

탈북자 신변보호 및 관리체계 개선방안

탈북자 신변보호 및 관리체계 개선방안

치안정책연구소 안보대책연구실

선임연구관 송 경 호

목 차

I . 서론	1
1. 연구의 목적	1
2. 선행연구 검토	5
3. 연구의 범위 및 방법	6
II . 탈북자 현황	8
1. 탈북자 개념	8
2. 탈북자 현황	11
가. 재외탈북자	11
나. 국내 입국 탈북자	19
3. 최근 탈북자의 특징	26
III . 탈북자 신변보호 및 관리체계	28
1. 탈북자 정책방향	28
2. 탈북자 관리체계	29
가. 발생보고	29
나. 보호결정	29
다. 취적	30
라. 시설보호	31
마. 사회배출	35

3. 거주지 보호 및 사후관리	35
가. 거주지 보호담당관의 임무	36
나. 거주지보호대장 및 접수대장	36
다. 거주지 보호업무의 내용	38
4. 경찰의 신변보호	41
가. 신변보호의 종류	42
나. 신변보호 업무	44
다. 신변보호의 책임	45
5. 독일의 정착지원 체계와 이주민정책의 특징	47
가. 정착지원 체계	47
나. 이주민정책의 특징	49
6. 탈북자 신변보호 및 관리체계의 문제점	50
IV. 결론	53
1. 재외탈북자 법적보호와 지원방안	53
2. 탈북자 신변보호와 관리체계 개선방안	55
참고문헌	59

표 목 차

표 2-1 탈북자 국내 입국 현황	20
표 2-2 지역별 거주 현황	20
표 2-3 국내 입국 탈북자의 주거 현황	22
표 2-4 시기별 지원내용 비교	24
표 3-1 개정 북한이탈주민 거주지 신변보호 지침	43
표 3-2 탈북자 처리과정과 소관부처	46

I. 서론

1. 연구의 목적

북한을 탈출하여 국내로 입국하는 탈북자의 수가 급격한 증가 추세를 보이고 있다. 그것은 1989년까지 국내로 입국한 탈북자가 607명에 그쳤으나 2010년 11월 11일 현재 2만 명을 넘어섰다.

국내 입국 탈북자들은 2001년~2005년까지 매해 1,000명 선을 넘어섰으며, 2006년~2008년에는 2,000명 이상이 국내로 입국하였고, 2009년에는 2,927명이 입국하여 3,000명 수준에 접근하고 있다.

이와 같이 탈북자가 급격한 증가 추세를 보이고 있는 것은 다음과 같은 이유에서 비롯되었다.¹⁾

첫째는 소련을 비롯한 동구사회주의권의 붕괴로 사회주의 이념의 동요를 가져왔으며, 김일성 사망과 김정일 정권의 등장으로 인한 북한체제의 사회혼란이 가속화되었다.

둘째는 미국의 대북강경정책 등으로 북한의 국제적 고립이 심화되었으며 자연재해와 경제난, 식량난은 북한주민의 사회기강해이, 부조리 확산, 외부정보의 유입 등이 크게 작용하면서 사회적 이탈을 가속화시킨 것으로 판단된다.

특히 “북한에서 대규모 이탈현상이 발생하고 있는 것은 북한주민들의 생활기회에서 불평등과 북한경제의 원천적인 낙후성으로부터 기인된 주

1) 송경호, “북한이탈주민의 한국사회 적응의 문제점과 개선방안 연구”, 2009 책임연구보고서 (치안정책연구소, 2009). 26~27면.

민들의 불만과 생활양식에 따른 주민욕구의 심화”²⁾에서 찾아 볼 수 있을 것이다.

현 시기 탈북자 문제는 대한민국 정부가 북핵 문제와 더불어 시급하게 해결해 나가야 할 당면하고도 민감한 과제로 대두되고 있다.

그것은 탈북자 문제가 국내 입국 탈북자의 경우 남북사회통합차원에서 중요한 문제로 나서고 있으며, 재외탈북자의 경우에도 인권적 차원에서 중요한 사안으로 제기되고 있기 때문이다. 동시에 탈북자 문제는 남북한 간의 문제만이 아니라 중국·러시아·동남아·중앙아시아 국가들까지도 관련된 국제적인 사안으로 단순한 인도주의적 문제를 벗어나 현실 정치에 입각한 주변 국가들과의 정치적·외교적 이해관계가 얽혀 있는 사안이기도하다.³⁾

따라서 대한민국이 중심이 되어 주변 관련 국가들과의 긴밀한 협력으로 이들의 생존권·신변안전·인권·국제난민지위부여 문제 등⁴⁾을 본격적으로 추진하여 탈북자에 대한 법적·정치적 보호가 절실하게 요구되는 시점이다.

탈북자의 규모는 북한 내부의 경제사정과 북한체제의 안정성, 북한의 국가통제력, 탈북자 수용국의 탈북자 발생에 대한 입장 및 수용 능력에 따라 결정 될 수 있을 것이다.⁵⁾ 그렇지만 당사국인 북한을 비롯하여 수용국의 이해관계로 인해 탈북자의 정확한 통계를 발표하지 않고 있으며, 대부분의 탈북자들이 은신생활을 하고 있어 정확한 통계를 밝힌다는 것

2) 유석렬, “일탈 : 원인·유형·통제방법”, 북한사회의 구조와 변화(경남대 극동문제연구소, 1987), 65면.

3) 우승지, “탈북자 문제와 한반도의 국제정치, 정책연구시리즈 2004-12(외교안보연구원, 2005), 35~36면.

4) 이금순, “북한인권문제에 대한 국제사회의 동향과 정책과제”, 한반도 군비통제(군비통제 자료 35, 2004년 6월), 151~183면.

5) 박창근, “최근 북한 내부정세의 특징과 전망” 한반도 통일 환경과 바른 통일을 위한 방향 모색(평화문제연구소, 2010. 10. 15), 12면.

은 대단히 어렵다.

아직까지도 제3국에서 은신생활을 하면서 국내로 입국하지 못한 탈북자가 약 10,000명~15,000명을 상회할 것으로 판단된다.

북한을 탈출한 탈북자는 국내로 입국한 탈북자(북한이탈주민)와 재외 체류탈북자(중국·몽골·러시아·동남아)로 구분된다.

국내 입국 탈북자의 경우에는 1997년 제정된 “북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률”에 의거하여 그동안 보호관찰 위주의 정책에서 벗어나 자립·자활 중심의 한국사회 정착을 지원해 나가는 방향으로 전환하여 왔다.

그러나 이들의 한국사회 정착은 부적응의 문제가 취업, 사회생활, 소득수준 등에서 어려움이 가중되고 있다. 재외탈북자들의 경우에는 제3국의 체류국내에서 강제노동과 인권침해를 강요당하고 있지만 한국 및 국제사회로부터 아무런 보호도 받지 못하고 있다.

현재 재외탈북자의 보호와 지원은 종교단체를 중심으로 시민·사회단체에서 추진하고 있지만 이들의 활동은 구호 차원의 지원 및 대북 선교 활동에 치중하고 있는 모습이다. 더구나 정부가 북한을 우리의 통치권이 미치는 범위로 보고 있으면서도 탈북자문제를 정치·경제적 이유로 방관한다면 앞뒤가 맞지 않는 것이다.⁶⁾

특히 재외탈북자들은 공식난민(treaty-defined refugees)으로 인정받아야 하나, 국제법적 구속력과 해석권한을 가진 UNHCR조차 자율적으로 난민지위를 부여하지 못하고 있다.⁷⁾

탈북자들은 불법체류라는 이유로 관련국에 체포되어 북한으로 송환되는가 하면 현지인들로부터 각종 노동력 착취와 인신매매를 비롯한 심각한

6) 주재우 외 2인, “탈북자 대책 및 정착지원체계에 관한 연구”, 정책연구 2002-05(국회통일외교통상위원회, 2002), 9~10면.

7) 위의 보고서, 2면.

한 인권침해를 강요당하고 있다.

국제사회에서 난민지위를 획득할 수 있는 공식난민의 기준은 제2차 세계대전 이후 유럽의 난민사태 수습을 목적으로 1951년 유엔난민협약서에 의해 처음 만들어졌다.⁸⁾

현재는 1,400만 명 정도가 이 범주에 해당되며, 공식난민 이외에도 국내유민(IDP, Internally Displaced Persons)의 숫자가 증가하여 3,000만 명 이상으로 추정되고 있다.⁹⁾

정부는 지금까지 탈북자 문제에 대해서 이들이 국내 입국을 희망하는 경우 원칙적으로 전원 수용한다는 입장을 견지하면서 비교적 조용하게 해결하려는 모습을 보여 주었다.¹⁰⁾

탈북자 문제는 정부와 한국 사회가 헌법정신¹¹⁾에 입각하여 “탈북자들을 여과 없이 한국 국민으로 수용하여야 하는가의 문제와 이들의 성공적 사회정착이 통일 후 사회통합에 따른 현실적인 문제점을 점검해야 할 절박성으로부터 정부가 탈북사태를 대북전략과 관련하여 어떻게 다루어 나갈 것 인가의 문제를 제기하고”¹²⁾ “탈북자 문제 해결을 위한 전반적 대북·통일정책의 틀과 타임 테이블을 갖추어 나갈 것”¹³⁾을 요구하고 있

8) 1960년대 들어 유럽의 난민문제는 수그러진 반면 제3세계에서 발생한 각종 정치탄압과 전쟁으로 많은 난민이 발생하였다. 따라서 난민협약서를 확대 개정하여 1967년 난민의정서를 채택하게 된 것이다. 난민지위의 기준에 따르면 전쟁과 박해 등 정치적 이유로 인해 외국으로 탈출한 사람만이 합법적 난민으로 보호와 원조를 받을 수 있다.

9) 통일연구원, 탈북자의 보호 및 국내적응 개선방안(통일연구원, 1999), 85면.

10) 정부는 「재외공관에서의 귀순·망명요청자 등에 관한 처리지침」에 의해 탈북자의 국내 입국을 선별적으로 처리하여 왔다. 특히 탈북자 보호의 필요성을 인정하면서도 정부가 공식적으로 탈북자 문제를 제기할 경우 북한과 관련국가, 탈북자 모두 상황이 악화될 수 있다는데 경계하고 있다.

11) 탈북자는 대한민국 국민으로서 보호를 받아야 한다. 헌법 제3조에는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”고 밝히고 있으며, 제2조 제2항에는 “국가는 법률이 정하는 바에 의하여 재외국민을 보호할 의무를 진다”고 규정하고 있다.

12) 김현호, “북한이탈주민 탈북사태의 원인과 대책”, 북한은 변화할 것인가(한국전략문제연구소 세미나 주제발표 논문, 1996. 3. 25), 1~2면.

13) 오기성, “통일대비 탈북자의 한국사회 적응문제연구”, 공안연구 제9권 제2호(공안문제연구소, 1977), 43~44면.

다.

따라서 본 연구는 최근 탈북자들의 현황을 살펴보고 이에 근거하여 탈북자 신변보호 및 관리체계의 개선방안을 모색하고자 하는데 중점을 두었다.

2. 선행연구 검토

탈북자의 신변보호 및 관리체계에 관한 연구는 그동안 국내 입국 탈북자의 한국사회 적응실태와 정착지원 개선방안, 재외탈북자의 인권문제 등과 비교하여 볼 때 매우 저저하게 나타났다.

대표적인 연구자들은 전우택, 조용관, 이하섭, 김광호 등을 들 수 있다.

김광호는 “북한이탈주민의 사회적응 실태와 정착지원 방안에 관한 연구”¹⁴⁾에서 탈북자 지원체계와 보안경찰 역할의 중요성을 강조하였다.

그는 독일의 정착지원 체계를 검토하고 보안경찰의 효과적인 역할의 개선방안으로 보안경찰의 탈북자 지원한계를 명확히 할 것과 탈북자 지원프로그램 연계, 탈북자들의 개별적 특성에 따른 담당보안경찰관 지정, 탈북자의 호칭 변경 등을 제안하였다.

조용관은 “보안경찰 탈북자 관리능력 제고방안”¹⁵⁾에서 탈북자의 실태를 분석 평가하고 그에 기초하여 보안경찰의 신변보호 및 관리방안을 모색하였다.

이하섭은 “보안경찰의 탈북자 지원체계에 관한 연구”를 통해 보안경찰

14) 김광호, “탈북자의 사회적응 실태와 정착지원 방안에 관한 연구”(원광대학교 행정대학원 석사학위논문, 2001).

15) 조용관, “보안경찰 탈북자 관리능력 제고 방안”, 공안연구(공안문제연구소, 2001).

에 관한 법·제도적 관리체계의 확립, 탈북자 정착시설내의 지원체계에 관한 시스템 구축, 총괄적인 탈북자 지원체계의 정착, 탈북자관리 담당 보안경찰의 역량강화 등을 제시하였다.¹⁶⁾

전우택은 “탈북자들과 보호경찰관들의 인간관계 분석”¹⁷⁾에서 탈북자들이 한국사회 적응에 있어서 신변보호경찰관의 역할이 가장 중요함을 강조하고 있다.

특히 탈북자들에 대한 신변보호를 개개인의 특성과 성별, 연령에 따라 보안경찰의 신변보호를 개선해 나갈 것을 제안하였다.

전술한 바와 같이 기존 연구자들은 국내 입국 탈북자들이 한국사회에서 첫 출발을 보안경찰의 신변보호와 함께 시작된다는 점을 강조하면서 탈북자들이 급속하게 증가추세를 보이고 있는 상황에서 보안경찰의 탈북자 보호 실태와 개선방안을 모색하는데 크게 기여하였다고 평가할 수 있다.

그러나 경찰의 탈북자 신변보호 실태를 명확하게 파악하지 못하였고 탈북자 관리체계의 개선방안을 모색해 나가는데 다소 미비하였던 것으로 판단된다.

3. 연구의 범위 및 방법

본 연구의 목적이 최근 탈북자의 현황을 분석 검토하고 탈북자 신변보호 및 관리체계 개선방안을 모색하는데 있기 때문에 연구의 방법은 문헌 연구와 사례연구, 탈북자 및 보안경찰관과의 개별면담을 통한 심층면접

16) 이하섭, “보안경찰의 탈북자 지원체계에 관한 연구”(동북대학교 행정대학원 석사학위논문, 2005).

17) 정우택 외, “탈북자들과 보호경찰관들의 인간관계 분석”(연세대학교 통일연구원, 2000).

조사를 병행하여 진행하였다.

주요 연구 자료로는 국내외에서 발행한 탈북자 관련 단행본과 정부에서 발행한 간행물, 전문연구기관의 연구 자료를 비롯하여 탈북자 및 보안경찰관 개별면담, 신문, 인터넷 자료 등을 참고하였으며, 연구의 범위는 2010년 11월 30일로 한정하였다.

본 연구는 다음과 같은 체계에 입각하여 구성하였다.

- I. ‘서론’에서는 ‘연구의 목적’과 ‘선행 연구 검토’, ‘연구의 범위 및 방법’을 서술하였다.
- II. ‘탈북자 현황’에서는 ‘탈북자 개념’을 정의하고 ‘탈북자 현황’과 ‘최근 탈북자의 특성’으로 나누어 검토하였다. 특히 ‘탈북자 현황’에서는 재외탈북자와 국내 입국 탈북자로 구분하여 전자에서는 재외탈북자의 실태, 재외탈북자 보호권, 북한 및 주변국의 탈북자 처리 정책을 심도 있게 분석 평가하였으며, 후자에서는 국내 입국 탈북자의 실태 및 분야별 정착지원 현황을 구체적으로 파악하였다.
- III. ‘탈북자 신변보호 및 관리체계’에서는 ‘탈북자 정책방향’, ‘탈북자 관리체계’, ‘거주지보호 및 사후관리’, ‘경찰의 신변보호’, ‘독일의 정착지원 체계와 이주민정책의 특징’, ‘탈북자 신변보호 및 관리체계의 문제점’으로 나누어 정밀 분석하였다.
- IV. ‘결론’에서는 ‘재외탈북자 법적보호와 지원방안’과 ‘국내 입국 탈북자 신변보호 및 관리체계 개선방안’을 모색하였다.

II. 탈북자 현황

1. 탈북자 개념

탈북자란 북한을 탈출한 사람들을 총칭하는 개념이다.¹⁸⁾ 지금까지 정부는 탈북자 중 국내로 입국한 탈북자에 대해 다양한 용어를 사용하여 왔다.

1962년 4월 이전까지는 북한이탈주민에 대한 법·제도적 차원에서 보상이나 보호조치가 마련되어 있지 않았으며, 이후 매시기 정부의 지원 정책과 밀접하게 연관된 호칭을 사용하여 왔다.

1962년 4월 국가유공자 및 월남귀순자특별원호법(1962~1978년, 원호처)이 제정되어 월남귀순자로 호칭하였다.

1979년 12월 16일 월남귀순용사특별보상법(1979~1993년, 원호처)이 제정되어 이들에 대한 호칭을 월남귀순용사로 호칭하여 왔다.

1993년 6월 11일 귀순북한동포보호법(1993~1997년, 보건복지부)이 제정되어 귀순북한동포로 호칭하였다.

1997년 1월 13일 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에관한법률(1997. 1. 13~현재 통일부)이 제정되어 이들에 대한 공식호칭을 북한이탈주민으로 호칭하고 있다. 이 밖에도 월남자, 탈북동포, 탈북이주자, 자유북한인, 새터민, 자유이주민, 월남자 등 다양하게 호칭하고 있다.

북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제2조 제1항은 북한이

18) 이하섭, 앞의 논문, 8면.

탈주민이라 함은 북한에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있 자
로써 북한을 벗어난 외국의 국적을 취득하지 아니한자를 말한다고 규정
하고 있다.

이하에서는 재외탈북자 및 국내로 입국한 북한이탈주민(정부의 공식호
칭)에 대한 용어의 혼동을 피하기 위해 이들에 대한 호칭을 탈북자로 통
일하고자 한다.

탈북자는 북한을 탈출하여 국내로 입국한 탈북자와 중국·몽골·러시
아·동남아 등지를 떠돌고 있는 재외탈북자로 구분할 수 있다.¹⁹⁾

탈북자들은 남한으로 입국할 때에는 북한이라는 한 지역을 버리고 새로
운 지역으로 찾아오는 것이 아니라 자기조국을 찾아온다고 느끼고 있다.

반세기에 걸치는 남북한의 대립과 대결은 유구한 역사를 하나의 강토
에서 하나의 언어와 문화를 사용하였던 민족의 두 집단을 이질화시켰다.

그렇지만 체제에 의한 적대의식에도 불구하고 여전히 상대에 대하여
조국이라는 귀속의식을 갖고 있다는 것을 또한 무시할 수 없는 엄연한
사실이다.

자기조국을 찾아온다는 의미에서 이스라엘의 이주민들과 유사하지만
그들은 디아스포라로 살았던 지역을 완전히 버리고 오는 반면 탈북자들
은 북한의 일부인 체제만을 버리고 자기 고향산청과 혈육, 친구들에 대
한 정은 그대로 간직한 채 입국하고 있다는 점에서 차이가 있다.

또한 통일 이전 분단 상황에서 동독 주민들이 서독으로 이주하는 것
과는 더욱 유사하지만 그들의 분단은 외부에 의해 만들어졌기 때문에 분단
을 지속시킨 체제에 대한 증오는 있지만 분단을 만들어낸 책임에 대한
정신적 증오는 없는 것이 다르다.²⁰⁾

19) 주재우 외 2인, 앞의 연구보고서, 1면.

20) 김명세, “북한이탈주민을 위한 사회적응 프로그램과 발전방향, 북한이탈주민의 사회적응
현황과 정책방향(국회인권포럼 제6회 정책심포지움, 1999. 6. 25). 12~13면.

특히 탈북자들의 한국사회 적응은 베트남 보트 피플 이나 멕시코의 이민자들의 사회편입을 넘지만 독일이나 이스라엘의 이주자들의 사회동화에는 이를 수 없는 준 동화 과정으로 볼 수 있다.

따라서 탈북자들은 남북이 분단된 상황에서 대한민국을 유일한 희망의 등대로 바라보며 찾아온 훌륭한 애국자요, 남북통일을 앞당기고 통일 후 남북한 주민간의 사회통합을 이룩하는데 선봉장이 될 사람들이라는 인식 전환이 필요하다.²¹⁾

더구나 공식적으로 사용하고 있는 북한이탈주민이란 호칭은 북한에서 긍정적이기 보다는 도망자, 변절자, 배신자, 이탈자, 반동분자 등으로 북한사회에 적응하지 못하고 도태한 낙오자 등 부정적 측면에서 사용하고 있는 용어를 우리 사회에서 공식적으로 호칭하고 있다는 것은 바람직하지 못한 것으로 사료된다.

따라서 탈북자들이 거부하고 있는 북한이탈주민이란 호칭을 사용하기 보다는 월남자 또는 자유이주민, 자유북한인 등의 호칭에서 보다 편하고 부드럽고 평범하게 사용할 수 있는 호칭으로 바꾸어 주는 것이 타당할 것으로 판단된다.

21) 박신호, “민간단체의 북한이탈주민 사회정착 프로그램”, 북한이탈주민의 사회적응 현황과 정책방향(국회인권포럼 제6회 정책심포지움, 1999. 6. 25). 25면.

2. 탈북자 현황

가. 재외탈북자

1) 재외탈북자 실태

북한을 탈출하여 제3국에서 생활하고 있는 재외탈북자를 정확하게 파악 한다는 것은 매우 어렵다. 그것은 북한이 탈북자의 수를 공개하지 않고 있고, 탈북자들이 신분상 불안으로 인해 한 곳에서 정착하지 못하고 떠돌아다니면서 은신생활을 하고 있기 때문이다.

현재 재외탈북자의 통계는 정부와 전문연구기관 언론 및 시민사회단체 등에 따라 약 1만 명~20만 명의 큰 편차를 보이고 있기 때문에 통계의 정확성을 신뢰하기 어려운 형편이다.

재외탈북자에 대한 통계는 공식적인 통계보다는 현장의 상황을 토대로 추정하여 왔다. 정부의 관련부처에서는 비공식적으로 1~3만 명으로 추정하고 있고²²⁾, 미 국무부는 탈북자의 규모를 3~5만 명으로 추정하여 왔다.²³⁾

중국 정부는 대략 1만 명 정도로 추정하고 있으며, ‘좋은벗들’은 2005년 6~7월 중국 현지조사 결과 3~5만 명으로, 민주노동당은 2004년 10월 31일부터 4박 5일간 연변 자치주 일대에서 탈북자 실태를 조사한 결과 약 1만 명으로 추정하여 발표하였다.

탈북난민보호 유엔청원운동본부는 중국 내 탈북난민 현장보고서에서

22) 문화일보, 1999. 10. 6.

23) US State Department of State, The Status of North Korean Asylum Seekers and the USG Policy Toward Them, February 16, 2005.

탈북자의 규모를 10~20만 명으로 추정하였다.²⁴⁾

재외탈북자들은 신체의 자유나 노동 및 생계활동의 권리, 교육과 의료 혜택의 권리를 추구하기 어렵다. 더구나 노동력 착취와 강제송환, 여성의 인신매매, 성매매 등 각종 인권문제에 어려움을 겪고 있다. 특히 탈북자들은 대부분 가족의 일부가 식량난으로 사망한 위기상황을 피해 탈출한 경우로, 자신들도 심각한 영양부족상태와 질병 감염, 탈출과정에서의 상해 등으로 건강상태가 극도로 악화된 상태인 경우가 대부분이다.²⁵⁾

정부는 그동안 이들을 보호하고 지원하기 위해 다각도로 해결방안을 모색하고는 있지만 중국정부의 태도와 남북관계에 미칠 영향 때문에 신중한 태도를 보여 왔다.²⁶⁾

따라서 재외탈북자들은 외교상의 이유로 한국의 재외공관에서 보호를 받지 못하고 방치되어 있다.

북한을 탈출한 탈북자들은 초기에는 생존형 탈북이 주를 이루었으나 지금은 보다 나은 생활환경을 찾아 대한민국으로 입국하고 있다.

그들은 북한을 탈출하여 중국에서 돈을 벌 수 있다는 기대감으로 국경을 도강하였고, 중국에 전문적인 탈북브로커가 생기면서 탈북과정이 점차 전문화, 조직화되었던 것이다.

현재는 탈북자를 중심으로 넘겨주는 사람과 중국에서 받는 사람이 있으며, 소극적으로 묵인하거나 또는 적극적으로 안내해 주는 국경수비대도 있고, 이들 사이에는 물질적 거래가 성행하고 있다.²⁷⁾

24) 세계일보, 1999. 11. 21.

25) Robinson, W Courtland. Lee, Myung Ken. Hill, Kenneth. Burnham, Gilbert M. "Mortality in north Korean Migrant Households : a Retrospective Study," Lancet, Vol. 354, No. 9175, 24 July 1999.

26) 통일연구원, 탈북자의 보호 및 국내적응 개선방안(통일연구원, 1999). 1~2면.

27) 우승지, "탈북자 문제와 한반도의 국제정치", 2005 연구보고서(외교안보연구원, 2005), 10~11면.

2) 재외탈북자 보호권

재외국민보호권은 국가가 외국에 체류하는 자국민이 체류국으로부터 부당한 대우를 받거나 또는 불법적인 권리·이익의 침해를 받을 경우에 체류국에 적당한 구제방법을 취하도록 요구할 수 있는 권리를 말한다.

동서독의 경우 서독은 동독에 거주하거나 동독 여권을 사용하는 자에 대해 외교적 보호권을 행사하지 않았으며, 서독의 영토내와 외국의 서독 대사관과 영사관에 있어서만 외교적 보호권을 행사하여 왔다.

대한민국 헌법 제3조에는 “대한민국은 한반도와 그 부속도서로 한다”고 명시하고 있어 북한지역에 거주하는 주민은 물론 북한을 탈출하여 제3국에 체류하고 있는 탈북자도 국내법상 대한민국 국민에 해당한다고 볼 수 있다. 때문에 재외탈북자들은 마땅히 대한민국 국민으로서 대우하여야 한다.

또한 헌법 제2조 제2항에는 “국가는 법률이 정하는 바에 의하여 재외국민을 보호할 의무를 진다”고 규정하고 있어 대한민국 국적을 갖고 있는 재외 북한이탈주민을 보호해야 할 국내 헌법상의 의무를 지니고 있는 것이다.²⁸⁾

특히 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제7조 제1항은 재외 북한이탈주민은 재외 한국공관장에게 보호신청을 할 수 있다는 규정을 두고 있다.

동법 제8조 제2항에는 제7조 제1항의 보호신청에 대한 정부의 보호여부의 결정과 그 결정을 통보하는 절차를 규정하고 있다.

탈북자는 국내법상 대한민국 국민, 국제법상 조선민주주의인민공화국 국민이라는 이중적 신분을 갖고 있다. 이는 분단국 하에서만 발생하는

28) 김철수, 신고 헌법학신론(박영사, 1988), 76면.

특수한 현상으로 남북한 간의 관할권 충돌이 불가피하다.²⁹⁾

따라서 재외 북한이탈주민에 대한 국제법상 보호 의무는 제1차적으로 외교적 보호권에 의한 보호의무로 국적국인 대한민국에 있다.³⁰⁾

제2차적으로는 영토적 보호권에 관한 의무로 그들이 체재하는 영역의 영유국에 있으며, 제3차적으로는 준영사적 기능에 의한 보호의무로 국제연합 난민고등판무관에게 각각 부여되어 있다.

그러나 현실적으로 한국정부는 체제국의 협조와 목인이 없는 상황에서 직접적인 보호와 지원활동에 어려움을 겪고 있으며, 탈북자가 체류하고 있는 중국과 러시아는 이들의 난민지위 인정에 매우 소극적이거나 거부하고 있다.

미국은 2004년 10월 18일 부시 대통령의 서명으로 북한인권법안(North Korean Human Rights Act of 2004)이 발효하였고 북한 인권을 개선하기 위해 2005-2008년까지 매년 2,400만 달러를 사용할 수 있도록 규정하였다.

이에 대해 북한은 2004년 10월 4일 외무성 대변인을 통해 인권법안이 사회주의체도의 붕괴를 노리는 미국의 진의도를 숨김없이 드러내놓는 또 하나의 대조선 적대선언이라고 밝혔다.

또한 노동신문 논평 “반동적 인권공세에는 혁명적 인권공세로, 힘에는 힘으로”³¹⁾에서 미국은 핵문제와 인권문제를 2대 기둥으로 하여 대조선 압살 야망을 실현하려는 허황한 기도를 버리고 정책변경 입장을 정리해야 한다고 역설하였다.

29) 길강섭, “북한이탈난민의 귀환대책에 관한 연구”(동국대학교 행정대학원 석사학위논문, 1999). 9면.

30) 재외 북한이탈주민은 대한민국헌법의 규정에 따라 그 보호의무가 대한민국에 있으며, 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률의 규정에 따라 정부 특히 통일부장관에게 있다.

31) 노동신문, 2004. 12. 24.

3) 북한 및 주변국의 탈북자 처리정책

가)북한의 탈북자 정책

북한은 1993년을 전후로 인민무력부 병력을 국경지역에 증강배치 하여 탈북상황에 대비한 경계를 강화하여 왔다.³²⁾

그러나 1998년 이후 탈북자가 급격하게 증가하고 경제난 가중, 사회 질서가 이완되면서 탈북자에 대한 처벌을 다소 완화하는 조치를 취하였다.

1998년 개정된 헌법에서는 조국과 인민에 대한 배반죄(구 헌법 제86조)를 삭제하는 등 급증하는 탈북자에 대응한 처벌을 완화하였다.

현재 탈북자에 대한 처벌은 출신지역과 출신성분, 연령, 탈북기간, 체류지역에 따라 처벌을 달리하고 있다.

북한은 탈북자에 대해 국가안전보위부의 비공식적인 현지 체류활동, 탈북자 방지 정책 추진 등 탈북자에 대한 강력한 단속과 처벌에 주력하고 있는 모습이다.

탈북자가 북한으로 송환될 경우에는 공개 처형을 강행하는 등 재발장지를 위한 대책을 강구하고 있으며³³⁾ 탈북자들이 한국행을 시도할 경우 여전히 정치범에 준해 처벌하고 있다.

탈북자 처벌의 법적근거는 형법 62조 조국반역죄와 형법 제233조 비법국경출입죄의 위반 여부이다.

32) 김강섭, 위의논문, 23면.

33) 탈북자의 강제송환규모는 매년 수천명에 달하고 있는 것으로 나타났다. 2003년 12월 6일 탈북난민보호운동본부는 중국 지린성 투먼구류소에 482명, 훈춘구류소에 56명, 룡진구류소에 162명, 선양구류소에 162명의 탈북자가 각각 구금되어 있으며, 매주 3차에 걸쳐 100여명의 탈북자를 강제복송하고 있다고 밝혔다. 미국의 난민·이민위원회(USCRI)는 2006년도 국제난민조사 보고서에서 중국 당국은 매주 100여명의 탈북자를 북한으로 강제 송환하고 있으며 지난해만도 5천여 명이 강제송환되었다고 발표하였다.

탈북자들은 국경지역 보위부의 조사가 완료되면 조사결과에 따라 수감 조치 한다.

북한은 공민이 조국을 배반하고 다른 나라로 도망쳤거나 투항, 변절하였거나 비밀을 넘겨준 조국반역행위를 한 경우 형법 제62조에 의해 5년 이상의 노동교화형에 처하고 정상이 특히 무거운 경우에는 무기노동교화형 또는 사형 및 재산몰수형에 처하고 있다.

또한 비법적으로 국경을 넘나든 탈북자의 경우 형법 제233조 비법국경출입죄에 의해 2년 이하의 노동단련형에 처하며 정상이 무거운 경우 3년 이하의 노동교화형에 처하고 있다.

북한이 추진하고 있는 탈북자 봉쇄 및 처벌정책을 요약하면 다음과 같다.

① 중국내에서 탈북지원 활동가, 탈북 브로커, 북한 정보유출 브로커 등 주요 탈북자들과 관련자들에 대한 체포활동을 3-4명의 체포조(보위부 및 현지 공관원 중심)를 편성하거나 국가안전보위부 그루빠를 운영하고 있다.³⁴⁾

② 탈북을 원천적으로 봉쇄하기 위해 국경경비대와 국경지역에 대한 감시와 통제를 대폭 강화하였다.

북한은 2004년 국경지역 완전봉쇄를 위한 국방위원회 명령을 하달하였고 국경지역을 4중 감시체제로 전환하였다.³⁵⁾

34) 1998년 4월 김정일의 특별지시에 따라 국가안전보위부 산하 30~40명으로 구성된 추격과를 신설하여 북경, 상해, 심양, 장춘, 대련, 청도, 옌진 등 주요도시 호텔에 거점을 마련하고 탈북자를 색출, 유인, 검거한 바 있다. 2003년 1월 북한 보위부 요원으로 활동하다가 입국한 이춘길은 상당수의 보위부요원들이 중국에 상주하면서 탈북자들을 색출하고 반복 활동으로 의심되는 한국인들을 감시 또는 납치한다고 증언하였다. 2000년 1월 김동식 목사 납치사건도 보위부 공작조가 행한 사건이며, 2003년 4월 지만길, 김철수의 피랍, 김철훈, 신성심 부부 피랍, 2004년 8월 진경숙 피랍 등은 북한의 보위부 공작조에 의해 납치되었다.

35) 국경에서 가장 가까운 제1선은 국경경비대, 제2선은 국가안전보위부, 제3선은 노동적위대, 제4선은 인민군이 경비하는 철통 감시체제를 구축하고 주요 탈북경로에는 목책과 대인 함

2004년 12월 초에는 탈북을 원천봉쇄하기 위해 보위사령부, 국가안전보위부, 인민보안성, 당 기관, 인민위원회 등 5개 기관 합동검열 그루빠(검열단)를 조직하여 함북 무산군과 양강도 대흥단군 국경수비대에 대해 집중단속을 실시하였다.

그러나 이러한 단속에도 불구하고 대부분의 탈북자들은 국경경비대에 일정액의 뇌물을 주면 탈북이 가능하다고 증언하고 있다.

③ 탈북자의 발생을 억제하기 위해 인신매매 관련자를 공개처형하고 탈북자 가족 추방 등 강력한 처벌정책을 시행하여 왔다.

2005년 3월 1일부터 2일까지 함경북도 회령시 오봉리와 유선노동자구에서 북한 탈출을 도운죄로 공개처형 되는 동영상이 공개되었다.

또한 회령시에서는 비사회주의 그루빠 사업을 통해 성천동 10세대, 역전동 2세대, 망양동 5세대, 강안동 3세대, 계림동 1세대 등 21세대가 구속 수감되거나 추방된 것으로 알려졌다. 북한 관련국의 탈북자 처리정책³⁶⁾은 다음과 같이 나타났다.

나) 중국의 탈북자 정책

중국은 탈북자 문제를 중·북간의 문제이기 때문에 제3국의 개입을 배제하면서, 탈북자문제가 민감한 정치·사회적문제가 되지 않는다는 입장을 견지하여 왔다. 또한 북한의 주장에 입각하여 탈북자를 범죄자로 취급하면서 탈북자를 검거하여 북한으로 인도하는 조치를 취하고 있다.³⁷⁾

탈북자 처리에 있어서는 1960년대 초 비밀리에 체결한 밀입국자 송환협정과 1986년 체결한 국경지역무역협정, 1998년 길림성 변경관리조례에 따르고

정까지 가설한 것으로 밝혀졌다.

36) 이금순, 탈북자 문제 해결방안 연구총서 99-02(통일연구원, 1999), 5~8면.

37) 이금순, 앞의 연구보고서, 6면.

있다.

다) 러시아의 탈북자 정책

러시아는 탈북자문제에 대해 가급적 개입하지 않으면서 한국측이 요청할 경우 사례에 따라 비공식적으로 협조하고 있다.

탈북자들의 러시아내 정착을 제한하면서 제3국으로 망명 허용을 통해 탈북자들에 대한 북한송환을 금지한다는 입장이다.³⁸⁾

그러나 러시아 지방정부는 아직도 북한당국의 탈북자 체포활동을 묵인하면서 탈북자문제를 인정하지 않으려는 태도를 보여 왔다.³⁹⁾

또한 탈북자에 대한 국제적 관심이 고조되자 러시아는 이들이 한국행을 희망할 경우 관용정책을 추진하고 있다.

특히 남북관계의 특수성을 감안하여 국내법의 엄격한 적용을 자제하고 탈북자의 러시아 체류를 묵인하고 대북송환을 원칙적으로 금지하고 있다.

1993년 「국제난민협약」과 「난민의정서」를 체결·비준하였고, 모스크바에 UNHCR 사무소를 설치하였으나 탈북자를 난민으로 인정하지 않고 있다.

탈북자 처리방식은 탈북자 문제가 북·러간 문제라는 기존 입장을 고수하면서 북한 측에 탈북자가 발생하지 않도록 엄격한 단속과 조치를 강구하고 있다.

라) 정부의 탈북자 정책

정부는 기본적으로 탈북자에 대한 보호 의무를 인정하면서도 재외공관

38) 주재우 외 2인, 앞의 보고서, 31~33면.

39) 러시아는 별목작업장을 이탈한 북한주민들에 대한 북한인민보안부의 체포활동을 묵인하고 현지 경찰의 가두 심문에 적발될 경우 북러간에 체결된 비밀의정서에 따라 탈북자들을 북한으로 인계하여 왔다.

에서의 귀순·망명요청자 등에 관한 처리지침에 의해 국내입국을 선별적으로 처리하여 왔다.

또한 북한과의 관계개선과 관련국과의 외교적 관계 등을 고려하여 적극적으로 관여하지 않고 있다.

따라서 현실적으로 관련국 정부의 우호적 협조 없이는 탈북자들을 보호하기 위한 어떤 조치도 취할 수 없는 것이 현실이다.⁴⁰⁾

탈북자 보호활동은 민간단체들을 중심으로 은밀하게 추진되어 왔다. 이들 단체의 활동은 주로 구호활동을 통한 생존권 보장과 인권침해 실태를 국제사회에 알리고 북한에 대한 식량지원을 병행하면서 탈북자들의 의식주 문제 해결을 위한 생계비 지원, 은신처 제공, 특수한 경우 국내 입국 추진 등 생존권 보장을 위한 활동을 전개하는 수준에 머물러 있다.

나. 국내 입국 탈북자

1) 국내 입국 탈북자 실태

정부는 “탈북자들이 국내로 입국을 희망하는 경우에는 전원 수용한다는 입장”⁴¹⁾을 표명하여 왔다.

탈북자의 국내 입국은 1998년까지 947명에 불과하였으나, 2010년 11월 11일 현재 2만 명을 넘어섰다.

2001년부터는 매해 1천명 이상이 국내로 입국하였고, 2006년부터는 매해 2천명 이상으로 추진한 증가추세를 보였다. 2009년에는 3천명에

40) 이금순, 앞의 연구보고서, 7~8면.

41) 동아일보, 1999. 10. 17.

근접한 2,927명이 국내로 입국하였다.

국내 입국 탈북자의 남녀비율은 여성이 68%로 꾸준한 증가추세를 보였다.

탈북자들의 거주 현황은 서울, 경기도에 과반수가 집중되어 있고 전국에 골고루 분포되어 거주하고 있다.

2010년 10월 현재 탈북자의 국내 입국 현황을 도표로 나타내면 다음과 같다.

<표 2-1> 탈북자 국내 입국 현황⁴²⁾

구분	~1998	~2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010.10	합계
남	829	563	506	469	626	423	509	570	612	666	514	6,287
여	118	480	632	812	1,268	960	1,509	1,974	2,197	2,261	1,465	13,676
합계	947	1,043	1,138	1,281	1,894	1,383	2,018	2,544	2,809	2,927	1,979	19,963
여성비율	12%	46%	55%	63%	67%	69%	75%	78%	78%	77%	74%	68%

2010년 5월 현재 사망자는 453명이며, 이민자, 주소 미등록, 보호시설수용자를 제외한 탈북자의 지역별 거주 현황은 다음과 같이 밝혀졌다.

<표 2-2> 지역별 거주 현황(2010. 5 기준)⁴³⁾

지역	서울	경기	인천	부산	경남	충남	대구	경북	충북
인원(명)	5,447	4,640	1,619	732	652	595	590	565	509
지역	광주	강원	대전	전남	전북	울산	제주	계	
인원(명)	479	430	424	416	349	206	117	17,770	

42) 통일부, 북한이탈주민 2만명 시대 정착지원 정책 추진 현황(통일부, 2010. 11. 9). 2면.

43) 위의 자료, 통일부, 6면.

2) 분야별 정착지원

가) 정착금 지원

정착금의 지원은 기본금과 장려금, 가산금으로 나누어 지원된다. 기본금의 경우에는 탈북자의 초기 생활안정에 목적을 두고 1인 세대 기준 600만원이 지급되며⁴⁴⁾, 7인 이상은 최대 3,100만을 지원하고 있다.

장려금의 경우에는 자립·자활 유도를 목적으로 직업훈련은 최대 240만원, 자격취득시 200만원, 취업장려금⁴⁵⁾으로 3년간에 걸쳐 1,800만원을 지원한다.

가산금의 경우에는 취약계층 대상 특별지원으로 만 60세 이상 720만원, 장애인은 최대 1,540만원, 한부모가정 아동보호는 세대 당 360만원, 장기치료⁴⁶⁾는 월 80만원이 지급되고 있다.

나) 주거지원

주거알선 및 주거지원금은 1인 세대 기준 1,300만원을 지원하며, 7인 이상의 경우 주거지원금은 2,000만원이 지급된다. 정부는 LH공사 또는 지자체 건립 공공임대주택을 알선해 주고 임대보증금을 지원해 주고 있다.

그러나 주거분실을 방지하기 위해 임대차계약 해지를 2년간 제안하여 왔다.

임대아파트의 지원은 1~2인기준 13평, 3인기준 15평, 4인기준 17평, 5인 이상 19~25평의 범위 내에서 지원된다.⁴⁷⁾

44) 하나원 퇴소시 300만원, 나머지 300만원은 분기별 100만원씩 3회 분할 지급하고 있다.

45) 고용보험은 가입직장에 한함.

46) 3~9개월 입원시.

특히 서울시 양천구·노원구·강서구와 인천시 남동구에는 1천명 이상이 밀집되어 거주하고 있으며, 지방의 경우에는 여수·울산 등 지역에서 임대아파트의 부족으로 인해 취업 및 주거를 연계하지 못하고 있는 것으로 밝혀졌다.

2010년 6월 현재 탈북자들의 주거 현황은 다음과 같이 나타났다.

<표 2-3> 국내 입국 탈북자의 주거 현황⁴⁸⁾

구분	임대아파트	전/월세	기타(친·인척 등)	자가	합계
합계	12,026명	3,081명	1,347명	475명	16,929명
비율	71%	18%	8%	3%	100%

다) 취업지원

탈북자에 대한 정부의 취업지원은 일반국민의 70~80% 수준에 미치고 있다. 이들의 고용율은 41.9%로 매우 낮으며 58.1%가 일자리가 없는 것으로 나타났다.

고용율이 낮은 이유는 한국사회의 편견과 자립능력 미흡, 남북한 간의 노동 강도 및 직장문화의 차이 등이 주요한 원인으로 작용하고 있는 것으로 밝혀졌다.

또한 탈북자들은 월 평균 소득은 127만원 수준으로 매우 낮은 수준에 머물러 있으며, 대부분이 단순 노무, 장치, 기계조작 등에서 약 55%가 고용되어 있는 반면에 사무직 종사자는 6.3%에 불과하다.

47) 통일부, 북한이탈주민 관리지침, 2001년 참조.

48) 위의 자료, 통일부, 6면.

라) 교육지원

탈북자에 대한 교육지원은 이들의 재북 당시 학력을 인정하고 편입학 절차를 거치고 있다. 편입학의 경우 25세 이하의 경우에는 고등학교 이하 학비를 전액 지원하며, 35세 이하 대학 편입학의 경우 국립대는 학비 전액을 지원하고 사립대는 국가와 대학이 1/2을 부담한다.

이밖에도 정부는 여명학교와 대안학교를 2010년 3월에 인가하였고, 한겨레중고등학교, 민간교육시설, 그룹 홈, 방과 후 공부방 등 다양한 교육지원정책을 추구하는 한편 청계재단, 우양재단, 사회복지협회 등 장학재단을 통해 2010년 8월 현재 총 576명에 대해 장학금을 지원하였다.

마) 사회보장지원

탈북자에 대한 정부의 사회보장 지원은 생계급여, 의료급여, 국민연금으로 지원된다.

생계급여의 경우에는 일반국민(3.2%)에 비해 54.4%의 높은 수준의 지원을 받고 있다. 탈북자들이 높은 수준에서 생계급여를 지원받고 있는 것은 하나원 수료 후 6개월까지 조건부과면제를 해주고 있기 때문이다.

2010년 상반기까지 생계급여는 전체 16,929명에서 9,214명이 수급자로 밝혀졌다. 의료급여의 수급자는 10,520명으로 일반국민(3.7%)에 비해 62.1%의 높은 수준을 차지하였다.

국민연금의 경우에는 보호결정 당시 만 50세 이상 60세 미만인 자가 10년을 채우지 못하더라도 60세 이후 가입기간이 5년이면 노령연금의 취득이 가능하게 지원해 주고 있다. 그러나 생계급여 및 의료급여는 약 70% 수준에서 점차 감소되고 있는 추세이다.

정부가 추진하여 온 시기 별 탈북자 지원내용을 비교검토하면 다음과 같이 요약할 수 있다.

<표 2-4> 시기별 지원내용 비교

구 분	국가유공자및월남귀순자 특별원호법	월남귀순용사 특별보상법	귀순북한동포 보호법	북한이탈주민의보호및정 착지원에관한법률
시행일	1962. 4	1979. 1.1	1993. 12. 11	1997. 7. 14
담당 부서	원호처(국방부)	국가보훈처 (국방부)	보건복지부	통일부
보호 대상자	월남귀순자	월남귀순용사	귀순북한동포	북한이탈주민
정착금	1-3(5)급 구분 정착수당지급	신분/정보별로 보상금(1-5급)지급	정착여건/생활수준별기 본·가산금 지급 (월최저임금기준)	좌동 ※ 정착금 지급수준 하향조정
보로금	없음	특별보상금 (휴대장비가액)	보로금(정보/장비의 활용가치)	좌동 ※ 황금→현금 지급방식 변경
주거 지원	국민주택입주우선권부여	주택 무상지원 (건평 15평 이하)	주택 무상 또는 임대지원(연령· 세대구성을 고려 전용면적 25평 이하)	주택 무상 또는 임대 지원 (국익기여도·연령· 세대구성을 고려 전용면적 25평 이하)
의료 보호	상이자에 대해 가료 및 정양보호 실시(1968년 개정 이후)	의료보호법에 따른 의료보호 및 상이자에 대한 가료·정양보호	의료보호법에 따른 의료보호	의료보호법에 따른 의료보호
생활 보호	상이자에게(생계) 수당·보상금지급 (1968년 개정이후)	상이자 수당·보상금, 생계골란자 구호수당 1980년 개정 이후 좌동	생활보호법에 따른 생활보호 장기저리로 주택/농지/생활안정자금 대부(국가유공자예우법)	생활보호법에 따른 생활보호
교육 보호	본인 : 대학졸업까지 공납금면제/학비보조금 지급 자녀 : 고등학교까지 공납금면제/학비보조금 지급/자활보호 (1968년 개정이후 군사원호대상자녀교육보 호법 준용)	1984년 7월까지 군사원호대상자 자녀교육법 준용 1984년 8월이후 국가유공자등예우에관한 법률 준용 ※ 직전학기 성적이 만점의 7할미만 이면 공납금 지원 중단	귀순북한동포 본인에 대해 대학까지 공납금 면제 (국립의 경우 면제, 사립의 경우 그 반액을 국보부담)	북한이탈주민 본인에 한해 대학까지 입학금· 수업료·기성회비 지원(사립의 경우 그 반액을 지원)

구 분	국가유공자및월남귀순 자특별원호법	월남귀순용사 특별보상법	귀순북한동포 보호법	북한이탈주민의 보호및정착지원 에관한법률
취업 알선	본인 및 본인이 불가능 할 경우 가족중 1인에 한하여 국가·지자체· 일정규모 이상의 기업 체의 전고용인 3%범위 내에서 월남귀순자 임 용(군사원호대상자고용 법적용)	본인·자녀·처를 국가·지자체·교육 기관·16인 이상 고 용규모의 공기업체· 공사재단의 3-8%범 위에서 능력에 상응 한 직종에 취업알선 (채용시험 가점, 차 별금지, 해고제한)	귀순자 본인에 한해 국가·지 자체·교육기 관의 기능직공 무원의 정원 범 위내에서 취업 알선(국가의 협 조 요청시 우선 채용)	이탈주민이 취 업희망시 국가 · 지자체 공사 업체에 협조요 청(임의 규정), (직업훈련 확대 /자격증고용촉 진대장 관리)
특별 임용	본인 및 본인이 불가능할 경우 가족중 1인에 한하여 경력확인이나 채용시험을 거쳐 공무원, 국·공기업의 임원·유급직원에 특별임 용(군사원호대상자임용법)	귀순전 직급으로 군 인/공무원에 특별임 용	귀순전 직급 또 는 상위직급의 군인/공무원에 특별임용	북한에서의 직 위·담당직무· 직책 등을 고려 군인/공무원에 특별임용
직업 훈련	자활보호차원에서 실시	직업훈련대상자 지정 (공공직업훈련기관에 서 국가비용부담으로 직업훈련 실시, 직업 훈련보호법 준용)	좌동 희망자에 한해 노동부에 협조 요청	정착지원시설내 서 또는 공·사 직업훈련기관에서 국가비용부담으로 직업훈련, 자격증 유도/직업지도)
양육/ 양로 보호	부양자가 없는 남 65세이 상, 여자 60세이상의 노인 또는 미성년자는 국가시설 에서 보호(군사원호보상법)	좌동 국가유공자등예우에 관한법률준용)	없음	없음
경과 조치	1968년 개정당시 1년 간의 미등록자 구제기 간 설정(원호신청유효기 간 : 귀순일로부터 5년)	법 시행일로부터 1년 간의 경과기간 설정	없음 본 법에서 제외된 원호혜택의 경우 종전대로 보호	좌동

※ 자료 출처 : 국회의교통상위원회, “북한이탈주민 현황과 대책방향”(1998.10) 참조.

3. 최근 탈북자의 특징

최근 탈북자의 특징⁴⁹⁾은 다음과 같은 몇 가지 점에서 예전과는 다른 점을 찾아 볼 수 있다.

① 탈북자의 수가 급격한 증가추세를 보이고 있다는 점이다.

그것은 1989년까지 607명에 그쳤던 탈북자의 수가 2001년부터 2005년까지는 매해 1,000명을 넘어섰고, 2006년부터 2008년까지는 2,000명을 넘어섰으며, 2009년에는 2,927명을 넘어 현재 2만 명을 돌파하였다.

탈북 규모가 증가하고 있는 이유는 만성적 식량난과 북한 체제의 이완 때문이다. 다시 말하여 동구사회주의권의 붕괴와 사회주의 이념의 동요, 김일성 사망과 김정일 정권의 등장으로 인한 북한체제의 사회혼란 가속화, 미국의 대북강경정책 등 국제적 고립, 1995년 자연재해 및 경제난, 사회기강의 해이 및 부조리 확산, 외부정보의 유입 등으로 사회적 이탈 현상이 가속화되었기 때문이다.

② 탈북의 동기 및 경로가 다양하게 나타났다.

탈북 동기는 1990년대 중반 이전에는 북한체제에 대한 불만과 염증을 갖고 대한민국을 동경하면서 새로운 삶을 찾아 귀순한 정치 이념적 성향 주요 동기로 작용하였다.⁵⁰⁾

1995년 이후시기에는 경제적 어려움을 해소하기 위한 생존권적 차원의 탈북으로 변모하였다.

통일부는 2000년부터 2004년 6월 현재 입국한 탈북자들의 탈북 동기

49) 북한연구소, 탈북자 실태와 해법, 북한(북한연구소, 통권 제365호, 2001). 72면.

50) 1994년 당시 통일원의 조사에 따르면 북한체제에 대한 불만과 한구사회 동경이 89.9%로 나타났다.

가 생활고에 따른 탈북동기 55.6%, 체제불만과 처벌우려 17.7%로 발표하였다.

탈북 경로는 1970년대 말까지는 휴전선이나 해상을 통한 탈북이 대부분을 차지하였으나, 1980년대 이후부터는 중국, 러시아, 태국 등을 비롯한 동남아시아지역으로 확대되었고 대부분의 탈북자들은 북중 국경을 통해 두만강, 압록강, 백두산유역을 통해 탈북하고 있다.

③ 탈북의 형태가 개별적 형태에서 집단적 형태로 바뀌었다는 점이다. 과거에는 개별적으로 탈출하는 경우가 대부분을 차지하였으나, 최근에는 북한체제의 통제력이 이완되면서 국경지역에서의 가족단위 탈북이 1997년 17가족, 1998년 12가족, 1999년 36가족, 2000년 50가족 등으로 지속적인 증가추세를 보여 왔다.

④ 탈북자들의 직업 및 계층이 다양해졌다는 점이다. 과거에는 군인 및 농어민, 선원, 기술자 등으로 한정되었으나, 1990년대 이후부터는 별목공, 대학생, 핵심 당 간부, 해외주재 외교관, 대학교수, 외환 달러, 군 고위간부, 예술인 등 출신 계층이 다양해졌다.

Ⅲ. 탈북자 신변보호 및 관리체계

1. 탈북자 정책방향

탈북자에 대한 정부의 정책은 통일정책차원에서 재정립하고 범정부차원의 종합적인 대처능력을 제고하며, 전용 정착지원시설의 설치, 일시적 물적 공여와 함께 자활·적응능력을 제고시키는 방향으로 보호·지원방식을 전환시키는 정책방향을 구사하고 있다.⁵¹⁾

① 전반적인 통일정책 하에서 탈북자들이 남한 입국을 희망하면 전원 수용한다는 원칙을 견지하고 추진하여 왔다.

② 과거 정보입수 위주에서 탈피하여 동포애와 인도주의적 시각에서 접근하여 사회통합과 사회적응에 중점을 두었다.

③ 일회성의 물질적 지원보다는 자립·자활능력의 제고를 통해 민주시민으로 육성에 역점을 두고 있다.

④ 북한이탈주민의 급속한 증가에 대처하여 수도권 집중현상을 방지하고 지방정착을 유도하여 지방자치단체별로 분산수용을 유도하고 있다.

⑤ 정부 유관부처간 유기적 협조체제 구축을 위한 북한이탈주민 대책협의회를 구성 운영하면서 민간단체로 구성된 북한이탈주민후원회를 중심으로 민간 지원활동 활성화를 도모하고 실질적 지원방안 강구를 위한 제도적 장치를 마련하였다.

51) 국회통일외교통상위원회, “북한이탈주민 현황과 대책방향”(국회통일외교통상위원회, 1998. 10), 12~14면.

2. 탈북자 관리체계

가. 발생보고

탈북자가 대한민국 정부로부터 보호를 받기 위해서는 해외발생자의 경우 재외공관장에게 보호를 신청해야 하며, 국내발생자의 경우 각급 행정기관장에게 보호신청을 하여야 한다.

보호신청을 받은 재외공관장 및 각급 행정기관장은 중앙행정기관장에게 보고하고, 보고를 받은 소속 중앙행정기관장은 이를 통일부장관 및 국가안전기획부장에게 통보하도록 되어 있다.

북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제7조는 보호신청 등에 관해 다음과 같이 규정하였다.

- ① 북한이탈주민으로서 이 법에 의한 보호를 받고자 하는 자는 재외공관 기타 행정기관의 장(각급 군부대의 장을 포함하되, 이하 재외공관장등 이라 한다)에게 보호를 직접신청 하여야 한다.
- ② 제1항 규정에 의한 보호신청을 받은 재외공관장등은 지체 없이 그 사실을 소속중앙행정기관의장을 거쳐 통일부장관과 국가정보원장에게 통보하여야 한다.
- ③ 제2항의 규정에 의하여 통보를 받은 국가정보원장은 임시보호 기타 필요한 조치를 취한 후 지체 없이 그 결과를 통일부장관에게 통보하여야 한다.

나. 보호결정

탈북자에 대한 보호결정은 일반대상자의 경우 북한이탈주민대책협의회

의 심의를 거쳐 통일부장관이 결정한다. 그러나 국가안전보장에 현저한 영향을 끼칠 우려가 있는 특수대상자에 대해서는 국가정보원장이 보호결정 후 결과를 통일부장관에게 지체 없이 통보하도록 되어있다.

북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제8조는 보호결정 등에 대해 다음과 같이 규정하였다.

- ① 통일부장관은 제7조 3항의 규정에 의한 통보를 받은 때에는 협의회의 심의를 거쳐 보호여부를 결정한다. 다만 국가안전보장에 현저한 영향을 끼칠 우려가 있는 자의 경우에는 국가정보원장이 그 보호여부를 결정하고, 그 결과를 지체 없이 통일부장관에게 통보하여야 한다.
- ② 제1항의 본문의 규정에 의하여 보호여부를 결정한 통일부장관은 그 결과를 지체 없이 관련 중앙행정기관의 장을 거쳐 재외공관장에게 통보하여야 하고 통보를 받은 재외공관장은 보호신청자에게 즉시 통지하여야 한다고 규정하고 있다.

다. 취적

보호결정 후에는 보호대상자의 본적을 정하여 서울가정법원에 취적허가를 신청하고, 취적허가 후 취적허가등본을 취적지 시·군·읍·면에 송부한다.

또한 시·군·읍·면은 취적 편제 후 호적등본 호적신고 사항을 보호대상자 주소지 관한 시장·군수·구청장에게 통보하고, 시장·군수·구청장은 보호대상자에게 주민등록을 발급하는 절차를 거치고 있다.

북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제19조는 취적에 대해 다음과 같이 규정하였다.

- ① 통일부장관은 보호대상자로서 군사분계선이남지역에 본적을 가지지

아니한 자에 대하여는 본인의 의사에 따라 본적을 정하고 서울가정법원에 취적허가신청서를 제출한다.

② 제1항의 취적허가신청서에는 제12조 제1항의 규정에 의하여 작성된 보호대상자의 등록대장등본과 호적의 기재방법에 준하여 작성한 신분표를 붙여야 한다.

③ 서울가정법원은 제1항에 따라 가족관계등록창설허가신청서를 받은 때에는 지체 없이 허가여부를 결정하고, 가족관계등록창설허가를 한 때에는 당해 등록기준지의 시·구·읍·면의 장에게 가족관계등록허가등본을 송부하여야 한다.

④ 시·구·읍·면의 장은 제3항에 따른 가족관계등록창설허가등본을 받은 때에는 지체 없이 가족관계등록부를 작성하여야 하고 주소지 시장·군수 또는 구청장에게 가족관계기록사항에 관한 증명서를 첨부하여 가족관계등록신고사항을 통보하여야 한다.

라. 시설보호

시설보호는 대성공사와 중앙합동심문센터, 하나원에서 하고 있다.

북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제5조 제3항, 제10조에는 시설보호에 대해 다음과 같이 규정하였다.

제5조 제3항에는 보호대상자에 대한 정착지원시설에서의 보호기간은 1년 이내로 하고, 거주지에서의 보호기간은 5년으로 한다. 다만 특별한 사유가 있는 경우에는 제6조의 규정에 의한 북한이탈주민대책협의회의 심의를 거쳐 그 기간을 단축 또는 연장 할 수 있다고 규정하고 있다.

제10조는 정착지원시설의 설치에 대해 다음과 같이 규정하고 있다.

① 통일부장관은 보호대상자에 대한 보호 및 정착지원을 위하여 정착지원시설을 설치·운영한다. 다만, 제8조 제1항 단서의 규정에 의하여

국가정보원장이 보호하기로 결정한 자를 위하여서는 국가정보원장이 별도의 정착지원시설을 설치·운영할 수 있다.

② 정착지원시설의 종류 및 관리·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

시설보호는 일반대상자의 경우 통일부장관이 특수대상자의 경우 안기부장이 보호한다.

제11조에는 정착지원시설에서의 보호를 다음과 같이 규정하고 있다.

① 제10조 제1항의 규정에 의하여 정착지원시설을 설치·운영하는 기관의 장은 보호대상자가 제22조 제1항의 규정에 의한 거주지로 전출할 때까지 정착지원시설에서 보호를 하여야 한다.

② 제1항의 규정에 의한 기관의 장은 정착지원시설에서 보호를 받는 보호대상자에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 보호금품을 지급할 수 있다.

③ 제1항의 규정에 의한 기관의 장은 보호대상자가 정착지원시설에서 보호를 받고 있는 동안 신원 및 북한이탈동기의 확인, 건강진단 기타 정착지원에 필요한 조치를 할 수 있다.

대성공사와 중앙합동심문센터에서는 신문·조사(3개월에서 최대 180일 범위)를 통해 탈북자의 신원사항과 북한에서의 경력, 탈북동기 및 경위, 성격, 태도, 건강상태 등을 합동조사 한다.

합동조사는 국가정보원 주관 하에 국가정보원·경찰청·국방정보본부·정보사·기무사 등 5개 기관 합동으로 진행된다.⁵²⁾

본 조사는 북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률 제7조(국가정보원장이 보호여부 결정 등을 위한 필요한 조사를 하여 그 결과를 통일

52) 통일부, “북한이탈주민 보호와 지원현황”(통일부, 1999), 3~6면.

부장관에게 통보) 및 제9조 보호대상자로 결정하지 아니할 수 있는 기준(국제형사범죄자, 위장 이탈 혐의자)에 해당하는지의 여부를 가려내고 사회정착을 지원할 때 기초 자료로 활용할 수 있는 신원 사항과 학·경력, 자격 등을 확인하기 위한 것으로 우리 사회의 일원으로 받아들이기 위한 심사절차의 하나이다.

따라서 북한이탈주민의 조사는 범죄사실을 규명하여 형사처벌을 목적으로 하는 수사심문과 달리 우호적인 분위기 속에서 진행되고 있다.

대성공사의 하루 일과는 6시 기상하여 간단한 운동 및 세면, 7~8시 아침식사, 8~12시 교육, 12~1시 점심식사, 1~4시 교육, 4~5시 운동, 5~6시 휴식, 7~10시 자유시간, 10시 취침으로 되어 있다.⁵³⁾

대성공사에서 일정기간 조사를 마치게 되면 북한이탈주민정착지원사무소(하나원)에 입소하여 3개월간의 사회적응교육 및 직업훈련교육을 받는다.

사회적응교육은 심리안정·순화교육, 문화적 이질감 해소를 위한 교육, 실생활교육, 그 밖의 직업현장 체험, 한자·영어·시사용어·컴퓨터·운전교육 등을 실시한다.

정부는 시설보호 기간 중 사회적응 교육을 실시하고 신분취득, 정착금 지급 등의 거주지 편입에 필요한 각종 지원을 해주고 있다.

사회적응교육에서는 민주시민 생활인으로서 기본소양을 갖춘 바람직한 시민 상 확립을 위한 심리적응과 한국사회 이해, 일상생활 안내 등을 교육하고 있다.

교육의 중점은 정서적·심리적 불안정 상태 해소를 위해 탈북자들의 제3국에서 은신 도피생활을 하면서 어려움 및 입국 후 환경 변화로 인

53) 민족통일연구원, “북한이탈주민의 사회적응에 관한 연구 : 실태조사 및 개선방안”, 연구보고서 96-18(민족통일연구원, 1996), 18~19면.

한 심리적 불안상태를 해소시키기 위해 인성 · 적성 검사를 통해 개별 심리상태를 파악하고 심리안정 · 순화프로그램을 운영하고 있다.

문화적 이질감을 해소하기 위해 자유민주주의에 대한 이해부족, 언어 · 사고 · 생활습관 등의 차이로 인한 문화적 이질감이 초기 사회적응의 중요 애로사항으로 작용하기 때문에 한국사회의 전분야의 이해증진을 위한 체계적인 사회적응 교육 프로그램을 운영하고 있다.

실생활 활용위주 교육을 강화하고 있다. 실생활 사례중심의 현장체험 및 교육생 흥미 · 관심분야 프로그램 중점 편성 · 운영하고 있다.

제15조에는 사회적응교육에 관해 다음과 같이 규정하고 있다.

통일부장관은 보호대상자에 대하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 대한민국에 정착하는데 필요한 교육을 실시 할 수 있다.

또한 거주지 편입에 대비하여 취직 및 주민등록증을 발급해 주고 생계 기반 마련을 위한 정착지원금 지급과 거주에 필요한 임대주택을 알선해주는 한편 북한에서의 학력과 자격을 인정하여 취학 및 취업을 지원하고 있다.

제16조에는 직업훈련에 대해 다음과 같이 규정하고 있다.

통일부장관은 직업훈련을 희망하는 보호대상자 또는 보호대상자였던자에 대하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 직업훈련을 실시 할 수 있다.

직업훈련(6개월)에서는 건전한 대한민국 국민으로서 자립 · 자활능력 제고를 위한 직업훈련 실시(노동부, 중소기업청, 기타 직업훈련기관 협조)하여 1인 1기술 이상의 기능 취득을 장려하고 직업훈련 이수자에게는 해당분야 취업을 적극 주선해 주고 있다.

마. 사회배출

시설보호 이후 탈북자에 대해서는 5년간의 거주지보호가 이루어진다. 이 과정에서 사회로의 안정적인 배출을 지원하기 위해 학력·자격인정(제13조, 제14조), 취업알선(제17조), 특별임용(제18조), 주거지원(제20조), 정착금 등 지급(제21조), 교육지원(제24조), 의료·생활보호(제25조, 제26조) 등을 지원해 주고 있다.

거주지보호기간 중에 지방자치단체장은 보호대상자의 정착실태 등을 파악하여 통일부장관에게 보고하며(제23조), 통일부장관은 거주지보호에 필요한 애로사항 기타 자립정착에 필요한 경비를 자치단체에 교부하도록 하고 있다.(제22조, 제29조)

3. 거주지 보호 및 사후관리

거주지보호 및 사후관리는 북한이탈주민 정착실태 정기파악, 관련자료 D/B화, 사회배출시 전담관(해당지역 경찰관) 지정 및 신변보호, 사회부적응자에 대한 재교육 실시 등의 대책을 강구하고 있다.

북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제22조 및 제23조는 다음과 같이 규정하였다.

제22조(거주지보호)에는 ① 통일부장관은 보호대상자가 정착지원시설로부터 그의 거주지로 전출한 후 정착하여 스스로 생활하는데 따른 애로사항의 해소 기타 자립·정착에 필요한 보호를 실시할 수 있다.

② 통일부장관은 제1항의 규정에 의한 보호 의무를 행정안전부장관과 협의하여 보호대상자의 거주지를 관할하는 지방자치단체의 장에게 위임할 수 있다.

제23조(신고의무) 지방자치단체장은 대통령령이 정하는 바에 의하여 반기마다 보호대상자의 정착실태 등을 파악하여 행정안전부장관을 거쳐 통일부장관에게 보고하여야 한다.

거주지보호제도의 운영은 5년으로 이 기간 탈북자들의 거주지 보호 및 지원을 강화시켜 나가고 있다.

가. 거주지 보호담당관의 임무

거주지보호담당관의 임무는 다음과 같다.

- ① 거주지보호업무를 총괄·조정하는 임무를 수행한다.
- ② 생활실태 조사 및 거주지보호대장을 관리하고 있다.
- ③ 거주지보호대장 변동사항에 대해 매반기 익월 10일에 보고하여야 한다.
- ④ 각종 신청서 접수대장 사본을 매 분기 익월 10일에 송부한다.
- ⑤ 교육대상자 증명서 및 학력확인서 대장 사본을 매년 3월 10일에 송부하여야 한다.
- ⑥ 이 밖에도 거주지보호담당관회의(광역 거주지보호담당관) 및 연수(기초거주지보호담당관 포함) 참석 등을 통해 거주지보호담당관의 역할을 증대시켜 나가고 있다.

나. 거주지보호대장 및 접수대장

첫째, 거주지보호대장의 경우 대외비로 관리하고 있다.

- ① 거주지보호대장은 구성에 있어 통일부 기재사항과 거주지보호담당관의 기재사항으로 구분된다.

통일부 기재사항에는 기초인적사항, 경력사항, 학력사항, 세대구성원을

기재한다. 기초인적 사항에는 보호번호, 성명, 주민등록번호, 입국일, 주소, 연락처를 기재하며, 경력사항에는 탈북전 직업, 이수 직업훈련, 현직업을 기재하여야 한다.

거주지보호담당관의 기재사항에는 주소변경사항, 생활실태, 사회연계·지원사항, 신상·생활 변동사항, 직업을 기재하여야 한다.

생활실태에는 거주형태, 가계 월평균 소득, 동산, 부동산, 의료보호, 생활보호 등을 기재하며, 직업에는 직종, 직장명, 임금, 취업시기, 실업시기·사유 등을 기재한다.

② 거주지보호대장의 활용은 생활보호 등 거주지 보호업무시 북한이탈주민임을 확인하고 각종지원을 해주기 위한 근거자료로 활용하고 있다.

③ 변동사항 보고는 기초 거주지보호담당관은 반기별로 생활실태를 조사하여 해당 항목에 변동사항을 기록한 후 광역 거주지보호담당관을 거쳐 통일부에 매반기 익월 10일까지 보고하여야 한다.

보고서 서식은 보호번호, 성명, 해당항목별 변동사항을 포함하며 거주지보호대장은 북한이탈주민의 거주지이동에 따라 거주지 기초 및 광역단체에 송부한다.

④ 거주지보호대장은 북한이탈주민에 대한 거주지 지원과 민원업무를 해결하기 위해 영구보관 하고 있다.

둘째, 접수대장은 준대외비로 관리하고 있다.

접수대장의 작성 및 보고는 북한이탈주민과 관련된 각종 생활보호, 의료보호, 교육지원, 주택신청 및 교환, 직업훈련 등과 관련된 사항에 대한 접수대장 작성 및 관리(지침 제8호 서식)하며, 접수대장 사본은 매반기 익월 10일까지 통일부장관에게 송부한다.

관련 자료의 관리는 북한이탈주민 업무 처리와 관련한 각종 신청서,

생활보호나 의료보호 대상자 편입과 관련한 각종 신상자료 등 북한이탈주민과 관련된 각종 자료는 대외비에 준하여 관리하고 있다.

다. 거주지 보호업무의 내용

사회편입후 사회적응 지원체계는 1년간의 시설보호가 끝나면 개별정착지에 따라 주거지원이 이루어진다. 거주지보호는 5년이며, 이 기간 경찰은 2년간 탈북자에 대한 신변보호업무를 수행하고 있다. 경찰은 신변보호전담관제를 운영하고 있으며, 담당경찰관이 신변보호 기간 중 신변안전은 물론 행정적·법적지원 등 생활상의 다양한 애로사항을 상담·처리할 수 있도록 하고 있다.

거주지보호담당관은 광역(16개) 및 기초자치단체(232개)에 각각 지정되어 의료보호 및 생활보호에 관한 사항, 학력확인서 및 교육보호대상자 증명서 발급에 관한 사항, 주택교환에 관한 사항, 직업훈련 및 취업알선에 관한 사항, 지역사회에 관련된 각종 정보·자료 제공, 지역사회내 사회복지서비스 기관과의 연계에 관한 사항, 지역내 종교·민간단체 등과의 결연·후원추진 등을 담당하고 있다.⁵⁴⁾

거주지보호업무는 생활보호, 의료보호, 교육보호, 취업보호 등의 내용을 담고 있다.

① 생활보호는 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제26조에 근거하여 정착지원시설에서의 보호가 종료된 자로서 생활이 어려운자를 대상으로 지원해 주고 있다. 생활보호법에 의한 대상자가 아니더라도 사회배출 5년의 범위내에서 생활보호 지정이 가능하다.

② 의료보호는 제25조 및 의료보호법 제4조 제1항, 제6조에 근거하고 있으며, 그 대상은 보호대상자 및 그 가족이 해당된다.

54) 이금순, 앞의 보고서, 13~14면.

③ 교육지원은 법 제24조, 시행령 제27조, 제44조, 제47조, 시행규칙 제8조에 근거한다. 주요 내용은 학력확인서 발급, 교육보호대상자 증명서 발급 내용을 담고 있다.

학력확인서 발급은 북한이탈주민이 국내 각급 학교 입학 또는 편입학하기 위하여 학력확인서를 발급신청이 있을 때에는 거주지보호대장의 재북 학력을 확인 후 학력확인서 발급하여 국내 각급 학교에서 재북 교육경력에 상응하는 교육을 받을 수 있도록 지원하고 있다.

교육보호대상자 증명서 발급은 북한이탈주민이 해당학교 입학 후 공납금 면제 및 보조 받기 위하여 교육보호 대상자 증명서 발급신청이 있을 때 거주지 보호대장 열람 후 교육보호대상자임을 확인하여 해당자가 공납금을 지원받을 수 있도록 지원하고 있다.

대상은 북한이탈주민 본인으로서 1997년 7. 13일 이전 국내입국 하여 등록된 사람, 1997년 7. 14일 이후 등록된 자중 다음의 자 ① 고등학교 이하의 학교에 편입학한 경우 만 25세 미만인 자 ② 전문대 이상의 학교에 편입학한 경우는 만 35세 미만인자로 한정하고 있다.

자녀의 경우 북한이탈주민자녀로서 부 또는 모가 1993년 12월 11일 이전에 보호결정 되고 1993년 12월 11일 이전 출생하여 등록된 자를 포함시키고 있다. 지원기간은 편입학 후 4년, 단 의학·치의학·한의학계통은 6년이다.

④ 주택 알선·교환은 범시행령 제38조, 임대주택법 시행령 제10조에 근거하여 공공주택 가운데 영구임대 주택알선 및 지방공사가 공급하는 주택 중 해당첨 제한에 해당되지 않는 경우 주택알선 허용하고 있다.

또한 북한이탈주민이 근무, 취학, 생업 등의 사유로 특별공급을 받은 주거지역과 직장 또는 학교 소재지역이 달라지는 경우 주택교환을 허용하고 있다.

⑤ 취업보호는 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률, 동법률 시행령·시행규칙 관련 조문, 북한이탈주민취업보호지침에 근거하고 있다.

취업보호의 목적은 상대적으로 취업문제가 심각한 1994년 이후 보호 결정된 북한이탈주민을 대상으로 안정된 직장생활을 보장해 주기 위한 것으로 북한이탈주민이 정착지원시설로부터 거주지로 전입한 후 처음 취업한 날부터 2년 동안 북한이탈주민을 고용한 사업주에게 임금의 2분의 1의 범위 내(월 최고 70만원)에서 고용지원금을 지급함으로써 북한이탈주민의 고용기회를 확대해 나가고 있다.

따라서 정부가 지원해 주는 2년 동안 사업주는 북한이탈주민의 직무 능력과 경쟁력을 향상시켜주도록 도와주어 앞으로 직장생활을 하는데 어려움이 없도록 지도를 해주고, 북한이탈주민은 정부와 사업주가 절반씩 임금을 부담함으로써 생계에 필요한 수입을 일정기간 보장받으면서 우리 사회의 정착생활에 필요한 기술을 익힐 수 있게 지원해 주고 있다.

또한 북한이탈주민후원회를 통한 종교계·사회복지단체·이북도민회 등과의 연계 하에 정착지원(제29조, 제30조, 제31조) 하는 한편 북한이탈주민 친목단체(송의동지회, 통일연구회 등)를 통해 지원된다.

거주지 보호 및 사후지원은 크게 네 가지, 보호담당관제를 통한 지원, 정착도우미제도이, 북한이탈주민후원회를 통한 지원, 북한이탈주민 지역 협의회를 통한 지원으로 구분하여 지원해 주고 있다.⁵⁵⁾

특히 보호담당관제는 거주지, 취업, 신변담당관으로 나누어 실시된다.

① 거주지보호담당관제는 각 지방자치단체별로 지정하여 북한이탈주민의 거주지 편입 및 각종 행정업무를 담당 수행하고 있다.

현재 전국에 220여명의 거주지보호담당관이 지정되어 있고 이들은 의

55) 송경호, 앞의 연구보고서, 57~61면.

료·생계급여 등 사회복지 지원과 지역사회와 관련된 정보사업 제공 등의 역할을 수행하고 있다. 거주지보호는 5년으로 각종 애로사항 해소 및 수시 또는 반기별 정착실태를 파악하는 업무를 수행한다.

② 취업보호담당관제는 「노동부」 산하 전국 55개소에 「고용안정센터」를 설치하여 55명의 전문 취업보호담당관이 북한이탈주민에 대한 취업알선 및 상담 등의 역할을 수행하고 있다.

③ 신변보호담당관제는 전국의 경찰서에 약 700여명의 보안경찰관이 신변보호담당관으로 지정되어 북한이탈주민의 신변보호 및 신변위해 관련 상담역할과 보호관리 업무를 담당하고 있다.

4. 경찰의 신변보호

거주지에서 신변보호는 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행령 42조에 의해 통일부장관은 보호대상자가 거주지로 편입한 직후 그의 신변안전을 위하여 국방부장관 또는 경찰청장에게 협조를 요청할 수 있으며, 협조요청을 받은 국방부장관 또는 경찰청장은 이에 협조하도록 규정되어 있다.

신변보호는 거주지에 편입된 보호대상자에게 가해질 수 있는 각종 위해로부터 그의 신변을 안전하게 보호하기 위한 신변보호기관의 활동을 말한다.

거주지에서 신변보호를 하고 있는 이유는 북한이탈주민이 자본주의 생활방식에 미숙하기 때문에 사회에 나간 뒤 일정기간은 누군가가 이들의 생활을 안내하고 지도가 필요하며, 북한의 테러 위협이 계속되고 있는 상황에서 재북 가족을 약점으로 간첩 등의 접근 가능성도 예상되기 때문에 이러한 문제점들을 사전 차단하고자 하는데 있다.⁵⁶⁾

56) 1997년 2월 북한이탈주민 이한영이 북한의 남과간첩에 의해 살해된 바 있음.

탈북자에 대한 신변보호는 신변보호기관의 지정으로 실시된다.

신변보호 지침 제4조는 다음과 같이 규정하고 있다.

가. 경찰청장은 관계기관으로부터 북한이탈주민에 대하여 신변보호 요청이 있을 시는 신변보호 관서를 지정하여야 한다.

나. 지방경찰청장은 거주지에 편입한 북한이탈주민에 대하여 경찰서 등 신변보호관서를 지정한다.

다. 신변보호관서로 지정된 경찰서장 등은 신변보호 종류에 따라 담당관을 지정하고 가급 및 나급 대상자에 대한 신변보호계획을 수립한다.

가. 신변보호의 종류

국내 입국 탈북자에 대한 신변보호는 보호의 종류에 따라 가급, 나급, 다급, 신변보호 종료자로 구분된다.

① 가급은 재북시 고위급 또는 공무원 출신자로 보안경찰관 1명 이상이 직접·상시적으로 보호하고 있다.

또한 가급은 야간에 귀가 후부터 다음날 일과 시작전까지 비상연락망을 유지하고 있다.

보호기간은 5년 범위 안에서 보호대상자의 신변 위해도를 감안하여 조정할 수 있다.

② 나급은 재북시 중요 직책 종사자 또는 정착생활 불안정으로 관찰·계도가 필요한자로 보안경찰관 1명이 직접적 방법으로 보호하고 있다.

③ 다급은 일반탈북자 대상으로 사회배출 후 6개월간 보호하고 있다.

보안경찰관 1명이 여러 명의 보호대상자를 보호하고 있으며 간접·비상시적 방법으로 보호한다.

<표 3-1> 개정 북한이탈주민 거주지신변보호지침(2005. 1. 1 시행)

구분	기존지침	개정내용	비고
보호 종류	0 특별보호(가·나급) -가급 : 고위급 출신자 -나급 : 공작원 등 출신자 0 준특별보호 -일반탈북자 대상 사회배출 후 6개월 동안 보호 0 일반보호 -특별·준특별보호 종료자	0 가급 -특별보호 가급, 나급과 동일 0 나급 -재복시 중요 직책에 종사, 정책생활 불안정 관찰·계도 필요자 등 대상 0 다급 -준특별보호와 동일	0 등급분류 단순화 0 나급 신설 0 신변보호 대상자에서 신 변 보 호 종 료 자 로 삭 제
보호 내용	0 위해로부터 보호와 신상변동 등 동향파악	0 신변위해 관련 정보수집 및 신변보호 0 사회정착관련 정보수집 및 정착계도 0 기타 경찰청장이 지시한사항	0 정착동향 정 보 수 집 및 계도 업무 추가
보호 방법	0 특별보호 가급 : 전담관 4명 이상, 나급은 1명 이상이 상시적 보호 0 준특별보호 : 담당관 1명이 5명 이내 보호 0 일반보호 : 간접보호	0 가급 : 담당관 1명 이상이 직접·상시적 보호 0 나급 : 담당관 1명이 직간접 방법으로 보호 0 다급 : 담당관 1명이 여러명 을 간접보호	0 보호방법 은 합리적 으로 조정
신변 보호 기간	0 거주지보호기간(5년) 범위 내에서 결정 0 일반보호자는 평생보호	0 거주지보호기간 종료시에도 필요시 신변보호 0 일반탈북자는 사회배출 6개 월 후 보호 종료 하고 중요 동향만 파악	0 일반보호 개념 폐지 로 보호 기간 단축

신변담당경찰관은 근무 내용 기록 유지, 신상변동 사항을 확인하는 등 특이사항을 파악하고 있다. 기록 내용에는 사망·형사입건·주소이전 등이 포함된다.

그러나 다급이라 할지라도 신변위해가 예상될 경우에는 신변보호 계속 여부 및 보호등급을 조정할 수 있다.

④ 신변보호 종료자는 중요 동향만 파악하고 있다.

나. 신변보호업무

신변보호업무는 보호대상자의 신변위협 관련 정보수집 및 위해로부터 보호해주고 보호대상자의 사회정착에 중대한 변화를 초래 할 수 있는 변동사항 및 범죄가담 등을 파악하고 정보를 수집하여 보호대상자가 건전한 민주시민으로 한국사회에 정착할 수 있도록 계도하는 업무를 담당한다.

경찰은 탈북자에 대한 신변보호 및 이들이 한국사회 조기정착을 위한 노력을 병행하고 있다.

경찰은 통일부와 지방자치단체 등 관련기관과 유기적인 협조체제를 구축하고 법률·의료 등 민간차원에서 실질적인 도움을 줄 수 있는 변호사·의사·교육자 등 다양한 분야의 전문가들로 구성된 경찰서 보안협력위원회를 통해 매 분기마다 북한이탈주민과의 간담회를 갖고 법률·생활상담 등 정착에 필요한 이웃도우미 역할을 하고 있다.

더구나 2006년 9월 북한이탈주민 50명 이상이 거주하는 31개 경찰서에 보안협력위원회를 구성한 이후 2009년에는 북한이탈주민이 거주하는 216개 경찰서 중 211개 경찰서에 보안협력위원회를 구성·운영하고 있다.⁵⁷⁾

57) 경찰청, 2010 경찰백서, 앞의 책, 263면.

다. 신변보호의 책임

신변보호에 대한 책임한계는 다음과 같다.

① 신변보호기관장의 신변보호대상자에 대한 보호책임은 관계기관 또는 타 보호 경찰관서에서 신병 인수시부터 사망 또는 타 관할 인계시까지로 한다.

② 보호 중인 북한이탈주민의 테러 등 보호위반 책임에 대하여는 경찰 공무원 양정 등에 의한 규칙에 의한다.

신변계획서 작성 등 보고는 지침 제4조 제3항에 의해 수립된 신변보호계획서를 지방경찰청장을 경유, 경찰청장에게 보고한다. 신변보호계획서 2부, 북한이탈주민 보호카드 1부, 하나원 교육기관 및 거주지에서 최초 신병을 인수한 북한이탈주민 전원에 대하여는 보안기록자료 조사표 1부를 자체 전산입력 한다.

보안경찰은 하나원을 퇴소한 탈북자들을 2년 동안 신변보호를 담당하고 있다. 경찰의 신변담당 업무는 기본적으로 보안업무 차원에서 취급하고 있다.

탈북자에 대한 경찰의 신변보호는 일선 경찰서 보안과 및 보안계 북한이탈주민 신변보호 담당 경찰관들이 수행한다.

신변보호 종류에 따라 차등을 두고 있으나, 신변보호 인수인계 후 최초에는 원칙적으로 24시간 시내안내와 생활지도 등 탈북자에 대한 모든 생활을 보호 관리하고 있다.

탈북자들은 일정기간 매일 활동사항을 담당경찰관에게 보고해야 하며, 안보강연 등에도 담당경찰관이 동행한다. 특히 경찰관의 사소한 태도 및 행동, 안내 등은 북한이탈주민들의 사회적응에 절대적으로 중요한 영향을 미친다.

그러나 이들을 신변 보호 및 관리업무를 담당하고 있는 보안경찰관들

은 북한이탈주민들의 사회적응을 위한 체계적인 사전지식이나 경찰 개개인의 성향 및 태도가 천차만별이어서 북한이탈주민들의 사회적응에 많은 시행착오가 발생하고 있다.⁵⁸⁾

<표 3-2> 탈북자 처리과정과 소관부처⁵⁹⁾

처리단계	업 무	소관부처
발생입국단계	초기조사와 신변보호조치 등 보호신청과 송환교섭	국정원 외교통상부
	보호경정	북한이탈주민대책협의회 국정원(예외적인 경우)
	입국시기·방법	북한이탈주민대책협의회
	입국심사	법무부
보호관리단계	정착지원시설내보호	통일부, 교육부, 노동부 등 관계부처와 민간단체 참여 학교교육, 자격증 취득, 직업훈련 등 담당
배출정착단계	취업알선	노동부, 산업자원부
	생활·의료보호	보건복지부
	교육지원	교육부
	거주지보호	통일부, 행정자치부, 지자체

58) 민족통일연구원, “북한이탈주민의 사회적응에 관한 연구 : 실태조사 및 개선방안”, 연구보고서 96-18(민족통일연구원, 1996), 20면.

59) 이금순, “탈북여성의 사회적응 과제 및 대책”, 민주평화통일자문회의 여성분과위원회 제53차 회의자료, 2002. 11. 27. 123면.

탈북자들은 남한사회에서 보안경찰로부터 2년간의 신변보호를 받으면서 사회생활 적응에 이르기까지 광범위한 지원활동을 하고 있다.

따라서 보안경찰관이 가지는 의미는 매우 크다 할 것이다.

그것은 담당보안경찰관을 통해 남한사회에서 첫걸음마를 떼고 다양한 남한사회 실상을 하나하나 접하게 되기 때문이다.

특히 중요한 것은 한명의 탈북자와 한명의 담당보호경찰관 사이의 일대일 개인적인 인간관계 속에서 탈북자의 남한사회 적응이 이루어지고 있기 때문에⁶⁰⁾ 보안경찰관은 최선을 다해 각자 맞은 탈북자 신변보호 및 안내자로서 역할을 충실하게 수행해 나가야 할 것이다.

5. 독일의 정착지원 체계와 이주민정책의 특징

가. 정착지원체계

동서독은 분단이후 1990년 6월 30일까지 동독에서 서독으로 이탈 또는 이주한 주민이 438만 명을 넘어섰다. 이는 당시 동독인구 1,600만 명의 27%에 해당하는 수치이다.

이와 같이 독일 통합과정 중 400만 명에 달하는 동독인들의 대탈주 사태가 상대적으로 별다른 사회적 혼란이나 잡음을 불러일으키지 않고 성공적으로 마무리 할 수 있었던 것은 서독 정부의 용의주도한 노력과 사전준비 그리고 민간단체의 적극적이고도 적절한 역할분담에 기한한 것이었다.⁶¹⁾

60) 김광호, 탈북자의 사회적응실태와 정착지원 방안에 관한 연구, 원광대학교 행정대학원 석사학위논문, 2001. 3면.

61) 박신호, “민간단체의 북한이탈주민 사회정착 프로그램”, 북한이탈주민의 사회적응 현황과

서독정부의 정착지원체계를 요약하면 다음과 같다.

첫째는 이주민을 위한 법적 제도적 장치를 마련하여 효율적으로 운영하였다.

① 분단 직후 기본법에 구동독주민들도 서독주민과 같은 국적 소지자(제116조)임을 명시하였다. 또한 제11조에 의해 이주민들에게 거주 이전의 자유를 보장해 주었다.

② 1950년 서독정부는 동독주민에 대한 긴급 수용법을 제정한 이래 1989년 임시 거주지 확보에 관한 법률, 사회적응 및 동화를 위한 법률, 1990년 임시수용에 관한 연방정부의 재정지원법을 제정하여 구체적인 수용기준, 절차, 지원 대책을 마련하였다.

둘째, 종합적이고 체계적인 대책을 수립하였다.

① 이주민에 대한 수용정책을 단순한 난민의 차원이 아니라 동포애적 차원에서 출발하였다.

② 베를린과 기센에 긴급수용소를 설치하고 이곳에서 2~3(최대 7일)간 간단한 정착 안내와 자격심사, 증명서를 발급해 주고 서독 내 11개 각 주로 분산배치 하는 조치를 강구하였다.

③ 수용소에서는 숙식 제공, 건강진단과 의료서비스, 의복 등을 제공하고 특별지원 내용과 사회정착에 관한 내용 등을 상담해 주었다.

④ 정착지를 자유롭게 선택할 수 있게 하였고 이주 지역을 선택하지 않을 경우 각 주의 인구와 재정, 정착가능성 등을 고려하여 배정하였다.

⑤ 연방정부와 주정부는 이주민에 대해 도착 환영금과 정착보조금, 용돈을 제공하였다. 용돈은 이주민이 사회보장 혜택을 받을 때까지 계속 지급하였으며, 동독에서 가져온 화폐는 모두 서독화폐로 교환해 주었다.

정책방향(국회인권포럼 제6회 정책심포지움, 1999.6.25). 25~26면.

⑥ 이주민에 대해 주정부는 주민등록을 하고 신분증명서를 발급해 주어 이들이 안정된 신분을 누리게 하였다.

⑦ 주거에 있어서는 주택을 구입하거나 신축할 경우 장기 저리로 대부금을 받을 수 있게 하였다.

⑧ 취업은 취업상당 및 직업알선을 통해 지원되었고 직장을 구할 때까지 실업보험금이 제공되었으며, 각종 사회보장과 연금혜택이 주어졌다.

셋째, 정착지원 및 관리는 연방내무성의 총괄하에 주정부와 민간단체의 효율적인 역할분담이 이루어졌다.

정착지원에 관한 재정은 연방정부에서 지급되었고 일정부분은 주정부 예산을 활용하였으며 유관기관 및 민간단체의 긴밀한 협조가 이루어졌다.

나. 이주민정책의 특징

독일의 이주민 정책은 다음과 같은 특징을 갖고 있다.⁶²⁾

첫째, 이주민 정책을 일관성 있게 추진하였다. 이주민에 대한 수용 문제는 독일 기본법의 정신에 입각하여 처리되었으며, 정착원칙은 적응력 제고 및 보상의 원칙에 입각하였다.

적응력 제고에 있어서는 자본주의 사회에 신속하게 적응하여 생산적인 사회의 일원으로 자립기반을 마련해 주는데 정착지원의 중점을 두었다.

보상의 원칙은 정치 이념과 인종적 차이로 인하여 출신지역의 정치 집단으로부터 박애와 인권침해 그리고 이주에 따른 기초생계수단의 상실 등 각종 불이익에 대한 보상 차원에서 실시되었던 것이다.

또한 정착지원 정책은 수혜의 형평성을 유지하여 이주민들 간의 그리

62) 이정우, 북한이탈주민 지원제도의 현황 및 문제점과 개선방안(한국보건사회연구원, 1999) : 김광호, 앞의 논문, 21~24면에서 재인용.

고 이주민과 주민간의 불필요한 알력이나 위화감 문제를 사전에 방지할 수 있는 방향으로 추진하여 왔다.

둘째, 인도적이고 동포애적인 이주민 정책을 추진하였다.

셋째, 단기적이고 초기정착지원을 강구하면서 독일 주민과의 형평성 원칙을 적용하였다.

넷째, 이주민 정착지원의 효율성을 제고하기 위하여 사회보장제도의 관리운영체계를 적극적으로 활용하였다.

다섯째, 이주민에 대한 연금 및 실업급여 등 제반 정착지원금은 시기적으로 분할 지원되었다.

여섯째, 이주민 정착지원에 있어서 정부와 민간단체 간 효율적인 업무 분담을 실시하였다.

정부는 이주민에 대한 제도적 재정적 지원을 강구하고 민간단체는 이주민들에 대한 심리적 정서적 차원의 정착지원 업무를 담당하였다.

일곱째, 이주민들을 지역별 분담수용의 원칙에 입각하여 추진하였다.

6. 탈북자 신변보호 및 관리체계의 문제점

탈북자 신변보호와 관리체계는 다음과 같은 문제점을 지니고 있다.

① 탈북자 지원정책 및 관리체계의 일관성을 견지하지 못하고 있다.

정부는 시기별 관련 법규를 개정하여 탈북자에 대한 정착지원 방안을 모색하여 왔으나 정착지원의 차등지급 등으로 탈북자간에는 또 다른 유형의 심리적 박탈감을 갖고 있다.

② 탈북자의 특별지원으로 인해 탈북자와 일반 국민들 간의 형평성의 문제가 논란이 되고 있다.

③ 탈북자에 대한 지원정책이 자립의지를 제고시키지 못한 채, 대규모 대량 탈북에 대처하지 못하고 있다.

④ 정부와 지자체, 민간단체의 역할분담이 효율적으로 추진되지 못하고 있다.

탈북자가 급속하게 증가하고 있는 상황에서 정부가 이들에 대한 지원을 독자적으로 추진한다는 것은 대단히 어려운 일이다.

따라서 중앙정부 차원의 적절한 행정지원과 재정지원이 수반되면서 지방자치단체가 북한이탈주민의 안정적 정착이 국가적으로나 지역적으로 매우 중요하다는 공통된 인식 하에 적극적으로 대처하는 정부와 민간단체의 유기적 협력이 절실히 필요하다.

⑤ 정부 부처간 종합적 탈북자 관리체계가 미흡하다. 정부는 19개 유관부처와의 협력체계를 유지하고 있으나, 업무의 범위가 명백하게 구분되어 있지 못하고 특정부처에 업무가 가중되고 있다.

따라서 관련부처간 정책방향과 구체적인 사안을 해결함에 있어 충분한 협조가 이루어지지 못하고 있다.

⑥ 탈북자에 대한 정확한 실태 파악 및 대응조치가 미흡하다.

⑦ 탈북자에 대한 보안경찰의 신변보호업무가 가중되어 있다. 현재 보안경찰은 1,800여 명 중 700여명이 탈북자의 신변보호업무를 담당하고 있다. 이는 1인 평균 25명으로 지역에 따라서는 50명, 100명을 넘는 지역도 발생하고 있다.

때문에 탈북자에 대한 신변보호가 제대로 추진되지 못하고 전화연락 등으로 대처하는 형식적 신변보호에 치우쳐 있다는 비판을 받고 있다.

⑧ 서울 및 수도권에 탈북자가 집중되어 있으며, 수도권 및 지방의 민간 지원 역량의 현격한 차이를 보이고 있다.

⑨ 탈북자에 대한 과잉보호로 많은 인력과 예산의 양비를 초래하고 있다.

현재 정부는 시설보호 6개월(대성공사 3개월, 하나원 3개월), 거주지 보호 5년, 경찰의 신변보호 6개월~2년간 실시하고 있다.

정부는 탈북자 2만 명에 대해 1,000명의 공적인원을 투입하고 있으나, 많은 문제점이 노출되고 있는 가운데 대량 탈북에 대처한 지원방안도 강구하지 못하고 있는 실정이다.

⑩ 탈북자에 대한 호칭의 문제점을 지적할 수 있다.

현재 정부가 공식사용하고 있는 북한이탈주민이란 용어는 대부분의 탈북자가 거부하고 있다. 그것은 북한이 사회적응을 하지 못한 낙오자, 반동분자, 변절자 등 부정적 시각에서 사용하고 있는 북한이탈이란 용어를 정부가 공식적으로 사용할 필요는 없는 것으로 사료된다.

⑪ 탈북자 지원 비용과 보호 및 교육시설, 전문 인력이 매우 부족하다.

⑫ 탈북자들이 한국사회 부적응으로 인해 범죄 등에 노출되어 있고, 여성탈북자가 증가하고 있는 상황에서 이들에 대한 신변보호에 어려움이 가증되어 있다.

IV. 결론

1. 재외탈북자 법적보호와 지원방안

재외탈북자의 법적보호와 지원방안은 제도적 절차적 방안과 실천적 실체적 방안으로 구분하고자 한다.

첫째, 제도적 절차적 방안으로는 정부차원과 비정부차원, 전문기관을 통해 모색할 수 있다.

① 정부차원에서는 탈북자의 인권침해 실상을 국제연합 총회 및 안전보장이사회 등에 알리고 관련국에 인권침해에 관해 권고하는 방안을 강구해 나가야 한다.

② 비정부차원에서는 국제연합 인권위원회, 경제사회이사회, 국제연합 난민고등판무관, 긴급구조조정관을 통해 탈북자에 대한 협조를 요청할 수 있다.

③ 전문기관에서는 국제노동기구, 국제연합교육과학문화기구, 국제적십자위원회를 통해 탈북자 법적보호방안을 모색해 나가야 한다.

둘째, 실천적 실체적 방안으로는 국제·국내 문제화, 정착촌 건설 방안을 모색할 수 있다.

① 탈북자 문제를 국제적으로 해결하는 방안은 탈북자에 대해 난민의 지위를 부여하는 방안을 추진해 나가야 한다.

탈북자에 대해 관련국들이 경제적 난민이라고 주장하고 있는 상황에서 이들이 북한으로 강제송환 되어 조국 배반죄, 정치범 등으로 처형되고

있는 상황을 부각시켜 이를 이론적으로 정립하고 체재국 및 국제연합 난민고등판무관에게 이들의 난민 지위 부여를 위한 외교적 교섭을 전개해 나가야 한다.

② 탈북자문제를 국내문제화 하는 방안을 강구할 수 있다. 이는 대한민국 헌법에 북한 동포를 우리 국민으로 인정하여 전면 수용하는 방안이다.

대한민국 헌법 제3조는 북한지역을 대한민국의 영토에 포함시키고 있다. 특별법으로 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률을 제정하여 한국으로 입국한 탈북자들에게 한국 국적을 부여하고 한국인으로서의 신분을 보장받고 있다.

현재 탈북자들은 재외 한국공관을 통해 한국으로 입국하면 한국 국민과 같은 지위를 보장받고 있다.

따라서 제3국에서 한국으로 입국한 탈북자는 난민이 아니라 영토 내의 유인(drifting-people) 또는 국내 실향민(IDP)이 되는 것이다.

특히 우리 헌법에서 규정한 거주 이전의 자유(제14조)는 국내 이동의 자유와 해외여행, 거주·이전을 포괄하고 있다. 즉, 대한민국의 영토에 속하면서도 한국의 통치권이 미치지 못하는 북한지역에서 남한지역으로 들어오는 것도 거주·이전의 자유에 포함시켜야 할 것이다.⁶³⁾

③ 탈북자 정착촌을 건설하는 방안을 모색할 수 있다.⁶⁴⁾

유력한 후보지로는 중국 동북 3성에 정착촌을 건설하는 것이 가장 바람직하나 중국정부가 이를 반대하고 있다.

몽골에 정착촌을 건설할 경우 한국과 몽고간의 관계증진으로 성사될 가능성이 높은 반면 지리적으로 북한과 멀리 떨어져 있다는 문제점을 안

63) 최창동, 탈북자 어떻게 할 것인가-탈북자의 법적 지위와 해결방안(두리, 2000), 198면.

64) 주재우 외 2인, 앞의 연구보고서, 57~60면.

고 있다.

전문가들에 따르면 몽골 정착촌은 울란바토르 인근의 Nalajch가 유력한 후보지로 거론되고 있다.

극동러시아에 정착촌을 건설할 경우 이 지역의 무궁무진한 천연자원과 하바로브스크 인근의 우수리강·아무르강 유역에 콩을 비롯한 농업·축산업 등으로 정착에 큰 어려움이 없을 것으로 판단된다.

2. 탈북자 신변보호와 관리체계 개선방안

탈북자 신변보호와 관리체계를 개선해 나가기 위해서는 탈북자의 실태를 정확하게 파악하고 그에 기초하여 종합적 대응책을 강구해야 할 것이다.

국내입국 탈북자가 2만 명 시대에 접어든 상황에서 이들의 한국사회 정착은 부적응의 문제가 심화되고 있는 가운데 대량 탈북사태에 대비한 정부의 사전 대책이 모색되어야 한다.

첫째는 정부의 탈북자 정책이 일관성 있게 추진되어야 한다.

지금까지 정부는 변화하는 시대적 상황에 대처하여 관련법규를 개정하여 왔다. 그렇지만 지나친 법규의 개정은 바람직하지 못하다.

따라서 통일 후 피해를 최소화시키는 방안에서 탈북자들을 한국사회의 성공적 모델로 육성하기 위해 지속적인 탈북자 지원정책이 추진되어야 한다.

둘째, 현실에 적합한 지원정책이 모색되어야 한다.

현재 정부가 지원하고 있는 정착지원금은 1인 기준 600만원으로 탈북자들이 한국사회 성공적 정착에는 매우 부족하다고 인식하고 있다.

따라서 탈북자들의 성공적 정착을 위해서도 가능한 한 정부가 정착지원금을 상향조정하고, 취업 및 거주문제를 동시에 추진할 수 있는 방안을 추진해 나가야 한다.

셋째, 탈북자에 대한 종합적인 지원 및 관리시스템을 구축해야 한다.

현재 정부의 지원정책은 정착금, 취업, 주거지원 등에서 효율적인 지원을 추진하지 못하고 있다.

그것은 하나원 퇴소와 함께 탈북자들은 정착지원금 600만원 중 50%인 300만원을 지원받고 있지만 취업은 약 3개월~1년, 임대아파트는 1~2년 사이에 지원되고 있다.

또한 통일부가 탈북자들을 총체적으로 관리하고 있는 상황에서 경찰은 신변보호, 행안부는 거주보호, 국토부는 취업 등의 업무를 담당하고 있지만 정상적인 업무 협조 및 관리체계가 매우 미흡하기 때문에 탈북자 관리를 종합적으로 추진할 수 있는 관리시스템을 구축해 나가야 한다.

넷째, 정부와 지자체, 민간단체들과의 효율적인 역할분담이 이루어져야 한다.

탈북자가 지속적으로 증가 추세를 보이고 있는 상황에서 정부가 독자적인 지원으로 탈북자 지원정책을 추구한다는 것은 불가능하다.

따라서 탈북자의 지원은 중앙정부가 기본적인 재정, 취업, 주거, 신변보호 등의 지원업무를 담당하고 지자체 및 민간단체가 탈북자에 대한 사회적·심리적 지원업무를 담당한다면 탈북자의 한국사회 성공적 정착은 앞당길 수 있을 것으로 판단된다.

다섯째, 탈북자에 대한 시설보호 및 신변보호제도를 최소화시켜 나가야 할 것이다.

현재 탈북자들은 6개월간 대성공사와 하나원의 시설보호를 받고 있으

며, 사회 배출 후에도 6개월~2년간 경찰의 신변보호와 5년간의 거주지 보호를 받고 있다.

정부가 지원하고 있는 탈북자 신변보호는 과잉보호의 수준이다. 따라서 현재 6개월의 시설보호를 3~4개월⁶⁵⁾로 단축하는 방안을 모색하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

또한 보안경찰의 탈북자 신변보호를 가급·나급의 경우에는 2년간 실시하고, 다급의 일반대상자의 경우에는 6개월에서 3개월로 신축적으로 적용하는 방안을 모색할 필요가 있다. 대신 지역사회의 정착가이드를 적극적으로 양성하여 탈북자의 조기정착을 지원하는 방안을 추진할 수 있다.

여섯째, 탈북자에 대한 공식호칭 “북한이탈주민”을 월남자 또는 자유이주민으로 바꾸어 주는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

일곱째, 탈북자에 대한 보안경찰의 지원한계를 명확하게 규정하고 신변보호에 대한 업무과중을 해소시켜 나가야 한다.

현재 보안경찰의 탈북자 신변보호는 신변보호업무에 극한 되는 것이 아니라, 탈북자의 일상생활에서부터 취업, 주거, 의료, 교육 등 전반적인 탈북자 업무를 포괄하고 있다.

따라서 경찰의 탈북자 신변보호는 탈북자 신변보호 업무에 중점을 두고 탈북자와 시민단체를 연결해 주는 조정자적 역할과 탈북자 생활지도 및 안내를 담당하는 안내자로서의 역할로 한정시키는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

여덟째, 서울 및 수도권에 탈북자가 집단 배치되어 있어 지방으로 분산 배치가 불가피하다.

65) 대성공사와 중앙합동심문센터의 심문·조사기준을 1개월로 단축하고 하나원의 3개월 사회 적응교육은 직업교육훈련을 중점적으로 실시하는 방안을 강구해 나가야 한다.

여성탈북자가 68%를 차지하고 있는 상황에서 여성탈북자에 대한 신변보호를 여성경찰로 전환시켜 나가는 방안을 강구하고, 지자체의 재정능력, 산업구조, 인구, 본인의 희망 등을 고려하여 탈북자들을 분산배치하는 것이 바람직하다.

아홉째, 탈북자 위해요소를 최소화시켜 나가야 할 것이다.

참 고 문 헌

I. 국내 문헌

1. 단행본

경찰청, 2010 경찰백서, 경찰청, 2010.

국회통일외교통상위원회, “북한이탈주민 현황과 대책방향”, 국회통일외교통상위원회, 1998. 10.

김철수, 신고 헌법학신론, 박영사, 1988.

북한연구소, 탈북자 실태와 해법, 북한, 북한연구소, 통권 제365호, 2001.

이우영, 북한이탈주민의 지역사회 정착, 통일연구원, 2003.

정주신, 탈북자 문제의 인식, 한국학술정보주, 2007.

최창동, 탈북자 어떻게 할 것인가-탈북자의 법적 지위와 해결방안, 두리, 2000.

통일부, “북한이탈주민 보호와 지원현황”, 통일부, 1999.

통일연구원, 탈북자의 보호 및 국내적응 개선방안, 통일연구원, 1999.

2. 논문

- 경찰청 자료, 탈북자 관리상 문제점 및 사례, 2000.
- 길강섭, “북한이탈난민의 귀환대책에 관한 연구”, 동국대학교 행정대학원 석사학위논문, 1999.
- 김광호, “탈북자의 사회적응 실태와 정착지원 방안에 관한 연구”, 원광대학교 행정대학원 석사학위논문, 2001.
- 김명세, “북한이탈주민을 위한 사회적응 프로그램과 발전방향, 북한이탈주민의 사회적응 현황과 정책방향, 국회인권포럼 제6회 정책심포지움, 1999. 6. 25.
- 김현호, “북한이탈주민 탈북사태의 원인과 대책”, 북한은 변화할 것인가, 한국전략문제연구소 세미나 주제발표 논문, 1996. 3. 25.
- 민족통일연구원, “북한이탈주민의 사회적응에 관한 연구 : 실태조사 및 개선방안”, 연구보고서 96-18, 민족통일연구원, 1996.
- 박신호, “민간단체의 북한이탈주민 사회정착 프로그램”, 북한이탈주민의 사회적응 현황과 정책방향, 국회인권포럼 제6회 정책심포지움, 1999. 6. 25.
- 박창근, “최근 북한 내부정세의 특징과 전망”, 한반도 통일환경과 바른 통일을 위한 방향 모색, 평화문제연구소, 2010. 10. 15.
- 송경호, “북한이탈주민의 한국사회 적응의 문제점과 개선방안 연구”, 2009 책임연구보고서, 치안정책연구소, 2009.
- 오기성, “통일대비 탈북자의 한국사회 적응문제연구”, 공안연구 제9권 제2호, 공안문제연구소, 1997.
- 우승지, “탈북자 문제와 한반도 국제정치”, 정책시리즈 2004-12, 외

- 교안보연구원, 2005.
- 유석렬, “일탈 : 원인 · 유형 · 통제방법”, 북한사회의 구조와 변화, 경남대 극동문제연구소, 1987.
- 윤여상, “신정부 대북인권정책과 인도주의적 지위”, 북한경제리뷰, 2008년 3월호.
- 이금순, “북한인권문제에 대한 국제사회의 동향과 정책과제”, 한반도 군비통제, 군비통제 자료 35, 2004년 6월.
- _____, 탈북자 문제 해결방안 연구총서 99-02, 통일연구원, 1999.
- _____, “탈북여성의 사회적응 과제 및 대책”, 민주평화통일자문회의 여성분과위원회 제53차 회의자료, 2002. 11. 27.
- 이우영, 북한이탈주민의 지역사회 정착, 연구총서 2003-02, 통일연구원, 2003.
- 이정우, 북한이탈주민 지원제도의 현황 및 문제점과 개선방안, 한국보건사회연구원, 1999.
- 이하섭, “보안경찰의 탈북자 지원체계에 관한 연구”, 동북대학교 행정대학원 석사학위논문, 2005.
- 전우택 외, 탈북자들과 보호경찰관들의 인간관계 분석, 연세대학교 통일연구원, 2000.
- 조용관, “보안경찰 탈북자 관리능력 제고 방안”, 공안연구, 공안문제연구소, 2001.
- 주재우 외 2인, “탈북자 대책 및 정착지원체계에 관한 연구”, 정책연구 2002-05, 국회통일외교통상위원회, 2002.
- 통일부, 북한이탈주민 2만명 시대 정착지원 정책 추진 현황, 통일부, 2010. 11. 9.

통일부, 북한이탈주민 관리지침, 2001.

II. 외국 문헌

Robinson, W Courtland. Lee, Myung Ken. Hill, Kenneth. Burnham, Gilbert M. "Mortality in north Korean Migrant Households : a Retrospective Study," Lancet, Vol. 354, No. 9175, 24 July 1999.

US State Department of State, The Status of North Korean Asylum Seekers and the USG Policy Toward Them, February 16, 2005.

III. 기타

동아일보, 1999. 10. 17.

로동신문, 2004. 12. 24.

문화일보, 1999. 10. 6.

세계일보, 1999. 11. 21.

www.unikorea.go.kr(통일부)

www.jungto.org(좋은 벗들)

www.unhcr.or.kr(유엔난민고등판무관실)

www.nis.go.kr(국가정보원)

책임연구보고서 2010-22

탈북자 신변보호 및 관리체계 개선방안

2010년 12월 30일 발행

발행인 : 김 영 식

발행처 : **치안정책연구소**

경기도 용인시 기흥구 연동1길 29

홈페이지 : www.psi.go.kr

이 책의 무단 복제를 금합니다.

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



POLICE SCIENCE INSTITUTE