

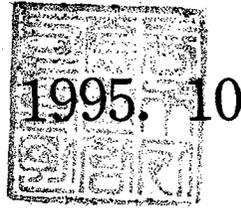
對 外 秘

1996.9.30 이후 일반문서로 재분류

管理
番號

50

北韓 脫出住民 對策 研究： 海外事例를 中心으로



李 琴 順

(北韓研究室 責任研究員)

民族統一研究院

序 文

1990년대에 들어 북한 주민들의 탈출현상이 뚜렷이 증가하게 되면서, 러시아 및 중국에 은신하고 있는 북한 탈출주민들의 人權狀況이 언론에 보도되기 시작하였다. 脫北住民들은 북한으로 송환되어 처벌될 위험에 처해 있으나, 우리 정부나 국제사회는 이들의 기본적인 생존권과 인권을 보호해 주지 못하고 있는 실정이다. 또한 북한을 탈출하는 주민의 수는 장기적으로 확대될 가능성이 높다. 이에 따라 북한 탈출주민 대책을 懸案의 문제로서 뿐만 아니라 향후 발생가능한 탈북주민 문제와 連繫하여 총체적인 대책을 수립하여야 한다는 인식이 확산되어 왔다.

민족통일연구원 북한연구실에서는 북한 주민의 탈출이 한반도 전체에 미치는 영향을 주목하고, 탈북주민들의 기본적인 인권을 보호하고자 하는 人道的인 차원에서 대책을 모색하고자 본 연구를 추진하였다.

본 연구는 국제관계상 탈출주민 처리 원칙과 해외사례들(독일·쿠바·베트남)에 대한 검토를 基礎로 하여 탈북주민 처리시의 문제점과 주변국과의 협상과정에서의 考慮事項 등을 분석하였다.

본 연구가 북한 탈출주민 대책의 입안에 기여할 수 있는 參考資料로 활용되기를 기대한다.

1995. 10

民族統一研究院

北韓研究室

要 約

빈 면

본 연구는 懸案의 문제로 제기되어 온 소규모 북한 탈출자 문제와 향후 발생가능한 북한 주민의 大量脫出에 대비하여, 脫北住民들의 기본적인 생존권과 인권을 보호할 수 있는 종합적인 대책을 수립하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해서 국제관례상의 난민처리 대책과 해외사례를 분석하고, 이를 바탕으로 탈북 주민 처리시 예상되는 실제적인 문제점 및 주변국과의 협상과정에서의 문제점과 이에 대한 방안을 검토하고자 한다. 또한 탈북 주민들로 인한 우리 사회의 사회불안을 최소화하면서 탈북 주민들의 남한사회 정착을 적극적으로 支援할 수 있는 정책을 모색하고자 한다.

1. 國際慣例上의 難民對策

북한 탈출주민을 難民으로 규정하는 데는 논란의 여지가 있겠으나, 북한 탈출주민에 대한 총체적인 대책을 수립하기 위해서는 국제관례상의 난민대책을 점검하여 볼 필요가 있다. 왜냐하면 북한 주민들이 직접 남한으로 탈출하여 오는 경우에는 우리의 國內法에 따라 귀순동포로 처리하게 되지만, 북한 주민이 중국, 러시아 및 일본과 같은 주변국으로 脫出했을 경우에 이들을 우리의 국내법에 따라 대한민국의 재외국민으로 규정하는 데는 많은 현실적인 문제점들이 있기 때문이다. 따라서 북한 주민이 제3국으로 탈출했을 경

우에는 이들이 탈출에 대한 처벌 및 박해의 두려움으로 귀환이 불가능하다는 의미에서 난민의 범주에 해당하기 때문에, 이들 탈북주민들로 하여금 국제사회가 난민에게 부여하는 구호와 보호를 받을 수 있도록 하는 것이 현실적으로 바람직한 방안이다. 또한 북한 주민이 남한으로 탈출하는 경우에도 현재와 같이 소규모일 경우에는 귀순절차에 따라 우리 국민으로 인정하는 데 큰 어려움이 없겠지만, 탈출주민이 대규모로 발전될 경우에는 기존의 귀순동포 보호가 불가능하며 실질적으로 국내 실향민으로서의 보호가 필요한 상황에 처하게 될 것이다. 그리고 이러한 경우에는 국제사회가 國內失郷民도 난민에 준하는 구호와 보호를 한다는 점에서 이들에 대한 대책도 유사한 것이 될 수 밖에 없는 현실이다.

국제법상 난민의 개념은 “일신상의 이유로 국적국 또는 상주국에서 외국으로 탈출하여 비호를 요청하는자”로 초기에는 政治的 亡命者와 동일한 개념으로 적용되었으나, 난민문제가 전세계적으로 확산·심화되면서 난민의 개념도 점차 확대되어 인권침해 등으로 인한 실향민까지도 포함하게 되었다. 난민에 대한 국제적인 보호는 1951년 설립된 유엔난민고등판무관실(United Nations High Commissioner for Refugees)을 중심으로 행하여져 왔으며, 유엔난민고등판무관실이 제시하는 인도적인 救護와 保護原則이 난민처리의 기본지침으로 공인되어 왔다. 국제관례상 난민지위의 판정은 현지국에 의한 방법과 현지국이 동의하는 경우 유엔난민고등판무관실이 개입하여 난민자격을 부여하는 방법이 있다. 난민을 박해받을

위협이 있는 국가로 송환하여서는 안된다는 ‘강제송환금지의 원칙’(Principle of Non-refoulement)은 특정국가의 동의여부에 관계 없이 자동적으로 모든 국가를 구속하는 일반 국제법상의 원칙 내지는 국제관습법화되었기 때문에 국제사회는 난민들의 비상구호 및 보호를 위한 기본적인 의무를 이행하여야 한다.

국제관계상 난민대책은 크게 3단계 장기전략(예방, 비상사태 대응, 해결책)으로 구분될 수 있다. 첫째는, 난민문제가 발생하기 이전에 난민의 발생을 예방(prevention)하기 위한 노력이다. 간접적인 예방책으로는 조기 경보체계, 정치적 및 인도적 차원에서의 예방외교, 평화유지, 인권존중 확보, 경제 및 사회개발이 있으며, 직접적인 예방책으로는 예방차원의 보호활동으로 영토국내에서의 국내 실향민 보호를 위한 ‘안전지대’ 설정 등이 있다.

둘째는 난민사태가 발생하였을 때의 비상사태 대응(emergency response)이다. 이는 난민들이 유입하여 오는 상태에서 이들에 대한 응급구호와 지원을 이행하면서, 이들의 신변보호 및 안전유지, 난민들의 기본적인 생존을 위한 조치 등을 포함한다.

세번째는 해결책(solutions)으로서 난민처리의 최종적인 단계이다. 유엔난민고등판무관실이 설정한 난민처리의 장기대책으로는 난민 본인의 의사에 따라 난민발생국으로의 자발적인 歸還(voluntary repatriation), 피난국 시민권 획득을 통한 지역내 통합(local settlement), 제3국내 再定着(third country resettlement)이 있다.

2. 海外 難民事例

특정지역에서 난민이 발생한 경우 난민의 처리는 일차적으로 난민 현지국의 力量과 意志에 따라 결정된다. 독일의 경우에는 서독이 하나의 독일국적제도를 선언하고 이를 실행하여 왔기 때문에 주변국과의 협상과정에서 어려움을 극복하고 주변국들의 暗默的인 협조를 도출할 수 있었다. 또한 서독의 동독 탈출주민 대책이 성공할 수 있었던 것은 분단 초기부터 「긴급수용법」과 같은 관련 법과 제도를 정비하고 탈출주민들을 체계적으로 수용·관리하였기 때문이다. 독일의 경우에는 서독 정부가 동독 탈출주민을 수용하려는 확고한 의지가 있었고 이를 수행할 능력이 있었기 때문에 유엔난민고등판무관실과 같은 국제 난민관련기구의 직접적인 참여를 요청하지 않았다. 하지만 서독은 주변국에 체류하고 있는 동독 난민들을 서독으로 이주시키기 위해 주변국과의 협의에 따라 국제적십자사를 개입시켜 난민들의 통행증명서를 교부받았다. 동구 주변국에서 동독 탈출주민이 서독으로의 이주를 희망하는 경우 서독 정부는 동독 주민에게 서독여권을 발급해 주고 주변국에게 협조를 구했으나 주변국들이 동독과의 관계상 동독의 주권을 무시할 수 없었다. 이러한 상황에서 주변국들과 서독 정부는 국제적십자사가 중립적인 입장에서 동독 난민들에게 증명서를 교부하도록 하는 방안에 합의한 것이다.

쿠바 탈출주민 처리는 문제의 성격상 미국이 단독으로 처리하여

야 하는 입장에 있었다. 미국은 쿠바 난민들로 인한 미국 내의 사회문제를 막기 위해 쿠바 정부와의 협상을 통해 매년 일정수의 합법이민을 허용하는 대신에 쿠바 주민들의 탈출을 저지할 것을 쿠바 정부에 요청하였다. 또한 미국은 쿠바 난민들을 판타나모 해군 기지에 마련된 임시수용소에 장기수용하면서 난민처리의 해결책을 쿠바로 귀환이나 수용소 체류로 限定하여 쿠바 주민의 탈출을 저지하여 왔다. 이러한 과정에서 미국은 국제 난민관련기구들의 협조를 구하지 않았다.

베트남 탈출주민의 처리에서는 유엔난민고등판무관실이 적극적으로 관여하여 왔다. 베트남의 경우에는 1975년 패망으로 주민들이 해상을 통해 주변 자유국들로 유입되어 각국에 마련된 임시수용소에서 관리되었다. 이들은 대부분 서방 국가들에 재정착하게 되었으며, 1986년 이후에 탈출한 베트남 주민들은 經濟難民으로 간주되어 이전의 탈출민들과는 상이하게 처리되어 왔다. 베트남 탈출주민들은 국제기구의 도움을 받아 본국으로 귀환하거나 수용소에서 계속 체류할 수 밖에 없도록 하여 탈출을 억제하도록 하였다. 유엔난민고등판무관실도 베트남인들의 자국귀환을 종용하고, 수용소에 체류하고 있는 난민들의 실상을 알리는 홍보활동을 통하여 베트남 주민들의 탈출을 막기 위해 노력하였다.

이와 같이 특정지역에서 난민이 발생하게 될 경우에 난민이 소재하고 있는 현지국이 일차적인 응급구호를 하게 되며, 현지국이 이를 수행할 능력이 없을 경우 유엔난민고등판무관실과 같은 국제

기구가 현지국의 요청으로 응급구호사업을 主管하게 된다. 그러나 일차적인 구호 이후에 난민문제 해결책에 부딪치게 되면, 각 국가들은 난민들로 인한 자국 내의 사회불안정과 경제부담을 가능한 한 피하고자 한다. 따라서 각 국가들은 난민들이 자국 내에 정착하도록 허용하는 문제를 신중히 검토할 수 밖에 없다. 난민문제의 최종해결을 위해서는 특정국가가 자국에 주워지는 부담을 감내하고라도 난민들의 정착을 허용하려는 의지와 역량이 필요한 것이다.

3. 北韓 脫出住民 對策의 基本原則 및 方向

효율적인 북한 탈출주민 대책을 수립하기 위해서는 우리의 북한 탈출주민 처리 기본원칙과 정책목적 및 방향을 명확히 할 필요가 있다. 북한을 탈출한 주민들에 대한 대책은 인권보호 및 인도주의적 차원에서 수립되고 실행되어야만 한다. 그리고 탈북주민 대책을 대북정책 차원에서 活用하려고 하는 노력은 가능한 한 排除하여야 한다. 현실적으로 북한 탈출주민들은 기본적인 생존이 위협을 받는 상황에 처하게 되기 때문에 국제관례상 난민과 유사한 긴급구호와 보호를 필요로 하게 된다.

따라서 우리는 탈북주민들이 어느 지역에 소재하고 있는지 현지국으로부터 국제관례상 난민이 받을 수 있는 적절한 구호와 보호를 받을 수 있도록 하여야 한다. 북한 주민들이 남북한 동시수교국인 중국이나 러시아로 탈출하는 경우에 우리 정부가 이들에게 직

접 대한민국의 여권을 발급하고 재외국민으로 처리하는 것이 현지국과 북한간의 관계상 용이하지 않다는 점을 주지하여야 한다. 이에 따라 우리는 직접적인 개입보다는 현지국들과 함께 유엔난민고등판무관실이나 국제적십자사와 같은 국제기구의 협조를 요청하도록 하는 방안을 강구하는 편이 바람직하다.

또한 북한체제가 사회통제력을 잃게 되어 대량 탈출민이 발생하는 상황은 북한 내의 사회혼란뿐만 아니라 남한사회에도 직접적인 사회불안을 야기시킬 수 있다. 따라서 남한으로 이주한 북한 주민들에 대한 적절한 보호와 지원을 통하여 남한사회 내의 안정을 모색하도록 하여야 한다. 동시에 우리는 북한 주민들의 탈출요인을 분석하여 사전에 이에 대해 국제사회가 인식하도록 하는 노력을 경주하고, 국제기구들과 협력하여 북한에 대한 인도적인 지원을 시행하여 북한에서의 자연재해나 기근 등으로 인한 긴급상황이 발생하지 않도록 하여야 한다. 북한 주민들이 대규모의 난민으로 발전해 가지 않고, 가능한 한 북한지역 내에 거주할 수 있도록 우호적인 환경을 조성하기 위하여 우리 정부는 국제기구들과의 협력하여 早期 警報體系를 수립하여야 한다.

북한 탈출주민의 신속한 처리 및 수용을 위한 법·제도적 장치를 마련하여야 하며, 탈출주민 대책을 총괄 및 조정할 수 있는 特殊機構의 설립이 절실히 요망된다. 이는 탈북주민 문제를 해결하기 위해서는 다양한 노력이 요구되기 때문에 특수기구를 중심으로 업무분담 및 협조체계를 구축하여 효율적인 대책을 수행하기 위한 것

이다. 또한 북한 탈출주민 대책을 이행하는 과정에서 민간기구 및 시민단체 등의 자발적인 협조를 유도하여 정부가 이를 조정하고 보조하는 역할을 충실히 수행함으로써 남북한 주민간의 사회갈등을 최소화하여야 할 것이다. 탈북주민 처리 및 보호과정에서 주변국 및 국제사회의 협력을 극대화하고 국제 난민관련기구의 협조를 유도해 낼 수 있도록 하기 위해서는, 탈북주민들에 대한 인도적인 차원의 보호 필요성을 弘報하는 동시에 우리 정부도 국제적인 차원의 인도적인 구호활동에 적극 참여하여야 한다.

4. 北韓 脫出住民의 國內收容 對策

일반적으로 국제관계상 난민의 최종 해결책은 그들의 의사에 따라 위협이 소멸될 경우 본국으로의 자발적인 귀환, 현지국으로의 통합, 제3국에의 재정착 등이다. 탈북주민의 경우에도 그들의 의사에 따라 현지국 정착, 제3국으로의 재정착 등이 고려될 수 있을 것이지만, 궁극적으로는 대다수의 탈북주민이 남한으로 이주하게 될 것이다. 따라서 우리는 장기적인 관점에서 북한 탈출주민의 국내수용 대책을 수립하여야 한다. 이는 남한사회 내에 미칠 파장을 최소화하면서 탈북주민들이 우리 사회에 성공적으로 정착하도록 지원하고자 하는 측면에서 수립되어야 하며, 이는 단기 관리계획과 중·장기 관리계획으로 구분하여 모색될 수 있다.

북한 탈출주민들이 남한으로 이주하게 되는 경우에는, 단기적으

로 특정시설에서 정부의 보호와 관리를 받도록 하는 것이 필요하다. 이는 북한 탈출주민들이 남한사회에 성공적으로 정착할 수 있도록 하기 위해서는 이들 이주민들 개인에 대한 종합적인 정보를 정부차원에서 체계적으로 관리할 필요가 있기 때문이다.

정부는 탈북주민에 대한 수용절차 및 구호과정에서 이들의 기본적인 인권을 최대한 존중하여 궁극적으로 이들을 우리 사회의 일원으로 수용하여야 한다는 점을 명심하여야 한다. 또한 우리 정부는 수용초기 단계에서부터 북한 이주민의 의사를 타진할 수 있는 의사전달 통로를 마련하여 이를 최대한 존중함과 동시에, 수용기간 중에도 북한 이주민의 자발적인 참여를 유도하여 이들이 자활할 수 있는 능력을 키우도록 지원하여야 한다.

북한 탈출주민의 단기 관리계획은 중앙정부가 일임하여 각 유관 부처와 지방자치단체와 민간단체의 협력을 유도하여야 할 것이다. 북한 탈출주민의 국내수용을 위해서는 우선 이를 위한 특별법의 제정과 제도의 정비가 요망된다. 탈북주민이 남한으로 유입되는 경우에는 거의 모든 정부 부처가 비상대책에 참여하여야 할 것이며, 특수기구가 이 모든 과정을 관리하고 조정하여 효율적인 구호 및 보호를 시행하여야 한다. 탈북주민의 단기 수용시설 체류는 약 6개월 정도로 정해 놓고, 심사에 따라 수용기간을 연장하거나 중·장기 관리계획으로의 연계를 결정하여야 한다.

단기 수용 이후에도 집단보호가 필요한 탈북주민들에 대해서는 지방자치단체가 운영하는 중·장기 수용시설에 수용할 필요성이 있

다. 장기 수용시설은 단기 수용시설과는 달리 공동체 마을과 같이 탈북주민들의 자발적인 參與와 실질적인 自立基盤 조성 등에 역점을 두고 운영할 필요가 있다. 북한 탈출주민의 남한 정착을 위해서는 법·제도적 조치뿐만 아니라, 정치·경제·사회적 적응 교육 및 직업교육을 실시할 필요가 있다. 탈북주민들의 성공적인 정착을 위해서는 무엇보다도 우선 이들이 취업할 수 있는 길을 열어 주어 안정적인 소득원을 갖도록 하는 점이 중요하다. 이주민들이 스스로 취업하여 자립할 수 있도록 이들의 북한 내에서의 직업을 고려하여 적절한 취업기회를 부여하거나 필요한 직업교육을 실시하여야 한다.

북한 탈출주민들은 오랜기간 상이한 체제에서 살아왔기 때문에 남한사회에 정착하는 과정에서 가치관의 차이, 사고방식 및 행위양식의 차이, 생활패턴의 차이에서 오는 충격으로 절망하고 좌절할 가능성이 높다는 점에서 이를 감안한 장기적인 사회사업을 실시할 필요성이 있다. 이를 위해서 탈출주민의 적응문제를 전문으로 다루게 될 사회복지사를 양성할 필요가 있다. 또한 독일의 경우와 같이 정부가 탈북주민들의 定着에 필요한 기본적인 지식과 정보를 제공하기 위한 홍보 및 교육을 실시할 것이며, 민간단체나 종교단체들은 북한 탈출주민들의 정신적·심리적인 안정을 위한 지원책을 강구하여야 한다. 탈북주민의 남한사회 적응을 돕기 위한 한 방안으로는 이전에 귀순한 사람들을 활용하여 이들의 경험과 문제점을 검토하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 지금부터 귀순자들의 남

한정착을 지원하기 위한 실제적인 프로그램을 운영하여 이를 발전 시켜가는 것이 장기적인 관점에서 요구된다. 탈북주민들의 동화교육, 이른바 재사회과정에서 우리는 탈북주민들을 대북관계를 위한 특정세력으로 이용하려는 조급한 태도를 버려야 할 것이며, 보다 장기적인 관점에서 접근하여야 할 것이다. 또한 탈북주민들에 대한 인도적인 측면에서의 보호와 지원, 즉 그들의 기본적인 인권을 보호하고 이들이 남한사회에 원만하게 적응하도록 지원하는 것이 단기적으로는 과도한 것으로 비춰질 수도 있으나 장기적으로 우리 사회를 위해서 바람직한 것임을 명심하여야 한다.

빈 면

目次

要約	1
第I章 序論	17
1. 研究目的	17
2. 研究方法 및 論文의 構成	19
第II章 國際慣例上の 難民對策	24
1. 難民의 概念	26
2. 難民處理의 基本原則 및 政策目標	30
3. 難民對策 樹立의 基本節次	31
가. 早期 警報體系	32
나. 非常對策 管理 및 調整	37
다. 解決策	43
第III章 海外 難民對策 事例 研究	45
1. 독일 難民事例	47
가. 동독 주민의 脫出過程	47
나. 동독 脫出難民 處理 및 協商過程	52
다. 동독 脫出難民 收容 및 管理體系	64

2. 쿠바 難民事例	72
가. 쿠바 주민의 脫出背景 및 過程	72
나. 쿠바 脫出難民 收容 및 管理體系	74
3. 베트남 難民事例	78
가. 베트남 주민의 脫出背景 및 過程	78
나. 베트남 脫出難民 收容 및 管理體系	79
4. 評 價	84
第IV章 北韓 脫出住民 對策	88
1. 脫北住民의 現況과 發生 可能性	88
2. 基本原則 및 方向	91
3. 北韓 脫出住民의 類型別 處理 및 協商對策	94
가. 南韓으로 脫出한 北韓 住民 對策	95
나. 南北韓 同時修交國으로 脫出한 北韓 住民 對策	95
다. 南韓 單獨修交國으로 脫出한 北韓 住民 對策	100
4. 北韓 脫出住民의 國內收容 對策	101
가. 短期 管理計劃	103
나. 中·長期 管理計劃	118
第V章 結 論	122
參 考 文 獻	129

第I章 序論

1. 研究目的

시베리아 벌목장에서 일하던 북한 벌목공들의 탈출과 함께 북한 국경선을 넘어 중국에 밀입국하여 은신하는 북한 주민이 늘어가고 있다는 사실이 언론에 보도되면서 脫北住民 處理問題가 관심의 焦點이 되기 시작하였다. 현재 북한을 탈출하여 중국이나 러시아와 같은 제3국에 소재하고 있는 탈북주민의 정확한 숫자는 파악하기 어려우나 상당한 수에 이르는 것으로 추정되고 있으며, 이들은 사실상 국제사회나 우리 정부로부터 특별한 보호를 받지 못하고 있는 실정이다. 국제사면위원회(Amnesty International) 보고(1993.10) 1) 등 관련자료에 의하면 북한 탈출주민들은 매우 열악한 상황에 처해 있는 것으로 推定된다. 시베리아 벌목장의 경우 벌목공들에 대한 고문이나 비인간적 학대행위, 정식 기소절차를 무시한 수감 및 피의자 권리구제장치 부재 등 人權侵害로 인하여 90년대 초부터 북한 노동자들이 벌목장을 탈출하여 러시아에 신변보호 및 한국으로의 망명을 요청하기 시작하였다.²⁾ 중국으로 탈출한 북한 주민의 경우에는 朝僑(북한 국적의 중국거류민)에 의한 밀고 및 特務

1) Amnesty International, *North Korea: Summary of Amnesty International's Concerns* (London: International Secretariat of Amnesty International, 1993), pp. 1~19.

2) Ibid., p. 10.

(북한의 정보원 내지 기관원)에 의한 체포의 가능성이 크며, 중국과 북한간의 「중·북한 탈주자·범죄인 상호인도협정」(「밀입국자송환협정」)에 따른 강제송환과 송환 후 사형에 처해질 위험이 상존하고 있다.³⁾ 따라서 이들 탈북주민들의 기본적인 생존과 인권보호를 위한 적절한 보호가 절실히 요망되는 상황이지만, 이들에 대한 국제적인 보호나 우리 정부의 대책도 아직은 미흡한 수준이다.

더욱이 북한을 탈출하는 주민의 수는 장기적으로 확대될 가능성이 높다. 사회주의권 몰락 및 북한사회의 가중되는 경제난과 함께 시작된 북한 주민들의 체제에 대한 반감이 심화될 가능성이 현재로서는 매우 높다. 또한 외부세계와 철저히 통제되어 온 북한사회가 그들의 존립을 위해서 더이상 외부와 단절된 상태를 유지할 수 없을 것으로 전망된다. 따라서 북한은 제한된 수준이라 할지라도 改革·開放을 시행하게 될 것이고, 이러한 과정에서 북한 주민들의 외부세계 및 북한사회에 대한 인식이 변화될 소지가 있으며 주민들의 탈출로 발전될 수도 있다. 북한 주민들의 탈출 가능성은 북한사회 내의 통제정도뿐만 아니라 周邊國(중국과 러시아)의 국경 개방정도에 따라 좌우될 것이다. 러시아나 중국이 자국 내의 사회 혼란이나 혹은 개혁·개방의 가속화에 따라 국경에 대한 통제를 緩和할 可能性이 있으며, 이러한 경우 탈북주민의 수는 크게 擴大될 것이다. 이와 관련하여 북한 탈출주민 대책은 懸案問題로서만 다루

3) IHRLK, *A Report on the North Korean Refugees* (Seoul: International Human Rights League of Korea, 1994).

어서는 안되며, 向後 段階別로 발생가능한 북한 탈출자들을 고려하여 보다 장기적인 관점에서 접근하여야 한다는 인식이 확산되어 왔다.

또한 남북한이 상당기간 交流·協力關係를 유지하면서 漸進的이고 段階的인 統合을 이루어 가는 것이 바람직하지만, 현실적으로는 예기치 못한 시점에 북한 내부의 문제에 의해 危機狀況이 발생할 수도 있을 것이다. 이러한 한반도의 急變事態와 관련하여 북한 주민의 대거 탈출 가능성을 排除할 수 없으며 이에 따른 북한 주민의 大量 脫出에 대한 總體的인 對策도 要求된다고 하겠다.

본 연구는 북한 탈출주민들에 대한 구체적인 대책을 제시하여 탈출주민들의 定着을 지원하고 동시에 우리 사회 내의 사회갈등을 최소화할 수 있으며, 나아가 한반도의 평화적 통일에 기여할 수 있을 것이다. 또한 실질적으로 남북한 사회가 오랜기간 서로 다른 이념과 체제하에 살아왔기 때문에 통일 이후 사회문화 갈등이 엄청날 것으로 예상되는 바, 본 연구는 탈출주민 대책을 통해서 통일 이후 남북한 주민간의 사회갈등을 최소화하는 社會統合方案을 推論할 수 있을 것이다.

2. 研究方法 및 論文의 構成

북한 탈출주민에 대한 대책은 일차적으로 탈출주민들의 基本的人權을 保護하고 더 나아가 長期的이며 全體的인 統一政策의 觀點

에서 탈북주민들이 우리 민족사회의 일원으로서 살아갈 수 있도록 지원하는 적극적인 측면을 포함하여야 할 것이다. 탈북주민 처리시 우리 정책의 명분적 측면과 실제적으로 실현가능한 측면과의 차이를 분석하고 이를 바탕으로 바람직한 탈북주민 대책을 마련하여야 한다. 실질적으로 탈북주민들이 소재하는 중국 및 러시아는 남북한 동시 수교국으로서 탈북자들을 북한의 공민으로 간주하고 있기 때문에 탈북주민을 우리 국내법에 따라 우리 국민으로 간주하여 직접적인 보호를 주장하는 ‘명분론적’ 차원의 주장은 실효성이 희박하다. 우리는 탈북주민문제가 국제법상 인권보호 및 인도주의 차원의 난민문제라는 점을 국제사회에 부각시켜 국제적인 보호와 대책을 모색하는 것이 바람직하다.⁴⁾

또한 주변국으로 탈출한 북한 주민들이 궁극적으로 남한에 정착할 가능성과 남한으로 탈출하는 북한 주민들의 수가 확대될 경우를 대비한 우리의 정책이 수립되어야 한다. 다수의 탈북주민이 남한으로 유입될 경우, 탈북주민들의 보호와 지원과정에서 우리 사회내의 새로운 갈등이 노정될 것이다. 이러한 관점에서 본 연구는 탈출주민에 대한 적극적인 보호 및 지원과 함께, 탈출주민들로 인한 우리 사회내 갈등을 최소화하는 동시에 한반도의 평화적인 통일환경을 저해하지 않을 대책을 제시하고자 한다. 현실적으로 탈북주민의 발생은 북한체제 내부의 문제가 심화되는 징후로 파악될 수 있

4) 러시아와 중국은 각각 1993년 10월과 1982년 9월에 「1951년 난민협약」과 「1967년 난민의정서」에 가입하였다.

으며, 탈북주민의 수가 증가함에 따라 북한 내의 사회불안뿐만 아니라 한반도 전체의 사회질서가 위협받을 수 있다는 점을 고려하여야 한다.

현안의 문제로 제기되어 온 소규모 북한 탈출자문제와 함께 북한 급변사태시 예상되는 북한 주민의 대규모 탈출사태에 대비한 정책을 수립함에 있어서 海外 難民事例(독일, 쿠바, 베트남)를 통하여 脫出難民 處理 및 協商過程에서의 具體的인 問題點과 이에 대한 方案을 檢討하고자 한다. 본 연구는 국제관계상 난민대책의 기본원칙과 세부사항 등에 대한 분석과 해외난민 사례를 통하여 북한 탈출주민 처리 및 수용시 국제기구 및 주변국을 포함한 국제사회의 협력을 최대한 유도해 내는 방안을 모색하고자 한다. 난민에 대한 인도적인 대책이 필요하다는 것에는 국제사회가 인식을 같이 하고 있으나 구체적인 세부 실천계획 마련에는 각국의 직접적인 이해관계가 더 크게 작용하는 경향이 있음을 주지하여야 한다. 이러한 점에서 난민의 판정, 수용, 관리 및 정착지원 방안 수립 등과 관련하여 난민 관련 국제협약 및 의정서를 검토하고, 난민 발생시 유엔 및 국제기구와 주변국가들과의 국제적 협력관계를 분석할 필요가 있다.

본 연구의 구성은, 서론에 이어 제2장에서는 國際慣例上 難民對策에 대해 논하게 될 것이다. 특정지역에서 난민이 발생하였을 경우 국제관계상 이들 難民을 어떻게 處遇했는가를 알아보기 위해 國際慣例上 難民處理의 基本原則 및 政策目的을 分析하기로 한다.

국제관례상의 난민대책을 알아보기 위하여, 이제까지의 「난민에 관한 協定 및 議定書」 그리고 유엔난민고등판무관실과 같은 난민에 관한 국제기구들의 법규와 기본활동 등을 검토하고 있다. 이와 함께 실제적인 난민대책 수립의 기본절차인 早期 警報體系, 非常對策 管理 및 調整과 解決策을 다루게 될 것이다.

제3장은 구체적인 海外 難民對策 事例 研究로서 독일, 쿠바, 베트남 난민사례를 통하여 탈출난민 처리 및 협상과정과 수용 및 관리 체계에서 나타난 구체적인 문제점과 이에 대한 방안을 분석하고자 한다. 특히 독일사례가 강조될 것인데, 이는 오랜기간 지속되어 온 서독의 人道的이고 현명한 동독 난민 수용정책이 독일통일을 유도했다는 점에서 우리에게 주는 시사점이 크기 때문이다.

제4장은 제2장과 제3장에서 다룬 국제관례상의 난민대책과 해외 사례를 바탕으로 우리의 경우(北韓 脫出住民)에 대한 구체적이고 총체적인 대책을 담게 된다. 제4장 1절은 脫北住民의 現況과 向後 發生 可能性을 다룬다. 2절에서는 탈출주민 처리에 대한 基本原則 및 우리의 政策目標을 서술하고, 3절에서는 발생 가능한 북한 탈출주민의 類型을 먼저 分析하고 이들의 法的 地位를 檢討하며, 남한이 아닌 제3국에 소재하고 있는 탈북주민들의 처리를 위한 주변국과의 協商對策을 논하게 된다. 4절에는 북한 탈출주민의 국내수용 대책을 수립하고자 한다. 탈북주민의 국내수용 대책은 남한사회 내에 미칠 파장을 최소화하면서 탈북주민들이 평화통일의 礎石이 되도록 하기 위한 통일정책적 차원에서 수립하여야 한다. 이러한 관

점에서 북한 탈출주민에 대한 보호대책과 관리정책의 기본적인 틀을 제시한 후, 短期 管理計劃과 中·長期 管理計劃으로 세분화하여 구체적인 대책을 수립하고자 한다. 마지막으로 제5장은 결론을 담게 된다.

第Ⅱ章 國際慣例上の 難民對策

북한 탈출주민에 대한 총체적인 대책을 수립하기 위해서는 국제 관례상 난민대책을 점검하여 볼 필요가 있다. 물론 북한 탈출주민을 難民으로 규정하는 데는 논란의 여지가 있다. 왜냐하면 북한 주민이 직접 남한으로 탈출하여 오는 경우에는 우리의 국내법에 따라 귀순동포로 처리하게 되지만, 북한 주민이 중국, 러시아 및 일본과 같은 주변의 제3국으로 탈출했을 경우에 이들을 우리의 국내법에 따라 대한민국의 재외국민으로 규정하는 데는 많은 현실적인 문제점들이 있기 때문이다. 북한도 남한과 같은 유엔 회원국으로서 국제사회가 인정하는 엄연한 주권국가이며, 중국이나 러시아의 경우에는 남북한 동시수교국으로서 북한 탈출주민을 북한의 공민으로 간주할 수 밖에 없는 실정이다. 따라서 북한 주민이 제3국으로 탈출했을 경우에는 이들이 탈출에 대한 처벌 및 박해(persecution)의 두려움으로 귀환이 불가능하다는 의미에서 난민의 범주에 해당하기 때문에, 이들 탈북주민들로 하여금 국제사회가 난민에게 부여하는 구호와 보호를 받을 수 있도록 하는 것이 현실적으로 바람직한 방안이다. 또한 북한 주민이 남한으로 탈출하는 경우에도, 현재와 같이 소규모일 경우에는 귀순절차에 따라 우리 국민으로 인정하는 데 큰 문제가 없겠지만, 탈출주민이 대규모로 발전될 경우에는 기존의 귀순동포 보호가 불가능하며 실질적으로 國內 失鄉民으로서의 보호가 필요한 상황에 처하게 될 것이다. 그리고 이러한 경

우에는 국제사회가 국내 실향민도 난민에 준하는 구호와 보호를 한다는 점에서 이들에 대한 대책도 난민대책과 유사한 것이 될 수밖에 없는 현실이다. 따라서 국제사회가 인정하는 난민의 개념과 난민에 대한 구호 및 보호절차를 검토하여 볼 필요가 있다.

1995년 현재 전 세계적으로 난민(Refugees)의 수는 2,700만이며, 실향민(displaced persons)도 2,600만에 달하는 것으로 알려지고 있다.⁵⁾ 국가간의 분쟁이나 국가 내의 내란에 의해 발생하는 난민에 대한 국제적인 보호의 필요성이 날로 증대되고 있으며, 유엔난민고등판무관실(United Nations High Commissioner for Refugees)이 난민보호에 대한 中樞的인 役割을 담당하여 왔다. 난민에 대한 국제적인 구호는 제1차 세계대전에서 발생된 난민을 위한 F. Nansen의 노력에서부터 시작되었다. Nansen은 國際聯盟(League of Nations)에 의해 1921년 제1대 고등판무관(High Commissioner)으로 임명되었으며, 이러한 전통은 1951년 설립된 유엔난민고등판무관실에 이어져 현재에 이르게 되었다. 國際慣例라 할 때 우리는 관련 국제법뿐만 아니라 국가들의 慣行과 같은 제반요소들을 동시에 포함하고 있다.

5) 외무부, 「난민문제 및 인도적 구호활동」, 난민문제에 관한 유엔난민고등판무관실 워크샵, 1995.1.

1. 難民의 概念

본 연구에서는 난민에 대한 國際慣例를 살펴보기 위하여 유엔난민고등판무관실(UHCR)을 중심으로 하여 검토하고자 한다. 왜냐하면, 현재까지 유엔난민고등판무관실이 난민에 대한 국제적인 보호를 주도적으로 이끌어 왔고 각 국가들의 난민처리에 人道的인 指針을 提示하여 왔기 때문이다. 물론 국제관계의 현실상 특정원칙을 모든 국가에 강제할 수 없기는 하지만, 일반적으로 국제사회가 認定하고 遵守하는 것을 國際慣例라고 할 때 난민문제에 관한 한은 유엔난민고등판무관실이 제시하는 난민에 대한 인도적인 구호의 원칙들을 국제관계상의 난민대책이라고 간주할 수 있을 것이다.

국제법상 難民의 概念은 “일신상의 이유로 國籍國(어느 국가의 국민인 경우) 또는 常駐國(무국적자의 경우)에서 외국으로 탈출하여 庇護(또는 亡命, asylum)를 요청하는 자”이다.⁶⁾ 국제기구의 난민개념은 난민문제의 중요성이 국제사회에서 부각되기 시작하면서 점차 확대되어 왔다. 1951년 「難民의 地位에 관한 協約」(Convention relating to the Status of Refugees)은 난민을 “1951.1.1 이전에 일어난 사건으로 말미암아 그리고 인종·종교·국적·특정 사회집단의 구성원 또는 정치적 견해를 이유로 박해받을 것 이라는 충분히 근거있는 공포(well-founded fear of persecution)때

6) 제성호, “국제법상 정치적 망명자의 보호,” 「변화하는 세계와 국제법」(서울: 박영사, 1993).

문에, 국적국 밖에 있으면서 국적국의 보호를 받을 수 없거나 스스로 받지 않는 자, 또는 그 사건으로 말미암아 국적이 없을 뿐 아니라 이전에 거주하였던 국가 밖에 있으면서 그 국가에 돌아갈 수 없거나 그 공포 때문에 돌아가려 하지 않는 자”로 규정하고 있다.⁷⁾

1967년 「難民의 地位에 관한 議定書」(Protocol relating to the Status of Refugees)는 1951년 난민협약이 1951.1.1 이전에 일어난 사건으로 말미암아 난민이 된 사람들에게만 적용됨을 감안하고, 난민협약이 채택된 이후에 생겨난 새로운 난민들을 고려하여 난민협약에서 “1951.1.1 이전에 일어난 사건으로 말미암아 그리고...”라는 말과 “그 사건으로 말미암아...”라는 말을 削除하였다.⁸⁾ 즉 시간적인 제약을 제거함으로써 난민의 개념을 넓혔다. 1951년 難民協約과 1967년 議定書 제33조는 난민의 強制送還 혹은 強制追放을 禁止 (Prohibition of Expulsion or Return(‘Refoulement’))하고 있다.

1969년 「아프리카 난민문제의 特殊側面에 관한 아프리카단결기구(OAU) 협약」은 기존의 난민개념을 擴大하였으며, 시간 및 공간적인 제한을 담지 않고 있다. 또한 난민의 歸還은 자발적인 것이어야 한다고 명시하고 있다. 국적국 밖에 거주하며, 客觀的인 狀況(일반화된 폭력·심각한 공공질서침해, 인권침해, 외부침공, 외국에 의한 점령)에 따른 생명·안전 또는 자유에 대한 위협을 받는 자를 보호의 대상으로 명시하고 있다.

7) UNHCR, *The State of the World's Refugees: The Challenge of Protection* (Geneva: UNHCR, 1993), p. 163.

8) Ibid.



1984년 「Cartagena 선언」은 중남미 지역에서의 심각한 난민문제를 해결하기 위한 방안으로서 1951년 난민협약과 1967년 의정서의 적용을 용이하게 하기 위한 국내법 및 규정의 제정을 촉구하고 있다. 9) 또한 난민의 자발적인 귀환을 위한 보호, 지원 및 재통합 등을 강조하고 있다.

또한 냉전종식 이후에는 기존의 난민개념이 더 廣範圍化되고 있으며, 유엔안전보장이사회를 통한 유엔난민고등판무관실의 권한이 강화되어 왔다. 유엔난민고등판무관실은 1950년 유엔총회에서 채택된 유엔 難民高等辦務官 事務所 規程(Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees)을 근거로 난민에 대한 국제적인 보호를 실행하여 왔다. 이러한 과정에서 난민협약이나 의정서 등에 규정된 난민 개념 이외에도 인도적인 차원에서 실질적으로 난민과 같은 처지에 있는 개인이나 집단들도 保護의 대상으로 확대하여 왔다. 과거에는 난민문제를 난민 현지국에 국한시켜 왔으나 난민문제는 특정국가만이 책임질 수 없는 중대한 사안으로 국제적 협력이 필요하게 됨에 따라 국제사회의 문제로 인식되기 시작했다. 또한 난민 발생 이후의 대책과 함께 난민 발생 가능지역에서 예방차원의 노력을 중요시하기 시작하였으며, 국내의 실향민(internally or externally displaced persons)도 난민의 범주에 해당하는 것으로 국제보호의 대상으로 규정하고 있다.¹⁰⁾

9) Ibid.

10) UNHCR, *Protection Aspects of UNHCR Activities on Behalf of Internally Displaced Persons* (Geneva: UNHCR, 1994).

그렇지만, 1951년 난민협약 제1조 F는 국제관계상 평화에 반하는 범죄(crimes against peace), 戰爭犯罪(war crimes) 또는 人道에 반한 범죄를 범한 자(crimes against humanity), 난민으로 입국허가를 받기 전에 피난국 밖에서 重大한 非政治犯罪을 범한 자, 유엔의 목적과 원칙에 반하는 범죄행위를 한 자는 難民의 範圍에서 除外된다고 명시하고 있다.

1951년 난민협약을 비롯한 주요 국제난민법은 다음과 같은 점에서 중요하다.

첫째, 난민의 일반개념을 제시하였다.

둘째, 난민은 박해의 위험이 있는 영토로 송환되지 않는다는 '강제송환금지의 원칙'을 구체화하였다.

셋째, 난민과 난민영토국의 기존권리와 의무를 포함한 난민처리에 관한 최소한의 기준을 제시하였다. 난민의 법적 지위, 가능한 취업 및 복지에 관한 조항과 난민 신원증명 및 여행서류 발급, 귀화 및 기타 행정사항에 관한 규정을 포함하고 있다.

다섯째, 난민협약의 적용과정에서 감독을 용이하게 하고 이의 권한행사에 있어서 각국이 유엔난민고등판무관실과 협력하도록 요구하고 있다.

국제관계상 難民地位의 判定은 현지국에 의한 방법과 현지국이 동의 하는 경우 유엔난민고등판무관이 개입하여 난민자격을 부여하는 방법이 있다. 원칙적으로 난민자격의 심사 및 판정문제는 국가주권에 속하는 사항으로써 현지국이 난민자격을 부여하는 것이

일반적이다. 난민을 迫害받을 危險(가능성)이 있는 국가로 송환하여서는 아니된다는 ‘強制送還禁止의 原則’(Principle of Non-refoulement)은 특정국가의 동의여부에 관계없이 자동적으로 모든 국가를 구속하는 일반 국제법상의 원칙 내지는 국제관습법화되었다. 따라서 국제사회는 난민 발생시 특정의무를 지게 된다.

국제난민기구에 가입한 국가는 난민들에 대해 강제송환금지, 국경에서 입국거부금지, 강제추방금지, 무허가입국에 대한 처벌금지, 기본적인 표준처우 확대, 기본적인 인권·시민권존중, 난민지위의 결정 등의 의무를 지게 된다. 또한 국제난민기구에 가입하지 않은 국가라 할지라도 난민들에게 강제송환금지, 국경에서 입국거부금지, 국제적 수준의 처우, 인권보호 등의 기본적인 의무는 이행하여야 한다.

2. 難民處理의 基本原則 및 政策目標

난민대책을 수립하기 위해서는 가장 먼저 窮極的인 政策目標를 명백히 결정하여야 한다. 왜냐하면 정책목표에 따라 總括的인 難民處理 政策의 세부사항이 결정되기 때문이다. 난민대책은 크게 3단계 장기전략(예방, 비상사태 대응, 해결책)으로 구분될 수 있다.

첫째는, 난민문제가 발생하기 이전에 난민의 발생을 예방(prevention)하기 위한 노력이다. 간접적인 예방책으로는 조기 경보 장치, 정치적 및 인도적 차원에서의 예방외교, 평화유지, 인권존중

확보, 경제 및 사회개발이 있으며, 직접적인 예방책으로는 예방차원의 보호활동으로 영토국 내에서의 국내 실향민 보호를 위한 ‘안전지대’ 설정 등이 있다.

둘째는 난민사태가 발생하였을 때의 비상사태 대응(emergency response)이다. 이는 난민들이 유입하여 오는 상태에서 이들에 대한 응급구호와 지원을 이행하면서, 이들의 신변보호 및 안전유지, 난민들의 기본적인 생존을 위한 조치 등을 포함한다.

세번째는 해결책(solutions)으로서 난민처리의 최종적인 단계이다. 유엔난민고등판무관실이 설정한 난민처리 장기대책으로는 난민 본인의 의사에 따라 난민 발생국으로의 자발적인 귀환(voluntary repatriation), 피난국 시민권 획득을 통한 지역내 통합(local settlement), 제3국내 재정착(third country resettlement)이 있다.

3. 難民對策 樹立의 基本節次

본 절에서는 특정지역에 난민이 발생할 경우 유엔난민고등판무관실이 취하는 難民對策 樹立段階를 검토해 보고자 한다. 유엔난민고등판무관실은 각 난민사례를 특수한 경우로 가정하고, 개별사례에 대한 신속하고 정확한 상황판단을 토대로 효과적인 난민대책을 수립함을 원칙으로 한다.

일단 사건이 발생하면 난민 발생지역에 유엔난민고등판무관 現場要員(評價組, assessment team)이 급파되어 실제상황에 대한 정보

수집, 관련국가의 입장, 해결 가능성 등을 직접 진단한다. 이들은 비상시 난민의 물질적인 所要(要求)를 評價하기 위하여 難民의 수요, 장소, 難民到着의 형태 및 性格에 대한 情報, 難民의 건강상태, 難民의 物質的 情形을 평가하게 된다. 이외에도 평가단은 난민촌 설치를 위한 立地條件을 검토하여야 한다. 또한 이들은 난민의 사회 사업의 필요 정도를 진단하여야 한다. 예를 들어 정신 또는 육체적 장애인, 고아, 편부(모)가족, 환자 및 극빈 노인들에 대한 물질적이고 정신적인 필요를 충족시키기 위한 특별한 조치를 강구하고 이들의 보호 및 정신적 안정을 위한 특별 방안들을 마련하여야 한다. 난민대책 수립은 크게 早期 警報體系, 非常對策, 解決策 등으로 구분할 수 있다.

가. 早期 警報體系

조기 정보체계는 특정지역에서의 난민 발생 가능성과 시기를 조기에 파악하여 난민 발생을 미연에 방지하거나, 난민 발생시 이에 대한 보다 신속하고 적절한 대응을 하기 위한 事前努力을 말한다.

11) 조기 정보체계(early warning system)에서 가장 중요한 부분은 난민 발생이 예상되는 지역에 대한 많은 정보를 신속 정확하게 수집하는 것이라고 할 수 있다. 난민을 발생시키고 있는 지역에

11) Lance Clark, *Conducting an Early Warning Analysis* (Washington, D.C.: Refugee Policy Group, 1988).

대한 이용가능한 정보원(information sources)으로는 새로 유입되는 난민들, 현장에 주재하는 주재원, 유엔난민고등판무관실, AI 등 각 인권단체들이 발행하는 연례보고서와 같은 자료들, 유엔난민고등판무관실의 지역사무소, 난민접수국의 정부직원(출입국관리직원, 난민 구호직원, 안전요원), 비정부단체들(non-governmental organizations)과 언론인, 난민 현지국에 주둔하는 타국가의 외교관, 난민 지도자와 조직 등이 있다.

특정국가로의 유입이 예상되는 난민 규모를 분석하기 위해서는 이전까지(20~25년 동안) 문제국으로부터 특정국으로 유입된 난민을 검토해 보아야 한다. 즉 유입 패턴(각 유입의 시간과 수), 난민들의 특징(출신지역, 종족, 연령별 분포), 탈출의 근본적인 원인과 매개요인들, 조기 경보체계의 작동여부, 난민들에 대한 적절한 구호 및 보호여부, 난민들의 유입이 종료된 이유 등을 살펴보면, 향후 난민유입의 가능성을 추론해 볼 수도 있다.

난민 발생에 영향을 미치는 요인은 매우 다양하고 복잡적이기 때문에, 조기 경보체계는 사실상 어려운 작업이라고 할 수 있다. 조기 경보체계를 수립하기 위해서는 다음과 같은 분석을 하는 것이 바람직하다. 먼저 향후 난민유입의 가장 가능성있고 根本的인 原因(root causes)과 근본적인 요인과 관련되어 직접적인 탈출을 유발시키는 關聯事件들(relevant proximate events)을 찾아낸다. 그리고 가장 근사한 요인으로 희생당할 위험이 있는 집단과 개인의 유형을 분석하고, 이들이 위험으로 탈출할 수 밖에 없는 상황으로 유도

하는데 영향을 미칠 介入要因들(intervening factors)을 검토하여야 한다. 이를 바탕으로 이러한 개입요인 중에서 실제적으로 난민 발생을 觸發시킬 중요 사건(triggering event)이나 變化의 可能性을 찾아 낼 수 있을 것이다.

기존의 사례를 보면, 난민 발생의 가장 근본적인 원인으로서는 인종·종족 또는 종교 갈등, 인위적으로 설정된 국경 내에서의 국가수립에 따른 혼란, 주변국과의 갈등, 주요한 생태적 파괴와 환경악화, 사회적 혁명기도와 이에 대한 저항 등이 있다. 위의 근본적인 원인이 관련된 유사한 사건으로 표출되어 실제 난민들의 탈출요인으로 작용한다. 관련사건의 유형으로는 저명인사나 특정집단의 피습, 중대한 인권침해, 반대그룹의 형성, 무력충돌의 발생 또는 증가, 대규모 시위나 폭동, 특정집단이나 개인을 차별하는 법이나 제도의 시행, 중요한 국내주민 이동, 또는 예상되거나 실제의 기근상태¹²⁾ 등이 있다.

위에서 열거한 관련된 밀접한 사건들에 의해 가장 위협을 받는 특정집단이나 개인을 살펴보고, 이들 집단의 특징·난민을 배출시킬 특정국에서의 이들 '위험집단'의 거주 지역·그들의 총수·지리적 위치 등을 파악하여 가장 위험스런 집단과 기타 위험집단을 구별하여 둘 필요가 있다. 위에서 열거한 난민들을 직접적으로 배출하는 관련 사건들을 流出要因들(push factors)로 규정하기도 한다. 난민들을 발

12) 기근은 가축 거래량의 증가, 곡류의 가격 인상, 사망 및 영양실조율의 증가로 측정할 수 있다.

생시키는 관련요인들과 함께 실제적으로 난민의 수·시기·상태를 결정하는 매개요인들을 살펴보면, 크게 5가지로 구별된다.

첫째, 난민 배출요인들에 의해 영향을 받는 사람들이 국외 탈출 이외에 어떤 선택을 할 수 있는가 하는 것이다. 예를 들어 국내에서 주거의 위치를 변경할 수 있는 가능성 및 상당수가 국내에 남아 투쟁하려는 의도의 존재여부와 같이 국외 탈출이 아닌 다른 방법으로 국내에서 문제를 해결할 수 있는지의 여부이다.

둘째는 국외 탈출에 대한 장애요인의 존재여부이다. 즉 국경에 도달하거나 국경을 넘는 것과 관련된 어려움으로 탈출경로가 일반에게 알려졌는가, 탈출시 가이드, 특정 운송수단 등을 위해 상당한 금전이 필요한가, 탈출하기 위해서는 양호한 건강상태, 충분한 양의 식량 및 물이 필요한가, 지뢰 또는 적대관계에 있는 군대나 반란군과 같은 탈출 경로에 안전을 위협하는 문제가 존재하는가 등이 고려되어야 한다.

세번째로는 망명국가에서 난민접수가 기대되는가 하는 점이다. 난민 현지국에서 예상되는 난민들에 대한 보호와 지원수준, 경제적인 기회와 같이 난민을誘引하는 要因들(pull factors)이 있는가를 분석할 필요가 있다. 혹은 난민들이 상대국에서 추방을 당할 위험 또는 부당한 대우를 받을 가능성, 국경지역에 친척이나 같은 종족이 살고 있는가 하는 점 등도 함께 고려되어야 한다.

넷째는 난민들의 탈출에 있어서 구체적인 의사결정을 하는 유형이다. 즉 지역 원로, 종교지도자, 저항지도세력과 같이 탈출에 대한

제한 사항을 결정할 지도체계가 있는가 하는 것이다.

다섯째는 난민의 탈출 규모에 영향을 미치는 계절적인 요소 (seasonal factors)이다. 일기의 변화가 난민의 탈출경로와 탈출시간에 영향을 미칠 수 있으며, 난민 발생국의 농작물 수확주기도 난민의 탈출과 밀접히 관련되어 있는 것으로 나타난다.

위에서 살펴본 난민의 발생에 영향을 주는 제한 요인들이 대규모의 난민 이동을 촉발시키는 주요한 사건으로 발전되며, 이를 촉발사건(triggering events)로 규정한다. 이는 난민의 流出要因 또는 媒介要因에서의 주요 변화를 일컫는다. 난민을 유출시키는 관련사건에 있어서의 변화가 촉발사건으로 발전되는 경우로는, 문제의 악화로 새로운 타입의 개인이나 집단이 영향을 받는 경우, 문제가 새로운 지역으로 번져나간 경우, 문제의 정도와 강도가 심화되는 경우이다. 매개요인들에 있어서의 변화가 촉발사건으로 연결되는 것으로는, 난민들의 문제해결대책이 고갈된 상태,¹³⁾ 국의 탈출에 장애가 되었던 요인들의 제거, 망명국의 난민처리 방침의 변화,¹⁴⁾ 난

13) 예를 들어 기근상태의 경우에 사람들은 문제의 심각성 정도에 따라 문제를 해결하는 방도를 달리하게 될 것이다. 초기에는 일반가족들은 이웃의 식량이나 돈을 차용하고, 소가축을 매도하고, 남성가족이 임금노동을 위해 다른 지역으로 이주할 것이다. 이 단계에서도 문제가 해결되지 않을 경우 큰 가축과 농기구를 처분하게 된다. 마지막 단계에서는 구호식품을 얻을 수 있는 지역으로 전가족이 이동하게 되는 것이다.

14) 탈출하고자 하는 망명국에서 난민 캠프를 설치하거나 구호시설을 개설하는 것은 대규모 난민의 탈출을 유도하는 직접적인 영향요인이 된다. 반대로 국경을 폐쇄하거나 난민을 송환하는 것은 난민탈출을 저지하는 요인으로 작용한다.

민 의사결정체계의 변화, 흉작으로 문제가 악화되거나 우기가 종료되어 탈출 장애가 제거되는 등 계절적 요인의 변화 등이 있다. 위의 사항들을 고려하여, 단계적으로 요인들을 검토 분석하여 향후 난민유입에 대한 결론을 導出하여야 한다.

나. 非常對策 管理 및 調整

난민 발생시 즉각적인 대응이 필요한 것은 난민의 안전과 기본적인 권을 위한 보호수용이다. 또한 이와 관련하여 난민처리를 보다 효과적으로 하기 위한 조직이 필요하다. 즉 전체 계획결정을 위한 주요 기구와 조직간의 역할분담이 필요하다. 대부분의 경우 난민 피난국의 요청에 따라 유엔난민고등판무관실이 조정역할을 담당하게 된다. 난민에 대한 응급구호 및 지원을 효과적으로 수행하기 위해서는 다음과 같은 사항들을 순차적으로 이행하여야 한다.

비상대책을 위한 첫단계는 所要算定(needs assessment)이다. 난민에 대한 應急救護를 효과적으로 수행하기 위해서는 난민들이 가장 필요로 하는 응급사항들에 대한 適切한 評價가 이루어져야만 한다. 물론 초기 단계의 소요산정은 최대한 빨리 이루어져야 하며, 구호과정을 진행하면서 자세한 세부사항에 대한 평가를 계속하여야 할 것이다. 기존에 응급구호 참여기구들이 갖고 있는 사태에 관한 정보를 수집하고 참여기구들의 구호목적을 파악하여 구호과정에 반영한다.

난민들이 물질적 구호보다 緊急保護를 더 필요로 하는 경우에는 실제상황 및 정부의 태도, 해결의 가능성 등에 대한 정보수집을 우선으로 하여야 한다. 또한 유엔난민고등판무관실이 현장에 주재할 필요가 있다.¹⁵⁾ 난민이 발생할 것이라는 사실이 명백해지면 즉시 현장에서 상황과 소요에 대한 초기 산정이 이루어져야 한다. 물론 이는 현지국 정부의 개입이 필요하고 난민이 소재하고 있는 지역에 대한 즉각적인 접근이 가능하여야 한다. 그리하여 직접 자료를 수집하고, 난민에 대한 인터뷰, 난민 발생지역과 현지국 수도에서의 정보를 입수하고 현지의 지역 전문가와 자원을 적극 활용하여야 한다.

소요산정을 위한 조직적인 활동이 필요하지만, 요구되는 전문지식을 즉각 얻을 수 없다는 점을 감안하여 총괄적인 소요산정이 이루어지지 않더라도 응급한 구호조치는 즉각 이루어져야 한다. 상세한 소요산정은 가능한 조속히 이루어져야 하며, 이때 가능하다면 지역 전문가의 도움을 청하여야 한다. 즉 현지국 정부부처, 유엔기구, 자원봉사기구, 대학교 및 상담회사 등과 유엔난민고등판무관실 본부와의 연락이 요구된다.

비상시 난민들의 生理的 要求를 算定하기 위해서는 난민들의 실제 상황과 그들이 생존과 즉각적인 안녕을 위해 필요한 것에 대비하여 보유하고 있는 자원들에 대한 즉각적이고 유효한 측정이 이루어져야 한다. 비상구호를 수행하기 위해 요구되는 최소한의 주요

15) UW-DMC, *Protection* (Madison: University of Wisconsin-Disaster Management Center, 1993).

정보 내용은 다음과 같다.

첫째는 난민의 수와 위치 그들의 도착 방식 및 특징이다. 예를 들어 추가 발생이 예상되는 난민의 수와 위치, 최대 난민의 수, 난민의 도착이 집단으로 이루어지고 있는가 아니면 개인단위, 가족, 부족, 인종 및 마을 단위로 이루어지고 있는가, 난민들이 이동을 위해 이용하는 교통수단, 난민 중 남녀 및 어린이·노약자의 비율과 인종 및 출신지(도시 혹은 농촌), 유목민 혹은 정주민의 배경, 보유기술 및 언어, 관습상의 기본식품, 주거방식, 위생시설 등에 대한 적절한 평가가 이루어져야 한다. 또한 난민의 건강상태, 긴급진료를 필요로 하는 부상자 혹은 환자의 수, 극심한 영양실조의 증세 여부, 높은 사망률, 특별히 취약한 그룹, 긴급사태 발생 전의 건강상태 등 난민 건강에 관한 제반 평가가 적절히 행해져야 한다.

난민들에 대한 적절한 구호 및 지원을 위해서는 난민들의 물질적인 상태에 대한 평가가 선행되어야 한다. 즉 난민들이 당장 필요한 충분한 의복 및 담요, 음식물, 주거용품, 가재도구, 가축, 기금(현지국 화폐로 교환가능한 것), 자동차와 같은 기타의 자산 등에 대한 보유 여부를 조사해 보아야 한다.

난민 거주지역의 설정시 고려사항으로는 공간, 안전, 접근 용이성(사계절)과 건축재료, 취사용 땀감 등과 같은 주요 물자에의 접근 가능성, 환경적 조건과 계절적 변화, 물, 지형과 배수성, 식물, 토지권 및 지역주민에 대한 영향, 목초지 및 경작가능지 여부 등이 포함된다.

또한 난민들에 대한 특별한 사회사업 필요성이 있는가를 평가하

여야 한다. 이를 위해서는 난민 중 정신·신체 장애자, 동행자가 없는 어린이,¹⁶⁾ 편부(모)가족, 환자 및 빈민, 부양자가 없는 노인들의 비율을 검토하여 이들에 대해서는 물질적 및 정신적 면에서 특별한 보호와 지원사업을 행하여야 한다. 난민들 중 탈출과정에서 여러 가지 문제로 헤어지게 된 이산가족들의 수를 파악하여 이들이 다시 만날 수 있도록 지원하는 방안과 이들에 대한 心理的인 안정책도 講究하도록 하여야 한다.

효과적인 난민대책을 위해서는 즉각적인 조치와 구호가 이루어졌는가를 점검하여 볼 필요가 있다. 난민에 대한 구호가 지역 주민, 정부 및 기타 기구들에 의한 것인지 또한 이러한 구호가 난민들의 생존과 안녕을 위한 영속적인 기반을 제공하고 있으며, 지속적으로 이루어질 수 있는가를 살펴보아야 한다. 또한 난민에 대한 應急救護를 성공적으로 실행하기 위해서는 救護品 運送手段에 대한 점검이 이루어져야 한다. 이는 다음과 같은 사항들에 대한 검토를 포함하고 있다.

첫째는 효과적 운송체계가 즉각 이루어질 수 있는가, 만약 불가능하다면 대안은 무엇인가이다. 둘째, 구호체계를 조정하고 협의할 수 있는 난민지도체계가 있는가하는 점이다. 셋째는 자원운반을 위한 운송체계의 필요성은 무엇이며 어떻게 충족될 것인가하는 것이다. 이러한 측면에서, 주요 물자가 어디서 이동될 것인가와 난민에

16) UNHCR, *Refugee Children: Guidelines on Protection and Care* (Geneva: UNHCR, 1994); UNHCR, *Refugee Children* (Geneva: UNHCR, 1994).

게 어떻게 접근할 것이며 보관 시설의 장소·방법, 식품 및 트럭과 같이 초기 단계에서 중요한 물품과 외부에서만 유입가능한 주요 품목 등에 대한 점검 등이 이루어져야 한다.

효율적인 난민대책을 위해서는 비상구호에 참여하는 모든 당사자들을 조정하기 위한 조치가 필수적이라고 할 수 있다. 이는 대부분의 경우에는 난민 현지국 정부나 현지국의 요청에 따라 유엔난민고등판무관실이 맡게 되며, 난민구호에 참여하는 정부, 국내외 민간단체, 국제기구 등의 활동을 총괄적으로 관리하게 된다. 난민 발생지역에 유엔난민고등판무관실 요원들이 직접 주재하여 본부와 의 협조관계를 유지하고 난민영토국 및 국제기구들의 역할을 조정하는 기능을 수행하는 것이 일반적이다.

난민 발생시 처리를 위한 조직체계를 살펴볼 필요가 있다. 유엔난민고등판무관실 법규 제1조에 따르면 현지에서 구호조치를 하기 위해서는 현지국 협조가 요청되며, 대개의 경우 실제적이고 정치적인 요소 등을 고려하여야 한다. 긴급사태 초기에는 정부가 모든 조직적 책임을 지고 있다. 예를 들어 난민이 새로 유입될 경우 지역구나 지역당국에 의해 구호를 받으며, 만약 정부가 조직책임의 역할을 전담한다면 유엔난민고등판무관실의 직접적인 개입책임은 제한된다.

난민 발생 초기에는 (유엔난민고등판무관실이 주재하고 있지 않은 지역의 경우) 유엔개발계획(UNDP), 세계보건기구(WHO), 세계식량계획(WFP)이 직접적으로 참여하게 된다. 식수와 관련하여서는 UNICEF 등도 참여하게 될 것이다. 기타 참여단체들로는 비정부

민간단체들이 포함된다. 난민구호와 관련하여 국제적인 조직을 갖고 있는 민간단체들로는 국제적십자연맹(LRCS), 국경없는 의료인 모임(MSF) 등 다수가 있으며, 이들은 특정분야에 대한 전문지식을 보유하고 있다.¹⁷⁾

긴급사태의 규모와 정도에 따라 각 세부 분야에 있어서 필요한 응급구호조치 사항들이 결정되게 된다. 예를 들어 의료분야 구호의 책임은 국제적십자연맹의 후원을 받아 지역 적십자사가 맞게 될 것이다. 그리고 특정 세부분야 안에서도 구호의 책임이 특정기구를 중심으로 기타 기구에 위임될 수도 있으나 전체 조직의 책임은 특정기구가 지게 된다.

현지국 정부가 구호 책임자가 아닐 경우 유엔난민고등판무관실은 현지국 정부의 승인에 따라 역량있는 국가 기구들을 구호에 참여시킬 수 있다. 응급구호 초기 단계에서는 단순히 의료봉사뿐 아니라 전반적인 구호의 책임자로서 국가단위의 적십자사를 유용할 수 있다. 현지국 정부는 유엔난민고등판무관실 본부를 통해서 국제적십자연맹과 업무를 조정할 수 있으며, 국제적인 민간 기구들도 본부의 지원을 통해 역량을 강화시킬 수 있다.

적당한 구호조직기관이 없을 경우에는 유엔난민고등판무관실이 책임을 지고 현장에 개입하게 된다. 이때에는 더 많은 유엔난민고등판무관실의 현장요원이 배치되어야 하며, 이들 중 주요 인원은 직접

17) UNHCR, *Refugees, focus: NGOs & UNHCR* (Geneva: UNHCR, 1994).

현장에 참여했던 경험이 있는 자로서 현장에서 응급구호의 실무를 맡게 된다. 유엔고등판무관실의 현장구호 책임은 전체 구호체계의 관리외에도 세부구호사항에도 적용되어 때에 따라 각 부분에 대한 전문가의 고용도 요구되나, 이는 충분한 경험과 역량이 있는 기구 특히 비정부기구들을 활용하기 위한 노력이 선행되어야 한다.

각 정부기구들은 관련된 전문성을 지니고 있기 때문에 이들을 활용하여야 한다. 예를 들어 국가재난기구, 보건, 특정 해외원조기구 등은 제한된 기간 동안 자체적으로 응급구호를 훌륭히 수행할 능력이 있다. 그리고 모든 구호조치의 수행은 본부와의 긴밀한 협의 하에 이루어져야 한다.

최후의 수단으로 특정망명국에서 제3국으로 이동하여야 하는 난민에 대한 특별 보호조치가 필요할 경우 이를 위해 국가간 이주기구(ICM)와의 협조가 필요하며, 분쟁지역에서의 난민구호 및 보호를 위해서는 국제적십자사(ICRC)만이 분쟁현장에 투입된다. 이는 분쟁지역에서 중립국의 입장에서 상대적으로 신변안전이 보장되었던 국제적십자사가 난민들의 여행증명서 발급 및 교통편 확보 등의 제반실무를 본부와의 상의하에 진행시키게 된다.

다. 解決策

난민문제에 대한 최종적인 해결책은 자국으로의 자발적 귀환, 현지국 정착, 제3국에서의 정착 등 크게 3가지가 있다. 이중 난민들

이 난민 발생국에서의 박해위험이 제거된 상태에서 유엔난민고등판무관실과 같은 국제기구의 지원을 받아 자국으로 귀환하도록 하는 것이 가장 바람직한 해결책으로 평가되고 있다.¹⁸⁾ 국제관계상 난민의 자국으로의 귀환은 어떠한 경우를 막론하고 자발적인 것이어야 하며, 귀환여건을 조성하고 자발적인 귀환을 용이하게 하고 증진시키기 위한 국제기구(유엔난민고등판무관) 및 국가들의 역할이 요망된다. 즉 귀환여건에 대한 모든 정보제공, 최소한의 안전유지, 유엔난민고등판무관실에 의한 감독, 재통합을 위한 적절한 사회 및 경제계획 등이 난민에게 제공되어야 한다.

난민들의 현지국 정착과 제3국으로의 정착은 국제관계의 현실상 많은 문제점을 안고 있다. 왜냐하면 난민의 정착을 자국 내에 허용하는 국가는 이들의 수용으로 인한 사회적인 부담을 져야 하기 때문이다. 인도적인 난민처리의 기본원칙은 난민들의 의사를 존중하여 이들이 원할 경우 현지국의 정착, 제3국으로의 정착이 허용되어야 한다. 그러나 현실적으로 이들의 정착을 허용하기 위해서는 특정국가가 난민 발생국과의 관계, 자국 내의 사회불안, 난민의 정착을 지원하기 위한 경제적 부담 등 제반 문제점들을 감수해야 하기 때문에 어려움이 있다.

18) UNHCR, *Repatriation: Back to Mozambique* (Geneva: UNHCR, 1994); UNHCR, *UNHCR in Cambodia: A Model for Success* (Geneva: UNHCR, 1994).

第三章 海外 難民對策 事例 研究

북한 탈출주민에 대한 대책을 수립함에 있어서 기존의 해외 난민 사례를 통하여 脫出難民 處理 및 協商過程에서의 구체적인 문제점과 이에 대한 解決方案을 검토해 볼 필요가 있다. 최근 긴급한 구호를 필요로 하는 난민의 수가 전세계적으로 급증하는 추세이다. 1970년에 250만이던 난민의 수가 1980년에는 1,100만, 1995년 현재는 2,700만이며 난민과 同一한 보호를 필요로 하는 國內外 失鄉民도 2,600만에 달하는 것으로 알려지고 있다. 냉전종식 이후 동·서 이데올로기 대신 민족·종족·부족간의 갈등으로 인한 분규가 세계 곳곳에서 빈발하고 있고,¹⁹⁾ 사회 전반에 걸친 日常化된 暴力使用으로 인한 중대한 人權侵害로 인하여 난민 발생이 현격히 增加하고 있다. 또한 권위주의 정권의 통치력 약화와 내전의 영향으로 국가 조직이 瓦解되면서 국가가 경쟁분파에 의해 통치되는 상황에서 주민들의 기본적인 生存與件이 보장되지 못하게 되어 실질적인 難民 狀態로 轉落하는 경우도 있다. 내란은 대량의 난민을 유발할 뿐만 아니라, 다수의 경우에 있어서 난민과 동일한 보호와 구호를 필요로 하는 국내 실향민을 발생시키며²⁰⁾ 사회 및 정치적인 不安定을

19) 민족, 종족, 부족간의 갈등으로 인한 난민 발생은 아프리카지역, 구소련지역과 발칸지역, 중동지역, 아시아지역 등에서 일어나고 있다.

20) 국내 실향민은 내란으로 인하여 특정구역에 고립되어 있는 상태로 국경을 탈출하여 타국으로 망명할 수 없는 사람들로서 대다수가 실제적인 난민의 상태이다. 또한 국제관계상 실향민들도 난민과 동등한 보호를 받을 수 있다.

深化시킨다.

難民과 失郷民의 급증으로 인하여 난민보호를 위한 기존의 국제기구들이 매우 곤경에 처해 있는 실정이다. 또한 대규모의 난민으로 인하여 국제사회의 단결이 약화되고 있으며, 어떤 경우에는 여태까지 국제사회에서 존중되어 온 망명자에 대한 보호전통을 위협하고 있다. 이는 소규모의 난민 경우와는 달리 대규모의 난민이 流入될 경우 난민 現地國의 부담이 가중되어 자국사회 내에 정치·경제·사회적인 혼란을 유발할 가능성이 크다는 이유로 국제관례상의 難民保護를 回避하고자 하기 때문이다.

제2장에서 살펴본 바와 같이 국제관례상으로 모든 국가는 자국으로 이주한 난민에 대한 보호와 구호의 의무가 있으며, 여태까지는 대부분의 국가가 이를 이행해야 하는 국제적인 분위기하에서 유엔 난민고등판무관실과 같은 국제난민기구들 중심의 구호가 행하여져 왔다. 본 장에서는 우리와 같은 분단의 경험에 있는 독일과 베트남의 난민사례를 중점적으로 검토하여 보고, 미국의 쿠바 난민대책도 살펴보고자 한다. 이를 통하여 탈출난민 처리 및 협상과정에서 구체적인 문제점과 이에 대한 대책을 검토하고자 한다. 특별히 독일 난민사례는 우리와 같은 분단국으로서 人道的이고 一貫性있는 同族難民 受容政策을 통하여 통일을 이룩한 경우로서 우리에게 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다.

1. 독일 難民事例

가. 동독 주민의 脫出過程

동독 주민의 서독으로의 탈출은 동·서독이 수립된 1949년부터 시작되어 1953년 6.17 국민봉기²¹⁾와 1958년 베를린 위기²²⁾로 促進되었다. 이는 1989년 여름부터 가속화된 대규모의 「게르만 민족 이동」으로 발전되어, 독일통일의 도화선이 되었던 것으로 평가된다.²³⁾ 베를린 장벽이 구축되어 동·서독간의 自由往來와 移住가 不可能해진 1961년부터 대규모 이주가 발생한 1989년까지도 매년 상당수의 동독 주민들의 탈출이 이루어졌다. 동독 당국의 정식 허가를 받고 서독으로 이주한 사람은 매년 4,000명에서 30,000명까지 政治的 狀況에 따라 變化하였고, 제3국을 통한 난민도 매년 3,000명에서 16,000명사이이며 양독간의 경계선을 넘어 탈출한 동독 주민도 200명에서 최고 7,000명에 이르렀다.²⁴⁾ 동독 주민의 탈출은 위와 같이 다양한

21) 1953년 5월 동독 정부의 새로운 노동규칙 실시로 노동자들의 임금이 대폭 격감되어 동독 주민들의 경제난이 가중되자, 고타, 드레스덴, 칼마르크쉬타트 등지의 공장에서 파업이 일어나게 되었다. 이것이 6월 17일에는 전국적인 봉기로 확산되어 동독 주민들의 탈출이 본격화되었다.

22) 1958년 11월 후르시츠히의 최후통첩(서베를린을 어떤 나라도 영향력을 행사할 수 없는 비무장 자유도시로 만들자는 제안)으로 시작된 베를린 위기에 많은 동독 주민들은 탈출기회 봉쇄 가능성에 대한 불안감으로 서독으로의 탈출을 시도하였다.

23) 서병철, “서독의 동독 귀순자 수용정책: 혼란없는 통일 이끌어낸 체계적 수용과 정착유도,” 「월간중앙」 (1995.3), p. 618.

방법으로 매년 끊임없이 발생하였다. 동독 정부가 1961년 8월 13일에 베를린 장벽을 쌓고 동·서독 국경선에 수십만 개의 지뢰와 자동발사기까지 설치한 이유도 동독의 기술 보유 인력 및 지식인들이 대거 서독으로 탈출하여 동독에는 유향 노동력이나 무능력자들만 남는다는 인상을 줄 정도였기 때문이다. 또한 실제로 경제능력이 있는 동독 젊은층의 지속적인 대규모 탈출로 인해 동독 경제가 심각한 타격을 받았을 뿐만 아니라 사회적 혼란이 야기되었으며, 동독 정부는 주민들의 탈출을 저지하기 위해 국경에 관한 시행령을 제정하고 탈출자 방지를 위한 총기사용을 허용하며 감시초소를 증가시켜 서베를린과의 경계선 감시를 강화하였었다.

1962년 동독 정부는 베를린 장벽에 대한 국제적 비난을 무마하기 위해 동독 주민들(주로 연금수령자와 반체제 인사)의 합법적인 서독이주를 허용하는 정책을 마련하였다. 또한 1972년에 체결된 동·서독 기본조약과 함께 동독은 동독 주민이 서독거주 가족 및 친척의 결혼, 중환, 사망과 같은 긴급한 가사문제로 서독을 방문하는 것을 허용하게 되었다. 이에 따라 가사문제로 서독을 방문하던 동독 주민들 중에서 동독으로 귀환하지 않고 서독에 체류하는 사람이 많이 나타나게 되었다.

1980년대에 들어서는 동구 사회주의체제가 비교적 안정되어 동독 주민들이 동구 국가들을 여행하게 되었던 바 1984년에는 동구권을 여행하던 다수의 동독인들이 서독 대사관에 이주신청을 하여 合法

24) 위의 논문, p. 619.

的으로 안전하게 서독으로 이주하게 되었다. 수많은 동독 주민이 합법적인 서독이주를 신청하자 동독 정부는 이들에 대한 설득과 위협으로 이주를 막고자 하였으나 동독 주민의 탈출은 계속되었다.

1989년에 들어서 소련의 자유화와 동구권의 변화에 따라 동독에서도 일반시민들에 의한 밑으로부터의 변화가 시작되었으며, 주변국들의 개혁이 가속화되면서 동독 주민들의 동구권 탈출환경이 변화되었다. 1989년 5월 2일 국내개혁을 추진중이던 헝가리는 오스트리아와의 국경선에 설치했던 국경봉쇄 설치물을 제거하기 시작하였다. 또한 그해 6월 헝가리는 「난민협약」에 서명함으로써 루마니아 등지로부터 이주해 오는 헝가리 동포들에 대한 국제적인 지원을 확보하게 되었으며, 서독으로 탈출하고자 하는 동독 주민들에게 유리한 지역으로 인식되기 시작하였다.²⁵⁾ 이전에는 헝가리 남방인접국인 불가리아 또는 루마니아를 여행하던 동독 주민들이 헝가리 국경수비대의 눈을 피해 서방으로 탈출을 시도했으며, 일부 탈출미수 동독인들은 헝가리 경찰에 의해 동독으로 강제귀환되어 ‘공화국도주죄’로 處罰을 받기도 하였다. 헝가리 등 사회주의 국가를 통해 서독으로 탈출할 수 있다는 소문이 동독 주민 사이에 퍼져나가면서 7월 말부터 여름휴가철을 이용한 수백 명의 동독 탈출주민들이 서독여권을 얻기 위해 부다페스트, 프라하, 바르샤바 주재 서독 대사관 및 동베를린 주재 서독 상주대표부에 모여 들기 시작하였다.²⁶⁾ 부다페스트의 경우 동독 탈출주민이 증가하자 대사관건물 이

25) 주독대사관, 「1989년 동독 탈출난민 처리 및 협상과정」, (1994.4), p. 1.

26) 8월 3일까지 동베를린 서독 상주대표부에 80명, 주헝가리 대사관에 130

외에 대사관 옆 교회정원 등에도 천막을 치고 서독으로의 출국을 기다리게 되었고, 헝가리 정부는 이들 동독 주민들을 더이상 동독으로 강제송환시키지 않기로 결정하였다.

서독 정부는 고시에 따라, 잠정적으로 동베를린 주재 서독 상주 대표부의 대민접촉창구를 폐쇄하기로 결정하고, 180여 명의 동독 난민이 체류중인 부다페스트 주재 서독 대사관을 폐쇄조치하였다. 8월 19일 오스트리아 '범유럽연맹'과 헝가리 야당 단체들이 오스트리아·헝가리 국경지방인 Sopron에서 개최한 '범유럽축제'를 이용하여 661명의 동독 주민들이 오스트리아로 탈출하였다. 또한 동독인이 헝가리 국경초병과의 실강이 도중 피살되었으며, 140명의 동독 난민들이 체류중인 프라하 주재 서독 대사관은 잠정적으로 대민접촉창구를 폐쇄하게 되었다. 8월 24일 부다페스트 주재 서독 대사관에 체류중이던 108명의 동독 주민들이 국제적십자사의 여행증명서를 지참하고 헝가리를 떠났으며, 부다페스트 주재 서독 대사관에 체류중이던 나머지 동독인들은 자력으로 탈출을 시도하려고 이전에 서독 대사관을 떠났었다.

9월 11일 헝가리 정부는 동독탈출민들이 서독으로 자유롭게 갈 수 있도록 오스트리아와의 국경을 완전히 개방하기로 하였다. 반면 동독의 Neues Deutschland誌는 소련 및 루마니아, 체코 등의 관용통신을 인용하여 헝가리 국경개방조치에 대해 서독과 헝가리를 비난하였으며, 동독 정부는 동독인들로부터 신분증과 여행증명

명, 주체코 대사관에 20명이 서독여권 신청을 위해 모여 들었다.

서를 빼앗으면서 대규모 탈출을 방지하려고 시도하였다.²⁷⁾ 9월 19일 서독은 난민 초과체류상태에서 폴란드 바르샤바 주재 서독 대사관을 폐쇄하였다. 또한 체코 정부가 대 헝가리 국경에 대한 검문을 강화하자 프라하 주재 서독 대사관에 찾아 든 난민의 수가 급격히 증가하게 되어 견디기 힘든 상황에 처하게 되었다.

10월 3일 동독인들의 탈출증가로 인하여 동독과 체코간의 무비자 여행교류조치가 중단되었다. 동독 국철을 이용한 동독인들의 서독이주가 계속 진행되었으나, 동·서베를린 통과초소에서 대다수의 동독행 입국희망자들의 동독입국이 거절되었다. 이에 대하여 서독 정부와 서베를린 시정부가 공식 항의하였고, 서베를린 주둔 연합군 도시사령부는 동베를린 주재 소련 대사관에게 입국거절조치를 철회하도록 요구하였다. 그럼에도 불구하고 10월 5일부터 10월 9일까지 3,625명에 대한 입국거절이 행하여졌다. 동독인들의 탈출은 지속적으로 급증하는 상태이었으며, 11월 8일에는 하루 동안 11,126명의 동독인이 서독으로 탈출하였다. 11월 9일 동독은 동독인의 자유여행을 허가하는 새로운 여행법을 공포하게 됨으로써 동독 주민의 탈출에 대한 제약이 사실상 제거되었다.²⁸⁾

27) 1989년 9월 17일 부다페스트 주재 Malteser 재난지원단장 Wolfgang Wagner는 난민수용소에 수용된 사람 중 상당수가 헝가리에 불법입국했고, 그중 일부는 Stasi 요원이 그들 가정을 방문, 증명서를 압수했다고 신고했으며 기타 동독 시민들은 헝가리로 오는 도중 붙잡혀 집으로 되돌아 갔다고 보고하였다. 주독대사관, 「1989년 동구권 경유 동독 탈출난민 일지」 (1994.4), p. 12.

28) 위의 책, pp. 19~20.

나. 동독 脫出難民 處理 및 協商過程

(1) 基本原則

서독은 헌법인 「기본법」 제116조에서 “독일인은 독일국적을 소유하고 있거나 1937년 12월 31일 현재 독일영토에 들어오는 것이 허용된 자로서 독일혈통의 망명자나 추방된 자, 또는 그의 배우자나 자손으로 인정된 자를 말한다”라고 명시함으로써²⁹⁾ 하나의 독일국적의 존재를 인정하는 입장에서 동독 시민들도 동독시민권 이외에 서독의 시민권을 가지고 있는 것으로 간주하여 왔다. 따라서 서독의 기본원칙은 서독이 비록 동독지역에 주권을 행사하지 못할지라도 동독 주민들이 일단 서독지역으로 탈출해 올 경우 서독 정부는 이들을 보호해야 할 도덕적·법적 책임을 지고 있으며 외국에서도 동독 주민들이 서독 대사관에 망명신청이나 보호요청을 할 경우 주재국 정부의 양해 아래 이를 받아들인다는 것이었다. 따라서 동독을 탈출한 주민들은 서독 정부기관에 요청하기만 하면 서독의 신분증을 받을 수 있었으며, 이로 인해 서독 주민들과 동등한 대우를 받을 수 있었다. 또한 서독은 2차 대전중 많은 독일 난민들이 주변국가들의 보호와 협조를 받았기 때문에, 「기본법」에 의해 人道的 次元에서 방대한 政治亡命者를 보호하는 정책을 견지해 왔다.³⁰⁾

29) 서독은 출생지역에 상관없이 부모 중 한 사람만 독일인이면 독일국적을 인정받게 된다.

30) 김구섭·김광식, 「북한의 대량난민 발생 가능성과 장단기 정책방향」 (서

누구나 서독에서 정치망명을 신청해서 難民判定을 받으면 독일인과 동등한 자격을 부여받을 수 있었고, 비록 망명신청자가 근거부족 등으로 정치망명자로 인정받지 못하더라도 강제출국을 당하지 않고 난민수용소에서 인도적인 保護와 生活保障을 받을 수 있다. 이와 같은 서독 정부의 일관성있는 同族難民 受容政策으로, 동구권에 살고 있던 독일계 주민들은 자진해서 혹은 서독 정부의 주선으로 매년 수만 명이 서독으로 이주하였다.

(2) 동독 주민의 脫出에 대한 동·서독의 立場

1989년 상반기까지 서독의 주요 지도자들은 동독과의 관계에서 급격한 변화를 기대하지 않았고 동독 내의 急變事態 가능성을 우려하였기 때문에 동독 난민문제에 대해 비교적 消極的인 姿勢를 견지하고자 하였다. 그대신 서독은 동·서독의 共同協力을 통해 유럽의 안정과 현상을 유지하는 서독의 이미지를 국제사회에 浮刻시키하고자 노력하였다. 1989년 서독 콜 수상의 외교정책 고문이던 텔칙은 “동독이 별개의 국가로 존재함을 인정하며... 독일문제는 영토적 해결을 우선적으로 모색하는 것이 아니라, 전유럽의 상황전개와 조화시켜 나가야 할 문제”라고 말하였다.³¹⁾ 이러한 상황에서 서독이 추구하던 정책대안으로는 1989년 봄까지 추진해 왔던 정책의 연장선상에서 동·서독에 相互利益이 되는 多角的인 交流와 接觸을

출: 한국국방연구원, 1994), p. 13.

31) 주독대사관, 「1989년 동독 탈출난민 처리 및 협상과정」, p. 6.

지속하는 것과 동독내 상황이 더욱 악화되는 경우 동독 정권과의 직접접촉은 가능한 한 회피하면서 소련·헝가리·폴란드 등의 개혁 정부와 緊密한 關係를 형성하는 것이었다. 하지만 동구권 주재 서독 대사관들에 동독 탈출주민들이 몰려들어 수용능력을 초과하게 되면서 서독은 동독지도부와의 접촉을 통한 난민문제 해결책을 강구하고자 노력하게 되었다. 한편으로는 동독 시민들에게 서독공관을 탈출의 해결장소로 이용하지 말 것을 호소하면서, 동독 정권이 改革을 추진할 경우 서독 정부가 經濟援助뿐만 아니라 軍縮 및 軍備 統制 分野도 협력할 것이라고 약속하였다.

그러나 당시 서독에서 국내정치적으로 인기하락세에 있던 서독 집권여당인 기민당은 동독 주민의 탈출사태를 활용하여 그들을 독일통일을 달성할 수 있는 勢力으로 부각시킴으로써 政治的인 利得을 얻고자 하였다. 사민당의 기본입장은 독자적인 동독시민권의 존재를 존중하고 동독 공산당과의 장기적인 관계를 악화시킬 수 있는 것은 피한다는 '접근을 통한 변화'정책이었다. 이에 대해 콜 수상을 비롯한 기민당은 사민당의 정책을 '구걸을 통한 변화'정책으로 표현하면서 이러한 정책 때문에 서독은 동독 주민을 내버려 두었다고 비난함으로써³²⁾ 서독 내의 동독 난민에 대한 輿論을 喚起시키고자 하였다. 하지만 외교정책 면에서는 동독 주민 탈출 사태에 대한 콜 수상과 겐서 외무장관의 적극적인 역할이, 주변국들이

32) 9월 5일 서독 연방하원 예결위 연설에서 콜 수상은 사민당은 동독지도자들과의 수많은 협상 및 대화에서 동독 동포들의 자유에 대한 의지를 과소평가하는 자기기만을 드러냈다고 공격하였다.

위협을 느끼게 할 수 있는 일체의 노력을 하지 않는다는 기존의 外交政策에 違背된다는 우려도 있었다. 따라서 서독은 동독의 개혁을 유도하여 가능한 한 많은 동독인들이 동독에 머물도록 노력하겠다고 밝혀 독일 통일에 대한 주변국들의 우려를 불식시키고자 하였다. 한편 서독의 클 수상은 의회연설을 통하여 모든 동독 탈출 주민들은 기본법과 법률이 부여한 모든 권리와 의무를 갖고 있다고 주장하고, 이들에 대한 서독의 수용의무를 강조하였다. 그러나 동시에 그는 가능한 한 더 많은 동독 주민들이 서독으로 탈출하도록 유도하는 것이 합리적인 정책목표가 될 수는 없으며, “동독의 문제는 동독에서 해결해야지 본에서 해결할 수는 없다”면서 동독에 남아 있는 주민들에 대한 서독 정부의 지원 책임을 주장하였다.³³⁾

그러나, 1980년대 말 호네커를 위시한 동독의 지도부는 동독의 안정에 상당한 자신감을 갖고 주변 동구권 국가들의 改革試圖를 無視하였으며, 1989년 6월 동독 정부는 중국의 천안문시위 武力鎮壓을 公式적으로 擁護하였다. 그러나 동독 주민들 사이에서는 헝가리와 폴란드에서와 같은 개혁에 대한 갈망이 증대하기 시작했다. 1989년 여름부터 가속화된 동독 주민의 탈출에 대해 동독 공산당은 동독 사회주의의 승리를 강조하는 등 동독 내에 아무런 문제가 없으며, 헝가리의 국경개방조치에도 전혀 동요하지 않는 것처럼 반응하였다. 동독인의 탈출사태가 계속되자 동독은 초기의 반응과 달리 서독을 비난하면서, 9월 13일부터 동독국가보위부(Stasi)는 국경

33) 주독대사관, 「1989년 동독 탈출난민 처리 및 협상과정」, p. 6.

초소에서의 출국여행자에 대한 감시를 강화하고 10월 4일에는 체코로의 무비자 여행을 철폐시켰다. 또한 동독은 서독 외무성에 대해 동독인의 탈출을 막기 위해 바르샤바·부다페스트·프라하·동베를린 주재 서독 대사관 및 상주대표부 건물을 폐쇄할 것을 요청하였다. 동독 외무부는 서독 정부가 동독의 주권사안을 심각하게 침해하고 있으며, 서독의 소위 '보호주의' 행위는 '전형적인 대독일주의식 월권행위'라고 비난하면서 각국 주재 서독 대사관은 동독 시민에 대해 하등의 조치를 취할 권한이 없다고 주장하였다.

그러나 동독 정권은 탈출주민 문제의 심각성을 인식하지 못하고 적절한 國內改革을 斷行하지 않음으로써 상황을 악화시켰다. 동독 정권은 과도한 중앙집중주의의 결과로 당 서기장의 정책에 아무런 대안을 제시하지 못했고 호네커가 8월 21일 수술 후 9월 말까지 정상직무를 수행할 수 없게 되자 적절한 대책없이 상황에 끌려가게 되었다.

(3) 서독의 周邊國과의 協商過程

서독 정부는 주변국과의 交渉을 통해서 난민문제를 풀기 위해 노력하였다. 동독측이 헝가리 정부와 헝가리·동독 양국간 조약 및 국제난민협약상의 의견상충문제를 해결하기 위한 회담을 개시하자, 서독 정부는 동독 탈출난민문제 교섭을 위해 외무차관(Sudhoff)을 특별군용기편으로 부다페스트에 급파하였다. 헝가리측은 8월 15일

동독 난민대책회의에서 1988년 소피아 주재 헝가리 대사관에 망명을 신청한 12명의 헝가리인의 처리경험을 바탕으로 제네바 국제적십자사를 통한 난민처리 방침을 결정하였다.³⁴⁾ 서독 외무차관과 대사는 헝가리 외무장관을 방문하여 동독 탈출인들이 서독으로 이주할 수 있도록 헝가리 정부가 서독 대사관이 동독인에게 발급한 여권을 인정해 주도록 요청하였다. 이에 대해 헝가리측은 서독여권 인정조치가 동독과 헝가리간의 외교관계 단절을 초래할 수 있으며 동독의 국가존립을 의문시한 것과 같은 행위로 바르샤바 회원국인 동독에 반기를 드는 조치라면서 대신 '소피아 모델'을 제안하였다. 즉 동독 난민이 자율적으로 서독 대사관을 떠나는 것은 아무도 방해하지 않으므로, 국제적십자사로부터 증명서(Lasses-Passer)를 발급받아 이들을 버스편으로 공항으로 이동시켜 서독이 제공하는 특별기편으로 비밀리에 데려갈 것을 쌍방이 합의하고 서독측이 국제적십자사의 협조를 요청하기로 하였다. 헝가리측은 이러한 조치로 인하여 더 많은 난민들이 몰려올 것을 우려하여 서독 대사관 폐쇄를 요청하였으나, 서독측은 잠정적으로 모든 탈출민을 받아들여야 한다는 입장에서 폐쇄를 반대하였다.

서독 수상(Kohl)과 외무장관(Genscher)은 헝가리의 총리(Miklos Nemeth)와 외무장관(Horn)을 본 근교(Gymnich궁전)로 초청하여 동독 난민문제를 협의하였다.³⁵⁾ 서독·헝가리 총리회담에서 헝가리

34) 1988년 헝가리와 불가리아 정부는 국제적십자사로부터 증명서를 발급받아 남으로 봉인된 대형트럭을 이용하여 헝가리인들을 제3국으로 출국시키기로 합의하였다. 위의 책, p. 10.

측은 동독 난민들을 동독으로 귀환시키지 않을 것을 명백히 하였고, 이에 대해 서독은 감사를 표하고 서독의 동독 난민들에 대한 난처한 입장을 설명하였다. 서독은 탈출주민문제로 동독을 불안정화시키기를 원하지는 않지만, 비인간적인 동독체제를 지원할 수는 없다는 것이다. 한편 헝가리 외무장관은 특정한 날 밤, 특정시간에서 여명시간까지 헝가리·오스트리아 국경을 일시 개방하여 동독 난민들의 탈출을 허용할 수 있는 조치가 가능할 것을 밝혔다. 이에 대해 서독측은 헝가리 정부의 개혁을 위해 10억 독일 마르크의 차관을 제공하기로 약속하였다. 8월 24일 헝가리는 9월 11일 0시를 기해 오스트리아와의 국경을 개방기로 결정하고 헝가리의 요청에 의해 부다페스트에 급파된 서독 외무차관에게 국경개방 결정을 전달함과 동시에 동독측의 사전감지를 막기 위해 암호전문을 보내지 말 것을 요청하였다.³⁵⁾ 헝가리 외무부는 난민문제가 조속히 빠른 시간 내에 해결될 것이라는 비밀사안을 의도적으로 유포하였다. 그러자 주헝가리 동독대사는 난민문제 협의를 위해 헝가리 외무장관이 동베를린을 방문해 줄 것을 요청하여 8월 31일에 동독 외무장관(Oskar Fischer)과 동베를린에서 헝가리 외무장관(Horn) 사이에 회담이 이루어졌다. 동 회담에서 헝가리측은 동독의 난민 귀환요청을 받고 오스트리아 국경개방 결정사실을 밝히고 그 배경을 설명하였다. 이에 대해 동독은 배신행위라고 비난하면서 국경개방이 초

35) 당시 1,400여 명의 동독 탈출주민들이 부다페스트의 난민수용소에서 출국을 기다리고 있는 상황이었다. 위의 책, p. 11.

36) 위의 책, p. 12.

래할 災難을 경고하고 國境開放決定 철회를 요구하였다. 헝가리 외무장관은 라디오 부다페스트를 통하여 헝가리 정부는 난민문제에 관한 한 국제적 인권과 헝가리 정부의 인도주의적 정치현실과 부합하며, 헝가리의 의무수행에 일치하는 처리과정에만 참여할 용의가 있다고 밝혔다. 이에 대해 동독 외무장관은 헝가리 외무장관에게, 동독 호네커 서기장은 헝가리 사회당 당수(Nyers)에게 국경개방결정을 취소하도록 재청하였다.

헝가리 정부는 소련에게 국경개방결정을 사전통보한 후 9월 10일 오후 7시 헝가리 외무장관은 TV방송을 통하여 11일자 국경개방조치를 발표하였다. 이와 같은 출국허가조치는 1969년 헝가리·동독간에 체결된 ‘여행협정’³⁷⁾에 위배되기 때문에 헝가리 정부는 동조약의 효력을 정지시켰다.³⁸⁾ 이에 대하여 동독은 헝가리 국경개방 조치에 대한 항의내용을 담은 외무부 각서³⁹⁾를 헝가리 외무부에

-
- 37) 양국은 합법적인 여행증명이 없는 상대국 시민을 제3국으로 출국여행을 허용해서는 안되는 의무를 갖는다.
- 38) 이에 대해 동독 ADN 통신은 헝가리 정부가 국제조약을 위반하고 동독의 국내문제에 직접 개입하였다고 비난하고, 서독에 대해서는 사회주의 전체에 반기를 든 제국주의 십자군 원정의 일환인 ‘거대한 기습작전’이며 헝가리에게 은화 몇 푼을 주고 동독 시민을 상대로 한 차디찬 거래라고 논평하였다. 1989년 8월 12일자 Neues Deutschland 참조.
- 39) 동독 정부는 합법적인 여행증명서없이 제3국으로 출국여행할 수 있도록 한 헝가리 정부의 결정을 불쾌하게 생각하였다. 동독은 헝가리가 무비자 국경통과 여행협정 중 일부를 일방적으로 파기한 조치를 즉각 철회하기를 기대했다. 1969년도 동 협정을 통해 동독과 헝가리 양측은 합법적 여행증명이 없는 상대국 시민을 제3국으로 출국여행시키지 못하도록 하는 의무를 갖고 있다.

전달하였으나, 헝가리 외무부는 동독 외무부의 각서를 반박하면서, 헝가리는 상황의 근본적인 변화 때문에 1969년 양국간 비엔나 협약 중 일부 사안을 잠정적으로 파기하지 않을 수 없는 상태라고 반박하였다.⁴⁰⁾

동독 주민 문제와 관련하여 서독은 헝가리 이외에도 체코 정부와 폴란드 정부와의 교섭을 추진하였다. 9월 26일 서독측은 연방내독관 계성 차관(Priesnitz), 동베를린 주재 서독 상주대표부 대표(Bertele) 및 연방외무부 사무차관(Sudhoff)이 동독 국선 변호사(Vogel)와 함께 프라하에 가서 프라하 주재 서독 대사관에 체류중인 천여 명 이상의 동독 난민들의 동독 귀환을 종용하였으나⁴¹⁾, 이들 중 200명만이 대기중인 버스편으로 동독으로 귀환하였다. 헝가리가 국경을 개방한 9월 11일에 체코 정부는 헝가리 및 동독과의 국경을 봉쇄하였다. 체코 주재 서독 대사(Huber)는 공관에 피신해 있는 동독 탈출민 수가 9월 28일 현재 2,500명 이상(어린이 500명)으로 심각한 한계상태로 위생관련 시설 및 급식문제가 극한 상황임을 외무부에 보고하였고, 유엔총회에 참석중이던 외무장관은 독일적십자사 총재

40) 1969년 양국간 협약은 “상황의 근본적인 변화가 변화의 결과로 조약상 충족되어야 할 의무행위의 범위를 근본적으로 변화시킬 때 동 조약의 파기 또는 조약으로부터의 탈퇴근거가 될 수 있다”고 명시하고 있다.

41) 독일 국선변호사 Vogel은 만일 동독 탈출주민들이 동독으로 귀환하면 향후 6개월 이내에 서독으로 출국여행할 수 있다는 동독지도층의 보증성 약속을 전하였다. 또한 그는 바르샤바 주재 서독 대사관에 체류중인 동독 난민들에게도 같은 약속을 했다. 이에 더하여 서독 출국시 개인소지품 지참도 허용할 것이며 앞으로 동독에 재입국을 허용할 것이라고 설득하였다.

에게 프라하를 방문하여 지원방안을 모색하도록 요청하였다. 서독 외무장관은 유엔총회 참석을 계기로 미국, 소련, 체코, 폴란드, 동독 외무장관과 만나 동독 난민현황 개선을 위한 협조를 요청하였다.⁴²⁾ 이같은 동독 난민문제에 대하여 폴란드 외무장관(Skubiszewski)은 서독측에게 폴란드는 동독 난민문제의 人道主義的 解決準備가 되어 있다고 전하였으나, 체코 외무장관은 서독 대사관내 탈출민사태는 전적으로 동·서독간에 해결할 문제라는 비협조적 자세를 견지하였다. 한편 미국과 프랑스 외무장관들은 난민문제 해결을 위해 협조하겠다고 밝혔으며, 소련 외무장관은 프라하의 극한 상황에 깊은 관심을 표하면서 동독지도부에 영향력을 행사하도록 노력할 것을 약속하였다.

동독 외무장관(Fischer)은 유엔총회 연설을 통하여 서독은 타국 시민에 대한 '소위 보호의무'를 마치 자국의 사안인양 하여 분쟁을 야기하고 나아가 세계 평화마저 危害한다고 선언하였다. 동독 외무장관은 유엔 주재 동독 대사(Niklas)를 통하여 서독 외무장관에게 서독측이 제안한 바와 같이 동독 정부가 열차편을 이용하여 체코와 폴란드에 체류중인 동독 탈출민들이 동독지역을 경유하여 서독으로 갈 수 있도록 할 것을 통보하였다

9월 30일 동독국철의 특별열차편으로 800명의 난민이 바르샤바로

42) 이때 서독 외무장관은 동독측에게 “동독 난민들을 동독 국철을 이용하여 동독지역을 통과하여 서독으로 출국여행토록 하면, 이는 곧 강제추방이라고 공식선언할 수 있을 것이다”라는 제안을 하였고, 동독측은 응대하지 않았다.

부터 동독을 경유하여 서독의 Helmstedt로, 5,500명의 난민이 프라하로부터 Dresden을 경유하여 서독의 Hof로 출발하였고 이 특별열차에는 서독 정부의 대표들이 동승하였다. 동독측은 이들 난민들이 동독지역에 도착하자 그들의 증명서를 압수하고 프라하 및 바르샤바 주재 서독 대사관에 체류중인 동독 난민의 상황이 도저히 감당할 수 없는 상태이므로 출국여행 허가를 발급했으며, 체코와 폴란드 주민에게 위해가 따를 수 있는 전염병 발생을 사전에 방지하고자 하는 목적이라고 解明하였다.

(4) 脫出住民 處理를 위한 동·서독간의 協商

독일 난민문제를 해결하기 위해 문제당사국인 동·서독은 상호 협상하지 않을 수 없는 입장에 처하게 되었다. 동독 탈출민 문제를 처리하기 위한 동·서독간의 협상을 살펴보면, 8월 8일 연방 내독관계성 사무차관(Walter Priesnitz)은 동독 정부 대표격인 변호사(Wolfgang Vogel)와 130명의 출국여행 희망자들의 처리 문제에 관한 회담을 가졌다. 여기서 Vogel은 동독 난민들이 서독 상주대표부를 떠날 경우 무죄 처분될 것임을 약속하였으나 종전처럼 출국여행 신청서에 대한 선의의 검토는 더이상 보장할 수 없다는 동독측의 '제한적 훈령'만을 대변하였다. 연방 수상실 독일정책 실무단장(Claus-Juergen Duisberg 국장)은 본 주재 동독 상주대표부 부대사(Lothar Glienke)를 招致하여 동독 외무부의 성명서 내용에 대

해 항의하였다. 즉 동독인들의 서독 상주대표부 및 서독 대사관 체류가 불법행위라는 주장은 억지로서 서독 외교공관의 문은 모든 독일인들에게 개방되어 있으며, 이는 마드리드 유럽안보회의(CSCE) 후속회담의 결의에도 부합하는 것임을 명확히 하였다.

서독 연방수상실 장관(Rudolf Seiters)은 89년 7월 말까지 46,343명의 동독인들이 서독으로 합법적인 이주를 하여온 사실을 주지시키면서, 탈출을 원하는 동독 시민들을 향해 서독 공관을 이용하는 방법은 문제점의 해결보다는 더많은 문제점을 발생시킨다며 더이상 이용하지 말 것을 호소하였다.

연방수상실 독일정책 실무단장은 동베를린에서 동독 외무차관(Kurt Nier)과 서독 상주대표부 및 서독 대사관에 체류중인 동독 탈출희망자 문제에 관해 회담을 갖고, 동독 호네커에게 보내는 서독 콜 수상의 난민문제관련 친서를 전달하였다. 동독 외무차관은 서독은 동독 시민에 대한 보호의무(Obhutspflicht)를 갖고 있지 않으므로 이들에 대해 여하한 활동도 해서는 안된다고 주장하였다. 동독 외무부 서독국 국장 직무대리(Hans Schindler)는 동베를린 주재 서독 상주대표부 대표(Franz Bertele)에게 헝가리내 동독 시민들에 대한 서독 대사관측의 보호는 국제법 위반행위라고 강력히 항의하였으며, 이에 대해 서독측은 동독의 항의를 단호히 일축하였다. 한편 탈출주민 문제와 관련하여 동독의 호네커는 서독의 콜수상에게 친서를 보냈으며, 친서내용에 관해서는 쌍방이 묵계하도록 합의하였다. 서독 수상실 장관(Seiters)은 동베를린에서 동독 외무

차관(Hervert Krolikowski)과 서독 대사관에 체류중인 동독인 처리 문제에 관해 회답하였으나, 동독은 약속한 歸還者에 대한 무죄처분 이상의 조치를 취할 용의가 없는 것으로 나타났다.

과거 내독간 정치범 석방거래 및 합법이주를 주선했던 동독 국선 변호사(Vogel)는 서독의 수상실장관(Seiters)과의 회답에서 서독 상주대표부에 체류중이던 脫出希望者들이 본인과의 면담 후에 대표부를 떠났으며 이들이 10월 초순경 서독으로 오게 될 것이라고 밝혔다. 서독 수상실장관은 연방하원 연설에서 단 하나의 독일국적이 존재하기 때문에 서독이 국제법이나 동독 법률을 위반하거나 동독 내정을 간섭한 것이 아니라, 서독에게 속한 독일인들을 서독으로 하여금 돌려보내도록 촉구함으로써 오히려 동독이 서독 내정에 간섭하고 있다고 反駁하였다. 이와 같이 서독은 하나의 독일국적제도를 선언하고 이를 실제 정책으로 실행하기 위하여 다각적인 노력을 계속하여 온 것이다.

다. 동독 脫出難民 收容 및 管理體系

(1) 法·制度的 裝置

서독은 基本法이 制定되기 이전부터 난민처리에 대한 지침을 마련하기 시작하였다. 기본법 제정시 제11조에 국민의 거주이전의 자유를 규정하였고, 제116조에서는 동독지역주민 역시 독일국적을 갖

고 있다는 점을 명시하였다. 1950년 8월 「긴급수용법」(Notaufnahmegesetz)을 制定하여,⁴³⁾ 동·서독간의 정치적 문제를 고려하여 동독지역으로부터의 지나친 난민의 유입을 적절하게 통제하고자 하였다. 또한 서독 각 지역 주정부의 여건을 고려하여 각 주별로 난민의 수용을 적절히 배분하여 동독 탈출난민들이 사회적·경제적으로 새로운 체제에 조속히 적응할 수 있도록 돕고자 하였다. 긴급수용법은 서독의 노동시장 및 주택사정을 고려하여 동독지역에서 정치적인 이유로 迫害를 받는 경우가 아닌 難民의 流入을 적절히 줄여 나간다는 취지도 담고 있다. 긴급수용법 제1조에 따르면 동독 탈출난민들은 서독내 체류허가를 받기 위해서 본인들이 다음과 같은 경우에 해당된다는 입증자료를 서독 정부에 제출할 義務가 있다. 즉 직계존비속 이산가족 상봉을 위한 경우, 서독에서 직장과 주택을 확실히 보장받을 수 있는 경우, 정치적인 이유로 긴급한 상황에 처하여 탈출한 경우, 긴급 피난수용이 받아 들여지지 않을때 심각한 곤경에 처하게 되는 경우에 체류가 허가된다. 하지만 실제적으로는 위의 상황에 해당되지 않는 경우, 체류 허가는 받지 못했지만 동독으로의 강제송환은 되지 않았기 때문에 동독인의 유입이 줄어들지 않았다. 더욱이 체류허가를 받지 못한 사람들이 계속 체류하면서 난민담당 정부기관이 아닌 사회보장청이나 종교계 구호기관에 救護를 依託하게 되었기 때문에 체류허가제도 자체는 커다란 의미가 없었다. 이러한 상황에서 기본법 제11조상의 거

43) 1961년 6월 개정되었다.

주이전의 자유와 긴급수용법 제1조 난민체류 허가조항간의 관계에 대한 정치적·법적 논란이 일게 되었다. 1953년 5월 서독연방헌법 재판소는 기본법 제11조에 규정된 거주이전의 자유는 동독 탈출인에게도 적용된다고 판시하면서도 과도한 난민유입을 규제하기 위한 選別滯留許可制를 규정한 긴급수용법 제1조가 違憲이 아니라는 有權解釋을 내렸다.

그러나 동·서간의 냉전이 격화되면서 난민수용절차가 선별허가제에서 단순신고제로 바뀌게 되었다. 동·서독간에 베를린장벽이 구축된 후에는 동독 난민의 체류허가 신청이 기각되는 사례가 없어지게 되었고, 동독 탈출난민들은 수용허가신청을 하지 않아도 기본법이 정한 국민의 권리를 누릴 수 있게 되었다. 서독의 내독관계부는 동독의 내부상황을 파악하고 양독간의 실질적인 관계수립을 위한 기본조약·교통조약·국경선 의정서 등 체결을 위한 협상을 맡았었다. 또한 내독관계부는 동독의 정치적 망명자를 서독으로 이주시키기 위한 금전 제공, 정치범의 교환 등의 업무를 전담하였다.

1989년 여름부터 동구권을 경유한 동독 탈출주민들의 수가 급증하게 되었고, 이들이 궁극적으로는 서독으로 이주하게 되면서 서독 정부의 난민 지원 및 관리체계가 운용되게 되었다. 대규모 난민사태에 처하여 서독 정부는 기존법률에 추가하여 난민수용을 위한 분야별 추가법령을 제정하게 되었다. 다수 난민의 숙소 마련을 위하여 1989년 7월 「임시거주지 확보에 관한 법률」을 제정하고 생활안정 및 사회보장제도 혜택을 목적으로 1989년 12월 「사회적응 및

동화를 위한 법률」을 제정하였다. 난민 수용시설 확충을 주정부에 위임했으나 연방 단위의 막대한 재정지원이 필요하게 되자 1990년 7월 「임시수용에 관한 연방정부의 재정지원법」을 제정하였다.

급증하는 동독 탈출주민을 처리하기 위해 서독 연방정부는 이주민의 이동, 숙식 제공, 수용소 설치 등을 내무부에 맡기고, 출국 여행을 돕기 위한 업무를 외무부, 특히 프라하·부다페스트·바르샤바 공관에 배정하였다. 또한 대규모 탈출자를 관리하기 위해 경찰·연방군·국경수비대·적십자사·자원봉사자·카톨릭구조단·선교자선단체와 각 주정부가 공동 참여하게 되었다.

동구권에 체류중인 동독 탈출민들은 특별열차·버스·비행기 등 상황에 따른 신속한 운송수단을 활용하여 서독으로 이주되었으며, 이를 위해 연방내무부는 1억 마르크를 투입하였다. 동독 탈출주민들이 서독으로 유입되는 과정에서 먼저 연방 긴급수용소에서 약 1주일간의 임시 구호를 받았다. 정규 난민보호수용소 중 가장 규모가 큰 것은 니더작센주에 의해 설치된 후리드란드 국경통과 수용소로 1일 1,300명의 수용능력을 갖추었고, 바이에른주에는 700명을 수용할 수 있는 뉴른베르그 수용소, 베를린에는 688명을 수용할 수 있는 베를린 수용소, 헤센주에는 576명을 수용할 수 있는 기센수용소가 설치되었다. 후리드란드 국경수용소가 수용한계에 다다르자, 노르트라인베스트팔렌주의 우나 마센에 2,600명을 수용할 수 있는 수용시설을 설치했으며, 이는 1989년 대규모 이주사태 발생시 중요한 역할을 수행하였다. 동독 탈출난민들은 수용증명서를 발급받은 후

각 지역 주정부로부터 파견된 주정부 관리들과의 협의를 거쳐 각 주로 분산되어 정착지원을 받게 된다. 따라서, 동독 탈출난민에 대한 서독 정부의 정착지원은 긴급수용법에 따른 임시적 초기지원과 탈출난민들이 각 주로 배분된 이후에 제공되는 포괄적이고 장기적인 정착지원으로 대별된다.

(2) 具體的인 支援內容

난민들이 긴급수용소에서 받게 되는 재정적 지원은 연방정부가 도착 환영금 명목으로 지급하는 것(1인당 200마르크)⁴⁴⁾과 주정부가 지급하는 정착 보조금(家長 30마르크, 가족 1인당 15마르크)이 있으며, 매일 용돈으로 가장 15마르크 및 가족 1인당 10마르크를 사회보장제도에 따른 생활보조금이 지급될 때까지 받는다. 환영금이나 보조금은 난민들이 지참한 현금을 서독 화폐로 교환한 후 추가로 지급되어 생활에 도움을 준다는 목적을 갖고 있다. 또한 난민들은 숙식비 및 숙식제공, 건강진단 및 의료서비스, 종교단체에 의한 의복제공을 받게 된다.⁴⁵⁾ 기본적인 救護와 함께 난민들에게 직

44) 1986년 1월부터 성인 1인당 200마르크(10만원 상당), 미성년자의 경우 100마르크가 지급되었다. 그 이전에는 이 액수가 각각 100마르크, 75마르크였으며 1987년 1월부터 미성년자도 200마르크로 인상되었다. 서병철, “서독의 동독 귀순자 수용정책,” p. 620.

45) 독일 적십자사, 카톨릭 교회의 카리타스, 신교의 디아코니, 근로자 자원 봉사대 등과 같은 자선단체들은 각 수용소에 있는 난민 1인당 50마르크 정도의 의류를 구입하여 배급하였다.

업 및 사회정책, 보조 및 혜택에 관한 상담과 대학진학 상담 등의 서비스가 이루어진다. 긴급수용소에 체류중 난민들은 개인의 연구 관계에 의한 신청자의 요청에 따르거나, 주정부의 인구규모, 재정 상황과 같은 정책 가능성을 고려하여 연방정부와 주정부간의 협의에 따라 수용될 수가 결정되게 된다. 이에 따라 난민들은 긴급수용소로부터 향후 주거지까지의 이사집 운송과 향후 주거지나 주립 입시수용소까지의 차표를 받게 된다.

이들 난민들이 정착할 각 지역 주에 도착한 이후의 지원내용을 살펴보면, 난민들은 주택소개, 연방정부의 재정지원, 사회복지 주택의 우선입주권 부여⁴⁶⁾를 통해 거주지를 얻게 되며, 생활용품 및 가구 구입을 위해 최고 1만 마르크까지 低利 融資를 받게 된다.⁴⁷⁾ 서독 연방정부는 난민주택 조성을 위하여 50년대부터 특별예산을 책정하여 왔으며, 80년까지 일반 건설비용에 추가로 이주민 주택건설 항목을 신설하여 총85억 마르크를 지출하였다. 81년부터 5년간 일반주택 건설시 난민주택을 의무적으로 추가 신설키로 하고 연방정부는 주정부에 5억 마르크를 지원하는 등 난민주택 건설에 적극적인 정책을 추진하여 왔다. 또한 연방교육촉진법에 따라 초·중·고교 및 대학 학자금 지원, 자녀수당지급⁴⁸⁾이 동독 탈출난민들에게 이루

46) 난민이 서독 도착 후 5년간 복지주택에 입주하려면 연간소득이 6,300마르크 이하라야 한다.

47) 독신자는 3,000마르크, 무자녀 부부는 5,000마르크, 가족당 1,000마르크 등 총 10,000마르크가 상환기간 10년, 초기 2년 무이자 거치조건으로 지원되었다.

48) 이주 후에 자녀가 동독 및 동베를린에 거주하고 있는 경우에도 이들에

어진다. 난민들에게는 의료보험·연금보험·실업보험·산재보험 혜택이 주워지며, 失職者에 대해서는 失業手當⁴⁹⁾이支給된다. 이외에도 난민들이 신청가능한 재정적 혜택은 소득세법에 따른 세금면제 및 세제혜택, 연방사회부조법에 따른 생계비, 주택임대료, 난방비 보조, 학자들에 대한 학술연구 경력보장 및 재정지원, 자영업 개업을 위한 유리한 조건의 용자 및 저축장려 보조금 지급, 농업정착을 위한 보조금과 용자금 지원, 전쟁포로보상법에 따른 2차대전시 전쟁포로에 대한 보상, 연방원호법에 따른 전쟁희생자 원호금 제공 등이 있다. 동독 탈출민들은 공공사업 발주에 있어 우선적인 수주와 수공업자협회에의 가입에서도 혜택을 받게 된다. 「연방실향민법」 제92조에 따라 동독에서 취득한 학교 졸업증명서와 자격이 인정되며, 대학 졸업자(30~50세)는 사회진출을 위한 보조를 받게 된다.

헝가리·폴란드·체코 주재 서독 대사관과 동베를린 주재 서독 상주대표부를 거쳐 서독으로 탈출하는 동독 주민의 수가 급증하자 서독 정부는 위에 열거한 혜택과는 별도로 난민긴급수용을 위한 임시대책을 수립하였다. 연방정부는 1989~1990년 긴급재원 충당계획을 수립하여 사회복지 주택건설을 위해 연방정부의 보조금을 증액하였고, 주정부는 총 16억 마르크의 예산을 配定하였다. 또한 난민 임시숙소 설치를 위한 독일 부흥은행의 지원을 확대하고, 난민 수용을 위해 기존건물을 활용하는 대책을 수립하였다. 공공건물을 난민수용주택으로 활용하는 한편, 사용하지 않는 공간을 난민수용

대한 자녀수당이 지급된다.

49) 실업수당은 실수령액의 68%, 독신자의 경우에는 63%로 지급된다.

을 위해 활용하도록 건물 소유주에게 동기 부여책을 강구하였다. 난민들의 정착 및 적응을 위한 사업으로는 학교입학, 직업알선, 사회단체 가입 등을 지원하는 구체적인 것을 포함하고 있다. 서독 연방정부는 난민처리 대책을 수립하고 시행하는 과정에서 주정부·민간구호단체들과 유기적인 협력관계를 유지하는 한편 모든 서독 시민들에게 동독 난민들이 새로운 환경에서 정착하는데 성공할 수 있도록 적극 협조하도록 촉구하였다. 종교 및 일반 자선단체들은 난민들의 서독정착과정에서의 心理的 不安感을 줄여주기 위하여 새로운 환경에 적응해 가는데 필요한 안내 및 자문 사업을 적극적으로 행하였다. 자선단체가 발간한 책자는 주로 정신적인 것으로, 정부기관에서 배포한 「이주민을 위한 안내」(내무부), 「이주를 환영한다」(내무부), 「실업자를 위한 안내」(고용청), 「연금안내」(보험청) 등 이주민 정착을 위한 실무적인 책자에 대한 보충자료로서 효율적인 작용을 하였다.

서독 정부가 통일문제에 대해 신중한 태도를 취하다가 갑자기 조기통일로 급선회한 것은 대규모의 난민이 서독으로 이주해 오는 사태에 기인한 것으로 분석되며, 독일 통일은 동독 탈출난민들에 대한 서독의 인도적이고 현명한 난민수용정책의 결과로 평가된다.

동독 탈출난민사태 해결에 국제 난민관련기구들의 역할은 거의 미미한 수준이었다. 서독 정부는 동독 난민사태를 해결하기 위해 국제적십자사에게 동구권 체류자의 여행증명발급과 현장검토를 의뢰한 것 이외에는 유엔난민고등판무관실과 같은 주요 난민기구들

의 협조는 구하지 않았다. 기본적으로 서독 정부는 동독 탈출사태를 동독 주민이 독일국적을 가진 독일 국민이라는 법적 근거하에 이들을 서독 국민과 동일시하면서 그들의 人權과 福祉向上을 위해 스스로 노력하였다.

2. 쿠바 難民事例

가. 쿠바 주민의 脫出背景 및 過程

미국은 쿠바의 공산정권에 대하여 經濟制裁措置와 移民政策을 채택하여 쿠바의 체제약화를 유도하고자 노력하여 왔다. 즉 미국에 불법입국한 쿠바인에 대하여 영주권을 부여하고 정착을 지원함으로써 불법이민을 조장하여 왔다. 반면에 駐쿠바 미국대표부를 통한 합법적인 이민과 정치망명 신청에 대해서는 연간 쿼터(20,000명 수준)에 훨씬 미달되는 숫자만 허용하였고, 연간 수만 건에 해당하는 단순 방문 비자신청에 대해서도 극히 制限的으로만 許容하여 왔다.

1994년 8월 쿠바의 수도 하바나 근해에서 대규모의 쿠바인들이 선박, 뗏목, 드럼통, 고무튜브 등을 이용하여 미국으로 탈출을 감행하였다. 쿠바인들의 미국으로의 탈출은 이전에도 감행되었다.⁵⁰⁾ 1980년 4월 쿠바의 카스트로가 체제에 불만을 가진 자의 자유출국을 허용하고 미국에 가까운 마리엘 항구를 개방하게 되자 약 12만

50) 최혜성, 「외국의 난민대책사례」 (서울: 통일원, 1995), pp. 18~19.

5천 명의 쿠바인들이 미국 거주 쿠바인과 반카스트로 단체들의 선박 지원을 받아 미국으로 불법입국하게 되었다. 당시 쿠바 난민 중에는 반체제인사 이외에도 쿠바 정부가 故意的으로 放出한 1만5천여 명의 정신질환자와 전과자들이 포함되어 있었다.

쿠바인들이 해류를 타고 플로리다로 탈출하는 과정에서 생명이 위협받는 경우도 많았으며,⁵¹⁾ 이들에 대한 보호 필요성에 대한 찬반양론이 미국 내에서도 계속되어 왔다. 이에 따라 플로리다 주 정부는 이들 쿠바 난민들로 인해 심각한 부담을 안게 되었다. 8월 2일에는 30여 명의 쿠바인이 선박을 탈취하여 脫出을 企圖하던중 쿠바군의 저지로 익사하는 사고가 발생하였다. 8월 5일에는 하바나 시 중심부에서 쿠바혁명 이후 최대규모의 반정부 시위가 발생하였고 이를 진압하는 과정에서 流血事態로 발전하였다. 8월 8일 카스트로는 미국이 쿠바인의 불법탈출을 조장하고 있다고 비난하면서 미국이 이러한 난민 보호정책을 계속해 나갈 경우에는 쿠바인들이 미국으로 大量脫出하는 사태를 방조할 것이라고 경고하였다.⁵²⁾ 이러한 발언 이후 쿠바 정부가 조직적인 대량난민을 방출하지는 않았으나, 쿠바인의 소규모 탈출에 대해서는 방관하는 입장을 취했기 때문에 미국으로 탈출하는 난민의 수는 계속 증가하였다.

51) 해상으로 탈출하는 쿠바인들은 충분한 식량과 식수가 준비되지 않은 상황에서 탈수현상을 겪게 되고, 원시적인 장비로 인해 해상에서 상어떼의 위협을 피하기 어려운 상태에 처하게 되기 때문에 해상에서 희생되는 경우가 많았으며, 미해군 당국에 의해 시체로 해상에서 인양되는 경우가 빈번히 발생하였다.

52) 최혜성, 「외국의 난민대책사례」, p. 18.

쿠바는 1991년 소련붕괴 이후 경제원조가 중단되자 경제가 극도로 惡化되어 연간 수입은 80억 달러에서 1993년에는 17억 달러로 급감되었고 일주일에 4일간 단전, 3일간 단수를 단행하는 최악의 상황에 처해 있었다. 이러한 경제난에 봉착하여 쿠바 정부는 1993년 7월 달러화 保有를 許容하는 措置를 취하게 되었으며, 이로 인해 쿠바인들이 달러화 취득에 집착하여 자국화폐로 봉급을 받는 사업장에서는 怠業하게 되었다. 또한 미국의 쿠바민주화법(Cuban Democracy Act)에 의한 경제제재조치로 인하여 쿠바경제의 어려움은 가중되어 갔다. 미국은 화물을 하역하거나 적재하기 위해 쿠바항구에 기항하였던 선박에 대한 6개월간의 미국기항 금지, 미국 기업 해외지사의 대쿠바 교역 금지, 쿠바를 지원하는 국가에 대한 원조 및 무기판매 중단 등의 조치를 敢行하였다. 쿠바는 미국의 경제제재 조치를 해제하기 위한 대미협상 카드로 쿠바 난민문제를 이용하여 극도로 악화된 경제사정을 克服하고 또 한편으로는 국내 반대세력을 외부로 축출하여 内部結束을 強化하고자 하였다. 8월 15일 마리엘 항구에 정박중인 유조선에 500여 명의 쿠바 주민들이 승선하여 탈출을 기도하였으나 쿠바 당국의 沮止로 失敗하였다.

나. 쿠바 脫出難民 收容 및 管理體系

쿠바 난민들의 탈출이 미국으로 이루어졌기 때문에 미국이 이들 쿠바 난민문제를 해결하기 위하여 어떠한 노력을 하였는지를 살펴

보아야 한다. 1994년 여름 쿠바인들의 대규모 탈출이 발생하자 미국 플로리다 주지사는 주 전역에 非常事態를 선포하고 클린턴 대통령에게 쿠바 난민사태와 관련하여 연방정부 차원의 비상사태 선포, 해군 증강 및 구호자금 긴급 방출을 요청하였다. 8월 19일 클린턴 대통령은 1980년도에 발생한 마리엘 항구 난민사건이 再演될 것을 우려하여 쿠바 난민의 불법적인 미국 입국을 절대로 허가하지 않을 방침이라고 발표하였다. 1980년 마리엘 항구사건의 문제점과 이후 계속되는 쿠바인의 이민문제를 타결하기 위해 미국은 1984년 12월 쿠바와 이민협정을 체결한 바 있다. 이 협정은 쿠바인에 대한 이민 쿼터 할당을 매년 20,000명 이내로 허용, 1985년에는 3,000명 이내의 쿠바 정치범의 미국망명 허용, 마리엘항구 사건의 쿠바 난민들에게 미국 영주권 허용 및 쿠바인 범죄자 및 정신질환자의 쿠바 송환 등을 포함하고 있다.

미국은 1994년 8월 초부터 해군함정 및 해안경비대 소형함정이 헬리콥터와 비행기의 지원을 받아 쿠바 해상 난민에 대한 구조활동을 펴왔다. 그리하여 해상에서 구조된 쿠바 난민들을 관타나모(Guantanamo) 미 해군기지⁵³⁾에 임시수용하고 미국에 上陸한 難民들은 일단 체포한 후에 선별심사를 통해 처리하였다.

미국 정부의 쿠바 난민에 대한 基本原則은 이들의 미국내 定着을 최대한 抑制하여 이들 난민의 流入으로 인한 社會不安을 防止하기

53) 관타나모 해군기지는 쿠바영토 내에 위치해 있으며, 미국과 쿠바의 경계선에는 철조망이 설치되어 있고 중간에 완충지대가 있으며 쿠바쪽 완충지대에는 쿠바군에 의해 수천 개의 지뢰가 매설되어 있다.

위한 것으로 분석된다. 이러한 기초위에서 미국 정부는 관타나모 해군기지에 임시수용되어 있는 쿠바 난민들의 본국송환을 誘導하거나 제3국에 설치되는 ‘안전지대’로 이송되기까지 무기한 억류시키기로 하였다. 또한 임시수용소에 체류중인 난민들이 정치적 망명을 요청하더라도 ‘안전지대 수용지위’만을 인정하고자 하였다. 미국 정부는 쿠바 난민들에게 합법적인 미국입국을 위한 기회를 부여하지 않을 것이라는 사실을 대대적으로 弘報하였다.

8월 26일 미국 정부는 난민문제와 관련하여 쿠바의 카스트로 정권에 대한 압력조치를 발표하였다. 대쿠바 壓力措置는 쿠바의 주요 외화소득원인 쿠바계 주민의 쿠바로의 미화 송금 금지,⁵⁴⁾ 쿠바로의 전세 비행기 운항 규제 및 유엔에서의 쿠바 인권탄압에 대한 糾彈輿論을 환기시키는 것을 포함하고 있다. 미국 정부는 쿠바 난민들의 관타나모 해군기지에 계속 수용할 基本方針을 세우고, 추가 유입되는 난민으로 인하여 관타나모 수용소의 수용능력을 초과하게 될 경우에는 관타나모 해군기지의 난민수용능력을 지속적으로 확대해 나가는 한편, 카리브해역 제3국에 난민 수용시설 즉 ‘安全地帶’를 設置하기 위해 해역내 국가들과 協議하였다.

미국 정부는 난민을 유출하고 있는 쿠바 정부와의 協商를 推進하였다. 즉 미국은 쿠바인에 대한 합법적 이민을 제한적으로 許容하여 쿠바 주민의 脫出事態를 沮止하고자 한 것이다. 그리하여 1994

54) 쿠바로의 미화송금은 합법적인 이민절차에 소용되는 비용에 대해서만 500달러 이내에서 허가하나, 매회 특별허가를 받아야 한다.

년 9월 9일 미국과 쿠바는 난민협상에 합의하게 되었다. 이에 따라 미국은 매년 2만 명의 쿠바인 합법이민을 허용하기로 하고, 대신 쿠바는 탈출난민을 무력으로 저지하기로 합의하였다. 또한 불법적으로 미국해안에 도착하는 쿠바인들에 대해서는 더이상 임시수용소를 제공하지 않고 체포해서 제3국으로 移送하기로 하였다. 이와 함께 쿠바는 9월 11일부터 쿠바인의 海上脫出을 武力으로 沮止하고, 9월 13일까지 탈출용 뗏목을 모두 撤收시키며, 관타나모 기지에 수용된 쿠바 난민 중 귀환의사가 있는 자는 전원 귀국을 허용하기로 하였다. 이후에 미국은 이민협정 이행을 위해 쿠바 당국과 회담을 계속하는 한편 이민희망자들을 접수하여 선별적으로 합법적인 이민을 허용하고 미국입국 희망자들에게는 비자를 發給하여 왔다. 또한 관타나모 해군기지에 임시 수용되어 있는 난민들 가운데 본국으로의 귀환을 희망하는 자들을 계속 선발하여 쿠바로 의 자발적인 귀환을 유도하고 있다. 미국의 쿠바 난민 입국 불허조치는 클린턴 정부의 국내정치적 고려에 따른 것으로서 난민들에 대한 기본적인 보호측면에서 많은 문제점이 있기는 하지만, 국제관계의 냉엄한 현실을 그대로 반영하고 있다.

3. 베트남 難民事例

가. 베트남 주민의 脫出背景 및 過程

1975년 미군의 철수와 함께 베트남이 共產化되자 수많은 베트남인들이 周邊國으로 脫出하게 되었다. 또한 베트남 公산화 이후에도 베트남, 캄보디아, 라오스 3국이 상호협조적인 관계를 維持하리라던 예상과는 달리 새로운 분쟁에 휩싸이게 되면서 대규모의 난민 발생지역으로 변하여 갔다. 1979년 베트남의 캄보디아 침공, 베트남의 지원으로 수립된 프놈펜의 헝 삼린 정부와 다양한 배경을 가진 캄보디아 반군단체들간의 내전, 라오스 내의 비공산 게릴라들의 항전, 중국의 베트남에 대한 膺懲 및 敵對關係 등 계속되는 紛爭狀況으로 인하여 수백만 명의 난민이 발생하였다.⁵⁵⁾

베트남 公산정권은 캄보디아와 라오스에 자국의 정책에 순응하는 정권을 수립하여 한편으로는 반공적이며 미국의 지원을 받는 태국을 위시한 주변 ASEAN 국가들의 潛在的 威脅을 완충시킬 수 있는 지역을 확보하고, 다른 한편으로는 역사적으로 인도차이나의 중주국 역할을 해왔던 중국의 영향을 배제하고자 하였다. 1978년 베트남 公산정권이 남부 베트남에서 사회·경제재편성 정책(사회주의화 정책)을 施行함으로써 남부베트남 중산층의 중요부분을 차지하고 있던 중국계 베트남인들과 상당수 기능공과 농민들이 베트남을

55) 최혜성, 「외국의 난민대책사례」, p. 25.

탈출하기 시작하였다.⁵⁶⁾ 1979년 7월까지 베트남을 탈출하여 동남아시아 국가에서 일차 피난에 성공한 난민의 수가 20만 4천 명에 달하였고, 1978년 6월 이전에 탈출한 난민의 수가 약 3만 명이었음을 감안하면, 1978년 1월부터 1979년 7월까지 14개월 동안 월평균 12,500명의 난민이 베트남을 탈출하여 동남아시아 국가로 유입된 셈이다. 1979년 베트남이 캄보디아를 침공하여 폴포트 정권을 축출하고 헝삼림 정권을 수립하자, 중국은 그해 6월 베트남을 응징하고자 베트남을 侵攻하였다. 이때 북부 베트남에 살고 있던 약 25만 명의 중국계 베트남인들이 중국으로 脫出하였다.⁵⁷⁾ 1986년 이래 경제적 동기로 탈출한 경제난민이 급증하기 시작하였으나, 1989년 베트남 난민의 서방정착을 금지하는 國際連帶가 形成되자 탈출민의 수가 急減하게 되었다.

나. 베트남 脫出難民 收容 및 管理體系

베트남 난민의 처리는 크게 세 시기로 구별된다. 1975년 사이공 정권의 멸망부터 1979년 제1차 인도차이나 난민회의까지 초기 혼란기, 1989년 제2차 인도차이나 난민회의까지의 재정착과 순차적 출발 계획(Orderly Departure Program), 경제적 이주민과 난민문제를 해결하기 위한 총체적 행동계획(Comprehensive Plan of Action) 기간

56) 남부 베트남을 탈출하여 동남아 국가들에 유입된 난민들의 60%가 중국계 베트남인이었다.

57) 1975년 북부 베트남에 살고 있던 중국계 베트남인은 약 30만 명이었다.

등이다.⁵⁸⁾ 초기단계에서는 남부 베트남 지역에서 100만 명 이상의 난민이 미국으로 이주해 갔으며, 20만여 명 이상의 난민들이 아시아 지역의 수용소에 滯留하였다. 또한 계속되는 보트 피플들은 간혹 공해상으로 되돌려 보내지기도 하였다. 이러한 문제를 해결하기 위해 1979년 제네바회의는 난민들이 제3국으로 정착하기 전까지 첫 망명국에 난민의 기착을 허용하도록 결정하였다. 이러한 책임분담 조치에 따라 거의 7만 명 이상의 난민이 서방세계에 再定着하였다.

1979년 유엔난민고등판무관실은 불법탈출을 감행하다 해상에서 목숨을 잃는 난민들의 수를 줄이기 위해 베트남으로부터 합법적인 탈출기회를 허용하기 위한 노력으로 順次出發計劃을 수립하였다. 이는 서방세계에 의해 입국이 허용된 자의 이름과 베트남 정부에 의해 출국이 提案된 사람의 명단을 확인하는 복잡한 절차를 포함하고 있다. 그 결과로 1980년대 초기에는 보트 피플의 수가 점차 안정화되기 시작하였다.

그러나, 1986년 이래 베트남 보트 피플의 수가 急增하기 시작하였다. 이는 전과는 달리 명백한 경제적인 동기에서 이루어진 것이다. 따라서 2차 난민회의에서 총체적 행동계획이 採擇되었다. 그 내용은 난민의 지위 판정을 위한 심사와 난민적격자의 재정착, 베트남 정부의 무박해 보장하에 부적격자를 베트남으로의 귀환시킴, 대중홍보⁵⁹⁾를 통한 베트남 탈출을 저지하는 것이다. 위의 결과로

58) Ken Sasae, "The Challenge of Refugees," Paper presented at International Conference for the UN's 50th Anniversary on 'the Rise of East Asia and the UN', Seoul, 1995.6.12~14.

보트 피플의 수가 상당히 감소되었고 7만여 명이 베트남으로 귀환하였으며 거의 8만여 명의 난민이 재정착하였다.

1975년 인도차이나의 공산화와 1979년 캄보디아 사태로 발생했던 인도차이나 난민들의 첫 기착지는 지리적으로 인도차이나 반도와 인접해 있고, 정치적으로 자유진영에 속한 비공산국가인 태국이었다. 베트남전 종식 이후 14년 동안 태국은 인도차이나 지역에서 발생한 난민들을 수용하여야 하는 불공정한 狀況을 甘受해 왔다. 베트남 난민들은 대부분 베트남 정부의 經濟政策 失敗로 인한 經濟的 貧困에서 벗어나기 위해 政治的 亡命을 가장하고 미국·캐나다·호주·홍콩 등의 선진국에 定着하려고 태국으로 脫出하였다. 이러한 상황에서 베트남 정부는 베트남인의 不法脫出을 저지하기 위해 모든 방법을 講究한다고 하였지만, 실질적으로는 선진국으로 탈출한 베트남인들이 본국 가족에게 送金하고 있기 때문에 불법탈출을 사실상 默認하고 있었다. 난민문제는 근본적으로 난민들을 발생시킨 해당국가들이 그 發生原因을 根絶하여 문제를 해결하여야 한다. 즉 난민을 계속 발생시켰던 베트남 정부가 베트남인들의 합법적 출국을 허용함으로써 비합법적인 탈출을 沮止했어야 한다.

태국은 개발도상국가로서 장기적으로 지속되는 난민문제를 혼자 감당하기가 어려운 상황이었고, 또한 난민들을 인도적인 차원에서 무작정 수용하기만 한다면 계속해서 난민들이 태국 국경을 넘어오

59) UNHCR, *The State of the World's Refugees: The Challenges of Protection* (Geneva: UNHCR, 1993), p. 64.

게 될 것이라는 입장에서 유엔을 비롯한 국제사회의 人道的인 責任과 責任分擔의 原則을 강력히 주장하였다. 이에 따라서 결국 「인도차이나 난민 국제회의」를 발족시키게 하였는바 이는 국제사회가 복잡한 이해관계로 얽혀 있는 국제분쟁지역의 난민문제를 해결하는 좋은 先例를 남긴 것으로 評價된다. 「인도차이나 난민 국제회의」의 주목적은 인도차이나 난민들에게 인도적인 전지에서 피난처를 제공하는 태국을 비롯한 지역 내의 여러 국가들의 어려움을 고려하여 세계 여러 나라들로 하여금 인도차이나 난민문제에 대한 책임분담을 받아들이도록 하고 난민 유출국가의 난민 발생문제를 근본적으로 해결하는데 있었다.

태국 정부는 정치적 이유로 탈출해 온 베트남 난민들에게 임시 피난처를 제공할 뿐만 아니라 제3국에 재정착할 수 있는 자격을 부여하였지만, 경제적 목적으로 탈출해 온 베트남 피난민들에게는 그들이 본국 송환시까지만 태국체류를 허가하였다. 그러나 주지해야 할 점은 난민의 자국송환은 자발적인 것을 원칙으로 하기 때문에 본인의 의사를 무시한 본국송환은 어떠한 경우에도 시행되지 않아야 하며, 이를 강제하는 데는 사실상 많은 어려움이 있다.

1980년대 후반 냉전종식에 따른 국제정세의 변화, 소련의 해체에 따른 중국의 공산권내 위상강화, 중국과 베트남간의 관계개선 등으로 인도차이나에서 평화의 정착이 가시화되는 가운데 난민들의 自國歸還이 進行되어 왔다. 이에 따라 20년 전 월남패망과 함께 보트 피플로 시작된 베트남 난민들도 본국으로 송환되게 되었다. 이들

난민에게 난민촌을 제공한 아시아 각국과 베트남이 1995년 말까지 이들 난민을 모두 강제 귀국시킨다는 방침에 따라 1995년 4월부터 송환에 착수하였다. 현재 아시아 국가에 수용되어 있는 베트남 난민의 총수는 46,306명으로 홍콩(24,310), 일본(481), 필리핀(3,330), 말레이시아(5,339), 싱가포르(98), 인도네시아(6,618), 태국(6,121), 마카오(9) 등에 분산되어 있다.⁶⁰⁾ 초기에는 국제사회의 동정을 받던 베트남 난민들은 이제는 더이상 제3국의 보호를 받을 수 없는立場에 처해 있다. 왜냐하면 베트남 자체가 공산주의를 포기하고 시장경제를 도입하였고, 물론 權威主義的 要素가 殘存하고 있기는 하지만 이미 본국으로 송환된 6만8천여 명의 망명희망자가 정부의 박해를 받고 있다는 확증이 없다는 유엔조사관들의 보고가 있었기 때문이다. 따라서 더이상 베트남 난민을 정치적 망명으로 간주하여 보호할 명분이 없다는 것이다. 또한 베트남 정부도 1989년 難民 放出國의 汚名을 씻기 위해 난민억류국과 1995년 말까지 난민을 모두 베트남으로 送還키로 合意했었다. 베트남 정부의 歸國難民에 대한 人道的인 處遇 約束과 유엔의 安全保障에 따라 아시아 각국의 난민수용소에 滯留중이던 난민의 일부가 送還에 응하기도 했으나 많은 난민이 미국 등 선진국으로의 移民 期待 등으로 자국 송환을 拒否하여 強制送還이 決定되게 되었다. 원칙적으로 강제송환에 개입을 꺼렸던 유엔난민고등판무관실도 강제송환에 협조하기로 하였다. 또한 지난 20년 동안 수억 달러의 난민구제기금을 들여 1백만

60) 「문화일보」, 1995.4.21.

여 명에 이르는 난민을 받아들이면서 난민의 강제송환을 반대해 온 미국도 1995년 3월 베트남 난민의 망명요구는 받아들일 수 없으며 본국 송환 이외의 다른 선택의 여지는 없다는 입장을 분명히 하였다. 이에 따라 각국들이 베트남 난민의 강제송환 준비에着手했으나 좌절감에 빠진 난민들의 焚身 威脅 및 自害 騒動 등으로 어려움을 겪고 있으며, 베트남 정부도 매달 3,600명의 送還을 보장한 당초 약속과 달리 송환대상자의 실질적 신분확인과 前베트남 거주 지 증명을 요구하고 있어 1995년 말까지 난민송환을 완료하기란 불가능할 것으로 評價된다.

4. 評 價

위의 海外事例들에 대한 分析을 통해서 우리는 난민의 처리가 일차적으로 難民 現地國의 力量과 意志에 따라 決定된다는 것을 재확인할 수 있다. 동독 난민의 경우에는 이들이 서독으로 이주하려는 목적으로 동구 주변국으로 탈출하여 서독 대사관에 도움을 요청할 경우 이들은 일차적인 보호를 받을 수 있었다. 이는 서독이 하나의 독일국적제도를 宣言하고 이를 實行하여 왔기 때문에 주변국들과의 협상에서 초기에는 어려움을 겪기도 했지만 부단한 외교 협상을 통해 주변국들의 暗默的인 協助를 얻어낼 수 있었다. 또한 서독의 동독 탈출주민대책이 성공할 수 있었던 것은 분단 초기부터 「긴급수용법」과 같은 관련 법과 제도를 정비하고 탈출 주민들

을 수용·관리하였기 때문이다. 독일은 1989년 대규모 탈출사태를 큰 혼란없이 처리하고 통일로 발전시켜 나갔다. 독일의 경우에는 서독 정부가 동독 탈출주민을 수용하려는 확고한 의지가 있었고 이를 수행할 능력이 있었기 때문에 유엔난민고등판무관실과 같은 국제 난민관련기구의 직접적인 참여를 요청하지 않았다. 하지만 서독은 주변국에 체류하고 있는 동독 난민들을 서독으로 이주시키기 위해 주변국과의 협의에 따라 국제적십자사(ICRC)를 개입시켜 난민들의 통행증명서를 교부받았다. 즉 동구 주변국에서 동독 탈출주민이 서독으로의 이주를 희망하는 경우 서독 정부는 동독 주민에게 서독여권을 발급해주고 주변국에게 협조를 구했으나 주변국들이 동독과의 관계상 동독의 주권을 무시할 수 없었다. 이러한 상황에서 주변국들과 서독 정부는 국제적십자사로 하여금 중립적인 입장에서 동독 난민들에게 증명서를 교부하도록 하는 방안에 합의한 것이다.

쿠바 탈출주민 처리는 문제의 성격상 미국이 단독으로 처리하여야 하는 입장에 있었다. 미국은 쿠바 난민들로 인한 미국 내의 사회문제를 막기 위해 쿠바 정부와의 협상을 통해 매년 일정수의 합법移民을 허용하는 대신에 쿠바 주민들의 탈출을 저지할 것을 쿠바 정부에게 要請하였다. 또한 미국은 쿠바 난민들을 관타나모 해군기지에 마련된 임시수용소에 장기수용하면서 난민처리의 해결책을 쿠바로 귀환이나 수용소 체류로 한정하여 쿠바 주민의 탈출을 저지하여 왔다. 이러한 과정에서 미국은 국제 난민관련기구들의

협조를 구하지 않았다. 이와 같이 실제 난민처리에서 현지국이 난민에 대한 인도적인 구호와 난민처리의 기본원칙들을 제대로 실천하지 않아도 국제 난민관련기구가 이에 대해 간여할 수 없는 실정이다.

베트남 탈출주민의 처리에서는 위의 두 경우와는 달리 유엔난민고등판무관실이 적극적으로 관여하여 왔다. 베트남의 경우에는 패망으로 주민들이 해상을 통해 주변 자유국들로 유입하여 각 국에 마련된 임시수용소에서 管理되었다. 이들은 대부분 서방국가들에 再定着하게 되었으며, 1986년 이후에 탈출한 베트남 주민들은 經濟難民으로 간주되어 이전의 탈출민들과는 상이하게 처리되어 왔다. 베트남 탈출주민들을 국제기구의 도움을 받아 본국으로 귀환하거나 수용소에서 계속 체류할 수 밖에 없도록 하여 탈출을 抑制하도록 하였다. 유엔난민고등판무관실도 베트남인들의 自國歸還을 尊重하고, 수용소에 체류하고 있는 난민들의 실상을 알리는 弘報活動을 통하여 베트남 주민들의 탈출을 막기 위해 노력하였다.

이상과 같이 특정지역에서 난민이 발생하게 될 경우에 난민이 소재하고 있는 현지국이 일차적인 응급구호를 하게 되며, 현지국이 이를 수행할 능력이 없을 경우 유엔난민고등판무관실과 같은 국제기구가 현지국의 요청으로 응급구호사업을 主管하게 된다. 그러나 일차적인 구호 이후에 난민문제 해결책에 부딪치게 되면, 각 국가들은 난민들로 인한 자국가 내의 사회불안정과 경제부담을 가능한 피하고자 한다. 따라서 각 국가들은 난민들이 자국가 내에 定着하

도록 허용하는 문제를 신중히 검토할 수 밖에 없다. 난민문제의 최종해결을 위해서는 특정국가가 자국에 주위지는 負擔을 감내하고라도 난민들의 정착을 허용하려는 의지와 역량이 필요한 것이다.

第Ⅳ章 北韓 脫出住民 對策

1. 脫北住民의 現況과 發生 可能性

사회주의권 붕괴와 한·소수교(1990.9)의 影響을 받아 북한 주민의 탈출현상은 1990년 이후 뚜렷이 증가하였다. 시베리아 벌목공들은 소연방 해체 및 사회주의권 붕괴를 목격하고 동시에 남한의 발전상에 대한 정보를 접하게 되면서 북한체제에 대한 부정적인 시각을 갖게 되었다. 또한 소연방 해체와 러시아 국내정세의 불안으로 탈출자가 북한으로 송환될 위험이 적으며, 러시아에 잠적하거나 남한과의 관계개선으로 남한으로의 이주도 가능하다는 기대감에서 벌목노동자들의 탈출이 促進되었다. 중국의 경우에는 1989년 이후 개혁·개방이 가속화되고 동북3성의 개방 이후 빈번해진 북한과의 경제·무역교류로 북한 주민들의 중국의 경제실상에 대한 관심이 증대되었다. 즉 한때 북한보다 낙후되었던 사회주의 국가 중국이 엄청난 경제발전을 이루어 기본적인 생활수준이 向上된 것에 대해 북한 주민들은 상대적인 剝奪感과 衝擊을 받게 된 것으로 解釋된다. 또한 남한의 무역대표부 설치(1991.2) 및 한·중수교(1992.8)를 계기로 남한의 경제발전에 대한 정보도 막연하나마 얻게 되었다. 따라서 북한 탈출민들이 남한의 도움을 받을 수 있으리라는 기대감도 脫出 促進要因으로 작용하였다.

1990년 이래 북한경제가 마이너스 성장을 계속하자, 북한은 소

미재 생필품의 품귀현상과 심각한 식량 위기에 처하게 되어 주민들의 불만고조와 사기저하를 초래하였다. 또한 방북교포·무역업자·유학생 등에 의하여 외부세계에 대한 정보가 유입되고 남한의 발전상에 대해 제한적이거나 인식하게 됨으로써 주민들의 불만을加重시키는 요인이 되었다. 중국의 개혁·개방과 함께 채널이 고정되지 않은 트랜지스터 라디오가 북한으로 도입되면서 남한 방송 청취자가 전보다 늘게 된 것도 남한사회에 대한 호기심과 기대감을 증대시킨 직접적인 요인이 되었다.

북한 주민들의 탈출요인 중의 하나는 1980년대 중반 이후 “돈이면 최고”라는 物質萬能主義的 價値觀이 급속도로 확산된 북한의 전반적 사회상황이다. 물질적 가치추구에 대한 주민들의 의식변화는 돈벌이가 좋은 별목노동에 대한 지원율이 평균 50:1 정도로 치열하고 이를 위해 뇌물 수수가 성행하였던 것에서 쉽게 엿볼 수 있다. 또한 주요한 탈북요인으로는 북한사회의 출신성분에 의한 계층구조의 경직화이다. 북한사회는 出身土臺와 黨性에 의해 사회적 이동이 철저히 통제되며 정치사상범에 대해서는 극도로 가혹한 처벌을 행하게 된다.

현재까지 북한 탈출주민의 수는 소규모이며, 북한이 국경을 철저히 통제하고 있는 상황이기 때문에⁶¹⁾ 주민들의 탈출은 매우 어려운 상태이다. 하지만 위에서 지적한 북한 주민들의 탈출 촉진요인들은 앞으로 심화될 가능성이 더욱 더 큰 것으로 평가된다. 즉 북

61) 북한은 1992년 중국과의 국경을 ‘전선지대’로 선포하였다.

한은 지구책으로 내외적으로 강요받고 있는 개혁·개방을 피할 수 없는 상황이며, 북한이 제한적으로 개혁·개방을 시행한다 할지라도 북한사회에 큰 변화를 가져오게 될 것이다.

일반적으로 한 체제가 변화하려면 객체적 조건(경제적·정치적 및 사회적 모순), 이념적 조건(기존 이념에 대한 신뢰성 저하), 변화 주체의 정치세력화, 변화로 인한 부작용 부재 등의 요건이 성숙되어야 한다.⁶²⁾ 북한의 경우에는 심각한 경제난, 정치적 억압 및 사회적 불평등 등으로 변화의 객체적 조건은 성숙되어 있으나, 외부 세계와의 철저한 통제로 주민들의 개인적 불만이 국가정당성을 위협하는 수준으로 발전되지는 못한 상황이다. 또한 변화를 주도할 체제의 정치세력화는 기대할 수 없는 상황이며, 북한은 체제변화를 體制崩壞 내지는 남한으로의 吸收統一로 간주하는 경향이 크기 때문에 지도체제가 갖는 불안감은 체제변화의 주요 억제요인으로 작용하고 있다. 따라서 현단계에서 북한체제 내의 급변사태로 인하여 대량난민이 발생할 가능성은 그다지 크지는 않다고 평가할 수 있다. 그러나 중국이나 러시아의 개방 가속화와 북한체제 내의 제한적인 변화 가능성을 고려할 때 북한 주민들의 탈출이 확대될 가능성은 排除할 수 없다. 따라서 본 장에서는 위에서 檢討한 국제관례상의 난민처리 대책과 독일 등 해외난민 사례를 이용하여 단계별 북한 탈출주민 대책을 강구해 보고자 한다.

62) 김구섭·김광식, 「북한의 대량난민 발생 가능성과 장단기 정책방향」, pp. 17~18.

2. 基本原則 및 方向

효율적인 북한 탈출주민 대책을 수립하기 위해서는 우리의 북한 탈출주민 처리에 관한 기본원칙과 정책목적 및 방향을 명확히 할 필요가 있다. 북한을 탈출한 주민들에 대한 대책은 인권보호 및 인도주의적 차원에서 수립되고 실행되어야만 한다. 그리고 탈북주민 대책을 대북정책 차원에서 활용하려고 하는 노력은 가능한 한 排除하여야 한다. 현실적으로 북한 탈출주민들은 기본적인 생존이 威脅을 받는 상황에 처하게 되기 때문에 국제관례상 난민과 유사한 緊急救護와 保護를 필요로 하게 된다.

그렇다면 탈북주민은 과연 난민의 범주에 해당하는가를 檢討해 볼 필요가 있다. 북한 탈출주민들의 법적 지위를 살펴보면, 대한민국 헌법 제2조 1항의 국민조항 및 제3조 영토조항과 국적법에 의하면 북한 탈출주민들은 대한민국의 국민으로 간주되는 바, 세계 어느 나라에서든 그들이 희망하는 한 자유스럽게 한국에 올 수 있어야 한다. 국내법상으로는 북한 주민은 우리의 국민이기 때문에 이들이 재외공관에 보호를 요청하는 경우에도 이들에게 재외국민 보호에 준하는 대우를 해야 하지만, 실제적으로는 이루어지지 않고 있는 실정이다. 실제로 탈북주민이 대한민국 재외공관에 보호를 요청하는 사례가 있었으며, 우리 정부는 선별적인 귀순을 허용했을 뿐 무조건적인 보호를 행하고 있지는 못한 실정이다.⁶³⁾ 또한 북한

63) 현재까지 러시아에 소재하고 있는 북한 별목공들의 경우에는 우리 정부

이 남한과 같이 유엔에 가입되어 있는 국제사회의 일원으로서 국가로서의 주권을 행사하고 있다는 점에서 국제관계 현실상 북한 탈출주민의 처리는 단순한 문제가 아닌 것이 명백하다.

탈북주민의 국제법상 지위를 살펴보면, 탈북주민 중 실질적으로 반정부적 반체제적인 행동을 하지 않았을지라도, 허가없이 국외탈출을 시도하는 순간 체제에 대한 저항적(정치적 의견을 달리하는) 의사표시를 한 것과 동일한 결과를 낳게 된다. 따라서 일차적인 脫出動機가 貧困 내지는 飢餓로부터의 脫出이라는 경제적인 것일 경우에도 탈출자에 대한 政治的 迫害 및 處罰이 명백하기 때문에 국제관례상 난민에 해당하게 된다.⁶⁴⁾

따라서 우리는 이들 탈북주민들이 어느 지역에 소재하고 있든지 현지국으로부터 국제관례상 난민이 받을 수 있는 적절한 구호와 보호를 받을 수 있도록 하여야 한다. 북한 주민들이 남북한 동시수교국인 중국이나 러시아로 탈출하는 경우에 우리 정부가 이들에게

가 가능한 한 수용한다는 방침하에서 개인이 보호를 요청하는 경우에 러시아 정부의 협조하에 유엔난민고등판무관실의 개별 인터뷰과정을 통해 난민판정을 받게 되었다. 일부 별목공들은 비정치적 범죄자로 규정되어 난민의 지위를 받지 못하는 경우도 있는 것으로 알려지고 있으나, 대부분의 경우 난민의 지위를 갖고 남한으로의 귀순이 허용되어 왔으며 1995년 9월 현재 60명의 별목공이 남한으로 이주하였다. 하지만, 중국의 경우에는 중국에 장기체류하고 있는 북한국적의 중국교포 문제가 밀접히 연관되어 있다. 또한 중국이 북한과의 관계를 의식하여 탈북자처리 문제에 비협조적이기 때문에 유엔난민고등판무관실에 의한 난민보호는 이루어지지 않고 있고, 우리 정부는 특정인에 대한 선별적인 귀순만을 허용하고 있는 실정이다.

64) 제성호, “북한 탈출동포의 법적 지위와 처리방안,” 『北韓研究』 (1994 가을).

직접 대한민국의 여권을 발급하고 재외국민으로 처리하는 것이 현 지국과 북한간의 관계상 용이하지 않다는 점을 주지하여야 한다. 이에 따라 우리는 직접적인 개입보다는 현지국들과의 직접협상을 통하여 유엔난민고등판무관실이나 국제적십자사와 같은 국제기구의 협조를 요청하도록 하는 방안을 강구하는 편이 바람직하다.

또한 북한체제가 社會統制力을 잃게 되어 대량 탈출민이 발생하는 상황은 북한 내의 사회혼란뿐만 아니라 남한사회에도 직접적인 사회불안을 야기시킬 수 있다. 따라서 남한으로 이주한 북한 주민들에 대한 적절한 保護와 支援을 통하여 남한사회 내의 안정을 模索하도록 하여야 한다. 동시에 우리는 북한 주민들의 탈출요인들을 분석하여 사전에 이에 대해 국제사회가 인식하도록 하는 노력을 경주하고, 국제기구들과 협력하여 북한에 대한 인도적인 지원을 시행하여 북한에서의 自然災害나 饑饉 등으로 인한 緊急狀況이 발생하지 않도록 하여야 한다. 북한 주민들이 대규모의 난민으로 발전해가지 않고, 가능한 한 북한지역 내에 거주할 수 있도록 하는 우호적인 환경을 조성하기 위하여 우리 정부는 국제기구들과의 협력하에 早期 警報體系를 수립하여야 한다. 제2장에서도 언급한 바와 같이 난민에 대한 비상구호가 중요하기는 하지만, 이를 사전에 예방하도록 하는 노력도 절실히 요구된다. 따라서 우리 정부가 북한 탈출주민 대책을 수립함에 있어 먼저 이에 따른 조기 경보체계를 수립하고 이를 수행할 수 있는 전문인력을 양성하여야 한다.

북한 탈출주민의 신속한 처리 및 수용을 위한 법·제도적 장치를

마련하여야 하며, 탈출주민 대책을 總括 및 調整할 수 있는 특수기구의 설립이 절실히 요망된다. 이는 탈출주민 문제를 해결하기 위해서는 다양한 노력이 요구되기 때문에 특수기구를 중심으로 유관부처간의 업무분담 및 협조체계를 구축하여 효율적인 대책을 수행하기 위한 것이다. 또한 북한 탈출주민 대책을 이행하는 과정에서 민간기구 및 시민단체 등의 자발적인 협조를 유도하여 정부가 이를 조정하고 보조하는 역할을 충실히 수행함으로써 남북한 주민간의 사회갈등을 최소화하여야 할 것이다. 탈북주민 처리 및 보호과정에서 주변국 및 국제사회의 협력을 극대화하고 국제 난민관련기구의 협조를 유도해 낼 수 있도록 하기 위해서는, 탈북주민들에 대한 인도적인 차원의 보호 필요성을 弘報하는 동시에 우리 정부도 國際的인 차원의 人道的 救護活動에 적극 참여하여야 한다.

3. 北韓 脫出住民의 類型別 處理 및 協商對策

북한을 脫出하는 주민들의 類型은 중국 및 러시아 지역으로 탈출하는 주민, 공해상과 일본지역으로 탈출하는 주민, 해상이나 비무장지역을 통해 남한으로 탈출하는 주민 등으로 예상할 수 있다. 따라서 각 예상 지역에 따라 적절한 대책을 사전에 수립하여야 할 것이다.

가. 南韓으로 脫出한 北韓 住民 對策

북한 주민들이 직접 남한으로 탈출하는 경우에는 이들을 수용하는데 별다른 절차상의 문제가 제기되지 않는다. 왜냐하면 북한 주민들은 우리 국내법상으로 헌법 제3조 영토조항에 의해 우리 국민으로 규정되기 때문이다. 법적으로 이들 북한 탈출주민들은 우리 국민으로서 남한 주민과 동일한 혜택을 받을 수 있게 된다. 현재까지 정부는 탈북주민들을 귀순절차에 따라 지원하여 왔다. 정부가 남한으로 탈출한 북한 주민을 대한민국의 국민으로 보호하는 것에 異意를 제기할 국가는 없으며 이에 대한 障礙要因도 존재하지 않는다. 따라서 우리 정부가 탈북주민들에 대한 적절한 대책을 세워 이들로 하여금 우리 사회에 정착할 수 있도록 지원하는 것만이 요구된다. 북한 탈출주민의 수가 대규모로 발전될 경우에는 기존의 귀순절차로는 많은 문제가 발생할 것이기 때문에 이들을 국내 실향민으로 규정하고, 이를 위한 새로운 법을 제정할 필요가 있다. 또한 이들의 구호 및 보호과정에서 우리 정부가 국제기구들과 국내의 민간단체들의 協力을 誘導하여 이를 綜合的으로 管理하여야 할 것이다.

나. 南北韓 同時修交國으로 脫出한 北韓 住民 對策

북한 주민이 중국이나 러시아와 같은 남북한 동시수교국으로 탈

출한 경우에는 이들을 처리하는데 많은 문제점이 있을 것으로 평가된다. 왜냐하면 이들 국가에 소재하고 있는 탈북주민들의 법적 지위가 모호하기 때문이다. 이들 탈북주민들은 우리 국내법상으로는 대한민국의 재외국민임과 동시에 북한법상으로는 조선민주주의 인민공화국의 공민이기도 하다. 또한 중국이나 러시아는 전통적으로 북한과 사회주의 동맹관계를 유지하던 국가들이기 때문에 탈북주민들이 북한의 공민으로 간주되기 쉬운 입장이다. 더욱이 중국과 북한간에는 「밀입국자 송환협정」이 체결되어 있고, 러시아와 북한간에는 「사범공조협정」이 체결되어 있다. 따라서 남·북한간에 이들에 대한 管轄權 衝突이 발생할 가능성이 높으며, 이러한 경우 중국과 러시아가 북한과의 관계를 무시한채 우리의 입장을 수용할 가능성은 지금 상태에서는 매우 낮다. 물론 우리 정부가 남북한간 特殊關係⁶⁵⁾(남북한은 대외적으로 두 개의 국가이나 대내적으로는 하나의 국가)라는 점을 들어 國內法的 立場을 설명할 수도 있겠지만 실효성이 매우 의문시된다. 따라서 국제법상으로는 인권보호 및 인도주의 차원의 난민문제로서 탈북동포 문제의 해결을 모색하는 것이 현실적으로 유용하고 타당성이 있다. 탈북주민들은 強制送還의 危險이 있기 때문에 이러한 위협으로부터 북한 탈출주민들을 보호하는 길은, 이들에게 국제법상 난민의 지위를 확보하게 함으로써만 가능하다.

65) 제성호, 「남북한 특수관계의 법적 성격과 운영방안」 (서울: 민족통일연구원, 1994).

국제관계상 난민의 개념은 1951년 난민협약 이래 점차 확대되는 경향이 있으며, 정치적 이유에 국한하지 않고 重大한 人權侵害로 인한 개인의 자유나 생명에 威脅을 받은 것과 같은 人道的인 難民까지도 보호하고 있다. 따라서 탈북주민들의 탈출동기와 관계없이 이들이 다시 북한으로 強制送還될 경우 생명이나 자유가 위협받을 것이기 때문에 난민 강제송환금지원칙의 적용대상이 되며, 제3국에의 불법입국에 대한 처벌도 免除받을 수 있는 난민지위를 확보할 수 있을 것이다. 중국과 러시아는 각각 1982년 9월, 1993년 10월 「1951년 난민협약」과 「1967년 난민의정서」에 가입하였기 때문에 탈북주민들에게 일차적인 보호를 함과 동시에 이들의 난민지위를 판정할 의무를 지고 있다.

국제법상 난민자격의 인정은 난민이 소재하고 있는 현지국에 의한 방법과 현지국이 동의하는 경우 유엔난민고등판무관(UNHCR)이 개입하여 난민자격을 부여하는 방법이 있으나, 이는 기본적으로 국가주권에 해당하는 사항으로서 현지국이 난민자격을 부여하는 것이 일반적이기 때문에 탈북주민 발생시 이들이 難民의 地位를 附與받게 하기 위해 現地國 즉 중국과 러시아와의 외교적 협상을 통해 협조를 誘導하여야 할 것이다. 동시에 북한 탈출주민 문제가 국제사회의 주요 관심사 중 하나인 인권관련 사안임을 부각시키고 국제여론을 활용함으로써, 중국이나 러시아의 정치적 재량에 따른 自意的 處理를 최대한 抑制할 수 있을 것이며 국제사회의 협력을 유도할 수 있을 것이다.

그리하여 북한 난민의 유입이 예상되는 북한과의 국경지역에 현 지국들이 난민 수용시설을 설치하고 이에 대한 국제사회의 협력을 유도해 내도록 하여야 할 것이다. 중국이나 러시아의 경우에는 우리의 조선족 거주 지역을 중심으로 난민 수용시설을 설치하고 이를 점진적으로 현지국과의 긴밀한 협조하에 난민특구로 發展·擴大시켜 나가도록 하는 것이 바람직하다.⁶⁶⁾ 이들 지역에서의 난민 수용시설의 설치하는 어디까지나 현지국 정부의 주관에 따라 이루어지는 것이기 때문에 이를 위해 우리 정부는 중국과 러시아 정부에 대해 협조를 導出하기 위한 외교적 노력을 경주하여야 한다. 또한 이들 난민시설에 국내의 민간단체와 국제기구들의 지원을 최대한 이끌어 내도록 하고 이를 정부가 측면지원하는 방식을 취하도록 해야 한다. 가장 바람직한 방법은 정부가 직접 개입하는 것보다는 유엔난민고등판무관실이 이들 난민시설을 체계적으로 운영할 수 있도록 유도하는 것으로 평가된다. 왜냐하면 난민시설의 운영에 정부가 개입을 자제하고 유엔난민고등판무관실이 주관하여야 현지국과 북한과의 관계악화 및 우리 정부와 현지국간의 外交的 摩擦을 줄일 수 있기 때문이다. 물론 이들 난민시설 설치지역으로서는 탈북주민들의 취업 및 생계보장, 현지 주민 및 지역사회와의 유대관계 설정 등을 감안하여 중국의 연변지역이나 요령성지역, 러시아의 포시에트 등 두만강 접경지역 또는 연해주의 하바로프스크지역 등에 설치하는 방안을 고려할 수 있다.⁶⁷⁾ 이들 지역은 우리 기업들이

66) 제성호, “탈북동포의 난민특구 설치와 운영방안,” 『통일』 (1994.11), p. 54.

67) 위의 논문.

상당수 진출하여 있고 우리와의 경제협력도 증가하고 있기 때문에 우리 현지법인이나 현지해외동포와 국내기업간 합작기업이 탈북동포들의 고용을 확대하도록 하는 방안도 검토할 수 있을 것이다. 또한 탈북동포들 중에는 북한에 남아 있는 가족들과의 관계를 고려하여 남한으로 이주하는 것을 원하지 않는 경우도 상당수가 있을 수 있기 때문에, 현지국 내에 난민시설을 통해 현지정착을 지원하는 방안은 탈북주민의 의사를 최대한 존중하는 인도적인 처리의 관점에서 바람직한 것으로 평가된다. 하지만 단기적으로는 중국이나 러시아가 북한과의 관계를 고려하여 난민 수용시설의 설치에 부정적일 것이나, 우리 정부의 외교적인 노력과 탈북주민에 대한 관심과 보호를 국제여론화하면 이들 국가들도 결국에는 이에 따르지 않을 수 없을 것이다. 현재상태로는 발생 가능성이 매우 희박하지만, 북한의 급변사태로 인하여 이들 지역으로 대규모의 북한 탈출주민이 유입될 경우에는 이들 국가도 인도적인 보호의 의무를 무시할 수는 없을 것이며, 자국의 부담을 줄이기 위해 유엔난민고등판무관실과 같은 국제기구의 협력을 요청할 수 밖에 없을 것이다. 따라서 사전에 이들 국가에게 북한 주민의 大量脫出時 유엔난민고등판무관실을 중심으로 한 구호체계가 講究되어야 한다는 점을 주지시켜야 한다.

다. 南韓 單獨修交國으로 脫出한 北韓 住民 對策

북한 주민들이 일본과 같은 南韓 單獨修交國으로 탈출하는 경우, 북한 주민을 우리의 在外國民으로 규정하는 것은 비교적 용이하리라고 평가된다. 물론 북한이 남한과 같은 유엔 회원국이라는 국제법적 지위를 갖고 있기는 하나 북한을 아직 국가로 승인하지 않은 남한과의 단독수교국의 경우에, 우리 정부는 남북한간의 특수관계를 들어 현지국 정부를 說得할 수 있을 것이다.

가장 가능한 경우로는 북한 주민들이 해상을 경유하여 일본으로 탈출할 때이다. 이 경우 일본 정부는 기존의 국제관계상 난민처리 방침에 따라 제정한 일본의 「난민인정법」을 적용하게 될 것이다. 일본 정부는 기존에 베트남 난민을 처리하여 온 경험이 있고 난민들을 구호할 수 있는 충분한 여력이 있다. 또한 국제사회가 합의하고 있는 난민에 대한 의무를 기피할 수 없는 입장이기 때문에 일본으로 유입되는 난민에 대해서는 우리 정부가 특별히 지원하지 않아도 큰 문제점이 발생하지 않을 것이다. 물론 현재 상태에서 소규모의 북한 주민이 일본으로 탈출할 경우에는 일본이 北韓과의 修交問題 등 향후관계를 고려하여 이들을 가능한 한 수용하지 않으려 할 여지는 충분히 존재한다. 물론 북한 주민들이 공해상에서 일본 영해로 진입하는데는 문제가 예상되나 이는 국제사회의 여론을 환기시킨다면 실질적으로 특별한 어려움은 발생하지 않을 것이다. 따라서 북한 탈출주민 문제에 대해서는 현실적으로 실행가능한

정부의 대책 목표를 분명히 하고, 이에 따라 일관성있는 정책을 장기적으로 持續하고 發展시켜 나가야 한다.

4. 北韓 脫出住民의 國內收容 對策

일반적으로 국제관계상 난민의 최종 해결책은 그들의 의사에 따라 위협이 소멸될 경우 본국으로의 자발적인 귀환, 현지국으로의 통합, 제3국에의 재정착 등이 있다. 탈북주민의 경우에도 그들의 의사에 따라 현지국 정착, 제3국으로의 재정착 등이 고려될 수 있을 것이지만, 궁극적으로는 대다수의 탈북주민이 남한으로 이주하게 될 것이다. 따라서 우리는 장기적인 관점에서 북한 탈출주민의 국내수용 대책을 수립하여야 한다. 탈북주민의 국내수용 대책은 남한사회 내에 미칠 파장을 최소화하면서 탈북주민들이 우리 사회에 성공적으로 정착하도록 지원하고자 하는 측면에서 수립되어야 하며, 이는 단기 관리계획과 중·장기 관리계획으로 구분하여 모색될 수 있다.

1993년 12월 11일까지 귀순자들은 「월남 귀순용사 특별보상법」에 의해 국가유공자에 준하는 대우를 받아 왔다. 국방부가 귀순자를 審査한 뒤 신분과 제공한 정보에 따라 1~5급으로 분류하여 1.9~14.5kg의 순금 시세에 해당하는 돈을 補償金으로 支給하여 왔다.⁶⁸⁾

68) 송의호, “귀순자들의 내면세계 그리고 남한사회 수업,” 「월간중앙」 (1995. 1), p. 435.

이밖에도 정부는 귀순자들에게 무상으로 주택(건평 49.5m)을 지원하고, 취직알선·연금지급·자녀교육보장 등의 特別惠澤을 一律的으로 시행하여 왔다. 월남 귀순자를 국가유공자로 처우하는 것이 지나치다는 여론과 함께 귀순자에 대한 정착 지원은 계속하되 이를 現實化하자는 취지에서 정부는 1993년 6월 「월남 귀순용사 특별보상법」을 대신하여 「귀순 북한동포 보호법」을 제정하게 되었다.

따라서 1993년 12월 12일부터는 「귀순 북한동포 보호법」에 따라 귀순자들은 개별적으로 지원금을 받고 휴대한 장비나 제공한 정보에 따라 差等한 待遇를 받게 되었다. 귀순자가 발생하는 경우 안기부가 주관하는 합동신문조에 의해 7~10일 정도의 신분 확인절차를 거치게 되며 정보사에 의해 소규모로 운영되는 수용시설에서 6개월 정도의 단기 수용을 받게 되는 것이 일반적인 관례이다. 이들의 정착을 위한 지원은 종래에는 보훈처가 맡았으나 보건복지부 생활보호과가 책임지고 있다. 주택도 일률적으로 무상공급받던 것에서 임대 아파트를 무상으로 제공받거나 주택의 임차에 필요한 보증금을 받는 것으로 바뀌었다. 또한 취업·의료·연금혜택 등의 특별대우도 더이상 제공되지 않게 되었다. 그러나 아직도 북한 귀순자들을 위한 支援對策이 위협을 무릅쓰고 남한으로 탈출한데 따른 일종의 補償과 敍勳의 성격이 있으며, 향후 귀순자 수가 증가할 경우의 재정부담 문제 및 국내 저소득 생활보호 대상자들에 대한 지원 수준과의 衡平性 問題를 들어 현재의 귀순자 관련법의 개정 필요성 및 법 운영상의 문제점이 제기되어 왔다.⁶⁹⁾

실제로 현행 「귀순 북한동포 보호법」상 정착금과 보조금 지급은 임의규정으로 탈북동포에게 반드시 지급해야 하는 것은 아니나, 지금까지의 관례로는 귀순자문제의 신속한 처리를 위해 거의 모든 경우 정착금과 보조금 및 거주 지원을 하여 왔다. 하지만 현실적으로는 일시적인 定着支援보다는 귀순자들이 대한민국 국민으로서 우리 사회에 早期 定着·自立하고 남한체제에 適應할 수 있도록 자활을 위한 지원을 지속적으로 펴나가도록 하는 방향으로 법을 運用하는 것이 바람직하다.

가. 短期 管理計劃

북한 탈출주민들이 남한으로 이주하게 되는 경우에는, 단기적으로 특정시설에서 정부의 保護와 管理를 받도록 하는 것이 필요하다. 북한 탈출주민들이 남한사회에 성공적으로 정착할 수 있도록 하기 위해서는 이들 이주민들 개인에 대한 종합적인 정보를 정부차원에서 체계적으로 관리할 필요가 있다. 이는 북한 이주민들을 통제하기 위한 차원이라기 보다는 이들의 필요사항을 적절히 파악하여 총체적인 대책을 수립하고 이를 효율적으로 이행하기 위한 목적에서 출발하여야 한다.

따라서 단기적으로는 脫北住民에 대한 收容이 불가피하다는 점을

69) 김구섭·김광식, 「북한의 대량난민 발생 가능성과 장단기 정책방향」, p. 27; 제성호, “북한 탈출동포의 법적 지위와 처리방안,” p. 127.

주지시켜야 한다. 그리고 정부는 탈북주민에 대한 수용 절차 및 구호과정에서 이들의 기본적인 인권을 최대한 존중하여 궁극적으로 이들을 우리 사회의 일원으로 수용하여야 한다는 점을 명심하여야 한다. 또한 우리 정부는 수용 초기 단계에서부터 북한 이주민의 의사를 타진할 수 있는 의사전달 통로를 마련하여 이를 최대한 존중함과 동시에, 수용기간중에도 북한 이주민의 자발적인 참여를 유도하여 이들이 自活할 수 있는 능력을 키우도록 지원하여야 한다.

북한 탈출주민의 단기 관리계획은 중앙정부가 일임하여 각 유관 부처와 지방자치단체와 민간단체의 협력을 유도하여야 할 것이다. 북한 탈출주민의 국내수용을 위해서는 우선 이를 위한 특별법의 제정과 제도의 정비가 요망된다. 북한 주민이 남한으로 탈출하는 경우와 제3국에 체류중인 북한 탈출민이 한국으로 망명을 요청하여 우리 정부가 이들을 수용할 경우에는 기존의 국내법상으로는 국제관례상의 난민처우와 달리 우리 국내법상의 귀순절차에 따라 처리해야 할 실정이다. 왜냐하면 탈북주민들이 남한으로 이주하게 되는 경우에는 북한 주민들은 국내법상 우리 국민으로 규정하여 외국인이 아니라는 점에서 「출입국관리법 시행규칙」상의 난민관련 규정을 적용할 수 없기 때문이다.⁷⁰⁾ 따라서 탈북주민의 국내 수용

70) 법무부령 제204호에 의해 1978.3.31 공포되고, 법무부령 제386호에 의해 1994.7.20 개정된 「출입국관리법 시행규칙」에 의하면, 난민입시상륙허가 신청은 “항공기·선박 등에 타고 있는 외국인으로서, 난민협약 제1조 A항(2)호에 규정된 이유, 기타 이에 준하는 이유로 그 생명·신체 또는 신체의 자유를 침해받을 공포가 있는 영역으로부터 도피하여 곧바로 대한민국에 비호를 신청하는 자”(제16조의 2 제1항)로 규정되어 있다.

을 위해 「긴급수용법(가칭)」을 제정할 필요가 있다.

또한 「긴급수용법」 제정과 함께, 북한 탈출주민 문제를 총괄적으로 조정 및 관리할 수 있는 特殊機構를 設立이 절실히 요망된다. 예를 들어 독일의 경우에서 내독관계부와 같이 탈출주민문제에서 中心的인 役割을 수행할 수 있는 특수기관이 요구되며, 우리의 경우에도 탈북주민의 문제가 향후 통일에 미치는 영향을 고려하여 통일원이 中樞的인 역할을 담당하도록 하여야 한다. 그리하여 특수기구가 탈북주민 대책을 총괄·조정하도록 하여야 한다. 이 특수기구는 북한 탈출주민과 관련된 세부대책을 마련하기 위하여 정부유관부처간의 협조체계를 확립하여야 한다. 이를 위해 지금부터 특수기구 중심의 북한 탈출주민 대책을 운영하도록 하여, 북한 주민 탈출에 대한 조기 경보체계의 구축과 유사시의 비상구호에 관한 세부대책을 수립하여 두어야 한다.

앞에서도 언급한 바와 같이 대규모 북한 탈출주민이 발생할 경우에는 이들에 대한 처리 방법은 난민 수용절차와 유사할 것이 될 수 밖에 없다. 따라서 탈출주민 수용정책은 난민처리상에서 제기되는 문제점들을 충분히 검토하고 이에 대한 대안을 마련하여야 한다. 난민이 발생했을 경우 긴급대응 방안을 효과적으로 수립하기 위해서는 다음 사항에 대한 충분한 고려가 이루어져야만 한다. 예컨대 이는 난민수용중 수정하기 곤란한 사항들이 있을 수 있기 때문이다. 난민들의 거주지(수용시설)는 기본적으로 자발적인 이동경로를 중시 하면서 정하여야 하며 각 장소가 수용할 수 있는 적정인원에 대한

사전평가에 기반하여 적절한 수용장소를 마련해 놓아야 한다.

난민의 접수, 등록 및 이동을 담당할 장소를 난민유입로에 설치해 두어야 한다. 등록시 가족단위로 하며 특별구호를 필요로 하는 난민수에 대한 평가를 하여 공정한 분배체계를 수립하도록 한다.

난민에 대한 일차적인 응급구호는 난민들의 생존과 기본 복지를 충족하기 위한 최소한의 수준은 넘어야 하며, 이를 위해 식량, 급수, 피난장소, 의료구호, 위생시설 등이 제공되어야 한다. 또한 공정한 분배체계를 통해 모든 난민들에게 빠짐없이 제공되도록 하여야 한다. 실제로 난민에 대한 응급구호과정에서 부적절한 분배체제로 인한 문제가 많이 발생하고 있다.

난민수용 초기 단계에서부터 난민들의 자발적인 협력과 참여를 유도하고 그들의 자력심을 증진시켜 주어야만이 장기적인 차원에서 난민대책이 성공적으로 수행될 수 있을 것이다. 또한 난민들이 겪은 심리적 衝擊을 克服할 수 있도록 이에 대한 사회사업과 함께 이산가족들의 재회를 추진하기 위한 방도를 모색하여야 한다.

난민들에 대한 일차적인 설문조사나 방문을 통해 난민들의 필요를 파악하고 이에 대한 우선순위를 결정하여야 한다. 위와 같은 일차적인 구호를 하면서 거시적인 계획을 수립하여야 한다.

응급구호의 성공여부는 구호과정에 참가한 인력관리의 효율성에 달려있다. 예를 들어 유엔난민고등판무관실의 경우에도 단독적으로 물자구호를 하지 않고 참여기구들을 통하여 한다. 난민에 대한 구호조치의 책임은 원칙적으로 우리 정부에 있으나, 유엔난민고등판

무관실은 우리가 요청할 경우 우리 정부를 도와서 소요산정과 구호계획을 수립하여야 할 책임이 있다. 왜냐하면 유엔난민고등판무관실은 난민들에게 국제적인 보호를 제공하고, 난민문제에 대해 영구적인 해결책을 강구해야 하는 규정상의 책임이 있기 때문이다.

난민 긴급발생시 효과적인 관리를 위해서는 專門家 및 현지에서 획득된 관련 전문지식 등이 필요하다. 이는 비전문가적 입장에서 사태를 관리할 경우 난민들에게 비참한 결과를 가져올 수 있기 때문이다. 실제적으로 지위고하를 막론하고 난민사태를 관리하는 인력들의 자질이 중요한 요소로 작용하여 왔다. 조직능력, 융통성, 즉석에서 단안을 내릴 수 있는 능력, 어려운 상황하에서도 타인과 협동하여 일할 수 있는 능력, 타 문화 및 난민들의 곤경에 대한 민감성, 유머감각 등을 들 수 있다. 현실적으로 구호활동시 난민 발생지역에 익숙한 지역민이나 전문가의 지식을 유용하기 위한 노력이 필요하다. 일단 북한 탈출주민이 대량으로 유입될 경우 비상대책수립시 고려할 각 세부사항들을 살펴 볼 필요가 있다.

물자수급:⁷¹⁾ 난민 구호대책에는 엄청난 양의 물자가 필요하게 되기 때문에 이에 대한 적절한 물자수급책이 요구된다. 난민 발생 지역은 대개의 경우 물자 및 통신요지에서 격리된 지역에 위치하

71) Licross/Volags Steering Committee for Disasters, *Emergency Supply Logistics Handbook* (Geneva: LRCS, 1982); UNITAR, *Model Rules for Disaster Relief Operations, Policy and Efficacy Studies*, no. 8 (1982).

는 경우가 많으며, 물자수급을 원활히 하기 위한 각별한 노력없이 는 전체 구호 계획이 성공할 수 없을 것이다. 즉 난민들이 필요로 하는 기본적인 생필품을 적기에 조달하여 주어야 한다.

효율적인 물자수급을 위해서는, 표준화된 절차에 따라 중앙조정 식의 단일화된 병참체계를 수립하고, 가장 긴급하게 요구되는 물품 은 대부분의 경우 지역 내에서 조달이 가능하다는 점을 명심하고 가능한 한 해외수급을 피한다. 또한 운송 및 보관시설은 일이 잘못 될 경우와 더 많은 난민유입사태를 대비하여 충분히 확보하여 둔다. 실제 물자수급책을 시행할 때는 구호 초기부터 전체 계획의 중요한 부분으로 물자수급조치를 確保해 둔다. 주요한 조치들에 필 요한 시간들을 계산하고 필요한 조치를 취한다. 지역 실정에 대한 전문가의 조언을 듣고 실행 가능성을 분석해 본다.

보호시설:⁷²⁾ 난민들의 거주를 위한 조치로는 보호시설의 장소 설정, 계획 및 설치이다. 난민 발생 초기에는 적합하고 미리 계획 된 입지설정 및 적절한 보호시설이 부족하기 쉽다. 이는 난민들의 기본적인 안녕에 악영향을 주며, 구호물품의 수급 및 난민들의 보 호를 위협할 수도 있다. 따라서 사전에 난민의 유입이 예상되는 지

72) Davis I., ed., *Disasters and the Small Dwelling* (New York: Pergamon, 1981); Howard J. & Spice R, *Plastic Sheeting: its use for emergency housing and other purposes* (New York: Oxfam, 1981); UNDRO, *Shelter after Disaster: Guidelines for Assistance* (New York: UNDRO, 1982); UNHCR, *Planning Rural Settlements for Refugees: Some considerations and ideas* (Geneva: UNHCR, 1979).

역에 적절히 계획된 적당한 보호소와 관련 구호 건물을 설치하여야 할 필요가 한다.

이때 지켜야 기본원칙은 고밀도 난민 캠프지를 피하여야 하며, 장기간 난민들의 주거지가 될 것이기 때문에 그들의 참여를 유도하여야 한다. 또한 기본적인 필요가 充足되는 지역을 장소로 선택하여야 한다. 보호소는 제반 위협요소로부터의 보호, 거주할 공간, 집과 같은 느낌을 줄 수 있어야 한다. 소위 短期 措施들은 예상보다 오래 지속될 가능성이 있기 때문에 초기 단계에서부터 철저히 준비하여 대응한다.

장소설정, 계획, 보호소 설치 등에는 專門知識이 필요하며, 식수 및 화장실 시설 설치와 같은 기타 사항들에 대한 고려와 밀접히 연관하여 시행하여야 한다. 난민 보호소의 입지에 적합한가 분석하고 기본적인 사항 등을 충족하는지 확인하고, 동시에 비상 대피소의 필요를 분석하고 즉각적인 수요를 충족하기 위해 필요한 물자를 공급하여야 한다. 장소 계획, 설계, 개선을 위해 가장 시급하게 요구되는 조치들을 가능한 한 단기간 안에 취하여야 한다.

보건사업:⁷³⁾ 비상대책의 세부계획중 난민의 보건과 관련하여 다양한 사업이 요구된다. 긴급사태시 난민들은 여러 가지 질병의 위

73) Simmonds S., Vaughan P. & Gunn S. W., *Refugee Community Health Care* (London: Oxford University Press, 1983); Werner D., *Where There is No Doctor* (New York: Macmillan, 1980); WHO, *The Emergency Health Kit*, Technical Report Series, 672 (1982).

험이 증대되는 상황에 노출되어 있다. 일반적으로 이러한 요인들로
는 과밀한 집단거주, 부적절한 식수, 불량한 화장실 시설 및 부적
절한 음식물 공급 등이 있다. 따라서 이러한 위험성을 최소화할 응
급조치들이 취해져야만 하며, 적절한 수준의 보건시설 확보 및 새
로운 질병발생(전염병)을 줄이기 위한 노력이 요구된다.

난민들의 보건사업을 위해서는 다음과 같은 기본원칙을 준수하여
야 한다. 난민들은 그들 자신들의 건강에 책임을 져야하기 때문에
보건사업의 개발 및 준비과정에 직접적으로 참여해야 하며, 보건진
료는 적절한 평가와 감독에 의해 결정된 난민들의 실제적 필요를
반영하여야 한다. 개인에 대한 진료보다는 대다수 난민들의 건강
에 영향을 미치는 공공보건대책 및 영양에 우선적으로 치중해야
한다. 또한 국가 및 기타 민간 보건기구와의 긴밀한 협력하에, 난
민에 대한 적절하고 유용한 보건진료를 전담할 보건책임자를 임명
할 필요가 있다.

난민들의 보건을 위해 필요한 조치로는 우선 난민들의 필요를 산
정하고 필요한 조치의 우선순위를 결정하기 위해 보건 및 영양상
태와 환경조건을 평가하고, 정해진 우선순위에 따라 필요한 진료시
설을 선정하고 지역단위의 보건진료를 시행하는 것이다. 또한 위의
조치들을 모니터하고 이것들의 효용성을 평가하며 필요할 경우 조
정하는 것이다.

음식 및 영양:⁷⁴⁾ 난민들의 음식 및 영양을 위한 세부대책들이

요구된다. 비상사태시 난민들은 부분적이거나 혹은 전적으로 음식 물제공을 필요로 하며, 이들 중 일부는 영양상 특별한 조치를 필요로 하는 상태일 수 있다. 심각한 영양실조상태에 있는 난민들에게 지역 내에 있는 음식으로 적당한 것을 무엇이든 즉시 공급하며, 이때에는 단백질 등 필요영양소보다는 우선 에너지 요구량을 충족시키기에 주력하여야 한다.

음식 및 영양을 위한 세부대책은 난민들에게 건강을 유지하고 필요한 경우에는 이미 영양실조인 경우 상태를 好轉시키기기 위해 충분한 양의 적절한 음식을 공급하기 위한 목적에서 출발한다. 이를 위해서는 아래와 같은 기본 원칙을 지켜야 한다. 식품공급조치는 그 책임이 분명히 규정되고 특정기구에 의해 모든 과정이 조정되어 표준화되고 적절한 것이어야 하며, 제반대책 수립시 전문가의 영양지식이 반영되어야 한다. 난민들의 영양요구를 充足시키기 위해 가능한 그들의 전통음식 및 익숙한 음식을 제공하도록 한다. 가능하다면 난민들이 가족단위로 직접 취사를 할 수 있도록 하는 음식물 공급체계를 마련하여야 한다. 영양실조가 되기 쉬운 영유아 어린이 임신수유부에게는 특별한 신경을 써야 하며, 보건 및 타 지역 서비스 단체와 긴밀한 관계를 유지하여야 한다.

이러한 기본원칙하에서 가능한 한 빨리 난민들의 건강 및 영양상

74) UN, *A Guide to Food and Health Relief Operations for Disasters* (Protein-Calorie Advisory Group of the UN, 1977); WHO, *Guidelines for Training Community Health Workers in Nutrition*, WHO offset publication, no. 59 (1981).

태를 파악하고 식품수요를 측정하여, 적절한 식품의 구입 가능성을 확인하고 필요한 운반·보관, 취사용 연료, 및 취사도구를 확보할 필요가 있다. 난민 전체를 위한 전반적인 계획과 필요한 경우 취약 계층 및 영양부족층을 위한 특별한 음식물 공급계획을 수립한다. 또한 수시로 위 계획의 효용성을 모니터하여 실무에 반영하도록 한다.

물:75) 물은 난민들의 생명과 보건을 위해 필수적인 것이다. 하지만 비상사태시 적절한 양과 질의 물을 구하기가 쉽지 않으며 이로 인해 보건에 威脅的인 要素들이 발생하게 될 가능성이 매우 높다. 따라서 난민들에게 안전한 물을 충분히 공급하고 공공 요구를 충족시키기 위한 대책이 강구되어야 한다. 물 대책을 위한 기본원칙은 전문가의 의견을 구하고 관련기관과의 긴밀한 협조체제를 구축하고 난민들의 참여를 유도하는 것이다. 난민 보호시설 설정 및 계획단계에서 물의 양을 고려하고, 공공보건 및 위생시설과 연계하여 조정하여야 한다. 잠정적인 어려움을 해결하고 새로운 난민들의 도착을 고려하여 물 비축량을 충분히 보유하도록 하여야 한다. 계절적인 수량의 변화를 고려하고, 가능한 한 특별한 처리과정을 필요

75) Howard J., *Safe Drinking Water*, Oxfam Technical Guide (1979); WHO, *International Standards for Drinking Water* (New York: WHO, 1971); World Bank, *Appropriate Technology for Water Supply and Sanitation: Low-cost Water Distribution - A Field Manual* (New York: World Bank, 1982).

로 하지 않는 물을 택하여야 한다.

난민들을 위한 물 수급조치를 위해서는 난민들의 전체 수요와 관련하여 가능한 한 물의 양에 대한 즉각적이고 충분한 평가를 조직적으로 수행하여야 한다. 동시에 현재 사용가능한 물이 汚染되지 않도록 보호하는 노력도 병행하여야 한다. 또한 비축량을 포함하여 안전하고 충분한 양의 물을 공급하기 위한 보관 및 분배체계를 개발하고, 정기적으로 수질검사를 실시하도록 하여야 한다.

위생 및 환경시설:⁷⁶⁾ 난민들의 유입에 따라 위생 및 환경시설을 위한 세부대책을 수행하여야 한다. 난민 긴급사태시 나타나는 사회 혼란, 과밀도, 위생시설의 부족 등은 특별한 조치가 취해지지 않는다면 곧바로 공중보건에 위협한 상태로 발전되어 갈 수 있다. 따라서 질병의 발생을 예방하고 난민들에게 안전한 환경을 부여해 주기 위한 대책이 요구된다. 위생 및 환경시설 대책 수립시 지켜야 할 기본원칙은 다음과 같다.

난민들의 협력이 성공의 필수적인 요소이기 때문에 계획수립과정에서부터 이들의 참여를 유도해야 하며, 가능한 한 이들에 의해 운영되도록 해야 한다. 또한 모든 계획들이 난민들의 문화에 부합하

76) Rajagopalan S. & Shiffman M., *Guide to Simple Sanitary Measures for the Control of Enteric Diseases* (New York: WHO, 1974); UNDRO, *Disaster Prevention and Mitigation: Sanitation Aspects* (New York: UNDRO, 1982); PAHO (WHO), *Emergency Vector Control after Natural Disaster*, PAHO Scientific Publication, no. 419 (1982).

는 것이어야 한다. 지역사정에 대한 지식을 갖고 있는 경험있는 공중보건 전문가의 참여가 이루어져야 한다. 장기간에 걸쳐 향상된 화장실 시설을 설치하는 것보다 기본적인 처리시설을 즉시 설치하는 편이 더 바람직하다. 각 가정당 적절한 분뇨처리장소(latrine)를 할당하는 것이 유지와 사용을 위해 가장 바람직하다. 또한 제반 계획은 기타의 공중보건 계획과 연계하여야 한다.

위생 및 환경시설을 위해서는 분뇨처리를 특정지역에 국한시키고 물 공급원의 오염을 방지하고, 적절한 배설물 처리 시설을 개발하여야 한다. 또한 쓰레기 및 하수처리 시설, 해충박멸, 사체처리, 필요한 경우 분진 제거, 화재예방 및 처리를 위한 효율적인 시설을 수립하고, 모든 위생시설 및 공중보건과 연관된 환경시설에 대한 점검과 감독체계를 확립하여야 한다. 이와 함께 총체적인 공중보건의 일부로서 난민들에 대하여 위생 및 환경시설에 관한 교육을 실시하도록 한다.

사회사업 및 교육:⁷⁷⁾ 난민들을 위한 비상대책 중의 하나는 사회사업 및 교육이다. 난민들이 받는 심리적 충격은 매우 심하기 때문에 이로 인해 사회적·심리적 문제가 발생하거나 악화되며 이러한 문제를 풀기 위한 적절한 조치가 필수적이다. 따라서 난민들의 사회적·심리적 요구를 충족시키기 위한 제반대책이 마련되어야 한다.

77) UNHCR, *UNHCR Handbook for Social Services* (Geneva: UNHCR, 1983).

난민들을 위한 사회사업 및 교육의 기본원칙은 다음과 같다. 난민들이 그들의 고민에 대해 서로 토론하고 가능한 한 그들 방식의 해결방법을 강구하도록 유도하며, 지역단위의 자원에 의존하여 개인, 가정 및 그룹 안의 자조체계를 장려한다. 전반적인 지역사업 규모 내에서 분권적인 서비스를 제공하고 필요한 사람들에게 제공될 수 있도록 한다. 사회적, 신체적 및 정신적 장애자를 위한 특별 시설이 필요한 경우에는 외부로부터의 지원보다는 지역사회 내의 지원을 유도할 수 있도록 소규모로 운영한다. 전체 구호계획의 중요한 부분으로서 사회사업을 개발하도록 하고, 일정수준을 유지하도록 전체 계획과 연계되어야 한다.

이를 위해서 부모와 동반하지 않은 어린이나 장애자와 같이 기본적인 생계에 어려움을 갖는 난민층에게 특별한 배려를 하여 이들의 요구를 평가하여야 하고, 그들의 필요에 부합하는 사업을 개발한다. 또한 이산가족들을 재결합시키기 위해 즉각적인 조치를 취하여야 한다. 이와 함께 난민들의 정착에 필요한 적절한 교육 프로그램을 마련하여야 한다.

난민 현지국에서 유입되는 난민들의 생존과 보호를 위해 필요한 각종 조치, 인력, 일의 중요도 등의 구호관리(management of assistance)를 총체적으로 조정하기 위해서는 조직체계가 필요하다. 즉 성공적인 현장관리를 위해서는 총괄적인 구호체계를 주관할 수 있는 지도력(leadership)이 요구된다. 현지국가의 능력여부에 따라서, 유엔난민고등판무관실이 가장 중요한 지도조직의 역할을 하는

경우가 많이 있다. 우리의 경우에는 이상과 같은 유엔난민고등판무관실의 협조하에 주도적인 지도체계를 수립하여야 한다. 현장관리를 맡은 지도부는 일단 결정이 된 사항에 대해서는 곧바로 적절히 실행할 수 있는 능력을 보유해야 한다. 따라서 이를 위한 전문가 양성이 시급히 요구된다.

그리하여 우리 정부는 탈북주민 처리를 총괄하는 특수기구를 중심으로 유관부처·국내외 민간단체·국제 난민관련기구와의 效率的인 業務分擔 및 協調體系를 구축하고 국제사회(주변국 및 국제민간단체)의 協力을 誘導하여야 한다. 탈북주민이 남한으로 이주하여 올 때에는 실질적으로 많은 문제점이 발생하게 될 것이기 때문에 이들의 정착을 효과적으로 지원하기 위해서는 정부 각 부처가 협력하여야 할 것이며, 지방정부의 협조도 필요하게 될 것이다. 또한 북한 탈출주민의 남한이주시 정부는 민간기구 및 시민단체 등의 자발적인 협조를 유도하며, 이를 조정하고 보조하는 역할을 충실히 수행함으로써 향후 남북한 주민간의 사회갈등을 완화시킬 수 있는 기반을 마련할 수 있을 것이다.

위에서 검토한 일반적인 고려사항을 적용하여 북한 주민의 남한 이주시 야기될 구체적인 문제점과 이에 대한 대안을 살펴볼 필요가 있다. 먼저 북한 이주민의 심사, 분류 및 등록 방안을 마련하여야 한다. 적절한 조사를 통하여 일반 이주민들에게는 신속히 신분증을 발급하고, 범법자, 위장 귀순자 및 신분 특이자를 분류하여 관리하여야 할 것이다. 우리와 같이 특수한 상황하에서는, 탈북주

민 중 의도적으로 우리 사회를 교란하고자 하는 위험인물들도 포함되어 있을 것이기 때문이다. 또한 이산가족이나 연고자가 있는 북한 주민들은 일정한 심사를 거친 후 연고자에게 인계할 수 있을 것이다. 북한 탈출주민의 유입이 예상되는 주요 통로에 대한 안전을 확보하고 각 지역별로 일차적인 구호를 위한 단기 수용시설을 설치한다. 북한 이주민의 유입에 따른 사회적 혼란을 방지하고 동시에 이주민들의 신변안전을 보장하기 위한 조치도 현실적으로 요구된다. 탈북주민의 유입경로는 軍이 관리하고 단기 수용시설 내의 치안은 경찰이 맡는 것이 바람직할 것이다. 단기 수용시설은 특정 지역 지방자치단체의 협조를 받아 중앙정부 차원에서 운영하도록 한다. 단기 수용시설은 보안 및 지역적 입지조건을 고려하여 설치하도록 하나, 기존의 공공시설 등을 우선적으로 이용하도록 한다. 유엔난민고등판무관실의 규정에 따르면 난민 수용시설은 난민들의 신변안전을 위하여 국경선에서 50km 이상 떨어진 지역에 설치하는 것이 바람직한 것으로 되어 있으나, 우리의 경우에 적용하기에는 문제점이 있다. 수용시설의 입지조건으로는 교통편의도, 급수시설 등과 같이 유엔난민고등판무관실이 규정하는 제반규정 등을 참고로 하여 주로 북한 주민의 유입이 예상되는 지역에 설치하도록 한다. 이주민의 수용시에는 가족단위, 출신지역 단위의 수용을 원칙으로 하며, 노약자·어린이·여성에 대한 特別保護 措置도 강구하여야 한다. 이주민이 유입될 경우에는 응급의료진이 현장에 파견되어 진료하여야 하며, 이주민들의 건강상태 및 진료 필요여부를 결정

하여야 한다. 또한 단기 수용시설 내의 보건상태를 면밀히 조사하고 관리할 필요가 있으며 전염병 등의 발생을 막기 위한 방역사업도 사전에 실시하여야 한다. 이와 같이 대량 탈북주민이 남한으로 유입되는 경우에는 거의 모든 정부 부처가 비상대책에 참여하여야 할 것이며, 특수기구가 이 모든 과정을 관리하고 조정하여 효율적인 구호 및 보호를 시행하여야 한다. 탈북주민의 단기 수용시설 체류는 약 6개월 정도로 정해 놓고 심사에 따라 수용기간을 연장하거나 중·장기 관리계획으로의 연계를 결정하여야 한다.

나. 中·長期 管理計劃

북한 이주민들의 단기 수용 이후 본인들의 의사에 따라 자발적인 귀환(위험상황이 해결되었을 경우), 남한내 정착, 제3국으로의 정착 여부를 결정하여야 할 것이다. 그러나 단기 수용 이후에도 집단보호가 필요한 탈북주민에 대해서는 지방자치단체가 운영하는 중·장기 수용시설에 수용할 필요성이 있다. 물론 중·장기 관리계획에 막대한 예산이 소요될 것이며 전문지식이 요구될 것이기 때문에 이를 위한 중앙정부의 체계적인 지원방안이 마련되어야 하며 이를 위한 법제정이 필요할 것이다. 또한 궁극적으로 이들을 우리 사회의 일원으로 수용하여야 한다는 점을 고려하여야 하며, 중·장기 수용단계에서는 북한 이주민의 의사를 타진할 수 있는 체계적인 의

사 전달 통로를 마련하여 이를 최대한 尊重함과 함께, 수용기간 중에도 탈북주민들의 자발적인 참여를 유도하여 이들이 자활할 수 있는 힘을 키워 주어야 한다.

장기 수용시설은 단기 수용시설과는 달리 공동체 마을과 같이 탈북주민들의 자발적인 참여와 실질적인 자립기반 조성 등에 역점을 두고 운영할 필요가 있다. 탈북주민들의 중·장기 관리시설은 수용소라고 명명하기 보다는 다른 名稱을 부여하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 수용소란 용어는 탈북주민들이 우리 사회에 조기 정착하도록 하고, 그들의 심리적 동화 및 화합자원에서 바람직하지 않기 때문이다.⁷⁸⁾

북한 탈출주민의 남한 정착을 위해서 법·제도적 조치뿐만 아니라, 정치·경제·사회적 적응 교육 및 직업교육을 실시할 필요가 있다. 탈북주민들의 성공적인 정착을 위해서는 무엇보다도 우선 이들이 취업할 수 있는 길을 열어주어 안정적인 소득원을 갖도록 하는 점이 중요하다. 이주민들이 스스로 취업하여 자립할 수 있도록 이들의 북한 내에서의 직업을 고려하여 적절한 취업기회를 부여하거나 필요한 職業教育을 실시하여야 한다. 또한 이들의 북한 내의 학력과 경력을 적절히 인정하는 방안을 구체적으로 제도화하기 위해 특별법을 제정할 필요가 있다.

북한 탈출주민들은 오랜기간 相異한 체제에서 살아왔기 때문에 남한사회에 정착하는 과정에서 價値觀의 차이, 思考方式 및 行爲樣

78) 제성호, “탈북동포의 난민특구 설치와 운영방안,” 『통일』 (1994.11).

式의 차이, 생활패턴의 차이에서 오는 충격으로 절망하고 좌절할 가능성이 높다는 점에서 이를 감안한 장기적인 사회사업을 실시할 필요성이 있다. 이를 위해서 탈북주민의 적응문제를 전문으로 다루게 될 사회복지사를 양성할 필요가 있다.

또한 독일의 경우와 같이 정부가 탈북주민들의 정착에 필요한 기본적인 지식과 정보를 제공하기 위한 홍보 및 교육을 실시하여야 할 것이며, 민간단체나 종교단체들은 북한 탈출주민들의 정신적·심리적인 안정을 위한 支援策을 강구하여야 할 것이다. 탈북주민의 남한사회 적응을 돕기위한 한 방안으로는 이전에 귀순한 사람들을 활용하여 이들의 경험과 문제점을 검토하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 지금부터 귀순자들의 남한 정착을 지원하기 위한 실제적인 프로그램을 운영하여 이를 발전시켜가는 것이 장기적인 관점에서 요구된다. 탈북주민들의 동화교육, 이른바 재사회화과정에서 우리는 탈북주민들을 대북관계를 위한 특정세력으로 이용하려는 등의 조급한 태도를 버려야 할 것이며, 보다 장기적인 관점에서 접근하여야 할 것이다. 또한 탈북주민들에 대한 인도적인 측면에서의 보호와 지원, 즉 그들의 기본적인 인권을 보호하고 이들이 남한사회에 원만하게 적응하도록 지원하는 것이 단기적으로는 과도한 것으로 비춰질 수도 있으나 장기적으로 우리 사회 전체를 위해서 바람직한 것임을 명심하여야 한다. 북한 탈출주민들을 위한 장기 관리시설 운용시 고려할 사항으로는, 유엔난민고등판무관실이 제시하는 바와 같이 난민들의 유입경로와 定着地域 주변의 환경보호 및

관리이다. 탈북주민을 위한 시설의 입지결정시 특정지역주민의 이해와 상충될 수 있는 문제점이 발생할 가능성이 높으며, 이를 위해 정부가 지역주민과의 갈등을 최소화할 수 있는 구체적인 방안도 모색하여야 한다.

第V章 結論

본 연구는 탈북주민의 기본적인 人權保護 및 장기적인 統一政策 次元에서 탈북주민 대책을 수립하기 위한 방안으로 국제관례상의 난민처리방침과 기존의 난민 사례를 검토하여 보았다. 난민문제는 전세계적으로 확산되고 있으며 특정국 내의 문제일뿐 아니라 인류의 평화를 위협하는 심각한 사안이다. 초기에는 난민을 정치적 망명자에 한정하는 개념으로 사용하였으나, 현재는 일반화된 폭력이나 인권침해 등으로 개인의 생명·안전 또는 자유에 위협을 받는 자를 보호의 대상으로 규정함으로써 확대된 난민개념을 적용하고 있다. 또한 난민문제를 당사국에 한정시키지 않고 이를 해결하기 위한 국제사회의 협력 필요성도 강조되고 있다. 현재까지는 난민 현지국의 요청에 따라 유엔난민고등판무관실이 주관하여 난민에 대한 응급구호와 보호를 이행하여 왔다. 난민들의 기본적인 인권보호와 생존을 위한 지원에 대해 국제사회가 협력의 필요성을 인식하고는 있지만, 현실적으로는 난민문제가 심화될 경우 국가들이 자국의 이익을 넘어서서 난민들의 보호를 하게 될 것인지는 의문시되고 있다.

본 연구는 탈북주민 대책의 수립을 위하여 독일, 쿠바, 베트남의 난민 사례를 검토해 보았다. 독일의 경우에는 우리와 같은 분단상태에서 인도적이고 현명한 난민정책을 통하여 평화적인 통일을 이룩한 것으로 평가되기 때문에 우리에게 주는 시사점이 크다고 할

수 있다. 서독은 분단초기부터 동독의 주민을 독일 국민으로 인정하고 이들에게 서독 주민과 동일한 권리를 부여하였다. 이와 같이 서독은 하나의 독일국적제도를 명분적인 차원이 아닌 실제정책으로 실행하였기 때문에, 동독 탈출주민들의 기본생존권을 보장하고 이들의 서독에서의 정착을 용이하게 하는 데 큰 도움을 줄 수 있었다. 서독은 분단초기부터 탈출주민을 위한 「긴급수용법」과 같은 법·제도를 정비하고, 실제 동독 탈출주민의 수용을 위한 내실있는 계획에 착수하였다. 물론 동독 주민들의 탈출이 분단초기부터 용이한 것은 아니었고, 생명의 위협을 무릅쓴 脫出이었으며 주변국과의 국경도 폐쇄되어 있는 상태였다. 1980년대 후반부터 동독 주민의 대규모 탈출 조짐이 보이자, 서독은 주변 동구권 개혁정부와의 막후협상을 통해 이들의 협조를 유도하여 동독 주민들을 서독으로 이주시키는데 성공하였다. 동독 난민의 경우에는 서독이 자국의 문제로 인식하고 이를 해결할 독자적인 능력이 있었기 때문에 국제기구나 주변국이 직접적인 비상구호에 참여할 필요가 없었다.

하지만 베트남 난민의 경우에는 남부 베트남의 패망과 함께 탈출한 보트 피플이 거의 모든 주변 아시아 국가와 일부 서방 국가들의 임시난민수용소에 밀려들게 되어 비상구호를 받게 되었다. 또한 유엔난민고등판무관실 등 국제기구 및 민간단체들이 적극적으로 개입하게 되었다. 베트남 난민들은 주변 아시아 국가의 임시수용소에서 일정기간 응급구호를 받은 후 본인들의 의사에 의하여 일부는 현지정착하였으나 상당수가 서방 국가로 이주하게 되었다. 1986

년 이후 베트남 난민은 종전과는 달리 보다 나은 경제수준을 기대하고 탈출하였기 때문에 유엔난민고등판무관실의 주관에 의한 총체적 행동계획(CPA)에 따라 자국귀환 또는 장기간 임시수용소 체류 중에서 擇一할 수 밖에 없는 처지에 놓이게 되었다. 베트남 사회가 더이상 위험지역이 아니라는 국제적인 평가로 베트남 난민들의 자국귀환이 진행되고 있으나, 현실적으로 임시수용된 난민들이 강제귀환을 거부하고 있기 때문에 난민 현지국에서의 범죄·사회불안 등 많은 문제점이 노출되고 있다. 이와 같이 난민문제의 최종해결 단계에서는 국가간의 이해가 충돌할 소지가 많이 있다. 쿠바 난민의 경우에는 문제의 성격상 미국이 전담하는 상황이었으며, 매년 일정수의 합법이민을 허용한다는 미국과 쿠바간의 협상 이후 난민들의 미국으로의 불법입국을 철저히 통제하고 난민들을 임시수용소에 체류시키고 있다.

이와 같이 특정지역에서 난민이 발생할 경우에는 난민이 유입되는 현지국의 역량과 의지에 따라 처리대책이 결정되게 된다. 난민문제 발생시 일차적으로 난민 현지국이 비상대책의 책임을 지게 되며, 여의치 않을 경우 현지국의 요청에 의해 유엔난민고등판무관실과 같은 국제난민기구가 개입하게 된다. 대규모의 난민을 처리하기 위해 유엔난민고등판무관실은 특정한 기본원칙에 따라 세부적인 구호와 보호를 이행하게 된다. 유엔난민고등판무관실은 기본적으로 정치적인 중립을 유지하고 인도적인 차원에서 난민들의 기본적인 생존과 안녕을 유지하기 위한 비상구호를 행하게 되는 것이다. 난민문제

가 전세계적으로 확산·심화됨에 따라 국제 난민관련기구들의 역량이 한계에 다다르는 수준이며, 국가간의 인도적인 차원의 협력이 어느 정도까지 이루어질 수 있을지 의심스러운 상태이다.

본 연구는 국제관례상 난민처리 원칙과 해외 난민사태상에서 나타난 문제점과 대안을 통하여 북한 탈출주민 대책을 수립하고자 하였다. 북한 탈출주민의 법적 지위는 국내법상으로는 대한민국 국민으로 간주되어 내국인과 같은 권리와 보호를 받아야 한다. 북한 탈출주민이 남한으로 직접 탈출해 올 경우에는 「귀순 북한동포 보호법」에 의하여 보호를 받을 수 있다. 하지만 현실적으로 북한 주민들의 탈출이 군사분계선을 넘거나 해상을 통해 직접 남한으로 이루어지기는 어려운 상태에서, 북한과 인접한 중국과 러시아지역으로 행하여져 왔으며, 앞으로도 이들 지역으로의 탈출 가능성이 매우 높다고 평가된다.

우리의 국내법에 따르면 북한 주민들이 이들 제3국으로 탈출하게 되는 경우 우리 정부가 이들을 대한민국 재외국민으로 간주하여 이에 준하는 보호를 하여야 하지만, 중국과 러시아는 남북한 동시 수교국인 동시에 전통적으로 북한과 우호관계에 있던 국가이기 때문에 이로 인한 많은 어려움이 따르게 된다. 또한 중국과 러시아가 북한과의 전통적인 유대관계와 송환협정 등을 고려하여 탈북자를 북한으로 송환할 수 있기 때문에 이들 지역에 소재하고 있는 탈북자들은 긴급한 보호와 구호를 필요로 하고 있다. 특정지역에서의 난민처리를 위해서는 우선 현지국의 국가주권이 우선하는 것이며,

현지국의 요청이 있어야만 국제난민기구들이 난민보호 임무를 수행할 수 있다. 중국과 러시아는 난민협약에 가입한 국가들로 난민 송환금지, 국경에서 거부금지, 강제추방금지, 무허가 입국에 대한 처벌금지, 기본적인 표준처우 확대, 기본적인 인권존중, 난민 지위의 결정 등의 의무를 지게 된다. 따라서 우리 정부는 북한을 탈출한 주민들이 직접적인 탈출동기에 관계없이 이들이 북한으로 재송환될 경우 받게 될 處罰(死刑)의 危險이 있다는 사실을 바탕으로 이들이 난민에 해당한다는 점을 국제사회에 弘報하여야 한다. 또한 동시에 유엔난민고등판무관실과 같은 국제 난민관련기구들이 북한 탈출주민 문제의 심각성에 대해 이해하고 이를 위한 노력을 경주하도록 유도하여야 한다.

현재 북한을 탈출하는 주민의 수는 소규모이며, 북한이 국경을 철저히 통제하고 있기 때문에 탈출주민이 급증할 가능성은 현재로서는 매우 희박하다. 하지만, 북한 내부의 사회문제가 심화되거나 북한과 인접한 중국과 러시아의 사회변화가 있을 경우 북한 주민의 탈출이 증가될 소지는 충분히 존재해 있다. 따라서 북한 탈출주민에 대한 우리의 대책은 소규모의 탈출주민에 대한 보호에서부터 출발하여 급변사태시 예상되는 대규모의 탈출사태까지 고려하여야 할 것이다.

북한 탈출주민 대책은 탈출주민들의 인권보호 및 인도주의적 차원에서 논의되어야 한다. 북한 탈출민은 북한 주민임과 동시에 우리의 동포이며 통일의 주역이 될 수 있는 세력이라는 점에서 우리

정부의 점진적이고 평화적인 통일정책 기조위에서 북한 탈출주민에 대한 적극적인 보호를 하여야 한다.

북한 탈출주민의 신속한 處理 및 收容을 위한 법·제도적 장치를 마련하여야 하며, 탈출주민 대책을 위한 總括 및 調整할 수 있는 특수기구의 설립이 절실히 요망된다. 이는 탈출주민 문제를 해결하기 위해서는 다양한 노력이 요구되며, 이를 위해 유관 부처간의 업무분담 및 협조체계를 구축하여 효율적인 대책을 수행하기 위한 것이다. 또한 북한 탈출주민 대책을 이행하는 과정에서 민간기구 및 시민단체 등의 자발적인 협조를 유도하여 정부가 이를 조정하고 보조하는 역할을 충실히 수행함으로써 남북한 주민간의 사회갈등을 최소화하여야 할 것이다. 동시에 탈북주민 처리 및 보호과정에 주변국 및 국제사회의 협력을 극대화하고 국제 난민관련기구의 협조를 유도해 내야 할 것이다.

이를 위해서는 북한 탈출주민 대책을 總括·調整할 수 있는 능력을 지닌 特殊機構를 마련하여야 한다. 그리하여 북한 탈출주민에 대한 총체적인 대책수립을 착실히 준비하여야 하며, 각 유관부처간의 협조체계를 구축하도록 조정하여야 한다. 또한 탈북주민 처리와 관련된 모든 정부부처 내에 전문인력을 양성하여야 하며, 이들간의 정기적인 교류체계도 절실히 요구된다고 하겠다. 또한 북한 주민의 탈출이 대규모로 발전될 경우, 곧 우리 사회의 재난상태와도 유사한 상황일 것이라는 점에서 우리 정부가 탈북주민 대책을 일반적인 재난관리체계와도 연계시킬 수 있을 것이다.

빈 면

參 考 文 獻

1. 單行本

- 김구섭·김광식. 「북한의 대량난민 발생 가능성과 장단기 정책방향」. 서울: 한국국방연구원, 1994.
- 김미림. 「난민문제와 UNHCR의 역할 - 베트남과 캄보디아 사례 연구」. 숙명여자대학교 대학원 석사학위 논문, 1995.
- 김병로. 「탈북자 발생 배경분석」. 통일정세분석 94-11. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 민주평화통일자문회의 사무처. 「북한 탈출동포 어떻게 할 것인가」. 서울: 민주평화통일자문회의, 1994.
- 법무부. 「출입국관리법 시행규칙」. 서울: 법무부, 1994.
- 법무부 출입국관리국. 「난민인정업무 처리지침」. 서울: 법무부, 1994.
- 외무부. 「난민문제 및 인도적 구호활동」. 난민문제에 관한 유엔난민고등판무관 워크샵자료. 서울: 외무부, 1995.
- 제성호. 「남북한 특수관계의 법적 성격과 운영방안」. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 주독대사관. 「1989년 동구권 경유 동독 탈출난민 일지」 (1994.4).
- 주독대사관. 「1989년 동독 탈출난민 처리 및 협상과정」 (1994.4).
- 최혜성. 「외국의 난민대책사례」. 서울: 통일원, 1995.

- 통일원. 「과거 동독주민들의 이주·탈출과 서독 정부의 대처」
(1994).
- 「동독이주·탈출자 관련 서독정부 법적 대응 ‘緊急收容法’ 및
‘施行令’ 제정관련」 (1994).
- 「탈출벌목공 국내수용 추진현황과 대책」 (1994).
- 「북한동포의 국내입국관련 법률적 문제점과 보완방향 검토」
(1994).
- 「탈북자의 법적 지위 관련 대책(안)」 (1994).
- 최혜성. 「외국의 난민대책 사례」. 서울: 통일원, 1995.
- D., Werner. *Where There is No Doctor*. New York: Macmillan,
1980.
- I., Davis. ed. *Disasters and the Small Dwelling*. New York:
Pergamon, 1981.
- IHRLK. *A Report on the North Korean Refugees*. Seoul:
International Human Rights League of Korea, 1994.
- J., Howard. & Spice R. *Plastic Sheeting: its use for emergency
housing and other purposes*. New York: Oxfam, 1981.
- J., Howard. *Safe Drinking Water*. Oxfam Technical Guide
(1979).
- Licross/Volags Steering Committee for Disasters. *Emergency
Supply Logistics Handbook*. Geneva: LRCS, 1982.
- PAHO(WHO). *Emergency Vector Control after Natural*

- Disaster*. PAHO Scientific Publication, No. 419 (1982).
- S., Rajagopalan. & Shiffman M. *Guide to Simple Sanitary Measures for the Control of Enteric Diseases*. New York: WHO, 1974
- S., Simmonds., Vaughan P. & Gunn S. W. *Refugee Community Health Care*. London: Oxford University Press, 1983.
- UN. *A Guide to Food and Health Relief Operations for Disasters*. Protein-Calorie Advisory Group of the UN, 1977.
- UNDRO. *Disaster Prevention and Mitigation: Sanitation Aspects*. New York: UNDRO, 1982.
- UNDRO. *Shelter after Disaster: Guidelines for Assistance*. New York: UNDRO, 1982.
- UNHCR. *Coping with Stress in Crisis Situations*. Geneva: UNHCR, 1992.
- _____. *Guidelines on Security*. Geneva: UNHCR, 1992.
- _____. *Guidelines on the Protection of Refugee Women*. Geneva: UNHCR, 1992.
- _____. *Handbook for Emergencies, Part One: Field Operations*. Geneva: UNHCR, 1982.
- _____. *Handbook on Procedure and Criteria for Determining Refugee Status: under the 1951 Convention and the 1967*

- Protocol relating to the Status of Refugees.* Geneva: UNHCR, 1992.
- _____. *Human Rights - the New Consensus.* London: Regency Press, 1994.
- _____. *Introduction to International Protection.* Geneva: UNHCR, 1994.
- _____. *Protection Aspects of UNHCR Activities on Behalf of Internally Displaced Persons.* Geneva: UNHCR, 1994.
- _____. *Protection of Refugees in Emergencies.* Geneva: UNHCR, 1994.
- _____. *Refugee Children: Guidelines on Protection and Care.* Geneva: UNHCR, 1994.
- _____. *Refugee Children.* Geneva: UNHCR, 1994.
- _____. *Refugees, focus: NGOs & UNHCR.* Geneva: UNHCR, 1994.
- _____. *Regislation.* Geneva: UNHCR, 1994.
- _____. *Repatriation: Back to Mozambique.* Geneva: UNHCR, 1994.
- _____. *Social Services in Refugee Emergencies.* Geneva: UNHCR, 1991.
- _____. *The Personal Security of Refugees.* Geneva: UNHCR, 1993.

- _____. *The State of the World's Refugees: The Challenge of Protection*. Geneva: UNHCR, 1993.
- _____. *UNHCR in Cambodia: A Model for Success*. Geneva: UNHCR, 1994.
- _____. *UNHCR Policy on Refugee Women*. Geneva: UNHCR, 1994.
- _____. *Collection of International Instruments Concerning Refugees*. Geneva: UNHCR, 1990.
- _____. *Planning Rural Settlements for Refugees: Some considerations and ideas*. Geneva: UNHCR, 1979.
- _____. *UNHCR Handbook for Social Services*. Geneva: UNHCR, 1983.
- UNITAR. *Model Rules for Disaster Relief Operations*. Policy and Efficacy Studies, No. 8 (1982).
- UW-DMC. *Operation Planning*. Madison: University of Wisconsin- Disaster Management Center, 1993.
- _____. *Protection*. Madison: University of Wisconsin- Disaster Management Center, 1993.
- WHO. *Guidelines for Training Community Health Workers in Nutrition*. WHO offset publication, No. 59 (1981).
- _____. *International Standards for Drinking Water*. New York: WHO, 1971.

_____. *The Emergency Health Kit*. Technical Report Series, 672 (1982).

World Bank. *Appropriate Technology for Water Supply and Sanitation: Low-cost Water Distribution - A Field Manual*. New York: World Bank, 1982.

2. 論 文

김봉현. “생명을 건 탈주의 증언 ‘시베리아 벌목노동자들.’” 『월간북한』 (1994.5).

김용삼. “러시아 대낮의 탈북인 납치·복송.” 『월간조선』 (1994.7).

김승만. “북한탈출 귀순동포와 쿠바난민.” 『월간북한』 (1994.10).

김찬규. “중국의 탈북자 복송은 명백한 국제법 위반.” 『월간조선』 (1994.6).

도준호. “탈북자 수용대책이 시급하다.” 『월간북한』 (1994.6).

송의호. “귀순자들의 내면세계 그리고 남한사회 수업.” 『월간중앙』 (1995.1).

서병철. “서독의 동독 귀순자 수용정책: 혼란없는 통일 이끌어낸 체계적 수용과 정착유도.” 『월간중앙』 (1995.3).

소성민. “귀순에도 커트라인이 있다?” 『시사저널』, 1994.10.6.

우중창. “정부, 「북한 급변대책」 세웠다.” 『주간조선』, 1994.4.7.

이재승. “탈북동포, 왜 돌아야 하나: 러, 북한 벌목공의 참상 이대로

- 들 수 없다.” 「자유공론」 (1994.4).
- _____. “난민탈출로 시작되는 북한붕괴.” 「자유공론」 (1994.10).
- 제성호. “국제법상 정치적 망명자의 보호.” 「변화하는 세계와 국제법」. 서울: 박영사, 1993.
- _____. “북한 탈출동포의 법적 지위와 처리방안.” 「북한연구」 (1994 가을).
- _____. “탈북동포의 난민특구 설치와 운영방안.” 「통일」 (1994. 11).
- 홍윤오. “식량난으로 급증하는 북한 탈출자들.” 「전망」 (1994.6).
- 황성준. “탈북별목공 받아주면 북한체제 붕괴된다.” 「월간조선」 (1994.4).
- Balfour, Frederik. “Home Again.” *Far Eastern Economic Review* (March 1993).
- Barrie, Scott D., Gerard E. Trimarco & Sonali Weerackody. “The Evolution of UNHCR.” *Journal of International Affairs* (Winter 1994).
- Gallagher, Dennis. “The Evolution of the International Refugee System.” *International Migration Review*. vol. 23 (Fall 1989).
- Mansbach, Richard W. “The World Turned Upside Down.” *The Journal of East Asian Affairs*. vol. VII. (Summer/Fall 1993).

Meissner, Doris. "Managing Migrations." *Foreign Policy*. no. 86
(Spring 1992).

Sasae, Ken. "The Challenge of Refugees." Paper presented at
International Conference for the UN's 50th Anniversary
on 'the Rise of East Asia and the UN'. Seoul, 1995.

Weis, Paul. "Human Rights and Refugees." *International Review
of the Red Cross*. no. 139 (1972).

서 기 1995년 10월 6일 50부 발간	
발간업체명	웃 고 문 화 사 267-3956 · 9795
대 표 자	윤 홍 규
인 가 근 거	내삼 510-41875(81.10.2)
참 여 자	민족통일연구원 북한연구실
	연구원 김 창 근



R0006870
민족통일 연구원