

북한주민의 대량탈북사태에 대비한 대응책 연구

북한주민의 대량탈북사태에 대비한 대응책 연구

치안정책연구소 안보대책연구실

책임연구관 김윤영

제목 차례

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 선행연구의 검토	3
제3절 연구의 방법 및 범위	8
제2장 대량탈북 사태 발생 가능성	10
제1절 북한이탈주민의 정착실태	10
1. 북한이탈주민의 탈북 원인과 경로	10
2. 북한이탈주민의 해외체류 및 특징	14
3. 국가별 탈북자 수용소 실태	23
제2절 대량탈북의 의미와 요인	27
1. 대량탈북의 의미	27
2. 대량탈북사태 발생 요인	29
제3절 대량탈북 규모 및 경로	39
1. 대량탈북 규모	39
2. 대량탈북 경로와 경유국	46
제3장 대량탈북이 국내외 환경에 미치는 영향	50
제1절 국내 환경에 미치는 영향	50
1. 수용비용 부담의 가중	50
2. 치안환경의 변화	59
제2절 주변국에 미치는 영향	68
1. 주변국의 입장	68
2. 주변국 입장의 합의	75
제4장 대량이주민 처리에 관한 외국 사례	78

제1절 독일의 사례	78
1. 동독탈출 이주민에 대한 수용 정책	79
2. 헝가리 국경개방(1989.9) 이후 동독이주민 대책	87
3. 시사점	90
제2절 베트남의 사례	93
1. 베트남 난민발생 배경	93
2. 국제사회의 베트남 탈출난민 수용정책	94
3. 시사점	99
제5장 대량탈북사태에 대비한 대응방안	101
제1절 대량탈북사태 대비 국내법 재정비	102
1. 대량탈북난민 보호의 법적 근거 마련	102
2. 북한이탈주민 관련 법조항 개정	103
제2절 대량탈북난민 보호 대책	105
1. 난민지위 확보	105
2. UN 기구와의 협력	108
3. 국제 NGO의 지원	110
제3절 대량탈북자 수용지원 대책	111
1. 긴급구호 대책	111
2. 정착지원 대책	115
3. 치안 대책	123
제6장 결론	130
제1절 요약	130
제2절 정책적 제언	133
【참고 문헌】	137

그림 · 표 차례

<그림 1> 탈북자 주요 탈출 경로	12
<그림 2> 연해주에 송출된 북한노동자 수	15
<표 2-1> 북한이탈주민 전체 입국현황('08. 6월말 현재)	17
<표 2-2> 연령별 입국현황(입국시점 기준, '08. 5월 현재)	18
<표 2-3> 가족단위 입국현황('04.5월 현재)	19
<표 2-4> 지역별 거주지 현황('08.5 현재)	20
<표 2-5> 탈북 전 거주지 분포	21
<표 2-6> 북한이탈주민의 재북시 학력 분포('08.5 현재)	22
<표 2-7> 북한 신규형법의 탈북관련 처벌 조항 비교	25
<표 2-8> 정치범수용소 현황	37
<표 2-9> 연구기관의 대량탈북 예상 추정 규모	39
<표 2-10> 급변사태 유형별 대량탈북 예상 규모	40
<표 2-11> 급변사태시 연구기관의 대량 탈북 예상 추정 규모	41
<표 2-12> 3계층 51개 부류 분류표	44
<표 2-13> 동독탈출·이주민 통계(1989.8-1990.6)	45
<표 2-14> 대량탈북 예상 경로	47
<표 2-15> 대량탈북자들의 우선순위 경유국	48
<표 3-1> 정착지원금(단위: 만원)	51
<표 3-2> 대량탈북자 정착지원금 추정	51
<표 3-3> 정착장려금	52
<표 3-4> 정착가산금	52
<표 3-5> 대량탈북자 주택지원금 추정	53
<표 3-6> 동서독과 남북한 비교	56
<표 3-7> 랜드 연구소의 통일비용 산출방식	57
<표 3-8> 북한이탈주민 범죄현황	60
<표 3-9> 북한이탈주민 범죄피해 현황	62
<표 4-1> 동독과 서독의 정권별 동독이주민 유입 추이	79
<표 4-2> 연도별 정치범 인도 대가 지급액	80
<표 4-3> 동독탈출 이주민의 수(1974-1989)	82
<표 4-4> 서독정부의 동독이주민 수용 정책	83
<표 4-5> 서독의 동독이주민에 대한 정착지원	84
<표 4-6> '순차출발계획'에 따른 합법적 탈출자 수와 동남아에 도착한 난민 수(단위: 명)	96
<표 5-1> 탈북자보호 및 정착지원법 연혁	102
<표 5-2> 대량탈북자 기초 생필품 무상지급 소요	113
<표 5-3> 경찰관 1인당 담당인구 비교	124
<표 5-4> 대량탈북사태 대비 치안인력 소요 예상	125

제1장 서론

제1절 연구의 목적

북한은 1990년대 중반의 식량난을 계기로 주민들의 탈북사태가 지속적으로 증가하고 있다. 전문가들은 국경선을 넘어 중국에 체류하는 탈북자들이 최소 수 만 명에서 최대 수 십 만 명에 이를 것으로 추정하고 있다. 탈북자들은 강제소환에 대한 불안과 두려움 속에서 갖가지 인권침해를 당하면서 중국 등지에 거류하고 있는데, 그들 대부분은 탈북에 따른 북한 내 생존기반 상실과 가족해체 그리고 귀환하게 될 경우 처벌 등의 이유로 북한으로의 귀환을 어렵게 하고 있다. 이러한 이유로 탈북자 대부분은 신분보장과 경제적 도움을 받을 수 있는 한국으로의 입국을 희망하고, 국제기구나 시민단체 등의 도움을 받아 태국, 베트남, 몽골 등의 제3국을 경유하여 국내로 들어오는 실정에 있다.

북한이탈주민들의¹⁾ 국내 입국은 매년 급증하고 있다. 이들의 국내입국 규모는 1990년대 초반까지만 하더라도 10명 내외의 소수 인원엔 불과했으나, 1990년대 중반부터 50명을 상회하기 시작하여 1990년대 후반에 들어서는 100명 이상 증가하기 시작했다. 2001년 1천43명이 국내에 입국한 이후 매년 1천명을 넘어섰고, 2006년은 2천명을 돌파했다. 지난해 2월 국내에 입국한 북한이탈주민은 1만명(10,088명)을 넘어선 후, 금년 6월말 현재 총 1만3천993명에 이르고 있다.

* 김윤영: 안보대책연구실 연구관(문학박사)

1) 이 글에서 사용하는 북한이탈주민이란 분단 이후 한국전쟁시기를 제외하고 남한으로 이주한 사람들을 의미한다. 그리고 탈북자라는 의미는 북한지역을 탈출하여 국내로 입국하였거나 해외에 체류 중인 자들을 통칭한 광의의 의미로 사용한다.

이렇게 지속화되는 북한주민들의 탈북현상은 김정일 정권의 안정과 경제 상황에 좌우되고 있다. 최근 김정일의 건강 이상설과 함께 사회주의 계획경제의 구조적인 모순에 따른 경제침체와 심각한 식량난, 극단적인 폐쇄정책과 국제사회로부터 정치·경제적 고립으로 급변사태 가능성을 더욱 증가시키고 있다. 북한에 급변사태가 발생하게 되면 정권의 통제력이 약화되어 배급체제가 끊기고 군과 주민들이 동요하는 혼란 속에서 대량탈북자들이 발생할 수 있다. 즉, 현재 김정일 체제가 처한 심각한 식량난과 경제난은 통치체제의 이완현상을 가속시켜 탈북자들을 지속적으로 증가시키고 있는데, 이러한 체제모순이 누적되어 급변사태로 이어지게 된다면 북한주민들의 탈북은 폭발적으로 발생할 가능성이 높아질 것이다.

대량탈북사태가 발생하게 되면 육상과 해상 그리고 제3국을 통해 국내로 밀려 올 수 있기 때문에 우리사회에 심각한 사회·경제적 혼란을 초래할 수 있다. 전문가들은 1989년 베를린 장벽 붕괴 때도 2개월간 18만명의 동독 주민이 서독으로 탈출한²⁾ 예를 들어 북한 주민들의 ‘탈북 러시’가 본격화된다면 2개월간 30만명에 이를 것으로 예측하고 있다. 이러한 대량탈북자 행렬은 작금의 북한이탈주민들의 국내 입국 형태와는 완전히 다른 형태의 사회적 문제를 야기할 수 있다.

남북한이 북한 주민들의 대량탈북사태를 현명하게 극복할 경우 통일로 가는 초석을 다질 수 있을 것이나, 그렇지 못할 경우 심각한 부작용과 후유증으로 한반도의 총체적인 위기로 이어질 수 있다. 그럼에도 그동안 탈북자와 관련한 연구는 국내로 입국한 북한이탈주민의 수용과정에서 발생하는 정착 문제를 중심으로 다루어져 왔을 뿐 대량탈북사태에 대비한 체계적인 연구는 미흡한 실정에 있다.

따라서 본 연구는 북한이탈주민들의 국내 유입과 정착 과정에 대한 기존

2) 남성욱, “한반도 급변사태와 우리의 효율적인 대응방안”(『북한 급변사태와 우리의 대응』, ‘NDI 21세기 국가발전연구원’과 ‘고려대학교 북한학연구소’ 공동 주체 학술회의 자료집, 2006. 9. 20), 50면; 안용현·임민혁, “북한 내 급변사태 발생할 경우”, 『동아일보』, 2008. 9. 26.

연구들을 토대로, 북한체제가 급변사태로 주민통제를 상실할 경우 예상되는 대량탈북자들의 발생 가능성과 이들의 국내 수용과정에서 야기될 수 있는 제문제를 고찰하고 그에 따른 대응책을 모색하는데 있다. 즉, 대량탈북자들이 갑작스럽게 국내로 밀어닥칠 경우를 대비하여 이들을 안정적으로 수용하고 정착시켜 사회혼란을 최소화하기 위한 **치안 대비책**을 마련하는데 있다. 이러한 연구는 통일에 대비하여 예상되는 치안환경의 과도기적 현상 등에 대한 대책을 수립할 수 있는 선행 자료로 활용될 수 있다는 점에서 그 의미를 둘 수 있을 것이다.

제2절 선행연구의 검토

북한주민들이 1990년대 중반부터 극심한 식량난을 해결하고자 중국, 러시아 등으로 탈출한 후 북한으로 귀환하지 않고 국내로 입국하는 자가 증가되자, 이들의 남한사회 적응과 정착문제가 학계의 관심사로 부상되어 사회복지학, 사회학, 교육학, 정치학, 심리학, 종교학 등 다양한 영역에서 연구가 이루어졌다. 다시 말해, 1990년대 이전의 연구가 대체적으로 북한체제의 정보를 획득하기 위한 국가안보 차원에서 다루어졌다면,³⁾ 이후의 연구들은 남한사회 정착 문제와 관련하여 다양한 분야에서 다루어지고 있다. 이러한 선행연구의 주제들을 크게 다음과 같이 분류하여 정리할 수 있다.⁴⁾

첫째, 북한이탈주민의 실태, 현황, 문제점과 대책에 관한 연구이다. 대표적인 연구로는 김병로의 『탈북자 발생배경분석』(1994), 선한승의 『북한탈북노동자의 적응실태 조사』(1995), 김영수·정영국의 『탈북귀순자 남한사회

3) 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.

4) 김윤영, 『북한이탈주민에 대한 보안경찰의 효율적인 지원방안 연구』(용인: 치안정책연구소, 2007), 2-7면 재정리.

적응실태 조사』(1996), 박종철·김영운·이우영의 『북한이탈주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안』(1996), 이금순의 『탈북주민의 국내 정착방안 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 정착 지원을 위한 지역협의회 운영체계의 방향성』(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)와 『탈북청소년을 위한 학교설립 타당성 연구』(2003), 김미숙의 “북한이탈학생의 학교적응 실태분석연구”(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 충동로 인한 적응문제와 그 대처방안을 제시하는데 중점을 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. 이들은 주로 북한이탈주민들의 사회적응에서 경제적 자립의 중요성을 강조하며 실업 및 빈곤 문제, 사회복지와 건강문제를 중심으로 그들의 자립 실태와 모델, 갈등 해소 등에 대한 해결 방안을 다루고 있다.

여섯째, 북한이탈주민에 대한 한국사회의 인식에 관한 연구이다. 대표적인 연구는 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. 이러한 연구들은 최근 북한이탈주민들을 남한사회의 새로운 소수집단으로 인식하면서 나타난 연구 경향들이다.

일곱째, 북한이탈주민의 사회정착을 위한 자원봉사 활동 및 프로그램에 관

한 연구 등이 있다. 대표적인 연구로는 이기영의 “NGO와 정부의 연결관계의 모색: 탈북자 정착지원의 경우”(1999), 윤인진의 『북한이탈주민의 이해와 자원봉사』(2000)와 『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.

여덟째, 북한의 급변사태시 발생할 수 있는 대량탈북 사태와 관련한 연구이다.⁵⁾ 대표적인 연구로는 김윤영의 『북한이탈주민에 대한 보안경찰의 효율적인 지원방안 연구』, 이정우의 “대량난민 발생 가능성과 한국측 대응방안”,⁶⁾ 고상두 외의 『북한의 대량난민 발생시 서울시의 역할』,⁷⁾ 신창대의 “대량탈북이 안보에 미치는 영향 및 대비방향”,⁸⁾ 사단법인 북한인권시민연합의 『북한난민 대량발생사태의 대응방안: NGO의 활동을 중심으로』⁹⁾ 등이 있다. 김윤영은 통일대비 북한이탈주민에 대한 보안경찰의 보호·지원대책의 하나로 대량탈북 문제와 관련하여 치안대책을 다루었고 있으나 본격적인 연구로 보기에는 미흡하다. 이정우는 독일 이주민 정착지원 사례와 시사점을 통해 우리정부의 대응전략을 제시하고 있다. 고상두 외는 대량탈북 발생 시

5) 김구섭, “북한대량난민 발생가능성과 동화정책방향”(『합참』 제5권, 1995.1); 김병로, “북한으로부터의 대량난민문제에 대한 대책”(『한일저널』 제31권, 1997.6); 신영호, “대량탈북사태와 사법적 대응”(『법제연구』 제12호, 1997), 김태천, “북한이탈주민의 대량난민사태에 대한 국제법적 대응”(『법학논고』 제14권, 1998); 김성순, “난민의 대량적 유출사태에 대한 배경과 그 대응방안고찰”(『인도법논총』 제19권, 1999.4); 이정우, “북한의 대량난민 발생가능성과 우리의 대응방안”(『통일로』 제107권, 1997.7); 제성호, “대량탈북자발생시 공법적 대응”(『법제연구』 제12권, 1997.6), 『북한 난민 대량발생사태의 대응방안: NGO의 활동을 중심으로』(제23회 북한동포의생명과인권 학술토론회, 사단법인 북한인권시민연합, 2003.12), 장용, “대량탈북사태의 전략적 대응방안”(『자유』 통권374호, 서울: 성우회, 2004), 신창대의, “대량탈북이 안보에 미치는 영향 및 대비방향” 등이 있다.

6) 이정우, “대량난민 발생 가능성과 한국측 대응방안”(『平和研究』, 서울: 경희대 국제평화연구소, 1997), 99-114면.

7) 고상두 외, 『북한의 대량탈북난민 발생시 서울시의 역할』(서울: 서울시정개발연구원, 2005).

8) 신창대, “대량탈북이 안보에 미치는 영향 및 대비방향”, 중앙대석사학위논문, 2005.

9) 이신화 외, 『북한 난민 대량발생사태의 대응방안: NGO의 활동을 중심으로』(제23회 북한동포의 생명과 인권 학술토론회 자료집, 2003. 12. 5, 서울: 사단법인 북한인권시민연합), 69면.

나리오를 통해 서울시의 대처방안을 제시하였다. 신창대는 대량이주민 사례 분석을 통해 대량탈북 발생 가능성을 진단한 후, 대량탈북이 국가안보에 미치는 영향과 그 대응책을 제시하고 있다. 사단법인 북한인권시민연합의 학술 토론회 자료집은 대량탈북과 관련한 시민단체의 대응책을 중심으로 논하고 있다. 그러나 이러한 연구들은 대량탈북사태가 국내에 미치는 치안환경과 관련된 대책에 대한 논의는 아주 미흡한 수준에 있다.

이와 같이 북한이탈주민에 대한 연구가 진행된 이후 연구자들의 지속적인 관심 주제는 남한사회 적응문제와 그들에 대한 정착지원 정책 등에 관한 연구인데, 최근에는 북한이탈주민의 심리적 적응문제, 청소년 학교적응 문제, 재외탈북자 인권문제, 각종 교육 훈련, 신변보호담당관의 지원, 외국 체류 탈북자들의 법적 지위 문제 등에 관한 연구들이 이루어지고 있다. 이러한 연구는 다양한 전공의 연구자들이 참여하고 관심의 폭이 넓어진 결과이기도 하지만, 급증하는 북한이탈주민의 인구학적 특성과 경제·사회적 이슈 등을 반영한 결과이다. 특히 가족단위의 입국이 증가하면서 가족, 여성, 청소년 등이 새로운 연구대상으로 부상되고 있다. 결국 북한이탈주민에 대한 선행연구의 경향은 북한이탈주민이 남한사회에 적응해야 할 주체라는 관점에서 그들이 남한사회에 잘 적응하는가 여부를 분석하고, 그들의 성공적인 정착을 위한 필요한 지원제도와 대책을 제안하는데 있었다. 이러한 연구 성과는 북한이탈주민 정착지원 정책에 적극적으로 반영되고 있다.¹⁰⁾

이상의 선행연구 검토 과정에서 보았듯이 대량탈북자들이 국내에 일시적으로 유입되어 야기할 수 있는 사회적 혼란을 최소화하기 위한 대비책과 관련한 연구는 아주 미진한 수준에 머물러 있다. 결국 선행연구의 검토 과정을 통해서 대량탈북사태에 대비한 치안대비책의 필요성을 시사 받을 수 있었다.

10) 유지웅, “북한이탈주민의 사회적 배제 연구: 소수자의 관점에서”, 한국중앙연구원 박사논문, 2005, 8-9면.

제3절 연구의 방법 및 범위

북한이탈주민에 대한 연구경향과 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.¹¹⁾

본 연구에서는 문헌조사 방법과 함께 사례연구와 통계론적 접근 방법을 병행하여 사용하고자 한다. 선행 연구 자료로는 국내외 서적과 학술지 논문, 간행물, 유관기관 정책연구자료, 신문기사, 인터넷 검색자료, 시민단체 자료 등을 참고할 것이고, 통계자료는 통일부와 사법기관의 북한이탈주민 현황과 범죄자료 등을 활용하고자 한다. 특히 실증조사(Survey Research Method)가 필요한 분야에 대해서는 연구시간의 제약과 개인조사의 신뢰도를 고려해서 공신력이 높은 연구조사기관의 연구결과를 2차 자료로 활용할 것이다.

그리고 연구범위는 1990년 중반 이후 현재까지 지속되고 있는 북한이탈주민들의 국내 유입과정을 기초로 향후 급변사태로 예상되는 대량탈북사태 발생까지 다루고자 한다. 특히 본 연구를 진행하면서 가장 어려웠던 것은 북한이탈주민의 문제가 예민하고 외교적으로 민감한 사항을 뿐만 아니라, 대량탈북 발생시 정부와 군의 대비계획은 많은 부분이 비밀로 분류되어 정확한 자료를 근거로 분석할 수 없는 한계가 있었음을 밝혀 둔다.

이 논문의 각장의 연구방향은 다음과 같다. 이 논문은 총 6장으로 구성되어 있으며, 제1장에서는 연구의 목적과 선행연구 검토, 연구의 범위와 방법을 밝히고자 한다.

제2장은 대량탈북사태 발생 가능성에 대한 진단으로 탈북자 현황 및 대량

11) 김윤영, 『북한이탈주민에 대한 보안경찰의 효율적인 지원방안 연구』, 용인: 치안정책연구소, 2007, 7면.

탈북의 의미와 발생 요인을 분석한 후, 그에 따른 대량탈북 규모와 경로를 추론할 것이다. 여기서는 언론보도의 사례와 외국사례, 선행연구 등의 통계 자료 등을 중심으로 분석할 것이다. 제3장에서는 대량탈북사태가 국내외 환경에 미치는 영향으로 대량탈북자 수용비용 부담 문제와 치안환경, 주변국의 입장과 합의 등에 대해 살펴볼 것이다.

제4장에서는 독일과 베트남의 통일과정에서 발생했던 대량이탈주민 사례를 통해 시사점을 찾고자 한다. 제5장에서는 2-4장에서 분석한 근거를 기초로 대량탈북난민에 대비한 국내법 재정비 문제, 국외 대량탈북난민의 보호 문제, 대량탈북자 수용지원 대책 등에 대해 살펴 볼 것이다. 제6장 결론에서 지금까지 분석한 내용을 요약 정리한 후 정책적 제언을 하고자 한다.

제2장 대량탈북 사태 발생 가능성

제1절 북한이탈주민의 정착실태

1. 북한이탈주민의 탈북 원인과 경로

가. 탈북원인

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 군사분계선을 넘어 남한으로 귀순하였다.

북한은 중국의 개혁·개방으로 경제·무역교류가 확대되자 외부세계의 정보가 급속히 유입되기 시작했다. 이러한 영향은 북한주민들로 하여금 중국실상에 대한 관심 증가와 돈에 대한 가치관을 변화시켰을 뿐만 아니라, 계속된 경제정책 실패와 식량난 악화, 정치적·계층적 구조의 심화에 따른 불만 등이 증가되어¹²⁾ 탈북을 증대시키는 직접적인 요인이 되었다. 즉, 1996-1998년 당시 북한주민들은 체제의 위기감과 최악의 식량난으로 아사자가 속출하자 생존차원에서 탈북을 시도하게 되었다.

12) 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 초래하였다. 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 속출하게 되자 생존차원의 탈북을 시도하게 되었다.

2000년 이후의 탈북은 주로 경제난과 함께 외부정보 획득으로 인한 자유에 대한 갈망 그리고 자녀에게 보다 나은 교육기회 제공과 삶을 찾아 주기 위해서였다. 이 시기 중국으로 탈북한 자들은 대부분 일차적으로 돈을 벌기 위해서였지만, 시간이 흐름에 따라 현지 사회문화를 수용하여 자본주의 가치관이 정립되어 새로운 삶에 대한 욕망이 높아지게 되었다. 다시 말해 최근의 탈북자들은 대체적으로 굶주림, 경제적 곤란, 인권억압에 대한 탈출구의 의미뿐만 아니라 자유와 자본주의 문화의 갈망에 대한 욕구를 충족하기 위한 것에서 비롯되고 있다. 이러한 현상은 식량난을 겪고 있는 계층만이 아니라 전 지역 주민을 대상으로 발생하고 있다. 이로 인해 2000년 이후 가족단위로 국내에 입국하는 사례가 증가하고 있다. 먼저 국내에 입국한 북한이탈주민들이 가족들을 입국 시키는 사례가 증가되고 있다는 사실에서 확인할 수 있다.¹³⁾ 그러나 이들은 대체적으로 자립 정착의지가 희박하고 의타심이 강해 정부지원에 전적으로 의지하는 경향을 보이고 있다.¹⁴⁾

나. 탈북 경로

북한이탈주민들의 탈북경로는 시간이 흐름에 따라 다양화되고 있다. 과거 탈북 경로는 주로 휴전선, 강, 해상 등을 통해 남한에 직접 귀순하여 정착하였다면, 1990년대부터는 식량을 비롯하여 생필품과 경제적 빈곤을 해결하기 위해서 중국이나 러시아 지역으로 탈출하여 불법체류를 하다가 현지의 한국 대사관이나 미국대사관으로 잠입한 후 망명을 신청하거나 NGO나 선교단체 등의 도움을 받아 국내에 입국하고 있다. 다시 말해 1960년대에는 탈북자의 50%가 휴전선이나 해상을 이용하였으나, 1990년대부터는 제3국을 통한 탈북이 90% 이상을 차지하고 있다. 특히 1994년 이전 탈북 경로는 대체로 제3국

13) 2001년의 경우 국내 거주 북한이탈주민의 도움을 받아 탈북하여 국내에 입국한 사례는 115건 116명으로 2001년 전체입국자의 28%(583명)를 차지했다.

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

(55%), 육상(31%), 해상(13%)의 순서로 나타났다. 2005년 북한인권정보센터

<그림 1> 탈북자 주요 탈출 경로¹⁵⁾



의 실태조사에 따르면 응답자의 48.2%가 중국을 경유해서 한국으로 입국하였고, 53.1%가 2개국 이상의 나라를 거쳐 한국으로 입국한 것으로 나타났다.¹⁶⁾ 반면에 2007년 상반기 북한이탈주민(1,237명)의 국내 입국은 태국(39%)이 최대 경유국으로 부상하였고, 그 뒤를 이어 몽골(22%), 캄보디아(20%), 중국(16%) 순으로 나타났다.¹⁷⁾

최근에는 중국으로 탈북한 후 태국, 베트남, 미얀마, 몽골 등을 경유하여 입국하는 경우가 증가되고 있으며, 중국을 거쳐 제3국을 경유하는 방법과

15) 김토일, “탈북자 주요 탈출 경로”, 『연합뉴스』, 2006. 8. 23.
 16) 윤인진, “탈북자의 적응실태와 정착지원의 거버넌스 패러다임”(경인발전연구원 공동정책심포지엄 『기회에 선 탈북자 정착지원 정책주무부처 조정, 지자체·민간이양 가능한가?』, (사)북한인권시민연합·(사)경인발전연구원, 2007년 12월 10일), 19면.
 17) 2006년 동기간의 최대 경유지는 몽골로 32%(279명)로 나타났다.

여권과 비자를 위조해 중국에서 바로 국내로 입국하는 방법이 있는데, 주로 알려진 탈북경로는 <그림 1>와 같다. 그리고 이들은 기획입국을 기도하기도 한다.

탈북자들이 많이 이용했던 중국-몽고 경로는 중국의 경비강화와 추위가 심한 겨울에는 사실상 폐쇄되기 때문에 상대적으로 이용이 줄어든 반면, 중국-태국 경로를 선호하여 태국의 방콕 이민국의 여자 수용소는 한때 80평 정도의 방에 300여명이 넘는 탈북자가 수용될 정도였다.¹⁸⁾ 그러나 2008년 초 국내 일간지가 주요 탈북경로에 관한 보도를 함에 따라 중국-태국 경로에 대한 중국의 감시가 삼엄해져서 상대적으로 태국을 통한 한국 입국자의 수가 감소하고 캄보디아, 라오스, 베트남을 통한 국내 입국이 증가되고 있다. 그러나 최근 또 다시 방콕 이민국의 여자 수용자가 증가하고 있다. 실제 태국에 밀입국한 탈북자가 2007년말 현재 1천7백67명으로 3년 사이 10배가 증가한 것으로 나타났다. 워싱턴의 한 외교 소식통은 지난 3월 26일(현지시간) 미국의 소리(VOA) 방송에서 태국 정부의 공식통계를 인용하여 “태국에 밀입국한 탈북자는 2005년 1백89명에서 2006년에 7백29명, 2007년에는 1천7백67명에 이르고 있으며, 통계에 잡히지 않은 사례를 감안하면 실제 탈북자 수는 더 많을 것”이라고 밝힌바 있다.¹⁹⁾

탈북자들이 이동경로를 다양하게 변경하고 있는 것은 안전성·용이성과 해당 정부의 송환협조 및 언론보도의 영향 등에 따른 것으로 풀이되고 있다. 북한이탈주민들의 탈북 루터가 다양화되고 있음을 볼 때, 향후 탈북자들은 중국과 러시아아를 거쳐 동남아 지역 국가들에 일정기간 체류하다가 국내로 입국하는 경향이 많아질 것으로 예상된다.

18) 태국 이민국수용소에는 2007년 11월 현재, 적정 인원 2백3백 명 보다 훨씬 많은 4백24명의 탈북자들이 수용된 상태이다(김필재, “태국 밀입국 탈북자, 3년새 10배 증가”, 「프리존 뉴스」(<http://www.freezonenews.com>), 2008. 3. 27).

19) 위의 글.

2. 북한이탈주민의 해외체류 실태 및 특징

가. 탈북자의 해외체류 실태

1) 해외체류 탈북자 규모²⁰⁾

현재 북한을 탈출해 해외에 체류 중인 탈북자들은 대체적으로 불법체류라는 신분상의 불안으로 은신해 있거나 일정한 주거지 없이 방황하고 있기 때문에 정확한 규모를 파악하기는 힘들다. 그리고 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 추정한 바 있다.²¹⁾

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 탈북자는 30만명 이상이 될 것으로 추정했다. 1999년 ‘탈북난민보호운동본부(CNKR)’가 중국 현지의 탈북난민 2,193명을 대상으로 조사·분석하여 동년 12월에 발표한 ‘중국 내 탈북난민에 관한 현장조사 보고서’는 탈북자의 규모를 10-20만명으로 예상했다.²²⁾

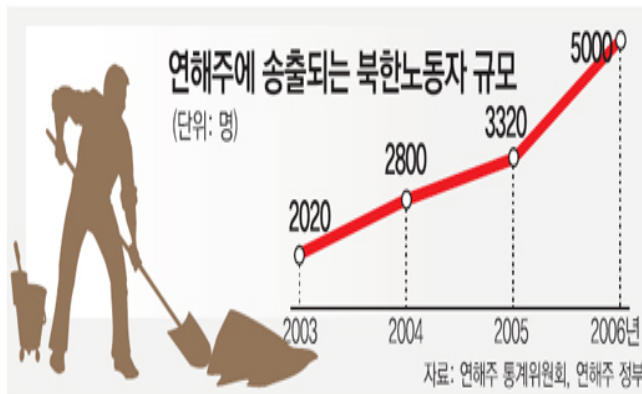
20) 김윤영, 『북한이탈주민에 대한 보안경찰의 효율적인 지원방안 연구』, 22-24면 재정리.

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

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

최근 남한과 국제사회의 지원으로 북한의 식량난이 완화되고, 중국과 북한 당국의 단속이 강화되면서 탈북자가 감소되고 있으나, ‘좋은 벼들’은 2006년 중국의 동북삼성 서북쪽 오지 한족마을(약 2만명)과 선양, 따렌, 칭따오 등 대도시 근교지역(약 3만명)을 조사한 결과 중국내 탈북자가 10만명이고 이들이 출산한 어린이들이 5만명에 이르는 것으로 추정하였다. 국제위기감시기구(International Crisis Group)도 다른 비정부기구들의 보고와 중국 조선족과의 현지 인터뷰를 토대로 탈북자의 규모가 10만명에 이르는 것으로 추정했다.²⁴⁾

<그림 2> 연해주에 송출된 북한노동자 수



* 자료: 동아일보, 2006.11.3

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)’

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.

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 국제문제로 비화될 수 있을 것이다.

이상의 논의를 종합해 보면 해외에 체류 중인 탈북자들은 적게는 수 만 명에서 많게는 수십만 명에 이를 것으로 추정할 수 있다. 이러한 해외탈북자들은 중국이나 제3국에 체류하기 때문에 해당 국가의 적극적인 협조가 없는 한 정확한 규모를 파악하기란 어려울 뿐만 아니라 탈북의 성격과 범위를 어떻게 규정할 것인가에 따라 큰 차이를 보인다고 할 수 있다.

2) 해외체류 탈북자의 유형

중국 등 제3국에 체류 중인 탈북자들의 유형은 목적과 체류기간 등에 따라 다양하게 분류하고 있으나,²⁶⁾ 이 글에서는 다음과 같은 3가지 유형으로 구분하여 고찰하고자 한다.

첫째, 일시적으로 탈북하여 식량과 생필품을 구하기 위해 단기간 내에 돈을 벌어서 자발적으로 귀환하는 단순 월경자이다. 이들은 탈북시 국경지역에 체포될 위험성 때문에 가급적 단신으로 탈북하여 중국내 친인척으로부터 도움을 받거나 돈을 벌어서 단시간 내에 북한으로 돌아가는 경우이다. 이들은 처음부터 돈을 벌어 다시 북한으로 돌아갈 계획을 가지고 있기 때문에 한국행을 고려하지 않고 있다. 특히 귀환할 때 간첩으로 오인 받을 수 있기 때문

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

26) 이우영은 중국 등 제3국에 체류 중인 탈북자들은 탈북 목적과 체류기간에 따라 구분한 후, 이를 다시 탈북목적에 의한 ‘완전한 북한 이탈과 북한으로 귀환을 전제로 한 탈북’과 체류기간에 따른 장단기 체류로 구분하고 있다(이우영 외, 『북한이탈주민 문제와 종합적 정책방안 연구』, 서울: 통일연구원, 2000, 59-62면).

에 한국인을 만나기를 꺼려하는 것으로 알려졌다. 그러나 이들이 중국 등에 체류하면서 한국의 발전상과 한국에 정착한 탈북자들이 잘 산다는 소문을 듣게 되고, 탈북 사실이 알려져 귀환하게 될 경우 체포될 위험이 높아지게 되면 북한을 완전히 탈출하는 탈북자가 되기도 한다.

둘째, 처음부터 완전한 북한이탈을 목적으로 탈북하는 경우이다. 이들은 고향에 대한 미련을 두지 않기 위해서 가능한 목돈을 마련한 후 가족을 동반하여 탈북을 시도하고, 국경을 통과하게 되면 신변안전을 위해 중국 내륙이나 제3국으로 신속히 이동한 후, 국내 입국이나 서방으로의 망명을 위해 NGO나 종교단체 등의 도움을 받아 목적을 달성하고 있다. 이들의 경우 중국 등 제3국의 불법체류 신분을 벗어나 안정적인 정착생활을 해야 한다는 절박감 때문에 한국행이나 서방망명을 선택하고 있다.²⁷⁾

셋째, 단기간 내에 돈을 벌어서 돌아갈 계획 하에 친척 방문 등의 목적으로 월경을 한 후 장기 체류하는 경우이다. 탈북 후 사정이 여의치 않아 탈북 기간 중 돈을 벌지 못하고 귀환하더라도 가사에 도움을 주지 못하여 일정한 주거지 없이 은신생활을 하며 장기체류를 하는 경우가 많다. 특히 중국인과 결혼한 여성의 경우는 중국인 신분을 얻지 못하고 탈북자 신분으로 정착하여 장기체류를 하게 되거나, 한국행이나 서방으로의 망명을 희망하나 루트를 찾지 못하고 장기체류하면서 기회를 찾는 탈북자들이 많다.²⁸⁾ 이들의 경우 중국 내륙을 비롯하여 태국 등 동남아 지역까지 분포되어 있다.

나. 북한이탈주민의 특징

북한이탈주민들의 국내입국은 최근 급증하고 있다. 올해 상반기만 하더라도 총 1,745명이 입국하여 지난해 같은 기간 1,230명에 비해 무려 41.7%

27) 위의 글, 13-15면.

28) 위의 글, 13-15면.

증가했다. 이러한 추세라면 올해 말까지 3,000여명에 이를 것으로 예상할 수 있다. 따라서 당분간 탈북자들의 국내입국은 급증할 것으로 예상된다.

<표 2-1> 북한이탈주민 전체 입국현황('08.6월말 현재)

구분	~'89	~'93	~'98	~'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08.6	합계
남(명)	564	32	235	564	513	468	625	422	509	570	390	4,892
여(명)	43	2	71	479	625	813	1,269	961	1,509	1,974	1,355	9,101
합계(명)	607	34	306	1,043	1,138	1,281	1,894	1,383	2,018	2,544	1,745	13,993
비고 (여성비율)	7%	6%	23%	46%	55%	63%	67%	69%	75%	78%	78%	65%

* 자료: 통일부 인도협력국, 북한이탈주민(새터민)현황

(<http://blog.naver.com/unicul.do>, 2008. 10. 1 검색).

최근에 입국하는 북한이탈주민들은 과거의 입국자들과 비교해 보면 출신 성분, 입국목적, 입국경로, 성분분포와 연령 등에서 차이를 보여주고 있다.

첫째, 여성 탈북자들의 국내 입국이 급증하고 있다. 1989년까지만 해도 북한이탈주민 전체의 7%에 불과했던 여성비율이 2002년부터 급증하기 시작하여 금년 6월말 현재 전체의 78%(1,355명)에 이르고 있어 남성(390명)에 비해 월등히 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 여성들의 탈북현상이 일반화 되고 있다는 사실을 의미하며, 이들이 남한사회에 정착하는 과정에서 새로운 문제로 나타날 수 있다는 점에서, 이에 대한 대비책을 마련해야 할 것이다.

둘째, 여성과 가족단위 입국의 증가로 연령층이 다양화되고 있다. 1990년대 전후의 북한이탈주민은 대부분 20-40대의 젊은 남성들이었지만, 금년 5월말 현재 20-40대의 청장년층이 79%를 차지하고, 나머지 21%는 유아(4%), 청소년(12%), 노령층(5%)으로 교육과 부양대상 세대로 나타났다. 연령층의 다양화로 인하여 학교생활 적응과 육아문제, 노인문제 등의 새로운 사회복지 대책이 요구되고 있다. 특히 청소년들의 사회일탈문제와 사회복지

지에 필요한 예산증액은 사회문제로 확산될 것으로 예상된다.

<표 2-2> 연령별 입국현황(입국시점 기준, '08. 5월 현재)

구분	10세	10-19세	20-29세	30-39세	40-49세	50-59세	60세	계
누계(명)	511	1,696	3,823	4,573	1,916	582	659	13,760
비율(%)	4	12	28	33	14	4	5	100

* 자료: 통일부 인도협력국, 북한이탈주민(새터민)현황.

셋째, 가족단위 탈북자들의 입국이 증가하고 있다. 식량난이 극심했던 1990년 중반 이후부터 가족단위 탈북자들이 국내에 입국하는 사례가 증가하기 시작했다. 가족단위 입국은 주로 국내에 먼저 입국한자가 종교나 시민단체 등의 도움을 받아 중국이나 북한에 남아 있는 잔류 가족을 입국시키는 방법을 사용하고 있다. 최근에는 국군포로 출신 일가족 7명이 다섯 차례에 걸쳐 탈북을 시도한 끝에 가족 모두가 국내에 입국한²⁹⁾ 바 있을 뿐만 아니라 선박을 이용하여 일본이나 연안을 따라 입국하는 사례도 나타나고 있다.³⁰⁾

<표 2-3> 가족단위 입국현황('04.5월 현재)

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).

넷째, 최근 국제사회의 탈북자 난민 허용정책에 따라 탈북자들은 국내가 아닌 제3국으로의 난민신청을 하고 있다. 국내에 정착했던 북한이탈주민들

29) “국군포로 가족의 영화같은 탈북”, 「MBC」(www.imnews.com) 20시 뉴스, 2006. 3. 31.

30) “탈북가족 입국”, 「연합뉴스」, 2007. 6. 16.

이 미국뿐 아니라 유럽 국가에 난민지위를 신청했다가 한국 국적자임이 드러나 적발되고 있다. 심지어 중국 조선족들이 노르웨이와 벨기에 등 일부 유럽국가에 북한 난민을 위장해 망명을 신청하고 있어 국제문제로 비화되고 있다.³¹⁾

다섯째, 북한이탈주민들은 국내 정착지로 수도권권을 선호하고 있다. 2008년 5월 현재 북한이탈주민들은 서울, 경기, 인천의 수도권에 68% 거주하고 있다. 이들이 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.³²⁾

<표 2-4> 지역별 거주지 현황('08.5 현재)

지역	서울	경기	인천	대구	광주	대전	울산	부산	강원
인원(명)	4,570 (35%)	3,159 (24%)	1,242 (9%)	382	298	376	167	619	288
지역	충북	충남	경북	경남	전북	전남	제주	계	
인원	359	423	372	422	204	280	81	13,242명	

* 자료: 통일부 인도협력국, 북한이탈주민(새터민)현황.

여섯째, 북한이탈주민들의 재북 당시 직업이 과거에 비해 다양화되고 있다. 과거에는 주로 외부세계와의 접촉이 용이한 고위급인사, 외교관, 해외 파견원, 유학생, 중국과 러시아의 국경지역 주민들이 다수를 차지했다. 그러나 식량난 이후의 북한이탈주민들의 재북 당시 직업은 다양화되고 있는데, 이들 대부분은 단순직 종사자로 드러나고 있다. 이는 경제(식량난 등) 악화로 인한 생계차원에서 자녀 등 가족을 데리고 중국으로 이탈한 자가 많았기 때문인 것으로 보인다.

31) “南정착 탈북자, 유럽에 난민신청…심사과정서 들뜸”, 「연합뉴스」, 2007. 4. 27.

32) 김윤영, 『외국인밀집지역 범죄실상 및 치안확보 방안 연구』(용인: 치안정책연구소, 2007), 3면.

특히 2008년 5월 현재 국내에 거주하는 북한이탈주민 1만3천7백여명 중 47%는 북한에서 직업을 갖지 않았던 이른바 무직 부양 상태인 것으로 나타났다.³³⁾ 수십 년 간 사회주의체제에서 직업을 갖지 않고 살아온 그들이 빠른 시간 내에 우리사회에 적응하기란 쉽지 않은 만큼 각별한 지원체계가 필요하다. 이외에 노동자 출신은 전체 탈북자의 44%, 관리직과 전문직 출신 탈북자는 5%에 불과했다.³⁴⁾ 직업을 갖지 않은 탈북자의 비율이 높은 것은 최근 들어 여성들이 탈북자의 상당수를 차지하고 있기 때문이다.

일곱째, 북한이탈주민들의 재북 당시 거주지를 보면 대체적으로 외부세계와의 접촉이 용이한 국경지역 주민들이었다. 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 2-5> 탈북 전 거주지 분포

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

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

여덟째, 북한이탈주민들의 재북 당시 학력은 중학교 수준에 머물러 있다. 2008년 5월 현재 북한이탈주민 1만3천7백여명 중 재북시 학력을 분석한 결과 69.5%인 9천5백여명이 한국의 중학교 학력 수준이다.³⁵⁾ 전문대학교 이

33) 통일부 관계자는 “무직 부양은 가사노동과 학생 등이 포함된 것으로 실제 실업 상태인 ‘무직’ 개념과는 다소 차이가 있다”고 설명하고 있다.

34) 2008년 5월 현재 국내에 입국한 북한이탈주민 13,760명의 재북 당시 직업유형을 보면 무직(부양) 47%(6,521명), 노동자 44%(6,044), 관리직 3%(339명), 전문직 2%(303명), 예술체육 1%(132명), 봉사 3%(421명) 등으로 나타났다.

35) 북한의 고등중학교는 6년 과정으로 한국의 초등학교 5, 6학년, 중학교 1, 2, 3학년, 고등학교 1학년 과정에 해당되는 중학교 수준에 해당된다.

상 졸업자가 14.8%, 소학교 졸업자는 6%인 것으로 나타났다. 따라서 북한 이탈주민의 학력 수준에 맞는 취업을 알선하는 대응책이 강구되어야 할 것이다.

<표 2-6> 북한이탈주민의 재북시 학력 분포('08.5 현재)

구 분	무학 (취학전 아동)	유치원	인민학교	고등중	전문대	대학 이상	기타 (불상)	계
누계(명)	62	101	817	9,563	985	1,050	1,182	13,760
비율(%)	0.45	0.73	5.94	69.5	7.16	7.63	8.59	100

* 자료: 통일부 인도협력국, 북한이탈주민(새터민)현황.

아홉째, 입국수법이 다양화되고 있다. 과거에는 휴전선을 넘거나 선박을 이용하여 직접 남한으로 입국하였다. 그러나 최근에는 중국이나 제3국에 체류하다가 한국이나 외국대사관에 잠입하여 망명을 요청하거나, 국제 정기여객선이나 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 입국하는 ‘릴레이식’ 입국과 중국 현지에서 밀입국 브로커와 선입국 후 대금지급을 약속하고 밀입국하는 수법도 사용하고 있다.³⁶⁾

이상의 분석 내용들을 종합해 보면 최근 급증하는 북한이탈주민들은 탈북 동기 및 입국 경로, 출신 성분과 성별, 입국목적, 성분분포와 연령, 입국수법 등에서 과거보다 다양화되고 있는 특징을 보여주고 있다. 탈북 후 중국을 비롯한 제3국에 불법체류하다 탈북자 지원 단체의 도움으로 국내에 입국하는 것으로 나타났다. 연령층 또한 어린이에서 고령자에 이르기까지 다양화되고

36) 안재윤, “북한이탈주민의 사회일탈 실태와 관리대책에 관한 연구”, 영남대석사논문, 2005, 59면.

있다. 근래에는 가족단위의 탈북뿐만 아니라 가족들이 연차적으로 국내에 입국하는 사례가 증가하고 있다. 국내 입국 동기 역시 과거의 경제적 문제보다는 정신적 자유, 자아성취, 가치실현과 함께 자녀들에게 더 나은 삶을 찾아주고자 하는 욕망에서 비롯되고 있다. 따라서 북한에서의 경험과 학력, 직업 성취도 등을 고려한 맞춤형 취업교육 프로그램을 개발하여 시행하는 제도가 마련되어야 할 것이다.

3. 국가별 탈북자 수용소 실태

가. 탈북자에 대한 인식

탈북자들에 대한 각국의 반응은 대체적으로 한국과 해당 국가, 북한과 해당 국가 간의 이해관계에 따라 다른 입장을 보이고 있다. 중국당국은 탈북자를 적발하게 되면 강제적으로 송환하고 있다. 탈북자들의 증언에 의하면 태국이나 몽골, 캄보디아 등은 탈북자의 한국 입국에 대해 비교적 우호적인 태도를 보이고 있으며, 베트남 경우 적발된 탈북자들은 중국으로 강제 추방하는 것으로 알려져 있다.³⁷⁾

나. 탈북자 수용소 실태

탈북자들의 수용 실태는 해당국마다 차이를 보이고 있으나 대체적으로 열악한 것으로 파악되고 있다. 각국의 탈북자 수용소 실태를 다음과 같이 정리할 수 있다.³⁸⁾

37) 박민재, “탈북자 문제”(『2008 북한인권백서』, 서울: 대한변호사협회, 2008), 501면.

38) 위의 글, 504-50면 재정리.

첫째, 중국의 경우 탈북자에 대한 기본입장은 ‘불법체류자’라는 인식을 가지고 있다. 때문에 탈북자들이 중국 공안(경찰)에 체포되면 대체적으로 폭행이나 부당한 대우를 받게 되고, 북한으로 강제 송환되는 것으로 알려져 있다. 이들의 수용시설 역시 의료상태나 위생상태가 불량하고 여성용품이나 의류 등이 부족한 실정인 것으로 알려지고 있다.

둘째, 태국은 좁은 수용소 시설에 많은 탈북자들을 수용하고 있다. 80여 명의 방콕 인민국 여성 수용시설에 350여명이 생활하기 때문에 누울 자리는 물론 앉아 있을 공간조차 부족하여 화장실 바닥이나 변기위에서 잠을 자기도 한다. 여성용품이나 필요한 물품을 탈북자가 구입해서 사용해야 한다. 때문에 탈북자들끼리 자리를 거래하고 물품 등을 사고팔기도 한다.

셋째, 몽골 역시 음식물 공급이나 위생 상태가 좋지 않은 것으로 알려졌다. 반면에 여성용품의 지급은 꽤 많은 편이지만 술을 마시거나 담배를 피우다 적발되면 구타를 당기도 한다.

넷째, 캄보디아의 탈북자 수용소는 대체적으로 음식물 공급과 위생상태, 의류나 여성용품 등의 공급이 충분한 것으로 알려졌다.

다섯째, 라오스의 경우 남녀가 같은 공간에서 생활하기 때문에 목욕시 불편하고, 별다른 반찬도 없는 열악한 음식이 제공되고 있다. 숙소는 판자 집이며 화장실 시설이 불편한 것으로 알려졌다.

여섯째, 베트남과 미얀마는 음식이 부족하고 의료상태나 위생상태도 불량한 것으로 나타났다. 특히 피부병이 많이 발생하여 치료약이 필요한 상태이며 여성용품도 부족한 것으로 드러났다.

이외에도 탈북자들이 제3국의 수용소 시설에 겪는 어려움을 보면 부부의 격리 수용, 외출 불허, 떨시, 추위, 스트레스, 불안, 맞지 않는 음식, 탈북자 사이의 갈등, 온수의 부족, 협소한 공간 및 비좁은 잠자리, 폭행, 피부병, 지인들과 통신 불가 등으로 인한 불안을 느끼고 있다. 수용소 생활에서 가장

필요한 약품은 소화제와 감기약이고, 그 외에도 상처 및 피부병 치료제, 변비약, 수면제 등이 필요한 것으로 나타났다. 가장 필요로 하는 생필품은 세면도구, 생리대, 화장지, 샴푸, 비누, 칫솔, 물, 옷 등으로 나타났다.

다. 북한의 탈북자 처벌 실태

북한은 초기에 탈북자체를 ‘조국반역죄’로 다스려 처형하는 등 공포와 폭력적 수단을 동원하였지만 탈북자들이 끊임없이 증가하게 되자, 탈북 원인을 한미당국에 전가시키면서 회유하고 있다. 2004년 8월 18일 북한이 ‘조국통일민주주의전선’ 명의로 발표한 성명서를 보면 “탈북자들은 어머니조국을 등지고 떠나간 ‘탈북자’나 ‘망명자’가 아니라 미국과 그 추종세력의 유인모략책동에 걸려들어 강제로 끌려간 동포형제들이다”며 “우리는 남조선에 끌려간 모든 동포형제자매들이 부모처자들이 기다리는 공화국의 품으로 어떤 방법으로든 다시 돌아오는 용단을 내릴 것을 호소한다”고 회유하고 있다.

그러나 탈북자들이 북한으로 강제 송환되면 연령, 탈북횟수, 탈북이유, 체포 장소, 탈북 후 행적에 따라 처벌에 차이가 있다. 미성년자의 경우는 처벌하지 않으나, 성인인 경우는 대개 국가안전보위부의 조사를 통해 형법 제62조 조국반역죄,³⁹⁾ 제233조 비법국경출입죄의⁴⁰⁾ 위반여부 등에 따라 그 처벌 수위가 결정되고 있다. 즉, 2004년 수정·보충된 형법에는 기존의 형법보다 탈북행위에 대한 구성요건의 세부화와 확대를 통해 탈북자 범죄를 규정하고 있다.

39) 형법 제62조(조국반역죄) 공민이 조국을 배반하고 다른 나라로 도망쳤거나 투항, 변절하였거나 비밀을 넘겨준 조국반역행위를 한 경우에는 5년 이상의 노동교화형에 처한다. 정상이 특히 무거운 경우에는 무기로노동교화형 또는 사형 및 재산몰수형에 처한다.

40) 형법 제233조(비법국경출입죄) 비법적으로 국경을 넘나든 자는 2년 이하의 노동단련형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 3년 이하의 노동교화형에 처한다.

<표 2-7> 북한 신구형법의 탈북관련 처벌 조항 비교

구분	제4차 개정형법(1999.11.19)	제5차 개정형법(2004.4.29)
범죄 명	제3장 반국가범죄	제3장 반국가 및 반민족범죄
	제1절 국가주권을 반대하는 범죄	제1절 반국가범죄
	제3절 반국가범죄에 대한 은닉 및 불신고죄	제3절 반국가 및 반민족범죄에 대한 은닉죄, 불신고죄, 방임죄로 세분화
범죄 구성요건	공화국을 전복할 목적 밑에 다른 나라로 도망치는 것 같은 행위(제62조)	조국을 배반하고 다른 나라로 도망쳤거나 투항, 변절하였거나 비밀을 넘겨준 조국반역행위(제62조)
처벌	5년이상 10년 이하의 노동교화형, 정상이 특히 무거운 경우에는 10년 이상의 노동교화형 또는 사형 및 전부의 재산 몰수형(제62조)	5년 이상의 노동교화형, 정상이 특히 무거운 경우에는 무기로동교화형 또는 사형 및 재산몰수형(제62조)
비법월경 처벌	허가없이 국경을 넘는 자는 3년 이하의 노동교화형(제117조)	비법적으로 국경을 넘나드는 자는 2년 이하의 노동단련형, 정상이 무거운 경우에는 3년 이하의 노동교화형(제233조)
	국경관리부문에 근무하는 관리일군이 비법적으로 국경을 넘나드는 자를 도와준 경우에는 2년 이상 7년 이하의 노동교화형(제118조)	국경관리부문 일군이 비법적으로 국경을 넘나드는 자를 도와준 경우에는 2년 이하의 노동교화형, 앞 항의 행위를 여러번 하였거나 돈 또는 물건을 받고한 경우에는 2년 이상 5년 이하의 노동교화형(제234조)

* 자료: 법률출판사, 『조선민주주의인민공화국법전(대중용)』(평양: 법률출판사, 2004), 784-829 재구성

특히 단순 탈북자들은 탈북횟수, 탈북이유, 체포 장소, 탈북 후 행적에 따라 재판없이 노동단련대에서 1개월에서 6개월까지 수감되고 있다. 그러나 한국행을 시도하거나 한국인 및 종교(기독교)인과 접촉한 사실이 드러나면 ‘조국반역죄’로 정치범 수용소나 교화소에 수감된다. 이외에도 정치적 동기가 있는 자, 중국에서 1년 이상 체류한 자, 재일조선인 귀국자로 밝혀지는 경우에는 정치범 수용소에 수감하고 있다.⁴¹⁾

41) 대한변호사협회, 『2006 북한인권백서』(서울: 대한변호사협회, 2005), 265-274면 참조.

제2절 대량탈북의 의미와 요인

1. 대량탈북의 의미

대량탈북 문제와 관련된 연구는 부분적으로 진행되어 왔으나, 대량탈북에 대한 통일된 용어 개념을 정립하지 못하고 연구자의 연구 관점에 따라 다양하게 사용하고 있다.⁴²⁾ 제성호 교수는 난민의 숫자에 중점을 두어 현재 국내법적 제도적 장치로 수용이 가능한 범위를 넘는 1천명 이상의 탈북자 발생을 ‘대규모’로 규정한 후, 이와 관련하여 정부가 평상시 상황에서 수백명 정도의 탈북자를 수용·보호할 수 있는 시설과 관련 대책을 마련하고 있음을 감안할 때, 일시에 1천명 이상 즉, 수천 내지 수만명의 탈북자가 남한 귀순을 요청해 올 경우를 대량탈북으로 개념화하고 있다.⁴³⁾ 다만 몇몇 논문에서는 향후 통일과정과 통일 후 남북한의 제반 여건을 고려하여 북한주민들이 남한으로 대규모 이주를 가정하여 논의하고 있다.

이러한 국내 논의들은 UNHCR을 비롯한 국제적 논의와는 다른 경향을 보여주고 있는데, UNHCR의 집행위원회(Executive Committee)가 처음 대량난민 문제를 다룬 결정에⁴⁴⁾ 따르면, 대규모 이주민은 “1951년 난민협약과⁴⁵⁾ 1967년 난민의정서상의⁴⁶⁾ 의미 내에서 난민으로 간주되는 사람과 외

42) 국제사회에서도 용어의 통일적인 사용이 이루어지지 못하고 있어 “large-scale influx”, “mass exodus”, “large-scale migrations”, “mass displacement” 등의 용어들이 혼용되고 있다.

43) 제성호, “대량탈북자 발생시 공법적 대응”(『법제연구』 제12호, 서울: 한국법제연구원, 1997. 6), 88면.

44) 동결정은 1981년 4월 21-24일간에 걸쳐 제네바에서 회합한 대규모 이주상황에서의 임시보호에 관한 전문가그룹보고서에 근거하여 채택되었다(UNHCR Executive Committee Conclusions No.22(XXII)- Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large Scale Influx<<http://www.unhcr.ch/reforld/unhcr/excom/excon/excom22.htm>>).

45) Convention Relating to the States of Refugees(1951.6.28), 189 UNTS 150. 1951년 7월 28일 제네바에서 채택되고 1954년 4월 22일 발효되었고, 현재 이 논문에서 다루고 있는 문제와 관련하여 중요한 의미를 갖는 중국과 러시아는 1982년과 1993년에 각각 가입하였고 우리나라는 1992년에 가입하였다. 난민협약이 오늘날의 난민발생상황을 반영하고 있지 못하다든가

부침략, 점령, 외국의 지배 또는 본국전체 또는 일부의 공공질서를 심각하게 침해하는 사건으로 본국 이외의 국가에서 피난처를 찾아야 하는 사람들이 대규모로 보호를 요구하거나 요청되는 이주민”을 말한다. 여기서의 난민문제는 숫자적 의미에 중점을 두기보다는 대규모로 본국을 떠나야 하는 상황으로 바라보고 있다. 그러나 이 문서 역시 대규모의 판단기준이나 한 가지 이유로 인하여 이동한 소수의 이주민이 오랜 기간의 이주로 말미암아 결과적으로 많은 수에 이른 경우와 한 사건으로 인하여 집단적으로 대규모 이주가 이루어진 경우를 구분하여 정리하고 있지는 않다.⁴⁷⁾

그리고 대규모 이주민 발생은⁴⁸⁾ 과거에도 있었지만 탈냉전시대에 와서 새롭게 국제사회가 난민문제와 관련하여 해결하여야 할 과제로 취급하고 있다. 사실 대규모 이주민은 이주민의 본국과 이주민 체류국 및 국제사회에 많은 영향을 미치고 부담을 주게 되며 심지어 지역적 분쟁과 긴장의 원인이 되는 경우가 많았다. 이로 인하여 난민 개념의 확대문제, 난민보호내용의 축소문제, 전통적 해결방식(자발적 귀국, 체류국에의 정착 및 제3국에의 정착)의 적용을 어렵게 하고 있다.⁴⁹⁾

이상의 논의를 중심으로 이 글에서는 ‘대량탈북’의 개념을 북한의 지도자

현실적인 문제해결에 오히려 어려움을 준다는 비판이 제기되지만 적어도 난민의 개념정의를 명확히 하였고 난민의 개념범위 내에 들어 온 사람에 대하여 국제적 자선이나 정치적 은사가 아닌 일정한 권리를 향유할 수 있는 지위를 인정한 점에서는 의미가 크다(UNHCR, op. cit., p.2).

46) Protocol Relating to the States of Refugees(1967), 1967년 1월 31일 채택되고 동년 10월 4일 발효.

47) 이재곤, “대규모 탈북자 문제에 대한 국제법적 대응”(『법학연구』 12권 1호, 충남대 법학연구소, 2001).

48) 대규모 이주 문제를 다루고 있는 자료들을 정리하여 보면 1) “대규모”라는 숫자적 기준은 제시되지 않는다. 2) 이주는 점진적이 아니라 일시에 이루어진다. 3) 이주민의 숫자의 규모와 이주의 긴급한 발생으로 이주한 국가와 사회에 심각한 정치적, 경제적, 사회적 부담을 준다. 4) 난민개인이 개별적으로 난민보호요청을 하는 개별적 성격의 전통적 난민과는 달리 집단적 성격을 갖는다. 5) 협약 상의 난민인정 원인에 포함되는 경우도 있지만 그러한 원인에 구체적으로 언급되지 않은 외부침략, 점령, 외국의 지배 또는 본국전체 또는 일부의 공공질서를 심각하게 침해하는 내전과 같은 사건으로 인한 것을 포함한다. 6) 심지어는 외국으로 이주하지 않는 소위 ‘국내실향민’(internally displaced peoples) 등도 포함하거나, 7) 식량난과 같은 경제적 원인, 사막화 등의 환경적 요인까지도 포함하려는 경향이 있다는 것 등을 지적할 수 있다(위의 글).

49) 위의 글.

유고나 쿠데타, 내전, 전쟁 등에 의한 급변사태로 수천 명 이상 집단적으로 납한 또는 인접한 중국이나 러시아 등으로 탈출하여 해당 국가는 물론 국제 사회에 심각한 경제적, 정치적, 사회적 부담을 주게 되는 경우를 지칭하는 의미로 정의하여 사용할 것이다.

2. 대량탈북사태 발생 요인

북한주민들의 대량탈북 가능성은 대량탈북을 어떻게 정의하고 어떤 유형인가에 따라 다르게 나타날 수 있다. 우리는 이미 독일과 베트남의 통일 사례에서 경험했듯이 대량탈북 사태 역시 북한 경제의 지속적인 악화와 인권 침해의 장기화에 따른 반체제세력들의 쿠데타나 내란 등의 정치소요가 발생하여 북한정권의 주민 통제가 현저히 감소하거나 상실하게 되는 돌발적인 급변사태나 통일이 본격화되기 직전에 발생할 것이라는 예측이 일반적인 견해이다.

이 글에서는 연구의 목적에서 밝힌 바와 같이 북한의 급변사태 과정에서 발생할 수 있는 대량탈북 가능성을 중심으로 고찰하고, 통일과정이나 통일 후 북한 주민들의 대량이주 문제는 필요한 경우에만 논의하기로 한다.

북한의 급변사태란⁵⁰⁾ 북한 내 쿠데타, 인민봉기 등에 의한 김정일의 사망 또는 해외도피, 전쟁도발, 대규모 난민발생 등에 의한 체제내적 요인과 무력

50) 우리가 북한의 급변사태에 주목하게 되는 것은 북한 체제내의 변화가 아니라 체제와 국가의 근본적인 변화로 연결되기 때문이다. 북한의 경우 체제의 변화는 북한의 국가 성격에 직결되는 것이고, 북한의 국가 성격의 변화는 국가의 소멸과 남북한 통일의 과제와도 연결되기에 중요한 의미를 갖는다. 비슷한 사례를 동독의 경우에서 찾을 수 있다. 동독 내의 급변사태와 체제 전환은 1년이란 단기간 내에 동독 국가의 소멸과 독일 통일로 귀결됨으로써 여타 사회주의권의 급변사태와 체제 전환과는 성격을 달리하고 있다(유호열, “정치외교 분야에서 북한 급변사태 유형과 대응방안”(『북한의 급변사태와 우리의 대응』, NID 21세기국가발전연구원·고려대북한학연구소), 2006. 9. 20, 13면). 법학적 개념으로는 기존정부의 종료 또는 정부의 부존재를 의미한다(김명기, “북한의 급변사태시 한국의 개입에 따른 법적 문제”(『한반도 급변사태와 국제법』, 민족통일연구원·대한 국제법학회 공동주최 학술회의 발표 논문), 1997. 11. 8, 35면)

충돌, 전쟁 수행, 연착륙 등 체제외적 요인에 의해 정권이나 체제의 붕괴를 초래하는 극도의 총체적 혼란사태가 발생하여 국가안보와 남북관계 그리고 한반도 통일에 중요한 영향을 미쳐 우리 정부가 긴급 대응조치를 강구해야 하는 상황을 의미한다.⁵¹⁾ 이러한 급변사태 과정에서 대량탈북자들이 국내에 입국하여 치안질서를 혼란하게 할 수 있다. 그리고 북한의 급변사태는 매우 빠른 시간 내에 대규모 또는 근본적인 변화를 초래하여 남북한 안보에 절대적인 영향을 미칠 수 있는 긴박한 사태라는 특징⁵²⁾을 지니고 있다.⁵³⁾

북한의 급변사태 가능성은 기존의 사회주의 국가들과는 다르게 나타날 것이다. 김정일은 사회주의 국가들의 몰락 과정을 직접 지켜보았기 때문에 그 과정을 교훈으로 삼아 내부를 지속적으로 단속하고 있다. 그러나 적절치 못한 위기관리 방식을 사용할 경우 정권 또는 체제의 붕괴를 초래할 가능성이 있다. 여기서 정권이나 체제 붕괴란 북한 스스로 극복할 수 없는 위기상황을 의미한다.⁵⁴⁾

전술한 바와 같이 필자는 북한의 급변사태가 북한 주민들의 대량탈북을 유발시킬 수 있는 주된 가능성으로 보았다. 즉, 북한의 지도자 사망, 주민봉기, 쿠데타 등에 의한 급변사태로 정권교체나 체제붕괴로 이어지는 과정에서 대량탈북 사태가 발생할 것으로 예측하였다. 이러한 대량탈북사태 요인은 고정된 것이 아니라 과정이라는 점에서 한 요인은 다른 요인으로 변화 내지 이행될 수 있다.

51) 북한의 위기상황이 우리에게 아무런 영향을 미치지 않고 어떠한 대응조치도 필요하지 않는다면 북한의 급변사태는 우리에게 무의미할 뿐이다. 결국 북한의 급변사태는 북한뿐만 아니라 우리에게도 미치는 영향이 중요하다고 하겠다.

52) 예측하지 못한 깜짝 놀란 만한 사건이라도 근본적인 변화와 연계되지 못하면 급변사태로 다를 수 없고, 반면에 근본적인 변화를 초래할 중요한 사태라 하더라도 사전에 충분히 예측 가능한 점진적 변화일 경우 급변사태라고 규정할 수 없을 것이다(유호열, “정치외교 분야에서 북한 급변사태 유형과 대응방안”, 13면).

53) 김윤영, 『북한의 급변사태에 대비한 치안대책 연구』, 용인: 치안정책연구소, 2008, 16면; 백승주, “북한 급변사태 시 군사차원 대비방향”(『북한의 급변사태와 우리의 대응』, NID 21세기국가발전연구원·고려대북한학연구소, 2006. 9. 20), 30-31면 참조.

54) 김윤영, 『북한의 급변사태에 대비한 치안대책 연구』, 41면

가. 북한 정권의 붕괴

지도자의 갑작스러운 자연사나 암살에 의한 사망, 쿠데타, 주민봉기 등에 의한 북한정권의 붕괴에 따른 대량탈북사태 가능성이 있다. 이러한 가정은 김정일이 정권을 장악한 이후 ‘선군정치’를 통해 체제를 유지하고 있는 것과는 달리 여전히 체제 내외적 전반에 걸쳐 자생력을 상실한 구조적인 위기상황이라는 근거에 바탕을 둔 것이다. 즉, 북한은 대외적으로 극단적인 폐쇄경제 정책의 운영과 사회주의권 동맹국가의 구조적 모순의 심화, 지속적인 경기침체 그리고 극심한 식량난 등으로 인하여 주민의 반발과 통치체제의 이완현상이 가속화되고 있다.

최근 북한은 주민들의 거주지역 이탈과 국외탈출문제로 주민 통제력을 급속히 상실하고 있다. 이러한 주민의 탈출문제는 획기적인 경제 발전정책을 강구하지 않는 한 지속적으로 발생할 가능성이 있고, 북한 정권의 붕괴과정에서 폭발적으로 발생하게 될 가능성이 높다. 동독 등 동유럽국가의 공산정권 붕괴과정에서 볼 수 있듯이 특정정권의 붕괴는 일반적으로 대내적으로는 체제 저항세력의 결집에 따른 정치적 소요와 대외적으로는 주민의 집단적 탈출현상을 통하여 나타나게 되는데 양자는 상호 상승효과를 갖는 메카니즘으로 작용하여 체제의 붕괴가 가속화하였다.⁵⁵⁾ 현재 북한주민의 약 27% 정도가 북한체제에 대한 적대계층으로 분류되고 있는데, 이들은 북한의 급변사태 과정에서 대량탈북할 가능성이 매우 높은 집단이라 할 수 있다. 이외에 동요계층의 일부도 대량탈북 행렬에 합류할 가능성이 높다.

북한의 급변사태로 인한 정권의 붕괴는 두 가지 방향으로 전개될 수 있다. 그 하나는 북한정권의 붕괴가 곧 바로 남북한 통일로 이어질 수 있는 경우고, 다른 하나는 북한 내의 정권교체만 이루어지는 경우이다. 전자의 경우는 엄청난 탈북자들이 남하하여 치안혼란을 유발시킬 수 있을 것이고, 후자의

55) 이재곤, “대규모 탈북자 문제에 대한 국제법적 대응”, 3면.

경우는 남한을 비롯한 중국과 러시아 그리고 동남아 국가 등 제3국으로 대량탈북을 시도할 것으로 예상된다.

북한주민들의 대량탈북사태를 유발시킬 수 있는 북한정권의 붕괴 유발 요인은 다음과 같다.⁵⁶⁾

첫째, 지도자의 자연사에 따른 정권붕괴이다. 북한은 김일성 후계체제를 1970-1980년대에 확고히 구축하여 김정일의 권력승계를⁵⁷⁾ 마무리했던 것과는 달리 김정일의 공식적인 후계자 계승 사업 없이 심장질환이나 교통사고 등 와병으로 갑작스럽게 자연사할 경우 급변사태가 발생할 수도 있을 것이다. 북한체제의 특성상 사고사나 주민봉기, 쿠데타에 의한 지도자의 사망 가능성보다 자연사로 유고될 가능성이 높다. 즉, 김정일의 후계구도가⁵⁸⁾ 이루어지지 않은 상태에서 김정일이 와병이나 교통사고 등으로 갑작스럽게 사망하여 유고될 경우 후계자 문제와 관련하여 지도층간의 갈등이나 친족들을 둘러싼 내분으로⁵⁹⁾ 체제전환을 초래하는 과정에서 대량탈북사태를 맞이할 수 있다.

둘째, 지도자의 암살에 따른 정권붕괴이다. 김정일이 친위대나 인민무력부, 반체제세력에 의해 암살되어 체제불안이 가중되는 과정에서 대량탈북사태를 맞이할 수 있다. 북한은 지도자(김정일)의 암살 가능성에 대비하여 경

56) 김윤영, 『북한의 급변사태에 대비한 치안대책 연구』, 43-47면.

57) 김정일은 김일성의 후계자로서 철저한 수령계승 수업을 받아 왔던 준비된 지도자였기 때문에 김일성의 갑작스러운 사망에 따른 권력세습에도 불구하고 그는 북한체제에서 절대적인 영향력을 행사할 수 있었다.

58) 김정일은 1970-80년대를 관통하여 후계체제를 철저히 구축하였기 때문에 김일성 사망 후 곧바로 권력을 승계할 수 있었다.

59) 김정일이 2005년 10월 28~30일 평양을 방문한 후진타오(胡錦濤) 중국 국가주석을 위해 만찬을 베풀었을 때 차남인 김정철(24)이 참석했다고 독일 시사주간지 <슈피겔>이 보도(2005.10.21)하면서, 김정일 후계자로 차남 김정철이 결정된 것으로 보도되기도 했다(『동아일보』, 2005.11.22). 그러나 김정일 후계자가 공식적으로 확인되지 않고 구체화되지 못한 상황에서 김정일이 건강상의 악화나 와병 또는 갑자기 사망할 경우 후계문제와 관련하여 지도층간의 갈등이 촉발될 수 있다. 또한 후계자 문제와 관련하여 김정일의 장남 김영남(34세), 차남 김정철(24), 3남 김정운(20세), 김정일의 동생 김경희 등 친족들을 둘러싼 세력구도의 형성 및 이들 간의 세력 다툼이 일어날 가능성 또한 배제할 수 없다.

호가 철저한 것으로 알려지고 있으나, 독재자의 경우 핵심 측근에 의해 암살된 역사적인 사례가 적지 않았던 만큼 김정일의 경우도 예외일 수 없다. 따라서 우발적 또는 계획적으로 개인적인 원한이나 권력 장악을 목적으로 암살될 가능성은 상존한다. 김정일이 암살될 경우 김정일 측근과의 권력 장악을 둘러싼 심각한 권력 투쟁이 일어날 것이고, 내전으로 비화될 가능성이 높다. 만약에 쿠데타 세력이 권력을 장악하여 김정일과 그의 독재체제에 반대하여 체제전환과 관련한 근본적인 투쟁을 전개할 경우 체제전환 과정에서 대량탈북사태가 발생할 수 있다.⁶⁰⁾

셋째, 무력충돌에 의한 정권붕괴 가능성이다. 최근 북한의 공식적인 핵보유 선언과 핵 실험 문제로 북·미간은 물론 주변 국가들과의 심각한 갈등이 조성되고 있다. 1994년 미국의 영변 핵시설 공습 계획에 따른 전쟁위기가 시작된 이후, 북한은 비밀 핵무기개발 프로그램을 시인(2002)⁶¹⁾한데 이어 핵무기 보유 선언(2005.2.10)과 핵 실험(2006.10.9)을 강행하자 국제사회는 대북제재와 압박을 강화한 바 있다. 이와 더불어 북한은 1999년과 2002년에 서해상 북방한계선(Northern Limit Line; NLL)을 침범하여 국지전을 도발하여 수십명의 사상자를 발생시킨바 있다.

북한의 핵실험에 대해 유엔 안보리는 군사적 제재(42조)를 제외한 경제적·외교적 제재가 가능한 유엔헌장 71장 41조를 적용하기로 결정⁶²⁾함으로써, 192개국 회원국들은 ‘대북 제재 위원회’로부터 대북결의를 제대로 이행하는지 감시를 받은 바 있다. 이러한 유엔의 제재 조치에도 불구하고 북한이 핵

60) 유호열, “정치외교 분야에서 북한 급변사태 유형과 대응방안”, 15면.

61) 북한의 2차 핵 위기 일지를 정리하면 다음과 같다. 북한, 고농축우라늄 프로그램 보유 시인(2002. 10. 3-5), KEDO 대북중유공급중단 발표(2002. 11. 14), 북한, 핵동결 해제조치 개시(원자로, 핵연료제조공장, 방사화학실험실 등 봉인 제거, 2002. 1-2. 21), 북한, NPT 탈퇴 선언(2003. 1. 10), 제1차 6자회담(2003. 8. 27-29), 폐연료봉 8,000개 재처리 완료 발표(2003. 10. 2), 제2차 6자회담(2004. 2. 25-28), 제3차 6자회담(2004. 6. 23-26), 북한 핵무기 보유 및 6자회담 참가 무기중단 선언(외무성 성명, 2005. 2. 10), 제4차 6자회담(2005. 7. 26-29), 제5차 6자회담(2005. 11. 9-11), 미사일발사(2006. 7. 5), 핵실험 공식 선언(2006. 10. 3), 핵실험 실시(2006. 10. 9).

62) 「조선일보」, 2006. 10. 14.

실험을 재개하거나 중단하지 않을 경우, 미국은 북한의 주요 핵시설에 대한 집중폭격을 감행할 가능성도 있다. 그러나 지난해 북미간에 '10·3 합의'가 체결된 이후 현재까지 담보상태에⁶³⁾ 머물렀던 북한 핵 불능화 프로그램이 북미간에 어느 정도 진척되고 있기 때문에 완전한 성사여부에 따라 그 가능성은 달라질 수 있을 것이다.

이외에도 북한이 체제유지 차원에서 진행되고 있는 극단적 인권유린 문제와 관련하여 유엔 및 NGO의 대북압박 조치도 급변사태를 촉발시켜 대량탈북사태를 유발시킬 수 있는 요인으로 작용할 수 있을 것이다.

나. 정권 교체

북한 내부의 반체제세력들에 의한 쿠데타나 주민봉기로 정권이 교체되는 과정 속에서 대량탈북사태가 발생할 수 있다. 이 경우 북한의 사회주의 정권이 붕괴되지 않고 기존의 노선을 유지한 가운데 새로운 정권이 들어서는 경우이다. 이 경우에는 북한정권의 붕괴보다는 대량탈북의 규모가 작을 것이나 어느 지역에서 발생하는가에 따라 북한주민들의 탈북유형이 달라질 수 있을 것이다.

김정일 체제가 사회주의 노선을 포기하는 획기적인 개혁·개방을 시도할 경우 이를 반대하는 강경 군부세력에 의한 쿠데타, 개혁성향이 강한 소장파 세력에⁶⁴⁾ 의한 쿠데타,⁶⁵⁾ 국경지역이나 오지의 부대와 노동자 집결지역의

63) 북한은 지난 11월 12일 군사분계선 육로 통행 제한·차단(남북 장성급회담 북측 대표단 김영철 단장), 관문점 적십자대표부 폐쇄 및 남북 직통전화 단절(북한 조선적십자회 중앙위원회), 핵 시료 채취 거부(북한이 외무성 대변인 담화)를 연이어 발표한 바 있다(“발길 끊고 전화 끊고 핵(核) 위협까지 북(北), 이명박·오바마 겨냥 동시다발 압박”, 『조선일보』, 2008. 11. 13).

64) 해외 유학이나 남한기업의 대북사업과 연계되었던 소장파 장교들은 국제사회와 자본주의 실상을 직·간접적으로 체험한 바 있기 때문에 개혁적 성향이 강하다. 이들은 국제사회와 남한사회의 실상을 누구보다도 잘 알고 있기 때문에 군사적 모험주의에 반대할 것이다. 이 과정에서 군사적 충돌이 일어날 가능성이 있다.

65) 북한군의 각급 지휘관들은 해당 부대 정치지도원이나 정치위원, 당 세포들과 보위사령부 보위

지방군부들에 의한 쿠데타가 발생하는 과정에서 김정일이 제3국으로 망명하고 새로운 정권이 들어설 가능성이 높다.⁶⁶⁾ 김정일이 제3국으로 망명한 후 새로운 정권이 들어서게 되는 과정에서 중국과 러시아 국경지역을 통해 대량탈북사태가 발생할 수 있을 것이다.

다. 극도의 경제난과 식량난

북한이 경제난을 극복하지 못하고 극도의 식량난과 가난의 수준이 한계수준을 넘을 경우 먹을 것을 찾아 대량탈북사태로 이어질 가능성이 높다. 김정일 체제는 탈냉전 이후 ‘우리식 사회주의’라는 현상유지 정책을 통해 경제난을 해결하고자 과감한 구조 개혁이나 개방보다는 경제원조에 의존함으로써 경제위기의 순환구조가 지속화되고 있다.⁶⁷⁾ 이에 따라 북한은 여전히 3저(기술, 경쟁력, 노동의욕 저하) 3난(식량, 에너지와 원자재, 외화부족)에 빠져있다. 3저(低)3난(難)의 악순환은 경제위기를 재생산하여 계획경제 기능을 마비시키고 있다. 특히 자연재해로 인한 식량난이 한계 수준을 넘을 경우, 극심한 식량난을 겪고 있는 변방지역을 중심으로 대규모 탈북현상이 나타날 수 있으며, 상황이 여의치 않을 경우에는 집단적으로 폭발할 가능성이 높아질 수 있다. 2008년 4월 23일 유엔 식량농업기구(FAO)는 북한을 ‘식량 원조가 필요한 위기국가’로 분류하고 “올해 166만t의 식량이 부족할 것”이라고 예측한바 있다. 프랑스 일간지 ‘르 피가로’도 이날 세계식량계획(WFP)을 인용해 “지난해 북한은 홍수로 곡물 수확량이 예년보다 25% 감소했다”며 “올해 심각한 기근 위기에 처해있다”고 보도했다.⁶⁸⁾

군관과 보위부대원에 의한 다중 감시와 견제를 하고 있기 때문에 군사 쿠데타에 의한 급변사태 발생 가능성은 낮은 것으로 평가할 수 있다.

66) 장규운, “북한의 체제위기와 생존전략에 관한 연구”, 동국대석사학위논문, 2003, 67-68면 참조.

67) 김윤영, 『김정일 체제의 위기와 위기관리』, 용인: 치안정책연구소, 2005, 66면.

68) “北 식량난 극심 ‘제2 고난의 행군’ 임박했다”, 『조선일보』, 2008. 4. 23.

1990년 대 중반 이후 극심한 식량난으로 탈북자가 급증하고 있다. 중국이 탈북자에 대한 검문검색의 완화와 탈북자들에 대한 남한 정부의 획기적인 조치가 단행될 경우, 북한이 국경감시를 강화하고 있다고는 하나 국경지대를 통한 대규모 탈출사태를 유발시킬 수 있을 것이다. 이러한 사태의 발생은 김정일 체제의 정통성을 크게 훼손시킬 것이며, 체제 내 권력투쟁이나 대규모 주민봉기로 확산되어 정권교체의 시발점으로 작용할 수 있다.

1995년 당시 북한의 식량난 피해지역 주민수가 인구의 25% 수준인 500만명 이상이고 이재민 수가 50만명까지 되었다.⁶⁹⁾ 식량난 및 경제난으로 인한 내부적 소요 등을 막기 위하여 북한이 오히려 국경수비를 느슨하게 할 가능성도 생각할 수 있다. 이 경우 주로 탈북경로는 중국이 될 것이고 식량 상황에 따라 규모는 다를 것이다.

라. 특정지역의 주민봉기

중국 등 주변국의 변화에 직·간접적으로 접할 기회가 많은 변방지역이나 식량난이 심각한 변방 오지, 특정지역 또는 해당지역 간부들의 부정부패와 권력남용 등 횡포가 누적된 지역 주민들을 중심으로 체제불만이 확산될 경우, 집단행동이나 산발적인 시위가 발생할 가능성이 있다. 이러한 행동이 주민들 사이에 대규모적으로 확산되거나, 동원된 진압군이 봉기한 주민들과 합세할 경우는 진압이 어려울 뿐만 아니라, 봉기는 더 확산되어 대혼란이 일어날 가능성이 높다. 이 경우 북한정권의 통제력이 상실된 무정부상태⁷⁰⁾ 속에 권력 내분이나 권력투쟁으로 확산되는 과정 속에서 대량탈북사태를 유발시킬 수 있다. 이 경우는 중국이나 러시아지역으로 탈출할 것이다.

69) 이신화, “인종분쟁과 난민위기 예방을 위한 조기경보(Early Warning)”(『국제정치논총』, 제 35집 2호, 서울: 한국국제정치학회, 1995), 96면.

70) 식량난이 극심했던 1997년말 김정일도 “북한이 무정부상태가 되었다.”라며 당 간부들을 질타했던 것으로 알려졌다.

마. 특수집단 수용자들의 집단탈출

반김정일 세력과 반체제세력들이 수용되어 있는 정치범수용소 등과 같은 특수 집단 수용자들이 집단탈출에 성공하여 탈북을 시도할 수 있을 것이다. 북한의 국가안전보위부에서 운영하는 정치범수용소의 규모는 대략 51-250km² 이고 각각의 수용인원은 5천-5만명 정도이다. 북한 전역의 정치범수용소에 수감 인원은 정확히 밝혀지지 않고 있지만, 대략 5-10개소에 약 20만명이 수용되어 있는 것으로 추정되고 있다.⁷¹⁾ 현재 운영 중인 정치범 수용소는 <표 2-8>의 14호(평남 개천군), 15호(함북 요덕군), 16호(함남 화성군), 22호(함북 회령시), 25호(함북 청진시) 등 5곳으로 확인되고 있다.⁷²⁾

북한은 1980년대 말과 1990년대 초 국경인접과 비밀탄로 우려 등의 이유로 11호(함북 경성), 12호(함북 온성), 13호(함북 온성), 26호(평양 송호), 27호(평북 천마) 정치범수용소를 통합했던 것으로 알려졌다. 때문에 이들 수용시설이 국경근처에 있지 않는 경우 집단 탈출하여 탈북할 가능성은 매우 낮겠지만 국제사회의 난민인정 가능성 등의 평가에서는 특별한 위치에 있는 집단들이다. 특히 정치범수용소 수감자들이 대규모 탈출에 성공할 경우 중국으로 망명할 가능성이 높다. 함북 회령시의 정치범수용소 22호는 중국과 인접한 곳이며, 이외 16호(함남 화성군), 25호(함북 청진시) 정치범 수용소도 중국과 대체적으로 가까운 지역이라 할 수 있다.

71) 1998년 아시아감시위원회와 미네소타 변호사 국제인권위원회는 보고서를 통해 북한은 12개 정치범수용소에 약 15만 명의 정치범이 수감되어 있다고 발표했다. 전직 국가보위부의 관리였던 탈북자 윤대일은 20만 명이라는 숫자가 최하한선일 것이라고 증언했다.(임순희 외, 『북한인권백서 2006』, 서울: 통일연구원, 2006, 217면). 그러나 북한은 1995년 4월 국제사면위원회 조사단 방북 시 전체수감자 800-1,000중 정치범은 240명에 불과하다고 주장했다. 통일연구원은 11호, 12호, 13호, 26호, 27호 등 5군데가 폐쇄되었고, 14호, 15호, 16호, 22호, 25호 등 5개소에 약 20여만 명이 수용되었다고 주장했다.

72) 김윤영, 『통일대비 북한의 범죄양상과 치안대책에 관한 연구』(용인: 치안정책연구소, 2007), 161-162면.

<표 2-8> 정치범수용소 현황

명칭	14호	15호	16호	22호	25호
위 치	평남 개천군 보봉리	함남 요덕군	함남 화성군 고창리	함북 회령시	함북 청진시 수성동
공식명칭		조선인민경비대 2915부대		조선인민경비대 2209부대	
면 적	약 280km ²	약 460km ²		약 650km ²	
수용인원	약 1만 5천명	약 5만명	약 1만명	약 5만명	약 3천명
수 용 자 구 분	가족, 남녀분산	본인, 가족	가족	가족	본인
설립시기	1959년 최용건 건의로 설립			1974년 설립	
수 감 자 특 성	5,60년대 김일성 체제에 반대한 당, 정, 군의 고위관료와 그 가족, 친지들이 주로 수감됨.	혁명화구역은 재일교포 가족들과 경미한 정치범이 수감됨. 완전통제구역은 지주, 자본가, 친일파, 월남자 가족 등이 수감됨.	김동규 전 국가부주석 등 7·80년대 초 김정일후계체제 형성과정에서 숙청되어 반당, 반혁명 분자로 분류된 사람들이 수감됨.	일제시대 지주, 순사, 자본가, 학생, 종교인, 월남자 가족, 종파분자 가족, 유일체제 반대자 가족, 치안대 가담자 가족들이 수감됨.	종교인, 간첩, 종파분자 등 형벌이 무거운 정치범들이 수감됨.
기 타	1990년 수감자 폭동으로 1천5백명의 정치범이 사살되고 수감자 통제 강화됨.	혁명화구역 운영, 귀국자 마을에 일 본인 처 15명이 수감되어 10여명이 사망함.	국가주권 전복음모자 등 정권에 가장 위험한 최고위층이 수감됨.	25-45세 수감자가 70%를 차지하고 남녀 비율 4:6 정도임.	갈매기표 자전거, 무동력냉장고, 재봉틀, 난방용라디에터 등 생산, 품질이 우수함.

* 자료: 김윤영, 『통일대비 북한의 범죄양상과 치안대책에 관한 연구』(용인: 치안정책연구소, 2007), 126면; 이재원 외, 『2008 북한인권백서』(서울: 대한변호사협회, 2008), 462면.

이외에도 김정일정권에 낙인찍혀 숙청될 국경지역의 사단장 등과 같은 자들이 휘하의 부대를 인솔하여 대량탈북 할 가능성도 배제할 수 없다.

제3절 대량탈북 규모 및 경로

1. 대량탈북 규모

가. 기존연구 고찰

북한 주민의 대량탈북 가능성은 복합적 상호작용을 통해 발생할 것으로 예상되기 때문에 그 규모를 정확히 예측하기에는 극히 어려운 과제이다.⁷³⁾ 대량탈북의 발생 규모에 대한 기존 연구들은 대체적으로 북한의 국가체제 붕괴나 남북통일과 관련하여 추정하고 있는데, 대량탈북 산출근거나 탈북 기간 등은 연구자들의 입장에 따라 다르게 나타나고 있다.

첫째, 매경-KDI국제정책대학원, 워싱턴 국제연구소, 한국보건사회연구원, 한국개발연구원 등은 남북한 통일에 대비한 대량탈북 규모를 추정하고 있는데, 그 규모를 최소 200만명에서 최대 950만명으로 예측하고 있다.

<표 2-9> 연구기관의 대량탈북 예상 추정 규모⁷⁴⁾

연구기관	예상규모	출처	비고
매경-KDI국제정책대학원	200만명	매일경제(2004.6.1)	통일 후
워싱턴 국제연구소	950만명	독일 경제전문지 Wirtschaftswoche (1997년 5월호)	통일 이후 25년 동안
한국보건사회연구원	200만명	『통일』(1997.7)	통일시
한국국방연구원	450만명	조선일보(1997.1.1)	북한 붕괴시
독일연방정보부(BND)	650만명	서울신문(1996.11.23)	중국으로 탈출
한국개발연구원	200만명	중앙일보(1996.3.15)	통일 후
한국노동연구원	200만명	중앙일보(1995.7.6)	제도적 억제정책 미비시

73) 이정우, “대량난민 발생 가능성과 한국측 대응방안”, 102면.

74) 윤여상, “북한이탈주민 급증에 따른 정책대안”, 『국가전략』 제9권1호, 세종연구소, 2003, 69면 자료 보강.

둘째, 한국국방연구원은 북한 정권이 붕괴될 시 대량탈북이 가능하다는 전제하에, 이 경우 450만명의 대량탈북이 발생할 것으로 예측하고 있다.

셋째, 남성욱 교수는 북한의 급변사태 3가지 유형에 따라 대량탈북 규모를 최소 10만에서 200만명으로 추정하고 있다. 대량탈북 추정 규모에 대한 구체적인 내용을 <표 2-10>와 같이 정리할 수 있다.⁷⁵⁾

<표 2-10> 급변사태 유형별 대량탈북 예상 규모

급변사태 유형	대량탈북 규모	비고
<p>1 유형</p> <p>- 단순히 김정일의 실각과 위기 관리 정권이 등장한 상태를 가정한 경우이다.</p>	2개월간 10만명 이내	- 중국과 러시아 통한 탈북 70-80%, 나머지는 남측해상을 통한 보트 피플
<p>2 유형</p> <p>- 사회주의 체제의 붕괴와 권위주의적 개발독재체제가 정립된 경우이다. 이 경우 김정일과 그를 둘러싼 엘리트 집단의 교체 또는 정권차원의 변화보다 훨씬 큰 범위에서 발생한다.</p>	2개월간 20만명 수준	- 1유형보다 사회 경제적 불투명성 심화된 단계
<p>3 유형</p> <p>- 국가체제가 전체적으로 붕괴된 경우이다. 이 유형에서는 무정부 상태 및 내전상태로 기존 국가시스템이 완전히 와해된다.</p>	200만명 내외	- 혼란의 상태가 심각하여 일부는 휴전선이 강제적으로 부분적으로 개방되는 경우까지 상정

* 자료: 남성욱, “한반도 급변사태와 우리의 효율적인 대응방안”, 51면 재정리.

셋째, 이규영 교수는 독일의 사례를 들면서 대량탈북 가능성을 유추하고 분석하고 있는데, 북한의 급변사태로 4-5년간에 걸쳐 대략 275만명의 대량탈북이 발생할 것으로 추정하고 있다.⁷⁶⁾

넷째, 박진은 남북한 통일과정에서 200만명 이상의 이주민이 발생하게 될

75) 남성욱, “한반도 급변사태와 우리의 효율적인 대응방안”, 51면.

76) 이규영, “통일이후 북한주민의 이주에 관한 대응방안 연구”(『한독사회과학논총』 제11권 제2호, 서울: 한독사회과학회, 2001), 243면.

것으로 예측하고 있다. 이러한 예측은 독일 통일의 사례에서처럼 북한주민의 8% 이상이 남한으로 내려온다는 가정에 기반을 두고 있다. 나아가 연구자는 200만명의 이주민 발생을 보수적인 추정치로 보고 있는데, 그 근거로서 첫째, 남북한의 경제력 격차가 동서독에 비해 3배 가량 크다는 점 둘째, 동서독의 경우와 달리 북한주민이 남한으로 출퇴근하는 것이 용이하지 않다는 점 셋째, 통일 이후 휴전선의 해체와 함께 그동안 철저히 억제되어 왔던 이주유민이 일시적으로 분출할 가능성이 있다는 점을 지적하고 있다.⁷⁷⁾

다섯째, 고상두 교수 등은 “북한의 대량난민 발생시 서울시의 역할”이라는 보고서를 통해 북한의 급변사태로 김정일이 실각되면 곧바로 무정상태나 내전상태가 진행되어 약 167-225만명(1차 약 2-5만명, 2차 약 5-20만명, 3차 약 160-200만명) 내외의 대량탈북 사태가 발생할 것으로 추정하고 있다.⁷⁸⁾ 그리고 동 보고서는 급변사태를 ‘유형 1: 김정일 실각과 위기관리정권의 등장’, ‘유형 2: 사회주의체제의 붕괴와 권위주의적 개발독재체제의 등장’, ‘유형 3: 국가체제 붕괴(무정부상태 및 내전상태)’로 구분하고 있다. 이에 따른 유형별 대량탈북 규모를 <표 2-11>과 같이 추정하고 있다.⁷⁹⁾

<표 2-11> 급변사태시 연구기관의 대량 탈북 예상 추정 규모

급변사태 유형	중국러시아	남한	일본해외	합계
유형 1 김정일 실각과 위기관리정권의 등장	1만9천-4만7천5백명 (95%)	8백-2천명 (4%)	200-500명(1%)	2-5만명(100%)
유형 2 사회주의체제의 붕괴와 권위주의적 개발독재체제의 등장	3만5천-14만명 (70%)	1-4만명 (29%)	5천-2만명 (1%)	5-20만명(100%)

77) 박진, 『남북한 경제통합시 경제·사회안정화 대책』, 서울: 한국개발연구원, 1996; 이정우, “북한의 대량난민 발생가능성과 우리의 대응방안”, 103면 재인용.

78) 고상두 외, 『북한의 대량탈북난민 발생시 서울시의 역할』, 65면.

79) 위의 글, 64-65면.

유형3 국가체제 붕괴(무정부상태 및 내전상태)	6만4천-8만명 (4%)	152-190만명(95%)	1만6천-2만명(1%)	160-200만명(100%)
---------------------------------	------------------	----------------	--------------	-----------------

* 자료: 고상두 외, 『북한의 대량탈북난민 발생시 서울시의 역할』, 64-65면 재정리.

이외에도 북한 전문가들은 남북통일 후 북한지역 주민들이 남한으로 이주할 가능성에 대한 다양한 견해를 보이고 있다. 국토개발연구원 김원배는 “남북통일 후 도시정책에 관한 한-독 국제회의”에서 “통일 이후 5년간 최소 1백 50만명의 북한주민이 남한으로 이동할 것”으로 전망했다.⁸⁰⁾ 그리고 서울시립대 안중범(安鍾範) 교수는 남한으로의 이주민 수를 정확히 예측할 수는 없지만, 통일 이후 북한주민의 남한으로의 이주비율(이주민수/총인구)은 동독에 비해 다소 낮은 6-7%, 이주민 수는 1백70만-2백만명 수준으로 추정하였다.⁸¹⁾ 안성호 충북대 교수는 2008년 8월 21일 한국정치학회·한국세계지역학회 등이 공동주최한 ‘건국 60주년 기념 학술회의’에 제출한 “북한 위기에 따른 국가 위기관리 방안 연구”에서 ‘북한 급변 사태시 400만명 정도의 대량 탈북 난민문제가 생길 수 있다’고 지적한 뒤, ‘정부가 철저한 통일계획 시나리오를 설정하고 남남 공조 강화를 위해 보수·진보와 중앙·지방, 빈부, 남녀 노소간 계층 갈등을 최소화해 대규모 탈북난민 대책을 마련할 것’을 주장했다.

이상의 선행연구들은 나름대로 대량탈북 추정근거를 제시하면서 최소 수십만에 수백만 명으로 추정하고 있다. 그러나 필자는 연구목적에서 밝힌 바와 같이 북한의 급변사태에 따른 대량탈북사태가 발생할 것으로 예측한 가운데, 선행연구를 기초로 대량탈북 규모를 다음 항목에서와 같이 추정하고자 한다.

80) 김원배, “북한 경제 전환에 따른 고용·인구이동”(남북통일후 도시정책에 관한 한-독 국제회의), 1997.11.6; 『한국경제』, 1997. 11. 6.

81) 『매일경제』, 2004.6.12 18면.

나. 대량탈북 규모 추정

북한 주민들의 대량탈북 추정 산출은 북한의 급변사태 진행방향에 따라 다르게 나타날 수 있다. 이러한 산출방식은 연구자의 연구주제나 입장에 따라 각기 입장에서 접근할 수밖에 없는 한계가 따르기도 하나, 이 글에서는 동독의 사례, 북한 주민에 대한 계층분류, 급변사태 유형 등에 따른 방법을 적용하여 추정하고자 한다.

첫째, 독일통일 과정에서 동 동독주민의 8%(약 135만)가 서독으로 이주한 후 안정화되었다는 경험을 고려하여 산출할 수 있다. 전술한 바와 같이 북한의 급변사태로 체제가 붕괴되는 과정에서 대량탈북이 발생할 수 있다. 이 경우 북한 인구를 2,500만명⁸²⁾으로 가정한다면 약 200만명(8%) 이상이 탈북할 것으로 추정할 수 있다.⁸³⁾ 그러나 이러한 추정치는 선행연구자(박진)가 이미 지적한 바와 같이 북한의 유일독재체제, 남북한 경제 규모, 남북문화교류 등이 동서독과 비교할 때 훨씬 큰 차이를 보이고 있다는 점에서, 200만명의 대량탈북 추정은 적은 규모라 할 수 있다. 즉, 남북한의 국민소득은 동서독에 비해 3배, 1인당 국민총소득은 5배 이상의 격차를 보일뿐만 아니라,⁸⁴⁾ 남북한 민간인들의 인적교류나 문화교류가 본격화되지 않고 그동안 철저히 억압되어 왔던 북한주민들이 급변사태로 중·러 국경지역과 휴전선의 경계가 미온적이거나 개방될 경우 일시적으로 대량탈북사태가 발생할 수 있다. 이외에도 중국이나 동남아시아에 이미 불법체류하고 있는 수만에서 수십만명의 탈북자들이 국내로 일시적 망명을 신청할 수 있다.

둘째, 북한의 정치범수용소나 적대계층을 중심으로 대량탈북 규모를 추정할 수 있다. 북한은 성분조사 사업을 통해 주민들의 사상성향을 파악하여 관

82) 북한의 2004년도 “조선중앙년감”은 2001년도 북한의 인구를 2,314만명으로 발표하였다.

83) 박진, “통일후 북한주민 얼마나 넘어올까?”, 「매일경제」, 2004.6.12 18면.

84) 한국은행 보도자료, “2007년 북한 경제성장률 추정결과”(공보 2008-6-26호), 「한국은행」, 2008. 6. 18.

리·통제하고 있다. 즉, ‘주민등록재사업’ 결과를 바탕으로 주민들을 핵심계층, 동요계층, 적대계층이라는 3계층 51개 부류로 분리하여 관리하고 있다. 적대계층은 지주, 부농, 예속자본가, 친일파, 친미파, 악질종교인, 종파분자, 종파연루자, 간첩 행위자들로 유사시 숙청대상이 되고 있는데, 그 규모는 약 27%인 575만명에 이르는 것으로 추정되고 있다. 북한에 급변사태가 발생하게 되면 정치범수용소에 억류된 20여만명을 비롯하여 적대계층의 80%인 460만 이상이 탈북할 것으로 보인다.⁸⁵⁾ 결국 북한의 급변사태 발생시 적대계층의 대부분인 460만명 이상이 대량탈북 행렬에 동참할 것으로 예상할 수 있을 것이다.

<표 2-12> 3계층 51개 부류 분류표

3계층	비율	51개 부류	대 우
핵심계층	28%	노동자, 고농(머슴), 빈농, 사무원, 노동당원, 혁명유가족, 애국열사 유가족, 8·15이후 양성된 인텔리, 전사자 가족, 후방가족, 영예군인 등	-당정군 간부로 등용 -타 계층과 분리 특혜조치(진학, 승진, 배급, 거주, 진료)
동요계층	45%	중·소상인, 수공업인, 소공장주, 하층접객업자, 중산층 접객업자, 월남자 가족(1), 중농, 민족자본가, 월남자가족(2·3부류), 중국귀환인, 일본귀환인, 8·15이전 양성된 인텔리, 안일 부화방탕한 자, 접대부 및 미신송배자, 유학자 및 지방유지, 경제사범 등	-각종 하급간부 및 기술자로 진출 -충성심에 따라 극소수를 핵심계층으로 승격
적대계층	27%	8·15이후 전락노동자, 부농, 지주, 친일·친미주의자, 반동 관료배, 천도교 청우당원, 입북자, 기독교신자, 불교신자, 천주교신자, 출당자, 철직자, 적 기관 복무자, 체포 투옥자 가족, 간첩관계자, 반당 반혁명 종파분자, 처단자 가족, 출소자, 정치범, 민주당원, 자본가, 월남자 가족(제1부류) 등	-유해 중노동에 종사 -입학 진학 입당 봉쇄 및 탄압 -제재·감시·포섭 대상으로 분류 ·제재 : 강제이주 격리수용 ·감시 : 항시 동태감시 ·포섭 : 집중적 교양 -극소수 동요계층으로 재분류(자녀)

* 자료: 통일부 통일교육원 연구개발팀, 『2000 북한이해』 (서울: 서울 통일교육원, 2000), 346면; 김윤영, 『통일대비 북한의 범죄양상과 치안대책에 관한 연구』 172면.

* 북한의 1970년 당시 주민재등록사업 결과를 토대로 분류한 것임.

85) 허남성·윤중호 외, “북한의 급변·붕괴사태 발생시 국제공조체계 구축방안”(『정책연구』 126호, 1997년 여름), 152면.

셋째, 북한의 급변사태로 북한체제가 붕괴될 것을 가정할 때, 그 진행과정에 따라 대량탈북 사태 규모의 진행방향이 다르게 나타날 수 있을 것이다. 필자는 북한의 급변사태로 북한 내부의 권력투쟁 과정에서 김정일의 실각으로 새로운 위기관리 정권이 등장한 상태의 혼란기(1단계), 북한정권이 위기관리에 실패하여 중·러 국경지역이 개방되고 38선이 붕괴되는 시기(2단계), 북한의 국가체제 붕괴로 남북통일이 합의되어 북한주민의 남북왕래가 자유로운 시기(3단계) 유형으로 구분하여 고찰하였다. 이에 따라 독일통일 과정에서 동독인들의 대량이주민 사태와 비교하여 대량탈북 규모를 추정해 본 결과, 1단계에서 3개월간 약 11만-22만명,⁸⁶⁾ 2단계에서는 1단계의 보다 큰 68만-136만명,⁸⁷⁾ 3단계에서는 6개월간 90만-180만에 이를 것으로 예상되었다.⁸⁸⁾

〈표 2-13〉 동독탈출·이주민 통계(1989.8-1990.6)

구분 연월	탈출자		합법적 이주자		총계 (명)	비고
	인원(명)	비율(%)	인원(명)	비율(%)		
1989.8	8,143	38.9	12,812	61.1	20,955	3개월간 불법 탈출자는 55,921명으로 전체 526,268명의 10.6%임
9	21,352	64.2	11,903	35.8	33,255	
10	26,426	46.3	30,598	53.7	57,024	
11					133,429	2개월간 34%인 176,650명이 이주
12					43,221	
1990. 1					73,729	6개월간 45%인 238,384명이 이주
2					63,893	

86) 1단계에서는 단순히 북한의 급변사태로 김정일의 실각과 위기관리정권이 등장한 상태의 혼란기로 3개월간 약 11만-22만명 내외가 될 것으로 예측된다. 이러한 수치는 동독이주민 전체(526,268명) 대비 1989년 8월 3일부터 베를린장벽 붕괴시기인 1989년 11월 9일까지 3개월간 탈출한 동독이주민 10.6%(55,921명)의 인구비율을 참고한 것이다. 이외의 변수에 의해 6.25 전쟁시 북한주민의 이동비율, 생산 가능연령 비율, 적대계층 및 핵심·기본계층 비율 등을 적용할시 탈북인원은 증가할 것이다.

87) 이 시기의 대량탈북 규모는 동서독 국경(1989.11.9)이 개방된 직후 약 2개월간 전체이주민(526,268명) 대비 34%(176,650명)가 이주한 것을 고려한 것이다.

88) 3단계에서는 1, 2단계보다 큰 규모의 대량탈북 예상된다. 이 경우 6개월간 동독이주민은 238,384명으로 전체이주민의 45%를 차지했던 사례를 고려한 것이다.

3					46,241	
4					24,615	
5					19,217	
6					10,689	
계					526,268	

* 자료: 주독대사관, 『피난과 출국의 동서독 이주 40년사』, 1991.5; 고상두 외, 『북한대량탈북난민발생시 서울시의 대비방향』, 62면 재인용.

이상의 분석 내용을 종합적으로 검토할 때 북한의 급변사태로 북한체제의 전환이나 붕괴하게 되는 과정에서 200만에서 400만명의 대량탈북사태가 발생할 것으로 예측할 수 있다. 그리고 북한체제가 붕괴되어 남북통일이 되는 과정의 혼란기, 휴전선 붕괴시기, 남북통일 시기에 따라 그 규모는 상이하게 나타날 것으로 예상할 수 있다. 즉, 각 단계에 따라 작게는 11만명 많게는 180만명에 이를 것으로 추정할 수 있다. 그러나 이러한 대량탈북 추정 규모는 북한정권 위기관리 능력이나 국내외적인 변수 요인에 따라 다르게 나타날 수도 있을 것이라는 점에서, 대량탈북 규모에 대한 심층적인 연구가 지속되어야 할 것이다.

2. 대량탈북 경로와 경유국

북한주민의 대량탈북 경로에 대한 정확한 예측은 어렵지만, 그에 대비한 관련정책을 수립하고 준비하는 과정에서는 매우 중요한 입장에 있다. 북한을 탈출한 탈북자들은 신변안전을 최우선적인 과제로 삼을 것이다. 최근의 탈북자 역시 신변안전의 이유로 보다 안전한 경로를 찾기 위해서 이동 경로를 변경하고 있다.

가. 대량탈북 경로

북한에 급변사태가 발생하게 되면 북한주민들은 경제난과 보다 질 높은 삶을 찾아 대량탈북을 시도할 것이다. 우리나라의 경우 한반도라는 지정학적인 환경으로 인하여 대량탈북 경로는 베트남 난민사태와 유사한 3가지 유형으로 나타날 것이다. 즉, 북한주민의 대량탈북은 ‘동·서해안을 통한 해상’, ‘중국·러시아의 국경지역’, ‘휴전선’ 등 3가지 경로로 가정해 볼 수 있다.

<표 2-14> 대량탈북 예상 경로

유형	탈출 경로
1 유형	동해 및 서해안
2 유형	중국 및 러시아 국경선
3 유형	휴전선

이러한 탈북경로는 북한정권의 주민 통제력 유지 여부, 휴전선 봉쇄나 붕괴 등에 따라 혼재하여 나타날 것이다. 즉, 북한이탈주민의 대량탈북 규모는 북한의 급변사태의 정도가 클수록 더욱 커질 것이며, 압록강과 두만강을 건너 중국으로 탈북하는 경우가 가장 많을 것이다.⁸⁹⁾ 국가체제 붕괴로 이어져 북한지역의 휴전선의 경계가 약화되거나 개방될 경우 휴전선을 통해 대량탈북을 시도할 수 있다.⁹⁰⁾ 이외에도 중국과 러시아가 국경지역의 경계를 강화하거나 휴전선을 봉쇄되는 상황에서 동서지역의 해상을 통해 대량탈북을 시도할 수 있을 것이다.

89) 북한주민들의 대량탈북 경로를 1990년대 중반 중국지역으로의 탈북이 급증한 상황을 반영하여 중국과 러시아 국경지역 80-90%, 일본지역 5-10%, 군사분계선 1%미만, 해안선 1-5% 수준으로 예상하면서, 대량탈북 경로는 큰 차이를 보이지 않을 것으로 예상하는 견해도 있다 (「조선일보」, 1997. 1. 1, 12면).

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

나. 대량탈북 경유국

북한주민들이 탈북을 시도하면 그들의 신변을 안전하게 보호해줄 1차적 장소가 필요하게 될 것이다. 대량탈북자들이 1차적으로 경유할 국가로는 중국, 러시아, 일본, 대만, 몽골, 동남아시아 국가들이 될 것이다.

우리나라의 지정학적 특성을 고려해 볼 때 대량탈북자들의 경유국은 대체적으로 3가지 유형으로 나타날 것이다. 대량탈북자들의 1차적 경유국은 북한의 급변사태 과정에 따라 상이하게 나타날 것이다.

첫째, 북한의 국가체제가 붕괴되어 휴전선이 개방될 경우에는 대량탈북 행렬은 남한으로 향할 것이다. 남한으로 탈북한 이들은 남한사회에 정착할 것으로 예상된다. 물론 서방국가 등 제3국으로 난민신청을 하는 경우도 나타날 것이다.

둘째, 중·러 국경지역을 통해 탈북한 자들은 중국이나 러시아가 정치적 난민으로 받아줄 경우 해당 국가에 정착할 수 있을 것이다. 그러나 이들 국가들이 정치적 난민으로 인정하지 않거나 신변안전에 미온적 태도를 보일 경우 일시적으로 머물다가 몽골이나 동남아시아 국가를 경유하여 보다 나은 삶을 찾아 한국이나 서방국가로 정치적 망명을 할 것이다.

셋째, 해상을 통해 일본, 대만, 싱가포르 등으로 탈출할 수 있다. 이 경우에는 해당 국가들이 국민소득이 높은 국가들이라는 점에서 해당국가에 머물기를 희망할 것이나, 이들 국가들이 대량탈북자들을 수용하여 난민으로 인정해줄 것인지 여부는 불투명하다.

이외에도 북한의 국가체제가 붕괴될 것을 가정할 경우, 앞에서 언급한 진행 3단계에 따라 대량탈북자들의 우선순위 경유국은 <표 2-15>와 같이 다르게 나타날 것이다.

<표 2-15> 대량탈북자들의 우선순위 경유국

단계	우선순위 경유국		
	1	2	3
1 단계(혼란시기)	중국·러시아	남한	일본·동남아
2 단계(휴전선 붕괴시기)	남한	중국·러시아	일본·동남아
3 단계(자유왕래시기)	남한	중국·러시아	일본·동남아

제3장 대량탈북이 국내외 환경에 미치는 영향

북한의 급변사태로 대량탈북사태가 발생하게 되면 탈북자들은 다양한 경로를 통해 국내로 들어오게 될 것이다. 대량탈북자들의 국내 유입은 경제, 사회, 문화 전반에 대한 다양한 영향을 미칠 것이다. 이 글에서는 대량탈북사태가 발생할 경우 국내환경 및 주변국에 미치는 영향을 중심으로 살펴보고자 한다.

제1절 국내 환경에 미치는 영향

1. 수용비용 부담의 가중

북한의 급변사태로 대량탈북자들이 국내로 유입하게 되면, 정부는 이들에 대한 정착지원금, 주택지원금, 수용시설 비용 등을 부담해야 한다. 사회주의 체제에 생활하다 입국한 탈북자들은 정부에서 지원하는 정착금으로 남한사회에 정착할 수밖에 없을 것이다. 현재 북한이탈주민들에게 지원하는 정착금을 기준으로 대량탈북자들에게 지급해야 할 비용을 산출할 수 있다. 현재 정부주도하에 시행하고 있는 탈북자 정착 지원금을 지표로 삼은 것은 대량탈북사태가 발생할 경우 탈북자들의 정착지원에 필요한 엄청난 비용을 지금처럼 정부주도하에 시행할 수 있는가 여부를 판단하거나 새로운 대안을 모색하는데 중요한 척도가 될 수 있다. 물론 이외에도 다양한 비용 근거 변수가 발생할 수 있다.

가. 정착지원금

1990년대 중반 북한의 식량난을 계기로 북한이탈주민들이 꾸준히 증가하자 정부는 북한이탈주민 정착지원정책의 방향을 기존의 보호중심에서 자립자활 중심으로 전환해야 할 필요성을 인식하고 2004년과 2006년에 종합대책을 수립하였으며, 2007년부터 단계적으로 이를 구체화하고 있다.

현재 정부는 북한이탈주민들이 소정의 사회적응 교육을 이수한 후 정착지에 편입하게 되면 기초생계를 해결할 수 있도록 일정액의 현금을 지원하고 있다. 그 지급방법은 자립자활에 도움이 되는 방향으로 개선을 도모하고 있다.

<표 3-1> 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

* 2007년 1월 입국자의 지원금액(분할 지급금은 매분기별로 지급, 1년)

* 자료: 통일부, “북한이탈주민 입국현황 및 정착지원제도(2008년 5월 현재)”, 2008. 5.

<표 3-2> 대량탈북자 정착지원금 추정

대량탈북 수	초기 지급금	분할 지급금	주거지원금	합계
현행 1인 기준금액	300만원	300만원	1,300만원	1,900만원
200만명	6조원	6조원	26조원	38조원
400만명	12조원	12조원	52조원	76조원

위의 <표 3-1>에서와 같이 현재의 정착지원금을 대량탈북자들에게 지급

할 경우를 가정해 보면, 대량탈북자 200만-400만명에게 필요한 정착지원금은 <표 3-2>에서와 같이 최소 6조원에서 최대 76조원이라는 엄청난 비용이 산출되고 있다. 이외에 현행 지급하고 있는 정착장려금(최고액 2,140만원)과 정착가산금(최고 720만원)을 고려한다면 천문학적인 지원금이 필요로 하게 될 것이다.⁹¹⁾

<표 3-3> 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			

* 지급대상은 2005. 1. 1 이후 입국자

* 자료: 통일부, “북한이탈주민 입국현황 및 정착지원제도”(2008년 5월 현재).

<표 3-4> 정착가산금

구 분	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

* 사회진출 1년 이후 4년간 분기별 분할 지급

* 자료: 통일부, “북한이탈주민 입국현황 및 정착지원제도”(2008년 5월 현재).

91) 현재 정부는 북한이탈주민이 사회배출 후 기초생계를 해결할 수 있도록 일정액의 현금을 지원하고 있으며, 그 지급방법은 자립자활에 도움이 되는 방향으로 개선을 도모하고 있다.

이외에도 앞서 외국사례에서 이미 언급한 바와 같이 서독이 동독이주민에 대한 지원금은 가장(家長)에게는 30마르크, 피부양자 1인당 15마르크씩⁹²⁾ 지급했던 경험을 고려하여 대량탈북자 200만명-400만명에 대한 단독 지원금을 산정할 경우와 이들이 1-4인의 가족을 동반했을 경우의 지원금을 산출할 수도 있을 것이다.

나. 주택지원금

현재 북한이탈주민들이 하나원에서 소정의 사회적응 교육을 받은 후 사회에 편입됨과 동시에 대한주택공사 또는 각 자치단체에서 건립하는 영구 또는 공공 임대아파트를 우선적으로 알선하고 있다. 배정지역은 본인의 의사를 최우선으로 고려하며, 부득이하게 희망지역에 아파트 공급이 부족할 경우 차선 희망지역으로 배정하고 있는 실정에 있다. 북한이탈주민이 임대아파트에 입주할 수 있도록 주거지원금을 단독 세대에는 1,300만원, 2인~4인 세대에는 1,700만원, 5인 이상은 2,000만원을 지원하고 있다. 대량탈북자 200만-400만명을 가정할 경우 최소 8조원에서 52조원의 주택지원금이 필요하게 될 것이다.

<표 3-5> 대량탈북자 주택지원금 추정

대량탈북 수	단독	2-4인 세대	5인 이상 세대
현행	1,300만원	1,700만원	2,000만원
200만명	26조원	17조원(2인 기준)	8조원(5인 기준)
		8조5천억원(4인 기준)	
400만명	52조원	34조원(2인 기준)	16조원(5인 기준)
		17조원(4인 기준)	

92) 박내석, “북한이탈주민 정착지원에 관한 연구”, 중앙대석사논문, 2003, 26면.

결국 대량탈북자 200-400만명에 대한 정착지원금과 주택지원금을 현행 수준에서 지원하게 될 경우만 하더라도 최소 14조에서 최대 128조원이라는 엄청난 경비가 필요하게 된다. 따라서 대량탈북사태가 발생하게 되면 현행 북한이탈주민 지원제도를 즉각 중단하고 가칭 ‘대량탈북자 긴급지원대책’을 강구해야한다는 필요성이 요구된다.

다. 수용시설 비용

독일 통일과정에서 동독주민의 서독으로 대량탈주 행렬에서 보았듯이 북한의 체제불안에 따른 위기상황이 도래하면 대량탈북난민 사태가 발생할 수 있다. 북한의 급변사태로 대량탈북자들이 유입되면 이들을 일정 기간 수용할 수 있는 수용시설이 필요하게 된다. 이에 따라 한국정부는 대량탈북난민 대책으로 ‘충무3300’(북한난민수용계획)을 계획을 수립해 놓고 있다.

‘충무 3300’(대량탈북·난민사태 대비계획)에 따르면 군 당국은 대규모 탈북사태에 대비해 휴전선 인접 군부대(8개 육·해군 부대)에 모두 10개 임시수용소를 설치할 계획을 세워놓고 있다. 육군은 휴전선을 넘어 남하하는 대량 탈북자를 한시적으로 수용하기 위해 전방 6개 군단별로 200명 수용 규모의 시설을 1개씩 설립하고, 해군도 강원 동해 소재 1함대사령부와 경기 평택의 2함대사령부 영내에 수용시설 2개씩을 갖춰놓고 있다. 아울러 군은 장병들이 탈북 주민과 접촉할 경우 안전한 귀순 유도 및 탈북주민 호송절차를 마련해 놓고 있다.⁹³⁾ 합참은 1993년에 이 같은 계획을 수립하여 지금까지 각급 부대별로 대응훈련도 실시해 왔으며, 민간으로는 동 단위까지 세부 계획을 하달하여 북한 정권 붕괴에 대비하고 있는 상황이다. 합참이 민사작전 수행을 주도하는 이유도 모두 북한 정권 붕괴와 밀접한 관련이 있다.⁹⁴⁾

93) 고상두 외, 『북한대량탈북난민발생시 서울시의 대비방향』, 65-66면.

94) 김필재, “충무3300·충무9000·개념계획 5029에 따른 북한 자유화(해방) 방안”(20·30 청년우파 주최

그러나 독일통일 경험에서 보듯이 대량 탈북자들이 유입될 경우, 이러한 시설만으로 이들을 수용하기에는 턱없이 부족할 것이다. 대량탈북자 수용시설물 건설에는 많은 시간과 천문학적인 재원이 필요하게 될 것이다.

라. 기타 비용⁹⁵⁾

북한의 대량탈북자들이 입국하게 되면 이들을 수용하기 위해서 막대한 비용이 지출되어야 한다. 대량탈북자들의 수용문제는 향후 통일을 대비해야하기 때문에 비용부담은 훨씬 높아질 것으로 예상된다. 즉, 남한은 정치·사회·문화적 통합에 필요한 통일비용을 부담해야 할 것이다. 통일비용은 통일로 인하여 부담하여야 하는 경제적·비경제적 비용을 의미한다.⁹⁶⁾ 북한의 급변사태가 국가붕괴로 이어져 남북통합이 진행되는 과정에서 남한사회에 다양한 변화와 문제점이 나타날 것으로 예상된다.

첫째, 남북한 통일과정이나 통일 후 남한은 정치·사회·문화적 통합에 필요한 엄청난 통일비용을 부담해야 하기 때문에 심각한 사회문제가 발생할 수 있을 것이다. 독일 통일 직전(1989) 동서독 1인당 국민소득의 차이는 3.3배였고, 통일 후에도 매년 총생산(GDP)의 5~6%를 동독지역에 지원하였다. 그러나 우리의 경우 2007년 말 현재 남북한 1인당 국민총소득(GNI: Gross National Income)이 17배로 나타나 통일당시 동서독보다도 5배 이상의 격차를 보이고 있어, 독일보다 훨씬 높은 통일비용을 부담해야 한다. 인구 측면에 있어서도 통일비용을 부담한 서독의 인구가 동독인구의 4배였던 것에 비해 남한의 인구는 북한인구의 2배에 머물고 있다. 통독 당시 서

‘북한해방동맹’ 제1차 세미나 발제문 전문), 「프리존뉴스」(freezonenews.com), 2008. 2. 16.

95) 김윤영, 『북한의 급변사태에 대비한 치안대책 연구』, 71-76면 재정리.

96) 통일비용은 분단비용과 함께 고려되어야 한다. 분단비용은 군사대치로 인한 경쟁적 군사비 지출을 비롯한 분단으로 인해 지출되는 유형·무형의 모든 사회경제적 비용으로 통일 후에는 복지 시설비 등으로 전환하여 사용할 수 있다.

독의 국민총생산(GDP)은 동독의 6.3배였다. 북한관련 경제통계의 부실로 정확한 비교는 어렵지만, 남한의 GNI는 북한의 36배에 이르고 있다.⁹⁷⁾ 그러나 북한 대량탈북 주민들의 정착지원금 문제를 포함하게 되면 우리사회가 짊어져야 할 경제적 부담은 더욱 크질 수밖에 없을 것이다.

<표 3-6> 동서독과 남북한 비교

구 분	서독 : 동독(1989년)	남한 : 북한(2007)
인구수	4.0 : 1	2 : 1
국민총소득(GNI)	13.2 : 1	36 : 1
1인당 국민총소득	3.3 : 1	17 : 1

* 자료: 한국은행 보도자료, “2007년 북한 경제성장률 추정결과”(공보 2008 - 6 - 26호), 「한국은행」, 2008. 6. 18.

<표 3-6>의 지표들은 우리 국민들이 통일과정에 담당해야 할 경제적 부담이 얼마나 큰지를 보여주는 사례다. 통일 초기에는 매년 국내총생산의 10% 정도를 북한지역에 지원해야 한다고 전문가들은 지적하고 있다. 이러한 통일비용의 재원조달 방법으로는 조세, 국채발행, 해외차입 등이 있다. 그러나 모든 통일비용은 우리국민이 부담해야하며, 그 결과 조세부담, 물가상승, 실질소득 감소, 실업증가, 경제침체 등의 문제를 초래할 수 있다.⁹⁸⁾

아래 <표 3-7>서와 같이 미국 국방장관실(OSD)의 요청에 따라 민간연구단체인 ‘랜드연구소(www.rand.org)’가 작성하여 2005년 공개한 “북한의 역설: 한반도 통일의 상황·비용·결과” 보고는 남북한의 통일비용이 500억 달러(약 50조원)에서 6,700억 달러(약 670조 원)에 이를 것으로 추산하고 있다.

97) 북한의 2007년 경제규모는 남한의 36분의 1로 전년(35분의 1)에 비해 남북한간 격차가 다소 확대됐다. 1인당 국민총소득(GNI)은 17분의 1로 전년과 같았다. 북한의 명목 GNI는 작년에 24조8천268억원으로 남한의 902조5천413억원과 비교하면 36분의 1에 머물렀다. 1인당 GNI는 107만원으로 남한의 1천862만3천원에 비해 17분의 1에 그쳤다(한국은행 보도자료, “2007년 북한 경제성장률 추정결과”(공보 2008-6-26호), 「한국은행」, 2008. 6. 18).

98) 기광도, 『체제통합에 따른 사회변화와 범죄양상』, 서울: 한국형사정책연구원, 1999, 209면.

동 연구소는 ‘통일 4~5년 내에 북한의 국내총생산(GDP)을 2배로 증대’시킨다는 가정 아래 통일비용을 계산했다. 즉, 북한지역을 매년 14% 성장시키기 위해 투입되어야 하는 외부자본의 규모를 통일비용으로 잡은 것이다. 즉, 2002년 현재 한국의 25~27분의 1로 추정되는 북한 경제의 규모, 통일 후 제도개혁, 군비축소 등 수많은 변수들을 종합해 분석해 본 결과 최소 500억 달러(2003년 미화기준)에서 최대 6,700억달러가 소요된다는 것이다.⁹⁹⁾ 그리고 남한의 실제 재정 부담을 전체 비용의 3분의 1 수준인 170억~2,230억 달러로 내다보았다. 미국 일본 중국 유럽연합 및 국제기구 등 한반도 개발에 관심을 갖는 국가들이 비용을 분담할 것이기 때문에 남한의 부담은 남한 국내총생산(GDP)의 0.9~11%에 해당한다고 주장하고 있다.¹⁰⁰⁾

<표 3-7> 랜드 연구소의 통일비용 산출방식

(통일비용=통일 4년 내에 북한 GDP를 2배로 증대시키는 비용)

한국 GDP에 대한 * 북한 GDP의 비율	자본투자 부담	북한 군비축소에 따른 비용 절감	통일비용 (기타변수종합)
3% 수준일 때	868억달러	-360억달러	500억달러
4% 수준일 때	1,140억달러	-420억달러	1,860억달러
5% 수준일 때	2,390억달러	-480억달러	6,670억달러
* 한국 GDP(국내총생산, 2002년 4,760억달러)를 북한 GDP(2002년 170억달러)의 25-27배로 가정			

* 자료: “한반도 통일비용 최대 6700억달러 추산”, <조선일보>, 2005.6.7.

99) 독일은 1990년 통일 이후 14년간 1조 8000억 마르크(약 1260조원)의 통일비용이 들어갔다고 지적하면서, 한반도 통일비용은 이 보다 클 것이라고 분석했다. 남북한의 경제력 격차(북한의 1인당 GDP는 한국의 6-12%)가 동서독의 격차(동독의 1인당 GDP는 서독의 25-33%)보다 크고 인구비율(남한 대 북한=2 대 1, 서독 대 동독=4 대 1)로 한국의 부담을 늘리는 요인이 되고 있다(“한반도 통일비용 최대 6700억달러 추산”, 「조선일보」, 2005. 6. 7).

100) 김승련, “남북통일비용 50조-670조원 들것”, 「동아일보」, 2005. 6. 7.

둘째, 남북한 경제통합에 따른 사회문제이다. 최근 남한기업들이 싼 노동력을 찾아 개성공단지역에 자본을 투자하고 있다. 통일 후에는 북으로 자본 이동과 함께 북한의 주민들은 과거 고도 성장기 남한의 농촌이 그러했듯이 취업기회와 임금이 높은 남한의 도시로 대거 이주하게 될 것이다.¹⁰¹⁾ 이러한 인구인동이 크면 클수록 그와 관련된 남한지역의 실업증가, 물가상승, 재정 증가 등의 사회문제는 다양화되고 심화될 것으로 예상된다. 특히 이주자들은 대체적으로 절대빈곤과 취업을 위해 남하(南下)하기 때문에 이들에 대한 취업과 생계보조를 위해 추가적인 비용이 소요될 것이다.

셋째, 북한주민의 남한으로 이주 증가는 남한의 부족한 노동력을 충원할 수 있는 순기능을 할 수도 있다. 북한 이주자들은 생산직 근로자, 취업전의 청년, 해고된 공무원과 군인 등 20~55세의 생산성 높은 인력이 중심이 될 것으로 예상된다. 이들은 남한의 3D업종¹⁰²⁾과 농업부문, 청소, 건설 등 일용직이나 공해업종, 중소기업 등의 부족한 인력난을 해소할 수 있다. 그러나 대량 이주자는 노동력의 과잉공급을 유발하여 임금을 감소시키거나 실업자를 증가시킬 가능성이 높다.

최근 북한의 청소년들이 가출하거나 공장·기업소에서 무단이탈하여 떠돌면서 절도, 폭행 등을 일삼고 있는 부랑아 문제가 심각한 사회문제로 대두되고 있듯이, 통일 후 남한의 노동력으로 흡수되지 못한 북한의 미취업 이주자들이 서울이나 수도권의 공단주변에 빈민촌을 형성하여 임대료와 물가를 상승시키는 한편, 범죄 및 사회일탈 등 도시의 부랑자로 전락되어 각종 사회문제를 유발시킬 가능성도 높아질 것이다.

101) 북한의 농촌지역 젊은이들 역시 보다 나은 삶을 찾아 도시지역의 직장에 취직하고자 이농현상이 심화되고 있어 사회적 문제로 부각되고 있다.

102) 3D 업종이라면 Dirty, Difficult, Danger의 세 가지 항목을 일컫는 말로서 더럽고, 어렵고, 위험한 일은 회피한다는 의미에서 만들어진 신조어이다.

2. 치안환경의 변화

가. 북한이탈주민들의 사회일탈 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 범죄, 위장탈북 간첩 등을 중심으로 고찰하고자 한다.¹⁰³⁾

1) 북한이탈주민의 범죄

가) 범죄현황

북한이탈주민 범죄는 새로운 환경에서 성실하게 살아가려는 그들의 전체 이미지를 악화시키고 있기 때문에 이에 대한 시급한 대책이 요구되고 있다.

2002년까지만 해도 북한이탈주민들의 범죄는 우발적 폭력범이나 교통사범 등으로 우려할만한 수준은 아니었다. 그러나 2002년 이후부터는 북한이탈주민들의 국내 입국이 증가되면서 남한사회 정착과정에서 부적응 현상으로 인한 범죄가 증가되고 있으며, 범죄유형 또한 점차 다양화되는 특징을 보여주고 있다.

아래 <표 3-8>에서 보듯이 1998년부터 2007년 1월까지 전체 탈북자 8천8백85명 가운데 10.1%에 해당하는 8백99명이 각종 형사범죄를 저질렀다.

103) 김윤영, 『북한이탈주민에 대한 보안경찰의 효율적인 지원방안 연구』, 36-47면 재정리.

이러한 비율은 한국사회 전체 평균 범죄율인 4.3%보다 2배 이상 높은 수치이다.¹⁰⁴⁾ 범죄유형별로 보면 폭력이 6백3건으로 가장 많았고 이어 절도 64건, 상해 58건, 문서 위·변조 46건, 사기 36건 등의 순으로 나타났다.

<표 3-8> 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.

북한이탈주민의 범죄유형이 과거에는 주로 단순 교통사범을 비롯한 생계형이었다면, 최근에는 폭력, 매춘, 마약, 강도 등 점점 범죄 유형이 흉포화되는 특징을 보여주고 있다. 2006년 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.¹⁰⁵⁾

이외에도 최근 북한이탈주민들이 허위 입원, 허위 진단서 발급 등으로 보험사기를 벌이다 경찰에 검거되어 문제화되고 있다. 지난 11월 3일 적발된 보험사기는 47명의 탈북자와 그 가족, 조선족 등이 보험사를 속이고 받아낸 돈은 4억200여만원에 이른다.¹⁰⁶⁾ 불법송금 범죄에 연루되는 자도 있다. 대구 중부경찰서는 지난 11월 6일 동남아지역 국가 등과 연계해 10억원대 불법환전 및 송금을 한 내국인과 국내거주 외국인 등 20명을 외국환관리법 위

104) 형사정책연구원이 2007년 초 내놓은 북한이탈주민 214명에 대한 설문조사에 따르면 그들의 평균 범죄피해율은 23.4%로 국내 범죄발생률(4.3%, '05년 법무부 집계)의 5배가 넘었다(장준오·이전환, 『북한 이탈주민의 범죄피해에 대한 실태 연구』, 서울: 한국형사정책연구원, 2007; “위험수위 도달한 탈북 새터민 범죄”, 『매일경제』, 2007. 10. 22 재인용).

105) “위험수위 도달한 탈북새터민 범죄”, 『매일경제』, 2007. 10. 22.

106) 김정규, “탈북자 보험사기범 무더기 검거”, 『대전일보』, 2008. 11. 3.

반 혐의로 입건해 조사를 벌이고 있다가 북한이탈주민 A씨 등은 2005년 탈북해 국내에서 노동에 종사하며 북한에 남은 가족의 탈북자금과 자신이 탈북하면서 중국에서 빚진 돈을 갚기 위해 중국인이 개설한 속칭 환치기 계좌를 통해 불법 송금한 혐의를 받고 있다.¹⁰⁷⁾

나) 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. 지난해 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.

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 영향을 미치고 있다.

넷째, 북한이탈주민들의 남한사회 법(형사법, 형소법 등) 지식의 무지도 범

107) 김재욱, “무등록 외국인 영업, 불법송금자 등 20명 검거 뉴시스 뉴시스통신사, 2008. 11. 6.

죄 증가의 요인이 되고 있다. 탈북자들이 국내에 입국한 후 하나원에서 소정의 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 노출되고 있다. 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.

2) 북한이탈주민의 범죄피해

최근 북한이탈주민의 범죄피해는 심각하게 노출된 것으로 확인되고 있다. 아래 표에서 보면 1998년부터 2007년 1월 31일까지 전체 북한이탈주민 8,855명 중 1.3%인 117명이 범죄피해 경험이 있는 것으로 나타났고, 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 3-9> 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.

한국형사정책연구원이 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 이르고 있다. 범죄 종류별로는 91건 가운데 사기가 46건으로 가장 많았고 폭행 및 상해가 11건으로 뒤를 이었다.¹⁰⁸⁾ 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.¹⁰⁹⁾

3) 재입북 범죄

경찰청에서 2006년 11월 1일에서 11월 30일간 1990년 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 중국 82.2%(2,559명), 일본 7.4%, 미국 2.1%, 러시아 2.0% 순으로 조사되었다. 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.¹¹⁰⁾

108) “위험수위 도달한 탈북새터민 범죄”, 「매일경제」, 2007. 10. 22.

109) 「SBS 8시 뉴스」, 2006. 3. 20.

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

4) 위장탈북 간첩

북한이탈주민들의 국내 입국이 급증하게 되자, 사회 일각에서는 위장탈북 문제를 조심스럽게 제기하여 왔다. 최근 국가보안법 위반 혐의로 구속기소(2008.8.27)된 북한 국가안전보위부 소속 직과 간첩 원정화(34.여) 사건이 현실로 나타나자 사회적 파장을 가져왔다. 원정화는 위장탈북한 뒤 국내에 들어와 군 장교 등에게 접근하여 입수한 탈북자 정보와 군사기밀 등을 북한에 넘긴 혐의(국가보안법상 간첩, 목적수행, 자진지원·금품수수, 잠입·탈출, 찬양·고무 등)로 구속 기소되었다.

이외에도 남한에 정착했던 탈북자들이 재입북한 후 북한당국에 체포되어 간첩교육을 받은 후 재입국하는 사례도 나타나고 있다. 2004년 8월에는 국정원이 북한 정보기관에서 교육을 받고 국내에 들어온 탈북자 이모씨를 첫 탈북자 간첩 혐의로 검찰에 송치한 바 있다.¹¹¹⁾

이러한 현상은 국가안보를 저해하는 직접적인 요인으로 작용할 수 있다는 점에서 우려하지 않을 수 없다. 김정일은 “남조선 탈북자들 사이에 우리 대남공작 요원들을 심어라”고 지시했다.¹¹²⁾ 과거 북한의 대남공작 실패를 보면 북한당국이 가장 안전하고 손쉬운 탈북자 신분으로 위장시켜 고정간첩과 지하조직망을 구축한 바 있다. 따라서 정보기관 출신 탈북자는 입국 직후 관계기관 합동신문 과정에서 거짓말 탐지기를 동원해 위장귀순 여부를 정밀하게 가리고 있다. 사회에 나간 이후에도 경찰과 기무사 등 유관 기관과 긴밀한 협조체계를 유지해 특이동향을 파악하고 있다.

나. 치안수요의 급증

위에서 살펴본 바와 같이 최근 북한이탈주민들의 급증으로 인한 범죄와

111) 「중앙일보」, 2004. 12. 2.

112) 「중앙일보」, 2005. 6. 3 재인용.

범죄피해가 증가하고 있다. 우리는 이미 분단국가들의 통일과정에서 치안환경의 변화를 경험했듯이 북한의 급변사태로 대량탈북사태가 발생하게 되면 남북한에 치안환경의 변화를 초래할 것이다. 특히 대량탈북 행렬이 남한으로 이어질 경우 급격한 치안수요를 초래하는 등의 다양한 문제점이 나타날 것으로 예상된다.

북한은 1990년대 중반의 식량난을 계기로 생계형범죄가 급증하고 있어 사회문제로 대두되고 있다. 국내에 유입된 대량탈북자들 역시 남한의 노동력으로 흡수되지 못하게 되면 서울이나 수도권의 공단주변에 빈민촌을 형성하여 임대료와 물가를 상승시키는 한편, 범죄 및 사회일탈 등 도시의 불량자로 전락되어 각종 사회문제를 유발시킬 가능성이 높아질 것이다. 즉, 대량탈북에 따른 노동력의 과잉공급으로 저임금과 실업율을 상승시켜 탈북자 밀집 거주지역의 슬럼화를 촉진시켜 다양한 범죄가 양산되는 등 치안수요를 급증시킬 수 있다.

북한주민들의 대량탈북은 북한에 남아 있는 주민들에게 영향을 미쳐 집단주의적이고 전체주의적인 사회주의체제의 해체를 촉진시키는 한편, 이기주의, 물질주의, 배금주의, 뇌물과 절도 같은 사회병리현상은 증가시킬 것이다. 북한의 급변사태로 급격한 개혁·개방이 될 경우 오랫동안 극도의 폐쇄된 사회에서 살아왔던 북한주민들이 기존에 경험하지 못했던 자본주의에 대한 문화적 충격을 받게 될 것이다. 그 과정에서 북한주민들은 자아에 대한 가치관과 도덕관에 대한 정체성 혼란과 사회적 불안이 가중될 수 있다. 다시 말해 자본주의 문화의 병폐인 개인 이기주의 팽배, 가족주의 해체, 불신풍조, 부도덕성, 타락 등이 만연하여 범죄율을 증가시킬 수 있다.

다. 향후 범죄 전망

북한의 급변사태로 대량탈북사태가 발생하게 되면 남북한 모두에게 치안

불안을 가중시킬 것이다. 동독인들의 대량이주 결과 통일된 독일의 경우 막대한 통일비용 지출로 인한 경기침체와 대량실업, 이주민에 의한 고용과 주택문제 등을 초래하였다. 이러한 경험을 고려해 볼 때 북한의 대량탈북 사태는 남북한 모두에게 실업률을 상승시키고 사회통제 및 범죄통제력이 약화되는 한편, 대량실업, 사회적 무질서, 상대적 빈곤과 박탈감 등으로 범죄율을 증가시킬 것이다.

첫째, 북한의 급변사태로 인한 대량탈북 사태는 상대적 빈곤과 박탈감을 야기하여 방화나 손괴, 강·절도, 취업사기 등의 범죄가 급증할 것으로 예상된다. 북한 권력자와 관리자들은 급변사태의 혼란기 속에서 공유재산을 사유화하거나 공유물을 착복할 수 있다.

둘째, 북한의 급변사태로 인한 혼란기 속에서 경제난과 고실업이 가중된 지역의 주민들이 폭동을 일으켜 당원이나 공직을 담당했던 자들에 테러를 가할 수 있을 것이다.

셋째, 대량탈북으로 국내에 유입된 북한 청소년들이 자본주의 체제에 적응하지 못하고 각종 사회일탈행동이나 범죄를 일으킬 것으로 예상된다. 최근 북한 청소년들의 범죄유형은 절도와 강도, 폭력 그리고 성범죄 등으로 나타나고 있듯이 자본주의 체제의 심리적, 정서적 충격으로 체제적응에 실패한 청소년들은 비합리적인 생활을 통해 각종 범죄행각을 벌일 것이다.

넷째, 한국 사회적응에 실패한 탈북자들은 마약유희이나 알코올 중독에 쉽게 빠져들 것이다. 알코올은 남한사회에서 손쉽게 구입할 수 있기 때문에 새로운 체제에 적응하지 못한 사람들은 좌절감이나 긴장감을 해소하고자 알코올 의존 중독자가 급증하게 될 것이다.

다섯째, 여성과 관련된 범죄가 급증할 것이다. 독일통일 이후 동독 여성이 동독 남성과의 결혼을 기피하여 심각한 사회문제가 되었던 바와 같이, 북한 여성의 북한 남성에 대한 결혼 기피 현상이 나타날 수 있기 때문에 북한 여

성과 결혼을 빙자한 사회범죄가 급증할 것이다. 또한 결혼을 하지 못한 북한 남성들의 후유증도 심각하게 나타날 수 있다. 유흥업소에 필요한 접대부를 충원하기 위해 북한 여성들을 대거 고용할 가능성도 높다. 그 과정에서 매춘, 인신매매, 약취유인 등의 여성상대 범죄가 심각하게 나타날 것이다. 전문기술이 없는 젊은 탈북여성들은 비교적 쉽게 돈을 벌수 있는 유흥업종에 종사하는 과정에서 매매춘이 행위가 급증하게 될 것이다.

여섯째, 대량탈북자들의 밀집거주 지역을 중심으로 범죄발생이 높아질 것이다. 대량탈북자들은 비교적 취업과 돈을 벌기 쉬운 서울 주변의 수도권에 정착하기를 희망할 것이다. 정부의 통제 불능으로 대량탈북 주민들이 수도권 주변에 대량 유입될 경우 대량실업과 무질서를 초래하여 많은 문제를 유발시킬 수 있다. 북한 출신 실업자와 불량자들에¹¹³⁾ 의해 절도·강도·강간·폭력 등 이른바 민생침해범이 급증하면서 사회적 갈등과 위기감이 높아질 수 있을 것이다.¹¹⁴⁾ 남한 주민 역시 경제침체와 높은 실업률로 인해 사회문제로 비화될 수 있다.

일곱째, 교통범죄는 자동차 보유와 밀접한 관계가 있다. 국내 지리와 운전 에 미숙은 탈북자들에 의한 교통사고 증가할 수 있다. 그리고 통일독일의 경험에서 보았듯이 탈북주민들에 의한 차량절도 행위가 급증하게 될 것이다.¹¹⁵⁾

여덟째, 집회·시위와 관련된 범죄가 빈발하게 나타날 것이다. 국내에 유입

113) 현재 북한에선 경제적 어려움으로 떠돌이 생활을 하는 인구가 증가하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이러한 인원들은 통일 이후에도 새로운 체제에 쉽게 적응하지 못하여 결국 불량자로 남게 될 수 있다.

114) 최평길, 『미리 보는 코리아 2000』, 서울: 장원, 1993, 271면.

115) 독일 경찰청 통계에 따르면 1997년 베를린 시의 1년간 전체 범죄 55만여 건 중 30%가 자동차 절도범죄였다. 범죄 발생률보다 더 큰 문제는 자동차 절도 범인의 66% 정도가 20세 이하의 청소년이라는 점이다. 이들 중 상당수는 구동독의 초라한 자동차와는 비교도 안 될 서독제 자동차를 타보고 싶다는 호기심에 아무런 죄책감 없이 절도행위를 자행했다. 때문에 독일통일 직후 자동차를 이용한 타 범죄 수단으로 차량절도나 파손, 밀수, 방화, 기타 교통사고 등의 범죄유형이 급증하였다(이경훈·이용숙, 『통일 그날 이후』, 서울: 길벗, 1994, 261면).

된 대량탈북자들이 자유에 대한 잘못된 인식으로 정부에 대한 생존권 요구나 정치적 욕구를 해결하기 위해 무분별한 집회나 시위에 가담할 것으로 예상된다. 이미 북한이탈주민 단체들의 권익을 위해 정치세력화하는 현상도 나타나고 있다. 이러한 행위는 사회혼란을 초래할 정도로 빈발하게 나타날 수 있을 것이다.

제2절 주변국에 미치는 영향

1. 주변국의 입장

한반도 안보환경은 주변국들과의 첨예한 갈등의 역사적 경험과 분단의 시점에서부터 내재된 근본적인 문제이다. 한반도의 안보환경에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 미국과 중국을 비롯하여 일본과 러시아 등 주변 4개국의 입장은 중요한 위치에 있다. 북한에 급변사태가 발생하게 될 경우 미국은 한반도를 동북아의 세력균형을 위한 전략적 요충지로 보면서 한반도 문제에 주도적 역할을 수행하고자 할 것이며, 중국 역시 미국의 일방적인 주도를 우려하며 3비3불원(三非三不願)¹¹⁶⁾ 정책을 중심으로 중국의 전략적 입지를 강화하고자 할 것이다. 일본은 남·북한간의 현상 유지나 영향력을 확대하기 위한 등거리 외교를 하면서 한반도의 국력이 일본을 위협하지 않도록 할 것이다. 러시아 또한 국익우선의 실용주의 대외정책을 통해 한반도 문제에 영향력을 행사하고자 할 것이다.¹¹⁷⁾

최근 북한의 핵과 미사일 문제를 비롯하여 인권문제와 위조지폐 문제 등

116) 중국의 3비(三非)는 한반도의 비핵화, 비전쟁, 북한체제의 비붕괴이며, 3불원(三不願)은 통일된 한국이 미국과 밀착하는 것, 중국과 정치·군사적 경쟁관계가 되는 것, 민족주의로 인해 중국 정치체제에 부정적 영향을 미치는 것을 원하는 않는다는 정책이다.

117) 김윤영, 『북한의 급변사태에 대비한 치안대책 연구』, 50면.

은 국제문제로 확대되고 있다. 이러한 국제문제들은 북한정권의 위기를 가중시켜 급변사태로 발전할 수 있는 가능성이 그 만큼 높아지게 된다. 북한의 급변사태로 대량탈북사태가 발생할 경우 그 영향은 한반도뿐만 아니라 중국과 러시아를 비롯한 주변국까지 미칠 수 있기 때문에 주변국들은 어떠한 형태나마 개입하여 자국의 국익을 위해 영향력을 행사하고자하는 과정에서 자국의 이해관계에 따라 직·간접적으로 연관될 수 있고, 경우에 따라서는 정치·군사적으로 개입해야할 상황에 이를 수도 있을 것이다.

가. 중국

중국은 북한의 급변사태로 발생한 대량탈북사태가 중국 내로 직접 미치지 않을 경우 전개과정과 파급영향을 관망하면서 대응책을 강구할 수 있을 것이다.¹¹⁸⁾

첫째, 북한 내 정변으로 인한 소요사태와 홍수, 지진 등 대규모 자연재해로 인한 식량난, 북한 정권의 핵·생화학무기 등 대량살상무기 통제력 상실 등으로 인해 급변사태가 발생하면 북한 주민들은 국경 인접국인 중국으로 대량탈북을 시도할 수 있다.

중국은 대규모 탈북자들이 유입되면 중국의 사회혼란을 야기할 수 있다는 판단 하에 국경지역의 통제를 강화하는 한편, 이미 중국내에 잠입한 탈북자들을 색출하여 북한으로 강제 송환하는 등의 대응책을 강구할 것이다. 실제적으로 2004년 12월 1일 국가인권위원회가 주최한 “북한인권 국제심포지엄”에 초대된 중국인권연구협회 사무총장 양첵밍(Yang Chengming)은¹¹⁹⁾ “중국의 탈북자문제와 해결책”이라는 논문을 통해 중국정부는 현재의 탈북자 문제를 해결하고 탈북자들의 입국을 방지하기 위해서 다음과 같은 대응

118) 위의 글, 59-61면 재정리.

119) 양첵밍은 개인 사정으로 인해 직접 한국에 와서 논문을 발표를 하지 않았다.

책을 실시하고 있다고 밝힌바 있다.¹²⁰⁾

① 탈북자들 중 다음과 같은 조건을 가진 자는 거주 허가(residence permission)를 받을 수 있다. 세부적으로는 중국인과 결혼한지 3년 이상 되어 아이를 낳고 법과 규범을 준수하는 북한 여성, 현재 중국에 있는 친척과 동거 중인 북한 여성이나 아동 중, 북한으로 송환될 경우 자활능력이 없고 중국에 남기를 주장하는 자, 6.25 전쟁 이전에 중국인이었거나 중국인 부모를 가진 북한인으로 생존을 위해 중국으로 귀환한 자 등이다.

② 위의 조건에 해당하지 않는 탈북자들이 발견될 경우 북한으로 송환되는 데, 특히 법이나 규범을 어겼거나 2000년 이후 중국에 입국한 경우에 그렇게 한다.

③ 중국은 매년 북한을 원조하고 있다. 계속되는 자연재해와 불법 탈북자의 증가에 따라 최근 중국은 북한에 다량의 쌀, 밀, 석탄과 전기를 제공하였다.

④ 북한 사람들을 중국으로 보내는 인간 장사꾼들은 중국 법에 따라 처벌한다.

이러한 내용은 출처가 밝혀지지 않은데다, 아직까지 발표자인 양첵밍에 의해 확인 혹은 해명이 되지 않은 상태라서 중국 정부의 공식적인 입장이라거나 실제 그러한 논의가 있었는지에 대해서는 알 수가 없다. 그러나 위의 발표문에는 지린성 공공안보부의 입국행정국 조사팀과 중국경찰협회가 낸 “탈북자의 현황과 이 문제에 대한 대처를 위한 제언”이라는 제목의 입국행정보고서를 인용하여 매우 구체적으로 탈북자들의 숫자, 입국경로와 분포지역, 탈북자 문제의 원인 등에 대해 분석하고 있다는 점을 볼 때 단순히 개인의 의견으로 쓰여진 내용은 아닐 것이다. 또한 위에서 중국 정부의 대응책으로 제시된 내용을 보면, ‘중국 체류 3년 이상’이라는 조건 등 매우 구체적인 조

120) 양첵밍(Yang Chengming), “중국의 탈북자문제와 해결책”(『북한인권 국제심포지엄』, 국가인권위원회, 2004. 12. 1), 80면.

항들로 이루어져 있다는 점에서, 실제 중국 정부에서 나온 것일 가능성이 높아 보인다.¹²¹⁾

둘째, 북한 내 반체제운동이나 민중봉기 주도자나 소요에 참여한 자들이 정권장악에 실패하여 중국으로 불법 탈출하는 경우이다. 중국은 이들을 체포하여 송환하는 작업은 대상자의 법적 요건을 따져 결정할 것이나, 경우에 따라서는 북한의 진압당국과 조용한 해결을 해야 하는 경우도 발생할 수 있다. 중국의 반체제인사들에 대한 처벌이나 해외탈출사례들을 볼 때 북한에서 탈출한 반체제인사나 소요 가담자에 대해 순수한 정치범으로 인정될 경우 신변안정을 보호할 것이나, 범죄행위자의 경우에는 북한 당국과 협조할 가능성도 충분히 있다. 소요가 장기화되거나 규모가 급속도로 확산될 경우 중국은 정부 차원보다는 당 차원에서의 해결책을 모색할 것이며 정부 차원에서는 가급적 국제사회의 일원이나 중재자로서 대량탈북사태에 대처해 나갈 것이다.¹²²⁾

나. 러시아

한반도는 러시아에게 역사적으로 동방 진출의 통로이자 해양진출을 위한 전진기지였다. 그리고 군사안보적 이해와 경제적 안보의 이해가 교차하는 안보 요충지이기도 했다.

러시아는 구소련 붕괴 이후 북한에 대한 영향력을 상당 부분 상실했던 교훈을 통해 러·북 군사동맹조약을 대체할 새로운 ‘러·조 친선선린 및 협조조약’ 체결로 과거의 양국 관계를 회복하고 있다. 이 조약은 한반도에서 비상사태가 발생할 때 양국이 관련 문제를 상호 협의(안보 위기 시 양국 즉각

121) 이해영·서대교(아시아 BAS 프로젝트 공동대표), “탈북자 실태의 변화 추이와 합리적 해결 방향 -관점의 확대와 접근의 세분화-”(http://www.demos.or.kr/index.html, 2008년 4월 13일 검색), 재인용.

122) 유효열, “정치외교 분야에서의 북한 급변사태: 유형과 대응 방안”, 22면.

접촉 및 군사협력 체결)한다는 조항을 포함하고 있다. 그리고 2000년 6월 푸틴 대통령에 의해 승인된 '러시아연방 대외정책 개념'에 의하면 러시아 정부는 한반도 상황을 아시아 지역에서 가장 큰 관심대상으로 삼고 '한반도 문제의 해결에 동등하게 참여하는 것'과 함께 '남북한과 균형 잡힌 관계를 유지하는 것에 외교적 노력을 기울일 것'임을 밝히고 있다.¹²³⁾

러시아는 북한의 급변사태로 대량탈북사태가 발생하게 되면 한반도에서 주도권을 확보하고자 직·간접적인 개입을 시도할 것이다. 실제로 러시아는 한반도 유사사태 발생시 연해주 등 극동지역에 피해가 미치는 것을 막기 위해 예방 차원에서 북한 군사시설을 사전에 단독으로 공격하는 방안을 수립해 놓고 있는 것으로 알려져 있다.¹²⁴⁾

따라서 러시아는 북한의 급변사태로 인한 대량난민들이 발생하게 되면 이들에 대한 수용과 함께 통제를 병행한 대책을 강구할 것으로 보인다. 전자의 경우 극동 국경지역에 임시 수용소를 설치하여 구호활동을 전개하는 가운데, 남한과 미국, 일본, 중국 등 주변 관계국들과 국제인권단체 등을 중심으로 한 지원이 본격화될 것이다. 특히 반체제운동, 민중봉기, 쿠데타 과정에서 러시아로 탈출한 친러세력에게 임시 피난처를 제공하고 정치적 망명을 허용할 수 있다. 후자의 경우 러시아는 국경지역의 혼란과 안전을 위해서 극동 국경지역을 봉쇄하면서 탈북난민 유입을 차단하고 이미 유입된 난민들을 더 이상 방치하지 않고 임시수용소에 수용할 것이다. 이들의 처리과정에서 국내외 환경의 변화와 러시아 사회에 미치는 영향을 고려한 가운데 가능한 러시아의 정주(定住)를 허용하지 않을 것으로 보인다.¹²⁵⁾

123) 김필재, "北 급변사태와 유라시아 맹주 러시아의 한반도 개입", <프리존뉴스; freezonenews.com>, 2008.02.22.

124) 러시아 일간지 이즈베스티야(Izvestiya)는 2003년 7월 31일자 보도에서 러시아 국방부 고위 관리의 말을 인용하여 북한 군사 시설에 대한 러시아의 선제공격 계획은 오랜 검토 끝에 수립됐으며, 북한이 핵무기를 사용할 징후가 보일 경우 러시아 최대 함대인 태평양함대를 동원해 먼저 북한의 미사일기지를 공격하는 것을 주요 내용으로 하고 있다고 폭로했다.

125) 김윤영, 『북한의 급변사태에 대비한 치안대책 연구』, 64면.

다. 일본¹²⁶⁾

냉전종식 이후 일본은 미일동맹관계를 더욱 굳건히 하면서 자대위대의 역할을 통해 자국의 안전보장과 동북아 지역의 평화와 안정유지를 위해 적극적인 개입을 시도하는 한편, 북한의 핵문제를 비롯한 대량살상무기 확산과 장거리 미사일 개발 등을 포함한 한반도의 불안정과 급변사태 위험성을 우려하고 있다.

북한 내 민중봉기와 반체제운동이 확산되거나 쿠데타가 내전으로 확산되어 장기화될 경우에는 소요 가담자 등 탈북자들이 선박을 이용하여 일본으로 대량 탈출하는 사태가 발생할 수 있다. 북한의 급변사태 형태에 따라 다르겠지만 사태가 발생하면 최소 50만, 최대 200만명의 탈북난민 ‘보트피플’이 발생할 것으로 전망하고 있다. 당연히 일본 정부 입장에서는 관심이 클 수밖에 없다. 일본 방위성은 수년 전부터 최소 100만명 이상으로 예상되는 보트피플에 어떻게 대응할 것인지를 두고 다양한 모의실험을 하면서 해상 수용소 건설, 유엔과의 공조 등을 통한 국제적 관리 등의 대응책을 마련하고 있다.¹²⁷⁾

일본은 미국의 북한인권법과 유사한 대북 인권에 대한 법적 제도적 조치를 완비하지 못하고 있으나, 북한 인권이나 탈북자문제에 있어서 매우 적극적인 입장에서 유엔과 관련 민간단체들의 활동을 지원하고 있다. 북한 주민들의 대량탈북난민이 발생할 경우 일본의 국내 상황의 특수성과 긴급성을 감안하여 주요 항구를 개방하여 탈북자들을 임시로 수용할 것이다. 수용된 탈북자들의 최종 거주지는 북한 내 급변사태의 전개과정에 따라 결정될 것이나 탈북자들의 일본 내 수용을 최소화하고자 할 것이다.¹²⁸⁾ 북·중 국경을 넘어 중국 등 제3국을 떠도는 탈북자들이 선박을 구하기 쉽지 않겠지만 해

126) 위의 글, 61-63면 재정리.

127) 남성욱, “북한관 보트피플, 엑소더스 시작인가”, 『문화일보』, 2007. 6. 7.

128) 유효열, “정치외교 분야에서의 북한 급변사태: 유형과 대응 방안”, 3면.

상을 통한 일본으로 탈출 가능성은 높아지고 있다.¹²⁹⁾

라. 미국¹³⁰⁾

미국은 북한의 급변사태로 대량탈북사태가 발생하게 되면 중국과 러시아 등 주변국의 대응 과정을 지켜보면서 입장을 정리할 것이다. 이 경우 자유북한방송·북한개혁방송·미국의 소리(Voice of America)·자유아시아방송(Radio Free Asia) 등 대북 방송을 적극적으로 활용하여 반(反)김정일 세력화 지원이나 북한 주민들의 대량탈북을 유도하는 등의 다양한 형태의 영향력을 행사할 수 있다.¹³¹⁾

미국은 1999년에 수립된 ‘개념계획 5029’¹³²⁾에 따라 한미연합군의 공동 추진 작전으로 북한의 대량탈북사태 및 김정일 정권 붕괴 시 일어날 수 있는 모든 급변사태에 대비하고 있다.¹³³⁾ 미국은 대량탈북사태가 발생하게 되면 UN과 NGO 등과 협조하여 이들의 정치적 망명을 허용하는 방안을 마련하고 임시구호 활동을 전개할 것이다. 한국정부 역시 북한난민수용계획(총무 3300)에 따라 대량탈북자들이 남하할 경우에 대비하고 있다.

미국은 북한인권법에 따라 북한주민에게도 난민 지위를 인정하면서 2006년 3월부터 30명이 넘는 탈북자들이 난민 자격으로 이주해 정착하고 있다. 최근 미국 의회가 북한인권법 재승인 법안을 통해 더 많은 탈북자를 난민으

129) 최근 북한 주민들의 탈북 경로가 다변화되고 있다. 중국은 올림픽을 앞두고 탈북자 입국을 억지하기 위해 국경지역의 경계를 강화하고 탈북자를 검거하는 즉시 송환하고 있다.

130) 김윤영, 『북한의 급변사태에 대비한 치안대책 연구』, 51-54면 재정리.

131) 위의 글, 55면.

132) ‘개념계획 5029’은 크게 다섯 가지 시나리오로 구성되었는데 ▲핵·생화학무기·미사일 등 북한 대량살상무기 탈취 위협 ▲쿠데타 등에 의한 북한 내전(內戰) 상황 ▲대량 탈북 난민 사태 ▲대규모 자연재해에 대한 인도주의적 지원작전 ▲북한 내 한국인 인질 사태 등이다.

133) 개념계획 5029와 관련하여 참여정부는 한미연합사가 움직이는 것이 우리의 독자적 주권을 제약한다는 이유로 NSC를 통해 제동을 건 바 있다. 그러나 현 정부가 들어서면서 5029와 별도로 ‘한국군 주도, 미군 지원’의 대북 유사시 대비계획을 추진할 것이라는 관측도 나오고 있다.

로 받아들일 것을 행정부에 요구하면서, 현재 중국과 동남아 등지에 머물고 있는 수만 명의 탈북자들이 미국의 필요와 맞물리면 언제든지 대량으로 미국행이 이뤄질 수 있을 것이다.

미국은 2004년 발효되어 4년간 시행되고 시효가 만료되는 북한인권법의 시한을 2012년까지 4년 연장하고 북한인권대사를 정규대사 직급으로 격상시키는 것을 뼈대로 한 북한인권법 재승인법안(H.R.5834)을 지난 10월 7일 조지 부시 대통령의 서명을 거쳐 공식 발효시켰다. 이번에 개정된 북한인권법은 탈북 난민들의 인권문제까지 관장하게 한다는 의미에서 북한인권대사의 명칭을 ‘북한인권문제대사’로 바꾸고 24시간 상근의 정규대사직으로 격상시키는 등 탈북난민 보호 노력을 강화했다. 개정 북한인권법안은 미국 행정부, 중국 및 유엔고등판무관실에 탈북 난민 보호를 촉구하는 한편, 탈북난민 지원에 2천만달러, 자유아시아방송 등 대북방송 시간(12시간) 등에 200만달러, 북한 주민지원 등에 400만달러 등 매년 2600만달러의 예산을 배정하기로 했다.¹³⁴⁾

2. 주변국 입장의 함의

북한의 급변사태로 대량탈북 사태가 발생하게 되면 주변 국가들은 한반도의 지정학적인 이해관계로 자국의 안보와 이익을 위해서 직간접적으로 개입할 가능성이 높아질 수밖에 없다. 급변사태에 직접적인 영향력을 미칠 수 있는 외부세력은 미국과 중국이다. 북한의 급변사태는 미국과 중국의 안보와 직결되기 때문에 이들 국가의 대북정책에 대한 입장은 본질적인 차이를 보여주고 있다. 미국의 대북정책은 일차적으로 비핵화이고 자본주의 시장경제를 보장하는 새로운 체제수립에 있는 반면, 중국은 북한이 비핵화 된 상태로

134) 김근삼, “북한인권법 발효, 미국의 탈북자 지원 확대 기대”, 「미국의 소리」 (<http://www.voanews.com/korean>), 2008. 10. 9.

안정성을 유지하며 중국과 같은 사회주의 체제를 유지하기를 바라고 있다. 특히 중국은 국경지역의 불안정성과 대규모 탈북난민 등을 빌미로 군사적 개입을 할 수 있기 때문에 미-중 또는 한-중 간의 충돌 가능성을 배제할 수 없다.¹³⁵⁾

중국은 소규모 탈북자의 경우 북한의 식량난을 고려하여 암묵적인 입장을 보이고 있으나, 탈북문제가 대규모화, 국제화, 인권문제화가 되고 일시적 현안이 아닌 장기적 문제가 될 조짐을 보이면서 이들에 대한 단속과 송환을 강화하는 입장으로 선회하고 있다.¹³⁶⁾ 이에 대해 우리정부는 국제법적 근거에 의해 중국정부의 입장 존중하면서 인도주의적 입장에서 탈북자 문제를 '특별히 배려'해 줄 것으로 요청하는 소극적인 외교를 수행하여 왔다.¹³⁷⁾ 그러나 북한주민들이 중국으로 대량탈북 하는 과정에서 국경지역의 혼란을 초래하고, 이미 중국내로 입국한 탈북자들이 남한의 재외공관에 국내입국을 요청하거나 중국정부나 조선족 등에게 신변보호를 요구하는 등의 정치적 문제로 비화될 경우에는 중국정부는 이들을 추방하는 등의 다른 입장을 보일 수 있을 것이다.

북한 내 권력투쟁에서 패배한 세력은 생존권 확보차원에서 중국이나 러시아 혹은 일본 등지로 집단적으로 정치적 망명을 할 경우 외교적 마찰을 유발시킬 수 있을 것이다. 특히 중국은 북한과의 정통적인 동맹관계를 고려하여 이들의 정치적 망명을 허용하지 않는 과정에서 인권문제로 비화되어 한국을 비롯한 국제사회와 외교적 마찰을 가져올 수 있다.

북한의 급변사태로 대량탈북사태가 발생하는 상황에서 한미동맹관계는 평시 보다 더 중요하다. 대량탈북사태가 발생할 경우 우리정부는 긴밀한 한미 공조를 유지한 가운데 대량탈북사태의 원인과 진행방향에 대하여 정확히 파악하여 한반도와 주변국에 미치는 영향에 대비해야할 것이다. 특히 대량탈북

135) 북한의 대량살상무기 통제 확보, 비핵화, 조기안정화에는 미국과 중국이 합의할 수 있다.

136) KBS방송, "탈북자 문제의 이해"(『통일방송연구』, 2003), 45-47면.

137) 신창대, 앞의 글, 25면.

사태가 발생하게 되면 우선적으로 북한체제의 안정화에 우선적인 초점을 맞추어 주변국의 정치적·군사적 개입의 가능성을 원천적으로 차단하는 동시에 한국이 주도권을 가지고 외교적 노력을 포함한 주변국을 설득할 수 있는 국제적 공조체제를 구축하여 대량탈북사태를 최소화하는 방안을 마련해 나가야 할 것이다.

우리에게 북한주민의 대량탈북은 국가안보와 민족의 운명을 좌우할 수 있는 매우 중요한 사태이다. 우리가 북한의 변화에 대한 정확한 예측과 그에 대한 적절한 대응책을 강구할 수 있다면 분단 이후 그토록 소망해 왔던 통일의 가능성을 제공할 수 있는 호기로 작용할 수 있으나, 그렇지 못할 경우에는 또 다른 분단의 아픔으로 남을 수 있다. 따라서 북한의 대량탈북사태가 남북통일로 이어질 수 있도록 하기 위해서는 남북한 당사자 간의 문제해결 원칙하에 한국 주도하에 대량탈북사태를 안정적으로 관리할 수 있는 지혜를 발휘해야 할 것이다.

제4장 대량이주민 처리에 관한 외국 사례

과거 분단국가의 통일과정에서 대량난민¹³⁸⁾이 발생하여 처리한 바 있다. 그러나 처리방식을 둘러싼 배경이나 해결과정은 상이한 것으로 알려졌다. 우리의 현실도 분단국이라는 점을 고려할 때 독일과 베트남의 서로 다른 통일 방식의 결과로 대량탈북자 처리과정이 다르겠지만, 향후 예상되는 북한이탈주민 내지 대량탈북사태 문제를 다각도를 살펴볼 수 있다는 점에서 의미는 있는 사례연구가 될 수 있을 것이다.

제1절 독일의 사례¹³⁹⁾

1990년 독일통일 이후 다양한 형태의 남북통합 논의가 진행되어 왔다. 최근 급증하는 북한이탈주민의 사회정착문제는 남북통일 과정이나 통일 후 예상되는 많은 사회문제에 대한 기초자료를 제공할 수 있을 뿐만 아니라 예비 실험의 성격을 지니고 있고, 그들의 국내정착지원 문제는 하나의 단일사안이라기 보다는 장기적인 안목에서 준비해야 할 통일과정의 하나로서 접근할 필요성이 요구된다. 분단시기 서독의 동독이주민 정착지원과 관련한 경험들은 북한이탈주민이 급증하고 있는 현실에서 남한사회 통합뿐만 아니라 남북 통합 과정에 필요한 하나의 모범사례가 될 수 있을 것이다.

138) 이 글에서 사용하는 난민이라는 용어는 일반적인 의미에서 사용한 것으로 반드시 국제법상 난민자격을 가진 자들만을 지칭하는 의미는 아니다. 베트남의 난민들의 대부분은 난민관정을 받기 위한 대기자들로 베트남 탈출자라고 할 수 있다. 내용상 탈출자로 표기할 수밖에 없는 곳에서는 이 용어를 함께 사용하였다.

139) 김윤영, 『북한이탈주민에 대한 보안경찰의 효율적인 지원방안 연구』, 49-60면 재정리.

1. 동독탈출 이주민에 대한 수용 정책

가. 이주민의 형태

동독이주민이란 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 13만명에서 33만명의 동독주민이 서독으로 이주하였는데, 1949년 동독인구를 기준으로 볼 때 14%에 해당한다.¹⁴⁰⁾

<표 4-1> 동독과 서독의 정권별 동독이주민 유입 추이

구분	동독			서독						
	올브리히트	호네커		아데나워	에르하르트	키징거-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	335,550	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.

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

독일통일 이전 구동독 지역의 이주민은 그 이주 형태에 따라 합법 이주민, 불법 탈출이주민, 해외 지역으로부터 귀향자 등으로 구분할 수 있다.¹⁴¹⁾ 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.

1) 합법이주민

합법이주민은 동독정부의 공식적인 허가를 받아 서독으로 이주하여 정착한 사람들을 의미하는데, 독일통일 이전까지 총 483,333명(<표 4-1>)이 이주한 것으로 나타났다. 이들은 동독 정부가 철저한 경제적 이해관계에 따라 서독으로 이주를 허가한 자들로, 서독에 가족이 있는 극히 제한된 허가를 받은 자들이거나 나이가 많아 더 이상 동독 경제에 이바지할 수 없다고 판단되는 사람들이었다.

<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

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

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.

이 외에도 정치범 중에서 서독정부가 일정액의 석방료를 지불하고 서독으로 이주시킨 사람들이 있다. 1963년부터 통일이전까지 서독 정부가 석방시킨 정치범은 총 31,755명으로 서독정부가 지불한 금액은 약 34억6천4백만 마르크(<표 4-2>)에 이르고 있다.

2) 불법 탈출이주민

불법 탈출이주민은 동독정부의 허가를 받지 않고 탈출한 자 즉, 여행이나 사업차 서독을 방문하여 돌아가지 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. 베를린 장벽 설치 이후부터는 그 수가 감소하였음에도 불구하고 통일 전까지 매년 평균 2만명에 가까운 동독주민이 탈출하여 서독으로 이주하였다.¹⁴²⁾ 이들은 주로 가족의 경조사나 여행의 목적으로 서독에 왔다가 동독으로 귀국하지 않는 사람들이었다.

142) 박내석, “북한이탈주민 정착지원에 관한 연구”, 25면.

<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.

3) 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 세계대전 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.¹⁴³⁾

나. 동독이주민 수용정책 및 특징

1) 동독이주민 수용 정책

서독정부의 동독 탈출주민 수용정책은 그들을 동포로서 서독생활에 적응

143) 박종철 외, 『북한이탈주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안』(서울: 민족통일연구원, 1996), 25-28면 제정리.

시키는데 중점을 두었다. 동독이탈주민의 수용 및 정착 지원의 업무는 서독 연방 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 연방 수용소를 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.¹⁴⁴⁾

서독정부는 동독 탈출주민들이 입국하면 처음 2-3일간은 연방수용소에서 체류시킨 후 주정부 수용소로 분산시켰다. 주정부로의 분산 수용은 주정부의 인구 규모 및 경제 사정 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 거주지의 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.¹⁴⁵⁾

<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 신분에 관계없이 수용하여 서독인과 동등한 대우 * 동서독간 정치상황을 고려, 서독으로 이주하도록 적극 권유하지는 않았음

144) 박내석, “북한이탈주민 정착지원에 관한 연구”, 26면.

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

정착지원 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 수용소에서 2-3주일간 체류하며 생활비를 받고 사회적응 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 전후로 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

<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 기본금	4천DM
	기타 가족 1인당	1천DM
학력인정	동독취득 학교졸업 증명서나	연방실향민법

	직업교육 자격증명서 인정	(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.

2) 동독이주민 수용 정책의 특징

서독정부의 동독이탈 주민 수용 및 정착지원정책의 특징을 다음과 같이 정리할 수 있다.¹⁴⁶⁾

첫째, 정책의 일관성을 견지했다. 이주민의 수용문제는 서독 기본법의 정신에 입각하여 적응력 제고의 원칙과 보상의 원칙에 따라 처리해 왔다. 정착지원의 취지는 자본주의사회에 신속하게 적응하여 생산적인 사회일원으로서의 자립기반을 마련해 주는데 있었다. 이주민의 정치이념과 인종적인 차이로

146) 이정우, “대량난민 발생 가능성과 한국측 대응방안”, 104-105면; 김윤영, 『북한이탈주민에 대한 보안경찰의 효율적인 지원방안 연구』, 56-57면.

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 절감 효과와 개별기관에 인력지원을 통한 전문적인 서비스를 제공할 수 있다는 장점이 있었다.

다섯째, 이주민에 대한 연금, 실업급여 등 제반 정착지원금은 시기적으로 분할하여 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, 경제 사정 그리고 정착여건 등을 고려하여 이주민들을 주정부로 분산 수용함

으로써, 이주민의 유입에 따른 비용부담을 지역별로 공평하게 하는 분담하는 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 통하여 동독 주민들의 인간적인 고통을 해소하기 위해 노력했다. 그리고 탈냉전으로 인한 국제환경의 변화는 소련과 동독 주변의 동유럽 공산국가들의 해체라는 변화를 가져와 동독의 체제 불안정에 기여했다는 점도 시사하는 바가 크다.¹⁴⁷⁾

2. 헝가리 국경개방(1989.9) 이후 동독이주민 대책

가. 대규모 탈출 이주민 정책

1989년 여름 동독주민들이 헝가리를 비롯하여 동유럽 국가들을 통한 대규모 탈출로 서독의 동독 이주민 수용 정책은 새로운 국면을 맞게 되었다.¹⁴⁸⁾ 그러나 서독은 대규모 이주민을 수용할만한 능력을 갖추지 못하였기 때문에 동년 7월 “임시거주지 확보에 관한 법률”을 제정하여 대규모 탈출 이주민들의 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 동

147) 김태영, “동독 이전 동독이주민 유입 연구”, 64면.

148) 헝가리 정부는 1989년 9월 11일 오스트리아로 탈출하려는 동독인을 위해 국경을 개방한다는 결정을 내렸으며, 서독정부는 탈출자 전원을 안전하게 서독으로 이주시켰다. 동독인들은 헝가리 정부의 국경개방 이후 10월말까지 채 두 달이 안 되는 짧은 기간 동안 2만4천여명이 이 루트를 통해 서독으로 이주했다. 이 사건은 베를린 장벽붕괴의 가장 직접적인 원인이 되었다.

독의 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 동독여행자들의 서독정착 가능성을 더욱 확대시키는 계기로 작용하였다.

베를린 장벽 철거 직후 서독정부는 동독주민의 서독이주행렬을 억제하기 위해서 동독지원은 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.¹⁴⁹⁾

1989년 후반 동서독 장벽 붕괴 이후 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 긴급수용법의 지원 혜택을 제대로 받지 못하는 상황이 발생하였다.

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

나. 통일 직후 이주민 대책

통일과정에서 서독정부의 주된 관심사는 동독지역 주민의 이주를 억제하고 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”¹⁵⁰⁾을 발효시켜, 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, 독일정부는 특별감가상각제도와 투자장려금제도를 도입하여 서독자본의 동독진출을 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 공공부문에서만 3,600억 DM(약 200조원)을 투입했다. 이중 동독주민의 노후소득보장과 실업 및 고

150) 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.

용정책을 위하여 소요된 재원은 1,180DM(약 65조원)를 차지하였다. 결국 독일정부는 통일에 따른 동독주민의 경제적 불이익을 최소화기 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.¹⁵¹⁾

3. 시사점

독일 통일 전후 서독의 동독 탈출·이주자에 대한 대책은 우리에게 많은 시사점을 주고 있다. 독일 통일과정에 나타난 동독난민사태를 보는 학자들의 관점은 대개 두 가지 견해를 정리할 수 있다.

먼저, 동독 탈출 및 이주자의 문제가 탈북자 급증 사태와 많은 차이가 있을 것으로 예측하는 견해이다.¹⁵²⁾

첫째, 동독난민과 탈북자들은 수적으로 비교할 수 없을 만큼 많은 차이가 있다. 2008년 6월말 현재 북한이탈주민들은 1만3천993명인 반면에 독일은 분단 40년 동안 서독에 정착한 동독인들은 총 5백 10만명이나 되었다. 특히 1980년대 말에 들어서 서독을 방문한 동독 주민들은 연간 5백만명에 이르렀다.

둘째, 동독주민의 탈출현상은 서독행이 금지한 상황에서 발생했다기보다는 양독간의 상호방문이 허용된 상황에서 발생하였다는 점에서, 탈북자 문제와는 많은 차이가 있다.

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

152) 신창대, “대량탈북이 안보에 미치는 영향 및 대비방향”, 22-23면.

셋째, 독일의 통일과정은 1985년 시작된 소련의 개방·개혁정책의 여파로 불려 닥친 동구의 자유바람과 더불어 본격화되었다. 특히 서독은 주변국가들에 비해 강대국이었다. 반면에 우리의 경우 중국이 사회주의 강대국으로 건재한 상황이다. 그리고 동북아시아에는 지역주의도 취약하다.

넷째, 동독의 공산주의가 붕괴된 것은 동독주민들의 대탈출로부터 시작되었다. 그러나 북한은 대량탈북사태를 방지하기 위해서 탈북자들을 강제 송환하여 처벌하는 등 대(對)탈북자 강경노선을 강화하고 있다. 특히 중국은 대량탈북자들이 국경을 넘어올 경우 심각한 위협에 노출될 수 있다는 판단 하에 대량탈북사태를 원하지 않을 것이다.

다음은 독일통일 과정에서 보여준 대량 탈출·이주자 문제가 향후 예상되는 대량탈북사태와 연계성을 고려해볼 때 우리에게 주는 시사점이다.

첫째, 서독정부는 동독 탈출 주민들에 대해 단일 국적제도를 통해 이들을 전면 수용하고 신변보호에 만전을 기하였다. 서독의 동독난민 정책은 법적 근거를 보완하고 동포애적 차원에서 전개되었다. 1989년 베를린 장벽이 철거되면서 수많은 동독 주민들이 서독으로 이주하게 되자, 1990년 7월 긴급수용법을 제정하여 동독 이주민에 대한 종합적이고 체계적인 지원정책을 전개하였다. 특히 서독은 동독 이주민 정착지원을 위해 연방정부 차원에서 재정지원과 정치지원 업무를 수행하기 위해서 각 지원단체들 간의 정보교환 등 상호 밀접한 업무연계를 지원했다.¹⁵³⁾ 이러한 점은 대량탈북 사태에 대비한 법적 근거를 마련하지 못하고 있는 북한이탈주민 정책을 보완하는데 하나의 선형적 자료를 제공할 수 있을 것이다.

둘째, 서독의 이주민 정책은 단기적인 초기 정착지원의 성격을 지니고 있다.¹⁵⁴⁾ 북한이탈주민들이 새로운 사회에서 성공적인 정착을 위해서 특별지원이 필요하다. 특별지원은 단기적 측면에서 상당한 비용지출과 기존 주민과

153) 박진, “북한이탈주민의 남한사회 적응에 관한 연구”, 국방대학원 석사학위논문, 2001, 69면.

154) 이 기간 중에 서독주민과 형평성 원칙을 완화하여 적용하였다.

의 형평성 문제가 제기될 수 있으나, 장기적 측면에서 북한이탈주민들의 생산적 정착에 기여하여 궁극적으로 경제 사회적으로 긍정적인 효과를 가져올 수 있다.

셋째, 서독정부는 동독 난민사태와 관련한 주변국들과의 외교적 마찰을 차단하기 위해 노력하였다. 소련의 ‘페르스토로이카’와 ‘글로스노스트’의¹⁵⁵⁾ 영향으로 일부 동독인들이 1989년 여름 헝가리나 오스트리아를 거쳐 서독으로 탈출하기 시작했다.¹⁵⁶⁾ 동독정부의 정치 및 개혁·개방에 불만을 품은 동독인 탈출자들이 급증하면서 1989년 1월에서 10월까지 탈출 및 이주자들은 약 16만 7천명이나 되었다. 이후 동독은 내각의 전면 개편을 통해 1989년 11월 9일 모든 국경과 베를린 장벽의 개방은 물론 ‘여행자유화’ 정책 등 개혁·개방정책이 이루어졌다. 이러한 점은 폐쇄적인 북한체제를 개혁·개방으로 유도하여 남북한은 물론 국제사회와 교류를 활성화하여 자생할 수 있도록 유도해야 한다는 것이다.

넷째, 동서독은 분단된 시기에도 지속적으로 인적·물적 교류가 활성화되어 왔다. 분단 시기 동서독의 인적교류는 양국간의 정치·사회·경제적 상황에 따라 많은 굴절을 겪기도 했으나, 양적·질적 측면에서 확대 발전하여 왔다.¹⁵⁷⁾ 특히 1970년대 초 양국간의 ‘접근을 통한 변화’를 표방하면서 전반적인 인적교류의 활성화를 가져왔고, 1980년대에는 정치적·이념적 성격인 사회·문화 협상¹⁵⁸⁾까지 진전을 보게 되었다.¹⁵⁹⁾ 동서독간의 장기적인 인적·물적 교류는 통일 후 사회통합을 이루는데 있어 상당한 기여를 한 것으로 평가되고 있다. 이러한 사실은 남북간 인적 및 경제교류가 가속되어 남북한간의 경제 및 생활수준의 격차를 해소해야한다는 것을 보여 준 것이다.

결론적으로 1989년 동독인들의 대탈출은 독일 통일의 시발점이 되었는데

155) 1987년 3월 소련 서기장에 취임한 고르바초프는 개혁·개방정책을 추진하였다.

156) 손선홍, 『분단과 통일의 독일근대사』(서울: 소나무, 2005), 297-230면.

157) 김학성, 『동서독 인적교류 실태연구』(서울: 민족통일연구원, 1996), 8-10면.

158) 1980년부터-1984년까지 동서독간 체육교류 실태는 376건 중 279건이 실현되었다.

159) 김학성, 앞의 책, 1-10면.

데, 이러한 결과는 서독정부의 동독 이주민에 대한 동포애적 가치를 중시한 매우 과감하고 적극적인 지원과 배려는 물론 강대국과 주변 국가들의 긴밀한 협조 하에서 비롯된 것이라 하겠다.

제2절 베트남의 사례

1. 베트남 난민발생 배경

베트남은 내전 끝에 1975년 4월 30일 친미 세력인 남부 베트남의 티우정권이 붕괴되어 공산화되자 수많은 남부 베트남인들은 정치적 박해를 피해 대탈출을 시도하였다. 이들 중 극히 일부는 미군철수를 따라 서방으로 탈출했지만, 대다수는 국경을 넘거나 배를 타고 베트남을 탈출함으로써 1979년 7월까지 20만명 이상의 대량난민사태(bort people)가 발생하게 되었다. 동남아 국가로 탈출한 다수의 난민들은 유엔난민고등판무관(UHCR, United Nations High Commissioner for Refugees)의 도움을 받아 망명권을 획득하여 미국, 호주, 캐나다, 프랑스, 영국, 독일 등의 서방국가에 정착할 수 있었다.

베트남이 캄보디아 내전에 개입하여 침공(1979)하게 되자 중국은 이를 응징하기 위해서 베트남을 침공하는 과정에서 중국계 북부 베트남인 25만명 정도가 중국으로 탈출하는 사태가 발생하였다. 1980년대 접어들면서 인도차이나 반도는 전쟁의 혼란에서 벗어나 점차 정치적 안정을 찾기 시작했지만 베트남 탈출자들의 수는 줄지 않았다. 1980년대 중반이 후 비합법적 탈출자들이 급증함으로써 동남아 국가들에 분산되어 있던 난민 수용소 내 베트남 난민 수는 1986년 31,694명에서 1989년 65,349명으로 급증하였다.¹⁶⁰⁾ 즉,

160) 제성호, “베트남 탈출 난민에 대한 국제적 보호 - UNHCR을 중심으로”, 1996. 7, 3면.

초기 베트남 주민들의 국외 탈출은 공산정권 치하의 정치적 박해를 피하고자 한 것이라면, 이 시기 탈출자들의 대다수는 경제적 빈곤을 벗어나기 위한 것이었기 때문에 그동안 난민 수용소를 제공하고 망명지를 제공했던 유엔난민고등판무관과 서방국가들은 더 이상 이들을 난민으로 보호하거나 망명권을 인정하지 않으려 했다. 1988년 12월에 처음으로 14만명의 베트남 탈출자들에 대해 ‘경제적 이주자’란 판정을 내렸다. 이로써 베트남 탈출자들은 홍콩 등지의 수용소에 머물면서 더 이상 서방국가로 이주할 수 없게 되었고, 많은 경우 불법체류자로 간주되어 신변안전조차 보장받을 수 없게 되었다. 특히 UNHCR과 베트남정부 사이에 이루어진 조치에 따라 이들이 베트남으로 귀환하게 되면 불법탈출행위 범죄로 간주하지 않고 재정착을 할 수 있도록 하여 1989년에서 1996년 말까지 약 103,049명이 귀환하게 되었다. 1995년부터는 UNHCR에 의해 이전에 난민판정을 받은 베트남 난민들도 그들이 체류하는 국가들에서 더 이상 난민으로 분류되지 못하게 되었다.¹⁶¹⁾

2. 국제사회의 베트남 탈출난민 수용정책

베트남 탈출난민들에 대한 대책은 UNHCR을 중심으로 미국을 비롯한 서방국가와 인근 동남아국가들에 의해서 수립되어 시행되었다. 베트남 난민들에 대한 대책수립과 실행과정은 대체적으로 사이공이 붕괴된 1975년에서 인도차이나에 전쟁이 발발한 1970년 후반 시기, 1979년 제1차 인도차이나 난민회의부터 제2차 난민회의를 소집한 1989년 시기, 1989년 6월부터 ‘총괄적 행동계획(CPA: the Comprehensive Plan of Action for Indo-Chinese Refugees)’이 시행되어 실제로 종식되었던 1996년 중반까지의 세 단계로 구분해 볼 수 있다.

161) 전우택, “민족통합의 길을 찾아서: 귀환자처리 및 남북갈등의 해결모색”, 남북나눔운동 연구위원회, 1996, 56면.

가. 제1단계

1975년 남베트남 정권의 붕괴이후 인도차이나 반도가 전쟁에 소용돌이 휘말렸던 1970년 후반까지의 시기이다. 이 시기의 대책은 주로 베트남 난민들이 도착하는 인접 국가들에 난민수용소를 건립하고 이들을 심사하여 서방국으로 정치적 망명을 주선하는 것이었다. 베트남 난민들이 가장 선호했던 태국은 베트남과 인접할 뿐만 아니라 자유진영이기 때문에 그들이 최종적으로 정착하기 원했던 서방국가로 망명하기 쉬었던 장점이 있었다. 이 시기 난민들은 대개 남베트남의 정부관료, 군인, 지식인, 부유한 상인계층, 학력수준이 높은 대도시 출신자들로 미군철수와 함께 탈출하였다. 이와 더불어 인도차이나 반도 내 전쟁으로 인해 수십만명의 난민이 추가로 발생하였다. 특히 1978년 이후부터는 정치적 박해가 아니라 경제적 이유로 농촌출신과 학력수준이 낮은 하류층이 난민집단의 주류를 이루었다. 이 시기 동남아시아의 난민수용소를 경유하여 미국 등 서방국가로 망명한 자들은 약 20만명에 이르고 있다.

나. 제2단계

전술한 바와 같이 1980년대 들어와 인도차이나 반도는 전쟁의 혼란에서 벗어나 점차 정치적 안정을 찾기 시작했으나, 동남아 국가로의 베트남 탈출 난민들은 줄지 않았다. 그러나 난민수용소를 제공했던 태국을 비롯한 동남아 국가들은 대부분 개발도상국이라는 어려운 여건 때문에 경제적 동기로 탈출한 모든 베트남 난민들을 수용하기에 많은 어려움을 겪게 되자, 이들을 공해상으로 추방하는 사례가 빈발하게 발생했다. 그리고 UNHCR와 망명지를 제공해왔던 서구국가들 역시 이들을 정치적 난민으로 보호하거나 망명권을 인정하지 않으려 했다.

이로 인해 공해상으로 추방되었던 보트피플의 인도주의적 처리에 대한 국제적 여론과 동남아 국가들의 비용분담 요구에 직면하게 되자 UNHCR과 미국 등 서방국가들은 1979년 ‘제1차 인도차이나 난민국제회의’를 개최하고 고등분담 및 조정방침에 따른 ‘순차적 출발계획(ODP: Orderly Departure Program)’을 마련하였다. 이 계획은 배를 통한 불법탈출을 시도하다 해상에서 목숨을 잃은 난민 수를 줄이고 베트남을 떠나기를 원하는 자들의 합법적인 탈출기회를 마련하는데 있었다. 이에 따라 서방으로부터 입국이 허용된 자들과 베트남 정부에 의해 출국이 제한된 자들의 명단 확인 작업들을 포함하여 제3국 재정착을 위한 신청마감일을 엄격히 실시하고 동남아 난민수용소를 일부 폐쇄하는 등의 난민탈출 동기를 줄임으로써 탈출난민을 감소시키는 가시적인 성과를 거두었다. 그러나 이들 대부분은 경제적 빈곤을 해결하기 위해서 정치적 망명을 위장하여 서방으로 탈출한자들이었지만¹⁶²⁾ 베트남 정부는 이들이 본국 가족에게 송금해 오는 달러 때문에 불법탈출을 사실상 묵인하였다.

<표 4-6> ‘순차출발계획’에 따른 합법적 탈출자 수와 동남아에 도착한 난민 수(단위: 명)

연도	‘순차출발계획’에 따른 합법적 탈출자	동남아에 도착한 난민수	연도	‘순차출발계획’에 따른 합법적 탈출자	동남아에 도착한 난민수
1976	-	5,644	1985	24,940	22,214
1977	-	15,633	1986	18,418	19,538
1978	-	86,373	1987	12,961	28,096
1979	1,070	202,158	1988	21,275	45,530
1980	4,706	71,451	1989	43,177	71,364
1981	9,815	74,749	1990	70,411	30,936
1982	10,057	43,807	1991	86,444	22,422
1983	18,978	28,055	1992	86,121	58
1984	29,154	24,865	총계	438,436	792,893

* 자료: UNHCR, The State of World's Refugees: The Challenges of Protection(Geneva: UNHCR, 1993), p.13.

162) 이신화, “대량탈북과 대응방안”(『북한 난민 대량발생사태의 대응방안: NGO 활동을 중심으로』, 북한난민 북한동포의 생명과 인권학술토론회 발표자료, 2003. 12. 5), 8면.

결국 순차적 출발계획이 본래 의도와는 달리 악용되기 시작하자 관련 국가들은 지속되는 경제적 난민자의 수용 관리를 거부하고 근본적 문제해결을 위한 대책을 마련하기 위해서 1989년 제2차 인도차이나 난민국제회의를 소집하였다. 동 회의에서는 1980년 후반 냉전종식에 따른 국제정세의 변화와 소련의 해체에 따른 중국의 공산권내 위상강화, 중국과 베트남간의 관계개선 등으로 인도차이나에서의 평화정착과 베트남의 경제개혁에 따라 난민에 대한 자국송환의 필요성이 강조되었다.¹⁶³⁾

다. 제3단계

1989년 6월 이후부터 1995년 CPA가 실행되는 시기이다. 1989년 제2차 인도차이나 난민국제회의가 소집되면서 베트남 난민의 본국 귀환의 당위성이 강조되었고, UNHCR의 주도로 순차적 출발계획을 대폭 수정 확대한 ‘총괄적 행동계획’이 마련되었다.

수정된 총괄적 정착목표의 기본은 첫째로 베트남 탈출난민들은 첫 기착국가에 수용되어 난민지위 획득을 위한 심사를 받는다. 둘째로 난민으로 인정을 받은 자들은 제3국에 정착할 수 있지만 난민지위를 인정받지 못한 자는 유엔난민고등판무관의 조정에 따라 베트남으로 송환되며, 송환시 그들의 불법탈출에 대한 형사적 책임을 면제받고 UNHCR은 송환자의 재사회화를 위한 지원계획을 수립한다. 셋째로 ‘순차적 출발계획’을 확대하고 그 기준을 자율화하며 가족의 재결합 경우 혹은 전시 중 재교육수용소 억류자와 같은 난민자격을 가진 자들의 합법적 이민을 원활히 하기 위해 난민인정 절차를 간편화한다. 넷째로 베트남에서 대중홍보를 추진함으로써 목숨을 건 탈출이 서방으로 진출할 수 있는 기회를 자동적으로 제공할 수 있을 것이라는 잘못된 믿을 불식한다는 내용이다.¹⁶⁴⁾

163) 고상두 외, 앞의 글, 87면.

‘총괄적인 행동계획’이 실행에 옮기기 시작한 1989년 이래 동남아 국가들이 수용한 베트남 난민은 총 12만명에 달했다. 이들은 해당 국가로부터 난민자격 심사를 받은 후, 이 중 3만 3천명은 난민관정을 받아 제3국에 정착하였다. 자발적으로 베트남으로 귀환한 자는 7만 2천명으로 이들은 290달러의 정착금을 지원 받았다. UNHCR와 유럽연합(EU)은 귀환한 자들이 베트남 정부의 양해각서에 따라 보호를 받으며 정착하고 있는가를 모니터하기 위해 베트남에 관계자를 파견하였고, 미국의 4개 인권 단체들은 귀환한자들을 돕기 위해 1990년대 초부터 3년간 800만 달러를 지원했다. 또한 미국은 베트남과 별도의 양자협상에 나서 ODP를 추진하여 수 만명의 베트남 사람들을 미국에 받아들기도 했다. 베트남 탈출러시가 진정된 1995년까지 발효되었던 CPA는 수만 명의 보트피플 난민구호와 지원에 큰 기여를 하였다.¹⁶⁵⁾

CPA가 실행됨에 따라 난민자격을 얻은 자들의 서방국가의 정착은 원활하게 되었다. 그러나 난민 자격을 얻지 못한 대부분의 난민자들에게 UNHCR은 귀국 후 가족 1인당 베트남 일년치 봉급에 해당하는 재정지원을 약속하며 자진 송환을 유도했으나, 베트남 정부의 박해에 대한 두려움으로 송환을 거부하며 분신위협과 자해소동을 벌이기도 했다.¹⁶⁶⁾

결국 베트남 난민송환의 완결은 사실상 어려운 형편에 있었다. 이는 CPA의 종결이 애초 1995년말에서 1996년 중반으로 연기된 사실에서 알 수 있으며, 특히 국제난민기구들로부터의 재정지원도 더 이상 받을 수 없게 되고 유엔난민고등판무관도 베트남 난민처리를 위한 인력과 재정을 감축함에 따라 태국이나 캄보디아 등에 수용된 베트남 난민 문제는 완결되지 못한 채 국제적 인권문제로 비화되었다.

164) 위의 글, 87면.

165) KBS, “탈북자 문제의 이해”, 통일방송 연구, 2003, 33-34면.

166) 1995년 3월 현재 홍콩 23,334명, 인도네시아 5,290명, 말레이시아 4,867명, 태국 4,754명, 필리핀 2,739명이 체류하고 있었다. 그러나 CPA 실행이후 1996년까지 자진 송환한자들은 790,00명이었다(고상두 외, 앞의 책, 88면).

3. 시사점

베트남의 난민 처리문제는 독일의 이주민 처리와는 달리 국제적 문제로 비화되는 등 다양한 문제점을 동반하였다. 이러한 베트남 난민이 주는 시사점을 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 베트남 난민은 지속된 전쟁의 소용돌이 속에서 남부베트남 공산화에 따른 정치·경제·사회체제의 재편 과정에서 발생했기 때문에 완전한 해결이 어려웠을 뿐만 아니라 많은 시간을 필요로 하였다. 그리고 난민문제 해결은 당사국은 물론 국제기구와 민간단체 등을 포함하여 국제사회의 적극적인 지원정책이 필요로 했다.¹⁶⁷⁾ 따라서 탈북자들의 중국 등 제3국 체류와 향후 예상되는 대량탈북자 문제를 원만히 해결하기 위해서 국제기구와 연계해야 하는 한도는 필요성이 요구된다.

둘째, 공산화된 베트남 정부는 체제 부적응과 경제적 빈곤으로 발생했던 난민들에 대한 대책이 미흡하였다. 남부베트남의 패망이후 3년간(1976-1978) 대량으로 발생했던 난민사태에 대한 열악한 대우를 통해 보트피플을 막으려 했으나 실효를 거두지 못했다. 이러한 사실은 대량탈북 사태에 대비한 수용시설이나 지원체계 문제, 국제기구와 국제NGO 및 유관기관들과의 협조 문제 등을 고려하는데 시사점을 주고 있다.

셋째, 월남정부의 부정부패와 경제적 비곤은 패망을 가져오는 직접적인 요인이 되었고, 이로 인해 대량난민 사태가 발생하게 되었다. 특히 베트남 난민들에 대한 순차적 출발계획(ODP)이 본래의 의도와는 다르게 악용되어 동남아 국가들의 반발을 사기도 했다는 점에서 대량탈북사태 대책에 대한 고려 대상이 되고 있다.

넷째, 베트남 난민들의 이주 계층이 서로 다르다. 사이공이 함락된 1975

167) 제성호, “베트남 탈출 난민에 대한 국제적 보호 - UNHCR을 중심으로”, 30면.

년 4월부터 1978년 사이에 탈출했던 자들은 대체적으로 월남의 정부관료, 군인, 지식인, 상인계의 부유하고 학력수준이 높고 대도시 출신자들로 미국 정착 과정에서 사회 및 경제적인 안정을 찾았다. 그러나 1978년 이후의 베트남 난민계층은 주로 농촌출신과 낮은 학력수준의 하류계층들로 빈곤율과 정부 보조 의존경향이 높아 적응하는데 많은 어려움 있었다.¹⁶⁸⁾ 북한의 내란이나 급변사태로 대량탈북사태가 발생할 경우는 우선적으로 반체제세력이 주류를 이룰 것이고, 점차적으로 농촌출신과 빈민층으로 확대될 것으로 예상된다.

이와 같이 베트남 난민문제 처리과정은 한 두 국가의 주변국 힘으로 해결하기 어려웠던 것이다. 결국 주변 관련국가와 국제기구, NGO와 학계 등이 함께 참여하는 다자간 협력기구나 회의체를 통해 정보를 교환하고 재정을 부담하는 등 상호협력 체제 구축이 필요했다. 북한주민의 대량탈북사태 대비책 역시 한국정부 주도하에 국제사회나 유엔, 동북아 국가들의 역할분담이 필요할 것이다.

168) 윤인진, “탈북자의 남한사회 적응실태와 정착지원의 새로운 접근”(『한국사회학』 제33집, 서울: 한국사회학회, 1999), 523면.

제5장 대량탈북사태에 대비한 대응방안

북한에 대량탈북사태가 발생할 경우 탈북자들이 중국·러시아 등 인접 국가로 탈출하는 경우와 해외탈북난민이 국내로 유입되거나 해안과 군사분계선을 통해 직접 남하는 경우를 구별하여 대비해야 한다. 전자의 경우 해외에 체류하는 탈북들의 국내 유입을 최소화하고, 현지국과의 긴밀한 협조 하에 난민 정착촌이나 임시 보호시설을 설치하여 식량이나 의약품 등을 인도적 차원에서 신속히 지원을 해야 한다. 독일이나 베트남의 경험에서 보았듯이 해외 대량탈북자의 해결은 우리정부만의 노력으로는 불가능하기 때문에 중국 등 유관국을 설득해 국제난민구호기관(UHCHR)의 개입을 모색하고, 국제사회와의 공조를 통해 분담할 수 있는 체제를 구축해야 한다.

후자의 경우는 범정부 차원에서 대량탈북자를 수용할 수 있는 체제를 구축하여 지원해야 한다. 현재 시설만으로 대량탈북자를 수용하기에는 절대부족을 고려하여 임시수용 시설을 확보하고, 보트피플의 경우 서해의 도서에 임시 수용하는 방안도 필요하다. 지방자치단체와 대한적십자사는 대량탈북사태에 필요한 임시주거지를 비롯한 생필품과 구호물자를 확보해 두어야 한다. 이를 위해 대량탈북자를 실질적으로 지원할 수 있는 관련법을 제정하여 운영해야 할 것이다. 그리고 지방자치단체와 민간단체의 역할분담을 제도화할 수 있도록 해야 한다. 이 경우 현재 시행되고 있는 북한이탈주민 지원정책을 중단하고 정착금을 지원하기보다는 그들 스스로 자립·자활할 수 있는 사회적응훈련, 직업교육 및 취업 알선에 중점을 두어야 할 것이다.

제1절 대량탈북사태 대비 국내법 재정비

1. 대량탈북난민 보호의 법적 근거 마련

현재 북한이탈주민 보호·관리는 “북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률”(2007.7.23 개정, 이하 법률)과 “북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률시행령”(2007.6.28 개정), “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

*자료: 김윤영, 『북한이탈주민에 대한 보안경찰의 효율적인 지원방안 연구』, 61면.

“북한이탈주민보호및정착지원에관한법률시행령” 제42조(거주지에서의 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.¹⁶⁹⁾

그러나 현재 운용되고 있는 법적 근거만으로 일시에 수만에서 수십만 명

169) 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).

이 유입되는 대량탈북난민을 보호·관리하는데 한계가 따르기 때문에 범정부적 대응체계 속에서 유관부처간의 입장을 통합·조정할 수 있는 가칭 ‘대량탈북난민긴급지원수용법’을 제정하여 운용해야 한다. 동 법 내에는 대량탈북자 법적 성격, 국내 수용·보호에 대한 허가 기준 및 절차, 지방자치단체별 분산 수용을 위한 수용시설 설치 및 운영근거, 실현가능한 지원사업과 체계 등을 상세히 규정해야 한다. 그리고 대량탈북사태로 우려되는 사회혼란을 최소화하기 위해서 중앙부처와 지방자치단체, 국가경찰, 군(軍)의 역할과 임무를 명확히 하여 국가안보와 치안 및 경제 질서를 유지할 수 있도록 해야 한다. 그리고 해외대량탈북자들을 어떻게 처리할 것인가 하는 문제도 규정되어야 한다. 즉, 독일과 베트남 등 외국의 사례를 참고하여 중국과 러시아 등 해외로 탈출한 대량탈북자들은 국제적인 협조를 통해 해당국에 정착시키거나 제3국으로 망명시키는 방안을 비롯하여 북한사회가 안정화될 경우에 대비하여 귀환시키는 방안 등에 대한 법적 검토가 이루어져야 할 것이다.

특히 국가경찰은 대량탈북자들의 유입에 따른 급증하는 치안수요를 담당해야 하기 때문에 대량탈북난민의 보호와 수용소의 치안질서 유지에만 치중하도록 담당 임무를 축소해야 할 것이다. 즉, 가칭 ‘대량탈북난민긴급지원수용법’ 제00조(대량탈북난민 신변보호 및 수용시설 치안유지)에 가칭 “00부장관은 대량탈북난민수용소에 수용된 탈북난민의 신변보호와 수용시설의 치안질서유지를 위해 경찰청장에게 협조를 요청할 수 있으며, 협조요청을 받은 경찰청장은 경력을 지원해야 한다.”라고 명시할 수 있다.¹⁷⁰⁾

2. 북한이탈주민 관련 법조항 개정

북한주민들의 대량탈북 사태에 대비하여 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지

170) 김윤영, 『북한의 급변사태에 대비한 치안대책 연구』, 87면.

원에 관한 법률'의 조항을 일부 개정해야 할 것이다. 동법의 제9조(보호결정의 기준) 4항을 보면 “체류국에서 10년 이상 생활근거지를 두고 있는 자”는 보호 대상에서 제외할 수 있다고 규정하고 있어 10년 이상 해외에 체류하고 있는 탈북자들은 국내로 입국할 수 없다. 이러한 법이 적용된다면 1990년대 중반에 탈북하여 국내에 입국하지 못하고 중국, 러시아, 동남아 등 제3국에 장기체류하고 있는 탈북자들은 입국할 수 없게 된다. 실제로 10여 년 전 탈북 했다가 2년 전 남한으로 입국한 탈북자 3명은 탈북한 지 10년이 넘었다는 이유로 보호 대상에서 제외되었다.¹⁷¹⁾ 이들은 이의를 제기하며 지난 7월 22일부터 정부청사 앞에서 농성을 벌인 뒤 통일부에 보호 대상으로 정해 달라고 재신청(2008.8.1)한 바 있다.

북한으로의 강제송환이 두려워 중국 등지에 장기간 은신하고 있는 탈북자는 상당수인 것으로 추정되고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 북한을 탈출해 중국이나 동남아시아 등 해외에서 떠돌고 있는 탈북자들은 적게는 10만명에서 많게는 30만명 정도로 추산되고 있다.¹⁷²⁾ 해외에 체류하고 있는 탈북자들은 국제법상으로는 북한이 독립 국가이기 때문에 난민으로 인정돼 한국으로의 정착 의사를 보이기 전에는 한국 국민으로 인정할 수 없다. 그러나 우리나라 헌법 제3조에 한국의 영토가 한반도와 그 부속 영토로 규정되어 있기 때문에 탈북자들을 우리국민으로 인정하고, 보호 대상이 되어야 할 것이다. 따라서 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’은 통일정책과 인권을 기본 토대로 하여 국내 입국을 희망하는 해외체류탈북자 및 탈북자 2세들을¹⁷³⁾ 수용할 수 있도록 동법 제9조를 수정해야 할 것이다. 즉, 중국 등 해외에 체류하고 있는 탈북자들이 대한민국 국민으로서 보호받을 수 있

171) 이 사건은 “북한 이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률”에 근거해 체류국에서 10년 이상 생활 근거지를 두고 있는 자는 보호대상자로 결정하지 아니할 수 있다는 조항이 적용되었다.

172) 노재완, “10년 이상 해외 체류 탈북자 한국민 인정을” 「자유아시아방송」 (<http://www.rfa.org>), 2008.8.15.

173) 중국 전역에 퍼져 있는 무국적 탈북자 2세의 숫자는 명확하지 않으나 대체로 중국내 탈북자가 10만 여명으로 추산되기에 탈북 자녀의 수는 1만여명에서 2만여명 사이로 추정하고 있다.

도록 하는 법안 마련을 추진해야한다는 것이다. 그리고 중국은 북한과의 관계를 의식하여 탈북자들을 난민이 아닌 북한 주민으로 간주해 북한으로 강제 송환하고 있는 상황을 고려하여 이들을 국내로 입국시킬 수 있는 적극적인 대책이 강구되어야 한다.

제2절 대량탈북난민 보호 대책¹⁷⁴⁾

1. 난민지위 확보

국제법상 난민지위 판정은 영토주권의 문제로서 원칙상(1차적) 난민소재지 국가가 행사하는 고유한 주권적 사항이다. 전쟁 및 내란 등에 의해 무정부상태가 존재함으로써 영토국 정부가 난민판정권을 제대로 행사할 수 없을 때나 영토국 정부가 요청하는 경우에 한해서만 UNHCR(유엔난민고등판무관)은 2차적으로 난민판정절차에 관여할 수 있다. 그리고 대량난민의 경우 개별적인 인터뷰를 통한 난민심사 및 인정절차의 적용은 사실상 불가능하다. 코소보나 르완다, 캄보디아 등지의 경험을 보면 영토국은 물론 UNHCR도 개별적인 난민판정은 최대한 꺼리는 경향을 보이고 있다. 만약 UNHCR이 특정 개인이나 집단에게 난민지위 결정을 하여 국제법적 보호를 부여하더라도 영토국(현지국)이 사전에 UNHCR의 활동을 공식 또는 비공식적 허용, 동의 또는 묵인할 때에만(또한 영토국이 적극적으로 UNHCR의 활동에 적극 협력할 때에만) UNHCR의 난민판정이 실효성을 발휘할 수 있다. 난민이 소재하는 영토국이 UNHCR의 난민판정에 동의하지 않을 경우에는 UNHCR의 난민판정은 어디까지나 '임의적 행위'로서 당사국(특히 난민소재국)을 국제법적으로 구속할 수 없다.¹⁷⁵⁾

174) 김윤영, 『북한이탈주민에 대한 보안경찰의 효율적인 지원방안 연구』, 88-91면.

175) 제성호, “대량난민사태 발생시 대응, 해외 탈북자 보호, 국내 탈북자 사회적응에 관한 논문

중국에 체류하는 탈북자들이 대북 강제송환의 위협에 처해 있어도 중국(영토국)의 정치적 재량에 달려 있다. 그럼에도 국제법상 난민으로 인정받지 못하고 정치적·외교적 사안으로 보고 있으며, 인도적 보호라는 명분하에 수시외교를 통한 임기응변식 해결에 머물고 있다. 따라서 탈북자들이 난민으로 인정받기 위해서 대북 강제 송환될시 생명의 위협을 받을 수 있다는 명백한 증거가 제시되어야 한다.

첫째, 북한 형법 제62조 ‘조국반역죄’에 의하면 ‘공민이 조국을 배반하고 다른 나라로 도망쳤거나 투항, 변절하였거나 비밀을 넘겨준 조국반역행위를 한 경우에는 5년 이상의 노동교화형에 처하거나 정상이 특히 무거운 경우에는 무기노동교화형 또는 사형 및 재산몰수형에 처한다’라고 하여 심지어 탈북자를 ‘조국반역죄’로 다스리고 있다. 그런가하면 단순 ‘국경을 넘나든 자’(단순탈북자)에 대해서도 ‘비법국경출입죄’(형법 제233조)를 적용하여 ‘2년 이하의 노동단련형’이나 ‘3년 이하의 노동교화형에 처한다고 밝히고 있다.¹⁷⁶⁾ 따라서 정부당국은 중국에 체류 중인 탈북자가 단순히 경제적 유민이 아니라 정치적 박해의 위협에 처해있고, 이들이 송환될 경우 심각한 생명의 위협을 받는다는 자료를 충분히 확보하고 입증하여 중국정부와 UNHCR 등으로부터 난민으로 판정받고 보호받을 수 있도록 해야 한다.

둘째, 최근 대다수 탈북자 관련 NGO들은 경제적 유민과 환경적 유민도 난민의 범위에 포함시켜야 한다고 주장하고 있으며, 유엔을 중심으로 난민의 기준을 포괄적으로 규정해한다는 움직임을 보이고 있다. 이러한 국제사회의 흐름에 정부는 적극 편승하여 현재 중국과 러시아 등 해외에 체류하고 있는 탈북자는 물론 대량탈북사태 사태에 대비하여 이들을 탈북난민으로 인정하기 위해서 국제사회와의 협력 체제를 구축해야 한다.

셋째, 국제적인 난민협정은 ‘제네바 난민 협약’과 ‘난민의정서’가 있으나,

의 토론평”(『북한 난민 대량발생사태의 대응방안: NGO의 활동을 중심으로』, 제23회 북한 동포의 생명과 인권 학술토론회, 2003. 12. 5), 90-91면 재정리.

176) “조선민주주의인민공화국 형법”, 2004. 4.29 최고인민회의 상임위원회 정령 432호(제5차 개정)

대량탈북자를 지역적 차원에서 정치·외교적으로 해결할 수 있는 국제기구 즉, 가칭 ‘동북아시아 난민협정’ 기구의 설립이 필요하다. 과거 베트남 난민 문제를 해결하기 위해서 수립된 포괄적인 행동계획 ‘CPA’는¹⁷⁷⁾ 베트남 인접 국가들이 유엔과 서방의 재정적 지원을 받아 활동한 바 있으나, 동북아 지역의 난민문제를 다룰 다국적인 난민기구는 없었다. 결국 탈북자의 난민문제를 효과적으로 해결하기 위해서는 한국, 중국, 러시아, 일본 등은 물론, 몽골, 베트남, 태국, 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르, 호주, 방글라데시, 인도, 대만 등 동아시아 국가들이 참여하는 형식의 ‘동북아시아 난민협정’이 필요하다.¹⁷⁸⁾

넷째, 북한주민들의 탈북사태에 대한 북한의 책임문제를 부각시켜야 한다. 전문가들은 중국정부의 탈북자 체포와 대북 강제송환을 비판하면서 탈북자들에게 난민지위를 부여해야 한다는 주장을 하고 있다. 탈북자들이 난민지위를 보장받기 위해서는 새로운 논리개발 즉, 탈북자 발생에 대한 북한의 응당한 국제사회의 책임 추궁과 노력 또는 북한의 적극적인 참여 촉구와 유도를 위한 논리를 개발해야 한다. 북한은 대량탈북사태의 직접적인 당사자로서 유엔국과의 협의의무, 관련국에 대한 조기경보의 의무, 탈북자문제 해결에 성실하게 협력할 의무 등이 있다. 나아가 대량탈북 후 사태가 진정된 후 북한으로 귀환하는 탈북자의 불처벌 보장의무도 고려할 수 있다. 이와 같은 북한측의 국제법적 의무 내지 국제법적 논리 구성은 탈북자 외교에 적용되어야 할 것이며, 대량탈북사태 시에도 절적하게 준용될 수 있도록 해야 한다.¹⁷⁹⁾

결국 탈북자들이 국제법상 난민지위를 인정받게 되면 1951년 7월 28일 채택되어 1954년 4월 22일 발효된 “난민의 지위에 관한 조약”에 의해서 당

177) 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.

178) 장동수, “남북한의 북한이탈주민을 위한 지원정책에 관한 연구”, 조선대석사논문, 2006, 83면.

179) 제성호, “대량난민사태 발생시 대응, 해외 탈북자 보호, 국내 탈북자 사회적응에 관한 논문의 토론평”, 90-91면.

사국에 의한 박해의 염려가 있는 국가에 대한 난민의 송환금지, 난민으로서의 입국한데 대한 처벌금지, 임의귀국·재이주·동화·귀화에 대한 편의 제공, 그와 같은 절차를 밟는 기간 중의 체재허가·인도적 처우 등의 법적 보장을 받을 수 있다.

2. UN 기구와의 협력

현재 상당수의 탈북자들은 중국이나 러시아를 비롯한 동남아 국가에서 난민의 지위를 인정받지 못한 채 불법체류자로 생활하면서 탈북여성에 대한 성 매매 등 최악의 인권유린을 당하고 있다. 이들의 인권문제는 몇몇 해당국의 차원을 넘어 인권의 국제적 보장이라는 측면에서 유엔인권위원회 등 국제연합의 공식 기구가 적극 나서야 할 문제이다.

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’¹⁸⁰⁾를 통해 비공식적인 조사를 하거나, ‘1235절차’¹⁸¹⁾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 확대 시도, ‘난민강제송환금지원칙’¹⁸²⁾ 등이 있다. 국제관례상 모든 국가는 난민관련조약 가입여부와 상관없이 동 원칙을 준수할

180) 1970년 5월 27일 유엔경제사회이사회는 대규모의 극심한 인권침해가 지속적으로 발생하고 있다는 충분한 증거가 있을 경우 청원내용을 심의하기 위한 새로운 절차이다.

181) 1967년 6월 6일 경제사회이사회 결의로 중대한 인권침해시 피해자의 청원이나 고발이 없더라도 인권위원회가 개입할 수 있는 절차이다.

182) 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 난민협약과 의정서에 가입했다.

의무를 지닌다. 2003년 유엔인권위원회에서는 북한의 인권문제에 대하여 공식의제로 포함하면서, ‘북한 시민이 다른 나라로 떠난 것을 구금형, 비인도적 대우, 사형으로 처벌하는 배반행위로 취급하지 말 것’을 규정하는 등 탈북자 인권문제에 심각한 우려를 표명하였다. 2007년 11월 21일 미국 뉴욕 유엔본부에서 열린 유엔 총회 제3위원회¹⁸³⁾에서 찬성 97표, 반대 23표, 기권 60표라는 압도적 다수로 북한 인권 개선을 촉구하는 결의가 채택되었다. 유럽연합(EU)과 일본이 공동 발의한 동 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.¹⁸⁴⁾

현재 UNHCR은 중국과 러시아, 동남아 등에 불법체류하고 있는 탈북자에 대한 지원활동을 펴고 있으나 정치외교적인 문제로 인하여 적극적인 개입을 꺼려하고 있는 실정이다. 그러나 UNHCR 베이징사무소는 파키스탄, 소말리아, 이란, 아프가니스탄 등 다양한 나라의 난민심사 신청을 받고 있으며, 중국 역시 1979년 중국·베트남 전쟁의 결과 발생한 30만 가량의 베트남 화교들을 난민으로 인정하여 받아들인 바 있다. 그런데도 중국정부가 탈북자 난민 인정을 거부하는 근본적인 이유는 북한이 동독처럼 붕괴할 것을 우려한 정치적 문제에 있다.¹⁸⁵⁾ 따라서 정부와 NGO 단체들이 공조하여 중국이나 러시아 등이 탈북자들을 강제 송환하거나 인권유린을 못하도록 철저히 감시

183) 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.

184) 미국, 유럽연합(EU), 일본 등 50개국과 제63차 유엔 총회에서 한국정부는 북한인권결의안 공동제안국에 참여하여 2008년 10월 30일 유엔 사무국에 결의안을 제출했다.

185) 동독 붕괴의 발단은 헝가리 정부가 헝가리-오스트리아 국경을 개방한 데 있다. 국경 개방으로 헝가리에 거주하고 있던 동독인이 탈주가 시작되었고 베를린 장벽인 무너지기까지 22만 여 명의 동독인이 탈출하였다. 중국이 탈북자를 난민으로 인정하고 탈북자 캠프가 설치되면 북한이 제2의 동독이 될 수 있기 때문이다.

하는 한편, 탈북자의 인권침해 사례와 강제송환시의 형사처벌 가능성을 입증할 수 있는 실증적 자료들을 UNHCR 제공하여 탈북자 난민보호 문제를 국제적인 관심사항으로 부각시키도록 해야 할 것이다.¹⁸⁶⁾ 즉, 정부와 시민단체 등은 국제사회와의 공조를 통해 국제난민구호기관이 탈북자 문제 해결에 적극 개입할 수 있도록 하는 다양한 방안을 모색해야 할 것이다.

3. 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.¹⁸⁷⁾

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. 따라서 국내 NGO 단체들은 대량 탈북사태에 대비하여 해외 불법체류중인 탈북자의 문제에 국제 NGO가 적극 나설 수 있도록 유기적인 협조체제를 구축하는 것이 필요하다.

186) 김동선, 『하나님의 선교』, 서울: 한국장로교출판사, 2000, 128면.

187) 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 플러첸이 있다.

제3절 대량탈북자 수용지원 대책

북한주민의 대량탈북 행위는 향후 남북통합을 앞당길 수 있는 긍정적인 요인으로 작용할 수 있으나, 국내의 정치·경제·사회 환경을 상당부분 변화시키는 과도기적 현상을 유발시킬 수도 있다. 이 글에서는 대량탈북사태가 발생하여 중국과 러시아 등 해외로 탈출한 북한주민들이 국내로 대량 유입되거나, 군사분계선을 통해 직접 남하는 경우를 중심으로 대비책을 고찰하고자 한다.

1. 긴급구호 대책

가. 임시수용 시설과 기초생필품 확보

독일 통일과정에서 동독주민의 서독으로 대량탈주 행렬에서 보았듯이 북한체제가 통제 불능의 위기상황이 발생하게 되면 대량탈북사태가 발생할 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 정부는 대량탈북난민 대책으로 ‘충무계획’(대량탈북·난민사태 대비계획)을 세워두고 있다. 즉, 정부는 대량탈북자들의 남하에 대비하여 전방 군대 내에 10개의 긴급수용시설 설치·운영하는 계획과 함께 강원도와 경기도의 폐교나 유휴시설을 개조하여 임시수용시설로 활용하며, 임시시설에 수용된 탈북자들을 지방으로 분산시켜 사회정착을 유도한다는 계획을 세워두고 있다.

그러나 독일통일 경험에서 보았듯이 대량 탈북자들이 갑자기 유입될 경우, 현재의 탈북자 정착지원 체계를 적용하기에는 한계가 따른다. 정부는 대량탈북자들이 발생할 경우를 대비하여 이미 세워둔 기존계획에 대한 전면적인 재검토를 통해 지방자치단체별로 적합하고 계획된 입지 선정 및 적절한 보

호 수용시설을 확보하여 수용시설 내지 보호소를 설치하는 방안을 강구해야 할 것이다. 대량탈북자를 수용하기 위한 별도의 시설물을 건설하는 데에는 많은 시간과 재원이 필요하다는 점에서 지방자치단체별로 기존의 시설을 활용하는 방안 즉, 휴교 내지 폐교된 학교, 사용하지 않는 구관공서나 군부대 시설, 종합운동장, 종교단체시설 등을 임시 보호소를 활용하는 방안이 현실적으로 타당하다. 이외에도 민간지원으로 기존의 재해 및 재난 등의 긴급사태시 응급구호활동을 벌여온 주요 사회단체들의 가용자원의 소재 및 규모를 미리 파악하고 이들을 사전에 조직화하는 것이 필요하다. 여기에는 대한적십자사, YMCA, 한국자원봉사단체협의회, 한국사회복지협의회 등 주요 민간서비스 기관들이 해당될 수 있다.¹⁸⁸⁾

대한적십자사는 대량탈북사태에 대비하여 대형 천막 수 십 여개, 1대당 300여명분의 급식을 지원할 수 있는 10여대의 급식차량, 취사·식기세트 1만 개, 구호물자 10여 품목 등을 준비하고 있는 것으로 알려지고 있다. 그러나 이러한 구호 대책만으로 최소 수만에서 수백만명에 이르는 대량탈북자들을 긴급 지원하기에는 턱없이 부족하기 때문에 물자확보와 지원에 큰 혼란이 발생할 수 있다. 따라서 중앙정부 주도로 지방자치단체와 대한적십자사, 민간단체, 기업 등과 역할 분담을 통해 대량탈북사태에 소요되는 천막, 급식차량, 취사·식기세트, 구호물자를 비롯하여 식량을 미리 비축해 두어야 한다. <표 5-2>는 대량탈북자들이 남하할 경우에 대비하여 그들에게 지급할 수 있는 최소한의 기초생필품 지원 소요량을 추정한 것이다.

이러한 계획의 입안 및 집행과정에서 치안과 국방을 담당하는 경찰과 군의 역할은 중요하다. 경찰의 치안인력과 군의 기동력을 적절히 활용하여 대량탈북자들의 유입 대책에 투입할 경우 민간부서에서 해결할 수 없는 어려운 일들도 해결할 수 있다. 베를린 장벽 붕괴 후 서독연방군과 국경수비대가

188) 이기영, “대량 탈북사태에 대한 국내정착지원 대책방안”(『북한 난민 대량발생사태의 대응방안: NGO의 활동을 중심으로』, 제23회 북한동포의 생명과 인권 학술토론회 자료집, 2003. 12. 5), 69면.

연방정부의 동독탈출자 대책에 적극 참여하여 동독탈출자들의 유입장소에서 분류작업 및 긴급구호 등 서독의 이주·정착을 위해 많은 역할을 했던 교훈은 시사하는 바가 크다.

<표 5-2> 대량탈북자 기초 생필품 무상지급 소요

기초생필품		지급기준(6개월기준)	소요량(11만명 기준)*
의류	외의	1인 2벌	22만 벌
	정퍼	1인 1벌	11만 벌
	T셔츠	1인 2벌	22만 벌
	내의	1인 2벌	22만 벌
	러닝셔츠	1인 2벌	22만 벌
	팬티	1인 2벌	22만 벌
	양말	1인 6켤레	66만 켈레
	수건	1인 2장	22만 장
비의류	세탁비누	1인 2개	22만 개
	화장비누	1인 2개	22만 개
	치약	1인 3개	33만 개
	칫솔	1인 2개	22만 개
	화장지	1인 6롤	66만 롤
	부엌용세제	1인 1통	22만 통
	연료(등유)	가구당 60리터(2인 1가구)	330만 리터

* 대량탈북 11만명은 최소 기준을 삼은 것임.

이외에도 탈북난민 수가 대규모화할 경우 우리정부의 노력만으로 감당하기에는 불가능하게 된다. 대량탈북 사태의 현지화가 필요하거나 북한지역이 안정화된¹⁸⁹⁾ 후에는 남한 내 탈북주민도 재외 난민과 같이 북한으로 송환하는 방안도 고려할 수 있다.¹⁹⁰⁾ 보트 피플의 경우 서해의 외딴섬에 일시적으

189) 여기에는 남한이 북한 내부의 통제력을 확보한 경우에도 해당된다.

190) 남성욱 교수는 국내난민 대체 방안을 4단계로 구분하고 있다. 1단에서는 전국에 ‘임시특례법’을 발동시키는 동시에 북한 내 주민들에게 대북지원계획을 홍보하여 난민발생을 억제시키는 것이다. 2단계는 임시구호 단계로 휴전선 부근에 1만명 규모의 임시구호시설을 분산 설치하여 운영하는 대책이다. 3단계는 국내 수용단계로 각 지방자치 단체별로 난민을 수용할 각종 숙박시설을 점검하고 유사시에 대비하여 각 지역별 배체계획을 준비해야 한다. 4단계는 주민송환단계로 남한이 북한 내부에 대한 통제력을 확보한 후에는 남한내 탈북주민도 재외난민과 같이

로 격리 수용하는 방안도 고려할 수 있다. 이러한 방안의 현실화를 위해서 유관국과의 공조 하에 중국을 설득해 유엔난민고등판무관과 같은 국제난민 구호기관의 적극적인 개입을 유도하고 국제적 고통분담체제를 구축해야 하는 한편, 탈북난민 원조를 위한 다자협의체 구성이나 국제회의(1979년 베트남 탈출난민 구호를 위해 UNHCR 주관하에 열린 ‘제1차 인도차이나 국제난민회의’ 참고)를 개최하는 것이 바람직하다.

나. 정착지의 분산화 대책

현재 북한이탈주민의 정착지 선정은 본인의 선호도, 연고자의 소재지, 임대주택의 소재, 신변보호담당관의 존재여부 등을 고려하고 있으나, 본인의 선호도를 우선시하기 때문에 이들은 대부분은 수도권에 밀집하여 정착하고 있다. 그러나 대량탈북자들이 유입될 경우 이들이 선호하는 수도권지역에 모두 정착시킬 수 없기 때문에 지방으로 분산시켜 사회정착을 유도하는 것이 바람직하다. 이 경우 독일의 동독이주민 정착지원 대책을 참고할 수 있을 것이다.

그리고 대량탈북자들의 정착지원에 필요한 엄청난 재정을 정부가 모두 부담하기에는 한계가 따르기 때문에 현재와 같은 지원과 혜택을 제공하기 어렵고, 연고자나 민간단체의 협력에 의존해야 할 것이다. 결국 탈북자의 가족, 남한 내 친인척, 선입국한 탈북자들의 친분 등의 소재가 이들의 정착지 배정에 중요한 요소가 될 수 있다. 그럼에도 대량탈북들의 거주지 배정에는 기존의 임대 주택의 수요를 높일 수 있어, 정착지원금의 일부가 이러한 비용으로 지출될 수밖에 없을 것이다. 최근 지방자치단체에 급증하는 미분양 주택(특히 아파트)의 일정량을 정부가 확보하여 대량탈북사태에 대비하는 방안

북한으로 송환하여야 한다. 이후 일정기간은 남북한간의 자유로운 인구이동을 제한해야 한다는 것이다(남성욱, “한반도 급변사태와 우리의 효율적인 대응방안”, 53면).

도 고려할 수 있다. 확보된 주택은 단기적으로 급증하는 북한이탈주민들과 저소득 계층에 임대함으로써 주택문제를 해결할 수 있다. 이 경우 많은 재정이 필요할 것이나 일정부분의 재정은 임대료로 충당할 수 있고, 지방자치단체의 건설경기를 부양시켜 지역주민들의 소득을 증가시킬 수 있을 것이다.

2. 정착지원 대책

탈북자들은 임시수용 시설에서 단기간 내에 합동신문과 기초교육 과정을 거쳐 지방자치단체별로 마련된 임시거주지를 거쳐 정착지로 이주시켜야 한다. 대량탈북자들이 남하할 경우 현재 시행되고 있는 하나원의 기능과 거주지 편입 후 정착지원 체계는 한계가 있기 때문에 이와는 다른 비상체제하의 정착지원체계를 구상하여 가동해야 할 것이다.

가. 사회적응 교육

첫째, 향후 예상되는 대량탈북자 지원을 총괄할 수 있는 관리체계가 필요하다. 현재 북한이탈주민들의 관리체계는 통일부 주관 하에 관련부처들이 상호 지원 협조하고 있다. 이러한 지원체계로는 대량탈북사태에 대비하기에는 한계가 있을 수 있기 때문에, 대량탈북자 지원정책을 총괄할 수 있는 대통령 직속의 가칭 ‘북한이탈주민 정착지원센터’를 설립하고, 산하에 광역별 지원센터를 설립하여 운영하도록 해야 한다. 그리고 지원센터 운영에 필요한 실질적인 재정과 인력확보가 선행되어야 함은 물론 정착지원 교육 및 직업훈련 프로그램을 개발하여 지원해야 할 것이다.

둘째, 하나원은 대량탈북사태를 대비하여 중장기적인 계획을 마련해야 할 것이다. 현재 하나원에서는 8주간에 걸쳐 북한이탈주민들의 기본적인 사회

적응 교육을 실시하고 있다. 그러나 대량탈북자들을 하나원에 수용하여 사회적응 교육을 실시하기에는 한계가 따르기 때문에 복지회관, 종교단체 시설, 민간단체 시설, 학교 등 임시수용 시설을 활용할 수 있는 방안을 검토해야 할 것이다. 이러한 시설을 효율적으로 활용하기 위해서는 활용 가능한 시설을 미리 파악하고 협조할 수 있는 체계를 수립해 놓아야 할 것이다.

셋째, 대량탈북자들의 사회적응 교육 모델을 개발해야 할 것이다. 대량탈북자의 경우 하나원을 이용한 교육이 어렵기 때문에 표준적인 교육모델을 개발하여 전달할 수 있는 다수의 교육인력이 필요하다. 지금까지 하나원이 쌓아온 경험을 바탕으로 체제 동화교육과 생활안내 교육을 중심으로 탈북자들에게 꼭 필요한 남한 말과 외래어 교육, 컴퓨터 사용방법 교육, 생활법률, 노동시장 및 취업관련 핵심사항 등에 대한 집중 교육을 단기간에 걸쳐 시행해야 한다. 이러한 교육 내용을 교재로 발간하여 기존의 관련교사, 거주지 보호담당관, 정착지원 관련 민간단체 실무자들에게 교육시키는 작업이 필요하다.

넷째, 대량탈북자의 경우 빠른 시간 내에 자립·자활할 수 있도록 해야 되기 때문에 사회적응 교육기간은 현행과 같이 많은 시간을 배정하기 보다는 1주 정도의 단기간에 걸쳐 집중적인 교육을 실시한다. 이 경우 사회정착에 꼭 필요한 교과목(체제 이해와 생활안내 등) 위주로 이루어져야 한다. 독일의 이주민 교육기관과 커리큘럼을 참고하는 방안도 고려할 수 있다.

나. 지역사회 편입 후 정착지원

1) 자립·자활 위주의 정착지원 강구

현재 북한이탈주민 1인이 받을 수 있는 정착지원금은 정착기본금 1,900만원과 정착장려금 2,140만원(최고금액)¹⁹¹⁾ 포함하여 4,040만원을 받을 수

있다. 그리고 주택 지원, 취업 지원, 교육 지원, 사회보장 지원 등을 하고 그 비용은 크게 증가되고 있다. 앞서 <표 3-2>에서와 같이 대량탈북자 정착지원금을 추정해 보았듯이 대량탈북자 200만-400만명에게 필요한 정착지원금만 하더라도 최소 6조원에서 최대 76조원이라는 엄청난 비용이 산출되고 있다.

대량탈북자들이 발생하게 되면 정부의 예산부족 현상으로 현행보다 훨씬 낮은 수준의 정착금이 지원될 수밖에 없을 것이다. 따라서 정부는 현재 시행하고 있는 북한이탈주민 정착지원금 체계를 중단한 후, 탈북자에 대한 일시적·물적 지원은 최소화하여 단기간 내에 자활·자립할 수 있는 범정부 차원의 종합적인 지원관리방안을 마련해야 한다.

첫째, 대량탈북자들의 지원에 필요한 경비를 통일대비 비용으로 확보해야 한다. 그들의 지원에 필요한 경비를 정부차원에서 부담하기에는 한계가 있을 수밖에 없기 때문에 정부의 비용부담 책임 하에 민간차원의 동참을 호소하는 것이 필요하다. 탈북자 지원기금 확보는 민간으로부터 모금활동을 활성화하는 방안과 실제로 사태발발 시 이들의 남한 내 가족이나 친인척, 선행탈북자들의 지원을 제도적으로 담보하는 방안을 고려할 수 있다. 특히 북한이탈주민들의 성공적인 사회정착은 향후 대량탈북자 지원의 원천이 될 수 있다는 점에서, 현행 북한이탈주민 정착지원 체계는 통일비용의 일환으로 지원될 수 있도록 해야 한다. 탈북자 지원기금의 모금활동은 ‘북한이탈주민후원회’의 주요기능으로 제도화할 필요가 있다. 그리고 탈북자들의 지원원천을 연고자위주로 찾고 아무 연고가 없이 정착하는 경우에만 정부의 책임으로 하여 정부의 부담을 줄이는 방안을 모색할 수 있다.¹⁹²⁾

둘째, 대량탈북자 지원에 필요한 자원문제를 원만히 해결하기 위해서는 지방자치단체의 적극적인 참여가 필요하다. 대량탈북자들의 최종 정착지는 전

191) 2007년에는 총 583명에게 10억여원의 정착장려금을 지급한 바 있다.

192) 이기영, “대량 탈북사태에 대한 국내정착지원 대책방안”, 71-72면.

국으로 확산될 수밖에 없기 때문에, 지방자치단체는 탈북자들이 조기 정착할 수 있도록 효과적인 지원방안을 강구해 두어야 한다. 독일은 동독탈출자들에게 먼저 긴급수용소에서 중앙정부 차원의 1차 지원이 이루어진 후, 주정부로 분산 수용한 후 주정부에서 2차 지원을 실시하였다. 우리의 경우도 이러한 사례를 참고하여 대량탈북자들에 대한 지원은 정착 초기보다 사회정착 이후에 거주지 마련, 세금 감면, 의료지원, 재교육, 취업알선 등에 중점을 두는 정착지원체계를 마련해야 할 것이다.

2) 정착 프로그램 개발

대량탈북자들이 정착지에 편입한 후에도 다양한 지원이 병행되어야 한다. 현재 북한이탈주민들이 정착지에 편입하게 되면 민간자원봉사 정착도우미, 거주지보호담당관, 취업보호담당관, 북한이탈주민후원회 등을 통해 지원하고 있다. 그러나 대량탈북자의 경우 기본적인 초기정착지원에 필요한 예산확보에 어려움이 있을 것이다.

첫째, 대량탈북자들이 국내에 유입될 경우 취업보호제도와 교육보호제도, 공적부조제도의 적용은 수준을 하향 조정하거나 대상자를 줄이는 방향으로 나갈 수밖에 없기 때문에 국민기초생활보장 수급자로서의 자격을 보다 엄격히 규정하여 적용해야 한다. 그리고 현행 남한주민에 비해 높은 수준의 수급액을 하향조정하고, 그 지급기간도 현행 입국 후 5년에서 1-2년 정도로 낮추어야 할 것으로 예상된다. 미국은 난민이민자를 위한 월별지원금(refugee cash assistance)을 초기에는 2년 이상 지급되다가 점차 줄어들어 18개월, 12개월, 6개월로 축소하고 있다.¹⁹³⁾

둘째, 현재 북한이탈주민 관리는 정부주도 하에 이루어지고 있으나, 대량탈북사태가 발생하면 민관합동의 지원체제로 바뀌어야 한다. 민관합동지원체

193) 위의 글, 72면.

계를 구축하기 위해서는 북한이탈주민후원회의 정주도우미사업 확대,¹⁹⁴⁾ 북한이탈주민 지원 지역협의회 체제 및 후원회의 체제와 기능 강화, 지역별 새로운 지원센터 개소 등을 강구해야 한다.

셋째, 대량탈북사태가 발생하게 되면 이들을 전문적으로 보호·관리하는 전담요원이 필요하다. 정부는 대량탈북자들의 국내유입 추세를 보아가면서 그들을 체계적으로 보호·관리할 수 있는 시스템을 마련하는 한편, 탈북자 지원을 전담하는 전문 인력 양성이 필요하다. 탈북자들을 가장 잘 이해하는 북한이탈주민들을 활용하는 방안도 검토할 수 있다. 이외에도 고령화 사회에 따른 노인들의 유후 인력을 활용하는 방안을 검토할 수 있다. 북한이탈주민들은 어른에 대한 공경심이 대체적으로 강한 편이다. 노인가구와 북한이탈주민과의 1대 1대 멘토(mentor)를 도입하게 되면 북한이탈주민들은 북에 두고 온 가족들에 대한 향수를 달랠 수 있어 심리적 안정감을 얻을 수 있고, 노인들의 삶에 대한 경험적 조언을 수용하는 과정에서 사회정착을 용이하게 할 수 있을 것이다. 노인들 역시 북한이탈주민들을 자식과 같은 마음에서 보살피 줌으로써 외로움을 달래수 있을 뿐만 아니라 자신의 역할에 대한 자부심을 얻어 삶에 대한 활력소를 찾을 수 있을 것이다.

넷째, 대량탈북자들의 자립에 필요한 직업훈련은 대상자의 희망, 적성, 교육정도, 북한에서의 직업 등을 고려하여 그들의 실정에 맞도록 차별적으로 실시해야 한다. 이를 위해서는 다양한 직업훈련소를 설치해야할 것이다. 기존의 직업훈련소를 이용하는 방안도 있으나, 수용에 한계가 있기 때문에 기업의 협력이 필요할 것이다. 특히 사회주의체제하에 생활해 왔던 탈북자들의 자활 능력을 배양시키기 위해서는 직업훈련 성과나 취업 후 직장 적응 상태 등을 고려하여 인센티브를 주는 방안도 고려해야 한다.

194) 통일부는 2007년 하반기 서울 송파구에서 첫 시범 실시한 후 올해는 북한이탈주민들이 밀집거주하는 3개지역(서울 강서구, 양천구, 인천 연수구)을 대상으로 8월부터 12월까지 확대 실시하고 있다.

다섯째, 대량탈북자 내에 수많은 청소년들이 합류하여 남하하게 될 것이다. 현재 국내에 정착한 탈북청소년들은 학교나 사회에 적응하지 못하고 일탈행위를 보이고 있다. 이들을 자유민주주의 및 자본주의 체제에 조기 적응시키기 위해서는 ‘대안학교(한겨레 중·고등학교)’ 확충이 절실히 필요하다.

3) 집단 정착지 조성

국내에 유입한 대량탈북자를 안정적으로 정착시키기 위해서 정착촌을 추진하는 방안을 고려할 수 있다. 2007년 4월 초 철원군이 북한이탈주민 정착촌 건립을 추진하기로 한 것은 좋은 대안이 될 수 있다.¹⁹⁵⁾ 철원지역은 국내에서 유일하게 민북마을 5개리가 있어 북한이탈주민 정착촌 건립의 최적지일 뿐 아니라 이들이 남북교류시대 지역발전의 첨병역할을 할 것으로 기대하고 있다.¹⁹⁶⁾ 그동안 일부 자치단체가 추진한 북한이탈주민 정착촌건립 사업이 실패한 것은 그들에 대한 1인당 정부지원 정착금이 1,500만원에 불과한 데다 시작부터 대규모 정착촌 건립을 추진하는 등 무리한 사업추진이 원인이 되었다. 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, 그들이 서로 의지한 가운데 자립·자활 능력을 배양할 수 있을 것이다. 이러한 집단정착지 조성은 대량탈북자들의 정착지원에 있어 예비적 경험이 될 수

195) 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.

196) “새터민 정착촌 건립 추진 철원 민북마을 5개리 최적지”, 「조선일보」, 2007. 4. 15.

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.

4) 사회적응 시설 확충

진술한 바와 같이 북한이탈주민들의 국내 입국은 2004년부터 매년 500명 이상 급증하고 있으며, 금년도 상반기만 하더라도 1,745명이 입국한 상태로 이러한 추세라면 금년 한 해 동안 3,000명 넘을 것으로 예측하고 있다.

하나원은 남·여 분리교육을 위해 2006년 3월부터 분원(분당)을 운영하고 있다. 분원(안성)은 그 수가 적은 성인 남성만을 대상으로 교육하고 있다. 분원과 분원을 합치면 400명을 동시에 수용할 수 있는 규모로 연간 2,300명을 교육할 수 있으며, 1999년 7월 하나원 개원 이후 2007년 12월 말까지 총 10,333명이 사회적응교육을 수료하였다. 2차 증축공사는 2007년 10월 15일에 착공하여 금년 12월 완공을 목표로 하고 있다. 증축이 완료되면 분원 시설만으로도 지금의 2배 규모로 동시 600명, 연간 3,600명을 교육할 수 있게 된다.¹⁹⁷⁾ 그러나 이러한 정착지원시스템은 4-5년 앞의 북한이탈주민들의 입국 증가추세를 제대로 예상하지 못한 것으로, 향후 급증하는 북한이탈주민들을 수용하기에도 어려운 실정에 직면할 것이다. 특히 대량탈북자들을 수용하기에는 턱없이 부족한 시설이다.

최근 북한이탈주민들의 대규모 집단입국을¹⁹⁸⁾ 계기로 탈북자의 사회정착에 대한 현재의 지원수준에 대한 전면적인 재검토가 필요하다. 북한이탈주민

197) 통일부, 『통일백서 2008』, 통일부, 2008, 230-231면.

198) 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 2007년 4월 25일 밝혔다. 최근 중국과 라오스를 거쳐 태국으로 입국하는 탈북자가 급증하면서 현지 경찰의 단속이 강화되고 있다.

들은 합동심문, 정착시설 내 교육, 사회진출 후 적응단계를 거치고 있는데, 하나원의 정착지원시설과 교육내용은 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 인력 확보, 민간단체 교육 참여 등 북한이탈주민의 수준에 맞는 지원정책으로 추진해야 한다.

결국 대량탈북자들의 지방 분산화 추진과 도시 이주의 최소화 계획 하에 지방자치단체별 탈북자 사회적응 시설을 확보하고 민간단체와 종교단체 등과 협조할 수 있는 방안을 수립해 두어야 한다. 이를 위해서 현재의 시행하고 있는 정착지원시설의 경험을 분석하는 작업도 유효한 의미를 가질 수 있다.

5) 제3국 재외탈북자 정착지 조성

중국, 러시아, 몽골 등 동남아시아에 체류 중인 수많은 탈북자를 국제법 원칙에 따라 ‘난민’으로 인정한다는 것은 현재의 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 문제라고 볼 수 있다. 그러한 상황이 현실화될 때까지 중국과 러시아는 탈북자들의 인권유린에 대한 비난을 감수하더라도 공식적인 난민으로 인정하지 않을 것으로 보인다.

그렇다면 대량탈북난민들에 대한 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. 특히 몽골은 전반적으로 외국의 원조가 필요한 가운데 있고, 한국의 현대그룹

에서 무상으로 발전소를 건설한데다가 친밀해지고 있는 한-몽 관계를 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. 따라서 정부는 외교적 협상을 통해 이들 정부의 협조를 이끌어내야 한다.¹⁹⁹⁾

3. 치안 대책²⁰⁰⁾

대량탈북자들이 국내에 유입하게 되면 우리사회의 치안환경은 급속히 악화될 수 있다. 경찰은 대량탈북난민들의 신변보호와 그들의 수용시설을 보호해야 하는데, 그에 대한 대비책은 독일의 통일사례에서 제기된 문제와 6.25 전쟁 당시의 거제도 포로수용소 사례, 대한적십자사월남난민보호소²⁰¹⁾ 사례 등을 참고할 수 있다. 이러한 사례를 충분히 고려하여 다음과 같은 대비책을 강구해야할 것이다.²⁰²⁾

가. 치안인력 및 예산 확보

대량탈북사태가 발생하면 사회적 혼란은 급속히 확산될 수 있기 때문에 치안 질서 유지에 필요한 인력과 예산을 확보하는 방안을 강구해 두어야 한다. 치안인력의 충원이나 예산확보는 단시일에 해결될 수 없다. 치안인력의 경우 최소한

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

200) “통일에 따른 한국경찰기구 통합모형에 관한 연구”, 동국대 박사논문, 1997, 123-135면 참조 재정리.

201) 대한적십자 발표에 의하면 1975년 5월 13일부터 부산적십자월남난민수용소(1977.9.15 개소)가 폐쇄된 1993년 2월 8일까지 18년 동안 베트남 난민 2,944명을 수용·보호하였다.

202) 박기륜, “통일에 따른 한국경찰기구 통합모형에 관한 연구”, 129면 참조.

채용-교육-임용이란 절차를 거쳐야 한다. 이 경우 단기적 속성 과정이라 해도 최소 3-6개월 이상의 시간이 소요될 것이다.²⁰³⁾

2007년 말 현재 한국경찰 1인당 담당인구는 509명인 반면에 선진국은 이보다 낮은 수준에 있다. 선진국의 경찰관 1인당 담당인구 수는 <표 5-3>과 같다.

<표 5-3> 경찰관 1인당 담당인구 비교

구분(명)	한국	미국	영국	프랑스	독일	호주	홍콩	일본
경찰1인당 담당인구	509	354	379	273	310	450	249	499

* 출처: 경찰관수는 각국 정부기관 홈페이지 게시자료, 인구수는 OECD의 「2007년 팩트북(Factbook)」 기준; 경찰청, 『2008 경찰백서』, 335면 재인용

대량탈북사태가 발생할 경우 경찰관 1인당 담당하는 탈북자 수는 그들이 사회주의 체제하에 살아왔던 특성을 고려할 때 적어도 250명까지는 유지되어야 한다. 대량탈북자 규모를 200만명서 400만명으로 가정할 경우 치안인력 수요는 최소 8천명에서 1만 6천명이 필요하게 된다. 경찰관 1인당 탈북자 300명을 계산하면 최소 6,666명에서 13,333명의 인력이 필요하다. 이러한 수치는 현재 선진국 수준으로 대량탈북사태가 향후 발생할 경우를 대비한다면 최소한의 인력이다. 이외에도 탈북자 중 대남공작원출신이나 위장탈북자, 안보위해세력 등이 내포되어 있다는 특성을 고려한다면 이러한 치안인력 소요 판단은 매우 보수적인 추정치라 할 수 있다.

대량탈북사태에 필요한 치안인력 확보는 단기간 내에 해결할 수 없기 때문에 중장기적인 인적 자원 확보 추진계획을 수립한 후, 수립된 계획에 따라 원활한 인력수급이 가능하도록 준비해야 한다. 그리고 이러한 인력을 확보하기 위해서 필요한 예산지원도 병행되어야 한다. 대량탈북 규모에 따른 현재 선진국 수준의 치안인력 소요 예상은 <표 5-4> 같이 추정할 수 있다.

203) 독일통일시 구 동독 국경수비대의 2/3이상 인력을 국경수비대로 흡수한 것은 국민통합의 의미와 함께 치안인력을 확보해야하는 필요성 때문이었다.

<표 5-4> 대량탈북사태 대비 치안인력 소요 예상

경찰 1인당 인구(명)	대량탈북규모에 따른 경찰인력 소요				
	11만명	22만명	100만명	200만명	400만명
509명(한국)	216명	432명	1,965명	3,929명	7,858명
450명(호주)	244명	489명	2,222명	4,444명	8,889명
350명(미국)	314명	628명	2,857명	5,714명	11,428명
300명(독일)	367명	733명	3,333명	6,666명	13,333명
250명(홍콩)	440명	880명	4,000명	8,000명	16,000명

* 각국의 경찰관 1인당 담당인구 수(경찰청, 『2008 경찰백서』, 335면)를 참조하여 대량 탈북사태에 대비한 치안인력 소요를 판단한 것임.

대량탈북사태에 대비한 치안인력 확보방안으로는 통일대비 축자적 인력 확보, 퇴임경찰관의 재활용, 전역한 전·의경 출신 중 경찰관 특채 방안을 고려해 볼 수 있다. 이들은 경찰업무에 대한 기본지식이 축적되어 있어 비상시 치안인력으로 대체할 수 있는 장점 있다. 2년 이내의 퇴임 또는 전역한 자원은 약 5만명으로 추정되어, 이들 인력자원 중에서 최소한 1만 5천에서 2만여명을 충원할 수 있을 것으로 예상된다.²⁰⁴⁾ 그리고 일반대학 경찰학과 출신들을 대상으로 예비경찰요원을 확보하는 방안도 있다. 현재 전국소재 대학의 경찰학과 출신들은 전공을 통해 이론부분을 숙지한 후 졸업하게 됨으로써, 특별 채용 후 단기간 내에 소정의 실무교육만 이수토록 하여 현장에 배치할 수 있는 장점이 있다. 이러한 자원의 특별채용을 통해 즉각 투입하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

이외에도 북한이탈주민 중 북한 보안원(경찰) 출신들을 특별 채용하여 활용할 수 있다. 그러나 북한 인민보안성(경찰청) 보안원의 경우 북한사회에서 비교적 대우를 받는 권력기관에 속하기 때문에 탈북자 수가 적을 것으로 예상되어 현실적인 대안이라고 보기는 어려울 것이다.

204) 이철성, “통일대비 남북한 경찰통합방안 연구”, 연세대 석사논문, 2000.6, 106면.

나. 신병보호와 처리절차

경찰은 북한주민들의 대량탈북사태가 발생하게 되면 이들의 신병보호와 처리를 위해서 다음과 같은 절차가 필요하다.

첫째, 경찰은 군과 국정원 등 유관기관과 유기적인 협조를 통해서 대량탈북자의 입국 경로나 인원규모 등에 대한 첩보나 정보를 신속히 확보하여 이동경로에 대한 안전 확보에 만전을 기하여야 한다.

둘째, 대량탈북자의 발견과 신병처리는 군과 긴밀히 협조하여 주요 통과 예상도로에 검문소를 설치하고, 해상 및 해안 경계활동을 강화하여 탈북자들을 발견하면 신병을 확보해야 한다.

셋째, 경찰은 관계기관과의 합신조를 편성하여 확보된 탈북자에 대한 탈북 동기와 과정, 남한 내 연고자 등에 대한 개별적인 심문이 끝난 다음에는 신속히 임시수용소에 수용하여 관리해야 한다. 심문과정에서 북한 공작원의 위장잠입을 발본색원하여 불순책동을 사전에 봉쇄해야 한다.

다. 임시수용 시설 관리

국내로 입국한 대량탈북자에 대한 개별적인 심문이 끝난 다음에는 임시수용시설에 수용해야 하는데, 경찰은 수용시설에 대한 다음과 같은 대책을 강구해야 한다.

첫째, 탈북자의 입국 규모를 정확히 추정 분석하여 적절한 인원을 임시수용시설에 배치하여 관리해야 한다. 임시수용 시설에 너무 많은 탈북자를 수용할 경우 열악한 환경으로 지원과 관리에 문제점이 나타날 수 있다.

둘째, 대량탈북자 임시수용시설에 대한 치안질서 확보에 필요한 예산, 장비, 인력 등에 대한 대책을 마련하여 유사시 담당부처와의 원활한 업무 협조하에 치안인력을 즉각 투입한다.

셋째, 국내에 입국한 대량탈북자의 호송과 수용시설 경비를 담당해야 한다. 수용시설에 반입되는 위해물품을 색출하고 수용시설 주변이나 접근로에 대한 보호 시설물을 설치하고 경계활동을 강화하여 불순분자의 접근을 차단해야 한다.

넷째, 임시 수용시설에 수용된 탈북자들이 조직화·세력화하여 남한사회로 불법 잠입하기 위해 탈출을 시도할 수 있고, 그들의 요구 조건이 관철되지 않을 경우 폭력과 폭동사태 등의 가능성이 높아질 수 있다. 따라서 수용시설 내에 경력을 배치하여 탈북자의 신변보호와 불순분자 색출 등 치안질서 유지에 노력해야 한다.²⁰⁵⁾

다섯째, 대량탈북자 중 대남공작원, 위장탈북자, 죄질이 나쁜 범죄 경력자 등에 대해서는 별도의 임시 수용시설을 마련하여 관리하고, 이들을 북한이나 국외로 추방할 수 있는 방안 등에 대한 대비책을 강구해 두어야 한다.

여섯째, 대량탈북자들이 이동하는 과정에서 불결한 환경이나 위생관리 문제로 전염병이 확산될 수 있을 것이다. 이들이 입국하게 되면 합동신문 과정에서 보건당국과 협조하여 예방접종을 실시하고, 임시수용 시설에 수용한 후 즉각적인 방역조치를 취해야 한다. 방역에 소홀히 할 경우 우리사회에 미칠 수 있는 파장은 엄청날 것이다.

라. 교통대책

대량탈북사태와 관련하여 파생되는 교통관리 문제를 전담하는 가칭 ‘교통지원팀’을 개설하여 탈북자의 호송, 임시수용 시설 주변의 교통관리 등에 대한 대책이 강구되어야 한다. 대량탈북자들의 교통사고 처리에 대한 법률적 검토도 마련해야 한다.

205) 남궁승필, “남북한 통합경찰체제 구축방안에 관한 연구”, 경기대학교 박사학위논문, 2003, 205면.

마 이산가족 재회 대책

대량탈북자들이 국내에 유입되면 이산가족의 재회를 지원할 수 있도록 일정지역에 ‘이산가족 찾기 지원센터’를 개설하여 운영해야 한다. 앞에서 언급한 바와 같이 대량탈북자들의 사회정착을 지원하기 위해서 연고지를 찾기 위한 이산가족 찾기 행사는 반드시 실행되어야 할 부분이다. 이산가족 재회 환영행사에 대한 불순세력들의 테러가 예상되므로, 이에 대한 경비대책이 강구되어야 한다.

바. 민생범죄 예방

대량탈북자들의 국내 유입에 따른 범죄예방 및 사회질서 유지는 통상적인 치안업무이다. 경찰은 대량탈북사태로 발생할 수 있는 사회혼란에 대비한 범죄예방과 단속 등 치안활동을 강화해야 한다. 대량탈북사태가 발생하게 되면 국민들은 통일 가능성에 대한 기대와 함께 전쟁에 대한 불안감이 증가하여 주요 생필품 사재기나 폭리취득, 매전매석 행위가 나타날 가능성이 높아질 수 있다. 경찰은 이에 대한 단속을 강화하고, 상황 발생에 대한 즉각적인 대응조치로 국민들의 불안감을 해소시켜야 한다. 그리고 대량탈북자의 범죄와 그들을 대상으로 하는 각종 범죄예방에도 노력해야 한다. 또한 집단적인 불법시위 등 다중범죄가 빈발하게 발생할 수 있기 때문에 치안정보수집 활동을 강화하고 해외범죄조직이나 범법자의 국내 잠입을 차단할 수 있는 대책을 강구해야 한다. 범죄예방 대책 차원에서 경찰의 완벽한 치안활동 태세에 대한 대국민 홍보도 병행하여 국민들의 심리적 안정을 유도할 필요성도 있다.

사. 사회안정화 대책

첫째, 북한주민의 대량탈북사태가 발생하게 되면 위기의식을 느낀 안보위해세력들은 극단적인 반체제 투쟁으로 사회혼란을 조성할 수 있다. 그리고 해외 친북반한세력들은 사회혼란을 틈타 국내에 잠입하여 국내 안보위해세력과 연계할 수 있다. 그리고 위기의식을 느낀 불순세력들이 주도하여 공단과 산업 현장을 중심으로 불법적 파업과 태업을 자행할 수 있기 때문에 특별정보활동을 강화하고 무분별한 파업사태를 규탄하는 분위기 조성에 노력해야 한다. 경찰청은 가칭 ‘사회안정화대책위원회’를 설치·운영하여 안보위해세력들의 전략전술에 신속적으로 대처해야 하고, 지방경찰청 단위로는 ‘지역사회안정화대책위원회’를 실정에 맞게 독립적으로 운영할 수 있다.²⁰⁶⁾

둘째, 대량탈북사태가 발생하게 되면 중국, 러시아, 일본 등과 같은 주변 국가의 치안협력의 필요성이 급증하게 될 것이다. 따라서 주변국과의 공조수사, 정보교환, 경찰관 교류 등 치안공조 체제를 강화하고, 주한외국공관, 주한 외국정보기관, 상주 외신기관, 해외주재관, 인터폴 등과 긴밀한 협조체제를 구축해야 한다.

셋째, 대량탈북자를 통해 대북첩보 활동을 전개하여 탈북자를 위장한 간첩이나 불순분자를 색출하고 탈북자들이 남한사회에 조기 정착시킬 수 있도록 가칭 ‘탈북난민 지원단’을 편성하여 운영하는 방안을 고려해야 한다.

206) 위의 논문, 206-208면 참조.

제6장 결론

제1절 요약

지금까지 북한 주민들의 대량탈북사태가 국내외 환경에 미치는 영향을 분석한 후, 그에 따른 대응책을 제안하였다. 북한 주민들의 대량탈북사태 가능성은 사회주의 체제의 보편적 위기와 ‘우리식 사회주의’의 특수성이 결합된 구조적인 위기로 나타날 수 있다. 대량탈북사태가 발생하게 되면 사회주의 체제의 제도와 권력구조에 근본적인 변화를 가져올 수 있다. 이러한 영향은 한반도와 주변국의 안보와 국익에까지 심각한 영향을 미칠 수 있을 것이다.

지금까지 분석한 연구결과를 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 북한이탈주민들의 국내입국 규모는 1990년대 초반까지만 하더라도 소수 인원에 불과했으나, 지난해 2월 국내에 입국한 북한이탈주민은 1만명을 넘어서 금년 6월말 현재 총 1만3천993명에 이르고 있다. 북한 주민들의 탈북문제는 사회주의 계획경제의 구조적인 모순에 따른 지속적인 경제침체와 심각한 식량난, 변화와 개방을 거부한 극단적인 폐쇄정책과 국제사회로부터 정치·경제적 고립현상이 심화될수록 대량탈북사태의 가능성은 높아지게 될 것이다.

둘째, 북한의 급변사태로 북한체제가 전환되거나 붕괴하게 되는 과정에서 파생되는 대량탈북사태 규모는 200만에서 400만명이 발생할 것으로 추정되었고, 급변사태 진행과정에 따라 작게는 11만명 많게는 180만명이 발생할 수 있다. 그리고 북한정권의 혼란기, 휴전선 붕괴시기, 남북통일 시기에 따라 그 규모는 상이하게 나타날 것으로 예상되었다. 이러한 대량탈북 추정 규모는 북한정권의 위기관리 능력이나 국내외적인 변수 요인에 따라 다르게

나타날 수 있다.

셋째, 우리나라의 경우 한반도라는 지정학적인 위치를 고려하여 대량탈북 경로를 ‘동·서해안을 통한 해상’, ‘중국·러시아의 국경지역’, ‘휴전선’ 등 3가지 경로로 상정하였다. 북한주민들이 해외로 탈북을 시도하게 되면 그들의 신변을 안전하게 보호해줄 1차적으로 체류할 장소가 필요한데 1차적으로 경유할 국가로는 비교적 북한과 인접한 국가들인 중국, 러시아, 일본, 대만, 싱가포르 등이 될 수 있다. 중국과 러시아로 탈출한 자들은 신변안전을 위해 베트남, 캄보디아 등 동남아시아나 몽골 등 2차적인 장소로 신속히 이동한 후, 일정기간 머물면서 한국이나 서방국가로 이주하기 위해 노력할 것이다. 이들은 1차적인 경유국가에 머무는 자도 있겠으나, 대부분은 신변보장과 함께 질 높은 삶을 찾아 한국이나 서방국가로의 입국희망을 하게 될 것으로 예상되었다.

넷째, 대량탈북자들이 국내로 유입하게 되면, 정부는 이들에 대한 정착지원금, 주택지원금, 수용시설 비용 등을 부담해야한다. 현재 북한이탈주민 1명에게 지원하는 제도를 대량탈북자들이 발생할 경우에 대비하여 단순 적용할 경우, 대량탈북자 200만-400만명(현행 정착지원금 1천 9백만원)에 필요한 정착지원금은 6조원에서 76조원, 주택지원금(현행 단독 세대 1,300만원, 2인~4인 세대에는 1,700만원, 5인 이상은 2,000만원)은 8조원에서 52조원의 엄청난 비용이 산출되었다. 이외에 현행 지급하고 있는 정착장려금(최고액 2,140만원)과 정착가산금(최고 720만원), 수용시설 비용 등을 고려한다면 천문학적인 지원금이 필요한 것으로 나타났다.

다섯째, 최근 북한이탈주민들의 급증으로 인한 범죄와 범죄피해가 증가하고 있다. 우리는 이미 분단국가들의 통일과정에서 치안환경의 변화를 경험했듯이 대량탈북사태가 발생하게 되면 치안환경의 변화를 초래할 수 있다. 즉, 대량탈북자들이 국내로 유입될 경우 급격한 치안수요를 촉진시킬 것으로 예상되었다. 외국 사례의 경험을 통해 볼 때 북한의 대량탈북자가 유입하게 될

경우 실업율의 상승과 함께 사회통제 및 범죄통제력이 약화되는 한편, 대량 실업, 사회적 무질서, 상대적 빈곤과 박탈감 등으로 인한 범죄율을 증가시킬 것으로 예상되었다. 특히 북한의 급변사태로 기존 체제가 붕괴되는 과정에서 대량탈북사태가 발생할 경우 그 영향은 한반도뿐만 아니라 중국과 러시아를 비롯한 주변국까지 미칠 수 있기 때문에 주변국들은 어떠한 형태나마 개입하여 자국의 이익을 위해 영향력을 행사할 것이며, 자국의 이해관계에 따라서는 정치·군사적으로 개입해야 할 상황에 이를 수도 있을 것이다.

여섯째, 정부당국은 대량탈북 사태에 대비하여 ‘대량탈북난민긴급지원수용법’ 제정, ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’의 일부 조항(제 9조 4항) 개정, 해외체류 탈북자들의 보호 법안 추진 등을 마련해야 한다. 그리고 해외에 체류 중인 대량탈북의 난민지위 확보를 위해서 UNHCR과 국제 NGO 등과 협조체제를 구축하여 난민협정체결이 반드시 이루어질 수 있도록 다각적인 방법을 모색해야 한다.

일곱째, 대량탈북자들의 국내 유입에 대비하여 임시수용 시설과 기초생활품 확보, 정착지의 선정과 분산배치 방안 등에 대한 긴급구호대책을 수립하는 한편, ‘북한이탈주민 정착지원센터’ 광역별 설립, 교육프로그램 개발 및 세분화된 직업훈련을 통해 단 기간 내에 사회정착지원 교육이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 특히 탈북자들이 지역사회에 편입한 후 현행 정착지원체계로는 엄청난 예산이 소요되기 때문에 이를 중단하고 최소한의 지원금을 통해 자립·자활할 수 있도록 새로운 정착 프로그램 개발해야 한다. 아울러 대량탈북자들의 집단 정착지 조성, 사회적응 시설 확충, 제3국에 머물고 있는 탈북난민 보호를 위한 재외탈북자 정착지 조성 등에 대한 대응책도 강구되어야 한다.

여덟째, 경찰은 북한의 대량탈북자들이 군사분계선이나 해외를 통해 국내에 유입될 경우 극심한 사회혼란을 유발시킬 수 있다는 점을 고려하여 독일의 통일사례에서 제기된 사회문제와 6.25전쟁 당시의 거제도 포로수용소 사

레 등을 참고하여 치안대책을 강구해야 한다. 대량탈북사태가 발생할 경우 경찰관 1인당 담당하는 탈북자 수는 그들이 사회주의 체제하에 살아왔던 특성을 고려할 때 적어도 선진국 수준인 250명까지는 유지되어야 하는데, 대량탈북자 규모를 200만명서 400만명으로 가정할 경우 치안인력 수요는 최소 8천명에서 1만 6천명이 소요될 것으로 판단되었다. 이외에도 치안인력 소요에 필요한 예산 확보, 신병보호와 처리절차, 난민수용 시설 관리, 임시수용 시설 관리, 교통대책, 사회혼란을 틈탄 불순책동에 대비한 사회안정화 대책과 그들이 체류 중인 국가와의 협조 문제 등에 대한 대비책을 강구해야 한다.

제2절 정책적 제언

북한 주민들의 대량탈북사태는 북한의 체제불안정이 증가할수록 주민통제력이 약화되어 그 가능성은 높아지게 될 것이다. 최근 김정일의 건강 악화설로 북한 전문가들은 북한의 급변사태의 가능성을 조심스럽게 예측하는 가운데 대량탈북에 대한 대비책의 필요성을 제기하고 있다.

북한주민들의 대량탈북사태는 남북한 간에 전쟁이나 그와 유사한 사태가 발생하지 않는 상태에서 직면할 수 있는 가장 중대한 국가적 위기라 할 수 있다. 대량탈북자들이 국내로 밀려온다면 그들의 정착지원을 위한 천문학적인 행정적·재정적·사회적 비용이 필요하게 되어 정부차원의 지원은 한계에 부딪칠 것이고, 남한 주민과 탈북자들 간의 심리적 갈등을 유발시키는 등의 거부감이 표출될 수 있을 것이다. 반면에 통일국가로 도약할 수 있는 무한한 잠재적 가능성을 제공할 수는 기회이기도 하다. 때문에 대량탈북자들을 얼마만큼 순조롭게 정착시킬 수 있는가 하는 문제는 민족통합을 위해서 우리가 반드시 거쳐야 할 난관이다. 결국 대량탈북사태의 상반된 측면에서 합리적인 정책의 선택이 요구되고 있다.

따라서 향후 예상되는 대량탈북사태에 대비하여 다음과 같은 중단기적인

대비책이 필요할 것이다.

첫째, 온 국민이 함께하는 북한이탈주민 지원정책이 필요하다. 동서독의 통일된 힘은 동독탈출 주민들에 대한 서독정부의 적극적인 수용정책에 있었던 점을 고려할 때, 북한이탈주민들의 성공적인 정착 모습은 남한 국민들의 통일에 대한 태도와 입장뿐만 아니라, 북한주민들이 통일에 대한 태도와 결심을 결정하는데 긍정적인 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 정부 주도의 북한이탈주민 지원정책은 시민단체들과 종교단체들을 비롯하여 온 국민이 동참하는 체제로 전환되어야 하는 시점에 놓여있다. 그리고 제3국에 체류 중인 탈북자들의 효율적인 관리를 위한 수용시설과 지원대책 등 당사자국과의 협력 체제에 대비해야 할 것이다.²⁰⁷⁾ 이러한 북한이탈주민 지원정책의 유효성은 중장기적인 측면에서 대량탈북사태에 대비한 전략이 될 수 있다.

둘째, 국가안보적 차원의 대응전략이 필요하다. 대량탈북 사태는 국가안보적 위기상황으로 발전할 수 있다. 대량탈북사태가 발생하게 되면 북한은 남한의 대량탈북자 수용정책에 대해 경고 메시지를 보내는 한편, 대량탈북사태를 남한의 사주나 선동에 의한 것으로 비방하며 그 책임을 남한에 전가시켜 진정시키려 할 것이다. 그럼에도 지속인 대량탈북사태가 이어질 경우 북한은 우리국민을 납치하는 한편, 탈북자들에 대해 무력을 동원한 무차별적인 초동 조치를 강구하는 과정에서 남북한 간에 군사적 대립이 발생할 수 있을 것이다. 그리고 대남공작 요원을 대량탈북자 내에 잠입시켜 사회혼란을 조성할 수 있기 때문에 위장탈북자나 불순분자들을 색출할 수 있는 적절한 대비책을 갖추어야 한다. 그렇지 못할 경우 심각한 국가안보적 위기상황으로 진전될 수 있다.

셋째, 치안혼란에 대한 대비한 중단기적인 대응책이 강구되어야 한다. 대량탈북자들의 갑작스러운 국내 유입은 사회혼란을 조성할 수 있다. 일시에 수천에서 수십만 명의 대량탈북자가 유입될 경우 기존의 북한이탈주민 지원

207) 김윤영, 『통일대비 북한의 범죄양상과 치안대책에 관한 연구』, 225면.

관리 체제와 재정만으로 감당하기 어려울 것이고, 대응 초기에 미리 계획된 수용시설이나 물자확보에 실패하게 되면 사회혼란을 초래할 수 있다. 대량탈북 임시수용 시설 내의 일부 불만세력들이 남한사회로 잠입하기 위한 탈출, 폭력사태, 집단행동 등을 유발시켜 민심불안을 가중시킬 수 있다. 따라서 대량탈북 사태에 대비하여 임시수용시설과 재정 및 구호 물품확보, 탈북자 신분보호 및 경비, 응급구호, 보건의료, 에너지 및 전기, 통신, 기술지원, 정착지원, 치안확보 방안 등에 대한 중장기적인 대응책이 강구되어야 한다. 이외에도 부부 또는 가족을 동반한 탈북자가 대거 유입될 경우 이들을 수용하기 위한 시설확보 문제, 전문적인 신문요원 양성 문제, 사회적응을 전담할 수 있는 전문요원 확보 문제 등에 대한 고려도 필요하다.

넷째, 탈북자에 대한 동화교육 프로그램을 개발하여 지원해야 한다. 향후 예상되는 대량탈북자들의 대부분은 전후세대로 주체사상과 사회주의 이념으로 무장되어 있고 왜곡된 역사교육을 받아 왔던 자들이 될 것이다. 이들이 단시일 내에 자유민주주의 및 자본주의 체제에 적응하기 쉽지 않을 것이다. 따라서 탈북자들의 동화교육 프로그램을 지원하여 그들이 빠른 기간 내에 잠재된 사회주의체제의 생활 습관을 극복하여 조기 정착할 수 있도록 해야 한다. 이러한 동화교육은 탈북자들 내에 잠재된 인식상의 거리감을 극복하여 남한 주민들과의 정신적, 심리적 일체감을 이룰 수 있을 것이다. 이외에도 대량탈북사태에 대비하여 그들의 수용 및 보호, 사회적응 교육과 사후관리 등을 위해 정부와 민간기구와의 긴밀한 협조체제를 유지할 수 있도록 시행 절차를 체계적으로 발전시키는 비상대비 계획을 재검토하고 보완해 나가야 한다.

다섯째, 북한의 대량탈북사태의 근원이 될 수 있는 급변사태에 대비한 ‘개념계획 5029’는 반드시 해결해야 할 과제이다. 지난 정권시절 미국이 5029를 작전계획 수준으로 발전시키자고 제안했지만 북한과 중국의 눈치 보기로 거절한 바 있다. 물론 당사자와 주변국과 외교적 문제를 고려하지 않을 수

없으나, 북한의 급변사태 문제는 나라의 운명이 걸린 문제이다. 따라서 정부는 미국과의 5029의 본격적인 논의와 더불어 북한의 대량탈북사태가 가져올 사회·경제적 파장, 북한 지원방안, 주변국가 및 유엔 등 국제기구와의 협력방안 등 제반 상황에 대한 대비책을 서둘러 강구해야 한다.

끝으로 본 연구를 진행함에 있어서 아쉬웠던 것은 북한의 급변사태와 대량탈북사태와 관련한 정부의 대비책에 대한 자료들을 공유할 수 없을 뿐만 아니라, 북한 내부 문건에 대한 구체적인 실증자료를 확보할 수 없었다는 한계가 있었다. 이를 극복하기 위해서 전문가들이 각론 차원의 연구물을 지속적으로 생산할 수 있도록 당국의 제도적 뒷받침이 있어야 하고, 그 결과물을 체계적으로 관리·검토하여 실무 자료로 활용할 수 있도록 해야 할 것이다.

【참고 문헌】

I. 단행본

1. 국내문헌

- 경찰청, 『2004년도 행정자치위원회 국정감사요구자료(II)』, 경찰청, 2004.
- _____, 『2008 경찰백서』, 경찰청, 2008.
- 고상두 외, 『북한의 대량탈북난민 발생시 서울시의 역할』, 서울시정개발연구원, 2005.
- 기광도, 『체제통합에 따른 사회변화와 범죄양상』, 한국형사정책연구원, 1999.
- 김동선, 『하나님의 선교』, 한국장로교출판사, 2000.
- 김수암 외, 『북한인권백서 2007』, 통일연구원, 2007.
- 김수암, 『북한의 형사법제상 형사처리절차와 적용 실태』, 통일연구원, 2005.
- 김열수, 『국가위기관련체계 관련 경찰 위기대응체계 강화방안 연구』, 치안정책연구소, 2007.
- 김윤영, 『김정일 체제의 위기와 위기관리』, 치안정책연구소, 2005.
- _____, 『북한의 급변사태에 대비한 치안대책 연구』, 치안정책연구소, 2008.
- _____, 『북한이탈주민에 대한 보안경찰의 효율적인 지원방안 연구』, 치안정책연구소, 2007.
- _____, 『외국인밀집지역 범죄실상 및 치안확보 방안 연구』, 치안정책연구소, 2007.
- _____, 『통일대비 북한의 범죄양상과 치안대책에 관한 연구』, 치안정책연구소, 2007.
- 김학성, 『동서독 인적교류 실태연구』, 민족통일연구원, 1996.
- 박종철 외, 『북한이탈주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안』, 민족통일연구원, 1996.
- 백영옥, 『북한이탈주민 대책 연구』, 세종연구소, 1998.
- 법무부, 『동서독 교류협력 법제 연구』, 법무부 법무실 특수법령집, 2008.

- 대한변호사협회, 『2006 북한인권백서』, 대한변호사협회, 2005.
- 대한변호사협회, 『2008 북한인권백서』, 대한변호사협회, 2008.
- 사단법인 북한인권시민연합, 『북한 난민 대량발생사태의 대응방안: NGO의 활동을 중심으로』(제23회 북한동포의 생명과 인권 학술토론회 자료집), 2003.
- 손선홍, 『분단과 통일의 독일근대사』, 소나무, 2005.
- 유호열 외, 『북한 급변사태와 우리의 대응』, ‘NDI 21세기 국가발전연구원’과 ‘고려대학교 북한학연구소’ 공동 주체 학술회의 자료집, 2006.9.20.
- 이금순, 『북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망』, 통일연구원, 2005.
- 임순희 외, 『북한인권백서 2006』, 통일연구원, 2006.
- 최평길, 『미리 보는 코리아 2000』, 장원, 1993.
- 통일부, 『북한이탈주민 정착지원실무』, 통일부, 2006.
- 통일부, 『통일백서 2008』, 통일부, 2008.
- 통일부, 『2007 통일백서』, 통일부, 2007.

2. 북한문헌

- 김근식, 『형법학 (1)』, 김일성종합대학 출판사, 1986.
- 김정일, 『형법학 2』, 김일성종합대학출판사, 1987.
- _____, 『김정일선집(2)』, 조선로동당출판사, 1993
- _____, 『김정일선집(7)』, 조선로동당출판사, 1996.
- _____, 『김정일선집(10)』, 조선로동당출판사, 1997.
- _____, 『김정일 선집 (12)』, 조선로동당출판사, 1997.
- 돌베개 편집부, 『북한 ‘조선로동당’대회 주요 문헌집』, 돌베개, 1988.
- 리재도, 『형사소송법학』, 김일성종합대학출판사, 1987.
- 『조선민주주의인민공화국법전(대중용)』, 법률출판사, 2004.8.
- 『조선민주주의인민공화국 법전(대중용) 증보판』 2004.7-2005.12, 법률출판사, 2006.3.
- “조선민주주의인민공화국형법”, 주체93(2004)년 4월 29일 최고인민회의 상임위원회 정령 제432호로 수정보충.
- 허종호, 『주체사상에 기초한 남조선혁명과 조국통일 이론』, 사회과학출판사,

1975.

홍극표, 『조선민주주의인민공화국 법제정사』, 과학·백과사전출판사, 1986.

II. 논문

- 김병로, “북한난민 대량발생 사태의 대응방안에 대한 토론”, 『북한 난민 대량발생사태의 대응방안: NGO 활동을 중심으로』 (북한난민 북한동포의 생명과 인권학술토론회 발표자료), 2003. 12. 5.
- 김명기, “북한의 급변사태시 한국의 개입에 따른 법적 문제”, 『한반도 급변사태와 국제법』, 민족통일연구원·대한 국제법학회 공동주최 학술회의, 1997. 11. 8.
- 김세연, “독일의 난민정책연구 -독일의 동독 탈주민, 동구권 재이주민 치 외국인 정책과의 비교를 중심으로-”, 『국제지역문제연구』 제17권 1호, 한국학술진흥재단, 1999.
- 김영운, “동독 이탈주민에 대한 구서독 정부의 정책”(제2기 북한이탈주민 보호담당관 교육자료), 2003년 4월 18일.
- 김용환, “북한이탈주민 정착제도의 문제점과 대응방안”, 공주대석사논문, 2007
- 김윤영, “외국인밀집지역의 치안확보 방안 연구”, 『치안정책연구』 제21호, 치안정책연구소, 2007.
- 김원배, “북한 경제 전환에 따른 고용·인구이동”, 남북통일후 도시정책에 관한 한-독 국제회의, 1997. 11. 6.
- 김재환, “통일후 북하의 대량난민문제에 대비한 접경지역 개발”, 『민족통일논집』 제12권, 경상대학교통일문제연구소, 1996.
- 김태영, “동독 이전 동독이주민 유입 연구”, 이화여대석사논문, 2003.
- 김필재, “총무3300·총무9000·개념계획 5029에 따른 북한 자유화(해방) 방안”(20·30 청년우파 주최 ‘북한해방동맹’ 제1차 세미나 발제문 전문), 2008. 2. 16.
- 남궁승필, “남북한 통합경찰체제 구축방안에 관한 연구”, 경기대학교 박사학위논문, 2003.

- 남성욱, “한반도 급변사태와 우리의 효율적인 대응방안”, 『북한 급변사태와 우리의 대응』, NID 21세기국가발전연구원·고려대북한학연구소, 2006. 9. 20.
- 독고순, “대량 북한이탈주민에 대한 사회학적 접근”, 『북한 난민 대량발생사태의 대응방안: NGO 활동을 중심으로』 (북한난민 북한동포의 생명과 인권학술토론회 발표자료), 2003. 12. 5.
- 董承哲, “새터민의 效率의定着支援方案에 관한 研究”, 동국대석사논문, 2005.
- 문남철, “북한이탈주민의 이주요인과 이주패턴 및 이주경로 -재외 거주공간정책의 필요성”, 『지리학연구』 제38권 4호, 2004.
- 박기륜, “통일에 따른 한국경찰기구 통합모형에 관한 연구”, 동국대 박사논문, 1997.
- 박내석, “북한이탈주민 정착지원에 관한 연구”, 중앙대석사논문, 2003.
- 박민재, “탈북자 문제”, 『2008 북한인권백서』, 대한변호사협회, 2008.
- 박진, “북한이탈주민의 남한사회 적응에 관한 연구”, 국방대학원 석사학위논문, 2001.
- 백승주, “북한 급변사태 시 군사차원 대비방향”, 『북한의 급변사태와 우리의 대응』, NID 21세기국가발전연구원·고려대북한학연구소, 2006. 9. 20.
- 신영호, “대량탈북사태와 사법적 대응”, 『법제연구』 제12호, 한국법제연구원, 1997.
- 신창대, “대량탈북이 안보에 미치는 영향 및 대비방향”, 중앙대석사학위논문, 2005.
- 안재윤, “북한이탈주민의 사회일탈 실태와 관리대책에 관한 연구”, 영남대석사논문, 2005.
- 양첵밍(Yang Chengming), “중국의 탈북자문제와 해결책”, 『북한인권 국제심포지엄』, 국가인권위원회, 2004. 12. 1.
- 유호열, “정치외교 분야에서 북한 급변사태 유형과 대응방안”, 『북한의 급변사태와 우리의 대응』, NID 21세기국가발전연구원·고려대북한학연구소, 2006. 9. 20.
- 윤여상, “중국에 있는 북한이탈주민 실태 조사 보고서”, 『생명과 인권』 '98 겨울 No.10, 1998.

- _____, “북한이탈주민 급증에 따른 정책대안”, 『국가전략』 2003년 제9권 1호, 세종연구소, 2003.
- 윤인진, “탈북자의 남한사회 적응실태와 정착지원의 새로운 접근”, 『한국사회학』 제33집, 한국사회학회, 1999.
- 윤인진, “탈북자의 적응실태와 정착지원의 거버넌스 패러다임”(경인발전연구원 공동정책심포지엄 『기로에 선 탈북자 정착지원 정책주무부처 조정, 지자체·민간이양 가능한가?』, (사)북한인권시민연합·(사)경인발전연구원, 2007. 12. 10일.
- 이규영, “통일이후 북한주민의 이주에 관한 대응방안 연구”, 『한독사회과학논총』 제11권 제2호, 한독사회과학회, 2001.
- 이기영, “대량 탈북사태에 대한 국내정착지원 대책방안”, 『북한 난민 대량발생사태의 대응방안: NGO의 활동을 중심으로』(제23회 북한동포의 생명과 인권 학술토론회 자료집), 2003. 12. 5.
- 이신화, “대량탈북과 대응방안”, 『북한 난민 대량발생사태의 대응방안: NGO 활동을 중심으로』(북한난민 북한동포의 생명과 인권학술토론회 발표자료), 2003. 12. 5.
- _____, “인종분쟁과 난민위기 예방을 위한 조기경보(Early Warning)”, 『국제정치논총』, 제35집 2호, 한국국제정치학회, 1995.
- 이우영 외, 『북한이탈주민 문제와 종합적 정책방안 연구』, 통일연구원, 2000.
- 이재곤, “대규모 탈북자 문제에 대한 국제법적 대응”, 『법학연구』 12권 1호, 충남대 법학연구소, 2001.
- 이경훈·이용숙, 『통일 그날 이후』, 길벗, 1994.
- 이정우, “대량난민 발생 가능성과 한국측 대응방안”, 『平和研究』, 경희대 국제평화연구소, 1997.
- 장규운, “북한의 체제위기와 생존전략에 관한 연구”, 동국대석사학위논문, 2003.
- 장동수, “남북한의 북한이탈주민을 위한 지원정책에 관한 연구”, 조선대석사논문, 2006.
- 장복희, “대량탈북 난민 유출시 국제적 대응방안”, 『북한 난민 대량발생사태의 대응방안: NGO 활동을 중심으로』(북한난민 북한동포의 생명과 인권학술토론회 발표자료), 2003. 12. 5.

- 장용, “대량 탈북사태의 전략적 대응방안”, 「자유」통권 374호, 성우회, 2004.
- 장준오·이전환, 『북한 이탈주민의 범죄피해에 대한 실태 연구』, 한국형사정책연구원, 2007.
- 전우택, “민족통합의 길을 찾아서: 귀환자철리 및 남북갈등의 해결모색”, 남북나눔운동 연구위원회, 1996.
- 제성호, “대량탈북자 발생시 공법적 대응”, 『법제연구』 제12호, 한국법제연구원, 1997.
- 조성렬, “북한체제의 전환가능성과 한국의 대응방향”, 2007년 국제심포지움 『2.13 합의 이후 북한체제의 변화를 내다보며 준비한다』, 평화재단, 2007
- 허남성·윤중호 외, “북한의 급변·붕괴사태 발생시 국제공조체제 구축방안”, 『정책연구』 126호, 1997.

Ⅲ. 기타

- “국군포로 가족의 영화같은 탈북”, 「MBC」(www.imnews.com) 20시 뉴스, 2006. 3. 31.
- 김승련, “남북통일비용 50조-670조원 들것”, 「동아일보」, 2005. 6. 7.
- 김정규, “탈북자 보험사기범 무더기 검거”, 「대전일보」, 2008. 11. 3.
- 김토일, “탈북자 주요 탈출 경로”, 「연합뉴스」, 2006. 8. 23.
- 김필재, “태국 밀입국 탈북자, 3년새 10배 증가”, 「프리존 뉴스」, 2008. 3. 27.
- “南정착 탈북자, 유럽에 난민신청…심사과정서 들통”, 「연합뉴스」, 2007. 4. 27.
- 「동아일보」, 2005. 11. 22
- “러시아 송출 北노동자 ‘간부 착취 못견뎌’ 2000명 유랑생활”, 「동아일보」, 2007. 7. 31.
- “北 식량 난 극심 ‘제2 고난의 행군’ 임박했나”, 「조선일보」, 2008. 4. 23.
- “새터민 정착촌 건립 추진 철원 민북마을 5개리 최적지”, 「조선일보」, 2007.

4. 15.

「세계일보」, 1999. 11. 21.

안용현· 임민혁, “북한 내 급변사태 발생할 경우”, 「동아일보」, 2008. 9. 26.

“위험수위 도달한 탈북 새터민 범죄”, 「매일경제」, 2007. 10. 22.

「연합뉴스」, 2002. 3. 14.

「조선일보」, 2006. 10. 14.

「조선일보」, 1997. 1. 1.

「중앙일보」, 2004. 12. 2.

「중앙일보」, 2005. 6. 3.

“탈북가족 입국”, 「연합뉴스」, 2007. 6. 16.

“한반도 통일비용 최대 6700억달러 추산”, 「조선일보」, 2005. 6. 7.

“통일후 북한주민 얼마나 넘어올까?”, 「매일경제」, 2004.6.12 18면.

책임연구보고서 2008-30

북한주민의 대량탈북사태에 대비한 대응책 연구

발행일 : 2008년 12월 26일

발행인 : 김 길 배

발행처 : **치안정책연구소**

경기도 용인시 기흥구 언동1길 29

홈페이지 : www.psi.go.kr

이 책의 무단 복제를 금합니다.

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



POLICE SCIENCE INSTITUTE