

중국의 탈북자 정책 동학과 한국의 대응전략

이 기 현*

- I. 문제제기
- II. 탈북의 시기별 특징과 중국의 탈북자 정책
- III. 중국의 대북한 딜레마와 탈북자 문제
- IV. 중국의 탈북자 강제송환에 대한 입장과 부담 해결 전략
- V. 한국의 대응 전략

국문요약

2012년 한중관계에 있어 탈북자 문제가 주요 이슈가 되었다. 중국의 탈북자 강제 복송을 저지하기 위한 다양한 노력들이 진행되었으나, 성과는 미비했다. 왜 중국은 탈북자의 강제송환을 고집하는 것일까? 이 연구는 이 의문을 풀기 위한 작업에서 출발했다. 탈북자 문제에 대한 연구는 시기별로 다양하게 진행되었지만, 중국의 탈북자 정책과 동학에 대한 연구는 많지 않았다. 그래서 기존연구와는 달리, 중국 탈북자 정책의 동학을 중국적 시각에서 분석해보려는 시도를 했다. 중국은 자국의 이해가 반영된 한반도 정책과 탈북자 문제를 연동시키는 정치적 접근을 해왔다. 이 접근의 핵심은 한반도의 현상유지와 남과 북 모두에게서 전략적 이익을 챙기는 것이었다. 최근 중국의 탈북자 문제에 대한 강경한 입장도 중국에게 북한의 전략적 가치가 높아졌기 때문에 나타난 결과였다. 특히 미국의 아시아 회귀 이후, 중국의 부상에 대한 미국 및 주변국들의 경계가 강화되면서, 세력 균형 차원에서 중국에게 북한체제의 안정적 지속은 주요한 국가이익의 범주에 포함되게 되었다. 더구나 신생 김정은 정권의 불안정성도 매우 높은 상황이었다. 이 때문에 중국은 탈북자 문제를 국제사회 일원으로서의 책임보다는 자국 이익의 측면에서 우선적으로 고

려하게 되었다. 중국은 탈북자 강제송환 문제를 국제법, 국내법 그리고 인도주의 원칙에 따라 해결하고 있다고 의례적인 자국의 논리와 입장만을 반복하면서 한국 및 국제사회의 요구를 묵살하고 있는 상황이다. 단지 일정 부분 부담을 회피하는 차원에서 근본적 해결을 위한 노력보다는 한국과 북한 사이에서 정치적인 상황에 따라 강제송환 카드를 쥐락펴락하거나, 일부 탈북자의 한국행을 허용하는 등의 정치적 접근을 하고 있는 중이다. 이러한 중국의 행보는 중국의 한반도 정책 특히 대북정책에 대한 근본적 변화가 없는 한, 탈북자에 대한 인식과 정책 역시도 변화하기는 어려울 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고, 중국의 국제사회에 대한 책임의 부담이 점차 증가하고 있고, 대북한 정책 역시 미묘한 변화가 감지되고 있기 때문에 이를 잘 활용한 우리의 국내적인 입장과 원칙 정립, 정부와 시민사회의 전략적 연대, 현실적이고 단계적인 탈북자 인권 개선 방안, 국제사회의 협조, 그리고 중국과의 전략적 공간 확대 노력 등을 담아내는 정책 방안이 모색되어야 할 것이다.

주제어: 중국, 대북 딜레마, 탈북자 정책, 한중관계, 대응전략

* 통일연구원 연구위원

I. 문제제기

2012년 한중관계에 있어 탈북자 문제가 주요 이슈로 부각되었다. 중국에 체포된 탈북자들이 강제송환 위기에 처해있다는 소식들이 한국 언론을 중심으로 전해지면서 부터였다. 정치권도 이 문제의 심각성을 인지하고, UN 인권이사회와의 연대 등 강제복송을 막기 위한 국제적 활동을 벌였고, 탈북자 및 북한인권 단체 중심으로 중국 대사관 항의시위, 단식 강행 등 민간차원에서의 노력들이 진행되었다. 그러나 중국 내에서 탈북자 구호 활동을 펼치던 인권운동가 김영환씨 고문 의혹 사건까지 발생하면서, 탈북자 문제를 둘러싼 파문은 일파만파로 번졌다. 북한인권 단체의 주장에 따르면 당시 강제 복송될 처지에 놓인 탈북자 수는 약 80여명에 이르며 엔지, 선양 등 중국 동북지역에 체포 구금 중이라고 했다.¹ 그러나 우리는 현재까지도 그 규모가 얼마나 되는지 그리고 강제복송 되었는지 여부를 정확히 알 수 없는 상황이다. 탈북자의 강제복송은 어제 오늘의 일이 아니다. 이번 경우는 탈북단체 및 언론을 통해 사건이 확대 재생산되어서 그렇지 다수의 탈북자들이 국제사회의 주목을 받기도 전에 강제 복송된 경우가 허다했다.

한국정부는 중국정부와의 양자 접촉을 통해 탈북자 강제송환 문제를 해결하려는 노력을 해왔다. 그동안 지켜온 조용한 외교의 방식이었다. 그러나 중국의 입장은 공고했고, 국제법, 국내법 그리고 인도주의 원칙에 따라 문제를 해결하고 있다는 의례적인 입장만을 반복할 뿐이었다. 결국 한국정부는 양자 협의를 통한 조용한 해결을 포기하고 직접적인 국제협약 준수 촉구와 국제사회와 연대를 통한 압박 외교 방식을 추진했다. 그럼에도 불구하고 돌아온 것은 중국의 묵묵부답이었다. 해결책은 제시되지 않았고, 한중관계 고려 차원에서였던지, 한국 공관에 간혀있던 일부 탈북자들의 한국행을 허용하는 선에서 조용한 정치적 해결을 시도했을 뿐이다. 여전히 본질은 흐려져 있는 상황이고, 강제복송의 위기에 처해 있다는 탈북자들에 대해서는 깜깜 무소식이다. 그렇다면 왜 중국은 국제사회의 우려와 비난에도 불구하고 자국의 논리만을 주장하면서 탈북자들의 강제송환을 고집하는 것일까? 이 의문을 풀기 위해서는 중국의 탈북자 정책에 대한 이해가 우선되어야 할 것이며, 동시에 상위 수준에서 중국의 대북정책 동학에 대한 이해 역시 필요할 것이다.

탈북자에 대한 연구는 시기별로 다양하게 진행된 반면, 중국의 탈북자 정책, 입

¹ “복송위기 탈북자 80명 넘어,” 『문화일보』, 2012년 2월 21일.

장 그리고 그 동학에 대한 연구는 사실 많지 않았다. 중국 내 자료 접근의 한계, 주제의 민감성 등으로 인해 연구의 한계가 있었기 때문이다.² 최근에는 중국의 탈북자 정책 혹은 입장을 이론적 틀로 접근한 한동호(2011)의 연구가 독보적이며,³ 중국에서는 북한 문제라는 주제의 민감성 때문에 약간의 언론매체에서 다루는 것 외에 본격적인 연구는 아예 없다고 보는 것이 더 정확하다. 탈북자라는 개념도 한국의 영향을 받았고, 일부 학자들이 한중관계에 있어 하나의 문제영역 정도로 인식하는 수준이다.⁴

이 연구는 기존연구에 비해 중국의 탈북자 정책과 동학에 대해 중국적 시각에서 분석해보려는 시도를 했다. 중국의 정책 논리와 동학을 이해해야 우리의 전략적 대안을 산출할 수 있기 때문이다. 논문은 문제제기에 이어 제Ⅱ장에서 탈북의 시기별 특징과 중국의 대응을 역사적으로 고찰할 것이다. 제Ⅲ장에서는 중국이 한반도 문제에 대해 어떠한 이해와 인식을 가지고 있는지를 분석하고 그 틀에서 탈북자 문제의 위상을 살펴볼 것이고, 제Ⅳ장에서는 보다 구체적으로 중국의 탈북자 문제의 해결 혹은 회피 전략을 분석할 것이다. 마지막으로 결론에서는 분석과 이해를 바탕으로 우리의 전략을 모색할 것이다.

Ⅱ. 탈북의 시기별 특징과 중국의 탈북자 정책

북한주민들의 탈북은 주로 중국을 통해 이루어져왔다. 그 이유는 지리적으로 북한 국경의 대부분이 중국과 접하고 있어 접근의 용이성이 있었고, 중국 접경지역에는 조선족 자치주가 있어 북한의 친척들이 거주하고 있는 등 정서적, 언어적 편리성이 있었기 때문이다. 현재 대다수 탈북자들은 조선족 자치지역을 중심으로 동북 3성 혹은 도시지역에 체류하고 있는 것으로 알려지고 있다.

탈북의 규모는 북한과 중국의 탈북자 정책, 즉 탈북자의 수색, 체포, 강제송환 등에 의해 영향을 가장 많이 받아왔다. 중국정부는 탈북자에 대해서 시기별로 집중단속과 묵인 완화(일종의 수수방관) 정책 등을 반복해 왔다. 연례적인 특별단속

² 중국의 탈북자 정책에 대한 연구로는 곽해룡, “재중탈북자에 대한 정책방안 연구- 중국의 정책을 중심으로,” 『평화학연구』, 7권 1호 (2006) 의 연구가 있으나 중국의 탈북자 정책의 동학에 대한 설명과 분석에 아쉬움이 있다.

³ Dong-ho Han, “The Clash between Interest and Responsibility: China’s Policy toward North Korean Escapees,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 23, No. 4 (December 2011), pp. 443~455.

⁴ 石源華·文恩熙, “試論中韓戰略合作伙伴關係中的美國因素,” 『東北亞論壇』, 2012년 8월.

기간이 지나면 단속이 완화되는 경향을 보이기도 했으며, 특별한 시점에서는 수색이 강화되기도 했다. 이는 중국의 탈북자 정책이 일관성이 있었다고 보기 보다는 중국의 한반도 정책 즉 한국과 북한과의 관계 설정 등 상황에 따라 결정되는 경향이 짙었다는 것을 의미한다. 예를 들어 북한 최고 지도부의 방문이 있는 후에는 북한의 입장을 고려, 강제송환 인원규모를 늘리고, 중국내 체류 중인 탈북자에 대한 단속을 강화했다. 반면, 한국과의 원만한 협력관계를 위해서도 제3국을 통한 한국행에 대해서는 묵인하는 태도를 취하기도 했다. 재중 탈북자의 규모에 대해서는 정보의 제한으로 인해 체계적이고 정확한 실태파악이 어려운 상황이다. 탈북자에 대한 접근을 불허하는 중국정부 입장으로 인해 공개적이고 체계적인 조사 데이터를 수집하는 것은 현재로서는 불가능하기 때문이다. 규모의 측정은 간접적인 방식(주로 민간단체와 관련한 연구자들의 비공식적인 정보 수집)에 의존해 이루어지고 있는 수준에 불과하다. 대체적으로 탈북자 수가 1990년대 말까지 급증하다 2000년대 들어 점차 감소하는 추세라는 데 의견의 공감대가 형성되어 있다. 1990년대 대략 그 규모는 적게는 10만 명에서 많게는 40만 명까지 추정된 바 있으며,⁵ 2000년 이후 그 수가 급격히 감소해서 최근에는 1만~5만 명 사이의 탈북인가가 중국에 체류하고 있는 것으로 파악되고 있다.⁶ 그러나 이 수치는 추정에 불과하며, 탈북자를 어떻게 규정하느냐에 따라서 그 통계가 달라지는 등 매우 부정확하다는 것을 감안해야 한다. 탈북 현상은 시기별로 규모와 특징이 달랐으며, 이에 따른 중국의 탈북자 정책 역시도 시기별로 다른 특징을 나타냈다.

1. 1990년대 초: 생계형 탈북과 묵인

1990년대 초 중국 경제 전략의 변화와 동구 사회주의권 붕괴는 북한 경제에 심각한 영향을 끼쳐 지속적인 마이너스 성장을 야기했다. 중국은 1980년대 개혁개방 과정을 거쳐 사회주의 시장경제노선을 발전시키면서 서구사회와의 협력을 도모한 반면, 북한은 주체경제노선을 견지하면서 경제성장의 동력을 상실했다. 더구

⁵ 윤여상은 최초로 중국 현지 조사를 실시하고, 그 조사를 바탕으로 재중 탈북자 수를 약 10만 명 선으로 추정, 윤여상, “재외탈북자 실태와 지원체계: 중국지역을 중심으로,” (1998) 이후 좋은 벗들이 체계적 실태조사를 해서 그 규모를 약 30만 명으로 추정한 바 있다. 좋은 벗들, 『북한식량난과 북한인권』 (정토출판, 2004); 좋은 벗들, 『두만강을 건너온 사람들』 (정토출판, 2005). 이에 대한 자세한 논의는 김수암, “해외체류 탈북자 문제의 쟁점과 과제,” (Online Series Co 06-05, 2006.6.30)

⁶ 좋은벗들 3~5만 추정 (2005), 미국무부 7만5천~12만5천, (2005), 탈북자 규모에 대한 연구 실태는 『북한인권백서』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 430~431를 참조.

나 동구 사회주의권까지 붕괴되면서 북한은 정치·경제적으로 고립되었고, 중국과의 관계마저 갈등이 반복되면서 그나마 있었던 사회주의권 경제와도 분리되었다. 중국은 북한이 자국의 개혁개방 노선을 지지하기를 희망했으나, 북한은 중국을 서구 제국주의와 타협한 변절자로 비판했고, 사회주의권 내부의 이데올로기 노선 갈등으로 인해 양국관계는 더욱 악화되었다.⁷ 중국은 북한과의 경제관계에 있어서도 과거의 우호적 관계가 아닌 정상 국가적 관계를 형성하고자 했다.⁸ 우선적으로 북한에 대한 경제지원과 원조 등이 대폭 격감했다. 양국 무역에서 국제가격의 절반이하로 상대방에게 물품을 공급하는 우호가격제도 철폐되었고, 현금 결제 방식이 적용되었다. 거래 단위도 중앙에서 지방으로 전환시켜 정상적 무역관계가 강조되었다. 이 조치 이후 북한경제는 심각한 타격을 입게 되었고, 경제적 여건이 미흡한 지역에 따라 식량 배급이 중단되는 등 북한 내 식량부족 사태가 심화되기 시작했다. 이러한 환경의 변화 속에서 탈북 현상이 나타났다. 1990년대 탈북의 주요 특징은 단기적인 생계형이라고 할 수 있다. 대다수 탈북자들이 북한경제의 침체로 인해 양식과 돈을 구하러 월경을 했다. 접경지역을 중심으로 친지의 도움을 받으려는 목적이 컸다. 어느 정도 생계 문제가 해결되면 북한으로 돌아가는 경우가 다수였기 때문에 탈북의 기간 역시도 길지 않았다.

중국정부는 공식적으로 1960년대 초에 맺는 <탈주자 및 범죄인 상호 인도협정 일명: 조중 밀입국자 송환협정>과 1986년 단둥에서 체결한 <국경지역의 국가 안전 및 사회질서 유지 업무를 위한 상호협력 의정서(국경지역업무협정)>을 근거로 탈북자들을 불법 월경자로 규제하고 있었다.⁹ 그러나 실제 탈북자들이 넘나들던 중국의 동북지역에서는 이들에 대해 대체적으로 우호적인 태도를 보인 것으로 파악된다.¹⁰ 주요한 이유는 중국이 대약진운동과 문화대혁명 등 식량 사정이 어려웠

⁷ 이기현, “포스트 김정일 체제와 중국,” 『전환기의 북한과 통일담론』 (서울: 늘품, 2011), pp. 191~192.

⁸ 북·중관계가 전통적 혈맹관계에서 국가대 국가의 정상 관계로 변화했다는 시각의 연구는 James F. Lilley and David Shambaugh (eds.), *China's Military Faces the Future* (New York: Almonk, 1999); Tom Hart, “The PRC-DPRK Rapprochement and China's Dilemma in Korea,” *Asian Perspective*, Vol. 25, No. 3 (2001).

⁹ 협정의 내용은 중국어 사이트에서 검색이 되지 않으며, 86년 협정만 간접적으로 언급되고 있을 뿐이다. 협정 증문명은 關於在邊境地區爲維護國家安全 and 社會秩序而進行合作的協議(邊境地區業務協定)이다. <www.stnn.cc/euro_asia/200702/t20070201_457523.html> (검색일: 2012.10.01); 이 국경지역업무협정은 1998년 재체결 되었다. 북-중 98년 체결 국경협정에 담긴 내용 『연합뉴스』, 2007년 1월 22일 참조.

¹⁰ 이러한 우호적 분위기 역시 당시 연변지역 거주민들의 증언을 토대로 유추하는 수준이다. 연변 지역의 경우는 다수의 조선족들이 거주하고 있으며, 탈북자들에게 도움을 준 경험을 공유하고

던 시기에 북한당국과 주민들이 사회주의 혈맹국에 대한 인도주의와 동포애를 보여줬기 때문이다. 당시 북한이 중국에 대한 식량지원을 했었고, 동북지역 중국인(조선족 포함)들이 대거 북한으로 월경, 생계 문제를 해결한 역사적 경험이 있었다. 특히 조선족 사회를 중심으로 탈북자들에 대해 더욱 호의적이었다고 할 수 있다.

중국정부 당국에서도 탈북인구가 대규모도 아니었고, 일종의 초기 상황이었기 때문에, 정황상 중앙수준의 탈북자에 대한 정책기조 조차 세워지지 않았던 것 같다. 이 시기 중국정부의 탈북자 정책은 지방단위차원에서 탈북자들이 돈과 식량을 구하고 돌아가는 정도면 묵인 혹은 방관하고, 대체적으로 우호적 처리를 지향한 것으로 볼 수 있다.

2. 1990년대 중반이후: 목적형 탈북과 정책의 원칙화

1990년대 이후 북한의 지속적인 마이너스 성장은 국내외적 정치혼동과 자연재해가 더해지면서 식량난을 극도로 악화시켰다. 사실상의 유일한 후원국인 중국이 한국과의 공식 수교를 선언함으로써 북한은 중국과 극심한 정치적 갈등을 초래하고 있었고, 김일성의 사망에 따른 조문정국은 북한의 경제동력을 최악의 상황으로 몰아가면서, 거의 정치경제적 공황상황이 야기되었다. 설상가상으로 가뭄과 수해 등 자연재해까지 겹치면서 북한은 소위 고난의 행군 시기에 진입하게 되었다.

경제위기는 탈북현상을 가중시켰다. 그러나 과거와는 그 형태와 내용이 달랐다. 경제난 초기에는 탈북의 형태가 단순하고 산발적인 생계형이었다면, 경제위기가 본격화된 이 시점에는 점차 복잡하고 다양한 형태와 내용의 탈북현상이 나타나기 시작했다. 우선, 탈북자의 범위가 확산되었다. 탈북자들의 출신지역이 일부 접경 지역에서 북한 전 지역으로 확대되었고, 가족단위의 집단 탈북 현상도 나타났다. 다음으로 탈북자 구성이 다양해졌다. 식량난의 심화로 인한 가족 해체 현상이 가속화되면서, 어린이 및 청소년 탈북이 증가했고, 출신성분 역시 일반노동자뿐 아니라, 교사, 의사, 교수, 체육인, 예술가 등까지 포함되었다. 또한 탈북기간이 장기화되었다. 1990년대 초 탈북의 특징이 긴급피난의 성격에 가까웠다면 1990년대 중반이후의 탈북은 점차 장기체류 심지어 망명 지향적 성격으로 변화했다. 경제난 초기 탈북자들은 식량난이 어느 정도 해결되면 북한으로 다시 돌아가는 경우가

있다. 탈북초기에는 동정심에 그들을 도왔으나, 현재는 그 수도 적고 친밀감도 떨어져 도움을 잘 주지 않는다고 한다. 엔벤 인터뷰, 2011년 9월.

대다수였지만, 북한 귀환이후에도 식량난의 해소가 안 되자, 재탈북해서 장기체류를 하거나 한국이나 제3국 망명 시도를 하는 탈북자들이 늘어난 것이다.¹¹ 이는 탈북자들이 재귀환하는 과정에서 외부로부터 들어오는 정보가 증가했기 때문이기도 하지만, 당시 북한이 식량난에 대한 별도의 대책을 마련하지 않고, 종전의 배급 체계마저 중단시켜 버리는 등 식량난이 돌이킬 수 없는 정도로 악화되었기 때문이다. 이와 같은 상황 속에서 1997년부터 탈북러시가 이루어졌고, 탈북자들의 증가율이 매년 10배 이상 증가했다.

탈북자 규모의 증가와 탈북 형태가 변화하면서 중국정부의 대응 역시 과거의 우호적 혹은 묵인적 분위기에서 점차 원칙적이고 강경한 입장으로 선화하게 되었다. 중국정부는 탈북자에 관한 기존 협정에 덧붙여, 1997년 우리의 국회 격인 전국인민대표대회(全國人大)에서 밀입국의 안내 및 운송에 관한 국경관리방해죄를 추가한 형법을 통과시켜, 탈북자를 돕는 자국민에게 형벌을 부과할 수 있는 근거를 마련했다.¹² 또한 1998년 『지린성 변경관리 조례(吉林省邊境管理條例)』를 수정 발표함으로써 탈북자에 대한 단속의 근거를 확보했다.¹³ 이 법령들이 제정됨에 따라 공안당국에 의한 국경지역에서의 검문검색 강화, 재중 탈북자의 특별단속, 이에 이어지는 대대적 강제송환, 탈북자 단체 탄압 등이 법적 근거를 가지고 공식화되었다. 이는 중국이 북한주민들의 탈북현상이 확대되면서 국경지역 관리에 대한 필요성이 증대되고 있음을 인식했다고 평가할 수 있으며, 동시에 중국의 탈북자 정책이 보다 원리 원칙적인 기제를 바탕으로 운용되기 시작되었다는 것을 의미했다.

3. 2000년대 이후: 기획탈북과 통제의 강화

2000년대 탈북현상의 주요한 특징은 탈북자 규모가 급감함에 따라, 일부 그룹별로 진행되는 기획탈북이 증가했다는 점이다. 이 시기 식량난에 기인한 탈북보다는 보다 나은 생활을 추구하기 위한 목적형 탈북이 증가했고, 이미 탈북한 사람들

¹¹ 중국 국경지역 조선족들은 북한 주민들이 난민형태로 밀려오기 시작한 시점이 1995년 말경이라고 증언하고 있다. 김영수, “탈북자 문제의 발생원인과 현황,” 『한국방송학회 세미나 및 보고서』 <www.dbpia.co.kr/Article/938515>, p. 13.

¹² 1997년 3월 14일 제8기 전국인대 5차 회의는 중국 형법의 6장 3절에 국경관리방해죄 항목을 추가했다. 中華人民共和國刑法第六章第三節妨害國(邊)境管理罪 (1997).

¹³ 지린성변경관리조례는 1993년 최초로 제정되었다가 1997년 수정 보강되었다. 吉林省人大常委會, 吉林省邊境管理條例 (1997.11.14).

이 가족을 데리고 오기 위한 기획탈북 혹은 집단화 경향이 나타나게 되었다. 탈북자들의 구성 역시 변화 했는데, 남성이나 청소년 보다는 성을 매개로 한 체류 안정성이 높은 여성들의 탈북이 증가했다.¹⁴ 이러한 현상이 발생한 것은 중국의 탈북자 정책이 공고화되고 국경관리가 강화되었기 때문이며 동시에 탈북 방지를 위한 북한과의 공조가 확대되었기 때문이다.

북한은 1990년대 생계형 탈북에 대해 소극적인 조치를 취해 대량 탈북을 막은 경향이 있었다. 일단 내부위기를 외부에서 해결하려는 전략의 차원이었다. 그러나 2000년대 들어 식량난이 상대적으로 호전되면서 탈북 방지 쪽으로 정책을 선회하였다.¹⁵ 중국 역시 탈북자 정책의 원칙화와 국경경비 강화 기조 흐름에 따라 북한과의 협조체계를 구축하려 노력했다. 중국은 북한과 민형사법협조조약(民事和刑事司法協助的條約 2003)을 체결하면서 탈북자 정책을 강화했다.¹⁶ 이는 양국이 민형사상 사법협조체계를 구축함으로써 양국정부가 자국민이 민형사상 죄를 범하고 국경을 넘는 경우 타국에서 국내법을 집행할 근거를 마련한 것과 동시에 탈북자에 대한 수사와 소재 파악 등에 대한 협조가 강화되었음을 의미했다.

탈북 문제에 대한 양국 공조가 강화된 것은 당시 북중 간 정치관계가 개선되는 흐름과 맥을 같이한다. 1992년 한중수교 이후 소원해졌던 북중관계가 2000년대 초반 김정일의 방중으로 복원되면서 전반적인 양국 간 소통이 정상화되기 시작했다. 이 과정에서 중국은 자국 이익을 고려함과 동시에 북한의 입장에 대한 이해의 폭을 확대했던 것으로 파악된다. 2000년대 이후 중국정부에 의한 탈북자 단속 및 강제송환이 급증한 것도 북한과의 정책 협조 차원에서 진행되었을 가능성이 높다. 중국의 북한에 대한 입장 고려는 김정일의 방중 직후 탈북자의 강제 송환 규모가 크다는 사례가 잘 나타나고 있다. 2001년 세계 난민 실태조사보고서에 따르면 2000년 강제 송환된 탈북자 수가 최소 6천 명이며,¹⁷ 김정일 방중 직후 약 5천 명이 강제 송환되었다고 한다.¹⁸ 또 하나 주목할 사안은 중국이 2003년 9월 북한지역 국경지대 경비 병력을 무장경찰에서 인민해방군으로 교체한 데 이어 다음해 국경협력협정(邊防合作協議 2004)을 체결한 것이다.¹⁹ 이는 당시 2차

¹⁴ 탈북여성들의 강제결혼 혹은 매춘, 인신매매들에 대해서는 이금순, 『북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망』 (서울: 통일연구원, 2005)을 참조.

¹⁵ 김용현, “탈북자 문제에 대한 북한의 입장과 대응,” (한국세계지역학회 추계학술회의 발표논문, 2005).

¹⁶ 中華人民共和國和朝鮮民主主義人民共和國關於民事和刑事司法協助的條約 (2003.11.19).

¹⁷ 미국난민위원회(USCIR), “2001년 세계난민 실태조사보고서” (2002.6.14).

¹⁸ 광해룡, “재중탈북자에 대한 정책방안 연구- 중국의 정책을 중심으로,” p. 239.

북핵 위기에 대한 교훈으로 중국이 미국 및 북한에 대한 경고 메시지를 보낸 것으로 해석할 수도 있으나, 그 무엇보다 북한의 불안정성 증가에 따른 탈북자 급증 방지와 불법 월경 및 범죄 방지를 염두에 둔 복합적인 조치라고 판단할 수 있다. 이어 중국은 베이징 올림픽 개최를 명분으로 국경통제를 강화했고, 북한 역시 국가안전보위부 차원에서 탈북차단 비상대책 점검(2009), 탈북자 가족 및 친척들에 대한 사상 동향 파악 및 감시(2010) 등 국경 검열을 강화함에 따라 과거와 같은 대규모 탈북현상은 찾아보기 힘들게 되었다.²⁰

Ⅲ. 중국의 대북한 딜레마와 탈북자 문제

중국은 무엇보다도 경제발전을 위한 주변부의 안정이 중요하기 때문에 한반도의 불안정을 최대한 억제하고 싶어 한다. 덩샤오핑(鄧小平)을 위시한 중국 개혁그룹의 개혁개방 정책은 기존의 자력갱생과 계획경제의 모순을 인정하고, 대외개방과 시장의 기능을 더욱 강화시켰다. 이를 위해 중국은 대외전략의 기초를 ‘빛을 숨기고 때를 기다린다’는 도광양회(韜光養晦)로 설정하고, 경제발전을 통해 국력의 수준이 어느 정도 달성할 때까지는 주변국가 및 서방 국가들과 특별한 충돌을 야기 시키지 않으려 했다. 이 때문에 중국은 주변부의 안정 차원에서 한국전쟁의 상흔이 남아있는 한반도에서 전쟁이 재발하거나, 군사적 충돌이 확대되서는 안 된다는 입장을 견지하면서 한반도의 평화와 안정을 강조해왔다.

중국은 한반도와의 관계를 설정하는데 있어, 경제발전을 위해 한국과 협력관계를, 주변부의 안정차원에서 북한의 점진적 개혁개방과 도발 방지 및 억제를 통한 일종의 현상유지 혹은 균형전략을 추구해왔다.²¹ 이데올로기적으로 오랜 동지국가였던 북한에게 배신자라는 소리를 들으면서까지 한국과의 수교를 성사시킨 것도 중국이 실용주의적으로 변화했고, 그만큼 경제발전을 중시했다는 것을 의미한

¹⁹ 이 협정은 중국과 북한의 군 관련 협의에서 그 내용은 공개가 되지 않고 있는 상황이나, 중국정부가 변경지역의 체계적 관리를 명분으로 변경관리임무를 중국인민해방군 변경부대에 이임하면서 체결된 것으로 알려지고 있다. “中朝軍方簽署《邊防合作協議》,” 『解放軍報』, 2004年 6月 30日.

²⁰ 탈북자 단속 강화 경향은 김정은 후계 체제 안정화 차원에서 양국 국경경비대의 탈북자 단속이 강화되고 처벌수위도 높아진 것 때문으로 파악된다. 『북한인권백서』 (서울: 통일연구원, 2012), p. 431.

²¹ 이에 대한 자세한 설명은 이기현, “김정은 시대 중국의 딜레마와 대북정책: 쉽지 않은 북한과 현상유지,” 『제2회 아시아 법제포럼 남북법제분과 자료집』 (법제처, 2012) 참조.

다. 북한과의 관계 역시 전통적인 우호 관계를 유지하면서, 중국의 동북아 전략에 있어 북한이 완충지대의 역할을 해주기를 희망하고 있다. 그 결과 중국은 한국과 북한 모두에게 등거리 외교를 통해 최대한 한반도의 불안정이 제고되는 것을 억제하는 차원에서 한국과의 경제협력 강화 및 관계 개선, 북한에 대해서는 체제 안정을 위한 경제지원을 지속시키고 있다. 그러나 북핵 등 북한의 군사적 모험 노선은 한반도의 불안정을 야기하고, 한국, 미국, 일본 등 중국의 주요 무역 파트너들과의 국제정치적 갈등의 딜레마를 생산하는 상황이다. 이 때문에 중국의 대북정책은 책임과 이익 사이의 딜레마 상황에 처하게 되었다.²² 중국은 도광양회를 주요 기조로 하고 있지만, 중국의 부상에 따른 G2시대가 도래하면서 국제사회의 규범 존중에 대한 책임이 증가하고 있는 상황이다. 이는 중국의 국력이 성장했기 때문이기도 하며, 중국 스스로도 후진타오(胡錦濤)시대 책임대국의 길을 선포하는 등 국제적 위상에 부합하려는 의지를 표현했기 때문에 나타난 결과였다.²³ 중국에게 책임의 부담이 증가되었다면, 한반도 및 동북아의 불안정을 야기하는 북한문제에 대해 중국이 국제사회와 협력하고, 북한의 실질적인 변화를 위한 노력들에 적극적인 태도를 보여주어야 했다. 물론 중국의 노력이 없지 않았다. 중국은 북핵 해결을 위한 국제사회와의 협조 및 균형자로서의 역할을 제고해 왔다. 대표적으로 6자회담 의장국의 역할과 대북제제에 대한 협조 등이 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고 중국은 북한이 제공하는 전략적 이익에 대한 손실 때문에 책임에 대해 적극적이지 않았다. 중국은 동맹국인 북한을 방기할 시 미국 주도의 동맹체제에 대한 완충 기능을 상실할 것으로 우려하고 있다. 더구나 북한문제에 대한 책임을 강조하다 보면, 북한의 돌발적 변수 예를 들면, 군사도발, 체제붕괴 등으로 확대될 가능성도 배제할 수 없다. 이는 자국의 최대 이익인 경제성장을 위한 주변부 안정에 직접적으로 피해를 줄 뿐만 아니라, 안보적으로도 현상유지 전략에 타격을 입기 때문이다.

중국의 대북정책이 책임과 이익 사이에서 딜레마 상황에 처해있다고 할 수 있지만, 탈북자 문제는 중국에게 양보할 수 없는 이익영역에 포함 된다고 볼 수 있다. 중국은 여전히 미국 등 서구사회의 기후, 인권, 자원 등 비 전통안보 문제에

²² 한동호는 이러한 중국의 딜레마를 책임과 이익의 충돌이라 표현했다. Dong-ho Han, "The Clash between Interest and Responsibility."

²³ 물론 이러한 책임은 중국의 이익의 측면에서도 해석이 가능하다. 중국은 자국의 부상에 대해 주변 국가들에서 중국 위협론이 확대되는 것을 억제해야 하는 측면이 있기 때문이다. 향후 최소한 지역 내 지도국가로 성장하기 위해서는 다수국가들이 보편적으로 인정할 수 있는 규범준수의 측면에서 모범적 태도를 제시해야 할 필요가 있다.

대한 협조 요구 즉 중국의 책임제고에 대해서는 애써 외면하는 전략을 택하고 있다. 중국은 아직 개발도상국이며 발전과정에서의 불가피한 문제에 대해 선진국의 요구가 과도하다는 입장이다.²⁴ 탈북자 문제 역시 중국이 감당하기에는 국제사회의 규범이 가혹하다는 입장인 것으로 판단된다. 더구나 이 문제는 북한체제 안정과 직결되기 때문에 중국의 핵심이익은 아닐지라도 간접적 핵심이익이 될 수 있다.²⁵

만일 중국이 책임에 대한 부담이 컸다면, 탈북자 강제송환 문제에 대한 UN 등 국제사회의 요구에 대해 조금이라도 수용하려는 노력을 보였어야 했다. 중국은 1982년 유엔난민협약(1951)과 난민의정서(1967)에 가입한 체약국으로 이 의정서에 준하여 난민을 수용한 경험이 있으며,²⁶ 다수의 인도차이나 출신 난민 역시 수용한 바 있다. 2009년 미얀마 코캉 지역 주민들의 대규모 월경 사태에 대해서도 임시 피난민 수용소를 제공하기도 했다.²⁷ 그러나 중국은 탈북자 문제에 대해서만 큼은 매우 강경한 입장을 취하고 있다. 이러한 배경에는 북한에 대한 복잡한 이해관계가 작용한다.

첫째, 탈북자에 대한 난민 인정은 대량 탈북 사태를 야기해, 중국의 혼란을 줄 수 있다. 역사가 증명하듯 중국의 탈북자에 대한 우호적 접근은 북한의 대량 탈북을 유도한 측면이 있다. 대량 탈북은 중국 변경지역의 사회질서 문란 특히 인신매매, 꽃제비 등 심각한 사회문제를 야기했다. 또한 중국이 사태 수습을 위해 들어야 할 각종 경제적, 사회적 비용도 현재의 경제성장을 충분히 방해할 만큼 클 것이다.

둘째, 탈북사태의 증가는 북한 체제의 불안정 심지어 붕괴까지 야기할 가능성이 높다. 중국의 대북정책은 북한의 우선적 생존에 포커스가 맞추어져 있다고 해도 과언이 아닐 정도로 중국에게 북한의 체제 붕괴는 최대한 억제시켜야 할 시나리오이다. 중국이 북핵 등 북한의 군사적 도발에도 불구하고 강력한 제재를 하지

²⁴ 중국은 중국의 부상을 강조하는 G2나 차이메리카 같은 개념에 대해 부정적인 반응을 가지고 있다. “G2 概念是在捧殺中國,” 『新華網』, 2009年 6月 11日; 또한 인권 등의 문제에 있어 미국의 보다 책임 있는 요구에 대해서도 중국의 상황이 있으며, 반드시 미국 등 서방사회의 길을 따라야 한다는 법은 없다고 주장한다. “戴秉國稱人權問題不應成兩國關係發展干預因素,” 『제4차 미중 전략경제대화』 <news.sohu.com/s/2012/chinausatalk> (2012.5.4).

²⁵ 중국의 한 학자는 북한은 중국에게 간접적인 핵심이익이 될 수 있다고 주장했다(상하이 인터뷰, 2012년 8월 22일).

²⁶ 보다 자세한 내용은 中國與聯合國難民署的關係 <www.fmprc.gov.cn/chn/3043.html>을 참조.

²⁷ 신상진, “중국의 미얀마 코캉사태 대응전략: 북한 급변사태에 주는 시사점,” 『통일정책연구』, 제20권 1호 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 107~129.

못하는 이유도 북한체제의 불안정성 때문이다. 중국은 북한의 붕괴 및 급변 등으로 인한 불가피한 비용지불뿐 아니라, 만일 북한의 붕괴가 현실화되어 미국이 핵무기 및 화학무기 통제를 명분으로 한반도 문제에 개입하는 것을 우려하지 않을 수 없다.²⁸

셋째, 북한 인권 문제에 관여할 수 없는 것은 중국 역시 인권 문제에 취약성이 있고 소수민족들에 미칠 영향을 고려해야만 하기 때문이다. 중국은 소수 민족 및 인권 운동가들에 대한 탄압을 자행해서 국제사회에서 지탄을 받고 있다. 만일 중국이 탈북자에 대한 난민지위를 인정할 경우, 자국 내 소수민족인 티베트와 위구르인들의 정치적 집단 탈출, 분리독립세력과 인권 운동가들의 항쟁에 명분을 제공할 가능성이 있기 때문에 이를 우려하지 않을 수 없다.²⁹ 더구나 북한과 가까운 중국의 변경지역은 조선족 집단 거주 지역으로 북한과 민족적, 문화적 동질성이 강하기 때문에 탈북자의 대량 유입은 중국의 소수민족 사회의 독립 분위기 조성, 사회 불안정을 야기할 가능성까지 있다.³⁰

특히 이번 강제북송 사례의 경우는 위의 세 가지 딜레마 외에도, 중국의 북한에 대한 전략적 이익이 탈북자 문제에 강하게 투영된 결과라고 할 수 있다. 이미 2009년부터 일부 허용되던 중국 재외공관 탈북자들의 한국행까지 전면 금지되고 있는 상황이었다. 일본 공관의 경우는 중국의 압력에 탈북자를 보호하지 않겠다는 서약을 제출했다는 보도까지 흘러나왔다.³¹ 중국의 이러한 강경 변화는 2009년 북한의 2차 핵실험으로 국제사회의 대북압박이 고조되고, 김정일의 건강 이상설 등 북한의 급변사태 및 체제 붕괴에 대한 불안요인들이 증가하면서 부터였다. 이 시기 중국 내 주요 외교정책 결정자와 재외공관장이 모인 회의에서 북핵과 북한 문제를 분리해서 접근하고, 북한 붕괴를 우선적으로 막아야 한다는 데 공감대가 형성되었다고 한다.³² 더구나 미국의 소위 아시아 회귀와 중국 부상에 대한 견제가

²⁸ 실제로 미국의 주요 보고서는 북한 핵물질 및 대량 살상무기에 대한 우려로 급변 시 미군의 북한 주둔의 필요성에 대해 제기한 바 있다 Paul B. Stares and Joel S. Wit, "Preparing for Sudden Change in North Korea," *CFR Council Special Report*, No. 42 (Jan 27, 2009).

²⁹ 주재우, "북한인권법에 대한 진단: 탈북자문제의 만병통치약?," 『대한정치학회보』, 12권 3호, (2005), p. 252.

³⁰ 중국의 동북지역은 조선족이 다수 거주하기 때문에 장기적으로 소수민족 문제 등 사회불안정의 위기가 가중될 수 있다. Bonnie Glaser, Scott Snyder and John S. Park, "Keeping an Eye on an Unruly Neighbor," *USIP and CSIS Joint Working Paper* (Jan 3, 2008).

³¹ "일본정부, 중국에 탈북자 보호 않겠다 문서 서약," 『연합뉴스』, 2011년 12월 8일.

³² 이희욱, "2010년: 중국과 한반도," 『동아시아브리프』, 제5권 1호 (서울: 성균관대, 2010), pp. 53~54.

확대되는 상황에서 중국의 대외적 환경 역시 북한체제 안정과 중국의 안보이익을 더욱 밀접하게 만들었다. 중국의 부상이 본격화되고 미국의 상대적인 쇠퇴는 동아시아 영역에서 미중 양국의 충돌의 가능성을 확대 시켰다. 미중 간 경제 갈등을 시발로 해서 천안함, 연평도 사건이후 한·미군사합동훈련에 대한 마찰, 최근 일본 및 동남아 국가들과의 해양영토 분쟁까지 중국은 동아시아 주요 관련국들과 마찰과 갈등을 빚어왔다. 중국은 미국 주도의 동맹체제 강화 및 아시아 회귀 전략이 중국을 봉쇄하려는 의도가 있고, 주변국들이 이러한 흐름에 편승하고 있기 때문에 갈등이 확산된다고 인식하고 있다. 이러한 상황은 중국에게 세력균형 차원에서 북한의 전략적 가치를 제고시키는 결과를 가져왔다. 또한 북한의 불안정한 정국과 한·미·일의 대북 압박 공조 역시 중국에게 북한체제 위기 및 붕괴에 대한 부담을 가중시켰다. 중국은 천안함 사건 이후 북한과의 정치·경제적 교류를 강화하면서 전통적 우호관계 및 대(代)를 잇는 친선을 강조하는 등의 행보를 해왔으며, 김정일 급서상황에서도 신생 김정은 정권의 조기 안정화를 위한 조문외교 등을 실행했다.³³ 이러한 맥락에서 탈북자 한국행 전면 불허, 강제송환 확대 등 중국의 탈북자정책 강화는 북한의 불안정성 확대에 대한 우려와 신생 김정은 정권의 안정을 위한 전략적 판단에서 이루어진 것이라고 볼 수 있다. 결국, 중국의 선택에는 국제사회의 규범과 질서를 지켜야 한다는 책임에 대한 부담요인보다는 동아시아 정세의 변화 속에서 북한의 안정이 중국의 국가이익에 중요하다는 이익의 요인이 절대적으로 작용했다고 할 수 있으며, 이러한 중국의 북한에 대한 이익이 탈북자 처리 문제에 반영된 것으로 볼 수 있다.

IV. 중국의 탈북자 강제송환에 대한 입장과 부담 해결 전략

중국에게 탈북자 처리에 대한 부담이 없는 것은 아니다. 끊임없이 한국을 중심으로 국제사회가 탈북자 인권에 대한 문제제기를 해오고 있으며, 이번 2012년 탈북자 강제북송 이슈처럼 한중관계 악화에 대한 부담도 무시할 수 없기 때문이다. 중국의 탈북자 문제 해결 전략은 최대한 인권적 접근을 배제하고 정치적 접근을 하는 것으로 요약할 수 있다. 중국은 1951년 난민협약과 1967년 난민의정서에 가입한 당사자이지만 탈북자를 난민으로 인정하지 않고, 경제적 사유로 국경을 넘은

³³ 미국의 아시아 회귀 이후 북중관계의 강화 현상의 구체적 사례에 대해서는 이기현, “김정은 시대 중국의 딜레마와 대북정책: 쉽지 않은 북한과 현상유지,” pp. 11~12를 참조.

불법월경자라 규정한 입장을 확고하게 견지하고 있다. 중국정부는 “관련자들은 경제문제 때문에 중국에 넘어온 이른바 불법월경자이며, 난민의 범위에 속하지 않기 때문에 유엔 체제에서 논의될 문제가 아니고, 중국이 이미 국내법, 국제법, 인도주의 원칙에 따라 탈북자를 처리하고 있다”는 입장이다.³⁴ 다시 말하면 불법적으로 월경한 사람들은 정치적 망명을 한 것이 아니라 경제적 생존이 주요 이유이기 때문에 이들을 강제 송환시키는 것은 법적으로 문제가 없다는 논리이다. 또한 이는 북한과의 양자 간 문제이고, 인도주의 원칙을 지키기 때문에 국제사회의 개입은 내정간섭이며, 탈북자가 난민이 아니기 때문에 유엔난민기구(UNHCR) 역시 개입할 수 없다는 것이다.³⁵

중국내 학자나 언론들이 제시하는 탈북자에 대한 인식과 입장도 정부의 공식 입장과 별반 다르지 않다. 우선 언론에서 ‘탈북자’보다는 ‘불법월경자’라는 개념을 사용하고 있는 것부터, 탈북자에 대한 인식 차가 우리와 크다는 것을 알 수 있다. 일부 중국 내 한반도 전문가들은 한국이 탈북자 문제를 인권 혹은 정치적 문제로 키우고 있으나, 중국의 입장에서 이 문제는 변경관리의 문제일 뿐이며, 월경의 원인 역시 정치적인지 경제적인지 등 매우 복잡하기 때문에 단순하게 중국의 강제 송환을 인권 침해라고 몰아붙이는 것은 무리가 있다고 주장한다.³⁶ 또한 중국이 강제송환의 원칙을 내세우고 있지만, 실질적으로는 인도적 입장에서 비공식적으로는 탈북자들의 곤란한 상황을 묵인한다는 사실을 간과해서는 안된다고 강조한다. 그 증거로 중국의 동북부 지방에는 다수의 북한 탈북 주민들이 숨어서 거주하고 있지만, 엄격한 단속을 하지 않고 있다는 것이다. 설령 단속을 하더라도 이는 북한과의 인도협정에 의거한 문제이며, 법 집행을 얼마나 엄격하게 실행하느냐의 문제 역시도 중국의 일이지 타국이 간섭할 일은 아니라는 것이다.³⁷

중국이 이러한 입장을 보이는 것은 북한과의 정치적 이해관계도 있지만, 인권 문제에 대한 해석이 우리와 다르기 때문이기도 하다. 중국은 일종의 특수성론을 주장하며 인권의 보편성을 부정한다. 중국은 인권을 주권에 우선할 수 없다는 주권 우선론을 내세우고 있으며, 사회적·경제적 권리가 시민적·정치적 권리보다 중요하다는 입장이다. 인간에게 가장 중요한 것은 생존이고 이를 위해서는 경제발

³⁴ 中國外交部外交部發言人洪磊舉行例行記者會, <www.fmprc.gov.cn> (검색일: 2012.2.22).

³⁵ 난민판정은 현지국의 주권사항이며 다만 현지국이 요청하거나 난민판정이 보호를 위해 필수적일 경우 유엔난민기구가 개입할 수 있다. 그러나 탈북자가 난민이 아니라는 이유로 중국은 유엔 난민 최고 대표 사무소의 접근을 차단하고 있다.

³⁶ “專家駁斥韓對我遣返朝鮮非法入境者指責,” 『環球時報』, 2012年 2月 21日.

³⁷ “韓國莫在脫北者問題上逼中國,” 『鐵血網』, 2012年 2月 29日, <www.tiexue.net>.

전이 우선시되어야 하며, 이 과정에서 다른 권리들은 당분간 배제될 수 있다는 것이다.³⁸ 또한 인권의 중요성 역시 개별 국가의 역사·사회적 배경에 의해 결정되기 때문에 서방의 인권 규범을 반드시 따를 의무가 없으며, 이 문제에 대한 외세의 관여 역시도 내정간섭이라는 입장이다. 중국의 논리에 따르면, 탈북자들의 인권 보호를 위해 중국이 이들을 난민으로 인정하거나, 한국 혹은 제3국으로의 망명을 허용할 수 없는 것으로 귀결된다.

반면, 한국 및 국제사회는 중국의 입장과는 달리 탈북자를 난민으로 볼 수 있으며, 중국은 이들에 대한 합당한 보호 조치를 해야 한다는 입장이다. 물론 탈북자들의 송환 과정에서 비인도적 처우도 상당부분 개선되고 있고, 경제적 이유로 탈북하는 경우가 많아 모든 탈북자들의 지위를 일반화하기는 현실적으로 어려운 상황이다. 그럼에도 불구하고 강제송환 될 경우 탈북자들이 북한에서 정치범으로 규정되어 여전히 처벌 및 구조적 차별에 직면하는 상황은 변화하지 않았기 때문에 단순한 경제 밀입국자 송환으로 보기는 어려운 측면이 있다는 주장이다.³⁹ 북한은 탈북을 중대한 범죄 행위로 간주하고, 매우 엄한 규정에 의거, 처벌하고 있으며, 최근 북한체제의 불안정으로 인해 처벌의 강도가 더욱 세진 것으로 알려지고 있다. 북한은 2004년 관련 헌법을 수정하여 탈북자를 공화국 전복 목적의 도망에서 다른 나라에 도망, 투항, 변절, 비밀을 넘겨준 자까지 확대하였고, 탈북자들에 대해서는 조국배반죄를 적용하여 7년 이상의 노동 교화형 및 최고 공개처형까지 가능토록 했다. 물론 지역과 시기에 따라 처벌과정과 강도는 상이하며, 형량도 가족들의 영향력 혹은 뇌물공여를 통해 감면이 가능하다고는 하나, 송환이후 보위부, 보안부 구류장에 구금되어 있는 동안 심각한 인권유린을 당하는 것이 보편적 상황이라고 한다.⁴⁰ 특히 탈북자들이 한국행을 기도하다 송환될 경우 보다 엄한 처벌에 직면하기 때문에, 다수의 탈북자들이 한국행을 감행하는 상황에서 문제는 더욱 심각하다고 할 수 있다.

국제적으로 통용되는 난민의 정의는 박해를 받을 만한 충분한 근거가 있는 공

³⁸ 정재호 편저, 『중국을 고민하다: 한중관계의 딜레마와 해법』 (서울: 삼성경제연구소, 2011), pp. 131~132.

³⁹ 탈북자가 북한으로 돌아갈 경우 북한형법 제47조와 제 117조에 의거 국가반역죄에 해당하는 중형의 적용이 원칙적으로 가능하나 처벌 절차 및 그 정도 등은 시기별로 차이가 있다. 이에 대한 자세한 분석으로는 김수암, 『북한 형사법제상 형사처리절차와 이용실태』 (서울: 통일연구원, 2005).

⁴⁰ 구타 및 언어폭력, 위협 등이 이루어지고 형 감면을 명분으로 다른 송환자의 중국 내 행적 증언 유도, 임신한 경우 강제낙태 등의 인권유린이 자행되고 있다. 하경은, “탈북난민의 강제 북송 현황: 사형, 고문, 폭행의 실태,” 『사목정보』, 제5권 제6호 (2012), pp. 81~84.

포로 인하여 조국과의 유대가 끊어질 수밖에 없고 자국정부가 있어도 그 보호를 받을 수 없는 사람들이기 때문에 북한의 특수한 정치·경제 및 인권 상황을 고려하면 탈북자는 난민 혹은 난민과 유사한 상황에 있는 자, 국제적 보호를 필요로 하는 난민의 범주에 포함된다고 볼 수 있다.⁴¹ 전 유엔 북한인권 특별보고관인 비티 문타폰(Vitit Muntahborn)도 탈북자들의 국경이동 자체가 정치적 동기에 의해 이루어진 것이 아니라 하더라도 강제 송환되어 중대한 처벌의 위협에 놓인다는 점에서 현장 난민(refugee sur place)으로 규정하기도 했다.⁴² 탈북자들은 북한으로 강제 송환되면 “생명이나 자유가 위협받을 우려가” 매우 높다고 할 수 있다. 이 때문에 적절한 난민 인정 절차를 거치지 않고 일괄해서 모든 탈북자들을 불법 월경자로 간주하여 강제 송환하는 중국의 행위는 인도적이지도, 국제법을 준수하는 것도 아닌 것이다.⁴³

그러나 중국의 탈북자 강제송환 원칙에는 큰 변화가 없다. 대신 국제사회의 비난에 대한 부담을 회피하는 차원에서 탈북자 문제가 국제사회에서 다자문제로 확산되는 것을 꺼리며, 양자 차원에서 조용히 협의 처리되는 것을 희망해왔다. 중국은 국내법, 국제법, 인도주의 원칙을 탈북자 문제에 적용한다고 주장하면서도, 다른 한편으로는 국정에 따라 결정한다(以國情而定)는 원칙을 내세우고 있으며, 자국의 대내외적 상황에 따라 탈북자 해결문제에 협력 또는 비협조적 태도를 보여왔다.⁴⁴ 이는 전형적인 정치적 접근의 형태이다. 일단, 탈북자 문제가 국제적으로 이슈화되지 않는 상황에서는 조용한 처리를 우선시 해왔다. 북한에 대한 외교적 부담이 크지 않는 상황에서는 그들의 주장처럼 국내법, 국제법(중국의 해석기준에서), 인도주의 원칙에 따라 탈북자 사건을 처리하는 것으로 판단된다. 일부 탈북자들의 경험에 따르면, 중국이 최소한의 인도적 조치를 취하는 데 호의적이며, 일정 시기 구금과 강제송환 조치를 중단하기도 했으며, 중국인과 결혼한 탈북 여성에게는 합법 체류 자격을 부여하기도 한다고 한다. 또한 한국과의 관계를 고려해서 주중 공관에 진입한 탈북자들의 경우 양자협약에 따라 비공개로 한국 등 제

⁴¹ 정민정, “재중탈북자의 난민 여부와 복송문제 해결방안,” 『이슈와 논점』 (국회입법조사처), 2012.2.23.

⁴² 현지 난민이란 당초 본국에서 정치적 박해의 위협이 없었다고 하더라도 탈출 한 후 강제로 본국에 송환되어 극형에 처해질 위험이 생긴 경우에는 정치적 박해의 존재를 인정할 수 있으며 이 같은 현지난민도 국제법상의 난민으로 보호받아야 한다. 제성호 “탈북자 강제송환과 한국의 대응방안,” (통일연구원 개원기념 학술회의 자료집, 2012.4.6), p. 111.

⁴³ 조정현, “국제법상 중국의 탈북자 보호 의무,” (Online Series Co 12-06, 2012.2.21).

⁴⁴ 주재우, “북한인권법에 대한 진단: 탈북자문제의 만병통치약?,” p. 3.

3국 송환을 허용하기도 했다. 김대중, 노무현 정부시절 탈북자 문제에 대한 조용한 외교 교섭을 통해 상당수의 탈북자들이 국내로 입국했고, 연간 2000명 입국의 상황이 형성된 것도 이러한 맥락에서였다.

그러나 탈북자 문제가 이슈화 되거나 외교적 쟁점이 되면 주로 탈북자 정책에 대한 원칙적 입장을 강조하는 경향이 강했다. 사건 발생 직후에는 국경경비 강화 및 일시 단속 증가, 또한 강제송환 준비 등의 강경한 조치를 취하는 편이다. 예를 들어 중국이 김정일의 방중 이벤트를 좌우로 강제송환자 수를 증가시킨 것은 북한과의 정치적 관계를 고려했다는 명백한 증거이다. 또한 2000년 러시아 밀입국 과정에서 중국으로 추방된 탈북자들을 강제 송환한 사건의 경우, 당시 김대중 정부가 이들에 대한 북한 송환 절대불가의 입장을 강조하며 중국에게 공개적 협조를 요청했음에도 불구하고, 한국의 요청이 완전히 묵살된 데서도 잘 나타난다.⁴⁵ 특히 2008년 이후 중국은 국내정치 안정(베이징올림픽), 북한 김정일의 건강 이상설, 북한의 탈북자 송환 요청 등의 이유로, 재외공관에 머물고 있는 탈북자들의 출국조차도 허용하지 않았던 것은 중국의 탈북자 정책의 동학을 분명하게 이해할 수 있게 한다.

V. 한국의 대응 전략

2012년 초 중국의 탈북자 강제송환 문제가 한국에서부터 국제적으로 이슈가 되었지만, 중국의 원칙적 입장에는 변화가 없었다. 한국의 중국에 대한 압박도 거셌다. 민간단체 외에도 정치권을 중심으로 탈북자 정치 및 외교를 가동했고, 정부 역시 중국에 난민협약과 고문방지협약 등 국제협약의 준수 촉구,⁴⁶ 국제인권이사회(UNHRC)에 탈북자 강제송환 문제 제기, 이명박 대통령의 후진타오 중국 국가주석에 대한 직접적인 요청 등 적극적인 행보를 보여 주었다. 노력의 결과 때문인지는 몰라도, 시간이 조금 흘러 탈북자 강제송환 이슈가 조금 조용해지자, 중국은 정치적인 해결을 시도했다. 5월 이명박 대통령의 중국 방문이 있기 전, 중국은 그동안 불허해 왔던 재중 한국 공관 내 국군포로 가족 등 탈북자들의 한국행을 조용히 허가한 것이다.⁴⁷ 중국은 그동안 한국 공관 내 탈북자들조차 3년 가까이 출국

⁴⁵ “中 탈북자 7명 北에 송환,” 『동아일보』, 2000년 1월 14일.

⁴⁶ “외교부, 中에 탈북자관련 국제협약 준수 촉구,” 『연합뉴스』, 2012년 2월19일.

⁴⁷ “주중 공관 체류 탈북자 모두 입국,” 『서울신문』, 2012년 5월 18일.

허가를 내주지 않아서 인권단체들의 비난을 받아오고 있던 상황이었다. 정황상, 탈북자 문제가 국제이슈화 된 것에 대한 중국정부의 부담이 있었던 것으로 판단된다. 이러한 해결 방식이 과거에 없었던 것은 아니다. 2001년 장길수 가족이 유엔난민고등판무관 베이징 사무소를 진입한 이후, 탈북자들의 소위 기획탈북과 해외공관 진입이 국제 이슈화 되었을 때, 중국은 인도적인 입장을 취해, 제3국 추방에 동의한 바가 있었다.⁴⁸

결국 이 사건의 결과로만 본다면 조용한 외교 방식보다는 보다 적극적인 대중국 압박 및 국제사회와의 연대 외교가 효과가 있다는 것을 알 수 있게 해준다. 그 동안 한국정부는 중국의 현실적 상황에 대한 고려로, 조용한 외교를 통해 탈북자 강제송환에 대한 중국정부의 입장 전환을 위한 노력보다는 보다 많은 탈북자들을 한국 등 제3국행으로 이끌어내기 위해 중국과 절충하는 현실적 방법을 추구해왔다. 그러나 조용한 외교의 실제적 성과나 결과는 기대에 크게 못 미쳤다. 조용한 외교는 재중 탈북자들의 생활환경이나 인권상황 등 실질적인 면을 개선시키는 데 실패했으며, 현재에도 탈북자들이 강제송환의 두려움에 떨면서 단속을 피해 다녀야만 하고, 그 과정에서 심각한 인권침해가 일어나고 있는 것이다.⁴⁹ 더구나 조용한 외교는 중국의 선처에만 기대야 하는 한계가 드러났고, 우리 정부의 노력에도 불구하고 중국의 일방적인 결정에 따라 국군포로 가족조차 오랫동안 공관에서 연금 상태로 고통을 받아야 하는 결과를 초래했다.

물론 적극적 외교의 성과의 자축에 문제가 없는 것은 아니다. 일부 탈북자의 한국행이 허용되었다고 해서 중국의 탈북자 정책에 변화가 있었다고 보기는 힘들기 때문이다. 먼저 생각해 볼 문제는 중국에 대한 난민협약 준수 촉구나 국제사회를 통한 압박이 과연 효과를 거둘 수 있을 것인가이다. 일부 탈북자에 대한 한국행 허용은 결과적으로 보면 우리 외교전술 전환의 성과 혹은 국제사회의 압력에 대한 중국의 부담의 결과라고 할 수 있지만, 향후 중국의 탈북자에 대한 더욱 엄격한 감독 관리 강화를 초래할 가능성을 배재할 수 없다. 한국정부가 실효성 측면에서 조용한 외교를 해온 것과 마찬가지로, 인권단체들 역시 공개적이고 투명한 지원 방식 보다는 비공개적이고 불투명한, 물밑 접촉을 선호해 온 것도 후과(後果)를 우려했기 때문이다. 또한 우리 정부의 대응이 사전 원칙에 입각했기 보다는 국내여론에 밀려 조금하계 전략을 전환하지는 않았는가에 대한 반성이 필요하다. 이

⁴⁸ 이순자, “한국정부의 재중 탈북자 정책: 김대중, 노무현 정부를 중심으로,” 『국제정치논총』, 제49집 5호 (2009), p. 266.

⁴⁹ 위의 글, p. 262.

문제로 향후 중국과의 외교전에서 불리한 게임을 임하게 될 수도 있다. 북핵, 한중 FTA 등 중요한 현안문제에 중국이라는 존재가 걸려있기 때문에 신중한 접근이 필요하다는 것 역시 부정하기는 힘들다.

결국, 탈북자 문제의 근원적 해결은 중국정부가 탈북자를 난민협약상의 난민으로 판정하고 이 협약에 규정한 보호를 제공하는 것이다. 그러나 중국이 이 근원적 해결을 위해 인식과 태도를 바꾸기는 쉽지 않을 것으로 판단된다. 그렇다고 해서 우리가 조용한 외교를 고수하면서 중국의 선처를 기대하는 것만이 과연 우리의 이익에 부합하고 효과적인가에 대한 의문은 여전히 남는다. 우선, 국내여론이나 정권의 성향에 흔들리지 않는 우리의 탈북자 문제에 대한 입장과 원칙을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 입장과 원칙이 서야 방법론과 결과에 대한 합당한 평가가 가능하기 때문이다. 중국만 핵심이익을 제시하라는 법은 없다. 중국과의 외교에서 우리에게도 핵심이익이 있다는 것을 강조할 필요가 있다. 그 후에 대중 탈북자 외교에서 조용한 방식이든 국제사회를 통한 압박이든 그 방향을 설정해야 할 것이다.

둘째, 정부와 민간단체의 전략적 분리 행보가 필요하다. 민간단체의 탈북자 인권 개선을 위한 노력은 지속되어야 하겠지만, 정부의 개입은 좀 더 신중해야 한다. 인권문제의 경우 정부의 선부를 개입은 양국의 우호관계에 영향을 주기 때문에 일반적으로 양자 보다는 다자 대화의 방식이 효과적이라고 할 수 있다. 한중관계를 고려, 한국정부가 전면에 나서기 보다는 다자 대화의 틀을 지혜롭게 활용할 필요가 있는 것도 이 때문이다. 주의할 것은 미국, EU 등 강대국과의 협력과정에서 중국의 쓸데없는 자존심을 건드리는 우를 범해서는 안 되며, 국제규범에 호소하는 방식으로 중국이 가진 부담을 간접적으로 자극해야 할 것이다. 이를 위해서는 국제난민기구(UNHCR)의 접근 허용, 현장난민 심사를 통한 일괄적 송환 방지 등을 중국정부가 수용할 수 있도록 압력을 지속적으로 행사하는 방식과 UN 인권이사회 회의 활용 등이 있을 수 있다.⁵⁰

셋째, 우리의 정책 설정에 있어 현실적 해결 수준 및 단계적인 목표 설정이 필요할 것이다. 일단은 탈북자에 대한 최소한의 보호라는 목표 설정, 중국정부의 정책 수행 과정에서의 태도 변화 유도가 있을 수 있다. 예를 들면, 중국에 장기체류

⁵⁰ 국제기구 및 법적 활용을 통한 탈북자 보호에 대한 정책 검토는 조정현, “국제기구를 통한 탈북자 보호에 대한 국제법적 고찰: UNHCR 및 UN인권 이사회를 중심으로,” 『통일정책연구』, 제19권 2호 (2010); 이규창, “무국적 탈북자 보호를 위한 제도적 대응방안 모색,” 『통일정책연구』, 제21권 1호 (2012) 참조.

하면서 사실상의 결혼관계를 유지하고 있는 탈북자들을 보호할 수 있는 인도주의적 신분보장책을 협의한다거나, 민간단체를 중심으로 지속적인 난민에 대한 구체적 사례를 축적하고, 정부 차원에서는 재중 탈북자들의 실질적 보호 방안 모색과 해결 방법을 타진할 수 있을 것이다.⁵¹

넷째, 중국과의 협력공간 확대이다. 이미 살펴보았듯이 중국의 탈북자 정책은 그 상위의 한반도 정책과 연동해서 움직이기 때문에 단기간에 중국의 인식과 태도를 변화시키기는 힘들 것으로 예상된다. 그러나 중국이 자국의 논리와 원칙을 강조하면서도 정치적 접근을 해오고 있다는 사실에 주목해야 할 것이다. 이 때문에 우리의 원칙 있고 현실적인 대응과 함께 중국의 정치적 접근을 탈북자 및 북한 인권 개선에 유리하게 유도하는 전략 역시 중요하다. 다행스럽게도 중국의 대북정책에 있어 미묘한 정책 변화가 감지되고 있다. 중국이 지난 4월, 3년 만에 재중 한국 공관 내 탈북자들의 한국행을 조용히 허가한 것은 우리정부와 국제사회의 압력에 대한 부담 때문이기도 했지만, 신생 김정은 정권이 미사일 발사를 강행하는 등 중국과 협조 노력을 보이지 않은 것에 대한 대북 압력 메시지였다는 해석도 가능하다. 중국의 한 당국자는 “김정일 사망이후 매일 30명까지 탈북자를 강제 송환했으나, 미사일 발사 강행이후, 탈북자 송환을 중단했다”고 밝힌 바 있다.⁵² 이는 북한 김정은 정권이 중국에 일절 협의 없이 미사일 발사를 강행한 데 대해 중국정부가 불만이 있었고, 탈북자 송환을 정치적으로 활용했음을 유추할 수 있게 해준다. 중국은 비록 대한반도 정책에 있어 북한의 안정을 최우선으로 고려하고 있지만, 북한의 군사도발 등으로 인해 주변부 환경이 점차 악화되고, 미국과 대결 구도 확대까지 경험하면서, 북한을 전략적 부담 혹은 골칫거리로 인식하는 경향이 강해지고 있다.⁵³ 이 때문에 중국은 향후 북한이 저지른 비행을 처리하는 해결사의 역할보다는, 북한의 변화를 유도하고, 북한의 비행을 억제하는 관리자의 역할을 강조할 것으로 예상된다. 중국 대북정책의 미묘한 변화를 활용해서 북한 변화를 위한 중국과 전략적 소통의 공간을 확대하고, 궁극적으로는 북한 문제를 양국이 논할 수 있는 전략대화를 구축한다면, 탈북자 문제 처리에 대한 합의의 가능성도 높아질 것이다. 현재 개별적인 외교, 국방의 한·중 전략대화 라인을 통합하고,

⁵¹ 김수암, “탈북자의 현황과 인권,” 『JPI 정책포럼』 (제주평화연구원, 2010), pp. 12~13.

⁵² “중국 탈북자 강제 복송 중단 (요미우리),” 『연합뉴스』, 2012년 4월 18일.

⁵³ 중국의 한반도 관련 전문가들 사이에서 북한이 중국의 전략적 부담이 된다고 인정하는 발언들이 점차 증가하고 있으며, 특히 북한의 3차 핵실험의 가능성에 대한 상당한 부담을 제기하고 있는 중이다.

점차 통일 분야까지 확대하는 단계적 전략이 필요하다.

무엇보다 탈북사태의 근본적 원인을 치유해야 하는데, 이는 결국 북한의 개혁개방 유도와 북한 정치체제 개혁을 위한 방안 마련으로 귀결될 수밖에 없다. 매우 어려운 문제이기는 하지만, 결국 인간이 고문 받을 우려가 있는 곳으로 강제 송환되지 않게 만들기 위해서는 조속히 북한의 정치·경제체제의 개혁을 유도하는 것이 문제 해결의 지름길이다.

■ 접수: 10월 15일 ■ 심사: 11월 3일 ■ 채택: 12월 10일

참고문헌

1. 단행본

- 김수암. 『북한 형사법제상 형사처리절차와 이용실태』. 서울: 통일연구원, 2005.
 이금순. 『북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망』. 서울: 통일연구원, 2005.
 좋은벗들. 『북한식량난과 북한인권』. 서울: 좋은 벗들, 2004.
 ———. 『두만강을 건너온 사람들』. 서울: 정보출판, 2005.
 정재호 편저. 『중국을 고민하다: 한중관계의 딜레마와 해법』. 서울: 삼성경제연구소, 2011.
 통일연구원. 『북한인권백서』. 서울: 통일연구원, 2012.

- Lilley, James F. & Shambaugh, David (eds.). *China's Military Faces the Future*. New York: Almonk, 1999.
 Stares, Paul B. & Wit, Joel S. *Preparing for Sudden Change in North Korea*. New York: Council on Foreign Relation Publication, 2009.

2. 논문

- 곽해룡. “재중탈북자에 대한 정책방안 연구- 중국의 정책을 중심으로.” 『평화학연구』. 제7권 제1호, 2006.
 김수암. “탈북자의 현황과 인권.” 『JPI 정책포럼』. 제주평화연구원, 2010.
 김용현. “탈북자 문제에 대한 북한의 입장과 대응.” 『한국세계지역학회 추계학술회의 발표 논문』. 한국세계지역학회, 2005.
 미국난민위원회. “2001년 세계난민 실태조사보고서.” 미국난민위원회, 2002.6.14.
 신상진. “중국의 미얀마 코강사태 대응전략: 북한 급변사태에 주는 시사점.” 『통일정책연구』. 제20권 1호, 2011.
 윤여상. “재외탈북자 실태와 지원체계: 중국지역을 중심으로.” 『통일연구논총』. 제7권 제2호, 1998.

- 이규창. “무국적 탈북자 보호를 위한 법제도적 대응방안 모색.” 『통일정책연구』. 제21권 1호, 2012.
- 이기현. “포스트 김정일 체제와 중국.” 『전환기의 북한과 통일담론』. 서울: 늘품, 2011.
- . “김정은 시대 중국의 딜레마와 대북정책: 쉽지 않은 북한과 현상유지.” 『제2회 아시아 법제포럼 남북법제분과 자료집』. 법제처, 2012.
- 이순자. “한국정부의 재중 탈북자 정책: 김대중, 노무현 정부를 중심으로.” 『국제정치논총』. 제49집 5호, 2009.
- 이희욱. “2010년: 중국과 한반도.” 『동아시아브리프』. 5권 1호, 2010.
- 제성호. “탈북자 강제송환과 한국의 대응방안.” 『중국의 부상과 한반도: 기회와 도전』. 통일연구원, 2012.
- 정민정. “재중탈북자 난민 여부와 북송문제 해결방안.” 『이슈와 논점』. 390호(국회입법조사처), 2012.
- 주재우. “북한인권법에 대한 진단: 탈북자문제의 만병통치약?” 『대한정치학회보』. 제12권 제3호, 2005.
- 조정현. “국제기구를 통한 탈북자 보호에 대한 국제법적 고찰: UNHCR 및 UN인권 이사회를 중심으로.” 『통일정책연구』. 제19권 2호, 2010.
- 하경은. “탈북 난민의 강제 북송 현황: 사형, 고문, 폭행의 실태.” 『사목정보』. 제5권 6호, 2012.
- Glaser, Bonnie, Snyder, Scott and Park, John S. “Keeping an Eye on an Unruly Neighbor: Chinese Views of Economic Reform and Stability in North Korea.” *USIP and CSIS Joint Working Paper*. January 2008.
- Han, Dong-ho. “The Clash between Interest and Responsibility: China’s Policy toward North Korean Escapees.” *The Korean Journal of Defense Analysis*. Vol. 23, No. 4, 2011.
- Hart, Tom. “The PRC-DPRK Rapprochement and China’s Dilemma in Korea.” *Asian Perspective*. Vol. 25, No. 3, 2001.
- 石源華·文恩熙. “試論中韓戰略合作伙伴關係中的美國因素.” 『東北亞論壇』. 2012年 8月.

3. 기타자료

- 김수암. “해외체류 탈북자 문제의 쟁점과 과제.” Online Series Co 06-05, 2006.6.30.
- 김영수. “탈북자 문제의 발생 원인과 현황.” 『한국방송학회 세미나 및 보고서 탈북자문제의 이해』. 한국방송학회. <www.dbpia.co.kr/Article/938515>.
- 조정현. “국제법상 중국의 탈북자 보호 의무.” Online Series Co 12-06, 2012.2.21.
- 『동아일보』.
- 『문화일보』.
- 『서울신문』.

『연합뉴스』.

『解放軍報』.

『新華網』.

『環球時報』.

中國外交部外交部發言人洪磊舉行例行記者會. 2012年 2月 22日 <www.fmprc.gov.cn>. 戴秉國稱人權問題不應成兩國關係發展干預因素. 『제4차미중전략경제대화』. <news.sohu.com/s2012/chinausatalk> (검색일: 2012.5.4).

中國與聯合國難民署的關係. <www.fmprc.gov.cn/chn/3043.html> (검색일: 2012.9.25). <www.stnn.cc/euro_asia/200702/t20070201_457523.html> (검색일: 2012.10.01).

中華人民共和國和朝鮮民主主義人民共和國關於民事和刑事司法協助的條約 (2003.11.19).

吉林省人大常委會, 吉林省邊境管理條例 (1997.11.14).

中華人民共和國刑法 (1997).

Strategic Approaches to China's North Korean Defector Policy

Ki-Hyun Lee

In China-Korean relations, North Korean defectors have become a major issue in 2012. Various attempts were made in order to prevent the forced repatriation of North Korean defectors in China, but the results were quite unsatisfactory. This research starts with a question: why does China insist on the repatriation of North Korean defectors? Although research on North Korean defectors has been diversely conducted in different time periods, not much has been done in terms of defector policy, stance and dynamics in China. Therefore, unlike the existing research, I tried to analyze defector policy and dynamics in China from a Chinese point of view. China has been taking a political approach by linking its self-interest-oriented Korean peninsula policy to defector issues. The main point of this approach was to maintain the status quo of the Korean peninsula and to take strategic interests from both North and South Korea. China's tough and rule-of-thumb stance in defector issue also resulted from North Korea's increased strategic value to China. Especially after America's return to Asia, America and neighboring countries' vigilance against China has been tightened. It added the North Korean regime's lasting stability to the category of China's main national interest. Moreover, the instability of the new Kim Jung Un regime was also great. Therefore, China had to consider the defector issue in respect of its national interest first rather than its responsibility as a member of the international society. China has been repeating its logic and stance that they are dealing with forced repatriation issue according to the international law, domestic law, and humanitarian principles, while ignoring the demand of Korea and the international society. China has been taking a political approach by playing with the 'forced repatriation card' in between North and South Korea for different political situations or by allowing some defectors to go to Korea. Hence, as long as there is no essential change in China's policy for the Korean peninsula, especially North Korea policy, it is difficult to transform China's cognizance and policy toward defectors. Nevertheless, since China's burden for its responsibility in the international society has been increasing and there have been delicate changes in its North Korea policy, we need to make use of this situation and explore policies that include South Korea's domestic stance and principle, the strategic solidarity between the government and civil society, realistic and phased measures for the improvement of the rights of the defectors, cooperation with the international society, and the effort to expand the strategic room between Korea and China.

Key Words: China, Dilemma of North Korea Policy, North Korean Defector Policy, Korea-China Relations, Counter-Strategy