

인문사회연구회
협동연구총서 2000-06



북한이탈주민 문제의
종합적 정책방안 연구

이 우 영 (통 일 연 구 원)
이 금 순 (")
서 재 진 (")
전 현 준 (")
최 춘 흠 (")

통일연구원

머 리 말

남북정상회담으로 남북한간에는 화해의 분위기가 무르익는 등 남북한 관계 변화에 커다란 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 그러나 반세기 동안 이어온 분단구조는 단시간에 해결될 수 있는 문제는 아니며, 따라서 현재의 분단구조가 극복되지 되지 않는 한 지난 세월 동안 지속되어온 여러 가지 문제는 여전히 미해결의 상태로 우리 곁에 남아있을 수 밖에 없다. 이러한 문제 가운데 하나가 북한이탈주민 문제라고 할 수 있다.

북한이탈주민의 발생은 기본적으로 식량위기와 같은 북한의 내부문제에서 비롯되었다고 볼 수 있지만, 북한이탈주민이 문제가 되는 것은 분단상황 때문이라고 할 수 있다. 왜냐하면 북한이탈주민은 북한국적을 갖고 있으나 남한주민이기도 하며, 이들이 남한으로의 이주를 원하고, 남한으로 오는 경우는 남한이 담당하여야 할 몫이기 때문이다. 더욱이 이들이 제3국에 거주하거나 제3국을 거주하여 남한으로 오는 경우는 해당국가도 이들 문제에 연관이 되며, 난민신청을 하게 되면 국제기구도 관련이 있게 된다. 따라서 다른 어떤 것보다 북한이탈주민 문제는 복잡한 성격을 갖고 있다고 볼 수 있다.

그러나 중요한 것은 이들이 존재하는 한 그리고 이들이 제3국에서 열악한 조건에 있고, 이들 가운데 남한에 온 사람들이 사회에 올바르게 적응하지 못하는 한 남북관계의 변화에 상관없이 남한의 정부와 사회는 이들에 대하여 지속적인 관심을 보여야 한다는 것이다. 북한이탈주민의 문제는 분단문제이지만 이보다 앞서 기본적인 인권의 문제이라는 점을 잊어서는 안 된다. 또한 남한으로 이주한 북한이탈주민들이 겪는 문제는 앞으로 남북교류과정이나 통일이후에 남북한 주민들의 사회문화적 통합에서 중요한 사례가 된다는 것도 염두에 두어야 한다.

북한이탈주민 문제는 정도의 차이가 있겠지만 남북관계의 변화나 북한체제의 변화와 상관없이 분단이 극복되는 시점까지 항상 지속될 수 밖에 없는 사항이다. 더욱이 식량난을 계기로 대규모 북한이탈주민이

제3국에 존재하고 있고, 이들 가운데 많은 수가 남한으로의 이주를 원하고 있으며, 실제로 2000년에는 300명이 넘는 북한이탈주민이 남한에도착하였다. 따라서 북한이탈주민 문제는 도리어 시급한 과제가 되었다고 볼 수 있다.

본 연구보고서는 최근의 동향을 중심으로 북한이탈주민의 이탈경로와 각 단계별 문제점, 그리고 관련 대책에 대하여 제안을 하였다. 본 보고서의 연구결과가 북한이탈주민에 대한 관심제고에 기여하고 이들에 대한 적절한 대책 마련에 일정한 기여를 하기를 바란다.

연구서의 작성과정에는 많은 북한 이탈주민들과 이들을 위해서 많은 활동을 하여온 시민단체들의 도움이 많았다. 또한 정부를 대표하여 북한이탈주민문제를 다루는 여러 부처 담당자들의 견해도 보고서 작성에 커다란 도움을 받았으며, 연구 시작부터 마무리까지 조언을 아끼지 않은 국회의 이종훈 박사, 영남대 한국 정치 발전연구원 윤여상 연구위원, 서강대 김영수 교수 등 관계 전문가도 많은 공헌을 하였다. 이들 모두에게 심심한 감사를 드린다.

2000년 12월

연구진 일동

요

약

본 보고서는 『인문사회연구회 2000년 협동연구사업』의 일환으로 연구회 산하 9개 국책연구기관이 협동으로 수행한 연구과제입니다.

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

1. 문제제기

지난 수년동안 극심한 식량난으로 북한을 탈출하여 중국과 러시아 및 제3국에 불법적으로 거주 또는 은신하고 있는 북한이탈주민은 수십만 명에 이르는 것으로 추정되고 있으나 규모 및 분포 실태 등은 정확히 파악되지 않고 있다고 할 수 있다. 한편, 국내입국 북한이탈주민도 연간 50명에서 300명 이상으로 늘었고 앞으로도 계속 증가할 가능성이 높아 국내입국 북한이탈주민에 대한 정책방향 정립과 대책이 확립되어야 할 형편이라고 할 수 있다. 특히 국내입국 북한이탈주민은 정신적·심리적 갈등을 비롯하여 경제생활과 대인관계, 언어생활, 직장생활 등 여러 분야에서 남한사회에 적응하는 데 상당한 어려움을 겪고 있어 북한이탈주민의 사회적응에 대한 관심과 적응대책이 요구되고 있다.

본 연구는 해외북한이탈주민들의 규모 및 실태를 파악하고 이들에 대한 보호 및 지원대책을 강구함과 동시에, 국내입국 북한이탈주민의 남한사회 적응상의 문제점을 살펴보고 성공적인 사회적응을 위한 전략과 구체적 프로그램을 제시하는 것에 연구의 목적을 두고 있다. 특히 북한이탈주민 발생 → 해외 현지 체류 → 남한 귀순 → 정착 및 적응이라는 일련의 과정을 단계적이고 체계적으로 분석함으로써 각 단계별 정책 수립의 기초자료를 제공하고자 한다.

2. 국내외 북한이탈주민 현황

해외에 있는 북한이탈주민들은 대부분 신분상 불안으로 인해 은신해 있거나, 일정한 주거지 없이 떠돌아다니기 때문에 현실적으로 규모를 파악하기 매우 어렵다. 따라서 이제까지 정확한 공식 집계보다는 현장의 상황을 토대로 한 추산이 발표되어 왔으며, 정부 관계자와 민간단체 실무자의 추정치 간에 상당한 편차가 있다. 전체 북한이탈주민에 대한 규모를 추산하는 과정에서 주로 중국지역의 북한이탈주민 규모에 대해

관심이 집중되어 왔으며, 정부 내 관련부처의 추산은 1만~3만 명 선으로 알려져 있다. 반면 중국에서 북한이탈주민을 지원하는 민간단체 활동가 및 관련 연구자들은 중국 내 북한이탈주민의 수를 약10만~40만 명으로 추정하여 왔다.

북한이탈주민들은 안정된 생활근거지가 없고 항상 단속을 피해 숨어 살아야 하기 때문에, 다양한 유형의 범죄에 연루되기 쉬운 상황이다. 즉 단순절도에서 밀수, 인신매매, 살인 등 북한이탈주민관련 사회문제가 발생하자, 보호자 역할을 해 오던 조선족사회가 북한이탈주민들에 대해 점차 부담을 느끼기 시작하였고 남한의 경제위기와 중국경제의 불황으로 조선족 경제가 크게 타격을 받자 조선족 사회의 불안도 심화되었다. 북한이탈주민들은 발각될 경우 북한으로 강제송환되기 때문에, 신분의 불안정으로 인해 현지국에서 기본적인 인권을 침해당하면서 극빈생활을 하는 경우가 대부분이다. 탈북현상이 장기화되면서 북한이탈주민들의 기본적인 인권침해 현상도 가속화되고 있다. 매매혼 형태로 이루어지던 여성들의 탈북이 인신매매와 출산으로 인한 부담 가중으로 새로운 문제점들을 야기하고 있다.

향후 북한이탈주민들의 발생전망은 북한의 위기상황 전개과정과 관련국들의 처리대책에 의해 크게 좌우될 것이다. 국제사회의 지원으로 북한의 식량난이 완화된다 할지라도 북한의 본격적인 경제성장 이전까지는 생존을 위한 탈북과 좀 더 나은 생활을 찾아 탈북하는 경우가 혼재하여 지속적으로 발생할 것이다. 이에 따라 인접국, 특히 중국에게는 부담요인으로 작용할 것이다. 탈북사태가 장기화되면서, 북한으로 귀환하기를 원하지 않는 북한이탈주민들은 안전한 곳을 찾아 중국내륙지역, 중앙아시아지역, 동남아시아 등으로까지 이동하고 있다.

최근 북한을 이탈하여 남한에 오는 사람들의 경우는 다음의 몇 가지 특성을 갖고 있다.

첫째, 북한을 이탈하여 남한에 도착하는 인원이 급증하고 있다는 것이다. 둘째, 최근 남한에 온 북한이탈주민들은 중국 내 거주기간이 2년 이상인 경우가 많다는 점이다.. 셋째, 가족 단위의 북한이탈주민이 늘고

있다는 것이다. 넷째, 가족단위의 이주뿐만 아니라 가족들이 연차적으로 남한으로 오는 경우가 많다는 것이다. 다섯째, 어린이를 비롯한 노약자의 탈북이 증가하고 있다는 점이다. 여섯째, 남한이주의 동기가 변화고 있다고 볼 수 있다. 단순히 생존을 위해서가 아니라 더 나은 삶을 추구하기 위한 이유에서 남한으로 오는 사람들이 늘고 있다는 것이다. 일곱째, 중국인 혹은 조선족과 결혼한 사람의 남한 이주가 증가하고 있다고 볼 수 있다.

3. 국내외 북한이탈주민 거주 및 정착 실태

가. 북한이탈주민 실태

북한이탈주민들은 현지에 친척이 있는 경우 도움을 받아 기본적인 생계를 유지할 수 있으나, 그렇지 못한 경우에는 최소한의 생계유지도 어려운 상황에서 다양한 인권침해를 경험하게 된다. 특히 보호능력이 없는 어린이와 여성들의 경우에는 인권침해에 무방비로 노출되게 된다. 북한이탈주민들은 인권침해 상황에 처하게 되더라도, 강제송환의 두려움으로 인해 자신들의 처지를 공식적으로 제기할 엄두를 내지 못한다. 시간이 경과할수록 이러한 상황을 이용하는 현지 범죄조직들에게 이용당하기도 한다. 어린이 북한이탈주민들의 경우 노동력이 없고 스스로 은신할 수 있는 능력이 부족하기 때문에 부모를 동반하지 않은 경우에는 대부분 체포되어 강제송환되고 있다.

북한이탈주민의 「국내법상 대한민국 국민」, 「국제법상 북한국민」이라는 이중적 신분은 분단국에서 발생하는 특유한 현상으로, 남북한간의 관할권 충돌이 불가피하다. 북한이탈주민이 남한 단독수교국에 소재하고 있는 경우 우리 정부가 영사권을 주장할 수 있으나, 남북한 동시수교국에 체류하고 있는 경우에는 북한이탈주민들은 대한민국의 국민인 동시에 조선민주주의 인민공화국의 공민이다. 현지국에게 정치적 부담

을 줄 수 있는 사안으로 남북한이 동시에 관할권 행사를 주장하게 될 것이나, 전통적으로 북한과 오랫동안 사회주의 동맹관계를 유지한 국가들은 북한이탈주민을 북한의 공민으로 간주하기 쉽다. 따라서 북한이탈주민이 열악한 조건에 있다고 하더라도 남한정부가 취할 수 있는 정책적 대안 마련은 쉬운 일이 아니다.

북한이탈주민들은 오랜 기간 동안 우리사회와 전혀 다른 정치사회체제하에서 생활하여 왔다. 따라서 대다수의 북한이탈주민들은 남한사회에 적응하는 과정에서 북한주민도 남한주민도 아닌 ‘주변인’으로서 많은 어려움을 겪는 것으로 나타나고 있으며, 실제로 사회부적응 사례가 발생하여 사회 문제화되기도 하였다. 이들은 사회정착과정에서 경제적인 어려움, 심리적 혼란, 외로움 등 매우 다양한 문제점들을 안고 있다.

나. 북한 이탈주민들의 경로

과거에는 탈북하여 남한으로 오는 경로는 크게 두 가지로 나뉘었다. 하나는 휴전선을 넘는 방법으로 육로를 거쳐 남한으로 오거나 해상을 통하여 남한으로 오는 경우였다. 나머지 하나는 중국을 통하여 오는 방법으로 특히 과거에는 중국 정부의 암묵적 동의하에 홍콩과 같은 제3국을 통하여 남한으로 오는 경우가 적지 않았다.

그러나 최근 북한이탈주민들은 과거와는 다른 탈북 경로를 거치는 경우가 많다. 이것은 일차적으로 최근 북한이탈주민이 북한에서 직접 남한으로 오는 경우보다 중국에서 일정 기간 거주 후 오기 때문이라고 할 수 있다. 또한 중국이 북한이탈주민 문제에 대하여 엄격하게 오르는 것이 쉽지 않기 때문이다. 따라서 최근 북한이탈주민들은 대대응하고, 홍콩이 중국에 반환됨에 따라 중국 지역에서 직접 남한으로부터 제3국을 통하여 오는 경우가 많다고 할 수 있다.

다. 북한이탈주민에 대한 관련국의 태도

북한이탈주민에 대하여 중국은 단호한 입장을 보이고 있다. 중국은 1982년 ‘난민협약’과 ‘난민의정서’에 가입하였지만 북한이탈주민을 난민으로 인정하지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 1998년 2월 중국 정부는 북한이탈주민 존재를 인정하고 이들을 불법으로 월경한 자로 규정하였으며 1999년 2월에는 북한주민의 탈북 자체를 억제하고 있음을 처음으로 밝힌 바 있다. 이는 중국의 북한이탈주민의 수가 점차적으로 증가하고 있는 데에 대한 조치가 필요함을 스스로 인정하고 있음을 의미하는 것이다.

러시아는 러시아 영토가 북한사람이나 제3국인들의 불법이민 지역으로 전락되는 것을 원치 않고 있어 북한이탈주민들을 강제 송환 조치하려는 입장을 가지고 있다. 또한 러시아는 북한이탈주민 문제로 북한, 중국과 긴장관계를 원치 않고 있어 북한의 요구를 전적으로 수용하려는 태도를 보이고 있다.

미국은 북한이탈주민의 강제송환에 대해 중국 정부에 강력히 비난하지 않고 있다. 미국은 다만 유엔고등판무관의 견해를 존중하는 선에서 중국과 북한측에 요구하고 있다.

북한이탈주민에 대한 북한측의 태도는 매우 부정적이다. 북한은 사회주의권 붕괴에도 불구하고 북한은 ‘위대한 수령’을 지닌 북으로 인해 어떤 환란에도 ‘우리식 사회주의’는 공고하다고 주장해 왔다. ‘성공한 사회주의’로 인해 북한주민들은 모두 행복하고 만족스럽게 살고 있다고 주장했다. 따라서 북한이탈주민의 증가는 북한지도부에게는 큰 충격이었을 것이고 가능하면 이러한 사실을 부정하되 탈북사실이 공론화될 경우, 이들을 ‘사회주의 조국의 배신자,’ ‘범죄자,’ ‘간첩’ 등으로 규정함으로써 탈북동기를 ‘수령제 사회주의’의 구조적 모순이 개인적인 것으로 돌리려 하였다.

4. 북한이탈주민 종합대책

남한이 현실적인 어려움을 이유로 북한이탈주민들의 인권유린 실태를 방관하고 아무런 공식 보호 창구를 마련하지 못한다면, 중단기적으로 더욱 심각한 상황에 처하게 될 것이다. 북한이탈주민 방치는 향후 동북아 지역사회내 심각한 사회불안을 야기하고, 국제사회로부터 인권유린이라는 비판을 자초하게 될 것이다. 따라서 북한이탈주민들을 보호하는 것은 인도주의의 실천뿐만 아니라 동북아 지역의 평화와 안정을 위해서도 매우 중요하다는 점을 인식하여야 한다.

또한 우리가 북한이탈주민들을 어떻게 보호하고 지원하였는가는 통일과정 및 통일이후 사회통합에 매우 중요한 영향을 미치게 될 것이다. 이는 곧바로 우리가 북한주민을 어떤 상대로 인식하느냐에 달려있기 때문이다. 북한주민을 함께 통일을 이루어가야 할 주체로 인식한다면, 이들이 위기상황을 피해 탈북하였을 경우 제대로 보호하여야 하며, 국내 입국시 성공적으로 정착할 수 있도록 이끌어 주어야 할 것이다.

북한 이탈주민에 대한 기본원칙은 다음과 같아야 한다.

첫째, 북한이탈주민의 절대 수를 감소할 수 있도록 노력하여야 한다. 둘째, 중국 지역 등에 거주하는 이탈주민의 북한으로 귀국을 도모하여야 한다. 셋째, 현지 북한이탈주민들의 안전한 지위를 보장한다. 넷째, 귀순을 희망한 북한이탈주민을 전원 수용한다. 다섯째, 귀국한 북한이탈주민에 대한 적응 방안을 마련하여야 한다.

국외 북한이탈주민에 대한 구체적인 정책은 다음과 같이 추진되어야 한다. 첫째, 현지 보호 및 지원 대책을 마련한다. 특히 현지 활동 민간단체와의 협력을 공고히 한다. 둘째, 관련 국가들을 대상으로 한 대책을 수립한다. 북한이탈주민의 특수한 법적 현실을 고려하여 중국 및 제3국 그리고 북한과의 협상을 진행하고, 국제기구를 적절히 활용한다.

국내에 입국한 북한이탈주민들에 대한 구체적인 정책은 다음의 방향으로 추진되어야 한다. 첫째, 현실에 적합하게 법·제도적 차원의 지원체

계를 확립한다. 둘째, 정착지원시설(하나원)내 정착지원 체계를 확립한다. 셋째, 사회편입 후 사회적응 지원체계를 확립한다. 넷째, 심리적 갈등 해소 방안을 마련한다. 다섯째, 장기적인 정착대책을 수립한다.

5. 맺음말

북한 이탈주민은 단순히 체제선전의 도구로서의 의미만을 갖고 있는 것은 아니다. 장기적으로 본다면, 북한이탈주민은 통일과정과 통일이후에 남북한 주민들간의 사회문화적 통합을 위한 시험집단이 될 수 있다. 이들이 남한체제에서 살아가면서 어떤 문제를 겪고 있으며, 이들을 남한체제와 남한 주민들은 어떻게 수용하고 있는가가 앞으로 본격적인 교류시대나 통일시대에 여러 가지 시사점을 줄 수 있다는 것이다. 그러나 이에 못지 않게 중요한 것은 북한이탈주민의 문제는 분단이나 통일문제 이전에 인권문제라는 것이다. 특히 최근 북한 이탈주민들은 정치적인 이유 때문이라기보다는 경제적인 이유, 특히 식량조차 구하기 어려운 북한의 열악한 생활조건에서 비롯되었다는 점을 주목할 필요가 있다.

무엇보다도 북한이탈주민문제에 대하여 정부가 할 수 있는 역할은 무엇이고, 실제로 할 수 있는 부분은 어떤 것인가, 그리고 민간부문이 해야할 부분은 무엇이고 할 수 있는 역량은 어느 정도인가, 그리고 지금까지 해온 정책이나 활동이 갖고 있는 문제점은 무엇인가에 대한 보다 진지한 논의가 필요하다고 할 수 있다. 이러한 과정을 통하여 정부와 민간단체간의 상호협조와 업무분담이 명확하게 될 것이고, 이것이 북한이탈주민 문제 해결에 중요한 출발점이 될 것이다.

차 례

I. 문제제기	1
II. 국내외 북한이탈주민 현황	3
1. 북한이탈주민 개념 규정	3
2. 북한이탈주민 규모와 분포 현황	4
3. 북한이탈주민의 변화 양상	9
III. 국내외 북한이탈주민 실태	18
1. 북한이탈주민 실태	18
2. 북한이탈주민들의 입국경로	56
3. 북한이탈주민에 대한 관련국의 태도	66
IV. 북한이탈주민 종합대책	83
1. 북한이탈주민 종합대책의 기본원칙과 방향	83
2. 국외 북한이탈주민 관련 정책	88
3. 국내입국 북한이탈주민 관련 정책	97
V. 맺음말	143
참 고 문 헌	146

표 차 례

<표 II-1> 가족단위 북한이탈주민 현황	14
<표 II-2> 국내 입국 연도별 북한이탈주민 성별분포(2000.9.30)	14
<표 III-3> 국내입국자 총괄현황 (2000년 12월 현재)	30
<표 III-4> 북한이탈주민의 연령 분포(2000.7.30일 기준)	32
<표 III-5> 연령별 국내입국 북한이탈주민 현황('99.9)	32
<표 III-6> 탈북당시 직업별 국내입국 북한이탈주민 현황	34
<표 III-7> 북한이탈주민의 북한에서의 학력(2000.7.30)	34
<표 III-8> 북한이탈주민의 출신지역 분포(2000.7.30)	35
<표 III-9> 입국 연도별 북한이탈주민의 출신지역 분포(2000.7.30)	36
<표 III-10> 북한이탈주민의 국내 거주지역 분포(2000.7.30)	37
<표 III-11> 18세~65세 이하 북한이탈주민 현 직업 분포(2000.7.30)	39
<표 III-12> 탈북여성의 남한 가정생활의 어려움	42
<표 IV-13> 북한이탈주민 지원내용의 변화	98
<표 IV-14> 북한이탈주민 처리과정과 소관부처	101
<표 IV-15> 의원입법안과 정부안의 비교	104
<표 IV-16> 정착지원시설(하나원) 현황	106
<표 IV-17> 사회적응교육 교과과정	107
<표 IV-18> 사회적응교육 교과과정별 반응 및 효과분석	115
<표 IV-19> 하나원 교육 프로그램의 문제점 및 개선방안	117
<표 IV-20> 운영방식의 문제점 및 개선방안	120
<표 IV-21> 민간단체의 북한이탈주민 사회정착지원 현황	127

그림 차례

[그림 Ⅱ-1] 90년대 이후 국내 입국 연도별 북한이탈주민 규모(2000.9.30) ……	12
[그림 Ⅲ-2] 북한이탈주민의 연령 분포(2000.7.30 기준) ……………	33
[그림 Ⅲ-3] 북한이탈주민의 월 소득 분포(2000.7.30) ……………	40
[그림 Ⅲ-4] 탈북 경로와 관련 당국 및 기관 ……………	65

I. 문제제기

지난 수년동안 극심한 식량난으로 북한을 탈출하여 중국과 러시아 및 제3국에 불법적으로 거주 또는 은신하고 있는 북한이탈주민은 수십만 명에 이르는 것으로 추정되고 있으나 규모 및 분포 실태 등은 정확히 파악되지 않고 있다. 최근 중국 동북부 지역의 북한 접경지역에서 실시한 조사에 따르면 대체로 북한이탈주민의 10% 정도가 체제를 이탈한 북한이탈주민으로 간주되고 있으며, 중국 공안의 체포 및 북한으로의 강제 송환에 따라 심지어 일부 북한이탈주민들은 몽골국경 내지 깊숙이 들어가고 있는 것으로 알려져 있다. 특히 북한이탈주민에 대한 중국 등 현지 국가의 비우호적 입장과 외교관계의 열세 등으로 인해 강제송환, 처형 등 북한이탈주민의 인권유린 상황이 악화되고 있어 북한이탈주민에 대한 실질적인 보호수단 마련과 대책이 시급한 형편이다. 현재 중국지역 북한이탈주민들은 대부분 북한의 식량난으로 생존을 위하여 탈북한 사람들로서 이들에 대한 인도적인 지원이 절실함에도 불구하고 중국과의 관계 등으로 인해 정부의 대책이 뚜렷하지 못한 형편이다. 이에 따라 현재 중국 등 제3국에 체류중인 북한이탈주민들의 남한정부에 대한 비판이 고조되고 있다.

한편, 국내입국 북한이탈주민도 연간 50명에서 300명 이상으로 늘었고 앞으로 계속 증가할 가능성이 높아 북한이탈주민 국내입국에 대한 정책방향 정립과 대책이 확립되어야 할 형편이라고 할 수 있다. 특히 국내입국 북한이탈주민은 정신적·심리적 갈등을 비롯하여 경제생활과 대인관계, 언어생활, 직장생활 등 여러 분야에서 한국사회에 적응하는 데 상당한 어려움을 겪고 있어 북한이탈주민의 사회적응에 대한 관심과 적응대책이 요구되고 있다.

기본적으로 통일을 성공적으로 이루기 위해서는 남북주민이 하나의 민족이라는 공동체 의식을 형성하고 남북주민간의 사회적 갈등을 적절히 조정해 나가는 사회통합 과정이 중요한 바, 해외체류 북한이탈주민

2 북한이탈주민 문제의 종합적 정책방안 연구

에 대한 보호대책과 국내입국 북한이탈주민들의 남한사회 적응 여부는 성공적인 통일과 민족화합의 시험대로 간주될 수 있을 것이다. 이와 같은 입장에서 본 연구는 해외체류 북한이탈주민들의 규모 및 실태를 파악하고 이들에 대한 보호 및 지원대책을 강구함과 동시에, 국내입국 북한이탈주민들의 한국사회 적응상의 문제점을 살펴보고 성공적인 사회적응을 위한 전략과 구체적 프로그램을 제시하는 것에 연구의 목적을 두고 있다. 특히 북한이탈주민 발생 → 해외 현지 체류 → 국내 입국 → 정착 및 적응이라는 일련의 과정을 단계적이고 체계적으로 분석함으로써 각 단계별 정책 수립의 기초자료를 제공하고자 한다.

북한이탈주민의 현황을 알아보기 위해서 본 연구는 기본적으로 관련 대상자들과의 면접 자료를 활용하고자 한다. 중국의 북한 접경지역 체류 북한이탈주민에 대해서는 현지에서 개별 심층면접을 실시하고, 현재 남한에 정착한 북한이탈주민에 대해서는 심층면접과 질문지 조사를 병행할 것이다. 면접의 구체적인 대상은 ①중국체류 북한이탈주민, ②‘하나원’ 거주 북한이탈주민, ③국내 정착 북한이탈주민, ④탈북지원 조선족, ⑤북한이탈주민 관련 단체 담당자, ⑥북한이탈주민 관련 정책 담당자가 될 것이다. 이와 더불어 시민단체의 북한이탈주민 실태조사, 북한이탈주민관련 국제기구 및 국제 NGO의 자료, 국제 난민관련 각종 사례 및 조치 결과 등 북한이탈주민에 대한 기존 연구 및 관련 자료들을 광범위하게 참고할 것이다.

II. 국내외 북한이탈주민 현황

1. 북한이탈주민 개념 규정

북한을 탈출하여 북한 이외의 지역에 체류하고 있는 북한주민을 북한이탈주민으로 규정한다. 이와 같은 개념은 북한을 탈출한 상황에 대한 객관적이고 포괄적인 규정이다. 관련법률은 ‘북한에 주소·직계가족·배우자·직장 등을 두고 있는 자로서 북한을 벗어난 후 외국의 국적을 취득하지 아니한 자’¹⁾를 북한이탈주민으로 규정하고 있다. 또한 북한이탈주민은 탈북주민으로 지칭되기도 한다.

북한이탈주민이 남한사회에 정착한 경우에 대해서는 월남귀순자, 월남귀순용사, 귀순북한동포, 북한이탈주민, 북한출신 남한이주자, 자유북한인 등 다양하게 지칭되어 왔으며, 이는 북한이탈주민에 대한 특정시각을 담고 있다. 이 중 귀순의 경우는 “반항하거나 반역하는 마음을 버리고 스스로 돌아서서 따라오거나 복종”한다는 의미를 내포하여, 남북간의 체제경쟁 상황을 반영하였다. 북한출신 남한이주자라는 용어는 우리 사회에 정착하는 북한이탈주민들에게 기존의 용어들이 담고 있는 부정적인 선입견을 제거하고 독일의 경우와 같이 민간의 정착지원을 끌어내자는 차원에서 주로 사용되어 왔다. 자유북한인의 경우에는 일부 북한이탈주민들이 자신들의 인권보호 및 권익을 대변하기 위한 모임을 창립하면서 ‘자유를 찾아 온 북한인’이라는 의미로 사용되어왔다.

북한이탈주민 중 해외에 체류하고 있는 경우에는 탈북난민, 북한난민, 북한식량난민, 북한(실향)유민 등으로 지칭되어 왔다. 난민(refugee)²⁾이란 용어는 북한이탈주민들이 국적국인 북한이나 체류국의 보호를 받지

1) 『북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률』 제2조 1항.

2) 국제사회가 인정하는 난민지위를 부여하는 기준은 1951년 난민협약서와 1967년 난민의정서에 따라, “인종, 종교, 국적, 특정 사회계층, 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 충분히 근거있는 공포로 인해 자국으로 귀환하지 못하거나, 자국의 보호를 요청하지 못하고 국적국 밖에 거주하고 있는 자”이다.

4 북한이탈주민 문제의 종합적 정책방안 연구

못하면서 난민과 유사한 인권침해를 받고 있으며, 강제송환 시 처벌의 위험이 명백한 상황에 처해있다는 점에서 이들에 대한 국제사회의 보호를 촉구하고자 하는 의도를 담고 있다. 또한 북한이탈주민들의 경우 북한이탈자가 민족반역으로 규정될 수 있다는 점에서 정치적인 처벌 위험성을 내포하고 있으나, 식량난으로 인한 북한이탈주민의 급증으로 처벌양태가 변화하였으며 다수의 경우 탈북의 동기가 식량을 구하기 위한 것이라는 점에서 식량난민으로 표현되기도 한다. 북한(실향)유민(externally displaced person)이라는 용어는 북한이탈주민들이 정치적인 박해를 피해 국적국을 탈출한 난민들과 차별되며, 이들 중 일부는 난민으로 규정되어 보호되어야 하나 현실적인 어려움을 피해 국적국 밖에서 떠돌고 있는 경우라는 객관적인 상황을 표현한 것이다.

2. 북한이탈주민 규모와 분포 현황

북한이탈주민들은 대부분 신분상 불안으로 인해 은신해 있거나, 일정한 주거지 없이 떠돌아다니기 때문에 현실적으로 규모를 파악하기 매우 어렵다. 따라서 이제까지 정확한 공식 집계보다는 현장의 상황을 토대로 한 추산이 발표되어 왔으며, 정부 관계자와 민간단체 실무자의 추정치 간에 상당한 편차가 있다. 북한주민들의 탈북이 지리적으로 비교적 용이한 이동경로인 두만강지역을 중심으로 이루어지고 있으나, 러시아지역 등 합법적인 해외근무 중 작업장을 이탈하는 경우³⁾와 같이 다양한 형태로 진행되어 왔다. 전체 해외체류 북한이탈주민에 대한 규모를 추산하는 과정에서 주로 중국지역의 북한이탈주민 규모에 대해 관심이 집중되어 왔으며, 정부 내 관련부처의 추산은 1만~3만 명 선으로⁴⁾ 알려져 있다. 반면 중국에서 북한이탈주민을 지원하는 민간단체 활

3) 러시아내 북한이탈주민 규모는 약 200~300명선으로 추정되어 왔다. 통일연구원, 『북한인권백서1999』, p. 138.

4) 통일부, 『북한이탈주민 대책의 현황 및 과제』, 1998.9. 정부는 중국 내 북한이탈주민의 수를 3,000여명으로 추산하다가, 1999년 들어 내부적으로 중국내 북한이탈주민의 수를 30,000명선으로 추정하였다. 1999년 10월 6일 외교통상부

동가 및 관련 연구자들은 중국 내 북한이탈주민의 수를 약10만~40만 명으로 추정하여 왔다.⁵⁾

현실적인 한계에도 불구하고, 일부에서는 북한이탈주민들의 상황을 알리고 이에 대한 국제사회의 보호대책을 수립하기 위해 체계적인 실태조사의 필요성을 제기하여 왔다. 1998년 7월 최초로 윤여상 외 2인에 의해 중국 현지조사가 시도되었으며, 1999년 8월 30일 사단법인 『좋은 벗들』이 그간 현장활동을 토대로 실태조사 결과를 발표하였다. 윤여상은 중국 내 북한이탈주민은 대부분 신분에 따른 위협과 언어소통, 그리고 친척의 원조 등의 이유로 조선족이 집단 거주하는 연변자치주 지역에 밀집되어 있다는 판단 하에, 조선족 거주 지역의 취락구조⁶⁾와 인구 분포 상황⁷⁾을 우선적으로 고려하였다.

는 국내단체중 일부가 “북한이탈주민수를 실제보다 부풀리고 그에 대해 지나치게 감정적인 대응방식을 고집함으로써 중국측의 반발을 사고 있을 뿐 아니라 정부의 대중(對中)접촉에도 장애가 되고 있다”고 밝히면서, 주중대사관과 주선양(瀋陽)영사사무소의 보고, 각종 정보 등을 종합한 결과를 토대로 북한이탈주민수가 1만~3만명이라고 추산하였다. 정부가 입수하고 있는 신뢰성 있는 북한이탈주민 통계는 크게 3가지로 중국정부의 추정치인 5천~1만명, 중국과의 외교적 문제로 국명을 밝힐 수 없는 제3국의 추산 2만5천명, 유엔난민고등판무관실(UNHCR)의 추정치 3만명 등이다. 『문화일보』, 1999.10.6.

- 5) 박신호, “중국내 탈북동포 어떻게 도울 것인가?” 통일부 인도지원국 정책자문회의, 1998.7.22; 윤여상, “중국동북지역 북한이탈주민 실태와 지원방안,” 북한인권시민연합 월례회, 1998.8.13.
- 6) 중국내 북한이탈주민 규모를 추정하기 위한 주요한 근거자료인 조선족의 취락구조와 인구분포에 대한 구체적인 사항은 심혜숙, 『중국조선족 취락지명과 인구분포』(연변대학출판사·서울대학교출판부, 1994)를 참조하고 있다. 위의 책은 중국내 조선족의 전체적인 인구분포도와 함께 연변자치주 조선족 마을의 지명과 위치, 주요작물 그리고 조선족의 주민수와 한족 주민수까지 열거되어 있다. 윤여상, “북한이탈주민 실태와 지원체계: 중국지역을 중심으로,” 『통일연구논총』 제7권 2호, 1998. p. 172.
- 7) 1990년 중국 제4차 인구조사자료에 의하면 중국 조선족 총인구수는 2,097,902명이다. 이 중에서 동북3성에 1,794,740명이 있는데 이는 중국 조선족 총수의 97.1%를 차지하고 있다. 구체적으로 살펴보면, 길림성에 1,181,964명(동북3성의 65.8%), 흑룡강성 452,398명(25.2%), 그리고 요녕성에 230,378명(9%)이 살고 있다. 길림성내에서도 연변조선족자치주에 821,479명의 조선족이 살고 있어 길림성 전체 조선족의 69.5%를 차지하고 있다. 심혜숙, 『중국 조선족 취락지명과 인구분포』, pp. 58~59. 최근자료에 따라 연변의 민족별 인구구성을 살펴보면, 총인구 2,179.6만명(1995년 기준) 중 조선족은 86만명(39.5%), 한족 125.3만명(57.6%), 기타민족 6.3만명(2.9%)으로 구성되어 있다. 조룡호·박문일, 『21세기로邁進하는 중국조선족 발전방략연구』(중국 심양: 료녕민족출판사, 1997), p. 1059. 윤여상, 위의 글, p. 171에서 재인용.

농촌지역 조사결과 조선족 마을⁸⁾의 규모에 따라 평균 4~7명씩 북한이탈주민이 은신하고 있었으며, 동일한 규모의 조선족과 한족 혼합 촌락은 평균 2~3명씩 북한이탈주민이 은신하고 있었다. 이러한 북한이탈주민 분포는 국경근처에서 흑룡강성, 요녕성 등 내륙지역까지 큰 차이가 없었으며, 농촌지역과 도심지역간에도 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.⁹⁾ 또한 백두산 주변지역인 장백현 일대 고지대 산 속에서 야영생활을 하는 북한이탈주민만도 1만 명 이상으로 추정되었다. 장백현 지역은 조선족의 비율이 높을 뿐만 아니라 산악지형이 넓게 형성되어 있어 탈북 초기 은신처로서는 좋은 조건을 갖추고 있기 때문으로 보인다. 장백현 지역의 북한이탈주민 집단 거주 사실은 현지 조선족들¹⁰⁾과 현지 활동가들에 의해 목격된 바 있다. 이러한 사실들을 종합하여 윤여상은 중국 내 전체 북한이탈주민 수는 약 10만 명 선으로, 대부분 흑룡강성, 요녕성, 길림성의 동북3성에 집중되어 있을 것으로 추정하였다. 1997년 이전까지는 전체 규모를 3만 명 선으로 추정하였으나 1998년 들어 그 수가 격증하였으며¹¹⁾, 이는 기존 북한이탈주민들이 북한의 식량난이 장기화되자 귀환을 미루고 있기 때문으로 알려지고 있다.

1997년부터 중국에서 7,000여명에 이르는 북한이탈주민을 구호하면서 2,700명 이상과 인터뷰를 진행해 온 「좋은벗들」¹²⁾은 1998년 11월 16일부터 1999년 4월 3일까지 약 5개월 동안 중국 동북3성에 거주하는 북한이탈주민의 실태 및 인권침해 양상에 대한 조사를 실시하였다. 「좋은벗들」은 실

-
- 8) 중국내 조선족 마을은 그 규모에서 남한의 촌락과 큰 차이가 없으며, 가구 수는 20~100여가구 정도로 인구는 80여명에서 400여명 정도이다.
 - 9) 연길, 용정, 도문 등 도시지역은 은신을 위해서는 농촌지역보다 어려움이 있으나, 막노동과 유흥업소 등에서 일자리를 구할 수 있어 쉽게 북한이탈주민을 만날 수 있다.
 - 10) 조선족들의 증언에 따르면, 사람들의 발길이 닿지 않는 장백산 숲속으로 들어가 보면 탈진하여 사망(아사자)한 북한이탈주민들의 시신을 쉽게 찾아볼 수 있다고 한다.
 - 11) 1997년까지는 대부분이 식량을 구하여 북한으로 돌아갔으나 1998년 3, 4월경부터는 돌아가는 인원이 급격히 줄어들고 있어 북한이탈주민들의 체류장기화가 진행되고 있다.
 - 12) 1996년 설립된 「우리민족서로돕기 불교운동본부」가 1999년 4월 사단법인 「좋은벗들」로 재발족하였다.

태조사를 통해 과학적인 통계처리를 바탕으로 북한이탈주민의 분포실태와 북한이탈주민의 분포를 추정하고, 북한이탈주민의 증언을 토대로 인권침해 실태를 발표하였다.¹³⁾ 조사지역은 중국 동북3성 29개 시·현에 속한 총 2,479개 마을¹⁴⁾(연변 조선족 자치주 내 1,566개 마을, 연변을 제외한 동북3성 내 913개 마을)로, 조사는 조사마을 내 거주민 3~5인과의 면담을 통하여 그 마을의 북한이탈주민관련 현황¹⁵⁾을 파악한 후, 조사마을 내 북한이탈주민과 직접 인터뷰(총 872명)를 실시하는 방식으로 진행되었다.

조사가 진행된 2,479개 마을의 총 주민수가 1,652,180명, 조사된 북한이탈주민의 수는 28,472명으로 북한이탈주민의 비율은(총 주민수 대비) 전체 1.7%라는 것을 근거로, 조사 마을이 속한 29개 시·현(총 주민 수 1,181만 명)에만 분포하는 북한 북한이탈주민의 수를 최소 14만 명, 최대 20만 명으로 추정하였다. 또한 29개 시·현의 인구는 전체 동북3성 인구의 11.3%에 불과하며, 숨어사는 북한이탈주민과 떠돌아다니는 꽃제비 어린이의 숫자가 파악되지 않은 점, 그리고 비공식적인 자료에 근거하였을 경우 중국에 거주하는 북한이탈주민의 수는 30만 명 이상이 될 것으로 평가하였다.

「탈북난민보호유엔청원운동본부」(탈북난민보호국제협의회)는 1999년 10월 2일부터 11월 12일까지 5개 조사반이 1,383명의 북한이탈주민을 직접 면담하여 「중국내 탈북난민 현장보고서」¹⁶⁾를 발표하고, 북한이탈주민의 규모를 10만~20만 명으로 추정하였다.

위의 실태조사 및 기타 민간단체들의 활동보고서는 기본적으로 북한이

13) 「좋은벗들」은 북한 식량난민의 실태 및 인권보고 기자회견을 실시하면서, 단행본(두만강을 건너온 사람들)을 발간하고, 비디오 영상물도 직접 제작하여 발표하였다.

14) 조사마을은 농촌의 경우 행정단위 ‘村’을 기본 조사단위로 하고 필요시 하위 행정단위 ‘隊’를 조사하였으며, 한 마을은 평균 120 가구로 구성된다. 도시는 행정단위 ‘委’, ‘居’ 또는 ‘組’를 조사단위로 하였으며, 한 마을은 평균 370 가구로 구성된다.

15) 주요 조사내용은 마을의 총 가구수, 총 주민수, 조선족 가구수, 조선족 주민수, 마을의 특성, 마을에 분포하는 북한이탈주민의 총수, 북한이탈주민가족의 수, 북한이탈주민의 성별·연령별 구성, 북한이탈주민의 거주형태, 거주기간, 생활유형, 경제활동, 연행된 북한이탈주민의 수(조사시점에서 최근 1개월간)에 관한 것이다.

16) 면담한 북한이탈주민 중 88.2%(1,283명)가 북한으로 귀환할 의사가 없으며, 북한이탈주민 중 직계가족이 사망한 경우도 77%로 나타났다. 『세계일보』, 1999.11.21.

탈주민에 대한 공개적인 접근이 불가능하기 때문에 객관적인 표집방법인 무작위추출방식(random sampling)을 사용할 수 없었고, 윤여상의 경우에는 소규모의 면접자를 통한 자료수집이라는 점에서 한계를 지니고 있다. 그러나 나름대로 체계적이고 객관적인 실태조사를 시도하였다는 점에서 의미 있는 작업이다. 현지조사 결과와 개별면담을 종합하여 볼 때, 북한이탈주민의 규모는 최소 10만 명 선에 이를 것으로 평가된다.

북한이탈주민들은 안정된 생활근거지가 없고 항상 단속을 피해 숨어 살아야 하기 때문에, 다양한 유형의 범죄에 연루되기 쉬운 상황이다. 즉 단순절도에서 밀수, 인신매매, 살인 등 북한이탈주민관련 사회문제가 발생하자, 보호자 역할을 해 오던 조선족사회가 북한이탈주민들에 대해 점차 부담을 느끼기 시작하였고 남한의 경제위기와 중국경제의 불황으로 조선족 경제가 크게 타격을 받아 조선족 사회의 불안도 심화되었다. 북한이탈주민들은 발각될 경우 북한으로 강제송환되기 때문에, 신분의 불안정으로 인해 현지국에서 기본적인 인권을 침해당하면서 극빈생활을 하는 경우가 대부분이다. 탈북현상이 장기화되면서¹⁷⁾ 북한이탈주민들의 기본적인 인권침해 현상도 가속화되고 있다. 매매혼 형태로 이루어지던 여성들의 탈북이 인신매매와 출산으로 인한 부담 가중으로 새로운 문제점들을 야기하고 있다.

향후 북한이탈주민들의 발생전망은 북한의 위기상황 전개과정과 관련국들의 처리대책에 의해 크게 좌우될 것이다. 국제사회의 지원으로 북한의 식량난이 완화된다 할지라도 북한의 본격적인 경제성장 이전까지는 생존을 위한 탈북과 좀 더 나은 생활을 찾아 탈북하는 경우가 혼재하여 지속적으로 발생할 것이다. 이에 따라 인접국, 특히 중국에게는 부담요인으로 작용할 것이다.

탈북사태가 장기화되면서, 북한으로 귀환하기를 원하지 않는 북한이탈주민들은 안전한 곳을 찾아 중국내륙지역, 중앙아시아지역, 동남아시아

17) 북한내에서 상당기간 유랑생활(‘꽃제비’)을 했던 10대 초반의 탈북어린이들은 북한으로의 귀환의사가 없으며, 중국내에서는 주로 시장 등을 떠돌면서 구걸과 절도로 생활하고 있다. 청·장년층도 중국내 체류기간이 길어질 수록 북한으로의 귀환의사가 급격히 저하하게 되는 것이 일반적이다.

역 등으로까지 이동하고 있다.

3. 북한이탈주민의 변화 양상

사회주의권 붕괴와 함께 북한과 국경을 접하고 있는 중국 및 러시아의 경제상황 변화와 관련 한·러, 한·중관계 발전으로 인하여 1990년 이후 북한주민의 탈출현상은 뚜렷이 증가하기 시작하였다. 러시아지역의 경우에는 소련연방 해체와 러시아 국내정세의 불안으로 탈출자가 북한으로 송환될 위험이 적으며, 한·소 수교(1990.9)로 남한으로의 이주도 가능하다는 기대감에서 북한 벌목노동자들의 탈출이 촉진되었다. 중국의 경우에는 북한보다 낙후되었던 중국이 엄청난 경제발전을 이루어 기본적인 생활수준이 월등하게 향상되자 북한 주민들은 상대적인 박탈감과 충격을 받게 되었다. 또한 한·중 관계 개선을 계기로¹⁸⁾ 북한주민들이 중국을 통하여 막연하나마 남한의 경제발전예 대한 정보를 얻게 되면서 탈북을 촉진하는 요인으로 작용하였다.¹⁹⁾

북한은 1990년대 이후 지속적으로 마이너스 경제성장을 하고 있으며, 1995년 이후 자연재해로 인하여 식량난이 극도로 악화되었다. 지역에 따라서는 1992년부터 식량배급이 중단되어 일부지역에서는 아사자도 대량으로 발생²⁰⁾하고 있는 상황에서 극심한 식량난으로 인한 기아를 모면하기 위해 중국이나 러시아로 탈출을 시도하는 경우가 증가하였다. 또한 북한 내 사회불안과 사회기강 해이로 사회일탈현상이 빈발하면서, 범죄행위가 발각될 위험에 있는 경우 처벌을 두려워하여 처벌을 피하

18) 남한의 무역대표부 설치(1991.2) 및 한중수교(1992.8)가 중요한 전기가 되었다.

19) 김병로, 『북한이탈주민 발생 배경 분석』, (서울: 민족통일연구원, 1994), 통일정세분석 94-11.

20) 『좋은벗들(구 우리민족서로돕기불교운동본부)』는 중국 내 북한이탈주민들을 인터뷰하여 북한 내 아사자수를 300만 이상으로 추정하였고, 『국정원』도 북한 사회안전부 내부문건을 인용하여 북한 내 인구 감소치를 250만~300만 명으로 추산한 바 있다. 최근 국제사회의 인도적 지원을 총괄조정 하는 인도 지원조정관 데이비드 모튼은 100만 명 정도로 추정한다는 인용보도가 있었다. 『세계일보』, 1999.11.19.

기 위해 탈출을 감행하게 되었다.

이와 같이 북한주민들의 탈출이 급격히 증가하면서, 그 유형도 다양하게 변화되어 왔다. 초기에는 해외 경험자 및 국경지역 주민들의 제한적인 탈북이 주종을 이루었으나, 북한의 위기상황이 가속화됨에 따라 탈북현상이 전지역 주민으로 확대되었고 가족단위의 집단탈북 현상도 발생하고 있다. 특히 식량난으로 부모를 잃거나 가족해체로 인한 어린이들의 탈북이 급증하였다. 이에 따라 북한당국과 중국이 탈북을 억제하기 위해 교육·단속활동 및 관련자에 대한 처벌 등을 강화하여 왔으나, 현실적으로 국경을 물리적으로 봉쇄할 수 없으며, 북한 내 식량난으로 인해 취약계층들의 생존위협이 해소되지 못했기 때문에 북한주민들의 탈북현상은 지속될 수밖에 없었다.

북한이탈주민들의 변화 추세는 북한과 현지국의 북한이탈주민 정책, 즉 북한이탈주민의 수색, 체포, 강제송환에 의해 가장 영향을 많이 받으며, 이제까지는 시기별로 집중단속, 목인 및 완화 정책이 반복되어 왔다. 즉 연례적인 특별단속기간이 지나면 단속이 완화되는 경향을 보이기도 했으며, 특별한 시점에는 수색이 강화되기도 했다. 1999년 말부터는 북한이탈주민들에 대한 중국의 수색, 체포, 강제송환 자체가 완화되었으며, 이러한 분위기는 2000년 2월까지 이어졌다. 이는 현지 활동단체의 모니터링 결과로 볼 때, 중국 자체가 북한이탈주민 문제에 대해 중요하게 생각한 시점이 아니었던 것으로 평가된다. 그러나 3월에 접어들면서 중국은 3개월간의 북한이탈주민 집중수색기간을 설정하여 수색과 강제송환을 강화하였다. 이는 김정일 국방위원장의 방중설에 입각한 것으로 북한 내에서는 처벌이 심하지 않았으며 오히려 중국 내부에서 강화된 측면이 있다. 이러한 집중단속은 6월 들어 다시 완화되었으며, 이는 북한내부에서 남북정상회담과 관련한 북한주민들에 대한 독려 차원이라고 볼 수 있다. 북한당국은 정상회담을 즈음하여 주민들에 대한 통일의지 고무, 식량지급 등 주민들의 환심을 사기 위한 일련의 조치들을 취하였던 것으로 알려지고 있다.

북한이탈주민의 변화추세를 살펴보면, 식량난이 가장 심각했던 것으로 알려진 1996~97년의 위기상황으로 인해 1997년, 1998년에는 아사상태를

모면하기 위해 단순히 식량을 찾아 국경을 넘는 대량 탈북이 이루어 졌다. 이 기간에는 식량난을 가장 심각하게 겪고 있는 지역의 일반 노동자, 특히 함경도 지역의 탄광노동자나 탄광과 관련된 직종을 가지고 있는 사람들의 탈북이 가장 두드러졌다. 1998년부터는 북한이탈주민의 출신지역이 이전의 국경지역 인근의 주민으로부터 내륙지역의 주민까지 전 지역으로 확대되었다. 또한 일반 노동자뿐만 아니라 교사, 의사, 교수, 연구자, 운동, 예술가 등 다양한 분야의 북한주민들이 탈북하게 되었다.

이와 반면 1999년부터는 탈북양상이 달라지기 시작하여 단순 식량구입이 아닌 직업, 장사, 가족을 찾기 위한 목적의 탈북이 증가하고 있으며 현재도 이러한 양상은 지속되고 있다. 따라서 이전의 대량 탈북 양상은 없어졌으나, 장사 및 정착을 목표로 하는 탈북 현상이 지속되고 있으며 이전에 탈북한 이들의 체류가 장기화되고 있기 때문에 전체적인 북한이탈주민의 규모에는 별다른 변화가 없는 것으로 평가된다.

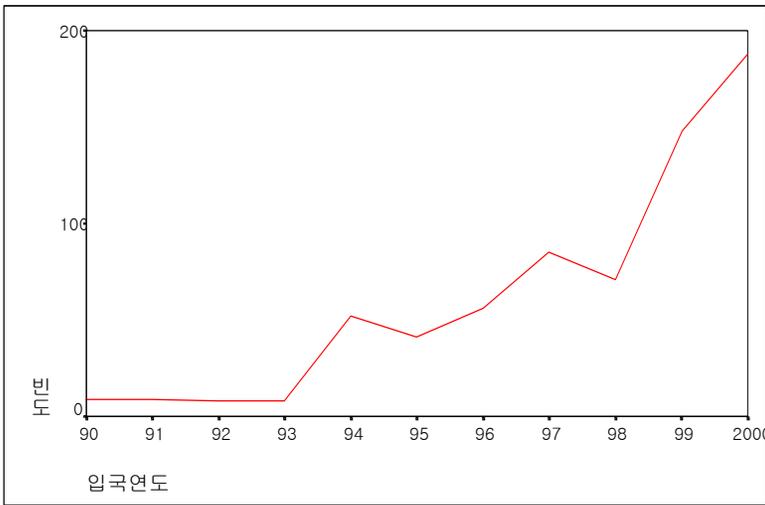
최근 북한을 이탈하여 남한에 오는 사람들의 경우는 다음의 몇 가지 특성을 갖고 있다.

첫째, 북한을 이탈하여 남한에 도착하는 인원이 급증하고 있다는 것이다([그림 II-1] 참조). 일반적으로 1998년을 고비로 북한의 식량사정이 호전됨에 따라 식량난민도 줄어들고 있는 것으로 알려져 있다. 그럼에도 불구하고 남한에 들어오는 북한이탈주민이 급증하고 있다는 것은 현재 중국 등지에서 머무르고 있는 북한이탈주민들 중 남한으로 오고 싶어하는 숫자가 많다는 것을 의미한다고 볼 수 있으며, 북한이탈주민의 증가와 상관없이 남한으로 들어오는 북한이탈주민의 수는 앞으로도 증가할 것으로 전망된다.

남한으로 이주하기를 희망하는 북한이탈주민의 수가 많다는 것이 최근 남한 이주 북한이탈주민 증가의 근본 원인이라고 할 수 있지만, 이에 못지 않게 남한으로 들어오는 환경이 좋아졌다는 것도 생각해 볼 필요가 있다. 원칙적으로 남한 정부가 남한으로의 이주를 희망하는 북한이탈주민을 받아들일겠다는 정책적 의지를 표명한 것도 중요하지만, 이에 못지 않게 남한으로의 귀국을 도와주는 다양한 NGO와 일종의 남

한 이주 브로커의 출현이 적지 않게 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 또한 북한이탈주민에 대한 정착금이 상향됨에 따라 이주에 대한 비용을 조달하기가 상대적으로 용이해졌다는 점도 남한으로 이주하는 북한이탈주민 수가 증가하는 데 기여하였다고 볼 수 있다.²¹⁾ 또한 중국 거주 기간이 길었던 북한이탈주민들은 취업을 통하여 일정한 금액을 모아서 남한 이주 비용을 마련하는 경우도 있다.

정착금을 활용하던 혹은 중국 등지에서 비용을 벌어서 오던 간에 중요한 것은 과거와는 달리 남한 정부의 협조 없이 남한까지 오는 경우가 많아지고 있다는 것이다.²²⁾ 이것은 북한이탈주민의 남한으로의 이주를 정부가 통제하기 어려워지고 있다는 것을 의미하며 동시에 정부의 통제력 상실로 인해 앞으로도 규모를 예상할 수 없다는 것을 의미한다.



[그림 II-1] 90년대 이후 국내 입국 연도별 북한이탈주민 규모(2000.9.30)

- 21) 남한으로 이주한 가족 가운데 하나가 받은 정착금을 활용하여 나머지 가족을 불러들이는 경우도 있으며, 현지에서 중개업자들에게 정착금을 받은 후에 비용을 지불하는 조건으로 남한이주를 주선 받는 경우도 있다. 최근 남한에 들어온 북한이탈주민 가운데 정부의 도움 없이 입국한 사람의 비율이 과반수에 육박하고 있다.
- 22) 중국에서 중국인 여권을 구입하여 들어오거나, 밀항선을 타는 등 개별적으로 입국하는 경우를 말한다.

둘째, 최근 남한에 온 북한이탈주민들은 중국 내 거주기간이 2년 이상인 경우가 많다는 점이다. 2년 이상 중국에 거주하고 있다는 것은 크게 두 가지 이유 때문이라고 볼 수 있다. 하나는 북한 이탈 당시에는 남한이 최종 목표지가 아니었다는 것이다. 남한에 들어온 대부분의 북한이탈주민들은 남한을 오기 위하여 탈북하였다고 말하고 있으나, 실질적으로 식량문제 내지는 경제적인 문제로 중국으로 월경하여 일정 기간 거주하다가 문제가 생겨 남한으로 오는 경우가 많다는 것이다. 이와 같은 경우에 포함되는 사람들이 중국에서 갖는 문제는 신분보장이 대부분이다. 이들은 법적으로 거주 자격이 없는 까닭에 매일 매일 불안한 생활을 영위할 수밖에 없다. 중국 공안이나 북측의 정보원의 단속에 시달리게 된다. 또한 취업을 하는 경우에도 불법체류인 까닭에 상대적으로 적은 임금으로 착취당하거나, 심지어 임금을 고스란히 빼이기도 한다. 젊은 여성들은 인신매매 등의 범죄 대상으로 전락하여 어려움은 더욱 크다고 할 수 있다.

불안한 신분조건과 이에 따른 생활의 불이익 및 생존의 위협은 중국 거주 의 장기화를 가로막는 근본적인 이유이다. 반면에 중국에서 자본주의적 삶을 경험하고 최소한의 굶주림에 대해서는 걱정 없이 살아온 이들이 식량위기가 여전하고, 처벌의 위협이 있는 북한으로 귀국을 선택하기는 쉽지 않다. 따라서 남한으로의 이주가 이들에게 유일한 대안으로 떠오르고 있다고 할 수 있다.

셋째, 가족 단위의 북한이탈주민이 늘고 있다는 것이다. 과거 북한이탈주민의 주류는 남성이었고 세대단위보다는 개인 단위가 중심을 이루었다. 그러나 최근 북한 이탈주민 가운데 여성의 비율이 증가하고 있고, 가족이 탈북하여 남한에 오는 경우가 많아졌다는 것은 특별한 현상이라고 할 수 있다. 가족 동반 탈북과 남한으로의 이주가 늘고 있는 것은 기본적으로 탈북 동기가 식량난이라는 점에서 기인한다고 볼 수 있다. 과거 주로 정치적 이유로 탈북하는 경우는 성인 남성인 경우가 많았으나 식량사정으로 중국으로 탈북하는 사람들은 여성 혹은 가족단위가 되는 경우가 많다는 것이다(<표 II-1, II-2> 참조).

<표 II-1> 가족단위 북한이탈주민 현황

년도	입국자(명)	가족단위(가족)	가족단위(명)	비율(%)
1994	52	3		
1995	41	4	13	32
1996	56	9	27	48
1997	85	17	59	69
1998	71	12	34	48
1999	148	26	65	44
2000	312	50	131	41

<표 II-2> 국내 입국 연도별 북한이탈주민 성별분포(2000.9.30)

(단위: %)

연도 성별	'89년 이전	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000	총계
	남자	92.8	100	100	75	100	92.3	85.4	76.8	65.9	74.6	60.8	60.1
여자	7.2	0	0	25	0	7.7	14.6	23.2	34.1	25.4	39.2	39.9	19.4
계	607	9	9	8	8	52	41	56	85	71	148	188	1,282

자료: 통일부 인도지원국 정착지원과, “북한이탈주민 정착지원정책 추진현황,” 2000.9.

북한이탈주민의 구성에서 여성 비율이 증가하고 있다는 것은 최근 동북부지역 2,479개 마을의 북한 ‘식량난민’ 실태조사에서도 잘 나타나고 있다.²³⁾ 1998년에서 1999년에 걸쳐 현지에서 조사한 결과에 따르면 현지 거주 북한이탈주민 가운데 70% 정도가 여성인 것으로 알려지고 있다. 여성의 비율이 높아지는 것은 일차적으로 북한 내에서 남성이 직장 및 조직생활에 강하게 얽매어 있기 때문이라고 볼 수 있다. 즉, 상대적으로 사회이동이 자유롭다고 할 수 있는 여성이 식량을 구하기 위하

23) 좋은벗들 위음, 『두만강을 건너온 사람들』 (서울: 정토출판, 1999) 참조.

여 중국으로 가고 있다는 것이다. 또한 전통적인 가부장체제 하에서 가정의 끼니의 책임을 주부가 진다는 관습도 북한 여성이 식량을 구하러 중국으로 가는 배경이 되고 있다고 볼 수 있다. 이와 아울러 현실적으로 중국 현지에서도 여성이 상대적으로 생존하기가 쉽다는 것도²⁴⁾ 여성비율이 높은 또 다른 원인이라고 할 수 있다.

넷째, 가족단위의 입국뿐만 아니라 가족들이 연차적으로 남한으로 오는 경우가 많다는 것이다. 즉, 가족의 비율이 높다는 것은 가족단위로 남한으로 입국하는 경우만 있는 것은 아니라는 것이다. 최근에는 가족 가운데 1인이 먼저 남한으로 오고 다시 나머지 가족들이 중국이나 제3국을 거쳐 남한으로 입국하는 경우도 많다.²⁵⁾ 이것은 과거와 같이 우발적이고 자연발생적으로 남한으로 오는 것이 아니라 치밀한 준비와 계획 하에 조직적으로 남한으로 입국하고 있다는 것을 의미한다. 또한 탈북 이후 남한으로 입국이 일종의 사업으로 제도화되고 있다고 볼 수가 있다.

중국 거주과정에서 일정액을 모아 관련 단체나 인사에게 가족 대표가 남한 이주를 청탁하고 이 사람이 남한에 들어온 이후 받은 정착금을 중국이나 제3국으로 보내 남한으로 입국시킨다는 것이다.²⁶⁾ 물론 인도적인 활동을 하는 시민단체의 도움을 받아서 남한으로 오는 경우도 있으나 중국 등지에서 사업적 목표에서 남한입국을 알선하는 사람들이 있다고 할 수 있다.²⁷⁾

24) 여성이 생존하기 쉽다는 것은 바람직한 현실은 아니다. 각종 유흥업소나 인신매매, 결혼 등 중국 내 자본주의 병폐 현상으로 조선 여성에 대한 상품적 수요가 높다는 것을 의미하기 때문이다. 이에 대해서는 위의 책, pp. 60~89 참조.

25) 1998년 탈북하여 남한으로 이주하였던 전 북한 축구 대표 감독 윤명찬의 경우가 하나의 예가 될 수 있다. 남매와 국내입국 하였던 그는 남한 내 인사들의 도움을 받아 제3국에 거주하던 부인과 딸을 2000년 11월에 남한으로 입국시켰다.

26) 북한이탈주민 ㄱ씨의 증언에 따르면, 먼저 자신의 친정 아버지와 동생이 남한으로 입국하였고, 이들이 보내온 정착금을 사용하여 제3국으로 탈출하여 남한으로 들어왔다고 한다.

27) 최근 이와 관련하여 적지 않은 분쟁이 일어나고 있다. 먼저 귀국한 가족이나 나머지 가족의 이주에 대한 비용을 지불하지 않아 또 다른 이산가족이 생기는 경우도 있으며, 귀국 후 비용을 정산하기로 약속하였다가 이를 지키지 않아, 물의를 일으키는 북한이탈주민들도 있다.

다섯째, 어린이를 비롯한 노약자의 탈북이 증가하고 있다는 점이다. 이와 같은 현상이 벌어지고 있는 것은 남한으로의 이주 희망자가 급증하기 때문이라고 할 수 있다. 특히, 중국과 같이 정부가 남한으로의 이주에 비협조적인 경우에도 어린이나 노약자들은 인도적인 차원에서 접근하는 것이 나름대로 설득력이 있다고 볼 수 있다. 또한 어린이의 경우 중국 가족의 일원으로 위장하여 남한으로 밀입국시키기가 용이하다는 점도 있다. 앞에서 이야기한 바와 같이 가족을 단계적으로 입국시킨다는 추세에서는 상대적으로 남한으로의 입국이 쉬운 노약자를 앞장세우고 이후에 가족 상봉을 명분으로 나머지 가족들이 남한으로 이주할 수 있다는 것이다.

여섯째, 남한이주의 동기가 변화하고 있다고 볼 수 있다. 단순히 생존을 위해서가 아니라 더 나은 삶을 추구하기 위한 이유에서 남한으로 오는 사람들이 늘고 있다는 것이다. 최근 입국하는 북한이탈주민은 과거와 달리 외견상으로 거의 북한출신으로 구별할 수 없을 정도로 알려지고 있다. 이것은 최근 단순 식량난 해결을 위해서 북한을 이탈하는 사람들의 수가 줄어들었기 때문이라고 볼 수 있으며, 최근 북한이탈주민의 대다수는 북한의 최하층이라기보다는 중상류층 이상임을 의미한다고 볼 수 있다.

또한 국내 입국을 희망하는 이유로 정치적 이유를 드는 사람들도 다시 늘고 있다. 과거 남북한간 대결구도가 심화되어 있던 시기에도 정치적 동기를 주장한 북한이탈주민이 많았지만, 최근의 경우는 과거와 비교하여 내용 면에서 차이를 보인다. 과거에는 북한체제에 대한 비판이 중심이 되었지만, 최근에는 김정일 체제에 반대할 뿐 북한체제의 우월성은 인정하고 있다는 점이다. 특히 대학졸업자와 선전 선동대, 정치분야 종사자와 같은 북한의 엘리트층들은 자본주의의 문제점을 제시하고 공산주의와 주체사상에 대한 신뢰를 주장하고 있다. 이러한 입장을 갖고 있는 북한이탈주민들의 경우 사상적 전향을 거부하는 경우도 발생하고 있다.

일곱째, 중국인 혹은 조선족과 결혼한 사람의 남한 입국이 증가하고

있다고 볼 수 있다. 특히 여성들의 경우가 많은데 이들은 배우자와 함께 입국한 후 북한이탈주민으로 신고하고, 남한에 정착한다는 것이다. 이들은 남한 국적을 취득한 후 다시 나머지 가족들을 남한으로 불러들이는 절차를 선택한다. 이러한 사례의 증대는 북한이탈주민 여성입국자가 많은 또 다른 이유라고 볼 수 있다.

III. 국내외 북한이탈주민 실태

1. 북한이탈주민 실태

가. 국외 북한이탈주민 실태

북한이탈주민들은 현지에 친척이 있는 경우 도움을 받아 기본적인 생계를 유지할 수 있으나, 그렇지 못한 경우에는 최소한의 생계유지도 어려운 상황하에서 다양한 인권침해를 경험하게 된다. 특히 보호능력이 없는 어린이와 여성들의 경우에는 인권침해에 무방비로 노출되게 된다. 북한이탈주민들은 인권침해 상황에 처하게 되더라도, 강제송환의 두려움으로 인해 자신들의 처지를 공식적으로 제기할 엄두를 내지 못한다. 시간이 경과할수록 이러한 상황을 이용하는 현지 범죄조직들에게 이용당하기도 한다. 어린이 북한이탈주민들의 경우 노동력이 없고 스스로 은신할 수 있는 능력이 부족하기 때문에 부모를 동반하지 않은 경우에는 대부분 체포되어 강제송환되고 있다. 북한이탈주민들은 합법적인 체류에 필요한 위조서류를 구입²⁸⁾하기 위해 온갖 수단을 동원하게 된다. 해외체류 북한이탈주민들의 인권침해 실태를 살펴보면 다음과 같다.

(1) 중국 내 북한이탈주민 인권실태

(가) 인신매매

초기에는 탈북여성들이 농촌지역 조선족 노총각의 결혼상대로 소개되었으며, 감사의 대가로 조선족 가정이 소개자에 대해 금품을 지급하였다. 그러나 식량난이 악화됨에 따라 탈북여성들이 증가하고, 한족남

28) 중국에 체류하기 위해서는 호구(공민증)나 거류민증을 구입해야 하며, 이를 위해 지역에 따라 2만~4만원안이 소요된다.

성 등 중국 내 탈북여성들의 수요도 증가함에 따라 매매혼의 형태로 변화되었다. 시간이 지나면서 탈북여성들이 산간 오지 및 농촌이나 향락업소에 넘겨지게 되었고, 많은 경우 자의에 반하여 성 노리개로 생활하였다. 여성들의 인신매매는 단속강화에도 불구하고, 지속적으로 확산되어 왔다.

1999년 『좋은벗들』의 실태조사에 따르면, 중국 내 북한이탈주민 중 여성이 차지하는 비율은 75.5%, 특히 연변 외 동북3성 지역은 90.9%에 이르고 있으며, 조사된 북한이탈주민들 중 결혼형태의 거주는 51.9%, 특히 연변 외 동북3성 지역은 85.4%에 이르는 것으로 나타났다. 이처럼 북한이탈주민의 대다수를 차지하는 여성들은 인신매매를 통하여 강제로 결혼하여 살아가거나 생존을 위하여 소개결혼 하여 살아가게 된다. 여성 북한이탈주민들이 한족 홀아비나 조선족 농촌총각들과 서로의 필요에 의해 동거하는 경우도 있으나, 인신매매적 성격이 강한 경우가 많은 것으로 보인다.²⁹⁾ 하지만 북한이탈주민의 경우 중국 내 ‘결혼’은 인신매매에 의한 매매혼, 또는 소개에 의한 사실혼 관계이므로 법적으로 인정된 혼인관계가 아니어서 보호받지 못하고 있으며, 이들 여성들은 팔려가서 감금, 성추행, 폭행, 원치 않는 임신, 강요에 의한 매춘 등으로 고통을 당하고 있다.³⁰⁾ 연변 도심지역 유흥업소 매춘부의 일부는 탈북 여성이 차지하고 있다. 탈북을 원하는 북한여성들을 은밀하게 데려와 매춘을 알선하는 전문조직도 활동중인 것으로 알려지고 있다. 심지어 탈북 여성들의 화대는 중국인 매춘부의 절반수준으로 알려져 있다.³¹⁾ 또한 중국에서 결혼하여 안정적인 생활을 하는 탈북 여성들도 출산하게 되더라도 합법적인 호구를 취득할 수 없으며, 계획생육위원회가 부

29) 윤여상은 탈북 여성을 소개업자로부터 처음 3,000위엔에 매수하여 함께 살다가 몇 달뒤 친구에게 5,000위엔에 매매하고, 그리고 몇 달 생활 후 또 다른 친구에게 10,000위엔에 다시 매매한 사례를 어느 농촌마을에서 발견하였다. 그러나 이러한 상황 속에서도 탈북 여성은 불법체류자라는 신분 때문에 지극히 모멸적이고 비인간적인 처우를 감당할 수밖에 없었다. 윤여상, 앞의 글, p. 183.

30) 구체적인 사례는 좋은벗들, 『두만강을 건너온 사람들:중국 동북부지역 2,479개 마을 북한 ‘식량난민’ 실태조사』(서울: 정토출판, 1999), pp. 60~89 참조.

31) 윤여상, 앞의 글, pp. 183~184.

과하는 벌금을 물게된다. 또한 공안을 가장한 단속꾼들에 의해 피해를 당하기도 한다. 많은 수의 탈북 여성이 심각한 부인과질병 등으로 고생하면서도 제대로 치료받지 못하고 있다.

(나) 노동착취

북한이탈주민들은 신분상 불안으로 노동에 대한 적절한 보상 없이 착취당하는 실정이다. 은신처를 구하는 것이 최우선인 현실에서 산간오지에서 양몰이로 일하거나, 벌목장에서 일하기도 한다. 대부분 현지인들이 꺼려하는 힘든 작업을 하면서도 터무니없이 적은 임금을 받거나, 혹은 체임 지불을 요청하다가 고발하겠다는 협박과 폭행을 당하기도 한다. 『좋은벗들』의 발표에 따르면 조사된 북한이탈주민의 69.1%가 결혼이나 친인척에 의탁하여 일하지 않고 생활하고 있었다. 일하면서 생활하는 북한이탈주민들 중에서 40.9%는 숙식은 해결 받지만 임금은 전혀 받지 못하고 있었다.³²⁾ 또한 농촌지역에서 집안일과 농사일을 도와주는 경우에는 임금착취뿐만 아니라 지역 내 절도사건이 발생한 경우 의심을 받게 된다. 이러한 상황에서 일부는 탈출 후 폭력조직에 가담하여 살인 등 중범죄를 저지르는 경우도 발생하였다.

(다) 강제송환

북한으로의 송환규모는 중국 측의 단속강도에 따라 큰 차이가 나타난다. 중국이 1998년 7월 이후 대대적인 북한이탈주민 단속활동을 펼치고 있어 북한으로의 송환규모도 급증하였다. 1998년 7월 중국에서 북한이탈주민 실태조사를 하다가 중국공안에 발각되어 북한이탈주민 구류시설에 수감되었던 윤여상에 따르면 송환인원은 1998년 7월 이전까지는 매주 대략 100여명으로, 대대적 단속기간인 7월 이후는 전체적으로

32) 좋은벗들, 앞의 책, p. 14.

300~400명까지로 추정된다. 따라서 전체규모는 7월 이전 매달 400명선, 7월에만도 1,200여명에서 1,600여명까지의 송환자가 발생한 것으로 추정된다.³³⁾

송환되는 북한이탈주민의 다수는 4~13세 정도의 어린이들이다. 성인들의 경우 노동력을 갖고 있고 도피생활을 할 수 있는 능력을 갖추고 있어 검거되는 경우가 적으나, 어린이들의 경우 중국에 들어와 인정 많은 조선족 가정에서 2~3일 정도 숙식을 하고 나면 거리를 배회하다가 대부분 검거되기 때문에 송환대상은 어린이들이 많다. 어린이들의 경우 탈북이 용이하고 송환후 처벌이 미약하기 때문에 다수가 탈북을 시도하고 또한 다수가 송환되는 악순환을 거듭하고 있다. 이로 인해 어린이 북한이탈주민들의 경우 송환 후 40% 정도는 재탈북을 시도한다고 한다.

『좋은벗들』의 조사결과에 따르면, 조사시점(1998.12~1999.4)을 기준으로 조사된 마을에서 중국 공간에게 연행되어 북한으로 강제송환된 북한이탈주민은 연변지역 1,857명, 동북3성 지역 584명에 이른다.

(라) 건강파괴

북한이탈주민들은 대부분 가족의 일부가 식량난으로 사망한 위기상황을 피해 탈출한 경우로, 자신들도 심각한 영양부족상태와 질병 감염, 탈출과정에서의 상해 등으로 건강이 극도로 악화된 상태인 경우가 대부분이다.³⁴⁾ 특히 탈북 어린이³⁵⁾와 여성의 경우는 더욱 심각한 상태이

33) 송환규모는 두만강 유역 북한이탈주민 수용시설 중 하나인 특정변방대대의 경우 7월 이전에는 매주 1차례씩 승합차를 이용하여 대략 15명 정도 송환했으나, 7월 이후는 매주 3차례씩 송환하고 있어 송환인원은 대략 40~50명 선에 이르고 있다. 두만강 유역에만도 변방대대 시설은 6~7개소이므로 두만강 지역만 대략 매주 300여명이 송환되고 있다고 볼 수 있다. 압록강 유역의 경우 면적은 두만강 유역보다 넓으나 압록강의 강폭이 상대적으로 넓고 깊으며, 감시가 심하고 또한 중국 변방지역에 조선족이 상대적으로 적기 때문에 북한이탈주민의 수도 적으며, 따라서 송환되는 수도 적다. 윤여상, 앞의 글, p. 187.

34) 연세대학교와 미국 존스홉킨스대학의 예방의학팀이 중국국경지역에서 북한이탈주민들의 건강상태를 조사한 결과도 위의 사실을 입증해주고 있다. 『세계일보』, 1999.4.17. 자세한 내용은 Robinson, W Courtland. Lee, Myung Ken.

다. 10대의 어린이와 청소년들은 구걸하며 거리를 떠돌고 있어 기본적인 잠자리도 해결하기 어렵다. 이들은 잠잘 곳이 없어서 역전이나 아파트 계단, 공사판 등에서 잠자리를 해결하고 낮에는 이곳 저곳을 떠돌며 구걸하며 생활하여 왔다. 이들 중 대부분은 부모가 사망했거나 병을 앓고 있어서 가족에게 의지하여 살 수 없는 아이들이며 도리어 자신이 중국에서 구걸하여 벌어서 북한의 가족을 도와야 하는 형편이었다. 아이들은 대부분 영양실조로 신체가 제대로 발달하지 못하여 나이보다 3~4살 아래로 보이기 때문에, 나이가 차도 일자리를 얻기가 힘들어 부랑아처럼 거리와 시장을 떠돌게 되었다. 이들의 영양상태는 최악에 가까우며, 몸집을 보고서 나이를 판단하는 것은 불가능할 정도였다. 탈북 여성들 역시 영양상태가 최악으로, 영양결핍으로 인해 다수가 질병을 앓고 있었다. 질병은 폐결핵, 간염 등 영양상태와 관계되는 것들이 대부분이었다.

탈북 어린이들은 성장발육의 이상뿐만 아니라 극한 상황을 지속적으로 경험한 결과 정신적 피해도 경험하게 된다. 이들은 매우 어린 나이에 도 불구하고 죽음을 가벼이 여기는 경우도 나타나게 되었다. 몇 명씩 집단을 이루어 배회하면서 절도 등 범죄행위도 자행하고 있어 조선족 사회에서도 문제시되었다. 또한 탈북 어린이들과 청소년들은 적령기의 교육기회 박탈과 일상화된 공포로 인해 성장 이후에도 정상적인 성인으로 살아가기 어려울 것으로 보여진다. 성인의 경우에도 자녀 및 가족들의 사망 등 극한 상황을 경험하였기 때문에 심리적으로 매우 혼란스런 상황에 처하게 된다. 일부의 경우에는 중국에서 기대하던 도움을 받지 못하는 경우 강도, 상해, 살인을 저지르는 경우까지도 발생하였다.

Hill, Kenneth. Burnham, Gilbert M. "Mortality in North Korean Migrant Households: a Retrospective Study," *Lancet*, Vol. 354, No. 9175, 24 July 1999 참조.

- 35) 박순영, "중국 체류 탈북 어린이와 청소년 성장발육 상태와 그 기능적 함의," 좋은벗들, 『아시아 난민의 실태와 NGO의 역할』, 서울 NGO세계대회 인권분야 워크숍 논문집, pp. 17~28.

(2) 러시아 내 북한이탈주민들의 실태

러시아 내 북한이탈주민은 러시아 내 벌목장 및 건설현장³⁶⁾ 등에서 탈출한 경우로, 블라디보스톡, 중앙아시아, 중국·러시아 국경지역을 전전하며 의류 등 보따리 장사를 하거나 일용직 노동자(청부업)로 일하고 있으며, 현지 주민이나 한국인들의 도움을 받아 은신하고 있다. 러시아 내 북한이탈주민의 경우 「유엔난민고등판무관실」(UNHCR)을 통해 난민지위를 획득하거나 러시아와 우리정부간의 외교협상으로 입국한 경우가 있기는 하지만, 여전히 제도적인 보호를 받지 못하고 생존의 위협을 받으면서 살아가고 있다. 북한이탈주민들은 북한 안전원의 지속적인 추적을 받고 있으며, 체포될 경우 강제송환 당하게 된다.³⁷⁾ 북한이탈주민들은 러시아 경찰의 송환조치를 우려해 작업장을 탈출할 경우 신분증(거주허가증)을 폐기하며, 이처럼 신분증 미소지가 오히려 송환의 근거가 되고 있다. 국제사면위원회(Amnesty International: AI)에 따르면, 1993년 러시아 여성과 혼인 신고를 하려던 최경호라는 북한이탈주민은 신분증이 없다는 이유로 체포되어 송환되었다.

북한이탈주민들은 체포될 경우 현지에 파견되어 있는 북한 안전원에게 인계되며, 북한 안전원은 임의대로 작성한 서류(대부분 한국으로의 탈출기도, 한국방송 청취 등 죄명 기재)에 강제로 날인시킨 후 북한이탈주민을 북한으로 송환시켜 왔다. 강제송환되는 과정에서 반항하여 즉결 처형되기도 하였다.³⁸⁾ AI는 북한이탈주민중 일부가 송환되지 않

36) 1997년 현재 러시아의 극동 지역에만 진출한 북한의 노동력 규모는 벌목공 3,700명, 건설노동자 250명, 농업노동자 170명, 수산계통노동자 170명 등 총 4,290명 정도로 추산되고 있다. 김종일, “남·북한~러시아 극동지역 공동 개발 협력방안: 일곱 가지 遺憾과 有感 하나,” 국제전략문제연구원, 1998.12.

37) 새로운 입업협정(1995년 2월 체결) 제14조 5항에 의해 추적활동과 송환이 정당화된다. 북한노동자들의 모든 사적인 또는 외화벌이 사업은 러시아 지방당국의 특별한 허가가 있어야 한다는 내용이 규정되어 있다. 따라서 북한이나 러시아의 허가를 받지 않고 불법적으로 외화벌이를 하거나 작업장을 이탈한 북한이탈주민들은 북한당국의 추적을 받고 있다.

38) 1996년 5월 말 한국으로 망명하려다 러시아 당국에 의해 체포되어 북한당국에 넘겨졌던 북한이탈주민 1명이 송환현장에서 즉결 처형되었다. 또한 AI는 송창근, 김선호 등의 북한이탈주민이 송환되어 처형되거나 송환도중 자살하

위해 범죄를 저지른 후 몰도바 소재 외국인 수용소에 수감되어 있는 것으로 추정하면서, 북한당국의 송환자 처벌에 대한 철저한 수사와 관련자 처벌 등을 촉구하면서, 북한이탈주민의 인권현황에 대한 보고서를 발표한 바 있다.

최근 중국 공안의 단속이 심해지면서 러시아로 불법입국 하려는 북한이탈주민들이 늘고 있어 국경경비가 강화되고 있다. 북한이탈주민들은 중·러 국경을 넘나들며 보다 안전한 지역으로 이동하기도 한다. 이러한 과정에서 국경수비대에 체포되기도 하며, 실제로 1999년 11월 4일 북한이탈주민 7명이 두만강을 건너 북한을 탈출, 중국에서 5일간 체류하다 9일 중국 흑룡강성 밀산지역에서 러시아의 트릴로그 지역 국경을 넘어 11일 밤 국경에서 7km 떨어진 「페르보마이스코예」 마을에 도착했으나 한 소년의 신고를 받고 출동한 카멘-리발로프스키 지역 국경수비대에 체포·구금되는 사건이 발생하였다.³⁹⁾ 러시아는 중국에게 인도하였고, 중국은 이들을 북한으로 송환하였다.

(3) 북한이탈주민들의 법적 지위 및 현실

헌법 제3조는 “대한민국은 한반도와 부속도서로 한다”고 명시하고 있어, 북한지역에 거주하는 주민은 물론 북한을 탈출하여 제3국에 체류하고 있는 북한이탈주민도 국내법상 대한민국 국민에 해당한다고 볼 수 있다. 즉 국내법상으로 북한 주민은 우리의 국민이기 때문에⁴⁰⁾ 우리 정부가 북한이탈주민들을 해외에 있는 대한민국 국민(재외국민)으로 대우하여야 하며, 당연히 이들에 대해 관할권을 주장하고 헌법 제2조 2항에

였다고 발표하였다. 통일연구원, 『북한인권백서 1999』 (서울: 통일연구원, 1999), p. 141.

39) 『조선일보』, 1999.11.30.

40) 1996년 11월 21일 북한의 해외공민증을 소지한 이영순의 ‘강제출국위헌판결’에 따르면, 중국주재 북한대사관에서 발급한 해외공민증을 소지한 자도 헌법 영토조항 규정의 취지에 비추어 대한민국의 국민이며, 이씨가 출생당시 부친의 국적이 조선이었고 대한민국 건국 이후 부친이 대한민국 국민으로 인정되는 바 국적법 제2조(“출생할 당시 부가 대한민국의 국민인 자에 해당하는 자는 대한민국의 국민이다”)에 비추어 대한민국의 국민이다.

따라 재외국민 보호의 의무를 지게 된다. 관련법률은 북한에 주소·직계 가족·배우자·직장 등을 두고 있는 북한이탈주민이 북한을 벗어난 후 외국의 국적을 취득하지 않은 상태에서 대한민국(재외공관포함)에 보호 의사를 표명한 경우 이들에 대해 인도주의 원칙에 입각하여 특별한 보호를 하도록 규정하고 있다.⁴¹⁾ 실제로 북한이탈주민이 대한민국 재외공관에 보호를 요청하는 사례가 많은 것으로 추정되나,⁴²⁾ 우리 정부는 서독의 동독주민처리와 같은 무조건적인 보호를 행하고 있지 못한 실정이다. 물론 북한이 남한과 같이 유엔에 가입⁴³⁾되어 있는 국제사회의 일원으로서 국가주권을 행사하고 있다는 점에서 국제관계 현실상 북한이탈주민의 처리는 단순한 문제가 아닌 것은 분명하다.

이와 같이 북한이탈주민의 「국내법상 대한민국 국민」, 「국제법상 북한국민」이라는 이중적 신분은 분단국에서 발생하는 특유한 현상으로, 남북한간의 관할권 충돌이 불가피하다. 북한이탈주민이 남한 단독수교국에 소재하고 있는 경우 우리 정부가 영사권을 주장할 수 있으나, 남 북한 동시수교국⁴⁴⁾에 체류하고 있는 경우에는 북한이탈주민들은 대한민국의 국민인 동시에 조선민주주의 인민공화국의 공민이다. 현지국에게 정치적 부담을 줄 수 있는 사안으로 남북한이 동시에 관할권 행사를 주장하게 될 것이나, 전통적으로 북한과 오랫동안 사회주의 동맹관계를 유지한 국가들은 북한이탈주민을 북한의 공민으로 간주하기 쉽다. 북한이탈주민이 북한 단독수교국에 소재한 경우에는 북한주민으로 인정하여, 우리 정부의 보호권 행사를 합법적으로 부인할 수 있다. 이와 같이 북한이탈주민에 대한 우리 정부의 영사보호권 행사에 한계가 있

41) 북한이탈주민의 용어 정의는 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제2조 1항, 인도주의 원칙은 동법률 제4조, 보호신청은 동법률 제7조에 규정되어 있다.

42) 1996년 8월 중국주재 한국대사는 언론과의 인터뷰에서 “96년 여름대홍수 이후 북한을 탈출, 중국에 머물고 있는 사람이 현재 5백~6백여명에 이르는 것으로 추산하고 있다”고 밝혔다. 「동아일보」, 1996.8.24.

43) 북한은 1991년 9월 유엔에 가입하였다.

44) 중국이나 러시아와 같은 남북한 동시수교국의 입장에서 보면 북한이탈주민들은 대한민국의 국민인 동시에 조선민주주의 인민공화국의 공민이다.

기 때문에 현실적으로 우리 정부는 관할권 주장을 자제하여 온 것으로 알려지고 있다.

그러나 북한이탈주민들이 처한 현실을 살펴보면, 북한이탈주민들을 북한의 공민으로 인정하여 북한당국에게 보호권을 맡겨둘 수는 없다. 북한이탈주민들이 실질적으로 반정부적·반체제적인 행동을 하지 않았을지라도 허가 없이 국외탈출을 시도하는 순간 체제에 대한 저항적(정치적 의견을 달리하는) 의사표시를 한 것과 동일한 결과를 낳게 된다면, 일차적인 탈출동기가 빈곤 내지는 기아로부터의 탈출이라는 경제적 요인일 경우에도 탈출자에 대한 정치적 박해 및 처벌이 명백하기 때문에 국제관례상 난민에 해당하게 되며,⁴⁵⁾ 강제송환이 금지된다.⁴⁶⁾

북한이탈주민들이 남북한주민을 떠나 국제법상 별도의 지위를 부여받는 방안인 난민지위 획득은 현실적으로 더욱 어려워지고 있다. 국제사회가 인정하는 난민지위를 부여하는 기준은 1951년 난민협약서와 1967년 난민의정서에 따라, “인종, 종교, 국적, 특정 사회계층, 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 충분히 근거 있는 공포로 인해 자국으로 귀환하지 못하거나, 자국의 보호를 요청하지 못하고 국적국 밖에 거주하고 있는 자”이다. 즉 전쟁과 박해 등 정치적 이유로 외국으로 탈출한 경우 개인적인 심사과정을 거쳐 난민으로 보호나 원조를 받게 되는 것이 기본 절차이다. 물론 전쟁 등 긴급한 상황으로 대량난민이 발생하는 경우에는 집단적으로 보호를 결정하기도 한다.

냉전종식 이후 다민족국가 내 인종분규와 그에 따른 대량학살 등으로 인해 외국으로 탈출하는 난민과, 국내에 거주하면서도 고향을 떠나 자국 내에서 떠도는 국내 실향유민들의 규모가 급증하고 있다. 최근 가난과 환경파괴, 정부의 자연재해 방지 및 대처능력 결여가 맞물려 상황이 어려워진 경우 빈궁에 처한 사람들이 ‘떠나지 않으면 죽을 수밖에 없다’는 한계상황에서 고향을 떠나는 경우를 환경난민으로 규정하여야

45) 제성호, “북한 탈출동포의 법적 지위와 처리방안,” 『북한연구』 (1994 가을).

46) 국제관례상 모든 국가는 난민관련조약 가입여부와 상관없이 「난민 강제송환 금지원칙(Principle of Non-refoulement)」을 준수할 의무를 지니게 된다.

한다는 입장이 제기되기도 하였으나,⁴⁷⁾ 학술적인 개념에 머물러 있는 실정이다.

이제까지는 북한이탈주민들이 북한으로 송환될 경우 북한형법 제47조⁴⁸⁾에 의거 정치적 박해 또는 처벌을 받을 위험이 명백하기 때문에 국제법상 난민(refugee)의 지위를 부여받아야 한다는 주장이 지배적이었다. 그러나 북한이 1996년 말 이후 식량을 구하기 위해 탈북하는 경우에 대한 처벌을 완화⁴⁹⁾하여 왔고, 북한이탈주민 송환과정상 비인도적 처우도 상당부분 개선되었기 때문에 북한이탈주민을 난민협약과 의정서에 규정된 엄격한 의미의 난민(mandate refugee)으로 규정하기는 현실적으로 어려움이 있다. 난민판정은 현지국의 주권사항이며 다만 현지국이 요청하거나 난민판정이 보호를 위해 필수적일 경우 유엔 난민고등판무관이 개입할 수 있다. 현재 북한이탈주민들을 난민으로 규정하여 자유의사에 따른 정착허용과 보호를 추진하기에는 현지국의 정치적 부담이 매우 큰 것으로 평가된다. 또한 북한이탈주민의 지위를 일반화하기 어려우리만큼 탈북현상이 매우 다양한 형태로 전개되고 있다. 다시 말하자면 강제송환 이후 북한이탈주민들의 처벌강도가 시기별, 개인의 북한 내 사회성분, 출신지역, 현지국내 체류기간 등에 따라 차이가 매우 크다. 북한이탈주민들의 상황을 일반화하기는 점점 더 어려워지고 있으나, 강제송환될 경우 일부의 경우에는 여전히 정치범으로 규정되어 생명의 위협에 처하게 되는 것으로 알려지고 있다.

이와 같이 북한이탈주민의 경우 일반적으로 정치적 난민으로 규정하기에는 현실적으로 한계가 있기 때문에 이들에 대한 실질적 보호방안을 강구하기 위해서는 ‘일시피난민’⁵⁰⁾의 개념을 적용하는 것이 바람직

47) 이신화, “환경난민’이란 무엇인가?: 대량탈북 위기에의 조기경보,” 한국정치학회 연례학술회의 발표논문, 1997.

48) 북한형법 제 47조는 “공화국 공민이 조국과 인민을 배반하고 다른나라 또는 적의 편으로 도망치거나 간첩행위를 하거나 적을 도와주는 것과 같은 조국 반역행위를 한 경우에는 7년 이상의 노동교화형에 처한다. 정상이 특히 무거운 경우에는 사형 및 전부의 재산몰수형에 처한다”고 규정하고 있다.

49) 북한은 북한이탈주민이 급증하자, 1998년 개정헌법에서 민족반역죄를 삭제하였고, 명분상 북한이탈주민을 정치범이 아닌 일반 범죄자로 규정하여 처벌하고 있다.

하다. 탈냉전 이후 지역분쟁의 증가로 난민과 유사한 상황에 처한 국내 의실향유민(Internally & Externally Displaced Persons)이 급증함에 따라 유엔 난민고등판무관과 각국들은 보호의 범위를 축소하고 있다. 내전을 피해 국경을 넘은 긴급피난민의 경우에도 난민지위를 부여하지 않고, 제한적인 보호만을 실시하는 것이 일반적이다. 이는 자국 내 정착으로 인한 사회적 부담을 피하기 위한 것으로, 심지어 인도주의가 정착된 서방국가들의 경우에도 난민판정절차를 엄격히 하고 있어 국제인권 기구들의 비난을 받고 있는 실정이다.

이에 따라 유엔 난민고등판무관은 현실적인 대안으로 1992년부터 일시보호(Temporary Protection)를 인정하여 개별국가의 신속하고 융통성 있는 보호를 유도하고 있다. 일시보호제는 관련당사국의 합의하에 일반화된 갈등·분쟁 또는 인권남용지역을 탈출한 피난민에게 보호를 제공하는 한 방식으로, 난민보호상 의무인 난민인정 절차와 난민의 제반권리(교육, 복지, 노동권)에 대한 유보가 인정된다. 그러나 일시보호에 대한 명확한 법규정이 없기 때문에 실제상 일시보호에 대한 개별국의 해석 및 적용에는 상당한 차이가 있을 수 있다. 일시보호의 대상은 일반적으로 엄격한 의미의 정치적 난민(1951협약과 1967의정서 규정)에만 한정되지 않고 포괄적인 의미의 난민에게 적용될 수 있기 때문에 인도주의에 부합되는 제도이나, 약 6개월 정도의 보호를 허용하는 잠정적인 해결방식이기 때문에 사태가 장기화될 경우 어려움이 있다. 일시보호제는 입국허용, 강제추방금지, 인도적 대우, 위협소멸 후 자발적 귀환을 원칙으로 하며, 대량 피난민의 유입에 대해 단기간에 사용하는 응급수단이다.

중국을 설득하기 위해서는 북한이탈주민들의 현실이 정치적 망명의

50) 일시피난민은 기본적으로 피난의 원인이 상당부분 소멸될 경우 자국으로 귀환하는 것을 전제로 함으로써 현지국 정부의 보호관련 정치적·사회적·경제적 부담을 덜어줄 수 있다. 북한이탈주민의 경우 '긴급피난'의 개념을 적용하기 어려운 점은 긴급피난의 경우에는 절박한 피난의 사유(내전, 대량살상의 위협, 심각한 재해발생)가 있어야 하며, 현지국은 긴급피난민에 대한 정치적 망명 허용 및 난민지위 부여 등에 대한 부담을 지게 되는 것이 일반적이기 때문이다.

경우보다는 식량과 생필품을 구하기 위한 경우가 다수임을 인정하고, 중국 내 체류 희망자들에 대한 ‘일시보호’를 유도하는 것이 바람직하다. 일시보호개념을 도입할 경우 북한 내 식량난이 완화될 경우 자발적인 귀환을 추진하는 것을 기조로 한다. 이는 일시보호로 인해 북한이탈주민들의 국내수용 요청이 둔화될 경우 북한의 입장에서도 바람직할 것이다. 일시보호에 대한 국제사회의 지원이 실시될 경우 관련 지역당국에게도 간접적으로 도움이 될 것이나, 다만 관련정부의 입장에서 이러한 지원이 조선족(고려인)의 영향력을 강화하는 형식은 원하지 않을 것으로 보인다.⁵¹⁾ 해외체류 북한이탈주민의 경우에도 실향유민에 대한 ‘일시보호’차원에서 강제송환을 금지하고 최소한의 보호를 실시하는 방식을 취한다면, 북한이탈주민들의 인권을 보호하고 관련국의 부담도 줄일 수 있다는 점에서 현실적인 대안으로 평가된다.

나. 국내입국 북한이탈주민 실태

(1) 국내입국 북한이탈주민의 특성

<표 III-3>에서 보듯이 국내입국 북한이탈주민은 12월 현재 총 1,406명으로 이중 국내거주자는 약 1,187명이다. 최근 들어 국내입국 북한이탈주민의 수가 급증하고 있으며, 이러한 경향은 당분간 지속될 것으로 전망된다. 왜냐하면 국외북한이탈주민들의 현지체류가 장기화되면서 북한으로의 귀환보다는 가능하다면 국내입국을 희망하는 경우가 증가할 것이기 때문이다. 또한 가족 구성원의 일부가 국내에 입국한 이후 가족 전체의 입국 방안을 적극적으로 모색하여 성공하는 경우가 증가하고 있는 것도 주목할 점이다. 이와 같이 가족단위의 국내입국 북한이탈주민이 증가하면서, 이전과는 달리 여성과 어린이들의 비율이 늘고 있다.

51) 북한이탈주민들에 대한 일시보호 추진시 북한과 중국간 체결된 1986년 국경지역업무협정 제4조 1항에 근거, 북한이탈주민을 재난 및 기타 불가피한 이유로 인한 월경으로 처리하고, 재난시 구호의무(제1조 1항)에 의거 공안당국이 아닌 중국 홍십자사 등이 구호하는 형식을 취하는 것이 바람직하다.

또한 단순한 식량난을 피하기 위한 탈북보다는 더 나은 삶을 추구하기 위한 이주자 성격의 북한이탈주민의 입국이 증가하고 있으며, 이러한 가운데 북한지도자가 싫어서 혹은 더 나은 교육기회를 얻기 위해서 탈북했다는 나름대로의 정치적 망명자라는 인식을 표출하는 경우도 늘고 있다. 또한 탈북 후 상당기간 중국 등 제3국에서 적응 경험을 갖고 자력으로 입국하는 경우도 점차 증가하고 있다.

<표 III-3> 국내입국자 총괄현황 (2000년 12월 현재)

구분	69년 이전	70년대	80년대	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	총입국자	사망	이민	국내거주
인원	485	59	63	9	9	8	8	52	40	56	86	71	148	312	1,406	186	33	1,187

자료: 통일부

북한이탈주민들은 오랜 기간 동안 우리사회와 전혀 다른 정치사회체제 하에서 생활하여 왔다. 따라서 대다수의 북한이탈주민들은 남한사회에 적응하는 과정에서 북한주민도 남한주민도 아닌 ‘주변인’으로서 많은 어려움을 겪는 것으로 나타나고 있으며, 실제로 사회부적응 사례가 발생하여 사회문제화되기도 하였다. 이들은 사회정착과정에서 사실상 매우 다양한 문제점들을 안고 있다. 지금까지 북한이탈주민에 관련된 연구는⁵²⁾ 공통적으로 대부분의 북한이탈주민들이 경제적인 어려움, 심리

52) 선한승, 『북한 탈북 노동자의 적응력 실태와 과제』(서울: 한국노동연구원, 1995); 통일원, 『북한주민의 의식변화와 사회통제』(서울: 통일원, 1994); 한국교육개발원, 『내가 받은 북한교육』(서울: 한국교육개발원, 1994); 김영수·정영국, 『탈북 귀순자 남한사회 적응실태 조사』(서울: 통일연수원, 1996); 진우택, 『통일 후 예상되는 북한주민들의 통일사회 적응에 대한 연구』, 통일원 95년도 연구용역 과제; 윤여상, 『귀순북한동포의 남한사회 적응에 관한 연구 - 귀순자 수기의 내용분석을 중심으로』, 영남대학교 대학원 석사학위 논문, 1994; 오혜정, 『귀순북한동포의 남한사회 적응 실태』, 서강대학교 정책대학원 석사학위 논문, 1995; 박종철·김영윤·이우영, 『북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안』(서울: 민족통일연구원, 1996); 진우택·김명세·박중규, 『북한이탈주민들의 주요 사회 배경에 따른 적응과 자아정체성에 관한 연구』, 연세대학교 통일연구원 학술회의 『통일한국에서 예상되는 사회갈등과 그 대책』, 1997.5; 윤덕룡·강태규, 『북한이탈주민의 실업과 빈부격차에 의한 갈등』, 연세대학교 통일연구원 학술회의 『통일한국에서 예상되는 사회

적 혼란, 외로움 등을 겪고 있는 것으로 지적하고 있다. 북한이탈주민의 적응실태조사⁵³⁾ 결과를 보면, 1993년 이후 북한이탈주민들의 경우 어려움이 더 큰 것으로 나타난다. 이는 <표 III-4>~<표 III-9>에서 나타난 바와 같이 북한이탈주민들의 유형이 이전과 달리 다양화되면서, 상대적으로 경제활동 능력이 낮은 북한이탈주민들의 수가 증가했기 때문이다. 또한 북한이탈주민 급증에 따른 정부의 정책변화로 재정적 지원이 감축되었고, 제3국을 통한 탈북이 대부분을 차지하면서 북한이탈주민들의 기대수준과 비교의식이 커지게 되었기 때문으로도 평가된다.

갈등과 그 대책』, 1997.5; 이철우, 『탈북귀순자의 한국사회적응력 제고력에 관한 정책적 대응방안 연구』, 통일원 신진학자 지원연구, 1996; 김정미, 『북한이탈주민의 사회적응 지원정책에 관한 연구』, 경희대학교 행정대학원 석사학위논문, 1999; 안혜영, 『북한이탈주민의 남한 사회 적응과 사회복지적 대응에 관한 연구』, 이화여자대학교 대학원, 사회복지학과 박사학위논문, 2000.

- 53) 이영일의원은 1998년 국정감사시 설문조사결과(90년이후 북한이탈주민 168가구 대상)를 발표하고 북한이탈주민정책을 지적하였으며, 통일부는 국내거주 북한이탈주민의 정확한 거주실태 및 생활실상을 파악하여 종합적인 정착지원대책 수립을 위한 기초자료로 활용하기 위해 1990년 이후 입국한 328명중 국내거주자 286명에 대한 설문조사를 실시하였다. 『평화를 만드는 여성회』는 탈북여성들의 생활실태를 개괄적으로 파악하기 위해 1987년 이후 탈북한 여성 34명에 대한 일대일 심층면접조사를 실시한 바 있다.

<표 III-4> 북한이탈주민의 연령 분포(2000.7.30일 기준)

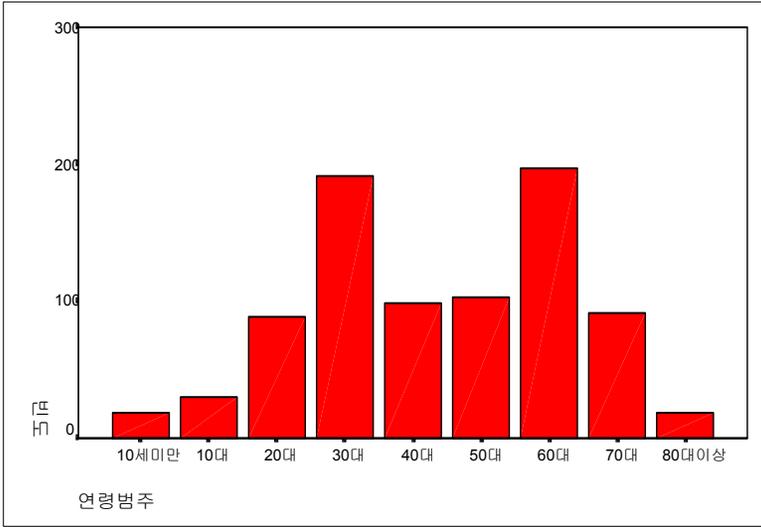
연령	빈도	비율(%)	실제응답비율(%)
10세 미만	18	2.0	2.2
10대	30	3.3	3.6
20대	89	9.7	10.6
30대	191	20.7	22.8
40대	99	10.7	11.8
50대	103	11.2	12.3
60대	197	21.4	23.5
70대	92	10.0	11.0
80대 이상	18	2.0	2.2
소계	837	90.9	100.0
무응답	84	9.1	
총계	921	100.0	

자료: 북한이탈주민후원회 북한이탈주민 현황자료

<표 III-5> 연령별 국내입국 북한이탈주민 현황('99.9)

연령	10세미만	10~19	20~29	30~39	40~49	50~59	60세이상
'89년이전	0	107	289	127	57	22	5
'90년이후	24	29	127	150	39	28	19

자료 : 통일부



[그림 Ⅲ-2] 북한이탈주민의 연령 분포(2000.7.30 기준)

<표 III-6> 탈북당시 직업별 국내입국 북한이탈주민 현황

직업	'89년 이전	'90년 이후	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99.8
별목공 노동자 농장원	94	199 (48%)	1	4	3	3	37	24	28	28	36	35
학생 무직 기타	113	110 (26.4%)	2	1	1	2	6	3	14	35	24	22
당 정무원 교사	11	50 (12.3%)	0	3	3	1	5	4	5	14	5	9
해외상 사원 외교관 외화벌이	3	28 (6.7%)	3	1	1	1	1	3	3	8	2	5
군인	244	27 (6.5%)	3	0	0	1	3	6	5	1	5	3
자수간 첩전향	142	2 (0.5%)	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0

자료: 통일부

<표 III-7> 북한이탈주민의 북한에서의 학력(2000.7.30)

학력	빈도(명)	비율(%)	실제응답비율(%)
중졸이하	67	7.9	18.1
고졸자	122	14.4	32.9
대졸자	182	21.5	49.1
무응답	477	56.3	
총계	848	100.0	

주: 25세 이상의 인구만을 포함.
 자료: 북한이탈주민후원회 북한이탈주민 현황자료.

<표 III-8> 북한이탈주민의 출신지역 분포(2000.7.30)

출신지	빈도	비율(%)	실제응답비율(%)
서울시	6	0.7	0.8
부산시	1	0.1	0.1
경기도	39	4.2	5.2
강원도	41	4.5	5.5
경상도	21	2.3	2.8
전라도	10	1.1	1.3
충청도	10	1.1	1.3
제주	1	0.1	0.1
중국	15	1.6	2.0
일본	4	0.4	0.5
평양	74	8.0	9.9
양강도	15	1.6	2.0
자강도	16	1.7	2.1
평안도	193	21.0	25.7
함경도	203	22.0	27.1
황해도	101	11.0	13.5
소계	750	81.4	100.0
무응답	171	18.6	
총계	921	100.0	

자료: 북한이탈주민후원회 북한이탈주민 현황자료.

<표 III-9> 입국 연도별 북한이탈주민의 출신지역 분포(2000.7.30)

		1990년 이전	1991년~1995년	1996년 이후	계
남한지역 ^a	빈도	105	5	19	129
	비율	26.3	4.5	7.7	17.2
중국·일본	빈도	6	4	9	19
	비율	1.6	3.6	3.7	2.6
평양	빈도	13	23	38	74
	비율	3.3	20.5	15.4	9.9
양강도	빈도	1	5	9	15
	비율	0.3	4.5	3.7	2.0
자강도	빈도	3	11	2	16
	비율	0.8	9.8	0.8	2.1
평안도	빈도	119	23	51	193
	비율	30.4	20.5	20.7	25.7
함경도	빈도	70	30	103	203
	비율	17.9	26.8	41.9	27.1
황해도	빈도	75	11	15	101
	비율	19.1	9.8	6.1	13.5
총계	빈도	392	112	246	750
	비율	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 북한이탈주민후원회 북한이탈주민 현황자료.

(2) 국내입국 북한이탈주민의 정착실태

2000년 7월 현재 북한이탈주민의 국내 거주지역 분포를 보면, 서울·인천·경기도의 수도권에 집중되어 있다(<표 III-10>참조). 거주지를 밝힌 총 870명의 북한이탈주민 중 55.8%가 서울에 거주하고 있고, 5.5%가 인

천, 19.3%가 경기도에 거주하여 모두 80.6%가 수도권에 몰려 있는 것으로 나타났다. 남한의 제2도시라고 부르는 부산시에는 불과 4.2%만이 거주하고 있고 그 외의 지방에는 더욱 낮은 비율로 거주하고 있다. 정부에서도 서울·수도권에 북한이탈주민이 집중하게 되면 주택, 보호경찰관, 직업 등의 면에서 적정한 공급이 어려울 것으로 판단하여 적극적으로 지방분산을 꾀하고 있다. 이에 따라 지방 정착 북한이탈주민의 수가 증가하고 있으나 아직까지는 큰 성과를 얻지 못하는 것으로 보인다.

<표 III-10> 북한이탈주민의 국내 거주지역 분포(2000.7.30)

거주지	빈도(명)	비율(%)	실제응답비율(%)
서울시	486	52.8	55.8
부산시	37	4.0	4.2
광주시	10	1.1	1.1
대구시	12	1.3	1.4
인천시	48	5.2	5.5
울산시	4	0.4	0.5
대전시	23	2.5	2.6
경기도	168	18.2	19.3
강원도	21	2.3	2.4
경 남	20	2.2	2.3
경 북	4	0.4	0.5
전 남	4	0.4	0.5
전 북	6	0.7	0.7
충 남	13	1.4	1.5
충 북	13	1.4	1.5
제 주	1	0.1	0.1
해 외	1	0.1	0.1
총 계	871	94.6	100.0
무응답	50	5.4	
총 계	921	100.0	

자료: 북한이탈주민후원회 북한이탈주민 현황자료.

통일부는 「북한이탈주민 생활실태조사 분석결과 보고서」에서 성공적 사회정착의 지표로 취직률, 한달 평균소득, 현재 소유재산, 정착지원에 대한 만족도, 한국생활에 대한 만족도를 측정하였다. 이에 따르면, 1990년 이후 입국자를 대상으로 한 설문응답자 188명중 51.6%인 97명이 취업을 했고, 14.9%인 28명이 전문대 이상에 재학중이며, 29.4%인 63명은 미취업상태이다.⁵⁴⁾ 직업이 없는 경우 41.1%가 정착금으로 생활비를 충당하였고, 일용노동을 하는 경우가 24.2%이며, 종교단체 등의 지원금을 받아 생활하는 경우가 14.2%에 달하고 있다.⁵⁵⁾

한달 가구 당 평균소득은 50만원 이하인 경우가 36.0%였으며, 100만원 이하인 경우도 80.8%에 달하고 있다.⁵⁶⁾ 또한 응답가구의 54.5%인 66가구가 1,000만원 이하의 재산을 보유하고 있으며, 한시적 생활보호대상자인 4,400만원 이하인 경우는 응답가구의 86.0%인 104가구이다.⁵⁷⁾ 5,000만원 이상인 경우는 10.8%인 13가구에 불과하다.⁵⁸⁾

북한이탈주민후원회의 조사에 따르면 자신의 현재 취업상태에 대해서 보고한 총 603명(18세 이상 65세 이하의 경제활동인구) 중에서 10명(1.7%)이 전문직이라고 보고하였고 100명(16.6%)이 사무직이라고 보고했다. 상업 및 자영업에 종사하는 사람은 51명으로 전체 집단의 8.5%에 해당하였다(<표 III-11> 참조). 학생 신분에 있는 사람은 23명으로 3.8%에 해당하였다. 그런데 무엇보다도 심각한 것은 360명에 달하는 사람이 무직이라고 보고함으로써 실업률이 59.7%에 달한다는 점이다. 더욱이 58명이 자신의 현재 직업에 대해서 응답하지 않았는데, 이들 중 상당수가 무직일 가능성이 높기 때문에 실업률은 이보다 높을 것으로 예상된다. 이 같은 결과는 북한이탈주민에 관한 기존 연구결과와 비교할 때 무

54) 통일부, 「북한이탈주민 생활실태조사 분석결과보고서」, 1998.12, p. 12.

55) 위의 보고서, p. 16.

56) 전체가구중 25.5%인 41가구가 응답하지 않았으며, 이들 중 상당수는 50만원 이하의 소득자로 판단된다. 위의 보고서, p. 21.

57) 1998년 12월 현재 생활보호대상자로 편입된 북한이탈주민은 응답자의 44.7%인 72세대였으며, 편입되지 않은 경우에도 54.6%가 적절한 절차를 몰라 신청하지 않은 것으로 나타났다. 위의 보고서, p. 26.

58) 위의 보고서, p. 23.

직의 비율이 매우 높게 나타나기 때문에 해석에 주의를 요한다. 1998년 가을에 실시한 이영일 국회의원의 우편표본조사 결과에 따르면 1990년 이후 남한으로 입국한 168명의 북한이탈주민 응답자들 가운데 ‘무직’상태에 있는 사람들이 39.2%로 가장 큰 비율을 차지하고 그 다음으로 ‘회사원’(19.6%), ‘기타’(13.7%)의 순서로 직업분포 양상을 보여준다. 이들 중 회사원, 공무원과 같이 안정된 직장이라고 볼 수 있는 직업에 종사하는 사람은 전체 응답자 중 23%에 불과하다. 통일부가 1998년에 실시한 우편표본조사에 참여한 북한이탈주민들의 실업률은 34%에 달해 이영일 표본조사결과와 크게 다르지 않았다. 이러한 결과들을 1996년에 북한이탈주민 친목단체인 송의동지회에서 북한이탈주민 561명을 대상으로 실시한 표본조사 결과에서 무직상태에 있는 사람들이 36%를 차지하고 있는 것과 비교할 때 실업문제가 크게 개선되지 않은 것을 알 수 있다.⁵⁹⁾

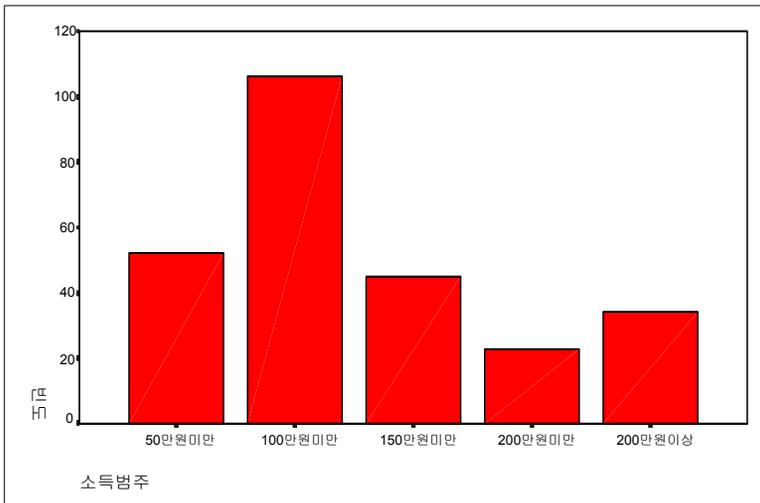
<표 III-11> 18세~65세 이하 북한이탈주민 현 직업 분포(2000.7.30)

직업	빈도(명)	비율(%)	실제응답비율(%)
전문직	10	1.7	1.8
사무직(군인)	100	16.6	18.3
상업,자영업	51	8.5	9.4
학생	23	3.8	4.2
무직	360	59.7	66.1
기타(아르바이트)	1	0.2	0.2
무응답	58	9.6	
총계	603	100.0	100.0(545명)

자료: 북한이탈주민후원회 북한이탈주민 현황자료.

59) 윤인진, 「북한이탈주민의 직장 부적응 문제 조사 및 적응력 향상 방안연구」, 2000년도 통일부 북한이탈주민 지원프로그램 용역과제 보고서 (미출간).

북한이탈주민은 안정된 직업을 갖지 못하게 됨에 따라 소득도 자립에 필요한 만큼 충분히 벌지 못하고 있다. 전체 921명의 북한이탈주민 중에 71.8%가 자신의 소득에 대해서 응답을 하지 않았다. 자신의 월 수입을 보고한 260명 가운데 20%가 50만원 미만의 소득을 버는 것으로, 그리고 40.8%가 100만원 미만의 소득을 버는 것으로 보고하였다. 따라서 60.8%가 월 100만원 미만의 소득을 버는 것으로 나타났다. 그런데 소득에 대해서 응답하지 않은 사람들 중 상당수가 수입이 없을 가능성이 높기 때문에 북한이탈주민의 소득상황은 [그림 III-3]에 나타난 것보다 열악할 가능성이 높다. 따라서 위와 같은 북한이탈주민의 직업과 소득현황을 통해서 우리는 북한이탈주민의 대부분이 경제적인 적응에 어려움을 겪고 있음을 알 수 있다.⁶⁰⁾



[그림 III-3] 북한이탈주민의 월 소득 분포(2000.7.30)

이와 같이 객관적인 정착성공 지표가 매우 취약함에도 불구하고, 북한이탈주민들은 현재 한국생활에 대해 61.3%가 만족하고 있는 것으로

60) 위의 글.

응답하고 있다.⁶¹⁾ 하지만 정부의 정착지원내용에 대한 만족도는 185명 응답자 중 38.9%인 72명만이 만족한 반면, 61.1%인 113명이 불만을 표시하고 있다.⁶²⁾ 정착과정에서 어려운 점으로는 돈버는 것(30.9%), 취업(24.2%), 외로움(18.3%), 남한사람과의 관계(14.3%), 언어(5.5%), 생활습관(3.6%), 기타(해외여행 부자유, 앞날에 대한 불안감: 3.2%) 순으로 제시되었다.⁶³⁾

과거에는 독신남성위주의 탈북이 주류를 이루었으나 최근 들어 가족을 동반한 가족단위 입국자⁶⁴⁾의 증가로 남성이 61%이고 여성도 39%를 차지하는 등 여성들의 비율이 증가하고 있다. 시간이 경과할수록 여성 북한이탈주민의 비율이 증가하고 있으며, 특히 10대 후반에서 30대 초반 단신 여성의 입국이 늘고 있다. 이는 현재 중국에서 많은 북한 젊은 여성들이 조선족이나 중국인의 동거인으로 생활하고 있으며, 이들이 자력으로 입국을 시도할 경우 향후 이들의 입국을 통제할 방안이 부재한 현실을 반영하고 있다.

따라서 향후 여성 북한이탈주민들의 사회적응 문제가 주요한 현안으로 부각될 가능성이 높다. 1998년 여성 북한이탈주민을 대상으로 한 「평화를 만드는 여성회」의 실태조사 결과는 정착과정에서 여성들의 어려움을 조명하기 위한 시도였다. 조사당시 여성 북한이탈주민의 직업을 살펴보면, 전업주부가 12명(35.3%), 학생 7명(20.6%), 사무직여성 4명(14.7%), 무직 5명(14.7%), 부업주부 2명, 자영업이 2명(각 5.9%)으로 나타났다. 즉 실질적으로 경제활동을 통해 소득을 얻는 여성은 10명(29.4%)이었으며, 일하고 있지 않는 여성은 학생 7명을 포함하여 24명으로 전체의 70.6%를 차지하였다. 여성 북한이탈주민들이 정착과정에서 겪는 가장 큰 어려움은 경제적 문제로, 이는 직업이 없거나(44.1%) 또

61) 통일부, 「북한이탈주민 생활실태조사 분석결과보고서」, 1998.12, p. 29.

62) 불만족의 이유로는 지원금부족(64.7%), 취업안됨(35.3%), 보로금 차별지급(21.8%), 주택알선 미흡(18.8%)을 들고 있다. 위의 보고서, p. 17.

63) 위의 보고서, p. 30.

64) 1999년 국내입국 북한이탈주민 148명중 가족단위 북한이탈주민은 27가족 68명에 이른다.

는 능력부족(17.6%)에 기인함을 보여주고 있다(<표 III-12> 참조).

<표 III-12> 탈북여성의 남한 가정생활의 어려움

경제적 문제	가족의 건강	주택 문제	사생활의 보호	북가족 그리움	남편 폭력	기타	총계
17 (50.0%)	5 (17.4%)	3 (8.8%)	2 (5.9%)	1 (2.9%)	5 (14.7%)	5 (14.7%)	34 (100%)

자료: 평화를 만드는 여성회, 『북한이탈 여성주민 생활실태 조사결과 보고서』, 1998.

다. 북한이탈주민의 심리 실태

기존연구에 의하면 북한이탈주민이 남한사회에 적응하는 과정에서 정치·사회적 측면에서는 비교적 어려움이 없고, 경제적 측면에서는 개인차가 큰 반면에, 심리적 적응에 있어서는 거의 모두가 비교적 큰 어려움을 가진다는 것이다. 심리적 적응이 그만큼 어렵다는 것을 시사한다.

정치·사상적인 측면에서 문제가 덜하다고 하는 것은 매우 다행한 일이다. 이는 남북한 체제가 지난 50년 동안 대결하고 있었지만 남한으로 입국해온 북한주민이 정치·사상적으로 북한의 사상적 껍데기를 쉽게 벗어버릴 수 있다고 하는 것은 북한의 지배이념이 북한주민들에게 피상적으로 밖에 기능하지 못했다는 것을 의미한다. 또한 이것은 대부분의 북한이탈주민들이 자발적으로 북한을 떠난 사람들이며 평등과 공정한 사회적 부의 분배 등 공산주의가 가지고 있는 근본적인 가치관에는 나름대로 가치를 부여하지만 북한의 실제 현실이 그 가치와 괴리되었기 때문인 것으로도 볼 수 있다.

이는 북한이탈주민이 심리적 차원에서 느끼는 갈등은 체제와 이념의 차이에서 오는 것이라기보다는 남북한이 서로 교류가 없었던 다른 사회였다는 사실에 기인하는 측면이 많다고 보아야 할 것이다. 가령 한국에서 미국으로 이민간 사람들이 적응하는데 어려움을 겪는 것과 유사

하다고 볼 수 있다. 그러한 측면에서 본다면 심리적 갈등은 주로 남한과 북한의 생활 양식 및 문화적 차이에서 기인하는 것으로 보아야 할 것이다.

심리적 갈등이 없다는 것은 다음의 경우를 포함한다. 북한을 탈북하여 남한에 오기를 잘했다고 느끼게 되는 경우, 북한에 있을 때 보다 장래에 희망이 밝다고 느끼는 경우, 남한에서의 생활에 별다른 어려움이 없다고 느끼는 경우로서 모든 생활에 문제점이 없을 때 느끼게 되는 심리적 상태일 것이다.

북한이탈주민의 적응과정이란 부분적인 영역으로 나누어서 진행되는 것이 아니라 총체적인 삶의 과정이기 때문에 심리적인 영역의 적응이란 총체적인 적응의 문제를 반영한다고 보아야 할 것이다. 따라서 심리적 적응은 경제적 적응, 사회적 적응과 분리할 수 없는 문제이다. 경제적인 차원의 적응은 매우 중요하다. 경제적인 차원의 적응이 순조롭지 않고서는 정치·사상적 차원뿐 아니라 심리적 차원의 적응도 순조롭기가 어렵다. 경제적 여유가 기본적인 욕구충족의 수단이기 때문이다. 심리적 차원의 적응은 경제적, 정치·사상적, 사회적, 문화적 차원의 적응이 순조로울 경우에 이루어질 수 있는 것이다. 따라서 심리적 차원의 적응은 총체적인 차원의 적응 여부에 따라서 결정되어진다. 어느 한 영역에서라도 적응에 장애가 생기면 그것은 직접적으로 심리적인 적응에 영향을 미치게 되는 것이다.

전우택의 연구에 의하면 북한이탈주민들에 대한 설문조사에서 심리적 안정과 정신건강상태가 그들이 받고 있는 돈의 액수와 그에 대한 만족도에 직접 연관되고 있다고 한다. 월수입은 심리적 만족도에 영향을 미치는 가장 중요한 변수 중의 하나인 것으로 밝혀졌다.⁶⁵⁾ 경제적 적응은 심리적 만족도에 그만큼 중요한 변수가 된다는 것이다.

그런 의미에서 북한이탈주민의 남한사회 적응과정에서 느끼는 심리적 갈등의 문제는 경제적인 적응의 성공 여부에서 발생하는 문제와 경

65) 전우택, “북한이탈주민들의 주요 사회배경에 따른 적응과 자아정체성에 관한 연구,” 『통일연구』 제1권 2호 (1997), p. 125.

제적인 영역 밖의 요인에 기인한 심리적 갈등으로 나누어서 살펴보아야 할 것이다.

남한사회에 입국한 초기에는 취업이나 사회적응교육 자체만으로는 심리적 불안정 상태가 해소되는 것은 아니다. 그러나 이러한 초기의 불안정은 시간이 지나면서 남한사회에 점차 익숙해지면서 해소되는 문제들이라고 볼 수 있다. 이 논문은 그러한 자연스런 변화의 상황보다는 적응에 실패하는 경우에 초점을 맞추어 분석하고자 한다.

이 논문은 주로 북한의 경제난으로 인하여 탈북러시가 이루어진 1994년 이후에 입국하여 남한에 거주한지 6년 미만인 사람들을 연구의 대상으로 전제하고 있다. 이들은 1993년 6월에 제정된 법률 ‘귀순북한동포보호법’과 1994년 9월에 제정된 ‘귀순북한동포법 개정시행령’에 의하여 지원을 받은 사람들이다. 이 법률에서는 기존의 북한이탈주민들에게 제공되던 물질적 지원규모를 대폭 축소하였고, 사회복지적 혜택도 줄었고, 이들을 국가유공자가 아니라 독립적 생활능력이 결여된 생활보호대상자로 취급하여 담당부서도 국가보훈처가 아닌 보건복지부로 이관하였다. 따라서 이들은 과거에 국내입국한 사람들보다 적응과정에 더 어려움이 많은 사람들이다.

(1) 심리적 갈등의 요인 분석

(가) 경제적 부적응에 기인한 심리적 갈등

기존의 연구에서 정착 초기 북한이탈주민은 인지적 및 정서적 측면에서 높은 자신감을 가지고 있는 것으로 나타났다. 남한사회의 운영원리나 방식에 대해 이해하고 있다고 생각하는 정도가 매우 높다고 한다. 일반적으로 난민들의 경우 정신건강에 많은 문제를 갖고 있는 것으로 보고되고 있는 것을 고려한다면 이와 같은 결과는 매우 다행스런 것이다. 이는 같은 민족이며 같은 언어를 사용하고, 북한이탈주민이라는 동질적 집단이나 남한 사회 내 친인척이 존재하고 있는 등의 구조적 여

건이 기본적으로 심리적 안정감을 주기 때문인 것으로 보인다. 또한 매우 극심한 어려움을 딛고 남한 사회에 정착하게 되었다는 것에 대한 성취감이 자신감을 북돋우는 역할을 하였을 것이다.⁶⁶⁾

그러나 이러한 초기의 자신감은 실패의 경험을 통하여 무너지게 되는 경향을 보인다. 북한이탈주민들이 심리적 갈등을 느끼게 되는 가장 중요한 요인 및 계기는 직장생활 적응에 실패를 하게 되는 경험이다. 북한이탈주민들이 남한사회에 적응하는 과정에 경험하는 일정한 패턴이 있는데 그것은 적응에 실패하는 패턴이다. 북한주민들이 남한사회에 오면 당국의 조사와 적응교육 등의 일정한 과정을 거친 후 당국이 알선해준 직장생활을 하게 된다. 그런데 북한 및 통일관련 연구소 연구원이나 전문직에 종사하게 되는 경우를 제외하고는 많은 수의 북한이탈주민들이 얼마 지나지 않아 첫 직장을 그만두게 된다. 직장을 그만두게 되는 것은 여러 가지 이유가 있다. 첫째는 기술적인 측면에서 적응하는데 어려움을 경험하기 때문이다. 한국사회에서 흔하게 쓰는 영어 및 한자, 고도로 생활화된 컴퓨터 사용, 사회주의와는 다른 복잡한 경제적 현상 등을 이해하기 어려워서 직장생활의 일상업무에 어려움을 겪게 된다.

둘째는 직장의 조직생활 및 인간관계에 적응하는데 어려움을 경험한다. 일과시간 중의 동료 및 상사와의 상호작용에서 이질감을 느끼는 경우가 많으며 인간관계의 발전에 어려움을 경험한다. 특히 일과 후에 식사 및 술자리 등에서 대화와 여가놀이에 자연스럽게 어울리지 못하는 데서 오는 소외감이 부적응의 큰 요인이 된다.

김영수·정영국의 연구에 의하면 24명의 직장인 중 직업에 만족해 하는 사람은 20%에 불과하고 나머지는 국가가 알선해 준 직업이기 때문에 아무 생각 없이 다니거나 적성에 맞지 않아 그만두고 싶다는 응답이 대부분이었다. 직장생활에 있어 애로 사항은 경험해 보지 않은 생소한 업무, 대인(동료·상사) 관계, 급여, 출퇴근 문제 등이었다고 한다. 특히 중소기업에 취직한 사람들의 이직률은 더 높다고 한다. 한국통신, 도

66) 독고순, 「비교문화적 관점에서의 북한이탈주민의 적응연구」(연세대학교 사회학과 박사학위논문, 1999년), p. 144.

로공사 등 국영기업에 취업한 사람들의 경우는 다소 적응하기가 낮다고 한다.⁶⁷⁾

이러한 적응장애를 경험하게 되면 북한이탈주민들은 대체로 두 가지 유형의 대안을 선택하게 된다. 첫째는, 나이가 젊은 사람의 경우로서 대학에 진학하여 영어, 자본주의, 남한사회를 더 배우고 나서 다시 취직을 해야겠다고 생각하고 직장을 그만두게 되는 유형이다. 둘째는, 나이가 든 사람의 경우로서 다른 직장을 찾든지 아니면 조직생활을 도저히 하기 힘들고 장사를 해야겠다고 생각하고 직장을 그만두게 된다.

이 경우에 나이가 젊어서 대학을 진학하는 경우는 성공하기가 쉽다. 경제적으로 어려움이 있기는 하지만 대학을 다니면서 남한사회에 적응하는 데 시간을 벌뿐만 아니라, 영어, 전공, 일반상식 등에서 많은 것을 배우게 되고 장차 남한사회 적응에 필요한 인간관계도 형성하게 된다.

그런데 장사를 시작하게 되는 경우는 또 한번의 실패를 경험하기 위한 시작이 되는 경우가 많다. 한국의 경제상황에 익숙하지 않은 상황에서 남한인들 조차 이윤을 남기기 어려운 식당 등의 장사를 시작하지만 성공하는 경우보다 실패하는 경우가 더 많다. 정부에서 받은 정착금 등 기본재산을 다 탕진하게 되는 것이다.

장사를 하다가 사기를 당하는 경우도 있다. 장사를 시작하는 과정에서 계약체결을 잘못하는 경우, 한국의 물정을 잘 모르는 약점을 이용하여 도와준다고 접근하는 사람에게 돈을 횡령 당하는 경우 등이 있다고 한다.

장사에서 마저 실패한 사람의 좌절감은 매우 심각한 정도가 된다. 매우 큰 심리적 상처까지 받게 된다. 한번 실패의 상처를 받게 되면 모든 것에 자신감을 상실하게 되고 앞으로 살아갈 길이 막막하다는 상황에까지 직면하게 된다.

실직을 하게 되면 그 자체가 심리적인 상처가 된다. 뿐만 아니라 안정된 일자리가 없다는 것이 심리적 갈등에 큰 요인으로 작용한다는 것이

67) 김영수·정영국, 『탈북귀순자 남한사회 적응실태조사』, (통일연수원, 1996).

다. 「탈북자 동지회」의 경우, 회원 200여명 중에서 직업을 가진 사람은 70명 정도에 불과하다고 한다. 물론 안정된 직업을 가지고 적응을 잘 하고 있는 사람은 「탈북자 동지회」에 가입하지 않기 때문에 이를 전체의 비율로 볼 수는 없다. 일자리가 없는 사람이 도움을 구하기 위하여 「탈북자 동지회」에 가입하는 경우가 많을 것이다. 북한에서 직장생활, 조직생활에 진절머리가 났는데, 실업상태로 있으니 오히려 그 때가 그립다는 것이다. 직업도 없이, 친구도 없이, 갈 곳도 없이 하루종일 집안에 박혀 있자니 온갖 생각이 다 나고 고통스럽고 견딜 수가 없다고 한다. 직장이 없다는 그 자체가 심리적 갈등의 근본원인이 된다. 이러한 심리적 상태는 비단 북한이탈주민만의 것은 아닐 것이다. 남한인의 경우도 실업상태가 되면 비슷한 심리적 고통을 경험하게 될 것이다. 그러나 북한이탈주민의 경우에는 새로운 직장을 잡거나 생계를 해결할 수 있는 기회구조가 제한되어 있기 때문에 심리적 고통은 더 클 것이다.

(2) 경제외적 요인에 기인한 심리적 갈등

(가) 사회문화적 차이에서 오는 이질감

북한이탈주민들이 남한사회에 와서 느끼는 첫 인상은 완전히 다른 사회에 왔다는 이질감이라고 한다. 이질감의 유형을 다음의 몇 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 처음 1~2년 동안은 같은 민족과 같이 살고 있다는 느낌이 들지 않을 정도로 남한사회의 모든 것이 낯설고 이질적인 느낌 속에서 산다고 한다. 거리의 어지러운 간판, 아침에 일어났을 때 행상인들의 물건 파는 소리 등 모든 것이 낯설고 이상하다고 한다. 2년 정도가 지나면 이러한 일에 익숙해지고 낯설다는 느낌이 사라진다고 한다. 2~3년 동안은 집을 벗어나 다른 사람을 만나는 것을 싫어한다고 한다. 모든 것이 익숙하지 않고 낯설고 이상하기 때문이라고 한다. 4~5년이 지나서야 남한사람과 대화를 하거나 같이 어울려서 술을 마시거나 노래방을 가거나 하는 데 다소 익숙해지게 된다고 한다.

둘째, 북한의 유일지배체제에서 살던 경험 때문에 남한의 다원적인 체제에 적응하는 데서 스트레스가 많다고 한다. 여야의 정쟁, 집단이기주의, 수없이 많은 사회단체와 그들의 상반된 목소리 등에 혼란을 겪는다고 한다. 특히 남한에서 정치인들이 항상 갈등하고 투쟁하는 것을 보고 불안감을 느낀다고 한다. 대북문제와 같이 중요한 문제도 여야가 합의하여 북한과 협상하거나 북한에 대응하지 않고 논란과 정치투쟁을 일삼는 것을 보고, 혹시 정권이 바뀌면 북한이탈주민들을 정치적으로 이용하거나 피해를 주지 않을까 하는 불안감이 있다고 한다. 이 사회에 정착할 수 없겠다는 불안감을 느낀다고 한다.

셋째, 지나치게 외래어를 많이 쓰고 퇴폐적인 문화 등에서도 혼란과 충격을 받는다고 한다. TV 드라마에서 전통적인 남녀관계를 인위적으로 파괴하는 것도 이해하기 힘들다고 한다.

넷째, 부익부 빈익빈의 차이가 큰 것에도 위화감을 느낀다고 한다. 일부 북한이탈주민들은 북한에서처럼 오히려 김정일 혼자만 부자이고 대부분의 사람들은 거지인 것이 더 나은 것 같다고까지 말한 사람도 있다.

(나) 결혼 스트레스

북한이탈주민들은 결혼이 직장 문제와 더불어 가장 큰 문제의 하나라고 한다. 1995년 이후 북한이탈주민 중에는 결혼하여 사는 사람이 10%에도 미치지 못한다고 한다. 남자든 여자든 남한인과 결혼하기가 매우 어렵다고 한다. 『탈북자 동지회』 남성회원 170명 중에서 독신으로 사는 사람이 70%라고 한다. 북한에서는 직업과 재산에 상관없이 결혼하는 것은 문제도 되지 않는데 비하여 남한에서는 결혼하기가 어렵다는 것이다.

그래서 가장 선호하는 것이 북한이탈주민끼리 결혼하는 것이라고 한다. 남한사회에 적응하는 데는 남한사람과 결혼하는 것이 도움이 되지만 남한사람과 결혼하는 것 자체가 매우 어렵기 때문이다. 남한여자는

결혼 상대자의 기본조건으로 안정된 직업을 꼽는데 남성북한이탈주민은 이 점에서 가장 취약하며, 남한 남자는 세련된 여자를 원하는데 여성북한이탈주민은 그렇지 못하다고 한다. 여성북한이탈주민이 남한남성과 결혼한 경우가 거의 없다고 한다.

송○○(29세)의 증언에 의하면 남한 남성과 결혼하고 싶은 마음은 거의 없다고 한다. 그 까닭은 남한 남성들이 솔직해 보이지 않으며 부부 생활에서 믿음이 가지 않는다는 것이다. 남성북한이탈주민들은 말과 행동은 거칠지만 그래도 믿음이 더 간다는 것이다. 그 이유는 주로 남녀 관계에 대한 가치관의 이질화된 차이점 때문이라고 한다.

결혼을 하지 못하기 때문에 오는 스트레스뿐만 아니라 30대, 40대의 나이에 독신으로 5~6년 이상을 사는 것은 매우 어려우며, 독신으로 있기 때문에 외로울 뿐만 아니라, 안정을 찾지 못하여 돈을 낭비하게 되고 그래서 정착하는데 더욱 어렵다고 한다.

(다) 북한가족에 대한 죄책감

북한에서 탈북하여 남한에 정착한 사람들이 공통적으로 느끼는 심리적 갈등의 하나는 북한에 두고 온 가족에 대한 죄책감이다. 가족을 두고 혼자 탈북함으로써 북한에 남은 가족이 정치적으로 큰 피해를 받게 된다는 자책감 때문이다. 실제로 부모형제를 두고 온 경우 부모와 형제들이 모두 어려움을 겪게 된다. 결혼하여 배우자를 두고 온 사람들의 경우 북한에 남은 배우자는 이혼을 함으로써 정치적 처벌을 면할 수 있다고 한다. 어떤 경우든 북한에 두고 온 가족에 대한 죄책감은 북한이탈주민들을 괴롭히는 가장 중요한 요소가 된다.

그래서 최근 남한거주 북한이탈주민들의 소망의 하나는 북한에 남은 가족들을 남한으로 데리고 오는 것이다. 이에 성공하여 가족을 데리고 오는 사례가 다수 있다.

1995년 이전에 탈북한 사람들은 탈북 동기가 주로 정치적이며, 처음부터 남한을 목적지로 계획하고 탈북하여 남한으로 왔기 때문에 심리적 안

정을 쉽게 찾았다고 한다. 그러나 1995년 이후 북한이탈주민은 주로 경제적인 요인으로 탈북하여 중국 등지에서 전전하는 과정에서 남한사람 및 조선족과 접촉하는 과정에서 남한으로 오게 된 사례가 많다고 한다. 남한에서의 삶이 기대에 미치지 못하고 좌절하게 되면 남한에 온 것 자체를 후회하는 경우가 많아서 마음고생이 더욱 심하다고 한다. 잘못 왔다는 후회와 함께 북한에 두고 온 가족에 대한 죄책감이 더욱 커진다고 한다.

(라) 남한사람의 편견

남한사회에 적응하는데 있어서 장애요인의 하나는 남한사람들이 북한이탈주민들을 보는 편견에 있다. 첫째, 남한사람들은 북한이탈주민들이 북한을 탈출하여 남한으로 올 때 북한으로 돌아갈 수 없는 범죄를 저질렀을 것이라는 인식을 가지고 있는 경우가 많다. 북한이탈주민 본인이 탈북의 동기를 논리적으로 설명하지만 사실이 아닐 것이라고 의심하는 경우도 많다. 그래서 북한이탈주민들을 범죄인시하는 경우가 있다. 이것은 북한이탈주민들이 남한사회에서 남한사람들과 신뢰관계를 형성하는데 매우 큰 장애로 작용할 소지가 많다.

둘째, 북한이탈주민들은 사회주의 국가에서 살다가 왔기 때문에 자본주의 사회에 살고 있는 남한사람과는 다른 점이 있을 것이라는 고정관념이다. 가령, 자기 일을 자기가 판단하여 적극적으로 하지 않고 위에서 시키는 대로만 하는 등 소극적인 태도를 가졌을 것이라는 편견이다. 북한사람들을 게으르고 나태한 것으로 가정하는 경우가 많다. 특히 북한이탈주민들을 담당하는 보호경찰관들이 이러한 편견을 많이 가지고 있는 것으로 보고된 연구가 있다.⁶⁸⁾ 북한이탈주민 보호경찰관들은 북한이탈주민들이 폐쇄되고 경직된 사고방식, 자본주의와 사회주의간의 가치관의 혼돈을 보인다고 지적했다. 또한 북한이탈주민들은 자립의지가 부족

68) 전우택, “북한이탈주민 적응의 심리적 문제: 보호경찰관 설문결과를 중심으로,” (연세대학교 통일연구원 학술발표회: 북한사람 - 삶의 질, 굿주림, 남한사회 적응, 1999.12.8).

하며 이기주의적인 태도를 보이는 경우가 많다고 지적하였다.

이러한 인식들은 북한이탈주민들이 남한으로 올 때 전혀 생각하지 못했던 부분들이기 때문에 남한에서의 삶이 생각보다 어렵다고 한다. 북한이탈주민에 대한 편견의 한 사례로 「탈북자 동지회」가 사무실을 얻는데 어려움을 느꼈다고 한다. 북한을 탈출한 사람들의 모임이라는데 대한 거부감이 있다는 것이다.

(마) 북한이탈주민에 대한 불평등 대우

북한에서의 경력, 자격, 노동연한 등을 인정해 주지 않는 데서 오는 문제점이 많다고 한다. 북한이탈주민들이 취직을 하여 열심히 일하지만 남한사람에 대하여 턱없이 불평등한 대우를 받는 경우가 많다고 한다. 기관에서 직장을 알선하여 취직을 할 때는 회사에서 부여하는 급수가 높은지 낮은 지도 모를 뿐 아니라 향후 진급 및 승진의 기회가 어떻게 되는지 모르고 일을 하다가 몇 년이 지난 후에서 턱없이 불평등한 대우를 받고 있다는 것을 알게 된다고 한다. 한국에서는 연공서열의 성격이 잔존하고 있는 데도 북한에서 온 사람은 이러한 점에서도 대접을 받지 못하고 하위직급으로 발령을 받는다고 한다. 이런 차별대우를 받게 되면 북한이탈주민들로서는 견디기가 어렵다고 한다.

(바) 정체감의 혼란: 동화 대 통합의 갈등

북한이탈주민들은 대체로 북한에서의 삶과 남한에서의 삶이 완전히 달라지게 된다. 특히 북한에서 사무직이나 관리직 전문직에 종사했던 사람들이 남한에 와서는 하위직에 종사하기가 다반사인데 이들은 더 큰 자아상실감을 느끼게 된다. 북한에서의 자아와 남한에서의 자아가 완전히 다르게 받아들여지는 경우가 많다. 가령, 북한에서는 당원, 대학 졸업자, 엘리트로서 자아정체감을 가지고 있었는데 남한에 오면 모두 잃어버리게 되기 때문이다.

북한주민들은 직장의 상급자, 당비서 등 체제가 규정해준 직위에 의하여 자아정체감을 가지게 되는 경우가 많다. 그러나 남한에 왔을 때는 이러한 구조적 준거틀들이 존재하지 않고 전혀 새로운 준거집단들이 자아를 규정하게 된다. 가령, 영어를 잘 못하는 사람이라든지, 탈북한 사람이라든지, 뭔가 감추어진 사람이라든지 등 온통 부정적인 낙인이 많다.

전우택의 연구에 의하면 통계적으로 유의미한 차이는 없었으나 전체적으로 보아 학력이 높을수록 월 수입액과 취업율이 더 높았으나 수입에 대한 만족도, 자신의 작업수행 능력에 대한 주관적인 자기평가 등이 더 낮은 것으로 나타났다.⁶⁹⁾

북한이탈주민들은 남한에 적응하는데 있어서 적응의 정도에 관하여 혼란을 경험하게 될 수 있다. 북한이탈주민의 적응유형은 동화형과 통합형으로 나눌 수 있는데 동화형이란 자신의 문화나 정체성을 유지하길 원치 않고 그 나라의 문화만을 추구하는 경우이며, 통합형이란 자신의 문화를 유지하는 것에 관심을 가지고 있으면서 다른 사람들과 접촉하고 있는 경우로 어느 정도 문화적 순수성도 유지되고 있으면서 동시에 전체사회에 적응해 가는 것이다.⁷⁰⁾

동화형의 특성을 보이는 사람들은 북한체제에 대한 반감이나 환멸, 부정적 인식이 큰 경우이다. 특히 북한사회의 심각한 경제난과 부패, 인권탄압 등의 직접적 희생양이 되었던 사람들은 북한 체제나 당국에 대한 엄청난 저항감이 있음은 물론이고 그 안의 일반주민에 대한 불신도 크다.

동화형은 이질적인 새로운 사회에 적응해야 하는 지금의 당면과제가 너무 중요하기 때문에 다른 것에 미처 신경 쓸 여유가 없거나, 보다 빨리 남한사회에 적응하고자 하는 경우이다.

동화형에 비해 통합형으로 분류할 수 있는 사람들은 이 사회에 대한 전망이나 적응에 대한 기대에서 복잡한 심정을 드러낸다. 자신의 정체성에 대하여 고민하는 이들에게 남한사회는 그다지 좋은 적응조건을

69) 전우택, “북한이탈주민들의 주요 사회배경에 따른 적응과 자아정체성에 관한 연구” 『통일연구』 제1권 2호 (1997), p. 136.

70) 독고순, 앞의 논문, p. 149.

제공하고 있는 것 같지가 않다고 느끼기 때문이다.

“남한사회는 당연히 긍정적인 의미의 충격도 있었지만 부정적인 것도 적지 않다. 남쪽 사람들 앞에서 내가 헐벗고 굶주린 모습으로 무식하고 실수를 연발하는 맹구가 되어야 한다는 것을 알았을 때 충격이 심할 수밖에 없었다. 남북지식인 문화통합모임은 그런 면에서 나에게 또 다른 세계이다. 이 모임에서 나는 나일 수 있다. 나를 내가 원하는 식으로 만들어 갈 수 있고 나를 나로 드러낼 수 있다.”⁷¹⁾

최근에 온 북한이탈주민일수록 북한체제는 머지않아서 붕괴한다고 생각하고 남한에 완전히 동화할 필요가 없으며 통일될 때까지 기다린다고 생각하는 경우도 있다고 한다.

(사) 정부정책의 문제

북한이탈주민들이 정부의 북한이탈주민 정책에 대해 가지는 보편적인 불만의 하나는 북한에서 직위가 높은 사람들에게 정착금을 많이 주는 등 우대하는데 있다. 1994년에서 1998년까지 입국한 사람들은 정착 지원금이 적어 적응에 애로를 겪고 있는 사람이 많기 때문에 정착금제도에 대한 불만이 많다. 북한에서 좋은 출신성분으로 좋은 자리를 차지함으로써 보다 많은 혜택을 누리고 온 사람들에게 더 많은 정보를 제공받는다는 이유로 더 많은 정착금을 제공하는 것은 잘못된 일이며, 이는 그간 남한과 이런 저런 관련을 맺고 있어 피해를 보았던 사람들을 외면하는 것이라고 북한이탈주민들은 비판한다. 이들은 탈북과 통일이 북한에서의 계층구조가 뒤바뀌고 그간의 삶을 역전시킬 수 있는 기회가 되어야 한다고 믿는다.

“북한에서 잘살던 사람들이 남한에서도 대우를 잘 받고 있어요. 귀순당시 외화를 가져온 사람도 있는데, 그 돈이 다 북한주민들의 것을 훔친 것이나 같습니다. 북한의 고위층은 다 북한주민들을 착취한 사람들인데 그

71) 독고순, 『비교문화적 관점에서의 북한이탈주민의 적응연구』(연세대학교 사회학과 박사학위논문, 1999), p. 151 재인용.

들에 대한 남한 정부의 대우가 훨씬 좋습니다. 통일이 된다면 북한고위층 출신 귀순자들에게 복수를 하려는 북한주민들이 생길 수 있습니다.”⁷²⁾

(3) 심리적 갈등의 결과

북한이탈주민들은 초기에는 남북한간의 문화적 차이, 생활정보 획득의 어려움, 남한사람들과의 접촉기회 제한, 직장생활에서의 부적응, 열등의식 등으로 인해 폐쇄적인 생활을 하는 경향이 많으며 이로 인해 외로움을 많이 느끼기 쉽다. 이러한 경향은 시간이 지나면서 주변생활에 점차 익숙해지면서 극복이 되는 문제들이다.

그러나 일반적으로 북한을 탈출하여 남한으로 입국한 사람들은 남한 사회에 적응하기까지 상당기간동안 심리적 불안정을 겪는다. 이장호의 연구⁷³⁾에 의하면 북한이탈주민들은 대체로 5단계의 심리적 불안정을 거쳐서 정착하게 된다.

첫째, 이질문화 충격 단계로서 공포와 불안감이 심한 시기이다. 모든 것이 낯설기 때문에 불안하며 미래가 어떻게 전개될지 모든 것이 불확실하여 남한에 온 것이 잘한 것인지 어떤 지를 확신하지 못하고 심리적으로 방황하기도 한다.

둘째, 기초취업준비 단계로서 남한사회의 여러 측면에 대하여 한편으로는 불만을 느끼기도 하고 또 한편으로는 동조하기도 하는 등 복잡한 심리상황에서 갈등을 하게 된다.

셋째, 생활정착 단계로서 어느 정도 적응이 이루어진 상태이다.

넷째, 재사회화 단계로서 남한사회에 순응하고 동화하는 시기이다.

다섯째, 문화·사회적 통합단계로서 남한사람으로서의 소속감을 가지고 정서적으로 안정감을 가지게 되는 시기이다. 대체로 5년 내지 6년

72) 박종철·김영윤·이우영, 『북한이탈주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안』(통일연구원, 1996), p. 92.

73) 이장호, “남한이주자의 한국사회 적응을 위한 체계적 접근,” (크리스찬아카데미 남북관계 대화모임: 북한이탈주민 지원을 위한 대책과 과제, 1996).

정도의 시간이 지나야 가능한 단계라고 볼 수 있다.

그러나 북한이탈주민들 중에는 남한사회 적응에 현저하게 실패하는 사람도 있다. 구조적 장애들을 심리적으로 극복하지 못하기 때문이다. 북한이탈주민들이 남한에 와서 적응에 실패하고 심리적 갈등을 경험하게 되면 심리적 병리현상을 경험하게 된다. 아직까지 북한이탈주민 중에는 심리적 문제가 정신병리 문제로 발전되는 경우는 없다. 직장이나 결혼과 같은 근본적 문제가 해결되지 못할 경우에 만성적으로 느끼게 되는 문제이다. 북한이탈주민들의 심리적 갈등은 대개 남한으로 귀순한 지 4~5년 미만의 사람들에게 나타나는 것이 보통이다. 대표적인 심리적 병리현상을 세 가지로 나누어 볼 수 있다.

(가) 무력감

남한사회 적응에 실패를 거듭하게 되면 느끼게 되는 심리가 또 실패하지 않을까 하는 불안감이다. 심지어는 직장에 새로 취직하는 것이 두렵고, 사업을 시작하기에는 자본이 없고 해서 이 사회에서 내가 할 수 있는 것이 아무 것도 없겠다는 무력감을 느끼게 된다.

대체로 이러한 심리적 문제를 경험하는 사람들은 한국으로 온지 2년 정도 지난 사람들의 경우에 많다고 볼 수 있다. 대개 첫해는 보호기간에 해당되기 때문에 큰 문제가 없는 해이다. 1년이 지나기 시작하면 취직과 퇴직을 반복하여 전전하는 과정을 거치게 되는데 이때 발생하게 되는 심리적 문제가 무력감이다. 처음에는 기대감이나 환상을 가지고 한국에 왔다가 그러한 기대감이 무너지고 적응에 실패를 경험함에 따라서 정신력을 소진하게 된다.

이러한 무력감을 느끼게 되는 경우는 대체로 남한의 여러 자선 단체의 지원을 받게 됨에 따라 다소 호전되는 경우가 있다. 또한 무력감으로부터 다시 기운을 얻게 되는 것은 철저한 실패를 경험하고 나서 새로운 심리적 반전을 경험하는 경우이다. 상담소나 종교기관 등의 도움과 지원으로 이러한 계기가 마련될 수 있다. 한국에 온 것은 북한생활로부터의

도약이 아니라 한국에서 새로 태어난다는 등 새로운 각오를 하는 등의 심리적 성숙의 과정을 경험하게 되는 사람들은 심리적 어려움을 극복하고 한국사회에 성공적으로 적응하게 된다. 이러한 과정을 경험한 사람들은 귀순자로서의 특권을 정부로부터 기대하거나 하는 등의 의존적인 심리에서 벗어나 스스로 삶을 개척하지 않으면 안 된다는 각오를 하는 경우이다. 이러한 정신적 성숙의 계기가 없는 경우는 심리적 무력감에서 헤어나지 못하고 부적응의 기간이 길어지기도 하고 더 악화되기도 한다.

(나) 무의미감

사선을 넘어서 남한에 온 것 자체를 후회하게 되는 경우이다. 남한에서 적응해서 산다는 것에 더 이상의 의미를 느끼지 못하게 되는 경우이다. 몇 번의 거듭되는 실패의 정신적 충격에서 벗어나지 못하는 경우에는 남한생활의 무의미감, 나아가 삶의 무의미감을 느끼게 되기도 한다.

(다) 공격적 행위

남한생활에 적응을 못하게 되고 실패를 거듭하게 되면 그 원인을 대체로 정부의 잘못, 남한사람의 부당한 대우, 편견 등의 탓으로 돌리게 되며 결국은 남한사람에 대한 적대감을 가지고 있는 경우가 발생한다. 욕구불만과 절망감을 가지게 되면 공격적 행위로 나타날 수도 있다. 북한이탈주민들은 남한주민들을 매우 이해타산적이며 순수하지 못한 계산꾼으로, 잘난체가 심한 사람으로 인식하고 있다. 상당수가 남한주민에 대하여 부정적 이미지를 갖고 있으며, 매우 깊은 적대감을 보이는 사람들도 다수 있다.

2. 북한이탈주민들의 입국경로

과거에는 탈북하여 남한으로 오는 경로는 크게 두 가지로 나뉘었다.

하나는 휴전선을 넘는 방법으로 육로를 거쳐 남한으로 오거나 해상을 통하여 남한으로 오는 경우였다. 나머지 하나는 중국을 통하여 오는 방법으로, 특히 과거에는 중국 정부의 암묵적 동의하에 홍콩과 같은 제3국을 통하여 남한으로 오는 경우가 적지 않았다.

그러나 최근 북한이탈주민들은 과거와는 다른 탈북 경로를 거치는 경우가 많다. 이것은 일차적으로 최근 북한이탈주민이 북한에서 직접 남한으로 오는 경우보다 중국에서 일정 기간 거주 후 오기 때문이라고 할 수 있다. 또한 중국이 북한이탈주민 문제에 대하여 엄격하게 대응하고, 홍콩이 중국에 반환됨에 따라 중국 지역에서 직접 남한으로 오는 것이 쉽지 않기 때문이다. 따라서 최근 북한이탈주민들은 대부분 제3국을 통하여 오는 경우가 많다고 할 수 있다.

북한이탈주민들의 성격에 따라 다소 다르게 나타나지만 최근 북한을 탈출한 주민들의 증언을 중심으로 탈북의 경로를 정리하면 다음과 같다.

① 월경

북한지역을 탈출하는 사람은 두 개의 범주로 나뉘어진다고 볼 수 있다. 접경지역에 거주하거나 중국에 친인척이 있는 경우는 식량획득을 위하여 중국으로 가는 반면,⁷⁴⁾ 중국지역에 대한 일반적인 정보가 없거나 연결망이 없는 내륙지방에서 거주하는 사람 가운데서 식량난을 겪고 있는 사람들은 접경지역의 식량사정이 낫다는 정보를 얻고 중국과 접경지역에 모이고 여기에 중국관련 정보를 획득하고 월경하게 된다.

저는 직장에 다니지 못하고 매일 식량을 구하느라고 애간장을 태웠습니다. 나중에 집까지 팔고 연명하다가 변경으로 가면 그래도 살

74) 과거에는 주로 북한에서 연락을 취하면 중국에 있는 친인척이 식량 등을 가지고 방북하였으나, 식량난의 심화로 중국 친척들이 부담을 갖게 되어 찾아오지 않는 경우가 많다고 한다. 이들은 주로 접경지역의 도시에서 친인척을 기다리는데 목을 빼고 기다린다고 해서 '왜가리 회사' 사람들로 불리워진다고 한다. 그러다가 결국 친인척이 오지 않으면 직접 중국으로 찾아나선다는 것이다. 중국거주 북한이탈 주민 H씨 증언.

아갈 수 있다는 말을 듣고 혜령에 왔습니다... 집을 팔고 아껴서 간직 하였던 돈이 900원이 있었는데 몇 달이 되자 바닥이 난 것입니다...혜령에 있는 기간에 장사를 시도해 보았지만 본전이 없는 저로서는 어찌할 방법이 없었습니다. 그런데 장마당에 드나들면서 많은 사람들을 알게 되었는데 그들에게서 중국에 관한 말들을 많이 들었지요, 처음에는 잘 믿지 않았는데 후에 많은 사람들이 중국은 잘 산다고 하니 중국으로 넘어올 생각을 하게 되었습니다.⁷⁵⁾

접경지역에서의 월경은 ‘강타기’라고 하는 강을 넘어가는 방법이 동원된다. 일반 사람들의 강타기를 도와주는 안내원이 북한에 있으며, 이들은 돈을 받고 안전원과 경비대를 피하여 중국까지 이탈주민들을 안내하여 준다.

② 중국 도착

월경에 성공하는 경우 중국지역에 연고가 있는가에 따라 다음 경로가 달라지게 된다. 중국지역에 연고가 있는 사람들은 접경지역에서 인도자를 만나 연고자가 있는 곳으로 가게 되지만, 그렇지 않은 경우는 무작정 조선족이 많이 거주한다는 내륙지방으로 가게 된다. 특히 연고가 없는 사람들은 식량 공급 등에 애로 사항을 겪게 되며, 젊은 여성들은 인신매매의 대상이 되기도 한다. 최근에는 북한이탈주민이 급증하여 접경지역의 조선족들은 비협조적인 경우가 많다고 한다.

마을 어구에 있는 집들에서는 조선에서 건너오는 사람들이 하도 많이 들리니 문을 잘 열어 주지 않는다기에 마을 깊이 들어 간 것입니다. 집안에서 기척 소리가 나더니 30여세 되는 여인이 문을 열고 누군가고 물어 보는 것이었습니다. 그는 우리가 조선에서 왔다고 하자 ‘아이고, 또 왔네’ 하면서 문을 닫아 버리는 것이었습니다⁷⁶⁾.

운이 좋아 조선족의 도움을 받게 되어 일정한 직업을 얻게 되면 현

75) 중국지역 거주 북한이탈주민 ㄱ씨증언.

76) 북한이탈 주민 ㄱ씨(36세) 증언.

지에 정착하게 되나, 인신매매 조직에 잡히는 경우는 중국인과 강제로 결혼하여 노예와 같은 생활을 하게 된다.⁷⁷⁾

③ 중국 정착

중국에 도착한 이후 현지에 정착하는 북한이탈주민은 거주 시기별로 두 개의 범주로 나뉘어지게 된다. 단기간 거주 후 일정한 식량 혹은 금품을 얻어서 다시 북한으로 돌아가는 경우가 하나이고, 장기간 중국에 거주하는 경우가 다른 하나이다. 중국 거주 기간이 길어지는 사람들은 다시 두 종류로 나뉘어진다. 하나는 일정한 직업을 가지고 돈을 모아 귀국하고자 하는 사람이고, 나머지 하나는 중국에 정착하거나 남한으로의 이주를 계획하는 사람이다.

식량이나 금품을 얻어서 바로 북한으로 돌아가는 경우는 대부분 접경지역에 연고가 있는 사람들이라고 볼 수 있다. 그렇지 않은 경우는 주로 추수철이나 씨앗을 뿌리는 봄철 등 계절적으로 중국지역에서 노동력이 필요한 시기에⁷⁸⁾ 탈북하여 단기간 노동을 하여 소득을 올리는 경우가 있다. 이 밖에도 최근에는 식량 문제와 더불어 중국일대를 단순히 돌아보겠다는 생각을 갖고 국경을 넘는 사람들도 있다.

단기간을 머무르는 사람들은 보름에서 6개월 정도 중국에 있게 된다. 보름 정도 중국에 있는 사람들은 2~3일은 먹고 쉬고, 1주일 정도 조선족 등의 지원을 받고, 4~5일 정도에 걸쳐 귀환한다. 1달 정도 있는 사람들은 단기 취업을 목적으로 하거나 식량 취득 후 인근 지역을 둘러보고 돌아간다. 3~6개월을 머무르는 사람은 주로 계절적인 취업을 하는 경우이다.

장기간 중국에 거주하는 사람들 가운데 남한으로의 이주를 원하는 사람들은 탈북 초기부터 적극적으로 남한 이주를 도와줄 사람들을 찾게 된다. 주로 중국 현지에서 활동하는 남한의 각종 시민 단체와 접촉

77) 좋은벗들 엮음, 『두만강을 건너온 사람들』, pp. 61~89 참조.

78) 가을건기가 이루어지는 9월, 10월 그리고 벌목사업이 이루어지는 2월에서 3월도 중국에서 노동력이 부족한 시기이다.

을 시도하거나, 현지 조선족 가운데 남쪽으로의 귀환을 주선하는 사람들과의 접촉을 시도한다. 이들 가운데 일부는 직접 남한의 공관을 찾기도 한다. 즉, 대사관을 접촉하기도 하고, 영사관으로 직접 찾아 남한으로의 송환을 요구하기도 한다.

남한으로 입국할 의도가 없는 사람들은 중국에서 정착하게 되는데, 이들은 다시 크게 두 개의 범주로 나뉘어진다. 하나는 일정한 직업을 구하여 정착하는 것이고, 나머지 하나는 인신매매에 희생되어 강제로 중국지역에 거주하게 되는 경우이다. 주로 북한을 이탈한 젊은 여성을 대상으로 이루어지는 인신매매는 강제로 중국 남자와 결혼하게끔 하거나 향락업소에 종사하도록 만드는 것이다. 인신매매와 같은 범죄의 대상이 되는 경우에도 북한이탈주민은 신분이 보장되지 않는 까닭에 중국 당국의 법적 보호 대상이 되지 않는다.

취업을 통하여 중국에 정착하는 북한이탈주민은 조선족이 거주하는 접경지역에서 농업보조, 벌목, 가사보조 등 단순 노동직에 주로 종사하지만, 최근에는 단속을 피하여 중국 내륙지방까지 진출하는 경우도 많다. 또한 상대적으로 남한 사람들이 많이 주재하고 있는 남한 기업 진출 지역에도 북한이탈주민들이 자리를 잡는다.⁷⁹⁾

직업을 구하여 중국에 정착하는 북한이탈주민들 역시 법적 보호의 대상에서 벗어나 있다는 문제는 마찬가지이다. 주로 이들이 택할 수 있는 직업은 단순 육체노동인데, 직업 자체도 불안정할 뿐 아니라 신분의 불안정으로 인하여 노임의 체임, 착취 등 적지 않은 문제를 경험하게 된다.

79) 중국에 장기거주하는 북한이탈주민들은 이들을 단속하는 중국의 공안이나 북한이 파견한 요원의 위협을 피하는 것이 중요한 문제가 된다. 그러나 중국 내륙지방의 공안들은 북한이탈주민에 대한 개념이 분명하지 않으며, 다양한 소수민족의 하나로서 생각하는 경향이 있어서 상대적으로 안전하다고 한다. 또한 최근 중국에서도 도시 집중 경향으로 농촌의 노동력 부족이 심화되어 북한이탈주민이 일자리를 구하는 것도 상대적으로 수월하다고 한다. 중국 현지에서 북한이탈주민을 지원하는 8단체 ○목사의 증언.

④ 중국 출발: 북한으로의 귀환 혹은 남한으로 출발

중국에 장기간 거주하는 북한이탈주민들도 중국에 영주하는 것이 쉽지 않다. 특히 북한이탈주민에 대한 중국 공안의 관심이 지속적인 접경지역에 정착하는 경우는 끊임없이 신변의 위협을 느끼게 된다. 또한 열악한 노동조건도 북한이탈주민을 괴롭히는 또 다른 요인이라고 할 수 있다. 특히 북한에 가족이 있거나 탈북과정에 가족과 헤어진 사람들은 심리적으로 곤란을 겪게 되면서, 북한으로 돌아가거나 남한으로 이주를 고려하게 된다.

북한 탈출의 원인이 식량 취득에 있거나 일정한 부를 축적하여 북한 내에서 장사 밀전을 마련하고자 했던 사람들이 소기의 목적을 달성하면 북한으로 귀환하게 된다. 또한 가족이 북한에 있거나 북한체제에 대한 신뢰감이 높은 사람들도 다시 북한으로 돌아가게 된다.⁸⁰⁾ 북한으로 돌아가는 과정은 북한을 탈출하였던 경로를 되밟는 경우가 많다. 북한 지역을 이탈할 때 비합법적인 과정을 통하였기 때문에 귀환하는 경우도 같은 과정을 통하여야 한다. 그리고 이 경우에도 공민증과 같은 기본적인 신분증을 소지하고 있어야 한다.⁸¹⁾

북한으로 귀환하지 못하면서 중국에 정착하지 못한 사람들은 남한으로의 이주를 원하게 된다. 이러한 사람들은 다음의 몇 가지 부류로 나뉘어 진다. 첫째, 북한으로의 귀환의사는 있으나, 공민증 등의 필요한 요소들이 없는 사람들이다. 둘째, 북한 이탈 이후 그 사실이 알려져 북한 가족 등이 불이익을 받았거나, 처벌이 두려운 사람들이다. 셋째, 정치적인 이유 혹은 범죄 행위 등의 이유로 탈북한 사람들이다. 넷째, 중국 거주과정에서 자본주의적 생활에 익숙하거나 남한에 대하여 재인식하게 된 사람들이다.

80) 어린 꽃제비 가운데 일부는 입대가 가능한 나이가 되어 북한으로 돌아가는 경우도 있다.

81) 최근 북한은 공민증을 교체하여 중국 체류 북한이탈주민 가운데 귀환의사가 있음에도 불구하고 귀국하지 못하는 사람들이 다수 있다고 한다. 현지 선교사 ○씨 증언.

남한으로 이주를 결심한 사람들은 직접 자신들의 힘으로 귀국을 시도하거나, 현지 조선인과 현지에서 활동하는 남한의 각종 시민단체의 힘을 빌게 된다. 직접 남한으로 귀국을 시도하는 사람들은 중국 현지 남한 공관을 접촉하게 되는데 북한에서 특수한 신분을 가진 사람이 아니라면 현실적으로 용이하지 않다.⁸²⁾ 따라서 중국에서 직접 남한으로 오기 위해서는 중국인으로 위장하여 비자를 발급 받거나, 밀항선을 이용하는 등 비합법적인 수단을 활용하는 경우가 많다. 이 과정에서 현지 중개업자나 시민단체의 도움이 중요한 역할을 하게 된다.

중국으로부터 직접 남한으로 오기가 어려운 현실에서, 남한 이주를 원하는 대부분의 북한이탈주민들은 제3국을 경유하게 된다. 그러나 제3국으로의 이동도 쉬운 일이 아니다. 중국과 인접한 제3국이라고 할 지라도 북한 접경지역으로부터 먼 거리에 있는 까닭에 적지 않은 비용과 시간이 소모되게 된다. 또한 중국과 제3국간의 국경을 넘는 것도 신분이 불완전한 북한이탈주민으로서 어려운 일이 된다.

1998년 5월 북한을 이탈한 함경도 출신 ㄱ씨의 경우는 북한에서 남한에 이르기까지 경험할 수 있는 다양한 과정을 대부분 겪었다는 점에서 좋은 사례가 될 수 있다. 그는 단신 탈북하여 일차적으로 북경의 한국대사관을 찾았으나 남한 귀환의 뜻을 이루지 못하였다. 다시 귀순을 주선하는 사람을 만날 수 있다는 말을 듣고 9월에 심양으로 갔다가 체포되었고, 북한으로 압송 중에 단동에서 탈출하게 된다. 다시 흑룡강성 근처로 갔던 그는 제3국인 B국을 통하여 남한으로 올 작정을 하고 중국 대륙을 가로질러 1999년 초에 남방 국경을 넘게 된다. 우여곡절 끝에 국경을 넘어 B국의 수도에 있는 남한 대사관에 도착하였으나, 여의치 않은 가운데 현지 경찰에 체포되어 다시 1999년 2월에 중국 국경으로 추방되었다.

그는 다시 광주와 북경을 거쳐 연길에 도착하였고, 남한 시민단체의

82) 중국에 있는 남한 공관에서 북한이탈주민에 대한 적극적인 태도를 보이지 못하는 것은 일차적으로 중국과의 외교관계 때문이라고 할 수 있다. 중국이 북한이탈주민을 정책적으로 인정하고 있지 않으며 현실적으로 국제법상 북한이탈주민은 북한주민의 신분을 갖고 있다고 볼 수 있다. 이와 아울러 남한으로 이주를 원하는 중국 거주 북한이탈주민의 규모가 크다는 점도 문제가 될 수 있다.

도움을 받아 인근 지역에 머무르게 된다. 여기서 ㄱ씨는 그를 쫓아 북한을 이탈한 그의 아들을 만나게 되고, 같은 해 11월에 연길을 떠나 기차를 타고 또 다른 제3국인 M국에 도달하게 된다. 현지 경찰에 체포되었으나 남한 공관에 인계되어 비행기편으로 서울에 도착하였다.

ㄱ씨의 경우는 북한을 이탈할 때부터 남한으로의 이주를 결심한 경우로서 중국 공관 접촉과 좌절, 중개업자 접촉 과정에서 체포, 압송과 탈출, 개인의 힘으로 제3국 도착과 추방, 다시 중국에서 관련 단체의 도움으로 제3국을 통한 남한 도착 등 다양한 경로를 동시에 경험하였다고 할 수 있다. ㄱ씨의 경우에서 알 수 있듯이 일반적으로 북한이탈주민이 혼자 힘으로 남한까지 도달하는 것은 쉬운 일이 아니다. 즉, 자신이 남한으로 오겠다는 의지와 더불어 도움을 줄 수 있는 단체나 기관이 필요하며, 중국 및 제3국 정부의 지원 내지 암묵적 동조, 그리고 남한 당국의 개입의지 등이 결합되어야 남한으로 올 수 있다고 볼 수 있다.

물론 주변의 도움 없이 남한으로 오는 경우가 없는 것은 아니다. 2000년 초 귀국한 ㅎ씨는 가족 동반으로 북한을 이탈한 경우인데, 연길 인근에서 머무르다가 직접 국경을 지나 제3국으로 경유하여 남한으로 이주하였다. 이들은 남편이 먼저 국경지역으로 가서 정보를 얻었고, 이 과정에서 중국의 공안에게 체포되었으나 거래를 통하여 도리어 이들의 협조를 얻어 가족을 데려다가 국경을 건널 수 있었다. 그러나 이들도 국경을 건너던 중에 제3국 국경수비대에 체포되었고, 이들에 의해 수도로 옮겨진 이후 남한 공관에 인계되어 서울로 올 수 있었다. ㅎ씨 가족은 중국 현지 단체 등의 도움을 받지 않았으나, 연고자가 서울에 있었다는 점을 생각할 필요가 있다. 즉, 이들이 탈북하여 서울로 오는 과정에 소요된 경비를 연고자가 지불하였으며, 탈북 경로에 대해서도 조언을 하였다고 한다. 또한 앞의 경우와 마찬가지로 제3국 정부의 도움과 남한 정부의 정책의지가 중요한 역할을 하였다고 볼 수 있다. 따라서 조직적인 도움을 받지 않았다고 하더라도 자신들의 능력으로 남한까지 도달하였다고 보기는 어렵다.

이와는 달리 순전히 개인적인 의지로 남한까지 도달하는 방법은 중국에서 일정한 자금을 모아서 밀항하거나 중국 여권을 구입하여 중국인으로

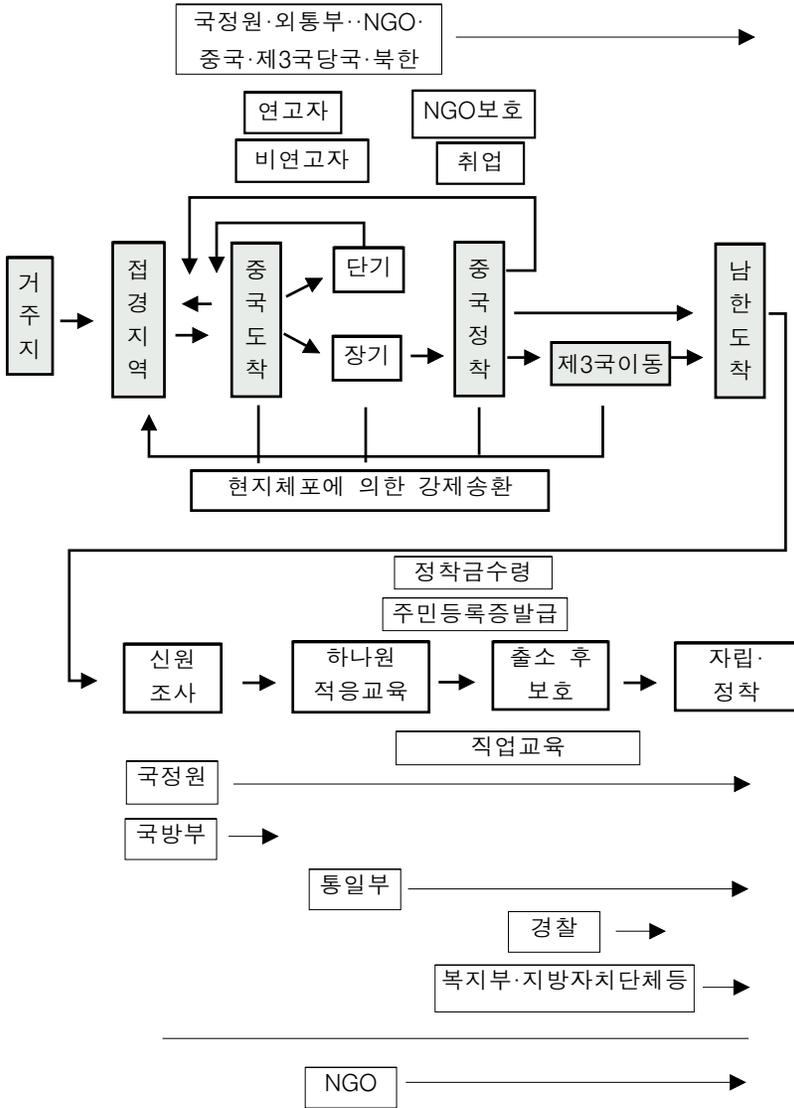
로 행세하여 남한에 도착하는 것이다. 최근에는 북한이탈주민이 중국에 거주하는 기간이 늘어남에 따라 이러한 방법으로 남한에 오는 사람들도 적지 않다. 그러나 이 경우는 적지 않은 자금이 필요함은 물론 비합법적인 수단을 활용하는 까닭에 일정한 위험이 동반된다고 볼 수 있다.

제3국 공관의 북한이탈주민 담당자들은 해당국가에 따라 경우가 다르기는 하지만, 북한이탈주민이 발생하면 일정한 협력체제 구축이 필요하다고 한다. 일단 이들이 밀입국한 상태이며 이들을 남한으로 데려오기 위해서는 해당국가의 용인이 중요하다는 것이다. 공관에서는 북한이탈주민들을 접하게 되면, 해당국가에 통보하여 신병을 인도한다.⁸³⁾ 반대로 해당국가에서 북한이탈주민을 체포하게 되면 남한 공관에 통보한다. 해당국가에서는 북한이탈주민의 신원 및 입국 동기, 남한으로의 송환 의사 등을 조사하는데, 경우에 따라서는 남한 공관과 공동으로 조사하기도 한다. 이들에 대한 조사 결과에 큰 문제가 없으면 남한공관에 신병이 인도되고 남한공관은 이들을 남한으로 데려오게 된다.

⑤ 남한 도착

남한에 도착한 사람들은 일차적으로 대성공사에 수용된다. 대성공사에서는 관련 기관에서 신상조사를 한다. 대성공사의 수용기간은 1~2달이며, 여기서 조사를 마친 일반 북한이탈주민은 통일부의 북한이탈주민 수용시설인 하나원으로 옮겨진다. 하나원의 보호기간은 3개월이다. 하나원에 있는 동안 북한이탈주민들은 남한사회에 대한 적응교육을 받게 된다. 일정 과정의 교육을 수료한 북한이탈주민은 주민등록증을 부여받고 법적으로 대한민국의 국민이 된다. 하나원을 나오며 일정한 금액의 정착금을 수령한 북한이탈주민들은 경찰청의 보호를 6개월에서 2년 동안 받게 된다. 경찰 보호기간이 끝나면 스스로 자신들의 삶을 유지하면서, 남한 주민들과 동등한 상태가 된다.

83) 신병을 인도하는 것은 경우에 따라 다르다. 남한 공관이 북한이탈주민을 관리하면서 행정적으로 이관하는 경우도 있으며, 물리적으로 신병을 인도하는 경우도 있다. 그러나 국제법적으로 이들은 북한 주민이기 때문에 대외적이고 공식적으로 처리하지는 않는 경향이 있다.



[그림 III-4] 탈북 경로와 관련 당국 및 기관

3. 북한이탈주민에 대한 관련국의 태도

가. 북한이탈주민에 대한 주변국의 태도

(1) 중국의 태도

북한이탈주민에 대하여 중국은 단호한 입장을 보이고 있다. 중국은 1982년 ‘난민협약’과 ‘난민의정서’에 가입하였지만 북한이탈주민을 난민으로 인정하지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 1998년 2월 중국 정부는 북한이탈주민 존재를 인정하고 이들을 불법으로 월경한 자로 규정하였으며, 1999년 2월에는 북한주민의 탈북 자체를 억제하고 있음을 처음으로 밝힌 바 있다. 이는 중국의 북한이탈주민의 수가 점차적으로 증가하고 있는 데에 대한 조치가 필요함을 스스로 인정하고 있음을 의미하는 것이다.⁸⁴⁾ 이에 관련하여 권병헌 주중 한국대사는 1999년 12월 중국이 약 5,000~6,000명의 재중 북한이탈주민을 북한에 강제 송환했음을 밝히고 중국이 이들을 ‘경제적 난민’(economic refugees)으로 대우해 주기를 요구하였으나 중국은 이에 동의하지 않고 있다고 밝힌 바 있다.⁸⁵⁾

중국은 북한이탈주민에게 난민지위를 부여하라는 한국정부의 요구를 ‘신간섭주의’라고 비난하는 등 더욱 강경한 입장을 표명하고 있다. 주한 중국 대사는 한국을 포함한 국제사회가 북한이탈주민 문제를 거론하고 있는 것은 인권이 주권에 우선한다는 신간섭주의에 바탕을 둔 것으로 이는 내정간섭에 해당하는 것이라고 경고하였다. 또한 그는 중국에 머물고 있는 북한사람들은 소수의 불법 월경자로 이들은 유엔이 규정하는 ‘난민’이나 ‘도망자’가 아니라는 입장을 표방하고 있다. 중국은 많은 북한사람들이 월경하는 것은 중국 내 조선족 친척을 만나려는 데

84) 현재 중국은 북한이탈주민을 북한인의 ‘정치적 망명’이라든지 ‘난민’이라는 개념에서 처리하기를 꺼려하면서도 그 수가 약 7,000~8,000명에 달하는 것으로 추정하고 있다.

85) “AFP: ROK Envoy Says PRC Repatriated 5,000 North Koreans”, FBIS-CHI-1999-1203.

있으며 소수만이 북한으로 돌아가지 않고 있다고 표명하였다.⁸⁶⁾

중국은 유엔난민고등판무관 역시 북한이탈주민들 모두가 난민이 아니라는 판단을 내리고 있다고 주장하면서 유엔난민고등판무관이 북한이탈주민을 면담하는 것을 용인하지 않고 있는 형편이다. 유엔난민고등판무관이 재중 북한이탈주민은 인권차원에서 보호를 받아야 하지만 이들 전부가 난민 지위에 해당하는 것은 아니라고 밝히고 있다. 1999년 11월 중국 외교부 대변인은 7인의 불법월경 북한이탈주민을 유엔난민고등판무관이 난민으로 규정한 데 대해 이들 불법 월경 북한이탈주민을 단지 ‘국경주변에 있는 주민’(frontier people)로 규정하고 이들을 국경법과 관련 국제법에 의해 처리하고 있음을 밝히고 향후 이들을 중국 국내법과 인권차원에서 해결할 것임을 재차 밝힌 바 있다.⁸⁷⁾

다만 중국은 북한이탈주민 문제를 국제규범, 중국 국내법과 인권차원에서 조치하고 있다고 주장하면서도 중국 내 북한이탈주민들이 국제법상 난민은 아니지만 북한과의 전통적 우호관계를 고려하여 이들 불법 북한이탈주민을 원만히 대해 왔으며 향후 북한이탈주민 문제를 한반도 안정과 평화유지라는 관점에서 처리할 것임을 재차 밝혔다.⁸⁸⁾ 이는 중국이 북한과의 관계증진을 위해 북한이탈주민 문제를 북한과 협의한다는 입장을 나타낸 것이다.

중국은 법적으로 이들 북한이탈주민을 1960년에 체결된 ‘중·북 탈주자 범죄인 상호 인도 협정’과 1986년 체결된 ‘국경지역 업무협정’에 따라 강제 송환 조치하고 있다. 중국당국이 강제 송환한 북한이탈주민 수는 매년 증가하고 있으며, 중국 국무원 산하 연구소에 의하면, 589명(1996년), 5,439명(1997년), 6,300명(1998년)으로 매년 급증하고 있다.

중국공안은 그 동안 북한이탈주민들의 곤경을 빌미로 인신매매, 폭행,

86) “Chinese Envoy Warns Against ‘Neo-Interventionism’ on DPRK”, FBIS-EAS-1999-0902.

87) “North Koreans in China are ‘Frontier People’”, FBIS-CHI-1999-1102.

88) “Envoy Insists PRC Handling of DPRK Refugees ‘Appropriate’”, FBIS-EAS-2000-0118; “PRC FM Spokeswoman on Illegal Crossing of DPRK Citizens,” FBIS-CHI-2000-0608.

매춘 등 영업행위를 하는 중국인에 대한 처벌을 강화하지 않았을 뿐만 아니라, 이들 북한이탈주민들의 피해 보상에 대해서도 이들이 신분상 아무런 법률적 보장이 없다는 이유로 특별한 조치를 취하지 않고 있다.⁸⁹⁾ 난민들 역시 중국인들의 부당행위에 대해 아무런 저항을 하지 못하는 것은 중국공안에게 신고됨으로써 강제추방 조치를 당한다는 두려움 때문인 것으로 알려져 있다.

최근 중국 공안당국은 범죄연루 북한이탈주민 색출을 강화하고 있다. 중국은 길림, 연변, 동북3성 및 국경 부근 지역에서의 살인, 강간, 강도, 절도 등과 같은 범죄에 대한 북한이탈주민들의 연루와 북한이탈주민들에 대한 무차별 살상을 억제하기 위해 대대적인 색출작전을 전개, 북한이탈주민을 연행하여 왔다. 2000년 미국 인권보고서에 따르면 중국 공안당국에 의해 북한으로 강제 송환된 북한이탈주민 수는 1994~1995년 경우 140명에 달하였던 것으로 추산된다. 이에 따라 조선족들이 이들 북한이탈주민을 보호하는 데 어려움이 더욱 가중되고 있는 실정이다. 이들 난민이나 단기간 중·북 국경을 넘은 북한이탈주민들을 은닉하다 적발될 경우 이전에는 약 500~3,000위엔(60~360달러)벌금을 부과하였으나 최근에는 5,000위엔의 벌금에 처하도록 처벌규정을 10배나 강화되었다. 이러한 벌금형은 농업에 종사하는 조선족에게 큰 부담이 되고 있어 조선족으로부터 도움을 받기가 한층 어려워지고 있다. 비록 약 5,000위엔(약 600달러)벌금에도 불구하고 많은 조선족들이 이들 북한이탈주민의 곤경에 대해 동정심을 지니고 있다.

중국 외교부장 唐家璇은 북한방문 후 귀국하는 도중에 연변지역 자치구를 비밀리에 방문한 적이 있다고 한국측 비정부기구가 밝힌 바 있다.⁹⁰⁾ 중국 정부는 작년 말 중국에서 러시아로 잠입하다 발각된 7인의 북한이탈주민을 북한에 송환하면서 이들을 북한당국이 선처해 줄 것을

89) "AFP Cites North Korean Defectors Living Conditions in PRC", FBIS-CHI-1999-0708.

90) "PRC, DPRK ForMins Reportedly Discuss DPRK Defectors Issue", FBIS-EAS-1999-1112.

요구하면서도 중국이 물증을 제시하지 못하고 있다. 이는 북한이탈주민들에 대한 중국의 선처 요구는 북한의 내정에 간섭하는 결과를 초래하여 양국관계의 개선에 걸림돌이 될 수 있다고 판단한 데에 기인하는 것이다. 중국은 이들의 한국행을 요청한 한국정부의 입장을 수용하지 않고 북한으로 되돌려 보냈다. 중국은 이들을 정치적 난민이나 경제적 난민들로 간주하지 않고 단지 불법 월경한 자로 규정하여 중·북 국경조약에 따라 이들을 북한으로 자동적으로 귀환조치 했음을 밝혔다.

중국 공안당국은 북한에 강제 송환될 처지에 있는 북한이탈주민들이 동북부에 있는 임시수용소에서 난동을 부려 이중 많은 자들이 감옥에 수감되어 있음을 시인하였다. 도문 市 감옥소 중국 공안 대변인은 이들 북한이탈주민들의 난동은 곧 진압되어 국경임시수용소에서 도문 감옥소로 이송되었음을 밝혔다. 중국은 이들이 강제 송환될 경우 엄한 처벌을 받을 것이나, 처형되지는 않을 것으로 판단하고 강제송환 조치는 필요에 따라 지속할 것임을 밝히고 있다.⁹¹⁾

(2) 러시아의 태도

러시아는 러시아 영토가 북한사람이나 제3국인들의 불법이민 지역으로 전락되는 것을 원치 않고 있어 북한이탈주민들을 강제 송환 조치하려는 입장을 가지고 있다. 또한 러시아는 북한이탈주민 문제로 북한, 중국과 긴장관계가 형성되는 것을 원하지 않고 있어 북한의 요구를 전적으로 수용하려는 태도를 보이고 있다. 다만 북한이탈주민을 강제송환될 경우 이들이 북한당국에 의해 엄한 처벌을 받지 않기를 원한다는 입장만 표명할 뿐 중국과 같이 이들의 강제송환 이후의 신변안전에 대한 물증을 제시하지 못하고 있다.⁹²⁾

1990년 전후 벌목장내 인권탄압과 목재생산량의 감소 및 노동력 축

91) “AFP: DPRK Refugee Riot Ends in PRC Internment Camp,” FBIS-CHI-2000-0421.

92) “Yonhap Interviews Russian Envoy to ROK,” FBIS-EAS-2000-0215.

소에 따른 '외화벌이' 및 '부업'의 증가에 따른 외화벌이 실적부진, 장기간 사업장 이탈, 한국인과의 접촉사실 등으로 인한 처벌 우려로 인하여 북한노동자들이 북한체제를 완전히 이탈하여 떠돌게 되었다. 러시아는 작업장을 이탈한 북한주민들에 대한 북한안전원의 체포활동을 묵인하고, 현지경찰의 가두 심문에 적발될 경우 북한과 구 소련간에 체결된 「비밀의정서」에 따라 북한이탈주민들을 북한당국으로 인계하였다.⁹³⁾ 1995년 2월 러시아는 북한과의 임업협정에서 북한 안전원의 러시아 내에서의 북한이탈주민 추적 활동을 수용한 바가 있다.

남한과의 관계가 정상화된 이후에는 러시아는 탈북자 문제에 가급적 개입하지 아니하되, 우리측이 요청할 경우 사례에 따라 비공식적으로 협조하여 왔다. 즉 러시아 정부는 1992년 11월 「한·러 기본관계조약」시 합의한 “자유민주주의와 인권존중의 원칙”과 1994년 6월 「한·러 정상공동기자회견」 정신을 존중하여 인권차원에서 양국간 직접협조⁹⁴⁾를 통해 탈북별목공들의 한국으로의 출국을 허용하였다. 이와 같이 러시아는 남북관계의 특수성을 감안하여, 국내법의 엄격한 적용을 자제하고, 탈북자의 러시아 체류를 묵인하며 대북송환을 원칙적으로는 금지하여 왔다.

1994년 후반기부터는 러시아가 국제기구(유엔난민고등판무관실)를 개입시켜 탈북자들의 한국행에 협조하여 왔다. 러시아는 유엔기구가 국제적 공정성과 객관성을 바탕으로 탈북별목공에 대해 난민지위를 부여하도록 허용함으로써, 북한이 강력히 제기해 온 탈북자들이 범법자라는 주장과 한국으로의 망명이 한국정부에 의한 납치라는 주장을 간접적으로 부인하였다. 그러나 탈북자가 합법적 신분을 취득하여 현지정착을

93) 1957년 체결되고 1958년 3월 8일 발효된 「소베트 사회주의 공화국 연맹과 조선민주주의 인민공화국 간의 민사 가족 및 형사사건들에 대한 법률상 방조 제공에 관한 조약」에 의해 탈북자들을 처리하여 왔다. 비밀의정서는 1993년 러시아 최고회의 인권위원회 위원장인 세르게이 코발료프에 의해 불법으로 선언되었다.

94) 탈북별목공의 국내입국이 시작된 1991년 3월부터 1994년 전반기까지 약40여 명의 탈북자가 입국을 위해 양국간 직접협조 방식이 적용되었으며, 이후에는 위급한 경우 외에는 적용이 자제되고 있다. 이 경우에는 러시아가 출국사증을 공항에서 발급 즉시 회수하고, 한국인 신분(현지공관이 발급한 여행증명서)으로 출국한다.

희망하는 경우에는 원칙적으로 유효여권소지자에 대해서는 영주권을, 3년 이상 거주자에 대해서는 공민권을 부여할 수 있으나, 국내여건을 고려하여 회피하여 왔다.

유엔난민고등판무관실이 1999년 11월 중·러 국경을 넘어 러시아로 잠입하려는 북한사람들을 난민으로 규정한 데 대해 러시아는 이들을 중국 당국에 송환 조치한 바 있다. 러시아는 외교적 부담을 덜기 위해 중·러 국경조약에 의거 이들을 송환조치한 것이다. 주중 러시아대사 이브게니 아파나시에프는 이들 7인의 북한이탈주민을 면담한 유엔난민고등판무관 역시 이들에게 난민 지위를 부여하기를 거절하였다고 강변하였다. 이들 난민들은 한국으로 가기를 유엔난민고등판무관에 표명하였다. 다만 중국 영토에서나 북한 영토에서 탈출한 도망자가 아닐 경우, 러시아는 이들의 조치를 유엔과 협의하였다. 1998년 2월 9일 독립국가연합에서 방황하던 4명의 북한사람들을 유엔난민고등판무관실의 도움으로 한국행이 실현되었다.

최근 러시아 극동지역의 수용소에 약 6천명의 북한 난민들이 수용되어 있다는 주장이 제기되기도 하였다. 미국 오로라 재단의 잭 렌들러 사무총장은 7일 『북한인권시민연합』(이사장 윤현)이 8일 서울 연세대 알렌관 회의실에서 주최하는 제2회 북한 인권·난민문제 국제회의에서 러시아 수용소에 수감된 탈북자들은 대다수가 하바로프스크와 아무르 지역 벌목장에 파견된 벌목공들로 북한을 탈출할 의도로 벌목장을 떠나 불법적으로 러시아 지역으로 잠입한 사람들이라고 말했다. 그는 이 지역에는 일반 죄수를 수용하는 수용소와 정치범을 수용하는 두 개의 감옥이 있으며 정치범 수용소에는 북한체제를 비방하거나 수용소 당국에 도전한 벌목공들이 수용되어 있다고 주장했다.

그는 벌목장을 탈출한 북한 벌목공들은 러시아 정부가 난민지위를 부여하지 않을 뿐만 아니라 거주 허가를 허용하지 않고 있어 불법 체류자로 구속되거나 북한 요원들에 의해 체포되어 북으로 송환되고 있다고 설명했다. 또 북한 공안 당국은 때로 체포한 북한이탈주민들을 러시아 영토 안에서 처형시키기도 하며 일부 북한이탈주민들은 북한으로

의 송환을 두려워 한 나머지 범죄를 저질러 러시아 감옥에 투옥되는 사례도 있다고 그는 덧붙였다.⁹⁵⁾

(3) 미국의 태도

미국은 북한이탈주민의 강제송환에 대해 중국 정부를 강력히 비난하지 않고 있다. 미국은 다만 유엔난민고등판무관의 견해를 존중하는 입장에서 이러한 견해에 입각하여 중국과 북한측에 요구하고 있다. 이는 미국이 북한이탈주민 문제로 대중, 대북 관계개선에 걸림돌이 되지 않도록 조심한 데 따른 것이다. 만일 이들 북한이탈주민들이 난민지위를 부여받고 미국행을 원할 경우, 미국은 이들을 수용할 수밖에 없기 때문에 수용하면 할수록 보다 많은 북한이탈주민들의 미국행에 따른 재정상의 어려움이 있기 때문으로 판단된다.

1999년 12월 16일 미하원 국제문제소위원회(벤자민 길먼 위원장)는 한국의 인권관련 비정부기구의 북한이탈주민 및 북한인권 상황에 대한 증언을 듣기 위해 이들을 초청하는 정도에 그치고 있다.

그러나 중국이 북한이탈주민을 강제로 송환하는 것에 대해서는 반대하고 있다. 미국은 중국으로 탈출한 북한주민들의 ‘절망적인 상황’을 심각하게 우려하고 있으며 이들을 강제로 북한으로 되돌려 보내는 중국의 조치에 반대한다고 밝힌 바 있다.⁹⁶⁾ 미국은 난민을 본국으로 강제 송환해 박해를 받도록 하는 데 반대하는 유엔난민고등판무관실의 입장을 지지한다고 밝히고 있으며 중국의 고위 관리들에게 개개인의 상황에 대한 우려를 제기하고 유엔난민고등판무관실에 대한 미국의 지지 의사를 분명히 하고 있다.

95) 『연합뉴스』, 2000. 12.7.

96) 국무부의 필립 리커 대변인은 2000년 6월 1일 브리핑에서 중국이 북한이탈주민의 본국송환을 가속화하고 있다는 보도에 언급, 미국은 “많은 북한주민들이 처한 절망적인 상황에 대해 심히 우려하고 있다”고 말했다. 리커 대변인은 미국은 “인권문제를 매우 심각하게 받아들이며 국제사회의 모든 구성원들이 유엔헌장과 1951년 체결된 난민 협약 및 인권선언의 원칙들을 준수할 것을 기대하고 있다”고 말했다. 『연합뉴스』, 2000.6.2.

그러나 이와 같은 의사 표시는 원론적인 수준에 머무르고 있다고 볼 수 있다. 또한 구체적으로 탈북자를 강제송환하는 중국의 정책에 직접 항의를 하거나 유엔난민고등판무관의 활동을 직접 지원하지는 않고 있다고 볼 수 있다.

나. 북한이탈주민에 대한 북한의 태도

북한이탈주민에 대한 북한측의 태도는 매우 부정적이다. 북한은 사회주의권 붕괴에도 불구하고 북한은 ‘위대한 수령’을 지닌 북으로 인해 어떤 환란에도 ‘우리식 사회주의’는 공고하다고 주장해 왔다. ‘성공한 사회주의’로 인해 북한주민들은 모두 행복하고 만족스럽게 살고 있다고 주장했다. 따라서 북한이탈주민의 증가는 북한지도부에게는 큰 충격이었을 것이고 가능하면 이러한 사실을 부정하되 탈북사실이 공론화될 경우, 이들을 ‘사회주의 조국의 배신자’, ‘범죄자’, ‘간첩’ 등으로 규정함으로써 탈북동기를 ‘수령제 사회주의’의 구조적 모순이 아닌 개인적인 것으로 돌리려 하였다. 북한이탈주민에 대한 북한의 반응을 보다 구체적으로 분석해 보면 다음과 같다.

(1) 혁명의 배신자

북한이탈주민들에 대한 북한의 태도 중 가장 대표적인 것이 ‘혁명의 배신자’이다. 북한은 모든 인민들을 주체사회주의 완성을 위한 주체로 상정해 왔다. 물론 그 중심에는 수령이 자리잡고는 있지만 그 외의 당·정·군 관료, 인민들은 ‘력사의 주인’으로서 사회주의 혁명을 ‘가열차게’ 달성하여 할 주체로 상정하고 이를 추동하여 왔다. 북한지도부로서는 사회주의 완성이 피할 수 없는 숙명일 수밖에 없다. 특히 남한과의 경쟁에서 승리하기 위해서는 전인민적 단결과 헌신이 무엇보다 중요한 사안이다.

이것을 사상적으로 합리화시키기 위해 ‘혁명적 수령관’이 만들어 졌

고, 사실상 김일성 신격화의 완성인 ‘사회정치적생명체론’까지 등장하게 되었다. 즉 김일성은 ‘신’이 되고 김정일은 ‘신의 아들’이 된 것이다. 따라서 인민 모두는 ‘무조건’ 수령의 교시를 따라야 하고 그를 ‘영화롭게’ 해야 할 책무를 지니게 되었다. 이것을 거부하는 사람은 곧 배신자요, 배신자에게는 죽음만이 있을 뿐인 것이다. 육체적 생명보다 사회정치적 생명을 더욱 중요시하는 북한에서는 능히 있을 수 있는 일이다.

‘혁명의 배신자’라는 낙인이 찍힌 대표적인 북한이탈주민은 물론 황장엽이다. 그는 1997년 2월 망명하였고 이에 대해 북한 『조선중앙통신』은 북한 외교부(현 외무성) 대변인과의 인터뷰 형식을 빌어 황장엽을 ‘변절자’로 규정하였다.⁹⁷⁾ “변절자여 갈테면 가라, 우리는 혁명을 지속한다”라는 식의 입장표명은 매우 처절하면서도 모든 것을 체념한 듯한 것이었다. 황장엽은 주체사상 정교화 과정에서 결정적 역할을 하였고 김일성의 총애를 받던 자였기 때문에 김정일은 ‘아버지의 동지’로 최대한의 예우를 하던 입장이었다. 그러나 황장엽이 각종 지위와 혜택을 버리고 망명한테 대해 김정일은 매우 허탈해 하고 극도의 분노를 표시한 것으로 보인다.

(2) 비겁자

북한이탈주민에 대한 북한의 반응 중 또 다른 하나는 ‘비겁자’로 낙인 찍는 것이다. 북한은 사회주의 혁명과정에서는 수많은 난관이 조성된다는 것을 인정하고 있다. 사회주의를 말살하려는 ‘제국주의의 책동’을 비롯하여 사대주의자, 종파주의자, 좌·우익 모험주의자 등 다양한 형태의 걸림돌이 있었으나 수령 김일성과 수령후계자 김정일이 이를 효율적으로 제어해 온 것으로 주장하고 있다.⁹⁸⁾

97) 『조선중앙통신』, 1997.2.17.

98) 북한은 김일성 사후 어려운 상황을 “우리인민의 대국상을 당한 것을 기화로 안팎의 원수들은 그 무슨 공백기를 떠들면서 사회주의의 보루인 우리 공화국에 대한 총공격에 나섰습니다...그 엄혹한 시련을 특징지어서 말한다면...사회주의 보루를 지켜선 우리 인민은 단독이었고 원수들은 사회주의배신자들,

북한은 사회주의권 붕괴, 김일성 사망, 자연재해 등으로 북한이 곤경에 처하고 이를 기화로 '제국주의의 침투'가 점점 심해지자 두려워서 도망간 비겁자로 치부하고 있다. 대부분의 인민들은 '고난의 행군', '사회주의 강행군'을 통해 사회주의 보위에 혼신을 다하였으나 북한이탈주민들은 자신의 안위만을 생각하고 죽음을 두려워하여 '비겁하게' 도망갔다는 것이다.

황장엽이 망명하자 북한은 『중앙방송』을 통해 “비겁자여 갈테면 가라”라는 혁명가요의 일절을 인용, 황장엽의 망명을 어쩔 수 없는 것으로 받아들이면서도 “우리는 혁명의 붉은기를 끝까지 지킬 것”임을 강조, 어떤 경우에도 사회주의를 고수할 것임을 분명히 하였다.⁹⁹⁾

(3) 정신병자

황장엽이 망명 이후 여러 경로를 통해 김정일을 비난하자 북한은 황장엽을 '정신병자'로 취급하였다. 사실 북한이 김일성, 김정일을 기존의 존재로 받드는 것은 주지의 사실이다. 김일성·김정일에 대한 숭배는 거의 종교적 차원까지 이르렀고, '김일성 영생론'까지 등장한 상황이다. 따라서 많은 북한이탈주민들은 개인생활의 불편함이나 관료들에 대한 비판은 그런 대로 묵인되지만 김일성·김정일에 대한 비판은 정치범으로 규정하여 '특별독재대상구역'에 보내거나 심지어는 사형까지 집행하는 것으로 증언하고 있다.¹⁰⁰⁾

이처럼 중죄로 다스리는 대김정일 비판이 황장엽과 같은 북한이탈주민들에 의해 남한 내에서 공공연히 이루어진다는 것에 대해 북한은 매우 예민한 반응을 보이고 있다. 특히 황장엽처럼 북한 내 최고지도부의 사생활을 통찰하고 있는 거물이 김정일 정권에 대해 비판한다는 것은 북한으로서는 용납할 수 없는 일일 것이다. 따라서 북한은 황장엽을 정

제국주의연합세력이었습니다”라고 표현하였다. 『평양방송』, 2000.2.20.

99) 『중앙방송』, 1997.2.16.

100) 통일연구원, 『북한인권백서』 (1999), pp. 113~115.

상인이 아닌 ‘정신병자’로 규정하고¹⁰¹⁾ 황장엽의 증언이 모두 허위이고 ‘정신병자의 거짓증언’인 것으로 치부해 버리려 한 것으로 보인다.

(4) 인간쓰레기

앞에서도 언급했다시피 북한에서의 수령과 그 후계자는 ‘신적’ 지위를 보유하고 있고 북한 주민이면 누구나 지위고하를 막론하고 ‘무조건성의 원칙’에 입각, 그들을 존경하고 따라야 한다. 『당의 유일사상체계확립의 10대원칙』은 일종의 ‘10계명’으로서 모든 행사시에 이를 인용해야 하고 생활 중에 이를 실천해야 한다. ‘아버이 수령’에 대해서는 친부모보다 더 많은 존경심을 표시해야 된다. 이것은 김일성 사망 시 북한주민들이 보여준 대성통곡으로 나타났다.¹⁰²⁾

북한이 각종 교육시간에서 ‘가족주의’를 버리라고 강조하면서도 우리의 전통적 유교사상에서 배태된 ‘혁명적 의리’, ‘육친적 배려’, ‘사회주의 대가정’ 등을 강조하는 이유는 김일성·김정일을 육친적 부모처럼 모시고 그들에 대해 충성과 효성을 다하도록 권유하기 위해서이다. 일반적으로 부모에게 불복종하고 배은망덕하게 구는 것은 ‘패륜행위’로서 엄청난 도덕적 비난을 받게 된다. 부모를 배신하는 것은 인간이 아닌 동물이요 ‘인간쓰레기’로 치부된다. 따라서 자식들은 부모가 어떤 잘못을 하더라도 대항하거나 배신할 수 없다. 북한은 ‘사회정치적생명체’의 ‘뇌수’인 수령과 수령후계자에게도 육신의 부모와 동등하게 존경과 복종을 해야 한다고 강조하고 이를 어기는 것은 곧 배은망덕한 패륜행위로 규정한다.

1997년 6월 북한은 『청년전위』를 통해 북한이탈주민들을 ‘추악한 인간쓰레기’라고 비난하면서 특히 황장엽을 겨냥, 각종 험담을 하였다. 여

101) 『민민전방송』, 1998.5.7.

102) 남북정상회담 북측준비단장이었던 김영성은 김일성 사망시 북한주민들은 “믿었던 아버지가 죽었는데 어떻게 울지 않을 수 있었겠느냐”고 말함으로써 북주민들이 자발적으로 애도행사에 참여했음을 강조하였다. 『한겨레신문』, 2000. 6. 16.

기에서 북한은 “혁명적 양심은 개인의 생명보다 집단의 생명을 더 귀중히 여기고 개인의 이익보다 당과 혁명의 이익을 더 귀중히 여기는 아름다운 마음이자 높은 책임감”이라고 강조하고, “당과 수령의 은덕을 배반하고 혁명적 양심을 저버리는 것은 혁명하는 사람에게 있어 가장 너절한 것으로 된다”고 말하였다.

(5) 범죄자

북한은 북한이탈주민들을 범죄자, 공금횡령자, 사기꾼, ‘부화(연애)사건’ 연루자 등으로도 치부한다. 북한입장에서는 북한이탈주민들이 정치적 탄압을 피해 탈북하거나 사상적 이유로 인해 탈북한 것으로 간주됨으로써 이들이 해외에서 정당한 대우를 받는 것에 대해 불만인 것 같다. 북한은 북한이탈주민들이 정치범이나 사상범이 아닌 ‘파렴치범’임을 입증하거나 덮어씌움으로써 그들의 증언활동을 봉쇄하려는 것으로 보인다.

사실 국제적으로는 국가간 상호 ‘범죄자인도조약’을 체결, 당사국이 요청할 경우 피당사국은 범죄자를 체포·인도할 의무를 지닌다. 대표적인 경우 북한과 중국과의 범죄인도조약이다. 따라서 북한은 북한이탈주민들을 범죄인으로 규정, 그들을 비인도적인 파렴치범으로 각인시킬 뿐만 아니라 향후 범죄인도조약을 체결, 이들을 송환하려는 의도까지 있는 것으로 보인다.

대표적인 사례로 북한은 1991년 5월 망명한 고영환에 대해 “방탕한 생활을 위해 거금의 공금을 횡령한 인간쓰레기인 동시에 범죄자”라고 비난하였다.

(6) 간첩

북한이 북한이탈주민들을 ‘미제간첩’, ‘국정원뿌락치’로 비난하는 경우도 있다. 북한은 국정원의 대북공작을 약화시키고 북한이탈주민들의 도

덕적 정당성을 희석시키기 위해 국정원의 공작에 의해 탈북한 것으로 주장한다. 따라서 북한은 국정원을 통일방해세력으로 규정, 강도 높게 비난하고 공작중지를 요구하는 주장을 되풀이하고 있다. 물론 북한이 여기에 대한 정확한 물증을 제시하지는 못하고 있고 선전선동 차원에서 시행하고 있지만 향후 북한이탈주민 문제 해결에 있어서 공작에 의한 탈북 또는 ‘납치’ 운운할 경우 문제 발생의 소지가 있다.

(7) 북한의 북한이탈주민 대책

평상시 북한은 북한이탈주민들에 대해 ‘배신자’, ‘범죄자’, ‘인간쓰레기’ 등 입에 담지 못할 용어로 규정해 왔는 바, 기본적으로 북한이탈주민들을 용인하지 않았다. 그러나 김정일은 지난 6월 14일 오후 3시 백화원 영빈관에서 있던 제2차 정상회담 시 “북한이탈주민들은 눈물을 흘리며 이번 기회에 고향소식이 전달될 수 있지 않나 하면서 속을 태웁니다”라고 언급, 북한이탈주민을 인정하였고, 연민의 정까지 표시하였다. 따라서 향후 북한의 북한이탈주민에 대한 태도가 달라질 가능성도 배제할 수는 없다.

그러나 북한이 김정일을 배반하고 체제를 이탈하는 자들에게 관용을 베풀 것으로 보이지는 않는다. 현재까지도 중국이나 러시아에 흩어져 있는 북한이탈주민 검색을 위해 중국공안과 긴밀히 협조하고 있고 여러 증언에 의하면 송환방법이 매우 비인도적이며 범죄의 경중에 따라 다르겠지만 최고사형, 공개처형까지 시행하고 있는 것으로 알려지고 있다.

극심한 식량난으로 인해 단순월경자가 많아짐에 따라 북한은 북한이탈주민을 단순월경자, 친척방문자, 체제배신자 등으로 분류, 각각에 맞는 형량을 부여하고 있는 것으로 분석된다. 단순월경자나 친척방문자에 대해서는 일정기간의 교화과정을 거쳐 석방하지만 체제일탈자나 재범자들에 대해서는 강제수용소나 혁명화 구역으로 보내고 중죄자에 대해서는 사형까지 실시한다.

북한은 탈북행위에 대해 조국반역죄를 적용하고 있다. 조국반역죄는

형법 제47조에 “조국과 인민을 배반하고 다른 나라 또는 적의 편으로도망치거나 간첩행위를 하거나 적을 도와주는 일과 같은 조국반역행위를 한 경우”로 규정하고 있다. 이 규정에 의거 많은 북한이탈주민들이 강제로 송환되고 큰 형벌을 받고 있다.

한편 북한은 중국으로 유입된 북한사람들을 북한이탈주민으로 인정하지 않고 단지 식량을 구하기 위해 잠시 월경한 자들로 규정, 국제사회의 난민인정 압력을 피하고 있다. 특히 월경자들을 범죄자로 규정함으로써 난민인정을 방해하고 있다.

북한주민의 탈북이 증가하고 북한이탈주민들의 인권문제에 대한 국제사회의 관심이 고조되자 북한은 주민통제를 더욱 강화하는 한편, 1995년 국경지대를 ‘전선지대’로 선포하고 제10군단을 창설, 북·중국경을 군이 직접 통제하도록 하였다. 또한 북한은 현지공관을 중심으로 북한이탈주민 체포활동을 더욱 강화하고 있는 바, 국가안전보위부원과 현지공관원 등 3~4명으로 구성된 체포조를 편성하거나 ‘특별구루빠’를 파견하여 북한이탈주민을 색출, 강제 송환하고 있다. 아울러 북한은 북한이탈주민에 대한 ‘선무공작’도 함께 하고 있는 바, 귀환할 경우 김정일이 ‘인적정치·광폭정치’를 통해 모든 과거를 용서하고 있으니 모두 자수할 것을 권유하고 있다.

북한이탈주민 증가, 특히 고위관료들의 탈북증가로 인해 이들에 대한 소환교육이 강화되고 있다. 북한은 이미 1989년 10월 사회주의권이 붕괴하자 당중앙위원회 명의로 전 해외공관에 “해외에 나가 있는 노동자, 연구원, 유학생을 소환할 데 대하여”라는 지시를 내린 바 있다.¹⁰³⁾

(8) 북한이탈주민에 대한 태도 변화 경향

남북 정상회담을 계기로 이탈 주민에 대한 북한의 태도는 다소간 변화를 보이고 있다고 할 수 있다. 2차 정상회담을 앞두고 백화원 초대소

103) 통일연구원, 『북한인권백서』(1999), pp. 130~131.

에서 남측인사들과 환담하는 과정에서(6.14) 김정일은 “남쪽 텔레비 어 제 오랫동안 봤습니다. 남쪽 인사들도 다 환영하고 특히 실향민, 탈북자들은 눈물을 흘리며 이번 기회에 고향 소식이 전달될 수 있지 않나 하면서 속을 태웁니다”라고 발언하여 공식적으로 북한이탈주민의 존재를 인정하였다. 김정일의 이러한 발언은 북한이탈 주민에 대한 과거의 태도와 크게 차이가 있다고 할 수 있다. 특히 절대적인 권한을 갖고 있는 김정일의 발언이라는 점에서 북한이탈주민에 대한 정책 변화의 가능성을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

최근 북한을 이탈한 주민의 증언도 북한이탈주민에 대한 북한당국의 태도 변화를 보여주고 있다. 함북 온성 출신으로 탈북했다가 지난 8월 중국공안에 체포돼 북한으로 강제 송환됐던 ○(24)씨는 2주일 만에 풀려나 지난 9월 다시 중국으로 탈출한 경우이다. 그는 회령시에 탈북자 전용 감옥이 새로 지어져 있었으며, 그곳에 수감됐던 ○씨는 최근에는 북한 당국이 북한이탈주민들을 길어야 10일, 빠르면 2~3일 만에 풀어준다고 전했다. 재범의 경우도 20일 정도 지나면 풀어준다고 한다. 무산에서 건너온 한 북한이탈주민도 전용 감옥이 지어진 것은 아니지만 처벌이 완화되었다고 말하고 있다.

지금까지 강제송환된 북한이탈주민은 가진 것을 몰수당하고, 중국에서 누구를 만났고 얼마나 머물렀는가에 따라 사형을 포함한 엄벌에 처해져 왔다. 처음 잡혀간 경우에도 최소 3개월에서 6개월까지 구금된 채 강제노동을 해야 풀려났고, 세 번 이상 체포된 경우에는 거의 극형에 처해진다는 것이 북한이탈주민들의 한결 같은 증언이었다.

그런데 남북정상회담 이후 송환된 북한이탈주민에 대한 새로운 지침이 하달된 것으로 전해지고 있다. 행동과적 북한인권운동을 펼쳐온 일본단체 RENK에 따르면, 체포된 탈북자도 두 번째까지는 강제수용소에 보내지 않고 출신지로 보내 석방시키고, 소유재산도 몰수하지 않는다고 한다. 그러나 세 번째 잡힌 경우, 중국에서 한국 정보기관관계자를 접촉한 경우, 기독교 교회에서 원조를 받은 경우, 중국에서 임신한 여성과 그 가족의 경우는 여전히 엄벌에 처해진다.

처음으로 체포돼 송환된 경우인 ○씨는 “식사도 하루 세 끼 나오고, 미밥(쌀밥)이 나올 때도 있었다. 구타를 한 경우에도 ‘어디 가서 맞았다는 이야기를 하면 안 된다’는 식의 서약서를 쓰게 할만큼 간수들이 몸을 사린다”고 해 김정일의 ‘지시’가 없으면 이런 변화가 가능치 않은 것임을 가늠케 했다. 북한의 북한이탈주민들에 대한 처벌 완화 움직임이 최근의 대외 관계 변화를 의식한 일시적 방책인지, 아니면 정책 변화인지는 현재로서는 판단하기 어렵다. 그 동안 “간첩 10명을 잡는 것보다 한 사람의 탈북자를 막는 게 낫다”라는 것이 북한이탈주민에 대한 북한의 기본 입장이었기 때문이다.¹⁰⁴⁾

정상회담 이후 북한이 이탈주민에 대해서 과거에 비해 완화된 태도를 보인 것은 다음의 몇 가지 이유 때문이라고 할 수 있다.

첫째, 정상회담 등 남북관계의 개선과 관련 있다고 할 수 있다. 전반적으로 평화공존의 분위기가 고양되는 환경에서 북한이탈주민 문제가 불거지는 것은 남북한을 포함한 관련 당사자들에게 부담이 될 수 있다. 남한이 더 이상 북한이탈주민을 정치적 선전의 도구로 활용하고 있지 않고 있는 현실에서 북한도 이탈주민 문제를 가능한 조용히 해결하려고 하고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 중국을 중심으로 광범위하게 존재하고 있는 북한이탈주민을 현실적으로 인정하였기 때문이라고 할 수 있다. 여전히 북한이탈주민의 총규모에 대해서는 논란의 여지가 있지만, 가장 적게 보는 북한 당국도 10만 명에 육박하는 것으로 이야기하고 있다. 북한의 입장에서는 이탈하고자 하는 사람들을 억제하는 것도 필요하지만, 이에 못지 않게 현재 이탈해 있는 북한 주민들을 귀환시키는 것도 필요하다고 볼 수 있다. 따라서 상대적으로 유화적인 정책을 시행함으로써 귀국을 유도하고 있다고 볼 수 있다.

셋째, 대내외적인 이미지 개선을 위해서라고 볼 수 있다. 경제개혁을

104) 『조선일보』, 2000.11.12.

위해서 북한은 서구와의 관계 개선이 필요하며, 이 과정에서 북한 내 인권문제는 중요한 걸림돌 가운데 하나이다. 또한 북한이탈주민 문제는 중국도 관심을 갖고 있는 분야 가운데 하나이다.¹⁰⁵⁾ 따라서 중국과의 관계 개선과 대외 개방을 위해서도 북한이탈주민 문제를 적절하게 해결할 필요성이 있다는 것이다.

그러나 비록 과거에 비해 북한이탈주민에 대한 북한의 조치가 완화되었다고 하더라도, 근본적으로 정책이 바뀌었다고 보기는 어렵다. 북한이탈주민들에 대해서는 여전히 차별이 가해지고 있으며, 중국의 협조하에 중국 거주 북한이탈주민에 대한 강제송환을 지속하고 있다는 점을 유의할 필요가 있다.

105) 중국 외교부장 탕자위안(唐家璇)이 북한을 방문하고 귀국하는 도중에 연변 지역을 들러서 북한이탈주민 실태를 점검하였다는 주장이 있다. 『중앙일보』, 1999.11.12. 또한 우다웨이(武大偉) 주한 중국대사는 탈북자는 기본적으로 북한과 중국간의 문제임을 천명하였다. 『조선일보』, 2000.11.16.

IV. 북한이탈주민 종합대책

1. 북한이탈주민 종합대책의 기본원칙과 방향

북한이 처한 어려움이 단기간에 해결될 수 없는 구조적인 문제라고 평가할 때 앞으로도 목숨을 건 탈북행렬은 지속될 수밖에 없을 것이다. 북한이탈주민으로 인한 관련국내 사회문제는 시간이 경과하면서 더욱 복잡하게 전개될 것이다. 북한이탈주민 문제는 한반도를 둘러싼 주변국들의 이해가 첨예하게 대립될 수 있는 사안이라는 점에서, 일방의 입장에서 풀어나갈 수 있는 사안이 아니며 서로의 이해를 조정해야 하는 미묘한 사안이라고 볼 수 있다. 북한이탈주민문제는 관련주변국들간의 한반도 평화환경 관리에 직접적으로 연관되어 있다고 평가된다.

하지만 현실적인 어려움을 이유로 북한이탈주민들의 인권유린 실태를 방관하고 아무런 공식 보호 창구를 마련하지 못한다면, 중단기적으로 더욱 심각한 상황에 처하게 될 것이다. 북한이탈주민 방치는 향후 동북아 지역사회내 심각한 사회불안을 야기하고, 국제사회로부터 인권유린이라는 비판을 자초하게 될 것이다. 따라서 북한이탈주민들을 보호하는 것은 인도주의의 실천뿐만 아니라 동북아 지역의 평화와 안정을 위해서도 매우 중요하다는 점을 인식하여야 한다.

또한 우리가 북한이탈주민들을 어떻게 보호하고 지원하였는가는 통일과정 및 통일 이후 사회통합에 매우 중요한 영향을 미치게 될 것이다. 이는 곧바로 우리가 북한주민을 어떤 상대로 인식하느냐에 달려있기 때문이다. 북한주민을 함께 통일을 이루어가야 할 주체로 인식한다면, 이들이 위기상황을 피해 탈북하였을 경우 제대로 보호하여야 하며, 국내 입국시 성공적으로 정착할 수 있도록 이끌어 주어야 할 것이다.¹⁰⁶⁾ 또한 우리 사회가 북한이탈주민들을 북한주민의 일반유형으로

106) 오혜정, “남과 북을 이어주는 북한이탈주민,” 『통일과 카톨릭 사회복지』, 21세기 카톨릭 사회복지 심포지움 자료집, 한국천주교주교회의의 사회복지위원회.

간주할 수 있다는 점에서 북한이탈주민들 스스로도 사회적응을 위한 노력을 경주하여야 할 것이다. 북한이탈주민들의 정착을 용이하게 하기 위한 사회적 지원체제 구축을 통해서, 통일과정과 통일 이후에 예상되는 남북한 주민간의 갈등을 해소하기 위한 기반을 마련할 수 있을 것이다. 이와 같이 북한이탈주민문제가 갖는 통일환경 및 사회통합적 의미를 고려할 때, 적절한 정책수립뿐만 아니라 집행체제를 구축하여 국가적 자원을 최대한 활용하도록 하여야 할 것이다.

지금까지의 논의를 바탕으로 한 북한이탈주민에 대한 기본 원칙은 다음의 몇 가지로 정리할 수 있다.

① 북한이탈주민의 규모 감소 노력

북한이 경제를 회복함으로써 북한이탈주민의 규모가 감소하도록 할 필요가 있다. 현재 북한을 이탈하여 중국 및 제3국에 있는 주민들의 수가 얼마나 될 것인가에 대해서는 관계 국가와 기관 그리고 단체에 따라 서로 다르게 이야기하고 있다. 그러나 그 규모에 상관없이 중요한 것은 그들이 비정상적인 상태에 있다는 점이다. 엄격하게 본다면 국제법적으로 불법 입국자이다. 문자 그대로 법적인 보호를 받을 수 없다는 것이다. 당연히 이들이 열악한 조건에 있을 수밖에 없다.

따라서 인도적이고 민족적인 차원에서 이들에 대한 정책적 고려나 지원이 필요하지만, 남한 정부가 공식적으로 취할 수 있는 정책의 폭은 대단히 제한되어 있다는 것도 또한 중요한 현실이다. 일차적으로 중국 및 이들이 거주하는 해당국가와 북한 정부와의 문제이며, 이들을 정치적 난민으로 인정한다고 하더라도 그 주체는 해당국 정부와 국제기구가 일차적인 담당자가 된다. 더욱이 현재의 남북관계는 북한이탈주민을 통하여 체제선전에 활용할 필요성이 있는 것도 아니다. 이와 같은 조건을 고려한다면 북한이탈주민의 수를 줄임으로써 문제 해결의 첫 번째 정책방향이 되는 것이 바람직하다.

최근 식량 문제 개선으로 북한이탈주민이 감소하고 있는 현상을 고려한다면, 북한이 식량문제를 해결할 수 있도록 적극적으로 지원하는 것이 필요하다. 또한 장기적으로 북한 경제 회생을 통하여 북한의 생활조건이 개선되는 것이 궁극적으로 북한이탈주민을 줄일 수 있는 방법이라고 할 수 있다.

② 중국 지역 등에 거주하는 북한이탈주민의 북한 귀환 여건 조성

중국이나 제3국에서 북한이탈주민이 영주하는 것은 쉬운 일이 아니다. 따라서 식량난 등 경제적 이유로 일시적으로 탈북한 사람들이 북한으로 무사귀환 할 수 있도록 유도하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 남한으로 이주를 원하는 사람들은 거부할 필요는 없겠으나, 남한 정착과정의 문제, 새로운 이산 가족 발생, 북한과의 협력 분위기 정착 등을 고려할 때 가능한 북한으로 귀환하도록 하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

북한으로의 안전한 귀환과 이들의 수용 여부는 다른 문제와 마찬가지로 해당국과 북한의 문제라고 할 수 있다. 그러나 인도적이고 민족적인 차원에서 북한을 설득하는 것이 필요하다고 할 수 있다. 또한 귀환이 좌절된 북한이탈주민이 남한행을 원하는 경우가 많다는 점을 고려로 남북문제 협상과정에서 비공식적으로라도 이 문제를 북한과 협의할 수 있을 것이다.

③ 현지 북한이탈주민들의 안전한 지위 보장

중국 등 해외체류 북한이탈주민에게 가장 시급한 문제는 보다 안전하고 안정적인 생활의 유지라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 현재의 불법 거주 상태에서 이들은 적절히 보호받을 수 없다. 또한 이들의 생활불안정은 남한으로의 이주를 강제하는 또 다른 이유라고 할 수 있다. 이러한 차원에서 중국 등 해당국가를 설득하여 이들의 생존 조건을 개

선하도록 노력할 필요가 있다. 그러나 역시 이 문제에 대해서도 남한 정부나 관련 단체는 공식적으로 관여할 수 없다. 왜냐하면 기본적으로 이는 중국 및 해당국의 국내주권사안이라고 볼 수 있기 때문이다. 또한 이들의 국적이 북한인 이상 남한이 간섭할 명분도 없다.

그러나 북한이탈주민들이 우리 민족의 구성원이고 이들 중 적지 않은 수가 현실적으로 남한으로의 이주를 원하고 있다는 점에서 남한정부가 일정한 정도 개입할 명분은 있다고 볼 수 있다. 따라서 비공식적인 차원에서 이들의 안전한 거주를 요구할 방안을 모색하여 중국 및 해당국 그리고 북한과 협상할 수는 있을 것이다. 이 과정에서 현재 남한에 불법 취업하고 있는 외국인 노동자들을 고리로 활용할 수 있다. 현재 남한 정부가 모색하고 있는 외국인 고용법(107)을 참조하여 중국 및 해당국에 제시해 볼 수 있을 것이다. 또한 대규모 투자를 통하여 이들을 일정 기간 취업시키는 것도 고려할 수 있다. 이와 아울러 유엔난민 고등판무관실과 같은 국제 기구를 활용하는 방안도 생각할 수 있다.

④ 국내입국을 희망하는 북한이탈주민의 수용

남한으로의 입국을 희망하는 북한이탈주민들은 전원 수용을 원칙으로 하여야 한다. 정부는 1997년 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에서도 북한에 주소·직계가족·배우자·직장 등을 두고 있는 북한이탈주민이 북한을 벗어난 후 외국의 국적을 취득하지 않은 상태에서 대한민국(재외공관포함)에 보호의사를 표명한 경우 이들에 대해 인도주의 원칙에 입각하여 특별한 보호를 하도록 규정하고 있다.¹⁰⁸⁾ 북

107) 현재 입법을 추진중인 '외국인근로자의 고용 및 관리에 관한 법률'은 외국인 근로자에게 노동관계법에 따라 근로자로서의 지위와 권리를 부여하고 산재보험과 의료보험 혜택을 받을 수 있게 하는 등 외국인취업자의 노동권을 내국인과 같은 수준으로 보장하기 위한 각종 조항이 포함되어 있다. 또 외국인 근로자의 국내취업을 1년 단위로 3년까지 허용하고 일정기간 재취업을 위한 입국을 금지시키는 한편 외국인근로자고용위원회를 설립해 국내 경제상황에 따라 외국인 취업자수를 조정하게 되어 있다.

108) 재외탈북자중 남한행을 공식적으로 요청한 경우는 1997년 중국지역 101명, 러시아지역 29명, 기타지역 30명, 1998년 5월 현재로는 중국지역 39명, 러시아지역 7명, 기타지역 5명에 이른다. 「재외공관에서의 귀순·망명요청자등에

한이탈주민은 기본적으로 북한체제의 문제에서 비롯되었고, 남북관계에 영향을 받는다고 볼 수 있다. 그리고 과거 남북관계가 긴장상태였을 때는 북한이탈주민의 존재 자체가 남한체제의 우월성을 증명하는 증거로 활용되었다고 볼 수 있다. 그러나 남북관계가 개선됨에 따라 북한이탈주민의 국내입국이 갖는 정치적 의미는 과거와는 매우 다르게 변화되었다.

북한이탈주민 문제는 남북문제인 동시에 기본적인 인권의 문제이기도 하다. 더욱이 이들이 현재의 존재 상태가 열악하다고 한다면 인도적인 차원에서 이들의 국내입국 의사를 존중할 필요가 있다. 남한이 지향하고 있는 민주주의와 인권의 존중이라는 기본 가치와도 부합하는 것이다. 또한 이탈 주민 개개인에 대한 판단은¹⁰⁹⁾ 남한에 들어온 후에 적절히 이루어지는 것이 바람직하다.

⑤ 국내입국 북한이탈주민에 대한 적응 방안 마련

북한이탈주민들에 대한 적응 정책의 근본 목표는 남한 사회에 올바르게 정착하는 것이라고 할 수 있다. 체제가 다른 북한의 생활경험 등을 고려할 때, 적절한 적응교육이 수행되어야 하며, 동시에 취업 대책 등과 같은 필요한 정착 방안이 모색되어야 한다.

관한 처리지침」(1996.4 2차 개정)에는 보호제외대상을 1) 항공기납치·마약거래·테러·집단살해 등 국제형사 범죄행위를 한 경우, 2) 북한 또는 주재국 내에서 중대한 비정치적 범죄를 저지른 혐의가 있는 경우, 3) 주재국과 북한간 체결된 조약에 따라 주재국이 북한에 인도해야 하는 범죄를 저지른 경우, 4) 위장귀순의 혐의가 있는 경우, 5) 귀순을 허용할 경우 정치적으로나 외교적으로 아국에 중대한 어려움을 야기할 우려가 있는 경우로 명시함. 보호예외 조항은 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제9조에 반영됨. 1) 항공기납치·마약거래·테러·집단살해 등 국제형사범죄자, 2) 살인 등 중대한 비정치적 범죄자, 3) 위장이탈혐의자, 4) 체류국에서 상당한 기간동안 생활근거지를 두고 있는 자, 5) 기타 보호대상자로 정하는 것이 부적당하다고 대통령령이 정하는 자(동시행령 16조: 보호결정시 정치·외교적으로 대한민국에 중대한 어려움을 야기할 것으로 예상되는 자).

109) 간첩과 같은 특수한 목적이 있는가, 범법 행위 경험 등에 대한 판단은 현지에서 수행하기가 용이하지 않다고 할 수 있다. 정치적 혹은 법적인 차원에서 문제가 있는 북한이탈주민에 대한 방안은 별도로 마련하여야 할 것이다.

2. 국외 북한이탈주민 관련 정책

가. 현지 보호 및 지원 대책

정부가 관련국과의 관계를 고려해 공개적으로 참여할 수 없는 입장에서 국내 민간단체들이 중요한 역할을 담당하여 왔으나, 상당부분 한계를 지니고 있다. 첫째, 민간단체의 북한이탈주민보호활동은 식량과 여비지원 등 단기적인 구호활동 위주로, 중국공안의 주시를 받는 상황에서 장기적인 보호대책이 되지 못하고 있다. 따라서 북한이탈주민들은 신변위협 속에서 자구책을 찾아야 하며, 불법체류자로 안정된 직업을 구할 수 없기 때문에, 굶주림과 생존위기에 처하게 되는 악순환이 되풀이된다.

둘째, 선교를 북한이탈주민지원사업의 중요한 목표로 설정하고 있는 기독교 단체들의 경우 보호의 평등성에 문제가 된다. 북한이탈주민들을 사역자로 양성하기 위한 교육훈련을 전제로 한 보호와 기독교도와 비기독교도에 대한 차별화도 적절한 대책이라 규정하기 곤란하다.¹¹⁰⁾

셋째, 북한이탈주민 문제를 국제여론화하기에는 단기적으로 북한이탈주민 및 지원관련자들이 신변위협에 처할 수 있으며, 구체적인 실상을 파악하는데 한계가 있기 때문에 어려움이 있다. 즉 구체적인 정보를 공개할 경우 정보원 노출로 인한 처벌위험이 상존한다. 1997년 이후 북한이탈주민들의 실태가 간간히 언론에 보도되었으며,¹¹¹⁾ 이러한 경우마다 북한정부는 중국정부에 강력한 항의를 제기하고 중국정부의 북한이탈주민 은신처에 대한 대대적인 단속이 실시되어 북한이탈주민들이 대규

110) 한기총 실무자는 “활동이 극도의 보안을 유지해야 하는 상황이기 때문에 사역에 종사할 사람이 아닌 경우까지 ‘미션 홈’을 제공할 수 없으며” 비기독교도를 대상으로 단기간 은신처를 제공하는 것은 실질적인 보호책이 되지 못한다고 설명하였다. 조서영, 앞의 논문, p. 63.

111) 1998년 KBS 일요스페셜은 <지금 북한, 무슨 일이 일어나고 있나>라는 프로그램을 통해 북한이탈주민이 일본의 비정부기구인 「북한민중구조 긴급행동 네트워크」(RENK)의 도움을 받아 비디오 카메라로 북한의 기아 실상을 폭로했고, 이로 인해 북한이탈주민 검거령이 내려졌다. MBC는 PD수첩을 통해 꽃제비들의 실상을, SBS는 북한이탈주민가족들의 인권실태를 방영한 바 있다.

모로 강제송환되었다. 북한이탈주민 실태에 대한 국내 언론보도가 일반의 지속적인 관심을 끌어내지 못하고, 관련국을 자극하여 북한이탈주민들의 강제송환을 초래하는 경우가 대부분이었다.¹¹²⁾ 이러한 상황에서 북한이탈주민과 활동가 등 정보원을 보호하기 위해 구체적인 정보를 공개하지 못하는 상황에서 활동을 지속하기 위한 재정보호에 제약을 받게 된다. 따라서 종교단체의 지도자 등 명망가 위주로 활동이 지속되어, 실무자들의 지속적인 역량구축보다는 일회성 사업 혹은 이벤트 사업¹¹³⁾으로 추진되어 왔다.

넷째, 북한이탈주민 문제를 국제여론화하는데 가장 큰 한계는 북한이탈주민 문제에 대한 관심과 보호활동이 우리의 민간단체 위주로 진행되어 왔다는 점이다. 남북한의 정치적 관계로 인해 북한과 관련된 인권 정보를 우리측만이 제기할 경우 사안의 객관성을 인정받지 못하는 경향이 있으며,¹¹⁴⁾ 우리의 관련민간단체들이 인권운동 경력을 충분히 축적하지 못한 탓이기도 하다.

기존의 북한이탈주민 보호활동을 보완하기 위해서는 현재 가능한 모든 방안이 강구되어야 할 것이다.

첫째, 정부는 국내외 민간단체들의 현지 실태조사 활동을 독려함으로써 보다 구체적이고 객관적인 자료를 수집할 수 있도록 한다. 왜냐하면 이는 국제기구 및 관련국과의 외교협상 시 중요한 자료가 될 것이며, 이를 통해서 국제사회의 여론도 유리하게 조성될 것이기 때문이다. 관련기구 및 관련정부와 다양하고 지속적인 접촉을 통해 북한이탈주민에

112) 각 단체들은 언론사들과의 유대관계를 갖고 홍보활동을 전개하여 왔다. 북한 인권시민연합은 조선일보, 우리민중서로돕기 불교운동본부는 각 방송사, 일본 NTV, 한겨레신문, 한기총은 시사저널, 국민일보, 천주교인권위원회는 한겨레신문, 시사저널을 언론홍보 창구로 활용하였다. 조서영, 앞의 논문, p. 69.

113) 한기총의 탈북난민청원 1,000만인 서명운동은 난민지위 결정에 가장 중요요소인 구체적인 자료수집 등의 절차 없이 일반 국민들의 서명운동만을 실시한다는 점에서 한계가 있다.

114) 국제사면위원회는 공식적으로 북한인권문제 제기를 위해 “어떠한 연구도 남한의 토양으로부터 비롯되지 않았으며, 남한정부가나 공평하지 못한 원천으로부터 정보를 제공받지 않았다”고 밝힌 바 있다. 이는 그 동안 대북정보의 조작 의혹을 받고 있는 남한으로부터 유출된 정보에 대한 국제사회의 불신을 반영하고 있다.

대한 우리정부의 보호의무를 주지시켜야 한다.

둘째, 정부는 관련국이 허용하기 전에 북한이탈주민들에 대한 현지보호를 위해 아무런 역할도 할 수 없다는 점에서 국내외 민간단체들이 인도적 차원에서 북한이탈주민들을 보호할 수 있도록 간접적으로 지원하여야 한다. 즉 국내외 민간단체들의 지원활동을 격려하고 지원할 수 있는 다양한 방안을 강구하여야 한다. 현재 일부 국내 민간단체들이 비공개적으로 지원활동을 펼치고 있으나, 중국정부의 감시, 재정난, 인력난 등 많은 제약요인들로 인해 상당한 어려움에 처해 있다.

셋째, 북한이탈주민들의 현지보호에 중요한 역할을 담당해온 현지거주 해외동포들에 대한 지원사업이 강화되어야 한다. 조선족 및 고려인에 대한 지원사업은 정부와 민간차원에서 모두 추진될 수 있을 것이다. 해외동포들이 북한이탈주민사업을 민족애의 차원에서 지속적으로 추진하면서, 현지국의 처벌을 피할 수 있도록 하는 구체적인 방안들이 모색되어야 한다. 해외동포들의 경제력을 강화할 수 있도록 지역 내 산업투자나 사회복지 시설을 늘리면서, 모국체험의 기회부여, 장학금 지급 등을 통해 현지국에서 해외동포들이 굳건한 입지를 세워나갈 수 있도록 지원하여야 한다.

넷째, 현지에서 활동하는 민간단체들은 자신들의 단기적 사업목표에 집착하지 말고, 현지국에게 사회적 기여가 될 만한 사업기반을 구축하여야 한다. 고아원, 양로원, 병원 등 사회복지시설을 운영하면서 지역사회 주민들과의 신뢰 및 유대관계를 형성하여야 한다. 지원대상도 단순히 현지 재외동포에 한정하지 말고 현지인들을 포용하여, 간접적으로 재외동포들과 현지인간의 화합에 기여하여야 한다.

다섯째, 민간단체들은 역량형성¹¹⁵⁾을 통해 국제기구와 연대하여야 한다. 국제기구는 국내 민간단체와 함께 북한이탈주민들의 보호와 지원사업을 중심으로 시행할 수 있는 주요한 주체이다. 따라서 국제기구들이 제도적인 보호방안을 마련할 수 있도록, 실태에 대한 정보제공을 통

115) 정부가 재정지원, 전문 자문단 지원 등을 통해 민간단체들의 역량형성을 도와야 한다.

해 지속적으로 관심을 유도하여야 한다. 장기적으로 유엔난민고등판무관실과 국제적십자사 등이 직접적인 지원활동을 펼치는 방안도 고려해 볼 수 있는 방법이나, 중국측의 반발을 초래할 수 있으며 실질적으로 신변안전이 보장되지 않는 상황에서 북한이탈주민들이 공개적인 장소에 나타날 가능성은 거의 없기 때문에 실효성에 의문이 제기된다. 국제기구와 국제적 민간단체들의 활동이 이루어지기 위해서는 먼저 중국정부의 북한이탈주민들에 대한 신변안전 보장에 대한 정책변화가 전제되어야 한다.

나. 북한이탈주민 관련 주변국 대책

(1) 대중국 대책

(가) 북한이탈주민 자료 체계적 수집

우선 북한이탈주민 규모 파악을 위해 한국과 중국의 비정부단체가 유엔과 공동조사단을 결성할 수 있도록 비정부단체에 대한 재원을 지원하여야 한다. 현재는 한국, 중국정부, 유엔난민고등판무관실조차 북한이탈주민 및 난민에 대한 정확한 수치를 밝혀내지 못하고 있는 실정이다. 남한의 외교통상부에서는 북한이탈주민의 수를 약 1만~3만 명 정도로 추산하고 있는 반면, 북한에서는 8만 명 선으로 보고 있으며, 비정부단체는 약 30만 명에 이르는 것으로 추정하고 있다. 북한이탈주민에 대한 정확한 실태 조사 없이는 구체적인 해결책을 찾는 것이 불가능하다.

따라서 단순히 규모가 아니라, 거주 기간, 연령 및 성별구조, 직업 유형, 귀국 의사 여부 등 구체적인 사항이 포함되는 실태조사를 하는 것이 무엇보다 시급하다. 현재 불법입국자로 인식하고 있는 중국 정부로서는 받아들이기 어렵겠지만 북한이탈주민의 근본적인 문제 해결을 위해서는 실태조사가 불가피하다는 것을 설득할 필요가 있다. 남한 정부

가 전면에 나서는 것이 문제가 될 수 있다면, 민간단체나 공신력 있는 국제기구가 실태조사를 주도하도록 하는 것을 고려할 수 있을 것이다.

전면적인 실태조사가 어렵다고 한다면 중국과의 마찰을 피하면서 현재 활동중인 민간단체와의 협조 하에 가능한 범위에서 자료를 수집하는 것을 우선적으로 추진할 필요가 있다.

(나) 중국거주 북한이탈주민의 신변 보호

중국 공안에 체포되면 북한으로 강제송환 되기 때문에 우선 중국 공안에 체포되지 않는 방안을 강구한다. 식량조달을 위하여 북한을 이탈한 주민들이 적절한 도움을 받지 못한 다면 절도 등의 범법행위를 저지를 가능성이 없지 않다. 또한 현지 사정에 익숙하지 않은 까닭에 중국의 각종 법령을 위반할 가능성도 상대적으로 크다. 범법행위를 저지르는 등 사회적 관심을 유발하는 것은 북한이탈주민 해결에 도움이 되지 않는다. 따라서 범법행위를 사전에 방지한다는 차원에서 조선족 민간인들로 하여금 북한이탈주민들에게 계도나 범법행위를 방지할 수 있도록 재원을 지원한다.

범법행위를 저지르고 공안에 체포되는 경우 북한으로 무조건 적으로 강제 송환될 수밖에 없다. 따라서 민간 단체와 협조 하에 국경부근에 비공식적으로 임시종합보호소를 설치하여 이들에게 식량을 무상 공급토록 하고 특히 어린이 및 여성 북한이탈주민을 적극 보호하여 이들이 다시 북한으로 돌아갈 수 있도록 조치하여야 할 것이다.

근본적으로 북한이탈주민들이 일정한 수준의 법적 보호를 받을 수 있는 방안을 모색하여 중국과 협상하는 것을 고려할 수 있다. 불법 이민자에 대한 각국의 법적 대응을 검토하여, 최소한의 인권이라도 보호할 수 있는 방안을 마련하여야 할 것이다. 이러한 조처도 중국 내정과 관련된 사항으로 공식적인 차원에서 협상하기 어려울지 모르나, 현재 남한에 있는 불법 거주 중국인들 문제를 협상의 고리로 활용할 수 있을 것이다. 현재 남한 정부가 생각하고 있는 일정 기간 거주 허용 후

귀국 보장과 같은 제도를 고려할 수 있다. 즉, 일정한 직업을 갖고 신고를 필하면, 임금문제를 포함하여 인권적인 보호를 받고 일정 기간이 지나면 반드시 귀국할 수 있도록 한다는 것이다.

공식적이고 공개적이지는 못할 수 있으나, 투자에 대한 대가로 북한 이탈주민의 한시적 거주를 협상할 수 있다. 농업부문에 대한 투자 등을 통하여 현지에서 중국 정부나 지역 정부와의 협의 하에 북한이탈주민을 일정 기간 고용하는 방안 등을 생각할 수 있다.

(다) 난민 지위 획득이 가능한 북한이탈주민에 대한 지원

북한이탈주민은 세 그룹으로 분류될 수 있다. 첫째 그룹은 식량을 구하기 위해 불법으로 월경하여 중국에 약 10일간 체류하는 집단, 둘째 그룹은 중국내 친척집에 몇 달간 머물면서 잡일에 종사하는 그룹, 셋째 그룹은 북한당국의 정치적 박해를 피하기 위해 한국행을 목표로 월경하여 탈북하는 그룹으로 구분할 수 있는데 이 가운데 남한으로 입국을 원하는 자를 난민으로 규정할 수 있을 것이다. 한국은 난민중 한국행을 원하는 자의 수가 적을 것으로 보고 있으며, 유엔난민고등판무관실 역시 난민 수가 많지 않다고 판단하고 있다.¹¹⁶⁾

북한으로 송환되는 경우 명백하게 처벌이 예상되는 정치적 난민들에 대해서는 난민지위를 획득할 수 있도록 적극 지원하는 것이 필요하다. 특히 공개된 이탈주민에 대해서는 다소간의 마찰이 있더라도 적극적으로 중국과 협상하고 유엔난민고등판무관실에도 난민지위 인정을 강력하게 요구할 필요성이 있다.¹¹⁷⁾

116) 국가정보원은 중국 소재 북한이탈주민 중 한국으로 온 자는 1996년 71명, 1997년 85명, 1999년 137명에 달하는 것으로 밝히고 있음. FBIS-EAS-1999-1210.

117) 현실적으로 중국의 수용여부에 상관없이, 원칙 천명이라는 차원에서 적극성을 보일 필요가 있다. 북한이탈주민의 처리 문제는 넓은 의미에서 본다면 정부의 대북정책의 원칙 문제와 잇닿아 있다. 이러한 까닭에 북한이탈주민의 원칙에 대한 논란은 남한 내에서 대북정책의 원칙에 대한 논란으로 이어질 수 있다. 2000년 12월에는 북한을 탈출한 83명의 탈북자들이 최근 「탈북난민보호 유엔청원운동본부」(본부장 김상철)를 통해 제네바에 소재한 유엔난민고등판무관실(UHCR)에 ‘난민지위 신청서’를 접수한 바가 있다. 유엔청원운동본부의 한

난민지위가 가능한 북한이탈주민 수가 많아질 경우, 남한 정부는 이들 북한이탈주민에 대해 입장을 유엔 등 국제사회에 적극 표명할 필요가 있다. 중국으로서도 한국 정부가 보다 전향적인 조치를 취할 경우, 중국은 남북관계가 개선되고 있기 때문에 북한을 많이 의식하지 않은 채, 이들 북한이탈주민의 남한 행을 선별적으로 허용할 가능성이 크기 때문이다.

(2) 대러시아 대책

러시아에 거주하고 있는 북한이탈주민의 정확한 조사가 일차적으로 필요하다. 특히 별목 등을 목적으로 합법적으로 러시아에 거주하는 북한 주민과 여기서 이탈하여 불법적으로 러시아에 머무르고 있는 북한이탈주민의 정확한 규모를 파악하는 것이 필요하다. 불법으로 거주하는 북한이탈주민의 거주기간, 연령, 직업 상태와 같은 사회적 배경을 조사하는 것이 대책 마련에 중요한 토대가 될 수 있다. 또한 북한이탈주민에 대한 러시아 중앙 정부 및 지방 정부의 정책과 그 변화과정도 면밀히 조사하는 것이 필요하다. 이를 토대로 러시아 정부와 북한이탈주민의 처리 방안에 대한 협의를 한다. 최근 러시아가 북한과의 관계를 정상화한다는 점을 생각한다면, 북한이탈주민 문제에 대해서도 남한의 입장만을 고려하기는 어려울 것이다. 따라서 러시아 거주 중에 적발된 북한이탈주민 가운데 남한으로 올 것을 원하는 사람들을 비공식적으로

관계자는 21일 “지난 10월 14일 서울 평화상 수상자 방한한 오가타 사다코(緒方貞子) 유엔난민고등판무관과 북한이탈주민들에게 난민지위를 부여하는 문제를 협의했다”면서 “지난 2일 UNHCR 도쿄(東京)사무소에 83명의 탈북자들이 자필로 작성한 난민지위 신청서를 전달했다”고 밝혔다. 이 관계자는 “지난 2월 19일 중국 동북 3성에서 탈북자 8명으로부터 난민지위신청서를 처음 접수한 데 이어 11월말까지 모두 83명의 탈북자들로부터 난민지위신청서를 접수했다”고 덧붙였다. UNHCR 도쿄사무소는 전달받은 난민지위 신청서를 처음으로 UNHCR 베이징사무소에 전달할 계획이었으나 탈북자들의 신분이 중국 공안당국에 노출될 것을 우려, 지난주 초 제네바 소재 UNHCR로 직송한 것으로 알려졌다. 이 관계자는 “UNHCR이 중국 정부와의 마찰을 우려, 탈북자들에게 난민지위 증명서를 발급하지 않고 있어 효력의 유무를 떠나 탈북자 83명에게 유엔청원운동본부에서 UNHCR 양식에 맞춰 제작한 난민지위를 인정한다는 난민증명서를 발급했다”고 말했다. 『조선일보』, 2000.12. 21.

남한으로 귀국시키는 방안과 유엔난민고등판무관실을 통하여 처리하는 방안을 협의할 수 있을 것이다.

다음으로 러시아에 거주하는 북한이탈주민의 안정적인 생활을 보장하는 방안을 모색할 필요가 있다. 현지의 고려인들에 대한 일정 규모의 지원 및 투자를 확대하고, 이를 통하여 북한이탈주민들의 생활이 안정될 수 있도록 한다. 또한 러시아에서 활동하는 민간단체가 비공식적으로 북한이탈주민들을 보호할 수 있도록 일정한 지원을 한다.

(3) 대미국 대책

미국은 북한이탈주민 문제에 직접적으로 개입할 수 있는 입장이 아니다. 그러나 인권이라는 차원에서 북한이탈주민에 대한 국제적인 관심사를 환기시키고, 중국을 포함하여 관련 당사국에 대한 일정한 압력을 행사할 수 있는 여지는 있다고 할 수 있다. 또한 미국의 일정한 영향력을 고려할 때, 유엔난민고등판무관실 등의 국제기구가 보다 적극적으로 북한이탈주민 문제에 나설 수 있도록 촉구할 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 일차적으로 북한이탈주민에 대한 관심을 불러일으킬 수 있는 대책을 강구하여야 할 것이다.

일차적으로 북한이탈주민들이 겪고 있는 열악한 조건을 중점적으로 홍보하는 것이 필요하다. 또한 이들이 북한에 강제 송환되는 경우 받게 되는 처벌을 홍보하여, 북한이탈주민의 문제가 단순히 정치적인 문제가 아니라 인권문제임을 부각하도록 하는 것이 필요하다. 미국 정부의 경우 중국과의 관계, 자국내 불법거주자의 문제 등으로 인하여 상대적으로 북한이탈주민에 대해 적극적인 입장을 표명하기 어려울 것이다. 따라서 미 의회와 관련 단체 등을 적극적인 홍보의 대상으로 고려하여야 할 것이다. 특히 미국정부에 사회적 압력을 가할 수 있는 연관 단체에 대한 홍보정책을 펴는 것을 고려하여야 한다. 그러나 정부가 직접 문제를 제기하는 것보다는 해당 시민단체와 유관성이 있는 남한의 시민단체 등의 협조를 구하는 것이 보다 효율적일 수 있다. 보다 효과적인 홍

보를 위해서 정부는 민간단체와 협조할 필요가 있다.

또한 북한이탈주민의 발생과 이들의 열악한 삶이 근본적으로 북한의 경제적 어려움, 특히 식량난에서 비롯되었다는 것을 부각시킴으로써, 북한이탈주민 문제 해결을 위해서 북에 대한 지원이 중요하다는 사실을 미국이 이해하도록 하여야 할 것이다.

(4) 제3국들에 대한 대책

현재 대부분의 북한이탈주민이 거주하고 있는 지역은 중국이나 이들이 남한으로 돌아오는 과정에서 제3국을 경유하는 경우가 많다. 따라서 제3국에 대한 대책은 북한이탈주민 문제에서 중요한 의미를 갖고 있다고 할 수 있을 것이다. 그러나 대부분 중국과 인접해 있는 제3국들은 중국의 영향으로부터 자유롭지 않다는 점에서 북한이탈주민 문제 해결에서도 중국의 정책 방향에 영향을 받을 가능성이 높다. 따라서 제3국에 대한 대책도 공개적이고 공식적이기보다는 비공식적인 협상에 바탕을 두는 것이 바람직하다.

대체적으로 제3국의 경우는 경유지로서 단기간 북한이탈주민들이 머무르는 경우가 많다고 할 수 있다. 따라서 기본적으로 중요한 것은 이들의 제3국에 거주하는 동안 안전하게 있도록 하는 것이라고 할 수 있다. 안전하게 있도록 한다는 것은 다시 두 가지로 차원의 문제로 나뉘어질 수 있다. 대부분 제3국에 도달한 북한이탈주민은 남한으로의 귀국을 바란다는 점에서 이들이 다시 중국이나 북한으로 강제 송환 혹은 추방되지 않도록 조치하는 문제이며, 또 하나는 제3국 거체류시 신분상의 안전을 도모하는 것이라고 할 수 있다.

중국으로의 추방이나 강제송환을 막기 위해서는 제3국 정부와의 긴밀한 협상이 필요하다. 현재 북한이탈주민과 관련이 있는 제3국 국가들은 대부분 그들 국가의 국민들이 남한에 불법취업자로 있는 경우가 많다는 점을 협상의 고리로 삼을 수 있을 것이다. 또한 경제 협력이나 투자 문제 등도 협상의 무기가 될 수 있다. 그러나 근본적으로 제3국에서

도 북한이탈주민 문제는 이들 국가와 중국 혹은 북한과의 문제이기 때문에 공식적으로 문제를 제기하기보다는 비공식적인 협상을 추진할 필요가 있다.

제3국 거주 북한이탈주민의 안전한 생활을 위해서는 해당 정부와의 협조뿐만 아니라, 해당 국가의 교민이나 사회단체와의 협조도 중요하다. 북한이탈주민을 지원하는 교민이나 단체에 대해서는 일정한 지원을 하는 반면에, 이를 매개로 교민이나 현지에서 활동하는 사회단체가 해당 국가와 북한이탈주민 문제로 마찰을 일으키지 않도록 조정하는 것도 필요하다고 할 수 있다.

제3국이라고 하더라도, 해당 국가의 정치적 상황, 남북한간의 국교관계 그리고, 경제협력 등 남한과의 실질적 관계 등을 고려하여 차별적인 대책 수립이 필요하다.

3. 국내입국 북한이탈주민 관련 정책

가. 법·제도적 차원 지원체계 확립

남한 정부는 국내입국 북한이탈주민들에 대한 법과 제도를 꾸준히 변화하여 왔다고 볼 수 있다(<표 IV-13> 참조). 1962년 「국가 유공자 및 월남귀순자 특별 원호법」으로부터 시작하여 현재의 「북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률」에 이르기까지 법과 제도의 변화는 남북한관계의 변화와 남한의 북한이탈주민에 관한 관점 변화와 관련되어 있다고 볼 수 있다. 과거 남북 대치가 극심했던 시대에는 북한이탈주민 존재 자체가 체제 경쟁의 선전 거리였기 때문에 귀순자라는 명칭하에 높은 수준의 정치·경제적 대우를 하였다고 볼 수 있다. 그러나 남북관계가 보다 유화적으로 되면서 정치적 차원보다 복지나 정착이라는 차원에서 북한이탈주민들을 수용하게 되었으며, 대우도 그 이전 시기보다 상대적으로 열악해졌다고 볼 수 있다.

북한이탈주민에 대한 관점 변화가 나타나고 있는 부분은 보상과 지

위에 관한 것과 아울러 담당부서의 변화라고 할 수 있다. 초기 원호처와 국가보훈처에서 담당하던 것이 보건복지부를 거쳐 현재 통일부로 바뀌었다는 것도 북한이탈주민의 정착과 적응에 초점을 맞추고 있음을 보여주는 것이다.

<표 IV-13> 북한이탈주민 지원내용의 변화

구 분	국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법	월남귀순용사 특별보상법	귀순북한동포보호법	북한이탈주민의보호 및 정착지원에 관한 법률
시행일	1962.4	1979.1.1	199.12.11	1997.7.14
담당부서	원호처(국방부)	국가보훈처(국방부)	보건복지부	통일부
보호대상자	월남귀순자	월남귀순용사	귀순북한동포	북한이탈주민
정착금	○정착수당지급 - 1급:100만원 - 2급: 70만원 - 3급: 50만원	○지급기준:신분 및 정보가치 ○지급액:금1,900g~14,500g	○지급기준:가족수(기본금), 정착여건(가산금) ○지급액: 월최저임금액의 20~100배(690만원~3,450원) * 대부분이 1인가족(690만원) ○정착금 지급수준 하향	○지급기준: - 가족수(기본금) - 연령·건강상태·근로능력(가산금) ○지급액: 좌동 * 1988년 10월 시행령 개정을 통해 4배로 상향조정(2,760만원)
보로금	○없음	○기준:휴대장비가치 ○지급액:금10g~14,500g	○지급기준: 정보가치 휴대 장비 가치 ○지급액:금10g~20,000g	○지급기준:좌동 ○지급액: 최고 2억 5천만원(금-> 현금지급방식 변경)
주거지원	○국가유공자건립 국민주택 입주 우선권	○무상 건평15평이하	○15평이하 무상·임대보증금 - 연령·세대구성을 고려 - 전용면적 25평이하	○25.7평이하 무상·임대보증금 -국익기여도·연령·세대구성 고려 - 전용면적 25평이하
교육보호	○본인 대학까지 공납금, 학자금 지급 ○자녀: 고등학교까지 공납금 면제/ 학비보조금 지급/자활보호(1968년 개정 이후 군사원호대상자녀 교육보호법 준용)	○좌동 - 1984년 7월까 군사원호대상자녀교육보호법 준용 - 1984년 8월 이후 국가유공자 등 예우에 관한 법률준용 * 직전학기 성적이 만점의 7할 미만이면 공납금 지원중단	○본인에 한해 대학까지 공납금 면제 - 국립: 전액면제 - 사립: 50% 면제	○본인에 한해 입학금·수업료·기성회비 지원 - 국립: 전액 면제 - 사립: 50% 면제 ○고교 20세(25세) 미만 ○전문대이상:30세(35세)미만

구 분	국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법	월남귀순용사 특별보상법	귀순북한동포보호법	북한이탈주민의보호 및 정착지원에 관한 법률
취업알선	○본인 및 본인이 불가능할 경우 가족중 1인에 한해 국가·지자체·일정규모 이상의 기업체의 전고용인의 3%이내 고용(군사원호대상자고용법적용)	○본인·자녀·처를 국가·지자체·교육기관·16인 이상 교용업체·공사재단의 3~8% 범위내에서 능력에 상응한 직종에 취업알선 - 채용시험 가점, 차별 금지, 해고제한	○본인에 한해 국가·지자체·교육기관의 기능직공무원의 정원범위내에서 취업알선 - 국가의 협조요청시 우선 채용	○취업희망시 국가·지자체 공·사업체에 협조요청(임의규정) - 직업훈련확대/자격증 고용촉진대상 관리
특별임용	○본인 및 본인이 불가능할 경우 가족중 1인에 한해 경력확인이나 채용시험을 거쳐 공무원, 국·공기업의 임원·유급직원에 특별임용(군사원호보상법준용)	○특별임용(해고제한) ○귀순전 직급으로 군인/공무원에 특별임용	○귀순전 직급 또는 상위직급으로 군인/공무원에 특별임용	○북한에서의 직위·담당직무·직책 등을 고려 군인/공무원에 특별임용
사회적응교육	○없음	○없음	○없음	○사회정착시설내 교육
직업훈련	○자활보호차원에서 실시	○대상자 지정훈련 - 공공직업훈련기관에서 국가비용부담으로 직업훈련 실시(직업훈련보호법준용)	○좌동 - 희망자에 한해 노동부 협조요청	○정착지원시설내에서 또는 공·사직업훈련기관에서 국가비용부담으로 직업훈련 - 자격증 유도/직업지도
생활보호	○상이지에게(생계)수당·보상금 지급(1968년 개정이후)	○상이자 수당·보상금 ○생계곤란자 구호수당(1980년 개정이후)	○생활보호법에 의한 생활보호 ○장기저리로 주택/농지/생활안정 자금대부(국가유공자예우법)	○생활보호법에 따른 생활보호
대부제도	○없음	○유공자법에 의한 대부실시	○없음 (종전자 경과조치)	○없음
양육/양로보호	○부양의무자가 없는 남자 65세이상 여자 60세이상의 노인 또는 미성년자는 국가시설에서 보호(군사원호보상법준용)	○좌동 (국가유공자등 예우에 관한 법률준용)	○없음	○없음

구 분	국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법	월남귀순용사 특별보상법	귀순북한동포보호법	북한이탈주민의보호 및 정착지원에 관한 법률
의료 보호	○상이자에 대해 가료 및 정양보호 실시 (1968년 개정이 후)	○의료법에 따른 의료 보호 및 상이자에 대한 가료·정양보호	○의료보호법에 따른 의료 보호	○좌동
자격 인정	○없음	○없음	○없음	○허용
경과 조치	○1968년 개정당시 1년간의 미등록 자구제기간 설정 ○원호신청유효기간: 귀순일로부터 5년	○법 시행일로부터 1년간의 경과기간 설정	○없음 - 본 법에서 제외된 원호 혜택의 경우 이전법에 의해 혜택을 받고 있었거나 받기로 한 자는 종전대로 보호	○좌동

자료: 국회 통일외교통상위원회, 1998.10.¹¹⁸⁾

북한이탈주민과 관련된 제도 변화가 남북관계 및 북한이탈주민에 대한 관점 변화에 따라 이루어져 왔다고 볼 수 있으나 여전히 몇 가지 점에서 문제가 남아있다고 볼 수 있다. 무엇보다도 최근 북한이탈주민의 수가 급증하고 있다는 점을 고려할 때 기존의 제도적 틀로서 이들에 대한 지원이나 정착 사업이 원활하게 이루어질 수 있을까 하는 문제이다.

2000년 300명에 육박하고 있는 국내입국 북한이탈주민의 수는 2001년에는 1,000명 선이 넘을 것으로 예상하는 전문가들도 있다는 점에서 크게 늘어날 가능성이 있다. 이와 같이 북한이탈주민이 급증할 경우 기존의 조사 시설이나 적응 시설로 감당하기 어려울 것이고, 정착 지원금도 문제가 될 수 있다.¹¹⁹⁾ 이와 같은 상황은 물리적으로 현재의 체제로서 감당하기 어려울 정도라고 할 수 있다.

118) 1948년부터 1961년까지 입국자(317명)에 대해서는 정부의 체계적인 보호·지원 대책이 없었다.

119) 현재 최저생계비와 연동되어 있는 1인당 정착지원금은 내년에는 4,000만원에 육박할 수 있다. 500명이 된다고 하더라도 20억원이 필요하다.

다음으로 문제가 되는 것은 관련 기관간의 업무분담이라고 할 수 있다. <표 IV-14>에서 보듯이 현재 북한이탈주민과 관련된 국가기관은 대단히 많다. 비록 통일부가 총괄하고 있으나 관련 부처가 많음으로 인하여 업무 협조가 원활하다고 보기만은 어렵다. 더욱이 북한이탈주민이 대량으로 남한으로 이주한다면 현재의 통일부 인력으로는 이를 전담하기 어렵다고 볼 수 있다. 통일부뿐만 아니라 현재 일차 조사를 담당하고 있는 국방부, 신변 보호를 담당하는 경찰청 모두 이미 업무한계에 도달하고 있는 실정으로¹²⁰⁾ 이에 대한 근본적인 대책이 필요하다고 볼 수 있다.

<표 IV-14> 북한이탈주민 처리과정과 소관부처

처 리 단 계	업 무	소 관 부 처
발생입국단계	초기조사와 신변안전조치 등 보호신청과 송환교섭	국가정보원 외교통상부
	보호결정	북한이탈주민대책협의회 국가정보원(예외적인 경우)
	입국시기·방법	북한이탈주민대책협의회
	입국심사	법무부
보호관리단계	정착지원시설내 보호	통일부, 교육부, 노동부 등 관계부처와 민간단체가 참여 하여 학교교육, 자격증 취득, 직업훈련 등 담당
배출정착단계	취업알선	노동부, 산업자원부
	생활·의료보호	보건복지부
	교육지원	교육부
	거주지보호	통일부, 행정자치부, 지자체

120) 현재 일차 조사를 담당하는 대성공사는 북한이탈주민을 빨리 내보내려고 하고 있고 적응훈련을 담당하는 하나원은 가능한 늦게 받으려고 하고 있으며, 경찰은 인원부족을 이유로 보호기간을 대폭 단축하고자 계획하고 있다.

규모와 더불어 최근 남한에 도착한 북한이탈주민의 성격도 변화하고 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 과거와 같은 정치적 이유나 지난 몇 년간의 식량문제와는 달리 보다 나은 생활의 확보나, 북한체제 개혁 등 전혀 다른 이유를 주장하는 사람들이 많아졌다는 점을 고려할 때, 사회적이고 경제적인 차원에 중점을 두는 기존의 정착 정책이 계속 유효하리라고 보기는 어렵다는 것이다. 또한 최근 남한에 도착한 북한이탈주민의 대다수가 이미 자본주의 생활을 경험하였거나 남한과 관련된 정보를 이미 충분히 취득하고 있다는 점에서 기존의 적응교육이나 정착 정책이 적절하지 않을 수가 있다는 점이다.

정상회담 개최와 공동선언이라는 남북관계의 급격한 변화도 새로운 틀을 요구하는 또 다른 요소가 될 수도 있다. 더 이상 북한이탈주민이 선전의 도구가 될 수는 없겠지만 역으로 북한이탈주민의 급증이 남북관계를 긴장시키는 요소는 될 수 있다.¹²¹⁾ 또한 남북자 관련 협상에서 북한에서 북한이탈주민 문제를 협상의 고리로 사용할 수 있다. 따라서 기본 원칙의 재정립과 제도의 근본적인 정비가 필요하다고 볼 수 있다. 이러한 관점에서 다음의 몇 가지 사항을 적극적으로 검토하여야 할 것이다.

첫째, 최근 북한이탈주민의 성격과 현실에 대한 세밀한 조사 분석이 필요하다. 일차적으로 중국 등 현지에 있는 북한이탈주민의 규모와 이들의 사회적 성격 그리고 현재의 실태를 보다 정확히 조사하여야 한다. 또한 이들 가운데 남한으로 이주하고자 하는 집단의 규모와 특징, 반대로 현지 거주를 원하는 사람들의 규모와 성격, 북한으로 귀환할 의사가 있는 집단의 규모와 성격을 조사하여야 한다. 이러한 조사는 북한이탈주민 문제가 갖고 있는 국제법적인 문제와 남북관계 등을 고려할 때 정부가 직접 수행하기는 어려울 것이다. 따라서 국책연구기관이나 민간연구기관 그리고 현지에서 활동 중인 사회단체가 표면적으로 사업을 수행하고 정부는 비공식적으로 보조하는 것이 필요하다.¹²²⁾

121) 특히 최근에 일부 북한이탈주민이 정착금을 받아 이를 활용하여 북한에 거주하는 친인척을 데려 나오는 경우도 있다.

해외 체류 북한이탈주민 조사와 아울러, 국내입국 북한이탈주민에 대한 전면적인 조사도 시급하다고 볼 수 있다. 지금까지 정부 및 연구기관 그리고 개인들이 관련 조사를 수행하여 왔으나, 앞으로는 공신력 있는 기관이 주기적으로 세밀한 조사를 하는 것이 필요하다고 볼 수 있다.

둘째, 지원관련 제도를 부분적으로 개정하는 것이 불가피하다고 볼 수 있다. 1998년도 시행령 개정 시에도 다양한 의견이 있었으나(<표 IV-15 참조), 최근의 상황은 당시와 또 다르다고 할 수 있다. 절대수의 급증과 아울러 가족 단위의 북한이탈주민의 확대와 여성의 증가 그리고 취학아동의 증가 국내입국 북한이탈주민의 사회적 성격 변화에 적합한 정착제도를 새롭게 만들 필요가 있다고 볼 수 있다.

셋째, 담당 기관의 정비가 필요하다. 현재의 통일부 인력구조로는 급증하는 북한이탈주민을 적절히 관리하는데 한계가 있다, 기본적으로 현재의 틀을 유지한다면 통일부 관련 부서의 확대 개편이 불가피하다고 볼 수 있다. 또한 여성과 아동 비율의 급증이라는 차원에서 여성부와 교육부(혹은 교육자치단체)가 북한이탈주민 정착과정에 적극적으로 참여하는 것이 필요하다고 볼 수 있다. 또한 국내입국 북한이탈주민의 규모가 급증하는 경우를 대비하여 지방자치단체가 수행할 몫을 늘리는 문제를 검토할 필요가 있다.

넷째, 사회적 적응이라는 차원에서 다른 어떤 차원보다 시민사회 단체의 역할이 중요하다는 점을 고려할 때, 관련 단체와의 협조 관계를 재정립하고 공식화할 필요가 있다. 정부는 기초적인 토대를 제공하고 가능하면 시민사회 단체의 참여를 유도하여 이들이 북한이탈 주민의 정착을 주도하는 모델을 구상할 필요가 있다는 것이다. 이 경우 국가는 기본적인 적응 모델을 개발하고, 이를 사회단체에 제공하고, 각 기관이나 단체는 국가와 더불어 의사소통의 네트워크를 구성하는 것이 바람직하다.

122) 이와 관련된 『좋은벗들』의 연구조사가 중요한 가치를 갖고 있으나, 보다 세밀한 조사가 필요하고, 주기적인 조사도 필요하다고 볼 수 있다.

<표 IV-15> 의원입법안과 정부안의 비교

주요 개정내용	의 원 입 법 안 (김병태의원)	정 부 안
취업보호제	○ 취업보호기간: 3년	○ 2년
	○ 채용의무제도	○ 없음
	○ 고용명령 및 과태료 제도	○ 없음
	○ 고용지원금 지원(월 임금의 1/2)	○ 좌동
	○ 일정비율이상 고용시 보조금 지원, 생산품 우선구매 등 사업지원	○ 좌동
국민연금가입	○ 대상: 16세이상 60세미만 북한이탈주민 ○ 연령에 따라 일정기간 보험료 일시납부	○ 노령연금의 수혜특례 - 남한도착 당시 50세 이상 60세 미만인 자
조세감면	○ 일정의 사회적응기간(5년) 동안 조세감면 혜택 부여(근로 및 사업소득세)	○ 없음
보로금 지급근거	○ 삭제	○ 존속
생활조정수당	○ 생활정도를 감안, 월액지급 * 현재 특별생계보조금 지원(20~35만원)	○ 없음 * 94~98 입국자 대상 세대당 평균 30만원 지원 (예산사업으로 3년간 지원예정)
생업지원제도	○ 공공단체 등의 시설·장소내의 편의사업·시설허가 또는 위탁시 사업우선권 부여	○ 좌동
북한이탈주민후원회 활성화	○ 북한이탈주민의 생활안정 및 사회적응지원 사업, 취업지원사업, 단체에 대한 지원사업 등 사업명시	○ 좌동
	○ 북한이탈주민후원회에 대한 예산지원 및 지도감독 근거 마련	○ 없음
거주지보호기간 연장	○ 현재 2년 -> 7년 * 특별보호기간은 종전대로 2년	○ 2년 -> 5년

통일부, 『북한이탈주민보호 및 정착지원에 관한 법률 개정(안)』, 1999.8.

다만 일부 단체들이 이를 조직 유지의 방편으로 삼는 것을 경계할 필요는 있다. 국가가 직접적인 통제나 조정을 하기보다는 차별적인 지원을 통하여 이러한 업무를 수행할 수 있을 것이다.

나. 정착지원시설(하나원)내 정착지원 체계 확립

북한이탈주민들은 국내에 입국하여 군보안시설에서 신문조사¹²³⁾를 거친 후 통일부의 정착지원시설에서 사회적응을 위한 교육을 받게 된다. 관련법률상 1년간의 보호시설내 수용이 명문화되어 있으며, 기존 수용시설(대성공사)이 군보안시설로서 민간인 신분의 북한이탈주민을 수용·관리하기에는 부적절하다는 점이 지적되어 왔다.¹²⁴⁾ 사회적응교육을 위해서는 민간인과의 많은 접촉·대화가 필수적이거나 군 보안시설로 인한 민간인의 출입이 곤란하며, 기존시설의 수용능력의 한계로 북한이탈주민 급증에 대비한 새로운 정착지원시설의 설치가 필요하였다. 1997년 7월 관련법률 제정으로 북한이탈주민 보호 및 정착지원의 총괄부서가 통일원으로 지정되면서, 북한이탈주민들의 국내입국 후 조사 및 정착지원 등의 전과정을 국가 안전보장에 현저히 영향을 미치는 경우를 제외하고는 동일한 보호시설 내에서 실시하는 것을 원칙으로 하였으나, 관련부처간의 협의과정에서 입국 후 신문조사과정은 기존 군보안시설에서 지속적으로 실시하기로 결정하였다. 이는 남북관계의 현실상 위장귀순여부에 대한 조사가 불가피하며, 북한이탈주민을 통한 관련정보의 수집 및 확인 과정이 필요하기 때문이다. 대부분의 북한이탈주민들이 중국 등 제3국에 상당기간 체류한 후 입국하고 있기 때문에 최근의 북한 실상을 잘 알고 있지 못하고 있는 것이 현실이다. 이에 따라 정부는 신문조사기간을 최단기화함으로써 정보수집을 위한 신문위주 수용·관리체계에서 자립·자

123) 신문기간은 개인에 따라 차이가 있으나, 가능한 한 단기간내(약1개월)에 실시함을 원칙으로 한다.

124) 1999년 2월 한창권 등 자유북한인협회 회원들이 기존 보안시설내 인권침해에 관한 소송을 제기한 바 있다.

활 능력 배양에 중점을 둔 교육·훈련 체계로 전환하였다.¹²⁵⁾

북한이탈주민들은 하나원에서 사회적응교육과 기초직업훈련을 받게 되어 있다(<표 IV-16>참조).

<표 IV-16> 정착지원시설(하나원) 현황

시 설 명	연 건 평	시 설 내 역
부 지	18,147평	500명 수용부지 확보
건 물	2,214평	
- 교육행정동	1,242평	강당, 강의실, 회의실, 사무실, 자치활동실, 자원봉사실, 상담실, 자료실 등
- 후생동		주방, 식당, 목욕탕, 휴게실, 의무실 등
- 숙소동	701평	1인실, 2인실, 4인실, 별실, 특실, 가족실 등(51개실, 105명 수용가능)
- 경비숙소동	241평	숙소, 내부반·정비실
- 경비·면회실	30평	경비실, 면회실

사회적응교육은 <표 IV-17>에서와 같이 심리적응과 우리사회의 이해, 일상생활 안내, 진로지도 및 직업현장 체험, 한자·영어·시사용어·컴퓨터·운전 등 실생활 적응으로 구성되어 있다. 정착지원을 받기 위해서는 보호대상자가 사회적응교육을 의무적으로 이수하도록 하였다.

또한 정착지원시설 내 보호기간 동안 학력·자격·경력·희망 등을 감안하여 능력과 적성에 맞는 훈련직종을 선택하도록 하여 1인 1자격증 취득 유도기로서 6~7개월 동안 정착지원시설 인근 직업훈련기관, 공·사립학교 및 기업체 등에 위탁교육을 실시하도록 되어 있었다. 그러나 북한이탈주민의 증가로 인한 교육기간 단축 및 현실적 여건 미흡으로 인해 운전 등 기초직업 훈련만이 실시되고 있다. 정착지원 시설 내에서

125) 서정배, “북한이탈주민의 사회적응 지원문제,” 경남대 북한대학원 세미나, 1999.10.2.

각 개인에 대한 심리·건강 등 개별 생활상담 및 지도를 통해 애로사항을 해소하도록 하고, 종교활동을 통한 정서적·심리적 안정을 도모하기 위해 종교실을 설치하였다.

거주지 편입 지원을 위해 취적·주민등록 등 신분안정절차와 정착지원금 지급으로 초기 생계기반을 마련하고, 취학·편입학 지원 및 취업알선 등의 지원을 받게 된다.

북한이탈주민들의 정착지원을 위해 운영되고 있는 하나원은 아래와 같은 현실적인 문제점을 안고 있으며, 이를 개선하기 위한 방안을 마련하고 있는 것으로 알려지고 있다. 북한이탈주민들은 우리사회에 입국하면서 문화적 이질감과 정서적 불안을 겪고 있기 때문에, 집단보호상황에서 각종 사고 유발 개연성이 상존하고 있다. 정부는 이들이 건전한 민주시민으로 정착하도록 돕기 위해 사회적응 교육 및 직업훈련을 시행하고 있으나, 사실상 단순교육뿐만 아니라 이들의 총체적인 생활관리를 담당해야 하는 실정이다. 따라서 하나원은 운영상 다양한 문제점에 부딪치게 되었다.

<표 IV-17> 사회적응교육 교과과정

교육주제 및 내용	교 과 목	시 간	비 고
1. 우리사회의 이해	○자유민주주의의 이해	6	
	○정치·경제	4	
	○시장경제와 경쟁원리	8	
	○법과 시민생활	2	생활법률과 연계
	○사회·문화	6	
	○한국의 전통사상	6	
	○한국교육의 이해 ○한국역사의 이해 ○한국종교의 이해	2 4 2	
소 계		40	

교육주제 및 내용	교 과 목	시 간	비 고	
2. 사회적응 능력배양 - 언어생활 - 경제생활 - 교육·문화생활 - 가정·건강생활	○언어적응	10	언어교육 강화	
	○신문방송이해	2		
	○대인관계	2		
		○합리적인 소비생활	2	
		○지역생활 및 지리학습	4	
	○생활경제	6		
		○생활법률	4	
○생활예절		8		
○교육 및 학교생활		2		
○여가활동(이론)		2		
	○생활의학	4		
	○생활안전	2		
	○여성의 지위	2		
	○이성과 결혼	2		
	소 계	52		
3. 기초소양교육	○상용한자	15	실생활 활용 및 이해교육	
	○기초영어	15		
○신문활용교육	35			
	소 계	65		
4. 심리안정	○심리적 안정 증진	2	안내교육시 인성수련교육 실시 ()는 야간교육제외	
	○인성검사 및 심리적 적응	6		
○인성수련교육	18(14)			
	소 계	8		
5. 정착의지 함양	○정신교육(특강)	10		
	○정착경험	8		
	소 계	18		
6. 정서함양	○생활체육	18	활동적인 교과 확대	
	○레크레이션	12		
	○봉사활동	20		
	소 계	50		

교육주제 및 내용	교 과 목	시 간	비 고
7. 일상생활기능실습	○자동차 운전 ○전산교육 ○전기·전자기초실습	60 (40) 3	전산교육 야간개설 - 매주 월, 화, 금
	소 계	103(63)	
교육 주제 및 내용	교 과 목	시 간	비 고
8. 진로 및 직업지도	○적성과 진로 ○진로탐색 ○진로상담 ○탈북주민 지원정책 ○취업능력향상프로그램	2 5 4 2 20	교육실시 초기 취업 능력 향상프로그램 운영
	소 계	33	
9. 현장학습	○현장견학 ○체험교육	60 20	
	소 계	80	
10. 기타	○전담관과 대화 ○개인위생 ○사전안내 교육 ○퇴소후 생활안내 ○ 기타	24 6 12 2 6	교육실시 초기 사전 안내교육 강화 퇴소대비 안내교육 실시
	소 계	50	
총 계		517 (473)	()은 야간교육-전산 40시간 및 인성수련 야간교육 4시간- 제 외 시간

첫째, 북한이탈주민들의 생활관리 및 신변보호상 보호 및 통제수단 미비로 효율적인 교육생 관리와 지도가 곤란하다. 하나원은 시설의 운영규정, 출입규정, 면회·외출 규정 등을 제정·시행하고 있으나, 생활 준수사항 불이행시 제재수단이 미비하며 현장교육, 입원·통원 치료 등 외출시 돌발상황 발생이나 신변위해 가능성에 대한 대책이 미흡하다. 이는 북한이탈주민들의 특성을 감안한 충분한 사전준비가 이루어지지 못

한 상태에서 정부가 시설을 준공·운영하였기 때문이기도 하다. 즉 전문 담당요원들에 대한 충원이 이루어지지 못하였을 뿐만 아니라, 직원들에 대한 전문교육이 실시되지 못하였기 때문이다. 이로 인해 휴일 단체 현장견학 중 교육생의 익사사고 및 통제상 어려움¹²⁶⁾이 발생하였다.

둘째, 사회적응교육 및 훈련 프로그램이 효율적으로 실시되지 못하고 있다. 인력 및 예산상의 이유로 프로그램의 다양화가 이루어지지 못하고 있으며, 이로 인해 특수대상자에 대한 기본적인 교육·훈련이 미흡하다. 즉 사회적응교육이 일반 성인대상의 강의교육위주로 진행되고 있어, 특수대상자에게는 교육효과가 제대로 나타나지 않고 있다.

즉 <표 IV-18>에서와 같이 교육생들의 관심과 흥미를 유발할 수 있는 실생활 안내교육이 아닌 우리사회 특성이해를 위한 강의식 교육의 경우에는 아프다는 핑계로 교육에 불참하거나, 수업시간 중 자는 등 수강태도가 불량한 경우가 많다. 또한 휴일 등 일과시간 외 프로그램 부족으로 휴일생활이 지루하다는 반응을 보이기도 한다.

북한이탈주민들은 대부분이 중국 등 제3국을 거쳐 장기간 유랑생활을 경험한 관계로, 정적인 교육방법(강의)에 신체적으로 적응하지 못하는 것이 일반적이다. 또한 연령(14세~61세) 및 수학능력(국문 불이해~대졸)차이로 교육수준을 일정수준에 맞추기 힘들다. 북한 및 중국 등에 남겨진 가족에 대한 걱정으로 정신집중이 불가능하다. 장기간의 영양부족상태, 낙후된 생활용품 사용 등으로 건강상태가 악화되어 있어 교육을 제대로 받을 수 없는 경우가 많다. 생활지도측면에서도 남북한 언어·문화 차이로 상호간 오해의 소지가 있어 애로가 있으며, 북한 체류당시 생활수준에 따라 습성이 상이하어 적절한 지도가 어렵다. 또한 북한이탈주민 상호간 융화가 쉽지 않아 생활지도에 큰 장애요인이 되고 있으며, 식성이 맞지 않아 불편을 호소하는 경우도 있다. 직업훈련도 인근

126) 구체적인 사례로는 자신의 조기퇴소 주장에 동조하지 않는다는 이유 및 컴퓨터실 자리를 양보하지 않는다는 이유로 동료 교육생 폭행, 단정한 교육복장 착용지시에 불복 교육 거부, 국내 연고가족의 면회·외박 요구 불허관련 직원에게 폭언, 통원치료(서울 등) 시 동행직원 부족, 사적 용무를 위한 개별행동시 통제곤란 등의 현상이 발생하였다.

훈련기관 및 훈련직종 부족¹²⁷⁾으로 인해 제대로 실시되지 못하고 있다. 또한 직업훈련기간 중 신변보호를 위한 경찰지원 불가능 시 직원 동행이 필요하고, 훈련기관이 평택·수원 등 원거리에 있을 경우에는 신변보호가 곤란한 실정이다.

셋째, 북한이탈주민들이 가족상의 이유로 보호기간의 단축을 요청하는 경우가 많으며, 이는 다른 북한이탈주민들의 적응에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 즉 일부는 중국체류 가족안부 걱정으로 정상적인 교육을 수용할 태세가 부족하며, 일부는 이미 정착한 가족과의 조속한 결합을 위해 사회적응교육의 불필요성을 주장하기도 한다. 중국에 체류 중인 가족의 신변불안을 사유로 조기 퇴소를 요청하는 경우는 사회배출시 받는 정착금을 가족입국 용도로 사용하기 위한 경우가 많다.

넷째, 교육생의 지시불이행에 대한 적절한 제재조치 미흡 등 교육생 생활·지도 관리상 애로 및 열악한 근무여건으로 인해 담당직원들의 사기가 저하되어 있다. 직원들은 가족들의 생활근거지가 수도권으로 시설까지 출·퇴근하는 데 어려움을 겪고 있으며, 근무부담으로 장기간 귀가가 곤란한 상황에 처해 있다.¹²⁸⁾ 또한 직원들은 교육생들의 휴일 가족 면회·외출 시 동행해야 하는 등 업무과중에 시달리고 있다.

정착지원시설의 운영을 효율화하기 위한 대책은 다음과 같이 개선책이 마련되어야 한다. 첫째, 하나원에 대한 정부의 정책적 관심이 제고되어야 한다. 통일부의 감독 하에 운영되고 있는 하나원은 현행 인력과 예산으로는 한계를 가질 수밖에 없다. 앞서서도 지적한 바와 같이 현재와 같이 일반 직원(14명)에게 개별담당과 교육을 맡기는 것은 바람직하지 못하다. 직원들의 업무상 부담을 덜어주고, 업무를 효율화할 수 있는 적극적인 방안이 시급히 모색되어야 한다. 통일부내 순환보직제로 운영할 경우에도 하나원 근무에 실질적인 혜택을 부여하지 않고는 책임감

127) 인근직업훈련기관으로는 안성여자기능대학, 불보건설기계, 중앙미용학원, 안성요리학원, 안성간호조무사 등 5개 기관이 있으며, 훈련가능직종은 PC, 굴삭기/지게차 운전, 미용, 요리, 간호조무사 등 5개 직종이 있다.

128) 직원들은 소장, 여직원 및 방호원을 제외한 15명이 5명씩 3교대로 당직·생활지도관 근무로 1달에 10일 정도 귀가가 어렵다.

을 갖고 일할 전문인력의 양성을 기대하기 어렵다. 또한 단기적으로 직원 증원이 어려울 경우, 관련 부처로부터의 파견인력수를 증가시켜야 한다. 파견요원에 대해서도 실질적인 근무환경과 업무여건을 고려하여 실질적인 혜택을 부여하는 것이 바람직하며, 직원들의 고충을 파악하고 상담해 줄 수 있는 제도적 틀(교육훈련, 상담 등)을 마련하여야 한다. 일반행정직 외에도 개별담당관과 교육관을 확보하는 것이 필요하다. 4~5명의 개별담당관은 일반업무를 배제하고, 현장교육 전담 및 교육생 개인별 일일생활일지 작성, 심리상태·교육태도·애로사항 등의 파악을 통한 문제발생 소지 사전차단 등 업무만을 담당하도록 하여야 할 것이다. 시설이 지방에 소재하고 있기 때문에 현재 교육강사의 섭외에 어려움을 겪고 있으며, 교육강사의 변경으로 인해 교육강사들이 북한이탈주민을 이해하는 데 상당한 기간이 걸리며 교육효과도 저하된다. 따라서 소수의 교육강사들이 교육을 전담할 수 있도록 전문인력을 확보할 필요가 있다. 또한 정부는 예산상으로도 북한이탈주민들의 교육뿐만 아니라 생활관리로 인해 야기되는 현실적인 예산소요를 감안하여 예산사용 처리상 영수증 처리가 필요 없는 정보비 형식의 예산을 충분히 할당해 주어야 한다.

둘째, 정착지원시설의 운영효과를 극대화하기 위해서는 관련부처들의 협조가 매우 결정적인 역할을 하게 된다. 하나원은 자율적인 분위기에서 운영될 수밖에 없기 때문에, 소수의 인성불량자가 물의를 일으키게 되면 전체 교육생들에게 심각한 영향을 미치게 된다.¹²⁹⁾ 따라서 국가 안전보장에 현저히 영향을 미치는 경우와 함께, 사회적응 수감이 불가능할 것으로 판단되는 경우에는 별도의 보호조치를 실시하는 것이 필요하다. 또한 신병치료가 필요한 경우에는 완전히 치료한 이후 교육시설에 입소하도록 조치하여야 할 것이다. 하나원은 내부규칙에 따라 질서를 유지하고, 수칙 불이행 시에는 명백한 처벌을 실시하여야 할 것이며, 입소기간 동안에는 개별적인 외출이나 외박은 불가피한 경우를 제

129) 통일부, 『북한이탈주민정착지원시설 운영 개선방안』, 1999.8.11.

외하고는 원칙적으로 금지하여야 한다. 개별면회의 경우에도 가족에 한하여 허용하고, 회수를 제한하도록 하여야 한다. 교육태도에 따라 인센티브와 제재를 가할 수 있도록 「교육생활관리규정」을 엄격하게 시행할 필요가 있다. 즉 모범교육생에 대한 정착가산금 지급, 우선 취업 등 인센티브를 부여하고, 교육태도 불량자 등에 대해서는 일정기간 현장견학 불허, 일반교육생과 격리, 일정기간 별도 교육, 퇴소·정착지원시 혜택제한 등 제재조치를 강구하여야 한다.

셋째, 민간단체의 참여를 활성화시켜야 한다. 이를 통해 사회적응 교육의 효과를 제고하고, 직원들의 과중한 업무부담을 줄일 수 있을 것이다. 또한 민간단체와의 접촉기회를 조기에 부여하여, 이들이 거주지 보호기간에도 민간의 정착지원을 스스로 구하고 활용할 수 있도록 하여야 한다.

넷째, 북한이탈주민들의 의견을 반영할 수 있는 교육체계를 유지하고, 개인별 관심사항을 고려한 신축적인 교육안을 마련하여야 한다. 즉 교육과정은 공통필수과정과 자신들의 필요에 따른 선택과정으로 마련하여 북한이탈주민들의 개별적인 교육희망사항을 교육과목에 반영하도록 하고, 사회적응교육기간을 개인별 성취도 및 필요도에 따라 일정단위로 조정할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 사회적응교육을 효율화하기 위해서는 전문인력(개별담임관 및 강의요원) 확보 및 훈련이 시급히 이루어져야 한다. 개별담임관은 교육기간동안 북한이탈주민들이 인간적으로 신뢰하고 의지하며, 자신들의 고충을 상담할 수 있을 정도의 개별관계를 형성하고 적응생활을 지도할 수 있어야 한다. 이러한 전문인력 양성을 위해서는 통일부와 대성공사간의 유기적인 협조체계 구축이 절실히 요망된다. 각 단계별로 개별관리를 맡게 될 전문인력간(조사기관(대성공사)의 담당신문관과 사회적응교육기관(하나원)의 개별담임관)의 상호협조체널을 구축하여 개별관리가 연계성을 갖고 효율적으로 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

강의요원은 해당강의 영역의 전문적 지식뿐만 아니라 북한이탈주민들의 사회심리적 특성을 깊이 이해하고 북한문제에 대한 기본지식을

갖추어야 한다. 기정착 북한이탈주민 중에서 각 분야별로 사회정착에 성공한 경험자들을 강의요원으로 활용하여 교육대상인 북한이탈주민들에게 실제 경험사례를 중심으로 교육하도록 하는 것도 현실적인 방안이다. 강의요원은 소수정예화로 운영하도록 하여 강의요원과 교육생간의 불필요한 적응시간을 최소화하도록 하고, 전문적인 교육경험을 축적하도록 지원하는 것이 바람직하다.

민간단체의 자원봉사요원은 실내교육 이외에 현장견학 및 실습교육을 실시하는 데 보조요원들로 동행하여야 한다. 현재는 자원봉사요원들의 참여가 매우 제한적으로 이루어지고 있는 것으로 평가된다. 보조요원들을 정식인력으로 충원하는 것은 비현실적이기 때문에 검증된 자원봉사인력을 투입하도록 하여야 한다. 이는 단순히 경제적인 효율성의 차원뿐만 아니라 민간인들과의 접촉기회를 부여하여 교육효과를 높일 수 있기 때문이다. 자원봉사요원은 역량 있는 사회봉사단체에서 일정기간 자원봉사의 경험을 갖고 있는 사람들 중에서 선발하여 이들에 대한 사전교육을 실시하도록 한다. 또한 임무를 부여하기 이전에 개별담임관 및 적응교육관리요원들과의 사전협의를 실시하고, 현장동행이후에도 간단한 보고형식을 거치도록 의무화하는 것이 필요하다.

일반적으로 교육효과는 교육대상자의 교육태도에 따라 크게 좌우될 것인 바, 북한이탈주민들로 하여금 사회적응교육에 보다 적극적으로 참여하도록 유도하기 위한 방안이 마련되어야 한다. 정착지원시설 내 교육기간 동안 자율적인 분위기를 조성하도록 하는 동시에, 준수하여야 할 생활지침을 정하여 이를 위반하는 경우에 대한 명확한 처벌방안도 수립하여야 한다. 교육에 임하는 태도나 열의도를 평가하여 이를 정착지원에 반영하도록 하는 것도 하나의 방안이 될 수 있으나, 교육생들간의 불만을 유발하지 않기 위해서는 객관적인 평가기준을 마련하여야 할 것이다. 무엇보다도 교육대상인 북한이탈주민들 자신이 교육의 필요성을 자각해야 만이 교육에 적극적으로 참여할 것이기 때문에 개별 담임관의 초기지도 역할이 무엇보다도 중요하다. 일부선택교육의 내용을 개인별로 조정할 수 있도록 하여 특정흥미분야에 대한 교육을 받을 수

있도록 하는 것이 바람직하다.

보호시설 내 사회적응 지원체계는 거주지보호기간의 사회적응지원방안과 연계되도록 하여야 한다. 실제로 북한이탈주민들이 정착지원시설에서의 보호교육과정을 마치고 거주지에 정착한 이후에 직업, 교육 등 생활 전 분야에 대한 포괄적인 서비스를 필요로 하게 될 것이다. 또한 거주지보호기간 정착과정에서 실제 부딪치는 어려움을 극복하기 위해 사회적응교육 필요성에 대한 체감도가 매우 커질 가능성이 높다. 따라서 재교육의 필요성을 스스로 느끼는 교육희망자에 대한 재교육체계를 마련하는 것이 필요하다. 이는 특정분야에 대한 단기교육으로 실시하는 것이 바람직하다.

<표 IV-18> 사회적응교육 교과과정별 반응 및 효과분석

주 제 및 내 용	교 육 생 반 응	효 과 분 석
1. 우리사회의 이해 ○자유민주주의 ○자본주의 경제 ○법과 시민생활 ○사회·문화·교육·역사·종교 등	○이론전달 교육으로 내용 및 용어를 이해하기 어려움을 호소 ○직접 경험해 보지 못한 관계로 가슴에 와 닿지 않으며 실감나지 않음.	○교육생의 과반수 정도만이 어느정도 이해하나, 실증적 교육이 되지 못해 효과는 저조
2. 사회적응능력 배양 ○언어생활 ○경제생활 ○교육문화생활 ○가정 및 건강생활	○대다수가 관심을 갖고 배우겠다는 자세이나 너무 쉽거나, 이미 배운 내용이어서 지루해 하기도 함.	○실생활과 직접 관련된 내용이 주를 이루나 사회·문화적 차이로 인해 이해하지 못하는 부분도 있음.
3. 기초소양교육 ○상용한자 ○기초영어·외래어 ○신문활용교육	○한자는 가장 초보적인 수준이고 영어·외래어는 거의 무지상태로 언어소통에 애로 표명	○필요성은 인식하나, 기본이 매우 취약하여 습득에 애로
4. 심리안정, 정착의지 함양 등 정신교육 ○심리안정 ○인성순화 ○정착의지 함양 등	○교육내용이 중복되고 비슷한 부분이 많아 흥미가 반감되며 일부는 거부감 표명	○심리안정, 인성전환, 정착의지 함양교육에 대해 강사에 따라서는 상당수가 긍정적인 반응을 보임.
5. 정서함양 ○생활체육 ○레크리에이션 ○봉사활동 등	○동적인 교육으로 매우 선호하며, 적극성을 보임.	○장기간교육에 따른 지루함, 권태감 해소에 긍정적인 효과

주 제 및 내 용	교 육 생 반 응	효 과 분 석
6. 일상생활기능배양 ○자동차 운전교육 ○전산교육 ○생활기능교육	○사회생활에서 필수적임을 인식, 많은 관심과 열의를 보임.	○교육생이 요구하는 대표적 실생활관련 과목으로 교육생 만족도는 가장 좋음.
7. 진로 및 직업지도 ○직업소개 ○적성과 진로 ○직업지도 등	○한국의 직업종류, 자신의 적성과 선택가능성을 충분히 알지 못해 혼란을 겪음.	○향후 진로와 관련하여 관심을 보이며 보다 충분한 안내·상담요망
8. 현장학습 ○현장견학 ○체험교육	○사회적응을 위해 직접 보고, 듣고, 몸소 경험해 봄으로써 필요하고 유익한 교육이라고 생각하며, 보다 많은 시간 할애 요망	○한국실상을 보여주는 산 교육장으로 상당한 효과를 거두었으나, 교육중 통체에 따르지 않는 등 질서문란 사례도 발생

출처: 하나원, 사회적응교육 프로그램 개편(안), 1999.10.

하나원의 교육프로그램의 효율성을 높이기 위하여 집단별로 차별화된 맞춤 교육을 실시하여 보완하여야 한다는 주장도 있다.¹³⁰⁾ 현재 하나원 교육생들은 남한사회를 이해하고 적응을 하는데 도움이 되었다고 생각하는 비율이 80%이상이었으나, 사례를 중심으로 실생활과 밀접한 교육을 원하고 있다. 현재 교육생의 평가를 중심으로 편성한 교육 프로그램 개선안이 <표 IV-19>, <표 IV-20> 이다.

130) 이상만, “북이탈 주민 남한사회 정착교육의 현황과 개선방향: 하나원 사회적응 교육 평가를 중심으로,” 북한연구학회 주최 2000년도 동계학술 대회 발표논문, 2000. 12. 2 참조.

<표 IV-19> 하나원 교육 프로그램의 문제점 및 개선방안

교육 주제	교육 내용	교 과 목	배정시간 (%)		개 선 방 향			
			현재	개정	現 문제점	개선방안		
문화적 이질감 해소	우리 사회의 이해	자유민주주의이해	6	38 (7.3)	-	·교육생들이 지루하게 생각 ·남한사회 속에서 이해하기를 원하고 있음	·강사의 강의보다 영화 등의 매체를 통한 영상교육으로 대체 ·외부 직장이나 사회 경험 속에서 이해 도모	
		·한국 정치 이해	4					
		·한국 경제 이해	8					
		·법과 시민 생활	2					
		·한국 사회 이해	4					
		·한국 문화 이해	6					
		·한국 교육 이해 한국 역사 이해	2 4					
	사회적 응능력 배양	·언어적응	16	▲	▲	·일반 언어가 아닌 생활용어, 외래어 등을 교육받기를 원함, 단순한 남북 언어 비교는 무의미하다고 생각 ·신문방송을 제대로 볼 수 있고 신문이나 방송에서 말하는 의미 이해하기를 원함 ·남북한의 실제적인 경제차이를 개인의 소득의 관점에서 알고 싶어함	·현실생활에서 꼭 필요한 생활용어, 외래어, 한자 등을 교육 예)카페, 에스컬레이터 등 설명	
			·언어 생활 ·경제 생활 ·교육 ·문화 생활 ·가정 생활 ·건강 생활	·신문방송이해				2
		·합리적인소비생활 생활경제		2 8				▲ ▲
		·지역 생활 학습		4				
		·생애 설계		2				
				268 (51.5)				

* ▲ 은 시간 증가 필요 ▼은 시간 감소 고려

교육주제	교육내용	교과목	배정시간 (%)		개선방향			
			현재	개정	現 문제점	개선방안		
문화적이질감 해소	사회적응능력 배양	·생활 법률	4			·생활에 도움이 되는 사례위주의 교육을 원함	생활에 도움이 되는 남한에서 빈번한 사례 위주로 교육 예) 사기	
		·언어 생활 ·경제 생활 ·교육·문화 생활 ·가정·건강 생활	·생활 예절	6	56 (10.8)	-	일반 생활 용어, 예티켓 등을 알고 싶어함	·남한의 일상생활 용어, 예티켓 등을 교육
			·여가 활용 (이론)	2			·생활문화를 교육 예)음악, 춤을 건전하게 배울 수 있게	·생활 문화 교육 실시
		·생활 의학 ·생활 안전	4 2		▼ ▼			
	정착의 함양	·정신교육(특강) ·정착 경험		20 (3.8)	-	기졸업생의 구체적인 정착조건 요구	·기졸업생의 구체적인 정착 사례 특강	
	기초 소양 교육	·상용 한자 ·기초 영어 ·신문 활용 교육			▲	·남한 생활에서 사용되는 한자·영어·신문 등을 현실적으로 교육받기 원함	·한자·영어·신문 보기를 실생활에 맞게 교육·졸업후의 개인 공부방안도 제시	
	현장 학습 등	·현장 학습·체험 교육·시장이해·구매활동 체험 ·생활 체험 (자원봉사자)·자활 공장·생산활동 체험·수양관 방문·종교 시설 방문·봉사활동			▲	·이론 교육 위주이다 보니 직접 물건 구매나 백화점에서 에스컬레이터를 타기 등 일반적인 생활에서의 작은 문제가 발생	·교육에서 놓칠 수 있는 일상생활의 작고 세심한 구체적인 교육을 실기 예)물건 고르기, 가격 흥정, 에스컬레이터·엘리베이터 타기, 횡단보도 건너기 등	
				268 (51.5)				

교육주제	교육내용	교과목	배정시간 (%)		개선방향		
			현재	개정	現 문제점	개선방안	
진로 및 직업지도	·직장에 대한 탐색 ·직업 탐색 ·취업지원프로그램 ·평가 및 추수 지도 ·정착지원 안내	12 10 6 4 2	34 (6.5)			·개인마다 자세한 직업 맞춤 정보를 제공 요구 ·개인의 능력에 맞는 직업 찾기 어려움	·담당관이 교육생마다 직업 맞춤정보를 제공하도록 노력 ·개인의 능력에 맞게 구직취업을 위한 제반시설마련
	·남: 운전·도배·보일러 등 ·여: 요리·미용·봉제 등	60	60 (11.5)		▲	·여자교육생들에게 교통질서교육 원함	·현재 교육 유지+ 여자 교육생들에게 교통질서 교육
	·전산교육 ·생활기능 실습		46 (8.8)	▲ ▲	▲	·전산교육의 시간부족 ·전문적 교육 부족	·전산교육의 시간강화 ·전문적인 교육 실시
			140 (26.9)				
기타	·전담관과의 대화 ·교육생활 안내 ·퇴소 후 생활안내 ·기타 (행사참석 등)	18 8 2 8	36 (6.9)	▲ ▲		·전담관의 세심한 관심 요구 ·교육생간의 친목행사 없음	·전담관이 좀더 교육생들에게 관심을 가져줄 것 ·주말이나 휴일에 오락회나 다과회로 교육생들의 친목을 다져줄 것
			520 (100)				

<표 IV-20> 운영방식의 문제점 및 개선방안

교육주제	목 표	기 능	개 선 방 향	
			現 문제점	개선방안
강 사	내·외부전문 강사를 통한 주민의 빠른 남한 생활이해 도모	·남한 사회의 기본적인 이해 ·전문적인 기본 지식 마련 ·앞으로의 삶의 틀 마련 ·교육생의 지적·정신적 조연자 기능	·전문성 부족 ·교육생들의 강사 불신입 ·교육생에 대한 이해 부족 ·교육내용에 맞지 않는 강의	·사회주의체계를 이해하고 있고 북한이탈주민에 대해 기본적인 소양을 갖춘 경험있는 강사로 대체 ·교육생들이 신임할 수 있는 충실한 강의 내용 및 의사소통 ·교육생의 환경 및 배경에 대해 미리 숙지 ·교과목에 대해 충실한 강의 마련: 강의내용의 표준화
수업 운영	효과적인 수업 운영에 의해 단기간의 교육의 성공적인 완성	·수업 통제 ·수업의 표준화 ·교육생의 집중도 강화 ·교육 효과 극대화	·수업 통제 마비 ·수업의 비표준화 ·수업 결과의 가시화 부족 ·일부교육생의 집중도 저하 ·지루함 ·부분적 수업 효과의 의구	·강사·강의·교육생 전면평가제 ·수업 내용 표준화로 수업의 문제점을 파악할 수 있도록 하며, 청빙 시 보강을 실시하여 결석 방지 ·수업결과를 물질적·가시적으로 제시하여 강의 및 토론, 발표, 시험 등 교육생의 적극적인 참여 도모 ·상벌화 ·시청각 교육이나 컴퓨터화된 교육을 도입하여 집중도 향상 ·기졸업생의 사후 평가제 마련
생활지도 프로그램	하나원 일상생활에서의 올바른 태도와 자세, 단체생활에서 필요한 점 등을 교육	·‘생활관리규정’에 의한 생활 통제 및 규율	·교육생들의 통제 불용 규범이 표준화되어 있지 않음 ·하나원 교육생의 전반적인 도덕성에 의구심까지 제기	·확실한 통제 규범 마련(생활관리 규정) ·규범의 표준화 및 규범을 지키지 않았을 경우 불이익 ·교육생이 원하건 원하지 않건간에 도덕교육의 강화 필요성

교육주제	목 표	교 과 목	개 선 방 향	
			現 문제점	개선방안
자원봉사 프로그램	정규 프로그램에서 살 수 없는 남한사람과의 접촉, 대화를 통해 향후 남한사회에서의 효과적 기대	·상담 ·컴퓨터 ·영어 ·종교행사	·일회성 ·비체계성 ·비전문성 ·다양한 부재 ·거부감 ·사생활 침해	·일회성 행사가 아닌 지속적 행사 필요 ·시간 투자에 비해 효율이 낮으므로 체계적인 프로그램 마련 ·전문적인 자원봉사자의 정규교육에서 포괄할 수 없는 부분 보완 ·교육생들에게 거부감이 없도록 사전 교육 필요 및 교육생에게도 교육 필요(서로 도움을 주자) ·교육생의 사생활이 침해당하지 않도록 (예)밤늦은 대화, 곤란한 질문) 자원봉사자들에게 사전 지침 마련
주말 및 휴일생활 프로그램	정규교과과정 이외의 방문자를 통한 남한사회 익히기 및 친목도모, 휴식	·교육생간의 침묵 ·방문자행사 ·휴식 ·기타	·자원봉사 프로그램이나 방문 등으로 제대로 된 휴식취하지 못함 ·체계적이지 못함	·교육생의 요구를 우선으로 휴식 및 방문, 자원봉사 프로그램 안내 ·체계적으로 주말이나 휴일시간을 이용, 교육생의 친목도모 (오락회, 다과회)

*출처: 이상만, “북이탈 주민 남한사회 정착교육의 현황과 개선방향: 하나원 사회 적응 교육 평가를 중심으로.”

다. 사회편입 후 사회적응 지원체계

1년간의 시설보호가 끝나면, 개별 정착지에 따라 주거지원이 이루어지게 되며 2년간의 경찰에 의한 신변보호(131)와 지원이 이루어진다. 정

- 131) 경찰 신변보호제로 인해 정부가 북한이탈주민들을 대할 때 우선적으로 안보의 문제에서 접근하고 그들의 사회적응 문제는 뒷전으로 미룬다는 비판을 받기도 한다. 남북한이 대립하는 상황에서 북한이탈주민이 위장간첩으로 입국할 수도 있고 또한 북한이탈주민이 북한 간첩의 테러대상이 될 수 있기 때문에(1997년 2월 발생한 이한영씨의 피살사건의 경우에서처럼) 북한이탈주민들에 대한 보호는 불가피하다고 볼 수 있다. 그러나 북한이탈주민들은 경찰의 신변보호의 필요성을 호소하면서도, 자신들의 생활이 감시당한다고 생각하는 경우가 많으며 이로 인해 담당형사와 갈등을 겪게 될 소지가 많다. 윤인진, “소수자 연구 시각에서 본 북한이탈주민의 남한사회 적응 과정,” 경남대 북한대학원 학술회의 발표논문, 1999.10.

부는 경찰을 통한 신변보호전담관제를 운영하여 담당경찰이 신변보호기간(2년)중 신변안전은 물론 행정적·법적 지원 등 생활상의 다양한 애로사항을 상담·처리할 수 있도록 하고 있다. 또한 1999년 8월 거주지보호담당관제를 도입하여 시행하고 있다. 거주지보호담당관은 광역(16개) 및 기초 지방자치단체(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, 지역사회 내 사회복지서비스 기관과의 연계에 관한 사항, 지역 내 종교·민간단체 등과의 결연·후원 추진 등을 담당하게 된다. 즉 지역의 각종 정보·자료의 제공, 지역사회 내 사회복지기관과의 연계 및 민간지원단체와의 결연 추진을 담당하도록 하고 있다. 거주지 보호담당관제 도입으로 북한이탈주민의 보호 및 지원과 관련 중앙정부와 지방자치단체의 유기적인 업무협조로 효율적이고 체계적인 합동지원체계가 확립될 것으로 평가되고 있으나, 실제효과는 담당관의 역량과 의지에 달려있다.

북한이탈주민들이 사회편입 후 사회적응상 애로사항을 상담할 수 있도록 1999년 5월 18일 북한이탈주민후원회 내에 종합생활상담센터를 개소·운영하고 있다.¹³²⁾ 북한이탈주민 종합생활상담센터는 소장과 상담요원 3명¹³³⁾으로 구성되어, 북한이탈주민들이 겪고 있는 각종 애로사항을 청취하여 정부, 지원단체, 전문기관들에 연결하여 해결할 수 있도록 주선하고, 사후관리를 함으로써 우리사회에 하루빨리 자립·정착할 수 있도록 지원하기 위해 만들어 졌다. 또한 상담결과를 바탕으로 해서 관련 전문가와 민간차원의 적극적인 활용을 통한 취업능력, 심리, 사회적응 등의 프로그램을 운영하여 실질적인 지원시스템을 구축하기 위한 것이다. 북한이탈주민후원회는 북한이탈주민들의 사회적응지원방안을

132) (재)북한이탈주민후원회, 『북한이탈주민후원회 현황』, 1999.7.

133) 상담원(3명)이 각기 취업·창업관련 프로그램 운영, 심리·건강상담 및 의료지원 프로그램 운영, 자매결연 및 생활안정 지원, 장학·가정문제 상담을 맡고 있다.

마련하기 위해 생활실태 및 호칭선호도 조사¹³⁴⁾(99.4.28~6.1)를 실시하였고, 취업능력 향상을 위해 1993년 이후 입국자중 무직자를 대상(총 40명)으로 4차에 걸쳐 인성개발프로그램, 취업능력 개발프로그램, 법률특강, 창업특강을 실시하였다. 기타 후원 및 위로행사¹³⁵⁾(위로 음악회, 북한음식잔치, 귀순동포 후원의 밤)와 북한이탈주민 사회적응을 위한 결연사업¹³⁶⁾을 실시한 바 있다. 또한 북한이탈주민 적응을 위한 사회지원체계 마련을 위해 대학생 자원봉사대를 운영하여, 결연자 사후관리 및 취업정보 제공, 학생 보충수업 지도 등을 개별적으로 실시하려고 계획하고 있다.

북한이탈주민후원회는 북한이탈주민을 지원하고 있는 종교, 민간단체, 전문기관 등 각계와 통합적으로 연계하여 민간단체지원의 형평성과 효과성을 제고하고자 1999년 11월 3일 「북한이탈주민 지원 민간단체협의회」를 발족하였다. 국내외에서 북한이탈주민을 지원하고 있는 단체들로 구성되는 ‘북한이탈주민 지원 민간단체협의회’는 북한이탈주민 지원사업을 추진함에 있어 민간단체의 자율적 참여와 협력을 통하여 효과성과 형평성을 높인 북한이탈주민 지원체계를 구축하고 소속단체들간 상호 정보교류와 연대 지원망 구축을 그 목적으로 한다. 국내입국 북한이탈주민들의 조속한 사회 정착 및 지원사업과 북한이탈주민들의 생존과 인권보장을 위해 적극적인 상호 협력을 다짐하며 다양한 협의회 사업을 추진하고자 한다. 협의회는 북한이탈주민을 지원하는 데 적극적 상호 정보 교류를 통한 효과적이고 형평성 있는 지원체계 구축과 민간의 연구활동 및 프로그램 개발 지원, 북한이탈주민 관련 연구 세미나, 지원 프로그램의 통합적 운영을 통해 일반 국민들의 관심과 참여 확대, 상호 정보교류와 공동의 협력을 통해 축적된 경험이 정부의 북한이탈주민

134) 조사는 총 659명을 대상으로 실시하였다

135) 대한적십자사 귀순 북한동포초청 사랑나누기 행사, 인성개발연구원 회원과 북한이탈주민 자매결연, 통일부직원과 북한이탈주민 형제축구단 체육대회, 북한이탈주민 미혼남녀 결혼 미팅행사, 일산장학회 장학금 지급, 어린이날 기념 행사(청와대 초청), 선우(주) 결혼미팅행사를 실시하였다.

136) 자매결연을 통해 심리·사회적 안정을 지원하기 위해 1999년 8월 27일 제1차 귀순동포 합동결연식을 개최(한기총 협조 60명)하였다.

지원대책수립에 반영되도록 적극적으로 노력한다고 활동목표를 설정하고 있다.¹³⁷⁾

북한이탈주민후원회는 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제30조에 근거하여 설립되었으며, 정부의 예산과 필요한 지원을 받도록 되어있다. 후원회는 북한이탈주민 생활안정 지원사업, 사회적응 및 취업주선 지원사업, 해외체류 북한이탈주민 지원사업, 북한이탈주민 지원을 위한 홍보 및 모금활동, 북한이탈주민 적응실태 파악 및 관련자료 유지, 기금조성을 위한 사업(수익사업 포함), 기타 후원회 목적수행에 필요한 사업¹³⁸⁾을 목적으로 한다. 이를 위해 사회·종교·언론·경제계·이북도민회 이사진 38명이 기능별로 4개 분과위원회¹³⁹⁾를 구성하고 있다. 동 후원회는 그 업무 및 명칭상 이탈주민의 후원을 주목적으로 하는 민간기구의 성격을 지니고 있으면서, 정부의 예산지원을 받으면서 활동을 하고 있으나 북한이탈주민들의 지원센터로서의 기능을 충실히 수행하지 못하고 있다. 이는 후원회에 참여하고 있는 이사단체들조차도 북한이탈주민에 대한 전문지원 프로그램이 없이 일회성 재정지원에 그치는 경우가 많기 때문이다. 따라서 최근 결성된 북한이탈주민 지원 민간단체협의회와 북한이탈주민후원회가 향후 어떻게 역할 설정을 할 것인지 검토해 보아야 할 것이다.

국내입국 북한이탈주민들의 사회정착을 지원하기 위해 활동하는 단체들의 현황과 지원내용은 아래의 <표 IV-21>과 같다. 개신교를 중심으로 북한이탈주민에 대한 결연사업, 재정지원 등이 이루어지고 있다. 이는 중국 내에서 교회단체의 보호를 받았기 때문이기도 하나, 개신교 단체들이 적극적으로 북한이탈주민 선교에 나서고 있기 때문으로 평가된다. 천주교는 북한이탈주민에 대한 깊은 이해를 바탕으로 지속적으로

137) 북한이탈주민후원회, 『북한이탈주민 지원 민간단체협의회 창립총회』, 1999.11.3.

138) 북한이탈주민후원회 정관 제4조.

139) 후원회는 사회적응분과위원회(법률·세금·심리 등 생활상담·생활보조, 장학사업, 지역사회 편입·지원 및 기타 무연고 북한이탈주민 유고시 수증받은 재산관리 등), 취업분과위원회(직업상담, 취업 및 재취업 지원 등), 결연 및 해외분과위원회(한가족 결연·신앙·혼인 상담, 해외북한이탈주민 지원 등), 홍보 및 기금분과위원회(이벤트사업, 성공사례 홍보, 기금조성 사업 등)을 두고 있다.

다양한 사업을 전개하여 왔다. 천주교의 북한이탈주민 지원프로그램은 1997년 4월 발족된 천주교 서울대교구 통일사목위원회(1998년 11월 민족화해위원회로 통합)를 중심으로 이루어져 왔다. 북한이탈주민 100여 명을 대상으로 종교를 초월하여 순수한 인간적 만남을 통해 상담 및 각 계층별 지원프로그램(여성, 청소년, 대학생)을 진행하여 왔다. 또한 인적·물적 결연과 경조사 협조 등의 활동과 북한이탈주민들이 각 복지관 프로그램의 참여를 유도하여 남한사회를 이해하고 삶의 질을 높일 수 있는 기회를 제공하고자 시도하였다. 서울대교구소속 신당종합사회복지관은 교구 통일사목위원회와 연결하여 1997년 12월부터 1998년 5월까지 여성 북한이탈주민을 대상으로 요리, 미용, 현장체험, 가계부 작성 등 실질적으로 필요한 교육을 실시한 바 있다. 이외에도 시민단체인 「북한인권시민연합」, 「평화를 만드는 여성회」 등이 나름대로 특화된 지원사업을 시도해 오고 있다. 북한인권시민연합은 대학생 자원봉사자에 대한 수련회를 개최하고, 일반 가정에 연계하여 학습지도 등의 활동을 실시하여 왔으며, 평화를 만드는 여성회는 여성단체로서 여성 북한이탈주민들에 대한 지원프로그램을 개발하기 위해 정기적인 대화모임과 실태조사·분석을 실시하였다. 인성개발연구원은 심리상담에 중점을 두고 대학생 결연사업 등을 실시하여 왔다(<표 IV-21>참조).

이와 같이 민간단체들의 북한이탈주민 정착지원활동이 추진되어 왔으나, 아직은 초기단계로 충분한 효과를 거두기에는 부족한 실정이다. 거주지 보호기간 중 북한이탈주민 지원체계는 다음과 같은 점에서 개선·보완되어야 한다. 첫째, 가족탈북 등 북한이탈주민들의 유형이 다양화됨에 따라 북한이탈주민을 위한 지원프로그램도 각 계층별로 다양하게 개발·실시되어야 한다.¹⁴⁰⁾ 예를 들어 청소년 북한이탈주민의 경우 학업 및 교우관계 어려움이 심각한 문제이며, 가족 북한이탈주민의 경우 자녀에 대한 부모의 역할 상실과 가정문제 발생으로 인한 갈등들이

140) 오혜정, “남과 북을 이어주는 북한이탈주민,” 통일과 가톨릭 사회복지, 한국천주교주교회의 사회복지위원회, 21세기 가톨릭사회복지 심포지엄 자료집, 1999.

정착에 장애가 되고 있다.¹⁴¹⁾ 이제까지는 북한이탈주민 지원이 주로 남성과 독신 북한이탈주민을 대상으로 하였으나, 앞으로는 보다 다양한 프로그램으로 이루어져야 할 것이다. 즉 요리, 영어, 컴퓨터, 생활건강, 인성교육, 정신·심리적 어려움에 대한 상담, 가족상담, 부부상담 서비스 제공, 청소년 부모교육, 문화활동 등 각 계층에 대한 프로그램이 보다 적극적으로 시도되어야 할 것이다.

둘째, 북한이탈주민들의 사회지원체계를 보다 효율화하기 위해서는 북한이탈주민 전담 사회복지사 양성이 시급한 과제이다. 현재 지역담당 관제를 시행하고 있으나, 실질적인 기능을 활성화하기 위해서는 인력양성이 전제되어야 한다. 즉 북한이탈주민에 대해 특별한 관심과 이들의 가치 및 개성의 존중, 자율권의 존중, 수용의 자세 등 전문적 가치, 사회복지 상담기법(개별화된 조언, 상담치료 서비스 등)을 훈련받은 사회복지사가 절대적으로 필요하다. 단기적으로는 다수 북한이탈주민들이 거주하고 있는 영구임대 아파트 지역의 사회복지관을 중심으로 전담사회복지사를 확충해 나가야 할 것이다. 북한이탈주민 거주지역 사회복지관에 전담복지사가 있다면, 북한이탈주민과 공식적 지역사회 기관 및 비공식적 원조관계망에서 가용될 수 있는 필요한 서비스와 원조를 연계시키는 역할을 하는 사례관리자로서 보다 적극적인 지원이 이루어질 수 있을 것이다.

141) 박선경, 「탈북 청소년의 학교적응에 관한 연구」, 가톨릭대학교 사회복지대학원 석사논문, 1998.

<표 IV-21> 민간단체의 북한이탈주민 사회정착지원 현황

단체성격	단체명	지원내용	단체배경
결연협력 후원단체	북한이탈주민후원회	민간단체 통합-조정/민간단체 정부협력 창구	통일부관계법
	한국기독교총연합회	교회결연 알선	개신교
	한국복음주의협의회	교회결연 알선	개신교
직접 서비스 제공단체	한민족복지재단	고향마을	개신교
	중앙대민족발전연구원	남북통합교실	대학부설
	극동방송	기초생필품 제공/ 결연사업	개신교
	가양 7 종합사회복지관	동포애 나누기, 공감대 형성	사회복지기관
	평화통일을 위한 남북나눔운동	청년마당, 북한이탈주민 형제돕기 등	개신교
	북한인권시민연합	기초생필품제공, 건강상담센터, 대학생자원봉사자를 통한 학습지도	시민단체
	인성개발연구원	결연 및 상담	사설연구소
	평화를 만드는 여성회	대화마당, 진달래와 무궁화회	여성단체
	천주교 서울대교구	결연, 장학금지급, 여성 사회적응프로그램, 경조사협조	천주교
개별교회	염광교회	개별적 물질지원	개신교
	여의도순복음교회	직업훈련, 장학, 결혼상담, 취업알선 등	개신교
	할렐루야교회	개별적 물질지원	개신교
	소망교회	개별적 물질지원, 결연	개신교
	영락교회	개별적 물질지원, 결연	개신교

라. 심리적 갈등 해소 방안

(가) 기회구조의 확장 및 취업지원: 지방정부 고용 할당제

심리적 문제는 구조적인 차원의 부적응에서 나타나는 부산물이라고 본다면 심리적 문제는 결국은 직장 등의 경제적 적응의 문제로 환원하게 된다는 것을 앞에서 지적하였다. 그렇다면 심리적 문제의 해소 및 적응개선 방안은 가장 근본적인 문제의 원인에서 대책방향을 찾아야 하는 것이다.

북한이탈주민들의 생활의 안정과 나아가서 심리적 안정을 저해하는 가장 중요한 요인은 북한이탈주민들이 남한사회에서 가지는 기회구조가 제한되어 있다는 사실이다. 북한이탈주민들의 적응개선 방안으로서 가장 우선시되어야 할 것은 기회구조 확장을 위한 대책이 필요하다.

북한이탈주민들은 정부가 알선해준 직장을 한번 그만두고 나면 다시는 직장을 잡기가 쉽지 않다는 것이 앞에서 지적되었다. 기존의 북한이탈주민 취업정책에서 새로운 방향모색을 통하여 북한이탈주민들에 대한 기회구조를 확대하는 것이 필요하다. 노동시장에서 가지는 불리함 때문에 남한의 노동시장에 그대로 방치해 둔다면 북한이탈주민들은 남한사람과의 경쟁에서 매우 불리할 수밖에 없다.

가장 바람직하고 손쉽게 해결할 수 방안의 하나는 북한이탈주민들을 군청, 시청, 구청 등의 지방정부기관이나 자격과 경력에 맞게 국영기업 또는 국가기관에서 고용하는 것이 바람직하다. 서울의 시청 및 각 구청, 대도시의 시청 및 각 구청, 각 도청에 1명씩 북한이탈주민 고용할당제를 실시한다면 실직상태에 있는 북한이탈주민들에게 새로운 취업의 메커니즘이 될 것이다.

북한이탈주민을 자본주의 노동시장에 방치하기보다는 도청, 군청 등의 국가기관에서 1명씩 학력과 자격, 적성을 고려하여 고용하는 방안을 마련할 필요가 있다. 사회주의 국가에서 살았던 사람은 자본주의 시장 영역보다는 공공부문에 종사시키는 것이 적응하기에 보다 용이하기 때문이다.

(나) 부적응의 유형에 대한 사전교육 실시

하나원에서 북한이탈주민들을 대상으로 남한사회 적응교육을 시킬 때 첨가되어야 할 교육내용의 하나는 한국사회에 적응하는 과정에서 경험하게 되는 실수와 실패의 유형들을 다양하게 계몽해주는 것이 필요하다. 직접 실패를 경험하기 전에 간접적인 방식으로 실패에 대한 경험을 하게 함으로써 사전에 대비하기도 하고, 실패를 하더라도 정신적인 충격에서 벗어나게 하는 데 도움을 줄 수 있는 것이다.

대체로 첫 직장에서 견지지 못하고 스스로 퇴직을 하고 나와 실직자가 되면 새로운 직장을 잡기까지 오랫동안 방황하게 된다는 등의 내용을 일반화된 유형의 하나로 설정하여 북한이탈주민들에게 사전에 교육을 시키는 것이 필요하다.

남한과 북한사회는 단순히 자본주의와 사회주의 체제로서 체제가 다르다는 것만 가르쳐서는 안 된다. 자본주의든 사회주의든 남북한은 50년 이상을 다른 길을 걸어온 체제이기 때문에 다른 나라나 마찬가지로 점을 부각해야 할 것이다.

(다) 준거틀 조정 교육

북한이탈주민들이 남한에 살면서 경험하게 되는 생활방식의 하나는 쉽게 북한에서의 삶을 망각하고 남한의 이웃들과 자신을 비교하는 행위이다. 북한이탈주민들이 남한에 생활하면서 이웃의 남한사람과의 생활을 비교한다면 당연히 상대적 박탈감과 좌절감을 느끼기 쉽다. 북한이탈주민들은 일단 북한에서의 생활과 남한에서의 생활을 비교하는 준거틀을 가지는 것이 필요하다. 북한에 있을 때에 비하여 삶의 조건이 향상된 부분은 고려하지 않고 남한사람과의 비교만을 만족의 척도로 사용한다면 불만을 느끼지 않을 수 없을 것이다. 따라서 북한이탈주민들로 하여금 남한사회에서 생활한 시간대별로 비교의 척도를 변화시키는 지혜를 갖도록 교육시킬 필요가 있을 것이다. 남한사람과의 비교는 어느 정도 시간이 지난 다음에 비교를 하는 삶의 지혜를 계몽할 필요가 있는 것이다.

(라) 종교 권유

전우택의 연구에 의하면 종교를 가지고 있는 사람들이 더 좋은 정신 건강을 가지고 있는 것으로 밝혀졌다. 북한이탈주민들이 종교를 갖는 것은 남한사회 적응에 여러 가지 좋은 이점이 있다. 첫째, 교회나 절에서 새로운 사람을 만나기도 하고 그들과 지속적인 교제도 가능하게 되는 것이다. 북한의 가족을 떠나와서 홀로 된 북한이탈주민들이 새로운 인간관계와 지지망을 가질 수 있는 것이다.

둘째, 교회나 사찰은 자선사업을 하는 주체이므로 북한이탈주민들이 신도가 되면 그들 종교단체로부터 지원을 받기가 용이하기 때문이다. 직장생활 적응에 어려움을 겪고, 사업에 실패한 사람들의 경우 종교계 등의 자선단체의 지원을 받으면서 새로운 삶의 터전을 시작할 수 있는 것이다. 셋째, 종교단체의 지원을 받을 경우 경제적 차원뿐 아니라 정신적 차원에서도 어려움을 이길 수 있는 힘을 얻게되어 고비를 넘긴다고 한다.

(마) 남한사람 교육

북한이탈주민 개인의 적응노력과 정부차원의 지원도 중요하지만 남한사회 구성원들이 사회적 지지망을 구성하여 북한이탈주민들을 공동체적 구성원으로 적극적으로 수용하려는 노력도 중요하다.¹⁴²⁾

북한이탈주민들의 남한 사회적응을 돕기 위해서 반드시 시행되어야 할 것이 남한사람들의 북한이탈주민에 대한 시각의 조정인 것이다. 남한사람에 대한 교육은 대체로 크게 두 가지 차원의 내용을 부각해야 할 것이다. 첫째, 탈북의 배경에 대하여 개인적인 요인과 구조적인 요인을 구분하여 인식할 필요가 있다. 90년대에 들어서 탈북의 계기로서 비행에 연루되어 당국에 쫓기다 남한으로 오는 북한이탈주민들의 수가 증가하고 있다. 이러한 북한의 현상에 대하여 북한이탈주민 개인의 비

142) 박종철·김영운·이우영, 앞의 책, 1996, p. 113.

행으로 보는 시각을 바꾸도록 남한사람을 교육해야 한다. 북한과 같은 생존의 위기적 상황이 발생한 것은 북한의 체제적 요인 때문이며, 다수의 사람들이 비행에 가담하게 되는 것은 식량난과 같은 그 사회의 구조적 산물인 것이다. 식량난에 직면하여 아사의 위기에 직면하게 되면 사회적으로 일탈하지 않는다는 것이 구조적으로 어렵다는 점을 부각할 필요가 있는 것이다.

둘째, 북한이탈주민의 남한사회 적응이 실패했을 경우 그 부작용에 대한 사전교육을 남한사람들에게 실시하는 것이 필요하다. 한 북한이탈주민이 남한사회 적응에 실패하여 다시 북한으로 탈출하려다가 실패한 경우가 있었다. 이 하나의 사례가 언론에 보도되어 큰 반향을 불러일으켰다. 특히 북한에까지 알려져서 남한과의 통일을 매우 부정적으로 보게 하는 악영향을 미친 바 있다. 한 사람의 실패 사례가 그렇게 큰 영향을 미친 것이다.

북한이탈주민들의 남한사회 적응문제는 단순히 북한이탈주민 한 개인의 복지 문제가 아니라 남북한 통일을 위한 기반조성이라는 점을 남한사람들이 새롭게 인식해야 할 주요 과제이다.

뿐만 아니라 수적으로 점증하는 북한이탈주민들이 집단적으로 부적응자로 방치되고 사회적 불안요인이 된다면 그것은 심각한 국내적 문제가 될 수도 있다는 것을 인식해야 하는 것이다.

(바) 결혼촉진을 위한 중매 장치

북한이탈주민들은 직장과 결혼문제만 해결되면 나머지 요인 등은 피상적이라고 한다. 결혼은 북한이탈주민들의 성공적인 남한사회 적응에 그만큼 중요하다는 것이다. 북한이탈주민들의 남한정착의 지름길은 결혼하는 것이라는 사실을 전제로 할 때 정부 또는 북한이탈주민 지원 민간단체에서 중매를 전담하는 단체 또는 기관을 설치하면 좋을 것이다.

북한이탈주민들을 위한 전문 결혼상담소를 운영하는 것도 필요하며, 일반 결혼상담기관에 북한이탈주민들의 코너를 마련하여 운영한다면

큰 효과를 거둘 수 있을 것이다.

마. 정착대책¹⁴³⁾

북한이탈주민의 정착지원은 기본적으로 이들의 경제적 자립과 사회문화적 통합을 이루는 방향으로 세워져야 한다. 일시적이고 임시방편적인 지원정책이 아닌 장기적 자립 정착을 유도할 수 있는 방향으로 지원정책이 원칙과 일관성을 가지고 지속되어야 한다. 이러한 정부 정책은 국민의 공감과 지지를 얻을 때만이 성공할 수 있기 때문에 무엇보다 북한이탈주민 정착지원에 대한 국민적 합의를 이끌어내야 한다. 그러기 위해서는 우리 사회의 노숙자, 실업자, 생활보호대상자와 같은 사회약자층과의 형평성을 고려하여 시혜적인 지원보다는 자립 정착할 수 있는 기회를 마련하는 방향으로 나아가야 한다. 즉, 물고기를 주는 것보다 스스로 잡을 수 있는 방법을 가르치고 장비를 제공하는 것이 국민적 동의와 지원을 이끌어낼 수 있는 길이다.

그렇지만 형평성을 고려한다고 해서 북한이탈주민을 단순한 사회약자층으로만 간주하는 것도 바람직하지 않다. 이들은 민족적 과제인 남북통일을 준비하고 통일 후 남북한 주민간의 사회문화적 통합을 이끌 통일역군이기 때문에 이들의 경험과 역량을 활용할 수 있는 방안을 적극적으로 모색해야 한다. 이런 시각에서 북한이탈주민의 자립정착의 핵심과제는 첫째, 자립정착을 위한 기회구조를 확충하고, 둘째, 사회적 연결망과 안전망을 구축하는 것으로 요약할 수 있다. 그리고 북한이탈주민의 자립정착을 위한 정부와 민간단체의 지원은 단순히 경쟁력과 효율성만을 강조하는 경제적 논리만을 추구할 것이 아니라, 보상과 배려와 같은 사회적 논리도 동시에 고려하며, 그 두 논리간의 접점을 증대하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

이러한 과제가 성공적으로 수행되기 위해서는 전반적인 사회환경이

143) 정착 대책은 윤인진의 앞 글 참조.

북한이탈주민에게 우호적인 방향으로 전환되어야 한다. 우선 북한이탈주민에 대한 국민의식을 개선하고 국민적 합의와 지원을 이끌어내기 위한 교육과 홍보가 보다 체계적이고 적극적으로 이루어져야 한다. 그리고 북한이탈주민에 대한 정부의 관심과 지원이 확대되어야 한다. 현재와 같은 재정적, 인적 자원으로 앞으로 계속 증가하는 북한이탈주민의 자립정착을 도모한다고 하는 것은 불가능한 일이다. 정부가 앞장서서 관심과 지원을 확대할 때 민간분야의 참여가 확대될 것이다.

(1) 자립정착을 위한 기회구조 확충사업

구체적으로 자립정착을 위한 기회구조의 확충과 관련하여 시행할 수 있는 지원사업들은 다음과 같은 것이 있다.

첫째, 일시불로 지급하는 현재의 정착금제도는 고용을 보장하는 방향으로 전환되는 것이 필요하다. 고용이 보장되지 않는 한 아무리 정착금액수를 늘린다고 해도 밑 빠진 독에 물 붓는 격이다. 그리고 노숙자, 실업자, 생활보호대상자와 같은 우리 사회의 다른 종류의 사회약자층과의 형평성 문제를 고려해서도 냉전시대의 산물인 포상적 차원에서의 정착금 지급제도는 재고될 시점에 있다고 생각한다. 그렇다고 해서 새로운 대안이 마련되지 않은 상황에서 정착금 제도를 바꾸게 되면 상당수의 북한이탈주민을 빈민층으로 전락할 수도 있고, 지금까지 받아왔던 것을 포기하라고 하면 북한이탈주민들이 강하게 반발할 것이기 때문에 매우 신중하게 접근해야 할 것이다.

새로운 정착금 제도는 당분간 현재의 지원수준을 유지하면서, 한편으로 북한이탈주민들이 초기 단계의 정착에 필요한 물적 토대를 마련하고, 또 다른 한편으로는 취업기회를 증대하는 방향으로 전환되어야 할 것이다. 이러한 두 과제를 동시에 성취하기 위한 방안으로는 정착금을 두 영역으로 구분하여 시행하는 것을 생각할 수 있다. 한 영역은 물적 기반 조성을 위한 것으로, 1,600만원 정도의 지원금(주택지원금을 포함하여)을 현재와 같이 초기 정착단계에 지급하도록 한다. 다른 영역은 취업과 직

장적응력을 증대하기 위한 것으로, 2,100만원 가량을 고용지원금으로 활용하여 사회 편입 후 최소한 2년 동안 북한이탈주민의 적성과 능력에 적합한 직장에서의 임금을 지원하도록 한다. 만약 고령이나 신체적 장애로 인해 취업할 수 없는 사람의 경우에는 종전과 같은 방식으로 정착금을 지급하도록 한다. 현재 통일부에서는 취업보호제를 시행하면서 북한이탈주민 근로자의 임금을 반액 지원하고 있다. 취업보호제에서 시행하고 있는 고용지원금 제도를 정착금 제도와 통합하여 운영할 경우 중복 지원을 줄이고 동일한 액수의 지원금으로 더욱 실효 있는 정착지원을 할 수 있을 것이다. 그리고 북한이탈주민이라고 해서 보상차원으로 정착금을 주는 것이 아니라 이들의 취업기회를 확대하는 차원에서 지원하는 것이 국민적 공감과 합의를 이끌어내기 쉬울 것이다.

둘째, 정착금 제도가 변경되기 전까지는 현재 시행하고 있는 취업보호제를 확대 적용할 필요가 있다. 북한이탈주민을 고용하고 있는 기업의 고용주와 관리자와의 면접조사 결과 상당수가 취업보호제에 대해서 알지 못했던 것으로 나타났다. 그리고 고용지원금 제도는 북한이탈주민을 고용하는데 인센티브가 되는 것으로 나타났다. 따라서 취업보호제에 대한 홍보를 적극적으로 해서 좀 더 많은 기업체가 북한이탈주민을 고용하도록 유도해야 한다. 한편 현재의 고용지원금 제도는 주로 3D 업종에 집중되어 있기 때문에 북한이탈주민들이 꺼려하고 직무만족도가 떨어지기 때문에 이직률이 높다. 따라서 현재의 생산직, 서비스직에 치중된 취업보호제를 전문직, 관리직, 사무직으로도 적용범위를 확대하는 방안을 모색해야 한다. 이럴 경우 재정적 부담이 증가할 터인데, 이 문제는 정부의 재정적 지원을 증대하든지 아니면 비경제적 요인을 인센티브로 적극 개발하는 방안을 모색해야 한다. 본 연구 결과 기업의 고용주가 북한이탈주민을 고용하는 동기는 단지 경제적 이득뿐만 아니라 도의적 책임감, 애정, 동포애라는 것이 밝혀졌다. 따라서 북한이탈주민에 대한 관심과 애정을 갖고 있는 개인과 기업체를 찾아내서 이들과 북한이탈주민을 연결할 수 있는 대책을 마련해야 한다. 이러한 측면에서 기독교실업인협회, 라이온스클럽, 한국JC와 같이 종교적인 차원과 사

회봉사 차원에서 기업활동을 하려는 개인 실업가 또는 기관들과 북한 이탈주민들을 연계시키는 사업이 활성화되어야 할 것이다. 아울러 능력 있는 북한이탈주민들을 제약하는 규제들을 개선함으로써 이들을 고용 하려는 기업체에게 불필요한 어려움을 없애야 한다. 예를 들면 무역업에 종사하는 북한이탈주민 근로자에게는 불필요한 여권과 비자업무의 절차를 최소화시키는 것이 필요하다.

셋째, 고용과 연계된 직업훈련을 실시하고, 대인관계 기술을 연마할 수 있는 교육프로그램을 개발하고 실시해야 한다. 기존의 직업훈련은 취업과 연계되지 않기 때문에 북한이탈주민들로부터 외면 당하고 있다. 직업훈련을 이수하고 나면 취업이 보장되든지, 아니면 취업 후 관련 분야의 직업훈련을 받게 하는 것이 교육에 대한 동기를 부여하여 교육효과가 증대될 것으로 보인다.

북한이탈주민 근로자들이 직장에서 만족하지 못하고 이직하게 되는 중요한 원인중의 하나가 대인관계 기술의 부족이다. 북한에서 상대적으로 평등한 직장 상사·부하관계에 익숙했던 북한이탈주민들이 남한의 권위적이고 위계적인 관계에 적응하지 못하고 반목과 갈등을 보이는 것도 남한식의 대인관계 기술의 부족에 연유한다. 따라서 직업훈련 못지 않게 북한이탈주민들로 하여금 남한의 직장문화에 대한 인식을 새롭게 하고, 갈등적 상황에서 물리적인 방식이 아닌 합리적인 의사소통 방식으로 해결할 수 있는 능력을 학습시키는 일이 필요하다.

넷째, 대인관계 훈련과 연계해서 북한이탈주민들의 자립심을 증대할 수 있는 의식교육이 병행되어야 한다. 북한이탈주민의 취업 및 직장부적응 문제는 단지 북한이탈주민들이 남한에서 필요한 학력, 기술, 경험이 부족한 것에만 연유하지 않고, 이들이 자신의 노력으로 자신의 수준에 맞는 직업을 찾고 그곳에서 제공하는 경제적 보상에 만족하지 못하는 것에도 기인한다. 북한이탈주민들이 남한 주민과 구별되어 특별한 대우만을 요구하게 될 때 이들의 자립정착은 불가능하다고 생각한다. 따라서 이들로 하여금 자신의 능력과 처지에 대한 객관적이고 현실적인 평가를 할 수 있도록 하고, 자신에게 주어진 기회에 감사하고 최선

의 노력을 다하려는 의식을 갖도록 하는 의식교육이 강화되어야 한다. 이런 의식교육은 하나원에서의 사회적응교육에서도 실시되고 있지만, 사회 편입 후 평생교육 차원에서도 실시되어야 한다.

다섯째, 북한이탈주민들의 취업문제는 구직자와 고용주간의 정보불일치에도 기인한다. 그리고 북한이탈주민들이 선호하는 자영업은 자본 부족 못지 않게 경영 지식과 기술 부족으로 어려움을 겪고 있다. 이런 문제를 해결하기 위해 중소기업중앙협회, 전경련, 라이온스 클럽 등의 기업체와 북한이탈주민 근로자와 사업가를 연계하여 주는 취업·사업박람회 개최하는 것이 적극적으로 모색되어야 한다. 만약 별도로 북한이탈주민만을 위한 취업·사업박람회를 개최하는 것이 현실적으로 어렵다고 한다면, 일반 국민들을 대상으로 하는 박람회에서 북한이탈주민을 위한 특별 행사를 일부분으로 마련하는 것도 가능할 것이다.

여섯째, 경제력이 없는 북한이탈주민들에게 국가, 지방자치단체, 또는 기타 공공단체가 설치·관리하는 공공시설의 식료품·사무용품·신문·잡지 등 일상생활용품의 판매를 위한 매점이나 자동판매기의 사업권 기회를 현실적으로 확대해야 한다. 이러한 소규모의 자영업을 운영하는 데에는 특별한 기술이나 지식이 필요하지 않기 때문에 정착 초기 단계의 북한이탈주민들에게 적합하며, 특히 가족성원들이 함께 참여해서 일을 할 수 있다는 것이 경제적 자립을 앞당길 수 있는 좋은 수단이 될 수 있다. 현재 북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법에는 이러한 방안이 포함되어 있지만 실제적으로 혜택을 본 북한이탈주민은 매우 적은 실정이다. 따라서 정부는 보다 적극적으로 공공편의시설 사업권 기회를 확대하여 자활·자립능력 부족자, 생계곤란자로 하여금 근로소득을 통해 자립할 수 있도록 유도해야 한다.

일곱째, 자영업의 육성은 북한이탈주민의 자립정착을 위한 효과적인 자조모델이 될 수 있다. 자영업 육성을 위해서는 장기적인 안목을 가지고 투자하는 것이 필요하다. 한시적으로 시행되고 있는 「생계형 창업지원제도」는 지속적으로 운영되어야 하고, 단지 생계형 창업지원에만 국한하지 말고 사업성 있고 경쟁력 있는 북한이탈주민 기업가들을 육성

하는 방향으로 확대되어야 한다. 자영업의 장기적 발전을 내다보며 소수의 사례라도 성공적인 모델 케이스를 육성하는 것이 필요하다. ‘선도 기업가 육성론’이라고 부를 수 있는 이 방식을 통해 경쟁력 있는 기업가를 우선적으로 지원하여 성장하도록 하고, 이들의 성장효과가 다른 북한이탈주민들에게 고용창출과 창업기회를 확대하는 방향으로 유도할 수 있겠다. 그리고 북한이탈주민이 경영하거나 또는 다수의 북한이탈주민을 고용하는 기업체를 대기업이나 국유기업체의 하청업체로 선정하여, 제품의 안정된 판로와 수입을 보장하거나 우수기업체로 선정하여 세제혜택, 홍보, 연구개발비 등의 우선적 지원 등의 인센티브를 제공하는 것이 필요하다.

끝으로, 북한이탈주민의 적성과 능력을 활용하여 통일 대비 통일 역군으로 활용한다는 차원에서, 북한에서 교육에 종사한 경력이 있는 교사, 교수들을 재교육하여 초·중·고등학교의 통일교육의 교원으로 활용하는 방안을 모색해야 한다. 현재 국정원, 경찰청, 통일원 등에서 개별적으로 북한이탈주민의 생계지원과 관리 차원에서 안보강연기회를 제공하고 있다. 그러나 현재의 안보강연은 비정기적이고 일시적이어서 일 자리로서는 부적절하다. 이러한 비체계적인 안보강연을 초·중·고등학교의 정규 교육 커리큘럼으로 통합하여, 북한이탈주민이 정식 교원으로 통일교육을 체계적으로 가르치는 방안을 모색할 필요가 있다. 이때 북한이탈주민 교원은 자신이 거주하는 교육구에 속해서 해당 구의 초·중·고등학교를 순회하면서 통일교육을 실시하고, 그의 임금은 해당 구의 학교들이 공동으로 부담하든지 정부에서 지급하는 방안을 모색할 수 있다. 이런 제도는 우리 사회가 북한이탈주민의 북한에 대한 산 경험과 지식을 충분히 활용할 수 있으면서, 본인에게는 통일을 위해 봉사한다는 사명감과 자긍심을 줄 수 있기 때문에 바람직하다고 생각한다.

(2) 사회적 연결망과 안전망의 구축 사업

북한이탈주민들이 우리 사회에서 사회경제적으로 어려움을 겪는 것

은 남한 주류사회로의 사회적 연결망이 부족하기 때문이다. 사회적 연결망을 확충하기 위한 사업들로는 다음과 같은 것이 있다.

첫째, 통일부, 북한이탈주민후원회, 민간단체협의회 등의 지원기관의 재정과 인력을 확충해서 실질적인 지원활동을 할 수 있어야 한다. 통일부의 인도지원국 정착지원과의 경우 담당 사무관이 4~5명 정도에 불과하고, 이들의 역할은 남북이산가족상봉과 같은 북한이탈주민의 정착과 직접 관련 없는 일까지도 수행해야 하기 때문에 인력 부족이 심각하다. 북한이탈주민후원회의 경우도 상담원과 대외협력부장과 같이 실무적인 일을 수행하고, 민간단체와의 연계사업을 추진해야 하는 담당자들이 낮은 수준의 경제적 보상으로 이직률이 높고, 전문가로서 성장하는데 어려움이 많다. 민간단체들의 경우도 인력난과 재정난의 문제로 인해 북한이탈주민들의 다양한 욕구를 충족시킬 수 있는 지원사업을 지속적으로 수행하기 어려운 상황이다. 결국 정부는 통일부와 북한이탈주민후원회의 인력과 재정 지원을 대폭 확대하여 명목적인 차원이 아닌 실질적인 차원에서의 지원사업이 전개될 수 있도록 해야 한다. 그리고 민간단체에게 자신들의 전문영역에서 세분화된 지원 사업을 수행할 수 있도록 재정 지원을 확대해야 한다. 정부 지원만으로 부족할 경우에는 북한이탈주민후원회와 민간단체협의회가 공동으로 기금조성을 위해 대국민 캠페인을 전개할 필요가 있다. 앞으로 북한이탈주민의 규모도 증가할 것이고 통일 후 북한 출신 주민의 사회통합을 준비한다는 차원에서 현재의 북한이탈주민후원회를 확대 발전시켜 장기적으로 「북한이탈주민 정착지원 공단」, 또는 「북한이탈주민 정착지원 재단」을 설립하는 것도 전향적으로 구상할 필요가 있다.

둘째, 각종 자원활동과 결연사업을 확대하여 북한이탈주민을 우리 사회의 기회구조에 연결할 수 있는 사회적 연결망을 확충하여야 한다. 현재 북한이탈주민들을 대상으로 자원활동을 전개하고 있는 「북한인권시민연합」, 「천주교 민족화해위원회」, 「우리민족서로돕기운동」, 「한국인성개발연구원」, 「하나로 교육복지연구원」 등이 있다. 북한인권시민연합은 대학(원)생 자원봉사자를 육성하여 탈북 청소년 학습 및 생활지도(매

주 방문), 하나원 주말 프로그램과 한겨레 통합교실을 운영하고 있다. 천주교 민족화해위원회는 탈북 청소년의 상담 및 생활지도 등 사회적응을 지원하기 위해 1999년 3월에 ‘하나로 이루어지는 모임(하이모)’를 결성하였다. 그 이후 탈북 청소년 21명을 대상으로 도우미와 1:1 결연 형태로 상담 활동을 하고 월례 모임을 갖고 있다. 우리민족서로돕기운동은 ‘민족화합을 위해 일하는 사람들’이라는 50대 이상의 장년모임을 결성하여 2000년 상반기 중 관련 세미나를 개최하였고, 현재 30여명으로 자원봉사 모임을 구성하여 활동 중에 있다. 이 단체의 목표는 장년층의 경험과 전문성을 바탕으로 북한이탈주민 지원활동을 전개하려는데 있다. 한국인성개발연구원은 심성수련 프로그램을 개발·실행하는 전문 연구기관으로서 1999년에는 연구원 임원들과 북한이탈주민들간에 1:1로 자매결연을 맺어 정기적으로 북한이탈주민 가정을 방문하고 경조사에 참여하면서 친밀한 교류를 맺고 있다. 또한 하나원의 정규 프로그램으로 심성수련 프로그램을 2박 3일의 일정으로 정기적으로 실시하고 있다.

그런데 이러한 자원활동과 결연사업은 참여하고 있는 인적 자원의 구성면에서 주로 교수와 대학생으로 구성되어 있어 연령층이 다양하지 못하다는 점이 문제이다. 또한 자원활동에 필요한 최소한 교통비와 활동비도 변변하게 지급하지 못하는 실정이다. 따라서 다양한 연령층, 그리고 전문적 기술과 경험을 갖춘(예를 들면 사회복지사, 임상심리전문가, 직업상담전문가 등) 자원활동가들이 참여하여 다양한 욕구와 필요를 갖고 있는 북한이탈주민들을 우리 사회의 자원처로 연계시키는 사회적 연결망의 확립에 노력을 기울여야 한다.

셋째, 북한이탈주민들에게 남한 사회에 관한 정보를 제공하고, 북한이탈주민들간에 그리고 북한이탈주민과 남한 주민간의 교류를 증대시키기 위해서 홈페이지를 구축하고 온라인 공동체를 구성하는 것이 필요하다. 온라인 공동체는 시간과 공간을 뛰어 넘어 구성원들간에 평등한 관계에서 지속적인 상호작용을 할 수 있게 하므로 사회적으로 위축된 북한이탈주민들이 적극적으로 참여할 수 있는 교류의 장이 될 수 있다. 그런데 이러한 홈페이지를 통일부 또는 북한이탈주민후원회와 같이 관

주도로 하게 되면 자발성과 창의성이 떨어지게 되어 북한이탈주민들의 참여가 부족할 수 있다. 따라서 정부와 민간간에 역할을 분담하여 정부는 재정 지원을 담당하고 전체적인 방향을 제시하도록 하고, 개인 또는 민간단체들이 자신들의 전문 영역에서 다양하고 창의적인 내용(contents)을 담은 홈페이지를 개발하게 하는 것이 바람직하다. 즉 정부나 북한이탈주민후원회는 자신들이 모든 것을 다하려는 생각보다는 네트워크의 네트워크(the network of networks)를 구축한다는 차원에서, 각종 북한이탈주민 관련 사이트를 연계하는 도탈 사이트를 구축하는 것이 비용 효율적이라고 생각한다.

마지막으로 북한이탈주민들을 상담하고 지도하는 전담 사회복지사가 확충되어야 한다. 현재는 보호경찰관이 사회 편입 후 1년 동안의 보호관리를 담당하고 있고, 그 이후에는 거주지보호담당관과 취업보호담당관이 일상생활과 취업에 관련한 지원사업을 하고 있다. 그러나 실제적으로 보호경찰관이 보호 이외에 다른 형태의 지원사업을 하는 것도 무리이고 전문성이 떨어진다. 상당수의 북한이탈주민들이 보호경찰관과 원만한 관계를 맺지 못하는 것도 보호경찰관이 경찰이 자신의 전문 영역이 아닌 것까지 감당하기 때문에 발생하는 것으로 보인다. 또한 거주지보호담당제도와 취업보호담당제도는 형식은 갖추어져 있지만 북한이탈주민의 입장에서 그들에게 적합한 지원사업이 제대로 이루어지고 있지 못하다. 이제는 북한이탈주민에 대한 전문적인 지식과 상담기술을 갖춘 사회복지사들이 하나원 입소부터 사회 편입 후에도 연계해서 북한이탈주민의 사회 적응을 책임지는 제도로 발전해야 한다. 우선적으로 북한이탈주민들이 밀집해 있는 지역단위별로 1~2명의 전담 사회복지사를 채용하여 지원 프로그램과 모델을 개발하고 실효성을 검증한 후, 점차 다른 지역으로도 적용범위를 확대하는 것이 필요하겠다.

바. 기타 고려 사항

북한이탈주민 문제와 관련하여 민간단체나 국제기구의 역할이 상대

적으로 중요하다고 할 수 있다. 특히 국외에 있는 북한이탈주민에 대해서 정부가 공식적으로 해당국가에 문제제기를 하는 것이 어렵기 때문에 민간단체나 국제기구가 북한이탈주민의 보호에서 귀국까지 직접 관여할 수밖에 없기 때문이다.

그러나 유엔난민고등판무관과 같은 관련 국제기구도 해당국가의 협조가 없다면 실질적인 정책을 집행할 방안이 없기 때문에 역할에 한계가 있다고 볼 수 있다. 따라서 민간단체의 역할이 상대적으로 크다고 할 수 있다. 또한 귀국 후에도 사회심리적 적응 과정에 정부가 할 수 있는 일의 범위는 그다지 크지 않으며, 궁극적으로 사회적 적응은 시민사회의 몫이라는 점을 감안한다면 민간단체의 역할을 여전히 중요하다고 볼 수 있다. 실제로 현재까지 국내외에서 북한이탈주민과 관련하여 다양한 민간단체의 활동이 활발하였고, 중국 및 제3국에서의 안전한 거주 그리고 귀국 후 사회정착에 이들이 기여한 바가 대단히 크다고 할 수 있다.

그러나 민간단체가 북한이탈주민 문제에서 많은 공헌을 한 것은 분명하지만 동시에 적지 않은 문제를 야기한 바도 있다는 점을 생각할 필요가 있다. 특히 북한이탈주민이 거주하고 있는 해당국가의 특성이나 국제적 관계 등을 고려하지 않은 활동으로 국제적인 문제를 일으키고, 이러한 문제로 북한이탈주민 문제 해결에 협조적이었던 국가들이 정책을 변화한 경우도 있다.¹⁴⁴⁾ 이 경우 북한이탈주민의 고통이 배가되고, 남한으로의 귀환과정이 더욱 복잡해지는 결과를 초래하였다고 볼 수 있다. 귀국 후 정착과정에서는 민간단체가 조직의 영향력 확대를 위하여 북한이탈주민을 활용하는 급급하여 북한이탈주민들의 정상적인 사회적응을 어렵게 하는 경우도 없지 않다고 볼 수 있다.¹⁴⁵⁾

144) 과거 북한이탈주민 문제에 협조적이었던 몽고나 베트남 등이 현재 비협조적이 된 것도, 해당 국가의 정책을 무시하고 일방적으로 북한이탈주민 문제를 해결하고자 하였던 일부 단체의 행동과 무관하지 않다고 볼 수 있다.

145) 최근 남북정상회담이 개최되는 등 남북문제에 대한 관심이 고조되자, 일부 민간단체나 종교조직에서는 자신들의 조직확장이나 사업의 확대를 위하여 탈북자들에 대하여 높은 관심을 보이는 경향이 있다. 특히 일부 단체나 조직에서는 경제적 혜택을 제공하는 대가로 무분별하게 탈북자들을 자신들의 조직화

따라서 정부는 한편으로는 보다 적극적으로 북한이탈주민관련 민간 단체와 협조하면서, 한편으로는 이들의 활동이 순기능적으로 기능할 수 있도록 계도하는 것이 필요하다. 이를 위해서 정기적인 협의체를 구성하여 정부는 북한이탈주민 관련정보를 제공하고, 최근 정세와 정부의 대북정책 현황 그리고 관련 국가들의 입장을 설명하는 동시에 각 단체들의 요구사항을 청취하는 작업을 수행할 필요가 있다. 또한 국외에서 활동하는 각 단체의 정보를 공유하도록 함으로써, 정부 및 관련 단체 활동의 효율성을 제고하도록 하여야 할 것이다.

협의체를 통하여 의견 조율을 하는 동시에 단체에 대한 지원제도를 활용하여 바람직한 방향으로 민간단체가 사업을 전개할 수 있도록 유도하는 것을 고려할 필요가 있다. 또한 문제를 야기한 단체나 조직에 대해서는 일정한 제재를 가하는 방안을 마련하는 것도 생각해 볼 수 있다.¹⁴⁶⁾

동에 참여시키는 경향도 없지 않다. 이 과정에서 일부 북한이탈주민들은 취업의 노력을 포기하거나 심지어 기존의 직업을 포기하는 경우도 있다. 남한사회 정착의 필요조건 가운데 하나가 취업이라고 한다면 일부 단체의 행동은 결과적으로 북한이탈주민의 사회적응을 방해하는 것이라고도 볼 수 있다.

146) 정부가 갖고 있는 법인에 대한 감독권을 행사하는 것도 하나의 수단이 될 수 있다.

V. 맺음말

남북 정상회담 이후 남북한간에는 과거에 비해 상대적으로 화해와 공존의 분위기가 고조되고 있다. 이러한 가운데 상대적으로 관심에서 멀어지고 있는 문제 가운데 하나가 북한이탈주민 문제라고 할 수 있다. 이것은 무엇보다도 과거 남한이나 북한이나 상대방에서 이탈한 주민들을 체제선전의 도구로 활용하였기 때문이라고 할 수 있다. 체제경쟁의 의미가 퇴색되고, 남북한간에 갈등이 약화됨에 따라 북한이탈주민에 대한 정치적 효용성이 떨어진 까닭에 북한이탈주민에 대한 관심이 상대적으로 떨어졌다고 볼 수 있다는 것이다.

그러나 북한이탈주민은 단순히 체제선전의 도구로서의 의미만을 갖고 있는 것은 아니다. 장기적으로 본다면, 북한이탈주민은 통일과정과 통일이후에 남북한 주민들간의 사회문화적 통합을 위한 시험집단이 될 수 있다. 이들이 남한체제에서 살아가면서 어떤 문제를 겪고 있으며, 남한체제와 남한 주민들은 이들을 어떻게 수용하고 있는가가 앞으로 본격적인 교류시대나 통일시대에 여러 가지 시사점을 줄 수 있다는 것이다. 그러나 이에 못지 않게 중요한 것은 북한이탈주민의 문제는 분단이나 통일문제 이전에 인권문제라는 것이다. 특히 최근 북한이탈주민들은 정치적인 이유 때문이라기보다는 경제적인 이유, 특히 식량조차 구하기 어려운 북한의 열악한 생활조건에서 비롯되었다는 점을 주목할 필요가 있다. 그리고 이들이 일차적으로 거주하는 중국이나 제3국에서는 불법 거주자가 됨으로써, 설혹 끼니문제는 걱정을 하지 않게 된다고 하더라도 이탈 이전의 북한내의 생활 보다 더 안정적이고 인간적이라고 보기는 어렵다.

어렵게 남한까지 오게된 북한이탈주민의 경우는 상대적으로 나은 조건에 있다고 볼 수 있으나, 이들 역시 혈연, 지연, 학연이 중요한 남한사회에서 쉽게 적응하지 못하고 있다는 점에서 정상적인 삶을 유지하고 있다고 보기는 어렵다. 최근 북한이탈주민 가운데 일부가 북으로의 귀환

을 생각하고, 실천의 옮기는 경우까지 있다는 사실은 북한이탈주민의 남한 생활이 순탄치 않음을 단적으로 보여주는 것이라고 할 수 있다.

교류과정과 통일이후에서 북한이탈주민들이 기여할 수 있는 바와 무엇보다도 현단계 북한이탈주민들이 처해있는 반인권적인 상황을 고려한다면 북한이탈주민 문제는 남북관계의 변화와 상관없이 꾸준히 관심을 기울여야할 분야라고 할 수 있다. 더욱이 90년대 후반 북한이 식량난을 겪으면서 이탈한 북한 주민들이 광범위하게 중국 등지에 머무르고 있으며, 이들 가운데 많은 수가 남한으로의 입국을 원하고 있고, 실제로 남한에 오는 북한이탈주민의 수가 폭발적으로 늘고 있다는 현실을 고려한다면 북한이탈주민 문제는 장기적으로 고려할 과제가 아니라 시급한 현실문제라고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 북한이탈주민이 국제법상 북한의 주민이고, 따라서 이들이 중국이나 제3국에 있는 경우 남한이 간여할 법적 명분이 취약하다는 것은 북한이탈주민 문제가 갖고 있는 근본적이고 구조적인 한계라고 할 수 있다. 즉, 민족의 차원이나 인권의 차원에서 남한이 북한이탈주민문제를 외면할 수 없지만, 동시에 개입할 수단이 마땅치가 않다는 것이다. 더욱이 북한이탈주민이 일차적인 정착지가 되는 중국이 북한과 밀접한 관계를 유지하고 있는 반면, 인권문제에 대해서는 정치적으로 민감한 반응을 보이고 있고, 소수민족 문제에 대해서는 과민한 반응을 보이는 경우가 많다는 점에서 남한 정부나 민간단체가 할 수 있는 일은 대단히 제한되어 있는 형편이라고 할 수 있다.

그렇다고 하더라도 앞에서 이야기한 바와 같이 인권적인 차원에서나 민족적인 차원에서 북한이탈주민 문제를 도외시킬 수 없다는 것이 남한정부나 시민사회가 갖고 있는 딜레마라고 할 수 있다. 따라서 근본적으로 북한이탈주민의 문제의 해결은 남한의 의지나 능력만으로는 어렵다고 하더라도, 현재 여러 가지 문제점에 노출되어 있는 국외 거주 북한이탈주민에 대해서는 보다 안정적인 삶을 영위하도록 노력을 경주하고, 남한에 입국한 북한이탈주민들은 보다 나은 삶을 유지할 수 있도록 하도록 노력하여야 할 것이다.

중국이나 제3국에 거주하는 북한이탈주민의 문제의 해결을 위해서는 해당국가와의 협조와 협상이 필요할 것이고, 북한과도 일정한 논의가 필요할 것이다. 국제적 문제로 정부가 직접 나설 수 없다면, 북한이탈주민에 관심을 갖고 있는 민간단체와 협조하고, 이들을 지원하는 방식을 고려하여야 할 것이다.

국내 이주 북한이탈주민에 대해서는 정책전반에 대한 재검토가 필요하다. 사회적 적응을 기본 목표로 한다는 점에서 현재의 북한이탈주민 관련 정책은 과거에 비해서 바람직하다고 볼 수 있으나, 현재의 정책구조는 급증하고 있는 국내이주 북한이탈주민을 감당할 수 없다. 정부의 담당 부서의 인력이나 관련예산은 현 수준의 북한이탈주민을 정책의 목표에 부합하게 적절히 관리하거나 도울 수 없다. 차원은 다르지만 국내입국 북한이탈주민 문제에서도 민간단체의 역할이 중요하다고 볼 수 있다. 왜냐하면 궁극적으로 적응이 목표가 된다면 이것은 정부보다는 시민사회의 역할이 더욱 중요하기 때문이다.

북한이탈주민 문제에 대하여 정부가 할 수 있는 역할은 무엇이고, 실제로 할 수 있는 부분은 어떤 것인가, 그리고 민간부문이 해야 할 부분은 무엇이고 할 수 있는 역량은 어느 정도인가, 그리고 지금까지 해온 정책이나 활동이 갖고 있는 문제점은 무엇인가에 대한 보다 진지한 논의가 필요하다고 할 수 있다. 이러한 과정을 통하여 정부와 민간단체간의 상호협조와 업무분담이 명확하게 될 것이고, 이것이 북한이탈주민 문제 해결에 중요한 출발점이 될 것이다.

다른 정책도 마찬가지로이지만 북한이탈주민 문제에 대한 국민적인 합의도 정책 수립이나 집행에 중요한 의미를 갖는다. 특히 과거와는 다른 차원, 즉 민족적 차원과 인권적 차원에서 북한이탈주민 문제를 이해할 수 있도록 국민들에게 알림으로써 일반 시민들이 북한이탈주민 문제 해결에 적극적으로 참여할 수 있도록 하는 것은 올바른 정책 수립 못지 않게 중요한 일이라고 할 수 있다.

참고문헌

1. 단행본

- 김병로. 1994. 『북한이탈주민 발생 배경 분석』. 서울: 민족통일연구원.
- 김영수·정영국. 1996. 『탈북귀순자 남한사회 적응실태조사』. 통일연수원.
- 김정미. 1999. 『북한이탈주민의 사회적응 지원정책에 관한 연구』. 경희대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 독고순. 1999. 『비교문화적 관점에서의 북한이탈주민의 적응연구』. 연세대학교 사회학과 박사학위논문.
- 룡호·박문일. 1997. 『21세기로 매진하는 중국조선족 발전방략연구』. 중국 심양: 료녕민족출판사.
- 박선경. 1998. 『탈북 청소년의 학교적응에 관한 연구』. 가톨릭대학교 사회복지대학원 석사학위논문.
- 박종철·김영윤·이우영. 1996. 『북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안』. 서울: 민족통일연구원.
- 북한이탈주민후원회. 1999. 『북한이탈주민후원회 현황』.
- 선한승. 『북한 탈북 노동자의 적응력 실태와 과제』. 서울: 한국노동연구원. 1995.
- 심혜숙. 1994. 『중국조선족 취락지명과 인구분포』. 서울: 서울대학교출판부.
- 안혜영. 2000. 『북한이탈주민의 남한 사회 적응과 사회복지적 대응에 관한 연구』. 이화여자대학교 대학원. 사회복지학과 박사학위논문.

- 오혜정. 1995. 「귀순북한동포의 남한사회 적응 실태」, 서강대학교 정책대학원 석사학위논문.
- 윤여상. 1994. 「귀순북한동포의 남한사회 적응에 관한 연구 - 귀순자 수기의 내용분석을 중심으로」, 영남대학교 대학원 석사학위 논문.
- 윤인진. 2000. 「북한이탈주민의 직장부적응 문제 조사 및 적응력 향상 방안연구」, 2000년도 통일부 북한이탈주민 지원프로그램 용역과제 보고서.
- 이철우. 1996. 「탈북귀순자의 한국사회적응력 제고력에 관한 정책적 대응방안 연구」, 통일원 신진학자 지원연구.
- 전우택. 1995. 「통일후 예상되는 북한주민들의 통일사회 적응에 대한 연구」, 통일원 95년도 연구용역 과제.
- 좋은벗들. 1999. 「두만강을 건너온 사람들:중국 동북부지역 2,479개 마을 북한 '식량난민' 실태조사」, 서울: 정토출판.
- 통일부. 1998. 「북한이탈주민 대책의 현황 및 과제」.
- _____. 1998. 「북한이탈주민 생활실태조사 분석결과보고서」.
- _____. 1999. 「북한이탈주민정착지원시설 운영 개선방안」.
- 통일연구원. 1999. 「북한인권백서 1999」, 서울: 통일연구원.
- 통일원. 1994. 「북한주민의 의식변화와 사회통제」, 서울:통일원.
- 한국교육개발원. 1994. 「내가 받은 북한교육」, 서울:한국교육개발원.

2. 논문

- 김종일. 1998. “남·북한~러시아 극동지역 공동 개발 협력방안: 일곱 가지 遺憾과 有感 하나.” 국제전략문제연구소. 12.
- 박순영. “중국 체류 탈북 어린이와 청소년 성장발육 상태와 그 기능적 함의.” 좋은벗들. 『아시아 난민의 실태와 NGO의 역할』. 서울 NGO세계대회 인권분야 워크숍 논문집
- 박신호. 1998. “중국내 탈북동포 어떻게 도울 것인가?” 통일부 인도지원국 정책자문회의. 7.22
- 서정배. “북한이탈주민의 사회적응 지원문제.” 경남대 북한대학원 세미나.
- 윤덕룡·강태규. 1997. “북한이탈주민의 실업과 빈부격차에 의한 갈등.” 연세대학교 통일연구원 학술회의 『통일한국에서 예상되는 사회 갈등과 그 대책』. 1997.5
- 윤여상. 1998. “중국동북지역 북한이탈주민 실태와 지원방안.” 북한인권 시민연합 월례회. 1998.8.13.오혜정. “남과 북을 이어주는 북한이탈주민.” 『통일과 카톨릭 사회복지』. 21세기 카톨릭 사회복지 심포지움 자료집. 한국천주교주교회의 사회복지위원회.
- _____. “북한이탈주민 실태와 지원체계: 중국지역을 중심으로.” 『통일 연구논총』 제7권 2호
- 윤인진. 1999. “소수자 연구 시각에서 본 북한이탈주민의 남한사회 적응 과정.” 경남대 북한대학원 학술회의 발표논문. 1999.10.
- 이상만. 2000. “북이탈 주민 남한사회 정착교육의 현황과 개선방향: 하 나원 사회적응 교육 평가를 중심으로.” 북한연구학회 주최 2000년도 동계학술 대회 발표 논문. 2000.12.2.

이신화. 1997. “환경난민’이란 무엇인가?: 대량탈북 위기에의 조기경보.”
한국정치학회 연례학술회의 발표논문. 1997.

이장호. 1996. “남한이주자의 한국사회 적응을 위한 체계적 접근.” .크리스찬아카데미 남북관계 대화모임: 북한이탈주민 지원을 위한 대책과 과제. 1996.

전우택. 1997. “북한이탈주민들의 주요 사회배경에 따른 적응과 자아정체성에 관한 연구.” 『통일연구』 제1권 2호 .

_____. 1999. “북한이탈주민 적응의 심리적 문제: 보호경찰관 설문결과를 중심으로.” .연세대학교 통일연구원 학술발표회: 북한사람 - 삶의 질. 굿주림. 남한사회 적응. 1999.12.8.

전우택·김명세·박중규. 1997. “북한이탈주민들의 주요 사회 배경에 따른 적응과 자아정체성에 관한 연구.” 연세대학교 통일연구원 학술회의 『통일한국에서 예상되는 사회갈등과 그 대책』. 1997.5.

제성호. 1994 “북한 탈출동포의 법적 지위와 처리방안.” 『북한연구』. 1994. 가을.

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

3. 기타

『동아일보』.

『문화일보』.

「민민전방송」.

「세계일보」.

「연합뉴스」.

「조선일보」.

「조선중앙방송」.

「조선중앙통신」.

「중앙일보」.

「평양방송」.

「한겨레신문」.

AFP Cites North Korean Defectors Living Conditions in PRC".
FBIS-CHI-1999-0708.

AFP: DPRK Refugee Riot Ends in PRC Internment Camp".
FBIS-CHI-2000-0421.

AFP: ROK Envoy Says PRC Repatriated 5,000 North Koreans".
FBIS-CHI-1999-1203.

Chinese Envoy Warns Against 'Neo-Interventionism' on DPRK".
FBIS-EAS-1999-0902.

FBIS-EAS-1999-1210.

North Koreans in China are 'Frontier People'. FBIS-CHI-1999-1102.

PRC. DPRK ForMins Reportedly Discuss DPRK Defectors Issue".
FBIS-EAS-1999-1112.

"Envoy Insists PRC Handling of DPRK Refugees 'Appropriate'".
FBIS-EAS-2000-0118; "PRC FM Spokeswoman on Illegal
Crossing of DPRK Citizens." FBIS-CHI-2000-0608.

"Yonhap Interviews Russian Envoy to ROK". FBIS-EAS-2000-0215.