

## 북한이탈주민 신변보호 체계에 관한 연구

송은희 국가안보전략연구원

설진배 연세대학교

장명선\* 이화여자대학교

### 논문 요약

본 연구는 북한이탈주민 신변보호의 체계 및 문제점을 검토하여 북한이탈주민 신변보호 체계의 개선방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 그동안 정부의 각종 지원 정책에도 불구하고 북한이탈주민은 사회부적응을 경험하고 있으며, 범죄나 신변안전 위협, 위장망명 등 각종 위험에 지속적으로 노출되고 있다. 따라서 북한이탈주민 관리 및 정착 지원 정책의 개선과 함께 신변보호의 중요성이 강조되고 있다. 북한이탈주민 신변보호는 북한이탈주민법 및 동법 시행령과 북한이탈주민 신변보호지침에 따라 이루어지고 있다. 그러나 현행 신변보호체계는 첫째, 신변보호담당관에게 과중한 업무가 부과되며 이에 따라 인력부족의 문제가 발생한다. 둘째, 신변보호담당관의 북한이탈주민에 대한 이해와 전문성이 부족하다는 문제점이 있다. 셋째, 보호대상자에 대한 접근과 동향 파악에 어려움이 있다. 넷째, 현재의 신변보호제도는 필연적으로 북한이탈주민에 대한 인권침해 논란을 야기할 수 있는 문제점을 가지고 있다. 이러한 문제점을 고려할 때, 다음과 같은 측면에서 신변보호제도의 개선방안을 모색할 필요가 있다. 첫째 북한이탈주민 신변보호는 인도주의적 차원에서 이루어져야 한다. 이를 위해서는 과도한 보호를 지양해야 하며 신변보호담당관에 대한 지속적인 교육이 필요하다. 둘째, 북한이탈주민 신변보호 기간의 무분별한 연장금지와 관련 기관과의 협력 및 분업체계 등 신변보호 체계의 정비가 필요하다. 셋째, 북한이탈주민 신변보호에 관한 명확한 지침의 마련 및 공개가 이루어져야 한다.

**주제어 :** 북한이탈주민, 신변보호, 신변보호담당관, 신변보호지침, 인권

\*교신저자

## I. 서론

고난의 행군시기라 일컫는 1990년대 후반 북한의 경제난으로 생존을 위해 북한을 탈출한 탈북민들의 국내입국이 본격화되면서, 북한이탈주민 문제가 우리사회의 중요한 사회적 이슈로 등장하였다. 북한이탈주민의 국내 입국 규모는 2009년까지 지속적으로 증가하다가 김정은 집권이후 국경통제가 강화된 2012년부터는 입국규모가 감소하여 2018년 6월말 현재 31,827명에 이른다.<sup>1)</sup> 하지만 아직도 많은 탈북민들이 중국 등 해외에 체류하면서 강제북송 등의 불안감으로 한국으로의 입국이나 제3국 망명을 희망하고 있다. 정부는 이들 외국체류 탈북민들이 국내입국을 희망하는 경우 인도주의와 동포애 차원에서 모두 수용한다는 원칙하에 법령에 따라 이들을 보호 및 수용하고 있다(관계부처 합동 2018, 9).

하지만 북한이탈주민에 대한 정부의 보호와 정착지원에도 불구하고 북한이탈주민들은 한국사회 정착의 어려움을 경험하고 있으며, 범죄행위나 범죄피해 및 테러대상화 등 신체 및 경제·사회적 위협에 노출되어 있다. 더욱이 지난해 임지현의 재입북 사태에서 보는 것처럼 최근 재입북이나 북송요구, 제3국 망명 등 북한이탈주민의 심각한 부적응 사태가 발생하고 있어, 이들에 대한 지원 및 관리체계의 한계가 노출되고 있다. 따라서 북한이탈주민관리체계의 개선과 함께 이들에 대한 신변보호의 중요성이 강조되고 있다(국회사무처 2017/4, 89).

북한이탈주민에 대한 신변보호는 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’(이하 ‘북한이탈주민법’이라 함) 및 ‘동법 시행령’과 ‘북한이탈주민 신변보호지침’(이하 ‘신변보호지침’이라 함) 등에 따라 거주지 관할 경찰서 신변보호담당관에 의해 이루어지고 있다. 현재 신변보호담당관은 북한이탈주민의 신변보호 뿐 아니라 관련 상담업무 등 지역사회 정착에 관련한 거의 모든 일을 하고 있다(김윤영 외 2014, 159; 윤인진 1999; 홍순혜 외 2001). 따라서 북한이탈주민의 신

1) 통일부. “북한이탈주민정책-최근현황.” <http://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/NKDefectorsPolicy/status/lately/>(최종검색일: 2018.7.18).

변보호담당관에 대한 의존성이 높으며, 다른 한편으로는 과잉보호에 따른 사생활 침해 논쟁이 발생한다. 2013년부터 2016년까지 신변보호담당관을 대상으로 한 인권침해 진정사건이 지속적으로 접수되고 있는 것은 이를 보여주는 예라 하겠다(국가인권위원회 2018).

따라서 신변보호제도가 인권침해의 논란 없이 북한이탈주민에 대한 신변보호 및 위해요인의 제거라는 본래 목적에 부합하게 작동하기 위해서는 제도의 정비가 필요하다. 이를 위해서는 기존 제도의 엄밀한 검토와 관련 연구가 선행되어야 한다. 그러나 북한이탈주민 보호에 대한 선행연구는 주로 정착지원이나 북한이탈주민의 인권침해와 관련되어 있으며, 신변보호와 관련한 연구도 주로 경찰관의 입장에서 북한이탈주민 신변보호의 애로사항이나 개선방안에 초점을 두고 있다. 따라서 북한이탈주민과 신변보호담당관 양측을 보호하는 측면에서의 신변보호 제도 자체에 대한 비판적 접근은 부족한 실정이다.

이러한 배경 하에 본 연구에서는 북한이탈주민 신변보호 체계를 검토하고 문제점을 파악하여 비판적 관점에서 신변보호 체계의 향후 개선방안을 모색하고자 하였다. 이를 위해 본 연구에서는 먼저 북한이탈주민 신변보호의 개념과 법적·제도적 근거를 검토하였다. 다음으로 신변보호 체계와 현황을 검토하고, 이를 바탕으로 신변보호 체계의 문제점을 파악하였다. 마지막으로 보호대상자와 보호담당자 양측을 보호하는 관점에서 신변보호 체계의 개선방안을 제시하였다.

## II. 북한이탈주민의 정착 특성

### 1. 북한이탈주민의 특성

북한이탈주민이란 ‘북한이탈주민법’에 규정된 바와 같이 “군사분계선 이북지역(북한)에 주소, 직계가족, 배우자, 직장을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 사람”을 뜻한다

(제2조 제1호). 그러나 북한이탈주민은 연구자나 이해관계자에 따라 새터민, 탈북민 또는 탈북자, 북한이주민, 북한난민 등 다양한 명칭으로 지칭되고 있으며(설진배 2017, 86), 정부에서는 법적 용어와 함께 ‘탈북민’을 공식용어로 사용하고 있다(통일부 홈페이지, 2018).

국내입국 북한이탈주민의 수는 2009년까지 지속적으로 증가추세를 유지하였다. 그러나 김정은 체제가 등장한 2012년 이후부터는 국경통제가 강화되면서 입국규모가 점차 감소하여 2017년에는 1,127명이 입국하였으며, 2018년 6월말 현재 누적 입국자는 31,827명에 이른다(통일부 2018/7).

이러한 북한이탈주민의 입국규모 변화에서 나타나는 두드러진 특성은 여성의 비율 증가이다. <표 1>에서 보듯이 북한이탈주민 중 여성의 비율은 1998년까지 12%에 불과하였으나 2002년을 기점으로 남성 비율을 추월하여 지속적으로 증가추세를 나타냈다. 2017년에는 여성 북한이탈주민의 입국비율이 83%에 이르렀으며 2018년 6월 말 현재 전체 입국자의 72%에 달한다.

<표 1> 북한이탈주민의 입국 현황

	'98	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'186 (잠정)	합계
남 (명)	831	565	510	474	626	424	515	573	608	662	591	795	404	369	305	251	302	188	25	9,018
여 (명)	116	478	632	811	1,272	960	1,513	1,981	2,195	2,252	1,811	1,911	1,098	1,145	1,092	1,024	1,116	939	166	22,512
합계 (명)	947	1,043	1,142	1,285	1,898	1,384	2,028	2,554	2,803	2,914	2,402	2,706	1,502	1,514	1,397	1,275	1,418	1,127	191	31,530
여성 비율	12	46	55	63	67	69	75	78	78	77	75	70	72	76	78	80	79	83	87	72

출처: 통일부. “북한이탈주민 현황.” <http://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/NKDefectorsPolicy/status/latest/#currentpage>(최종검색일: 2018.7.17).

북한이탈주민의 또 다른 주목할 만한 특성은 탈북 및 입국동기의 변화이다. 남성 중심의 초기 북한이탈주민은 주로 정치적 목적으로

북한을 탈출한 망명자의 특성이 강했다. 그러나 북한의 경제난 이후 생존을 위한 생계형 탈북이 증가하였으며, 최근에는 보다 나은 삶을 추구하는 이주형 탈북으로 탈북 및 입국 동기가 변화하고 있다(설진배 2017, 90-91).

이처럼 북한이탈주민의 절대 다수가 여성이라는 점과 탈북 동기의 특성을 고려할 때, 북한이탈주민 정착지원에 있어서 젠더적 접근이 필요하며(설진배 외 2018, 72.), 북한이탈주민의 생계지원 차원에서의 정착지원 업무와 함께 인권보호 차원의 보호 업무의 중요성이 강조될 것으로 보인다.

## 2. 북한이탈주민 정착실태와 보호의 필요성

국내 입국한 북한이탈주민은 하나원 수료 이후 각 지역에 거주지를 배정받고 지역 사회안전망에 포함되게 된다. 그러나 지방에 거주지를 배정받았던 북한이탈주민들이 정착지원 프로그램이나 일자리를 찾아 서울이나 수도권권으로 이주함으로써, 수도권에 집중되어 있다. 2017년 5월 기준으로 북한이탈주민은 서울 25.3%, 경기 28.4%, 인천 9.6% 등 수도권권에 63.3%가 거주하고 있다(남북하나재단 2018, 26).

북한이탈주민의 정착실태를 주요 지표를 중심으로 살펴보면, <표 2>에서 보듯이 지난 10여 년간 꾸준히 개선되어 왔다. 북한이탈주민의 기초생계급여 지급률은 2007년 63.5%에서 2016년 24.4%로 점차 감소하였으며, 탈북청소년의 초·중·고등학교 중도탈락률 역시 2008 10.8%에서 2016년 2.1%로 감소하여 정착 수준이 개선되고 있다. 경제활동 참가율은 2007년 47.9%에서 2017년 61.2%로, 고용률도 2007년 36.9%에서 2017년 56.9%로 꾸준히 증가해왔고 실업률은 2007년 22.9%에서 2017년 7.0%로 감소하고 있다. 이는 북한이탈주민에 대한 정책지원 정책에 따라 북한이탈주민의 한국사회 정착수준이 점차 개선되어 왔음을 보여준다.

&lt;표 2&gt; 북한이탈주민 정착 관련 주요 지표 (단위: %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
기초생계비 수급률	63.5	54.8	54.9	51.3	46.7	40.8	35.0	32.3	25.3	24.4	-
학업중단을	7.1	10.8	6.1	4.9	4.7	3.3	3.5	2.5	2.2	2.1	-
경제활동참가율	47.9	49.6	48.6	42.6	56.5	54.1	56.9	56.6	59.4	57.9	61.2
고용률	36.9	44.9	41.9	38.7	49.7	50	51.4	53.1	54.6	55.0	56.9
실업률	22.9	9.5	13.7	9.2	12.1	7.5	9.7	6.2	4.8	5.1	7.0

출처: (설진배 외 2017, 25); (남북하나재단 2018, 44)를 바탕으로 재구성.

그러나 이러한 북한이탈주민의 정착수준의 개선에도 불구하고 북한이탈주민의 사회부적응 문제가 꾸준히 제기되고 있다. 북한이탈주민은 제3국에 체류하면서 장기간 도피생활과 생존위협 등에 시달리는 과정에서 범죄환경에 노출된 경험을 가지고 있다. 이러한 범죄학습 경험이 국내 입국이후 남한사회 부적응 과정에서 범죄로 이어지게 되는 위험이 있다(김윤영 2013, 118).

통일부 자료(2015)에 의하면 2006년에서 2015년까지 10년간 사회부적응으로 인한 범죄, 재입북, 제3국 망명, 그리고 부정 수급 등으로 북한이탈주민법에 의한 보호가 중지 또는 종결된 자는 185명이며, 자살에 의한 사망자도 31명에 이른다(설진배 외 2017, 25). 특히 자살의 경우 2013년 1명에서 2014년 2명, 2015년에는 9명으로 급증하여 사회부적응이 북한이탈주민의 신변안전을 위협하고 있는 것으로 나타났다(보도자료 2016/9/22). 또한 2004년부터 2014년까지 10년간 50여명의 간첩을 구속했는데, 이 중 40%인 20명이 북한이탈주민 위장 간첩으로 확인되었다(김윤영 외 2014). 더불어 국내 정착 북한이탈주민이 현실적으로 직면하게 되는 경제적 어려움과 문화적 차이 등 사회부적응을 경험하면서 해외 이민은 물론 해외로 위장 망명하는 사례가 증가하고 있으며(김윤영 2013, 120), 북한에 두고 온 가족과 함께 살기 위해서 재 입북하는 사례도 발생하고 있다. 통일부에서 확인된 공식

재입북자는 225여명에 이른다(시사저널 2017/7/24). 재입북자의 경우 기자회견을 통해 탈북행위의 정당성을 알리면서 북한체제 선전과 결속을 강화하고 있다(김윤영 외 2014, 170-171). 더욱이 이들 재입북자들이 다시 국내에 입국하는 사례도 발생하는데, 2012년 이후 재입북 인원 25명 중에 5명이 다시 국내에 입국한 것으로 나타났다.<sup>2)</sup>

한편, 북한이탈주민에게는 북한의 테러위협 등 신변안전에 대한 불안감이 상존해 있다. 북한은 북한이탈주민에 대한 지속적인 보복 테러 위협을 하고 있으며, 특히 북한 고위층과 군부 출신 등의 탈북사태가 증가함에 따라 이러한 테러위협은 더욱 강화되었다. 우리 사회에 큰 충격을 주었던 황장엽 전 노동당 비서 및 탈북단체의 중요인물에 대한 감시와 테러를 감행하였던 여간첩 사건이나 김정일의 처조카 이한영 피살사건 등은 북한의 지령에 의한 대표적인 테러사건이라 하겠다.<sup>3)</sup> 따라서 이들을 보호하기 위해서는 테러 대응 전문 인력을 확보하여 배치함으로써 위해요소를 사전에 차단할 수 있는 신변보호 활동이 필요하다.

이처럼 북한이탈주민들의 증가와 함께 위장 탈북민 간첩, 재입북, 해외 위장 망명, 범죄와 범죄피해 등의 사건이 빈번하게 발생하는 등 사회부적응 과 현상과 북한이탈주민의 신변안전에 대한 위협으로 인해 북한이탈주민 정착 지원정책의 개선 필요성과 함께 신변보호의 중요성이 강조되고 있다.

2) 국회뉴스ON. 2017. “북한이탈주민 886명 소재 불명.” <http://www.naon.go.kr/content/html/2017/09/19/0e879281-1487-4627-8e0b-06c951d7dd94.html>(최종검색일: 2018.7.22.)

3) 자유북한방송. 2006. “女간첩, 황장엽 등 고위탈북자 테러지령 받아.” <http://www.fnkradio.com/>(최종검색일: 2018.8.13.).

### III. 북한이탈주민 신변보호의 체계와 현황

#### 1. 신변보호의 법·제도적 근거

일반적으로 “신변보호란 사람의 생명이나 신체에 대한 위해를 방지하고 그 신변을 보호하는 활동”을 말한다(이발래 외, 2018, 289). 따라서 신변보호는 보호대상자의 생명이나 신체를 보호하는 것이며 신변위해에 따른 혼란을 방지하고 질서를 유지하기 위한 것이라 할 수 있다. 신변보호를 하는 목적은 보호대상에 따라 달라지며, 북한이탈주민의 경우 주로 한국 사회적응 지원, 범죄예방, 국가안보의 목적에서 법적으로 보호를 받고 있다(이발래 외, 2018, 289).

북한이탈주민은 제3국 입장에서는 난민협약 등 국제법에 따라 명확한 난민(refugee)에 해당한다. 따라서 이에 따른 보호를 받을 수 있으며, 각국은 난민에 관한 신상정보는 물론이고 난민이 특정국가에 비호신청을 했다는 사실 자체에 대한 공개까지 엄격히 금지하고 있다. 북한이탈주민은 비록 대한민국에서는 난민법상 난민에 해당하지는 않으나 영문표기 상 난민(refugee)이며, 한국의 ‘난민법’ 역시 제17조제1항에서 본인의 동의 없이 난민신청자를 특정할 수 있게 하는 인적사항과 사진 등의 공개 금지, 정보 공개 및 누설 금지 규정과 벌칙규정을 두고 있다.

한편 국내 입국 북한이탈주민에 대해서는 ‘보호’에 관한 기본적인 법적 근거가 ‘북한이탈주민법’에 마련되어 있다. 동법은 북한이탈주민이 “정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 생활 영역에서 신속히 적응·정착하는데 필요한 보호 및 지원에 관한 사항을 규정”하고 있는데(제1조), 그 보호의 종류에는 정착보호시설에의 보호(제11조), 학력인정(제13조), 자격인정(제14조), 사회적응교육(제15조), 취업보호(제17조), 가족관계등록창설의 특례(제19조), 이혼의 특례(제19조의2), 거주지 보호(제22조) 등이 있다.



신변보호는 ‘거주지 보호’의 범주에서 규정하고 있는데, 통일부장관은 북한이탈주민이 정착지원시설로부터 거주지로 전입한 후 자립 및 정착에 필요한 보호업무를 “행정자치부장관과 협의하여 지방자치단체장에게 위임”(제22조 제2항)할 수 있도록 하고 있다. 구체적으로 거주지에서의 신변보호와 관련한 사항은 동법 시행령(제42조)에서 규정하고 있으며, 통일부장관은 북한이탈주민이 거주지 전입 후, “그의 신변 안전을 위하여 국방부장관이나 경찰청장에게 협조를 요청”(시행령 제42조 제1항)할 수 있으며, 이에 따른 “신변보호에 필요한 사항은 국방부장관, 국가정보원장 및 경찰청장과 협의하여”정하며, “해외여행에 따른 신변보호에 관한 사항은 외교부장관과 법무부장관의 의견”을 들을 수 있도록 하였다(시행령 제42조 제2항).

북한이탈주민법과 동법 시행령 및 시행규칙에 의해 ‘북한이탈주민 거주지보호지침’(통일부지침 1999/5/27 제정)에서는 북한이탈주민의 거주지 보호에 관한 사항을 규정하고 있는데, 동 지침에서는 보호대상자의 거주지 신변보호를 담당하는 국방부장관 또는 경찰청장을 “신변보호기관장”이라 규정하고(지침 제2조 3호), “신변보호기관장으로부터 보호대상자의 거주지 신변보호업무를 수행하도록 지정받은 자”를 “신변보호담당관”이라고 규정하였다(지침 제2조 4호).<sup>4)</sup> 한편 북한이탈주민 신변보호와 관련한 구체적인 사항은 경찰청의 ‘북한이탈주민 거주지 신변보호지침(이하 신변보호지침)’에 따라 신변보호담당관이 업무를 수행한다.

4) ‘북한이탈주민거주지보호지침’은 ‘북한이탈주민 거주지보호 및 신원확인 등에 관한 지침’으로 명칭이 바뀌었으며, 개정된 지침(현재 2017.2.22. 개정)에는 제2조 제3호(‘신변보호기관장’의 정의) 및 제4호(‘신변보호담당관’의 정의)가 삭제되었다.

## 2. 신변보호 체계 및 현황

## 1) 북한이탈주민 거주지 보호제도

북한이탈주민은 하나원에서 12주의 사회적응교육 수료 이후 거주지로 편입되어 5년간 거주지 보호를 받게 된다. 정부는 인도주의와 보편적 인권차원에서 전원 수용한다는 원칙과, 사회적 약자에 대한 수용력 증진 및 국가 선진화 과제라는 원칙, 그리고 통일준비 차원의 접근이라는 원칙에 의거하여 북한이탈주민에 대한 각종 정착지원 정책을 실시하고 있다(통일부 2017, 4). 대표적인 정책을 보면, 북한이탈주민을 지역의 사회적 안정망에 편입시켜 생계비와 의료급여 등을 지원하며, 취업지원 및 교육지원을 제공한다. 또한 북한이탈주민의 지역 사회 정착을 지원하기 위해 <표 3>에서와 같이 거주지, 취업, 신변보호 등 각종 보호담당관제도를 운영하고 있다.

먼저 거주지보호담당관제로, 각 지방자치단체는 ‘북한이탈주민 거주지보호 및 신원확인 등에 관한 지침’에 의해 북한이탈주민의 거주지 보호업무를 총괄 및 조정한다. 2016년 말 현재 230개 지방자치단체에서 거주지보호담당관이 북한이탈주민의 거주지 정착지원과 각종 행정지원업무를 담당하고 있다. 다음으로 취업보호담당관은 전국 60개 고용센터에서 지정하며 북한이탈주민의 취업 및 직업지도 등의 업무를 담당하고 있다. 한편 신변보호담당관은 거주지 관할 경찰서에서 지정하며, 경찰청 ‘신변보호지침’에 의해 북한이탈주민에 대한 신변보호와 거주지 정착을 지원하고 있다.

&lt;표 3&gt; 북한이탈주민 거주지 보호제도(보호담당관)

보호제도 (보호담당관)	주요 보호 내용
거주지보호담당관	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 지방자치 단체별로 거주지보호담당관 지정하여 북한이탈주민의 거주지 보호업무 총괄 및 조정( 2016년 말 현재 230개 지자체에서 거주지보호담당관이 북한이탈주</li> </ul>

	민의 거주지 정착지원과 각종 행정지원업무를 담당) - 거주지 보호업무 총괄/조정 - 주거알선, 주민등록번호 부여, 사회보장지원(생계급여, 의료급여, 긴급생계비 등), 증명서발급, 정보제공 등
취업보호담당관	<ul style="list-style-type: none"> <li>고용노동부 산하 전국 60개 고용지원센터에 직업상담사로 구성된 취업보호담당관 지정</li> <li>진로진도, 직업훈련, 취업알선 및 상담 등</li> </ul>
신변보호담당관	<ul style="list-style-type: none"> <li>거주지 관할 경찰서에서 신변보호담당관 지정하여 북한이탈주민에 대한 신변보호와 거주지 정착 지원</li> <li>북한이탈주민의 신변위해요소 제거 및 신변보호</li> <li>북한이탈주민의 신변보호에 필요한 사항 파악</li> <li>북한이탈주민의 애로사항 파악 및 관련 기관통보</li> </ul>

출처: (통일부 2017a. 36-96) ; (통일부 2017b. 11-12) 재정리

## 2) 신변보호 체계

정부는 각 부처 간(통일부, 국방부, 국가정보원, 경찰청 등) 협력을 통해 북한이탈주민의 신변보호를 강화하고자 하고 있다(통일부 2017, 76). 그러나 앞서 기술하였듯이 북한이탈주민에 대한 실질적인 신변보호는 북한이탈주민법 및 동법 시행령과 시행규칙에 의거하여 경찰청 신변보호지침<sup>5)</sup>에 따라 이루어진다. 해당 경찰서에서는 북한이탈주민 신변보호 업무를 담당할 경찰관을 지정하는데, 경찰 직제상 보안국 보안1과장이 관련 업무사항을 분장하도록 하고 있다(‘경찰청과 그 소속기관 직제’ 제15조 제2항 및 동 시행규칙 제12조 제3항). 이에 따른 경찰청의 북한이탈주민 신변보호업무 관리체계는 다음과 같다.

먼저 경찰청장은 북한이탈주민 거주지를 관할하는 지방경찰청과 경찰서를 신변보호경찰관서로 지정하며(신변보호지침 제4조), 지정된 경찰관서의 장, 즉 지방경찰청장 및 경찰서장을 신변보호경찰관서장이라 한다

5) 경찰청의 ‘북한이탈주민 거주지 신변보호지침’(경찰청지침, 1997.8. 제정, 2011.9.30. 개정)은 비공개인 관계로 그 내용은 선행연구 결과를 활용하였다.

(신변보호지침 제3조). 신변보호경찰관서장은 북한이탈주민이 사회에 조기 정착할 수 있도록 범죄예방 및 범죄피해 방지를 위해 노력하고 효율적인 신변보호를 위해 신변보호담당관을 변경·지정하며 신변보호 계획을 수립(신변보호지침 제4조)하도록 되어있다(장승수 외 2016, 98; 조동운 2016, 105). 신변보호담당관은 주로 북한이탈주민의 신변위해 요소의 제거 및 신변보호, 북한이탈주민의 신변보호에 필요한 사항 파악, 북한이탈주민의 애로사항 파악 및 관련기관 통보 등의 업무를 담당한다(통일부 2017, 76). 현재 신변보호관서마다 자체적으로 북한이탈주민에 대한 신변보호 업무 외에도 안보교육, 지역 내 의료기관과의 진료협약 체결, 자매결연이나 자원봉사자 모임 등을 운영하고 있다(통일부 2017, 12).

다음으로 신변보호 대상자 관리로, 먼저 북한이탈주민이 거주지로 전입하게 되면 신변인수에 대한 확인절차를 거쳐 신변보호 등급에 따라 관리를 하게 된다(신변보호지침 제5조). 신변보호 등급은 신변보호 대상자의 재북 시 경력과 신변위해도 등에 따라 아래 <표 4>와 같이 가급~다급으로 구분되며, 이에 따라 보호가 이루어진다(신변보호지침 제7조; 임창호 2016, 101-102). 신변보호 기간은 가급과 나급 보호대상자의 경우 ‘북한이탈주민법’에 의한 거주지 보호기간(5년)의 범위 내에서 정하되, 신변위해도에 따라 보호기간을 연장할 수 있다(신변보호지침 제8조).<sup>6)</sup> 다급 보호대상자의 경우에는 거주지 보호기간(5년)의 범위 내에서 정하고 특별한 사유가 없는 한 거주지 전입 6개월 이후 신변보호를 종료(신변보호지침 제8조)하도록 하고 있다(장승수 외, 2016, 99). 또한 신변보호 종료자를 포함하여 “신변위해 정보, 거주지 이전, 개명, 사망, 행불, 이민, 해외출입국, 구속 또는 중요범죄, 기타 국가안보 및 신변보호 관련” 중요한 사항 등 특이사항에 대해서도 관리를 하여야 한다(신변보호지침 제10조).

한편 신변보호경찰관서장은 해외여행을 하려는 신변보호대상자에게

6) ‘북한이탈주민법’에서는 “정착시설에서의 보호기간은 1년 이내”로 하고, “거주지에서 보호기간은 5년”으로 하도록 규정하고 있다. “다만 특별한 사유가 있는 경우에는 북한이탈주민 대책협의회 심의를 거쳐 그 기간을 단축하거나 연장”할 수 있도록 규정하고 있다(제5조 제3항).

신변위해가 우려되는 상당한 이유가 있고 그에 대한 보호대책이 미흡할 경우 경찰청장에게 보고하여 추가적인 대책을 강구하고, 신변보호 담당관으로 하여금 신변안전에 필요한 교육을 하도록 하고 있다(신변보호지침 제12조; 임창호 2016, 103; 장승수 외 2016, 99). 이 경우 북한이탈주민법 시행령에서는 해외여행에 따른 신변보호에 관한 사항에 대해서 외교부장관과 법무부장관의 의견을 들을 수 있도록 규정하고 있다(시행령 제42조제2항).

<표 4> 신변보호대상자 구분

구분	개념	신변보호 방법	신변보호 기간
가급	-재북시 고위직 종사자, 북한으로부터 신변위해 당할 우려가 있는 자 -보호대상자에 대한 활동 일정 등 사전에 파악, 예측적인 보호활동과 긴밀한 유대 및 협조관계 유지로 위해요소 사전 제거할 필요가 있는 자	-신변보호담당관 1명 이상 배정, 직접·상시적 보호 -귀가이후 등 보호대상자의 안전이 확보된 경우에는 비상연락망 유지로 신변보호 가능	-거주지보호기간(5년) 범위 내에서 신변위해도에 따라 정함 -보호기간 경과후 신변위해도에 따라 기간연장 가능
나급	-재북시 중요 직책 종사자로 신변위해 당할 잠재적 우려가 있는 자 -사회정착 생활 불안정으로 특별한 관찰·계도가 필요한 자	-신변보호담당관 1명 지정하여 직·간접적인 신변보호	-거주지보호기간(5년) 범위 내에서 신변위해도에 따라 정함 -보호기간 경과후 신변위해도에 따라 기간연장 가능
다급	-신변위해를 당할 우려가 희박한 자 -초기 사회정착 차원에서 보호 필요한 자	-신변보호담당관 1명이 여러 명의 대상자 담당 -수시 신변안전 유무 및 신상변동사항 확인 등 간접적 방법으로 신변보호	-거주지보호기간(5년) 범위 내에서 정하되 특별한 사유가 없는 한 거주지 전입 6개월 경과시 보호종료
종료자	-신변보호 종료자, 거주지 전입시 신변보호대상에서 제외된 자 -65세이상자/15세미만자	-신변보호 종료되었거나 거주지 편입시 신변보호대상 제외된 자에 대해 거주지 이전이나 사망, 구속, 개명 등 특이사항 유무만 확인	

출처: (이발래 외 2018, 293-295); (임창호 2016, 101-103); (장승수 외 2016, 99)를 바탕으로 재구성.

3) 신변보호 현황

국정감사 보도자료(2017)에 따르면 2017년 6월말 현재 신변보호대상자는 29,318명이다. 이는 2007년 11,020명의 거의 3배에 이르는 수이다. 지역별로는 서울경찰청이 7,340명, 경기남부 7,034명, 인천지방경찰청 2,769명, 경기북부 1,719명 순으로 수도권이 64%이상을 차지한다. 북한이탈주민에 대한 신변보호 업무를 담당하고 있는 신변보호담당관은 2017년 7월말 현재 전국적으로 892명으로, 신변보호담당관 1인당 신변보호대상자는 평균 32.9명에 이르며, 지역 간 차이가 크게 나타나고 있다.

<표 5> 북한이탈주민 신변보호 현황 (단위: 명)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기남부	경기북부	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계
2006	3,319	495	296	636	.	.	137	1,902		186	194	609	119	333	219	213	36	8,694
2007	3,989	563	352	991	233	370	148	2,551		222	278	318	170	188	290	301	56	11,020
2008	4,727	669	425	1,320	322	394	169	3,387		314	400	457	208	311	415	457	91	14,066
2009	5,282	733	519	1,488	440	424	183	4,122		404	460	552	253	367	473	602	105	16,407
2010	5,797	780	624	1,678	494	446	211	4,849		457	530	642	361	434	608	688	120	18,719
2011	6,149	879	683	1,958	555	468	272	5,716		537	691	807	436	466	774	782	141	21,314
2012	6,599	936	720	2,139	587	481	339	6,367		564	803	880	456	503	879	832	156	23,241
2013	6,820	950	722	2,283	590	508	400	6,994		580	853	977	490	538	936	900	162	24,703
2014	7,006	987	715	2,437	601	536	470	7,505		642	961	1,091	521	571	997	970	194	26,204
2015	7,150	1,024	727	2,597	581	548	539	7,886		685	1,031	1,200	534	608	1,025	1,020	223	27,378
2016	7,284	1,061	720	2,715	616	592	571	6,829	1,620	705	1,126	1,303	544	607	1,072	1,068	249	28,682
2017.6. 말	7,340	1,070	730	2,769	626	617	566	7,034	1,719	715	1,162	1,347	553	615	1,097	1,084	274	29,318
담당관 수	247	42	36	48	21	17	14	166	52	27	31	35	27	29	52	40	8	892
1인당 담당수	29.7	25.5	20.3	57.7	29.8	36.3	40.4	42.4	33.1	26.5	37.5	38.5	20.5	21.2	21.1	27.1	34.3	32.9

출처: (2016 경찰청, 298); “국회의원 이명수 2017국정감사 경찰청 보도자료”; (송은희 외 2018)에서 재구성. α: 2017년 7월말 기준 신변보호담당관 수

#### IV. 북한이탈주민 신변보호 체계의 문제점 및 개선방안

이상 북한이탈주민의 정착 특성과 신변보호 체계 및 신변보호 현황의 검토결과를 바탕으로 아래에서는 북한이탈주민 신변보호 체계의 문제점을 파악하고 개선방안을 모색하고자 한다. 먼저 신변보호제도의 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 신변보호담당관의 업무 과중과 이에 따른 인력부족이다. 경찰은 인력부족과 예산부족으로 인한 신변보호의 어려움을 호소하고 있으며, 북한이탈주민 신변보호 관련 대부분의 선행연구에서도 이를 지적하고 있다(송경호 2009; 조동운 외 2012 등). 신변보호담당관은 본래의 북한이탈주민에 대한 신변보호 업무 외에도 보호대상자와 관련한 다양한 업무를 수행하고 있어 업무범위가 포괄적이다. 앞서 살펴 보았듯이 북한이탈주민의 보호는 사회적응 지원, 범죄예방, 국가안보의 목적에서 이루어지고 있다. 따라서 현재 신변보호담당관은 북한이탈주민 신변보호 관련 업무 뿐 아니라, 테러예방, 보안사범 단속, 대공(방첩) 합동심문, 경호보안활동, 각종 보안관련 정보수집 등 국가안보와 관련된 업무를 담당하고 있으며, 심지어는 북한이탈주민의 취업알선, 주택구입, 사회적응 교육, 애로사항 청취 및 해결 등 광범위한 영역을 담당하고 있다(김윤영 2007, 74; 임창호 2016, 104). 이에 따라 현재 신변보호담당관은 대공 관련 업무뿐 아니라 북한이탈주민에 대한 취업보호담당관과 거주지보호담당관의 역할까지 담당함으로써, 과중한 업무에 놓여 있다. 더욱이 신변보호 현황에서 보듯이 신변보호담당관 1명이 평균 30여명의 북한이탈주민을 관리하고 있는 상황에서 신변보호담당관의 업무가 더욱 가중되게 되어 보호 및 관리의 책임성을 확보하기 어렵다.

둘째, 신변보호담당관의 북한이탈주민에 대한 이해 및 전문성 부족의 문제이다. 북한이탈주민은 다양한 특성을 지닌 집단이며, 특히 양

가적 특성이 강한 집단이다. 이들은 난민처럼 사선을 넘어 북한을 탈출한 탈북민이라는 특수성을 가지고 있으며 보다 나은 삶을 찾아 한국으로 이주한 이주민의 특성을 가지고 있다. 이들은 제3국에서의 도피생활 중 신체적 위협을 경험하면서 타인에 대한 강한 불신을 형성하게 된다. 또한 국내 입국 후에는 ‘특별한 존재’라는 특권의식을 형성하여 정부나 사회로부터 특별한 대우를 받기를 희망하며, 다른 한편으로는 ‘동등한 시민’으로 대접받기를 원하는 등 각종정책에 대해서도 양가적이거나 상호 모순적 양태를 강하게 드러낸다(설진배 외 2017). 신변보호담당관이 신변보호 업무를 원활하게 수행하기 위해서는 북한이탈주민들의 이러한 특성이나 의식성향에 대한 이해와 정착과정에서 나타나는 각종 문제점들을 파악할 수 있어야 한다. 하지만 이러한 의식성향 및 문제점들을 잘 이해하지 못하고 성급하게 신변보호 업무를 수행함으로써 북한이탈주민들을 감시한다는 오해를 불러일으키는 경우가 있다(임창호 2016, 104; 장승수 외 2016, 101). 또한 효과적인 신변보호업무 수행을 위해서는 관련 전문성을 갖춘 신변보호담당관이 필요하지만 현실적으로 이를 충족하기는 어려운 실정이다(임창호 2016, 104).

셋째, 신변보호대상자의 동향파악에 어려움이 있다는 문제이다. 북한이탈주민의 경우 64%이상이 수도권에 집중되어 있는데, 일부는 취업이나 구직 등으로 주소지를 떠나 서울·경기지역에 거주하거나 또는 중국 등 해외에 체류하고 있어 이들에 대한 동향파악이나 관리상의 문제가 있다. 특히 신변보호 종료자의 경우 해외여행이 자유롭기 때문에 신변보호담당관이 이들의 동향을 파악하거나 위장 망명 등을 단속하는데 한계가 있다. 경찰청 국정감사자료(2017/10/13)에 의하면 2017년 6말 기준으로 거주지 여부가 불분명한 북한이탈주민은 900명에 이르며 이중 746명은 해외로 출국한 것으로 나타났다(국회사무처 2017/10/31, 89). 이에 따라 북한이탈주민들의 관리 체계의 문제점과 동향 관리의 필요성 지적되고 있다(국회행정안전위원회 2018, 52-53).

넷째, 북한이탈주민의 접촉거부의 문제점과 인권침해 논란이다. 일



반적으로 신변보호는 ‘사생활 침해로부터의 보호’라기보다는 ‘사람에 대한 위해로부터의 보호’와 관련한 개념이다.<sup>7)</sup> 그러나 신변보호 활동에 대한 북한이탈주민의 이해 부족으로 신변보호담당관의 보호활동을 부담스러워하고 사생활 침해로 인식이 하는 경우가 발생한다(김윤영 외 2011). 다른 한편으로는 여성 북한이탈주민 비율(72%)이 높은 상황에서 신변보호담당관의 직무수행 과정에서 보호라는 이름하에 부당한 인권침해가 발생할 소지도 존재한다. 즉 여성 북한이탈주민들은 심리적 불안감으로 인해 신변보호담당관과의 접촉을 거부할 가능성이 높다는 것이다(송경호 2009, 80; 임창호 2016, 105; 장승수 외 2016, 103). 또한 최근 가족동반에 따른 탈북청소년이 증가하고 있는데, 청소년의 경우에도 예민하고 반항적인 생애 주기적 특성으로 인해 현실에 대한 비판이나 불신이 강하여, 자신들에 대한 보호활동에 거부감을 가질 수 있다. 이처럼 북한이탈주민의 높은 여성비율과 청소년의 증가를 고려할 때, 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 있어서 인권침해 문제가 야기될 소지가 있다. 특히 신변보호담당관들이 주로 남성이라는 점에서 여성이나 청소년 보호대상자와의 접촉과정에서 인권침해 발생에 관한 논란이 제기될 가능성이 높다.

이상 살펴본 바와 같이 현행 신변보호제도는 신변보호담당관에 업무가 과중되어 있어 전문성과 책임성을 확보할 수 없으며, 신변보호과정에서 인권침해의 요소를 가지고 있다. 따라서 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 향후 다음과 같은 측면에서 신변보호제도의 개선 방안을 모색할 필요가 있다.

첫째, 북한이탈주민에 대한 신변보호는 인도주의적 차원에서 접근하여야 한다. 한국과 마찬가지로 분단과 이탈주민 문제를 경험한 독일의 경우를 보면, 서독의 동독이탈주민에 대한 보호정책은 포괄적인 인도주의적 접근으로 출발하였다. 즉 서독으로 이주한 동독이탈주민의 인권문제보다는 동포로서의 동독주민에 대한 인도주의 차원에서

7) *Mergenthaler v. Commonwealth State Employes' Retirement Board*, 33 Pa. Commw. 237, 244 (Pa. Commw. Ct. 1977).

의 보호정책으로, 서독은 동독과의 교류·협력을 통해 동·서독 주민들의 인권과 자유를 확대하는 기회로 이용하였다(박호성 외, 2005, 110; 송은희 외, 2018). 그러나 북한이탈주민 보호정책의 경우 비록 인도주의적 접근을 표방하고는 있지만 북한주민의 인권이나 자유 확대와는 별개의 차원에서 이루어지며, 북한이탈주민의 인권문제는 주로 입국 및 보호결정 과정에서의 인권침해나 거주지보호 과정에서의 사생활 침해 등과 관련하여 제기된다. 따라서 신변보호는 테러나 범죄 위해요인의 제거와 이들 위해요인으로부터의 보호라는 인도주의적 차원에서 이루어지되, 보호과정에서 사생활 침해나 인권침해가 발생되지 않도록 하여야 한다. 이를 위해서는 과도한 보호를 지양해야 하며, 신변보호담당관에 대한 명확한 보호지침과 인권보호 및 성폭력 예방에 관한 교육이 이루어져야 한다. 또한 북한이탈주민의 여성비율이 높은 현실에서, 자칫 남성 신변보호담당관에 의한 인권침해 논란의 발생이나 북한이탈주민의 신변보호담당관과의 접촉거부 소지가 있다는 점에서, 여성 신변보호담당관을 확충할 필요가 있다.

둘째, 북한이탈주민 신변보호 체계를 정비할 필요가 있다. 이는 크게 보호기간의 무분별한 연장금지와 관련기관과의 협력 및 분업의 차원에서 이루어져야 한다. 북한이탈주민은 거주지 편입이후 거주지보호기간 동안 정부로부터 각종 정착지원과 사회보장지원을 받게 된다. 또한 이 기간 동안 북한이탈주민은 다양한 보호담당관제를 통한 보호지원을 받게 된다. 신변보호 역시 일반적으로 거주지보호기간인 5년 내에서 이루어지며, 신변보호담당관은 북한이탈주민의 신변위해 요소를 제거하고 신변을 보호하는 업무를 수행하게 된다. 그러나 보호기간 종료 이후에도 경찰(신변보호담당관)은 북한이탈주민의 신변안전을 확인하기 위하여 지속적인 관계를 유지하고 있어 보호라는 명분하에 신변보호기간을 무제한 연장하고 있다(통일부소관 2016. 8). 보호기간의 연장은 법령에 의한 내용에 따라 이루어져야 하며, 특별한 사유가 없는 한 보호기간이 경과하면 신변보호를 종결하여야 한다. 또한 신변보호담당관은 신변보호 관련 업무 외에 북한이탈주민의 정착과

관련한 다양한 업무나 각종 공안업무를 담당하는 등 과중한 업무를 수행하고 있다. 그러나 법적으로도 신변보호담당관 외에 정착을 돕는 정착도우미, 거주지보호담당관, 그리고 취업보호담당관을 두고 있다는 점에서, 신변보호 이외의 업무는 사회보장시스템이나 관련 기관의 업무에 포함시킬 필요가 있다. 또한 간첩행위 등 특수 정보나 공안관련 업무에 대해서는 정보기관 등 관계기관과의 협력체계를 형성하는 등 신변보호 체계를 정비할 필요가 있다. 이는 결국 신변보호의 본래 목적에 부합하는 방향으로 업무 영역을 한정하여 북한이탈주민에 대한 지나친 개입을 배제하고 관련 기관과의 업무 배분과 협력을 이루는 방향으로 체계의 개선이 이루어져야함을 의미한다.

셋째, 북한이탈주민 신변보호에 관한 명확한 지침을 마련해야 한다. 현행 신변보호 체계의 문제의 대부분은 명확한 지침의 부재에서 비롯된다. 현재 북한이탈주민의 신변보호는 북한이탈주민법과 동법 시행령에 기반을 두고 경찰의 ‘신변보호지침’에 의해 이루어진다. 그러나 경찰의 신변보호지침이 비공개인 관계로 신변보호 업무의 명확한 범위를 확인하기 어렵다(이발래 외 2018, 299). 앞서 살펴보았듯이 현재 신변보호담당관은 북한이탈주민의 신변보호 활동 외에 북한이탈주민과 관련한 다양한 업무를 수행하고 있다. 이는 북한이탈주민에 대한 과잉보호를 초래하게 되며, 또다시 한편으로는 신변보호담당관이나 경찰의 업무확대나 업무과중으로, 다른 한편으로는 권한의 확대로 귀결될 수 있다. 결국 업무확대에 따른 신변보호담당관의 업무과중이나 인력부족, 비전문성의 문제가 발생하며 과잉보호와 책임한계의 불분명의 문제가 초래된다. 권한확대는 북한이탈주민에 대한 지나친 제재나 사생활 침해를 낳게 된다. 결국 현행 북한이탈주민 신변보호 체계나 제도의 문제점은 명확한 보호지침의 마련을 통해 상당부분 해결할 수 있는 문제라 할 수 있다.

## V. 결론

본 연구에서는 북한이탈주민의 정착특성과 신변보호의 법·제도 및 현황을 검토하여, 신변보호 체계의 문제점을 파악하고 이에 대한 개선방안을 모색하였다.

북한이탈주민의 신변보호는 북한이탈주민지원법 및 동법 시행령에 의거하여 경찰청의 북한이탈주민 신변보호지침에 따라 경찰서에서 지정한 신변보호담당관에 의해 수행된다. 그러나 현행 신변보호 체계는 신변보호담당관의 업무과중이나 인력부족, 북한이탈주민에 대한 이해나 전문성 부족, 그리고 신변보호대상자의 동향파악의 어려움이 있다는 문제점이 있다. 또한 여성 보호대상자 비중이 증가하면서 보호대상자에 대한 인권침해 등의 문제가 제기되기도 한다.

즉 현재 북한이탈주민에 대한 신변보호 체계는 북한이탈주민의 관리와 보호에 많은 문제점을 노출시키고 있다. 북한이탈주민의 관점에서 지나친 사생활 침해와 인권침해의 문제를 가지고 있으며, 또한 신변보호 업무를 담당하는 신변보호담당관의 관점에서 제도상 미비한 규정은 다양한 문제를 야기하는 원인 요인으로 작용한다. 신변보호담당관은 신변보호의 업무가 명확하지 않은 관계로 열악한 환경에 노출되어 있는데, 과중한 업무 부담과 책임성 확보의 어려움은 물론 신변보호 과정에서 불가피하게 발생하는 보호대상자와의 신체적 접촉이나 위압적 행위로 인해 인권침해 가해자로 지목될 수 있다는 점이다. 이는 신변보호의 명확한 범위(보호기간, 보호활동의 내용이나 방법, 책임범위 등 포함)나 근거, 그리고 인권침해의 범주 등에 관한 명확한 지침을 통해 대부분 해결할 수 있다. 명확한 지침을 마련하여 이에 따라 신변보호 체계를 개선하고 신변보호담당관들에 대한 교육을 강화함으로써 인권침해 요소를 제거하고 신변보호 활동의 효율성을 제공해야 할 것이다. 명확한 신변보호 지침을 마련함으로써 보호

대상자를 보호할 뿐 아니라 신변보호담당관을 보호할 수 있으며, 또한 북한이탈주민에 대한 지원인력 간의 명확한 업무 범위를 설정함으로써 신변보호담당관의 전문성과 책임성을 확보할 수 있다.

결국 북한이탈주민 신변보호 업무 체계의 개선은 적법한 규정에 따라 적절한 거리를 유지하면서 적응을 돕는 차원에서 이루어져야 하며, 이는 신변보호 업무를 담당하는 신변보호담당관과 신변보호를 받는 북한이탈주민을 동시에 지원하는 방안이라 하겠다. 북한이탈주민을 보호하는 목적은 안정적 정착을 돕고 범죄 및 신변위해 요소를 제거하고 보호함으로써 북한이탈주민이 소속감을 가지고 사회구성원으로서의 권리와 의무를 다하며 일반국민과 상호 유대관계를 발전시켜 사회통합을 이루는 것일 것이다. 명확한 지침의 마련과 공개로 북한이탈주민에 대한 신변보호조치가 본래 목적에 맞게 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다.

## <참고문헌>

- 경찰청. 2017. 『2016 경찰통계연보』. 서울: 경찰청 기획조정담당관실.
- 경찰청. 2017. 『2017 경찰백서』. 경찰청.
- “경찰청과 그 소속기관 직제.” 대통령령 제16342호, 1999.5.24.개정(현 대통령령 제28760호, 2018.3.30.개정).
- “경찰청과 그 소속기관 직제 시행규칙.” 행정안전부령 제165호, 2010.10.22. 개정.
- 관계부처합동. 2018. “제2차 북한이탈주민 정착지원 기본계획(2018-2020).” 관계부처합동. 2018.4.
- 국가인권위원회. 2018. “2018년 인권상황 실태조사 과제 제안요청서.” 국가인권위원회 내부자료.
- 국회사무처. 2016. “2016년도 국정감사 외교통일위원회회의록.” 2016.10.14.
- 국회사무처. 2017. “2017년도 국정감사 외교통일위원회회의록.” 2017.10.31.
- 국회사무처. 2017. “2017년도 국정감사 행정안전위원회회의록.” 2017.10.31.
- “국회의원 이명수 2017 국정감사 경찰청 보도자료.” 2017.10.13.
- 국회행정안전위원회. “2017년도 국정감사 결과보고서.” 2018.1.
- 김윤영. 2013. “탈북이주자의 사회일탈 대책방안 고찰.” 『치안정책연구』 제27권 제2호, 107-139.
- 김윤영 · 이상원. 2014. “신변보호경찰관의 탈북민 신변보호 개선방안.” 『인문사회과학연구』 제44집, 157-182.
- 남북하나재단. 2018. 『2017 북한이탈주민 정착실태조사』. 서울: 북한이탈주민지원재단(남북하나재단).
- 대한민국정부. 2017. “2016년 국정감사결과 시정 및 처리 요구사항에 대한 처리결과 보고서(통일부소관).” 2017.2.
- 박호성·이규영·김영수·진희관. 2005. 『국내 탈북자의 인권상황 개선에 관한 연구』. 인권상황실태조사 연구용역보고서. 국가인권위원회.
- “보도자료.” 국회의원 김도읍 보도자료. 2016.9.22.
- “북한이탈주민정착지원사무소 운영규정.” 통일부훈령 제389호(2006.3.7. 제정). 통일부훈령 제477호(2013.1.22.)에 의해 “북한이탈주민정착지원사무소 및 분소 운영규정”으로 개정.

- “북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행령.” 대통령령 제 15436호, 1997.7.14. 제정, 2018.2.20(대통령령 제28659호) 개정.
- “북한이탈주민거주지보호지침.” 통일부지침, 1999.5.27. 제정, 2012.2.14. 개정. “북한이탈거주지보호 및 신원확인 등에 관한 지침”으로 명칭 개정(통일부지침, 2016.1.27.).
- “북한이탈주민 거주지 신변보호지침.” 경찰청지침, 1997.8. 제정, 2011.9.30. 개정.
- 설진배. 2017. “양성평등관점에서의 북한이탈주민 정착지원 방향: 남성 탈북민을 중심으로.” 『신안보연구』 통권 191호, 77-108.
- 설진배·송은희. 2017. “위기인가 기회인가?: 양가성 탐색을 통한 북한이탈주민 사회통합 방안.” 『Crisisonomy』 제13권 4호, 19-43.
- 설진배·송은희. 2018. “탈북민의 양성평등 의식과 정책적 시사점.” 『한국동북아논총』 제23권 2호, 71-92.
- 송경호. 2009. 『북한이탈주민의 한국사회 적응의 문제점과 개선방안 연구』. 치안정책연구소 안보대책연구실.
- 송은희·설진배·박병석. 2018. “북한이탈주민 신변보호제도 개선방안: 독일사례의 적용.” 『평화학연구』 제19권 3호.
- 유 옥 외, 『분단시기 서독의 정착지원 정책의 변화과정과 한반도에 주는 시사점』, 88.
- 이발래·최희. 2018. “경찰의 북한이탈주민 신변보호에 대한 적절성 여부에 관한 고찰.” 『법이론실무연구』 제6권1호, 283-303.
- 임창호. 2016. “북한이탈주민에 대한 보안경찰의 효과적인 보호 및 정착지원 방안.” 『경찰학논총』 제11권 제4호, 91-118.
- 장승수·신현기. 2016. “북한이탈주민에 대한 신변보호 관리실태의 문제점과 효율적 개선방안에 관한 연구.” 『한국치안행정논집』 제13권 2호, 91-116.
- 조동운. 2016. “북한이탈주민의 신변보호에 관한 연구.” 『한국민간경비학회보』 제15권 3호, 101-120.
- 통일부. 2017a. 『2017 북한이탈주민 정착지원 실무편람』. 서울: 통일부 정착지원과.
- 통일부. 2017b. 『2017 북한이탈주민 지역적응센터 운영매뉴얼』. 서울: 통일부/북한이탈주민지원재단.

- 통일부소관. 2016. “2016년도 국정감사결과 시정 및 처리 요구사항에 대한 처리결과보고서.” 8.
- 홍순혜 · 박윤숙 · 원미순. 2003. “신변보호담당관을 통해 본 북한이탈주민의 지역사회 정착 장애요인과 신변보호담당관의 업무부담: 개인적 요인들을 중심으로.” 『한국사회복지학』 제52권, 223-240.
- Mergenthaler v. Commonwealth State Employes' Retirement Board, 33 Pa. Commw. 237, 244 (Pa. Commw. Ct. 1977).
- 경찰청. “범죄피해자지원-신변보호.” <http://www.police.go.kr/portal/main/contents.do?menuNo=200813>(최종검색일: 2018. 7.18.).
- 국회뉴스ON. 2017. “북한이탈주민 886명 소재 불명.”<http://www.naon.go.kr/content/html/2017/09/19/0e879281-1487-4627-8e0b-06c951d7dd94.html>(최종검색일: 2018.7.22.)
- 시사저널. 2017. “탈북자 재입북 막을 방법 없다.”2017.7.24. <http://www.sisapress.com/journal/article/170496>(최종 검색일: 2018.7.22.).
- 자유북한방송. 2006. “女간첩, 황장엽 등 고위탈북자 테러지령 받아.” <http://www.fnkradio.com/>(최종검색일: 2018.8.13.).
- 통일부. “북한이탈주민정책-최근현황.” <http://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/NKDefectorsPolicy/status/lately/>(최종검색일: 2018. 7.18).
- 통일부 홈페이지. <http://www.unikorea.go.kr/unikorea/>(최종검색일: 2018.8.14.).

투고일 : 2018년 8월 15일 · 심사일 : 2018년 8월 21일 · 게재확정일 : 2018년 9월 8일



\* 송은희는 경희대학교에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 현재 국가안보전략 연구원 수석연구위원으로 있다. 주요 저서 및 논문으로는 『국제정치변수로서의 한반도』 (2016), “탈북민의 양성평등 의식과 정책적 시사점”(2018), “위기인가 기회인가? 양가성 탐색을 통한 북한이탈주민 사회통합방안”(2017) 외 다수가 있다.

\* 설진배는 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하였으며, 연세대학교 공공문제 연구소에서 연구교수로 있다. 주요 논문으로는 “갈등해소와 사회통합을 위한 이주배경 청소년과 일반 청소년의 사회적지지, 다문화수용성, 학교적응에 관한 연구(2018)”, “Institutions, or Perceptions Matter?”(2017), “스페인 테러리즘 대응 입법과 한국에 주는 시사점(2017)” 외 다수가 있다.

\* 장명선은 이화여자대학교에서 법학 박사학위를 취득하였으며, 이화여자대학교 젠더법학연구소에서 교수로 있다. 주요 논문으로는 “성평등 입법과제의 현황”(2017), “이주여성의 취업지원정책 개선방안연구: 결혼이민여성과 북한이탈주민여성을 중심으로”(2017), “북한이탈주민정착지원 법제의 쟁점과 과제 : 젠더적 관점을 중심으로”(2017)” 외 다수가 있다.

<Abstract>

**A Study on the personal protection system for  
North Korean refugees in South Korea**

Eun-Hee Song

(Institute for National Security Strategy)

Jin-Bae Sul

(Yonsei University)

Myung-Sun Jang

(Ewha Womans University)

The purpose of the present paper is to examine the North Korean refugee protection system and its shortcomings. Based on the findings from the analysis of legal system and status of personal protection, this paper proposes the following measures to solve the problems and improve South Korea's existing system. First of all, personal protection for North Korean refugees should be carried out in an inclusive and humanitarian manner. Secondly, the collaborative governance operating system for protecting North Korean refugees should be established. Lastly, clear guidelines for personal protection procedures should be developed to ensure personal protection officers' accountability.

**Key Words :** North Korean refugees, personal protection, personal protection officer, guideline for personal protection procedures, human rights