



<http://www.humanrights.go.kr>

북한인권 간담회

북한의 식량난과 재외탈북자의 인권

- 일시
2003.10.17(금)14:00~17:00
- 장소
국가인권위원회 11층 배움터1

국가인권위원회



EM007125



국가인권위원회

북한인권 간담회

SCHEDULE

13:30 ~ 14:00	등록	
14:00 ~ 14:05	개회선언	
14:05 ~ 14:15	참석자 소개 및 인사말	
14:15 ~ 15:55	발제	북한인권문제와 대북지원 김 형 석 사무총장 (한민족복지재단) 북한이탈주민의 인권보호를 위하여 김 인 회 사무차장 (민변) 북한인권과 국제사회의 동향 오 완 호 사무국장 (엠네스티 한국지부) 최 옥 경 (북한이탈주민, 가명) 김 광 철 (북한이탈주민, 가명)
15:55~16:25	지정토론	서 경 석 집행위원장 (우리민족서로돕기) 김 귀 옥 교수 (성공회대 사회문화연구원) 김 철 진 PD (MBC)
16:25~16:55	질의응답	
16:55~17:00	폐회	

목 차

발제 1	
	북한인권문제와 대북지원 1
	김 형 석 한민족복지재단 사무총장
발제 2	
	북한이탈주민의 인권보호를 위하여 6
	김 인 회 민변 사무차장
발제 3	
	북한인권과 국제사회의 동향 30
	오 완 호 앰네스티 한국지부 사무국장

발제1 북한인권문제와 대북지원

김형석

한민족복지재단 사무총장

북한 인권 문제와 대북 지원

김형석

(한민족복지재단 사무총장, 역사학 박사)

북한의 인권 실태에 대하여 국제사회는 ‘인권의 동토’ ‘인권의 사각지대’ ‘세계 4대 인권 침해국의 하나’로 규정하고 있다(최성철, 국제사회와 북한의 인권). 또 <2003 국제엠네스티 연례보고서>에도 “조선민주주의인민공화국은 여전히 독립적 인권조사단의 접근을 거부했다. 기본적인 인권의 탄압, 교도소 내부에서의 가혹 행위, 공개 처형, 종교 탄압 등이 계속되고 있다. 식량난이 계속되었으며 경제개혁이 빈곤층과 사회적 약자들에게 부정적 영향을 미칠 수 있다”고 언급하고 있다. 그러나 나를 포함한 대북 지원 NGO는 그동안 북한을 가장 많이 다녀온 경우이지만 방북 기간 중 북한 주민의 인권 침해현장을 목격한 경우는 거의 없었다. 물론 이것은 최근 국제사회에 큰 관심을 불러일으키고 있는 북한 인권문제에 대해 부정하려는 것이 아니라, 북한사회의 폐쇄성과 체류기간이 짧고 활동 반경이 제한되는 방북자의 특성상 주로 은밀한 곳에서 이뤄지는 인권침해 사례를 발견하기 어렵다는 의미이다.

따라서 대북지원 NGO의 입장에서는 북한 인권 실태보다 최근 국내외에서 나타나고 있는 대북 지원과 인권문제를 연계시키려는 일련의 움직임에 대해 의견을 제기하는 것이 마땅할 것이다. 지난 9월 25일 미국 허드슨연구소와 디펜스포럼, 미국을 걱정하는 여성들(CWA) 등 20여개의 종교 및 인권단체가 결성한 북한자유연합은 기자회견에서 “<한반도 안보와 자유법안>(Korea Peninsula Security and Freedom Act of 2003)’을 만들어 올 가을 의회에서 통과 시키겠다”고 밝혔다. 이미 의회에서도 상원의 리처드 루가 외교위원장 · 샘 브라운백 동아태 소위원장 · 에드

워드 케네디 의원, 하원의 헨리 하이드 국제관계위원장·크리스토퍼 콕스 정책위원장 등이 연내 입법을 위해 앞장서고 있는 이 법안은 “북한의 대량 파괴무기나 지역 불안정문제를 비롯한 북·미간 어떤 협상도 인권을 우선적으로 다루도록 하고, 인권 상황이 개선되지 않는 한 대북 경제해제나 경제지원이 이뤄질 수 없도록 하며, 탈북자가 임시 입국이나 망명·입양 등의 형태로 미국에 입국할 수 있도록 한다”는 내용이 골자이다. 여기에서 주목되는 것이 북한 인권에 대한 가시적인 개선조치가 없는 한 일체의 대북지원을 중단해야 한다는 주장이다.

이에 앞서 9월 15일 미 국무성의 애덤 어럴리 부대변인은 “미 행정부는 북핵 사태와는 별도로 인도적 차원에서 북한에 식량을 지원한다는 원칙에 따라 올해 북한에 6만t의 식량을 추가로 지원할 것인지 여부를 검토하기로 했는데, 북한에 식량 지원이 필요한지 여부, 식량 지원이 절실한 다른 나라와의 비교, 지원 식량의 배급에 대한 검증 가능 여부 등 세 가지 사항을 검토한 뒤 최종 결정을 하게 될 것이지만, 북한 당국이 세계식량계획(WFP)의 지원 식량에 배급 검증을 허용하지 않거나 제한하고 있는데 대해 우려하고 있다”고 밝혀 식량 배급에 대한 검증 여부가 대북 식량지원의 정책적 판단 기준이 될 것임을 시사했다. 이것은 미국 정부가 대북 식량 지원을 2001년 30만t에서 지난해 15만5천t으로 줄였으며, 올해에는 다시 10만t으로 줄였다가 이 중에서 4만t만 지원한 가운데, 연초 부시 대통령이 “정치적 이유로 식량 지원을 줄이거나 중단하지 않을 것이다”고 언급했음에도 불구하고 식량배급 지역에 대한 국제감시단의 자유로운 접근을 전제조건으로 내세워서 정부의 식량지원을 계속 보류하고 있을 뿐 아니라 구호단체들이 대북 지원을 위해 반출을 요청한 곡물지원에 대해서도 승인을 계속 유보하고 있던 중에 발생한 일이다.

이러한 움직임은 북핵 사태 이후 군사적 긴장 조성을 통한 대북 압박과 경제 제재를 병행함으로써 북한의 붕괴와 김정일 정권의 몰락을 유도하려는 부시 행정부의 대북 봉쇄정책이 이제 북한 민주화를 명분으로 의회로까지 확대되고 있는 느낌이다. <한반도 안보와 자유법안>도 표면적으로는 북한 인권과 민주화를 표방하면서 궁극적으로는 김정일 정권의 교체를 시도하고 있는 것으로 보인다. 그것은 이 법안이 북한인들에 의한 북한 내부의 민주주의 구축과 인권 보호를 위한 사업비로 2억 달러의 예산을 편성하면서 그 가운데 인도적 대북 식량지원을 위해 1억2천만

달러를 책정해 놓고 있으나, 정작 중심적 역할을 담당하고 있는 크리스토퍼 콕스 공화당 정책위원장은 한 국내 언론과의 인터뷰에서 “우리가 그동안 배운 것이 있다면 햇볕정책은 심각한 실수였다는 것이다. 북한에 민주주의가 정착되면 안보문제는 해결된 것이나 다름없다. 자유투표에서 김정일이 당선될 가능성은 없기 때문이다. 북핵문제를 해결하는 것도 중요하지만 목표는 북한 민주화이다”(조선일보, 2003. 9. 23)라고 밝히고 있는 것으로 미루어 짐작할 수 있다.

그러나 북한에 대한 인도적 지원과 북한 인권문제를 연계해 해결하려는 발상은 자칫 더 큰 문제를 불러일으킬 수 있다는 점에서 제고되어야 한다.

첫째, 북한 인권문제 중에서 가장 심각한 것은 식량부족으로 인한 생존의 문제이며 생존권보다 더 소중한 인권은 없기 때문이다. <2003 국제엠네스티 연례보고서>에 2002년의 북한 식량 사정에 관해 언급되어 있듯이 북한에는 아직도 1,300만명이 넘는 사람들이 영양실조로 고통 받고 있으며, 5세 미만 어린이들의 45%가 만성적인 영양실조를 겪고 있으며, 400만 취학 아동들의 영양공급이 심각하게 부족하여 신체적·정신적 발육이 저해되었다. 이러한 상황에서 민주화와 인권을 명분으로 내세워 인도적 식량지원마저 중단하려는 시도는 오히려 북한 주민들에게 보다 더 절실한 생존권마저 위협하는 결과를 가져올 수 있다.

둘째, 식량배급 과정의 투명성을 문제 삼아 인도적 지원을 중단하려는 시도 역시 무책임한 일이다. 10월 9일에 발표된 통일부의 대북 쌀 지원 모니터링 결과처럼 북한의 체제 특성상 국제사회의 기준에는 맞지 않더라도 나름대로 지원 식량이 주민들에게 유통되고 있으며 그로 인한 성과도 나타나고 있기 때문이다.

1998년 10월 세계식량계획(WFP)·유엔아동기금(UNICEF)·유럽연합(EU) 등이 생후 6개월에서 7세 미만의 북한 어린이 1,762명을 대상으로 실시한 <전국 규모의 영양실태 조사 보고>에 의하면 “조사 대상 어린이의 62.3%가 만성적인 영양실조로 발육이 부진했고, 15.6%는 급성 영양실조로 말미암아 극도의 쇠약 증세를 보였다. 또 30%의 어린이는 빈혈 증세를 보였으며 특히 생후 12~24개월 된 유아의 ⅓이 급성 영양실조에 걸린 것으로 나타났다”고 밝혔는데 이 같은 수치는 북한 어린이의 영양실조율이 아시아지역에서 가장 높다고 알려진 방글라데시나 인도 어린이보다 더 높은 것이어서 큰 충격을 주었다. 그런데 2002년 10월 이와 동일한 내용의 조사

를 다시 실시한 결과 “만성적인 영양실조로 인한 발육 부진아의 비율이 62.3%에서 41%로, 급성 영양실조로 말미암아 극도의 쇠약 증세를 보인 어린이는 15.6%에서 9%로 크게 감소했는데, 이것은 그동안 국제사회가 대북 식량지원을 계속한 결과이다”라고 밝히고 있다.(United Nations Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs(UN OCHA), 2003. 2)

따라서 이 같은 결과는 어떤 명분이나 정치적 이유에도 불구하고 인도적 식량지원이 계속되어야 함을 역설하는 사례라고 할 수 있다.

셋째, 북한 인권문제는 국제사회가 반드시 지적하고 획기적인 개선을 요구해야 할 시급한 과제이지만 <한반도 안보와 자유법안>처럼 인권문제에의 접근이 지나치면 오히려 정치적·군사적 긴장을 조성할 가능성이 있다는 점이다.

이 법안에 따르면 북한 인권을 개선하기 위한 방안으로 대북 식량지원, 북한 실상 바로 알리기 등 평화적이고 합리적인 내용도 담고 있지만 제3국에 탈북자 수용소를 건설하려는 문제가 최근 몽골 정부를 대상으로 북한·중국과의 외교문제로 발전할 소지를 안고 있는데다가, 더 나아가 북한 인권실태를 파악하기 위해 CIA와 다른 정보기관들이 첩보활동을 강화하고, 북한의 민주화를 촉진시키기 위해 대북 방송을 강화하며, 미국 정부는 물론 외국에까지 북한 정부에 대한 경제지원을 금지토록 한다는 내용까지 포함하고 있어서 사안의 발전 정도에 따라서는 북한을 자극하여 한반도에 새로운 긴장을 고조시키고 북핵 문제의 평화적 해결에 큰 장애물로 등장할 가능성도 있다.

그리고 보다 분명한 사실은 북한의 민주화나 인권 개선은 외부의 압력에 의해서 이루어져야 할 성격이 아니라 북한의 경제 부흥을 통한 주민들의 ‘삶의 질’ 향상과 국제사회와의 교류를 통한 의식의 변화가 필수적이다. 따라서 미국을 비롯한 국제사회는 억압 일변도의 대북 정책에서 벗어나 북한이 개방과 개혁을 통해 변화하고 국제사회의 일원으로서 자리매김 할 수 있도록 도와주어야 한다. 비록 북핵 문제로 인해 한반도에 긴장이 고조되고 탈북자 문제를 비롯한 북한 인권문제가 관심의 초점이 되고 있는 현실이지만 2천3백만 북한 주민의 생존권과 7천만 민족의 공존, 인류 공영을 위한 평화의 틀 속에서 문제를 해결하려는 지혜가 절실히 요구되는 시점이기 때문이다.

발제2 북한이탈주민의 인권보호를 위하여

김인희
민변 사무차장

북한이탈주민의 인권보호를 위하여¹⁾

변호사 김 인 회

(민주사회를 위한 변호사모임 사무차장)

1. 북한이탈주민에 대한 진실확인 작업 선행의 필요성

북한이탈주민(이하 탈북자라고만 한다) 인권 문제를 제대로 이해하고 접근하기 위해서는 우선 탈북자들의 현실에 대한 정확한 이해가 선행되어야 한다. 탈북자의 현실과 관련하여 지적되어야 할 점은 다음과 같다.

첫째, 중국 및 러시아 내 탈북자의 수, 특히 중국내 체류하고 있는 탈북자의 수를 파악할 필요가 있다. 탈북자 문제 중 핵심을 이루는 것은 역시 중국에 체류하고 있는 탈북자들이라고 할 수 있다. 북한으로의 귀환을 생각하는 탈북자들은 아무래도 동북삼성(길림성, 요녕성, 흑룡강성)에 주로 체재하는데 이들의 숫자에 대해서는 추정치만이 있을 뿐, 정확한 통계는 없다. 탈북자는 중국의 영토 주권하에 있기 때문에 중국의 협조가 없는 한 정확한 실태조사가 불가능한 것이 하나의 원인이다.

탈북자 수에 대한 추정치는 해당 기관이나 단체에 따라 크게 차이가 난다. 대표적인 탈북자 지원단체인 (사)‘좋은 벗들’은 1997년 현지조사 결과 후 최대 30만명 정도로 추산하였고, 탈북난민유엔청원운동본부나 유엔난민고등판무관(UN High Commissioner for Refugees, 이하 UNHCR이라고만 한다)은 10만명으로 추정²⁾하

1) 이 글은 지난 2002년 12월 2일 대한변호사협회에서 개최한 “제54호 세계인권선언일 기념 토론회, 탈북자의 인권”에서 발표한 논문을 재정리한 것이다.

2) 이호택, 탈북자 현황과 실태, 시민과 변호사, 2002.9.호, 통권 104호, 44쪽. 그러나 유엔난민고등판무관이 3만명 정도라도 추정하였다는 것이 공식적인 정부의 주장이다. 홍윤경외, 21세기 현대 국제법질

며 중국은 비공식적으로 1만명 미만으로, 추정하고 있다. 1998년 재중 탈북자 실태에 대한 최초의 학문적 연구조사를 한 윤여상 박사는 재중 탈북자의 수가 10만명 정도라고 추정하였다³⁾.

한편, 남한 정부는 1-2만명 정도로 추산하고 많게는 3만명 까지 탈북자가 있을 수 있다고 보고 있다. 남한 정부가 이와 같이 추산하는 근거는 중국 동북 3성 내 조선족이 약 200만명이라고 할 때 NGO 주장대로 탈북자가 조선족수의 10% 이상인 20-30만명이라고 한다면 소수민족사회의 큰 혼란을 초래할 수 있는 위험을 중국측이 결코 방치하지 않았을 것이기 때문이다⁴⁾.

이렇게 추정치에 큰 차이가 나는 것은 기본적으로 일시적으로 북한을 이탈하기는 하였으나 단기간 내에 북한에 다시 귀환하고자 하는 탈북자들을 탈북자로 포함시킬 것인가 아닌가 하는 점에 차이가 있기 때문이라고 보여 진다. 그러나, 일시적으로 북한을 이탈한 탈북자 역시 중국에 체류하는 동안 인권의 사각지대에 있다는 점에 비추어 볼 때 이들 역시 탈북자로 보아 보호해야 할 것은 틀림없다.

탈북자들 개개인들의 심각한 인권상황에도 불구하고 전체로서의 탈북자가 어느 정도인가를 확인해야 하는 이유는 탈북자의 규모에 의하여 정책이 결정되기 때문이다.

둘째, 탈북자들 중 과연 북한으로 돌아가기를 원하지 않는 사람들과 북한으로 돌아가기를 원하는 사람들의 규모를 구체적으로 파악할 필요가 있다. 지금까지 조사에 의하면 중국 혹은 러시아에 있는 탈북자 중 다수는 경제사정이 풀리게 되면 북한으로 돌아가기를 희망하는 것으로 파악된다⁵⁾. 물론, 북한으로 돌아갔을 경우에 입게 되는 불이익이 박해에 해당하는지 여부는 검토되어야 할 문제이지만 당사자의 자발적인 의사를 존중해야 한다는 점에서 이에 대한 파악이 필요하다. 위에서

서, 박영사, 2001, 254쪽. 국회통일외교통상위원회 수석전문위원실, 제16대 국회개원준비자료, 통일외교통상위원회 주요정책현안분석, 2000. 6. 25쪽.

3) 김진환, 국제법상 탈북자의 인권보호에 관한 연구, 성균관대학교 석사학위논문, 2000. 10. 18쪽.

4) 홍윤경 외, 전개서, 255쪽.

5) 재중탈북자중 90%가량은 다시 북한으로 돌아가려는 사람들이고 재탈북했거나 특별한 동기가 있는 경우는 10%에 지나지 않는다고 장복희 선생은 판단하고 있다(장복희, 탈북자의 난민지위와 인권보호, 시민과 변호사, 2002. 9.호 통권 104호, 48면). 한편 (사)좋은 벗들의 조사에 의하면 506명의 조사자 중 363명, 즉 71.7%가 귀향할 의사가 있음을 밝힌 바 있다고 한다.

살펴본 바와 같이 현재까지 북한으로 돌아가기를 원하는 탈북자들이 다수를 차지하고 있는 것이 현실이라고 한다면 이에 걸맞는 해결책을 제시해야 한다. 물론 한국행이나 제3국행을 원하는 소수에 대한 보호 역시 중요한 것이고 이에 대한 대책도 마련되어야 하겠지만 북한으로 돌아가기를 희망하는 다수를 생각해 본다면 이들에 대한 대책에 중점을 두어야 한다는 것은 자명할 것이다.

셋째, 탈북자들의 인권침해 실태에 대한 정확한 확인 및 이해가 필요하다. 탈북자들의 인권침해에 대한 초점은 주로 북한에 의한 인권침해와 중국(혹은 러시아)내에서의 인권침해로 나뉘어 진다. 그런데 북한에 의한 인권침해 중 특히 송환되었을 때 입는 인권침해에 대해서는 추측에 의한 부분이 많고 사실확인이 잘 되고 있지 않다. 중국내에서의 문제 역시 전면적으로 문제가 되어 책임있는 당국자에 의한 확인이 이루어지고 있지 않은 상태이다. 만약 북한으로 송환되었을 때 당하는 인권침해가 핵심이라고 한다면 해결책은 강제송환을 금지시키고, 그럼에도 불구하고 북한으로 돌아가기를 원하는 다수를 고려할 때 북한으로 복귀했을 때 처벌을 받지 않거나 처벌을 최소화하는 것이 되어야 할 것이다. 그러나 만일 중국내 체제하고 있는 동안 발생하는 인권침해가 가장 핵심적인 문제라고 한다면 중국과의 외교적 협상을 통하여 이들에 대한 보호방안을 마련하는 것이 핵심이라고 할 것이다. 결국 어디에 중점을 두어야 할 것인가 하는 문제인데 역시 탈북자의 다수는 중국에 체제하면서 북한으로의 귀환을 바라고 있다는 점에서 우선적으로는 강제송환을 금지시키고 중국 내 탈북자의 인권보호 장치를 개발하는 것이 급선무라고 해야 할 것이다.

2. 기존의 탈북자 문제 접근 방법

가. 탈북자 문제 발생 이전의 북한 인권 문제 제기와 접근 방법

탈북자 문제가 본격화되기 전의 북한의 인권문제의 핵심은 역시 정치범 수용소와 납북어부의 인권침해였다. 그리고 기타 북한에 대하여 자유권적 기본권의 시각에서 북한의 인권을 비판하는 작업이 이루어졌는데 이러한 자유권적 기본권에 기

초한 북한 인권 비판은 서로의 체제가 다름으로 인하여 별다른 호응을 얻을 수 없었고 다른 일반 사회주의 국가와 비교하여 북한의 독특한 문제는 아니었다. 그러나 정치범 수용소와 납북어부의 문제는 북한의 독특한 문제로 인식되었다. 그런데 북한의 이러한 독특한 인권문제라고 하는 것은 직접적으로 북한의 체제와 관련되어 있었던 것으로서 제대로 된 사실 확인이 되지 않은 상태에서 북한 체제에 대한 직접적인 공격의 형상을 띠고 있었다. 이러한 입장은 남한의 기존 정부의 입장과 공통점을 보여왔는데 남한 정권의 입장이 북한 체제를 인정하고 북한을 대화와 협력의 동반자, 통일의 주체로 인식하지 않고 북한을 오로지 타도되어야 할 반국가단체로만 인식하고 있었기 때문이다. 이러한 이유로 북한 인권의 문제는 항상 북한 체제의 문제와 결부되어 있었고 그 결과 제대로 된 사실확인보다는 추측에 근거한 비방만이 난무하였고 항상 “북한 인권문제를 해결하기 위해서는 북한체제를 전복해야 한다”는 중간단계가 생략된 비약된 결론만이 있었을 뿐이었다.

나. 새로운 인권 문제인 탈북자

이러한 과정에서 탈북자의 문제가 본격적으로 우리 사회에서 제기되기에 이르렀다. 탈북자의 문제는 사실상 확인되지 않은 정치범에 대한 처우나 납북어부의 문제와는 달리 북한 체제에서 비롯된 인권의 문제라기보다는 보편적인 인권의 문제이기 때문에 일반 대중에게 광범위한 관심을 불러일으켰다.

탈북자 문제는 지난 시기의 북한 인권의 문제와 달리 첫째, 비정치적인 성격을 띠고 있는 특징이 있다. 즉 탈북자 문제는 인간의 기본권인 생존권 문제이기 때문에 정치범과 같은 직접적인 체제의 문제와 관련, 즉 정치색이 상대적으로 적다. 다시 말하자면 탈북자들의 대부분은 경제적인 이유로 북한을 이탈하였는데, 경제적인 이유는 체제와 직접 관련되어 있지 않기 때문이다. 물론 경제적인 이유로 체제와 긴밀하게 관련되어 있는 것은 사실이나 자본주의 하에서 광범위한 기아의 문제가 발생하기도 하고 한때 사회주의 국가에서 최고속도의 경제성장을 이룩하였다는 점을 생각해 볼 때, 북한의 경제적 위기는 체제로부터 직접 파생되는 문제는 아니라고 할 수 있다. 이런 연유로 탈북자의 인권침해는 광범위한 공감대를 형성할 수 있

고 또한 직접적인 체제 문제를 거론하는 방법 이외에 다른 많은 다른 방안이 있을 수 있음을 보여준다.

둘째, 탈북자 문제는 어느 정도 객관적인 사실 확인이 가능하다는 점에서 특징을 갖는다. 탈북자들은 일단 북한을 이탈한 사람들이므로 북한내부에 직접 들어가지 않더라도 객관적인 사실을 확인할 수 있는 것이다. 즉, 탈북자 문제는 북한 내부에 들어가야만 확인할 수 있는 다른 인권문제와 달리 그 심각성을 누구도 부정할 수 없는 것이다. 이런 연유로 탈북자 문제는 과연 그러한 현상이 있는가 없는가 하는 소모적인 논쟁의 대상은 되지 않고 곧바로 그 해결책을 요구하는 문제라는 것이다. 다만 탈북자의 구성요소가 매우 다양하고 그들이 처한 현실이 일률적이지 않기 때문에 보다 구체적인 사실 확인은 여전히 필요하다.

셋째, 탈북자 문제는 지난 시기와는 달리 남북화해정책, 구체적으로는 햇볕정책 및 평화번영정책의 과정에서 발생하고 있는 문제라는 측면에서 지난 시기의 북한 인권 문제와 차원을 달리한다. 다시 말하자면 남한 정부는 햇볕정책을 계기로, 구체적으로는 2000년 남북정상회담 및 6.15 남북공동선언을 계기로 서로의 실체를 인정하고 내정을 불간섭하는 공식적인 입장을 천명한 바 있다. 따라서 남북한 정부는 서로의 체제를 인정하고 또 내정을 간섭하지 말아야 할 정치적, 법적인 의무를 부담하고 있다. 그리고 그 성과로 남한 국민들 사이에서 북한의 체제를 인정해야 한다는 여론도 상당히 높은 편이다. 이런 이유로 북한의 인권 문제가 곧 북한의 체제 문제라는 등식은 깨지는 것이며 탈북자 문제는 체제의 문제가 아니라 인권의 문제로써 제기되고 해결되어야 한다는 점을 보여준다.

3. 탈북자 문제 해결을 위한 모색

가. 탈북자에 대한 각국의 입장

(1) 북의 입장

(가) 북한의 송환 노력에 대하여

북한이 탈북자들의 송환에 특별한 노력을 기울이고 있다는 증거는 없는 것으로

판단된다. 북한이 현지 공관을 중심으로 국가안전보위부 요원과 현지 공관원 3-4명으로 구성된 ‘체포조’를 편성하거나 ‘국가안전기획부 그루빠’를 현지에 파견하여 탈북자를 색출, 체포활동을 전개하고 있다고 하나⁶⁾, 북의 경제사정에 비추어 볼 때, 그리고 송환자의 대부분이 중국측의 송환에 의하여 발생한다는 점에 근거해 볼 때 최소한 대규모적인 송환노력을 벌이지는 않는 것으로 추정할 수 있다. 한마디로 탈북자들에 대한 무관심이 기본적인 정책이라고 할 수 있다.

그러나, 이러한 사정은 탈북자의 인권을 더욱 위태롭게 빠뜨릴 가능성이 있다는 점에 주의하여야 한다. 즉, 북한이 자국민에 대한 외교적 보호권을 행사하지 않음으로 인하여 중국인에 의한 인권 침해에 대하여 적절하게 대처하지 못한다는 것을 의미하기 때문이다.

(나) 송환자에 대한 처벌에 대하여

탈북자에 대한 북한의 처벌이 정확하게 알려진 바는 없다. 대부분의 연구자들은 북한이 1993년부터 사회안전성 경비대 외에 인민무력부 병력을 국경지역에 증강하여 탈북자에 대한 경계를 강화하였으며 탈북자가 북으로 송환될 경우 ‘정치범’, ‘반역자’에 준하여 공개처형하는 등의 가혹한 처벌을 하였다고 보고 있다. 그리고 1998년 이후에는 탈북자의 급격한 증가와 북의 경제난으로 사회질서에 이완되면서 탈북자에 대한 처벌도 식량을 구하기 위한 ‘단순탈출’에 대해서는 훈방조치 등으로 처벌하는 등 처벌의 강도가 현저히 약화된 것으로 파악하고 있다. 그리고 송환된 탈북자에 대하여 북이 북의 형법 제47조에 의하여 처벌하고 있다고 추정하고 있다⁷⁾.

또한, 송환된 탈북자의 경우 먼저 국경지대 보위부에 넘겨져 3-7일 정도 취조를 받는데 이 과정에서 온갖 폭언과 구타, 고문을 받으며 어린이나 노인을 제외한 20-30대 탈북자들이 강제송환되었을 경우 정치적으로 처벌을 받는 것은 비밀비재하다고 주장하는 학자도 있다⁸⁾.

그러나 송환된 탈북자를 정치범으로 처벌하고 있다는 주장에는 의문이 있다.

6) 임채완, 중국내 탈북자의 성격 분석, 한국동북아논총 제19집(2001), 69쪽.

7) 김진환, 전게서 24쪽, 양수려, 재외탈북자 인권보호를 위한 국제협력방안, 고려대학교 정책대학원 석사학위논문, 2000. 12., 21쪽.

8) 임채완, 전게서, 70쪽 내지 71쪽.

이들이 주장하는 북의 형법 제47조의 내용은 “공화국 공민이 조국과 인민을 배반하고 다른 나라 또는 적의 편으로 도망치거나 간첩행위를 하거나 적을 도와주는 것과 같은 조국반역행위를 한 경우에는 7년 이상의 노동교화형에 처한다. 정상이 특히 무거운 경우에는 사형 및 전부의 재산몰수형에 처한다”이다. 위 형법 제47조는 북의 형법 체계상 제3장 반국가범죄, 그 중에서도 제1절 국가주권을 반대하는 범죄에 해당한다⁹⁾.

한편 북의 형법은 단순히 월경한 경우에도 처벌하는 조항이 있다. 즉 북의 형법 제117조는 “허가없이 국경을 넘는 자는 3년 이하의 노동교화형에 처한다”라고 규정하고 있다. 위 형법 제117조는 형법 체계상 제6장 국가의 일반행정질서를 침해하는 범죄 중 제1절 일반행정질서를 침해하는 범죄에 해당한다. 국가의 일반행정질서를 침해하는 범죄에 해당하는 비법국경출입죄(117조)에 대해서는 북한 스스로 친척 방문, 밀수 등에서와 같이 반혁명적 목적이 없어야 하고 만일 반혁명적 목적 밑에 국경을 넘는 경우에는 조국반역죄 또는 해당한 반혁명범죄로 처벌하여야 한다고 밝히고 있다¹⁰⁾.

이상의 내용은 남한의 법체계와 매우 유사하다고 할 수 있다. 남의 형법 역시 간첩죄(형법 제98조)와 여적죄 및 이적죄(형법 제93조 내지 제97조, 제99조)를 처단하고 있다. 그리고 적의 편으로 도망하는 행위는 국가보안법상 반국가단체지역으로의 잠입,탈출죄(국가보안법 제6조)와 유사하다. 한편, 일반행정질서를 위반한 경우는 남한의 출입국관리법위반과 유사하다. 출입국관리법은 “국민이 대한민국으로부터 대한민국밖의 지역으로 출국하고자 할 때에는 유효한 여권 또는 선원수첩을 가지고 출국하는 출입국항에서 출입국관리공무원의 출국심사를 받아야 한다”(제3조 제1항, 전단)이라고 규정하고 있고 만일 이에 위반하여 “출국심사를 받지 아니하고 출국한 자”는 “3년 이하의 징역이나 금고 또는 1천만원 이하의 벌금”에 처하도록 되어 있다(제94조 제1호). 그리고 남북 양측의 법정형은 서로 비슷하다¹¹⁾.

9) 한편, 북한은 1998년 형법개정을 통하여 제47조를 목적범으로 개정하였다고 한다. 목적범으로 개정한 것이 어느 정도 처벌에 영향을 미쳤는지는 불분명하나 남한의 예에 비추어 볼 때 의미있는 변화라고 보기는 어려울 듯하다.

10) 김근식, 형법학 2, 김일성종합대학출판사, 1987, 평양, 153쪽.

11) 남한의 경우 간첩죄는 사형, 무기 또는 7년이상의 징역형을, 여적죄는 사형을, 이적죄는 사형, 무기징역, 5년 혹은 3년 이상의 법정형을 규정하고 있다.

사정이 이와 같다면 비록 북이 송환된 탈북자들을 어떻게 처단하는지에 관한 사례가 없다고 하더라도 사안에 따라 그 처벌이 다르다는 사실을 넉넉히 추정할 수 있겠다. 이러한 연유로 학자들 역시 북의 처벌이 시기에 따라, 그리고 접촉한 사람이 누구인가에 따라 다르다는 사실을 부연하고 있다¹²⁾.

(2) 중국의 입장

탈북자에 대한 중국의 기본입장은 ‘불법 입국자’라는 것이다. 중국은 이와 같은 인식에 따라 비록 중국 스스로가 “난민의 지위에 관한 협약” 및 “난민 지위에 관한 의정서”의 당사국이지만 탈북자들이 정치적 난민이 아니라는 이유로 탈북자문제를 중국과 북한간에 해결할 문제로 보고 있으며 한국이나 제3자가 개입할 문제가 아니라는 입장을 취하고 있다¹³⁾. 구체적으로 중국은 탈북자들을 북한과 1969년대 초 체결한 ‘밀입국자송환협정’과 1986년 체결한 ‘국경지역업무협정’¹⁴⁾, 그리고 1998년 적용된 ‘길림성변경관리조례’에 따라 처리하여 왔다¹⁵⁾.

현실적으로 남북 양측과 국교관계에 있는 중국으로서는 탈북자를 적극적으로 보호하는 것도 어려움이 있고 또 탈북자를 모두 송환하는 것도 문제가 있어 비공식적, 비공개적인 방법으로 처리하는 것을 희망하고 있는 듯하다. 이에 따라 중국은 탈북자 문제가 공론화되더라도 난민으로 인정한다든지 아니면 곧바로 남한으로 입국하도록 하는 절차를 취하지 아니하고 제3국으로 추방한 후¹⁶⁾ 남한이 신병을 인

12) 김상철, 탈북자의 국제법적 지위와 보호대책, 제10회 국회인권포럼, 북한의 인권 토론회, 2001. 5. 8. 2쪽. 위 논문에서는 기독교를 믿거나 기독교인과 접촉한 경우 또는 북한 체제에 대하여 비판적인 경우는 대부분 처형된다고 주장하고 있다. 그러나, 북한 역시 법률로 통치를 한다고 볼 때, 처형의 경우는 매우 예외적으로 이루어지며 국가를 배반한 경우에 한정된다고 해야 할 것이다.

13) 임채완, 전계서, 72쪽. 구체적으로 1999. 9. 2. 우다웨이 주한 중국대사는 “탈북자 문제는 중국과 북한 사이에 발생하는 문제”라고 발언하여 기본적으로 남측 정부 혹은 국제사회의 개입을 내정간섭이라고 주장하며 남측 정부의 관할권을 부정하였다.

14) 정식명칭은 “변경지역에서의 국가안전과 사회질서유지를 위한 상호협력의정서”로서 1986년 8월 12일 중화인민공화국 공안부와 조선민주주의인민공화국 국가보위부간에 체결되었다. 주요한 내용은 쌍방이 불법월경체류문제를 위해 상호협력하고 불법월경자에 대한명단과 자료를 상대방에게 통보하도록 규정하고 있다(제4조 제2항).

15) 김진환, 전계서, 28쪽.

16) 외국인인 정당한 문서를 소지하지 않거나 입국절차를 밟지 않고 불법하게 입국하는 경우에는 그 영토국은 영토고권에 입각하여 해당 외국인을 추방 또는 강제퇴거시킬 수 있다. 그리고 국경을 맞댄 국가들은 일반적으로 이러한 출입국문제를 규율하기 위해 양자조약을 체결하고 있는데 중국과 북한이 체결한 조약 역시 이러한 종류의 조약이다. 이러한 의미에서 중국의 입장에서 볼 때 탈북자들은 중국의 출입국에 관한 국내법규만이 아니라 중북양자조약에 따라 추방의 대상이 된다. 이상 홍윤경외, 전계서 256쪽.

도받는 방안을 선호하는 것이다. 그리고 탈북자 문제가 공론화되지 않는 경우에는 탈북자의 탈출사유가 식량난으로 인한 생존곤란임을 고려하여 이들이 중국공안에 체포될 경우 의복, 식품 등을 지급하고 북한 정부로부터 강력한 요청이 없을 때에는 조선족 마을에 은신해 있어도 모르는 척 해 주기도 한다는 것이 중국 현지 NGO 관계자들의 증언이다¹⁷⁾.

중국의 탈북자에 대한 이러한 이중적인 태도는 이들의 전통적인 인권정책과 소수민족 정책을 통하여 이해할 수 있겠다. 첫째, 소수민족 정책의 연장선상에서 중국은 동북3성에 집중되어 있는 조선족들이 탈북자 문제로 인하여 민족의식이 고취되는 것을 용인하기 어렵다. 둘째, 중국은 남과 북의 외교적 문제에 간여하지 않겠다는 외교적 계산을 하여 남한의 개입을 적극 꺼려하는 것이다. 셋째, 중국은 탈북자 문제를 중심으로 하여 남한과 국제사회의 중국에 개입을 조기에 차단하고자 하는 의도를 가지고 있는 것이다.

그러나 중국의 이와 같은 입장은 탈북자의 숫자가 소수인 경우에는 타당성이 있을 수 있다고 하겠으나, 탈북자의 수가 수만명에 이르러 이미 지역사회 나아가 국제사회의 중요한 문제가 된 지금에는 더 이상 실효성을 거두기 어려울 뿐 아니라, 탈북자의 인권에 치명적인 결과를 초래한다고 할 수 있다. 즉 중국의 기본적인 입장 역시 탈북자에 대한 일종의 무관심이라고 할 수 있는 바, 이는 열악한 처지에 있는 탈북자의 상태를 묵인하고 나아가 중국인에 의한 사실상의 인권침해를 방조하는 결과를 초래하기 때문이다. 또한 중국은 탈북자들에 대하여 난민으로 인정할 수 있는 가능성을 배제하고 있는데 뒤에서 보는 러시아의 예에서도 알 수 있는 바와 같이 탈북자 중에서 개별적으로 난민으로 인정될 가능성이 있는 자들도 있을 수 있기 때문에 전적으로 그 가능성을 배제하는 중국의 정책은 재고되어야 한다. 이러한 이유로 중국 정책은 어떠한 형태로든 변화되어야 하고 또 국제사회의 힘도 중국 정책의 변화에 초점을 둘 것으로 예상된다.

17) 양수려, 전게서, 27쪽. 이와 관련하여 중국측이 비공식적으로 사실상 범법자의 경우만 송환하고 대부분은 체류를 묵인하면서 적극적으로 탈북자를 색출하지는 않고 있으며 나아가 1960년대 초반 기근으로 인해 수많은 동북 3성의 중국인(조선족)들이 북한에 넘어가 체류하거나 식량을 구해왔을 때, 북한측이 보여준 호의를 잘 알고 있다는 말을 하는 등 인도주의적 처우를 하고 있다는 입장을 나타내었다고 한다. 홍윤경외, 전게서. 268쪽.

(3) 러시아의 입장

러시아의 경우 탈북자의 수가 상대적으로 적고 또 최근 그 문제점이 외부로 표출되지 아니하여 러시아의 입장이 크게 중요시되고 있지는 않으나 여전히 탈북자가 존재하는 한 러시아 정부의 입장도 중요하다.

러시아는 1990년을 전후하여 북한의 노동자들이 별목장을 이탈하여 떠돌게 되었을 때 북한안전원의 체포활동을 묵인하고 현지 경찰의 가두심문에 적발된 경우 북한과 구소련간에 체결된 <쏘베트 사회주의공화국 연맹과 조선민주주의인민공화국간의 민사 가족 및 형사사건들에 대한 법률상 방조공제에 관한 조약>(1957년 체결)에 따라 탈북자들을 북한으로 인계하였다. 이후 러시아는 탈북자에 대해 관용정책을 발표하였는데 그 내용은 탈북자들의 러시아내 정착은 가능한 제한하지만 제3국으로의 망명 허용을 통해 탈북자들의 북한으로의 강제송환은 금지한다는 것이다. 그리고 러시아 정부는 1994년 후반기부터는 UNHCR통해 탈북자의 한국입국에 대하여 일부 협조하고 있다¹⁸⁾. 즉 러시아는 적극적으로 탈북자들에게 난민지위를 부여하고 있지는 않으나 UNHCR이 인도적인 차원에서 난민으로 판정하면 이를 근거로 비공식적으로 난민자격을 인정하고 있다¹⁹⁾.

이상과 같이 러시아의 입장은 중국의 입장보다는 진일보하여 탈북자들의 인권 옹호에 적극적인 것으로 보여지나 난민은 개별적이고 구체적인 사안에 따라 결정될 뿐이고 탈북자들에 대한 본격적이고 적극적인 조치를 취하지 않고 방임함으로써 전체로서의 탈북자의 인권보호에는 미흡하다고 볼 수 밖에 없다.

(4) 유엔난민고등판무관의 입장

UNHCR은 국제엠네스티의 1996년 9월 9일자 '재러시아 탈북자에 관한 보고서'의 영향으로 러시아에 체류하고 있는 북한 별목공을 난민으로 인정해 정치적 망명을 허용해 왔으나 중국내 탈북자에 대하여는 소극적인 자세를 견지해 왔다²⁰⁾. 그러나 중국에 대해서도 UNHCR은 1998년말 중국 길림성 일대에서 탈북자 150명이 강제

18) 김진환, 전계서, 30쪽.

19) 김진환, 전계서, 31쪽.

20) 임채완, 전계서, 74쪽.

송환된 것에 대하여 진상조사에 나선 적이 있고²¹⁾ 1999년 10월에는 중국내 탈북자 중에 “소수의 난민이 존재한다”고 인정한 바 있다. 이와 같이 UNHCR의 활동이 활발해지고는 있지만 여전히 일부의 탈북자에 대해서 난민인정 가능성을 언급하고 있을 뿐, 다수의 탈북자에 대한 직접적인 도움을 주기에는 미미한 실정이다.

나. 남한 NGO의 입장

탈북자 문제에 가장 관심을 가지고 있는 곳은 역시 남한의 일부 NGO라고 할 것이다. 남한의 NGO중에서 적극적인 활동을 보이고 있는 곳은 ‘북한동포의 생명과 인권을 지키는 시민연합’, (사)‘좋은 벗들’, ‘탈북난민보호유엔청원운동’, ‘한국기독교총연합’, ‘생명줄운동’, 그리고 ‘자유민주민족회의’ 등이다. 이들은 첫째, 식량난의 생존위기에서 탈출한 탈북자들의 생존권 보장을 위한 의식주 제공 등 실질적인 보호를 펼치면서도 둘째, 난민지위 부여를 위한 활동을 해 왔다²²⁾. 그러나 탈북자 문제에 관여하고 있는 대부분의 단체들이 종교단체들이고 일부의 시민단체들이 결합되어 있는 상태인데다가 이들이 재정적으로나 활동역량으로나 탈북자 전체의 인권 옹호라는 측면보다는 개별 탈북자에 대한 보호에 치중할 수 밖에 없는 한계가 있다. 특히 남한의 NGO들이 중국내에서 자유롭게 활동하거나 혹은 중국 정부의 도움을 받을 수 없기 때문에 이들의 활동에는 한계가 있을 수 밖에 없다. 특히 종교단체의 경우에는 탈북자들에 대한 지원을 통하여 북한내 선교를 목표로 하기 때문에 북한과 어느 정도 대립되는 위치에 처할 수 밖에 없어 그 활동에 제약이 있다.

(1) 남한 정부의 입장

남한 정부는 최근 유엔이 난민개념 및 보호대상을 확대하고 있는 추세 및 북한 사회의 특수성을 감안하여 탈북자를 ‘광의의 난민’으로 간주하고 보호해야 하며 어느 경우에도 인도주의적 관점에서 본인의 의사에 반해 강제송환해서는 안된다는 입장을 취하고 있다²³⁾. 남한 정부는 해외 체류탈북자 중 남한으로의 입국을 희망하

21) 김진환, 전게서, 32쪽.

22) 임채완, 전게서, 23쪽.

23) 홍윤경, 전게서, 267쪽.

는 자는 모두 받아들이는 것을 원칙으로 하며 제3국 정착희망자에게는 최대한 정착 지원을 제공하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그러나, 남한 정부는 역시 탈북자의 국내이송을 위해서는 체류국가의 협조가 필수적인 것을 들어 체류국과의 비공개교섭을 통해 입국을 유도하고 있다²⁴⁾.

그러나 이러한 남한 정부의 입장에 대해서는 많은 비판이 있다. 즉 남한 정부가 ‘재외공관에서 귀순·망명요청자 등에 관한 처리 지침’과 ‘북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률’에 의하여 원칙적으로 예외조항의 경우²⁵⁾를 제외하고는 전원 수용을 원칙으로 하고 있으나 실질적으로 탈북자들의 국내입국은 선별적으로 처리되어 왔다는 것이다²⁶⁾. 이 결과 남한 정부는 서독 정부와는 달리 탈북자의 수용과 보호라는 측면에서 일관성이 없이 정책의 혼선을 초래하고 그 결과 탈북자의 보호에 미흡하다는 지적이 많다²⁷⁾.

이상과 같이 남한 정부의 입장은 전체로서의 탈북자들의 보호를 위해서는 체류국의 협조를 바탕으로 강제송환이 안되는 것을 기본으로 접근하고 있고 개별적으로 탈북자들이 남한행을 원하는 경우 이를 수용하는 정책을 취하고 있다. 그러나 첫째, 남한 정부의 이러한 입장은 거의 최근에 확립된 것으로서 아직까지 중국이나 북한을 포함한 국제사회에 대하여 확실한 일관성을 보이고 있지 못하고 둘째, 여전히 가장 도움이 필요한 전체로서의 탈북자들의 보호에는 미흡한 문제가 있다. 중국이나 러시아에 체류하고 있는 탈북자들에 대한 실질적인 도움을 주기 위한 정책이 무엇보다도 필요한데 이를 위한 설득이나 투자가 미흡한 실정인 것이다.

24) 홍윤경, 전게서, 268쪽.

25) 북한이탈주민의보호및정착에관한법률에 의하면 원칙적으로 보호하지 않는 탈북자는 항공기납치·마약거래·테러·집단살해 등 국제형사범죄자, 살인등 중대한 비정치적 범죄자, 위장탈출혐의자, 체류국에 상당한 기간 동안 생활근거지를 두고 있는 자, 기타 보호대상자로 정하는 것이 부적당하다고 대통령이 정하는 자 등이다(제9조).

26) 김진환, 전게서, 27쪽. 같은 취지, 김상철, 전게서, 7쪽. 특히 남한 정부는 남북관계의 경색을 초래할 수 있는 탈북자의 인권문제를 회피하고 있으며 다만 DMZ를 넘어오거나 유익한 정보를 가진 사람의 경우에만 선별적으로 수용하고 있다는 비판이 있다. 임채완, 전게서, 19쪽.

27) 오준교, 탈북주민문제에 관한 이론적 고찰: 민족통합을 향한 거시적 접근, 고려대 정책대학원 석사학위논문, 1998. 2. 32쪽.

다. 탈북자의 보호를 위한 법적 제도적 방안 검토

(1) 외교적 보호권을 주장하는 방안

재외 탈북자들을 보호하는 가장 확실하고도 손쉬운 방법은 남한 정부가 탈북자의 국적이 조선민주주의인민공화국이 아니라 대한민국이라는 것을 근거로 이들에 대하여 외교적 보호권을 행사하는 것이다. 이러한 주장은 헌법의 영토조항과 대법원의 판례에 근거한 것으로서 국내법상 문제가 없다고 주장되고 있으나 현실적으로 중국을 포함한 국제사회를 설득하기에는 부족하고 이론적으로도 많은 문제점이 있다.

(가) 북한 주민의 국내법적 지위

북한 주민의 국내법적 지위를 결정하는데 있어 중요한 것은 대법원의 판결과 법률이다.

대법원은 1996.11.12. 선고 96누1221판결(소위 이영순 사건)에서 “남조선 과도정부 법률 제11호 국적에 관한 임시조례 제2조 제1호는 조선인을 부친으로 출생한 자는 조선의 국적을 가지는 것으로 규정하고 있고 제헌헌법 제3조에서 대한민국의 국민이 되는 요건을 법률로 정한다고 규정하면서 제100조에서 현행 법령은 이 헌법에 저촉되지 아니하는 한 효력을 가진다고 규정하고 있는 바”, “원고는 조선인 이승호를 부친으로 출생함으로써 1948. 7. 17. 제헌헌법의 공포와 동시에 대한민국 국적을 취득하였다고 할 것이고 설사 원고가 북한 헌법의 규정에 따라 북한 국적을 취득하여 1997. 8. 25. 중국 주재 북한 대사관으로부터 북한의 해외공민증을 발급받은 자라고 하더라도 북한 지역 역시 대한민국의 영토에 속하는 한반도의 일부를 이루는 것이어서 대한민국의 주권이 미칠 뿐이요, 대한민국의 주권과 부딪치는 어떠한 국가단체나 주권을 법리상 인정할 수 없는 점에 비추어 볼 때 이러한 사정은 원고가 대한민국 국적을 취득하고 이를 유지함에 있어 아무런 영향을 미칠 수 없다”라고 판시하였다.

대법원의 이러한 논리에 의하면 북한에 거주하는 주민들은 모두 남한의 국민이 된다. 그리고 북한 국적은 그 자체로 인정할 수 없기 때문에 이중 국적의 문제도 생

가지 않게 된다.

북한은 헌법 제62조에 의하여 “조선민주주의인민공화국 공민이 되는 조건”을 “국적에 관한 법으로 규정”한다고 규정하고 있다. 따라서 북한 역시 자국민의 국민이 되는 조건을 법률로 규정하고 있다. 그런데 남한의 대법원은 일반 외국과는 달리 북한이 국민이 되는 조건, 즉 북한 국적을 적극적으로 부정하고 있다. 이는 결국 북한의 법률체계, 즉 국적법 및 헌법을 포함한 전체 법률체계를 부정함으로써 결국 북한을 부정하는 결론에 이르게 되는 것이다. 이점은 대법원의 위 판결이 헌법의 영토조항에 의하고 있다는 점에 비추어 명백하다고 할 것이다. 그러나 대법원의 이러한 입장은 비록 그 결론에서는 북한을 탈출한 이영순씨를 추방하지 아니하고 보호하는 합리적인 결론에 이르렀다고 하더라도 이론적으로나 실제적으로나 많은 문제점을 안고 있다.

한편 ‘북한이탈주민의보호와정착지원에관한법률’은 북한 주민이 남한 국적을 가지고 있다는 것을 전제로 국적 취득절차가 아닌 호적취득절차만을 규정하고 있다. 즉 위 법률 제19조는 ‘보호대상자로서 군사분계선이남지역에 본적을 가지지 아니한 자에 대하여는 본인의 의사에 따라 본적을 정하고 서울가정법원에 취적 허가신청서를 제출한다’라고 규정하여 탈북자가 대한민국의 국민임을 전제로 하여 국적취득절차는 따로 규정하지 않고 다만 취적 절차만을 규정하고 있다. 그러나 출입국관리법상으로 북한국적자는 대한민국 국민으로 취급되지 않으며 외국인으로도 취급되지 않고 있다²⁸⁾.

(나) 남한 국적 주장의 문제점

대법원의 위 판결과 ‘북한이탈주민의보호와정착지원에관한법률’의 입장에 대하여 대부분의 학자들은 비록 국내법적으로는 북한 주민이 남한의 국민이라고는 하지만 국제법적으로는 이를 주장함에 어려움이 있다고 보고 있다²⁹⁾.

국제법적으로는 탈북자들이 북한국적임을 부인할 수 없고 국적국인 북한만이 이들에 대한 대인고권(personal supremacy)을 갖고 외교적 보호권을 행사할 수 있으

28) 이상호, 북한주민의 국적문제, 통일과 법률 1, 민주사회를 위한 변호사모임, 2001. 2. 56쪽.

29) 임채완, 전계서, 19쪽., 김진환, 전계서 37쪽,

며 남한은 사실상 어떠한 관할권도 주장하기 어렵다³⁰⁾. 특히 외교적 보호권은 자국민에 대해서만 행사할 수 있으며 외국인에 대해서는 행사할 수 없다는 것이 확립된 국제법의 원칙이고 자국민이라고 할지라도 교전단체의 주민에 대해서는 교전단체가 국가와의 사이에 외교적·정치적 관계를 갖는 것이므로 교전단체가 외교적 보호권을 행사하는 것이지 그의 본국이 외교적 보호권을 행사하는 것은 아니다³¹⁾. 이에 따라 동서독의 경우에도 서독은 동독에 거주하거나 동독 여권을 사용하는 자에 대해 외교적 보호권을 행사하지 않았고 서독의 영사내와 외국의 서독대사관과 영사관에 있어서만 외교적 보호권을 행사하였다³²⁾. 나아가, 중국과 같은 제3국이 남한의 국내법을 고려하여 탈북자가 남과 북의 이중국적을 가진다고 가정한다고 하더라도 국제법상 제3국은 이중국적국 중 진정한 관련(genuine link)이 있는 국가만을 외교적 보호의 주체로 승인할 수 있기 때문에 북한의 주민들이 북한 국적이 아닌 남한의 국적을 가지고 있다는 남한의 주장은 현실성이 없다³³⁾. 그리고 현실론으로서도 중국 등 제3국은 남한의 탈북자 국적 주장에 대하여 귀기울이지 않고 있는 실정이다. 왜냐하면 중국 등 제3국의 입장에서는 북한은 온전한 하나의 국가이기 때문이다.

(다) 남북기본합의서와의 상충문제

대법원과 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률의 입장은 남북기본합의서를 포함하여 그 동안 남북이 체결하여 온 각종의 선언이나 조약과 배치되는 문제를 안

30) 홍윤경외, 전게서, 255쪽. 이와 관련하여 북한 헌법 역시 제62조에서 “공민은 거주지에 관계없이 조선민주주의인민공화국의 보호를 받는다”라고 규정하여 국민들에 대한 외교적 보호권을 명확히 하고 있다.

31) 심현모, 북한이탈주민에 대한 지원방안 고찰, 경원대 행정대학원, 행정학과 석사학위논문, 2000.6. 40쪽. 이러한 의미에서 비록 대법원의 판결에 따라 북한의 체제를 부정한다고 하고 북한이 반국가단체에 지나지 않는다고 하더라도 북한이 자국민에 대한 외교적 보호권을 행사할 수 있다는 점은 부정하기 어렵다고 하겠다.

32) 심현모, 전게서, 40쪽.

33) 홍윤경외, 전게서 256쪽. 이를 부연 설명하자면, 누구를 자국민으로 할 것인지에 대한 판단 그 자체는 개별국가들이 자국의 정책에 따라 별다른 국제법의 구속을 받지 않고 재량적으로 할 수 있는 일이지만, 일단 타국과의 관계에서 특정 개인의 국적인 문제되었을 경우, 그 개인에 대해 외교적 보호권을 행사하는 등 국적부여에 따른 효과를 주장하기 위해서는 국적을 부여하는데 있어 국가와 개인과의 사이에 무언가 실질적인 관계, 혹은 진정한 연관(genuine link) - 예를 들면 상당기간 그 국가에 거주하였다든지, 가족이 국적을 보유하고 있었다든지, 그 나라에서 태어났다는지 하는 경우 - 이 있어야 한다는 것이다. 홍윤경외, 전게서, 209쪽.

고 있다. 남과 북이 체결한 조약 중 대표적인 남북기본합의서³⁴⁾는 제1조에서 “남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다”, 제2조에서 “남과 북은 상대방의 내부문제에 간섭하지 아니한다”라고 규정하고 있다. 여기에서 서로의 체제를 존중한다는 것은 쌍방의 법률체계를 존중한다는 것의 다른 표현에 지나지 않고, 국적 문제는 서로가 자주적으로 결정할 수 있는 내부 문제임에 틀림없다.

그렇다면 대법원의 위와 같은 입장은 위 남북기본합의서의 정신을 제대로 반영하고 있지 못하다는 결론을 피할 수 없다. 왜냐 하면 대법원은 북한의 존재 혹은 북의 주권 자체를 부정함으로써 북한의 법률체계를 부정하고 결국에는 북한의 국적을 부정하는 결론을 도출하고 있기 때문이다. 이에 대하여 남한의 헌법의 영토조항이 대법원 판결의 근거이고 또한 남한의 헌법이 남북기본합의서보다 우위에 있으므로 대법원의 결론은 정당하다고 주장할 여지가 있다. 그러나 남한의 헌법은 영토조항만이 아니라 전문 및 제4조에서 평화통일조항을 두고 있고 다수의 학자들은 평화통일조항이 영토조항보다 우위에 있다는 입장을 취하고 있다. 따라서 헌법의 영토조항을 이유로 북한의 체제를 부정하는 무리한 결론을 도출하는 대법원의 입장은 재고되어야 할 것이다. 다만, 대법원이 추방의 위기에 있었던 탈북자가 남한에 정착할 수 있도록 한 결론은 존중되어야 할 것이다. 남측에 입국한 탈북자들의 국적이 어떠한 간에 이들이 민족의 구성원으로서 남한 정부의 보호를 받아야 하는 것은 틀림없는 사실이기 때문이다.

(라) 국적문제 해결 방안

북한 주민, 특히 탈북자들의 인권을 보호하고 이들의 상태를 안정시키는데 있어 중요한 것은 국내법적인 지위가 아니라, 이들의 국제법적인 지위이다. 왜냐하면, 국내법적 지위를 국제법의 장에서 확대시킬 수 없는 것이 현실이고 또 법리이기 때문이다. 또한 현실적으로 탈북자들이 체류하고 있어 직접적으로 보호를 받아야 하는 국가가 남한이 아니라 외국이기 때문이다.

34) 남북기본합의서, 즉 남북사이의 화해와 불가침 및 교류,협력에 관한 합의를 법적 구속력이 없는 신사협정으로 보는 것이 현재의 대법원과 헌법재판소, 그리고 정부의 공식적인 입장이다. 그리고 이에 대해서는 법적 효력이 있는 조약으로 보아야 한다는 반론도 많다. 그러나 비록 신사협정이라고 하더라도 양측 정부에게는 이를 준수하여야 할 정치적인 책무가 있다고 할 것이다.

대법원 판결과 같은 혼란을 피하기 위해서는 우선 민족과 국가라는 개념을 서로 분리해야 할 필요가 있다. 북한 주민들이 우리 민족의 구성원이라는 점에 대해서는 아무런 이의가 없겠지만 국가 주권이 행사되는 국민이라는 측면에서 보게 된다면 북한 주민은 역시 북한의 국민이라고 보아야 할 것이다.

그렇다면, 최소한 국제법이 적용되는 장, 즉 북한 주민이 북한에 거주하는 동안, 또는 탈북자들이 제3국에 거주하는 동안에는 북한의 주권 및 선택을 존중하는 입장을 취하여 무리하게 남한의 국민임을 주장하면서 외교적 보호권을 행사하는 것을 자제해야 할 것이다. 다만, 북한이 이들에 대하여 특별한 보호조치를 취하지 않고 체류국 역시 이들의 인권을 보호하지 못하는 이상, 남한만이 이들을 보호할 수 있고 또 보호해야 한다는 점에서 동포애와 인도주의에 기초하여 사실상 이들의 인권을 옹호하는 조치를 취해야 할 필요는 있고 또 남한이 그렇게 해야 할 의무도 있다고 본다.

만일 북한 주민이 북한 지역을 탈출, 혹은 이탈하여 제3국에 있으면서 남한의 공관에 도움을 청하는 경우에는 문제가 복잡해진다. 이 경우에는 탈북자가 이미 북한의 보호를 적극적으로 거부하고 남한의 도움을 요청한 경우이므로 남한이 보다 적극적으로 이들을 보호해야 하는 정책을 취해야 하는데 여기에는 당연히 남한으로의 입국 보장과 함께 남한의 국적을 부여하는 방안이 포함되어야 할 것이다. 그런데 남한의 국적을 부여하는 방안에는 현행처럼 남한의 국민임을 주장하면서 별다른 국적취득 절차를 거치지 않고 남한에 정착하도록 유도하는 방안이 있을 수 있고 아니면 외국인들의 국적취득 절차와 다른 절차를 마련하여 신고만으로 국적을 취득하게 하여 정착하도록 하는 방안이 있을 수 있다. 서독의 경우에는 동독 탈출자가 제3국에 거주할 경우에는 외교적 보호권을 행사하지 않고 이들이 재외 공관 등에 보호를 신청하는 경우에는 서독국민임을 전제로 특별한 심사없이 신고만으로 서독 국민임을 인정하고 서독 정착을 유도하였다.

현실적으로 탈북자들이 남한 국적을 보유하고 있다는 사실이 실질적인 도움이 되지 못하므로 탈북자들이 신고만으로도 남한 국적을 취득할 수 있도록 한다면 큰 문제는 없을 것으로 보인다. 이러한 해결방안은 남북기본합의서의 취지에 일치하는 것으로서 북의 체제나 북의 법률을 부정하는 무리한 결론을 끄집어 내지 않더라도

가능하고 따라서 향후 남북간의 대화와 협력에도 도움이 될 것으로 판단된다.

(2) 난민지위 확보 방안

탈북자의 난민 지위를 검토함에 있어서 가장 문제가 되는 것은 전체로서의 탈북자(혹은 탈북자 다수)는 어디까지나 경제적 난민에 해당한다는 점과 탈북자가 경제적 난민에 해당하는 한 이들에 대하여 난민지위를 부여하는 실정국제법 혹은 국제관습법은 존재하지 않는다는 점이다. 1951년 난민협약의 당사자인 중국은 이러한 해석에 충실하여 탈북자는 난민이 아니라고 주장하고 있다³⁵⁾.

이에 대하여 탈북자들이 경제적이 이유로 탈북을 했더라도 허가없이 국외탈출을 시도하는 순간 체제에 대한 저항적 의사표시를 한 것과 동일한 결과를 낳게 되어 정치적 박해 및 처벌이 명백하기 때문에³⁶⁾ 난민의 지위를 갖게되므로 난민의 지위를 인정함에 어려움이 없다고 주장하는 견해가 있다. 나아가 환경난민의 개념을 도입하여 탈북자들에게 난민의 지위를 인정하자는 입장도 있고 나아가 좁은 난민협약상의 난민범주에 끼워 놓고 도식화하기 보다 탈북자 중 난민협약상의 난민에 해당하는 경우에는 그에 따른 보호를 받게 하고 그렇지 않은 경우에는 UNHCR의 관행에 의한 위임난민으로 보호를 받게 하자는 견해도 있다³⁷⁾.

위 주장들은 모두 일정하게 논리적, 현실적으로 어려움이 많은 제안들이다. 하지만 탈북자들이 중국에 체재하는 기간이 장기화되면 될 수록 이들에 대한 제도적이고 국제적인 보호가 절실해지므로 난민개념의 확대와 인권옹호라는 가치속에서 새로운 방안을 마련해야 하는 것은 당연한 것이라 하겠다.

다. 동포애와 인도주의에 기초한 탈북자의 보호 방안

(1) 남북관계의 특수성과 탈북자 보호 의무

남북관계는 남북기본합의서에서 규정되어 있는 바와 같이 “쌍방사이의 관계가

35) 홍윤경외, 전게서, 260쪽.

36) 이와 관련하여 논자들은 북한 형법 제47조를 거론하고 있다. 장복희, 전게서, 51쪽, 김진환, 전게서, 42쪽.

37) 김진환, 전게서, 41쪽 내지 42쪽.

나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”이다. 이러한 특수관계와 함께, 남과 북은 상호 체제를 인정, 존중하여야 한다. 특히 쌍방이 상호 체제를 인정, 존중한다는 것은 곧 대한민국과 조선민주주의 공화국이 상호 상대방의 국가적 실체성을 인정하고 함께 아울러 쌍방 당국을 정부적 실체로 인정, 존중한다는 것을 의미한다. 이와 같은 전제하에서 남북관계의 특수성을 살펴보면 쌍방사이의 관계는 동등성과 상호성, 역동성과 잠정성을 가지고 있다고 할 수 있다³⁸⁾.

그러나 남북 관계에서 가장 중요한 점은 바로 통일을 지향하는 관계라는 점이다. 따라서 남북 양측 국가 및 정부는 평화적 통일을 위한 정책을 수립, 시행하고 대화와 협력을 하며 동일한 권리로 통일과정에 참여하여야 할 정치적, 법적 의무를 부담하고 있다. 한편 조국의 통일이란 한반도 전역의 차원에서 민족공동체를 구성하는 것에 목적이 있으므로 결국 남북 양측이 한민족에 대하여 모두 그 운명에 대하여 책임을 지고 있다는 것을 말한다. 따라서 남북 양측이 통일을 지향하는 관계인 이상 남북은 자신의 지역에 거주하는 민족 구성원만이 아니라 상대방의 지역에 거주하는 민족 구성원에 대해서도 일정 정도의 책임을 지지 않으면 안 된다. 즉, 남과 북은 국제법상 실체가 인정된 국가로서, 또 쌍방이 비록 국가는 아니지만 그 실체를 인정한 정부로서 자신의 영역안에 거주하는 주민들에 대한 보호 의무를 일차적으로 부담하고 있을 뿐 아니라 나아가 통일의 주체로서 다른 상대방의 영역에 거주하고 있는 주민들의 생명과 안전 그리고 인권 및 권리를 보호해야 할 의무를 부담하고 있다. 왜냐하면 통일이 되는 경우 남과 북의 주민들 모두가 동등하게 통일된 조국의 구성원이 되기 때문이다. 이상과 같이 남과 북이 자신의 영역안에 있는 주민들에 대한 보호의무를 일차적인 보호의무라고 한다면, 남과 북이 상대방의 영역안에 있는 주민들에 대한 보호의무는 이차적인 의무라고 할 수 있을 것이다. 이차적인 보호의무는 통일을 지향하는 분단국가에서만 발생하는 의무이기 때문에 세계적으로 그 유례를 찾기는 어렵고 또 국제사회의 인정을 받아 국제법적으로 확립하기는 어렵지만 남북과 같이 통일을 지향하는 분단국가로

38) 제성호, 남북관계에 있어서 북한난민, 귀순자들의 법적문제, 성신여대사회과학논총 9, 1996.12., 7쪽 내지 10쪽.

서는 피할 수 없는 의무이다.

그렇다면 북한의 주민들을 남한의 국민으로 무리하게 해석할 필요도 없이 남한 정부로서는 북한의 주민이 북한을 이탈하거나 탈출한 경우에는 당연히 이를 보호해야 할 의무가 있다고 할 것이다. 탈북자들이 제3국에 체류하는 동안에는 국제법상 그리고 남북기본합의서에 의하여 북한이 우선적인 외교적 보호권을 가지고 탈북자들을 보호해야 하고 남한은 동포애와 인도주의에 기초하여 탈북자들을 이차적으로 보호해야 할 것이다. 만일 탈북자들이 남한의 재외공관에 적극적으로 도움을 요청하는 경우에는 남한은 북한의 외교적 보호권이 더 이상 적용되지 않는다고 보고 남한 국민에 준하여 이를 보호하면 충분할 것이다.

(2) 남북한이 중심적인 해결의 주체

탈북자는 남과 북이 분단된 국가에서 발생하였다는 점에서 일반적인 난민과는 성격을 달리한다. 즉 베트남의 예와 남한에서의 난민 인정 사례에서 볼 수 있는 바와 같이 난민을 보호해야 한다는 것이 국제법상의 요청이고 이상이지만 현실은 그렇지 못하다. 주변국들은 국외 탈출자들을 난민으로 인정하는데 인색할 뿐 아니라 인도적으로 보호하는데에도 인색하다. 따라서 탈북자의 경우 중국이나 러시아 등 체류국과 국제사회의 적극적이고 본격적인 도움을 받는 것이 현실적으로 불가능하다고 할 것이다.

따라서 탈북자의 인권을 옹호하고 이들을 건전하게 보호해야 할 곳은 오로지 탈북자의 국적국인 북한과 이들에 대하여 이차적인 보호 의무를 지고 있는 남한뿐이다. 위에서 살펴본 바와 같이 남한은 북한과 더불어 통일의 주체로서 민족구성원을 모두 보호해야 할 의무를 부담하고 있다. 우선적으로 탈북자들의 보호는 국적국인 북한이 주체로 나서야 하겠지만 북한이 자신의 국민들에 대한 외교적 보호권을 행사하지 않는다면 결국 유일하게 남한만이 탈북자들을 보호할 수 있다는 결론을 피할 수 없다. 따라서, 남한은 탈북자들의 인권을 옹호하고 이들이 탈북으로 인하여 필요이상으로 탄압받지 않고 정상적인 생활을 할 수 있도록 일관된 정책을 펴야 할 것이다.

남한 정부의 일관된 정책은 크게 세가지 방향으로 이루어 질 것인 바, 첫째, 북한의 경제문제를 조속히 해결하도록 유도하여 북한이 스스로 탈북자가 발생하지 않도록 함과 동시에 이미 탈북한 탈북자에 대해서는 필요 이상의 박해 또는 처벌이 없도록 조치를 취함으로써 자발적 송환이 가능하도록 해야 하며, 둘째, 이미 북한을 이탈한 탈북자들에 대해서는 난민 지위에 해당하는 사람에 대해서는 난민지위를 부여할 수 있도록 체류국을 설득하면서, 난민지위에 있지 못한 탈북자들에 대해서는 남한 정부가 자금과 인력을 동원하여 적절히 수용하여 인권탄압이 발생하지 않도록 조치를 취해야 할 것이다. 마지막으로 남한으로의 입국을 원하거나 남한 정부의 도움을 바라는 탈북자는 전원 무조건적으로 입국시켜 이들에 대하여 특별한 조사나 검토없이 신고만으로 남한의 국적을 신속히 부여하고 남한 사회에 정착할 수 있도록 배려해야 할 것이다.

(3) 동포애와 인도주의에 근거

남한 정부가 탈북자들의 인권을 옹호하고 이들을 보호해야 하는 의무는 또한 남한 헌법에서 규정하고 있는 바와 “정의·인도와 동포애로서 민족의 단결을 공고히 해야”(전문)하는 데에서 나온다. 따라서 남한 정부는 어디까지나 동포애와 인도주의에 기초하여 탈북자들을 보호하여야 한다. 남한 헌법에 규정하고 있는 동포애와 인도주의는 통일과정에서 반드시 지켜져야 할 원칙인데 이 원칙이 탈북자들을 보호하는데 있어서도 그대로 관철된다. 왜냐하면 남한 정부는 통일의 주체로서 북측의 구성원을 보호해야 할 의무가 있기 때문이다.

(4) 자발적 의사의 존중

탈북자의 인권을 옹호함에 있어 중요한 요소 중의 하나는 탈북자들의 자발적인 의사를 존중하는 것이다. 사실 난민의 강제송환금지의 원칙도 난민의 자발적 의사를 존중하는 데에서 나온 것이다. 특히 탈북자의 대부분이 경제적인 어려움으로 북한을 이탈하거나 탈출한 자들이며 또 북한으로의 귀환을 바라고 있다는 점에서 탈북자 문제를 접근함에 있어서 탈북자들의 자발적인 의사를 전적으로 존중해야 할

필요성은 더욱 커진다. 이에 따라 남한을 포함한 국제사회가 북한으로 하여금 박해나 차별 없이 이들을 수용할 수 있도록 설득하는 작업은 북한의 경제적인 어려움을 해소시켜주는 것 만큼이나 중요하다고 할 것이다. 물론 남한으로 입국하고자 하는 탈북자의 경우에는 그의 의사에 맞추어 동포애와 인도주의로 이를 수용해야 할 것이다.

(5) 국제사회 협력의 중요성

탈북자 문제는 이미 남북한 사이의 문제를 넘어서 국제사회의 문제가 되었다. 따라서 그 해결책 역시 국제사회의 협조아래 진행되어야 할 것이다. 특히 탈북자가 관련되어 있는 북한과 남한, 그리고 중국과 러시아의 협조는 필수적이라고 할 수 있다. 나아가 동북아 안보와 긴밀하게 결합되어 있는 일본과 미국의 노력도 함께 이루어져야 할 것이다. 이와 같이 국제사회의 협력이 이루어져야 하는 문제이므로 국제법에 기초한, 그리고 상대방 당사자에 대한 충분한 이해와 배려가 이루어져야 한다.

그리고 남한 정부는 단순히 체류국을 포함한 국제사회가 남북을 서로 별개의 국가로 보고 있다는 점에 근거하여 소극적인 조치를 취해서는 곤란하고 남북이 통일을 지향하는 분단국가로서 서로의 주민들에 대하여 이차적인 보호의무가 있다는 점을 적극적으로 내외에 설득하여 탈북자들에 대한 북한의 일차적 보호의무를 인정하면서도 다른 일반 외국과는 달리 남한이 이차적인 보호의무가 있다는 점을 국제사회에서 인정받아야 할 것이다.

그리고 현실적으로 대부분의 탈북자들이 체류하는 중국의 사정을 감안하여 탈북자들의 중국 생활에서 인권침해적인 요소가 발생하지 않도록 자금과 인력을 투자하여 탈북자들의 보호시설 혹은 장치를 마련하여야 하며 난민의 지위에 해당하는 탈북자들에 대해서는 난민의 지위를 인정받도록 최선의 노력을 다해야 할 것이다.

(6) 종합적인 대책의 수립과 시행

탈북자의 문제는 해외에 거주하는 탈북자에 대하여 난민의 지위를 보장하는데

그치는 것일 수 없다. 이미 위에서 살펴본 대로 난민의 지위를 인정받도록 하는 것은 전체로서의 탈북자 보호에 미흡할 뿐 아니라 실효적인 대책일 수 없기 때문이다. 따라서 탈북자가 발생하는 근본원인에 대한 고찰을 통하여 그 단계마다 적절한 대안을 제시하고 그 대안들을 서로 모순되지 않도록 시행하는 것이 중요하다고 할 것이다. 특히 탈북자 발생의 근본 원인인 북한의 경제난 해소는 가장 중요한 해결 방안 중의 하나이다. 탈북자 발생의 근본원인을 제거한다는 의미에서만이 아니라 탈북자중 다수가 북한으로 돌아가기를 원한다는 측면에서도 역시 그러하다. 그런데 북한의 경제난 해소는 북한의 긴밀한 협조를 전제하는 것이다. 또한 탈북자의 처지를 고려해 볼 때, 북한으로 귀환한 이후에도 특별한 박해가 없어야 한다는 점에서도 북한의 협조는 필수적이라고 할 것이다. 그러므로 전체적으로는 북한과의 협조와 이해 속에서 탈북자에 대한 종합적인 대책이 수립되고 시행되어야 할 것이다.

발제3 북한 인권과 국제사회의 동향

오완호

앰네스티 한국지부 사무국장

북한 인권과 국제사회의 동향

오 완 호

(앰네스티 한국지부 사무국장)

1. 북한인권의 접근 방법론적 전제조건

북한 인권문제에 관해 다음의 전제조건이 요망된다. 첫째, 북한의 인권상황에 대해 각국 정부와 인권단체들, 그리고 언론들은 보편성에 근거하여 접근하여야 한다. 정치적 목적 또는 경제적 이해관계를 위해 북한인권문제에 관해 언급하는 것은 이른바 아시아적 가치와 사회주의적 가치로서 인권을 해석하는 북한당국을 자극할 뿐 아니라 북한 민중에게도 호소력을 가지기 힘들다.

둘째, 철저하게 사실주의에 근거하여야 한다. 모호하고도 부정확한 정보를 근거로 북한의 인권실태를 비판하는 것은, 폐쇄사회를 고집하는 북한을 인권이란 문제로 국제사회로 이끌어내는데 별반 도움이 되지 못한다.

셋째, 단계론적 접근 방법이 필요하다. 이를 위해 먼저 다음과 같은 전략적 접근이 필요하다.

- 1) 인권에 관한 북한의 적극적 자세 유도
- 2) 유엔인권위를 비롯한 국제인권기구에서의 대화채널 확보
- 3) 국제인권단체의 북한 내 조사활동 보장 촉구
- 4) 북한의 법과 제도에 관한 공개적 문제제기

5) 일반적 사례부각 (예를 들면 공개처형, 형법, 헌법 등)

2. 북한 인권의 접근 방법에 있어 우선순위 설정

북한당국은 극도로 폐쇄적이며, 인권문제의 제기를 체제 붕괴를 위한 서구의 전략으로 보며, 매우 호전적인 것으로 인권문제의 제기를 바라보고 있다. 그러므로 실제적인 북한주민의 인권개선을 위해서는, 매우 조심스럽고도 신중한 접근이 필요하다. 이에 쉬운 문제로부터 대화가 시작되어야 하며, 우선순위에 입각한 단계론적 접근이 북한당국을 자극하지 않으면서도 유용한 캠페인 기법이 될 것이다.

1) 인도주의적 문제

(이산가족의 생사확인 및 서신교환, 기아에 대한 식량구호, 질병에 대한 의료지원 등)

2) 국제인권협약에 대한 의무강조

3) 종교의 자유

4) 북한형법 등 법률적 문제

5) 사형제도

6) 재일 동포와 일본인들의 생사확인

7) 이른바 납북자, 국군포로 및 납북어부의 생사확인

8) 강제송환 탈북인

9) 노동수용소 문제

10) 그 외 자유권의 문제

3. 북한 인권에 대한 현 국제사회의 동향

1) 유엔인권위, 시민적 및 정치적 권리위원회 : 북한의 참여유도, 인권결의안을 통한 압박

- 2) EU 정부 : 인권문제에 대한 대화 채널 확보, 인권결의안을 통한 압박, 대화시도
- 3) 미국정부 : 북핵 위기사항과 인권문제를 연계하여 북한을 강하게 압박.

유사시 선제공격을 위한 명분으로 북한 인권문제를 들고 나옴.

- 4) 일본정부 : 수교조건으로 억류 일본인 문제 제기, 북핵 위기와 인권문제의 연계.
- 5) 한국정부 : 인도적 사안에 관한 대화단계, 북한 인권문제 제기 안함.
- 6) 앰네스티 : 정기적 대화 및 특정 사례에 대한 문제 제기.

현재 식량과 생존권문제의 차원에서 인권문제를 기본적으로 바라봄.

4. 북한 인권에 대한 인권단체의 동향

- 1) 보수단체 : 보수기독교 단체, 탈북자 지원단체 등은 북한체제의 붕괴만이 북한 인권문제의 유일한 해결책이라고 판단하고, 북한 인권 문제를 공세적 차원에서 전개하고 있음.
- 2) 인도주의 단체 : 우선적으로 당면하고 있는 문제를 도와주는 형태의 활동을 전개함.
중국내 탈북자 지원 및 북한에 대한 의약품, 식량지원사업 등을 전개함.
- 3) 진보단체 : 북한인권문제가 남한인권문제를 호도하는 도구가 되는 것을 극도로 경계함.
북한인권문제 자체의 제기를 정보부족 및 남한 내 인권과제라는 측면에서 접근 필요성은 느끼고 있음.

5. 향후 2-3년 간 북한인권문제에 관한 예상되는 분야

- 1) 인권정보의 확산
(EU 및 각 수교국 대사관을 통한 정보 확인, 경제 개방화에 따른 정보 확인, 인터넷의 발달)

- 2) 북핵 위기와 연관해 서방의 대북압박 명분용으로 사용될 가능성이 농후함.
이로 인한 불확실한 정보의 확산이 남발할 가능성이 있음.
- 3) 북한정부의 폐쇄적이며 공격적인 반발이 예상됨.
- 4) 북한 인권문제를 둘러싼 민간단체간의 갈등이 증폭될 것임.
- 5) 국제인권단체의 역할의 중요성이 강조될 것임.

6. 결론

북한 인권을 거론할 때 인권의 보편성에 근거하여야 한다. 확인되지 않은 정보를 증폭하지 않아야 한다. 또한 장기적 전략에 근거한 단계론적 접근이 반드시 필요하다. 공개적이고 북한 당국이 상대적으로 부담을 적게 느끼는 문제부터 다루어야 한다. 북한 인권에 대한 민간단체의 활동이 양성화되어야 하며, 진보진영에서도 북한 인권문제를 북핵 위기상황과 함께 포괄적으로 분석하고 활동하여야 한다. 미국을 비롯한 서방국가들의 인권에 대한 이중적 잣대를 경계하여야 한다. 북한 인권문제에 관한 한국정부의 역할을 강조하고, 적절한 정책의 수립을 촉구하여야 한다.