

공동토론회

미국의 북한인권법 발효와 탈북자문제에 대한 올바른 인식과 대응

일시: 2006년 2월 3일 / 늦은 2시

장소: 국가인권위 배움터

공동주최

6.15남북공동선언 실현과 한반도 평화를 위한 통일연대, 남북공동선언실천연대, 민주사회를 위한 변호사모임 통일위원회, 민주노동당, 민주언론운동시민연합, 천주교인권위원회

토론회 참가자 및 진행순서

■ 사회 : 강정구 (동국대 교수, 통일연대 학술위)

■ 발제 (각 20분)

1. 미국의 북한인권법 발효 이후 변화 : 김수암 (통일연구원 연구위원)
2. 탈북자 문제에 대한 올바른 대응방향 : 김승교 (민변 통일위, 변호사)

■ 토론 (각 10분)

정동문 (통일부 정착지원과장)

서보혁 (국가인권위 전문위원)

정봉주 (열린우리당 국회의원)

이정미 (민주노동당 최고위원)

류은숙 (인권운동사랑방 연구소 상임연구위원)

박창일 (신부, 평화8000 운영위원장)

김동민 (민주언론운동시민연합, 한일장신대 교수)

김성란 (통일연대 대협위원장)

북한 내의 "시복각 카테고리" 만드는 것
고려

■ 주제를론 (1시간)

이시종리전 / 승려의 권력

미국의 북한인권법 발효 이후 한반도

김수암 (통일연구원 연구위원)

1. 서론

북한의 식량난은 탈북자를 양산하고 이들을 통해 북한인권실상이 외부에 알려지면서 북한인권문제는 국제적인 공론화의 대상으로 부상하고 있다. 남북관계의 특수성상 화해와 협력을 통한 장기적인 관점에서 북한의 인권을 개선한다는 정부의 정책과는 달리 개인의 자유를 중심으로 하는 국제사회의 적극적인 개입과 연계하여 국내적으로 북한인권문제는 보수진영이 주도하는 양상으로 전개되었다.

그런데 2000년대 들어 북한인권문제가 유엔기구에서 공식적으로 제기되고 미국이 국내법을 제정하여 적극적으로 개입하는 양상을 보이면서 국내적으로도 진보진영이 대응책을 마련하지 않을 수 없는 상황이 전개되고 있다. 유엔차원에서 북한인권문제는 먼저 유엔인권소위원회에서 공식적으로 다루어지기 시작하고 있다. 1997년, 1998년 유엔인권소위원회에서 이동의 자유를 중심으로 북한인권문제에 대한 결의안이 채택되었다. 그리고 2003년, 2004년 2년 연속 유엔인권위원회에서 북한인권결의안이 채택되었다. 특히 2004년 채택된 결의안에 따라 비릿 문타몬(Vitit Muntabhorn) 교수가 북한인권담당 특별보고관으로 임명되어 활동하고 있다. 문타몬 보고관은 2004년 제59차 유엔총회에서 활동결과에 대해 예비 보고를 한데 이어 제61차 유엔인권위원회 의제 9항(Item 9)과 관련하여 북한인권상황 보고서를 제출(E/CN.4/2005/34, 2005.1.10)하였다. 또한 유엔인권고등판무관으로 하여금 인권분야에서 기술협력을 수립하기 위해 북한당국과 포괄적인 대화를 실시하고 결과와 권고안을 제시하라는 결의안에 따라 유엔 사무총장이 북한인권상황 보고서를 제출(E/CN.4/2005/32, 2004.12.22)하였다.

특히 북한인권문제는 지난 해 미국에서 북한인권법이 통과되면서 새로운 양상을 맞고 있다. 미국은 이라크해방법, 이란민주주의법에서 보듯이 국내법을 제정하여 다른 국가의 인권문제에 직접 개입하는 방식으로 간여하고 있다. 북한인권법이 통과되면서 보수진영과 진보진영간에 갈등이 표출되는 등 국내여론의 분열이 심화되고 있다. 정치권에서도 열린우리당, 민주노동당, 한나라당이 각기 상이한 대응양태를 보이고 있다. 유엔인권위원회의 북한인권결의안, 미국의 북한인권법 제정 등 국제사회의 움직임을 둘러싼 국내여론의 분열 양상은 대북정책 추진력을 약화시키는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 미국과 국제사회 움직임에 적절하게 대응하면서 남북관계의 진전과 북한의 인권을 실질적으로 병행하여 개선할 수 있는 대안을 모색하는 것이 시급한 과제로 대두되고 있다. 이러한 문제의식의 일환으로 미국의 북한인권법 발효가 가져올 파장을 면

밀하게 검토하고 대안을 모색하는 데 필요한 쟁점을 제기하고자 한다.

2. 미국의 북한인권 평가기준과 수단 및 기존정책

북한인권법 발효 이후 미국의 대북인권정책의 변화를 전망하기 위해서는 우선 미국이 북한 인권을 평가하는 기준과 수단, 기존정책을 이해할 필요가 있다.

가. 공식적 북한인권 평가기준

미국이 북한인권을 평가하는 기준은 연례각국인권보고서가 판단기준이라고 할 수 있다.

Section 1 개인의 존엄존중: 자의적이고 불법적인 생명의 박탈, 실종, 고문 및 그밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌, 자의적인 체포, 구금 혹은 추방, 공정한 공개재판의 부정, 사생활, 가정 혹은 통신에 대한 자의적 간섭

Section 2 시민적 자유의 존중: 언론·출판의 자유, 평화로운 집회·결사의 자유, 종교의 자유, 국내이동, 해외여행, 이민 및 환국의 자유

Section 3 정치적 권리의 존중: 정부를 교체할 권리

Section 4 인권의 유린에 대한 국제·비정부기구의 조사에 관한 북한당국의 태도

Section 5 인종, 성, 종교, 장애, 언어, 사회적 지위에 기반한 차별: 여성, 아동, 장애인

Section 6 노동권: 결사의 권리, 단체행동 및 교섭권, 강제노동의 금지, 아동노동의 관행과 최소고용 연령의 상태, 수용가능한 노동조건, 인신매매

이러한 6개 범주 이외에 미국은 국제종교자유보고서에서 보듯이 종교의 자유에 대해 특별한 관심을 갖고 인권정책을 추진하고 있다.

나. 대북인권정책 수단

미국이 세계적인 차원에서 인권을 증진하기 위해 사용하는 정책수단은 다음과 같이 대별할 수 있을 것이다.

첫째, 인권관련 보고서를 발간하여 여론을 형성하는 방식이다. 이러한 정책수단으로 발간하는 보고서로는 연례각국인권보고서(Country Reports on Human Rights Practices), 인권과 민주주의 지원 보고서(supporting Human Rights and Democracy: The U.S. Record), 국제종교자유보고서(Report on International Religious Freedom), 연례인신매매보고서(Report on Trafficking in Persons Report)를 들 수 있다.

둘째, 상대국 사회에 대한 접근 및 설득 전략을 들 수 있다. 북한의 폐쇄적인 성격으로 인해 직접적으로 접근할 수 없는 상황이므로 주로 정보를 유입하는 방식에 의존하고 있다.

셋째, 국제적 협조체제를 구축하는 전략을 들 수 있다.

넷째, 비정부기구 및 단체들에 대한 재정지원을 통해 여론을 조성하는 전략이다.

다섯째, 인권개선과 민주화, 나아가 체제전복을 위해 반체제단체를 조직하며 지원하는 전략이다. 인권단체에 대한 보호나 반정부 민주단체의 지원과 같은 비군사적 조치→ 반체제단체의 육성이나 군사자문이나 군사장비 제공, 군사훈련과 같은 군사적 조치로 발전할 가능성도 있다.

여섯째, 무력형태의 인도적 개입을 들 수 있다.

다. 북한인권법 이전의 대북인권정책

북한인권법이 제정, 발효되기 이전에 행정부는 북한인권과 관련하여 여러 가지 조치를 취해 오고 있었다. 이러한 조치는 인권실태가 열악하다고 미국이 평가하는 국가에 대해 미국이 인권을 증진하기 위해 취한 조치를 기술하고 있는 인권 및 민주주의 지원 보고서(Supporting Human Rights and Democracy)를 통하여 구체적으로 살펴볼 수 있다.

첫째, 국제사회와 북한당국을 상대로 한 인권상황에 대한 문제 제기이다. 미 관리들이 국제사회에 북한 내 인권유린과 인도적 위기를 제기하기 위해 노력하고 있고 북한당국에도 문제를 제기하고 있다. 미 국무부는 국제종교자유법에 따라 북한을 '특별관심대상국'으로 지정하고 있다.

둘째, 북한의 인권을 개선하기 위해 국제사회와 협력체제를 구축하고 있다. 타국가와 협의체제를 구축하고 타국가도 북한과의 협상시 인권문제를 거론하도록 권고하고 있다. 특히 한·미·일 정책조정그룹 회의(TCOG)에서 한국, 일본과 인권문제를 조율하고 있다. 유엔인권위원회에서 북한 인권문제의 공론화를 적극 추진하고 있다.

셋째, 북한인권 개선을 위해 활동하는 NGO에 대해 자금을 지원하고 있다. NED가 2개의 NGO에 25만달러를 지원하였다.

넷째, 북한주민에 대한 정보 유입 활동을 전개하고 있다. 자유아시아방송이 정규적인 한국어 방송을 실시하고 있다.

다섯째, 인도적 위기를 개선하기 위해 인도적 지원을 제공하고 있으며 투명성을 강화하기 위한 조치를 취하고 있다. 인도주의 원칙이 심각하게 침해당하고 있는 상황에 대해 우려를 표명하고 북한당국에 투명성에 대한 관심을 직접 전달하고 있다. 추가적인 지원은 투명성과 연계할 것이다. 그리고 다른 식량 공여국들에게도 투명성 문제를 제기토록 촉구하고 있다.

여섯째, 탈북자 보호와 인권개선을 위해 중국정부와 직접적으로 대화를 통해 촉구하고 있다. 송환될 경우 처벌받게 될 재중 탈북자들의 비자발적 송환을 방지하기 위해 노력하고 있다. 중국과의 인권대화에서 탈북자에 대한 관심을 전달하고 있다.

3. 북한인권법 발효와 정책변화

북한인권과 관련하여 미국의 정책은 여론조성 단계(보고서 발간, 청문회 등) → 입법화 단계(북한자유법, 북한인권법) → 행정부 정책(재정지원, 대북협상시 인권의 의제화 등 외교정책화) 실행단계로 전개되고 있다. 의회차원의 입법조치를 행정부 차원에서 구체적으로 실행해나갈 것인

바, 북한인권법 조문을 중심으로 전개될 구체적인 대북인권정책 조치들을 살펴보고자 한다.

가. 북한인권법의 제정목적에 대한 평가

2003년 11월 북한자유법 상정 과정에서 미국의 기독교계를 중심으로 한 비정부 인권단체의 강력한 미 의회 상대 로비가 커다란 영향력을 발휘하였다. 북한자유연합이 결성되면서 법안 발의를 추진하였고 실제로 북한붕괴론자인 허드슨 연구소의 마이클 호로위츠(Michael Horowitz)가 북한자유법 작성에 커다란 역할을 수행하였다.

북한자유법에 대한 국내외의 비판에 직면, 조문을 대폭 수정한 북한인권법안을 하원에 제출하였다. 하원에서는 7월 21일 탈북자에 대한 특혜조항 등을 삭제한 북한인권법 수정안을 만장일치로 통과시켰다. 그리고 상원에서는 9월 29일 북한인권담당 특사 임명 등 2개 조항을 추가한 수정안을 만장일치로 통과시켰다. 상원을 통과한 수정안에 대해 10월 4일 하원에서 재통과 절차를 거쳐 10월 18일 부시대통령이 서명함으로써 북한인권법에 대한 입법 절차가 마무리되었다. 조문의 수정과정을 통하여 북한인권이 구체적으로 실행되는 과정에서의 미국의 입장을 살펴볼 수 있을 것이다.

북한자유법 상정을 계기로 미국의 의도에 대하여 관심이 집중되고 있는 바, 북한의 붕괴, 한반도 정세 불안정 초래가 논란의 핵심요인으로 작용하고 있다. 위에서 살펴보았듯이 법안 제정과정에 이러한 국내외 비판을 반영하여 조문을 완화한 것은 사실이다. 북한인권법의 목적은 다른 국가에 대한 입법과 비교하여 살펴볼 수 있다.

<표> 북한자유법과 북한인권법 주요조문 비교

(단위: 달러)

구 분	북한자유법 (2003.11)	북한인권법 (하원 상정, 2004.3)	북한인권법 (하원 통과, 2004.7)	북한인권법 (상원 통과, 2004.9)
조문 구성	5개장 24개항 (하원은 26개항)	3개장 18개항	3개장 13개항	3개장 15개항
법안 목적	- 대량살상무기 개발 이전 종식 - 민주적 정부체제로의 한반도 통일지향 - 북한 내 기본적 인권의 보호와 증진 - 탈북자들에 대한 지속적인 인도적 해결책 촉진	- 북한 내 기본적 인권의 보호와 증진 - 탈북자들에 대한 지속적인 인도적 해결책 촉진 - 북한 안팎으로의 자유로운 정보흐름 촉진 - 민주적 정부 체제로의 한반도 평화통일 가속화	좌동	좌동
주요 조문 비교	- 탈북자의 미국 입국시 특혜 조항 * 대량살상무기 정보소지 탈북자 특혜 - 대량살상무기 정보센터 설립 - 관련국가의 PSI, IAI 참가 권고 - 대북협상시 대량살상무기, 북한의 범죄, 인권문제 포함 - 대북지원과 시장지향 경제개혁과의 엄격한 연계 - 북한범죄 감시 부처간 태스크포스 구성 - 북한종교 박해 정보청문회 개최 - 대북방송시간 하루 24시간 연장	- 탈북자의 미국 입국시 특혜조항 기본틀 유지 * 대량살상무기 정보소지 탈북자 특혜 조항 삭제 - 대북협상시 북한인권문제 주요 관심사 (key concern) - 대북 방송시간 하루 12시간으로 연장	- 탈북자 특혜조항 전면 삭제 - 대북협상시 북한인권문제 주요 요소 (key element) - 대북 방송시간 하루 12시간으로 연장	- 국무부 내 북한인권담당특사 임명 - 지역인권대화 추진 모색 * 상기 2개 조항 신설
재정지원 규모	상원(1억 3천 50만) 하원(1억 2천 9백 50만)	1억 2천 4백만	2천 4백만 *북한주민에 대한 지원 재원 1억 달러 삭감	2천 4백만

북한인권법에서는 다음과 같이 다섯 가지 제정목적들을 제시하고 있다.
첫째, 북한 내에서 기본적 인권의 존중과 보호의 증진
둘째, 북한난민의 곤경에 대한 보다 지속적인 인도적 해결의 촉진
셋째, 북한 내 인도적 지원의 제공시 모니터링, 접근성, 투명성의 향상
넷째, 북한내부, 외부로의 정보흐름의 촉진

다섯째, 민주적 정부체제로의 한반도 평화 통일 과정 가속화
 악의 축으로 규정한 북한, 이란, 이라크를 대상으로 한 입법상의 목적과 구체적 조치를 살펴
 보면 다음과 같다.

<표> 북한인권법, 이라크해방법, 이란민주주의법 제정목적 비교

구 분	북한인권법	이라크해방법	이란민주주의법(2003)	이란자유·민주주의지 원법(2004)
제정목적	<ul style="list-style-type: none"> - 북한 내 기본적 인권의 보호와 증진 - 탈북자들에 대한 지속적 인도적 해결책 촉진 - 대북인도적 지원의 모니터링, 접근, 투명성 제고 - 북한 안팎으로의 자유로운 정보흐름 촉진 - 민주적 정부체제로의 한반도 평화통일 가속화 	<ul style="list-style-type: none"> - 이라크의 민주주의로의 체제 전환 - 사담후세인 정권 제거, 민주정부로의 정권 교체 	<ul style="list-style-type: none"> - 이란에서의 민주주의 지원 - 투명하고 완전한 민주주의 지지 - 국제감시하에 국민투표 실시 - 자유로운 국민생활 지지 - 언론자유와 실권 지원 및 개방적이고 민주적이며 자유로운 사회건설 	<ul style="list-style-type: none"> - 이란의 민주주의로의 체제 전환 - 이란이슬람공화국 제거, 민주정부로의 정권 교체
구체적 조치	<ul style="list-style-type: none"> - 탈북자 지원 단체 및 개인에게 재정 지원 - 북한내 민주주의 촉진 활동을 하는 단체 및 개인에게 재정 지원 - 대북방송 하루 12시간 실시 - 대북협상시 북한인권 고려 - 대북지원의 투명성 제고 - 탈북자의 미국입국 허용을 위한 법적 조치 - 북한인권담당 특사 임명 - 지역인권대화 추진 모색 * 매년 2,400만 달러 재정 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 라디오·TV방송 송출 (1999회계년도에 200만 달러 제공) - 반체제단체에 대해 군사교육 및 훈련 원조 (9,700만 달러 범위 내에서 예산 지원) - 이라크 반체제 민주조직의 편성 - 전범재판소 설치 	<ul style="list-style-type: none"> - 반정부방송인 라디오 파르다(Radio Farda) 프로그램 개발 - 민주주의·법치·자유 시장경제 관련 서적이나 영상물 번역 및 이란국내 배포 - 국무부 중동우호구상(Middle East Partnership Initiative, MPEI)과 교육·문화사업국(Educational and Cultural Affairs, ECA)은 민주적 국민투표증진 프로그램 증진 목적으로 이란 내로 라디오·TV송출하는 사람에게 재정 지원 제공 * 재정지원 규모 제시하지 않고 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> - 민주적 반체제단체에 대한 지원 (1천만달러까지 지원) - 이란 반체제민주조직의 편성

나. 북한인권법과 미국의 정책 변화

북한인권법안에 나타난 제정목적과 관련하여 실제로 정책이 집행되는 과정에서 북한체제와

관련하여 인권이라는 아젠다가 어떻게 작용할 것인가? 이는 북한체제에 대한 미국의 인식과 연계된 문제라고 할 수 있다. 인권 관련 국무부 보고서에서는 북한체제에 대해 조선노동당 절대권력 하의 독재체제, 김정일의 절대적 지배하의 독재체제, 인간의 존엄성을 부인하고 군사력과 대량살상무기를 추구하면서도 굶주리게 만드는 '전체주의 정권'(totalitarian regime)이라고 규정하고 있다. 부시 1기 행정부에서는 이란, 이라크와 함께 북한을 '악의 축'으로 규정하였다. 그런데 부시2기 행정부의 국무장관이 된 라이스는 쿠바, 미얀마, 이란, 벨로루시, 짐바브웨와 함께 북한을 폭정의 전초기지로 규정하고 있다. 부시대통령은 취임사에서 자유의 전파를 외교정책의 핵심으로 규정하고 있는 바, 폭정의 전초기지에도 자유와 민주주의를 전파하는 외교를 전개할 것이다. 평화는 자유의 전세계적 확산을 통하여 성취된다고 '자유의 성전'을 선포하고 있다. 다시 말해 폭정의 종식을 위한 자유의 확산을 외교정책을 근간으로 삼고 있는 것이다. 미국 내에서는 김정일 정권의 교체(regime chang)라는 직접적인 정권교체에 대한 비판에 직면하자 regime transformation(체제 변환)이라는 새로운 접근방식이 제기되고 있다. 개혁·개방(경제적인 측면)이라는 체제변환을 추구하면 정권교체는 문제삼지 않는다는 것이다. 그런데 자유민주주의의 확산과 관련하여 인권보고서에서 '정부를 교체할 권리'를 인권개선의 핵심기준으로 설정하고 있는데, 최근 논쟁이 되고 있는 세습에 의한 후계구도는 미국이 의도하는 자유민주주의 확산에 배치될 것이다. 이러한 점에서 북한인권법 제정 이후 자유의 확산과 폭정의 전초기지에 대한 외교정책을 위해 인권이 보다 적극적으로 활용될 것이다.

이러한 목적을 보다 효과적으로 달성하기 위해 국무부 내에 북한인권담당 특사가 임명되어 체계적·전문적으로 대북인권정책을 수행해나갈 것이다.

- ① 대북인권 대화의 추진
- ② 미국, 유엔, 유럽연합, 북한, 동북아 국가간 조율과 대화를 포함하여 북한의 인권과 정치적 자유를 증진하려는 국제적 노력의 지원
- ③ 북한인권문제를 다루고 있는 비정부기구와의 협의
- ④ 북한주민의 인권증진을 위해 활동하는 개인과 단체에 지원되는 재원의 활용에 대한 제안
- ⑤ 기술훈련과 교환프로그램 등 북한인권 증진을 위한 전략의 검토
- ⑥ 유엔인권위 결의안 실행을 위한 행동계획의 개발

북한을 상대로 한 자유의 성전을 위해 인권을 적극적으로 이슈화하고 국제사회로 하여금 동참하도록 외교력을 집중하게 될 것이다. 양자, 다자협상에서 북한인권문제를 적극적으로 제기할 가능성이 높다. 뿐만 아니라 한국 등 관련국에 대해서도 적극적으로 북한인권문제를 제기하도록 권고할 가능성이 높아졌다. 다자 차원에서 헬싱키 프로세스를 모델로 중장기적으로 역내 모든 국가들이 참여하는 북한과의 지역인권대화를 모색하게 될 것이다. 국제사회의 동참을 유도하기 위해 공론화를 시도할 것이고 이 과정에서 북한인권실태에 대한 보고서 발간이 확대될 것이다. 특히 정치적 자유의 구체적 분야, 종교, 아동, 여성 등 구체적인 분야에 대한 보고서 발간이 급증할 것으로 예상된다.

자유 확산이라는 자유의 성전을 수행하기 위해 정보의 확산에 주력할 것으로 예상된다. 자유로운 '정보흐름'의 촉진을 통해 북한주민들이 외부실상에 대해 비교관점을 가질 수 있도록 하고

라디오 방송을 12시간으로 연장하고 북한외부로부터의 방송을 수신할 수 있는 라디오와 같은 기구의 보급을 포함하여 정보 확대를 위해 매년 200만 달러의 예산을 지원하게 될 것이다.

북한내 주민의 생존권을 위해서 북한자유법에 책정되었던 1억 달러가 삭감됨으로써 직접적인 지원을 통한 개선정책에서 분배의 투명성과 접근의 확대를 통한 간접적 개선전략을 추진하게 될 것이다. 투명성을 강화하여 궁핍한 상태에 있는 북한주민과 지원을 필요로 하는 지역에 실질적으로 지원이 이루어지도록 하겠다는 것이다. 투명성 강화를 위해서는 북한주민과 지역에 대한 접근성이 확대되어야 하는데, 접근의 확대를 통하여 개방성을 확대하는 동시에 북한주민과의 접촉을 확대하여 북한주민의 인식을 변화시키겠다는 의도를 내포하고 있다. 이러한 접촉면의 확대는 정보흐름의 촉진 등 직접적정보 유입과 연계될 때 시너지 효과를 거둘 수 있다는 전략적 의도가 내포되어 있다고 판단된다. 의회의 입장으로 완화하여 법적 구속력을 해제하기는 하였지만 정부간의 직접 지원은 인권개선과의 연계를 보다 강화해나가도록 권고하고 있다. 특히 북한내 주민에 대한 지원의 경우 '민간단체, 국제기구를 통한 지원', '정부간 지원'으로 구분하여 연계조건을 제시하고 있다. 북한정부에 대한 미국의 지원에 대하여 다양한 연계조건을 제시하고 있는데, 먼저 '북한국가기관'에 대해 미국정부가 '인도적 지원'을 실시할 경우, '북한당국'에 대해 미국이 '비인도적 지원'을 실시할 경우로 구분하여 엄격하게 인권개선과 연계하고 있다.

북한 내 인권, 민주주의, 법치주의 시장경제를 증진하려는 개인, 비영리조직의 프로그램(북한 참가자와의 교육·문화 교환프로그램 등)을 지원하기 위해 매년 200만 달러에 달하는 재정이 지원됨에 따라 북한인권 관련 단체들이 증가하고 이들을 중심으로 대북인권운동이 활발하게 전개될 것이다.

끝으로 탈북자에 대한 적극적인 조치가 예상된다. 먼저 탈북자 보호 단체 및 개인에 대해 매년 2천만 달러에 달하는 재정적 지원이 이루어짐으로써 탈북자 관련 양상이 변화할 것으로 예상된다. 둘째, 탈북자에 대한 지원조치와 더불어 탈북자의 지위와 미국으로의 망명여부를 규정하는 법적, 외교적 조치를 담고 있다. 먼저 미국으로의 난민이나 망명신청 자격을 법적으로 명료하게 규정하고 있다. 대한민국 헌법 하에서 향유할 수 있는 국적 취득권(legal right to citizenship)을 이유로 북한주민이 미국으로의 난민이나 망명신청의 자격에 장애가 되지 않는다고 규정하고 있다. 난민지위의 자격을 위해 북한주민은 자동적으로 대한민국 국민으로 간주되지는 않는다고 선택권을 부여하고 있다. 다만, 미국으로의 난민이나 망명신청의 자격이 주어지지만 선택의 문제로서 탈북자들이 대한민국 헌법하에서 향유할 수 있는 어떠한 권리를 침해하지는 않는다는 단서조항을 달고 있다. 또한 대한민국 헌법 하에서 향유할 수 있는 권리를 이미 획득한 전(前) 북한주민에게 적용되는 것도 아니라는 점을 분명하게 명시하고 있다. 다만, 북한자유법에서 미국으로 난민지위나 망명을 신청하는 탈북자들에게 부여하였던 특혜조항은 모두 삭제하였다.

4. 북한인권법 발효가 한반도에 미칠 영향

가. 북한사회에 미칠 영향

(1) 대북인권압박 강화

전세계국가를 상대로 하는 국무부 보고서와 달리 북한인권 실태를 전문적으로 대상으로 하는 보고서 발간의 증가에 따라 북한인권문제에 대한 공론화가 심화될 것이다. 아울러 북한주민의 인권, 민주주의, 법치주의, 시장경제를 촉진하는 단체와 개인들에게 200만 달러에 달하는 재정이 지원되면 대북인권운동을 전개하는 NGO, 개인들이 증가하게 될 것이다. 미 정부로부터 재정을 지원받은 민간단체와 개인들은 북한인권 개선을 위한 다양한 프로그램을 개발하여 북한 인권에 대한 여론조성이 보다 강화될 것이다. 또한 이들이 보다 세부적이고 구체적인 실태를 조사하여 보고서를 작성하여 제출하게 되면 인권문제에 대한 공론화는 보다 강화될 것으로 예상된다. 이와 같이 북한 인권상황만을 전문적으로 기술하는 보고서들이 정기적으로 발간되면 국내외의 관심이 높아지게 되고 대북인권압박이 강화될 것으로 예상된다.

<표> 북한인권법에 따라 미 정부차원에서 발간될 보고서 현황

보고서 주제	해당부처	기한
대북라디오 방송	방송위원회	법제정후 120일 이내
대북 라디오 제공	국무성	법제정후 1년 이내, 이후 3년간 매년 제출
대북인도적 지원과 식량지원	국제개발처(USAID)	법제정후 180일 이내 이후 2년간 매년
탈북자의 상황과 미국의 탈북자 정책	국무성	법 제정후 120일 이내
법 규정에 따른 탈북자 입국 수	국무성, 국토안보부	법제정 후 1년 이내 이후 5년간 매년

보고서를 토대로 여론을 조성하면서 양자, 다자관계에서 북한인권문제를 보다 적극적으로 공론화해나갈 가능성이 높다. 특히 북한인권법에서 행정부가 북한과 협상할 때 북한인권문제를 주요 요소로 다루도록 권고하고 있으므로 미국이 북한과의 협상 과정에서 북한인권문제를 보다 강도 높게 거론하면서 상황에 따라 공식 의제로 제기할 가능성도 배제할 수 없다. 이 과정에서 대통령이 임명하는 국무부 내 북한인권담당 특사가 대북인권정책 및 예산운용에서 상당한 영향력을 행사하며 북한과 인권대화를 추진하고 국제사회의 움직임을 주도해 나갈 것으로 예상된다.

다음으로 다자차원에서도 북한인권문제는 공론화될 가능성이 높다. 먼저 동북아 관련국을 대상으로 북한과의 협상에서 북한인권문제를 고려할 것을 주문하고 있기 때문에 미국이 북한인권 문제를 거론할 때 동참 혹은 공조해주도록 요구할 가능성이 있다. 특히 미국은 6자회담의 틀 속에서 북한을 압박하기 위해 인권문제를 보다 적극적으로 거론할 수도 있다. 그리고 장기적으로 북한인권문제 해결의 방식의 하나로 지역인권 포럼 등 다양한 형태의 지역인권대화가 모색될 것으로 예상된다. 미국은 유엔인권위원회 등 국제인권레짐에서 북한인권문제를 보다 강력하게 공론화해나갈 가능성이 높다.

(2) 탈북자 증가 유발 및 기획망명 급증

재정지원과 탈북자들의 법적 지위라는 2가지 수단을 통하여 미국의 탈북자 정책이 추진되면 중국으로의 탈북규모와 해외체류 탈북자의 기존 양상에 변화가 올 것으로 예상된다. 1년 단위로 지원되는 전체 재정지원 2,400만 달러 중 2,000만 달러가 탈북자분야에 집중되고 있다는 점에서 탈북자를 통한 북한사회 변화라는 미국의 의도가 나타나고 있다고 생각된다. 먼저 해외 체류 탈북자를 보호하기 위해 탈북자 지원관련 단체 및 개인에 대해 자금이 지원되면 탈북자 지원단체와 개인들이 증가하게 될 것이다. 단체와 개인의 양적 증대뿐만 아니라 이들의 활동양태도 다양해지고 활발해질 것으로 예상된다.

이와 같이 재정지원에 따라 다양한 지원활동이 전개되면 탈북규모에 어떠한 변화가 올 것인가? 먼저 단속 강화, 외부정보에 대한 엄격한 통제 등 중국 및 북한의 태도를 비롯한 다양한 변수를 고려하여 종합적으로 판단해야 할 것이다. 탈북자 문제에 대해 탈북 유도를 통한 체제붕괴전략으로 인식하고 있고 동구의 역사적 사례를 경험한 북한당국이 대내통제를 강화할 가능성이 높다. 중국 역시 탈북자가 증가하면 중국 내 조선족 등 소수민족 정책에 영향을 주는 등 사회불안요인으로 작용할 것을 우려하여 국경통제를 강화할 가능성이 높다. 북한인권법에 따라 대한민국 헌법조항에 따른 법적 지위문제를 규정하는 등 미국으로의 난민 및 망명신청의 길을 법적으로 정비하였다. 이러한 조항이 대량탈북으로 이어질 수 있을 것인가? 대량탈북이 현실화되기 위해서는 먼저 제반정보가 북한주민에게 광범위하게 유통되는 동시에 비교의 관점이 형성되어야 할 것이다. 이상의 제반요인을 고려할 때 신규 차원의 탈북 규모는 급격히 증가할 가능성은 높지 않을 것으로 전망된다. 다만, 그동안 국경지역을 중심으로 기 유입된 외부정보, 중국 내 단체들의 활동영역 증대, 보다 나은 삶을 추구하는 기존탈북양상과 맞물려 탈북규모가 완만하게 증가할 가능성은 있다.

다음으로 재정지원에 따른 중국 내 탈북자 보호의 전개방향을 살펴볼 수 있을 것이다. 1차적으로 상정할 수 있는 보호 방안으로 북한인권법에서도 언급하고 있듯이 난민촌이나 임시 수용소 건립 가능성이 있다. 북한인권법 통과 이전에 이미 탈북자 지원단체를 중심으로 몽골지역 난민촌 건설이 거론되어 왔는데, 재정이 지원되면 난민촌을 건설하려는 움직임이 보다 구체화될 것이다. 그렇지만 이러한 시설의 건립은 관련국의 승인이 필요하다는 점에서 가능성이 높지 않을 것으로 생각된다. 대신 탈북자 보호를 위해 예산이 지원되면서 단체들을 중심으로 소규모 보호처 형태의 보호방식도 시도될 것이다.

끝으로 중국 등에 체류하고 있는 탈북자들의 거취, 특히 남한 및 미국 등으로의 입국 문제이다. 중국 내 단속과 송환 이후의 처벌이 기획탈북과 입국을 막는 데 장애요인으로 작용하겠지만 자금을 바탕으로 기획입국은 꾸준히 시도될 것으로 예상된다. 특히 탈북자 지원단체 및 브로커들의 기획입국 시도가 확대될 가능성이 매우 높다. 중국이 외교공관 및 시설에 대한 경비를 강화하겠지만 베이징 올림픽과 국제정치적 위상으로 인해 외교공관 진입 등 공개적으로 추진된 경우 인도주의 원칙에 따라 중국이 적극적으로 단속하지 못하는 상황을 활용, 언론과의 공조하에 공관진입은 꾸준히 시도될 것으로 전망된다.

그렇다면 이들이 정착하게 될 국가는 어떻게 예상할 수 있는가? 먼저 대규모 미국 입국으

로 연결될 수 있을 것인가? 미국은 9-11 테러 이후 본토 안보 차원에서 미국으로의 입국을 보다 엄격한 방향으로 운영하고 있다. 북한자유법에 규정되어 있던 탈북자에 대한 미국입국 특혜조항이 심사과정에서 모두 삭제된 것은 미국 내 이러한 입장이 반영된 것이라고 할 수 있다. 최초로 법안을 주도한 세력은 대량탈북을 통한 북한체제의 변화를 목적으로 하고 있었지만 미국 본토의 안위가 우선순위를 점하면서 사실상 삭제되었다. 아울러 지역별 쿼터제를 두고 미국 입국을 제한하고 있는 바, 북한 내 정보 획득을 위해 미국이 필요한 탈북자들에 대해서 선별적으로 망명을 허용할 가능성이 높다. 다음으로 북송 재일교포 및 일본인 처와 그 가족들의 일본입국 규모도 크게 증가될 가능성이 있다. 그렇지만 일본정부는 재일교포 및 일본인 처, 그 가족에 한하여 수용한다는 원칙을 견지하고 있다. 미국과 일본의 태도를 감안할 때 제3국에서의 정착을 희망하는 탈북자들의 대부분은 남한에서 수용해야 할 것으로 판단된다.

(3) 생존권 위협 가능성 증대

북한주민의 생존권은 중요한 인권의 한 부분으로 시급히 개선되어야 할 사안이다. 북한인권법에서 '궁핍한 상태의 북한주민 지원조치'를 독립된 장으로 설정하여 인도적 지원의 필요성을 강조하고 있지만 조문을 살펴보면 인권개선과의 연계전략을 권고하고 있다.

북한인권법은 궁핍한 상태에 있는 북한주민에 대한 인도적 지원을 투명성, 인권의 개선과 연계할 것을 권고하고 있다. 특히 정부간 지원에 대해선 엄격한 연계를 주장하고 있다. 따라서 북한인권법안이 실행에 옮겨지게 되면 미국은 인도적 지원에 대해 투명성(정치적 사용의 금지), 모니터링과 접근성 제고를 강화하는 정책을 추진하게 될 것이다. 더구나 비인도적 지원에 대해서는 종교의 자유 등 기본인권 증진, 미국인의 이산가족 상봉, 일본인 납치자 및 납북자 가족들의 정보 및 가족포함 송환 등과 연계하게 될 것이다. 그런데 정부간 지원에서 연계로 내세우고 있는 조건들에 대해 북한당국이 단기간 수용할 가능성은 높지 않을 것으로 판단된다.

관련당사국들에게도 이러한 연계를 권고하도록 되어 있기 때문에 국제사회의 대북지원 또한 감소될 가능성이 높다. 역설적으로 북한주민의 인권개선을 위한 정책이 북한주민의 생존권을 위협하는 상황을 초래할 수도 있다. 그리고 대북지원의 대폭 감소에 따라 식량이 절대적으로 부족해지면서 북한당국이 제2고난의 행군을 독려할 경우 1990년대 중반 이후 상행위 등으로 인해 상당한 인식의 변화를 겪었던 북한주민들의 일탈행위가 증가할 가능성이 있다.

(4) 외부정보 유입과 가치관 변화

대북방송 등 정보유입전략을 통해 중장기적으로 북한체제를 변화시키려는 정책을 추진하게 될 것이다. 앞으로 북한주민들의 대북방송(RFA, VOA) 청취가능시간이 하루 12시간으로 연장되고, 라디오를 투입하며, 주파수 확대 및 전파방해 해결을 통해 청취여건을 개선한다면 상당한 정보 확산 효과를 거둘 수 있을 것으로 예상된다. 이미 국경지역 북한주민들이 중국 연변방송이나 한국방송의 사회교육방송 청취를 통해 외부정보를 접하여 왔다. 이러한 상황에서 미국의 한국어 방송(뉴스, 음악방송, 탈북자 소식 등)은 미국을 포함한 국제사회에 대한 보다 많은 정보를 접하

는 기회를 제공할 것이다. 중장기적으로 외부세계에 대한 기대감 증대, 비교 관점의 형성이 증가하게 될 것이다. 이러한 미국의 대북인권정책이 장기적으로 지속된다면 북한사회의 불안정성이 증대할 가능성이 높다.

또한 미국의 재정지원에 힘입어 한국 및 일본 인권단체들이 북한주민을 활용하여 기획탈북 정보, 문서 및 영상자료를 확보하려는 활동을 크게 확대할 것으로 예상된다. 그리고 대북지원 과정에서 북한이 투명성, 접근성 요구를 점차적으로 수용할 경우 북한주민과의 접촉면 확대를 통해 외부정보가 북한주민에게 직접 전달되는 통로가 확대될 것이다. 이와 같이 투명성을 대개로 한 접촉면의 확대와 대북방송을 통해 북한 안팎으로의 정보흐름이 촉진될 경우 북한주민의 가치관 변화로 이어지고 반체제인식이 싹트고 점진적으로 확산될 가능성도 배제할 수 없다.

나. 인권논쟁의 격화에 따른 북미간 갈등 심화

(1) 정권붕괴론 대 체제변환

부시 2기 행정부는 평화를 위한 전 세계로의 자유확산을 중요한 대외정책으로 설정하고 있다. 특히 악의 축에서 북한을 폭정의 전초기지로 설정하고 있다. 북한인권법이 북한의 정권붕괴를 목적으로 하는 것이 아니며 정권교체(regime change) 대신 regime transformation으로 방향을 선회하고 있지만 여전히 궁극적으로 북한 정권붕괴를 목적으로 하고 있다는 불신을 거두지 않고 있다. 특히 자유의 성전을 위해 미국이 인권을 적극적으로 활용할 가능성은 높다고 생각된다. 북한은 미국이 '미국식' 기준에 따라 자신들과 제도를 달리하는 나라에 대해서는 '억압정권'으로 규정하고 압박을 가하는 것은 한마디로 강도적인 행태라고 비난하고 있다. 자신과 제도를 달리한다고 억압정권으로 규정하고 안보에 위협적인 존재라는 미명 하에 제도변경을 시도하려는 구체적인 전략의 하나로 인권문제를 활용하고 있다고 북한은 인식하고 있다. 즉, 미국이 인권문제를 제기하는 것은 '반공화국압살' 책동이라는 것이 북한의 핵심논리이다. 북한은 미국이 인권을 제기하는 것은 '정권교체', '제도붕괴'를 위해 국제적으로 고립시키려는 정치적 음모(술책)이라고 반발하고 있다.

“핵문제와 함께 인권문제를 우리에게 대한 고립압살정책의 2대기둥으로 삼고 있는 미국은 인권을 구실삼아 우리의 제도변경을 한사코 실현해보려 하고 있다.”

북한은 미국이 보편적 가치를 지닌 인권을 빌미로 다른 국가 및 국제기구와의 공조체제를 구축하여 국제적 포위망을 형성하여 북한을 국제적으로 고립시키는 전략으로 규정하고 있다. 첫째, '인권'과 '민주주의'를 내세워 미국을 추종하는 국가들을 사촉하여 '반공화국' 포위망을 형성하려 한다는 것이다. 둘째, 인권을 명분으로 북한과 우호관계에 있는 국가들과의 관계를 차단시키며 국제적 포위망을 형성하려 한다는 것이다. 셋째, 경제적 난관을 겪고 있는 북한에게 경제적 압박을 가하면서 '투명성'을 명분으로 내세우고 있다는 것이다. 넷째, 북한은 유엔인권위원회에서 대북인권결의안 채택되고 있는 것도 “공화국을 고립압살하려는 미국 주도하의 정치적 모략의 산물”로 규정하고 있다. 북한은 인도적 개입을 명분으로 무력위협을 가할 가능성까지도 우려하고 있다. 특

히 라디오 방송의 확대 등 정보유입을 통해 북한정권의 붕괴를 획책하고 있다고 보고 있다.

(2) 보편적 가치에 대한 개입 정당성과 주권침해 및 내정간섭 논쟁

미국은 폭정의 전초기지로 세계의 평화를 위해 자유와 민주주의 확산시키기 위해 이라크에 개입하였다고 정당화하고 있다. 북한은 미국의 인권문제 제기 등에 대해 주권의 원칙과 내정불간섭의 원칙에 입각하여 대응하고 있다. 21세기 들어 '인도적 개입' 등의 방식을 통해 증대한 인권침해에 대해서는 주권의 원칙이 제약될 수 있다는 새로운 흐름이 형성되고 있다. 그렇지만 사회주의와 제3세계국가들은 여전히 주권의 원칙에 입각하여 반박하고 있다. 북한은 다른 사회주의국가 및 제3세계국가와 마찬가지로 주권의 원칙에 입각하여 대응하고 있다. 북한당국은 미국의 인권정책을 제도변경을 위한 정치적 책략으로 인식하고 있기 때문에 주권의 원칙 하에서 '국권수호'의 관점에서 접근하고 있다. 북한에서는 “인권이자 국권이다”라는 체제안보 차원에서 극단적 대응논리를 펴고 있다. 국가의 자주권에 의하여 보장되지 않는 인권은 허구에 불과하다는 주장이다. 이라크 등 자주권과 국권을 상실한 국가를 사례로 들면서 자주권을 상실하면 인권보장 자체가 무의미하다는 주장이다. 따라서 인권을 보장하기 위해서는 자주권, 국권을 보존하는 것이 가장 중요하다는 주장으로 연결될 수 있다. 이렇게 자주권, 국권을 보존하여 인권을 보장받기 위해서는 역제력의 강화가 필요하다는 논리로 귀결될 수밖에 없다는 것이 북한당국의 주장이다.

(3) 상이한 인권사각론에 따른 논쟁 격화

미국은 북한의 시민적·정치적 자유의 유린에 대해 집중적으로 비판하고 있다. 자유권을 중심으로 한 미국의 인권문제 제기 등에 대해 북한은 인권에 대한 다른 시각에서 미국을 역설적으로 비판하는 대응전략을 구사하고 있다. 북한당국은 미국이 최대의 인권유린국이라는 논리로 미국의 인권문제를 역공하는 방식으로 대응하고 있다. 인권유린국인 미국이 적반하장격으로 오히려 타국의 인권을 문제 삼으면서 '인권재판관' 행세를 하는 것은 언어도단이라는 것이 북한의 핵심논리이다. 북한은 미국 내에서 종교와 인종차별, 총기류 범람, 폭력과 마약범죄 등 심각한 인권유린이 자행되고 있다고 주장하고 있다. 이러한 북한의 주장은 시민적·정치적 권리 등 '개인'을 중심으로 하는 '자유권' 보다는 공동체로부터 야기되는 개인에 대한 안보위협이 보다 중요한 인권으로 보아야 한다는 논리라고 할 수 있다. 또한 개인보다는 공동체 차원에서의 인권을 중시하는 인식은 빈부 격차가 중요한 기준이 되어야 한다고 주장하고 있다. 즉, 미국 내에는 '부익부 빈익빈' 현상이 극심한 상황이며 이로 인해 가난한 수많은 국민들이 초보적인 생존권조차 보장받지 못하고 있다는 것이다. 미국이 패권국가, 경찰국가 행세를 하면서 다른 국가에 대한 무력을 사용함으로써 무고한 주민을 희생시키는 것이 인권유린 행위라고 비판하고 있다. '생명권'과 '생존권'이 가장 중요한 인권의 구성요소라고 강조하면서 침략을 통해 집단적 학살과 생존권을 유린하는 미국의 행동은 지탄받아야 마땅하다고 주장하고 있다.

국제인권규약에 대한 미국의 태도와 입장을 근거로 인권에 대한 미국의 이중성을 비난하고 있다. 북한인권법 상원 통과 이후 외무성 대변인은 미국은 여성차별철폐협약을 비준하지 않고 있

고 아동권리협약도 서명하기를 거부하고 있는 나라라고 비난하고 있다.

(4) 미국식(서방식) 대 우리식 인권론 논쟁

북한은 미국의 인권문제 제기 에 대해 각 국가가 처한 역사적·사회적 상황을 고려한 인권보장의 방식이 있으며 미국식 기준을 일방적으로 강요하는 것에 대해 반발하고 있다. 미국이 자유의 성전을 명분으로 자유권을 중심으로 인권문제를 제기하는 것에 대해 문화상대주의 입장에서 대응하고 있다. 우리식 사회주의제도 하에서 인권문제는 존재하지 않는다고 주장하고 있다. “수령, 당, 대중이 일심단결된 인민대중중심의 우리 식 사회주의제도하에서 인민은 누구나 참다운 권리와 자유를 누리고 있다”는 것이 북한의 기본입장이다. 온 나라가 화목한 대가정을 이루고 있는 북한식 사회주의 제도 하에서는 인권문제가 존재하지 않는다는 주장이다.

“지구상의 모든 나라들은 각이한 전통과 민족성, 서로 다른 문화와 사회발전력사를 가지고 있으며 매개 나라의 인권기준과 보장형태도 해당 나라의 구체적실정에 따라 서로 다르다.”

북한의 실정에 맞는 우리식 인권기준에 따라 인권이 잘 보장되고 있는 북한에 대하여 “특정한 나라가 자기의 일방적인 ‘인권기준’을 다른 나라들에 내려 먹이려 한다면 국제관계에서는 더욱 복잡한 문제들이 산생되고 선린관계의 파괴만을 초래하게 된다는 것이다.”

우리식 사회주의 하에서 인권이 보장되는 행복한 삶을 살고 있고 북한 인민들이 스스로 우리식 사회주의제도를 선택하였기 때문에 북한인민들이 사회주의 제도를 절대적으로 지지하고 옹호한다고 대내통합논리로 대응하고 있다. 미국이 인권을 명분으로 북한의 사회주의제도를 아무리 중상모략해도 수령, 당, 대중이 일심단결된 인민대중중심의 우리식 사회주의는 조금도 흔들리지 않으며 우리식 사회주의를 결사적으로 옹호해 간다는 것이다. 체제의 우월성, 무결점 논리를 내세워 체제붕괴에 대한 대외적 대응논리를 정립하는 동시에 대내적으로 결속과 홍보를 강화하겠다는 대응전략이라고 할 수 있다. 특히 미국이 인권문제를 빌미로 정권교체를 추구하더라도 자신이 선택한 사회주의를 끝까지 사수해야 한다는 대내 교양논리라고 할 수 있다.

다. 핵문제 해결에 난관 조성

체제안보 관점에서 인권문제 제기를 인식하고 있는 북한은 핵문제가 해결되어도 인권을 고리로 미국이 지속적으로 북한체제를 압박할 것으로 우려하고 있다. 핵문제 해결의 최대핵심조건으로 ‘체제보장’을 내세우고 있는 북한으로서는 핵문제가 해결된다고 하더라도 인권문제가 존재하는 한 과연 체제가 보장될 것인지에 대해 의구심을 갖고 있다.

“지금 일부에서는 핵문제가 해결되면 마치도 모든 문제가 다 풀릴 것처럼 환각에 빠져 있지만 미국의 세계지배전략이 변하지 않는 한 이것은 한갓 몽상에 지나지 않는다.”

폭정의 전초기지에 대해 자유를 확산시키고 체제변환을 시도하는 것에 대해 강력하게 반발할 것이다. 북한은 핵문제와 인권문제를 연계하여 북한을 압박하는 상황이 조성되는 것을 차단하려고 노력할 것으로 보인다.

핵문제 해결의 기본조건으로 ‘체제보장’을 내세우고 있는 북한은 핵문제 해결과 함께 미국이 인권문제로 북한을 압박하는 것을 우려하고 있다. 만일 6자회담에서 미국이 북한인권문제를 공식 의제로 제기할 경우 북한핵문제는 상당기간 해결이 지연될 수 있다. 북한은 핵문제 해결과정에서 ‘체제안전’을 보장하는 방식을 협의할 때 ‘북한인권법’의 폐기를 요구할 가능성이 있다.

이를 위해 미국과 인권문제로 갈등을 빚고 있는 중국과 인권문제에 대해 공조체제를 구축하려고 시도할 것으로 예상된다. 최근 탈북자에 대한 중국의 강경조치로 한중관계에 이상징후가 발생하고 있는 바, 이는 한중협력을 통하여 핵문제를 해결하는 데 부정적으로 작용하고 있다.

라. 인권문제로 인한 남북관계 긴장

북한은 미국의 인권문제 제기 로 인하여 남북간 화해·협력에 장애가 조성되어 남북관계가 경색될 수 있다고 경고하고 있다. 미국이 북한인권문제를 제기하는 것은 남북 사이의 화해·협력 과정을 저해하고 대결을 조장시키며 긴장을 심화시키려는 의도라고 주장하고 있다. 미국의 인권문제 제기→ 남북관계 경색 의도, 남한 내 인권문제 제기→ 인권문제에 대한 한미공조라는 논리를 내세워 북한은 남한 내에서 북한인권문제 논의가 확산되는 것을 최대한 차단하려 할 것으로 보인다. 특히 남한정부가 북한인권문제를 거론할 경우 인권문제에 대한 한·미공조로 규정하고 강력하게 반발할 가능성이 높다. 특히 북한은 탈북자 문제가 사회 불안정으로 연결되는 것을 우려하고 있는 바, 탈북자 문제로 인해 남북관계가 난관에 부딪힐 수 있다고 경고하고 있다. 탈북자 대규모 입국 이후 북한은 미 하원에서 북한인권법이 통과된 직후 실행된 점에 주목하면서 민족공조 대신 북한인권문제에 대한 한·미공조로 규정하고 남한당국의 책임론까지 거론하고 있다. 다시 말해 남한당국이 탈북자를 대규모로 입국시킨 것은 미국과의 협조 하에 북한사회를 혼란에 빠뜨리는 행위라고 규정하고 있는 것이다. 이러한 비난에서 보듯이 대규모 입국이 지속될 경우 남북관계 진전에 대한 속도를 조절하면서 남한정부를 압박할 가능성이 있다.

마. 한미간 갈등 가능성

미국의 대북인권정책은 한국의 대북정책, 한·미관계, 한국 내 국론에 영향을 미치는 요인으로 작용하게 될 것이다. 북한인권법 통과를 계기로 미국은 북한에 대해 단기적으로 직접적인 변화를 유도하는 방식으로 인권정책을 추진하게 될 것이다. 그런데 우리 정부는 남북한 화해·협력을 통하여 남북관계를 개선해나가는 과정에서 점진적으로 북한의 인권을 실질적으로 개선한다는 정책기조를 유지하고 있다. 따라서 화해·협력을 기조로 점진적으로 북한인권개선을 취하는 남한입장과 직접 개입에 의한 단기적 변화를 유도하려는 미국입장 사이에 갈등이 발생할 가능성이 있다. 특히 미국은 압박이라는 방식을 통하여 북한인권문제에 접근하고 있지만 실제로 압박에 의한 인권개선은 실질적으로 효과를 기대하기 어려운 측면이 있다. 그런데 미국이 한국정부에 대하여 압박

에 동참을 요구할 경우 한국정부의 대응여하에 따라 북한인권문제는 한·미관계 및 남북관계를 경색시키고 국내적 분열을 부추기는 요인으로 작용하게 될 것이다. 특히 북한인권법 발효 이후 미국이 각종 협상에서 북한인권문제를 거론하면서 동참할 것을 요구할 때 미국 측의 요구를 수용하는 경우 민족공조를 배신하고 한·미공조를 취하는 것으로 규정하여 북한이 반발하여 남북관계가 영향을 받게 될 가능성이 있다.

바. 탈북자 문제로 인한 동북아정세의 불안정

미국의 대북인권정책 추진하는 과정에서 탈북자 문제는 북·미, 한·미, 남북관계에 가장 큰 영향을 미치는 요인으로 작용하게 될 것이다. 앞에서 살펴보았듯이 북한은 탈북자문제를 체제전복을 위한 미국의 정치적 음모로 규정하고 있으며, 동구사태에 비추어 대량탈북을 유도하여 북한체제를 와해시키려는 의도로 접근하고 있다. 그리고 중국은 탈북자 문제에 대해 국내법과 국제법, 그리고 인도주의원칙에 따라 처리한다는 정책을 견지하고 있다. 국내법에 따라 탈북자를 난민이 아니라 불법월경자로 규정하고 있다. 그리고 북한과 체결과 국경조약에 따라 체포된 탈북자를 북한으로 송환하고 있다. 다만, 인도주의 원칙에 따라 외교공관에 진입한 탈북자에 대해서는 남한행을 허용하고 있다. 그런데 중국도 탈북자 단체에 대한 지원을 통해 탈북자가 증가하고 대규모 외교공관의 지속적인 진입이 시도될 경우 단체와 개인의 활동에 대한 단속을 강화할 가능성이 있다. 또한 북한과 협력하여 국경에 대한 통제를 강화하는 조치를 취할 수도 있다. 그런데 북한인권법에서는 유엔인권고등판무관이 적극적 역할을 수행할 것을 주문하면서 중국의 협조에 대해 언급하고 있다. 따라서 중국의 탈북자관련 단체 및 개인에 대한 처벌이 강화될 경우 미국정부는 유엔난민고등판무관실과 유엔인권위원회, 중국정부에 대한 압력을 강화해나갈 가능성이 높다. 이와 같이 북한인권법에 따라 미국이 중국의 전향적 조치를 촉구하는 경우 미국과 중국간에도 갈등이 조성될 것으로 전망된다. 다만, 북한 핵문제 해결과정에서 중국의 역할을 높이 평가하고 있는 미국의 태도를 고려할 때 양국관계가 경색국면으로 악화되지는 않을 것이다.

특히 탈북자 문제는 남북관계에 악영향을 미치는 요소로 작용하게 될 것이다. 탈북자 문제를 체제전복의 카드로 인식하고 있는 북한으로서는 대규모 남한으로의 입국에 대해 강력하게 반발하면서 남북관계가 부정적 영향을 받게 될 가능성이 높다. 미국의 사측을 받아 북한을 압박하는 데 남한이 동조하는 것으로 주장할 경우 남북관계는 탈북자 문제로 부정적인 영향을 받게 될 것이다. 또한 대북지원과 인권개선의 연계정책에 따라 국제사회로부터의 지원규모가 축소될 경우 민족공조를 내세워 남북대화 등을 고리로 지속적인 지원을 요구할 수도 있다. 이러한 상황에 직면할 경우 인권개선과의 연계를 강조하는 미국의 인도적 지원정책과 민족공조를 내세운 북한의 지원 요구 사이에서 우리 정부는 곤란한 상황에 빠질 가능성이 있다.

다음으로 인권문제 제기는 동북아 당사국간 갈등요인으로 작용할 가능성이 있다. 인권의 보편성과 주권의 원칙, 문화상대주의 논쟁 등으로 인해 세계적으로 합의가 구축되지 못하고 있는 상황이다. 따라서 미국의 인권문제 제기에 대해 중국이 북한과 협조관계를 구축하고 반발할 가능성이 있다. 반면, 일본은 북한인권법에 대해 지지하는 발언을 하였고 일본 내에서 미국과 같은 방식의 북한인권법을 제정해야 한다는 견해도 조심스럽게 제기되고 있다. 이에 따라 북·

중, 미·일간 갈등이 발생할 여지가 있으며 북·일수교 교섭도 영향을 받게 될 것이다. 다만, 외교정책 목표간에 상충하는 상황이 발생할 경우 안보·경제 이슈가 우선적으로 고려된다는 점을 감안할 때 인권문제로 미국·일본, 중국관계가 경색국면으로 악화될 가능성은 낮다고 생각된다. 그런데 장기적으로 미국이 지역인권포럼, 지역인권대화 등 북한인권문제 해결을 위한 다자회담을 모색하는 과정에서 동참 여부, 추진방식 등을 둘러싸고 관련 당사국간에 갈등이 발생할 가능성도 있다.

5. 정책대안의 모색

부시 대통령 서명 후 10월 21일 백악관 대변인은 북한인권법은 북한의 비참한 인권상황을 다루기 위한 '유용한 새 도구'(useful new tools)라는 성명을 발표하였다. 따라서 미국의 대북인권정책은 북한인권법에 규정된 내용을 중심으로 정책방향과 조치가 정립될 가능성이 크다.

첫째, 무엇보다 중요한 사실은 북한주민의 인권과 삶의 질이 실질적으로 개선될 수 있는 방향으로 인권개선운동이 개선될 수 있도록 국내외적 여건을 조성해 나가야 한다. 먼저, 국내적으로 북한인권법에 대한 인식과 접근방식에 대한 공감대를 확대해나가야 한다. 다음으로 우리는 북한인권문제와 관련하여 국제사회에서 보다 건설적 역할을 수행해야 한다. 단기적으로 북한인권이 개선될 수 없는 상황이라도 북한주민의 '생존권' 문제를 적극적으로 제기하고 국제적인 공감대를 형성하여 나가야 한다. 북한사회에서 벌어지고 있는 인권유린의 생존권의 결핍에서 비롯되는 점이 많다는 점을 홍보해야 한다. 권위 있는 국제인권NGO와 긴밀한 협조체계를 구축하여 생존권 보장을 위한 국제적 여론을 조성해나가야 한다. 인도적 지원에 대해서는 인권과의 엄격한 연계보다는 분배의 투명성을 확대하는 조치를 지속적으로 강조해나가고, 정부차원에서 인도적 지원을 지속하는 것이 바람직하다. 상대적으로 투명성과 모니터링이 용이한 민간차원의 지원을 가능한 범위 내에서 최대한 확대함으로써 인도적 지원에 따른 투명성 효과를 제고하여 직접 지원에 유리한 여건을 조성해야 한다. 이를 위해 민간단체의 교류협력사업에 대한 남북협력기금을 통한 지원을 확대하는 방향을 고려한다.

미국이 인도적 지원과 인권과의 연계를 강조할 것으로 예상되므로 인도주의 사안의 해결과 연계하는 방안을 모색해야 한다. 북한인권법이 북한 및 남북교류·협력에 미치는 부정적 영향을 최소화하기 위해서는 국제사회에 대해 인도주의 문제에 대한 해결성과를 보여주는 것이 필요하다. 이산가족면회소의 실질적 운영과 상봉의 정례화를 핵심 목표로 설정하여 대북정책을 추진함으로써 인도적 지원과 인권개선과의 연계 문제를 단계적으로 해결해 나갈 필요가 있다. 이산가족 면회소를 통한 면회는 정례적인 이산가족 상봉 장소로 활용하고 점차적으로 주소 확인을 통하여 희망자가 신청하여 상시 만날 수 있는 단계로 확대되는 것을 합의할 필요가 있다. 아울러 고령자에 한해 고향을 방문하여 성묘할 수 있는 기회를 부여할 수 있도록 협의할 필요가 있다. 이를 위해 인도적 지원을 지속하면서 인도주의 사안의 해결이 중요하다는 점에 대해 적극적으로 북한을 설득하는 노력을 해야 한다. 아울러 다양한 경로를 통하여 인도주의 사안과의 연계전략에 대해 미국에 적극적으로 설명할 필요가 있다.

둘째, 북한인권문제로 인하여 파생되는 부정적인 정치적 갈등의 해소, 특히 북한인권법이 북·

미, 남북, 한·미관계에 야기하게 될 부정적 영향을 최소화하는 방향으로 외교협상력을 발휘해야 한다. 미국의 북한자유화 정책을 북한압살, 적대시 정책이라고 전면으로 반대할 것인지 아니면 지지할 것인지 우리 정부가 곤란한 상황에 직면하게 될 것이다. 무엇보다 시민적·정치적 권리의 경우 직접 개입 방식을 통한 미국의 대북인권정책이 점진적 변화 유도를 기조로 하는 평화변영정책에 긍정적으로 작용할 수 있도록 한·미간 긴밀한 정책협의체제를 구축할 필요가 있다. 미국의 대북인권정책 추진과정에서 파생할 수 있는 대량탈북 등 한반도 정세에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 부작용을 최소화해야 한다. 이와 관련 지속적인 대북지원을 통해 북한 내 탈북 배출요인의 최소화를 기본목표로 설정하고 국제적 공감대가 형성되도록 외교역량을 집중해야 한다. 그리고 중국 내에 장기체류하는 탈북자와 중국 이외의 탈북자에 대한 보호책을 마련해야 한다.

향후 임명될 국무부 북한인권담당 특사에 대한 인적 네트워크를 강화해야 한다. 그리고 미국 내 북한인권 관련 단체와 개인들의 인적 지도를 작성하여 지속적으로 관리하고 이들의 성향, 활동 및 연구업적 등을 체계적으로 분석하여 대응하는 시스템을 구비해야 한다. 특히 편향된 탈북자를 통한 정보획득의 문제점을 인식할 수 있도록 객관적인 실태조사를 전달해야 한다. 또한 북한인권법 실행을 위한 Action Plan의 수립, 특히 예산을 집행하는 과정에서 긴밀한 협조체제를 구축할 필요가 있다. 최근 잇따르고 있는 대규모 기획입국 시도는 재정지원과 연관된 측면이 있다. 특히 자금을 지원받기 위해 북한인권 관련 단체들이 급조될 가능성도 있다. 이러한 현상은 북한주민의 인권개선에 기여하기보다는 중국과의 마찰 등 불필요한 갈등요소만 양산하게 될 것이다. 따라서 정부는 건설한 NGO와의 긴밀한 협조 하에 미국의 예산이 인권개선에 기여하는 방향으로 집행될 수 있도록 협의해나가야 한다.

무엇보다 중요한 것은 미국으로 하여금 북한핵문제가 해결의 가닥을 잡을 때까지 인권문제를 연계하지 않으며 핵문제 해결을 위한 회담에서 공식 의제로 제기하는 것을 자제하도록 설득해나갈 필요가 있을 것이다. 또한 미국의 자유권을 중심으로 한 접근에 대하여 생존권, 발전권, 평화권을 중심으로 한 접근방법을 개발하고 공감대를 넓혀나가야 할 것이다. 끝으로 유엔인권위원회에서 북한인권공론화대응방안에 대한 합의기반의 구축이 시급하다. 비록 미국이 주도한다고 하더라도 정치적 의도를 경계하여 유엔을 상대로 소극적으로 대응하는 데는 한계가 있다. 북한 인권 결의안의 내용 구성, 한국정부의 표결에 대한 적극적 설득, 남북관계 악영향 차단 및 실질적 인권개선의 효과를 거둘 수 있는 대안을 개발해야 한다. 특히 유엔 차원의 공론화는 북한당국의 법·제도 개선의 효과로 이어지고 있는 바, 유엔 차원의 움직임이 남북관계에 부정적인 영향을 미치지 않는 선에서 동참하는 것을 점진적으로 신중하게 고려할 단계에 와 있다.

셋째, 각 주체별 다양한 인권개선 접근방식이 상호보완적으로 작용하면서 북한의 인권개선에 기여할 수 있도록 미국, 유럽연합 등 개별국가, 국제기구, NGO 등과 협조체제를 구축하는 역할분담전략을 취해나가야 한다. 특히 국가간 인권문제 제기는 반발을 초래할 가능성이 높다는 점에서 권위 있는 국제인권NGO와 긴밀한 협조체제를 구축하여 생존권 보장 등 국제적 여론을 조성해나가야 한다.

넷째, 북한인권문제가 핵문제 해결과정, 핵문제 해결 이후에 한반도 정세에 미치게 될 영향을 종합적으로 고려하여 대응해야 한다. 특히 북한인권문제는 인권적 차원, 북한 핵문제, 남북관계, 북·미관계, 한·미관계, 대중관계 등에 복합적으로 영향을 미칠 것이므로 종합적인 대책을 조율하

는 체제를 확립해야 한다.

다섯째, 정확한 북한인권 실태에 근거해서 대북인권개선운동이 전개되는 여건을 조성해나가야 한다. 북한인권법이 근거로 하고 있는 법안 중의 조사결과(findings)의 부분은 왜곡·과장된 부분이 있는 것이 사실이다. 이와 같이 미국 내에서 북한인권문제를 주도하고 있는 미국의 보수성향의 인사들이 수집하는 자료는 특정한 탈북자에 국한하여 편향성이 있을 뿐 아니라 이들이 탈북한 시점이 오래되었으며, 자신들의 입지를 위하여 과장 증언하는 경향이 있어 왔다. 따라서 탈북자 증언 위주로 수집되는 북한인권 실태의 객관성을 제고할 수 있는 다양한 방안들이 마련되어야 할 것이다. 북한의 폐쇄성으로 인해 북한인권실태를 판단하는 근거자료가 취약한 문제가 있다. 현재 탈북자들의 증언에 의존하여 실태를 파악하는 것이 주류를 이루고 있다. 증언의 경우 물적 증거가 없는 한 입증하기 어려운 측면이 있다. 따라서 어떤 사안에 대해 객관성을 입증하기 위해 다양한 교차검증 과정을 거쳐야 할 것이다. 아울러 북한사회의 변화실태 및 인권 관련 개선 조치에 대해서도 객관적인 기준을 설정하여 평가하고 인권개선운동을 위한 기초자료로 활용될 수 있도록 하는 방안도 고려할 필요가 있다.

진보진영에서 북한인권실태에 대해 어떻게 접근하고 평가하며 어떠한 보고서를 발간하여 미국의 북한인권법 발효에 따른 각종 보고서 발간에 대응할 것인지가 중요한 과제로 부상할 것이다. 다시 말해 자유권을 중심으로 한 대북인권 공론화에 적극적으로 대처하여 평화권, 발전권 등 인권보고서의 다양화가 필요할 것이다.

탈북자 문제에 대한 종합적 고찰

김승교 (민주사회를 위한 변호사모임통일위)

- I. 서론
- II. 재외탈북자의 법적 지위
 1. 남한국민인가, 북한국민인가?
 2. 국제법상 난민인가?
- III. 탈북자문제에 관한 현행법규와 정부정책의 개관
 1. 북한이탈주민의보호및정착지원등에관한법률, 동법시행령 등
 2. 정부정책
- IV. 재외탈북자와 관련한 문제
 1. 재외탈북자의 숫자
 2. 재외탈북자의 성격
 3. 미국과 탈북자
 4. 중국정부와 탈북자
 5. 북한형법상 처벌규정과 관련하여
- V. 국내탈북자와 관련한 문제
 1. 국내입국 현황
 2. 남한사회적응의 문제
 3. 수용능력의 문제
 4. 형평성의 문제
 5. 귀향권(귀환권)의 문제
- VI. 기획탈북·기획입국의 문제
 1. 기획탈북·기획입국의 현황
 2. 왜 문제인가?
 3. 어떻게 할 것인가?
- VII. 결론: 탈북자문제에 대한 올바른 '인식과 대응'을 위한 제언
 1. 논의의 갈림길·출발점
 2. 인식과 대응에서 필요한 관점·태도
 3. 시민사회단체의 공동조사·공동대응의 필요

I. 서론

우리 사회에 '탈북자문제'가 화두로 등장한지 오래되지 않았지만 이제 주요한 현안이 되어 있다. 이것은 부인할 수 없는 현실이다. 북한(조선민주주의인민공화국, 이하 '북한'이라고 함) 체제의 전복과 민주화를 주장하며 그 공격의 선봉에 서은 이들은 일찍부터 탈북자문제를 그 도구로 삼았지만, 일부 종교단체를 제외한 대부분의 인권운동단체·민주화운동단체·통일운동단체들의 경우에는 결코 간단한 문제가 아닌 것으로 인식해 왔고 이에 별다른 대응을 보여주지 못했다. 반북단체들의 무분별한 활동에 대한 우려의 목소리가 있었을 뿐, 탈북자문제에 대한 직접적 대책을 고민·마련하는 데서는 한발 비껴서 있었던 것이다. 그러다가 특히 2003년 11월경 미국의 상·하원에 상정된 북한자유법안의 문제점과 위험성에 대한 공감대가 확산되면서부터 이제 더 이상 방치·외면할 수만은 없고 외면해서도 안될 문제라는 적극적 인식이 자리잡아 가고 있다. 남북의 화해협력·공존번영에 장애가 되고 한반도의 평화마저 위협해온 미국의 대북적대정책·대북압살정책이 전환될 기미를 보이지 않고 오히려 인권을 구실로 강화되고 있기에, 더욱 그러할 것이다. 이에 이토론회도 '탈북자문제'가 미국과 반북단체들의 무분별한 선전선동의 도구로 악용되는 것에 대한 우려를 표명하는 차원을 넘어, 그들에 의한 정치적·악의적 왜곡을 적극적으로 바로잡고, 탈북자들이 처한 열악한 환경·처지에 대해서도 실질적으로 개선할 방안을 찾으며, 한반도의 평화와 통일에 역행하는 악영향을 최소화하고 순행토록할 해결고리를 찾고자 마련된 것이라고 생각한다.

탈북자문제는, 그들이 처한 환경·지역에 따라 3가지로 나누어 보아야 한다. 첫째는, 국내에 입국해있는 탈북자들의 문제이다. 둘째는, 재외(특히 중국체류) 탈북자들의 문제이다. 셋째는, 북한에 있는 '송환된 탈북자' 또는 잠재적 탈북자'의 문제이다. 나아가 그 각각의 문제는, '탈북자인권 또는 북한인권'의 문제를 넘어, 대외적으로 남북관계·한중관계·한미관계·북미관계·북중관계·중미관계 등 주변 국가간 이해관계가 복잡하게 얽혀 있을 뿐만 아니라, 국내적으로도 '소외계층'과 '불법입국조선족' 및 '불법체류외국인노동자'들과의 형평성 등 여러 문제가 이중·삼중으로 중첩되어 있기도 하다. 이러한 탈북자문제에 대한 입장과 태도 또한 여러 갈래로 나타나고 있다. 하나¹⁾는, 북한인권상황의 열악함을 강조하고 그 원인이 북한의 체제문제에 있다고 보아 그 해결책도 체제붕괴 또는 정권교체·민주화밖에 없다고 보는 견해이다.²⁾ 이 견해는 인도적 대북지원에 대해 소극적·부정적이고, 정부의 대북화해협력정책·평화번영정책을 시비하며, 주로 '재외탈북자'와 '북한내 잠재적 또는 송환된 탈북자들'에 초점을 맞춘다. 둘³⁾은, 북한인권상황의 열악함을 강조하면서도, 그 원인에 대해서는 기본적으로 북한체제문제라고 보면서 그외 자연재해와 미국의 대북경제제재 등 대외적 요인이 함께 작용한다고 이해하고, 그 해결책으로 인도적 대북지원을 강조하는 한편 미국의 대북경제제재해제와 북한당국의 자구노력을 주장하고 인권에 대한 정치적·정략적 접근을 경계하며 정부의 대북정책을 대체로 지지한다. 이 견해도 주로 '재외탈북자'와 '북한내 잠재적 또는 송환된 탈북자들'에 초점을 맞추고 있는 것은 마찬가지이다. 셋⁴⁾은, 북한인권상황에 대해 서구적 잣대로 재단하는 것은 부당할 뿐만 아니라 더 객관적인 확인·검증이 선행되어야 한다고 하여 신중한 태도를 보이며, 해결책으로 미확인·미검증된 북한체제 내부적 문제보다 확인·검증된 외부적 요인(미국의 봉쇄정책 등)의 해소를 보다 강조하며 정

1 사단법인북한인권시민연합, 북한민주화네트워크, 북한인권개선운동본부 등이 대표적이다.

2 예컨대, 독일의사 노베르트 폴러첸(Nobert Vollertsen)의 다음과 같은 말을 통해서도 확인된다. "북한난민들을 데리고 북경에 있는 독일대사관에 들어가는 것부터 시작하면 이것이 결국엔 북한의 붕괴로 이어질텐데, 왜 이를 하지 않는가? ... 우리는 과거 동독과 프라하에서 있었던 것과 같은 대량탈북을 바란다. 우리는 결국엔 북한의 붕괴로 이어질 역사의 반복을 희망한다."(2002.6.21. 미상원 사법위원회 이민소위원회에서의 구두증언)

3 '좋은벗들'이 대표적이다.

4 '통일연대'를 비롯한 진보적 통일운동·민주화운동단체들이 대표적이다.

부의 대북정책을 지지한다.⁵⁾ 따라서 이 견해는 지금까지 탈북자문제를 상대적으로 등한시해온 것이 사실이며, 일부는 '국내탈북자' 문제에 관심을 보여 왔다⁶⁾.

이처럼 '탈북자문제'가 포괄하고 있는 범주가 매우 넓고 복잡할 뿐만 아니라 그에 대한 견해도 다기하고, 정작 '인권' 개념 자체가 아직 정립되어 있다고도 보기 어려워 그 이해마저 제각각인 상황이다. 하여, 탈북자문제를 종합적으로 인식하고 그에 대한 해법을 제대로 찾는 일은 얽힌 실타래를 풀어야하는 것처럼 간단하지 않아 보인다. 이에 필자는 탈북자와 관련한 여러 갈래의 주장을 종합해보고 그를 통해 '올바른 인식과 대응'의 길을 모색해보고자 한다. 먼저, 가장 간명하고 도식적인 해결책을 도출할 수도 있을 법한 재외탈북자의 법적 지위에 관한 논란을 점검한 다음, 탈북자와 관련한 현행법규 및 정부정책을 개관한다. 그리고, 재외탈북자의 문제와 국내탈북자의 문제를 갈라서 살펴보고, 기획입국이 낳고 있는 문제도 지적하고자 한다.

II. 탈북자의 법적 지위

사실, 탈북자문제(특히 재외탈북자문제)를 가장 간명히 해결할 수 있는 법적 논리가 있고, 일각에서 극력 주장되어 왔다. 하나는 재외탈북자는 대한민국법상 남한국민이므로 정부가 재외국민에 대한 외교적 보호권을 적극 행사하면 된다는 주장이고, 또 하나는 국제법상 난민이므로 난민지위인정을 통해 해결할 수 있다는 주장이다. 그러나 아래에서 보는바와 같이, 이러한 주장은 모두 이론적으로 문제가 있고 현실성이 결여되어 있다. 탈북자문제의 복잡성은 여기에서 출발하는 것이기도 하다.

1. 남한국민인가, 북한국민인가?

가. 남한국민(재외국민)이라는 견해⁷⁾⁸⁾

북한주민을 대한민국 국민으로 보는 견해로서, 북한지역도 대한민국의 영토에 속한다고 보는 이들이 취하고 있다. 헌법 제3조 "대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다"라는 영토조항을 근거로 한다. 탈북자 이영순 사건에 대한 대법원 판결(1996.11.12.선고, 96누1221판결)이 대표적인데, "조선인을 부친으로 하여 출생한 자는 ... 1948.7.17. 제헌헌법의 공포와 동시에 대한민국의 국적을 취득하였다고 할 것이고, 설사 그가 북한헌법의 규정에 따라 북한국적을 취득하여 중국 주재 북한대사관으로부터 북한의 해외국민증을 발급

5 장창준(한국민권연구소 상임연구위원), 「북한인권법과 이북인권상황의 실체」, 『정세동향』 2004년 10월 하반기호(통권86호). 이 글은 "우리가 갖고 있는 인권잣대로 이북의 인권을 규정하려 해서는 안된다 ... 미국의 북한인권법은 결코 이북의 인권을 개선해 줄 수 없다 ... 이북인권상황이 '최악'이라는 미국의 평가는 전혀 근거가 없는 정치적 공세에 불과하다 ... 이북의 인권을 개선하고자 한다면 이북이 경제적 어려움을 극복할 수 있도록 다양한 지원을 하는 것이 필요하다. 우선 식량문제와 경제난의 주된 요인이 되고 있는 미국의 경제제재조치를 해제시키는 것이 그 출발이 될 것이다"라고 지적하고 있다.

6 이연희(한국민권연구소 연구위원), 「이른바 '탈북자' 문제의 실태와 해법」, 위 『정세동향』

7 유수 스님(좋은벗들 대표), 「재외북한이탈주민 인권개선 및 해법을 위한 정부-민간협력방안에 대한 제언」, 2004.6.30. 국가인권위원회가 「재외 탈북자의 인권 현황과 과제」를 주제로 개최한 공청회의 토론문. 이에, "정부는 국내법상 북한주민 또한 우리의 국민이기 때문에 재외북한이탈주민을 해외체류 대한민국 국민으로 대우하여야 하며 재외국민 보호의무가 있다"고 주장하고 있음

8 한나라당 국회의원들(김문수, 홍준표, 최병국, 공성진 등) 일부와 반북단체들의 일반적 시각이다.

받은 자라고 하더라도 북한지역 역시 대한민국의 영토에 속하는 한반도의 일부를 이루는 것이어서 대한민국의 주권이 미칠 뿐이고, 대한민국의 주권과 부딪치는 어떠한 국가단체나 주권을 법리상 인정할 수 없는 점에 비추어 볼 때 그러한 사정은 그가 대한민국 국적을 취득하고 이를 유지함에 아무런 영향을 끼칠 수 없다"고 판시하였다. 이러한 논리에 의하면, 북한에 거주하는 주민들은 모두 남한국민이 되고, 북한을 부정하는 결론에 이르게 된다.

나. 북한공민이라는 견해⁹⁾

북한주민에 대해서는 '북한국적을 갖고 있는 외국인'으로 볼 수 밖에 없다는 견해로서, 북한지역은 대한민국의 영토고권과 대인고권이 미치지 아니하므로 대한민국의 영토가 아니라고 한다. 즉, 북한은 국제사회에서 일반적으로 법적승인을 받고 있는 국제법상 주권국가이고, 적어도 남북한이 UN에 동시가입한 이후부터는 국제사회가 북한지역에 대해 북한(조선민주주의인민공화국)이 영토고권과 대인고권을 정당하고 적법하게 행사하고 있는 것으로 받아들이고 있으므로 북한주민(재외탈북자 포함)은 북한공민으로서 '북한국적을 갖는 외국인'으로 보아야 한다는 것이다. 이에, 북한주민이 남한으로 들어오는 경우 당연히 남한국적을 회복하는 것으로 볼 수 없고 일정한 국적취득절차가 필요하다고 한다.

다. 절충적 견해

북한주민(재외탈북자 포함)은 2중적 지위를 가지고 있다고 보는 견해로서, "한편으로는 대한민국 국민이면서 동시에 다른 한편으로는 국제법상 조선민주주의인민공화국 공민이라는 2중성을 지니게 된다"¹⁰⁾거나, "국내법상 남한국민이면서 국제법상 북한국적을 갖는 특수한 지위로 보아야 한다"¹¹⁾는 등이 있다. 즉, 남북기본합의서(1991.12.13.체결, 1992.2.19.발효) 제1조는 서로 상대방의 체제를 인정한다고 하고 있으므로 북한국적법을 부인할 수 없고 국제사회에서 국제법주체로 활동하는 북한의 입장을 고려하여야 하며, 다만 북한주민이 북한국적을 포기하고 남한국적을 취득하기를 원하는 경우에는 외국인으로 보지 않는다고 한다. 이에 재외탈북자에 대하여는 남한국민이 아닌 난민으로서 국제법적 보호를 받을 수 있도록 하여야 한다고 한다. 한편, 탈북자와 관련한 '북한이탈주민의보호와정착지원에관한법률'(1997.1.13.제정)이 있는데, 이 법이 북한주민(탈북자 포함)을 남한국민이라는 전제에서 제정된 것이라는 주장이 있다. 즉, 이 법이 북한이탈주민에 대해 남한국적을 가지고 있다는 것을 전제로 국적취득절차가 아닌 호적취득절차만을 규정하고 있다는 점 등을 근거로 하고 있다. 그러나 이 법은, 그 지원·보호의 대상을 '재외탈북자 일반'으로 정하고 있지 아니하며 '북한지역을 이탈해 대한민국의 보호를 받고자 재외공관 등에 보호신청을 한 탈북자'에 한정하고 있다는 점, 보호신청을 한다고 하여 전부 보호결정이 내려지는 것이 아니라 심사를 거쳐 거부할 수 있는 점¹²⁾, 출입국관리법상으로도 아직 이들에 대해 대한민국국민으로 취급하는 절차규정이 없는 점 등에 비추어 볼 때에는 오히려 '절충적 견해'에 가깝다고 할 것이다.

라. 소결(사건)

9 도희근, 「북한주민의 헌법상의 지위에 관한 연구」, 『헌법학연구』 제4집 제2호(1998)

10 최영관(전남대교수), 「재외 탈북자의 현황·지위 그리고 인권보호 문제」, 2004.6.30. 위 공청회의 발제문

11 장명봉(국민대교수), 「대법원판결(이영순사건)과 북한주민의 법적 지위」, 『금강 김철수교수 정년기념논문집』, 1998

12 실제로도 2002년 3명, 2003년 2명에 대해 보호제외결정이 내려진바 있다.

결론을 먼저 말하면, 북한주민(재외탈북자 포함)은 '북한공민'이라고 보아야하고 또 그렇게 볼 수 밖에 없다고 생각한다. 북한주민이나 재외탈북자에 대해 다른 외국인들과 달리 보아야할 특수성은, "같은 민족, 동포"라는 공통성과 "통일해야할 대상"이라는 당위성·요구성으로 충분히 설명된다. '동포이자 통일대상'이라는 특수성이 있기에 재외탈북자들에 대한 특별한 취급(보호·지원)도 가능한 것이다. 북한주민을 '남한국민'이라고 보거나 '이중적 지위'(국내법상으론 남한국민이면서 국제법상으론 북한공민)를 인정하는 것은, 재외탈북자들에 대해 외교적 보호권을 적극 주장·행사할 수 있는 유용한 논거는 되겠지만, 이론적으로 난점이 있고 현실성이 없으며 남북관계의 정상적 발전에도 장애가 될 수 밖에 없다.

먼저, 북한의 국제법상 지위에 관하여, 북한이 국제적으로 공인된 국제법상 주권국가임은 의심할 여지가 없는 사실이다. 세계 150여개 국가와 정식수교를 체결하여 있고, UN에도 가입해 있는 주권국가이기 때문이다. 북한의 국내법상 지위에 관하여도, 그 국가성과 합법적 실체성을 인정함이 타당하다. 헌법 제3조의 영토조항은 과거 냉전구조하에서 북진통일론을 배경으로 규정된 것으로서, 동서냉전이 해소되고 특히 2000년 6.15공동선언 이후 화해협력으로 전변되고 있는 오늘날의 시대상황과는 역행하고 모순되는 규정이다. 이 영토조항은 남북기본합의서 제1조의 "남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다"는 내용이나, 지난 정부이래의 화해협력정책·평화변영정책과도 양립하기 어려운 규정인 것이다. 이에 헌법 제3조의 영토조항에 대하여는, 헌법 제4조의 평화통일조항이 더 우선한다는 해석¹³⁾이나, 헌법변천을 통하여 영토조항이 사문화되었다거나 그 실질적 내용이 변화했다는 헌법변천이론이 있고, 양 조항의 법적 성격의 차이를 인정하여 영토조항은 한반도전체를 영토로 하는 국가형성이라는 미래에 달성하여야 할 목표를 제시하고 있는 미래지향적·미완성적·비규범적 성격을 가진 조항임에 비해 평화통일조항은 영토조항의 목표를 달성하기 위해 현재 국가가 취해야할 절차·방법·내용을 규정하고 있는 현실적·구체적·규범적 조항이라는 해석¹⁴⁾ 등이 주장되고 있기도 하다. 따라서 헌법상의 영토조항은, 대한민국 수립시의 역사적 배경에 근거한 규정으로서 그 후 시대상황이 현격히 변하여 이제는 헌법의 평화통일조항 및 평화통일정신과 상충하고 통일의 장애물로 되었다고 할 것이므로, 현실적 규범력을 가졌던 헌당시와 달리 이를 '장래의 통일조국의 영토를 밝힌 것'으로 새로이 해석하므로써 이제는 현실적 규범력을 가지고 있지 않다고 보아야할 것이다. 영토조항의 현실적 규범력을 고집하는 한, 통일방법에서도 북한에 대해 남한의 정치·경제적 체제를 전면 수용하도록 강요하는 것이 유일한 길이라 할 것인데, 이는 헌법 전문과 제4조 등이 밝히고 있는 '평화통일'과 모순되고, 2000년 6.15공동선언 제2항의 "남과 북은 ... 북측의 낮은 단계의 연방제안과 남측의 연합제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다"는 합의마저 부정하는 것이기도 하다.

남한국민임을 주장하는 견해는, 외교적 현실성마저 결하고 있다. 국제법상 국적국은 대인고권을 갖고 외교적 보호권을 행사할 수 있어야 한다. 즉, 재외탈북자들이 남한국민이라면 대한민국은 그들에 대한 관할권을 갖고 있는 것이고 그들에 대한 외교적 보호권을 적극 행사하여야 한다. 그러나, 국제법상으론 북한이 주권국가임을 부인할 수 없고 현실적으로도 중국 등에 대해 탈북자에 대한 관할권을 주장하기 어렵다. 특히, 외교적 보호권은 자국민에 대해서만 행사할 수 있으며 외국인에 대해서는 행사할 수 없다는 것이 확립된 국제법의 원칙이고, 설사 북한을 교전단체에 불과하다고 보더라도 그 교전단체의 주민에 대해서는 다른 국가

13 권영성(서울대교수), 『헌법학원론』, 1999. 이 견해는, 영토조항이 평화통일조항과 모순된다고 보는 것인데, 이 모순을 해결하기 위해서는 '구법인 영토조항'에 비해 '신법인 평화통일조항'이 우선적용되어야 한다고 해석하거나 또는 '비현실적 영토조항' 보다는 '남북분단이라는 현실인식에 기초한 평화통일조항'이 우선적용되어야 한다고 해석하고 있음.

14 도희근, 전계서

와의 관계에서 교전단체가 외교적 보호권을 행사하는 것이지 그의 본국이 외교적 보호권을 행사하는 것이 아니기 때문에 더욱 그러하다¹⁵⁾. 이에 과거 동서독의 경우에도, 서독은 동독에 거주하거나 동독여권을 사용하는 자에 대해 외교적 보호권을 행사하지 않았고, 외국의 서독대사관·영사관에 있어서만 외교적 보호권을 행사하였다고 한다. 나아가 이러한 견해는, 역사사지(易地思之)하면 남한의 해외체류 관광객·기업인·근로자·유학생 등에 대해 북한이 관할권을 주장하는 경우 이를 허용할 수 있는 문제가 있고, 오히려 대결을 고취하는 것으로 귀결될 위험성마저 있다고 할 것이다.

한편, 절충적 견해는 대체로 남북기본합의서의 전문에 나오는 “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라는 내용을 근거로 제시한다. 그러나, 이는 남북기본합의서의 취지·정신에 반하는 해석이지 않을 수 없다. 남북기본합의서의 정신이 ‘쌍방의 대결을 고취’하거나 ‘서로 자기국민임을 주장하는 길을 열어놓자’는 것이 아님은 자명하다. 따라서, 남북기본합의서의 위 문구를 ‘북한주민에 대해 남한법상 남한국민’이라거나 ‘남한국민에 대해 북한법상 북한국민’이라는 주장의 근거로 삼을 수는 없다. 위 문구는 화해협력·통일지향이라는 그 정신에 위배하지 않는 한도에서만 사용될 수 있는 것으로서, 통일의 당위성을 강조하고, 남과 북이 국가대 국가간에 관철되는 일반적 원리를 적용하는 경우 필연적으로 나타날 수 밖에 없는 장애요인(관세적용등)을 제거하자는 취지로 해석되어야지, 그 국가성을 배제하거나 서로간에 대결적인 관할권 주장을 허용하는 논거로 사용되어서는 안될 것이다.

절충적 견해가 의도하는 긍정적 측면은, 탈북자들에 대해 ‘국내법상 한국국민’임을 고집하지 않더라도 헌법 전문 등에 담겨있는 “동포애와 인도주의” 및 “평화통일정신”으로도 충분히 해결할 수 있다고 생각한다. 북한주민이나 재외탈북자는 어디까지나 ‘북한국민’일 뿐이라고 하면, 혹자는 “인도나 프랑스와 같이 단지 외국인으로 취급하는 것이 말이 되나”며 펄쩍 뛰고 기겁할지 모르겠다. 그러나, 그 국가성을 온전히 인정한다고 하여도 “같은 민족성원(동포)”이라는 엄연한 사실이 없어지는 것이 아니고, ‘통일해야 할 당위성·요구성’이 감퇴하는 것도 아니다. 진정한 평화통일은 상대를 있는 그대로 온전히 인정하고 존중할 때에만 비로소 시작될 것이다. 상대를 자극하고 무례·대결로 비쳐질 수 밖에 없는 ‘국내법상론 남한국민’이라는 식의 어정쩡한 견해는 남북의 화해협력과 공동번영 및 평화통일을 지향하는 진심어린 입장이라고 보기 어려울 뿐만 아니라 오히려 장애를 조성할 위험을 내포하는 것이다. 혹여 있을 수 있는 북한의 남한주민(재외국민)에 대한 관할권 주장을 생각해본다면 더욱 당연한 이치가 아니겠는가. 이에 통일부가 재외탈북자문제에 대한 접근에서 ‘남한국민’이라는 논리가 아니라 ‘동포애와 인도주의’를 강조해 온 것이나, ‘북한이탈주민의보호 및 정착지원에관한법률’ 제4조가 “인도주의에 입각하여 특별한 보호를 행한다”는 기본원칙을 천명하고 있는 것도 같은 맥락이라고 이해한다. 다만, ‘동포애와 인도주의’는 전가의 보도처럼 무한정 확대사용되어서는 안된다. ‘동포애와 인도주의’를 발휘한다며 정부정책을 ‘재외탈북자 일반’에 대한 적극수용정책·적극개입정책으로 몰아가는 일은 대단히 위험하며 위헌의 소지마저 있다. 이는 ‘헌법의 통일조항과 평화통일정신’을 해치지 않는 한도에서 발휘되어야 한다. 따라서, 재외탈북자에 대한 정부정책은 ‘동포애와 인도주의’에 근거하면서도 이것이 ‘헌법의 통일조항·평화통일정신’과 상충되지 않게 수립·추진되어야 한다.

그러면, 재외탈북자들에 대해 어떻게 할 것인가. 이에 대해 김인회변호사는 다음과 같은 원칙을 제시하고 있다. 다소 긍정적인 측면이 있어 이를 소개하며, 추후 더 연구할 필요가 있음을 지적해둔다. “첫째, 국제법

15 김인회(변호사), 「북한이탈주민의 인권보호를 위하여」, 2004년 국가인권위원회 주최의 「북한인권간담회」 자료집 중 발제문에서 재인용 (심현모, 「북한이탈주민에 대한 지원방안 고찰」, 경원대 행정대학원, 석사학위논문, 2000.6.)

이 적용되는 장, 즉 북한주민이 북한에 거주하는 동안 또는 탈북자들이 제3국에 거주하는 동안에는 북한의 주권 및 선택을 존중하는 입장을 취하여야 한다. 둘째, 다만 북한이 이들에 대한 특별한 보호를 취하지 않고 체류국 역시 이들의 인권을 보호하지 못하는 경우에는 남한이 동포애와 인도주의에 기초하여 사실상 이들의 인권을 옹호하는 조치를 취할 필요가 있다. 셋째, 재외탈북자가 남한공관에 도움을 청하는 경우에는 이미 북한의 보호를 거부하고 남한의 도움을 요청한 것이므로 남한이 보다 적극적으로 이들을 보호하는 정책을 취해야 한다.”¹⁶⁾

2. 국제법상 난민인가?

일각에서는 재외탈북자에 대해 국제법상 난민지위를 인정하여야 한다고 주장하고 있고, 어떤 이들은 무작정 ‘난민’이라고 못하고 논의를 전개하곤 한다¹⁷⁾. 난민지위가 인정된다면 강제송환될 염려가 사라지게 될 것이고 불법체류자 신분에서 합법적 신분으로 변하여 여러 가지 불이익과 침해보부터도 벗어날 수 있게 될 것이다. 그러나 난민 지위가 인정되기 위해서는, ①국제법상 ‘난민’에 해당하여야 하고, ②체류국가가 ‘난민판정’을 해주어야 한다.

국제법상 ‘난민’은, 난민지위협약(1951.7.28.채택)에 “인종·종교·국적 또는 특정사회집단의 구성원신분 또는 정치적인견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 이유있는 공포로 인하여 국적국밖에 있는 자로서 그 국적국의 보호를 받는 것을 원하지 아니하는 자 및 그 국적국으로 돌아갈 수 없거나 돌아가는 것을 원하지 아니하는 자”라고 정의되어 있다. 즉, 난민이란 “인종·종교·국적 또는 특정사회집단의 구성원신분 또는 정치적인견을 이유로 박해를 받을 우려가 있어 그 국적국으로 돌아갈 수 없거나 돌아가기를 원하지 않는 자”를 말한다. 그러나, 소위 ‘탈북자들’의 대부분은 식량문제를 해결하기 위해 일시적으로 ‘월경’한 사람들이어서 ‘난민’의 요건에 해당한다고 보기 어렵다.¹⁸⁾ 이에 중국당국은 1982년 ‘난민지위협약’에 가입하였고 ‘난민지위에 관한 의정서(1967.1.31.채택)’에도 가입하였지만, 이러한 해석에 따라 ‘탈북자는 난민이 아니다’라는 입장을 밝히고 있는 것이다.

이처럼 ‘탈북자들의 대부분’은 경제적 동기로 인한 이탈자여서 애당초 ‘난민’으로 인정받기 위한 요건을 결하고 있다는 점에서, 난민지위부여를 통한 보호방안은 대단히 현실성이 떨어지는 주장으로 보인다. 그리고 설사 ‘난민 요건’에 해당한다고 할지라도, 해당국자들이 그에 대해 ‘난민판정’을 해주는 것은 더욱 기대하기 어려운 것이 국제사회의 현실이다. 우리정부도 난민지위 인정에 대단히 소극적인 것으로 알려져 있거니와, 미국·캐나다 등의 경우도 마찬가지다. 예컨대, 통일부에 대한 국정감사자료(2004년)에 의하면, 탈북자의 망명신청에 대해 미국은 1997년 이후 총 42건 중 8명을 인정·허가했고, 캐나다는 1991년 이후 총 21명 중 1명

16 김인회, 전제서

17 예컨대, 공성진(한나라당 국회의원), 「북한의 인권문제」, 2004.12.1. 국가인권위원회 주최 「북한인권 국제 심포지움」의 토론문. “북한탈출 동포들은 국제사회에서 ‘난민’으로 인정받아야 할 것이다. 그렇게 안되고 있는 이유는, 중국이 난민지위 부여를 거부하고 있기 때문이다”라고 주장하고 있다.

18 미국의 ‘북한자유법안’이나 ‘북한인권법’도 마찬가지다.

19 요시다 야스히코(일본 오사카대교수), 「북한인권문제의 해결방안」, 2004.12.1. 국가인권위원회 주최 「북한인권 국제심포지움」의 토론문. 이 글에서 그는, “엄밀한 의미에서 진짜 ‘난민’에 해당되는지 의문을 가져봐야 합니다. 국제협약상 난민으로 인정받으려면 출신국에서 억압 또는 적어도 인종·종교·종족, 정치적 또는 기타 차별을 받았다는 근거가 있어야 합니다 ... 하지만 이들 중 많은 사람들이 중국에 있는 친구나 친척·동지들로부터 일단 식량과 생필품을 받고나면 다시 북한으로 돌아가는 것 또한 사실입니다. 많은 사람들이 단지 더 많은 식량과 더 나은 생활조건을 위해 중국으로 간뒤, 대부분 중국에서 한국으로 갑니다. 이들은 난민이 아니라 경제적 동기에 의한 이민자로 정의됩니다.”라고 지적하고 있다.

만 인정·허가했다고 한다. 따라서, 난민지위인정을 해주지 않는다며 중국당국을 맞서는 것은 정치공세 이상의 의미를 갖기 어렵고 논리성·현실성이 약하다. 왜 난민으로 인정함에 인색할 수 밖에 없는지는, 우리 정부나 미국·캐나다정부가 더 잘 알고 있을 것이다.

III. 탈북자문제에 관한 현행법규와 정부정책의 개관

1. 북한이탈주민의 보호 및 정착지원 등에 관한 법률, 동법시행령 등

탈북자에 대한 정부정책을 말하자면, 우선 현행법규를 개관하는 것이 순서일 것이다. 탈북자에 관한 현행법규로는, '북한이탈주민의보호및정착지원등에관한법률'(1997.1.13.제정), 그 시행령과 시행규칙 등이 있다. 이 법은 제정후 3차례 개정되었다(3차개정 2001.5.24.).

이 법은, "북한(군사분계선이북지역)에서 벗어나 대한민국의 보호를 받고자 하는 북한주민이 신속히 적응·정착하는데 필요한 보호·지원에 관한 사항"을 규정함이 목적이요(제1조), 북한이탈주민을 "북한에 주소·직계가족·배우자·직장등을 두고 있는 자로서 북한을 벗어난 후 외국국적을 취득하지 아니한 자"라고 정의하며(제2조 제1호), "대한민국의 보호를 받고자 하는 의사를 표시한 북한이탈주민에 적용한다"고 규정하고 있다(제3조). 이에, 이 법은 '재외탈북자들 전체'에 대해 일반적으로 적용되는 것이 아니고 그 중 '대한민국의 보호를 받고자 보호신청을 한 탈북자'에 대해서만 적용되는데, '대한민국의 재외공관 또는 행정기관'에 보호신청을 하여야 하며(제7조), 그 방법은 본인이 직접 신청함이 원칙이지만, 예외적으로 심신장애자이거나 기타 긴급한 사유가 있는 경우에는 대리인이, 가족구성원이 함께 신청하는 경우에는 그중 1인이 대리 신청할 수 있도록 되어 있다(시행령 제10조). 그리고 보호신청을 한다고 해서 모두 받아들여지는 것은 아니고 심사결과 거부될 수도 있다(법 제9조). 이 심사를 하고 탈북자에 관한 정책을 심의·조정하는 기구로 통일부에 '북한이탈주민대책협의회'가 설치되어 있는데, 위원장(통일부차관) 1인과 20인이내의 위원(각 정부부처의 1-2급공무원)으로 구성된다(법 제6조, 시행령 제2조).

보호결정이 내려진 탈북자에 대한 보호·지원의 내용은, ①1년간 정착지원시설에의 수용·보호(보호금품지급, 건강진단·탈북동기확인등 조사, 기타 정착지원에 필요한 조치), ②사회적응교육·직업훈련의 실시 및 직업훈련수당의 지급, ③취업알선, ④2년간 사업주에 대한 여러 특혜지원을 통해 탈북자의 취업보호, ⑤영농을 희망하는 자에 대한 영농정착지원, ⑥공무원·군인이었던 자에 대한 특별임용, ⑦정착금의 지급(월최저임금액을 기준으로, 기본금은 100배, 장려금은 50배, 가산금은 50배 이내에서 지급), ⑧보로금의 지급, ⑨임대주택제공(전용면적 85㎡이하) 및 주거지원금지급(1인기준 1,000만원) 등 주거지원, ⑩교육지원(초중등·대학 특례입학제도, 35세이하 교육비무상 등), ⑪의료급여·국민연금의 특례, ⑫3년간 거주지에서의 보호, ⑬생활보호(생계급여지급)에서의 우대 등이다.

참고로, 동서독통일 전 서독의 경우를 보면, 취업알선, 의료보험·국민연금의 특례 등 사회보장·복지혜택을 부여하는 것은 우리와 비슷하지만, 원칙적으로 현금지원이 없다는 점은 우리와 다르다. 즉, 서독은 정착금지원과 관련해 일정도까지 융자(대출)해 주었을 뿐이고, 주거지원과 관련해서도 임대주택 우선입주권을 주었을뿐 무상제공하지 않았고 주택매입시 융자금제공 등 융자(대출)지원을 해주었을 뿐이다.²⁰⁾

20 이수아(민주노동당 정책연구원), 「북한이탈주민 관련 정부자료 1차정리」, 2004.10.29.

2. 정부정책

위 법규는 탈북자 중 대한민국의 보호를 요청한 자들에 대한 것으로서 사실상 '국내에 입국한 탈북자들'에 대한 것이다. 즉, '재외탈북자 일반'에 대한 정책은 위 법규로서는 알 수 없다. 정부는 "북한주민의 탈북을 조장·유인하지는 않으나, 인도주의 원칙아래 한국행을 희망하는 해외체류 탈북자는 전원 수용한다"는 입장이라면서, 3가지 방향에서 탈북자정책을 추진하고 있다고 밝혀왔다²¹⁾. 즉, ①국내입국을 희망하는 탈북자는 전원 수용하며, ②국내입국자의 조기 사회정착을 위해 지원하고, ③인도적 차원의 대북지원과 남북경협을 통해 북한주민의 실질적 생활여건을 개선함으로써 탈북요인을 근본적으로 해소시키려는 노력을 병행한다는 것이다. '재외탈북자'에 대한 이러한 정부정책은, '조용한 외교' 또는 '조용한 접근'으로 표현되어 왔다. 이는 중국의 탈북자정책에 대해 강력히 항의하는 식의 '시끄러운 방법'보다 외교적 채널을 통한 '조용한 방법'으로 해결하려 노력하며, 불법이든 합법이든 일단 한국에 들어온 탈북자에 대하여는 무조건 포용한다는 내용으로 이해되고 있다. 한편, 정부는 미국의 북한인권법이 발효된 후 이에 대해서도 4가지 입장을 정리해 발표하였는데, "①북한인권문제에 대한 지속적 관심, ②국가별 대응방식의 전략적 선택, ③화해협력을 통한 점진적 인권개선, ④사회담과 남북관계발전에 악영향을 최소화" 한다는 내용이다²²⁾. 이러한 정부의 정책에 대해서는, 여러 평가가 있다. "정부의 조용한 정책은 국제법적 현실이나 외교적 분쟁가능성과 정책의 실효성 때문이다. 재외탈북자의 경우 정부가 공개적으로 개입할 여지가 없다. 이는 소극적 정책이 아니다. 정책방향이 잘못되었던 것이 아니라 정부인식과 제도차원에 문제(외교공관의 주민보호의식의 미흡, 통일부가 담당부서로서 갖는 논리적 상충성 등)가 있다"며 이를 옹호하는 주장이 있고²³⁾, "탈북자문제는 남북한 사이에서조차 가장 민감한 문제이다. 아울러 북한인권법의 핵심사안이라도 해도 과언이 아니다. '조용한 외교정책'으로 일관하는 것은 탈북자문제가 악용되도록 방치하는 것이다"라고 비판하면서 "정부가 보다 전향적·적극적 해결을 위해 북한당국에 비공식 고위회담을 요청해야 하고, 남북이 주도적이고 전향적으로 나설 때 탈북자문제나 북한인권법이 한반도 평화정착에 걸림돌이 될 것이라는 우려에서 벗어날 수 있다"며 정부정책을 일면 긍정하면서 보다 적극화해야 한다는 주장도 있으며²⁴⁾, 그와 정반대의 입장에서 정부정책을 맹비난하는 주장도 있다²⁵⁾.

IV. 재외탈북자와 관련한 문제

1. 재외탈북자의 숫자

현재, 중국 등에 체류하는 재외탈북자의 규모·숫자가 얼마나 될까. 그 정확한 숫자를 파악한다는 것은 사

21 이수아, 전계서

22 통일부인터넷홈페이지, 2004.

23 이우영(경남대북한대학원교수), 「북한이탈주민의보호및지원에관한법률개정안에 대한 의견」, 2004.12.3. 국회통일외교통상위원회 주최의 공청회 자료집인 「북한이탈주민지원정책수립을 위한 공청회자료」

24 정봉주(열린우리당 국회의원), 「북한인권문제의 올바른 접근방법」, 2004.12.1. 위 심포지움의 토론문

25 강철환(탈북자, 조선일보기자), 「북한인권·탈북자문제 어떻게 볼 것인가」, 위 국회공청회 자료집. "많은 탈북자들이 한국정부의 무관심과 중국정부의 황포에 의해 복송됐고 상당수는 이미 수용소에서 목숨을 잃었다 ... 한반도 공개적으로 중국정부에 탈북자문제에 대한 수용원칙을 밝히지도 못했고, 외교공관으로 진입하는 진입로를 겹겹이 막아놓고 그 안에 들어오는 사람만 책임지겠다는 한국정부의 반인권의식은 위험수위에 도달하고 있다"며 비판하고 있다.

실상 불가능한 일이고, 그래서 설사 누군가가 얼마라고 주장하더라도 그 진위를 확인·검증하기가 어렵다. 탈북자들이 현재 중국에서 숨어지내야 되는 자유롭지 못한 처지에 있고 일부는 러시아·몽고, 심지어 동남 아시아에까지 들어가 있는 것으로 알려져 있어 그 규모·숫자에 대한 조사 자체가 수월치 않을 뿐만 아니라, 조사를 제대로 하려면 해당국가들의 협조를 받아야만 할터인데 이를 기대하기도 어려운 상황이기 때문이다. 이에 추측만 있는 것이다. 그래서인지 재외탈북자의 숫자에 대해서는 온갖 주장이 난무하고 그 편차마저 극심하다. 민간단체들 사이에서도 그렇고, 심지어 국가들 간에도 마찬가지다. 예컨대, 미국은 '10-30만명'²⁶⁾ 또는 '수십만명'²⁷⁾에 달한다고 보고 있음에 비해, 중국정부는 재중 탈북자수를 '1만명이하'²⁸⁾로 보고 있고, 우리정부도 과거 '1-3만명 정도로 추산'²⁹⁾한다고 밝힌바 있다. 민간단체들 사이에서도 마찬가지인데, '10-30만명까지 주장'하는 단체³⁰⁾가 있는가 하면, '1-3만명도 많다'고 보는 곳³¹⁾도 있다. 한편, 국제기구들 또한 정확한 수치를 내놓지 못하는 것은 마찬가지인데, 유엔난민고등판무관(UHCR) 북경사무소는 1999.10. 추정치를 3만명이라고 밝혔다가 2003.6. 에는 10만명 정도라고 대폭 늘려 주장한바 있고, 북한난민지원기금(NK Refugees Aid Fund)측은 아예 '3만명에서 30만명에 달할 것'이라고 추정하였고³²⁾, 국제사면위원회는 "약 40만명이 중국·러시아·몽골지역에서 생활하고 있다"고 주장하기도 한다³³⁾.

탈북은 현재진행형인가, 과거형인가. 여전히 탈북현상이 있지만 감소추세에 있고 현격히 줄어들었다고 봄이 일반적이다. 그 원인을, 북한내 식량난의 완화·호전으로 인한 것으로 보든, 중국당국의 수색·체포·강제 송환의 강화로 인한 것으로 보든지, 북한의 국경경비·단속의 강화로 보든지 간에, 현재는 더 이상 1990년대 후반과 같은 대량탈북 현상이 나타나지 않고 있다는 점에는 대체로 동의하고 있는 듯 하다.³⁴⁾ 정부도 2004년의 북한경제를 평가하면서 "북한경제는 대내외적 악재에도 불구하고 1999년부터 6년연속 플러스 경제성장 달성이 예상되는 등 회복 추세가 지속"되었다고 분석하고 있다.³⁵⁾

26 미국의 「북한자유법(North Korean Freedom Act)안」. 이 법안은 2003.11. 미 상원과 하원에 각각 상정되었는데, 그 내용 중 '(의회의)조사결과' 항목에서 "중국에 살고 있는 탈북자의 수가 10만명에서 30만명으로 추정된다"고 밝히고 있다.

27 미국의 「북한인권법(North Korean Human Rights Act)」. 이 법은 2004년 미 상·하원을 통과한 뒤 10.18. 부시 미대통령이 서명함으로써 발효되었는데, 그 내용 중 '(의회의)조사결과' 부분에서 "수십만명의 북한주민들이 중국 등으로 탈주하였다"고 밝히고 있다.

28 감사원이 작성한 보고서 「북한이탈주민 정착지원 실태」(2003.5.)

29 외교통상부 1999.10. 발표

30 '좋은벗들'은 1999년 '최소 20만명'이라고 발표하였고, 그의 탈북자지원단체들의 경우 약간씩 차이는 있지만 대체로 10-30만명으로 추산하고 있다.

31 민주노동당, 「민주노동당 조선민주주의인민공화국 경제유민 진상조사단 보고」. 민주노동당은 진상조사단(단장 최규업 최고위원)을 구성해 2004.10.30.-2004.11.3. 사이 중국 길림성 연변조선족자치주 일대에서 현장조사를 한 후 2004.11.7. 이 보고서를 발표하였음.

32 양철훈(중국인권연구협회 사무총장), 「중국의 탈북자문제와 해결책」, 2004.12.1. 국가인권위원회 주최 「북한인권 국제심포지움」의 토론문

33 사단법인북한인권시민연합, 「생명과 인권」, 2004

34 유수 스님, 전계서. 이 글도 마찬가지인데, "1990년대 중후반 최고조에 이르렀던 탈북규모는 식량사정이 조금 나아지자 2000년들어 소강상태를 맞고 있다"면서, "1997-1998년도에도 식량과 약간의 경제적 원조를 얻은 후 자발적으로 귀환하는 사례가 많았다"고 적고 있다.

35 민주노동당의 위 조사보고서는, "현재는 탈북하는 사람이 거의 없다. 있다면 그 대부분은 3-4년 이전에 북한에서 넘어와 일부 시골 등에 중국인과 결혼해 정착한 사람들이다."라며 그 근거로, "길림성 내 연변조선족자치주의 인구가 40만명이고, 조중국경지방의 인구가 24만명이므로, 만약 탈북자가 3만명정도라고 해도 그들이 숨어서 먹고자고 할 곳도 없고 또 금방 눈에 될 수밖에 없다. 이제는 중국 내에서 탈북자들을 찾아보기조차 어렵다."는 점을 들고 있다.

그럼에도 재외탈북자의 규모·숫자를 파악하는 일은 중요하다. 왜 중요한가. 그 규모가 얼마인지는 탈북자 문제에 대한 인식과 대응·해결방식에서 커다란 영향을 미치게되기 때문이다. 만약 숫자가 많고 탈북행렬이 계속되고 있다면 문제의 심각성과 정부정책의 보완·변화의 필요성이 한층 부각될 것이고, 그 반대라면 거시적으로 미국과 반북단체들의 무분별한 대북인권공세가 적지 않은 타격을 입게될 것이고 이에 정부는 더욱 자신있게 한반도의 평화와 화해협력·공동번영 및 통일을 지향하는 정책을 안정적·적극적으로 추진해나갈 수 있는 기반을 한층 강화할 수 있겠기 때문이다. 또한, 미시적으로도 '그 이탈동기나 귀환희망정도'를 파악하는 일은 ①남한수용(영구수용 또는 임시수용), ②중국내처지개선, ③귀환유도·대북귀환협의 등 여러 갈래의 정책방향을 결정·배분하는데에서 꼭 필요한 것이다. 하여, 이제라도 정부차원에서, 또한 민간차원에서도 공동실태조사에 나갈 필요가 있다고 생각한다.

2. 재외탈북자의 성격

대량탈북이 언제부터 발생하기 시작했는가. 물론 탈북은 오래전부터 간헐적으로 있어 왔고 이것은 어느 국가에서나 발생하는 일반적 현상이라고도 볼 수 있다. 어느 곳에서나 그 사회체제에 적응하지 못하고 이탈을 꿈꾸는 자가 있기 마련이고, 또한 범죄 등 특별한 이유로 도피하는 경우가 흔히 있는 일이기 때문이다. 본격화한 것은, 1994년 또는 1995-1996년경부터라고 봄이 일반적이다. 이 시기는 북한에서 '고난의 행군'으로 표현되는 심각한 시련의 때이다. 북한은 이 '고난의 행군'에 대해, "그 모든 연대들 가운데서 가장 잊을 수 없는 1994년-1998년 ... 그것은 익측도 후방도 없이 걸은 간고한 행군길 ... 4년이라는 세월이 길다할 수 없지만 우리는 오늘의 높이에서 뒤를 돌아다볼 때 걸어온 그 길이 너무도 어렵고 험하였기에 몇십 몇백 년 맞잡이로 추억된다 ... 이 나날에 한 나라가 몇백년 걸쳐서야 겪어볼 수 있는 최대의 고난과 시련을 당해보았고 우리는 또한 이 조국과 생사운명을 함께 하면서 남들이면 열백번도 더 쓰러졌을 운명의 막바지에 서보기도 했다"(로동신문 1998.7.25.자), "사면팔방에서 달려드는 계국주의 떼무리들과 단독으로 맞서 사회주의 보루를 수호해야 하는 고군분투에 그 전날에는 상상도 못했던 식량난과 몇해째 계속되는 자연재해까지 겹치었다"(로동신문 1998.6.23.자), "우리 당과 혁명의 역사에서 지난 5년간은 가장 엄혹한 시련의 시기였다"(로동신문 1999.2.1.자) 등으로 표현하고 있다.³⁷⁾

탈북의 동기가 무엇인가. 왜 탈북하였는가. 이는 탈북자의 성격을 규명하는 문제이다. 앞서 본바와 같이 그 동기·성격에 따라 탈북자를 '난민'으로 볼 수 있는지 아니면 '경제적 이주자' 또는 '경제유민'으로 볼 수 밖에 없는지가 갈라질 것이다. '경제적 이주자'로 보아야 한다는 임종석 의원은 "1994년 북한의 경제난이 시작되면서 탈북자가 급증하였다"며 "1993년까지의 탈북자들이 '체제불만·처벌우려'에 따른 정치적 성격이 강하다면 1994년 이후의 탈북자들은 경제적 성격이 강하다, 이 시기 식량을 구하기 위해 월경하는 북한주민들이 늘기 시작했다"고 분석하고 있고, 나아가 "북중국경지대의 함경남북도과 중국동북3성 지역은 1950년대 후반 중국의 대기근 이후 '식량구입 및 원조'를 위해 출입이 자유롭던 지역으로 다수의 탈북자들은 '식량 확보 후 귀환'을 목적으로 월경하였다"고 평가하고 있다.³⁸⁾ '경제유민'으로 보아야 한다는 민주노동당의 조사 보고서 또한, 그 대부분이 경제적 이유로 인한 이탈자임을 지적하고 있다. 한편, 국내에 입국한 탈북자들에 대해 '탈북동기'를 조사한 통계³⁹⁾에 의하면 '생활고·동반탈북'이 압도적으로 많음을 확인할 수 있는바, 국

36 통일부, 「2004 북한정세평가 및 2005 전망」, 2004.12., 통일부인터넷홈페이지

37 한호석(통일학연구소소장), 「'선군혁명명령'과 '제2의 천리마대진군': 1990년대말 북(조선) 정세인식의 초점」, 1999.5.10. 통일학연구소 인터넷홈페이지(www.onekorea.org)

38 임종석(열린우리당 국회의원), 「탈북자문제는 남북관계의 하위제일 뿐이다!」, 2004. 정기국회 국정감사 탈북자자료집

내입국을 결행한 탈북자들의 경우에도 경제난·식량난·생활고가 압도적이라면 재외탈북자들의 경우에는 더더욱 경제적 이유로 인한 월경이 많으리라는 것을 능히 짐작하게 된다. 그렇다면, 재외탈북자들의 성격은 '난민'이라기보다 '경제유민 또는 경제적 이주민'이나 '이주노동자'⁴⁰⁾로 봄이 옳고, 따라서 중국의 입장에서 는 그에 더하여 '불법입국자·불법체류자'가 되는 셈이다⁴¹⁾. 물론, 체제불만이나 정치적 이유에 의한 이탈자가 없는 것은 아닐 것이다. 그 수가 상대적으로 매우 적다는 점에서 이는 재외탈북자 일반에 대한 성격규정을 좌우할 수 없고, 성격규정은 결국 '압도적 다수'에 의거할 수 밖에 없는 것이다. 예컨대, 한나라당 내부에 일부 진보적 인사가 있었지만 당의 정체성을 논할 때는 '보수정당'이라 하고, 열린우리당 내부에도 일부 비개혁적 인사가 있었지만 '개혁정당'이라고 성격규정하는 것과 마찬가지로이다.

그들 중 북한으로 돌아가기를 원하는 이들은 얼마나 되는가. 이 또한 정확한 통계가 없고, 아마 '재외탈북자의 숫자가 얼마인지' 보다 더 추산하기가 어려울 것이다. 그럼에도 대체로, 탈북자의 대부분이 경제적인 어려움으로 이탈하거나 탈출한 자라는 점을 들어 그 대부분이 북한으로의 귀환을 바라고 있다고 추측하는 것 같다⁴²⁾. 만약 북한으로의 귀환을 바라는 이들이 대부분이라면, 정부는 기획남행브로커들에 의한 집단남행에 대해 더 이상 묵인·방치할 것이 아니라 제동을 걸어야 하고, 자금과 같은 '남행유도·남한수용' 정책에서 '귀환유도' 정책으로의 전환을 적극 검토하여야 할 것이다.

3. 미국과 탈북자

탈북자들 중 미국입국이 허락된 사람은 몇이나 될까. 대략 10명내외에 불과하다고 알려져 있다. 지난해 통 일부 국정감사에서 밝혀진 바에 의하면, 1997년 이후 탈북자의 미국망명이 총 42건 있었고 그 중 8명이 허가되었다고 한다. 최근 언론보도 또한, "아메리칸 드림을 꿈꾸고 미국 땅을 밟았던 탈북 밀입국자들이 속속 한국으로 발길을 돌리고 있다"며 미국이 탈북자들의 망명신청을 거듭 기각하고 있다는 소식을 전하고 있다.⁴³⁾ 그 어떤 나라보다 탈북자문제에 관심이 많고 탈북자양산을 목적으로 하는 '북한인권법'까지 만들었으며 중국정부에게 탈북자에 대한 난민지위부여를 강력히 요구하고 있는 미국으로서는 매우 이율배반적인 태도이지 않을 수 없다.

한편, 미국의 '민주주의를 위한 전국재단'(NED)으로부터 자금지원을 받은 것으로 확인된 국내의 탈북자지 39 통일부, 「북한이탈주민 관련 통계」, 2004.12. 발표, 통일부홈페이지

40 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약」(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members Their Families). 이 협약은 '이주노동자'를 "국적국이 아닌 나라에서 유급활동에 종사할 예정이거나, 이에 종사하고 있거나, 또는 종사하여 온 사람"으로 정의하고 있다. 이 협약은 1990.12.18.채택되어 15개국이 가입하였으나, 아직 발효되지 않았다. 우리정부도 아직 가입하지 않았다.

41 현재 지구상에는 약 7,000만명의 불법체류자가 있는 것으로 추정된다. 유럽에 2,000만명, 미국에 300만명, 한국에도 23만명 정도의 불법체류자가 있으며, 불법체류자는 어느 국가에서나 큰 사회문제로 부각되어 있다. 이것은 '물이 높은 곳에서 낮은 곳으로 흐르듯' 더 나은 조건(경제·문화·환경 등)으로 이동해가는 자연스런 현상이기도 하다.

42 김인회, 전계서

43 「연합뉴스」, 2005.1.26.자 「미국 밀입국 탈북자들 "다시 한국으로"」. 이 기사는 탈북자 임천용(41세)이 이민구치소에 수감되어 있다가 망명기각결정으로 강제추방되어 2005.1.26. 한국으로 돌아온다고 전하면서, 그에 앞서 미국은 멕시코 국경을 넘어 밀입국했던 탈북자 장영남·유관국·최덕해 3명에 대해 05.1.20. 추방결정을 내렸고, 북한인민군 중좌출신 고국진과 신금철-유금란 부부에 대해 추방결정을 내렸으며, 국내에서 모델로 활동했던 윤인호(30세) 또한 미국이민법정의 판결을 기다리고 있으나 허용되지 않을 것이라는 소식을 전하고 있다.

원단체로는 북한인권시민연합, 북한민주화네트워크, 북한민주화운동본부, 북한인권정보센터, 정치범수용소해체운동본부 등이 있다.⁴⁴⁾ '민주주의를 위한 전국재단'은 1983년 레이건정부 때 미의회의 승인을 받아 설립된 미의회 산하단체로서 미연방정부로부터 자금을 직접 받고 있으며, CIA가 비밀리에 해운 활동(외국선거에 영향을 미치는 등)을 민간단체의 틀을 빌어 수행하려는 취지에서 설립된 사실상 '제3세계를 대상으로 비밀공작을 수행·지원하는 단체'로 알려져 있다.⁴⁵⁾

4. 중국정부와 탈북자

가. 중국으로의 탈북·체류의 요인

많은 탈북자들이 중국으로 넘어갔고 아직 상당수가 중국에 체류하고 있다면, 그 요인은 무엇일까. 탈북의 동기와 다른 차원의 문제로써, 탈북자정책 수립에 참고되어야 하겠기에 이 문제도 짚어보고자 한다. 그 요인으로, ①북한의 혹심한 자연재해, ②북한과 중국의 생활수준상의 차이, ③긴 국경, ④입국비자의 면제, ⑤같은 민족이라는 점 등이 거론되고 있다.⁴⁶⁾ 즉, 이에 따르면 첫째, 북한주민들이 불법으로 중국에 입국하기 시작한 것은 1995년경부터인데, 북한은 1990년대 중반이래 대규모 홍수·가뭄 등 계속되는 자연재해에 시달렸고 이로 인해 식량부족이 심각한 상황에 이르러자 노동자·농민들은 생존의 위협을 경험하게 되었다는 것이다. 둘째, 중국의 개혁·개방정책으로 중국인의 생활수준이 향상되었고 특히 길림성과 요녕성은 산업중심지여서 개혁개방정책의 혜택을 많이 누렸기에, 식량난으로 인한 생존의 위협을 느낀 북한주민들이 돈을 벌기 위해 국경을 넘어 중국에 들어와 한국음식점이나 소규모 공장·회사 등에서 일했고 일부는 시골 지역에서 결혼하는 경우가 생겨났다는 것이다. 셋째, 조중국경이 1,300km에 달할 정도로 길고 건너 해엄쳐서 쉽게 넘을 수 있다는 것이다. 넷째, 중국은 일부 주변국들과 입국비자면제협정을 체결했는데 북한도 여기에 포함되어 있어, 신분증서만 소지하면 북한주민은 누구나 중국에 입국할 수 있었다는 것이다. 다섯째, 중국에 거주하는 조선족이 200여만명인데 이 대부분은 과거 북한지역에서 살다가 중국으로 들어온 이들이어서 같은 언어·관습·핏줄을 가진 탈북자들에게 동정심이 깊었다는 것이다. 그 외, ⑥중국과 북한과의 특수한 역사적 경험도 지적되고 있다⁴⁷⁾. 즉, 1950년대 후반 1960년대 초반 중국에서 대기근(大饑饉)이 발생했는데, 당시 조선족을 포함한 동북일대 중국인 30여만명이 북한으로 흘러 들어가자 북한정부가 이들에게 먹을 것과 정착지를 제공했으며 그 중 15만명정도가 북한에 정착하였다는 것이다. 이처럼 북한에 정착한 15만명여 중 상당수가 1990년대 중후반 식량난이 발생하자 다시 중국으로 되돌아갔다는 것이며, 따라서 탈북자들 중 상당수는 중국의 대기근 때 북한에 들어갔던 사람들 또는 그 연고자들이라는 것이다. 중국정부는 당시 북한정부의 조치에 대해 지금까지도 매우 고마워하고 있으며, 이로 인해 기획탈북·기획남행 사태가 발생하기 전에는 중국정부 또한 탈북자들에 대해 매우 관대하게 대하였고 이것이 탈북을 더 조장한 측면도 있다는 것이다. 이에, 14번이나 중국경찰에 붙잡혔다가 매번 북으로 돌려보내진 탈북자도 있다고 한다⁴⁸⁾.

나. 재중탈북자의 처지

44 이수아, 전계서

45 유정애, 「한미보수세력의 '반북공생' 생명줄은 미국의 자금지원」, 「민족21」 2004년 1월호

46 양행명, 전계서

47 임종석의원의 위 탈북자자료집, 민주노동당의 위 진상조사보고서

48 「통일뉴스」, 2004.11.7.자 「난민이 아니라 경제유민」 기사. 민주노동당의 이승헌 자주통일위원회 국장과 인터뷰한 내용 중.

중국에서 탈북자들의 생활·처지는 어떠한가. 대체로 열악하다고 하며, 그 인권옹호가 절실하다고 한다. 이는, 중국정부가 재중탈북자들에 대해 '국제법상 난민지위'를 인정하지 않고 '일시적 경제유민'으로 보아 불법체류자로 인식하고 있으며, 탈북자에 대한 수색·체포·복송마저 하고 있어 발생하는 문제라고 할 것이다. 이처럼 신분조건이 불안정하므로 인해, 일상사에서 여러 불이익을 감내할 수 밖에 없는 처지라는 것이다. 탈북자들은 불법체류자라는 신분조건 때문에, 체포·송환의 위협에 놓여 있는 것이며, 교육·의료 등 기본적인 복지혜택을 누릴 수 없고, 취업을 하더라도 부당한 처우와 노동력 착취에 노출되어 있는 것이다. 여성들의 경우 어쩔 수 없이 농촌지역의 조선족 노총각이나 중국인 홀아비와 강제결혼하는 경우가 많고 심지어 매매혼·인신매매의 대상이 되기도 하고 일부는 매춘화되고 있다고 하며, 아동들의 경우에도 의료·교육 등이 방치되고 있다고 한다. 그러나 이는 불법체류의 이주노동자 또는 이주민이 겪게되는 일반적인 어려움과 본질적으로 다르지 않으며, 비단 재외탈북자들만의 문제가 아니라 지구촌 전체에서 발생하는 보편적 문제라고 할 것이다. 남한에 들어와 있는 불법체류 조선족이나 외국인노동자의 인권상황은 어떠한가. 비록 정도의 차이가 있을지언정 질적으로 다르지 않으리라 생각된다. 그렇다고 방치·외면할 것인가. 우선 가능한대로 실태조사를 하여봄이 필요하겠지만, 현실적으로 그들에 대한 '관할권, 외교적 보호권'을 행사할 수 없는 우리정부의 입장에서는 중국정부와의 외교적 협의를 통한 '조용한 접근'으로 '송환정책의 완화' 및 '탈북자 처우개선'의 길을 찾는 것 외 다른 단기적 대안을 찾기가 어려워 보인다.

관련하여, 중국 조선족 강은국 교수는, "중국 조선족들은 한국언론에서처럼 장황하게 떠들지는 않지만 말없이 동포애를 고스란히 쏟아 부었다 ... 이들이 어떻게 지금까지 생존해갈 수 있었겠는가? 그것은 두말할 것 없이 중국 조선족들의 도움에 의해서다. 인정깊은 중국 조선족들은 아무리 구차하게 살아도 자기네를 찾아온 탈북자들을 따듯이 껴안았다. 만약 중국 조선족들이 아니었다면 이 탈북자들은 다시 잡혀갔거나 잡혀가지 않았다 하더라도 중국 땅에서 굶어죽었을 것이다."라며 중국 조선족의 지원을 소개하고, "이들은 거의 대부분이 먹고살기 어려워 탈북한 사람이지 정치난민이 아니다. 그러므로 탈북자문제 해결에서의 급선무는 먹고사는 문제의 해결이다. 사실이 이러함에도 불구하고 한국정부는 모든 언론을 동원하여 탈북자 아무 아무는 어떤 어떤 경위로 드디어 입국하게 되었다는 식의 보도를 서슴없이 하고 있다. 탈북자 10명, 아니 1000명을 이런 식으로 입국시켰다 하자. 무엇이 대단한가? 이래야만 인도주의고 그렇지 않으면 인도주의가 아니란 말인가? ... 또 언론에서 이렇게 떠들으로써 피해를 받는 것은 북에 남아있는 탈북자가족과 중국 조선족동포들이다. 중국 조선족 동포들이 왜 피해를 받느냐는 중국 사정을 어느 정도 알고 있는 분들이면 쉽게 짐작이 갈 것이다."라면서, 그동안의 한국언론의 행태를 비판하는 한편 탈북자가 생기지 않게 하는 것이 가장 중요하고 이에 식량지원이 필요하다고 역설하고 있다.⁴⁹⁾

다. 중국정부의 탈북자정책

중국정부의 탈북자정책은 어떠한가. 중국정부는 다음과 같은 대응책 4가지를 마련했다고 한다.⁵⁰⁾ 이는, "첫째, 일정한 조건⁵¹⁾을 갖추면 거주를 허가한다. 둘째, 위 첫째 조건에 해당하지 않는 탈북자들이 체포되면 북한으로 송환한다(2000년 이후 탈북자나 범법자는 특히 복송한다). 셋째, 북한에 대한 쌀·밀·석탄·전기

49 강은국(중국 북대교수), 「반도의 통일과 민족의 통일, 협력과 갈등 속에서 해매는 중국 조선족문제를 중심으로」, 『제5회 세계민족포럼 발표토론회』, 국제한민족재단, 2004.9.26.-29.

50 양첸밍, 전게서. 이 글에서, "통계에 의하면, 1996년부터 2000년까지 중국경찰이 19,576명의 탈북자들을 체포해 북한으로 되돌려 보냈다"는 사실을 밝히고 있다.

51 ①북한여성 중 중국인과 결혼해 3년이 경과하고 아이를 낳은 자, ②중국에 있는 친척과 동거 중인 북한 여성이나 아동 중, 북한으로 송환될 경우 자활능력이 없고 중국에 남기를 희망하는 자, ③6.25전쟁 전에 중국인이었거나 중국인 부모를 가진 북한인으로서 생존을 위해 중국으로 귀환한 자

등을 계속 원조한다. 넷째, 북한주민을 중국으로 끌어낸 인신매매에 관여한 자는 중국법으로 처벌한다."는 내용이다. 즉, 탈북자를 불법체류자로 보아 원칙적으로 복송하고, 예외적으로 중국거주를 허용한다는 방침인 것이다.

그외, 중국정부는 대외적으로 "탈북자문제에 대해 국내법과 국제법 그리고 인도주의적 원칙에 따라 처리한다"는 입장을 거듭 밝혀왔다. 이를 두고, 국내에서는 중국정부의 탈북자정책을 "내부적으로 탈북자에 대한 단속을 계속하면서 다만 외교공관 등에 진입해 국제여론화된 일부 탈북자들에 대해서는 한국행을 묵인한다"는 '이중적 정책'이라고 평가함이 일반적이다⁵²⁾. 국내의 정치상황에 따라, '집중단속이나 수색·체포 및 강제송환정책'과 함께 '묵인·완화정책'을 반복해 왔다는 것이다. 이에 대해 중국도, 공식적으로는 "탈북자는 난민이 아니며 경제적 동기로 중국에 밀입국한 불법월경자·불법체류자이고 밀입국자 처리는 중국의 주권 사항이기 때문에 탈북자문제는 북중 양국간 문제이지 제3국이나 국제기구가 관여할 사안이 아니다"라는 입장을 밝혀오면서도, 한편으로 중국주재 외교공관의 탈북자 진입사건 처리와 관련해 일정한 유연성을 발휘하는 등 "인도주의 입장에서 관용을 베풀어 처리하고 있다"는 점을 인정하고 있다.⁵³⁾

중국정부의 탈북자정책에 대한 일각의 비판은 크게 두가지다. ①탈북자들에 대해 난민지위를 인정하지 않는다는 점과, ②탈북자를 체포해 북한으로 강제송환한다는 점에 대해서다. 최근 한나라당의 일부 국회의원들이 중국 북경에서 기자회견을 하려다가 물의를 빚었던 것도, 중국정부에게 이 문제를 지적하려 했다고 알려져 있다⁵⁴⁾. 첫째, 재외탈북자들이 난민지위를 인정받기 어려운 이유는 앞서 논한바 있기에 생략한다. 다만, 그러한 일반적 이유 외에도 '북중관계'의 특수성·역사성을 고려해보면 더욱 '탈북자의 난민지위 인정'은 실현가능성이 전혀 없는 요구라고 생각된다. 둘째, '강제송환중단'을 요구하는 것도 현재로서는 실현가능성이 희박해 보인다. 현재 북중간에는 양자협정에 의거 강제송환이 이루어지고 있는데, 1960년 체결한 「밀입국자 송환협정」, 1986년 8월 체결한 「국경지역업무협정」(정식명칭은 '변경지역에서의 국가안전과 사회질서유지를 위한 상호협력의정서'인데, 20년간 유효하며, 쌍방이 불법월경체류 문제를 위해 상호협력하고, 불법월경자에 대한 명단과 자료를 상대방에게 통보하도록 규정하고 있음), 1998년 1월 1일부터 시행된 「길림성변경관리조례」 등이 있기 때문이다⁵⁵⁾. 다만, 중국의 '이중적 정책'의 틀에 따라 재외공관에 진입한 탈북자 등 극히 예외적인 경우에 한해 '송환하지 아니하고 남한행이나 제3국행이 묵인'되는 일은 계속될 것으로 보인다. 이러한 중국의 이중적 태도는, 중국의 '전통적인 인권정책'과 '소수민족정책'을 통하여 설명되기도 한다⁵⁶⁾. 즉, 이에 따르면 중국은, 첫째, 소수민족정책의 연장선에서 동북3성에 집중되어 있는 조선족들이 탈북자문제로 인하여 민족의식이 고취되는 것을 용인하기 어렵고, 둘째, 남과 북의 외교적 문제에 관여

52 이진영(인하대교수), 「중국의 탈북자정책과 탈북자인권」, 2004.12.22. 국가인권위원회 주최 「재외탈북자 인권 관련 청문회」의 발제문

53 이수아, 전게서

54 「인터넷한겨레」, 2005.1.13.자 「한나라 의원 '탈북자' 기자회견 봉쇄 파장」 기사. 2005.1.12. 한나라당 일부 국회의원들(김문수·배일도·박승환·최병국 등)이 중국 북경에서 탈북자문제에 관한 기자회견을 하려다가 중국당국으로부터 물리적 제지를 당한 사건인데, 이에 대해 중국(외교부)은 "중국당국이 북중 사이 가장 예민한 문제의 하나인 탈북자 문제에 관해 북한의 눈치와 비위를 살피가며 한국정부에 적지 않은 협력을 해왔음에도, 이 문제의 외교적 복잡성을 고려하지 않은 채 중국의 수도 한북판에서 기자회견을 강행해 결과적으로 중국당국이 탈북자문제를 조용히 인도주의적으로 처리할 여지를 도리어 좁혔다"며 "관광비자로 입국한 이들의 기자회견은 방문목적에 부합하지 않고 '기자회견 전에 당국의 비준을 받아야 하는 규정'을 지키지 않았다"고 주장했고, 우리정부는 중국당국에 거듭 유감의 뜻을 전달했었다.

55 최영관, 전게서

56 김인희, 전게서

하지 않겠다는 외교적 계산을 하여 남한의 개입을 적극 꺼려 하며, 셋째, 남한과 국제사회가 탈북자문제를 중심으로 중국에 개입하는 것을 조기에 차단하려는 의도를 가지고 있다는 것이다.

5. 북한형법상 처벌규정과 관련하여

일각에서는, 재외탈북자의 난민지위 인정과 관련하여, "재외탈북자가 북한으로 송환될 경우 북한형법 제47조(현행 제62조)에 의거해 정치적 박해는 물론 엄중한 처벌을 받을 위험이 있으므로 국제법상 난민지위를 인정해야 한다"는 주장이 있다⁵⁷⁾. 그러나, 북한형법(개정전) 제47조는 "공화국 공민이 공화국을 전복할 목적으로 조국을 배반하고 다른 나라로 도망친 경우"로 '국가전복의 목적'을 가진 특별한 경우에 한해 적용되는 것이어서, 일반 탈북자들의 경우에 적용되는 것이 아니다. 일반 탈북자들의 경우는 북한형법(개정전) 제117조의 "비법적으로 국경을 넘는 자는 3년이하의 노동교화형에 처한다"는 규정에 해당하고, 이는 남한의 출입국관리법위반죄(제94조제1호, 제3조제1항)와 '구성요건·법정형'58)이 비슷하다. 또한, 북한이 1996년말 이후 식량을 구하기 위해 탈북한 경우에 대해서는 처벌을 완화하였고, 송환과정에서의 비인도적 처우도 상당부분 개선하였다고 알려져 있는바⁵⁹⁾, '탈북자들이 민족반역자·반국가범죄자로 처벌되므로 정치범 또는 난민에 해당한다'는 주장은 설득력이 없다. 나아가, 북한형법은 2004.4.29. 개정되었는데, 위 제47조는 제62조(조국반역죄)로, 위 제117조는 제233조(비법국경출입죄)로 바뀌었다. 특히, 단순 탈북자들에 대한 적용조항인 제233조는 "비법적으로 국경을 넘나든 자는 2년이하의 노동단련형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 3년이하의 노동교화형에 처한다"고 하여 오히려 법정형이 완화되어 있기도 하다.

57 강철환, 전계서, "탈북자는 국경을 넘는 순간부터 '민족반역자, 변절자'로 낙인되고 북한에서 국가도주죄는 용서받기 힘든 정치적 범죄자"라면서, 탈북자는 국경을 넘는 순간부터 정치범으로 전락된다고 주장하고 있다.

58 "국민이 국외로 나갈 때는 여권 또는 선원수첩을 가지고 출입국항에서 출입국관리공무원의 출국심사를 받아야"하는데, 만약 "출국심사를 받지 아니하고 출국"하면 "3년이하의 징역·금고 또는 1천만원이하의 벌금"에 처하도록 되어 있다.

59 최영관, 전계서

V. 국내탈북자와 관련한 문제

1. 국내입국 현황

[표1] 연도별 입국 현황(04.10월말 현재)⁶⁰⁾

(이하, 단위:명)

연도	- 89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04.10	합계
인원	607	9	9	8	8	52	41	56	86	71	148	312	583	1,139	1,281	1,637	6,047

[표2] 성별 현황(04.10월말 현재)

구분	' 00	' 01	' 02	' 03	'04.10	합계
남	180	294	514	468	551	2,007
여	132	289	625	813	1,086	2,945

[표3] 지역별 거주 현황(04.10월말 현재)

지역	서울	부산	인천	대구	광주	대전	울산	경기	강원
인원	2,107	317	252	218	95	223	77	840	131
지역	충북	충남	경북	경남	전북	전남	제주	계	
인원	92	173	154	146	81	92	29	5,027명	

[표4] 재북직업별 현황(04.8월말 현재)

구분	관리직	전문직	예술 체육	노동자	봉사 분야	군인	무직(아동,학 생 포함)	계
'00	18	12	9	158	26	3	86	312
' 01	22	26	16	277	43	7	192	583
'02	32	45	18	503	72	11	458	1,139
'03	32	21	13	471	52	8	684	1,281
'04.8	29	19	13	527	37	6	770	1,401
계	133	123	69	1,936	230	35	2,190	4,716

[표5] 탈북동기별 현황(04.6월말 현재)

구분	생활고	처벌우려	체제불만	동반탈북	중국정착	가정불화	기타	계
'00	127	66	52	51	13	2	1	312
'01	293	73	33	171	7	2	4	583
'02	606	93	96	259	37	39	9	1,139
'03	774	80	123	194	46	53	11	1,281
'04.6	463	44	63	148	2	39	1	760
계	2,263	356	367	823	105	135	26	4,075

60 통일부, 「북한이탈주민 관련 통계」, 2004.12. 발표, 통일부홈페이지. 이하 [표2-5]도 같음

[표1]에 의하면, 1963년부터 시작된 탈북자의 국내입국이 2004년 10월 현재 총 6,047명에 이르렀고, 그중 90%가량이 1994년 이후 입국자이다. 이처럼 탈북자의 국내입국은 1994년에 갑자기 늘어나 처음 두자리수에 진입했고, 그러다 2000년부터 다시 급증했으며 2002년부터는 한해 1,000명을 넘어선 것이다. 이에 임종석 의원은 1993년까지의 탈북입국자를 제1세대로, 1994-1999년까지의 탈북입국자를 제2세대로, 2000년부터의 탈북입국자를 제3세대로 각 분류하면서, 제1세대를 '체제이탈자'로, 제2세대를 '경제적 이주민'으로, 제3세대를 '기획입국자'로 성격규정하고 있다⁶¹⁾. [표5]에 의하면, '생활고'로 인한 탈북자가 과반을 훨씬 넘고, '체제불만'으로 인한 탈북자는 9%정도에 불과하다. 한편, 탈북자의 입국이 늘면서 탈북자로 속이고 들어오다가 적발되는 중국조선족도 생겨났는데 1999년부터 2004년까지 총 18명으로 이들은 전부 강제추방되었고, 국내탈북자가 북으로 되돌아갔다가 다시 탈북·입국한 경우도 있는데, 2002년 1명, 2003년 1명이고 이들도 모두 사법처리되었다고 한다⁶²⁾.

2. 남한사회적응의 문제

남한으로 운종계(?) 들어온 탈북자들은 행복하게 살고 있을까. 현실은 전혀 그렇질 못한 것 같다. 세계일보가 2004. 9. 초순경 서울·인천·경기지역에 거주하는 탈북자들을 대상으로 '실태조사'를 한바에 의하면, 부적응과 불만족이 대단히 심각한 수준에 달해 있음을 확인하게 된다⁶³⁾. 이 실태조사보고 중, 남한사회에의 적응정도를 가늠해볼 수 있는 내용을 정리하면 다음과 같다. ① "합법적으로 북으로 돌아갈 기회가 있다면 그렇게 하겠는가"라는 질문에 33%가 "그럴 수도 있다"고 답했고, ② "캐나다·호주·미국 같은 다른 나라로 갈 기회가 있다면 가겠는가"라는 질문에 69%가 "다른 나라로 가고 싶다"고 답했으며("반드시 간다"는 16%, "가능하면 간다"는 53%), ③ 현재 생활에 대해 40%가 불만스럽다고 답했고, 탈북자 중 과반수인 54%는 입국 후 폭행·임금체불·성폭력 등의 부당한 대우를 받았다고 답했으며, 현재 한국 생활에서 가장 어려운 점에 대해서는 취직(29%)이라는 응답이 가장 많았다는 것이다. 그 외, 통일부 산하 하나원이 2004년 국내 거주탈북자 206명을 대상으로 실태조사를 한바에 의하면, ④ 탈북자 중 직업이 없는 실업자가 40.8%에 달했고, ⑤ 탈북자의 약 80%가 월평균소득 100만원 미만의 빈곤층인 것으로 나타났으며(이 가운데 월소득 70만원 이하는 58.6%, 무수입도 14.5%에 달함), ⑥ 기업에 정규직으로 취업한 경우는 14.8%에 불과했고, ⑦ 일정한 소득이 없는 이들은 주로 생계급여(48.9%), 임시취업소득(32.2%), 정착금(10.5%)으로 생활비를 충당하고 있는 것으로 나타났다고 한다⁶⁴⁾.

이처럼, 국내탈북자 중 70%가량이 다시 '탈남'(제3국행 또는 북한행)을 꿈꾸고 있다는 사실은 그 부적응 상태가 얼마나 심각한지를 단적으로 보여주는 것이고, 탈북자의 '남한행'이 반드시 그들을 행복하게 해주는 것은 아니라는 점을 시사해주는 것이다. 또한, '남한유도·남한수용' 정책이 탈북자문제의 근본적 해결책이 아니고 적절한 해결책도 될 수 없음을 시사하는 것이기도 하다. 이에 임종석 의원도 "탈북자 중 다수가 이민을 원할 정도로 희망을 잃어버린 상태"로서 "남한에 정착하게 되었지만 소외된 가운데 어려운 생활을 지속"하고 있다며 "남한에 와서 얻은 것은 절망 뿐, 과연 탈북자들의 인권이 개선되었는지는 의문"이라고 하면서 '탈북자 대량입국'이 오히려 인권에 반하는 결과를 초래했다고 지적하고 있다⁶⁵⁾. 탈북자들이 국내에서

61 임종석, 전계서

62 이수아, 전계서

63 『세계일보(인터넷)』, 2004.9.15.자 「2004 탈북자 실태보고서」

64 『세계일보(인터넷)』, 위 보고서

65 임종석, 전계서

제대로 적응하지 못하는 이유로는, ① 전반적 체제의 차이에서 오는 갈등과 심리적 적응장애, ② 남한사회의 탈북자들에 대한 편견과 차별의식, ③ 제도적 지원(생활터전, 사회문화·교육시설, 안정적 일자리, 재원 등)의 부족이 지적되고 있다. 그러나, 위 세번재의 문제는 남한사회의 전반적 복지수준의 향상을 통해 해결될 문제이지 탈북자들에 대해서만 특별한 혜택을 강화해 주기에는 법적·재정적·국민정서적 어려움이 있어, 국내탈북자 숫자가 대폭 늘어나 있는 현재도 마찬가지겠지만 더 늘어날 앞날에는 더더욱 현실성이 떨어질 수 밖에 없다. 문제는 첫번째와 두번째 일텐데, 이 또한 쉽게 해결될 수 있는 문제가 아니다. 탈북자들에 대한 남한사회의 편견과 차별의식은 '중국 조선족'이나 '동남아 외국인노동자'에 대한 것과 같거나 오히려 더 심해보이기조차 한다. 그것은 아마도 탈북자들에 대해서는 이미 한번 사회적으로 '실패한 부적격자'(?라는 인식까지 겹쳐져 있어 그럴 것이다. 이에 정부는 최근, 탈북자라는 용어가 주는 부정적인 인식을 없애고 이들이 남한사회에 적응하는데 도움을 주기 위해 '탈북자'라는 용어 대신 '새터민'이라는 용어를 사용하기로 했다고 발표하였다⁶⁶⁾. 뜻은 좋지만 효과가 있을지는 의문이다. '조선족'이나 '동남아 외국인노동자'도 마찬가지인데, 그에 대한 편견과 차별의식은 '용어'에서 비롯된 것이 아니라 그 '해당국가의 국력과 이미지'에서 비롯된 것이기 때문이다. 그것은 '잘사는 나라의 백성'과 '못사는 나라의 백성'에 대한 인식·정서상의 차이에 비견된다. 탈북자의 경우에는 여기다가 '실패한 부적격자'(?라는 인식까지 겹쳐져 있다. 역설적으로, 남한사회의 탈북자들에 대한 인식의 변화는 북한사회에 대한 인식의 변화와 맞물려 있는 것이 아닐까. '전과자'에 대한 인식도 그 '죄명'에 따라 다른 것처럼 말이다. 결국, 이런 '불리함'을 딛고 자생·자활하려는 탈북자 스스로의 의지가 무엇보다 중요할 수 밖에 없다.

3. 수용능력의 문제

탈북자들에 의한 범죄발생 현황은 어떠할까. 통일부의 자료에 의하면, '1998년부터 2003년까지' 사이에 총 843건의 범죄가 발생했고 이에 대해 징역형 79건, 벌금형 382건, 기소유예 218건의 처벌·처분이 있었다고 한다. 경찰청의 자료에 의하면, '2000년부터 2004년 6월말까지' 기준으로 경미한 사건을 제외한 살인·강간·상해·폭력·절도·사기 범죄가 총 365건 발생했다고 한다⁶⁷⁾. 이러한 범죄발생 건수는 일반인에 비해 대단히 높은 수치이다. 이에 "1998년 85건에 불과하던 탈북자 범죄건수가 1999년 107건, 2000년 102건, 2001년 127건으로 소폭 증가하다가, 2002년 206건, 2003년 216건으로 급격히 늘어난데 이어 2004년 상반기에만 194건을 기록, 2003년 전체 범죄건수에 육박하고 있다. 이는 탈북자 4417명 대비 범죄건수가 1037건에 달해 20%정도가 한국사회에 적응하지 못하고 각종 범죄에 연루된 것으로 풀이된다"는 등 탈북자들의 범죄가 해마다 늘어나는데 대한 비판이 생겨나고 있다⁶⁸⁾. 이는 탈북자들의 사회적응이 여의치 못하다는 것을 반증하는 것이기도 하지만, 탈북자의 범죄가 늘어남으로 인한 '치안의 문제' 역시 만만치 않는 사회적 부담이라는 것을 말해준다. 탈북자의 10-20%가 각종 범죄에 연루된다는 통계인데, 앞으로 탈북자의 국내입국이 지금과 같은 추세로 계속 증가한다면 더욱더 심각한 사회문제로 제기되고 결국엔 '탈북자 수용정책'에 대한 커다란 짐으로 작용할 수 밖에 없을 것이다.

국내탈북자들이 정부로부터 지원받는 돈은 얼마나 될까. 사람마다 편차는 있지만, 대략 1인당 1억원 정도라

66 통일부, 2005.1.12. 언론브리핑, 통일부홈페이지. 통일부는, 오래전부터 탈북자를 대체할 용어를 찾아왔는데, 2002년 국회공청회 등을 거쳐 '이주민'이란 용어로 대체하려다가 무산된바 있고, 2003년 9월부터 '인터넷설문조사'와 '전자공청회' 및 '여론조사' 등을 거쳐 '새터민' '이주민' '이향민' '자유민' '하나민'이란 5개의 후보용어 중 '새터민'을 선정하게 되었다고 발표했다.

67 이수아, 전계서

68 『세계일보(인터넷)』, 04.8.18.자 「탈북자 범죄 해마다 증가」 기사 참조.

고 한다. 이는 탈북자가 정착금·주거지원금·직업교육훈련수당 등의 명목으로 5년간 지원받는 금액의 총액이다. 이에 기획입국이 급증한 2001년 이후 탈북입국자의 정착지원을 위한 통일부 예산도 급격히 증가해, 2001년 170억원, 2002년 253억원, 2003년 364억원, 2004년 9월까지 282억원으로서, 연평균(2001년 이후) 260억원 이상이 지출되었다는 것이다. 260억원은, ①북한에 연평균 6만톤의 쌀을 지원할 수 있는 금액이고 쌀 6만톤은 북한주민 15만명의 1년 쌀소비량과 같으며, ②북한어린이 43만명에게 1년 내내 빵을 지원하거나 빵공장 86개 이상(개당 건축비용 3억원 추산)을 지을 수 있는 금액이다⁶⁹⁾. 이렇게 급증해 있는 '탈북자지원 예산'은 '통일부전체 예산'에서도 35-40%를 차지해 있다. 이에, 지금과 같은 추세로 탈북자의 국내입국이 증가하는 경우 과연 '정부가 그 재정적 부담을 감당할 수 있겠는지' 또 '그것이 적절한지'에 대해 의문이 있는데, 예컨대 1만명이 입국한다면 '북한주민 600만명의 1년 쌀소비량'에 거의 맞먹는 1조원의 지원비용이 필요하기 때문이다. 이러한 문제점으로 인해, "재외탈북자의 경우 입국비용보다 귀향보장비용으로 사용하는 것이 경제적으로도 합리적"이라는 주장도 있다⁷⁰⁾.

4. 형평성의 문제

국내에는 현재 '복송을 바라는 비전향장기수'가 수십명 있다. 2000년 6.15공동선언이 있는지 얼마후 9월에 비전향장기수 63명이 북한으로 송환되었지만, 당시 여러 사정으로 북행길에 오르지 못한 비전향장기수가 수십명 있고 이들은 줄곧 북한으로의 송환을 강력히 요구해 왔다⁷¹⁾. '국내탈북자들과의 형평성'을 고려한다면, 남아있는 비전향장기수들에 대해서도 '인도주의'에 따라 그 북행·송환을 허용할 수 밖에 없으리라고 생각한다.

현재의 '탈북자 수용·지원 정책'은 또 하나의 딜레마에 빠질 수 밖에 없다. 탈북자에 대해 많은 특혜를 부여함으로써 인해 발생하는 문제이다. 국적취득의 면에서 그러하고, 국내에 들어온 후의 정착금지급·주택무상제공·취업보호·교육지원 등 갖가지 특혜를 받는 측면에서 그러하다. 이것은, 해외에 있는 조선족·동포들로부터 '같은 민족인데 왜 탈북자만 더 특별취급하느냐'는 문제제기를 받을 수 있고, 국내에서도 '불법체류 중국조선족이나 외국인노동자'와 심히 비견될 수 밖에 없으며, 특히 국내 실업자나 소외계층(생활보호대상자 등)에게는 더욱 납득하기 어려운 특혜로 비춰질 가능성이 있다. 경제불황, 대량실업, 개인파산급증의 현실 속에서 굶어 죽어가는 자식을 지켜보고만 있어야 하는 비참한 부모가 있고, 우유값이 없어 갓난애를 내다 버리는 비정한 부모가 생겨나고 있기에 더욱 그러하다. 이들에게는 1억원이 아니라 '1천만원'도 어마어마하게 큰 돈이다. 따라서, 지금도 마찬가지지만, 탈북자의 국내입국이 앞으로도 지금과 같은 속도로 계속 증가한다면 더욱 필연코, 헌법상 평등권의 침해라는 문제제기에 직면할 수 밖에 없을 것이다.

5. 귀향권(귀환권)의 문제

세계일보의 2004.9. 초순경 탈북자 대상 실태조사결과는 매우 충격적이다. 특히, 탈북자 3명 중 1명이 북한으로 되돌아가기를 바라고 있다는 내용에서다. 남한사회에서 적응하기가 오죽 힘들었으면 그런 마음까지 품게 되었으리라고 이해되면서도, 한편으론 그들 역시 나서 자란 수십년 고향이 있고 그리운 가족·친척·동무가 있으리라는 생각에 이르러서는 단지 '부적응의 문제'만이 아니라 근본적으로 '분단의 문제'로 귀결되는

69 임종석, 전계서

70 김귀옥(한성대학교수), 「2004. 탈북자 문제와 해법」, 2004.12.3. 국회통일외교통상위원회 주최 공청회 자료집인 『북한이탈주민지원정책수립을 위한 공청회자료』

71 『연합뉴스』, 2003.11.22.자 「北, 비전향장기수 금강산관광 불허 비난」 기사 참조.

것임을 새삼 느낀다. 북에 둔 고향과 가족·친척·동무가 왜 그렇지 않으랴. 이남에서의 생활이 힘들면 힘들수록 마음은 더욱더 고향인 이북으로 달려가는 것이 인지상정일 것이다. 수구초심(首邱初心)은 본능인 것이다. 이 점에서도 탈북자에 대한 '수용정책(영구수용)'은 깊이 재고될 필요가 있다. 정부는 탈북자들의 의사·진심을 조사해야하고, 그들은 자유의사로 남한에 들어왔듯이 자유의사로 북한에 되돌아갈 수 있어야 한다. 그들 중 자유의사에 의해서가 아니라 유인 또는 동반으로 휩쓸려 들어온 탈북자들의 경우에는 더욱 그러하다.⁷²⁾⁷³⁾⁷⁴⁾⁷⁵⁾ 관련하여, 북한도 2004년 7월말에 탈북자 468명의 대규모 기획입국이 있는 직후인 2004.7.29. 조선통일민주주의전선 중앙위원회 명의의 '남조선에 끌려간 동포형제들에게 보내는 편지'를 통해 "우리는 당신들이 절대로 조국과 민족 앞에 죄를 지었다고 보지 않는다. 우리는 구태여 당신들에게 어떠한 죄도 물으려고 하지 않는다. 우리는 당신들을 끝까지 믿고 언제나 따뜻한 동포애로 대할 것이다"라고 밝혀, 국내탈북자들에 대한 귀환의 길을 열어놓고 있다.⁷⁶⁾

VI. 기획입국(기획탈북·기획남행)의 문제

1. 현황

72 이연희, 전계서. 이 글은 "남한에 정착하려는 탈북자들이 겪는 인간성 파괴과정을 해소하는 것이 시급하다. 우선 고려해야 하는 것은 이들을 의사에 따라 가족의 품으로 돌려보내는 것이다"라고 하면서 "남북이 풀어야 할 오랜 숙원 중 가장 안타깝고도 절박한 문제가 바로 이산가족 문제다. 남쪽으로 유인되어 온 탈북자들을 돌려보내는 것이야말로 21세기판 이산가족의 양산을 막는 길이며, 당장 취할 수 있는 가장 인권적인 조치다."라며 탈북자들의 귀환을 제도적으로 보장할 것을 촉구하고 있다.

73 김귀옥, 전계서. 김교수도 "탈북자문제의 실질적·인도적 해결이라는 의미"에서 '귀향권 보장'을 적극 검토할 필요가 있음을 지적하고 있다.

74 이우영, 전계서. 이교수도 "귀국을 원하는 사람은 돌려보냈던 과거 '베트남의 보트피플' 사례"를 들어 탈북자의 귀향권을 보장할 필요가 있다고 주장한다.

75 한반도평화와통일유한탈북자대책모임(준), 「정부는 기획탈북에 대한 지원을 즉각 중단해야 한다」, 2004.10.28. 성명서. "21세기 판 이산가족이 되고 있는 탈북자문제를 근원적으로 해결하기 위하여 탈북자들의 합법적 귀환을 보장해야 한다"고 주장하고 있다.

76 이연희, 전계서

[표6] 해외공관 등에 대한 주요진입사건

시기	탈북자(주요인물)	장소	비고(배후)
2001.6.	7명(장길수 가족)	북경, 유엔난민고등판무관실	
2002.3.	25명	북경, 스페인대사관	
2004.7.	4명	북경, 독일학교	
2004.7.	468명	베트남	탈북자난민보호운동본부
2004.8.	15명	북경, 한국영사부	
2004.9.	29명	북경, 일본학교	북한민주화운동본부
2004.9.	9명	상해, 미국학교	
2004.9.	44명	북경, 캐나다대사관	북한민주화운동본부
2004.10.	20명	북경, 한국영사부	
2004.10.	65명(전원검거)	북경(실패)	북한민주화운동본부
2004.10.	2명	미국망명(실패)	재미탈북난민협회
2004.12.	4명	베트남(하노이), 프랑스대사관	
2004.12.	2명	베트남(하노이), 스웨덴대사관	
2005.1.	8명	북경, 일본학교	
2005.1.	2명(1명 실패)	라오스, 미국대사관	

[표7] 국내탈북자의 직계가족(친·인척)이 추후 탈북하여 입국한 현황⁷⁷⁾

연도	2001년	2002년	2003년	2004.6.까지	합계
인원	93	125	222	223	663명

[표8] 개인·가족의 입국 현황

	개인	가족		합계
		단독입국(A)	가족입국(B)	
2001년	245	37	301	583명
2002년	560	60	519	1139명
2003년	677	106	498	1281명
2004.6.까지	370	96	294	760명
합계	1,852명	299명	1,612명	3,763명

- (A): 당해연도 단독입국자 중 가족이 국내에 먼저 입국·정착해 있는 경우
 - (B): 당해연도 가족단위로 입국한 경우

[표9] 국내탈북자의 북한이탈 당시 정착희망지역⁷⁸⁾

	없었다	북한	중국	남한	미국	일본	러시아	캐나다	호주	기타	
비율(%)	24.5	13.7	26.5	16.7	4.9	4.9	2.0	1.0	1.0	4.9	(102명)

77 이수아, 전계서, 이하, [표8]도 같음

78 임종석, 전계서에서 재인용 [허지연, 「탈북자의 탈북요인과 중국·한국 이동경로에 관한 연구」, 2004]

79 임종석, 전계서, 1인당 대략, ①선교단체 등 '기획남행' 단체를 통하는 경우 200-300만원, ②중국에서 6개월

[표6]은 언론에 공개된 대표적인 기획남행(기입입국) 시도 사건이다. 이처럼 외국공관 등에 집단으로 진입하는 형태의 기획남행은 2000년 이후 생겨난 것으로, 이에 임종석의원은 2000년 이후의 탈북입국자를 제3세대로 분류하면서 '기획입국자'로 성격규정 한다고 함은 앞서 본바와 같다. [표7]과 [표8]에 의하면, 2000년 이후 가족을 동반하거나 이미 입국한 가족의 도움을 받아 잔류가족이 입국하는 경우가 전체의 과반에 달함을 알 수 있는데, 이미 입국한 가족에 의한 유인탈북·기획탈북이 생겨나고 있음을 짐작케 해 준다. 실제로도, 최근들어 탈북브로커들이 국내탈북자의 요청으로 북한내 가족에게 찾아가 '탈북'을 권유·유인해 나오는 경우가 생겨나고 있다고 한다. 이점은, 앞서 [표5]의 탈북동기에 관한 통계에서 '생활고와 동반탈북'이 전체의 70%이상을 차지한다는 사실을 통하여서도 충분히 확인된다. 이러한 정치적 기획남행은 중국당국의 단속강화를 불러왔는데, 이것이 오히려 탈북자들에게 신변의 위협을 가중시켜 결국 '남한행'을 더 부추기게 되는 한편 '기획남행'에 의존할 수 밖에 없게 하는 악순환도 낳은 것으로 보인다. [표9]는 이들 대부분이 탈북할 당시 처음에는 '남한행'(16.7%)이나 '제3국행'(13.8%)을 원하지 않았다는 것을 보여준다. 한편, 이처럼 '남한행'이 외국공관 등에 진입하는 형태로 변한데에는, '브로커'들의 알선·도움이 절대적 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 중국에서 숨어지내야 하는 탈북자들이 그 자체의 힘만으로는, 베이징, 나아가 러시아·몽고 또는 동남아시아지역으로까지 이동한다는 것이 사실상 불가능하고, 이목이 많고 경비가 삼엄한 변화한 시내를 통과해 외국공관을 찾아 진입을 시도한 것은 더더욱 있기 어려운 일이기 때문이다. 이 브로커로 활동하는 이들은, ①국내의 일부 탈북자지원단체·종교단체, ②일부 중국조선족, ③국내에 입국한 탈북자 출신, ④한국계 미국인 등인 것으로 알려져 있다. 이들은, 입국 브로커 비용으로 탈북자들에 대해 1인당, 적게는 200-300만원에서 2,000만원까지 받는 것으로 알려져 있다⁷⁹⁾80). 이 브로커 비용의 지급과 관련해 브로커가 탈북자를 고소하는 사례도 발생하고 있으며 민사재판 중인 것도 2건이고⁸¹⁾, 최근에는 그 사례금을 안준다고 폭행해 형사입건된 경우마저 발생했다⁸²⁾.

이러한 기획입국에 대해, 통일부는 "기획탈북의 개념과 유형이 불분명하여 이에 대해 정부가 어떤 평가를 일률적으로 하기 어렵다"며 "인도주의와 동포에 차원에서 어려운 처지에 있는 탈북자를 보호하고 도와주는 NGO활동에 대해 정부는 평가하고 감사하는 마음을 가지고 있다"고 하고 있어 사실상 기획입국·기획탈북을 방지·조장하고 있는 것으로 보여지고, 다만 외교통상부는 "기획탈북의 경우 NGO들이 사안처리를 주도하다가 도중에 실패할 경우 외교적으로 정부가 감당하기 어려운 부담을 초래할 뿐만 아니라 이러한 사실이 공개되는 경우 체류국 정부의 반발을 야기, 향후 탈북자문제에 대한 협조확보 등이 어려워짐으로써 전체 탈북자를 위해서는 오히려 바람직하지 않은 결과가 초래될 수 있다"며 공식적으로 부정적 입장을 밝히고 있다.⁸³⁾

79 임종석, 전계서, 1인당 대략, ①선교단체 등 '기획남행' 단체를 통하는 경우 200-300만원, ②중국에서 6개월 내 '남행'이 성사되는 경우 1,200-1,500만원, ③제3국으로 가는 경우 적게는 300만원에서 많게는 2,000만원까지, 브로커에게 지불된다고 한다.

80 『세계일보』 2004.9.15.자 「2004탈북자 실태보고서」는, "국내거주 탈북자 중 70%이상이 민간단체·브로커에게 입국비용 등의 명목으로 1인당 평균 483만원을 지불"하였고, 이것이 결국 "탈북자의 조기정착에 걸림돌"이 됨을 지적하고 있다.

81 브로커가 탈북자를 상대로 약정금청구소송을 하는 것인데, 2004.4. 부산지방법원에 1건, 2004.5. 서울중앙지방법원에 1건 제기되었다.

82 『연합뉴스』, 2005.1.22.자 「탈북지원 사례금 안준다' 탈북자 폭행」 기사. 폭행당한 김모씨(34.여)는 2004.9. 다른 탈북자 11명과 함께 베트남 등을 거쳐 입국했는데, 이를 국내입국 탈북자 염모씨(41.여, 2002년 입국)가 도와주면서 그 경비·사례금 등 명목으로 '1인당 700만원'을 받기로 했으나 이를 주지 않아 폭행했다는 것이다.

83 이수아, 전계서

2. 왜 문제인가?

기획입국 및 그 브로커활동에 대해, 임종석 의원은 크게 2가지 측면에서 비판하고 있다. 하나는 "기획입국은 브로커가 개입된 부도덕한 상업행위이자 대북적대행위"라는 것이고, 다른 하나는 "기획대량입국이 남북 대화 중단과 한반도 긴장격화의 요인으로 작용"할 수 있다는 것이다. 다음과 같은 문제점을 구체적으로 지적하고 있다. 즉, "첫째, 북한내 가족들을 유인해 탈북시키는 경우가 있으며 중국내 가족일부를 인질로 억류하고 비용을 요구하는 경우도 있고 돈만 미리 받아 챙기는 사기도 속출하고 있다. 둘째, 정착지원금 중 일부를 받아가는 방식이 많아 탈북자들의 초기정착에 어려움을 초래하고 정부의 정착지원정책을 교란시킨다. 셋째, 기획남행을 지원하는 여러 단체들은 궁극적으로 북한체제붕괴를 목적으로 치밀하게 준비·진행하므로 대량기획입국은 감상적·비이성적 반복 흐름을 형성할 위험이 있다. 넷째, '기획남행'의 대상이 되는 탈북자는 소수일 수 밖에 없는데 그로 인해 오히려 중국내 대다수 탈북자들의 생활을 피폐하게 하고 범죄로 유도하는 등 정치적 목적으로 '소수'를 이용해 '다수'의 인권을 침해하는 측면이 있다. 다섯째, 탈북자 대량입국 사태(2004.7. 베트남을 통한 468명 입국) 이후 남북관계가 경색되어 접촉중단이 초래됐으며 한반도 긴장이 고조되었다."는 등이다. 전적으로 공감한다. 이것은 운종계 '남행'에 성공하는 소수의 탈북자와 브로커들에게는 도움이 될지 모르나, 중국의 단속과 북한의 대응을 더 강경하게 만들어 결국 다수의 재중탈북자들과 그를 돕는 중국조선족들 그리고 북에 남아있을 그 탈북자가족과 잠재적탈북자들의 처지를 더 어렵게 만드는 것이 될 수 밖에 없다. 즉, 탈북자의 측면에서만 보더라도 중국과 북한내 단속강화로 인해 오히려 탈북을 어렵게하고, 북한내 탈북자가족의 피해가능성을 증대시키며, 재중탈북자들과 그에 도움주는 조선족동포들의 처지를 더 위협하게 만드는 등 부정적 후과를 초래하는 것이다. 한중관계와 남북관계에 갈등과 마찰 등 장애요인으로 작용할 것임도 자명하고, 이미 남북관계에선 이것이 현실로 되어 있기도 하다.

3. 어떻게 할 것인가?

재외탈북자의 경우 대부분 탈북동기가 '경제적 요인'이고 또 대부분은 '북으로 돌아가기를 바란다'는 것인바, 그 탈북동기를 해소시켜 주는 것이 기본적 해결방법이라고 생각한다. 즉, '탈북유도·수용'의 방법보다 오히려 '있던 곳'(북한)으로 돌아가 살 수 있도록 만들어주는 것이 바람직하며, 이를 위해서는 우선, '귀환유도'와 '임시수용'을 원칙으로 하고 '영구수용'을 예외로 하는 정책으로의 전환이 필요하다. 북한이탈주민의보호및 정착지원에관한법률을 개정하여, ①보호결정에 대한 요건을 더욱 엄격히 하고, ②임시수용대상자와 영구수용대상자를 구분해 규정하며, ③영구수용대상자에 대하여도 그 의사에 따라 귀환할 수 있는 길을 열어주고, ④현금지원방식에서 벗어나 서독과 같은 형태로 전환하는 것 등이 방법일 것이다. 물론, 임시수용대상자나 귀환의 문제와 관련해서는 북한당국과도 적극 협의하여야할 것이다. 아울러, 단기적으론 인도적 지원 등 경제지원을 확대하고, 중·장기적으로는 북한경제가 자생력을 회복하도록 도와주는 것 등 현재의 화해협력·평화번영정책을 더욱 가속화·적극화하여야 한다.

'기획남행'과 '브로커의 개입·활동'에도 제동을 걸어야 한다. 이를 통제할 수 있는 곳은 정부 밖에 없다. 따라서 "이를 묵인·방치하는 것은 결국 정부가 기획남행·브로커활동을 조장·권장하는 것"이라는 비판에서 벗어나기 어렵다. 브로커들의 경우, 결국 '대다수 탈북자'(재외탈북자, 잠재적탈북자)에게 피해를 초래하고 정부정책을 교란·저해하며 한중·남북관계에 장애를 조성한다는 점에서, 더 이상 방치해서는 안되고 정부가 적극 통제해야 한다. 현재, 브로커들의 경우 한국에서 보다 중국에서 빈번히 처벌되고 있는 것 같다. 예컨대, 기획입국에 동참했다가 양심선언했던 오영필씨의 경우에도 중국에서 2번 체포되어 모두 옥살이(3개월, 1년6개월)를 한바 있고, 대개 중국형법상 '불법월경알선죄'로 의율된다. ①이를 규제할 수 있는 남한법은

없는가. 2004.1.4. 탈북자 전문 불법입국브로커 조직에 대해 '공문서위조등'으로 적발·구속한 예가 있고, 2003.12. 탈북난민보호운동본부 간부에 대해 '관광진흥법위반'(무등록여행안내업) '북한이탈주민보호및정착지원에관한법률위반'(부정한 방법으로 이 법의 보호를 받게한 경우)으로 불구속 입건한 예가 있다고 한다. 그 외, 통일부장관의 승인을 받지 않고 재외탈북자를 접촉하거나 북한에 들어가 탈북유도하는 경우에는 '남북교류협력에관한법률'을 적용할 수 있을 것이다. 이를 규제할 수 있는 형사처벌법규를 새로 보완·마련할 필요가 있다. ②기획남행 등으로 물의를 빚은 탈북자지원단체들에 대하여는 정부가 자금지원을 중단·거부하여야 할 것이며, ③출국제한조치를 활용할 수 있고, ④한편으론 브로커활동의 요인이자 기반이 되는 현재의 '현금지원방식'을 전환함이 바람직해 보인다. 한편, 정부는 최근, 탈북자에 대한 지원금인 정착금 중 기본금을 축소하고, 민간정착도우미 제도를 도입하며, 공권력을 동원해 브로커에 대한 감시활동을 강화하기로 하는 한편, 기획탈북과 관련해서도 "탈북자 출신으로 신변보호기간이나 보호기간이 종료된 후에도 부당한 목적으로 기획탈북 행위를 할 경우 출입국관리법을 적용해 출입국을 제한하는 방안"을 검토하겠다고 발표하였다.⁸⁴⁾

VII 결론 : '탈북자문제'에 대한 올바른 '인식과 대응'을 위한 제언

1. 인식과 대응의 갈림길·출발점

- "인권·인도주의"와 "평화·통일"은 상충하는 것이 아니다. 상생의 관계에 있다.
- "상대를 부정(적대)할 것인가, 인정(존중)할 것인가", "냉전·대결·전쟁이나, 화해·평화·통일이나", "냉전·대결·전쟁을 통해 인권을 개선하려는 것이냐, 평화와 통일을 통해 인권을 개선하려는 것이냐"의 충돌이다. 이것은 갈림길이자, 출발점이다. '탈북자문제'에 대한 작금의 논란은 '인권·동포애'와 '통일·평화' 중 어느 것을 우선할 것인가의 문제가 아니다.
 - "목을 조이고 있는 자는 호흡(呼吸)을 말할 자격이 없다.", "집에 불을 내놓고 거기에 부채질하고 있는 자는 진화(鎮火)를 말할 자격이 없다." 그들이 백날 호흡과 진화를 말해도 그것은 빌미·구실일 뿐이고, 그를 통해 달성하려는 것은 '죽이는 것'과 '태우는 것'일 뿐이다. 그들에게 인권을 선동도구일 뿐이다. 신성한 인권을 도구로 삼은 것이고, 이것은 '반인권적'인 것에 다름 아니다. 인권의 탈을 썼을 뿐 인권에는 관심이 없는 행태이다.
 - '탈북자문제'나 '북한인권문제'를 둘러싼 작금은 갈등은, 단기적으론, 그 이념성·정치성·국제성으로 인해 합의될 여지가 없다. 계도와 설득이 있을 뿐이다.
 - 솔직해지기를 희망한다. "그래 인권에는 별로 관심없다. 정권교체·체제전복이 진실한 목적이다. 인권을 효과적 수단이고 그래서 총포 대신 인권을 공격무기로 들었다"라고, "평화통일·연방연합통일은 반대하고, 흡수통일·체제전복통일만이 길이라고 생각한다"고 솔직해지기를 희망한다.

2. 탈북자문제에 대한 '인식과 대응'에서 필요한 관점과 태도

가. 관점

(1) 상대적·균형적 관점(인식)

- '서구적 인권개념'의 절대성은 확증된 것이 아니다. 그것이 전부 또는 절대선으로 정립된 것이

84 「연합뉴스」, 2004.12.23.자 「통일부, 탈북자정착금 3분의 1로 축소」 기사

아니다. 인권의 국제적·보편적 기준에 대해서도 지구촌에서 완전히 합의된 상태가 아니다.
 -인권의 보편성을 전제로 하더라도, 북한의 특수성을 이해·고려해야 하고, 북한체제·사회주의 체제의 시각에서 탈북자문제·북한인권문제를 이해함도 필요하다.

- (2) 종합적 관점(원인파악)
 -내부적요인 v. 외부적요인
 -집단의 권리(집단권) v. 개인의 권리
 -주권 v. 인권: 식민지상황에서 얼마나 인권을 논할 수 있을까, 전시에서 얼마나 인권을 논할 수 있을까
 -인권의 종합적 개념은 '행복'(심신의 욕구가 충족되어 부족함이 없는 상태)
- (3) 평화적·민족적 관점(해결·근거)
 -어떤 방향·기준에서 인식·대응할 것인가
 -헌법상 '평화·통일'과 '동포애·인도주의'

나. 접근태도

- (1) 비정치적 접근태도
 -정치적·비정치적인 것의 구별기준이 있는가. '인권'은 '정치적'일 수 밖에 없다(?).
 -'인권'을 정치도구화하는 것에 반대한다.
- (2) 대화적 접근태도
 -대화적·단결적 접근 v. 대결적·적대적 접근
 -대화의 실효성, 대결의 파괴성
 -인권상황개선은 결국 해당국가가 스스로 해결해야 할 문제다. 그렇다면, 외부에서는 해당국가가 스스로 움직이게 하는 방법을 찾아야 한다. 친구가 되는 것이야말로 선결조건이다. 신뢰구축이 선결과제이다.
- (3) 단계적 접근태도
 -"싸우는 중에는 칭찬도 욕으로 들리는 법이다". '대결종식' 또는 '대결종식의 조건'이 마련된 전제 위에서야 비로소 인권개선 추구의 목소리가 영향력을 발휘할 수 있다.
 -그다음, 당장 해결가능한 것부터 차근차근 제기·협의·지원해서 풀어갈 일이다.

3. 시민사회단체의 공동조사·공동대응의 필요

- 공동조사: 현지실태조사 등
- 공동기구의 구성
- 연구·협의·대응
 - 무엇이 '인권'인가
 - 남과 북에 어떠한 문제가 있는가
 - 사실관계는 어떠한가
 - 언제 어떤조건하에 어떠한 방법으로 접근할 것인가
 - 당장 해결가능한 것은 무엇인지 등, 순차적 접근의 전체그림을 그려보아야 한다.
 - '대의'에 어긋나는 것에는 어떻게 대응할 것인가 등등

북한이탈주민 관련 정착지원 현황과 과제

정동문 (통일부 정착지원과장)

1. 북한이탈주민 입국현황과 특징

북한이탈주민은 헌법 제3조 및 북한이탈주민법, 국민정서상 우리국민이며, 판례도 같은 입장임. 다만 현실적으로는 북한이탈주민은 해외주재 우리나라 공관에 보호신청을 하는 순간 우리 국민으로 간주되며, 별도의 국적취득절차를 거치지 않음. 북한이탈주민법 3조에는 이법은 대한민국의 보호를 받고자 하는 의사를 표시한 북한이탈주민에 대하여 적용한다고 되어 있음.

'99년 148명에 불과하던 북한이탈주민의 국내입국 인원이 매년 2배씩 급증하여 '03년도는 1,281명까지 이르렀으며, '04년 한해 동안 1,894명이 입국하여 전년 월평균대비 47.5% 증가를 보였음. 그동안 국내입국 인원은 총 6,304명임.

<입국 연도별 >

년 도	'89이전	'90-'99년	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	계
인 원	607	488	312	583	1,139	1,281	1,894	6,304

< 입국 연령별 >

연 령	10대이하	10대	20대	30대	40대	50대	60대 이상	계
인 원 (%)	260 (4.1)	844 (13.4)	1,843 (29.2)	2,023 (32.1)	750 (11.9)	304 (4.8)	280 (4.5)	6,304

< 재북시 직업별 >

구분	관리직	전문직	예술 체육	노동자	봉사 분야	학생 무직 부양	기타	계
인 원 (%)	201 (3.3)	172 (2.8)	88 (1.5)	2,396 (39.6)	252 (4.2)	1,281 (41.1)	1,894	6,284

한편 최근 북한이탈주민의 국내입국 양상 관련하여 다음과 같은 특징을 보이고 있음.

입국동기가 다양화 되고 있음. 즉 제3국에서의 불법체류 한계와 신분 불안정, 재입북시 처벌우려 이외에도 보다 나은 경제적, 사회적 삶을 위한 목적 등 복합적 성격을 띠고 있음.

가족단위 입국이 증가하고 있음. 주로 기입국한 가족들에 의한 입국지원(릴레이 입국)이 주요 원인으로 작용하고 있음.

여성입국인원이 증가하고 있음. '02년도 입국인원부터 여성이 차지하는 비율이 높았으며, '03년 63%, '04년에는 67%임.

해외체류기간이 장기화되고 있음. 대체적으로 3-4년 정도 중국 등 제3국 체류를 거쳐 입국하고 있음. 북한이탈주민의 법적 신분문제

2 북한이탈주민 정책방향

가. 기본방향

정부는 북한이탈주민과 관련하여 인류보편적 가치인 인권, 인도주의와 동포애 차원에서 접근하고 있음.

국내입국을 희망하는 북한이탈주민은 전원 수용하되, 유도·조장하지 않음. 해외체류 탈북자에 대한 체류여건 개선, 본인의 의사에 반한 강제복송 반대 등 인도적 상황을 개선하기 위한 외교적 노력을 기울임.

국내입국자에 대하여는 우리사회에 조기적응토록 적극 지원함. 북한이탈주민 자신의 자립·자활 능력을 제고시키고, 거주지 중심 근접 지원을 통해 지역사회에 조기 정착토록 함으로써, 우리사회 발전에 기여토록 유도함.

한편 인도적 차원의 대북지원과 적극적인 남북경협을 통해 북한주민의 실질적 생활여건을 개선함으로써, 탈북요인을 근본적으로 해소시키려는 노력을 병행함.

나. 주요 정착지원 내용

국내에 입국한 북한이탈주민들은 북한이탈주민보호및지원에관한법률이 정하는 바에 따라 우리사회에 안정적으로 정착하는데 필요한 다양한 지원을 받게 됨. 정착지원의 방향은 자립·자활 능력

제고, 개인의 적성과 능력을 고려한 맞춤형 지원, 지방자치단체와 민간의 역할 확대 등임.

북한이탈주민들은 국내입국후 관계기관으로 구성된 합동신문 과정을 통해 신원확인 및 입국동기, 가족사항 등 보호결정을 위한 기초조사를 받게 됨.

합동조사를 거친 뒤에는 북한이탈주민정착지원사무소(「하나원」)에서 약 3개월간에 걸쳐 정서적 안정과 문화적 이질감 해소, 사회적·경제적 자립 동기 부여 등을 목표로 다양한 사회적응 교육을 실시함. 또한 취직·주민등록증 발급 등 신분안정을 지원함.

사회적응교육을 마친후 지역별 거주지를 배정하고, 초기 사회정착에 필요한 정착금 지급과 주거 지원을 하게 됨. '05년부터는 기존 세대구성원에 따라 일률적으로 지원해오던 정착금 지급방식을 개인의 자립의지 등을 고려한 인센티브 방식으로 전환하였음.

즉 기본금은 축소하되, 직업훈련, 자격취득, 취업 등의 경우에 장려금을 지급하고, 연로자, 장애인, 장기치료자, 결혼가정아동 등에 대하여는 가산금을 적용함.

구 분		기 존	개 선('05년)
정착금 총액		2,800만원	1,000만원
초기정착금		560만원	300만원
분기분할	기간	5년	2년
	금액	120만원	100만원
주거지원금		760만원	1,000만원 범위내 실비 (잔액은 5년후 지급)

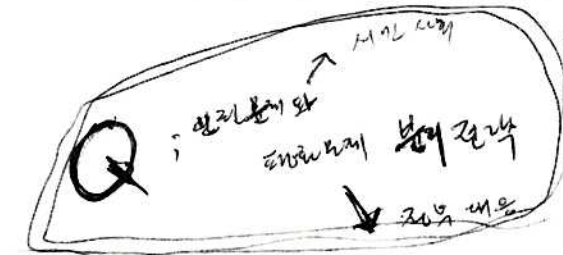
또한 북한이탈주민들의 직업능력 향상을 위하여 직업훈련을 실시하고 고용안정센터(46개 지방노동사무소 설치)를 통해 취업을 알선해주며, 북한이탈주민을 채용하는 업체에 대하여는 고용지원금을 지급하고 있음. 고용지원금 제도는 북한이탈주민을 고용한 사업주에게 임금의 2분의 1을 지급함으로써 북한이탈주민의 고용기회를 확대하기 위한 것임.

학령기에 도달한 북한이탈주민을 대상으로 교육지원을 실시하고 있음.

정부는 이들에게 북한에서의 수학 년한을 감안한 학교 편·입학을 지원하고, 학자금도 지원하고 있음. 대학의 경우 역시 특례입학과 공납급 면제(사립대학의 경우 국가가 50% 보조)를 하고 있음.

이외에도 국민기초생활보장법상의 현금급여 및 의료급여법상의 의료급여수급권자로 선정하는 등 사회안정장상 편입을 지원하고 있음.

미국의 북한인권법 발효와 탈북자문제에 대한 올바른 인식과 대응



기획탈북 목적은 한 정권 교체
 Q: 탈북자 - 강연권은 전 세계로
 정봉주 (열린우리당 국회의원) 노태우

지난해 10월에 부시가 서명한 '북한인권법'은, 올해 1월20일 부시 2기취임사에서 드러나듯이 '대북강경정책 구상을 위한 정교한 장치'로 기능할 것이 심각하게 우려된다 하겠다.

1. 북한인권문제를 앞세운 대북한 강권적 외교압력에 반대한다

- 부시의 취임식에 이를 앞서 국무장관 콘돌리자 라이스가 상원 외교위원회 청문회에서 북한, 이란, 미얀마, 쿠바, 벨로루시, 짐바브웨 여섯 나라를 폭정의 전초기지라고 언급. 부시 취임사에는 폭정과 폭군을 제거하겠다는 의지의 표현도 여섯번이나 나온다. 부시와 라이스의 빈틈없는 역할분담이고 향후 대북정책이 우려되는 부분이다.

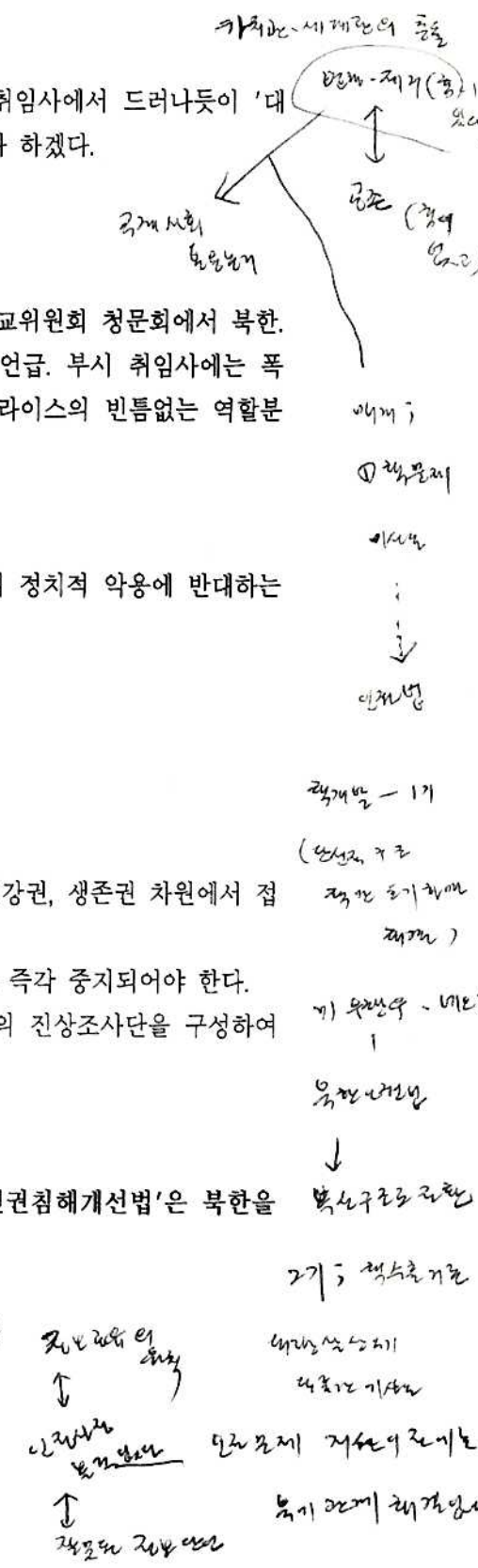
- 정치권적 인권보다는 생존권적 인권이 더 우선시 되어야 한다.
- 국회의원의 공동대응 방안 : 이번 2월 임시국회에서 북한인권법의 정치적 악용에 반대하는 국회결의안을 제출할 예정(30-40명의 동의)
- 향후 협의 및 일정

2. 북한인권법이 탈북자문제를 더욱 악화시킬 것이다.

- 정치적 접근을 통한 인권문제의 접근보다는 북한주민의 식량권, 건강권, 생존권 차원에서 접근하는 것이 현실적 효과적임
- 남한일부의 정치, 종교세력이 이해관계에서 모의한 '기획탈북'은 즉각 중지되어야 한다.
- 이러한 '기획탈북'의 문제점과 실상을 파악하기 위한 국회의원의 진상조사단을 구성하여 현장조사를 실시하는 방안을 연구 중임

3. 최근 일본이 북한에 대한 정치적 간섭으로 비롯된 '(가칭) 북한인권침해개선법'은 북한을 더욱 고립시키기 위한 일본의 의도를 감추고 있다.

- 이는 일본의 정치적 입장을 법률로서 교묘하게 위장한 것에 불과함



- 일본에 대한 우려사항을 국회차원에서 전달하는 방안

4. 미국은 북한에 대한 압박수단으로서 인권법을 내세우고 이를 더욱 활용할 것이다

- 최근 미국 부시 2기정부의 외교정책을 총괄할 콘돌리자 라이스 신임 국무장관의 북-미직접 대화나 3월 4차 6자회담 등은 북한과 주변국들을 떠보기 위한 술수에 지나지 않는다.

- 대북 강경대응은 기본적인 미국의 대북한 정책이며, 이를 떠 받치는 공화당과 종교세력이 공화한 미국국내 사정을 감안할 때, 이를 미국 국내에서의 평화세력을 지원하고 연대하는 방안이 필요할 것이며, 이는 우리나라 국회와 시민단체들이 지혜를 짜내야 할 것이다.

- 미국내 평화애호세력, 국제기구, 국제 NGO 등과 연대해 북한문제관련 공동 연구기구를 연 내에 구성하여, 미국현지에서 심포지움을 개최하여 우리의회의 입장을 전달하고 올바른 북한문제 인식을 전파하는 것이 필요한 것을 밝힌다.

▶ 집권 2기의 부시는 자유의 수호와 확산은 기본적으로 비군사적인 수단으로 하겠지만 필요하면 군사적인 수단을 동원하겠다고 하고 그 주요한 대상으로 북한을 지목하고 있는 현실이 심히 우려 된다.

따라서, 북한의 정치적 인권의 문제를 '미국의 국내법' 으로 다룰 것이 아니라 유엔의 차원으로 격상시키는 노력을 해야 할 것이다. 인권 문제에 대해서 유엔의 규정성이 인정되고 있기에 이런 노력이 현실화한다면 남-북, 북-미 간에 긴장 상황을 조성하지 않으면서도 북한 인권 문제와 관련해서는 커다란 효과를 낼 수 있을 것으로 판단된다.

유엔 관리 아래 북한의 인권현황에 대해 조사하고 이를 개선할 조치가 공개적으로 논의된다면 '인권' 문제의 정치적 악용 가능성을 크게 줄일 수 있을 것이다. 이를 위해 먼저 북한인권문 제의 올바른 접근방안에 대한 홍보에 정치권과 시민단체 등이 협조해야 할 것이다.

북한인권법과 북 경제유민에 대한 민주노동당 입장과 계획

이정미 (민주노동당 최고위원, 자주평화통일위원회 위원장)

'상식적' 두 큰이슈 동안할 수 있다.

< 북한인권법 전망과 민주노동당 대응 계획 >

→ 인권법이라 하면 누가 누가 아니었나?

이 세계 정책 패권쟁탈이

두 가지 양호 세력이다

표적

→ 본이 전이라 해서만 이 때문

주요한 사안

→ 2004 이후 북한의 노역

○ 현황

1. 경과 (법안상정부터 서명까지 일사천리)

- 2004년 3월 23일

짐 리치(공화당) 미 하원 국제관계위 아태소위원회장이 공화-민주 협의를 거쳐 「2004 북한인권 법」(North Korean Human Right Act of 2004)을 하원에 상정.

- 3월 31일 미 하원 국제관계위원회 통과.

북이 가는 문제이니

- 7월 21일 미 하원 본회의에 상정돼 만장일치로 통과.

대법

- 9월 28일 미 상원이 하원을 거쳐 온 법안의 일부내용을 수정해 역시 만장일치로 통과.

북이 가는

수정내용 : ① 대북지원과 인권문제 연계 조항이 법적 구속력을 갖기보다는 '의회의 입장'이라 는 표현으로 완화.

북이 가는

전반

② 역내 국가들이 참여하는 북한과의 지역인권 대화추진 조항 추가.(의회입장)

영향시켜 준다

③ 미 국무부 내에 북한인권담당 특사 임명조항 추가.

- 10월 4일 하원 재통과.

- 10월 18일 부시 대통령 서명, 발효.

- 10월 21일 백악관 '대통령 북한인권법 서명' 성명 발표.

"미국은 오랫동안 북한 주민의 고통과 억압을 덜어주기 위해 노력해왔다. 이 법은 북한 정권 을 탈출하는 사람들과 그 나라 안에 갇혀있는 사람들 모두에게 우리 노력의 초점을 맞추게 해줌 으로서, 북한의 비참한 인권상황을 다루기 위한 유용한 새 도구들을 우리에게 제공해준다"

2. 주요 내용

대북 인권공세를 위해 연간 2400만달러(280억원) 한도의 지출 승인, 대북 심리전 강화, 국무부 내 대북 인권특사 임명, 탈북자들의 미국 난민 또는 망명신청 촉진 등

① 북한 주민 인권 보호

- 북한의 인권, 민주주의, 법치주의, 시장경제 증진 프로그램을 육성하는 민간 비영리단체 등에 2005~2008 회계 연도간 매년 2백만 달러 지원한다. 이 프로그램에는 북한과의 교육 문화 교류 프로그램도 포함된다.
- 대북 라디오 방송 시간을 하루 12시간으로 늘리는 등 북한으로의 자유로운 정보 전파 촉진을 위해 2005~2008 회계연도간 매년 2백만 달러의 지출을 승인한다.
- 역내 국가들이 참여하는 북한과의 지역 인권 대화를 추진한다.
- 미 국무부 내에 북한인권담당 특사를 임명한다.

② 북한 주민 지원

- 미국의 대북한 인도적 원조는 국제적 기준에 따라 분배되고 감시되어야 하며, 비인도적 원조는 북한 내 인권 분야 등의 실질적 진전 여부 등과 연계되어야 한다.
- 북한 이외 지역의 북한 주민들에게 인도적 원조를 제공하는 단체 및 개인 지원을 위해 2005년 ~ 2008년 회계 연도간 매년 2천만 달러의 지출을 승인한다.

③ 북한 난민 보호

- 북한 주민이 한국 헌법에 따라 향유할 수 있는 대한민국 국적 취득권을 이유로, 미국으로의 난민 또는 망명 신청 자격을 제한 받지 않도록 한다.

○ 전망

1. 미국의 대북 인권공세는 첫째, 미국의 동북아시아 패권전략에 순응하지 않는 북한 길들이기와 체제붕괴 유도, 둘째, 패권경쟁국인 중국 흔들기라는 목적 아래 진행되고 있음.

2. 미국 뿐 아니라 EU 역시 대북 인권공세에 동참하고 있는데, 이러한 국제사회의 대북 인권공세는 국제사회와 인권대화를 시도하던 북의 태도를 오히려 강경하게 만들 것임

① 2004년 4월 제60차 유엔인권위에서는 EU 주도로 대북 인권결의안이 채택됐고, 10월 28일 유엔 총회에 유엔 북한인권특별보고관 비딧 문타문이 첫 보고서 제출.

- 인권결의안 채택에 적극적으로 참여한 국가는 영국과 프랑스였으며, 영국은 유럽연합 이외에 영 연방 국가들(호주, 뉴질랜드, 캐나다)과도 연대해 북 인권을 인권위원회에서 다룸.
- 비딧 문타문 보고관은 보고서에서 북의 수감제도 개선, 사형?체형, 강제노동 철폐, 사법부 개혁, 종교 및 정치적 자유 허용 등을 촉구.

② 북은 2001년 7월 '시민적·정치적 권리에 관한 국제협약'(B규약)에 관한 이행보고서를 제출하고 유엔인권이사회의 심사를 받았으며, 2002년에는 여성차별철폐협약 가입, '경제?사회?문화적 권리에 관한 국제협약'(A규약)과 아동권리협약에 관한 이행보고서 제출, 2003년 11월 A규약 심사위원회 참가, 2004년 6월 아동권 조약이행 심의위원회 참가(2004년 4월 심사위원 초청) 등

국제사회와 활발한 인권대화를 지속하고 있었음.

→ 60차 유엔인권위에서 59차에 이어 대북 인권결의안을 채택하자 대화 중단

3. 미 행정부의 대외정책은 정권에 따라 바뀔 수 있지만, 의회가 제정한 특별법은 초당파적 합의로 만들어지므로 정부 교체와 무관하게 지속적인 영향력을 행사하게 됨.

→ 쿠바민주주의법(1992), 쿠바자유?민주연대법(1996), 쿠바자유법(2001), 이라크해방법(1998), 이란 민주주의법(2003), 시리아책임법(2003), 북한인권법(2004)

4. 북한인권법은 대규모 기획입국을 양산하고 탈북브로커의 난립을 초래할 가능성 높음.

① 미 상원이 북한인권법안을 통과시킨 9월 28일 이후 베이징에서 시도된 외국공관 등 진입은 9월 29일 45명(캐나다대사관, 44명 성공), 10월 15일 20명(한국총영사관, 전원 성공), 10월 22일 29명(한국국제학교, 전원 성공), 10월 25일 18명(한국총영사관, 3명 성공) 등으로 베이징에서만 한 달도 안 되는 기간에 4차례에 걸쳐 112명이 한국행 시도.

② 북한인권법 통과 이후 탈북자 출신 브로커 등이 동북 3성 지역을 중심으로 한국행을 희망하고 있는 탈북자들을 활발하게 모집 중인 것으로 알려짐.

③ 미주 동포사회에서는 인권법에 따른 지원금을 노리고 로스앤젤레스를 비롯한 각 지역에서 신생 단체들이 속출하고 있고, 북한인권법 예산집행 과정에서 한인단체들 간의 주도권 싸움이 발생할 것을 우려하고 있음.

5. "북한 주민이 한국 헌법에 따라 향유할 수 있는 대한민국 국적 취득권을 이유로, 미국으로의 난민 또는 망명 신청 자격을 제한 받지 않도록 한다"고 명시함으로써 그 동안 한국인으로 간주돼 중국 등 제3국에서 미국으로 망명할 수 없었던 탈북자들의 미국행이 수월해졌고, 몽골 미국 등에 탈북자 정착촌을 건설하는 움직임이 본격화되고 있으며, 장기적으로 황장엽 등을 중심으로 '망명정부' 추진이 현실화될 가능성 있음.

(2003년 10월 황장엽의 방미 시 일부 동포단체들이 '망명정부' 선언 요구)

6. 북한인권법을 통한 대북 인권공세는 북과 중국의 반발을 동시에 초래하고 있으며, 향후 지속적으로 남북관계 진전, 북핵 6자회담 등에 악영향을 미칠 것으로 예상됨.

① 북은 남쪽 당국이 북한인권법에 대해 명백한 반대를 밝히는 것이 남북관계 진전의 조건이 될 것이라는 입장을 견지하고 있음.

우리는 남조선 당국 안에서 미국의 불순한 《북조선인권》타령에 맞장단을 치는 움직임이 나타나고 있는데 대해서도 스쳐지날 수 없다. 남조선당국은 6.15공동선언을 지키겠는가 아니면 미국의 《북조선인권법안》에 동조하며 이 땅에 전쟁의 참화를 불러오겠는가 하는데 대한 입장을 명백히 해야 할 것이다." (10월 28일 조평통 대변인)

② 중국은 북한민주화운동본부가 북한인권법 시행에 맞춰 탈북자 100명을 모집 외국공관 진입을

시도함으로써 중국 정부의 탈북자 정책 변화를 겨냥한 계획을 추진하자, 10월 27일 베이징 외곽민가에 은신해 있던 탈북자 65명과 탈북지원단체 관계자 2명(탈북자 출신)을 연행했으며, 탈북지원 조직에 대한 엄단방침도 천명하고 있음.

7. 반북.극우세력은 북한인권법 채택을 계기로 대북 공세를 더욱 강화할 것으로 예상됨.

○ 민주노동당 입장 및 계획

1. 북의 인권문제 해결의 최우선 순위는 생명권 보장이라는 사실을 환기시키며 국제사회와 미국의 대북 인권공세 차단을 위해 노력.

- ① 지금도 북 주민의 기본적 '인권' 인 생명권은 만성적 식량부족으로 계속 위협받고 있음. 생명권이 정치권, 사회권 등을 누리는 전제이기에 대북 지원이야말로 북 인권 향상의 첫걸음
- ② 나아가 북한 경제의 정상적 작동을 위해 미국의 대북제재 해제, 북?미관계정상화, 남북경제협력 강화촉구.

2. 반북.극우세력의 대북 인권공세에 대한 적극적 비판과 함께 정부와 의회에 북한인권법에 대해 명백한 반대 입장을 표명할 것을 촉구.

3. 북한인권법 시행이 한반도 평화통일에 미치는 악영향에 대한 교육?선전 강화.

- ① 북한인권법이 중국 내 탈북자 사회를 어떻게 교란시키고 있는가
- ② 이란민주주의법(2003), 시리아책임법(2003) 시행으로 해당 국가가 어떤 혼란을 겪고 있는가

4. 제 시민사회단체 및 타 정당과의 연대 사업

< 북 경제유민에 대한 민주노동당 입장과 계획 >

○ 재중 북 경제유민 조사 결과

1. 진상조사 목적

- ① 남북관계 단절의 주요원인 기획탈북 및 입국의 문제점 파악.
- ② 왜곡되어 있는 탈북문제의 본질을 파악하여 올바른 해법 제시.
- ③ 탈북문제의 핵심인 탈북브로커들의 문제점 파악.

2. 조사기간 : 2004년 10월 31일 ~ 11월 3일

3. 조사지역 : 중국 길림성 연변자치주 일대

4. 주요 조사대상 및 일정

① 10월30일

중국연길도착, 조천현(탈북문제전문가, 8년간 현장취재), 류00(조선족 작가), 우00(조선족 작가)

② 10월31일

도문, 훈춘일대 답사, 000훈춘지역 조선족 전도사, 정00(연길지역 조선족 교수), 한미영(가명, 이북경제유민, 노래방 종사)

③ 11월1일

한00(조선족), 심재성(연변자치주 외사과 부주임), 장00(전 연변지역 언론인), 김미숙(가명, 이북유민)

④ 11월2일

- 연변자치주 주정부 방문, 서문순기(연변자치주 주정부 부주장), 심재성(외사과 부주임), 김정자(외사과 부주임)

- 연변자치주 공안국 방문, 리종근(중국인 연길주 공안국 부국장), 이영학(조선족, 연길주 공안국 출입국관리처 처장), 석창(중국인, 연길주 공안국출입국관리처 부처장), 000(연길현역 언론인), 김형자(가명, 이북경제유민)

⑤ 11월3일 : 귀국

○ 북 이탈주민의 진실

1. 탈북자가 아니라 경제유민이다.

- ① 중국 대기근(60년부터 62년까지) 30십만 중국 조선족들이 국경을 넘어 북으로 이동.
- ② 15만명은 북에 그대로 정착, 경제적 이유로 북한 행 선택.
- ③ 북 정부는 이들을 경제유민으로 인정 정착에 도움을 주었음.
- ④ 중국정부는 중국에 유입된 북 주민을 경제적 어려움으로 인한 일시적 유민으로 간주.
- ⑤ 북의 경제가 나아지면 대다수가 북으로 돌아갈 것으로 예상.

2. 경제유민의 숫자 과장되어 있다.

- ① 현재 남쪽일부에서 주장하는 20만, 30만 주장은 잘못된 것.
- ② 1만명 이하가 존재하는 것으로 추정.
- ③ 1997년 북한의 식량부족 사태를 전후하여 대량 유입, 그러나 2000년 이후 급속히 감소하는 것으로 파악.
- ④ 2003년의 경우 중국정부차원에서 북으로 8,000명 귀국시킴.
- ⑤ 현재의 탈북문제는 북에 있는 주민을 빼내는 식의 기획탈북으로 소수.

3. 기획탈북. 기획입국이 문제 확대의 원인이다.

- ① 정치적 목적 내지는 돈을 벌기위한 기획탈북과 기획입국이 브로커들에 의해 대대적으로 진행 중.
- ② 브로커 중에는 남쪽으로 입국했던 주민이 중국에 재입국하여 브로커로 활동 중 또한, 현재 한국계 미국인 브로커 다수가 구속된 상태에 있음이 확인되는 등 미국인 역시 다수 브로커로 활동 중.
- ③ 기획탈북과 입국은 현재 중국에 정착하고 있는 경제유민들에게 까지 큰 피해를 주고 있음.

* 브로커의 형태

조선족 브로커

중국인 브로커

탈북자를 중심으로 한 4개 조직 활동 중

한국계 미국인 브로커

4. 탈북자(경제유민) 현황

- ① 함경도 출신이 절대 다수이고 여성이 80% 이상 차지
- ② 탈북자(이북경제유민) 혼자 힘으로 한국에 오는 것은 불가능
- ③ 북의 경제가 나아지면 돌아가겠다는 사람이 다수이며 조선족 영향을 받은 경제유민의 경우 한국행을 원하고 있는 경우도 있음.
- ④ 농촌에 팔려가서 한족과 결혼을 해서 아이도 낳고 3년이상 살고 있는 경우는 중국에서 살기를 원하는 사람이 다수.
- ⑤ 60년 중국 대기근 때 북에 갔다가 경제유민으로 살고 있는 사람들도 다수 존재.

○ 중국당국의 주장하는 해결방안

- 1. 기획입국은 주권침해와 치안질서를 문란케 하는 것으로 강력한 단속과 처벌(기획탈북과 입국으로 인해 경제유민 조차 보호하기 어려움)
- 2. 한국당국의 요란한 홍보 중지

- 3. 한국에 입국한 북한주민에게 주어지는 정착금이 기획입국의 주요원인이 되는 바, 이에 대한 시정이 절대적임.
- 4. 한국에 입국한 탈북자에게 6개월 후 중국행 여권을 발행, 기획입국의 원인이 됨으로 이에 대한 시정이 필요함.
- 5. 미국의 '북한인권법' 이 상황을 더욱 어렵게 하고 있으며 이에 대한 강력한 반대의 입장을 표명.

○ 현재 북측의 대응

- 1. 중국에 입국한 북한 주민에게 비자 연장(통상 1년 거주 인정)을 통해 합법적 신분을 유지토록 함으로써 경제활동을 보장하고 있음.
- 2. 재중 경제유민에 한해서 4주간의 조사 후 귀가조치하고 있음.
- 3. 기획 입.탈북에 한해서는 주권침해행위로 규정하고 중국정부당국에게 철저한 법집행을 요구하고 있음.
- 4. 국경경비를 엄격히 진행하고 있음.
(중국의 경우 국경경비를 경찰에서 군으로 교체하였음).

○ 민주노동당 조사단 기획 입.탈북 관련 견해와 입장

- 1. 기획입탈북은 국제법 위반이다.

소위 탈북자(경제유민)들이 중국과 같은 제3국에 체류하고 있는 경우 북의 공민이다. 국제법상 난민 결정은 정치, 종교, 인종 등의 문제로 본국에 돌아갈 수 없는 경우, 중국 정부와 유엔고등판무관이 결정할 문제이다. 더구나 경제적 이유로 국경을 넘은 사람들은 난민과 무관한 경제유민으로서 북의 공민이므로 북이 주권에 따라 중국정부와 처리할 일이지 우리정부나 민간인이 관여할 아무런 근거가 없다. 북의 국민을 제3국으로 탈출시키거나 이를 도우는 것은 국외탈출방조 행위로서 북측, 남측, 중국간 심각한 국제분쟁을 일으키는 것이다. 북 뿐 아니라 중국의 주권을 침해하고 내정에 심각하게 간섭하는 행위이다.

2. 정부에 대한 요구

- ① 기획 입.탈북이 더 이상 지속되지 않도록 법적.정치적 조치를 취해야 한다.
- ② 남북교류협력에관한법률을 개정해서 '금품'을 대가로 북의 공민을 남쪽에 유인.유도하는 행위를 엄벌에 처하도록 해야 한다. 정착금을 현금으로 지급하는 방식이 기획 입.탈북의 결정적 조건이 되고 있음으로 이에 대한 해결이 시급하다.
- ③ 특히 북에 직접 브로커들이 들어가서 북 사람들을 빼오는 행위는 남북관계를 극도로 긴장되게 하는 것으로서 즉각 중단되도록 특단의 조치를 취해야 한다.

미국의 북한인권법 발효와 탈북자문제에 대한 올바른 인식과 대응

박창일 신부 (사단법인 평화3000, 이사, 운영위원장)

2005년은 을사조약 100주년, 안 중근의사 순국 95주년, 해방 60주년, 광주민주화운동 25주년, 6.15 남북공동선언 5주년 등 우리 민족사의 뜻 깊은 해입니다. 특히 세상의 빛과 소금으로서 그리스도의 평화의 도구가 되어야 하는 그리스도인들은 올해를 민족의 화해와 통일을 이루는데 있어서 예언자의 역할을 충실히 수행해야 할 것입니다. 이런 중요한 시기에 미국의 북한 인권법 발효와 소위 탈북자 문제는 남북의 화해를 가로막고 남북갈등과 북미 대결을 심화시키고, 북핵문제의 해결을 위한 6자회담에도 영향을 미치고 있습니다.

김 수암 선생님의 발제문 “미국의 북한인권법 발효 이후 한반도” 에서 제시하는 정책대안은 유용한 것이라고 생각합니다. 북한의 인권상황을 다루는데 “유용한 새 도구” 로 인식하고 있는 미국 행정부에 대하여 우리 정부와 NGO들은 북한 주민의 인권문제가 단기간에 개선될 수 없는 상황이므로 ‘북한 주민의 생존권’ 문제를 적극 제기하고, 북한의 인권문제는 인간의 생존권 결핍에서 비롯되고 있음을 강조하여 북한 주민들의 생존권을 보장하기 위해 인도적 지원을 확대해 나가야 한다는 여론을 조성해야 할 것입니다. 이를 위해서는 민간단체들의 남북교류협력 사업에 남북협력기금을 통한 지원을 확대해야 한다는 것에 동의합니다. 또한 북한 인권법이 북미, 남북, 한미 관계에 미치게 될 부정적인 영향을 최소화하기 위하여 외교적인 노력을 해야 한다는 것에도 동의합니다. 그러나 지적하고 싶은 것은 미국의 북한 인권법이 북한 주민들의 인간적인 권리를 위한 순수한 인도주의적으로 제정된 것이 아니라는 지적을 하고 싶습니다. 미국의 허드슨 연구소의 호로위츠(M. Horowitz) 연구의 “인권을 통해 북한을 옛 소련처럼 붕괴시켜야 한다.” 는 언급에서 드러나듯이 미국의 저의는 북한정권의 몰락에 있다는 것을 지적해야 할 것이고, 북한의 붕괴는 남한으로서는 상상하기조차도 어려운 것임을 강조했어야 할 것입니다.

김 승교 변호사의 “탈북자 문제에 대한 종합적 고찰” 에서 법적인 고찰부분은 긍정적으로 생각합니다. 탈북자 문제를 북한의 체제부정이나 붕괴의 과정으로 판단하고 선전 선동하는 언론이나 단체들에 대한 비판이 없음이 아쉽습니다. 또 기획탈북조직 뒤에는 종교단체들이 상당 수 개입하거나 후원하고 있음을 지적해야 할 것입니다. 요즘 북한 민주화나 인권을 주장하는 사람들이 과거 남한의 독재시절에는 남한의 민주화와 인권을 위해 무엇을 하였는지에 대한 인식과 비판이 당연히 있었어야 할 것입니다. 이에 부연하여 과연 그들의 운동에 건전성과 진실성이 있는지? 시중에 나도는 것처럼 미국의 돈을 받기 위해 하는 것은 아니지 진지한 분석과 비판이 있었어야 할 것입니다.

살인적인 사교육비, 취업, 악다구니의 정치판과 부조리한 사회상에 대한 염증 등을 들었다. 교육과 정치를 들먹이는 것은 과도한 해석이고, 결국은 먹고사는 문제라고 보아야 한다. 탈북자나 이민자(또는 밀항취업자)나 그게 그것인 셈이다. 말로는 “그렇다고 이번 사건으로 탈북자를 경원시키는 사회분위기가 형성돼서도 안 된다” (쉬쉬하며...)고 너스레를 떨면서 애매한 사람을 간첩으로 몰아가는 작태를 어떻게 이해해야 할까?

기자가 선입견을 가지고 현미경 들여다보듯 뒤지며 꼬투리를 찾으려 해서는 정상적인 기사가 나오지 않는다. 중앙은 2일자 기사에서, 간첩으로 암약해왔다는 이모씨가 “최고의 보안이 요구되는 ‘가’ 급 국가 보안설비인 탈북자 정착지원시설 하나원의 위치와 경계시설 등에 대한 정보를 수집했다”고 주장했다. 하나원에 관한 정보가 그렇게 국가기밀에 해당하는가?

하나원은 1997년 7월 안성시 삼죽면의 부지 1만 8천평에 조성되었다. 연합뉴스 11월3일 보도에 따르면, “경기도 안성에 위치한 탈북자 정착지원시설 하나원이 철조망을 벗고 수용소 이미지를 탈피한다. 정부는 3일 하나원을 둘러싸고 있는 철조망 대신 이미 설치된 감시카메라를 추가로 설치하고 광센서가 장착된 감시장비 등 첨단과학보안장비로 대체할 방침이라고 밝혔다”고 돼 있다. 이렇게 보도되는 내용의 발설이 어째서 간첩행위가 되는가?

국내에 들어온 탈북자들의 복한 왕래는 인도주의적인 차원에서 보아야지 국가보안법을 지키기 위한 용도로 악용되어서는 안 된다. 8월5일자 동아닷컴은 하나원에 대해 자세히 취재 보도하고 있는데, 한 탈북자는 “올 생각이 아니었는데 3일만에 남한행을 결심했습니다. 아직도 북에 있는 가족에 대한 죄책감을 떨쳐버리지 못하겠습니다.” 라고 했다. 탈북자들을 또 하나의 이산가족으로 만들 수는 없다. 송금과 자유왕래를 허용하는 방향으로 전향적인 자세를 가져야 한다. 그리고 국가보안법은 폐지되어야 한다.

저널리즘
서보라;

2003.4 내부영 자음 1인

2004. 4월호 / 북산문예 국제상호지

북경.애미 정지려

취재기재의 비현.영역 프로그램

유역상 항목 / 현상비행 편

북산문예에 대한 일련성 개념 정리;

북산문예의 의의가 4인

4인서 배워서 돌아

이후에 문법에서 대한 문법도입할 수 있다

한문법 등이 이전 회음으로 보충-예제
내부영 자음

6차수당

관미관계에 붙여쓰기

북산문예

북산문예의 위대성은 정론-유입

인도주의적 지원 연계

관심사 양산 가능성

지애적 정론 - 관심사 주를 얘기

애니메이션에 대한 이해

관심사, 정론, 논점으로 관의 리마

토론 요지: 유은숙(인권운동사랑방) ^{정당성}

1. 대북한 인권공세의 문제점

▶개입주체의 정당성

▶목적의 정당성

▶방법의 정당성; 인권적 방법이 인권적 결과를 낳을 수 있다.

예) 경제제재; '평화적'을 가장한 "죽음을 부르는" 방법, 전쟁선포와 마찬가지로, 무고한 인민의 희생을 대가로 한다.

예) 인권의 보편성을 얘기하지만 인권문제의 보편성은 외면

2. 편향·왜곡된 인권관이 그 바탕이다.

▶ 과연 자유권 중심적이기라도 한 것인가?

: 자유권에 대한 인식도 올바르게 않다. 자유권은 '인간다운 생존을 위해 추구되는 것'

: 테러방지법 등 치안입법의 증강, 정치경찰, 감옥국가, 대중사회의 편견과 정치적 무관심, 군산협동체와 군국주의화 등 자유 일반의 문제 외면, '국가로부터의 자유'만이 아니라 시장(자본-임노동관계)에서 발생하는 인간의 부자유에 대한 접근 외면

: 전통적인 자유주의 인권관의 문제; '빵과 자유'의 문제를 외면하면서 '경제활동의 자유'를 '모든 자유'로 치환, 본래 풍부해야 할 자유의 내용을 '사용자의 착취할 자유', '노동자의 굶어죽을 자유'라는 식으로 변질.

자유가 단지 간섭받지 않을 자유일 뿐이라면 그런 자유의 가치는 무엇이고, 도대체 왜 자유를 기를 원하는가? 경제·사회적 인권 침해에 대해 적극적 조치를 취하지 않는 것은 어떤 행위로써 직접 침해를 가하는 것과 마찬가지로 인권침해. 예를 들어 원조를 받아야 할 어린이가 그렇지 못해서 굶주리고 병들어 죽었다면 그 아이에 대해 아무것도 '간섭받지 않은 행동'은 직접적인 가해를 한 행동과 다를 바 없이 나쁜 것. 그 아이에 대해 '자유롭다'고 말할 수는 없다.

: 한편 정치활동의 자유, 사상·양심·종교의 자유, 집회결사의 자유, 표현의 자유 같은 기본적 자유 없이는 인간다운 생존을 추구하고 요구할 동력이 없다. 그렇기 때문에 자유를 쫓는 사회권, 사회권을 모이로 힘을 얻는 자유를 인권은 옹호한다. 이것을 인권의 '불가분성'이라 얘기하는 것이다.

▶ 따라서 북한인권논의는 인권의 '불가분성', 경제·사회·시민·정치적 권리의 '총체성', '상호연관성' 속에서 추구돼야 한다.

3. 북한인권논의가 던지는 과제

▶ 인권의 쟁점이 총체적으로 녹아들어야 한다; 자결권, 발전권(형성중인 개념), 개인권 대 집단권, 주권 대 국제인권, 보편성 대 특수성, 자유권 대 사회권의 이분법이 아닌 인권의 불가분성 문제가 총체적으로 제기되는 도전이자 과제이다.

▶ 더 나쁜 놀이 무슨 인권을 말하느냐는 식의 대응, 인권은 서구식 잣대라는 식의 대응은 더 이상 안된다. 인권의 존중과 실현에도 도움이 안된다. 정당한 인권의 기준과 인권의 실천으로 대응해야 한다.

▶ 관련 실태조사('카더라' 풍신을 벗어나야, 특히 탈북자 문제는 북한인권문제만이 아니라 국내 인권문제, 탈북자는 북한을 공격하기 위한 '도구'가 아니라 인권을 존중받아야 할 인간으로

모시 '목적'으로 이뤄지야 하며, 국내에서의 인식과 치우분세에 더욱 관심을 가져야; 정치적 대결이 아닌 '인간'을 중심으로 한 인권논의가 요구된다)

: 교육·홍보(북한인권법은 미국인에 대한 선전도구이기도 하다)

: 공동의 과제 도출과 실천 제안(사형제 폐지, 감옥개선, 구금시설의 개방과 외부감시체계, 이주노동자의 인권, 인신매매, 불처벌, 국가폭력 문제, 경제특구의 인권문제, 발전전략의 문제 등, 앞에서 말한 인권문제의 보편성에 대한 공동대응과 책임을 촉구) => 유엔 같은

: 남북한은 어떤 발전을 지향해야 하는가의 전망 마련; 인권을 존중하는 발전인가, 무대포식 경제개발인가?

:: 평화는 인권의 조건 / ^{개발의 리의 약화} ^{개발의 리의 약화} ^{개발의 리의 약화}

:: 발전권의 문제: 인권이 존중, 실현될 수 있는 '구조'를 다루는 문제; "...국가의 주권·국가적 통합·영토보전에 대한 외부의 지배·점유·위협, 그리고 전쟁의 위협 등의 결과들로 인한 상황에 의해 영향을 받는 인민과 개인들의 인권에 대한 대규모의 극악한 범죄들의 제거가 인류 대다수의 발전에 합당한 환경을 형성하는 데에 기여한다는 것을 고려하면서...(유엔 발전권 선언 전문).

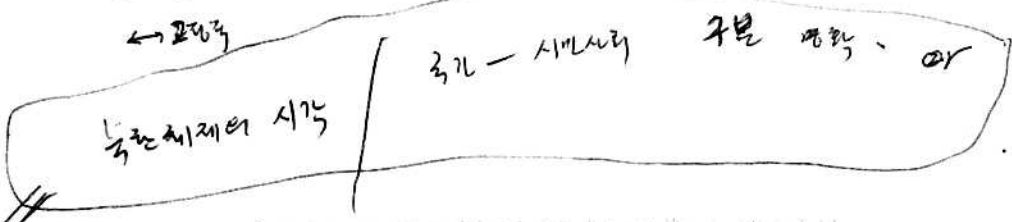
:: 인간이 발전의 중심주체

:: 인민의 평등하고 완전한 참여, 진보로 인한 이익의 공유, 비차별, 적절한 생활기준(식량, 물, 주택을 포함하여), 노동하고 적절한 임금을 받을 권리, 안전하고 건강한 환경을 누릴 권리 등이 발전권의 핵심 문제

Q 인권의 개념의 정경

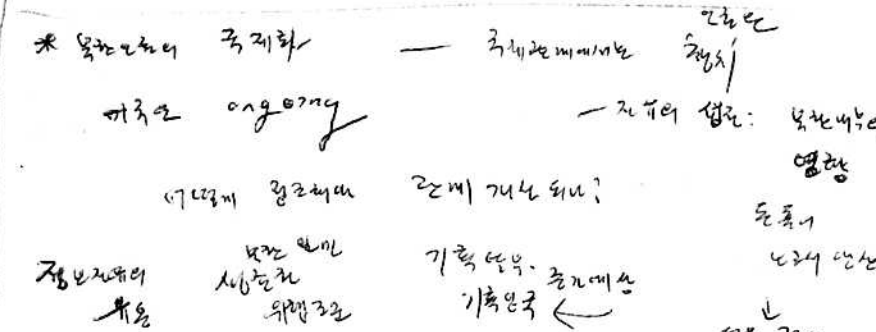
개념 - 내-재비적

1. '인권' ← 포괄적



인권은 신약국으로

"식량권"



정경

북한 체제의 시금 - 국권 ~ "시민사회" 유엔이 대한국 정부 제정

유엔 같은
북한 체제의 시금
국권 - 시민사회 구분 명확, or
인권은 신약국으로
식량권