

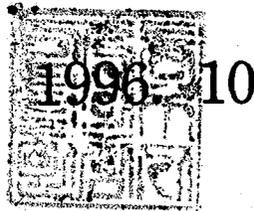
對 外 秘

1997.10.31 이후 일반문서로 재분류

管理
番號

50

탈북주민의 국내 정착 방안 연구



이 금 순

(북한인권정보센터 책임연구원)

民族統一研究院

경 고 문

본 문건은 대한민국의 안전보장상 중요한
비밀내용이 수록되어 있으므로 다음 사항을
준수해야 하며, 이를 위반할 경우는 관계법
규에 의거 조치함.

1. 관계자외의 열람 및 취급을 금함.
2. 복제 및 복사를 금함.
3. 직접적인 인용을 금함.
4. 예고문에 의거 재분류해야 함.

예고문

1997년 10월 31일 이후 일반문서로 재분류

요 약

빈 면

1990년대에 들어 사회주의권 붕괴와 북한사회의 구조적인 문제점으로 인하여 북한을 탈출하는 주민의 수가 급증하고 있다. 이전과 달리 탈출주민들의 유형이나 탈출경로도 매우 다양해지고 있다. 따라서 북한탈출주민들의 보호 및 지원을 위한 구체적인 대책 마련이 시급하다. 본 연구의 목적은 북한탈출주민들의 국내정착을 어떻게 지원할 것인가에 대한 구체적인 방안을 제시하는 데 있다. 이를 통해서 본인이 전년도에 수행한 「북한 탈출주민 대책연구: 해외사례를 중심으로」를 보강하고자 한다.

1. 탈북문제의 현황과 정책방향

최근 들어 북한을 탈출하는 주민의 수가 증가하게 된 원인은 다음과 같다. 첫째, 1990년대 이후 지속된 마이너스 경제성장과 식량난, 그리고 최근의 수해로 인한 어려움의 가중이다. 둘째, 북한주민들이 다양한 경로를 통해 막연하나마 외부정보를 접하게 된 점이다. 셋째, 북한내 사회불안이 심화되고 사회기강이 해이해 짐에 따라 사회일탈현상이 심화된 점이다. 넷째, 소련과 동구권 붕괴의 영향으로 인해 해외주재 외교관 및 주재상사원의 가치관이 변화된 점이다.

북한주민들의 탈출을 유발하는 요인들이 소멸될 가능성은 현재로서는 매우 낮다. 그리고 이러한 경제난과 정치적 불안정으로 인해 야기된 북한주민탈출은 제도적 장치로는 막을 수 없다. 향후 탈북자가 증가하고 이들이 남한으로의 이주를 희망할 경우, 이를 제도적으로 억제하는 것은 사실상 불가능하다. 따라서 우리는 장기적인 시각에서 북한체제 일탈의 동향 분석을 통해 대량탈북사태의 발생가능성을 보다 정확하게 파악하고, 이에 대한 적절한 대책을 수립하여야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 정부차원에서 「조기경보체계(Early Warning System)」를 구축하여야 한다.

우리의 탈북주민 처리대책은 탈북주민들의 기본 생존권 및 인권 보호와 이들의 조속한 정착, 한반도의 안정 및 평화유지, 향후 통일기반과 사회통합의 기틀 마련에 정책목표를 두어야 한다. 이들에 대한 지원방안은 우리 사회의 생활보호대상자를 위한 생계 및 정착지원 방식을 보완하는 방향으로 이루어져야 한다. 탈북규모가 증가하여 대량화할 경우에는 응급구호단계에서는 이재민 구호 수준, 그 이후 단계에서는 생활보호대상자 구호 수준에 준하여 지원이 이루어져야 한다.

2. 탈북주민 정착을 위한 법적·제도적 정비

남북한의 체제경쟁하에서는 남한의 비교우위를 증명하기 위

하여 탈북귀순자들에게 다양한 특권적 지위가 부여되었다. 그러나 냉전종식과 탈북주민 증가로 인해 탈북주민에 대한 이러한 정책적 배려가 심각하게 재고되었고, 이에 따라 1993년 6월 「귀순북한동포보호법」이 제정되었다. 그러나 귀순북한동포보호법은 여러 가지 점에서 탈북주민들의 정착지원에 부적합한 것으로 지적되었다.

「귀순북한동포보호법」의 한계 및 문제점으로 지적할 수 있는 점은 첫째, ‘귀순북한동포’에 대한 불명확한 정의와 그 범위 둘째, 임의적인 보호규정 셋째, 탈북주민 전담기구인 「귀순북한동포보호위원회」의 역할 한계 넷째, 탈북주민들의 수용에 관한 규정 부재 등이다.

이러한 문제점을 보완하기 위해 통일원은 새로운 법안인 「북한탈출주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률(안)」을 1996년 정기국회에 상정할 계획이다. 동법안은 탈북주민의 처리가 향후 통일에 미치는 영향을 고려하여 통일원을 주무부처로 규정하고, 북한탈출주민의 보호 및 정착지원 정책을 총괄·조정하기 위해 「북한탈출주민대책협의회」(위원장은 통일원 차관)의 설치를 규정하고 있다. 그리고 이 법안은 보호시설내 보호 1년 및 주거지 보호 2년을 설정하여 보호시설내 보호를 명문화하고 있다. 탈북주민들의 보호 및 지원기간을 최장 3년으로 연장하고, 이 기간동안 통일원장관의 주도하에 사회적응교육 및 취업을 위한 직업훈련을 실시하도록 되어 있다.

새로운 법률안에 의거한 탈북주민 전담기구와 부처별 협조체계가 보완해야 할 점은 다음과 같다. 첫째, 전담기구인 「북한탈출주민대책협의회」의 역할과 조직을 강화할 필요가 있다. 둘째, 세부분야별로 전담부처를 지정하고 전담부처의 활동을 측면 지원할 수 있는 유관부처들의 협조 의무체계를 명시하여야 한다. 셋째, 탈북자문제를 전담하는 각 유관부처내 실무자들간의 회의를 정례화하고, 다양한 문제들에 대한 토론 및 협의과정을 유도하여 보다 바람직한 정책방안을 추출하여야 한다. 또한 이들 실무자들을 유엔난민고등판무관실이나 국제적인 재난관리 교육기관에 위탁하여 체계적인 훈련과 교육을 시행할 필요가 있다.

3. 보호시설의 운용방안

북한탈출주민들이 남한으로 이주하게 될 경우 일정기간 특정 시설에서 정부의 보호와 관리를 받도록 해야 한다. 일반적으로 보호시설 설치시 고려사항은 주거에 필요한 고려사항들과 유사하다

가. 소규모 탈북사태시 보호시설

탈북주민의 잠정보호를 위한 보호시설이 확보되어야 한다. 보

호기간은 6개월로 하고, 특별히 보호기간의 연장이 필요한 경우에는 심의절차에 따라 결정한다. 향후 대량탈북사태를 대비하여 추가분을 건축할 수 있는 충분한 부지를 확보한다. 건축비용과 공사용이성, 내구력을 고려하여 가장 적절한 건축방법을 선택한다. 보호시설내에는 탈북주민들의 숙소, 관리직원들의 숙소, 식당 및 주방, 행정관리실, 회의실 및 강당, 접견실, 진료실, 상담실, 통신 및 방송시설, 물품창고실, 자치활동실, 문화시설, 체육시설, 세탁실, 생활용품판매시설(슈퍼마켓), 종교시설, 쓰레기장 및 소각장, 주차시설, 탁아시설, 도서관, 자원봉사자실, 자가 발전시설, 일탈자 격리시설 등을 설치한다.

보호시설내에서 실시될 서비스내용은 다음과 같다. 첫째, 보호관리기간중 피보호자들에게 부여된 권리와 의무에 대해 충분히 설명하고, 이에 대한 홍보자료 및 지침서를 마련한다. 둘째, 탈북주민들의 남한사회 적응을 위한 교육프로그램을 운영하고, 생활안내를 중심으로 사회적응교육을 실시한다. 셋째, 취업을 위해 필요한 직업별 소개교육과 상담을 실시하고, 적극적인 취업알선 프로그램을 운영한다. 넷째, 북한에서 취득한 자격증 및 학위를 심사한다.

나. 대량탈북사태시 보호시설

대량탈북사태를 대비한 별도의 처리대책을 마련하여야 한다.

이는 소규모 탈북주민대책의 기본원칙들을 중심으로 이루어진다. 그러나 이에 더하여 일반적인 재난사태시와 유사한 응급구호와 보호가 필요하다. 대량탈북사태는 위에서 언급한 보호시설내 보호관리가 곧바로 실시될 수 없기 때문에 유입경로에 설치될 임시응급구호시설에서 보호관리를 실시하여야 한다.

임시응급구호시설내에서 실시하여야 할 처리내용으로는 등록 및 심사, 응급처치 및 건강진단, 단체급식, 구호물자의 지급, 보건 및 의료사업과 사회사업 실시 등이 있다. 응급구호시설내에서도 탈북주민들의 의사를 수렴할 수 있는 창구를 마련한다.

응급구호과정을 약 1주일간 실시한 후 보호시설로 이송하여 약 6개월간의 보호관리를 실시한다. 중앙정부뿐만 아니라 각 지방의 지자체주관 보호시설을 설치하고, 지방자치단체의 역량과 탈북주민의 의사를 감안하여 각 보호시설로 배치한다. 각 지방자치단체는 중앙 탈북자전담기구의 요청에 따라 보호시설을 설치하고, 보호시설의 요건들에 대해서는 중앙보호시설을 참조하여 지방여건에 따라 조정한다.

4. 사회적응 지원방안

보호관리기간(6개월) 이후에는 탈북주민들이 개인 주거지에 서 각종 지원 및 교육을 받도록 한다. 이들에 대한 전체적인 지원은 3년간으로 규정하고 이 기간에 한하여 특별한 권리와

의무를 부여한다. 보호기간의 연장이 필요한 경우를 제외하고는 보호기간(3년)후에는 일반국민과 동일한 취급을 한다.

북한탈출주민의 남한정착을 위해서는 법적·제도적 조치뿐만 아니라, 재정적 지원(주거지원, 생계지원, 교육보호, 의료보호 등)과 재사회화교육(정치·경제·사회적 적응교육 및 직업교육)을 실시할 필요가 있다. 또한 탈북주민들의 성공적인 정착을 위해서는 이들에게 취업할 수 있는 길을 열어 주어 이들이 안정적인 소득원을 갖도록 하는 점이 무엇보다 중요하다. 탈북주민들이 정착과정에서 겪는 심리적·정신적 어려움을 완화시켜주기 위한 대책은 민간단체가 중심 역할을 수행하도록 원칙을 마련하여야 한다.

5. 결론

지금까지 탈북주민에 관련된 연구는 주로 이들의 적응실태, 정부대책의 문제점 등에 초점을 두고 진행되어 왔으며, 이러한 연구들을 통해 전문가들은 향후 탈북주민 정책의 바람직한 방향을 제시하였다. 그러나 바람직한 정책방향을 구체적으로 어떤 방식으로 실행할 수 있을 것인지에 대한 연구는 거의 전무한 실정이다. 탈북주민들의 국내정착을 지원하기 위한 대책은 반드시 다음과 같은 사안들을 고려해야 한다.

첫째, 탈북주민들의 안정적인 국내정착을 위해서 이들의 자

활능력을 제고시켜야 한다. 그간의 사례에서 알 수 있듯이 적절한 준비절차없는 취업알선은 탈북주민들의 직장내 부적응을 가져온다. 따라서 탈북주민들 스스로가 기술과 능력에 따라 진로를 결정할 수 있도록 도와 주어야 한다. 이를 위해서 직업교육을 실시하고, 탈북주민들이 필요에 의해 직업교육을 받도록 유도하여야 한다.

둘째, 탈북주민들이 국내적응과정에서 겪는 여러 가지 심리적 어려움을 극복할 수 있도록 지원하여야 한다. 이들에 대한 적절한 재정적인 지원은 중앙정부나 지방자치단체의 수준에서 해결할 수 있다. 그러나 남북한의 이질적 문화와 가치관의 차이 등에서 유발되는 탈북주민들의 심리적인 고통과 어려움을 해결하기 위하여 정부가 세심한 부분까지 지원하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 심리적인 지원은 민간단체나 종교단체를 중심으로 이루어지는 것이 바람직하다. 독일의 경우에도 종교 및 일반 봉사단체들이 이주민들의 심리적 불안감을 줄여주기 위하여 새로운 환경에 적응하는 데 필요한 안내 및 자문사업을 적극적으로 실시하였다.

셋째, 탈북주민들의 정착을 위해서는 정부의 각 유관부처, 지방자치단체, 민간단체간의 유기적인 협조가 이루어져야 한다. 탈북주민들이 정착과정에서 겪는 어려움은 매우 다양하기 때문에 관련부처들의 협조를 통한 정부의 지원과 민간단체들의 지원이 동시에 이루어져야만 한다.

넷째, 탈북주민에 대한 우리 국민들의 의식이 올바르게 정립 되도록 노력하여야 한다. 이를 위해서 탈북주민들에 대한 우리의 수용의지와 보호의무를 확산시켜야만 한다. 우리 사회내 생활보호대상자와 같은 빈곤계층과의 형평성 문제가 제기되지만, 탈북주민들에게 일정기간 정착지원을 하여야 하는 당위성을 국민들에게 인지시킬 필요가 있다. 이는 단기적으로는 탈북주민들의 부적응이 야기할 사회혼란의 예방뿐만 아니라, 장기적으로는 통일 이후 남북한 주민간의 사회통합을 위해서도 절실히 요구되기 때문이다.

이같은 사항들을 고려한 탈북주민들의 보호 및 정착지원 방안은 향후 예기되는 대규모 탈북사태에 대비한 탈북주민보호 대책의 기초가 될 것이다.

빈 면

빈 면

빈 면

목 차

요 약	1
제 I 장 서 론	19
1. 연구목적	19
2. 연구방법	23
제 II 장 탈북문제의 현황과 정책방향	26
1. 탈북문제 현황	26
2. 정책방향	34
제 III 장 탈북주민 정착을 위한 법적·제도적 정비	49
1. 관계법령 정비	49
2. 특수기구의 설치	56
제 IV 장 보호시설 운용방안	62
1. 보호관리의 필요성과 보호시설의 설치	62
2. 보호내용	67
3. 보호시설의 단계별 관리	80

제 V 장 사회적응 지원방안	94
1. 기본원칙	94
2. 재정적 지원	99
3. 비물질적 지원	111
제 VI 장 결 론	117
참고문헌	123

- 도표 목차 -

<도표 1> 탈북주민업무 조직체계도	60
<도표 2> 구조기능별 유관부처간 업무분담 체계	61
<도표 3> 1996년도 이재민 구호비 지급기준	64
<도표 4> 탈북주민 등록 및 관리카드(안)	71
<도표 5> 개인별 1일 단백질 및 에너지 필요량	75
<도표 6> 응급상황 지표	78
<도표 7> 보호시설 운영 조직도	84
<도표 8> 보호시설 운영관계자·봉사요원 전문교육 과정(안)	86
<도표 9> 생활보호대상자 선정기준	97
<도표 10> 저소득층 대상 용자제도와 용자조건(1995)	104
<도표 11> 사회복지관의 업무분장	114

빈 면

제 I 장 서 론

1. 연구목적

심화되는 북한의 식량난과 북한주민들의 지속적인 탈북사태를 접하면서 많은 국내외 전문가와 언론들은 “북한이 과연 붕괴할 것인가?”를 중심으로 북한의 상황을 진단하여 왔다. 이러한 진단중에는 북한의 붕괴가 임박했으며, 북한의 붕괴를 곧바로 한반도의 통일로 간주하는 성급한 시각도 제기되고 있다. 북한이 당면하고 있는 경제난과 정치적 불안으로 인해 심각한 체제위기 상태를 맞고 있다는 점은 논란의 여지가 없지만 한반도를 둘러싼 주변국들과 국제사회의 영향력을 고려할 때 북한의 체제붕괴나 급변사태의 가능성을 북한이 처한 현실적 어려움만으로 평가하기는 어렵다.

북한의 체제위기는 여러 측면에서 감지되고 있다. 최근 들어 급격하게 증가하기 시작한 북한주민의 탈출이 그러한 단적인 예이다. 휴전 이후 지속되어 온 북한주민들의 탈출은 사회주의권의 붕괴와 중국 및 러시아의 변화로 인하여 1990년 이후 뚜렷이 증가하였다. 탈북현상의 증가는 일차적으로 심각한 경제난과 사회통제 이완 등에 기인한다. 북한주민들은 계속되는 경제난으로 인한 기아와 궁핍으로부터 벗어나기 위해 탈출을 기

도하거나, 북한내외에서의 뇌물수수, 범법행위 등으로 인한 처벌을 피하기 위해 탈북을 시도하고 있다. 또한 기존의 탈북이 북한사회내에서 소외계층을 중심으로 이루어졌던 것과는 달리 최근 들어서는 이러한 탈북이 북한에서 상대적으로 특권적 지위를 누리던 상류 엘리트계층으로까지 확산되고 있다. 이들 엘리트계층은 상대적으로 외부 및 남한실정에 관한 많은 정보를 접하면서 갖게 된 북한체제에 대한 회의와 보다 나은 삶에 대한 희망으로 인해 탈북을 시도하고 있다.

북한내에서도 식량 및 생활필수품 부족을 해결하기 위한 주민들의 타지방 이동이 급증하고 있다. 이러한 북한주민들의 이동성 증가는 사회통제의 이완으로 이해할 수 있고, 우리가 북한체제 일탈과 탈북동향, 그리고 대량탈북의 가능성을 예상하기 위해 면밀하게 분석해야 할 요소이다.

북한당국은 이같은 사회이탈과 탈북을 방지하기 위해 사회통제를 강화하고 있다. 중국과의 국경을 '전선지대'로 선포하고 국경경비를 보강하는 한편, 「공작원제도」, 「안전소조」, 「통보원제도」와 같은 감시조직을 신설하고, 해외체류자중 문제를 일으킬 소지가 있는 자를 대상으로 소환작업에 착수하였다.

그러나 북한당국의 통제에도 불구하고 앞으로도 탈북현상은 증가할 것으로 전망된다. 가중되는 경제난으로 인해 북한내 주민이동과 외부정보의 유입으로 인해 사회통제 현상은 지속될 것이고, 북한당국이 경제난의 해결을 위해 일반주민들의 해외

파견과 각종 외화벌이 사업을 추진하지 않을 수 없기 때문이다. 따라서 외부정보를 많이 접하는 북한주민들과 해외근무자 및 엘리트계층의 조직이탈 현상은 더욱 증가할 것이다.

그러나 현재 해외에 체류하고 있는 북한탈출주민들은 보호를 받지 못하고 있다. 특히 중국과 러시아 지역에 있는 탈북주민들은 북한에서 파견된 보위부원 및 조교·특무들에게 체포될 위험에 처해 있다. 또한 이들은 북한과 이들 양국간에 체결된 「밀입국자송환협정」 및 「사범공조협정」에 의해 강제송환될 경우 사형도 감수해야 한다. 현재 우리 정부는 「해외공관에서서의 귀순·망명요청자 등에 관한 처리지침」에 의해 탈북주민들에 대한 보호를 행하고 있으나, 현지국과의 외교적인 관계를 고려하여 선별적인 경우에 한해 국내수용과 같은 보호조치를 취하고 있다. 보호를 받지 못하는 소수의 경우에는 남한행 화물선에 밀승선하거나, 비교적 난민에게 우호적인 지역으로 밀입국하여 남한으로 입국을 시도하고 있다. 따라서 북한탈출주민들이 탈북 당시 남한을 최종목적지로 설정하지 않았을지라도 탈북 이후 겪고 있는 생존위협과 현지정착의 어려움으로 인해 이들 대부분은 국내입국을 희망하게 될 것이다.

한편 남한으로 입국에 성공한 탈북주민들도 여러 가지 면에서 이질적인 남한사회에 적응하는 데 많은 어려움에 부딪히고 있다. 탈북주민이 겪는 어려움과 일부 탈북주민들의 부적응이 문제로 표출되자¹⁾ 탈북주민들의 국내정착 지원문제가 중요과

제로 부각되었다. 탈북자의 규모가 증가하는 상황에서 탈북주민들의 국내수용 및 정착지원 규모가 현실적인 문제로 다가섰기 때문이다.

따라서 우리는 장기적인 관점에서 북한탈출주민들의 보호 및 지원을 위한 구체적인 대책 수립에 시급히 착수하여야 한다. 동시에 북한체제 일탈의 동향분석을 통해 대량탈북사태의 발생가능성을 보다 정확하게 파악하여야 한다. 본 연구의 목적은 탈북주민이 남한으로 이주한 이후 이들의 국내정착을 어떻게 지원할 것인가에 대해 구체적인 방안을 제시하는 데 있다. 이러한 목적을 위해 본인은 전년도에 수행한 연구물인 「북한 탈출주민 대책연구: 해외사례를 중심으로」²⁾를 발전시켰다.

구체적으로 본 연구는 북한을 탈출하여 남한으로 이주하게 될 북한주민들이 남한사회에 성공적으로 정착할 수 있도록 지

1) 1995년 9월 귀순자 신광호는 데이트중인 남녀에게 공기총을 난사하고 성폭행을 한 범법행위로 체포되었고, 1996년 2월 귀순자 김형덕이 중국으로 밀항하려다 적발되었다. “귀순자들, ‘한국은 천국이 아니었다,’” 「시사저널」 (1995.2.22) ; 이평수, “통일시대 ‘미아’ 탈북자: 우린 난민이 아닙니다,” 「주간한국」 (1996.9.5).

2) 북한을 탈출한 주민들이 실질적으로 생존권과 기본적 인권까지 위협당하는 난민의 처지에 놓일 수 있다는 점에서 국제관례상 난민에게 주어지는 보호와 구호 절차를 검토해 보았다. 또한 기존의 해외 난민사례인 독일, 베트남, 쿠바의 경우를 분석해 보고, 우리의 경우 예상되는 다양한 탈북 유형에 대한 처리대책과 총체적인 탈북자 정책의 기본방향을 제시해 보았다. 이금순, 「북한 탈출주민 대책연구: 해외사례를 중심으로」 (서울: 민족통일연구원, 1995).

원하기 위한 총체적인 대책을 마련하고, 이를 효율적으로 수행하기 위한 정부와 민간단체간의 역할분담과 각 세부분야에 대한 구체적인 대책을 제시하고자 한다.

2. 연구방법

탈북주민대책은 현안이 되고 있는 소규모의 탈북주민들에 대한 정착지원 방안뿐만 아니라, 대규모의 탈북현상까지를 상정하여 수립하여야 한다. 우리 사회가 특별한 준비를 하지 못한 상황에서 북한주민의 대량탈출과 같은 사태가 발생할 경우에는 한반도 전체가 재난에 처하게 될 것으로 예상된다. 따라서 이러한 급변사태 대비책은 일반 재난관리대책과 연계하여 수립하는 것이 바람직하다.

대량탈북사태는 우리 사회의 제반분야가 체계적으로 협력하여야만 하는 매우 중대한 사안이다. 그러나 각 세부사안별로 축적된 전문적인 지식이 요구된다는 점에서 단기간에 총체적인 대책을 수립하는 것이 사실상 용이하지는 않다. 막연히 기본적인 정책방향만을 제시하는 식의 대책에 그치지 않고 다양한 세부분야에서 예상되는 실제적인 문제점들에 대한 구체적인 해결방안까지를 제시하여야 하기 때문이다. 따라서 향후 탈북사태의 가속화에 대한 대비책 마련을 조기에 착수하여야 보다 체계적이고 철저하게 대비할 수 있다. 이를 위해서는 탈북

주민문제를 전담하여 관리·조정할 수 있는 기구의 정비가 시급히 요망되며, 이러한 특수기구를 통해서 각 유관부처의 체계적이고 지속적인 협력이 이루어져야만 한다.

본 연구는 기본적으로 탈북문제를 두 가지 단계(일반적인 소규모 탈북주민대책과 급변사태를 가정한 대규모 탈북주민대책)로 구분하여 대책을 검토하게 된다. 현재와 같은 소규모의 탈북주민들의 처리는 이들의 국내정착 지원에 중심을 두고 해외 사례에서 나타난 이주민의 정착지원 대책들과 우리 정부의 생활보호대상자들에 대한 지원책을 참고로 하여 정책방향을 제시할 것이다. 대규모 탈북의 경우에는 일반 재난관리체계와 비상시 대비계획들을 고려하여 이들의 응급구호 및 보호절차와 사회안정책들을 모색하고자 한다.

본 연구는 서론에 이어 제2장에서 탈북주민들의 탈북문제 현황과 이를 해결하기 위한 정책방향을 다룬다. 구체적으로 탈북주민 현황, 탈북배경 및 향후 전망 등을 고찰하고, 탈북주민 정책 수립시 고려사항과 서독의 이주민정책에 대한 평가를 바탕으로 바람직한 정책방향을 모색해 본다.

제3장에서는 북한탈출주민의 국내정착을 지원하기 위해 필요한 법적·제도적 문제점과 해결방안에 대해서 논의한다. 탈북주민들의 국내정착을 효율적으로 지원하기 위해서는 현행 「귀순북한동포보호법」의 문제 보완을 포함하여 제반 법령 및 제도 정비작업이 필요하다. 또한 장기적으로 대규모의 탈출사

태를 대비하여 관계법령을 정비하는 동시에, 총체적인 대책을 수립하고 각 세부사항을 통괄 조정할 수 있는 정부기구의 조직정비가 필요하다.

제4장에서는 탈북주민의 국내정착을 위한 가장 첫단계인 보호시설의 운용방안을 구체적으로 검토해 본다. 보호시설의 설치시 고려하여 할 제반 사항들과 보호시설의 운영 및 관리를 위해 필요한 세부사항들(탈북자의 등록, 건강진단, 급식, 보건, 방역, 상담, 교육 등)에 대한 구체적인 시행방안을 다룬다. 사안과 단계별로 응급구호시설, 중앙보호시설, 지방자치단체 보호시설로 나누어 보고 이에 대한 상세한 관리방안을 모색해 본다.

제5장은 일정기간 보호시설내 보호관리가 끝난 이후 사회적응을 지원하기 위한 방안을 다룬다. 이를 통해 주택지원, 정착자금지원과 같은 재정적 지원방안, 상담 및 개별적 사회복지서비스와 같은 비물질적 지원방안, 탈북주민들의 재사회화를 위한 교육방안을 수립해 보고자 한다.

제Ⅱ장 탈북문제의 현황과 정책방향

1. 탈북문제 현황

가. 탈북주민의 현황

우리는 통상 탈출경로와 관계없이 북한을 탈출하여 남한으로 입국한 북한주민을 ‘귀순자’로 칭한다.³⁾ 1996년 9월 현재 「귀순북한동포보호법」에 의한 보호대상자는 616명으로 집계되어 있다. 북한을 탈출하여 남한으로 입국한 북한주민의 수는 1970년대 10년간은 25명, 1980년대에는 60여 명에 그친 반면 1994년부터는 매년 40명을 상회하고 있다.⁴⁾ 이에 더하여 북한을 탈출하여 중국이나 러시아와 같은 제3국에 불법 체류하고 있는 북한주민까지 ‘탈북주민’으로 규정한다면, 탈북주민 전체 규모에 대한 재평가가 필요하다.

3) ‘귀순자’라는 용어는 ‘반항심을 버리고 순종하다’는 굴복적인 의미를 지닌 것으로 탈북주민들이 거부감을 느끼는 용어이다. 이종훈, “북한 탈출동포의 보호문제,” 국회입법조사분석실, 「현안분석」, 제80호 (1994), p. 7; 김명세, “탈북자의 사회적응은 민족화합의 예비과정,” 「탈북자들의 남한생활 적응을 위한 대책」 (연세대학교 통일연구원 주최 탈북자대책을 위한 대토론회 자료, 1996.5.21), p. 2.

4) 북한귀순자는 1990년 8명, 1991년 6명, 1992년 5명, 1993년 8명, 1994년 47명, 1995년 40명, 1996년 8월 현재 31명으로 발표되었다. 이평수, “통일시대 ‘미아’ 탈북자 우린 난민이 아닙니다,” p. 32.

제3국에 체류하고 있는 탈북주민들은 현지국 공안이나 북한 공작원에게 발각될 경우 실질적으로 강제송환당할 위험이 있기 때문에⁵⁾ 공개적으로 도움을 청할 수 없는 상황에 처해 있다. 이들에 대한 정확한 실태 파악이 현실적으로 불가능한 상태에서 전체 규모에 대한 평가도 매우 다양하게 이루어져 왔다. 이러한 가운데 제3국에 소재하고 있는 북한탈출주민이 약 1,500명선이며, 우리 재외공관에 망명을 요청한 경우도 약 700명선인 것으로 발표되었다.⁶⁾

제3국에 체류하고 있는 탈북자들이 기본적인 생존권을 위협 받는 ‘난민’의 입장에 처해 있으면서도 현지국이나 국제기구로부터 아무런 보호도 받지 못하고 있다. 북한주민의 가장 유력한 탈출지인 중국과 러시아 정부가 아직은 탈북자들에 대해 우호적이지 않은 상태이고, 우리 정부도 이들 국가와의 관계를

5) 중국으로 탈출한 북한주민은 조교(북한국적의 중국거류민)에 의한 밀고 및 특무(북한의 정보원 내지 기관원)와 중국 공안당국에 의한 체포 가능성이 있으며, 체포될 경우 북한과 중국의 공안당국에 의해 1960년대초 비밀리에 체결된 「중북한 탈주자 범죄인 상호인도협정」(일명 「밀입국자 송환협정」)에 따라 강제송환된다. 북한과 러시아의 경우에도 1957년 「사범공조협정」을 체결하였다. 이금순, “대륙을 방황하는 탈북자의 인권을 방관할 것인가” 『월간북한』, (1995.12), pp. 62~69.

6) 1996년 3월 15일 김대통령이 이북5도민대표 초청 오찬에서 탈북자들의 현황에 대해 언급하였다. 『중앙일보』 (1996.8.10); 북경주재 대한민국대사관측은 지난 여름 대홍수 이후 북한을 탈출하여 중국에 체류하고 있는 탈북자의 수가 약 500~600명선인 것으로 추산하고 있다. 『동아일보』 (1996.8.24).



고려하여 탈북자들에 대해 적극적인 보호대책을 요구하지 못하고 있는 실정이다. 최근 국내입국에 성공한 탈북주민 대부분이 남한으로의 직접 탈출이 아닌 제3국을 경유한 탈출경로를 밟아왔다는 점을 감안한다면, 향후 정부의 보호 및 수용의지에 따라 탈북주민의 국내입국 규모가 결정될 것이다.

이러한 상황에서 북한주민의 탈출이 증가하고 있다는 사실은 간접적으로 북한의 탈북사태 대응태도에서 추론해 볼 수 있다. 즉 북한은 탈북사태를 막기 위해 중국과의 국경지대를 ‘전선지대’로 선포하는 등 경비를 강화하고 있으며,⁷⁾ 일반주민들중 가재도구를 장마당에 파는 사람을 탈출용의자로 간주하는 등 주민감시체제를 강화하고 있다.⁸⁾

나. 탈북배경과 향후 전망

최근 들어 북한주민의 탈출이 증가하는 배경은 다음과 같다.

첫째, 1990년대 이후 북한은 마이너스 경제성장을 하고 있으며, 이에 더하여 1995년 수해로 인하여 식량난이 악화된 상황에서 최근의 수해로 어려움이 더욱 가중되었다. 이로 인해 주민들에 대한 식량배급이 제대로 이루어지지 못하고 있으며,⁹⁾

7) 이금순, “대륙을 방황하는 탈북자의 인권을 방관할 것인가,” p. 65.

8) 「서울신문」 (1996.8.26).

9) 북한 수해지역을 방문한 홀 미(美) 하원의원은 북한의 일일 곡물배급량이 3백그램 이하로 기아상태에 근접하고 있으며, 현상황을 「질

일부지역에서는 아사자도 발생하고 있는 것으로 알려지고 있다¹⁰⁾. 북한의 식량난에 대한 국제적인 관심이 고조되어 왔고 유엔을 통한 국제적인 지원이 이루어지고 있는 실정이나, 북한의 식량난과 전반적인 경제난이 일시적인 현상이 아닌 구조적인 문제점에 기인한 것이라는 점에서 국제사회의 구호로 해결될 수 있는 사안이 아니라는 점을 주목해야 한다. 따라서 향후 북한사회의 기아와 궁핍을 모면하기 위해 탈출을 시도하는 경우가 증가할 가능성은 충분히 존재하고 있다.

둘째, 북한체제의 불안정이 지속되는 가운데 북한주민들이 다양한 경로를 통해 막연하나마 외부세계에 대한 정보를 접하고 있다. 북한주민들은 조선족 보따리 장수, 해외유학생, 해외교포들의 북한 방문 등으로 인해 중국 및 남한의 발전상에 대해 알게 되었고, 남한 방송을 비밀리에 청취하는 주민의 수도 늘고 있는 것으로 추정된다.¹¹⁾ 북한과 비교하여 생활용품이 풍부한 중국의 발전상은 북한주민들에게 상대적인 박탈감을 자아내기에 충분한 것이다. 또한 1990년대초 이들 주변국의 남한

서있는 재난(organized disaster)」 상태로 평가하였다. 「한국일보」 (1996.8.26).

- 10) 북한을 방문한 국제기구관계자에 따르면 북한내 기아가 중국과 인접한 자강도 북부, 양강도, 함경북도 동북부에 집중되고 있다. 「서울신문」 (1996.8.19).
- 11) 군사분계선 근접지역에서는 남한측에서 날려보낸 홍보물과 생활용품을 접하게 되는 경우 막연하나마 남한의 발전상을 알게 되는 것으로 추정된다.

과 수교로 인해¹²⁾ 북한주민들이 탈북시 현지에 주재하고 있는 남한사람들의 협조를 얻을 수 있다는 막연한 기대감도 탈출촉진 요인으로 작용하고 있다.

셋째, 북한내 사회불안이 심화되고 사회기강이 해이해지면서 사회일탈현상이 심화되고 있다. 1980년대 중반 이후 “돈이면 최고”라는 물질만능주의적 가치관이 북한사회에 급속도로 확산되었고, 사적인 경제활동이 증가함에 따라 경제범죄(절도), 뇌물수수, 강도·강간사건 등이 빈발하게 되었다. 이러한 상황에서 범죄행위가 발각될 위험에 처한 경우 처벌에 대한 두려움으로 이를 피하기 위해 탈출을 감행하게 된다. 북한당국은 단순기물 절도범과 같은 경미한 범죄라 할지라도 정치적인 반역으로 규정하여 정치범으로 처벌하여 왔으며, 사회적인 불안정을 진압하기 위해 범죄자에 대해 시범적으로 가혹한 처벌을 실시하고 있다. 기존 탈북사례에서도 처벌받을 위험에 처하거나 처벌당한 경험이 있는 주민들에 의한 탈북이 많은 것을 알 수 있다.

넷째, 소련과 동구권의 붕괴와 함께 이 지역에 거주하던 북한 유학생들의 탈출이 이루어졌으며, 최근 들어 해외주재 외교관 및 주재상사원의 망명이 이루어지고 있다.¹³⁾ 외국에서 주재

12) 한·소수교는 1990년 9월, 한·중간에는 1991년 2월 남한 무역대표부가 설치된 이후 정식수교는 1992년 8월에 체결되었다.

13) 1995년 12월 영국에 주재하던 외환딜러 최세웅의 가족(부인과 두 자녀)과 1996년 1월 잠비아 북한대사관의 3등 서기관였던 현성일과

하고 있는 외교관이나 외화벌이 사업에 종사하고 있는 상사 주재원들이 북한체제와 사회주의 이념에 염증을 느끼다가, 상층부와 갈등을 빚거나 혹은 우발적인 사고를 유발할 경우, 또는 횡령 등과 같은 개인적인 비리나 범법행위가 노출되어 소환 당할 위험에 처하게 되면 망명을 시도하고 있다.¹⁴⁾ 이에 따라 북한당국은 해외체류자중 문제를 일으킬 소지가 있는 자를 대상으로 소환작업에 착수한 것으로 알려졌다. 그럼에도 불구하고 북한은 가중되는 경제난을 타개하기 위해 필요한 외화벌이 사업을 지속할 수밖에 없는 실정이다. 벌목공들의 귀순으로 러시아내 벌목공 파견규모를 축소하고는 있으나, 아직도 상당수의 건설노동자들과 탄광지역 노동자들을 러시아에 파견하고 있다. 이러한 제도적인 해외파견이 지속되는 한 해외망명의 가능성은 상존하고 있다고 볼 수 있다.

북한주민들의 탈출을 유발하는 요인들의 소멸 가능성은 현재로서는 매우 낮다. 왜냐하면 북한이 당면하고 있는 경제난은 일시적인 현상이 아니며, 북한의 왜곡된 경제체제(세계경제와의 단절, 정치군사적 고려가 우선하는 경제체제)에서 기인하는 것으로 국제구호나 경제원조와 같은 응급처방으로 단기내 회생이 불가능한 수준이기 때문이다. 또한 이러한 경제난과 정치

그의 부인 최수봉, 비밀공작원 차성근이 남한으로 귀순하여 왔다.

14) 합법적으로 외국에 거주하고 있는 '외화벌이꾼'들이 규율을 위반하거나 목표달성에 실패했을 때 탈북을 감행하는 이유도 자신들이 정치사상범으로 가혹한 처벌을 받게 되리라는 두려움 때문이다.

적 불안정으로 인해 야기된 사회일탈현상과 주민들의 가치관 변화도 이미 물리적 통제로 돌이킬 수 없는 이상체도에 진입한 것으로 추정된다.

따라서 우리는 장기적인 시각에서 북한체제 일탈의 동향분석을 통해 대량탈북사태의 발생가능성을 정확하게 파악하고 이에 대한 적절한 대책을 수립하여야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 우리 정부차원에서의 「조기경보체계(Early Warning System)」 구축이 절실히 요망된다. 조기경보체계는 북한주민의 대량탈출 가능성과 시기를 조기에 파악하여 난민발생을 미연에 방지하거나 난민발생시 이에 대해 보다 신속하고 적절한 대응을 하기 위한 사전노력을 말한다. 조기경보체계에서 가장 중요한 부분은 북한내부의 동향에 대한 많은 정보를 신속하고 정확하게 수집하는 것이다. 정보수집을 위해 이용가능한 ‘정보원(information sources)’으로는 주변국인 중국 및 러시아, 민간 구호단체를 포함한 국제기구의 인력, 각국의 외교인력, 기존의 탈북주민 등이 있다. 우리 정부는 이러한 정보원을 최대한 활용하여 북한내 실태에 대한 체계적인 정보의 수집과 분석작업을 지속적으로 실행하여야 한다.

북한주민의 대량탈출에 영향을 미치는 요인은 매우 다양하고 복잡적이기 때문에, 조기경보체계 구축은 사실상 매우 어려운 작업이라고 할 수 있다. 이는 대량탈출의 근본원인이 존재한다고 할지라도 이와 관련하여 직접적인 탈출을 유발시킬 수

있는 관련사건 및 매개요인들이 작용하여야 한다. 실제로 대량 탈북을 촉발시킬 수 있는 ‘중요사건(triggering events)’의 발생이 전제되어야 하기 때문이다.

위에서 언급한 바와 같이 북한내 제반 불안요소들이 심화되고 있다는 점에서 대량탈출의 근본요인들은 충분히 존재하고 있다. 그러나 이러한 근본요인들과 관련하여 탈출을 유발시킬 수 있는 관련사건 및 매개요인들을 찾아낼 수 있는지는 의문시된다. 대량탈출을 유발시킬 수 있는 관련요인으로는 북한내 중대한 인권침해사태, 반대그룹의 형성, 무력충돌 혹은 대규모 시위나 폭동, 특정집단에 대한 차별제도 도입, 심각한 상태의 북한내 주민이동, 기근상태 등을 상정할 수 있다.

또한 탈출이의 문제해결 수단 존재여부, 탈출에 대한 장애요인 존재여부, 탈출국의 난민에 대한 태도가 북한주민들의 탈출을 촉발하는 데 영향을 미치는 주요한 매개요인이라고 볼 수 있다. 그리고 이러한 제반 요인들이 대규모 탈북을 촉발시키는 사건으로 발전되기 위해서는 자국내 문제해결대책의 부재, 탈출의 장애요인 제거, 망명국의 난민처리방침의 변화 등이 수반되어야 한다. 예를 들어 북한내 기근상태가 심화되어 국내에서 해결이 불가능하여 전가족의 국외이동이 불가피한 경우, 북한내 정권붕괴로 인해 국경통제가 불가능해진 상태, 주변국인 중국과 러시아 국경지역에 난민보호시설이 설치된 경우 등을 대량탈북을 촉발시킬 수 있는 사건으로 규정할 수 있다.

그러나 이러한 사태는 북한정권의 붕괴로 북한내 사회통제가 불가능하고 한반도내에서 심각한 분쟁이 진행중인 상황에서만 발생할 수 있다.¹⁵⁾ 또한 대량탈북사태는 동북아지역의 평화에 대한 심각한 위협이라는 점에서 한반도를 둘러싼 주변국들에게도 매우 부담스러운 문제를 초래할 것이다. 따라서 대량탈북의 가능성과 그에 대한 우리 정부의 대비책 논의는 한반도내 급변사태를 상정하는 것이기 때문에 매우 복잡하고 정치적으로도 민감한 사안일 수밖에 없다.

2. 정책방향

가. 탈북주민정책 수립시 고려사항

탈북자에 대한 정책목표 및 기본방향을 설정하기 위해 먼저 북한주민들의 탈출이 남북한 및 주변국에 미치는 영향을 면밀히 검토해 볼 필요가 있다.

첫째, 북한주민의 탈출은 북한사회내 모순을 드러내는 것이

15) 현재로서 이러한 사태발생의 가능성은 매우 희박한 것으로 평가되고 있으나, 전혀 배제할 수 없는 것 또한 우리의 현실이다. 예를 들어 ① 김정일의 실각 혹은 사망, ② 식량난의 심화로 일부지역 주민들의 산발적인 시위와 이에 대한 물리적 통제로 인한 주민폭동, ③ 접경지역의 특수계층(독재대상구역의 수용자)과 반체제성향 주민들을 중심으로 한 대규모 탈출, ④ 북한정권내 권력투쟁으로 인한 군사반란과 같은 급변사태의 발생 가능성을 상정해 볼 수 있다.

라고 볼 수 있기 때문에 북한체제에 대한 직접적인 위협이 될 수 있다. 따라서 북한당국은 탈북주민을 줄이기 위한 구체적인 노력들을 행하고 있다.

그러나 현재의 상태는 식량난의 심화로 국경을 넘어 중국이나 러시아에 식량을 구하러 가는 정도이고 보면, 이들중 순수한 의미의 탈출자들을 색출하여 이를 처벌하는 것도 용이하지 않다. 또한 국경을 경비하고 있는 군인들도 뇌물을 받고 북한주민들의 불법적인 국경 통과를 묵인하는 경우가 빈번한 것으로 알려졌다. 지리적으로 주변국인 중국과 러시아의 국경은 남북한 군사분계선과 같은 성격으로 조성된 것이 아니기 때문에 북한주민의 탈출을 완전 봉쇄할 수 없는 형편이다.

현재 북한과 중국 및 러시아간에는 상호송환협정이 준수되고 있다. 북한이 파견한 특무나 조교의 탈북주민 색출활동이 이루어지고 있으나 탈북주민들의 인권침해문제가 국제사회에서 아직은 심각하게 부각되지 않고 있다. 또한 대부분 탈북자들은 중국 및 러시아와 같은 제3국에 은신하고 있으며, 이들의 남한으로의 입국이 용이하지 않다는 점도 북한의 입장에서 보면 탈북자문제의 심각성을 덜어준다고 볼 수 있다.

둘째, 북한주민들의 탈북이 남한사회에 미치는 영향을 살펴보기로 한다. 탈북주민들의 남한입국은 남한사회의 비교우위를 나타내는 것으로 파악할 수 있으나, 동시에 이들을 남한사회의 성원으로 정착시켜야 하는 부담을 의미하기도 한다.

아직은 소수의 탈북주민만이 남한으로 입국하고 있는 실정 이기는 하나, 일부 탈북주민들의 남한사회 부적응이 언론에 보도되고 이들의 남한사회에 대한 불만이 표출되자 이에 대한 국민들의 반응도 엇갈리고 있다. 즉 일부는 이들에 대한 적극적인 지원을 촉구하는 반면, 일부는 남한사회내 생활보호대상자와 같은 기층민에 대한 보호와의 형평성을 들어 탈북주민들에 대한 특별보호에 의문을 제기하고 있다.

탈북주민들의 수가 증가하고 이에 대한 사회 전체의 부담이 가중될수록 탈북주민들의 보호 및 지원에 대한 반론의 목소리는 커질 수밖에 없다. 이에 따라 우리 정부는 현행 탈북주민정책에 대한 개정작업을 추진하고 있다. 또한 정부는 향후 북한내 급변사태 등으로 인한 대량탈북에 대한 대비책도 수립하여야 하는 입장에 처해 있다.

셋째, 탈북자의 증가는 한반도 및 한반도를 둘러싼 동아시아 전체의 안정과 평화에 대한 중대한 위협요소로 발전될 가능성이 크다. 북한체제의 붕괴와 같은 급변사태를 가정하지 않고는 남북한간의 군사분계선이 무너지지 않을 것이기 때문에 북한주민들의 남한으로의 육로를 통한 직접 탈출은 사실상 불가능하다. 따라서 남한으로의 탈출보다는 주변국인 중국 및 러시아로의 탈출이 일차적으로 이루어질 것이다. 사태가 악화될 경우 소수의 북한지도층들의 해상을 통한 일본 및 주변국으로의 탈출이 감행될 수도 있다. 이러한 점에서 대규모의 탈북은 한반

도와 주변국들의 안정과 지역안보에 상당한 위협요소를 작용할 것이고, 대량탈북으로 인한 난민들의 처리도 심각한 부담요인이 될 것이다.

현재 중국은 탈북주민들의 수가 증가하는 상황에서, 한편으로는 탈북자를 색출하고자 활동하는 조교 및 특무의 활동을 인정하고 다른 한편으로는 탈북자들에 대한 남한측의 지원(기업인 및 종교인들의 지원)을 묵인하는 등 이중적인 태도로 일관하고 있다. 남한입국 희망자중 극히 소수에 대하여 중국내 한국대사관측은 정식 외교경로를 통한 중국측의 협조를 구하지 않고, 비밀리에 중국 관계당국의 묵인하에 탈북주민을 홍콩이나 중국과 인접한 주변국으로 이동시킨 후 남한으로 입국시키는 조치를 취하여 왔다.

러시아의 경우에는 정식 외교절차를 통해 벌목공들을 남한으로 이주시키는 등 비교적 협조적인 입장을 보였다. 남한으로의 망명을 요청한 벌목공중 일부가 러시아와 우리 정부의 외무장관회담을 통한 외교협상절차를 통하거나 유엔난민고등판무관실의 난민 판정절차를 거쳐 남한으로 입국하였다. 러시아 연방정부는 탈북주민들에 대해 '관용정책'(policy of tolerance)을 채택하였으나, 이들에 대해 난민지위 혹은 영주권 부여와 같은 적극적인 보호책을 취하지는 않고 있다. 대신 러시아를 떠나 제3국에 정착하도록 권장하는 방식을 취하였다. 국제사면위원회에 따르면 연방정부의 '관용정책'이 지역정부들에 의해

제대로 이행되지 않고 있으며, 일부 지역당국은 탈북주민문제를 자의적으로 처리하거나 심지어 문제 자체를 부인하는 경우도 있다.¹⁶⁾ 또한 러시아 정부는 북한과 러시아간의 「사범공조협정」이 유효한 상태에서 탈북주민을 북한으로 강제송환시키기도 하는 것으로 알려지고 있다.¹⁷⁾

현재 중국과 러시아는 탈북주민들에 대해서 공식적인 태도를 유보한 채 이중적인 태도를 취하고 있다. 그러나 탈북주민이 대규모화하여 이들 사회의 심각한 문제로 발전할 경우에도 양국이 현재의 입장을 고수할 수 있을지 의문시된다. 대량탈북 사태가 발생하면 우선 이들 양국은 북한과의 국경봉쇄를 고려할 것이다. 그러나 전국경에 대한 봉쇄는 물리적으로 용이하지 않을 것이다. 이들 양국은 탈북주민들을 북한으로 송환할 수 없는 상황에서 인도주의적 차원의 보호에 대한 국제적인 압력이 가중될 경우 탈북주민들에 대한 응급구호와 보호를 행하지 않을 수 없을 것이다. 이러한 경우 중국과 러시아는 유엔난민고등판무관실과 같은 국제난민구호기구에 도움을 요청할 것으로 예상된다.

일본은 한반도의 유사시 대량난민의 유입을 상정하고 이에

16) Amnesty International, *Democratic People's Republic of Korea / Russian Federation: Pursuit, Intimidation and Abuse of North Korean Refugees and Workers* (London: Amnesty International, 1996), pp. 13~15.

17) 「조선일보」 (1996.9.11).

대한 대비책을 수립하고 있는 것으로 알려지고 있다.¹⁸⁾ 지리적 인 여건상 현단계에서 탈북주민의 유입이 이루어질 가능성은 매우 낮다. 그러나 북한내 급변사태 발생시 북한내 특수계층중 일부가 일본으로의 망명을 시도할 가능성은 충분히 존재한다. 이 경우 일본 정부는 해상을 통해 자국내로 입국하는 북한주민을 강제송환하지는 않을 것이며, 베트남 난민의 수용 경험이 있기 때문에 탈북주민에 대한 실제 대처에 큰 어려움이 없을 것으로 전망된다. 그러나 탈북주민들의 유입을 심각한 경제적·사회적 교란원인으로 간주하여 일정기간 수용후 남한으로의 이주를 위해 노력할 것이다.

미국은 현재 한반도의 안정유지와 동북아 평화유지라는 정책목표를 견지하고 있다. 따라서 탈북사태의 사후처리보다는 북한주민들의 탈출을 사전에 억제하고자 북한내 사회안정책에 더 많은 관심을 갖고 있다. 미국은 앞으로도 북한이 당면한 어려움을 진정시키기 위한 국제사회의 지원과 협조를 유도하는 한편, 북한의 개혁·개방을 위한 다양한 방안을 모색할 것이다.

나. 독일 이주민정책의 시사점

동독주민의 서독으로의 이주는 제2차 세계대전 종식과 함께 소련군이 이주한 직후부터 시작되었으며, 동독정권의 국경차단

18) 「日本産經新聞」(1996.2.27).

강도에 따라 이주 규모가 변화되었을 뿐 지속적으로 이루어져 왔다.

서독으로 탈출한 동독주민은 ‘이주민(Ubersiedler)’으로 분류되었다. 이들에 대한 서독정부의 정책은 기본적으로 서독헌법에 해당하는 기본법의 제11조(국민의 거주이전의 자유)와 제116조(동독주민에 대한 독일국적 인정조항)에 근거하여 이루어져 왔다.¹⁹⁾ 이 근거에 따라 1950년 8월 「긴급수용법(서독지역에서의 독일인 긴급수용법)」이 제정되었고, 이는 1965년 「탈주자부조법(소련점령지역과 베를린의 소련점령지역구역에서 온 독일인을 위한 부조조치에 관한 법률)」으로 개정되어 통일 이후인 1992년에 폐지되었다.

서독의 동독 이주민대책은 규모에 거의 영향을 받지 않고 일관된 원칙하에서 진행되었다. 즉 냉전체제하 적대관계에도 불구하고 서독은 동독탈출주민에 대해 군사적 대결입장에서의 포상적인 성격을 지닌 지원을 배제하고, 이들이 조속히 적응하여 평범한 서독주민으로 안정된 생활을 할 수 있도록 배려하였다.

원래 긴급수용법은 전후 복구단계에서 경제적인 어려움으로

19) 기본법 제116조에는 “독일인은 독일국적을 소유하고 있거나 1937년 12월 31일 현재 독일영토에 들어오는 것이 허용된 자로서 독일혈통의 망명자나 추방된 자, 또는 그의 배우자나 자손으로 인정된 자를 말한다”고 명시되어 있다. 이금순, 「북한 탈출주민 대책연구: 해외사례를 중심으로」, p. 36.

무제한적인 동독 이주민 수용이 불가능하다는 판단하에서 특별한 경우(이산가족의 재결합, 정치적 망명 또는 이에 준하는 경우, 서독에서 주택 및 직장이 확실히 보장된 경우)에만 동독 주민의 체류를 허가하였다. 물론 실제로는 체류허가조건을 충족하지 못하는 동독이주민의 경우에도 동독으로 다시 되돌려 보낼 수 없었으며, 체류허가가 없는 체류자도 사회보장 담당부서와 종교단체 등 민간단체에서 생계지원 및 의료보장을 해주었기 때문에 허가제 자체가 무의미하였다. 그 결과 체류허가제가 등록제로 바뀌게 되었으며, 1965년 탈주자부조법에 따라 체류허가에 관계없이 탈주자에 대한 지원이 이루어졌다.

냉전상황하에서 동서독관계를 경색시킬 수 있는 많은 사건이 발생하였다. 1961년 베를린 장벽설치 및 각 부문에 대한 스파이 사건, 동독내에서의 정치적 폭력행위 등이 대표적인 것이다. 그럼에도 불구하고 서독은 내독관계에 인내를 가지고 대처하였다. 특히 1963년부터 이루어진 구동독지역의 정치범 석방과 가족상봉을 위한 비밀거래는 동독의 대외적 체면을 유지시키면서 내독간의 신뢰를 이끌어 내는 결정적 역할을 하였던 것으로 평가된다.

독일사례에서 우리는 몇 가지 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 탈출에 의한 주민이동은 제도적 장치로는 막을 수 없다는 사실이다. 독일의 경우 1950년에 도입한 긴급수용법은 전후 복구작업과 전쟁후유증으로 인한 서독의 경제적 어려움으

로 인해 대규모 이동을 억제하고 불가피한 사유가 있는 일부 계층에만 이주를 허가하기 위한 것이었다. 그러나 이러한 정책 목표에도 불구하고 이 법이 제대로 기능할 수 없었던 것은 탈출한 동독주민을 동독으로 다시 송환할 수 없었고, 특별한 해결대안(예를 들어 제3국으로의 재정착)이 없었기 때문이다.

우리의 경우에도 향후 탈북자가 증가하고 이들이 남한으로의 이주를 희망할 경우 이를 제도적으로 억제하는 것은 사실상 불가능하다. 그리고 탈출 현지국에의 정착유도도 용이한 대안이 될 수 없다. 초기에는 주민들의 탈출로 인한 난민 발생을 물리적으로 억제하여 단기간의 유예효과를 기대할 수 있다. 그러나 장기적인 관점에서 이는 미봉책에 불과하며, 결국 문제를 누적시켜 일시에 폭발적인 대규모 이동을 초래할 것이다. 독일의 경우 1989년 이후 단기간의 대규모 이동에서 동독지역주민 보다는 독일외지역 독일인의 독일이주가 중요변수였다.²⁰⁾

20) <도표> 통일 전후 독일 이주자 변화 추이비교(동유럽 중심)

연 도	구동독지역 에서 이주	동유럽지역에서 이주				
		계	유고슬 라비아	루마니아	불가리아	구 소 련
1985		1,777	750	887	97	43
1990	395,343 ¹⁾	63,667	22,144	35,345	3,841	2,337
1991	243,800	133,104	74,854	40,504	12,056	5,690
1992	189,964	268,828	122,668	103,737	31,540	10,883
1993	158,530	214,348	96,626	73,717	22,547	21,458

* 1) 동독지역에서 외국인이주자를 제외한 순수 독일인이 이주숫자임(단, 1990년은 독일인과 동독 거주 외국인 포함).

우리의 경우에도 북한주민들의 남한이주가 이루어질 경우 중국 및 구소련지역 혹은 기타지역으로 거주하고 있는 한민족들이 본국귀환을 요청할 수도 있다. 이러한 관점에서 우리는 북한탈출주민에 대한 정책을 기본적으로 해외교포정책과 연계하여 수립하여야 한다.

둘째, 서독의 이주민에 대한 지원은 기본적으로 대결구도하의 포상차원이 아니라 기본생활보장과 적응을 위한 포괄적인 접근에서 출발하였다. 또한 양지역의 사회보장제도의 성격이 유사했고 국민의 의식면에서도 근본적으로 이를 수용할 수 있는 공통점이 있었다. 서독의 사회보장제도는 통일 이후 동독의 사회보장제도를 흡수할 수 있는 포용력을 지니고 있었다. 현재 남북한간 사회복지제도의 차이 및 남한 사회복지체계의 미비는 매우 심각한 문제로 이에 대한 대책마련이 시급하다.

셋째, 서독의 이주민정책은 일관성을 지니고 있었다. 이러한 정책적 일관성은 동독 이주민들로 하여금 이주 이후의 상황을 예상할 수 있도록 하여 이주 이후 처우에 대한 불만의 소지를 줄였으며, 동독 정부에게는 서독 정부의 이주민 수용의지를 현실로서 받아들이게 하는 효과를 낳았다. 따라서 우리의 경우에도 탈북주민에 대한 정책의 일관성을 유지하여야 한다.

<출처> Statistisches Bundesamt Bundesministerium Innen, 내부자료, 1994, 김진수, 「서독의 분단관리정책과 통일후 소득보장 정책에 관한 연구」, (서울: 한국보건사회연구원, 1994), p. 75에서 재인용

이와 같이 서독정부는 이주민(동독탈출주민)과 소련 및 동구 지역에서 이주해 온 정주민들에게 이주한 이후 낮은 환경에서 적응하는 데 필요한 최소한의 재정지원과 적응교육을 우선으로 하였다. 그리고 이러한 서독의 정책은 각종 사회보장체계에 의하여 뒷받침되었다.

다. 바람직한 정책방향

우리 정부는 탈북주민 처리대책의 기본목표를 어떻게 세워야 할 것인가? 이를 위해서 우선 기존 대처방식의 문제점을 살펴보기로 한다.

첫째, 북한탈출주민의 법적 지위에 대한 명확한 입장을 갖고 있지 못하다는 지적을 받아 왔다. 북한탈출주민은 이중적인 지위를 갖고 있다. 대한민국 헌법에 따라 북한주민을 우리의 국민이라는 입장을 취하면,²¹⁾ 이들이 재외공관에 보호를 요청하

21) 1995년 12월 8일 서울고등법원이 북한국민증과 중국여권을 갖고 국내로 입국한 이영순씨에 대한 강제퇴거명령처분 취소소송에서 “북한주민도 대한민국 국민이므로 이씨를 외국인으로 간주해 퇴거조치를 한 것은 부당하다”고 판결하였다. 이는 대한민국의 주권은 한반도와 부속도서에 미친다는 헌법규정과 북한의 실체를 인정하지 않는 국내법 판례에 따라 북한주민 전체가 남한주민과 똑같은 법적 지위를 갖고 있다고 해석한 것이다. 이와 같이 국내수용태세의 미비로 탈북자를 선별 수용하는 것은 헌법정신에 위배되는 것이다. 박정철, “탈북자 법적지위 법도 고민한다,” 「주간한국」(1996.9.5), p. 37.

는 경우 이들에게도 재외국민 보호에 준하는 대우를 하여야 한다. 그러나, 북한은 남한과 같은 유엔의 회원국으로서 국제사회가 인정하는 엄연한 주권국가라는 점에서 탈북주민은 ‘조선민주주의 인민공화국의 공민’이기도 하다.

국제법상 탈북주민은 난민에 해당하기 때문에 이들에 대한 처리는 실질적으로 현지국의 의지에 따라 결정된다. 북한은 반정부적·반체제적 행동여부와 관계없이 국외탈출 시도 자체를 정치적 반역으로 규정하고 있고, 이로 인해 탈북주민들이 명백한 박해와 처벌의 위협에 처해 있기 때문에 국제법상 탈북주민은 난민에 해당한다.

둘째, 탈북자 국내수용 여부에 대해 일관적인 원칙을 적용하지 못했다.²²⁾ 예를 들어 그동안 정부는 러시아 벌목공들에 대

22) 외무부의 “재외공관에서외 망명자 등의 처리지침”이 북한주민들의 귀순사례가 급증함에 따라 “재외공관에서외 귀순·망명자요청자 등에 관한 처리지침”으로 개정되었다. 개정 이전의 지침에는 북한주민의 국내입국은 당연히 인정되므로 재외공관장은 북한주민이 국내입국을 요청하는 경우 지침에 따라 자동적으로 송환을 추진하도록 명시되어 있다. 그러나 현실적으로 북한주민의 국내입국은 선별적으로 허용되었고, 구체적인 불허 기준은 명시되어 있지 않았다. 개정 이후의 지침은 제3국에 상주하는 북한국적자가 적용대상이 아님을 명확히 하기 위해 ‘북한인’을 ‘북한주민’으로 변경하였다. 또한 국내입국의 허용여부를 공관장이 아닌 본부에서 결정하도록 하였고, 북한주민의 국내입국이 부적절한 경우를 명시하였다. ① 위장귀순의 혐의가 있는 자, ② 항공기 납치, 마약거래, 테러, 집단살해 등 국제형사범죄행위를 한 자, ③ 북한에서 중대한 비정치적 범죄행위를 저지른 사실이 입증된 자, ④ 주재국과 북한이 체결한 조약에 따라 주재

해 당분간 수용불가→희망자 전원수용→일부 선별수용→단계적 수용 등으로 절차상 난맥을 드러냈다.²³⁾

따라서 북한탈출주민을 국내에 정착시키기 위한 총체적인 대책을 수립하려면, 우선 우리 정부는 이상의 두 가지 사항에 대해 입장을 명확히 하여야 한다. 이를 통해서 탈북주민정책의 목표가 결정될 수 있기 때문이다.

현재 북한주민들의 탈출경로는 다양해지고 있고, 이에 따라 향후 이들의 수는 증가할 수밖에 없다. 우리 정부가 현실적으로 이들을 무조건적으로 전원수용할 수 없는 입장이라 할지라도, 이들에 대한 수용대책은 기본적으로 일관된 원칙(인도적인 보호)하에 이루어지는 것을 전제로 하여야 한다. 즉 우리 정부가 북한주민을 대한민국의 국민으로 규정한 상황에서 탈북주민들이 남한입국을 원한다면 국제사회에 이들의 무조건적 전원수용 원칙을 천명할 필요가 있다. 물론 단기적으로 이러한 수용원칙은 단기적으로 북한을 자극할 위험이 있고, 동시에 북한주민의 탈출을 촉진시킬 수도 있다.

또한 우리 국민의 범위를 좀 더 명확히 규정하는 국적조항

국이 북한에 인도해야 하는 범죄를 저지른 자, ⑤ 정치적·외교적으로 아국에 중대한 어려움을 야기할 우려가 있는 자 등이 그것이다. 다만, 이러한 범죄라도 주재국의 동의 또는 주재국에 의한 처벌후 국내입국은 가능하다. 외무부, 「재외공관에서 귀순·망명요청자 등에 관한 처리지침」(외무부 집무자료, 1996), pp. 4-5.

23) 이종훈, “남한이주 북한동포 지원정책의 문제점과 정비방향,” 국회입법조사분석실, 「현안분석」 제119호, 1996.

을 헌법에 명시할 필요가 있다. 위에서 살펴본 바와 같이 독일은 하나의 독일국적주의 원칙을 고수하였기 때문에 동독지역 및 동구지역 등에서 이주를 원하는 독일인들을 수용하기 위한 주변국과의 협상과정에서 협조를 이끌어 낼 수 있었다. 명확한 국적조항의 명시는 향후 탈북주민문제를 해결하기 위한 과정에서 주변국을 포함한 국제사회의 협조 유도과 통일 이후 북한주민들과의 일체감 조성을 위해서도 중요한 힘이 될 것이다. 그리고 우리 국민들에게도 북한주민들이 우리가 보호하여야 할 대한민국 국민이라는 인식을 제고시킬 수 있다.

우리의 탈북주민 처리대책은 탈북주민들의 기본생존권 및 인권 보호와 이들의 조속한 정착, 한반도의 안정 및 평화유지, 향후 통일기반과 사회통합의 기틀 마련에 기초하여야 한다. 그러나 정책을 수립함에 있어 보다 구체적인 정책목표를 설정할 필요가 있다. 왜냐하면 이에 따라 정책의 방향이 좌우될 것이기 때문이다. 예를 들어 탈북주민들을 우리 사회의 어느 계층 수준으로 정착시킬 것인지와 같은 실질적인 정책방향은 통일 정책의 틀에 따라 결정될 것이다.

이전의 법령, 즉 「월남귀순용사특별보상법」은 국제적인 냉전으로 남북한간의 체제경쟁이 뜨거웠던 상황에서 남한체제의 비교우위를 위한 산증인인 탈북주민들에게 특별한 보상을 부여하였다. 그러나 국제적인 탈냉전기류가 확산되어 감에 따라 남북한간 체제경쟁을 위한 탈북주민의 의미는 탈색되었다.

1993년 「귀순북한동포보호법」의 제정은 이러한 시대적 흐름을 반영한 것이다.

탈북주민의 처리대책은 단기적인 대북정책상의 활용목적을 넘어서 기본적으로 인권보호 및 인도주의 구현이라는 차원에서 수립되고 시행되는 것이 장기적으로 바람직하다. 탈북주민들에 대한 포상차원의 지원이나 남한사회의 중산층으로의 편입을 위한 충분한 지원은 비현실적이다. 따라서 이들에 대한 지원은 우리 사회의 생활보호대상자를 위한 생계 및 정착지원 방식을 보완하는 방향으로 이루어질 수밖에 없다. 향후 탈북규모가 증가하여 대량화될 경우 탈북주민에 대한 지원은 응급구호단계에서는 이재민 구호수준에 준하고, 그 이후 단계에서는 생활보호대상자에 준하는 수준에서 이루어져야 한다.

제Ⅲ장 탈북주민 정착을 위한 법적·제도적 정비

1. 관계법령 정비

가. 관계법령의 변화추이 및 문제점

분단 이후 북한주민의 탈출은 지속적으로 이루어져 왔다. 1962년 이전에는 특별한 법적 근거가 없는 상태에서 군보안기관이 월남귀순자의 보호 및 정착지원을 맡아 왔다. 1962년 원호처를 주무부서로 지정한 「국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법」이 제정되었고, 1974년 이 법이 「국가유공자 및 특별원호법」으로 대체되었다. 그 이후 이 법은 1978년에 「월남귀순용사 특별보상법」으로 전면 개정되었다. 이러한 법들은 탈북주민들을 사선을 넘어 자유민주주의를 택한 귀순용사로 간주하고 이들에 대해 국가유공자 또는 그에 준하는 지위를 부여하였다. 남북한이 군사적으로 대치하고 있는 상황에서 남한의 비교우위를 증명하고자 탈북주민들에게 정책적 차원에서 다양한 특권적 지위를 부여한 것이다.

그러나 탈북주민들에 대한 이러한 배려가 냉전의 종식과 탈북주민의 증가에 따라 심각하게 재고되기 시작하였다. 그리하

여 1993년 6월 「귀순북한동포보호법」이 제정되었다. 「귀순북한동포보호법」 제1조는 동법의 제정목적은 “군사분계선 이북지역(북한)에서 대한민국으로 귀순한 동포의 정착을 돕는 한편, 이들이 자유롭게 생업에 종사할 수 있도록 하기 위하여 필요한 보호에 관한 사항을 규정”하는 것으로 명시하고 있다. 이 법이 정하고 있는 ‘귀순북한동포’에 대한 지원은 주로 물질적 지원에 관한 것으로서 정착금 및 보로금의 지급, 주거지원, 취업상의 지원(취업알선과 탈북주민의 특별임용), 생활보호, 교육보호와 의료보호, 취적의 특례 등이 있다. 이는 탈북주민에 대한 정책방향을 국가유공자 차원의 배려에서 독립적 생활능력이 결여된 자에 대한 사회부조적 차원의 특별보호로 전환한 것이라고 할 수 있다.

그러나 현행 귀순북한동포보호법도 여러 가지 점에서 탈북자들의 정착지원에 부적합한 것으로 지적되어 왔고, 이에 따라 정부는 탈북주민에 관한 법률의 개정작업에 들어 갔다. 현행 「귀순북한동포보호법」의 한계 및 문제점은 다음과 같다.

첫째, 보호대상에 관한 것으로 현행 법령상 ‘귀순북한동포’에 대한 용어 정의가 명확하지 않아 그 범위가 불분명한 상태이다. 현행 법령은 탈북 또는 귀순동기, 탈북경로, 입국방법, 탈북에 소요된 기간 등을 불문하고, 대한민국으로 귀순한 북한동포를 보호대상으로 규정하고 있다. 따라서 북한을 탈출하여 제3국에서 상당기간 체류한 북한주민도 남한으로 귀순해 올 경

우 보호의 대상이 된다. 제3국을 경유한 국내입국의 경우 우리 요원들의 지원없이 입국이 불가능하다는 점을 고려한다면, 현행 「재외공관에서 귀순·망명요청자에 관한 처리지침」에 명시된 기준을 동법과 연계시킬 필요가 있다.

둘째, 1993년 이전 지원과 비교하여 현행 「귀순북한동포보호법」은 정착금과 보로금 등의 재정적 지원을 삭감하였다.²⁴⁾ 그러나 아직도 탈북주민은 보호신청 이후 보건복지부에서 판정 등급²⁵⁾에 따라 최저임금법에 의한 월 최저임금액의 30~100배에 상당하는 금액을 일시에 지급받고 있다.²⁶⁾ 또한 제공한 정보 또는 장비의 종류 등에 따라 보로금을 지급받고 있다. 자세한 지급내역은 대통령령인 「귀순북한동포보호법 시행령」 제6조에 명시되어 있다.²⁷⁾

24) 1978년 제정된 「월남귀순동포특별보상법」의 적용을 받은 탈북주민들은 취업과 무상주택지원과 별도로 평균 약 4,500만원의 정착지원금을 받았다. 그러나 현행 「귀순북한동포보호법」의 적용을 받는 1993년 이후의 탈북주민들은 주거지원을 포함하여 약 1,700만원의 정착지원금을 받는다. 김상균, “점검과 지향: 우리의 수용태세와 장기방안,” 「북한탈출동포 어떻게 할 것인가?」 (서울: 민주평화통일자문회의, 1994).

25) 귀순북한동포위원회의 보호등급 판정은 동거가족, 생활능력에 따라 결정된다.

26) 기본급은 동거가족의 수에 따라 월 최저임금액의 20~40배로 결정되고, 가산금이 월 최저임금액의 60배의 범위안에서 지급된다. 「귀순북한동포보호법」 제5조.

27) ① 군함·전투 폭격기: 황금 10,000~20,000그램 또는 이에 상당한 금액, ② 전차·유도무기·기타 비행기: 황금 500~5,000 또는 이에 상당

이외에도 이 법은 주거지원, 취업알선, 특별임용, 교육보호, 의료보호에 관한 규정들을 담고 있다. 하지만 대부분 보호규정들은 “……할 수 있다” 혹은 “……할 경우……할 수 있다”는 식의 임의규정으로 되어 있기 때문에 정부의 보호내용과 범위는 사안마다 달라질 수밖에 없다. 기존의 경우 탈북주민의 규모가 많지 않았기 때문에 대부분 최소한의 보호를 받았으나, 탈북주민이 증가하여 정부의 부담이 가중될 경우 현행 법체계 하에서는 정부의 지속적인 보호를 기대하기 어렵다. 따라서 탈북주민에 대한 지원기준을 현실화하고, 국가의 의무사항인 기본적인 지원 및 구호에 관한 규정을 좀더 강조할 필요가 있다.

셋째, 현행 「귀순북한동포보호법」에 따르면, 보건복지부에 「귀순북한동포보호위원회」가 탈북주민 전담처리기구로 설치되어 있다.²⁸⁾ 이 기구는 귀순북한동포가 보호를 신청할 경우 보호대상 여부 및 보호와 관련된 세부사항을 심의·결정한다.

한 금액, ③ 포·기관총·소총류: 황금 10~500그램 또는 이에 상당한 금액, ④ 무전기: 황금 10~30그램 또는 이에 상당한 금액, ⑤ 재화: 시가에 상당한 금액, ⑥ 정보: 황금 500~20,000그램 또는 이에 상당한 금액이 귀순북한동포보호위원회의 심의를 거쳐 지급된다. 「귀순북한동포보호법 시행령」 제6조.

28) 귀순북한동포보호위원회는 보건사회부차관을 위원장과, 위원장을 포함 10인이내의 위원으로 구성된다. 위원에는 재경원 장관, 통일원 장관, 법무부 장관, 국방부 장관, 보건사회부 장관, 총무처 장관, 국가안전기획부장이 소속 2급 또는 3급공무원중에서 지명하는 자 각 1인, 경찰청이 소속치안감 또는 경무관급 공무원중에서 지명하는 1인, 이북5도위원회 사무국장으로 포함된다. 「귀순북한동포보호법」 제11조 참조.

그러나 실제로는 탈북주민이 대한민국에 정착하게 될 경우 국가안전기획부가 주관하는 합동신문조의 신분확인절차를 거쳐 국방부 산하의 정보사령부에서 수용·보호받는 것이 일반적이다. 보호위원회가 탈북주민들의 정착지원을 위한 전담기구인 것으로 규정되어 있으나, 정보사내 수용 등 일반사회로 이관단계 이전에는 별다른 중심역할을 수행하지 못하고 있다. 이와 같이 현행 법과 제도에 따르면, 탈북주민에 대한 총체적인 처리대책을 주관할 전담부서가 실질적으로 부재한 상황이다.

넷째, 탈북주민들이 국내입국 이후 거치게 되는 일정기간의 보호시설내 수용에 관한 사항이 법령에 명시되어 있지 않다. 현재 탈북주민들에 대해 약 8개월간의 수용 관리가 시행되고 있으며, 앞으로도 탈북주민들의 정착을 위해서는 잠정 수용이 불가피하다. 그러나 탈북주민들에 대한 보호시설내 보호관리는 이들의 주거 및 주거이전을 제한하는 것으로 헌법상 보장된 기본권에 대한 명백한 제한을 의미한다. 국민의 기본권을 제한할 경우에는 헌법 제37조 2항에 따라 국회에서 제정되는 탈북주민들에 대한 관계법령에 이를 명시하여야 한다.²⁹⁾ 현행 「귀순북한동포보호법」에는 탈북주민들에 대한 수용근거가 명시되어 있지 않고, 하위법규인 국방부 훈령, 정보사 규정 등에 수

29) 헌법 제37조 2항 규정에 따르면 “국민의 모든 자유와 권리는 국가 안전보장 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”고 규정하고 있다.

용근거가 마련되어 있다.³⁰⁾

한편 이같은 수용근거의 마련과 함께 향후 탈북주민의 입국 방법 및 규모에 따라 보호시설의 운영방안도 달라져야 한다. 현재 탈북주민들의 규모는 연 50여 명 수준이며, 이들은 극소수를 제외하고는 정보사령부내에서 보호관리를 받는다. 물론 탈북주민들을 보호관리할 수 있는 전용시설이 부재한 상황이기 때문에 당분간 현재와 같은 방식을 지속할 수밖에 없다. 하지만 전술한 바와 같이 정보사령부는 국방부기관으로서 탈북주민중 군인과 이에 준하는 탈북주민들만을 보호관리하는 장소로 제한되어야 한다. 따라서 해마다 증가하는 탈북주민들을 전용으로 보호관리할 시설 마련이 무엇보다 시급하다.

나. 법령제정 방향

통일원은 1996년 정기국회에 새로운 법안인 「북한탈출주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률(안)」을 상정하기로 하였다. 새로운 법률안이 담고 있는 내용은 적용범위, 보호기준, 북한탈출주민대책협의회 설치, 보호신청 및 결정, 보호시설의 설치, 북한내에서 취득한 학력 및 자격 인정, 사회적응교육, 직업훈련, 취업알선, 특별임용, 취적의 특례, 주거지원, 정착금의 지급,

30) 제성호, “북한귀순자 보호 및 관리상의 문제점과 개선방안,” 「형사정책연구」, 제7권 제1호 (서울: 형사정책연구원, 1996 봄호) 참조.

주거지에서의 보호, 교육지원, 의료보호, 생활보호에 관한 것이다. 새로운 법률안에 포함된 구체적인 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 탈북주민의 처리가 향후 통일에 미치는 영향을 고려하여 통일원을 주무부처로 한다. 북한탈출주민의 보호 및 정착지원 정책을 총괄·조정하고 제반사항을 협의·의결하기 위해 통일원에 「북한탈출주민대책협의회」(위원장은 통일원 차관)를 설치한다.

둘째, 보호시설내 보호 1년 및 주거지 보호 2년으로 규정하고 보호시설내 보호관리에 관한 조항을 명문화하여 탈북주민들의 정착을 지원한다. 탈북주민들의 보호 및 지원기간을 최장 3년으로 연장하여 이 기간 동안 통일원장관의 주도하에 사회 적응교육 및 취업을 위한 직업훈련을 실시한다.

셋째, 탈북주민들의 취업지원을 위해 이들이 북한내에서 취득한 학력 및 자격을 관계부처의 심사를 거쳐 인정한다.

넷째, 탈북주민들의 생활안정 및 자립정착을 지원하기 위해 「북한탈출주민후원회」를 설립하고, 재단법인으로 운영한다.

이같은 내용을 담고 있는 새로운 법률안은 위에서 지적한 현행 「귀순북한동포보호법」이 안고 있는 문제점들을 보완하는 규정들을 포함하고 있어 진일보한 것으로 평가된다.³¹⁾ 앞으로

31) 이종훈, “정부 탈북자 정책의 문제점과 대안,” 「탈북자 지원을 위한 대책과 과제」(크리스찬 아카데미 주최 남북관계 대화모임 자료,

동법률안과 관련하여 시행령의 구체적인 내용을 결정하여야 하며, 필요사항들을 관련 법률안에 규정하여야 한다. 아울러 급변사태시 대량탈출주민의 유입을 가정한 별도의 법률안도 마련하여야 한다.

2. 특수기구의 설치

가. 탈북주민대책 및 처리기구의 현황과 문제점

전술한 바와 같이 현행법과 제도상으로는 탈북주민보호의 주무부서가 보건복지부로 규정되어 있다. 그러나 탈북주민 관련 업무가 부처별로 분산되어 있으며 체계적인 관리가 이루어지지 못하고 있다. 탈북주민의 보호를 위한 외교교섭(외무부·안기부), 입국(안기부·법무부), 보호관리(안기부·국방부), 직업훈련 및 취업알선(노동부·보건복지부), 정착지원(보건복지부), 사후관리(안기부·경찰청) 등이 실시되고 있으나, 총체적인 대책을 수립·조정하는 전담기구는 실제로 부재한 실정이다.

1995년 9월 정부는 통일안보정책조정회의에서 탈북사태의 증가와 향후 가속화 가능성을 고려하여 탈북주민 처리대책을 마련하고 「탈북자대책협의회」를 구성하기로 결정하였다. 이에 따

1996.9); 이장호, “남한이주자(탈북자)의 한국사회 적응을 위한 체계적 접근,” 「탈북자 지원을 위한 대책과 과제」 (크리스찬 아카데미 주최 남북관계 대화모임 자료, 1996.9).

라 동년 11월 18일 제1차 「탈북자대책협의회」가 소집되었다. 이 회의에서는 예상되는 탈북자 발생 유형 및 규모를 고려한 종합적인 차원의 대책과 탈북자 발생시 처리단계별 전담부처에 관한 문제가 논의되었던 것으로 알려졌다.³²⁾

이후 정부는 일련의 실무자회의와 통일안보정책조정회의를 거쳐 탈북주민 전용 보호시설의 건립 등 새로운 탈북주민대책을 뒷받침할 대체법률을 제정하기로 결정하였다. 통일원과 안기부가 탈북자 보호시설을 위한 구체적인 협의작업에 착수한 것으로 알려지고 있으나, 이에 대한 구체적인 방안은 아직 공식 발표되지 않은 상태이다.³³⁾

한편 「탈북자대책협의회」는 통일원을 주관부처로 하여 탈북주민의 종합적·체계적 관리를 위한 업무의 총괄·조정 및 종합대책의 이행·관리를 주요 기능으로 하고 있다. 또한 이 협의회는 부처별 업무분담계획에 따라 소관사항에 대한 세부대책의 수립 및 실행을 위해 전담부처를 지정할 수 있도록 하였다.

그러나 협의회는 아직 탈북주민문제를 전담할 수 있는 구체적인 조직체계를 갖추지 못한 것으로 평가된다.³⁴⁾ 단계별로 예

32) 예를 들어 북한탈출주민이 제3국에서 남한으로 귀순을 요청해 올 경우 현지국과의 외교교섭, 국내이송, 보호관리, 정착 등 처리단계별 전담부처가 확정되어야 한다는 내용이 논의되었다. 통일원, 「탈북귀순자 처리 종합대책(안)」(서울: 통일원, 1996).

33) 「조선일보」(1996.8.28). 천안이북지역에 200명 수용규모의 탈북자 수용시설을 설치하기로 당정협의를 마치고, 이를 위한 예산으로 33억을 추산하였다.

34) 탈북귀순자대책협의회는 통일원 차관을 위원장으로 하고, 통일원 운

상되는 문제점들을 구체적으로 처리할 방안은 마련하지 못한 채 정책의 기본방향만을 막연히 수립하고 있는 상태이다. 물론 탈북사태는 북한체제의 위기와 밀접히 연관되어 있다는 점에서 정부내 탈북주민대책의 수립자체가 정치적으로 매우 민감한 사안일 수밖에 없다. 그러나 향후 탈북사태의 증가를 대비하여 탈북주민 문제를 전담할 전담기구를 설치하고, 이를 중심으로 관련조직을 정비하여야 한다.

나. 조직정비 방향

여기에서는 탈북주민의 보호 및 지원문제를 전담할 새로운 기구와 부처별 협조체계가 보완하여야 할 점에 대해서 살펴보기로 하겠다. 탈북주민업무 조직체계와 업무분담체계는 아래 <도표 1, 2>와 같이 구상할 수 있다.

첫째, 현재는 「탈북자대책협의회」를 통해서 탈북주민문제의 처리 방향이 결정되고 있으나, 이 협의회의 역할을 강화시키기 위해서는 조직을 정비할 필요가 있다. 현재로서는 탈북자의 규모가 크지 않기 때문에 이러한 조직정비가 불필요하다고 평가할 수도 있으나, 전체적인 조직역량을 강화하기 위한 사전준비

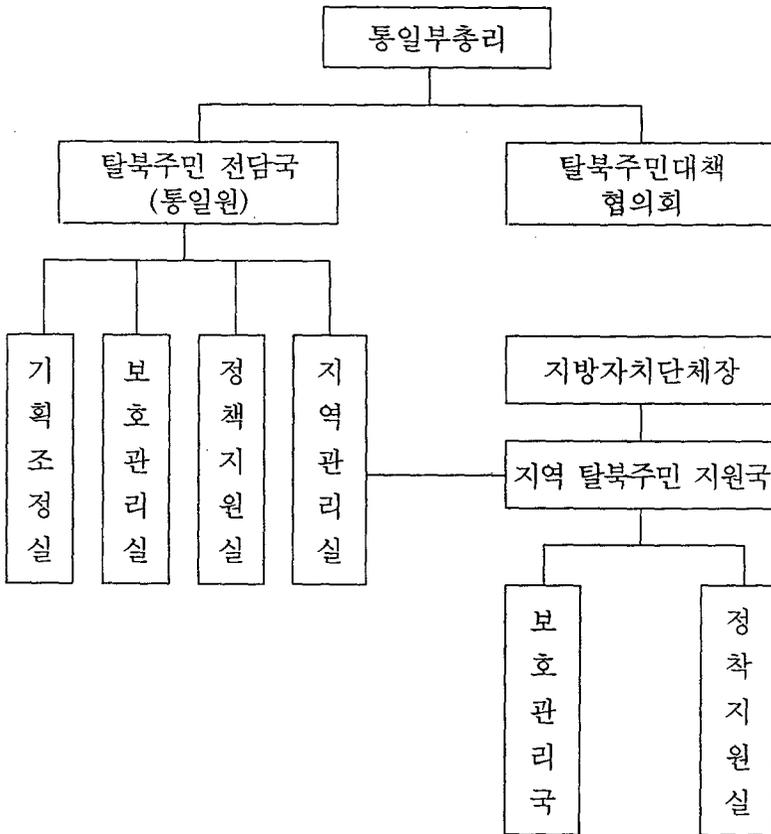
영실장과 안기부 정보국장을 간사로 한다. 또한 위원으로는 심의내용에 따라 참석범위를 조정하여 유관부처인 통일원·재경원·외무부·내무부·법무부·국방부·보건복지부·통신부·교육부·노동부·공보처·경찰청·이북5도청·안기부 등 14개부처의 실·국장이 참여한다. 통일원, 「탈북귀순자 처리 종합대책(안)」(서울: 통일원, 1996).

가 절실하다. 즉 단순한 조직정비가 아닌 현안을 포함하여 대량탈북에 대비한 대책을 적절하게 수립하기 위해서는 이 문제만을 전담으로 처리할 수 있는 상시기구를 설치하여야 한다. 이를 통해 각 부처에 주어질 업무에 대한 세부대책과 이를 실행하기 위한 전문지식과 경험을 확보할 수 있어야 한다.

둘째, 세부분야별로 주무부처를 지정하고 주무부처의 활동을 측면 지원할 수 있는 지원부처들의 협조 의무체계를 명시하여야 한다. 탈북주민문제를 총괄하게 되는 전담기구와 세부영역별 주무부처간의 위계질서를 분명히 명시하고, 총체적인 대책의 효율적인 실행을 위해서 주무부처에 전담부서를 설치하여야 한다. 동시에 부처간의 역할분담과 협조에 대한 명확한 합의가 사전에 이루어지도록 하고, 이러한 업무협조에 관한 의무조항을 문서화하는 것이 바람직하다.

셋째, 탈북주민 전담기구와 세부영역별 주무부처 및 지원부처 실무자들간의 회의를 정례화하고, 다양한 문제들에 대한 토론 및 협의과정을 유도하여 보다 바람직한 정책방안을 추출하여야 한다. 또한 이들 실무자들에 대한 훈련과 교육을 체계적으로 시행하여야 한다. 이를 위해서 유엔난민고등판무관실이나 국제적인 재난관리 교육기관에 위탁하여 교육을 실시하고, 국제적인 민간구호단체들과의 교류체계도 사전에 마련하는 것이 바람직하다.

<도표 1> 탈북주민업무 조직체계도



<도표 2> 구조기능별 유관부처간 업무분담 체계

부서	업무	등 록	수 송	구 호 물 품	보 호 시 설	응 급 구 호	보 건 의 료	에 너 지	총 괄 계 획	통 신	기 술 지 원	안 전 경 비	정 착 지 원
탈북자대책기구		S			S	S			P				
통 일 원		S			P	S			S				S
외 무 부		S											
국가안전기획부		P			S				S	S		S	
내 무 부				S	S							S	S
통 상 산 업 부			S	S					S				
건 설 교 통 부			P	S							S		
보 건 복 지 부		S				S	P						P
농 립 부			S	S									
교 육 부													S
노 동 부													S
경 찰 청		S								S		P	
국 방 부		S	S	S	S		S		S	S	P	S	
재 정 경 제 원				S					S				S
한 국 전 력								S					
체 신 부										S			
법 무 부		S										S	
에 너 지 공 사								P					
적 십 자 사		S	S	S	S	P	S		S	S			
조 달 청				P									
정 보 통 신 부										P			
공 보 처					S								
해 양 부			S								S		

* P(Primary Agency): 주무부처, S(Support Agency): 지원부처
 ** 「미국 연방재난관리계획(FEMA)」 업무분담도를 참고로 하여 작성

제Ⅳ장 보호시설 운용방안

1. 보호관리의 필요성과 보호시설의 설치

북한탈출주민들이 남한으로 이주하게 될 경우 일정기간 특정 시설에서 우리 정부의 보호와 관리를 받는 것이 필요하다. 북한탈출주민들이 남한사회에서 성공적으로 정착할 수 있도록 하기 위해서는 정부차원에서 이들에 대한 체계적인 정보를 관리할 필요가 있기 때문이다. 이는 북한탈출주민들을 통제하기 위한 차원보다는 이들의 요구사항을 적절히 파악하여 총체적인 대책을 수립하고 이를 효율적으로 이행하기 위한 목적에서 출발한다. 따라서 탈북주민들을 우리 사회의 일원으로 수용하기 위해서는 단기적인 수용이 불가피하다는 점을 주지시키고, 수용절차 및 구호과정중 이들의 기본적인 인권을 보호하여야 한다.

탈북주민의 보호시설내 보호관리는 대량탈북사태에 대비한 기본적인 절차를 마련하는 데도 도움을 줄 것이다. 탈북주민이 대량으로 발생할 경우 소규모 이주와는 또 다른 주변환경적 요인이 작용할 것이다. 즉 대규모 탈북은 한반도 전체의 불안정을 초래할 것이고, 이는 곧 남북간의 준전시상태를 유발할 것이다. 물론 이러한 상황에서는 군사적 충돌을 피하기 위해서

탈북주민들에 대한 응급구호부터 실시하여야 한다. 이러한 경우의 탈북주민들의 구호는 국제난민 구호기준과 국내이재민 구호기준을 고려하여 실시될 수밖에 없다(<도표 3> 참조). 즉 임시보호시설에서의 응급구호를 거쳐야 한다. 그러나 대규모 탈북의 경우도 탈북주민들이 궁극적으로 남한사회에 정착하기 위해서는 일정기간의 보호시설내 생활을 거쳐야 한다.

그러나 현행 군사기관인 정보사령부내에 탈북주민을 보호·수용하는 것은 여러 가지 면에서 바람직하지 못하다. 많은 탈북자들이 “귀순초기 정부기관에서 보호받고 있던 기간 동안의 경험”이 남한생활 적응에 가장 큰 영향을 미쳤다고 응답한 사실에서 더욱 그러하다.³⁵⁾

현행 보호체계의 문제점으로 지적될 수 있는 것은 첫째, 탈북주민들이 자신의 귀순에 대해 잘못된 평가를 내릴 소지가 있다는 사실이다. 최근의 탈북주민을 보면 소수의 경우를 제외하고는 대부분 민간인 신분이다. 따라서 이들을 통한 정보수집의 범위도 제한적일 수밖에 없다. 그러나 정보기관에 일정기간 보호관리함으로써 탈북주민은 자신들이 북한의 정보원으로서 가치를 갖고 있다고 생각할 수 있고, 기존의 탈북주민들에 준하는 대우를 기대할 소지가 있다.

35) 전우택·민성길, “북한귀순자들의 심리와 적응상의 문제점,” 「탈북자들의 남한생활 적응을 위한 대책」(연세대학교 통일연구원 주최 탈북자 대책을 위한 대토론회 자료, 1996.5.21), p. 23.

<도표 3> 1996년도 이재민 구호비 지급기준

구 분	지 원 기 준	재원 부담비율
○주택복구비 (단독주택 전 파·유실: 15 평형)	○동당 900~1,800만원 (피해액산정 기준에서 정하는 금액) - 의연금 부담: 90~ 180만원	<ul style="list-style-type: none"> — 보조: 20% <ul style="list-style-type: none"> — 국 고(6%) — 의연금 또는 국 고(8%) — 지방비(6%) — 융자: 70% (국민주택자금) — 자부담: 10% ※국고는 건설부 부담
○아파트입주 (13평형)	○입주보증 및 6개월 임대료	<ul style="list-style-type: none"> — 국 고: 30% — 의연금 또는 국 고: 50% — 지방비: 20%
○무상양곡 지급(2ha미만 경작 농작물 피해농가 및 이와 유사한 재산 소유의 어망, 수산증 ·양식시설 등 피해어가)	○30~50%미만 피해 세대(1ha미만): 양곡 3가마 이내 ○50~80%미만 피해 세대: 양곡 6가마 이내 ○80%이상 피해세대: 양곡 10가마 이내	<ul style="list-style-type: none"> — 국 고: 70% — 의연금 또는 국 조: 30% ※국고는 농림수산부 부담
○사망·실종자 위로금 (장의비포함)	○사망(실종)자 1인당 - 세대주: 1,000만원 - 세대원: 500만원	의연금 또는 국고 : 100%

구 분	지 원 기 준	재원 부담비율
○사망·실종자 생계보조 (가구의 주수 입원이었던 자가 사망 또는 실종된 경우)	○세대당 400~500만원 - 1급(거택보호세대) : 500만원 - 2급(자활보호세대) : 400만원	국 고: 50% 의연금 또는 국 고: 50%
○응급 생계 보호 (최초 7일간)	○인/일 백미 432g, 부식비 1,339원 (계 1,903.30원)	국 고: 70% 재해구호기금 : 15% 의연금 또는 지방비: 15%
○장기생계 보호 (1~3개월간)	○인/일 백미 228g, 정맥 138g, 부식비 1,339원 (계 1,787.23원)	국 고: 70% 재해구호기금 : 15% 의연금 또는 지방비: 15%
○세입주자 보 조 비	○300만원 범위내 설계약금	국 고: 50% 의연금 또는 국 고: 50%
○침수주택 수 리 비	○완전침수 : 세대당 75만원 ○일부침수 : 세대당 45만원	의연금 또는 국고 : 100%

* 재원부담비율은 중앙재해대책본부 회의결정에 따라 변동
될 수 있다.

<출처> 보건복지부, 「생활보호관련 업무지침: 재해구호」(서
울: 보건복지부, 1996)

둘째, 현재 탈북주민들은 개인에 따라서 차이는 있으나 보통 약 8개월간의 보호수용을 거쳐 사회생활을 시작하는 것이 것이 일반적이다. 이들은 사회적응에 필요한 대우보다는 정보수집에 필요한 대우를 받아 왔기 때문에 사회생활 시작 이후 보호수용기간에 준하는 생활을 당연시할 소지가 있다. 따라서 초기 보호시설의 환경은 사회생활 시작 이후 이들이 실제로 접하는 생활환경과 수준이 유사하여야 한다.

셋째, 보호기간 동안 탈북주민들을 외부와 철저히 차단하기 때문에 실질적인 정착지원을 할 수 없다. 따라서 장기간 보호관리를 정보기관이 주도하는 것은 비효율적이다. 현행의 보호관리 이후에도 새로운 형태의 정착지원 프로그램이 필요하나 일정기간의 보호수용 이후에 이를 체계적으로 실시하기는 용이하지 않다.

이와 같은 문제점으로 인해 탈북주민들의 보호시설 체계가 시급히 정비되어야 한다. 물론 보호시설의 설치 및 운영은 탈북주민의 규모에 따라 달라질 수밖에 없다. 즉 소규모와 대규모의 탈북사태를 분류하여 보호시설을 설치해야 한다.

그러나 두 경우를 분류하는 것은 쉬운 문제가 아니다. 예를 들어 일시에 약 500~1000명의 탈출주민이 발생하는 경우를 대량탈출로 규정하고 있으나, 탈북사태가 일정한 시간차를 두고 지속적으로 발생할 경우 대량탈북의 기준을 설정하기 어렵다. 그리고 대량탈북의 기준은 이용가능한 보호시설 규모, 전

반적인 보호능력, 한반도의 안보상태와도 연계되어야 한다.³⁶⁾

또한 보호시설의 설치와 관련된 입지조건도 탈북주민의 유입 규모에 따라 달라질 수 있다. 현재와 같은 소규모 입국의 경우에는 사회적인 혼란과 군사적 위협을 초래하지 않지만, 대규모 이주의 경우에는 안보차원의 고려가 뒤따른다.

그러나 두 경우 모두 보호시설에서 실시되는 세부보호내용은 기본적인 요건들을 구비하여야 할 것이므로 이에 대한 준수요건들을 제시해 보고자 한다.

2. 보호내용

가. 보호시설의 요건³⁷⁾

보호시설 설치시 고려사항은 일반 주거시설에 필요한 요건들과 유사하며, 여기에 특별히 신변안전과 같은 사항들이 포함되어야 한다.

첫째, 이동경로를 염두에 두고, 구호물자 보급, 도로상태, 거리, 안전유지 등을 고려한 가운데 보호시설의 부지를 선정하여

36) 현재 우리나라에 체류하고 있는 외국인 노동자들의 규모가 총 17만 명이라는 점에서 이 정도 규모의 탈북주민은 수용 가능한 것으로 평가한다.

37) UNHCR, "Physical Planning," *Emergency Management Training Program* (Bangkok: Interworks, 1994) 참조.

야 한다.

둘째, 물은 인간의 생존을 위해서는 가장 중요한 요소이기 때문에 비상사태 초기부터 충분한 물의 확보하여야 한다. 따라서 충분한 물(식수, 생활용수)을 확보하기 위해 부지선정 시 지하수, 표면용수, 이용가능한 수원지와의 거리를 고려하여야 한다.³⁸⁾

셋째, 보호시설 설치부지의 배수상태를 점검하고,³⁹⁾ 계절변화에 따른 우기시 침수위험성 여부와 연중 접근 용이성을 검토하여야 한다.

넷째, 부지가 왜 이용되지 않은 상태로 남아 있었는가, 즉 표면에 노출되지 않은 부지자체의 위험이나 단점이 있는지 확인하여야 한다.

다섯째, 화장실 시설과 쓰레기 처리시설 설치여부를 고려하

38) 기후나 개인의 운동량에 따라 차이는 있으나 인간의 생존을 위해 필요한 물의 양은 1인당 1일 15리터이다. 특별한 주의가 필요한 경우로는 급식소(20~30리터), 병원(40~60리터), 노약자 등이 있다. 생활용수(목욕 및 세탁용수)까지 감안하여 초기부터 충분한 취수원을 확보하고, 물을 저장할 수 있는 시설을 마련하여야 한다. 초기단계에서는 간단한 시설을 설치하고, 그 이후에 시설 및 수를 늘려가는 식으로 융통성있게 처리하여야 한다. 또한 기존의 수원을 오염원으로부터 보호하고 계절적 수질 변화요인 등을 고려하여야 한다. 식수관리 및 전반적인 위생관리를 위해 정기적인 수질검사를 실시하고, 초기단계부터 여성을 참여시켜야 한다. UNHCR, *Emergency Management Training Program* (Bangkok: Interworks, 1994).

39) 맨 땅보다는 잔풀이나 주위에 나무가 있는 지역이 좋다.

여야 한다. 화장실의 수는 구성원중 성별·연령별 분포도에 따라 결정하는 것을 원칙으로 한다. 또한 보건위생 및 환경보호 측면을 고려하여 생활용수(세탁, 취사용)로 사용되는 표면수로부터 15미터 이상 간격을 유지하여야 한다. 지하수를 식수로 이용해야 하는 경우에는 이러한 오물에 오염되지 않도록 특별한 주의를 기울이고, 지하수와 화장실 및 오물처리시설간에 2미터 이상 간격을 유지하여야 한다.

여섯째, 부지의 실제 사용자, 법적 소유자 등을 포함한 부지의 소유권, 사용시 문제발생 소지, 주변 거주민들의 태도 등의 문제를 점검하여야 한다.

나. 구호물품의 보급⁴⁰⁾

필요한 물자, 장비 및 관계인력의 효율적이고 신속한 운송을 위해 보급체계(logistics)를 수립하여야 한다. 보급체계는 다음과 같이 크게 세 가지를 구비하여야 한다.

첫째, 운송수단·창고시설·연료저장소·의료품 및 손상하기 쉬운 음식물의 저장용 냉장시설과 같은 하드웨어가 필요하다. 둘째, 이러한 하드웨어를 운용하기 위해 물자의 수송을 통제하는 소프트웨어가 필요하다. 물건의 인수증, 출고증, 재고기록, 배급카드, 분배기록, 컴퓨터 프로그램 등이 이에 속한다. 효율적

40) UNHCR, "Logistics," *Emergency Management Training Program* (Bangkok: Interworks, 1994) 참조.

인 보급체계를 구축하기 위해서는 비상시 이용가능한 물자 및 설비에 대한 기록을 보유하여야 하고, 물자의 총량에 대한 모니터가 이루어져야 한다. 셋째, 보급체계를 운영·관리하기 위한 인력(기사, 물품관리자, 운영관리자)이 필요하다.

다. 등록 및 구호물자의 배분⁴¹⁾

등록시 정확한 자료를 수집하는 것이 매우 중요하다. 이는 이동인구에 대한 단순한 신원확인 절차가 아니며, 탈북주민들의 다양한 필요를 파악하여 사전에 대비하는 기초작업이 된다. 보호·교육·지역서비스 계획수립시 특별히 취약한 계층(노인, 장애인, 부모를 동반하지 않은 어린이, 여성세대주 가정)에 대한 배려책을 마련하기 위하여 자료수집을 철저히 하여야 한다. 또한 이동과정에서 가족들과 헤어진 이산가족들의 재회를 위해서도 개인신상에 관한 충분한 정보를 수집하여야 한다.

등록시 개인에 대한 정보를 수집하기 전에 이들에 대한 신상 파악이 필요한 이유와 등록의 목적에 대해 충분히 인식시켜 이들의 자발적인 협력을 유도하는 것이 바람직하다. 등록절차는 여건에 따라 변경할 수 있다. 대규모 이동시에는 약식 등록 절차로 구호를 시작하고 이후 재조사를 실시한다.

41) UNHCR, "Registration and Distribution," *Emergency Management Training Program* (Bangkok: Interworks, 1994) 참조.

<도표 4> 탈북주민 등록 및 관리카드(안)

(카드전면)

접수번호:		탈북주민등록번호:						
도착일자: 년 월 일		등록일자: 년 월 일 (보호소)						
성명: (한글)		(한자)			(영문)			
성별: 남, 여	생년월일: 년 월 일		배우자: 유, 무		배우자성명:			
원적지 주소:					전화번호:			
도착전 주소:					전화번호:			
현주소:					전화번호:			
직업 : (원적지)		(현재)						
학 력:								
건강상태 :								
가족사항 (현재 함께 있는 가족)								
관 계	성 명	성 별	생년월일	나 이	학 력	직 업	건강 상태	비 고
가족사항 (헤어진가족)								
관 계	성 명	성 별	생년월일	나 이	헤어질 당시 주소		비 고	

(카드후면)

원적지 재산현황	가옥형태: 슬라브, 기와, 초가, 아파트 (금액) 천원	
	기타재산:	총액: 천원
지원 요청사항	구체적인 요청사항 기록	지원사항 기록(일자, 내용)
수용구호:		
생계구호:		
의료구호:		
취업알선:		
교육훈련(학교교육) (직업교육)		
(생활안내-사회적응) 개별상담:		
면접자 또는 관리자 의견 및 확인사항		
1차면접일: 년 월 일, 면접자: 서명:		
<u>면접 결과 및 의견</u>		
2차면접일: 년 월 일, 면접자: 서명:		
<u>면접 결과 및 의견</u>		
3차면접일: 년 월 일, 면접자: 서명:		
<u>면접 결과 및 의견</u>		

등록카드 작성후 개인별 고유번호와 등록카드를 발급하여 임시신분증명서로 사용한다. 그리고 등록절차가 끝난 이후에 개인에 대한 자료를 확인한다. 등록작업을 위해 필요한 전문인력을 사전에 확보하고, 필요한 경우 국제구호기구들(유엔난민 고등판무관, 세계식량계획 등)의 참관과 협조를 요청한다.

유입경로(예를 들어 국경지역)에서의 등록팀은 운송관리조정자, 등록요원, 보호요원, 사회사업요원으로 구성한다. 반면 보호시설내 등록단계에서의 등록팀은 등록요원, 배분감독자, 보호시설감독자, 사회사업요원 등으로 구성한다. 개인에 대한 자료처리를 전산망을 통해 단일체제로 운영한다. 여건에 맞는 배분체계를 마련하고, 노약자를 우선 순위에 둔다.

탈북주민의 등록 및 관리카드(안)는 <도표 4>와 같다.

라. 보호시설내 사회사업⁴²⁾

대부분의 경우 자신들의 생활기반을 남겨둔 채 새로운 지역으로 이주하게 되면 매우 심한 충격을 받는다. 그리고 이러한 충격은 안전한 보호시설과 충분한 급식만으로는 해결하기 어렵다. 따라서 이들이 심리적인 안정감을 찾도록 심리적인 고통을 상담·해결할 수 있는 구체적인 서비스를 마련하여야 한다.

42) UNHCR, *Social Services in Refugee Emergencies* (Geneva: UNHCR, 1991) 참조.

초기단계에서부터 다양한 사회사업을 실시하여야 한다. 사회 사업을 통해 피보호자들의 자발적인 참여를 유도할 수도 있다. 많은 경우 피보호자 자신들이 보호사항에 대해 쉽게 신뢰감을 갖지 못하기 때문에 이들을 돕고자 하는 의도를 실질적으로 보여주어야 한다. 수용 초기단계에서부터 피보호자의 의사를 타진할 수 있는 의사전달 통로를 마련하여 이를 최대한 존중하고, 동시에 수용기간중에도 이들의 자발적인 참여를 유도하여 자활할 수 있는 힘을 키울 수 있도록 지원하여야 한다.

마. 급 식⁴³⁾

영양부족은 병에 대한 저항력을 약화시키며, 이로 인한 질병 감염은 체에너지 소비량 증가를 유발하기 때문에 영양부족의 악순환을 지속시킨다. 많은 경우 장기간에 걸쳐 지속된 저영양(undernutrition)으로 인해 상태가 급격히 악화될 수 있다는 점에서 등록 이후 건강진단을 통해 특별한 영양관리가 필요한 자들을 분리하여야 한다. 특히 임신 수유부, 5세 이하의 어린이를 특별히 배려하여야 한다. 개인별로 필요한 1일 단백질 및 에너지량은 <도표 5>와 같다.

43) UNHCR, "Nutrition in Refugee Emergencies," *Emergency Management Training Program* (Bangkok: Interworks, 1994) 참조.

<도표 5> 개인별 1일 단백질 및 에너지 필요량

분류	에너지(Kcal)	단백질(Gms)
성인 남성	2500~3000	35
성인 여성	2000~2200	35
임신 수유부	2500	65
5세미만 남아	1200~1900	35
5세미만 여아	1200~1800	35
5세이상 남아	2000~3000	35
5세이상 여아	1900~2200	35

<출처> UNHCR, "Health For Refugee Emergencies,"
Emergency Management Training Program
 (Bangkok: Interworks, 1994), pp. 15~16.

사태가 여의치 않아 전체 수용인원에 대한 건강진단이 불가능할 경우에는 노약자에 대한 건강진단을 우선적으로 실시한다. 1세에서 5세 미만 어린이에 대한 측정방법으로는 상박중심둘레측정법으로 영양상태를 판단할 수 있다. 이 방법은 1세부터 근육발달 이전 나이인 5세까지는 상박중심둘레가 일정하다는 점에서 믿을만한 측정방법이며 측정에 특별한 기술이 필요하지 않기 때문에 널리 채택되고 있다. 어깨에서 팔꿈치사이의 중간부분의 둘레(Mid-Upper-Arm Circumference)가 13.5cm 이상인 경우에는 정상 영양상태, 12~13.5cm인 경우는 약간 영양부족상태, 12cm 이하인 경우에는 심각한 영양실조상태인 것

으로 간주한다. 영양부족으로 판명될 경우에는 특별급식 프로그램을 실시한다.⁴⁴⁾

바. 보건 및 위생⁴⁵⁾

지난 20년간 난민사태와 같은 대규모 인구이동에 관한 통계 자료에 의하면, 5대 주요 치사요인은 영양실조(단백질 에너지량 부족), 홍역, 심한 호흡기 감염, 설사질환, 말라리아(지역특성 고려)인 것으로 나타난다. 일일사망자율이 만명당 1명을 넘는 경우는 구호가 필요하며, 2인 이상일 경우에는 응급사태로 규정한다.⁴⁶⁾ 이동인구에 대한 건강상태 진단과정에서 6개월 이상 15세까지의 어린이에 대한 홍역예방접종, 12세 어린이까지

44) 특별급식은 크게 치료급식과 추가급식으로 분류된다. 상태가 심각한 경우에는 의료진들의 상시 보호아래 실시하며, 그 예로는 탈수증이 심각한 어린이들의 경우가 있다. 추가급식은 영양부족자들에 대한 영양강화를 위한 것으로, 필요한 경우는 5세 이하 영양실조 어린이(신장비율 체중이 80% 이하인 경우), 5세 이상인 어린이의 경우는 임상적으로 영양실조 판명자, 결핵환자, 임신 수유부, 고아 등이 해당된다. UNHCR, "Health For Refugee Emergencies," *Emergency Management Training Program* (Bangkok: Interworks, 1994) pp. 18~19.

45) UNHCR, "Health For Refugee Emergencies," *Emergency Management Training Program* (Bangkok: Interworks, 1994) 참조.

46) 기근, 주요전염병 발생과 같은 재난 사태에서는 1일 만명당 5인 이상의 사망을 응급사태로 규정한다.

의 비타민A 예방 투여, 1세에서 4세 어린이까지의 상박중심들레조사가 이루어져야 한다.

응급인 경우 의료시설에서 진단하여 취약자를 판별하여야 한다. 응급의료구호도 위급한 정도에 따라 우선 순위를 설정하여야 한다. 응급진료소에서는 응급치료(탈수환자, 부상자 등), 각종 질병에 대한 공공보건의 중요성과 개인의 위생에 관한 보건교육, 임산부 및 어린이 건강관리 등을 실시한다. 또한 응급구호를 위해 필요한 주요의약품 및 장비들을 확보해 두고, 이를 체계적으로 관리한다. 또한 이에 관한 모든 정보들을 총괄적으로 관리한다. 응급상황을 판단하는 지표는 <도표 6>과 같다.

또한 화장실의 관리 및 운영에 세심한 주의를 기울여야 한다. 왜냐하면 부적절한 관리와 비위생적인 화장실은 심각한 보건문제를 야기하고, 보호시설내 전체 위생환경에 부정적 영향을 미치기 때문이다. 보호시설내 화장실은 가능한 한 공용보다는 개인가정용으로 건설하고, 공용은 학교, 병원, 시장과 같은 공공장소에 한정하는 것이 바람직하다. 화장실이 갖추어야 하는 필수요건은 첫째, 냄새 제거 및 파리 등 해충 방제, 둘째, 청소하기 쉬운 콘크리트 사용, 셋째, 1가구당 1개의 화장실 확보 등이다.

쓰레기 처리는 개인단위보다는 공공단위로 처리하도록 하는 것이 바람직하다.⁴⁷⁾ 일반쓰레기는 매립하고, 의료쓰레기 및 위

47) UNHCR 권장사항에 따르면, 공동쓰레기장은 50명당 1개소(2×5×2

험물은 소각시킨다. 매립과 같은 자연적인 처리가 살충제를 이용한 화학물 처리보다는 바람직하다. 또한 사망자 처리, 영안 서비스, 장례, 매장 등에 대한 지침도 마련한다.

<도표 6> 응급상황 지표

사 망 율	> 만명당 1일 2명 사망
영양상태	< 신장대비 체중 70% 또는 < 상박중심둘레 12cm
배 급	< 일인당 일일 1900Kcal
부지공간	< 일인당 30 제곱미터
보 호 소	< 일인당 3.5 제곱미터
급 수 량	< 일인당 일일 10리터
수 질	> 25%이상이 설사성질환

<출처> UNHCR, "Introduction to Refugee Emergency Management," *Emergency Management Training Program* (Bangkok: Interworks, 1994) p. 2.

미터 크기), 운반수레는 500명당 1개, 임시쓰레기통은 10세대 또는 50명당 100리터 크기의 통 1개가 필요하다. UNHCR, "Water and Sanitation," *Emergency Management Training Program* (Bangkok: Interworks, 1994) p. 22.

사. 신변안전⁴⁸⁾

유엔난민고등판무관실은 신변안전을 위해 국경 또는 무력충돌지역에서 50km 이상 떨어진 곳에 보호시설을 설치하도록 권장한다. 만약 군사적 공습이나 공격이 우려된다면 민간인 보호에 관한 제네바 제4협약에 따라 적십자 표식(깃발 및 마크포시)을 한다. 또한 보호시설내의 소요 및 혼란을 방지하기 위하여 신분특이자와 보호시설내 규칙위반자는 격리 수용한다. 여성 및 부모를 동반하지 않은 어린이를 위한 특별 보호시설을 설치하고, 이들에 대한 특별한 신변안전조치를 마련한다. 보호시설내의 규율(각종 규칙, 지시, 통고)을 정하고, 피보호자가 숙지할 수 있도록 홍보하고 이를 내부에 게시한다. 모든 규율은 인도주의 원칙에 합치하여야 하며, 어떠한 경우에도 피보호자의 육체적·정신적 고통을 수반하는 규정을 포함해서는 안된다. 또한 규율 제정시 가급적 피보호자의 의사를 반영하거나 자치위원회의 의결을 거치도록 한다.

48) UNHCR, "Personal Security Awareness," *Emergency Management Training Program* (Bangkok: Interworks, 1994) 참조.

3. 보호시설의 단계별 관리

가. 단기대책(소규모 탈북사태시 보호시설)

위에서 언급한 바와 같이 북한내 급변상태가 발생하기 이전 단계의 탈북주민의 수용은 대체로 대량이주민의 응급구호절차 보다는 일정기간내의 보호시설내 보호절차로 연결된다. 또한 이들에 대한 정책목표도 일정기간 보호 이후에 개인주거지를 마련하여 대한민국의 국민으로 정착시키기 위한 것이 된다. 보호기간은 6개월로 하고, 특별히 보호기간의 연장이 필요한 경우에는 심의절차에 따라 결정한다.

이들의 잠정보호를 위해서는 보호시설을 설치하여야 한다. 현단계에서는 국내에 입국하는 탈북주민의 수가 연 50명 미만이나,⁴⁹⁾ 앞으로 그 수는 계속 증가할 것으로 예상된다. 따라서 새로운 탈북주민 보호시설의 설치가 시급하다. 중앙정부가 운영하는 보호시설은 도로 및 통신상 접근이 용이한 지역으로, 서울이남 수도권 중소도시의 인접지역에 설치하는 것이 바람직하다. 부지는 여러 가지 지리적·경제적 여건을 고려하여 선정된 택지개발지구 혹은 택지개발예정지구중에서 공공시설용지를 확보한다.

49) 정보사의 현수용능력은 33명인 것으로 알려지고 있다.

현단계에서는 탈북주민의 규모가 작기 때문에 대규모의 보호 시설을 설치할 필요는 없으나, 향후를 대비하여 추가분을 건축할 수 있는 충분한 부지를 확보하여야 한다. 향후 탈북주민을 위한 보호시설의 표본이 될 수 있고, 대규모 탈북이 발생할 경우 핵심적인 시설로 운영되어야 한다는 점에서 약 5천명 정도의 탈북주민을 수용할 수 있는 시설부지를 확보하는 것이 바람직하다. 단계적으로 탈북주민의 증가에 따라 보호시설을 추가 설치하며, 건축비용과 공사용이성, 내구력 등을 고려하여 가장 적절한 방법을 취하도록 한다.⁵⁰⁾

보호시설내에 필요한 시설은 다음과 같다.

① 탈북주민들의 숙소: 세대별 사용을 원칙으로 하며, 취사 형태(공용 또는 세대별)나 화장실(공용 또는 세대별 설치) 건립형태에 따라 숙소의 규모와 설치비용을 결정한다. 그러나 각 세대당 개별 화장실 및 간이 욕실을 설치하는 것이 바람직하다. 또한 집단급식을 기본원칙으로 하고 개인취사를 원하는 경우를 대비하여 공용 주방을 각 숙소에 별도로 설치한다. 건물은 조립식으로 설치할 경우 2개월 이내 완성할 수 있으며, 숙소의 크기는 1세대 4인 기준으로 6~6.5평이 적합할 것이다. 건물은 탈북주민의 세대유형에 따라 가족형, 단독형, 여성전용, 어린이용 등으로 분류하여 설치한다.

50) 조립식 건축이 가장 적절한 것으로 논의되어 왔다.

② 관리직원들의 숙소

③ 식당 및 주방: 성인기준으로 식당은 1인당 0.9~1.5제곱미터, 주방은 0.2제곱미터의 공간이 필요하다. 식기를 세척하고 취사할 수 있는 위생시설뿐만 아니라 주방내 근무요원의 쉼의실, 화장실, 욕실, 휴식실, 영양사실을 포함하여야 한다.

④ 행정관리실: 전반적인 관리업무를 실시하는 사무실로서 필요시 합동근무반 및 긴급대책반의 종합상황실로 운영할 수 있도록 기본통신시설을 갖추어야 한다.

⑤ 회의실 및 강당: 업무분야별로 관리요원과 봉사자들을 위한 교육시설로 활용한다. 필요시 대량탈북주민의 등록소로 이용할 수 있다.

⑥ 접견실: 내방객들과의 만남의 장소 및 언론기관을 위한 홍보실로 활용한다.

⑦ 진료실: 간단한 응급처치나 치료를 할 수 있는 의료인력을 확보하여 운영한다. 인근 병원과의 협조체계를 사전에 마련하여 응급상황 발생시에는 이들 병원을 이용한다.

⑧ 상담실: 개별적인 고충을 상담할 수 있는 개별상담실, 그룹상담실, 전화상담실을 설치한다. 개별상담실은 사적인 상담내용을 보호하기 위한 방음설비가 필요하며, 내담자가 편안함을 느낄 수 있어야 한다.

⑨ 통신 및 방송시설: 전용 통신체계를 확보하고, 보호시설내에 간단한 방송시설을 설치한다.

⑩ 물품창고실: 통풍 및 환기시설, 도난방지시설을 반드시 설치하며, 물품의 반입·반출이 용이하도록 설계한다. 창고내외의 조명시설에 특별한 주의를 기울이고, 창고의 출입은 관계자 이외에는 제한한다.

⑪ 자치활동실

⑫ 문화시설

⑬ 체육시설

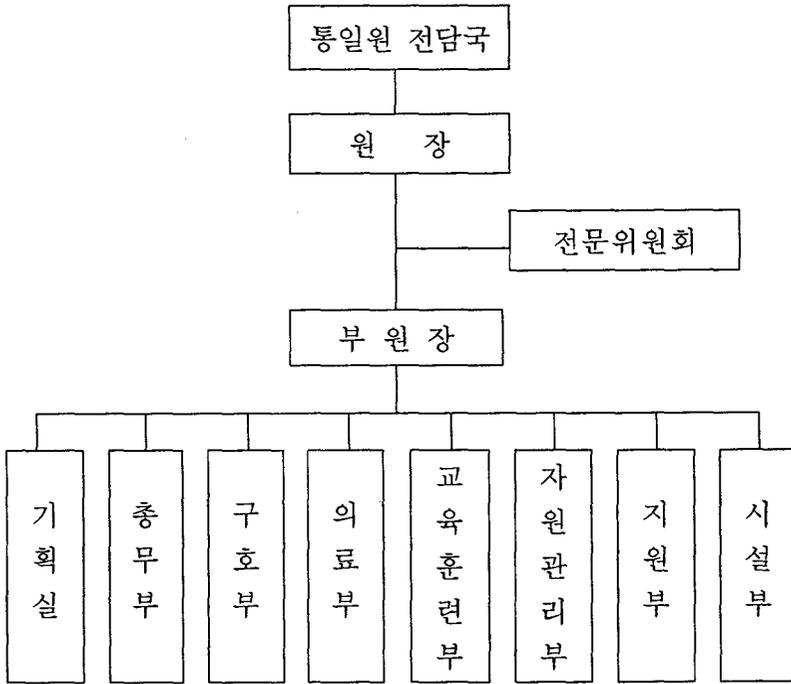
⑭ 세탁실

이밖에도 개인의 요구에 따라 필요한 물품을 구입할 수 있는 생활용품 판매시설(슈퍼마켓), 종교시설, 쓰레기장 및 소각장, 주차시설, 탁아시설, 도서관, 자원봉사자실, 자가발전시설, 일탈자 격리시설 등을 마련한다.

다음으로 보호시설 관리인력에 대해서 살펴보기로 한다. 보호시설의 필요 관리인력 및 기구조직은 <도표 7>과 같다.

첫째, 총관리자는 전반적인 운영계획을 관리·조정하는 책임을 맡고 있기 때문에, 탈북주민 정착지원 기본원칙에 대한 이해와 일반 재난관리에 관한 기본능력을 보유하여야 한다. 총관리자는 「북한탈출주민대책협의회」에 참석하는 인원으로서 통일원 전담국과 유기적인 협조체계를 구축하여야 한다.

<도표 7> 보호시설 운영 조직도



- * 전문위원회 - 각 세부사항에 대한 전문가 자문단
- 기획실 - 기획반, 조정반
- 총무부 - 통괄반, 자재반, 경리반
- 구호부 - 급식반, 물품관리반(접수,보관), 배분반
- 의료부 - 진료반, 방역반, 위생반
- 교육훈련부 - 생활교육반, 직업교육반
- 자원관리부 - 자원봉사자반, 복지반
- 지원부 - 등록심사반, 수송반, 치안반, 민원처리반
- 시설부 - 통신반, 전산반, 에너지반, 시설관리반

둘째, 중간관리자는 보호시설에서 시행하는 다양한 업무분야를 실질적으로 책임 관리하는 업무를 맡는다. 따라서 중간관리자는 지정된 주관부처의 업무에 대한 지식을 습득하고 있어야 하며, 중간관리자들간에 서로 긴밀하게 협조할 수 있어야 하기 때문에 해당영역에서 오랜 경험을 체득한 경력자를 파견하는 것이 바람직하다.

셋째, 실무운영자는 보호시설내 업무를 직접 실행하는 일을 맡는다. 실무운영자들로는 등록요원, 안전(경비)요원, 교육위원, 심리상담사, 보건의료인 등이 있다.

한편 보호사업 및 보호시설 운영에 필요한 모든 인력에 대하여 채용 기준, 업무배치 기준, 인력관리 기준, 봉사요원 및 파견요원 관리기준을 마련하여야 한다. 참고로 미국적십자사가 연방차원의 집단구호시 필요인력으로 제시하는 배치기준은 수용인원 1000명당 총 131명이다.⁵¹⁾ 아래 <도표 8>과 같이 보호시설의 운영 관계자 및 전문봉사요원들에 대한 교육이 실시되어야 한다.

51) 미국적십자사 기준에 따르면, 수용인원 1,000명당 행정관리자 3명, 경리 및 서무 6명, 통신원 5명, 보안요원 4명, 건물관리원 1명, 수송요원 1명, 간호사 5명, 의사 2명, 응급처치원(의무지원) 15명, 간호보조사 4명, 조리사 4명, 조리지원 8명, 주방활동 24명, 배식 6명, 수위 2명, 숙소운영 3명, 등록원(전산) 6명, 등록원(면접) 21명, 보육사 및 취미활동 9명, 물품보급원 2명이 필요하다. 그리고 필요인력의 85% 이상을 이재민 인력을 활용한다.

<도표 8> 보호시설 운영관계자·봉사요원 전문교육 과정(안)

교과과정	주요목차
보호사업 및 관련법규	- 관련법령 및 규정 - 보호사업 지침
종합계획 및 지침	- 종합계획 수립 - 세부계획서 작성요령
예산 및 회계	- 예산편성 요령 - 회계처리 지침
보호시설 운영	- 보호시설 설치 - 보호시설 관리
심사 및 등록	- 심사요령 - 면접 및 등록 요령
식량 및 급식	- 식량 및 급식 - 식당운영
구호물자 관리	- 구호물자 구입 및 관리 - 구호물자 배부요령 - 기증물품 처리요령 (접수, 관리, 감사서한)
보건 및 의료	- 검진 - 치료
방역 및 위생	- 방역활동 - 위생 및 환경
교육 및 훈련	- 생활안내(사회적응) - 직업훈련 - 학교교육
상담실 운영	- 상담기법 - 상담실 운영요령
통신	- 비상통신 운영
전산	- 사업 전산화 요령 - 전산 프로그램 활용
관계부처 협조	- 관련부처 현황 및 업무분담
민간단체 활동	- 민간단체 참여요령 - 참여대상 민간단체 파악
자원봉사자 활용	- 모집, 훈련, 배치, 활동요령, 보상
국제기구 활용	- 국제기구참여 안내 - 활동기준

보호시설내에서 시행될 서비스내용은 다음과 같다.

첫째, 보호관리 기간중 피보호자들에게 부여된 권리와 의무에 대한 충분한 설명이 필요하며, 이에 대한 홍보자료 및 지침서를 마련한다. 즉 이들이 받을 수 있는 지원 및 권리사항, 이와 관련한 필요한 절차와 관계기관의 연락처 등을 수록한 개괄적인 소형안내책자를 발행한다. 또한 제반 분야에 대한 세부사항은 별도 전문안내책자를 발간한다. 동시에 일상생활관련 법적 자문을 구할 수 있는 생활법무관 제도를 운용한다.

둘째, 탈북주민들의 남한사회 적응을 위한 교육프로그램을 운영한다.⁵²⁾ 사회제도 및 생활방식 등이 상이한 데서 기인하는 이질감을 조기에 해소하기 위해 일반 생활안내를 중심으로 한 사회적응교육을 실시한다. 예를 들어 교통수단(버스, 철도, 지하철, 택시, 항공기 등) 이용방법, 생활필수품 구입방법(시장, 백화점 이용법), 공공기관 및 시설이용법 등에 대한 교육을 실시한다. 탈북주민들에게 필요한 교육항목은 생산 및 경제활동, 산업사회, 정보화시대의 특성, 돈관리-재테크, 가정생활, 여가선용, 공중도덕 등 민주시민으로서의 자질을 획득하는 데 필요한 것이다.

북한과 비교하여 남한사회의 우위성을 강조할 경우 오히려

52) 탈북주민중 청소년들은 보호초기부터 인근학교에 해당학년별로 취학하도록 하고, 이들에 대한 적응교육은 특별활동시간을 이용하도록 한다.

역효과를 가져올 수 있는 교육은 아예 실시하지 않는 것이 바람직하다. 우리 사회의 정치·경제·사회체제에 대한 교육도 가능한 한 가치중립적인 입장에서 있는 그대로를 설명하는 데 주안점을 두고 실시한다. 독일의 경우에도 이주민들에게 이러한 정치적 성격을 지닌 교육은 실시하지 않았다. 물론 독일사례와는 달리 탈북주민의 경우 남한의 실상에 대한 사전지식이 거의 전무한 상태이고, 북한사회에서 왜곡된 교육을 받아 왔기 때문에 상당한 어려움이 있을 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 정치적 성격을 지닌 교육은 지양하여야 하며, 기타의 교육과정에서 이를 자연스럽게 융합시키는 것이 바람직하다. 이스라엘의 경우에는 해외이주민들로 하여금 히브리어교육을 받는 과정에서 이스라엘의 제반 사회체제 및 문화에 대해 자연스럽게 접하도록 하고 있다.⁵³⁾ 또한 교육을 실시할 때, 강의위주의 교육을 지양하고 가능한 한 탈북주민들로 하여금 스스로의 생각들을 발표할 수 있도록 소규모의 토론회 형식으로 운영하는 것이 바람직하다.

53) 이스라엘은 구소련 및 동구권을 비롯한 해외각지에서 이주해 오는 유대인들을 이스라엘의 국민으로 정착시키기 위해 6개월간의 히브리어교육을 실시한다. 언어교육은 이주민으로 하여금 자신이 정착하고자 하는 지역내의 언어교습소(울판: Ulpan)에서 개인의 사정을 고려하여 수강시간을 선택하여 이수하도록 한다. 교육비는 이주민담당청(The Ministry for Absorption of Immigrants)에서 울판으로 직접 지급하는 방식을 취하고, 개인의 학습여부에 대한 정기적인 감사를 실시한다.

탈북주민의 적응교육을 위해서는 안내교재 및 시청각자료를 제작하여야 하며, 각 세부분야의 교육을 담당할 전문강사 및 봉사요원을 확보하고 이들에 대한 훈련교육을 실시하여야 한다.

셋째, 취업을 위해 필요한 직업별 소개교육과 상담을 실시하고, 적극적인 취업알선 프로그램을 운영하여야 한다. 모든 직업관련사업은 관계부처와의 상호협조하에 체계적으로 실시한다. 탈북주민들의 취업은 일차적으로 시장경제의 수급에 의존하고, 이들의 경쟁력을 증진시키기 위한 배려를 하는 것을 기본으로 한다. 취업을 위한 직업교육은 직업심리사 및 직업상담가와의 개인적인 면담을 거쳐 결정하며, 필요한 경우에는 전문 직업적성 테스트도 실시한다. 구체적인 직업교육이 필요한 경우에는 보호시설내 보호가 만료된 이후에 실시한다.

넷째, 보호시설내 보호관리기간 동안 북한에서 취득한 자격증 및 학위 인정에 관한 결정을 하고, 이들이 진로를 결정하는데 어려움이 없도록 배려하여야 한다. 또한 이들의 신분확인 이후에 제반 신분증명서를 발급한다.

다섯째, 이들의 심리적인 안정을 위한 사회사업 전반에 관한 서비스를 실시하여야 한다. 특히 정착에 어려움을 겪을 것으로 예상되는 취약자(노인, 비동반 어린이, 여성세대주)에게는 특별한 개별 사회복지서비스를 실시한다. 이러한 과정을 통해 탈북주민들이 원하는 보호의 구체적인 내용들을 파악하고 이를 정

책에 반영한다. 또한 모든 보호단계에서 탈북주민들의 적극적인 참여를 유도하여 정착을 위한 자활의지를 고양시킨다.

나. 중장기대책(대량탈북사태시 보호시설)

일반적으로 대량탈북이 이루어지는 경우에는 별도의 처리대책을 마련하여야 한다. 물론 이는 소규모 탈북자들의 처리대책의 기본원칙들을 중심으로 이루어진다. 그러나 이에 더하여 일반적인 재난사태시와 유사한 응급구호와 보호도 필요하다. 즉 대량탈북사태는 위에서 언급한 보호시설내 보호관리가 곧바로 실시될 수 없는 상황이다. 따라서 일반보호시설 보호 이전에 유입경로에 설치될 임시응급구호시설에서 보호관리가 실시되어야 한다.

<임시응급구호시설>

임시응급구호시설은 북한탈출주민들의 유입지역(예컨대 동·서해안의 주요 항구지역과 군사분계선 요지에 설치한다. 탈북주민에 대한 응급구호는 약 1주일 정도 실시하고, 가능한 한 조기에 보호시설로 이관한다. 응급구호시설은 기존의 공공건물(공공체육관, 학교, 군시설)을 최대한 활용하고, 수용능력을 초과할 경우에는 일반구호용 텐트나 군용 텐트를 설치하는 방식

을 취한다.

임시응급구호시설에서 실시될 단계별 처리내용은 다음과 같다.

① 등록 및 심사: 주요 인적사항(성명, 출신지, 거주지, 가족관계, 직업 등)과 탈출경로 및 탈출동기에 대한 기본정보를 파악하고, 이들에 대해 임시등록증을 교부한다. 신분증은 등록사항에 대한 확인작업이 이루어진 이후에 보호시설에서 교부하는 것을 원칙으로 한다. 모든 등록과정에서 정해진 서류작성과 약식 전산입력을 병행한다.

② 응급처치 및 건강진단: 간단한 건강진단을 통해 특별한 보호가 필요한 취약계층을 분류하고, 응급처치가 필요한 경우(이동중 부상자, 응급환자 등)에는 치료를 실시한다. 또한 구호시설내에서 치료가 불가능한 경우에는 인근 병원으로 이송하기 위한 응급의료체계를 이용한다.

③ 단체급식: 이재민 발생시 실시하는 응급구호 급식체계에 준해 실시한다. 즉 적십자사의 급식차와 일반재난대비용 급식시설을 최대한 동원하고,⁵⁴⁾ 이를 초과할 경우에는 비상대비용 급식물자와 설비를 이용한다. 이를 위해서 사전에 체제를 정비한다.

54) 대한적십자사는 이재민 집단급식을 위해 자체 개발한 11대의 취사차량(1일 3,000~5,000명 급식 가능)을 보유하고 있다.

④ 구호물자의 지급: 필수 생활용품을 각 개인에게 배급한다. 응급구호물자의 배급기준은 이재민 발생시 적십자사가 지급하는 물품목록에 준한다. 물자지급시 노약자(노인, 동반가족이 없는 어린이, 여성세대주, 장애인)들에게 우선 지급한다.

⑤ 보건 및 의료사업: 어린이에 대한 전염병 예방접종(홍역, 어린이 탈수예방, 비타민A 투여)을 실시하고, 임시구호시설내 방역(vector control)을 실시한다. 또한 식수 및 생활용수의 위생상태, 쓰레기 처리상태에 대해 점검하고, 개인들의 위생상태에 대한 교육을 실시한다.

⑥ 구호시설주변의 자연환경을 최대한 손상하지 않도록 하며, 지역주민들의 부담을 최소화하도록 한다.

⑦ 이들이 탈출경로에서 겪은 어려움과 새로운 사회에 대한 충격으로 인해 심리적으로 매우 불안한 상태라는 점을 감안하여, 이들이 안전하다고 스스로 느낄 수 있도록 하는 배려가 필요하다. 또한 이들에 대한 보호의 내용들을 개괄적으로 주지시켜 준다.

⑧ 응급구호기간중에도 탈북주민들의 의사를 수렴할 수 있는 창구를 마련하는 것이 장기적으로 이들을 보호하는 과정에서 심각한 문제가 발생하는 것을 사전예방하기 위해 바람직하다.

⑨ 응급구호과정에 탈북주민들의 참여를 증대시켜야 한다.

이상과 같은 응급구호과정을 약 1주일간 실시한 후 보호시설

로 이송하여 약 6개월간의 보호관리를 실시한다. 중앙정부뿐만 아니라 각 지방에 지자체주관 보호시설을 설치하고, 지방자치단체의 역량과 탈북주민의 의사를 감안하여 각 보호시설로 이들을 배치한다. 각 지방자치단체는 중앙 탈북자전담기구의 요청에 따라 보호시설을 설치하고, 보호시설의 요건들에 대해서는 중앙보호시설을 참조하여 지방여건에 따라 조정한다. 보호시설의 설치 및 관리에 소요되는 예산은 중앙정부가 일정액을 보조하도록 규정하고, 보호시설의 운영에 필요한 세부사항은 중앙전담기구 및 유관부처내 담당부서와 협의하여 결정한다.

그러나 지역별 보호시설의 관리책임은 지방자치단체장하에 귀속시킨다. 각 지역별 보호시설의 설치는 탈북주민들의 규모가 증가할 경우 불가피한 상황이며, 이는 지역내 인적·물적자원의 효율적 이용을 위해서도 바람직한 것이다. 또한 이들이 최종적으로 정착할 때도 특정지역에 집중되는 것을 예방하고, 지역별로 분산 정착을 유도하기 위해서 필요하다.

제 V 장 사회적응 지원방안

1. 기본원칙

보호관리기간(6개월) 이후에는 탈북주민들이 개인 주거지에서 각종 지원 및 교육을 받도록 한다. 이들에 대한 전체적인 지원은 3년간으로 규정하고, 이 기간에 한하여 특별한 권리와 의무를 부여한다. 보호기간의 연장이 필요한 특수한 경우를 제외하고는 3년후에는 일반국민과 동일한 취급을 한다.

북한탈출주민의 남한정착을 위하여는 법적·제도적 조치뿐만 아니라, 정치·경제·사회적 적응교육 및 직업교육을 실시하여야 한다. 탈북주민들의 성공적인 정착을 위해서는 이들에게 취업할 수 있는 길을 열어 주어 안정적인 소득원을 갖도록 하는 점이 무엇보다 중요하다. 즉 북한탈출주민들이 스스로 취업하여 자립할 수 있도록 이들의 북한내 직업을 고려하여 적절한 취업기회를 부여하고 적절한 직업교육을 실시한다. 그리고 이들의 북한내 학력과 경력을 적절히 인정하는 방안을 구체적으로 제도화한다.

북한탈출주민들은 오랜 기간 상이한 체제에서 살아왔기 때문에 우리 사회와의 가치관의 차이, 사고방식 및 행위양식의 차이, 생활패턴의 차이에서 오는 충격으로 절망하고 좌절할 가능

성이 높다. 따라서 이를 감안한 장기적인 동화정책을 마련할 필요성이 있다. 정부는 이들의 정착에 필요한 기본적인 지식과 정보를 제공하기 위한 홍보 및 교육을 실시하여야 하고, 민간 단체나 종교단체들은 북한탈출주민들의 정신적·심리적인 안정을 위한 지원책을 강구하여야 한다. 우리는 탈북주민들을 특정 세력으로 이용하려는 태도를 버리고 장기적인 관점에서 탈북주민들의 재사회화과정에 접근하여야 한다.

또한 인도적인 측면에서 이들을 보호·지원하여야 한다. 즉 이들의 기본적인 인권을 보호하고 이들이 남한사회에 원만하게 적응하도록 지원하여야 한다. 그러나 기본적으로 우리 사회 내 생활보호대상자에 대한 지원과의 형평성을 고려하여 기존의 생활보호대상자에 대한 정부의 자활지원대책을 원용하여 이를 보완하는 방법으로 탈북주민대책을 수립하여야 한다.

「생활보호법」은 “생활유지의 능력이 없거나 생활이 어려운 자에게 필요한 보호를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고, 자활을 조성함으로써 사회복지의 향상에 기여함”을 목적으로 한다.⁵⁵⁾ 현행 생활보호법상 보호대상자는 거택 및 시설보호대상자(근로능력이 없는 가난한 자, 질병·장애·노령 등의 이유로 근로능력이 없고 부양능력이 없는 자)와 자활보호대상자(근로능력이 있는 가난한 자, 불의의 사고나 사업 실패, 저학력 실직 등으로 빈곤선상에 있는 자)로 나뉘어 진다.⁵⁶⁾

55) 「생활보호법」 제1조.

따라서 탈북주민들도 생활보호대상자의 범위에 포함할 수 있으며, 대부분의 경우에는 자활대상자들에 해당할 것이다. 생활보호대상자들은 생계보조금 지급, 장애보호, 해산보호, 의료보호, 교육보호 등을 받고 있고, 자활보호대상자는 현금급여없이 자녀에 대한 교육보호, 가구원에 대한 직업훈련, 생업자금 융자, 의료보호 등을 받고 있다.⁵⁷⁾ 생활보호대상자 선정기준은 <도표 9>와 같다.

탈북주민들의 정착을 위한 바람직한 자립지원정책은 다음과 같은 기본원칙을 고려하여야 한다.

첫째, 탈북주민들의 정착을 위해서는 이들의 자활의지를 이끌어내야 한다. 기존 생활보호대상자들의 경우에도 자신의 자활의지가 가장 중요한 성공요소인 것으로 나타나고 있다.

56) 「생활보호법」 제1장 제3조에 따르면, 보호대상자의 범위는 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없는 65세 이상의 노쇠자, 18세 미만의 아동, 임산부, 질병 또는 심신장애로 인하여 노동능력이 없는 자, 기타 생활이 어려운 자로서 보호기관이 보호의 필요를 인정한 자, 18세 미만의 아동을 보호하는 어머니가 포함된다. 보호기관이 보호를 필요로 한다고 인정하는 자의 범위는 「생활보호법시행령」 제4조에 “실직, 기타 생활수단의 상실 또는 저소득으로 인하여 생계유지가 곤란한 자, 이재자로서 재해구호법에 의한 구호기관이 종료된 자, 기타 생활 근거를 상실한 자로서 보건사회부장관이 특히 그 보호의 필요가 있다고 인정하는 자”로 명시되어 있다.

57) 1996년 현재 거택보호(시설보호) 대상자는 생계보조비로 1인당 월 107,000원(월 92,000원)을 지급받는다.

<도표 9> 생활보호대상자 선정기준

연도	1인당 월소득(원)			가구당 재산액(만원)			가구당 경지면적
	대도시	중·소 도시	농어촌	대도시	중·소 도시	농어촌	
1966	600		400	-	-	-	3단보(도시, 농촌)
1970	800		700	-	-	-	"
1975	2,400		1,800	30		20	"
1980	20,000	18,000	16,000	70	60	50	"
1985	38,000 (42,000)	34,000 (38,000)	30,000 (34,000)	290 (300)	260 (270)	230 (250)	3단보(농촌)
1987	43,000 (54,000)			320 (540)			-
1990	48,000 (54,000)			340 (540)			-
1991	거택 55,000 자활 65,000 (85,000)			600 (800)			-
1993	130,000 140,000 (150,000)			1,300 (1,300)			-
1994	160,000 170,000			거택 1,700 자활 2,000			-
1995	190,000 200,000			2,500			-

* ()는 의료부조자 선정기준임.

<출처> 김미곤 외, 「생활보호대상자에 대한 보충급여제도 도입방안」, (서울: 한국보건사회연구원, 1995), p. 37.

둘째, 개별성의 원칙으로서 탈북주민 개개인의 능력과 특성에 따라 적합한 자립지원 프로그램을 적절한 단계에서 제공하

여야 한다. 사회복지전문요원과 같은 전문가들이 탈북주민과 함께 학력, 능력, 적성, 나이, 건강, 자산상태 등을 고려하여 수급자와 함께 탈북주민의 전생애에 걸친 장기적이고 단계적인 생애자활계획(LAMP: Life-long Achieve Motivation Plan)을 작성할 수 있다. 이와 같이 단계적이고 체계적으로 적합한 프로그램을 제공하여 탈북주민들이 완전히 자활할 수 있도록 지원하고, 이에 대한 사후관리를 하여야 한다.

셋째, 탈북주민이 실질적인 자활을 이룰 수 있도록 자활지원 프로그램의 내용이 충분한 수준으로 제공되어야 한다. 자활지원 프로그램이 수급자의 자립을 지원하는 데 충분한 수준이 못된다면 실질적인 자활효과를 기대하기 어렵고 이는 자원의 낭비를 초래할 뿐이다. 자활지원 프로그램과 함께 탈북주민의 상황에 따라 충분한 생계보호도 같이 제공하여야 한다.⁵⁸⁾

넷째, 통합성의 원칙으로서 탈북주민에게 하나의 프로그램만을 단편적으로 제공하고 그치는 것이 아니라, 대상자의 욕구와 조건에 따라 필요한 경우에는 두 개 이상의 프로그램을 연계시켜 제공하여야 한다. 프로그램의 효율과 효과를 높이고 이들의 자활능력을 함양시키기 위해 자활지원 행정체계를 간소화·체계화하여 통합적인 자활지원 서비스가 이루어지게 하여야 한다.

58) 보호기간 동안 최저생계비에 준하는 생계보조금이 지급되어야 한다.

2. 재정적 지원

가. 주거지원

탈북주민의 보호시설내 보호관리가 종료되면, 특별한 경우를 제외하고는 개인의 뜻에 따라 주거공간을 선택할 수 있도록 한다. 이들의 정착을 위해 가장 기본적인 요소가 주거시설의 지원이다.

현행 「북한귀순동포보호법 시행령」 제7조에는 “보건사회부장관은 법 제7조의 규정에 의하여 귀순북한동포에게 주거지원을 하고자 하는 경우에는 귀순북한동포 본인의 연령, 세대구성과 그가 거주하고자 하는 지역을 고려하여 예산의 범위안에서 전용면적 50제곱미터 이하의 주택을 무상으로 제공하거나 동주택의 임대에 필요한 지원을 할 수 있다. 또한 보건사회부장관은 귀순북한동포의 주거지원을 위하여 필요하다고 인정할 때는 주택건설촉진법에 의하여 건설되는 국민주택의 우선 분양 및 우선 임대를 건설부 장관에게 요청할 수 있다”⁵⁹⁾고 규정되어 있다.

이에 따라 현재 탈북주민들은 임대아파트를 무상제공받거나 주택임차에 필요한 보증금을 지급받고 있다. 그러나 향후 주거

59) 「귀순북한동포보호법 시행령」 제7조, 1항 및 3항.

지원에 있어서는 무상지원보다는 공공임대주택의 우선 입주 혹은 민간임대주택의 보증금을 용자하는 방식이 바람직하다.⁶⁰⁾

그러나 향후 영구임대주택의 입주가능성은 영구임대주택의 공급부족(대도시 주변의 택지부족 등으로 인해 신축 물량의 감소), 청약저축 가입가구의 입주 가능 및 생활보호가 해제된 가구의 계속 거주 가능으로 인해 크게 줄어들 전망이다. 따라서 정부는 영구임대주택의 공급체계를 생활보호대상자 중심으로 정비하여야 한다.

우리 나라의 영구임대주택의 공급은 거의 민간시장의 결정에 의존하고 있고, 선진국의 공공주택의 개념에 해당하는 주택은

60) 영구임대주택의 공급대상은 계획 당시 생활보호 및 의료보호의 공적 부조대상자로 국한되었다. 그러나 주거기간 등 행정적인 입주요건의 설정, 재정적인 입주능력의 부족, 법정영세민의 감소 등으로 인해 수도권 이외의 지역에서 수요가 부족한 현상이 나타나자, 1992년 6월부터 저소득 모자가정과 저소득 청약저축 가입자들도 공급대상에 포함시켰다. 영구임대주택 입주자 선정기준 및 관리지침 제4조에 따르면, 영구임대아파트 공급대상자는 생활보호대상자중에서 거택보호 및 자활보호대상자, 의료부조자, 보훈대상자중 의료부조자, 소득수준 이하인 자, 일군위안부, 저소득 모자가정, 철거세입자(1993.10.15 신설), 저소득 청약저축 가입자(1992.6.8 신설, 1993.10.15 개정) 등이다. 입주자 선정은 영구임대주택단지가 속해 있는 지역의 관할 도지사 혹은 관리주체가 선정하며, 우선 입주순위 결정은 법정영세민, 저소득 모자가정, 철거세입자, 저소득 청약저축가입자, 항목별(방당 거주인수, 가구주 연령, 가구원수, 시 거주기간, 가구원 구성형태) 종합점수에 따라 결정된다. 그러나 법정영세민중 일군위안부는 종합점수에 관계없이 우선 선정하도록 되어 있다. 따라서 일군위안부와 함께 북한탈출주민도 종합점수에 관계없이 우선 배정받을 수 있도록 규정에 명시할 필요가 있다.

영구임대주택뿐이어서 우리 나라의 전주택에 대한 공공주택의 비율은 약 0.96%에 불과하다.⁶¹⁾ 또한 우리 나라 임대주택의 평균 임대료 및 관리비는 민간아파트에 비해 매우 저렴한 수준이나 많은 생활보호대상자 등 극빈층의 지불능력을 넘어선다. 따라서 주거비 부담의 계층별 차등화 혹은 부담능력 부족자에 대한 임대료 보조제 등의 제도 도입이 필요하다.⁶²⁾

탈북주민들에 대한 주거지원은 생활보호대상자 수준으로 규정하고, 이들중에서도 우선 순위를 부여한다. 탈북주민들의 가족규모 등을 고려하여 주택의 크기를 규정하고, 노약자(노인, 어린이, 여성세대주 등)가 있는 경우를 우선 배정한다. 또한 영구임대아파트나 임대주택을 우선 배정한다고 하더라도 탈북주민들의 경제적 능력으로는 임대보증금과 관리비를 부담하기 힘든 경우가 많다. 따라서 입주보증금을 저리로 장기융자(20년 상환)해 주고, 입주후 약 3년간의 관리비도 장기융자해 주는 방안 등의 검토가 필요하다.

나. 생계지원(생활보조금 지급)

현행 「북한귀순동포보호법 시행령」 제5조와 제6조에는 정착

61) 박순일, 「생활보호대상자의 영구임대아파트 현황과 정책과제」 (서울: 한국보건사회연구원, 1995), p. 71.

62) 주공에서 상가수입을 이용하여 극빈층에게 일부 보조하고 있으나 매우 부족한 실정이다.

금과 보로금의 지급기준이 명시되어 있다. 이 규정에 따라 탈북주민들은 월 최저임금액의 100배 범위(동거가족 2인 이상의 1급 보호대상이 최고의 가산금을 받을 경우 최대 2,850만원임) 내의 정착금을 일시금으로 지급받는다. 또한 휴대장비 및 정보 제공에 대한 보상으로 보로금을 받고 있는데, 이 경우는 전체 탈북주민의 5% 미만인 것으로 알려지고 있다.⁶³⁾

그러나 향후 탈북주민대책에서는 이러한 방식을 재검토하여야 한다. 일시금으로 지급되는 정착지원금은 규정을 변경하여 일정기간(약 1년) 생계보조금 형식으로 매월 지급하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 대부분의 탈북주민들이 자유시장경제에 익숙하지 않아 사기사건을 당하기 쉽고, 일시에 탕진할 위험도 있기 때문이다.⁶⁴⁾ 일정기간 동안의 생계보조비 지급은 이들의 기본적인 생계보장을 위해서도 필요하다. 또한 보로금은 포상의 성격을 갖는 것으로 탈북주민들간에도 불만의 소지가 높기 때문에 삭제하는 것이 바람직하다.

탈북주민에 대한 생활보조금 지급은 생활보호대상자에 대한 「보충급여제도(Supplementary Benefit System)」와 같은 취지

63) 귀순자들의 친목단체인 「승의동지회」 오선석 회장의 증언. 「동아일보」 (1996.2.11), 제성호, “북한귀순자 보호 및 관리상의 문제점과 개선방안,” p. 72에서 재인용.

64) 독일의 경우에도 연방정부가 도착 환영금 명목으로 지급하는 액수는 약 200마르크(10만원 상당)에 불과하였고, 이스라엘의 경우에도 이주민들에게 현지도착후 공항에서 지급되는 소량의 현금이외에 모든 재정지원은 단계별로 이주민의 은행구좌로 직접 지급하였다.

에서 출발한다. 보충급여제도는 자산액(소득인정액+자산의 소득환산액)이 국가가 정한 최저기준(national minimum)인 최저생계비에 미달하는 경우 그 부족분을 급여하는 제도로서 헌법 제34조 5항 생존권 보장의 규정에 근거를 두고 있다. 생존권 보장의 원리는 현행 생활보호법에 기본원칙으로 구체화되어 있다.⁶⁵⁾

그러나 생활보호대상자의 생계보호를 위한 현행 정액급여방식보다는 수급가구의 지역, 가구규모, 소득수준의 차이를 고려한 생계보호의 기준을 마련하여야 한다. 또한 현재 생활보호대상자에게 지급되는 보조금이 최저생계비에 미달하는 경우가 대부분이라는 점에서 생계보호의 대상을 제한하고 지원금을

65) 첫째, 최저생활보장의 원칙으로 국가는 생활보호를 받는 자에게 건 강하고 문화적인 최저생활을 유지하기에 충분한 정도를 보장하여야 한다는 원칙(제5조)이다. 둘째, 자립기반조성의 원칙으로 생활보호대 상자에게 내재되어 있는 자립가능성을 끌어내어 육성함으로써 수혜 자가 자력으로 사회생활에 적응해 갈 수 있도록 한다는 원칙이다. 이를 위하여 국가는 수혜자의 욕구와 잠재능력을 개발하는 사회보 육기관(Social Incubator)으로서의 기능을 수행하여야 한다. 셋째, 보호신청의 원칙(제18조)으로 생활보호는 본인 또는 관계인의 신청에 의하여 이루어져야 한다는 원칙이다. 이는 생활보호가 국민의 생존 권적 권리이지 시혜적 구호가 아님을 표현한 것이다. 넷째, 필요즉 응의 원칙으로 생활보호의 사유가 대부분 최저생활을 유지하기 어 려운 급박한 경우이기 때문에 보호신청에 대하여 즉시 결정이 이루어져야 한다. 다섯째, 보충성의 원칙으로 수혜자가 이용할 수 있는 자산, 능력, 그밖의 모든 것을 활용한 후 최후적으로 부족한 부분만 을 보충한다는 원칙(제4조)이다. 김미곤 외, 「생활보호대상자에 대한 보충급여제도 도입방안」(서울: 한국보건사회연구원, 1995), p. 30.

현실화할 필요가 있다. 또한 탈북주민에 대한 기타의 생활자금 지원은 생활보호대상자들에게 주어지는 저리융자와 유사한 방식을 취하여 실시한다. 특별한 개인사정을 고려하여야 하는 경우에는 특별위원회를 통해 지원사항을 결정한다. 저소득층 대상 융자제도와 융자조건은 <도표 10>과 같다.

<도표 10> 저소득층 대상 융자제도와 융자조건(1995)

융자제도	융자대상	한도액	융자조건	금리	소관부처
생업자금융자	자활보호대상자	900만원	5년거치 5년상환	연 6%	보건복지부
전세자금	전세금		1년거치 3년상환	연 5%	지방자치단체
생활안정자금	자활보호대상자	200만원	1년거치 2년상환	무이자	"
자립자조기금	"	1,000만원	3년거치 5년상환	연 4%	"

<출처> 노인철 외, 「저소득층 실태변화와 정책과제:자활지원을 중심으로」 (서울: 한국보건사회연구원, 1995), p. 289에서 재인용.

다. 교육지원

현재 탈북주민들은 「귀순북한동포보호법 시행령」 제9조에 명시된 교육보호를 받는다. 교육보호의 범위는 수학능력에 따라 교육법에 의한 대학, 교육대학, 사범대학, 방송통신대학, 개방대학, 전문대학 및 이에 준하는 각종 학교까지로 하며, 보호대상자에 대하여는 입학금, 수업료 및 기성회비를 면제한다. 다만 사립학교의 경우에는 그 반액만을 국가가 지원하고 있다.⁶⁶⁾

또한 현행 생활보호대상자에 대한 교육보호는 중학교와 실업계 고등학교(기술학교, 고등공민학교, 특수학교)까지 수업료와 입학금을 전액 지원하는 것으로 하고 있다.⁶⁷⁾ 그러나 이는 학비지원대상을 실업계 고등학교로 한정하고 있고, 보호내용에서 육성회비와 기타 준수업료를 제외하고 있어 문제점으로 지적되고 있다. 따라서 생활보호대상자에 대한 교육보호를 인문계 고등학교까지 확대하고, 이를 탈북주민에게도 적용시켜 교육보호의 범위를 중·고·대학까지 확대하는 것이 바람직하다.

라. 취업지원

탈북주민들이 정착과정에서 겪게 되는 가장 현실적인 어려움

66) 「귀순북한동포보호법 시행령」 제9조 2항.

67) 「생활보호법 시행령」 제13조. 1990.12.1.개정

은 경제적 능력 부재로 인한 것이다. 정착금 명목으로 일시에 얼마간의 목돈을 지급받지만 일정한 직업을 갖지 못할 경우 제대로 정착하지 못하는 것이 현실이다.

「귀순북한동포보호법 시행령」에 따르면, 탈북주민은 보건사회부 장관에게 취업알선을 요청할 수 있으며 보건사회부 장관은 국가기관 및 기업체에 협조를 요청할 수 있다.⁶⁸⁾ 그러나 탈북주민에 대한 취업알선은 임의조항일 뿐 의무조항이 아니다. 의무채용은 국가기관, 지방자치단체 및 국·공립 교육기관의 기능직 공무원 정원범위내에서 우선 채용을 하는 것으로 제한하고 있다.

일반적으로 탈북주민들의 취업알선은 이들을 개별 관리하는 경찰에 의해 이루어지고 있다. 그러나 대부분 탈북주민의 경우 특별한 기능을 보유하지 않았기 때문에 취업범위는 중소기업의 일반 단순직에 국한되고 있다. 그리하여 취업 이후에도 제대로 적응하지 못하고 퇴직하는 경우가 빈번하며, 일용노동자로 생활하는 경우도 있다. 따라서 이들의 안정적인 취업을 위해서는 적절한 직업훈련을 실시하여야 한다.

「귀순북한동포보호법 시행령」 제8조 5항은, “취업희망신청 직종이 별도의 자격 또는 직업훈련을 필요로 하는 경우에는 노동부 장관에게 공공직업훈련기관에서의 직업훈련을 받을 수 있도록 요청할 수 있다. 이 경우 노동부 장관은 이에 협조하여

68) 「귀순북한동포보호법 시행령」 제8조 1항~4항 참조.

야 한다”고 명시하고 있다.

현재 정부가 실시하고 있는 직업훈련제도란 국가경제발전에 필요한 산업인력의 수요를 충족시키기 위해 실시하고 있는 제도이다. 이는 정규교육과정만으로는 충원할 수 없는 기능인력의 양성을 통하여 근로자의 직업능력을 개발·향상시켜 주고 원활한 직업생활과 경제적·사회적 지위향상을 도모하는 데 목적을 두고 있다. 1992년도까지는 생활보호대상자들에 대한 직업훈련을 보건복지부가 주관하여 왔으나, 1993년부터는 노동부가 기존 직업훈련체계에 각 부처로부터 추천받은 대상자들을 포함시켜 일괄적으로 통합실시하고 있다. 직업훈련은 실시주체에 따라 공공직업훈련⁶⁹⁾, 사업내직업훈련⁷⁰⁾, 인정직업훈련⁷¹⁾으로 분류된다.

현행 직업훈련교육의 문제점을 검토해 보면 탈북주민들에 대한 바람직한 직업훈련 방안을 찾을 수 있다.

첫째, 직업훈련교육의 문제점으로 적성에 부적합한 훈련 실시를 들 수 있다. 직종선택시 자신의 의사여부가 반영되었는가

69) 국가, 지방자치단체, 대통령령이 정하는 공공단체(한국산업인력관리공단)가 실시하는 직업훈련으로서, 1993년 현재 공공단체 40개소, 정부기관 38개소, 지방자치단체 9개소 등 80여 개의 훈련원이 있다.

70) 산업사회에서 필요로 하는 기능인력을 사업체가 스스로 양성하는 직업훈련으로서, 230여 개의 훈련원이 있다.

71) 노동부 장관의 허가를 받아 실시하는 직업훈련으로서 특별법인, 사회복지법인, 비영리법인 및 개인이 실시하는 직업훈련으로 분류되고, 130여 개의 훈련원이 있다.

와는 또다른 문제이다. 직업훈련은 평생의 직업과 관련된 문제이기 때문에 그 훈련이 적성에 맞느냐의 여부는 사전에 충분한 진단이 필요하다. 그러나 훈련중이라도 적성에 부적합한 것으로 인정되는 경우 훈련직종을 변경할 수 있어야 한다. 따라서 이러한 문제점들을 해결하기 위해서는 사회복지전문요원 및 훈련관계자는 탈북주민들이 구체적인 직종을 선택하기 전에 이들과 충분히 상담하고, 훈련기간중에도 상담절차를 통해 훈련과정이 적합한지 여부를 계속 확인하여야 한다.

둘째, 체계적이고 효율적인 취업알선체계를 마련하여야 한다. 취업알선을 위해 전산망·대중매체 활용, 공공기관 및 공·사기업의 고용 촉진, 고용장려금과 같은 고용촉진제 도입 등 체계를 정비하고, 직업훈련후 자영업을 할 수 있는 경우에는 생업자금을 저리로 융자한다.

셋째, 프로그램의 다양화가 이루어져야 한다. 현재 실시되고 있는 직업훈련은 단기간의 단순기능훈련을 주로 하고 있다. 따라서 앞으로 첨단산업 및 유망업종 관련 사설강습소 혹은 사업체내 직업훈련에 대한 지원을 강화하여야 한다. 이를 위해서 적정수준의 세액공제, 세율인하 및 금융상의 혜택, 보조금 지급 등의 적절한 인센티브를 기업에 부여함으로써 적극적이고 능동적인 사용자의 시행을 유도한다.

넷째, 훈련중 충분한 생계비를 지원하여야 한다. 이는 탈북주민의 근로의지 또는 훈련의지를 제고시켜야 한다. 즉 훈련수급

자에 대한 자활의지를 고취시킬 수는 프로그램의 개발, 자본(생업자금)과 기술(직업훈련)의 연계사업, 사업에 필요한 업종 선택에 관한 정보제공, 경영기술의 지도 및 전문상담, 생업자금의 타용도 전용을 막기 위한 제도적인 장치 및 보완 프로그램의 개발이 필요하다. 또한 이러한 일들을 효율적으로 처리할 수 있는 지원체계를 마련하여야 한다.

직업알선과정에서 고용주측 스스로 선택할 수 있도록 여건 마련, 이들에 대한 인식 제고, 고용장려금 제도 활용, 단순한 기능주입뿐만 아니라 직업인으로서 갖추어야 할 제반 덕목들에 대해서도 스스로 깨닫도록 한다.

이들만을 위한 전문 직업교육 프로그램 보다는 일반 직업훈련원의 교육과정에 등록하도록 조치하는 것이 바람직하다. 일반주민들과의 접촉을 통해 남한의 현실에 대해 올바른 파악을 할 수 있어야 한다.

한편 저소득층의 취업 및 자영업 지원체계를 지원할 수 있는 보완적 자활지원 프로그램을 개발하여 탈북주민들을 특별히 배려하는 방향으로 자활지원센터를 운영하는 것이 바람직하다.

이러한 자활지원센터의 운영방향은 다음과 같다.

첫째, 지역에 따라 상황이 다르기 때문에 각 지역의 실정에 적합한 제도의 시행을 위해서 지역이 중심단위가 되어야 한다. 이는 지방자치제도에 따른 행정의 지방화 흐름과도 일치하는 것이다.

둘째, 지원체계는 공적 자활지원 프로그램중 생업자금 융자, 취로사업, 직업훈련과 긴밀한 연관관계를 가지는 보완적인 프로그램에 의해 뒷받침되어야 한다.

셋째, 지원체계는 중소기업 창업지원체계를 참고로 할 필요가 있다. 비록 기술집약적인 창업이 아닐지라도 실제 사업을 벌이고자 할 때 많은 정보와 자금지원이 요구되며 교육도 필요하다.

넷째, 지원체계는 탈북주민의 자조 동기를 유발시킬 수 있는 교육 및 정보지원체계이어야 한다. 이와 관련하여 탈북주민들이 생산, 소비, 신용을 연결하는 복합적인 협동조합 형태의 자발적인 조직을 만들 수 있도록 체계를 정비할 필요가 있다. 또한 기존의 지역내 협동조합과 협력할 수 있도록 연계체계를 마련하여야 한다.

다섯째, 기존의 사회복지관 등 지역내 사회복지 관련기구와 유기적인 관계를 강화한다. 일정한 기준에 따라 지역내 복지사업에 대해 서로 역할을 분담하고 협력하는 체계를 마련하여야 한다.

여섯째, 지원체계를 꾸려 나갈 경영지도 경험자, 사회복지사, 기술훈련 경험자 등 각종 전문인력을 자활지원센터내에 확보한다. 아무리 시설과 자금을 마련하여도 그것을 운영할 전문적인 인력이 없으면 성공을 기대하기 어렵기 때문이다.

3. 비물질적 지원

탈북주민들의 남한생활 적응상의 어려움⁷²⁾은 물질적인 것에만 한정되는 것이 아니다. 오히려 부모, 형제, 친지를 떠난 것에 대한 깊은 죄책감과 대인관계에서 야기되는 무시, 몰이해, 소외감, 외로움 등으로 더 많은 어려움을 겪고 있다.⁷³⁾

또한 탈북주민들이 남한사회에 정착하게 되면서 겪게 되는 문화충격은 피난민이나 이민자들의 경험과 유사하다. 문화충격으로 초래되는 신체적·정신적 어려움은 주위의 비물질적 지원에 의해 경감될 수 있다. 이러한 지원에는 도구적인 것(행동상의 보조), 감정적인 것(정서, 자부심의 고무), 정보제공 등이 있다.⁷⁴⁾

탈북주민들에 대한 비물질적 지원은 다음과 같은 사항을 고려하여 이루어져야 한다.

첫째, 탈북주민들은 북한사회와 자신의 정체성에 대한 혼란을 겪게 된다. 심한 경우 북에 두고 온 가족에 대한 죄책감으

72) 전우택·민성길, “북한귀순자들의 심리와 적응상의 문제점” 참조.

73) 오혜정, 「귀순북한동포의 남한사회 적응 실태」(서강대학교 정책대학원 석사학위논문, 1995) 참조.

74) Furnham & Bochner, *Culture Shock - Psychological Reaction to Unfamiliar Environments* (New York: Routledge, 1986), 김동배, “탈북자들의 적응을 위한 민간차원의 대책,” 「탈북자들이 남한생활 적응을 위한 대책」(연세대학교 통일연구원 탈북자 대책을 위한 대토론회 자료, 1996.5.21), p. 7에서 재인용.

로 자신의 귀순에 대한 혼란된 평가를 내리기도 한다. 이는 가족관계가 단절된 상태에서 이를 대체해 줄 새로운 대인관계를 형성하지 못한 데 기인한다. 따라서 이들이 우리 사회의 일원이라는 일체감을 가질 수 있도록 이들의 새로운 사회연계체계로의 편입을 지원하여야 한다.⁷⁵⁾

둘째, 탈북주민들은 남한사회에 대한 지식과 이해가 부족하다. 이로 인해 남한사회에 대한 잘못된 기대를 갖고 사회악에 노출될 위험성이 있다. 또한 생활에 관련한 정보습득에 어려움을 겪기 때문에 취업, 진로선택, 진학과 같이 구체적인 결정을 내리는 데 어려움을 겪는다. 따라서 입국 초기단계부터 실질적인 정보제공 체계를 마련하여야 하며, 정착단계에서도 이 체계를 바탕으로 지속적인 지원을 하여야 한다.

셋째, 탈북주민들의 남한사회 적응에 있어 구조적 장애요인으로 귀순 초기 정부기관에서의 보호상의 문제점이 지적되기도 한다. 즉, 탈북주민에 대한 초기보호가 정보기관을 중심으로 이루어지며, 보호시설 관리이후에도 일정기간 보호담당자와의 일대일 관계에 의존하게 된다는 점이다. 보호담당자로 지정되는 경찰에게도 부담이 되는 것이 현실이며, 또한 탈북주민들 자신도 많은 경우 개인적인 관계에서 불만을 갖게 되는 것으

75) 일반적으로 종교인들이 귀순자들에게 특정종교에 귀의하여 심리적 안정을 갖도록 유도하고 있으나, 오히려 이러한 호의가 귀순자들에게 혼란을 가져올 수도 있다는 점을 유의하여야 한다.

로 알려지고 있다. 따라서 이들의 정착을 지원하기 위해서는 경찰보다는 사회복지문제 전반을 이해하고 이들의 정착을 실질적으로 보조할 수 있는 사회복지사를 보호담당자로 지정하여야 한다. 탈북주민들의 정착을 사회복지(생활보호대상자에 대한 지원과 연계) 차원에서 접근하는 것이 바람직하기 때문이다.

이와 관련하여 사회복지관 활용방안을 적극 검토해 보아야 한다. 정부는 1983년 개정된 사회복지사업법을 토대로 사회복지관의 설립 및 운영을 지원하는 근거를 마련하였고, 1989년 사회복지관 설치 운영규정을 제정하여 지방자치단체와 협력하여 저소득층 밀집지역에 사회복지관의 설치를 확대하는 정책을 추진하여 왔다. 사회복지관은 저소득층의 자립능력을 배양하고 지역주민의 연대감을 조성하는 매체로서 주민의 욕구에 부응하는 종합적인 사회복지서비스를 제공할 사회적 책임과 목적을 갖고 있다.

이에 따라 현재 사회복지관은 지역별로 일정한 시설과 전문인력을 갖추고 지역사회가 당면한 문제를 예방·치료하고 있다. 그러나 사회복지관에 근무하는 사회복지사의 업무과다 및 상대적으로 낮은 임금체계 등으로 인한 현실적인 문제점들이 산재해 있다.

사회복지관 업무분장 체계는 <도표 11>과 같다.

<도표 11> 사회복지관의 업무분장

담 당	업 무 분 장
가정복지 담 당	- 종합상담 - 노인복지 - 장애인복지 - 부녀복지 - 무료진료실 운영 - 타과에 속하지 않은 복지부 소관사항
아동복지 담 당	- 아동상담지도 - 유아원 및 탁아원 - 아동기능교실 운영 - 아동독서실운영 - 기타 아동복지에 관한 사항
청 소 년 복지담당	- 청소년 상담지도 - 독서실 운영 - 청소년 그룹지도 - 청소년비행 예방 - 근로청소년 야간학교 - 기타 청소년복지에 관한 사항
지역복지 담 당	- 자원봉사자 육성 - 지역사회 자원발굴 - 지역사회 조사 - 지역지도자 육성 - 주민여가선용지도 - 편의시설 제공 - 기타 지역 복지에 관한 사항
직업지도 담 당	- 직업훈련실 운영 - 직업알선 - 부업알선 - 기타 직업 및 부업알선, 교육 등에 관한 사항
서 무 담 당	- 서무, 경리 - 조직, 인사 - 예산, 결산 - 재산취득, 관리 - 회계처리 - 그밖에 타 부, 과에 속하지 않은 사항

<출처> 보건사회부, 「사회복지관 운영규정」 (1993.4), 황성철·강혜규, 「사회복지관 운영평가 및 규모개발」 (서울: 한국보건사회연구원, 1994), p. 51에서 재인용.

따라서 사회복지사에게 탈북주민들의 정착지원 업무를 담당하도록 하기 위해서는 이들에 대한 특별한 보수교육도 이루어

져야 할 것이며, 이들을 전문인력으로 키우기 위한 장기적인 투자도 필요할 것이다.

넷째, 탈북주민과 일반주민들과의 친밀감 조성과 탈북주민들에 대한 일반주민들의 인식 제고의 기회를 마련하기 위해 양자가 모두 참여할 수 있는 프로그램을 기획하는 것이 필요하다. 실제로 우리 사회내에 만연된 탈북주민들에 대한 부정적인 인식은 탈북주민들의 사회적응을 지연시키는 주요 요인으로 지적되고 있다. 특히 소수인 이들에게 지원되는 특별한 대우는 이러한 부정적인 인식을 증폭시키고, 때때로 이들의 적응에 장애요인으로 작용하기도 한다.

다섯째, 탈북주민들에 대한 재정적인 지원은 국가차원에서 이루어져야 하지만, 비물질적인 지원은 민간단체 주도로 이루어지는 것이 보다 효율적일 것이다. 독일의 경우에도 정부가 민간단체들에 대한 후원을 통해 이주민들에 대한 다양한 지원 활동을 전개하였다. 우리의 경우에도 탈북주민들의 보다 조속한 남한사회 적응을 위해 정부차원의 대책뿐만 아니라 민간차원의 대책⁷⁶⁾ 또한 마련하여야 한다.

정부는 민간단체들(NGO)들이 탈북주민들의 어려움을 인식하고 이들에 대한 지원 노력을 지속할 수 있도록 이들의 적극적인 참여를 유도하여야 한다. 그러나 민간단체들로 하여금 탈북주민에 대한 진지한 인식하에 순수한 의도에서 지원에 참여

76) 김동배, “탈북자들의 적응을 위한 민간차원의 대책” 참조.

하도록 계도하여야 한다. 즉 개별단체의 특수한 목적을 위한 활동을 최대한 배제하여야 한다. 또한 정부는 민간단체들의 적절한 역할분담 체계를 제시하고, 각 민간단체들의 전문영역(고유영역) 계발과 국제협력활동 증진을 후원하여야 한다. 이를 위해서 필요하다면 정부는 민간단체들에게 재정지원을 하여야 한다.

제VI장 결론

한반도 분단 이후 지속된 북한주민들의 탈출은 최근 들어 급증하였고, 탈출유형도 매우 다양화되었다. 그러나 탈출에 성공하여 제3국에 체류하고 있는 북한탈출주민들은 현지국이나 우리 정부로부터 이렇다할 보호를 받지 못하고 있다.

탈북주민은 실질적으로 반정부적·반체제적인 행동을 하지 않았을지라도 국제법상 난민에 해당한다. 왜냐하면 북한당국이 허가없는 국외탈출 시도를 체제에 대한 저항적(정치적 의견을 달리하는) 의사표시로 간주하기 때문이다. 국제법상 명백한 정치적 박해 및 처벌의 위협이 있는 본국으로의 송환은 금지되어 있다. 일반적으로 국제관계상 난민의 최종해결책은 위협이 소멸된 본국으로의 자발적인 귀환, 현지국으로의 통합, 제3국에의 정착 등이 있다.

한편 탈북주민들은 국제법상 난민인 동시에 국내법상 대한민국의 국민이다. 현재 우리 헌법은 북한주민을 대한민국의 국민으로 간주하고 있다. 이같은 근거와 탈북주민들의 증가로 인하여 이들에 대한 정착지원문제가 우리 사회에서 중요 사안으로 부각하였다. 즉 탈북주민들의 국내입국 허용규모, 재정지원 규모 등이 문제가 되고 있다.

이에 따라 우리 정부는 날로 증폭되는 탈북문제를 해결하기

위해 시급히 탈북주민대책을 마련해야 한다. 왜냐하면 탈북주민들이 현지국과 제3국에 정착할 수 있지만 이들중 많은 수가 궁극적으로는 남한으로 이주할 것이기 때문이다.

우선 우리 정부는 탈북주민대책을 수립함에 있어 탈북주민들의 국내입국에 대한 명확한 원칙을 수립하여야 한다. 탈북주민들의 이중적인 법적 지위로 인해 현실적인 보호가 어렵다고 할지라도 서독의 단일국적주의에 입각한 동독이주민의 수용원칙과 같이 탈북주민들을 전원수용한다는 원칙을 마련하여야 한다. 비록 이러한 원칙이 단기적으로는 북한을 자극할 위험이 있지만 남북한통합의 기반이 될 수 있고, 인도주의 원칙에도 부합되기 때문이다.

또한 우리는 이러한 원칙하에 탈북주민들의 국내입국이 우리 사회내에 미칠 영향을 최소화하면서 탈북주민들이 성공적으로 정착하기 위한 단계적인 지원방안을 마련하여야 한다. 이를 위해 현재 우리 정부는 현행 「귀순북한동포보호법」의 문제점을 보완할 수 있는 새로운 법령 제정을 모색하고 있다. 즉 체계적이고 효율적인 지원방안을 위한 정책기초가 마련하기 위해 통일원은 「북한탈출주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률(안)」을 1996년 정기국회에 상정할 계획이다.

그러나 탈북주민대책을 보다 체계적으로 수립하고 효율적으로 실행하기 위해서는 정부내 조직체계의 정비가 필요하다. 현행 탈북주민관리는 단계별로 분산되어 있고, 주무부처로 규정

된 보건복지부는 초동단계에서 아무런 영향력도 발휘하지 못하고 있다. 북한탈출주민의 국내정착이 향후 남북한 사회통합에 미칠 영향을 고려한다면 탈북주민대책은 전반적인 통일정책을 기반으로 수립·추진되어야 한다. 이러한 맥락에서 통일정책을 추진하고 있는 통일원이 탈북주민대책의 주무부서로 지정되어 탈북주민대책을 총괄·조정하여야 한다. 이미 상정할 법안에도 이러한 방향은 잡혀 있다. 그러나 각 부처에게 주어지는 세부대책을 총괄·조정하기 위해서는 통일원에 전담국을 신설하여 전문지식과 경험을 확보하여야 한다.

또한 북한이 오랜기간 동안 우리 사회와 전혀 다른 체제를 유지하여왔기 때문에 탈북주민들이 국내에 이주하여 정착하는데는 상당기간의 시간을 소요할 것이며, 이 과정에서 많은 문제점들에 봉착할 것이다. 따라서 탈북주민들이 우리 사회에 성공적으로 조기정착할 수 있도록 정착지원에 필요한 각종 사업, 특히 비물질적 지원사업에 민간단체들이 적극 참여하도록 유도하여야 한다.

이상에서 살펴 보았듯이 앞으로 보호시설의 설치·관리 및 탈북주민들에 대한 장·단기 정착지원방안, 전담기구의 조직체계 구성방안, 민간단체들의 유도방안 등에 관한 연구가 진지하게 이루어져야 한다. 지금까지 탈북주민에 관련된 연구는 주로 이들의 적응실태, 정부대책의 문제점 등에 초점을 두고 진행되어 왔다.⁷⁷⁾ 그러나 아직까지 이러한 연구들에서 지적된 탈북주민

대책의 바람직한 방향을 구체적으로 어떻게 실행할 것인지에 대한 연구는 거의 전무한 실정이다.

본 연구가 장·단기의 두 가지 단계로 나누어 세부적으로 제시한 탈북주민들의 국내정착 방안은 하나의 정책방안에 불과하다. 아직까지 이러한 연구가 크게 부족한 상황에서 탈북주민 대책에 관한 논의와 연구가 풍부해지고 실질적인 대책의 추진 과정에서 발생하는 문제점들을 발견·보완할수록 본 연구는 보다 나은 성과를 가져올 것이다.

끝으로 이에 대한 논의와 연구의 보다 많은 발전을 위해서 탈북주민들의 국내정착대책 수립시 반드시 고려할 사안들을 제시해 보기로 한다.

첫째, 탈북주민들의 안정적인 국내정착을 위해서 이들의 자활능력을 제고시켜야 한다. 그간의 사례에서 알 수 있듯이 적절한 준비절차없는 취업알선은 탈북주민들의 직장내 부적응을 가져온다. 따라서 탈북주민들 스스로가 기술과 능력에 따라 진

77) 선한승, 「북한 탈북 노동자의 적응력 실태와 과제」 (서울:한국노동연구원, 1995); 통일원, 「북한주민의 의식변화와 사회통제」 (서울:통일원, 1994); 한국교육개발원, 「내가 받은 북한교육」 (서울:한국교육개발원, 1994); 김영수·정영국, 「탈북 귀순자 남한사회 적응실태 조사」 (서울:통일연수원, 1994); 전우택, 「통일후 예상되는 북한주민들의 통일사회 적응에 대한 연구」 (통일원 95년도 연구용역 과제); 오혜정, 「귀순북한동포의 남한사회 적응 실태」; 윤여상, 「귀순북한동포의 남한사회 적응에 관한 연구—귀순자 수기의 내용분석을 중심으로」 (영남대학교 대학원 석사학위논문, 1994)

로를 결정할 수 있도록 도와 주어야 한다. 이를 위해서 직업교육을 실시하고, 탈북주민들이 필요에 의해 직업교육을 받도록 하는 유도하여야 한다.

둘째, 탈북주민들이 국내적응과정에서 겪는 여러 가지 심리적 어려움을 극복할 수 있도록 지원하여야 한다. 이들에 대한 적절한 재정적인 지원은 중앙정부나 지방자치단체의 수준에서 해결할 수 있다. 그러나 남북한의 이질적 문화와 가치관의 차이 등에서 유발되는 탈북주민들의 심리적인 고통과 어려움을 해결하기 위하여 정부가 세심한 부분까지 지원하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 심리적인 지원은 민간단체나 종교단체를 중심으로 이루어지는 것이 바람직하다. 독일의 경우에도 종교 및 일반 봉사단체들이 이주민들의 심리적 불안감을 줄여주기 위하여 새로운 환경에 적응하는 데 필요한 안내 및 자문사업을 적극적으로 실시하였다.

셋째, 탈북주민들의 정착을 위해서는 정부의 각 유관부처, 지방자치단체, 민간단체간의 유기적인 협조가 이루어져야 한다. 탈북주민들이 정착과정에서 겪는 어려움은 매우 다양하기 때문에 관련부처들의 협조를 통한 정부의 지원과 민간단체들의 지원이 동시에 이루어져야만 한다.

넷째, 탈북주민에 대한 우리 국민들의 의식이 올바르게 정립되도록 노력하여야 한다. 이를 위해서 탈북주민들에 대한 우리의 수용의지와 보호의무를 확산시켜야만 한다. 우리 사회내 생

활보호대상자와 같은 빈곤계층과의 형평성 문제가 제기되지만, 탈북주민들에게 일정기간 정착지원을 하여야 하는 당위성을 국민들에게 인지시킬 필요가 있다. 이는 단기적으로는 탈북주민들의 부적응이 야기할 사회혼란의 예방뿐만 아니라, 장기적으로는 통일 이후 남북한 주민간의 사회통합을 위해서도 절실히 요구되기 때문이다.

이같은 사항들을 고려한 탈북주민들의 보호 및 정착지원 방안은 향후 예기되는 대규모 탈북사태에 대비한 탈북주민보호 대책의 기초가 될 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 권영진. 「이주민대책」. 서울: 통일원, 1996.
- 김구섭·김광식. 「북한의 대량난민 발생 가능성과 장단기 정책 방향」. 서울: 한국국방연구원, 1994.
- 김미곤 외. 「생활보호대상자에 대한 보충급여제도 도입방안」. 서울: 한국보건사회연구원, 1995.
- 김병로. 「탈북자 발생 배경분석」. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 김영수·정영국. 「탈북귀순자 남한사회 적응실태 조사」. 서울: 통일연수원, 1996.
- 김진수. 「서독의 분단관리정책과 통일후 소득보장정책에 관한 연구」. 서울: 한국보건사회연구원, 1994.
- 노인철 외. 「저소득층 실태변화와 정책과제:자활지원을 중심으로」. 서울: 한국보건사회연구원, 1995.
- 민주평화통일자문회의 사무처. 「북한 탈출동포 어떻게 할 것인가」. 서울: 민주평화통일자문회의, 1994.
- 박순일. 「생활보호대상자의 영구임대아파트 현황과 정책과제」. 서울: 한국보건사회연구원, 1995.
- 법무부 출입국관리국. 「난민인정업무 처리지침」. 서울: 법무부, 1994.

- 법무부. 「출입국관리법 시행규칙」. 서울: 법무부, 1994.
- 선한승. 「북한노동자의 적응력 실태와 인력활용 방안」. 서울: 한국노동연구원, 1995.
- 안전관리자문위원회. 「구조구난체계 진단·개선방안, 안전관리 정책과제 보고서」. 서울: 안전관리자문위원회, 1995.
- 오혜정. 「귀순북한동포의 남한사회 적응 실태」. 서강대학교 정책대학원 석사학위논문, 1995.
- 윤여상. 「귀순북한동포의 남한사회 적응에 관한 연구 - 귀순자 수기의 내용 분석을 중심으로」. 영남대학교 대학원 석사학위논문, 1994.
- 이금순. 「북한 탈출주민 대책연구: 해외사례를 중심으로」. 서울: 민족통일연구원, 1995.
- 이병웅. 「한반도 난민의 인도적 보호에 관한 연구」. 단국대학교 행정대학원 석사학위논문, 1993.
- 외무부. 「난민문제 및 인도적 구호활동」. 난민문제에 관한 유엔난민고등판무관 워크샵자료. 서울: 외무부, 1995.
- _____. 「재외공관에서의 귀순 망명요청자에 대한 처리지침(2차개정)」. 서울: 외무부, 1996.
- 제성호. 「남북한 특수관계의 법적 성격과 운영방안」. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 주독대사관. 「1989년 동구권 경유 동독탈출난민 일지」. 1994.
- _____. 「1989년 동독 탈출난민 처리 및 협상과정」. 1994.

- _____. 「동독이주·탈출자 관련 서독정부 법적 대응 -『緊急收容法』 및 『施行令』 제정관련」. 1994.
- 통일원. 「북한동포의 국내입국관련 법률적 문제점과 보완방향 검토」. 서울: 통일원, 1994.
- _____. 「북한주민의 의식변화와 사회통제」. 서울: 통일원, 1994.
- _____. 「탈북자의 법적 지위 관련 대책(안)」. 서울: 통일원, 1994.
- _____. 「대량 탈북자 발생에 대비한 종합대책(안)」. 서울: 통일원, 1995.8.
- _____. 「탈북귀순자 처리 종합대책(안)」. 1996.3.
- 최혜성. 「외국의 난민대책 사례」. 서울: 통일원, 1995.
- 황성철·강혜규. 「사회복지관 운영평가 및 규모개발」. 서울: 한국보건사회연구원, 1994.
- Amnesty International. *Democratic People's Republic of Korea / Russian Federation: Pursuit, Intimidation and Abuse of North Korean Refugees and Workers*. London: Amnesty International, 1996.
- IHRLK. *A Report on the North Korean Refugees*. Seoul: International Human Rights League of Korea, 1994.
- UNHCR. *Collection of International Instruments Concerning Refugees*. Geneva: UNHCR, 1990.

- _____. *Coping with Stress in Crisis Situations*. Geneva: UNHCR, 1992.
- _____. *Emergency Management Training Program*. Bangkok: Interworks, 1994.
- _____. *Guidelines on the Protection of Refugee Women*. Geneva: UNHCR, 1992.
- _____. *Guidelines on Security*. 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.

- _____. *Refugees*. Geneva: UNHCR, 1994.
- _____. *The Personal Security of Refugees*. Geneva: UNHCR, 1993.
- _____. *Refugee Children: Guidelines on Protection and Care*. Geneva: UNHCR, 1994.
- _____. *Registration*. Geneva: UNHCR, 1994.
- _____. *Social Services in Refugee Emergencies*. Geneva: UNHCR, 1991.
- _____. *The State of the World's Refugees: The Challenge of Protection*. Geneva: UNHCR, 1995
- _____. *UNHCR Policy on Refugee Women*. Geneva: UNHCR, 1994.
- UW-DMC. *Operation Planning*. Madison: Univ. of Wisconsin Disaster Management Center, 1993.
- _____. *Protection*. Madison: Univ. of Wisconsin Disaster Management Center, 1993.

2. 論文

- 김동배. “탈북자들의 적응을 위한 민간차원의 대책.” 『탈북자들의 남한생활 적응을 위한 대책』. 서울: 연세대학교 통

일연구원, 1996.

김명세. “탈북자의 사회적응은 민족화합의 예비과정.” 「탈북자들의 남한생활 적응을 위한 대책」. 서울: 연세대학교 통일연구원, 1996.

김봉현. “생명을 건 탈주의 증언 ‘시베리아 벌목노동자들.’” 「월간북한」, 1994.5.

김용삼. “러시아 대낮의 탈북인 납치·북송.” 「월간조선」, 1994.7.

김상균. “점점과 지향:우리의 수용태세와 장기방안.” 「북한 탈출동포 어떻게 할 것인가?」. 서울: 민주평화통일자문회의, 1994.

김승만. “북한탈출 귀순동포와 쿠바난민.” 「월간북한」, 1994.10.

김찬규. “중국의 탈북자 북송은 명백한 국제법 위반.” 「월간조선」, 1994.6.

도준호. “탈북자 수용대책이 시급하다.” 「월간북한」, 1994.6.

박정철. “탈북자 법적지위 법도 고민한다.” 「주간한국」, 1996. 9.5.

송의호. “귀순자들의 내면세계.” 「월간중앙」, 1995.1.

서병철. “서독의 동독 귀순자 수용정책.” 「월간중앙」, 1995.3.

소성민. “귀순에도 커트라인이 있다?” 「시사저널」, 1994.10.6.

우종창. “정부, 「북한 급변대책」 세웠다.” 「주간조선」, 1994.4.7.

이금순. “대륙을 방황하는 탈북자들의 인권을 방관할 것인가.”

- 「월간북한」, 1995.12.
- 이장호. “남한이주자(탈북자의 사회적응을 위한 체계적 접근.” 「탈북자 지원을 위한 대책과 과제」. 서울: 크리스찬 아카데미, 1996.
- 이재승. “탈북동포, 왜 돌봐야 하나: 러, 북한 벌목공의 참상 이대로 들 수 없다.” 「자유공론」, 1994.4.
- _____. “난민탈출로 시작되는 북한붕괴.” 「자유공론」, 1994.10.
- 이중훈. “북한 탈출동포의 보호문제.” 국회입법조사분석실, 「현안분석」 제80호.
- _____. “남한이주 북한동포 지원정책의 문제점과 정비방향.” 국회입법조사분석실, 「현안분석」 제119호, 1996.
- _____. “정부 탈북자 정책의 문제점과 대안.” 「탈북자 지원을 위한 대책과 과제」. 서울: 크리스찬 아카데미, 1996.
- 전우택·민성길. “북한귀순자들의 심리와 적응상의 문제들.” 「탈북자들의 남한생활 적응을 위한 대책」. 서울: 연세대학교 통일연구원, 1996.
- 제성호. “국제법상 정치적 망명자의 보호.” 「변화하는 세계와 국제법」. 서울: 박영사, 1993.
- _____. “탈북동포의 난민특구 설치와 운영방안.” 「통일」, 1994.11.
- _____. “북한귀순자 보호 및 관리상의 문제점과 개선방안.” 「형사정책연구」, 제7권 제1호, 서울: 형사정책연구원, 1996.

- 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.
- 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.

빈 면

서기 1996년 10월 18일 50부 발간	
발간업체명	웃 고 문 화 사 267-3956
대 표 자	윤 홍 규
인 가 근 거	내삼 510-41875(81.10.2)
참 여 자	민족통일연구원 북한인권정보센터
	연구원 송 정 호



R0006719
민족통일 연구원