

탈북자와 납북자 문제: 인간안보적 해결방법의 모색을 중심으로*

김용민**

| | |
|--------------------------|-----------------------------|
| 목 차 | |
| I. 서론 | 비교 |
| II. 탈북자 문제를 다룬 선행연구들의 경향 | IV. 인간안보 시각의 탈북자 문제에서의 비교우위 |
| III. 탈북자·납북자 연구의 한·일 | V. 결론 |

| 논문요약 |

이 논문은 탈북자와 납북자 문제에서 기존의 한국과 일본의 연구자들이 어떠한 연구방식을 통하여 문제해결 방식을 제시하였는가를 비교 분석하고 그러한 선행연구들에 비하여 인간안보적 해결방법이 어떠한 비교우위를 가지고 있는가를 밝히는데 그 연구목적이 있다. 기존의 탈북자, 납북자 문제에 대한 한국과 일본 정부의 대책들이 현실주의, 자유주의, 구성주의 등의 국제정치이론에 입각하여 수립되고 이행되었으나 안타깝게도 한국의 탈북자 문제와 일본의 납북자 문제는 공통적으로 난관에 봉착하고 있다. 그러한 가운데 북한이라는 상대를 두고 인간안보적 접근법으로 이 문제를 해결할 수 있으며 기존의 문제점을 보완할 수 있다는 것이 이 논문의 주장이다. 인간안보는 모호하고 지나치게 광범위하다는 비판과는 달리 인도주의적이고 개인적인 차원의 문제인 탈북자와 납북자 문제에 다른 국제정치이론들보다 비교우위를 지니고 있으며 남북한 관계가 교착상태에 있는 현재 이 문제를 해결하기에 가장 바람직한 접근법이다.

* 이 논문은 2013년 국제정치학회 하계학술대회 발표문을 수정·보완한 것입니다. 심도 있는 토론을 해주신 이 지영 (국민대) 선생님과 국제정치학회 회원 여러분에게 감사드립니다.

** 한국외국어대학교, 명지대학교, 서울교육대학교 시간강사.

▪ 주제어: 인간안보, 탈북자, 납북자, 대북정책, 인권

I. 서론

2013년 5월 라오스의 탈북 북한청소년 강제 북송 사건으로 인하여 다시 한 번 우리 사회에서 탈북자 문제가 화두로 떠오르고 있다.¹⁾ 6,70년대의 귀순용사의 높은 지위에서 현재의 탈북자는 새터민이라는 용어마저 정착되지 못하고 북한 이탈주민으로 불리고 있고 한국인이면서도 한국인이 아니고 북한인이면서도 북한주민이 아닌 경계인과 이방인으로서의 존재로 인식되고 있다. 그러나 이러한 탈북자 문제에 대한 관심은 예전보다 못하고 최근 들어서 새로운 분단 후 세대의 수가 한국 국민의 대다수를 차지하게 되면서 이산가족이나 실향민에 대한 관심도 줄어들고 있다. 하지만 위의 라오스 청소년 북송의 경우에서 보듯이 이는 매우 시급하고 중요한 문제이며 또한 남·북한만의 문제가 아닌 중국, 일본, 태국, 몽골, 라오스 등을 모두 포함하는 국제정치학적 문제이다.

국제정치학에서 최근 세계화와 탈냉전을 계기로 국가주도의 연구에서 벗어나자는 연구가 진행이 되고는 있지만 엄연히 아직도 국제정치에서 국가주도의 연구가 주류라는 것은 부인하기 어려운 사실이다. 탈북자 문제에 대한 연구도 이러한 흐름을 이제까지 크게 벗어나지 않는 모습을 보였다. 북한 관련 연구를 보아도 그렇다. 정치학 연구자가 아닌 일반인의 북한에 대한 이미지를 들어본다면 핵개발, 미사일 문제부터 시작하여 독재정권, 인권침해, 빈곤, 탈북자 등의 부정적인 이미지가 주를 이루며 이는 일본국민의 경우도 크게 다르지 않다. 이는 말 그대로 국제정치학에 있어서의 주류를 이루는 방법론과 연구방법에 맞는 주제들이며 이에 대한 선행연구는 많이 행해져왔다.

1) 북한이탈주민이라는 공식명칭이 있지만 사회적으로 더 많이 보급된 탈북자라는 용어를 이 논문에서는 사용하기로 한다.

이 논문에서는 그러나 기존의 국제정치학적 시점에서 약간 벗어나 탈북자 문제만큼은 전통적 국가안보의 시각이 아닌 인간안보의 시점에서 바라보아야 하지 않느냐 하는 문제의식에서 출발한다. 탈북자가 난민인가? 혹은 정치적 망명자인가? 아니면 단순 이주자인가? 하는 문제는 기존의 전통안보 시각에서 바라보기엔 매우 미묘한 문제이며 실제 탈북을 하고 나서도 이들의 한국이나 제3국에서의 정착에 관한 문제는 난민법, 국제법, 국내법을 모두 적용시켜야 하는 복잡다단한 입장이 되기 때문이며 이것이 이들의 정착을 더욱 어렵게 하고 있는 것이 사실이기 때문이다. 또한 휴전 60년을 지난 지금 서울대학교 통일평화연구원이 매년 실시하는 「통일의식조사」의 2012년 결과에 따르면 젊은 세대일수록 통일에 대한 필요성에 대해 부정적으로 응답하는 비율이 높았다. 19-29세 그룹에서는 ‘통일이 필요 없다’는 응답이 28.6%로 가장 높은 비율을 보였으며, 통일이 필요하다고 명시적으로 응답한 비율의 경우 절반에 못 미치는 46.7%에 그쳤다(박명규 외, 2012, 21-22). 이러한 급속적인 대내외 환경의 변화 속에서 우리나라와 일본의 탈북자 관련연구들을 비교 분석하고 이에 인간안보적 시각을 더하여 바라보아 새로운 탈북자 문제해결의 방법을 모색하는데 이 논문의 연구목적이 있다. 많은 탈북 당사자 국가 중에서 일본을 비교의 대상으로 삼은 이유는 일본 또한 북한과의 납치자 문제라는 현안을 가지고 있어 우리나라와 같이 많은 양의 납치자, 납북자, 탈북자 연구가 존재하기 때문이다. 강제 납치자와 탈북자는 경우가 다르다는 비판을 충분히 인식하고 있지만 통일연구원의 북한인권백서 2013에서보듯이 탈북자와 납북자의 문제는 매우 밀접한 경우로서 같은 인권문제로 다뤄지고 있기 때문에 이 논문에서는 한-일 간의 연구비교를 위하여 납북자 문제도 같이 포함하여 다루도록 하겠다. 이어지는 논문의 구조는 다음과 같다. 먼저 이어지는 II장에서는 기존의 많은 탈북자 관련 선행연구의 경향을 파악하고 분류하며 III장에서는 한국의 연구 경향과 일본의 연구 경향을 비교 분석하여 그 각각의 특징을 살펴보고 이어지는 IV장에서는 인간안보가 이제까지의 국제정치이론과 어떻게 공존하고 비판받았는가를 살펴보고 탈북자 문제를 인간안보적 시각의 비교우위를 설명한다. 마지막으로 V장 결론에서는 이상의 비교분석으로 밝혀진 사실과

인간안보의 방법론으로 새로운 탈북자 문제의 해결방안을 제시하며 글을 마치도록 하겠다.

II. 탈북자 문제를 다룬 선행연구들의 경향

사실 90년대 중반 이후 북한의 식량위기가 노출되면서 탈북자에 대한 연구들은 활발해 졌고 많은 논의들이 존재하였다. 김대중·노무현 정권 시절에는 대북유화정책과 연동하여 탈북자에 대한 용어로서 ‘새터민’ 이라는 단어가 도입되기도 하였다. 이 논문에서는 시시각각 변화하는 국제질서와 남북한 관계를 반영하여 많은 탈북자 관련 연구 중에서 최근 5년(2008 ~ 2013)의 연구 결과를 중심으로 선행연구 파악을 진행하려 한다. 탈북자 문제가 워낙 여러 국가들이 당사자로서 참가하고 있는 관계로 많은 국제정치적 연구와 지역연구 혹은 국경문제, 영토문제, 디아스포라 문제 등으로 연구가 분산되어 있지만 정치학적인 시각에서 다른 분야의 연구도 최대한 포함하여 정리하려 노력하였다.

선행연구 중에 국내연구의 초기의 경향은 이것을 북한인권법과 연결하여 국제법적인 시각에서 접근한 논문들이다. 미국의 북한인권법에 대한 평가와 그에 대한 중국의 대응을 살펴본 연구들이다. 탈북자 문제를 미-중관계의 정치적 역학관계로 파악하고 미국의 국회에서 통과된 북한 인권법에 대한 진단과 이에 대한 중국의 대응을 살핀다(주재우 2005; 박광득 2006). 이에 이어서 나타난 가장 큰 흐름은 역시 한국정부의 탈북자 정책에 대한 연구들로 이는 현재에 까지 지속되고 있는 연구 방향 중의 하나이다. 이러한 연구들은 한국 내의 탈북자에 대한 처리문제에 대한 고민에서부터 그에 대한 해결방안, 증가하는 탈북자 관련 국내 인권운동에 대한 정책대응 방식에 대한 평가, 역대 정부의 탈북자 정책에 대한 연구 등으로 폭을 넓히며 분화되었다(최대석, 조영주 2008; 김상철 2008; 장임숙·전영평 2009; 이숙자 2009). 그러나 이러한 경향은 2008년 이후 정권이 교체되면서 새로운 연구 성향을 보이게 되는데 이는 기존의 접근법에 대한 비판적 시각을 바탕으로 탈북자 문제를 외국의 경우와 비교하거나

혹은 새로운 패러다임으로의 접근법을 제시하는 연구들이 주를 이루게 되었다(이신화 2010; 정광호·김민영·금현섭 2010; 최대석·박영자 2011; 김화순·최대석 2011; 우평균 2011; 정기웅 2012; 이기현 2012). 이에 더하여 가장 최근의 새로운 탈북자 연구 경향으로는 기존의 국제정치학의 세력이론에서 벗어나 탈북자 개개인의 정체성이나 정신적 충격 혹은 그 적응과정에서의 인간적인 문제에 초점을 맞춘 연구들이 그것이다(전우택·이시은·이연우 2011; 권수현 2011; 김태국·정은의 2012; 선우현 2012; 손애리·이내영 2012). 이러한 국내의 선행연구 동향을 살펴볼 때 기존의 전통적 국가안보 개념의 적용에서 최근의 연구들이 탈북자 문제에 비전통적 안보의 시각을 적용하려 노력하고 있는 것을 알 수 있다. 사실 이러한 시도는 국내보다 일본에서 먼저 시도되었으며 이제까지도 이어지고 있는데 일본의 선행연구들에서는 이를 인간의 안전보장 문제 약칭 인간안보의 문제로 취급하려는 경향이 강하다. 이에 일본의 선행연구들은 탈북자 문제를 전통적인 세력균형의 국제정치학적 현실주의 시각에서 벗어나 비전통적 안보로서의 접근법을 모색하는 연구들이 많다(高鮮徽 2009; 小此木政夫·磯崎敦仁 2009; 東郷育子 2011a; 2011b; 金敬默 2012). 마지막으로 한·일 양국에 공통으로 나타나는 연구들이 국제법적으로 접근하여 난민지위와 인권법을 순수하게 법학적으로 접근하는 연구들이 있으나 이 논문에서는 정치학 논문에 부적합하다고 사료되어 제외하였다. 그러면 이어지는 III장에서는 한국과 일본의 탈북자·납북자 연구의 연구 상황을 앞에서 언급한 선행연구의 경향에 따라 순서대로 살펴보고 한·일 연구를 비교하는 작업을 수행하려 한다.

Ⅲ. 탈북자·납북자 연구의 한·일 비교

1. 한국정부의 탈북자 정책에 대한 연구들

우선 제일 먼저 한국의 선행연구의 주류를 형성한 연구들이 필연적으로 역대 한국정부의 탈북자 정책들에 대한 연구들이다. 초기의 북한인권

법과 국제법에 대한 연구가 진행되었지만 탈북자 정책이라는 것이 어쩔 수 없이 정부의 정책에 좌우된다는 점에서 자연스런 흐름이라고 할 수 있을 것이다. 특히 햇볕정책이라고 사회에서 통용되는 대북유화정책을 표방했던 김대중, 노무현 정권 10년 동안은 정부가 적극적으로 탈북자 문제를 인식하고 탈북자에 대한 ‘새터민’ 이라고 하는 용어를 보급하려고 하는 등 여러 모습을 보였다. 이러한 사회적 분위기 속에서 한국 내의 탈북자에 대한 처리문제에 대한 고민에서부터 그에 대한 해결방안, 증가하는 탈북자 관련 국내 인권운동에 대한 정책대응 방식에 대한 평가, 역대 정부의 탈북자 정책에 대한 연구 등이 행해졌다. 이러한 시기의 탈북자연구는 그러나 2008년이 되면 이명박 정부의 성립과 더불어 비판적 시각을 지닌 연구들이 등장하게 된다. 최대석, 조영주의 논문에서 보듯 탈북자 문제는 북핵문제와 더불어 그 시점에 한국외교가 당면한 가장 시급하며 민감한 문제이고 북핵문제의 해법이 그렇듯 탈북자 문제의 해법 또한 중국, 러시아, 미국, 동남아 등 주변 국가들의 협력이 절실한 국제적, 지역적 성격을 띠고 있다고 단언한다(최대석·조영주 2008, 112). 동시에 탈북자 문제는 단순한 인도주의 문제가 아니라 현실정치에 입각한 주변 국가들과의 정치적, 외교적 이해관계가 얽혀있는 사안이라는 기존의 선행연구의 시각도 계승하고 있다(우승지, 2005).

이 시기의 선행연구들의 성격을 한 가지 추가하자면 기존의 10년간 지속되어온 이른바 ‘조용한 외교’ 정책에 대한 비판적 시각을 들 수 있다. 이들은 조용한 외교가 결코 탈북자 문제에 대한 근본적 해결이 되지 못하며 끊임없이 증가하는 탈북자 문제는 조용한 외교로 결코 해결되지 않는다는 자세를 견지한다. 최대석, 조영주는 그들의 논문에서 대안으로서 북한에 대한 적극적인 농업지원과 탈북자들의 자발적 귀환을 선택하게 하는 방안을 모색하는 것을 제안하고 있으며 기획탈북에 대해서는 일시적 미봉책으로 정당하거나 상식적인 대안이 아니라는 비판적인 태도를 보이며 NGO 나 민간단체의 역할보다는 정부차원의 공식적 대응을 촉구하고 있다(최대석·조영주 2008, 115).

같은 시각에서 장임숙, 전영평은 탈북자 운동에 대한 정부의 대응에 대해 인권적 대응양식과 관리적 대응양식으로 분류하고 이중에서도 특히

관리적 대응방식에 대한 문제점을 지적한다. 이들은 국가인권위원회의 탈북자에 대한 인권적 대응방식에도 불구하고 일선 행정기관들은 관리적으로 대응하고 있다고 주장하며(장임숙·전영평 2009, 139) 단순한 경제적 지원정책에서 벗어난 인권적 접근을 하여야한다고 역설한다. 행정적 편의주의에 의한 관리적 대응방식의 예로 들고 있는 대표적인 두 가지 사례로는 탈북자 신분을 노출시키지 않는 주민등록번호 부여문제와 여권발급문제를 들며 이러한 사회통합과 동화를 위한 소극적인 관리하는 수준을 벗어나 인권주의 시각을 도입을 역설하고 있다.

한국정부의 탈북자 정책에 관한 연구의 마지막 선행연구의 흐름은 대표적으로 이숙자의 논문에서 보이듯 김대중·노무현 정권의 10년간의 ‘조용한 외교’에 대한 평가들이다. 대체적으로 기존의 ‘조용한 외교’에 대하여 탈북자 문제를 근본적으로 해결할 수 없는 정책이라는 점에서 매우 비판적인 시각을 보인다. 이 논문에서 저자는 첫째, 조용한 외교는 탈북자들이 처해 있는 열악한 생활환경 및 인권침해 상황을 개선하지 못하였고 둘째, 탈북자 문제의 인도주의적 측면에서의 접근을 무시하였으며 셋째, 외교협상력에서 강력한 힘을 발휘하지 못하고 한계를 보였다고 비판한다(이숙자 2009, 262-263). 이에 더하여 새로이 출범하던 그 당시의 이명박 정권에게 제시하기를 확고하고 분명한 탈북자 정책의 수립과 근본적인 해결 방안 모색, 정치적 논리에서 벗어난 인도주의적 인권차원에서 탈북자 문제 논의, 탈북자를 지원하는 비정부기구와의 협조강화와 공조체제 모색, 탈북자 지원에 대한 국민적 공감대를 얻을 수 있는 방안 마련을 주장하고 있다(이숙자 2009, 264-266).

결론적으로 이 III-1에 해당하는 선행연구들은 김대중·노무현 정권 10년간의 ‘조용한 외교’를 비판적 시각으로 바라보면서 새로운 현실주의적 접근을 대처방안으로 제시하고 있다. 그러나 이러한 선행연구의 방안들이 실제로 이명박 정권에서 실제로 적용되지 못하였다는 점에서 일정 부분 한계성을 지니고 있다 하겠다.

2. 이명박 정권 이후의 비교 정치적 접근 혹은 패러다임 변화 시도의 연구들

이명박 정권 수립 이후에 대 북한 정책이 전면적으로 변화하면서 탈북자에 대한 선행연구들도 많은 변화를 보였다. 이 당시의 첫 번째 경향으로는 외국의 탈북자 정책을 비교해보며 한국적인 함의를 찾아보거나 이제까지의 조용한 외교에서 벗어나 새로운 접근방식의 탈북자 정책을 시도하는 연구들이 나타났다.

먼저 동북아 주요 국가의 탈북자 정책을 비교분석 하려는 시도가 있었는데 이는 2010년 시점의 대규모 탈북자 러시의 가능성을 염두에 두고 국제적·지역적 차원 및 한국의 대응방안을 모색하는데 그 목적을 두었다. 이 논문에서 이신화는 탈북자 문제에 대한 한국을 비롯한 중국, 미국, 일본, 러시아 등의 동북아 주요 국가들의 입장과 대응정책을 비판적으로 비교 고찰하여(이신화 2010, 141) 주변 국가의 대응을 예측하고 이에 따른 한국에의 함의를 찾으려는 시도를 하였다. 이와 더불어 이제까지의 탈북자 문제연구와는 다른 접근방식을 취하려는 선행연구도 나타나기 시작하였는데 정광호, 김민영, 금현섭은 이제까지의 탈북자 지원정책을 전반적으로 정리하면서 탈북자 지원정책이 시대에 따라 변화하는 과정을 문제정의의 관점에서 새로이 접근하려 하였다(정광호·김민영·금현섭 2010, 74). 이들은 이제까지의 탈북자 선행연구를 탈북자, 개인·집단 특성에 관한 연구, 탈북자 지원정책에 대한 연구, 탈북자 지원정책 참여에 관한 연구로 분류하고 이에 대하여 이러한 선행연구들이 다양한 주제에만 초점을 맞추고 있을 뿐 시간에 따른 정책의 변화를 논리적으로 설명할 수는 없다고 주장한다(정광호·김민영·금현섭 2010, 77). 이들은 또한 정책 과정에 있어서 문제정의의 중요성은 매우 크며 어떻게 문제정의의 변화가 정책변동으로 이어지는지 어떤 시점에서 어떤 조건에서 이러한 정책변동이 발생하는지를 밝혀야한다는 점을 강조하였으나 그 구체적 방안에 대해서는 후속연구의 몫으로 남겨두었다.

이러한 탈북자 연구에 대한 패러다임 변화를 시도한 연구로는 최대석, 박영자의 연구나 김화순, 최대석의 연구도 있다. 최대석 교수는 탈북자

연구에 있어서 III-1 에 해당되는 선행연구에 연속되는 연구 결과물들을 배출하면서 탈북자 문제연구에 있어서의 양적성장을 인정하면서도 이를 넘어선 성찰과 소통이 필요하다고 주장하면서 새로운 연구 아젠다 개발을 시도하거나(최대석·박영자 2011, 188) 이명박 정부 출범이후의 탈북자 정책이 탈북자 정책에 있어서의 새로운 발전의转机(轉機)가 되었음을 인정하면서 급증하는 확산국면의 탈북자 단체에 주목하며 이제까지의 탈북자 정책이 정착지원에 집중하였다고 하면 이제는 사회통합에 주력할 시기라고 주장한다(김화순·최대석 2011, 38). 이는 최근의 탈북자 정책의 흐름이 현실주의적 대북정책과 실제로 늘어난 탈북자들의 한국사회 유입으로 인한 문화적 적응문제에 대하여 인도주의적인 측면을 포기하지 못하는 기존의 선행연구의 모습을 그대로 보여주는 것이라 할 수 있다.

그러나 이명박 정부 후기로 들어서면 남북관계의 경색이 심해지면서 정책에 대한 제안보다는 남북의 직접적인 접촉을 통한 탈북자 문제에 대한 접근이 아닌 중국이나 러시아와 같은 탈북자 문제를 공유하는 주변국과의 협력방안이나 중국, 러시아의 탈북자 정책에 대한 한국 정부의 대응방안에 대하여 제언을 하는 선행연구들이 나타나기 시작한다. 우평균은 이제까지 탈북자 문제에 있어서 원칙상 난민대우를 해주어야 하지만 모순적인 모습을 보이고 있는 러시아 정부에 대하여 한국 정부가 러시아에 이익이 되는 다른 사안과 연계하여 러시아가 한국의 입장을 수용하도록 하여야 한다고 주장하고 있으며(우평균 2011, 국문초록) 정기웅은 2012년 인권운동가 김영환씨 고문 파문으로 촉발된 한·중 관계의 긴장관계를 계기로 한국정부가 이제까지의 조용한 외교에서 중국내 탈북자 문제에 대하여 압박외교로 돌아설 시점이 되었으며 조용한 외교는 실효성이 없음을 인정하고 탈북자 문제에 대한 국내의 의견을 일치시키고 정부의 원칙을 명확히 해야 하며 이 문제의 실질적 해결을 위하여 비공식적인 중국에 대한 조건 없는 지원을 제시하거나 비정부 차원의 노력을 지속하여야 한다고 주장한다(정기웅 2012, 312-313). 같은 중국내 탈북자 문제에 대하여 이기현은 중국의 입장에 초점을 맞추는 접근법으로 탈북자에 대한 중국 정부의 대응방식의 변화를 역사적으로 살펴보고 역시 중국에 대한 압박의 수단으로 조용한 외교보다는 압박외교가 효과적이라는 의견을 피력

한다(이기현 2012, 136). 그러나 이에 더하여 이러한 압박외교가 탈북자 문제의 근원적인 해결책은 아니며 근본적 해결을 위해서는 북한의 개혁 개방과 정치체제 개혁이 필수적이라는 것을 명시하고 있다.

이상에서 보듯 III-2의 선행연구들은 이명박 정권 수립 이후에 변화한 정부의 대북정책에 맞춰 기존의 김대중·노무현 정권 시절과는 다른 비교 정치적 접근방식이나 패러다임의 변화를 모색하는 연구들을 많이 배출하였다. 그러나 정권 후반부에는 현실정치의 남북관계의 경색에 영향을 받아 직접적인 접근보다는 탈북자들의 주요 탈출지역인 중국과의 관계나 탈북자에 대해 정확한 입장표명을 하지 않는 러시아와 같은 주변국가에 대한 외교적 노력을 강구하는 방향으로 전환하였다.

3. 국제정치학의 틀에서 벗어나 탈북자 새로운 문제들에 초점을 맞춘 연구들

마지막으로 보이는 경향이 이제까지의 남북관계나 주변국과의 국제정치학적인 세력균형이나 외교관계의 문제에서 벗어나 비전통적 안보의 개념에서 접근하려고 하는 선행연구들이다. 그 절대적인 수에 있어서 기존의 전통적 안보개념과 남북한 관계의 개념을 기반으로 하는 선행연구에는 적으나 최근 들어서 의미 있는 선행연구들이 나타나고 있다.

먼저 탈북자에 대한 남한 국민의 태도에 대해 연구하는 선행연구들이 있다. 권수현은 실제로 여론조사를 통하여 남한 국민이 어떻게 탈북자에 대한 태도를 보이는가를 연구하여 탈북자 연구에서 탈북자들의 입장 못지않게 그들을 받아들이는 남한사회에 살고 있는 다양한 사람들의 생각과 태도, 의견 등에도 관심을 기울이고 중요하게 고려하여야 한다고 주장한다(권수현 2011, 130). 이 논문의 특징은 이제까지 잘 조명되지 않았던 탈북자를 받아들이는 개인들에 초점을 맞추어 그를 통계적 양적 접근법을 통하여 성향분석을 시도하였다는 점이다. 이 결과를 통해서 권수현은 한국사회 내 소수집단은 탈북자만이 아니며 한국사회가 다문화사회로 변화하는 과정에 있으므로 탈북자 문제를 민족문제만으로 접근할 것이 아니라 다문화 주의적 관점 또한 고려해야 한다고 설명하고 있으며 한국사

회의 맥락을 고려한 속에서 민족요인과 다문화 요인 두 접근방법을 어떻게 조화시키느냐가 관건이라고 서술하고 있다(권수현 2011, 146). 유사한 시각에서 탈북자의 한국 정착 이후의 인권문제에 착안한 선행연구도 있다. 선우현은 탈북자를 한국인 속의 한국인 이방인이라고 규정하며 한국인과 동일한 법적인 권리와 자유를 부여받았음에도 불구하고 정치적·이념적 차원에서 선별적인 ‘통합적 배제’ 혹은 ‘배제적 통합’의 대상이 되고 있다고 주장한다(선우현 2012, 국문초록). 또한 탈북자는 이제까지 소수자 문제로서 다뤄져 왔지만 소수자 문제의 관점과 민족적·이념적 통합문제의 관점에서 다뤄야 한다고 결론내고 있다. 이러한 경향의 최신 선행연구는 손애리, 이내영에 의한 탈북자에 대한 한국인의 태도를 국가정체성과 다문화수용성을 중심으로 연구한 논문이다. 이 논문에서 연구자들은 2010년 사회조사를 통하여 한국인이 탈북자를 어떻게 인식하고 그 인식 태도에 영향을 미치는 요인은 무엇인지를 분석하였다. 이 논문에서 특이한 점은 국가정체성에 있어서 국민 됨의 자격조건에 대하여 민족적 요인은 탈북자 태도에 영향을 미치지 않았고 시민적 요인이 통계적으로 유의미하였다는 점이고 이념적 성향은 의외로 탈북자에 대한 태도에 영향을 크게 미치지 못하였다. 결론적으로 한국인은 탈북자를 더 이상 괴를 나눈 민족이라는 개념에서 바라보지 않으며 탈북자가 시민적 가치를 중시하는 높은 시민의식을 지닐 때 긍정적인 태도를 보이는 것으로 특징지을 수 있다(손애리·이내영 2012, 27-28).

또 하나 기존의 국제정치학적 시각을 벗어난 주목할 만한 선행연구로는 정신건강과 의학적인 측면에서 접근한 김태국·정은의 연구가 있다. 정치학 관련이 아니어서 본 논문에서는 심도 있게 언급하지는 않으나 차후의 탈북자 연구에서 탈북자들의 정신 외상경험에 대한 유사한 형태의 연구는 매우 유의미하다고 사료된다.

이상으로 최근 들어 증가하고 있는 국제정치학을 벗어난 시각에서 탈북자 문제를 접근한 선행연구들을 살펴보았다. 탈북자라는 존재가 정전 60주년을 맞는 올해 실향민이나 한국전쟁 경험세대가 이미 60대를 넘어가고 있는 현재 기존의 민족적 감정에만 호소하는 탈북자 정책에 한계가 보이고 있다는 점과 20대 이후의 젊은 세대가 점점 통일에 대한 필요성

을 낮게 느끼고 있다는 점에서 이러한 새로운 성향의 탈북자 연구들은 점점 증가될 것으로 보인다.

결론적으로 한국의 선행연구 상황을 정리하자면 이제까지의 전통적인 남북한 관계와 외교적 상황에 따른 정부정책의 변화에 따른 탈북자 문제 연구가 활발하나 이는 필연적으로 남북한 관계에 영향을 받으며 그 범위의 한계성을 드러낸다. 특히 이명박 정권 수립 이후에는 남북한 관계가 경색되면서 이러한 성향이 더욱 강해지며 이를 극복하기 위하여 패러다임의 변화를 모색하는 모습이 보인다. 그리고 최근 들어서 탈북자 문제를 기존의 국제정치학적, 외교적 문제가 아닌 비전통적 안보의 개념에서 접근하는 연구들이 나타나고 있으며 이러한 경향은 지속될 것으로 사료된다.

4. 일본 정부의 공적인 역할에 중점을 둔 연구들

서론에서 언급한 대로 일본의 선행연구들은 탈북자 문제를 전통적인 세력균형의 국제정치학적 현실주의 시각에서 벗어나 비전통적 안보로서의 접근법을 모색하는 연구들이 많다. 이는 구조적으로 일본이 남북한 관계의 당사자가 아닌 제3자로서의 주변국가라는 기본적 특성에 더하여 평화헌법의 존재로 인하여 군사적인 직접 행동이 매우 어렵고 탈북자들이 선택하는 탈출 경로로서의 역할도 최근 들어서는 중국이나 동남아 지역으로 집중되고 있기 때문이다. 이를 일본에서는 전통적인 안보개념과 반대되는 개념에서 인간의 안전보장 (인간안보)라고 통칭하고 있는데 이러한 인간안보의 시각으로 접근하는 가운데에도 탈북자에 관한 연구에 어디에 비중을 더 두느냐에 따라 미묘한 차이를 보이고 있다.

첫 번째 연구 경향은 같은 인간안보의 시점에서 탈북자 문제에 대한 일본 정부의 공적인 역할에 중점을 둔 연구들이다. 즉 일본정부가 남북한 정부처럼 국제정치학의 세력균형이나 탈북자에 대한 정치적인 접근을 하기 어려운 제약이 있지만 일본의 북한 납치자 문제와 연동하여 공적인 채널의 탈북자 문제 해결을 취해야만 한다고 하는 시각의 연구들로서 이제까지의 북한 경제의 일본 의존문제와 식량지원에 대한 논의가 대표적

이라 할 수 있다.

두 번째 연구경향은 최근 들어서 증가하고 있는 민간차원의 탈북자 문제에 대한 해결 노력에 대한 연구들이다. 일본의 특성상 직접적으로 한국처럼 북한과 긴장관계를 유지하지 않고 있다는 점에서 북한의 핵보유문제를 제외하면 한국보다 비교적 민간교류가 용이하다는 점이 있다.²⁾ 이러한 특성에 착안한 연구들로서 최근의 일본-북한, 남북한 관계의 경색으로 인하여 취할 수 있는 현실적 방법이 제한되어 있다는 인식에 근거한다. 이러한 두 가지 경향을 좀 더 자세히 조사함으로써 한국의 탈북자 연구와의 비교분석을 행하려 한다.

먼저 일본 정부의 공적인 역할에 중점을 둔 연구들은 기존의 전통적인 일본의 북한연구의 흐름을 계승하고 있는 연구들로서 일본 정부의 협상력과 외교적 노력을 통하여 탈북자와 납북자 문제를 해결하여야 한다는 시각들의 연구들이다. 이는 조총련과 만경봉호로 대표되는 기존의 일본-북한간의 교류와 최근의 유엔의 북한 제재에서도 북한에 대한 일본의 경제적 제재가 효과적이라고 주장하는 전통적인 시각의 대북연구자들이 중심을 이룬다.

이러한 연구들은 1990년 냉전이 종결되고 일본과 북한 사이에 국교정상화 교섭이 진행된 시점부터 행해진 연구들로 애초에는 일본에서 조총련 등의 루트를 통하여 북한주민과 결혼한 일본인 여성들의 귀국문제에서 시작되었다. 3차에 걸친 일시귀국이 행해졌지만 이 과정에서 일본인 강제납북 문제가 대두되었고 2002년 9월 북·일 정상회담에서 당시의 김정일 주석이 납북문제를 파격적으로 인정하였으나 북한의 의도와는 달리 문제가 수습되지 않고 일본 국내의 반복한 감정이 고조되어 현재에까지 교착상태에 빠져있다. 이러한 문제를 해결하기 위한 연구들이 많이 학계에서 제의되었는데 우사미 마사유키는 북한인권법이 일본의회에서 성립되었으므로 이 법안을 활용하여 국제적인 연계의 강화와 지원 단체들에 대한 정보의 제공 등을 통하여 이 문제를 해결하여야 한다고 주장한다

2) 물론 북한의 핵개발 이후 UN 공조 차원에서 기존의 조총련으로 대표되는 민간교류가 예전보다 힘들어졌다는 의견에 동의하나 한국과 비교하면 아직도 북한에 대한 접근성은 일본이 우위에 있다는 점은 부인하기 힘들다.

(宇佐美正行, 2006). 이는 일본정부에게 북한의 탈북자 문제에 대하여 ‘대화 와 압력’을 동시에 적용하여 현실적이고 냉정한 외교적 수단 동원을 권 고하는 내용이다. 이러한 연구들의 배경에는 일본이 과거 북한에 대하여 인도적인 지원규모에 있어서 최대 지원국이었다는 자부심과 함께 그로 인한 북한에 대한 배신감이 배경에 존재한다. 현재 표면적으로는 일본 정 부도 이러한 외교정책에서 2006년 이후 커다란 변화를 보이지 않고 있고 현재로서는 한국·미국·일본의 3자 공조에 의한 북한에 대한 압력을 주 정 책으로 하고 있다는 점에서 이런 연구들은 앞으로도 하나의 흐름으로 유 지될 것이다. 그러나 현재 일본 정부가 이번 아베정권의 이이지마 관방참 여의 북한특사 파견에서 보듯 한·미·일 공조 안에서도 탈북자, 납치문제 를 해결하여야 한다는 정치적 압력에 당면하고 있는 것도 사실이므로 앞 으로의 변화에 주목할 필요가 있다.

5. 민간차원의 탈북자 문제에 대한 해결 노력에 대한 연구 들

두 번째 최근 들어서 일본에서 나타나고 있는 연구의 큰 흐름은 앞에 서 서술한 공적인 루트를 통한 북한의 남북, 탈북자 문제가 난관에 봉착 하자 이를 민간적인 차원에서 해결하려는 연구들이다. 전통적인 국가안보 의 개념에서 벗어난 인간안보의 개념을 탈북자 문제에 적용하여 정치적, 외교적으로 긴장상태에 있는 동북아시아 현재의 시점에서 다른 형태의 해결방안을 제시하려 노력하는 연구들이다.

이러한 연구의 가장 대표적인 선행연구는 일본의 대표적인 한국연구자 인 오코노기 마사오 교수의 논문집 “북한과 인간안보” (小此木政夫·磯崎 敦仁 2009)이다. 이 논문집은 북한에 대하여 본격적으로 인간안보의 개념 으로 연구한 논문집으로 북한에 대하여 과연 인간안보로 바라보는 것이 유효한지와 북한의 경제, 식량사정, 탈북자문제, 한·일 두 나라의 정부의 대응과 NGO의 대응에 대해서 각각 비교 분석하고 있다. 북한이라는 국 가나 체제보다 그 사회상이나 구성원 개인에 초점을 맞추었다는 점 (小 此木政夫·磯崎敦仁 2009, 서문) 에서 매우 유의미하다.

물론 이런 인간안보적 접근 자체가 김정일 사후의 김정은 체제의 북한의 핵개발과 미사일 발사 등의 환경에서 무의미하지 않는가 하는 반론은 한국은 물론이고 일본에서도 나오고 있다. 카가와 마사토시는 김정일 사후 이를 계승한 김정은 정권에게 핵개발과 미사일 발사문제로 얻어내는 국제정치에서 북한에 대한 ‘공백기’는 새로운 정권의 안정과 개혁조치 추진을 위한 가장 좋은 기회라고 주장하며(香川政俊 2012, 44) 이러한 공백기는 김정은 정권이 의도적으로 만들어 낸 것으로 당분간은 국가안보의 개념이던 인간안보의 개념이던 어떠한 진전도 없을 것이라 주장하였다.

그러나 이러한 상황에도 불구하고 수수방관하지 않고 나름의 해결책을 찾아가는 연구는 다른 연구자들에 의해 지속되고 있으며 그러한 논의들은 주로 북한문제에 있어서의 일본의 시민사회와 NGO의 역할에서 활로를 찾는 모습을 보이는데 김경묵은 최근 들어서 보이는 탈북자들을 둘러싼 환경의 변화 (탈북자의 다양화, 탈북 동기의 다양화, 탈북 루트의 변화)를 지적하며 정치적으로 경색된 최근의 시점에도 시민사회의 역할은 분명히 존재하며 이런 시점에야말로 국가안보의 시각이 아닌 인간안보의 시각으로 탈북자문제를 바라봐야 한다고 역설한다. 인간안보의 시각으로 탈북자문제를 다룬다면 이제까지의 난민, 희생자, 불법으로 국경을 넘는 자가 아닌 빈곤층, 실업자, 다문화가정, 생활보호대상자라는 사회적 약자로서 탈북자를 인식할 수 있고 이것이 더 실상에 가까우며 이를 통하여 탈북자 문제는 국제정치의 시점만으로는 이해되거나 해결되지 않는 복합적인 문제라고 주장한다(金敬默 2012, 13).

같은 맥락에서 북한과 탈북자들에게 인도적 지원을 하는 NGO들의 이상과 현실의 딜레마를 다룬 연구가 토고 이쿠코의 연구이다. 그녀는 두 편으로 나뉜 논문에서 북한에 대하여 세계 각국이 식량지원이라는 카드를 남용하였다고 지적하면서 그 효과에 대하여 의문을 표시하였고(東郷育子 2011a, 96) 일본에 있어서의 대북한 인도적 지원의 특수성에는 부정적 특수성들과 긍정적 특수성이 존재하는데 부정적 특수성으로는 첫째, 두 국가사이에 아직 국교가 성립되지 않았고 둘째, 일본의 북한관련 NGO들에 대한 일본 국민의 관심이 낮아 예산이 풍족하지 않다는 점과 셋째, 북한의 인도지원을 받아들이는 체제의 경직성과 복잡성을 지적하고

있다(東郷育子, 2011b 132). 긍정적 특수성으로는 첫째, 일본의 북한에 관한 NGO들이 상호 네트워크 구축에 성공한 점 둘째, 민단, 조총련, 일본인들 사이의 연계와 협력관계가 구축된 점 셋째, 미약하나마 NGO들의 활동으로 인하여 북한의 실제적인 정보의 취합이 가능해진 점을 들었다(東郷育子, 2011b 134). 이에 더하여 북한에 지원하는 인도적 지원의 NGO들은 세 가지 환상을 버려야 한다고 주장하였는데 이는 첫째, 인도적 지원은 안전하다는 환상이며 둘째는 인도지원은 언제나 환영받는다는 환상이고 셋째는 인도적 지원은 북한주민에게 유익하다는 환상이라고 하였다(東郷育子 2011b, 136). 그러나 결론적으로 이 논문에서 이러한 측면에서 인도적 지원에서 한계를 인정하면서도 분명히 인도적 지원의 NGO들만이 수행할 수 있는 역할이 있음도 명확히 명시 하였다.

이상의 일본의 선행연구들³⁾을 종합해보면 전체적으로 인간안보의 시점을 채택하고 있으면서도 당사국이 아닌 제3국으로서의 일본의 입장과 그러면서도 재일한국인, 재일조선인, 남북된 일본인 등을 전부 포함한 일본의 특수성에도 관심을 가지고 있음을 알 수 있다. 물론 한국과 다르게 북한의 안보위협을 직접적으로 느끼지 않고 있다는 점에서 국가안보 보다는 인간안보로 쉽게 기울 수 있다는 배경이 있다는 비판의 여지가 있다. 그러면 이어지는 IV장에서는 이러한 한국과 일본 두 나라의 연구 상황을 바탕으로 왜 탈북자·납북자 문제를 인간안보의 시점에서 접근하여야 하는가를 주류적 국제정치이론과의 비교를 통해 살펴해보도록 하겠다.

3) 북한의 일본인 납치문제에 대해서는 일본 납치자 문제 가족회가 펴낸 「北朝鮮拉致」の全貌と解決—國際的視野で考える 産経新聞出版(2007)에 잘 정리되어 있다.

IV. 인간안보 시각의 탈북자 문제에서의 비교우위

1. 현실주의 이론과 인간안보 시각의 탈북자 문제 비교

현대 국제사회에서 냉전이 끝난 후에도 현실주의는 국제정치를 주도하는 이론이다. 냉전이 끝난 이래 현실주의의 적실성이 줄어들고 있다는 이유로 현실주의 가정을 비판하는 주장이 강화되고 있지만 2000년대 와서도 현실주의는 계속해서 학자들의 관심 속에 있다(Baileys et al 2012, 116). 현실주의의 갈래가 여러 가지로 분화되었다고 하여도 그들이 공통으로 동의하는 것은 국가주의와 생존 그리고 자조이다(Baileys et al 2012, 122). 이를 우리의 납북자문제에 대입시켜보면 역시 남북간의 생존과 국가주의의 참여한 현실주의가 탈북자·납북자 문제를 주도하는 패러다임이다.

현실주의 정치이론에 따르면 인간안보는 국내정치의 문제이며 2차적인 하위정치의 영역에 불과하다고 본다(송영훈 2012, 58). 또한 현실주의 국제정치 이론에서 국가간의 관계를 제로-섬 관계로서 이득과 손실밖에 존재하지 않으며 인간안보의 상호 협력가능이나 상호 이득 (Win-Win)의 개념을 인정하지 않는다. 탈북자·납북자 문제도 이제까지 이러한 현실주의적 시각이 주류를 이뤄왔다. 그러나 이러한 시각으로 현재 이 문제가 해결되지 않고 장기적인 교착상태에 빠져있다는 점에 우리는 착안하여야 한다. 이 논문에서는 적어도 개인의 문제와 국가의 문제가 중첩되는 탈북자·납북자 문제에서만은 인간안보가 현실주의보다 적실성이 높다고 주장한다. 인간안보란 개인의 위협에 대한 안보의 개념이므로 탈북한 개개인의 안보에는 훨씬 더 적합한 이론이다. 또한 이제까지 2008년 이명박 정부의 대북정책은 현실주의 노선에 따랐다고 볼 수 있는데 그 동안 탈북자 문제의 해결이 진전되기 보다는 라오스의 청소년 탈북자 강제북송이나 최근의 중국 내 탈북자 집단 구속 기사에서 볼 수 있듯 탈북자의 상황은 더 악화되었다. 국제협력을 비판적으로 바라보거나 개인의 문제를

중요시하지 않는 현실주의적 국제정치 이론은 본질적으로 개인적인 문제인 탈북자 문제를 해결하는데 적합하지 않으며 탈북자, 납북자 개인과 그 가족의 위협에 우리는 관심을 가져야한다. 이러한 점에서 인간안보는 비교우위를 지니고 있다. 인간안보가 현실주의 이론으로부터 비판받는 중요한 원인이 그 범위의 방대함과 모호함에 있으나 탈북자 문제는 지극히 개인적이고 여러 가지 이유를 지닌 모호한 문제이며 한 국가만을 포함하지 않는 여러 국가를 포함하는 방대한 국제적 외교문제이다. 현재 탈북자, 납북자 문제에 관련된 국가만 한국, 북한, 중국, 일본, 라오스, 베트남, 몽골, 태국 등 8개국 이상이다. 이러한 여러 가지 상황을 종합해볼 때 국제협력에 비판적이고 생존과 자조를 중심으로 하는 현실주의는 적합하지 않다. 전체 대북정책이 현실주의의 기초를 지닌다 하더라도 적어도 탈북자, 납북자 문제는 인간안보의 시각에서 다뤄져야한다고 할 것이다.

2. 자유주의 이론과 인간안보 시각의 탈북자 문제 비교

자유주의 국제정치 이론은 본질적으로 인간안보와 공통되는 부분이 많다. 자유주의와 인간안보 공통적으로 군사적인 안보만이 국가의 안보를 완성할 수 없다는 점에 동의하고 있고 국제정치에 있어서 국가들 간의 협력이 가능하다는 의식을 지니고 있다. 현재 세계적 경제위기 등을 설명하는데 있어서 현실주의가 적절한 대답을 내놓지 못하고 있는 반면 자유주의는 이러한 부분에 강점을 지닌다. 탈북자, 납북자 문제에 있어서도 자유주의 이론은 김대중, 노무현 정권 시절의 대북 유화정책 (햇볕 정책) 과 그 노선을 같이 하기 때문에 상당히 효과적이라는 시각이 존재한다. 그러나 자유주의 이론도 ‘조용한 외교’가 많은 비판을 받았듯 탈북자, 납북자의 인권을 북한을 자극하지 않기 위하여 외면하였다는 사실이 존재한다.

이는 자유주의 국제정치이론이 보호하고자 하는 안보는 개인의 안보보다는 공동체의 가치와 공동체의 통합에 저해가 되는 비전통적 영역에서의 위협을 최소화하는데 중점을 두고 있기 때문이다(송영훈 2012, 66). 즉, 자유주의 국제정치이론은 민주주의와 시장경제확산을 통하여 국제협

력을 도출하고 이를 통한 전 세계적 평화를 창출하는 칸트의 영구 평화론에 기초한 거시적인 사안에 집중하는 반면에 인간안보는 이 개념을 더 확대하여 개인의 레벨에서의 안전과 공포로부터의 안보를 추진하기 때문에 개개인과 가족의 레벨의 사안인 탈북자, 납북자 문제에까지 더욱 관심을 지닌다.

이는 선행연구 부문에서 언급되었던 자유주의 국제정치이론을 도입한 김대중·노무현 정권의 10년간의 ‘조용한 외교’에 대한 평가들에서 여실히 드러난다. ‘조용한 외교’에 비판적인 연구자들은 이러한 자유주의적 접근 방법이 탈북자, 납북자 문제를 근본적으로 해결할 수 없는 정책이라고 단정하고 매우 비판적인 시각을 보인다. 이들이 비판하는 주요한 이유로는 조용한 외교는 탈북자들이 처해 있는 열악한 생활환경 및 인권침해 상황을 개선하지 못하였고 탈북자 문제의 인도주의적 측면에서의 접근을 무시하였으며 외교협상력에서 강력한 힘을 발휘하지 못하고 한계를 보였다. 이는 비판을 하는데 이 세 가지 주요 비판 논리는 모두 인간안보적 시각을 받아들인다면 극복이 가능하다.

우선 첫 번째 비판받는 탈북자들이 처해 있는 열악한 생활환경 및 인권침해 상황을 개선하지 못하였다는 점은 바로 이러한 측면에 관심을 가지는 이론이 인간안보이론 그 자체이며 두 번째 탈북자 문제의 인도주의적 측면에서의 접근을 무시하였다는 비판도 마찬가지로 인간안보는 바로 인권과 인도주의적 측면에서의 방법론이다. 마지막으로 외교협상력에서 강력한 힘을 발휘하지 못하였다는 비판은 인간안보로 협상의 레벨을 개인화하거나 인도주의적 측면에서 접근한다면 교착된 정부들 사이의 레벨이 아닌 시민단체, NGO, 인권관련 국제기구 등의 레벨로 다양화 시킬 수 있다.

이상의 여러 가지 측면을 종합하여 볼 때 자유주의 국제정치이론과 인간안보는 많은 공통점을 지니고 있지만 차이점도 분명히 존재하며 바로 그 차이점이 탈북자, 납북자 문제에서의 인간안보 이론의 비교우위라고 할 것이다.

3. 구성주의 이론과 인간안보 시각의 탈북자 문제 비교

마지막으로 비교하여야 할 국제정치이론은 바로 구성주의 이론이다. 구성주의 국제정치이론은 현재까지 하나의 통합된 이론이라기보다는 현실주의와 자유주의적 접근에 대한 대안적 설명으로 제기되는 다양한 형식의 접근방식들을 지칭한다(송영훈 2012, 69). 알렉산더 웬트에 따르면 국가와 개인들의 행위와 관계 등은 사회적으로 구성되며 변화할 수 있고 국제체제도 상호작용으로 이뤄진다(Wendt 1987, 335-370). 또한 국제정치의 위협도 가변적인 것으로 현실주의자들이 주장하는 자조(Self-help)의 개념도 무정부 상태 속에서 존재하는 다양한 구조중의 하나이다(Wendt 1987, 335-370). 구성주의 국제정치이론은 규범적 가치의 중요성, 비국가 행위자의 영향력 증가, 행위자 중심 결정과정의 중요성 등을 설명하는데 유익하며, 동시에 인간안보 문제의 성격들을 이해하는데 이론적 기반을 제공한다(송영훈 2012, 73). 그러나 인간안보는 구성주의 국제정치이론과는 달리 국가주권이나 국제기구의 중요성을 낮게 보지 않는다. 오히려 인간안보적 접근법에서는 국가주권과 국제기구는 개개인의 인간의 삶의 질의 향상과 인간의 안보의 확보라는 측면에서 더욱 강조되고 이용되어야 하는 개념이라는 점이 다르다.

그러면 이러한 차이점이 탈북자, 납북자 문제에 접근할 때 어떠한 차이점을 발생시키는가? 물론 구성주의 국제정치이론이 인간안보와 전통적 안보개념을 연결하고 상호 이해하게 해주는 훌륭한 매개체가 되고 있는 점은 인정하여야 하나 구성주의 이론은 국가주권과 국제기구의 역할을 너무 낮게 봄으로써 현실적인 해결방책이라는 측면에서 인간안보적 접근법에 비하여 약점을 지닌다. 특히 탈북자, 납북자 문제라는 이슈에만 한정하여 바라보면 정체성과 문화라는 측면을 중심으로 한민족 공동체적 정체성만 강조하여서는 이런 문제가 해결되지 않는다는 것은 우리가 다년간의 경험으로 이미 알고 있는 사실들이다. 이 문제는 한국을 포함하여 여러 국가가 관련되어 있는 문제로서 단순히 무정부상태인 국제관계에서 존재하는 다양한 구조라는 개념으로 이해 되서는 안 된다. 특히 북한이라는 이 문제의 중요한 행위자가 한국이나 일본과 자유민주주의나 자본주

의라는 정체성을 공유하고 있지도 않으며 탈북자에 대한 남한 국민의 반응도 최근 들어서 젊은 세대로 갈수록 서론에서 언급한 대로 한민족이라는 전통적 유대감에 기대어 설득하기 점점 어려운 상황으로 가고 있다. 이러한 상황을 종합하여 볼 때 국가권력과 국제기구를 인정하고 한민족이라는 정체성보다 인간 본연의 인권에 호소하는 보편적인 인간안보적 접근법이 더 비교우위가 있다고 사료된다.

이상으로 국제정치이론의 주요이론인 현실주의, 자유주의, 구성주의 이론들과 인간안보 이론을 탈북자, 납북자이론에 한정하여 비교하여 보았다. 인간안보 이론이 그 대상이 지나치게 광범위하고 개념이 모호하다는 비판을 받고 각각의 국제정치 문제들에서 기존의 국제정치이론들에 비하여 적실성이 떨어진다는 지적은 충분히 일리가 있고 수용하여야 하지만 이 논문에서는 적어도 탈북자, 납북자 문제에서만은 인간안보적 접근법이 비교우위가 있다는 점을 주장하려 한다. 이러한 인간안보 이론의 비교우위는 현재 남북한 관계가 교착상태에 있고 한-일 관계마저도 이전의 한-미-일 공고한 삼각 동맹의 모습을 보이지 않고 있는 현재 한-일 간 문제인 과거사 문제나 남북한 사이의 문제인 군사적 긴장이나 현실주의적 힘의 대결에서 벗어나 이 문제를 독립된 다른 사안으로 다룰 수 있는 가능성을 환기할 수 있다. 이에 이 논문에서는 인간안보적 접근법을 탈북자, 납북자 문제에 적용할 것을 주장하며 이제까지의 IV장의 논의내용을 정리한 인간안보의 비교우위를 밑의 <표 1>로 정리하였다.

**<표 1> 인간안보의 주요 국제정치이론에 대한
탈북자, 납북자 문제의 비교우위**

| | 남북, 탈북자 문제 접근법 | 인간안보의 비교우위 |
|-------------|------------------------------------|--------------------------|
| 현실주의 | 국제협력을 비판적으로 바라보거나 개인의 문제를 중요시하지 않음 | 국제협력, 인권, 개개인의 레벨에 중심을 둠 |

| | | |
|------|---|------------------------------|
| 자유주의 | ‘조용한 외교’로 대표되는 접근 방식 | ‘조용한 외교’의 비판점을 극복 가능 |
| 구성주의 | 정체성, 문화 등을 강조하며 국가의 역할이나 국제적 기구의 역할을 과소평가 | 국가와 국제기구의 협력이 필수적임을 인식하고 추진함 |

V. 결론

이 논문에서 이루려고 한 연구목표는 현재의 고착화된 남북관계와 악화된 한-일 관계 분단 이후의 새로운 젊은 세대들의 통일에 대한 의식의 변화 등의 급변하는 탈북자, 납북자 관련 정세 속에서 해결되지 못하고 악화되고 있는 문제의 심각성을 목격하고 이러한 문제에 대한 접근방법을 이제까지의 주류적인 국제정치이론이 아닌 인간안보적인 접근법으로 해결해야 하지 않느냐 하는 문제의식에서 출발하였다. 선행연구들을 종합한 결과물로서 우리가 한-일의 탈북자, 납북자 문제 연구들에서 알 수 있는 것은 기존의 탈북자, 납북자 정책이 그 시대를 담당하는 정권의 정책에서 자유스럽지 못한 채로 현실주의와 자유주의의 어느 한 쪽의 정책에 경도되는 모습을 보여 왔다는 것이다. 그러나 이제까지의 경험으로 볼 때 애석하게도 어느 경우에도 탈북자, 납북자 문제에 시원한 해결책이 되지 못하였다.

그러한 가운데에 인간안보적 접근법을 적용할 경우 이 문제에 여러 비교우위를 가져다 줄 수 있다. 현실주의에는 부족한 국제협력과 인권과 같은 문제나 개개인을 중심으로 하는 레벨의 접근, 자유주의에서 비판받던 탈북자들이 처해 있는 열악한 생활환경 및 인권침해 상황을 개선하지 못하였다는 점이나 탈북자 문제의 인도주의적 측면에서의 접근을 무시하였다는 비판, 마지막으로 외교협상력에서 강력한 힘을 발휘하지 못한다는 점도 인간안보적 접근법으로 극복할 수 있다. 구성주의적 접근법의 국가

의 역할이나 국제적 기구의 역할을 과소평가하는 오류도 일어나지 않는다.

이러한 사항을 종합하여 볼 때 이제 우리는 교착상태의 남북한 협상과 냉각된 한-일 관계의 개선을 위하여 탈북자, 납북자 문제에 적극적으로 인간안보적 접근법을 적용시킬 것을 제안한다. 현재의 탈북자 문제는 라오스의 북한 청소년 강제북송 및 중국에서의 대규모 탈북자 단속, 불법 탈북자들과 중국인들 사이의 사생아들의 교육문제, 일본인 납북자의 소재 파악 등 여러 가지 산적한 문제들이 해결되지 못하고 정치논리에 밀려 논의되지 못하고 있다. 인간안보적 접근법은 인권과 개인의 안전을 중심으로 하는 관계로 기존의 국제정치논리와는 다른 개인과 가족 단위의 접근이 가능하여 정치논리에서 상대적으로 자유로우며 일본 또한 납북자 문제는 반드시 해결하여야 하는 장기적인 사안으로 아베 정권의 우경화적 성향과도 관련이 없다. 그러므로 인간안보적 접근법을 통해 탈북자 문제에 관련된 여러 관련 국가들과의 국제협력을 통하여 탈북자, 납북자들의 인간으로써의 안전을 보장하는 국제협력을 이뤄나가야 할 것이다. 북한이나 일본이나 현재 우리나라의 지정학적 위치에서 동해를 중심으로 협력해 나가야 하는 국가들로서 특히 북한과의 통일 이후의 국민통합이나 앞으로 한·중·일·러의 동북아에서의 지역협력을 위해서라도 이 문제는 더 이상 미뤄둘 수 없다. 최우선으로 해결되어야 할 과제의 하나의 대안으로서 인간안보적 탈북자, 납북자 문제 접근법을 적극적으로 활용하여야 할 것이다.

| 참고문헌 |

- 권수현(2011) “북한이탈주민에 대한 남한국민의 태도.” 『한국정치연구』 . 제20집. 제2호.
- 김상철(2008) “탈북자 (새터민) 문제 해결방안” 『복지행정연구』 . 제24집.
- 김태국·정은의(2012) “북한이탈주민의 외상경험과 의도적 반추에 따른 외상후 성장과 문화적응” 『북한학보』 37집. 제2호.
- 김화순·최대석(2011) “탈북이주민 정착정책의 인식과 과제: 정착지원을 넘어 사회통합으로” 『통일정책연구』 제20권. 제2호.
- 박광득(2006). “미국 북한인권법에 대한 중국의 대응과 전망.” 『대한정치학회보』 . 제13집. 제3호.
- 박명규 외(2013). 『통일의식조사 2012』 . 서울대학교 통일평화연구원.
- 선우현(2012). “한국 속의 한국인 이방인-국내 탈북자 집단의 인권 문제를 중심으로- ” 『동서철학연구』 제64호
- 손애리·이내영(2012). “탈북자에 대한 한국인의 태도 연구: 국가정체성과 다문화수용성을 중심으로.” 『아태연구』 . 제19권. 제3호.
- 송영훈(2012). “국제정치이론과 인간안보의 이해.” 『인간안보와 남북한 협력』 . 아카넷.
- 우승지(2005). 『탈북자 문제와 한반도의 국제정치』 . 외교안보연구원.
- 우평균(2011). “러시아의 북한 인권에 대한 인식과 동향.” 『세계지역연구논총』 . 제29집. 제3호.
- 이기현(2012). “중국의 탈북자 정책 동학과 한국의 대응전략.” 『통일정책연구』 . 제21권. 제2호.
- 이숙자(2009). “한국정부의 재중 탈북자 정책: 김대중, 노무현 정부를 중심으로.” 『國際政治論叢』 . 제49집. 제5호.
- 이신화(2010). “동북아 주요 국가의 탈북자 정책: 재외 탈북자문제와 대량 탈북 문제를 중심으로.” 『아세아연구』 . 제53권. 제3호.
- 장임숙·전영평(2009). “탈북자 인권 운동과 정책대응방식의 평가.” 『국가정책연구』 . 제23권. 제1호.
- 전우택·유시은·이연우(2011). “북한이탈주민의 국가정체성 형성과 유형:

- 근거이론에 의한 분석.” 『통일정책연구』. 제20권. 제2호.
- 정광호·김민영·금현섭(2010). “탈북자지원정책의 새로운 이해-문제정의의 관점에서서.” 『한국정책학회보』. 제19권. 제1호.
- 정기웅(2012). “중국내 탈북자 문제 해결을 위한 한국의 전략선택: 한·중 협상게임의 적용.” 『21세기 정치학회보』. 제22집. 제2호.
- 주재우(2005). “북한인권법에 대한 진단: 탈북자문제의 만병통치약?” 『대한정치학회보』. 제12집. 제3호.
- 최대석·박영자(2011). “북한이탈주민 정책연구의 동향과 과제: 양적 성장을 넘어선 ‘성찰’과 ‘소통’.” 『國際政治論叢』. 제51집. 제1호.
- 최대석·조영주(2008). “탈북자 문제의 주요 쟁점과 전망.” 『북한학보』. 제33집. 제2호.
- 하영선 외 역(2012). 『세계정치론』. 을유문화사.
- Alexander Wendt(1987). “The Agent-Structure Problem in International Relations Theory.” *International Organization*. Vol. 41. No. 3.
- 宇佐美正行(2006). “北朝鮮人權法の成立と拉致問題をめぐる動向.” <일본외무성보고서>
- 小此木政夫·磯崎敦仁(2009). 『北朝鮮と人間の安全保障』. 慶應義塾大學出版會.
- 金敬默(2012). “北朝鮮問題における市民社會の役割と課題.” 『國際政治』.
- 高鮮徽(2009). “中國朝鮮族のグローバルな移動と韓國人,脫北者の關係.” 『言語と文化』. 제24호.
- 香川政俊(2012). “金正日總書記の死去新体制構想及び核·ミサイル問題” 『海外事情研究』. 제40권. 제1호.
- 東郷育子(2011a). “理想と現實のジレンマを超えて-日本のNGOによる北朝鮮人道支援活動の實像- (上).” 『國際社會研究』(神田外語大學國際社會研究所 紀要). 제2호.
- 東郷育子(2011b). “理想と現實のジレンマを超えて-日本のNGOによる北朝鮮人道支援活動の實像- (下).” 『國際社會研究』(神田外語大學國際社會研究所 紀要). 제2호.

156 아태연구 제20권 제3호(2013)

| 논문투고일 : 2013년 11월 25일 |

| 논문심사일 : 2013년 11월 27일 |

| 게재확정일 : 2013년 12월 16일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 20, No. 3 (2013)

North Korean Defector and Abductee Problems: Searching for Human Security Perspective Solutions

Yong-Min Kim

(Hankuk University of Foreign Studies)

This paper examines problems with regard to North Korean defectors and abductees by exploring previous studies by Korean and Japanese researchers and trying to prove why human security perspective solutions are relatively predominant on this issue. Existing North Korean defector and abductee countermeasures by the Korean and Japanese governments were established based on realist, liberalist, and constructivist international relations theories; however, both countries face difficulties in solving problems. In this paper, it can be solved using the human security approach, which has many advantages with regard to personal and family matters, such as North Korean defector and abductee problems, and in the circumstances in which the South Korean - North Korean talks have reached a deadlock, human security can be great solution.

Key words: Human Security, North Korean Defector, North Korean Abductee, Policy for North Korea, Human Rights