

## 해외 체류 탈북자 문제 쟁점과 과제 \*

김수암  
통일연구원 연구위원

### 목차

- I. 들어가는 말
- II. 해외체류 탈북자 문제 주요 쟁점과 연구 동향
- III. 맺는 말: 향후 과제

### I. 들어가는 말

사회주의 체제 붕괴라는 국제정치·경제 환경의 변화 속에서 경제난이 지속되면서 1990년대 중반 대규모 아사자가 발생하는 등 북한 내 상황이 극도로 악화되었다. 이와 같이 절박한 상황에서 최소한의 생계를 유지하기 위해 정치적 위협을 무릅쓴 탈북행렬이 이어지면서 탈북자들에 대한 관심이 고조되기 시작하였다. 이러한 관심 속에서 탈북자 문제도 학술연구의 대상으로 자리 잡게 되었다.

탈북자 문제는 성격상 해외 체류 탈북자, 국내입국 탈북자의 한국사회 정착, 탈북자 정책 및 탈북자 인권개선운동 등으로 대별할 수 있을 것이다. 현재 까지 탈북자 문제에 대한 연구는 주로 해외 체류 탈북자 인권실태, 탈북자의 국제법적 지위, 송환 후 탈북자의 처벌, 국내입국 경로 및 관련국의 입장과 정책, 국내적응 실태 및 정부 정책 등에 집중되어 왔다. 특히 해외 체류 탈북자의 국내 입국 규모가 급증하면서 국내의 연구는 국내 입국 탈북자의 한국사회정착을 중심으로 연구가 진행되고 있다.

2004년 북한연구학회의 추계학술회의에서 임순희는 “탈북자문제 연구의 현황과 과제”에서 석·박사학위논문, 연구보고서, 세미나·학술회의·심포지엄·학술지 발표논문, 저서를 중심으로 기존 연구 현황과 특징을 자세하게 분석한 바 있다. 동 논문에서 1990년대 중반 이후 탈북자의 급증으로 인해 국내 입국 양상과 규모도 양적·질적으로 변화하면서 상대적으로 탈북자 문제에 대한 연구는 남한 입국 탈북자를 중심으로 진행되어 오고 있다고 평가하고 있다. 주로 ‘적응’의 관점에서 접근하면서 이러한 적응을 위한 정책과 지원 문제를 중심으로 연구가 추진되고 있다는 것이다. 그리고 구체적으로 연구 주제 및 연구대상이 다양화, 구체화·특성화, 이론 및 개념, 접근방법 다양화, 문헌분석과 실증자료 분석 병행, 북한이탈주민의 문화적 배경에 대한 이해를 바탕으로 하는 연구의 확산, 행위주체로서의 북한이탈주민에 대한 연

\* 이 글은 북한연구학회·통일연구원 연구위원이 공동주최한 북한연구학회 2006년 춘계학술회의(2006. 3. 31) 「북한체제 진단과 남북 및 북미관계 전망」에서 발표된 논문입니다.

구, 적응요인 연구 등의 특성들이 나타나고 있다고 분석하고 있다.<sup>1</sup>

위의 발표문에서 전체적인 연구현황을 분석하는 과정에서 해외체류 탈북자에 대한 연구업적도 일정 부분 분석하고 있으나 소략한 상황이다. 본 논문에서는 탈북자 전체 연구 현황에 대한 분석을 토대로 해외 체류 탈북자 연구에서 제기되고 있는 구체적 쟁점들을 분석하고자 한다. 이러한 쟁점들에 대한 분석을 바탕으로 향후 연구방향에 대한 견해를 제시하고자 한다.

## II. 해외체류 탈북자 문제 주요 쟁점과 연구 동향

해외 체류 탈북자에 대한 기존의 연구업적들은 탈북 발생 배경, 탈북자의 인권 실태, 탈북자의 국제법적 지위, 송환 후 처벌 실태, 탈북자 지원 실태, 탈북자 보호 및 지원 방안, 각국의 입장 등을 주요 연구대상으로 하고 있다. 본 논문에서는 해외체류 탈북자문제에 대해 주요 쟁점별로 살펴보고 이 과정에서 연구업적과 단체들의 입장 등을 관련근거로 제시하는 방식으로 구성하고자 한다.

### 1. 연구대상으로서의 탈북자 체류 지역

초창기 연구들의 경우 탈북자가 체류하고 있는 지역이라는 기준에서 볼 때 중국뿐만 아니라 러시아에 대한 관심도 비슷한 비중을 갖고 수행되고 있다. 김병로(1994)의 연구에서 보듯이 러시아의 시베리아 별목장에서 러시아 각지로 탈출한 북한 별목·건설노동자들과 중국으로 밀입국·은신한 중국행 탈북자가 거의 대등한 관심에서 분석대상으로 삼고 있다.

이금순의 『탈북자문제 해결방안』(1999)에서 러시아내 탈북자 실태, 윤여상의 『재외탈북자』(2001년)에서 러시아지역 탈북자 실태(제3장), 통일연구원이 발간하는 『북한인권백서』에서도 러시아내 북한 이탈주민 인권실태가 2002년까지 별도의 절로 취급되고 있었다. 그리고 국제사면위원회는 1996년 9월 9일 러시아내 북한 노동자들이 탈출하면서 겪게 되는 인권유린을 알리는 보고서(Democratic People's Republic of Korea/Russia Federation, Pursuit, Intimidation and Abuse of North Korean Refugees and Workers, AI Index ASA 24/06/96)를 발표한 바 있다. 동 보고서는 러시아 내 탈북자 발생배경과 탈북자 인권 유린 상황, 탈북자에 대한 러시아와 북한당국의 정책, 러시아 당국과 북한당국에 의한 유린 상황, 권고 사항들로 보고서가 구성되어 있다. 그런데 상대적으로 중국으로의 탈북이 급증하면서 러시아 내 탈북자에 대한 연구자들의 관심은 줄어들고 있는 상황이다.

그런데 윤여상의 연구 이외에 중국과 러시아 이외에 한국으로 입국하는 과정에서 체류하게 되는 제3국에 대한 연구는 거의 없는 상황이다.

<sup>1</sup> 임순희, “탈북자문제 연구의 현황과 과제,” 북한연구학회 2004 추계학술회의, 『현대 북한연구와 남북관계』, 2004.9. 본 논문을 작성하는 과정에서 동 발표문 부록 연구성과 목록을 참조하였다는 점을 밝혀두고자 한다.

## 2. 실태를 둘러싼 쟁점

### 가. 탈북자의 규모

탈북자 문제는 사실상 탈북자의 규모에서 출발하고 있다. 그렇지만 탈북자의 규모는 탈북자에 대한 중국정부의 태도로 인해 객관적으로 추산하기 어려운 상황이다. 중국 정부는 국내사회, 중북관계 등을 고려하여 경제적 불법월경자라는 기본입장을 견지하면서 유엔난민고등판무관실의 접근불허 등 탈북자에 대한 공개적인 실태조사를 원천적으로 봉쇄하고 있다. 이러한 현실로 인해 간접적인 방식으로 체류 규모를 추정하는 수준에 머물러 있다.<sup>2</sup>

그럼에도 불구하고 탈북자는 1990년대 후반 정점을 이루다가 최근 들어 점차 감소한다는 것에 대해 대체로 공감대가 형성되고 있다.

외교통상부는 주중대사관과 주선양영사 사무소의 보고, 각종 정보 등을 종합한 결과를 토대로 탈북자 수가 1만 명~3만여 명이라고 추산한 바 있다.<sup>3</sup> 그리고 중국 정부는 대략 1만 정도로 추산하고 있는 것으로 알려지고 있다.

1998년 7월 윤여상에 의해 중국 현지조사가 최초로 실시되었다. 윤여상은 “재외탈북자 실태와 지원체계: 중국지역을 중심으로”(1998)에서 신분 위협에 따른 위협과 언어 소통, 친척의 원조 등의 이유로 조선족이 집단 거주하는 연변 자치주 지역에 밀집되어 있다는 판단 하에 조선족 거주 지역의 취약 구조와 인구분포 상황을 우선적으로 고려하였는 바, 조사 결과를 토대로 중국 내 전체 탈북자 수는 약 10만명 선으로 추정하였다. 이들은 대부분 흑룡강성, 요녕성, 길림성의 동북3성에 집중되어 있다고 추정하였다.<sup>4</sup>

이후 좋은벗들에 의해 보다 체계적인 실태조사가 시도되었다. 1998년 11월 16일부터 1999년 4월 3일까지 약 5개월 동안 좋은벗들 활동가 10명과 조선족 자치주 조사자 30여명이 중국 동북3성내 29개 시·현에 속한 총2,479개 마을(연변 조선족 자치주 내 1,566개 마을, 동북3성 내 913개 마을)을 대상으로 중국에 거주하는 탈북자 실태를 조사하였다. 주로 거주마을의 특성에 따른 북한난민의 비율, 북한난민들이 성별과 연령 및 거주 형태와 현재 생활에 관한 문항을 조사하였다. 이를 통해 북한난민이 약 30만 명에 이르는 것으로 추정하였다(좋은벗들, 『북한식량난과 북한인권』, 2004).

탈북난민보호유엔청원운동본부는 1999년 10월 2일부터 11월 12일까지 5개 조사반이 1,383명의 탈북자를 직접 면담하여 『중국 내 탈북난민 현장보고서』를 발표하고 탈북자 규모를 10만에서 20만명으로 추정하였다.

<sup>2</sup> 윤여상(2001)은 재외 탈북자 정책의 기초자료, 국내 탈북자의 예상규모 파악, 북한사회에 대한 유용한 정보획득, 탈북자 지원현황 파악, 재외탈북자의 성격 규정과 지원방안의 결정 등을 위해 실태조사에 대한 연구가 필요하다는 점을 제기하고 있다. 그렇지만 제약 요인으로 조사방법, 체류국 정부의 협조, 비용의 문제, 조사인력의 구성과 확보 문제를 들고 있다. 동 연구에서 재외탈북자 지원체계의 분석 및 평가, 지원방법과 지원내용 등을 체계적으로 제시하고 있다.

<sup>3</sup> 『문화일보』, 1999.10.6

<sup>4</sup> 윤여상은 동 연구에서 탈북자 성비, 탈북자의 연령분포, 탈북자 학력 및 직업, 탈북자 출신지역, 가족관계 등을 중심으로 출신배경을 분석하고 있는 바, 가장 체계적인 연구의 시발이라고 할 수 있다.

민주노동당은 2004년 10월 31일부터 4박 5일간 연변 자치주 일대에서 탈북자 실태 조사를 실시한 후 2004년 11월 7일 “기획탈북 브리핑 자료”에서 1997년 탈북자 수가 급격히 증가하였다가 2000년 이후 급격히 감소하였으며, 현재 1만 명 이하로 추정된다고 발표하였다. 그리고 미국 NGO Refugee International은 중국 현장방문 조사를 바탕으로 6만~10만 명 정도의 탈북자가 중국에 체류하고 있다고 추산하였다.<sup>5</sup> 2005년 2월 미 국무부는 관계 기관 합동 현지조사결과 탈북자 규모가 1998년부터 1999년까지 절정에 달했으며, 2000년 경에는 7만 5천명~12만 5천명 선으로 추산된다고 밝혔다. 그리고 현재 3만~5만 명 정도로 추산하였다.<sup>6</sup> 좋은벗들은 2005년 6월~7월 중국 현지조사결과를 토대로 추정한 탈북자 규모가 미국무부와 비슷한 3만~5만으로 추정하였다.

규모와 마찬가지로 탈북자의 분포 또한 보다 정밀한 실태조사가 이루어져야 할 필요가 있다. 윤여상(1998)은 조사시점에서 조선족의 인구밀도가 두만강과 압록강에 가까울수록 높고 멀수록 낮게 나타나지만 탈북자는 국경에서 가까운 곳에서는 신변불안 가중으로 쉽게 찾아볼 수 없으며 국경에서 어느 정도 벗어난 지역에서부터 찾아볼 수 있었다고 실태를 기술하고 있다. 연길, 용정, 도문 등 도시지역은 은신을 위해 농촌지역보다 어려움이 있으나 막노동과 유흥업소 등에서 일자리를 구할 수 있어 쉽게 탈북자를 만날 수 있었다고 한다. 그러므로 농촌지역과 도심지역간에 탈북자 분포는 큰 차이가 없을 것으로 추정하고 있다.

## 나. 탈북 동기 및 탈북 양상

김병로(1994)는 중국행 탈북 동기에 대해 성분 분량, 문책, 지위 하락 등으로 체제불만이 팽배한 경우, 식량난으로 배고픔에 시달려 탈출한 경우, 범법자로서 북한체제로부터 극한 피해를 당한 경우 등 세 가지로 분류하고 있다. 그리고 발생배경으로 사회주의권 붕괴와 중국 개방, 외부세계에 대한 정보 유입, 경제난 심화, 가치관의 변화, 통제강화에 대한 반발로 들고 있다.

윤여상(1998)은 탈북목적에 대해 초창기 탈북의 직접적 원인이 식량난 때문이라는 점에 동의하고 있다. 그런데 이러한 식량과 탈북 및 탈북 이후 진로에 대해서는 보다 세부적으로 접근하는 진전을 보이고 있다. 조사시점에서 조사대상자들은 식량을 구하더라도 북한의 식량사정이 호전되지 않을 경우 돌아가지 않겠다는 입장을 보였다고 한다. 따라서 탈북자들은 단순한 식량조달이 아닌 생존을 유지하기 위해 국경을 넘은 것이다. 즉 탈북목적은 가족을 위해 식량을 구하는 것이 아니라 자신의 생존을 위한 선택이었다는 것이다.

이신화(2001)는 탈북의 주된 동기인 식량난이 왜 발생했는가에 주목할 필요가 있다고 강조하고 있다. ‘복합유민’ 사태란 정치적 요소와 환경변화의 복합적 작용에 의해 발생한다는 것이다. 인구과잉, 사회 혼란, 극심한 경제난 등 자국 내 문제들에 대처할 능력을 상실한 저개발국 정치지도자들은 국민들의 생명과 복지보다는 정권유지에 급급하여 자연현상에 의한 단순유민 문제해결에 실패하여 왔다. 이런

<sup>5</sup> Joel Charney, “North Korean Refugees in China: the Current Situation and Strategies for Protection,” Testimony to the Senate Committee on Foreign Relations, November 4, 2003.

<sup>6</sup> US State Department of State, The Status of North Korean Asylum Seekers and the USG Policy Toward Them, February 16, 2005.

경우 설사 천재지변으로 인한 단순 유민사태라 할지라도 정치적 요소(정부의 대응능력 및 의지결여)에 의해 그 결과가 악화될 수 있다. 북한주민의 탈북동기에도 이러한 정치적 요인이 내재되어 있다는 것이다. 이신화는 식량난, 환경적 요소 등에 의한 환경난민의 논의와 더불어 인간안보 개념을 원용하여 탈북자 문제에 접근하고 있다.

이금순은 『탈북자문제 해결 방안』(1999)에서 일부지역에서 아사자도 대량으로 발생하고 있는 상황에서 극심한 식량난으로 인한 기아를 모면하기 위해 중국이나 러시아로 탈출하는 경우, 북한 내 사회불안과 사회기강 해이로 사회일탈행위 현상이 빈발하면서 범죄행위가 발각될 위험에 있는 경우 처벌을 피하기 위해 탈출한다고 탈북 요인을 제시하고 있다. 국제사회의 지원으로 북한의 식량난이 완화된다 할지라도 북한의 본격적인 경제성장이전까지는 생존을 위한 탈북과 ‘좀 더 나은 생활을 찾아 탈북’하는 경우가 혼재하여 지속적으로 발생할 것이라고 평가하고 있다. 생존을 위한 단순 탈북 이외에 보다 나은 환경을 위한 탈북이라는 새로운 동기에 주목하고 있다.

그리고 통일부에서는 국내 입국 탈북자를 대상으로 입국동기를 조사하기도 하였다.

<표> 탈북동기별 현황 (2004.6월 말 현재)

구분	생활고	처벌 우려	체제 불만	동반 탈북	중국 정착	가정 불화	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 (55.53%)	356 (8.74%)	367 (9.01%)	823 (20.2%)	105 (2.58%)	135 (3.31%)	26 (0.64%)	4,075 (100%)

\* 출처: 통일부 사회문화교류국

김수암은 “탈북자 문제와 북한인권”(2005)에서 기존의 탈북동기에 대한 주요 요인들을 정치적 권리, 경제적·사회적 권리라는 인권적 관점에서 북한 내 인권실태 변화와의 연계 속에서 고찰해야 한다는 주장을 제기하고 있다.

좋은벗들(2005)은 탈북자 발생원인에 대해 일시적으로 식량이나 약, 돈을 구하고 돌아가기 위한 단기 경제적 동기, 북한에서 더 이상 생계유지가 어려워 중국에서 살고자 하는 장기 생계적 동기, 북한체제에 대해 비판적 시각을 가지고 떠난 정치적 동기, 북한에서 처벌받을 상황에 처해서 탈출한 인권적 동기, 먼저 떠난 탈북자가 남은 가족을 데리고 나오는 복합적 동기로 구분하여 제시하고 있다.

곽해룡(2005)은 탈북목적에 대해 단순 식량위기에 따른 절박한 상황의 탈출구, 보다 나은 삶을 위한

경제적 이유, 정치적 이유로 구분하고 있다.

김정아(2005)는 탈북자를 이주자로 규정하면서 2000년대 이후 최근의 이주 원인은 기근 때와는 다른 양상을 보이고 있다고 평가하고 있다. 여전히 생계형이지만 삶의 질과 관련된 생계형 이주가 주를 이룬다. 기근을 피해 양식을 구하러 오는 것이 아니라, 좀더 나은 일자리를 찾아 떠나는 사람들이 대부분이라는 것이다. 내부에서 일자리를 찾기 힘든 계층으로 막연한 정보를 따라 이주하기 때문에 인신매매 등의 위협에 노출, 일시적으로 일자리를 찾는 계절형 (농업) 노동자도 등장, 가족들이 연쇄적으로 이주하는 경우 등으로 구분하고 있다. 북의 경제적 상황이 여전히 어려운 것은 사실이지만 식량 부족 해결보다는 일자리를 찾기 위한 ‘이주노동자’라는 것이다.

이금순(2005)은 이전의 본인의 논의에 대해 국제사회 일반적인 국경이동 요인과의 비교방법을 통하여 배출 요인과 유인요인으로 구분하여 동기를 보다 체계화하고 있다.

구분	국제사회	북한
배출요인 (push factor)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 분쟁 및 정치적 혼란</li> <li>- 차별의 위협</li> <li>- 구조적인 차별 및 박해</li> <li>- 경제적 빈곤</li> <li>- 가족 해체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 식량난으로 인한 생존 위협</li> <li>- 외부 정보 유입에 따른 상대적 박탈감 심화</li> <li>- 범죄에 대한 처벌 위협</li> <li>- 탈북자에 대한 차별과 편견</li> <li>- 더 나은 생활환경에 대한 기대</li> </ul>
유인요인 (pull factor)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신변안전 확보</li> <li>- 체류기반 접근가능성</li> <li>- 취업기회 확보</li> <li>- 교육기회 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조선족 사회의 보호 및 지원</li> <li>- 민간단체의 구호활동</li> <li>- 취업기회</li> <li>- 여성에 대한 수요 증대</li> </ul>

이외에도 Charny(2005)는 탈북 동기에 대해 생존(survival)이라고 분석하고 있다. 좋은벗들의 노옥재(2005)는 생존목적의 탈북 감소 추세이고 전문 밀수, 장사목적의 월경이 급증하고 있다고 최근 탈북 동기의 변화를 평가하고 있다. 이상에서 보듯이 경제적 측면에 주목하더라도 탈북 동기가 단순 생계형에서 보다 나은 생활을 위한 목적으로 변화하고 있다는 데 일정 부분 공감대가 형성되고 있다.

윤여상(1998)은 탈북 양상에 대해서도 출신지역과 성분, 성별 비중, 동반탈북 여부 등으로 세분화하여 실태를 조사하기 시작하고 있다. 그리고 생활실태에 대해서도 어린이, 여성, 남성으로 구분하여 자세하게 기술하고 있다.

이금순은 『탈북자문제 해결 방안』(1999)에서 해외경험자 및 국경지역 주민들의 제한적 탈북이 주종을 이루었는데, 여전히 국경지역이 중심이기는 하지만 북한 위기상황 가속으로 탈북현상이 전 지역 주민으로 확대되는 현상을 제기하고 있다. 그리고 가족단위의 집단탈북 현상이 발생하고 있는 점에 주목할 필요가 있다고 지적하고 있다. 또한 여성 탈북자의 증가와 더불어 식량난으로 부모를 잃거나 가족해체로 인한 어린이의 탈북 증가하고 있다는 것이다.

이와 같이 여성의 탈북현상이 증가하고 가족동반 탈북 및 가족해체에 따른 아동의 탈북이 증가하면서 김태현·노치영(2003), 서운환(2004) 등 여성과 아동 등 특수집단을 대상으로 하는 실태에 대한 연구가 추진되고 있다. 윤여상(중국지역 탈북청소년 인권실태와 개선방안, 2004)은 성비, 연령, 출신지역, 학력수준, 가족관계, 탈북목적과 배경, 거주방식과 생활형태, 희망사항 등을 중심으로 분석하고 있다. 전체 탈북자의 20% 정도로 추산하며 이중 20-30%는 무연고자(고아)로 추정하고 있다. 생존권 침해, 신체의 자유 침해, 성폭력과 인신매매, 교육받을 권리 침해를 중심으로 인권실태를 살펴보고 있다.

## 다. 탈북자의 생활 및 인권실태

좋은벗들은 1998년 조사 결과 탈북자들은 신체의 자유나 노동과 생계활동의 권리, 교육과 의료혜택의 권리 추구가 어렵다고 평가하였다. 특히 노동력 착취나 여성들의 인신매매, 성매매 등 각종 인권문제가 발생하고 있다고 실태를 평가하고 있다.

이금순은 『탈북자문제 해결 방안』(1999)에서 탈북자 실태에 대해서도 인신매매, 노동착취, 강제송환, 건강파괴 등으로 세분하여 살펴보기 시작하고 있다. 건강파괴에 대해서도 탈북어린이의 경우 성장발육 뿐만 아니라 정신적 피해도 나타나고 있다고 지적하고 있다.

윤여상(1998)은 조사시점 당시 주거 및 생활 형태와 관련하여 주로 은신처와 최소한의 생계를 유지할 수 있는 지역에 거주하고 있다고 평가하고 있다. 그러므로 민족의식을 갖고 있고 의사소통이 가능한 조선족 주거지역에 집중 분포하고 있다는 것이다. 그리고 농촌지역과 외딴 농가, 동북3성 도시 전역에 분포하고 있으며 여성들은 초기 조선족이나 한족과 결혼, 동거생활을 통해 주거를 해결하고 있다는 것이다. 주로 조선족 가정에 은신해 있으나 한국 종교단체와 민간단체의 후원을 받는 현지 종교단체와 민간단체가 운영하는 비공개적인 은신처에서 생활하는 경우도 있다고 한다.

그런데 탈북자의 생활실태와 관련하여 조선족 등 중국 내 변화에 대해 주목하기 시작하고 있다. 윤여상은 1998년 조사시점에서 조선족들이 적극적인 보호역할을 수행하여 왔으나 탈북자의 급속한 증가는 조선족들의 보호능력을 초과하기 시작한다고 평가하고 있다. 또한 한국의 경제난의 영향과 더불어 탈북자의 지나친 유입으로 사회문제화됨으로써 조선족의 보호의지가 점차 약화되고 있다는 것이다.

이금순(2005)은 체류유형, 인신매매, 노동유형, 단속유형, 제3국으로의 재이동을 중심으로 해외 체류 탈북자의 실태에 대해 보다 체계적으로 연구를 시도하고 있다. 체류유형에서는 구체적으로 체류기반, 성별 구성, 연령별 비율, 체류 시절 생활환경, 여성과 아동의 생활 실태를 중심으로 생활상을 조사·분석하고 있다. 노동유형에서는 단순 숙식해결과 저임금노동으로 대별하여 노동상황을 살펴보고 있다.

곽해룡(2005)은 강제송환, 노동력 착취, 건강악화, 여성의 인권침해로 대별하여 인권실태를 기술하고 있다. 김정아(2005)는 탈북자의 인권실태에 대해 신분불안정, 고용불안, 저임금, 공권력의 횡포, 성매개로 한 협박·폭력 및 성산업 유입, 유인 혹은 강제적 인신매매, 강제송환으로 들고 있다.

## 라. 여성인신매매

탈북자에 대한 국제사회의 관심이 고조되면서 북한여성에 대한 인신매매 문제가 주요 실태조사와 연구의 대상으로 부상하고 있다. 이와 관련하여 어떤 현상을 북한여성에 대한 인신매매로 볼 것인지에 대한 논의가 전개되고 있다.

이금순(2005)에 의하면 기존의 보고서들은 북한여성들의 강제결혼, 혹은 매춘 등을 강조하며 인신매매의 사례를 강조하고 있다. 특히 미국무부 인신매매 보고서는 북한을 미얀마, 캄보디아, 쿠바, 베네수엘라 등과 같이 제3군(Tiers 3)으로 분류하면서, 북한주민들이 강제노동과 성착취를 목적으로 매매되는 원천국으로 규정하는 한편, 북한당국이 인신매매를 심각한 문제로 받아들이지 않으며 인신매매에 대해 아무런 조치도 취하지 않고 있다고 지적하고 있다.<sup>7</sup>

착취(exploitation)라는 개념을 중심으로 북한여성의 실태를 살펴보려는 전문연구가 나오고 있다. 인신매매는 “위협 혹은 폭력이나 기타의 강제력, 납치, 사기, 유인, 피해자의 취약한 지위 활용, 타인에 대한 통제력을 가진 자의 동의를 얻어내기 위해 금전 혹은 혜택을 주고받는 행위 등에 의해 ‘착취’의 목적으로 사람을 모집, 운송, 이전, 은신, 접수하는 행위”; 착취는 “매춘 및 성적 착취, 강제노동 및 서비스, 노예상태에 준하는 행태 및 노예제, 장기절제” 등을 포함; 인신매매가 밀입국매매와 다른 점은 불법적인 국경이동 주선 후에도 지속적인 착취가 이루어진다는 점이다.<sup>8</sup>

이금순(2005)은 이러한 개념을 원용하면서 북한주민의 인신매매 실태는 시기에 따라 크게 변화하고 있다고 양태 및 변화에 주목하고 있다. 그리고 북한에서 활동하는 전문도강안내인들이 인신매매에 관여하는 경우, 조직적으로 매매하여 이익을 챙기려는 조직 발생, 중국에서 북한여성을 사는 남성들, 강제결혼, 자발적인 결혼, 매춘, 장기절제 및 밀매 등으로 구분하여 인신매매 실태를 기술하고 있다. 특히 미국의 보고서에서 사실과 부합되지 않는다는 점을 밝히기 위해 인신매매에 대한 북한의 처벌실태를 구체적으로 조사하고 있다.

## 3. 송환 후 처벌, 탈북자의 성격과 국제법적 지위

탈북자들이 북한으로 송환될 경우 북한형법 제47조(공화국 공민이 조국과 인민을 배반하고 다른 나라 또는 적의 편으로 도망치거나 간첩행위를 하거나 적을 도와주는 것과 같은 조국반역행위를 한 경우에는 7년 이상의 노동교화형에 처한다. 정상이 특히 무거운 경우에는 사형 및 전부의 재산몰수형에 처한다)에 의거 정치적 박해 또는 처벌을 받을 위협이 명백하기 때문에 국제법상 난민의 지위를 부여 받아야 한다는 주장이 지배적이었다.

북한인권시민연합의 경우 형법 제47조에 의해 정치적 처벌을 받게 되는 ‘정치난민’으로 규정하였다. 이러한 인식의 연장선상에서 북한인권·난민아카데미 주제로 ‘난민의 정의와 인정절차’(장복희 2004,

<sup>7</sup>US Department of State, The Trafficking in Persons, June 2005.

<sup>8</sup>Norma Kang Muico, “An Absence of Choice: The Sexual Exploitation of North Korean women in China,” Anti-Slavery International, 2005.



Marion Hoffmann 2005)를 포함시키고 있다.

장복희는 “대량탈북난민 유출시 국제적 대응방안”(2003)에서 기본적으로 경제적 동기에 의한 출국도 실제로 정치적 요소를 포함할 수 있다고 주장하고 있다. 즉, 탈북자가 북한을 탈출한 이유가 혹 경제적 이유가 있다 하더라도 이는 결국은 북한의 총체적인 정치적 불안정의 결과라는 것이다. 그러므로 국가가 탈북자의 난민지위를 인정하는 경우에는, 국제적으로 알려진 북한의 특수한 정치적, 경제적 및 인권 상황을 고려하여 난민이나 정치범으로 해석할 수 있어야 한다는 것이다. 또한 탈북자가 북한으로 돌아갈 경우 1987년 북한형법 제47조와 제117조에 의하여 중벌과 중형으로 처해진다는 점을 감안하면, 이들은 분명 난민의 범주와 국제적 보호의 대상임이 틀림없다는 것이다. 특히 동 논문에서 장복희는 대량탈북의 경우 ‘집단적 난민인정’ 개념의 적용을 주장하고 있다. 대량 탈북난민의 경우 ‘사실상 난민 인정’ 혹은 ‘반증이 없는 한 난민인정’ (*prima facie* determination)문제로 다루어져야 한다는 것이다. 이러한 상황에서 개개인이 박해를 받을 위협에 관하여 충분한 근거가 있는 공포를 가지고 있는지 결정하기 위하여 집단에 속하는 개인을 심사하는 일은 불가능하므로 이들 집단은 출신국을 떠날 수밖에 없었던 상황에 비추어 난민개념을 보다 융통성 있게 적용하여 집단적 난민인정 (group determination of refugee status)을 해야 한다는 것이다.

윤여상(1998)은 탈북자는 순수한 경제적 사유를 넘어 ‘절대빈곤으로 아사직전 자신과 가족의 생명과 신체를 유지하기 위해 생명과 신체에 대한 박해의 위협 및 공포를 감수하고 북한을 탈출한 사람들’로 보아야 한다고 지적하고 있다. 이들은 단순히 좀 더 나은 생활을 영위하기 위해 본국을 탈출한 것이 아니라 생명과 신체를 유지하기 위해 생명을 담보로 탈출한 사람들로 탈북자는 난민으로 규정되어야 한다는 것이다. 특히 윤여상(2001)은 탈북자의 성격은 단순한 식량획득을 위한 불법 월경자에서 ‘정치적 난민’과 ‘더 나은 삶을 위한 이주자’로 성격이 변화되고 있음을 인지해야 한다고 강조하고 있다.

Charny(2005)는 북한 정치체제의 본질 및 공공재 특히 식량에 대한 접근, 형법에 의한 송환 후 처벌이라는 2가지 요소를 고려할 때 난민으로 고려되어야 할 많은 사례가 있다고 지적하고 있다.<sup>9</sup>

1951년 난민협약, 1967년 난민의정서 “인종, 종교, 국적, 특정사회집단에의 소속 또는 정치적 견해를 이유로 박해를 받게 될 것이라는 충분히 근거 있는 공포 때문에 자국국적 밖에 있는 자 및 자국의 보호를 받을 수 없거나 또는 그러한 공포 때문에 자국의 보호를 받기를 원하지 않는 자”로 규정하고 있다. 정치적 이유로 인해 국적국 밖으로 탈출한 엄격한 조건을 갖출 경우 개인적인 난민 지위 여부의 심사가 부여되는 데 이러한 협의의 개념을 탈북자에게 적용하기 어렵다는 점에서 다른 논의들이 제기되고 있다.

이신화(1998)는 유엔환경프로그램의 1985년 보고서를 인용하여 가난과 환경파괴, 정부의 자연재해 방지 및 대처능력 결여가 맞물려 어려워진 경우 빈궁에 처한 사람들이 ‘떠나지 않으면 죽을 수밖에 없다’는 한계상황에서 고향을 떠나는 경우 환경난민으로 규정하고 있다. 북한식량난을 주된 탈북동기로 보고 북한식량난의 원인을 자연환경적 요소, 토지 활용의 구조적 문제 및 식량공급문제, 식량위기에 대한 대북지원 및 북한정부의 태도 등 복합적 요인에서 접근하고 있다. 그리고 식량에 의한 탈북이

<sup>9</sup>탈북 동기, 중국 내 상황, 송환 후 처벌, 중국 내 탈북자 난민지위 사례, 중국내 탈북자 보호, 북한인권법과 미국의 정책 등을 살펴보고 있다.

지만 환경적 요소와 정치적 요소가 결합된 환경난민이라고 주장하고 있다.<sup>10</sup>

비릿문타본 유엔북한인권특별보고관은 ‘현장난민’(refugee sur place): 국경이동 자체가 정치적 동기에 의해 이루어진 것이 아니라 할지라도 이들이 현지 체류국에서 단속될 경우 강제송환되며 중대한 처벌의 위협에 놓여 있다는 점에서 ‘현지체재중 난민이 된 자’로 규정되어야 한다고 주장하고 있다.

좁은 난민협약상의 난민범주에 국한하여 도식적으로 탈북자의 국제법적 지위를 규정하기보다 탈북자 중 난민협약상의 난민에 해당하는 경우에는 그에 따른 보호를 받게 하고 그렇지 않은 경우에는 UNHCR의 관행에 의한 위임난민으로 보호를 받게 하자는 견해도 있다.

그런데 송환 이후 탈북자의 처벌 수준의 변화에 따라 현실적으로 탈북자를 난민으로 규정하기 어려운 상황이 발생하고 있다는 주장들이 제기되기 시작하였다. 일반적으로 보수진영을 중심으로 탈북자는 정치범으로 규정되어 정치범수용소로 수용되는 것으로 이해되어 왔다. 그런데 탈북자들이 증가하면서 정치적 성격의 탈북과 생계를 위한 단순탈북으로 이원화하여 처벌하고 있다.

탈북자의 송환 후 처리과정에 대해 일원적으로 이해하는 것은 현실성이 떨어진다는 인식 하에 김수암(2005), 이금순(2005) 등은 북한의 형법 조항에 기반하여 송환 후 처리과정에 대한 체계적인 실태 분석을 실시한 바 있다. 탈북자의 송환 후 처벌 실태에 대해 법률이라는 구체적 근거와 북한당국의 정책변화 양태를 분석하려고 시도하고 있다. 김수암은 강제송환 탈북자에 대한 처벌 절차에 대해 사례를 통해 유형 분류를 시도하고 있다. 특히 이금순은 불법 국경이동에 대한 처벌 관련 북한의 법률 제도, 구류 기간 및 담당 기관, 임신여성에 대한 처리 규정 등 처벌 절차 및 주요 내용, 1차 수용 기관, 2차 수용기관, 시기별 변화를 체계적으로 분석하고 있다. 미 국무부도 2005년도 연례각국인권보고서에서 이러한 변화 현실을 수용하여 법률상 처벌이 이원화되어 있으며 실제로 강제 송환된 탈북자들에 대한 처벌이 악화되고 있다고 평가하고 있다.

윤여상(1998)은 1993년부터 송환될 경우 공개처형하는 등 재발방지를 위해 강력하게 처벌하였으나 1998년 이후 탈북자의 급격한 증가와 경제난으로 사회질서가 이완되면서 탈북자에 대한 처벌이 현저히 완화되었다고 평가하고 있다. 1998년 조사시점에서 최근 탈북자 송환 후 1주일 정도 구류생활을 한 후 가정으로 돌려보내며 이후 지속적인 감시는 이루어지지 않는 것으로 보인다고 평가하였다.

이금순은 『탈북자문제 해결 방안』(1999)에서 1996년말 이후 식량을 구하기 위해 탈북하는 경우에 대한 처벌을 완화하여 왔고 탈북자 송환과정상 비인도적 처우도 상당부분 개선되었기 때문에 탈북자를 난민협약과 의정서에 규정된 엄격한 의미의 난민으로 규정하기는 현실적으로 어려움이 있다는 것이다. 강제송환 이후 탈북자들의 처벌강도가 시기별, 개인의 북한 내 사회성분, 출신지역, 현지국내 체류 기간 등에 따라 차이가 매우 크기 때문에 탈북자들의 지위를 일반화하기 어렵다는 것이다.

이금순은 동 보고서에서 1992년부터 UNHCR이 개별국가의 신속하고 융통성 있는 보호를 유도하기 위해 인정하고 있는 일시보호(Temporary Protection)를 탈북자에게 적용할 것을 제안하고 있다. 중

<sup>10</sup> 조서영(1999)은 기존논의에 대해 환경난민론(이신화), 국제인권레짐론(이원웅), 통일정책론(손주환)으로 구분하여 접근방식을 평가하고 있다.

국을 설득하기 위해서는 탈북자들의 현실이 정치적 망명의 경우보다는 식량과 생필품을 구하기 위한 경우가 다수임을 인정하고 중국 내 체류 희망자들에 대한 ‘일시보호’를 유도하는 것이 바람직하다는 입장을 피력하고 있다.

좋은벗들은 탈북자 배경을 사회구조적 모순과 국제사회에서의 고립으로 야기된 식량난으로 규정하고 탈북자들을 절대적 생존위기와 아사 직전에 탈출한 ‘식량난민’으로 규정하고 있다. 초창기 식량난으로 인한 기아와 아사라는 위기 상황 하에서 ‘생존’과 ‘처벌’이라는 2가지 기준으로 ‘식량난민’이라는 관점에서 접근하고 있다.<sup>11</sup>

민주노동당은 2004년 11월 7일 “기획탈북 브리핑 자료”에서 탈북자라는 용어 대신 중국 내 ‘경제유민’이라고 표현하였다. 경제유민들은 북한 공민이므로 북한이 주권에 따라 중국 정부와 처리할 일이 지 우리 정부나 민간인이 관여할 근거가 없다는 것이다.

김정아(2005)는 흔히 사용되고 있는 ‘탈북자’라는 용어에 문제가 있다고 비판하고 있다. 탈북자라는 용어에는 이미 압제와 박해로부터의 ‘탈출’이라는 의미를 담고 있기 때문에 정치적 박해를 피해 떠난 사람들이라는 것을 단정하고 있다는 것이다. 또한 ‘이탈 주민’이라는 용어도 북을 국가로 인정하지 않는 ‘주민’이라는 용어를 사용하고 있기 때문에 적절하지 못하다고 본다. 정부가 추진하고 있는 ‘새터민’이라는 용어 역시 북 인민들을 남한의 국민으로 간주하는 오류를 포함하고 있고, 국내 정착민에 한정된 표현이기 때문에 적절하지 못하다고 주장하고 있다. 그러면서 김정아는 탈북자를 ‘북 출신 이주자’로 규정하고 있다. 조백기(2005)도 탈북자에 대해 경제적 이유로 해서 본국을 떠나 보다 나은 삶을 찾아 일시적으로 체류국에서 이주자로서의 경제생활을 영위하는 자로 자발적으로 본국으로 귀환할 자로 규정하고 있다. 이에 따라 탈북자의 지위가 국제법상 난민에 해당하는 것이 아니라, 국제법상 이주노동자에 해당하는 것으로 보아야 한다고 주장하고 있다.

중국 정부는 탈북자들에 대해 국제법상 난민이 아니라 경제적 어려움으로 인해 불법적으로 입국한 ‘경제적 불법월경자’라는 입장을 일관되게 견지하고 있다. 다만, 탈북자 문제가 국제적 관심사로 공론화되자 상황에 따라 중국 국내법, 국제법, 인도주의원칙을 적용하여 처리한다는 정책을 적용하여 오고 있다.

이금순(2005)은 ‘국경이동’이라는 관점에서 탈북자의 지위 문제에 접근하고 있다. 일반적으로 북한주민들의 탈북현상은 단순한 국경이동의 의미를 넘어서는 것으로 논의되어 왔다는 점에 주목하고 있다. 즉, 이제까지 주로 북한으로부터의 ‘탈출’이라는 개념을 적용하여 왔기 때문에 북한주민의 ‘국경이동 현상’은 다른 지역과는 차별되는 것으로 인식되어 왔다는 것이다. 이는 국경을 넘는 것 자체가 정치적인 처벌의 대상이 될 수 있으며, 자발적인 귀환은 거의 이루어지지 않는다는 것을 전제로 접근하고 있다고 주장하고 있다. 그런데 시간이 경과하면서 국경이동을 둘러싼 환경의 변화, 현지 체류방식의 다양화, 제3국으로의 재이동, 관련국의 정책변화 등으로 인해 북한주민들의 국경이동은 매우 복잡한 양상을 보이고 있다는 것이다. 이러한 인식에 기반하여 난민(refugee), 국외실향유민(externally displaced), 불법이주자(illegal migrant) 등을 포괄하는 개념으로 국경이동을 정의하고 일반적인 국

<sup>11</sup> 좋은벗들, 『북한식량난과 북한인권』, 2004.

경이동과 북한주민의 국경이동의 요인과 배경을 비교·분석하고 있다. 북한주민의 국경이동이 어떠한 범주의 개념과 관련이 있는지를 검토하기 위해 국경을 이동하는 요인, 국경이동에 관계된 중계자 여부, 국경이동으로 인한 처벌 양태, 현지국에서의 체류방식을 중심으로 살펴보고 있다.

동 보고서에서 이금순은 1999년 보고서의 논의를 보다 발전시켜 난민보호 차원과 불법이주자 보호차원으로 대별하여 북한주민의 보호방안을 모색해야 한다고 주장하고 있다. 특히 중국에 장기체류하면서 사실상의 결혼관계를 유지하고 있는 경우에 대한 실질적인 보호방안이 논의되어야 한다. 중국 정부는 중국인과 혼인한 외국인 및 이들 사이에 출생한 자녀에게 법적 지위를 보장하는 것으로 알려지고 있으나, 북한 여성의 경우는 본인들의 중국체류자체가 불법이며 강제송환의 위협으로 인해 공식적인 법적 절차를 받을 수 없는 상황이었다. 따라서 특별한 일시구조절차 등을 통해 중국인과 결혼관계를 맺고 있는 북한 여성과 어린이들에게 합법적인 지위를 부여하는 것도 필요하다고 제기하고 있다.

좋은벗들은 정책방안의 하나로 난민지위 인정의 차선책으로 중국정부가 북한주민의 인권보호 차원과 동북3성 지역을 중심으로 하는 사회질서 유지(민생치안) 차원에서 북한난민들에게 적극적으로 '임시거류증'을 부여해야 한다는 주장하고 있다. 특히 중국 남성과 사실혼 관계에 있는 여성들에게 가장 우선적으로 거류증을 발급하여 주어야 한다는 것이다.

## 4. 국내입국 과정과 '기획입국'

### 가. 탈북자들의 진로 희망 형태

실태 조사 과정에서 가장 논란이 되고 있는 쟁점 중의 하나가 중국에 체류하고 있는 탈북자들의 진로 문제라고 할 수 있다. 기획입국에 대한 논쟁은 이러한 진로 실태에 대한 평가와 밀접한 연관을 갖고 전개되고 있다.

김병로(1994)는 탈북 현상 초창기이므로 진로에 대해 대부분 현지에 정착하여 장사나 사업에 종사하기를 원한다고 평가하고 있다. 그리고 '고려인'이나 '조선족' 및 러시아인과 결혼 또는 위장 결혼을 통하여 거주허가를 취득하기를 희망하는 경우도 있다고 보고 있다. 다만, 일부 한국공관이나 기업체 및 교회 등에 도움을 요청하는 경우도 있지만 재북가족에 대한 치명적 피해를 우려 남한 행 망명은 소수로 평가하고 있다.

윤여상(1998)은 조사시점에서 탈북자의 90%가 중국 현지 생활 선호한다고 평가하였다. 그리고 나머지는 북한으로의 귀환이 가능하고 남한으로 갈 경우 북한에 남겨진 가족에 대한 처벌을 두려워하고 있기 때문에 남한행 희망자는 대단히 적은 수였다고 평가하였다. 중국 체류 탈북자는 정치적 신념이나 이상에 의한 망명자와는 달리 순수한 피난민으로서 북한의 사상교육이 상당히 효과적인 것이었음도 알 수 있다는 것이다. 다만, 경제난과 신변안전이 주요인으로 작용하면서 탈북자 수의 증가와 체류기간의 장기화 추세 속에서 남한행을 희망하는 탈북자가 점차 증가할 것으로 예상하였다.

이러한 진로와 밀접한 연관을 갖는 실태로서 체류기간에 대해 윤여상은 조사를 시작하고 있다. 1998년 조사에서 윤여상은 중국 내 체류 기간은 대부분 1년 미만으로 조사되어 2년 이상 장기 체류자는 찾아

보기 어려웠는데, 식량을 구하여 북한으로 돌아갔거나 송환되었거나 중국 내에서 안정된 거처를 마련했을 가능성 때문으로 분석하고 있다. 곽해룡(2005)은 초단기(1주일 이내), 단기(1개월 이내), 장기(6개월 이상)으로 구분하여 체류 기간을 분석하고 있다. 그리고 2005년 북한인권정보센터가 탈북자 대상으로 조사하는 과정에서 국내 입국 탈북자의 제3국 체류기간이 평균 41개월로 나타나고 있다.

민주노동당은 2004년 11월 7일 “기획탈북 브리핑 자료”에서 조사 대상자의 대부분이 북한경제가 나아지면 북한으로 돌아가겠다고 답변하였다고 주장하고 있다. 그리고 한족과 결혼하여 아이를 낳고 사는 여성들은 중국에서 살기를 원하는 경우가 많았다는 것이다. 다만, 조선족의 영향을 받은 경우 한국행을 희망하는 사례가 있었다는 것이다. 북한으로 귀환을 희망하는 탈북자가 가장 많은 비중을 차지하고 있다고 주장하고 있다.

탈북자들이 다양한 진로를 희망한다는 현실을 미 국무부도 수용하기 시작하고 있다. 미 국무부는 2005년도 연례각국인권보고서(Country Reports on Human Rights Practices)에서 탈북자의 성향과 관련하여 중국 내 체류, 수시 국경 이동, 제3국 정착 희망 등 여러 가지 유형이 존재한다는 사실 적시하고 있다.

## 나. 해외체류 경험과 국내정착과의 연계 및 기획입국

해외체류 탈북자의 경우 국내입국 과정 및 국내정착과의 연계성에 대한 연구가 일부 진행되고 있다. 그런데 연구의 차원과 더불어 지원방안 등 정책적 차원에서 입국 방식으로 활용되고 있는 소위 ‘기획입국’ 문제가 쟁점이 되고 있다.

첫째, 탈북자의 인권개선에 도움이 되지 않을 뿐 아니라 남북관계 및 대주변국 관계에 부정적 영향을 준다는 비판이다. 2004년 7월 22일 탈북자 기획입국에 관여하였던 비디언저널리스트 오영필은 기자회견을 통해 기획탈북이 남북관계를 근본적으로 해치고 있으며, 북한을 붕괴시키려는 시나리오의 일부로 활용되고 있으며 “탈북자들의 인권개선에 도움이 되지 못한다”고 비판한 바 있다. 민주노동당은 2004년 11월 7일 “기획탈북 브리핑 자료”에서 기획탈북은 북한뿐만 아니라 중국의 주권을 침해하고 내정을 간섭하는 국제법 위반 행위로 관련국간 국제분쟁을 유발시킬 가능성이 있다고 비판하였다.

둘째, 자발적 의사가 없는 탈북자들을 유인하여 데려오고 있다는 비판이다. 장창준은 “북한인권법과 이북인권상황의 실제,”(2004)에서 미국의 자금지원을 받은 기획탈북단체들이 남한으로의 입국 의사가 없는 탈북자들을 유혹하고 있다고 비판하고 있다. 노옥재(국외 탈북자에 관한 민간의 지원: 쟁점과 요구, 2005)는 탈북자들이 사전에 사고나 사후 결과에 대해 충분히 인지, 동의하였는지의 여부에서부터 시작하여 중국 여권이나 호구 등의 불법적 제조와 같은 중국의 실정법을 어기게 되고 민간단체로서 도덕성에 대한 문제, 인권개선을 위해 탈북자들의 인권을 담보로 하여 이벤트 식의 이슈화를 하는 것이 바람직하냐고 문제를 제기하고 있다. 곽대중(기획입국에 대한 오해와 이해, 2005)은 현재 기획탈북, 기획입국은 ‘누군가의 지원에 의한’ 탈북이나 입국을 의미하는 용어로 쓰이며 일부 언론은 기획탈북, 기획입국을 마치 오기 싫은 사람을 억지로, 혹은 피여 한국으로 데려오고 있다는 뉘앙스를 담아 보도하고 있다. 그렇지만 기본적으로 탈북자들의 ‘강력한’ 의지가 있었기 때문에 가능한 일이라

고 강력하게 반박하고 있다.

셋째, 순수한 인도적 관점이 아니라 브로커들이 상업행위를 위해 기획입국(탈북)을 추진하고 있다는 비판이다. 임종석 의원은 2004년 국정감사 중 기획입국은 브로커가 개입된 부도덕한 상업행위라고 비판하였다. 이에 대해 북한민주화운동본부는 탈북자들의 국내입국 지원을 ‘부도덕한 상업행위’로 규정하는 것은 인권단체들을 모독하는 행위이며 북한 인권문제의 본질을 흐리려는 의도라고 반발하였다.

넷째, 탈북지들에 대한 인권침해라는 것이다. 류은숙(2005)은 탈북자 인권 옹호를 명분으로 한 기획탈북 계획과 동원, 선정적 폭로는 그 자체가 탈북자에 대한 인권침해라고 규정하고 있다. 김정아(2005)는 일반적으로 경제적 이주자인 탈북자가 기획망명 과정을 통해 ‘정치적 박해자’로 둔갑하게 되며, 이는 중국에 체류하는 이주자들에게 광범위한 악영향을 끼침과 동시에 기획망명에 성공해 한국에 정착한 이주자들에게도 질곡으로 작용한다고 비판한다. 중국에 거주하는 이주자에게는 단속과 강제송환이 강화되는 악영향이 되며 한국으로 온 사람들에게는 다시는 돌아갈 수 없는 ‘이산가족’의 아픔이 재현된다는 것이다.

이러한 쟁점의 중심에 브로커의 역할에 대한 평가가 자리 잡고 있는 바, 곽대중은 “보론: 한국정부의 입국브로커 대책에 대한 약평,”(2004)에서 한국정부는 “탈북브로커가 탈북자들의 국내정착에 장애가 되고 있다”는 판단 아래 브로커에 대해 단속과 통제를 가하고 있다고 비판하고 있다. 즉, 한국 정부는 모든 탈북자들을 받아들이는 것이 원칙이라고 하지만 갑작스레 많은 탈북자들이 입국하는 것을 부담스러워하여 재외탈북자와 입국브로커 문제에 대해 여러 가지 정책적 대응을 모색하고 있다는 것이다.<sup>12</sup> 윤여상은 “북한주민의 국내입국과정 분석과 개선방안: 비제도적 입국과정과 전문개입자 역할을 중심으로,”(2004)라는 논문을 통하여 국내입국 과정과 이들의 역할을 체계적으로 분석하고 있다. 그리고 곽대중은 “북한이탈주민의 북한 및 해외 체류 시절 인권침해에 대한 영향분석과 대응방안”(2004년)을 통해 탈북자들이 북한 및 해외체류시절 당한 인권침해가 향후 그들의 사고와 생활에 어떠한 영향을 미치고 있는 지 살펴보고 있다. 이와 같이 재외탈북자와 국내정착과정과의 연계성을 연구하는 업적들이 나타나고 있다. 그리고 윤여상(2003)에서 보는 바와 같이 제3국에서의 체류와 국내정착을 연계하여 적응문제를 보려는 연구도 나타나고 있다.

## 5. 기타 연구 동향

김구섭·김광식(1994), 이재승(1994), 한국법제연구원 법제연구 특집(대량탈북 사태와 법적 대비, 1994) 등 1990년대 중반 탈북과 북한 급변사태를 연관지어 접근하는 일부 연구경향이 나타나고 있다. 이는 1990년대 남한 사회에서 북한의 붕괴론이 상당히 확산되어 있었던 것과 밀접한 연관이 있다고 본다. 그리고 2003년 북한인권시민연합이 주최한 북한동포의 생명과 인권 학술토론회에서도 대량탈북 문제가 집중적으로 조명되었다. 윤여상은 “북한이탈주민 급증에 대한 정책대안,”(2003)에서 대량탈북 발생시 규모 및 경로를 추정하고 있다. 동 논문에서 기존연구에서의 추정치를 도표로 일목요연

<sup>12</sup> 2003년 강권찬의 “기획망명 후의 탈북자문제 해결방안” 한국민족연구원 『민족연구』 제10호는 2000년대 들어 점증하고 있는 북한이탈주민의 기획입국과 관련해 ‘기획망명’의 성과와 한계를 분석, 고찰하고 있다.

하게 정리하면서 북한주민의 탈출은 대남인식과 북한의 정세, 그리고 한국의 정책적 판단 등에 따라 영향을 받겠지만 북한주민들의 성분 구성상 200만 이상의 탈북자를 예상할 수 있을 것으로 추정하고 있다. 이상에서 보듯이 대량탈북은 주로 국내정착 차원에서 접근하는 연구가 주류를 이루고 있다.

북한인권법이 재외탈북자 및 관련국가에 미칠 영향을 중심으로 논의가 전개되고 있다. 북한인권정보센터에서는 2004년 ‘북한인권법안이 재외탈북자 및 관련국가에 미치는 영향’이라는 주제로 인권정책포럼을 개최하였다. 이외에도 김수암은 미국의 북한인권법과 국무부가 북한인권법에 따라 제출한 보고서를 중심으로 미국의 탈북자 정책을 살펴보고 있다.

그리고 해외체류 탈북자에 대한 지원체계가 연구대상이 되고 있다. 윤여상은 “재외탈북자에 대한 지원체계의 문제점과 지원에 관한 제언,”(2005)에서 지원체계의 문제점으로 재외탈북자 지원에 대한 당위성의 문제, 정부와 민간의 역할 분담 미비, 민간단체간의 네트워크 미비, 기초자료의 부족으로 체계적인 계획수립의 어려움, 지원단체의 특수목적이 우선될 경우 인권침해와 같은 부작용 발생, 지원내용이 일시적 지원으로 한정되는 한계, 국제기구와 관련 국제NGO와의 협조체계 구축 미비를 들고 있다.

이외에도 홍규덕(2002), 김문영(2003) 등 제3국 체류 북한이탈주민의 문제를 국제정치적 차원에서 분석을 시도한 논문들이 발표되고 있다.<sup>13</sup>

### Ⅲ. 맺는 말: 향후 과제

본문에서 살펴보았듯이 탈북자문제는 압도적으로 국내입국 탈북자의 사회정착 중심으로 연구가 수행되고 있다. 그런데 해외 탈북자는 국내입국의 모집단을 형성하고 있기 때문에 해외탈북자에 대한 연구도 체계적으로 진행할 필요가 있다.

해외체류 탈북자에 대한 연구는 실태와 법적 지위, 정책과 보호 및 지원현황과 방안을 중심으로 추진되고 있다. 그렇지만 여성, 아동 등 세부집단을 연구대상으로 하는 등 집단별 연구가 추진되고 있고 연구주제도 세분화되는 추세에 있다.

탈북자 문제는 실태를 토대로 탈북자 보호라는 구체적 실천과 연계된다는 점에서 학술적 차원과 운동적 차원을 동시에 고려하는 방향으로 접근할 수밖에 없다. 기존 연구의 경우 주요 쟁점별로 이러한 탈북자문제의 특성이 반영되고 있다. 그럼에도 불구하고 앞으로 해외체류 탈북자에 대한 연구는 학술적 엄밀성을 강화하면서 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있다고 본다.

첫째, 사안별, 집단별 구체적인 이슈를 중심으로 연구대상을 세분화·전문화할 필요가 있다.

둘째, 구체적인 사안별·실태별로 나타나고 있는 변화양태를 보다 체계적이고 지속적으로 추적해나가야 할 것이다. 특히 탈북 동기의 변화에 대한 지속적인 추적이 필요하다. 특히 대부분의 연구자가 ‘보

<sup>13</sup> 임순희, “탈북자문제 연구의 현황과 과제.”

다 좋은 환경을 위해' 탈북한다는 동기의 변화를 들고 있는데, 그 내용상, 개념상 구체성이 떨어지고 있다. 또한 각기 제시되고 있는 각 동기별 비중의 변화도 지속적으로 추적해나가야 할 것이다. 탈북 동기에서 배출요인과 유인요인의 여러 가지 요인 중 상황의 변화에 따라 가장 영향을 미치고 있는 요소에 대한 연구가 필요하다. 그리고 탈북자 중국 체류 지역 및 생활상의 변화 양상에 대한 지속적인 분석이 필요하다.

셋째, 탈북 동기와 관련하여 배출요인으로서의 북한사회 전체에 대한 분석, 유인요인으로서의 외부요인의 전체 모습에 대한 체계적인 연구를 수행할 필요가 있다. 이러한 배출·유인의 전체적인 모습을 바탕으로 탈북 요인과 규모 등을 분석·조사하는 것이 필요할 것이다. 특히 배출요인과 관련하여 법·제도의 개편과 법의 실행 등 북한당국의 정책 변화를 지속적으로 추적해나가야 할 것이다.

넷째, 탈북 동기의 변화 속에서 탈북자를 어떻게 규정할 것인지에 대해 국제적인 일반적 현상과의 비교분석의 방법을 원용해 보다 심층적으로 연구할 필요가 있다. 장사 등을 위해 수시로 국경을 이동하는 형태로 바뀌고 있다고 한다면 과연 탈북자의 성격과 규모를 어떻게 평가할 것인지가 엄밀하게 규정될 필요가 있다. 또한 탈북자의 규모는 탈북자들의 체류 형태에 대한 분석과 연계 속에서 추이를 분석해나갈 필요가 있을 것이다. 예를 들어 이주성격으로 변화하고 있다면 국제적 사례연구를 통해 탈북자의 법적 지위를 어떻게 규정할 것인지 학술적으로 재정립해나가야 할 것이다. 그리고 초창기와 달리 탈북성격의 변화 속에서 조선족 사회 중국사회와의 관계 변화 등에 대한 지속적인 조사가 필요할 것이다.

다섯째, 윤여상, 광대중의 연구에서 일부 시도되고 있듯이 탈북자가 국내적응을 위한 모집단이라는 점에서 해외체류 상의 문제와 국내정착과정에서의 연계성을 보다 구체적으로 연구해나갈 필요가 있을 것이다. 탈북 단계, 중국 체류 단계, 제3국 경유 단계, 국내입국과정 등 단계별 실태 파악은 물론 전 과정을 포괄하여 문제를 해결하는 방안을 모색하는 연구를 수행할 필요가 있을 것이다.



## 참고문헌

- 곽해룡. 『북한이탈주민 현황과 문제(사례와 지원방안)』. (한국학술정보, 2005).
- 곽해룡. “중국에 있는 북한이탈주민 인권실태에 관한 연구: 신 이산가족 현상의 발생을 중심으로,” 『통일문제연구』. 2000년 상반기호, 통권 제33호.
- 김구섭·김광식. 『북한의 대량난민 발생 가능성과 장단기 정책방향』. (서울: 국방연구원, 1994).
- 김군식. “북한이탈주민 증가와 대량탈북시 군의 대비방향.” 육군대학 『군사평론』. 제359호, 2002.
- 김동규. “재외탈북자들의 현주소와 향후 대책.” 한나라당 주최, 탈북자 실상 및 대책마련을 위한 공청회, 2001.7.18.
- 김명기. “재외탈북자는 누가 보호해야 하는가: 재외탈북자에 대한 법적 보호 의무.” 북한인권시민연합 제1회 학술회의 자료집, 1997.
- 김병로. 『탈북자 발생 배경 분석』. 민족통일연구원, 통일정세분석1994-11, 1994.
- 김수암. 『미국의 대북인권정책 연구』. (통일연구원, 2005).
- 김수암. “탈북자 문제와 북한인권.” 한국국제정치학회 하계학술회의 발표 논문, 2005.6.24.
- 김수암. 『북한 형사법제상 형사처리절차와 적용 실태』. (통일연구원, 2005).
- 김수암. “부시행정부의 대북인권정책: 북한인권법과 민주주의증진법을 중심으로.” 『한국정치외교사 논총』. 제28집 1호, 2006.
- 김일수. “거주이전의 자유와 북한의 국외탈출죄.” 북한인권시민연합 제8회 학술토론회 자료집, 1998.
- 김정아. “북 출신 이주자, 그들은 누구이며 무엇이 문제인가?” 다산인권센터·사회진보연대·원불교인권위원회·인권운동사랑방·전북평화인권연대·천주교인권위원회, 북한인권 워크숍, 『‘북인권’ 문제의 대안적 접근』. 2005.11.30.
- 김태현·노치영. 『재중(在中) 북한이탈여성들의 삶: 13인의 탈북체험(Lived Experiences)을 중심으로』. (서울: 하우, 2003).
- 류은숙. “인권제국주의와 북한인권.” 민주화운동기념사업회, 북한인권문제에 대한 바람직한 인식과 접근방법은 무엇인가, 2005.3.23.
- 문숙재. “북한여성들의 탈북동기와 생활실태: 중국 연변지역의 탈북 여성들을 중심으로.” 대한가정학회, 『대한가정학회지』. 2000.
- 서운환. “재외탈북자의 인권 실태와 개선 방안 -여성, 어린이를 중심으로.” 북한인권정보센터 워크숍, 2004.6.
- 서일 외. “중국 내 북한 난민 건강실태.” 『통일연구』. 제3권 1호, 연세대 통일연구원, 1999.
- 윤여상. “재외탈북자 실태와 지원체계: 중국지역을 중심으로.” 민족통일연구원(현 통일연구원), 『통일연구논총』. 제7권 제2호, 1998.
- 윤여상. 『재외탈북자』. (서울: 열린포럼 21, 2001).
- 윤여상. “북한이탈주민 급증에 대한 정책대안.” 『국가전략』. 제9권 1호, 2003.
- 윤여상. “해외체류 탈북자 현지관리 및 교육프로그램 개발-동남아시아 체류를 중심으로.” 2002.3.
- 윤여상. “북한주민의 국내입국과정 분석과 개선방안: 비제도적 입국과정과 전문개입자 역할을 중심으로.” 북한인권정보센터, 『재외 탈북자 및 북한인권문제에 대한 새로운 접근』. (하계 북한인권 워크숍, 2004).

- 원재천 편. 『새로운 차원에 접어든 북한난민 문제의 해결과 접근』. (서울: 한국해양전략연구소, 2003).
- 이금순. 『탈북자문제 해결 방안』. 통일연구원, 1999.
- 이금순. “탈북자의 인권현황과 국제사회의 역할.” 서울 지방변호사회 창립 제98주년 북한인권심포지엄, 이제는 북한인권을 말해야 한다, 2005.9.23.
- 이금순. 『북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망』. (서울: 통일연구원, 2005).
- 이신화. “대량 탈북사태에 대한 조기 경보: ‘환경난민’의 개념을 적용하여.” 『국제정치논총』. 제38집 2호, 1998.
- 이신화. “탈북자와 인간안보.” 『사상』. 제13권 제2호, 2001.
- 이영석·정유경 엮음. 『국내의 탈북자를 위한 민간지원 어디까지 왔나, 무엇이 쟁점인가?』. (서울: 우양, 2005).
- 노옥재. “국의 탈북자에 관한 민간의 지원: 쟁점과 요구.”
- 곽대중. “국의 탈북자 지원의 현황과 쟁점, 그리고 과제.”
- 윤여상. “재외탈북자에 대한 지원체계의 문제점과 지원에 관한 제언.”
- 이원웅. “재외탈북자의 인권보호 방안.” 북한인권시민연합 제5회 학술토론회, 1998.
- 이종훈. “북한 탈출동포의 보호문제.” 국회입법조사분석실, 『현안분석』. 제80호.
- 이재승. “난민탈출로 시작되는 북한붕괴.” 『자유공론』. 1994.10.
- 임채완·최영관. “중국내 탈북자의 ‘난민적’ 상황과 그 대책: 연변자치주 지역 조사를 중심으로.” 평화문제연구소, 『통일문제연구』. 제36호, 2001.
- 장복희. “대량탈북난민 유출시 국제적 대응방안.” 북한인권시민연합, 북한동포의 생명과 인권 학술토론회. 2003.12.5.
- 장복희. “난민의 정의와 인정절차.” 북한인권시민연합, 제9기 북한인권·난민문제아카데미자료집, 2004.12.
- 장창준. “‘북한인권법’과 이북인권상황의 실제.” (서울: 한국민권연구소, 2004.10).
- 제성호. “북한 탈출동포의 법적 지위와 처리방안.” 『북한연구』. 1994년 가을.
- 제성호. “해외탈북자의 법적 지위와 처리방향.” 서울 국제법연구원, 『서울국제법연구』. 제9권 1호, 2002.
- 조백기. “유엔과 미국의 북한이탈주민 인권문제 해법의 비판적 고찰.” 다산인권센터·사회진보연대·원불교인권위원회·인권운동사랑방·전북평화인권연대·천주교인권위원회, 북한인권 워크샵, 『북인권’ 문제의 대안적 접근』. 2005.11.30.
- 좋은벗들. 『두만강을 넘은 사람들: 중국 동북부 지역 2,479개 마을 북한 ‘식량난민’ 실태조사』. (서울: 정토출판, 1999).
- 좋은벗들. 『북한식량난과 북한인권』. 2004.
- 좋은벗들. “재외탈북자 문제에 대하여,” 민주화운동기념사업회. 북한인권문제에 대한 바람직한 인식과 접근방법은 무엇인가. 2005.3.23.
- 최의철·김수암. 『북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망』. (통일연구원, 2005).
- Marion Hoffmann (UNHCR 서울사무소 대표). “난민의 정의와 인정절차.” 북한인권시민연합, 제10기 북한인권·난민문제아카데미자료집, 2005.6.
- Joel R. Charny. “Acts of Betrayal: The Challenge of Protecting North Koreans.” Refugees

International, 2005.5.12.

Norma Kang Muico. "An Absence of Choice: The Sexual Exploitation of North Korean women in China." Anti-Slavery International, 2005.

한국법제연구원. 특집: 대량탈북사태와 법적 대비. 『법제연구』 제12호, 1997.

제성호. "대량탈북자 발생시 공법적 대응."

신영호. "대량탈북자와 사법적 대응."

문준조. "북한이탈주민의 법적 지위."

이상철. "북한이탈주민 보호·지원 법제: 현황 및 문제점."

북한인권시민연합. 북한동포의 생명과 인권 학술토론회. 2003.12. 5.

이신화. "대량탈북과 대응방안."

장복희. "대량탈북난민 유출 시 국제적 대응방안."

이기영. "대량탈북 사태에 대한 국내정착지원 대책방안."

독고순. "대량 북한이탈주민에 대한 사회학적 접근."

북한인권정보센터 인권정책 포럼. 북한인권법안이 재외탈북자 및 관련국가에 미치는 영향. 2004. 12.

곽대중. "재외탈북자 및 입국브로커에 미치는 영향."

주재우. "중국의 탈북자 정책에 미치는 영향."

박홍순. "북한인권 및 탈북자문제에 대한 미국의 정책 전망."

김일수. "북한 정부에 미치는 영향."

신지호. "한국의 북한인권 및 재외탈북자 정책에 미치는 영향."

곽대중. "북한 및 해외체류 시절 인권침해 행위의 영향 분석과 대응방안: 한국정착과정의 문제점을 중심으로."

윤여상. "북한주민의 국내입국 과정 분석과 개선방안: 브로커 시스템 분석을 중심으로."

## 석사학위논문

김진환. 「국제법상 탈북자의 인권보호에 관한 연구」. 성균관대학교 행정대학원 석사학위논문, 2000.

구봉희. 「북한이탈주민의 난민지위에 관한 연구」. 천안대학교 경영행정대학원 석사학위논문, 2001.

박영길. 「강제송환 금지의 원칙에 관한 고찰: 북한이탈주민을 중심으로」. 건국대학교 대학원 석사학위논문, 2001.

김진영. 「국제법상 난민의 보호에 관한 연구: 탈북자 문제를 중심으로」. 성균관대학교 대학원 석사학위논문, 2002.

조상혁. 「중국 내 북한이탈주민의 인권문제: 현황과 지원」. 전남대학교 대학원 석사학위논문, 2002.

조서영. 「재외 북한이탈주민 인권보장에 관한 연구: NGOs 활동을 중심으로」. 서강대학교 대학원 사회학과 석사학위논문, 1999.7.

오탈권. 「탈북자 문제에 관한 국제법적 고찰」. 조선대학교 대학원 석사학위논문, 2003.

이예령. 「재중 탈북자의 국제법적 지위와 그 문제해결에 관한 연구」. 서울대학교 대학원 석사학위논문, 2004.

허지연. 「탈북자의 탈북요인과 중국·한국 이동경로에 관한 연구: 이상적 정착지와 행위변화를 중심으로」. 고려대학교 대학원 석사학위논문, 2004.