



# 미 해군 대학원

몬트레이, 캘리포니아

## 논문

북한 난민의 정치학 및  
지역 안보에 미치는 영향

재클린 다니엘 장

2009년 6월

지도교수:

크리스토퍼 트워메이

논문공개 승인완료; 배포 무제한

이 페이지는 의도적으로 만든 공란입니다.

<b>REPORT DOCUMENTATION PAGE</b>			<i>Form Approved OMB No. 0704-0188</i>
Public reporting burden for this collection of information is estimated to average 1 hour per response, including the time for reviewing instruction, searching existing data sources, gathering and maintaining the data needed, and completing and reviewing the collection of information. Send comments regarding this burden estimate or any other aspect of this collection of information, including suggestions for reducing this burden, to Washington headquarters Services, Directorate for Information Operations and Reports, 1215 Jefferson Davis Highway, Suite 1204, Arlington, VA 22202-4302, and to the Office of Management and Budget, Paperwork Reduction Project (0704-0188) Washington DC 20503.			
<b>1. AGENCY USE ONLY (Leave blank)</b>	<b>2. REPORT DATE</b> June 2009	<b>3. REPORT TYPE AND DATES COVERED</b> Master's Thesis	
<b>4. TITLE AND SUBTITLE:</b> Politics of North Korean Refugees and Regional Security Implications		<b>5. FUNDING NUMBERS</b>	
<b>6. AUTHOR(S)</b> Jacqueline Danielle Chang			
<b>7. PERFORMING ORGANIZATION NAME(S) AND ADDRESS(ES)</b> Naval Postgraduate School Monterey, CA 93943-5000		<b>8. PERFORMING ORGANIZATION REPORT NUMBER</b>	
<b>9. SPONSORING / MONITORING AGENCY NAME(S) AND ADDRESS(ES)</b> N/A		<b>10. SPONSORING / MONITORING AGENCY REPORT NUMBER</b>	
<b>11. SUPPLEMENTARY NOTES</b> The views expressed in this thesis are those of the author and do not reflect the official policy or position of the Department of Defense or the U.S. Government.			
<b>12a. DISTRIBUTION / AVAILABILITY STATEMENT</b> Approved for public release; distribution is unlimited		<b>12b. DISTRIBUTION CODE</b>	
<b>13. ABSTRACT (maximum 200 words)</b>  The North Korean refugee issue is a challenge to regional stability. In addition to humanitarian concerns, a mass flow of refugees would have enormous impact on operations of the Republic of Korea's military and the U.S. forces stationed in Korea and Japan. Regional players have an obligation to contribute to regional security. Proactive and cooperative policy making by China, Russia, Japan, South Korea and the United States to protect North Korean workers and help North Korean immigrants assimilate could diminish the destabilizing triggers of the refugee issue and offer multiple benefits, including increased regional stability.			
<b>14. SUBJECT TERMS</b> North Korean refugees, Six Party, Republic of Korea, ROK, South Korea, Democratic People's Republic of Korea, DPRK, North Korea, China, Japan, Russia, Northeast Asia regional stability, UNC, CFC, USFK, UNC Rear, UNC Sending States, Korean diaspora, assimilation, immigration, human rights, humanitarian assistance, stability and reconstruction operations		<b>15. NUMBER OF PAGES</b> 87	
		<b>16. PRICE CODE</b>	
<b>17. SECURITY CLASSIFICATION OF REPORT</b> Unclassified	<b>18. SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE</b> Unclassified	<b>19. SECURITY CLASSIFICATION OF ABSTRACT</b> Unclassified	<b>20. LIMITATION OF ABSTRACT</b> UU

NSN 7540-01-280-5500

Standard Form 298 (Rev. 2-89)  
Prescribed by ANSI Std. Z39-18-298-102

이 페이지는 의도적으로 만든 공란입니다.

논문공개 승인완료; 배포 무제한

북한 난민의 정치학 및  
지역 안보에 미치는 영향

재클린 다니엘 장  
미 공군 소령  
학사학위: UC 산타바바라, 1988

본 논문을 안보학 석사  
학위논문으로 제출함

안보학 석사  
(극동아시아, 동남아시아, 태평양)

미 해군 대학원  
2009년 6월

저자: 재클린 다니엘 장

심사위원: 크리스토퍼 트워메이  
지도교수

에드워드 올슨

부 지도교수

헤롤드 A. 트린쿠나스 박사  
국가안보부 학과장

이 페이지는 의도적으로 만든 공란입니다.

## 요 약

북한 난민문제는 지역안정에 도전이 된다. 난민의 대량 이동은 인도주의적 우려와 더불어 한국군 및 한국과 일본에 주둔중인 미군의 작전수행에 방대한 영향을 끼칠 수 있다. 지역 주체들은 지역 안보에 기여해야 하는 의무를 지닌다. 중국, 러시아, 일본, 한국, 및 미국의 북한 노동자 보호 및 이주민 동화를 위한 적극적이고 협력적인 정책 수립은 난민문제로 야기되는 불안정한 요소를 줄이고 지역 안정 증대를 포함한 복수의 혜택을 가져올 것이다.

## 목차

I.	북한 난민 상황.....	1
A.	도입.....	1
B.	논문의 계획.....	2
C.	북한 난민 문제의 배경 .....	4
II.	북한 난민 문제가 안보에 미치는 영향 .....	17
A.	한반도 군사에 도전이 되는 난민 문제 .....	18
B.	문제해결의 담당자: 유엔군사령부, 유엔사 후방기지, 연합군 사령부 및 주한미군.....	20
1.	지휘 체계.....	22
2.	군사 지원 및 협조의 어려움: 정보 공유와 군수 기획.....	23
3.	정보 제한: 중대차한 문제.....	24
4.	공약없는 기획: 정보 및 공조 부족으로 인한 군수기획의 도전.....	25
C.	도전 극복: 정보 및 군수 기획의 문제 해결 방안으로서의 인도주의적 지원 연습.....	27
D.	연합군의 발전.....	34
III.	북한 난민 문제와 6자회담 참가국.....	32
A.	6자회담 참가국의 국가적 의제.....	42
B.	북한 난민과 중국.....	42
1.	북-중 관계의 역사.....	43
2.	중국 재외 동포.....	44
3.	난민 문제 해결에 있어서 중국의 걸림들 .....	45
C.	북한 난민과 일본.....	47
1.	북-일 관계의 역사 .....	48
2.	일본 재외 동포.....	49
3.	난민 문제 해결에 있어서 일본의 걸림들 .....	52
D.	북한 난민과 러시아.....	55
1.	북-러 관계의 역사.....	56
2.	러시아 재외 동포 .....	58



3.	난민 문제 해결에 있어서 러시아의 걸림들.....	59
E.	북한 난민과 미국.....	60
1.	북-미 관계의 역사.....	61
2.	미국 재외 동포.....	61
3.	난민 문제 해결에 있어서 미국의 걸림들 .....	62
F.	북한 난민과 한국.....	64
1.	변화하는 탈북자의 인구학적 특성 .....	64
2.	모국의 이방인: 남한에 정착한 북한 난민들의 사회적 문제점.....	66
G.	결론.....	68
IV.	정책 영향, 정책 권고 및 포용 전략.....	70
A.	북한 난민의 적응을 위한 공통 모델.....	70
B.	적응 모델의 기본 요소.....	73
C.	6 자회담 참가국에 대한 정책권고.....	74
1.	중국에 대한 정책 제안.....	74
2.	일본에 대한 정책 제안.....	75
3.	러시아에 대한 정책 제안 .....	77
4.	미국에 대한 정책 제안.....	80
5.	한국에 대한 정책 제안.....	81
D.	결론.....	82
	참고문헌.....	84
	배포 목록.....	90

이 페이지는 의도적으로 만든 공란입니다.

## 도해목록

Figure 1.	북-중 접경지역 지도 .....	12
-----------	-------------------	----

이 페이지는 의도적으로 만든 공란입니다.

## 도표목록

Table 1.	연도별 탈북자 수 .....	9
----------	-----------------	---

이 페이지는 의도적으로 만든 공란입니다.

## 감사의 글

먼저 필자에게 논문을 완성할 수 있도록 인내심을 부여해주신 하나님께 감사드립니다. 이 난해한 연구의 여정이 가능하도록 남다른 기여를 해주신 미 공군 사관학교 국가안보 연구소의 제프 김, 버니 머피, 캐롤 장에게 감사드립니다. 필자의 눈으로 직접 확인함으로써 전반적인 연구에 있어서 매우 귀중한 시각을 보탬 수 있었다. 인내로 필자를 이끌어 주신 올슨 교수님, 트워메이 교수님, 라보이 교수님께 감사드립니다. 이 분들의 은혜는 평생 잊지 않을 것이다. “두들리 녹스 사교생활”의 소중한 일부인 미 해군 대학원의 “논문그룹” 동료들 및 두들리 녹스 도서관 직원 여러분께 감사드립니다. 필자의 동료들은 자신의 배우자를 “논문 할아버지/과부”로 만들었지만 필자에게는 “논문 고아”가 되어버린 아들이 있다. 피자와 냉동식품으로 끼니를 떼우면서도 필자를 잘 이해해 준 아들에게 감사한다. 논문 교정의 어려움에서 구조해 준 데브라, 호제, 팸에게 감사드립니다. 그리고 마지막으로 어머니께 감사드립니다. 필자는 어머니의 생애로부터 영감을 받아 본 주제를 선정하게 되었고, 수많은 어려움을 견디어 내시면서도 강인함과 기쁨, 그리고 삶에 대한 긍정적인 시각을 잃지 않으신 어머니는 필자가 포기하고 싶을때마다 노력을 계속하도록 동기를 부여해 주셨다.

이 페이지는 의도적으로 만든 공란입니다.



## I. 북한 난민 상황

[한]국인들에게 북한의 미사일보다 더 무서운 것은 바로 북한 난민이 남쪽으로 밀려 내려오는 것이다. 중국에게도 북한 난민 수 백만 명이 압록강을 건너 만주로 향하는 것은 악몽에 가까운 일이다.<sup>1</sup>

### A. 도입

국제사회 전문가들은 북한을 생각할 때 대부분 김정일과 김정일의 핵 벼랑 끝 전술을 떠올린다. 국제사회, 특히 6자 회담 참가국(미국, 한국, 북한, 중국, 일본, 러시아)은 북한의 핵 확산이 동북아시아에 미치는 즉각적인 여파와 장기적인 영향에 대해 우려하고 있다.

그러나, 북한의 핵 프로그램이 동북아시아의 유일한 논란거리는 아니다. 자원과 관심을 쏟아야 할 정책이 많은 상황에서, 인도주의 관련 사안은 안보 문제의 뒷전으로 밀리는 경우가 많다. 그러나, 인도주의 측면에서 북한 난민들이 처한 곤경으로 인해 동북아 지역이 순식간에 불안정해지고 결국 안보를 위협할 소지가 매우 높다. 북한 난민 상황은 6자 회담 참가국 간의 미묘한 정치적 균형에 직접적으로 영향을 미칠 수 있다. 각국이 이 사안에 어떻게 대처하느냐에 따라 향후 이들 국가가 동북아시아에서 행사하는 영향력이 달라질 수 있다. 이 사안을 무시하면 대규모의 난민이 쏟아져 나오는 급변사태가 발생할 수 있다. 본 논문은 대규모 난민이 발생할 수 있는 원인요소를 제거하기 위한 정책이 필요하다는 점을

---

<sup>1</sup> Robert D. Kaplan, "When North Korea Falls," *Atlantic Monthly*, October 2006.  
<http://www.theatlantic.com/doc/200610/kaplan-korea>, 검색일: 8 October 2007.

강조한다. 북한 난민 문제에 대해 적극적인 입장을 취하는 국가는 장기적으로 동북아 지역에서 영향력을 행사할 수 있게 될 것이다.

## B. 논문의 계획

본 논문에서는 난민 문제에 대한 각 6자 회담 참가국의 이해관계, 이 사안이 동북아시아의 안정에 미칠 수 있는 영향, 그 결과 발생하는 미국의 지역안보에 대한 위협요인을 살펴본다. 이에 대한 검토와 분석에 이어, 지역 불안정을 가져올 수 있는 난민 이동을 예측, 방지하기 위한 적극적 계획 수립에 대한 권고안을 제시한다. 연구방법으로는 관련 문헌을 검토하였으며, 회의 참석과 관련 인사 인터뷰를 통해 그 내용을 뒷받침하였다.<sup>2</sup>

제 1 장에서는 북한 난민 문제의 배경과 그 규모 및 원인, 이 문제가 얼마나 심각한 안보 및 인도주의 문제가 되고 있는지에 대해 살펴본다. 이 부분에서는 ‘난민’이라는 용어의 법률적 역사에 대해 살펴보는데, 이는 북한 난민을 경제적 이주자라고 주장하는 중국의 입장을 평가하는데 있어 중요한 사안이 된다. 아울러 북한 난민 문제가 어떻게 국제 사회의 관심을 받게 되었는가 하는 점과 그에 대한 각 6자 회담 참가국의 반응에 대해 설명한다.

---

<sup>2</sup> 인터뷰는 주요 기초자료 조사를 위한 중국 옌지와 투먼 방문시 실시했다. 인터뷰 대상자 중에는 북한 난민을 지원하는 비정부기구 관계자도 있기 때문에, 이름은 보안상 밝히지 않는다.

제 2 장에서는 북한 난민 문제가 안보 측면에서 동북아 지역과 미국의 국익에 어떠한 영향을 미치는지 살펴본다. 한국을 북한의 침략으로부터 방어하기 위해 현재 미군이 한국과 일본에 대규모로 주둔하고 있다. 김정일 정권과 핵 위협을 둘러싼 불확실성뿐만 아니라, 급변사태로 인한 역내 불안정도 증폭될 수 있다. 제 2 장에서는 지금까지의 한-미 지휘관계 변화에 대해 살펴보고, 한국의 독립성과 주권이 확대됨에 따라 한반도에서 미군의 역할이 어떻게 바뀔 것인지에 대해 난민 문제에 중점을 두고 살펴본다. 또한, 난민과 관련된 위기가 지역안정을 위협할 경우 미군, 한국군, 연합군에 미칠 여파에 대해 살펴보면서, 연합작전을 수행하는데 있어 정보공유와 군수기획에 대한 제약으로 인해 겪을 수 있는 어려움에 대해 중점적으로 살펴본다. 이 부분에서는 연례 군사훈련을 인도주의적 난민지원 시나리오에 중점을 두도록 전환함으로써 군사 및 민간 부분이 모두 난민 문제로 인한 위기에 보다 효과적으로 대비할 수 있을 것이며, 지휘능력을 증진하고, 유엔사 회원국의 참여를 높이며, 통신 및 군수기획을 개선하고, 전반적인 공조를 강화할 수 있다는 점을 제안한다.

제 3 장에서는 각 6자 회담 참가국과 북한의 역사적 관계, 일본, 러시아, 중국 내 한인 교포사회의 구성, 한인 이민 역사, 각 국가별 한인사회의 특징 등을 살펴보면서, 각 국이 북한 난민 문제에 어떠한 이해관계를 가지고 있는지 고찰한다. 또한 북한 주민의 한국 정착과 관련해서 주요 사회적 문제점과 미국 정착 시 미치는 영향에 대해서도 살펴본다.

다른 국가의 한인사회의 역사는 각 국가가 북한 난민을 흡수하는데 필요한 인프라를 제공할 수 있는 능력과 의지를 평가하는 기반이 된다. 북한 주민이 다른 나라에서 성공적으로 적응한다면 이는 다시 북한의 발전에 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 각 6자 회담 참가국은 동북아 안정을 통해 자국의 이익을 실현할 수 있다. 만약 이들 국가가 난민 문제에 대해 공동의 해결책을 채택한다면, 이는 핵 문제에 긍정적으로 작용할 것이며 동북아의 장기적인 번영과 안보에도 기여할 것이다.

제 4 장에서는 각 6자 회담 참가국이 지금까지 북한과 유지해 온 관계, 현재의 정치, 경제 상황, 자국 내 잠재적인 수용인구를 바탕으로 각 국가의 정책수립을 위한 권고안을 제시한다. 이 부분에서는 각 국가가 북한 난민의 이주를 허용할 경우 나타나게 될 여파와 필요한 인프라 및 사회 프로그램에 대해 살펴보고, 각 국가의 사회, 경제 구조에 성공적으로 통합될 가능성에 대해 짚어본다.

전체적으로 본 논문은 독자에게 북한 난민 문제의 심각성을 알리고, 북한이 다른 6자 회담 참가국과 유지해 온 관계와 더불어 이 사안의 배경에 대해 설명함으로써, 이 인도주의적 문제가 동북아시아의 안보에도 어떠한 영향을 미칠 수 있는지 보여주고자 한다. 본 논문은 지역안보에 기여하면서 난민의 고통을 경감시켜 줄 수 있는 적극적인 정책이행이 필요하다는 점을 주장한다.

### C. 북한 난민 문제의 배경

여러 차례에 걸친 자연재해와 1990 년 이후 경제 붕괴로 기아가 심각해지면서 북한의 사망률이 크게 증가하였다. 1996 년과 1997 년 기아가 최악의 상황에 치달으면서 북한 주민 천 명당 50 명이 목숨을 잃게 되었다. 최근 기아로 인한 사망자가 다소 감소한 것은 북한 정권의 암묵적인 동의 하에 식량위기를 일시적으로 완화하기 위한 특별 개인 텃밭 조성이 가능해졌기 때문일 수 있다.<sup>3</sup> 정확한 총 사망자 파악은 어려우나, 북한 전체 인구 약 2천만 명의 3-5 퍼센트에 이르는 60 만 명에서 백만 명 사이로 추정되고 있다.<sup>4</sup>

이러한 비참한 상황으로 인해 서북부 지방을 중심으로 많은 주민이 탈북하였고, 국가의 식량자원 대부분을 정부 고위 인사들과 군 조직으로 집중하는 “선군(先軍, military first)” 정책으로 상황은 더욱 악화되었다.<sup>5</sup> 대부분의 탈북 주민은 돈과 일자리를 찾아 여러 차례 국경을 넘는 경제적 이주민과 정치적 박해를 피해 떠나는 난민, 이 두 가지 범주의 하나로 분류될 수 있다.

북한 주민을 이와 같이 분류하는 것은 정치적인 문제이다. 중국 정부는 이들을 전부 경제적 이주자로 간주하고, 중국에 들어오는 북한 주민은 단 한 사람도 난민으로 인정하지 않는 반면,<sup>6</sup> 많은 비정부기구(비정부기구)와 인도주의

---

<sup>3</sup> Hazel Smith, *Hungry for Peace: International Security, Humanitarian Assistance, and Social Change in North Korea* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 2005), 81-82.

<sup>4</sup> 해가드(Haggard)와 놀란드(Noland)는 이 수치를 추정해 내기 위해 사용된 각기 다른 통계수치와 방법론을 분석했다. Stephan Haggard and Marcus Noland, *Famine in North Korea: Markets, Aid and Reform* (New York: Columbia University Press, 2007), 73-76.

<sup>5</sup> Smith, 85-86.

<sup>6</sup> Joshua Kurlantzick and Jana Mason, “North Korean Refugees: The Chinese Dimension,” Stephan Haggard and Marcus Noland, editors, *The North Korean Refugee Crisis: Human Rights and International Response* (Washington, D.C.: U.S. Committee for Human Rights in North Korea, 2006), 37.

단체에서는 이들을 경제적 이주자가 아닌 난민이라고 칭하고 있다. 이 두 분류 사이의 차이점은 무엇일까?

그 답은 1951년 체결된 난민협정(1951 Refugee Convention)에서 찾을 수 있다. 난민협정은 1950년 12월 14일의 유엔총회 결의안 429(V)에 따라 소집된 난민과 무국적자의 지위에 관한 유엔 전권위원 회의(United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons)에서 1951년 7월 28일 채택되었으며, 협정의 제 43조에 따라 1954년 4월 22일 발효되었다.<sup>7</sup> 난민협정의 기본은 난민의 추방 또는 송환을 금지하는 핵심적인 “강제송환금지(non-refoulement)” 원칙을 통해 다른 나라의 박해로부터 난민을 보호하는 것이다. 난민협정 제 33조는 다음과 같이 명시하고 있다.

본 협정의 체약국은 어떤 방법으로도 난민을 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 견해를 이유로 그 생명이나 자유가 위협당하는 영토의 국경으로 추방하거나 송환[*refouler*<sup>8</sup>]해서는 안 된다.<sup>9</sup>

여기서 논란의 소지는 강제송환금지에 있는 것이 아니라, ‘난민’이라는 용어의 정의 자체, 그리고 오래 전 특정한 상황 때문에 작성한 협정을 현재의 난민 상황에 적용할 수 있느냐 하는데 있다. 난민협정에 따르면, 자신의 신분이 “1951년 1월 1일 이전에 발생한 사건의 결과”이고, 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 견해로 인해 박해를 받을 수 있다는 두려움의 근거가 충분히 있으며, 국적국 밖에 있고,

<sup>7</sup> 난민지위에 관한 협정 및 의정서 도입부, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/protect/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=3b66c2aa10>, 검색일: 1 April 2009.

<sup>8</sup> “강제로 돌려보내다” 또는 “쫓아 보내다”라는 의미의 프랑스어. *French-English Collins Dictionary* <http://dictionary.reverso.net/french-english/refouler>, 검색일: 1 April 2009.

<sup>9</sup> 1951년 난민협정, [http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/o\\_c\\_ref.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/o_c_ref.htm), 검색일: 1 April 2009.

국적국의 보호를 받을 수 없거나 또는 위와 같은 두려움으로 인해 국적국의 보호를 받지 않으려는 경우, 또는 무국적자로서 그러한 사건으로 인해 상주국 밖에 있는 경우, 그리고 이전의 상주국으로 돌아갈 수 없거나 또는 위와 같은 두려움으로 인해 돌아가지 않으려는 경우, 그 사람은 난민으로 간주될 수 있다.<sup>10</sup>

난민협정에서 명시하고 있는 난민의 정의는 1951 년 이후 난민이 된 사람 또는 유럽 이외의 지역에서 발생한 난민을 제외하고 있다는 점에서 문제의 소지가 있는 용어이다. 그러나 1967 년 채택된 의정서에서는 시간과 지역 요건을 삭제함으로써 난민지위의 성립요건을 변경한다.<sup>11</sup> 의정서 제 1 조 2 항은 ‘난민’이라는 용어에 대해 “제 1 조 A(2)의 ‘1951 년 1 월 1 일 이전에 발생한 사건의 결과’라는 구절과 ‘그러한 사건의 결과로’라는 구절이 생략되었다고 봤을 때 난민협정 제 1 조의 정의에 해당되는 모든 사람을 의미한다”고 명시하고 있다. 나아가 의정서 제 3 항에서는 “현재의 의정서는 지역에 따른 어떠한 제약 없이 체약국에 의해 적용된다”고 명시하고 있다.<sup>12</sup>

이와 같이 용어의 정의를 설명하는 것은 협정의 체약국이 지지하겠다고 서약한 내용을 분명히 하고자 함이다. 중국, 한국, 일본, 러시아, 미국은 모두 1951 년 난민협정 및 1967 년 의정서의 체약국이며, 북한은 체약국이 아니다. 공식적인 정의를 볼 때, 경제적 이주자와 난민의 범주가 반드시 상호 배타적이라고

---

<sup>10</sup> 1951 년 난민협정

<sup>11</sup> Bill Frelick, “Evolution of the Term ‘Refugee,’” U.S. Committee for Refugees Website, [www.refugees.org/news/fact\\_sheets/refugee\\_definition.htm](http://www.refugees.org/news/fact_sheets/refugee_definition.htm) (검색일: 8 January 2005; 웹사이트 폐쇄).

<sup>12</sup> 1967 년 난민의 지위에 관한 의정서, [http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/o\\_p\\_ref.htm](http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/o_p_ref.htm), 검색일: 1 April 2009.

할 수 없다. 더욱이, 처음에는 경제적 이주자였던 사람이 나중에 난민이 되지 말란 법도 없다.<sup>13</sup> 난민의 지위를 인정하지 않겠다는 중국의 결정이 내포하는 정치적 의미는 중국이 1951년 협정에 따른 의무를 회피하는 것이다. 중국이 북한 주민을 난민으로 인정하지 않으려는 이유는 그렇게 할 경우 경제발전에 집중하는 자국의 노력에 방해가 되는 판도라의 상자가 열릴지도 모른다는 우려 때문이다.<sup>14</sup>

탈북 주민의 이주를 어떻게 분류하든, 북한 난민 상황은 역내 안보문제이며, 따라서 6자 회담 참가국의 안보에도 영향을 미친다. 분류 문제 이외에도, 노동자 학대, 인신매매, 기타 형태의 인권침해 사례 등 심도 있게 살펴보아야 할 중요한 사안이 많다. 일례로, 난민지위 또는 정치적 망명을 원하는 북한 주민들은 때로 가족을 남겨두고 떠나게 되는데, 남아 있는 가족들은 가족 구성원의 탈북으로 인해 보복을 당하게 된다. 북한 정권에서는 이들을 투옥 또는 “재교육” 수용소에 감금하거나, 심지어 처형하는 경우도 있다.<sup>15</sup>

1989년 이전: 607	1994년: 52	1999년: 148	2004년: 1,894
1990년: 9	1995년: 41	2000년: 312	2005년: 1,383
1991년: 9	1996년: 56	2001년: 583	2006년: 2,018
1992년: 8	1997년: 85	2002년: 1,138	2007년: 2,544
1993년: 8	1998년: 71	2003년: 1,281	2008년: (자료 없음)

<sup>13</sup> 드물기는 하지만, 같은 맥락에서 처음에는 난민이었던 사람이 경제적 이주자가 될 수도 있다.

<sup>14</sup> 이 사안은 제 3장에서 자세히 다룬다.

<sup>15</sup> 한 가지 확실한 예로, 조부의 범죄혐의로 가족 전체가 감옥에 가게 된 경위를 전한 강철환의 경험을 들 수 있다. 강철환, *수용소의 노래 (북한 정치범 수용소 체험수기)* (New York: Basic Books, 2000), 40.



Table 1. 연도별 탈북자 수<sup>16</sup>

지난 십년간, 북-중 국경을 넘어 한국으로 들어오는 북한 주민의 수는 매년 꾸준히 증가했다(표 1 참조). 이러한 인구이동은 북한과 다른 나라의 상황이 매우 다르다는 점을 북한 내에서 인식하게 하는 효과를 가져왔다. 지난 몇년간, 탈북자가 북한으로 돌아가 자신이 지금까지 본 것을 직접 이야기하거나 휴대전화를 남겨 두어 북한에 남아 있는 지인이 중국이나 한국에 있는 사람들과 연락할 수 있도록 하는 등의 방법으로 가족과 친구들에게 정보를 보냈다는 보고가 많이 있었다. 탈북자가 이끄는 비정부기구에서 비무장지대를 넘어 북한으로 많은 헬륨 풍선을 날려보낸 일도 있었다. 모든 풍선에는 쌀과 돈이 든 작은 주머니와 한국의 번영에 대해 설명한 전단지<sup>17</sup>가 매달려 있었다. 이렇게 흘러 들어간 정보가 탈북을 고려하는 다른 주민들에게 얼마나 효과적으로 동기를 부여하는지에 대해서는 경험적 증거가 부족하여 앞으로 연구가 더 필요한 중요한 부분이다. 밀반입된 한국 드라마 비디오가 탈북을 결정하는데 영향을 미쳤다는 일화들을 보면 북한으로 흘러 들어간 정보가 향후 난민 증가에 영향을 줄 수 있다는 점을 시사한다.

---

<sup>16</sup> 대한민국 통일부 웹사이트.  
[http://www.unikorea.go.kr/eng/default.jsp?pgname=AFFhumanitarian\\_settlement](http://www.unikorea.go.kr/eng/default.jsp?pgname=AFFhumanitarian_settlement), 검색일: 8 January 2009.

<sup>17</sup> 이 사건은 북한 인민군의 항의로 유엔군사령부 군사정전위원회의 주목을 끌게 되었다.

난민의 수에 대해서는 현재 신뢰할 만한 추적시스템이 없기 때문에, 수 만 명에서 최고 30 만 명 사이로 추정되고 있을 뿐이다.<sup>18</sup> 불법으로 국경을 넘는 사람들은 계속 은신해 있는 경우도 있어 통계수집이 더욱 어렵다. 여러 비정부기구에서 내부 통계자료를 개발했지만, 북한 가까이서 일하면서 난민과 가장 밀접하게 일하는 사람들은 북한 정부와 협조하기가 힘들어지거나 중국정부에게 탄압받을 수도 있다는 우려 때문에 정보제공을 꺼린다.<sup>19</sup>

북한의 양강도 및 함경북도와 접해 있으며 중국 동북부 지린성에 위치한 연변(조선족자치주)에는 조선족이 대규모 거주하고 있다(그림 1 참조). 조선족은 이 지역에 오래 동안 거주해 왔으며, 지역질서 유지 차원에서 중국 당국이 흡수하고 있다. 조선족은 지역정부에서 명목상의 직책을 맡고 있기는 하나, 중국 정부 내에서 고위직이나 최고 직위에 오른 사람은 없다.

이 지역에 살고 있는 조선족과 여러 비정부기구 관계자들은 북한 난민을 위한 일종의 탈북 경로인 지하 철도를 운영하면서, 이들이 중국 경찰의 눈을 피해 숨을 수 있는 은신처를 제공하고 있다. 저녁 늦은 시간이면, 난민이 문을 두드리고

---

<sup>18</sup> 헤이즐 스미스(Hazel Smith)는 이 통계자료의 문제점과 부정확함에 대해 자세히 설명한다. Hazel Smith, "North Koreans in China: Defining the Problems and Offering Some Solutions," [http://gsti.miis.edu/CEAS-PUB/2003\\_Smith.pdf](http://gsti.miis.edu/CEAS-PUB/2003_Smith.pdf), 검색일: 30 September 2004.

<sup>19</sup> Smith, "North Koreans in China: Defining the Problems and Offering Some Solutions." 이 점은 스콧 스나이더(Scott Snyder) 역시 제기하고 있는 사안이다. *Paved With Good Intentions, The NGO Experience in North Korea*, edited by L. Gordon Flake and Scott Snyder (Westport, CN: Praeger, 2003), 114.

안으로 들어와 음식과 피난처와 돈을 제공 받는다.<sup>20</sup> 일부는 중국 공안에 체포될 수도 있다는 공포 때문에 건물을 떠나지 않고 몇 개월씩 숨어 지내기도 한다.

정치적 이유가 아닌 경제적 이유로 국경을 넘는 이주민의 비율은 확인되지 않고 있다. 북한 주민 중에는 합법적으로 여러 차례 국경을 넘는 사람들도 있다. 중국 공안에 체포되어도 북한에 강제 송환될 위험이 없는 사람들이다. 북한으로 송환된 사람들은 강제 낙태, 태어난 아기의 유아살해에서 즉결처형에 이르는 여러 가지 인권유린을 당한다고 보고되고 있다. 처벌이나 “재교육” 명목으로 감옥에 수감되는 사람도 많다.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> 난민 지원에 관여했던 한 탈북 주민과의 인터뷰를 바탕으로 하고 있으므로, 본 정보 제공자의 신분은 개인 보안 상 밝히지 않는다.

<sup>21</sup> Human Rights Watch 웹사이트, “Denied Status, Denied Education: Children of North Korean Women in China,” <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/northkorea0408web.pdf>, 검색일: 8 July 2008, 3.



Figure 1. 북-중 접경지역 지도<sup>22</sup>

<sup>22</sup> United Nations, <http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/korean.pdf>, 검색일: 30 September 2004.

강제송환을 피해 연변에 살고 있는 북한 주민의 삶의 수준은 매우 비참하다. 중국 내에서 법적인 신분이 없기 때문에 자녀를 학교에 보낼 수 없고 제대로 보살펴 줄 수도 없다.<sup>23</sup> 탈북자들의 비참한 고통을 보여주는 다른 예도 있다. 최종적으로 한국에 입국한 한 북한 여성은 성 노예로 팔려 집에 감금되고 밖으로 나가지 못한 끔찍한 사연을 전했다. 이 여성은 이후 다른 중국 남성에게 팔렸고, 이 남성은 이 여성을 일터로 끌고가 “쓰레기 창고”에 숨겨 도망가지 못하도록 했다.<sup>24</sup> 중국 공안의 눈을 피하고 북한 감옥으로 보내지는 것을 피하기 위해 은신하는 사람들도 있다. 이 같은 이야기가 한국으로 이주한 난민들의 증언을 통해 반복해서 전해지고 있다.<sup>25</sup> 이러한 여건에도 불구하고, 많은 북한 주민들은 여전히 연변을 피난처로 생각한다. 연변보다 더욱 열악한 북한의 상황에서 자신을 빼내 줄 밀입국 중개인을 찾는 여성들의 이야기도 보고되고 있다.

2002 년 언론을 통해 보도된 일련의 사건은 북한 난민 상황이 국제적인 문제라는 것을 잘 보여준다. 2002 년 5 월, CNN은 엄마의 등에 업힌 어린 아이를 포함해 다섯 명의 북한 주민이 중국 선양의 일본 영사관 정문 진입을 시도하는 극적인 사건을 방영했다. 중국 공안은 아이를 업은 여성의 뒤를 쫓아 바닥으로

---

<sup>23</sup> United Nations, <http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/korean.pdf>, 검색일: 30 September 2004, 8.

<sup>24</sup> 북한의 인권유린에 관한 지해남의 상원외교위원회 증언, June 5, 2003, <http://foreign.senate.gov/testimony/2003/NamJiTestimony030605.pdf>, 검색일: 30 July 2003.

<sup>25</sup> 강철환의 이야기에서도 자세한 내용을 전하고 있다.

넘어뜨렸고, 그 과정에서 아이가 바닥으로 떨어졌다. 공안이 발버둥치며 소리지르는 엄마를 문 밖으로 끌고 나가는 동안 아이는 울면서 옆에서 있었다.<sup>26</sup>

이 사건은 중국과 일본의 인권 문제 처리방식에 대해 관심을 불러 일으켰다. 국제사회는 이 사건에서 일본 대사관 직원이 했던 역할에 대해 면밀히 분석했다. 일본 영사관 관계자들이 처음에 난민을 도운 것인지 중국 공안을 도운 것인지에 대한 논란도 있었다. 중국 공안이 난민들을 끌어내고 있을 때 옆에 가만히 서 있는 일본 영사관 직원들의 모습이 비디오를 통해 방영되었다. 한 직원은 심지어 몸을 굽혀 중국 공안 세 명이 떨어뜨린 모자를 집어 건네주기까지 했다. 아마도 이 직원은 이례적인 상황을 어떻게 처리해야 할 지 몰랐던 것 같다. 결국, 일본 정부는 중국 당국을 압박해 난민들을 일본 관계자들에게 넘기도록 했고, 이들이 한국으로 갈 수 있도록 도왔다.<sup>27</sup> 이후 중국 정부는 북-중 국경뿐만 아니라 대사관 주변에 대한 보안을 한층 강화하였다.

일본 영사관에서 이 사건이 발생한 이후, 북한 난민 문제에 대한 관심이 높아졌다. 2003년 10월 18일, 당시 조지 부시 대통령은 북한인권법(North Korean Human Rights Act)에 서명해 북한 난민 지원을 위한 예산을 승인했다.<sup>28</sup> 현재까지 승인을 받은 사람은 6,000명 중 43명에 불과하지만, 북한인권법은 북한 주민이

---

<sup>26</sup> “Video twist to Japan-China row,” BBC News, 10 May 2002. 동영상 참조 사이트 <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/asia-pacific/1978817.stm>, 검색일: 30 May 2002.

<sup>27</sup> 이후 보도내용에 따르면, 일본 관계자는 중국 공안이 난민을 끌어 내는 것을 허용했다가, 정치적 이유로 마음을 바꾼 것으로 보인다. 탈북자가 대사관에 진입하면 중국은 보통 해당 대사관의 본국에 일정한 대가를 요구한다. 이 대가 속에는 유사한 시도가 다시 발생하지 않도록 대사관 주변에 추가 장벽을 설치할 것에 대한 합의가 포함된다.

<sup>28</sup> 북한인권법의 최신 사항 참고자료: Steve Wiscombe, “North Korean Human Rights Reauthorization Act of 2008 Passes in Congress,” <http://www.dailynk.com/english/read.php?cataId=nk00100&num=4104>, 검색일: 30 October 2008.

미국으로 이주할 수 있도록 하는 조항도 두고 있다.<sup>29</sup> 북한인권법에 대해 북한이 예상대로 부정적인 반응을 보였지만 한국 역시 같은 반응을 보였다. 한국은 이 문제를 자국 내에서 해결하고자 하기 때문이다.<sup>30</sup> 그러나, 한국에 정착하는 난민의 수가 늘어나는데도 이들에 대한 정부지원이 감소한 데서도 알 수 있듯이, 이 문제는 한국이 단독으로는 해결할 수 없는 문제로 빠르게 변하고 있다.

여러 분야의 전문가가 정책을 개발해 이행하는 다국적 기구를 통해 난민문제로 동북아시아가 불안정해지는 것을 막을 수 있을 것이다. 그러한 정책이 수립되기 전에 난민위기가 발생할 가능성이 충분히 있다. 제 2 장에서는 한반도에서 난민사태 시나리오가 현실화될 경우 인도주의적 위기에 주도적으로 대처해야 할 군사 및 정부 조직에 대해 살펴보고, 그러한 위기에 보다 효과적으로 대처할 수 있는 역량을 강화하기 위한 권고안도 함께 제시한다.

---

<sup>29</sup> “Ros-Lehtinen Introduces North Korea Human Rights Act; Legislation co-authored with Chairman Berman may see vote in late April,” 17 April 2008, 하원외교위원회 웹사이트 보도자료, [http://foreignaffairs.republicans.house.gov/list/press/foreignaffairs\\_rep/041708NK.shtml](http://foreignaffairs.republicans.house.gov/list/press/foreignaffairs_rep/041708NK.shtml), 검색일: 30 October 2008.

<sup>30</sup> 북한인권법의 비판에 대한 흥미로운 반응과 관련한 참고자료: Balbina Hwang, “Spotlight on the North Korean Human Rights Act: Correcting Misperceptions,” Heritage Foundation, <http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/bg1823.cfm>, 검색일: 30 March 2008.

이 페이지는 의도적으로 만든 공란입니다.



## II. 북한 난민 문제가 안보에 미치는 영향

북한 공산체제의 붕괴에 뒤따르는 조기 안정화 임무는 미 태평양사령부(PACOM)와 유엔 평화유지 임무를 겸직하는 주한미군(태평양사령부 예하 반자치적 사령부)이 비공식적으로 맡게 될 것이다. 그러나 미군이 작전 책임을 맡게 되더라도 단독적인 통제권을 갖게 되지는 않을 것이다. 그것은 미군이 북한 안정화 및 인도주의적 지원 제공을 위해 신속히 전개되어야 할 감당하기 버거운 지역 연합군도 지휘해야 하기 때문이다. 체제 붕괴 후 수 주간 북한에서 전개될 구호 작전의 성공 여부에 따라 한반도가 그 후 수년간 무정부 상태가 될 수도 있고 번영을 이루게 될 수도 있다.<sup>31</sup>

제 2 장에서는 북한 난민 문제가 동아시아 지역에 미치는 안보상의 영향에 대해 살펴본다. 한반도 및 일본에는 북한의 침략으로부터 대한민국 수호를 임무로 하는 대규모 미군 병력이 주둔해 있다.<sup>32</sup> 이 지역에는 김정일 정권의 불확실성과 핵 위협 이외에도 급변사태로부터 야기되는 지역 불안정의 위험이 크게 존재한다.

본 장에서는 난민사태의 위험이 동북아에 주둔 중인 한국군과 미군, 그리고 주한 유엔군사령부를 지원하는 연합군에 미치는 여파에 대해 논의한다. 먼저 난민들이 한반도 군사에게 있어서 어떠한 문제를 야기하는지 살펴본다. 그 후 한반도의 안보를 책임지는 군사에 초점을 맞추어 설명한다. 이들은 평시 군사 연습을 실시하고 북한 내 급변 사태가 발생하면 전쟁 및 인도주의적 구조 활동을

---

<sup>31</sup> Kaplan, 2.

<sup>32</sup> 주일미군(USJF) 웹사이트와 주한미군(USFK) 공보실(PAO) 자료에 의하면 일본에는 약 50,000 명, 한국에는 약 28,500 명의 미군이 주둔한다. 주일미군 웹사이트, [http://www.usfj.mil/Welcome\\_to\\_USFJ/Welcome\\_to\\_USFJ.html](http://www.usfj.mil/Welcome_to_USFJ/Welcome_to_USFJ.html), (검색일: January 2009), 주한미군 공보실 면담 (면담일: 8 March 2009)

수행하는 행위자이다. 본 장에서 군의 지휘관계가 난민 사태 시나리오에 대응하는 군의 능력에 어떻게 영향을 주는지 살펴보고, 연습 및 기획을 개선할 수 있는 방안에 대해 고찰한다. 군이 성공적으로 작전을 수행하는데 있어 걸림돌이 되는 두 가지 도전과제로 정보제한과 군수기획에 있어서의 정보 및 공조 부족으로 인한 여파가 파악되었다. 연례 군사연습을 인도주의적 구호 시나리오에 초점을 맞추으로써 어떻게 이러한 도전을 극복하고 관련자들 간의 협력과 공조를 향상시키며, 동시에 대량 난민 이동을 포함한 급변 사태에 대한 준비를 도모할 수 있는지 살펴본다.

#### A. 한반도 군사에 도전이 되는 난민 문제

수년간 사람들은 난민의 집단 탈출을 동반하는 북한체제의 붕괴를 예측해왔다.<sup>33</sup> 김정일 체제는 많은 사람들이 체제를 종말로 몰고 갈 것이라 예측한 1990년대 중반의 대규모 기근을 버텼다. 건강 악화설에도 불구하고 지난 10여년간 권력의 약화 조짐은 있었지만 김정일은 계속해서 북한주민에게 통제력을 유지하고 있는 것으로 보인다. 지난 10년간 중국 국경을 넘어 한국까지 도달하는 북한 난민의 숫자가 급속히 증가하고 있다. 중국 동북부 지역에 계류 중인 난민의 추정치는 2만 명에서 20만 명에 이른다.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Robert A. Wampler, editor, "North Korea's Collapse? The End is Near—Maybe," National Security Archive Electronic Briefing Book No. 205, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB205/index.htm>, October 26, 2006, (검색일: 30 April 2008), Kaplan 참조.

<sup>34</sup> 남한에 정착한 탈북자들이 자체적으로 비정부기구를 설립하거나 국제사회에서 여전히 고립된 상태인 북한 주민에게 비밀리에 외부정보를 주입함으로써 다른 비정부기구를 돕는 것은 드문 일이 아니다. Jack Kim, "South Korea NGOs set anti-Kim leaflet drop in North," October 22, 2008, <http://in.reuters.com/article/worldNews/idINIndia-36092420081022>, (검색일: 30 October 2008)

북한 관련 비분쟁 시나리오는 체제 붕괴에 초점을 맞추고 대규모 난민 탈출을 그 부수적인 문제로 다루고 있다. 하지만 난민의 집단 이동은 인도주의적 우려뿐만 아니라 심각한 안보 문제를 제기할 수 있다. 데이비드 맥스웰(David Maxwell)은 각각 두개의 연착륙 시나리오와 경착륙 시나리오에 대해 기술했다.<sup>35</sup> 맥스웰은 북한이 자발적으로 한국과 협력하는 연착륙 시나리오가 경착륙 시나리오에 비해 현실 가능성이 적다고 가정한다.<sup>36</sup> 경착륙 시나리오 중 첫번째 가설은 “체제의 완전 붕괴와 정부의 분열”로 인해 “내부적 안보 장치가 와해”되고, 결국 부족한 자원을 찾아 난민이 대규모로 탈출한다는 것이다. 본 가설의 파국적 결과는 난민들이 유입되는 국가가 그들을 지원할 준비가 부실하여 “특별 주민 통제 정책을 시행”하는 것이다.<sup>37</sup> 두 번째 가설은 쿠데타가 발생하여 파벌 간 권력 다툼으로 내전이 발발하고, 그 결과 자원 및 안전을 찾아 난민이 대규모로 이동하는 것이다. 요약하자면, 북한 정권의 붕괴 시나리오 중 가능성이 가장 높은 가설은 모두 대규모 난민 이동을 포함한다는 것이다.

난민 사태 가설에 의하면 수만 명의 난민이 한반도에서 대규모로 이동한다. 만약 난민 이동이 분쟁과 겹치게 된다면 군사적 작전이 상당히 복잡해질 것이다. 분쟁이 발생하지 않더라도 여러 가지 군수, 안보, 인도주의적 난제들로 인하여 난민 문제는 대혼란을 야기할 것이다. 국제개발처 분석가였던 앤드류 S.

---

<sup>35</sup> David S. Maxwell, “Catastrophic Collapse of North Korea: Implications for the United States Military” (Fort Leavenworth, Kansas: U.S. Army Command and General Staff College, 1996), 11.

<sup>36</sup> 첫번째 연착륙 가설은 김정일이 권력 상실을 깨닫고 단계적 통일을 위해 남한과의 협조에 동의한다; 두번째 가설은 김정일이 쿠데타로 탈권하고 중도적 정권이 들어서면서 남한과 협력한다. 맥스웰은 연착륙 시나리오의 현실 가능성이 적다고 간주한다.

<sup>37</sup> Maxwell, 15.

나치오스(Andrew S. Natsios)는 군을 포함하여 다수의 행위자들이 통합적으로 대응해야 하는 복합적 인도주의 위기상황에 대해 설명한 바가 있는데, 상기 시나리오들이 바로 이러한 상황에 속하게 될 것이다.<sup>38</sup>

이라크에서의 경험과 아시아의 해일, 파키스탄의 지진, 허리케인 카트리나의 구호 활동을 통해 파악하게 된 사실은 안정화와 재건을 위한 기획 및 공조에 있어서, 또한 대규모 이재민의 인도주의적 요구를 다루는데 있어서 우리가 배워야 할 것이 너무도 많다는 것이다. 질병 확산 예방과 충분한 영양 공급, 피난처와 치안 제공과 같은 즉각적인 문제에서부터 외상후 스트레스 증후군, 이산가족, 학교 교육 및 영구 주택 제공과 같은 장기적인 문제까지 그 범위가 넓으며 그 외에도 많은 문제들이 발생한다. 문제 해결을 위해서는 막대한 자원과 폭넓은 부처간 공조가 필요하다.<sup>39</sup>

북한 난민문제는 한반도 군사에게 있어서 작전상 막대한 영향을 미치는 정치적, 인도주의적 문제를 제기한다. 카플란(Kaplan)이 고찰한 바와 같이 어떠한 난민 사태 시나리오라도 주한미군(USFK)과 한국군이 다뤄야 할 것이다.<sup>40</sup>

## **B. 문제해결의 담당자: 유엔군사령부, 유엔사 후방기지, 연합군사령부 및 주한미군**

---

<sup>38</sup> Andrew S. Natsios, *U.S. Foreign Policy and the Four Horsemen of the Apocalypse: Humanitarian Relief in Complex Emergencies* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 1997), 1.

<sup>39</sup> 북한 난민사태는 북한 난민 속에 투입되어 활동하는 북한 관련 단체들에 대한 안보 문제를 추가로 제기한다.

<sup>40</sup> Kaplan.

한미동맹은 한반도 이남 지역에서 군사 억지력의 핵심을 이룬다. 한국전쟁 당시에 결성된 한미동맹은 정전협정 체결 이후 박정희 대통령의 암살과 그로 인한 내부 혼란, 연이은 군사 쿠데타 및 광주 민주화 운동을 거쳐 오늘날까지 유지되고 있다. 2002년 절정을 이뤘던 반미 감정에도 불구하고 동맹은 지속되었다.<sup>41</sup> 한미동맹이 유지될 수 있었던 것은 다양한 지역사회 프로그램을 통해 긴밀한 관계 조성을 위해 노력한 한국군과 미군의 공헌이 크다.<sup>42</sup> 북한 인민군(KPA)은 끊임없이 굳건한 양국 관계를 벌려놓기 위한 시도를 자행하고 있다. 그러나, 전 한국 정부와 미국 정부의 대북 정책 사이에 큰 차이가 존재했음에도 불구하고 한미동맹은 견고하게 유지되고 있다.

한미동맹의 억지력은 호주, 벨기에, 캐나다, 콜롬비아, 덴마크, 프랑스, 그리스, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 필리핀, 태국, 터키, 영국으로 구성된 연합군의 지원으로 더욱 강력해진다. 한국전쟁 당시 유엔군사령부를 지원했던 국가 중에서 상기 14 개국은 한국에 전쟁이 재발할 경우 지원을 공약하고 오늘날에도 한미동맹을 보강하고 있다. 이들 14 개국은 한국 및 미국과 더불어 주한 유엔군사령부를 구성한다. 비록 정전 협정의 조인국은 아니지만 14 개국은 “유엔의 원칙에 도전하는 무력공격이 재발”할 경우 “다시 단결하여 즉각 대응할 것”을 약속했다.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> 노무현이 반미주의를 정강으로 대통령에 당선됐던 2002년 반미감정이 최고조에 달했다.

<sup>42</sup> 주한미군과 지역 사회 및 정계 간의 관계 향상을 위해 연합사와 주한미군이 실시하는 ‘좋은이웃 프로그램’, 국방부가 미군과 그 가족을 대상으로 주관하는 문화관광 및 교류 행사 등이 있다.

<sup>43</sup> 대한민국 전사편찬위원회, *한국전쟁 내 유엔군 연혁, 제5 권*(서울: 국방부, 1976), 473.

한반도 주요 위기사태에 대한 지원은 전구 내 군수 요충지인 유엔군사령부 후방기지가 없다면 대단히 어려워 질 것이다. 일본에는 유엔사 후방기지의 정식 회원국이 유엔사 깃발 하에 자국 선박 및 항공기를 파견할 수 있는 7개의 기지가 설치되어 있다.<sup>44</sup> 합의서에 의해 일본 정부가 지원 제공을 약속했기 때문에 유엔사 후방기지의 회원국이 자국 선박이나 항공기를 유엔사 후방기지에 파견할 때, 육군 대령인 유엔사 후방기지 사령관은 이들 방문에 대해 일본 정부로부터 동의를 받을 필요가 없으며 통보만으로 합의서의 조건이 충족된다.

## 1. 지휘 체계

한국전구의 독특한 점은 한국군과 미군 간의 지휘관계와 이 지휘관계 속에 유엔사 회원국이 어떻게 통합되는가 하는 점이다.<sup>45</sup> 한국전쟁시 이승만 대통령은 한국 수호를 지휘한 유엔군사령부의 사령관인 맥아더 장군이 한국군에 대해 작전 지휘를 맡을 것을 승인한다.<sup>46</sup> 그 후 1978년 11월 7일 한국 장교를 포함한 한미 연합군사령부(연합사)가 한국수호 및 기획수립을 위해 창설된다.<sup>47</sup> 본 지휘체계는 1994년까지 지속되다가 한국군에 대한 평시작전통제권이 한국군에게 반환된다.

---

<sup>44</sup> 주한 유엔사의 회원국 모두가 유엔사 후방기지의 회원국이 되는 것은 아니다. 유엔사 후방기지의 정식 회원국은 호주, 캐나다, 프랑스, 뉴질랜드, 필리핀, 태국, 터키, 미국 및 영국이다. 이탈리아와 남아프리카 공화국은 여전히 유엔사 후방기지의 회원국이지만 더이상 주한 유엔사의 회원국이 아니다. 유엔사 후방기지 사령관에 의하면 주한 유엔사 회원이지만 후방기지의 회원이 아닌 국가는 유엔사 후방기지 사령관을 통해 정식 회원을 요청할 수 있다. 유엔사 후방기지 회원국을 지원하는 7개의 기지는 캠프 자마, 후텐마 해병 항공기지, 사세보 해군기지, 화이트비치, 카데나, 및 요코타 공군기지, 요코스카 해군기지이다.

<sup>45</sup> 미국은 유엔사의 정식 회원국이지만 한국과 맺고 있는 동맹관계로 인해 타 회원국과는 구별된다. 지휘 및 법적 관련 참고자료: Donald A. Timm, "Visiting Forces in Korea," in Dieter Fleck, editor, *The Handbook of the Law of Visiting Forces* (New York: Oxford University Press, 2001), 443-469.

<sup>46</sup> Won-Il Jung, "The Future of the United Nations Command in Republic of Korea" (Carlisle Barracks, Carlisle, PA: U.S. Army War College, May 3, 2004), 10.

<sup>47</sup> Jung, 11.

한국군에 대한 전시작전통제권은 여전히 미 육군 4성 장군인 유엔군사령관이 갖고 있지만 2012년 4월 17일 이후에는 한국군이 전시작전통제권을 보유하게 된다.

주한미군의 고위 군 인사 다수는 연합사와 유엔사에서 보직을 겸직한다. 미 육군 4성 장군인 주한미군 사령관은 유엔사, 연합사, 주한미군 사령관이라는 3개 보직을 겸직하며, 주한미군 선임 장교의 지위를 갖는다. 2012년 한국군에 대한 전시작전통제권이 한국군 지도부로 반환되면 연합사는 해체되고 한국 합동군사령부(합동사)와 미 한국사령부(한국사)로 교체된다. 미 한국사령관은 유엔군사령관 직을 겸하게 되며, 미 한국사와 유엔사는 한국 합동사에 대해 지원 사령부가 된다.

한국군과 미군에 의해 한반도에서 완전히 실현되지 않은 증원전력이 바로 유엔사 회원국의 증원전력이다.<sup>48</sup> 각국 국가통수기구가 위기상황시 자국 군을 통제하지만 한국전쟁 당시 맥아더 장군이 유엔군사령관으로서 가졌던 권한과 마찬가지로 유엔사 회원국이 증원한 병력의 작전통제권은 유엔군사령관이 갖게 될 것이다.<sup>49</sup> 이러한 지휘통제 관계는 2012년 전작권 전환 이후에도 유지된다.

## 2. 군사 지원 및 협조의 어려움: 정보 공유와 군수 기획

[한] 국가가 고도로 발전할수록 그 국가의 산업은 기술적으로 더욱 진보하며, 그 국가의 정책은 국방을 공공연하게 외교의 도구로

---

<sup>48</sup> 본 논문의 목적에 부합하여 “유엔사 회원국” 또는 “회원국”이라는 용어는 다음 나열된 국가 전체 또는 1개 국을 의미한다: 호주, 벨기에, 캐나다, 콜롬비아, 덴마크, 프랑스, 그리스, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 필리핀, 태국, 터키, 영국. 미국 역시 회원국이지만 본 논의가 14개 회원국의 한국군 및 미군 증원에 초점을 맞춘 관계로 본 논문에서는 미국을 제외하기로 한다.

<sup>49</sup> “동맹군 병력이 유엔사 지상군의 10 퍼센트에 불과했기 때문에 유엔 회원국 병력이 도착하는대로 적절한 규모의 미군 부대에 통합, 배속되었다.” Jung, 3.

활용하게 된다. 그렇게 되면 군사 활동을 지배하는 법칙은 더욱 자국 중심적이 되어 최측근 동맹을 제외한 어떠한 국가와도 공조를 배제하려 할 것이다. ‘최측근’ 동맹이라 하더라도 고위당국의 명백한 동의가 있을 경우에만 정보 및 물자를 제공하게 될 것이다.<sup>50</sup>

한국전구의 지휘관계는 연합군 작전에 두 가지 도전과제를 제기한다. 그 첫번째는 정보 공유이다. 한 국가가 연합군을 지휘하는 지휘체계 내에서는 정보 공유의 문제로 인해 연합군 작전에 제한이 가해지는 경우가 많다. 한미 동맹의 경우는 더욱 복잡하다; 다국적 연합 환경에서 정보를 공유해야 하는 어려움으로 인하여 유엔사 회원국이 대표를 파견하여 한국군 및 미군과 함께 연습에 참여하도록 할 경우 연습 시나리오가 복잡해진다.

더욱이 급변하는 세계정세 역시 회원국, 한국, 및 미국 간의 관계에 영향을 미친다. 이러한 관계는 군수기획에 심각한 영향을 주게 되어 두번째 문제를 야기한다. 즉, 정보 및 연합군과의 공조가 부족한 상황에서 군수계획을 수립해야 한다는 것이다.

### 3. 정보 제한: 중대차한 문제

유엔사/연합사/주한미군의 주관 하에 한국군과 미군은 매년 을지 프리덤 가디언과 키 리졸브라는 두 차례의 주 지휘소 연습을 실시한다. 두 연습 모두 북한의 침략에 대한 전시 한국 방어를 연습하지만, 어느 쪽도 대량 난민사태에 대한 군의 대응에 대해 강조하지는 않다.

---

<sup>50</sup> Stuart Addy, “Logistic Support,” in Dieter Fleck, editor, *The Handbook of the Law of Visiting Forces* (New York: Oxford University Press, 2001), 212.



2002년부터 유엔사/연합사/주한미군은 연례 지휘소 연습 간 유엔사 통합을 우선순위로 하고 있다. 어떤 결정을 실행하기 전에 한미동맹은 한국군과 미군 지도부 간의 상호 합의를 구하도록 되어 있다. 그러나 현재 유엔사 회원국의 연습 참여와 통합은 한측이 유엔사 참가자에게 작전계획의 정보공개를 꺼리는 관계로 제한적이다. 프랑스와 미국을 제외한 모든 유엔사 회원국이 북한과 외교관계를 유지하고 있기 때문에 이러한 한측의 반응은 정당하다. 하지만 정보공유의 제한으로 인해 광범위한 영역이 영향을 받게되며 특히 군수기획이 크게 지장을 받는다. 제한적 정보 공유는 유엔사 회원국의 한반도 연례 연습 통합에 영향을 미치게 되고, 전쟁수행 및 인도주의적 지원에 대한 기획관의 예측 및 준비 능력에도 영향을 주게 된다.

#### 4. 공약 없는 기획: 정보 및 공조 부족으로 인한 군수기획의 도전

한국전쟁 당시 영국은 해군 병력지원을 약속한 첫번째 유엔 참전국이며, 영국 해군은 전쟁 개시 후 불과 5일 만에 파견되어 미 해군에 통합되었다.<sup>51</sup> 한달 후 영국은 지상군 병력지원을 약속하여 전쟁 발발 약 60일 후에 병력을 파견하였다.<sup>52</sup> 오늘날 다수의 유엔사 회원국이 이라크와 아프가니스탄에 병력을 지원하고 있다. 향후 한반도에 전쟁 또는 위기가 발생할 경우 유엔사 병력이 어떤 규모로 파견될지, 또 도착까지 어느 정도 기간이 소요될지는 불분명하다.

---

<sup>51</sup> 전사편찬위원회, *한국전쟁 내 미군 연혁, 제2 권*(서울: 대한민국 국방부, 1973), 663.

<sup>52</sup> 전사편찬위원회, 588.

각 회원국의 병력 및 장비 지원에 대한 우선순위 역시 명확하지 않다. 유엔사 회원국이 제공할 수 있는 자원의 규모는 각 국가의 경제력에 따라 다양할 것이다. 회원국이 지역 주체와 맺은 정치적 관계 또한 분쟁 또는 인도주의적 위기에 대한 회원국의 지원 의향에 영향을 줄 것이며, 회원국이 한국 및 미국과 맺은 정치적 관계에 따라 분쟁의 어느 단계에서 개입할 것인지에 대한 결정에 영향을 줄 것이다.

만일 오늘 밤 당장 한반도에서 전쟁이 발발한다면 다수의 미군 병력이 이미 한반도에 주둔중인 미군에 합류하게 된다. 이러한 경우 어떤 부대가 어디에서 몇 명의 병력으로 파견되고, 필요한 장비의 종류와 규모는 어떠하며, 각 부대의 임무가 무엇인지가 구체적으로 계획되어 있다. 예를 들면, 한반도 방어를 임무로 하는 미 F-16 부대는 정해진 시간 내에 한국 전구에 도착하기 위해 전투기 출격과 인원 소집을 정기적으로 훈련하고 연습한다. 동시에 한반도 군수 주무관은 상기 부대의 도착 시점부터 부대 수용과 지원에 필요한 모든 사항을 연습한다.

이와는 대조적으로 한국 수호를 위해 또는 인도주의적 위기 상황 발생시 14 개 유엔사 회원국이 어떤 병력을 어느 규모로 파견하겠다는 구체적 공약이 없기 때문에 군수기획은 큰 어려움을 겪는다. 회원국이 이러한 결정을 내리는 시점은 빨라도 위기 발생시에, 늦게는 몇 달이 지난 후가 될 것이다.

일년에 두 차례 실시하는 작전계획의 연습을 통해 미군의 수용, 대기, 전방이동 및 통합(전시증원)을 연습한다. 그러나 만약 유엔사 회원국의 자산이 계획에 명시되어 있지 않다면 회원국의 전시증원은 제한적인 연습이 될 수 밖에 없다. 연습 과정은 유엔사 회원국으로부터 구체적인 능력과 병력을 요청하고

회원국의 자발적인 제의를 수용하는 절차를 포함한다. 위기가태가 발생하면 회원국은 가용한 자산과 국제적 공약에 의거하여 지원을 제의한다. 이 제의에 대한 축 및 미축 고위관리는 회원국 국가통수기구와 협의하여 제의의 수용 여부와 자산 활용 방안을 결정하게 된다. 한편 한국군과 미군이 구체적 필요사항을 충족시키기 위해 회원국에게 지원을 요청할 수도 있다. 그러나 유엔사 회원국의 자산 제의 및 수용 절차는 상당히 정치적이고 경제적인 측면이 많기 때문에 군수기획관과 지원기능은 상부에서 내린 결정에만 수동적으로 움직여야 상황에 놓이게 된다.

현재 매년 두 차례 실시하는 연습에서 유엔사 회원국의 자원에 대한 정보가 부족하기 때문에 사전 기획에 제한이 있고, 전시증원 절차를 통해 부대들을 어떻게 전개할지 구체화하기가 어렵다. 게다가 장비, 공급, 통신, 인원, 절차의 호환성 여부와 같은 추가적인 문제로 인해 기획과정은 더욱 어려워진다. 회원국의 능력과 지원소요를 더 잘 파악할수록 기획을 수립하기가 수월해질 것이다. 반면, 상기 문제들에 대한 해답이 지연될수록 군수지원이 겪는 어려움으로 인해 임무수행이 차질을 빚게 될 것이다.

### **C. 도전 극복: 정보 및 군수 기획의 문제해결 방안으로서의 인도주의적 지원 연습**

드와이트D. 아이젠하워(Dwight D. Eisenhower) 장군은 “전투, 캠페인, 심지어 전쟁의 승패가 일차적으로 군수 때문이었다는 것을 이해하기는 어렵지

않을 것”이라고 말했다.<sup>53</sup> 급변사태와 그에 따르는 인도주의적 위기 시나리오는 미중유의 군수적 도전을 제기한다. 로버트 카플란이 고찰한 바와 같이 그런 상황에서 미군은 “북한의 안정화와 인도주의적 지원 제공을 위해 신속히 전개되어야 할 감당하기 버거운 지역 연합군을 지휘하게 될 것”이다.<sup>54</sup> 연합군이 이처럼 다루기 힘든 존재가 되는 이유는 14 개 유엔사 회원국의 병력과 지원을 통합해야 하는 문제뿐만 아니라 한국군과 미군 사이를 조율해야 하는 어려움이 있기 때문이다.

합동 전역 수행체계를 총 6 단계로 제시한 모델에 의하면 각 단계는: 0 단계, 환경조성; 1 단계, 적 억제; 2 단계, 주도권 확보; 3 단계, 적 압도; 4 단계, 안정화 및 재건; 5 단계, 민간정부 보장으로 구성된다.<sup>55</sup> 난민사태 발생시에는 4 단계인 안정화 및 재건과 5 단계인 민간정부 지원에 초점을 맞춘 대응이 필요할 것이다.

현재 한반도에서 실시하는 두 차례의 연례 연습은 대부분 전시 한국 수호에만 초점을 맞추고 있으며 난민 문제에 대한 노력은 거의 포함하지 않고 있다. 난민사태를 다루는 가장 근접한 시나리오 연습이라면 한반도에서 약 123,000 명의 비전투원을 후송하는 비전투원 후송작전(NEO)일 것이다.<sup>56</sup> 그러나 유엔사/연합사/주한미군이 일단 NEO 작전 간 한반도에서 비전투원을 후송하면 더이상 그들에 대한 관리를 책임지지는 않는다. 잠재적 난민사태 시나리오 상의

---

<sup>53</sup> Logistics Quotations website, <http://www.logisticsworld.com/logistics/quotations.htm>. (검색일: 4 February 2009)

<sup>54</sup> Kaplan.

<sup>55</sup> See Joint Publication 5-0, *Joint Operation Planning* (Washington, D.C.: Joint Staff, 26 December 2006), IV-35 through IV-37.

<sup>56</sup> 저자는 2008년 11월 13일, 주한미군 작전과 NEO담당 장교와 서울에서 인터뷰를 실시함.

난민의 숫자는 NEO 작전상의 비전투원 숫자와 비슷하지만 훨씬 더 복잡한 양상을 띠게 될 것이다. 앞서 기술한 바와 같이 한반도 대량 난민 이동은 엄청난 장·단기적 도전을 제기할 것이며 특히 난민 이동이 전쟁과 겹치게 될 경우 그 복잡성은 가중된다.

맥스웰은 “북한의 공격으로부터 한국 방어의 계획을 수립하는 것이 유엔사/연합사/한국군 및 미군 사령부의 핵심사항”이라고 기술하지만, “다른 잠재적 방책에 대해서도 검토하고 적어도 그러한 방책을 실행해야 할 조짐이 보일 때 완결시킬 수 있는 개념계획을 준비하는 것이 현명할 것”이라고 조언한다.<sup>57</sup>

그러한 계획을 수립하기 위해서는 유엔사 회원국 병력의 능력과 지속적인 지원을 위해 필요한 군수적 세부사항을 식별하는 것이 중요하다. 유엔사 회원국을 한반도에서 실시하는 연습에 효율적으로 통합하기 위해서는 정보접근의 제한과 이로 인해 영향을 받는 군수 기획의 도전을 극복해야 한다. 이 문제에 대한 최선의 해결방안은 기존 전쟁수행 연습으로의 통합을 강행하기 보다는 신규 연례 연습을 수립하거나 두 개의 연례 연습 중 하나를 안정화 및 재건(4 단계)과 관련하여 민군작전에 초점을 맞춘 연습으로 교체하는 것이다.

이와 같이 연습 시나리오를 변경하는 것이 여러 가지 면에서 혜택을 가져온다. 인도주의적 시나리오 연습은 전쟁수행 시나리오에 비해 민감한 정보에 대한 의존도가 낮다. 상기 기술한 바와 같이 정보를 얼마나 공유할지는 국제적 관계를 바탕으로 결정된다. 민감한 전시작전계획을 취급하게 되면 정보 공유에

---

<sup>57</sup> Maxwell, 2.

대한 제약도 증가한다. 유엔사 회원국에게 있어서 필요한 정보에 대한 접근이 거부된 상태에서 유엔사/연합사/주한미군의 연습에 참여하고자 시간과 자원을 소모하는 것은 의미가 없을 것이다. 그러나 정보 공유에 대한 제약이 거의 없는 유엔사/연합사/주한미군의 인도주의적 시나리오를 연습한다면 회원국은 적극적으로 참여할 것이다.

더욱이 유엔사 회원국의 참여가 6단계 중 후반 단계에서 이뤄질 가능성이 높기 때문에 인도주의적 시나리오를 연습하는 것이 세계정세를 더 정확하게 반영하는 것이기도 하다. 실제로 타 지역의 전구작전에서 보더라도 정치적으로 위험부담이 적고 자국으로부터 지원을 얻기 쉬운 안정화 및 재건의 4단계에서 더 많은 국가들이 참여하는 것을 볼 수 있다. 이러한 근거로 유엔사 통합 노력은 전쟁 수행으로의 통합보다는 후속 작전인 안정화, 재건, 민간정부 보장 등의 작전에서 통합하는 것이 더욱 성공 가능성을 높일 수 있을 것으로 보인다.

인도주의적 지원에 기반을 둔 연습 시나리오로 초점을 변경함으로써 정보 공유의 제한을 극복하면 미국이 군수적 도전을 정면에서 다룰 수 있기 때문에 추가적인 혜택을 가져온다. 군수분야는 예산과 자산의 사용에 대한 법적·규제적 기반을 마련하는 합의가 먼저 이뤄질 때 군수담당자들이 업무를 제대로 할 수 있다.<sup>58</sup> 14 개 유엔사 회원국 중 일부는 한국 정부와, 또 일부는 미국과 한반도 작전 수행시 군수 지원을 받는다는 합의를 맺고 있다. 이러한 합의는 병력에 대한 식사 및 의복 제공에서부터 육해공군의 자산과 장비에 대한 지원에 이르기까지 그

---

<sup>58</sup> 일례로 ACSA(물자 및 용역 상호제공 협정)와 합의각서 등이 있다.

범위가 다양하다. 이러한 합의내역이 충분한지, 수정 및 보완이 필요한지를 점검하기 위해 연습하는 것은 미국의 기획력 향상과 성공적 임무 보장에 있어 매우 중요하다.

이러한 목표를 달성하기 위해 유엔사/연합사/주한미군은 태평양사령부(PACOM) 예하 다국적 계획증원팀(MPAT)에게 유엔사 회원국 전체를 포함하는 연습을 마련할 것을 요청할 수 있다. MPAT은 다수의 인도주의적 지원 및 재난 구조 연습을 수행하며 한태평양 주변 국가와 도서 국가들의 참여를 주관한 바 있다. MPAT의 임무에 따르면MPAT은 “위기조치 기획시 회원국/동맹국 간의 연합 대응 전문성을 제공하는 다국적군 사령부의 신속하고 효과적인 수립 및/또는 증원을 지원하는 다국적 협조 노력”이다.<sup>59</sup>

능력과 일정을 추정하여 일반적으로 표시한 작전개념은 병력지원에 대한 사전 공약 없이 개발할 수 있다. 이때 장비의 상호운용성, 의무능력, 병력 및 장비 능력, 모범사례 등에 대한 정보를 공유하면 유엔사 회원국 병력의 연합전시증원을 작전계획으로 통합하는 것을 도모할 수 있다. 지원할 자산의 종류와 규모에 대한 공약은 다양한 요인에 의해 결정되므로 실제 병력에 대한 구체적인 공약은 병력지원이 필요할 때까지 기다려야 한다. 그러나 예상 참가자에 대한 절차를 통합하기 위한 작전계획은 사전에 준비하고 문서화 할 수 있다.

인도주의적 기반 시나리오는 다양한 정부기관 및 비정부기구와의 관계를 형성하고 발전시킬 수 있는 기회를 제공하는데, 위기 상황에서 이들의 참여가

---

<sup>59</sup> U.S. Pacific Command, Multinational Planning Augmentation Team (MPAT) 웹사이트, <http://www1.apan-info.net/Default.aspx?alias=www1.apan-info.net/mpat>, 검색일: 1 November 2008.

성공적 해결에 핵심이 될 수 있다. 유관기관 간의 관계에 대해 연습을 함으로써 위기상황에서 그 효율성을 극대화 할 수 있다. 예를 들어 미 국무부, 정부간국제기구, 비정부기구, 대한민국 외교통상부 및 통일부가 인도주의적 난민사태 연습에 참여할 수 있을 것이며 쉽게 통합될 수 있을 것이다. 그리고 이러한 연습에서 수집한 정보들을 군수 및 지휘 절차에 통합하면 그 가치가 훨씬 더 증대될 것이다.

비정부기구는 북한체제에 영향을 미칠 수 있기 때문에 이들의 활동은 지역 안보에도 영향을 미칠 수 있다. 고든 플레이크(Gordon Flake)와 스콧 스나이더(Scott Snyder)는 [*Paved with Good Intentions: The 비정부기구 Experience in North Korea*] 라는 저서에서 북한정부와 미국, 유럽, 한국에서 온 비정부기구들이 북한 내에서 갖는 상호작용에 대해 연구했다.<sup>60</sup> 비정부기구의 요원들은 국제매체와 국제사회의 접근이 차단되어 있는 북한 내부의 일부를 들여다 볼 수 있다. 따라서 그들의 경험은 북한정부의 내부 활동을 이해하는데 있어 가치 있는 시각을 제공한다. 빅터 차(Victor Cha)가 지적한대로 북한이 불투명한 국가이기 때문에 북한에 대한 미국의 정책은 추정에 기반을 두는 경우가 많다. 따라서 비정부기구의 경험으로부터 수집하는 정보들을 통해 이러한 정책을 개선할 수 있다. 더 나아가 비정부기구 및 정부간국제기구와 공조함으로써 정책수립과 실제 집행 사이에서 발생할 수 있는 차이를 줄이게 되어 북한 재건 및 안정화에 대한 국제사회의 지원에 유용하게 활용할 수 있다.

---

<sup>60</sup> Flake and Snyder.



플레이크와 스나이더는 비정부기구가 인도주의적 지원을 위해 북한 정권을 상대하는데 있어서 다른 국가에서 얻은 경험은 그다지 도움이 되지 않았음을 발견했다. <sup>61</sup> 재난 대응시 비정부기구 요원들은 통상 정부구조의 단편적인 일부만을 상대하게 된다. 하지만 북한에서는 통제력이 매우 강한 정부 전체를 고스란히 상대해야 하기 때문에 식량배급 및 기타 인도주의적 지원에 있어 상당한 장애를 겪는다. <sup>62</sup> 마찬가지로 북한정부 역시 어려운 입장에 놓이게 된다. 북한은 1995년 자연재해로 인해 발생한 대기근 이후 외부의 식량 원조에 크게 의존하게 됐다. 그러나 원조를 받는다는 것은 외부인에게 체제를 개방하고 주민에 대한 통제를 어느 정도 포기해야 하는것을 의미한다. <sup>63</sup>

북한은 주민통제를 유지하기 위해 입국 인원을 엄격히 통제했다. 일례로, 한국말을 못하는 요원만 승인함으로써 정부가 지정한 안내원에 대한 의존도를 높이는 것이다. 가용한 안내원의 수가 제한적이기 때문에 비정부기구의 활동은 추가적으로 제약을 받게 된다. <sup>64</sup> 안내원과 함께 있더라도 북한은 군사 보안을 이유로 일부 지역에 대한 비정부기구의 접근을 허용하지 않았다. <sup>65</sup> 그 결과 식량 배분을 감시하기가 어렵게 되었다. (북한 정부 관료들은 고위층의 전용을 돕기 위해 의도적으로 감시를 방해했을 수도 있다.)

---

<sup>61</sup> Flake and Snyder, 3.

<sup>62</sup> Flake and Snyder, 2.

<sup>63</sup> Ibid, 3.

<sup>64</sup> Ibid, 6.

<sup>65</sup> Ibid, 7.

인도주의적 지원제공과 더불어 비정부기구의 북한 내 개입은 그들을 안내한 북한 관료들의 인식에도 영향을 주었다. 안내원들이 비정부기구 요원들과 시간을 함께 보내면서 자국의 본성이 어떠한지 그 상황이 얼마나 심각한지를 알게 된 것이다. 플레이크와 스나이더는 이들이 북한사회를 변화시키는 촉매 역할을 할 것으로 믿는다. 즉, 북한이 식량 원조 뿐 아니라 개발 원조를 수용하고, 강력한 통제에서 체제를 개혁하도록 영향을 가함으로써 결국 북한을 더욱 개방된 사회를 만들고 국제사회에도 공헌할 수 있을 것으로 보았다.<sup>66</sup>

#### D. 연합군의 발전

한반도 연례 연습을 난민사태 시나리오를 통합하도록 수정하면 한반도, 일본 및 태평양 타 지역에 주둔중인 미군에도 영향을 주게 될 것이다.<sup>67</sup> 일본정부는 한국전구의 군수지원을 위해 일본 전역에 위치한 유엔사 후방기지를 사용하도록 승인하고 있다. 다국적 연합군의 인도주의적 지원 시나리오를 연습함으로써 일본이 참여할 수 있는 기반을 구축하고 한국군과 일본 자위대 간의 업무관계 증진에도 공헌할 수 있다.

유엔사 연합군은 병력의 제공자로서의 기능보다는 북한에게 국제사회의 통합된 지원을 보여준다는 기능에 더 큰 가치가 부여되기도 한다. 그러나 이러한 기능들은 상호 배타적인 것이 아니다. 유엔사 회원국 병력은 미군에 비해 규모가 작지만 특정 능력을 보유하며, 이 능력이 틈새나 부족한 부분을 보충하면 위기

---

<sup>66</sup> Ibid, 117.

<sup>67</sup> 약 50,000 명의 미군이 일본 본토와 오키나와에 주둔한다. 주한미군 홈페이지, [http://www.usfj.mil/Welcome\\_to\\_USFJ/Welcome\\_to\\_USFJ.html](http://www.usfj.mil/Welcome_to_USFJ/Welcome_to_USFJ.html), 검색일: 4 January 2009.

상황에서 사태를 반전시킬 수 있는 중요한 능력이 될 수 있다. 비록 정보 공유가 제한적인 환경이지만 회원국의 통합 증대를 고무하면 이들의 병력 활용을 극대화 하는데 있어서 유용한 여러 가지 군수적 문제에 해답을 제공할 수 있다.

맥스웰은 비분쟁 시나리오를 위한 비상계획(contingency plan)을 수립할 것을 조언한다. 4 단계 작전을 포함하도록 지휘소 연습을 변경하면 유엔사 회원국 병력을 어떻게 통합할 것인가에 대한 구체적인 계획 수립을 도모할 수 있을 것이다. 세 차례 연습을 실시하면서 유엔사 자원을 통합하는 문제는 정보 공개 제한으로 인해 상당한 도전에 직면했다. 유엔사 회원국의 참여가 주로 4 단계 작전에서 이뤄진다면 한국, 미국, 회원국 간의 상호 운용성과 효율성을 극대화 하도록 관계를 개선하고 절차를 연습할 방법을 다른 전구 작전을 참고로 찾아볼 수 있다.

현 지휘체계 하에서는 유엔군이 미 4 성 장군의 지휘를 받는다. 이 구조는 2012 년 전작권 전환 이후에도 유지된다. 전작권이 전환된 후, 미국은 “지원.피지원” 역할을 맡는다. 즉, 한국이 전시에 자국 병력에 대한 통제를 갖게 되며 유엔군과 함께 미군은 필요시 지원을 제공하게 된다.

유엔사 통합은 2004 년부터 강조되었지만 1012 년 전작권 전환에 주력하고 있는 한국 군사는 아직 이 통합 개념에 대해 전면적으로 다루지 않고 있다. 한국이 유엔사 회원국 통합에 좀 더 관심을 갖는다면 도움이 될 것이다. 민군작전처(CMOD)는 한반도의 민군작전을 담당하는 한국군 주도의 조직으로 그 규모가 확대되고 있다. 향후 확대되는 조직으로서 민군작전처는 자체 조직과 임무를 통해 유엔사 회원국의 자산을 조율할 수 있는 잠재력을 갖고 있다.

민군작전처가 정부간기구와 비정부기구 간 협조 부처이지만 평시 일상적으로 협조할 업무는 거의 없다. 따라서 유엔군 대부분이 4 단계에서 참가하고, 정부간기구나 비정부기구 역시 4 단계에서 활발히 활동한다는 합리적인 가정을 바탕으로 보면, 한국 정부가 민군작전처로 하여금 이들 기구와 협조하도록 하는 것이 당연할 것이다.

연습 기획회의 간 해구사, 공구사, 지구사, 특전사와 의무실, 군수 하위 부처와 같은 참모부처 대표들로부터 분쟁 발생시 유엔사 회원국이 제공할 능력에 대해 질의를 받았다. 그러나 정보의 전파를 제한하는 현재의 연습조건 하에서는 회원국의 기획회의 참가가 제외되기 때문에 상기 질문에 대한 해답이 제공되지 않은 상태이다. 이것은 작전 단계에서 계획의 편차를 남긴다. 분쟁이 발생하면 유엔사 회원국은 여전히 통합되겠지만 사전 기획이 부재한 통합이 될 것이다. 그렇게 되면 통합과 상호운용성에 대한 협조도 원만하지 않으며, 이에 따른 군수지원 역시 기껏해야 잘 계획된 절차라기보다는 뒤늦게 마련한, 여전히 제한적인 절차로 겨우 진행 될 것이다. 카플란은 미국이 지휘해야 하는 대상이 “감당하기 버거운 지역 연합군”이 될 것이라고 이미 설명했지만 현실상황은 이보다 훨씬 더 어렵다고 할 수 있겠다.

정보공개가 주요 제한 요소이므로 연합사가 앞장서서 한국, 미국, 유엔사 회원국과 여러 정부간기구 및 비정부기구를 포함한 유관기관 사이에 정보를 공유하고 협력적 관계를 발전시킬 수 있는 공조의 장을 형성해야 한다. 여기서는 작전계획 정보를 공개할 필요는 없을 것이며, 이러한 공조에서 도출된 결과는

작전계획에 통합할 수 있을 것이다. 관계가 발전하고 신뢰가 쌓이면 연습으로의 전면 통합이 더욱 가능해질 것이다.

이 목적을 달성하기 위해 MPAT 을 활용하는 방안에 대해서는 앞서 언급했다. 한국이 주도하는 민군작전처에 대해 건의할 사항은 미국 민사 및 해외지역 전문장교들을 조직 내에 배치하고 기타 여러 분야의 전문가들과 협의하는 것이다. 최근 비정부기구와 종교단체가 연계하여 북한난민을 돕기 위해 결성되며, 이들 조직은 북한주민과의 현장 경험을 통해 그쪽 관련 사정에 밝다. 보건, 심리, 교육, 사회복지 분야의 전문가들도 북한주민 및 이들이 한국과 미국 사회에 동화하는 능력에 대해 연구한다. 이들의 지식은 북한 난민이동을 포함한 급변사태 시나리오 대응을 기획하는데 있어서 인구통계학적 분석과 함께 매우 귀중한 자료가 될 것이다. 추가적인 혜택으로 연구를 함께 함으로써 북핵문제에 대한 미국의 대안적 정책접근을 개발하는데도 기여할 수 있을 것이다.

본 장에서는 난민 위기사태 발생시 한, 미, 연합군의 책임에 대해 기술했다. 또한 적극적인 조치가 취해지지 않을 경우 난민 문제가 가져올 잠재적 여파에 대해서도 살펴보았다. 제 3 장에서는 수동적 대응에서 적극적 대응으로 초점을 옮겨 논의할 것이다. 난민문제에 이해관계가 있는 각각의 지역 주체에 대해 살펴보고, 이들이 난민문제를 해결하는데 지장을 줄 수 있는 북한과의 양자문제에 대해 알아보겠다. 본 정보는 난민 위기사태를 방지하기 위한 정책 건의를 수립하는데 사용하였다.



이 페이지는 의도적으로 만든 공란입니다.

### III. 북한 난민 문제와 6자회담 참가국

북한 난민 문제는 6자회담 참가국에게 있어 최대 관심사는 아니다. 그러나 이 문제를 방치한다면 안정을 뒤흔드는 인도주의적 차원의 재앙이 일어날 가능성이 있다. 이 문제로 인한 인적·경제적 손실은 2004 년 쓰나미나 2005 년 허리케인 카트리나로 인한 손실을 능가할지도 모른다. 따라서 6자회담 참가국은 이 문제를 단순히 덮어둘 것이 아니라 적극적으로 정책을 마련하여 이 문제가 통제 불가능할 정도로 악화 되지 않도록 노력해야 한다.

제 4 장에서 제시할 정책적 제안의 초석을 마련하기 위해 본 장에서는 북한과 각 국간의 역사적 관계에 대해 조명해 본다. 각 국 국민이 북한 난민을 수용하는 것에 대한 인식은 각 국이 북한과 갖는 관계에 영향을 받는다. 따라서 그 역사적 배경을 살펴보면 각 국이 난민 문제 해결에 소극적인 이유와 건설적인 정책 개발에 필요한 관점에 대해 알 수 있을 것이다.

한인 재외 동포(Korean diaspora)는 각 국에서 주요 소집단을 구성하고 있다. 미국, 중국, 일본의 한인 인구는 전체 재외 한인 인구 중 80 퍼센트를 차지한다.<sup>68</sup> 중국, 일본, 러시아, 미국의 한인 인구의 특성에 대해 고찰해보면 각 국에 가장 효과적인 정책을 마련하는 데 도움이 될 것이다. 이러한 한인 재외 동포는 북한 이주자와 이들을 수용하는 국가의 국민 사이의 통로 역할을 할 것이며 그들의

---

<sup>68</sup> 그 다음으로 한인 인구가 많이 밀집해 있는 지역은 독립국가연합으로 그 중 우즈베키스탄에 가장 많은 수가 밀집해 있으며 그 다음이 러시아, 캐나다 순이다. Inbom Choi, "Korean Diaspora in the Making: Its Current Status and Impact on the Korean Economy" C.Bergsten and Inbom Choi, editors, *The Korean Diaspora in the World Economy*(Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2003), 17-18



특성에 따라 북한 난민들의 동화 과정이 수월해질 수도 어려움을 겪을 수도 있다. 한국과의 관계 편에서는 이미 한국으로 이주한 북한 이주자들과 그들이 한국 사회에 적응해 나가는 데 직면하는 문제점들에 초점을 맞추었다.

국가 정책은 북한 이주자들이 새 환경에 동화해 나가는 데 큰 영향을 미친다. 해외에 정착한 남한 국민들은 모국의 경제 발전에 중요한 역할을 담당했다. 해외로 이주한 북한 주민들 또한 북한의 발전에 비슷한 역할을 담당할 것이다.<sup>69</sup> 6 자 회담국이 협력해 난민문제 해결방안을 마련한다면 난민들의 고통을 덜어 주면서 북한에 남아있는 주민들에게 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 이를 통해 북한은 열린 사회로 나아갈 것이며 열린 사회는 투명성을 가져올 것이다. 투명성이 확대되면 북핵 문제를 포함한 북한과 각 국간의 양자 문제들을 해결하는 데에도 도움이 될 것이다.

예를 들어 각 국이 북한 주민의 이민과 고용을 합법화하는 외국인 노동자 프로그램(guest worker program)을 도입한다면 북한 이주자들이 합법적으로 노동력을 제공하고 북한의 가족을 부양할 수 있을 뿐 아니라 일본, 러시아와 같은 국가들은 국내 노동자 부족 문제를 경감할 수 있으며, 중국은 국경 지역의 안보 강화를 기대할 수 있을 것이다. 이를 통해 동북아 지역의 전반적인 안보가 더욱 강화될 것이다. 난민 문제로 야기될 수 있는 단·장기적 문제를 파악하는 것은

---

<sup>69</sup> 최인범은 한인 재외 동포가 무역, 투자, 송금, 노동시장을 통해 어떻게 한국 경제 발전에 영향을 미쳤는지 기술하고 있다. Inbom Choi, "Korean Diaspora in the Making: Its Current Status and Impact on the Korean Economy" C.Bergsten and Inbom Choi, editors, *The Korean Diaspora in the World Economy* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2003), 17-27

상황을 호전시키기 위한 정책과 프로그램을 마련하는데 있어서 결정적인 요소이다. 이 과정에서 어려운 점은 6자 회담국 모두가 받아들일 수 있는 정책을 마련하는 것이다.

#### **A. 6자 회담 참가국의 국가적 의제**

6자 회담 참가국은 북한 난민 문제에 있어서 각 국 나름의 문제와 사정을 안고 있다. 중국에게 있어서 국경을 넘어 유입되는 수많은 난민들이 결코 달가운 존재는 아닐 것이다. 북한 주민의 대량 유입을 유발하는 사건은 지역 안정을 위협할 뿐 아니라 경제·군사적 성장에 집중하려는 자국 정책을 방해할 수 있기 때문이다. 러시아의 경우 러시아에 막대한 빚을 지고 있는 북한이 러시아 인들이 거주하기 꺼려하는 러시아 극동 지역(RFE) 벌목 작업에 필요한 노동자들을 보냄으로써 빚을 갚고 있다. 한국은 통일로 인한 경제적, 사회적 파급 효과에 부담을 느끼고 있으며 일본은 북핵 문제를 포함한 다른 문제들로 넘어가기 전에 자국민 납치 문제를 먼저 해결하고 싶어한다. 미국은 인도주의적 차원의 난민 문제보다는 북핵 문제에 초점을 맞추고 있다. 6자 회담국이 협력하여 난민 문제 해결을 위한 정책을 마련한다면 이러한 양자간 문제들을 완화하고 해결하는 데 도움이 될 것이다.

#### **B. 북한 난민과 중국**

6자 회담국 중 북한 난민 문제의 열쇠를 쥐고 있는 국가는 바로 중국이다. 중국은 868 마일에 이르는 지역에 북한과 국경을 마주하고 있으며 두만강을 건너 연변 자치구에는 대규모 한인 인구가 거주하고 있기 때문에 많은 북한 주민들이 이

지역으로 탈출하여 숨어 지내고 있다.<sup>70</sup> 중국 당국은 망명 인정을 꺼리고 있고, 국제 사회로부터 인권 침해라는 비난을 받으면서도 난민들을 끔찍한 결말이 기다리는 북한으로 송환하고 있다. 중국에 있어서는 북한 난민의 대량 유입으로 인해 북한 정권이 붕괴되는 것 보다는 차라리 국제적 비난을 감수하는 편이 낫기 때문이다.

### 1. 북-중 관계의 역사

역사적으로 중국은 한반도 전체와 문화적으로 매우 밀접한 연관성을 갖는다. 한국 전쟁 중에는 북한을 적극 지원하는 등 중국은 특히 이념적으로나 경제적으로 북한의 든든한 지지자 역할을 해 왔다. 그러나 한 때 ‘순치관계’라 불리던 가까운 양자 관계도 소원해지고 실용적인 성격을 띠게 되었다. 양자 관계는 1992년 중국이 한국과의 관계를 정상화하면서 전환점을 맞았다. 거기에 2006년 북한이 핵실험을 감행함으로써 양자 관계는 더욱 악화되기 시작했다.<sup>71</sup> 중국에 있어 북한은 미국의 영향력이 큰 한국과의 관계에 있어서 완충 지대 역할을 해왔다.

중국은 이제 자국의 경제 발전에 집중하고 싶어한다. 북한이 중국의 보호 아래 중국과 같은 전철을 밟아 나간다면 북한과 중국의 관계는 개선될 수도 있을

---

<sup>70</sup> 김시중에 따르면 중국에는 약 2 백만 명의 한인이 살고 있으며 이는 전체 재외 한인의 40 퍼센트를 차지한다. 중국에서 한인들이 가장 많이 밀집하여 거주하는 곳은 연변이다. Si Joong Kim, “The Economic Status and Rule of Ethnic Koreans in China” C.Bergsten and Inbom Choi, editors, *The Korean Diaspora in the World Economy* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2003), 103-104

<sup>71</sup> 미 노틸러스 안보개발 연구소 피터 헤이즈(Peter Hayes) 소장은 중국이 남한과 관계를 정상화 하자 북한이 중국의 “조공국”으로서의 지위를 잃게 되었고 중국도 “나쁜 후원국”이 되었다고 기술한다. Jayshree Bajoria, “The China-North Korea Relationship,” Council on Foreign Relations.

<http://www.cfr.org/publication/11097/>, 검색일: 30 October 2008.

것이다. 중국은 북한이 완충 지대 역할을 유지하길 바라며, 북한 또는 북한 정권이 붕괴될 경우 대량으로 유입될 난민을 수용할 준비가 되어있지 않기 때문에 북한과 북한 정권이 계속 안정적으로 유지되기를 원한다.

## 2. 중국 재외 동포

재외 한인 인구가 두 번째로 많은 곳이 바로 중국이다.<sup>72</sup> 많은 한인들이 1850 년과 1945 년 사이 한국의 기근과 일본 점령을 피해 중국으로 이주했다.<sup>73</sup> 중국 내에서도 가장 많은 한인이 밀집해 있는 곳은 연변이다. 조선족 자치주라고도 알려진 연변은 지린성의 한 지구로서 중국의 소수 민족 정책에 의해 조선족의 지역 자치권이 인정되는 곳이다.<sup>74</sup> 이러한 조건 때문에 이곳에서는 한국의 문화적 유산이나 언어가 아직도 유지되고 있다. 연길시의 많은 간판이 한글과 중국어로 표기되어 있으며 한국어와 중국어를 능통하게 쓰는 사람도 드물지 않게 만날 수 있다.

연변은 지리적으로 북한에 인접해있고 중국이 한국과 관계를 정상화 하기 이전에는 한국과 교류가 전혀 없었기 때문에 이곳에 살고 있는 한인들은 문화적으로 한국인보다 북한 주민과 더욱 가깝다. 그러나 중국과 한국의 관계가 더욱 강화됨에 따라 많은 한국인들이 사업 목적으로 이 지역으로 이주하거나

---

<sup>72</sup> 가장 많은 한인 인구가 거주하는 지역은 미국이다. Inbom Choi, “Korean Diaspora in the Making: Its Current Status and Impact on the Korean Economy,” 17.

<sup>73</sup> Si Joong Kim, “The Economic Status and Rule of Ethnic Koreans in China” C.Bergsten and Inbom Choi, editors., *The Korean Diaspora in the World Economy*(Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2003), 102

<sup>74</sup> Si Joong Kim, 109.

여행을 오기 시작했다. 한국인 사업이 확대되면서 중국 내 네트워크와 언어에 대한 수요가 증가하였고 이로 인해 한국계 중국인들이 이 지역으로 유입되었다.<sup>75</sup>

지역적 접근성 때문에 북한 난민은 탈북 시 중국의 한인들에게 도움을 청하게 된다. 탈북자들은 북한 경비병에 뇌물을 주고 가족들에게 가져갈 식량과 돈을 마련하기 위해 두만강을 건너 중국으로 간다. 한국계 중국인들이 난민들을 도와주고자 하는 데는 여러 이유가 있다. 이들은 북한 주민에 대해 친밀감을 갖고 있기 때문에 다른 국가에 거주하는 한인들보다 북한 주민에 대해 더욱 측은하게 생각한다. 게다가 1950 년 후반과 1960 년대 초반에는 중국의 기근으로 많은 한인들이 식량을 찾아 북한으로 갔었다.<sup>76</sup> 이제 그 흐름이 바뀌자 같은 경험을 공유한 동족으로 친밀감을 느끼는 중국내 한인들이 탈북자들의 상황에 더욱 동정심을 갖게 된 것이다.

### 3. 난민 문제 해결에 있어서 중국의 걸림돌

난민의 대량 유입을 두려워하는 중국은 국제적 비난에도 불구하고 중국과 북한 사이의 합의를 들어 탈북자들을 북한으로 송환하고 있다. 중국의 주장은 북한 주민들의 송환은 북한과 중국, 양자간의 문제이며 북한은 주민들에 대한 통치권을 가지고 있다는 것이다.

중국이 가장 꺼려하는 것은 통일된 한국이 미국과 밀접한 관계를 맺는 것이다. 통일 한국이 미국과 긴밀한 관계를 유지하게 된다면 중국으로서는 한국

---

<sup>75</sup> Si Joong Kim, 114

<sup>76</sup> Ibid, 111

통일에 도움이 될 지도 모르는 난민 문제 해결에 별로 흥미가 없을 것이다. 반면 통일 한국이 중국과 더욱 밀접한 외교적 관계를 맺는다면 중국은 적극적으로 난민 문제 해결에 나설 것이다.

주목할 점은 중국이 다수의 남미 및 아프리카 국가들과 경제 프로젝트를 통해 관계를 맺고 있지만 북한과는 그러한 교류가 없다는 점이다. 물론 북한이 이들 국가들만큼 자원이 풍부하지는 않지만 북한은 유리한 지리적 조건을 갖추고 있다. 북한이 경제 개혁을 이루고 국제 사회에 문을 열어 철의 실크로드와 같은 대형 경제 프로젝트에 협력한다면 그 성과의 주요 수혜자는 중국이 될 것이다.<sup>77</sup> 중국은 그간 북한을 경제 개혁의 길로 끌어내려 노력했으나 성공하지 못했다. 중국이 난민 문제 해결에 적극 나선다면 중국의 영향력은 더욱 강화될 것이다.

이와 관련하여 수잔 솔티 (Suzanne Scholte)는 코리아 타임즈 사설에서 다음과 같이 간결하게 정리하고 있다.

중국 정부 및 미국의 정책가들 마저도 중국이 난민 문제에 동정심을 보이면 이로 인해 이 지역이 불안정해질 것이라는 근거 없는 두려움을 가지고 있다. 중국으로 수많은 난민이 쏟아져들어와 북한 정권의 붕괴를 초래할 것이라는 것이다. 이 두려움은 전혀 근거가 없을 뿐 아니라 북한 난민들의 고통만 연장시킬 뿐이다. 북한 난민들은 한국 및 다른 국가로 갈 곳이 있다는 점에서 여타의 난민들과는 상황이 다르다. 더욱이 북한을 떠나는 주요 이유가 기아를 모면하기 위한 것으로 대부분의 사람들은 다시 북한으로

---

<sup>77</sup> 데이비드 강과의 인터뷰, “Kang: North Korean Trade Potential,” Council on Foreign Relations website, <http://www.cfr.org/publication/15056/kang.html>, 검색일: 30 March 2009. 데이비드 강은 중국, 러시아, 한국의 여러 철도 시스템을 연결함으로써 얻을 수 있는 경제적 혜택과 이로 인해 어떻게 역내 무역과 안보를 증진할 수 있는지에 대해 설명한다. Victor Cha and David Kang, *Nuclear North Korea* (New York: Columbia University Press, 2003), 107.

돌아가고 싶어한다. 한국에 정착한 난민들조차 김정일이 사라지고 북한에서 개혁이 시작되면 다시 북한으로 돌아가고 싶어한다. 난민 탈출로 인해 정권의 붕괴가 야기된다면 지금쯤 북한 정권은 벌써 붕괴되었어야 할 것이다. 이미 50 만 명이 국경을 탈출하고 300 만 명이 목숨이 잃었어도 김정일의 권력은 결코 약화되지 않았다. 국제 조약의 의무 조항을 따르고 난민들이 안전하게 한국으로 갈 수 있도록 한다면 오히려 이것이 김정일을 조금씩 압박하여 북한 정권이 개혁으로 나아가도록 유도할 것이다. 북한의 개혁은 중국에게 있어서도 최선의 이익이 될 것이다. 북한이 개혁하게 되면 상황이 개선되어 북한 주민들이 북한을 떠나지 않게 될 것이므로 중국은 더 이상 북한 난민 문제에 시달리지 않아도 된다. 결국 중국은 자신들의 정책으로 인해 난민 문제를 오히려 연장하고 있는 것이다.<sup>78</sup>

북한 난민 문제에 대한 입장을 바꾸고 난민들이 중국과 다른 국가에 서서히 동화될 수 있도록 돕는다면 중국이 가장 두려워하는 북한 난민의 급작스런 유입을 방지하는 첫 걸음이 될 것이다. 더욱이 국제 사회가 점차적으로 자국 주민들을 흡수해가는 것에 대해 아무것도 할 수 없음을 깨달은 북한은 결국 체제를 개방하고 경제를 개혁할 수 밖에 없을 것이다.

### C. 북한 난민과 일본

북한 난민 문제가 일본과 한반도의 관계에 미치는 영향에 대해 연구한 자료는 그리 많지 않다. 이는 한국에 정착한 북한 난민의 수에 비해 일본에 정착한

---

<sup>78</sup> Suzanne Scholte, "What President Obama Should Do About North Korea," *Korea Times*, January 27, 2009.

북한 난민의 수가 아주 적기 때문일 것이다. 대량 탈북을 동반한 급변 사태가 발생한다면 북한 난민은 보트 난민의 형태로 일본을 압박하게 될 것이다.<sup>79</sup>

북한 난민과 일본 편에서는 일본과 남·북한과의 역사적 관계의 맥락에서 북한 난민 문제가 갖는 의미를 살펴보고 이 난민 문제가 일본과 남·북한과의 관계에 어떠한 영향을 미치는지를 알아본다. 일본은 난민 문제 해결에 나섬으로써 이웃 국가들과의 손상된 관계를 개선해 나갈 수 있을 것이다. 일본이 자국의 자원과 군사적 역량을 인도주의에 기반한 임무에 주력하여 역내 안보가 더욱 강화되고 번영을 누리게 된다면 지역 간 관계가 개선될 것이다. 이 문제에 대한 일본 정부의 정책에 따라 남·북한과의 관계, 또 역내 다른 국가와의 관계 개선에 도움이 될 수도 있고 방해가 될 수도 있을 것이다.

## 1. 북-일 관계의 역사

동북아 국가 간 관계에서 일본과 남·북한 관계만큼 어려움을 겪은 관계도 없을 것이다. 1894-95 청일전쟁과 1904-5 러일전쟁 후 일본은 한반도를 장악하게 되었다. 1905 년 일본과 보호조약을 체결한 이래 한국은 특히 1910~1945 년 일본 점령기에 많은 어려움을 견뎌야 했다. 일본과 남한의 관계는 지난 반세기 동안 급격하게 개선되었으나 일본과 북한의 관계는 여전히 불편한 상태이다. 일제 점령 하에서의 쓰라린 고통이 양국 사이에 큰 반목을 불러왔기 때문에 통일 한국과 일본 사이의 관계 개선은 불가능한 듯 보인다. 양국 간의 수많은 의견 차이는 역사

---

<sup>79</sup> Tessa Morris-Suzuki, "Refuges, Abductees, 'Returnees': Human Rights in Japan-North Korea Relations," *Asia Pacific Journal: Japan Focus*, 20 March 2009, available at [http://www.japanfocus.org/-Tessa-Morris\\_Suzuki/3110](http://www.japanfocus.org/-Tessa-Morris_Suzuki/3110), 검색일: 1 April 2009, 4.



문제에 있어서 양국 정부가 견해를 좁히지 못하는 데서 비롯되었으며 교과서 왜곡 논쟁까지 불러 오게 되었다.

이러한 차이에도 불구하고 일본과 남한의 관계는 식민통치 이후로 꾸준히 개선되어 왔으며 특히 박정희 대통령 재임 기간 (1963-1979) 동안 많은 발전을 이뤘다. 이승만과 윤보선 등 전임자들과 달리 박정희 대통령은 일본을 인프라, 정부 조직, 관료 조직 및 경제적·기술적 발전에 있어서 모방해야 할 국가로 받아들였다. 비록 독재적인 리더십으로 기억되고 있긴 하지만 기적에 가까운 한국의 경제 성장을 일으킨 장본인이라는 공로는 인정받고 있다.<sup>80</sup> 박정희 대통령이 뜻한 바를 이루려면 일본을 하나의 모델로 보려는 마음이 필요했으나 대부분의 한국인들은 이를 꺼린다. 특히 일본 점령 하에서의 잔혹 행위에 대해서는 그러한 경향이 있다. 영토 문제, 위안부(성 노예) 문제, 교과서 왜곡 논쟁 등 해결되지 않은 문제들도 일본과 한국 사이의 관계 개선에 걸림돌로 남아 있다. 흥미롭게도 한국과 일본의 젊은 대중 문화는 두 문화를 연결하는 공통점을 가지고 있지만 과거의 반목을 극복하고 관계를 개선하는 데는 아직 부족한 실정이다.

## 2. 일본 재외 동포

한일 관계는 한인이 일본에 오게 된 경위, 이후 수 십년간 전개되어 온 그들의 인권 발전 상황, 그리고 자국 내 한인에 대한 일본의 정책에 양국 관계가

---

<sup>80</sup> Richard Saccone, *Koreans to Remember: 50 Famous People Who Helped Shape Korea*, (Elizabeth: Hollym International, 1993), 24. 이치업 장군, [번개장군: 한국 전쟁 군인의 회고록] 참조 (서울: 원민, 2001), 253.

미친 영향 등과 밀접한 관련을 맺고 형성되어 왔다. 역사적인 관점에서 보면 왜 제일 한인의 압도적인 수가 북한을 지지하는 지 알 수 있다.

일본 점령 하에서 한인들은 강제 노동의 수단으로 일본에 왔다. 나중에 일부는 일본에 남았지만 대다수가 북한으로 송환되었다. 한인 남성과 결혼한 일본인 여성들은 남편들과 함께 북한으로 이송되었지만 이후 일본으로 돌아오지 못하고 있다. 북한의 일본 여성 귀환 거부는 일본 법안 초안에 명시된 북한의 인권 침해 사례 중의 하나이다.

제일 한인사회는 일본 내 소수 집단 중에 규모가 가장 크다. 일본의 파친코 점의 반 이상이 이들에 의해 운영되며, 도박사업으로 벌어들인 자금이 북한에 있는 친척에게 보내는 송금의 주요 출처가 되고 있다.<sup>81</sup> 일본에는 두 개의 한인 집단이 있다. 하나는 ‘민단’으로 한국 정부와 밀접한 관계를 맺고 있고 다른 하나는 ‘총련’으로 북한 정권과 밀접한 관련이 있다. 총련은 일본 내 대부분의 한인 학교를 운영하고 있으며 여기서는 초등학교에서 대학 수준에 이르는 교육을 제공하고 있다.<sup>82</sup> 따라서 자녀들에게 한국 교육을 시키고 싶어하는 한인 이주자들은 결국 친북 단체를 지지하게 되었던 것이다. 한국 전쟁 직후 다수의 한국계 일본인들은 민단을 지지하지 않았는데 이는 당시 한국의 군사 정부와 이들이 미국과 맺은 친밀한 관계가 제일 한인 사이에서는 평판이 좋지 않았기 때문이다.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Saccone, 87

<sup>82</sup> Mike Mervio, “The Korean Community in Japan and Shimane,” <http://gsti.miiis.edu/CEAS-PUB/200206Mervio.pdf>, 5, 검색일: 31 October 2004

<sup>83</sup> Mervio, 217.

차별은 한일 관계에 있어서 또 다른 걸림돌이다.<sup>84</sup> 한인들은 일본 내에서 직장을 구할 때, 사적 관계에서, 또 수많은 사회적 상황 속에서 차별을 받는다. 사회적 측면에서 일본에 거주하는 한국인들은 일본 사회에 동화하기 위해 일본 이름을 사용하고 자신들이 한국인임을 숨기는 경우가 많다. 사회에 동화하기 위해 자신의 정체성은 유지하되 사회가 규정한 특징들을 받아들이는 것과 사회에서 인정받기 위해 자신의 정체성을 완전히 부정하는 것은 전혀 다른 이야기이다. 예를 들어 일본에서는 자신의 애인이 알고 보니 한국인이었지만 그래도 관계를 유지하겠다고 한다면 진정한 사랑이라고 생각한다.<sup>85</sup>

제도적 측면에서 일본에 거주하는 한국인들은 다양한 외국인 등록 제도의 대상이 되어왔다. 초기 제도 하에서는 지문 증명 카드를 휴대해야 했다. 일본 이민법이 변화하면서 한국인들 가운데 특별 영주권자에 대한 요구 사항은 많이 느슨해졌으나 그 외의 한국인들은 계속해서 특별 신분 증명 카드를 휴대해야 한다.<sup>86</sup> 한국인인지 아닌지를 묻는 것은 불법이지만 사실 클럽과 같은 곳에서는 회원 등록을 하려는 사람에게 가족 등록 카드인 *코세키*를 요구하여 교묘하게

---

<sup>84</sup> 토시유키 타무라(Toshiyuki Tamura)는 일본 정부의 정책이 이러한 차별을 제도화했다고 주장한다. 재일 한인의 법적 지위는 일본이 한국인들로부터 일상적 기회를 박탈하는 중요한 수단이었다고 설명한다. Toshiyuki Tamura, "The Status and Role of Ethnic Koreans in the Japanese Economy" in C.Bergsten and Inbom Choi, editors, *The Korean Diaspora in the World Economy* (Washington D.C.: Institute for International Economics, 2003), 77-97.

<sup>85</sup> Mervio, 223.

<sup>86</sup> Toshiyuki Tamura, "The Status and Role of Ethnic Koreans in the Japanese Economy" in C.Bergsten and Inbom Choi, editors, *The Korean Diaspora in the World Economy* (Washington D.C.: Institute for International Economics, 2003), 86-87.

법망을 빠져나가는 경우도 있다.<sup>87</sup> 차별을 근절하는 법이 있음에도 불구하고 외국인에 대한 더욱 교묘한 형태의 차별이 나타나고 있는 것이다.

일본의 한국인에 대한 차별 정책은 한국과 더 탄탄한 경제적 관계를 맺고자 하는 이 시기에 일본의 입지를 약화시키고 있다. 완전히 동화해야 한다는 압박감 때문에 “일본에 거주하는 한국인들은 한국어를 구사하지 못해 한국 사회로부터 멀어지고 있으며 이로 인해 이들 개인 뿐 아니라 일본 사회조차 일본과 한국 사회를 연결하는 기회를 놓치고 있다.”<sup>88</sup>

### 3. 난민 문제 해결에 있어서 일본의 걸림돌

일제 통치에 대한 쓰라린 기억만이 일본과 남·북한 관계 개선의 유일한 걸림돌은 아니다. 일본과 북한 사이의 주요 사안은 1998년 8월 일본을 지나 태평양에 떨어진 사정거리 1500km의 대포동 1호 미사일 발사 사건이다. 이에 대해 일본 항공 자위대는 E-2C 조기경보기와 다른 항공기를 배치하였으며 일본 해상 자위대는 정보 수집을 위해 P-3C 해상초계기와 초계정을 동해에 배치하였다. 방위성은 잔해 조사에 나섰지만 아무것도 발견되지 않았다.<sup>89</sup> 북한은 대포동 1호가 우주로 발사한 위성이라고 주장했다. 북한은 2009년 4월에도 이러한

---

<sup>87</sup> 코세키 제도에 대한 더욱 자세한 설명은 일본 아동 권리 네트워크 웹사이트, <http://www.crnjapan.com/references/en/koseki.html> 참조, 검색일 31 March 2009.

<sup>88</sup> Toshiyuki Tamura, “The Status and Role of Ethnic Koreans in the Japanese Economy” in C. Bergsten and Inbom Choi, editors, *The Korean Diaspora in the World Economy* (Washington D.C.: Institute for International Economics, 2003), 88.

<sup>89</sup> Federation of American Scientists website, “Response of the Defense Agency to the missile Launch by North Korea,” <http://www.fas.org/nuke/guide/dprk/missile/td-1-japan99.htm>, 검색일: 30 March 2009.

행동을 반복했다. 일본, 한국, 미국은 북한의 행동을 규탄하는 UN 성명을 추진하였지만 중국과 러시아의 지지를 받지 못했다.<sup>90</sup>

일제 통치기의 수많은 다른 문제들도 관계 개선에 걸림돌로 작용하고 있다. 한국인들은 일본이 한국 여성을 일본 군인을 위한 ‘위안부 여성’으로 착취하고 한국 문화와 언어를 말살하기 위해 강제로 일본 이름을 짓게 하며 한국어 사용을 금지한 데 대한 쓰라린 기억을 가지고 있다. 거기에 공해상의 어업 수역에 대한 논쟁과 한국에서는 독도라고 불리며 일본에서는 타케시마라고 불리는 섬에 대한 영토 분쟁도 진행 중이다.

가장 이른이 분분한 논쟁이 일본 국민을 감정적으로 들끓게 한 납치 문제이다.<sup>91</sup> 2002년 9월 17일 열린 준이치로 고이즈미 총리와 김정일은 1970년대와 80년대 북한 간첩의 일본어와 문화 교육을 위해 13명의 일본 국민을 납치했다고 고백했다. 김정일은 납치는 자신의 승인 없이 자신도 모르는 사이에 일어났다고 주장하며 고이즈미 총리에게 관련자들은 모두 처벌을 받았으며 다시는 재발하지 않을 것이라고 약속했다.<sup>92</sup> 고이즈미 총리가 납북자들의 송환을 요구하자 북한은 13명 중 8명은 여러 이유로 사망했다고 주장하면서, 나머지 5명만 송환하였다.

---

<sup>90</sup> “Security Council Wrestles with N. Korea Launch,” CNN News, 7 April, 2009. <http://edition.cnn.com/2009/WORLD/asiapcf/04/06/un.nkorea/index.html#cnnSTCText>, 검색일: 8 April 2009.

<sup>91</sup> 2007년 10월 일본 정부가 실시한 여론 조사를 보면 이 문제에 대한 일본인들의 생각을 알 수 있다. 조사에 따르면 88.7%가 ‘일본인 납치 문제’가 북한과의 관계에 있어서 북핵 문제보다 더 걱정스럽다고 응답했다. 일본 내각부 대신관방 공보실, 일본 공공 여론 조사 참조, 31 October 2007, <http://www8.cao.go.jp/survey/h19/h19-gaiko/2-1.html>, 검색일 July 2008.

<sup>92</sup> “Japan-North Korea Relations” from the Ministry of Foreign Affairs of Japan website, available at [http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/n\\_korea/relation.html](http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/n_korea/relation.html), 검색일: 31 July 2008.

아직 의문으로 남아 있는 다른 일본인들의 실종 사건도 남아 있기 때문에 정확한 납북자 수는 아직 알 수 없는 실정이다. 일본 정부는 13명 이상의 납북자가 있으리라고 추측하고 있다. 사망했다고 알려진 8명의 죽음도 추측일 뿐 아직 확인된 것은 아니다. 납북되었다고 알려진 한 납북자의 유해가 일본으로 보내졌지만 일본 정부는 DNA 감정 결과 그 유해가 나이든 여성의 것으로 밝혀졌다고 주장했다. 그러나 이 증거도 이해관계 없는 제3자가 유해가 오염되어 잘못된 결과가 나왔을 수 있다고 언급함으로써 논쟁의 여지가 남아 있게 되었다. 북한의 외무성은 납북자 문제가 해결되었다고 반복해서 주장하고 있다.

사무엘 김(Samuel Kim)은 납치 문제가 “일본의 대북 정책을 장악하고 있다.”<sup>93</sup> 고 기술하고 있다. 이 문제는 일본과 미국의 탄탄한 양자 관계 때문에 6자 회담에 포함된 것이며 북한이 일본으로부터 원조와 협력을 받기 위해서는 반드시 이를 해결해야 한다. 일본 정부는 납북자 문제가 일본의 주권과 일본 국민의 삶과 안전에 중요한 영향을 미친다고 주장한다.<sup>94</sup> 물론 6자 회담이 이 문제 해결을 위한 적절한 수단이 아니라는 것은 일본도 잘 알고 있지만 이 문제는 이제 국가적 자존심의 문제가 되었다. 일본 국민은 이를 간과하지 않을 것이며 일본 정부도 이제 와서 없던 문제로 해버릴 수 없게 되었다.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> Samuel S.Kim, “North Korean Foreign Relations in the Post-Cold War World” (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, April 2007), 41.

<sup>94</sup> See also the Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Abduction Issues of Japanese Citizens by North Korea,” 2008. [http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/n\\_korea/abduction.pdf](http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/n_korea/abduction.pdf), 검색일: 31 July 2008.

<sup>95</sup> 이것은 2008년 7월 버지니아 놀포크에서 개최된 합동군사교육 II 과정에 참가한 일본 장교가 토론 중에 표명한 개인적인 생각이다.

납치 문제로 인해 일본인들은 자신이 북한의 피해자라는 생각을 하게 되었다. 그러나 아직도 산적해 있는 한일 관계 상의 문제 때문에 한국인들은 자신이 일본의 피해자라는 생각을 갖고 있다. 일본이 이러한 국가적 자존심 문제가 해결되기 전에는 난민 문제를 해결하지 않을 것이라고 계속해서 주장한다면 결국 일본의 안보만 위협받게 될 것이다. 다른 문제점들은 잠시 보류해 두고 일본이 난민 문제에 적극적으로 개입한다면 다른 문제 해결에 오히려 힘을 얻을 수 있을 것이다.

적대적 제휴 (Alignment Despite Antagonism)<sup>96</sup> 에서 빅터 차(Victor Cha)는 미국을 한국과 일본 사이의 중재자라고 특징지으며 한·미·일 3자 관계를 분석했다.<sup>96</sup> 미일 관계가 굳건하긴 하지만 한반도 문제로 언젠가 그 관계가 흔들릴 수 있다. 김정일이 일본인 납치 문제를 고백했을 때 미국이 일본과의 동맹을 존중하지 않고 6자 회담에 납치 문제 포함을 지지하지 않았다면 일본과 미국은 이 문제로 분열될 수도 있었다. 미국은 3자 군사 회담을 통해 일본과 한국과의 관계를 발전시키고 활성화 하려고 노력하고 있다.

#### D. 북한 난민과 러시아

러시아와 북한 사이의 국경은 중국과 북한 사이의 국경 보다 짧다. 러시아 정부는 북한 난민 송환에 반드시 동의하는 입장은 아니기 때문에 중국 정부에 비해 북한 난민에 대해 관대한 편이며 RFE에서는 북한 벌목공들에게 보호권을

---

<sup>96</sup> 빅터 차와 데이비드 강은 동북 아시아 지역의 안보에 있어서 3자 동맹의 중요성에 대해 토론한다. Victor Cha and David Kang, *Nuclear North Korea* (New York: Columbia University Press, 2003), 183.

제공하고 있다. 그러나 종종 러시아 지방 관리들이 노동자의 권리에 무지한 경우가 있으며 탈북을 막기 위해 북한 관계자에게 협력하는 경우도 있다.<sup>97</sup>

## 1. 북-러 관계의 역사

1948년 시작된 북한과 소련의 관계는 이념적 기반과 북한의 전략 지리학적 중요성에 근거한 것이었다.<sup>98</sup> 1961년 북한과 소련은 ‘우호, 협조, 상호 원조 조약’이라는 상호 방위 조약을 체결했다. 1980년대 중반 소련은 북한의 주요 군수 물자 구입처였다. 1980년대 후반 미하일 고르바초프(Mikhail Gorbachev) 대통령의 등장으로 소련과 남·북한 관계는 극적인 변화를 맞이하게 된다. 소련이 남한과의 관계를 정상화하려 함에 따라 북한과의 관계가 소원해진 것이다. 소련은 1990년 초반까지 북한에 군수 물자를 제공했다.<sup>99</sup>

1991년 소련 붕괴 이후 보리스 옐친(Boris Yeltsin) 대통령이 집권한 러시아는 남한과 한층 더 가까워졌다. 1992년 11월 옐친 대통령은 남한의 국회에서 러시아는 “서방, 유럽, 미국에서 아시아 태평양 지역으로 눈을 돌리고 있다”며 남한을 “이 지역의 주요 파트너”라고 언급했다.<sup>100</sup> 서울에서의 회담 이후 양국은 연합 해군 연습을 시작했다. 러시아는 1993년 유엔사/연합사/주한미군의 연례 연습 (당시 팀스피릿이라 불림) 참관을 위해 서울에 파견된 무관을 보내기도

---

<sup>97</sup> Peggy Falkenheim Meyer, “Russia’s Post-Cold War Security Policy in Northeast Asia,” *Pacific Affairs*, Vol.67, No.4 (Winter 1994-1995), 509.

<sup>98</sup> Seung-Ho Joo and Tae-Hwan Kwak “Military Relations Between Russia and North Korea,” *Journal of East Asian Affairs* (Fall/Winter 2001), 1.

<sup>99</sup> Joo and Kwak, 3.

<sup>100</sup> Meyer, 506.



했다. 남한에서 두 차례의 주요한 연합 연습을 실시할 때마다 북한 언론이 항의를 하였다.<sup>101</sup>

남한과의 관계 개선을 위한 러시아의 입장 변화로 인해 북한과의 관계는 자연스럽게 소원해지게 되었다. 남한과 러시아 사이의 해군 협력이 증대됨에 따라 북-러 간 해군 협력은 최소화되었다. 북-러 간 연합 해군 연습은 없어졌고 군사 교환만 유지되었다.<sup>102</sup> 또한 북한이 현금 지불 불능 상태에 빠지면서 북한으로의 군수 물자 판매도 극적으로 감소하였다.<sup>103</sup>

1961년 체결된 조약은 1996년 만료되었지만 엘친 대통령은 당시 김영삼 대통령에게 조약을 갱신하지 않을 것임을 알렸다. 1961년 조약은 2000년 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 대통령과 김정일 국방위원장이 체결한 ‘북-러 우호·선린 및 협력에 관한 조약’으로 대체되었다. 이 조약에서 두드러지는 차이점은 바로 상호 방위 조항이 빠져 있다는 점이다. 그러나 2000년, 푸틴 대통령이 러시아 최고 지도자로서 처음으로 평양을 방문하여, 동북아 지역의 경제 발전을 향한 남한과의 협력적·3 자적 관계의 일환으로써 북한과의 관계를 정상화하려는 의지를 표명했다.<sup>104</sup>

---

101 정전 협정의 정신을 수호하기 위해 유엔군사령부 군사정전위원회는 매회 연습 실시 30일 전에 연습의 목적이 남한 방위의 연습임을 알리는 통지문을 북한인민군에 전달한다.

102 Meyer, 508.

103 Ibid, 508.

104 Meyer, 507.

러시아는 동북 아시아 지역의 안정 문제에 항상 이해 관계가 있었지만 그 관심이 본격화 된 것은 1860 년 체결된 베이징 조약에 의거하여 중국으로부터 획득한 영토로 인해 난민 문제가 발생하기 시작했을 때부터이다.

## 2. 러시아 재외 동포

RFE지역, 특히 러시아와 북한의 국경 지역에서의 한인의 두드러진 출현은 1860 년대로 거슬러 올라간다. 일본의 식민 통치를 받은 한인들이 RFE 지역에서 일본의 영향력을 행사하지는 않을까를 두려워한 스탈린은 1930 년대에 약 17 만 2 천명에 달하는 한인을 우즈베키스탄과 카자흐스탄 등 중앙 아시아 국가들로 강제 이주시켰다.<sup>105</sup> 1990 년대 고르바초프 대통령은 강제이주자들의 RFE 지역으로 귀환할 것을 승인했으며 그에 대한 보상으로 집과 농지를 제공하였다.<sup>106</sup>

러시아의 한인 사회의 구성은 6자 회담국의 그 어떤 한인 재외 동포보다 다양하다. 러시아의 한인사회에 대해 연구한 이진영은 러시아의 한인 집단이 9 개의 하위 집단으로 구성되어 있다고 말한다.<sup>107</sup> ‘고려인’이라고 불리는 3 개의 한국계 러시아인 집단은 “문화적인 면에서 매우 러시아화 되었고” 한국어를 구사하지 못한다. 그 중 첫 번째 한국계 러시아인 집단은 스탈린 시대의 한인들로 강제로 이주되지 않은 사람들이다. 두 번째 집단은 2 차 대전 직후 일본에 의해

---

<sup>105</sup> 이진영, “러시아 극동 지역의 한국계 중국인(조선족): 리서치 노트” (경희대: 한국), 164-174. 참고 웹사이트 <http://gsti.miis.edu/CEAS-PUB/200210Lee.pdf>, 검색일: 31 October 2004.

<sup>106</sup> 이진영, 164.

<sup>107</sup> Ibid, 166.

사할린 섬에 강제 노역으로 보내져 이주한 한인들로 구성되어 있다. 세 번째 집단은 구 소련 시대에 중앙 아시아 국가들로부터 이주한 이민자들로 이루어져 있다. 두 개의 북한 주민 집단은 RFE 지역의 벌목 근로자와 북한 난민 집단으로 나뉘어져 있으며 두 개의 한국계 중국인(조선족) 집단은 이진영에 의하면 ‘시장 상인’ 집단과 ‘보따리 상인’ 집단으로 나뉘어져 있다. 나머지 두 개의 남한 주민 집단도 사업가·학생 집단과 선교사 집단으로 나뉘며 선교사 집단의 다수가 미국 여권을 포함한 외국 여권을 가지고 있다.

이 집단들은 한국 문화에 대한 친밀도와 한국어 사용에 있어 큰 차이를 보인다. 한국계 중국인 집단과 사할린 출신 집단은 한국어에 능통하다. 러시아의 한인 재외 동포는 일본과 중국의 재외 동포와 큰 차이를 보인다. 러시아의 재외 동포는 훨씬 다양하며 한국 문화가 타 국가에서만 보전되지 않고 있다. 이러한 요소들은 각 집단이 북한 난민을 흡수하거나 북한 난민 동화에 도움이 되는 환경을 제공하는 데 직접적으로 영향을 미칠 것이다.

### 3. 난민 문제 해결에 있어서 러시아의 걸림돌

다른 6 자 회담국에 비해 러시아는 북한 난민 문제 해결을 꺼려할 이유가 적다. 러시아는 자국 안정에 지나치게 몰두해 있으며 북한 난민 문제에는 전혀 관심을 보이지 않고 있다. 북한과 러시아 국경을 통해 탈출하는 난민이 있긴 하지만 그 수는 중국 국경을 통해 탈출하는 난민 수에 비할 바가 아니다. 국제적으로 러시아는 RFE 지역의 잠재적 난민 문제 보다는 중국과의 관계에 더욱 신경을 쓰고 있다.

그러나 만일 북한이 개방의 문을 열고 난민 문제가 해결된다면, 그리하여 철의 실크로드의 꿈이 실현된다면 러시아에게 경제적 이득이 있다. 데이비드 강은 철의 실크로드의 “잠재력은 장기적으로 볼 때 거대하다”며 이 프로젝트를 통한 혜택은 중국, 남한, 일본뿐 아니라 러시아에게도 돌아간다고 말한다.<sup>108</sup>

#### E. 북한 난민과 미국

북한 주민의 미국 이주를 허용한 북한인권법(the North Korean Human Rights Act, NKHRA)이 2004 년 통과되었음에도 2008 년 3 월 현재 미국 입국이 허용된 난민 수는 43 명에 불과하다.<sup>109</sup> 혹자는 왜 북한 난민이 남한이 아닌 미국으로 이주하려 하겠느냐고 의문을 품기도 한다. 일본의 비정부기구인 북조선난민구호기금(Life Funds for North Korean Refugees, LFNKR)에 따르면 많은 난민들이 미국의 한인 커뮤니티에 친척을 두고 있다. 거기에 일부 난민들은 남한으로 이주할 경우 북한이 위해를 가할것에 대해 우려한다.<sup>110</sup> 2005 년 국무부 보고서에 따르면 미국과 남한 정부는 미국에 이주하고자 하는 북한 주민의 배경을 조사하는 데 정보를 공유하고 있다.<sup>111</sup>

---

<sup>108</sup> “Kang: North Korean Trade Potential.”

<sup>109</sup> 가토 히로시 LFNKR 사무국장과의 인터뷰에 따르면 2008 년 초 만 3 천명의 북한 난민이 한국에 정착했으며 일본에는 170 명, 벨기에에는 8 명이 정착하고 30 명이 대기자 위치에 있으며, 독일에는 천 3 백 명 이상의 난민이 이주했다. 영국에서는 425 명의 신청자 중 130 명이 난민 지위와 영주권을 받았으며 캐나다에서는 170 명 중 4 명에게 망명이 허용되었다. “Kato Speaks at International Conference,” <http://www.northkoreanrefugees.com/2008-06-speech.htm>, 검색일: 1 March 2009.

<sup>110</sup> “Recent Crackdown in China,” Life Funds for North Korean Refugees website, <http://www.northkoreanrefugees.com/5inmay.html>, 검색일: 30 March 2009.

<sup>111</sup> U.S. Department of State: The Status of North Korean Asylum Seekers and the US Government Policy Towards Them”(Washington, D.C.: Bureau of Population, Refugees and Migration, March 11, 2005), available at <http://www.state.gov/g/prm/rls/rpt/43275.htm>, 검색일: 1 March 2009.

## 1. 북-미 관계의 역사

북-미 관계의 역사는 다른 국가들과의 관계만큼 길지는 않지만 지난 58년간 격동적인 사건들로 가득했다. 한국 전쟁 당시 유엔군 사령부를 이끈 미국에 대해 북한은 미 푸에블로 호 나포, 미 정찰기 격추, 판문점에서의 미군 도끼 살인, 미사일 발사, 핵확산 금지 조약 불이행 등의 형태로 미국과 국제 사회에 보복해왔다. 이에 대해 미국은 북한을 ‘악의 축’과 ‘폭정의 전초 기지’로 규정했다.<sup>112</sup>

## 2. 미국 재외 동포

미국에 거주하는 대부분의 한인들은 로스엔젤레스, 뉴욕, 시카고, 샌프란시스코, 시애틀, 휴스턴, 워싱턴 D.C. 지역 순으로 밀집해있다.<sup>113</sup> 마커스 놀란드(Markus Noland)는 한인 이민에 3 가지 물결이 있다고 기술한다. 첫 번째 물결은 1900년대 하와이 사탕수수 밭의 노동자로 이주한 한인들이다. 두 번째는 한국 전쟁 후 미국으로 건너온 학생들이며 세 번째는 1960년대 중반 미국 이민 비자 할당량 제도의 변화로 미국으로 건너온 사람들이다.<sup>114</sup> 소수 민족으로서 한인들은 성공적인 소규모 자영업 운영과 높은 교육열로 이민 성공 스토리를 써 나가고 있다.<sup>115</sup>

---

<sup>112</sup> 부시 대통령은 2002년 연두교서에서 북한, 이란, 이라크를 ‘악의 축’으로 규정했다. 집권 2기에 콘돌리자 라이스 국무부 장관은 연설에서 북한, 벨로루시, 쿠바, 이란, 버마, 짐바브웨를 ‘폭정의 전초기지’로 규정했다.

<sup>113</sup> Scott Snyder, “Managing Integration on the Korean Peninsula: The Positive and Normative Case for Gradualism with or without Integration,” in C.Bergsten and Inbom Choi, editors, *The Korean Diaspora in the World Economy*, (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2003), 17.

<sup>114</sup> Marcus Noland, “The Impact of Korean Migration on the U.S. Economy,” in C.Bergsten and Inbom Choi, editors, *The Korean Diaspora in the World Economy*, (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2003), 61.

<sup>115</sup> Noland, 61.

놀란드는 세 번째 물결의 이민자들이 한국 경제 발전의 주된 공헌자라고 말한다.<sup>116</sup> 양수길은 미국의 교육 제도를 통해 한인들이 박사 수준의 교육을 받을 수 있었다고 말한다. 외국에서 교육받은 한인 ‘두뇌 집단’이 한국의 경제 발전에 공헌하였고 이는 무역을 통해 미국에게도 혜택을 주었다.<sup>117</sup>

### 3. 난민 문제 해결에 있어서 미국의 걸림돌

미국의 난민 문제 해결에 영향을 미치는 북-미 관계의 최우선의 과제는 북한의 발전과 핵무기 확산 방지이다. 핵 문제에 대한 양국의 협상 패턴으로 인해 미국이 북한의 인도주의적 문제를 효과적으로 해결할 수 있는 운신의 폭이 좁다. 이는 양국간의 신뢰와 투명성이 결여되어 있기 때문이다.

2003년 이후 미국은 북한의 핵 프로그램을 저지하기 위해 북한과 벌이고 있는 줄다리기식 6자 회담을 이끌어 왔다. 조지 퍼코비치(George Perkovich) 카네기 비확산 프로그램 책임자는 2008년 6월 북한의 영변 냉각탑 폭파를 긍정적인 첫걸음이라고 평가한다. 그는 비핵화는 6자 회담국의 동의 하에 ‘단계적인 (step-by-step)’ 절차를 거쳐야 한다고 말한다.<sup>118</sup> 그는 이상적인 최종상태에 초점을 맞추기 보다는 북한이 “올바른 방향으로 나아가고 있다”는 사실에 주목해야

---

<sup>116</sup> Noland, 64.

<sup>117</sup> Soogil Young, “Comments on Chapter 4,” in C.Bergsten and Inbom Choi, editors, *The Korean Diaspora in the World Economy*, (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2003), 76.

<sup>118</sup> ‘보조를 맞추어(step-for-step)’와 ‘단계적으로 (step-by-step)’의 접근법에는 차이가 있다. ‘보조를 맞추어(step-for-step)’는 북한이 행동을 취하고 나면 미국이 행동을 취하는 것이다. 반면 ‘단계적으로(step-by-step)’는 퍼코비치가 기술한 점진적인 접근법을 말한다. 그는 목표의 달성보다는 그 과정에 더 초점을 맞추고 있다.

한다고 주장한다.<sup>119</sup> 퍼코비치에 따르면 북한은 미국이 북한을 고립시키지 않고 공격하지 않을 것이라는 확신을 보장받고 싶어하기 때문에 미국과의 완전한 관계 정상화를 바라고 있다. 흥미롭게도 퍼코비치는 비핵화 전망에 대해 회의적인데 그 이유는 북한이 제대로 협정을 이해하지 않아서가 아니라 미국이 협정의 일부를 보조를 맞추는 절차(step-for-step)에 따라 이행하지 않을 것이라고 보기 때문이다.<sup>120</sup>

뉴욕 사회과학원의 리언 시걸(Leon Sigal) 동북아 협력 프로젝트 국장은 1994년 미국이 북한과 체결한 기본합의문의 이행에 실패하게 된 일련의 사건들을 기술하고 있다. 합의문에서 북한은 두 대의 경수로와 50만 톤의 중유를 공급받는 조건으로 핵 프로그램을 동결하고 해체하기로 약속했다. 더 나아가 미국은 “정치적·경제적 관계를 완전히 정상화”하기로 되어있었다.<sup>121</sup> 그러나 미국은 중유를 예정대로 제공하지 않았다.<sup>122</sup> 시걸은 협정 체결 직후 공화당이 정권을 잡으면서 경수로 자금 제공이 연기되었다고 말한다. 공화당은 빌 클린턴 대통령의 정책에 반대했기 때문에 클린턴 정부는 자금 제공 문제에서 ‘한 발 물러서서’ 이를 적극적으로 추진하지 않았다. 게다가 당시 김영삼 대통령이 이끌던 한국 정부도

---

<sup>119</sup> “North Korea: Teleconference with Carnegie Experts,” transcript from the Carnegie Endowment for International Peace, available <http://carnegieendowment.org/files/06-26-08-North-Korea-Transcript.pdf>, 검색일: 1 July 2008.

<sup>120</sup> “North Korea: Teleconference with Carnegie Experts.” 이 화상회의에서 비핵화는 부시 대통령 임기 내에는 완료되지 않을 것이라는 지적이 있었다. 이로 인해 북한이 미국 정권 교체기에 감독과 후속조치가 약화될 것이라고 기대해 의도적으로 시기를 정권 교체기에 맞춘 것이 아니냐는 의문이 제기 되었다.

<sup>121</sup> Leon V. Sigal, “Did the United States Break the Agreed Framework?” History News Network Site, <http://hnn.us/articles/1353.html>, 검색일: 1 August 2008.

<sup>122</sup> Ibid

협정 이행에 그리 적극적이지 않았으며 북한이 붕괴하여 약속 이행의 부담에서 벗어나기만을 바라고 있었다. 그러나 예상과 달리 북한은 붕괴하지 않았다. 다른 국가의 약속 불이행에 실망한 북한은 핵 프로그램을 재개하였다.

6 자회담 참가국은 동북아 문제에 이해관계가 있다. 그러나 이 지역의 안정을 저해하는 것이 비단 북핵 문제만은 아니다. 6자 회담국이 난민 문제에 대한 공동의 해결책을 마련한다면 북한이 문을 열고 국제 사회와 적극적으로 교류하는데 긍정적인 영향을 미칠 것이며, 이는 북핵 문제 해결과 이 지역 경제 강화에도 도움이 될 것이다.

## F. 북한 난민과 한국

한국은 가장 많은 난민들이 이주하는 곳으로 북한 난민 흡수와 원조에 큰 역할을 담당하고 있다. 김대중 정부와 노무현 정부는 각각 햇볕 정책과 평화 번영 정책을 주창했다. 반면 현 이명박 정부는 북한과 북핵 문제에 있어 강경 노선을 취하고 있다.<sup>123</sup> 난민에 대한 태도와 정부 정책은 정권에 따라 변화하지만 남한에 정착하려는 난민의 수가 증가하면서 남한 내에서 탈북자 정책에 대한 사회적 문제점들은 계속 되고 있다.

### 1. 변화하는 탈북자의 인구학적 특성

---

<sup>123</sup> 북한과의 교류를 강조하는 김대중 대통령의 햇볕 정책의 이름은 이습 우화에서 유래되었다. 햇빛과 바람이 지나가는 사람의 코트를 벗기는 내기를 하였는데 햇볕을 따듯하게 내리쬐는 햇님이 돌풍으로 억지로 코트를 벗기려던 바람에게 이기게 되었다는 우화이다. 노무현 대통령의 평화와 번영 정책은 이 정책을 동북아 전 지역으로 확대하였다.



지난 19년 동안 남한에서는 만 3천 명 이상의 탈북자로 인해 다양한 사회 문제가 발생했다. 남한에 정착하려는 북한 난민의 동화 과정이 다른 국가에서의 동화 과정과 동일하지는 않겠지만 그 과정에서 얻게 된 경험은 다른 국가에도 적용될 수 있을 것이다. 여기서는 난민 정착을 활성화하려는 한국 정부의 정책과 이 정책이 북한 주민에 대한 한국인들의 인식에 어떤 영향을 미쳤는지에 대해 알아본다.<sup>124</sup>

탈북자의 인구학적 특성과 이에 대한 정책은 세월에 따라 변화해 왔다. 예전에 남한 정부는 탈북자들을 ‘영웅’이라고 생각하고 탈북자들에게 그들이 가지고 온 정보에 상응하는 막대한 금액의 돈을 지불했다. 1996년 5월 MIG-19 전투기를 타고 남한으로 탈출한 북한 조종사는 32만 달러를 받았다고 전해지고 있다.<sup>125</sup> 이러한 탈북자는 사상적, 정치적 이유로 북한을 탈출한 것이었다. 그러나 1990년대 중반 북한의 기근 때 탈북한 수천만의 난민들은 경제적 이유로 북한을 떠났다. 탈북자의 수가 급증하자 남한 정부는 많은 수의 난민들을 한꺼번에 처리해야 하는 어려움에 놓였다. 하나원이라는 시설이 세워졌고 늘어나는 탈북자들을 통합하기 위한 정책이 마련됐다.<sup>126</sup> 그러나 하나원은 곧 정원이 다 차게 되었고 3개월 적응 훈련 과정은 2개월로 단축되었다.

---

<sup>124</sup> 이 문제에 대한 추가 권고 사항은 4장에 나와있다.

<sup>125</sup> “North Korean Fighter Pilot Defects to South with Jet,” New York Times, May 24, 1996, available at <http://www.nytimes.com/1996/05/24/world/north-korean-fighter-pilot-defects-to-south-with-jet.html?sec=&spon=&pagewanted=all>, 검색일: 8 July 2008.

<sup>126</sup> 처음 남한에 도착한 북한 난민은 하나원에 머물며 한국 사회 적응을 위한 수업을 듣는다. ‘하나원’은 ‘하나가 되는 집’이라는 뜻이다. 윤인진 [북한 재외 동포: 한국 및 기타 국가의 탈북자들], 발전과 사회, 제 30 권 1 번, June 2001. (서울: 서울대학교 출판부, 2000), 8면.

## 2. 모국의 이방인들: 남한에 정착한 북한 난민들의 사회적 문제점

한국에 도착한 난민들은 먼저 보고 후 인터뷰를 받으며 남한 사회 적응을 위한 정부 지원의 수업을 받는다. 난민들은 아파트 제공 등 재정적 지원을 받으며 일자리를 구할 때까지 수당을 받는다.

독재와 가난에서 벗어난 북한 주민들이 운택한 민주주의 국가인 남한에 동화하는데 별 어려움이 없을 것이라고 생각하기 쉽지만 사실은 그렇지 않다. 한국에는 지역주의 전통이 있다. 50년 이상의 분단으로 북한과 남한의 문화도 서로 많이 달라졌으며 남한 사회의 북한 난민이 그 현저한 차이의 전형적인 예가 되고 있다. 난민 중에는 남한의 차별적인 고용 관행이나 익숙하지 않은 사회 분위기 때문에 일자리를 구하지 못하거나 구한다 해도 유지하지 못하는 경우가 많다. 더럽고(dirty), 위험하며(dangerous), 천한(demeaning)일, 즉 3D 직종 이외의 일자리는 찾기가 어렵다.

잃어버린 세대(The Lost Generation)』에서 크리스티나 심(Christina Shim)은 다음과 같이 기술한다.

북한의 사회주의 체제와 이민으로 인한 세계관과 정체성 혼란은 난민들에게 너무나 큰 충격이어서 대다수가 새로운 사회에 통합되지 못하고 있다.<sup>127</sup>

또한 많은 난민들이 남한 사회에 통합되는 것이 생각만큼 간단하지 않다는 것을 실감하고 나면 더욱 어려워진다. 특히 북한 난민들은 외국 사람들 보다 자기와

---

<sup>127</sup> Christina Shim, "The Lost Generation: North Korean Refugees' Adjustment to South Korean Society," Senior Thesis for Woodrow Wilson School of Public and International Affairs and the East Asian Studies Department, 5 April 2004, 114.

‘같은 동포’로부터 차별 받는 것에 더 모욕감을 느낀다. 이러한 이유로 많은 난민들이 미국과 같은 남한 이외의 국가로 이주하기를 바라는 것이다.

북한 난민들이 한국 사회에 더 잘 적응하게 하기 위해서는 난민들의 심리 상태를 잘 이해해야 한다. 이들이 적응하지 못하게 될 경우 그 결과는 북한과 남한 사람 모두의 몫이다. 한국인들 중에는 이 문제에 대해 잘 모르거나 북한 주민에 대해 선입견을 가진 경우가 많다. 북한 난민의 입장에서든 수많은 어려움이 있다. 첫째, 난민들은 하나원에서의 몇 달간의 생활로 북한에서 평생 동안 주입 받은 사고 방식을 버릴 수 없다. 둘째, 난민들은 자신들이 북한에서 가지고 있던 일자리와 비슷한 일자리를 제공받길 원하며 국가로부터 모든 것을 제공받던 환경에서 살아왔기 때문에 이와는 다른 환경에 적응하는 데 어려움을 겪는다. 특히 문제가 되는 것은 난민들이 탈북 경험과 가족들을 버리고 왔다는 생각 때문에 외상 후 스트레스 장애를 앓는 것이다.

크리스티나 심은 북한 주민들의 남한 사회 동화 실패로 인한 사회학적 영향에 초점을 맞추어 통일의 의미에 대해 기술한다. 이러한 사회학적 문제를 이해함으로써 북한 난민 정책이 개선될 수 있으며 이는 남한뿐 아니라 국제 사회의 다른 국가들을 위해서도 마찬가지라고 주장한다.

크리스티나 심에 따르면

북한 난민 1 세대는 끊임없이 혼란과 방황을 겪는 잃어버린 세대이다.  
그러나 이러한 난민들을 방치해서는 안 된다. 학술 연구에 기반한

정책 개선을 통해 미래의 난민들을 도울 수 있는 대책들을 마련해야 할 것이다.<sup>128</sup>

## G. 결론

북한 주민의 이주를 법적으로 인정하면 북한 난민의 대량 유입을 유발하는 급변사태를 방지할 수 있다. 다른 국가로 이주한 북한 난민들이 성공하여 북한으로 돌아가 북한의 경제 및 사회 발전의 두뇌 집단으로 활약할 수도 있다. 지금 각 6자 회담국에게는 북한 난민들을 좀 더 우호적으로 맞이하는 환경을 제공할 수 있는 능력이 있다. 그 능력을 발휘하면 지역의 안정과 경제 번영의 기틀이 마련되어 각 국가에게도 이익이 될 것이다.

---

<sup>128</sup> Shim, 114-115.

이 페이지는 의도적으로 만든 공란입니다.

## IV. 정책영향, 정책권고 및 포용전략

6자 회담 참가국은 왜 북한 난민 문제를 해결해야 하는가? 북한 난민 문제는 단순히 인도주의적 차원의 문제가 아니다. 난민의 대규모 이동은 급변사태 시나리오로 이어지면서 지역안보를 위협할 수 있다. 난민 사태에 대응하는 과정에게 한국군과 미군이 직면할 수 있는 문제점에 대해서는 2장에서 설명했다. 각 6자 회담 참가국은 지역안보에 기여할 책임이 있다. 난민의 이동을 촉발할 수 있는 요인을 제거함으로써 지역안보를 강화할 수 있다. 6자 회담국은 이 요인을 줄이고 지역안보를 강화하기 위한 정책에 협력해야 한다.

난민의 합법적인 고용 허가는 이러한 목적에 부합하는 정책이 될 것이다. 각 국에서 외국인 노동자 프로그램을 도입하고 난민의 성공적인 적응을 지원하는 사회 프로그램을 개발한다면, 이주자들은 북한 주민들을 위한 정보를 제공하고 결국 북한으로 돌아가 북한의 회생과 발전에 기여하는 두뇌집단이 될 가능성이 높아질 것이다.

이 부분에서는 북한 난민의 성공적인 사회통합을 위한 사회적응 모델을 제시하고, 앞서 제시한 내용을 바탕으로, 각 국이 북한 난민의 성공적인 이주를 촉진하고, 이 기본 모델을 어떻게 자국의 이익에 부합하도록 자국 상황에 맞게 조정할 것인지에 대해 설명한다.

### A. 북한 난민의 적응을 위한 공통 모델

윤인진은 저서 “북한 재외동포: 한국 및 기타 국가의 탈북자(North Korean Diaspora: North Korean Defectors Abroad and in South Korea)”를 통해 북한 주민의 사회적응 문제에 대해 고찰하고 있다.<sup>129</sup> 한국 정부의 정책과 프로그램을 개선하기 위한 그의 권고안은 북한 주민을 받아들이는 다른 국가에서도 성공적으로 시행될 수 있을 것이다.

윤인진은 북한 난민이 이주한 국가에 적응하는 능력이 출발 전, 해외 체류, 도착 및 사회적응의 세 단계와 관련되어 있다고 말한다. 각 단계에서 난민이 겪게 되는 경험은 이들의 적응을 촉진할 수도 있고 방해할 수도 있다. 윤인진은 적응의 두 가지 요소, 즉 정신적 적응과 물질적 적응이 작용하는 관계를 보여주는 매트릭스를 제시했다. 정신적 적응이란 “완전하고 평등한 사회 구성원으로서 이주한 사회에 속해 있다는 느낌”을 말하고, 물질적 적응은 “이주한 사회에서 독립적인 삶을 영위하기 위한 소득과 기술, 일자리를 획득하는 것”을 말한다.<sup>130</sup>

이 두 가지 측면에서 모두 성공적으로 적응하는 것을 “완전한 적응” 또는 “통합”으로 정의한다. 물질적인 적응은 했으나 정신적인 적응을 하지 못한 경우는 부분적 적응으로 분류되며, 윤인진은 이를 “고립”이라고 칭한다. 물질적 적응은 실패하고 정신적 적응만 성공적으로 한 경우 역시 부분적 적응으로,

---

<sup>129</sup> 윤인진, “북한의 재외동포: 한국 및 기타 국가의 탈북자(North Korean Diaspora: North Korean Defectors Abroad and in South Korea),” *Development and Society*, Volume 30 Number 1, June 2001, 1-6.

<sup>130</sup> 윤인진, 10.

“문화변용”으로 분류한다. 두 가지 요소에서 모두 실패한 경우는 “부적응” 또는 “소외”라고 한다.<sup>131</sup>

이에 따라, 이주한 난민은 완전한 적응/통합, 부분적 적응/고립, 부분적 적응/문화변용, 부적응/소외의 네 가지 범주로 분류할 수 있다. 한국 사회에 정착하는 대부분의 북한 난민은 부적응/소외로 분류되며, 그 다음으로는 부분적 적응/고립의 범주가 많다. 완전한 적응/통합을 이룬 사람은 거의 없다고 본다. 부분적 적응/문화변용의 범주에 대해 윤인진은 “현재로서는 실질적 개연성이 없는 이론적 가능성”이라고 말하고 있다.<sup>132</sup>

윤인진은 북한 난민의 적응능력에 영향을 미치는 요인으로 나이, 결혼여부, 가족규모의 세 가지를 들었다. 젊은 탈북자일수록 적응이 빠르다. 한국인과 결혼하는 경우 사회적 인맥을 이루고 지원을 받기가 쉽다. 가족이 함께 탈북한 경우 경제적, 정신적으로 서로를 지원함으로써 빠르게 안정을 찾는 경우가 많다. 탈북자의 적응에 영향을 미치는 다른 사회적 요인으로는 사회경제적 배경, 후원자가 관여하는 정도, 한국에 도착했을 당시의 한국의 정치, 경제적 분위기 등이 있다.

이 부분에서는 각국이 북한과 유지해 온 관계와 각국 내 한인사회의 특징을 바탕으로, 윤인진이 제시한 모델을 적용하여, 각 국가에 정착하는 탈북자의 적응을 돕기 위한 정책을 제안한다.

---

<sup>131</sup> Ibid, 10.

<sup>132</sup> Ibid, 15.



## B. 적응모델의 기본 요소

북한에서는 개인의 의사결정이 거의 허용되지 않고, 사회 서비스의 대부분을 정부에서 제공하기 때문에, 북한 난민은 북한과 새로 정착하는 국가 간에 사회적 기준이 크게 다르다는 것을 발견하게 된다. 북한 난민은 여러 가지 이유로 새로운 사회에 성공적으로 적응하는데 어려움을 겪는다. 의사, 상담사, 교육자, 언어전문가, 인구학자, 경제학자 등 여러 분야의 전문가로 구성된 팀에서 북한 난민의 적응을 위한 종합적인 접근법을 도입할 수 있을 것이다. 언어교육, 문화적 통합에 관한 수업, 직업기술 개발, 교육기회, 의사결정 기술, 재정관리, 상담 등의 프로그램을 통해 이들의 사회적응을 도울 수 있을 것이다.<sup>133</sup>

여러 가지 모델을 통해 정착에 대한 지원을 시작할 수 있다. 한국 통일부에서는 하나원의 8 주 과정을 지원하고 있으며, 하나원 웹사이트에 따르면 이 과정의 내용은 다음과 같다.

하나원의 재정착 프로그램은 한국에서의 사회 적응을 위한 8 주 과정으로 제공된다. 이 과정은 한국에 입국한 북한 주민에게 자신감을 주고, 문화적 격차를 줄이며, 새로운 환경에서 지속 가능한 생활을 할 수 있도록 격려하는 것을 궁극적인 목적으로 한다. 이 과정은 네 개의 단위로 구성된다. 1) 정신건강 및 신체건강 교육: 27 시간, 2) 직업훈련 및 상담(노동부 공동): 130 시간, 3) 한국의 민주주의 및 시장경제 교육: 90 시간, 4) 재정착 및 자립을 위한 준비: 33 시간. 또한, 이들의 재정착을 돕기 위해 정부에서 재정적, 비재정적 지원을 제공한다. 예를 들면, 초기 현금지원과 취업 및 교육 인센티브,

---

<sup>133</sup> 탈북 주민은 한국에서도 언어장벽에 부딪히게 된다. 한국어는 한반도가 50여 년 전 분단되면서 남한과 북한에서 서로 독립적으로 발전했다. 남북한 간 구어체는 크게 다르며, 북한과 달리 남한은 영어에서 많은 단어를 차용하고 있다.

의료지원, 유리한 아파트 임대 조건 등이 제공된다. 또한, 이들은 헌법에 따른 모든 권리와 특권을 누리는 대한민국 시민이므로 새로이 호적을 편제한다.<sup>134</sup>

한국의 하나원 모델 이외에도, 일본이 1970년대 사용한 모델이 있다. 1975년 사이공 함락 이후, 일본은 “인도주의적 측면에서뿐만 아니라, 동남아시아의 평화와 안정에 기여한다는 관점에서” 베트남 난민 14,332명에게 난민자격을 부여하였다.<sup>135</sup> 1978년 이후, 일본은 기회를 만 명 이상의 동남아시아 난민에게로 확대해, 일본어 교육, 사회통합 교육, 고용지원을 통한 사회 적응을 지원하였다.<sup>136</sup>

## C. 6자 회담 참가국에 대한 정책권고

### 1. 중국에 대한 정책제안

인신매매와 북한 난민을 상대로 한 악덕 중개업자 문제로 인해, 중국의 상황은 정부의 개입 없이는 더욱 악화될 것이다. 중국은 우선 북한 여성과 중국 남성의 결혼을 인정하고 그 자녀에게 주민으로서 동등한 법적 권리를 부여해야 한다.<sup>137</sup> 중국의 경우 노동력을 확대할 필요는 없지만, 외국인 노동자 프로그램을

---

<sup>134</sup> 통일부 웹사이트, [http://www.unikorea.go.kr/eng/default.jsp?pgname=AFFhumanitarian\\_settlement](http://www.unikorea.go.kr/eng/default.jsp?pgname=AFFhumanitarian_settlement), 검색일: 31 January 2009.

<sup>135</sup> 일본 외무성 웹사이트, [http://www.mofa.go.jp/policy/un/pamph2000\\_archive/refugee.html](http://www.mofa.go.jp/policy/un/pamph2000_archive/refugee.html), 검색일: 8 July 2008.

<sup>136</sup> Ibid.

<sup>137</sup> 중국은 한 자녀 정책으로 인해 남성인구가 여성인구보다 월등히 많고, 이에 따라 남성들이 배우자를 찾는데 어려움을 겪고 있다. Sharon La Franier, “Chinese Bias for Baby Boys Creates a Gap of 32 Million,” *New York Times*, April 10, 2009, [http://www.nytimes.com/2009/04/11/world/asia/11china.html?\\_r=1&scp=1&sq=china%20boys&st=cse](http://www.nytimes.com/2009/04/11/world/asia/11china.html?_r=1&scp=1&sq=china%20boys&st=cse), 검색일: 16 April 2009.

도입함으로써 북한과의 접경 지역에서 불법 난민을 단속할 필요가 줄어들게 될 것이다.

중국은 북한의 주권을 존중하는 의미에서 탈북자를 송환한다고 주장하고 있다. 그러나, 외국인 노동자 정책은 북한의 주권을 침해하는 것이 아니며, 중국에서 일하는 이주자에게 생산적이고 인간적인 환경을 제공하여 이들이 북한에 남아 있는 가족을 부양할 수 있도록 해 준다. 또한, 중국에 투자하는 한국 기업이 늘어나고 있기 때문에 노동허가서를 소지한 북한 주민은 한국의 사업개발을 강화할 수 있는 역량도 제공할 수 있을 것이다.

## 2. 일본에 대한 정책제안

일본은 2006 년 “북한인권법(The North Korean Human Rights Act)”이라는 이름으로 “납치문제 및 북한 당국에 의한 기타 인권침해 문제 대책법”을 통과시켰다.<sup>138</sup> 일본의 북한인권법은 2003 년 제정된 미국의 북한인권법과 비교하면 그 효력이 미진한 편이다. 일본 북한인권법은 난민 문제를 정치적인 배경에서 다루고 있기 때문에, 북한 주민의 고통을 해결하는데 있어서는 큰 효력이 없으며 이를 위해 자원을 할애하고 있지도 않다.

난민의 사회적응을 위해 보다 효과적인 정책을 집행한다면 일본의 노동력 부족문제를 해결하는데 도움이 될 것이다. 북한 이주자를 위해 제도화된 직업훈련과 고용지원 정책을 실시함으로써, 고령화로 인한 일본 국내의 노동력

---

<sup>138</sup> Tessa Morris-Suzuki, “Refugees, Abductees, ‘Returnees’: Human Rights in Japan-North Korea Relations,” *Asia Pacific Journal: Japan Focus*, 29 March 2009, [http://www.japanfocus.org/-Tessa-Morris\\_Suzuki/3110](http://www.japanfocus.org/-Tessa-Morris_Suzuki/3110), 검색일: 1 April 2009.

부족 문제를 완화할 수 있을 것이다. 정책 개선을 통해 2차 세계대전 이후 지속된 부정적인 인식도 개선할 수 있을 것이다. 북한 전문가이자 인권운동가인 하루히사 오가와(Haruhisa Ogawa)는 “일본이 [북한 난민] 상황에 대처하는 방식은 국제 사회에서 그 이미지를 개선하는데 매우 중요하다”고 말했다.<sup>139</sup> 일본의 수 많은 비정부기구가 북한 주민을 돕기 위해 노력하고 있다. 이러한 단체와 한국 정부의 협력을 통해 건실한 관계를 구축하고 오랜 상처를 치유할 수 있을 것이다.

북한 정권이 붕괴하고 난민이 대규모로 발생할 경우, 지리적으로 근접한 일본으로 “보트피플(boat people)”이 밀려 들어올 것이다.<sup>140</sup> 이주정책과 긴급수용 계획이 제대로 수립되어 있지 않으면 재난에 가까운 결과가 발생할 것이다. 일본은 적절한 계획과 대비를 통해 그러한 시나리오에 대처할 수 있는 능력을 크게 강화할 수 있을 것이다.

일본은 막강한 군사력을 보유한 아시아의 경제 대국이다. 자위대는 세계 곳곳에서 인도주의 활동 및 평화유지 활동을 지원해 왔다.<sup>141</sup> 일본 군국주의의 부활에 대한 주변 국가의 불안을 완화하기 위해서는 일본 정부가 인도주의 활동을 지속적으로 지원하고 북한 난민 문제 해결에 자원을 할당함으로써 지역평화에

---

<sup>139</sup> Suvendrini Kakuchi의 “Japan: Refugees from North Korea are a Test for Tokyo”에서 인용. Global Information Network, 29 January 2003, <http://www.highbeam.com/doc/1P1-71363895.html>, 검색일: 1 May 2009.

<sup>140</sup> 테사 모리스-스즈키(Tessa Morris-Suzuki)는 “북한의 정치, 경제적 위기로 30만 명의 난민이 쓰나미처럼 일본 해안으로 밀려 들어오는” 시나리오에 대해 고찰하고 있다. 이들 난민의 대부분은 일본에 살다가 1959년에서 1984년 사이 북송된 조총련계 교포(또는 이들의 친척)로 예상된다. 상기 Tessa Morris-Suzuki 저서 참고.

<sup>141</sup> 이 PBS 웹사이트에는 일본 자위대의 평화유지, 인도주의 지원, 군수지원, 국토방위 작전에 대한 여러 가지 지원활동을 요약한 자료가 게시되어 있다. <http://www.pbs.org/wnet/wideangle/episodes/japans-about-face/map-japans-self-defense-forces-deployments/1275/>, 검색일: 1 April 2009.

대한 일본의 염원을 강조해야 한다. 북한인권법을 개선하고 1970년대 베트남 난민 통합에 사용했던 모델을 활용함으로써 이러한 목표를 달성할 수 있을 것이다.

일본은 북한인권법의 내용을 북한 난민 문제에 한정해야 하며, 납치 문제 해결을 조건으로 난민을 지원하려고 해서는 안 된다. 이것은 납치 문제가 중요하지 않기 때문이 아니라 난민을 지원하는 데에는 조건이 있을 수 없기 때문이다. 이 정책은 역내 국가들이 협력해 공통 모델을 적용함으로써 효과를 발휘할 것이다. 만약 각 국이 양자간 문제에 조건부 해결을 주장한다면 그 효과는 반감된다. 본 저자가 인터뷰했던 한 난민에 따르면, 북한은 정권에 진정으로 부정적인 영향을 미칠 수 있는 사안으로부터 관심을 돌리기 위해 핵을 가지고 일부러 자극적인 행동을 하고 있으며, 그 사안이 바로 난민 문제라고 말했다. 이 위기를 해결하는데 일본이 기여한다면 그것은 납치를 둘러싼 문제를 해결하는 데에도 도움이 될 것이다.

### 3. 러시아에 대한 정책제안

러시아 연방정부는 북한 벌목꾼에 대해 지속적인 여권 소지를 허용하고 있다. 이들 북한 주민이 범죄를 저지르지 않는 한 러시아 전역 및 다른 나라로 자유롭게 이동할 수 있도록 하고 있으며, 심지어 이들이 한국으로 갈 수 있도록 할 것이다. 그러나 러시아 지방정부는 북한 노동자를 감시하는 북한 경찰과 공조하고 있으며, 북한 주민이 망명을 원할 경우 러시아 내에서 유엔 난민 고등판무관(UN High Commissioner for Refugees)과 접촉할 수 있는 권리를 비롯해 북한 주민이

행사할 수 있는 권리에 대해 아예 모르거나 무시한다.<sup>142</sup> 러시아 연방정부는 지방정부 관계자들의 인식을 높이고 북한 노동자의 근로환경을 개선하기 위한 정책을 수립해야 한다.

외국인 노동자 비자 정책을 도입해 노동환경 개선을 의무화하고 노동자를 처벌의 일환으로 러시아에 강제 배치하기 보다는 선별적으로 선택할 수 있도록 한다면 보다 긍정적인 상황으로 발전할 것이다. 그러한 변화를 통해 노동자의 탈출도 줄일 수 있을 것이다. 외국인 노동자 프로그램은 북한 주민에게 일자리를 찾아 가족을 부양할 수 있는 선택의 폭을 보다 넓게 제시함으로써 북한에 대한 압박요인을 완화하는 역할을 할 수 있다. 더불어 전반적인 북-러 간 경제관계도 강화될 것이다.

이는 철의 실크로드(Iron Silk Road) 사업에 있어 북한과 러시아 간의 협력을 강화할 것이다. 러시아는 한국 상품이 러시아를 통해 유럽으로 수출될 수 있도록 시베리아 횡단철도를 남북철도와 연결하고자 하고 있으며, 이 사업은 지역 전체의 발전에 크게 기여할 것이다.<sup>143</sup> 또한, 한국과 북한, 러시아 간의 관계를 강화하는 것은 향후 한반도가 통일되었을 때 보다 탄탄한 경제적 기반을 마련하는 바탕이 될 것이다.

러시아가 앞장서 철의 실크로드 사업을 추진하게 되면 일본과의 영토 분쟁에서 자국의 입지를 강화할 수 있다. 한-일 간 역사를 생각해 볼 때, 한-러 간

---

<sup>142</sup> Meyer, 509.

<sup>143</sup> 주승호와 팍태관, “러시아와 북한의 군사관계(Military Relations Between Russia and North Korea),” 10.

경제협력이 강화되면 러-일 간 영토분쟁에서 한국이 러시아를 지지할 가능성이 높고, 한국 역시 일본과 유사한 영토분쟁을 하고 있다는 점에서 그러한 가능성은 더욱 높다.

주승호는 자신의 저서 “*한반도 평화정책 과정과 4 강(The Korean Peace Process and the Four Powers)*”에서 러시아를 “한국의 평화정책을 위한 진정한 중개자이자 촉진자”라 칭하고 있다.

러시아는 국제회의에서 북한을 옹호하고, 남북한 간, 그리고 북-일/미 간 중재자 역할을 하였다. 또한 북한과 미국에 타협안을 제시하였다. 이러한 면에서 러시아는 매우 눈에 띄고 상당히 긍정적인 역할을 했지만, 북-미 간 교착상태를 타개하는데 있어서는 실패했다. 한반도 평화는 아직도 북한과 미국의 손에 달려 있다.<sup>144</sup>

러시아는 6 자 회담에서 중국이나 일본, 한국보다 영향력은 적지만, 북한과의 관계에 있어서는 중국과 비교해도 가장 견실하고 긍정적인 관계를 유지하고 있다. 러시아는 북한의 주요 후원자이며, 많은 북한 주민들이 러시아 극동지방(주로 블라디보스톡의 목재산업)에서 일하면서 북한의 채무를 갚고 있다. 러시아로 보내진 노동자들은 북한의 감시를 받는다. 이들은 부당한 처우를 받고 과도한 노동을 강요당해, 심한 부상을 당하거나 심지어 사망하는 경우도 빈번히 발생하고 있다. 이들은 탈출을 도모하는 경우가 많고, 중국 당국에 체포될 것을 두려워하는 중국 내 일부 북한 난민들은 러시아 당국이 보다 호의적으로 도움을 제공한다는 이야기를 듣고 러시아에서 망명을 신청하기도 한다. 그러나, 러시아가

---

<sup>144</sup> 박태관과 주승호, 편집자, *한반도 평화정책 과정과 4 강(The Korean Peace Process and the Four Powers)* (Farnham, UK: Ashgate Publishing, 2003), 155.

중국 정부보다 관대하기는 하지만, 지금까지 북한 난민을 지원하는데 있어서는 상반된 태도를 보였고, 북-러 관계가 악화되는 것을 피하기 위해 체포된 난민을 북한으로 송환하기도 하였다.

러시아는 북한 난민들의 고통을 줄이고, 노동자가 러시아에 계속 머물 수 있는 동기를 부여하며, 탈출비율을 줄이는 차원에서, 목재산업에 종사하는 북한 주민들이 토지권을 얻어 일정 기간이 지나면 집을 지을 수 있도록 허용하는 프로그램을 실시할 수 있다.

#### 4. 미국에 대한 정책제안

한국 동포가 가장 많이 거주하는 국가는 바로 미국이다. 최근 많은 종교단체에서 이민자를 지원하고 있다. 일부 탈북자들은 미국으로 이주해 친지와 함께 살면서 여러 가지 도움과 가족의 지원을 받기 원한다. 미국에는 1960년대 이주한 북한 주민이 많이 거주하고 있기 때문에, 새로 이주한 북한 난민이 차별 때문에 재미동포 사회에 적응하지 못할 가능성은 비교적 적다. 미국 주류사회에 융화되는데 있어서도, 미국이 인종의 용광로(melting pot)로서의 문화적 전통을 가지고 있기 때문에 일본 같은 단일민족 사회보다는 이주자에 대해 수용적인 사회적 분위기가 조성되어 있다.

미국은 2004년 북한인권법을 통해 효과적인 정책을 마련하겠다고 약속했으나, 그 집행은 신속하게 이루어지지 않고 있다. 2008년 현재, 북한인권법에 따라 미국에 정착한 북한 주민은 64명에 불과하다.<sup>145</sup> 2008년

---

<sup>145</sup> Emma Chanlett-Avery, "Congress and U.S. Policy on North Korean Human Rights and Refugees: Recent Legislation and Implementation" (CRS Report for Congress, October 22, 2008), 4.



북한인권법의 재승인 법안에 따라 2004년 법에서 명시한 자금지원이 갱신되었고, 특사의 지위가 대사급으로 격상되었다. 북한인권법을 보다 적극적으로 적용함으로써 북한 난민이 미국에 정착할 수 있는 가능성이 높아질 것이다.

## 5. 한국에 대한 정책제안

한국은 많은 북한 난민이 기본적으로 선택하는 정착지이다. 한국은 모든 탈북 주민을 합법적인 시민으로 간주한다. 한국은 세계에서 북한 주민을 가장 많이 받아들였고, 이들이 한국 사회에 적응할 수 있도록 가장 종합적인 프로그램도 마련하고 있다.

한국은 난민을 수용하기 위해 다른 나라와 협력하는 등의 추가적인 정책을 통해 상황을 개선할 수 있을 것이다. 예를 들면, 정책이행 과정에서 얻은 사회적 교훈을 공유하고 신원확인을 실시하는 과정에서 다른 나라를 지원해야 한다. 이러한 모든 정책은 북한 난민이 어느 나라를 선택하든 새로운 곳에서 성공적으로 적응할 수 있도록 하는 것을 목표로 해야 한다. 한국이 모든 탈북자를 흡수할 수는 없을 것이다. 북한 난민이 다른 나라로 이주하게 되면 이들의 세계관이 넓어지고 경험이 확대되어, 이들이 향후 북한에 돌아가 북한의 재건을 뒷받침하게 될 때 도움이 될 것이며, 궁극적으로는 남북한 모두에게 이익이 될 것이다.

한국은 또한 자국민의 인식을 높이기 위한 노력을 배가함으로써 탈북자의 사회 적응도를 높일 수 있다. 난민에 대한 인식이 높아지게 되면 한국인들은 북한 주민에 대한 편견을 극복할 수 있게 될 것이다. 한국 정부는 공정성과 비차별이

확립되도록 해야 한다. 한반도의 미래는 북한 난민의 성공적인 통합에 달려 있다. 수용적이고 개방적인 사회가 성공적인 통합의 가능성을 높여 준다.

#### **D. 결론**

북한은 2007년 장마에 따른 홍수피해로 인해 또 한번의 극심한 식량부족 사태를 겪고 있다. 기본적인 식량과 안보 문제를 해결하지 못하고 주민들에게 보건과 복지를 제공하지 못하면 북한 정권은 결국 붕괴 위험에 직면할 것이다. 만약 북한을 납득시켜 북한 주민이 중국, 러시아, 일본, 한국에서 합법적으로 일할 수 있는 프로그램을 실시할 수 있게 된다면, 이는 북한 주민에게 남겨 둔 가족을 부양할 수 있는 수단을 제공함으로써 결국 북한 정부에 대한 압박을 완화시킬 것이다.

북한은 나머지 6자 회담국의 지원을 통해 그 경제를 회복시킬 수 있고, 그렇게 되면 유럽의 투자도 끌어낼 수 있을 것이다. 이는 다시 철의 실크로드 건설을 촉진하여, 지역 전체의 번영을 이루어 낼 것이다. 다른 나라는 북한이 지리적 위치상 이 꿈을 실현하는 열쇠를 쥐고 있다는 점을 인식할 수 있도록 해야 한다.

그러한 프로그램을 실시하는데 있어 어려운 점은 북한 주민의 참여를 허용하도록 북한을 설득하는 일이다. 북한 정권은 주민에 대한 통제를 통해 권력을 유지하고 있기 때문에 주민이 자유롭게 북한을 떠나도록 허용할 것으로 생각하기는 어렵다. 그러나, 현재 허가 없이 북한을 떠나는 북한 주민이 수천 명에 달한다. 북한 정권은 영원히 지속될 수 없으며, 후계자가 권력을 계승하는 시점이

오면, 해외에 거주하는 북한 주민이 북한으로 돌아가 고국의 개혁에 기여할 수 있는 기회가 열릴지도 모른다.

## 참고문헌

- “Abduction Issues of Japanese Citizens by North Korea.” Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2008. Available from [http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/n\\_korea/abduction.pdf](http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/n_korea/abduction.pdf); Internet; accessed 31 July 2008.
- Bajoria, Jayshree “The China-North Korea Relationship.” Council on Foreign Relations. Available from <http://www.cfr.org/publication/11097/>; Internet; accessed 30 October 2008.
- Bergsten, C. and Inbom Choi, eds. *The Korean Diaspora in the World Economy*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2003.
- Cha, Victor and David Kang. *Nuclear North Korea*. New York: Columbia University Press, 2003.
- Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Joint Publication 5-0, *Joint Operation Planning*, IV-35 through IV-37. Washington, D.C.: Joint Staff. 26 December 2006.
- Chanlett-Avery, Emma. “Congress and U.S. Policy on North Korean Human Rights and Refugees: Recent Legislation and Implementation.” CRS Report for Congress, 22 October 2008.
- “Denied Status, Denied Education: Children of North Korean Women in China.” Human Rights Watch website. Available from <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/northkorea0408web.pdf>, accessed 8 July 2008.
- Flake, L. Gordon and Scott Snyder. *Paved With Good Intentions: The 비정부기구 Experience in North Korea*. Westport, CN: Praeger, 2003.
- Fleck, Dieter, ed. *The Handbook of the Law of Visiting Forces*. New York: Oxford University Press, 2001.
- Frelick, Bill. “Evolution of the Term ‘Refugee’”. US Committee for Refugees website, [www.refugees.org/news/fact\\_sheets/refugee\\_definition.htm](http://www.refugees.org/news/fact_sheets/refugee_definition.htm); Internet; accessed 6 September 2004; site discontinued.
- Haggard, Stephan and Marcus Noland. *Famine in North Korea: Markets, Aid and Reform*. New York: Columbia University Press, 2007.

- Haggard, Stephan and Marcus Noland, eds. *The North Korean Refugee Crisis: Human Rights and International Response*. Washington, D.C.: U.S. Committee for Human Rights in North Korea, 2006.
- Hwang, Balbina. "Spotlight on the North Korean Human Rights Act: Correcting Misperceptions." Available from <http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/bg1823.cfm>; Internet; accessed 30 March 2008.
- Japan Children's Rights Network website. Available from <http://www.crnjapan.com/references/en/koseki.html>; Internet; accessed 31 March 2009.
- "Japan-North Korea Relations." Ministry of Foreign Affairs of Japan website, available from [http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/n\\_korea/relation.html](http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/n_korea/relation.html); Internet; accessed 31 July 2008.
- Japanese Public Opinion Poll, 31 October 2007. Available from <http://www8.cao.go.jp/survey/h19/h19-gaiko/2-1.html>; Internet; accessed 7 July 2008.
- Joo Seung-Ho and Tae-Hwan Kwak. "Military Relations Between Russia and North Korea." *Journal of East Asian Affairs* (Fall/Winter 2001).
- Jung, Won-Il. "The Future of the United Nations Command in Republic of Korea." Carlisle Barracks, Carlisle, PA: U.S. Army War College, 3 May 2004.
- Kakuchi, Suvendrini. "Japan: Refugees from North Korea are a Test for Tokyo." Global Information Network, 29 January 2003. Available from <http://www.highbeam.com/doc/1P1-71363895.html>; Internet; accessed 1 May 2009.
- Kang, Chol-Hwan. *The Aquariums of Pyongyang: Ten Years in the North Korean Gulag*. New York: Basic Books, 2000.
- "Kang: North Korean Trade Potential." Council on Foreign Relations website. Available from <http://www.cfr.org/publication/15056/kang.html>; Internet; accessed 30 March 2009.
- Kaplan, Robert D. "When North Korea Falls." *Atlantic Monthly*, October 2006.
- "Kato Speaks at International Conference." Available from <http://www.northkoreanrefugees.com/2008-06-speech.htm>; Internet; accessed 1 March 2009.

- Kim, Jack. "South Korea 비정부기구s set anti-Kim leaflet drop in North," 22 October 2008. Available from <http://in.reuters.com/article/worldNews/idINIndia-36092420081022>; Internet; accessed 30 October 2008.
- Kim, Samuel S. "North Korean Foreign Relations in the Post-Cold War World." Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, April 2007.
- Kristof, Nicholas. "North Korean Fighter Pilot Defects to South with Jet." *New York Times*, 24 May 1996. Available from <http://www.nytimes.com/1996/05/24/world/north-korean-fighter-pilot-defects-to-south-with-jet.html?sec=&spon=&pagewanted=all>; Internet; accessed 8 July 2008.
- Kwak, Tae-Kwan and Seung-Ho Joo, editors. *The Korean Peace Process and the Four Powers*. Farnham, UK: Ashgate Publishing, 2003.
- LaFraniere, Sharon. "Chinese Bias for Baby Boys Creates a Gap of 32 Million." *New York Times*, 10 April 2009. Available from [http://www.nytimes.com/2009/04/11/world/asia/11china.html?\\_r=1&scp=1&sq=c hina%20boys&st=cse](http://www.nytimes.com/2009/04/11/world/asia/11china.html?_r=1&scp=1&sq=c hina%20boys&st=cse); Internet; accessed 16 April 2009.
- Lee Chi-Op. *Call Me "Speedy Lee": Memoirs of a Korean War Soldier*. Seoul: Won Min Publishing House, 2001.
- Lee, Jeanyoung. "The Korean Chinese (Chosonjok) in the Russian Far East: A Research Note." Available from <http://gsti.miis.edu/CEAS-PUB/200210Lee.pdf>; Internet; accessed 31 October 2004.
- Logistics Quotations website. Available from <http://www.logisticsworld.com/logistics/quotations.htm>; Internet; accessed 4 February 2009.
- Maxwell, David S. "Catastrophic Collapse of North Korea: Implications for the United States Military." Fort Leavenworth, Kansas: U.S. Army Command and General Staff College, 1996.
- Mervio, Mike. "The Korean Community in Japan and Shimane." Available from <http://gsti.miis.edu/CEAS-PUB/200206Mervio.pdf>; Internet; accessed 31 October 2004
- Meyer, Peggy Falkenheim. "Russia's Post-Cold War Security Policy in Northeast Asia." *Pacific Affairs*, Vol. 67, No. 4 (Winter 1994-1995).
- Morris-Suzuki, Tessa. "Refugees, Abductees, 'Returnees': Human Rights in Japan-North Korea Relations." *Asia Pacific Journal: Japan Focus* (29 March 2009).

- Available from [http://www.japanfocus.org/-Tessa-Morris\\_Suzuki/3110](http://www.japanfocus.org/-Tessa-Morris_Suzuki/3110); Internet; accessed 1 April 2009.
- Natsios, Andrew S. *U.S. Foreign Policy and the Four Horsemen of the Apocalypse: Humanitarian Relief in Complex Emergencies*. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 1997.
- “North Korea: Teleconference with Carnegie Experts.” Transcript from the Carnegie Endowment for International Peace. Available from <http://carnegieendowment.org/files/06-26-08-North-Korea-Transcript.pdf>; Internet; accessed 1 July 2008.
- “Recent Crackdown in China,” Life Funds for North Korean Refugees website. Available from <http://www.northkoreanrefugees.com/5inmay.html>; Internet; accessed 30 March 2009.
- Republic of Korea Ministry of Unification website. Available from [http://www.unikorea.go.kr/eng/default.jsp?pgname=AFFhumanitarian\\_settlement](http://www.unikorea.go.kr/eng/default.jsp?pgname=AFFhumanitarian_settlement) Internet; accessed 8 January 2009.
- “Response to the Defense Agency to the Missile Launch by North Korea.” Federation of American Scientists website. Available from <http://www.fas.org/nuke/guide/dprk/missile/td-1-japan99.htm>; Internet; accessed 30 March 2009.
- “Ros-Lehtinen Introduces North Korea Human Rights Act.” U.S. House of Representatives Foreign Affairs Committee press release, 17 April 2008. Available from [http://foreignaffairs.republicans.house.gov/list/press/foreignaffairs\\_rep/041708NK.shtml](http://foreignaffairs.republicans.house.gov/list/press/foreignaffairs_rep/041708NK.shtml); Internet; accessed 30 October 2008.
- Saccone, Richard. *Koreans to Remember: 50 Famous People Who Helped Shape Korea*. Elizabeth, NJ: Hollym International, 1993.
- Scholte, Suzanne. “What President Obama Should Do About North Korea.” *Korea Times*, 27 January 2009.
- “Security Council Wrestles with N. Korea Launch.” CNN News, 7 April, 2009. Available from <http://edition.cnn.com/2009/WORLD/asiapcf/04/06/un.nkorea/index.html#cnnSTCText>; Internet; accessed 8 April 2009.
- Shim, Christina. “The Lost Generation: North Korean Refugees’ Adjustment to South Korean Society.” Woodrow Wilson School of Public and International Affairs and the East Asian Studies Department, 5 April 2004.

- Sigal, Leon V. "Did the United States Break the Agreed Framework?" History News Network Site. Available from <http://hnn.us/articles/1353.html>; Internet; accessed 1 August 2008.
- Smith, Hazel. *Hungry for Peace: International Security, Humanitarian Assistance, and Social Change in North Korea*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 2005
- Smith, Hazel. "North Koreans in China: Defining the Problems and Offering Some Solutions." Available from [http://gsti.mii.edu/CEAS-PUB/2003\\_Smith.pdf](http://gsti.mii.edu/CEAS-PUB/2003_Smith.pdf); Internet; accessed 30 September 2004.
- United Nations. Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees. Text of the 1951 Convention, the 1967 Protocol, and Resolution 2198 (XXI). Available from <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/protect/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=3b66c2aa10>; Internet; accessed 1 April 2009.
- United States Department of State. "The Status of North Korean Asylum Seekers and the U.S. Government Policy Towards Them." Washington, D.C.: Bureau of Population, Refugees and Migration, 11 March 2005. Available from <http://www.state.gov/g/prm/rls/rpt/43275.htm>; Internet; accessed 1 March 2009.
- United States Forces Japan website. Available from [http://www.usfj.mil/Welcome\\_to\\_USFJ/Welcome\\_to\\_USFJ.html](http://www.usfj.mil/Welcome_to_USFJ/Welcome_to_USFJ.html); Internet; accessed 5 January 2009.
- United States Pacific Command, Multinational Planning Augmentation Team website. Available from <http://www1.apan-info.net/Default.aspx?alias=www1.apan-info.net/mpat>; Internet; accessed 1 November 2008.
- United States Senate Foreign Relations Committee on North Korean Human Rights Violation, testimony of June 5, 2003. Available from <http://foreign.senate.gov/testimony/2003/NamJiTestimony030605.pdf>; Internet; accessed 30 July 2003.
- "Video Twist to Japan-China Row." BBC News, 10 May 2002. Video footage available from <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/asia-pacific/1978817.stm>; Internet; accessed 30 May 2002.
- Wampler, Robert A. ed. "North Korea's Collapse? The End is Near—Maybe." National Security Archive Electronic Briefing Book No. 205, 26 October 2006. Available from <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB205/index.htm>; Internet; accessed 30 April 2008.



War History Compilation Committee, *History of U.N. Forces in Korean War, Volume II*.  
Seoul: Ministry of National Defense, Republic of Korea, 1973.

War History Compilation Committee, *History of U.N. Forces in Korean War, Volume V*.  
Seoul: Ministry of the National Defense, 1976.

Wiscombe, Steve. "North Korean Human Rights Reauthorization Act of 2008 Passes in Congress." Available from  
<http://www.dailynk.com/english/read.php?cataId=nk00100&num=4104>; Internet;  
accessed 30 October 2008.

Yoon, In-Jin. "North Korean Diaspora: North Korean Defectors Abroad and in South Korea." *Development and Society*, Vol. 30 No. 1 (June 2001).

## 배포 목록

1. Defense Technical Information Center  
Ft. Belvoir, Virginia
2. Dudley Knox Library  
Naval Postgraduate School  
Monterey, California
3. Professor Christopher Twomey  
Naval Postgraduate School  
Department of National Security Affairs  
Monterey, California
4. Professor Edward Olsen  
Naval Postgraduate School  
Department of National Security Affairs  
Monterey, California
5. Institute for National Strategic Studies (INSS)  
Air Force Academy  
Colorado Springs, Colorado