

# 재외탈북자의 인권

: 실태 변화와 관련국들의 정책



일시 : 2004년 12월 22일(수) 오후 2시~5시 30분

장소 : 국가인권위원회 배움터 1

재외탈북자의 인권 .. 실태 변화와 관련국들의 정책

 국가인권위원회

# 목 차

## ○ 진행순서

### ○ “재중탈북자의 실태와 탈북자 인권”

- 발표 : 조천현(언론인) ..... 3  
토론 : 윤여상(북한인권정보센터 소장) ..... 9· 1  
이진오(기독교윤리실천운동 정책국장) ..... 2· 2

### ○ “소위 기획 탈북·입국에 대한 평가와 과제”

- 발표 : 오영필(언론인) ..... 9 2  
토론 : 곽대중(DailyNK 논설실장) ..... 1· 4

### ○ “미국·중국의 탈북자정책과 탈북자 인권”

- 발표 : 김동한(법과인권연구소 소장) ..... 3· 5  
이진영(인하대 정치외교학과 교수) ..... 6· 6  
토론 : 김근식(경남대 극동문제연구소 교수) ..... 1· 9  
김용현(동국대 북한학연구소 책임연구원) ..... 8· 9

# 진행 순서

## □ 인 사 말 (강명득 정책국장)

---

## □ 탈북자 증언

---

## □ 발표 및 토론

---

### “재중탈북자의 실태와 탈북자 인권”

발표 : 조천현(비디오 저널리스트)

토론 : 윤여상(북한인권정보센터 소장)

이진오(기독교윤리실천운동 정책국장)

### “기획 탈북·입국에 대한 평가와 과제”

발표 : 오영필(비디오 저널리스트)

토론 : 곽대중(DailyNK 논설실장)

### “미국·중국의 탈북자정책과 탈북자 인권”

발표 : 김동한(법과인권연구소 소장)

이진영(인하대 정치외교학과 교수)

토론 : 김근식(경남대 극동문제연구소 교수)

김용현(동국대 북한학연구소 책임연구원)

## [발표]“ 재외탈북자의 실태와 탈북자 인권”

I. 문제제기 .....	
II. 재중 탈북자 현황과 실태 .....	
III. NGO와 선교단체의 문제점 .....	2
IV. 제 언 .....	4

# 재중 탈북자 실태와 NGO의 문제

조 천 현

(비디오 저널리스트)

## I. 문제제기

탈북의 역사는 100여년 전부터 있어왔다. 지리적인 근접성 요인 뿐만 아니라 친인척들이 살고 있다는 요인이 작용했기 때문이다. 오늘날 탈북자 문제가 이슈화된 것은 90년대 중반 북한의 식량난으로 인한 대량 탈북 이후부터이다. 많은 국내외 선교단체 및 NGO 단체에서 탈북자들에게 많은 관심을 갖고 이들에 대한 지원을 해왔다. 하지만 초기 지원단체들의 순수성들이 시간이 흐르면서 많은 부분이 변질되었다. 특히 NGO나 선교단체는 자신들이 하는 활동에 대한 명확한 인식없이 열정만 갖고 사업을 추진해 많은 문제점들을 갖게 되었다.

한 NGO 단체의 조사에 따르면 재중 탈북자의 수치가 30만명이라고 하였다. 하지만 이 당시 조사방법을 보면 설문시 1인당 수 십장의 설문지를 주어 한 사람의 탈북자가 수 십명을 대신하여 응답을 한 경우가 많아 그 수치가 뺄뺄이 되었던 것이다. 당시 연변시 인구가 35만명이고 탈북자들이 주로 조선족 사회에 머물고 있었던 점을 고려한다면 탈북자가 30만명이었다는 것은 납득하기 어렵다. 탈북자의 은둔적인 행동특성상 이들의 정확한 수치를 아는 것은 거의 불가능한 일이다.

NGO단체들은 소수를 제외하고는 선교단체가 대부분이다. 탈북자들을 위한 그들의 활동은 복음화를 위한 것인지 아니면 인권이나 봉사를 위한 것인지가 분명하지 않고 상황에 따라 변화한다.

NGO나 선교단체들은 그간 많은 경험에도 불구하고 정보를 공유할 수 있는 네트워크가 연결되어 있지 않아 의견의 차이가 심하다. 이제까지 중국내 탈북자와 관련된 사건이 터지면 그 비난과 비판은 주로 한국정부가 받고 있지 정작 무책임하게 일을 벌인 NGO나 선교단체에 대해서는 언급이 없었다. 최근 NGO 단체들의 여러 기획망명 사건들은 이들의 활동이 진정으로 탈북자들을 위하는 것인지 의문을 갖게 한다. 목적이 분

명한 인권활동이라도 한사람을 살리기 위해 또 다른 인권을 유린하는 행위는 인권운동이라 할 수 없다. 또한 탈북자를 바라보는 시각이 '굶주림과 배고픔'에 지친 '동정'의 대상으로만 바라보는 인식이 전환될 필요가 있다.

## II. 재중 탈북자 현황과 실태

### 1. 현 황

필자가 2001년 8월부터 2003년 10월까지 북한이탈 이후 중국 내에서 생활하고 있는 탈북자 100명을 대상으로 심층질문지와 개별면담을 통해 그 실태를 파악해보았다.

조사 대상의 연령은 30대가 전체 조사대상자의 40%로 가장 많았다. 다음으로 60대 이상(19%), 20대(17%), 40대(14%)의 순이었다. 60대 이상의 비율이 높은 것은 이들이 중국에서 태어났거나 중국에 친인척이 많기 때문이다. 60년대 초반 중국의 대기근과 중반의 문화대혁명 때 북한으로 건너간 사람들이나 그 2세들이 다시 돌아오는 현상도 특징적이었다.

북한에서의 교육수준은 고등중학교까지의 학력을 가진 사람들이 총 78%였다. 대학을 졸업한 경우도 16%의 높은 비율을 차지하고 있다. 북한에서 자신이 살았던 인민반을 중심으로 생활수준을 상이라고 응답한 12%와 함께 볼 때, 단순히 먹고 살기 힘들어서 탈북하는 것만은 아니라는 것을 알 수 있었다. 보다 더 나은 생활을 누리기 위해서, 좀 더 잘 살기 위해서인 것이다.

처음 탈북한 년도를 보면 1998년과 1999년이 가장 많았다(각각 29%씩). 설문에 의하면 2000년 이후에는 탈북자의 수가 줄어들고 있다. 어쩔 수 없이 중국으로 나와야 했던 시기가 지나가고 북한의 식량난이 다소나마 호전되면서 탈북을 하는 사람들의 수가 줄어든 것이다. 이와는 대조적으로 한국으로 들어오는 탈북자들의 수가 점차 늘어나고 있는 것은 북한에서 나오는 탈북자가 늘고 있다기보다는 식량난 때 탈북한 사람들이 장기적으로 중국에 체류하고 있다가 한국정부의 한국행을 원하는 탈북자는 전원 수용한다는 방침이후 기획망명 등으로 대량입국을 했기 때문이다. 실제로 필자가 만난 100명의 탈북자들 중 한국으로 입국한 사람들은 대부분 2002년 말에서 2004년 사이에 입국

을 하였다. 한국행 희망자 41명 중 한국으로 온 사람은 최근 확인된 숫자만 19명이다.

탈북하게 된 동기는 먹고 살기 곤란해 무작정 탈북했다가 가장 많았다(31%). 다음으로 먹고 사는 문제는 없었지만 중국에 가면 돈을 벌 수 있다는 말을 듣고(16%), 중국이나 한국의 친척을 찾아 도움을 받기 위해(13%), 북한에서의 실수나 범법으로 인해 감시나 처벌을 피하기 위해(9%), 먼저 탈북한 가족이나 친척의 권유로(8%), 체제불만으로 망명을 하기 위해(5%)의 순으로 나타났다.

생존을 위해 탈북하는 것이 가장 큰 이유이긴 하지만 돈을 벌어서 보다 더 나은 삶을 살기 위해서라든가 범죄를 짓고 처벌을 받지 않기 위해서 탈북을 하는 경우도 상당수 있었다. 90년대 말에 탈북한 사람들 대부분이 먹고 살기 위해 탈북했다면 2000년 이후의 탈북자들은 보다 나은 삶을 위해서 탈북한 것으로 나타났다. 한편 조직적인 체계를 갖춘 브로커들의 꾀임이나 인신매매범들에 의해 강제적으로 탈북을 하게 되는 여성들도 있었다.

탈북횟수를 알아본 결과, 처음인 경우가 가장 많았으며(60%), 2회(28%), 3회(7%)의 순이었다. 4회 이상 탈북한 경우도 5%였다. 탈북한 후 중국공안에 의해 단속된 적이 있는가에 대해서는 44%가 그렇다고 답했다. 붙잡힌 후에는 북한으로 송환되는 경우가 많았으나 2000년 6.15 남북정상회담 이후 강제송환된 탈북자들에 대한 처벌이 완화되었기 때문에 많은 사람들이 재탈북하는 것으로 나타났다. 북한으로 송환되기 전에 중국공안에게 돈을 주고 다시 풀려나오는 경우도 있었다. 1998년도에 탈북해 북으로 강제송환된 뒤 재탈북한 최정희(40세, 가명)은 다음과 같이 말했다.

“도강쟁이(탈북자)들을 방침에 의해서 안착한 생활을 시켜주라는 거. 이렇게 떨어졌 더랍니다. 그러니까 자기 거주지에 정확히 보내서 집을 주고, 직장을 주고 안착한 생활을 시켜주라 이렇게 했답니다. 규정은 그런데 사회질서가 그렇지 못하다 보니까. 그걸 집행하는 안전원(경찰)들도..... 할 수 없이 그냥 내놓는단 말입니다. 그리고 말로는 중국에 가지 말라 말로는 이러는데, 나가면 직업이 없지, 장마당가서 장사하자니 밑천이 없죠. 그러니 이 사람들 다시 어디로 오게 됩니까? 다시 중국땅으로 올 수 밖에 없단 말입니다. 그러니 갔다가 다시오고, 다시오고..”

탈북자들이 중국생활에서 가장 걱정하는 부분은 공안에 잡히거나(75%) 북으로 강제 송환당하는 것(70%)이다. 먹고 사는 일, 자신과 가족의 건강, 자녀교육문제에 대해서도



걱정이 많았다. 이외에도 북한에 있는 가족에게 경제적 지원을 하지 못하는 것, 탈북했다가 잡혀간 다른 가족, 언어가 서툰 점 등도 걱정거리였다.

## 2. 중국내 탈북자 유형

중국과 북한 간에는 역사적으로 여러 차례 양국의 백성들이 국경을 넘어 한쪽이 북한의 화교가 되거나 북한사람이 중국의 조교(중국에 살고 있는 북한국적의 교포)가 되기도 하였다. 일정기간이 지나면 양국은 이들을 서로 받아들이는 정책을 취해왔다. 크게 보면 중국의 조선족도 조선말과 일제시대 때 먹고 사는 문제를 해결하기 위해 중국으로 넘어간 사람들이다. 조중 양국 백성들이 경제의 흐름에 의해 양국을 오고갔던 역사가 오늘날까지 이어지고 있음을 알 수 있다. 탈북자들은 주로 함경도 출신이 대부분이며 유랑민적인 특성도 발견할 수 있다.

중국에서 태어난 조선족 출신들 중 60년대 초반 중국의 대기근으로 인해 두만강을 건너 북으로 간 사람들이 15만명 정도로 추정된다. 70년대에는 양국이 서로 오고 간 비율이 비슷했다. 하지만 80년부터 중국의 경제가 일어서기 시작하고 북한의 경제가 쇠퇴해지자 중국으로 넘어가는 수가 더 많아졌고 90년대 이후에는 북한의 식량난으로 인해 대량 탈북이 이루어짐으로써 오늘날의 탈북자 문제로 부각되었다.

탈북생활이 장기화되고 탈북자들이 한국으로 가는 길이 열리면서 탈북자들의 생각이 초기와는 달라지는 현상이 나타났다. 탈북자들이 최종적으로 정착하고자 하는 곳은 한국이 가장 많았고(41%), 북한(34%), 중국(21%)의 순으로 나타났다. 그 외에 미국과 일본이 있었으며 아직 생각중이라고 답한 사람도 있었다. 한 가지 고려해야 할 점은 북한으로 돌아가고자 하는 사람들은 신변보호를 위해 모습을 잘 드러내지 않는다는 것이다. 특히 한국인을 만나는 것을 기피해 어렵게 만나더라도 설문조사를 하지 못한 경우가 많았다. 반면 한국으로 오고자 하는 사람들은 한국으로 올 수 있는 여러 가지 방법을 찾고 있기 때문에 쉽게 만날 수 있었다.

지금까지 필자가 만나본 탈북자들은 크게 3가지 유형으로 나누어 볼 수 있다.

## 1) 중국 정착형

중국 정착형은 북한이 개방될 때까지 기다리며 돈을 버는 사람들이다. 이들은 한국에 가는 것이 싫고 북한으로 가는 것은 두려워한다. 북한으로 가게 되면 탈북생활의 장기화로 인해 북한생활에 적응하기 어렵다는 것이다.

중국 한족이나 조선족과 결혼을 하여 아이까지 낳고 살고 있는 여성들 역시 중국정착형이 많다. 이들은 신변안전을 위해서 자의적으로든 아니면 인신매매에 의해 타의적으로든 결혼을 한다. 가정이 꾸러지고 결혼생활이 장기화되면 북한이나 한국으로 갈 생각을 하지 않고 중국에 머무를 수밖에 없게 된다. 중국에서는 중국인과 탈북여성간의 결혼을 법적으로 인정하고 있지 않기 때문에 단속으로 붙잡히게 되면 북으로 강제송환된다. 결과적으로 가정이 해체되어 자식과도 생이별을 하는 경우가 있다. 중국의 단속이 심해지면 이를 피하기 위해 탈북자들 중에는 한국으로 오는 경우가 증가하고 있는 추세다.

한편 중국의 대기근과 문화혁명 등 중국의 정치적인 소용돌이에 휘말려 북으로 건너가 다시 중국으로 온 탈북자들이 많다. 중국정부는 중화인민공화국이 성립된 후 중국에서 태어났던 탈북자에 대해 80년 초까지는 받아주고 90년부터는 외면하였다. 그러나 화교(한족)의 경우에는 북한에서 태어난 2세도 받아주고 있다.

## 2) 북조선 귀환형

먹고 살기 위해 중국에 나왔지만 돈을 벌면 다시 북으로 돌아가겠다는 사람들이다. 이들에게는 중국으로 탈북한 것은 돈을 벌어서 북한에 있는 가족들을 부양하는 것이 주목적이다. 돌아가야 하는 이유는 북조선이 자신의 고향, 나라이며 가족과 자식이 있기 때문이다. 가족과 조국을 배신할 수 없다는 것이 그들의 주장이다.

중국에서의 생활이 처음 탈북했을 때의 생각과는 달라 시간이 흐를수록 탈북을 후회하고 있었다. 북에 가족을 두고 나왔다는 이기순(42세, 가명)씨는 다음과 같이 말한다.

“여기(중국)는 우리가 살 나라 아니란 말임다. 난 정말 여기 온거 많이 후회하고 후회하고 또 후회합니다. 지금도 조선에 가고 싶은 생각 많이 납니다. 난 다른데 가고 싶은 생각없습다. 내가 조선에서 나를 용서만 해준다면 오늘이라도 가겠습다. 정말임다. 내가 굶으면서도 가겠습다.”

북으로 가고 싶지만 가지 못하는 중요한 이유는 처벌받을 것이 두렵고 아직 돈을 벌지 못했기 때문이다. 북으로 강제송환된 탈북자들에 대한 북한의 처벌이 많이 완화되긴 했지만 중국에 계속 머물러 있는 이유는 북한 정부가 관대한 처벌을 할 것인지에 대해 의문을 갖거나 북한 사람들의 시선이 두려워서였다. 처벌없이 관대하게 받아준다면 다시 돌아갈 의사가 있느냐는 질문에 대해 58%가 귀향 의사가 있다고 답했다. 이유는 고향이기 때문에(9%), 자식 때문에(9%), 자신이 조선공민이기 때문에(7%), 가족이 있기 때문에(7%)의 순서로 나타났다.

### 3) 한국행 희망형

최근 한국행을 희망하는 탈북자들의 동기는 다양하다. 첫째로, 경제적인 이유 때문에 한국으로 오고자 하는 사람들의 비율이 높았다. 탈북자들 사이에서는 한국으로 가면 집도 주고 정착금과 생활비도 지원해준다는 것이 알려져 있어 좀 더 편하게 살기 위해 한국으로 오려고 한다. 한국에 가면 더 잘 살 수 있을 것이라는 막연한 환상을 갖고 있다. 오은미(39세, 가명)는

“결국 한국갈려는 목적은 다른 목적 없어요. 돈을 벌자는 목적이지. 돈을 벌어서 잘 먹고 잘 살자는 거지 다른 의미는 없어요. 돈이 원수지. 옛날에는 몰랐는데 이렇게 고난 겪고 보니까 그 놈의 돈이라는 것이 가족도 갈라놓고 부모형제도 갈라놓고, 나라도 망하게 하고 못하는 짓이 없잖아요. 돈을 벌기 위해서 가는 길이지 다른 목적으로 가는 건 없잖아요.”

둘째, 브로커들에 의한 한국행 기회가 많아지면서 한국에 가면 돈을 많이 벌 수 있다는 한국바람이 불기 시작하면서 중국에서 정착하고자 하는 사람들의 마음에 변화가 생기기 시작했다. 중국당국의 단속이 강화되면서 강제송환에 대한 불안 때문에 어쩔 수 없이 한국으로 오고자 하는 사람들이 많아진 것이다. 조사대상자들 중에서도 처음 면담을 할 때에는 중국에서 살고 싶다고 했지만, 최근 들어 한국행을 원하거나 이미 한국으로 들어온 사람도 있었다. 한국에 온 김정례(41세, 가명)는

“한국에 온 건 피해다니는 거 싫어 왔죠. 그냥 붙잡아간다고 그러기 때문에 너무 어렵잖아요. 숨어다니면서 돈을 번다는 게 힘들어서 그거 면하고 싶어서 사실은 한국에 왔어요.”

셋째, 북에서 죄를 짓거나 중국에서 인신매매, 밀수와 같은 범죄행위를 한 사람들의 경우 강제송환된 탈북여성들에게 탄로가 나 북으로 들어가면 처벌이 두렵고 중국에서는 공안당국에 쫓기기 때문에 한국으로 오는 것만이 유일한 탈출구가 된다.

넷째, 한국으로 이미 들어온 탈북자들이 북한이나 중국에 남아있는 가족들을 한국으로 빼내오려고 하는 경우이다. 이 경우 남아있는 가족들이 한국행을 희망하기도 하지만 이미 한국에 와 있는 가족이나 브로커들의 설득에 의해 생각없이 한국행을 희망하는 사람들도 많다.

다섯째, 일부 중국 한족이나 조선족들은 탈북여성들을 한국진출의 발판으로 삼는다. 중국인이 한국으로 들어오기 위해서는 기본적으로 한화 1,000만원 정도의 비용이 들지만, 탈북여성의 경우에는 300만원이 든다. 중국의 남편은 탈북루트를 제공하고 재정적 지원을 하여 탈북여성을 한국으로 보낸다. 그러면 탈북여성은 한국국적을 획득하고 나서 국제결혼 형식으로 중국인 남편을 초청하는 것이다.

여섯째, 자녀교육을 이유로 한국으로 오고자 결심하고 탈북하는 사람들이다. 이들 중에는 북한에서부터 한국에 대한 정보를 얻어 탈북을 결심한 사람들이 많다.

이상과 같은 여러 동기들과 함께 한국으로 오는 길이 이전에 비해 많이 쉬워진 것도 한국행을 원하는 비율이 증가시킨다.

이외에도 중국과 북한을 지속적으로 오가며 장사를 하는 사람들이 있다. 이들을 탈북자라고 하기에는 무리가 있다. 그러나 이들은 주로 밀수를 하기 때문에 북한이나 중국의 단속의 위협에 처하게 되면 탈북자 대열에 합류하여 한국으로 오는 경우가 있다.

한편 탈북자들 중에는 북에서 중국으로 나올 때 합법적으로 여권과 통행증을 발급받아 나왔다가 중국에서 불법체류자로 남게 되는 경우도 있다. 이 경우 중국에서 돈을 더 벌어서 북으로 다시 귀향하기도 하지만 한국으로 오는 경우도 있다. 올 2월초부터 북한정부에서 친척방문 형식으로 통행증을 발급해 많은 사람들이 중국에 나와 일하고 있다. 이들이 탈북자의 대열에 끼어 가능성이 높다.

### 3. 탈북생활의 문제점

탈북자들은 중국에서 불법체류자의 신분으로 강제송환의 두려움 때문에 정당한 노동에 대한 대가를 받지 못하고 착취, 협박, 폭행, 고발 등의 인권침해를 고스란히 받고 있

는 경우가 많다. 이는 한국에 불법체류하고 있는 조선족이나 외국인 노동자에 대한 한국인들의 부당한 대우와 유사하다.

중국의 친척을 포함해 조선족들이 탈북초기에 도움을 주기도 했지만 탈북자들의 탈북생활이 장기화되면서 도움을 주는 데에는 한계가 있었다. 중국공안의 단속도 심해져 탈북자를 도왔다가는 벌금을 물어야 하기 때문에 탈북자들을 꺼리고 신고하는 조선족들도 있다. 탈북자들은 같은 민족으로서 조선족들이 자신을 돕는 것은 당연하다고 생각한다. 그러나 현실적으로 그렇지 못하기 때문에 조선족들에 대한 시각이 곱지 않다. 일을 해도 정당한 댓가를 주지 않고 같은 민족이면서도 못산다고 천대와 멸시를 하는 것에 분노를 갖고 있다.

탈북자들도 여러 유형이 있다. 스스로 열심히 일을 하고 길을 개척해 생활하는 사람들도 있지만, 쉬운 일이나 힘들이지 않고 돈을 벌 수 있는 길만 찾고 조선족이나 한국의 NGO나 선교단체에 의존하여 한국으로 올 궁리만 하는 사람들도 있다. 특히 중국에서는 위성TV로 한국방송을 시청할 수 있다. 조사대상의 탈북자들 중 한국에 관한 소식을 TV나 인터넷 등의 대중매체로 접한다는 비율이 73%로 높았다. 특히 젊은 탈북자들은 대부분 인터넷을 사용하며 핸드폰을 소지하고 있다.

또한 결혼가정이 되어 중국을 떠도는 아이(꽃제비)들은 적절한 교육을 받지 못할 뿐 아니라 끼리끼리 모여 사회적으로 일탈된 행동을 하는 경우가 많다. 성인 탈북자들 중에서도 살인, 강도, 절도, 마약밀매, 인신매매의 범죄행위를 함으로써 중국 내에서 탈북자에 대한 인식이 더 나빠지고 있다.

여성들의 경우 많은 수가 탈북생활을 후회하고 있다. 불안한 삶과 중국공안의 단속으로 우울증이 심한 것으로 나타났다. 탈북 후 겪는 일들이 너무 고통스럽고 힘들기 때문이다. 자신은 탈북을 했지만, 북한에서 중국으로 탈북하려는 여성들이 있다면 말리고 싶다 한다. 중국에서의 비참한 생활을 모르고 탈북했기 때문에 고생이 심하다는 것, 차라리 아무 것도 모르는 상태에서 북한에서 살면 배는 좀 고프더라도 맘고생, 몸고생은 겪지 않는다는 것이다. 탈북여성들이 겪는 정신적 고통은 후유증이 심각하다.

탈북여성들의 결혼은 법적인 인정을 받지 못하는 사실혼이며, 경제적 돌파구를 마련하기 위한 수단과 신변의 안전을 보호받기 위해서 하는 경우가 대부분이다. 그러나 이러한 결혼은 대부분 인신매매의 과정을 거쳐 이루어진다. 그러나 처음 탈북한 여성들은 자신들이 팔려가는 것을 알지 못하는 경우가 많다. 자신을 숨겨주고 신변보호를

해준다고 생각하기 때문에 오히려 고마워한다. 1998년도에 탈북한 김은아씨(24세, 가명)는

“두만강 건너가지고 침에 고기잡이 하는 남자들한테 붙잡혔습니다. 거기서 하룻밤 재워가지고 조그만한 농촌으로 가서 열사흘 정도 그 집에 있었어요... 나를 데리고 갈 사람들이 와서 그 집에다 돈 오천원 주고 나를 데려가서 그렇게 돼서 농촌집에 팔려갔어요. 그 때 열아홉살에 팔려가지고.. 시집갔습니다. 그것도 시간이 지나서야 알게 되었습니다.”

기혼여성이 다시 결혼을 하는 경우에는 중국 남편과의 사이에서도 자녀가 태어나면 서 북한의 남편과 자녀, 중국의 남편과 자녀를 모두 갖게 된다. 이렇게 되면 탈북여성은 북한의 자녀와 중국의 자녀 사이에서 엄청난 갈등을 겪게 된다. 중국에 있자니 북한의 자녀가 보고 싶고 북한으로 돌아가자니 중국의 자녀가 마음에 걸리는 것이다. 한국으로 들어온 탈북여성들 중에도 이런 갈등을 겪는 여성들이 있다. 이들은 북한, 중국, 한국에 각각 남편과 자녀가 있다.

탈북여성들은 중국 내에서 인신매매되는 경우도 많지만 북한에서부터 인신매매범이나 브로커들의 꾀임에 빠져 중국으로 탈북하게 되는 경우도 많다. 1999년도까지 대부분 인신매매범들은 북한 사람들이었다. 북한에서 같은 동네에 살던 사람이나 안면이 있는 사람들이 접근해 중국에 가면 취직을 시켜준다거나 돈을 벌 수 있는 자리를 알선해 준다고 꾀어내 탈북시킨 후 중국인들에게 넘겨버리는 것이다. 단신으로 탈북하는 경우에는 도강 후 조선족들에게 붙잡혀 팔리는 경우가 많고, 안내인과 함께 탈북하는 경우 이 안내인은 탈북자 인신매매범인 경우가 많다. 범법행위를 한 탈북자 대부분은 한국에 왔거나 한국행을 준비하고 있다. 그러나 한국에 온 피해자가 가해자를 신고하여도 제 3국에서 이루어진 범죄행위이기 때문에 처벌이 어렵다는 문제가 있다.

탈북여성들은 남성들에 비해 중국적응력이 강하다. 일할 곳을 찾거나 거처할 곳을 마련하기가 상대적으로 쉽기 때문이다. 대부분의 여성들은 나이와 관계없이 중국인 홀아비와 동거형태로 살고 있으며 농사를 짓거나 식당에서 일을 한다. 일부는 유흥업소에서 일하는 경우도 있다. 유흥업소 종사자들의 대부분이 강제로 팔려간다고 것은 사실과는 다르다. 탈북자 단속으로 인해 직업을 구할 때 ‘신분증’을 요구하는 다른 직업에 비해 유흥업소는 ‘신분증’을 요구하지 않는 경우가 많아 유흥업소를 선호한다. 또한 단기간

내에 돈을 벌 수 있고 단속에 걸렸을 경우 주인도 함께 벌금을 내야 하기 때문에 유흥업소 주인들이 숨겨주고 보호해 주는 역할도 한다.

### III. NGO와 선교단체의 문제점

탈북자들이 처음 중국으로 건너올 때는 단순히 식량을 구하거나 돈을 좀 더 벌어 북한으로 돌아가고자 하는 사람들이 많았다. 하지만 2001년 6월 장길수군 일가족의 유엔난민 고등판무관실 진입과 2002년 3월 탈북자 25명의 북경주재 스페인 대사관 진입 이후 탈북자의 인권문제가 국제이슈화되었고, 이로 인해 중국의 대대적인 단속이 시작되었다. 농촌에서 아이를 낳고 살던 많은 탈북여성들이 단속으로 인해 강제송환되면서 남편과는 물론 자식과도 생이별하고 가정이 파괴되는 경우가 많아졌다. 남아있는 탈북자들에게 더 부정적인 영향을 미치게 된 것이다.

탈북자들의 인권을 이야기하고 주장하는 국내외 NGO 단체나 선교단체들이 많다. 그들이 표방하고 있는 명분과 목적은 그럴 듯하지만 실제적인 행위를 보면 과연 인권에 대한 개념을 제대로 갖고 있는지 의문스럽다. 하나의 인권을 보호하기 위해 여러 수많은 인권을 망가뜨린다면 그것은 진정한 인권보호가 아닐 것이다.

대다수 탈북자들의 공통점은 기획망명을 비판하고 있다는 것이다. 조사에서도 한국의 NGO나 선교단체에 대해 탈북자들을 위한 좋은 단체라고 보는 견해도 있었지만 많은 경우 목적을 위해 탈북자들을 이용한다고 보는 견해도 상당수 있었다. 8년째 중국에서 탈북생활을 하고 있는 김영선(42세, 가명)씨는

“(기획망명은) 탈북자들을 놀이감으로 여기고 세계적으로 떠들어서 여론을 환기시키고, 북한을 고립시키려는 것이다. 그 사람들이 인권이니 뭐니 하지만 고의적으로 대사관에 들어가게 한 것이 아니라면 어떻게 그 사람들이 들어가는 장면을 찍을 수 있나? 북한 사람이 직접 그런 생각을 했다기보다 한국 사람이라든지 다른 사람들(브로커 등)이 그런 시도를 했다고 생각한다. 결국 몇몇의 탈북자들은 그렇게 해서 한국으로 갔지만, 그 사람들이 남아 있는 탈북자들에게 미치는 영향이 너무나 크다. 갈대처럼 갈팡질팡하는 사람들에게 북한에 가면 죽고, 한국에 가면 집도 주고 돈도 준다는 환상을 불어넣음으로써 10명 중 2명은 기획망명을 통해 자기 목적을 달성하지만 나머지 8명은 어떻게 되겠나?”

뗏다방 식의 NGO 활동에 문제가 있다. 자체적인 프로그램이 마련되어 있지 않기 때문에 지속적이지 못하다. 일회성의 이벤트 마련에 급급하다 보니 무책임하고 탈북자들에게 오히려 피해를 주는 기획망명을 주도한다.

NGO들은 국내단체들끼리 연계하지 않고 독자적으로 활동하는 경향이 있다. 하지만 국외 NGO와는 유기적으로 연계하고 있다. 자금력을 제공받을 수 있기 때문이다.

앞서 언급한 것처럼 대부분의 NGO 단체들은 선교단체인 경우가 많다. 그럴 경우 선교를 가장해 자기의 교파나 교회의 세력을 확대하는 경우가 많다. 실적위주의 홍보를 위해서인 것이다. 또한 탈북자를 현실적으로 이해하지 않고 설교에만 치우치고 물질적인 지원만을 하는 경향이 있다. 탈북자들은 스스로 판단하고 행동할 수 있는 낚시법을 배우지 못하고 물고기만 얻어먹을 뿐이다. 탈북자들이 겨울에는 단체에서 마련해준 은신처에서 머물다가 봄이 되어 따뜻해지면 떠나는 이유가 된다.

오랫동안의 현장경험에도 불구하고 NGO 단체들은 한국정부에 원론적인 대책만을 요구한다. 현실적인 한계나 국제법상의 문제 등은 고려하지 않고 탈북자들을 무조건적으로 수용해야 한다든가 인권보호만을 주장한다든가 하는 것이 그렇다. 이는 냉전적 사고방식으로 북한이 나쁜데 이 나쁜 북한에서 탈출한 탈북자들은 모두 옳기 때문에 다 받아줘야 한다는 점이 깔려 있는 것이다. 남북협력과 화해, 나아가 통일을 생각하고 있는 이 시점에서 탈북자 문제만큼은 냉전시대의 논리가 작용하는 것이다.

여기에 일본의 NGO와 민영방송에서는 ‘일본인 납북자’ 문제를 부각시키기 위해 탈북자 문제를 상업적으로 이용하여 북한을 ‘악의 축’으로 몰아세우고 있는 실정이다. 이 일에 직간접으로 개입하는 국내 NGO와 선교단체들이 있다. 일본언론들은 북한관련 영상물과 정보를 빼내오기 위해 한국과 중국 등지에서 조직적으로 활동하고 있다.

탈북자들의 인권을 부르짖는 NGO 단체들이 일본언론과 중국내 브로커들과 손을 잡고 돈에 따라 움직인다는 것은 상당히 모순적인 일이다. 탈북자들에게 한국행에 대한 대가로 각서를 쓰게 하고 일정액수를 받는 경우에서부터 외국공관 진입장면을 담은 동영상은 언론에 파는 것에 이르기까지 그 내용은 탈북자들을 대상으로 인권을 팔아 장사를 하는 듯한 인상을 많이 주고 있다. NGO와 선교단체들이 브로커와 공생관계를 유지하는 경우도 있다. 따라서 이들에 의해 얻어진 북한 정보나 탈북자 실태를 객관화해서 공론화하기에는 신중할 필요가 있다.

NGO나 선교단체를 비판하고 감시하는 기능을 하는 기관이 없는 것도 문제점이다.



언론만이 이들을 견제할 수 있지만 현재 이 언론도 NGO나 선교단체에서 제공하는 정보를 여과없이 보도하고 또 중요한 정보를 얻기 위해 침묵하고 있다. 그 대표적인 예로써 연변 두레마을 국정원 직원의 위장 선교사 활동, 가짜 김운철 사건, 국군포로 전용 일씨 가짜 부인 끼워넣기, 생체실험문건 사건, 재일교포출신 탈북자 이주임씨 사건 등 사회적인 파문이 많았다. 이에 대해 NGO나 선교단체들은 책임을 지지 않았고 정부 또한 방관하고 지원했다. 정부당국자들은 NGO들의 언론공표에 대한 사회적 파장만을 막는데 급급해 탈북자 문제를 일관성없이 처리해왔다. 이러한 태도는 성과물없이 국민들에게 부담만 주는 정책을 만들고 있다. NGO의 도덕성 결핍문제와 국가의 신뢰도 추락이라는 현실을 직시해야 한다. 결국 피해를 보는 사람은 중국에 남아있는 탈북자들이다.

#### IV. 제 언

북한 이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률은 국내 및 국외의 탈북자들 모두에 대한 지원을 언급하고는 있지만 실질적으로는 국내에 입국한 탈북자들에 지원이 집중되어 있는 실정이다. 탈북자 1인당 한국으로 입국해서 정착해 살기까지 드는 비용은 대략 1억2,3천만이 든다. 한해 입국하는 탈북자들의 수가 이제는 1,500명을 넘고 있으며 앞으로 더 증가할 것이다. 정부의 수용능력에 한계가 올 수 밖에 없다. 탈북자들에게 제공되는 아파트도 하나원 퇴소 후 한참을 기다려야 입주할 수 있는 상황이다.

하나원에서의 교육도 입국하는 탈북자들의 유형과 상관없이 일률적으로 단기간에 이루어지고 있어 교육의 의미를 찾기 어렵다. 즉 죄를 짓고 탈출구를 찾아 한국으로 온 유형인지, 중국에서 오랫동안 장기체류를 하다 온 유형인지, 아니면 가족에 의해 북에서 나오자마자 기획탈북으로 한국에 온 유형인지에 따라 교육내용도 달라져야 할 것이다.

한국에 입국한 탈북자들뿐만 아니라 재외탈북자들 역시 우리가 책임을 갖고 지원해야 하는 대상이라는 점을 생각할 필요가 있다. 탈북생활이 장기화되고 8년째 된 사람들도 많다. 정부에서는 중국에서의 탈북생활이 10년이 넘는 사람이 한국에 오면 국적만 취득하게 할뿐 정착금 지원이 없다. 이들에 대한 대비책도 마련되어야 할 것이다. 중국에서 태어난 60대 이상의 노인 탈북자나 결혼을 해 자녀가 있는 탈북여성들의 경우 중

국정부와 협조하는 것 또한 현실가능한 접근법이 될 수 있다.

나아가 장기적으로 볼 때 한국에 입국하는 탈북자들에게 집중적인 지원을 하기보다는 대북경제지원 등 북한사회의 산업시설 기반을 확충해 북한의 자생력을 길러줌으로써 탈북자들의 귀국을 유도하고 탈북자 문제가 더 이상 발생하지 않도록 하는 것이 통일기반 형성이라는 목표를 달성하는데 도움이 될 것이다.

## [토론]“ 재외탈북자의 실태와 탈북자 인권”

- 재중 탈북자 실태와 NGO의 문제
  - 조천현의 발표문에 대한 토론문 - .....9
  
- 기독교계 북한이탈주민 관련 활동과 정책 제언
  - 1. 기독교 단체나 교회의 활동 변화 양상 .....2
  - 2. 한국교회의 북한이탈주민 지원의 형태 .....3
  - 3. 북한이탈주민 정책 관련 제언 .....4

# 재중 탈북자 실태와 NGO의 문제

- 조천현의 발표문에 대한 토론문 -

윤 여 상

(북한인권정보센터 소장)

발제문은 중국내 탈북자 문제에 대한 상황을 매우 체계적으로 설명하고 있으며, 많은 문제점을 제시하고 해결에 대한 대안을 제시하고 있다. 그러나 근본적인 차원에서 재고할 사항이 몇 가지 있어 보인다.

첫째, 중국내 상황을 설명하기 위한 자료로 활용된 필자의 조사자료 역시 2년에 걸쳐서 100명을 대상으로 한 것이기 때문에 조사기간과 대상자가 불분명하고, 조사대상자가 매우 작고 또한 구체적인 조사방법, 조사목적 등이 불분명하기 때문에 객관성을 확보했다고 볼 수 없다. 이러한 자료를 근거로 다른 조사자료의 객관성을 부인하는 것은 지나친 일반화의 오류를 범하는 것이다.

둘째, NGO와 선교단체들은 매우 다양한 활동방식과 방향성을 갖고 있음에도 불구하고 중국내 활동하는 NGO와 선교단체들 모두를 '기획망명 주도자와 시행자', '무책임한 활동가' 등으로 표현하고 있으나, 과연 그러한가?

해외활동 단체와 개인 활동가들은 발표자의 표현처럼 매우 은밀하고 비공개적인 활동을 하고 있으므로 이들의 활동방식을 개인의 주관적 판단으로 재단하는 것은 심각한 오류이다. 현지 활동단체와 개인 지원가 중에서는 필자의 표현에 전혀 어울리지 않는 방식을 진행하는 경우가 상당수에 달한다. 이들이 침묵하고 있다고 해서 이들의 존재를 무시하는 것은 의도적이든 정보의 한계이든 시정되어야 한다.

셋째, '기획망명'은 긍정과 부정에 대한 객관적인 평가가 필요함에도 불구하고 중국내 탈북자에게 부정적인 결과를 가져온다는 이유만으로 폄하하는 경향이 있다. 기획망명이 초래하는 부정적인 결과는 잘 설명되고 있다. 그러나 기획망명으로 중국내 탈북자에 대한 단속이 심화된 것을 '한 사람을 살리기 위해 또 다른 인권을 유린하는 행위는 인권

운동이라 할 수 없다고 묘사하고 있으나, 중국당국은 기획망명이 이루어지기 이전부터 지속적으로 탈북자에 대한 단속과 송환을 계속하여 왔다. 그렇다면 기획망명이 없었다면 중국이 탈북자에 대한 단속과 송환을 중지하고 이들에게 합법적 신분을 부여하고 송환된 탈북자에 대한 북한당국의 처벌이 약화되었을 것이라고 단언할 수 있는가? 기획망명의 공과와 후과는 객관적인 평가가 필요한 분야이다.

넷째, 기획망명과 일부 언론매체의 금전적 결합에 대한 비판은 매우 유효한 것이지만, 이러한 문제의 본질은 이러한 일을 진행한 단체활동가의 도덕성과 일부 언론과 그 관계자들의 심각한 도덕적 타락이다. 탈북자 문제의 상업적 이용은 해당 단체에 대한 강력한 비판과 함께 해당 언론기관과 참여자들에 대한 더욱 강력한 비판이 선행되어야 함에도 불구하고 언론과 관계자에 대한 비판적 인식이 없다.

다섯째, 탈북자 문제에 대한 모든 책임성이 관련 활동 단체에 있다는 인식을 갖고 있는 것으로 보인다. 정부는 해당 단체들의 무책임한 활동들에 대한 뒤처리만을 하고 있고, 이러한 문제는 국민에게 부담만 주고 국가의 신뢰도 추락을 가져온다는 것이다. 그러나 탈북자 문제에 대한 일차적 책임국가는 북한이고, 이들의 인권유린 행위를 방관하고 있는 중국과 한국도 일정한 의무감을 가져야 하는 사안이다. 한국정부의 무관심과 소극적 또는 방관적 자세가 이러한 결과를 초래한 측면도 간과할 수 없는 것이다.

여섯째, 제언 부분에서 입국 탈북자 증가에 대한 수용능력의 한계, 하나원 교육의 문제점, 재외 장기 체류 입국자에 대한 대책 보완 등을 제시하고 있으나, 현재 가장 문제가 되고 있는 중국내 체류 탈북자 문제에 대한 해결제언이 없다. 특히 NGO의 문제점만을 제시했을 뿐 그와 관련된 개선안이 제시되지 못하기 때문에 구체적인 개선방법에 대한 의견을 묻고자 한다.

일곱째, 장기적 관점에서 국내 입국자에 대한 집중적인 지원보다는 북한사회의 산업 시설 확충 등 북한의 자생력을 길러줌으로써 탈북자의 귀국을 유도하고 탈북자가 발생하지 않도록 하는 것이 바람직하다고 결론을 제시하고 있다. 그러나 발표자가 제시하고 있듯이 현재의 탈북자 중 상당 수는 절대적 배고픔이 아닌 상황에서도 좀 더 나은 삶

을 위해서 탈출하고 있다. 이것은 결국 북한의 경제사정이 호전되더라도 한국이 비교우위에 있다면 탈북자의 발생은 피할 수 없을 것이라는 생각을 갖게 된다. 이러한 상황은 동서독의 경우에도 나타났기 때문에 그에 대한 견해를 듣고자 한다.

## 토론자의 제언

---

해외 탈북자 문제는 객관적 자료의 부족과 북한에 대한 인식의 차이 등으로 다양한 의견들이 제시될 수 있는 사안이다. 특히 민간단체와 민간연구자, 활동가들의 경우 매우 제한된 자료와 심지어 자신들의 제한된 경험만을 바탕으로 사안에 대한 분석과 평가, 대안을 제시하고 있는 상황이다.

그러나 정부와 국가기관들은 민간단체들과 비교할 수 없을 정도의 높은 정보수집과 분석능력을 갖고 있으나, 정부는 자신들의 축적된 정보와 분석 자료들은 제시하지 않고 민간의 제한된 정보와 분석 결과만을 한국사회에 반영시키려 하고 있다.

정부와 국가기관은 자신들이 확보하고 분석한 결과를 제시해야 하며, 그 결과를 바탕으로 합리적인 대안을 모색해야 한다. 정부는 최근 몇 년간 다양한 경로를 통하여 관련 자료들을 축적하고 있으며, 국가인권위원회 역시 해외탈북자 실태조사 관련 사업으로 상당액의 예산을 집행하고 있다. 이제 그 결과를 바탕으로 논의를 전개해야 한다.

# 기독교계 북한이탈주민 관련 활동과 정책 제언

이진오

(기독교윤리실천운동 정책국장)

조천현 PD의 ‘재중 탈북자 실태와 NGO의 문제’는 중국과 국내 북한이탈주민의 현장 속에서 함께 해 온 언론인의 시각을 객관적으로 잘 보여주는 발제문이라고 평가한다.

특히 북한 식량난으로 인해 대량으로 발생한 북한이탈주민의 고통에 대해 NGO와 선교단체가 많은 관심을 가지고 지원해온 부분을 인정하면서도, 이들이 초기의 순수성을 상실하고 있다고 지적한 것에 대해 공감한다. 또 일부 단체는 순수성만을 내세워 자신들의 행동이 어떤 정치/사회적 해석을 통해 영향을 미치고 있는지에 대한 명확한 인식 없이 열정만 가지고 이벤트식 사업을 추진해 문제점을 양산하고 있다는 지적에도 동감한다.

NGO 이름으로 활동하는 대부분의 단체들이 기독교 단체로 복음화/선교를 위해 활동하고 있다는 지적과 이를 인권이나 봉사와 구분해 생각하는 것에 대해서도 일정 부분 동감한다. 그리고 이런 선교단체들의 무리한 복음화/선교 활동이 결과적으로 북한이탈주민들의 인권을 어렵게 만들고 국제 관계를 복잡하게 만들고 있다는 지적에 공감하며 토론자 또한 이 부분에 심각한 우려를 갖고 있다.

금일 청문회 중 ‘재중 탈북자의 실태와 탈북자 인권’과 관련해 토론자이신 윤여상 교수께서 전문 지식을 바탕으로 전반적인 부분에 대한 언급이 있을 것으로 예상되어, 본 토론자는 토론자가 속한 기독교계의 활동과 관련한 부분의 실태를 중심으로 토론을 전개하겠다.

## 1. 기독교 단체나 교회의 활동 변화 양상

기독교 단체나 교회는 중국과 조선족 사회를 중요한 선교 대상지로 인식해 왔기 때문에 이미 상당수의 선교사를 중국 연변 지역 등에 파송해 있었다. 그러던 중 90년대 들어 발생한 북한의 식량난으로 인한 대량 북한이탈주민 발생은 선교적 목적의 북한이탈주민 구제와 구호 활동을 활발하게 하는 계기가 되었다. 이를 위해 연변 지역에 북한

이탈주민을 보호하는 '미션홈'들을 만들어 지원하였고 한국교회를 통한 구호 활동을 전개하였다. 이런 과정에서 북한이탈주민들에게 신앙을 강요하고, 북한 선교사라는 미명으로 다시 북한으로 들어가도록 하는 상황도 발생하였다. 또 한국행의 조건으로 신학교 지원 등의 강요 되기도 했다.

한국교회의 지원은 일부 대형교회를 중심으로 한 친미적인 인사들이 중심이 되어 북한 공산 정권 교체라는 시나리오로 발전하게 되고, 이를 위해 국제적인 '정치적 난민' 지위 획득을 위한 활동을 대대적으로 나서게 된다. 이 과정에서 대부분의 한국 기독교인들은 순수한 인권과 선교 목적으로 이를 지지했으나 지도부들 중에는 미국 단체나 인사들이나 보수적인 정치/언론인들과 연계해 정치적 목적을 가지고 이용하고 있다.

## 2. 한국교회의 북한이탈주민 지원의 형태

많은 한국교회와 단체들은 인도적 차원에서 북한이탈주민의 정착을 돕기 위해 재정과 인력을 투입하고 있다. 이 과정에서 북한이탈주민들을 위해 농장, 공장 등의 생활터전을 제공하기도 하고, 청소년 학교 등 교육시설을 운영하고 있기도 하다.

- ① 북한이탈주민 사회통합 프로그램 : 토론자가 일하고 있는 기독교윤리실천운동에서는 2001년부터 행자부 프로젝트로 '북한이탈주민 사회통합 프로그램'을 지원하고 있는데, 그 일환으로 북한의 실상을 북한이탈주민의 목소리로 직접 듣고 대화하는 "북한사랑방모임", "자활공동체 인큐베이터 사업", "청소년 과외 지원", "상담활동", "체육대회", "한국문화체험", "리더십 교육" 등 다양한 사업을 전개했다. 이를 통해 현재 660여명이 회원으로 있는 '(사)평화통일탈북인연합회'가 만들어졌고, 다양한 활동들이 전개되고 있다.
- ② 교회에서 지원하는 지원금 : 일부 교회에서는 교회에 출석하는 것을 조건으로 월 50만 원가량을 지원하는데 이는 그 프로그램의 순수함에도 불구하고 신앙의 자유를 위배하고 거짓된 내용의 간증을 하게 되는 부정적 계기가 되고 있다.
- ③ 기획망명을 시행하는 단체들 : 몇 단체는 소위 '기획망명'에 깊이 개입되어 있는데 초창기 순수한 지원을 넘어서서 300만원에서 700만원까지의 실비를 받고 조직적으로 지원하는 단계까지 와 있다. 이들 중 일부는 교회 등에서 만난 북한이탈주민



의 중국 내 가족이나 심지어 북한 가족을 데려올 수 있다고 접근하기도 한다. '기획망명' 과정에서 언론에 진입 장면을 공개해 국제적인 주목을 이끌어 내고, 국제 관계를 어렵게 만들기도 한다. 이 과정에서 북한이탈주민 당사자들 얼굴이 담긴 필름이 공적 장소에서 상영되어 북한에 있는 가족들이 곤란을 겪게 되는 인권 문제가 발생하기도 한다. 이 단체들은 미국의 보수단체나 공화당들과 조직적으로 연계 공조하기도 하는데, 미국의 '북한인권법' 상정과 제정 과정에도 영향을 미쳤다.

- ④ 총체적 난민 지위 부여를 위한 활동 : 'UN의 정치적 난민 지위' 부여를 위해 활동해온 단체는 미국의 보수단체나 정치가들과 연계되어 있고, 우리나라의 보수정치인들이나 언론인과도 연계해 조직적으로 활동하고 있다. 이들은 국제적인 여론 환기를 위해 중국 대사관을 목표로 송환저지 캠페인이나 항의 방문 등을 감행해 중국과의 외교 문제를 야기 시키기도 한다. 이들의 목표는 난민 지위 부여를 통한 난민 수용소 설치, 이를 통한 대량 탈북 유도, 북한 정권 붕괴, 흡수 통일이라는 시나리오를 상정한다.
- ⑤ 북한이탈 청소년을 위한 교육활동 : 셋넷 학교, 돌배 학교, 자유터 학교, 여명학교 등 북한이탈 청소년들에 대한 활동도 두드러진 활동이다. 일찍부터 청소년들 교육과 정서, 사회 적응 문제에 관심을 가지고 20-30명 정도의 학교를 운영하고 있다.
- ⑥ 대북 직접지원을 통한 나눔운동 : 한국교회의 대북지원은 남북나눔운동, 한민족복지재단 등의 NGO와 KNCC, 한기총 등의 공교회 조직을 통해 대량으로 이루어지고 있으며 북한동포 돕기에 대한 광범위한 공감대를 통해 지속적으로 이루어지는 나눔운동이다.
- ⑦ 다양한 북한 선교 활동 : 북한 선교를 위해 활동하는 일부 단체는 연변 지역에 거점을 확보하고 북한이탈주민에게 신앙교육을 시켜 다시 북한에 들어가도록 하기도 하고, 라디오 방송을 통한 선교, 성경 반입 등 다양한 방법을 통해 지하교회와 직접 선교를 시도하고 있다.

### 3. 북한이탈주민 정책 관련 제언

- ① 지속적인 교류 협력 강화 : 토론자는 북한이탈주민의 문제는 일부 정치 체제 문제로 탈북 하는 분들도 없지 않겠지만 대부분 경제적 문제가 핵심이라 생각한다. 먹

고 살기 힘들고, 또 상대적 빈곤과 박탈감이 고향을 떠나는 직접적 계기가 된다면 북한에 대한 경제적 지원을 통한 경제 기반 확충이 궁극적으로 북한이탈주민 문제를 해결하는 방안일 것이다. 정부는 경제 지원과 교류 협력을 기반으로한 평화 변영 정책을 흔들림 없이 수행해야 한다.

- ② 조선족 사회 지원 강화 : 발제자에 따르면 중국 내 북한이탈주민들 중 상당수가 중국에 정착하고자 하고, 돈을 벌어 북한으로 귀향하기를 원하고 있다. 북한이탈주민을 인도적으로 돌보고 있는 중요한 근간은 조선족 사회이다. 그렇다면 조선족 사회가 조직적으로 북한 동포들을 지원할 수 있도록 조선족 사회에 대한 지원이 강화되어야 한다고 생각한다. 이를 위해 중국과 외교적 이해관계가 선행되어야 하고, 우리 정부의 직접 지원 형태는 외교적 자극이 많으니 민간단체를 통한 간접 지원 형식을 띠어야 한다고 생각된다.
- ③ 한국 내 북한이탈주민 정착 프로그램 강화 : 북한이탈주민 1만 명 시대를 맞이하여 우리나라에서 이들이 성공적으로 정착하지 못한다면 통일에 대한 국민적 불안도 커질 것이다. 민간단체와의 협력을 통해 교육, 취업, 사회적 돌봄 등을 장기적으로 연계할 필요가 있다. 또 북한이탈주민 스스로의 조직을 통해 서로를 돌보고, 지원하는 체제를 만들어 가야 한다고 생각한다. 사회적응을 위한 장단기적 필요와 정보를 위해 지원 시스템을 각 지자체 행정 기관에 마련하는 것과 함께 인터넷을 통해 지원 정보 시스템을 구축하는 것도 필요할 것이다.
- ④ 정치적/상업적 기획망명에 대한 적극적 대응 : 최근 기획망명의 급증은 미국의 북한인권법 제정을 계기로 이 법안에 따라 지원되는 막대한 자금을 받기 위해 여러 단체들의 경쟁이 과열되고 있다는 것을 보여준다. 국제관계를 어렵게 만들고, 북한이탈주민 인권을 어렵게 만드는 일부 정치적/상업적 기획망명 단체들에 대해 단호한 행정적 법적 제재가 필요하다. 본인들이 무리하게 기획망명을 시도하다 발생한 문제에 대해 자기반성은 전혀 없이 정부에 항의하고, 중국 대사관 앞에서 송환저지 캠페인을 벌여 국제 관계를 어렵게 만드는 행위에 대해 정부 관계자들의 단호한 대응이 필요하다.
- ⑤ 건전한 단체에 대한 지원 강화 필요 : 정부가 북한이탈 청소년을 대상으로 한 대안학교에 막대한 예산을 들여 대규모로 조성한다는 계획을 보았다. 그러나 대안학교 특성상, 또 북한이탈 청소년들의 정서를 고려할 때 대규모 조성은 실효성이 없

다는 것이 관련 단체 전문가들의 주장이다. 북한이탈주민들의 정착과 교육, 보호를 위해 활동하는 건전한 민간단체에 지원을 통해 단체 활동의 건전성을 유도할 수 있고, 민간단체 노하우를 통해 실효성도 얻을 수 있을 것이다. 정부가 재정과 조직을 가지고 직접 운영하려 하지 말고 과감하게 민간단체들에게 위탁 지원을 강화해야 한다.

- ⑥ 정치적 난민 지위 부여 : 경제적 이유로 탈북한 모든 북한이탈주민을 대상으로 난민 지위를 부여해 수용소를 통해 지원하려고 하는 생각은 지나치게 정치적이고 무모하다. 그러나 실제 정치적 문제나 체제 문제로 탈북한 자들을 가려내 국제 난민 규정에 따라 난민 지위를 부여하는 것은 UN이나 중국 정부에서도 거부할 명분이 많지 않을 것이다. UN과 중국 정부와 협력해 정치적 이유가 명백한 자들에게 난민 지위를 부여하고 3국 망명을 허용한다면 총체적 난민 지위를 이유로 정치적으로 활동하는 단체들의 명분이 사라질 것이라 생각된다.

## [발표] “ 소위 기획 탈북·입국에 대한 평가와 과제 ”

I. VJ 오염필 사건의 전말 공개 .....	9
II. 기획입국, 탈북의 문제점 .....	3
III. 북한 인권 법안에 대하여... ..	4
IV. 탈북자와 관련한 새로운 경향 .....	6
V. 탈북자들의 국내 지원 정착 .....	7
VI. 결 론 .....	8

# 소위 기획 탈북·입국에 대한 평가와 과제

오 영 필  
(비디오 저널리스트)

## I. VJ 오영필 사건의 전말 공개

### 1. 취재 계약을 맺고 출국하기 전까지 과정

나는 2001년 12월에 평소 가까운 선배를 통해 탈북자를 돕는 두리하나 선교회를 알게 되었다. 그들이 내몽고 국경을 넘는 과정을 함께 동행 취재하는 과정에 중국 감옥에서 3개월의 구류생활을 해야 했다. 이후 나는 천 사장과 가까운 사이가 되었고 더욱 탈북자 문제에 관심을 가지게 되었다. 2003년 2월, 천 사장이 소개시켜 준 동경방송 기사를 신촌 역 부근에 있는 미라보 호텔에서 만났다. 그의 이름은 구보 유이치였다. 그는 최근 일본사회가 납북자 문제를 계기로 탈북자 문제에 대해 깊은 관심을 갖기 시작했고 동경방송은 앞으로 몇 년간 인권문제를 집중적으로 취재할 것이라며 이번 만남의 배경과 목적을 설명했다. 그의 요지는 탈북자들이 영사관에 진입하는 과정에 관한 취재 요청이었다. 나는 지난 번 내몽고 여행에서 붙잡힌 경험을 언급하면서 신변안전에 큰 위험이 따를 것에 대해 새삼 강조했다.

3월1일, 토요일 그는, 광저우는 다른 도시와 달리 영사관이 독립된 건물이 아닌 일반 큰 건물 안에 있어 경계를 덜 받고 진입이 쉽다는 이야기를 했다. 영사관의 구조는 어떠한지, 진입을 어떻게 할 것인지, 탈북자들의 뒤를 어떻게 따라갈 지에 대해 세부적인 이야기를 나누었다. 그의 말을 곰곰이 들으면서 상황이 발생한 것을 취재하는 것이 아니라 상황 자체를 만들고 그 과정을 찍는 것임을 깨닫고 약간 의아스러움을 느꼈다. 게다가, 그는 가급적 탈북자들을 가까운 곳에서 생생하게 촬영하기를 원했고, 그에 따라 보상도 차등 지급된다고 했다. 다음 날, 오전 계약서를 보았을 때 일이 성공할 경우에 관한 조항만 있고 일이 실패할 경우에 관한 조항이 없음을 문제 삼았다. 그와 나는 문장의 말투와 토씨의 미묘한 차이로 인해 밤늦은 시간까지 토론을 벌였다. 그는

비록 문서에는 상세한 내용을 담지 않아도 문제가 생길 경우 실질적으로 꼭 돕겠다는 말로 안심시키려 무척 애를 썼고, 석재현 씨의 예를 들면서 그가 붙잡힌 사실과 가족들의 기자회견을 동경방송이 보도한 것처럼 그와 같은 수준에서 내 사건을 다루어 주겠다고 약속했다. 대신 내가 중국공안에 붙잡히게 되면 중국 내에 있는 동경방송 기자들의 안전을 위해 자기들과 계약을 맺은 사실과 함께 일한 사실을 전면 부인할 것을 요구했다.

3월 4일 화요일, 함께 용산에 가서 소형카메라와 거기에 필요한 히든 렌즈 및 마이크를 구입했다. 그는 꼼꼼한 성격답게 여러 가게를 둘러보며, 카메라의 성능과 가격을 유심히 비교했다. 심지어, 자신이 탈북자인 것처럼 긴 복도 사이의 상가 건물 안을 들어가고 그 장면을 내게 찍어보라고 한 다음 찍힌 장면을 유심히 살피기까지 했다. 오후에는 교보빌딩을 찾았다. 그 곳은 우리가 목표로 삼은 광저우처럼, 건물 내에 외국공관이 많이 있었기 때문이다. 1층 로비에 비해 외국 공관이 있는 5층과 8층에는 인적이 드물었다. 그 곳을 둘러보면서 현장에서 어떤 식으로 촬영할 지, 어느 정도의 거리를 둘 지에 대해 나름의 생각을 정리했다.

3월 5일 수요일 저녁 7시쯤, 사당 역 부근에서 구보를 만나 천 사장 사무실을 방문했다. 그 동안 전화로 간헐적인 정보만 주던 그가 오늘은 언제 어디서 누구를 만나고, 어떻게 할 것인지 구체적인 정보를 주었다. 한편, 구보 씨는 맞은편에서 그 이야기를 듣다가 가방에서 소형카메라를 꺼내 강 사장과 이야기하는 과정을 카메라에 담았다. 그는 카메라를 의식한 듯 일어나서 벽에 붙어있는 중국 지도를 가리켰다. 그 때 그는 나지막하게 내게 탈북자의 가이드 역할을 맡으라고 했다.

순간, 당황스러웠다!

나의 역할은 동경방송을 대신해서 취재만 하는 것 인줄 알았는데, 가이드의 역할을 갑자기 시키다니... 그러나 차마 그 일을 못하겠다고 말할 수 없었다. 왜냐하면, 그와는 이미 지난 번 내몽고 여행에서 감옥생활을 통해 어려운 시간을 함께 나눈 사이였으며, 이미 동경 방송과 계약이 다 끝나고 출국 수속과 비행기 표까지 까 마친 상태였기 때문이다. 다시 자리에 앉았을 때 그는 현지에서 나를 도울 조선족에 전화를 걸었다. 그는 바로, 지난 번 내몽고에서 우리와 함께 붙잡혀 1년형을 살고 얼마 전에 나온 심 부장이었다. 천 사장은, 그가 길림성에 광저우로 올 수 있도록 구보에게서 받은 돈의 일부에서 중국 돈 5000위안을 부치라고 한 다음, 현지에서 만날 잭크라는 사람의 연락처

를 알려주었다. 그는 이미 광저우에 도착해서 탈북자들의 진입을 시도할 수 있는 영사관을 미리 둘러보고 그 정보를 내게 전해 줄 사람이었다.

## 2. 중국 광저우에 도착하여 공안에 현장 체포되기까지 과정

3월 8일 토요일, 공항에서 수속을 마치고 떠나기 전 천 사장에게 전화를 했을 때 그는 어디를 가든 주변에 수상한 사람이 없는지, 미행을 조심할 것을 강조했다. 광저우에 도착해 심부장을 만났다.

3월 9일 일요일, 심부장과 함께 1층 로비에서 잭크를 기다렸다. 우리는 먼저 덴마크 영사관부터 살폈다. 그는 이곳은 엘리베이터를 타는 순간 성공한 것이나 다름없다며, 평일에는 경비원이 없고 사람들의 출입이 많은 점이 유리하다고 했다. 엘리베이터에서 내리자마자 낯선 사람이 나타난 것에 놀란 공안이 황급히 우리 앞에 오더니 무슨 일로 여가 왔는지를 물었다. 잭크는 공안이 다가오기 전에 재빠르게 그 곳 구조를 설명해 주었고 공안에겐 장소를 잘못 찾았다고 대충 둘러댄 채, 다시 엘리베이터 버튼을 눌렀다. 다음으로 가든 호텔 안에 있는 미국과 일본 영사관을 둘러보았다. 일본 영사관은 미로처럼 몇 번을 돌아 계단을 올라가야 찾을 수 있었다. 처음 찾는 사람들은 이곳을 찾기가 꽤 어려울 것 같았다. 미국 영사관은 내부에 침실과 욕실 등 편리한 부대시설이 있었고, 출입도 쉽고 경계도 약해 개인적으로 제일 마음에 드는 곳이었다. 구보씨는 일본 사람들이 깊은 관심을 가질 수 있도록 일본 영사관을 선택할 것을 요구했으나 여러 상황을 고려했을 때 미국 영사관이 나올 듯했다.

3월10일월요일, 나는 천사장의 지시대로 탈북자들을 만나기 위해 칭다오로 떠났다. 칭다오 역 부근에 있는 한 페스트푸드 점에서 몇 시간을 을 기다렸지만 그들이 나오지 않자 천사장에게 전화를 했더니, 그들이 붙잡힌 것 같으며, 하루 더 기다려 볼 것을 권했다. 결국, 이들을 그곳에 머무른 후 12일 오전, 다시 광저우로 돌아와서 석가장에서 출발한 다섯 명의 탈북자들을 다음날인 13일 오전 광저우 역에서 만나기로 했다. 나는 이 과정에서 아침에는 구보씨와 저녁에는 천사장과 매일 전화통화를 나누며 내가 해야 할 일과 진행한 일들에 대한 정보를 주고받았다.

3월13일 목요일, 9시경 광저우 역에서 1km 떨어진 어느 가게 앞에서 탈북자들을 만났다. 40대 중반 남자 2명과 아주머니와 젊은 남녀였다. 카메라를 꺼내서 심부장과 그

들이 악수하는 장면을 화면에 담았다. 마음이 편치 않아 빨리 자리를 피하려는 순간, 공안들이 각각 양 옆의 손목을 꺾고 수갑을 채웠으며 다른 한 사람이 내 머리를 숙인 채 미리 대기한 승합차에 떠밀었다. 내 옆으로 탈북자가 똑같은 자세로 앉아 있었다. 10여분이 지난 후 광저우 역에 위치 한 공안국에 차가 서더니 우리를 한 사람씩 독립된 방에 가두었다. 공안들이 대 여섯 명이 들어오더니 가방과 지갑을 압수하고 테이블 위에 모든 소지품을 전시하며 무엇이 있는지 하나하나 살폈다. 며칠동안 강도 높은 수사를 한 공안들의 질문 요지는 배후가 누구인지였다. 나는 동경방송과의 약속 때문에 그들과의 관계된 것을 끝까지 언급하지 않았다.

### 3. 2004년 7월 9일 무죄 판결 후 기자회견을 하기까지...

결국, 나는 2003년 3월 13일 구류된 이후 16개월간의 감옥생활 끝에 무죄판결을 받았다. 판결의 요지는 외국 영사관은 국경지대가 아닌 중국 내의 영토이므로 검찰이 기소한 타인출국 알선혐의가 성립되지 않는다는 것이었다. 석방 이후 가족과 친구들로부터 그동안 밖에서 일어났던 일들을 상세하게 들었다. 동경방송은 나와 맺은 계약내용과 달리 나의 석방을 위해 어떤 행동도 취하지 않았다. 뒤늦게 알았는데, 일이 성공할 경우엔 계약주체가 나왔지만 일이 실패할 경우엔 계약 주체가 내가 아닌 두리하나 선교회였다. 동경방송은 내가 위협에 빠졌을 때 두리하나가 나에게 대한 구명을 돕는 협력자로서 명시함으로 나에게 대한 그들의 책임을 교묘히 빠져 나간 것이다. 7월말, 동경방송에 항의 공문을 보냈을 때 그들은 자신들은 직접적인 책임이 없으니 두리하나와 협의하라는 말만 되풀이했다. 두리하나 선교회 또한 자신들은 단지 소개만 해주었을 뿐 이번 일에 전혀 관여하지 않았다고 하며 내가 그 일을 하기에는 몇 가지 부적절한 이유를 들어 적극적으로 만류했는데 내가 오직 돈에만 눈이 멀어 기어코 갔다는 식으로 주장을 폈다. 그들의 이중성에 깊은 배신감을 느끼지만 내가 정신적 공황에 빠진 진짜이유는 내가 참여한 이번 일이 어려운 처지에 있는 탈북자들을 돕는 것이 아니라 오히려 그들을 더욱 어려운 상황으로 내몰게 하는 순수하지 않은, 정치적 의도가 숨어있는 기획망명이란 것을 알았기 때문이다. 기획망명은 탈북자들의 열악한 인권상황을 언론을 통해 세계에 알린다는 명분 하에 중국과 북한을 자극하여 중국 내 거주하고 있는 탈북자들의 대대적인 단속을 유도해 중국에 잔류하고자 하거나, 경제상황이 호전되면 가족이 있



는 북한으로 다시 돌아가고자 하는 탈북자들의 인권상황을 더욱 어렵게 하는 행위란 것을 뒤늦게 알았다. 언론에 알려진 바와 달리 한국으로 오고자 하는 탈북자들은 극히 일부분이다. 결국, 기획망명은 북한을 고립시키기 위한 한국과 미국과 일본의 일부 정치세력들이 탈북자들을 이용해 자신들의 정치적, 경제적 목적을 이루는 정치플레이중의 하나로 이용되고 있다. 그러므로, 기획망명은 정의를 가장한 구조적인 악이며 자신의 문제를 스스로 해결할 수 없는 탈북자들을 두 번 죽이는 파렴치한 행위인 것이다!!

위 사건과 관련하여 나타난 몇 가지 문제점을 지적하고자 한다.

첫째, 탈북엔지오의 탈북자와 탈북자 가이드의 신변안전에 대한 책임소홀의 문제

둘째, 탈북자에 대한 언론의 중립성과 공영성의 문제

셋째, 탈북 엔지오의 탈북자들에 대한 언론플레이와 정치 이슈화 이로 인한 도덕성의 문제

## II. 기획입국, 탈북의 문제점

1. 위에서 언급한 개인적인 경험을 근거로 기획입국의 문제점을 지적하고자 한다.

첫째, 기획입국은 탈북자와 그들의 가족의 신변안전에 위협을 준다.

기획망명이 언론에 보도되어질 때, 성공할 경우에는, 북에 있는 그들의 가족이 위협에 처하게 되고, 실패할 경우에는 탈북자 본인들의 신변에 큰 위협이 초래된다.

경제적인 이유로 월경한 경우에는 북한도 처벌을 크게 완화하고 있음. 노동 교화소에서 1개월 전후로 풀려남. 그러나 정치적인 목적이나 한국행을 준비하다가 붙잡힌 경우에는 정치범수용소와 같은 중형을 면키 어려움...

둘째, 기획입국은 중국에 거주하고 있는 다른 탈북자와 엔지오들에게 부정적인 영향을 끼침.

중국에 있는 대부분의 탈북자들은 중국에 계속해서 머무르거나 일정한 경제적인 목적을 이룬 뒤에는 가족이 있는 북쪽으로 돌아가고자 한다. 일단, 언론에 탈북자의 외국 공관 진입이 보도되면 중국 공안들의 탈북자와 그들을 돕는 엔지오들에 대한 대대적인

단속이 시작된다. 이 과정에서, 대부분의 탈북자들이 붙잡히거나, 좀더 안전한 곳을 찾아 떠돌아다니게 될 뿐 아니라, 선한 목적으로 탈북자들을 돕고 있는 다른 탈북지원 단체들의 활동을 크게 위축시킨다.

셋째, 기획입국은 돈벌이를 목적으로 하는 브로커들의 양산을 조장한다.

브로커들은 돈을 목적으로 탈북자들을 모집하여 그들이 한국에 들어올 경우 그들을 돕는 댓가로 정착금의 일부를 1인당300~600만원을 받는다. 이 과정에서 탈북자들에게 불리한 각서를 작성하고 무리하게 정착금을 받아내는 과정에서 탈북자들의 남한 내의 정착에 큰 피해를 입히고 있다.

넷째, 기획입국은 외교적인 마찰을 초래한다.

기획입국은 한국과 중국, 한국과 북한의 외교적 긴장을 초래하여 한국정부의 입지를 크게 위축시킨다.

다섯째, 기획입국은 탈북자들을 정치적으로 도구화하고 있다.

기획입국은 북한을 싫어하는 한국, 미국, 일본의 일부 정치세력들이 북한을 고립시키고자 탈북자들을 정치적인 도구로 사용하고 있는 정치적인 행위로 전략하고 있다. 그리하여 탈북자들의 열악한 인권상황을 개선을 목적으로 한다고 하지만 막상 그들이 붙잡힌 경우에는 그들에 대한 책임을 성실하게 이행하지 않고 있다.

### III. 북한 인권 법안에 대하여...

#### 1. 북한 인권법안이 만들어진 배경

최근 기획입국에 대한 언론보도를 통해 탈북자들의 정착지원금의 상당부분을 받는 브로커나 일부 순수성을 의심받는 NGO들의 입지가 약해지는 상황이었다. 그러나 최근 발효된 북한 인권법안에는 탈북자들을 돕는 NGO들에게 막대한 재정적 지원을 해준다는 조항이 포함되어 있다. 그러므로 이 조항은 궁지에 몰린 그들에게 경제적인 지원과 도덕적 명분을 주는 효과를 발휘할 것으로 예상되며, 심지어 돈을 따라 움직이는 브로커들조차 NGO로 행세하는 해프닝도 전혀 배제할 수 없게 되었다..

지난 2년 반 동안, 주중 한국대사관에 진입한 탈북자들의 수가 800여명 인 것에 비해

미국공관에 진입한 탈북자들의 수는 겨우 여섯 명에 불과하다고 한다. 미국은 공식적으로 난민을 허용하고 있으나 그것은 정치적인 난민에 한해서다. 그러나 대부분의 탈북자들은 경제적인 이유로 중국에 머물고 있다. 미국은 탈북자들을 돕는 NGO들은 도우면서 정작 절박한 처지에 있는 탈북자들을 돕는데는 왜 인색한 것인가? 이점이 미국이 탈북자들을 통하여 북한을 정치적으로 압박하는 도구로 사용하고 있다고 의심받는 이유이다.

한 걸음 더 나아가서 북한 인권법안카드를 북한 뿐 아니라 중국까지도 겨냥한 것으로 보인다. 오래 전부터 미국이 중국의 소수 민족문제를 건드리며 중국을 견제해왔던 것은 주지의 사실이다. 최근 새로 개편된 후진타오의 체제로 바뀐 중국은 베이징올림픽을 전후로 정치, 경제 외교, 군사 모든 분야에 걸쳐 막강한 힘을 발휘할 것이 예상되는 상황에서, 미국이 중국을 견제하기 위해 중국의 인권 상황을 건드리기 위한 전초 상황으로 이 법안을 만들었다는 추측이 가능하다. 스페인 대사관 진입 사건 이후 대대적인 탈북자 색출 이후 한동안 중국은 사안의 경중에 따라서 적당한 당근과 채찍을 구사하였지만 미국이 본격적으로 탈북자 문제에 관심을 갖기 시작하면서 강경한 입장으로 선회하고 있다.

그 예로, 최근 베이징 외곽의 한 아파트에서 숨어 지내고 있는 탈북자 60여명과 그들을 돕는 NGO 단체 회원 두 명이 체포되었고 며칠 후 다른 곳에서도 10여명이 체포된 사건이 발생했다. 외국공관 진입에 있어서 사후처리에 급급했던 중국이 상황이 발생하기 전 준비 단계부터 이들의 움직임을 차단한 것은 중국정부가 탈북자에 대한 미국의 정치적인 의도를 간파하고 적극적인 대응자세를 보이는 것으로 추측된다.

## 2. 탈북 NGO에 대해...

수 년 동안 탈북 관련 NGO들은 열악한 현실에도 불구하고 순수한 인도주의 정신에 입각하여 위험해 처해 있는 수많은 탈북자들을 여러 가지 양태로 도움을 주어왔다. 그러나 북한인권법안의 발효이후 주체적이었던 탈북 NGO들은 더욱 외부 종속의 위기에 빠질 가능성이 높아졌다. 더 이상 행위의 동기가 그들 스스로에게서 나오는 것이 아니라, 미국의 법 조항에서 나오고 행위의 주체는 미국이고 NGO들은 다만 일정한 대가를 받고 심부름을 해주는 형국으로, 탈북 문제에 대한 주도권을 스스로 포기하는 상황이

도래할 지도 모른다.

여기에 한국 정부는 붙잡힌 NGO 회원의 안전문제로 자국민보호라는 큰 명제와 중국과 북한 외교관계 상충이라는 난처한 상황에 더욱 깊이 빠지게 될 것이다. 최근에 붙잡힌 탈북자들은 외국 공관진입을 하지 않은 상태였기에 단지 불법체류자임으로 외교적인 보호를 받을 수도 없다. 결국 이러한 상황에서 최대 피해자는 탈북자 당사자들이다.

### 3. 탈북자를 바라보는 시각의 차이

또 한가지 중요한 부분은 최근에 불거지는 탈북자 문제로 남남갈등의 증폭을 우려된다는 점이다. 최근 탈북자를 바라보는 문제인식과 해결방식에 대해 야당과 여당의 인식의 차이가 확연하다는 것이고 이에 관련하여 시민단체와 세대간에도 뚜렷한 양분화 현상을 보이고 있는 듯 하다. 지금 우리 사회는 국가보안법 개폐문제로 북한에 대한 입장이 이분화 되어가고 있다..그동안 지역갈등과 민주화가 내부 갈등의 주요 동기였는데 이제 북한을 바라보는 시각으로 그 갈등의 골이 깊어지는 형국이다. 탈북자 문제는 국가보안법만큼이나 북한에 대한 시각 차를 보이고 있는 또 다른 핵심 사안이다. 그러므로, 탈북자의 문제는 탈북자 개인의 문제 뿐 아니라 우리 사회의 통합과 관련된 아주 중요한 문제임으로 그들을 바라보는 시각은 좀더 깊고 다양해 질 필요가 있다.

## IV. 탈북자와 관련한 새로운 경향

### 1) 최근의 탈북의 동기가 바뀌어 가고 있다.

현재의 문제 즉, 굶주림, 경제적 곤란, 인권 억압이란 차원에서 자녀에 좋은 교육기회 부여 더 나은 삶 욕구 충족, 자유체제 동경 등 미래의 문제로 전환되어지는 경향을 보이고 있다.

### 2) 북한 인권법의 발효로 궁지에 몰린 탈북브로커들과 엔지오단체들의 미국에 대한 도덕적 명분과 경제적 지원에 대한 의존도의 심화.

### 3) 중국 정부의 탈북엔지오들에 대한 사전 단속 강화

### 4) 최근 국정감사, 학술회의, 언론보도를 통한 기획 입국의 문제점의 지적과 다양한

토론으로 인한 일반인들의 인식변화

5) 탈북자들에 대한 북한 정부의 단속과 처벌의 완화

최근, 북한이 정치적인이유가 아닌 일반 탈북자들에 대한 처벌이 현저히 약화되어가고 있는 것은 탈북자들이 북한의 지하경제의 상당 부분을 보충하고 있기 때문이며, 탈북자의 인권문제가 국제적으로 여론화되고 있음을 인식하고 있기 때문이다.

6) 탈북자들을 위한 지원 정착금의 조정과 보조금 지원의 확대

1인 단독세대 기준 3,750만원의 정착금을 2000만원으로 축소

7) 최근 개성공단을 중심으로 하는 남북 경협을 통한 북한의 개방의 조짐

8) 미국의 부시 2기 정부의 대북한 정책의 변화조짐.

9) 한국에 정착한 탈북자들 주축으로 하는 새로운 형태의 브로커의 증가

10) 북에 있는 가족을 빼내기 위한 기획탈북의 증가

탈북자 문제에 대한 당사국들의 정치적 이해상황에 따른 각국의 처리방식이 서서시각 변화하고, 과거의 모순(탈북자들의 열악한 인권 상황)이 조금씩 해소됨과 동시에 새로운 형태의 모순(탈북의 동기가 변하고 그들을 돕는 주체의 변화)이 발생하고 있음

## V. 탈북자들의 국내 지원 정착

중국에 있는 탈북자들에 비해 소홀한 대접을 받고 있는 한국에 들어 와 있는 탈북자들의 정착에 깊은 관심을 강조하고 싶다. 그들은 가족의 해체로 인한 정신적 공황과 심리적 외로움, 사회체제의 다름에서 비롯된 사회 부적응, 높은 취업의 문턱, 남한 사회의 냉소적인 시선 등으로 대부분 이 사회의 정착과 적응에 큰 어려움을 겪고 있다. 이를 개선하기 위한 프로그램 개발의 필요성이 증가하고 있다.

1) 직접적(금전적) 지원을 줄이고, 간접적(비금전적) 지원 확대

2) 무상의 금전지원 감소, 유상(장기저리 등) 지원 전환 검토 등

3) 정신적 외상으로 인한 심리적 장애 극복을 위한 심리치료 프로그램의 확대

4) 한국사회 적응능력을 배양하는 교육과 제도를 확충

- 5) 국내 탈북자 사회의 자체적 내부 협조(지원)체제 강화를 유도
- 6) 탈북 청소년들을 위한 대안학교의 확충,
- 7) 사회, 종교 단체와 탈북자들의 결연 등..

## VI. 결 론

탈북자 문제는 인권이란 측면에서 선한 양심을 가진 대부분의 사람들에게 쉽게 호소될 수 있는 보편적인 문제이다. 절박한 생존의 위험에 처한 탈북자들을 순수한 마음으로 돕지 못하고 오히려 그들을 이용하여 자신들의 경제적, 정치적 이익을 위해 기획탈북이 이용되고 있다면 이것은 탈북자들을 두 번 죽이는 일이므로 당장 중단 되어야 한다. 그럼에도 이 일을 계속 하고자 한다면 반드시 순수성을 회복해야 한다.

또한 이제부터 중국에 있는 탈북자들에 비해 상대적으로 관심을 받지 못했던 국내에 들어 온 탈북자들의 정착에 깊은 관심을 가져야 한다. ‘통일한국’이란 거시적인 안목으로 볼 때에 그들은 또 다른 형태의 이산가족이며 확대된 우리의 가족임을 잊지 말아야 한다.

[토론] “소위 기획 탈북·입국에 대한 평가와 과제”

---

# 자중자애하길...

곽 대 중

(DailyNK 논설실장)

대학시절, 늦깎이로 학생운동을 시작한 한 선배가 있었다. 보통은 1학년 여름방학쯤이면 열성적으로 학생운동을 할 사람들과 그렇지 않은 사람들이 결정(?)되는데, 이 선배는 특이하게도 2학년 겨울방학 즈음에야 학생운동을 시작했다. 그런데 학생운동을 시작한지 얼마 되지 않아 선배는 '○○○결사대'라는 점거농성단에 가담하게 되었고, 학교나 학번 등이 고려되었는지 그 '결사대장'이 되어 있었다. 그는 구속되었고, 우리 학교에서는 그를 위한 '일일 주막'이나 후원회 등이 열렸다. 석방되었을 때 그는 학내외에서 이름만 이야기해도 알 수 있을만한 인물이 되어있었다. 이듬해에는 총학생회에서 무슨 위원장까지 했다. 지금 그 선배가 무엇을 하고 있는지 소식을 듣지 못했지만, 오영필씨의 발제문을 읽으며 문득 그 선배의 얼굴이 겹쳐 떠올랐던 건 왜일까?

늦깎이를 탓하려는 건 아니다. 오히려 필자는 선각(先覺)보다 만각(晩覺)을 존중한다. 보다 깊은 고민과 검토, 어려운 선택의 순간들이 있었으리라. 그러나 오영필씨의 경우 만각이 오만(傲慢)으로 변질된 것 같아 안타깝다. 토론문으로 적절치 않을 수 있지만, 이번 청문회가 비공개로 진행되며 오영필씨 개인의 발전을 진심으로 바란다면 에두르지 않고 직설적으로 지적해주는 것이 오히려 도움이 될 수 있을 것 같다는 생각에 작심하고 글을 시작한다. 조금 무례한 표현이 있더라도 너그러운용서를 바란다.

필자는 1990년대 중반 북한의 식량난 실태에 대해 듣고 학생운동 당시 가졌던 북한 사회에 대한 환상적 태도에 조금씩 회의감을 갖기 시작했으며 1999년 처음으로 중국을 여행하게 되었을 때 우연히 탈북청년을 만나, 그것이 지금까지 북한인권민주화운동을 하게 만든 작은 계기가 되었다. 그 뒤로 <북한민주화네트워크> 편집장으로 활동하면서 2001년부터 본격적으로 중국을 오가며 탈북자들을 만나고 국내에 입국한 탈북자들과도 많은 인터뷰를 해보았다. 특히 중국에서는 2-3시간 정도의 간단한 인터뷰가 아니라, 탈북자들의 은신처에서 며칠씩 한술밥을 먹고 한 이불을 덮고 자면서 그들을 통해 북한의 실상에 대해 조금이라도 더 듣고 배우려 노력했다. 그렇게 중국에서 백여 명의 탈북자들을 심층 인터뷰해봤는데, 아직도 배워야 할 것이 참으로 많다고 생각한다.



경험과 연륜으로 우위에 서려는 건 아니지만 오영필씨의 경우 기획입국에 딱 2번 참여한 것으로 안다. 첫 참여의 경우 탈북자 문제가 아니라 중국의 한류(韓流) 열풍을 취재하려고 갔다가 우연히 개입하게 된 것으로 안다. 아무렴 좋다. 현재 북한인권문제나 기획입국과 관련해서는 현장에서 10년 이상 남모르게 활동하는 사람들도 많다. 필자의 경우 그런 분들 앞에, 설령 필자와 입장이 조금 다른 사람이라 할지라도 일단 숙연한 자세로 대한다. 현장에서 발로 뛰며몸으로 체득한 경험 앞에 일단 존중의 자세를 갖는 것은 연구자로서도 그렇고, 활동가로서도 그러하며, 저널리스트, 나아가 한 인간으로서도 당연한 도리 아닌가. 그러나 오영필씨의 경우, 단 2번의 경험, 물론 그 과정에서 투옥을 당한 가슴 아픈 개인사가 있긴 하지만 스스로 경험이 일천하다는 것은 인정하여야 할 것이다.

오영필씨의 발제문을 받아보고 필자는 일단은 화가 났다. 솔직히 어이가 없어 웃음만 나왔다. 오영필씨가 개인의 경험을 발제문의 절반에 걸쳐 이야기한 것은 그렇다 치자. 사실 정책적 결정에 영향을 줄지도 모르는 이런 중요한 자리에 개인의 경험을 앞세우는 것은 결코바람직한 자세가 아니지만, 오영필씨가 연구자가 아니고 활동가도 아니고 저널리스트였다는 점을 존중해 이런 부분은 이해하고 넘어갈 수 있다. 저널리스트라면 정확히 사실만을 전달하면 되고, 거기에 설부른 개인적 감정이나 예단, 정치적 해석을 하면 안 된다. 해석을 한다 하더라도 사실관계를 분명히 밝혀야 한다. 그런데 오영필씨는 발제문의 절반은 개인의 경험, 그리고 나머지 절반은 북한인권법이나 NGO, 탈북자 문제에 대해서 광범위한 이야기를 하고 있다. 그동안 오영필씨가 북한인권법에 대해서 얼마나 연구를 하고, NGO는 얼마나 접촉해 봤으며, 또 탈북자들과는 몇 명이나 만나 어떤 내용의 조사와 인터뷰를 해봤는지 알 수 없지만, 필자가 알고 있는 오영필씨의 경력으로 볼 때 이런 계기가 별로 없었을 것으로 알고 있다. (필자의 오해라면 용서를 바란다.) 해당분야 전문가들도 감히 하지 못하는 이런 폭넓은 이야기를 몇 장의 발제문에 담아 어찌면 이렇게 자신 있게 내놓을 수 있는지, 놀랍다.

발제문의 내용을 살펴보자면 일일이 따지기 어려울 만큼 문제투성이다. 거칠게 표현하자면 '엉터리'라는 생각마저 들었다. 사실관계와 전혀 다른 이야기, 현장에서 뛰고 있는 활동가들이 읽으면 얼굴이 화끈거릴 내용이 너무 많다. 발제문 앞부분에 실린 개인적 경험에 대한 글은 저널리스트적 입장 마저 벗어난다. 오영필씨는 자신이 기획입국에 관여하여 중국에서 체포, 구속되고 석방 후 기자회견을 할 때까지의 과정을 쭉 이야기

하고 마지막에 기획입국에 대해 평가하면서 "순수하지 않은, 정치적 의도가 숨어있는 기획망명"이라고 이야기한다. 그러나 오영필씨의 경험을 아무리 읽어보아도 무슨 정치적 의도를 느꼈는지에 대해서는 알 수가 없다. 느닷없이 '정치적 의도'를 이야기하면서 "결국 기획망명은 북한을 고립시키기 위한 한국과 미국과 일본의 일부 정치세력들이 탈북자들을 이용해 자신들의 정치적, 경제적 목적을 이루는 정치플레이중의 하나로 이용되고 있다"까지 말한다. 그가 말하는 정세세력이 구체적으로 누구를 말하며, 그들이 어떤 방식으로 탈북자 문제에 개입해 어떤 정치플레이를 하고 있는지에 대한 논증은 전혀 없다. 저널리스트라면 직업적 습관으로라도 여기에 대한 해설을 해줘야 하지 않을까? 아무런 설명도 없이 갑작스레 왜 이런 비약을 하는 것인지 이해하기 어렵다.

중국 당국에 구속된 것으로 인해 입었을 개인적 상처는 깊이 이해가 되지만 "기획망명은 정의를 가장한 구조적인 악이며 자신의 문제를 스스로 해결할 수 없는 탈북자들을 두 번 죽이는 파렴치한 행위인 것이다!!"라고 한 마지막 부분은 그가 얼마나 개인적 감정에 치우쳐 있는지 읽을 수 있는 대목이다. 단 두 번 기획입국에, 그것도 특정 NGO를 통해서만 경험했던 사람이 어찌면 이렇게 단정적으로 '구조적인 악'이라고 까지 말할 수 있는지, 필자는 잠시 어지러움증까지 느껴야 했다.

사실 관계와 다른 이야기를 하거나 현장의 실정을 전혀 모르고 있는 이야기는 곳곳에서 눈에 띈다. 우선 "언론에 알려진 바와 달리 한국으로 오고자 하는 탈북자들은 극히 일부분"이라는 주장은 전혀 사실과 다르다. 필자는 지난 11월 15일 샘터선교회 주최 토론회에서 "탈북자 가운데 한국행을 희망하는 사람들은 10-20%"라고 발표한 바 있다. 그러나 이는 외부정보가 철저히 통제된 북한 사회에서 살았다 보니 중국에 탈출해서도 대다수의 탈북자들이 남한의발전상을 잘 모르거나, 안다고 하여도 두려움에 떨기 때문에 그렇다는 것이지 '한국으로 오고자 하는 탈북자들은 극히 일부분'이라는 것은 말도 안된다. 설령 정말로 10-20%만이 한국행을 원한다고 하여도 그것을 '극히 일부분'이라고 말할 수 있다. 도대체 어디서 파악한 수치인지 궁금하다. 오영필씨는 뒤에 다시 "중국에 있는 대부분의 탈북자들은 중국에 계속해서 머무르거나 일정한 경제적인 목적을 이룬 뒤에는 가족이 있는 북쪽으로 돌아가고자 한다"라고 주장한다. 물론 처음 북한을 탈출할 때는 그런심정을 가진 사람이 많겠지만 외부세계와 북한과의 비교안목이 생긴 이후, 자유로운 공기를 만끽한 이후로도 북한으로 돌아가려고 하는 사람은 별로 없다. 다시 북한으로 돌아가겠다는 사람이라 하더라도 북한 체제가 변화된 다음에 가겠다고

하지 지금 상태에서 가졌다는 사람은 거의 없다. 그런 사람이야말로 '극히 일부'이다.

오영필씨는 또 "지난 2년 반 동안, 주중 한국대사관에 진입한 탈북자들의 수가 800여 명 인 것에 비해 미국공관에 진입한 탈북자들의 수는 겨우 여섯 명에 불과하다고 한다"면서 "미국은 탈북자들을 돕는 NGO들은 도우면서 정작 절박한 처지에 있는 탈북자들을 돕는데는 왜 인색한 것인가?"라고 이야기한다. 나아가 "이점이 미국이 탈북자들을 통하여 북한을 정치적으로 압박하는 도구로 사용하고 있다고 의심받는 이유"라고 이야기한다. 논리적으로 전혀 부정합(不整合)한 주장이다. 중국 내 미국공관에 진입한탈북자가 겨우 여섯 명인 것과 미국이 탈북자를 돕는데 인색하다는 것이 대체 무슨 상관관계가 있나? 미국이 탈북자들이 자기들 공관에 들어오지 못하도록 막기라도 했나? 북경에 있는 미국 대사관이나 영사관 등에 가보면 그 답은 간단히 알 수 있다. 탈북자들이 중국 내 미국공관에 진입하지 않는 것은 경비상황이 철저한 미국관련 시설보다 다른 나라의 재외공관 진입이 더쉽기 때문이다. 특히 탈북자들은 한국 공관에 가야지만 꼭 한국에 갈 수 있다고 잘못 알고 있는 경우가 많다. 현장에 있는 사람들은 누구나 알 수 있는, 간단한 확인절차만 거쳐도 알 수 있는 이런 사실을 논리적 상관관계까지 비틀면서 억지로 꿰어 맞춘 이유는 무엇일까?

오영필씨는 더 나아가 미국의 북한인권법을 이야기하면서 "미국이 중국을 견제하기 위해 중국의 인권 상황을 건드리기 위한 전초 상황으로 이 법안을만들었다는 추측이 가능하다"고, '가설'도 아니고 본인 말대로 '추측'에 가까운 이야기를 발제문에 끼워넣고 있다. 거기다 한술 더 떠 나중에는 "더 이상 행위의 동기가 그들(NGO) 스스로에게서 나오는 것이 아니라 미국의 법 조항에서 나오고, 행위의 주체는 미국이고 NGO들은 다만 일정한 대가를 받고 심부름을 해주는 형국으로, 탈북 문제에 대한 주도권을 스스로 포기하는 상황이 도래할 지도 모른다"는 무례한 이야기까지 서슴없이 하고 있다. 오영필씨가 걱정의 마음에서 하는 말일 수 있다. 그러나 지금껏 굉장히 어려운 내외부적 상황 속에서도 곳곳이 한 길을 걸어왔던 북한인권관련 NGO들이다. 오영필씨는 돈 때문에 양심을 팔지 않을 것이다. 북한인권관련 NGO들도 마찬가지다. 중요한 척도는 '북한 주민들의 인권개선'이며 북한인권관련 NGO들은 오로지 그에 따라 움직일 것이다. 물론 극히 일부가 그러한 순수성에서 벗어날 수도 있다. 그렇다고 전체를 매도할 수 있나? 자신의 진실성을 강조하는 만큼 상대의 진실성도 일단 인정하고 토론에 들어가는 것 이것은 민주주의의기본 자세다. 왜 자꾸 미국과 북한인권관련 NGO들을 '엮어서' 무

언가 그림을 하나 만들어보려고 애쓰는지, 발제문을 읽으며 내내 들었던 의구심이다.

오영필씨가 이야기한 '탈북자와 관련한 새로운 경향' 등 나머지 부분에 대해서도 할 말이 많지만 그것은 다른 발제자와 토론자들의 몫으로 남기는 게 좋을 것 같다. 지금껏 독설에 가깝게 이야기했다. 앞서 말했듯 이왕 지적을 하는 것, 오영필씨 개인으로 보나 북한인권문제와 관련된 토론의 진전을 위한 차원에서 보나 직설적으로 지적해주는 것이 나을 것이라는 생각에 거침없이 글을 썼다. 다시 한번 이야기하지만, 무례함이 느껴진다면 그것은 전적으로 필자의 부덕함이다.

북한인권문제가 최근 들어 급격히 국제사회에서 논의되기 시작하면서 각종 토론회, 학술대회 등이 활발히 개최되고 있다. 과거에 이 분야에 관심이 없거나 조예가 깊지 않았던 분들이 '전문가'의 명함을 내걸고 등장하는 것을 보면서 사실 조금 씩씩한 마음이 없지 않지만, 북한인권문제에 대한 관심이 지평이 그만큼 넓어진 것이라고 생각하며 기쁘게 받아들이고 있다. 필자는 어떤 문제에 대해 "당신은 말 할 자격이 없다"라고 하는 것을 가장 싫어한다. 세상에 '말 할 자격 없는' 사람은 없다. 그런데 현재 북한인권문제와 관련해서는 '말 할 자격'을 따져 보고 싶은 생각이 들 때가 종종 있다. 탈북자들과 일면식도 없는 사람들이 탈북자들의 실제 탈출 이유가 어떻고 하는 이야기를 들을 때, 그들로부터 북한의 생생한 상황을 직접 확인해보고 밤을 새워 토론해 보지 않은 사람이 탈북자 증언의 신빙성을 운운하고 '실제 북한의 상황은 이러한데 말이야' 하는 이야기를 들을 때, 나는 그들이 과연 연구자로서, 혹은 활동가로서, 저널리스트로서, 그리고 토론회에 참석한 토론자로서의 자격이 있는지 묻고 싶다.

특히 현장의 실정과 전혀 동떨어진 이야기가 '전문가'를 가장해 발표되는 것을 보면 모욕감마저 느낀다. 개인적 모욕감은 참을 수 있지만, 그들의 발언은 지금도 인류 근현대 역사상 유례를 찾아볼 수 없는 잔혹한 인권탄압에 신음하는 2천만 북한 인민과 이국 땅에서 두려움에 떨며 고생하는 수만 명의 탈북자들을 모욕하는 것이어서 참을 수 없을 때가 종종 있다. 확대하자면 필자보다 훨씬 열심히 현장에서 뛰고 있는 활동가들을 모욕하는 것이기도 하다. 인터뷰하자고 오는 사람 쫓아낼 수도 없고, 토론자로 와달라고 불러주는 것을 마다할 수도 없겠지만 양식이 있다면 북한인민과 탈북자들, 현장의 진정한 전문가들을 생각해 좀 자중해 주길 바란다.

## 기획입국은 없다.

기획의 사전적 의미는 '일을 꾸미어 꾀함'(두산동아국어사전)이다. 따라서 탈북자문제와 관련해 기획탈북, 기획입국이라 하면 북한을 탈출하는 행위를 사전에 계획하여 만들어내는 것, 그리고 중국 등 제3국에서한국으로 입국하는 과정을 사전에 계획하여 만들어내는 것을 의미한다. 북한을 탈출하는 행위를 사전에 계획하고 하지 불지불식간에 갑작스레 탈출하는 사람은 없을 것이다. 또한 중국 등 제3국에서 한국으로 입국하는 것은 목숨까지 걸어야 하는 일이므로 당연히 사전에 계획해야지, 이것 역시 갑작스레 행하는 사람은 없다. 따라서 모든 탈북, 모든 입국은 '기획'이다.

기획탈북, 기획입국(망명)이라는 말이 처음 등장한 것은 2002년 3월 14일 중국 베이징 주재 스페인대사관에 탈북자25명이 뛰어든 사건부터이다. 당시 스페인대사관 진입은 몇 개 NGO와 개인활동가들이 사전에 계획하여 진행한 일이며 진입장면을 촬영하여 언론을 통해 세상에 널리 알리기까지 했다. 따라서 그 이후 기획탈북, 기획입국이란 NGO가 개입하여 탈북하고 입국하는 것, 특히 중국 내 재외공관에 진입하는 것, 덧붙이자면 이를 촬영하여 공개하는 행위 등을 통칭하여 이미지화 되어 있다.

그런 의미에서 본다면 기획입국이란 2002년 9월 베이징 주재 독일학교에 탈북자 16명이 진입한 것을 마지막으로 끝났다. 그 이후 NGO가 개입한 기획입국이란 없다. 물론 지금도 일부 NGO가 재외공관 진입을 지원하고 있는 것으로 알지만 언론을 동원한 다든지 하는 '기획'은 없다. 최근 베이징 주재 일본학교와 한국학교, 한국총영사관 진입 과정 등이 언론에 보도되긴 했지만 그것은 NGO의 방식을 흉내 낸 브로커들이 한 일이다. 따라서 애초의 기획입국과 지금의 기획입국은 우선 '행위주체'에 있어 차이가 있다.

또한 애초의 기획입국은 탈북자들의 존재, 그들의 절박한 처지를 세계에 널리 알린다는 목적이 있었지만 지금의 기획입국은 브로커들이 돈을 벌기 위한 수단으로 행하고 있다. 이렇듯 '목적'에 있어서도 큰 차이가 있다. 애초의 기획입국은 탈북자들의 존재, 그들의 절박한 처지를 세계에 널리 알리자는 취지였고, 이러한 목적이 충분히 달성되었다고 판단한 NGO들은 더 이상 이러한 활동방식을 택하지 않고 있다. 최근, 북한인권

법 발효 이후 북한및 탈북자 문제에 대한 국제적 관심을 다시 불러일으키기 위해 국내 한 NGO가 대규모의 기획입국을 추진하다 베이징 외곽에서 탈북자 62명과 함께 체포된 바있다. 이 사례를 제외하고 NGO들이 2003-2004년 사이 기획입국에 관여했거나 앞으로 계획하고 있다는 이야기를 들어본 바 없다. 따라서 과거와 같은 의미로서 더 이상 기획탈북, 기획입국, 기획망명이라는 용어를 사용하지 않았으면 한다.

물론 현재 기획탈북, 기획입국은 '누군가의 지원에 의한' 탈북이나 입국을 의미하는 용어로 쓰이고 한다는 것을 잘 알고 있다. 여기서 꼭 지적해야 할 점이 있다. 일부 언론은 기획탈북, 기획입국을 마치 오기 싫은 사람을 억지로, 혹은 피여 한국으로 데려오고 있다는 뉘앙스를 담아 보도하고 있다. 그러나 탈출하고 싶지 않다는 사람을 철저히 통제된 북한 사회에서 억지로 꺼내오는 일이 가능할까? 또한 한국으로 가기 싫다는 사람을 억지로 한국으로 데려오는 것이 가능할까? 전혀 불가능한 일이다. 기본적으로 탈북자들의 의지가 있었기 때문에, 엄밀히 말하자면 '강력한' 의지가 있었기 때문에 가능한 일이다.

탈북자들은 사실 중국에 머물거나 북한으로 되돌아가고 싶는데 브로커들이 "한국에 가면 정착금을 받을 수 있다"고 피여 데리고 온다고 주장하는 사람들이 있다. 전혀 실정을 모르는 주장이고, 상식적으로도 맞지 않는 주장이다. 한국으로 탈출을 시도하다가 체포되어 북한으로 송환되면 정치범으로 취급되며, 목숨까지 잃을 각오를 해야 한다. 일반적인 상식을 가진 사람이라면 불안하기는 하지만 차라리 현상을 유지하려고 하지 고작 돈 몇 천 만원 때문에 목숨을 걸려고 할까? 그런 방식으로 한국에 온탈북자들은 다 생각도 없고 지능도 없는 것일까?

그렇다. 탈북자들은 다 상식 없는 사람들이다. 지능도 없는 사람들이다. 왜 그럴까? 그런 상식과 지능을 내팽겨칠 만큼 그들의 처지가 절박하기 때문이다. 정착금 때문에 한국에 오는 것이 아니다.(전혀 없다고 말할 수는 없을 것이다.) 앞서 말했던 고작 그 정도의 돈때문에 무모하게 목숨을 걸 사람은 없다. 어떻게든 절박한 처지를 벗어나 보려고, 어떻게든 인간답게 살아보려고, 사선(死線)을 넘는 그런 '무모한 짓'을 일삼고 있다. 이들을 욕할 수 있을까? 탓할 수 있을까? 도와주지는 못할 망정, 그런 절박한 처지를 겪어보지 못한 사람들이 탈북자들, 그리고 그들이 비교적 안전하게 사선을 넘을 수 있도록 도와주는(비록 금전적 이익을 챙긴다 하더라도) 사람들을 욕하고 탓하는 것은 가당찮다.

지금 탈북자들을 재외공관에 진입시키거나 제3국으로 '빼돌리는' 입국브로커들을 옥할 수 있을까? 그들이라도 없으면 탈북자들은 어떻게 한국에 올까? 그냥 멍하니 그대로 있거나, 혹은 개인적으로 '제 알아서' 오기를 바라는가? 모두 체포되거나 자발적으로 북한으로 돌아가기를 바라는가?(필자는 탈북자들이 제 발로 북한으로 되돌아 가기를 진심으로 바란다. 그날은 북한이 민주화되는 날이다.) 물론 과도하게 많은 돈을 요구하거나 입국을 빌미로 탈북자들을 괴롭히는 일부 악덕 브로커에 대책은 필요하다. 그렇다고, 일부 미꾸라지들의 혼탁함을 이유로 개울물을 다 없애버릴 수는 없다. 그것이 현실이다.

NGO의 지난 시기 기획입국을 옥하는 사람들도 있던데, 그들의 활동이라도 없었다면 탈북자 문제가 이렇듯 국제사회에 널리 알려질 수 있었겠는가. 그나마 그렇게라도 했으니 탈북자들의 절박한 처지가 세계에 알려지고 관심을 갖게 되지 않았는가. 과거에 중국주재 한국 영사관에 탈북자들이 찾아가면 "우리는 달리 도와줄 길이 없다"면서 중국 인민폐 100원 정도를 쥐어주고 내보내곤 했다. 당시 우리나라 재외공관 직원들의 입장도 일면 이해가 된다. 하여튼 기획입국으로 인해 탈북자 문제가 세계 언론을 타고, 그것으로 인해 "이 사람들을 원하는 나라로 보내달라"고 우리나라 재외공관이 중국 정부와 협상이라도 할 수 있게 되었지 않나. 전혀 방법이 없던 과거에 비해 그렇게 해서라도 많은 탈북자들이 자유를찾게 되지 않았나. 혹자는 폄훼하여도, 그간의 어려웠던 과거를 기억을 하고 있는 사람이라면 이것은 무시할 수 없는 성과다.

어떤 사람들은 또 "탈북자들의 목숨을 담보로 무모한 짓을 했다"고 이야기한다. 탈북자들에 대한 애정과 인권의식에서 그런 충고를 하시는 분들은 충분히 이해되지만, 목숨을 걸어야 할만큼 절박한 탈북자들의 처지와 열악한 북한의 인권실태에는 일체 함구하고 있던 사람들이 그런 문제에는 왜 유독 탈북자들을 위하는 듯 '목숨담보'를 운운하는지 이해할수 없다. 물론 '탈북자들이야 어떻게 되든 상관없다'라는 식으로 오직 정치적 목적, 이른바 '홍보효과'만을 노린다면 비판 받아야겠지만, 필자가 아는 선에서 NGO 활동가 가운데 그런 사람은 없다. 설령 있다고 하더라도, 극히 일부의 문제를 이유로 전체를 매도할 수 있나.

기획탈북, 기획입국의 공(功)과 과(過)가 있는데, 필자가 보기에는 공보다는 과가 크다고 생각한다. 갑작스레 무슨 말인지 의아할 사람들이 있겠지만, 재외탈북자들에 대한 지원활동을 하고 있는 사람들의 입장에서는 그렇다는 말이다. 기획탈북, 기획입국으로 인해 중국 내에서 활동하기가 상당히 어려워졌다. 탈북자들의 처지도 어려워졌고, 활동

가들의 처지 역시 어려워졌다. 그래도 그들은 기획입국을 추진했던 사람들을 '욕하지는' 않는다. 그들의 생각과 역할을 존중하기 때문이다. 무리하게 그런 일을 자꾸 한다면 공개적으로 비판도 하겠지만 현실은 그렇지 않다. 적절한 시기에 그런 투쟁을 시작했고, 또 적절한 시기에 그런 일을 그만뒀다. 그런데 그런 과정이나 역할을 전혀 모르고, 그동안 북한 문제에 대해서 '손 놓고' 있었던 사람들이 이제와 기획입국, 기획탈북 운운하며 뭔가 '검은 마수'라도 있는 듯 이야기하고 다니는의도가 의심스럽다. 기획입국이나 입국브로커 문제에 대해서는 지금도 중국 내에서 탈북자 지원활동을 하고 있는 사람들이 오히려 할 말이 많을 것이다. (끝)



## [발표] “ 미국·중국의 탈북자정책과 탈북자 인권 ”

○ 미국의 탈북자정책과 탈북자 인권	
I. 머리글 .....	3
II. 북한인권법 제정과정 .....	3
III. 북한인권법의 주요내용 .....	5
IV. ‘북한인권법’에 나타난 미국의 탈북자정책 .....	0
V. 미국의 ‘북한인권법’시행이 탈북자문제에 미칠 영향 .....	8
VI. 최근 미국행 탈북의 의미와 영향 .....	4
VII. 탈북자인권보호에 주는 시사점 .....	5
○ 중국의 탈북자 정책과 탈북자 인권	
I. 중국의 탈북자 정책 연구에서 고려해야 할 사항	6
II. 중국의 탈북자 정책과 탈북자 인권 .....	6
III. 우리의 대응 전략 .....	5

# 미국의 탈북자정책과 탈북자 인권

김 동 한  
(법과인권연구소 소장)

## I. 머리글

미국의 대북전략은 당근과 채찍을 교묘히 혼용하는 지구전이다. 미국의 북한길들이기에는 다양한 방법이 동원되고 있다. 현안으로 대표적인 것이 북핵문제와 북한인권문제이다. 탈북자 정책은 인권이라는 이름으로 압박을 가하고 있다. 그러한 행태의 극치는 미의회가 제정한 북한인권법이다. 미국 자체의 인권문제는 접어둔 채 유엔에 가입한 주권국가에 대해 내정간섭적 성격의 락 법안을 제정하는 후안무치한 교만을 계속하여 저지르고 있다.

여기에서는 미국이 제정한 북한인권법을 그 제정발의에서부터 대통령의 서명에 이르기까지 전과정을 살펴보고, 그 중에서도 제3장 북한난민보호조항을 중심으로 미국의 탈북자정책을 고찰하고자 한다.

## II. 북한인권법 제정과정<sup>1)</sup>

미국의 북한인권법은 [2002북한난민구호법(The North Korean Refugee Relief Act of 2002)]에 그 연원을 두고 있다. 북한난민구호법은 2002년 10월 16일 샘 브라운백(Sam Brownback, 공화당, 캔자스) 상원의원이 법안을 제출하였으나 심의 유보상태에 놓이게 되었고 2003년 6월 25일 그가 상원의원이 재상정을 하여 2003년 7월 9일 수정안의 형태로 미 상·하 양원 전체회의에서 통과되었다.

북한난민구호법과는 별개로 [2003 북한자유법(North Korean Freedom Act of 2003)] 제정도 미의회에서 시도되었다. 즉, 2003년 1월 23일 존 카일(John Kly) 상원의원이 북한자유법안을 최초로 제출하였다. 또한, 2003년 6월 26일 허드슨 연구소와 디펜스포럼,

1) 김수암·이금순, “미의회 ‘북한인권법’ : 의미와 전망(2004.8),” 『통일정세분석』 2004-16,(서울 : 통일연구원), pp. 2~3.

미국을 걱정하는 여성들(Concerned Women for America, CWA) 등 13개 종교·인권단체들은 북한의 인권 및 민주주의의 향상을 목표로 한 '북한자유연합(North Korea Freedom Coalition, NKFC)'을 결성하였는데 이 연합은 2003년 7월 25일 기자회견을 통해 '북한자유법안'의 상정을 추진하겠다고 공식 발표했다. 그 이후에도 상원에서는 2003년 11월 20일 샘 브라운백 동아태 소위원장과 에반 베이(Evan Bayh, 민주, 인디애나) 의원이 주도하여 '2003 북한자유법'(North Korean Freedom Act of 2003)을 상정했고, 하원에서도 2003년 11월 22일 짐 리치(James Leach, 공화, 아이오와) 국제관계위원회 아시아태평양소위 위원장 등이 주도하여 '2003 북한자유법'(North Korean Freedom Act)을 상정했다. 상·하 양원에 상정된 북한자유법안은 허드슨 연구소의 마이클 호로위츠(Michael Horowitz)가 초안 작성을 주도하였으며, 북한자유연합이 상정을 목표로했던 내용들이 대부분 반영되었다. 북한자유법안은 그 검토과정에서 미국 내 행정부처, 관련국과의 갈등, 법안 자체의 문제점 등으로 인해 국내외로부터 다양한 비판에 직면하였다.

이러한 가운데 2004년 3월 23일 짐 리치 하원 국제관계위원회 아시아태평양소위원회 위원장은 또 다시 16명의 의원과 함께 북한자유법안을 대폭 수정·보완한 '북한인권법안'을 상정하였다. [2004 북한인권법(North Korean Human Rights Act of 2004)]은 2004년 3월 31일 국제관계위원회에서 만장일치로 통과되었고, 법사위원회 검토를 거쳐 7월 21일 미 하원 전체회의에서 구두표결을 통하여 만장일치로 통과되었다. 이어 9월 28일 미 상원에서 일부 수정하여 만장일치로 통과되었다. 그리고 10월 4일 상원에서 일부 된 최종법안은 하원에 재상정되어 역시 만장일치로 통과됨으로써 미의회의 대북인권인식에 대한 현주소를 정확하게 과시하였다. 입법절차의 최종행위인 대통령의 서명은 10월 18일에 있었다. 이 법은 10월 18일부터 효력을 발생한다.

미국의 북한인권법제정은 미국의 입장에서는 새삼스러운 것이 아니다. 이른바 세계경영차원에서 불편한 관계에 놓여 있는 국가들에 대한 길들이기의 일환으로 주권침해법의 성격을 띤 법들을 제정하여왔다. 또한 구소련이 해체되고 동유럽이 진통을 겪던 시기에도 동유럽을 돕는다는 명분으로 동유럽민주화법을 제정하였다. <표 1>에서 보듯이 악의 축으로 지목한 국가들에 대해 내정간섭형 법률을 제정하여 길들이기에 나섰으나 실효를 거두었다고 보기는 어렵다.

<표1> 미국의 각국 민주화법 비교

국 가 내 용	북한 인권법 (2004년)	쿠바 자유민주연대법 (1996년)	이라크 해방법 (1998년)	이란 민주주의법 (2003년)
정권교체 여부	북한 주민 인권 상 황 개선 및 '한반도 의 민주적인 정부 체제로 통일' 노력	피델 카스트로정권 제거	사담 후세인정권 제거	'투명하고 완전한 민 주주의 달성'
반정부 단체 지원	군사적 지원 내용은 없으나 반정부 단체 지원 가능 - 탈북자 지원 단체 와 개인에 2005년 부터 4년간 매년 최대 2000만달러 까지 지원 가능 (실효성기대)	군사적 지원 내용은 없으나 반정부 단체 지원 가능 - 민주정부 수립을 이 끌 과도정부 지원 계획(실효성 없음)	이라크 반정부 단체 선정, 9900만달러를 군사적 목적으로 사 용 지원 - 1999년 : 500만달 러 지급, 이라크인 150명 미국방부에 서 훈련 - 2002년 : 9200만달 러 지출, 군사훈련	
경제 제재		쿠바에 대한 경제 봉쇄 및 쿠바와 거 래하는 외국 기업에 대한 제재, 쿠바 내 미국인 재산 거래 금지		
반체제 방송	* 지원 * '아시아의 자유라 디오'(RFA) 방송 강화, * 북한에 라디오 보 급운동 전개		* 지원 * '라디오 자유유 럽'(RFE)이 1998년 12월 30일부터 체 코 프라하를 거점 으로 송출	* 지원 * '라디오 파르다' (Radio Farda) 확대 개편

### III. 북한인권법의 주요내용2)

#### 1. 목적

북한인권법은 이 법의 목적을 다음과 같은 다섯가지로 규정하고 있다.

2) 김동한, “미국의 북한인권법과 북한의 인권관련법제 비교분석”, 북한연구학회 2004년도 연말학술회의 발  
표문(2004.11.26)

① 북한 내 기본적 인권의 보호와 존중, ② 탈북자들의 곤경에 대한 보다 지속적인 인도주의적 해결책 촉진, ③ 북한 내 인도주의적 지원의 투명성과 접근성, 모니터링 강화, ④ 북한 안팎으로의 자유로운 정보흐름의 촉진, ⑤ 민주적인 정부체제로의 한반도의 평화통일 가속화 등이 그것이다.

## 2. 주요내용

크게 세 분야로 구분하여 규정하고 있다. ① 북한 주민들의 인권증진, ② 궁핍한 북한주민들에 대한 지원, ③ 북한 난민 보호 등이 그것이다.

### 1) 북한주민들의 인권증진

우선 향후 미국과 북한 그리고 동북아 관련국 사이에 이루어질 모든 협정은 북한의 인권이 주요 요소여야 한다는 것이 미의회의 입장이라고 천명하고 있다. 그리고 북한주민의 인권증진을 위해 대통령이 2005년부터 2008년까지 매년 2000만 달러를 사용할 수 있도록 하고 있다. 즉, 대통령이 북한 내 인권, 민주주의, 법치, 시장경제를 촉진하는 민간 비영리단체의 프로그램에 보조금을 지원할 수 있도록 한 것이다. 또한 라디오방송지원의 증대를 통한 북한 내 정보의 전파를 촉진하기위해 방송시간을 하루 12시간으로 확대하여야 한다는 주장을 담았다. 이 경우에도 대통령은 북한 내에서 외국방송을 수신할 수 있는 라디오국을 포함해서 북한 내의 정보유용성을 증대시키는 조치를 취할 수 있도록 했다. 이를 위해 대통령은 대북방송 지원 명목으로 2005년부터 2008년까지 매년 200만달러를 사용할 수 있게 되었다.

한편, 유엔인권위원회의 역할과 결의안에 주목하면서 북한인권담당특별보고관의 적극적인 활동을 촉구하고 있다. 그리고 유럽안보협력기구(OSCE)처럼 인권과 기본적인 자유를 존중하기위해 역내의 모든 국가들이 참여하는 공동의 위원회를 통해 북한과의 지역인권대화 가능성을 모색해야 한다는 것이 의회의 입장임을 밝히고, 이를 위해 대통령은 북한인권특사를 임명할 수 있도록 했다. 이 두 조항은 상원에서 신설된 것이다.

## 2) 궁핍한 북한주민 지원

북한 주민에 대한 지원은 북한 내에 제공되는 지원과 북한 외부에 제공되는 지원으로 구분하여 규정하고 있다. 그리고 북한 내에 제공되는 지원에서도 NGO와 국제단체를 통한 지원과 북한정부에 대한 미국의 지원으로 나누어 규정하고 있다.

NGO와 국제단체를 통한 지원에 대해서 미 의회는 세가지 입장을 제시하고 있다. 첫째, 정치적, 군사적으로 전용될 가능성을 줄이고 가장 어려운 주민들에게 먼저 지급될 수 있도록 감시되어야 하고, 둘째, 현 수준의 인도적 지원을 늘리기 위해서는 투명성 제고와 어려운 주민들에 대한 접근성 강화가 먼저 이루어져야 하며, 셋째, 미국은 북한에게 식량 등의 인도적 지원을 하는 다른 국가들이 북한에게 직접 지원하는 방식보다는 투명하고 검증 가능한 채널을 통해서 지원하도록 권장하여야 한다(should encourage)는 것이 그것이다. NGO와 국제단체를 통한 지원에 대해 사전에 미국의 허락을 받으라는 암시가 내포되어 있다.

북한정부에 대한 미국의 지원에 대해서도 미의회는 강화된 입장을 제시하고 있다. 북한 정부의 어떤 부서, 단체, 존재에 대한 미국의 인도주의적 지원은 모두 (a) 국제적인 인도주의 기준에 따라 전달, 분배, 감독되어야 하며 (b) 필요에 기반해 제공되고, 정치적 보상이나 강압의 도구로 사용되지 않아야 하며 (c) 의도된 수혜자들에게 지원되고, 원조의 출처를 알려야 하며 (d) 그들이 북한 어디에 위치할지라도 취약계층에 대한 접근이 용이하게 해야 한다는 것이다.

그리고 비인도적 지원은 북한이 다음에 대해 상당한 개선을 보이는지의 여부에 따라 정한다. 그 기준은, (a) 북한이 주민들에게 종교의 자유를 포함한 기본적인 인권을 존중 보호하고, (b) 북한주민들과 미국 내 자손 및 친지간의 가족상봉을 허용하고, (c) 북한 정부가 납치한 일본인 및 한국인들에 대한 모든 정보를 밝히고, (d) 납북자들과 가족들이 북한을 떠나 원래의 고국으로 돌아갈 수 있도록 허용하고, (e) 교도소와 강제노동수용소를 실질적으로 개혁하고 그 개혁에 대한 국제적 감시를 받도록 한다. (f) 정치적인 의사의 표현과 행동을 기소 혹은 처벌 대상에서 제외해야한다는 것 등이다. 가히 내정 간섭적 요구이다.

북한 외부에 제공되는 지원에 대해서 대통령은 자국을 탈출한 북한주민에게 인도주의적인 지원을 제공하는(북한이탈주민을 돕는) 단체나 개인을 지원할 권한이 있다고 규

정하면서 지원의 종류를 명시하고 있다. 즉, (a) 북한난민, 탈북자, 고아들에게 임시적인 거처나 난민수용소에 대한 지원을 포함한 인도적 지원 (b) 인신매매희생자보호법에 의거 북한외부에서 이루어진 인신매매희생자들에 대한 지원이 그것이다. 그리고 대통령은 이를 위해 2005년에서 2008년까지 매년 2000만 달러를 사용할 수 있도록 하고 있다.

### 3) 북한난민보호

#### - SEC.301. 난민 및 망명자에 대한 미국정책

(a) 보고 - 법의 제정 후 120일 이내에 국무부는, 다른 연방기관들과의 협력을 통해, 적절한 의회위원회와 상, 하원 법사위원회에 북한난민의 상황과 그들에 대한 미국정부의 정책을 설명한 보고서를 제출해야한다.

(b) 내용 - 보고서는 다음과 같은 내용을 포함해야 한다.

(1) 북한난민과 이주자들이 주로 중국지역에서 숨어살며 겪는 상황과 이들이 북한으로 강제 송환되었을 때 직면할 상황에 대한 고찰

(2) 중국에 있는 탈북자들이 유엔 난민고등판무관의 직원들과의 접촉이 허용되는지, 또한 중국이 1951년 유엔 난민의 지위에 관한 협약, 특히 조항 (Article) 31, 32, 33에 명시된 의무들을 행하고 있는지의 여부에 대한 조사

(3) 미국의 난민신청절차에 대한 용이한 접근이 허용되는지의 여부, 또한 미국대사관, 영사관의 보호 혹은 미국으로의 망명을 요청하는 북한난민에 대한 미국의 정책에 대한 고찰

(4) 지난 5년간 난민자격으로 미국에 입국한 북한주민의 수

(5) 미국시민권자들과 혈연관계를 지닌 북한주민의 수

(6) SEC 303을 이행하기 위해 국무부가 취하고 있는 일련의 조치들

(c) 양식 (b)의 (1)부터 (5)까지는 비기밀문서로, (b)의 (6)은 필요하다면 기밀문서로 정보를 제공한다.

#### - SEC.302. 난민으로 인정받기 위한 자격

(a) 목적 - 북한주민들이 대한민국헌법에 입각해서 시민권에 대한 법적인 권리를 누린다고 하여, 미국 내에서 난민지위 부여에 대한 자격을 박탈당하는 것은 아니다. 북한주민들이 대한민국 헌법으로 인해 주어지는 시민권에 대한 어떠한 권리

도 해칠 의도는 없다. 그런 권리들을 이용한 북한출신국민에게도 이를 적용할 의도도 없다.

(b) 북한주민에 대한 대우 - 미국의 이민과 국적법의 Section 207과 208에 의거하여 조선인민공화국의 국민은 대한민국 국민으로 간주하지 않는다.

- SEC 303. 난민신청 촉진을 위한 방안

국무부는 이민과 국적법의 Section 207에 입각해서 탈북자들의 난민신청을 촉진시켜야 한다.

- SEC.304. 유엔난민고등판무관실

(a) 중국 내의 활동

- (1) 중국정부는 유엔난민고등판무관실이 북한주민들의 난민 지위 및 지원 필요성을 결정하도록 중국 내 탈북자들을 방해받지 않고 접근하도록 노력하고,
- (2) 미국과 UNHCR 후원국, 그리고 UNHCR은 중국이 자국내 탈북자들에 대한 UNHCR의 접근을 허용하도록 지속적으로 촉구해야 한다.
- (3) UNHCR은, 난민을 보다 효과적으로 보호하기 위해, 중국 내 탈북자들을 위한 지원활동에 상당한 경험이 있는 전문가들을 고용해야 할 것이다.
- (4) UNHCR 은, 난민을 보다 효과적으로 보호하기 위해, 탈북자들에게 인도적인 지원을 제공한 경력이 있는 적절한 NGO 단체들과 계약을 맺어야 할 것이다.
- (5) UNHCR 은 다자간 합의를 통하여 북한난민들에게 안전한 피신처와 지원을 보장하는 “보호우선” 정책을 추진해야 할 것이다.
- (6) 중국정부가 탈북자들에 대한 의무를 적극적으로 준수하기 시작한다면, 미국을 포함한 모든 국가들과 관련 국제단체들은 중국지역내의 인도주의적인 지원을 증가시켜서 탈북자들과 연관된 비용부담을 덜게 해야 할 것이다.

(b) 중재상황

- (1) 중국정부가 탈북자들에 대한 UNHCR의 접근을 계속 막는다면, UNHCR은 중재자를 임명해서 중재에 나서야 한다.
- (2) 난민에 대한 접근은 UNHCR의 직무수행에 있어 필수적이며 현상황에서의 중재권 포기는 UNHCR이 핵심의무를 포기하는 심각한 상황일 것이다.

-SEC. 305. 연례보고서

(a) 이주정보 - 법 제정후 1년 이내, 그리고 그 다음 5년 동안 매 12개월마다, 국무



부와 국가안전국은 관련 의회위원회에 상,하원 법사위원회의 지난 1년간의 활동 보고서를 제출해야하며, 다음의 내용을 포함해야 한다.

- (1) 북한 국적이거나 시민이면서 정치적 망명을 신청했으며 허가를 받은 북한주민의 수
- (2) 북한 국적이거나 시민이면서 난민지위를 신청했으며 허가를 받은 북한주민의 수
- (b) 핵심논쟁국 - 대통령은 제안된 난민허가에 대한 연례보고서에 핵심논쟁국을 탈주한 개인들의 미국의 난민프로그램에 대한 접근을 촉진시키기 위해 취한 특별한 조치에 대한 정보를 포함하고 있어야 한다. 또한 다음 내용들을 바탕으로 한 각 핵심논쟁국 들로부터 탈주한 개인들의 난민결심을 이끌어낸 접근방식에 대한 설명을 포함하여야 한다.
  - (1) 난민판결에 관한 외부 에이전시의 조언
  - (2) 미국정부에 난민정착 목적과 관련 특수한 논쟁국으로 보이는 국가와;
  - (3) 미국내 혈연관계

#### IV. ‘북한인권법’에 나타난 미국의 탈북자정책

북한인권법의 규정을 분석해보면 미국정부의 정책을 유도하는 방식으로 난민보호문제를 해결하고자 하는 의도가 엿보인다. 이 법의 제정 후 120일 이내에 국무부는 다른 연방기관들과의 협력을 통해, 적절한 의회위원회와 상, 하원 법사위원회에 북한난민의 상황과 그들에 대한 미국정부의 정책을 설명한 보고서를 제출해야한다.

보고서는 다음과 같은 내용을 포함해야 한다.

- (a) 북한난민과 이주자들이 주로 중국지역에서 숨어살며 겪는 상황과 이들이 북한으로 강제 송환되었을 때 직면할 상황에 대한 고찰
- (b) 중국에 있는 탈북자들이 유엔 난민고등판무관의 직원들과의 접촉이 허용되는지, 또한 중국이 1951년 유엔 난민의 지위에 관한 협약, 특히 조항 (Article) 31, 32, 33에 명시된 의무들을 행하고 있는지의 여부에 대한 조사
- (c) 미국의 난민신청절차에 대한 용이한 접근이 허용되는지의 여부, 또한 미국대사관, 영사관의 보호 혹은 미국으로의 망명을 요청하는 북한난민에 대한 미국의 정책에

## 대한 고찰

(d) 지난 5년간 난민자격으로 미국에 입국한 북한주민의 수

(e) 미국시민권자들과 혈연관계를 지닌 북한주민의 수

특히 중국에 있는 탈북자들이 유엔난민고등판무관의 직원들과 접촉이 허용되는지 여부를 조사하도록 하고, 중국당국이 유엔난민의 지위에 관한 협약을 준수하고 있는지에 대해 조사하도록 한 것은 중국을 우회적으로 압박하고 있는 조항이다. 따라서 재중탈북자들로 인한 중국과 미국의 갈등이 예상되는 조항이다.

난민으로 인정받기 위한 자격에 대해서도 그 목적에서 북한주민들이 대한민국헌법에 입각해서 시민권에 대한 법적인 권리를 누린다고 하여, 미국 내에서 난민지위 부여에 대한 자격을 박탈당하는 것은 아니라고 언급한다. 또한 북한주민들이 대한민국 헌법으로 인해 주어지는 시민권에 대한 어떠한 권리도 해칠 의도가 없으며, 그런 권리들을 이용한 북한출신 국민에게도 이를 적용할 의도도 없다고 규정하고 있다. 이것은 탈북자들을 난민으로 인정하기 위해 난민지위획득 조건을 대폭 완화한 것으로 해석할 수 있다.

북한주민에 대한 대우에 대해서도 미국의 이민과 국적법의 [Section 207]과 [208]에 의거하여 조선인민공화국의 국민은 대한민국 국민으로 간주하지 않는다고 규정하고 있다. 국무부는 이민과 국적법의 [Section 207]에 입각해서 탈북자들의 난민신청을 촉진시켜야 한다. 이 조항 또한 노골적으로 탈북자들의 난민신청을 유도하고 있다.

또한 이 법은 유엔난민고등판무관실(UNHCR)의 기능과 역할에 대해서도 강도 높은 주문을 하고 있다. 유엔난민고등판무관실(UNHCR)의 중국 내의 활동에 있어서는 다음을 제시하고 있다.

(a) 중국정부는 유엔난민고등판무관실이 북한주민들의 난민 지위 및 지원 필요성을 결정하기 위해 중국 내 탈북자들을 접근할 때 방해받지 않는 권한을 부여해야 할 의무가 있다.

(b) 미국과 UNHCR 후원국, 그리고 UNHCR은 중국이 자국내 탈북자들에 대한 UNHCR의 접근을 허용하도록 지속적으로 촉구해야 한다.

(c) UNHCR은, 난민을 보다 효과적으로 보호하기 위해, 중국 내 탈북자들을 위한 지원활동에 상당한 경험이 있는 전문가들을 고용해야 할 것이다.

(d) UNHCR은, 난민을 보다 효과적으로 보호하기 위해, 탈북자들에게 인도적인 지원

을 제공한 경력이 있는 적절한 NGO 단체들과 계약을 맺어야 할 것이다.

- (e) UNHCR은 다자간 합의를 통하여 북한난민들에게 안전한 피신처와 지원을 보장하는 “보호우선” 정책을 추진해야 할 것이다.
- (f) 중국정부가 탈북자들에 대한 의무를 적극적으로 준수하기 시작한다면, 미국을 포함한 모든 국가들과 관련 국제단체들은 중국지역내의 인도주의적인 지원을 증가시켜서 탈북자들과 연관된 비용부담을 덜게 해야 할 것이다.
- (g) 중국정부가 탈북자들에 대한 UNHCR의 접근을 계속 막는다면, UNHCR은 중재자를 임명해서 중재에 나서야 한다.
- (h) 난민에 대한 접근은 UNHCR의 직무수행에 있어 필수적이며 현 상황에서의 중재권 포기는 UNHCR이 핵심의무를 포기하는 심각한 상황일 것이다.

이상의 8개조항을 통해 앞서도 언급했듯이 미국은 중국정부를 UNHCR을 매개로 하여 강력하게 압박할 것을 예고하고 있다. 이 수준은 미국의 중국에 대한 내정간섭에 가깝다. 그러나 이러한 권고조항이 얼마나 실효를 거둘지는 미지수다. 일차적으로 UNHCR의 태도이다. 미국이 권고한다고 무조건 복종하는 기관이 아니기 때문이다. 다음은 중국정부의 반응이다. 주권국가로서 위상에 손상을 입는 권고를 받아들이지는 매우 부정적이다. 미국의 대중국인권정책에서 사사건건 충돌을 빚었던 과거의 사례로 보아 이러한 권고조항이 선언적 수준에 머물 가능성이 크다.

그리고 정부는 연례보고서를 작성하여 보고할 의무가 있는 바, 법 제정 후 1년 이내, 그리고 그 다음 5년 동안 매 12개월마다 국무부와 국가안전국은 관련 의회위원회와 상·하원 법사위원회에 지난 1년간의 활동 보고서를 제출해야하며, (a) 북한 국적이거나 시민이면서 정치적 망명을 신청했으며 허가를 받은 북한주민의 수와 (b) 북한 국적이거나 시민이면서 난민지위를 신청했으며 허가를 받은 북한주민의 수를 포함해야 한다.

또한 대통령은 제안된 난민허가에 대한 연례보고서에 핵심논쟁국을 탈주한 개인들의 미국의 난민프로그램에 대한 접근을 촉진시키기 위해 취한 특별한 조치에 대한 정보를 포함하고 있어야 한다.

또한 (a) 난민판결에 관한 외부 에이전시의 조언 (b) 미국정부에 난민정착 목적과 관련 특수한 논쟁국으로 보이는 국가 (c) 미국내 혈연관계 같은 내용들을 바탕으로 한 각 핵심논쟁국 들로부터 탈주한 개인들의 난민결심을 이끌어낸 접근방식에 대한 설명을 포함하여야 한다.

## V. 미국의 ‘북한인권법’시행이 탈북자문제에 미칠 영향

미국이 북한난민보호라는 명분으로 단기적으로는 탈북자들을 고무시키리라고 본다. 따라서 탈북자들이 미국행을 통하여 새생활을 꿈꿀 수도 있다. 그리고 미국의 지원을 기대하는 탈북자와 탈북기획자들에 의해 탈북자들이 증가할 수도 있다. 그러나 미국의 속셈이 들어난다면 탈북자들의 동요도 잦아들 것으로 본다.

미국의 탈북자정책을 주목한다<sup>3)</sup>

미국이 북한인권법 발효 후속조치의 하나로 탈북자정책에 대한 밑그림을 제시했다. 탈북자들이 미국 망명을 희망할 때 심사를 완화해 주겠으며 가장 적절한 방안은 한국이 이들을 적극 수용하는 것이라는 게 요지다. 탈북자 문제는 매우 민감한 사안이어서 이같은 정책이 향후 북한 핵문제 해결을 위한 6자회담이나 한미 관계는 물론 북미관계에 상당한 파장을 미칠 것으로 예상돼 주목하지 않을 수 없다.

우리는 미국의 이런 탈북자정책을 인권차원에서 원칙적으로 환영한다. 그렇지만 이 문제가 북핵문제 해결에 걸림돌로 작용해서는 안된다고 본다. 조지 부시 2기 행정부에서는 ‘매과’가 득세하고 있어 대북정책이 강경기조로 흐를 가능성이 높다. 북한도 종전의 태도로 볼 때 간단하게 물러설 것 같지 않다. 이를 감안할 때 미국은 탈북자정책이 가깝게는 6자회담과 멀게는 북한체제 전반에 어떤 영향을 미칠지 면밀 하게 검토할 필요가 있다고 판단한다.

북한은 미국의 탈북자정책을 자칫 체제붕괴의 적극적 시도로 해석할 가능성이 높다. 이럴 경우 북한은 체제수호 차원에서 벼랑끝 전술을 구가하면서 대화보다는 물리적인 충돌까지도 감수하는 것을 고려할 수 있다고 본다. 만에 하나 이런 상황이 발생한다면 한반도 및 동북아, 나아가 세계평화에 결코 도움이 되지 않을 것이다. 미국은 과거 특정국가들에 대한 체제 변화 시도들이 실패로 귀결된 것에 주목해야 한다. 쿠바, 과테말라가 그랬으며 지금 이라크에서 진행되고 있는 체제변화 시도 역시 상당한 희생을 가져오고 있다는 것에 유념해야 한다. 이렇게 볼 때 미국은 북한도 하나의 체제로 인정하고 그 입장과 태도를 보아가면서 대응하는 유연성을 보이는 게 바람직할 것 같다.

3) 연합뉴스, “미국의 탈북자정책을 주목한다”, 연합뉴스, 2004.11.18.

한국 정부로서도 당장 탈북자 문제에 대한 체계적이고 종합적인 대책을 마련하지 않으면 안될 상황에 처하게 됐다. 탈북자정책을 담당하는 미 국무부 아서 진 듀이 차관보가 "한국 헌법상 북한 주민도 한국 주민으로 인정되므로 가장 적절한 해결책은 탈북자들이 한국으로 가는 것"이라고 못박았기 때문이다. 미국도 탈북자들을 적극 수용하겠지만 일단은 한국정부가 이들을 받아들이는 데 최선을 다해야 한다는 점을 강조한 것으로 풀이된다. 따라서 정부는 탈북자 문제에 대해 주도적인 입장에서 대처해 나가지 않으면 안되게 됐다. 탈북자들을 수용할 정착촌 건립과 그에 따른 예산 확보 등이 시급히 논의돼야 한다. 탈북자들의 정착과정에서 빚어지고 있는 '통장깡'이나 사기, 인권차원보다는 돈벌이를 위한 탈북지원 단체 및 개인 활동의 증가 등 부작용에 대한 대책도 마련해야 한다. 탈북 루트가 되고 있는 중국과의 마찰 역시 최소화하는 데 주력해야 할 것이다.

## VI. 최근 미국행 탈북의 의미와 영향

아메리칸드림으로 유혹하여 처음에는 탈북자들이 미국행을 선호할 것이다.<sup>4)</sup> 그러나 미국의 본질적인 의도는 대량탈북을 유인하여 김정일정권에 타격을 입히는 것이기 때문에 미국행은 상징적인 의미만 있을 뿐이다. 남쪽 사람들이 합법적으로 미국에 이민을 가는 것도 까다롭게 규제를 하는 실정인데 미국이 탈북자들이 대량으로 몰려오는 것에 대해 용인할 리가 없다.<sup>5)</sup> 미국의 탈북유도작전은 그 주목표가 김정일정권을 제거하고 북한사회를 체제전환시키겠다는 데 있다. 따라서 그 과정에서 불가피하게 미국행이 필요할 경우 전향적으로 검토하여 받아들이겠다는 것이지 처음부터 탈북자들의 미국행을 권고하지는 않겠다는 뜻을 분명히 하고 있다. 결국 미국은 탈북을 유도하는 미끼만 던지고 그 뒷처리는 한국과 중국 그리고 인근 주변국들이 맡아야 한다는 논리이다.

이러한 강자논리는 미국의 외교정책에서 아주 당연한 것이다. 북한난민보호라는 그럴듯한 포장으로 패권주의를 숨기고 인도주의를 내세우고 있으나 북한인권법에서도 나타났듯이, 그리고 북한이 반발했듯이 북한붕괴시나리오라는 의혹에서 자유로울 수 없다.

4) "정착지원금' 처분 탈북자 미국행 러시", 연합뉴스, 2004.11.15; "북한인권법발효후 탈북자 미 밀입국 붐 물:정착지원금 지급 헛소문에 브로커만 황재", 연합뉴스, 2004.11.22

5) "블라디보스토크 미 공관 진입 탈북자 미국망명거부 당해", 중앙일보, 2004.11.3

## VII. 탈북자인권보호에 주는 시사점

북한인권법에 의하면 탈북자들의 인권을 보호하기 위해 재외탈북자 특히 재중탈북자들에 대한 중국당국의 관심과 조치를 광범위하게 요구하고 있다. 자칫 중미관계의 악화를 가져올 가능성이 매우 높은 요구를 하고 있다. 중국과 미국이 이 문제를 슬기롭게 풀어나가지 않으면 오히려 재중탈북자들의 인권은 더욱 악화될 것으로 보인다.

당장 중국정부는 북한인권법발효 후 탈북자단속에 나섰으며 체포자 전원을 북한으로 송환조치하였다.

실제로 북한인권법에서는 탈북자를 난민으로 규정하여 탈북자인권을 보호하려는 의지를 보이고 있으나 다분히 선언에 그치고 있다(제303조).

북한인권법에서 의도하는 미국의 대북정책은 한시적(2005년에서 2008년까지)이기 때문에 더더욱 문제만 벌려놓고 수습은 나몰라라하는 사태가 예견되고 있다. 대북압박용인 북한인권법을 통해 탈북자인권을 보호할 수 있으리라는 것은 넌센스이다.

그리고 예산편성에서도 탈북자 지원단체 및 개인에게 년 2천만달러를 지원하겠다고 규정하고 있으나 실제로 2005년도에는 시기적으로 반영을 할 수 없었고(예산편성은 9월말로 완료되었고 북한인권법안은 10월 18일에 발효되었다), 11월 20일의 2005년도 종합세출법안에도 탈북자지원예산은 빠져있다.<sup>6)</sup>

결국 미국의 북한인권법에서 탈북자관련조항이 주는 시사점은 대량기획탈북을 유도하여 북한정권을 붕괴시키려는 의혹을 자아내는 효과밖에는 없다고 본다. 부분적으로 탈북자 몇 명에게 미국의 북한인권법이 혜택을 줄 수 있을지 모르지만 탈북자다수의 인권을 보호하는데는 아무런 영향이나 효과를 미칠 수 없다고 본다. 따라서 미국의 북한인권법은 미국내의 북한민주화운동단체나 한국내의 이른바 북한민주화운동단체 그리고 기획탈북주도자들의 생계보장형 법이라는 비판을 면할 수 없다.

6) 경향신문, “미 북한인권법 예산반영 안해-탈북자지원사업 못 한다”, 2004.12.13. 4면

# 중국의 탈북자정책과 탈북자 인권

이진영  
(인하대)

## I. 중국의 탈북자 정책 연구에서 고려해야 할 사항

### 1. 기존논의

○ 다음은 최근의 탈북자 관련 기사 내용입니다.

- 한국정부가 북한의 정치범 탄압문제는 고사하고, 500여명에 이르는 납북자 문제와 중국 내 탈북자 문제에 대해서조차 이른바 ‘조용한 외교’로 일관하고 있다고 이 잡지는 비판했습니다. 반면에 일본은 북한과의 협상에서 일본인 납치 문제를 주요의제로 다루고 있고, 중국과도 일본계 탈북자는 강제송환하지 않고 일본으로 보낸다는 합의를 얻어내서 남한 정부와 큰 대조를 이루고 있다고 이코노미스트는 전했습니다.

중국의 탈북자 정책에 대해서는 어떻게 전하고 있습니까?

김 : 이코노미스트는 중국이 유엔 난민협약과 유엔 난민 의정서 서명국으로서 탈북자들을 보호해 줄 의무가 있는데도 불구하고, 오히려 탈북자들을 범법자로 규정하면서 북한으로 강제송환하고 있다고 비판했습니다. 이코노미스트는 중국정부의 이런 조치들은 심각한 인권유린 행위라고 지적했습니다.

또 중국정부가 탈북자들을 단순히 경제적인 이유로 국경을 넘은 사람들로 취급하면서, 유엔난민고등판무관실(UHCR) 측이 이들을 만나보는 것조차 허용하지 않고 있는 것도 지적됐습니다 (11.28. 자유아시아방송, 한국어)

- 중국정부는 북한 이탈주민들에 대해 월경죄(越境罪)를 범한 불법체류자로 간주하여 북한 당국과의 협조하에 이들을 강제송환하고 있다. 중국은 탈북자에 대해 “정치적 박해를 피해 중국으로 넘어온 것이 아니고 식량을 구하기 위해 일시적으로 왔다가 대부분 북한으로 되돌아가는 불법 입국자”라는 입장을 고수하고 있고

탈북자를 단순한 월경자로 간주하면서 특히 UNHCR(유엔난민고등판무관실)측에 대해서도 “UNHCR이 한반도 안정 유지라는 관점에서 북한 주민들에게 난민지위를 부여하는 문제를 신중히 다루어야 하며 중국의 입장을 존중하여 상황을 복잡하게 만들지 말라”고 촉구하기도 하였다. 최근엔 중국은 탈북자에 대해 두 가지 방향에서 처리하고 있다. 국제적 이목 등을 의식해 일부 탈북자들의 한국과 제3국 행에 대해 묵인하는 한편 수시로 탈북자 단속을 실시하고 있다.

- 1. 북한이탈주민대책협의회 위원명칭 변경(제2조 관련)

- 법 제6조의 규정에 의한 북한이탈주민대책협의회(이하 "협의회"라 한다)의 위원(이하 "위원"이라 한다)은 재정경제부·교육인적자원부·통일부·외교통상부·법무부·국방부·행정자치부·문화관광부·농림부·산업자원부·보건복지부·노동부·건설교통부·국가안전보장회의사무처·국가정보원·기획예산처·국무조정실·경찰청 및 국군기무사령부 소속 1급 내지 2급공무원 또는 이에 상당하는 자중에서 당해행정기관의 장이 지명하는 자로 한다.

○ 제정이유

- 탈북자 업무를 국가안전보장회의사무처(NSC)가 전담함에 따라 북한이탈주민대책협의회 위원명칭도 변경함.
- 국가안전보장회의사무처 (NSC)가 탈대협 위원으로 대통령비서실을 대신하여 계속해서 참석해온 현실을 반영한 것임.(2004.12. 통일부 보도문건)
- 중국이 민가에 숨어 있던 62명과 영사관 진입시 체포된 11명 등 73명의 탈북자를 지금까지의 관행과는 달리 강제 북송했다(도문시에 구금되어 있는 것으로 확인됨). 하지만 최근의 사태 변화로 보아 이는 어느 정도 예견된 일이었다. 중국은 9월에 흥기를 들고 대사관에 진입한 행위를 테러라고 비난한 바 있고, 캐나다 대사관에 진입한 탈북자에 대해서는 인도를 요구했으며, 기획입국을 지원하는 단체에 대해서는 공식적으로 경고와 함께 자제를 요청했다. 특히, 미국의 북한인권법 발효가 중국 정부의 최근 변화를 부추긴 요인이 된 게 사실이다. 그렇다면 중국 정부의 탈북자에 대한 정책은 변한 것인가? 대답은 그렇지 않다는 쪽이다. 일련의 이번 조치는 미국과 북한인권법에 의해 고무될 비정부단체들에 중국이 인내할 수 있는 정도를 보여 준 시범 사례적 성격이 짙다. 탈북자 처리에서 사실상 관할



권을 행사하고 있는 중국은 탈북자들이 외부 세력에 의해 조직되지 않고, 인도적 차원 이외의 국제 문제를 발생시키지 않으며, 최종적으로 한국 정부가 처리하는 한, 한국행을 계속 허용할 것이다. 이는 북한 내의 인권에 대한 불간섭 정책과, 비록 불법 월경을 했더라도 중국에서 가족을 이루는 경우 방치하는 정책과 함께 중국이 국가 이익과 대외 관계의 변화에 순응하여 정립한 정책이다. (문화일보. 11.10일)

- 중국은 그동안 국내법과 국제법 그리고 인도주의적 원칙에 따라 탈북자 문제를 처리한다고 되뇌어왔다. 여기서 국제법이라 함은 1986년 8월 12일 중국과 북한 간에 체결된 '변경지역의 국가안전과 사회질서 유지업무를 위한 상호 협력의정서'를 지칭하는 것 같다. (경향신문, 6.21일)

○ 지금까지 한국에서의 논의를 검토하면, 중국이 자국 경내에 존재하는 탈북자에 대한 정책은 다음과 같이 요약할 수 있다.

- 탈북자는 경제적 이유로 국경을 넘어선 불법 월경자이며, 불법 체류자이다.
- 북한 당국과 협조 하에 강제 송환하였었다.
- 이는 유엔난민조약과 유엔난민의정서 서약국의 의무를 저버린 것이다.
- 탈북자들은 국제기구인 UNHCR과 면담이 가능하지 않다.
- 일부 탈북자에 대해 국제적인 이목을 고려 한국행을 추인하지만 내부적으로 단속도 강화하는 이중적 성격이다.
- 이를 중국은 국내법과 국제법 그리고 인도주의적 원칙으로 표현하고 있다.
- 최근 미국의 북한인권법 통과 이후 좀 더 강경한 입장을 보여왔다.
- 한국 정부는 중국의 입장을 고려 조용한 외교로 일관하였고, 최근 NSC가 중심적인 역할을 맡는 방향으로 기구의 조정이 있었다.

○ 즉 중국의 기본적 시각은 탈북자를 국내적 차원으로 인식하면서, 사안에 따라 국제적으로 이를 처리해왔고, 그것은 국제사회에서 요구하는 인권의 기준에 부합하지 않는다는 점이 지적되고 있다. 한국정부 및 탈북자를 돕는 NGO에 대해 강력한 경고를 발하였다.

- 그렇다면 이런 기존의 인식으로 중국의 탈북자정책 및 탈북자인권에 대한 태도를 다 파악할 수 있는 것인가? 혹시 다른 고려 사항들은 없는 것인가?

## 2. 고려 사항

- 중국의 탈북자에 대한 정책은 중국의 대외관계에서 독특한 성격을 가지고 있는 흥미로운 주제라고 할 수 있다. 즉 대내적 문제와 대외적 문제가 중첩하면서, 대외적 문제에서도 전통적인 외교와 신시기 외교가 중첩되는 주제로 탈북자 문제가 대두되었으며, 이는 중국의 대외관계 변화 속에서 그 흐름을 관찰할 수 있는 주제이다.
- 중국의 탈북자 정책 및 탈북자 인권 정책에서 기본적 고려 사항과 시기에 따라 변화하는 사항으로 나누어 볼 수 있다.

### 1) 기본적 고려 사항

- 기본적 고려 사항은 북한 탈북자 문제가 단순한 불법월경민의 문제가 아닌 중국 대외관계 변화에서 하나의 리트머스 시험지 역할을 하는 문제라는 점이다. 즉 탈북자에 대한 중국의 처리는 기본적으로 중국 외교관계에서 대 한반도 정책의 연장선상에서 검토되고 있는 주제라는 점이다.
- 즉 중국 대외관계 일반의 변화와 이에 근거한 동아시아 및 한반도 정책의 변화가 그대로 투영되며, 특히 북한 핵 문제로 촉발된 한반도 문제와의 연관성 속에서 검토하고 있다.
- 또 하나의 중요한 점은 탈북자 문제가 국내적 고려 사항이기도 하다는 점이다. 즉 중국의 소수민족정책과 그에 따른 당-정-군 체제의 변화 여부와도 밀접한 관계를 이루고 있는 것이다.

## ○ 중국 당-정-군체제 변화와 탈북자 문제

특히 당정군 체제 변화는 중국의 외교정책 수립과정과 우선순위 및 역할분담에 있어 이미 변화와 조정 그리고 적응의 과정이 중국에서 진행되었으며, 그 결과가 지금 표출되고 있을 뿐이라는 점이다. 그러므로 중국정치 내부에서 진행된 이런 변화가 대외관계에서 뒤늦게 나타났다는 점이다. 즉 중국 대외관계는 대외관계의 표피적인 모습만 보면 알 수 없고, 심층적인 중국 국내정치와의 연관 속에서 파악해야만 한다는 점을 의미한다.

1998년 이후 부유하고 강대해지는 중국의 위상에 맞는 새로운 대외관계의 수립이라는 욕구가 중국 내에서 대두되었다. 강택민이 군현대화 2기를 추진하면서, 당-정-군의 관계가 미묘하게 변화하는 것이 감지되었다. 특히 중앙집중도가 강한 외교정책 수립에 있어, 당 정치국과 함께 주요한 역할을 하는 공산당 중앙서기처(한국의 청와대비서실 역할)에서 장만년을 필두로 한 강택민의 군 인맥이 주요 역할을 하고, 40년 동안 비상설기구(?)였던 당 외사영도소조(한국의 NSC)는 상설기구화의 움직임을 보였다. 특히 이런 변화는 정부에 해당하는 국무원 외교부의 정책기능 강화와 함께 추진되어 당-정, 당-군 간의 대외관계를 둘러싼 변화와 갈등이 있지 않느냐는 추측과 연결되었다. 호금도체제로 이행되면서도 군은 여전히 강택민의 영향력이 유지되고, 당의 대외관계 기구인 국제연락부가 다시금 주요 역할자로 등장하였다. 반면 1991년 전인대에서 확립되었던 중국 대외관계 원칙은, 2000년 유엔 밀레니엄 정상회의에서 새롭게 수정되어 제시되었다. 즉 강대국과의 동반자관계의 구축과 다자관계에 기초한 적극적 역할을 강조하는 이 방침은 90년대 중국의 외교행태와는 분명하게 구별되는 점이었다.

이런 중국의 내부적 변화가 외부로 표출되는 계기가 북핵 문제였다. 중국 외교정책에서 우선순위를 차지하는 세 관계 즉 강대국 관계, 인접국가 관계, 핵이라는 핵심적 분쟁요소가 모두 적용되는 혼치 않는 사례였던 것이다. 그 결과 한반도 관련 외교에서 군과 함께 당 국제연락부의 역할이 강화되는 결과를 가져옴과 동시에, 북한과의 관계를 정부 즉 외교부가 아닌 사실상 상위인 당-군 차원에서 재검토하도록 요구받은 것이라 하겠다. 즉 중국 외교부의 세계 차원의 외교라는 새로운 흐름과 큰 틀 내에서, 중국적 특수성인 당과 군의 북한에 대한 특별 우대라고 할 수 있다.

이런 흐름은 최근 강택민의 일선 후퇴와 군 인사 그리고, 호금도의 화평굴기 논의의 중단이라는 태도로 볼때 중국 정부 내에서 전통적인 시각을 유지하려는 집단과, 새로운 흐름을 좇으려는 집단과의 길항 관계가 서서히 표면화되고 있다는 것을 의미한다. 이런

긴장관계는 탈북자 정책에서 이중적인 성격을 가지게 하는 요소이다.

중국이 최근 자국 내 탈북자들의 체포기준을 완화한 것으로 알려졌다. 탈북난민보호운동본부(CKNR·본부장 김상철) 관계자는 3일 "중국은 탈북자 중 범죄 혐의가 없고 비교적 안정된 정착생활을 하는 탈북자의 체포와 강제북송을 중지하는 내부지침을 정했다"면서 "이 방침에 따라 최근에는 탈북자 중 중국인이나 조선족 등과 결혼·동거하고 있는 탈북여성, 생계유지를 위해 일손이 부족한 농촌 지역에서 일하는 탈북자 등은 체포하지 않는 것으로 알고 있다"고 밝혔다는 보도는 중국내의 변화되고 있는 인식의 틀을 반영한다.

○ 또한 이런 변화는 국제사회의 레짐에 적응하려는 중국의 시도로도 나타나고 있다. 즉 다자적 국제적 고려사항이 중시되고 있다는 점이다.

○ 최근 국제인권레짐의 변화와 중국

최근 국제 인권 논의에서의 새로운 발전은 유엔주도하의 한 국가 인권기구 및 제도의 확산(NHRIs : National Human Rights Institutions)임.

- NHRIs는 인권에 대한 국제적인 규범을 국내에서 실행하고자 하는 정부기구라고 할 수 있음
- 1990년대 이후 증가한 이 기구들은 현재 100여 개국에 존재하고 있음

○ 이 기구의 특징은 한 국가의 정부가 일방적으로 구조와 기능을 정해서 이루어지는 것이 아닌 국제사회의 행위자의 개입 속에 그 활동이 이루어지는 기구라는 것임.

- 이런 특징은 위에서 설명한 세계정치론 시대의 새로운 지구 가버넌스(global governance)가 인권논의에 이미 반영되고 있다는 것을 의미함
- UN 등 국제사회가 인권문제에 대한 개별국가의 제도화에 개입(engagement) 하는 것을 의미하는 것으로 제도적으로도 국제레짐(international regime)의 영향 속에서 자유로울 수 없다는 것임
- 이런 측면은 북한 인권문제도 북한이라는 개별 국가가 아닌 국제사회의 다양한 행위자의 제도적 관여가 국제사회에서는 당연한 것으로 받아들여진다는 것을 의미하는 것임

- 냉전종식 이후 인권문제는 국제사회의 주요 현안으로 제기되고 있고, 특히 북한 인권문제는 당분간 국제사회의 주요 관심사로 주목을 받을 것으로 예상되고 있어 우리의 관심사이기도 함.
- 최근 미국 의회에서의 북한인권법 통과도 미국의 외교정책과 연관된 국가이익 추구 관점에서 바라볼 수도 있으나, 미국이 국제기구와의 협조 속에서 북한 인권에 대한 새로운 지역인권레짐을 출현시키는 가능성을 제고하는 등 최근 국제정치의 변화를 반영한다고도 할 수 있음.
  - 여기서 중요한 것은 일단 레짐이 형성되면 지속적인 활동이 이루어지면서 지구적 가버넌스 체제를 만들 수 있는 단초가 제공되는 것으로 향후 북한인권 에 관한 국제사회의 관여는 지속적으로 증대될 것임
- 특히 NHRIs의 역할은 규제적 기능과 레짐창설적 기능으로 나누어 레짐 형성을 추구하며, 이 과정에서 특정국가의 인권에 대한 상세한 검토(review)가 이루어진다는 것임.
  - 규제적 기능은 다양한 인권문제에 대한 정부와의 협조, 사법부와의 관계 구축, 개별적 행동으로 구성되어 있음
  - 즉 규제적 기능이란 그 국가의 주권이 존중되는 상황에서, 국제적인 인권기준에 부합되도록 지속적인 관여를 정부 기관 및 자체 활동을 통해 수행하는 것을 의미함
  - 반면 레짐 창설적 기능이란 국내에서 인권문제에 대한 사회화를 진행하는 것과 국제적 협조체제를 이룩하는 것을 의미함
- 결론적으로 요약하면 NHRIs는 1990년대 이후 새롭게 등장한 국제레짐의 한 형태로 규제적 기능과 레짐창설적 기능을 수행하고 있다는 점임.

---

7) 정부와의 협조란 ①인권업무에 대한 상담, ②국제조약비준토록 로비, ③국제사회에 보고하는 보고서 작성 상담, ④쟁점 사항 제기과 조화, ⑤제기된 법안에 대한 검토 등을 NHRIs가 행한다는 점.  
 - 사법부와의 관계란 ①인권 희생자에 대한 법률적 부조, ②인권문제 소송제기 및 법률적 관여, ③판결에 인권적 요소를 반영토록 권고, ④차별사항에 대한 권고안 제기, ⑤ 인권 관련 증거 수집등의 활동임  
 - 개별적 행동이란 ①국가의 인권정책 및 행정에 대한 검토, ②인권관련 불만에 대한 자체조사, ③인권 침해 장소에 대한 조사시행, ④공공 청문회 개최, ⑤인권보고서 자체 발간등의 활동임.

- 특히 주목할 사항은 이런 NHRIs의 활동은 확산되고 있으며, 국제적인 관여로 개별국가의 이에 대한 협조는 필수적인 요소로 변하고 있음
  - 북한인권 문제에 대한 전지구적 가버넌스의 구축도 이런 현실에서 초기적 형태를 띠고 있으며, 이는 국제사회의 관여가 지속적으로 증대될 것을 예측하게 함
  - 따라서 이러한 과정에서 소외되는 경우 우리의 입지도 축소될 것임
  - 다자적인 세계질서의 구축과 국제사회에서의 영향력 확대를 노리는 중국은 논의에서 소외되지 않도록 일정 부분 협력하는 태도를 보이고 있음.
- NHRIs 논의가 인권에 대한 새로운 논의 중 국제정치에서의 행위자(actors)와 관련된 논의라면, 국제사회 인권논의 중 하나인 인간안보 논의는 주로 주제 (agenda)와 관련된 논의임.
- 인간안보(human security)란 전통적인 안보가 주로 국가 중심의 군사적 안보에 치중한 것에 대해 반성하고, 그 관점을 인류 생존의 필수적인 핵심사항으로 변화시킨 것임
- 인간안보란 “인간의 자유와 인간 성취를 증진하기위해 인간 생명과 안전에 관련된 여러 핵심부분을 보호하는 것”으로 정의할 수 있음.
- 핵심부분은 기본적 권리와 자유를 의미하는 것으로
  - 1994년 UN사무총장이 그 개념을 설파한 이래, 유엔인간안보위원회(CHS : Commission on Human Security)의 창설과 2000년 유엔 새천년회의에서 180개 국가가 서명한 새천년선언(Millennium Declaration), 그리고 2003년 CHS에서 출판된 현재의 인간안보(Human Security Now)라는 책자를 통해 점차 개념의 구체화 작업이 이루어지고 있음
- 그 결과 주제(agenda)는 현재 모두 6개 부분이 선택된 상태임. ①폭력적 분쟁으로부터의 보호, ②이주 및 이동과정에서의 보호, 가령 난민이나 이주노동자 등, ③분쟁 사후 발생상황에서의 보호, ④경제적 곤란을 극복하는 수단의 제공, ⑤ 건강과 공공보건 서비스의 증진, ⑥공평한 지식과 기술의 분배 등임.
- 즉 인간안보는 주제 면에서 본다면 아직까지 포괄적인 단계에 머물고 있다고

도 할 수 있으나

- 인간안보는 CHS차원에서 위협에 대한 인식을 강조를 하면서도, 그 위협에 대해 방어할 직접적 조치(measures)보다는 다가올 위협을 방지하고, 위협을 감소시킬 수 있는 창조적 대안을 모색하는 것에 더욱 초점을 두고 있음
- 현재 인간안보는 국제정치에 있어 아직 구체적 행위보다는 주제설정의 차원에서 논의되고 있음.
  - 인간안보개념이 국제적으로 확산되고 있으며, 그 개념에 근거하여 전지구적 가버넌스를 구축하려는 구체적 시도가 나타나고 있으나
  - 인권과 관련하여 인간안보의 개념은 모호한 동거를 하고 있는 형편임.
  - 따라서 인권에 대한 국제적 선언이나 인권기구들과 같은 제도적 차원에 대한 강조보다는 인간 차원에 우선순위를 둔다는 어느 정도의 모호한 표현을 유지하고 있음
- 또한 유엔난민고등판무관실과 같은 구체적인 실행기구들과의 관계에 대해서도 CHS가 국제적인 행위를 하기보다는 정책적 권고와 같은 활동을 통해 전지구적 가버넌스 시대의 방향을 제시하겠다는 입장임.
  - 현재 위의 6개의 제안주제에 기초한 10개의 정책적 권고가 제시되어 있는 상태임<sup>8)</sup>
  - 중국의 인간안보 논의와 연관된 관점은 도입 단계이나, 구체적인 변화는 조만간 나타날 것으로 유추할 수 있음.

## 2) 인간안보 개념의 의의와 한계

- 인간안보 개념이 기존 인권논의와 다른 주제와 그 실행정책에 대한 권고사항은 다음과 같음.

---

8) 구체적인 내용은 다음과 같음. ①폭력적 분쟁으로부터의 시민의 자유와 권리보호, ②무기확산으로부터의 보호 ③이주 및 이동과정에서의 보호, 가령 난민이나 이주노동자 등, ④분쟁 사후 발생상황에서의 보호, ⑤경제적 곤란을 극복하는 수단의 제공, ⑥생활과 직업에서의 안전 제공, ⑦건강과 공공보건 서비스의 증진, 특히 가난과 연결된 HIV/AIDS의 위협으로부터의 보호, ⑧지식과 기술로부터의 소외를 해소하는 것, ⑨기본적 교육기회보장과 문맹퇴치, ⑩ 전 지구적 차원에서 윤리적 관점에서 인간안보를 바라볼 것 등임.

- 인간의 생명, 건강, 생계수단, 개인안전 및 인간존엄에 대한 위협으로부터 안전 보장
  - 영토적 안전과 준비증강에 대한 국가 자원 배분보다는 식량안보, 취업안보, 환경안보, 건강, 사회갈등 요인 등 인간발전에 대한 강조
  - 인간의 기본복지 수준 충족
  - 난민이동시 발생하는 강간, 범죄, 기근, 이산 등으로부터의 실제적 보호
- 인간안보는 인간다운 생활을 영위하는 기본여건을 충족시킬 수 있는 여건을 조성하는데 국가는 물론 전 지구적 관점을 유지하고, 전지구적 가버넌스를 구축할 수 있는 정책적 제안을 하는 점에서 그 의의가 있음.
- 국제인권규약 관련 인권레짐에 비해 제도화에 이르지 못한 형편임
- 인간안보는 인권의 발전 방향을 제시하고 있으나 현재 북한이 직면한 인권실태 개선에 대한 우회적인 도피나 핑계로 이용되어서는 안 될 것임.

### 3) 시기적 고려 사항

중국 탈북자에 대한 정책에서 중시되는 것은 시기적으로 변모한 것임. 즉 1997년 이전과 그 이후, 그리고 2004년 이전과 그 이후는 성격이 많이 다르게 진행된다고 할 수 있음.



## II. 중국의 탈북자 정책과 탈북자 인권

### 1. 중국의 한반도 정책 속에서의 탈북자 정책

중국 대외관계 정책 기조의 변화

변화연도	1991 덩 시아오핑	2000.9. 지안 쉰민	2003.12. 후 진타오
발표장소	전인대 정부공작보고	유엔 밀레니엄 정상회의	마오쩌둥 탄생 110주년 기념식
기본개념	도광양회(韜光養晦) 재능을 감추고 들어 내지 않는다 최소 간섭전략	유소작위(有所作爲) 가능한 곳에 영향을 미친다. 적극적 방어전략, 소극적 간섭	화평굴기(和平?起) 평화적으로 대국화한다. 적극적 간여전략
내용과 원칙	경제발전매진, 다극화 선언, 평화적 역할 강 조, 양자관계 중시  평화공존 5원칙 28자 방침 사불양초(四不兩超)	다극화 추구, 강대국 위상 기초확립, 유엔역할선언적 강조, 경제발전 개방 지속, 전방위외교추진, 다자관계 참여 3개초점 : 신형 대국 동반자 관계 건립, 인접국 우호관 계, 전방위외교전개 4항원칙 : 상호존중평등, 구 동존이, 협조강화, 합작촉진	강대국 위상확립, 적극적 역할 (양자-다자)모색, 중국적질서모색(地緣戰略), 기본원칙 : 현재 개념 수립 중 1. 평화공존, 우호협력, 공동발전 2. 역량과 잠재력발굴, 전면협조 3. 제도창신, 소질 및 사회자아 개선 4. 전인류 공동이익기초, 중화진흥
국제문제/ 지역문제 관여	국제문제 불간섭 지역문제 가능한 불 간섭	국제문제 선언적 간섭 지역문제 가능한 간섭	국제문제 가능한 간섭 지역문제 주도적 역할
정책결정자 (당-정-군)	정부(외교부) 기능 강 화 당-군 역할 축소	정부기능 지속적 강화 당-군의 참여 확대	당-정-군 대외관계 기능 조정 과정
평 가	내부지향 경제 중심, 외교 부수 적 역할 정치대국(선언적) 경제소국에서 경제대 국으로	내부에서 외부로 : 과도기 경제중심, 외교의 역할 강화 정치대국화를 지향(구체적) 경제대국화 과정	외부지향 경제발전에 걸맞는 외교 정치대국으로의 역할 종합적 강국 지향

## 1) 중국의 한반도 정책기조 변화

탈냉전기 중국의 한반도 정책기조는 기본적으로 중국의 대외관계 정책기조의 변화에 따라 그 내용과 성격이 시기적으로 변화를 거듭했다고 할 수 있다. 즉 ①하나의 조선정책(-1991), ②두개의 한국정책(1992-1998), ③한국 중심의 하나반의 한국정책(1998-2003), 그리고 ④새로운 중국적질서하의 하부단위로의 한반도정책의 시도(2004-)로 세분할 수 있다. 이는 한반도의 지정학적 가치에 대한 평가에서도 ①단순한 주변지역 안정지대에 서(-1994), ②미-일의 팽창저지에 대한 완충지대로(1994), 그리고 최근에는 ③지연전략(地緣戰略)하의 특수지대로 인식하는 경향의 대두(2003-)로 변모하고 있다.

개혁개방후 경제발전을 최우선의 국가목표로 설정한 중국에게 있어 주변지역의 안정은 필수적인 요소였다. 특히 국제문제에 간여할 국력을 보유하지 못한 중국은 선언적 의미에서 다극화전략과 평화적 역할을 강조하였다. 한-중 수교 역시 이런 중국의 주변지역 안정차원(선린외교)에서 성사된 것이었다. 그 결과 중국은 정경분리와 균형외교라는 원칙 하에 사실상 남북 등거리외교를 1994년까지 전개하였다(자주독립외교).

그러나 실리에 기초한 균형외교는 중-북한과의 유대약화와 한국의 역할강화를 초래하였다. 한반도 평화체제 수립에 있어 '남북한 당사자간 자주적이며 평화적 해결'이라는 원칙이 그것이다. 이는 중국위협론의 대두에 따른 중-미관계 악화와 한반도를 미국에 대한 완충지대로 인식하는 가운데 현상유지를 추구하려는 차원에서 중국이 선택한 원칙이었다. 또한 김대중정부의 햇볕정책이 표방한 통일보다는 평화체제구축논리도 중국의 '한반도평화와 안정의 유지'라는 이해와 일치하였다. 그 결과 한-중간의 경제적인 상호의존의 심화와 함께, 한-중관계를 21세기 협력적 동반자관계(1998), 전면적협력동반자관계(2000)로 발전시켰다. 이런 변화는 한국입장에서 발전적으로 해석되었고, 중국에서도 한국중심의 하나반의 한반도정책으로 인식되었다.

그러나 1998년 이후 전개되어 2000년 유엔밀레니엄회의에서 확립 발표된 새로운 중국 대외관계 정책기조는 이미 중국의 한반도정책이 변화할 수 있다는 암시를 내포하고 있었다. 즉 지속적인 고도성장과 이에 따른 자신감에 기반한 중국의 대외관계 변화는 한반도의 역할에 대해서도 새로운 검토를 요구한 것이다. 후진타오 시대의 한반도 정책은 이미 낙관속의 새로운 체제 구축이라는 모순적 상황에서 출발했던 것이다.

## 2) 후진타오 시대의 한반도 정책

후진타오시대의 대외관계가 지앙쩌민시대와 구별되느냐 하는 점은 여기서 논쟁거리가 아니다. 중요한 점은 현재 수립 중인 화평굴기전략의 기본시각이 이미 1998년 이래 중국 내부에서 진행되어 왔으며, 그것이 외부로 표출된 계기가 한반도 정책과 연관된 북핵문제라는 점이다.

현재 후진타오는 21세기 새로운 외교전략을 적극적으로 수용하고 발전시켜서 ‘화평굴기’외교로 개념화를 시도하고 있다. ‘평화적으로 대국화’한다는 이 방침은 ①지속적 고도성장과 종합국력의 상승에 따른 중국의 강대국위상을 인정하고, 이에 근거하여 ②국제사회에서 적극적 역할을 모색하며, ③장기적으로 중국적 질서를 새롭게 구축하는 것을 목적으로 하고 있다.

후의 화평굴기를 한반도와 연관시킨다면 한반도의 안정을 위한 중국의 영향력 확대에 요약할 수 있다. 영향력의 확대란 ①강대국간의 동반자관계와 다자적 틀내에서의 협력(간여)과 ②지역문제 즉 동아시아 문제에 대한 중국의 적극적인 주도적 역할을 의미한다. 또한 ③한반도를 중국의 다극화 추진과 강국 부상을 위한 지역적 기반이자 거점 확보 지역으로 인식하는 것이다.

이를 다르게 설명하면 ① 북핵문제를 기본적으로 미-중, 혹은 중-러, 중-일의 강대국간 관계로 인식하고, ② 그 결과 한반도 및 남북한을 하위적, 부수적 변수로 격하하고, ③ 미래의 중국적 질서인 ‘인접국간의 관계(地緣戰略)’의 틀을 구축하려는 시도로 볼 수 있다.

위와 같은 고찰을 통해서만이 최근 중국의 새로운 행태변화를 설명할 수 있다. 즉 ① 북핵문제에 대한 적극적 간여, ② 한국의 김정일 방중여부 확인요청에 대한 거절, 반면 ③미국에는 통지하고 추후 협의한 점, ④김정일에 대한 당과 군의 극진한 환대, 반면 ⑤후-김 대담에서 새로운 환경의 강조는 중국이 한반도정책을 근본적으로 변화시키고 있는 것으로 판단하기에 충분한 것이다. 그러므로 김정일 방중에서 보여준 중국의 행태는 ①과거의 등거리 외교로 회귀하는 것이 아닌, ②중국 내 외교정책 수립과정에서 한반도의 위치격하 시도로 파악할 수 있으며, 이는 ③중국이 한반도 문제를 충분히 제어할 수 있다는 자신감을 표출한 것으로 이해된다.

북한 핵은 중국 외교부가 1991년 이후 추진해온 ‘세 가지 외교정책 우선순위’(강대국 관계, 인접국가관계, 핵심적 분쟁사안)에 모두 해당되는 사항이었다. 그러나 동시에 북

한핵은 중국내부의 ①외교정책 수립과정에 대한 점검과 ②새로운 외교전략의 수립, ③ 동북아 신국제질서의 확립, ④한반도에 대한 영향력 우위유지, 그리고 ⑤세계를 향한 다극화 전방위 외교 추진의 중요한 매개체로 작용하였고, 현재도 중요 요인으로 작용하고 있다. 특히 중국의 북핵문제 삼원칙(한반도 평화안정유지, 비핵화, 대화통한 평화적 해결)은 '평화적 방법으로 강대국으로의 굴기(浮上)'를 달성한다는 후진타오의 신전략과 부합되는 것이다.

결론적으로 후진타오시대의 한반도정책은 1998년 이후 중국내부의 변화를 확대 수용한 화평굴기전략이 점진적으로 표출되어 가는 과정으로 요약할 수 있다. 실제외교 현안인 북핵 문제와 김정일 방중과정에서 중국이 보인 태도를 그 표출로 본다면, 중국의 한반도 정책은 ①새로운 중국적 동아시아질서(地緣戰略) 구축과정의 일환으로, ②북한의 역사적 특수성도 ③경제관계 확대에 따른 한국의 비중강화도 모두 무시되면서 ④한반도 전체의 지위가 격하되는 것을 의미한다. 이런 점은 한-미관계가 미국의 세계전략과 동아시아 정책, 그리고 미-일 관계의 부수적 성격 속에서 검토되는 사정과 흡사한 것이다. 즉 중국대외관계가 하나의 강대국으로써 다른 강대국 중심으로 재편되면서, 한반도 정책도 독자적인 모습을 보이게 된 것이다.

이런 한반도 정책의 틀에서 탈북자에 대한 정책은 검토되고 있다. 즉 탈북자 문제의 국제화 과정 특히 중-미관계에서의 대응이라는 측면이 중시되고 있고, 동아시아 정책에서의 위상과도 연결된다고 할 수 있다.

## 2. 인권과 중국 대외관계 논의 하의 탈북자 문제

### 1) 중국 인권논의의 특징

- 중국의 인권논의는 개혁개방(1978)으로 촉발되고, 천안문 사건(1989)으로 서구와 기본적인 충돌이 생기면서 시작되었으나 중국의 인권정책에 대한 비판은 국제적 기준에는 항상 미흡하다는 것임.
- 중국은 천안문 사건 등 인권문제가 중국의 국제사회에서 역할을 제한할 것을 우려하여 1990년대부터 인권에 대한 다자 및 양자 대화에 적극 참여하여 자신의 입지를 넓혀 왔음

## 2) 천안문 사건 후 중국정부의 인권논의

### 가) 개요

- 천안문 사건 후 중국의 인권문제에 대한 접근은 1997년을 기점으로 두 시기로 대별할 수 있음.
  - 1997년 이전에는 방어적, 수세적 논리개발 단계라면, 1997년 이후는 적극적, 공세적 입장으로 변하면서 국제사회에 참여하고 있음
  - 중국은 1997년 국제인권규약 경제적, 사회적, 문화적 권리규약에 가입하고, 1998년 10월에 국제인권규약 시민적, 정치적 권리규약에 가입하였음
  - 이는 20여 년간의 경제적 고도성장에 따라 좀 더 부강해진 중국의 자신감이 반영되어 나타난 외교정책이며, 인권에 대한 접근도 이에 따라 공세적 성격을 띠게 됨

### 나) 1989~1997년의 논의

- 천안문사건 후 서방의 개입과 제재에 따른 중국의 첫 반응은 공산중국이 가지고 있던 기본적인 입장인 '서구 제국주의 국가에 의한 내정간섭'의 한 형태라는 것임.
  - 그러나 서구의 제재가 구체화되고 국내경제에 영향을 미치면서 중국이 추구한 개혁개방에 장애가 되자 중국은 1992년 덩시야오핑의 남순강화를 기점으로 태도변화를 보이기 시작함
  - 중국은 인권백서 발간, 서구 인권대표단 초청, 중국 언론에 인권문제 게재, 중국 인권문제에 대한 반박논리 개발 등임
- 그러나 중국의 입장 변화는 인권문제에 대해서 다자적 해결 혹은 국제적 해결을 추구하고
  - 이를 위해 국제사회에 적극 간여하여 중국의 입장을 설명하고
  - 또한 국제사회에서 통용될 수 있는 논리를 개발하려고 노력함
- 대표적인 논리는 개발론, 발전론, 그리고 아시아적 가치라고 할 수 있음.
  - 개발론이란 중국과 같은 후발 국가들에 중요한 것은 국가의 전체적 발전이

- 우선이지 시민적 정치적 권리 등의 인권문제가 아니라는 입장임
  - 발전론 역시 생존권과 연결하여 파악하고 있는데, 생존권이 보장되지 않는 인권 보장은 무의미하다고 주장하면서 전체 인민의 생존권과 연결된 발전권이 중요하다고 강조함
  - 특히 인권을 서구적 가치의 반영으로 파악하고, 중국을 비롯한 아시아 국가들에는 서구적 가치가 가지지 못한 특색이 있다고 주장을 함
- 그러나 이와 같은 중국의 태도는 국제사회에 편입이 심화되면서 변화가 나타남.
- 1997년 이전까지 중국의 인권문제에 대한 대응은 선언적 측면에서는 서구의 내정간섭적 조치라고 비난하였지만, 실행적 측면에서는 국제사회에서 요구하는 인권에 대한 대화, 조사의 허용, 다자적 국제기구에의 참여, 자체적인 정비 등의 조치를 취하게 됨
  - 이는 중국이 내부적인 안정성을 이유로 이데올로기적인 선언적 입장을 유지 하였으나, 실제적으로 국제사회에 적응하는 사실상 실용적인 성격을 인권문제에 대한 대응에서도 보인 것임
  - 또한 중국의 대외관계의 변화와 관련하여, 인권문제에 대해서도 초기의 중국적 폐쇄성에 기초한 대응에서 국제적 규범과 인식을 학습해 나가는 과정으로 생각할 수 있음

#### 다) 1997년 이후의 논의

- 1997년 이후 중국의 인권문제에 대한 접근은 기본적 적극성과 함께 국제사회에서의 역할을 제고함.
  - 기본적으로 중국의 관영 매체 및 기타 관련 단체에서 인권 문제가 정식 의제로 다루어지고, 이에 대한 토론이 활발해짐
  - 특히 서구가 중국의 인권문제를 국제무역기구(WTO) 가입과 연관한 외교적 카드로 사용하면서, 중국에서 인권문제에 대한 민족주의적 시각이 더욱 확대되었음
- 중국의 민족주의적 경향은 1990년 전반부터 나타나 것임.

- 특히 소련의 몰락 후 공산주의 이데올로기를 대체할 국가통합 이데올로기가 필요한 중국정부가 민족주의를 그 수단으로 이용한 측면도 있음
  - 하지만 기본적으로 경제발전에 기초한 자신감이 일본 및 서구 제국주의 침략 역사라는 과거사의 상처를 회복하는 기제가 되는데, 여기에서 인권문제는 하나의 기폭제의 역할을 하게 됨
  - 이는 인권문제가 가지는 여러 성격에도 불구하고 모든 것이 침략 대 반침략, 선과 악의 이분법적 대립으로 중국 사회에 전해지는 민족주의적 성격을 가진 것임
  - 중국 정부는 중국민의 민족주의적 태도를 하나의 카드로 이용하면서 인권, 올림픽 유치, WTO관계 협상에 임하였음
- 중국은 개별적으로 미국의 인권에 대한 백서를 발행하여 미국의 인권도전에 적극 대응하고 다자적 국제기구에 적극 참여함.
- 또한 다른 아시아 국가들과 연대하게 되면서, 새로운 형태의 집단적 특수성을 강조하는 입장이 인권논의에 나타나게 된 것임
  - 반면 중국은 국제기구에서의 정기적 대화나 인권문제에 적극적 참여를 하는 전술을 구사하고 있음
- 즉 1997년 이후 중국의 인권에 대한 태도는 ①경제발전에 따른 자신감에 기초한 적극적인 태도를 보이고 있는데, ②국내적으로는 중화민족주의에 기초하여 중국적 특수성을 강조하고, 이를 서구에 대비시켜 중국인민의 통합을 꾀하는 정치적 카드로 사용하고 있으며, ③양자적으로는 미국에 대해서 미국 내 인권문제를 집중 부각시켜 자국 인권문제를 희석시키는 전술을 구사하고, 유럽연합 국가에 대해서는 각개격파적인 전략으로 경제적 이권과 인권논의 포기라는 카드를 병행 사용하며 ④ 다자적으로는 아시아 국가들에 대해 중국의 입장을 확산시키는 정책을 사용하면서도, 국제사회에서는 국제규범에 따라 적극적 참여하고 이를 국내적인 정책 변화에 조심스럽게 적용하고 있는 상황임.

- 결론적으로 중국의 인권논의는 국내적 안정을 최우선의 목표로, 점차 국제적인 규범이 일부 수용되면서도 자신의 입장을 확산하는 이중적 성격을 가지고 있다고 할 수 있음.

### 3) 북한 인권문제에 대한 입장

- 중국의 북한 인권문제에 대한 기본적 태도는 이중적 성격을 가지고 있는바, 안보와 관련해서 북한을 입장을 침해하는 것은 삼가하나 기타 일반적인 인권 문제에 관해서는 침묵과 우회적인 조치로 요약할 수 있음.
  - 국제사회의 북한인권문제 제기는 그리 역사가 길지 않아 중국의 북한 인권에 대한 태도 역시 간헐적인 태도를 통해 유추할 수 있는 실정이나, 언급의 자제와 모호성의 전략을 구사하는 등 소극적인 태도를 견지함
  - 중국은 북한의 동맹으로 북한의 붕괴를 원하지 않은 상황에서 유엔인권위원회의 북한결의안에 채택에 반대하면서 상호 이해와 협력을 강조
  - 중국은 북핵 6자회담 등에서 일본인 납치문제 등 북한 인권문제가 연관되어 논의되는 것에 대해 반대한다든지, 기타 사안에 대한 입장을 통해 간접적 유추를 할 수 있음
  - 그러나 중국은 북한의 일반적인 인권문제에 대해서 공개적인 입장 표명을 자제함
- 북한 인권에 대한 중국의 우회적인 언급은 주로 탈북자 처리와 연관되어 나타나고 있음.
  - ‘국제법과 국내법 그리고 인도주의적 원칙에 근거하여’ 처리한다는 방침에 중국의 이중적인 성격이 나타남
  - 초기 탈북자에 대해 양자적 측면으로 파악하여 조-중 양국이 상호 송환에 합의한 것은 중국 측이 탈북자를 국경을 넘어선 범법자의 차원에서 파악한 것으로 인권에 대한 언급은 없었다고 할 수 있음
  - 또한 식량문제에 따른 생존권 문제를 인권문제 보다는 ‘일시적 경제적 유민’의 개념으로 파악하고 조치를 취하였음



- 한편 탈북자 문제가 국제화되고, 중국 외교정책 및 대외관계에 직접적 영향을 미치자 중국의 입장은 위의 원칙에 근거한 것으로 표현되고 있음.
  - 중국의 북한 인권에 대한 입장이 기본적으로는 평화공존 5원칙에 의한 내정 불간섭을 존중하나, 탈북자의 경우처럼 북한 경내를 탈출하여 중국 소관 상황이 될 경우 이를 사안에 따라 처리하겠다는 것임
  - 사안에 따른 처리란 국제적 여론에 주목받을수록 중국이 탈북자 처리에 있어 인도주의적 입장을 견지한다는 것을 의미하나 중국의 북한 인권에 대한 태도는 여전히 불간섭 정책임
  - 그러나 중국이 국제사회의 규범에 적극적으로 나서는 상황에서 북한에 대해 국제인권 참여를 종용하는 우회적, 간접적 권고는 있을 것으로 예상함
  - 즉 중국의 태도는
    - (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 국제레짐에의 참여, ④ 중국 인권문제와의 연관성,
    - (3) 상호 상충적인 문제로 고심
    - (4) 중국태도로 본 북한 인권문제에 대한 함의
- 미국 의회의 북한 인권법 통과는 중국에 대한 결의안이 통과되던 사정과 유사하여 미국의 북한에 대한 외교적 수단으로 사용되는 것을 의미함.
  - 북한은 미국과 서구제국에게 지역안보 차원 이외에 정치적, 경제적 매력이 없는 대상이며 중국에 비해 폐쇄적인 체제임
  - 또한 북한도 중국과는 달리 국제사회의 지원에 일방적으로 의존하고 있는 등 국제사회의 압력에 효과적으로 대응할 경제적, 외교적 수단을 보유하지 못함
  - 따라서 북한은 국제사회의 압력을 선별적, 점진적으로 수용하던지 아니면 국제사회의 규범을 적극적으로 따라야 하는 과정을 거쳐야 할 것으로 예상됨

### III. 우리의 대응 전략

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

세 가지 방향의 시각 변화가 필요함.

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

1. 정치화한 문제의 비정치적 접근이 필요

- 1) 중국의 태도
- 2) 북한의 태도
  - (1) 7.1 조치 이후의 변화
  - (2) 명백한 반국가적 의도(남한 종교단체, 남한정부관련, 국제문제화) 아니면 비교적 관용
  - (3) 내부통제 구조의 이완과 해체과정 속의 우선순위
- 3) 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
  - ① 국경을 넘어서는 인간이주는 세계적 현상
  - ② 이주민에 대한 합법, 불법 논의, human trafficking, 그에 따른 인권침해 등은 다른 지역에서도 광범위하게 나타나는 사례
- (2) 이주 개념의 기능성
  - ① 비정치적 개념으로의 치환이 가능함
  - ② '난민과 유사한 사항' '이탈을 '귀속된 정치적 의견'으로 확대 해석, '역내 유

민' 개념의 확대, '집단결정'을 인정하여 보호하는 등의 난민방책이 있으나  
실효성이 현재 부족

## 2) 이주민의 인권적 측면 : 인간안보

### (1) 시급한 인권보호 측면

- ① 이주민 자체에 대한 인권적 접근이 가장 중요하고 필요함
- ② 현재 상황변화에 따라 중국사회내의 구성원인 이주민의 여러 권리 및 보호가 필요한 시점임

### (2) 단위보다는 공조가 필요

- ① 개별국가 및 집단의 이익을 넘어서는 공동이익 추구가 필요
- ② 집단적 가버넌스 구축을 위한 국제적 레짐형성이 필수

## 3) 인간안보와 국제협력의 틀 구축

### (1) 인간안보와 유엔

- ① 1994년의 개념 : UNDP/ 유엔 안보리 '결핍으로부터의 자유'
- ② UNCHS(UN Commission on Human Security, 2001)
- ③ 개념상 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

4) 한국 및 한국의 통합체가 레짐 형성하여 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

## [토론] “미국·중국의 탈북자정책과 탈북자 인권”

### ○ 북한인권법 통과 이후 한국정부의 탈북자 대책

- I. 북한인권법 통과 의미와 효과 .....1
- II. 북한인권 문제에 대한 정부 입장 .....3
- III. 탈북자와 관련된 논란 .....3
- IV. 한국정부의 대응방안 .....5

### ○ 중국과 북한의 탈북자 정책

- I. 이진영교수의 발표문 “중국의 탈북자정책과 탈북자 인권”에 대한 코멘트 .....8
- II. 중국의 탈북자 정책 .....9
- III. 탈북자문제에 대한 북한의 대응 .....10
- IV. 탈북자문제에 대한 몇 가지 단상 .....13

# 북한인권법 통과 이후 한국정부의 탈북자 대책

김 근 식

(경남대 극동문제연구소)

## I. 북한인권법 통과 의미와 효과

### 1. 북한인권법 통과 의미

- 인권을 명분으로 북한에 대한 인권문제를 공식 제기함으로써 대북 압박카드로 활용하는 의도
  - 인권과 인권문제의 분리 : '인권'은 인류보편의 가치일 수 있으나 일국이 타국에게 제기하는 인권문제는 그 자체로 '정치적 이슈'의 성격을 가짐
  - 더불어 인권의 절대성과 상대주의에 대한 면밀한 검토도 필요함 : 이른바 B규약(시민적 정치적 권리)와 A규약(사회적 경제적 문화적 권리)의 상대적 중요성의 차이
  
- 정권교체 등을 직접 명시하고 있지는 않지만, 민주정부하에서의 한반도 평화통일 가속화를(4조 5항) 목적으로 제시하고 있으므로 북한의 정권교체와 체제변환을 간접적으로 전제하고 있음
  - 쿠바자유민주연대법(1996), 이라크 해방법(1998), 이란민주주의법(2003) 등과 같이 미국이 겨냥하고 있는 특정국가의 민주화와 인권신장 목표를 법으로 명문화함으로써 행정부 교체와 상관없이 지속적인 대외정책으로 추진될 것임

### 2. 향후 예상 효과

- 기획망명 등 대량탈북 유도노력 가속화될 것임
  - 탈북자 지원단체의 활동이 더욱 강화되고 이에 따라 기획망명 등 대규모의 탈

북유도 노력이 가속화될 것으로 보임. 실제로 북한인권법 통과를 전후하여 중국 내 외국 시설에 약 110여명의 탈북자가 진입했음

- 북한인권법이 규정하고 있는 탈북자 지원단체에 대한 연간 2000만 달러의 지원을 노리고 더욱 활동을 강화할 것은 명약관화함
- 최근 '북한민주화운동본부'가 주도하여 한국행 탈북자를 모집했고 이 과정에서 한국공관에 진입하기 위해 모여 있던 65명 탈북자가 중국 공안의 급습으로 체포됨

○ 북한체제의 내부 붕괴를 노린 반정부 단체의 활동도 증가할 것으로 보임

- 대북 라디오방송 지원에 200만 달러, 북한 민주화 및 인권개선 노력에 200만 달러를 제공하게 되어 있기 때문에 외부에서 북한내부의 혼란과 불안을 유도할 활동이 증가할 것은 분명해 보임

○ 탈북자 중 일부는 미국 행을 시도할 가능성도 배제할 수 없음

- 북한인권법에 따라 중국내 탈북자의 미국 망명의 길을 열어놓았기 때문에 일부 탈북자들과 탈북자 지원단체가 한국이 아닌 미국으로의 기획망명을 시도할 가능성이 있음
- 그러나 현실에서는 탈북자들의 미국망명이 조만간 현실화될 가능성은 희박해보임
- 중국과의 외교적 마찰 문제, 탈북자 지원 및 정착 등 정치경제적 부담, 대량 난민 사태의 경우 미국이 감당할 수 있는지 여부 등을 고려할 때 미국으로서는 형식적으로 미국망명을 가능하게 열어놓되, 실제로는 한국행을 유도하고 다만 북한주민의 대량탈북을 조장하는 정치적 효과만 노린다는 분석이 가능함

○ 탈북자 단속 강화로 단순 불법체류자들의 인권이 오히려 악화될 가능성이 있음

- 중국과 북한의 반작용으로 탈북자에 대한 단속이 강화되어 한국희망자가 아닌 단순 중국체류형 탈북자나 북한귀환형 탈북자들의 인권과 생계마저 위협받는 상황이 초래될 수 있음



- 인권을 카드로 하는 대북 압박이 국제적으로 강화될 것임
  - 지역 인권대화 추진, 미 국무부 북한인권특사 임명 등 구체적으로 북한인권문제가 국제화되고 이를 통해 북한정권에 대한 압박이 더욱 강화될 것으로 보임

## II. 북한인권 문제에 대한 정부 입장

- 인권법 통과 이후 북한 인권에 대한 정부 입장을 피력한 바 있음
  - 인권의 보편적 가치를 인정하되 나라별 특수한 상황을 고려하여 다양한 접근방식을 검토 선택해야 하고, 인권문제가 남북관계에 악영향을 미치는 것을 방지하며 북한 스스로 인권개선에 나서도록 유도함으로써 점진적이고 실질적인 인권개선을 지향한다는 것임
- 동구권 국가의 인권신장의 경험으로 거론되는 헬싱키 협정의 경우도 공산국가의 체제인정과 안보충족을 전제로 인권문제의 개선을 요구한 것임<sup>1)</sup>

## III. 탈북자와 관련된 논란

### 1. 북한이탈주민의 성격문제 : 정치적 망명인가? 비법 월경자인가?

- 중국 등에 산재되어 있는 다수의 북한이탈주민들이 모두 다 북한체제를 정치적으로 포기하고 등진 망명자인가? 아니면 일시적인 식량난 해소를 위해 경제적 이유로 중국을 떠도는 '경제적 이유의 월경자'인가?
  - 1950-60년대 남측에서 경제적 어려움을 해소하고 돈을 벌기 위해 일본이나 미국으로 건너가 불법체류했던 한국사람들의 경우?

1) 동서 대결상황에서 사회주의 진영의 인권향상을 이끌어낸 성공적 사례로 알려진 1975년의 헬싱키 협정의 경우도 인권문제는 사회주의 국가의 인정과 안보충족을 전제로 하고 있었다. 김병로, 북한인권문제와 국제협력, 민족통일연구원 (1997), 38-40쪽.

2. 북한이탈주민에 대한 접근 문제 : 인권을 앞세운 명분인가? 북한붕괴를 노린 정치적 행위인가?

- 식량을 얻으려 월경한 북한주민들을 상대로 북한체제 붕괴를 노리고 민간단체들이 기획망명을 실행하는 것의 정당성?
  - 예컨대 1960년대 일본이나 미국으로 건너간 남측주민들을 상대로 현지 친북인사들이나 북한사람들이 경제적 시혜를 조건으로(지금 중국내 탈북자들이 남한으로 입국후 받게 되어 있는 정착지원금은 그들에게 일확천금과도 같은 엄청난 액수의 돈임) 북으로의 망명을 종용했을 경우?
  - 인권과 주권 사이 : 인권향상이라는 보편적 가치와 주권존중이라는 국제법적 가치의 상충성?

3. 탈북자 문제 해결방법 : 식량권이 우선인가? 정치적 자유가 우선인가?

- 탈북자의 존재를 북한 체제의 부도덕성과 정치적 억압의 상징으로 간주하고 북한정권의 교체와 김정일 정권 타도로서 문제를 해결하려는 정치우선의 접근법과 이와는 달리 경제적 어려움의 부산물로 간주하고 이의 해결방법도 식량난 극복을 위한 대북 경제지원 확대와 북한체제의 경제개혁 촉구 등으로 접근하는 방식?

4. 최근 탈북자의 추이 변화 : 탈북증가인가? 입국증가인가?

- 최근에는 탈북자 수가 과거에 비해 급감하고 있고 유형에서도 재탈북, 가족 연계 탈북 등이 증가하고 있음
  - 최근의 탈북자 증가는 북한을 탈출하는 주민의 수가 증가한 것이라기 보다 오래 전에 탈북한 북한주민들의 한국 입국이 급격히 늘어난 데서 기인한 것임
  - 탈북의 유형도 초기 생존형 체제탈출에서 이제는 생계형 체제이전의 성격이 늘어나고 있는 추세임

## 5. 탈북자가 과연 북한체제 유지에 정치적 위협이 되는가?

- 탈북자의 유도가 과연 북한의 정권교체나 체제붕괴를 가속화할 것인지는 냉정하게 평가해 볼 필요가 있음
  - 이미 탈북자 발생이 오래되었음에도 불구하고 이로 인해 북한체제의 정치적 불안정이 증대되었다는 증거는 확실히 찾기 힘들
  - 북한 입장에서는 오히려 '골치 아픈 존재들'의 암묵적 방출이라는 정치적 결과가 아닐까?
  - 쿠바의 경우에도 미국으로서는 오히려 물밑 듯 들어오는 쿠바 난민이 결국은 대책 없는 골칫거리였고 1994년 미국과 쿠바는 난민의 유입 유출을 금지하는 협정을 체결했음

## IV. 한국정부의 대응방안

### 1. 탈북자 발생 문제

- 북한의 경제회복과 식량난 극복이 탈북자 발생을 해소하는 근본책임
  - 탈북자 문제의 근본해결은 결국 식량난 등 북한의 경제위기 극복이 최우선 과제임
  - 지금 한국으로 입국하기를 희망하는 탈북자는 단순탈북 이후 중국에서의 장기 체류로 인해 경제적으로 자본주의화되고 정치적으로 자유화된 상태에서 브로커 혹은 탈북지원단체와 결합되는 방식이 대부분인 바, 북한주민이 한국으로의 망명을 주체적으로 요구할 경우는 지금까지처럼 전원수용의 원칙으로 대해야 할 것임
  - 이 경우에도 북한경제의 회생을 통해 탈북자 발생의 근본원인을 해소한다면 대량의 국경월경자들이 발생하지 않을 것이고 그렇게 된다면 중국에서의 체류로 인한 한국행 희망자가 크게 발생하지 않을 것임

- 북한 스스로 인권향상을 할 수 있도록 돕는 실질적 개선의 노력이 필요함
  - 북한의 인권상황에 대해 즉각적이고 전면적인 개선을 촉구하는 것도 중요하지만 현실적인 측면에서는 북한사회의 전체적인 삶의 질 향상을 통해 인권상황의 점진적 개선을 유도하는 것이 보다 실효성 있는 방식일 수 있음
  - 장기적으로는 북한체제의 안정과 사회전체의 삶의 질 향상을 통해 인권향상을 도모하는 방식을 고려해야 함. 정권이 불안정하면 인권침해의 가능성이 높아지는 것처럼 일반적으로 국가안보와 인권이 서로 연결되어 있는 것이고 보면<sup>2)</sup> 북한체제의 안정이 오히려 인권 향상의 조건이 될 수 있음
  - 이는 결국 북한인권의 향상을 위해서도 지금 시기 필요한 것은 남북간 평화와 화해와 협력의 증대이며 이를 통해 북한이 경제를 희생시키고 체제를 안정시켜 스스로 변화와 발전의 길로 나갈 수 있도록 해야 함

## 2. 탈북자 입국 문제

- 입국과정의 잡음을 근본적으로 해소할 수 있는 특단의 대책을 강구해야 할 시점임
  - 공공연한 비밀로 되어 있는 브로커의 입국료 요구, 상업적 목적하의 이벤트성 기획입국 시도, 과도한 언론 플레이로 인한 탈북자들의 인권 침해, 입국 후 남은 가족 입국 시도, 정착금의 입국료 전용 등 입국과정에서 발생하는 비인권적인 문제점을 해소해야 함
- 입국과정에서의 범죄자, 간첩 등을 식별할 수 있는 대책 강구
  - 연간 1000명 이상의 탈북자 입국 시대를 맞이하여 탈북자에 대한 개별심사를 철저히 하는 문제가 중요하게 대두되고 있음
  - 현행 법률에 의해서도 위장탈출자나 국제형사범죄자, 살인 등 중대한 비정치적 범죄자는 보호대상에서 제외하도록 규정하고 있음<sup>3)</sup>
  - 탈북자들에 대한 엄밀한 심사를 위해서는 무엇보다도 지금까지 탈북자를 체제 경쟁의 차원에서 귀순자라는 정치적 상징성 의미로 간주했던 것을 벗어나 현실의 냉정한 사회문제로 간주하는 인식의 전환이 전제되어야 함<sup>4)</sup>

2). Denny Roy, 'The Security-Human Rights Nexus in North Korea', *The Journal of East Asian Affairs*, Vol. XI, No. 1 (Winter/Spring, 1997), pp. 1-19.

3) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률, 9조

4) 이러한 인식의 전환은 입국 심사문제 뿐 아니라 지금의 탈북자 문제 전반과 관련해서도 심각하게 고민해 봐야 할 것임

- 외국 공관에 진입한 탈북자들이 외국이 아닌 한국행을 희망하는 중요한 인센티브 중 하나가 '상당한 금액의 정착지원금'임을 현실로 인정할 필요가 있음
  - 최근 중국 정부가 한국에게 탈북자들의 정착지원금 제공을 중단해달라는 요구가 있었다는 언론 보도는 의미심장함
  - 북한인권법 통과 이후 미국행을 요구하는 탈북자가 늘어날 가능성이 있으나,<sup>5)</sup> 실제로 미국정부는 명분과 달리 탈북자의 미국입국을 꺼려하고 있음. 대규모의 탈북자들이 미국으로 향할 경우 현실적으로 미국은 과거 쿠바의 경우처럼 난민 유입을 금지할 가능성이 높음. 결국 미국은 탈북자문제의 이슈화를 통한 북한압박과 탈북자 대량유도를 통한 북한체제의 혼란유도의 목적이 강하고 오히려 탈북자의 구체적 인권보호 차원과 탈북자 수용의 경제적 사회적 부담은 한국에게 전가할 가능성이 높음

### 3. 탈북자 정착 문제<sup>6)</sup>

- 초기 수용시설인 하나원에서의 공공연한 잡음 및 부작용 해소 대책이 시급함
  - 남녀 '부화사건', 매춘 유사 행위, 폭력, 가정파탄 등 다양한 문제점이 있음에도 불구하고 그동안 공론화되지 않았음
- 정착지원의 접근방식이 시혜성에서 벗어나야 함
  - 시혜성 탈북자 지원보다는 취업형 생계보장으로 유도하는 방안을 적극 검토
  - 지금 일부지역에 구성되어 있는 '북한이탈주민지원 지역협의회'<sup>7)</sup>에 지역기업을 참가시켜 시혜성 관리가 아닌 취업유도를 적극 나서야 함
  - 취업하지 않을 경우 기초생활보장 수급대상에서 제외하는 방안 검토

5) 실제로도 탈북자들이 2002년 5월 선양 미국영사관 진입, 2004년 9월 상하이 국제학교 진입, 블라디보스톡 미국 영사관 진입 등이 있었으나 모두 미국행이 좌절되었거나 한국행으로 행선지를 바꿨다.

6) 탈북자 정착은 외교부가 아닌 통일부 소관임

7) 양천구 노원구 등 탈북자밀집지역을 중심으로 보호담당관, NGO, 종교단체, 복지관 등이 참여하여 구성하고 있음

# 중국과 북한의 탈북자 정책

김 용 현

(동국대 북한학연구소 책임연구원)

## I. 이진영교수의 발표문 “중국의 탈북자정책과 탈북자 인권”에 대한 코멘트

- 중국의 탈북자 정책연구에서 고려해야 할 사안으로 제시하고 있는 발표자의 시각에는 전반적으로 동의함.
  - ‘중국의 탈북자정책이 대내적 문제와 대외적 문제의 중첩 속에서, 전통적 외교와 신시기 외교가 중첩되는 가운데 주요한 문제로 대두’되고 있다는 점.
  - 탈북자에 대한 처리가 기본적으로 중국 외교관계에서 대한반도 정책의 연장선상에서 검토되고 있는 주제라는 점.
  - 그런 가운데 중국이 국제사회의 인권레짐에 적응하려는 시도 속에 다자적, 국제적 고려사항을 중시하고 있다는 점
  
- 중국의 외교 정책, 대한반도 정책, 인권레짐에의 적응이라는 세 가지 고려 사안이 탈북자 문제와 관련하여 어떻게 또는 어떤 층위에서 작동하는 지 설명할 필요.
  - 토론자가 보기에 중국 당국의 탈북자 문제에 대한 대처는 대내 인권문제와 관련한 국가이익이 침해되지 않는 한, 북중관계, 대미정책, 대한반도 정책, 국제사회 인권레짐의 압박이라는 요소 중 제기 또는 돌출되는 문제들의 상황 전개에 따라 탄력적으로 적응하는 과정이라 판단됨.
  
- 중국의 탈북자정책과 탈북자 인권문제
  - 중국의 북한인권문제에 대한 입장과 태도, 불간섭정책 등 발표자의 인식과 분석에 대한 동의
  - 중국의 구체적인 탈북자정책과 탈북자 인권문제의 충돌지점에 대한 객관적, 구조적 분석 아쉬움.

## II. 중국의 탈북자 정책

### ○ 중국의 탈북자 규정

- 중국은 탈북자에 대해 인권적 차원의 접근보다는 '일시적 경제적 유민' 즉, 생계형 탈북으로 규정. 탈북자를 국경을 넘은 범법자 차원에서 접근하고 있음.
- 미국을 비롯한 국제사회의 인권적 접근과는 전혀 다른 차원의 접근이며, 인식의 차이에 따른 갈등요인 상존.

### ○ 중국의 탈북자정책은 시간의 경과에 따라 변화를 보이고 있음.

- 1995년 이후 : 북한의 식량난 발생 이후 생계형 탈북에 대한 묵인.  
1950년대 후반 대약진 운동 실패 과정에서 중국의 대규모 기아사태에 대한 북한의 지원 사례 있었음.  
동북 거주 조선족의 상당기간 북한 체류를 통한 기아 해결 사례.
- 1990년대 후반-2000년대 초반 : 동북지역 탈북자 대거 유입으로 인한 사회문제 발생에 따라 탈북자 문제에 대한 공식적 차원의 강경 입장, 그러나 대체로 묵인 기조 유지.
- 최근 : 한국 및 외국공관으로 탈북자 진입으로 인한 국제 이슈화, 북한인권법 통과 등으로 인한 민감한 반응 및 탈북자에 대한 강압적 태도로 변화.

### ○ 북한인권법에 대한 중국의 입장과 반응

- 대외적으로 적극적 반응 자제, 그러나 내부적으로는 긴장과 대응 모색.
  - 북한인권법이 겨누는 궁극적 목표는 중국 내부 인권문제 제기로 보임. 그러나 현재는 북한인권에 국한한 미국의 전략에 대한 적극적 대응 불가능한 구조임. 이 문제가 미중관계의 이슈로 부각되기는 어려울 것임.
  - 이 법안이 중국내에서 적용되는 문제는 미국의 내정간섭으로 비치는 측면도 무시할 수 없음.
  - 중국은 북한인권법이 자국 내에서 적용될 경우 신장-위구르자치구나 티벳자치구 등의 소수민족들과 반체제 인사들이 고무·적극적 행동으로 나설 경우를 대단히 우려하고 있음.

- 북한인권법과 베이징올림픽
  - 북한인권법이 현재는 2008년까지의 한시법적 성격을 갖고 있으며, 베이징올림픽 개최 시기와 일치. 중국은 올림픽과 관련, 미국 및 서방의 중국인권문제 제기를 대단히 우려하고 있음.
  - 올림픽 개최 성공이 주요 국가과제인 상황에서 미국의 중국 인권문제 제기를 막고자 할 것임. 즉 중국은 올림픽을 전후로 신장-위구르문제, 티벳문제, 열악한 일반 인권 문제 등의 제기되는 것을 사활적으로 막을 것임.
  - 중국은 북한인권법이 중국 내에서 적용되는 것과 미국의 중국 내부 인권문제를 바터할 가능성도 있다고 봄.
- 북한인권법 통과 이후 중국 내 탈북자들의 상황
  - 인권법 통과가 당분간은 탈북자들에게는 독이 되는 상황 전개되고 있음. 최근 빈발하고 있는 중국주재 외국공관으로의 탈북자 진입사태로 탈북자들에 대한 중국 당국의 강경 입장 커지고 있음.
  - 이에 따라 소수의 공관 진입자와 탈북 입국자 등을 제외한 나머지 탈북자들의 중국내 생활은 더욱 어려워지고 있음. 북한인권법의 중국내 적용에 대한 미중간 협의가 원만히 이뤄지지 않을 경우 중국내 탈북자들의 어려움은 가중될 것임.
- 북핵문제 해결과 북한인권법에 대한 중국의 입장
  - 그러나 근본적으로는 북핵문제의 평화적 해결이라는 중국의 외교목표와 그것의 전개 방향에 따라 북한인권법에 대한 중국의 대처 수위가 결정될 것으로 보임.

### III. 탈북자문제에 대한 북한의 대응

- 탈북자 문제에 대한 북한 당국의 입장
  - 탈북자 문제에 대한 북한 당국의 공식입장은 없음. 탈북자에 대해 '일시 월경자', '비법 월경자' 등으로 표현하고 있을 정도로 북한 당국은 대내외적으로 탈북문제를 전면내 내세우지 못하고 있음.



- 이같은 입장에 따라 2003년 미상원이 북한난민구호법안을 통과시킨 것에 대해 “우리 제도에는 정치범이나 인권문제가 존재하지 않으며 더욱이 난민이란 있을 수도 없다”고 반발한 바 있음(조선중앙방송, 2003년 7월 14일).
- 이는 탈북문제를 전면에 노출시킬 경우 체제의 치부만을 드러내는 꼴이 될 뿐만 아니라 체제 유지에 상당한 부담으로 작용할 가능성이 크기 때문임.
- 따라서 북한은 탈북자 문제를 대외적으로 조용히 처리한다는 입장을 견지해 왔음. 하지만 최근 들어 탈북자 문제가 국제문제화함과 동시에 북한인권법안까지 통과됨으로써 북한당국의 ‘조용한 처리방침’은 크게 위협받고 있음.

○ 탈북자 문제에 대한 북한 당국의 대응

- 1990년대 중·후반의 대량 탈북사태 : 목인과 약한 처벌의 병행
  - 이 시기 대량 탈북사태에 대한 북한당국의 대응은 수동적이지만 목인이었음. 배급기능의 붕괴와 상품공급체계의 마비, 특히 아사자의 대량 발생 속에서 식량과 생필품을 구하기 위한 주민들의 이동과 탈북사태가 광범위하게 나타났음.
  - 이에 대해 북한은 국경 경비를 강화하는 등 탈북사태를 방지하기 위한 조치를 취했으나, 그것은 어디까지나 소극적인 조치였음. 1998년 북한은 거주와 여행 제한을 해제시키는 조치를 ‘김일성헌법’에 명시함으로써 이같은 사태를 묵인하는 조치를 취했음.
  - 이는 북한 당국의 적극적 선택이라기보다는 불가피한 선택이었으며, 국가가 주민생활을 책임질 수 없는 조건에서 체제를 위협하는 상황이 아닌 한 생계형 탈북을 방지할 수밖에 없었던 것임.
  - 그 과정에서 북한은 이 문제를 방치만 한 것은 아니었으며, 소극적 처벌도 병행했음. 3~4회 이상 불법 월경하고 북한과 중국에서의 범죄행위가 많은 주민의 경우 범죄 정도에 따라 노동교화소에 보내진 것으로 보임.
- 2000년대 이후 : 탈북 방지 선회
  - 목인과 소극적 처벌에서 탈북 방지 쪽으로 선회하고 있음.
  - 2000년대 들어 북한경제가 상대적으로 호전되는 양상을 보이고 있고 식량난의 정도가 약화되면서 대량 탈북사태는 거의 발생하지 않고 있는 것으로 보임. 그러나 중국에 체류하는 탈북자들이 문제를 일으키고, 외국 공관들로 진입하는 사

태 등이 발생하면서 중국과의 갈등이 불거지고 있음.

- 이런 가운데 북한과 중국은 사법 협조와 국경 경비를 강화하는 등 탈북방지 대책에 적극적으로 나서고 있는 것으로 보임.
- 북한은 중국과 2003년 11월 19일 '민형사사법협조조약'을, 2004년 6월 '국경협력협정'을 각각 체결했음. 북한이 탈북자 조사 및 신병 인도에 관한 협조를 얻는 법적 근거가 된다는 점에서 주목할만한 것임.
- 북·중 양국이 2004년 6월 '국경협력협정'을 체결한 것도 주목할만한 것임. 중국이 2003년 9월 북한과의 국경지대 경비병력을 무장경찰에서 정규군인 인민해방군으로 교체한 데 이어 국경협력협정을 체결한 것은 일차적으로 탈북자 급증 방지와 불법 월경 및 범죄 방지를 염두에 둔 것이라고 볼 수 있음.
- 중국의 대북 국경 경비 변화는 6자회담이 결렬될 경우 한반도 상황이 악화되는데 대비하기 위한 성격도 포함하고 있는 것으로 보임. 즉 미국에 대해 북한에 함부로 무력 행동에 나서지 못하도록 메시지를 전하는 한편, 북한에 대해서도 사태를 악화시키지 말라는 무언의 경고 메시지가 함축되어 있다고 볼 수 있는 것임.
- 탈북 방지와 아울러 최근에는 탈북 후 송환된 주민들에 대한 처벌이 강화되고 있는 추세인 것으로 알려지고 있음. 탈북자들의 증언에 따르면 '탈북했다가 잡혀온 사람은 보위부에서 먼저 조사를 받고 인민보안성으로 넘어가며, 산하 강제노동대에서 6개월간 노동을 한 후 다시 지역 안전부로 넘어가 지역 안전부 노동단련대에서 노동을 하다가 풀려나면 감시를 받는다'고 함.

#### ○ 북한인권법에 대한 북한의 반응

- 북한인권법에 대한 북한의 격렬한 반발, 6자회담 지연의 주요 요인으로 작용.
- 2004년 10월 2일자 조선신보는 '미국의 북조선 인권법은 조선 압살법'이라는 제목의 시론을 통해 "미국이 해방법, 민주주의법, 인권법을 제정했을 때는 예외 없이 정권교체, 체제전환을 노리거나 침략전쟁을 일으키는 명분을 세우기 위한 예비전에 들어섰다"고 지적하고, 1992년 제정된 '쿠바 민주주의법'과 '이라크 해방법'(1998년), '이란 민주주의법'(2003년) 등을 구체적인 사례로 들었음.
- 조선신보는 북한인권법안에 대해 "인권, 민주주의, 인도주의란 간판 밑에 조선을

붕괴로 몰아 넣기 위한 미제의 상투적 수법”으로 “탈북자 망명을 위주로 조선의 인권 상황을 국제화, 정치화해 공화국의 정통성을 부인하고 고립시키며 궁극적으로 붕괴시키려는 것”이라고 강력히 반발했음.

- 2004년 10월 4일 북한 외무성 대변인은 미상원의 북한인권법안 통과를 ‘대조선 적대선언’으로 규정하면서 ‘우리로서는 미국과 힘으로 끝까지 대응하기 위한 억제력 강화에 더 박차를 가할 수밖에 없다’고 강력히 발발했음. 특히 “이제 우리에게는 핵문제에 대한 6자회담은 고사하고 미국과 상종할 어떤 명분도 없게 됐다”고 주장했음.
- 북한은 지난 7월 북한인권법안이 미하원을 통과했을 때에도 이를 6자회담 참여와 연계, 3차 회담 이후 처음으로 6자회담 참석에 회의적인 입장을 내보였으며 결국 9월로 예정됐던 4차 회담이 무산되었음.
- 북한으로서는 북한인권법이 대량 탈북을 유도하고, 경제난 지속 속에서 주민들의 사상 이완을 부추기며, 반체제조직의 세력화와 이어질 수 있다는 점에서 중대 사안으로 받아들이고 있음.

#### IV. 탈북자문제에 대한 몇 가지 단상

- 객관적인 1994년 이후 연도별 탈북자 현황 파악 필요.
  - 최근 탈북자 수가 늘어나고 있다는 일부의 인식은 잘못된 것임. 탈북입국자 수의 증가를 탈북자 수의 증가로 잘못 이해하고 있는 것임. 탈북자 수가 급증하는 듯한 잘못된 이해가 확산되어 북한붕괴론까지 나오는 실정임.
- 여러 여건상 어려운 일이지만, 국가인권위원회에서 생계형 일반탈북, 기획탈북, 탈북자 기획입국, 기획탈북입국 등을 구별, 기초적인 현황을 최대한 정확히 조사해 정책에 반영할 필요가 있음.
- 탈북자문제가 과대 정치화되고 있는 것은 아닌지?
  - 북한의 아킬레스건이자 한국사회의 큰 문제임에는 틀림없음. 그러나 대량 탈북이

목전의 상황이고 그것이 북한 붕괴의 전조인 양 과대하게 여론화·정치화되고 있는 것은 아닌 지?

- 탈북자문제가 일부단체의 소명의식 등과 결합하여 과대 정치화되면서 정부의 대북정책과 불필요한 충돌 일으키는 경우도 있다고 봄.