

공청회

## 재외 탈북자의 인권 현황과 과제

- 일시: 2004년 6월 30일(수) 오후 3시 ~ 6시
- 장소: 국가인권위원회 11층 배움터1
- 주최: 국가인권위원회

- 순 서 -

시 간	내 용	진 행
15:00 - 15:10	등록 및 만남의 장	
15:10 - 15: 15	개회 및 인사말	박경서 상임위원 (국가인권위원회)
15:15 - 15:20	참가자 소개	강명득 인권정책국장 (국가인권위원회)
15:20 - 16:10	주제1: 재외탈북자의 현황과 지 위, 그리고 인권보호 과제 주제2: 재외탈북자 인권 보호를 위한 정부·비정부기구 의 협력방안	최영관 교수(전남대) 유수 스님(좋은벗들)
16:10 - 16: 50	지정 토론	김귀옥 교수(성공회대) 이진영 연구위원(통일연구원) 구갑우 교수(경남대) 이우영 교수(경남대)
16:50 - 17:00	휴식	다함께
17:00 - 18:00	종합 토론	다함께(정부, 시민단체 등)
18:00 -	정리 및 폐회	박경서 상임위원

## - 목 차 -

### 주제1

재외탈북자의 현황과 지위, 그리고 인권보호 과제 · 4

발표: 최영관 교수(전남대 정치외교학과)

#### 지정토론

최영관 선생님의 “재외 탈북자의 현황 지위 그리고 인권보호 문제”를 읽고 · 15

김귀옥 교수(성공회대 사회문화연구원)

재외 북한이탈주민의 인권과 새로운 시각의 필요성 · 18

이진영 연구위원(통일연구원)

### 주제2

재외탈북자 인권 보호를 위한 정부 · 비정부기구의 협력방안 · 23

발표: 유수 스님(좋은벗들 대표)

#### 지정토론

재외북한이탈주민 인권문제에 관한 이론적 고려 · 39

구갑우 교수(경남대 북한대학원)

재외북한이탈주민 정책에 대한 근본적인 전환: 유수 스님 토론 · 42

이우영 교수(경남대 북한대학원)

## 재외 탈북자의 현황 지위 그리고 인권보호 문제

최영관 교수 (전남대학교)

### - 목 차 -

- I. 재외 탈북자의 성격과 현황
- II. 재외 탈북자의 지위
- III. 재외 탈북자 인권보호의 문제

### I. 재외 탈북자의 성격과 현황

북한인의 탈북 현상은 90년대 사회주의권의 체제붕괴와 북한내부의 경제난 그리고 체제위기에서 나타난 내부 문제에 따른 이탈현상이다. 북한은 '90년대 지속적인 마이너스 경제성장과 자연재해(95년-97년)로 식량난이 극도로 악화 되었다. 또 세계질서의 변화에 따른 사회주의권의 체제 붕괴로 상호 교류협력을 이룩할 대상을 잃고 무원고립(無援孤立)의 상태에 빠지게 된 데서 온 결과이다. 이러한 상황에서 '92년부터 지역에 따라 부분적 식량배급이 중단되고 아사자가 발생하게 되었다. 1)

식량구입을 위한 몸부림에서 시작된 주민의 이동이 마침내 극한적 기아를 모면하기 위해 주변국으로 탈출을 시도하게 되었고, 급기야는 대량 탈출이 '90년대 중반 이후 본격화 되었다. 탈북자들은 가까운 중국을 주 대상으로 하여 러시아, 몽골, 베트남 등지로 광범위하게 탈출이 시도된것이다. 러시아

1) 북한내 아사자 수에 대한 보고는 약 300만 이상으로 추정하는 우리민족서로돕기운동본부의 인터뷰발표가 있었고, 국정원도 북한 사회안전부 내부문건을 인용 북한내 인구감소치를 250만-300만으로 추산한바 있다. 국제사회의 인도적 지원을 총괄조정하는 인도지원조정관 데이비드 모튼은 100만정도로 추정한다는 인용보도가 있었다. 「세계일보」, 1999년 11월 19일 인용.

의 경우는 소연방 해체와 이에 따른 국내정세의 불안으로 대부분 북한별목 노동자들의 탈출이 시도된 것이다. 경제난으로 나타난 사회불안과 사회기강 해이는 북한 탈출을 더욱 가속화 시켰고, 범죄행위가 발각될 경우 처벌을 피하기 위한 탈출까지 탈 북 현상을 에스커레이트(escalate)되었다.

북한에서의 탈출은 그 시기로 볼 때 이미 1960-70년대부터 시작된다. 이 시기의 탈 북 동기는 '체제불만', '남한체제와의 비교인식' 등 이념적 이유로 탈 북 하는 경우가 일반적 이었다. 물론 대단히 드물게 나타났고 한국정부에서도 대대적인 환영과 함께 국민적 환영을 하기도 하였다. 1980년대의 탈북자는 '성분불량자', '처우불만', '처벌우려' 등 개인적 이유에 의해 탈출하는 경우가 더 큰 요인으로 작용되었다. 2)

탈북 이탈현상이 급증한 것은 '90년대인데 이 시기의 탈 북 동기는 '생존권보호', '인권침해', '처벌기피', 등이 그 특징의 주를 이룬다. 그 중에도 생존을 위한 필사적 탈출이 대종을 이룩하였다. 식량위기로부터 자신과 가족의 생존을 위해 탈북하여 식량이 구해 지면 다시 귀향하는 형태로 나타나기도 하였다. 그러나 '90년대 후반부에 이르면 초기의 식량난에서 생존을 위한 이탈현상이 체제탈출 현상으로 탈북의 성격이 바뀌어 갔다.

탈북자의 성격은 탈북의 요인이 무엇인가에 따라 서로 다를 수 있다. 그러나 포괄적으로 볼 때 탈북 동기가 기아로부터의 탈출이었다는 데 동의하지 않을 사람은 없을 것이다. 그럼으로 일종의 생존을 위한 망명으로 간주 될 수 있다. 예컨대, 1998년 동독인이 헝가리 국경을 넘어 자유를 얻고자 탈출한 경우와 본질적으로 동일한 성격으로 이해 될 수 있다.

북한에서의 탈출은 인접한 국가들 특히 중국의 경우 북한과의 이해관계 때문에 대단히 관대한 입장차를 나타내고 있다. 결국 관련 국가들간의 이해관계에 따라 탈북자를 '망명자', '국제 난민', '불법 체류자', '조국 배반자', 등 3) 다양하게 성격규정을 하고있다. 문제는 재중국 탈북자에 대한 중국의 입장이다. 중국정부는 탈북자를 '불법 체류자'로 간주하고 지속적으로 단속을

---

2) 통일원, 「북한주민의 의식변화와 사회통제」 (서울:통일원,1994).

3) 북한은 탈북자를 '조국배반자'로 규정하고 강제송환을 일관되게 진행하고 있고 지금도 연길 지역에서 중국공안과 공동작전으로 체포 송환하고 있다. 지난 6월18일도 투먼(圖門) 수용소에서 억류되었던 북한주민 7명이 강제송환 되었다. 몽골, 베트남 등에서는 '난민'으로 취급하여 이 지역을 통한 한국 행이 이룩되고 있다. 중국은 '불법 체류자'로 규정하고 수시 일괄체포 혹은 강제송환을 하고 있다.

실시하고 있다. 중국정부가 자신들의 국내법에 따라 이들을 '불법 월경자'로 규정하고 단속하는 것은 불가피한 측면이 있다고 하더라도 처벌이 북한으로의 강제송환으로 귀착시키고 있다는데 인권침해 행위는 물론 세계여론의 비판과 함께 한.중관계에도 도움이 되지 않고있다. 4)

다음으로 재외 탈북자 현황의 이해인데 이를 위해서는 탈출 유형, 탈출지역, 그리고 탈출 규모 등이 고찰될 필요가 있다. 먼저 탈출유형을 보면 '80년대까지는 주로 개인이 탈출하는 형태였다. 그러나 '90년대 중반 이후부터는 가족이나 친척중심의 집단적 대량 탈출이 하나의 특징으로 나타났다. 예를 들면 2001년 6월 30일 북경주재 유엔난민고등판무관(UHCR) 사무소에서 망명을 요구해 제3국을 통해 한국에 들어온 장길수 군 일가족의 경우나, 2002년 3월 주 북경 스페인 대사관 진입을 통해 같은 달 중국에서 제3국으로 추방 형식을 통해 동년 6월에 한국에 입국하게 된 25명의 집단 대량탈출이 이룩되어졌다.

탈출 지역도 다양하다. 중국이 주축을 이루고 있지만 처한 형편에 따라 러시아. 몽골. 베트남 등 주변지역이 탈출 장소가 되고 있다. 하지만 탈북자의 절대 다수는 중국 동북 3성을 중심으로 이루어지고 있다.

탈북자 규모에 대하여는 서로 다른 보고가 있지만 연구자료에 따르면 동북3성에 산재한 탈북자가 수 십만명(?)에 이른 것으로 보고되고 있고, 이에 비해 타지역에는 幾千 명에 지나지 않은 것으로 알려지고 있다. 재외 탈북자 규모에 대한 정확한 자료는 없고, 또 현실적으로 정확한 조사를 한다는 것이 불가능하다. 탈북자들이 신분상 조건으로 은신해 있거나 일정한 정착지 없이 떠돌아다니기 때문에 공식집계가 현실적으로 불가능하다. 정착지가 있다고 해도 탈북자 자신들의 위기의식으로 나타내려 하지 않는다. 따라서 재외 탈북자의 규모에 대하여는 다만 현장에서 활동하는 기관이나 연구자들의 추산 발표에 의존할 수밖에 없다.5)

이들에 따르면 중국 지역 탈북자의 전체규모를 10만에서 20만 정도로 추

---

4) 북한지역 진료에 나섰다가 북한으로부터 추방당한 독일인 의사 폴러첸씨등이 2002년3월25일 주한 중국대사관 앞에서 재중탈북자의 강제송환에 반대하는 시위과정에서 폭로한 강제송환자들의 실태자료(사진)가 공개되기도 하였다.

5) 필자가 연변을 중심으로 조사하는 과정에서 나타난 한 사례 중 연변지역 조선족들이 탈북 초기에는 민족애를 발휘하여 탈북자를 은신도 시켜주고 활동도 도와주었는데 그것이 차후에 중국공안에 의해 추적을 당해 협력자들을 의법조치하고 때로는 직장을 박탈당하는 일이 있는 후로는 중국의 조선족마저도 탈북자들을 도와주지 못하게 되었다는 증언을 청취한 바 있다.

산하고 있다. 중국지역 외에 러시아와 몽골, 동남아 지역 탈북자는 수 천명 수준으로 파악하고 있다.<sup>6)</sup> 재외 탈북자의 통계 숫자에 대한 정확한 파악이 중요 하다. 탈북난민보호유엔청원운동본부(탈북난민보호국제협의회)가 1999년 10월 2일부터 11월12일까지 1,383명의 탈북자 면담을 통해 「중국내 탈북난민 현장보고서」<sup>7)</sup> 를 발표하고 탈북자 규모를 10만-20만으로 추정하고있다.

## II. 탈북자의 지위

탈 북 행위는 생사를 동반하는 위험행위이다. <sup>8)</sup> 탈 북이 발각될 경우 강제 송환 되어 극심한 처벌은 물론 죽임을 당하거나 수용소에 수용되어 비인간적 처벌을 받고 있는 것으로 알려지고 있다. 따라서 탈북자에게는 ‘탈 북 성공여부’가 삶과 죽음을 결정짓는 최후 수단으로 결심하고 행동한다. <sup>9)</sup>

탈북자들에게는 탈북이 생존의 절대적 의미를 갖게된다. 그럼에도 불구하고 탈북자의 지위에 관하여는 주변국들간 이해관계가 첨예하게 대립되고 있어 의도적인 무관심으로부터 능동적인 강제송환 내지는 추방을 강행함으로써 탈북자의 인간적 생존권이 짓밟히는 사례가 비일비재(非一非再)하다. 유엔뿐만 아니라 유엔난민고등판문관(UHCR)과 같은 국제기구에서도 본격적인 대응 역할을 못하고 있다.

재외 탈북자 지위의 문제는 인도주의적 차원에서는 물론 이지만 궁극적으로 동북아시아 지역 내 안정과 평화에 중대한 문제임을 인식할 필요가 있다. 특히 탈북자를 한국정부가 어떻게 대응했는가는 통일과정은 물론 통일 이후 사회통합에도 매우 중요한 요인으로 작용할 수 있다.

---

6) 탈북자 규모에 대한 집계는 1999년 10월 한국 외교통상부의 1만명-3만명으로 추산한다고 발표한바가있다. 1999년10월 유엔난민고등판문관실(UHCR)은 추정치를 3만명으로 밝힌바있으나 지난해(2003년)6월 인터뷰 기자회견에서 탈북자 규모가 급증하여 당시 현재로 10만명에 이른다고 발표한바가있다.

7) 면담자중 88.2%가 북한에 귀환할 의사가 없으며 탈북자중 직계가족이 사망한 경우도 77%로 나타났다. 「세계일보」,1999.11.21. 재인용.

8) 2002년 통일연구발간 ‘북한인권 백서’에 따르면 북한의 공개처형에 대한 증언이 있다. 북한은 식량난이 가장 심했던 ‘97년에 사회일탈행위를 방지하기 위해 공개처형이 이룩되었는데 공개처형 방법으로 총살, 교수형, 사형 등이 행해진 것으로 증언되었다.

9) 필자가 ‘96년과 ’99년 여름과 봄에 두 차례에 걸친 현지 조사연구에서 만났던 탈북자와의 인터뷰에 의하면 첫째, 만나는 것 자체를 몹시 두려워하여 은밀한 곳에서 숨어 만나는 형편 이였다. 둘째, 현지소식을 알리는데 철저한 비밀을 요구하였다. 즉, 방송에 자기 얼굴을 절대 나타내지 말 것과 음성도 변조 해줄 것을 요구 하였다. 셋째, 북한의 실상을 놀라울 정도로 소상하게 말해 주었다.

그러나 현실적으로 재외 탈북자에 대한 법적지위가 독특한 성격을 갖게 되는 어려움이 있다. 즉, 대한민국 헌법에 따르면 북한탈출 재외동포에 대하여는 대한민국 국민으로 볼 수 있게 되어 있다. 10) 뿐만 아니라 관련 법률에 의하여 북한에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 북한 이탈주민이 북한을 벗어난 후 외국의 국적을 취득하지 않은 상태에서 대한민국에 보호의사를 표명한 경우 이들에 대하여는 인도주의 원칙에 따라 특별한 보호를 받도록 규정하고 있다.

하지만 현실적으로 한국정부가 북한탈북 주민을 일방적으로 받아들이고 보호하는 데는 한계가 있다. 그것은 북한 역시 유엔에 가입된 국가로서 국제사회에서 국가주권을 행사하는 구성원이라는 점 때문이다. 이처럼 북한 탈북자의 지위는 한편으로는 대한민국 국민이면서 동시에 다른 한편으로는 국제법상 조선민주주의 인민공화국 공민이라는 2중성을 지니게 된다. 따라서 탈북자가 남북한 동시 수교국에 체류하고 있는 경우 한국정부에게도 관할권 행사에 한계를 갖게 되며 현지국가에게도 정치적 부담을 줄 수 있는 사안이 된다. 재중 탈북자의 경우가 이러한 경우로 한국정부의 재중 탈북자에 대한 영사보호권 행사에 미온적 태도를 견지하는 것이 이러한 이유라는 것으로 알려지고 있다.

그렇다고 재외 탈북자를 속수무책으로 북한정권에 맡겨 둘 수 만은 없다. 적어도 북한 공민이 반정부적, 반체제적 행동을 하지 않았다고 해도 정부의 허가 없이 국외로 탈출하는 순간 체제에 대한 저항적 의사표시를 한 것과 동일한 결과를 낳게 된다면 일차적인 탈출동기가 식량난의 위기에서의 탈출이라고 해도 탈출에 대한 정치적 박해 및 처벌이 명백하므로 국제관례상 난민에 해당되며 강제송환이 금지된다. 11)

재외 탈북자들의 국제법상 난민지위 인정에 관한 문제가 자주 대두되고 있다. 국제사회가 인정하는 난민(refugee)이란 그 기준이 1951년 난민협약서와, 1967년 난민의정서에 따라, “인종, 종교, 국적, 특정 사회계층, 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 충분한 근거로 인해 자국으로 귀환하지 못 하고

10) 북한이탈주민에 대한 정의는 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제 2조 1항, 인도주의 원칙은 동법률 제4조, 보호신청은 동법 제7조에 규정하고있다.

11) 국제관례상 국가는 난민관련 조약 가입여부와 관계없이 「난민 강제송환 금지원칙」(principle of non-refoulement) 을 준수할 의무를 지니게 된다. 이금순, 「탈북자 문제 해결 방안」 (서울 :통일연구원), 1999, pp. 20-21.

자국의 보호를 요청하지 못해 국적국 밖에 거주하고 있는 자”로 규정하고 있다. 다시 말해 전쟁이나 박해로 인해 외국으로 탈출한 경우 심사과정을 거쳐 난민으로 보호나 원조를 받도록 하는 절차의 규정이다.

일반적으로 재외 탈북자는 북한으로 송환 될 경우 북한형법 제47조에 의거해 정치적 박해는 물론 엄중한 처벌을 받을 위험이 있다고 주장하여 국제법상 난민의 지위를 보장 받아야 한다고 주장하고 있다. 12) 그러나 북한이 1996년말 이후 식량을 구하기 위해 탈북한 경우에 대하여는 처벌을 완화하였고, 탈북자 송환과정에서의 비인도적 처우도 상당부분 개선하였기 때문에 난민협약과 난민의정서에 규정된 엄격한 의미의 난민으로 판정하기는 어렵게 되었다. 13) 또 난민판정은 현지국의 주권사항이며 다만 현지국이 요청하거나 난민판정이 보호를 위해 필수적일 경우 유엔난민고등판문관실 (UNHCR)이 개입할 수 있게 되어있다. 현재 재중 탈북자들을 일괄 난민으로 규정하기에는 현지국의 정치적 부담이 매우 크다 하겠다.

이러한 재외 탈북자에 대한 법적 지위가 매우 보호받기 어려운 상황에서 어떻게 탈북자들에 대한 생존권적 인권보호를 받을 수 있을까? 하는 문제가 탈북자문제를 이해하고 대처하는 현실적인 문제가 되고있다.

### III. 재외 탈북자 인권보호의 문제

#### 1. 재외 탈북자 실태에 대한 이해

재외 탈북자 인권문제를 논의 하기 위해서는 먼저 재외 탈북자 실태에 대한 정확한 이해가 필요하다. 그러나 현재 정부차원의 공식적인 재외 탈북자 실태에 대한 연구조사는 많지 않다. 통일연구원에서 발행한 2002년도 북한인권 백서가 가장 최근 공식 자료이며 탈북자들의 인권상황이 비교적 상세히 조사 연구되었다. 이 자료 역시 탈북자들의 인터뷰를 통한 조사라는 한계가 있다. 그렇지만 일반적으로 현지에서 조사연구하는 민간단체나 전문가들

12) 북한 형법 제 47조는 “ 공화국 공민이 조국과 인민을 배반하고 다른 나라 또는 적의 편으로 도망치거나 간첩행위를 하거나 적을 도와주는 것과 같은 조국반역행위를 한 경우 7년 이상의 노동교화형에 처한다. 정상이 특히 무거운 경우는 사형 및 전부의 재산몰수형에 처한다.”로 규정하고 있다.

13) 북한은 탈북자가 급증하자 1998년 헌법개정과정에서 민족반역죄를 삭제하였고, 명분상 탈북자를 정치범이 아닌 일반 범죄자로 규정하였다.

에 의해 조사되는 자료가 사용되고 있는 실정이다. 이 들에 의하면 재외 탈북자들은 현지에서 생계유지도 어려운 상황에서 다양한 인권침해를 당하고 있는 것으로 조사되고 있다. 특히 보호능력이 없는 어린이의 경우는 대부분 체포되어 강제송환 되기도 하고,<sup>14)</sup> 여성의 경우가 가장 열악한 조건에서 인권침해가 심각하게 나타난것으로 조사되어 지고 있다.

중국 탈북자들의 심각한 현실 문제는 불법체류자라는 불법자로부터 자유로운 합법적 체류자로 활동하는 것이다. <sup>15)</sup> 이를 위해 여자의 경우는 농촌 지역의 조선족 노총각과 결혼을 하거나 중국인 홀아비에게 강제 결혼을 하는 경우가 제일 많게 나타나고 있다. 그러나 여성의 탈북자 수가 증가하면서 매매혼의 형태로 변질되어 갔고,<sup>16)</sup> '90년대 말에는 향락업소에 팔아 넘겨지는 인신매매 형태가 일반화 되는 인권 침해현상이 급증한 것으로 조사되고 있다. <sup>17)</sup> 향락업소에 팔려진 여성들은 매춘을 강요당할 뿐만 아니라 감금, 폭행 등으로 최악의 인권침해가 이루어지고 있다. 심지어 탈북 여성을 조직적으로 매춘 알선하는 전문 범죄조직도 활동하는 것으로 조사되고 있으며 탈북 여성들의 확대는 중국인 매춘부의 절반 수준인 것으로 조사되기도 하였다.

인권침해 행위는 인신매매 외에도 탈북자들의 노동력 착취 현상으로 들어나고 있다. 탈북자들은 신분상 불안 때문에 노동에 대해 적절한 보상없이 착취당하는 경우가 비일 비재 하다. 대부분 현지인이 꺼려하는 중노동에 투입 되면서도 터무니없이 적은 임금을 받거나 아예 임금을 제대로 받지 못한다. <sup>18)</sup> 좋은 벗들의 조사 발표에 의하면 탈북자의 69.1%가 결혼이나 친인척에

---

14) 필자가 조사 연구 과정에서 만난 투먼(圖們) 지역 '꽃제비' 들인 탈북 10대 어린이들은 북한을 몇 차례 씩 왕래한 것으로 말하였다. 즉, 돈을 어느 정도 벌면 다시 입북하여 그 돈을 자기가족에게 전달하고 다시 탈북 한다고 답하였다. 돌아가는 과정에서 국경수비대에게 일정액의 돈을 받친다고도 답하였다.

15) 필자가 만난 북한 여성의 경우나 40대 초반의 남자의 경우 중국의 합법적 체류를 위해서는 호구를 사는 것이라고 하였다. 이를 위해 당시 중국 화폐로 5만 위안이 필요하다고 하였다. 어떻게 호구를 구할 수가 있는가의 물음에 중국인들은 이런 것을 노려 자기 가족 중 사망자가 발생할 경우 사망신고를 하지 않거나 신고 기간을 늦추어서 그 사망자의 호구를 탈북자에게 고액으로 판다고 하였다.

16) '좋은벗들'의 조사에 따르면 연변지역의 탈북자 중 여성이 전체의 90% 이상을 차지하며 이들 중 85.4%가 결혼형태의 거주로 나타났다. 이처럼 대다수의 여성은 인신매매를 통하여 강제로 결혼하여 살아가거나 생존을 위해 소개결혼으로 살아가고 있다. 필자가 만난 여성의 경우는 농촌 중국인 늙은 홀아비에게 강제 결혼당한 후 7개월만에 탈출하여 연길시 주변 조선인 가족의 도움으로 생계를 유지하고 있다고 답하였다.

17) 윤여상, "탈북자 실태와 지원체제: 중국지역을 중심으로,"[통일 논총] 제7권 2호,1998년 참조.

18) 필자가 만난 탈북자의 경우 몇 달치 밀린 임금을 요구하였다가 현지 중국인들에게 물매를 맞고 얼굴에 상처투성으로 울면서 몇 일간 구류를 살고 나왔더니 자기 아내가 없어졌다고 한숨쉬는 탈북자를 얼마 안 되는 돈을 손에 쥐어 주면서 함께 울었던 기억을 잊을 수가 없다.

의탁하여 일하지 않고 생활하고 있었고, 일하면서 생활하는 탈북자중 40.9%는 숙식은 해결 받지만 임금은 전연 받지 못한 것으로 조사되고 있다.<sup>19)</sup>

강제송환에 따른 인권침해 역시 대단하다. 1998년 7월 이후 중국정부는 탈북자에 대한 대대적인 단속을 벌여 강제 송환을 추진하였다. 탈북자를 신고하면 상금을 지급하고 대신 탈북자를 돕는 조선족에 대하여는 무거운 처벌을 하는 등 적극적인 탈북자 색출과 강제 송환에 앞장서고 있다.<sup>20)</sup> 북한으로 송환 될 경우 가혹한 처벌을 받게 됨은 물론 한국인, 교회, 등과 관련이 있는 탈북자는 정치범으로 취급하여 정치범 수용소나 공개처형 등 극단적인 처벌을 받게 된다는 사실은 익히 알려진 사실이다.

인권 침해의 사례에는 탈북자의 건강 파괴도 있다. 특히 어린이들의 건강은 극도로 악화 된 현실이다. 10대 어린이들은 구걸하며 거리를 떠돌고 있어 기본적인 잠자리 문제가 해결하기 어렵다. 이들은 도시주변의 숲속이나 역전, 공사장 등에서 밤잠을 해결한다.<sup>21)</sup> 이들 중 대부분은 영양실조로 신체가 제대로 발달하지 못한 상태이다. 특히 열악한 환경에서 폐결핵, 간염, 등 영양상태와 밀접한 질병을 앓고 있는 어린이들도 많은 것으로 알려지고 있다. 어린이뿐만 아니라 성인의 경우나 여성의 경우도 신체적 질병과 함께 정신적 피폐함에서 오는 환자도 상당한 것으로 조사되고 있다.

러시아지역의 탈북자에게도 원초적인 인권침해는 마찬가지다. 다만 러시아 탈북자중 UNHCR을 통해 난민지위를 획득하거나 한국정부와의 외교적 협상으로 한국으로 입국하는 경우가 있었지만 여전히 제도적인 보호를 받지 못하고 생존의 위협을 받고 있으며 북한 안전원의 추적으로 체포될 경우 강제 송환 당하고 있는 실정이다.

## 2. 인권 보호의 문제

이와 같이 탈북자의 인권보호가 제도적(난민규정) 보호를 받지 못하고 있

---

19) 좋은벗들, [두만강을 건너온 사람들: 중국 동북지역 2,479개 마을 북한 '식량난민' 실태조사 ](서울:정토출판, 1999), 참조.

20) 강제송환에 대한 규모와 방법은 조사(윤여상,1998년)에 따르면 매주 300명정도 송환되고 있고, 두만강 유역에 설치된 수용시설인 특정변방대대에서 이업무를 맡고있는데 이런 시설은 두만강 유역에만도 6-7개개소가 있는 것으로 밝히고 있다. 윤여상, 앞의 글 참조.

21) 필자가 1998년 연길시 주변에서 만난 '꽃제비'들은 숲에서 잠을 잔다고 하였고 이들 상당수가 피부병인 옴에 걸려있었다.

는 상황에서 어떻게 하면 최대한의 생존권적 실질 보호를 받을 수 있을까?

첫째, 인접 이해당사국과의 공동대처 방안의 문제이다.

우선 중국, 러시아 체류 탈북자 문제에 대하여 한국정부가 보다 적극적인 자세로 공동대처 방안을 협상할 필요가 있다. 만약 대량 탈북자가 유입될 경우 중국으로서도 처리하기가 매우 어려울것임을 제기할 필요가 있다. 따라서 일정기간 제 3국에 체류케하고 그 곳에서 인도적 차원의 적절한 구호를 받을 수 있게하는 제도적 장치 마련이 요구된다. 일반적으로 정치적 난민으로 규정하기 어려운 상황에서 이들에게 실질적인 보호를 강구하는 제도는 이른바 '일시적 피난민' 개념의 일시보호 장치가 있다. 22)

실제 1992년 탈냉전후 지역분쟁의 증가로 난민과, 난민과 유사한 상황에 처한 국내외실향민(Internally and Externally Displaced Persons)이 급증함에 따라 UNHCR은 난민지위를 부여하지 않고 제한적 보호를 보장하는 일시보호(Temporary Protection)을 실시하여 개별국들의 보호를 유도하였다. 일시보호제는 관련당사국의 합의에 의해 일반화된 갈등, 분쟁, 인권남용지역으로부터의 탈출한 피난민에게 보호를 제공하는 한 방식으로 난민보호상 의무인 난민인정 절차와 난민의 제반권리인 교육, 복지, 노동에 대한 유보가 인정된다. 23) 이와 같은 장치마련을 위한 중국이나 러시아 등과 함께 긴밀한 사전 협상을 통한 공동대처의 노력이 필요하다. 만약의 대량 탈북 사태 발생 경우를 대비하여 북한의 접경국과 상설적인 협력체를 구축해 놓는 것이 중요한 대응 전략이다. 이런 시각에서 한국정부는 지금 부터라도 중국과 러시아 등 인접국가들과의 긴밀한 협조체제 구축을 위한 협상이 이룩되어야 한다.

중국은 아직까지는 탈북자들을 1960년대 북한과 체결한 「밀입국자 송환협정」과 1986년 체결한 「국경지역업무협정」 그리고 1998년 적용한 「길림성변

---

22) '일시 피난민'은 기본적으로 피난의 원인이 상당 부분 소멸될시 자국으로 귀환하는 것을 전제로 하여 현지국의 보호를 받음으로서 현지정부의 정치적,경제적,사회적, 부담을 덜어주는 개념의 제도이다. 탈북자의 경우 '긴급피난'의 개념을 적용하기가 어렵다. 그것은 긴급피난의 경우는 절박한 긴급피난의 사유가 있어야 한다. 즉, 내전,대량살상의 위협, 심각한 재해 발생 등이다. 긴급피난을 허용하는 현지국은 이들에 대한 정치적 망명 허용, 난민지위 부여 등에 대한 많은 부담을 지게되는 것을 원치않는다.

23) 일시보호 제도는 약 6개월 정도의 보호를 허용하는 잠정적인 해결 방식이기 때문에 사태가 장기화 될경우에는 어려움이 있다, 일시보호제는 입국허용,강제추방금지,인도적 대우,위협소멸후 자발적 귀환을 원칙으로 하며 대량 피난민의 유입에 대해 단기간에 사용하는 일종의 응급 수단이다. 그러나 일시보호의 대상은 엄격한 의미의 정치적 난민에만 한정되지 않고 포괄적 의미의 난민에게 적용될수있기 때문에 인도주의에 부합되는 제도이다.

경관리조례』등에 따라 처리하면서 북한의 주장을 그대로 동조하는 정책을 견지하고 있다. 따라서 중국연변지역에서 활발히 활동하고 있는 조교(북한국적의 중국거류민)나 특무(북한 기관원)들의 활동을 묵인하면서 탈북자를 북한에 송환하고 있다. 24) 최근 중국은 탈북자 문제가 국내외 인권단체와 NGO들의 노력으로 탈북자에 대한 인권실태가 폭로되고 유엔난민고등 판문관실에 탄원서를 통한 인권적 차원의 해결을 모색하게 되자 상당한 세계여론에 긴장하고 있는 것으로 알려지고 있다. 하지만 탈북자에 대한 전향적인 정책 전환을 내지 않고 있다. 그러면서도 중국내 타국의 영사관이나 치외법권적 기관침입 탈북자에 대하여는 추방 형식을 빌려 제3국을 통한 한국입국을 허용하고 있다.

둘째, 유엔 국제기구들과의 밀접한 협력체제 구축 방안이다. 지역내 관련국가들과의 외교적 협상을 통한 탈북자 인권보호가 담보되는 것과 함께 국제기구를 통한 탈북자 인권 보호가 필요하다. 특히 UNHCR의 주도하에 탈북자 보호와 지원을 위한 국제적 협력이 중요하다. 실제로 베트남 패망 후 공산정권을 탈출한 수많은 보트피플을 인도적으로 처리하기 위해 UNHCR의 주도하에 ‘인도차이나 난민에 관한 국제회의’를 개최하여 베트남을 탈출하는 난민들의 “질서있는 순차적 출발계획”(Orderly Departure Program : ODP)을 마련 난민들을 보호 하였으며 또한 해외 난민수용소에서 보호받고 있는 난민들의 귀환을 지원하는 프로그램 즉, “질서정연한 귀환계획”(Orderly Repatriation Program: ORP)개발 운영함으로써 베트남 난민문제를 성공적으로 해결하였다. 25)

이러한 경험을 살려 우리도 한반도에 적용할 방안을 국제기구를 활용하여 적절한 방안을 강구해야한다. 이를 위해 UNHCR은 물론 중국, 러시아, 일본, 몽골 등 주변국들과 긴밀한 협조를 통해 협력체 구축이 이룩되어야 한다. 물론 중국이 북한과의 우호관계를 소홀히 하고 탈북자에 대한 난민자격 인정이나 협력적 기구 설치에 쉽게 응 하리라고 기대하지는 않는다. 그러나 한국정부의 중국에 대한 외교적 노력을 강화하고 동시에 UNHCR의 개입을 적극적으로 유도한다면 불가능한 것도 아니다.

24) 1986년 8월 중화인민공화국公安부와 조선민주주의인민공화국 국가보위부가 체결한 「변경지역에서의 국가안전과 사회질서 유지를 위한 상호협력의정서」는 20년간 유효하며 쌍방이 불법월경 체류문제를 위해 상호협력하고, 불법월경자에 대한 명단과 자료를 상대에게 통보하도록 규정하고있다. 또 「길림성변경고관리조례」는 1993년 11월 제8기 인민대표회의 상무위원회 제6차회의에서 통과되어 1998년 1월1일 부터 적용되었다. 이금순 앞의 책 p. 28.

25) 제성호, “수용시설. 적응프로그램을 사전에 갖춰야 한다.” 「북한」, 통권 365호 (2002년.5월), pp. 97-98.

먼저 중국입장에서 볼 때 동시에 수천 수만 명의 탈북자가 탈출하는 상황이 발생할 경우, 지금과 같은 강제송환 방식의 대응책으로는 불가능하고 세계여론이 방관 하지 않을 것이다. 따라서 중국의 난처한 입장을 사전에 차단하고 모면할 수 있는 길을 만들어 준다는 점에서도 현실성이 있다. 이러한 작업과 외교적 노력은 전적으로 한국정부의 몫이다. 실제로 UNHCR은 난민이 존재하는 세계 여러나라에서 현지국의 협조를 얻어 난민수용소나 보호시설을 운영하기도 한다. 시설에는 보건사업, 위생사업, 사회복지사업, 난민직업교육 사업, 주변 환경보존 관련 사업 등 다양하게 활동한다.

재외탈북자의 인권보호를 위한 시설 사업 역시 UNHCR이 주축이 되어 접경지역에 난민보호시설을 설치함으로써 재외 탈북자의 생존권적 인권보호를 유지 할 수 있을 것이다.

## 지정토론 1

# 최영관 선생님의 “재외 탈북자의 현황 지위 그리고 인권보호 문제”를 읽고

김귀옥/성공회대 연구교수, 사회학

### - 이 글의 의의

인권의 보편적 개념과 민족적 관점의 재외 탈북자 접근한다는 의미에서 중요

### - 북한이탈주민의 변천 과정에 주목해야 함;

1세대--1980년대까지의 탈북자: 정치사상적 이유, 범죄적 이유

2세대--1990년대 중후반 탈북자: 식량난, 경제난과 그와 결부된 정치사상적 이유; 경제적 동기의 정치화; 경제사범=노동교화소=정치체제적 문제

3세대--최근 일부 탈북자 가운데 맹아: ‘삶의 질’, ‘연쇄이동’(chain migration)

### - 북한이탈주민에 대한 기본 인식; 사회·역사적 인식

; 분단의 피해자이자 이산가족

; 해외 불법체류자

; 해외 난민; 학문적 인식과 법률학적 인식의 거리와 법적 엄격한 적용

; 해외 망명자

; 국내외 소수자

\* ‘자유이주민’의 성격 문제

### - 북한이탈주민과 국경에 대한 인식과 한반도 두 국가 두 체제

; “국가는 세계적 문제를 다루기에는 너무 작고, 개인적 문제를 다루기에는 너무 크다”

; 남북관계--1992년 남북기본합의서나 2000년 6·15남북공동선언에 따라, 2국가이면서도 특수한 관계; 적대적 대칭적 관계-->반(半)적대적 비대칭적 관계 교포

; ‘조중관계’--국가 대 국가의 관계; 혈맹 \* 조교(朝僑)와 북한이탈주민의 차이

; 한중관계--국가 대 국가의 관계; 경제적으로 상호의존적 경쟁관계; 실리주의  
; 북한이탈주민을 둘러싼 남북, 중, (러), 미 등의 이해관계의 복잡성과 해결  
의 곤란함

\* 북한이탈주민이 입남(入南)하기 전에 법률적 신분의 이중성 문제; “대한민  
국 국민이면서 동시에 다른 한편으로는 국제법상 조선민주주의 인민공화국  
국민”

- 북한이탈주민과 북한 체제의 문제

; 연관적 인식; 1990년대 북한이탈주민의 존재는 경제적 요인의 정치화; 북한  
의 체제 유지 여부와 관련

; 비연관적 인식; 자유이주민적 성격이 강해질수록 체제 유지의 문제와 직결  
해서 사고하기 어렵지 않을까.

- 중국과 북한이탈주민의 관계

; 체제 수준의 문제--불법체류자, 난민; 비가시적(invisible) 존재로 체류하는  
한 혹독한 정책은 아니라고 봄

; 일상생활 수준의 문제--못사는 이웃, 상부상조의 역사; 북한이탈주민의 장기  
체류화는 중국인(한족 포함)과의 새로운 관계 형성; 조선족의 한국 이주의 방  
식과도 관련

; 중국내 탈북자 대상 신종 산업의 정착--인신매매단, 성상품화; 한국입국 알  
선업체의 체계적 활동, 이주비용 문제

- 북한이탈주민과 NGOs

; 북한이탈주민 관련 다양한 NGOs와 국내외적 위상

; NGOs의 북한이탈주민의 지위와 존재에 긍정적인 요소

; NGOs의 북한이탈주민의 지위와 존재에 부정적인 요소

; 탈북자에 대한 한국입국 알선업체의 긍, 부정적인 측면 공존

; 종교 선교 단체와 북한이탈주민이나 북한인들에 대한 지원 평가

; 한국정부의 ‘조용한 외교’와 NGOs 활동에 대한 평가 문제; 탈북자 관련  
NGOs의 한국정부에 대한 비판의 공감과 한계

- 탈북자의 북한 송환시 처벌 문제--형법 47조 문제

; “북한 형법 제 47조는 “ 공화국 국민이 조국과 인민을 배반하고 다른 나라  
또는 적의 편으로 도망치거나 간첩행위를 하거나 적을 도와주는 것과 같은

조국반역행위를 한 경우 7년 이상의 로동교화형에 처한다. 정상이 특히 무거운 경우는 사형 및 전부의 재산몰수형에 처한다,"로 규정하고 있다."

-->구형법

; 신형법 "국민이 공화국을 전복할 목적 밑에 다른 나라로 도망치는 것 같은 행위를 한 경우에는 5년 이상 10년 이하의 로동교화형에 처한다. 정상이 특히 무거운 경우에는 10년 이상의 로동교화형 또는 사형 및 전부의 재산몰수형에 처한다."

(1987년, 1995년 형법이 1999. 8. 11. 최고인민회의 상임위원회 정령 제953호로 수정)

; 고난의 행군 시기에는 신형법 47조에서 보이는 것과 같이 "공화국을 전복할 목적"을 현실적으로 적용; 2002년 유태준 씨 사건이 한 예.

- 결론적으로 우리는 왜 북한이탈주민의 인권 문제를 얘기하는가를 얘기해야 함. 인권은 보편성과 함께 사회·역사성도 동시에 가짐. 개인의 인권과 집단적 주권이 동시에 보장되어야 함. 일제시대 국가 주권의 상실은 개인의 인권의 완전한 붕괴. 최근 김선일 씨 사건에서 보듯 우리는 현재 해외 합법 및 불법 교민에 대해 어느 정도 인권 보장의 노력을 해왔는가 하는 성찰적 자세 필요. 남북이 경쟁적인 '국민(공민)' 확보의 시대를 마감하고, 공존적 2국가 2체제 시대 또는 그것을 넘어서는 시대를 살아야 하며, 그 가운데 북한이탈주민 문제로 재규정해야 함.

지정토론 2.

## 재외 북한이탈주민의 인권과 새로운 시각의 필요성

이진영 연구위원(통일연구원)

### I. 상황변화와 문제제기

1. 국제 문제화한 이탈주민 및 집단의 경우 한-중 협의를 거쳐 한국으로의 귀환 허용 및 정착지원

- 1) 명확한 규정과 절차가 존재하지 않아 혼란을 야기
  - (1) 중국 측의 내부 단속 정도에 따른 변화 : 체포, 송환
  - (2) 기획이주에 따른 국제NGO의 활동의 쟁점화
  - (3) 기본적인 은폐구조의 장기화 및 고착
- 2) 기본적 상황변화와 행위주체의 행태변화
  - (1) 생존목적 탈북 감소, 전문밀수, 장사목적, 기획이주 증가
  - (2) 동시에 장기거주자의 인권 관련 문제 급증
  - (3) 중국의 이탈민 단속 및 내부 사회체제 점검
  - (4) 북한의 온건 변화 속의 탄압 요소 상존
  - (5) 한국의 정착지원 문제 및 탈북방지 조치 지원 강화

2. 이탈민 자체의 인권개선 방안에 초점을 두는 방향으로의 선회가 중요

- 1) 정치적 접근에서 행정적, 경제적 접근으로 : 실익 추구
- 2) 상호간의 이해를 통한 새로운 가버넌스 체제의 구축
- 3) Track 1 (정부) Track 2 (민간, NGO 등)의 상호대화 구축

### II. 가능한 접근 방법의 제안

세 가지 방향의 시각 변화가 필요함.

1. 정치화한 문제의 비정치적 접근이 필요
2. 재외이탈민, 북한 인권, 북한에 대한 정책을 사실상 분리
3. 난민이나 혹은 불법월경민 개념에서 지구화 시대 이주민의 개념으로 파악

## 1. 정치화한 문제의 비정치적 접근이 필요

### 1). 중국의 태도

#### (1) 국가안보 문제로 파악

- ① 불법월경민, ② 조-중 양자문제, ③ 국경온정화문제,
- ④ 민족사무, ⑤ 종교사무,

#### (2) 동시에 외교적, 국제적 문제

- ① 국제사회에서의 위신, ② 동북아에서의 역할과 지위

#### (3) 상호 상충적인 문제로 고심

### 2). 북한의 태도

#### (1) 7.1 조치 이후의 변화

- (2) 명백한 반국가적 의도(남한 종교단체, 남한정부관련, 국제 문제화) 아니면 비교적 관용

#### (3) 내부통제 구조의 이완과 해체과정 속의 우선순위

### 3). 상황변화: 도입부에 언급

### 4). 한국의 수용의지

- (1) 폭발적 증가를 감내할 수 있는가? 예산, 인력, 절차

- (2) '조용한외교'의 비도덕성을 어떻게 해소하는가?

- (3) 의지와 능력 그리고 상대방의 수용가능성은 별개

## 2. 재외이탈민, 북한 인권, 북한에 대한 정책을 사실상 분리

### 1). 물론 연결 사항

- (1) 고도의 민감한 정치-외교적 영역

- (2) 국내 내부, 외부, 양자, 다자 관계의 중첩

- (3) 행위자별 개별이익의 혼재:

- ① 국가이익과 집단이익의 충돌

- ② 정치적 의도와 비정치적 의도의 혼재

### 2). 접근의 세심성

- (1) 상호연관성 증가를 감소시키는 방향으로

- (2) 고도의 민감성이므로 인지 후 계산적 행동필요

### 3). 재외이탈민에 대한 개별적 접근

- (1) 비정치적, 민감외교문제에서 탈피, 인권적 접근

(2) 문제 자체의 부각: 이탈민 자체에 초점

### 3. 난민 혹은 불법월경민 개념에서 지구화 시대 이주민의 개념으로 파악

#### 1). 이주민의 개념에는 양쪽이 모두 포함

##### (1) 이주의 세계성

①국경을 넘어서는 인간이주는 세계적 현상

②이주민에 대한 합법, 불법 논의, human trafficking, 그에 따른 인권침해 등은 다른 지역에서도 광범위하게 나타나는 사례

##### (2) 이주 개념의 기능성

①비정치적 개념으로의 치환이 가능함

②'난민과 유사한 사항' '이탈을 '귀속된 정치적 의견'으로 확대 해석, '역내 유민' 개념의 확대, '집단결정'을 인정하여 보호하는 등의 난민방책이 있으나 실효성이 현재 부족

#### 2). 이주민의 인권적 측면: 인간안보

##### (1) 시급한 인권보호 측면

①이주민 자체에 대한 인권적 접근이 가장 중요하고 필요함

②현재 상황변화에 따라 중국사회내의 구성원인 이주민의 여러 권리 및 보호가 필요한 시점임

##### (2) 단위보다는 공조가 필요

①개별국가 및 집단의 이익을 넘어서는 공동이익 추구가 필요

②집단적 가버넌스 구축을 위한 국제적 레짐형성이 필수

#### 3). 인간안보와 국제협력의 틀 구축

##### (1) 인간안보와 유엔

①1994년의 개념: UNDP/ 유엔 안보리 '결핍으로부터의 자유'

②UNCHS(UN Commission on Human Security, 2001)

③개념상 직접적용여부는 의문이나 '예방적 분산', '인도주의적

개입'에 대한 개념에서 도출할 필요

(2) 인간안보 레짐의 과정

여러 단계적 조치가 있음

① 개별국가 단위: 북한, 중국, 한국의 각기 이주에 대한 push and pull factor(유발, 흡수요인)에 대한 고찰

② 양자관계 단위: 조-중, 한-중, 한-조(남북)의 협력 여부 판단

사례: 한-중 양자관계 제의 사항

1. 이주 여성과 중국공민의 국제결혼 인정과 호구 인정

2. 자녀의 교육권 인정

③ 다자관계 단위: 동아시아 역내, 혹은 국제공조화의 판단

(3) 행위자의 변화와 집단구조화

① 국가행위자의 후견하의 비정치적 민간유대

② International Track 2 형성과제

③ 레짐에 대한 공동인식, 필요성에 대한 대화과정의 필요

### III. 결어

#### 1. 비현실성에 대한 의문

- 1) 각 국의 태도
- 2) 각 국의 능력
- 3) 동아시아에서의 인간안보 개념의 미숙성
- 4) INGO에 대한 불신
- 5) 과거 역사 과정에 대한 불신
- 6) 행위주체와 부담에 대한 의문

#### 2. 한국 및 한국의 통합체가 시도하고 추구해야

- 1) 의지와 능력과 실행은 별개  
외통부 등 정부의 전향적 자세 필요  
장기적으로 부담을 경감하는 조치임
- 2) 정부, NGO, 종교단체의 협의체의 중요성
- 3) INGO와의 공동인식 필요
- 4) IGO(국제 정부간 기구)와의 협조
- 5) 목표는 혼합적 INGO를 통한 해결

hybrid INGO: 국가, IGO, NGO, INGO의 레짐 형성체

## 재외북한이탈주민 인권개선 및 해법을 위한 정부·민간협력방안에 대한 제언

유수 스님(좋은벗들 대표)

### 목 차

#### I. 들어가는 말

#### II. 재외북한이탈주민의 발생원인과 실태

##### 1. 주요원인

- 1) 식량난 이후 대량 탈북
- 2) 조선족 사회의 지원과 보호

##### 2. 재외북한이탈주민들의 생활실태

- 1) 노동착취와 강제노역
- 2) 인신매매의 위험
- 3) 아동의 교육기회 제한
- 4) 체포와 강제송환

##### 3. 최근의 변화상황

- 1) 식량난 및 경제난 장기화
- 2) 외부세계에 대한 정보유입
- 3) 체류지역의 단속강화와 신변위협
- 4) 한국정부의 재외북한이탈주민 보호 및 정착지원정책
- 5) 전문중개업자 및 알선단체들의 활동확대

#### III. 재외북한이탈주민의 해결을 위한 정부 민간 협력방안

##### 1. 재외북한이탈주민 문제의 정부차원의 해결방안

- 1) 북한이탈주민정책 수립 위한 실태파악 선행

2) 탈북의 근원적 방지

3) 통일정책과 발맞춘 북한인권 개선 및 북한이탈주민 정책 마련

## 2. 정부, 민간의 역할분담

1) 민간단체의 역할제고

2) 재외 탈북자문제에 대한 협의기구 구성

## I. 들어가는 말

- 1990년대 중반에 들어서면서 발생한 북한의 식량난 속에서 북한주민의 생존권적 인권침해가 보편적 현상으로 나타남. 주민들은 생존하기 위해 식량을 직접 구해야 했고, 이에 일반주민들은 먹을거리를 찾아 대규모 월경을 시도하게 됨. 1990년대 이전의 귀순자 및 90년대 초반 재러 별목공 의 탈북과 달리 식량난으로 인한 재외북한이탈주민<sup>26)</sup> 문제는 1994년부터 발생하기 시작하여 1997년, 1998년 식량난의 최고조기에 대규모로 발생.

- 식량난 초기에는 식량을 구하기 위한 단순월경자들이 주를 이루었으나 1990년대 후반에 들어 장기체류자들이 많아져 대다수 재외탈북자들이 체류하고 있는 중국을 중심으로 '탈북자 문제'가 본격적으로 대두되기 시작<sup>27)</sup>. 특히 1997년 전후반에 대거 월경한 탈북자들은 1999년, 2000년 들어서면서부터 최소 2-3년 이상의 장기체류 상태에 접어들게 되었음. 중국정부는 불안정한 신분으로 숨어 사는 탈북자들을 대대적으로 색출하여 강제송환하는 방침을 고수하였고, 이러한 사실이 국제사회에 알려지면서 인권문제로 주목받게 됨. 특히 2001년 장길수 가족의 북경 주재 유엔난민고등판무관(UNHCR) 공관 진입, 2002년 이후 연이은 '기획망명'으로 재외 탈북자 문제가 국제사회의 비상한 관심을 끌게 됨.

26) 북한을 탈출하여 북한 이외의 지역에 거주하는 자에 대하여 정부에서 공식적으로 사용하는 용어는 북한이탈주민이다. '북한에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 자로서 북한을 벗어난 후 외국의 국적을 취득하지 아니한 자'를 규정한다. 그러나 이 용어는 시대상황과 정치적 입장에 따라 귀순자, 탈북자, 북한식량난민, 북한난민, 식량유민 등으로 다양하게 불려진다. 특히 해외 체류하고 있는 북한이탈주민의 경우는 탈북난민, 북한난민, 식량난민, 북한실향유민 등으로 지칭되어왔다. 여기서는 재외탈북자, 재외북한이탈주민으로 혼용하여 쓰고자 한다.

27) 좋은벗들은 이미 1999년 중국 동북부지역 2,479개 마을 북한 '식량난민' 실태 조사를 바탕으로 북한식량난민의 실태 및 인권보고서를 만들어 탈북자 문제에 대한 진단과 해법을 제시했었다.

- 그럼에도 불구하고 현재까지 재외북한이탈주민의 규모와 실태에 대한 정확한 통계는 파악되지 않고 있음. 정부 차원에서는 1999년 1만 명~3만 명, 좋은벗들은 1999년 동북 3성 2,479개 마을 현지조사를 통해 최소 20만 명, 2003년 루드루버스 유엔난민고등판무관(UHCR)은 10만여 명으로 추산.

- “대한민국은 한반도와 부속도서로 한다”고 명시된 헌법 제 3조에 근거하여, 북한지역에 거주하고 있는 주민은 물론 북한을 탈출하여 제 3국에 체류하고 있는 탈북자 역시 국내법상 대한민국 국민으로 간주할 수 있음. 따라서 우리 정부는 국내법상으로 북한주민 또한 우리의 국민이기 때문에 재외북한이탈주민을 해외에 있는 대한민국 국민으로 대우하여야 하며, 재외국민 보호의 의무를 가진다고 할 수 있음.

그럼에도 이들에 대한 정확한 실태조사 파악되지 않았다는 것은 정부의 적극적 해결의지 부족으로 비쳐질 수 있음. 물론 탈북자 스스로 신변안전을 위해 자기신분이 노출되는 것을 기피하거나 ‘중국-북한-한국’등 국가간에 얽힌 외교사안에 해당되어 이들에 대한 접근과 문제 해결이 어려운 현실이 인정됨.

그러나 기획망명 등을 통해 언론에 공개될 때에만 한국행이 실현되는 현재의 상황은 정부의 ‘조용한 외교’ 노선 대 민간단체 또는 전문브로커, 개별 입국 추진자들의 갈등관계로 비화될 소지가 다분함.

- ‘탈북→재외체류→한국입국’으로 이어지는 일련의 과정에 대한 복합적 검토가 이루어져야 재외북한이탈주민문제를 보다 효과적으로 처리할 수 있음. 특히 1990년대의 탈북과 2000년 이후 탈북자들의 탈북 성격과 상태가 달라지고 있는 것에 주목해야 함. 최근 탈북자들의 중국 체류 장기화와 국내 가족 입국자 수의 증가는 이전보다 훨씬 용이하게 잔여가족의 탈북유도로 이어지고 있음.

## II. 재외북한이탈주민의 발생원인과 실태

### 1. 주요원인

## 1) 식량난 이후 대량 탈북

### (1) 식량획득을 위한 월경

① 식량난이 발생한 후 국경지역의 사람들과 내륙지역 사람들의 이동에 시간차이 발생. 식량난 초기에는 국경연선 주민들이 주를 이루었으나 식량난의 지속은 국내 유민화를 가속화, 내륙지역 사람들의 경우에도 월경하는 사례가 늘어남.

② 초기의 단순도강과 단기체류에서 점차 반복적 도강 증가, 돈벌이와 신변 안전을 위해 조·중 국경연선 지역이 아닌 중국 내륙으로 이동, 장기체류화

### (2) 탈북 여성 유인 : 강제결혼, 인신매매, 성산업 유입

남성에 비해 상대적으로 이동이나 장사가 유리했던 북한여성들의 경우 식량을 얻기 위해 월경을 시도. 그 과정에서 인신매매에 의해 조선족이나 한족에게 '시집가는' 형태로 팔려가거나 유흥업소등에 강제취업하는 일이 보편화되기도 함.

### (3) 북한 정부의 탈북자 처벌 완화

중국정부와 북한정부 사이에 맺어진 밀입국자 송환협정, 국경지역업무협정에 의해 체포, 강제송환이 여전히 이루어지고 있으나 식량난이 장기화되면서 특별한 사유<sup>28)</sup>가 아닌 한 북한정부의 처벌이 완화되었고 가족 구성원 중에 탈북자가 생겨도 처벌이 경감되고 있다고 함.

## 2) 조선족 사회의 지원과 보호

### (1) 조선족 사회의 지원

① 국경연선을 중심으로 중국 동북 3성 지역은 약 200만 명의 조선족들이 넓게 분포하여 살고 있음. 길림성, 흑룡강성, 요녕성 중 특히 길림성 연변조선족자치주에 길림성 전체 조선족의 69.5%가 살고 있음. 1997-98년 식량난의 최고조기에는 연변시내 어느 곳에 가도 탈북자들을 볼 수 있었음.

② 당시 조선족 사회는 한민족이라는 민족의식과 함께 1960년대에 겪었던 중국 대기근 시기에 북한의 도움을 받은 기억이 있어 북한주민에 대해 일정한 보상의식을 갖고 있었음.

③ 국경연선의 북한주민들 중에는 중국 내 조선족들을 친척으로 두고 있는 경우가 많았음. 식량난이 발생하던 1990년대 초반에 이미 중국친척들의 도움을 받기 위해 편지나 인편을 통해 도움을 받아온 경우도 있었음. 식량난이

28) 도강자의 수가 늘어나면서 식량이나 돈을 얻기 위해 도강을 하는 경우는 단순도강자로 처리하여 처벌이 완화된 것으로 알려졌다. 체류기간과 탈북동기에 따라 처벌강도를 달리한다고 알려짐. 한국정보기관과의 접촉, 기독교계의 도움을 받았는지의 여부를 확인한다고 한다. 현실적으로 교회의 도움을 받는 경우가 많으므로 일정한 처벌을 받게 된다.

본격화되면서 직접 친척의 도움을 받기 위해 월경을 하는 상황이 더욱 빈번하게 발생. 그러나 이 경우에도 식량난이 장기화되면서 중국친척들이 지속적인 도움을 주기에는 역부족.

## 2. 탈북자들의 생활실태

### 1) 노동착취와 강제노역

중국정부는 언론에 공개된 탈북자들의 경우 제3국 추방을 통한 한국행을 인정하고 있으나 그렇지 않은 경우 여전히 강제송환을 하고 있음. 이로 인해 탈북자들은 불안한 신분으로 노동에 대한 적절한 보상도 없이 착취당하거나 고발하겠다는 협박과 폭행 등 각종 부당한 인권침해에 그대로 노출됨. 숙식을 해결해준다는 조건으로 임금을 전혀 못 받는 것이 대표적 사례.

### 2) 인신매매의 위험

- 일부 여성들의 경우 도움을 주었던 조선족과의 사실혼 관계에 들어가거나 조선족 내지 한족남성에게 팔려가기도 하였음. 산간오지나 농촌, 향락업소에 넘겨져 성적으로 대상화됨. 1999년 좋은벗들의 실태조사에 의하면 재외북한 이탈주민 중 여성 비율이 75.5%이고 연변 외 동북 3성 지역은 90.9%에 이르렀음. 이 중 결혼형태의 거주는 51.9%, 연변 외 동북 3성 지역은 85.4%. 대다수의 북한 여성들이 결혼하여 가정을 이루고 있음.

- 인신매매에 의한 매매혼이나 사실혼은 법적으로 인정받는 혼인관계가 아니어서 보호를 받지 못하여 감금이나 성폭행, 원치 않는 임신과 매춘을 강요받게 되는 경우가 발생하였음. 사실혼 관계에서 낳게 된 자녀문제에 있어서도 호구를 갖지 않았기 때문에 해당 자녀의 합법적 호구취득은 안됨.

### 3) 아동의 교육기회 제한

- 북한 지역뿐만 아니라 식량을 구하러 월경을 한 어린이들의 경우 꽃제비로 살아감. 일정한 거주지가 없이 구걸로 살아가게 되면서 교육기회를 보장받지 못하고, 건강보호를 받을 수 없음. 탈북자 여성에게서 태어난 아동 역시 벌금을 부과당하거나 합법적 호구를 얻지 않는 한 교육기회가 제한 당함.

- 제대로 먹지 못하여 신체발달이 정상적으로 이루어지지 않아 나이보다 어려보이며 이로 인해 일자리를 얻기도 어려워 부랑아처럼 떠돌아다님. 또한 대부분 일반 사회의 아동들과 비교하여 또래 아이들의 경험을 넘어서는 극한 상황을 체험하면서 정신적 외상을 입은 경우가 많음.

- 이렇듯 학교교육 및 인성교육을 받은 경험이 거의 없는 상태에서 같은 또래의 꽃제비들과 무리를 지어 다니면서 절도 등 사회 일탈행위를 하기도 하여 조선족 사회에서 문제시됨. 이로 인해 조선족 사회의 도움을 얻기가 점점 어려워지기도 함.

#### 4) 체포와 강제송환

주민단속활동을 통한 체포, 강제송환과 탈북자를 지원할 경우 무거운 벌금을 부과하는 중국 정부의 정책으로 조선족들의 도움을 받기가 더욱 어려워짐. 시기에 따라 단속과 송환의 처벌 정도가 변화하였다고 하나, 여전히 송환 후 처벌에 대한 탈북자들의 공포감이 심해 비록 이들이 정치적 난민 규정을 받지 못했다 하더라도 이들의 의사에 반해 이루어지는 강제송환은 그 자체로 비인권적 행위라고 할 수 있음.

### 3. 최근의 변화상황

#### 1) 식량난 및 경제난의 장기화

##### (1) 생존목적의 탈북 감소 추세

① 1990년대 중후반에 최고조에 이르렀던 탈북규모는 식량사정이 조금 나아지자 2000년 들어 소강상태를 맞고 있음. 97-98년도에는 식량과 약간의 경제적 원조를 얻은 후 자발적으로 귀환하는 사례가 많았음.

② 현재까지도 일차적인 탈북원인은 식량난으로 인한 생계 어려움 또는 경제난이라고 할 수 있음. 그러나 대량의 아사자 발생 이후 국제사회의 지원을 어느 정도 받게 되면서 만성적 식량난에 대해 일정 정도 대처능력이 생기고, 생존능력이 강화되면서 생존 그 자체를 위한 월경이나 기아로 인한 탈북은 감소 추세에 있다고 보임.

##### (2) 전문 밀수, 장사목적 월경 급증

식량난으로 인한 대량아사가 진정국면에 들어서면서 살아남은 주민들 중에는 단순히 생존이 아니라 본격적인 돈벌이와 생계를 위해 월경을 하는 경우가 많아졌음. 특히 2000년 이후 일반주민의 대규모 월경보다는 전문 밀수꾼과 장사꾼들이 국경세<sup>29)</sup>를 내고 중국 왕래가 증가. 국경경비대와 결탁하여 일정한 통행세를 내고 왕래하는 전문 강 타기꾼과 장사꾼의 거래는 더욱 빈번.

29) 통상적으로 300위안(인민폐)의 통행세를 낸다고 알려져 있음.

## 2) 외부세계에 대한 정보유입

### (1) 외부정보의 획득

몇 차례에 걸친 도강 경험은 이제껏 믿고 살아왔던 북한체제에 대해 다른 시각을 주었음. 특히 중국의 놀라운 경제성장은 탈북자들에게 큰 충격을 줌. 도강 경험이 많은 국경 월경자 수가 늘어나면서 이들을 통해 외부세계의 소식이 빠르게 퍼지고 있음.

### (2) 새로운 삶에 대한 기대

① 경제난이 호전되지 않은 상태에서 외부로부터의 정보유입은 일부 북한주민들에게 도강을 결심하게 하기도 함. 도강경험이 있는 사람들의 경우 북한의 감시체제 속에서 살아가는 것이 상당한 심리적 압박이 됨을 자각하면서 자유로운 사회에 대한 갈망으로 반복적으로 도강하는 경우가 발생.

### ② 더 나은 삶에 대한 기대와 자녀를 위한 이주

중국 체류가 5년 이상 장기화되고 있지만 여전히 불안정한 신분과 임금차별, 아동 방치, 여성에 대한 성적 인권침해 등 각종 비인간적 대우가 개선되지 못 함. 이런 이유로 중국 내 체류보다 확실한 신분 보장을 받을 수 있는 한국으로 입국하기를 희망하게 됨. 이렇듯 안정적인 신분을 획득하는 동시에, 각종 정착 혜택과 자녀의 교육 기회 보장 등을 감안하여 한국 입국을 감행하게 되는 것임. 이에 따라 최근 국내 입국자 중에는 북한 내 최하층보다 중상류층의 입국이 증가하고 있음.

## 3) 체류지역의 단속강화와 신변위협

### (1) 중국의 단속정책

① 중국정부로서는 탈북자들의 대규모 탈북에 대해 초기에는 일정하게 묵인하여 왔으나, 1997-98년에 탈북자의 규모가 대량화되자 시기별로 '집중단속-묵인' 또는 '완화정책-집중단속' 등이 반복적으로 이루어졌고 2000년 들어 탈북자 문제가 국제적으로 이슈화되면서 강제송환을 더욱 강화하기도 함.

② 중국 정부는 난민협약 가입국이며면서도 임시체류자에 대한 인권보호를 소홀히 한 책임이 있다고 할 수 있음. 탈북자들과 관련 NGO단체들이 난민인정을 요구하고 체류상 발생한 각종 인권사안에 대해 문제를 제기하면서, 중국정부는 인권탄압국이라는 오명을 피하기 위해 국제사회에 공개된 탈북자의 경우 제3국으로 추방하여 한국행을 묵인하는 식으로 한국정부와 협상하고 있음<sup>30)</sup>.

30) 중국은 1982년 난민협약과 난민의정서에 가입하였지만 북한이탈주민을 난민으로 인정하지 않고 불법월경자로 규정하고 있다. 유엔난민고등판무관은 재중 북한이탈주민은 인권차원에서 보호를 받아야 하지만 이들 전부 를 난민지위로 인정하기는 어렵다는 의견을 표한바 있다. 그러나 난민의 지위를 부여받기 어렵다 해도 국제사

## (2) 장기체류자에 대한 부담 가중

① 거의 10여년에 걸친 북한의 식량난 속에서 북한 주민들에게 우호적인 지원자였던 조선족 사회는 이들의 장기체류와 북한의 호전되지 않는 경제난, 동북3성의 경제난으로 인해 점차 탈북자 지원에 피로감을 보임.

② 이러한 상황 속에서 장기체류하는 탈북자들의 절도, 인신매매, 밀수 및 살인 등의 범죄 행위가 발생. 또한 탈북자를 매개로 돈벌이를 하는 각종 불법 행위들이 증가. 탈북자의 신변안전보장은 여전히 어려운 상태임.

## 4) 한국정부의 재외북한이탈주민 보호 및 정착지원정책

### (1) 가족단위의 입국증가

#### ① 남한정착 가족에 의한 잔여가족의 탈북

- 기 입국한 북한이탈주민 본인이 직접 중국에 들어가서 잔여가족을 남한에 입국시키는 사례 증가. 중국 내 장기 체류자들의 경우, 중국 실정에 밝고 인맥이 어느 정도 구축되어 있으며, 또 일정한 언어소통이 가능하여 자기가 들어온 경로를 통해 가족입국을 시도하기도 함.

- 조선족이나 한족 사이에서 태어난 자녀를 위해서나 북한에 남겨두고 온 자녀를 데리고 오기 위해 어머니 또는 아버지가 먼저 한국에 입국하여 '탈북-재외체류-제3국 경유-한국입국'의 경로를 따라 데리고 들어옴.

#### ② 정착지원금의 확대

김영삼정부 때 줄어들었던 정착지원금이 김대중 정부 때 다시 늘어나면서 현재 1인당 약 4,000여만 원의 정착지원금과 임대주택지원, 생활보조금, 직업알선 등이 정부차원에서 이루어지고 있음. 가족동반시 1인당 800만원이 추가. 한국에만 들어가면 살아갈 수 있는 지원책이 생기면서 한국 입국시 후불약속으로 입국을 시도하는 경우도 늘고 있음<sup>31)</sup>.

#### ③ 안정적 이주지로서의 한국행

- 국경을 넘는 재외북한이탈주민의 규모는 2000년 이후 감소추세에 있다고 하나 한국 입국은 오히려 계속 증가. 이는 장기체류로 중국이나 제 3국에 머물고 있는 재외북한이탈주민들이 신분을 안정적으로 보장받고자 한국행을 선택하고 있기 때문임.

- 올해 5월까지 들어온 북한이탈주민이 5천명에 이룸. 작년 한 해 국내 입국

---

회의 보호와 관심의 대상이 되는 실향유민으로서 본인의사에 반해 강제송환을 금지하고 일시보호는 받을 수 있어야 한다. 더욱이 불법이주자라 하더라도 생명권, 노예 및 강제노동 금지, 고문 및 비인도적인 처우의 금지, 사생활 보호 등의 기본인권은 지켜져야 한다.

31) 이로 인해 정부는 북한이탈주민의 정착지원을 위한 정착지원금이 본래의 목적과 달리 잔여가족의 탈북이나 북한내부의 지원 등의 다른 목적으로 쓰여지면서 정착지원금의 축소와 인센티브제를 도입하려 하고 있다.

재외북한이탈주민 수는 1천281명에 달하며, 이는 갈수록 증가추세임<sup>32)</sup>.

## 5) 전문중개업자 및 알선단체들의 활동확대

### (1) 돈벌이로서의 사업대상

① 국군포로출신자들에 대한 한국정부의 보상금을 바라고 북한내부의 인맥들과 연결하여 관련 인사들의 탈북을 시도하기도 함. 정착금이 4억~5억원에 이르는 국군포로의 경우 브로커가 북한 내 조직망과 연계해 '기획탈북'을 시키고 그 대가로 억대의 사례금을 챙기는 사례가 있을 정도로 북한 주민이 사실상 인신매매 대상으로 떠오름. 이외 북한내부의 인권문제를 폭로하기 위한 목적으로 재외북한이탈주민을 활용하는 경우도 있음.

② 잔여가족의 탈북 또는 재외북한이탈주민들의 국내입국을 위해 전문중개업자들의 활발한 활동이 두드러짐. 개인 단위로 움직이거나 조직적으로 움직이면서 한 개인당 작게는 소요경비만을 받는 150만원에서부터 많게는 1천여만 원으로 가격차가 큼<sup>33)</sup>.

## III. 재외 북한이탈주민문제의 해결을 위한 정부 민간 협력방안

### 1. 재외북한이탈주민 문제의 정부차원의 해결방안

#### 1) 재외북한이탈주민정책 수립 위한 실태파악의 선행

##### (1) 재외북한이탈주민의 실태파악

재외북한이탈주민 규모에 대한 정부와 민간단체의 현격한 시각 차이는 탈북자 문제에 대한 접근과 이해, 해결방식에서의 큰 차이를 보임. 3만 명(정부 추정)에 대한 대책과 10~30만 명(민간단체 추정)에 대한 대책은 다를 수밖에 없음.

##### (2) 국내 정착지원 정책 입안

식량난이 최고조에 달하던 시기의 탈북자 상태와 식량난이 일정하게 해소된 현재의 변화추이, 장기체류로 인한 탈북자들의 상태, 향후 거취에 대한 파악 등이 이루어져야 국내정착에 대한 장기적이고도 현실적인 정책 입안이

32) 북한이탈주민의 국내입국 규모는 1990년대 초반에는 10명 이내였으나 1990년대 중반부터 증가하기 시작하여 2002년에는 1,139명, 2003년에는 1,281명이 입국, 2003년 말까지 총 4,410명의 북한이탈주민이 국내에 입국하여 이 중 4,147명이 현재 국내에 거주하고 있다.

33) 북한에서부터 데려오는지 중국체류자를 데려오는지, 경유국가별 경로, 대사관이나 영사관과 직접 연결되는 곳까지의 도착지, 이동방식 등의 여부에 따라 가격차이가 벌어짐. 어떤 경우에는 국경까지만 데려다 놓고 내팽개치다시피하여 목숨을 위태롭게 하는 경우도 있으며 국내 들어와 반강제적으로 돈을 받아내는 경우가 있어 문제가 된다.

가능.

## 2) 탈북의 근원적 방지

### (1) 식량 및 의약품 등 인도주의적 지원의 지속

① 북한주민들의 탈북은 근본적으로 북한 내에서 삶을 유지하기 어려운 식량난에서 출발하고 있고, 현재까지도 해결되지 않고 있는 경제난에서 비롯된 것임. 북한 내에서 최소한의 삶을 유지할 수 있고 자유로운 경제활동이 어느 정도 가능하다면 굳이 중국에서 불안정한 신분으로 인한 각종 인권침해와 인신매매, 노동착취 상태를 계속 감내하지는 않게 될 것.

② 1995년부터 시작된 북한에 대한 외부의 인도주의적 지원은 지금도 이루어지고 있으나 장기지원으로 인한 피로감과 북핵 위기, 북한인권문제 등으로 인하여 해외원조가 갈수록 줄어들고 있음.

③ 인도주의적 차원에서 자발적 귀환자에 대한 무사귀환 유도.

강제송환에 대한 두려움과 처벌은 재탈북으로 이어지는 경우가 많음. 경제적 이유로 일시 탈북한 사람들과 자발적 귀환자에 대해서는 처벌하지 않도록 북한정부를 설득해야 함. 장기체류자라 할지라도 어느 정도의 자금을 모으면 북한에 귀환할 가능성도 있기에 탈북자에 대한 북한정부의 유연한 처리가 요구됨.

### (2) 개발구호 및 북한관리차원의 일거리 창출지원

#### ① 긴급구호와 개발구호의 병행

- 철저한 배급제 사회에서 배급제가 중단될 정도의 기아난 속에서 무엇보다 식량지원이 가장 절실하였음. 현재에도 150만 톤 정도의 항상적인 식량부족분 발생. 따라서 긴급구호 성격의 식량지원은 계속되어야 함.

- 그러나 더 이상 식량원조에만 그쳐서는 안 됨. 절대적인 식량사정을 해결하는 긴급구호의 원조가 아닌 기타 원조의 경우 그 지원 성격이 변화될 필요가 있음. 절대적으로 부실한 사회간접시설과 공장마비, 원자재 부족과 에너지난 등을 타개하고, 사회전반적인 복구에 대한 관심이 제고되어야 함. 이를 위해 개발구호적 지원과 함께 자력갱생의 기반을 마련하기 위한 지원 필요

② 한반도 통일을 대비한 북한전역에 대한 지원프로젝트가 진행되어야 함.

-흡수통일, 체제 우월의 경쟁 방식이 아닌 북한의 새로운 경제개혁, 개발에 있어 단기적 개발전략과 중장기적 한반도 통일대비의 경제관리, 북한 사회전반의 관리에 대한 모색 속에서 북한에 대한 지원이 체계적으로 마련되고 실행되어야 함<sup>34</sup>).

예를 들어 자본주의적 경제개발 과정 속에 우리가 겪었던 경제개발의 모순을 최소화하며 지속가능한 사회를 위한 대안에너지 지원과 북한지역의 자력기반을 구축하는 방식으로 경제관리가 모색되어야 함. 이를 통해 북한출신자들이 자신의 지역에 대한 자부심을 갖고 기여할 수 있는 일을 만들어내는 방식으로 지원되어야 함.

### 3) 통일정책과 발맞춘 북한 인권 개선 및 재외북한이탈주민 정책 마련

#### (1) 북한내 인권개선의 여건마련

##### ① 최소한의 인권개선 촉구

긴급한 식량난 상황이 아닌데도 반복적인 도강이 발생하고, 사회중간층의 이탈이 영구적 탈북으로 이어지고 있는 것은 북한에서 인간다운 삶이 충족되지 못하기 때문으로 볼 수 있음. 따라서 출신성분에 따른 신분차별 및 상호감시제 철폐, 이동의 자유, 경제활동의 보장 등 가장 기초적인 경제사회적 권리와 최소한의 정치시민적 권리의 보장이 이루어져야 함.

##### ② 공식적 또는 비공식적 인권개선노력과 인도주의적 지원 병행

북한의 경제난, 북핵문제, 인권문제는 북한에 대한 국제사회의 원조나 투자의 장애로 작용하고 있음. 인권문제가 국제사회의 투자에도 중요한 영향을 미치고 있으므로 우리 정부는 국제사회의 이러한 분위기를 북한정부에 전달하여 인권개선을 설득하는 한편, 민간단체는 긴급식량지원이 아닌 개발지원의 경우 관련 인권문제와 병행하여 인권개선을 촉구할 필요가 있음.

##### ③ 유엔인권위와의 기술협력 프로그램과의 지원연계

아동권, 여성권, 경제사회문화적 협약이행 등의 인권위 권고사항을 인도적 지원과 함께 연계하여 진행.

#### (2) 통일정책과 적극적 인권외교<sup>35)</sup> 병행

##### ① 재외북한이탈주민 문제에 있어서의 적극적 개입정책

- 재외북한이탈주민의 경우 탈북자가 체류하는 국가가 남한단독수교국인지 남북한 동시수교국인지에 따라 남한정부의 관할 능력에 차이가 있음. 특히 재외북한이탈주민들의 최대체류지인 중국, 러시아의 경우엔 남북한 동시 수교국인 관계로 정부가 '조용한 외교'를 통해 문제해결을 해오고 있음.

34) 대북지원시 정부차원에서는 식량 및 의약품, 비료지원 등에 주로 이루어지고 민간단체의 지원의 경우에는 사회적 취약계층, 농업지원, 보건의료 차원의 지원을 유도하고 있다. 대북지원시 북한주민들의 일거리 창출과 자활적인 사업지원을 유도하는 방식이 좋을 듯하며, 예를 들어 북한의 민동산에 나무심기를 지원하되 북한주민들이 일을 하는 경우 임금으로 지불하는 식으로 2중의 효과를 가질 수 있다.

35) 정부차원의 재외북한이탈주민 문제에 대한 정책은 민간단체 차원에서 모르는 부분이 있을 수 있으며 단지 '조용한 외교'로 드러난 부분에 대해서만 짐작할 수 있다. 이런 부분이 오히려 정부, 민간의 협력가능성과 관계구축의 필요성으로 제기된다.

- 이렇듯 '체류국-북한-남한'의 관할권에 따라 재외북한이탈주민 인권의 사각지대<sup>36)</sup>가 발생. 재외북한이탈주민들은 국적국인 북한의 보호를 받을 수 없거나 받기를 원하지 않는 자<sup>37)</sup>들이기에 북한의 외교적 보호대상이 되지 않음. 체류국과 우리 정부 역시 자국의 관할이 아니라는 이유로 이들을 방치하여 현재까지 재외북한이탈주민에 대한 국가적 차원의 지원과 보호활동은 매우 미미한 수준.

- 다양한 외교 전략 구사필요

우리 정부의 '조용한 외교'는 전술적 차원에서 접근하는 것이 바람직함. 전략적 차원에서 기능하는 것은 현실적인 대응력이 떨어지는 것으로 보임. 남한정부의 조용한 외교가 현실주의적 타당성이 있음에도 불구하고 재외북한이탈주민중 장기체류자들의 인권침해 문제나 남한입국대기자 수 증가<sup>38)</sup>, 그로인한 남한 정부의 재정적 부담 가중 등의 문제에 대해서는 근본적인 해결이 어려운 측면이 있음.

- 또한 기획망명 등을 통해 언론에 선전하는 방식을 취할 때 소수나마 탈북자들의 국내입국이 가능하고, 이들에 대한 열악한 인권 처우가 개선될 가능성이 있어 오히려 외교문제로 비화될 가능성<sup>39)</sup>이 높음.

② 재외북한이탈주민 인권개선을 위한 관련국가에 대한 지원

- 장기체류자의 경우 현지 신변안전문제 해결, 강제노동 금지, 최소한의 인권 보호가 이루어진다면 현지체류의 가능성이 높아짐. 재외북한이탈주민의 규모에 비추어 한국의 전적인 수용이 현실적으로 불가능한 만큼 현지 체류를 장려하는 방도를 적극 모색해야함. 다른 사회에 이주할 경우 순조로운 정착을 위해서 비슷한 사회주의권이나 체제개방을 하고 있는 나라에 정착을 하는

36) 북한 정부에게 탈북자는 '조국 배반자', 중국은 '불법체류자', 한국은 '남북관계의 장애대상'으로 중국정부의 묵인 또는 협조없이 실질적 지원이 불가능하다. 이슈화가 된 탈북자들은 '조용한 외교'를 통해 강제송환이 아닌 제3국으로 통한 국내입국을 추진중이나 이슈화가 되지 않는 대다수 탈북자들의 경우에는 그로 인한 대대적 수색과 체포, 강제송환으로 더욱 더 불안정한 생활을 하게 되는 경우가 다반사이다.

37) 강제송환이나 송환시의 처벌이 사라지지 않는다면 자발적 귀환 가능성은 낮다. 자발적 귀환의사가 없거나 혹은 이후 귀환을 하더라도 귀환까지의 과정이나 시기 동안 북한정부가 이들에 대한 인권보호를 할 개연성은 낮으며, 오히려 관련국이나 남한정부가 개입가능성이 높다.

남한정부가 이들에 대한 인권보호를 지원하고 비록 이들이 북한으로 귀환한다하더라도 결국은 통일된 한반도의 주민에 대한 보호라는 대국적 차원에서 접근하는 것이 바람직하다.

38) 재외북한이탈주민의 규모를 정부는 3만명 수준으로 보고 있으며 민간차원에서는 10만명~30만명으로 잡고 있다. 현재 국내 입국 북한이탈주민의 수가 5천명이고 한해 약 1천명의 입국자를 생각한다면 정부가 잡고 있는 재외북한이탈주민들이 국내로 다 들어온다고 한다면 최소한 25년이 걸린다는 추정이 나온다. 그렇다고 해서 남한사회내에서 이들 재외북한이탈주민들을 현재와 같은 지원책과 규모로 전부 수용하기는 현실적으로 불가능하다.

39) 정부차원의 탈북자문제에 대한 해결의지에 대한 의심은 탈북자 지원단체, 알선단체로 하여금 더 선동적이고 극단적 방식으로 문제제기를 하게 한다. 정부는 또 이러한 문제가 제기된 이후에야 해결노력으로 보이므로 문제해결의 운용방안, 협상력이 제한된다. 탈북자, 탈북자 지원단체성원을 구하기 위해 정부는 다른 분야에서의 손해를 감수해야 하는 경우가 있다.

것이 더 현실적일 수 있음<sup>40</sup>).

- 남한에 입국하기까지 경유하게 되는 국가들에 대해 우리정부의 지원이나 투자가 공공연하게 이루어지고 있으리라 짐작됨. 그러나 이제는 보다 적극적으로 재외북한이탈주민 문제에 관해 해당 국가들에 일정한 요구를 할 수 있어야 함. 예를 들어, 중국의 산업에 새로운 투자를 한다면, 일정한 비율로 탈북자나 조선족을 고용하도록 조건을 내세우는 것도 한 가지 방법일 수 있음. 불법적인 장기체류를 하면서 사회적 일탈행위를 조장하기보다는 양성화를 통해 경제활동을 보장하는 것이 해당 사회에도 이익이 됨을 강력히 설득해야 함.

- 이를 위해서는 해당국가의 임시체류증, 거주증의 인정이 필요하므로 적극적인 외교적 교섭이 필요. 특히 북한 여성의 국제결혼과 자녀에 대한 호구 인정, 안전한 임시거주지 보장, 아동의 교육권 보장 등에 대해 중국 정부와 공동의 대응방안을 모색해야 함.

### ③ 유엔 기구를 통한 협상력 제고

난민지위인정여부에 대해 난민협약국의 판단을 존중하고 있는데, 중국정부는 이들을 불법 월경자로 규정할 뿐 난민으로 인정하지 않고 있음. 그러나 현실적으로 일부 탈북자들의 경우 강제송환시 직접적인 생명위협에 직면하는 경우도 있어 이에 대한 해당국가와 유엔난민고등판무관의 협조와 개입이 필요함. 이와 함께 불법이주민과 체류민에 대해서도 기본적 인권보호는 지켜져야 하므로<sup>41</sup>) 국제노동기구나 국제이민기구 등의 협력도 필요.

## 2. 정부와 민간의 역할분담

### 1) 민간단체의 역할제고

#### (1) 민간단체의 재외북한이탈주민 지원 활용

① 한국정부는 재외북한이탈주민들의 국내입국을 수용하는 정책에 중점을 두고 있으나, 이제는 국내 입국하기 전에 해당 체류국에서 발생하는 탈북자의 인권문제에 대한 관심을 보다 확대해야 함. 그러나 우리정부가 다른 국가의 관할권 하에서 외교적 범위 이상의 역할을 하기에는 현실적 제약이 많음. 정부는 재외북한이탈주민과의 직접 접촉이 어려우므로 민간단위 차원의 접

40) 국내정착한 북한이탈주민들 중 일부는 차라리 중국에서 거주가 허용된다면 굳이 한국에 오지 않았을 것이라고 이야기하며 한국에서 정착하기가 상당히 어렵다 한다. 정착지원금이나 생활보조금 지급이 다 끝나거나 돈이 남아있을 때 중국으로 이동하는 경우도 늘고 있음. 중국에서 사는게 좀더 편하다고 말한다.

41) 중국은 그간 탈북자들의 불안정한 신분과 강제송환을 염려한 이들 상태를 이용, 인신매매, 폭행, 성매매를 한 중국인에 대한 처벌을 강화하지 않고 있으며 어떤 피해보상도 하지 않았다.

근에 대해 개방적 태도를 견지하고, 일정한 역할분담과 정보공유의 필요성을 인식해야 함.

② 현재 현지 파견된 선교단체를 중심으로 한 탈북자지원단체의 역할이 큼. 정부가 공개적, 공식적으로 하지 못하는 일들을 일정하게 역할분담 차원에서, 서로의 독립성을 인정하는 선에서 협력적 관계를 만들어가는 것이 필요. 일부 지원단체의 지나친 선교사업과 과시적인 문제제기가 오히려 탈북자의 인권과 안위를 그르칠 수 있기에 이에 대한 적절한 가이드라인에 대한 협의도 필요.

## (2) 차이에 대한 인정과 협력

### ① 북한에 대한 시각차와 현안에 대한 접근방식의 차이 인정

- 탈북자 문제 및 북한인권 문제에 대한 접근과 해결에 있어 정부와 일부 민간단체들 사이에 일정한 갈등과 긴장관계가 있기도 함. 이는 북한정부 및 체제에 대한 시각 차이에서 비롯된 것으로 볼 수 있음. 특히 대북 주요현안인 북한 인권문제나 탈북자 문제에 대한 이해와 접근방식에서 일부 민간단체와 정부 사이에 뚜렷한 차이 발생. 그러나 정치적 입장을 떠나 실질적으로 우리 정부의 협상대상은 북한정부를 비롯한 관련 국가임을 인정할 필요가 있음.

- 우리정부는 민간단체들 사이에서 나타나는 대북 시각차와 인권문제의 해결방안에 대한 차이를 인정해야 함. 민간단체간의 다양한 차이를 수렴하되 정부의 통일정책에 비추어 일관되게 추진해야 함.

### ② 국가적 이익과 협상력 존중

- 민간단체들은 현재 남북정부가 추진하고 있는 남북경협, 군사회담, 각종 민간교류 등 화해와 평화통일의 노력을 인정하면서, 민간단체가 견지한 건강한 비판의식과 문제의식을 외화시키는 노력이 필요함. 민간단체의 접근과 정부차원의 접근 차이는 존중되어야 하며 이에 대한 충분한 합의와 이해과정이 필요. 또한 국가적 이익에 대한 고려와 함께 국가의 협상력을 제고시키기 위한 민간차원의 협력도 필요.

- 정부와 민간단체는 단순 갈등관계가 아닌 비판적 긴장관계 또는 협력관계를 조성하는 데 공동의 노력을 할 필요가 있음. 이를 위해서는 서로간의 신뢰구축이 필요하며 서로의 위치와 입장에 대한 충분한 이해와 교류의 장이 다양하게 마련되어야 함.

## (3) 대국민 여론형성 및 통합적 접근

### ① 여론형성과 통일대비의 실천활동

정부와 민간단체는 우리 국민을 상대로 재외북한이탈주민 문제해결뿐만 아니라 국내 정착민들에 대한 지원이 곧 향후 통일한국 사회에 대한 대비임을

보다 적극적으로 알려나가야 함. 다수 국민의 지지 속에 정부의 통일 정책이 시행되고, 남북한 주민이 더불어 살아가는 방법을 배울 수 있도록 정부 차원의 통일 교육과 시민사회의 독려가 필요.

## ② 다층적이고 통합적 접근

북한내부의 인권문제 해결, 인도주의적 지원 및 개발지원과 재외북한이탈주민 문제, 국내 입국한 북한 주민의 정착, 그리고 남북간의 화해와 평화를 위한 다양한 형태의 활동에 대해 다층적이고 통합적인 접근이 필요. 어떤 한 부분만의 접근이나 해결로는 현재의 다면적이고 중층적인 문제의 해결이 어려움.

## 2) 재외북한이탈주민문제에 대한 협의기구 구성

### (1) 정부기관 및 민간단체로 구성된 협의기구 제안

- 민간단체는 재외북한이탈주민 문제에 대한 우리 정부의 개입이 외교적 차원에서 현실적인 어려움이 있음을 이해해야 함. 따라서 소극적 저자세라는 맹목적 비난보다 정부의 대외 협상력을 키워주는 인도주의적 접근 방식이 중요. 또한 난민 지위를 인정하도록 국제 사회의 여론 조성에도 노력해야 함.
- 우리정부는 몇몇 민간단체의 일부 선정적인 언론 플레이를 비판하는 태도에서 벗어나, 민간차원의 활동이 대중 외교 협상력을 재고하거나 국제 사회의 여론을 형성하는 전략으로 인정하는 발상의 전환이 필요.

#### ① 재외북한이탈주민 상황에 대한 정보공유 및 실태파악

#### ② 재외북한이탈주민 지원에 대한 정부, 민간차원의 역할분담

#### ③ 주요 사안에 대한 협의

#### ④ 일정한 활동가이드라인에 대한 공감대형성

### (2) 전문중개업자에 대한 대책협의 필요

#### ① 북한이탈주민 중개업자의 안전문제

- 북한주민과 재외북한이탈주민을 남한에 입국시키는 과정에서 중개업자들은 한중간에 외교적 갈등을 일으킬 가능성도 높지만, 당사자 스스로의 신변안전도 보장받지 못하는 문제가 발생.

- 기획망명이 언론을 통해 국제사회에 알려지는 경우 중국정부는 강제송환 대신 제 3국으로 추방하여 국내입국을 묵인해오고 있음. 이에 따라 일부 단체와 탈북자들은 외교공관 진입 시도 뿐만 아니라 언론조명을 받기 위해 좀 더 극단적인 방식을 시도할 가능성이 있음. 사실 중국 내 외교공관을 국내입국 통로로 이용하는 것에 대해 물리적으로 통제하기가 어려움. 이러한 기획망명은 탈북자는 물론 중개인의 신변안전에도 위협. 무엇보다 기획망명을 시

도하지 못하는 대다수의 다른 탈북자들은 중국 정부의 단속 강화로 거취가 더 불안해지는 위험에 처하게 됨.

② 인권침해적 요소

- 잔여가족의 연쇄탈북은 알선단체나 중개업자를 통해 이루어지거나 이미 국내에 입국한 북한이탈주민에 의해 직접적으로 이루어짐. 북한이탈주민이 직접 중개업자로 활동할 경우 법적으로 남한 국적에 해당된다고 해도, 탈북자라는 신분이 밝혀지면 북한에 강제납치될 가능성도 전혀 배제할 수 없음.

- 탈북을 시키는 목적이 당사자의 인권을 위해서라기보다 정착금을 분담받기 위한 돈벌이 수단으로 이용되는 경우가 많음. 이에 따라 무리하게 탈북이 추진되면서 탈북 주민의 안위가 보장받지 못하는 상황이 발생하는 경우도 있음.

지정토론 1.

## 재외북한이탈주민 인권문제에 관한 이론적 고려

구갑우 교수(경남대학교 북한대학원)

### 1. 인권의 개념

인권은 “본질적으로 논쟁적인” 개념. 즉 인권의 개념에는 이데올로기적 편견이 담겨 있음. 인권을 정의하는 것은 사실상 불가능할 수도 있음. 국제적 차원의 인권개념을 둘러싸고 보편주의와 상대주의가 대립하고 있음. “서구 자연법 사상의 기초 위에서 인권을 인간이 생래적으로 보유하는 정당한 불가침의 권리”로 인식하는 보편주의 입장과 인권보다는 “인간의 존엄성”을 강조하고 국제적 합의가 가능한 인권의 개념을 “생존권”으로 보는 상대주의 입장이 대립하고 있음. 극단적 보편주의와 극단적 상대주의는 제국주의와 힘의 대결을 초래하는 인식임. 극단주의에 빠지지 않고 “열린 보편주의”의 시각에서 인권의 최소개념을 정립할 필요가 있음. 이 최소개념을 서구 사회에서는 “정치사회의 최소기준”으로 표현하고 있음. 이 최소기준은 “양립할 수 없는 근본적 견해차이가 존재할지라도 인간행동에 적용되어야 하는 규범을 만드는 작업”임. 이 최소기준을 대화를 통해 ‘구성’되는 것으로 인식할 필요가 있음. 대화의 주체로 정부를 비롯한 다양한 행위자를 상정할 수 있어야 함.

### 2. 인권과 주권

북한의 주권에 대한 강조를 볼 때, 인권과 주권의 관계에 대한 우리의 견해를 정립할 필요가 있음. 국제연합 헌장은 인권보장의 측면에서 개인을 국제법의 주체로 등장시킴으로써 주권의 절대성을 제한할 수 있는 혁신의 길을 열었지만 인권의 보호를 위한 내정간섭을 명시하고 있지는 않음. 그럼에도 국제인권법의 발전에 따라 힘의 논리가 여전히 관철되고 있는 국제사회에서 인권의 보호가 국제기구를 매개로 하나의 규범으로 발전하고 있음. 우리의 목표는 국제사회에서 인권의 보호가 주권의 상호인정(mutual recognition)과 공존할 수 있는 가능성을 모색하는 것임. 극단적인 인도적 재난사태가 발생할 경우 주권국가의 내정문제에 대한 인도적 군사개입을 배제

할 수는 없지만, 주권의 상호인정과 인권의 보호가 함께 가기 위해서는 국제적 차원의 “포용정책”을 인정할 수 있어야 함. 재외탈북자의 인권문제에 관한 대화를 진행할 때, 북한정부를 포함시키는 것은 불가피한 선택일 수밖에 없음. 따라서 주권의 상호인정이 이루어지지 않은 상태에서 재외탈북자의 인권을 논의하는 것은 사실상 불가능할 수 있음.

### 3. 인권문제에 대한 국제사회의 개입원칙

국제사회가 인권문제에 개입하기 위해서는 다음과 같은 원칙이 충족되어야 함. 첫째, 개입주체의 문제임. 개별국가의 개입은 역사적 경험에서 볼 수 있듯이 강력한 반발을 야기할 수밖에 없음. 주권국가의 합의로 건설된 국제기구가 한계적이기는 하지만 정당한 개입주체가 되어야 함. 따라서 유엔 및 유엔 산하기구를 통해서 재외탈북자의 인권을 논의할 수 있는 공간을 마련할 필요가 있음. ‘난민지위’를 부여하기 위해서도 이 공간의 형성은 필수적임. 둘째, 개입형태의 문제임. 평화적 방법에 의한 개입을 원칙으로, 장·중·단기적 개입형태를 고려해야 함. 장기적으로는, 북한의 구조적 변화를 도출할 수 있는 지원이 이루어질 때, 탈북이 근원적으로 치유될 수 있음. 중기적으로는 난민촌 건설을 국제사회에서 논의해야 함. 단기적으로는, 중국 및 주변국 정부와의 외교적 협력을 통해 재외탈북자의 인권보호를 추진해야 함. 셋째, 개입의 보편성 문제임. 선택적 개입은 전략적 이해관계를 반영할 수밖에 없음. 인도적 포용정책은 보편적 개입원칙을 통해 지속성을 유지할 때, 그 정당성을 확보할 수 있음. 이 원칙은 한국정부의 인권외교의 노선과 관련된 문제임. 넷째, 개입의 효과 문제임. 인권문제의 해결과 예방 사이에서, 인권문제의 확산방지와 완화와 개선과 같은 점진적 개혁의 효과를 고려할 필요가 있음.

### 4. 북한인권문제에 적용될 수 있는 국제사회의 경험

국제사회의 경험으로 CSCE/OSCE 모델을 검토하는 것이 필요할 것임. 1950년 유럽인권협약은 유럽차원에서 세계대전 및 나치경험에 대한 반성의 결과물이었음. 이 유럽인권협약이 CSCE 인권정책의 선행모델이었음. CSCE에서는 정치군사적 문제, 경제협력 문제, 인도주의적 협력 문제의 일괄타결이 있었음. 이 과정에서 소련 및 동구사회주의국가는 사회경제적 권리 및 소수자의 정당한 저항에 대한 강조를 했음. 결국은, 일괄타결로 “인도주의 및

기타분야에서의 협력"이 이루어지게 되었음. 이른바 "포괄적 안보" 개념의 탄생임. 주권의 정당화를 위한 토대로 인권과 기본적 자유의 존중이 이루어지는 형태임. "거주이전의 자유"와 "주민의 자유로운 왕래"가 CSCE의 최소 기준이었음. CSCE 모델을 원용할 때, 동아시아 차원의 다자간 안보, 경제협력을 통한 인권문제의 제기는 적절할 듯이 보임.

## 5. 인권의 정치

현재 북한인권문제는 보수진영의 화두임. 보수진영이 북한인권 문제를 국제화시키는 일에 적극적으로 참여하고 있음. 최근 폴란드에서 열린 국제인권회의도 그 사례 가운데 하나임. 그럼에도 최근 진보진영에서도 북한인권 문제 제기의 불가피성을 이야기하고 있는 상황임. 즉 국내사회에서 적절한 대화의 공간이 형성될 수 있는 상황임. 따라서 시민사회는 적극적으로 국내적 차원에서 북한인권 및 남한인권을 이야기할 수 있는 공간을 창출하는 역할을 담당할 필요가 있음. 인권문제의 정치화를 통한 합의의 창출방식을 고려해야 함. 합의의 내용으로, 시민적, 정치적 권리에서 사회적, 경제적 권리로의 발전이라는 서구적 도식을 역전시켜, 사회적, 경제적 권리에서 시민적, 정치적 권리로의 발전 경로를 제시하는 것도 한 방법임. 그리고 이 경로에 대한 국제적 합의를 도출할 수 있는 시민사회와 정부의 노력이 필요함.

## 6. 북한에 대한 인식의 근본적 전환

재외탈북자를 대한민국 국민으로 간주하고 접근하는 것은 남북한 관계의 진전에 장애물이 될 수 있음. 특수한 관계가 야기하는 우리 내부 제도들의 비조응은 불가피한 것임. 17대 국회는 이 제도적 비조응은 해결할 수 있는 법의 정비를 시도해야 할 것으로 보임. 이 과정에서 인권의 최소 보편성을 설정하고 재외탈북자의 특수성을 포용하는 방식의 논의가 이루어질 필요가 있음. 국회와 시민사회가 협력하여 인도주의적 관점에서 재외탈북자의 인권현황 및 탈북 브로커에 대한 대책을 논의할 수 있는 협의기구를 구성하는 것도, 정부가 직접 나설 수 없고 '조용한 외교'를 펼칠 수밖에 없다면, 유용한 대안이 될 수 있음. 그리고 보다 근본적으로 재외탈북자가 남북한 두 국가뿐만 아니라 동아시아 국가들 사이의 다자적 협력을 위한 계기로 만들 수 있는 노력이 필요함. 즉 다양한 행위자들은 한반도 평화과정을 촉진하는 방향에서 재외탈북자를 문제를 제기하는 지혜로운 접근을 할 필요가 있음.

지정토론 2.

## 재외 북한이탈주민 정책에 대한 근본적인 전환 : 유수 스님 토론

이우영 교수(경남대학교 북한대학원)

○최근 중국의 재외북한이탈주민 강제북송을 계기로 재외북한이탈주민에 대한 논란이 재연되고 있는 현실에서 유수 스님은 재외북한이탈주민의 현황과 문제 그리고 이들의 문제를 해결하기 위한 방안에 대해서까지 충실하게 논의하고 있는 바, 스님의 현황 분석이나 제시한 해결 방안에 근본적으로 동의하고 있는 바임.

○그동안 정부가 재외북한이탈주민에 대해서 '조용한 접근'을 하였던 것은 국제법을 포함한 국제현실을 고려할 때 어느 정도 타당성을 갖고 있다고 할 수 있음.

- 국제법상 재외북한이탈주민들은 북한 국적으로 간주되는 까닭에 우리의 정서나 헌법정신과 상관없이 재외북한이탈주민 문제와 관련하여 대한민국 정부는 관계 당사자가 되기 곤란
- 남북관계 개선을 정책적 우선과제로 놓고 있는 대북정책의 기초 유지의 필요성

○그러나 북송되는 재외북한이탈주민 뿐만 아니라 중국 등지에 있는 북한이탈주민의 인권문제는 더 이상 '조용한 접근'만으로 대처하기 어려운 상황에도달하였다고 볼 수 있는 바, 국제법 등의 문제 보다 상위의 개념이라는 인권의 문제, 그리고 동포애라는 차원에서 재외북한이탈주민에 정책에 대한 근본적인 전환이 필요한 시점이라고 할 수 있음.

- 북송된 북한주민의 안위 문제
- 중국 등지의 북한이탈주민에 대한 각종 반인권적 상황

○재외북한이탈주민에 정책의 기본 방향이 정립되어야 하는 바, 구체적인 내용은 다음과 같음.

- 근본적으로 재외북한이탈주민이 발생하지 않도록 북한의 상황개선에 주력

- 재외북한이탈주민 가운데 남한 입국을 원하는 사람들은 적극적으로 수용
- 중국 등 현지에 거주하기를 원하는 사람들에게 대해서는 최소한의 인권이 유지 될 수 있도록 해당국가와 협조 강화
- 북한으로 귀국을 원하나 차별 문제를 고민하는 사람들을 위하여 북한과 협상 진행
- 수세적이고 소극적인 자세를 극복하고 공세적이고 적극적으로 대책 수립하되, 북한에 대해서는 별도 설득

○ 유수스님이 제시하고 있는 대안에 대해서는 전적으로 지지하나, 다음의 몇 가지 점의 보충이 이루어졌으면 좋겠다고 생각함.

- 재외북한이탈주민의 문제에 대한 적극적인 대처가 필요하다는 공감대가 관련 부처간에 공유되어야 하며, 각 부처간의 협조체제 구축이 필요
- 국가는 보다 적극적으로 중국 등 관련국가와 협상과 설득을 병행
- 국제기구를 적극적으로 활용하여, 중국 등 관련국가에 대한 압박 진행
- 정부가 표면적으로 나서지 못하는 현실을 고려할 때 민간 기구를 적극적으로 활용
- 베트남 난민의 경우에도 차별을 하지 않는 조건으로 주변 국가들이 난민을 베트남으로 귀환시키면서 경제적 대가를 치른 예 있었다는 점을 참조하여 북한과 협상 진행
- 국가대 국가의 문제로 하기 보다는 가칭 '북한난민 관련 국가 및 시민단체 회의'등을 추진하여 국제문제화 하는 것도 고려
- 재외북한이탈주민의 최소한의 안정 보장을 위한 현지 지원체제의 정비

○ 현재 재외북한이탈주민들이 겪고 있는 반인권적 상황을 적극적으로 홍보하여 남한 국민들뿐만 아니라 국제적인 관심을 고조시키는 것이 필요함.

- 실태조사 실시 후 자료 공개
- 반인권적 상황의 사례 발표

○ 재외북한이탈주민 문제를 정치적으로나 상업적으로 이용하는 집단에 대해서는 적극적으로 대처할 필요가 있음.

- 언론 홍보 강화
- 조직 이해나 상업적 이해로 접근하는 일부 NGO 및 개인에 대해서는 일정한 제재 필요
- 재외북한이탈주민을 정치적으로 접근하는 미국의 보수 세력 등에 대한 경

계 필요