

**북한이탈주민에 대한 보안경찰의 효율적인
지원방안 연구**

**북한이탈주민에 대한 보안경찰의 효율적인
지원방안 연구**

치안정책연구소 안보대책연구실

연구관 김 윤 영

[목 차]

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 선행연구의 검토	2
제3절 연구의 방법 및 범위	7
제2장 북한이탈주민의 정착지원제도	9
제1절 용어의 의미	9
1. 북한이탈주민	9
2. 보안경찰의 활동	11
제2절 정착지원 체계	12
1. 정착지원 근거와 체계	12
2. 정부차원 지원 시스템	14
제3장 북한이탈주민의 현황과 범죄 실태 분석	21
제1절 탈북배경과 현황	21
1. 탈북의 원인	21
2. 해외체류 및 국내입국 현황	22
제2절 북한이탈주민의 부적응 원인과 범죄 실태	33
1. 사회부적응 원인	33
2. 범죄 실태	36
제4장 독일의 동독이탈주민에 대한 지원 사례	49
제1절 동독이탈주민에 대한 서독정부의 대책	49
1. 이주민의 형태	49
2. 동독이주민 수용 정책 및 특징	53
제2절 서독정부의 1989년 9월(헝가리 국경개방) 이후 이주민대책	57
1. 대규모 탈출 이주민 정책	57
2. 통일 직후 이주민 대책	59

제5장 보안경찰의 북한이탈주민 지원체계와 문제점	61
제1절 보안경찰의 지원체계	61
1. 북한이탈주민 보호의 법적 근거	61
2. 보안경찰의 신변보호 체계	62
제2절 보안경찰과 북한이탈주민간의 관계 및 문제점	68
1. 보안경찰과 북한이탈주민간의 관계	68
2. 보안경찰의 지원체계 문제점	72
제6장 보안경찰의 북한이탈주민 지원체계 제고방안	78
제1절 지원체계의 개선방안	78
1. 법·제도적 개선	78
2. 보안경찰 조직의 강화	79
3. 북한이탈주민에 부응하는 지원체계로 전환	81
4. 전담 멘토 도입	82
5. 범죄 및 범죄피해 대책	82
제2절 신변보호 보안경찰의 역량 강화	84
1. 북한이탈주민의 개별적 특성에 따른 보안경찰관 배치	84
2. 신변보호 보안경찰의 인력확보	85
3. 신변보호 보안경찰의 의식 제고	86
4. 동일 종교를 공유한 신변보호 보안경찰 배치	87
제3절 향후 북한이탈주민 보호·지원대책	88
1. 국제사회 협력	88
2. 수용시설 확보	91
3. 치안확보 방안	95
제7장 요약 및 결론	98
【참고 문헌】	103

[표·그림 목 차]

<표 2-1> 북한이탈주민 관련 용어	10
<표 2-2> 하나원 교육과정	13
<표 2-3> 탈북자 처리과정과 담당부처	13
<표 2-4> 북한이탈주민의 정착지원 체계	14
<표 2-5> 정착지원금	15
<표 2-6> 정착장려금	15
<표 2-7> 정착가산금	16
<표 2-8> 남북한 교육제도 비교	18
<표 2-9> 현금급여 지급 기준('07년)	19
<표 3-1> 북한이탈주민 전체 입국현황(07.5월 현재)	25
<표 3-2> 연도별 상반기 입국자 현황	26
<표 3-3> 성별 입국현황(07.5월 현재)	27
<표 3-4> 연령별 입국현황(07.5월 현재)	28
<표 3-5> 가족단위 입국현황(04.5월 현재)	29
<표 3-6> 지역별 거주지(07.7월 현재)	30
<표 3-7> 탈북 전 직업분포	31
<표 3-8> 탈북 전 거주지 분포	32
<표 3-9> 북한이탈주민 범죄발생 현황(2000.1.1-2002.8.31 현재)	37
<표 3-10> 북한이탈 청소년 범죄발행 현황	37
<표 3-11> 북한이탈주민 범죄 현황(1998-2007.1.31 현재)	38
<표 3-12> 북한이탈주민 범죄피해 현황	44
<표 4-1> 동독과 서독의 정권별 동독이주민 유입 추이	50
<표 4-2> 연도별 정치범 인도 대가 지급액	51
<표 4-3> 동독탈출 이주민의 수(1974-1989)	52
<표 4-4> 서독정부의 동독이주민 수용 정책	54
<표 4-5> 서독의 동독이주민에 대한 정착지원	55
<표 5-1> 탈북자보호 및 정착지원법 연혁	61
<표 5-2> 신변보호 지정절차	63
<표 5-3> 신병인수 절차	64
<표 5-4> 탈북자와 담당경찰관 연령에 따른 인간관계 평점 분포	70
<표 5-5> 경찰 신변보호 현황	75
<표 6-1> 연도별 보안인원 현황	86
<그림 1> 연해주에 송출된 북한노동자 수	24
<그림 2> 2000-2006년 북한이탈주민 범죄발생 건수	39

북한이탈주민에 대한 보안경찰의 효율적인 지원방안 연구

제1장 서론

제1절 연구의 목적

최근 북한이탈주민들(北韓離脫住民)의 탈북 동기, 경로, 계층 등은 다양화되고 있다. 과거에는 체제불만에 대한 정치적인 문제나 개별적인 이유로 인해서 소수의 인민군, 남파간첩 등 특수 신분층이 육로나 연안지역을 월경(越境)하여 국내로 직접 입국하였다. 그러나 1990년대 중반의 극심한 경제난으로 노동자, 고위층 인사, 여성, 외교관·정보원·교수 등 다양한 계층은 생존권 확보와 보다 나은 삶을 찾아서 중국과 러시아 지역으로 탈출한 후 태국, 베트남, 몽골 등 제3국을 중간 경유지로 하여 국내로 입국하는 경향을 보이고 있다.

북한이탈주민의 국내입국 규모는 1990년대 초반까지만 하더라도 10명 내외로 비교적 적은 인원에 불과했다. 1990년대 중반부터는 50명을 상회하기 시작하여 1990년대 후반에 들어서는 100명 이상으로 증가하였다. 2001년에는 전년도 2배 정도인 1,043명에 이르러 입국규모가 급증하기 시작했다. 그 후 매년 1,000명을 넘는 인원이 입국하여 2007년 2월 1만명(10,088명)을 돌파하였고, 2007년 5월말 현재까지 국내에 입국한 북한이탈주민은 총 10,705명에 이르고 있다.

북한이탈주민은 1990년대 중반부터 극심한 식량난을 해결하고자 탈북 후 중국과 러시아를 비롯하여 제3국에 체류하면서 현지 체류당국의 단속 강화로 인한 체포위험, 북한 내 생존기반 상실과 가족해체로 인한 귀

* 김윤영: 안보대책연구실 연구관(문학박사)

환의 어려움, 현지인과의 갈등, 북한이탈주민 지원단체의 적극적인 지원 등은 국내 입국을 증가시키는 직접적인 요인이 되었다. 한국에 입국하지 못하고 해외에 체류 중인 탈북자의 경우는 본인의 보호신청이 있을 경우 현지공관 등이 임시 보호조치와 함께 다각적인 국내 입국 방안을 모색하고 있다. 그러나 이들은 국내 입국이나 미국 등지로 망명하기 이전 제3국에서의 불법체류라는 열악한 생활조건과 인권유린, 강제송환 문제 등은 국제문제로 비화(飛火)되고 있다.

북한이탈주민이 국내에 입국하게 되면 정부가 관리하는 ‘하나원’에서 사회교육 교육을 받은 후, 가족 구성원의 수·연령·근로능력 등에 따라 정착금 및 주거지원금과 직업훈련·취업기회 부여·교육지원·일정기간 생활보호와 의료보호 등을 제공받고 있다. 그리고 보안경찰은 관계기관의 요청에 따라 일정 기간 그들의 신변을 보호하는데, 이 기간은 그들이 민주시민으로 우리 사회에 적응할 수 있도록 자립기반 조성과 자활능력을 배양하는 매우 중요한 시기이다. 그러므로 보안경찰이 가장 큰 관심을 가져야 할 임무 중 하나가 북한이탈주민들이 남한사회에 성공적인 정착을 할 수 있도록 지원하는데 있다.

따라서 본 연구는 북한이탈주민들이 우리사회에 성공적인 사회정착을 할 수 있도록 보안경찰의 효율적인 보호·지원방안을 모색하는 데 있다. 이러한 연구는 통일과정에서 예상되는 남북주민의 의식과 문화의 갈등문제, 치안환경의 과도기적 현상 등에 대한 대책을 수립할 수 있는 선행자료로 활용될 수 있다는 점에서 중요한 의미를 가진다.

제2절 선행연구의 검토

북한주민들은 1990년대 중반부터 극심한 식량난을 해결하고자 중국, 러시아 등으로 이탈한 한 후, 북한으로 귀국하지 않고 국내로 입국하는

자가 증가되자, 이들의 남한사회 적응문제가 학계의 관심사로 부상되어 사회복지학, 사회학, 교육학, 정치학, 심리학, 종교학 등 다양한 영역에서 연구가 이루어지는 성과를 가져왔다.

1990년대 이전의 연구가 대체적으로 북한체제의 정보를 획득하기 위한 국가안보 차원에서 다루어졌다면,¹⁾ 이후의 연구들은 남한사회 적응 문제와 관련하여 다양한 분야에서 다루어지고 있다. 그러한 선행연구의 주제들을 크게 다음과 같이 분류하여 정리해 볼 수 있다.²⁾

첫째, 북한이탈주민의 실태, 현황, 문제점과 대책에 관한 연구이다. 대표적인 연구로는 김병로의 『탈북자 발생배경분석』(1994), 선한승의 『북한탈북노동자의 적응실태 조사』(1995), 김영수·정영국의 『탈북귀순자 남한사회 적응실태 조사』(1996), 박종철·김영운·이우영의 『북한이탈주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안』(1996), 이금순의 『탈북주민의 국내정착방안 연구』(1996), 통일부의 『북한이탈주민 생활실태조사 분석결과 보고서』(1998), 이금순 외 『북한이탈주민의 적응실태 연구』(2003) 등이 있으며, 이러한 연구들은 대체적으로 북한이탈주민들의 남한사회 적응실태와 문제점 등을 분석한 후 정부차원의 정책적 대안을 제시하고 있다.

둘째, 북한이탈주민의 지원제도, 법규, 인권개선, 지역협력체계에 관한 연구이다. 대표적인 연구로는 이정우·김형수의 『탈북이주자 사회정착지원 개선방안』(1996), 김병로·이금순의 『북한인권개선 및 북한이탈주민 지원대책방안』(1997), 황인무의 “북한의 인권실태와 탈북자의 현황”(1998), 이기영의 『탈북자 정착 및 적응의 지원방안』(2000), 이우영의 『북한이탈주민 정착지원을 위한 지역협의회 운영체계의 방향성』

1) 이 시기의 연구는 국토통일원이나 정보기관이 주도하였는데, 대표적인 연구를 보면 국토통일원(1978)의 『북한이질화실태조사』, 민병천(1980)의 『월남귀순자의 자유사회적응과정 실태조사』, 국토통일원(1989)의 『귀순자의 증언을 통해 본 북한체제변화 실태연구』, 국가안전기획부(1990)의 『북한주민의식조사연구: 월남귀순자 진술을 중심으로』 등이 있다.

2) 이금순 외, 『북한이탈주민 적응실태 연구』, 통일연구원, 2003, 12-18면 참조.

(2002), 제성호의 “해외 탈북자의 법적 지위와 처리방향”(2002), 류재수의 “인권의 관점에서 본 북한이탈자의 난민지위와 보호”(국방대 석사논문, 2007) 등이 있다. 이러한 연구경향은 주로 북한이탈주민에 대한 기본권 확장문제, 법적 지위 및 보장문제, 제도적 개선 등 정부의 정착지원제도 개선을 통해서 그들의 성공적인 정착이 현실화될 수 있음을 제안하고 있다.

셋째, 북한이탈주민의 교육, 직업훈련에 관한 연구이다. 장동원의 “북한이탈주민의 우리사회 적응을 위한 민주시민교육방안”(1997), 윤인진의 『북한이탈주민의 직장부적응 문제조사 및 적응력 향상 방안 연구』(2000), 이기영의 『탈북청소년의 남한사회 부적응문제에 관한 유형분석』(2001), 정병호 외의 『탈북학생 사회·학교 교육을 위한 특별교육 프로그램 개발 연구』(2001), 정병호 외의 『탈북청소년을 위한 학교설립 타당성 연구』(2003), 김미숙의 “북한이탈학생의 학교적응 실태분석 연구”(2004) 등이 있다. 이러한 연구물들은 주로 한국사회의 사회문화적응을 위한 아동과 청소년들의 교육과 직업훈련에 관한 각종 적응 방안을 제시하고 있다.

넷째, 북한이탈주민의 개인적·심리적·문화적 적응과 갈등에 관한 연구이다. 전우택·민성길의 『북한귀순자들의 심리와 적응상의 문제』(1996), 이장호 외의 『북한이탈주민의 사회적응을 위한 문화적 갈등 해소방안 연구』(1997), 전우택의 『북한이탈주민들의 주요 사회배경에 따른 적응과 자아 정체성에 관한 연구』(1997), 정진경의 『북한이탈주민의 성역할 특성과 가치관: 탈북자 자료』(2002), 서주연의 “북한이탈주민의 외상후 스트레스장애(PTSD)와 남한사회 적응에 관한 탐색적 연구”(2006) 등이 있다. 이러한 연구들은 주로 심리학, 정신의학 분야 전공자들에 의해서 북한이탈주민들이 한국사회의 다원주의적 사회문화 적응과정에서 겪게 되는 충격과 충들로 인한 적응문제와 그 대처방안을 제시하는데 중

점을 두고 있다.

다섯째, 북한이탈주민의 경제적 여건, 사회복지, 여가활동에 관한 연구이다. 대표적인 연구로는 윤덕룡·강태규의 “탈북자의 실업과 빈부격차에 의한 갈등 및 대책”(1999), 윤인진의 “탈북자의 자립정착을 위한 자립모델”(1999), 이기영·배화숙의 “탈북자의 남한사회적응에 대한 사회복지의 역할”(2000), 황수진의 “북한이탈주민 참여복지 실천방안”(2003), 김인순의 “북한이탈주민의 지역사회복지적 지원방안 연구”(2007) 등이 있다. 이러한 연구는 북한이탈주민들의 사회적응에서 경제적 자립의 중요성을 강조하며 실업 및 빈곤 문제, 사회복지와 건강문제에 주목하면서 그들의 자립 실태와 모델, 갈등의 해소 등에 대한 해결 방안을 다루고 있다.

여섯째, 북한이탈주민에 대한 한국사회의 인식에 관한 연구이다. 대표적인 연구는 전병호의 『분단의 틈새에서: 탈북난민의 삶과 인권』(2001), 윤인진의 『소수자에 대한 사회적 인식과 거리감』(2002), 윤인진·김상학의 “적극적 조치에 대한 인식과 태도”(2002), 유지웅의 “북한이탈주민의 사회적 배제 연구: 소수자의 관점에서”(2005) 등이 있다. 이는 최근 북한이탈주민들을 남한사회의 새로운 소수집단으로 인식하면서 나타난 연구 경향들이다.

일곱째, 북한이탈주민의 사회정착을 위한 자원봉사 활동 및 프로그램에 관한 연구 등이 있다. 대표적인 연구로는 이기영의 “NGO와 정부의 연결관계의 모색: 탈북자 정착지원의 경우”(1999), 윤인진의 『북한이탈주민의 이해와 자원봉사』(2000), 윤인진의 『북한이탈주민 지원을 위한 프로그램 개발의 방향성』(2001), 이기영의 『북한이탈주민 지원을 위한 자원봉사활동의 의의와 중간평가』(2001) 등이 있다. 이러한 연구경향은 북한이탈주민의 성공적인 남한사회 정착을 위해서는 민간단체의 적극적인 자원봉사가 필요함을 제기하고 있다.

이와 같이 북한이탈주민에 대한 연구가 진행된 이후 연구자들의 지속

적인 관심 주제는 남한사회 적응문제와 그들에 대한 정착지원 정책 등에 관한 연구인데, 최근에는 북한이탈주민의 심리적 적응문제, 청소년 학교 적응 문제, 재외탈북자 인권문제, 각종 교육 훈련 등에 관한 연구들이 이루어지고 있다. 이러한 연구는 다양한 전공의 연구자들이 참여하고 관심의 폭이 넓어진 결과이기도 하지만, 최근 입국하는 북한이탈주민의 인구학적 특성과 사회적 이슈 등을 반영한 것이다. 특히 가족단위의 입국이 증가하면서 가족, 여성, 청소년 등이 새로운 연구대상으로 부상하고 있다. 결국 북한이탈주민에 대한 선행연구의 경향은 북한이탈주민이 남한사회에 적응해야 할 주체라는 관점에서 그들이 남한사회에 잘 적응하는가 여부를 살피고, 그들이 잘 적응하기 위해서 필요한 지원제도와 대책을 제안하는 것이 주류를 이루었다. 이러한 연구 성과는 최근 북한이탈주민 정책에도 적극 반영되어 그 제도적 개선을 이루고 있다.³⁾

이상의 선행연구에서와 같이 북한이탈주민들의 성공적인 남한사회 정착은 정부뿐만 아니라 민간단체의 참여가 필요하다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 이들이 거주지에 편입한 후 남한사회 초기 적응 과정은 성공적인 정착의 초석이 될 수 있다는 것이다. 북한이탈주민이 하나원에서 소정의 사회적응 교육을 받고 난후 거주지에 편입하면, 보안경찰은 그들에게 가해질 수 있는 각종 위협로부터 신변을 안전하게 보호하고, 신상 변동 및 범죄노출 등에 대한 정보를 수집하는 한편, 건전한 민주시민으로 성공적인 정착을 할 수 있도록 보호·지원하는 중요한 길잡이 역할을 담당하고 있다. 다시 말해 보안경찰은 북한이탈주민의 사회정착과 적응 과정 전반에서 조연자이자 보호자로서 매우 중요한 위치에 있다. 그럼에도 보안경찰의 북한이탈주민과 관련한 연구는 미미한 수준에 머물러 있다.⁴⁾ 결국 선행연구의 검토 과정에서 보안경찰의 북한이탈주민에 대한

3) 유지웅, “북한이탈주민의 사회적 배제 연구: 소수자의 관점에서”, 한국중앙연구원 박사논문, 2005, 9면.

4) 대표적인 연구로는 전우택 외의 “보호경찰관들의 탈북자 지원 경험 분석”(『신경정신의학』 제40권 제2호, 2001)은 북한이탈주민을 담당하고 있는 보안경찰들을 대상으로 설문조사 결과를 분석하는 선행자료라는 성과가 있으나, 보안상의 이유로 정확한 설문 응답율을 알 수 없다는 한계가 내포되어 있다. 이외에 노춘

지원방안에 대한 연구의 필요성을 시사 받을 수 있었다.

제3절 연구의 방법 및 범위

북한이탈주민에 대한 주제별 연구 경향과 접근방법이 다양화되어 왔다. 선행연구의 대표적인 접근방법은 문헌조사, 면접조사, 설문조사, 관찰 및 현지조사, 법 및 제도적 분석, 심리적 분석, 수기분석, 사회·문화적응 이론, 사회복지이론, 인간생태이론, 정신분석적 접근방법, 통계적 접근, 종교적 접근 등이 있다.

본 연구는 다양한 연구접근 방법 중 문헌조사 방법과 함께 통계론적 접근 방법을 병행하여 사용할 것이다. 선행 연구 자료로는 국내외 서적과 학술지 논문, 간행물, 유관기관 정책연구자료, 신문기사, 인터넷 검색자료, 시민단체 자료 등을 참고하였고, 통계자료는 통일부와 경찰청의 북한이탈주민 현황과 범죄자료 등을 활용하고자 한다. 이와 함께 북한이탈주민들을 보호·지원하고 있는 보안경찰과 정보기관 실무자 등과 면담 및 전화인터뷰를 통해 부족한 자료를 보강하고자 했다. 특히 실증조사(Survey Research Method)가 필요한 분야에 대해서는 연구시간의 제약과 개인조사의 신뢰도를 고려해서 공신력이 높은 연구조사기관의 연구결과를 2차 자료로 활용할 것이다.

이 연구논문의 연구범위는 1990년 중반 이후 최근까지의 재외탈북자와 남한사회에 정착한 북한이탈주민을 연구대상으로 한다. 이 논문의 각장의 연구방향은 다음과 같다. 이 논문은 총 7장으로 구성되어 있으며, 제1장에서는 연구의 목적과 선행연구 검토, 연구의 범위와 방법을 밝히고, 제2장에서는 연구의 이론적 배경으로 북한이탈주민과 보안경찰의 개

영의 “보안경찰의 북한이탈주민 관리업무에 관한 연구”(한양대석사논문, 2004), 이하섭의 “보안경찰의 탈북자 지원체계에 관한 연구”(동국대석사논문, 2005) 등이 있는데, 북한이탈주민에 대한 보안경찰의 실질적인 지원 대책을 제시하기 보다는 북한이탈주민들의 관리방안을 모색하는데 초점을 두고 있다.

념을 고찰한 다음, 북한이탈주민의 정착지원 체계와 정부차원의 지원 시스템을 고찰할 것이다.

제3장 북한이탈주민의 현황과 범죄 실태에서는 2007년 6월말 현재까지 북한이탈주민의 국내입국 현황을 분야별로 정리하여 분석한 다음, 그들이 남한사회 부적응 현상으로 보여주는 범죄행위와 범죄피해 그리고 재입북 범죄에 대한 언론보도의 사례와 경찰청 통계자료 등을 중심으로 분석할 것이다. 제4장에서는 동서독의 통일과정에서 동독이탈주민에 대한 서독정부의 수용정책과 통일 후 동독주민의 대규모 이주에 대한 독일 정부의 대응책을 통해, 급증하는 북한이탈주민들을 보호·지원하는 방향을 모색하고자 한다.

제5장은 북한이탈주민의 보호의 법적 근거와 보안경찰의 지원체계를 고찰한 후, 신변보호 담당 보안경찰과 북한이탈주민간의 관계와 보안경찰의 북한이탈주민 지원체계의 문제점을 분석할 것이다. 제6장에서는 전술한 내용을 토대로 보안경찰의 지원체계 개선방안과 보안경찰의 역량강화 그리고 통일대비 향후 북한이탈주민 보호·지원 대책 등을 제언할 것이다. 제7장 결론에서 지금까지 분석한 내용을 요약 정리한 후 총평할 것이다.

제2장 북한이탈주민 정착지원 제도

제1절 용어의 의미

1. 북한이탈주민

북한지역을 이탈하여 국내에 입국한 ‘북한이탈주민’에 대한 용어는 국내법과 국제법의 적용, 시기별, 탈 이데올로기 여부 등에 따라 통일되지 않은 채 ‘월남자’, ‘귀순용사’, ‘귀순자’, ‘월남자’, ‘난민’, ‘망명자’, ‘탈북자’, ‘탈북주민’, ‘귀순북한동포’, ‘남한이주북한동포’, ‘북한이탈주민’, ‘북한출신 남한이주자’, ‘북한탈출주민’ 등 다양하게 호칭되어 왔다.

북한이탈주민에 대한 호칭 사용은 한국전쟁 이전에 남한으로 이주한 사람들을 월남인, 월남가족으로, 1951년 1월 한국전쟁으로 대거 월남한 사람들을 통칭 1.4후퇴자로 불렀다. 그 이후 이들의 신분을 나타내는 ‘월남귀순자’는 1962년 제정된 ‘국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법’이 제정되면서 사용되었다. 이후 여러 차례 개정을 거쳐 ‘귀순북한동포’라는 용어가 1993년 6월 제정된 ‘귀순북한동포보호법’에 따라 사용되었다. 1990년 중반 이후 탈북자가 급증하게 되자 ‘탈북자’라는 용어를 사용하기 시작했으나, ‘탈북자’라는 용어가 그들 사이에 거부감을 일으킨다는 지적에 따라 정부는 1997년 1월에 제정된 ‘북한이탈주민보호 및 정착지원에 관한 법률’에서 ‘북한이탈주민’이라는 용어를 사용하게 되었다.⁵⁾ 북한이탈주민은 이전의 귀순자에 비해 민족적 동포애를 담고 있으며 이들의 다양한 출신성분을 고려한 것으로 볼 수 있다.⁶⁾

5) 통일부는 2005년 1월 9일부터 ‘탈북자’를 ‘새터민’으로 호칭하도록 권장하고 있으나, 북한 ‘조국평화통일위원회’는 ‘남조선을 미화하는 이름’이라며 이를 비난했다. 새터민이란 ‘새로운 터전에서 삶의 희망을 갖고 사는 사람’이라는 의미를 가진 순수한 우리말로써 ‘북한이탈주민’이라는 호칭에 거부감을 갖는 사람이 많아 여론조사를 통해 국내에 정착한 ‘북한이탈주민’을 ‘새터민’라는 용어를 바꾸어 부르기로 한 것이다.

6) 통일부, 『북한이탈주민 정착지원실무』, 통일부, 2006, 9-10면.

북한이탈주민이란 북한에 주소·직계가족·배우자·직장 등을 두고 있는 자로서 북한을 벗어난 후 외국의 국적을 취득하지 아니한 자를 의미한다.⁷⁾ 북한이탈주민은 공식적으로 ‘북한이탈주민보호 및 정착지원에 관한 법률’ 제2조에 해당되는 모든 주민을 의미하고 있으나 행정적 의미에서는 이들 중 ‘이 법에 의하여 보호 및 지원’(2항) 받는 자를 ‘보호대상’으로 하고 있다.

<표 2-1> 북한이탈주민 관련 용어

용어	해설
탈북자	언론기관 등에서 일반적·편의적으로 통상 사용하는 용어
새터민	2005년부터 정부 내부문서, 보도자료 등에는 ‘새터민’으로 사용하고 있으며, 이 용어 사용을 권장하고 있음
귀순자	‘월남귀순용사특별보상법’(1979, 원호처) 및 ‘귀순북한동포보호법’(1993, 보건복지부)에 규정되어 있던 용어 * ‘귀순자’는 주로 국내에 입국한 자에 대한 호칭이고, ‘탈북자’는 국내입국 여부를 불문한다는 점에서 차이가 있음
자유북한인, 북한이주민	북한이탈주민들이 임의로 사용하는 용어 * 관련법이 개정되지 않는 한 ‘북한이탈주민’으로 호칭함이 타당함.

이와 같이 북한을 탈출하여 국내에 이주한 자들에 대한 호칭은 다양하게 사용되어 왔다. 이 글에서는 법률에서 공식적으로 지칭하고 있는 ‘북한이탈주민’이란 용어를 사용하고자 한다. 북한이탈주민이란 넓은 의미에서 북한지역을 탈출한 모든 사람들 즉, 분단 이후 한국전쟁시기를 제외하고 남한으로 이주한 사람들을 의미한다. 특히 북한지역을 탈출하여 국내로 입국하지 않고 제3국에 있는 머무는 자를 ‘재외탈북자’로 볼 때, 재외탈북자의 대비적 개념으로 국내에서 정착하고 있는 자를 의미할 때는 북한이탈주민으로 사용한다. 그리고 본고에서 사용하는 탈북자라는

7) 2007년 7월 23일 일부 개정된 ‘북한이탈주민보호 및 정착지원에관한법률’ 제2조는 북한이탈주민을 ‘북한에 주소·직계가족·배우자·직장 등을 두고 있는 자로서 북한을 벗어난 후 외국의 국적을 취득하지 아니한 자를 말한다’고 규정하고 있다.

의미는 북한지역을 탈출하여 국내로 입국하였거나 해외에 체류 중인 자들을 통칭한 광의의 의미로 사용한다.

2. 보안경찰의 활동

오늘날 경찰법 제3조와 경찰관직무집행법 제2조는 ‘공공의 안녕과 질서유지’를 경찰의 임무 또는 직무로 규정하고 있다.⁸⁾ 공공의 안녕 보호 대상에는 국가의 존립과 기능의 유지가 포함되고 있다. 국가의 존립과 기능을 위협하는 요소들을 방지하고 제거하는 것이 보안경찰의 임무라고 볼 때,⁹⁾ 보안경찰 활동의 법적 근거는 기본적으로 경찰법과 경찰관직무집행법에서 찾아야 할 것이다. 그러나 이에 국한되지 않고 형법, 국가보안법, 보안관찰법, 북한이탈주민보호 및 정착지원에 관한법률, 국가정보원법 등과 연계되어 있고, 정보 및 보안업무 기획·조정규정, 보안업무 규정 등의 하위 규정들이 존재한다.¹⁰⁾

보안경찰이 담당하는 보안업무는¹¹⁾ 방첩활동, 보안수사, 보안관찰, 남북교류협력 및 탈북자 대책과 관련한 활동과 경호 안전업무, 국내선 공항보안활동, 긴급신원조사, 통신비밀보호법 관련 업무, 안보홍보활동, 보안취약요소 수색점검, 드보크 탐색 등이 있다. 그리고 사이버보안수사,

8) ‘경찰관직무집행법’(법률 제7849호 일부개정 2006.2.21) 제1조(목적)에서는 “국민의 자유와 권리의 보호 및 사회공공의 질서유지를 위한 경찰관의 직무수행을 위해 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다”고 밝히고 있다.

9) 국가의 존립과 기능을 위협하는 요소들을 보안경찰의 직무와 연관 지어 보면, 자유민주주의적 기본질서를 위태롭게 하는 세력, 북한의 군사적 위협 그리고 공산주의 활동에서 비롯되는 위해, 테러행위 등을 사전에 방·제거하는 것이야말로 국가안전보장을 위한 필수적인 직무라 할 수 있다. 보안경찰은 국가안전보장에 대한 위해를 야기하고 공공의 안녕과 질서를 해치는 행위들에 대해서 개입하게 된다. 보안경찰의 목적은 헌법상 명시된 ‘자유민주주의 기본질서’를 보호하는 즉, 기본적 인권의 존중·의회제도·복수정당제도·사유재산·시장경제를 골간으로 하는 경제 질서 등 우리의 내부체제를 파괴, 변혁시키려는 세력으로부터의 보호에 있다고 할 것이다(이운주, 『경찰학개론』, 경찰대학교, 2003, 363-364면).

10) 박종문, 『보안수사론』, 경찰대학, 2007, 10면.

11) ‘경찰청과그소속기관등직제’ 제15조에는 보안관찰에 관한 업무지도, 간첩 등 보안사범에 대한 수사의 지도 및 조정, 보안관련 정보의 수집 및 분석, 남북교류와 관련되는 보안경찰업무, 간첩 등 중요방첩수사, 중요좌익사범의 수사에 관한 사항을 분장하고 있다.

산업스파이수사, 대테러 등에 대한 업무영역으로까지 확대되고 있다.

보안경찰이 관심을 가져야 할 임무 중 하나가 북한이탈주민을 지원하는 데 있다. 통일부장관은 정착지원시설에 보호 중인 보호대상자의 정착지원을 위하여 경찰청장에 협조요청을 할 수 있으며, 경찰청장은 이에 협조하도록 되어있다.¹²⁾ 이에 따라 보안경찰은 거주지에 편입된 북한이탈주민에게 가해질 수 있는 각종 위협로부터 안전하게 보호하여 사회에 조기정착과 각종 일탈행위를 방지하고 준법정신을 함양하여 민주시민이 될 수 있도록 지원하는 활동을 담당하고 있다.

제2절 정착지원 체계

1. 정착지원 근거와 체계

정부는 외국에 체류하고 있는 탈북자들이 한국행을 희망하는 경우, 인도주의와 동포애 차원에서 전원 수용한다는 원칙하에 국내법과 UN난민협약 등 국제법에 부합되게 이들을 보호·수용하고 있다. 또한 체류국가에서의 체류여건이 개선되고, 본인의 의사에 반한 강제북송이 이루어지지 않도록 외교적 노력을 경주하고 있다.¹³⁾

그리고 북한이탈주민이 국내에 입국하면 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’에 따라 그들이 한국사회에 안정적으로 정착하고 자립·자활할 수 있도록 지원하고 있다. 국내에 입국한 북한이탈주민은 ‘북한이탈주민정착지원사무소’인 ‘하나원’에 입소하여 남한사회 적응과 조기정착에 필요한 소정의 사회적응 교육을 10주간에 걸쳐 받은 후 거주지로 편입하게 된다.

12) “북한이탈주민의보호 및 정착지원에관한법률시행령” 제24조.

13) 통일부, 『2007 통일백서』, 통일부, 2007, 146면.

<표 2-2> 하나원 교육과정

교육 주제	교육 시간	주요 내용
정서안정 및 건강증진	41시간	· 심리상담, 심성수련, 건강검진 등 프로그램을 통해 정서적인 안정과 건강 회복
우리 사회 이해 증진	118시간	· 민주주의, 시장경제, 남한의 문화와 법률 등 교육 · 가정·관공서·도서관 탐방, 봉사활동 등 현장학습
진로 지도 및 직업기초능력 훈련	144시간	· 직업정보, 직업훈련·교육제도 안내 및 진로상담 · 직종별 직업훈련(폴리텍대학), 직종설명회, 고용지원 기관 및 산업체 현장 방문
초기 정착지원	57시간	· 정착금 지급, 주거지 배정, 취적(就籍), 주민등록증 발급, 의료지원 등 정착지원제도 이해

* 자료: 통일부, 『2007 통일백서』, 148면.

<표 2-3> 탈북자 처리과정과 담당부처

처리단계	업무	담당부처
발생입국단계	초기조사와 신변안전조치 등 보호신청과 송환교섭	국가정보원 외교통상부
	보호결정	북한이탈주민대책협의회 국가정보원(예외적인 경우)
	입국시기·방법	북한이탈주민대책협의회
	입국심사	법무부
보호관리단계	정착지원시설내 보호	통일부·교육부·노동부 등 관계부처와 민간단체가 참여하여 학교교육, 자격증취득, 직업훈련 등 담당
배출정착단계	취업알선	노동부·산업자원부
	생활·의료보호	보건복지부
	교육지원	교육부
	거주지보호	통일부·행정자치부(경찰)·지자체

정부는 북한이탈주민이 거주지에 편입하게 되면 그들의 적성과 능력에 맞는 취업을 보장하기 위하여 직업훈련비용과 훈련수당을 지원하는 한편, 북한이탈주민들의 취업 장려를 위해 그들을 고용한 기업에 대해 고

용지원금을 지급하는 취업보호제를 시행하고 있다. 이외에도 북한이탈주민에 대해 정착금 지원, 주택지원, 교육지원, 사회보장 지원을 비롯한 정착도우미제·보호담당관제도·북한이탈주민 후원회 및 지역협의회 등을 통하여 거주지 지원업무를 실시하고 있다.

<표 2-4> 북한이탈주민의 정착지원 체계



2. 정부차원 지원 시스템¹⁴⁾

가. 정착금

북한이탈주민이 하나원에서 소정의 사회적응 교육을 이수 한 다음 주거지에 정착하게 되면, 정부는 이들의 기초생계를 해결할 수 있도록 일정액의 현금을 지원하고 있으며, 그 지급방법은 자립자활에 도움이 되는 방향으로 개선을 도모하고 있다.

정부는 사회로 진출한 북한이탈주민이 초기 정착에 필요한 자립기반을 마련할 수 있도록 초기 지급금, 분할 지급금, 주거지원금으로 구분하여 <표 2-5>와 같이 가족 수에 따라 1,900-5,100만원까지 지급하고 있다.

14) 통일부 사회문화교류본부, “북한이탈주민 정착지원제도 현황”, <http://www.unikorea.go.kr>(2007년 10월 11일 검색).

<표 2-5> 정착지원금

(단위: 만원)

가족수	초기 지급금	분할 지급금	주거지원금	합계
1인	300	300	1,300	1,900
2인	400	700	1,700	2,800
3인	500	1,000	1,700	3,200
4인	600	1,300	1,700	3,600
5인	700	1,600	2,000	4,300
6인	800	1,900	2,000	4,700
7인이상	900	2,200	2,000	5,100

* 분할 지급금은 매분기별로 지급(1년)

* 자료: 통일부 사회문화교류본부(<http://www.unikorea.go.kr>, 2007.10.11 검색).

<표 2-6> 정착장려금

구 분	지급기준	금액(만원)	비고
직업훈련 장려금	5개월 이하	-	미지급
	6~12개월	개월×20만원	
	1년 과정, 폴리텍대학, 우선선정 직종 수료	200	추가 지급
자격취득 장려금	직업훈련 장려금 수혜자	200	
취업 장려금	1년차	450	
	2년차	500	
	3년차	550	
총액(최고액) 2,140만원			

※ 자립·자활 의욕을 고취시키기 위해 취업장려금 증액('07년 개선)

금년부터 북한이탈주민들의 자립·자활 의욕을 고취시키기 위해서 직업
훈련 장려금, 자격취득 장려금, 취업 장려금 등의 정착장려금을 위의
<표 2-6>과 같이 최고 2,140만원까지 지급하고 있다. 이외에도 연령가

산금(60세 이상), 장애가산금, 장기치료 가산금, 결손가정아동보호 가산금 등의 정착가산금을 <표 2-7>와 같이 지급하고 있다.

<표 2-7> 정착가산금

구분	지급기준	지급수준(만원)
연령 가산금	60세 이상	720
장애 가산금	장애 등급	1,540(1급), 1,080(2-3급), 360(4-5급)
장기치료 가산금	중증질환으로 3개월 이상 입원	개월×80
결손가정아동보호 가산금	편부모 아동	360

나. 주택지원

정부는 북한이탈주민이 사회에 편입됨과 동시에 대한주택공사 또는 각 자치단체에서 건립하는 영구·공공 임대 아파트를 우선적으로 알선하고 있다. 배정지역은 본인의 의사를 최우선으로 고려하고, 부득이하게 희망 지역에 아파트 공급이 부족할 경우 차선 희망지역으로 배정하고 있다.

북한이탈주민이 임대아파트에 입주할 수 있도록 주거지원금을 지원하고 있는데, 단독 세대는 1,300만원, 2인~4인 세대는 1,700만원, 5인 이상 세대는 2,000만원을 지원하고 있다. 지방 거주를 권장하기 위해 일정 기간 지방 거주자에게는 지방거주 장려금을 지급한다.¹⁵⁾

다. 취업지원

정부는 북한이탈주민이 안정적인 취업을 통해 사회에 정착할 수 있도록 다양한 방식으로 지원하고 있다. 노동부 산하 각 지방노동청과 지방

15) 통일부, 『2007 통일백서』, 148면.

노동사무소의 고용안정센터(전국 53개소)에서 진로지도, 직업훈련기관 알선, 취업대상 사업장 연결 등을 지원하고 있으며, 그들을 고용하는 사업주에게 임금의 2분의 1을 2년간 지원해주는 고용지원금제를 실시하여 취업 후 1년까지는 50만원 범위 내, 1년부터 2년까지는 70만원 범위내로 지원한다.

그리고 북한이탈주민의 취업능력을 향상시키기 위해서 직업훈련 무상 실시와 훈련기간 중 훈련수당을 지급하는 한편, 기초직업적응훈련과정과 북한이탈주민 독자반 운영 등을 시행하고 있다. 2006년 신설한 ‘기초직업적응훈련과정’에서는 북한이탈주민의 취업과 관련된 기본 소양이 부족한 점을 감안하여 전문 직업훈련 이전단계의 기본소양 교육과정을 운영하고 있다.¹⁶⁾

라. 교육지원

북한의 교육제도는 소학교(초등학교에 해당) 4년, 중학교 6년(중·고등학교 해당)으로, 북한에서 중학교를 졸업한 북한이탈주민의 경우 우리 법령상 대학입학 자격에 미달하게 되나, 대학별 적용기준은 다소 상이하다.¹⁷⁾

2004년 이전 입국한 북한이탈주민에 대한 교육지원은 북한 또는 제3국에서 이수하였던 학력을 인정받아 재외국민특별전형에 의해 본인이 원하는 학교에 편·입학이 가능하도록 했다. 고등학교 이하의 학교에 입학·편입학한 경우 만25세 미만인 경우에 학비를 전액 면제하고, 전문대 이상의 학교에 편·입학한 경우는 만35세 미만인 경우 국립대학은 전액 면

16) 통일부, 『2005 통일백서』, 통일부, 2005, 174면

17) 한국의 ‘초·중등교육법시행령’ 제96조(초등학교 졸업자와 동등의 학력인정) 2. 외국 또는 군사분계선 이북 지역에서 6년 이상의 학교교육과정을 수료한 자. 제97조(중학교 졸업자와 동등의 학력인정) 3. 외국 또는 군사분계선 이북지역에서 9년 이상의 학교교육과정을 수료한 자. 제98조(고등학교 졸업자와 동등의 학력인정) 2. 외국 또는 군사분계선 이북지역에서 12년 이상의 학교교육과정을 수료한 자로 규정하고 있다.

제, 사립대학은 국가와 학교가 각각 1/2을 분담 지원(일반대학 4년, 의과대 등은 6년간 지원)했었다. 그러나 2005년 이후 입국한 북한이탈주민에 대해서는 취업 또는 정착에 실질적인 도움이 되는 방향으로 제도를 일부 변경하여 일반대학 편·입학시 만 35세 미만 자에 한해서, 거주보호기간(5년) 이내 또는 진학자격을 획득(고졸 검정고시 합격 등)한지 5년 이내에 진학하여야 지원을 받을 수 있도록 기간을 제한하고 있다.

<표 2-8> 남북한 교육제도 비교

북한		남한	
대학교 (전문대학)	4학년	대학교 (전문대학)	4학년
	3학년		3학년
	2학년		2학년
	1학년		1학년
		고등학교	3학년
			2학년
			1학년
중학교 (고등중학교)	6학년	중학교	3학년
	5학년		2학년
	4학년		1학년
	3학년		
	2학년		
	1학년		
소학교 (인민학교)	4학년	초등학교	6학년
	3학년		5학년
	2학년		4학년
	1학년		3학년
(유치원)	1~2년		2학년
			1학년

* 자료: 통일부 사회문화교류본부(<http://www.unikorea.go.kr>, 2007.10.11 검색).

산업대학, 전문대학, 기술대학, 방송대학, 통신대학, 기능대학 그밖에 평생교육법에 의하여 학력이 인정되는 평생교육시설 또는 ‘학점인정등에 관한법률’에 의하여 평가인정을 받은 학습과정을 운영하는 교육훈련기관

의 경우 입학시 연령과 무관하게 거주지보호기간 내에 입학하면 지원받을 수 있도록 지원범위를 확대하였다.

2006년 3월에는 탈북 청년소들의 사회 및 정규학교 부적응 현상을 해소키 위해 정부의 지원 하에 ‘한겨레 중·고등학교’를 개교하여 2007년 9월 건축물을 완공하였다. 지난해 12월 현재까지 약 80명의 학생들을 교육시키고 있으며, 향후 학생 수 증원 등 학교운영을 확대할 예정이다.¹⁸⁾

마. 사회보장 지원

북한이탈주민의 소득 인정액이 최저생계비에 미달하는 경우 생계급여를 지원하고 있다. 사회배출 6개월까지는 조건 없이 급여를 실시하고, 6개월 이후에는 조건부 수급권자로 편성하여 자활사업에 참여해야 현금급여를 지급하고 있다. 특히 세대구성원 전원이 근로능력이 없는 경우 특례를 인정하여, 현금급여액 산정시 현 세대구성원 수에 1인을 추가하여 현금 급여액을 산정해 지급하고 있다.

<표 2-9> 현금급여 지급 기준('07년)

세대 기준	현금급여액	세대 기준	현금급여액
1인 세대	37만원	4인 세대	103만원
2인 세대	62만원	5인 세대	120만원
3인 세대	83만원	6인 세대	137만원

그리고 생활이 어려운 북한이탈주민(가족 포함)은 의료급여법이 정하

18) 통일부, 『2007 통일백서』, 51-52면

는 소득인정액 기준에 따라 의료보호 1종 수급권자로 지정하여 진찰, 치료(특수진료 제외) 등 의료혜택을 부여하고 있다.

바. 각종 거주지 지원업무

첫째, 북한이탈주민 1세대당 2명의 민간자원봉사 정착도우미를 지정하여 하나원 수수료 후 1년 동안 지역사회 안내, 각종 고충상담 등 거주지 정착 초기 사회적응을 도와주고 있다. 정착도우미제는 2005년 1월부터 시행하여 2007년 7월 현재 약 1,500명이 활동 중에 있다.

둘째, 현재 각 지방자치단체는 전국 182명의 거주지보호담당관을 지정하여 북한이탈주민의 거주지 편입과 의료 및 생계급여 등을 비롯하여 사회복지 지원과 지역사회 관련 정보제공 등 각종 행정지원업무를 담당하고 있다.

셋째, 전국 53개 고용지원센터에 전문 직업상담사를 취업보호담당관으로 지정하여 북한이탈주민의 취업알선 및 상담 등의 역할을 담당하고 있다. 그리고 거주지 관할 경찰서에는 약 700여명의 신변보호담당관(보안경찰)을 지정하여 그들의 신변을 보호하고 있다.

넷째, ‘북한이탈주민보호및정착지원에관한법률’ 제30조에 의거 설립된 북한이탈주민후원회가 정부와 민간단체의 접촉창구 역할 및 민간단체의 통합·조정 등의 역할을 담당하고 있다.

다섯째, 북한이탈주민 밀집거주 지역을 중심으로 보호담당관, 지방자치단체, 민간지원단체 등이 협의체를 구성하여 그들의 정착에 필요한 생활실태 파악 등 각종 애로·상담 창구 역할 수행하고 있다. 현재 전국적으로 북한이탈주민 거주 지역을 중심으로 16개 지역협의회가 구성되어 활동 중에 있다.

제3장 북한이탈주민의 현황과 범죄 실태 분석

제1절 탈북 배경과 현황

1. 탈북의 원인

북한주민들의 탈북 배경은 북한의 정치사회 문제와 밀접한 관계에 놓여 있다. 1990년대 이전만 하더라도 대체적으로 김일성체제와 주체사상에 대한 불만 등에 따른 정치적이거나 사생활 등 개인적인 문제 때문에 소수 인원이 남한으로 직접 탈북을 했다.

그러나 북한은 중국의 개혁·개방으로 경제·무역교류가 증가되자, 북한주민들의 중국실상에 대한 관심 증가와 돈에 대한 가치관 변화, 외부세계의 정보 유입, 계속된 경제정책 실패와 식량난 악화, 정치적·계층적 구조의 심화에 따른 불만 등이 증가되어 탈북자들을 증가시키는 요인이 되었다.¹⁹⁾

북한주민의 탈북이 본격화되었던 1996-1998년에는 북한체제의 위기감과 최악의 식량난으로 아사자가 속출하자 생존차원의 탈북사례가 급증했던 시기였다. 이 기간 중국으로 월경한 탈북자들은 북한의 식량과 경제적 원조로 인하여 자발적으로 귀국하는 사례가 많았다.

2000년 이후 탈북 원인은 대체적으로 경제난과 함께 외부정보 획득으로 인한 자유에 대한 갈망이 증가되었고 특히 자녀에게 더 나은 교육기회제공과 보다 나은 삶을 찾아 주기 위한 탈북을 시도하였다. 이 시기

19) 북한의 엄격한 주민통제에도 불구하고 방북교포, 외교관, 유학생, 무역업자 등 외국경험자들에 의한 서방 문물과 정보가 유입되어 북한체제에 대한 문제점을 자각하기 시작하였다. 이러한 영향은 각계각층의 주민들의 의식이 이념적 가치보다는 물질적 가치를 중시하는 의식변화를 초래하였고, 특히 중국의 개혁·개방의 가속화와 함께 트랜지스터 라디오가 보급되어 남한 방송 청취자가 늘어남에 따라, 남한사회의 발전상에 대한 호기심과 기대감이 높아졌을 뿐만 아니라, 계속된 경제정책의 실패와 극심한 식량난으로 아사자가 소출하게 되자 생존차원의 탈북을 시도하게 되었다.

중국으로 탈북한 자들은 대부분 일차적으로 돈을 벌기 위해서였지만, 시간이 흐름에 따라 현지 사회문화를 수용하여 새로운 가치관이 정립되면서, 새로운 삶에 대한 욕망이 높아지게 되었다. 다시 말해 근래의 탈북자들은 대체적으로 굶주림, 경제적 곤란, 인권억압에 대한 탈출구의 의미보다는 자유와 자본주의 문화의 갈망에 대한 욕구를 충족하기 위한 것에서 비롯되고 있다. 이러한 현상은 식량난을 겪고 있는 계층만이 아니라 북한의 전 지역 주민을 대상으로 발생할 수 있음을 보여주는 것이다. 2000년 이후 국내에 입국하는 북한이탈주민들이 가족단위로 입국하는 사례가 증가하고 있다. 국내에 먼저 입국한 북한이탈주민들이 가족들을 입국 시키는 사례가 증가되고 있다는 사실에서 확인할 수 있다.²⁰⁾

2. 해외체류 및 국내입국 현황

가. 해외 체류 중인 탈북자 규모

현재 북한을 탈출해 해외에 체류 중인 탈북자들은 대체적으로 신분상 불안으로 은신해 있거나 일정한 주거지 없이 방황하고 있기 때문에 정확한 규모를 파악하기는 힘들다. 탈북자에 대한 통계는 공식 집계보다는 탈북자와의 면담, 탈북자 수 등을 근거로 발표되고 있기 때문에, 정부당국과 일부 비정부기구(NGO)의 추정치는 상당한 차이를 보이고 있다.

1998년 윤여상 외 2명은 중국내 탈북자들이 신분에 따른 위협과 언어소통, 그리고 친척의 원조 등의 이유로 조선족이 집단 거주하는 연변자치주 지역에 밀집되어 있다는 가정 하에 조선족 거주지역의 취락구조와 인구분포 상황 등을 우선적으로 고려한 후, 현지 조사를 한 결과 중국내 전체 탈북자 수는 약 10만명선으로 대부분 흑룡강성, 요녕성, 길림성의 동북 3성에 집중되어 있을 것으로 추정하였다.²¹⁾

20) 2001년의 경우 국내 거주 북한이탈주민의 도움을 받아 탈북하여 국내에 입국한 사례는 115건 116명으로 2001년 전체입국자의 28%(583명)를 차지했다.

1997년부터 중국에서 탈북자를 구호하면서 2,700명 이상과 인터뷰를 진행해 온 ‘좋은 벗들’은 1998년 11월 16일부터 1999년 4월 3일까지 5개월 동안 중국 동북 3성에 거주하는 탈북자의 실태 및 인권침해 양상에 대한 조사를 한 결과 중국내 탈북자의 수를 30만명 이상이 될 것으로 추정했다. 1999년 ‘탈북난민보호운동본부(CNKR)’가 중국 현지의 탈북난민 2,193명을 대상으로 조사·분석하여 12월에 발표한 ‘중국 내 탈북난민에 관한 현장조사 보고서’는 탈북자의 규모를 10-20만명으로 예상했다.²²⁾

2002년 2월 통일부가 전체 탈북자 규모와 관련해 국회에 제출한 자료에 따르면, 중국에 체류 중인 탈북자 규모는 중국정부가 1만명 이하로 추정하고 있으나 정부는 2만~3만명, 유엔난민고등판무관실(UNHCR)은 3만명 정도로 추산하고 있다.²³⁾

최근 남한과 국제사회의 지원으로 북한의 식량난이 완화되고, 중국과 북한 당국의 단속이 강화되면서 탈북자가 감소되고 있으나, 좋은벗들은 2006년 중국의 동북삼성 서북쪽 오지 한족마을(약 2만명)과 선양, 따렌, 칭따오 등 대도시 근교지역(약 3만명)을 조사하여 탈북자 10만명, 탈북자가 출산한 어린이들이 5만 명에 이르는 것으로 추정하고 있다. 국제위기감시기구(International Crisis Group)도 다른 비정부기구들의 보고와 중국 조선족과의 현지 인터뷰를 토대로 탈북자의 규모가 10만명에 이르는 것으로 추정하였다.²⁴⁾

중국에 체류 중인 탈북자들은 식량을 구하기 위해 일시적으로 체류하고 있는 경우와 식량난과 체제불만을 이유로 아예 탈북한 경우 2가지로 분류할 수 있다. 일시적 월경자들은 주로 중국 국경지대에서 식량을 구

21) 윤여상, “중국에 있는 북한이탈주민 실태 조사 보고서”(『생명과 인권』 '98 겨울 No.10, 1998), 3면.

22) 탈북난민보호운동본부, <CNKR 소식>, 2004. 10.18-11.2(<http://www.cnkr.org>, 2007년 10월 1일 검색); <세계일보>, 1999년 11월 21일, 12면.

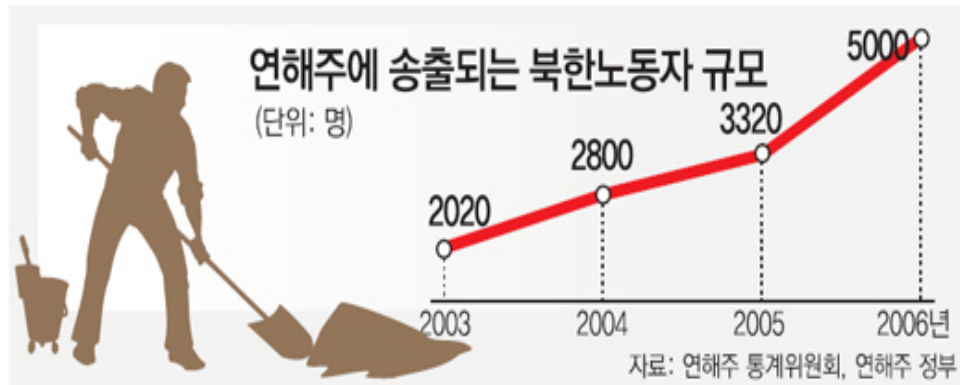
23) <연합뉴스>, 2002년 3월 14일.

24) 김수암 외, 『북한인권백서 2007』, 통일연구원, 2007, 16면 재인용.

한 뒤 귀환하고 있어 중국이나 북한당국도 이들이 중국 체류과정에서 한국인과 접촉하지 않는 한 무죄 방면하고 있는 실정이다. 그러나 아예 탈북한 경우는 중국 내륙과 동남아까지 진출하고 있는데, 이들은 시민단체나 종교단체 등의 도움으로 국내에 입국하고 있다.

특히 1990년대에 러시아로 송출된 북한 노동자 대부분은 ‘시베리아 벌목공’으로 일했으나, 최근에는 건축업 농업 수산업 등 다양한 분야로 확산되고 있다. 이들은 연해주 주택 건설 현장 주변에서 집단으로 숙식하며 하루 16-17시간씩 일하고 있어 러시아에서는 ‘달빛 노동자(Moonlight Worker)’로 불리고 있다. 최근에는 러시아에 벌목공으로 지정한 작업장에서 탈출한 뒤 일자리를 찾아 러시아 곳곳을 떠도는 불법체류 노동자가 2,000명을 넘는 것으로 알려졌다. 3년 전 1,000여명의 두 배 규모에 이르고 있다.²⁵⁾ 이들의 불법체류가 장기화될 경우 국내 입국이나 망명 과정에서 국제문제를 야기할 수 있을 것이다.

<그림 1> 연해주에 송출된 북한노동자 수



* 자료: 동아일보, 2006.11.3

25) “러시아 송출 北노동자 ‘간부 착취 못견디’ 2000명 유랑생활”, <동아일보>, 2007년 7월 31일.

나. 탈북 경로

세월이 흐름에 따라 북한이탈주민들의 탈북경로도 다양화되고 있다. 과거에는 주로 휴전선, 강, 해상 등을 월경한 후 남한에 귀순하여 정착하였다. 그러다가 1990년대 후반의 북한이탈주민들은 식량을 비롯하여 생필품과 경제적 빈곤을 해결하기 위해서 중국이나 러시아 지역으로 이 탈하여 불법체류를 하다가 현지의 한국대사관이나 미국대사관으로 잠입한 후 망명을 신청하거나 NGO나 선교단체 등의 도움을 받아 국내에 입국하였다.

최근에는 중국으로 탈북한 후 태국, 베트남, 미얀마, 몽골 등을 경유하여 입국하는 경우 증가되고 있으며, 기획입국을 기도하고 있다. 특히 이들의 입국 목적은 1990년대 후반까지만 하더라도 경제적 빈곤을 해결하기 위해서였으나, 이제는 보다 나은 삶을 찾아 입국하거나 정치적 망명을 하는 경우가 증가하고 있다.

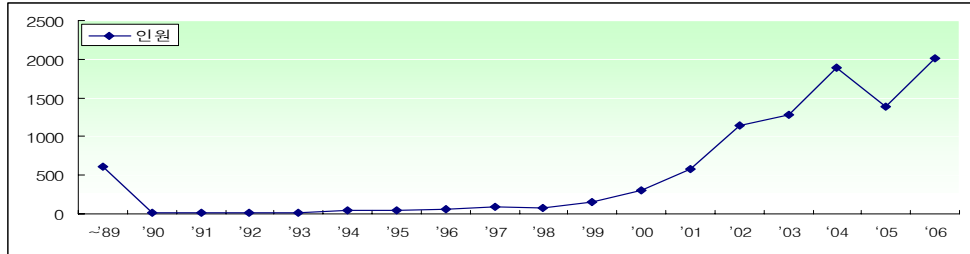
다. 북한이탈주민 입국 현황

정부는 국내에 입국한 북한이탈주민이 건전한 민주시민으로서 우리사회에 안정적으로 정착할 수 있도록 자립·자활 기반을 조성하는데 중점을 두고 있다.

<표 3-1> 북한이탈주민 전체 입국현황(07.5월 현재)

구분	~'89	~'93	~'98	~'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07.5	합계
명	607	34	306	1,043	1,139	1,281	1,894	1,383	2,019	999	10,705

* 자료: 통일부 사회문화교류본부(<http://www.unikorea.go.kr>, 2007.10.11검색).



<표 3-1>에서와 보는 바와 같이 북한이탈주민의 국내입국은 1990년대 초반만 하더라도 10명 내외로 소수의 인원이었으나, 1999년 이후부터 급증하기 시작했다. 2005년도는 다소 감소하였으나 2006년도는 전년도 비해 무려 50% 늘어난 2,019명이 입국하여 증가추세가 계속되고 있다. 국내에 입국한 전체 북한이탈주민 수는 2007년 5월 현재 10,705명에 이르고 있다.

<표 3-2> 연도별 상반기 입국자 현황

연도	입국수(명)	증감 %(명)
2004	760	-
2005	567	-25.3(-193)
2006	872	+53.7(305)
2007	1,237	+41.8(365)

<표 3-2>에서와 같이 2007년도 상반기 중 국내 입국 북한이탈주민은 1,237명으로 전년 동기(同期, 872명) 대비 41%(365명) 증가하였고, 태국 경유자가 2배 이상 급증하는 등 이들의 입국 증가추세는 지속되고 있다. 입국유형은 외교경로를 통한 합법입국이 작년 동기(87%) 대비 다소 증가한 89%(1,111명)였으며, 위·변조 여권을 이용한 공·항만 등 밀입국은 11%(126명)로 나타났다. 입국 경유국은 태국 경유자가 39%(485명)를 차지하여 전년 동기(218명) 대비 122% 증가하는 등 탈북자 최대

경유국으로 부상하였고, 몽골(22%), 캄보디아(20%), 중국(16%) 순으로 나타났다.²⁶⁾ 탈북자들의 이동 경로국의 변경은 안전성·용이성과 태국정부의 송환협조 및 언론보도의 영향 등으로 분석되었다.

최근에 입국하는 북한이탈주민들은 과거의 입국자들과 비교해 보면 출신성분, 입국목적, 입국경로, 성분분포와 연령 등에서 차이를 보여주고 있다는 점에서, 이를 분석하는 것은 의미 있는 작업이 될 것이다.

1) 성별 분포

<표 3-3>에서 보는 바와 같이 북한이탈주민의 국내 입국은 2001년까지만 하더라도 남성의 비중이 높았으나, 2001년부터는 반전하여 여성입국의 비중이 급증하고 있다. 2007년도 5월말 현재 금년도 입국자 999명 중 여성비율이 78%(778명)에 이르고 있어 남성(221명)에 비해 월등이 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 여성들의 탈북현상이 일반화되고 있다는 사실을 의미하며, 이들이 남한사회에 정착하는 과정에서 새로운 부적응 문제로 나타날 수 있다는 점에서, 정부당국은 이에 대한 대비책을 마련해야 할 것이다.

<표 3-3> 성별 입국현황(07.5월 현재)

(단위: 명, 사망·이민 등 325명 포함)

구분	~'89	~'93	~'98	~'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07.5	합계
남	564	32	235	564	514	468	625	422	510	221	4,155
여	43	2	71	479	625	813	1,269	961	1,509	778	6,550
합계	607	34	306	1,043	1,139	1,281	1,894	1,383	2,019	999	10,705
비고 (여성비율)	7%	6%	23%	46%	55%	63%	67%	69%	75%	78%	61%

*자료: 통일부 사회문화교류본부(<http://www.unikorea.go.kr>, 2007.10.11검색).

26) 2006년 동기간의 최대 경유지는 몽골로 32%(279명)로 나타났다.

2) 연령별 분포

<표 3-4>에서 보는 바와 같이 북한이탈주민들이 여성과 가족단위 입국의 증가에 따라 연령층이 다양화되고 있다. 1990년대 전후의 북한이탈주민은 대부분 20-40대의 젊은 남성들이었지만 최근에는 20-50대의 청장년층이 78%를 차지하고, 나머지 23%는 유아(3.9%), 청소년(13.2%), 노령층(4.9) 등으로 교육과 부양대상 세대로 구성되어 있다. 연령층의 다양화로 인하여 학교생활 적응과 육아문제, 노인문제 등 새로운 적응문제와 사회복지 대응책이 필요하게 되었다. 특히 청소년들의 사회이탈문제와 사회복지에 필요한 예산증액은 사회문제로 확산될 것으로 예상된다.

<표 3-4> 연령별 입국현황(07.5월 현재)

(단위: 명, 사망·이민 등 325명 포함)

구분	10세	10-19세	20-29세	30-39세	40-49세	50-59세	60세	계
'04까지	260	844	1,842	2,024	750	304	280	6,304
'05	40	184	374	475	187	53	70	1,383
'06	84	259	527	688	258	73	130	2,019
'07.5	35	121	266	363	141	29	44	999
누계	419	1,408	3,009	3,550	1,336	459	524	10,705
	3.9%	13.2%	28.1%	33.1%	12.5%	4.3%	4.9%	100%

*자료: 통일부 사회문화교류본부(<http://www.unikorea.go.kr>, 2007.10.11검색).

3) 가족단위 입국

김만철씨는 1987년 2월 소형 선박에 가족을 태우고 공해상을 떠돌다 귀순해 첫 가족 단위 탈북 사례를 기록했다. <표 3-5>에서 보듯이 식량난이 극심했던 1990년 중반 이후부터 가족단위 탈북자들이 급증하면서,

국내에 입국하는 사례도 증가하기 시작했다. 가족단위 입국은 국내에 먼저 입국한자가 민간단체 등의 도움을 받아 중국이나 북한에 남아 있는 잔여가족을 입국시키고 있다. 최근에는 국군포로 출신 일가족 7명이 다섯 차례에 걸쳐 탈북을 시도한 끝에 가족 모두가 국내에 입국한 사례도 있다. 2006년 3월 31일 33살 이 모씨와 두 살배기 아들, 3살 조카까지 탈북자 3명이 인천공항을 통해 입국했는데, 이들은 국군포로 출신으로 이미 탈북에 성공한 75살 이 모씨의 막내딸과 손자들이다. 국군포로 이씨는 2004년 11월 청진을 출발해 두만강을 건너 탈북한데 이어서 2005년 6월에는 부인 김 모씨가, 9월에는 둘째 딸과 사위가 국경을 넘어 한국까지 오는데 성공하여 일가족 7명이 남한에 정착하게 되었다.²⁷⁾

<표 3-5> 가족단위 입국현황(04.5월 현재)

(단위: 명)

구분	1994	1997	1999	2000	2003	2004.5월
가족수	3가족	17가족	36가족	50가족	234가족	93가족
인원	10명	59명	91명	131명	557명	221명
총인원 대비 비율	19.0%	69.4%	61.5%	42.0%	43.5%	36.2%

* 자료: 통일부 사회문화교류본부(<http://www.unikorea.go.kr>, 2007.10.1 검색).

최근에는 선박을 이용하여 일본이나 연안을 따라 입국하는 사례도 나타나고 있다. 2007년 6월 2일 소형 목선을 타고 동해를 표류하다 일본에 아오모리현 항구에 도착했던 탈북 가족 4명이 6월 16일 한국에 입국한 바 있다. 이는 2006년 탈북자 지원을 골자로 하는 일본의 북한인권법 제정 이후에 일본 정부에 의해 한국으로 이송된 첫 사례가 되었다.²⁸⁾

이외에도 최근에는 미국과 유럽 등 제3국으로 망명하는 사례가 증가되

27) “국군포로 가족의 영화같은 탈북”, MBC(www.imnews.com) 20시 뉴스, 2006년 3월 31일.

28) “탈북가족 입국”, <연합뉴스>, 2007년 6월 16일.

고 있고, 특히 국내에 정착한 북한이탈주민들이 미국뿐 아니라 유럽 국가에 난민지위를 신청했다가 한국 국적자임이 드러나 적발되거나, 심지어 중국 조선족들이 노르웨이와 벨기에 등 일부 유럽국가에 북한 난민을 위장해 망명을 신청하고 있어 국제문제가 되고 있다.²⁹⁾

4) 지역별 거주지 현황

북한이탈주민이 하나원에서 소정의 사회적응 교육을 받은 후 거주지에 편입하게 되는데, <표 3-6>에서와 같이 2007년 7월 현재 수도권에 69% 거주하고 있다. 북한이탈주민들이 특정지역을 대상으로 밀집지역을 형성하여 거주하게 되면, 고향을 두고 온 외로움과 향수를 달래고, 상부상조하는 등의 긍정적인 역할을 수행하는 공간이기도 하나, 동료집단 내에서 사기, 절도 등 생계형 범죄와 개인적 불화, 채권채무 문제로 인한 폭력과 강력범죄, 실업을 이유로 범죄를 자행하는 등의 부정적인 요인이 상존하게 된다.³⁰⁾

<표 3-6> 지역별 거주지(07.7월 현재)

(단위: 명)

지역	서울	경기	인천	대구	광주	대전	울산	부산	강원
인원	3,701 (37%)	2,270 (23%)	887 (9%)	321	219	352	134	523	199
지역	충북	충남	경북	경남	전북	전남	제주	계	
인원	240	291	249	252	147	156	48	9,987명	

* 위 통계는 사망·이민자와 보호시설수용자를 제외한 수치임.

* 자료: 통일부 사회문화교류본부(<http://www.unikorea.go.kr>, 2007.10.1 검색).

최근에는 경제난, 외로움, 차별 등에 시달리고 있는 북한이탈주민들의

29) “南정착 탈북자, 유럽에 난민신청…심사과정서 들뜸”, <연합뉴스>, 2007년 04월 27일.

30) 김윤영, 『외국인밀집지역 범죄실상 및 치안확보 방안 연구』, 치안정책연구소, 2007, 3면.

성공적인 정착을 위해 ‘전원형 자급자족 북한이탈주민 정착촌’을 건설해야 한다는 주장이 제기되고 있다. ‘정착촌’에서 제공하는 맞춤형 직업교육, 주거 공간, 의료 및 보건서비스 등은 북한이탈주민에게 경제적·정신적 안정감을 줄 수 있을 것이다. 그러나 정착촌의 정부 보조금 의존도를 최소화하는 등 재정 독립성이 보장되어야 한다. 그리고 현재 서울, 인천, 경기 지역에 밀집 거주하고 있는 북한이탈주민의 지역별 분산을 위한 법적 근거를 마련하고 실질적인 지원 대책이 강구되어야 할 것이다.

5) 탈북전 직업과 거주지 현황

최근 북한이탈주민들의 탈북 전 직업은 과거에 비해 매우 다양하게 나타나고 있다. 과거에는 외부세계와의 접촉이 용이한 고위급인사, 외교관, 해외 파견원, 유학생, 중국과 러시아의 국경지역 주민들이 주로 탈북을 했으나, 최근에는 <표 3-7>에서 보듯이 노동자, 농장원, 운전원, 벌목공, 군인, 관리직, 지도원, 선전원, 학생, 교사, 의사, 간호사, 무직 등으로 탈북자의 상당수가 노동자나 농장원 등 단순직 종사자로 드러나고 있는데, 이는 경제(식량난 등) 악화로 인한 생계차원에서 중국으로 이탈한 자가 많았기 때문인 것으로 보인다.

<표 3-7> 탈북 전 직업분포

(단위: 명)

직업	관리직	전문직	예술·체육	노동자	봉사분야	군인	기타	계
~1989	13	14		141	1	386	52	607
1990-2002	123	117	60	1,165	156	52	849	2,522
2003	32	21	13	471	52	8	684	1,281

* 자료: 통일부 교류협력국, “남북교류협력 및 인도적사업 동향”, 제154호, 2004, 42-45면.

<표 3-8>에서와 같이 북한이탈주민들의 탈북 전 거주지를 보면 대체적으로 외부세계와의 접촉이 용이한 국경지역 주민들이 탈북을 시도하였음을 알 수 있다. 출신별로는 중국 연변 조선족자치주와 접경지역인 함경북도가 가장 많고, 평안도, 자강도가 그 뒤를 따르고 있다. 함경북도 출신자들이 많은 이유는 함경북도에 위치한 두만강의 폭이 좁고 수심이 얕아 다른 지역보다 비교적 도강하기 쉽기 때문이다.

<표 3-8> 탈북 전 거주지 분포

(단위: 명)

출신지	함북	함남	평안	양강·자강	강원	황해	기타	계
~1989	48	55	177	5	31	117	174	607
1990-2002	1,483	193	276	136	75	95	264	2,522
2003	921	150	81	33	25	31	40	1,281

* 자료: 통일부 교류협력국, “남북교류협력 및 인도적사업 동향”, 42-45면.

이상의 분석 내용들을 종합해 보면 최근 급증하는 북한이탈주민들은 탈북 및 입국 경로, 출신성분, 입국목적, 성분분포와 연령 등에서 과거보다 다양화되고 있는 특징을 보여주고 있다. 탈북 후 국내 입국자는 중국 내 체류기간이 2년 이상의 경우가 많았고, 연령층 또한 어린이에서 고령자에 이르기까지 다양화되고 있다. 근래에는 가족단위의 탈북뿐만 아니라 가족들이 연차적으로 국내에 입국하는 사례가 증가하고 있다. 국내 입국 동기 역시 과거의 경제적 문제보다는 정신적 자유, 자아성취, 가치 실현과 함께 자녀들에게 더 나은 삶을 찾아 주고자 하는 욕망에서 비롯되고 있다.

제2절 북한이탈주민의 부적응 원인과 범죄 실태

1. 사회부적응 원인

가. 북한이탈주민의 성향

북한이탈주민들이 사회주의 체제에서 학습된 독특한 사고체계와 행동양식은 남한사회 정착과정에서 다양한 부정적인 요인으로 작용하고 있다.³¹⁾

첫째, 획일적이고 제한적인 사고로 가치관의 혼란이 일어난다. 북한은 전주민들의 사상통일을 위해 사상통제를 강화하고 있어 사고가 획일적이고 폐쇄적이다. 특히 사고의 제한은 집단체조나 가극에서 잘 반영되고 있는데, 작가나 제작자들은 사상의 틀을 만들어 놓고 절가와 방창³²⁾을 통하여 관객들의 상상력을 단절시켜 관객들이 그 속에서 사고하도록 하고 있다. 유아시절부터 김일성과 김정일에 대한 충실성(충성)을 교양하여 획일적이고 수동적인 심성을 형성시켜왔다. 이러한 사고의 제한성은 남한사회 정착과정에서 가치관의 혼란, 경직성, 흑백 논리적 사고를 유발시켜 창의성뿐만 아니라 대인관계에도 심각한 영향을 미치고 있다.

둘째, 민주주의에 대한 이해가 부족하다. 북한이탈주민들은 북한체제에서 습득한 가치체계와 행동규범 등을 답습한 채 우리사회에 편입함으로써 자유민주주의 체제에 대한 이해부족과 ‘자유’라는 개념을 방종으로 몰이해하고, 법과 규정은 자신들을 통제하기 위한 수단으로 인식하는 경향이 강하다. 그런가하면 우리사회를 무질서 사회로 오해하고 있다.

셋째, 배타적이고 독선적인 자기중심의 의식구조를 가진다. 북한이탈주민들은 어릴 때부터 비판과 자아비판 등의 조직생활을 통하여 무조건 복

31) 안재운, “북한이탈주민의 사회일탈 실태와 관리대책에 관한 연구”, 영남대석사논문, 2005, 15-22면 참조.

32) 절가 형식이란 여러 개의 절로 나뉘어져 있는 정형시 형태의 가사를 하나의 곡에 맞춰 반복하도록 하는 가요형식이고, 방창은 무대 뒤에서 이야기의 줄거리에 얽힌 인물들의 갈등, 상황, 사건 등을 제3자의 입장에서 서설, 대면, 평가하는 것으로 모두다 인민성과 통속성이란 원칙을 위한 형식이다.

종하도록 길들여져 왔기 때문에 행위의 폭이 제한적이고 외적자극에 대한 적응력이 취약하며 자기중심적 성향이 강하다.³³⁾ 이렇게 체질화된 생활습관은 독립심과 책임의식이 희박할 뿐만 아니라 의무는 소홀히 하고 자기의견과 권리만을 앞세우는 배타적이고 폐쇄적인 성향을 보인다.

넷째, 북한이탈주민들은 직장에서 자발성이 부족하고 일에 대한 질적 향상과 이익추구에 무관심한 경향을 보인다. 북한이탈주민들은 북한의 통제적인 관료사회에서 학습된 수동적인 생활습관으로 적극성과 자발성, 일에 대한 질적 향상 추구에 무관심하다. 속도전에 익숙한 북한이탈주민들은 직장에서 양적인 목표 달성은 하나 질적인 품질을 향상시키기 위한 노력과 이익을 창출해야한다는 인식은 부족하다.

다섯째, 문제가 발생하면 스스로 해결하기 보다는 집단에 의존하려고 한다. 집단주의 의식이 내면화된 북한이탈주민들은 자신의 문제를 개인적인 문제이라기보다는 자신이 속한 집단내의 문제로 인식하는 경향이 깊고, 문제해결도 정부나 소속집단에 지나치게 의존하려고 한다.

여섯째, 사회성이 부족하여 거주민과 잘 융화하지 못하는 경향을 보인다. 흑백논리의 경직된 사고방식으로 자신의 판단과 기준에 어긋나면 태도가 돌변하고, 극단적인 해결책을 선택하는 등 인간적 유대관계가 미흡하다.

일곱째, 북한에 가족을 두고 온 죄의식, 중국 등 제3국에서의 도피생활로 인한 피해의식과 불안감, 국내 연고자가 없는 경우 혼자라는 외로움, 남한생활상에 대한 부러움과 시기심 등에 의한 정서적 장애가 나타나고 있다. 이외에도 북한이탈주민들은 정착과정에서 남한에 입국한 행동에 대한 공적인 가치와 명분을 앞세우는 한편, 법보다는 힘의 논리를 가진 사람의 의지를 더 중요시하고 타인을 의심하는 경향을 보인다.

33) 조치현, “남북한 사회통합의 실현을 위한 주민교육의 기본방향”(『통일교육원 활성화 세미나 자료집』, 1999), 21면.

결국 북한이탈주민들은 국내에 입국하여 사회적응에 필요한 소정의 교육을 받은 후에도 북한체제에서 체득한 획일적이고 폐쇄적인 가치체계, 행위규범 등을 가지고 우리사회에 편입됨으로써, 가치관의 혼란, 민주주의와 자유에 대한 몰이해, 자기중심의 이기주의, 경직된 사고방식에 의한 사회성과 자립의지 부족, 가족을 두고 온 죄의식 등에 의한 정서장애 등이 발생하여 사회정착의 부적응 요인으로 작용하고 있다.

나. 최근 북한이탈주민의 특징

최근 북한이탈주민들은 탈북동기의 변화와 입국수법의 다양화 그리고 사회일탈 행위가 증가되고 있다.³⁴⁾

첫째, 북한이탈주민들의 탈북동기가 변화되고 있다. 과거에는 북한체제에 대한 불만으로 탈북하는 망명형 탈북이 주류를 이루었고, 1990년대 중반부터는 식량난을 해결하고자 탈북한 자들이 중국 등 제3국에 체류하다가 남한에 가게 되면 정부지원을 받아 잘 살수 있다는 말을 듣고 입국하는 생계형 탈북이 주류를 이루었다. 최근에는 보다 나은 삶을 찾아 탈북하여 입국하는 경향이 높아지고 있다. 이들은 자립 정착의지가 희박하고 의타심이 강해 정부지원에 전적으로 의지하는 경향을 보이고 있다.

둘째, 입국수법이 다양화되고 있다. 과거에는 휴전선을 넘거나 선박을 이용하여 직접 남한으로 입국하였다. 그러나 최근에는 중국이나 제3국에 체류 중 한국이나 외국대사관에 잠입하여 망명을 요청하거나, 국제 정기 여객선이나 화물선을 통한 밀항은 물론이고, 위변조 여권을 이용하거나 중국 공항만 관계자를 매수하여 밀입국하는 사례가 증가하고 있다. 그리고 중국동포 신분을 불법 취득하여 내국인과 사기결혼으로 입국하는 수법도 사용한다. 이외에도 먼저 입국한 북한이탈주민이 정부로부터 받은 정착금을 중국 등지에 은신 중인 가족에게 지원하여 순차적으로 입국하

34) 김용환, “북한이탈주민 정착제도의 문제점과 대응방안”, 공주대석사논문, 2007, 27-28면.

는 ‘텔레이식’ 입국과 중국 현지에서 밀입국 브로커와 선입국 후 대금지급을 약속하고 밀입국하는 수법도 사용하고 있다.³⁵⁾

셋째, 범법 행위 등 사회일탈 행위가 증가되고 있다. 북한이탈주민들은 남한사회의 이질문화에 대한 부적응 및 정착금 조기 탕진 등으로 생계형 범죄로부터 강력범죄에 이르기까지 다양한 사회일탈을 하고 있다.

2. 범죄 실태

북한이탈주민들의 남한사회 정착 과정에서 정신적·물질적 측면에서 많은 어려움을 겪고 있기 때문에 대다수의 사람들은 ‘부적응’과 ‘주변화’ 유형에 속한다고 볼 수 있다. 남한사회 부적응은 사회일탈로 연결되는데, 2000년 이후 입국한 북한이탈주민들의 범죄행위가 증가하는 것으로 나타나고 있다. 이 글에서는 북한이탈주민의 범죄와 범죄피해, 재입북 범죄를 중심으로 고찰하고자 한다.

가. 북한이탈주민의 범죄현황

북한이탈주민 범죄는 새로운 환경에서 성실하게 살아가려는 그들의 전체 이미지를 악화시킬 뿐만 아니라 남북통일 시대를 앞두고 민족화합을 위해서라도 이에 대한 시급한 대책이 요구되고 있다.

첫째, 2002년까지만 해도 북한이탈주민들의 범죄는 우발적 폭력범이나 교통사범 등으로 우려할만한 수준은 아니었다. 2002년 8월말까지의 경찰청 자료(<표 3-9>)에 따르면 북한이탈주민에 의한 범죄행위는 2000년 950명 보호인원 중 101건(10.6%), 2001년 보호인원 1,497명 중 122건(8.1%), 2002년 8월 31일 현재 보호인원 2,145명 중 107건(5.0%)으로 나타나 3년간 감소현상을 보였으며, 죄명별로는 형법범이

35) 안재윤, “북한이탈주민의 사회일탈 실태와 관리대책에 관한 연구”, 59면.

153건(46.4%), 특별법범이 177건(53.6%) 발생했고, 이중 우발적 폭력범(100건, 30%)과 교통법규 위반(133, 40%)이 대다수인 70%로 나타났다.

<3-9> 북한이탈주민 범죄발생 현황

(2000.1.1-2002.8.31 현재)

구분	죄명	형법범						특별법범		
		강간	상해	폭력	절도	사기	문서위변조	기타	교통	기타
330건		4	9	100	10	7	12	11	133	44
처 분	징역(25) (집행유해 19)	1 (1)	1 0	4 (4)	0 0	4 (1)	1 (1)	1 (1)	10 (9)	3 (2)
	벌금 147	0	5	36	1	1	1	3	86	14
	기소유예 91	0	3	45	6	0	9	5	11	12
	처분미상 67	3	0	15	3	2	1	2	26	15

<3-10> 북한이탈 청소년 범죄발생 현황

(2000.1.1-2002.8.31 현재)

구분	죄명	형법범						특별법범		
		강간	상해	폭력	절도	사기	문서위변조	기타	교통	기타
7건		0	0	4	1	0	0	0	2	0
남 7건(여 0건)				4	1				2	
처 분	징역(0)									
	벌금(0)									
	기소유예(2)			2						
	처분미상(5)			2	1				2	

* 자료: 경찰청, 2002 : 이인제, 『북한이탈주민 정착지원 실태와 정책과제』 2002년도 정기국회 정책자료집, 2002, 58면 재인용.

위의 <표 3-10>에서와 같이 북한이탈 청소년들의 범죄조직 결성이나 가입, 학교 불량서클 활동 등의 동향은 발견되지 않았으며, 특히 무연고 북한이탈청소년들에 대해서는 통일부 등 유관기관과 종교·민간단체의 지원으로 범죄가 발생되지 않았던 것으로 나타났다.

둘째, 2002년 이후부터는 북한이탈주민들의 국내 입국이 증가되면서, 그들이 남한사회 정착과정에서 부적응 현상으로 인한 범죄가 증가되고 있으며, 범죄유형 또한 점차 다양화되는 특징을 보여주고 있다.

2004년 국정감사(양승조 의원) 자료에 따르면 북한이탈주민들의 범죄행위가 해마다 증가하고 있는데, 이들은 10명중 8명이 기초생활보호 대상자일 정도로 남한사회에 적응하지 못하고 있는 것으로 드러났다.³⁶⁾

<표 3-11> 북한이탈주민 범죄현황

(1998-2007.1.31 현재)

계	형법범									교통 사범	기타
	소계	살인	강간	상해	폭력	절도	사기	문서위변조	기타		
1,687	899	5	12	58	603	64	36	46	75	603	185

* 자료: 경찰청 보안국, “북한이탈주민 범죄 및 피해예방 대책”, 2007년 2월: 김용환, “북한이탈주민 정착제도의 문제점과 대응방안”, 2007. 22면 재인용.

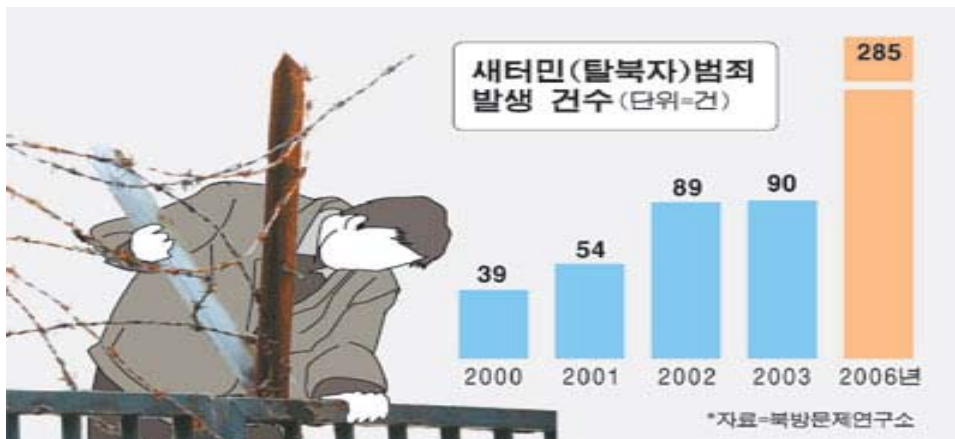
<표 3-11>에서 보듯이 1998년부터 2007년 1월 31일까지 전체 북한이탈주민 8,885명 중 약 20%에 해당하는 1,687명이 교통사범을 포함한 범죄 경력자로 나타나고 있어 5명중 1명이 범죄의 유혹에 노출되고 있었다. 특히 전체 북한이탈주민의 10.1%에 해당하는 899명이 살인·강도·상해 등 강력범죄를 포함한 형사범죄를 저질렀고 마약밀매를 하는 자들도 발생하고 있는데, 최근 수만 명이 투약할 수 있을 정도의 엄청난 마

36) “탈북주민 범죄 대책 시급”, <연합뉴스>, 2004년 10월 22일.

약밀매를 하다 체포된 자도 있다.

최근 북방문제연구소가 발표한 북한이탈주민 범죄율에 대한 연구조사 결과를 보면 2006년 남한에 정착한 2,019명 중 285명이 형사처벌을 받은 것으로 조사되었다. 이는 2000년 39건, 2001년 54건, 2002년 89건, 2003년 90건 수준에 그쳤으나,³⁷⁾ 지난해 들어 대폭 증가한 것이다. 특히 동 연구소 조사에 따르면 우리 사회 평균 범죄율은 약 4.3%인 반면에 북한이탈주민은 9.1% 수준으로 그들에 의한 범죄발생률은 우리 국민의 약 2배에 이르는 상황이다. 그리고 형사정책연구원이 금년 초 내놓은 북한이탈주민 214명에 대한 설문조사에 따르면 그들의 평균 범죄피해율은 23.4%로 국내 범죄발생률(4.3%, '05년 법무부 집계)의 5배가 넘었다.³⁸⁾

<그림 2> 2000-2006년 북한이탈주민 범죄발생 건수



* 자료: “위험수위 도달한 탈북새터민 범죄”, <매일경제>, 2007년 10월 22일.

37) 양승조, “법무부 국정감사자료”, 2004년 10월 22일; “탈북주민 범죄 대책 시급”, <연합뉴스>, 2004년 10월 22일.

38) 장준오·이전환, 『북한 이탈주민의 범죄피해에 대한 실태 연구』, 한국형사정책연구원, 2007; 이지용 외, “위험수위 도달한 탈북 새터민 범죄”, <매일경제>, 2007년 10월 22일 재인용.

북한이탈주민의 사회 범죄유형이 과거에는 주로 단순 교통사범을 비롯한 생계형이었다면, 최근에는 폭력, 매춘, 마약, 강도 등 점점 범죄 유형이 흉포화되는 특징을 보여주고 있다. 지난해 발생한 285건의 범죄 유형을 보면 폭력이 38.9%(111건)로 가장 많은 것으로 나타났고, 폭력을 포함해 살인 마약 강·절도 등 죄질이 나쁜 9대 범죄 비율은 전체에서 44.6%를 차지했다.³⁹⁾

1) 범죄증가 요인

최근 북한이탈주민에 의한 범죄 증가 원인에 대한 다양한 분석과 견해가 있으나, 필자는 다음과 같은 몇 가지 요인을 제시하고자 한다.

첫째, 북한이탈주민이 급증함에 따른 자연적인 현상으로 볼 수 있다. 금년 들어 북한이탈주민의 국내 체류현황은 1만명이 넘어서고 있다. 이들은 다양한 연령층으로 구성되어 있고, 제3국 체류 당시 생존차원에서 돈을 벌기 위해서 다양한 직업과 환경 하에서 범죄환경에 노출된 경험들이 있기 때문에 남한사회 정착 과정에서 절도나 매춘 등 자본주의형 범죄에 쉽게 유혹될 수 있다.

둘째, 탈북자의 증가로 정부의 정착지원금이 줄어들고 있는 것도 범죄증가의 요인으로 작용하고 있다. 최근 들어 북한이탈주민들이 급증하는 추세 속에 정착지원금 등 정부 지원은 과거보다 줄어들고 자립자활 중심의 정책으로 전환되는 과정에서 경제적 지원의 악화로 범죄 유혹에 쉽게 빠져질 수 있는 환경에 있다.

최근 북한이탈주민 5명중 4명은 정상적인 남한 생활에 적응하지 못하고 극빈층으로 전락하는 것으로 나타났다. 보건복지위원회 소속 유필우 의원이 2005년 9월 21일 통일부로부터 제출받은 국정감사 자료에 따르

39) “위험수위 도달한 탈북새터민 범죄”, <매일경제>, 2007년 10월 22일.

면 2005년 7월 현재 국내 거주 북한이탈주민 총 6천531명 가운데 기초 생활보장 수급자로 등록된 수는 5천201명으로 전체의 79.6%에 이르고 있다. 이는 2004년 7월말 3천672명 수준에서 1년만에 1천529명이 늘어난 것으로, 한 해 동안에만 41.6%의 증가율을 보였다. 같은 기간 새로 입국한 탈북자가 566명임을 감안해볼 때 최근 경제양극화 현상과 맞물려 이들의 부적응현상이 더욱 심화되고 있음을 보여주는 수치라고 할 수 있다. 매년 북한이탈주민들의 남한사회 부적응에 따른 범죄가 증가추세를 보이는 등 부작용이 점점 커지고 있다.⁴⁰⁾

셋째, 북한이탈주민들의 과거 범죄경력도 범죄발생 증가의 요인이 되고 있다. 그들 상당수가 재북 또는 제3국 체류 중 범죄 경력이 있음에도 당국의 확실한 입국 검증 체계와 교화개선 시스템을 갖추지 못하는 것 역시 범죄 증가에 큰 영향을 미치고 있다.

넷째, 북한이탈주민들의 남한사회 법(형사법, 형소법 등) 지식의 무지도 범죄 증가의 요인이 되고 있다. 탈북자들이 국내에 입국한 후 하나원에서 소정원의 정착교육을 받은 후 바로 거주지로 배치됨에 따라 남한사회의 제도나 법률 지식 등에 대한 사회경험 부족으로 범죄와 연관되는 일이 빈발하게 나타난다.

다섯째, 탈북자들이 제3국 체류 중, 장기간 은신과 도피생활 과정에서 생존위협에 시달리다 보니 범죄환경에 노출되어 있었다. 국내에 입국한 북한이탈주민들은 재북 또는 제3국에서 습득한 범죄학습효과가 남한사회 부적응 과정에서 범죄행위로 쉽게 이어지고 있다.

여섯째, 남한사회가 온정적이라는 기대심리도 범죄 요인이 되고 있다. 북한이탈주민들은 사선을 넘어 왔다는 인식 때문에 법규를 위반해도 관대한 처분을 할 것이라는 잠재적 범죄의식을 가지고 있다.

40) “탈북자 5명중 4명 남한 생활 부적응”, <연합뉴스>, 2005년 9월 21일.

2) 주요 범죄 사례

함북 회령 출신인 황모씨는 1994년 형과 함께 탈북해 꿈에 그리던 남한에 온 북한이탈주민으로 오랜 기간 제대로 된 직업을 구하지 못하고 방황하다 범죄에 빠져, 특수강도, 강도상해죄 등으로 3차례나 복역을 한 바 있다. 그는 금년 초에도 서울 일원동 길가에서 평소 그의 생활태도를 꾸짖던 친형의 복부·팔 등을 흉기로 7차례 찔러 살인미수 혐의로 다시 구속됐다. 그리고 금년 1월 브로커 도움으로 제3국을 통해 남한에 입국한 탈북여성 3명은 입국 5개월여 만에 춘천 모 유사성행위업소에서 종사하다 업주와 함께 성매매 혐의로 구속되었다.⁴¹⁾ 특히 2006년 1월 13일 서울고법 형사9부는 탈북행위를 비난했다는 이유로 여성을 잔인하게 살해하고 시체를 훼손한 혐의로 1심에서 무기징역이 선고된 북한이탈주민 신모씨의 항소심에서 무기징역을 선고하였다.⁴²⁾

최근 생활고에 시달리던 북한이탈주민 가족 등 3명이 5만여명이 한꺼번에 투약할 수 있는 마약을 중국에서 밀반입했다가 경찰에 체포되었다. 조사 결과 이들은 마약 단속이 심한 공항을 통과하지 않으려고 중국 대륙에서 21시간 동안 배를 타고 인천으로 들어왔으며 돌이 된 아들의 기저귀와 아내의 옷 속 복대로 히로뽕을 운반해 무사히 항만을 통과한 것으로 드러나 사회적인 충격을 주고 있다.⁴³⁾

<마약 밀반입 사례>

경찰과 국가정보원의 공조수사가 북한산 히로뽕을 국내에 밀반입해 판매하는 조직을 일망타진하는 개가를 올렸다. 부천남부경찰서가 2007년 10월 11일 북한산 히로뽕을 국내에 몰래 들여와 판매한 혐의(마약류 관리에 관한 법률위반)로 사법처리한 10명 가운데는

41) “위험수위 도달한 탈북새터민 범죄”, <매일경제>, 2007년 10월 22일.

42) “탈북자 항소심도 무기징역”, <mbn 매일경제>(<http://mbn.mk.co.kr/news>, 2007년 10월 21일 검색), 2006년 12월 13일.

43) “마약 밀반입 체포된 탈북가족”, <연합뉴스>, 2007년 5월 9일.

A(45.여)씨 등 탈북자 4명이 포함되어 있다. “탈북자들 가운데 북한에서 마약을 복용한 경험자들이 있다”는 첩보를 입수한 국가정보원이 본격적인 정보수집 활동에 나선 것은 지난 3월 초순께, 일부 탈북자들로부터 “북한에서 마약을 복용한 탈북자 A씨가 중국내 탈북자들과 연계, 중국 칭다오(靑島) 마약조직 등으로부터 북한산 마약 500g을 밀반입하고 있고 최근 밀반입한 마약을 소지하고 판매처를 물색 중”이란 정보를 입수했다. 그동안 북한산으로 추정되는 히로뽕이 국내에서 2~3차례에 걸쳐 적발되기는 했지만 이번처럼 원산지가 구체적인 정보는 처음이다.

북한 접경지역의 중국내 한 마을에서 북한산 히로뽕의 밀매가 이뤄지고 있다는 구체적인 정보를 확보한 국정원은 중국내 정보망을 본격 가동하는 등 경찰과 함께 마약복용 혐의가 있는 국내 탈북자들의 움직임에 촉각을 곤두세웠다. 정보원을 히로뽕 구매자로 가장, 중국내 탈북자 마약조직에 침투시키는데 성공한 국정원은 A씨가 지난 6월 중순께 중국과 북한의 접경지역에서 북한인 공급책으로부터 북한산 히로뽕 100g을 구입한 사실을 확인했다.

구매자로 가장한 정보원을 A씨와 위장거래토록 해 히로뽕 0.2g을 증거물로 확보한 국정원은 A씨와 함께 마약 밀반입 및 밀매에 가담중인 탈북자와 내국인 10여명의 신원을 밝혀내고 A씨가 마약구입을 위해 다시 중국으로 출국한 사실도 밝혀냈다. 지난 6월 30일 현지 정보원으로부터 “A씨가 중국 다롄(大連)에서 선박편을 이용해 인천항을 통해 한국으로 들어간다”는 정보를 받은 국정원은 이같은 사실을 경찰에 알리고 본격적인 수사공조 체제를 갖췄다. 인천국제항에서 A씨를 맞이한 경찰과 세관은 압수수색 영장을 제시한 뒤 A씨에 대한 보안검색을 벌였으나 인권침해 등을 우려해 A씨의 은밀한 신체를 검색하지 못해 히로뽕을 찾는데 실패했다. 혐의를 벗고 풀려난 A씨는 택시를 이용, 이곳 저곳으로 이동하다 충청도의 한 도시에서 폭력배인 C씨 등과 접촉, 히로뽕 15g을 판매하고 나머지 68g을 동료 탈북자인 D씨 집에 숨겨 둔 사실을 경찰과 국정원의 계속된 추적을 통해 포착했다.

80여일간 탈북자들의 히로뽕 밀매조직을 끈질기게 추적하던 국정원과 경찰은 지난 10일 A씨를 비롯한 히로뽕 판매 및 복용자 등 모두 10명을 검거하는 성과를 냈다. 국정원 관계자는 “국내에 입국한 탈북자들이 국내생활에 적응치 못하고 각종 범죄에 가담하고 있을 뿐만 아니라 최근에는 자체적으로 마약조직을 결성, 적발되는 사례가 늘고 있다”며 “중국 등 국내외 유관기관과 협조, 북한산 히로뽕 밀반입을 차단하는데 주력하고 있다”고 말했다(“공조수사가 북한산 히로뽕 국내 유통막았다”, <연합뉴스>, 2007.10.17).

나. 북한이탈주민의 범죄피해

최근 북한이탈주민의 범죄피해는 심각하게 노출된 것으로 확인되고 있다. <표 3-12>에서 보면 1998년부터 2007년 1월 31일까지 전체 북한

이탈주민 8,855명 중 1.3%인 117명이 범죄피해 경험이 있는 것으로 나타났다. 이중 5대 범죄피해가 전체범죄 피해율의 50.4%에 이르고 있다. 그러나 이는 경찰에 신고 접수된 범죄피해 현황이라는 점에서, 신고 되지 않은 범죄 피해는 훨씬 많을 것으로 추정된다.

<표 3-12> 북한이탈주민 범죄피해 현황

(1998-2007.1.31 현재)

계	5대 범죄						사기	유사수신	기타
	소계	살인	강도	강간	절도	폭력			
117	59	2	2	2	5	48	46	5	7

* 자료: 경찰청 보안국, “북한이탈주민 범죄 및 피해예방 대책”, 2007년 2월.

한국형사정책연구원 장준오 박사와 청주대 이정환 교수가 2006년 7월부터 9월까지 전국 20세 이상 북한이탈주민 214명의 범죄피해 경험을 조사한 “북한이탈주민의 범죄피해 실태 연구” 결과에 따르면 조사대상 214명 가운데 50명이 91건의 사기, 절도, 강도 등 범죄피해를 당했으며 많게는 8건의 피해를 당한 북한이탈주민도 있는 것으로 나타나고 있어 이들이 범죄를 당하는 비율은 우리나라 범죄 발생률의 5배에 달했다.

범죄 종류별로는 91건 가운데 사기가 46건으로 가장 많았고 폭행 및 상해가 11건으로 뒤를 이었다.⁴⁴⁾ 또한 탈북여성 중에는 국내 취업이 힘들고, 탈북 당시 진 브로커에 대한 빚 때문에 성매매 업소로 내몰리고 있어, 그들을 보호·관리할 수 있는 사회안전망의 구축이 필요하다.⁴⁵⁾

44) “위험수위 도달한 탈북새터민 범죄”, <매일경제>, 2007년 10월 22일.

45) <SBS 8시 뉴스>, 2006년 3월 20일.

1) 법률분쟁 및 사기범죄 사건

2001년 6월-11월에 실시된 ‘북한이탈주민후원회’ 실태조사에 의하면, 남한사회에서 법률분쟁을 경험한 북한이탈주민은 198명 응답자 중 7.6%인 35명이었다. 이러한 현상은 아직 남한생활에 익숙하지 않은 이들에게 매우 큰 심리적인 부담이 되고 있는 것으로 나타났다. 분쟁 내용을 보면 전체 법률분쟁 중 교통사고(10명, 28.6%)와 사기(10명 28.6%)가 가장 많은 것으로 나타났다. 그리고 북한 이탈주민 198명 중 약 5%인 10명이 남한에 입국한 후 사기를 당한 경험을 한 것으로 나타났다.⁴⁶⁾

반면에 한국형사정책연구원의 “북한이탈주민의 범죄피해 실태 연구” 결과에 따르면 북한이탈주민들의 사기 피해율은 21.5%(5명중 1명)로 우리나라 전체 사기 피해율(0.5%)의 43배에 이르고 있다. 사기 피해자 가운데 42명을 별도 분석한 결과 사업 및 투자관련 피해(28.6%), 개인간 돈거래 미수금(26.2%), 북한가족 초청 사기 피해(19.0%) 등의 순으로 조사되었다. 특히 사업 및 투자 관련 사기 피해자 상당수가 불법 다단계 업체에 투자했다가 돈을 잃었으며 가해자는 주로 같은 북한이탈주민인 것으로 드러났다. ‘북한에 남은 가족을 데려다주겠다’며 접근해 돈을 가로채는 사기 범죄도 8건 가운데 6건이 같은 북한이탈주민에 의해 발생했다. 학력별로는 ‘인민학교(현 소학교) 중퇴·졸업’의 경우 사기 피해자가 없는 반면, ‘고등중학교(현 중학교) 중퇴·졸업’은 피해 비율이 14.1%, 대학 이상은 42.4%의 비율을 보여 학력이 높을수록 피해율이 높았다.⁴⁷⁾

따라서 북한이탈주민이 정착지원 시설인 하나원을 나온 이후 사업 또는 투자를 할 경우 이를 지원하는 상담시설 마련과 함께 일상생활에서의

46) 이인제, 『북한이탈주민 정착지원 실태와 정책과제』, 2002년도 정기국회 정책자료집, 2002, 59면.

47) “북한이탈 주민 5명 중 1명꼴 사기”, <CBS>, 2007년 1월 30일; “탈북자 대상 범죄, 평균 범죄발생률의 5배”, <국민일보>, 2007년 1월 30일; 장준오·이전환, 『북한 이탈주민의 범죄피해에 대한 실태 연구』, 한국형사정책연구원, 2007 참조.

법률 교육 강화가 필요한 것으로 분석되었다.

2) 성매매 피해

북한이탈주민 여성들이 남한 입국과정에서 브로커에게 진 빚(입국비용)을 갚기 위해 성매매 유혹에 빠져들고 있다. 강원지방경찰청은 2007년 7월 24일 탈북여성 3명을 고용해 성매매를 알선한 모 스포츠마사지 센터 업주를 입건하고 탈북여성들을 성매매 피해여성 지원 단체에 인계한 바 있다.

성매매 탈북여성 3명 가운데 2명은 2007년 1월 각각 탈북브로커의 도움으로 제3국을 통해 남한에 입국했다. 이들은 입국과정에서 브로커에게 수백만원의 입국자금을 지원받았으며, 브로커가 건넨 자금은 이들의 발목을 죄는 ‘족쇄’로 작용한 것으로 경찰조사 결과 드러났다.

이들 여성들은 금년 1월 입국한 후 신원확인 절차를 거쳐 3월 초부터 5월 초까지 하나원 교육을 받고 나온 뒤 마땅한 일자리를 구하지 못하자 남한사회에 적응할 기회도 제대로 갖지 못한 채 입국 브로커에게 진 빚을 갚기 위해 6월 초 성매매 업소에 종사하게 된 것으로 밝혀져 충격을 주고 있다.⁴⁸⁾

다. 북한이탈주민의 재입북 범죄

경찰청에서 2006년 11월 1일에서 11월 30일간 '90년 이후 입국한 20세 이상 북한이탈주민을 대상으로 실시한 “북한이탈주민 사회정착 실태조사 결과”에 따르면 조사대상 6,022명 중 51%에 해당하는 3,091명이 해외여행 경험이 있는 것으로 나타났다. 국가별로 보면 중국이 82.2%로 2,559명이고, 일본 7.4%, 미국 2.1%, 러시아 2.0%로 조사되었

48) “탈북여성 입국 5개월만에 ‘성매매’, <연합뉴스>, 2007년 7월 24일.

다. 6개월 이상 장기체류자가 3.1%인 188명이었고, 3년 이상 해외체류자도 26명이나 되었다. 이러한 현상은 국내입국 전 꿈꾸던 남한생활과 입국 후 현실적으로 직면하는 경제적 어려움, 문화적 이질감 등을 극복하지 못하고, 제3국을 택하거나 북한으로 역 탈출을 시도하고 있는 것으로 알려졌다. 최근에는 중국 및 러시아로 출국한 후 미국이나 북미 국가 등에 망명을 요청하는 사례도 발생하고 있다.⁴⁹⁾

그런가하면 남한에 정착했던 탈북자들이 재입북한 후 북한당국에 체포되어 간첩교육을 받은 후 재입국하는 사례가 발생하여 충격을 주고 있다. 지난 7월 12일 중국을 경우 2차에 걸쳐 밀입북(2004.2, 2005.12)하여 가족과 함께 체류하다가 귀국한 이모씨(30세)를 국보법 제6조 1항(잠입·탈출) 위반 혐의로 서울중앙지검에 구속 송치한 바 있다. 그는 2004년 2월 ‘하나원’ 수료 후 무직으로 소일하던 중 2004년 10월 재북 가족 상봉 목적으로 중국으로 출국한 후, 밀입북 브로커인 중국동포의 안내로 1차 밀입북하여⁵⁰⁾ 자가에서 8개월간 체류하며 생필품 암거래에 종사하다가 2005년 6월 다시 탈북하여 국내로 재입국하였다. 2005년 12월 재북 가족과 동거 목적으로 미화 3,500\$를 마련하여 연길을 통해 재차 밀입북하여 청진에 거주하다가 2006년 9월 내연녀와 장남을 대동하여 탈북하여 국내에 입국하였다.

이러한 현상은 국가안보를 저해하는 요인으로 작용할 수 있다는 점에서 우려하지 않을 수 없다. 과거 북한의 대남공작 실태를 보면 북한당국이 가장 안전하고 손쉬운 탈북자 신분으로 위장시켜 고정간첩과 지하조직망을 구축한 바 있다.

49) 김용환, “북한이탈주민 정착제도의 문제점과 대응방안”, 23-24면.

50) 두만강 월경시 브로커에 인민폐 2,000위안(한화 24만원)·국경경비대원에게 200위안(한화 4만 8천원)을 각각 제공하면 브로커와 경비대원이 서로 핸드폰으로 연락하여 도강을 주선했다고 알려져 있다.

<재입북 사례>

평양 출신의 이 씨는 함북 온성군의 국경경비대 소속 하사로 근무하던 1997년 6월 절도 사실이 적발되자 1차 탈북 했다. 중국 산둥(山東)성 등에서 식당, 노래방 종업원 등으로 생계를 유지하던 그는 중국 공안에 붙잡혀 1999년 7월 강제 복송되어, 북한 보위사령부의 정치학습을 받은 뒤 ‘중국 내 반(反)공화국 활동사항 수집 및 탈북자 동향 등을 보고하라’는 지시를 받고 탈북 형식으로 2000년 2월 다시 중국으로 잠입했다. 그는 임무 수행이 어렵고 중국 공안당국에 체포될 것을 걱정하다 2002년 11월 베이징(北京) 한국대사관 영사부에 다른 탈북자들과 함께 진입했으며 2003년 1월 27일 한국에 입국한 후, 일반 탈북자로 분류돼 탈북자 정착시설인 ‘하나원’에 수용되었다가 이후 공사장 잡부, 주유 및 세차원 등으로 생활하던 중 다시 북한행을 감행한 것은 2004년 4월 북한에 두고 온 동생들을 탈북시킬 목적으로 중국을 거쳐 4월 20일 압록강을 넘었다.

그러나 북한 경비병에 붙잡혔고 보위사에 신병이 인계된 그는 탈북자 관련 시설 정보를 북한에 제공하고, 2004년 5월 7일부터 열흘간 평북 신의주시에 있는 초대소에서 대남 공작지도원으로부터 ‘밀봉(密封)교육’을 받았다. 공작 암호명(○○○번)과 함께 탈북자 동향수집 지시를 받은 이 씨는 2004년 5월 19일 인천항을 통해 입국한 뒤 ‘무사히 도착했다’는 보고를 중국 내 북한 공작망에 보내기도 했으나 6월 11일 자수를 했다고 통일부와 관계 당국은 밝혔습니다. 국가정보원은 국가보안법상 목적수행과 잠입, 탈출, 회합·통신 혐의를 적용해 검찰에 불구속 송치한 바 있다(“탈북자 간첩교육받고 재입국’ 파문”, <동아일보>, 2004년 12월 3일).

제4장 독일의 동독이탈주민에 대한 지원 사례

1990년 독일통일 이후 다양한 형태의 남북통합 논의가 진행되어 왔다. 북한이탈주민의 사회정착문제는 남북통일 과정이나 통일 후 예상되는 많은 문제에 대한 기초자료를 제공할 수 있을 뿐만 아니라, 예비실험의 성격을 지니기 때문에, 그들의 국내정착지원 문제는 하나의 단일사안이라기 보다는 장기적인 안목에서 준비해야 할 통일과정의 하나로서 접근할 필요성이 요구된다. 분단시기 구서독의 동독이주민 정착지원과 관련한 경험들은 탈북이주민이 급증하고 있는 현실에서 남한사회 통합뿐만 아니라 남북통합 과정에 필요한 하나의 잣대가 될 수 있다.

제1절 동독이탈주민에 대한 서독정부의 대책

1. 이주민의 형태

동독이주민란 일반적으로 동독정부의 허가를 받거나 받지 않고 동독지역을 이탈하여 서독지역으로 이주한 사람을 총칭하는 개념으로 사용되고 있다. 동독은 1949년 분단된 이후 독일통일노동당의 주도하에 올브리히트 정권(1949-1971)과 호네커 정권(1971-1990)이라는 2개의 정권에 의해 운영되어 왔다. 올브리히트 정권 당시 발생한 동독이주민은 총 2,985,633명이었고, 이중 1961년 베를린 장벽이 세워지기 전에 이주한 동독주민은 2,686,942명이었다. 즉 1949년부터 1961년까지 매년 13만 명에서 33만명의 동독주민이 서독으로 이주하였고, 이는 1949년 동독인구를 기준으로 볼 때 14%에 해당하는 것이었다.⁵¹⁾

51) 김태영, “동독 이전 동독이주민 유입 연구”, 이화여대석사논문, 2003, 53면.

<표 4-1> 동독과 서독의 정권별 동독이주민 유입 추이

구분	동독			서독						
	울브리히트	호네커		아테나워	에르하르트	키징카-브란트	브란트	슈미트	콜	
정당	독일통일노동당(SED)			기민당(CDU)	기민당(CDU)	기민당/기사당-사민당	사민당(SPD)-자민당(FDP)	사민당(SPD)-자민당(FDP)	사민당(SPD)-기민당(CDU)	
시기	1949-1971	1971-1990	계	1949-1963	1963-1966	1966-1969	1969-1974	1974-1982	1982-1990	계
동독이주민수	2,985,633	899,607	3,885,240	2,802,563	95,559	52,584	80,532	109,567	744,435	3,885,240
합법이주민수	157,693	325,640	483,333	34,279	63,353	36,024	52,259	74,628	222,790	483,333
불법이주민수	2,827,930	335,560	3,163,480	2,768,274	32,206	16,560	28,273	34,906	283,261	3,163,480

* 1990년의 동독이주민은 합법이주민과 불법이주민 수치에 포함되지 않았음.

* 자료: 김태영, “동독 이전 동독이주민 유입 연구”, 54면 재인용.

독일통일 이전 구동독 지역의 이주민은 그 이주 형태에 따라 합법 이주민, 불법 탈출이주민, 해외 지역으로부터 귀향자 등으로 구분할 수 있다.⁵²⁾ 이는 북한이탈주민과 러시아·중국 등 재외 동포들의 국내 이주문제와 매우 유사하다는 점에서 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다. 독일의 합법이주민과 불법탈출 이주민의 구분은 1961년 베를린장벽의 건설을 통해 그 의미를 가지게 되었으나, 1961년 이전의 경우에도 동독정부의 허가를 받지 않고 탈출했기 때문에 그 당시 합법과 불법의 구분이 없음에도 불구하고, 이 글에서는 이들을 불법탈출 이주민으로 간주하고자 한다.

가. 합법이주민

합법이주민은 동독정부의 공식적인 허가를 받아 서독으로 이주하여 정

52) 백영옥, 『북한이탈주민 대책 연구』, 세종연구소, 1998, 29면; 김영윤, “동독 이탈주민에 대한 구서독 정부의 정책”(제2기 북한이탈주민 보호담당관 교육자료, 2003년 4월 18일), 1-2면.

착한 사람들을 의미하는데, 통독 이전까지 총 483,333명(<표 4-1>)이 이주한 것으로 나타났다. 이들은 구동독 정부가 철저한 경제적 이해관계에 따라 구서독으로 이주를 허가한 자들로, 구서독에 가족이 있는 극히 제한된 허가를 받은 자들이거나 나이가 많아 더 이상 구동독 경제에 이바지할 수 없다고 판단되는 사람들이었다. 이 외에도 정치범 중에서 서독정부가 일정액의 석방료를 지불하고 서독으로 이주시킨 사람들이 있다. 1963년부터 통일이전까지 서독 정부가 석방시킨 정치범은 총 31,755명으로 구서독정부가 지불한 금액은 약 34억6천4백만마르크(<표 4-2>)나 되었다.

<표 4-2> 연도별 정치범 인도 대가 지급액

(단위: 백만 DM)

연도	지급액	연도	지급액	연도	지급액
1963	-	1973	35	1983	104
1964	35	1974	109	1984	390
1965	41	1975	105	1985	209
1966	53	1976	131	1986	249
1967	32	1977	145	1987	208
1968	15	1978	169	1988	234
1969	49	1979	108	1989	270
1970	53	1980	134	1990	65
1971	92	1981	180	계	3,464
1972	70	1982	179		

* 1963년에는 8명의 정치범이 인도되었으나, 대가는 나중에 지불하였으며, 1990년 6,500만 DM은 이전에 인도한 정치범에 대한 대가 잔액을 비공식적으로 추산한 액수임.

* 자료: 주독대사관 간행물, 『정치범 인도를 위한 서독의 지출액』, 1992, 3면; 김태영, “동독 이전 동독이주민 유입 연구”, 46면 재인용.

나. 불법 탈출이주민

불법 탈출이주민은 구동독의 허가를 받지 않고 탈출한 자 즉, 여행이나 사업차 서독을 방문하여 되돌아가지 않거나 서방국가를 방문하였다가 서독으로 입국한 사람들을 의미한다. 앞의 <표 4-1>에서 보는바와 같이 통일이전까지 총 3,163,480명이 이주한 것으로 나타났다. 동서독이 분단된 직후부터 동독탈출은 시도되었으며, 1961년 베를린 장벽이 설치되기 전까지 매년 20만명에 달했다. 장벽 설치 이후부터는 그 수가 감소하였음에도 불구하고 통일 전까지 매년 평균 2만명에 가까운 동독주민이 탈출하여 서독으로 이주하였다.⁵³⁾ 이들은 주로 가족의 경조사나 여행의 목적으로 서독에 왔다가 동독으로 귀국하지 않는 사람들이다.

<표 4-3> 동독탈출 이주민의 수(1974-1989)

연도	동독탈출 주민 수	연도	동독주민 탈출 수
1974-1983	9,000	1987	11,000
1984	35,000	1988	29,000
1985	19,000	1989	35,000
1986	20,000	계	158,000

* 자료: Bundesaufnahmeverfahrens-Statistik, Boon, 1990; 김태영, “동독 이전 동독이주민 유입 연구”, 51면 재인용.

다. 해외지역 귀향자

해외지역 귀향자는 독일 국적을 가진 자들로서 구소련 지역을 포함한 동유럽에 거주하던 독일인과 그 직계 후손들이 서독 또는 통일독일로 이주한 사람들이다. 예를 들어 독일민족이라는 이유로 구금·억류 또는 강제 납치된 자들로서 1945년 5월 8일 이후 석방되었거나, 제2차 세계대

53) 박내석, “북한이탈주민 정착지원에 관한 연구”, 중앙대석사논문, 2003, 25면.

전 당시 전쟁포로서 1946년 12월 31일 석방된 자 및 그들의 자녀들을 의미한다. 이들은 서독의 귀향자법 또는 전쟁포로 보상법에 의해 보상을 받도록 되어 있다. 특히 동구사회주의 국가들과 구소련의 붕괴로 매년 20만명 이상의 실향자들이 독일로 이주하여 통독 이후 독일정부가 당면한 했던 가장 큰 문제 중의 하나로 부각되었다.⁵⁴⁾

2. 동독이주민 수용정책 및 특징

가. 동독이주민 수용 정책

서독정부의 동독 탈출주민 수용정책은 그들을 동포로서 서독생활에 적응시키는데 중점을 두었다. 동독이탈주민의 수용 및 정착 지원의 업무는 서독연방 내무성 산하 ‘연방행정청(Bundesverwaltungsamt)’이 담당하여 이주 신청서의 심사 및 허가서 발급, 이주민의 입국절차, 수용소 건립 및 관리를 비롯하여 탈출주민의 지역별 분할 등을 관장했다. 국경 부근에 4개의 연방수용소를 건립하여 이탈주민의 등록, 간이 건강진단, 숙소 제공 및 서독사회에 대한 홍보물 등을 제공하는 한편, 주정부 재원으로 가장(家長)에게는 30마르크, 피부양자 1인당 15마르크씩 지급했다.⁵⁵⁾

서독정부는 동독 탈출주민들이 입국하면 처음 2-3일간은 연방수용소에서 체류시킨 후 주정부 수용소로 분산시켰다. 주정부로의 분산 수용은 주정부의 인구 규모 및 경제사정 등을 감안하고 개별 이주자의 연고 희망 및 정착 가능성 등을 고려하여 결정했다. 연방수용소에서 주정부 수용소까지의 여행비와 이삿짐 운송은 연방정부에서 지급하였다. 이들은 주정부 수용소에서 2-3일간 체류한 후 다시 지역별로 분산 수용되었는데, 개별 주택이 마련되기 전까지는 임시 거주지에서 생활했다. 임시 거

54) 박종철 외, 『북한이탈주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안』, 민족통일연구원, 1996, 25-28면 재정리.

55) 박내석, “북한이탈주민 정착지원에 관한 연구”, 26면.

주지의 형태는 공동 취사장이 있는 기숙사에서부터 개별 부엌이 달린 개인 또는 다세대 주택에 이르기까지 각 주나 지방자치단체의 사정에 따라 다양했고, 수용자가 급증할 경우에는 호텔 또는 기타 유료 숙박 시설에 투숙시키기도 했다. 각 주 수용소에서 등록 절차 및 임시 거주지 결정시까지 약 2주정도, 정식 주택이 공급될 때까지 2-3년이 소요되었다.⁵⁶⁾

<표 4-4> 서독정부의 동독이주민 수용 정책

수용 정책	주요 내용
긴급수용법 제정과 전원 수용 원칙	<ul style="list-style-type: none"> - 서독은 1950년 '긴급 수용법'을 제정해 동독이주민과 탈출주민을 '모두 받아들인다'는 원칙 - 민족주의와 동포애, 인도주의, 헌법정신 등에 따라 동독탈출주민을 신분과 관계없이 수용하여 서독인과 동등한 대우 * 동서독간 정치상황을 고려, 서독으로 이주하도록 적극 권유하지는 않았음
정책지원 방법 (중앙·지방정부·민간 공동 추진)	<ul style="list-style-type: none"> - 수용과 정착, 사회통합 과정에 중앙정부, 주정부, 지방자치단체 등 행정기관들이 모두 참여 - '탈(脫) 관료제'와 동포를 돕는 형태의 사회통합 지원방식을 지향하여 정부, 민간사회, 종교단체 등의 지원을 받아 이 과정에 적극 참여토록 유도 - 1976년 이주민 기본대책으로 마련된 '정주민과 이주민의 사회통합 프로그램'은 이주민지원의 주택보조와 직업알선 외에 사회보장제도 편입, 학교 및 직업교육을 통한 사회통합 지원 강화
이탈주민 수용과정	<ul style="list-style-type: none"> - 동독 이탈 주민 처리는 3단계의 과정 · 1단계에서는 우선 연방수용소에서 2-3일간 심사를 하고 수용증과 1회성의 보조금 200마르크를 지급한 뒤 각 주 정부 수용소로 분산 · 2단계에서는 주 정부 수용소에선 2-3주일간 체류하며 생활비를 받고 사회적인 훈련 · 3단계에서는 각 지자체로 배치돼 수용증을 내고 사회부조금과 실업수당, 연금 등 지원금을 받아 집을 얻고 직장을 찾아 자활을 시작. 주나 지자체 배치시에는 우선 본인 희망과 과거 연고지를 고려하고 시설 여유 상황 등을 참작하여 배치. * 동독이탈주민 모두가 수용시설을 이용하지는 않았는데, 이는 시설입소가 의무사항이 아니었던 데다 일부의 경우 서독 내의 가족과 친척과 직접 만나 함께 또는 이웃에 살 수 있었기 때문임
수용 시설	<ul style="list-style-type: none"> - 긴급수용법에 따라 동쪽의 베를린과 서쪽 프랑크푸르트 인근 도시 기센에 연방수용소 설치 · 기센 연방수용소의 경우 약 7천5백평 부지, 7개 건물에 수용인원 6백명 정도의 숙박시설과 식당, 간이병원, 유치원과 놀이터 등이 있음 - 각 주정부도 연방에서 할당하는 이주·탈출민을 위한 수용소를 별도로 1개 씩 운영 · 주 정부 수용소는 체류기간이 길기 때문에 연방수용소보다 규모가 커서 노르트라인-베스트팔렌주 수용소는 약 11만평의 부지에 1백50개 건물이 있고, 학교와 우체국, 도서관, 교회, 슈퍼마켓 등도 운영되었음. 계약직 공무원 3백명이 4천명의 수용인원을 지원했음. - 1989년 베를린 방벽 붕괴 이후로 짧은 기간에 대량으로 이주민이 발생 하자 국경에서 가까운 프리트란트와 뉘른베르크에 연방수용소가 추가 설치되었고, 연방군 시설과 각급학교, 교회 등에 임시 수용하거나 천막이나 컨테이너로 임시 시설을 지어 운용하였음

56) 김영윤, “동독 이탈주민에 대한 구서독 정부의 정책”, 8면.

<표 4-5> 서독의 동독이주민에 대한 정착지원

구분	세부 사항	비고
거주지 마련	임시보호	친인척이나 기타 연고를 통한 주택 구입이 불가능할 경우
	주택소개	
	복지주택 우선 입주권 제공	주택건설법 제25조에 따라 동독출신 이주민에게 5년동안 주택 입주 혜택
생활 상담과 후견	새로운 생활환경 소개	
생활용품, 가구구입을 위한 저리용자(최고 1만DM)	독신자	3천DM
	2인 이상 가족 기본급	4천DM
	기타 가족 1인당	1천DM
학력인정	동독취득 학교졸업 증명서나 직업교육 자격증명서 인정	연방실향민법 (Bundesvertriebenengesetz: BVFG)
교육촉진금 지원	교육기간동안 생활비 보조	연방교육촉진법 (Bundesausbildungsforderungsgesetz)
대졸자 사회진출 보조	직업정착지원	학업추가 이수시 장학금 지원
자녀 수당	자녀 수에 따라 양육비 지급	연방자녀수당법 (Bundeskindergeldgesetz)
사회복지지원	의료보호, 질병급부	질병보호에 따른 질병보호 급부금 수혜
	연금보험	연금법 의거 개별적 급부금 수혜(동독, 동베를린에서의 기여금 불입기간 포함 산정, 자영업자의 기여금 추가 납입시 연금대상에 포함)
	실업보험	동독에서의 실직기간, 정치범으로서 구류기간, 자영업 기간도 취업기간에 산정
	실업수당	단체협약임금의 63%
	산재보험	서독보험법 의거 급부제공
	전쟁희생자 원호	연방원호법에 의한 원호
	사회부조	생계비, 주택임대료 지원, 난방, 의복, 가구에 대한 보조금

* 자료: 박종철 외, 『북한이탈주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안』, 40면 재인용.

나. 동독이주민 수용 정책의 특징

서독정부의 동독이탈 주민 수용 및 정착지원정책의 특징을 다음과 같이 정리할 수 있다.⁵⁷⁾

첫째, 정책의 일관성을 견지했다. 이주민의 수용문제는 서독 기본법의 정신에 입각하여 적응력 제고의 원칙과 보상의 원칙에 따라 처리해 왔다. 적응력 제고의 원칙에 따라 정착지원의 취지는 자본주의사회에 신속하게 적응하여 생산적인 사회일원으로서의 자립기반을 마련해 주는데 있었다. 이주민의 정치이념과 인종적인 차이로 인하여 출신지역의 정치집단으로부터 박해와 인권침해 그리고 이주에 따른 기초생계수단의 상실 등 각종 불이익을 받을 수 있다는 점에서, 그들에 대한 정착지원은 이러한 불이익에 대한 보상의 차원에서 실시되었다.

둘째, 인도적이고 동포애적인 이주민정책을 실시했다. 서독의 이주민정책은 냉전 이데올로기적인 요소를 가급적 지양하고 인도적인 차원에서 이주민들의 자립정착지원에 중점을 두었다.

셋째, 서독의 이주민정책은 단기적인 초기정착지원의 성격을 가지고 있으며, 이 기간 중에는 서독주민과의 형평성원칙을 완화하여 관대한 지원을 하였다. 이러한 특별지원은 단기적 측면에서는 상당한 비용지출과 기존 주민의 불만을 초래했으나, 장기적으로는 이주민들이 생산적인 정착에 기여하여 사회·경제 전반에 긍정적 효과를 가져왔다.

넷째, 이주민 정착지원의 효율성을 제고하기 위하여 사회보장제도의 관리운영체계를 적극적으로 활용하였다. 특히 젊은 이주민에 대하여 실업보험제도를 통한 소득보장지원은 직업수행능력의 제고(직업교육기회의 제공) 및 구직활동의 보조(직업전산망 활용, 구직보조금의 지급 등)와 관련한 서비스를 추가로 제공하여 이들의 생산적 정착에 기여할 수 있었고, 이주민의 정착지원과 관련하여 사회보장제도의 전달체계를 활용할 경우 관리운영비의 절감효과와 개별기관의 인력을 통한 전문적인 서비스를 제공할 수 있다는 장점이 있었다.

57) 이정우, “대량난민 발생 가능성과 한국측 대응방안”(『평화연구』, 경희대국제평화연구소, 1997), 104-105면.

다섯째, 이주민에 대한 연금, 실업급여 등 제반 정착지원금은 시기적으로 분할 지원하였다. 이러한 원칙은 이주민들의 자산관리능력 미숙의 문제를 보완해줄 수 있었을 뿐만 아니라, 대량이주사태 발생시 정부의 재정 부담을 시기적으로 분산하여 일시적인 부담 집중현상을 방지해줄 수 있다는 장점이 있었다.

여섯째, 이주민을 지역별로 분산 수용하였다. 서독은 지역별 인구규모, 경제사정 그리고 정착여건 등을 고려하여 이주민들을 분산 수용함으로써, 이주민의 유입에 따른 비용부담을 지역별로 공평하게 하는 정책을 실시하였다.

일곱째, 동서독의 교회의 역할은 동독 내 환경을 개선했다. 교회는 동독의 인권개선에 도움을 주었을 뿐만 아니라, 신교가 높은 비중을 차지하고 있는 동독주민들에게 믿음을 주는 역할을 담당했다. 특히 서독 교회는 순수물자 지원인 A형 사업과 동독 내 정치범 석방을 위한 B형 사업을 통해 동서독 주민들의 인간적인 고통의 해소를 위해 노력했다. 그리고 탈냉전으로 인한 국제환경의 변화는 소련과 동독 주변의 동유럽 국가들의 해체라는 변화를 가져와 동독의 체제 불안정에 기여했다는 점도 시사하는 바가 크다.⁵⁸⁾

제2절 서독정부의 1989년 9월(헝가리 국경개방) 이후 동독이주민 대책

1. 대규모 탈출 이주민 정책

1989년 여름 동독주민들이 헝가리를 비롯하여 동유럽 국가들을 통한 대규모 탈출로 서독의 동독 이주민 수용 정책은 새로운 국면을 맞게 되었다.⁵⁹⁾ 그러나 서독은 대규모 이주민을 수용할만한 능력을 갖추지 못했

58) 김태영, “동독 이전 동독이주민 유입 연구”, 64면.

59) 헝가리 정부는 1989년 9월 11일 오스트리아로 탈출하려는 동독인을 위해 국경을 개방한다는 결정을 내렸으며, 서독정부는 탈출자 전원을 안전하게 서독으로 이주시켰다. 동독인들은 헝가리 정부의 국경개방 이

기 때문에 동년 7월 “임시거주지 확보에 관한 법률”을 제정하여 대규모 탈출 이주자들의 수용시설을 확보하는 대책을 마련하였다. 서독정부는 동독주민들의 대규모 탈출에도 불구하고 동독의 붕괴에 따른 통일의 가능성을 전혀 고려하지 않았다. 당시 서독정부는 대규모 동독주민들의 유입은 사회경제적 불안 초래 등의 요인 될 수 있다는 인식하에 탈출자 문제의 조속한 해결과 동독의 안정을 위해 노력하였다. 즉, 동독주민들이 대량 탈출하여 헝가리, 체코슬로바키아, 폴란드 등 제3국에 머물면서 서독으로의 입국 요청에 대해 서독정부는 동독정부와 해당 국가들과 외교협상 그리고 탈출문제를 근본적으로 해결하기 위해 동독정부에 개혁을 촉구하였다.

그럼에도 호네커 정권의 미흡한 개혁의지는 동독주민들의 탈출을 지속시켰으며, 마침내 1989년 10월 동독내 시민혁명으로 호네커의 퇴진과 크렌츠(Egon Krenz)의 서기장 취임 직후 11월 9일 베를린 장벽 철거가 결정되었다. 그 결과 동독주민은 자유롭게 서독을 여행할 수 있어 동독 여행자들의 서독정착 가능성을 더욱 확대시키는 계기로 작용했다.

베를린 장벽 철거직후 서독정부는 동독주민의 서독이주행렬을 억제하기 위해서 대동독지원은 물론, 독일통일에 대한 중·장기적 계획을 포함한 ‘10개항 프로그램’을 발표하고, 계속되는 탈출·이주자들의 서독내 정착과 사회보장을 위한 “사회적응 및 동화를 위한 법률”을 동년 12월에 제정했다. 그러나 동독주민들의 통일요구가 본격적으로 분출하면서 ‘10개항 프로그램’은 실천할 기회를 갖지 못했다. 그 대신 서독정부는 전승 4대국과 독일통일문제에 대한 본격적인 협상을 시작했고, 동독주민의 계속된 서독이주로 인한 동독체제의 붕괴 가속화는 독일통일을 거부하던 소련의 태도를 변화시키는 주요한 요인으로 작용했다.⁶⁰⁾

후 10월말까지 채 두 달이 안 되는 짧은 기간 동안 2만4천여명이 이 루트를 통해 서독으로 이주했다. 이 사건은 베를린 장벽붕괴의 가장 직접적인 원인이 되었다.

60) 고상두, 『북한의 대량난민 발생시 서울시의 역할』, 서울시정개발연구원, 2005, 81-82면.

1989년 후반 동서독 장벽 붕괴 전후 동독으로부터 탈출·이주자 수가 급증함으로써, 서독정부는 그들에 대한 체계적인 등록, 신체검사, 상담지원, 주거지 및 정착금 지원, 사회보장혜택 등을 더 이상 체계적으로 지원하기 어려웠다. 특히 베를린 장벽 붕괴 이후 한꺼번에 밀어닥친 동독 주민들을 수용하기 위해 연방정부는 연방군 시설, 경찰서, 학교, 호텔, 천막시설 등을 임시 수용소로 활용하였다. 결국 이 기간 동안에는 많은 수의 동독이탈주민들이 긴급 수용법의 지원 혜택을 제대로 받지 못하는 상황이 발생하였다.

2. 통일 직후 이주민 대책

통일과정에서 서독정부의 주된 관심사는 동독지역 주민의 이주민을 억제하여 기존 거주 지역에 정착하도록 유도하였으나, 통일 이전에 이미 국경이 개방되어 인구이동에 대한 물리적인 통제가 불가능하게 되었다.

독일통일이 기정사실화되자 서독정부는 1990년 7월 1일 “이주민임시수용에 관한 재정지원법” 제정과 동시에 “수용법폐지에 관한 법률”⁶¹⁾을 발표시켜, 그동안 동독이주민에게 주어졌던 특별 정착지원제도를 폐지하는 대신 임금과 제반 사회보장소득 그리고 일정 수준 이내의 화폐 및 자산소득의 경우 동독화폐 당 서독화폐 1대 1, 기타의 소득에 대해서는 2대 1의 비율로 교환해 주었다. 통일 직전 동서독 화폐의 환율이 4대 1 정도였던 점을 감안해 볼 때, 화폐교환 비율은 동독주민의 실질소득을 인상시켜주는 조치로서 인구이동의 억제에 효과적으로 기여할 수 있었다. 그러나 동독화폐의 과도한 평가절상은 인건비 부담의 증가 요인으로 작용하여 자본유입 억제와 대량실업이 발생하는 위험에 직면하자, 독일

61) 1990년 3월 자유선거를 통한 동독민주정부가 구성되자, 서독정부는 통일협상을 급속도로 진전시키는 정책을 시행했다. 서독정부는 정치권과 사회의 반발에도 불구하고 동·서독간 1:1화폐교환을 포함하는 “화폐·경제·사회통합에 관한 국가조약(Staatsvertrag)”(1990.5.18)을 체결하고, “2+4협상”의 진전 속도에 맞추어 동·서독간 “통일조약(Einigungsvertrag)” 협상도 추진하였다.

정부는 특별감가상각제도와 투자장려금제도를 도입하여 서독자본의 동독 진출을 도모하고, 실업자 지원정책, 공적연금제도를 통한 조기퇴직제도, 포괄적인 고용창출정책 등을 실시하였다.

독일정부는 대규모 인구이동을 차단하기 위해서 동독지역 주민에게도 서독주민에 상응하는 수준의 사회보장을 통한 생활안정과 동독산업의 재건을 위한 각종 제도적, 재정적 지원을 실시했으나, 1989년 이후 1993년까지 5년 동안 서독으로의 이주민 수는 약 135만명에 이르렀고, 1991년부터 1993년까지 3년간 서독자본의 동독 이전규모는 공공부문에 서만 3,600억DM(약 200조원)을 투입했다. 이중 동독주민의 노후소득보장과 실업 및 고용정책을 위하여 소요된 재원은 1,180DM(약 65조원)를 차지하였다. 결국 독일정부는 통일에 따른 동독주민의 경제적 불이익을 최소화하기 위하여 경제 및 사회보장을 정책적 차원에서 지원하였다. 이러한 제반 정책적 지원은 한편으로는 동독주민의 서독이주를 최소화하고 동서독 주민간 내적통합에 상당한 기여를 하였으나, 다른 한편으로는 과도한 통일비용의 지출로 인하여 각종 조세부담의 증가와 통일경제의 발전에 부정적인 영향을 미치게 되었다.⁶²⁾

62) 이정우, “대량난민 발생 가능성과 한국측 대응방안”, 106-107면.

제5장 보안경찰의 북한이탈주민 지원체계와 문제점

제1절 보안경찰의 지원체계

1. 북한이탈주민 보호의 법적 근거

경찰의 북한이탈주민 보호는 “북한이탈주민의보호 및 정착지원에 관한 법률”(2007.7.23 개정, 이하 법률)과 “북한이탈주민의보호 및 정착지원에 관한법률 시행령”(2007.6.28 개정, 이하 시행령), “북한이탈주민거주지신변보호지침”(2005.1.1 경찰청, 이하 신변보호지침) 등에 근거하고 있다.

<표 5-1> 탈북자보호 및 정착지원법 연혁

연도	법률명	기본이념
1962년	'국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법'	체제 선전
1978년	'월남귀순용사 특별보상법'	체제 선전, 독자 규율
1993년	'귀순 북한동포보호법'	소외 계층 보호
1997년	'북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률'	인도주의
2007년	'북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률'개정	자립·자활 지향

“북한이탈주민보호 및 정착지원에 관한법률시행령” 제42조(거주지에서 신변보호)에 따르면 통일부장관은 거주지로 전입한 보호대상자의 신변안전을 위하여 경찰청장에게 협조를 요청할 수 있으며, 협조요청을 받은 경찰청장은 이에 협조하도록 명시하고 있다. 보호대상자라 함은 법에 의하여 ‘보호 및 지원을 받는 북한이탈주민’(법 제2조)을 의미한다.

북한이탈주민의 정착지원 시설은 보호대상자의 보호 및 정착지원을 위하여 설치·운영하는 시설을 말하고(법 제2조), ‘보호금품’이라 함은 법에

의하여 보호대상자에게 지급하거나 대여하는 금전 또는 물품을 의미한다 (법 제2조).

2. 보안경찰의 신변보호 체계

가. 신변보호의 필요성과 담당관

1) 신변보호의 필요성

보호대상자 신변보호⁶³⁾라 함은 거주에 편입된 북한이탈주민에게 가해질 수 있는 각종 위해로부터 신변을 안전하게 보호하기 위한 신변보호기관(경찰)의 제반 활동을 의미한다. 따라서 신변보호담당 경찰은 북한이탈주민들이 우리사회에 조기 정착할 수 있도록 보호·지원하는 역할을 하면서, 북한공작원 등의 보복테러 가능성에 대비하고 위장귀순 등 보안환경에 대비해야 한다.

2) 신변보호 기관장 및 담당관

북한이탈주민 신변보호지침 제3조에 따르면 북한이탈주민의 거주지 신변보호기관장은 해당 경찰기관의 장이 된다. 그리고 신변보호기관장(경찰서장)으로부터 북한이탈주민의 신변보호업무를 수행하도록 지정을 받은 자가 보호담당관이 된다. 즉 보안경찰관이 북한이탈주민들의 신변보호담당관으로 지정을 받고 있다.

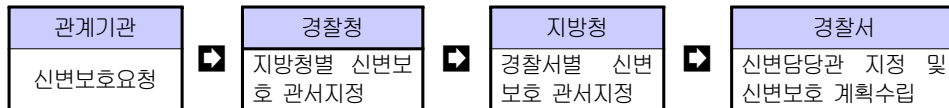
나. 신변보호 지정절차와 내용

1) 신변보호기관의 지정 절차

63) 법률 제9조에 의하면 항공기납치·마약거래·테러·집단살해등 국제형사범죄자, 살인 등 중대한 비정치적 범죄자, 위장탈출혐의자, 체류국에서 10년 이상 생활근거지를 두고 있는 자(시행일 2007.2.27), 기타 보호대상자로 정하는 것이 부적당하다고 대통령령이 정하는 자 등은 보호대상자에서 제외할 수 있다.

신변보호지침 제4조에서는 경찰청장은 관계기관으로부터 북한이탈주민에 대하여 신변보호 요청이 있을 경우에는 신변보호 관서를 지정하여야 하고, 지방경찰청은 거주지에 편입한 북한이탈주민에 대하여 경찰서 등 신변보호 관서를 지정해야 한다. 신변보호 관서로 지정된 경찰서장은 신변보호 종류에 따라 담당관을 지정하고 ‘가’ 및 ‘나’급 대상자에 대한 신변보호계획을 수립해야 한다.

<표 5-2> 신변보호 지정절차



2) 거주지 신변보호 내용

신변보호지침 제5조는 보호대상자에 대한 거주지 신변보호 업무를 지정하고 있는데, 첫째로는 보호대상자의 신변 위해 정보수집 및 위해로부터 신변을 보호해야 한다. 둘째로는 북한이탈주민의 사회정착에 중대한 변화를 초래할 수 있는 신변변동 사항 및 범죄가담 등 관련 정보를 수집해야 한다. 셋째로는 보호대상자가 물의를 야기시키지 않고 건전한 민주 시민으로 우리사회에 순조로이 정착할 수 있도록 계도하도록 하고 있다.

다. 신병인수 절차와 보호대상 구분

1) 책임의 한계와 신병인수 절차

신변보호지침 제6조는 신변보호기관장의 신변보호대상자에 대한 보호 책임은 관계기관 또는 보호 경찰관서에서 신병인수시부터 사망 또는 관할 인계시까지로 하고, 보호 중인 북한이탈주민의 테러 등 보호책임 위반에 대해서는 경찰공무원 양정 등에 의한 규칙에 따른다.

신변보호지침 제7조는 신병인수 절차에 대해서도 규정하고 있는데, 이를 정리하면 <표 5-3>과 같다.

<표 5-3> 신병인수 절차



담당경찰관이 신병인수시 유의사항으로는 첫째로 가·나급 신변보호대상자는 담당경찰관이 하나원 등 관계기관으로 출장하여 신병을 인수하고, 다급 신변보호대상자는 담당경찰관이 정착도우미(대한적십자사)로부터 주거지에서 신병을 인수한다. 둘째로 신병인수시 인계기관과 인수·인계서를 작성하여 교부하고 인정사항 및 본인일치 여부와 대상자의 질병 여부 등 건강상태, 기타 인수에 필요한 사항을 확인해야 한다. 셋째로 신병인수전 통일부(하나원)에 주거지원 완료 여부를 확인하여 주거 지원이 되지 않은 경우는 신병인수를 보류해야 한다. 넷째로 신병인수시 화물일체는 하나원에서 택배로 운송될 수 있도록 요구하고 담당경찰관 차량을 이용한 화물운송은 자제해야 한다.

2) 신변보호대상 구분·방법·기간

신변보호지침 제9조는 거주지에 편입된 북한이탈주민을 신변보호 등급에 따라 ‘가급’, ‘나급’, ‘다급’, ‘신변보호 종료자’로 구분하고 있다. 신변보호대상자(가·나·다급) 중 신변보호의 조정⁶⁴⁾이 필요한 경우에는 주어

64) 신변보호대상자 중 신변보호기관의 조정이 필요한 경우 지방경찰청 내 보호기관간은 지방경찰청장이 조정하고 그 결과를 경찰청장에게 보고한다. 지방경찰청간은 경찰청장이 조정한다. 신변보호기관의 조정으로 인한 신병 인계·인수는 인계하는 기관의 신변보호담당관이 인수받는 기관의 담당관과 직접 인계·인수하며, 시간과 장소는 양 기관의 협의하에 정하고, 인계·인수서를 작성하여 교부한다(신변보호지침 제16조).

진 지침에 의거 조정을 할 수 있다(동 지침 제14조 4항).

가) 가급

가급 신변보호는 재북시 고위직 종사자, 북한의 테러기도 예상 등 신변위해를 당할 상당한 우려가 있는 자를 대상으로 한다. 지방경찰청장(또는 경찰서장)은 신변보호 대상자에 대해 신변보호담당관을 1명 이상 지정하여 직접적이고 상시적으로 보호하도록 한다.⁶⁵⁾ 다만 신변보호담당관의 인원과 업무량을 고려하여 신변보호 대상자가 야간에 귀가한 후부터 다음날 일과 시작전까지 비상연락망을 유지하는 정도의 보호를 실시한다(동 지침 10조 2항).

신변보호기간은 법 제5조 제③항의 규정에 따라 거주지 보호기간(5년)의 범위 내에서 보호대상자의 신변위해도를 감안하여 정하되, 거주지 보호기간이 경과하였더라도 신변위해를 당할 상당한 우려가 있을 경우에는 경찰청장의 의견을 물어 그 기간을 연장(동 지침 제11조)할 수 있다. 신변보호기관장(지방경찰청장 또는 경찰서장)은 신변보호 대상자에 대하여 매년 6월말과 12월말까지 규정된 서식에 의거 신변보호 계속여부 및 보호등급조정 필요성 등의 의견을 경찰청장에게 보고해야한다.

나) 나급

나급 신변보호는 거주지 보호대상자 가운데 재북시 중요 직책에 종사하여 신변위해를 당할 잠재적인 우려가 있는 자와 사회정착생활이 심히 불안정하여 특별한 관찰과 계도가 필요한 자를 대상으로 한다. 지방경찰청장(또는 경찰서장)은 나급 대상자에 대해 신변보호담당관 1명을 지정하되, 직·간접적인 방법으로 보호한다. 신변보호기간은 법 제5조 제③항

65) 직접·상시적 보호는 보호대상자의 지근거리에서 24시간 보호하는 것을 의미한다.

에 따라 거주지 보호기간(5년)의 범위 내에서 보호대상자의 신변 위해도를 감안하여 정하되, 거주지 보호기간이 경과하였더라도 신변위해를 당할 상당한 우려가 있을 경우에는 경찰청장의 의견을 물어 기간을 연장할 수 있다(동 지침 제13조). 신변보호기관장은(지방경찰청장 또는 경찰서장)은 신변보호 대상자에 대하여 매년 6월말과 12월말까지 규정된 서식에 의거하여 신변보호 계속여부 및 보호등급 조정 필요성 등의 의견을 경찰청장에게 보고해야한다(동 지침 제13조 2항).

다) 다급

다급 신변보호는 거주지에 편입된 보호대상자 가운데 재북시 경력 등을 감안할 때 신변위해를 당할 우려는 희박하나 초기 사회정착 계도 차원에서 일정기간 보호가 필요한 자를 대상으로 한다. 신변보호기관장은(지방경찰청장 또는 경찰서장)은 보호대상자의 신변보호업무를 담당할 담당관을 지정하되, 신변보호 담당관 1명이 여러 명의 보호대상자를 동시에 간접적인 방법으로 보호하도록 하고 있다. 신변보호기간은 법 제5조 제③항의 규정에 따라 거주지 보호기간(5년)의 범위 내에서 정하되, 특별한 사유가 없는 한 거주지 편입 후 6개월을 경과하면 신변보호를 종료한다.

라) 신변보호 종료자

거주지 편입시 연소자(15세 이하)·연장자(65세 이상)·중증질환자 등 신변위해를 당할 우려가 극히 희박한 자와 가·나·다급 종료자들을 의미한다.

3) 해외여행자 신변보호

신변보호대상자의 신변안전대책이 강구되지 않을 경우의 해외여행은

원칙적으로 유보하도록 한다. 그러나 여행목적이 국익과 공익을 위한 여행으로 판단되거나, 해외 체류 중인 부모·자녀 등 직계 존·비속과 형제·자매 등이 사망하거나 중병으로 해외여행이 필요하다고 판단되는 경우, 신원이 확실한 내국인 또는 관계기관 등이 신변보호를 책임지고 보호대상자와 동행하는 경우 등은 예외로 하고 있다(동 지침 제18조).

여권발급에 대한 의견을 받은 신변보호기관장은 생활실태, 해외여행 시 신변위해(危害) 가능성을 종합적으로 판단하여 보고해야(동 지침 제 18조)하며, 신변보호대상자의 소속기관, 단체, 회사의 업무나 외국기관의 초청으로 해외여행을 하는 경우에는 초청기관에 신변보호대책을 강구하도록 요청할 수 있다. 신변위해가 우려되는 상당한 이유가 있고 보호대책이 미흡할 때에는 이를 경찰청장에게 보고하여 대책을 강구해야 한다.

라. 사회적응 절차

합법입국, 밀입국, 월경 등을 통해 입국한 북한이탈주민은 일정기간 지정된 보호소에 1-3개월간 대기하면서 경찰, 국정원, 기무사, 정보사령부, 국군정보사 등으로 구성된 합신에서 탈북경위이나 위장이탈여부 등에 대한 신문을 받은 후, 하나원에서 10주간에 걸쳐 사회적응에 필요한 생활교육, 생활체험, 운전, 컴퓨터, 영어, 한 등 사회적응 필요한 소양교육을 받는다. 이러한 과정을 거쳐 거주지에 편입하게 되면 신변보호담당관을 비롯하여 정착도우미, 북한이탈주민후원회, 지역협의회 등의 도움을 받아 정착하게 된다.

신변보호담당관인 보안경찰은 북한이탈주민과 수시로 접촉하게 됨으로써, 그들 간에는 매우 밀접한 관계에 놓여 있다. 즉, 보안경찰은 법규에 의한 지원관리 이외에도 그들의 취업, 결혼, 건강 문제 등 다양한 사적 문제를 해결해주고 있다. 현행 북한이탈주민 지원 시스템 하에서 북한이탈주민들의 성공적인 사회정착 여부는 보안경찰의 지원에 달려있다고 할

수 있다.

제2절 보안경찰과 북한이탈주민간의 관계 및 문제점

1. 보안경찰과 북한이탈주민간의 관계

북한이탈주민들의 남한사회 적응 실태에 대한 많은 연구가 있어왔지만, 탈북자들의 남한사회 적응과정을 가장 가까이에서 지속적으로 광범위한 지원활동을 수행하고 있는 보안경찰들의 시각에서 평가된 것은 거의 없다. 따라서 그들의 사회적응 및 신변보호를 담당하는 보안경찰관들이 경험한 지원·관리상의 어려움, 인간관계, 관계 개선을 위한 노력 등을 분석하는 작업은 중요한 의미가 있다.

북한이탈주민이 보안경찰과 맺는 인간관계가 그들의 남한 사회적응 정도의 전체를 나타내는 것은 아니다. 그러한 적응에는 그의 사상적 적응 정도, 경제적인 성취도, 사회적 성취 정도, 안정된 직장과 수입의 확보 정도, 사회 자원의 이용 정도, 새로운 사회에 대한 소속감 정도 등 여러 가지 측면을 가지고 있기 때문이다.⁶⁶⁾ 그러나 일반적으로 북한이탈주민이 자신의 보호경찰관과 맺은 ‘인간관계’는 ‘남한사회 적응’의 한 상징이라고 할 수 있다. 그리고 북한이탈주민이 보호경찰관과 맺은 인간관계와 그 양상은 남한사회에서도 반복할 가능성이 있으며, 또한 경찰관들과의 관계 경험을 통하여 자신들의 생각과 행동양식을 구체적으로 수정하는 기회를 가지게도 된다. 그런 의미에서 북한이탈주민과 보호경찰관의 인간관계의 분석은 남한사회 적응에 있어 중요한 의미를 가진다.⁶⁷⁾

66) 전우택 외, “북한 탈북자들의 남한사회 적응에 관한 연구”(『신경정신의학』 제36권 제1호, 대한신경정신의학회, 1997), 145-161면.

67) 전우택 외, “보호경찰들의 탈북자 지원 경험 분석”(『신경정신의학』 제40권 제2호, 대한신경정신의학회, 2001), 211면.

가. 북한이탈주민과의 인간관계 실태

북한이탈주민과 신변보호담당 보안경찰관들의 관계를 파악하기 위해서 설문조사를 실시해야 하나, 설문조사 및 보안상의 한계 등을 이유로 기존에 분석된 자료들을 재인용해서 검토하고자 한다. 즉, “탈북자들과 보호경찰관들의 인간관계에 대한 분석(보호경찰관들을 대상으로 한 설문조사를 중심으로)”⁶⁸⁾과 “보호경찰관들의 탈북자 지원 경험 분석”⁶⁹⁾은 2년간 북한이탈주민들을 담당했던 경찰관들을 대상으로 실시한 설문조사에 172명의 경찰관이 응답한 결과로써, 이를 중심으로 검토하고자 한다.

위 두 논문은 2년간의 신변보호담당 경찰관 경험 172건의 사례에 대한 전체적 통계를 내어 본 것이라는 점에서 일반적인 경향을 알아보는데 의미가 있다. <표 5-4>과 같이 보호경찰관들은 자신들이 맺은 북한이탈주민과의 인간관계가 비교적 보통 관계였다고 생각하였고(관계평점, 2.96), 그 관계는 시간이 지남에 따라 분명하게 호전되었다고 보는 경우(호전형)가 가장 많았으므로(72명, 41.8%) 전체적으로 인간관계는 나쁘지 않았다고 할 수 있다.⁷⁰⁾

첫째, 북한이탈주민들의 연령, 학력, 입국경로에 따라 보호경찰관과의 인간관계는 뚜렷한 차이가 있었다. <표 5-4>과 같이 북한이탈주민들의 연령이 10대였을 때 가장 좋은 관계를 보인 반면에 30대, 40대는 가장 나쁜 인간관계를 보였다. 북한이탈주민들의 학력이 낮을수록 인간관계가 더 나쁘게 나타나는 경향이 있었다.⁷¹⁾ 또한 그들이 남한에 들어 온 경로에 있어 북한에서 남한으로 직접 들어온 경우가 중국이나 러시아, 제3국을 경유하여 온 사람들에 비하여 더 좋은 인간관계를 보였다.⁷²⁾

68) 전우택 외, “탈북자들과 보호경찰관들의 인간관계에 대한 분석(보호경찰관들을 대상으로 한 설문조사를 중심으로)”(『통일연구』 제4권 제1호, 연세대학교 통일연구원, 2000), 21-64면.

69) 전우택 외, “보호경찰들의 탈북자 지원 경험 분석”, 203-216면.

70) 이하의 내용은 전우택 외, “탈북자들과 보호경찰관들의 인간관계에 대한 분석”과 “보호경찰들의 탈북자 지원 경험 분석”을 재정리한 것임.

71) 인민학교 출신자들은 새로운 사회에 적용할 수 있는 인간적인 자원이 적어 새로운 직장을 가지기도 어려웠고, 자본주의 체제를 이해하고 적용하기에도 어려움이 있었던 것으로 보인다.

〈표 5-4〉 탈북자와 담당경찰관 연령에 따른 인간관계 평점 분포

탈북자 연령	경찰관연령					
	30대		40대		50대	
	숫자	평점(SD)	숫자	평점(SD)	숫자	평점(SD)
10-19	3	3.78(0.84)	2	4.00(0.00)	0	-(0.00)
20-29	11	3.00(0.86)	17	3.12(0.74)	14	2.93(0.89)
30-39	10	2.87(0.82)	41	3.03(0.92)	19	2.53(0.87)
40-49	1	3.33(0.00)	11	3.00(0.70)	4	3.25(0.74)
50-59	1	4.00(0.00)	9	2.56(1.09)	5	3.00(0.33)
60-69	1	3.00(0.00)	10	3.07(0.86)	10	3.27(0.84)
평균	27	3.08(0.82)	90	3.02(0.82)	54	2.84(0.87)

* 자료: 전우택 외, “보호경찰들의 탈북자 지원 경험 분석”, 208면.

둘째, 보호경찰관들의 연령대에 따라 그들이 북한이탈주민들과 맺는 인간관계는 차이가 있다. 담당 경찰관의 나이가 젊을수록 관계는 더 좋았으나 인간관계에 문제가 생겼을 때에 조기에 해결을 하지 못하는 것으로 나타났다. 따라서 보호경찰관들의 연령대에 따라 더 적합한 북한이탈주민 연령대가 있는 것으로 나타났다. 이것은 향후 북한이탈주민을 담당할 경찰관 배정에 하나의 지침이 될 수 있는 부분이다.

셋째, 담당 경찰관들이 북한이탈주민들과의 관계를 호전시키기 위하여 사용한 방법이 인간관계 결과에 영향을 끼친 것으로 나타났다. 이때 신변보호담당 경찰관이 직접적인 ‘문제 해결자’⁷²⁾로서의 역할보다 ‘교육자’로서의 역할 규정을 한 것이 효과적인 것으로 나타났다. 물론 북한이탈주민들의 남한 정착에는 어떤 형태로든 “애로사항 해결”이라는 도움이 필요하다. 그러한 문제는 북한이탈주민 지원 시민단체들이 전문성을 가

72) 북한에서 남한으로 직접 들어 온 북한이탈주민들은 탈출 과정이 비교적 짧아서 제3국에서 겪는 정신적 갈등이나 충격, 다른 북한이탈주민들에 대한 정보 부족으로 인한 비교의식이 적은 가운데에 곧 바로 남한 사회에 적응을 시작한 것과 연관되어 보였다. 반대로 중국이나 러시아를 경유하여 국내입국 과정에서 많은 어려움을 장기간에 거친 자일수록 경찰관과의 관계에서도 호전이 느리며 전체적인 관계형성도 나쁘다는 것을 이해하고 그들과의 인간관계를 형성하는 것이 중요하다.

73) 이러한 경우 대체적으로 북한이탈주민의 요구가 주도적이고 보호경찰관은 끌려 다니는 식으로 그들의 애로사항을 다 해결해 주지 못하는 좌절감과 함께 그러한 노력과 고생을 몰라준다는 섭섭한 마음을 가지게 되어 인간관계에 부정적인 영향을 미칠 수 있다

지고 하도록 하고, 경찰관은 그들이 그런 단체와 연관되는 것을 도와주는 역할을 하는 것이 더 바람직하다.⁷⁴⁾

넷째, 신변보호담당 경찰관들이 북한이탈주민들을 지원하는 과정에서 생기는 어려움은 시간이 지나가면서 그 양상이 달라지는 것으로 나타났다. 초기에는 불안과 불신, 사회 부적응, 경제적 어려움 등이 문제가 되었으나 후기에는 자립의지 부족, 이기주의, 돌출행동 등이 더 심각한 문제로 나타나고 있었다.

나. 북한이탈주민과 인간관계의 어려움

북한이탈주민들은 하나원에서 소정의 사회적 교육이 끝난 후 거주지에 배치되면 약 2년간 보안경찰의 보호를 받는 가운데 남한사회에 정착하게 된다. 아무런 연고자도 없는 새로운 환경에서 정착생활을 시작하게 되는 이들에게 신변보호담당 보안경찰들이 가지는 의미는 매우 크다. 북한이탈주민들은 보안경찰을 통하여 남한사회를 보고 접근하고 경험하게 되기 때문이다. 그런데 여기서 주목해야 할 것은 이 경험은 한명의 북한이탈주민과 한명의 보안경찰관 사이의 일대일 개인적인 인간관계 속에서 이루어지고 있다는 점이다. 그리고 이러한 인간관계는 매우 개인적이고 주관적인 요소가 많이 개입될 수밖에 없어 때로는 두 사람간에 오해와 긴장, 그리고 대립을 가지기도 한다.⁷⁵⁾

이러한 인간관계 어려움은 보안경찰관의 업무 수행에 장애물이 될 가능성이 크다고 할 수 있다. 북한이탈주민들은 계속 증가하고 있으나 이들을 지원하고 보호하는 보안경찰들의 인력은 감소하고 있다는 점에서 많은 고충과 어려움이 있는 것이 현실이다.

74) 전우택 외, “보호경찰들의 탈북자 지원 경험 분석”, 213면.

75) 제성호, “북한 귀순자 보호 및 관리상의 문제점과 개선방향”(『형사정책연구』 제7권 1호, 형사정책연구원, 1996), 38-39면.

2. 보안경찰의 지원체계 문제점

가. 보안경찰의 지원·관리활동에 대한 몰이해

북한이탈주민들이 거주지에 편입하게 되면 보안경찰로부터 신변보호를 받게 된다. 보안경찰은 하나원 교육기관 및 거주지에서 인수한 북한이탈주민 전원에 대해서는 보안기록 자료 조사표(보호지침 제8조)와 신변보호 대장(보호카드)을 작성하여 관리하고(보호지침 제17조), 그들이 거주지를 이전하게 되면 신변보호담당관을 변경해야 한다.⁷⁶⁾

특히 신변보호 보안경찰은 신변보호대상자(가·나·다급)에 따라 가장 측근에서 보호를 하기 때문에, 북한이탈주민들이 보안경찰에게 처음에 가지는 ‘불안과 불신’은 자신들을 감시하는 감시자로 오해하고 있다. 이러한 인간관계는 심각한 문제로 나타나기도 하나, 시간이 흐름에 따라 신변보호 보안경찰관에 대한 인식은 호전되고 있다.

신변보호담당 보안경찰은 북한이탈주민들의 초기 어려움과 그 이후의 어려움, 지원상의 애로사항이 어떤 방식으로 바뀌어 갈 것임을 예측해야 한다. 즉, 적응 초기(1기 3-3개월)에는 주로 불안과 불신, 사회 부적응, 경제적 어려움 등이 가장 큰 문제이지만, 4개월이 지나 12개월(2기)까지는 그런 문제 이외에도 자립의지의 부족, 이기주의, 돌출행동 등이 나타나며, 1년째(3기 13-24개월) 들어서면 1기 때의 문제는 줄어들고 2기에 새로 생긴 문제들이 증가하면서 경제생활 미숙 등이 새로운 문제로 나타나고 있다.

따라서 북한이탈주민과 관계에서 첫 1년 동안 이러한 불신을 극복할 수 있도록 그들을 돕는 것이 중요하다. 이때 방법으로는 그들과의 많은 대화도 필요하지만, 동시에 그들이 경찰관과 남한사회에 대하여 오해 또

76) 북한이탈주민이 거주지 이전 등으로 신변보호 담당 보안경찰관을 변경할 때에는 보호카드를 가급 및 나급 대상자의 경우 신병과 함께 인계·인수기관간의 사전확인 후 즉시 이관하고, 다급 대상자는 7일 이내에 이관해야 한다(보호 지침 제17조).

는 잘못된 정보를 가지지 않도록 정확하고 좋은 교육프로그램을 지원하는 것이 필요하다.⁷⁷⁾ 이러한 결과는 보안경찰이 북한이탈주민을 지원·관리하는데 있어 시사점을 던져 줄 뿐만 아니라, 향후 북한이탈주민들이 남한사회에 효과적으로 적응할 수 있도록 대책을 수립하는데 선행 자료로 활용될 수 있을 것이다.

나. 보호담당관의 역할분담 미흡

최근 북한이탈주민이 급증함에 따라 신변보호(보안경찰), 거주지보호(지방자치단체), 취업보호(노동부 고용안전 센터) 담당관의 업무가 과중되고 있다. 정부는 경찰을 통한 신변보호 전담제를 운영하여 담당 보안경찰이 신변보호 기간 2년 중 신변안전은 물론 행정적·법적지원 등 거주지에서 발생하는 애로사항 상담과 처리를 할 수 있도록 하고 있다.

정부는 거주보호담당제(1998년 8월)와 취업보호담당제를 통해 북한이탈주민들이 지역사회 정착과정에서 필요한 각종 정보 및 자료제공, 지역사회 내 사회복지 서비스 기관과의 연계에 관한 사항, 지역 내 종교·민간단체 등과의 결연·후원추진, 취업보호 대상사업체 알선, 직업훈련 등 다양한 지원을 하도록 하고 있으나, 북한이탈주민의 급증에 따라 인력과 예산 등의 부족으로 그들의 활동은 미미한 수준에 머물고 있다. 이러한 이유로 인해 신변보호담당 보안경찰이 신변보호 이외 모든 지원업무를 실질적으로 담당하고 있다.

따라서 보호담당자의 적극적인 역할수행과 상호간의 업무를 명확히 구분하도록 하고 협력체계를 갖추어야 한다. 다시 말해 신변보호담당 보안경찰은 북한이탈주민을 가장 가까이에서 보호하고 있기 때문에 그들로부터 다양 서비스를 제공해 달라는 요구를 받을 있으나 비전문적인 도움을 제공하기 보다는 관련기관에 연결해 주거나 정보제공 및 신변보호에 국

77) 전우택 외, “보호경찰들의 탈북자 지원 경험 분석”, 213-214면.

한하도록 해야 한다. 이렇게 하면 북한이탈주민 스스로 필요한 자원을 찾아 나서고 활용하는 과정에서 자립심이 형성될 수 있으며, 다른 보호담당자와 기관들도 전문가로서 관심과 책임감을 가질 것이다. 또한 거주지 보호담당자는 현재 조직되어 있는 북한이탈주민지원지역협의회를 지역사회복지회관의 전문 사회복지사와 함께 운영하되 협의회위원들의 다양한 지원을 이끌어 내는 역할을 담당해야 한다. 그리고 취업보호 담당자는 다양한 직업정보와 훈련정보에 정통한 전문가가 되어야 하며, 북한이탈주민이 거주하는 지역에는 반드시 담당인원을 지정해야 한다. 결국 보호담당자들 간에 상호간 명확한 업무 분담과 협력체계를 갖출 필요가 있다. 보호담당자와 민간지원기관이 통합적으로 정보를 주고받을 수 있는 민간네트워크를 형성하고 북한이탈주민이 밀집 거주하는 지역에는 ‘지역사회 정착도우미’를 배치하여 사회편입 초기부터 정착에 성공할 때까지 지속적으로 보호·관리해야 할 것이다.⁷⁸⁾

다. 보안경찰 인력확보 문제

현재 정부에서 북한이탈주민을 대상으로 운영 중인 신변보호담당관, 거주지보호담당관, 취업보호담당관제는 인력부족과 제도미비, 관리부실로 형식적인 수준에서 관리하고 있어 많은 문제점을 안고 있다.

2007년 1월 현재 신변보호담당 보안경찰 704명이 북한이탈주민 8,855명을 보호·지원하고 있다. 보안경찰 1인당 평균 12.6명을 보호하게 되는데, 북한이탈주민 밀집거주지역인 서울 양천과 노원은 보안경찰 1인당 30명 이상을 관리하고 있다. 신변보호담당관으로 지정된 보안경찰관은 북한이탈주민 보호·지원 업무만을 전담하는 것이 아니라 방첩 및 사회안전 분야의 업무까지 겸하고 있어 신변보호 업무가 형식적으로 변질될 요인이 내재되어 있다.

78) 장동수, “남한의 북한이탈주민을 위한 지원정책에 관한 연구”, 조선대석사논문, 2006, 80면.

<표 5-5> 경찰 신변보호 현황

('07.1.31 현재)

구분	계	서울	부산	대구	인천	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
탈북자	8,855	3,365	497	305	682	142	1,921	190	200	616	120	341	221	217	38
담당경찰	704	223	38	48	33	10	130	27	22	42	20	46	38	21	6
1인당평균	12.6	15.1	13	6.3	20.6	14.2	14.8	7	9.1	14.6	6	7.4	5.8	10.3	6.3

* 자료: 경찰청 보안국, 북한이탈주민 범죄 및 피해예방 대책, 2007.2; 김용환, “북한이탈주민 정착제도의 문제점과 대응방안, 51재인용.

그리고 북한이탈주민이 거주하는 기초단체(구, 시, 군)별로 1명의 거주지보호담당관이 선정되어 있다. 서울 양천구나 노원구 같은 북한이탈주민 집단거주 지역은 거주지보호담당관 1명이 5-600명을 담당하고 있기 때문에, 현실적으로 많은 어려움이 따르고 있다. 취업보호담당관 역시 일반 업무를 병행하고 있어 그들의 취업 문제를 전담할 수 없는 환경에 놓여있다. 즉, 북한이탈주민의 직업교육이나 취업관련 정보수집, 취업관리 데이터 축적 등을 제대로 수행할 수 없는 한계성이 내재되어 있다.

신변보호담당 보안경찰에 대한 북한이탈주민의 만족도에 대한 설문결과를 보면, 매우 만족하거나 다소 만족하는 경우가 약 54%로 나타나 과반수 이상이 만족하는 것으로 분포되었으며 다소 불만족하거나 매우 불만족하는 경우는 약 13%로 나타났다. 그러나 거주지보호담당관의 도움에 대한 만족도는 매우 만족하거나 다소 만족하는 경우는 약 31% 정도이며, 다소 불만족하거나 매우 불만족하는 경우는 약 22%로 나타났다. 이는 신변보호 보안경찰의 도움에 대한 만족도 보다는 현저히 낮은 것을 알 수 있다. 취업보호담당관의 도움에 대한 만족도 역시 매우 만족하거나 다소 만족한 경우가 약 29% 정도이며 다소 불만족하거나 매우 불만족한 경우는 약 26%로 나타났다. 이는 신변보호 보안경찰 및 거주지

보호담당관의 도움에 대한 만족도보다 불만족의 분포가 크게 높은 것으로 나타나고 있어 전면적인 개선이 필요하다.⁷⁹⁾

<경찰의 북한이탈주민 지원 모범 사례>

“남한에 와서 처음으로 변호사와 상담해 봤어요. 이런 문제는 어디 가서 묻기가 힘들었는데...” 송파구와 강남구, 강동구, 광진구, 서초구 등 서울 동남부권에 사는 탈북자 30 여명은 2007년 3월 14일 서울 강남구 개포동 수서경찰서에서 열린 ‘북한 이탈주민 무료 법률상담’ 프로그램에 참여해 그 동안 법을 몰라 겪었던 애타는 사연을 털어놓으며 답답한 속내를 풀었다. 이날 행사는 한국 사회 정착에 어려움을 겪고 있는 북한 출신 주민들의 범죄나 피해를 예방하기 위해 서울경찰청이 마련한 것으로 서울 시내 5개 권역 중 3월 13일 열린 노원경찰서(북부권)에 이어 두 번째로 이뤄졌다. 5개 권역은 중부·동부·서부·남부·북부권이며 각각 서대문경찰서, 수서경찰서, 양천경찰서, 강서경찰서, 노원경찰서가 주관이 돼 3월과 9월 연 2회에 걸쳐 법률상담을 실시한다. 경찰은 각 권역에서 경찰 보안협력위원회 위원으로 위촉된 변호사 1~2명과 주 관 경찰서의 교통사고조사·경제·폭력팀 경찰관 등 4~5명으로 법률 상담팀을 구성 했다. 최현락 수서경찰서장은 이날 상담에 앞서 “1994년 이후 1만명에 육박하는 탈북자들이 생활하고 있지만 남북간 법률, 경제 체제가 달라 이들의 불편이 큰 것으로 알고 있다”며 “민·형사 사건에 대한 전문지식을 갖춘 변호사와 일상생활에 밀접한 경찰관들로 팀을 꾸렸다”고 말했다.

수서서 교통과와 경제팀 소속 베테랑 형사의 유형별 사건 대처방법 등에 관한 짧은 강의가 끝나고 본격적인 상담 시간이 되자 참석자들은 일제히 상담팀 소속 변호사와 경찰관들에게 물려가 각자 가슴속에 묻어왔던 사연을 털어냈다. 5년 전 탈북해 중국인과 결혼했다가 작년 한국에 들어온 김모(28.여)씨는 “중국 대사관이 비자를 발급해주지 않아 중국에 남겨놓고 온 딸을 볼 수가 없다”며 해결책을 문의했다.

경찰은 “여행사만을 통해 이야기하지 말고 중국 대사관을 방문해 비자발급이 거 부된 이유를 직접 물어보고 외교통상부 민원연권과에 문의를 해보라. 그래도 안되면 인권위에 진정을 넣어 불합리한 제도를 고치기 위해 노력해 달라”고 조언했다.

살인죄로 복역 중인 남편의 감형 가능성을 변호사에게 문의한 탈북자 최모(67. 여)씨는 처음으로 변호사 상담을 받게 된 데 감격해 하면서 “모르던 규정을 세밀하게 알려주니까

79) 이금순 외, 『북한이탈주민 적응실태연구』, 통일연구원, 2003, 157면.

너무 고맙다”며 이감요청서 서류 작업 절차에 관한 보충 질문에 여념 이 없었다. 경찰은 앞으로 탈북 주민들을 위한 24시간 상담팀을 꾸려 무료 법률서비스를 제공하자는 등 이들의 사회 정착을 위해 꾸준히 노력할 예정이다(강건택 기자, “탈북자들 경찰의 법률서비스에 ‘감동’”, <연합뉴스>, 2007년 3월 14일자.

제6장 보안경찰의 북한이탈주민 지원체계 제고방안

제1절 지원체계의 개선 방안

1. 법·제도적 개선

정부는 북한이탈주민에 대한 국내 정착을 지원하고 있으나, 북한에서의 신분과 정보가치에 따라 보상을 달리하고 있다. 신분보호와 보상 정도의 차이는 또 다른 북한이탈주민간의 남남 갈등을 심화시키는 원인으로 작용할 수 있다는 점에서, 신분이나 정보가치가 아니라 동등하게 신분보호와 보상을 해야 할 것이다. 그들에 대한 적정 보호·지원 수준은 계속하여 논란이 되고 있으나 일반적으로 국내 저소득층과의 형평성을 고려하여 결정하여야 한다는 주장이 설득력 있게 제기되고 있다.⁸⁰⁾ 북한에서의 고위층이나 연예인들은 국내에 입국해서 비교적 경제적 어려움 없이 남한사회에 쉽게 정착하는 예에서 보듯이 북한의 신분에 따라 남한사회 정착이 결정되는 사회분위기와 지원제도는 철저히 재검토되어야 한다.

현재 통일부에서 북한이탈주민 관련 업무를 총괄적으로 조정하는 것으로 되어 있으나 여러 부처가 관련되어 있으며, 업무의 성격상 정책결정 뿐만 아니라 정책집행이 수반되어야 한다는 점을 고려할 때, 통일부 산하에 가칭 ‘동포지원 기획단’과 같은 전담부서를 설치하여 그들의 지원 업무를 총괄하는 방안을 고려해야 할 것이다. 또한 북한이탈주민의 정착 문제를 전담하도록 되어 있는 ‘북한이탈주민 대책협의회’⁸¹⁾의 실질적인 업무수행을 위해 이 기구에 의결과 집행기능을 부여하는 것도 대안이 될

80) 박기갑, “북한탈출주민의 법적지위에 관한 연구”, 대한적십자사 대한국제법학회 공동주최 제15회 국제인도법 세미나 발표논문, 1996년 11월 22일, 20면.

81) ‘북한이탈주민 대책협의회’(법 제6조)는 북한이탈주민에 관한 정책을 협의·조정·심의하기 위하여 경찰청, 통일부, 국가정보원, 행정자치부, 외교통상부, 국방부, 노동부 등 19개 부처의 행정기관의 장이 지명하는 자로 구성된 협의체이다(시행령 제2조).

수 있다. 통일에 대비하여 북한이탈주민에 관한 입법은 단순히 탈북자를 지원한다는 차원을 넘어, 우리사회의 일원으로 재구성될 수 있도록 개정되어야 한다. 이를 위해 우선 북한이탈주민들을 거주 및 이전(移轉)의 자유라는 범주에 포함시켜 국내적 이동으로 간주하며 별도의 국적취득 절차 없이 신청서만으로 국적 취득이 가능하도록 해야 할 것이다.⁸²⁾ 독일의 이주민정책은 북한이탈주민의 제도개선에 필요한 하나의 선행경험 자료로 활용할 수 있을 것이다.

2. 보안경찰 조직의 강화

보안경찰의 업무영역은 정치적, 시대적, 안보적 상황 및 남북관계의 변화에 따라 영향을 받아왔다. 그렇지만 보안경찰활동이 국가의 존립유지와 관련되는 경찰작용이라는 점을 인식할 때, 국가의 안전보장은 고도의 법익으로서 절대 소홀히 다루어서는 안 될 사안이다.

최근 국가보안법 개폐 논의가 또 다시 대두되고 남북교류 및 협력이 증대되고 있는 가운데, 북한이탈주민들이 급증하면서 보안경찰 직무영역에 대한 새로운 접근이 제고되고 있다. 특히 최근 남북정상회담이⁸³⁾ 진행되었다고는 하나, 아직도 남북관계는 이념적·군사적인 측면에서 첨예한 대립을 하고 있다. 북한은 ‘우리식 사회주의 체제의 결속력’을 강화하고 대남혁명전위조직체를 통해 남한을 ‘미국의 식민지 지배 사회’로 규정하는 가운데, 대남·대미 비방을 비롯한 ‘반미자주화투쟁’, ‘반과소민주화투쟁’, ‘조국통일투쟁’ 등을 선전 선동하는 등 ‘남조선혁명’을 포기하지 않고 있다.⁸⁴⁾ 이러한 사실은 김정일의 “통일관은 본질에 있어 무력통일

82) 이하섭, “보안경찰의 탈북자 지원체계에 관한 연구”, 동국대석사논문, 2005, 85면.

83) 남북정상회담(10.2-4)에서 발표한 ‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언’(2007 남북정상선언)은 6·15남북공동선언 이후 남북관계를 한 단계 발전시킬 수 있는 기틀을 마련하는 계기가 되었다. 2007 남북정상선언은 6·15선언 이후의 남북관계 발전의 장애요인을 제거하고 긴장완화와 평화정착, 냉전종식과 평화체제 구축, 민족공동번영을 위한 경제협력, 인도적 문제 해결 등 남북관계의 거의 모든 현안을 반영한 ‘평화번영 선언’이라할 수 있다.

관”임을 강조하면서 “조국통일은 무력에 의한 길밖에 다른 방도가 없다. 모든 군인들은 경애하는 최고사령관 동지의 무력통일관으로 튼튼히 무장하고 무력으로 기어이 조국을 통일해야 한다”⁸⁵⁾고 강조한데서 잘 나타나 있다.

따라서 보안경찰은 변화하는 국내외적인 다양한 안보위해 요인들에 적극 대처하여 국가안보를 강화해야하는 당위성이 요구되고 있다. 그러나 근래 보안경찰의 인력과 조직이 현저히 감축되고 있다는 사실을 고려해 볼 때, 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본 등 선진 각국에서는 실질적 의미의 경찰작용이든 형식적 의미의 경찰작용이든 간에 다양한 위협 요소들로부터 국가의 안전을 보호하기 위하여 전문화된 보안 및 정보기관들을 설치하여 운영하고 있다는 점은 시사하는 바가 크지 않을 수 없다.

최근 변화하는 보안환경을 감안하여 북한이탈주민들의 효율적인 지원·관리를 위해서 보안조직의 개편(안)을 다음과 제언할 수 있다.

첫째, 경찰청 보안국 내에서 수행하고 있는 북한이탈주민 지원업무를 가칭 ‘동포지원과’로 확대 신설하는 방안을 고려할 수 있다. 최근 북한이탈주민들이 급증함에 따라 그들의 신변을 보호하고 지원하는 업무가 폭증될 수밖에 없는 것이 현실이다. 향후 통일에 대비하여 북한이탈주민은 물론 국외거주 동포를 지원·관리하는 1개과를 신설하는 것이 타당하다. 가칭 ‘동포지원과’에서는 북한이탈주민 관리(1계), 북한이탈주민 합신 및 수사 전담(2계), 재외동포 지원·관리(3계) 등의 업무를 담당할 수 있을 것이다. 지방경찰청 내 보안과 내에는 ‘동포지원계’를 신설하고, 북한이탈주민 밀집지역(1,000명 이상) 관할 경찰서에는 보안과 내에 ‘동포지원계’를 신설하여 운영하면 될 것이다.

둘째, 보안경찰의 직무영역을 감안하여 경찰청→지방경찰청→경찰서

84) 반계민진 중앙위, “전국민에게 드리는 신년메시지”(〈구국전선〉: <http://ndfsk.dyndns.org>), 2007.1.1.

85) 조선인민군 총정치국 학습참고자료, 『적에 대한 환상을 없애고 계급의 총창을 더욱 날카롭게 버릴데 대하여』, 조선인민군출판사, 2000, 10-13면.

단위에 이르기까지 직무와 기능(정보-보안-외사)을 조정함으로써, 경찰 행정의 효율성을 제고할 수 있을 것이다. 독일의 연방 및 주(州) 헌법보호청(보안정보수집)-연방 및 주 범죄수사청(보안사범수사)-경찰서 수사부서(보안사범수사)간 기능 분리 사례를 참고하여, 현행 일원화된 정보수집부서와 보안사범수사부서를 이원화하는 방안도 고려의 대상이 될 수 있을 것이다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 보안경찰활동은 중요한 경찰작용의 일환인 바, 직무집행에 필요한 법률적 근거(권한규범)를 반드시 마련하여, 법치 주의적 토대위에서 경찰권이 행사되도록 해야 할 것이다.⁸⁶⁾

3. 북한이탈주민에 부응하는 지원체계로 전환

현재 신변보호담당 보안경찰은 북한이탈주민의 신변보호에서부터 취업알선, 주택구입, 사회 적응 교육, 애로사항 청취와 해결 등 지나치게 광범위한 영역에서 활동하고 있어, 보안경찰의 지원업무에 대한 혼란을 줄 뿐만 아니라, 그들과의 인간관계에서 악화요인으로 작용하는 등의 다양한 문제가 발생하고 있다.

신변보호담당 보안경찰의 역할은 북한이탈주민의 신변보호와 지방자치단체나 시민단체들이 운영하는 전문프로그램을 소개하여 연계될 수 있도록 지원하는 조정자 역할을 수행하는 한편, 그들의 측근에서 전체 생활지도 안내를 담당하는 지원자로서의 역할 한계를 명확히 하는 방향으로 정리되어야 할 것이다.⁸⁷⁾

그리고 지금까지의 신변보호담당 보안경찰들은 북한이탈주민에 대한 접근방법은 그들을 통제하고 관리하는 입장에서 있었다. 그러나 북한이

86) 임준태, “경찰작용의 본질과 바람직한 보안경찰활동”, 인권실천시민연대 세미나 발표 자료, 2005.5.18, 22-27면.

87) 전우택 외, “보호경찰들의 탈북자 지원 경험 분석”, 214면; 이하섭, “보안경찰의 탈북자 지원체계에 관한 연구”, 2005, 95면.

탈주민들이 남한사회에 정착하는 시간이 길어짐에 따라 그들의 입장과 필요 등도 변하고 있다는 사실에 맞추어 그들을 보호·지원하는 봉사하는 입장에서 접근하여 그들의 변화하는 요구에 부응할 수 있는 정보를 제공하는 등의 지원체제로 전환해야 할 것이다. 또한 그들 개인적 특성과 신변보호 보안경찰과의 개인적 특성이 연구되어 최선의 관계를 유지할 수 있도록 하는 제도 개선이 병행되어야 한다.

4. 전담 멘토 도입

전술한 바와 같이 현재 북한이탈주민에 대해서 정착도우미제, 보호담당관제, 북한이탈주민후원회, 지역협의회 등 다양한 지원제도를 도입하여 실행하고 있으나, 인원, 예산 등의 부족으로 그 실효성뿐만 아니라, 관계기관간의 유기적인 업무협조도 잘 이루어지지 않고 있다.

따라서 현행 시행되고 있는 다양한 북한이탈주민의 사회정착 지원제도를 하나로 통합하여 시행하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다. 예를 들어 예산, 인력 등의 문제를 극복하기 위해서는 북한이탈주민이 하나원에서 배출됨과 동시에 경찰, 통일부, 보건복지부, 지방자치단체 등 유관기관들이 합동으로 그들의 가족(친척)단위 또는 거주지 단위로 전담 멘토(mentor)⁸⁸⁾를 운영하여 사회정착에 성공할 때까지 지속적·체계적으로 지원하는 방안을 모색해야 할 것이다.

5. 범죄 및 범죄피해 대책

최근 북한이탈주민은 남한사회 정착과정에서 범죄환경에 노출되어 사회문제가 되고 있다. 이러한 원인은 북한이탈주민의 상대적인 증가에 따

88) ‘멘토(mentor)’는 오디세이가 트로이 전쟁에 출정하면서 집안일과 아들 텔레마코스의 교육을 그의 친구인 멘토에게 맡긴 것에서 유래된 것으로, 충실한 조언자, 현명하고 성실한 조언자, 스승, 좋은 지도자 등의 의미를 내포하고 있다.

른 것이기도 하지만, 대부분은 남한사회의 새로운 법이나 사회문화 구조에 대한 갈등과 부적응에 따른 결과로 나타나는 현상이라 할 수 있다.

북한이탈주민에 의한 범죄와 범죄피해 대책을 다음과 같이 제언할 수 있다.

첫째, 국내입국 및 보호결정 기준을 강화해야 할 것이다. 그들이 북한 및 제3국 체류시 범법행위와 국내 입국 후 범죄를 저질은 자에게는 국가지원을 재조정하고, 국내입국을 억제하는 등의 조치로 범죄환경을 차단하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 국제형사재판소에 관한 로마규정 제7조1항에 명시된 인도에 반한 죄인 살인, 절멸,⁸⁹⁾노예화, 추방 또는 강제이주, 투옥 또는 기타 신체적 자유의 심각한 박탈, 고문, 강간, 성적 노예화, 강제 매춘, 강제 임신, 강제불임, 성폭력, 박해, 강제실종의 범죄행위자에 대한 입국 불허와 보호결정 제외 조치에 대한 검토가 필요하다.

둘째, 정부가 북한이탈주민들의 국내 입국 및 보호결정 기준을 강화하고, 입국 전 범죄 경력 정보를 데이터베이스화해 관련 기관이 공유할 수 있도록 관리해야 한다. 북한이탈주민의 입국 전 범죄에 대하여 국내 범죄경력자 관리수준에서 데이터베이스화해야한다. 신변보호담당 보안경찰관은 필요시 축적된 자료의 수시 열람을 통해 정착초기단계에서부터 세심한 관리를 해야 한다. 즉, 범죄경력자들의 범죄환경을 차단하는 등의 범죄예방책에 주된 관심을 기울여야 한다.

셋째, 입국 전 범죄경력이 있는 성향이 불량하여 범죄가 우려되는 자, 우범자 관찰보호 규칙에서 정한 우범자⁹⁰⁾에 해당되는 자, 범죄경력은 없으나 범죄를 범할 정황과 상당성이 인정되는 자 등에 대해서는 형사적

89) 민간인 구성원들의 대량 살해 또는 대량살해의 한 부분으로 발생한다.

90) 우범자에는 △살인, 강도, 강간, 절도, 폭력 등 13종의 범죄 경력자중 재범우려가 있는 자 △범죄단체 조직원, 기타 성격 또는 환경으로 보아 죄를 범할 우려가 있는 자 △심신장애자, 마약류, 알콜중독자, 기타 특정사유로 죄를 범할 우려가 있는 자를 의미한다.

측면에서 관리대상자로 선정하여 지속적인 관리를 해야 할 것이다. 인권 침해의 논란에 대비하여 북한이탈주민과 지원단체가 참여하는 가칭 ‘관리대상자 선정위원회’를 구성하여, 선정된 관리대상자에 대하여 연1회 이상 심사하여 대상자를 조정하는 방안을 검토해야 할 것이다.⁹¹⁾

넷째, 신변보호담당 보안경찰은 북한이탈주민들의 생활지도, 인간적 신뢰구축, 준법정신과 자립정신의 교양, 범죄행위 등에 대해서는 법과 규정에 따라 엄정히 대처하는 등의 범죄 예방책을 강구해야 할 것이다.

다섯째, 북한이탈주민의 범죄와 피해 예방을 위해서 현재 하나원에서 실시하는 법률 강의와 무료 법률상담 외에도 범죄유혹에 대한 ‘역할연기’와 퀴즈대회 등의 실질적인 프로그램을 다각도로 개발하여 지원하는 방안을 검토해야 할 것이다.

일곱째, 신변보호담당 보안경찰관은 북한이탈주민들이 거주지 정착과정에서 사기 등의 범죄피해가 빈발하게 발생되고 있다는 사실을 고려하여, 우리사회의 형사법과 범죄피해 사례들을 ‘매뉴얼’로 제작하여 그들이 상시적으로 활용할 수 있는 방안을 강구해야 한다.

제2절 신변보호 보안경찰의 역량 강화

1. 북한이탈주민의 개별적 특성에 따른 보안경찰 배치

앞서 살펴본 바와 같이 북한이탈주민들은 남한에서 생활기간이 지남에 따라 그들의 입장도 변해가고, 신변보호담당 보안경찰과 북한이탈주민의 관계는 연령, 성별, 학력, 탈출 경로, 종교 등에 따라 그들이 서로 맺는 인간관계가 다르게 나타나고 있었다.

이러한 요인들은 북한이탈주민의 남한사회 정착에 직접적인 영향을 미

91) 안재윤, “북한이탈주민의 사회일탈 실태와 관리대책에 관한 연구”, 65면.

친다는 사실을 고려하여, 그들의 개별적 특성에 따라 담당 보안경찰을 배정해야 할 것이다. 즉, 30대의 경찰관들은 10-20대, 40대 경찰관들은 30-40대, 50대 경찰관은 50-60대의 북한이탈주민을 담당하는 것이 바람직한 것으로 나타났다.⁹²⁾

2. 신변보호 보안경찰의 인력확보

보안경찰관은 북한이탈주민이 거주지에 편입한 후 1-2년 동안 보호관리를 담당하고 있고, 그 이후에는 거주지보호담당관과 취업보호담당관이 일상생활과 취업에 관련된 지원 사업을 하게 된다. 그러나 보안경찰관은 북한이탈주민의 보호기간 동안 그들의 애로사항 상담과 처리, 취업문제 등 거주지보호담당관과 취업보호담당관의 역할까지 수행하고 있다. 보안경찰관이 신변보호 이외에 다른 형태의 지원업무를 담당하게 하는 것은 전문성이 떨어질 뿐만 아니라 인력과 예산의 부족이 따른다. 보안경찰관이 전문영역이 아닌 것까지 담당하다보니 상당수의 북한이탈주민들이 보안경찰관과 원만한 관계를 맺지 못하는 부정적인 영향이 발생하고 있다.

현재 보안경찰관 704명으로 1만명이 넘는 북한이탈주민들을 지원 관리하고 있다. 신변보호대상자 ‘가’급과 ‘나’급은 보안경찰 1명씩을 배정하여 신변을 보호해야 하기 때문에 실제로 신변보호 담당 보안경찰은 턱없이 부족한 실정이다. 그들에 대한 테러가능성이 상존하고 있기 때문에 보안경찰의 수요는 더욱 증가되고 있다. 실제로 1997년 2월 15일 김정일의 처 조카인 탈북자 이한영씨가 자신의 집 앞에서 북한의 공작조로 보이는 괴한 2명에게 총격을 당하여 피살당했다.

북한이탈주민에 대한 신변보호담당 보안경찰의 원활한 업무수행을 위

92) 전우택 외, “보호경찰들의 탈북자 지원 경험 분석”, 213면.

해서 인력확보가 요구되고 있으나, 1998년 전체 경찰관 중 보안경찰은 4.6%에서 2004년에는 2.1%로 현저히 감소되는⁹³⁾ 등 보안경찰의 인력과 조직⁹⁴⁾이 감축되고 있다. 북한이탈주민에 대한 보안경찰의 원활한 보호·지원업무를 수행하기 위해서는 보안경찰의 인력확보는 반드시 확보되어야 할 사안이다. 보안경찰에 의한 북한이탈주민들의 성공적인 사회정착은 사회 안정과 질서유지에 기여하고 남북한 통일과정에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것이다.

<표 6-1> 연도별 보안인원 현황

년도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
인원	4,485	4,278	4,507	4,199	3,744	3,347	3,156	3,089	3,045	2,772

* 자료: 경찰청 제출자료(이영순 의원), 행자위 국정감사, 2004.

3. 신변보호 보안경찰의 의식 제고

분단 이후 남북한은 정치·사회·문화 환경 등을 비롯하여 의식체계까지 이질화시켜 왔다. 이로 인하여 보안경찰관이 북한이탈주민의 보호를 처음 지정받아 만나게 되면 당황하는 경험을 가질 수 있다. 따라서 신변보호담당 보안경찰은 다음과 같은 의식이 전제되어야 한다.

첫째, 북한이탈주민을 보호 담당하는 보안경찰들은 남북한 체제의 정치·사회·문화의 차이를 인식하여 그들의 의식구조를 잘 이해할 수 있어야 한다. 북한이탈주민들은 북한의 일당독재 체제하에서나 중국 체류 등을 통해서 개인의 존중, 자유, 박애, 사랑, 봉사, 진실, 성실, 정의 등의 가치보다는 집단주의, 투쟁, 비방 등을 더 중요시하는 경향이 있다.

93) 경찰청, 『2004년도 행정자치위원회 국정감사요구자료(II)』, 경찰청, 2004, 691쪽.

94) 1994년에는 보안5과가 폐지되었고, 1999년 5월 24일에는 보안4과도 폐지됨으로써, 보안1과, 2과, 3과 등 3개의 과의 형태로 존재하고 있다.

둘째, 북한이탈주민들은 북한체제에서 항상 감시와 통제를 받아 왔을 뿐만 아니라, 중국 등 제3국에서 불법체류자로 생활을 하다 보니 신변보호담당 보안경찰관이 자신들을 보호·지원하기 보다는 감시하는 것으로 인식하는 경향이 높다는 점에 각별히 유념해야 할 것이다.

셋째, 북한이탈주민이 열등의식을 가지지 않도록 배려해야 할 것이다. 동서독이 통일 된 후 볼 수 있는 일반적인 현상중의 하나는 서독주민들이 갖는 우월의식과 구동독 주민이 갖는 열등의식이다. 이러한 사실은 북한이탈주민들을 신변 보호하는 보안경찰에게 시사하는 바가 크다.

넷째, 북한이탈주민들은 자신의 불만을 언론보도를 통해 직접해결하려 하거나 정치세력화하려는 경향이 높아지고 있다. 신변보호담당 보안경찰관들은 북한이탈주민과 관계있어서 불필요한 금전관계나 향연 등 빌미를 제공할 수 있는 어떠한 행위도 제공해서는 안 될 것이다. 북한이탈주민 밀집 거주지를 중심으로 시민단체 등과 연계하여 정치세력화하는 경향을 보이고 있다는 점에 유의해야 한다.

다섯째, 북한이탈주민들이 신변의 위협을 받거나 사회생활 과정에서 '배신자', '부모처자를 버리고 온 자'라는 식의 심리적 압박감을 받지 않도록 각별히 유념해야 할 것이다. 이영한씨의 테러사건 때 많은 북한이탈주민들이 신변에 위협을 느껴 출입을 자제하고 경찰이 이들을 보호하느라 고생한 적이 있었다.

4. 동일 종교를 공유한 신변보호 보안경찰 배치

북한이탈주민들은 제3국에 체류와 국내 정착과정에서 종교단체들로부터 실질적인 도움을 받으면서 천주교, 개신교 등 종교에 의지하는 경향이 많아지고 있다. 종교는 사회 적응의 심리적 측면에서 긍정적인 영향을 발휘할 수 있어 그들의 심리적 우울감과 불안감을 치유할 수 있을 것

이다. 보호대상자가 지향하는 종교를 가진 보안경찰관을 배정하여 종교 활동 통해 심리적 안정감을 증대시키는 한편, 그들의 상황과 심리상태를 파악하여 전문가들과 상담하는 방안도 강구해야 할 것이다.

제3절 향후 북한이탈주민 보호·지원대책

향후 예상되는 북한주민들의 대량탈북 난민사태에 대비해야 한다. 동서독의 통일된 힘은 동독주민의 탈출 러시에 있었다. 북한주민의 대량탈북 행위는 통일을 앞당길 수 있는 긍정적인 요인으로 작용할 수 있으나, 남한 내 치안환경을 상당부분 변화시키는 과도기 현상을 유발시킬 수도 있다.

1. 국제사회 협력

가. UN의 지원활동

현재 상당수의 탈북자들은 중국이나 러시아를 비롯한 동남아 국가에서 난민의 지위를 인정받지 못한 채 불법체류자로 생활하면서 최악의 인권유린을 당하고 있다. 이들의 인권문제는 몇몇 해당국가의 차원을 넘어 인권의 국제적 보장이라는 측면에서 유엔인권위원회 등 국제연합의 공식 기구가 적극 나서야 할 문제이다. 따라서 UN 기구가 탈북자 난민보호 문제를 국제적인 관심사항으로 부각시키는 한편, NGO 단체 등은 중국이나 러시아 등이 탈북자들을 강제 송환시키거나 인권유린을 못하도록 철저히 감시하도록 하고 UN의 관심을 촉구해야 한다.

유엔인권위원회는 어느 국가나 지역의 인권이 지속적인 중대한 대규모 인권침해에 해당된다고 판단하면 국제인권규약 가입 여부에 관계없이 언제든지 개입할 수 있다. 때문에 유엔인권위원회는 탈북자의 인권상황에 대해서도 ‘1503절차’⁹⁵⁾를 통해 비공식적인 조사를 하거나, ‘1235절

차'96)를 가동하여 공개 조사할 수 있다.

유엔인권기구의 탈북자와 관련하여 결의한 사항으로는 2002년 제54차 인권소위원회의 결의 내용 중 '피난처를 찾는 자'에 대한 배려, 난민 개념의 확도 시도, '난민강제송환금지원칙'97) 등이 있다. 국제관례상 모든 국가는 난민관련조약 가입여부와 상관없이 동 원칙을 준수할 의무를 지닌다. 2003년 유엔인권위원회에서는 북한의 인권문제에 대하여 공식의 제로 포함하면서, '북한 시민이 다른 나라로 떠난 것을 구금형, 비인도적 대우, 사형으로 처벌하는 배반행위로 취급하지 말 것'을 규정하는 등 탈북자 인권문제에 심각한 우려를 표명하였다. 특히 지난 11월 21일(한국 시간) 미국 뉴욕 유엔본부에서 열린 유엔 총회 제3위원회98)에서 찬성 97표, 반대 23표, 기권 60표라는 압도적 다수로 북한 인권 개선을 촉구하는 결의가 채택되었다. 유럽연합(EU)과 일본이 공동 발의한 이번 결의는 고문과 공개 처형, 탈북자 강제송환과 처벌, 수용소의 강제노역 등 북한 전역에 만연되고 있는 인권 침해 사례에 강한 우려를 표명하고 그 개선을 촉구함과 동시에 2004년 임명된 유엔 북한인권특별보고관 및 각종 비정부기구(NGO)들이 북한에서 활동할 수 있도록 요구하는 내용을 담고 있다.

95) 1970년 5월 27일 유엔경제사회이사회는 대규모의 극심한 인권침해가 지속적으로 발생하고 있다는 충분한 증거가 있을 경우 청원내용을 심의하기 위한 새로운 절차이다.

96) 1967년 6월 6일 경제사회이사회 결의로 중대한 인권침해시 피해자의 청원이나 고발이 없더라도 인권 위원회가 개입할 수 있는 절차이다.

97) 1951년 난민협약 제33조 '체약국은 난민을 어떠한 방법으로도 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 그 생명이나 자유가 위협 받을 우려가 있는 영역의 국경으로 추방하거나 송환하여서는 아니된다'고 명시하고 있다. 중국은 1982년 9월 24일, 러시아는 1993년 2월 2일에 각각 난민 협약과 의정서에 가입했다.

98) 제3위원회는 총회 구성국 모두가 참여하는 주요위원회 중 하나로 사회, 인도 및 문화를 다루는 곳이다. 여기서 채택된 결의가 총회 결의로 되기 위해서는 다시 총회 절차를 거쳐야 하지만, 이때의 총회 절차는 이의 유무를 확인하는 데 그치므로 위원회의 결의는 12월 총회에서 결의될 것으로 예상된다. 우리정부는 이 결의안에 기권하였다.

나. UNHCR의 지원활동

탈북자의 문제를 해결하기 위해서는 유엔난민고등판무관실(UNHCR)의 적극적인 관심과 지원활동이 필요하다. 현재 UNHCR은 중국과 러시아, 동남아 등에 불법체류하고 있는 탈북자에 대한 지원활동을 펴고 있으나 정치외교적인 문제로 인하여 적극적으로 개입하기를 꺼려하고 있다. 따라서 시민단체들은 탈북자의 인권침해 사례와 강제송환시의 형사처벌 가능성을 입증할 수 있는 실증적 자료들을 제공하고, 정부와 민간단체들이 공조해야 할 것이다. 그리고 UNHCR 서울사무소에 신속한 접촉과 협조를 통해 탈북자 문제에 접근해야 한다.⁹⁹⁾

다. 국제 NGO의 지원

탈북자의 인권문제에 대한 비정부 기구(NGO)의 국제적인 연대가 절대적으로 필요하다. 그들을 지원하는 소수의 NGO와 개인들이 활동을 하고 있으나, 한국 단체들이 대다수를 차지하고 있으며 종교단체들이 적극적으로 참여하고 있는 실정이다.¹⁰⁰⁾

중국에서 활동하는 NGO 단체는 민간봉사자들을 통해 탈북자에게 쉼 곳을 제공해주고 한국에 입국할 수 있는 재정지원, 중간 연락책 알선, 지리정보 및 탈출정보 제공 등의 활동을 전개하고 있는 것으로 알려져 있다. 최근 북한이탈주민들의 집단행동이 잇따라 발생한 뒤 중국 측의 단속이 강화되면서 공개적인 NGO들의 활동은 줄어들고 있다.

99) 김동선, 『하나님의 선교』, 한국장로교출판사, 2000, 128면.

100) 국내단체로는 (사)좋은 벗들, (사)북한인권시민연합, (사)북한이탈주민 산하 북한이탈주민보호운동본부, 북한인권시민연합, 천주교인권위원회, 한국기독교총연합회, 생명줄 운동, 두리하나 선교회, 피랍·북한이탈주민인권연대 등이 북한이탈주민의 실태조사와 함께 지원운동을 추진하고 있다. 국외단체로는 일본의 북한민중구조 긴급행동네트워크, 북조선귀순자의 생명과 인권을 지키는 회, 북한난민구원기금 등이, 미국의 북한인권위원회, 세계난민과 인권재단, 자비재단(Mercy Corp) 등이, 벨기에의 국경없는 의사회 등이 있다. 그리고 개인활동으로는 독일의사 플러젠이 있다.

라. 지역 난민협정 체결

국제적인 난민협정으로는 ‘제네바 난민 협약’과 ‘난민의정서’가 있으나, 정치·외교적 측면에서 실질적으로 처리해 나갈 지역적 차원의 국제기구의 설립이 요구된다. 과거 베트남 난민문제를 해결한 포괄적인 행동계획 ‘CPA’¹⁰¹⁾ 베트남 인접 국가들이 유엔과 서방의 재정적 지원을 받아 활동한 바 있으나, 동북아 지역의 난민문제를 다룰 다국적인 난민기구는 없는 상태이다. 따라서 북한이탈주민의 난민문제를 효과적으로 해결하기 위해서는 한국, 중국, 러시아, 일본 등을 물론, 몽골, 베트남, 태국, 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르, 호주, 방글라데시, 인도, 대만 등 동아시아 국가들이 참여하는 형식의 지역난민 협정이 필요하다.¹⁰²⁾

2. 수용시설 확보 대책

가. 대량탈북난민 수용소 확보

동서독 통일과정에서 보았듯이 북한 내의 체제불안에 따른 위기상황이 도래하면 대량탈북 사태가 언제든 일어날 수 있는 가능성이 상존하고 있다. 정부는 대량탈북 난민이 발생할 경우를 대비하여 비상대비계획(Contingency Plan)을 사전에 수립·시행해야 한다. 정부는 현재 ‘충무계획’에 따라 북한의 급변사태에 대한 대비책을 마련하고 있는데, ‘충무 3300’(대량탈북·난민사태 대비계획)으로 휴전선 인접 군부대(8개의 육·해군부대)에 임시수용소 설치를 계획하고 있다.¹⁰³⁾

그러나 독일통일 경험에서 보듯이 대량 탈북자들이 대량 유입될 경우, 이러한 시설만으로 이들을 수용하기에는 턱없이 부족할 것이다. 정부는

101) CPA(Comprehensive Plan Action)은 말레이시아, 태국, 인도네시아, 필리핀, 홍콩 등 베트남 인접국들이 UN과 서방의 재정적 지원을 받아 베트남 난민들이 서방으로 망명하거나 베트남으로 다시 귀국할 때까지 일시적으로 수용·보호하는 것을 골자로 하고 있다.

102) 장동수, “남북한의 북한이탈주민을 위한 지원정책에 관한 연구”, 83면.

103) 고상두 외 5명, 『북한대량탈북난민발생시 서울시의 대비방향』, 65-66면.

대량 탈북자들이 발생할 경우를 대비하여 적합하고 계획된 입지 설정 및 적절한 보호 수용시설을 확보하여 수용시설 내지 보호소를 설치해야 할 것이다. 대량탈북자들 수용하기 위한 별도의 시설물을 건설하는 데에는 많은 시간과 재원이 필요하다는 점에서 기존의 시설을 활용하는 방안 즉, 휴교 내지 폐교된 학교, 사용하지 않는 구관공서나 군부대시설, 종합운동장, 종교단체시설 등을 임시 보호소를 활용하는 방안이 현실적으로 타당하다고 할 것이며, 이와 더불어 독일의 경험을 참고하여 지방자치단체별 분산 대책을 마련해야 할 것이다.

이러한 계획의 입안 및 집행과정에서 치안과 국방을 담당하는 경찰과 군의 역할은 중요하다. 경찰의 치안인력과 군의 기동력을 적절히 활용하여 대량 북한이탈주민 대책에 투입할 경우 민간부서에서 해결할 수 없는 어려운 일들도 해결할 수 있다. 베를린 장벽 붕괴 후 서독연방군과 국경수비대가 연방정부의 동독탈출자 대책에 적극 참여하여 동독탈출자들의 유입장소에서 분류작업 및 긴급구호 등 서독의 이주·정착을 위해 많은 역할을 했던 것은 시사점과 교훈을 던져주고 있다.

나. 집단 북한이탈주민 정착지 조성

최근들어 집단적으로 북한이탈주민들이 국내에 입국함에 따라, 이들의 안정적인 정착을 위해 정부차원의 정착촌을 추진하는 방안을 고려해야 할 것이다. 지난 4월 초 철원군이 북한이탈주민 정착촌 건립을 추진하기로 한 것은 좋은 대안이 될 수 있다.¹⁰⁴⁾ 철원지역은 국내에서 유일하게 민북마을 5개리가 있어 북한이탈주민 정착촌 건립의 최적지일 뿐 아니라 이들이 남북교류시대 지역발전의 첨병역할을 할 것으로 기대하고 있다.¹⁰⁵⁾ 그동안 일부 자치단체가 추진한 북한이탈주민 정착촌건립사업이

104) 철원군은 북한이탈주민들을 위한 '새터민 정착촌 건립사업'을 위해 2007년 4월 초 정호조 군수가 통일부를 방문하여 탈북주민들의 생활안정을 돕고 집경지역 경제 활성화를 위해 새터민 정착촌 건립사업을 유치해 달라는 뜻을 전달하고 협조를 요청했다고 밝혔다.

실패한 것은 그들에 대한 1인당 정부지원 정착금이 1,500만원에 불과한 데다 시작부터 대규모 정착촌 건립을 추진하는 등 무리한 사업추진이 원인이 됐다고 보고 있다. 이에 따라 철원군은 우선 빈농가들을 깨끗하게 수리하고 농경지 임대, 시설하우스 일감 제공 등 생계대책을 지원하는 등 소규모 이주지원책을 제시한 후 점차적으로 집단이주하는 방안을 검토하고 있다.

북한이탈주민이 건전한 시민으로 자립할 수 있도록 배려하고 희망을 안겨주는 정착촌 건립은 수도권에만 집중돼 있던 북한이탈주민에 대한 국민적 관심을 전 지역으로 확산할 수 있는 계기로 작용할 수 있을 뿐만 아니라, 통일한국 시대를 대비할 수 있는 예비적 경험이 될 수 있다. 통일 전 서독은 연방수용소가 할당한 이주민을 위해 주(州)당 1개소의 수용소를 설치, 운영해 통일을 준비해 왔다. 정부당국은 법적, 제도적으로 가능한 선에서 적극적인 지원을 해야 할 것이다.

다. 북한이탈주민 사회적응 시설 확충

북한이탈주민들의 국내 입국은 2004년부터 매년 500명 이상 급증하고 있으며, 금년도 상반기만 하더라도 1,237명이 입국한 상태이다. 정부는 수용능력 250명의 하나원 증축(2003.11.17)과 여성탈북자 전용수용 시설인 하나원 분원(분당)을 개소(일일 100명)하여 본원과 분원을 합치면 동시에 400여명 연인원 2,400명의 북한이탈주민 보호와 교육이 가능하다. 이러한 정착지원시스템은 4-5년 앞의 북한이탈주민들의 입국 증가 추세를 제대로 예상하지 못한 것으로, 현재의 집단 북한이탈주민들을 수용하기에도 어려운 실정이며 대량 북한이탈주민들을 수용하기에는 턱없이 부족한 시설이다.¹⁰⁵⁾

105) “새터민 정착촌 건립 추진 철원 민북마을 5개리 최적지”, <조선일보>, 2007년 4월 15일.

106) 신창대, “대량탈북이 안보에 미치는 영향 및 대비방향”, 충남대석사논문, 2005, 59면 재인용.

최근 북한이탈주민들의 대규모 집단입국을¹⁰⁷⁾ 계기로 탈북자의 사회 정착에 대한 현재의 지원수준에 대한 전면적인 재검토가 필요하다. 북한이탈주민들은 합동심문, 정착시설 내 교육, 사회진출 후 적응단계를 거치고 있는데, 하나원의 정착지원시설과 교육내용을 입국규모에 따른 시설과 인력 운영에 대해 체계적으로 대비해야 할 것이다. 다시 말해 북한이탈주민들의 연령 및 성, 학력, 경력, 적성 등을 고려하여 정착지원시설의 수용능력 확보와 세분화된 교육프로그램, 전문 인력확보, 민간단체 교육 참여 등 북한이탈주민의 수준에 맞는 지원정책을 추진해야 할 것이다.

라. 제3국 재외탈북자 정착지 조성

중국, 러시아, 몽골 등 동남아시아에 체류 중인 수많은 탈북자를 국제법 원칙에 따라 ‘난민’으로 인정한다는 것은 국제정치적 역학관계로 볼 때 기대하기 힘들다. 중국이나 러시아가 그들을 난민으로 공식 인정하는 것은 김정일 체제의 기반을 흔들릴 수 있기 때문에, 동독의 경우처럼 북한이 남한으로 흡수되는 것이 기정사실화 할 때 비로소 가능한 정치적인 문제이다. 그러한 상황이 현실화될 때까지 중국과 러시아는 탈북자들의 인권유린에 대한 비난을 감수하더라도 공식적인 난민으로 인정하지 않을 것이다.

그렇다면 탈북자의 현실적인 해결책은 중국, 러시아와 같이 북한과 국경선을 맞대고 있는 나라가 아닌 제3국에 가칭 ‘탈북이주민마을’을 설치하는 방안이 검토될 수 있으며, 몽골, 태국, 베트남이 적당할 것이다. 특

107) 2004년 정부는 동남아 국가에 머물던 탈북자 468명을 집단 입국시켰다. 최근 태국 이민수용소에 수감된 탈북자 400(남자 100명과 여자 314명)여명이 조속한 한국행을 요구하며 2007년 4월 24일 저녁부터 단식농성을 시작했다고 국내 탈북자 지원단체 연합체인 ‘탈북난민 강제송환저지 국제캠페인’이 지난 4월 25일 밝혔다. 최근 중국과 라오스를 거쳐 태국으로 입국하는 탈북자가 급증하면서 현지 경찰의 단속이 강화되고 있다.

히 몽골은 전반적으로 외국의 원조가 필요한 가운데 있고, 한국의 현대 그룹에서 무상으로 발전소를 건설한데다가 친밀해지고 있는 한-몽관계를 고려할 때 ‘탈북이주민마을’을 중국과 접하고 있는 몽골에 설치하는 것이 타당하다고 할 수 있다. 그러나 몽골 지역에 ‘탈북이주민마을’이 설치된다고 하더라도 중국과 러시아에 체류 중인 탈북자의 몽골입국은 이들 두 국가의 협조가 없는 한 거의 불가능하다. 이를 위해서 우리 정부의 외교적 협상을 통해 이들 정부의 협조를 이끌어내야 한다.¹⁰⁸⁾

3. 치안확보 방안¹⁰⁹⁾

북한에 급변사태가 발생하면 체제의 통제력이 약화되어 대량 탈북난민이 발생할 가능성은 더욱 높아진다. 북한의 급변사태가 발생할 경우 북한주민의 대량탈북은 ‘휴전선이나 동·서해의 해상’, ‘중국·러시아의 국경지역’, ‘일본 등 해외’ 3가지 경로로 통해 국내입국을 기도할 것이다. 대량 탈북난민들의 국내 유입 사태가 이어질 경우 우리사회의 치안환경은 극심한 혼란을 겪을 수 있다.¹¹⁰⁾

경찰은 대량탈북 난민들의 관리와 그들의 수용시설을 보호해야 하는데, 그에 대한 대비책은 동독의 통일사례에서 제기된 문제와 6.25전쟁 당시의 거제도 포로수용소 등은 참고 사례가 될 수 있다. 이러한 사례를 충분히 고려하여 다음과 같은 대비책을 강구해야할 것이다.¹¹¹⁾

가. 신병처리 대책

경찰은 북한주민들의 대량탈북이 예상되면 군과 국정원 등 유관기관과 유기적인 협조를 통해서 대량 탈북난민의 국내입국 경로나 인원규모 등

108) 董承哲, “새터민의 效率의定着支援方案에 관한 研究”, 동국대석사논문, 2005, 90면.

109) 김윤영, 『통일대비 북한인민보안성(경찰)에 관한 연구』, 치안정책연구소, 2006, 140-148면 재정리.

110) 독일의 경우 베를린 장벽 붕괴를 전후한 2개월 동안 약 18만명의 동독주민이 서독으로 탈출한 바 있다.

111) 박기륜, “통일에 따른 한국경찰기구 통합모형에 관한 연구”, 동국대 박사학위논문, 1997, 129면 참조.

에 대한 첩보나 정보를 신속히 확보하여 이동로에 대한 안전 확보에 만전을 기하여야 한다. 대량탈북 난민의 발견과 신병처리는 군과 긴밀히 협조하여 주요통과 예상도로에 검문소를 설치하고, 해상 및 해안 경계활동을 강화하여 탈북난민들을 발견하면 신병을 확보하여 개별적인 심문이 끝난 다음에는 신속히 난민수용소에 수용하여 관리해야 한다.

나. 난민수용 시설 관리

경찰은 탈북난민의 신병보호와 수용시설에 대한 치안대책을 강구해야 한다. 경찰은 국내에 입국한 탈북난민의 호송과 수용시설 경비를 담당해야 하는데, 수용시설에 반입되는 위해물품을 색출하고 수용시설 주변이나 접근로에 대한 보호 시설물을 설치하거나 경계활동을 강화하여 불순분자의 접근을 차단해야 한다.

특히 수용시설에 탈북난민이 급증하게 되면 그들이 조직화·세력화하여 남한사회로 불법 잠입하기 위한 저항과 난민 수용소 시설내의 폭력과 폭동사태 등의 가능성이 높아질 수 있다는 점에서, 수용시설 내에 경찰을 배치하여 수용자의 신병보호와 불순분자 색출 등 치안확보에 노력해야 한다. 그리고 탈북난민 수용시설에 대한 필요한 예산, 장비, 인력 등에 대한 치안확보 대책을 마련하여 유사시 담당부처와의 원활한 업무 협조에 즉각 투입할 수 있도록 해야 한다.¹¹²⁾

다. 사회안정화 대책

첫째, 범죄예방과 단속 등 치안활동을 강화해야 한다. 남북관계의 급진전이나 북한의 급변사태에 따라 대량 탈북난민이 발생하게 되면 국민들은 통일 가능성에 대한 기대와 함께 전쟁에 대한 불안감이 증가하여 주요 생필품 사재기나 폭리취득, 매전매석 행위가 나타날 가능성이 높아지

112) 남궁 승필, “남북한 통합경찰체제 구축방안에 관한 연구”, 경기대학교 박사학위논문, 2003, 205면.

기 때문에, 경찰은 이에 대한 단속을 강화하고, 상황 발생에 대한 즉각적인 대응조치로 국민들의 불안감을 해소시켜야 한다. 그리고 사회질서 유지에 노력해야 하며, 탈북난민의 범죄와 그들을 대상으로 하는 각종 범죄예방에도 노력해야 한다. 경찰의 완벽한 치안활동 태세에 대한 대국민 홍보도 병행하여 국민들의 심리적 안정을 유도해야 한다.

둘째, 북한의 급변사태로 대량탈북 난민이 발생하게 되면 위기의식을 느낀 안보위해세력들은 극단적인 반체제 투쟁으로 사회혼란을 조성할 수 있다. 그리고 해외 친북반한세력들은 사회혼란을 틈타 국내에 잠입하여 국내 안보위해세력과 연계할 수 있다. 경찰은 이들 세력의 결집을 원천 봉쇄할 수 있는 사회안정화 대책을 강구해야 한다. 경찰청 보안국은 가칭 ‘사회안정화대책위원회’를 설치·운영하여 안보위해 세력들의 전략전술에 신속적으로 대처해야 하고, 지방경찰청 단위로는 ‘지역사회안정화대책위원회’를 실정에 맞게 독립적으로 운영할 수 있다.¹¹³⁾

셋째, 대량탈북 난민이 발생하게 되면 중국, 러시아, 일본 등과 같은 주변국가의 치안협력의 필요성이 급증될 것이다. 따라서 주변국과의 공조수사, 정보교환, 경찰관 교류 등 치안공조 체제를 강화하고, 주한외국 공관, 주한 외국정보기관, 상주 외신기관, 해외주재관, 인터폴 등과 긴밀한 협조체제를 구축해야 한다.

넷째, 대량 탈북난민을 통해 대북첩보 활동을 전개하여 탈북난민을 위장한 간첩이나 불순분자를 색출하고 탈북난민을 남한사회에 조기 정착시킬 수 있도록 가칭 ‘탈북난민 지원단’을 편성하여 운영해야 한다.

113) 앞의 논문, 206-208면 참조.

제7장 결 론

본 연구는 북한이탈주민들의 남한사회 정착실태와 부적응 실태 및 이들에 대한 보안경찰의 지원체계와 문제점을 분석하여 보안경찰의 효율적인 지원관리 방안을 제고하는 차원에서 접근하였다. 이러한 연구 결과를 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 최근 북한이탈주민들은 가족단위 또는 집단으로 국내에 입국한 후 그 가족들이 순차적으로 국내에 입국하고, 미국이나 유럽 등지로 망명하는 특징을 보여주었다. 특히 국내 정착했던 북한이탈주민들이 미국 등지로 망명을 요청하다고 적발되어 문제화되고 있다.

둘째, 북한이탈주민이 국내에 입국하면 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률’에 따라 하나원에서 소정의 사회적응 교육을 받은 후 거주지로 편입하게 되면, 정부는 정착금 지원, 주택지원, 교육지원, 사회보장 지원을 비롯한 직업훈련비용과 훈련수당 지원, 취업보호제도 시행을 비롯하여 정착도우미제·보호담당관제도·북한이탈주민후원회·지역협의회 등을 통하여 한국사회에 안정적으로 정착하고 자립·자활할 수 있도록 지원하고 있다.

셋째, 최근의 북한이탈주민들은 탈북 및 입국 경로, 출신성분, 입국목적, 성분분포와 연령 등에서 과거보다 다양화되고 있으며, 국내 입국 동기도 과거의 경제적 문제보다는 정신적 자유, 자아성취, 가치실현과 함께 자녀들에게 더 나은 삶을 찾아 주고자 하는 욕망에서 비롯되고 있었다. 그리고 중국 등에 불법 체류하는 탈북자 수는 10만여 명에 이르고 있으며, 최근 러시아로 송출된 북한노동자 2,000여명이 직장을 이탈하여 떠돌고 있어 국내입국을 시도할 것으로 예상됨에 따른 대책이 요구되었다.

넷째, 북한이탈주민들은 북한체제에서 체득한 획일적이고 폐쇄적인 가치체계, 행위규범 등 독특한 사고체계와 행동양식을 지닌 채 우리사회에 편입됨으로써, 가치관의 혼란, 민주주의와 자유에 대한 몰이해, 자기중심의 이기주의, 경직된 사고방식에 의한 사회성 부족, 자립의지 부족, 가족을 두고 온 죄의식 등에 의한 정서장애 등이 발생하여 사회정착의 부적응 요인으로 작용하고 있었다.

다섯째, 북한이탈주민들의 남한사회 부적응은 사회일탈로 연결되는데, 2000년부터 범죄행위가 증가되고 있었다. 이들의 범죄는 과거 단순 교통사범을 비롯한 생계형 범죄에서 폭력, 매춘, 마약, 강도 등 점점 범죄 유형이 흉포화되는 특징을 보여주고 있다. 범죄증가는 북한이탈주민의 급증, 정착지원금의 감소, 남한사회의 법지식 무지, 재북 또는 제3국에서 습득한 범죄학습효과 등이 남한사회 부적응 과정으로 나타나 범죄행위로 이어지는 원인이 되고 있었다. 최근에는 북한이탈주민들의 범죄피해가 심각한 것으로 나타났으며, 사기피해는 국내 사기피해 발생율의 5배에 달했고 북한이탈주민들에 의한 사기 피해가 많았다. 최근 여성 북한이탈주민들의 국내 입국이 증가됨에 따라 성매매범죄가 빈발하고 있어 사회문제로 확산되고 있었다. 그런가하면 남한사회 정착에 실패했던 자들이 중국 등을 통해 재입북하거나, 재입북 후 간접교육을 받고 국내에 다시 입국하는 사례가 발생하고 있어 국가안보 문제와 직결되고 있었다.

여섯째, 서독정부의 동독이주민 수용정책인 긴급수용법 제정과 전원수용 원칙, 이주민 정착지원을 위한 중앙·지방정부·민간 공동 추진과 3단계(연방수용소⇒주정부 수용소⇒각 지자체 배치) 수용과정, 중앙 및 주정부 수용시설 운용 등은 북한이탈주민의 수용정책을 수립하는데 있어 시사하는 바가 크다. 이 밖에도 서독정부의 동독이주민에 대한 정착지원 정책인 거주지 마련, 생활 상담과 후견, 생활용품과 가구구입을 위한 저리용자, 대출자 사회진출 보조, 연금보험·실업보험·산재보험·사회부조 등

사회복지지원 정책 등은 좋은 사례가 될 수 있다.

일곱째, 북한이탈주민이 하나원에서 사회적응 과정 후 거주지에 편입하게 되면 신변보호(보안경찰), 거주지보호(지방자치단체), 취업보호(노동부 고용안전 센터) 거주지정착 지원업무를 수행하도록 하고 있으나, 거주지 및 취업보호 담당자의 인원부족과 과중한 업무로 형식적인 지원에 거치고 있었다. 따라서 신변보호담당 보안경찰은 법에 따른 지원관리 이외에 취업, 결혼, 건강 문제 등 다양한 사적(私的) 문제를 해결해주고 있기 때문에, 그들의 성공적인 사회정착 여부는 보안경찰의 지원에 달려있다.

여덟째, 신변보호담당 보안경찰관들이 탈북자들을 지원하는 과정에서 생기는 어려움은 대체적으로 초기에는 불안과 불신, 사회 부적응, 경제적 어려움 등이 문제가 되었으나, 후기에는 자립의지 부족, 이기주의, 돌출행동 등이 더 심각한 문제로 나타났다. 특히 보안경찰의 북한이탈주민 지원체계는 그들의 거주지에서 발생하는 전반적인 애로사항을 처리하는 등 역할 분담이 불명확했고, 2007년 1월 현재 신변보호 보안경찰 1인당 평균 12.6명의 북한이탈주민을 보호지원하고 있어 업무과중과 관리부실로 이어질 수 있는 등의 문제점이 내포되어 있었다.

이상의 분석과정을 통해 북한이탈주민에 대한 신변보호담당 보안경찰의 효율적인 보호·지원방안을 다음과 같이 제언할 수 있다.

첫째, 북한이탈주민이 하나원에 배출됨과 동시에 경찰, 통일부, 보건복지부, 지방자치단체 등 유관기관들이 합동으로 북한이탈주민의 가족(친척)단위 또는 거주지 단위로 전담 멘토(mentor)를 운영하여 사회정착 성공시까지 지원하는 방안을 모색해야 한다. 그리고 동일 종교를 공유한 신변보호담당 보안경찰을 배치하여 종교 활동을 하는 과정에서 심리적 안정감을 얻도록 해야 한다.

둘째, 북한이탈주민의 범죄와 범죄피해를 예방하기 위해서 탈북자의

입국 전 범죄 경력 정보를 데이터베이스화해 관련 기관이 공유하여 관리하고, 현재 하나원에서 실시하는 법률 강의와 무료 법률상담 외에도 범죄유혹에 대한 ‘역할연기’와 퀴즈대회 등의 실질적인 프로그램을 다각도로 개발하여 지원하는 방안을 검토해야 한다. 신변보호담당 보안경찰관은 우리의 형사법과 범죄피해 사례들을 매뉴얼로 제작하여 북한이탈주민이 상시적으로 활용할 수 있는 방안을 강구해야 한다.

셋째, 신변보호 보안경찰의 원활한 업무를 지원하기 위해서 경찰청은 보안국에 가칭 ‘동포지원과’를 신설하여 북한이탈주민 관리(1계), 북한이탈주민 합선 및 수사 전담(2계), 재외동포 지원·관리(3계) 등의 업무를 담당하는 방안을 고려할 수 있다.

넷째, 북한이탈주민들의 개별적 특성을 고려하여 30대의 경찰관들은 10-20대, 40대 경찰관들은 30-40대, 50대 경찰관은 50-60대의 북한이탈주민을 담당할 수 있도록 보안경찰을 재배치해야 한다. 보안경찰의 원활한 보호·지원업무를 수행하기 위해서는 북한이탈주민들의 입국 증가에 비례하여 실질적인 보안인력을 증원하고 예산을 확보해야 한다.

다섯째, 신변보호 보안경찰관의 역할은 그들의 신변보호와 사회정착 지원을 위한 조정자 역할을 수행하고, 북한이탈주민들의 측근에서 전체 생활지도 안내를 담당하는 지원자로서의 역할 한계를 명확히 해야 한다. 그리고 북한이탈주민들의 의식구조나 성향을 파악하여 그들과 인간관계를 잘 형성하여 성공적인 사회정착을 할 수 있도록 지원해야 한다.

여섯째, 향후 예상되는 북한주민들의 대량탈북 사태에 대비하여 UN 및 UNHCR의 지원활동, 국제 NGO의 지원, 지역 난민협정 체결 등 국제사회의 협력방안을 강구하는 한편, 대량탈북난민 수용소 확보와 집단 북한이탈주민 정착지 조성, 제3국 탈북자 정착지 조성, 북한이탈주민 사회적응 시설 확충 등에 대비해야 한다. 특히 대규모 탈북난민의 국내입국에 대처하여 그들의 신병처리와 사회안정화 대책, 대량탈북 수용시설

관리 등의 치안대책을 강구해야 한다.

이와 같이 북한이탈주민에 대한 보안경찰의 효율적인 보호·지원에 따라 남한사회에서의 성공적인 정착 모습은 우리국민들의 통일에 대한 태도와 입장뿐만 아니라, 북한주민들이 통일에 대한 태도와 결심을 결정하는데 긍정적인 요인으로 작용할 수 있을 것이다. 북한이탈주민들의 말해 의하면 ‘어떤 담당 보안경찰을 만나느냐에 따라 자기들의 운명이 결정되어진다’고 한다. 여기서 국가경찰(보안경찰)이 가장 큰 관심을 가져야 할 임무 중 하나가 북한이탈주민들이 남한사회에 성공적인 정착을 할 수 있도록 보호·지원해야하는 당위성이 성립된다. 따라서 통일을 염원하고 준비하는 많은 시민단체들과 종교단체들이 북한이탈주민들을 지원할 수 있도록 제도적인 뒷받침을 해야 할 것이다. 제3국에 체류 중인 재외탈북자들의 효율적인 관리를 위한 수용시설과 지원대책 등 당사자국과의 협력 체제를 강구해야 할 것이다.

결론적으로 북한이탈주민에 대한 보안경찰의 보호·지원의 역할은 단순 신변보호로 그들을 남한사회에 성공적으로 정착시킬 수 있다는 의미만은 아니다. 장기적으로 볼 때 북한이탈주민의 성공적인 우리사회 정착은 모습은 남한사회 적응의 선각자로서, 향후 통일과정과 통일 이후 남북주민 통합과정에서 야기될 수 있는 정치, 사회, 문화적 갈등을 해소하고 사회 혼란을 예방하는 치안활동의 매개자가 될 수 있다는 점에서 중요한 의미를 지닌다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 북한이탈주민들이 남한사회에 성공적으로 정착하기 위해서는 모든 국민들이 그들에 대한 선입관과 편견을 버리고 열린 마음으로 도와주어야 한다.

끝으로 본 연구가 신변보호담당 보안경찰의 실무활동에 참고 자료로 활용되기를 기대해보며, 이 연구 역시 총론적이고 개괄적인 수준에 머물고 있다는 점에서, 각론적인 차원에서의 심도 있는 선진화된 연구가 지속되어야 할 것이다.

【참고 문헌】

1. 단행본

- 경찰청, 『2004년도 행정자치위원회 국정감사요구자료(II)』, 경찰청, 2004.
- 고상두 외 5명, 『북한대량탈북난민발생시 서울시의 대비방향』, 서울시 시정개발연구원, 2005.
- 김동선, 『하나님의 선교』, 한국장로교출판사, 2000.
- 김수암 외, 『북한인권백서 2007』, 통일연구원, 2007.
- 김윤영, 『김정일 체제의 위기와 위기관리』, 치안정책연구소, 2005.
- 김윤영, 『북한의 인민보안성(경찰)에 관한 연구』, 치안정책연구소, 2006.
- 김윤영, 『외국인밀집지역 범죄실상 및 치안확보 방안 연구』, 치안정책연구소, 2007.
- 박종문, 『보안수사론』, 경찰대학, 2007.
- 박종철 외, 『북한이탈주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안』, 민족통일연구원, 1996.
- 백영옥, 『북한이탈주민 대책 연구』, 세종연구소, 1998.
- 유호열 외, 『북한 급변사태와 우리의 대응』, 'NDI 21세기 국가발전연구원'과 '고려대학교 북한학연구소' 공동 주체 학술회의 자료집, 2006.9.20.
- 이금순 외, 『북한이탈주민 적응실태연구』, 통일연구원, 2003.
- 이인재, 『북한이탈주민 정착지원 실태와 정책과제』 2002년도 정기국회 정책자료집, 2002.
- 이운주, 『경찰학개론』, 경찰대학교, 2003.
- 장준오·이전환, 『북한 이탈주민의 범죄피해에 대한 실태 연구』, 한국형사정책연구원, 2007.
- 조선인민군 총정치국, 학습참고자료 『적에 대한 환상을 없애고 계급의 총창을 더욱 날카롭게 버틸데 대하여』, 조선인민군출판사, 2000.
- 통일부, 『2007 통일백서』, 통일부, 2007.
- 통일부, 『북한이탈주민 정착지원실무』, 통일부, 2006.

2. 논문

- 강건택 기자, “탈북자들 경찰의 법률서비스에 ‘감동’”, <연합뉴스>, 2007년 3월 14일자.
- 김영운, “동독 이탈주민에 대한 구서독 정부의 정책”, 제2기 북한이탈주민 보호담당관 교육자료, 2003년 4월 18일.
- 김용환, “북한이탈주민 정착제도의 문제점과 대응방안”, 공주대석사논문, 2007.
- 김창윤, “경찰안보기관의 역할과 인권”, 『한국경찰학회보』 2006.12호, 한국경찰학회.
- 이금순 외, 『북한이탈주민 적응실태 연구』, 통일연구원, 2003.
- 김태영, “동독 이전 동독이주민 유입 연구”, 이화여대석사논문, 2003.
- 남궁 승필, “남북한 통합경찰체제 구축방안에 관한 연구”, 경기대학교 박사학위논문, 2003.
- 남성욱, “한반도 급변사태와 우리의 효율적인 대응방안”, 『북한 급변사태와 우리의 대응』, ‘NDI 21세기 국가발전연구원’과 ‘고려대학교 북한학연구소’ 공동 주체 학술회의 자료집, 2006.9.20.
- 노춘영, “보안경찰의 북한이탈주민 관리업무에 관한 연구”, 한양대석사논문, 2004.
- 董承哲, “‘새터민’의 效率的定着支援方案에 관한 研究”, 동국대석사논문, 2005.
- 박기갑, “북한탈출주민의 법적지위에 관한 연구”, 대한적십자사 대한국제법학회 공동 주최 제15회 국제인도법 세미나 발표논문, 1996년 11월 22일.
- 박기륜, “통일에 따른 한국경찰기구 통합모형에 관한 연구”, 동국대 박사학위논문, 1997.
- _____, “분단국 통일사례에서 나타난 치안문제와 한반도 통일에 따른 대비방안”, 『대학원연구논집』 Vol.27, 동국대학교 대학원, 1997.
- 박내석, “북한이탈주민 정착지원에 관한 연구”, 중앙대석사논문, 2003.
- 백승주, “북한 급변사태 시 군사차원 대비방향”, 『북한 급변사태와 우리의 대응』, ‘NDI 21세기 국가발전연구원’과 ‘고려대학교 북한학연구소’ 공동 주체 학술회의 자료집, 2006.9.20.
- 송 관, “북한이탈주민의 직업적 적응을 위한 프로그램 개발”, 숭실대석사논문, 2001.
- 신영호, “대량탈북사태와 사법적 대응”, 『법제연구』 12권, 1997.6.
- 신창대, “대량탈북이 안보에 미치는 영향 및 대비방향”, 충남대석사논문, 2005.
- 안재윤, “북한이탈주민의 사회일탈 실태와 관리대책에 관한 연구”, 영남대석사논문,

- 2005.
- 유지용, “북한이탈주민의 사회적 배제 연구: 소수자의 관점에서”, 한국중앙연구원 박사논문, 2005.
- 유호열, “정치외교 분야에서 북한 급변사태 유형과 대응방안”, 『북한 급변사태와 우리의 대응』, ‘NDI 21세기 국가발전연구원’과 ‘고려대학교 북한학연구소’ 공동 주체 학술회의 자료집, 2006.9.20.
- 윤여상, “중국에 있는 북한이탈주민 실태 조사 보고서”, 『생명과 인권』 '98 겨울 No.10, 1998.
- 이정우, “대량난민 발생 가능성과 한국측 대응방안”, 『평화연구』, 경희대국제평화연구소, 1997.
- 이지용 외, “위험수위 도달한 탈북 새터민 범죄”, <매일경제>, 2007년 10월 22일.
- 이하섭, “보안경찰의 탈북자 지원체계에 관한 연구”, 동국대석사논문, 2005.
- 임준태, “경찰작용의 본질과 바람직한 보안경찰활동”, 인권실천시민연대 세미나 발표자료, 2005.5.18.
- 장동수, “남한의 북한이탈주민을 위한 지원정책에 관한 연구”, 조선대석사논문, 2006.
- 전우택, “남한사회에 있는 탈북자들의 심리적 갈등구조 및 그에 대한 해결방안”, 통일연구원 북한인권센터, 탈북자 관련 워크숍 발표 논문, 1999년 11월 30일.
- 전우택 외, “보호경찰들의 탈북자 지원 경험 분석”, 『신경정신의학』 제40권 제2호, 대한신경정신의학회, 2001.
- _____, “북한 탈북자들의 남한사회 적응에 관한 연구”, 『신경정신의학』 제36권 제1호, 대한신경정신의학회, 1997.
- _____, “탈북자들과 보호경찰관들의 인간관계에 대한 분석(보호경찰관들을 대상으로 한 설문조사를 중심으로)”, 『통일연구』 제4권 제1호, 연세대학교 통일연구원, 2000.
- 제성호, “북한 귀순자 보호 및 관리상의 문제점과 개선방향”, 『형사정책연구』 제7권 1호, 형사정책연구원, 1996.
- 조용관, “탈북자 남한사회 적응에 관한 연구”, 『북한학보』 제23집, 북한연구소, 1998.
- 조치현, “남북한 사회통합의 실현을 위한 주민교육의 기본방향”, 통일교육원 활성화

세미나 자료집, 1999.

최경환, “북한이탈주민의 가치관 변화 연구”, 『公安研究』(2002. 6월호), 공안문제 연구소, 2002.

탈북난민보호운동본부, <CNKR 소식>, 2004. 10.18~11.2.

통일부, 『북한이탈주민 정착지원실무』, 2006.

3. 북한 자료

조선인민군 총정치국, 학습참고자료 『적에 대한 환상을 없애고 계급의 총창을 더욱 날카롭게 버릴데 대하여』, 조선인민군출판사, 2000, 10-13면.

반제민전 중앙위, “전국민에게 드리는 신년메시지”(〈구국전선〉: <http://ndfsk.dyndns.org>, 2007년 1월 1일 검색), 2007.1.1.

4. 기타

경찰청, “북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행령”, 2005.1.1.

경찰청 보안국, “북한이탈주민 범죄 및 피해예방 대책”, 2007년 2월.

“공조수사가 북한산 히로뽕 국내 유통막았다”, <연합뉴스>, 2007.10.17.

“국군포로 가족의 영화같은 탈북”, MBC(www.imnews.com) 20시 뉴스, 2006년 3월 31일.

“러시아 송출 北노동자 ‘간부 착취 못견뎌’ 2000명 유랑생활”, <동아일보>, 2007.07.3.1

“미약 밀반입 체포된 탈북가족”, <연합뉴스>, 2007년 5월 9일.

“북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률”(2007.7.23 개정).

“북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행규칙”(통일부령 2007.8.10 개정).

“북한이탈 주민 5명 중 1명꼴 사기”, <CBS>, 2007.1.30.

사설 “대한민국은 태국에서 단식 중인 4백 탈북동포의 비명을 들어라”, <조선일보>, 2007.4.26.

“새터민 정착촌 건립 추진 철원 민마을 5개리 최적지”, <조선일보>, 2007.4.15.

<세계일보>, 1999년 11월 21일, 12면.

양승조, “법무부 국정감사자료”, 2004년 10월 22일.

<SBS 8시 뉴스>, 2006년 3월 20일.

<연합뉴스>, 2002년 3월 14일자.

“위험수위 도달한 탈북새터민 범죄”, <매일경제>, 2007년 10월 22일 39면.

통일부 사회문화교류본부, “북한이탈주민 정착지원제도 현황”,

<http://www.unikorea.go.kr>(2007년 10월 11일 검색).

“탈북가족 입국”, <연합뉴스>, 2007년 6월 16일.

“탈북여성 입국 5개월만에 ‘성매매’, <연합뉴스>, 2007년 7월 24일.

“탈북자 간첩교육받고 재입국 파문”, <동아일보>, 2004년 12월 3일.

“탈북자 대상 범죄, 평균 범죄발생률의 5배”, <국민일보>, 2007.1.30

“탈북자 5명중 4명 남한 생활 부적응”, <연합뉴스>, 2005.9.21.

“탈북자 향소심도 무기징역”, <mbn 매일경제>(<http://mbn.mk.co.kr/news> 2007년

10월 21일 검색), 2006년 12월 13일.

“탈북주민 범죄 대책 시급”, <연합뉴스>, 2004년 10월 22일 재

통일부 사회문화교류본부(<http://www.unikorea.go.kr>, 2007.10.11검색).

책임연구보고서 2007-15

북한이탈주민에 대한 보안경찰의 효율적인 지원방안 연구

2007년 12월 발행

발행처 : 치안정책연구소
경기도 용인시 기흥구 언동1길 29

이 책의 무단 복제를 금합니다.

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며
치안정책연구소 공식견해가 아님을 밝혀둡니다.



Police Science Institute