

## < 要 約 >

### I. 脫北 現況과 特徵

#### ○ (脫北者 現況)

- 탈북자 수는 1949년 이후 현재까지 총 637명으로, 연평균 약 13명 수준임
- 탈북자 수가 김일성이 사망한 1994년 이후에는 연 40명을 넘는 수준으로 대폭 증가하고 있음

#### ○ (脫北의 特徵 變化)

- (탈북자 신분) 군인, 남파간첩 중심에서 별목공, 유학생, 외교관, 민간인 등으로 다양화되고 있음
- (탈출 동기) 정치적 요인에서 경제, 인권 차원 및 체제 요인으로 확대되고 있음
- (탈출 경로) 직접 탈출에서 제3국을 통하거나 외국 체재 중 망명하는 등 다양화되고 있음
- (평균 연령) 탈북자의 연령이 낮아지고 있으며, 가족 단위의 탈북이 늘어나고 있음

### II. 最近 脫北事態 背景과 評價

#### ○ (背景)

- 마이너스 성장이 지속되는 심각한 경제 위기와 식량 부족 및 이로 인한 각종 사회 부조리 현상의 증가
- 사회주의권의 붕괴와 중국 개방으로 인한 체제 비판 의식의 증가
- 외부와의 교류 증가로 인한 정보 유입 및 한국 발전상의 인식
- 김일성 사망으로 인한 주민 사상의 이완 및 이를 방지하기 위한 통제 강화

#### ○ (評價)

- 식량난으로 인한 지역간 이동이 증가함으로써 탈북 기회가 확대되었다는 점은 북한 당국의 사회 통제력 약화를 입증하고 있음
- 북한 당국의 통제력은 아직 유효하며, 대외 관계 개선 등으로 인해 대규모 탈북이나 북한 정권 붕괴가 곧 닥치리라고 예상하기는 어려움

### III. 東獨 住民의 西獨 移住 過程과 支援

#### ○ (移住者 狀況)

- 종전 이후 1990년 6월 30일까지 약 460만 명의 동독 주민이 서독으로 이주하여, 연평균 10만 명 정도의 규모임
- 특히 1989년 8월에서 1990년 7월까지 이주자는 약 58만 명 규모임

#### ○ (移住者 收容 및 定着 支援 政策)

- 사회 적응력 제고 및 보상을 2대 원칙으로 함
- 수용 절차: 연방수용소(3,4일) → 주정부 수용소(2,3일) → 지역별 임시 숙소(1,2년) → 개별 거주지
- 정착금은 낮지만 풍부한 사회 복지 혜택 제도를 기본으로 하여 자활 기반을 정착시킴

### IV. 脫北者의 處理 方案

#### ○ (西獨 移住者 政策의 特徵과 問題點)

- 정착 지원 정책의 특징으로는 ① 기본법에 입각한 일관된 정책, ② 단기적인 초기 정착 지원 성격, ③ 사회보장제도의 활용, ④ 정부와 민간 단체 간의 효율적인 업무 분담, ⑤ 정착 지원금의 분할 지원 등을 들 수 있음
- 문제점으로는 ① 관대한 정착 지원으로 인한 서독 주민의 반발, ② 단기적인 재정 부담의 과중 등을 들 수 있음

#### ○ (脫北者 收容 方案)

- 불시의 대량 탈북에 대비한 프로그램 및 법률 등의 수립이 필요함
- 탈북자의 전원 수용을 기본 원칙으로 해야 함
- 제3국을 통한 탈출에 대비한 외교적 노력이 필요함
- 탈북자가 난민으로 규정될 수 있도록 최대한 노력해야 함
- 탈북자가 중국과 러시아 내 임시 정착하는 방안도 고려할 수 있음

#### ○ (脫北者 定着 支援 方案)

- 기존의 보상 접근 방식에서 벗어나 자본주의에 적응할 수 있는 교육, 훈련 등 실질적인 지원 방식을 강구해야 함
- 탈북자의 사회 적응을 돕기 위해 同化 정책이 필요하며, 이를 위한 전담 기구가 설치되어야 함
- 가장 큰 문제점은 재원 조달인데 이를 위해 통일 채권을 발행한다거나, 탈북자의 지방 분산을 통해 비용을 최소화하는 노력이 필요함

### I. 脫北 現況과 特徵

- (脫北者 現況)
  - 탈북자 수는 1949년 이후 현재까지 총 637명으로, 연평균 약 13명 수준임
- (脫北의 特徵 變化)
  - 탈북자 수가 1970, 80년대의 6~8명 수준에서 1994년 이후 연 40명을 넘는 수준으로 대폭 증가함
  - 탈북자 신분이 이전의 군인, 남파간첩 중심에서 별목공, 유학생, 외교관, 민간인 등으로 다양화됨
  - 탈출 동기가 정치적 요인에서 경제적 요인, 인권 차원 및 체제 요인으로 확대됨
  - 탈출 경로가 직접 탈출에서 제3국을 통하거나 외국 체재 중 망명하는 등 다양화됨
  - 탈출자 평균 연령이 낮아지고 있음

#### 1. 脫北者 現況

1949년 이후 현재  
까지 총 637명으  
로 1994년 이후  
급증

- 시기별 탈북자 추이: 1994년 이후 급증
  - 1949년 이후 현재까지 총 637명으로, 연평균 약 13명 수준임
  - 1950, 60년대: 연평균 15~20명
    - 탈북 규모가 많은 것은 휴전선 통제가 미약했기 때문으로 추정됨
  - 1970년대: 연평균 3.8명
  - 1980년대: 연평균 6명
  - 1990~93년: 연평균 8명
  - 1994년 이후: 김일성 사망 이후 연평균 약 44명으로 크게 증가

< 시기별 탈북자 추이 >

연도	인원	연도	인원	연도	인원
1949~50	18	1981	3	1989	15
1951~55	112	1982	3	1990	10
1956~60	111	1983	7	1991	9
1961~65	44	1984	2	1992	8
1966~70	102	1985	1	1993	7
1971~75	5	1986	3	1994	47
1976~80	20	1987	15	1995	26
		1988	5	1996	58

자료: 보건복지부

< 최근 주요 탈북 일지 >

일시	내용	경유지	인원수	기타
87. 2. 8	의사 김만철 가족	제3국	11	일가족
94. 4.30	사회안전부 대위 여만철 가족	중국	5	일가족
94. 8.13	철도물자 조달원 이철수 가족	중국	3	일가족
94.10.23	조창호 소위	-	1	-
95. 3.27	북송재일교포 오수룡 가족	제3국	5	일가족
95.12.12	외환딜러 최세웅 가족	영국	4	일가족
96. 1.30	잠비아주재 외교관 현성일 부부	잠비아	2	일가족
96. 5.23	공군 이철수 대위	-	1	-
96. 5.31	과학자 정갑렬, 방송작가 장해성	중국	2	-
96. 6.30	정순영 가족	중국	3	일가족
96.10.28	허창걸 부녀	중국	2	-
96.12. 5	김경호 가족 및 안전부원	중국	17	일가족

탈북자 지원금은  
1994년 21억 4천  
만원, 1995년 7억  
5천만 원에 달함

- 탈북자에 대한 지원금은 1994년 21억 4천만 원, 1995년 7억 5천만 원에 달함
  - 개인 지원금은 報勞金<sup>1)</sup> 및 동거 가족 유무, 근로능력에 따라 달라짐
  - 동거가족이 없는 귀순자 1인에 대해 평균적으로 탈북 이주자 1인당 수령액은 평균 1,700만 원 가량(정착금과 주택보조금만)이며, 이를 일시불로 지급하고 있음<sup>2)</sup>

< 탈북자 지원금 지급 현황 >

(단위: 만 원)

연 도	합 계	지 원 내 역			
		정착금	보로금	주택지원금	교육비
1993	94,164.9	31,710.2	-	52,250.0	10,204.7
1994	213,957.6	75,931.0	21,000.0	108,438.4	9,155.6
1995	75,363.3	21,865.4	24,500.0	19,200.0	9,797.9

자료: 이종훈, 「남한이주 북한동포 지원정책의 문제점과 정비방향」, 국회입법조사분석실, 현안분석, 제119호, 1996. 4.

2. 脫北의 特徵 變化

1994년 이후 연평균 44명 수준으로 대폭 증가

- 탈북자 수의 대폭 증가
  - 1993년까지는 매년 평균 10여 명 정도의 탈북자가 발생함
  - 김일성이 사망한 1994년 이후 40~50명 수준으로 대폭 증가함
  - 당국은 제3국에 체류중인 북한 탈출 주민이 3,000명에 달하는 것으로 추정하고 있음
  - 이들 중 현지 공관 등을 통해 망명 의사를 밝히고

1) 보로금이란 휴대 장비나 정보 가치에 따라 지급하는 일종의 보상금임

2) 남한 정부의 탈북자 정착 지원으로는 정착금, 보로금, 주거 지원, 교육 보호 및 직업 훈련, 취업 알선, 의료 보호 등이 있음. 정착금은 가족 수, 근로 능력에 따라 1~3급으로 구분, 기본금과 가산금을 포함하여 월 최저임금액의 30~100배 이내를 지급함

있는 사람은 1,200여명에 달하는 것으로 파악됨

탈북자 신분이 별  
목공, 유학생, 외  
교관, 민간인 등으  
로 확대

#### ○ 탈북자 신분의 다양화

- 80년대 이전
  - 휴전선을 통해 월남하는 군인 및 남파간첩들이 주류를 이룸
- 90년대
  - 별목공, 유학생, 연구원, 외교관, 무역회사 간부, 군 고위간부, 과학자, 작가, 일반 민간인 등으로 확대됨

탈출 동기가 정치  
적 요인에서 경제,  
인권, 체제 요인  
등으로 확대

#### ○ 탈출 동기의 다양화

- 정치적 요인에서 경제적 요인, 인권 차원 및 체제 요인으로 확대
- 80년대 이전
  - 정치·이념적 문제가 탈북의 주요 동기이며, 개별적으로 탈북함
- 90년대
  - 탈출 양상: 개인에서 집단으로 확대됨
  - 탈출 동기: 범죄로 인한 도피, 굶주림, 경제적 신분 상승의 욕구, 북한 체제에 대한 혐오 등 개인적인 동기에서 북한 체제에 대한 불만에 이르기까지 다양화됨

탈출 경로가 제3  
국 경유 및 제3국  
체제 중 탈출하는  
경우 등으로 다양  
화

#### ○ 탈출 경로의 다양화

- 80년대 이전
  - 남한 또는 제3국 정착을 목표로 북한 지역을 직접 탈출하는 경우가 많았음
- 90년대
  - 북중 접경지역에서 중국으로 넘어가 홍콩을 통하거나 제3국에서 근무 또는 유학 중 망명하는 사례가 크게 증가함
  - 중국, 러시아는 물론 베트남, 홍콩, 잠비아 등 현

지 주재 한국 공관을 통해 이주하는 사례도 빈번해짐

탈출자 평균 연령이 낮아짐

○ 탈출자 연령의 연소화

- 1990~96년 6월 말까지 전체 탈북 이주자 141명 중 113명이 30대 이하임

중간 경유지로서 홍콩이 중요해지고 있으나, 중국 반환 이후는 경유지 역할 어려움

○ 망명의 중간 경유지로서 홍콩의 중요성

- 홍콩 경유 탈북자 현황
  - 1990년대 들어 약 50명에 달함
  - 1993년 2명, 1994년 8명, 1995년 4명
  - 1996년: 약 27명(장해성, 정갑렬, 허창걸 부녀, 김경호 일가족 포함)
- 요인
  - 중국 정부는 북한과의 관계를 고려하여 북한 주민의 망명을 허용하지 않음
  - 그러나 홍콩의 경우 망명 희망국에서 동의하면 망명을 허용함
- 1997년 7월 홍콩의 중국 반환 이후 홍콩을 경유한 망명은 어려울 것임

## II. 最近 脫北事態 背景과 評價

- (背景)
  - 마이너스 성장이 지속되는 심각한 경제 위기와 식량 부족 및 이로 인한 각종 사회 부조리 현상의 증가
    - 최근 6년간 연평균 실질 성장률 -4.5%라는 부진한 성과를 보임
  - 사회주의권의 붕괴와 중국 개방으로 인한 체제 비판 의식의 증가
  - 외부와의 교류 증가(특히 해외 친척과의 왕래)로 인한 해외 정보의 유입 및 한국 발전상에 대한 인식
  - 김일성 사망으로 인한 주민 사상의 어완 및 이를 방지하기 위한 통제 강화
- (評價)
  - 식량난으로 인한 지역간 이동이 증가함으로써 탈북 기회가 확대되었다는 점은 북한 당국의 사회 통제력이 약화되었음을 의미함
  - 북한 당국의 통제력은 어느 정도 유효하며, 대외 관계 개선 등으로 인해 대규모 탈북이나 북한 정권 붕괴의 시초로 보기는 어려움

### 1. 背景

경제 위기에 따른 체제 이완이 탈북의 주요인임

- 북한의 식량난 등 심각한 경제 위기와 이에 따른 체제 이완(부정부패 등)이 주요인임
  - 중국 개방의 영향, 북한내 친인척을 둔 해외 교포들의 상봉, 김일성 사망에 따른 주민들의 허탈감 등도 작용함

1990년 이후 북한은 마이너스 4.5% 성장률을 기록했으며, 식량 부족도 심각

- 심각한 경제 위기
  - 최근 경제 계획의 실패로 인한 의식주 문제에 대한 불만 초래
  - 최근 6년간(1990~95) 연평균 실질 성장률이 -4.5%라는 극히 부진한 결과를 보임
    - 이에 따라 남한과의 격차는 1980년대 이후 계속 벌어지고 있음



< 남북한 실질 성장률 추이 비교 >

(단위: %, %p)

	1965	1975	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1990~95
남한(A)	5.8	6.1	6.6	9.6	9.1	5.0	5.8	8.4	8.7	7.8
북한(B)	8.5	5.4	2.7	-3.7	-5.2	-7.6	-4.3	-1.7	-4.5	-4.5
차이(A-B)	-2.7	0.7	3.9	13.3	14.3	12.6	10.1	10.1	13.2	12.3

자료: 통계청, 「남북한 경제사회상 비교」, 1996. 11.

- 만성적 생활 필수품의 부족과 관료들의 부정 부패로 인한 암거래 성행 등 각종 사회 부조리 현상이 증가함으로써 주민들의 불만이 고조되고 있음
- 식량 부족은 더욱 심각하여 올해 곡물 부족량은 약 300만 톤에 달하는 것으로 추정됨

< 북한의 곡물 생산량 및 수요량 추정치 >

(단위: 만 톤)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
곡물생산량	401	442	426	388	412	345	370
곡물수요량	640	647	650	658	650	658	670
곡물수입량	129	126	92	109	60	96	115
곡물 순부족량	110	79	132	161	178	217	185

자료: 통일원, 내외통신

사회주의권 붕괴와 중국 개방으로 인한 체제 비판 의식

○ 사회주의권의 붕괴와 중국 개방

- 사회주의권의 붕괴와 한·소 수교(1990년 9월) 및 한·중 수교(1992년 8월)에 의해 북한 주민들의 남한에 대한 기대와 북한 체제에 대한 비판 의식이 확산되었음
- 특히 중국 개방으로 인한 무역 교류의 영향이 큼

외부와의 교류로 인한 남한 발전 인식

○ 외부와의 교류로 인한 해외 정보의 유입

- 해외 교포들의 북한 친척 방문은 북한 주민들의 외부 세계 인식을 바꿔놓음
- 외교관, 유학생 등의 직접 체험을 통한 정보 유입도 남한 발전상을 알리는 계기가 됨

김일성 사망으로 인한 북한 주민의 허탈감 및 주민 통제 강화

○ 김일성 사망 및 주민 통제 강화

- 1994년 김일성의 급사는 북한 주민의 정신적인 허탈감을 가져다줌
- 출신 성분과 당성에 의한 사회 통제는 대부분 주민들의 불만을 초래함
- 최근의 통제 강화는 개혁·개방의 흐름 속에서 북한을 단속하려는 당국의 조치이지만, 이는 오히려 반발 세력의 탈북을 부추길 가능성이 있음

2. 評價

최근 탈북 사태는 북한 당국의 사회 통제력 약화를 보여주고 있으며, 이를 방지하기 위한 북한 당국의 조치가 예상됨

○ 북한 당국의 사회 통제력 약화를 보여줌

- 이는 주로 식량과 생활 필수품 부족을 해결하기 위한 타지방으로의 이동이 급증하기 때문임
- 최근 주민 탈출을 막기 위해 10군단이라는 부대를 창설해 국경지역에 집중배치했으나, 효과는 미약한 것으로 드러남(50-200m 간격으로 초소 설치)
- 최근 전 주민을 대상으로 대대적인 성분 조사 사업에 착수하여, 성분 체계의 세분화, 재조정 작업을 벌임
  - 이 조사에서 특히 월남자 가족, 북송 재일 교포 출신 및 해외 친척이 있는 가구를 중점 관리 대상으로 선정하고 있음

○ 최근 탈북 사태를 대규모 탈북의 시작이라고 보기는 어려우며, 북한 정권의 붕괴를 예측하는 것은 시기상조임

최근 탈북 사태를 대규모 탈북의 시작이나 북한 정권 붕괴의 시초로 보기 어려움

- 현재 탈북자의 성격은 외부와의 접촉이 많아 상대적 박탈감을 느끼는 사람들, 권력 주변부 사람들이 대부분임
- 북한 체제의 억압력, 정보 통제력은 아직도 상당함
- 권력 투쟁이나 노선 갈등의 조짐은 아직 나타나지 않고 있음
- 미국과의 관계 진전 등 대외 환경도 김정일의 권력 유지에 긍정적으로 작용하고 있음

돌발 사태가 발생하는 경우 북한의 3대 계층 중 적대 계층 일부인 약 400만 명 정도가 탈북할 가능성 있음

○ 전망

- 향후 탈북자는 계속 늘어날 것으로 전망되나, 북한 내부에 돌발 사태가 발생하지 않는 한 대규모 사태로 연결되지는 않을 것임
- 북한의 교포 가족에 대한 감시가 강화되어, 해외 교포의 북한 친척 방문이 위축될 것임
- 돌발 사태가 발생하여 통제력이 이완되거나 상실되면 북한 주민 중 적대 계층의 이탈로 약 400만 명 이상의 탈출자가 발생할 수 있음
  - 북한은 3계층 51개 부류라는 주민 성분 분류에 근거하여 주민을 관리하고 있음
  - 「핵심계층」은 전체 주민의 28%로 약 598만 명, 「동요계층」이 45%로 약 962만 명, 「적대계층」이 27%로 약 577만 명으로 추정됨
  - 유사시 적대 계층 중 노약자 및 기타 인원을 뺀 약 400만 명 정도의 탈북자가 발생할 것으로 예상해볼 수 있음

### III. 東獨 住民의 西獨 移住 過程과 支援

○ (移住 過程)

- 종전 이후 1990년 6월 30일까지 약 460만 명의 동독 주민이 서독으로 이주하여, 연평균 10만 명 정도의 규모임
- 1989년 8월 이후 1990년 7월까지 약 58만 명이라는 엄청난 규모의 동독 인이 서독으로 이주함

○ (移住者 收容 및 定着 支援 政策)

- 적응력 제고 및 보상을 2대 원칙으로 함
- 수용 절차: 연방수용소(3,4일) → 주정부 수용소(2,3일) → 지역별 임시 숙소(1,2년) → 개별 거주지
- 낮은 정착금 제도와 풍부한 사회 복지 혜택 제도를 기본으로 하여 자활 기반을 정착시킴

#### 1. 移住 過程

1989년 11월 베를린 장벽 붕괴후, 1990년 7월 동서독 간 화폐·경제·사회 통합

○ 독일 통일 과정

- 1989년 10~11월 동독의 비폭력 평화 운동
- 1989년 11월 9일 베를린 장벽 붕괴
- 1990년 7월 1일 동서독 간의 화폐 통합, 경제 통합 및 사회 통합
- 1990년 10월 3일 동독의 서독으로의 흡수 합병
- 분단 42년 만에 독일이 통일됨

동독 주민의 서독 이주는 3단계로 구분

○ 동독 주민의 서독 지역 이주 규모와 이주 형태는 기간에 따라 3단계로 구분됨

- 종전 이후 1990년 6월 30일까지 약 461만명의 동독 주민이 서독으로 이주함
- 이 기간 동안 무단 탈주자는 413만명 가량으로 전체 동독 지역 이주자의 약 90%를 기록한 반면, 합법 이주자는 약 48만명으로 10% 정도에 불과함

< 구동독 지역으로부터의 이주 규모 변화 추이 >

(단위: 명, %)

기간	이주자 현황			연평균 규모
	계	합법 이주자	탈주자	
종전 이후~1961. 8. 12	3,419,042 (100)	-	3,419,042 (100)	201,120
1961. 8. 13~1988. 12	616,060 (100)	381,376 (61.9)	234,684 (38.1)	22,002
1989. 1~1990. 6. 30	582,238 (100)	101,947 (17.5)	480,291 (82.5)	388,159
계	4,617,340 (100)	483,323 (10.5)	4,134,017 (89.5)	100,377

자료: 이정우·김형수, 「탈북이주자 사회정착지원 개선방안」, 한국보건사회연구원, 1996.

\* 구 서독으로의 이주자는 크게 동구권 지역 및 동독 출신으로 나뉨

\*\* 구 동독 지역 이주자는 합법 이주자와 탈주민으로 구분됨

1단계: 이주자 규모는 총 342만 명으로 연 20만 명

- 1단계(종전후~1961년 8월 12일 베를린 장벽이 설치되기 이전)

- 이주 동기: 공산화에 따른 기본권의 제한과 정치 활동의 금지에 대한 반발 등 정치적 이유와 국유화 조치에 따른 사유 재산의 몰수에 대한 반발 등 경제적 이유가 주된 동기임
- 이주자 규모: 총 342만 명 가량으로 연평균 20만 명을 상회함

2단계: 이주자 규모는 총 62만 여명으로 연 2.2만 명

- 2단계(1961년 8월 13일~1989년 8월 동독 주민의 대규모 탈출 이전)

- 이주 동기: 의사 표현 자유의 제한, 여행 등 거주 이전의 제한 등 정치적 이유와 경제·사회적 지위 상승에 대한 희망 부재 및 기초 생필품 부족과 품질 열악 등의 경제적 이유가 주된 동기임
- 이주자 규모: 총 62만 여명으로 연평균 2.2만 명 가량임

3단계: 이주자 규모는 총 58만 명 정도로 연 38만 명

- 3단계(1989년 9월 동독의 정치적 소요와 국경 개방 조치~1990년 6월 30일 화폐·경제·사회 통합이 발효되기 전)
  - 계기: 동구권을 여행하던 동독 주민의 현지 주재 서독 대사관 접거와 이들에 대한 서독 이주 허용 및 동서독 국경 개방 조치에 따라 대규모 집단 탈출이 이루어짐
  - 이러한 대량 이주에는 우연적인 계기가 상당히 작용하였음
  - 이주 동기: 정치 개혁 부진과 민주화 욕구의 미충족에 대한 반발, 경제적 신분 상승 욕구, 경제·사회적 불안정에 대한 불만 등이 주된 요인임
  - 이주자 규모: 총 58만명 가량으로 연평균 38만 명 수준임

## 2. 移住者 收容 및 定着 支援 政策

정착 지원의 2대 원칙으로서 적응력 제고 및 보상의 원칙

### ○ 정착 지원의 2대 원칙

- 적응력 제고의 원칙
  - 자본주의 사회·경제·문화에 신속하게 적응하여 생산적 사회 일원으로 자립하기 위한 도움을 제공함
- 보상의 원칙
  - 정치 이념과 인종적 사유로 인한 육체적·정신적 박해, 인간으로서의 존엄성 침해, 재산권 등 기초 생계 수단의 상실에 대해 물질적인 보상을 함

서독 기본법은 별도의 국적 취득 절차 없이 이주자 수용을 가능케 함

### ○ 이주자 수용 법안

- 서독 기본법은 11조에 국민의 거주 이전의 자유를 보장하고, 116조에 구 동독 주민을 서독 국적 소지자로 간주함으로써, 별도의 국적 취득 절차 없이 이주자 수용이 가능하였음
- 대표적인 이주자 수용법으로는 1953년에 제정된 추

방자와 탈주자에 대한 연방법, 1950년에 제정된 긴급수용법 등이 있었음

이주자 수용 절차:  
연방수용소(3,4일)  
→ 주정부 수용소  
(2,3일)  
→ 지역별 임시  
숙소 (1,2년)  
→ 개별 거주지

소액의 정착금 제  
도와 다양한 사회  
복지 혜택을 기본  
으로 하며, 각종  
동화 정책 실시

○ 이주자 수용 절차

- 동독 탈출자는 간단한 심사만으로 서독 국적 취득
- 베를린 등 국경 지역에 설치된 연방 수용소(4개소)에 3~4일간 수용
- 주정부 중앙 수용소에 2~3일간 수용: 분산 수용은 개별 주의 인구 규모, 경제 사정을 등을 고려한 할당률을 기준으로 수행하며, 이주자의 연고, 희망 그리고 정착 가능성 등을 감안함
- 지역별 임시 숙소에 수용(1~2년 가량)
- 개별 거주지 제공

○ 정착 지원 정책

- 정착금은 낮지만 풍부한 사회 복지 혜택 제도를 기본으로 하여 자활 기반을 마련해주고 있음
- 연방 정부 보조금은 이주자 1인당 100마르크(10만원 정도) 정도임
- 주 정부 보조금은 가구주 30마르크, 가족 1인당 15마르크임
- 그 외에 복지주택 우선 입주권, 생활용품 구입 자금 저리 융자(최고 10,000마르크), 학자금 지원, 자녀 수당, 의료 보험, 연금 보험, 실업 보험, 공공 부조금 등이 있음
- 同化 政策은 민간 단체가 독자적인 프로그램을 개발·운영하고 국가는 재정적으로 지원함
- 시민 대학, 스포츠 동호 단체, 정치 교육 센터 등을 활용하여 다양한 프로그램을 운영함

## IV. 脫北者의 處理 方案

## ○ (西獨 移住者 政策의 特徵과 問題點)

- 정착 지원 정책의 특징으로는 ① 기본법에 입각한 일관된 정책, ② 단기적인 초기 정착 지원 성격, ③ 사회보장제도의 활용, ④ 정부와 민간 단체간의 효율적인 업무 분담, ⑤ 정착 지원금의 분할 지원 등을 들 수 있음
- 문제점으로는 ① 관대한 정착 지원으로 인한 서독 주민의 반발, ② 단기적인 재정 부담의 과중 등을 들 수 있음

## ○ (脫北者 收容 方案)

- 탈북자의 전원 수용을 기본 원칙으로 해야 함
- 불시의 대량 탈북 대비를 위한 프로그램 및 수용법 등의 수립이 필요함
- 제3국을 통한 탈출에 대비한 외교적 노력이 필요함
  - 탈북자가 난민으로 규정될 수 있도록 최대한 노력해야 함
  - 탈북자가 중국과 러시아 내 임시 정착하는 방안도 고려할 수 있음

## ○ (脫北者 定着 支援 方案)

- 기존의 보상 접근 방식에서 벗어나 실질적인 지원이 가능한 방식으로 전환되어야 함
- 탈북자의 사회 적응을 돕기 위해 同化 정책이 필요하며, 이를 위한 전담 기구가 설치되어야 함
- 가장 큰 문제점은 재원 조달인데 이를 위해 통일 채권을 발행한다거나, 탈북자의 지방 분산을 통해 비용을 최소화하는 노력이 필요함

## 1. 西獨 移住者 政策의 特徵과 問題點

서독 이주자 정책의 특징으로는 정책 일관성, 초기정착 지원, 사회보장제도의 활용, 지원금의 분할지급, 민간 단체 활용 등을 들 수 있음

## ○ 특징

- 서독 기본법에 입각하여 정책의 일관성을 지님
  - 별다른 절차 없이 서독 국적을 취득할 수 있음
  - 수용 여부 결정과 정착 지원 내용에 있어 시기별 이주자들간의 형평성을 유지함
- 단기적인 초기 정착 지원의 성격을 띠
  - 이 기간 중에는 독일 주민과의 형평성 원칙을 완화하여 적용함
  - 단기적으로는 비용 상승 및 서독 주민과의 형평성



문제가 대두될 수 있으나, 장기적으로 이주자들의 생산적 정착에 기여하여 경제 사회적으로 긍정적인 역할을 함

- 이주자 정착 지원의 효율성을 제고하기 위하여 사회보장제도의 관리 운영 체계를 적극적으로 활용하고 있음
  - 인도적이고 동포애적 이주자 정책을 실시함
- 정착 지원금의 경우 시기적으로 분할하여 지원함
  - 이를 통해 이주자들의 재산 관리 능력을 보완하며, 또한 일시적인 재정 부담 가중 현상을 막을 수 있다는 장점을 가짐
- 이주자 정착 지원에서 정부와 민간 단체 간에 업무 분담이 효율적임
  - 연방 및 주 정부 산하에 민간 단체들로 구성된 자문단을 구성하여 단체들간 상호 조율이 가능함
- 이주자들의 지역별 분산 수용을 원칙으로 함
  - 이주자의 유입에 따른 비용을 지역별로 공평하게 분담할 수 있음

문제점에는 이주민 지원으로 인한 독일 주민의 반발 및 재정 부담 등이 있음

#### ○ 문제점

- 관대한 이주자 수용 및 정착 지원으로 인해 독일 주민들의 반발이 컸음
  - 통일에 따른 경제 사회적 침체가 상황의 심각성을 더욱 부각시킴
- 단기적으로 상당한 비용이 지출되었음
  - 지원 사업은 대부분 연방 정부의 재원으로 충당되었으며, 일정 부분에 한해 주 정부의 예산 지원이 있었음

## 2. 脫北者 收容 方案

- 탈북자는 인도적 관점에서 전원 수용을 원칙으로 해야 함

탈북자 전원 수용을 원칙으로 해야 함

- 지금까지는 선전효과가 높은 탈북자들을 선별 수용하는 경향이 있음
- 이는 탈북자간 형평의 문제 및 통일후 사회적 혼란을 낳을 수 있음

불시의 대량 탈북에 대비한 프로그램 및 법률의 구축 필요

○ 불시의 대량 탈북에 대한 대비책이 필요함

- 이에 대한 정부의 대비는 전무하여, 탈북 사태시 임기응변의 조치만 취해옴
- 정부의 통합 대비 계획이나 급변 대비 계획도 탈북자들을 학교 등지에 수용한다는 것 등을 골자로 한 응급 대책에 불과함
- 대량 난민 유입이라는 극단적인 상황에 대비하여 「긴급난민 수용법」과 같은 종합적인 대비책이 필요함
- 임시 수용소 시설 및 비상품의 비축 등의 비상 조치가 필요함
- 서해안, 동해안 지역 및 중국에 임시수용소 시설 설치를 위한 법적 보장장치를 사전에 마련해야 함

북한 주민의 제3국 탈출의 경우 난민 자격을 인정받는 것이 유리하며, 이를 위한 정부 및 민간의 외교적 노력 필요

○ 제3국으로의 탈출에 대한 외교적 대응이 필요함

- 탈북자의 경우 국제적으로는 국제법상 난민 자격을 인정받는 것이 유리함
- 한국인이라는 주장을 자제하고 현지국으로부터 난민의 지위를 확보하는 데 최대한 노력해야 함
- 유엔난민고등판무관(UHCR)의 개입을 유도하여 객관적인 조치가 이루어지도록 해야 함
- 외교 마찰을 피하기 위해 적십자사와 같은 민간 단체의 활용도 필요함
- 제3국을 통할 경우 관련국과의 협조 체제 및 관련국 공관의 망명 대책이 확립되어야 함
- 대량 탈북이 발생하는 경우 중국 및 러시아와 협의 하여 중·러 국내에 탈북자를 일시 정착시키는 방안도 고려할 수 있음

## 2. 脫北者 定着 支援 方案

정착 지원은 보상 중심이 아니라 실질적인 정착을 위한 교육, 사회적응 훈련 방식으로 전환되어야 함.

탈북 이주자의 사회 동화 정책이 필요하며 이를 위한 교육 전담 기구 설치

일관성을 위해 범부처간 종합적 관리 체계가 바람직하며, 민간의 적극적인 참여 모색해야

○ 기존의 보상 접근 방식에서 벗어나 실질적인 지원이 가능한 방식으로 전환해야 함

- 기존의 정착금, 報勞金 중심의 정착 지원은 최소한에 그치며, 보조금의 분할 지원을 실시함
- 보상 중심 방식은 탈북자 내부 간 및 탈북자와 한 국민 간에 위화감을 조성함
- 報勞金 지급 규정은 삭제하는 것이 바람직함
- 탈북 이주자들에게 체계적인 직업 교육과 사회적응 교육을 실시해야 할 것임
- 단기적으로 민간 기업의 직업 훈련 센터를 이용하는 것도 한 방법임

○ 탈북자의 사회 적응을 돕기 위한 同化政策이 필요함

- 기존의 주입식 교육 방법에서 탈피하여 참여식·자기 체험식 교육 방법을 도입함
- 탈북 이주자의 교육을 주관하는 교육 전담 기구를 설치하여 전문성을 높임
- 남한 사회 적응을 위한 교육 프로그램 및 심리 안정 프로그램을 수립·운영함

○ 탈북자 지원·관리를 일관성있게 구축하며, 민간 단체의 역할을 강화해야 함

- 신 법안의 통일원 중심의 관리 체계 보다는 탈북과 관련된 부처의 입장을 조정하는 범부처간 종합적 관리 체계가 바람직함
- 특히 정착 지원 사업의 경우 보건복지부가 맡는 것이 바람직함
- 보호 시설 등의 운영은 정부보다 신뢰성있는 민간 사회 단체(적십자사 등)에 맡기는 것이 효과적임
- 기타 사회 적응 교육 등에도 대학이나, YMCA,

YWCA와 같은 민간 단체에 의뢰하는 것이 바람직함

- 통일 관련 단체의 활성화를 위한 정부의 간접적 지원이 이루어져야 함

재원 조달을 위해 통일 채권의 발행이나 탈북자의 지방 분산화 시도 필요

○ 재원 조달을 위한 다양한 방법이 강구되어야 함

- 현재 대량 탈북<sup>3)</sup>에 대비한 장기적인 계획을 재정적으로 뒷받침하기 위한 별도의 예산 항목은 없음
- 1996년 남북 경협 기금의 가용 재원은 약 3,500억 원에 달하는 것으로 알려져 있으며, 이를 통해 단기적인 상황 변화에는 대응할 수 있음
- 이외에 탈북자 지원을 위해 외부부(탈북자 항공료), 안기부(조사경비, 보상금 등), 복지부(탈북자 정착 지원금 등) 등에도 기존 예산 항목이 있으나 대량 탈북을 고려한 것은 아님
- 신 법안은 재원 확보를 위한 구체적 방안이 마련되어 있지 않음
- 정부가 통일 채권을 발행하는 것을 고려해 볼 수 있음
- 난민수용 관리비용, 직업 훈련비 등의 조달하는데 도움이 될 것임
- 통일 채권 구입자에게는 북한과 관련하여 다양한 우대책을 주는 것도 생각할 수 있음
- 탈북자의 지방 분산을 통한 정착 비용 최소화 및 지방의 비용 평준화를 이루어야 함

3) 여기서 대량 탈북은 북한의 존립을 위협할 만한 규모, 즉 최소한 1만명 이상의 탈북을 의미하며, 현재 이런 사태에 대한 예비책은 전무함

## <附錄>

# 脫北者 關聯 法案 및 統一院 改編 內容

- I. 脫北者 關聯 法案의 主要 內容
- II. 統一院 改編의 主要 內容

## < 要 約 >

### I. 脫北者 關聯 法案의 主要 內容

#### ○ (既存 法案의 評價)

- 기본 원칙의 미비와 보상금 중심의 지원 제도를 중심으로 하고 있어 탈북자를 위한 실질적인 지원이 어려웠음
- 형평상에서도 탈북자 내부 및 탈북자와 남한주민 간의 위화감을 조성함

#### ○ (「北韓離脫住民의 保護 및 定着支援에 關한 法律」 主要 內容)

- 관리 체계를 통일원 중심으로 일원화함
- 기존 법에는 규정이 없던 보호 시설 설치 및 직업 훈련, 사회 적응 훈련 등의 실시를 명시함
- 북한이탈주민대책협의회 및 북한이탈주민후원회를 설치함

#### ○ (問題點)

- 문제점으로 ① 대량 탈북 미고려, ② 보상 중심 체제 유지, ③ 구체적인 자원 조달 방법의 미비, ④ 비효율적 업무 조정 가능성 등을 들 수 있음

### II. 統一院 改編의 主要 內容

#### ○ (改編 背景)

- 탈북 문제, 통일 대비 교육 등 최근 새로이 등장하는 통일 이슈에 대비하기 위해 기구를 개편함

#### ○ (主要 改編 內容)

- 북한 주민의 인도적 문제와 이산 가족 및 북한 이탈 주민에 대한 정책 기능을 담당하기 위해 인도지원국을 신설함
- 통일 정책의 수립·조정 기능을 강화하기 위해 통일정책실을 개편함
- 통일연수원을 통일교육원을 개명하여 통일 대비 교육을 강화함

## I. 脫北者 關聯 法案의 主要 內容

### 1. 既存 法案의 變遷 및 評價

탈북자를 위한 법안은 수차례 이름을 바꾸어 실시되어왔음

- 귀순 북한 동포 보호법은 수차례 이름을 바꾸어 시행되어옴
  - 1962년 「국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법」이 제정되면서 탈북자에 대한 법적인 제도가 처음 마련되었음
  - 1978년 「월남귀순용사 특별보상법」이 독립법으로 제정되어 월남귀순용사를 1등급에서 5등급으로 구분하여 정착금을 지원하고 각종 혜택을 국가유공자에 준하여 실시함
  - 1993년 「귀순북한동포 보호법」이 제정되어 정착지원금이 상당히 하향 조정됨
  - 1994년 「귀순북한동포 보호법 시행령 개정」으로 정착금이 다시 하향 조정되어 이전 탈북자와의 갈등 및 위화감이 확대됨

기존 법의 문제점으로는 원칙의 미비와 보상금 중심의 정착 제도 및 형평상의 문제점을 들 수 있음

- 기존 법의 문제점
  - 기본 원칙이 확립되어 있지 않음
  - 기존 법은 어쩌다 내려오는 탈북자들을 대상으로 하여 기본 원칙 없이 상황에 따라 해결하는 방식을 취함
  - 정착 제도가 보상금 중심으로 되어 있으며, 차등 지급으로 형평의 문제를 야기시킴
  - 정착 지원을 위한 체계적인 교육·훈련 제도 없이 보상금만 지급함
  - 보상금의 경우도 정보나 신분에 따라 차별 지급함으로써 형평의 원칙에 어긋나며, 남한 국민과의 위화감도 조성됨
  - 탈북 이주자의 관리가 비일관적이며 산발적임
  - 탈북자 수의 증가에 따라 재정 부담이 증가함

2. 「北韓離脫住民의 保護 및 定着支援에 關한 法律」 主要 內容

1996년 12월 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」이 국회 통과

- 1990년대 들어 탈북 귀순자의 수가 늘어남에 따라 이들의 남한사회 적응·정착이 커다란 문제로 등장하게 되어 기존 법을 대체하는 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」을 신설함
  - 1996년 12월 17일 국회에서 통과되어 1997년 1월 13일 공포됨

< 탈북자 관련 신구법 비교 >

구분	귀순북한동포지원법(구)	북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률(신)
주관부처	보건복지부	통일원
정책협의기구	귀순북한동포보호위원회	북한이탈주민대책협의회
보호시설	규정없음	설치
보호기간	규정없음	보호시설1년 거주지2년
학력자격인정	규정없음	심사후 인정
직업훈련	규정없음	실시
사회적응교육	규정없음	실시
정착금	월 최저임금 100배 이내	월 최저임금 100배 이내
주거지원	무상-임차 지원	무상-임차 지원 (2년간 양도 저당 금지)

자료: 「문화일보」, 1996년 12월 11일자.

인도주의와 형평을 원칙으로 하여 전원 보호 기준 하에 선별 보호의 여지 둠

- 기본 원칙
  - 인도주의와 형평의 원칙을 기본 원칙으로 삼음
  - 대한민국의 보호를 받고자 하는 의사를 표시한 북한이탈주민에 대해 적용됨
  - ‘전원 보호’를 원칙으로 하되, 현실 여건을 감안한 ‘선별 보호’의 여지를 둠

○ 정착 지원 시설을 설치함



통일원 장관 주도  
하의 정착 지원  
시설 설치

- 통일원 장관은 보호대상자에 대한 보호 및 정착 지원을 위해 정착 지원 시설을 설치·운영함
- 정착 지원 시설에서의 보호 기간은 1년으로 하고, 거주지에서의 보호 기간은 2년으로 함

북한이탈주민대책  
협의회 및 북한이  
탈주민후원회 설  
치

- 북한이탈주민대책협의회를 설치함
  - 북한이탈주민에 관한 정책을 협의·조정하고 보호 대상자의 보호 및 정착 지원 관련 사항을 심의함
  - 통일원 차관을 위원장으로 하고 20인 이내의 위원으로 구성됨

- 북한이탈주민후원회를 법인화함
  - 보호 대상자의 생활 안정과 자립·정착을 지원함

기존 법 규정에  
없던 직업 훈련  
및 사회 적응 교  
육 실시 규정

- 통일원 장관 주도 하에 사회 적응 교육과 직업 훈련을 실시하며 취업을 알선함
  - 구법에는 커다란 역할을 담당하지 못한 사회 적응 교육, 직업 훈련, 취업 알선 등을 통일원 장관 주도 하에 실시함

분산 담당하던 관  
리 체계를 통일원  
이 총괄함

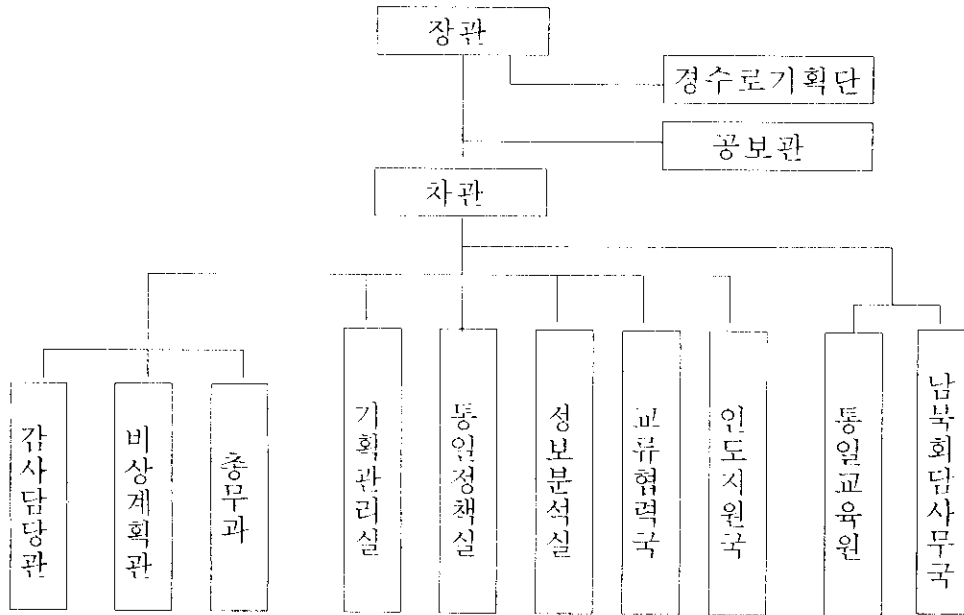
- 보건복지부를 비롯해 여러 부처에서 분산 담당하던 모든 북한 이탈 주민 관련 업무를 통일원에서 총괄함

문제점으로는 대  
량 탈북 미고려,  
보상 중심, 구체적  
재원 조달 방법  
미비, 비효율적 업  
무조정 가능성 등  
을 들 수 있음

- 문제점
  - 대량 탈북을 상정한 법안이 아님
  - 여전히 보상 중심체제를 유지하고 있음
  - 재원 마련을 위한 구체적 방안이 결여되어 있음
  - 통일원 중심의 관리 체계를 통해 효율적인 업무 조정 및 정책 집행이 가능한 지 의문스러움
  - 선별 수용의 가능성을 남기고 있음

## II. 統一院 改編의 主要 內容

### 1. 改編된 統一院 組織圖



### 2. 主要 改編 內容

새로 등장하는 통일 이슈에 대비하기 위해 기구개편

- 탈북 문제, 통일 대비 교육 등 최근 새로이 등장하는 통일 이슈에 대비하기 위해 1996년 12월 기구를 개편함

통일정책실 개편

- 통일정책실을 개편함
  - 통일 정책의 수립, 조정 기능을 강화하기 위하여 정책총괄과·정책기획과·정책1담당관·정책2담당관 및 국제협력담당관을 신설함
  - 제3정책관을 폐지함

정보분석실 개편

- 정보분석실을 개편함
  - 관리과·특수자료과·자료조사담당관실을 폐지함

- 조사관리과를 신설함
  - 교육홍보국 폐지**
    - 교육홍보국을 폐지함
      - 교육·홍보 정책 기능을 통일정책실로 이관함
      - 교육·홍보 집행 기능을 통일교육원으로 이관함
  - 인도지원국 신설**
    - 인도지원국을 신설함
      - 인도1과·인도2과·지원1과 및 지원2과 등 4과가 있음
      - 북한 주민의 인도적 문제와 이산 가족 및 북한 이 탈 주민에 대한 정책을 담당함
  - 통일교육원 개명**
    - 통일연수원의 명칭을 통일교육원으로 바꿈
      - 통일 대비 전문 교육을 전담하는 부서를 신설함
      - 홍보부를 신설하여 통일 정책 등에 대한 홍보와 북한 자료 관리 등의 업무를 담당케 함
- (황 동 언)