

중국의 탈북자 강제복송 사태, 그리고 쟁점

- 일시 | 2012년 3월 16일 (금) 오후 2:00-5:00
- 장소 | 평화재단 2층 강당
- 주최 | 평화재단 평화연구원

■ 프로그램안

13:30	(30)	접 수
14:00	(5)	개 회
14:05	(10)	사 회 김형기 (평화재단 평화연구원 원장)
14:15	(20)	발 표 중국의 탈북자 강제복송 사태, 그리고 쟁점 윤여상 (북한인권기록보존소 소장)
14:35	(60)	전체토론 I 탈북자 복송문제의 쟁점과 과제
15:35	(15)	휴식
15:50	(60)	전체토론 II 탈북자 강제복송문제의 바람직한 개선방향
16:50	(10)	닫는말
17:00		폐 회

■ 참가 패널

		토론자 '가나다' 순
사회	김형기	평화재단 평화연구원 원장
발표	윤여상	북한인권기록보존소 소장
토론	남문희	시사IN 기자
토론	박홍순	선문대학교 국제평화대학 학장
토론	손제민	경향신문 정치부 기자
토론	손현진	한국법제연구원 부연구위원
토론	송영훈	서울대 통일평화연구원 선임연구원
토론	안찬일	세계북한연구센터 소장
토론	오경섭	세종연구소 연구위원

차례

중국내 탈북자 강제북송 사태, 그리고 쟁점	5
탈북자 문제의 국제적 이슈화에 대한 평가와 전망	29

중국내 탈북자 강제복송 사태, 그리고 쟁점

윤여상 북한인권기록보존소 소장

- I. 최근 중국내 탈북자 강제복송 사태 및 그 역사
- II. 한국, 중국, 북한 및 국제사회의 입장
- III. 쟁점과 전망 및 해결 대안

중국내 탈북자 강제복송 사태, 그리고 쟁점

윤여상 북한인권기록보존소 소장

I. 최근 중국내 탈북자 강제복송 사태 및 그 역사

1. 최근 탈북자 강제복송 사태의 이슈화 과정

- 최근 중국의 탈북자 강제복송 사태에 대한 국내외의 관심과 적극적 대응은 2012년 2월 중국 공안에 의하여 체포된 탈북자 30여명에 대한 소식이 한국 언론에 소개되면서 확산됨
- 중국내 탈북자 체포와 강제복송 사태에 대한 소식은 동아일보, 조선일보 등 유력 언론보도를 시작으로 국내외 언론 및 방송매체의 집중적 보도를 통하여 국제사회로 확대됨
- 박선영 의원(자유선진당)과 탈북자 이애란 등의 중국대사관 앞 항의 농성과 단식으로 국민적 관심과 언론의 주목을 강화시킴
- 차인표 신애라 부부, 이성미씨 등 수십명의 연예인들이 공개적 집회를 통하여 지지 의사를 표명하고 연예인 콘서트 등을 지속적으로 진행하면서 청년층과 국민적 관심을 제고시키는 결정적 영향을 미침
- 한국정부는 기존의 '조용한 외교'에서 '적극적 외교-공세적 외교'로 전환하면서, 중국 정부를 적극적으로 압박하고, 유엔인권이사회에서 공식적 문제제기와 함께 미국, 유엔

등의 공동 노력을 진행함

- 한국 국회대표단 유엔인권이사회 파견, 안철수 서울대 교수와 일부 정치인들의 중국 대사관 앞 항의농성장 방문으로 탈북자 이슈가 1개월 이상 중요 현안으로 지속되는 상황으로 전개됨
- 탈북자 및 북한인권단체와 보수시민단체 중심으로 중국대사관 앞 항의시위와 단식이 지속되고 있으며, 한국정부의 적극적인 정책전환 의지에도 불구하고 중국당국의 입장 변화는 없으며, 체포된 탈북자를 강제복송함으로써 중국은 기존의 입장을 고수하고 있음
- 한국정부의 정책전환에 의한 성과와 그에 대한 평가, 중국 정부의 향후 정책변화 가능성, 국내외의 강제복송 저지 운동의 지속성 여부, 중국내 탈북자의 인권실태 변화 가능성과 관련하여 관심과 쟁점사항이 제기되고 있음

2. 중국내 탈북자 발생과 한국행 및 복송 사태의 진행 과정

1) 중국내 탈북자 발생 상황

- 탈북자는 1990년대 이전 군사분계선 인근 현역 군인과 해외 근무자 중심으로 입국, 1990년대 초 러시아와 동유럽 북한 유학생과 해외 파견 노동자 중심 입국, 1990년대 중반 이후 중국 경유 탈북자 입국 중심
- 1994년 김일성 사망과 북한의 경제난 악화로 북한주민 중국지역으로 탈북 본격화되었으며, 1996-1999년 고난의 행군시기 최대 규모 탈북자 발생(윤여상 현지조사 결과 10만여명 발표, 국내 NGO 30만여명 추정 발표)
- 2000년대 이후 신규 탈북자와 중국 체류자 규모 점진적 감소 추세이며, 현재는 1-2만여명 수준으로 파악되고 있음
- 2010년대 이후 중국 탈북자 문제는 당사자에 대한 관심은 낮아지고, 탈북 여성의 출생 자녀의 인권과 보호문제로 관심 영역이 전환되고 있는 상황임
- 중국내 탈북자의 90% 정도는 여성이며, 이들은 대부분 중국 현지 남성(조선족과 한족)과 자녀를 두고 혼인관계를 유지하고 있으며, 이들을 포함한 체류 탈북자는 합법적 체류신분을 갖고 있지 않기 때문에 심각한 인권침해 사건에 노출되고 있음

2) 중국의 탈북자 한국행 및 강제북송 과거와 현재

- 중국은 탈북자를 불법체류자로 간주하고 체포와 송환하는 입장을 지속적으로 견지하고 있음
- 2002년 탈북자 주중 한국공관 진입 사건 이전 중국에서 탈북자의 한국행을 직접 허용한 사례 없음(1997년 황장엽 비서와 2001년 북경 UNHCR 사무소 진입, 2002년 스페인 대사관 진입 25명 탈북자 등 제3국 경유 형식으로 한국행 허용)
- 2002년 탈북자 주중 한국공관 진입 이후 공관내 진입 탈북자의 한국행 직접 허용을 시작하였으나, 공안당국에 체포된 탈북자의 한국행을 허용한 사례 없음
- 2009년 중국 당국은 재중 재외공관 진입 탈북자의 한국행 공식불허 입장 통보(일본, 한국 등에 통보함)하였으나, 2010년까지 일부 한국행 허용한 후 공식적으로 불허하여 현재까지 10여명의 탈북자 한국 공관 2-3년째 체류 중(동 시기 국내 입국자 중 중국 내 재외공관 경유자는 1/3 수준이었음)
- 중국은 공안당국에 체포된 탈북자는 한국과 국제사회의 요구와 압력에도 불구하고 한국행을 허용하지 않고 강제북송하여 국내외의 비판의 대상이 되어 왔음(국군포로와 그 자녀, 러시아 경유 탈북자까지 강제송환)
- 중국은 1990년대 중반이후부터 2000년대 초반까지 연간 5-8천여명 규모(중국 국책연구기관 발표 자료)로 강제송환하였으나, 2000년대 중반이후 중국체류 탈북자의 누적 규모 감소와 신규 탈북자 감소, 그리고 브로커 네트워크의 발전으로 송환자 규모도 감소추세였으며, 최근은 연간 2천여명 전후로 추산되고 있음(2000년대 중반 국내 입국 탈북자 중 강제송환 경험자는 50% 수준이었으나, 최근 입국자는 20% 수준임)
- 중국은 탈북자 체포 후 체포기관(파출소)의 기초적인 조사 후 조중 국경지역에 설치된 변방대대 구류장에 구금하며, 추가적인 조사 후 강제송환 조치함
- 탈북자를 강제송환하는 조중 국경도시는 10여곳이 있으나, 현재는 단둥(압록강)과 도문(두만강)이 중심적 기능을 수행하고 있음
- 2001-2년 주중 외교공관 탈북자 진입과 그들의 한국행 성공으로 기존 탈북자 한국행 경로와 방법에 변화 발생(기존 중국에서 여권위조, 밀항 또는 몽골과 동남아시아 지역으로 우회 방법 활용)

〈초기 탈북자 주중 외국공관 진입 및 처리 상황(2001. 6. - 2002. 12)〉

일 시	내 용	결 과
2001. 6. 26.	장길수 등 7명 베이징 UNHCR 사무소 진입 * 난민지위 요구(불허됨)	2001. 6. 30. 한국 도착
2002. 3. 14.	25명 주중 스페인대사관 진입 * 직접 한국행 요구(제3국 경우 한국행)	2002. 3. 18. 한국 도착
4. 25.	1명 주중 독일대사관 진입	4. 28. 한국 도착
4. 26.	2명 주중 미국대사관 진입	4. 28. 한국 도착
5. 8.	장길수 친척 김한미 일가 5명 주중 선양 일본 총영사관 진입	5. 23. 한국 도착
5. 8.	2명 주중 선양 미국총영사관 진입	5. 14. 한국 도착
5. 9.	1명 주중 선양 미국총영사관 진입	5. 14. 한국 도착
5. 11.	20대 부부 주중 캐나다대사관 진입	5. 17. 한국 도착
5. 23.	1명 주중 한국총영사관 진입	6. 24. 한국 도착
5. 24.	2명 "	"
5. 27.	1명 "	"
6. 1.	1명 "	"
6. 8.	2명 주중 캐나다대사관 진입	"
6. 9.	3명 주중 한국총영사관 진입	"
6. 11.	일가족 5명 포함 9명 주중 한국총영사관 진입	"
6. 13.	2명(부자관계) 주중 한국총영사관 진입, 중국측 1인 강제연행	"
6. 17.	2명 주중 한국총영사관 진입	"
6. 20.	1명 주중 한국총영사관 진입	"
6. 21.	2명 주중 한국대사관 진입	"
6. 24.	1명 주중 한국총영사관 진입	7. 15. 한국도착
7. 2.	1명 주중 한국총영사관 진입 1명 진입 시도중 중국측에 체포되어 연행	"
7. 11.	1명 주중 한국총영사관 진입 이후 10여 일간 연이어 10명 진입	8. 3 한국 도착
8. 13.	2명 북경 알바니아 대사관 진입	8. 22 한국 도착
8. 14.	* 외신 7월 중순 이후 한국총영사관 15명 이상 한국 행 요청 대기중 보도	
8. 26	남4, 여 3 중국 외교부 진입 시도 실패 연행	
9. 2.	12명 북경 에콰도르 대사관진입실패(8명체포)	
9. 3.	15명 북경 독일 학교 및 외교관 숙소 진입	* 9. 12. 한국 도착(36명)
9. 13.	5명 북경 독일학교 진입시도(2명 성공, 3명 체포)	9. 22. 한국도착
10. 7.	3명 북경 독일학교 진입	
10. 10.	2명 주중 청도 한국 총영사관 진입	
10. 20일 경	20명 주중 한국총영사관 진입	* 10. 12. 한국도착(20명)
10월경	1명 북경 독일학교 진입	
10. 31.	7명 북경 독일학교 진입시도(2명 성공, 5명 체포)	* 11. 7. 한국 도착(15명)
12. 10.	2명 북경 독일 대사관 운영 학교 진입	* 12. 16. 한국도착(20명) * 12. 20경, 한국도착(2명)
	12월 당시 50여명 주중 한국공관 대기 상태	

II. 한국, 중국, 북한 및 국제사회의 입장

1. 한국정부와 인권단체

- 한국정부는 2001년 탈북자의 UNHCR 진입과 2002년 주중 재외공관 진입 이전까지 재중 탈북자 문제에 대한 정책적 의지와 대안을 갖고 있지 않은 것으로 평가됨
- 2001년부터 2002년 UNHCR과 미국, 스페인, 독일, 캐나다 등 제3국 재외공관 진입 탈북자의 한국행을 위해서 중국 및 제3국과 협의 진행
- 2002년 주중 한국공관 진입 탈북자 발생 이후 이들의 한국행을 위한 한중 양자협의 진행 후 한국행 성과
- 2009년 이후 주중 한국공관 탈북자의 한국행 경로로서의 기능 상실하고 있음
- 한국정부는 국제사회에 재외탈북자의 인권보호와 한국행 희망 탈북자의 전원수용 원칙 천명(김영삼 정부시기부터)하였으나, 실제로 중국과 국제사회에 대하여 ‘조용한 외교’로 불리는 정책적 입장을 고수하여, 재외공관 진입 탈북자에 대한 한국행을 추진해왔을 뿐 재외탈북자, 특히 체포된 탈북자는 정책대상에 포함되지 못하였으며, 현실적으로 실효적인 정책수단을 확보하지 못하고 있음
- 한국정부는 중국당국의 탈북자 한국행 지연시 중국(조선족)인의 한국 비자 발급 지연 등 일부 정책적 수단을 활용한바 있음
- 2012년 2월 중국내 탈북자 강제북송 사태가 발생 한 이후 정부는 공개적으로 중국을 압박하고 있으며, 중국내 공관 탈북자의 한국행 허용과 강제송환 중지를 요구하고 있음
- 한국정부는 현재 본 사태와 관련하여 중국정부에 사실확인을 요청하였으나, 중국측은 확인하지 않는다는 입장을 고수하고 있으며, 중국과 직접적인 협의를 할 수 있는 별도의 창구를 갖고 있지 않음(기존의 외교 채널로는 실효적인 협의가 진행되지 않고 있음)
- 한국의 인권단체와 탈북자 단체는 지속적으로 탈북자의 인권보호와 강제송환 중지, 난민지위 인정을 요구하고 있음

- 한국의 인권단체는 탈북자 문제의 일차적 책임은 북한 당국이며, 중국과 한국정부는 이차적 책임을 갖는다는 입장임

2. 중국정부

- 중국은 기본적으로 탈북자는 북중간의 문제일뿐 한국과 제3국의 개입 사안이 아니라는 입장을 밝히고 있으며, 국군포로 등 제한적인 대상자에 한해서 한국정부의 관여를 양해하고 있음
- 중국은 탈북자는 경제적 사유로 공식적인 입국 사증없이 입국한 불법체류자로 간주하고 있으며, 단속과 체포, 그리고 송환대상이며, 이러한 법집행은 주권국가의 주권행위로 간섭의 대상이 될 수 없다는 입장
- 중국은 과거 집중적 단속기간을 제외하면, 중국지역 체류 탈북자에 대한 엄격한 단속을 실시하지는 않았으며, 주변의 신고가 있을 경우 체포하고 역, 공항 주변의 불심검문에서 체포되거나, 북중간 공동단속 또는 위장 탈북자(중국 또는 북한 공안당국의 협력자)의 신고에 의하여 주로 체포되고 있음
- 중국은 현지 남성과 혼인한 여성의 경우 실제 현지인화되어 단속과 송환할 경우 가정이 해체되는 상황이기 때문에 신고가 없을 경우 묵인하는 입장을 보이고 있으며, 신규탈북자 발생저지, 북중 국경을 통한 한국행 저지에 주력하고 있음
- 중국은 탈북자에게 난민지위 또는 합법적 체류지위를 부여할 경우 탈북자의 대규모 발생과 북한 체제의 위협요인이 되는 것을 우려하고 있으며, 탈북자의 대부분이 조선족 밀집거주지역에 체류하기 때문에 이들을 통한 조선족 사회의 민족의식 고취로 중국 소수민족 정책의 장애가 될 것을 우려하고 있음
- 중국은 탈북자 문제에 대하여, 국제법과 국내법 그리고 국제적 관례에 따라 처리한다는 입장을 반복하면서, 강제송환을 지속하고 있으나, 중국의 국제적 권위가 침해되는 수준의 국제적 이슈화와 미국, 유엔, 그리고 한국 등의 강경한 조치가 지속될 경우 일정 수준의 유화책을 제시할 가능성도 있음
- 중국이 유화정책을 실시할 경우에도 한국과 국제사회의 압력에 굴복했다는 인식을 주기보다는 실제적인 조치를 일정 기간 경과후 실시할 가능성이 높음
- 중국은 한국 공관내 체류 탈북자 중 미성년, 한국가족 거주자에 대한 한국행을 허용하고, 그 후 그 외 공관체류자의 한국행 허용 등 점진적인 유화정책을 내놓을 수 있음

을 것임

- 최종적으로 2010년 이전 주중 재외공관 진입자의 한국행 허용절차를 복원하는 수준까지 목표로 제시될 수 있을 것이지만, 강제송환 전면금지를 실시할 가능성은 매우 낮음

3. 북한정부

- 북한은 탈북자를 조국의 배신자로 규정하고 있으나, 베트남 탈북자 대규모 입국, 황장엽 망명, 그리고 현재 중국의 탈북자 사태 등 중대한 사안 이외에 탈북자 사안에 대한 직접적인 언급은 하지 않고 있음
- 북한은 본 사안에 대하여 탈북자 문제는 조중간의 사안이며, 한국과 국제사회의 개입은 월권으로서 있을 수 없으며, 한국행 탈북자는 한국정부의 납치 행위로 주장함
- 북한은 본 사태에 대하여 중국 당국에 조속한 탈북자의 송환을 공식 요구한 것으로 알려져 있음

4. 국제사회

- 유엔과 미국, EU는 탈북자 문제 해결을 위한 적극적 역할을 수행하고 있으며, 본 사태와 관련해서 유엔인권이사회, 다루스만 북한인권특별보고관, 그리고 미국의 로버트 킹과 국무부, EU국가들이 강경한 보호조치와 문제해결을 촉구하고 있음
- 국제적 언론과 인권단체들도 유엔인권이사회 활동과 중국당국에 대한 직접적인 압력을 행사하며, 중국의 정책변화를 촉구하고 있음

III. 쟁점과 전망 및 해결 대안

◆ 중국내 탈북자의 난민지위

- 탈북 사유는 대부분 경제적 원인(중국측 주장)등 비정치적 사유
- 송환시 처벌과 박해수준은 실제로 상당 수준이고 실증적인 증거와 기록을 보유하고 있음(NKDB 통합 DB-북한인권기록보존소)
- 중국이 단속하지 않을 경우 난민지위 인정 의미없으나, 체포와 동시에 송환시 처벌이 충분히 예상되므로 난민지위 자격보유로 볼 수 있음

◆ 중국의 난민지위 불인정 및 강제송환 지속 이유

- 북중간의 협약 및 전통적 혈맹과 북한체제 위협 바라지 않음
- 난민지위 인정 및 합법적 체류자격 부여시 대규모 난민 유입 가능성 우려

◆ 한국정부의 실효적 정책대안 및 기대성과

- 한국정부는 탈북자 전원 난민지위 인정과 강제송환 중지 요청보다는 탈북자의 난민 지위 심사 신청서 제출기회 부여와 같은 실제적 제안 필요
- 한국정부는 중국당국이 탈북자에게 난민심사 기회를 제공할 경우 필요한 지원을 최대한 실시할 것이며, 소요 비용과 인력지원, 그리고 한국행 희망자에 대한 전원수용, 중국 체류 희망자에 대한 정착지원 등의 의지를 밝힐 필요있음
- 탈북자 문제 해결에 있어서 중국의 절차와 법률을 존중하고 유엔과 국제적 인권 및 인도주의 단체의 개입을 지원할 뿐 한국정부의 직접적 개입은 최소화할 필요 있음
- 일차적으로 중국내 공관 체류자의 한국행 허용 매뉴얼 복원(2009년 시점)
- 중국 체류자 중 미성년(국내 보호자 거주시 우선), 한국 가족 기 입국자, 중국내 결혼 생활자(자녀둔 경우 우선) 등을 우선 보호대상으로 협력함
- 중국내 탈북여성 출산 자녀(1만5천-2만여명 추산)에 대한 교육 및 의료 등 지원정책 제시(유엔 및 국제 인권단체 간접 지원)
- 송환 탈북자와 가족에 대한 지속적인 모니터링과 신변안전 추적
- 중국 탈북자의 인권실태와 체포 및 송환에 대한 지속적인 실태조사와 모니터링 체계 확립
- 재외탈북자 문제 관련 정부인력 확대 및 전담 직제 편성

◆ 북한당국에 대한 요구 및 대안

- 탈북자 발생의 일차적 책임은 북한 당국에 있음
- 송환 탈북자에 대한 처벌 중지 및 인도적 보호 요청
- 송환 탈북자와 그 가족에 대한 안녕 지속적 확인
- 탈북자 발생의 주요 요인이 되고 있는 경제난과 정치적 자유 해결을 위한 개혁 개방 지원

◆ 중국당국의 정책 및 입장 변화촉구를 위한 대안

- 정부의 국제사회 및 민간단체 협력, 공조 강화
- 국제공조와 한중 양자 협의 동시 추진
- 그 외 대안

◆ 그 외 현상에 대한 진단과 해결대안 중심의 제안과 토론 요망

탈북자 문제의 국제적 이슈화에 대한 평가와 전망¹⁾

윤여상 북한인권기록보존소 소장

I. 머리말

II. 재외 탈북자 문제의 특성 변화

III. ‘국제적 이슈화’ 사태의 전개와 평가

IV. 재외 탈북자 문제의 전망과 새로운 모색

V. 결론: 한국의 대안

1) ※ 이 글은 발제자* 대한정치학회 2003년도 춘계학술세미나 발표논문(2003. 4. 18)으로 현재 시점에서도 유용성과 시사점을 찾는 데 도움을 줄 수 있을 것으로 판단하여 첨부합니다. 참고 바랍니다.

탈북자 문제의 국제적 이슈화에 대한 평가와 전망

윤여상 북한인권기록보존소 소장

1. 머리말

1990년대 중반 이후 북한주민의 대규모 탈북이 발생하면서 탈북자는 남북한을 비롯한 동북아시아 지역의 중요한 현안으로 제기되었다. 특히 2000년 이후 탈북자 문제의 국제적 이슈화는 탈북자 문제의 성격과 해결 방안에 대한 논의에 새로운 전기를 제공하였다. 재외 탈북자의 존재는 북한사회 변화의 척도로서 뿐만 아니라 국내 입국 탈북자의 모집단으로 기능하기 때문에 한국 사회의 중요한 관심 대상이 될 수 있다. 그러나 현실적으로 재외 탈북자 문제는 한국사회에서 마이너리티에 불과하다. 국내 입국 탈북자는 연 1000명 시대를 열었으며 이들의 입국 행렬은 앞으로도 계속될 전망이다. 탈북자의 발생과 입국은 남북관계의 진전에 긍정적인 효과보다는 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높아 보인다. 그러나 탈북자 문제는 통일을 희망하는 민족애와 인권문제가 결부되어 있기 때문에 이를 외면할 수 없는 현안이 되어 있다. 그러므로 이들에 대한 관심과 긍정적 역할을 부여하기 위한 논의는 현실적 필요성이 높은 사안이다.

현재 재외 탈북자의 70% 이상은 한국행을 희망하고 있는 것으로 알려져 있다. 중국의 신변보장과 북한의 경제난 회복과 체제 전환이 이루어지지 않을 경우 대부분의 탈북자는 결국 한국행을 추구할 것으로 보인다. 그러나 중국 정부는 탈북자의 자발적 귀환과 월경자의 소멸을 희망하고 있으며, 탈북자 문제의 국제 이슈화와 탈북자가 자행하는 강도, 절도 등의 사회 치안문제가 제기되지 않기를 희망하고 있다. 한국정부는 현지 체류자들의 인권침해, 열악한 생활환경, 그리고 국제적 이슈화가 될 수 있는 조건들의 개선을 희망하고 있다. 반면에 탈북자 지원 국내 NGO와 활동가들은 탈북자 발생원인의 근본적 해결과 탈북자의 희망이 반영될 수 있는 인도주의적 방법으로서의 해결을 희망하고 있다.

이와 같은 상황에서 탈북자 문제의 국제적 이슈화 수준은 점차 높아지고 있다. 따라서 2000년 대 이후 본격화된 탈북자 문제 국제적 이슈화의 현황을 살펴보고 그에 대한 평가를 바탕으로 탈북자 문제의 전망과 해결 대안을 모색해보고자 한다.

II. 재외 탈북자 문제의 특성 변화

1. 재외 탈북자 문제의 특성

최근 국내 탈북자의 급격한 증가는 재외 탈북자의 현지 생활 환경 변화와 직접적인 관계가 있다. 또한 재외 탈북자 문제는 향후 국내 북한이탈주민 문제에 대한 전망에도 중요한 영향을 미친다. 따라서 최근 재외 탈북자 문제의 변화된 특성(윤여상, 2002 a: 1-2)을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 국제적 이슈화이다. 국제 이슈화 원인은 대규모 탈북자의 발생과 체류의 지속성, 현지 생활 환경의 악화와 한국행 희망자의 증가, 그리고 국내외 NGO와 개인 활동가를 중심으로 하는 국제 이슈화 추진세력과 적극적 현상 타파를 추구하는 탈북자의 결합으로 볼 수 있다. 국제 이슈화는 탈북자 관련 국제회의 개최, 유엔·AI를 비롯한 국제적 NGO·미국·일본·EU 국가들의 문제제기와 성명서 발표, 세계 각국 저명 언론과 방송 보도, 2000년 이후 탈북자의 국제기구와 재외공관 진입 사건이 계기가 되었다. 국제 이슈화는 탈북자에게 국제사회의 관심 때문에 문제가 해결될 수 있다는 희망을 갖게 하는 긍정적인 영향과 중국 당국의 단속강화와 송환자 증가라는 부정적인 영향이 함께 표출되었다.

둘째, 탈북자의 대규모화이다. 재외 탈북자 규모는 현재까지도 10만 여명 수준으로 추산되고 있다. 중국의 단속과 송환, 북한의 내부 단속 강화로 탈북자 발생은 소강상태를 유지하고 있으나 중국 내 장기 체류자 발생으로 전체 규모는 여전히 대규모 상태를 유지하고 있는 것으로 보인다.

셋째, 탈북의 일반화이다. 1990년 이전 탈북사건은 특수한 배경과 원인을 가진 사람들이 선택하는 특수한 사건이었으나 1990년대 말부터 탈북 사건은 일상적인 사건으로 인식되고 있다. 현재 탈북자는 북한 일반주민들의 성, 연령, 학력, 직업분포 등에서 대표성을 갖게 될 만큼 일반적 현상이 되어 있다.²⁾

넷째, 탈북의 지속화이다. 대규모 탈북자의 존재는 1990년대 중반부터 현재까지 지속되고 있다. 중국과 북한의 단속에도 불구하고 중국내 탈북자들의 자발적 귀환이 이루어지지 않는 한 탈북자의 존재는 피할 수 없을 것으로 보인다. 북한주민들이 중국과 남한에 대한 비교인식을 갖게 됨으로서 북한의 개혁개방 성과에 관계없이 일정 수준의 탈북자는 지속적으로 발생할 것으로 예상된다.

2) 탈북자의 출신지역만은 함경도가 70% 이상을 차지하고 있다. 2002년도 국내 입국자 1141명의 출신지역은 함북 757명 (66.3%), 함남 121명(10.6%), 평안 95명(8.3%), 양강·자강 51명(4.5%), 강원 26명(2.3%), 황해 39명(3.4%), 기타 52명 (4.6%) 이다. 통일부, “북한이탈주민 보호 및 정착지원” <http://www.unikorea.go.kr/>(검색일 2003. 4. 10)

다섯째, 인권 문제화이다. 재외 탈북자 문제 논의의 핵심은 이들의 생명권과 생존권이 위협받는 열악한 생활조건에 대한 것이다. 특히 탈북 어린이와 여성들의 생활조건이 최악의 상태이다. 인간의 생명권과 생존권은 인권의 핵심적 권리이다. 그러므로 인권 문제에 대한 합리적인 해법은 인도주의적 접근을 시도하는 것이 필요하다.

2. 탈북 원인의 변화

북한주민의 대규모 탈북이 본격화된 1996 - 1998년 시기 탈북 사태의 주요 원인은 식량부족과 경제난이었다. 이 시기 중국으로 탈출한 다수의 탈북자는 식량과 경제적 원조 획득 후 자발적으로 귀환하였다. 현재까지도 탈북 사태의 주 원인은 식량과 경제난으로 볼 수 있다. 그러나 2000년대 이후 탈북 원인은 경제난과 함께 외부 정보획득과 자유·희망에 대한 소망, 그리고 미래에 대한 꿈의 실현으로 점차 변화되어 가고 있다. 특히 자녀에게 더 나은 교육 기회 제공이 주요한 요인으로 제시되고 있다. 2000년 이후 이러한 탈출 배경자의 비율은 점차 증가 추세에 있다. 이것은 대량 탈북 사태가 소강상태로 접어들면서 경제외적인 요인이 중요하게 작용하고 있음을 보여주는 것이다.

탈북자들의 가장 큰 탈출 원인은 현재까지도 식량난으로 인한 생존의 위협으로 볼 수 있다. 그러나 북한의 식량문제가 제한적이지만 일부 호전되는 상황에서도 탈북은 계속되고 있으며, 탈북자 중 자발적 북한 귀환자의 비율도 그리 높지 않은 편이다. 그 배경과 관련하여 국내 입국한 탈북자(윤여상, 2002 b: 39)는 다음과 같이 밝히고 있다.

“실제로 북한으로 귀환하면 처벌을 받게되고, 또 가족에게 해가 되기 때문에 귀환보다는 한국행이나 중국에서 더 뺄치려 한다. 북한으로 송환시 처벌이 낮아졌다고 하지만 이것은 제 3자들의 이야기일 뿐이다. 처벌의 수위는 설령 낮아졌다고 하더라도 당사자가 느끼고 당하는 공포와 두려움은 마찬가지이다. 또한 처벌은 낮아지더라도 그 문건은 평생을 따라다니기 때문에 성분을 중시여기는 북한사회에서 인간다운 삶을 살수는 없다. 더구나 그 문건이 자식들에게까지 영향을 미치기 때문에 더욱이 참아낼 수 없다. 부모가 탈북 경력을 갖고 있으면 자녀들은 최하층으로 떨어진다. 나도 탈북 했다가 잡혀 송환된 적이 있는데, 지속적인 감시와 이것이 후대에까지 영향을 미친다는 것 때문에 재탈출 할 수밖에 없었다”

이와 같이 1990년대 말부터 최근 발생한 탈북자들의 탈북 원인은 점차 변화되고 있음을 알 수 있다. 최근 탈북자 중에는 북한에서 식량문제를 경험하지 않은 이들이 상당수 포함되어 있기 때문이다. 이들은 탈북 원인을 자녀에게 더 좋은 교육기회 부여, 더 나은 삶을 추구하려는 욕구의 충족, 자유체제의 생활 동경 등을 제시하고 있다. 중국으로 탈출하는 탈북자들은 대부분 일차적으로는 돈을 벌기 위해서 왔지만, 일정 기간 후에는 희망이 없는 북한으로의 귀환보다는 희망을 찾아 새로운 삶을 살려는 심리변화가 찾아온다고 밝히고 있다. 따라서 이제 탈북은 생존을 위한 극한 선택이라는 표현과 함께 새로운 신분과 돈을 벌어서 새 삶을 꾸리겠다는 의지의 표현으로 보아야 할 것이다. 즉 북한 주민에게서 탈북은 이제 현재의 문제, 즉 굶주림, 경제적 곤란, 인권 억압에 대한 탈출구의 의미보다는 꿈과 희망이라는 미래에 대한 준비의 의미로 이해되는 경향이 강하다. 이것은 곧 탈북

이 식량부족을 겪고 있는 계층만이 아니라 북한의 전 지역, 모든 주민을 대상으로 발생할 수 있음을 보여주는 것이다. 이러한 현상은 현재 국내 입국 탈북자 중 가족단위 입국자가 전체의 50% 선을 유지하고 있으며, 기존 국내 입국 가족의 도움을 받아서 입국하는 연계탈북³⁾의 비율이 점차 증가하고 있는 사실에서도 확인되고 있다. 이것은 곧 북한사회에서 가족단위 탈출에 대한 위험부담이 줄어들었으며, 북한에서의 탈출과 한국행에 대한 거부감이 감소했음을 의미하는 것이다.

III. '국제적 이슈화' 사태의 전개와 평가

1. 국제적 이슈화의 배경

탈북자 문제는 1990년대까지 남북한간의 문제 또는 이들의 체류 지역인 중국, 러시아, 동남아시아 인근 국가들과 관련된 동북아시아 지역의 현안으로서의 의미를 갖고 있었다. 그러나 2000년대에 접어들면서 탈북자들의 국제기구와 재외공관 진입, 국제적 언론 방송의 보도, 그리고 유엔과 국제적 인권 단체들의 지속적인 관심이 증대되면서 국제사회의 주목받는 현안으로 제기되고 있다. 탈북자 문제에 대한 국제적 이슈화를 추구하는 목적은 이들의 난민지위 인정과 같은 합법적 신분보장과 체류국가의 인도적 대우를 확보하여 이들의 인권상황을 개선하려는 것이다. 이를 위하여 중국과 관련 국가에 실효적인 영향을 미칠 수 있는 국제적 여론을 형성하기 위함이라 볼 수 있다. 탈북자 문제가 국제적으로 이슈화 된 원인을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 대규모 탈북자의 발생과 체류의 지속성

탈북자는 1990년대 중반 이후 지속적으로 발생하고 있으며, 현재까지도 중국 등지에 10만 여명이 체류하고 있는 것으로 추산되고 있다. 국제사회가 탈북자에 대하여 큰 관심을 갖게 된 것은 탈북자 문제가 특정 시점에 일시적으로 발생했다가 소멸되는 것이 아니라 지속적으로 발생하고 있으며, 또한 그 규모가 10만 여명 수준 이하로 크게 감소되지 않는다는 사실에 있다. 탈북자를 대규모로 발생시키는 요인은 북한의 배출요인과 중국과 한국의 유인요인으로 나누어 볼 수 있다.

북한의 배출요인으로는 지속적인 경제난과 식량난, 송환시 본인과 가족에 대한 차별 약화, 이동의 용이성, 지형적 특성상 월경 용이, 중국과 한국에 대한 정보획득으로 체제비교를 통한 북한체제에 대한 비판적 인식 증가 등을 들 수 있다. 중국의 유인요인은 국경지역의 조선족 거주, 국경 경비의 미흡, 경제 발전수준을 들 수 있다. 중국 당국의 탈북자에 대한 단속과 처벌이 이루어지고 있으나 이러한 제약요인은 북한의 배출요인을 상쇄시키지 못하고 있다. 또한 최근 탈북자들은 한국행을 직접적인 탈북 목적으로 제시하는 경우가 증가하고 있다. 이것은 기 입국한 탈북자의 잔여 가족 입국 시도에서 주로 나타나고 있으나, 한국의 사회교육방송의 영향과 중국 왕래 주민들이 증가하면서 한국행 희망자도 점차 증가하고 있다.

3) 2001년 입국자 기준 기 입국 가족과 연계되어 입국한 탈북 사례는 115건 163명으로써 2001년 전체 입국자의 28%(전체 583명)를 차지하고 있다.

탈북자들이 북한으로 귀환하지 않고 중국과 러시아 등지에 장기 체류하기 때문에 중국의 계속되는 단속과 송환에도 불구하고 전체적인 탈북자 규모는 큰 차이를 보이고 있지 않다. 이들이 장기체류를 선택하는 것은 북한 체제변화 가능성에 대한 절망감, 장기 체류자에 대한 북한 송환시 가중 처벌에 대한 두려움, 중국의 경제적 발전으로 인한 비교인식, 그리고 한국행에 대한 희망을 갖기 때문으로 보인다.

2) 현지 생활환경 악화와 한국행 희망자 증가

탈북자 체류 국가의 단속과 송환이 강화되고 탈북자 수가 증가하면서 이들의 생활환경은 더욱 열악해지고 있다. 이들의 불법적인 신분과 기초 생계수단 부족과 같은 생활환경 악화는 이들에 대한 인권침해 사례의 발생으로 연결되고 있다.

탈북자들은 체류 국가의 단속과 북한으로의 송환 때문에 북한으로의 자발적 귀환, 한국행, 그리고 현지 정착을 위한 적응력 제고의 세 가지 중에서 하나의 선택을 강요받고 있는 상황이다. 그러나 이들은 대부분이 장기 체류자로서 북한으로의 귀환의사가 없으며 체류 국가의 신분안전이 보장되지 않는 상황이기 때문에 북한으로의 귀환과 현지 정착은 선택하기 어려운 조건이다. 따라서 이들의 선택은 직접적인 한국행과 한국행을 위한 제3국행이 될 수 밖에 없는 조건이다.

탈북자들이 한국행을 추구하는 또 다른 이유는 한국의 탈북자 정착 지원정책과 관련이 크다. 한국정부는 탈북자 입국시 신분보장은 물론이고 주택제공, 교육지원, 의료보호, 직업훈련 및 취업지원과 함께 단독 입국을 기준으로 1인에게 4,000만원 수준의 정착금을 제공하고 있다. 이와 같은 한국의 정착지원 제도와 한국의 자유로운 체제와 경제적 발전 상황은 탈북자 한국행의 강력한 유인요인으로 작용하고 있다.

탈북자들은 이와 같은 조건들 때문에 적극적으로 자신들의 상황을 국제사회에 알리려하고 이를 위해서 일부 탈북자들은 신변에 대한 위험을 감수하면서도 적극적으로 각국의 언론취재와 기획명명 등에 참여하고 있다.

3) 국제 이슈화 추진 세력과 적극적 현상타파 추구하는 탈북자의 결합

탈북자 문제에 대한 주요 관계국가인 중국과 남북한, 그리고 이들의 체류 및 경유지역 국가들은 기본적으로 탈북자 문제가 국제적으로 이슈화되는 것에 대하여 부정적인 인식을 보이고 있다. 이러한 인식은 탈북자 문제가 국제사회에서 이슈화 될 경우 자국의 부담이 증가할 뿐 국가 이익에 이롭지 못하다는 공통된 인식을 갖고 있기 때문이다⁴⁾. 그러므로 이들 국가들은 탈북자 문제에 대해서는 ‘조용한 외교’로 명명되는 비공개, 비공식적 접근 방법을 선호해 왔다.

4) 탈북자에 대한 국제사회의 인식과 관련 국가들인 남북한, 중국, 미국, EU, 일본, 러시아, 몽골, 동남아시아 지역 국가, 국내외 인권기구와 단체들의 대응 입장은 윤여상, “국제사회의 탈북자 문제 이슈화와 우리의 대응방안”, 『국제문제연구』 2002년 3호 참조.

그러나 탈북자의 인권유린 사태와 대규모 발생 상황에 대한 근본적인 해결을 희망하는 국내외 NGO들과 개인 활동가들은 관련 국가들의 입장과 달리 탈북자 문제의 공개적, 공식적 해결을 주장하였다. 그러나 이러한 주장은 중국의 난민지위 부여 거부 입장 때문에 현실적으로 실효를 거둘 수 없게 되었다. 따라서 이들은 유엔과 관련 국제기구, 국제 NGO, 그리고 미국과 유럽 등 인권 선진국 가들의 관심을 제고시켜서 탈북자 문제를 해결하려는 의지를 갖게 되었다. 2002년 3월 발생한 주중 스페인 대사관 탈북자 25명 진입 사건은 그러한 의지의 표현으로 알려져 있다. 즉 이들은 탈북자 문제를 국제 이슈화시킴으로서 실질적인 해결을 모색하고 있다.

탈북자 문제의 국제 이슈화는 국내외 관련 NGO와 활동가들 뿐만 아니라 체류 지역의 열악한 생활환경과 인권침해 상황을 타파하려는 일부 탈북자들의 능동적인 참여와 세계적 언론사들의 적극적인 취재 때문에 가능하였다. 한국행 희망 탈북자는 급증하고 있으나 실제 한국 입국 통로는 확대되지 못하고 있다. 탈북자 체류 지역의 생활여건은 더욱 악화되고 있으며, 기존의 몽골, 동남아시아 지역 등 단순 경유 지역도 경유 기간이 장기화되면서 체류 지역화 되는 경향이 나타나면서 국내 입국 희망자와 실제 입국자 수의 심각한 불균형이 발생하였다. 이러한 불균형이 국제이슈화의 하나의 원인이 되고 있다.

2. 국제적 이슈화 현황

최근 탈북자 문제는 다양한 형태로 국제 이슈화되고 있다. 이러한 국제적 관심은 대부분 국제적 인권운동가와 탈북자 지원 활동가들의 적극적인 노력의 결과로 나타나고 있다. 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.⁵⁾

첫째, 탈북자 문제에 대한 국제 회의와 국제 여론 형성을 위한 활동들이다. 한국의 시민단체인 북한인권시민연합은 1999년 이후 서울과 동경, 체코의 프라하에서 4회에 걸쳐 국제 인권 운동가들을 주 대상으로 북한인권·난민국제회의를 개최하였다.⁶⁾ 이러한 활동은 탈북자 문제해결을 위한 국제적 연대를 강화시켰으며, 탈북난민보호유엔청원운동본부가 실시한 1000만인 서명운동도 국제사회에 큰 반향을 불러일으켰다⁷⁾. 이와 같은 활동들을 통하여 국제적 캠페인이 체계적으로 실시될 수 있었다.

둘째, 유엔과 국제기구, 국제적 NGO, 그리고 미국, 일본, EU 국가들의 문제제기와 성명서 발표, 그리고 대응책 제시 등이 나타나고 있다. 탈북자 문제는 UNHCR과 유엔인권위원회, 유엔인종차별철폐위원회, AI(국제사면위원회), 국경없는인권회(MSF)에서도 주요한 의제로 다루어지고 있으며, 미국 의회와 행정부, 일본, 그리고 EU 각 국가에서도 문제해결을 위한 관심표명과 함께 해결을 위한 대응방안을 모색하고 있다(연합뉴스, 2003. 4. 5). 유럽연합(EU)은 2003년 4월 10일 제59차 유엔 인

5) 탈북자 문제의 국제 이슈화 현황과 분석은 윤여상, 2002 c, “국제사회의 탈북자 문제 이슈화와 우리의 대응방안”, 『국제문제연구』 2002년 3호 내용을 재정리 및 보완 한 것이다.

6) <http://nkhumanrights.or.kr/inter03.html>

7) <http://www.nk-refugees.or.kr/korea/kmain.html>

권위원회에 탈북자 문제를 포함한 북한인권 규탄 결의안을 인권위원회에 제출(동아일보, 2003. 4. 12)하였으며, 동 결의안은 4월 16일 한국의 불참에도 불구하고 최초로 채택되었다.

〈표 1〉 탈북자 주중 외국공관 진입 및 처리 상황(2001. 6. - 2002. 12)

일 시	내 용	결 과
2001. 6. 26.	장길수 등 7명 베이징 UNHCR 사무소 진입	2001. 6. 30. 한국 도착
2002. 3. 14.	25명 주중 스페인대사관 진입	2002. 3. 18. 한국 도착
4. 25.	1명 주중 독일대사관 진입	4. 28. 한국 도착
4. 26.	2명 주중 미국대사관 진입	4. 28. 한국 도착
5. 8.	장길수 친척 김한미 일가 5명 주중 선양 일본총영사관 진입	5. 23. 한국 도착
5. 8.	2명 주중 선양 미국총영사관 진입	5. 14. 한국 도착
5. 9.	1명 주중 선양 미국총영사관 진입	5. 14. 한국 도착
5. 11.	20대 부부 주중 캐나다대사관 진입	5. 17. 한국 도착
5. 23.	1명 주중 한국총영사관 진입	6. 24. 한국 도착
5. 24.	2명 "	"
5. 27.	1명 "	"
6. 1.	1명 "	"
6. 8.	2명 주중 캐나다대사관 진입	"
6. 9.	3명 주중 한국총영사관 진입	"
6. 11.	일가족 5명 포함 9명 주중 한국총영사관 진입	"
6. 13.	2명(부자관계) 주중 한국총영사관 진입, 중국측 1인 강제연행	"
6. 17.	2명 주중 한국총영사관 진입	"
6. 20.	1명 주중 한국총영사관 진입	"
6. 21.	2명 주중 한국대사관 진입	"
6. 24.	1명 주중 한국총영사관 진입	7. 15. 한국도착
7. 2.	1명 주중 한국총영사관 진입 1명 진입 시도중 중국측에 체포되어 연행	"
7. 11.	1명 주중 한국총영사관 진입 이후 10여 일간 연이어 10명 진입	8. 3 한국 도착
8. 13.	2명 북경 알바니아 대사관 진입	8. 22 한국 도착
8. 14.	* 외신 7월 중순 이후 한국총영사관 15명 이상 한국행 요청 대기중 보도	
8. 26	남4, 여 3 중국 외교부 진입 시도 실패 연행	
9. 2.	12명 북경 에콰도르 대사관진입실패(8명체포)	
9. 3.	15명 북경 독일 학교 및 외교관 숙소 진입	* 9. 12. 한국 도착(36명)
9. 13.	5명 북경 독일학교 진입시도(2명 성공, 3명 체포)	9. 22. 한국도착
10. 7.	3명 북경 독일학교 진입	
10. 10.	2명 주중 청도 한국 총영사관 진입	
10. 20일 경	20명 주중 한국총영사관 진입	* 10. 12. 한국도착(20명)
10월경	1명 북경 독일학교 진입	
10. 31.	7명 북경 독일학교 진입시도(2명 성공, 5명 체포)	* 11. 7. 한국 도착(15명)
12. 10.	2명 북경 독일 대사관 운영 학교 진입	* 12. 16. 한국도착(20명) * 12. 20경, 한국도착(2명)
	이하 대부분 진행 중 사안이며 현재 50여명 주중 한국공관 대기중 임	

셋째, 미국, 유럽, 일본 등 세계 각국의 방송과 언론보도이다. 탈북자 문제의 국제적 이슈화는 세계적 영향력을 갖고있는 방송과 언론의 보도가 결정적 계기가 되었다. 최근 미국의 ABC 방송사는 탈북자 실태를 3부작으로(2002년 6월 5, 7, 12일 방송) 기획 방송하였다. 또한 영국의 BBC, 일본의 NHK 그리고 뉴욕 타임즈, 워싱턴 포스트, LA 타임즈, 르몽드, 아사히 등 세계 각국의 영향력 있는 방송과 언론사들이 탈북자 문제를 비중 있게 다루고 있다.

넷째, 탈북자들의 국제기구 및 재외공관 진입 사건이다. 2001년 6월 장길수 가족의 UNHCR 사무실 진입과 2002년 3월 탈북자 25명 스페인 대사관 진입 사건 이후 탈북자들의 재외공관 진입이 지속적으로 발생하고 있다. 이러한 진입 시도가 한국행 성공으로 귀결되면서 중국내 탈북자들의 행태에 변화가 나타나고 있다. 탈북자에 대한 중국 공안의 단속과 송환위협, 그리고 열악한 생존환경과 현지 적응능력의 향상은 이들의 현지 생활과 행태에 변화를 초래하고 있다. 지난 3월 14일 25인의 주중 스페인 대사관 진입사건이 발생하기 전까지 탈북자들이 한국행을 위해서 주로 사용하던 방법은 여권위조, 밀항 또는 몽골과 인근 동남아시아 지역으로 우회하는 것이었다. 그러나 <표 1>에서 보는 것과 같이 최근에는 국제기구와 재외공관 진입이 탈북자의 한국행을 위한 방법으로 이용되고 있다. 2001년 6월 이후 현재까지 이러한 방법으로 입국한 탈북자는 200여명이며, 현재 주중 한국총영사관 등 각국 재외공관에 대기중인 인원도 수십 명에 이르고 있다.

다섯째, 노베르트 폴러첸 등 개인 인권운동가들의 활동이다. 탈북자 문제의 국제 이슈화는 개인 자격의 인권운동가와 자원봉사자들의 역할이 매우 중요하게 작용하고 있다. 이들의 역할과 활동내용은 대부분 공개되지 않고 있으나 이들 대부분은 사명감과 뜨거운 열정, 그리고 국제적 감각을 갖춘 뛰어난 재능을 소유한 인사들로 알려져 있다. 개인 인권운동가들은 향후 활동영역에 대한 보호 때문에 공개적인 장소에 드러나지 않고 있으나 그 수는 국내외를 포함하여 00여명 수준으로 알려져 있으며, 이들은 탈북자 인권침해 사례수집, 정보 제공자 신변보호, 국제기구와 국제적 NGO들에 인권침해에 대한 정보제공을 주로 담당하고 있다.

3. 국제적 이슈화의 영향

1) 단기적 측면

탈북자 문제가 국제적 이슈가 되면서 그 결과 탈북자들에게는 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 함께 나타나고 있다. 먼저 탈북자 문제의 국제적 이슈화가 탈북자에게 미치는 긍정적인 효과를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 탈북자 문제에 대한 기대감과 희망을 제시했다는 사실이다. 탈북자들에게 미치는 대표적인 효과는 탈북자 본인과 관련 단체들이 국제사회의 관심 때문에 탈북자 문제가 해결될 수 있을 것이라는 기대감과 희망을 갖게 되었다는 것이다.

둘째, 한국 정부의 태도변화를 유도했다는 것이다. 한국정부와 한국 재외공관들이 기존의 소극적

인 태도에서 다소 전향적인 태도를 보일 수 밖에 없게 되었다는 점이다. 특히 한국 공관을 비롯한 재외공관과 국제기구 진입이 한국행의 통로가 될 수 있다는 것이 확인되었다는 점이다.

셋째, 중국내 한국 공관의 비공식적 개방의 효과이다. 북경 한국 영사관을 통하여 100여명이 입국 하였으며, 현재도 수십 명이 대기중인 상태이다. 한국 정부 관계자는 주중 한국 공관의 역할과 중국 정부의 입장 변화 가능성을 다음과 같이 설명하였다.

“최근 들어서 중국 정부가 한국 행에 대한 일정한 통로를 개방하고 있다는 뉘앙스를 풍기는 그런 사례들이 있습니다. 현재 중국에 있는 한국영사관을 통해서 한국 입국이 상당수 늘어나고 있고, 현재도 상당히 많은 인원이 베이징에 있는 한국영사관에 들어가 있는데, 그러한 영사관에 대해서, 물론 조선족들이 또 중국인들이 한국의 비자를 받는 통로이기 때문에 완전하게 봉쇄하기 어려운 측면도 있지만 사실상 탈북자들의 국제적 이슈화를 방지한다는 차원에서 다른 재외 공간은 봉쇄하고 한국영사관 만큼은 매우 제한된 범위에서나마 통로를 열어주려고 하는 입장을 갖고 있는 것이 아닌가 그런 생각을 갖고 있습니다”

넷째, 탈북자의 모방시도 증가 가능성이 높다는 것이다. 재외공관과 국제기구 진입에 대한 성공 가능성을 높여 줌으로서 탈북자 스스로 실행할 가능성이 높아졌다. 이것은 재외 탈북자 스스로가 자신의 열악한 상황을 타개할 수 있는 방법을 인지할 수 있다는 것을 의미한다.

다섯째, 미국의 탈북자 제한적 수용 결정이다. 미국 이민 법정은 2002년 10월 기존의 태도를 바꾸어 탈북자 김순희, 이상남, 이성철씨에게 망명지위를 부여(연합뉴스, 2002. 10. 2)하였다. 또한 미국 상하 양원은 지난 2002년 10월 17-18일 각각 탈북자의 미국 망명 허용에 장애가 되는 법적 지위 문제를 해결하기 위하여 ‘북한난민 구호법안’을 상정(조선일보, 2002. 10. 21)하였다.

이와 같이 탈북자 문제의 국제적 이슈화는 완전한 국제적 여론화와 신변보장에 대한 제도화에는 성공하지 못하였으나, 북경 한국 영사관이 한국행을 위한 일정 수준의 통로 역할을 확보했다는 측면에서 문제 해결을 위한 희망의 씨앗을 제공하였다고 볼 수 있다. 그러나 현재와 같은 얼굴 없는 캠페인 활동'으로서는 여론화에 부분적인 성공만을 가져올 수 밖에 없기 때문에 완전한 문제 해결을 위해서는 역부족인 측면이 제기되고 있다. 또한 탈북자 문제의 국제적 이슈화는 탈북자 본인의 신변안전과 문제 해결에 오히려 부정적인 결과를 초래한 측면도 있다. 이를 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 중국의 탈북자에 대한 강력한 단속과 송환을 자초했다. 탈북자에게 미치는 가장 큰 피해는 중국 당국의 단속이 강화되어 송환자가 증가하고 있으며, 중국과 북한이 국경경비를 강화하여 탈북자들의 현지 생활 환경이 악화되고 있다는 점(이재곤, 2002: 57)이다.

둘째, 탈북자 지원세력의 축출을 초래했다. 중국내 탈북자 문제의 국제적 이슈화 이후 관련 NGO

관계자에 대한 체포와 구금, 그리고 추방이 강화되었다⁸⁾. 따라서 기존 탈북자 지원 단체와 인권 운동가들의 활동이 위축되어 실질적인 지원과 보호 수준이 악화되고 있다.

셋째, 국제적 여론화의 역작용이 발생한 측면이 있다. 중국내 재외공관 보호를 위하여 중국측의 관련 기관과 특정 지역에 대한 경비강화라는 빌미를 줌으로서 오히려 탈북자의 안전에 위협을 주고 있다. 이러한 상황에 대한 국제 언론 매체의 보도는 중국 당국의 행위에 대한 정당성을 제고시키는 결과를 초래했다.

넷째, 한국행 소요기간과 비용 증가를 초래할 수 있다. 중국 당국의 단속을 피하기 위하여 몽골과 동남아시아 지역으로 우회하는 사례가 증가함으로써 한국행 소요 기간과 비용이 늘어난다는 것이다.

다섯째, 난민지위 획득에 대한 희망을 포기할 가능성이 있다. 중국내 국제기구와 한국 공관 진입 사례에서도 난민지위 획득에 실패함으로써 중국에서 난민지위를 획득하겠다는 희망을 포기할 가능성이 높아지고 있다.

이와 같이 탈북자 문제의 국제적 이슈화는 탈북자와 일부 공세적 NGO, 개인활동가들의 의지로 촉발되었으나, 이들의 역량부족과 한국 정부, 관련 NGO 등 타 세력의 연합적 지원을 얻는데 실패하여 결국 난민인정을 위한 촉매제 역할을 하려 했으나 한계에 직면하는 결과를 가져왔다. 이로써 중국 공안의 단속 강화, NGO 및 개인 활동가 활동 위축, 현지 정보유입 감소로 실태파악 애로 등 현지 사정은 더욱 악화되었다.

2) 장기적 측면

탈북자 문제의 국제 이슈화는 단기적으로는 탈북자에게 부정적인 영향을 미칠 수 있으나, 장기적으로는 이들의 신변안전과 생활환경 개선에 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것으로 보인다. 이것은 결국 탈북자 문제의 국제 이슈화는 중국과 한국, 그리고 북한에게 가장 큰 부담을 주게 될 것이다. 또한 탈북자 문제의 국제 이슈화는 탈북자 규모, 체류 지역과 생활환경, 한국행 경로, 그리고 탈출 방법에 변화를 가져다줄 것으로 보인다. 특히 이러한 상황은 탈북자의 국제기구 및 재외공관 진입 사태 이후 계속하여 발생할 것으로 보인다. 탈북자 문제의 장기적 변화 측면을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 국내 입국 규모에 영향을 미칠 수 있다. 최근 국내 입국자는 급증 추세에 있다. 국내 입국자는 1999년 148명, 2000년 312명, 2001년 583명, 2002년 1141명으로 매년 2배의 증가세를 보이고 있다. 2003년에도 이미 300여명이 입국하여 증가세가 유지되고 있다. 탈북자의 재외공관 진입사태 이후 국제기구와 재외공관이 탈북자의 한국행 통로로 인식되면서 국내 입국자는 더욱 증가될 전망이

8) 탈북자 문제의 국제적 이슈화 과정에서 국내외 탈북자 지원활동가 수십 명이 체포 또는 추방되었으며, 중국 입국이 불허되고 있다. 더구나 현재까지도 10여 명의 탈북자 지원 활동가들이 중국에 체포 구금되어 있는 상황이다.

다. 현재 한국 정부는 탈북자의 국내 입국을 통제할 수 있는 정책적 수단이 미미한 상태이다. 한국 정부는 탈북자가 어떠한 방법과 경로를 이용해서든 국내 입국하여 보호를 요청하면 이들을 거부할 수 있는 명분이 없을뿐더러 법률 제도적으로도 이들을 수용하도록 명문화되어 있다.⁹⁾ 또한 최근 입국자의 주류는 중국에서 2-5년 정도 현지 생활경험을 갖고 있는 20-40대의 젊은 여성들이다.¹⁰⁾ 중국 체류 탈북자 중 여성 비율은 60-70% 정도이며(좋은벗들, 1999. 6: 3), 이들은 대부분이 현지 체류 경험이 2-5년 정도로서 현지언어 습득 수준이 높고 한국행을 위한 정보와 자금 확보가 가능하기 때문에 자력으로 한국행이 가능한 이들이다. 이들의 다수가 한국행을 희망하고 있기 때문에 국내 입국자 규모는 상당 기간 증가세를 유지할 수 밖에 없을 것이다.¹¹⁾ 더구나 최근의 재외공관 진입을 통한 한국행 성공 사례는 탈북자들의 한국행 시도를 더욱 촉진시킬 가능성이 높다.

둘째, 체류지역과 생활환경 변화이다. 탈북자는 중국에 대부분이 체류하고 있으며, 러시아에 일부가 체류하고 있다. 몽골과 동남아시아 지역은 체류지역보다는 한국행을 위한 경류지역으로서의 성격을 갖고 있다. 그러나 동남아시아 지역의 경우 유입되는 탈북자의 급격한 증가 때문에 체류 기간이 증가하면서 점차 체류지역화 하고 있다. 동남아시아 지역은 중국의 단속강화 등 체류 환경이 열악해질수록 유입되는 탈북자가 증가하게 된다. 그러므로 탈북자 문제의 국제 이슈화는 동남아시아 지역에 대한 탈북자 유입 증가로 연결되고 있다.

2001년도 국내 입국자 중 40% 정도가 동남아시아 지역국가를 경유하여 왔다. 이들은 태국, 미얀마, 캄보디아를 경유하고 있으며, 캄보디아의 비율이 상대적으로 높게 나타난다(윤여상, 2002 d: 3). 기존에는 베트남과 라오스도 경유지역으로 이용되었으나 이러한 사실이 국내 언론에 공개되면서 이용할 수 없게 되었다. 현재 동남아시아 지역으로의 유입이 증가하면서 이 지역의 생활환경도 점차 악화되고 있다. 따라서 현재 경유지로 이용되고 있는 이들 국가도 베트남, 라오스의 사례처럼 폐쇄될 수도 있는 상황이다.

셋째, 탈출방법과 한국행 경로의 변화이다. 탈북자 문제의 국제 이슈화는 이들의 제3국행과 한국행 방법에 변화를 가져올 수 있다. 기존 탈북자의 입국 경로는 중국, 러시아, 몽골, 태국, 캄보디아, 미얀마를 경유하는 것이다. 이들 국가 중에서 중국을 제외한 지역에서는 한국 공관과 민간 활동가들의 지원을 용이하게 받을 수 있으며, 재외공관의 지원하에 한국행이 대부분 이루어진다. 그러나 입국자의 50% 정도를 차지하는 중국 지역은 이러한 지원을 받는 것이 매우 제한적이었다. 그러나 최근 재외공관 진입과 한국행 성공 사례 때문에 중국에서도 재외공관 진입 시도가 빈번할 것으로 예상된다. 또한 기존 입국자의 50% 정도는 한국 정부의 지원이나 통제를 벗어나 자력으로 입국하였다. 그러나 중국내 재외공관이 한국행 통로로 사용될 경우 한국입국 방법은 비공식적인 방법보다는 재외공관의 도움을 받는 공식적인 방법이 주로 사용될 것으로 보인다. 하지만 중국 당국의 반대

9) 헌법 제3조 영토조항과 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률 제3조 적용범위 참조.

10) 여성 입국자의 비율은 2001년 50%이었으나 2002년은 55%로서 그 비율이 점차 높아지고 있다. 윤여상, “북한이탈주민 적응실태와 과제”, 『통일연구 참고자료』 (서울: 통일교육원, 2003. 3), 149쪽.

11) “내가 생활하고 있는 곳은 흑룡강성 북쪽의 그리 크지 않은 농촌지역인데 이곳에 400명 정도의 북한 사람들이 있다. 이 중 남자는 10명도 되지 않는다. 이들 중 대부분은 한국행 방법을 몰라서 그곳에 살고 있지만 방법만 알게 되면 대부분이 한국행을 시도할 것이다” 탈북 여성과의 면접내용(2002년 1월 중국 선양).

로 재외공관의 한국행이 성사되지 않을 경우는 중국의 단속강화로 중국에서의 위조여권 사용으로 입국하는 비율은 낮아지고 동남아 지역으로 우회하는 비율이 증가할 것으로 보인다.¹²⁾

탈북자의 중국내 국제기구와 재외공관 진입 사건으로 촉발된 탈북자 문제의 국제적 이슈화의 가장 큰 영향은 탈북자들의 인식에 전환을 가져다주었다는 것이다. 탈북자들은 기존에는 중국 당국의 단속을 회피하고 위험스런 상황속에서도 자신의 안위를 찾는 데 전념했지만 최근에는 자신의 위험을 무릅쓰면서도 현상을 능동적으로 타파하고 개척하려는 의지를 갖게 되었다. 이러한 인식의 전환은 현재는 소수 탈북자에 한정되고 있지만 이것이 점차 확산된다면 탈북자 문제의 해법은 결국 이들의 선택에 의존하게 될 것이다.

IV. 재외 탈북자 문제의 전망과 새로운 모색

1. 주변 현황에 대한 분석

재외 탈북자 문제는 이들의 발생배경과 규모, 체류지역 상황이 문제의 성격 규정과 해결방법 모색에 중요한 의의를 갖는다고 볼 수 있다. 결국 재외 탈북자 문제는 북한, 중국, 한국의 입장과 국제사회와 국내의 NGO의 지원과 노력 수준에 따라서 전망이 다르게 나타날 수 있다.

먼저 현재 탈북자의 가장 중요한 탈북 원인은 북한의 식량과 경제적 어려움이다. 이러한 북한의 배출요인은 부분적인 경제 회복과 체제 안정성이 증가될 경우 상대적으로 약화될 것으로 보이지만 북한의 경제회복을 낙관할 수 없는 상황이다. 또한 북한주민들의 외부 세계와의 비교인식 증가로 탈출 원인은 상존하고 있는 상태이다.

중국의 탈북자에 대한 유인요인 역시 경제적 격차와 지역적 인접성 때문에 상존하고 있는 실정이다. 중국측의 강력하면서도 지속적인 단속과 송환 정책이 실시될 경우 탈북자 규모는 점차 줄어들거나 소강상태에 접어들 수 있을 것이다. 그러나 탈북자들의 북한 귀환의지가 높지 않고 중국내 생활 환경이 개선되지 않을 경우 대폭적인 규모 감소는 예상하기 어려울 것이다. 또한 국제적 이슈화 사안들은 간헐적으로 발생할 것으로 예상된다.

탈북자 발생과 한국 입국의 주요한 촉진 요인의 하나는 한국의 존재 자체이다. 한국은 북한과 비교하여 25배 수준의 경제력을 갖고 있으며, 이들의 수용에 대하여 거부할 명분을 갖고 있지 않다. 더구나 한국 정부의 정착지원 제도와 이산가족, 그리고 기 입국 탈북자의 존재는 한국의 탈북자에 대한 강력한 유인요인으로 작용하고 있다.

국제사회는 점차 북한과 탈북자의 인권문제를 인도주의적 문제로 인식하여 그에 대한 국제적 압

12) 2000년도에 하나원을 퇴소한 0 0 기 62명의 입국 방법을 살펴보면, 위조여권(34%), 제3국 경유 공식입국(55%), 밀입국(8%), 기타(3%)로 나타난다.

력을 증가시킬 것으로 보인다. 또한 국내의 NGO는 보다 체계적으로 지원 시스템을 강화하려 노력할 것이다. 그러나 현재까지는 이러한 국제사회의 노력들이 탈북 촉진과 억제 수단으로 갖는 의미는 미미한 상황이었다.

이상과 같이 탈북자 문제의 국제적 이슈화는 탈북자 문제의 전개과정에 획기적인 전환점이 될 수 있으나 현재까지는 주요 당사자인 중국, 북한, 한국, 관련 NGO들의 입장에 근본적인 전환을 초래하지는 못하고 있다.

2. 탈북자 발생 가능성

탈북자의 전체적인 규모는 당분간은 큰 변화가 없을 것으로 보인다. 탈북자의 재외공관 진입사태 이후 중국 당국의 단속강화 때문에 월경자가 급격히 증가하지는 않을 것으로 보인다. 그러나 중국 당국의 단속이 약화되고 탈북자 지원과 보호에 대한 국제적 여론이 형성되어 한국정부와 미국 등이 탈북자 지원을 위한 제도적 장치를 제한적 수준에서라도 갖추게 될 경우 탈북자가 증가할 가능성이 있다. 이러한 예측은 북한의 탈북자 배출요인 중 가장 큰 영향을 미치는 경제사정이 호전될 가능성이 높지 않다는 것을 반영한 것이다. 미국 난민위원회(USCR)의 연례 세계 난민실태조사보고서에 의하면 북한내에서 유랑하는 주민도 10만 명에 이른다고 밝히고 있다.¹³⁾ 이러한 조사 결과는 북한의 경제난 해결과 체제변화가 없다면 탈북 사태는 상당 기간 지속될 수밖에 없음을 보여주는 것이다.

따라서 현재 진행되고 있는 탈북자 사태는 그 해결과정에서 대량 탈북으로 연결될 가능성이 있다. 중국과 북한이 탈북자의 현지 정착 및 제3국행을 보장하거나 탈북자의 한국행이 제도적으로 보장될 경우 북한내의 잠재적 탈북자들이 탈출을 감행하여 대량탈출 사태로 연결될 수 있기 때문이다.

탈북자 발생 규모에 대한 정확한 예측은 어렵지만 탈북자에 대한 관련 정책을 수립하고 대비하는 입장에서는 대단히 중요한 사항이다. 탈북자의 발생은 여러 요인들이 복합적으로 작용하여 나타나고 있다. 따라서 탈북자를 발생시키는 요인들을 중심으로 이들의 발생규모를 살펴보고자 한다. 탈북자의 발생에 영향을 미치는 요인으로는 한국과 중국 정부, 북한 정부, 그리고 북한주민들의 태도를 통해 살펴볼 수 있다. 이외에도 국제정세의 변화와 인근 국가의 입장이 영향을 미칠 수 있다.

먼저 한국 정부의 입장이다. 한국정부의 탈북자에 대한 기본적인 원칙(김석우, 1997)은 북한주민의 탈북을 유도하거나 장려하지는 않겠다는 것이다. 북한의 변화를 통한 근원적인 해결을 우선시하여 ‘포용하되 유인하지 않는다’는 것이 기본방향이다. 현재와 같이 자발적인 탈북자는 수용하되 그 이상의 탈북 사태를 적극적으로 조장하지는 않겠다는 것이다.

13) 「World Refugee Survey 2002 - North Korea」 (2002. 6. 6 발표)
http://www.refugees.org/world/articles/wrs02_easia2.cfm#northkorea.

중국 정부의 입장이다. 중국은 재외공관 진입 탈북자 사건 등 국제적 이슈화된 사안에 대해서는 국제적 관례를 존중하여 인도주의적 태도를 보이면서도 전체적으로는 탈북자에 대한 단속과 송환을 강화하여 탈북자 발생과 한국행을 억제하려는 입장을 견지하고 있다. 이와 같이 중국 정부도 한국과 마찬가지로 탈북자의 증가를 원하지 않고 있으나 상대적으로 높은 경제수준과 생활여건이 탈북을 유인하는 요인으로 작용하고 있다.

북한 정부는 1990년대 이후 지속적으로 탈북자의 발생을 억제해 왔다. 그러나 북한이 탈북자 발생을 억제하는 정책을 강화한 이후에도 탈북사태는 계속하여 발생하고 있다. 따라서 탈북사태는 북한 정부의 강경한 입장과 달리 북한 체제의 근본적 변화가 수반되지 않는 한 지속될 것으로 보인다.

끝으로 탈북 사태에서 가장 중요한 요인은 북한주민 자신의 의지이다. 철저한 사상교육과 통제정책으로 북한주민이 탈북을 결행한다는 것은 생사의 갈림길에 서는 것과 같다. 그러나 한국과 외부세계에 대한 정보가 북한에 더욱 유입되면서 북한주민들의 한국에 대한 시각은 변화되고 있는 것으로 보인다. 더구나 탈북자에 대한 북한주민들의 시각이 변화하고 있다는 주장도 있다. 결국 탈북자 발생의 가장 중요한 결정요인은 북한 주민의 선택이다. 이러한 사실들을 통해 북한주민들의 탈북사태는 앞으로도 계속하여 발생할 것임을 예상할 수 있다.

3. 입국자 증가 가능성

탈북자의 국제적 이슈화는 이들의 국내 입국에도 영향을 미치고 있다. 탈북자의 입국 규모에 대한 예측 자료는 관련 정책 수립을 위한 기초자료로서 중요한 의미를 갖는다. 이들의 입국 규모는 교육 및 수용시설, 전문인력, 필요 예산의 적정수준 유지와 확보를 위한 필수적 사항이다. 그러나 현재 정부는 탈북자 입국 규모 예측에 대한 합리적 시스템을 갖추고 있지 못한 것으로 보인다. 그 결과 1999년 7월 동시 수용 능력 100명으로 개소한 하나원은 개소 3년 만에 수용능력 초과를 이유로 증축공사 개시와 함께 임시 분원을 운영하는 상황이 되었다. 이러한 하나원의 수용능력 초과사태는 관계기관의 기초자료 수집과 분석, 그리고 대처 시스템에 문제가 있음을 보여주는 것이다. 탈북자의 국내 입국 규모는 북한에서의 탈출자 규모와 중국을 비롯한 제3국 체류자 규모, 그리고 이들의 한국행 희망 욕구수준이 중요한 영향을 미치게 된다.

탈북자 문제의 국제적 이슈화 이후 중국의 단속과 송환이 강화되면서 이들의 현지 생활환경은 더욱 열악해지고 있다. 이들의 불법적인 신분과 기초 생계수단 부족과 같은 생활환경 악화는 이들에 대한 인권침해 사례의 발생으로 연결되고 있다. 이와 같이 탈북자들은 체류 국가의 단속과 북한으로의 송환 때문에 북한으로의 자발적 귀환, 한국행, 그리고 현지 정착을 위한 적응력 제고의 세 가지 중에서 하나의 선택을 강요받고 있는 상황이다. 그러나 이들은 대부분이 장기 체류자로서 북한으로의 귀환의사가 없으며 체류 국가의 신변안전이 보장되지 않는 상황이기 때문에 북한으로의 귀환과 현지 정착은 선택하기 어려운 조건이다. 따라서 이들의 선택은 직접적인 한국행과 한국행을 위한 제3국행이 될 수 밖에 없는 조건이다.

탈북자들이 한국행을 추구하는 또 다른 이유는 한국의 탈북자 정착 지원정책과 관련이 크다. 한국정부는 탈북자 입국시 신분보장은 물론이고 주택제공, 교육지원, 의료보호, 직업훈련 및 취업지원과 함께 단독 입국을 기준으로 1인에게 4,000만원 수준의 정착 지원금을 제공하고 있다. 이와 같은 한국의 정착지원 제도와 한국의 자유로운 체제와 경제적 발전 상황은 탈북자 한국행의 강력한 유인 요인으로 작용하고 있다.

현재 상태에서 국내 입국자에 대한 예상 규모는 중국과 러시아 등지에 체류하고 있는 재외 탈북자의 규모와 이들의 선택이 가장 큰 영향을 미칠 것으로 보인다. 왜냐하면 최근 국내 입국자의 대부분은 제3국 체류 경험자이기 때문이다. 실질적으로 중국과 러시아 지역에 분산되어 있는 10만 여명의 재외 탈북자중 상당수는 한국으로의 이주를 원하고 있으나, 주재국 정부의 비협조와 한국 정부의 미온적 태도 때문에 제한적으로만 입국이 이루어지고 있는 실정이다. 그러므로 이러한 상황이 개선된다면 단 기간에 대규모의 탈북자가 국내로 유입될 수도 있을 것이다. 현재 국내 입국자의 상당수는 여권위조와 밀항 등의 방법을 사용하여 자력으로 입국하고 있다. 정부는 이와 같은 자력 입국자에 대해서도 이들의 수용을 거부할 수 없다. 제3국에 체류중인 탈북자의 생활은 여전히 심각한 상태에 있으며, 이들의 현지 체류 기간이 증가할수록 자력 입국에 대한 능력이 증가되기 때문에 이들의 국내 입국은 계속하여 증가될 것으로 보인다.

그럼으로 현재상태에서의 탈북자의 국내 입국은 더 이상의 월경자가 발생하지 않더라도 북한의 체제변화가 없다면 현재의 입국자 규모는 향후 4-5년 정도는 유지될 것으로 보인다. 이러한 예상은 다음의 전제와 요인들이 포함되어 있다. 첫째, 현실적으로 탈북자에 대한 북한의 배출요인과 중국과 한국의 유인요인이 획기적으로 개선되기 어렵다. 둘째, 중국내 10만 여명의 탈북자 중 중국의 단속 강화에 따라서 한국행 희망자 비율이 70%선에 이르고 있다. 셋째, 탈북자의 제3국 체류기간 증가에 따라서 자력 한국행 가능자가 증가하게 된다. 넷째, 한국정부는 탈북자의 국내 입국시 이들의 수용을 거부할 명분을 갖고 있지 않다는 것이다. 현재 중국내 탈북자의 경우 북한으로 송환되지 않고 10년 정도 생활을 하게되면 현지인 수준의 정착단계에 들어서기 때문에 이들의 북한귀환이나 한국행은 사실상 현저히 감소할 것으로 보인다. 그러나 이러한 예상은 중국의 탈북자에 대한 신분보장과 단속 수준에 따라서 큰 차이를 보일 것으로 예상된다. 하지만 북한주민의 국경 탈출이 계속된다면 이들의 국내입국은 통일시까지 계속될 수 밖에 없을 것이다.

4. 새로운 접근의 모색

탈북자 문제의 국제적 이슈화는 계속해서 진행되고 있으나 중국 당국의 입장 변화 없이는 획기적인 개선이 어려운 상황이다. 따라서 중국과 북한의 단속과 송환이 계속되는 상황에서도 탈북자 본인들의 자발적 귀환 의지가 나타나지 않는다면 이들에 대한 지원과 보호활동은 새로운 방법을 모색해야 한다. 현재 상황에서 중국내 탈북자들을 지원하는 활동 방법은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 중국과 북한의 단속과 송환에도 불구하고 현지 지원 활동을 지속하기 위해서는 공공 시설 진입 및 장악과 같은 더욱 강력한 투쟁방법을 사용하거나 또는 단속을 피하며 활동하기 위해서 비공식, 비공개적, 점 조직 형태 등 더욱 지하활동 방식으로 전환하는 방안이다. 또 하나는 현지

의 지원활동을 제한적으로 실시하되 현실적 대안으로서 국제적 캠페인 위주 활동으로 전환하는 방안이다. 중국의 강력한 단속과 탄압이 지속되는 상황에서는 불가피하게 후자의 방법이 강화될 수 밖에 없을 것이다.

탈북자 문제의 국제적 이슈화 자체가 국제사회에 대한 캠페인 목적을 갖고 있으며, 구체적인 국제적 이슈화 사례들이 지속적인 캠페인 활동의 성과로서의 의미를 갖고 있다. 그러나 이러한 국제적 이슈화로 인한 부정적 영향의 발생 때문에 부득이 하게 캠페인 위주의 활동이 강화되고 있다. 이미 국내외 NGO와 개인활동가는 직접적 지원에서 간접적 지원 방식으로 전환하여 국제사회에 대한 캠페인 활동을 강화하고 있다. 기존 현지 활동가와 단체들의 상당수는 중국의 단속으로 현지 활동이 어려워지고 중국내 현재 조력자들의 확보가 어려워지면서 기획망명, 현지 은신처 운영, 현지 구호활동 등의 직접적 지원에서 국제적 여론 조성을 위한 다양한 캠페인 활동으로 전환하였다.

탈북자 문제의 국제적 이슈화 이후 강화되고 있는 국제적 캠페인 활동은 주로 국제적 여론 조성, UN과 UNHCR의 개입 정당성과 논리성 확보 활동, 미국·EU·일본 정부 등에 대한 직접적 접촉 활동, 중국 정부에 직접적 압력 행사 활동 등이다. 국제적 여론 조성 활동은 특히 탈북자의 중국내 국제기구와 재외공관 진입 사건이 미국 여론의 관심을 끄는데 실패(Brian Myers, 2002: 38-46)했다는 지적에 주의해야 한다. Myers 교수는 미국 사회의 관점에서 탈북자 문제를 대표할 수 있는 얼굴이 없고, 자신의 문제를 영어를 사용하면서 호소력 있게 제기할 인물이 없다는 것이 미국내 여론 조성이 활발하지 못한 이유로 제시하였다.

그러므로 국제적 캠페인은 이제 ‘얼굴을 가진 활동’으로 전환할 필요가 있다. 탈북자들은 자신의 생명의 위협과 북한 또는 중국내 잔여 가족의 위협을 두려워하여 대부분 자신의 얼굴을 공개하는 것에 대하여 민감한 반응을 보이고 있다. 또한 국제사회에 탈북자 문제를 제기할 수 있는 대표적인 인물이 없는 상황이다. 탈북자들의 이러한 상황은 동남아시아 지역 몬타냐르드 난민의 유난히 빠르고 순조롭게 진행되고 있는 미국내 성공적인 진입 사례와 비교(Brian Myers, 2002: 44-45)되고 있다. 그 대표적인 차이는 미국내 여론에 대한 효과적인 동원 수준이다. 탈북자 문제 국제 캠페인의 가장 큰 문제는 ‘그들은 얼굴이 없다’는 것이다. 국제사회에 내세울 수 있는 얼굴을 만들어 국제사회의 여론을 조성하는 것에 집중해야 한다.

또한 UN과 UNHCR의 공식 개입을 위한 국제적 여론과 압력 조성에 주력해야 한다. 이를 위해서는 탈북자 문제에 대한 이들의 개입 정당성과 논리성을 우선 확보해야 할 것이다. 특히 미국, EU, 일본정부 등을 직접적인 접촉 대상으로 선정하여 각 국가의 주요 인사와 주요 언론 등에 대한 직접적인 접근을 시도할 필요가 있다. 한국에서는 주중 대사관 앞 시위 활동 등을 통하여 중국 정부에 직접적인 압력행사 방법이 활용되고 있다. 이와 같은 방법들은 국제적 이슈화 사건들 발생 이후 지속적으로 활용되고 있으며, 그 결과 제59차 유엔 인권위원회에 대북 인권 결의안이 상정되는 것과 같은 국제적 관심을 제고시키고 있다. 한국 정부 차원에서도 중국, UNHCR 등과의 비공개, 비공식적 통로 확보와 확대, 그리고 궁극적으로는 탈북자 문제 해결을 위한 관련 당사자들간의 제도적 접근을 위한 방안이 모색되어야 할 것이다.

V. 결론: 한국의 대안

탈북자 문제의 해결 방안은 인도주의적 원칙과 실현 가능성이 기본 전제로 함께 설정되어야 할 것이다. 국제적 사안이 되어 버린 탈북자 문제의 해결을 위해서는 국제사회의 적극적인 참여와 함께 한국 사회의 당위적 측면에서의 문제해결 노력이 선행되어야 할 것이다.

중국내 탈북자들이 선택할 수 있는 대안은 자발적 북한귀환, 중국체류, 제3국행, 그리고 한국행이다. 이들은 현실적으로 기본 욕구가 충족되면서도 북한에 있는 가족과 친구들에게 피해를 주지 않고 일정 수준 지원과 연계를 가질 수 있는 곳을 희망하고 있다. 그러나 이들은 북한 귀환시 처벌에 대한 부담과 자유와 희망을 갖지 못하기 때문에 선택할 수 없으며, 중국 체류와 인근 제3국행도 당사국이 허용하지 않는 조건에서는 실현 가능성이 매우 낮다. 한국행도 중국 당국의 반대 입장에 소수의 선택받은 인원을 제외하면 많은 사람들이 선택하기는 어려운 입장이다. 이와 같이 탈북자들에게 주어진 선택의 폭은 매우 좁게 되어 있으며, 어느 것을 선택하든 매우 큰 희생을 감수할 수 밖에 없다. 이들은 북한이 체제개혁을 통하여 자유와 꿈을 이룰 수 있는 희망의 나라가 되거나, 중국이 자신들의 체류를 합법화 또는 묵인하거나, 한국행이 자유롭게 보장되고 북한에 있는 남은 가족들과 자유롭게 왕래하기를 희망하고 있다. 그러나 이러한 소망은 실현되기 어려운 조건이다.

중국 당국은 탈북자의 발생이 소규모일 경우 북한의 식량사정을 고려하여 묵인하는 입장을 보여왔다. 그러나 탈북자 문제가 대규모화, 국제화, 인권문제화 되고, 더구나 일시적 현안이 아닌 장기적 문제가 될 조짐을 보이면서 이들에 대한 단속과 송환을 강화하는 입장으로 선회하였다. 하지만 중국은 탈북자의 국제기구와 재외공관 진입과 같은 사태를 물리력으로 해결할 경우 국제사회로부터 받는 비난도 고려하고 있다. 이러한 결과 중국은 탈북자의 국제기구 및 재외공관 진입과 같은 국제적 이슈가 될 수 있는 인권에 대한 사안에 대해서는 국제관례에 따라서 인도주의적 처리를 하되 국제적 이슈화가 되지 않도록 주요 지역에 대한 검문과 사전 통제를 강화하고 있다. 이것은 탈북자에 대한 단속과 송환을 지속적으로 실시하여 궁극적으로는 탈북자의 수를 현격히 감소시킴으로서 탈북자 문제를 희석시키려는 것으로 보인다. 또한 현재 국내외에서 논의되고 있는 정착촌 또는 난민촌 건설에 대해서 중국 당국은 확고한 불허 입장을 보이고 있다. 이것은 탈북자 문제의 해결 방법이 아닌 탈북자 발생을 촉진시키는 계기가 될 것으로 보기 때문이다.

탈북자의 지속적인 증가는 북한체제의 연장과 붕괴 중 선택을 요구하는 상황을 초래할 수 있다. 탈북자 발생의 일차적 이유는 북한의 식량난과 경제난이다. 그러므로 탈북자 문제의 해결을 위해서는 북한에 대한 식량과 경제적 원조를 확대할 필요가 있다. 한국을 비롯한 국제사회의 북한에 대한 식량과 경제적 원조는 잠재적 탈북자의 탈출을 억제하는 효과를 가져올 것이다. 중국 당국은 탈북자의 발생원인을 북한의 식량난으로 규정하고 있으며, 한국과 국제사회는 중국에게 탈북자에 대한 인도주의적 처우를 요구하기에 앞서 근원적 해결 방법인 북한에 대한 식량과 경제적 지원 확대에 주력해야 한다는 입장이다.

하지만 기존 탈북자의 경우 이들에 대한 식량제공과 인권침해 상황이 개선되더라도 중국의 희망대로 북한으로의 자발적 귀환자는 많지 않을 것으로 보인다. 탈북자들의 욕구는 현지 체류 기간이 증가하면서 굶주림 해결에서 신분보장으로 그리고 궁극적으로는 삶의 질 향상을 추구하기 때문에 북한체제의 전환을 통하여 북한사회의 생활수준이 향상되기 전까지는 탈북자의 발생과 국내 입국 증가는 불가피할 전망이다. 탈북자 문제는 국제적 현안으로서 남북한은 물론이고 관련 국가들의 관심이 증대되고 있으며, 문제 해결을 위한 방안은 각국의 입장에 따라서 차이를 보이고 있다. 결국 국제적 사안이 되어버린 탈북자 문제 해결을 위해서는 관련 국가들의 협조와 지원이 필요하다.

탈북자 문제에 대한 유관 국가의 요구와 이익은 상호 보완적이라기보다는 대립적인 성격이 강하다. 따라서 탈북자 문제 해결을 위해서는 당사자와 관련 국가가 동의할 수 있는 일정한 원칙이 요구된다. 탈북자 문제에 대한 한국의 대응방안으로써 현실적으로 가장 실효성 있는 대안은 탈북자의 전체적인 규모를 감소시키면서 탈북자의 한국행에 대한 대비와 제도적 장치를 구축하는 것으로 볼 수 있다. 이를 위해서는 탈북자 문제에 대한 한국의 개입 정당성을 중국과 북한을 비롯한 국제사회로부터 인정받을 수 있도록 국제법적 논리를 개발할 필요가 있다. 또한 현재 계속하여 진행되고 있는 탈북자 문제의 국제적 이슈화가 문제해결을 위한 순기능으로 작용하도록 주변 환경을 유도하고 적극적으로 활용하는 것이 필요하다. 이와 같이 탈북자 문제에 대한 관련 국가들의 입장이 상반되는 현재 상태에서는 적절한 해결책을 도출하기 어려우며, 실질적이며 실효성 있는 대응방안 도출을 위해서는 관련 국가들의 현재 입장을 변화시킬 수 있는 적극적인 유도 전략이 필요하다. 이러한 유도 전략을 수립하고 진행시켜 나가는 주체는 한국정부와 사회가 되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김석우, 1997, “북한이탈주민 정책의 기본방향,” 중앙대학교 민족발전연구원 산하 체제적응센터 특강자료(1997. 3. 22).
- 윤여상, 2003, “북한이탈주민 적응실태와 과제,” 『통일연구 참고자료』, 서울: 통일교육원, 141-178.
- , 2002, 『통일시대 북한주민의 남한생활 - 이론과 실제』, 대구: 세명.
- , 2002 a, “2002년도 해외 탈북자 문제의 회고와 전망,” 북한이탈주민지원민간단체협의회 「2002년도 북한이탈주민 지원사업의 회고와 전망」 (2002. 12), 1-20.
- , 2002 b, “탈북자 발생원인과 규모, 그리고 전망,” 「자유공론」, 2002, 9: 38-41.
- , 2002 c, “국제사회의 탈북자 문제 이슈화와 우리의 대응방안,” 『국제문제연구』 2002년 3호: 2-92.
- , 2002 d, “해외 체류 탈북자 현지 관리 및 교육 프로그램 개발- 동남아시아 지역 체류자를 중심으로,” 2002. 3.(미발간)
- , 2001, 『제3의 동포 재외 탈북자』, 서울: 열린포럼 21.
- 이재곤, 2002, “탈북자 문제와 국제법,” 충남대학교 통일문제연구소·통일문제연구협의회·한국국제정치학회 주최 「한반도 평화와 국제협력」 통일문제국제학술회의(2002. 9. 26) 발표논문, 46-66.
- 좋은벗들, 1999. 6, 『북한 ‘식량난민’의 실태 및 인권보고서』.
- 통일부, “북한이탈주민 보호 및 정착지원” <http://www.unikorea.go.kr/>(검색일 2003. 4. 10)
- Myers, Brian, "The United States and North Korean Refugees", 대구대학교 사회과학연구소 주최 「한반도 주변 4강과 동북아」 발표논문(2002. 10. 11), 38-46.
- 「World Refugee Survey 2002 - North Korea」 (2002. 6. 6 발표)
<http://www.iloveminority.com>
<http://www.nk-refugees.or.kr/korea/kmain.html>
http://www.refugees.org/world/articles/wrs02_easia2.cfm#northkorea.
- 「헌법」 제3조 영토조항
「북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률」 제3조 적용범위
- 동아일보, 2003. 4. 12.
- 연합뉴스, 2003. 4. 5.
- 연합뉴스, 2002. 10. 2
- 조선일보, 2002. 10. 21.