

재중탈북난민과 일시적 보호이론

장 원 석

(제주대학교 정치외교학과 교수)

<국문요약>

정부는 재중탈북난민의 문제 해결을 위해 종래의 조용한 외교의 방식에서 벗어나 국제사회와의 공조하에 적극적인 태도를 보이고 있다. 소수의 정치적 난민을 제외한다면 대다수의 재중탈북자는 인도적 난민 혹은 환경난민의 범주에 속한다 할 것이며 향후 예상되는 대량난민 사태 역시 이러한 맥락에서 고찰될 수 있을 것이다. 물론 이들 탈북자들이 동포라는 사실을 생각한다면 혹은 북한의 체제변화를 기대하는 관점을 취한다면 베트남 모델을 원용하여 이들의 제3국 정착이나 한국행을 추진할 수도 있지만 현실적인 실현가능성이나 장기적인 평화통일 청사진을 염두에 둘 때 일시적 보호이론을 적용하는 것이 합리적인 문제해결 방식이며 이는 또한 국제사회의 추세이기도 하다. 다만 자발적 귀환을 유도하는 과정에서 결코 인도주의의 가치가 훼손되지 않도록 최선의 노력을 기울여야 할 것이다.

주제어 : 일시적 보호, 탈북난민

1. 머리말

1990년대 중반 북한은 20세기 최악의 기근을 경험하였고 많은 주민들이 생사의 기로에서 국경을 넘어 목숨을 부지하였다. 이후에도 만성적인 식량부족과 경제난 속에서 탈북 행렬은 계속되었으며 현재 1만 명에

서 10만 명으로 추산되는 탈북자들이 동북 3성을 비롯한 중국 전역에 불법체류하고 있는 것으로 알려져 있다. 이들의 비참한 삶이 세계에 알려지자 탈북주민의 인권을 보호하기 위해 유엔을 비롯한 각국 정부와 민간단체들이 목소리를 높여가고 있다. 같은 동포이기에 대한민국 정부와 국민이 느끼는 안타까움은 훨씬 더 크고 깊을 수밖에 없다. 혹자는 헌법상의 영토조항을 앞세워 이들에 대한 보호가 국가적 책무임을 강조하기도 하지만 비현실적인 법리를 앞세우지 않더라도 인도적인 관점에서 우리의 고뇌를 자아내기에 충분하다. 문제를 더욱 심각하게 만드는 것은 과거보다 난민의 규모나 숫자가 더욱 증대하고 있다는 사실이다. 북한 김정일 국방위원장 사망 이후 북한전문가들은 비교적 신중한 판단을 고수하고 있으나 내부적인 권력투쟁이나 정책실패 등으로 인해 대규모 난민사태가 발생할 가능성이 여전히 상존한다. 이 경우 근처에 지구촌 도처에서 목격하는 것처럼 피난민의 대행렬을 목격하게 될 것이다. 혹은 화산폭발과 같은 자연 재앙도 실패한 국가체제하에서는 견잡을 수 없는 혼란과 대량난민사태를 초래할 수 있다.

그러나 대규모적인 북한난민의 처리문제는 현실적인 국제법의 한계와 직면할 때 이상주의의 에토스만을 고집할 수 없는 법이며 더구나 한반도의 평화통일 청사진을 염두에 둔다면 더욱 신중한 선택을 취할 수밖에 없다. 북한 당국과 중국을 비롯한 주변국가의 입장을 충분히 고려하며 이들 탈북주민의 인권을 최대한 보호할 수 있는 방법은 무엇인가? 이 글은 '일시적 보호'이론을 대규모적 탈북난민사태에 대처하는 주된 해법으로 제시하려 한다.

먼저 재중 탈북주민의 현주소를 개괄 한 후, 북한당국 및 중국의 대처방식을 검토한다. 그 다음 한국정부가 이러한 사태에 대해 어떻게 대응해 왔는지를 살펴본다. 마지막으로 일시적 보호 이론을 소개하고 그 적용가능성을 모색한다.

2. 탈북주민의 현황

2010년 현인택 통일부장관은 중국에 체류 중인 북한이탈주민의 수자를 대략 10만명 수준으로 파악하였다. 반면 로빈슨(Courtland Robinson)은 국경지역의 네트워크 조사를 통해 기아사태 이후 탈북자의 숫자는 크게 감소하였으며 2009년 현재 5천 명에서 1만 5천명의 탈북자들이 동북3성 지역에 거주하고 있다고 주장하였다. 한편 재중탈북자들을 지원한 경험이 있는 일부 시민단체는 그 수를 30만명까지 추산하기도 한다. 불법입국자로서 강제송환의 위협을 피하여 신분을 위장하고 살고 있는 이들 해외 체류 탈북자의 정확한 숫자를 파악하기란 힘든 일이지만 여러 연구에 따르면 북한주민들의 국외탈출 숫자가 크게 증가하고 있으며 집단적 탈출사례도 점차 많아지고 있다. 국내입국자의 경우 2000년 대 초 매해 1천여 명 수준을 조금 상회하던 것이 후반에 들어서는 매해 3천여 명 수준에 육박하였고 현재 도합 2만 3천 명을 넘어서고 있다.

먼저 탈북 사태의 배경이 되는 북한의 정치경제를 살펴보자. 지난 20년 동안 북한체제는 큰 시련과 직면해왔다. 소련이 해체되고 동구 공산주의 체제가 붕괴됨에 따라 외부로부터 지원이 끊긴 북한 경제는 동력을 상실한 결과 심각한 타격을 입었으며 설상가상 1994-1998년의 시기에는 기근 사태로 공적인 배급체계가 와해되었다. 정부로부터 고립된 일부 지역과 특정 계층의 주민들은 식량과 생필품을 구하기 위해 자체적인 생존전략에 의존할 수밖에 없었으며 이 와중에서 물물교환과 교역행위가 이루어졌고 자생적인 화폐시장이 출현하였으며 국경을 이탈하는 사례가 빈번해졌다. 북한당국은 이러한 상황을 사실상 묵인하였으며 2002년에는 사후적으로 현실을 신중히 관리하기 위해 경제개혁조치를 발표한 바 있다. 그러나 심각한 인플레이션과 정보개방에 따른 통제력 약화를 우려한 북한 당국은 제2차 북핵위기와 이에 따른 서방세계의 제제조치에 즈음하여 2005년부터 개혁정책을 포기하고 정통적인 사회주의

계획경제체제로 복귀하기 시작하였다. 북한당국은 2006년과 2007년의 대홍수와 극심한 식량부족 사태에도 불구하고 오히려 규제를 강화하였으며 2009년에는 사실상 시장활동을 분쇄하는 화폐개혁을 단행하였는데 이는 1950년대의 스탈린주의 천리마운동인 스타하노프 방식을 부활시킨 것이나 다름이 없는 것으로 평가되었다. 그러나 화폐개혁이 실패로 끝나고 심각한 주민불만과 혼란이 야기되자 2010년 5월 실무책임자였던 박남기와 김영일이 국가관리들을 상대로 공식적인 사과 성명을 발표하는 전례없는 조치를 취하기에 이른다. 이후 비록 소매시장이 재개되고 국경무역이 허용되는 등 부분적인 자유화조치가 취해졌지만 과거와 달리 엄격한 통제가 계속되고 있다. 북한당국은 한때 정치적 동기와 무관한 국경이탈행위에 대해 관용을 보이기도 했지만 지금은 3년 이하의 형을 선고하고 있고 재범일 경우 최고 10년의 형을 선고할 수 있다. 2008년에 밀수혐의자 15명에 대한 공개처형이 이루어 졌는데 이 사건은 이러한 방향전환의 전조로서 해석되었다. 체포된 탈북자들은 국가보위부에 의해 단순한 경제적 이유에서 월경을 시도했는지 혹은 남한 측과 접촉을 시도했는지 배후동기를 집중적으로 조사 받은 후 그 결과에 따라 관리소, 교화소, 집결소, 노동단련대 등 4개 유형의 수용시설 중 하나에 수감되는데 체협자들의 증언에 따르면 고문과 구타, 아사 등 비인간적 대우는 수용소의 등급과 관계없이 모두가 동일하다고 한다.¹⁾ 특기할만한 것은 범죄의 유형이나 형량을 결정하는 과정에 고도의 재량권이 행사되기 때문에 부패가 만연되어 있으며 이들 보안기구의 부패는 체제의 생존능력을 내부로부터 파괴하고 있다는 지적이 있다.

스테판 헤가드와 마커스 놀랑의 조사²⁾에 따르면 탈북자들의 인구통

1) Stephan Haggard and Marcus Noland, *Witness to Transformation: Refugee Insights into North Korea* (Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2011), p. 99.

2) 이들은 탈북자의 출발시점을 기준으로 1998년 이전의 기아사태 시기, 1999-2002년의 후기기아사태 시기, 2003-2005년의 개혁조치 시기, 2006년 이후의 시기 네 집단으로 나누고 2004-2005년에 중국거주 탈북자 1346명을, 2008년에는 국내입국 탈북자 300

계학적 특징은 다음과 같다. 중국체류 탈북자의 평균 연령은 38세이며 성비는 52대 48로 여성이 남성보다 조금 높은 비율을 보였다. 그러나 한국에서의 조사는 평균연령이 43세이며 성비는 63대 37로 여성비율이 훨씬 높았다.³⁾ 학력수준은 중국조사의 경우 고등학교 졸업이 52.9%, 중학교와 초등학교 졸업이 43.9%, 전문대학 1.2% 순이었고 한국조사의 경우 고등학교 61.7%, 대학교 21.6%, 전문학교 15.3% 순으로 학력이 더 높았다. 직업을 살펴보면, 중국조사의 경우 56.1%가 노동자이고 34.9%가 농민이었으며 전문직 1.6%, 관리직 1.4% 등 순이었으나 한국조사의 경우 노동자 40.1%, 정부관리 및 사무직 18.9%, 농부 7.1%, 기술자 7.1%, 군인 5.7%로 다양한 구성을 보였다. 출신지역은 중국조사의 경우 함경북도 57.1%, 함경남도 18.8%, 자강도 7.2%, 평안북도 6.3%, 양강도 4.9% 순이었고, 한국조사의 경우 함경북도 50%, 함경남도 14.7%, 평양 7%, 평안북도 6.7%, 양강도 5% 순이었다. 계층적으로는 동요계층이 62%, 핵심계층이 14%, 적대계층이 11%였다. 중국체류기간은 중국조사의 경우 2년에서 3년이 35.9%, 3년이상인 32%였고, 한국조사의 경우 3년 이상인 44.7%, 1년에서 2년이 25%순이었다.

그 다음에 탈출동기를 살펴보면, 중국조사는 경제적 동기가 94.7%, 정치적 동기가 1.8%이며 한국조사는 경제적 동기가 56.7%, 정치적 동기가 27%였다.⁴⁾ 기근의 시기에는 식량구입이 주된 동기였지만 2002년

명을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

- 3) 이하 중국조사와 한국조사 두 표본집단의 응답 차이는 조사년도의 차이에 따른 추이의 변화를 의미할 수도 있고, 혹은 중국에서 한국으로 입국한 특정집단의 속성을 보여준다고 해석할 수도 있다. 후자의 경우 입국집단은 자금력과 연줄을 확보하고 있으며 대체적으로 고학력, 상위계층 출신인 것으로 판단된다. Stephan Haggard and Marcus Noland, *Witness to Transformation*, p. 20.
- 4) 후술하는 것처럼 경제적 동기가 생존을 위한 투쟁인지 혹은 단순한 경제적 지위향상을 꾀하기 위한 것인지 여부에 따라 인도적 난민의 범주에 속하는 지 여부가 결정될 것이다. 박영민은 점차 후자의 비중이 높아지고 있기 때문에 탈북자 집단 모두를 환경난민 혹은 인도적 난민의 관점에서 접근하는 것은 한계가 있다고 말한다. 박영민, 「국가내재적 인간안보의 관점에서 본 북한이탈주민 문제,」 *조선대동북아연구소, 『동북아연구』* vol.23, no.1 (2008), p. 31. 한편 헤가드의 분석은 한국 조사의 경우에 탈

에 이르러서는 이외에도 신분박탈, 기회의 상실로 인한 좌절감, 정치적 박해, 북한 외부지역에 사는 북한인들의 경제적 지위에 대한 동경 등 다양한 요인이 추가되었다. 그리고 탈북자의 89%는 외부세계에 대한 정보를 라디오나 텔레비전 등 미디어를 통해서가 아니라 소문과 체험 등 구전과정을 통해 습득하였다고 응답하였다. 또한 이들은 탈출과정에서 52%가 밀입국 전문집단(속칭 코요테)의 도움을 받았으며 46%는 친척이나 친구의 도움을 받았고 선교단체 등 NGO의 도움을 받은 경우는 2%에 불과하였다. 중국에 밀입국한 후 누구의 도움을 받았는가라는 질문에 대해서 응답자의 88%가 조선족 공동체라고 대답했으며 75%가 현재 조선족 동포와 같이 살고 있다고 대답하였다. 선교집단의 역할이 미미한 것은 외국인이 탈북자를 지원하다가 발각되면 당국에 의해 중형에 처해지기 때문인 것으로 알려졌다. 북한에 영구적으로 귀환할 의사가 있는지에 대해서는 90% 이상이 북에 가족을 남겨두고 있음에도 불구하고 응답자의 97%가 부정적인 답변을 하였는데 처벌에 대한 두려움이 주된 이유이다. 그러나 일시적인 귀환문제에 대해서는 이미 20%가 자발적인 귀환을 경험하고 있었고 특히 학생층이 단기 귀환에 대한 욕망이 강했다. 귀환의 목적은 돈과 식량을 전달하기 위함이었다. 최종적인 정착지로 어느 국가를 택할 것인가에 대해 중국조사는 65%가 한국을 그 다음으로 19%가 미국을 원하고 있음을 보여주었다. 대체로 나이가 많고 저학력일수록 한국행을, 젊고 고학력일수록 미국행을 원하는 경향이 있었다. 탈북자의 22% 정도가 현지에서 직업을 갖고 있었는데 그 비율이 낮은 이유는 불법적인 신분, 기술과 언어능력 부족 등에 기인하였다. 취업자의 경우에도 신분상의 약점으로 인해 힘든 노동환경과 낮은 임금을 감수해야만 했다. 여성의 경우 벽지에 신부로 팔려나가 갖은 고초를 겪는 경우에도 추방조치를 모면할 수 없었으며 종종 인신매매의

북자들이 경제적 동기를 감추고 정치적 동기를 강조하는 체면세우기용 응답을 했을 가능성이 있다고 본다. Stephan Haggard and Marcus Noland, *Witness to Transformation*, p. 31.

대상이 되어 성적인 착취를 당하는 것으로 나타났다. 또한 체포 당시 중국 국경수비대에 의해 자행되는 폭행도 심각한 것으로 드러났다. 따라서 이러한 실상을 뒤늦게 알게 된 북한 여성들이 중국으로의 탈북을 자제하는 추세라는 보도도 있다. 최종적으로 중국에서의 불안한 지위와 강제추방의 위협, 생계유지의 곤란성 등으로 상당수의 탈북자들이 극심한 불안과 공포라는 정신적인 질환을 겪고 있으며⁵⁾ 여성이 더욱 심각한 양상을 보이는 것으로 나타났다. 불안의 이유로서는 응답자의 67.1%가 체포에 대한 두려움을, 16.2%가 북에 두고 온 가족에 대한 걱정을 들었다. 여자의 경우에는 체포에 대한 두려움이 더 높은 비중을 차지한 반면, 남자의 경우에는 두고 온 가족에 대한 걱정이 더 높은 비중을 차지하였다. 뿐만 아니라 가족과의 사별이나 처벌 혹은 투옥 등 북한에서의 가혹한 경험이 정신적 질환의 또 다른 원인이 되었다.

3. 중국정부의 태도

1982년 중국은 난민의 지위에 관한 1951년 협약과 1967년의 난민의정서 양자 모두에 가입하였고, 1995년에는 유엔난민고등판무관 요인이 임무수행을 위해 언제든지 제약없이 난민과 접촉할 수 있다는 협정을 유엔과 체결한 바 있다.⁶⁾ 또한 중국은 고문방지조약의 당사자이다. 그러나 중국정부는 여타 국가출신 난민에 대해 비교적 관대한 태도를 보이고 있음에도 불구하고 북한과의 상호합의서에 입각하여 탈북 주민 모두를 경제적 이유에서 국경을 넘는 불법이민자로 간주한 후 북한으로 강제송환하고 있다. 뿐만 아니라 북한 보안요원이 중국으로 입국하여 탈

5) 여기에는 외상후증후군(PTSD)을 포함한다. *Ibid.*, p. 36

6) 중국은 베트남-캄보디아 전쟁(1978년) 당시 중국계 베트남 주민이 국외탈출을 시도하자 이들을 보호하기 위해 두 조약에 가입한 것으로 알려졌다. 『문화일보』(2000년 1월 15일), 정영선, "탈북난민의 인권문제와 국내외적 대응", 호남정치학회, 『호남정치학회보』 제12집(2000)에서 재인용.

북자를 추적하는 것을 지원하고 탈북자를 도와주는 중국시민에게 벌금을 부과하며 탈북자를 지원하거나 이들의 고난을 공개하는 외국인을 구속하고 추방하기도 한다. 중국정부는 이들 탈북자들을 미국 국경을 넘는 멕시코 불법이민자와 동일시하고 있다.⁷⁾ 물론 중국 정부의 우려는 일견 정당한 측면이 있다. 만일 이들 탈북자에 대해 단호한 조치를 취하지 아니한다면 탈북자의 홍수로 국경지역이 불안정해 질 수 있다는 주장이다. 그러나 보다 근본적인 동기는 동북아 체제에 있어서 북한의 역할에 대한 전략적인 관점에 기인한다. 헝가리의 국경개방이 오스트리아를 통한 대량난민사태를 야기하여 동독체제의 붕괴를 촉발했던 역사적 선례를 의식하지 않을 수 없는 것이다. 이미 몇몇 전문가들은 탈북난민에 대한 개방정책을 통해 북한의 체제변화를 기대하는 논리를 제시한 바 있다.⁸⁾

중국정부의 결정에 대해 미국북한인권위원회 부회장 로베르타 코헨은 다음의 3가지 문제를 지적하였는데⁹⁾ 첫째, 탈북자들 중에 1951년 난민지위협약 적용대상자가 존재할 수 있고, 둘째, 탈북동기가 경제적 고난에 기인한다 하더라도 그것이 신분적 차별과 박해에 근거하기 때문 난민으로 인정받을 가치가 있으며¹⁰⁾, 셋째, 탈북자들 중 상당수는 귀국시 박해와 가혹한 처벌을 받게 되므로 사후적 난민 개념인 현장난민(refugee sur place)의 범주에 부합된다는 것이다. 징역형을 1년 이상 선

7) 그러나 멕시코 정부는 이들 불법이주자자의 월경행위를 범죄행위로 규정하거나 형사적 처벌을 가하고 있지 않다는 점에서 차이가 있다. Stephan Haggard and Marcus Nolan, *Witness to Transformation*, p. 148.

8) Nicholas Eberstadt and Christopher Griffin, "Saving North Korea's Refugee," *New York Times* (February 19, 2007); Melanie Kirkpatrick, "Helping North Korea's Refugee is the Key to Regime Change," *Wall Street Journal* (December 18, 2006).

9) Roberta Cohen, *Legal Ground for Protection of North Korean Refugee* (Seoul: Citizen's Alliance for North Korean Human Rights, 2010).

10) 북한과 같은 사회주의 국가에 있어서 경제적 상황은 체제의 속성과 밀접하게 연결되어 있기 때문에 경제적 동기와 정치적 동기를 명백히 구분하는 것은 신중해야 한다. Stephan Haggard and Marcus Nolan, *Witness to Transformation*, p. 30

고받으면 현재와 같은 상황에서는 상당수가 감옥생활을 견디지 못하고 사망할 가능성이 높다고 탈북자들은 증언하고 있다. 법리적인 측면에서 볼 때도 북한과 중국 양자간 국경조약은 국제사회의 다자조약보다 하위 개념이기 때문에 무효일 수 있다. 1986년 북·중간에 체결된 '변경지역의 국가안전과 사회질서 유지업무를 위한 상호협력 의정서'를 근거로 국제법상 강행규범인 강제송환 금지원칙을 위반하는 것은 국제법을 전면적으로 유린하는 행위이다.¹¹⁾ 한편 2008년 한 국제심포지움에서 연변대학의 김강일 교수 역시 "탈북자들 가운데 상당수의 난민이 있다는 점은 분명하다"고 발표한 바 있다. 그러나 중국 정부는 유엔난민기구의 노력에도 불구하고 탈북자에 대한 어떠한 인도적 지위부여도 거절하고 있으며 유엔난민기구가 탈북자와 접촉하는 것 자체를 제한하거나 불허하고 있다.

2012년 2월 19일 국내뉴스에 따르면 최근 중국에서 체포된 탈북자 북송조치 시도와 관련해 난민협약과 고문방지협약을 근거로 강제송환금지를 중국 측에 강력히 촉구하였는데 이는 중국정부와 양자접촉을 통해 탈북자 강제북송문제를 조용히 해결하는데 한계를 느낀 정부가 국제사회에 직접소호하는 방식으로 전략을 바꿀 수 있음을 시사한 것으로 알려졌다. 그동안 우리 정부는 중국의 탈북자 처리방식에 아무런 이의를 제기하지 않았으며 중국정부의 입장을 존중하여 탈북자 문제를 조용한 외교의 방식으로 해결해왔다. 그것은 탈북자들이 민간단체의 도움을 받아 중국내 외교공관에 진입을 결행할 경우에 중국정부와의 협상을 통해 처분을 기다리는 소극적인 대처방식이었으며 중국 체류 도중에 체포되어 북으로 강제송환되는 탈북자들에 대해서는 제대로 항의조차 하지 못해왔다.¹²⁾ 중국정부는 탈북자에 대한 강제송환을 원칙으로 하면서도 중국주재 외국 공관에 진입하여 한국행을 요구한 경우에는 난민판정을 하지 않은 채 제3국으로의 추방형식을 빌어 한국행을 허용하기도 했다. 정부는 1997년

11) 김찬규, "탈북자 강제송환은 국제법 유린," 『국민일보』 (2012년 2월 19일).

12) 제성호, "해외탈북자의 법적 지위와 처리방향", 『서울국제법연구』 9권 1호 (2002), p. 62.

'북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률'을 제정하여 탈북자의 국내유입사태에 대처하려 하였는데 이 법의 내용에 따르면 북한이탈주민으로서 재외공간이나 기타 행정기관의 장에게 원칙적으로 본인이 직접 보호신청을 할 경우에 통일부 장관은 보호결정을 내리게 된다. 동법은 보호결정기준과 관련하여 체류국에서 상당기간 동안 생활근거지를 두고 있는 자와 보호결정시 정치적으로 대한민국에 중대한 어려움을 야기할 것으로 예상되는 자 등에 대해서는 보호대상자에서 제외할 수 있다고 규정하고 있다. 따라서 동법이 선별적인 보호를 지향하는 경향이 있으며 또한 제3국에 체류 중인 북한이탈주민에 대한 보호를 사실상 포기하는 문제가 있고 개별적 혹은 소규모적으로 북한지역을 탈출하는 난민의 국내적 수용과 보호에는 적합할지 모르나 향후 예상되는 대규모적인 난민사태에 대해서는 적합치 아니하므로 별도의 법률을 제정하여 시행할 필요가 있다는 지적이 있어왔다.¹³⁾ 한편 김대중 정부와 노무현 정부는 원만한 대북관계를 의식한 결과 탈북자 문제에 소극적인 태도를 보였으며 국내 정착자의 사회통합 문제에 대해서도 우려를 표명하였다. 특히 노무현 정부에 와서 탈북자에 대한 지원금이 축소됨으로써 탈북자의 입국 계획 자체를 좌절시키고 탈북과 입국과정에 소요된 비용을 변제하지 못한 이들 집단이 불법행위에 연루되는 결과를 초래하기도 하였다. 이명박 정부에 들어 상황이 개선되었는데 2010년에 개정된 '북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률'은 탈북자의 입국절차를 신속히 처리하고, 제3국에서의 체류기간을 10년까지 인정하며, 탈북자의 직업 기회와 주거 여건, 교육 및 의료 등을 강화하는 내용들을 담고 있다. 국회에 계류중인 북한 인권법은 탈북과정에 개입한 중개자에 대한 빚을 청산하기 위해 국가자금을 사용하는 방안까지 고려하고 있다.¹⁴⁾ 그러나 입국탈북자의 숫자가 급격히 증가하고 있으며 향후 대량난민 유입사태에 대비해야 하는 상황

13) 김태천, "대량난민사태에 대한 국제법적 대응", 경북대학교 법학연구소, 『법학논고』 14 (1997).

14) Stephan Haggard and Marcus Noland, *Witness to Transformation*, p. 153.

을 맞고 있고 또한 기초생활보장 수급자로서 남한주민과의 형평성 문제까지 고려할 때 개별적인 지원금과 각종 혜택의 수준을 오히려 축소해야 할 것이 아닌가 하는 문제제기를 해볼 수 있다.

2001년 북한의 인권문제를 해결하기 위한 민간단체로서 '북한인권위원회'가 조직되고 '링크(LiNK)'나 '북한자유연대'와 같은 NGO들이 출현하자 미 의회는 2003년에 북한자유법을, 2004년에는 북한인권법을 제정하여 북한의 인권과 민주주의 증진을 추구하는 민간단체에 대한 재정지원을 강화하고, 자유아시아방송 같은 매체를 통해 북한주민들에게 더 많은 정보를 제공하며, 탈북자에 대한 인도적, 법률적 지원을 아끼지 않을 것임을 선언하였다. 또한 국무부 산하 북한인권 책임부서의 직위를 대사급으로 상향조정하였다. 동법률은 탈북자의 난민신청절차를 신속히 하는 동시에 해외체류 북한 난민을 지원하기 위해 매해 2천 4백만불의 예산을 책정하였다. 그러나 2004년부터 2010년까지 미국에 정착한 북한 난민의 수는 94명에 불과하며 이는 동 시기 영국이나 독일에 정착한 북한 난민의 수보다 적은 숫자이다. 미국정부는 이에 대해 해당국가가 난민에 대한 접근을 가로막기 때문이라고 변명하였지만 영국정부나 독일정부 역시 동일한 조건이라는 사실을 감안하면 크게 반성해야할 부분이다. 헤가드는 북한인권법의 효율적인 집행을 촉진하기 위해서 북한난민들이 진입하는 해외공관 요원들에 대해 교육을 강화하고, 한국어를 구사하는 직원들을 충원하며, 한국계 미국인 공동체에 대해 난민지원 홍보를 적극적으로 실시하고, 유엔난민기구 및 한국정부와 핫라인을 개설하여 난민신청자들이 즉각적인 도움을 받을 수 있도록 조치해야 한다고 제안하고 있다.

4. '일시적 보호' 이론의 적용

1951년의 난민협약에 따르면 난민이란 "인종, 종교, 국적, 특정사회집

단에의 소속 또는 정치적 견해를 이유로 박해받을 충분히 근거있는 공포로 인해 국적국 밖에 있으면서 국적국의 보호를 받을 수 없거나 받기를 원하지 않는 사람”을 말한다. 난민협약에 규정된 이 협의의 난민개념은 정치적 박해의 우려와 개인적 피해를 특히 강조하고 있다. 난민 판정은 주권국가의 고유한 권한이지만 유엔난민기구에 이를 위임하거나 혹은 협력을 구할 수 있다. 일단 난민 판정을 받으면 피난국가에 현지 정착할 수도 있고 혹은 제3의 국가 재정착을 요구할 수도 있는데 재정착은 최초의 망명국가에서 충분한 안전이 보장되지 못할 경우에 필요성이 인정된다.

그러나 난민문제를 전담하는 유엔기구인 유엔난민고등판무관(UHCR)은 확대된 난민의 개념을 채택하여 전쟁과 내전, 기아와 자연재해 등 모든 사태에 폭넓게 적용한 결과, 불가피한 상황적 이유로 자유와 생명이 위협을 받는다면 모두가 난민이라는 입장을 취해왔다. UHCR의 발표에 따르면 2011년 현재 전 세계적으로 난민의 숫자는 대략 1030만 명 정도이고 그 중에 50% 이상이 아시아 지역에 그리고 20% 정도가 아프리카 지역에 분포하고 있다.¹⁵⁾ 난민협약에 따른 협의의 난민을 협약난민이라 한다면, 유엔난민고등판무관이 지향하는 확대된 난민개념에 대해 환경난민, 위임난민, 사실상의 난민, 인도적 난민, status B 등의 여러 용어를 사용할 수 있다. 후자의 경우 단순히 경제적 지위 향상을 위한 국경이탈은 인도적 난민의 범주에 포함되지 않으며 따라서 경제적 동기의 난민이라 할지라도 생존의 한계상황에 이르렀는지 여부를 판단할 필요가 있다. 난민 판정의 기준을 엄격하게 실시하여 국가적 부담을 최소화하려는 개별 국가의 정책과 보편적 인도주의를 실현하고자 하는 유엔난민기구의 노력 사이에 늘 긴장관계가 존재한다. 난민 수용에 따른 경제적 부담, 대중적 관심의 퇴조, 제노포비아 현상 등으로 각국 정부는 난민 문제에 대해 보다 높은 법률적, 정치적 장벽을 구축해 왔으

15) Jeffrey Kirk, *10 Million 1: Refugee Resettlement - How to Guide* (Bloomington: Balboa Press, 2011).

며 그 결과 1951년 난민협약의 제한적 적용, 대안적 보호 기제의 모색, 책임분담의 불균형 등 부정적 경향이 감지되기도 하였다.¹⁶⁾ '일시적 보호(temporary protection)'의 개념은 점증하는 대량난민 사태에 즈음하여 서구 사회가 고안해낸 새로운 대응 방식이다.

일시적 보호의 개념은 명확한 법규정이 없기 때문에 개별국가에 따라 해석 및 적용에 다소 차이가 있다. 1992년 구유고 내전사태 당시 수십만 명의 피난민들이 인접국가로 몰려들자 유럽 각국은 국경을 폐쇄하였는데 UNHCR이 개입하여 이들에 대한 일시적 보호조치를 요구하였고 1995년까지 70만명의 구유고난민이 이러한 조치로 보호를 받았다. 일시적 보호 조치의 핵심은 세 가지로 요약되었다. 첫째, 이들 피난민들을 수용하고 이들의 생명이나 자유가 위태로울 수 있는 다른 국가로 강제송환하지 않는다. 둘째, 국제적으로 인정된 인도주의적 기준에 입각하여 이들 피난민의 권리를 보호한다. 셋째, 안전한 귀환이 가능한 시점까지 체류가 허용되며 귀환과정에 국제사회가 지원을 행한다.¹⁷⁾ 현재 UNHCR은 일시적 보호 조치의 최소 내용으로서 국경개방, 차별이나 강제송환 및 추방 금지, 국제인권법의 전통에 따른 인간적 대우를 열거하고 있다. 일시적 보호 조치에서 특히 강조되는 내용은 강제송환금지(non-refoulement) 원칙을 준수하는 것이다. 본래 이 원칙은 난민협약에 의해 난민의 지위가 확정될 때까지 난민이라는 추정하에 심사대상자에 대한 강제추방이나 송환을 금지하는 것인데, 대량난민의 경우에는 공식적인 보호대상이 아니더라도 강제송환금지 원칙에 의한 보호를 받을 자격이 있다는 것이다. 일시적 보호는 종국적인 귀환을 전제로 피난처 현지에 난민캠프를 설치하고 일시적으로 난민을 보호하는 조치이기 때문에 이러한 방식은 피난국가의 거부감을 줄이며 신속하게 사태에 대처할 수 있고 협약상의

16) Karen Musalo, Jennifer Moore, and Richard A. Boswell, *Refugee Law and Policy: A Comparative and International Approach* (Duhram, North Carolina: Carolina Academic Press, 2007), p. 1121

17) *Ibid.*, p. 1126.

난민이 아닌 경우에도 완전한 난민의 지위를 부여하는 것은 아니지만 일정기간¹⁸⁾ 보호를 행할 수 있는 장점이 있다. 그러나 난민판정절차 자체가 상당기간 중단됨으로서 정당한 협약난민이 상대적으로 피해를 입게 되는 문제가 있고, 본국의 위기사태가 종료된 후에도 귀환을 거부하는 피난민들을 강제귀환시켜야 하는 부담이 있다. 물론 자발적 귀환을 원칙으로 하지만 설득하고 홍보하는 방식으로 난민의 본국귀환을 유도하는 것은 정당한 조치로 인정된다. 또한 1996년 35만 명의 유고난민을 임시 보호하던 독일정부가 재정부담을 이유로 보호조치 중단을 선언했던 것처럼 본국의 위기사태가 단기일내에 해소되지 않는 경우에 비용부담 공유의 문제가 발생한다. 베트남 사태 역시 일시적 보호의 논리가 적용된 유사한 모델로서 자주 인용된다. 월남 패망 후 동남아 국가들이 베트남의 보트피플을 공해상으로 되돌려보내는 사례가 빈번해지자 이 문제를 해결하기 위해 UNHCR의 주도로 1979년 '제1차 인도차이나 난민에 관한 국제회의'가 개최되었고 순차적 출국 프로그램(ODP)계획이 수립된 결과 엄격한 난민심사절차가 집행되었다. 그러나 대규모적인 난민이동을 허용한 결과 이후에도 계속 난민이 유입되자 이에 큰 부담을 느낀 주변국가들은 1989년의 제2차 국제회의에서 베트남 난민들이 서방 세계에 재정착하거나 본국으로 귀환할 때까지 일시적으로 피난처만을 제공하는 조건으로 포괄적 행동계획(CPA)를 수립하고 국제사회의 지원을 받아 난민들을 수용한 바 있다. 후일 베트남으로 되돌아가는 귀환자들은 정착금으로 290달러를 제공받았고 베트남 정부는 유엔과의 합의에 따라 이들 귀환자에 대해 어떠한 형사적 처벌도 내리지 않았으며 또한 재교육 프로그램도 강요하지 않은 것으로 알려졌다. 물론 송환에 저항하는 상당수 난민들의 처리문제로 애를 먹었고 수용소에 잔류하는 난민들의 인권 문제가 현안으로 대두되기도 하였다. 2000년대에 들어 UNHCR은 일시적

18) 미국의 경우 일시적 보호에 관한 법률은 6개월에서 18개월까지 1차적 보호를 실시하며 필요시 6개월에서 18개월까지 기간을 연장할 수 있다고 규정하고 있다. *Ibid.*, p.1129.

보호와 구별되는 '보완적 보호(complementary protection)'의 개념을 제안하였는데 이것은 일단 난민심사를 실시한 후 난민협약상의 조건을 완전히 충족하지 못하고 있지만 국제적 보호의 필요성이 인정되는 자에 대해 상당한 정도의 권리를 필요기간 동안 지속적으로 제공하는 방식이다. 보충적 보호는 당사자의 권리와 의무가 상세히 규정된 공식적인 법적 지위를 부여하는데 가령 이동의 자유, 주택 제공과 취업의 기회 등 일시적 보호보다 강화된 일련의 권리를 제공한다.¹⁹⁾

이제 재중탈북자 문제의 해결 방안을 생각해 보자. 우선 과거 서독 정부가 그랬듯이 탈북자의 보호국가임을 자처하며 그들 모두를 인수하기 위한 노력을 행하는 이상주의적 접근 방식을 생각해 볼 수 있다. 서독은 유엔 및 지역기구와의 협조하에 동독을 탈출하는 모든 주민들을 난민으로 인정하는데 주도적인 역할을 하였으며 주변국가들에게 동독주민들을 적극 수용하도록 외교력을 발휘하였다. 서독정부는 베를린 장벽 붕괴 전 매년 2-3만명의 동독 탈출 주민들을 수용하였으며, 1989년에는 헝가리 등 동유럽을 경유하는 대량탈출 사태가 발생하여 34만 여명이 서독으로 이주하였다. 심지어 체코 프라하 주재 대사관에 진입했던 6천 여명의 동독인들은 서독에서 제공한 특별열차편으로 동독 땅을 경유하여 서독으로 이동할 수 있었다. 이 경우 서독 정부의 외교적 보호권 행사는 단일국적이론 혹은 문호개방이론 등으로 설명되기도 하였는데, 이는 독일민족의 단일성 보전을 전제로 서독 기본법에 의거 동독주민도 독일인으로서 서독국적을 가지나 다만 동독 영역내에서 효력이 정지된 상태일 뿐이며 동독을 탈출하는 즉시 서독국적을 취득하게 된다는 주장이다.²⁰⁾ 탈북자를 정식 난민으로 수용하는 또 다른 논리는 분단국의 사

19) *Ibid.*, pp. 1112-1113. 탈북자 문제 해결에 보완적 보호의 개념을 적용할 것을 제안하는 논문으로서 장복희, "탈북자의 인권보호와 국제인권법," 『토지공법연구』 제40집 (2008년 5월) 참조.

20) 그러나 제성호는 서독정부가 서독공관에 진입한 경우에 한해서 탈출자들의 안전한 출국을 위해 노력했을 뿐이며 모든 동독탈출자들에 대해 당연한 권리로서 외교적 보호권을 행사한 것은 아니라고 주장한다. 제성호, "해외탈북자의 법적 지위와 처

명감과 무관하게 인권의 보편적 속성을 강조하며 유엔난민고등판무관이 그러하듯이 대다수의 탈북자는 환경난민이고 환경난민과 협약난민 사이에 차별을 둘 필요가 없다는 3단 논법을 적용할 수도 있다.²¹⁾ 이 경우 탈북자의 정착지는 반드시 한국일 필요가 없으며 탈북자에 우호적인 제 3국일 수 있을 것이다. 그러나 이러한 방식을 재중탈북자 문제해결에 적용하는 것은 중국과 북한의 혈맹관계를 감안할 때 별로 실효성이 없는 시도이며 한반도 평화통일의 청사진이라는 관점에서 볼 때에도 대량 탈북사태를 촉발하거나 북한체제를 위협하는 바람직하지 못한 결과를 초래할 수 있다. 뿐만 아니라 탈북자의 대규모 유입사태는 한국정부에 대해서도 재정적 부담뿐만 아니라 사회통합상의 애로, 나아가 치안이나 안보상의 문제를 야기할 수도 있는 현실적 문제가 있다.²²⁾ 만일의 경우 북한체제가 붕괴하더라도 이들 탈북자들은 궁극적으로 북한재건의 주체가 되어야 하며 북한정권이 국내적 위기를 극복한다면 북한의 체제개혁 과정에서 중요한 역할을 수행할 수 있도록 유도하는 것이 현명한 정책일 것이다. 탈북자에 대한 인도적 조치는 그것이 남북한 양국에 미치는 파급효과를 예상하며 적절히 수위를 조절하여 인간안보와 국가안보 두 개 가치의 총화를 극대화하는 방향으로 나아가야 할 것이다.²³⁾ 따라서

리방향.” p. 36.

- 21) 이신화, “대량탈북사태에 대한 조기경보: 환경난민의 개념을 적용하여,” 『국제정치논총』 제38집 2호 (1998).
- 22) 가령 박영민은 인간안보와 국가안보의 긴장관계를 거론한 후 탈북자 대다수가 북한체제의 수용자들이었다는 점에서 국내 진입후 상당한 이데올로기적 충동을 야기할 수 있다고 말한다. 따라서 탈북자의 인간안보문제는 국가안보와의 상관관계 속에서 고찰될 필요가 있다. 박영민, “국가내재적 인간안보 관점에서 본 북한이탈주민의 문제,” p. 38. 반면 란코프는 이러한 문제제기에 대해 현재까지 국내에 입국한 탈북자의 누계가 통일 전 서독으로 탈출한 동독주민 1년치 숫자에 불과함을 지적하고 이 정도의 문제를 두려워한다면 어떻게 장차 통일한국을 감당할 수 있겠는가라고 비판한다. Andrei Lankov, “North Korean Refugees Head for Home,” *Asia Times* (August 13, 2010).
- 23) 이와 유사한 맥락에서 서보혁은 인간안보와 전통적 안보 개념의 통합적 이해에 입각하여 ‘대안안보’의 개념을 제안한 후 탈북자문제의 해결 역시 대안안보의 관점에서 접근되어야 하며 이는 탈북자의 인권과 한반도 평화를 동시에 추구함을 의미한

보다 현실적인 접근은 일시적 보호 이론을 원용하여 대다수 재중 탈북자의 강제송환을 저지하고 그들에게 임시 난민의 지위를 부여하는 것이다. 물론 일시적 보호조치 그 자체가 난민사태를 부분적으로 자극할 가능성도 있으나 약간의 부작용은 감내하는 수밖에 없다. 이제 구체적인 방법론을 생각해보자. 북중 접경지역에 난민수용소를 설치하여 북한의 경제난과 식량위기가 어느 정도 해소되는 시점까지 이들을 보호한다. 난민의 생존 및 자활능력 배양을 위해 필요한 사업으로 보건사업, 급양사업, 식수 및 위생사업, 사회복지사업, 직업교육 및 자녀교육, 보호시설 주변의 환경관리 등을 들 수 있다. 북한경제의 구조적 취약성으로 인하여 국경이탈의 근본적 원인이 쉽게 해소되기 어려울 수 있으며 또한 탈북자의 대다수가 경제난민이고 부의 축적 욕구가 강열하기 때문에 다소 귀환이 지연될 것이라는 판단하에 이들에게 경제활동에 종사할 수 있는 기회를 제공할 필요가 있다. 농공단지와 유사한 공동체를 운영하는 것도 하나의 방안이다. 남북한 및 중국 3자가 합영방식으로 농장이나 기업을 설치하고 이곳에서 탈북자들을 흡수하는데, 과거 연변 두레마을에서 탈북자들을 사실상 일시적으로 수용하여 일자리와 숙식을 제공한 사례를 참고할 필요가 있다.²⁴⁾ 중국 정부의 부담을 최소화하는 방향으로 유엔과 국제사회가 재정적 지원을 하고 한국정부도 일정부분 책임을 떠맡으며 국내외 민간단체의 적극적 후원과 개입이 요청된다. 어느 시점이 되면 난민심사가 시작되며 협약난민에 해당되는 소수의 탈북자를 제외한 대다수는 북한으로 귀환한다. 물론 북한 당국과의 협의를 통해 귀환탈북자에 대한 형사적 처벌이 면제되고 국제사회가 소액의 정착지원금을 지급하는 등 선결조건이 해결되어야 할 것이다. 문제는 중국정부와 북한당국을 설득하는 일인데 유엔과 국제사회는 인도주의적 호소 외에도 탈북자에 대한 강제송환조치가 계속되는 한 중국정부는 인권유린

다고 말한다. 서보혁, 『북한인권: 이론·실제·정책』 (한울아카데미, 2007), pp. 318-342.

24) 제성호, "해외탈북자의 법적 지위와 처리방향," pp. 66-67.

국가라는 오명에서 벗어날 수 없을 뿐 아니라 지하로 잠입한 탈북자들의 마약, 인신매매, 질병 전파 등 반사회적 불법행위로 인하여 오히려 안보를 위협당할 수 있다는 사실을 주지시킬 필요가 있다. 인권이 주권에 우선한다는 국제사회의 여론과 소프트 파워의 요청도 중국에 대해서 상당한 압력으로 작용할 것이다. 국제사회는 중국정부를 압박함에 있어서 국제적 의무뿐만 아니라 국가적 이익에 호소하는 전략은 수립해야 한다.²⁵⁾ 또한 탈북자에 대한 일시적 보호조치의 중국적인 목표가 이들의 자발적 귀환에 있기 때문에 한국정부의 체제파괴 음모에 대한 북한 당국의 의구심을 어느 정도 해소할 수 있는 여지가 있다. 필요하다면 한국정부가 북한 당국을 적극적으로 설득해야 할 것이다. 결국 남한과 북한 및 중국 모두가 승리하는 win-win 전략임을 설득하는 것이 문제 해결의 관건이다.²⁶⁾ 북중 국경지대가 아닌 휴전선을 통해 유입되는 대규모 탈북난민에 대해 대한민국 국민의 지위를 회복시킬 것인지 혹은 일시적 보호이론을 적용하여 자발적 귀환을 유도할 것인지 여부는 힘든 결정이 될 것이다.

한편 중국정부나 외국공관을 통한 개별적인 난민신청에 대해서는 난민협약에 의거하여 일련의 판정절차를 거치도록 하며 자격이 못미치는 경우에는 난민캠프에 수용한다. 중국정부의 자의적 해석을 방지하기 위해서는 유엔난민고등판무관이 개입을 하는 것이 바람직하며 이 과정에서 우리 정부가 조용한 외교의 역량을 십분 발휘할 수도 있을 것이다. 그리고 항만, 공항 등을 통해서 중국으로부터 밀입국하거나 태국 등 동아시아를 우회하여 해외공관의 도움으로 입국하는 소규모의 탈북자에 대해서는 기존의 법률에 의거하여 신속하게 권리를 회복시키는 방식을

25) Joshua Kurlantzick and Jana Mason, "The North Korean Refugees: The Chinese Dimension" in Stephan Haggard and Marcus Noland(ed.), *The North Korean Refugee Crisis: Human Rights and International Response* (Washington: US Committee for Human Rights in North Korea, 2006), p. 51.

26) 광해룡, "재중북한이탈주민에 대한 연구", 한국세계지역학회, 『세계지역 연구논총』 제19집 (2002), p. 127.

계속 유지해야 함은 부언할 필요가 없다. 다만 국내로 입국하는 탈북자의 숫자가 급증하고 있는 현실을 감안할 때 개개인에 대한 재정지원의 규모를 축소하고 각종 시설과 프로그램을 확대하는 것이 합리적인 대응책이라고 판단된다. 특히 정착지원금의 상향조정은 재중탈북자의 국내 진입을 자극하는 효과가 있기 때문에 신중을 기하는 것이 좋을 것이다.

이상의 논의를 요약하면 다음과 같다. 소수의 정치적 난민을 제외한다면 대다수의 재중탈북자는 인도적 난민 혹은 환경난민의 범주에 속한다 할 것이며 향후 예상되는 대량난민사태 역시 이러한 맥락에서 파악될 수 있을 것이다. 물론 이들 탈북자들이 동포라는 사실을 생각한다면 혹은 북한의 체제변화를 기대하는 관점을 취한다면 베트남 모델을 원용하여 이들의 제3국 정착이나 한국행을 촉구하고 추진할 수도 있지만, 현실적인 실현가능성이나 장기적인 평화통일 청사진을 염두에 둘 때 자발적 귀환을 전제로 하는 일시적 보호이론을 적용하는 것이 보다 합리적인 문제해결 방식이며 이는 또한 국제사회의 추세이기도 하다. 다만 자발적 귀환을 유도하는 과정에서 결코 인도주의의 가치가 훼손되지 않도록 최선의 노력을 기울여야 할 것이다. 세계의 지식인들은 범죄가 자행되는 순간 국제사회가 침묵했으며 이로 인해 희생자들이 완전한 절망에 빠졌다는 점에서 탈북자의 인권문제는 홀로코스트와 공통점이 있다고 경고하였다. 이제 한국정부는 탈북자 문제를 국제사회에 부각시키고 유엔과 더불어 인도적인 해결방안을 적극적으로 모색해야 할 때이다.

참고문헌

- 곽해룡, “재중북한이탈주민에 대한 연구”, 한국세계지역학회, 『세계지역 연구논총』 제19집 (2002).
- 김태천, “대량난민사태에 대한 국제법적 대응”, 경북대학교 법학연구소, 『법학논고』 14 (1997).

- 박영민, “국가내재적 인간안보 관점에서 존 북한이탈주민문제,” 조선대 동북아연구소, 『동북아연구』 vol.23, no.1 (2008).
- 서보혁, 『북한인권: 이론·실제·정책』(한올아카데미, 2007).
- 이신화, “대량탈북사태에 대한 조기경보: 환경난민의 개념을 적용하여”, 『국제정치논총』 38집 2호 (1988)
- 장복희, “탈북자의 인권보호와 국제인권법,” 『토지공법연구』 제40집 (2008년 5월).
- 정영선, “탈북난민의 인권문제와 국내외적 대응”, 호남정치학회, 『호남정치학회보』 제12집 (2000).
- 제성호, “해외탈북자의 법적 지위와 처리방향”, 『서울국제법연구』 9권 1호 (2002).
- Cohen, Roberta, *Legal Ground for Protection of North Korean Refugee* (Seoul: Citizen's Alliance for North Korean Human Rights, 2010).
- Haggard, Stephan and Marcus Noland(ed.), *The North Korean Refugee Crisis: Human Rights and International Response* (Washington: US Committee for Human Right in North Korea, 2006).
- Haggard, Stephan, and Marcus Noland, *Witness to Transformation: Refugee Insights into North Korea* (Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2011).
- Kirk, Jeffrey, *10 Million to 1: Refugee Resettlement - How to Guide* (Bloomington: Balboa Press, 2011)
- Lankov, Andrei, “North Korean Refugees Head for Home,” *Asia Times* (August 13, 2010).
- Musalo, Karen, Jennifer Moore, and Richard A. Boswell, *Refugee Law and Policy: A Comparative and International Approach* (Duhram, North Carolina: Carolina Academic Press, 2007).

<ABSTRACT>

**The North Korean Refugee and Temporary
Protection**

Won-Seok Chang
(*Jeju National University*)

To address the North Korean refugee questions, Direct negotiation with the North Korean government and appeal to Chinese obligation and interests are required. One possibility would be for the United Nations, South Korea, the United States, and other concerned parties to urge China to establish temporary refugee resettlement camps under UN administration or through some coalition of the willing. The concept of temporary protection has evolved in Europe and other regions as a provisional protection response to situation of large-scale displacement generated by compelling reason including or akin to those in the refugee definition. The purpose of temporary protection is to ensure immediate access to safety and protection of basic human rights, including protection from refoulement, in those countries directly affected by a large-scale influx. Temporary protection may also serve to enhance prospects for a coherent regional response, beyond the immediate affected areas. Temporary asylum must conform to certain minimum standards of protection against discrimination, refoulement and expulsion. It should also come with clearly defined guarantees of humane treatment and fundamental human rights.

22 • 『평화연구』 제22권 제2호(2012. 2)

Key words : North Korean refugee, temporary protection