

2018년도 인권상황
실태조사 최종보고서

발간등록번호
11-1620000-000720-01

북한이탈주민 신변보호제도 개선방안 실태조사

2018. 12.

국가인권위원회

북한이탈주민 신변보호제도 개선방안 실태조사

2018년도 인권상황 실태조사
연구용역 최종보고서를 제출합니다.

2018. 12.

연구수행기관	인하대학교 산학협력단
연구책임자	정상우(인하대학교)
연구원	최준혁(인하대학교) 이태정(성공회대학교) 강은영(인하대학교)
연구보조원	최희(인하대학교) 김태훈(평화통일연대) 한희련(인하대학교) 이민솔(인하대학교)

이 보고서는 연구용역수행기관의 결과물로서,
국가인권위원회의 입장과 다를 수 있습니다.

< 요약 문 >

I. 서론

▣ 연구의 배경

- 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행령 제42조에서 신변보호제도를 규정하고 있는 바, 동 제도가 법률의 위임 범위를 넘거나 신변보호제도의 본질적 속성에 부적당하거나 또는 현실 운영에 있어 인권침해적 요소가 있다는 비판이 제기되어 왔다.
- 국가인권위원회는 2013년 경찰의 북한이탈주민에 대한 신분노출 등을 이유로 한 진정사건에서 신변보호담당관의 활동으로 인해 진정인이 북한이탈주민이라는 사실이 밝혀지게 한 것은 진정인의 사생활의 자유를 침해한 행위라고 판단한 바 있다.
- 법적 근거에 따른 신변보호담당관의 활동을 인정하더라도 경찰청의 신변보호지침이 비공개이고 사실상 신변보호제도가 무기한 연장되거나 사생활 침해 논란이 있는 점에서 제도개선이 필요하다.

▣ 연구의 목적

- 신변보호 관련 국내외 법령 및 사례 분석을 통한 시사점을 도출한다.
- 실태조사를 통해 북한이탈주민 신변보호제도의 운영 실태 및 적정성을 파악한다.
- 신변보호제도에 대한 북한이탈주민 대상 설문조사를 실시한다.
- 신변보호제도에 대한 북한이탈주민 대상 면접조사 실시 및 대표 사례를 분석한다.
- 신변보호제도 개선 방안 도출 및 정책을 제언한다.

▣ 연구 방법

- 문헌연구, 설문조사, 면접조사 등 통합방법론을 통해 진행한다.
- 중간보고, 최종보고, 전문가자문회의 등을 거쳐 자문의견을 반영한다.

II. 이론적 배경

1. 신변보호 관련 국내 법령 및 정책

▣ 법적 근거

- 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률
 - 거주지보호는 5년이며 북한이탈주민 대책협회의 심의를 거쳐 기간을 단축하거나 연장할 수 있다.
 - 신변보호를 위해 통일부장관은 국방부장관이나 경찰청장에게 협조요청을 할 수 있다.
 - 북한이탈주민거주지보호지침(통일부)은 신변보호기관장과 신변보호담당관을 규정할 뿐 신변보호담당관이 어떠한 업무를 어떻게 수행하는지는 명시하지 않는다.
- 국가정보원법과 경찰관직무집행법
 - 국가정보원법은 신변보호제도를 정보 및 보안업무의 기획조정으로 규정하며

경찰관직무집행법 및 신변보호지침(경찰청)이 실제 중요한 기능을 한다.

■ 제도의 목적

- 신변보호의 일반적인 목적은 신변보호대상자의 생명, 신체의 보호, 명예의 유지이며 신변보호대상자 주변의 혼란 상태를 방지하고 질서를 유지하는 것도 목적이 될 수 있다.
- 북한이탈주민의 신변보호의 목적과 신변보호담당관의 임무는 사회적응, 범죄예방, 국가안보의 3가지가 제시된다. 이는 일반적인 의미의 신변보호와 다르며 보호대상 자체가 위험원이라는 접근이 내재되어 있다고 보인다.

■ 신변보호제도 시행현황

- 사회정착을 위한 절차
 - 거주지보호여부 결정단계에서 북한이탈주민은 국정원, 경찰청 등 관계기관 합동신문 조사과정을 거쳐서 하나원으로 이관되어 교육을 받고 가족관계 등록이나 주거알선 등 정착준비를 마친다.
 - 거주지 정부지원 단계에서 사회안전망 편입을 위해 3개월 동안 생계비용과 의료지원을 하며 취업을 위한 고용지원금, 무료직업훈련, 자격인정 등의 방법을 쓰기도 한다. 거주지의 신변보호담당관이 북한이탈주민의 신원을 보호한다.
- 신변보호의 방법
 - 경찰청장은 신변보호경찰관서를 지정하고 신변보호관찰서장은 신변보호경찰관을 지정한다.
 - 신변보호경찰관은 북한이탈주민의 신변위해요소 제거 및 신변보호, 신변보호에 필요한 사항의 파악, 북한이탈주민의 애로사항 파악 및 관련기관 통보 등의 업무를 수행한다.
 - 경찰서에서 자체적으로 안보교육을 시행하며 모임 등을 조직한다.
 - 해외여행은 제한되거나 단속할 방법은 없다.
- 신변보호제도 시행현황
 - 연평균 1,500명대가 입국하나 정확한 통계는 알 수 없다.
 - 가급, 나급, 다급 보호대상자가 각 몇 명인지도 알 수 없다.
 - 신변보호기간의 연장의 기준과 절차, 개별대상자의 보호기간이 얼마인지도 확인하기 어렵다.
- 신변보호제대상자의 등급분류와 보호내용
 - 신변보호지침은 가급, 나급, 다급 보호대상자와 신변보호 종료자를 구분한다.
 - ‘가급’ 보호대상자는 재북시 고위직 종사자, 북한의 테러기도 예상 등 신변위해를 당할 상당한 우려가 있는 자이다.
 - ‘나급’ 보호대상자는 재북시 중요 직책에 종사하여 신변위해를 당할 잠재적인 우려가 있는 자와 사회정착 생활이 심히 불안정하여 특별한 관찰과 계도가 필요한 자이다.
 - ‘다급’ 보호대상자는 신변위해를 당할 우려는 희박하나 초기 사회정착 계도 차원에서 일정기간 보호가 필요한 자이다.
 - ‘신변보호 종료자’로서 북한이탈주민이 거주지 편입시 연령 혹은 중증질환이 있는 경우 신변보호 대상에서 제외된다.

2. 외국의 입법례 및 사례

■ 미국

- 미국의 증인보호제도는 조직범죄의 형사소추를 통해 보복위험에 처하거나 위협에 처할 우려가 있는 증인과 그 가족들에게 안전을 제공하기 위한 것으로 새로운 신원을 만들어 주거나 다른 지역으로 이주시키거나 새로운 직장을 마련해 주는 것을 내용으로 한다.
- 관타나모 수감시설은 테러협약이 있는 자에 대한 예방적 목적의 구금시설로서 가혹한 방법으로 수감자를 신문하였고 비판을 받아 폐쇄되었다.

■ 독일

- 동독이탈주민에 대한 서독정부의 조치는 단기적인 초기정책지원으로서 인도적이고 동포애적 정책으로서 일관성을 견지하였다. 이주민은 분산수용하고 정착지원금은 분할하여 지원하였으며 사회보장제도의 관리운영체계를 적극적으로 활용하였다.
- 구동독의 비밀경찰활동
 - 동독헌법이 주거의 불가침성을 보장했음에도 불구하고 비밀경찰은 거주자의 동의도 받지 않고 압수수색영장을 받지 않은 상태에서 개인의 주거공간을 감시하고 도청해 심각한 인권침해를 일으켰다.

■ 이스라엘

- 이스라엘 정보기관은 국내활동이 강화되어 있다.
- 시민에 대한 감시
 - 사생활보호에 관한 법률을 충분히 두고 있음에도 불구하고 생체정보, CCTV, 통신정보 등을 통해 일반시민에 대한 광범위한 정보수집을 하고 있다.

■ 국제인권기준

- 세계인권선언, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약, 인권 및 기본적 자유의 보호에 관한 유럽협약 등 인권에 관한 국제규범은 모두 사생활보호를 담고 있다.

3. 신변보호제도 실태분석

■ 신변보호제도의 문제점

- 법적 근거와 규정내용의 불명확성
 - 법률과 시행령이 규정하고 있는 신변보호의 목표는 북한이탈주민의 자립과 정착의 확보 및 그 과정에서 발생할 수 있는 신변의 위협에 대한 방지 및 제거이다.
 - 그러나 실제 제도의 운영상황은 국가안보가 목적이라고 보인다.
 - 신변보호제도는 개인의 기본권을 침해하는 성격이 있고 기본권침해의 근거 및 제한요건은 법률에 규정되어 있어야 한다.
 - 그러므로 경찰청의 신변보호지침은 기본권제한의 근거가 될 수 없다.
- 기본권제한이 가능한가
 - 사생활의 자유를 침해하므로 목적의 정당성, 방법의 적절성, 피해의 최소성, 법익의 균형성 등의 요건이 갖추어져야 정당하다고 볼 수 있다.
 - 국가안보라는 명목만으로는 기본권을 제한할 수 없다.
 - 북한이탈주민은 테러협약자가 아니므로 특별히 위협하다고 볼 수 없음에도 불

구하고 신변보호 종료자를 제외한 거의 모든 북한이탈주민을 지속적인 감시의 대상으로 파악하는 현행 제도는 정당하다고 보기 어렵다.

- 당사자의 의사반영 및 이의제기가 불가능함
 - 보안관찰법에서도 당사자가 보안관찰처분의 면제를 신청할 수 있으나 신변보호에서는 자신이 신변보호를 원하지 않는다는 의사를 표현하거나 선정결정에 이의를 제기할 수 있는 제도가 없다.
 - 기간연장에서도 동일한 문제가 발생한다.
 - 이 문제 또한 신변보호지침이 공개되어 있지 않기 때문에 발생한다.
- 운영이 실질적이지 못함
 - 현재 전국에 북한이탈주민 신변보호를 담당하고 있는 경찰은 모두 841명으로 경찰관 1명당 북한이탈주민 33.5명을 관리하고 있는 것으로 추정된다.
 - 가급과 나급 보호대상자에게는 전담 보안경찰 1명씩을 배정해야 하므로 다급 보호대상자에 대한 보호와 지원은 형식적으로 이루어질 수밖에 없다.
- 신변보호와 유사한 제도와의 비교
 - 보안관찰제도
 - 국가보안법, 형법, 군형법상의 일부범죄를 범한 자 중 보안관찰처분을 받은 자는 관할경찰서장에게 소정의 사항을 신고하고 지시에 따라 보안관찰을 받아야 한다. 기간은 2년이나 갱신될 수 있다. 보안관찰처분을 받지 않았다고 하더라도 경찰서에 신고할 의무가 있다.
 - 대상자에 대한 무제한의 감시가 이루어지며 기간제한도 형식적이라는 점은 신변보호와 유사하다.
 - 우범자 정보관리
 - 전과자 또는 조직폭력배에 대하여 경찰서가 소재파악 및 동향관찰 등 첩보수집을 위한 활동을 한다.
 - 선정 및 편입과정에서 대상자의 명예 및 신뢰 등이 침해될 개연성이 높고 재범의 우려가 있다는 이유만으로 경찰관의 감시를 받게 된다.
 - 기타 제도
 - 특정범죄 신고자 등 보호법에 의한 증인보호도 신변안전조치를 규정하나 대상자의 의사가 반영될 가능성이 있으며 서류에 관한 비공개의 근거조문도 시행령에 있다.
 - 출입국관리법에 의한 외국인보호는 강제퇴거사유가 있고 도주하거나 도주할 염려가 있는 외국인을 대상으로 하나 단기간이다. 난민법에 의한 난민보호도 신원확인의 목적이다.

4. 신변보호제도 개선 논의 상황

- 신변보호제도의 위헌론 또는 개선론
 - 위헌론은 법치주의 위반, 포괄적위임입법 금지, 신변보호제도의 보안처분제도적 운영, 과잉금지원칙 위반 등을 이유로 한다.
 - 개선론은 신변보호제도의 필요성을 긍정하면서 북한이탈주민에 대한 지원 중심의 운영을 강조한다.
- 제도개선의 노력

- 2013년 국가인권위원회 개선권고
- 2018년 경찰개혁위원회 개선권고

Ⅲ. 설문조사

1. 설문조사 측정도구의 개발

- 측정도구의 개발 과정
 - 선행연구를 토대로 설문조사지 1차 개발 후, 전문가 자문 검토를 통해 안면타당도 검증 과정을 거쳤다(2018년 5월~7월).
 - 북한이탈주민 10여 명을 대상으로 한 예비조사 실시 후, 최종 설문지를 구성하였다.
- 설문조사지의 구성
 - 설문조사 기본방향을 고려하여 5가지 범주 총 58문항으로 구성
 - 남한생활 적응 정도, 신변보호제도의 경험, 신변보호제도의 적정성 및 효과성에 대한 인식, 신변보호제도로 인한 인권침해 실태, 신변보호제도의 개선 요구 사항에 대한 북한이탈주민의 인식을 측정할 수 있도록 구성하였다.

2. 설문조사 개요

- 설문조사 대상의 표집방법
 - 모집단의 크기, 모집단의 공간적 분포, 연구참여자의 참여 동기, 연구참여자의 자료제공 능력을 고려했다.
 - 설문조사 표본은 성별, 남한 입국연도, 연령, 남한 거주지 등을 고려하여 총 228명을 표집하였다.
- 자료수집방법
 - 본조사는 2018년 8월부터 10월까지 3개월에 걸쳐 설문조사를 시행하였다.
 - 설문지는 총 250명에게 배포하였으며, 228부의 설문조사지를 회수하였다.
 - 회수된 설문지는 선별과정을 거쳐 불성실하게 응답한 8부를 제외하고, 최종적으로 220부만 분석대상으로 하였다.
- 자료분석방법
 - 연구참여자의 응답 자료에 대한 기본적인 특성을 파악하기 위해 빈도분석(Frequency Analysis)을 실시했다.
 - 응답자별 개인배경 및 특성에 따른 신변보호제도에 대한 인식 차이를 알아보고자 교차분석(Cross Tabulation Analysis)을 실시하고, 카이스퀘어 검증(Chi-square Test)을 통해 유의도를 확인했다.

3. 설문조사 분석 결과

- 남한생활 적응
 - 남한생활 적응과정의 어려움 및 도움을 받는 기관
 - ‘생활비 마련 등 경제적 어려움’을 가장 많이 겪는 것으로 나타났다(응답자의 43.6%).

- 남한 정착과정에서 '북한이탈주민 가족, 친척, 친구, 동료'(응답자의 55.3%)로부터 도움을 가장 많이 받는 것으로 나타났다.
- 북한이탈주민의 남한 정착과정을 지원하는 3종 보호 담당관 중에서는 신변보호담당관에게 도움을 받는 경우가 가장 많은 것을 확인할 수 있었다(신변보호담당관=응답자의 28.3%, 거주지보호 담당관=8.2%, 취업보호 담당관=3.2%).

○ 남한생활 적응을 위해 필요한 교육

- 하나원에서 받았던 교육 중에서 일상생활에 도움이 되었던 교육 내용으로는 '남한사회 이해 교육(자유민주주의, 시장경제 등)'(응답자의 57.1%)과 '초기정착 지원(정착지원제도, 정착의지 함양 등)'(응답자의 56.2%)인 것으로 나타났다.
- 그러나 여전히 남한 사회 적응 과정에서 교육의 부족으로 어려움을 겪는 것으로 나타났으며, 특히 '남한사회 이해 교육(자유민주주의, 시장경제 등)등이 부족하다고 느끼고 있었다'(응답자의 29.8%).

○ 남한 주민들과의 관계

- 응답자의 80% 이상이 자신이 북한이탈주민이라는 신분이 노출되었을 때 주변 사람들이 경계심을 보이거나, 차별적으로 대우한 경험을 한 것으로 나타났다.
- 그러나 응답자의 약 70%는 남한 주민이 북한이탈주민에 대해 적대감을 가지고 있지는 않다고 생각하는 것으로 나타났다.

○ 남한생활 적응 정도

- 응답자의 88.2%는 현재 남한생활에 만족하는 것으로 나타났다.
- 현재 신변의 위협을 느끼고 있는 경우는 8.2%에 그치는 것으로 나타났다.

■ 신변보호제도의 경험

○ 신변보호제도 경험 기간 및 경험한 신변보호담당관 수

- 응답자의 약 64%가 5년 이상 신변보호를 경험한 것으로 나타났다.
- 신변보호를 경험하는 기간 동안 1명의 신변보호담당관에게 지속적으로 도움을 받은 경우는 16.8%에 그치는 것으로 나타났다.

○ 신변보호담당관과의 연락 유형

- '전화 통화'(응답자의 95.9%)와, '문자메시지'를 통해 연락하는 경우(응답자의 72.7%)가 많은 것으로 나타났다.
- 응답자의 약 60%는 신변보호담당관의 직접 방문을 경험한 것으로 나타났다.

○ 신변보호담당관에게 도움을 요청한 경험 및 그 유형

- 약 50%의 응답자가 지난 1년간 신변보호담당관에게 도움을 요청한 경험이 있는 것으로 나타났다.
- '취업·창업, 직장 생활 관련(급여 등)' 도움을 요청한 경우가 31.4%로 가장 많은 것으로 나타난 반면, '신변위협 요소 제거 및 신변보호'를 요청한 경우는 10.8%에 그치는 것으로 나타났다.
- 신변보호담당관에게 도움을 받은 유형으로는 '취업·창업, 직장 생활 관련(급여 등)' 도움을 받은 경우가 가장 많은 것으로 나타났으며(응답자의 26.1%), '신변위협 요소 제거 및 신변보호'는 약 20%로 나타났다.

○ 신변보호담당관의 활동에 대한 평가

- 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대해 응답자의 약 76%가 적극적이라고 긍정적으로 평가했다.

- 응답자의 약 73%가 만족한다고 응답했으며, 74%가 신뢰한다고 밝혔다.
- 그러나 응답자 중 약 33%는 현재 자신을 담당하는 신변보호담당관의 신변보호 활동으로 인해 감시받는다고 인식하는 것으로 나타났다.
- 응답자 특성에 따른 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 만족도 차이
 - 응답자 중 연령이 높은 경우, 거주 지역이 수도권인 경우, 입국 연도가 2007년 이전인 경우, 직업활동을 하지 않는 경우, 가계 소득이 낮은 경우, 재북 출신지역이 접경지역인 경우, 남한 사회의 인권보호 수준이 높은 편이라고 평가하는 경우, 신변보호를 받은 기간이 5년 이상인 경우, 신변보호제도 이해 수준이 높은 경우, 신변보호제도가 필요하다고 인식하는 경우, 신변보호활동을 신뢰하는 경우에 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대해 만족하는 응답 비율이 더 큰 것으로 나타났다.
- 신변보호제도에 대한 이해 정도
 - 신변보호담당관의 주요한 역할은 북한이탈주민의 ‘신체적 보호’(응답자의 47.7%)와 ‘거주지 보호’(응답자의 45.0%)라고 인지하고 있는 것으로 나타났다.
 - 신변보호제도에 대해 대체로 ‘하나원’의 교육을 통해 인지하게 되었으나(응답자의 약 75%), 하나원에서 이루어진 신변보호제도 관련 교육에 대해 응답자의 절반 이상인 55%가 ‘받은 기억이 없거나, 자세한 교육이 이루어지지 않았다’라고 부정적으로 평가하고 있었다.
 - 신변보호제도를 얼마나 알고 있느냐라는 질문에 대해 응답자의 32%가 ‘모르고 있다’라고 하였고, 81%는 ‘본인의 신변보호 종료 시점을 모른다’라고 응답한 것을 볼 때, 북한이탈주민을 대상으로 신변보호제도의 이해를 돕기 위한 교육이 강화되어야 할 필요성을 찾아볼 수 있었다.
- 신변보호제도의 적정성 및 효과성에 대한 인식
 - 신변보호제도에 대한 만족도
 - 응답자 중 73%는 신변보호제도에 대해 만족하는 것으로 나타났다.
 - 만족하는 가장 큰 이유로는 ‘신변위협 요소 제거 및 신변보호’를 받을 수 있기 때문인 것으로 나타났다(응답자의 49.2%).
 - 불만족하는 이유로는 ‘형식적인 제도 운영’(응답자 39.0%)과 ‘실질적인 도움 미흡’(응답자 32.2%)으로 나타났다.
 - 응답자 특성별 신변보호제도에 대한 만족도 차이
 - 연령이 높은 경우, 거주 지역이 수도권인 경우, 입국연도가 2007년 이전인 경우, 직업활동을 하지 않는 경우, 경제 소득 수준이 낮은 경우, 재북 출신지역이 접경지역인 경우, 남한 사회의 인권보호 수준이 구술자라고 인식하는 경우, 신변보호제도에 대한 이해 수준이 높은 경우, 신변보호담당관을 신뢰하는 경우, 신변보호제도가 필요하다고 인식하는 경우 신변보호제도에 대해 만족하는 응답 비율이 더 큰 것으로 나타났다.
 - 신변보호제도 운영의 주요 목적에 따른 운영 적합성 평가
 - 신변보호제도 운영의 주요한 목적은 ‘신변위협 예방 및 보호’라고 생각하는 것으로 나타났다(응답자의 64.1%).
 - 신변보호제도 운영의 주요 목적에 따른 운영 적합성에 대해 ‘신변위협 예방 및 보호’(82.3%), ‘범죄 예방’(72.3%), ‘국가 안보’(70.0%), ‘북한이탈주민의 사회적응

지원'(65.0%) 순으로 해당 목적에 따라 적합하게 운영되고 있다고 평가하는 것으로 나타났다.

■ 신변보호제도로 인한 인권침해 실태

○ 인권침해 경험

- 응답자 중 42%가 신변보호제도로 인한 인권침해 경험이 있는 것으로 나타났다 (인권침해 경험에 대한 6가지 유형별 총 30가지 사례로 제시된 내용 중 한 가지 사례이라도 자신의 경험에 해당한다고 응답한 응답자의 비율, 전체 응답자 220명 중 92명).
- '사생활 침해' 비율이 가장 높은 것으로 나타났으며(응답자의 37.7%), 그 다음으로는 '정서적 침해'(응답자의 7.3%), '신체적 침해'(응답자의 3.6%), '성적 침해'(응답자의 3.6%), '방임적 침해'(응답자의 2.3%)의 순으로 나타났다.

○ 사생활 침해 경험

- 신변보호담당관이 '보호기간이 종료된 이후에도 계속해서 연락을 해온 경우'(응답자의 17.3%)가 가장 많은 것으로 나타났다.
- '너무 잦은 연락(전화, 문자 등)으로 인해 불편했다'라는 경우(응답자의 15.9%), '신변보호담당관이 교체된 이후에도 이전 담당관이 개인적으로 연락을 계속해 온 경우'(응답자의 9.5%), '내가 아닌 주변인(가족, 친구, 직장동료 등)에게 나의 사생활과 관련된 질문을 했다는 이야기를 들은 적이 있다'는 경우(응답자의 7.7%), '거주지로 직접 자주 방문하여 불편했다'라는 경우(응답자의 7.3%), '너무 늦거나 이른 시간(저녁 9시 이후, 혹은 새벽 시간)에 연락을 해왔다'라는 경우(응답자의 6.8%)가 있는 것으로 나타났다.

○ 정서적 침해 경험

- '북한이탈주민 출신이라는 점을 들어 무시하거나 차별하는 말을 들은 경우'(응답자의 5.9%), '신변보호담당관이 자신의 요구에 따르지 않을 경우 불이익을 당할 수 있다는 등 겁을 준 적이 있다'라는 경우(응답자의 1.4%), '신변보호담당관으로부터 폭언이나 욕설을 들은 경우'(응답자의 0.9%)가 있는 것으로 나타났다.

○ 신체적 침해 경험

- '여행을 가려고 했으나 방해받은 적이 있는 경우'(응답자의 2.3%), '집회, 모임 등 참가에 대해 방해받은 적이 있는 경우'(응답자의 0.9%), '내가 원하지 않는 식사나 술자리를 강요받은 적이 있는 경우'(응답자의 0.9%), '신체적 폭행을 당한 적이 있는 경우'(응답자의 0.5%)가 있는 것으로 나타났다.

○ 성적 침해 경험

- '전화 통화 중 성적인 수치심이나 모멸감을 느끼게 하는 말을 들은 적이 있는 경우'(응답자의 1.8%), '내가 원하지 않는데도 나에게 불필요한 신체적 접촉을 한 적이 있는 경우'(응답자의 1.8%) '외모나 옷차림 등에 관한 성적인 농담을 들은 적이 있는 경우'(응답자의 0.9%), '내가 원하지 않는데도 개인적으로 만나 데이트 등을 하자고 연락을 자주 해온 경우'(응답자의 0.5%)가 있는 것으로 나타났다.

○ 방임적 침해 경험

- 응답자의 2.3%는 '도움이 필요해 신변보호담당관에게 연락을 했으나, 연락을 피하거나 무시'를 경험한 적이 있는 것으로 나타났다.

- 인권침해 경험에 따른 신변보호 활동 및 신변보호제도 만족도 차이
 - 신변보호제도로 인한 인권침해 경험은 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 만족도와 신변보호제도에 대한 만족도에 차이를 나타냈다.
 - 신변보호제도로 인한 인권침해 경험이 없는 경우 그렇지 않은 경우에 비해 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대해 만족하는 비율이 더 높은 것으로 나타났으며, 신변보호제도에 대해 만족하는 비율도 더 높은 것으로 나타났다.
- 신변보호제도의 개선 요구 사항
 - 신변보호제도에 대한 문제제기 경험
 - 문제제기를 해 본 경험이 없는 경우가 88.2%로 나타났는데, 그 이유로는 ‘문제점을 느끼지 못해서’인 경우(응답자의 53.4%)가 가장 많았으며, ‘문제제기를 하는 방법을 잘 몰라서’(응답자의 19.7%) 문제제기를 하지 못한 경우도 있는 것을 확인할 수 있었다.
 - 문제제기 경험이 있는 경우는 11.8%에 그치는 것으로 나타났으며, 문제제기를 한 기관으로는 ‘신변보호담당관에게 직접 문제제기를 했다’라는 응답이 73.1%로 가장 높게 나타났다.
 - 신변보호제도로 인해 본인이 인권침해를 받은 경험이 있는 경우, 신변보호제도에 대해 문제제기를 해 본 경험이 더 많은 것으로 나타났다.
 - 신변보호 수행에 적합한 기관
 - 신변보호 수행에 적합한 기관으로는 경찰청이 64.1%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로는 통일부 29.7%, 국가정보원 5.7% 순으로 나타났다.
 - 응답자 특성에 따라 신변보호 수행에 적합한 기관 선호도에 차이가 있는 것으로 나타났다. 연령이 30대 이상인 경우, 입국연도가 2007년 이전인 경우, 신변보호담당관의 신변보호 활동에 만족하는 경우, 신변보호담당관을 신뢰하는 경우, 신변보호제도에 만족하는 경우 경찰청을 선호하는 응답 비율이 가장 높은 것으로 나타났다.
 - 신변보호담당관에게 필요한 역량 및 전문성
 - ‘북한이탈주민의 특성에 대한 이해’가 필요하다는 의견이 가장 많았다(응답자의 48.6%),
 - 이 외에도 ‘적극적인 문제 해결력’(응답자의 38.5%), ‘의사소통 능력’(응답자의 30.7%), ‘공감 및 배려 능력’(응답자의 23.4%), ‘신변보호제도에 대한 이해’(응답자의 20.2%), ‘법률적 지식’(응답자의 17.0%), ‘인권 의식’(응답자의 5.5%)이 필요하다는 의견도 있었다.
 - 북한이탈주민은 전문적 지식보다는 기초 역량을 갖춘 신변보호담당관에게 지원받기를 기대하는 것을 확인할 수 있었다.
 - 제도 운영 측면에서의 개선 요구
 - ‘신변보호담당관의 직무 역량 강화’가 필요하다는 의견이 가장 많았다(응답자의 37.6%).
 - ‘보호 대상자의 특성에 적합한 신변보호담당관의 배치(성별, 연령 등의 고려)’(응답자의 22.9%), ‘신변보호담당관 인력 충원 및 잦은 교체 줄이기’(응답자의 17.4%), ‘보호 대상자의 인권침해(사생활 침해, 성희롱, 신체적·언어적 폭력 등) 최소화’(응답자의 11.9%), ‘법적 근거 없는 신변보호 기간의 임의 연장 개선’(응

답자의 10.1%)이 필요하다는 의견도 있었다.

- 가장 적절한 신변보호 기간
 - 5년~10년 미만의 기간이 적절하다는 의견이 가장 많았다(응답자의 48.6%).
- 신변보호제도에 대한 안내서나 지침서 구성의 필요성
 - 응답자의 64.5%가 별도의 안내서나 지침서 구성이 필요하다고 보았다.
- 신변보호제도 이해를 위해 적합한 교육 방식
 - ‘1~2시간 정도의 강의식 면대면 교육’(응답자의 26.8%)을 가장 선호하는 것으로 나타났으며, 그 다음으로는 ‘필요할 경우 개별 면담 교육’(응답자의 25.9%), ‘책자 등으로 관련 정보의 제공’(응답자의 23.2%) 등의 순으로 나타났다.
- 별도의 상담 전담기관 설치 필요성
 - 응답자의 약 70%가 신변보호제도 운영과정에서 발생할 수 있는 인권침해 문제 등을 상담할 수 있는 별도의 전담기관 설치의 필요하다고 보았다.

IV. 면접조사

1. 면접조사의 내용과 방법

■ 면접조사의 목적

- 북한이탈주민들이 신변보호제도의 필요성과 적절성에 대해 어떻게 인식하고 있는지를 파악한다.
- 북한이탈주민을 대상으로 하는 신변보호관의 활동과 경험을 통해 담당 경찰관이 신변보호제도에 대해 충분한 이해를 하고 있는지, 그리고 북한이탈주민을 대하는 태도 및 방법에 인권침해적 요소는 없는지를 살펴본다.
- 신변보호제도의 두 핵심 행위자인 북한이탈주민과 신변보호관들이 제도의 운영 방식과 내용에 대해 어떻게 인식상의 차이를 보이는지를 드러냄으로써, 현재 드러나는 문제점의 해결 방안과 대안을 모색하고자 한다.

■ 면접조사의 대상과 방법

- 북한이탈주민에 대한 면접조사는 2018년 6월부터 10월까지 총 31명에 대해 수행한다.
 - 최초 면접조사 참여자는 본 연구팀에 연구자로 참여하고 있는 북한이탈주민의 소개로 진행하였고, 이후에는 면접참여자들의 소개 및 북한이탈주민 지원단체의 중개를 통해 눈덩이 표집방법으로 대상자를 확장한다.
 - 면접조사 참여자 총 31명 중 17명이 2009년(하나센터 운영 기점) 이전 입국하였고, 성별로는 여성이 22명, 남성이 9명, 거주지별로는 A지역 18명, B지역 9명, C지역 2명, 그리고 D지역, E지역 각각 1명, 연령별로 구분해 보면, 20대가 4명, 30대 8명, 40대 15명, 50대 1명, 60대 1명, 70대 2명이다.
 - 경제활동 참여여부를 보면, 경제활동을 하지 않는 참가자는 모두 13명으로, 3명은 학생이고, 5명은 기초생활수급자였으며, 나머지 5명은 육아 및 실직 등으로 인하여 일을 쉬고 있는 상태이다.
- 신변보호관에 대한 면접 조사는 2018년 6월과 7월에 걸쳐 수도권 지역에 근무하는 경찰관 총 3명에 대해 수행한다.

■ 면접조사 내용

- 심층면접은 연구참여자의 경험과 해석의 중요성을 살리기에 가장 적합한 반구조화된 면접법으로 진행한다.
- 북한이탈주민 조사 내용
 - 한국사회에서의 사회적 관계
 - 북한이탈주민 신변보호제도에 대한 경험과 인식
 - 북한이탈 및 이주·정착 과정
 - 인권에 대한 인식
- 신변보호관 조사 내용
 - 신변보호관으로서의 경험: 업무 수행 과정의 원칙, 갈등, 어려운 점, 보람 등
 - 신변보호제도에 대한 이해
 - 인권 의식

2. 북한이탈주민 면접조사 결과

- 신변보호담당관과의 관계 형성: 의심과 안심
 - 하나원 교육 당시 신변보호담당관의 존재에 대해 처음으로 인식한다.
 - ‘신변보호’의 의미를 이해하는 방식의 공통점: 북으로부터의 위협, 남한 사회에 대한 정보 부족으로부터 오는 위협으로부터 자신을 지켜줄 것이라는 막연한 기대와 의심으로 출발한다.
 - 신변보호관과의 첫 방문: 선물 및 정착 정보 제공하는 존재로 인식하게 되면서 의심이 안심으로 변화하는 경험을 하게 된다.
- 가족 이상의 존재: 친밀과 의존
 - 시간이 지나면서 북한이탈주민들은 경제적 어려움 및 위기 상황에서 고민을 털어 놓고 문제 해결을 논의할 수 있는 존재로 신변보호관이 가장 적당하다고 생각한다.
 - 신변보호관을 ‘하나님’, 또는 ‘아버지’와 같은 절대적 권위의 존재와 동일시하는 경우도 나타난다.
 - 지속적인 관계 유지를 원하기 때문에, 담당 신변보호관의 잦은 교체에 불만을 제기한다.
- 법적 대리인 혹은 문제해결사로서의 신변보호관
 - 법질서의 수호자인 신변보호관이 남한 사회를 ‘몰라서’ 저지르는 범죄행위에 대한 보호막이 되어 주기를 기대한다.
 - 새로이 정착한 남한사회에서 ‘안전’하게 ‘안정’된 삶을 살 수 있기 위해서는 신변보호관의 존재가 필수적이다.
- 관계의 변형: 포기, 불신, 거리두기
 - 신변보호관에게 ‘거절’ 당한 경험은 신변보호관의 역할에 대한 포기나 체념과 같은 결과를 낳기도 한다.
 - 신변보호관의 정기적인 연락 및 방문이 형식적인 업무 수행이라고 생각하는 경우 ‘보호’ 역할에 대한 불신을 갖거나 거리두기를 하기도 한다.
- 신변보호제도로 인한 프라이버시 및 인권침해
 - 일상공간-집 및 직장 등에서의 신분 노출 경험
 - 대응양식은 찾아오지 말라고 항의하는 경우와 ‘그 사람이 하는 일이 그거니까’라

며 이해하려는 노력을 하는 경우로 유형화된다.

- 부적절한 대우: 사적인 만남을 요구하는 경우
- 북한이탈주민의 신변보호제도에 대한 인식
 - 신변보호제도에 대한 인식의 차이: 북한 이탈 횡수가 적은 경우보다는 많은 경우에서, 중국 체류 기간이 짧았던 경우보다는 길었던 경우에서, 그리고 북한에 두고 온 가족이 있는 경우가 그렇지 않은 경우보다 신변보호관 및 신변보호제도에 대해 부정적인 인상이 형성되고, 관계 또한 상대적으로 부정적인 관계가 지속된다.
 - 신변보호제도의 필요성 인식: 개인적 차원에서는, 남한 사회의 질서와 자본주의적 규칙을 준수하며 살아가는 ‘준법적’자신에게는 굳이 필요 없는 제도인 반면, 사회적 차원에서 신변보호제도는 ‘안보’ 차원에서 유지되어야 하며, 분단국가인 이상 없어도 안 되는 제도라고 인식한다.

3. 신변보호관 면접 조사 결과

- 신변보호제도의 문제점
 - 인력 부족: 대개 신변보호관 1인당 4~50명 정도의 북한이탈주민들을 담당하면서, 다양한 요구에 대응해야 한다.
 - 신변보호관의 역할과 의무에 대한 인식: 북한이탈주민들의 안정적 정착에 방해가 되는 요소를 제거하고 북한과 관련되어 불안을 호소하는 사람들을 보호하는 역할을 하고 있다고 인식한다.
 - 취업 알선은 가장 대표적인 정착지원 업무라고 인식하면서도, 경찰이 할 일은 아니라는 태도를 보인다.
 - 신변보호제도의 역사적 배경, 법적 근거 및 적절성에 대한 이해는 낮은 수준이다.
- 신변보호관의 전문성
 - 신변보호관이 현재 수행하고 있는 업무는 범죄 및 피해로부터의 예방과 대처 업무를 하는 경찰의 전문성과, 국민을 상대하는 공무원으로서의 전문성, 그리고 국가기관으로서의 경찰 조직의 특수성이 모두 복잡하게 결합되어 있다.
 - 이로 인해, 경찰의 업무 영역을 넘어서는 취업알선, 프라이버시와 관련한 사건 해결, 사건사고 처리, 생계지원 등까지 담당해야 하는 상황이 만들어진다.

4. 소결

- 북한이탈주민과 신변보호관 모두 신변보호제도가 갖는 보호기능과 감시기능의 이중적 측면을 인정
- 신변보호제도의 궁극적인 목적을 재설정하고, 이에 부합하는 운영방식 필요

V. 사례조사

1. 사례조사의 내용과 방법

- 사례조사의 목적
 - 설문조사에 참여한 응답자 중에서 신변보호제도에 대한 불만, 이의제기 등의 경험을 가지고 있는 북한이탈주민을 대상으로 면접조사 수행한다.

- 신변보호제도의 부적절성을 북한이탈주민이 어떻게 인식하고 있는지를 파악하고자 한다.
- 신변보호제도에 대한 이의제기 등 대응양식의 원인과 유형을 북한이탈주민의 이주경험 및 정착과정의 특성과의 연관성 속에서 분석하고자 한다.
- 사례조사의 대상과 방법
 - 심층면접조사 수행과정에서 신변보호제도에 대한 항의 경험을 가지고 있는 면접 참여자 10명에 대한 심층 조사를 수행한다.
 - 면접조사 질문 위에, 생애과정 및 북한이탈 과정, 남한으로의 입국 및 정착 과정에서 경험에 대한 심층 질문을 실시한다.
 - 조사 참여자 총 10명의 사례 중 여성은 6명, 남성은 4명이다.

2. 사례조사 결과

- 사례조사 유형의 일반적 특성
 - 사례조사 유형 중 40대 이상의 연령층에서는 적극적 항의 행위를, 30대 이하의 연령층에서는 소극적 항의행위를 주로 수행하는 것으로 나타난다.
 - 적극적 저항 행위는 면대면 항의 및 상급기관 항의 방문을 포함한다.
 - 소극적 저항 행위는 두 유형으로 구분: 첫째는 일회적인 항의 행위 표출(서한 및 방문 포함), 둘째는 회피 전략이다.
- 적극적 이의제기 행위자들의 신변보호제도 경험 및 인식
 - 신변보호제도를 북한이탈주민에 대한 영구 감시 제도라고 인식한다.
 - 사전에 명시된 보호기간과 실제 보호기간의 불일치에 대해 부당함을 지적한다.
 - 신변보호관들이 담당 업무에 대한 이해 및 전문성이 부족하다는 점을 문제제기 한다.
 - 신변보호제도는 첫째, 국가제도이므로, 둘째, 북한이탈주민들이 법적인 피해를 입을 가능성이 크므로, 셋째, 초기 정착이 필요한 북한이탈주민들이 계속 생기고 있으므로 필요하다고 인정한다.
- 소극적 항의 행위자들의 신변보호제도 경험 및 인식
 - 신변보호관은 북한이탈주민들을 이용해서 성과를 내고 승진을 목적으로 하는 사람들이므로 자신들의 보호와는 거리가 먼 제도이다.
 - 신변보호관들의 편파적이고 차별적인 대우: ‘젊은 여성에게 친절한 신변보호관’
 - 신변보호관들은 북한이탈주민들이 도움이 필요할 때에는 외면하고, 사생활에 지나친 간섭을 하는 모순적인 존재이다.
 - 소극적 항의 행위자들은 신변보호제도 자체에 대한 필요성 및 적절성 보다는 담당 신변보호관이 어떤 존재인지에 따라 제도에 대한 이해가 달라지는 경향이 있다.

3. 소결

- 신변보호제도의 목적, 운영방식에 관한 정확한 정보를 북한이탈주민에게 전달할 필요
- 신변보호관의 역할과 담당 범위를 사전에 명확히 고지함으로써, 신변보호관의 사생활 침해 행위는 물론, 북한이탈주민들이 신변보호관에 대한 지나친 의존 행위를 만들어 내지 않도록 예방할 필요

VI. 결론

- **현행 신변보호제도의 내용을 유지할 경우 축소 운영 필요**
 - 통일부가 제도 운영을 주관하되 필요한 범위 내에서 경찰청의 협조를 받아야 하며, 신변보호제도와 사회적응 지원을 별도로 운영해야 한다.
 - 신변보호제도는 보안처분적 성격이 아닌 안보 또는 보호 차원에서 제도 본질에 맞게 운영되어야 한다.
 - 법률을 개정하여 거주지 보호가 아니라 신변보호제도임을 명확하게 한 후 시행령에 위임하는 것이 필요하다.
- **신변보호제도의 운영 방안**
 - 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률에 따라 사회적응교육, 직업훈련, 취업보호, 교육지원 등이 이루어지고, 신변보호제도는 예외적인 것으로 운영되어야 하고, 그 기간도 한정적으로 운영해야 한다.
 - 북한이탈주민들은 하나원에서 신변보호제도에 대해 정확한 정보를 받아 자신들이 필요한 경우 신청할 수 있어야 하고 불필요한 경우 심사를 통해 해제를 요청할 수 있어야 하며, 신변보호담당관에게 과잉의 요구를 해서도 안 된다.
 - 경찰청에서 운영하는 신변보호제도의 인권침해 위험성을 줄이기 위해서는 신변보호담당관의 인권 교육 등을 필수로 해야 하고, 신변보호담당기간의 연장이 엄격한 요건 하에서만 이루어져야 할 것이다.
 - 사회적응지원 분야는 하나센터에서 지속적으로 역량을 강화해 나가면서, 필요한 경우 경찰청의 협조를 받는 것이 필요하다.
- **현행 신변보호제도 하에서 시급한 개선 방안**
 - 경찰청의 신변보호지침이 공개되어 투명하고 효율적인 운영이 필요하다.
 - 신변보호제도 운영 가이드라인(매뉴얼)이 작성되어야 하며, 나아가 신변보호담당관들의 역량 강화 및 인권감수성 제고를 위한 재교육 의무화가 요청된다.
 - 신변보호제도에 대한 내용과 정보, 신변보호담당관의 역할 등이 하나원에서부터 북한이탈주민에게 정확하게 교육되어야 하고, 북한이탈주민 역시 신변보호제도에 대한 지나친 의존이나 과잉 요구가 있지 않도록 주의할 필요가 있다.
 - 신변보호 대상자도 실질적이고 객관적인 심사를 통해 대폭 축소되어야 하고, 기간 연장이 명확해야 하며 기간 연장에 대한 외부위원 참여와 위원회의 실질적 심사가 필요하다.

<차 례>

제1장 서론	1
I. 연구의 배경 및 목적	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 목적	2
(1) 신변보호 관련 국내외 법령 및 사례	3
(2) 북한이탈주민 신변보호제도의 운영 실태 및 적정성	3
(3) 신변보호제도에 대한 북한이탈주민 대상 설문조사	3
(4) 신변보호제도에 대한 북한이탈주민 대상 면접조사	4
(5) 신변보호제도 개선 방안	4
II. 연구내용 및 범위	5
1. 신변보호제도의 의의와 주요 내용	5
2. 신변보호제도 운영 실태	6
(1) 국가인권위원회 진정 사건 등 인권침해 사례	6
(2) 신변보호제도의 적정성 및 효과성 분석	6
3. 신변보호제도에 대한 설문조사	6
4. 신변보호제도에 대한 면접 및 사례조사	7
5. 신변보호제도의 문제점 및 개선 방안	8
III. 연구방법	9
1. 연구진행 체계	9
2. 문헌조사(Literature review)	9
3. 설문조사(Survey research)	10
4. 면접조사(Interview research)	11
5. 전문가 자문	12
IV. 연구의 기대효과 및 활용 방안	13
제2장 이론적 배경	14
I. 신변보호 관련 국내 법령 및 정책	14
1. 법적 근거	14
(1) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률	14
(2) 국가정보원법	16
(3) 경찰관직무집행법	16
2. 제도의 목적	17
3. 신변보호제도 시행 현황	18
(1) 사회정착을 위한 절차	18
(2) 신변보호의 방법	19
(3) 신변보호제도 시행 결과	20
4. 신변보호의 등급분류와 내용	20

II. 외국의 입법례 및 사례	23
1. 미국	23
(1) 미국의 증인보호제도	23
(2) 판타나모 수감시설	23
2. 독일	24
(1) 동독이탈주민에 대한 서독정부의 조치	24
(2) 구 동독의 비밀경찰활동	25
3. 이스라엘	26
(1) 이스라엘 정보기관의 활동	26
(2) 시민에 대한 감시	27
4. 국제인권기준 또는 권고안	28
5. 소결	28
III. 신변보호제도 실태 분석	30
1. 신변보호제도의 문제점	30
(1) 법적 근거와 규정 내용의 불명확성	30
(2) 기본권제한이 가능한가	31
(3) 당사자의 의사 반영 또는 이의제기 불가능성	32
(4) 운영이 실질적이지 못하며 불명확함	33
2. 신변보호제도와 보안관찰과의 비교	33
(1) 보안관찰제도의 개관	33
(2) 보안관찰법과 북한이탈주민 신변보호의 유사성	35
3. 기타 제도와와의 비교	37
(1) 우범자 정보관리	37
(2) 특정범죄 신고자 등 보호법에 의한 증인보호	39
(3) 출입국관리법에 의한 외국인보호와 난민법에 의한 난민보호	41
IV. 신변보호제도에 대한 평가와 개선 노력	43
1. 신변보호제도 위헌론과 개선론	43
(1) 개설	43
(2) 위헌론	43
(3) 개선론	44
2. 신변보호제도 개선 노력	44
(1) 2013년 인권위원회 개선권고	44
(2) 2018년 경찰개혁위원회 개선권고	45
3. 제도개선 방안에 대한 검토	46
제3장 설문조사	48
I. 설문조사 측정도구의 개발	48
1. 설문조사 측정도구의 개발 과정	48
2. 설문조사지의 구성	48
(1) 남한생활 적응	48

(2) 신변보호제도의 경험	48
(3) 신변보호제도의 적정성 및 효과성에 대한 인식	49
(4) 신변보호제도로 인한 인권침해 실태	50
(5) 신변보호제도의 개선 요구 사항	51
(6) 응답자 개인배경	52
II. 설문조사 개요	56
1. 설문조사 대상의 표집방법	56
2. 설문조사 방식	57
3. 설문조사 결과 분석 방법	58
4. 연구윤리 관련	58
III. 설문조사 분석 결과	59
1. 응답자 개인배경	59
(1) 성별	59
(2) 연령	60
(3) 남한에서의 거주 지역	61
(4) 탈북 시기	62
(5) 남한 입국연도	63
(6) 남한 내 입국 후 취득 학력	65
(7) 직업활동 여부	66
(8) 경제적 배경	67
(9) 남한에서의 가족구성원 수	69
(10) 재북 출신지역	70
(11) 탈북 동기	71
(12) 인권교육 경험 여부	72
(13) 남한 사회의 인권 보호 수준에 대한 인식	72
2. 남한생활 적응	73
(1) 남한 정착과정에서의 어려움	73
(2) 남한 정착과정에서 도움을 받은 사람 또는 단체	73
(3) 하나원에서의 교육 경험	74
(4) 남한 사회 적응 과정에서 교육의 부족으로 어려움을 겪은 분야	75
(5) 북한이탈주민에 대한 남한 주민의 태도	76
(6) 남한 생활 만족도	77
(7) 신변 위협을 느끼는 정도	77
3. 신변보호제도의 경험	78
(1) 신변보호를 받은 기간	78
(2) 현재까지 경험한 신변보호담당관의 수	78
(3) 신변보호담당관의 연락 유형 및 정도	81
(4) 신변보호담당관에게 도움을 요청한 경험 및 유형	83
(5) 신변보호담당관으로부터 받은 도움의 유형	85
(6) 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 인식	86
(7) 신변보호제도에 대한 교육 경험	92

(8) 신변보호제도에 대한 인지 정도	93
4. 신변보호제도의 적정성 및 효과성에 대한 인식	95
(1) 신변보호제도에 대한 만족도	95
(2) 신변보호제도 운영의 주요한 목적	99
(3) 신변보호제도 운영의 주요 목적에 따른 운영 적합성	100
(4) 신변보호제도의 필요성	102
5. 신변보호제도로 인한 인권침해 실태	103
(1) 본인의 인권침해 경험 정도	103
(2) 가족의 인권침해 경험 정도	112
6. 신변보호제도의 개선 요구 사항	120
(1) 문제제기 경험	120
(2) 신변보호 수행에 적합한 기관	124
(3) 신변보호담당관에 대한 개선 요구	127
(4) 적정한 신변보호 기간	129
(5) 신변보호제도 이해를 위한 적합한 교육 방식	129
(6) 신변보호제도 개선을 위해 필요한 사항	130
IV. 소결	133
1. 남한생활 적응	133
2. 신변보호제도의 경험	133
3. 신변보호제도의 적정성 및 효과성에 대한 인식	135
4. 신변보호제도로 인한 인권침해 실태	135
5. 신변보호제도의 개선 요구 사항	136
제4장 면접조사	138
I. 면접조사 개요	138
1. 면접조사의 취지	138
2. 면접조사 참여자 선정과 주요 일정	138
3. 면접조사 질문의 체계와 내용	139
(1) 한국사회에서의 사회적 관계	139
(2) 신변보호제도에 대한 인식	140
(3) 정착 과정	140
(4) 기초 정보	140
(5) 기타	141
4. 자료정리와 방법	141
II. 면접조사 결과	142
1. 심층면접 참여자의 일반적 특성	142
2. 북한이탈주민의 신변보호담당관에 대한 인식	144
(1) 신변보호담당관과의 관계 형성: 의심과 안심	144
(2) 가족 이상의 존재: 친밀과 의존	145
(3) 법적 대리인 혹은 문제해결사로서의 신변보호관	148

(4) 관계의 변형: 포기, 불신, 거리두기	150
3. 신변보호제도로 인한 프라이버시 및 인권침해	152
(1) 일상공간에서의 신분 노출	152
(2) 부적절한 대우	154
4. 북한이탈주민의 신변보호제도에 대한 인식	155
(1) 신변보호제도의 문제점	155
(2) 신변보호제도의 필요성	156
5. 신변보호관의 관점에서 본 북한이탈주민과 신변보호제도	158
(1) 신변보호 담당자 면접조사 개요	158
(2) 신변보호담당관으로서의 경험	158
(3) 신변보호제도의 정당성 및 적절성에 대한 인식	160
III. 소결: 신변보호관과 북한이탈주민의 상호의존관계의 양가성	163
제5장 사례조사	166
I. 사례조사 개요 및 방법	166
II. 사례조사 결과 분석	166
1. 사례조사 대상의 유형	166
2. [유형 1] 신변보호관의 행위에 대한 적극적 이의제기	167
3. [유형 2] 소극적 저항(1): 항의와 거부	172
4. [유형 3] 소극적 저항(2): 회피	174
III. 소결	178
제6장 결론: 시사점 및 제언	180
1. 제도 개선의 필요성	180
2. 제도 운영의 규범적 문제점	180
3. 설문조사 결과의 요약	181
4. 면접조사 결과의 요약	184
5. 제도 개선 및 정책 제언	185
(1) 신변보호제도의 법적 근거 명시	186
(2) 신변보호제도 운영의 적정화 및 지침의 공개	187
(3) 신변보호제도 기간 단축	188
(4) 신변보호담당관 매뉴얼 작성 및 인권교육	188
(5) 장기적 관점에서 북한이탈주민 보호제도의 재설계	189
참고문헌	191
[부록: 설문지]	195

<도표 차례>

<표 1> 연도별 북한이탈주민 입국 현황	1
<표 2> 설문조사지의 구성(총 58 문항)	53
<표 3> 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 대한 역할 분담의 변화	57
<표 4> 응답자의 성별	59
<표 5> 응답자의 연령	60
<표 6> 응답자의 남한 내 거주 지역	61
<표 7> 응답자의 탈북 시기	62
<표 8> 응답자의 남한 입국연도	63
<표 9> 응답자의 남한 입국연도(2007년 기준)	64
<표 10> 응답자의 남한 내 입국 후 취득 학력	65
<표 11> 응답자의 직업활동 여부	66
<표 12> 응답자의 기초생활 수급자 해당 여부	67
<표 13> 응답자의 월 평균 가계 경제소득	68
<표 14> 응답자의 남한에서의 가족구성원 수	69
<표 15> 응답자의 재북 출신지역	70
<표 16> 응답자의 탈북 동기	71
<표 17> 응답자의 인권교육 경험 여부	72
<표 18> 응답자의 남한 사회의 인권 보호 수준에 대한 인식	72
<표 19> 남한 정착과정에서의 어려움	73
<표 20> 남한 정착과정에서 도움을 받은 사람 또는 단체	74
<표 21> 하나원의 교육 중 도움이 되는 내용	74
<표 22> 남한 사회 적응 과정에서 교육의 부족으로 어려움을 겪은 분야	75
<표 23> 북한이탈주민인 사실을 인지한 이웃주민의 반응에 대한 인식	76
<표 24> 남한 주민이 북한이탈주민에게 적대감을 가지는지에 대한 인식	76
<표 25> 남한 생활 만족도	77
<표 26> 신변 위협을 느끼는 정도	77
<표 27> 신변보호를 받은 기간	78
<표 28> 현재까지 경험한 신변보호담당관의 수	78
<표 29> 신변보호를 경험한 기간별 현재까지 경험한 신변보호담당관의 수	80
<표 30> 신변보호담당관의 연락 유형	81
<표 31> 신변보호담당관의 연락 유형에 따른 연락 횟수(연간)	81
<표 32> 신변보호담당관에게 도움을 요청한 경험	83
<표 33> 신변보호담당관에게 요청한 도움의 유형	84
<표 34> 신변보호담당관으로부터 받은 도움의 유형	85

<표 35> 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 인식	86
<표 36> 신변보호담당관의 신변보호 활동으로 인해 감시받는다는 느낌	86
<표 37> 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 만족도	87
<표 38> 응답자 특성에 따른 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 만족도	88
<표 39> 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 신뢰도	91
<표 40> 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 신뢰도에 따른 만족도	91
<표 41> 신변보호제도에 대한 인지 경로	92
<표 42> 하나원에서의 신변보호제도에 대한 교육 내용 및 방식에 대한 평가	93
<표 43> 신변보호제도에 대한 이해 정도(주관적 인식)	93
<표 44> 신변보호담당관의 주요한 역할	94
<표 45> 본인의 신변보호 종료 시점 인지 여부	94
<표 46> 신변보호제도에 대한 만족도	95
<표 47> 응답자 특성에 따른 신변보호제도 만족도	96
<표 48> 신변보호제도에 만족하는 이유	98
<표 49> 신변보호제도에 불만족하는 이유	99
<표 50> 신변보호제도 운영의 주요한 목적	99
<표 51> 신변보호제도 운영의 주요 목적에 따른 운영 적합성(신변위험 예방 및 보호) ...	100
<표 52> 신변보호제도 운영의 주요 목적에 따른 운영 적합성(북한이탈주민의 사회적응 지원)	100
<표 53> 신변보호제도 운영의 주요 목적에 따른 운영 적합성(범죄 예방)	101
<표 54> 신변보호제도 운영의 주요 목적에 따른 운영 적합성(국가 안보)	101
<표 55> 신변보호제도의 필요성	102
<표 56> 본인의 인권침해 경험(주관적 인식 정도)	103
<표 57> 본인의 인권침해 경험	103
<표 58> 본인의 유형별 인권침해 경험	104
<표 59> 사생활 침해 경험(본인)	106
<표 60> 정서적 침해 경험(본인)	107
<표 61> 신체적 침해 경험(본인)	108
<표 62> 성적 침해 경험(본인)	109
<표 63> 경제적 침해 경험(본인)	109
<표 64> 방임적 침해 경험(본인)	110
<표 65> 신변보호제도로 인한 본인의 인권침해 경험에 따른 신변보호담당관의 신변보호 활 동에 대한 만족도	110
<표 66> 신변보호제도로 인한 본인의 인권침해 경험에 따른 신변보호제도에 대한 만족도 ...	111
<표 67> 가족의 인권침해 경험(주관적 인식 정도)	112
<표 68> 가족의 인권침해 경험	113
<표 69> 가족의 유형별 인권침해 경험	114

<표 70> 사생활 침해 경험(가족)	115
<표 71> 정서적 침해 경험(가족)	116
<표 72> 신체적 침해 경험(가족)	117
<표 73> 성적 침해 경험(가족)	118
<표 74> 경제적 침해 경험(가족)	119
<표 75> 방임적 침해 경험(가족)	119
<표 76> 신변보호제도에 대해 문제제기를 해 본 경험	120
<표 77> 신변보호제도로 인한 인권침해 경험 여부에 따른 문제제기 경험 차이	121
<표 78> 신변보호제도에 대해 문제제기를 한 기관	122
<표 79> 신변보호제도에 대해 문제제기를 하지 못한 이유	123
<표 80> 신변보호 수행에 적합한 기관	124
<표 81> 응답자 특성에 따른 신변보호 수행 기관 선호도 차이	125
<표 82> 신변보호담당관에게 필요한 역량 및 전문성	127
<표 83> 신변보호담당관의 역할이 활성화되길 바라는 분야	128
<표 84> 신변보호담당관과의 성별 차이로 인한 어려움	128
<표 85> 적정한 신변보호 기간	129
<표 86> 신변보호제도 이해를 위한 적합한 교육 방식	129
<표 87> 신변보호제도 개선을 위한 요구사항	130
<표 88> 별도의 안내서나 지침서 구성의 필요성	131
<표 89> 신변보호제도에 대한 별도의 상담 진담기관 설치 필요성	132
<표 90> 심층면접 참여 북한이탈주민의 기본적 특성	143
<표 91> 사례조사 참여자의 침해 및 대응 유형	167

<그림 차례>

[그림 1] 연구진행체계	9
[그림 2] 경찰청 비공개 세부기준	37
[그림 3] 응답자의 성별	59
[그림 4] 응답자의 연령	60
[그림 5] 응답자의 남한 내 거주 지역	61
[그림 6] 응답자의 탈북 시기	62
[그림 7] 응답자의 남한 입국연도	63
[그림 8] 응답자의 남한 입국연도(2007년 기준)	64
[그림 9] 응답자의 남한 내 입국 후 취득 학력	65
[그림 10] 응답자의 직업활동 여부	66
[그림 11] 응답자의 기초생활 수급자 해당 여부	67
[그림 12] 응답자의 월 평균 가계 경제소득	68
[그림 13] 응답자의 남한에서의 가족구성원 수	69
[그림 14] 응답자의 재북 출신지역	70
[그림 15] 본인의 인권침해 경험	103
[그림 16] 본인의 유형별 인권침해 경험	104
[그림 17] 가족의 인권침해 경험	113
[그림 18] 가족의 유형별 인권침해 경험	114
[그림 19] 신변보호제도에 대해 문제제기를 해 본 경험	120
[그림 20] 신변보호제도에 대해 문제제기를 한 기관	122
[그림 21] 신변보호제도에 대해 문제제기를 하지 못한 이유	123
[그림 22] 신변보호 수행에 적합한 기관	124
[그림 23] 신변보호담당관에게 필요한 역량 및 전문성	127
[그림 24] 별도의 안내서나 지침서 구성의 필요성	131
[그림 25] 신변보호제도에 대한 별도의 상담 전담기관 설치 필요성	132

제 1 장 서론

I. 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

“북한이탈주민”이란 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」(이하 「북한이탈주민법」이라 한다) 군사분계선 이북지역(이하 “북한”이라 한다)에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 사람을 말한다(동법 제2조 제1호). 북한이탈주민은 북한을 벗어나 외국에 체류하고 있는 북한이탈주민과 그 후 남한에 입국한 북한이탈주민으로 나눌 수 있다. 1990년대부터 북한이탈주민의 국내 유입은 대폭 증가하였고, 이후 꾸준히 증가하여 2018년 9월 현재 국내 북한이탈주민 수는 3만 명을 넘어섰다(<표 1> 참조).

<표 2> 연도별 북한이탈주민 입국 현황

구분	~98	~01	02	03	04	05	06	07	08	09
남(명)	831	565	510	474	626	424	515	573	608	662
여(명)	116	478	632	811	1,272	960	1,513	1,981	2,195	2,252
합계	947	1,043	1,142	1,285	1,898	1,384	2,028	2,554	2,803	2,914
여성 비율	12%	46%	55%	63%	67%	69%	75%	78%	78%	77%
구분	10	11	12	13	14	15	16	17	18.9 (잠정)	합계
남(명)	591	795	404	369	305	251	302	188	111	9,104
여(명)	1,811	1,911	1,098	1,145	1,092	1,025	1,116	939	697	23,043
합계	2,402	2,706	1,502	1,514	1,397	1,276	1,418	1,127	808	32,147
여성 비율	75%	70%	72%	76%	78%	80%	79%	83%	86%	72%

* 통일부(<http://www.unikorea.go.kr>) 북한이탈주민 정책 - 최근현황, 2018. 11. 01. 접속

북한이탈주민의 남한사회 정착문제가 사회적 이슈로 등장하면서 1999년 1월 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」(이하 「북한이탈주민법」)이 제정되었다. 북한이탈주민의 증가에 따라 북한이탈주민 보호 지원의 필요성이 커지고 있다. 실제 정부는 북한이탈주민의 성공적인 사회정착 지원을 위해 거주지보호담당관, 취업보호담당관, 신변보호담당관 제도를 운영하고 있다. 이처럼 북한이탈주민법에 따라 다양한 지원정책을 시행하고 있으나 사회부적응 현상으로 다시 ‘탈남 현상’이 발생하고 있어 이에 대한 보완과 대책이 절실한 실정이다. 이에 대한 대책의 일환으로서 북한이탈주민법상 신변보호제도가 있으나 신변보호제도의 취지와 운영 방법에 대해서는 인권침해 사례들이 보고되고 있다.

최근 북한으로 재입북한 임지현 사건¹⁾을 계기로 경찰은 북한이탈주민 거주지 현황 파악에 나섰고 거주지가 불분명할 경우 추적에 나선다는 계획을 밝혔다. 김정은 정권이 들어서 이후, 25건의 재입북 사례가 발생하였지만 통일부나 경찰청은 재입북자가 ‘납치’ 혹은 ‘재월북’인지 실태조차 파악이 되지 않자 관리체계가 허술한 것이 아니냐는 비판이 쏟아졌다. 경찰청은 해마다 주민등록법상 거주지를 토대로 실태조사를 하고 있다. 그러나 현재 886명의 북한이탈주민이 소재불명이라고 밝혀 북한이탈주민 정착관리와 신변보호 등에 대해 총체적으로 되돌아보아야 한다는 목소리가 높아지고 있다.²⁾

그러나 신변보호제도의 경우 인권침해 사례가 보고되고 있어, 신변보호제도의 법적 근거와 운영 현황에 대한 파악이 필요하다고 하겠다. 신변보호제도의 성격이 피보호자의 필요와 신청에 따른 신변의 ‘보호’보다, 그 실질에 있어 피보호자의 위험성을 전제한 보안처분의 성격으로 운영되고 있는 것으로 판단된다. 이에 따라 북한이탈주민들의 신변보호제도에 대한 문제제기가 있는 것이 현실이고 인권침해 가능성에 대한 지적이 있어 왔다. 그러나 현재 신변보호제도에 대한 현황 파악은 미비한 실정이다. 따라서 북한이탈주민들이 신변보호제도를 어떻게 인식하고 있는지에 대한 실태조사가 필요하다.

신변보호제도의 인권침해 위험성에도 불구하고 실제 신변보호제도에 대한 연구는 안보와 치안의 관점에서 이루어지고 있어 신변보호제도에 대한 현황 파악이 제대로 되어 있지 않은 것으로 나타나고 있다. 신변보호제도에 대한 입장도 뚜렷이 대립되고 있다. 이를 해결하기 위해서는 우선 신변보호관의 직무수행과 관련하여 북한이탈주민에 대한 사생활 침해 논란, 피해자의 특수성을 고려한 인권침해 현황에 대한 실태조사가 필요하다고 하겠다. 북한이탈주민의 입장을 토대로 신변보호제도의 운영 현황에 대한 실증적이고도 객관적인 연구가 필요하다.

이를 위해 신변보호제도의 현황, 인권침해 실태, 신변보호제도의 적정성 및 효과성을 분석함으로써 제도 현황에 대한 실증적 데이터를 수집하고 분석할 필요성이 제기된다. 이러한 실증적 연구결과가 도출되면 보다 합리적인 제도개선방안에 대한 논의가 활발해질 것으로 기대된다.

2. 연구의 목적

이 연구는 북한이탈주민에 대한 신변보호제도의 내용과 실태를 살펴보고, 신변보호제도에 대해 북한이탈주민들은 어떻게 인식하고 있는지 실태조사를 함으로써 향후 신변보

1) 이데일리, 2017. 7. 24. “재입북?납북? 탈북민 관리체계 '구멍'...임지현 사태 재발 우려”.
(<http://www.edaily.co.kr/news/NewsRead.edy?SCD=JF31&newsid=03945846615997800&DCD=A00603&O utLnkChk=Y>)

2) 국제뉴스, 2017. 9. 19. “박주선 부의장, 북한탈주민 886명 소재 불명”.
(<http://www.gukjnews.com/news/articleView.html?idxno=786564>)

호제도의 개선방안을 마련하는 데 그 목적이 있다. 이를 수행하기 위해 우선, 북한이탈주민 신변보호제도에 관한 선행연구들을 소개하고, 국내외 유사제도를 살펴봄으로써 이론적 자원을 탐색하였다. 여기에서는 신변보호제도가 합목적성, 법적 근거의 타당성, 과잉금지원칙, 국제인권기준 등에 부합하는지 검토하였다. 그리고 신변보호제도의 취지와 운영 실태, 적정성 및 효과성 등을 중심으로 실태를 파악한 후, 북한이탈주민을 대상으로 신변보호제도에 대한 설문조사와 면접조사, 사례조사 등을 실시함으로써 실태조사 자료를 수집하고 분석·평가하였다. 이를 바탕으로 북한이탈주민이 신변보호경찰관의 신변보호 활동 과정에서 겪게 되는 인권침해 유형을 분석하고, 이를 방지하기 위한 유형별 제도 또는 정책 개선방안을 구체적으로 제시하고자 하였다.

(1) 신변보호 관련 국내외 법령 및 사례

신변보호 관련 국내 법령을 조사하되, 동일한 제도가 많지 않기 때문에 범죄피해자 신변보호제도 등 폭넓은 조사 연구를 실시하였다. 독일, 이스라엘 등 외국 및 국내의 보안경찰제도 등 유사 제도의 운영사례를 들고, 이를 분석하여 신변보호제도에 적용하는 방안을 검토하였다. 여기에서는 일반 행정경찰이나 수사경찰보다 보안경찰의 개념이 사용되었다.

(2) 북한이탈주민 신변보호제도의 운영 실태 및 적정성

신변보호제도의 취지, 운영 실태를 북한이탈주민 신변보호제도의 법적 근거, 경찰청 지침을 통해 파악하였다. 기본적인 조사는 북한이탈주민 신변보호제도의 운영 현황을 통일부, 경찰청 자료 또는 기관 방문 등을 통해 문헌연구를 중심으로 조사하였다.

아울러 북한이탈주민 신변보호제도의 운영상 나타난 각종 데이터를 수집하여 제도의 적정성 및 효과성을 분석하고, 북한이탈주민을 대상으로 한 인식 조사를 통해 신변보호제도의 적정성과 효과성을 검증하였다. 아울러 이러한 실태 파악에 대한 국내법적, 국제인권법적 차원에서 인권침해 위험성이 없는지 분석하였다.

(3) 신변보호제도에 대한 북한이탈주민 대상 설문조사

신변보호제도에 대한 북한이탈주민의 인식과 경험을 조사 분석하였다. 신변보호제도로 인한 북한이탈주민 인권침해 실태를 조사 분석하되, 실제 사례분석을 심화하여 실시하였다. 설문조사는 북한이탈주민 200명 이상을 대상으로 실시하였다. 설문조사의 질문항목은 전문가 자문 의견을 반영하였고, 북한이탈주민 10여명 이상을 대상으로 예비 조사를 실시하여 최종안을 확정하였다. 지역별·성별 등을 고려하여 모집단을 대표할 수 있도록 설

문 대상자를 선정하였고, 신변보호제도에 대한 인식 차이에 영향을 미칠 수 있는 개개인의 심리적 차이와 배경 요인이 잘 드러날 수 있도록 설문 항목을 설정하였다.

설문조사의 체계는 북한이탈주민의 남한생활 적응, 신변보호제도의 경험, 신변보호제도의 적정성 및 효과성에 대한 인식, 신변보호제도로 인한 인권침해 실태, 신변보호제도의 개선 요구 사항 등을 중심으로 구성하였다.

(4) 신변보호제도에 대한 북한이탈주민 대상 면접조사

신변보호제도에 대한 북한이탈주민 대상 면접조사를 실시함으로써 설문조사에서 얻지 못한 구체적인 사례들에 대해 접근하고자 하였다. 면접조사 대상은 30명 이상으로 하였고, 이를 기초로 10명 이상을 대상으로 사례조사를 실시하였다. 면접조사는 신변보호제도에 대한 구체적 인식, 적정성, 인권침해 사례, 개선 요구 사항 등을 중심으로 진행하였다.

(5) 신변보호제도 개선 방안

설문조사, 면접조사, 사례조사의 결과를 바탕으로 신변보호제도 개선 방안에 대한 시사점을 도출하였다. 북한이탈주민이 신변보호경찰관의 신변보호 활동 과정에서 겪게 되는 인권침해 유형을 분석하였고, 이를 방지하기 위한 유형별 제도 또는 정책 개선방안을 구체적으로 제시하고자 하였다. 정책 제언 시 법·제도 측면에서도 검토할 수 있도록 필요시 자문 등을 통해 법학적 관점에서 의견을 제시하였다. 이를 종합하여 신변보호제도에 대한 정책개선 과제를 발굴하고 제언하였다.

II. 연구내용 및 범위

1. 신변보호제도의 의의와 주요 내용

경찰 신변보호조치는 범죄피해자가 수사 또는 재판 과정에서 가해자로부터 해를 입었거나 입을 우려가 있는 경우에 신변보호조치를 해 주는 제도임에 반해, 북한이탈주민 신변보호제도는 북한이탈주민법 및 동법에 근거한 「북한이탈주민 거주지 신변보호지침」에 근거하여 거주지 관할 경찰서 신변보호관이 북한이탈주민의 신변보호에 필요한 사항을 파악하는 것이다. 북한이탈주민에 대한 신변보호제도는 신변보호의 목적이지만, 사회적응, 범죄예방, 국가안보 등의 목적도 함께 있는 것으로 이해된다.

북한이탈주민 신변보호에 관한 법적 근거는 「북한이탈주민법」 제5조, 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행령」(이하 「북한이탈주민법 시행령」이라 한다) 제42조(거주지에서의 신변보호), 「북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행규칙」(이하 「북한이탈주민법 시행규칙」이라 한다) 제7조, 「북한이탈주민 거주지 신변보호 지침」(이하 「신변보호지침」이라 한다) 등의 규정을 제시해 볼 수 있다.

북한이탈주민 합동조사기관인 국정원이나 사회적응교육기관인 하나원 같은 시설에서 보호하는 기간은 1년 이내로 규정하고 있으며, 시설보호기간이 끝나면 거주지보호 5년으로 정하고 있는데, 거주지보호 5년 기간 안에는 북한이탈주민 신변보호 기간 2년이 포함되어 있다(「북한이탈주민법」 제5조 제3항). 현재 전국에 북한이탈주민 신변보호를 담당하고 있는 경찰은 모두 841명으로서 경찰관 1명당 북한이탈주민 33.5명을 관리하고 있는 형편이다.

북한이탈주민 거주지 신변보호 관할 경찰서장은 신변보호 종류에 따라 담당관을 지정하고 가급, 나급, 다급 대상자에 대한 신변보호 계획을 수립하고 있다(「신변보호지침」 제4조). 신변보호경찰관서로 지정된 경찰서장은 보호대상자가 사회에 조기 적응할 수 있도록 범죄예방 및 범죄 피해 방지를 위하여 노력해야 하고, 효율적인 신변보호를 위하여 필요한 경우 신변보호담당관을 변경하여 지정할 수 있으며, 신변보호담당관은 신변보호 과정에서 보호대상자의 인권을 보호하고, 업무 중 지득한 사실에 대하여 비밀을 유지하여야 한다(「신변보호지침」 제4조). 그러나 현실에 있어서는 신변보호담당관의 북한이탈주민에 대한 사생활 침해 등 각종 인권침해사례들이 지속적으로 보고되고 있는 실정이다. 이를 통해 본다면 북한이탈주민에 대한 신변보호제도가 잠재적 위험성을 전제로 하는 것으로 일종의 보안처분(보호관찰)과 유사한 것이라고 판단된다.

2. 신변보호제도 운영 실태

(1) 국가인권위원회 진정 사건 등 인권침해 사례

국가인권위원회는 신변보호담당 경찰의 신변보호 활동 중 보호 대상자의 북한이탈주민이라는 신분이 노출되어 진정을 신청한 사건에 대해, 해당 경찰서장에게 피진정인에 대하여 북한이탈주민의 신변보호 임무를 수행함에 있어 개인정보 및 사생활을 침해하지 않도록 직무교육을 실시하도록 결정한 바 있다(국가인권위원회 13진정0219200사건). 신변보호담당관 제도가 법적 근거 없이 보호기간을 임의로 연장하는 등의 예산낭비를 초래하고 있다는 지적도 있었다(2016년 20대 국회 국정감사). 2013년부터 2016년까지 신변보호관을 대상으로 한 인권침해 진정 사건이 지속적으로 접수되고 있으나, 피해자의 특수성과 사실 확인의 어려움으로 전반적인 실태 파악 및 조사에 한계가 있어 왔다. 이번 연구를 통해 신변보호제도에 대해 산재해 있는 실태 관련 문헌들을 수집하여 분석하고자 하였다.

(2) 신변보호제도의 적정성 및 효과성 분석

「북한이탈주민법」상 북한이탈주민의 신변보호제도를 통하여 일정기간 동안 ‘보호’하는 조치는 거주지에서의 북한이탈주민의 자립·정착의 보호(정착의 장애사항 해소 포함) 및 신변안전을 보호하고 지원하는 것과 북한이탈주민의 자유와 권리를 일시적으로 제한하는 조치에도 해당한다. 신변보호담당관의 신변보호활동 과정에서 직·간접적으로 인권침해가 발생할 소지가 있으며, 최근 북한이탈주민의 사생활의 자유를 침해한다는 논란이 있었다. 북한이탈주민의 신변보호 목적은 안정적인 사회적응, 범죄예방, 국가안보 크게 3가지라고 할 수 있으며, 궁극적인 목표는 사회통합을 위한 장치로써 북한이탈주민들이 사회 전반적인 법규와 제도의 범위에서 벗어나지 않고 안정적으로 사회에 정착할 수 있도록 돕는 것에 있다. 북한이탈주민 신변보호담당관의 신변보호활동에 대한 효과성 분석은 일차적으로 이 제도 운영의 본연의 목적을 적정하게 달성했는지를 평가해야 할 것이다. 신변보호 대상자의 특성(예: 성별, 연령, 신분 등)을 고려하여 신변보호관이 적절히 배치되고 있는지에 대한 평가도 필요하다. 나아가 신변보호담당관의 보호행위가 국제인권법 또는 과잉금지의 원칙에 따라 정당하게 이루어졌는지를 평가해보는 것은 신변보호제도의 적정성과 효과성을 평가하기 위한 구체적인 기준이 될 수 있을 것이다. 신변보호제도의 적정성 및 효과성에 대한 분석은 관련 문헌연구 및 최근 사례분석, 북한이탈주민 대상 인식 조사를 통해 검증될 수 있을 것이다.

3. 신변보호제도에 대한 설문조사

이 연구에서는 북한이탈주민들이 신변보호제도를 어떻게 경험하고 있는지, 혹은 경험

하였는지를 토대로, 신변보호제도에 대한 인식 조사를 수행하고자 하였다. 신변보호제도의 적절성에 대한 가장 최근의 연구인 이발래·최희(2018)에 의하면, “북한이탈주민들은 북한에서 감시사회를 경험하였기 때문에 신변보호담당관은 북한의 보위부와 같다는 인식에서 벗어나지 못하고” 있음을 알 수 있다(이발래·최희, 2018: 285). 선행 연구들에서 지적하고 있듯이, 북한이탈주민들에 대한 신변보호제도의 궁극적인 목표는 “북한이탈주민의 성공적인 사회정착을 돕는 것”(이발래·최희, 2018: 285), 북한이탈주민이 “거주지에 편입된 이후 그들에게 가해질 수 있는 각종 위해로부터 안전하게 보호하기 위함”이며 “성공적인 대한민국 사회 정착을 위한 것”이다(조동운, 2016: 104-105). 그러나 실제로 북한이탈주민에 대한 신변보호담당관의 임무와 목표를 북한이탈주민의 사회 적응 및 범죄예방, 그리고 사회적 차원에서의 국가안보에 두고 있는 것으로 보인다(이발래·최희, 2018: 289).

북한이탈주민에 대한 신변보호제도를 운영·유지하고 있는 가장 큰 목적은 신변보호의 대상이 되는 북한이탈주민 개인적 차원에서든 신변보호의 주체가 되는 관련 기관 및 사회적 차원에서든 사회질서와 국가안보라는 관리적 측면에 초점이 맞춰져 있는 것이 현실이다. 이러한 연유로 신변보호제도의 대상이 되는 북한이탈주민들은 과잉감시와 통제로 인한 개인의 자유 및 사생활 보장권리가 침해당하고 있다고 인식하고 있는 것으로 보인다. 이 연구에서는 왜 북한이탈주민들이 신변보호제도를 북한의 보위부와 같다고 인식하는 ‘의도하지 않은 결과’를 낳게 되었는지를 북한이탈주민 당사자들의 경험을 통해 살펴보고자 하였다. 북한이탈주민들이 신변보호제도에 대해 인식하고 있는 문제점과 갈등의 양상을 실태조사를 통해 드러내고자 하였다. 설문조사 결과에 기반하여, 북한이탈주민에 대한 신변보호제도가 대상자의 인권침해의 문제를 최소화하고, 당사자 간 갈등을 사회적 차원 및 개인적 차원에서 효과적으로 해결하여, 제도 본래의 목적을 효율적으로 수행할 수 있도록 제도적인 보완과 개선 방안을 도출하였다.

4. 신변보호제도에 대한 면접 및 사례조사

이 연구는 북한이탈주민 신변보호제도의 운영 실태를 파악하고, 이 제도의 법적 적합성 및 제도적 적정성과 효과성을 분석하여, 제도의 유지 및 운영 상의 개선 방안을 도출해 내는 것을 목적으로 하였다. 실태조사는 신변보호제도의 운영 실태를 당사자들의 경험으로부터 이해하고자 설계하였다. 아래로부터의 실태조사와 위로로부터의 법적·제도적 조사를 상호보완적으로 수행하였다. 아래로부터의 실태조사는 북한이탈주민에 대한 설문조사와 북한이탈주민 및 신변보호관에 대한 심층면접조사를 통해 가능한 많은 경험 정보를 수집하였다. 북한이탈주민을 대상으로 하는 질문지에 포함되는 내용은 크게 세 부문으로, 첫째, 한국사회에서의 사회적 관계, 둘째, 신변보호제도 인식 및 경험, 셋째, 정착 과정 및 기초 정보 등이다. 신변보호관에 대해서는 신변보호관으로서의 경험담과 함께, 신변보호

제도에 대한 인식, 적절성, 개선 방안 등에 대하여 질문하였다. 이렇게 수집된 경험 정보를 제도의 개선 및 보완과 관련하여 어떠한 유효성을 갖는지를 전문가협의회를 통해 판단하고 재구성하였다.

사례조사는 설문조사에 참여한 응답자 중에서 신변보호제도에 대한 불만, 이의제기 등의 경험을 가지고 있는 북한이탈주민을 대상으로 수행하였다. 불만을 표시하고 이의제기를 하는 유형은 시민단체에 도움요청, 수사기관에 신고, 인권위원회에 진정 등 세 가지로 구분하여 수집하였다. 사례조사의 분석에는 사례조사 참여자의 구술과 대치 기관의 기록을 비교, 대조하는 방법을 취하였다.

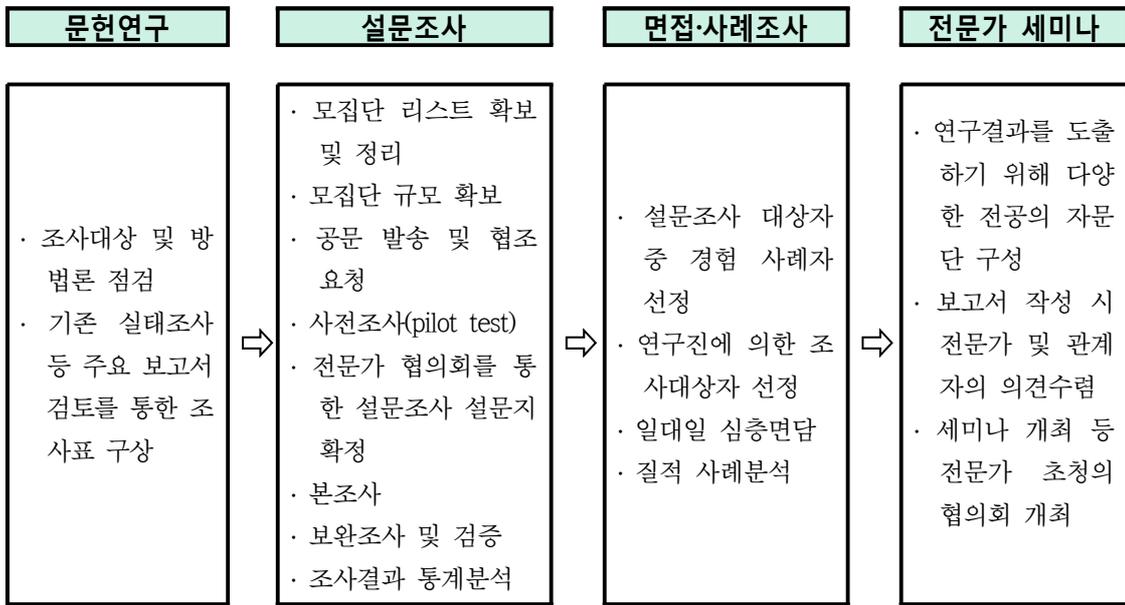
5. 신변보호제도의 문제점 및 개선 방안

현행 북한이탈주민의 신변보호제도는 일반적인 신변보호제도가 아니라 사실상 보안처분의 성격이 강한 것으로 보이기 때문에 신변보호제도의 법적 성격을 명확히 할 필요가 있다. 신변보호담당관이 신변보호활동 과정에서 발생하는 인권침해적 요소를 중심으로 연구를 진행하고, 북한이탈주민의 국내 정착과 관련한 신변보호제도의 장단점을 분석하였다. 이 연구에서는 독일, 이스라엘 등 외국 및 국내 보안경찰제도 등 유사 제도의 운영 사례를 들고, 이를 분석하여 신변보호제도에 적용 방안을 검토하고자 하였다. 신변보호제도의 실태조사를 통해 인권침해적 요소를 명확히 하고 이에 대한 북한이탈주민의 인식을 살펴본 후 연구진 및 전문가들의 분석을 통해 문제점을 명확히 할 필요가 있다. 특히 신변보호제도의 실태조사 결과를 바탕으로 신변보호제도의 본질에 맞는 제도를 재설계 또는 운영방안의 개선 필요성을 제안하였다. 신변보호제도의 필요성을 고려하되 제도의 본질과 과잉금지원칙에 적합한 제도운영 방안을 구체적으로 제안하였다.

Ⅲ. 연구방법

1. 연구진행 체계

본 실태조사는 북한이탈주민 신변보호제도에 대한 정책적 개선방안을 도출하고자 그 운영 실태와 이에 대한 북한이탈주민의 인식을 파악하는 데 목적을 두고 있다. 북한이탈주민이 신변보호제도에 대해 어떠한 경험을 하고 있는지, 인권침해 경험은 무엇인지, 대응방식은 어떠했는지 등을 중심으로 조사하고자 하였다. 연구 및 대안에 대한 정당성을 확보하기 위하여 다음과 같은 다차원적인 연구방법을 통해 연구를 진행하고자 하였다.



[그림 1] 연구진행체계

2. 문헌조사(Literature review)

본 연구는 북한이탈주민의 인권침해 현실 또는 신변보호제도에 관한 선행연구의 성과와 대안적 모색을 위한 인식에 기초하여 기존 연구의 검토를 통한 문헌연구 방법을 활용하고자 하였다. 북한이탈주민 신변보호에 관한 자료를 종합적으로 분석하되 그 외 보안경찰 관련 국내·외(독일과 이스라엘 등) 자료수집 및 현황을 파악하여 연구에 반영하도록 하였다. 문헌연구는 각각의 연구자들이 수집한 문헌들을 토대로 최근의 문헌들을 추가적으로 수집하고 정리하며 이를 기초로 자체 연구진 회의를 통해 공동으로 문헌을 분석하고 논점을 정리하여 연구 방향을 모색하는 방법으로 진행하였다.

국가인권위원회에서 연구한 북한이탈주민 인권의식조사, 인권실태조사 관련 다수의 보고서를 중점적으로 참조하고, 통일연구원의 ‘북한인권백서’, 북한인권정보센터의 ‘북한인권

통계백서' 등을 1차 자료로 활용하지만, 최근 정부 및 NGO의 인권의식 실태조사 자료와 조사 결과를 비롯하여 학계의 이론적 문제 제기 등을 종합적으로 분석하였다. 최근까지 국가인권위원회 등이 완료한 북한이탈주민 인권실태 및 인권의식 관련 연구용역 보고서와 국가기관의 보고서를 검토하였다. 유엔 관련 기구의 연구보고서, 각 국가별 인권보고서 및 심사 결과(국가보고서 및 NGO의 대안보고서 포함)와 통보 결과, 북한이탈주민 대상 인권 NGO의 관련 보고서를 검토하였다.

가급적 최신의 자료를 검토하되, 정부 및 관련 기관의 보고서 외에 현장에서 나타난 결과들을 종합하여 가능한 범위에서 교차 검증하고자 하였다.

3. 설문조사(Survey research)

신변보호제도를 통해 보호를 받고 있는 북한이탈주민 당사자의 인식을 파악하고, 신변보호제도의 운영 실태와 그 적정성 및 효과성 분석을 위해 설문조사와 면접조사를 병행하는 통합연구방법론을 적용하였다. 설문조사를 포함하여 면접조사, 사례조사 과정에서 응답자의 개인정보가 노출되지 않도록 유의하고자 하였다.

신변보호제도에 대한 북한이탈주민 대상 설문조사는 남한생활 적응 정도, 신변보호제도의 경험, 신변보호제도의 적정성 및 효과성에 대한 인식, 신변보호제도로 인한 인권침해 실태, 신변보호제도의 개선 요구 사항에 대해 북한이탈주민이 어떻게 인식하며, 어떤 입장을 가지고 있는지를 구조화된 설문지를 통해서 진행하였다.

'신변보호제도의 경험'에 대한 질문은 북한이탈주민이 신변보호담당관과의 관계를 통해 어떠한 방법으로 신변보호를 경험하였는지, 그로 인해 신변보호제도에 대해 어떠한 인식을 형성하였는지에 관한 내용을 중심으로 문항을 구성하였다.

'신변보호제도의 적정성 및 효과성'은 신변보호 활동이 신변보호제도의 주요 목적을 달성하고 있다고 인식하는지, 신변보호제도의 필요성에 대해 어떻게 느끼는지, 만족하는 정도는 어떠한지에 대해 질문하였다.

'신변보호제도로 인한 인권침해 실태'를 파악하는 것은 북한이탈주민을 대상으로 본 설문조사를 시행하는 주요한 목적으로, 북한이탈주민이 신변보호담당관의 신변보호 활동으로 인해 경험했을 인권침해 실태를 구체적으로 드러내기 위해 구체적인 사례를 중심으로 문항을 구성하였다. 신변보호담당관의 신변보호 활동이 본인 혹은 가족의 사생활의 자유를 침해한다고 인식한 적이 있는지, 특히 어떤 생활 영역에 대해 침해받은 경험이 많은지에 대해 질문하였다. 개개인의 심리적 차이와 이에 따른 요인이 잘 드러날 수 있도록 설문항목을 구성하고자 하였다.

'신변보호제도의 개선 요구 사항'은 신변보호제도에 대한 문제제기 경험과 제도 시행에 있어 개선이 필요하다고 생각하는 내용에 관하여 질문을 구성하였다. 이와 같은 문항을

통해 북한이탈주민의 신변보호제도에 대한 개선 요구 사항을 파악하여 정책적 개선 방안에 대한 시사점을 도출하고자 하였다. 신변보호담당관에게 필요한 역량이나 전문성은 무엇이라고 생각하는지, 신변보호담당관의 역할이 활성화되기를 희망하는 분야는 무엇인지 질문하였다. 또한 보호 대상자의 특성에 따른 신변보호담당관의 배치 필요성에 관한 요구, 적절한 신변보호 기간, 관련 교육 방식의 선호도, 보호대상자의 특성에 맞는 신변보호담당관의 배치 필요성, 별도의 안내서나 지침서 구성 및 별도의 전담기관 설치의 필요성 등에 대한 인식을 조사하였다.

설문조사 방식은 기본적으로 조사대상자가 직접 설문지에 응답을 기입하는 자기기입식 방법을 채택하고, 자료 수집은 직접 방문조사를 통해 설문을 진행하였다. 연구진(북한이탈주민 출신 포함) 및 북한이탈주민 전문가의 개인적인 네트워크를 통해 조사대상자를 확보하였다. 북한이탈주민의 낮은 응답률을 보완하기 위하여 추가 조사대상자 선정, 개인적인 네트워크 동원, 반복 방문 등의 보다 적극적인 방법을 동원하였다.

설문조사를 위한 질문지의 제작은 예비조사와 전문가 자문 의견을 반영하여 구성하고자 하였다. 일부 표본의 면접을 통해 북한이탈주민의 신변보호제도에 대한 인식 수준을 먼저 파악하고, 이를 통해 설문조사 질문지 초안을 제작하였다. 이와 함께 북한이탈주민 10여명을 대상으로 사전 조사(pilot test)를 시행하였다. 본 연구 주제의 인권 관련 특수성을 감안하여 작성한 설문지 초안에 대한 전문가 자문회의 결과를 반영하여 최종 설문문항의 내용을 확정하였다.

설문조사 결과의 자료분석은 회수된 설문지에 대한 통계분석(빈도 및 교차분석 등)을 토대로 한 계량적 분석을 중심으로 분석하였다.

4. 면접조사(Interview research)

면접조사는 신변보호담당관과 신변보호제도의 대상이 되고 있는 북한이탈주민에 대하여 실시하고자 하였다. 면접 조사법은 제도의 문제점에 대한 인식이 두 집단 간 차이가 있는지의 여부를 분석하기 용이할 뿐만 아니라, 인권 차원에서의 조사를 통해 상호이해의 폭을 넓히고 상호 납득한 가운데 신변보호 본래 목적에 부합하는 대안적인 제도를 도출해 내는 데 적합하기 때문이다.

북한이탈주민 중에서 성별 및 연령, 거주지, 한국사회 정착 기간, 한국사회 이탈 경험에 있는 사례를 중심으로 심층면접참여자를 선정하였다. 면접조사 목표 참여자 수는 30명 이상으로, 사례수의 선정은 통일부의 입국현황 및 거주 현황 통계자료에 기반하되 설문 응답자 중 참여 희망자 또는 사례 경험이 있는 자 중에 적절한 참여자를 선정하고자 하였다. 면접조사 수행 시, 북한이탈주민 출신의 연구자가 직접 접촉하여 정보수집을 진행하였다. 면접조사 참여자와 공식적인 접촉을 할 때 정보제공자(informants)와 친밀감

(rapport)을 형성하는 데 유리하기 때문이다. 면접 상황에서 융통성이 보장되지 않는 표준화 면접법을 통해 신뢰도와 통일성이 높고 계량화가 용이하게 하고, 면접상황은 면접관이 통제하고 주도적으로 리드하는 지시적 면접법을 사용하여 대화의 주제가 벗어나지 않도록 면접 자료를 수집하였다. 이 외에 사례조사는 북한이탈주민 10명 이상을 대상으로 실시하였다.

면접조사는 인식조사의 내용을 보다 구체적으로 알 수 있는 문항으로 구조화된 질문지법을 이용하여 수행하였다. 반구조화된 면접조사 질문지는 자문회의와 IRB를 통해 검증하고 수정 및 보완하였다.

면접조사의 자료 분석은 인권의식의 대안적 모색을 위한 북한이탈주민의 의견과 경험을 바탕으로 해석하며, 실현가능한 방안들을 학술적·정책적 차원에서 제언의 형식으로 종합 정리하였다.

5. 전문가 자문

전문가 자문조사는 연구진이 인지하지 못하거나 간과하였던 점을 점검 및 수정하고 방향을 제시하는데 중요한 역할을 하였다. 특히 본 연구가 북한이탈주민에 대한 신변보호 제도라는 관점과 현황이 대립되는 복합적인 내용을 접근하는데 다차원적인 연구방법이 동원되었고, 연구대상에 대한 접근이 쉽지 않았기 때문에 연구 진행이 쉽지 않은 상황이었다.

이러한 상황은 연구결과를 도출하고 일반화하는데 한계를 발생시켰다. 전반적인 연구 과정에 대한 검토와 연구방향, 연구결과에 대한 대안과 연구의 신뢰성을 확보하기 위해서는 전문가의 검토와 의견을 청취하는 것이 중요하다고 판단하였다. 전문가 자문조사는 워크숍, 설문지 개발, 중간보고를 통해 수행하였으며, 최종보고회에서 의견을 참조하여 최종보고서를 작성하였다.

IV. 연구의 기대효과 및 활용 방안

본 연구 결과는 북한이탈주민에 대한 신변보호제도 개선의 구체적 방안을 제시함으로써 신변보호제도가 법적 근거를 갖고 인권침해를 최소화하는 방향으로 운영되는데 기여할 것이다. 신변보호제도에 대한 북한이탈주민의 인식을 탐구하고 해명하며 북한이탈주민에 대한 인권침해적 요소를 철저히 분석하여 제도의 남용이나 오용이 없도록 하는데 기여할 것이다.

신변보호제도를 운영하는데 있어 신변보호관 또는 보안경찰의 자질과 역량을 제고하는데 기초자료를 제공할 수 있을 것이다. 신변보호제도의 법적 근거가 미비한 것으로 보이는 바, 신변보호제도의 성격을 명확히 하고 그에 맞는 법적 근거 마련을 제시함으로써 법적 정비를 통해 위헌 논란을 해소할 수 있을 것으로 기대된다.

향후 통일에 대비하여 적절한 보안경찰 제도의 도입에 관한 기초 자료로 활용될 수 있을 것이다. 통일부와 행정자치부(경찰청)의 협업으로 북한이탈주민에 대한 지원을 적실성 있게 운영하는데 기여할 것으로 기대된다. 향후 정책적 추진과제를 제언하고 이후 필요한 조치사항을 구체화함으로써 관련 부처가 즉각적으로 정책에 반영할 수 있는 제언이 될 것으로 기대된다.

제 2 장 이론적 배경

I. 신변보호 관련 국내 법령 및 정책

1. 법적 근거

탈북민의 거주지 신변보호에 관한 법령의 근거는 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제5조(보호기준 등)와 제22조(거주지 보호), 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행령」 제42조(거주지에서의 신변보호), 「국정원법」 제3조(정보 및 보안업무의 기획조정), 「경찰관직무집행법」 제2조(직무의 범위)와 제6조(범죄의 예방과 제지), 경찰청 「북한이탈주민 거주지 신변보호 지침」 등이다.

(1) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률

‘군사분계선 이북지역에서 벗어나 대한민국의 보호를 받으려는 군사분계선 이북지역의 주민이 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 생활 영역에서 신속히 적응·정착하는 데 필요한 보호 및 지원에 관한 사항을 규정함’을 목적으로 하는 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률(약칭 북한이탈주민법)은 다양한 종류의 보호를 규정하고 있으며, 원칙적으로 거주지보호의 기간은 5년이다(제5조).

제5조(보호기준 등) ① 보호대상자에 대한 보호 및 지원 기준은 나이, 세대 구성, 학력, 경력, 자활 능력, 건강 상태 및 재산 등을 고려하여 합리적으로 정하여야 한다.
② 이 법에 따른 보호 및 정착지원은 원칙적으로 개인을 단위로 하되, 필요하다고 인정하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 세대를 단위로 할 수 있다.
③ 보호대상자를 정착지원시설에서 보호하는 기간은 1년 이내로 하고, 거주지에서 보호하는 기간은 5년으로 한다. 다만, 특별한 사유가 있는 경우에는 제6조에 따른 북한이탈주민 대책협의회회의 심의를 거쳐 그 기간을 단축하거나 연장할 수 있다.

북한이탈주민법은 거주지 보호의 구체적인 내용을 제22조에서 규정하고 있다.

제22조(거주지 보호) ① 통일부장관은 보호대상자가 정착지원시설로부터 그의 거주지로 전입한 후 정착하여 스스로 생활하는 데 장애가 되는 사항을 해결하거나 그 밖에 자립·정착에 필요한 보호를 할 수 있다.
② 통일부장관은 제1항에 따른 보호 업무를 행정안전부장관과 협의하여 지방자치단체장에게 위임할 수 있다. <개정 2013. 3. 23., 2013. 8. 13., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>
③ 통일부장관은 북한이탈주민에 대하여 실태과약을 위한 조사(이하 "실태조사"라 한다)를 실시하여야 한다. 이 경우 실태조사에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. <신설 2013. 8. 13., 2017. 3. 21.>

1. 취학 여부 등 교육현황
 2. 취업직종·근로형태·근속기간·임금수준·근로조건 등 취업현황
 3. 주거현황
 4. 의료지원 및 생활보호 현황
 5. 소득·지출·자산 등 가족의 경제상태에 관한 사항
 6. 그 밖에 거주지 보호를 위하여 통일부장관이 필요하다고 인정하는 사항
- ④ 통일부장관은 제3항에 따른 실태조사를 실시하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 장에게 관련 자료의 제출 등 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제출 등 협조를 요청받은 관계 중앙행정기관의 장 등은 특별한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다.

그리고 지방자치단체장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 반기(半期)마다 보호대상자의 정착 실태 등을 파악하여 행정안전부장관을 거쳐 통일부장관에게 보고하여야 한다(북한이탈주민법 제23조).

북한이탈주민법 시행령 제26조는 등록대상³⁾에 관하여 규정하고 있으며, 거주지 보호에 관한 규정은 제42조이다.

- 제42조(거주지에서의 신변보호) ① 통일부장관은 법 제22조에 따라 보호대상자가 거주지로 전입한 후 그의 신변안전을 위하여 국방부장관이나 경찰청장에게 협조를 요청할 수 있으며, 협조 요청을 받은 국방부장관이나 경찰청장은 이에 협조한다.
- ② 제1항에 따른 신변보호에 필요한 사항은 통일부장관이 국방부장관, 국가정보원장 및 경찰청장과 협의하여 정한다. 이 경우 해외여행에 따른 신변보호에 관한 사항은 외교부장관과 법무부장관의 의견을 들을 수 있다.

신변보호에 필요한 사항을 통일부장관이 정한 규정인 북한이탈주민거주지보호지침(통일부지침)이다. 이 지침의 제1조는 목적규정이며 제2조에 따라 경찰관이 신변보호담당관으로서 업무를 수행하고 있다.

- 제1조(목적) 이 지침은 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률(이하 ‘법’이라 한다), 법시행령(이하 ‘령’이라 한다)에 의해 보호대상자의 거주지를 관할하는 지방자치단체장에게 위임된 북한이탈주민의 거주지 보호에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
- 제2조(용어의 정의) 이 지침에서 사용되는 용어의 정의는 법 제2조의 규정에 의하는 사항 외에 다음과 같다.
1. “거주지보호기관장”이라 함은 법 제22조제2항 및 제31조제1항, 영 제49조에 의해 보호대상자의 거주지보호를 위임받은 특별시, 광역시, 도 또는 특별자치도의 장을 말한다.
 2. “거주지보호담당관”이라 함은 거주지보호기관장으로부터 보호대상자의 거주지보호 업무를 수행하도록 지정받은 자를 말한다.

3) 통일부장관은 정보시스템의 구축을 통하여 시행령 제41조제4항에 따른 거주지 보호대장을 관리·운영할 수 있으며, 지방자치단체장은 시행령 제43조에 따라 거주지 보호대장의 내용을 반기 말의 다음 달 20일까지 통일부장관에게 보고하여야 한다(시행규칙 제7조).

3. “신변보호기관장”이라 함은 영 제42조의 규정에 의하여 보호대상자의 거주지 신변보호를 담당하는 국방부장관 또는 경찰청장을 말한다.
4. “신변보호담당관”이라 함은 신변보호기관장으로부터 보호대상자의 거주지 신변보호업무를 수행하도록 지정받은 자를 말한다.

그러나 이 지침은 국방부장관 또는 경찰청장이 신변보호기관장이며 신변보호기관장이 보호대상자의 거주지 신변보호업무를 수행하도록 신변보호담당관을 지정한다고 규정할 뿐, 신변보호담당관이 어떠한 업무를 어떻게 수행하는지에 대한 구체적인 내용은 명시하고 있지 않다.

(2) 국가정보원법

국가정보원이 수행하는 신변보호제도 업무는 국가정보원법 제3조 제1항 제5호가 규정하는 정보 및 보안업무의 기획·조정 에 해당한다.

제3조(직무) ① 국정원은 다음 각 호의 직무를 수행한다.

1. 국외 정보 및 국내 보안정보[대공(對共), 대정부전복(對政府顛覆), 방첩(防諜), 대테러 및 국제범죄조직]의 수집·작성 및 배포
 2. 국가 기밀에 속하는 문서·자재·시설 및 지역에 대한 보안 업무. 다만, 각급 기관에 대한 보안감사는 제외한다.
 3. 「형법」 중 내란(內亂)의 죄, 외환(外患)의 죄, 「군형법」 중 반란의 죄, 암호 부정사용의 죄, 「군사기밀 보호법」에 규정된 죄, 「국가보안법」에 규정된 죄에 대한 수사
 4. 국정원 직원의 직무와 관련된 범죄에 대한 수사
 5. 정보 및 보안 업무의 기획·조정
- ② 제1항 제1호 및 제2호의 직무 수행을 위하여 필요한 사항과 같은 항 제5호에 따른 기획·조정 의 범위와 대상 기관 및 절차 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

(3) 경찰관직무집행법

신변보호에 관한 경찰관직무집행법의 근거조문으로 제2조와 제6조가 제시된다.

제2조(직무의 범위) 경찰관은 다음 각 호의 직무를 수행한다. <개정 2018. 4. 17.>

1. 국민의 생명·신체 및 재산의 보호
2. 범죄의 예방·진압 및 수사
- 2의2. 범죄피해자 보호
3. 경비, 주요 인사(人士) 경호 및 대간첩·대테러 작전 수행
4. 치안정보의 수집·작성 및 배포
5. 교통 단속과 교통 위해(危害)의 방지
6. 외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력

7. 그 밖에 공공의 안녕과 질서 유지

제6조(범죄의 예방과 제지) 경찰관은 범죄행위가 목전(目前)에 행하여지려고 하고 있다고 인정될 때에는 이를 예방하기 위하여 관계인에게 필요한 경고를 하고, 그 행위로 인하여 사람의 생명·신체에 위해를 끼치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있는 긴급한 경우에는 그 행위를 제지할 수 있다.

경찰관직무집행법이 열거하고 있는 경찰관의 직무는 예시적 항목으로 모두 제2조 제7호의 ‘공공의 안녕과 질서유지’에 포함되기 때문에 북한이탈주민에 대한 신변보호도 공공의 안녕과 질서유지에 포함된다고 볼 수 있다. 그러나 이 제도가 ‘보호’라는 단어를 사용하고 있다고 해서 「경찰관직무집행법」 제4조의 보호조치와 같은 의미라고 볼 수는 없다. 보호조치란 자기 또는 타인의 생명·신체와 재산에 위해를 미칠 우려가 있는 자에 대하여 그 위해를 방지하기 위하여 잠정적으로 신체의 자유를 제한하여 보호하는 즉시 강제로서 엄격한 요건과 절차 하에 행해져야 하며, 그 요건은 제4조가 규정하고 있다. 나아가 보호조치는 대상자가 자유로운 의사형성이 불가능한 상태 또는 무력하여 의지할 바가 없는 상태에 있는 경우에 허용된다고 해석하고 있기 때문이다(김재광, 2012).

그러므로 북한이탈주민에 대한 경찰관의 신변보호가 경찰관의 직무 중 무엇에 해당하는지는 제도의 목적 및 운영 실태에 기반하여 이해할 필요가 있다.

2. 제도의 목적

일반적으로 ‘신변보호’란 사람의 생명이나 신체에 대한 위해의 발생을 방지하고 직·간접적으로 그 신변을 보호하는 활동으로 정의된다(이발래·최희, 2018). 신변보호의 목적은 신변보호대상자의 생명 또는 신체를 보호하고 명예를 유지하는 것이며, 신변보호대상자 주변의 혼란 상태를 방지하고 질서유지도 목적이 될 수 있다(정주섭·박정훈, 2011). 우리나라에서 신변보호라는 개념은 주로 특정 인사에 대한 경호 또는 범죄신고자 또는 증언자 등에 대한 보호 등에서 사용되고 있다.

그러나 신변보호의 대상이 누구냐에 따라 신변보호의 목적도 달라진다고 보인다. 선행 연구를 종합하여 볼 때, 북한이탈주민의 신변보호의 목적과 보호담당관의 임무는 사회적응, 범죄예방, 국가안보로 크게 3가지로 나누어지고 있다. 이는 전통적인 의미의 신변보호와는 다른데, 보호대상을 위협원으로부터 보호한다는 신변보호의 성격이 전혀 없지는 않지만 보호대상 자체가 위협원이라고 볼 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

첫째, 북한이탈주민 신변보호제도는 북한이탈주민의 안정적인 사회적응을 목적으로 한다. 사회적 적응을 위한 차원에서 사회전반적인 관련 법규와 제도에서 벗어나지 않도록 사회일탈을 방지하고 안정적으로 사회정착을 할 수 있도록 돕는 것이며 궁극적으로 사회통합을 위한 새로운 사회적 장치이다. 북한이탈주민이 남한사회에 안정적으로 적응하지

못하면 남한사회에 대한 불만세력으로 전락할 수 있다는 점에서 신변보호담당관의 역할은 중요하다(조동운·서기주, 2012).

둘째, 범죄행위와 범죄피해의 예방이 신변보호제도의 목적일 수 있다. 범죄예방을 위한 차원에서 특정인물에 대한 테러방지 등 각종 신체적 위협으로부터 북한이탈주민을 보호하고 다단계, 마약류, 사기 등 각종 범죄에 노출되지 않도록 사전에 차단하고 예방하는 것이다. 살인, 강간, 상해, 폭력, 절도, 사기, 문서위조, 교통사범 등 범죄를 저지른 북한이탈주민이 전체 북한이탈주민 중 20%를 차지할 정도로 나타나고 있기 때문에 효과적인 예방대책이 필요하다고 보고되고 있으며(임창호, 2016), 그 예방대책 중의 하나는 북한이탈주민에 대한 신변보호일 수 있다.

셋째, 국가안보가 북한이탈주민 신변보호제도를 시행하는 목적이라는 주장도 있다. 즉 국가안보를 위한 차원에서 신변위해의 정보수집, 위장간첩, 재입북사건, 해외 위장망명, 국가안보 위해 세력 등을 색출하는 것이다. 최근 사회적 이슈가 되며 북한이탈주민이 가장 민감하게 받아들이는 부분이라고 설명하기도 한다(김윤영, 2014).

이러한 내용에 비추어볼 때 경찰이 담당하고 있는 신변보호제도는 경찰의 여러 기능 중 보안경찰에 해당한다고 보아야 할 것이다(장승수·신현기, 2016). 국가의 존립과 기능을 위협하는 요소를 방지하고 제거하는 것이 보안경찰의 임무라고 하며(김윤영, 2007), 그에 대하여 대통령령인 「경찰청과 그 소속기관 등 직제」 제15조4)가 정하는데, 북한이탈주민 관리는 제3호에 위치하며 보안관찰, 보안사범 수사, 보안관련 정보수집, 방첩수사, 좌익사범수사 등과 평행하게 규정되어 있다.

3. 신변보호제도 시행 현황

(1) 사회정착을 위한 절차

북한이탈주민이 국내에 입국하면 거주지보호여부 결정단계와 거주지 정부지원 단계를 나누어서 지원한다(이발래·최희, 2018).

먼저, 거주지 보호여부 결정단계이다. 북한이탈주민은 국내에 입국하면 국정원, 경찰청 등 관계기관 합동신문 조사과정을 거치게 된다. 거주지 보호여부에 관한 결정이 끝나면

4) 제15조 (보안국) ① 국장은 치안감 또는 경무관으로 보한다.

② 국장은 다음 사항을 분장한다. <개정 1999. 5. 24.>

1. 보안경찰업무에 관한 기획 및 교육
2. 보안관찰에 관한 업무지도
3. 북한이탈 주민관리 및 경호안전대책 업무
4. 간첩등 보안사범에 대한 수사의 지도·조정
5. 보안관련 정보의 수집 및 분석
6. 남북교류와 관련되는 보안경찰업무
7. 간첩등 중요방첩수사에 관한 업무
8. 중요좌익사범의 수사에 관한 업무

정착지원시설인 ‘하나원’으로 이관되며 이곳에서 한국사회의 이해와 문화적 이질감 해소, 심리안정, 진로지도 등을 교육받는다. 동시에 가족관계 등록이나 주거알선 등 정착준비단계를 마치고 거주지에 전입하게 된다.

거주지에 전입하게 되면 정부는 북한이탈주민에게 사회적 안전망에 편입하기 위하여 3개월 동안 생계비용(기초생활수급자)과 의료지원(의료보호 1급)을 시행하며, 취업지원을 위해서 고용지원금을 주거나 무료 직업훈련, 자격인정 등의 방법으로 지원한다. 만 35세까지는 특례입학 및 대학의 등록금을 지원하며, 거주지 신변보호담당관이 북한이탈주민의 신변을 보호하게 된다.

(2) 신변보호의 방법

북한이탈주민이 하나원에서 사회정착적응 교육을 받고 난 후 주거지로 편입되면 관찰경찰관서장은 다음의 절차에 의해 신변보호를 담당한다(통일부, 2017; 김윤영·이상원, 2014; 김윤영, 2017).

첫째, 경찰청장은 보호대상자의 거주지를 관할하는 지방경찰청을 신변보호경찰관서로 지정하고, 관할 지방경찰청장은 보호대상자의 거주지를 관할하는 경찰서를 신변보호경찰관서로 지정한다. 신변보호경찰관서장은 신변보호경찰관을 지정하며, 보호대상자가 사회에 조기정착할 수 있도록 범죄예방 및 범죄피해 방지를 위해 노력해야 하며, 효율적인 신변보호를 위하여 필요한 경우 신변보호경찰관을 변경하여 지정할 수 있다.

둘째, 신변보호경찰관은 탈북민의 신변위해요소 제거 및 신변보호, 신변보호에 필요한 사항의 파악, 북한이탈주민의 애로사항 파악 및 관련기관 통보 등의 임무를 수행한다. 업무의 주된 내용은 신변보호대상자의 신변을 위해 관련 정보를 수집하고 위해보부터 신변을 보호하며, 신변보호대상자의 사회정착에 중대한 변화를 초래할 수 있는 신상변동사항 및 범죄가담 등 관련자료를 수집하며, 신변보호대상자가 조기정착할 수 있도록 계도하고 지원하며, 그 외에 경찰청장이 신변보호 및 조기정착 계도와 관련하여 지시한 사항을 수행하는 것이다(장승수·신현기, 2016). 신변보호경찰관은 신변보호과정에서 보호대상자의 인권을 보호하고, 업무 중 지득한 사실에 대하여 비밀을 유지하여야 한다(신변보호지침 제4조).

셋째, 경찰서마다 자체적으로 북한이탈주민 안보교육을 시행하고 북한이탈주민 건강지킴이, 자매결연, 자원봉사자 모임 등을 운영한다.

넷째, 신변안전대책이 강구되지 않는 신변보호대상자의 해외여행은 원칙적으로 유보하도록 하고 있다. 신변보호경찰관서장은 신변보호대상자의 출국목적, 출국예정일시, 체류지, 연락처, 귀국예정일시 등을 파악하여야 하나, 해외여행을 통제할 마땅한 강제규정은 없다.

(3) 신변보호제도 시행 결과

통일부에 따르면 2017년 4월말 현재 북한이탈주민은 총 30,600명이 입국하였다. 2005년 이후 지속적으로 증가추세를 유지하다가 2012년 이후부터 연간 1,500명대로 입국인원이 감소하였는데, 2016년에는 1,418명이 입국하여 다시 증가하였다(통일부, 2017).

그러나 3만 명이 넘는 북한이탈주민에 대하여 신변보호제도가 어떻게 시행되고 있는지에 관한 정확한 통계는 잘 알려지지 않아서 단편적으로 확인할 수 있을 뿐이다. 한 연구(김윤영, 2017)는 2017년 6월말 현재 신변보호경찰관은 892명으로서 이들이 29,318명의 탈북민 신변보호를 담당하고 있다고 설명하는데, 29,318명은 국내에 입국한 북한이탈주민 중 북한이탈주민보호센터 수용자, 사망자, 해외이주자 등을 제외한 신변보호대상자의 수이다. 2017년 8월에 경찰청은 신변보호대상인 북한이탈주민이 28,218명이라고 밝혔다(이발래·최희, 2018). 김윤영(2017)의 연구를 더 살펴보면, 주민등록상 거주지 불명에 해당하는 북한이탈주민은 2017년 6월말 현재 900명으로서 그 중 82.9%인 746명은 해외로 출국하였다. 경찰청이 2015년 4월부터 2개월 동안 실시한 당시 거주지 미상자 791명에 대한 조사결과에서, 거주지를 알 수 없는 경우는 688명으로서 소재불명이 24명, 해외출국이 664명인데 이는 당시 국내에 거주하던 전체 북한이탈주민 약 26,000명의 2.6%에 해당한다.

신변보호제도가 구체적으로 어떻게 운영되는지도 다른 여러 자료를 통해 추측할 수 있을 뿐이다. 먼저, 신변보호대상자는 가, 나, 다의 세 급으로 나누어 보호의 대상이 되는데 각 급의 대상자가 몇 명이나 되는지의 내용도 정확히 알지 못한다.

나아가 2017년 8월 경찰청이 밝힌 28,218명의 북한이탈주민에 관하여, 북한이탈주민법 제5조 제3항에 따르면 5년 이상 정착한 북한이탈주민은 원칙적으로 거주지보호대상에서 제외한다. 특히 신변보호는 2년이므로 약 25,000명의 북한이탈주민에 대하여 신변보호기간이 연장되었다고 보아야 할 것인데, 보호기간의 연장이 어떠한 기준과 절차에 의해 진행되었으며 개별대상자들의 보호기간이 얼마인지 등의 내용도 확인하기 어렵다(이발래·최희, 2018).

4. 신변보호의 등급분류와 내용

신변보호관서장은 북한이탈주민의 거주지 정착시기부터 북한 경력과 신변위해도 등을 고려한 신변보호등급에 따라 신변보호 경찰관이 최장 5년간 직접적, 간접적 방법을 통해 신변보호를 담당하도록 하며, 북한이탈주민의 해외여행 신변보호를 위해 필요한 조치를 한다.

「북한이탈주민법 시행령」 제42조에 따라 경찰청장은 통일부장관이 북한이탈주민이 거주지로 전입한 후 신변보호 요청이 있을 경우 협조해야 한다. 이에 따라 북한이탈주민

거주지 신변보호 관할 경찰서장은 신변보호 종류에 따라 담당관을 지정하고 가급, 나급, 다급 대상자에 대한 신변보호 계획을 수립한다(「신변보호지침」 제4조).

첫째, ‘가급’ 보호대상자는 재북시 고위직 종사자, 북한의 테러기도 예상 등 신변 위해를 당할 상당한 우려가 있는 자를 대상으로 한다고 규정하고 있다(「신변보호지침」 제10조). 이 경우 직접적이고 상시적으로 보호대상자에 대한 활동 일정을 사전에 파악하며 예측적인 보호활동과 긴밀한 유대 및 협조관계 유지로 동선상 위해요소를 사전에 제거하는데 주력한다. 북한의 중앙당소속이었던 북한이탈주민은 국가에 필요한 정보를 제공하고 있기 때문에 북한의 테러위험으로부터 신변을 지켜주는 것에 초점을 두고 있다. 가급은 신변보호기간이 경과하였더라도 신변위해를 당할 우려가 있을 경우, 경찰청장의 의견에 따라 기간을 연장할 수 있다(「신변보호지침」 제11조).

둘째, ‘나급’ 보호대상자는 재북시 중요 직책에 종사하여 신변위해를 당할 잠재적인 우려가 있는 자와 사회정착 생활이 심히 불안정하여 특별한 관찰과 계도가 필요한 자를 대상으로 한다. 이 경우는 북한에서 고위급으로 있던 북한이탈주민은 아니더라도 국내에서 북한체제를 비판하고 북한의 인권상황을 국제사회에 알리는 활동가들이 포함되며 간접적인 방법으로 보호하도록 하고 있다. 북한선전매체가 협박하거나 신체위해가 있다고 우려되거나 범죄에 가담했었거나 사회적응에 안정적인 계도가 필요한 대상도 포함하여 이들을 신변위해로부터 보호하거나 사회범죄가 발생하지 않도록 도와주는 역할을 하게 된다. 나급은 가급과 마찬가지로 경찰청장의 의견을 물어 기간을 연장할 수 있고(「신변보호지침」 제13조), 신변보호 계속여부와 보호등급조정의 필요성은 경찰청장에게 보고해야 한다(「신변보호지침」 제13조 제2항).

셋째, ‘다급’ 보호대상자는 신변위해를 당할 우려는 희박하나 초기 사회정착 계도 차원에서 일정기간 보호가 필요한 자를 대상으로 한다. 이 경우는 「북한이탈주민법」 규정에 따라 5년의 거주지보호기간 범위 내에서 정하되, 특별한 사유가 없는 한 거주지 편입 후 6개월을 경과하면 신변보호를 종료한다고 규정하였다(김운영, 2007). 대부분의 북한이탈주민은 다급에 포함되고 있지만, 이들 속에서도 잠재적인 위해요소가 있는 북한이탈주민들을 색출하는 것과 함께 북한이탈주민의 사회적응을 돕는 역할을 하게 된다.

넷째, ‘신변보호 종료자’로서 북한이탈주민이 거주지 편입시 연령 혹은 중증질환이 있는 경우 신변보호 대상에서 제외된다. 대상되는 연령은 65세 이상이거나 15세 이하인 청소년, 그리고 중증질환자 등 신변위해를 당할 우려가 희박한 자이며 가급, 나급, 다급의 종료자들도 포함된다.

위에서 살펴보았듯이 북한이탈주민 신변보호관제도는 오래전부터 존재하였으며, 북한이탈주민의 신변보호는 물론이고 이들을 통해 북한에 대한 정보를 얻어내고 남한 자본주의 체제의 우월성을 강조하는데 중점을 두었다(홍순혜·박윤숙·원미순, 2003). 그러나 유

입되는 북한이탈주민이 특정인물에서 일반인으로 확대되면서 필요한 정보 취득에는 한계가 있다는 문제점이 발생하였으며 정보획득보다는 사회이탈방지 및 범죄예방 그리고 국가안보를 위한 활동에 초점이 맞춰지고 있다고 평가할 수 있다.

II. 외국의 입법례 및 사례

1. 미국

(1) 미국의 증인보호제도

미국의 증인보호제도를 우리 논의에 참고할 수 있다. 미국에서의 피해자 및 증인보호는 1970년의 조직범죄규제법을 통해 증인보호프로그램이 도입되면서 그 운영이 활성화되기 시작하였다. 이 프로그램은 조직범죄의 형사소추를 통해 보복위험에 처하거나 위험에 처할 우려가 있는 증인과 그 가족들에게 안전을 제공하기 위한 것으로 새로운 신원을 창출해 주거나 새로운 지역으로 이주시키거나 새로운 직장을 마련해 주는 것을 내용으로 한다(서주연, 2013; 신승희, 2010).

증인보호 프로그램의 보호대상은 조직범죄 활동이나 다른 중대범죄에 관한 공실절차에서 연방이나 주 정부를 위해 증언할 증인으로서 그 절차와 관련하여 직접적으로 가해지는 폭력범죄나 미국형법 제73절에 규정된 사법방해죄 및 이와 유사한 주 범죄로 위험에 처하게 되는 사람이며, 증인이 사법절차에 참여할 경우 그의 직계가족이나 이해관계인도 보호대상이 된다(신승희, 2010). 증인보호의 방법은 법무부장관이 법규정을 근거로 하여 재량에 따라 가이드라인을 정하도록 했는데 새로운 신원을 만들거나 여타의 보호가 가능하게 하는 문서의 제공, 주택의 제공, 새로운 주거지로의 가구 및 사유재산의 이전, 기초생계비 등의 비용 제공, 고용 알선, 자립에 필요한 기타 서비스 지원, 신원·거주지 등에 대한 기밀 보호 등이 내용이며, 기간의 제한 없이 증인에게 위험이 현존하는 한 지속된다(신승희, 2010).

(2) 관타나모 수감시설

쿠바에 있는 관타나모 수용소는 9. 11테러와 아프가니스탄 침공 이후인 2002년 1월 개소하였다(황준식, 2011). 이 시설은 원칙적으로 미국 군교도소의 성격을 갖지만, 반드시 형이 확정된 자들만을 대상으로 하지 않았으며 재판 전 구금대상자이거나 형사재판을 전제로 하지 않은 예방적 구금 대상자가 수용자들의 상당수를 차지하였다. 이때의 예방적 목적의 구금이란 테러나 적대행위의 위험 때문에 이를 억제할 목적으로 구금하고 있는 상태를 말한다(윤민우, 2016).

관타나모에 수감된 사람들은 가혹한 방법으로 신문을 받았는데 그러한 신문방법에는 구금자를 나체로 있게 하는 것, 두건을 씌우는 것, 개를 이용한 위협행위, 고통스러운 자세의 유지, 큰 소음을 사용하는 것 등이 포함되어 있었으며 이들은 1949년 제네바협약 및 국제인권규범을 명백하게 위반하는 행위라는 비판을 받았다(오미영, 2009). 미국 행정

부는 관타나모 수감자의 지위와 관련하여, 전쟁법과 제네바협약 상에서의 전투원 지위 부여 문제를 회피하면서 동시에 미국 국내에서 적용되는 민간인 또는 군인에 대한 일반적 사법절차를 거치지 않고 테러 용의자들을 처벌하고 수용하고 심문하기 위해서, 불법 전투원 또는 적 전투원이라는 개념을 적용하였다. 이로써 테러 용의자들은 전쟁포로로서의 국제법적 권리와 범죄피의자로서의 미국헌법상 권리 중 어느 것도 누릴 수 없었다(윤민우, 2016).

2. 독일

(1) 동독이탈주민에 대한 서독정부의 조치

동독이탈주민에 대한 동화는 크게 네 영역으로 구분되었는데, 지식 및 경험습득을 위한 인지적 동화, 서독을 제2의 고향으로 받아들이게 하는 동일적 동화, 원만한 인간관계 및 접촉을 위한 사회적 동화, 사회에서의 위상과 지위 시스템에 편입시키는 구조적 동화가 그것이었다(서정일, 2008).

1950년 8월 서독은 동독 지역으로부터의 지나친 이주민 유입을 적절히 통제하고 각 주 정부의 경제적 여건을 고려하여 동독이탈주민을 적절히 배분하기 위해 긴급수용법을 제정하였다. 동독이탈주민이 서독으로 넘어온 직후에는 긴급수용법에 따라 베를린과 기센에 있는 임시수용소에 머물게 되었고, 그곳에서 개인신상서 작성, 휴대서류 기록, 이주사유, 국경 출입일자와 장소, 직업, 최후거주지 및 일자리 등에 대한 신원확인을 거친 후 이탈주민으로 등록을 하였다. 이어 간이 건강진단과 함께 정착지로 향하는 일정 및 지역을 조정하고, 실업 및 연금, 자녀양육에 대한 상담을 받을 수 있었다. 그 후 수용증명서를 받고 2~3일 이내에 각 주정부 대표와의 협의 결과에 따라 각 주로 분산되었다. 특별한 연고가 있는 경우 연고지 소속 주로 배분되지만 특별한 연고가 없는 경우에는 본인의 희망과 각 주의 사정을 감안하여 정착대상 주가 결정되었으며, 최종적으로는 각 주의 인구비례에 따랐다. 이후 각 주의 임시수용소에서 대기하다가 가옥이 마련되면 정착하였으며, 그를 위해 주택을 알선해 주거나 주택입주 우선권이 주어지며 가구 및 생활용품 구입을 위하여 최고 1만 마르크까지의 용자금도 저리로 지급되었다. 그러나 이러한 지원금은 최저 생계유지 및 긴급한 주거환경 해결에 필요한 정도에 제한되었다(이주연, 2015). 당사자의 능력과 경력에 따라 직업교육 및 학교교육 프로그램을 위한 상담도 실시되었다(서정일, 2008). 사회복지와 관련해서도, 서독 국민과 동일한 사회보장 급여와 혜택이 적용되었으며 동독에서의 불입기간도 함께 산정하여 수급권을 인정하였다. 실업보험의 경우 동독에서의 정치적 박해로 인한 실직기간도 취업기간으로 산정되었으며 동독에서 자영업을 영위한 사람들도 실업보험의 기간을 인정하며 기여금을 추가로 납부하면 연금수

령자가 될 수 있었다.

동독이탈주민의 수용 및 정착지원에 대한 서독정부의 정책을 평가하면, 인도적이고 동포애적인 정책으로서 정책의 일관성을 견지하였으며 단기적인 초기정책지원의 성격을 띠고 있었다. 이주민은 분산수용하고 정착지원금은 분할하여 지원하였으며 사회보장제도의 관리운영체계를 적극적으로 활용하였다(김윤영, 2007).

(2) 구 동독의 비밀경찰활동

가. 개요

구 동독은 감시국가라고 부를 수 있는데 체제에 비판적인 시민에 대한 감시는 공적 영역에 한정되지는 않았으며 일단 비밀경찰의 감시대상이 되면 자신의 주거에서도 감시의 눈을 피할 수는 없었다.⁵⁾ 특별한 훈련을 받은 국가안전부(Ministeriums für Staatssicherheit: MfS, 줄여서 Stasi라고 부름)의 요원들이 주거를 은밀히 감시하고 촬영하고 수색하였으며 그 결과를 모았다.

당시 동독헌법도 주거의 불가침성을 보장하였으며, 국가권력이 이를 제한하거나 박탈하기 위해서는 모든 국민에게 적용되는 법률이 존재해야 하였다(제8조). 즉, 주거권은 동독헌법에서 명시적으로 보호되고 있었고 자신의 주거에서의 사적 영역에 대한 침해는 동독헌법을 위반한 행위임이 분명함에도 불구하고 국가안보라는 명목으로 거주자에게 불리한 정보를 획득하기 위한 목적으로 체계적이고 조직적으로 침해되었다. 동독의 비밀경찰은 압수수색영장을 받지도 않고 거주자의 동의 또는 인식도 없이 사적인 주거공간을 감시하였다. 물론 이와는 별도로 법관이 발부한 영장에 의한 압수수색 또는 급속을 요하는 경우의 압수수색도 가능하였다. 불법적인 주거감시는 서신 등에 관한 검열에 비해서는 많지는 않았으나 동독 비밀경찰은 자신의 활동을 사진과 영상과 함께 상세히 기록하여 보관하였다.

비밀경찰이 사생활영역에 관한 기본권을 침해한 또 다른 방법은 도청이며, 이를 위해 비밀경찰의 요원들은 도청대상자의 주거에 도청기를 설치하였다. 이를 통해 비밀경찰은 개인의 사적인 의사소통의 광범위한 부분을 수집하고 평가하여 이용할 수 있었다. 주거침입은 개인 또는 단체에 대한 주된 수사방법의 하나였으며, 비밀경찰은 그 외에도 동료나 이웃에 대한 질문, 서신의 통제 등 여러 방법을 활용하였으며 이들 모두 인권침해적 요소가 있었다. 구체적인 혐의가 존재하는 사안에서는 물론 단순한 예방을 목적으로 하는 감시도 존재하였다.

그 외에도 시민에 대한 위협 및 심리적 불안감의 조성을 위해 주거침입을 활용하는 경

5) 이하의 설명은 https://www.demokratie-statt-diktatur.de/DSD/DE/Privatsphaere/Einfuehrung/_node.html;jsessionid=07DE44967776D3902999EE236F297EE0.1_cid329

우도 있었다. 이를 위해 국가안보부의 직원들은 피해자의 주거에 가구 등의 위치를 변경하거나 물건을 가져가는 등의 방식으로 자신이 왔다는 흔적을 남겼는데, 주로 형사소추가 불가능하거나 적당하지 않아 보이는 사안에서 그렇게 행동하였다. 1980년대 후반에는 특히 정부에 비판적인 자, 야당, 해외여행 희망자 등이 주거감시의 대상이었다.

나. 스위스 정보기관의 활동과 비교

스위스 정보기관도 민간인 사찰을 했다는 이유로 논란이 되었다. 1989년에 밝혀진 마이크로카드 스캔들(Fichenaffaire)은 국가정보기관이 다양한 형태로 민간인의 정보를 수집하여 카드 등의 형태로 장기간 보관했다는 점이 문제가 되었다.

다만 동독의 비밀경찰활동과 스위스 정보기관의 활동은 큰 차이점이 있다(Guitton, 2018). 먼저 스위스 정연방경찰의 활동은 위험통제의 성격이 강하였으며 정보수집의 결과가 고문으로 연결되지 않았음은 물론, 몇몇 예외를 제외하면 대상자에 대한 사생활 침해도 일어나지 않았다. 두 번째, 수집된 정보의 양도 다르다. 스위스에서는 발견된 약 900,000개의 카드에 700,000여명의 개인과 단체가 기재되어 있었으며, 그중 상당수는 50대 또는 60대였다. 카드의 60%에는 1~2개의 정보만 포함되어 있으며, 사건 중심이지 사람 중심이 아니었다. 10만장은 더 이상 유효하지 않았으며 전체의 1/3 정도만이 스위스 시민에 대한 것이었으나, 그 카드들은 40년의 기간 동안 수집된 것인 반면에 반면 동독에서는 약 4,100만장의 카드와 30,000개의 녹음⁶⁾이 수집되었다. 스위스 연방경찰이 수집한 자료는 대부분 공적 활동에 대한 정보였고 사생활 영역에 관한 내용은 많지 않았으나 동독은 정확히 그 반대였으며, 동독 비밀경찰에서는 85,000원의 공무원과 100,000명의 근로자가 활동하였으나 스위스는 주와 연방을 합쳐서 250여명 정도였다.

3. 이스라엘

(1) 이스라엘 정보기관의 활동

이스라엘은 오랫동안 계속되어 온 아랍권 국가와의 분쟁으로 국방 및 안보에 많은 비용을 투자하고 있다. 다른 국가도 마찬가지겠지만, 특히 이스라엘은 안보가 국가존립을 좌우하는 중대한 문제로서 정부조직 또한 국가와 안보강화를 중심으로 구성되어 있다(송은지, 2016). 이스라엘의 정보기관은 9·11 테러 이후 팔레스타인과 테러조직에 대한 강도 높은 군사적 대응과 정보활동을 전개하고 있다. 지정학적으로 분쟁지역에 속해있어 해외·국내·군사 정보활동의 구분이 모호하나 보안국(ISA/샤박 또는 신베트)을 중심으로 국내 정보활동을 더욱 강화하고 있다고 한다(윤태영, 2015).

6) 스위스 연방경찰은 매년 약 45건의 전화감청을 하였으며 주에서는 연간 400 내지 500건이었다.

이스라엘의 정보조직은 해외정보를 수집·분석하고 이스라엘 영토 밖에서 비밀공작 임무 및 대테러 활동을 담당하는 모사드(Mossad), 총리 직속기관으로 방첩 및 국내보안 정보임무를 담당하는 보안국(ISA), 국방부 산하기관으로 국방부장관의 지휘·감독 하에 군사정보를 처리·작성·배포하며, 통신감청, 국가정보판단보고서·일일정보보고서·전쟁위협평가보고서 등을 생산군사정보를 담당하는 아만(Aman) 그 외에 외무부 산하의 정치연구센터(Center for Political Research), 내무부 산하의 경찰청 등으로 구성된다고 한다. 정보기관에 대한 감독은 이스라엘 의회인 크네셋(Knesset)의 외교·국방위원회 산하 정보·기밀소위원회가 수행하는데, 정보 조직이나 활동과 관련한 문제를 조사할 필요가 생기면 책임자를 두고 특별위원회를 구성하여 조사한다. 조사 전권을 장악하는 감사원의 국가감사관은 조사 결과와 의견을 의회에 보고한다고 한다(윤태영, 2015).

(2) 시민에 대한 감시

이스라엘도 다른 서구국가와 마찬가지로 사생활 보호에 관한 법률 및 규정을 두고 있다.⁷⁾ 인간의 존엄 및 자유에 관한 기본법, 사법을 통한 보호규정, 신용정보서비스법, 비밀모니터링법, 컴퓨터법, 유전정보법 등이 그러하며 유럽위원회의 검토에 따르면 법률에 의한 이스라엘의 데이터보호는 적절한 수준이라고 평가되었다. 실제로 시민이 정부를 상대로 소를 제기하여 승소한 경우도 많이 있기 때문에 사생활 침해에 대한 법률을 통한 구제도 효과적으로 작동한다고 보인다. 반면에 Halabi(2011)는 이스라엘은 앞에서 언급한 법률에 의하여 주민등록증, CCTV, 통신회사를 통한 통신정보 수집, 생체정보 데이터베이스 등의 다양한 감시기술을 동원하여 정치적이고 국가적인 목표를 달성하고 있으며 이러한 법률은 개정하거나 폐기될 필요성이 있다고 지적한다.

일반시민에 대한 광범위한 정보수집은 생체정보뿐만 아니라 전화번호 및 다른 통신정보 수집을 통해 이루어진다. 2007년 이스라엘 의회는 이러한 정보에 기반하여 경찰이 대규모의 데이터베이스를 만들거나 검색할 수 있도록 하는 법안을 35대 5로 통과시켰다.⁸⁾ 정보수집에 대한 경찰 권한의 확장은 근거 없는 염려라고 볼 수 없는데, 2006년부터 2007년 사이 마약수사사건에서의 감청은 100% 증가하였으며 조직범죄에 대해서는 172% 증가하였기 때문이다. 전체적으로 볼 때 전자감청은 2006년의 1,128건에서 2007년으로 22% 증가하였는데, 2006년 미국 전체의 감청은 1,839건이었다. 2007년 이스라엘 법원이

7) 이하의 내용은 Stevens, Working Paper IV: Surveillance Policies, Practices and Technologies in Israel and the Occupied (alestinian Territories: Assessing the Security State, Soccial Sciences and Humanities Research Council of Canada, November 2011. 2면.

8) Stevens, Working Paper IV: Surveillance Policies, Practices and Technologies in Israel and the Occupied (alestinian Territories: Assessing the Security State, Soccial Sciences and Humanities Research Council of Canada, November 2011. 6면.

경찰에 의해 청구된 감청을 기각한 경우는 11건에 지나지 않는다.

결과적으로, 이스라엘 정부는 범죄를 억제하기 위해서 생체정보, CCTV 및 다른 감시 수단을 활용하고 있는데, 이는 공공의 안전에 대한 사소한 위협으로 보이는 범죄들에 대한 지나치게 과중한 수단을 행사하고 있는 것으로 보인다.⁹⁾

4. 국제인권기준 또는 권고안

신변보호와 관련된 내용을 담고 있는 국제인권기준은 세계인권선언, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약, 인권 및 기본적 자유의 보호에 관한 유럽협약 등을 들 수 있다.

세계인권선언은 제12조에서 “어느 누구도 자신의 사생활, 가정, 주거 또는 통신에 대하여 자의적인 간섭을 받지 않으며, 자신의 명예와 신용에 대하여 공격을 받지 아니한다. 모든 사람은 그러한 간섭과 공격에 대하여 법률의 보호를 받을 권리를 갖는다”고 정한다.

시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제17조의 내용은 “1. 어느 누구도 자신의 사생활, 가정, 주거 또는 통신에 대하여 자의적인 간섭을 받지 않으며, 자신의 명예와 신용에 대하여 공격을 받지 아니한다. 2. 모든 사람은 그러한 간섭과 공격에 대하여 법률의 보호를 받을 권리를 갖는다”로서 세계인권선언 제12조와 같은 내용이다.

인권 및 기본적 자유의 보호에 관한 유럽협약은 제8조(사생활 및 가족생활을 존중받을 권리)에서 “1. 모든 사람은 그의 사생활, 가정생활, 주거 및 통신을 존중받을 권리를 가진다. 2. 법률에 합치되고, 국가안보, 공공의 안전 또는 국가의 경제적 복리, 질서유지와 범죄의 방지, 보건 및 도덕의 보호, 또는 다른 사람의 권리 및 자유를 보호하기 위하여 민주사회에서 필요한 경우 이외에는, 이 권리의 행사에 대하여는 어떠한 공공당국의 개입도 있어서는 아니된다”고 규정한다.

5. 소결

신변보호가 대상자의 기본권을 침해하는 성격이 있다는 점을 분명히 할 필요가 있다. 신변보호를 통해 침해될 수 있는 기본권이 무엇인지 생각해 보면, 먼저 주거의 자유는 국민의 기본권 중 본질적 내용에 해당한다. 나아가 일반적 행동자유권도 문제가 될 것이며 정보에 관한 개인의 권리도 생각할 수 있다.

이러한 기본권에 대한 제한도 국제인권규범 및 우리 헌법에 의하면 법률유보를 통해서만 가능하며 그 근거도 명확할 필요가 있다. 유럽인권협약은 그와 관련된 내용을 명확히

9) Stevens, Working Paper IV: Surveillance Policies, Practices and Technologies in Israel and the Occupied {alestinian Territories: Assessing the Security State, Soccial Sciences and Humanities Research Council of Canada, November 2011. 15면.

밝히고 있는데, ‘법률에 합치되고, 국가안보, 공공의 안전 또는 국가의 경제적 복리, 질서 유지와 범죄의 방지, 보건 및 도덕의 보호, 또는 다른 사람의 권리 및 자유를 보호하기 위하여 민주사회에서 필요한 경우’여야 한다. 동독비밀경찰이나 관타나모 수용소가 북한 이탈주민에 대한 경찰의 신변보호의 모델이 될 수 없음은 너무나 분명하다.

Ⅲ. 신변보호제도 실태 분석

1. 신변보호제도의 문제점

(1) 법적 근거와 규정 내용의 불명확성

법률이 현재 운용되고 있는 신변보호제도를 예정하고 규정한 것인지, 다르게 표현하면 현재 운영되고 있는 신변보호제도가 법규정의 내용에 합치하는지에 관한 의문이다.

신변보호제도를 규정하고 있는 북한이탈주민법 제22조는 북한이탈주민이 ‘정착하여 스스로 생활하는 데 장애가 되는 사항을 해결하거나 그 밖에 자립·정착에 필요한 보호’를 제공하기 위한 제도가 신변보호라고 명시하고 있다. 시행령 제42조에 따르면 통일부장관이 경찰청장 또는 국방부장관에게 협조요청을 할 수 있는데 그 목적은 보호대상자의 신변안전이다.

그러므로 법률과 시행령이 규정하고 있는 신변보호제도의 목표는 북한이탈주민의 자립과 정착의 확보이며, 이 과정에서 발생할 수 있는 신변의 위협에 대한 방지 및 제거이다. 즉, 개인의 자유, 안전 및 행복추구가 제도의 목적이라고 보아야 할 것이다. 북한이탈주민이 직면하는 경제적·사회적 위협의 완화와 복지의 사각지대를 해소하고 북한이탈주민에 대한 사회적 배려를 하겠다는 목표를 달성하기 위해서는 북한이탈주민을 사회보장법 체계로 편입시키기 위해 노력해야 한다(손운석, 2016). 북한이탈주민 개개인을 넘어 사회와 연결시키면 신변보호제도는 북한이탈주민들이 새로운 생활환경에서 사회 전반의 법률 및 규칙, 제도의 범위에 벗어나지 않으면서 안정적으로 사회에 정착할 수 있도록 돕는 것이고 안정적인 사회정착은 한국사회의 유지발전에 도움이 되므로, 궁극적인 목적은 사회통합을 위한 사회적인 장치라고 판단할 수 있을 것이다(이발래·최희, 2018).

이는 앞의 I. 2.에서 살펴본 내용과 연결된다. 즉, 사회적응, 범죄예방이 신변보호제도의 고유한 목적이며 제도의 운영을 통해 목적이 실현되면, 북한이탈주민이 사회에 안정적으로 적응하고 정착한 결과 범죄의 가해자 또는 피해자가 되지 않아서 사회의 안전과 평온이 확보될 것이며 그를 통해 국가안보도 유지될 수 있다는 생각이다. 그런데 신변보호제도의 독자적 목적으로 국가안보를 추가한다면, 과연 이 제도를 통해 국가안보를 추구하는 것이 적절한가를 다시 검토해야 할 필요가 있다. 왜냐하면 국가안보가 제도의 목적이라고 보는 입장에서는 결국 북한이탈주민의 동향확인이 필요하다고 볼 것인데, 실제 신변보호를 보안경찰관이 맡고 있다는 점도 신변보호제도가 실제로는 국가안보를 실현하기 위해 대상자를 감시하는 조치라는 의심을 뒷받침한다.

안정적인 사회적응 또는 범죄피해방지를 위한 조치가 대상자에 대하여 수익적 측면이 있다는 사실과 다르게 국가안보를 위한 조치는 국민의 기본권을 침해하며, 국가가 국민의 기본권을 침해하기 위해서는 법률의 근거가 있어야 한다는 점은 분명하다. 그런데 개

인의 사생활영역과 관련된 정보수집활동은 원칙적으로 기본권침해의 성격을 지닌다(오병두, 2006). 국가안보를 위해 신변보호제도를 활용하고 싶다면, 신변보호제도가 그러한 특성을 지니고 있다는 점을 인정한 후 국민의 기본권 제한에 필요한 요건을 충족시키는 형태로 제도가 법률에 규정되어야 한다는 점도 인정해야 한다.

(2) 기본권제한이 가능한가

신변보호제도는 북한이탈주민의 사생활의 자유를 제한하므로, 그 목적이 헌법 및 법률의 체계상 정당성이 인정되어야 하며(목적의 정당성), 목적의 달성을 위한 방법이 효과적이고 적절해야 하며(방법의 적절성), 입법권자가 선택한 기본권제한의 조치가 입법목적의 달성을 위해 설사 적절하다 할지라도 보다 완화된 형태나 방법을 모색함으로써 기본권의 제한은 필요한 최소한도에 그치도록 하여야 하며(피해의 최소성), 그 입법에 의하여 보호하려는 공익과 침해되는 사익을 비교형량할 때 보호되는 공익이 더 커야 한다(법익의 균형성).

경찰이나 검찰과는 달리 정보기관에 대한 법률의 의무규범 및 권한규범은 광범위하고 불명확하다는 문제가 있다(Dietrich·Eiffler, 2017). 우리나라의 제도에서 신변보호담당관이 경찰관이며 그 활동은 보안경찰의 업무영역으로 이해되고 있으나 보안경찰에 대해서도 법률유보의 원칙이 적용된다는 점은 동일하다(박영하, 2012). 그런데 경찰권의 발동은 법률에 근거가 있어야 하며, 법률에 근거가 있는 경찰권의 행사라고 하더라도 법규 및 조리에 의한 한계, 비례원칙에 의한 한계 등이 존재하는데, 신변보호관의 역할을 하고 있는 경찰의 업무를 규정하는 경찰청의 「북한이탈주민 거주지 신변보호 지침」은 행정규칙이므로 개인의 기본권 제한에 관한 내용을 규정할 수 없다고 보아야 한다(김영수, 2018).

국가안보라는 명목적인 근거가 신변보호제도가 가지고 있는 제도의 문제점을 정당화할 수 없다는 점은 대상자의 위험성을 이유로 국민의 자유를 제한하는 다른 영역에 대한 선행연구들이 잘 보여준다. 가령 테러위험인물에 대한 사생활이나 정보관련 기본권을 제한하는 근거법률조항은 테러방지법 제9조 제1항인데 이 조항은 통신비밀보호법의 절차에 따라 국가정보원장이 테러위험인물의 개인정보를 수집할 수 있도록 규정한다. 그런데 통신비밀보호법 제7조 제2항에 의하면 “대테러활동에 필요한 경우에 한하여 그 피해를 방지하기 위하여” 통신제한조치를 할 수 있는데, “위해”라는 요건에 구체적 상황에 대한 제한이 없고 “대테러활동”도 상당히 광범하게 규정되어 있어서, 이를 엄격하게 제한적으로 해석하지 않는 한 명확성원칙과 과잉금지원칙에 위반된다고 보아야 한다(정문식, 2018). 그리고 동법 및 시행령은 인권보호관을 두고 있으나, 인권보호관은 실질적 권한이 없기 때문에 독립성 및 투명성, 민주성 등의 가치를 실현할 수 없다는 비판이 제기되고 있다(박병욱, 2016). 나아가 법률에 규정되어야 할 기본권침해에 관한 내용을 시행령에 규정

하고 있는데, 이는 시행령이 국회의 입법활동이라는 절차를 거치지 않는다는 점을 악용하여 침해의 근거만을 부실하게 제공하고 있다고 비판받는다(박병욱, 2016).

그런데 신변보호제도는 기본권의 제한이 분명함에도 그 구체적인 내용이 법률 또는 시행령도 아닌 행정규칙에 들어있으며, 기본권 제한을 통제하기 위한 내부장치도 존재하지 않는다. 국가정책의 결정에 관한 중요한 사항과 기본권 보호에 관한 본질적인 사항은 국회가 직접 법률로 정해야 한다(법률유보의 원칙). 헌법재판소도 법률유보원칙에 대해 “국민의 헌법상 기본권 및 기본의무와 관련한 중요한 사항 내지 본질적 내용에 대한 정책형성기능은 원칙적으로 주권자인 국민에 의하여 선출된 대표자들로 구성되는 입법부가 담당하여 법률의 형식으로써 이를 수행하여야 하고, 이와 같이 입법화된 정책을 집행하거나 적용함을 임무로 하는 행정부나 사법부에 그 기능이 넘겨져서는 안 된다”고 판단한다(임지봉, 2018). “대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다”고 규정하는 헌법 제75조에 드러나듯이, 하위규범에 규정될 내용과 범위의 기본사항은 법률에 명확하게 규정되어야 하며 침해적 성격의 수권법률의 명확성은 수익적 성격의 수권법률의 명확성보다 엄격한 기준으로 심사해야 한다. 따라서 권력분립의 관점에서 형사절차는 입법부가 법률로 규율해야 하며 예외를 인정하기 위해서는 헌법에 근거가 없으므로 대통령령이나 법무부령 등의 행정입법은 수사기관 자체의 업무처리지침을 규정한 것에 불과하며 형사소송법의 법원이 될 수 없다(신동운, 2012)는 설명은 여기에도 원용할 수 있다.

혹시 대상자의 특별한 위험성이 국가의 이러한 조치를 정당화할 수 있는 것은 아닌지 검토할 필요가 있다. 예를 들어 관타나모 수용자에 대하여, 테러리스트는 개인이라고 하더라도 사법당국의 통제 밖에 있는 테러세력과 지속적으로 연결되어 있기 때문에 외부의 테러세력의 지휘통제를 받고 살아있는 테러세력의 부분이 된다고 지적하는 견해(윤민우, 2016)도 있다. 하지만 그러한 이유만으로 아무런 사법통제의 제한을 받지 않는 구금이 정당화될 수는 없다. 더욱이 북한이탈주민은 이러한 위험성이 존재한다고 볼 수 없음에도 불구하고 지속적인 감시의 대상으로 파악하는 제도가 존재한다면 그 제도는 정당하다고 보기 어렵다.

(3) 당사자의 의사 반영 또는 이의제기 불가능성

심지어 보안관찰법에서도 당사자가 보안관찰처분의 면제를 법무부장관에게 신청할 수 있다고 규정하고 있으나, 신변보호에서는 당사자인 북한이탈주민이 자신이 신변보호를 원하지 않는다는 의사표시를 할 수 있는 제도 또는 신변보호대상자로 선정된 결정에 대하여 이의제기를 할 수 있는 제도를 두고 있지 않다. 물론 경찰청의 신변보호지침에서는 거주지 편입시 연령 또는 중증질환이 있는 경우 신변보호 대상에서 제외한다고 규정한다

고 있으나, 신변보호 종료자가 아닌 보호대상자 중 가급과 나급은 신변보호기간이 경과되었다고 하더라도 신변위해를 당할 우려가 있을 경우 경찰청장의 의견에 따라 기간을 연장할 수 있다고 하나 기간연장에 대하여 당사자의 의사가 반영될 통로가 존재하지 않는다. ‘신변위해를 당할 우려’가 기간연장의 근거이므로 당사자의 의사가 반영될 필요가 적다고 주장할 수도 있겠으나, 대상자에 대한 신변위해의 우려를 이유로 보호제도를 두고 있는 특정범죄 신고자 등 보호법상의 증인보호와 비교해 보면 이러한 주장의 설득력은 적다.

(4) 운영이 실질적이지 못하며 불명확함

2017년의 한 연구에 따르면 2017년 6월말 현재 신변보호경찰관은 892명으로서 이들이 29,318명의 탈북민 신변보호를 담당하고 있는데 이는 신변보호경찰관 1인당 평균 32.9명으로 2017년의 12.6명 대비 2.6배 증가한 상태이다. 특히 경기남부경찰청의 경우에는 2007년 대비 3.4배 증가한 42.4명을 담당하고 있다(김윤영, 2017).

그런데, 신변보호대상자 중 ‘가’급과 ‘나’급의 경우에는 전담 보안경찰 1명씩을 배정하여 신변보호를 담당해야 하기 때문에 ‘가’급과 ‘나’ 급 이외의 북한이탈주민들에 대한 보호나 지원은 더욱 형식적으로 이루어질 수밖에 없다(남재성·이창무, 2013). 보안경찰이 북한이탈주민에 대한 보호나 지원을 할 수 있는지에 의문이 있다는 점은 별론으로 하고, 과연 경찰이 현재 누구에 대해 어떠한 내용의 신변보호를 하고 있는지도 불분명하다. 경찰청의 지침에서는 다급의 신변보호기간에 대하여 「북한이탈주민법」 규정에 따라 5년의 거주보호기간 범위 내에서 정하되, 특별한 사유가 없는 한 거주지 편입 후 6개월을 경과하면 신변보호를 종료한다고 규정하였다고 한다. 대부분의 북한이탈주민이 다급에 해당한다고 가정한다면, 전체 신변보호대상자는 현재까지 입국한 북한이탈주민의 수보다 적어야 할 것임이 분명함에도 불구하고 김윤영(2017)에 따르면 경찰은 현재 29,318명의 탈북민 신변보호를 담당하고 있다고 한다. 그렇다면 이때의 신변보호는 단순한 정보수집이거나, 경찰청 지침의 내용과 다르게 ‘특별한 사유’가 인정되어 기간이 연장된 신변보호일 것이다.

2. 신변보호제도와 보안관찰과의 비교

(1) 보안관찰제도의 개관

보안관찰법은 보안관찰해당범죄(국가보안법, 형법, 군형법상의 일부 범죄: 제2조)를 범한 자에 대하여 재범의 위험성을 예방하고 건전한 사회복귀를 촉진하기 위하여 보안관찰 처분을 함으로써 국가의 안전과 사회의 안녕을 유지함을 목적으로 한다(제1조). 그리고

보안관찰해당범죄 또는 이와 경합된 범죄로 금고 이상의 형의 선고를 받고 그 형기합계가 3년 이상인 자로서 형의 전부 또는 일부의 집행을 받은 사실이 있는 자(보안관찰처분 대상자: 제3조) 중에서 보안관찰해당범죄를 다시 범할 위험성이 있다고 인정할 충분한 이유가 있어 재범의 방지를 위한 관찰이 필요한 자는 보안관찰의 대상이 된다(제4조 제1항). 보안관찰처분을 받은 자는 주거지 관할경찰서장에게 소정의 사항을 신고하고, 재범 방지에 필요한 범위 안에서 그 지시에 따라 보안관찰을 받아야 한다(제4조 제2항).¹⁰⁾ 보안관찰은 2년이나, 법무부장관은 검사의 청구가 있는 때에는 보안관찰처분심의위원회의 의결을 거쳐 그 기간을 갱신할 수 있으며(제5조) 상한은 없다. 검사와 사법경찰관리는 보안관찰처분을 받은 자에 대하여 지도(제19조)와 보호(제20조)를 할 수 있다. 보안관찰의 운영에 관한 세부적인 내용은 시행령이 규정한다.¹¹⁾

10) 제18조(신고사항) ① 보안관찰처분을 받은 자(이하 "被保安觀察者"라 한다)는 보안관찰처분결정고지를 받은 날부터 7일 이내에 다음 각호의 사항을 주거지를 관할하는 지구대 또는 파출소의 장(이하 "지구대·파출소장"이라 한다)을 거쳐 관할경찰서장에게 신고하여야 한다. 제20조제3항에 해당하는 경우에는 법무부장관이 제공하는 거소를 주거지로 신고하여야 한다. <개정 2004. 12. 23., 2007. 5. 17.>

1. 등록기준지, 주거(실제로 生活하는 居處), 성명, 생년월일, 성별, 주민등록번호
2. 가족 및 동거인 상황과 교우관계
3. 직업, 월수, 본인 및 가족의 재산상황
4. 학력, 경력
5. 종교 및 가입한 단체
6. 직장의 소재지 및 연락처
7. 보안관찰처분대상자 신고를 행한 관할경찰서 및 신고일자
8. 기타 대통령령이 정하는 사항

② 피보안관찰자는 보안관찰처분결정고지를 받은 날이 속한 달부터 매3월이 되는 달의 말일까지 다음 각호의 사항을 지구대·파출소장을 거쳐 관할경찰서장에게 신고하여야 한다. <개정 2004. 12. 23.>

1. 3월간의 주요활동사항
2. 통신·회합한 다른 보안관찰처분대상자의 인적사항과 그 일시, 장소 및 내용
3. 3월간에 행한 여행에 관한 사항(申告를 마치고 중지한 旅行에 관한 사항을 포함한다)
4. 관할경찰서장이 보안관찰과 관련하여 신고하도록 지시한 사항

③ 피보안관찰자는 제1항의 신고사항에 변동이 있을 때에는 7일 이내에 지구대·파출소장을 거쳐 관할경찰서장에게 신고하여야 한다. 피보안관찰자가 제1항의 신고를 한 후 제20조제3항에 의하여 거소제공을 받거나 제20조제5항에 의하여 거소가 변경된 때에는 제공 또는 변경된 거소로 이전한 후 7일 이내에 지구대·파출소장을 거쳐 관할경찰서장에게 신고하여야 한다. <개정 2004. 12. 23.>

④ 피보안관찰자가 주거지를 이전하거나 국외여행 또는 10일 이상 주거를 이탈하여 여행하고자 할 때에는 미리 거주예정지, 여행예정지 기타 대통령령이 정하는 사항을 지구대·파출소장을 거쳐 관할경찰서장에게 신고하여야 한다. 다만, 제20조제3항에 의하여 거소제공을 받은 자가 주거지를 이전하고자 할 때에는 제20조제5항에 의하여 거소변경을 신청하여 변경결정된 거소를 거주예정지로 신고하여야 한다.

11) 제4조(보안관찰) ① 피보안관찰자의 주거지를 관할하는 경찰서장(이하 "관할경찰서장"이라 한다)은 피보안관찰자의 동태를 관찰하고 사회에 복귀하도록 선도하여 보안관찰해당범죄를 다시 범하지 아니하도록 예방하여야 한다.

② 관할경찰서장은 보안관찰부를 작성·비치하고 매월 1회이상 피보안관찰자의 동태를 관찰하여 그 결과를 보안관찰부에 기재하여야 한다.

제5조(동태보고등) ① 관할경찰서장은 매 3월마다 법 제18조제2항의 규정에 의하여 신고된 사항을 포함한 피보안관찰자의 주요동태를 주거지 관할검사에게 보고하여야 한다.

② 관할경찰서장은 피보안관찰자에게 다음 각호의 1에 해당하는 사유가 발생할 때에는 지체없이 이를 주거지 관할검사에게 보고하여야 한다.

1. 죄를 범한 때
2. 보안관찰처분과 관련한 각종 지시에 위반한 때
3. 일정한 주거가 없게 된 때

다만 보안관찰에 관한 면제도 가능하기는 하다. 법무부장관은 보안관찰처분대상자중 준법정신이 확립되어 있으며 일정한 주거와 생업이 있으며 대통령령이 정하는 신원보증 이 있는 자에 대하여는 보안관찰처분을 하지 아니하는 결정을 할 수 있다. 이 요건을 갖춘 보안관찰처분대상자의 신청이 있을 때에는, 법무부장관은 부득이한 사유가 있는 경우를 제외하고는 3월내에 보안관찰처분면제여부를 결정하여야 한다. 검사가 보안관찰처분 대상자의 정상을 참작하여 위험성이 없다고 인정되는 때에는 법무부장관에게 면제결정을 청구할 수도 있다(제11조).

보안관찰처분을 받지 않았다고 하더라도 보안관찰처분대상자에게는 신고의무가 있다(제6조). 보안관찰처분대상자는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 형의 집행을 받고 있는 교도소, 소년교도소, 구치소, 유치장, 군교도소 또는 영장에서 출소 전에 거주예정지 기타 대통령령으로 정하는 사항을 교도소등의 장을 경유하여 거주예정지 관할경찰서장에게 신고하고, 출소 후 7일 이내에 그 거주예정지 관할경찰서장에게 출소사실을 신고하여야 한다. 나아가 보안관찰처분대상자는 교도소등에서 출소한 후 제1항의 신고사항에 변동이 있을 때에는 변동이 있는 날부터 7일 이내에 그 변동된 사항을 관할경찰서장에게 신고하여야 한다.

(2) 보안관찰법과 북한이탈주민 신변보호의 유사성

보안관찰법에 대해서는 이미 국가인권위원회가 2006년의 국가인권정책 기본계획 권고안을 통해 폐지를 권고하였다. 그럼에도 불구하고 이 제도를 유지하기 위해서는 보안관찰이 이중처벌이라는 이유로 폐지된 사회보호법과는 다르게 대상자에 대한 이중처벌이 아니라거나, 보안관찰을 통해 어떠한 기본권도 침해되지 않거나 침해된다고 하더라도 기본권제한이 경미하여 정당하다는 점이 논증되어야 한다는 비판(박지현, 2007)은 설득력이 있다. 보안관찰법과 신변보호를 비교해 보면 두 제도의 기본권침해의 정도가 유사하다는 점이 드러난다.

가. 기간의 문제

보안관찰기간이 2년이면서 무제한 갱신이 가능한데, 갱신의 회수에 제한이 없는 처분은 절대적 부정기형에 해당한다는 비판을 받는다(박지현, 2007). 그런데 북한이탈주민에 대한 신변보호도 가급 보호대상자와 나급 보호대상자에 대한 신변보호는 신변위해의 위

-
4. 10일 이상 주거지를 무단 이탈하거나 소재불명이 된 때
 5. 사망한 때
 6. 법 제17조제3항의 규정에 의한 보안관찰처분집행중지 사유가 발생한 때
 7. 법 제22조의 규정에 의한 경고를 한 때
 8. 법 제25조제3항 후단의 규정에 의한 보안관찰처분기간의 진행정지 사유가 발생한 때
 9. 기타 신원에 중대한 사유가 발생한 때

협성을 이유로 기간이 연장될 수 있다. 신변보호지침에 의하면 대부분의 북한이탈주민은 다급에 포함되고 있고 다급 보호대상자에 대한 신변보호는 특별한 사유가 없는 한 거주지 편입 후 6개월 이후 종료된다고 반박할 수도 있겠으나, 신변보호제도의 운영현황에서 살펴보았듯이 2017년 8월 현재 신변보호대상인 북한이탈주민 28,218명 중 약 25,000명에 대하여 신변보호기간이 연장되었다고 보는 견해가 합리적이라면 이러한 주장은 설득력이 없다. 그렇지 않다면 ‘신변보호’라는 명목으로 시행하고 있는 경찰의 조치가 실제로는 신변보호가 아니라 보안관찰법상의 동태보고와 비슷한 조치라고 보아야 할 것이다.

나. 대상자에 대한 무제한적인 감시

보안관찰처분대상자라면 예외 없이 출소 전과 후 각각 관할경찰서장에게 일정한 사항을 신고해야 한다. 여기에는 자신의 주민등록번호나 거주지와 같은 개인정보를 비롯하여 사상이나 정치적 견해를 드러낼 수 있는 경력 및 가입단체나 범죄경력정보 등의 민감정보는 물론이고, 가족의 재산상황이나 만나는 사람에 대한 상세한 내용까지 포함되어 있다. 이러한 필요적 신고의무는 위 사항의 변동에까지 미치며(제6조 제2항), 기간의 제한 없이 계속된다. 이 가운데 어느 하나라도 위반할 경우에는 최고 2년의 징역선고가 가능하다(제27조 제2항). 뿐만 아니라 대상자의 동태는 그의 주거지를 관할하는 경찰서장의 상시적인 감시대상이자 관할검사에게 보고되어야 할 사항이다(시행령 제11조).

재범의 위험성이 인정되지 않는 보안관찰처분대상자에게도, 피보안관찰자와는 별도로 의무 등을 형벌로 강제하는 이원적인 규율체계는, 여타 보안처분관련 법률들에서 찾아볼 수 없는 보안관찰법만의 특유한 구조이다(정지훈, 2017).

경찰은 보안관찰처분대상자가 그 후 법에 정한 절차에 따라 보안관찰처분면제결정(제11조)을 받은 후에도 그에 대한 동태보고를 계속 하는데, 보안관찰처분면제를 받더라도 보안관찰대상자로서의 지위는 계속해서 유지되고, 단지 피보안관찰자로서의 신고의무만 면하게 되는 것이라고 해석하기 때문이다(신성식, 2011). 하지만 감시와 동태보고가 필요한 대상자라고 하더라도 사회공공의 안녕 및 질서의 유지와 관계가 없거나 이를 침해할 구체적이고 명백하며 현존하는 개연성이 인정되지 않는 모든 사생활에 대해서도 아무런 제약 없이 경찰권을 행사할 수는 없다(정지훈, 2017).

다. 위임입법의 문제

보안관찰법에서의 보안관찰처분대상자에 대한 경찰감시와 동태보고는 동법 시행령 제11조에 근거를 두고 있을 뿐 위임입법인 보안관찰법에서는 그에 대한 수권규정을 전혀 마련해 두고 있지 않아 위헌이라는 비판이 제기되었다(정지훈, 2017). 경찰청의 「북한이탈주민 거주지 신변보호 지침」의 모법이 경찰관직무집행법이라고 보더라도 사정은 크게

달라지지 않는데, 문제의 근본적인 이유는 거주지 신변보호지침이 공개되어 있지 않아 그 정확한 내용을 알 수 없기 때문이다.

경찰청은 비공개세부기준을 정하여 운영하고 있고 비공개대상이 무엇인지는 경찰청 홈페이지에 공지하고 있다.¹²⁾ 보안 분야에서 북한이탈주민관리에 관해서는 신변보호 등 개인 신상에 관한 정보, 긴급신원조사에 관한 정보 등이 비공개로 되어 있다고 하나, 신변보호 지침 자체가 비공개이며 그 근거가 무엇인지에 대한 설명은 찾을 수 없다.

구분	비공개대상 정보	비공개코드	비고
보안	-보안수사 정보 관련 정보	제2호	
	보안관할에 관한 업무지도	제4,6호	
	-경호안전에 관한 업무	제1호	대통령 경호안전대책 위원회규칙(대통령령 제10233호)
	북한이탈주민관리 및 경호안 전대책 업무	제6호	
	-북한이탈주민 신변보호 등 개인 신상에 관한 정보	제6호	
	-긴급신원조사 관련 정보	제1,6호	신원조사업무처리규 칙(경찰청예규제358 호)
	-중의회 운영 관련 정보	제6호	
관할등 연보위행사범 수사관	-관할 등 연보위행사범 내 수사 관련 정보	제2,3,4호	

[그림 2] 경찰청 비공개 세부기준

3. 기타 제도와의 비교

(1) 우범자 정보관리

경찰청 예규인 우범자 첩보수집 등에 관한 규칙은 ‘전과자 또는 조직폭력배들로서 그 성격 또는 환경으로 보아 죄를 범할 우려가 있는 사람에 대한 자료를 보관하고 범죄관련 성 여부에 관한 첩보를 수집함으로써 재범의 위험을 방지하며, 수집된 첩보를 통해 수사 자료로 활용함’을 그 목적으로 한다(제1조). 이때의 우범자란 범죄단체의 조직원 또는 불시에 조직화가 우려되는 조직성폭력배 중 범죄사실 등으로 보아 죄를 범할 우려가 있는 사람(제2조제1호)과 살인, 방화, 강도, 절도, 약취·유인, 총기 제조·이용 범죄, 폭과협박 범죄, 마약류사범의 범죄경력이 있는 자 중 그 성벽, 상습성, 환경 등으로 보아 죄를 범할 우려가 있는 고위험자(제2조제2호)를 의미한다. 다만 모든 우범자가 첩보수집의 대상이 되는 것은 아니며, 제2조제1호에 해당하는 모든 사람과 살인, 방화, 약취유인, 총기 제조·이용 범죄로 금고형 이상의 실형을 받고 출소한 사람, 강도·절도·마약류 관련 범죄로 3회 이상 금고형 이상의 실형을 받고 출소한 사람, 폭과협박 범죄로 3회 이상 벌금형 이상의

12) 경찰청 홈페이지(<http://www.police.go.kr/portal/main/contents.do?menuNo=200526>: 2018. 11. 30. 최종방문)

형을 선고 받은 사람에 대하여 우범자로 편입한 후 자료를 전산에 입력하고 범죄관련성 여부에 대해 첩보를 입수한다(제3조).

우범자의 편입과 삭제에 대해서는 제4조가 규정한다.

- 제4조(우범자의 편입 및 삭제) ① 출소예정자의 출소 후 실제 거주 예상지(이하 '귀주지'라 한다) 경찰서장은 교도소장 등 수형기관의 장으로부터 출소통보를 받은 출소예정자가 제3조에 해당하는 경우 우선 우범자로 편입하여 첩보 수집하고, 해당분기 내 심사위원회를 통해 죄를 범할 우려가 없다고 인정되는 경우 삭제하여야 한다.
- ② 우범자 편입 대상자가 소재불명일 경우 귀주지 경찰서장은 먼저 우범자로 편입한 후 주민등록지 경찰서로 이첩하고, 주민등록지 경찰서에서 소재확인 후 불명 시 행방불명 처리하여야 한다.
- ③ 우범자 편입 대상자가 관내 거주하지 않고 소재가 확인되었을 경우 관할 경찰서로 통보하고, 통보를 받은 경찰서장은 지체 없이 소재를 확인하여 우범자로 편입하여야 한다.
- ④ 우범자가 사망하였거나 우범자 편입 후 다음 각 호의 기간이 경과할 때까지 제2조의 죄를 범하지 않은 자 중 재범의 위험성이 없어 더 이상 관리가 필요하지 않다고 인정되는 자는 심사위원회의 의결을 거쳐 삭제한다.
1. 3년을 초과하는 실형 후 출소하여 우범자에 편입된 사람 : 5년
 2. 3년 이하의 실형 후 출소하여 우범자에 편입된 사람 : 3년

경찰서장은 형사(수사)과 직원 중 우범자 업무 담당자와 우범자별 담당자를 지정하고, 지구대장(파출소장)은 우범자별 담당자를 지정하여야 한다(제6조 제1항). 우범자로 편입된 자에 대해서는 경찰서 우범자 담당자가 전산입력하여 전산입력카드를 보관하며(제8조), 이 카드는 우범자가 삭제될 때까지 보관한다(제9조). 형사(수사)과 담당자는 우범자에 대해서 편입 후 1년 동안 매 분기별 1회 이상 범죄관련 여부에 대한 첩보를 수집하여 경찰서장에게 보고하여야 한하며, 지구대(파출소) 담당자는 우범자에 대해서 매 분기별 1회 이상 범죄관련 여부에 대한 첩보를 수집하여 경찰서장에게 보고하여야 하고, 수집된 정보는 우범자 첩보관리 시스템에 입력한다(제6조).

경찰은 우범자에 대한 경찰의 소재파악 및 동향관찰 등 첩보수집 활동을 하면서 첫째, 정복을 착용한 지구대 경찰관들이 공연히 첩보를 수집하고 있다는 점, 둘째, 우범자 거주지를 직접 방문하고, 주변 주민을 직접 대면하여 탐문한다는 점, 셋째, 간접적으로 하더라도 대상자와 지인관계에 있는 자가 이를 공개하는 경우 달리 이를 통제할 방법이 없다는 점, 넷째 대상자와 주변주민들에게 거주형태, 직업여부, 평소 생활태도 등을 탐문하는 과정에서 전과사실을 일정부분 유출할 소지가 높다는 점 등의 문제점이 있다.¹³⁾ 국가인권위원회도 2016. 11. 25. 경찰이 우범자 첩보 등을 수집하는 과정에서 피진정인의 성범

13) 천주교 인권위원회(http://www.cathrights.or.kr/bbs/list.html?table=bbs_8&idxno=22679&fbclid=IwAR3a2h_X5jYD5BdqnlOLzwZTRKhV2v14x0eNdDqiXwGVbczgsxFf1XWPQeA: 2018. 11. 16. 최종방문)

죄 전과사실을 피진정인의 아내에게 알린 행위는 사생활의 비밀과 자유 등을 침해한 것으로 판단하였다.

그런데 우범자 선정 및 편입 시 첩보 수집 대상자에 가해지는 불가피한 기본권 제한이 초래되고, 그 과정에서 명예 및 신뢰 등 대상자에 대한 인권침해의 개연성이 매우 크고 '재범의 우려'가 있다는 것만으로는 경찰관의 정기적인 주거방문·질문 및 동향관찰 등 감시를 받게 되는 당사자에게는 참기 어려운 정신적 고통, 가족갈등 및 가족단절의 가능성 등 헌법상 권리인 사생활을 보호받을 권리 및 개인정보자기결정권을 침해한다는 우범자 첩보규칙의 문제점은 북한이탈주민에 대한 신변보호에서도 동일하게 나타난다고 보인다.

(2) 특정범죄 신고자 등 보호법에 의한 증인보호

특정범죄에 관한 형사절차에서 국민이 안심하고 자발적으로 협조할 수 있도록 그 범죄 신고자 등을 실질적으로 보호함으로써 범죄로부터 사회를 방위하는 데에 이바지함을 목적(제1조)으로 하는 특정범죄 신고자 등 보호법은 특정범죄의 신고·진정(陳情)·고소·고발 등 수사 단서의 제공, 진술 또는 증언이나 그 밖의 자료제출행위 및 범인검거를 위한 제보 또는 검거활동 등을 한 자를 보호하기 위한 조치 등을 규정하며, 그 중 신변안전조치에 관한 규정이 있다. 신변안전조치는 이 법의 핵심적인 부분이다(서주연, 2013).

제13조(신변안전조치) ① 검사 또는 경찰서장은 범죄신고자등이나 그 친족등이 보복을 당할 우려가 있는 경우에는 일정 기간 동안 해당 검찰청 또는 경찰서 소속 공무원으로 하여금 신변안전을 위하여 필요한 조치(이하 "신변안전조치"라 한다)를 하게 하거나 대상자의 주거지 또는 현재지(現在地)를 관할하는 경찰서장에게 신변안전조치를 하도록 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 경찰서장은 특별한 사유가 없으면 즉시 신변안전조치를 하여야 한다.

② 재판장 또는 판사는 공판준비 또는 공판진행 과정에서 검사에게 제1항에 따른 조치를 하도록 요청할 수 있다.

③ 범죄신고자등, 그 법정대리인 또는 친족등은 재판장·검사 또는 주거지나 현재지를 관할하는 경찰서장에게 제1항에 따른 조치를 하여 줄 것을 신청할 수 있다.

④ 경찰서장이 신변안전조치를 한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사실을 검사에게 통보하여야 한다.

⑤ 제1항에 따른 신변안전조치의 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제13조의2(신변안전조치의 종류) 신변안전조치의 종류는 다음과 같다.

1. 일정 기간 동안의 특정시설에서의 보호
2. 일정 기간 동안의 신변경호
3. 참고인 또는 증인으로 출석·귀가 시 동행
4. 대상자의 주거에 대한 주기적 순찰이나 폐쇄회로 텔레비전의 설치 등 주거에 대한 보호

5. 그 밖에 신변안전에 필요하다고 인정되어 대통령령으로 정하는 조치

동법의 시행령 제6~8조도 관련된 내용을 규정하고 있다.

제6조(신변안전조치의 요청 등) ① 법 제13조제1항 내지 제3항의 규정에 의한 신변안전조치의 요청 또는 신청은 이를 서면(전자문서를 포함한다. 이하 같다)으로 하여야 한다. 다만, 긴급을 요하는 경우에는 구두 또는 유선으로 하되, 사후에 지체없이 관련 서면을 제출하여야 한다.

② 재판장 또는 판사는 제1항의 규정에 불구하고 공판정에 출석한 검사에게 신변안전조치를 취하도록 구두로 요청할 수 있다. 이 경우 그 취지를 공판조서에 기재하여야 한다.

③ 제1항의 규정에 의한 신변안전조치를 요청 또는 신청하고자 하는 때에는 필요한 신변안전조치의 종류와 기간을 구체적으로 기재하여야 한다.

④ 경찰청장(해양경찰청장을 포함한다. 이하 같다) 또는 지방경찰청장(지방해양경찰청장을 포함한다. 이하 같다)은 당해관서에서 수사중인 사건의 범죄신고자등이나 그 친족등에 대하여 신변안전조치를 취할 필요가 있는 때에는 대상자의 주거지 또는 현재지를 관할하는 경찰서장(해양경찰서장을 포함한다. 이하 같다)에게 신변안전조치를 취하도록 지시할 수 있다.

제7조(신변안전조치의 종류) 법 제13조제1항의 규정에 의한 신변안전조치의 종류는 다음 각호의 1과 같다.

1. 일정기간동안의 특정시설에서의 보호
2. 일정기간동안의 신변경호
3. 참고인 또는 증인으로 출석·귀가시 동행
4. 대상자의 주거에 대한 주기적 순찰
5. 기타 신변안전에 필요하다고 인정되는 조치

제8조(신변안전조치 이행통보 등) ①경찰서장이 법 제13조제1항의 규정에 의한 신변안전조치를 취한 때에는 다음 각호의 구분에 따라 지체없이 그 사실을 해당검사에게 통보하여야 한다.

1. 신변안전조치가 검사의 요청으로 이루어진 때에는 이를 요청한 검사
2. 신변안전조치가 경찰청장 또는 지방경찰청장의 지시나 경찰서장의 요청으로 이루어진 때에는 최초 지시한 경찰청장 또는 지방경찰청장이나 최초 요청한 경찰서장의 소속 경찰관서를 관할하는 지방검찰청 또는 지청의 검사
3. 신변안전조치가 범죄신고자등, 그 법정대리인 또는 친족등의 신청에 의하여 이루어진 때에는 당해 사건을 취급하는 검사 또는 당해 사건을 취급하는 경찰관서를 관할하는 지방검찰청 또는 지청의 검사

② 제1항의 규정에 의한 통보서류 및 신변안전조치와 관련된 서류는 이를 공개하여서는 아니된다.

신변안전조치는 범죄신고자 등도 신청할 수 있어 보호대상자의 의사가 반영될 가능성이 있다는 점에서 북한이탈주민에 대한 신변보호와 차이가 있으며, 신변안전조치 통보서

류 및 신변안전조치와 관련된 서류의 비공개에 관한 명문규정도 있다.

(3) 출입국관리법에 의한 외국인보호와 난민법에 의한 난민보호

출입국관리법은 외국인을 보호할 수 있다(제51조)고 규정하는데, 이때 보호대상이 되는 이유는 그 외국인에게 제46조에서 규정하는 강제퇴거사유 중 하나가 존재한다는 상당한 이유가 있고 도주하거나 도주할 염려가 있기 때문이다.

- 제51조(보호) ① 출입국관리공무원은 외국인이 제46조제1항 각 호의 어느 하나에 해당된다고 의심할 만한 상당한 이유가 있고 도주하거나 도주할 염려가 있으면 지방출입국·외국인관서의 장으로부터 보호명령서를 발급받아 그 외국인을 보호할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 보호명령서의 발급을 신청할 때에는 보호의 필요성을 인정할 수 있는 자료를 첨부하여 제출하여야 한다.
- ③ 출입국관리공무원은 외국인이 제46조제1항 각 호의 어느 하나에 해당된다고 의심할 만한 상당한 이유가 있고 도주하거나 도주할 염려가 있는 긴급한 경우에 지방출입국·외국인관서의 장으로부터 보호명령서를 발급받을 여유가 없을 때에는 그 사유를 알리고 긴급히 보호할 수 있다.
- ④ 출입국관리공무원은 제3항에 따라 외국인을 긴급히 보호하면 즉시 긴급보호서를 작성하여 그 외국인에게 내보여야 한다.
- ⑤ 출입국관리공무원은 제3항에 따라 외국인을 보호한 경우에는 48시간 이내에 보호명령서를 발급받아 외국인에게 내보여야 하며, 보호명령서를 발급받지 못한 경우에는 즉시 보호를 해제하여야 한다.

그런데 이때의 보호기간은 원칙적으로 10일 이내이며 부득이한 경우에 한 차례만 연장할 수 있다(제52조 제1항). 보호명령서를 집행할 때에는 용의자에게 보호명령서를 제시해야 하며(제53조), 관계인에게 통지해야 하며(제54조) 이의신청도 할 수 있다(제55조). 피보호자의 인권은 존중되어야 하며(제56조의3), 강제력의 행사는 필요한 최소한도에 그쳐야 하며(제56조의4), 이의신청 및 청원 등의 불복절차도 존재한다.

그럼에도 불구하고 미등록 이주민 등 외국인을 행정상 목적으로 수용하는 외국인보호소는 교정시설보다 열악하게 운영되고 있다는 문제가 있어, 국가인권위원회는 쇠창살 등 구금적 형태의 외국인보호소 수용시설 및 화성 외국인보호소 내 징벌방을 인권친화적으로 개선 △보호외국인이 외부교통권을 실질적으로 향유할 수 있는 수준의 인터넷 사용방안 마련 △충분한 운동시간을 제공하고 보호 외국인이 거실 밖에서 보다 많은 시간을 보낼 수 있도록 할 것 △화성외국인보호소에서 독방격리보호가 남용되지 않도록 방안을 마련할 것을 권고했다.¹⁴⁾

난민법도 보호라는 단어를 사용하고 있으나, 그 보호는 출입국관리법과 동일한 개념이

14) 한겨레신문, 2018. 4. 20 “인권위, 교도소보다 못한 외국인보호소 개선 권고”.

(http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/838717.html#csidx3b613595f5a7580ab18eb832c213e08)

다. 즉, 난민신청자가 자신의 신원을 은폐하여 난민의 인정을 받을 목적으로 여권 등 신분증을 고의로 파기하였거나 거짓의 신분증을 행사하였음이 명백한 경우 그 신원을 확인하기 위하여 보호할 수 있다고 규정하며(제20조) 절차는 출입국관리법 제51조에 따른다. 난민신청자에 대해서는 주거시설을 지원할 수 있다.¹⁵⁾

외국인보호와 난민보호는 ‘보호’라고 규정하고 있으나 출입국관리법이 강제퇴거사유 중 하나가 존재한다는 상당한 이유가 있고 도주하거나 도주할 염려가 있는 자를 보호대상자로 규정하고 있다는 점에서 드러나듯이, 행정적인 목표 달성을 목적으로 한다는 점에서 북한이탈주민에 대한 신변보호와 큰 차이가 있으며, 기간도 단기간이다.

15) 난민법 시행령 제23조(난민지원시설) ① 법무부장관은 난민인정자나 난민신청자 등에 대한 지원 업무가 효율적으로 수행될 수 있도록 난민지원시설에 주거시설, 급식시설, 교육시설, 의료시설, 운동시설, 상담실 등 지원시설을 둘 수 있다.

② 법무부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 하여금 난민지원시설을 이용하게 할 수 있다. 다만, 법무부장관은 난민지원시설의 종류 및 수용규모 등을 고려하여 이용 대상자를 제한하거나 우선 이용 대상자를 결정할 수 있다.

1. 난민인정자
2. 난민신청자
3. 인도적체류자

4. 제1호부터 제3호까지의 규정에 해당하는 사람의 배우자와 미성년 자녀

③ 법무부장관은 난민지원시설의 안전과 질서를 해치거나 해칠 우려가 있는 사람을 난민지원시설의 이용 대상에서 제외하거나 이용을 제한할 수 있다.

④ 법무부장관은 법 제45조제2항에 따라 난민지원시설에서 수행하는 급식, 교육 및 의료 등에 관한 업무의 일부를 해당 업무를 전문적으로 수행하는 법인이나 단체에 위탁할 수 있다.

IV. 신변보호제도에 대한 평가와 개선 노력

1. 신변보호제도 위험론과 개선론

(1) 개설

북한이탈주민법이 규정하는 보호의 내용은 기본적으로 헌법이 규정하는 국가의 재외 국민보호의무에 관한 부분과 사회보장적 성격을 가지는 부분이 전체적으로 혼재되어 있다고 평가할 수 있으며, 북한이탈주민법은 북한이탈주민의 보호와 지원에 관한 사무를 기본적으로 국가의 사무로 전제하면서 일부 사무를 지방자치단체의 기관에 위임하고 있는데(손윤석, 2016) 신변보호제도도 이러한 제도의 성격 및 북한이탈주민법의 제정목적에 따라 운영되어야 할 것이다.

그런데 신변보호제도는 경찰이 맡고 있고 그 업무는 보안경찰의 업무라고 한다. 그러나 북한이탈주민은 나이가 아주 많거나 적다는 등의 예외적인 상황이 아니면 모두 신변보호제도의 대상이 되며 5년의 기간 동안 신변보호담당관의 방문 및 연락을 받는다. 이는 대상자의 생명, 신체에 대한 위험을 방지하기 위한 증인보호제도와 비슷하다고 보기 어려운데, 경찰청의 지침에서도 ‘다급’ 보호대상자는 신변위해를 당할 우려는 희박하다고 규정하고 있다는 점이 그 이유의 하나로 제시할 수 있다. 그렇다고 출입국관리법이나 난민법의 제도를 원용하기도 어려운데, 북한이탈주민은 한국에서 계속 생활을 영위하며 제도의 목적 및 내용이 다르기 때문이다.

경찰청 직제가 규정하는 북한이탈주민 업무는 ‘북한이탈주민 관리’로서 보안관찰, 보안사범 수사, 보안관련 정보수집, 방첩수사, 좌익사범수사 등과 함께 열거되고 있다. 그렇다면 경찰이 수행하고 있는 신변보호제도의 운영이 실제로 보안관찰법상의 보안관찰과 유사하다는 점은 놀랍지 않다.

(2) 위험론

신변보호제도 자체가 위험이라는 주장은 선행연구에서 찾기 어렵다. 그러나 북한이탈주민의 사생활의 자유를 제한하는 신변보호제도는 비례원칙의 내용인 목적의 정당성, 방법의 적절성, 피해의 최소성, 법익의 균형성 등의 요건을 충족시켜야 하는데 현재의 신변보호제도가 과연 이런 요건을 충족시키는지에 관해서는 의문이 있다.

나아가 현행 법률이 규정하고 있는 제도 중 신변보호제도와 가장 유사한 내용을 지니고 있는 보안관찰처분이 위험이라는 주장이 지속적으로 제기되고 있고 국가인권위원회도 보안관찰의 폐지를 권고했다는 점은 논의에 시사하는 점이 크다. 경찰이 우범자 첩보 등을 수집하는 과정에서 피진정인의 성범죄 전과사실을 피진정인의 아내에게 알린 행위는

사생활의 비밀과 자유 등을 침해한 것으로 판단한 국가인권위원회의 결정도 함께 생각할 필요가 있다.

(3) 개선론

선행연구에 나타난 개선론은 보안경찰의 활동에 초점이 맞추어져 있으며, 신변보호제도가 인권침해적 성격이 있다는 측면에 주목하여 보안경찰의 활동을 제한하기 보다는 국가안보를 이유로 보안경찰활동을 원활하게 하겠다는 목표를 가지고 있다고 보인다.

그 원인은 북한이탈주민을 관리대상 또는 잠재적 간첩으로 보기 때문이다. 가령 위장탈북민 간첩이 입국한 후 합동신문과정과 거주신변보호 기간이 끝나면 합법적인 활동을 할 수 있기 때문에 이들에 대한 2차검증이 필요하다는 주장이 그것이다(김윤영·이상원, 2014). 잦은 주소지 및 주민등록번호 변경자에 대한 명단을 파악하여 신변보호경찰관과 보안수사대 요원이 상호협력하여 의심자를 심층내사하여 위장탈북민을 색출해야 한다는 주장도 이러한 맥락이다.

북한이탈주민이 신변보호를 거부할 때 이를 강제할 수 있는 법률규정이 없다는 점을 문제삼으면서, 테러 등 신변위해 요인이 상존하는 주요 북한이탈주민이 신변보호를 거부할 경우에 대한 규제규정을 법률에 두자는 주장도 있다. 이 견해는 신변보호를 강제할 법률규정이 없다는 점에서 이들에 대한 북한 대남공작원의 포섭이나 테러 등이 가능하다고 주장하면서, 신변보호를 거부하는 북한이탈주민에 대하여 신변보호기간을 재조정하도록 신변보호지침에 명시하자고 주장한다(김윤영, 2017).

그 외에 신변보호담당관에 대한 북한이탈주민의 신뢰회복을 위한 방법으로 여성신변보호관의 증원, 탈북민 1:1 결연 및 힐링 체험프로그램 도입을 통한 지원, 보안경과제 활성화 등을 통한 신변보호담당관의 신분보장, 신변보호담당관을 통한 북한이탈주민의 법률교육 등을 제시하는 입장도 있다(김경숙, 2017). 신변보호담당관의 역량강화 및 의식제고, 신분 등의 특성을 고려한 맞춤형 신변보호관 배치, 테러 대비 전문요원 양성 및 배치 등도 제시된다(장승수·신현기, 2016).

2. 신변보호제도 개선 노력

(1) 2013년 인권위원회 개선권고

국가인권위원회는 2013. 11. 30. 13진정0219200 결정(경찰의 북한이탈주민에 대한 신분노출 등)에서 신변보호제도에 관하여 다루었다. 이 결정의 피진정인(00경찰서 경찰관)은 북한이탈주민인 진정인의 신변보호를 담당하고 있었는데, 2013. 3. 28. 진정인에게 “거주

미확인으로 주민등록 말소 조치를 하겠다.”는 문자를 보냈고, 이에 진정인이 전화하여 항의하자 “어떻게 전화를 받네요, 계속 전화를 안 받더니 문자보고 겁이 났어요?”라고 말하였으며, 진정인이 “일하는 곳으로 거주지를 옮겼다”고 대답하자 “그러면 됐다. 없는 줄 알았다.”라고 말하였다. 이후 같은 날 피진정인은 진정인이 일하는 식당의 건물 관리소장에게 전화하여 “거기 탈북자 한 명이 거주하는 걸 알고 있느냐?”며 확인을 요구하였고, 이에 관리소장이 식당으로 와서 “여기 탈북자가 있다는데 누구냐?”라고 말하여 많은 사람들에게 진정인의 신분이 노출되도록 하였다.

국가인권위원회는 피진정인이 진정인에게 위와 같은 문자메시지를 보낸 행위는 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 등에 따른 북한이탈주민의 거주지 이전동향, 신상변동 동향 등의 파악을 위해 필요한 조치로서, 진정인과 연락이 되지 않는 부득이한 상황에서 취한 방법이었음을 고려하여, 인권침해에 해당하지 않는다고 보았다. 다만, 피진정인은 진정인의 거주지 주소를 이미 파악하고 있었으므로 직접 방문하는 방법 등으로 진정인의 실제 거주 여부를 확인할 수 있었음에도 제3자인 건물 관리소장에게 해당 건물 내에 탈북자가 있는지 확인해 줄 것을 요청하여 결과적으로 많은 사람들에게 진정인이 북한이탈주민이라는 사실이 밝혀지게 하였다. 어떤 사람이 북한이탈주민이라는 정보는 유출될 경우 당사자에게 취업활동 등에 있어 어려움을 겪게 할 수 있는 민감한 사적 정보라는 점과 피진정인은 북한이탈주민 신변보호담당관으로서 직무수행 과정에서 보호대상자의 신분이 노출되지 않도록 주의를 기울여 북한이탈주민을 보호해야 할 위치에 있는 경찰관이라는 점을 고려하면, 위와 같이 피진정인이 직무수행 중 알게 된 진정인의 신분을 많은 사람들에게 유출되게 한 행위는 「개인정보보호법」 제59조 및 「인권보호를 위한 경찰관 직무규칙」 제9조를 위반하여, 「헌법」 제17조가 보장하는 진정인의 사생활의 자유를 침해한 행위라고 판단하였다.

(2) 2018년 경찰개혁위원회 개선권고

경찰개혁위원회는 2018. 6. 15. 해단하면서 보안경찰활동 개혁방안으로서 현재 보안경찰이 담당하는 북한이탈주민 관련 업무 중 신변보호활동은 담당 부서를 조정하고, 정착지원업무는 다른 기관으로 이관하는 등 합리적으로 조정할 것을 권고하였다.

경찰개혁위원회의 권고안에 대하여 경찰청은, “과거 국가인권위원회의 권고 사례와 UN 인권조약 감독기구에 의한 각종 권고 중 고질적이고 반복되는 침해의 유형을 분석하여 법령과 매뉴얼을 재정비하고, 직무교육에 포함하는 등 근본적 재발방지 대책을 수립한다”는 목표를 제시하기는 하였다. 인권영향평가를 시행하며, 시행된 법령과 치안정책에 대해서는 그 지속성을 유지하기 위해 시행 이후의 문제점을 모니터링하고 사후 관리할 수 있는 체계를 마련한다. 평가를 거쳤거나, 거치지 않고 시행중인 법령과 정책에 대해서도 실태 조사

형 인권영향평가를 병행하여 침해성이 높은 법령이나 정책을 개선하고 경찰행정의 인권지향성을 강화하기로 하였다.

북한이탈주민에 관한 업무에 관해서는, 가칭 안보수사본부를 신설하여 안보수사 역량 및 인권보호 강화 관점에서 조직체계를 마련하고 경찰서 보안과(계) 업무도 조정하며, 탈북민 신변보호 업무는 이와 연계하여 조정방안을 마련하기로 하였다. 탈북민 정착지원의 이관에 관해서는, 통일부 등 유관기관과 지속 협의, 법령 개정 요구 및 이관 방안을 마련 하겠다고 밝혔다.

3. 제도개선 방안에 대한 검토

정보기관 활동에 대한 법률이 법치국가 원칙에 합치하는지를 판단하기 위한 핵심적인 기준은 침해구성요건에 대한 법률규범이 정보기관의 활동가능성을 효과적으로 유도하면서도 충분히 제한할 수 있는지이다.¹⁶⁾ 그리고 정보기관 활동의 헌법적 합법화는 그에 대한 외부통제를 얼마나 효과적으로 보장할 수 있는지에 달려있다(Dietrich·Eiffler, 2017).

지금까지 보안경찰이 담당하던 신변보호제도가 인권침해적 요소가 많았고 이를 개선할 필요가 있다는 점이 논의의 전제가 되어야 한다고 판단한다. 이와 같은 이유로 인해서, 보안경찰이 지금까지의 방식으로 계속 신변보호를 하는 방식은 개선이라고 볼 수 없다. 경찰개혁위원회도 개선안에서 경찰을 인권친화적 조직으로 재정비하고 인권영향평가를 도입하고 UN 인권조약 감독기구의 각종 권고와 국가인권위원회의 결정을 전향적으로 수용하라고 권고하였는데, 그 이유는 ‘국가인권위원회의 결정이 인권침해 피해의 사후적 구제를 위한 준사법적 판단이면 경찰의 권한 남용을 견제하기 위한 최소한의 수단’이기 때문이다(Bäcker, in Dietrich/Gärditz/Graulich/Gusy/Warg, 2018). 만약 경찰이 신변보호를 계속 담당하겠다고 그 업무를 담당하는 보안경찰도 인권친화적으로 정비되어야 한다. 나아가 경찰의 보안기능과 관련하여 국가정보원의 대공수사기능을 폐지한 후 그 권한을 경찰에게 이관하겠다는 것이 현 정부의 방향(황문규, 2017)이므로 신변보호와 관련된 업무를 국가정보원으로 이관하는 정책은 추진하기 어렵다. 그렇다면 현재와 다르게 신변보호 업무를 이관한다면 그 업무는 통일부가 맡고, 신변보호대상자의 위협방지를 위해서 경찰과 협력하는 형태를 상정할 수 있다.

다음으로 현재의 신변보호제도 운영의 근거를 법률에 명확히 규정할 필요가 있으며 실질적인 내용을 담고 있는 경찰청의 신변보호지침은 공개해야 한다. 그를 통하여 경찰이 하는 신변보호의 실체가 과연 무엇인지가 정확히 드러나야, 제도개선에 대한 논의도 내실 있게 할 수 있을 것으로 판단된다. 내용과 관련해서는 당사자의 이의신청권을 보장할

16) Bäcker, Zur Reform der Eingriffstatbestände im Nachrichtendienstrecht, in Dietrich/Gärditz/Graulich/Gusy/Warg (Hrsg.) Nachrichtendienst im demokratischen Rechtsstaat, Mohr Siebeck 2018, S. 137.

필요가 있으며, 생명 또는 신체의 위험이 예상되는 대상자에 대해서만 선별적으로 보호하여야 한다. 기간의 연장과 관련해서도 외부위원들이 참여하는 위원회의 실질적인 심사를 거칠 필요가 있다. 특히 다급 보호대상자에 대해서는 특별한 사유가 없는 한 법률에 정해진 기간, 만약 시행령에 정한 기간이 더 짧다면 시행령에 정한 기간이 경과하면 바로 종료하며 기간 종료 후 당사자가 보호를 요청하면 경찰의 보호가 아니라 사회보장적 측면에서의 사례관리로 접근해야 한다. 이러한 개선을 통해서 북한이탈주민의 기본권침해의 소지를 줄일 뿐만 아니라 경찰의 업무도 경감될 수 있다.

제 3 장 설문조사

I. 설문조사 측정도구의 개발

1. 설문조사 측정도구의 개발 과정

설문조사를 위한 측정도구의 개발은 2018년 5~7월 사이에 이루어졌다. 선행연구를 토대로 1차로 개발된 설문 문항은 내부 연구진 및 외부 전문가에 대한 자문 검토를 통해 안면타당도를 확보하는 과정을 거쳤다. 전문가 자문 의견을 기초로 수정 및 보완한 설문지는 북한이탈주민 10명을 대상으로 한 예비조사를 실시하여 북한이탈주민이 이해하기에 어렵거나 답변에 어려움을 느끼는 표현 등을 수정한 후, 최종 설문지 내용을 구성하였다.

북한이탈주민의 신변보호제도 경험에 기반한 인식을 측정하기 위해 설문지의 내용은 ① 남한생활 적응, ② 신변보호제도의 경험, ③ 신변보호제도의 적정성 및 효과성에 대한 인식, ④ 신변보호제도로 인한 인권침해 실태, ⑤ 신변보호제도의 개선 요구 사항, ⑥ 응답자 개인배경이라는 6가지의 범주로 구성하였다. 설문지의 문항은 북한이탈주민의 신변보호제도에 대한 인식에 차이를 나타낼 수 있는 응답자의 개인적 배경 및 심리적 차이를 드러낼 수 있도록 구성하고자 하였다.

2. 설문조사지의 구성

(1) 남한생활 적응

북한이탈주민이 남한생활에 얼마나 적응하고 있는지는 북한이탈주민의 신변보호제도에 대한 인식에 영향을 미칠 수 있는 주요한 요인이다(김경숙, 2017; 송정대, 2016). 북한이탈주민의 ‘남한생활 적응 정도’를 측정하기 위해 먼저 남한 정착과정에서의 어려움, 남한 정착과정에서 도움을 준 사람이나 단체, 하나원에서의 교육 경험, 남한사회 적응 과정에서 교육이 부족하여 어려웠던 분야에 대해 질문하였다. 이와 함께 북한이탈주민을 대하는 남한 주민의 태도에 대한 인식, 남한 생활에 대한 만족도, 신변위협을 느끼는 정도에 대해 질문하였다.

(2) 신변보호제도의 경험

‘신변보호제도의 경험’에 대한 질문은 북한이탈주민이 신변보호담당관과의 관계를 통해 어떠한 방법으로 신변보호를 경험하였는지, 그로 인해 신변보호제도에 대해 어떠한 인식을 형성하였는지에 관한 내용을 중심으로 문항을 구성하였다.

첫째, 응답자가 신변보호를 받은 기간, 현재까지 경험한 신변보호담당관이 몇 명이었는

지에 대한 질문을 통해 기본적인 사항을 질문하였다.

둘째, 신변보호담당관과의 관계를 통해 신변보호 활동을 어떻게 경험하였는지 질문하였다. 신변보호담당관으로부터 연락을 받는 방법의 유형 및 정도, 신변보호담당관에게 도움을 요청한 경험 유무 및 요청한 도움의 내용, 신변보호담당관으로부터 도움을 받은 내용에 대해 질문하였다. 연락 방법으로는 전화 통화, 문자메시지, 방문, 우편물의 방식을 고려하여 문항을 구성하였다. 또한 지난 1년 동안 신변보호담당관에게 연락받은 횟수를 연락유형별로 질문하여, 신변보호담당관으로부터 연락을 받는 유형과 유형별 빈도수가 북한이탈주민의 신변보호제도에 대한 인식에 미칠 수 있는 영향을 알아볼 수 있도록 문항을 설계하였다.

셋째, 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대해 어떻게 평가하고 있는지를 질문하였다. 현재 자신을 담당하고 있는 신변보호담당관의 활동을 어떻게 인식하고 있는지, 감시받는다고 느끼고 있지는 않은지 질문하였다. 이와 함께 신변보호담당관의 활동에 대한 만족도와 신뢰도에 대한 주관적 인식을 측정하여 이러한 인식 차이에 따라 신변보호제도에 대한 인식에 어떠한 차이를 나타내는지 살펴볼 수 있도록 문항을 구성하였다.

넷째, 신변보호제도에 대한 교육 경험 및 인지 정도를 질문하였다. 신변보호제도에 대한 교육 경험에 대해서는 경험했던 교육의 내용이나 방식이 도움이 되었다고 생각하는지 질문하였다. 신변보호제도에 대한 인지 정도는 신변보호제도를 어떠한 경로를 통해 인지하게 되었는지, 신변보호제도에 대한 주관적인 인지 수준은 어떠한지, 신변보호담당관의 주요한 역할을 무엇이라고 생각하는지, 본인의 신변보호 종료 시점을 알고 있는지에 관하여 질문하였다.

(3) 신변보호제도의 적정성 및 효과성에 대한 인식

‘신변보호제도의 적정성 및 효과성에 대한 인식’에 관해서는 첫째, 신변보호제도에 대한 만족도와 그 이유를 질문하였다. 신변보호제도에 대해 만족한다고 응답한 경우, 만족하는 이유에 대해서는 주거 관련 도움, 취업·창업, 직장 생활 관련(급여 등) 도움, 경제적 문제 해결, 정서적 문제 해결, 신변위협 요소 제거 및 신변보호, 자녀 교육 관련 도움, 가정 폭력의 해결, 범죄 피해 신고, 의료 관련 도움 등으로 응답지를 구성하였다. 신변보호제도에 대해 불만족한다고 응답한 경우, 불만족하는 이유에 대해서는 형식적인 제도 운영, 실질적인 도움 미흡, 지나친 사생활 간섭, 편견이나 무시, 탈북자에 대한 이해 부족을 선택지로 구성하였다. 이를 통해 신변보호제도에 대한 만족하거나 혹은 만족하지 못하는 구체적인 이유에 대해 분석하여 북한이탈주민이 인식하고 있는 신변보호제도의 문제점을 드러내고자 하였다.

둘째, 북한이탈주민이 신변보호제도의 목적을 어떻게 이해하고 있는지, 신변보호제도가

목적에 적합하게 운영되고 있다고 평가하는지에 대하여 질문하였다. 신변보호제도 운영의 목적으로는 북한이탈주민의 사회적응 지원, 신변위협 예방 및 보호, 범죄 예방, 국가안보라는 내용을 선택지로 구성하였다. 이와 함께 신변보호제도가 주요 목적에 적합하게 운영되고 있다고 생각하는지를 질문하였다.

셋째, 신변보호제도의 필요성에 대해 질문하여 북한이탈주민이 남한에서 정착하여 생활하는 데 신변보호제도를 실질적으로 필요로 하는지에 대해 살펴보고자 하였다.

(4) 신변보호제도로 인한 인권침해 실태

‘신변보호제도로 인한 인권침해 실태’를 파악하는 것은 북한이탈주민을 대상으로 본 설문조사를 시행하는 주요한 목적으로, 북한이탈주민이 신변보호담당관의 신변보호 활동으로 인해 경험했을 인권침해 실태를 구체적으로 드러내기 위해 구체적인 사례를 중심으로 문항을 구성하였다. 다만 북한이탈주민은 인권 경험의 특수성으로 인해 본인의 인권침해 경험을 인권침해라고 인식하지 못하여 관련 질문에 대한 응답에 어려움을 겪을 수도 있다(국가인권위원회, 2016: 37-39). 본 연구에서는 이와 같은 북한이탈주민이라는 연구대상의 특수성을 고려하여 인권침해 경험을 질문하는 문항 구성에 있어 ‘인권침해를 받은 경험이 있는지’를 직접 묻기보다 ‘불편함이나 피해를 경험한 적이 있는지’와 같이 북한이탈주민의 입장에서 조금 더 응답하기에 쉬운 표현으로 질문하고자 하였으며, 되도록 구체적인 사례를 제시하여 본인의 경험에 기초한 응답을 할 수 있도록 질문지를 설계하였다.¹⁷⁾

인권침해 경험에 대해서는 조사 응답자 본인의 경험과 가족의 경험을 구분하여 질문을 구성하였다. 북한이탈주민의 신변보호제도에 대한 인식 형성에 본인의 인권침해 경험뿐만 아니라 가족의 경험 또한 영향을 미칠 것으로 예상되기 때문이다.¹⁸⁾ 다만 가족의 경험에 대해서는 경험 유무에 대한 선택지 외에 ‘잘 모르겠다’라는 응답항목을 추가하여 구성하였다.

신변보호제도로 인한 인권침해 경험은 먼저 본인이나 가족이 신변보호제도로 인해 불편이나 피해를 경험한 적이 있는지 질문하였다. 이와 함께 구체적인 피해 사례를 제시하여 각 사례별로 인권침해를 받은 경험이 있는지 질문하였다. 인권침해 사례는 사생활 침해, 정서적 침해, 신체적 침해, 성적 침해, 경제적 침해, 방임적 침해로 구분하여 문항을 구성하였다.

17) 인권침해와 관련한 사례 구성은 국가인권위원회의 진정 사건, 검찰 고발 사건 등에서 나타난 실제 관련 사례들에 기초하여 북한이탈주민을 대상으로 한 인권침해 실태조사(국가인권위원회, 2009), 전국 성폭력 실태조사(여성가족부, 2016), 보안관찰대상자의 인권침해 실태(국가인권위원회, 2002) 등의 관련 연구자료를 참조하여 구성하였다.

18) 북한이탈주민을 대상으로 한 인권의식 조사 연구에서도 가족의 인권 경험은 응답자의 인권의식에 영향을 미칠 수 있는 주요한 변수로 고려되고 있다(국가인권위원회, 2016; 이금순·전현준, 2010).

신변보호제도로 인한 사생활 침해 경험에 대해서는 국가인권위원회의 진정 사건(13진정0219200), 검찰 고발 사건 등에서 드러난 사례들을 중심으로 ‘주변에 북한이탈주민이라는 신분이 노출되었다’, ‘직장 방문으로 인해 내가 경찰을 만난 사실을 직장 동료가 알게 되어 불편했다’, ‘본인이 아닌 주변인(가족, 친구, 직장동료 등)에게 연락이나 방문을 하여 어려움을 겪었다’, ‘너무 잦은 연락으로 인해 불편했다’, ‘보호기간이 종료된 이후에도 계속해서 연락을 해왔다’ 등과 같은 내용을 제시하고 관련 피해 경험이 있는지를 질문하였다.

정서적 침해에 대해서는 ‘북한이탈주민 출신이라는 점을 들어 무시하거나 차별하는 말을 들었다’, ‘폭언이나 욕설을 들었다’ 등과 같은 사례를 문항으로 구성하였다.

신체적 침해에 대해서는 신체적 폭행을 당한 적이 있는지, 원하지 않는 식사나 술자리를 강요받은 적이 있는지, 집회, 모임 등의 참가에 대해 방해받은 적이 있는지, 여행가는 것을 방해받은 적이 있는지, 심부름 등 개인적인 일을 요구받은 적이 있는지와 같은 사례를 문항으로 구성하고, 관련 피해 경험이 있는지를 질문하였다.

성적 침해에 대해서는 원하지 않는데도 개인적으로 만나 데이트 등을 하자고 연락을 해온 적이 있는지, 외모나 옷차림 등에 관한 성적인 농담을 들은 적이 있는지, 휴대전화 문자 등으로 성적인 수치심이나 모멸감을 느끼게 하는 사진이나 글 등을 받은 적이 있는지, 전화 통화 중 성적인 수치심이나 모멸감을 느끼게 하는 말을 들은 적이 있는지, 원하지 않는데도 불필요한 신체적 접촉을 해온 적이 있는지와 같은 구체적인 사례를 문항으로 구성하고, 관련 피해 경험이 있는지 질문하였다.

경제적 침해에 대해서는 금품을 달라는 요구를 받은 적이 있는지, 본인의 물건을 허락을 받지 않고 무단으로 사용한 적이 있는지와 같은 사례를 문항으로 구성하여 질문하였다.

방임적 침해는 신변보호와 관련한 북한이탈주민의 도움 요청에 대해 신변보호담당관이 적절한 지원을 하고 있는지를 파악하기 위해 구성한 항목이다. 신변보호담당관이 지위상 본인이 담당하게 된 북한이탈주민에 대해 적합한 보호와 지원을 해야 할 의무를 가짐에도 불구하고, 북한이탈주민의 도움 요청에 대해 적절한 대처나 지원을 하지 않는 경우가 있는지를 파악하기 위해 ‘도움이 필요해 연락을 하거나 경찰서에 찾아갔으나, 만나주지 않거나 무시하였다’와 같은 사례를 질문으로 구성하였다.

(5) 신변보호제도의 개선 요구 사항

‘신변보호제도의 개선 요구 사항’은 북한이탈주민의 신변보호제도에 대한 문제제기 경험과 제도 시행에 있어 개선이 필요하다고 생각하는 내용에 관하여 질문을 구성하였다. 이와 같은 문항을 통해 북한이탈주민의 신변보호제도에 대한 개선 요구 사항을 파악하여

정책적 개선 방안에 대한 시사점을 도출하고자 하였다.

첫째, 북한이탈주민이 신변보호제도에 대해 문제점을 인식하고 제도 개선을 위해 문제를 제기한 경험이 있는지를 질문하였다. 문제제기 경험이 있는 경우, 문제를 제기한 기관이 어느 곳인지 질문하였다. 반면 문제제기 경험이 없다면, 그 이유가 무엇인지를 질문하여 문제제기를 하지 않았거나 혹은 할 수 없었던 이유를 알아보하고자 하였다.

둘째, 북한이탈주민에 대한 신변보호를 수행하기에 적합한 기관을 어느 곳이라고 생각하는지 질문하였다. 통일부, 경찰청, 국가정보원을 선택지로 구성하고, 기타 항목을 구성하여 제시한 기관 외에 응답자가 적합하다고 생각하는 기관을 직접 쓸 수 있도록 구성하였다.

셋째, 신변보호담당관에 대한 개선 요구에 관하여 질문하였다. 신변보호담당관에게 필요한 역량이나 전문성은 무엇이라고 생각하는지, 신변보호담당관의 역할이 활성화되기를 희망하는 분야는 무엇인지 질문하였다. 또한 보호 대상자의 특성에 따른 신변보호담당관의 배치 필요성에 관한 논의를 이끌어내고자 배치된 신변보호담당관의 성별이 달라 어려움을 겪은 경험이 있는지 등에 관하여 질문하였다.

넷째, 북한이탈주민의 신변보호 기간은 어느 정도가 적절하다고 생각하는지를 질문하였다.

다섯째, 북한이탈주민을 대상으로 한 신변보호제도 이해 교육을 위해 적합한 교육 방식이 무엇이라고 생각하는지 질문하였다. 책자 등으로 관련 정보의 제공, 온라인 교육자료 제공, 강의식 면대면 교육, 필요할 경우 개별 면담 교육 등을 선택지로 구성하였다.

여섯째, 제도 운영 방식에 대한 개선 요구 사항을 알아보기 위하여 신변보호제도의 개선을 위해 필요하다고 생각하는 내용이 무엇인지에 관하여 질문하였다. 신변보호담당관의 직무 역량 강화, 성별이나 연령 등을 고려한 보호 대상자의 특성에 적합한 신변보호담당관의 배치, 법적 근거 없는 신변보호 기간의 임의 연장 개선, 보호 대상자의 인권침해 최소화, 신변보호담당관의 인력 충원 및 잦은 교체 줄이기 등을 선택지로 구성하였다.

일곱째, 제도 개선을 위한 방안으로 북한이탈주민도 쉽게 찾아볼 수 있는 별도의 안내서나 지침서 구성 필요성, 신변보호제도로 인한 인권침해 문제 등을 상담할 수 있는 별도의 전담기관 설치의 필요성에 대해 질문하였다.

(6) 응답자 개인배경

응답자의 개인배경에 따른 인식 차이를 분석하기 위하여, 신변보호제도에 관한 인식에 영향을 미칠 가능성이 있는 개인배경에 관한 문항을 별도로 구성하였다. 응답자 개인배경은 응답자의 성별, 연령, 남한 거주 지역, 북한 탈북 시기, 남한 입국년도, 남한 내 거주 기간, 남한 내 입국 후 취득 학력, 직업, 기초생활 수급자 해당 여부, 가계의 경제소득, 남

한에서의 가족구성원 수, 북한 출신지역, 탈북 동기를 그 내용으로 구성하였다. 남한 거주 지역의 경우 주민등록상 거주지와 실제 거주지를 별도로 질문하여 두 응답간의 차이가 있을 경우, 신변보호담당관으로부터 더 잦은 연락을 받지는 않았는지 살펴보고자 하였다. 북한 출신지역의 경우 분석 시 접경 지역과 비접경 지역으로 구분하여 분석하고자 한다. 이와 같은 기본적인 개인배경과 함께 인권교육 경험, 남한 사회의 인권 보호 수준에 대한 인식을 추가로 질문하여 신변보호제도에 대한 인식에 차이를 미칠 수 있는 요인으로 고려하였다.

<표 3> 설문조사지의 구성(총 58 문항)

구분	문항 내용	문항번호
I. 남한생활 적응 (8개 문항)	남한 정착과정에서의 어려움	문1
	남한 정착과정에서 도움을 받은 사람 또는 단체	문2
	하나원에서의 교육 경험	문3
	남한 사회 적응 과정에서 교육이 어려움을 겪은 분야	문4
	북한이탈주민에 대한 남한 주민의 태도	문5, 문6
	남한 생활 만족도	문7
	신변 위협을 느끼는 정도	문8
II. 신변보호 제도의 경험 (15개 문항)	신변보호를 받은 기간	문9
	현재까지 경험한 신변보호담당관 명수	문10
	신변보호담당관의 연락 유형 및 정도(횟수) - 전화 통화/ 문자메시지/ 방문/ 우편물	문11, 문12
	신변보호담당관에게 도움을 요구한 경험 및 요청한 경험의 유형	문13, 문13-1
	신변보호담당관으로부터 받은 도움의 유형	문14
	신변보호담당관의 신변보호활동에 대한 인식 - 신변보호 활동에 대한 인식 (무관심~적극적) - 신변보호 활동으로 인해 감시받는다는 느낌 - 신변보호 활동에 대한 만족도 - 신변보호 활동에 대한 신뢰도	문15~18
	신변보호제도에 대한 교육 경험 - 인지 경로 - 하나원의 교육 내용이나 방식	문19, 문20
	신변보호제도에 대한 인지 정도 - 신변보호제도에 대한 이해 정도(주관적 인식) - 신변보호담당관의 주요한 역할에 대한 이해 - 본인의 신변보호 기간의 종료 시점 인지 여부	문21~23

구분	문항 내용	문항번호
III. 신변보호 제도의 적정성 및 효과성에 대한 인식 (4개 문항)	신변보호제도에 대한 만족도 - 만족 시 그 이유 - 불만족 시 이유	문24, 문24-1, 2
	신변보호제도 운영의 주요한 목적	문25
	신변보호제도 운영의 주요 목적에 따른 운영 적합성	문26
	신변보호제도의 필요성	문27
IV. 신변보호 제도로 인한 인권침해 실태 (4개 문항)	본인의 인권침해 경험 정도(주관적 인식 정도)	문28
	가족의 인권침해 경험 정도(주관적 인식 정도)	문29
	신변보호담당관의 신변보호 활동으로 인한 본인 및 가족의 인권침해 경험 - 사생활 침해 - 정서적 침해 - 신체적 침해 - 성적 침해 - 경제적 침해 - 방임적 침해	문30, 문31
	문제제기 경험 - 경험 여부 - 경험이 있는 경우 문제를 제기한 기관 - 경험이 없는 경우 그 이유	문32, 문32-1, 2
V. 신변보호 제도의 개선 요청 사항 (11개 문항)	신변보호 수행에 적합한 기관	문33
	신변보호담당관에 대한 개선 요구 - 신변보호담당관에게 필요한 역량 - 역할이 활성화되기를 희망하는 분야 - 적합한 연령대 - 성별 차이로 인한 어려움 경험 여부	문34~문37
	적정한 신변보호 기간	문38
	신변보호제도 이해를 위한 적합한 교육 방식	문39
	신변보호제도 개선을 위해 필요한 사항	문40
	별도의 안내서나 지침서 구성의 필요성	문41
	별도의 상담 전담기관 설치의 필요성	문42
VI. 응답자 개인배경 (16개 문항)	성별	문43
	연령	문44
	남한 거주 지역(주민등록상 거주지/ 실제 거주지)	문45, 문46
	북한 탈북년도	문47

구분	문항 내용	문항번호
	남한 입국년도	문48
	남한 내 거주 기간	문49
	남한 내 입국 후 취득 학력	문50
	직업	문51
	기초생활 수급자 해당 여부	문52
	가계 경제소득	문53
	남한에서의 가족구성원 수	문54
	북한 출신지역	문55
	탈북 동기	문56
	인권교육 경험	문57
	남한 사회의 인권 보호 수준에 대한 인식	문58

II. 설문조사 개요

1. 설문조사 대상의 표집방법

설문조사 대상의 표집은 모집단의 크기, 모집단의 공간적 분포, 연구참여자의 자료제공 능력을 고려하여 선정하고자 성별, 연령, 남한 입국연도, 남한에서의 거주지 등을 고려하여 228명을 표집하였다.¹⁹⁾

첫째, 성별은 북한이탈주민 모집단을 대표하도록 남성 30%, 여성 70%의 비율을 고려하여 선정하고자 했다.

둘째, 신변보호제도의 경험 및 인식에 영향을 미칠 수 있는 주요한 정책 변화가 있었던 시점을 기준으로 남한 입국연도를 고려하여 표집하고자 하였다. 북한이탈주민 대상 지원 정책의 주요 변화시점으로는 1990년 8월 거주지보호 담당관제 도입 및 시행, 2005년 4월 통일부의 정착도우미제도 시행, 2007년 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 개정, 2009년 하나센터 설치 등을 고려할 수 있다(<표 3> 참조).²⁰⁾ 이와 같은 북한이탈주민 대상의 정책 변화는 신변보호담당관의 역할 변화에 영향을 미쳤을 것으로 예상할 수 있다. 특히 정착도우미제도 도입 및 하나센터 설치 이전에는 신변보호담당관이 북한이탈주민의 정착과정 전반에 대해 지원했던 반면, 이후에는 신변보호담당관의 역할이 이전에 비해 축소되었다. 특히 2007년 북한이탈주민의 수가 1만 명을 넘어서는 시점에 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」의 개정이 이루어지면서 정부는 북한이탈주민에 대한 지원 정책의 기초를 보호에서 자립·자활로 전환하였다. 이러한 북한이탈주민에 대한 정착지원 정책 변화의 배경을 고려하여 2007년을 기준으로 그 시점 이전과 이후에 신변보호제도를 경험한 대상자의 인식을 비교 분석하고자, 2007년 이전과 그 이후에 입국한 대상자의 비율을 적절하게 고려하여 표집하고자 하였다.

19) 2018년 9월 기준 북한이탈주민의 입국인원 현황을 보면(총 32,147명) 성별 비율은 남성 28%, 여성 72%로의 비율로 구성되어 있으며, 남한 거주지 비율은 수도권 거주 63.3%, 비수도권 거주 36.7%로 나타나고 있다(통일부 통계 자료 기준, <http://www.unikorea.go.kr>, 방문날짜: 2018.11.01.).

20) 통일부는 2009년 북한이탈주민에 대한 지역 적응기관인 하나센터 6개소를 지정한 이후, 2010년 16개소를 추가로 선정하여 확대 운영하였으며, 2018년 현재 25개소를 운영 중이다(서울 4, 경기 6, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 강원 2, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주). 2017년부터는 하나센터를 중앙정부-지방자치단체-시민사회 간 협업을 통한 지역통합과 복합서비스 거점으로 육성하고자 제주하나센터, 서울남부하나센터, 부산하나센터 3개소를 ‘지역통합지원센터’ 시범 운영기관으로 지정하여 운영하고 있으며, 앞으로 전국적으로 확산할 예정이다.

〈표 4〉 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 대한 역할 분담의 변화

연 도	내용
2005년	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정착도우미제도 시행 <ul style="list-style-type: none"> - 민간 자원봉사자가 북한이탈주민이 하나원에서 거주지에 도착할 때 까지 신변 보호 및 거주지에서의 생활안내
2007년	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 개정(2007. 1. 26.) <ul style="list-style-type: none"> • 개정이유 <ul style="list-style-type: none"> - 북한이탈주민에 대한 정착지원의 방향을 “보호” 에서 “자립 및 자활 중심” 으로 심화하기 위하여 전문자격 인정 및 취업보호기간 확대 등 북한이탈주민의 직업능력과 자립능력 향상 지원 • 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 정착지원시설 보호기간을 “1년” 에서 “1년 이내” 로 조정하여 법 규정 현실화 - 북한이탈주민대책협의회 위원 수 증원(20명→25명) - 북한이탈주민 보호결정기준을 체류국에서 “10년 이상” 으로 명확화 - 취업보호기간을 2년 후 1년의 범위 내에서 연장할 수 있도록 함 - 정착금의 비합리적 소비행태 방지 및 안정적 조기 정착 지원을 위해 “정착금” 지급을 “정착금 또는 그에 상응하는 가액의 물품” 으로 지급할 수 있도록 함.
2009년	<ul style="list-style-type: none"> ○ 하나센터 설립 <ul style="list-style-type: none"> - 북한이탈주민의 거주지 적응교육, 심리 및 진로상담, 생활정보제공, 취업서비스, 사회서비스 안내 등을 종합적으로 실시하는 지역적응센터 - 2009년 6개소 지정 이후, 2018년 현재 25개소 운영 중

셋째, 응답자의 남한에서의 거주지는 수도권과 비수도권으로 구분하여 북한이탈주민 모집단을 대표할 수 있도록 수도권 65%, 비수도권 35%의 비율로 표집하고자 하였다.

2. 설문조사 방식

설문조사는 본조사를 시행하기 전에 북한이탈주민 10여명을 대상으로 사전조사를 시행하였다. 사전조사를 통해 조사 응답자인 북한이탈주민이 설문조사지의 질문 내용 중 답변하기가 어려워하는 표현이나 내용을 확인하여 용어 및 어법을 수정하는 과정을 거쳤다. 예비조사는 7월에, 본조사는 예비조사 결과를 반영한 최종 설문지를 통해 8~10월 사이에 시행되었다.

설문조사 자료의 수집은 주로 직접 방문조사를 통해 진행하였으며, 주로 북한이탈주민이 다수 참여하는 관련단체 행사를 이용하여 진행하였다. 북한이탈주민 지역적응센터(하나센터), 민간 지원단체 등 각 기관에 협조공문을 발송하고 유선으로 협조를 요청하였다. 이와 함께 북한이탈주민의 낮은 응답률을 보완하기 위하여 내부 연구진 및 북한이탈주민 전문가의 개인적인 네트워크를 통해 조사대상자를 추가로 확보하였다. 설문조사 방식은 기본적으로 조사대상자가 직접 설문조사지에 응답을 기입하는 자기기입식 방법으로 시행하였다.

3. 설문조사 결과 분석 방법

설문지는 총 250명에게 배포하였으며, 228부의 설문조사지가 회수되었으나, 이 중 불성실하게 응답한 8부를 제외하고, 최종적으로 220부를 분석대상으로 하였다.

수집된 설문조사 자료는 PASW Statistics 18.0 통계프로그램을 이용하여 분석하였으며, 세부적인 통계처리 절차는 다음과 같다.

첫째, 구체적인 분석에 앞서 코딩된 자료에 대해 문항별 결측값 등을 확인하여, 불성실하게 응답한 응답 자료 등을 분류하는 과정을 거쳐 유효한 최종 분석 자료를 선정하였다. 둘째, 응답 자료에 대해 빈도분석(Frequency Analysis)을 실시하여 연구참여자의 응답 자료에 대한 기본적인 특성을 알아보았다. 셋째, 응답자별 개인배경 및 특성에 따른 신변보호제도에 대한 인식 차이를 알아보기로 교차분석(Cross Tabulation Analysis)을 실시하고, 카이스퀘어 검증(Chi-square Test)을 통해 유의도를 확인하였다.

4. 연구윤리 관련

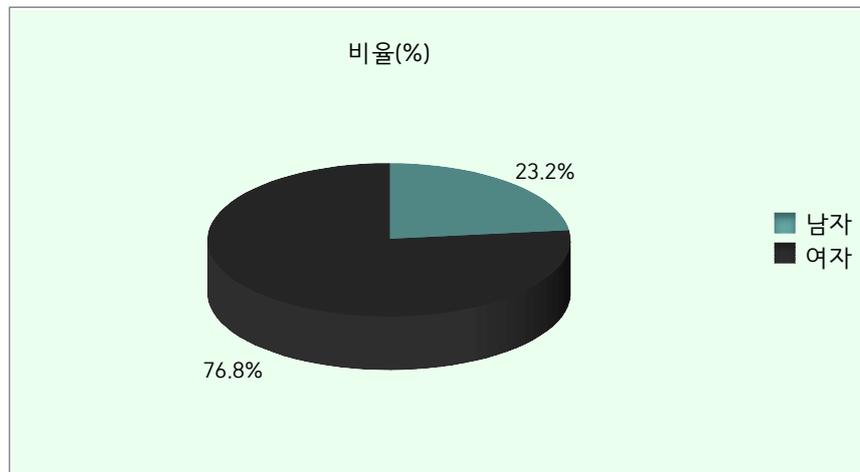
북한이탈주민을 대상으로 한 설문조사는 기관생명윤리위원회의 심의 대상에 해당되어 2018년 5월 24일 인하대학교 기관생명윤리위원회에 IRB 심의 의뢰를 하였고, 연구윤리와 관련된 내용에 대해 승인을 받았다(승인번호: 180515-1A).

Ⅲ. 설문조사 분석 결과

1. 응답자 개인배경

(1) 성별

응답자의 성별 분포를 보면, 남성 51명(23.2%), 여성 169명(76.8%)으로 여성의 비율이 높은 것으로 나타났다. 응답자 중 여성의 비율이 높게 나타난 이유는 북한이탈주민 모집단의 여성 비율이 2018년 기준 72%인 것을 고려하여 응답자를 표집했기 때문이다.



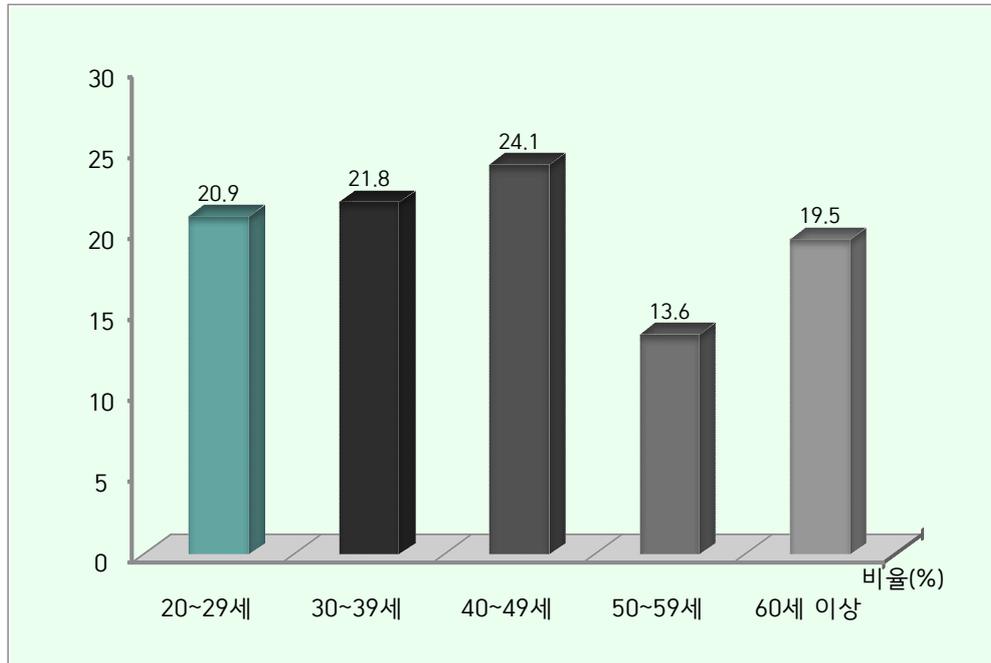
[그림 3] 응답자의 성별

<표 5> 응답자의 성별

성별	빈도(명)	비율(%)
남자	51	23.2
여자	169	76.8
합계	220	100.0

(2) 연령

응답자의 연령은 40대가 24.1%로 가장 높고, 다음으로 30대 21.8%, 20대 20.9% 순으로 나타났다. 연령대별로 각각 20대 20.9%, 30대 21.8%, 40대 24.1%, 50대 13.6%, 60대 19.5%의 비율로 나타났다. 응답자의 연령대별 구성을 보면 20대에서 40대가 66.8% 비율을 차지하는 것으로 나타나 청장년층의 비율이 높다는 것을 확인할 수 있다.



[그림 4] 응답자의 연령

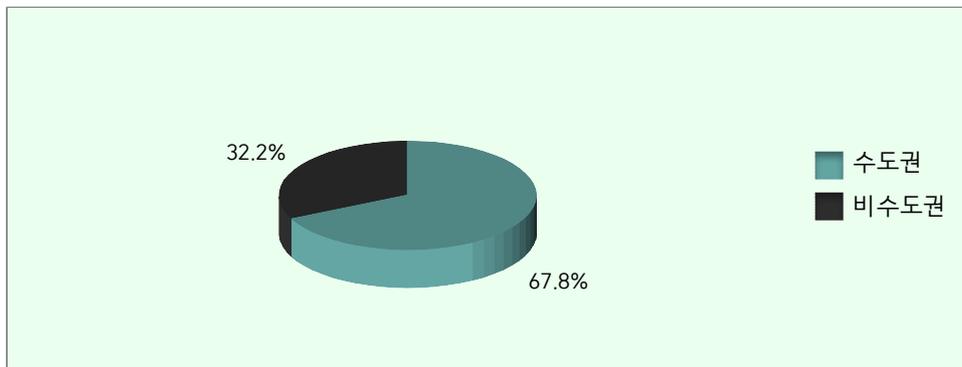
<표 6> 응답자의 연령

연령	빈도(명)	비율(%)
20~29세	46	20.9
30~39세	48	21.8
40~49세	53	24.1
50~59세	30	13.6
60세 이상	43	19.5
합계	220	100.0

(3) 남한에서의 거주 지역

응답자의 남한에서의 거주 지역은 수도권 거주자의 비율이 67.8%로 나타났으며, 지방에 거주하는 응답자가 32.2%로 나타났다. 2018년 기준 북한이탈주민의 거주지별 구성 비율이 수도권 65%, 비수도권 35%인 것에 비추어 보았을 때 모집단의 구성 비율과 유사하게 표집된 것을 볼 수 있다.

지역별로는 서울에 거주하는 응답자의 비율이 44.1%로 가장 높게 나타났다. 각 지역별로 인천 18.2%, 경기 5.5%, 부산 3.6%, 대구 4.1%, 광주 1.8%, 대전 5.0%, 울산 0.5%, 세종 0.9%, 강원 1.4%, 충북 3.2%, 충남 1.4%, 전북 2.7%, 전남 1.8%, 경북 2.3%, 경남 3.6%로 나타났다.



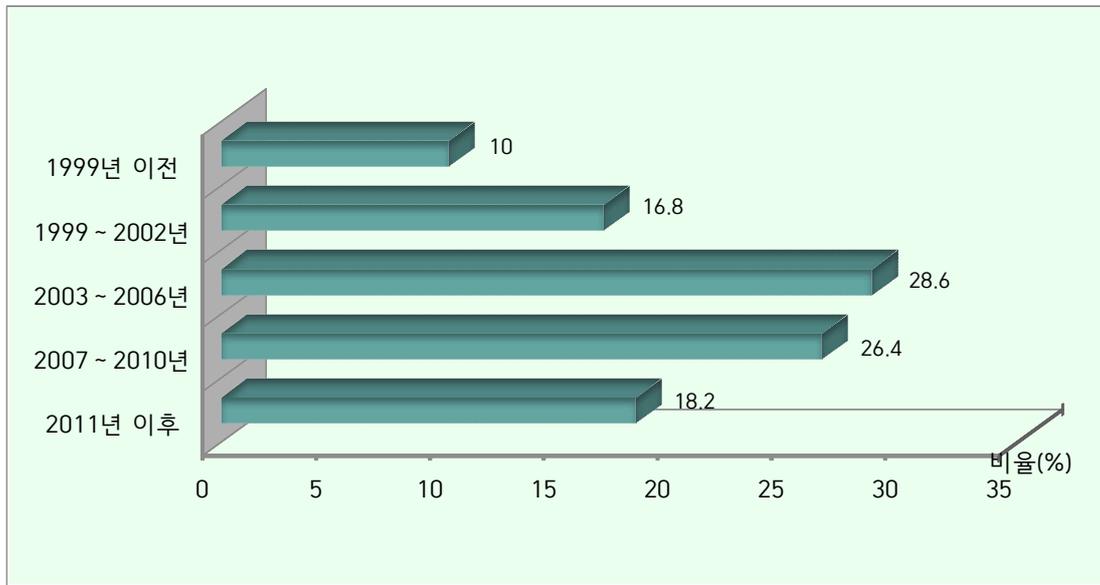
[그림 5] 응답자의 남한 내 거주 지역

<표 7> 응답자의 남한 내 거주 지역

	거주 지역	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
수도권	서울	97	44.1	149	67.8
	인천	40	18.2		
	경기	12	5.5		
비수도권	부산	8	3.6	71	32.2
	대구	9	4.1		
	광주	4	1.8		
	대전	11	5.0		
	울산	1	0.5		
	세종	2	0.9		
	강원	3	1.4		
	충북	7	3.2		
	충남	3	1.4		
	전북	6	2.7		
	전남	4	1.8		
	경북	5	2.3		
	경남	8	3.6		
	제주	0	0.0		
합계		220	100.0	220	100.0

(4) 탈북 시기

북한에서 마지막으로 탈북(도강)한 연도를 보면, 응답자 중 2003~2006년 사이에 탈북한 경우가 28.6%로 가장 높은 비율로 나타났으며, 그 다음으로는 2007~2010년 사이에 탈북한 경우가 26.4% 비율로 높게 나타났다. 탈북 시기별로는 각각 1999년 이전 10.0%, 1999~2002년 16.8%, 2003~2006년 28.6%, 2007~2010년 26.4%, 2011년 이후 18.2%로 나타났다.



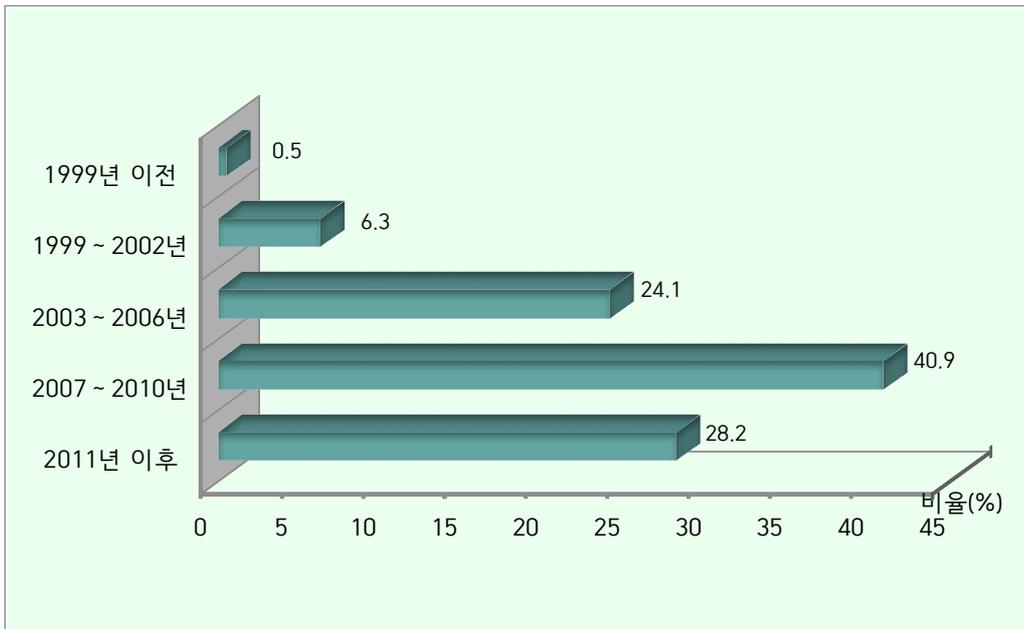
[그림 6] 응답자의 탈북 시기

<표 8> 응답자의 탈북 시기

시기	빈도(명)	비율(%)
1999년 이전	22	10.0
1999~2002년	37	16.8
2003~2006년	63	28.6
2007~2010년	58	26.4
2011년 이후	40	18.2
합계	220	100.0

(5) 남한 입국연도

남한에 입국한 연도를 보면, 응답자 중 2007년~2010년 사이에 입국한 경우가 40.9%로 가장 높은 비율로 나타났다. 시기별로는 각각 1999년 이전 0.5%, 1999~2002년 6.3%, 2003~2006년 24.1%, 2007~2010년 40.9%, 2011년 이후 28.2%로 나타났다.



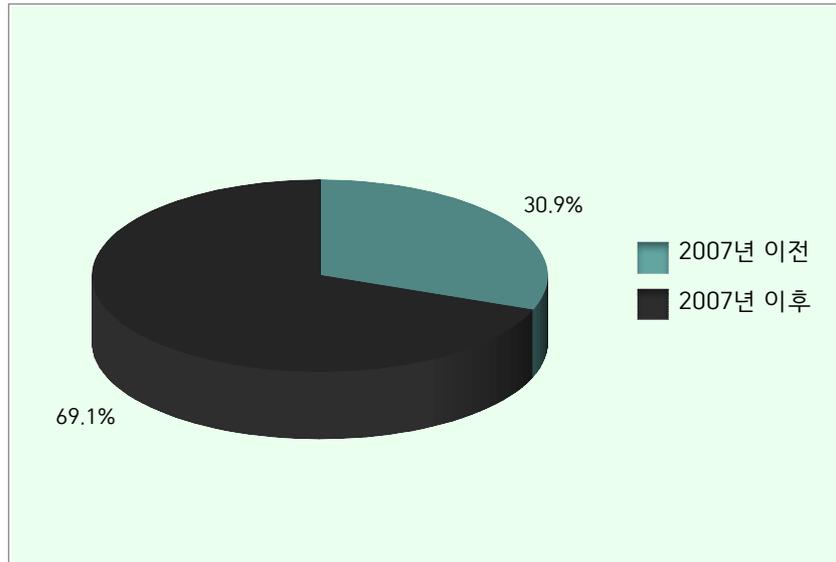
[그림 7] 응답자의 남한 입국연도

<표 9> 응답자의 남한 입국연도

시기	빈도(명)	비율(%)
1999년 이전	1	0.5
1999~2002년	14	6.3
2003~2006년	53	24.1
2007~2010년	90	40.9
2011년 이후	62	28.2
합계	220	100.0

이 연구에서는 북한이탈주민에 대한 정착지원의 방향을 ‘보호’에서 ‘자립·자활’로 심화하기 위해 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」을 개정된 2007년을 기준으로 그 시점 이전과 이후에 신변보호제도를 경험한 대상자의 인식을 비교 분석하고자 하였다. 응답자 중 2007년 이전에 남한에 입국한 응답자의 비율은 30.9%로 나타났으며,

2007년 이후에 입국한 응답자의 비율은 69.1%로 나타났다.



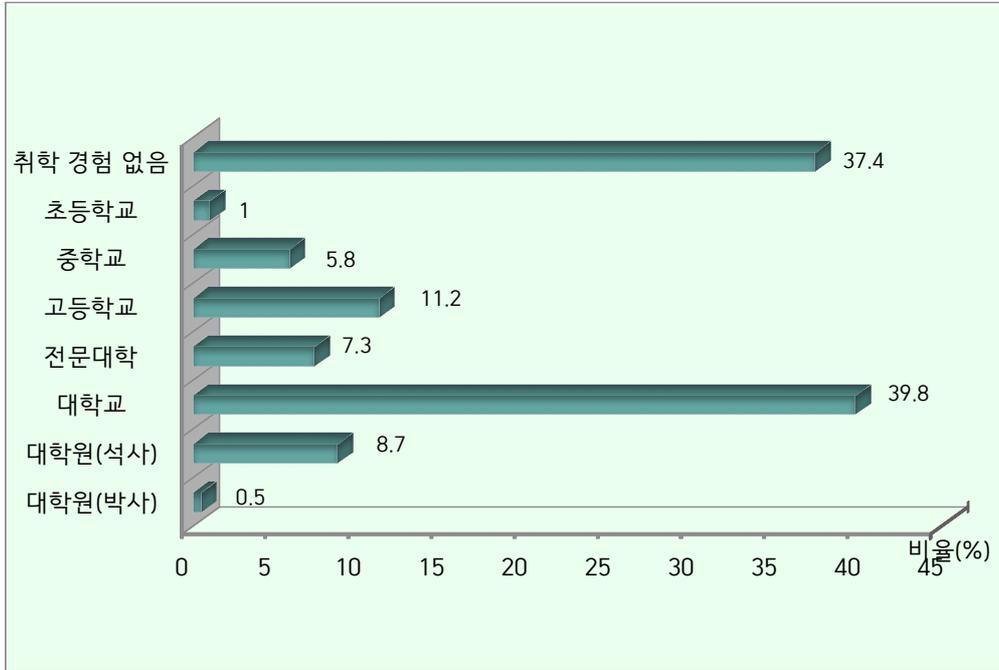
[그림 8] 응답자의 남한 입국연도(2007년 기준)

<표 10> 응답자의 남한 입국연도(2007년 기준)

시기	빈도(명)	비율(%)
2007년 이전	68	30.9
2007년 이후	152	69.1
합계	220	100.0

(6) 남한 내 입국 후 취득 학력

남한에 입국 후 취득한 학력의 경우 대학 학사학위과정을 취득한 경우가 39.8%로 가장 높게 나타났다. 취득 학력의 유형별로는 초등학교 1.0%, 중학교 5.8%, 고등학교 11.2%, 전문대학 7.3%, 대학(학사학위) 39.8%, 대학원 석사학위과정 8.7%, 대학원 박사학위과정 0.5%로 각각 나타났다. 응답자중 남한에 입국 후 취학 경험이 없는 경우는 37.4%로 나타났다.



[그림 9] 응답자의 남한 내 입국 후 취득 학력

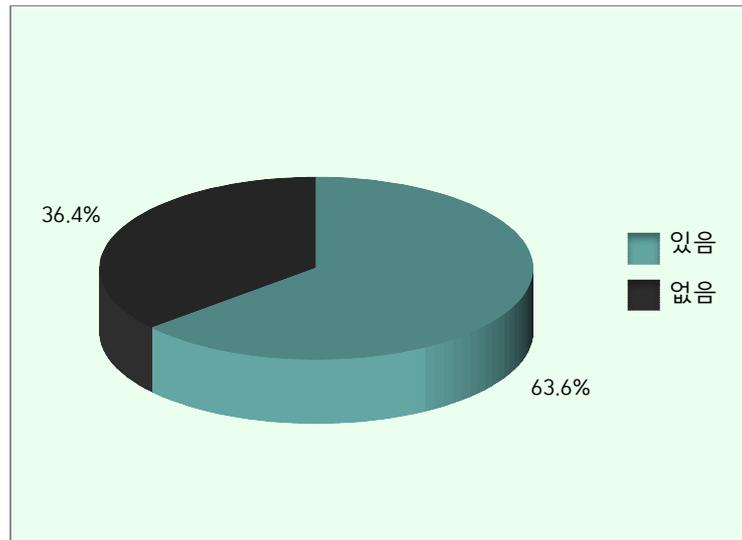
<표 11> 응답자의 남한 내 입국 후 취득 학력

(응답자 수=206명, 복수응답)

취득 학력	빈도(명)	케이스 비율(%)
취학 경험 없음	77	37.4
초등학교	2	1.0
중학교	12	5.8
고등학교	23	11.2
전문대학	15	7.3
대학교	82	39.8
대학원(석사)	18	8.7
대학원(박사)	1	0.5
합계	230	111.7

(7) 직업활동 여부

응답자중 시간제 일자리를 포함하여 현재 직업을 가지고 있는 경우는 63.6%, 직업을 가지고 있지 않은 경우는 36.4%의 비율로 나타나 직업을 가지고 직업활동을 하고 있는 응답자의 비율이 더 높게 나타났다.



[그림 10] 응답자의 직업활동 여부

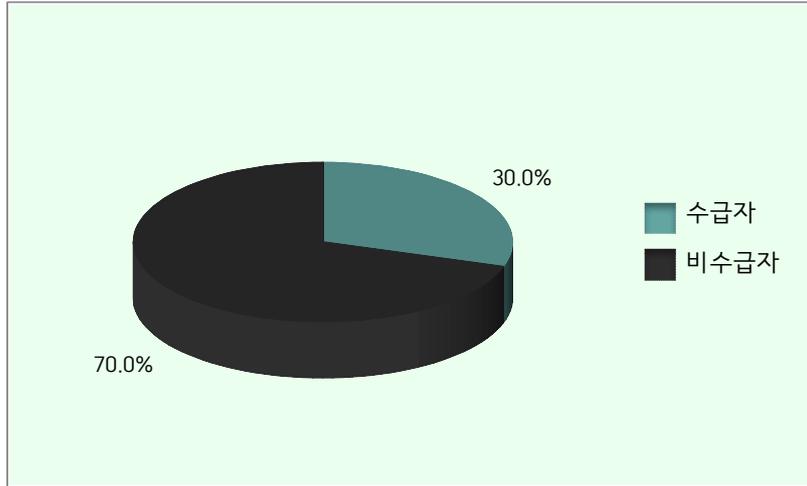
<표 12> 응답자의 직업활동 여부

직업 유무	빈도(명)	비율(%)
있음	140	63.6
없음	80	36.4
합계	220	100.0

(8) 경제적 배경

가. 기초생활 수급자 해당 여부

응답자 중 기초생활 수급자인 경우는 30.0%, 비수급자는 70.0%로 나타났다.



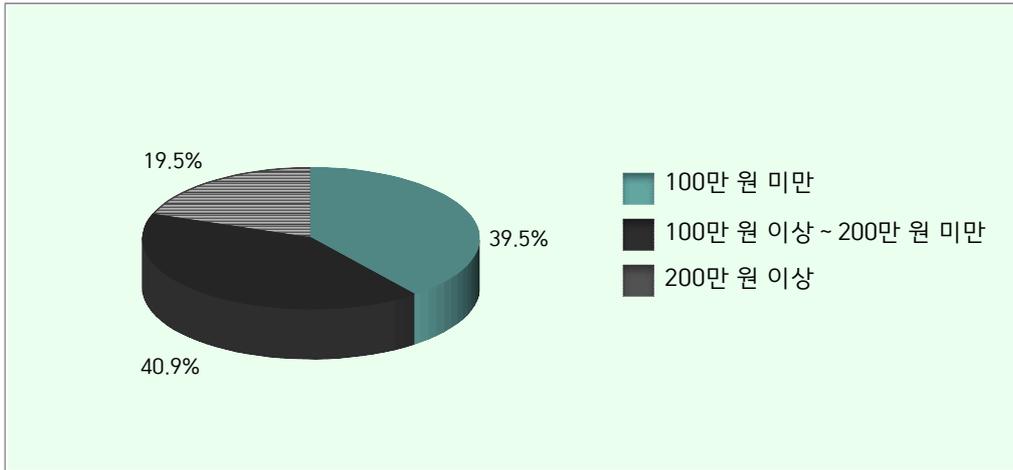
[그림 11] 응답자의 기초생활 수급자 해당 여부

<표 13> 응답자의 기초생활 수급자 해당 여부

구분	빈도(명)	비율(%)
수급자	66	30.0
비수급자	154	70.0
합계	220	100.0

나. 월 평균 가계 경제소득

응답자들의 월 평균 가계 경제소득은 100만 원 이상 200만 원 미만인 경우가 40.9%로 가장 높게 나타났다. 소득별로 보면 100만 원 미만 39.5%, 100만 원 이상~200만 원 미만 40.9%, 200만 원 이상이 19.5%로 각각 나타났다.



[그림 12] 응답자의 월 평균 가계 경제소득

<표 14> 응답자의 월 평균 가계 경제소득

구분	빈도(명)	비율(%)
100만 원 미만	87	39.5
100만 원 이상~200만 원 미만	90	40.9
200만 원 이상	43	19.5
합계	220	100.0

(9) 남한에서의 가족구성원 수

남한에 정착하여 구성된 가족구성원의 수는 2~3인인 경우가 49.6%로 가장 높게 나타났다. 그 다음으로는 1인(단독세대)인 경우가 38.6%, 4인 이상인 경우가 11.8%로 나타났다.



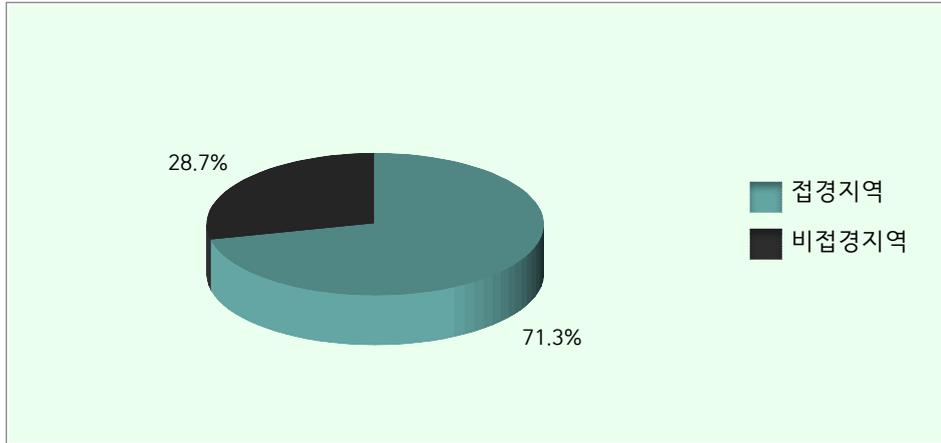
[그림 13] 응답자의 남한에서의 가족구성원 수

<표 15> 응답자의 남한에서의 가족구성원 수

구분	빈도(명)	비율(%)
1인(단독세대)	85	38.6
2~3인	109	49.6
4인 이상	26	11.8
합계	220	100.0

(10) 재북 출신지역

응답자의 재북 출신지역은 접경지역이 71.3%, 비접경지역이 28.7%로 접경지역 출신 비율이 더 높은 것으로 나타났다. 응답자의 재북 출신지역은 접경지역인 함경북도가 52.7%로 가장 높은 비율로 나타났으며, 그 다음으로는 양강도 12.7%, 함경남도 12.3%의 순으로 각각 나타났다.



[그림 14] 응답자의 재북 출신지역

<표 16> 응답자의 재북 출신지역

구분		빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
접경지역	함경북도	116	52.7	157	71.3
	자강도	7	3.2		
	양강도	28	12.7		
	평양북도	6	2.7		
비접경지역	함경남도	27	12.3	63	28.7
	평안남도	9	4.1		
	황해북도	3	1.4		
	황해남도	9	4.1		
	강원도	9	4.1		
	평양	6	2.7		
합계		220	100.0	220	100.0

(11) 탈북 동기

탈북동기의 경우 ‘식량이 부족해서’라고 응답한 경우가 35.2%로 가장 높게 나타났다. 그 다음으로는 ‘돈을 더 많이 벌고 싶어서’라고 응답한 경우가 31.5%, ‘북한 체제의 감시 및 통제가 싫어서(자유를 찾아서)’라고 응답한 경우가 22.8%, ‘가족(자녀 등)에게 더 나은 생활환경을 주려고’가 18.3%, ‘신변의 위협을 느껴서’가 16.0%, ‘먼저 탈북한 가족을 찾거나 함께 살기 위해서’, 13.7%, ‘사회적 계층(출신 성분)으로 인한 차별 때문에’ 10.0% 등의 순으로 각각 나타났다.

<표 17> 응답자의 탈북 동기

(응답자 수=220명, 복수응답)

탈북 동기	빈도(명)	케이스 비율(%)
식량이 부족해서	77	35.2
돈을 더 많이 벌고 싶어서	69	31.5
북한 체제의 감시 및 통제가 싫어서 (자유를 찾아서)	50	22.8
가족(자녀 등)에게 더 나은 생활환경을 주려고	40	18.3
신변의 위협을 느껴서	35	16.0
먼저 탈북한 가족을 찾거나 함께 살기 위해서	30	13.7
사회적 계층(출신 성분)으로 인한 차별 때문에	22	10.0
교육 등 기회 결여에 대한 좌절감 때문에	17	7.8
먼저 탈북한 사람(가족 제외)이 권유해서	12	5.5
북한에 함께 있던 가족을 따라서	13	5.9
아파도 치료를 받지 못해서	11	5.0
주변 사람(가족 제외)의 권유로	11	5.0
합계	387	176.7

(12) 인권교육 경험 여부

인권교육 경험을 살펴보면, 응답자 중 82.7%가 인권교육을 받아본 경험이 거의 없거나 전혀 없는 것으로 나타났다. 인권교육을 받아본 경험이 많거나 매우 많은 편이라고 응답한 경우는 17.3%에 그쳤다.

<표 18> 응답자의 인권교육 경험 여부

구분	빈도(명)	비율(%)
전혀 없다	72	32.7
거의 없다	110	50.0
많은 편이다	34	15.5
매우 많은 편이다	4	1.8
합계	220	100.0

(13) 남한 사회의 인권 보호 수준에 대한 인식

남한 사회의 인권 보호 수준에 대해서는 응답자의 65.9%가 높은 것으로(높은 편이다+매우 높은 편이다) 평가하고 있었으며, 응답자의 34.1%는 낮은 것으로(낮은 편이다+매우 낮은 편이다)라고 평가하고 있음을 확인할 수 있었다.

<표 19> 응답자의 남한 사회의 인권 보호 수준에 대한 인식

구분	빈도(명)	비율(%)
매우 낮은 편이다	9	4.1
낮은 편이다	66	30.0
높은 편이다	129	58.6
매우 높은 편이다	16	7.3
합계	220	100.0

2. 남한생활 적응

(1) 남한 정착과정에서의 어려움

응답자의 43.6%가 남한 정착과정에서 ‘생활비 마련 등 경제적 어려움’을 겪는 것으로 나타났다. 그 다음으로는 ‘북한이탈주민 출신이라는 사회적 편견 및 차별’이 25.0%, ‘취업 및 창업’으로 인한 어려움이 12.7%, ‘건강 및 심리·정서적 안정’에 대한 어려움이 8.6%, ‘이웃, 직장동료 등과의 소통 및 관계 형성’이 4.5%의 순으로 나타났다. 그 밖에는 ‘법률 지식의 부족’(응답자의 2.3%), ‘자녀 출산·양육 등 가족 문제’(응답자의 2.3%), 정부 및 공공기관과의 관계’(응답자의 0.9%)로 인해 남한 정착과정에서 어려움을 겪는 것을 확인할 수 있었다.

<표 20> 남한 정착과정에서의 어려움

구분	빈도(명)	비율(%)
생활비 마련 등 경제적 어려움	96	43.6
북한이탈주민 출신이라는 사회적 편견 및 차별	55	25.0
취업 및 창업	28	12.7
건강 및 심리·정서적 안정	19	8.6
이웃, 직장동료 등과의 소통 및 관계 형성	10	4.5
법률 지식의 부족	5	2.3
자녀 출산·양육 등 가족 문제	5	2.3
정부 및 공공기관과의 관계	2	0.9
합계	220	100.0

(2) 남한 정착과정에서 도움을 받은 사람 또는 단체

남한 정착과정에서 도움을 받은 사람 또는 단체로는 ‘북한이탈주민 가족, 친척, 친구, 동료’라고 응답한 경우가 55.3%로 가장 높게 나타났다. 그 다음으로는 ‘종교단체, 시민단체 등 민간 지원 기관’이 35.2%, ‘남북하나재단과 하나센터(전문상담사 포함)’가 31.5%, ‘신변보호담당관’이 28.3%로 나타났다. 그 밖에는 ‘북한이탈주민이 아닌 가족, 친척, 친구, 동료’가 11.4%, ‘거주지보호 담당관’이 8.2%, ‘취업보호 담당관’이 3.2% 등의 순으로 나타났다. 북한이탈주민의 남한 정착과정을 지원하는 3종 보호 담당관 중에서는 ‘신변보호담당관’으로부터 도움을 받는다고 응답한 비율이 가장 높은 것을 확인할 수 있었다. 기타 응답 내용으로는 대학 동아리 선배, 친구, 교수 등을 통해서 도움을 받는 경우도 있음을 확인할 수 있었다.

<표 21> 남한 정착과정에서 도움을 받은 사람 또는 단체

(응답자 수=219명, 복수응답)

구분	빈도(명)	케이스 비율(%)
북한이탈주민 가족, 친척, 친구, 동료	121	55.3
종교단체, 시민단체 등 민간 지원 기관	77	35.2
남북하나재단과 하나센터(전문상담사 포함)	69	31.5
신변보호담당관	62	28.3
북한이탈주민이 아닌 가족, 친척, 친구, 동료	25	11.4
거주지보호 담당관	18	8.2
취업보호 담당관	7	3.2
기타	2	0.9
합계	381	174.0

(3) 하나원에서의 교육 경험

하나원에서 받았던 교육 중에서 일상생활에 도움이 되었던 교육 내용으로는 ‘남한사회 이해 교육(자유민주주의, 시장경제 등)’이라고 응답한 비율이 57.1%로 가장 높게 나타났으며, ‘초기정착 지원(정착지원제도, 정착의지 함양 등)’도 56.2%로 높게 나타났다. 그 다음으로는 ‘진로지도 및 직업 탐색·훈련’이 40.6%, ‘생활법률(재산관리, 가족관계 등) 및 인권교육’이 21.2%, ‘정서 안정 및 건강관리’가 19.7%, ‘생애설계 프로그램’이 7.8%의 순으로 나타났다.

<표 22> 하나원의 교육 중 도움이 되는 내용

(응답자 수=217명, 복수응답)

구분	빈도(명)	케이스 비율(%)
남한사회 이해 교육(자유민주주의, 시장경제 등)	124	57.1
초기정착 지원(정착지원제도, 정착의지 함양 등)	122	56.2
진로지도 및 직업 탐색·훈련	88	40.6
생활법률(재산관리, 가족관계 등) 및 인권교육	46	21.2
정서 안정 및 건강관리	43	19.8
생애설계 프로그램	17	7.8
합계	440	202.8

(4) 남한 사회 적응 과정에서 교육의 부족으로 어려움을 겪은 분야

남한 사회 적응 과정에서 교육의 부족으로 어려움을 겪은 분야에 대해서는 ‘남한사회 이해 교육(자유민주주의, 시장경제 등)’이라고 응답한 경우가 응답자의 29.8%로 가장 높게 나타났다. 다음으로는 ‘자녀 양육 및 교육’ 22.5%, ‘문화생활’ 21.6%, ‘생활법률(재산관리, 가족관계 등) 및 인권교육’ 20.6%, ‘정보화 교육’ 19.3%, ‘진로지도 및 직업 탐색·훈련’ 16.1%, ‘초기정착 지원(정착지원제도, 정착의지 함양 등)’ 15.6%, ‘정서 안정 및 건강관리’ 12.8%, ‘남한 사회 적응 성공/실패 사례 관련 교육’ 12.4%, ‘생애설계 방안’ 11.0%의 순으로 나타났다.

<표 23> 남한 사회 적응 과정에서 교육의 부족으로 어려움을 겪은 분야

(응답자 수=218명, 복수응답)

구분	빈도(명)	케이스 비율(%)
남한사회 이해 교육(자유민주주의, 시장경제 등)	65	29.8
자녀 양육 및 교육	49	22.5
문화생활	47	21.6
생활법률(재산관리, 가족관계 등) 및 인권교육	45	20.6
정보화 교육	42	19.3
진로지도 및 직업 탐색·훈련	35	16.1
초기정착 지원(정착지원제도, 정착의지 함양 등)	34	15.6
정서 안정 및 건강관리	28	12.8
남한사회 적응 성공/실패 사례 관련 교육	27	12.4
생애설계 방안	24	11.0
합계	396	181.7

(5) 북한이탈주민에 대한 남한 주민의 태도

가. 북한이탈주민이라는 사실을 인지한 이웃주민의 반응에 대한 인식

응답자들은 본인이 북한이탈주민이라는 사실을 인지한 이웃주민의 반응에 대해 ‘경계심을 보인다’라고 느끼는 경우가 53.2%로 가장 많았으며, 그 다음으로는 ‘차별적으로 대한다’가 29.1%로 나타났다. 응답자의 80% 이상이 자신이 북한이탈주민이라는 신분이 노출되었을 때 주변 사람들이 경계심을 보이거나, 차별적으로 대우하는 등의 부정적인 경험을 한 것을 확인할 수 있었다.

반면, 북한이탈주민이라는 신분이 노출되었을 때, 주변 사람들이 ‘이전과 다르지 않게 대하는 것’을 경험한 비율은 15.5%, ‘더 반갑게 맞아 준 경우’는 1.8%, ‘적극적으로 도움을 준 경우’는 0.5%에 그치는 것으로 나타났다.

<표 24> 북한이탈주민인 사실을 인지한 이웃주민의 반응에 대한 인식

구분	빈도(명)	비율(%)
경계심을 보인다	117	53.2
차별적으로 대한다	64	29.1
이전과 다르지 않게 대한다	34	15.5
더 반갑게 맞아 준다	4	1.8
적극적으로 도움을 준다	1	0.5
합계	220	100.0

나. 남한 주민의 북한이탈주민에 대한 태도에 대한 인식

남한 주민이 북한이탈주민에 대해 적대감을 가지고 있다고 생각하는지에 관한 질문에 대해 응답자의 약 70%가 ‘그렇지 않다(전혀 그렇지 않다+그렇지 않다)’라고 응답했으며, 응답자의 30%만이 ‘그렇다(그렇다+매우 그렇다)’라고 응답한 것으로 나타났다.

<표 25> 남한 주민이 북한이탈주민에게 적대감을 가지는지에 대한 인식

구분	빈도(명)	비율(%)	구분	빈도(명)	비율(%)
전혀 그렇지 않다	34	15.5	그렇지 않다	152	69.1
그렇지 않다	118	53.6			
그렇다	64	29.1	그렇다	68	30.9
매우 그렇다	4	1.8			
합계	220	100.0	합계	220	100.0

(6) 남한 생활 만족도

남한 생활 만족도에 대해서는 응답자의 88.2%가 만족한다(만족한다+매우 만족한다)라고 응답하였다. 반면, 응답자의 11.8%만이 남한 생활에 만족하지 않는다(불만족한다+매우 불만족한다)라고 응답하였다.

<표 26> 남한 생활 만족도

구분	빈도(명)	비율(%)	구분	빈도(명)	비율(%)
매우 불만족한다	7	3.2	불만족한다	26	11.8
불만족한다	19	8.6			
만족한다	169	76.8	만족한다	194	88.2
매우 만족한다	25	11.4			
합계	220	100.0	합계	220	100.0

(7) 신변 위협을 느끼는 정도

응답자 중 현재 신변의 위협을 느끼고 있는(그렇다+매우 그렇다) 경우는 8.2%에 그치는 것으로 나타난 반면, 그렇지 않은(그렇지 않다+전혀 그렇지 않다) 경우의 비율은 91.8%인 것으로 나타났다. 응답자의 대다수는 현재 신변의 위협을 느끼지 않는 것을 확인할 수 있었다.

<표 27> 신변 위협을 느끼는 정도

구분	빈도(명)	비율(%)	구분	빈도(명)	비율(%)
전혀 그렇지 않다	74	33.6	그렇지 않다	202	91.8
그렇지 않다	128	58.2			
그렇다	14	6.4	그렇다	18	8.2
매우 그렇다	4	1.8			
합계	220	100.0	합계	220	100.0

3. 신변보호제도의 경험

(1) 신변보호를 받은 기간

신변보호를 받은 기간은 5년 이상인 경우가 63.2%의 비율로 가장 높게 나타났다. 그 다음으로는 4년 이상~5년 미만 13.2%, 3년 이상~4년 미만이 9.1%, 2년 이상~3년 미만이 5.5%, 1년 이상~2년 미만이 5.0%, 1년 미만이 3.6%의 비율로 각각 나타났다.

<표 28> 신변보호를 받은 기간

구분	빈도(명)	비율(%)
1년 미만	8	3.6
1년 이상~2년 미만	11	5.0
2년 이상~3년 미만	12	5.5
3년 이상~4년 미만	20	9.1
4년 이상~5년 미만	29	13.2
5년 이상	140	63.6
합계	220	100.0

(2) 현재까지 경험한 신변보호담당관의 수

신변보호를 경험하는 기간 동안 1명의 신변보호담당관에게 지속적으로 도움을 받은 경험이 있는 응답자는 16.8%(220명 중 37명)에 그치는 것으로 나타났다. 응답자들이 지금까지 경험한 신변보호담당관의 수는 1명인 경우가 16.8%, 2명인 경우가 23.2%, 3명인 경우가 21.4%, 4명인 경우가 18.2%, 5명인 경우가 20.5%의 비율로 각각 나타났다.

<표 29> 현재까지 경험한 신변보호담당관의 수

구분	빈도(명)	비율(%)
1명	37	16.8
2명	51	23.2
3명	47	21.4
4명	40	18.2
5명 이상	45	20.5
합계	220	100.0

신변보호를 경험한 기간별로 경험한 신변보호담당관의 수를 살펴보면, 1년 미만인 경우 평균 1.4명, 1년 이상~2년 미만인 경우 평균 2.3명, 2년 이상~3년 미만인 경우 평균 2명, 3년 이상~4년 미만인 경우 평균 2.3명, 4년 이상~5년 미만인 경우 3명, 5년 이상인 경우 평균 3.4명인 것으로 나타났다. 2년 미만의 기간 동안 신변보호를 경험한 응답자들의 경우 1년에 1번 이상 신변보호담당관의 교체를 경험한 것을 확인할 수 있다.

1년 미만의 기간 동안 신변보호를 경험한 응답자 8명 중에서는 그동안 경험한 신변보호 담당관의 수가 1명인 경우가 5명(62.5%)으로 가장 높게 나타났다. 그러나 2명을 경험했다고 응답한 경우도 3명(37.5%)으로 나타나, 신변보호 기간이 1년이 채 되지 않았음에도 신변보호담당관의 교체를 경험한 것을 확인할 수 있다.

1년 이상~2년 미만의 기간 동안 신변보호를 경험한 응답자 11명 중에서는 그동안 경험한 신변보호담당관의 수가 2명인 경우가 4명(36.4%)으로 가장 높게 나타났다. 그러나 3명의 신변보호담당관을 경험했다는 응답자가 3명(27.3%) 있었으며, 5명의 신변보호담당관을 경험했다는 응답자도 1명(9.1%) 있는 것으로 나타났다.

2년 이상 3년 미만의 기간 동안 신변보호를 경험한 응답자 12명 중에서는 그동안 경험한 신변보호담당관의 수가 1명인 경우가 5명(41.7%)으로 가장 높게 나타났다. 그러나 4명의 신변보호담당관을 경험했다는 응답자도 2명(16.7%) 있는 것으로 나타났다.

3년 이상~4년 미만의 기간 동안 신변보호를 경험한 응답자 20명 중에서는 1명의 신변보호담당관을 경험했다는 응답자가 8명(40.0%)으로 가장 높게 나타났다. 그러나 4명 혹은 5명을 경험한 응답자도 4명(20.0%) 있는 것으로 나타났다.

4년 이상 5년 미만의 기간 동안 신변보호를 경험한 응답자 29명 중에서는 2명을 경험했다는 응답자가 10명(34.5%)으로 가장 높게 나타났다.

5년 이상의 기간 동안 신변보호를 경험한 응답자 140명 중에서는 5명 이상을 경험했다는 응답자가 38명(27.1%)으로 가장 높게 나타났다.

<표 30> 신변보호를 경험한 기간별 현재까지 경험한 신변보호담당관의 수

			경험한 신변보호담당관의 수					전체	기간별 신변보호 담당관의 수(평균)	
			1명	2명	3명	4명	5명			
신변 보호를 경험한 기간	1년 미만	빈도(명)	5	3	0	0	0	8	1.4명	
		비율(%)	62.5	37.5	0.0	0.0	0.0	100.0		
	1년 이상 ~2년 미만	빈도(명)	3	4	3	0	1	11	2.3명	
		비율(%)	27.3	36.4	27.3	0.0	9.1	100.0		
	2년 이상 ~3년 미만	빈도(명)	5	4	1	2	0	12	2.0명	
		비율(%)	41.7	33.3	8.3	16.7	0.0	100.0		
	3년 이상 ~4년 미만	빈도(명)	8	4	4	2	2	20	2.3명	
		비율(%)	40.0	20.0	20.0	10.0	10.0	100.0		
	4년 이상 ~5년 미만	빈도(명)	2	10	6	7	4	29	3.0명	
		비율(%)	6.9	34.5	20.7	24.1	13.8	100.0		
	5년 이상	빈도(명)	14	26	33	29	38	140	3.4명	
		비율(%)	10.0	18.6	23.6	20.7	27.1	100.0		
	전체		빈도(명)	37	51	47	40	45	220	-
			비율(%)	16.8	23.2	21.4	18.2	20.5	100.0	

(3) 신변보호담당관의 연락 유형 및 정도

가. 신변보호담당관의 연락 유형

신변보호담당관과의 연락 방법으로는 ‘전화 통화’로 연락하는 경우가 95.9%로 가장 높게 나타났다. 그 다음으로는 ‘문자메시지’를 통해서라는 응답이 72.7%, ‘방문’을 통해서라는 응답이 57.3% 순으로 나타났다. ‘우편물’을 통해서라는 응답은 6.8%에 그쳤다.

<표 31> 신변보호담당관의 연락 유형

(응답자 수=220명, 복수응답)

연락 유형	빈도(명)	케이스 비율(%)
전화 통화	211	95.9%
문자메시지	160	72.7%
방문	126	57.3%
우편물	15	6.8%
합계	512	232.7%

나. 신변보호담당관의 연락 유형에 따른 연락 횟수(연간)

<표 32> 신변보호담당관의 연락 유형에 따른 연락 횟수(연간)

1년간 연락 횟수	전화 통화		문자메시지		방문		우편물	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
없음	9	4.1	60	27.3	94	42.7	205	93.2
총 1회	26	11.8	13	5.9	52	23.6	9	4.1
총 2~3회	68	30.9	49	22.3	45	20.5	4	1.8
총 4~5회	33	15.0	36	16.4	10	4.5	1	0.5
총 6~7회	30	13.6	23	10.5	7	3.2	1	0.5
총 8~9회	13	5.9	10	4.5	4	1.8	0	0.0
총 10회 이상	41	18.6	29	13.2	8	3.6	0	0.0
합계	220	100.0	220	100.0	220	100.0	220	100.0

신변보호담당관의 연락 유형에 따른 연락 횟수를 살펴보면, 응답자의 95.9%가 전화 통화를 통해 신변보호담당관과 연락을 받은 경험이 있는 것으로 나타났으며, 전화 통화를

통해 연락을 받은 경우가 없다고 답한 응답자의 비율은 4.1%에 그쳤다. 신변보호담당관과 연간 10회 이상 전화 통화를 한 경험이 있다는 응답자의 비율은 약 20%인 것으로 나타났다. 신변보호담당관과의 연간 통화 횟수는 연간 2~3회 통화한 경우가 30.9%로 가장 많은 것으로 나타났으며, 그 다음으로는 연간 10회 이상 18.6%, 4~5회 15.0%, 6~7회 13.6%, 1회 11.8%, 8~9회 5.9% 순으로 나타났다.

응답자의 72.7%가 신변보호담당관으로부터 문자메시지를 통해 연락을 받은 경험이 있는 것으로 나타났으며, 문자메시지를 통해 연락받은 적이 없다고 응답한 경우는 27.3%에 그쳤다. 문자메시지를 통해 연락을 받은 횟수는 연간 2~3회 22.3%, 4~5회 16.4%, 10회 이상 13.2%의 순으로 나타났다.

응답자의 57.3%가 신변보호담당관의 직접 방문을 경험한 것으로 나타났다. 신변보호담당관의 연간 방문 횟수는 1회 23.6%, 2~3회 20.5% 순으로 나타났다. 신변보호담당관의 연간 방문 횟수가 4회 이상이라고 응답한 경우는 각각 5% 미만으로 나타났으나, 응답자의 8.6%가 연간 6회 이상 즉, 평균 두 달에 한 번 이상은 신변보호담당관의 직접적인 방문을 경험했다고 응답했다.

응답자 중 우편물을 통해 신변보호담당관으로부터 연락을 받은 경우는 6.8%에 그쳤으며, 연간 1회 4.1%, 2~3회 1.8%의 순으로 나타났다.

(4) 신변보호담당관에게 도움을 요청한 경험 및 유형

가. 신변보호담당관에게 도움을 요청한 경험

응답자의 49.5%가 지난 1년간 신변보호담당관에게 도움을 요청한 경험이 있는 것으로 나타났으며, 경험이 없다고 응답한 경우는 50.5%의 비율로 나타났다. 응답 항목별로는 신변보호담당관에게 도움을 요청한 경험에 대해 ‘전혀 없다’ 50.5%, ‘거의 없다’는 35.5%로 나타난 반면, ‘많은 편이다’는 10.9%, ‘매우 많은 편이다’ 3.2%에 그치는 것으로 나타났다.

<표 33> 신변보호담당관에게 도움을 요청한 경험

구분	빈도(명)	비율(%)	구분	빈도(명)	비율(%)
전혀 없다	111	50.5	없다	111	50.5
거의 없다	78	35.5	있다	109	49.5
많은 편이다	24	10.9			
매우 많은 편이다	7	3.2			
합계	220	100.0	합계	220	100.0

나. 신변보호담당관에게 요청한 도움의 유형

지난 1년간 신변보호담당관에게 도움을 요청한 경험이 있다고 응답한 102명의 응답자를 대상으로 신변보호담당관에게 요청한 도움의 유형을 질문하였다. ‘취업·창업, 직장 생활 관련(급여 등)’ 도움을 요청한 경우가 31.4%로 가장 많은 것으로 나타난 반면, ‘신변위협 요소 제거 및 신변보호’를 요청한 경우는 10.8%에 그치는 것으로 나타났다. 그 다음으로는 ‘경제적 문제 해결(은행 업무, 빚 관련 문제 등)’이 21.6%, ‘주거 문제 관련’ 17.6%, ‘자녀 교육 관련’ 14.7%, ‘범죄 피해 신고’ 13.7%, ‘의료 관련’ 11.8%, ‘정서적 문제 해결(외로움·두려움 해소, 애로사항 청취 및 고민상담)’ 10.8%, ‘가정 폭력 해결’ 5.9%, ‘중국 거주 가족과의 연락’ 2.9%의 순으로 나타났다. 기타 응답 내용으로는 본인의 학교생활 관련, 중국 방문 관련, 법률 상담 등에 대해 도움을 요청한 것으로 나타났다.

<표 34> 신변보호담당관에게 요청한 도움의 유형

(응답자 수=102명, 복수응답)

구분	빈도(명)	케이스 비율(%)
취업·창업, 직장 생활 관련(급여 등)	32	31.4
경제적 문제 해결(은행 업무, 빚 관련 문제 등)	22	21.6
주거 문제 관련	18	17.6
자녀 교육 관련	15	14.7
범죄 피해 신고	14	13.7
의료 관련	12	11.8
정서적 문제 해결 (외로움·두려움 해소, 애로사항 청취 및 고민상담)	11	10.8
신변위협 요소 제거 및 신변보호	11	10.8
가정 폭력 해결	6	5.9
중국 거주 가족과의 연락	3	2.9
기타	7	6.9
합계	151	148.0

(5) 신변보호담당관으로부터 받은 도움의 유형

지금까지 신변보호담당관에게 도움을 받은 유형으로는 ‘취업·창업, 직장 생활 관련(급여 등)’ 도움을 받은 경우가 26.1%로 가장 많은 것으로 나타났으며, 그 다음으로는 ‘신변 위협 요소 제거 및 신변보호’가 19.9%, ‘정서적 문제 해결(외로움·두려움 해소, 애로사항 청취 및 고민상담)’이 18.6%, ‘경제적 문제 해결(은행 업무, 빚 관련 문제 등)’이 15.5%, ‘주거 문제 관련’ 11.8%, ‘자녀 교육 관련’ 11.8%, ‘범죄 피해 신고’ 10.6%, ‘의료 관련’ 8.7%, ‘중국 거주 가족과의 연락’이 5.0%, ‘가정 폭력 해결’이 2.5% 의 순으로 나타났다. 기타 응답 내용으로는 본인의 학교생활 관련(장학금 등), 법률 상담, 중국 방문 관련 등에 대해 도움 받은 경우가 있음을 알 수 있었다.

<표 35> 신변보호담당관으로부터 받은 도움의 유형

(응답자 수=161명, 복수응답)

구분	빈도(명)	케이스 비율(%)
취업·창업, 직장 생활 관련(급여 등)	42	26.1
신변위협 요소 제거 및 신변보호	32	19.9
정서적 문제 해결 (외로움·두려움 해소, 애로사항 청취 및 고민상담)	30	18.6
경제적 문제 해결(은행 업무, 빚 관련 문제 등)	25	15.5
주거 문제 관련	19	11.8
자녀 교육 관련	19	11.8
범죄 피해 신고	17	10.6
의료 관련	14	8.7
중국 거주 가족과의 연락	8	5.0
가정 폭력 해결	4	2.5
기타	7	4.3
합계	217	134.8

(6) 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 인식

가. 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 인식

응답자 중 76.4%는 현재 자신을 담당하는 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대해 ‘적극적이다(적극적이다+매우 적극적이다)’라고 인식하는 것으로 나타난 반면, 응답자 23.6%는 ‘무관심하다(매우 무관심하다+무관심한 편이다)’라고 인식하는 것으로 나타났다.

<표 36> 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 인식

구분	빈도(명)	비율(%)	구분	빈도(명)	비율(%)
매우 무관심하다	9	4.1	무관심하다	52	23.6
무관심한 편이다	43	19.5			
적극적이다	128	58.2	적극적이다	168	76.4
매우 적극적이다	40	18.2			
합계	220	100.0	합계	220	100.0

나. 신변보호 활동으로 인해 감시받는다는 느낌

응답자 중 32.8%는 현재 자신을 담당하는 신변보호담당관의 신변보호 활동으로 인해 ‘감시받는다(그렇다+매우 그렇다)’는 느낌을 받는 것으로 나타났다. 신변보호담당관의 신변보호 활동으로 인해 감시받고 있다고 느끼는지에 관한 질문에 대해 응답자의 7.3%가 ‘매우 그렇다’, 25.5%가 ‘그렇다’라고 응답했으며, 응답자의 43.2%가 ‘그렇지 않다’, 24.1%가 ‘전혀 그렇지 않다’라고 응답한 것으로 나타났다.

<표 37> 신변보호담당관의 신변보호 활동으로 인해 감시받는다는 느낌

구분	빈도(명)	비율(%)	구분	빈도(명)	비율(%)
전혀 그렇지 않다	53	24.1	그렇지 않다	148	67.3
그렇지 않다	95	43.2			
그렇다	56	25.5	그렇다	72	32.8
매우 그렇다	16	7.3			
합계	220	100.0	합계	220	100.0

다. 신변보호 활동에 대한 만족도

응답자 중 73.2%는 현재 자신을 담당하는 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대해 만족하는 것(만족한다+매우 만족한다)으로 나타났으며, 불만족한다(불만족한다+매우 불만족한다)는 응답자는 26.8%인 것으로 나타났다.

<표 38> 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 만족도

구분	빈도(명)	비율(%)	구분	빈도(명)	비율(%)
매우 불만족한다	6	2.7	불만족한다	59	26.8
불만족한다	53	24.1			
만족한다	123	55.9	만족한다	161	73.2
매우 만족한다	38	17.3			
합계	220	100.0	합계	220	100.0

응답자의 특성에 따른 신변보호관의 신변보호 활동에 대한 만족도는 연령, 거주 지역, 남한 입국연도, 직업활동 여부, 가계경제소득, 재북 출신지역, 남한 사회의 인권보호수준에 대한 인식, 신변보호를 받은 기간, 신변보호제도에 대한 이해 정도, 신변보호제도의 필요성에 대한 인식에 따라 차이가 있는 것으로 나타났다.

연령대별로 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 만족도에 차이가 있는 것으로 나타났다($\chi^2=45.03$, $df=4$, $p=0.000$). 연령이 높아질수록 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대해 만족하는 비율이 높은 것으로 나타났다. 20대는 신변보호담당관의 신변보호 활동에 만족한다는 응답이 약 40%에 그친 반면, 40대 이상은 만족한다고 답변한 비율이 약 90% 정도로 나타났다.

응답자의 거주 지역에 따라 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 만족도에 차이가 있는 것으로 나타났다($\chi^2=51.095$, $df=1$, $p=0.000$). 수도권 거주자가 비수도권 거주자에 비해 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대해 만족하는 비율이 더 높은 것으로 나타났다.

남한 입국연도에 따라 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 만족도에 차이가 있는 것으로 나타났다($\chi^2=16.238$, $df=1$, $p=0.000$). 2007년 이후 남한에 입국한 경우에 비해 2007년 이전에 입국한 경우 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대해 만족하는 비율이 더 높은 것으로 나타났다. 2007년 이후의 북한이탈주민에 대한 정책 방향의 변화는 신변보호담당관의 역할에 변화를 가져왔고, 이러한 변화가 신변보호 활동에 대한 만족도에 차이를 미치는 요인으로 작용했을 것으로 보인다.

직업활동 여부에 따라서 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 만족도에 차이가 있

는 것으로 나타났다($\chi^2=5.562$, $df=1$, $p=0.018$). 직업활동을 하는 경우에 비해 하지 않는 경우 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대해 만족하는 비율이 더 큰 것으로 나타났다.

가계 경제 소득에 따라서 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 만족도에 차이가 있는 것으로 나타났다($\chi^2=24.078$, $df=2$, $p=0.000$). 가계 소득이 높을수록 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대해 불만족하는 비율이 더 높은 것으로 나타났다.

재북 출신지역에 따라 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 만족도에 차이가 있는 것으로 나타났다($\chi^2=9.394$, $df=1$, $p=0.002$). 접경지역 출신인 경우 비접경지역 출신인 경우에 비해 만족하는 비율이 더 높은 것으로 나타났다.

남한 사회의 인권보호 수준에 대한 인식에 따라 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 만족도에 차이가 있는 것으로 나타났다($\chi^2=12.216$, $df=1$, $p=0.000$). 남한 사회의 인권보호 수준에 대해 구술자라고 평가하는 경우에 신변보호 활동에 대해 만족하는 비율이 더 높은 것으로 나타났다.

신변보호를 받은 기간에 따라 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 만족도에 차이가 있는 것으로 나타났다($\chi^2=11.583$, $df=2$, $p=0.003$). 신변보호를 받은 기간이 5년 이상일 경우 신변보호 활동에 대해 만족하는 비율이 더 높게 나타났다.

신변보호제도에 대한 이해 정도에 따라 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 만족도에 차이가 있는 것으로 나타났다($\chi^2=17.700$, $df=2$, $p=0.000$). 신변보호제도에 대해 이해 수준이 높은 경우 신변보호 활동에 대해 만족하는 비율이 더 높은 것으로 나타났다.

신변보호제도의 필요성에 대한 인식에 따라서 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 만족도에 차이가 있는 것으로 나타났다($\chi^2=24.293$, $df=1$, $p=0.000$). 신변보호제도가 필요하다고 인식하는 경우 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대해 만족하는 비율이 더 큰 것으로 나타났다.

<표 39> 응답자 특성에 따른 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 만족도

			신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 만족도		전체	χ^2	df	p
			불만족한다	만족한다				
연령	20대	빈도(명)	28	18	46	45.03	4	.000
		비율(%)	60.9	39.1	100.0			
	30대	빈도(명)	17	31	48			
		비율(%)	35.4	64.6	100.0			
	40대	빈도(명)	7	46	53			
		비율(%)	13.2	86.8	100.0			
	50대	빈도(명)	3	27	30			
		비율(%)	10.0	90.0	100.0			
60대 이상	빈도(명)	4	39	43				
	비율(%)	9.3	90.7	100.0				
거주 지역	수도권	빈도(명)	18	131	149	51.095	1	.000
		비율(%)	12.1	87.9	100.0			
	비수도권	빈도(명)	41	30	71			
		비율(%)	57.7	42.3	100.0			
남한 입국 연도	2007년 이전	빈도(명)	6	62	68	16.238	1	.000
		비율(%)	8.8	91.2	100.0			
	2007년 이후	빈도(명)	53	99	152			
		비율(%)	34.9	65.1	100.0			
직업 활동 여부	있음	빈도(명)	45	95	140	5.562	1	.018
		비율(%)	32.1%	67.9%	100.0%			
	없음	빈도(명)	14	66	80			
		비율(%)	17.5%	82.5%	100.0%			
가계 경제 소득	100만 원 미만	빈도(명)	14	73	87	24.078	2	.000
		비율(%)	16.1%	83.9%	100.0%			
	100만 원 이상~200만 원 미만	빈도(명)	21	69	90			
		비율(%)	23.3%	76.7%	100.0%			
	200만 원 이상	빈도(명)	24	19	43			
		비율(%)	55.8%	44.2%	100.0%			
재북 출신 지역	접경지역	빈도(명)	33	124	157	9.394	1	.002
		비율(%)	21.0%	79.0%	100.0%			
	비접경지역	빈도(명)	26	37	63			
		비율(%)	41.3%	58.7%	100.0%			

			신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 만족도		전체	χ^2	df	p
			불만족한다	만족한다				
남한 사회의 인권 보호 수준에 대한 인식	낮은 편이다	빈도(명)	31	44	75	12.216	1	.000
		비율(%)	41.3%	58.7%	100.0%			
	구술자다	빈도(명)	28	117	145			
		비율(%)	19.3%	80.7%	100.0%			
신변 보호 받은 기간	1년 미만	빈도(명)	4	4	8	11.583	2	.003
		비율(%)	50.0%	50.0%	100.0%			
	1년 이상 ~5년 미만	빈도(명)	28	44	72			
		비율(%)	38.9%	61.1%	100.0%			
	5년 이상	빈도(명)	27	113	140			
		비율(%)	19.3%	80.7%	100.0%			
신변 보호 제도 이해 정도	전혀 모르거나 잘 모름	빈도(명)	31	39	70	17.700	2	.000
		비율(%)	44.3%	55.7%	100.0%			
	조금 알고 있음	빈도(명)	26	99	125			
		비율(%)	20.8%	79.2%	100.0%			
	매우 잘 알고 있음	빈도(명)	2	23	25			
		비율(%)	8.0%	92.0%	100.0%			
신변 보호 제도 필요성 인식	필요하지 않다	빈도(명)	20	12	32	24.293	1	.000
		비율(%)	62.5%	37.5%	100.0%			
	필요하다	빈도(명)	39	149	188			
		비율(%)	20.7%	79.3%	100.0%			
전체	빈도(명)	59	161	220	-			
	비율(%)	26.8%	73.2%	100.0%				

라. 신변보호 활동에 대한 신뢰도

응답자 중 74.1%가 현재 자신을 담당하는 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대해 신뢰하는 것(신뢰한다+매우 신뢰한다)으로 나타났으며, 25.9%의 응답자는 신뢰하지 않는 것(신뢰하지 않는다+전혀 신뢰하지 않는다)으로 나타났다.

<표 40> 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 신뢰도

구분	빈도(명)	비율(%)	구분	빈도(명)	비율(%)
전혀 신뢰하지 않는다	6	2.7	신뢰하지 않는다	57	25.9
신뢰하지 않는다	51	23.2			
신뢰한다	115	52.3	신뢰한다	163	74.1
매우 신뢰한다	48	21.8			
합계	220	100.0	합계	220	100.0

신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 신뢰도에 따라 신변보호 활동에 대한 만족도에 차이가 나타났다($\chi^2=92.665$, $df=1$, $p=0.000$). 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대해 신뢰하는 경우 그에 대한 만족도가 높다고 응답한 비율이 더 높은 것으로 나타났다.

<표 41> 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 신뢰도에 따른 만족도

			신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 만족도		전체
			불만족한다	만족한다	
신변보호 담당관의 신변보호 활동에 대한 신뢰도	신뢰하지 않는다	빈도(명)	43	14	57
		비율(%)	75.4%	24.6%	100.0%
	신뢰한다	빈도(명)	16	147	163
		비율(%)	9.8%	90.2%	100.0%
전체		빈도(명)	59	161	220
		비율(%)	26.8%	73.2%	100.0%

$\chi^2=92.665$, $df=1$, $p=0.000$

(7) 신변보호제도에 대한 교육 경험

가. 인지 경로

신변보호제도에 대해 알게 된 경로로는 ‘하나원’이라는 응답이 75.0%로 가장 높게 나타났다. 북한이탈주민은 하나원에서 초기 정착과정에서 받게 되는 교육을 통해 신변보호제도에 대해 인지하게 된다는 것을 확인할 수 있다. 그 다음으로는 본인을 담당하는 ‘신변보호담당관’을 통해서가 45.4%로 높게 나타났다. 신변보호제도에 대해 신변보호제도를 경험하는 과정을 통해서 인지하게 된다는 것을 확인할 수 있다. 그 다음으로는 ‘다른 북한이탈주민’을 통해서 20.4%, ‘국가정보원’을 통해서 16.7%의 순으로 나타났다. 이 외에도, ‘지자체 등 공공기관’(응답자의 6.0%), ‘국가인권위원회’(응답자의 3.2%), ‘시민단체’(응답자의 1.9%), ‘온라인 커뮤니티’(응답자의 1.9%)를 통해 인지하게 되는 경우도 있었다.

<표 42> 신변보호제도에 대한 인지 경로

(응답자 수=216명, 복수응답)

인지 경로	빈도(명)	비율(%)
하나원	162	75.0
신변보호담당관	98	45.4
다른 북한이탈주민	44	20.4
국가정보원	36	16.7
지자체 등 공공기관	13	6.0
국가인권위원회	7	3.2
시민단체	4	1.9
온라인 커뮤니티	4	1.9
합계	368	170.4

나. 하나원의 교육 내용이나 방식

하나원에서 이루어진 신변보호제도에 대한 교육 내용 및 방식에 대해서는 응답자의 절반 이상인 55%가 ‘받은 기억이 없다’거나 ‘자세한 교육이 이루어지지 않았다’라고 부정적으로 평가하는 것으로 나타났다. 반면 ‘자세한 교육이 이루어졌다’라고 평가하는 경우는 45.0%로 나타났다. 하나원에서 이루어지는 교육은 북한이탈주민이 신변보호제도에 대해 처음 접하게 되는 중요한 교육이기에 북한이탈주민의 이해를 돕기 위한 보다 실질적인 교육이 이루어질 필요가 있을 것이다.

<표 43> 하나원에서의 신변보호제도에 대한 교육 내용 및 방식에 대한 평가

구분	빈도(명)	비율(%)
받은 기억이 없다	41	18.6
자세한 교육이 이루어지지 않았다	80	36.4
자세한 교육이 이루어졌다	99	45.0
합계	220	100.0

(8) 신변보호제도에 대한 인지 정도

가. 신변보호제도에 대한 이해 정도(주관적 인식)

신변보호제도에 대해 어느 정도 알고 있는냐라는 질문에 대해 응답자의 31.8%는 ‘모르고 있다(전혀 모르고 있다+잘 모르고 있다)’라고 응답한 것으로 나타났다. 반면, 신변보호제도에 대해 ‘조금 알고 있다’라고 응답한 경우는 56.8%로 나타났으며, ‘매우 잘 알고 있다’라는 응답은 11.4%에 그쳤다.

<표 44> 신변보호제도에 대한 이해 정도(주관적 인식)

구분	빈도(명)	비율(%)
전혀 모르고 있다	8	3.6
잘 모르고 있다	62	28.2
조금 알고 있다	125	56.8
매우 잘 알고 있다	25	11.4
합계	220	100.0

나. 신변보호담당관의 주요한 역할에 대한 이해

신변보호담당관의 주요한 역할에 대해서 응답자의 47.7%가 ‘신체적 보호’라고 응답했으며, 45.0%는 ‘거주지 보호’라고 응답했다. 그다음으로는 ‘사생활 감시 및 동태 파악’ 18.3%, ‘민원 또는 민·형사 사건의 해결’ 16.5%, ‘정서적 안정 및 건강 지원’ 12.4%, ‘취업·창업지원 및 직장생활 관련 도움’ 10.6%, ‘경제적 문제 지원’ 6.0% 순으로 나타났다.

<표 45> 신변보호담당관의 주요한 역할

(응답자 수=218명, 복수응답)

구분	빈도(명)	비율(%)
신체적 보호	104	47.7
거주지 보호	98	45.0
사생활 감시 및 동태 파악	40	18.3
민원 또는 민·형사 사건의 해결	36	16.5
정서적 안정 및 건강 지원	27	12.4
취업·창업지원 및 직장생활 관련 도움	23	10.6
경제적 문제 지원	13	6.0
합계	341	156.4

다. 본인의 신변보호 기간의 종료 시점 인지 여부

응답자 중 80.5%가 본인의 신변보호 기간의 종료 시점에 대해 ‘모른다’라고 응답한 것으로 나타났다. 반면, ‘알고 있다’라고 응답한 경우는 19.5%에 그치는 것으로 나타났다.

<표 46> 본인의 신변보호 종료 시점 인지 여부

구분	빈도(명)	비율(%)
알고 있다	43	19.5
모른다	177	80.5
합계	220	100.0

4. 신변보호제도의 적정성 및 효과성에 대한 인식

(1) 신변보호제도에 대한 만족도

가. 만족도

응답자 중 73.2%가 신변보호제도에 대해 만족하는 것(만족한다+매우 만족한다)으로 나타났다. 신변보호제도에 대해 만족하지 않는다(불만족한다+매우 불만족한다)라고 응답한 경우는 26.8%로 나타났다.

<표 47> 신변보호제도에 대한 만족도

구분	빈도(명)	비율(%)	구분	빈도(명)	비율(%)
매우 불만족한다	4	1.8	불만족한다	59	26.8
불만족한다	55	25.0			
만족한다	134	60.9	만족한다	161	73.2
매우 만족한다	27	12.3			
합계	220	100.0	합계	220	100.0

응답자의 특성에 따른 신변보호제도 만족도는 연령, 거주 지역, 남한 입국연도, 직업활동 여부, 가계 경제소득, 재북 출신지역, 남한 사회의 인권보호 수준에 대한 인식, 신변보호제도 이해 정도, 신변보호담당관 신뢰도, 신변보호제도 필요성에 대한 인식에 따라 차이가 있는 것으로 나타났다.

연령별로는 20대의 경우 불만족한다는 의견이 더 많은 반면, 30대 이상의 경우 만족한다는 의견이 더 많은 것으로 나타났다. 특히 응답자 중 40대 이상의 경우 응답자의 80% 이상이 신변보호제도에 만족하는 것으로 나타났다.

거주 지역별로는 수도권 거주자가 비수도권 거주자에 비해 신변보호제도에 만족한다고 응답한 비율이 더 큰 것으로 나타났다.

남한 입국 연도별로는 2007년 이전에 입국한 응답자들이 2007년 이후에 입국한 응답자에 비해 만족한다고 응답한 비율이 더 큰 것으로 나타났다.

직업활동 여부에 따라서는 직업활동을 하지 않는 경우에 신변보호제도에 만족하는 경우가 더 많은 것으로 나타났다.

가계 경제소득별로는 경제소득 수준이 낮을수록 신변보호제도에 만족하는 경우가 더 많은 것으로 나타났다.

재북 출신지역별로는 접경지역에 거주했던 응답자들이 비접경지역에 거주했던 응답자

에 비해 신변보호제도에 만족하는 경우가 조금 더 높은 것으로 나타났다.

남한 사회의 인권보호 수준에 대한 인식별로는 인권보호 수준이 구술자라고 인식하는 응답자들이 그렇지 않은 경우보다 신변보호제도에 대해 만족하는 경우가 더 많은 것으로 나타났다.

신변보호제도에 대한 이해 정도가 높을수록 신변보호제도에 대해 만족하는 경우가 더 많은 것으로 나타났다.

신변보호담당관의 신뢰도에 따라서는 신뢰하는 경우 그렇지 않은 경우에 비해 신변보호제도에 대한 만족도가 높은 것으로 나타났다. 신변보호담당관을 신뢰하지 않는 응답자의 경우 약 30%만 만족하는 것에 비해, 신변보호담당관을 신뢰하는 응답자의 경우 약 88%가 만족하는 것으로 나타났다.

신변보호제도의 필요성에 따라서는 신변보호제도가 필요하다고 인식하는 경우 신변보호제도에 대한 만족도가 높은 것으로 나타났다. 신변보호제도가 필요하지 않다고 보는 응답자의 경우 약 22%만 만족하는 것으로 나타난 반면, 신변보호제도가 필요하다고 보는 응답자의 경우 약 82%가 만족하는 것으로 나타났다.

<표 48> 응답자 특성에 따른 신변보호제도 만족도

			신변보호제도 만족도		전체	χ^2	df	p
			불만족한다	만족한다				
연령	20대	빈도(명)	29	17	46	50.892	4,	0.000
		비율(%)	63.0%	37.0%	100.0%			
	30대	빈도(명)	17	31	48			
		비율(%)	35.4%	64.6%	100.0%			
	40대	빈도(명)	4	49	53			
		비율(%)	7.5%	92.5%	100.0%			
	50대	빈도(명)	5	25	30			
		비율(%)	16.7%	83.3%	100.0%			
60대 이상	빈도(명)	4	39	43				
	비율(%)	9.3%	90.7%	100.0%				
거주 지역	수도권	빈도(명)	18	131	149	51.095	1	0.000
		비율(%)	12.1%	87.9%	100.0%			
	비수도권	빈도(명)	41	30	71			
		비율(%)	57.7%	42.3%	100.0%			
남한 입국 연도	2007년 이전	빈도(명)	8	60	68	11.364	1	0.001
		비율(%)	11.8%	88.2%	100.0%			
	2007년 이후	빈도(명)	51	101	152			
		비율(%)	33.6%	66.4%	100.0%			

			신변보호제도 만족도		전체	χ^2	df	p
			불만족한다	만족한다				
직업 활동 여부	있음	빈도(명)	48	92	140	10.939	1	0.001
		비율(%)	34.3%	65.7%	100.0%			
	없음	빈도(명)	11	69	80			
		비율(%)	13.8%	86.3%	100.0%			
가계 경제 소득	100만 원 미만	빈도(명)	14	73	87	27.563	2	0.000
		비율(%)	16.1%	83.9%	100.0%			
	100만 원 이상~200만 원 미만	빈도(명)	20	70	90			
		비율(%)	22.2%	77.8%	100.0%			
	200만 원 이상	빈도(명)	25	18	43			
		비율(%)	58.1%	41.9%	100.0%			
재북 출신 지역	접경지역	빈도(명)	35	122	157	5.720	1	0.017
		비율(%)	22.3%	77.7%	100.0%			
	비접경지역	빈도(명)	24	39	63			
		비율(%)	38.1%	61.9%	100.0%			
남한 사회의 인권 보호 수준에 대한 인식	낮은 편이다	빈도(명)	29	46	75	8.140	1	0.004
		비율(%)	38.7%	61.3%	100.0%			
	낮은 편이다	빈도(명)	30	115	145			
		비율(%)	20.7%	79.3%	100.0%			
신변 보호 제도 이해 정도	전혀 모르거나 잘 모름	빈도(명)	29	41	70	15.080	2	0.001
		비율(%)	41.4%	58.6%	100.0%			
	조금 알고 있음	빈도(명)	29	96	125			
		비율(%)	23.2%	76.8%	100.0%			
	매우 잘 알고 있음	빈도(명)	1	24	25			
		비율(%)	4.0%	96.0%	100.0%			
신변 보호 담당관 신뢰도	신뢰하지 않는다	빈도(명)	40	17	57	73.689	1	0.000
		비율(%)	70.2%	29.8%	100.0%			
	신뢰한다	빈도(명)	19	144	163			
		비율(%)	11.7%	88.3%	100.0%			
신변 보호 제도 필요성 인식	필요하지 않다	빈도(명)	25	7	32	50.226	1	0.000
		비율(%)	78.1%	21.9%	100.0%			
	필요하다	빈도(명)	34	154	188			
		비율(%)	18.1%	81.9%	100.0%			
전체		빈도(명)	59	161	220	-		
		비율(%)	26.8%	73.2%	100.0%			

나. 만족 이유

신변보호제도에 대해 만족하는 응답자들이 신변보호제도에 만족하는 가장 큰 이유로는 ‘신변위협 요소 제거 및 신변보호’인 것으로(49.2%) 나타났다. 그 다음으로는 ‘정서적 문제 해결’ 21.2%, ‘주거 관련 도움’ 14.4%, ‘자녀 교육 관련 도움’ 11.4%, ‘취업 창업, 직장 생활 관련(급여 등) 도움’ 10.6%, ‘범죄 피해 신고’ 10.6% 등의 순으로 나타났다. 기타 응답으로는 ‘관심을 가지고 연락해주어 고마운 마음이 들기 때문’이라는 등의 의견이 있었다.

<표 49> 신변보호제도에 만족하는 이유

(응답자 수=132명, 복수응답)

구분	빈도(명)	비율(%)
신변위협 요소 제거 및 신변보호	65	49.2
정서적 문제 해결 (외로움·두려움 해소, 애로사항 청취 및 고민상담)	28	21.2
주거 관련 도움	19	14.4
자녀 교육 관련 도움	15	11.4
취업·창업, 직장 생활 관련(급여 등) 도움	14	10.6
범죄 피해 신고	14	10.6
경제적 문제 해결(은행 업무, 빚 관련 문제 등)	8	6.1
의료 관련 도움	6	4.5
가정 폭력 해결	2	1.5
기타	3	2.3
합계	174	131.8

다. 불만족 이유

신변보호제도에 대해 불만족하는 응답자들은 불만족하는 이유에 대해 ‘형식적인 제도 운영’을 가장 큰 원인으로 생각하는 것으로 나타났다(응답자 59명 중 39.0%). 그 다음으로는 ‘실질적인 도움 미흡’ 32.2%, ‘지나친 사생활 간섭’ 18.6%, ‘편견이나 무시’ 8.5%, ‘탈북자에 대한 이해 부족’ 6.8%의 순으로 각각 나타났다.

<표 50> 신변보호제도에 불만족하는 이유

(응답자 수=59명, 복수응답)

구분	빈도(명)	비율(%)
형식적인 제도 운영	23	39.0%
실질적인 도움 미흡	19	32.2%
지나친 사생활 간섭	11	18.6%
편견이나 무시	5	8.5%
탈북자에 대한 이해 부족	4	6.8%
합계	62	105.1%

(2) 신변보호제도 운영의 주요한 목적

신변보호제도를 운영하는 주요한 목적으로 ‘신변위협 예방 및 보호’라고 응답한 경우가 64.1%로 가장 높게 나타났다. 그 다음으로는 ‘북한이탈주민의 사회적응 지원’이 21.8%, ‘범죄 예방’이 10.9%, ‘국가 안보’가 3.2%의 순으로 각각 나타났다.

<표 51> 신변보호제도 운영의 주요한 목적

구분	빈도(명)	비율(%)
신변위협 예방 및 보호	141	64.1
북한이탈주민의 사회적응 지원	48	21.8
범죄 예방	24	10.9
국가 안보	7	3.2
합계	220	100.0

(3) 신변보호제도 운영의 주요 목적에 따른 운영 적합성

신변보호제도 운영의 주요 목적에 따른 운영 적합성에 대해 응답자들은 ‘신변위협 예방 및 보호’(82.3%), ‘범죄 예방’(72.3%), ‘국가 안보’(70.0%), ‘북한이탈주민의 사회적응 지원’(65.0%) 순으로 해당 목적에 따라 적합하게 운영되고 있다고 평가하는 것으로 나타났다.

가. 신변위협 예방 및 보호

신변보호제도의 운영 목적 중 ‘신변위협 예방 및 보호’에 대해서는 응답자 중 82.3%가 이 목적에 따라 신변보호제도가 적합하게 운영되고 있다라고 평가하는 것으로 나타났다.

<표 52> 신변보호제도 운영의 주요 목적에 따른 운영 적합성(신변위협 예방 및 보호)

구분	빈도(명)	비율(%)	구분	빈도(명)	비율(%)
전혀 그렇지 않다	5	2.3	그렇지 않다	39	17.8
그렇지 않다	34	15.5			
그렇다	152	69.1	그렇다	181	82.3
매우 그렇다	29	13.2			
합계	220	100.0	합계	220	100.0

나. 북한이탈주민의 사회적응 지원

신변보호제도의 운영 목적 중 ‘북한이탈주민의 사회적응 지원’에 대해서는 응답자 중 65.0%가 이 목적에 따라 신변보호제도가 적합하게 운영되고 있다라고 평가하는 것으로 나타났다.

<표 53> 신변보호제도 운영의 주요 목적에 따른 운영 적합성(북한이탈주민의 사회적응 지원)

구분	빈도(명)	비율(%)	구분	빈도(명)	비율(%)
전혀 그렇지 않다	16	7.3	그렇지 않다	77	35.0
그렇지 않다	61	27.7			
그렇다	127	57.7	그렇다	143	65.0
매우 그렇다	16	7.3			
합계	220	100.0	합계	220	100.0

다. 범죄 예방

신변보호제도의 운영 목적 중 ‘범죄 예방’에 대해서는 응답자 중 72.3%가 이 목적에 따라 신변보호제도가 적합하게 운영되고 있다라고 평가하는 것으로 나타났다.

<표 54> 신변보호제도 운영의 주요 목적에 따른 운영 적합성(범죄 예방)

구분	빈도(명)	비율(%)	구분	빈도(명)	비율(%)
전혀 그렇지 않다	17	7.7	그렇지 않다	61	27.7
그렇지 않다	44	20.0			
그렇다	134	60.9	그렇다	159	72.3
매우 그렇다	25	11.4			
합계	220	100.0	합계	220	100.0

라. 국가 안보

신변보호제도의 운영 목적 중 ‘국가 안보’에 대해서는 응답자 중 70.0%가 이 목적에 따라 신변보호제도가 적합하게 운영되고 있다라고 평가하는 것으로 나타났다.

<표 55> 신변보호제도 운영의 주요 목적에 따른 운영 적합성(국가 안보)

구분	빈도(명)	비율(%)	구분	빈도(명)	비율(%)
전혀 그렇지 않다	21	9.5	그렇지 않다	66	30.0
그렇지 않다	45	20.5			
그렇다	132	60.0	그렇다	154	70.0
매우 그렇다	22	10.0			
합계	220	100.0	합계	220	100.0

(4) 신변보호제도의 필요성

신변보호제도의 필요성에 대해서는 응답자 중 85.4%가 필요하다고 생각하는 것으로 나타났으며, 필요하지 않다는 의견은 14.5%에 그치는 것으로 나타났다.

<표 56> 신변보호제도의 필요성

구분	빈도(명)	비율(%)	구분	빈도(명)	비율(%)
전혀 필요하지 않다	11	5.0	필요하지 않다	32	14.5
필요하지 않다	21	9.5			
필요하다	134	60.9	필요하다	188	85.4
매우 필요하다	54	24.5			
합계	220	100.0	합계	220	100.0

5. 신변보호제도로 인한 인권침해 실태

(1) 본인의 인권침해 경험 정도

가. 주관적 인식 정도

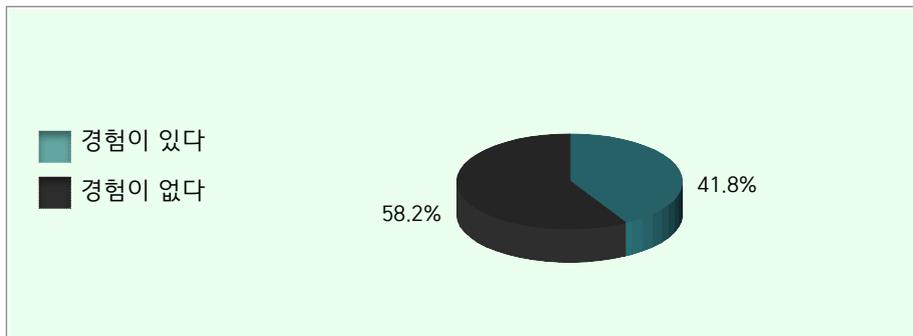
신변보호제도로 인해 불편이나 피해를 경험한 적이 있느냐는 질문에 응답자 중 49%는 ‘전혀 없다’라고 답했다. 응답자 중 5.5%는 신변보호제도로 인해 불편이나 피해를 경험한 적이 많다고 인식하는 것으로 나타났다(‘많은 편이다’+‘매우 많은 편이다’).

<표 57> 본인의 인권침해 경험(주관적 인식 정도)

구분	빈도(명)	비율(%)
전혀 없다	108	49.0
거의 없다	100	45.5
많은 편이다	11	5.0
매우 많은 편이다	1	0.5
합계	220	100.0

나. 인권침해 경험

응답자 중 42%가 신변보호제도로 인한 인권침해 경험이 있는 것으로 나타났다. 이 수치는 인권침해 경험에 대한 6가지 유형별 총 30가지 사례로 제시된 내용 중 한 가지 사례에라도 자신의 경험에 해당한다고 응답한 응답자의 비율이다.



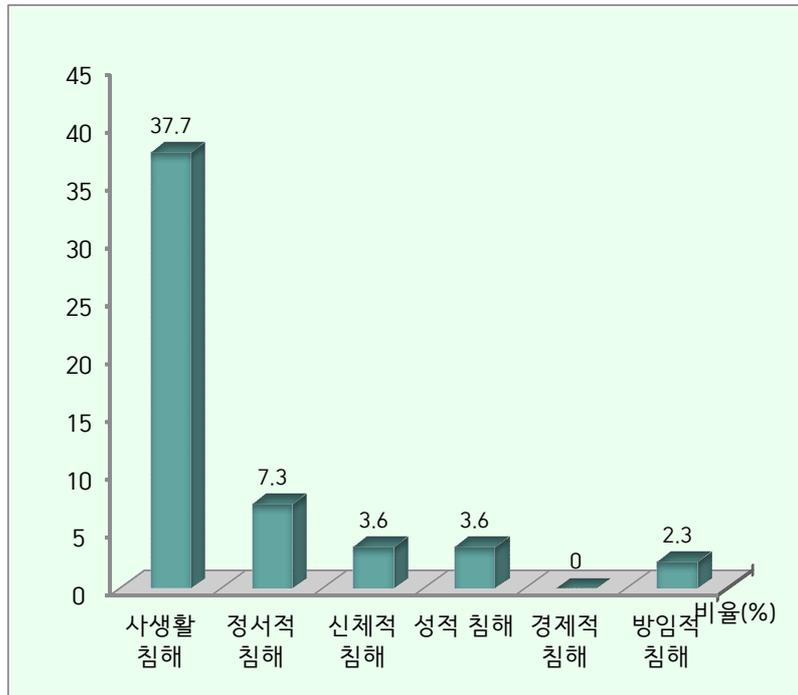
[그림 15] 본인의 인권침해 경험

<표 58> 본인의 인권침해 경험

구분	빈도(명)	비율(%)
경험이 있다	92	41.8
경험이 없다	128	58.2
합계	220	100.0

다. 유형별 인권침해 경험

각 유형별 인권침해 경험을 살펴보면, 응답자 중 ‘사생활 침해’를 경험한 비율이 37.7%의 비율로 가장 높은 것으로 나타났다. 그 다음으로는 ‘정서적 침해’를 경험한 비율이 7.3%, ‘신체적 침해’ 3.6%, ‘성적 침해’ 3.6%, ‘방임적 침해’ 2.3%의 순으로 나타났다. 응답자 중 ‘경제적 침해’를 경험한 경우는 없는 것으로 나타났다.



[그림 16] 본인의 유형별 인권침해 경험

<표 59> 본인의 유형별 인권침해 경험

구분	빈도(명)	비율(%)
사생활 침해	83	37.7
정서적 침해	16	7.3
신체적 침해	8	3.6
성적 침해	8	3.6
경제적 침해	0	0.0
방임적 침해	5	2.3

① 사생활 침해

응답자 중 37.7%가 사생활 침해를 받은 경험이 있는 것으로 나타났다. 구체적인 인권 침해 내용별로 살펴보면, 신변보호담당관이 '보호기간이 종료된 이후에도 계속해서 연락을 해온 경우'가 17.3%로 가장 많은 것으로 나타났다. 그 다음으로는 '너무 잦은 연락(전화, 문자 등)으로 인해 불편했다'라는 경우가 15.9%, '신변보호담당관이 교체된 이후에도 이전 담당관이 개인적으로 연락을 계속해온 경우'가 9.5%, '내가 아닌 주변인(가족, 친구, 직장동료 등)에게 나의 사생활과 관련된 질문을 했다는 이야기를 들은 적이 있다'가 7.7%, '거주지로 직접 자주 방문하여 불편했다'라는 경우가 7.3%, '너무 늦거나 이른 시간(저녁 9시 이후, 혹은 새벽 시간)에 연락(전화, 문자 등)을 해왔다'라는 경우가 6.8%의 응답률을 나타냈다.

<표 60> 사생활 침해 경험(본인)

(응답자 수=220명)/ 전체: 내용별 한 항목이라도 경험이 있는 응답자 수

구분	인권침해 내용	경험이 있는 경우			
		인권침해 내용별		전체	
		빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
사생활 침해	1) 거주지로 직접 자주 방문하여 불편했다.	16	7.3	83	37.7
	2) 너무 잦은 연락(전화, 문자 등)으로 인해 불편했다.	35	15.9		
	3) 너무 늦거나 이른 시간(저녁 9시 이후 혹은 새벽 시간)에 연락(전화, 문자 등)을 해왔다.	15	6.8		
	4) 너무 늦거나 이른 시간(저녁 9시 이후 혹은 새벽 시간)에 거주지로 찾아왔다.	4	1.8		
	5) 사전에 연락 없이 나의 거주지로 불쑥 찾아온 적이 있다.	12	5.5		
	6) 직장 방문으로 인해 내가 경찰을 만난 사실을 직장 동료가 알게 되어 불편했다.	12	5.5		
	7) 직장이나 거주지 부근에서 나를 감시하고 있다는 것을 알게 된 적이 있다.	13	5.9		
	8) 내가 아닌 주변인(가족, 친구, 직장동료 등)에게 연락이나 방문을 하여 어려움을 겪었다.	9	4.1		
	9) 내가 아닌 주변인(가족, 친구, 직장동료 등)에게 나의 사생활과 관련된 질문을 했다는 이야기를 들은 적이 있다.	17	7.7		
	10) 보호기간이 종료된 이후에도 계속해서 연락을 해왔다.	38	17.3		
	11) 신변보호담당관이 교체된 이후에도 이전 담당관이 개인적으로 연락을 계속해왔다.	21	9.5		
	12) 경찰이 다녀갔다고 거주지 대문에 쪽지를 붙이고 간 적이 있다.	4	1.8		
	13) 내가 북한이탈주민 출신이라는 사실을 나의 의사와는 상관없이 주변에 노출시켰다.	11	5.0		

② 정서적 침해

응답자 중 7.3%가 신변보호제도로 인해 정서적 침해를 받은 것으로 나타났다. 각 침해 사례별로 살펴보면, ‘북한이탈주민 출신이라는 점을 들어 무시하거나 차별하는 말을 들은 경우’가 5.9%, ‘신변보호담당관이 자신의 요구에 따르지 않을 경우 불이익을 당할 수 있다는 등 겁을 준 적이 있다’라는 경우가 1.4%, ‘신변보호담당관으로부터 폭언이나 욕설을 들은 경우’가 0.9%의 비율로 나타났다.

<표 61> 정서적 침해 경험(본인)

(응답자 수=220명) / 전체: 내용별 한 항목이라도 경험이 있는 응답자 수

구분	인권침해 내용	경험이 있는 경우			
		인권침해 내용별		전체	
		빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
정서적 침해	1) 북한이탈주민 출신이라는 점을 들어 무시하거나 차별하는 말을 들었다.	13	5.9	16	7.3
	2) 폭언이나 욕설을 들었다.	2	0.9		
	3) 자신의 요구에 따르지 않을 경우 불이익을 당할 수 있다는 등 겁을 준 적이 있다.	3	1.4		

③ 신체적 침해

응답자 중 3.6%가 신변보호제도로 인해 신체적 침해를 경험한 것으로 나타났다. 각 사례별로 살펴보면, ‘여행을 가려고 했으나 방해받은 적이 있는 경우’가 2.3%, ‘집회, 모임 등 참가에 대해 방해받은 적이 있는 경우’가 0.9%, ‘내가 원하지 않는 식사나 술자리를 강요받은 적이 있는 경우’가 0.9%, ‘신체적 폭행을 당한 적이 있는 경우’가 0.5%인 것으로 나타났다.

<표 62> 신체적 침해 경험(본인)

(응답자 수=220명)/ 전체: 내용별 한 항목이라도 경험이 있는 응답자 수

구분	인권침해 내용	경험이 있는 경우			
		인권침해 내용별		전체	
		빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
신체적 침해	1) 신체적 폭행을 당한 적이 있다. (예: 발차임, 주먹질, 뺨이나 머리 때리기 등)	1	0.5	8	3.6
	2) 내가 원하지 않는 식사나 술자리를 강요받은 적이 있다.	2	0.9		
	3) 집회, 모임 등 참가에 대해 방해받은 적이 있다.	2	0.9		
	4) 여행을 가려고 했으나 방해받은 적이 있다.	5	2.3		
	5) 심부름 등 개인적인 일을 시킨 적이 있다.	0	0		

④ 성적 침해

응답자 중 3.6%가 신변보호제도로 인해 성적 침해를 경험한 것으로 나타났다(응답자 220명 중 8명). 침해 사례별로 보면, ‘전화 통화 중 성적인 수치심이나 모멸감을 느끼게 하는 말을 들은 적이 있는 경우’가 1.8%, ‘내가 원하지 않는데도 나에게 불필요한 신체적 접촉을 한 적이 있는 경우’가 1.8%, ‘외모나 옷차림 등에 관한 성적인 농담을 들은 적이 있는 경우’가 0.9%, ‘내가 원하지 않는데도 개인적으로 만나 데이트 등을 하자고 연락을 자주 해온 경우’가 0.5%의 비율로 나타났다.

<표 63> 성적 침해 경험(본인)

(응답자 수=220명)/ 전체: 내용별 한 항목이라도 경험이 있는 응답자 수

구분	인권침해 내용	경험이 있는 경우			
		인권침해 내용별		전체	
		빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
성적 침해	1) 내가 원하지 않는데도 개인적으로 만나 데이트 등을 하자고 연락을 자주 해왔다.	1	0.5	8	3.6
	2) 외모나 옷차림 등에 관한 성적인 농담을 들은 적이 있다.	2	0.9		
	3) 휴대전화 문자 등으로 성적인 수치심이나 모멸감을 느끼게 하는 사진이나 글 등을 받은 적이 있다.	0	0		
	4) 전화 통화 중 성적인 수치심이나 모멸감을 느끼게 하는 말을 들은 적이 있다.	4	1.8		
	5) 내가 원하지 않는데도 나에게 불필요한 신체적 접촉을 한 적이 있다. (예: 포옹, 특정 신체 부위를 만지거나 쓰다듬기 등)	4	1.8		

⑤ 경제적 침해

응답자 중 신변보호제도로 인해 경제적 침해를 경험한 경우는 없는 것으로 나타났다.

<표 64> 경제적 침해 경험(본인)

(응답자 수=220명)/ 전체: 내용별 한 항목이라도 경험이 있는 응답자 수

구분	인권침해 내용	경험이 있는 경우			
		인권침해 내용별		전체	
		빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
경제적 침해	1) 금품을 달라는 요구를 받은 적이 있다. (예: 돈을 빌려가고 갚지 않음, 물건값, 밥값, 술값, 요금 등을 내가 대신 내게 한 적이 있음, 투자를 강요한 적이 있음 등)	0	0	0	0.0
	2) 내 물건을 허락을 받지 않고 무단으로 사용한 적이 있다.	0	0		

⑥ 방임적 침해

응답자 중 2.3%가 신변보호제도로 인해 방임적 침해를 경험한 것으로 나타났다. 침해 사례를 살펴보면, ‘도움이 필요해 신변보호담당관에게 연락을 했으나, 연락을 피하거나 무시하였다’라고 응답한 비율이 2.3%로 나타났다.

<표 65> 방임적 침해 경험(본인)

(응답자 수=220명)/ 전체: 내용별 한 항목이라도 경험이 있는 응답자 수

구분	인권침해 내용	경험이 있는 경우			
		인권침해 내용별		전체	
		빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
방임적 침해	1) 도움이 필요해 연락을 했으나, 연락을 피하거나 무시하였다.	5	2.3	5	2.3
	2) 도움을 청하기 위해 경찰서에 찾아갔으나, 만나주지 않거나 무시하였다.	0	0		

라. 본인의 인권침해 경험에 따른 신변보호담당관의 신변보호 활동 만족도 차이

신변보호제도로 인한 인권침해 경험에 따라 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 만족도에 차이가 있는 것으로 나타났다($\chi^2=22.363$, $df=1$, $p=0.000$). 신변보호제도로 인한 인권침해 경험이 없는 경우 그렇지 않은 경우에 비해 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대해 만족하는 비율이 더 높은 것으로 나타났다.

<표 66> 신변보호제도로 인한 본인의 인권침해 경험에 따른 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 만족도

			신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 만족도		전체
			불만족한다	만족한다	
본인의 인권침해 경험	있다	빈도(명)	40	52	92
		비율(%)	43.5%	56.5%	100.0%
	없다	빈도(명)	19	109	128
		비율(%)	14.8%	85.2%	100.0%
전체		빈도(명)	59	161	220
		비율(%)	26.8%	73.2%	100.0%

$\chi^2=22.363$, $df=1$, $p=0.000$

마. 본인의 인권침해 경험에 따른 신변보호제도 만족도 차이

신변보호제도로 인한 인권침해 경험에 따라 신변보호제도에 대한 만족도에 차이가 있는 것으로 나타났다($\chi^2=19.540$, $df=1$, $p=0.000$). 신변보호제도로 인한 인권침해 경험이 없는 경우 그렇지 않은 경우에 비해 신변보호제도에 대해 만족한다고 응답한 비율이 더 높은 것으로 나타났다.

<표 67> 신변보호제도로 인한 본인의 인권침해 경험에 따른 신변보호제도에 대한 만족도

			신변보호제도 만족도		전체
			불만족한다	만족한다	
본인의 인권침해 경험	있다	빈도(명)	39	53	92
		비율(%)	42.4%	57.6%	100.0%
	없다	빈도(명)	20	108	128
		비율(%)	15.6%	84.4%	100.0%
전체		빈도(명)	59	161	220
		비율(%)	26.8%	73.2%	100.0%

$\chi^2=19.540$, $df=1$, $p=0.000$

(2) 가족의 인권침해 경험 정도

가. 주관적 인식 정도

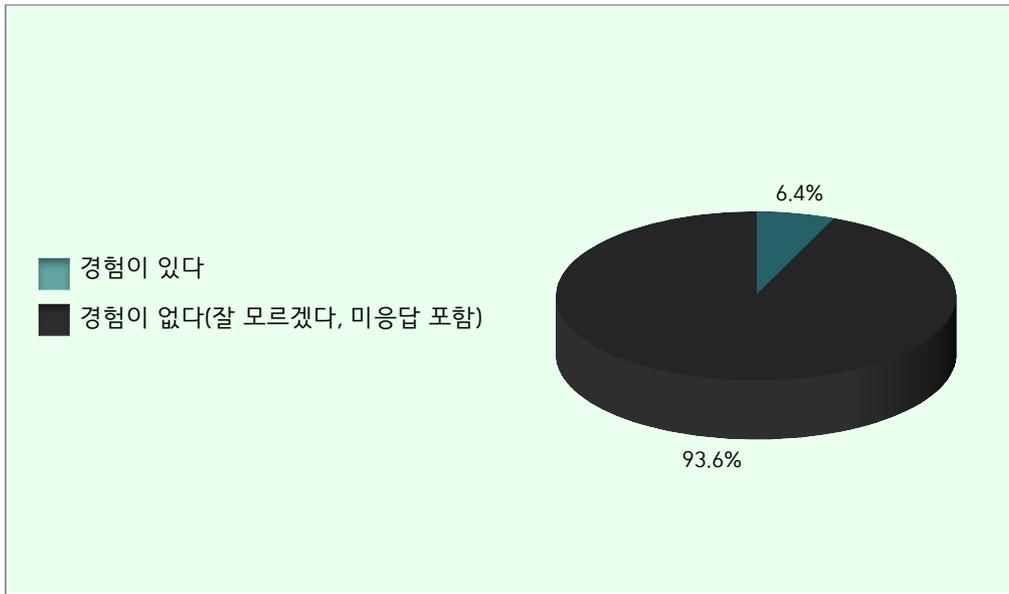
신변보호제도로 인해 가족이 불편이나 피해를 경험한 적이 있느냐는 질문에 응답자 중 33.6%는 ‘전혀 없다’라고 답했다. 응답자 중 2.7%는 신변보호제도로 인해 가족이 불편이나 피해를 경험한 적이 많다(‘많은 편이다’+‘매우 많은 편이다’)라고 인식하는 것으로 나타났다.

<표 68> 가족의 인권침해 경험(주관적 인식 정도)

구분	빈도(명)	비율(%)
전혀 없다	74	33.6
거의 없다	55	25.0
많은 편이다	6	2.7
매우 많은 편이다	0	0.0
미응답 (1인 가족 등)	85	38.7%
합계	220	100.0

나. 인권침해 경험

응답자 중 6.4%가 신변보호제도로 인한 가족의 인권침해 경험이 있는 것으로 나타났으며, 응답자의 93.6%는 경험이 없는 것(잘 모르겠다는 응답 포함)으로 나타났다. 이 비율은 주관적인 인식 정도와는 다소 차이가 있는 수치이다. 응답자들이 주관적으로는 본인의 가족의 인권침해 경험이 있는 것으로 느꼈더라도, 구체적인 사례를 통해 질문했을 때는 경험 여부를 판단하기 어려워 ‘잘 모르겠다’라는 응답을 한 것으로 추측된다.



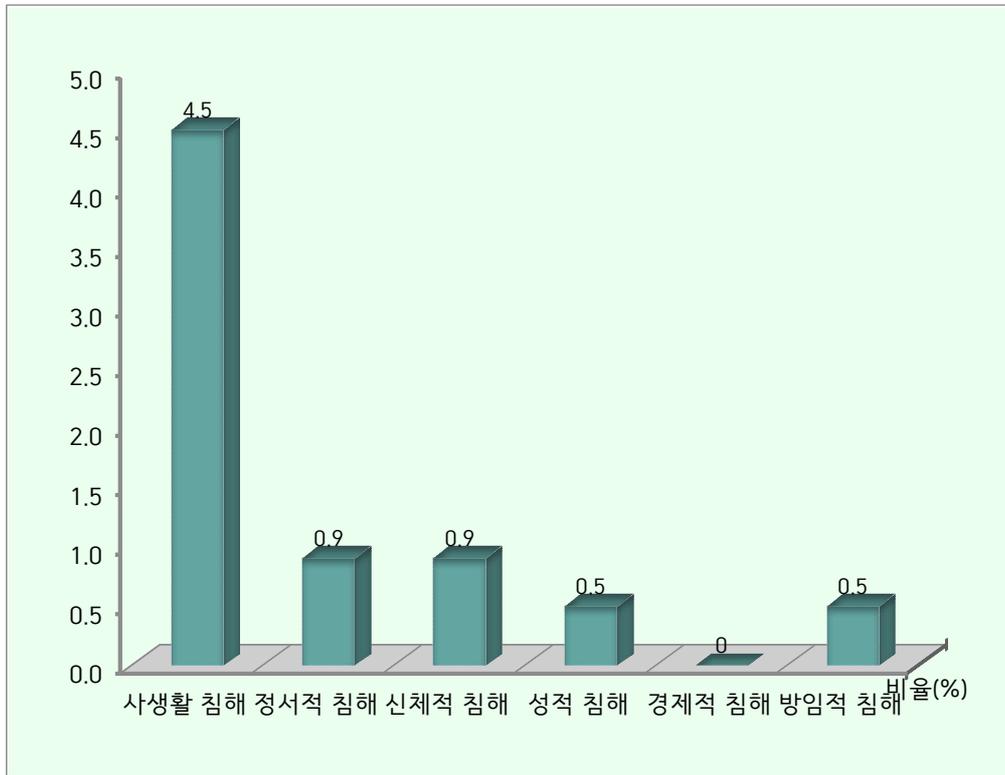
[그림 17] 가족의 인권침해 경험

<표 69> 가족의 인권침해 경험

구분	빈도(명)	비율(%)
경험이 있다	14	6.4%
경험이 없다 (‘잘 모르겠다’, 미응답 포함)	206	93.6%
합계	220	100.0

다. 유형별 인권침해 경험

각 유형별 인권침해 경험을 살펴보면, 가족의 인권침해 경험 중 ‘사생활 침해’를 경험한 비율이 4.5%의 비율로 가장 높은 것으로 나타났다. 그 다음으로는 ‘정서적 침해’를 경험한 비율이 0.9%, ‘신체적 침해’ 0.9%, ‘성적 침해’ 0.5%, ‘방임적 침해’ 0.5%의 순으로 나타났다. 응답자 중 ‘경제적 침해’를 경험한 경우는 없는 것으로 나타났다.



[그림 18] 가족의 유형별 인권침해 경험

<표 70> 가족의 유형별 인권침해 경험

구분	빈도(명)	비율(%)
사생활 침해	10	4.5
정서적 침해	2	0.9
신체적 침해	2	0.9
성적 침해	1	0.5
경제적 침해	0	0.0
방입적 침해	1	0.5

① 사생활 침해

응답자 중 4.5%가 본인의 가족이 신변보호제도로 인해 사생활 침해를 받은 경험이 있는 것으로 나타났다. 구체적인 인권침해 내용별로 살펴보면, ‘거주지로 직접 자주 방문하여 불편했다’라는 경우가 3.6%, ‘너무 잦은 연락(전화, 문자 등)으로 인해 불편했다’라는 경우가 3.2%, ‘보호기간이 종료된 이후에도 계속해서 연락을 해온 경우’가 3.2% 등으로 나타났다.

<표 71> 사생활 침해 경험(가족)

(응답자 수=220명)/ 전체: 내용별 한 항목이라도 경험이 있는 응답자 수

구분	인권침해 내용	경험이 있는 경우			
		인권침해 내용별		전체	
		빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
사생활 침해	1) 거주지로 직접 자주 방문하여 불편했다.	8	3.6	10	4.5
	2) 너무 잦은 연락(전화, 문자 등)으로 인해 불편했다.	7	3.2		
	3) 너무 늦거나 이른 시간(저녁 9시 이후 혹은 새벽 시간)에 연락(전화, 문자 등)을 해왔다.	2	0.9		
	4) 너무 늦거나 이른 시간(저녁 9시 이후 혹은 새벽 시간)에 거주지로 찾아왔다.	0	0.0		
	5) 사전에 연락 없이 나의 거주지로 불쑥 찾아온 적이 있다.	3	1.4		
	6) 직장 방문으로 인해 내가 경찰을 만난 사실을 직장 동료가 알게 되어 불편했다.	1	0.5		
	7) 직장이나 거주지 부근에서 나를 감시하고 있다는 것을 알게 된 적이 있다.	2	0.9		
	8) 내가 아닌 주변인(가족, 친구, 직장동료 등)에게 연락이나 방문을 하여 어려움을 겪었다.	0	0.0		
	9) 내가 아닌 주변인(가족, 친구, 직장동료 등)에게 나의 사생활과 관련된 질문을 했다는 이야기를 들은 적이 있다.	0	0.0		
	10) 보호기간이 종료된 이후에도 계속해서 연락을 해왔다.	7	3.2		
	11) 신변보호담당관이 교체된 이후에도 이전 담당관이 개인적으로 연락을 계속해왔다.	1	0.5		
	12) 경찰이 다녀갔다고 거주지 때문에 쪽지를 붙이고 간 적이 있다.	1	0.5		
	13) 내가 북한이탈주민 출신이라는 사실을 나의 의사와는 상관없이 주변에 노출시켰다.	2	0.9		

② 정서적 침해

응답자 중 신변보호제도로 인해 본인의 가족이 정서적 침해를 경험한 비율은 0.9%로 나타났다. 침해 사례로는 북한이탈주민 출신이라는 점을 들어 무시하거나 차별하는 말을 들은 경우, 폭언이나 욕설을 들은 경우가 있었다.

<표 72> 정서적 침해 경험(가족)

(응답자 수=220명)/ 전체: 내용별 한 항목이라도 경험이 있는 응답자 수

구분	인권침해 내용	경험이 있는 경우			
		인권침해 내용별		전체	
		빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
정서적 침해	1) 북한이탈주민 출신이라는 점을 들어 무시하거나 차별하는 말을 들었다.	1	0.5	2	0.9
	2) 폭언이나 욕설을 들었다.	1	0.5		
	3) 자신의 요구에 따르지 않을 경우 불이익을 당할 수 있다는 등 겁을 준 적이 있다.	0	0.0		

③ 신체적 침해

응답자 중 신변보호제도로 인해 본인의 가족이 신체적 침해를 경험한 비율은 0.9%로 나타났다. 침해 사례로는 여행 가는 것을 방해받은 경험, 심부름 등 개인적인 일을 요구 받은 경험이 있는 것으로 나타났다.

<표 73> 신체적 침해 경험(가족)

(응답자 수=220명)/ 전체: 내용별 한 항목이라도 경험이 있는 응답자 수

구분	인권침해 내용	경험이 있는 경우			
		인권침해 내용별		전체	
		빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
신체적 침해	1) 신체적 폭행을 당한 적이 있다. (예: 발차임, 주먹질, 뺨이나 머리 때리기 등)	0	0.0	2	0.9
	2) 내가 원하지 않는 식사나 술자리를 강요받은 적이 있다.	0	0.0		
	3) 집회, 모임 등 참가에 대해 방해 받은 적이 있다.	0	0.0		
	4) 여행을 가려고 했으나 방해받은 적이 있다.	1	0.5		
	5) 심부름 등 개인적인 일을 시킨 적이 있다.	1	0.5		

④ 성적 침해

응답자 중 신변보호제도로 인해 자신의 가족이 성적 침해를 경험한 비율은 0.5%로 나타났다. 침해 사례로는 내가 원하지 않는데도 개인적으로 만나 데이트 등을 하자고 연락을 해온 경우, 외모나 옷차림 등에 관한 성적인 농담을 들은 경우가 있는 것으로 나타났다.

<표 74> 성적 침해 경험(가족)

(응답자 수=220명)/ 전체: 내용별 한 항목이라도 경험이 있는 응답자 수

구분	인권침해 내용	경험이 있는 경우			
		인권침해 내용별		전체	
		빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
성적 침해	1) 내가 원하지 않는데도 개인적으로 만나 데이트 등을 하자고 연락을 자주 해왔다.	1	0.5	1	0.5
	2) 외모나 옷차림 등에 관한 성적인 농담을 들은 적이 있다.	1	0.5		
	3) 휴대전화 문자 등으로 성적인 수치심이나 모멸감을 느끼게 하는 사진이나 글 등을 받은 적이 있다.	0	0.0		
	4) 전화 통화 중 성적인 수치심이나 모멸감을 느끼게 하는 말을 들은 적이 있다.	0	0.0		
	5) 내가 원하지 않는데도 나에게 불필요한 신체적 접촉을 한 적이 있다. (예: 포옹, 특정 신체 부위를 만지거나 쓰다듬기 등)	0	0.0		

⑤ 경제적 침해

응답자 중 신변보호제도로 인해 본인의 가족이 경제적 침해를 경험한 경우는 없으므로 나타났다.

<표 75> 경제적 침해 경험(가족)

(응답자 수=220명)/ 전체: 내용별 한 항목이라도 경험이 있는 응답자 수

구분	인권침해 내용	경험이 있는 경우			
		인권침해 내용별		전체	
		빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
경제적 침해	1) 금품을 달라는 요구를 받은 적이 있다. (예: 돈을 빌려가고 갚지 않음, 물건값, 밥값, 술값, 요금 등을 내가 대신 내게 한 적이 있음, 투자를 강요한 적이 있음 등)	0	0	0	0.0
	2) 내 물건을 허락을 받지 않고 무단으로 사용한 적이 있다.	0	0		

⑥ 방임적 침해

응답자 신변보호제도로 인해 본인의 가족이 방임적 침해를 경험한 비율은 0.5%로 나타났다. 침해 사례로는 신변보호담당관에게 도움이 필요해 연락했으나 연락을 피하거나 무시하는 것을 경험한 적이 있는 것으로 나타났다.

<표 76> 방임적 침해 경험(가족)

(응답자 수=220명)/ 전체: 내용별 한 항목이라도 경험이 있는 응답자 수

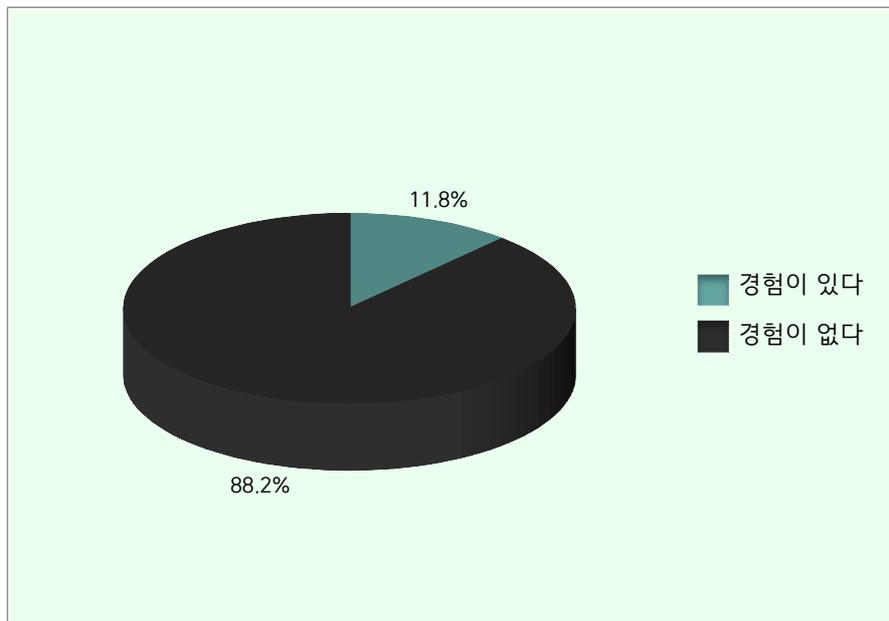
구분	인권침해 내용	경험이 있는 경우			
		인권침해 내용별		전체	
		빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
방임적 침해	1) 도움이 필요해 연락을 했으나, 연락을 피하거나 무시하였다.	1	0.5	1	0.5
	2) 도움을 청하기 위해 경찰서에 찾아갔으나, 만나주지 않거나 무시하였다.	0	0.0		

6. 신변보호제도의 개선 요구 사항

(1) 문제제기 경험

가. 신변보호제도에 대해 문제제기를 해 본 경험

응답자 중 신변보호제도에 대해 문제제기를 해 본 경험이 없는 경우가 88.2%로 나타난 반면, 문제제기 경험이 있는 경우는 11.8%에 그치는 것으로 나타났다.



[그림 19] 신변보호제도에 대해 문제제기를 해 본 경험

<표 77> 신변보호제도에 대해 문제제기를 해 본 경험

구분	빈도(명)	비율(%)
경험이 있다	26	11.8
경험이 없다	194	88.2
합계	220	100.0

응답자 중 신변보호제도로 인한 본인의 인권침해 경험여부에 따라 신변보호제도에 대한 문제제기 경험에 차이가 있는 것으로 나타났다($\chi^2=9.106$, $df=1$, $p=.003$). 신변보호제도로 인해 본인이 인권침해를 받은 경험이 있는 경우, 신변보호제도에 대해 문제제기를 해 본 경험이 더 많은 것으로 나타났다.

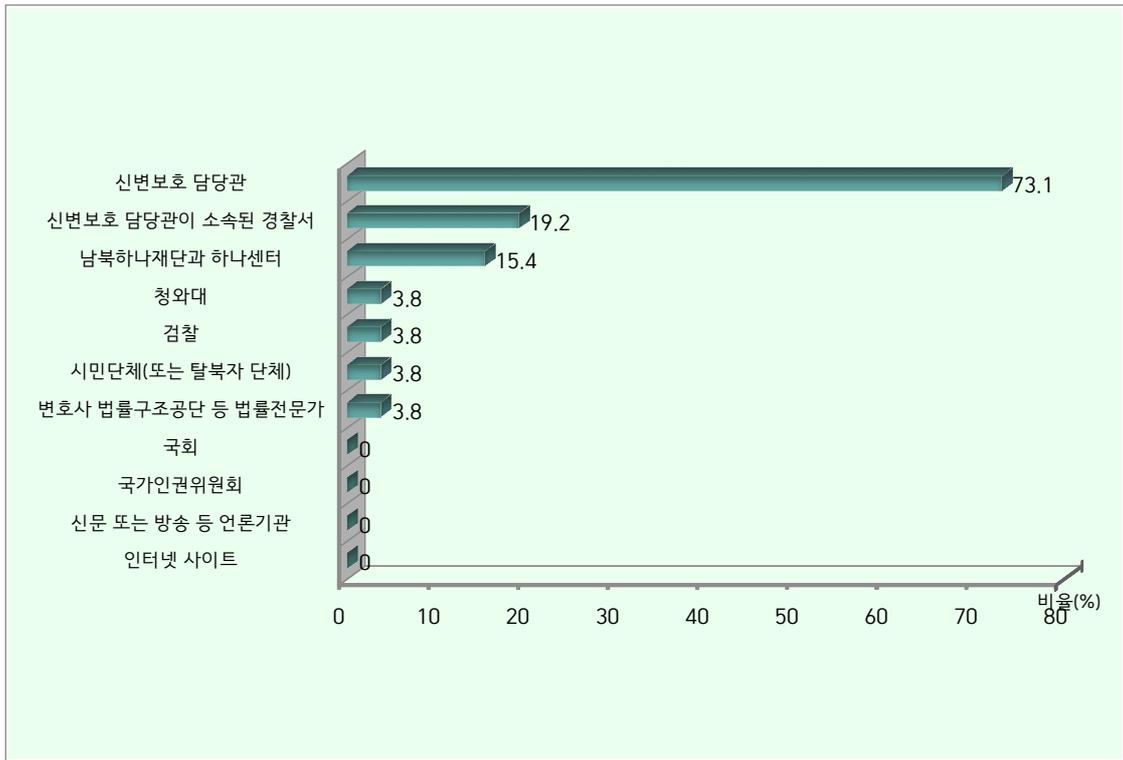
<표 78> 신변보호제도로 인한 인권침해 경험 여부에 따른 문제제기 경험 차이

			신변보호제도에 대한 문제제기 경험		전체
			있다	없다	
본인의 인권침해 경험	있다	빈도(명)	18	74	92
		비율(%)	19.6%	80.4%	100.0%
	없다	빈도(명)	8	120	128
		비율(%)	6.3%	93.8%	100.0%
전체		빈도(명)	26	194	220
		비율(%)	11.8%	88.2%	100.0%

$$\chi^2=9.106, df=1, p=0.003$$

나. 문제제기 기관

신변보호제도에 대해 문제제기를 해 본 경험이 있는 응답자 26명 중 문제제기를 한 기관에 대해서는 ‘신변보호담당관에게 직접 문제제기를 했다’라는 응답이 73.1%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로는 ‘신변보호담당관이 소속된 경찰서’ 19.2%, ‘남북하나재단과 하나센터’ 15.4%의 순으로 나타났다. 그 밖에 ‘청와대’, ‘검찰’, ‘시민단체’, ‘법률전문가’에게 문제제기를 한 경험이 있다는 응답이 각각 3.8%로 나타났다.



[그림 20] 신변보호제도에 대해 문제제기를 한 기관

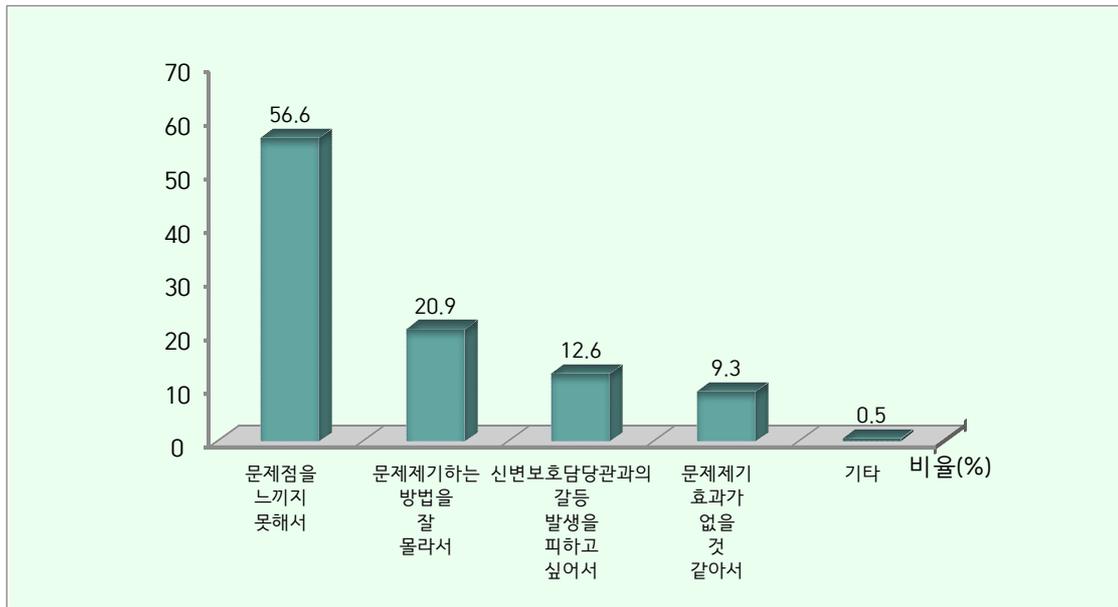
<표 79> 신변보호제도에 대해 문제제기를 한 기관

(응답자 수=26명, 복수응답)

구분	빈도(명)	케이스비율(%)
신변보호담당관	19	73.1
신변보호담당관이 소속된 경찰서	5	19.2
남북하나재단과 하나센터	4	15.4
청와대	1	3.8
검찰	1	3.8
시민단체(또는 탈북자 단체)	1	3.8
변호사, 법률구조공단 등 법률전문가	1	3.8
국회	0	0.0
국가인권위원회	0	0.0
신문 또는 방송 등 언론기관	0	0.0
인터넷 사이트	0	0.0
합계	32	123.1

다. 문제제기기 경험이 없는 이유

신변보호제도에 대해 문제제기를 해본 경험이 없는 응답자의 경우 그 이유로는 ‘문제점을 느끼지 못해서’라는 응답이 56.6%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로는 ‘문제제기를 하는 방법을 잘 몰라서’ 20.9%, ‘신변보호담당관과의 갈등 발생을 피하고 싶어서’ 12.6%, ‘문제제기의 효과가 없을 것 같아서’가 9.3%로 각각 나타났다. 기타 의견으로는 ‘직장생활을 하느라 시간이 없어서 문제제기를 하지 못했다’라는 의견도 있었다.



[그림 21] 신변보호제도에 대해 문제제기를 하지 못한 이유

<표 80> 신변보호제도에 대해 문제제기를 하지 못한 이유

(응답자 수=182명)

구분	빈도(명)	비율(%)
문제점을 느끼지 못해서	103	56.6
문제제기를 하는 방법을 잘 몰라서	38	20.9
신변보호담당관과의 갈등 발생을 피하고 싶어서	23	12.6
문제제기의 효과가 없을 것 같아서	17	9.3
기타	1	0.5
합계	182	100.0

(2) 신변보호 수행에 적합한 기관

신변보호 수행에 적합한 기관으로는 ‘경찰청’이 적합하다는 응답이 64.1%로 나타났고, 그 다음으로는 ‘통일부’ 29.7%, ‘국가정보원’ 5.7%로 나타났다.



[그림 22] 신변보호 수행에 적합한 기관

<표 81> 신변보호 수행에 적합한 기관

(응답자 수=209명)

구분	빈도(명)	비율(%)
경찰청	134	64.1
통일부	62	29.7
국가정보원	12	5.7
기타	1	0.5
합계	209	100.0

응답자 특성에 따라 신변보호 수행에 적합한 기관으로 선호하는 정도에 차이가 있는 것으로 나타났다.

연령에 따라서는 20대의 경우 통일부를 선호하는 비율이 가장 높게 나타났으며, 통일부를 선호하는 비율(50.0%)이 경찰청(40.9%)을 선호하는 비율에 비해 다소 높게 나타났다. 반면, 30대 이상의 응답자의 경우 경찰청을 가장 선호하는 것으로 나타났다.

남한으로의 입국 연도에 따라서는 2007년 이전과 그 이후 입국자들 모두 경찰청을 가장 선호하는 것으로 나타났으나, 그 선호 비율에는 차이가 있는 것을 확인할 수 있었다.

2007년 이전 입국한 응답자의 경우 경찰청 선호 비율이 77.4%인 것으로 나타난 반면, 2007년 이후 입국한 응답자의 경우 약 58.5%에 그쳤다. 통일부를 선호하는 비율에서도 차이가 나타났는데, 2007년 이전 입국한 응답자의 경우 11.3%에 그친 반면, 2007년 이후 응답자의 경우 37.4%로 더 높게 나타났다.

신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 만족도에 따라서도 차이가 나타났다. 신변보호담당관의 신변보호 활동에 만족하지 않는 응답자의 경우 통일부와 경찰청을 선호하는 비율이 동일하게 나타났으나, 만족하는 응답자의 경우 경찰청을 선호하는 비율이 70.9%로 가장 높게 나타났다.

신변보호담당관에 대한 신뢰도에 따라서도 차이가 나타났다. 신변보호담당관을 신뢰하지 않는 경우 통일부 52.7%, 경찰청 40.0%로 통일부를 더 선호하는 것으로 나타났다. 그러나 신변보호담당관을 신뢰하는 경우 경찰청을 선호하는 비율이 72.7%로 가장 높게 나타났다.

신변보호제도 만족도에 따라서도 차이가 있는 것을 확인할 수 있었다. 신변보호제도에 만족하지 않는 경우 통일부 43.6%, 경찰청 47.3%로 선호도에 큰 차이를 나타내지 않은 반면, 만족하는 경우 경찰청을 선호하는 비율이 70.1%로 가장 높게 나타났다.

<표 82> 응답자 특성에 따른 신변보호 수행 기관 선호도 차이

			신변보호 수행 기관으로 적합한 기관				전체	χ^2	df	p
			통일부	경찰청	국가 정보원	기타				
연령	20대	빈도(명)	22	18	4	0	44	23.702	12	0.022
		비율(%)	50.0%	40.9%	9.1%	0%	100.0%			
	30대	빈도(명)	12	34	0	0	46			
		비율(%)	26.1%	73.9%	.0%	0%	100.0%			
	40대	빈도(명)	9	37	5	0	51			
		비율(%)	17.6%	72.5%	9.8%	0%	100.0%			
	50대	빈도(명)	9	17	1	0	27			
		비율(%)	33.3%	63.0%	3.7%	0%	100.0%			
60대 이상	빈도(명)	10	28	2	1	41				
	비율(%)	24.4%	68.3%	4.9%	2.4%	100.0%				
남한 입국 연도	2007년 이전	빈도(명)	7	48	6	1	62	17.216	3	0.001
		비율(%)	11.3%	77.4%	9.7%	1.6%	100.0%			
	2007년 이후	빈도(명)	55	86	6	0	147			
		비율(%)	37.4%	58.5%	4.1%	.0%	100.0%			

			신변보호 수행 기관으로 적합한 기관				전체	χ^2	df	p
			통일부	경찰청	국가 정보원	기타				
신변 보호 담당관 만족도	만족하지 않는다	빈도(명)	27	27	4	0	58	12.150	3	0.007
		비율(%)	46.6%	46.6%	6.9%	.0%	100.0%			
	만족한다	빈도(명)	35	107	8	1	151			
		비율(%)	23.2%	70.9%	5.3%	.7%	100.0%			
신변 보호 담당관 신뢰도	신뢰하지 않는다	빈도(명)	29	22	4	0	55	20.815	3	0.000
		비율(%)	52.7%	40.0%	7.3%	.0%	100.0%			
	신뢰한다	빈도(명)	33	112	8	1	154			
		비율(%)	21.4%	72.7%	5.2%	.6%	100.0%			
신변 보호 제도 만족도	만족하지 않는다	빈도(명)	24	26	5	0	55	10.029	3	0.018
		비율(%)	43.6%	47.3%	9.1%	.0%	100.0%			
	만족한다	빈도(명)	38	108	7	1	154			
		비율(%)	24.7%	70.1%	4.5%	.6%	100.0%			
전체		빈도(명)	62	134	12	1	209	-		
		비율(%)	29.7%	64.1%	5.7%	.5%	100.0%			

(3) 신변보호담당관에 대한 개선 요구

가. 신변보호담당관이 갖추어야 할 역량 및 전문성

신변보호담당관이 갖추어야 할 역량 및 전문성에 대해서는 ‘북한이탈주민의 특성에 대한 이해’라고 응답한 경우가 48.6%로 가장 높게 나타났다. 그 다음으로는 ‘적극적인 문제 해결력’ 38.5%, ‘의사소통 능력’ 30.7%, ‘공감 및 배려 능력’ 23.4%, ‘신변보호제도에 대한 이해’ 20.2%, ‘법률적 지식’ 17.0%, ‘인권의식’ 5.5%의 순으로 나타났다.



[그림 23] 신변보호담당관에게 필요한 역량 및 전문성

<표 83> 신변보호담당관에게 필요한 역량 및 전문성

(응답자 수=218명, 복수응답)

구분	빈도(명)	케이스 비율(%)
북한이탈주민의 특성에 대한 이해	106	48.6
적극적인 문제 해결력	84	38.5
의사소통 능력	67	30.7
공감 및 배려 능력	51	23.4
신변보호제도에 대한 이해	44	20.2
법률적 지식	37	17.0
인권의식	12	5.5
합계	401	183.9

나. 신변보호담당관의 역할이 활성화되길 바라는 분야

신변보호담당관의 역할이 활성화되길 바라는 분야로는 ‘신변 안전(신체적 보호)’라는 응답이 46.1%로 가장 높게 나타났다. 그 다음으로는 ‘법률적 상담 및 지원’ 32.7%, ‘거주지 보호 및 지원’ 24.9%, ‘진로지도 및 취업·창업 지원’ 18.0%, ‘심리적 안정을 위한 상담 및 지원’ 14.3%의 순으로 나타났다.

<표 84> 신변보호담당관의 역할이 활성화되길 바라는 분야

(응답자 수=217명, 복수응답)

구분	빈도(명)	케이스 비율(%)
신변 안전(신체적 보호)	100	46.1
법률적 상담 및 지원	71	32.7
거주지 보호 및 지원	54	24.9
진로지도 및 취업·창업 지원	39	18.0
심리적 안정을 위한 상담 및 지원	31	14.3
합계	295	135.9

다. 신변보호담당관과의 성별 차이로 인한 어려움

북한이탈주민 모집단의 성별 구성 비율은 여성이 약 70%인 반면, 신변보호담당관의 성별은 대부분 남성인 경우가 많은 편이다. 신변보호 과정에서 신변보호담당관과의 성별 차이로 인해 어려움을 경험한 적이 있는지에 대해 질문한 결과 응답자 중 8.2%가 그러한 경험이 많은 편이라고 응답했다(많은 편이다+매우 많은 편이다).

<표 85> 신변보호담당관과의 성별 차이로 인한 어려움

구분	빈도(명)	비율(%)
전혀 없다	126	57.3
거의 없다	76	34.5
많은 편이다	16	7.3
매우 많은 편이다	2	0.9
합계	220	100.0

(4) 적절한 신변보호 기간

적절한 신변보호 기간으로는 응답자의 48.6%가 5년 이상~10년 미만이라고 답했으며, 그 다음으로는 4년 이상~5년 미만이라는 응답이 25.9%로 나타났다.

<표 86> 적절한 신변보호 기간

구분	빈도(명)	비율(%)
6개월 미만	6	2.7
6개월 이상~1년 미만	5	2.3
1년 이상~2년 미만	16	7.3
2년 이상~3년 미만	12	5.5
3년 이상~4년 미만	17	7.7
4년 이상~5년 미만	57	25.9
5년 이상~10년 미만	107	48.6
합계	220	100.0

(5) 신변보호제도 이해를 위한 적합한 교육 방식

신변보호제도 이해를 위한 적합한 교육 방식으로는 1~2시간 정도의 강의식 면대면 교육을 가장 선호하는 것으로 나타났으며(응답자의 26.8%), 그 다음으로는 ‘필요할 경우 개별 면담 교육’이 25.9%, ‘책자 등으로 관련 정보의 제공’이 23.2%, ‘온라인 교육자료 제공’이 13.2%의 순으로 나타났다. 반면, 신변보호제도 이해를 위한 교육이 ‘별도로 필요하지 않다’라는 응답도 10.9%의 비율로 나타났다.

<표 87> 신변보호제도 이해를 위한 적합한 교육 방식

구분	빈도(명)	비율(%)
1~2시간 정도의 강의식 면대면 교육	59	26.8
필요할 경우 개별 면담 교육	57	25.9
책자 등으로 관련 정보의 제공	51	23.2
온라인 교육자료 제공	29	13.2
별도로 필요하지 않다	24	10.9
합계	220	100.0

(6) 신변보호제도 개선을 위해 필요한 사항

가. 신변보호제도 개선을 위한 요구사항

응답자들은 신변보호제도 개선을 위해 가장 필요한 것으로 ‘신변보호담당관의 직무 역량 강화’라고 생각하는 것으로 나타났다(응답자 37.6%). 그 다음으로는 ‘보호 대상자의 특성에 적합한 신변보호담당관의 배치(성별, 연령 등의 고려)’ 22.9%, ‘신변보호담당관 인력 충원 및 잦은 교체 줄이기’ 17.4%, ‘보호 대상자의 인권침해(사생활 침해, 성희롱, 신체적·언어적 폭력 등)’ 최소화 11.9%, ‘법적 근거 없는 신변보호 기간의 임의 연장 개선’ 10.1%의 순으로 나타났다.

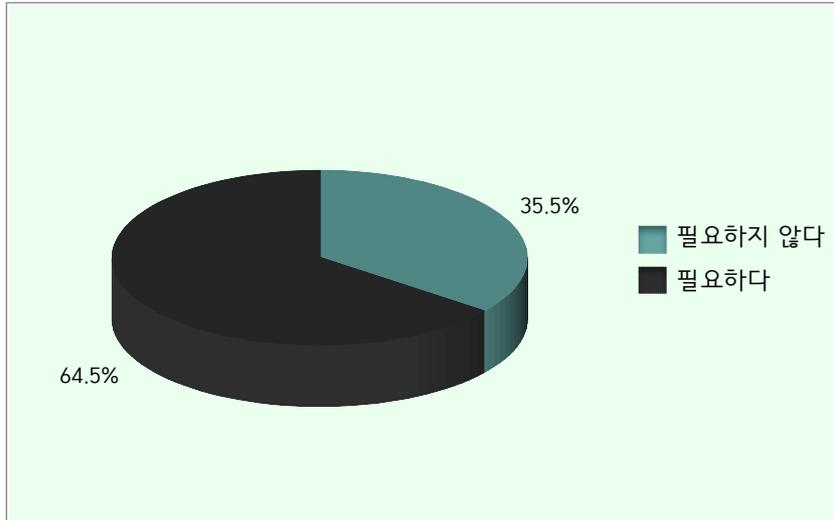
<표 88> 신변보호제도 개선을 위한 요구사항

(응답자 수=218명)

구분	빈도(명)	비율(%)
신변보호담당관의 직무 역량 강화	82	37.6
보호 대상자의 특성에 적합한 신변보호담당관의 배치 (성별, 연령 등 고려)	50	22.9
신변보호담당관 인력 충원 및 잦은 교체 줄이기	38	17.4
보호 대상자의 인권침해 (사생활 침해, 성희롱, 신체적·언어적 폭력 등) 최소화	26	11.9
법적 근거 없는 신변보호 기간의 임의 연장 개선	22	10.1
합계	218	100.0

나. 별도의 안내서나 지침서 구성의 필요성

신변보호제도에 대한 이해를 돕기 위한 별도의 안내서나 지침서 구성의 필요성에 대해 응답자의 64.5%가 ‘필요하다(필요하다+매우 필요하다)’라고 생각하는 것으로 나타났다.



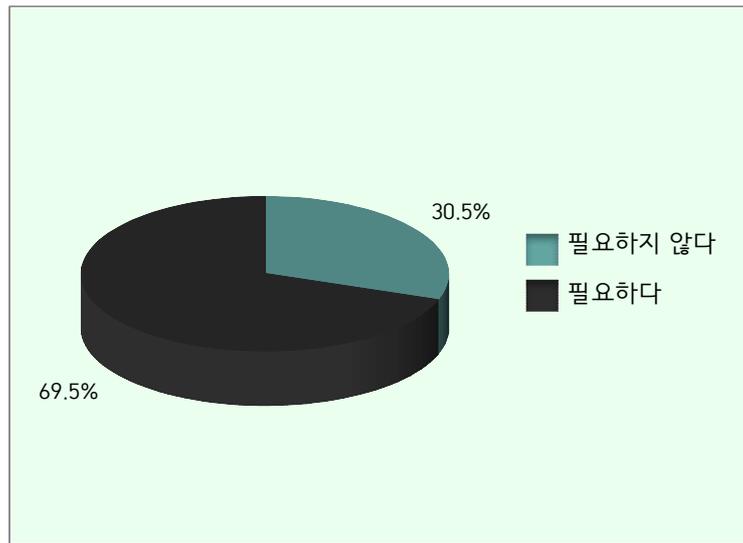
[그림 24] 별도의 안내서나 지침서 구성의 필요성

<표 89> 별도의 안내서나 지침서 구성의 필요성

구분	빈도(명)	비율(%)	구분	빈도(명)	비율(%)
전혀 필요하지 않다	23	10.5	필요하지 않다	78	35.5
필요하지 않다	55	25.0			
필요하다	111	50.5	필요하다	142	64.5
매우 필요하다	31	14.0			
합계	220	100.0	합계	220	100.0

다. 별도의 상담 전담기관 설치의 필요성

신변보호제도 운영과정에서 발생할 수 있는 인권침해 문제 등을 상담할 수 있는 별도의 전담기관 설치의 필요성에 대해 응답자의 약 70%가 ‘필요하다(필요하다+매우 필요하다)’라고 생각하는 것으로 나타났다.



[그림 25] 신변보호제도에 대한 별도의 상담 전담기관 설치 필요성

<표 90> 신변보호제도에 대한 별도의 상담 전담기관 설치 필요성

구분	빈도(명)	비율(%)	구분	빈도(명)	비율(%)
전혀 필요하지 않다	16	7.3	필요하지 않다	67	30.5
필요하지 않다	51	23.2			
필요하다	114	51.8	필요하다	153	69.5
매우 필요하다	39	17.7			
합계	220	100.0	합계	220	100.0

IV. 소결

1. 남한생활 적응

북한이탈주민은 남한생활에 적응하는 과정에서 ‘생활비 마련 등 경제적 어려움’을 가장 많이 겪는 것으로 나타났다(응답자의 43.6%). 남한 정착과정에서 ‘북한이탈주민 가족, 친척, 친구, 동료’(응답자의 55.3%)로부터 도움을 가장 많이 받는 것으로 나타났으며, 북한이탈주민의 남한 정착과정을 지원하는 3종 보호 담당관 중에서는 신변보호담당관에게 도움을 받는 경우가 가장 많은 것을 확인할 수 있었다(신변보호담당관=응답자의 28.3%, 거주보호 담당관=8.2%, 취업보호 담당관=3.2%).

하나원에서 받았던 교육 중에서 일상생활에 도움이 되었던 교육 내용으로는 ‘남한사회 이해 교육(자유민주주의, 시장경제 등)’(응답자의 57.1%)과 ‘초기정착 지원(정착지원제도, 정착의지 함양 등)’(응답자의 56.2%)인 것으로 나타났다. 그러나 여전히 남한 사회 적응 과정에서 교육의 부족으로 어려움을 겪는 것으로 나타났으며, 특히 ‘남한사회 이해 교육(자유민주주의, 시장경제 등)’(응답자의 29.8%)과 ‘자녀 양육 및 교육’(응답자의 22.5%), ‘문화생활’(응답자의 21.6%), ‘생활법률(재산관리, 가족관계 등) 및 인권교육’(응답자의 20.6%), ‘정보화 교육’(응답자의 19.3%), ‘진로지도 및 직업 탐색·훈련’(응답자의 16.1%), ‘초기정착 지원(정착지원제도, 정착의지 함양 등)’(응답자의 15.6%) 등의 교육이 부족하다고 느끼고 있었다.

남한 주민들과의 관계 측면을 보면, 응답자의 80% 이상이 자신이 북한이탈주민이라는 신분이 노출되었을 때 주변 사람들이 경계심을 보이거나, 차별적으로 대우한 경험을 한 것을 확인할 수 있었다. 그러나 응답자의 약 70%는 남한 주민이 북한이탈주민에 대해 적대감을 가지고 있지는 않다고 생각하는 것으로 나타났다.

응답자의 88.2%는 현재 남한생활에 만족하는 것으로 나타났으며, 현재 신변의 위협을 느끼고 있는 경우는 8.2%에 그치는 것으로 나타났다.

2. 신변보호제도의 경험

응답자의 약 64%가 5년 이상 신변보호를 경험한 것으로 나타났으나, 신변보호를 경험하는 기간 동안 1명의 신변보호담당관에게 지속적으로 도움을 받은 경험이 있는 경우는 16.8%에 그치는 것으로 나타났다. 특히 2년 미만의 기간 동안 신변보호를 경험한 응답자들의 경우 1년에 1번 이상 신변보호담당관의 잦은 교체를 경험한 것을 확인할 수 있었다.

신변보호담당관의 연락 유형으로는 ‘전화 통화’(응답자의 95.9%)와, ‘문자메시지’를 통한

경우(응답자의 72.7%)가 많은 것으로 나타났으며, 응답자의 약 60%가 신변보호담당관의 직접 방문을 경험한 것으로 나타났다. 신변보호담당관의 연간 연락 횟수를 보면, 전화통화의 경우 연간 10회 이상 받은 경험이 있는 응답자가 약 20%인 것으로 나타났고, 연간 2~3회 통화하는 경우가 가장 많은 것으로 나타났다(응답자의 30.9%). 신변보호담당관으로부터 문자메시지를 통해 연락받은 적이 없는 경우는 약 30%에 그쳤다.

약 50%의 응답자가 지난 1년간 신변보호담당관에게 도움을 요청한 경험이 있는 것으로 나타났으며, ‘취업·창업, 직장 생활 관련(급여 등)’ 도움을 요청한 경우가 31.4%로 가장 많은 것으로 나타난 반면, ‘신변위협 요소 제거 및 신변보호’를 요청한 경우는 10.8%에 그치는 것으로 나타났다. 지금까지 신변보호담당관에게 도움을 받은 유형으로는 ‘취업·창업, 직장 생활 관련(급여 등)’ 도움을 받은 경우가 가장 많은 것으로 나타났으며(응답자의 26.1%), ‘신변위협 요소 제거 및 신변보호’는 약 20%로 나타났다.

신변보호담당관의 신변보호 활동에 대해 응답자의 약 76%가 적극적이라고 긍정적으로 평가했다. 또한 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대해 응답자의 약 73%가 만족한다고 응답했으며, 응답자 중 74%가 신뢰한다고 밝혔다. 그러나 응답자 중 약 33%는 현재 자신을 담당하는 신변보호담당관의 신변보호 활동으로 인해 감시받고 있다고 느끼는 것으로 나타났다.

응답자의 특성별로 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 만족도에 차이가 있는 것으로 나타났다. 응답자 중 연령이 높은 경우, 거주 지역이 수도권인 경우, 입국 연도가 2007년 이전인 경우, 직업활동을 하지 않는 경우, 가계 소득이 낮은 경우, 재북 출신지역이 접경지역인 경우, 남한 사회의 인권보호 수준이 높은 편이라고 평가하는 경우, 신변보호를 받은 기간이 5년 이상인 경우, 신변보호제도 이해 수준이 높은 경우, 신변보호제도가 필요하다고 인식하는 경우, 신변보호활동을 신뢰하는 경우에 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대해 만족하는 응답 비율이 더 큰 것으로 나타났다.

북한이탈주민의 신변보호제도에 대한 이해 정도를 살펴보면, 신변보호담당관의 주요한 역할은 북한이탈주민에 대한 신체적 보호(응답자의 47.7%)와 거주지 보호(응답자의 45.0%)라고 인지하고 있는 것으로 나타났다. 북한이탈주민은 신변보호제도에 대해 대체로 ‘하나원’의 교육을 통해 인지하게 되었으나(응답자의 약 75%), 하나원에서 이루어진 신변보호제도 관련 교육에 대해 응답자의 절반 이상인 55%가 ‘받은 기억이 없거나, 자세한 교육이 이루어지지 않았다’라고 부정적으로 평가하는 것을 확인할 수 있었다. 신변보호제도를 얼마나 알고 있는나라는 질문에 대해 응답자의 32%가 ‘모르고 있다’라고 응답하였으며, 응답자 중 81%는 ‘본인의 신변보호 종료 시점을 모른다’라고 응답한 것을 볼 때, 북한이탈주민을 대상으로 신변보호제도의 이해를 돕기 위한 교육이 강화되어야 할 필요성을 찾아볼 수 있었다.

3. 신변보호제도의 적정성 및 효과성에 대한 인식

응답자 중 73%는 신변보호제도에 대해 만족하는 것으로 나타났는데, 만족하는 가장 큰 이유로는 ‘신변위협 요소 제거 및 신변보호’를 받을 수 있기 때문이라고 밝혔다(응답자의 49.2%). 반면, 신변보호제도에 대해 불만족하는 경우에는 ‘형식적인 제도 운영’(응답자 39.0%)과 ‘실질적인 도움이 미흡하다’는 점(응답자 32.2%)을 만족스럽지 못한 원인으로 생각하는 것으로 나타났다.

응답자의 특성에 따라 신변보호제도에 대한 만족도에 차이가 있는 것으로 나타났다. 연령이 높은 경우, 거주 지역이 수도권인 경우, 입국연도가 2007년 이전인 경우, 직업활동을 하지 않는 경우, 경제 소득 수준이 낮은 경우, 재북 출신지역이 접경지역인 경우, 남한 사회의 인권보호 수준이 높은 편이라고 인식하는 경우, 신변보호제도에 대한 이해 수준이 높은 경우, 신변보호담당관을 신뢰하는 경우, 신변보호제도가 필요하다고 인식하는 경우 신변보호제도에 대해 만족하는 응답 비율이 더 큰 것으로 나타났다.

신변보호제도를 운영하는 주요한 목적으로 ‘신변위협 예방 및 보호’라고 생각하는 것으로 나타났다(응답자의 64.1%). 신변보호제도 운영의 주요 목적에 따른 운영 적합성에 대해 응답자들은 ‘신변위협 예방 및 보호’(82.3%), ‘범죄 예방’(72.3%), ‘국가 안보’(70.0%), ‘북한이탈주민의 사회적응 지원’(65.0%) 순으로 해당 목적에 따라 적합하게 운영되고 있다고 평가하는 것으로 나타났다.

4. 신변보호제도로 인한 인권침해 실태

응답자 중 42%가 신변보호제도로 인한 인권침해 경험이 있는 것으로 나타났다(인권침해 경험에 대한 6가지 유형별 총 30가지 사례로 제시된 내용 중 한 가지 사례에라도 자신의 경험에 해당한다고 응답한 응답자의 비율, 전체 응답자 220명 중 92명). 각 유형별 인권침해 경험을 살펴보면, ‘사생활 침해’ 비율이 가장 높은 것으로 나타났으며(응답자의 37.7%), 그 다음으로는 ‘정서적 침해’(응답자의 7.3%), ‘신체적 침해’(응답자의 3.6%), ‘성적 침해’(응답자의 3.6%), ‘방임적 침해’(응답자의 2.3%)의 순으로 나타났다. 응답자 중 ‘경제적 침해’를 경험한 경우는 없는 것으로 나타났다.

구체적인 인권침해 사례별로 살펴보면, 사생활 침해의 경우 신변보호담당관이 ‘보호기간이 종료된 이후에도 계속해서 연락을 해온 경우’(응답자의 17.3%)가 가장 많은 것으로 나타났으며, ‘너무 잦은 연락(전화, 문자 등)으로 인해 불편했다’라는 경우(응답자의 15.9%), ‘신변보호담당관이 교체된 이후에도 이전 담당관이 개인적으로 연락을 계속해온 경우’(응답자의 9.5%), ‘내가 아닌 주변인(가족, 친구, 직장동료 등)에게 나의 사생활과 관련된 질문을 했다는 이야기를 들은 적이 있다’는 경우(응답자의 7.7%), ‘거주지로 직접 자

주 방문하여 불편했다'라는 경우(응답자의 7.3%), '너무 늦거나 이른 시간(저녁 9시 이후, 혹은 새벽 시간)에 연락(전화, 문자 등)을 해왔다'라는 경우(응답자의 6.8%)가 있는 것으로 나타났다.

정서적 침해의 경우, '북한이탈주민 출신이라는 점을 들어 무시하거나 차별하는 말을 들은 경우'(응답자의 5.9%), '신변보호담당관이 자신의 요구에 따르지 않을 경우 불이익을 당할 수 있다는 등 겁을 준 적이 있다'라는 경우(응답자의 1.4%), '신변보호담당관으로부터 폭언이나 욕설을 들은 경우'(응답자의 0.9%)가 있는 것으로 나타났다.

신체적 침해의 경우 '여행을 가려고 했으나 방해받은 적이 있는 경우'(응답자의 2.3%), '집회, 모임 등 참가에 대해 방해받은 적이 있는 경우'(응답자의 0.9%), '내가 원하지 않는 식사나 술자리를 강요받은 적이 있는 경우'(응답자의 0.9%), '신체적 폭행을 당한 적이 있는 경우'(응답자의 0.5%)가 있는 것으로 나타났다.

성적 침해의 경우, '전화 통화 중 성적인 수치심이나 모멸감을 느끼게 하는 말을 들은 적이 있는 경우'(응답자의 1.8%), '내가 원하지 않는데도 나에게 불필요한 신체적 접촉을 한 적이 있는 경우'(응답자의 1.8%) '외모나 옷차림 등에 관한 성적인 농담을 들은 적이 있는 경우'(응답자의 0.9%), '내가 원하지 않는데도 개인적으로 만나 데이트 등을 하자고 연락을 자주 해온 경우'(응답자의 0.5%)가 있는 것으로 나타났다.

방임적 침해의 경우, '도움이 필요해 신변보호담당관에게 연락을 했으나, 연락을 피하거나 무시한 것을' 경험한 적이 있는 것으로(응답자의 2.3%) 나타났다.

신변보호제도로 인한 인권침해 경험은 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 만족도와 신변보호제도에 대한 만족도에 차이를 나타냈다. 신변보호제도로 인한 인권침해 경험이 없는 경우 그렇지 않은 경우에 비해 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대해 만족하는 비율이 더 높은 것으로 나타났으며, 신변보호제도에 대해 만족하는 비율도 더 높은 것으로 나타났다.

응답자 중 6.4%가 신변보호제도로 인한 가족의 인권침해 경험이 있는 것으로 나타났다. 인권침해 유형별로는 사생활 침해 경험 4.5%, 정서적 침해 경험 0.9%, 신체적 침해 경험 0.9%, 성적 침해경험 0.5%, 방임적 침해 경험 0.5%로 나타났다.

5. 신변보호제도의 개선 요구 사항

응답자 중 신변보호제도에 대해 문제제기를 해 본 경험이 없는 경우가 88.2%로 나타난 반면, 문제제기 경험이 있는 경우는 11.8%에 그치는 것으로 나타났다. 신변보호제도로 인해 본인이 인권침해를 받은 경험이 있는 경우, 신변보호제도에 대해 문제제기를 해 본 경험이 더 많은 것으로 나타났다. 신변보호제도에 대해 문제제기를 해 본 경험이 있는 응답자 중 문제제기를 한 기관으로는 '신변보호담당관에게 직접 문제제기를 했다'라는 응

답이 73.1%로 가장 높게 나타났다. 반면, 신변보호제도에 대해 문제제기를 해본 경험이 없는 응답자의 경우 그 이유로는 ‘문제점을 느끼지 못해서’인 경우(응답자의 56.6%)가 가장 많았으며, 그 다음으로는 ‘문제제기를 하는 방법을 잘 몰라서’(응답자의 20.9%) 문제제기를 하지 못한 경우도 있는 것을 확인할 수 있었다.

신변보호 수행에 적합한 기관으로는 경찰청이 64.1%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로는 통일부 29.7%, 국가정보원 5.7% 순으로 나타났다. 응답자 특성에 따라 신변보호 수행에 적합한 기관 선호도에 차이가 있는 것으로 나타났다. 연령이 30대 이상인 경우, 입국연도가 2007년 이전인 경우, 신변보호담당관의 신변보호 활동에 만족하는 경우, 신변보호담당관을 신뢰하는 경우, 신변보호제도에 만족하는 경우 경찰청을 선호하는 응답 비율이 가장 높은 것으로 나타났다.

신변보호제도의 개선 요구 사항으로는 다음과 같은 의견이 제시되었다. 먼저 신변보호 담당관이 갖추어야 할 역량 및 전문성에 대해서는 ‘북한이탈주민의 특성에 대한 이해’라고 생각하는 경우가 가장 많았으며(응답자의 48.6%), 그 다음으로는 ‘적극적인 문제 해결력’(응답자의 38.5%), ‘의사소통 능력’(응답자의 30.7%), ‘공감 및 배려 능력’(응답자의 23.4%), ‘신변보호제도에 대한 이해’(응답자의 20.2%), ‘법률적 지식’(응답자의 17.0%), ‘인권 의식’(응답자의 5.5%)의 순으로 나타났다. 북한이탈주민은 전문적 지식보다는 기초 역량을 갖춘 신변보호담당관에게 지원받기를 기대하는 것을 확인할 수 있었다.

제도 운영과 관련하여서는 첫째, 신변보호제도 개선을 위해 가장 시급히 요구되는 것으로 응답자들은 ‘신변보호담당관의 직무 역량 강화’라고 생각하는 것으로 나타났으며(응답자의 37.6%), ‘보호 대상자의 특성에 적합한 신변보호담당관의 배치(성별, 연령 등의 고려)’(응답자의 22.9%), ‘신변보호담당관 인력 충원 및 잦은 교체 줄이기’(응답자의 17.4%), ‘보호 대상자의 인권침해(사생활 침해, 성희롱, 신체적·언어적 폭력 등) 최소화’(응답자의 11.9%), ‘법적 근거 없는 신변보호 기간의 임의 연장 개선’(응답자의 10.1%)이 필요하다는 의견도 있었다. 둘째, 가장 걱정된 신변보호 기간으로는 5년 이상~10년 미만이라고 생각하는 것으로(응답자의 48.6%) 나타났다. 셋째, 응답자의 65%는 신변보호제도에 대한 이해를 돕기 위한 별도의 안내서나 지침서 구성이 필요하다고 보았다(응답자의 64.5%). 넷째, 신변보호제도 이해를 위해 적합한 교육 방식으로 ‘1~2시간 정도의 강의식 면대면 교육’(응답자의 26.8%)을 가장 선호하는 것으로 나타났으며, 그 다음으로는 ‘필요할 경우 개별 면담 교육’(응답자의 25.9%), ‘책자 등으로 관련 정보의 제공’(응답자의 23.2%) 등의 순으로 나타났다. 다섯째, 이와 함께 신변보호제도 운영과정에서 발생할 수 있는 인권침해 문제 등을 상담할 수 있는 별도의 전담기관 설치의 필요성에 대해 응답자의 약 70%가 필요성을 느끼는 것을 확인할 수 있었다.

제 4 장 면접조사

I. 면접조사 개요

1. 면접조사의 취지

이 연구는 북한이탈주민 신변보호제도의 운영 실태를 파악하고, 이 제도의 법적 적합성 및 제도적 적정성과 효과성을 분석하여, 제도의 유지 및 운영상의 개선 방안을 도출해 내는 것을 목적으로 한다. 신변보호제도는 북한을 이탈하여 한국에 정착하고 있는 주민들을 각종 위협과 위험으로부터 보호하고, 이들의 성공적인 정착생활을 돕는 제도이다. 이 점에서 신변보호제도는 국가 안보라는 목적을 달성하기 위한 하나의 제도라고 할 수 있다. 그런데 ‘국가 안보’는 두 가지 의미로 구분하여 이해될 수 있다. 하나는 국가를 외부의 위협으로부터 보호하는 것이고, 다른 하나는 국가의 구성원인 국민들(혹은 시민들) 개개인들이 안정된 사회경제 활동을 영위할 수 있도록 안전한 사회체제를 유지하는 것이다. 이 두 가지의 목적은 논리적으로는 상보적이지만, 현실적으로는 갈등을 유발하는 상황의 원인이 되기도 한다. 예를 들어, 국가의 체제유지와 안전보장을 우선시하는 경우, 구성원들의 개인적 정보 및 프라이버시가 희생되는 상황이 만들어질 수도 있다. 인권을 둘러싼 문제제기도 이 지점으로부터 출발한다.

이러한 문제의식으로부터, 이 연구를 위한 실태조사는 신변보호제도의 운영 실태를 당사자들의 경험으로부터 이해하고자 설계하였다. 당사자들의 경험을 당사자들의 목소리로 듣는 아래로부터의 실태조사는 행위자로서의 개인과 사회제도가 만나면서 만들어지는 상호관계에 대한 다양한 해석을 가능하게 하기 때문이다. 아래로부터의 실태조사를 위해서는 당사자인 북한이탈주민과 신변보호관에 대한 심층면접조사가 필수적이다. 심층면접은 특정 연구 질문이 있는 연구자가 연구참여자(연구 대상)와 일대일로 만나서, 그 질문에 관한 소주제를 토대로 적어도 30분 넘게 걸리는 대화를 통해 연구참여자에 대한 이해를 높이고 질문에 대한 답을 찾아가는 과정이다(김혜경, 2018: 205). 심층면접조사를 통해 가능한 많은 경험정보를 수집하고, 이렇게 수집된 정보를 제도의 개선 및 보완과 관련하여 어떠한 유효성을 갖는지를 분석한다.

2. 면접조사 참여자 선정과 주요 일정

심층면접은 연구자의 일방적 정보 수집이나 가설 검증 과정이 아니라, 연구자와 연구참여자 간의 상호작용을 토대로 새로운 사회적 의미를 생산해내는 사회적 과정이다. 이 연구에서는 심층면접 조사 과정에서 신변보호제도의 대상이 되는 북한이탈주민을 ‘신변보호제도의 피해자’로 검증하거나 예상되는 답변을 도출하는 방식으로 진행하지 않도록

최대한 주의를 기울였다.

우선, 북한이탈주민 연구참여자의 선정은 설문조사 및 면접조사에 적절한 내용을 응답할 수 있는 대상자를 의도적으로 표집하는 ‘이론적 표본추출방법’을 활용하여 선정하였다. 이론적 표집은 연구자의 이론적 관심과 직결된 대상자를 선정하고, 연구를 진행하다가 새로운 사항이 발견되면 표집의 범위가 늘기도 한다. 또한 연구참여자 선정과정에서 특히 이해관계나 권력관계에 있는 사람들은 대상에서 제외하여야 한다. 이러한 원칙에 따라서 북한이탈주민 연구참여자는 본 연구팀에 연구자로 참여하고 있는 북한이탈주민의 소개를 받아 최초 면접 조사를 실시하였고, 이후 최초면접자의 소개 및 북한이탈주민 지원단체의 중개를 통해 눈덩이 표집방법으로 참여자를 넓혀가는 방식으로 선정하였다. 일부 연구참여자들 중에는 먼저 ‘다른 사람 소개해 줄까요?’라며 참여자의 확대에 적극적으로 나서주기도 하였다. 면접조사 후반에는 설문조사를 진행하면서 면접조사 참여 의사를 타진하였고, 설문조사 응답자 중 면접조사 참여의사가 있는 북한이탈주민을 중심으로 진행하였다.

연구일정은 연구참여자의 일정과 선호를 우선적으로 고려하였다. 2018년 6월 11일에 최초 면접조사를 실시하였고, 10월 12일까지 4개월 간 총 31명의 면접조사를 수행하였다. 장소는 관찰을 통해 추가 정보를 얻을 수 있는 연구참여자의 집이나, 사무실을 우선적으로 하고, 불가할 경우에는 카페나 식당에서 진행하고 있다. 카페나 식당은 조용한 장소가 아니라면 점에서는 적절하지 않을 수도 있으나, 식사라는 행위를 공동으로 수행하면서 연구참여자가 보다 말하기 편안한 환경을 만드는 데 효과적인 장소이기 때문이다.

3. 면접조사 질문의 체계와 내용

심층면접은 반구조화된 면접으로 진행하였다. 반구조화된 면접은 질문의 목록과 순서는 정해져 있으나, 답변의 폭과 가능성에 대해서는 개방적이다. 질문 목록은 연구참여자의 특성에 따라 융통성 있게 사용되기 때문에 질문의 방식과 순서가 미리 작성한 목록과 달라지거나, 적절하지 못하다고 판단된 질문 자체가 수정되기도 한다. 연구가 진행되면서 새로운 사실들이 발견됨에 따라 끊임없이 수정·변형될 수 있다. 이 방법은 연구참여자의 경험과 해석의 중요성을 살리기에 적절하다. 면접조사 질문지의 구성은 다음과 같다.

(1) 한국사회에서의 사회적 관계

- 정착 과정에서의 북한이탈주민과의 관계
- 정착 과정에서의 한국인들과의 관계 형성:
 - = 공공기관 / 민간지원단체 / 지역주민 및 이웃
- 학교 및 직장에서의 동료 관계: 의도하지 않은 신분 노출과 그로 인한 불이익 경험
- 고민, 스트레스 해소, 여가 등을 위한 상담자 여부

- 가장 신뢰할 만한 관계
- 종교 및 기타 활동

(2) 신변보호제도에 대한 인식

- 북한에서의 보위부 경험: 보위부에 대한 인식, 부당대우 경험
- 신변보호관과의 첫 만남 당시:
 - = 첫인상, 대화 내용, 프라이버시와 관련하여 불쾌한 경험 등
- 신변보호관의 말이나 행동이 부적절하다고 느꼈던 경험
- 신변보호관과 교체 횟수, 만남 횟수
 - = 먼저 연락하는 경우 여부. 관계종료 이후 연락유지 등
- 신변보호관과의 트리블(젠더트리블 포함):
 - = 경험 및 이유. 일상생활, 직장 및 사회생활, 지역사회 활동 등에 미친 결과 등
- 신변보호관과의 트리블 대응 양식:
 - = 무대응 / 무응답 / 연락처(전화번호) 변경 / 주소지 변경 / 관련기관 및 단체, 인권위 등에 문제제기 경험 및 그 결과
 - = 문제제기를 결심하게 된 계기, 피해 대처 유형을 선택하게 된 계기
 - = 대처 행동 이후의 변화: 삶의 태도 및 한국인, 한국사회에 대한 인식
 - = 대처 행동 이후의 변화: 거주지, 직장, 한국사회 이탈 욕구 및 경험
- 신변보호관을 통한 한국 사회 경험: 도움 혹은 피해
- 신변보호제도의 필요성: 개인적, 사회적, 국가적 차원에서의 인식
- 바람직한 신변보호제도의 운영과 관련한 생각 및 조언

(3) 정착 과정

- 한국에 대한 정보 습득 방법 및 경로, 소요 시간 및 비용
- 입국 과정의 경험: 도움을 받았던 사람들, 신뢰관계의 형성 및 재구성 경험
- 적응 교육 과정, 시간, 내용의 적절성
- 기존의 정보와 달랐던 내용
- 정착 과정에서 적응에 시간이 걸렸던 일, 그 이유
- 금전적, 정신적 피해 경험: 문제제기, 보상 등 여부

(4) 기초 정보

- 성별 / 출생년도 / 학력 / 한국 최초입국년도 / 현재직업 / 혼인상태 / 자녀 및 부양가족
- 북한에서의 최종학력, 남한에서의 학업 경험
- 한국 이외의 국가 거주 경험, 한국 이탈 경험
- 현재 직업 취업 경로, 이직 경험, 직장생활만족도, 이직 희망 여부 및 이유

- 동거 및 부양가족 상황, 가족 내에서의 위치, 한국에서 가족을 형성한 경우 그 과정

(5) 기타

- 북한이탈주민의 사회적 지위와 권리와 관련한 입장: 타이주민 집단과의 비교
- 인권에 대한 인식
- 기타 면접 과정에서 추가되는 질문들

4. 자료정리와 방법

심층면접조사는 면접 과정에서 질문을 던지고 난 후 가능한 한 개입하지 않는다는 원칙을 지키고 있다. 연구참여자가 침묵하거나 적당한 말을 찾지 못할 경우 기다리는 것이 중요하다. 또한 공감을 표현하여, 보다 많은 이야기를 이끌어내도록 하는 한편, 지나치지 않도록 주의한다. 사투리나 사용하는 언어의 차이로 인해 확실하게 알아듣지 못하는 경우가 생길 수도 있는데, 이 경우 다시 질문하거나 확인을 하는 과정을 거치면 구술의 맥이 끊어지는 경우가 있으므로 삼가고 있다. 불분명한 내용은 일차적으로는 메모를 활용하고, 다음으로는 녹음 파일을 확인하며, 최종적으로 연구참여자에게 추후 다시 확인하는 과정을 거쳐 정리하고 있다. 녹취록 작성시에는 최대한 연구참여자들의 말투와 선택 단어들을 그대로 문자화하며, 면접조사 당시 일어나는 여러 상황에 대해서도 지문 및 부가 설명을 활용하여 최대한 현장 상황을 재현하고 오류를 줄이도록 하였다. 이러한 과정을 거쳐서 정리한 녹취록은 심층면접 당시의 정보를 담아 자료화하고 분석에 활용하였다.

II. 면접조사 결과

1. 심층면접 참여자의 일반적 특성

심층면접조사에 참여한 북한이탈주민은 모두 31명이다. 북한이탈주민의 신변보호제도 경험과 인식의 차이를 드러내기 한국 정착 시기를 두 유형으로 구분하였다. 시기적으로는 2007년~2009년이 구분선이 될 수 있는데, 2007년은 북한이탈주민의 수가 1만 명을 넘어서게 되면서 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률의 개정이 이루어지는 시점이다. 당시 정부는 북한이탈주민에 대한 지원 정책의 기초를 지원에서 자립·자활로 전환하였다.²¹⁾ 특히 정착도우미제도 도입 및 하나센터 설치 이전에는 신변보호담당관이 북한이탈주민의 정착과정 전반에 대해 지원했던 반면, 이후에는 신변보호담당관의 역할이 이전에 비해 축소되었다. 다만 면접조사에서는 정착도우미제도의 도입과 뒤이어 이루어진 하나센터의 운영을 전후로 북한이탈주민이 신변보호담당관을 처음 만나게 되는 방식과 역할 기대 등에도 차이가 생길 수 있다고 보았다. 연구참여자 31명 중 총 17명이 2009년 이전에 입국하였다. 2009년 이후에 입국한 ‘나’ 유형의 북한이탈주민의 연령대는 비교적 다양한 분포를 보이는 반면, 2009년 이전에 입국한 ‘가’ 유형 총 17명 중 11명이 50대로 가장 많은 비중을 차지하였다. 성별은 여성이 22명, 남성이 9명이다. 거주지별로 보면, A지역 거주자는 18명, B지역 9명이고, C지역 2명, 그리고 E지역, D지역 거주자가 각각 1명씩이다. 연령별로 구분해 보면, 20대(1989년~1998년 출생)가 남녀 각각 2명씩 총 4명이 참가하였고, 30대(1979년~1988년 출생)에서는 여성이 5명, 남성이 3명이다. 40대(1969년~1978년 출생)는 연구참여자 중 가장 많은 비중을 차지하는데, 여성은 10명, 남성은 5명이다. 50대(1959년~1968년 출생)와 60대(1949년~1958년 출생)는 여성이 각각 1명씩 모두 2명이 면접조사에 참여하였다. 70대 참여자는 1941년생 남성과 1939년생 여성이 각각 1명씩인데, 70대 남성과 여성은 모두 북한에서 대학을 졸업하고 전문직에 종사한 이력이 있다. 현재 경제활동을 하지 않는 참가자는 모두 13명으로, 3명은 학생이고, 5명은 기초생활수급자였으며, 나머지 5명은 육아 및 실직 등으로 인하여 일을 쉬고 있는 상태였다. 면접참여자의 80%이상이 가족과 동거하거나 가족과 함께 입국하였고, 혼자 살고 있는 사례는 2015년 이후에 입국한 여성 세 명과 남성 세 명이다. 아래 표는 심층면접 참여자의 일반적인 특성을 정리한 것이다.

21) 북한이탈주민에 대한 지원 정책 및 주요 제도의 변화는 다음과 같다: 1990년 8월 거주보호 담당관제 도입 및 시행, 2004~2007년 통일부의 정착도우미제도 도입, 2009년 하나센터 설치. 이 중 하나센터는 북한이탈주민에 대한 지역 사회 적응 및 생활지원 전문 기관이라는 의미를 갖는다. 통일부는 2009년 북한이탈주민에 대한 지역 적응기관인 하나센터 6개소를 지정한 이후, 2010년 16개소를 추가로 선정하여 확대 운영하였으며(서울 3개소, 인천 2개소, 경기 2개소 강원 2개소, 충남 2개소, 경북 2개소, 경남 1개소, 광주 1개소, 전남 1개소) 2018년 현재 25개소를 운영하고 있다. 2017년부터는 하나센터를 중앙정부-지방자치단체-시민사회 간 협업을 통한 지역통합과 복합서비스 거점으로 육성하고자 제주하나센터, 서울남부하나센터, 부산하나센터 3개소를 ‘지역통합지원센터’ 시범 운영기관으로 지정하여 운영하고 있다.

<표 91> 심층면접 참여 북한이탈주민의 기본적 특성

유형*	성별	연번	경제활동	거주지(현)	비고
가. 2009년 이전 입국	여	1	O_F_01	무	A지역
		2	O_F_02	유	A지역
		3	O_F_03	무	B지역
		4	O_F_04	유	A지역
		5	O_F_05	유	B지역
		6	O_F_06	유	B지역
		7	O_F_07	유	B지역
		8	O_F_08	무	B지역
		9	O_F_09	무	A지역
		10	O_F_10	유	A지역
		11	O_F_11	무	A지역
		12	O_F_12	유	A지역
		13	O_F_13	유	C지역
	남	14	O_M_01	유	B지역
		15	O_M_02	유	B지역
		16	O_M_03	유	A지역
		17	O_M_04	무	B지역
나. 2009년 이후 입국	여	18	Y_F_01	유	E지역
		19	Y_F_02	유	A지역
		20	Y_F_03	무	D지역
		21	Y_F_04	유	B지역
		22	Y_F_05	무	A지역
		23	Y_F_06	무	A지역
		24	Y_F_07	무	A지역
		25	Y_F_08	무	C지역
		26	Y_F_09	유	A지역
	남	27	Y_M_01	무	A지역
		28	Y_M_02	유	A지역
		29	Y_M_03	유	A지역
		30	Y_M_04	무	A지역
		31	Y_M_05	유	A지역

※유형*: 북한이탈주민에 대한 정착지원제도의 법적 전환기는 2005년 전후로 구분할 수 있다. 2005년 1월 1일을 기점으로 정착지원금을 분할지급하게 되면서 정착도우미제도를 운영하였다. 이 조사에서 구분선으로 삼은 2009년은 하나센터의 운영이 시작된 해이다. 면접조사에 참여한 북한이탈주민들은 정착도우미의 도움은 일시적, 일회적인 것으로, 신변보호관의 도움은 지속적인 것으로 구분하는 경향을 보였다. 하나센터는 취업지원을 하는 기관으로 인식하고 있었다. 따라서 신변보호관에게 모든 것을 의존하던 북한이탈주민들이 하나센터의 운영을 계기로 일종의 민원상담 창구를 이원화했다고 볼 수 있다.

2. 북한이탈주민의 신변보호담당관에 대한 인식

(1) 신변보호담당관과의 관계 형성: 의심과 안심

일반적으로 신변보호제도에 대한 정보는 하나원에서 접한다. 각자 ‘담당형사’가 신변보호관으로서 하나원 이후의 생활을 보호해 줄 것이다 라는 정보와 함께, 5년의 기간이 정해져 있다는 정보 또한 이 때 습득한다. 심층면접에 참여한 북한이탈주민들은 ‘담당형사’와의 첫 만남을 대부분 기억하고 있다. 이들은 몇 번의 자기이해 과정을 거쳐 신변보호제도에 대해 나름의 입장을 취하게 된다.

첫 번째 유형은 신변담당관의 첫 방문을 배려와 관심으로 이해하는 경우이다.

담당형사가 있다고 해서 마중까지 나왔습데다, 집앞에까지요. 진짜 살뜰했습니다. 네 다 남자분인데요. 나는 솔직히 말해서 형사들이라고 하면, 북한에 보위부 말고 안전원으로 생각을 하고, 이런 감정이 좋지 않았습니다. 뭐 (북한이나) 같겠지 생각했죠. 우리 저기북한에서는 안전원들은 안전하게 해 먹는다고 해요. 진짜 안전원들이 하는 일이 인민들에게 돈을 뜯어내는 일밖에 하는 것이 없는 사람들이고, 인민들을 안전하게 보호해준다면서, 돈을 내야만이 살아가는 것이고, 아, 그랬는데, 진짜 마중까지 나오고, 그 다음에 차에 태워서 이렇게 주민등록증을 만드는 것까지, 모르는데, 우리는 여기 나와서, 여기에다 척 내려놓으니까, 처음에는 못 찾겠습니다. 처음에는, 나갔다가는 제집을 못찾아들어가고, 왜, 너무나도 똑 같은 집들이, 다 똑 같은 집들이 들어서 있으니까, 다 건물들마다 간판이 다 써 있고, 두문두문 써 붙어야 아, 100M 가다가 저기 식당이 있고 100M 지나면 뭘 여관이 있다 기억을 하겠는데, 너무 글자가 많은 간판들이 있으니까, 어디가 어디인지 기억을 할수가 없었습니다. 제일 처음에 제가 강원도에 집을 받았습니다. 춘천예요. 그런데 거기 형사님이 어찌 좋은지, 아, 진짜 거기에 집을 빼고 여기로 올라온 것이 후회됩니다. (Y_F_05)

위 진술은 2014년, 임신을 한 상태의 장애를 가진 딸과 함께 국경을 넘었던 Y_F_05의 경험이다. 자신과 자신의 가족이 처한 여러 가지 어려움 속에서 신변보호관의 ‘공적업무’는 자신에 대한 배려와 친절로 이해된다. 낯설고 생소한 첫걸음을 신변보호관이 함께 해주었다는 경험은 어려운 상황을 혼자 헤쳐가지 않아도 된다는 안도감으로 기억하게 되는 것이다.

두 번째 유형은 의심이 안심으로 바뀌는 경우이다. 신변보호관으로서의 담당형사는 감시의 경험을 떠올리게 하는 존재이다. 하지만 시간이 지날수록 신변보호관의 업무는 자신에 대한 친절 혹은 배려로 인식하게 되고, 경계를 풀게 되는 유형이다.

저는 처음에는 그렇게 생각을 했어요, 자꾸 전화를 하시니까 근데 뭔가 저는 내가 감시를 하나, 나는 재주 일도 없는데 감시하려면 감시해. 뭐 그런 거 상관이 뭐야, 감시해봤자 나하고 어땠는데. 그냥 아무런 그런 게 없더라고요. (Y_F_08)

반면, 세 번째 유형은 신변보호담당관과의 첫 만남을 북한 혹은 중국에서의 기억을 상기하는 것으로부터 시작하는 경우이다. 이 유형은 신변보호담당관을 통해 자신이 여전히 ‘감시’의 대상이라는 점을 인식한다.

어떻게 아는지 다 아시고 찾아오신거예요. (...) 아, 신변보호담당이구나, 그런데 제일 무서운 건, 북한에서도 안전원이 제일 무섭고, 중국에서도 공안이 제일 무서운 거예요. 우리한테는 그저 잡히면 때리고 발로차고, 북한에서도, 앞에서 내가 잘못을 안해도, 안전원이 앞에서 보면, 조금, 무섭다고 할까? 북한에서는 죄를 안 지어도 그랬어요. 그런데 중국에서는 더 말할 여지가 없었지요. 경찰(공안) 차만 보아도 저기서 앞에서 오면, 내 눈을 마주치지 않고, 나는 딴 시선으로 돌리면서 막, 방망이질을 하고 어떻게 해야 할지 모르고, 그러니까 경찰이라고 하면, 그런 사람들이 사람을 때리고, 나쁜 짓을 하면 잡아야 하지만, 이제 그런 인식이 나쁜 인식, 무서운 인식만 있어가지고, 중국은 더해요. 그냥 잡으면 바로 북송해 가니까, 북송해가면 거기 경찰들이 안전원들이 발로 밟고, 때리고 하잖아요? (...) 그런 생각이 많이 들고, 그래서 막 (형사)찾아왔을 때 친근한 감이 없고, 신변보호? 신변보호를 해도, 아, 내가 왔으니까, 이제 이런 사람이 나를 이제 감시를 하겠다라는 생각이 처음에 들죠. (O_F_12)

신변보호관과의 첫 만남과 신변보호관을 어떤 존재로 받아들일 것이냐는 이들이 경험했던 북한이탈 과정에서의 경험이 작용한다. 북한 이탈 횡수가 적은 경우보다는 많은 경우에서, 중국 체류 기간이 짧았던 경우보다는 길었던 경우에서, 그리고 북한에 두고 온 가족이 있는 경우가 그렇지 않은 경우보다 신변보호관 및 신변보호제도에 대해 부정적인 인상이 형성되고, 관계 또한 상대적으로 부정적인 관계가 지속됨을 발견할 수 있었다.

(2) 가족 이상의 존재: 친밀과 의존

심층면접 참여자 총 31명 중 총 4명의 사례가 신변보호관에 대한 의존도가 높은 것으로 나타났다. 이들은 싱글맘, 기초수급자와 같은 사회경제적으로 낮은 지위에 자리하고 있다. 자신의 처지를 알고 있는 신변보호관은 문제나 고민이 생겼을 때 가장 먼저 마음속 이야기를 털어놓을 수 있는 존재이다. 신변보호관이 북한이탈주민보다 연배가 높을수록 의존적 관계가 형성되기 쉽다. 신변보호관에게 아버지와 같은 보호자의 역할을 기대하면서 의존적 관계는 더욱 강화된다.

여기 오니까 내가 한부모 가정이고 아이 둘이잖아요. 담당 형사님이 시청에서도 그렇고, 그 경찰에서 지원이 나오는 게 있어요. 나를 특별히 챙겨주더라고요. 많이 고마웠어요. 아무튼 말이라도 문자가 와요, 이번에 무슨 행사가 있는데 올 수 있냐고, 뭐 상품도 있다고, 특별히 ○○씨는 아이 둘 데리고 이렇게 사니까 특별히. 자기 담당이 한 150명이 된대요, 근데

특별히 관리를 해준다고. 항상 챙겨줬어요. 너무 고마웠어요. (Y_F_02)

사연이 있어요. 딸을 데리고 오다가 딸하고 내 아래 동생하고, 조카하고 몽골가다가 잡혀서 북송이 되어가지고 저기 못 나오는 데로 갔어요. (...) 그때 나올 때 10명이 나왔어요. 그런데 5명이 오고 5명이 잡혀갔어요. (그래서 지금은 소식 들어요? 따님 소식을?) 못 듣지, 그러니까 제가 이 000형사님께 너무 감사하고, **내가 우리 애들을 찾느라고 정말 돈도 많이 때웠고, 이 형사님이 같이 가슴아파하고, 그 놈을 어떻게 거둬넣으려고 잡아넣으려고 막, 많이 도와주셨어요.** 이 형사님은 정말 내 똥집까지 다 알고 (...) 그리고 어쨌든 **무슨 행사, 이런 것도 한 번도 빼 놓지 않았어요.** 저를, 넣어주고, 그리고 빛 다른 게(다른 물품) 있으면 문앞에까지 차를 가지고 와서 올려다 주고, 명절 때 같은 때랑, 그리도 드문드문 전화해서 밥을 먹자고, 해서 내려가서 밥도 먹고, 그렇게 했는데요. (...) 처음부터 내 사정을 알아가지고, 그러니까 요만한 일도 형사님하고 물어보고 다 이야기하고, 그러면 형사님은 조연도 주고, 만나서 이런건 이렇다하고, 하니 도움을 많이 받았지요. (O_F_11)

또한 신변보호관의 공적 신분은 북한이탈주민들에게 신뢰도를 높이는 첫 번째 요인이다. 공무원이면서 범질서 관련 종사자라는 신분은 불안에 노출된 북한이탈주민들의 심리적·사회적 안정에 긍정적인 영향을 미치고 있었다.

형사님은 이제 말하다시피 형사, 뭐 이런 데서 누가 나를 건드리거나 막 누가 나를 괴롭히거나 하잖아요. **형사님이 그게 저는 안전하다고 생각해요. 든든해요.** 뭐가 나를 지켜준다는 그런 느낌 있잖아요. 복지관은 그거 못하잖아요, 솔직히. 근데 형사님은 내가 나한테도 뭔가 내 담당 형사님이 있구나, 경찰이지. **나는 무섭지 않아. 이런 자신감이 있어요.** 형사님도 누가 OO씨 건드리면 자기한테 얘기하세요. 그래야지 대책을 세워요. 말하지 않으면 몰라요. 그리고 누가 협박 전화라던가 누가 OO씨를 이리하면 자기한테 전화 하세요. 무조건. 그래야지 우리가 다 처리해줘요. 그러니까 저는 든든하거든요, 아 이러니까 나는 뭔가 든든한 느낌이 있어요. **든든한 느낌이 있고 그러니까 기뻐다. 뭔가 뿌듯해요.** (Y_F_08)

어떻게 연락이 오냐면요. 그냥 신변보호관이라고 오면은 제일 일단은 믿음가요. 국가 공무원 이니까, 공무원이고, 또 범의 수호자이고, 그러니까, 제일 믿음이 가죠. 나는 오늘도 담당형사 전화 3번이나 왔어요. 그냥 신변보호관, 일단 명칭이 신변보호담당관인데, 처음에 나올 땐 몰라가지고, **내 인생을 모든 것을 다 책임을 지는줄 알았어요. 그냥 하나님이죠. 나한테 하나님 같은 존재이죠.** 그러니까 모든걸 다 책임을 지고, 다 커버를 해줄수 있는 사람 (O_M_03)

믿음이 아주 크지, **하나님 같이,** (O_F_03)

나는 형사가 좋더라구요

형사님이 제일 중요하지,

여기 형사에 대한 믿음이 있어요. (O_F_11)

신변보호관을 ‘하나님’, 또는 ‘아버지’와 같은 절대적 권위의 존재와 동일시하는 북한이탈주민들은 담당형사에 대한 무한한 신뢰를 가지고 있다. 따라서 담당형사가 계속 바뀌는 상황이 마음에 들지 않는다. 지속적인 유대 관계를 통해 가족 혹은 가족 이상의 관계를 형성하고 싶지만, 현실적으로 이를 가로막는 것은 수시로 담당형사가 변하는 제도적 상황이다.

우리 북한말을 하면 우리 경찰들이(형사과) 잘해줘요. 잘해주는 건 잘해줘요 그런 선이 있어요. 좌우지간에 여기는(보안과) 책임감이 없는 거예요. 그리고 계속 바뀌어요. 6개월에 한번씩 계속 바뀌고 하니까 얼굴을 익힐 새도 없고, 탈북자들을 요해할 시간도 없고 (...) 그러니까 우리는 그게 제일 애로예요. 내가 경찰서장한테 가서 말했어요. 서장님, 왜 우리 보안과, 우리 탈북담당 보안과만이 6개월에 한번씩 바뀌는가, **정이 들어야, 정이라는 게 서로 오가는 저기 인성이 있어야 서로 도움을 주고, 정착에도 도움이 될 건데** 이걸 계속 바꾸니까, 얼굴을 익힐라하면 바꾸고, 이걸 뭐 서장님은 뭐 이렇게 없어요? 하니까 이걸 나라에서 하는 거라서 모른다는 식으로 이야기 하더라구요. 아차 너놈도 틀리구나. (O_F_03)

신변보호관에 대한 의존적 태도는 담당 형사가 가시적이고 직접적인 도움을 주는 사람이기 때문에 강화되기도 한다. 명절선물, 정기적인 식사 대접, 그리고 경찰서가 주관하거나 중개하는 행사 참가의 대가로 지급되는 사례비 등의 물질적인 도움이 그것이다.

강북에도 탈북민들이 많겠는데, 특별히 저를 불러서 한 다섯 명의 탈북자들이 참가하는, 형사분들이 20명 정도, 또 협력하는 사람들이 20명이 참여하는 그런 회의였는데, 그게 북한이탈주민을 도와주는 그런 회의였는데, (나를) 불러서, 많은 사람들도 있겠지만은 저를 불러서 참가하게 해서 (...) 무슨 회의인지도 모르고 참가를 했는데, 돈 20만, 북한이탈주민을 도와주는 건데, 탈북자 그날에 5명이 참가를 했습니다. 사진 촬영을 다 하고, 아, 진짜 북한과 대비해보면, (북한의 안전부는) 인민들에게 뜯어먹느라고 살아가는데, 그것도 5만 원도 크다고 하는데, 20만 원씩 주니까, 아, 정말. (Y_F_05)

경찰서에서 주는 쌀을 계속 받아서, 나는 여기(동사무소)거 안 먹는다, 여기 동사무소에서 주는 쌀을. (동사무소에서 주는 쌀이랑, 경찰서에서 주는 쌀이랑 달라요?) 경찰서는 형사들이 돈을 모아서 진짜 쌀을 주고, 여기는 ‘나라미’는 나라에서 보관했던 것을 주는 거죠. (맛도 달라요?) 자기는 4만 원짜리 쌀을 먹겠어요? 1만 2,000원짜리 쌀을 먹겠어요? 이제는 입이 높아서 동사무소 쌀이 맛이 없어요. (O_F_03)

신변보호담당관이 제공하는 도움은 물질적인 것도 있지만, 한국사회 정착 과정에서 부딪히게 되는 난관을 극복하는 데 적절한 조언 및 상담과 같은 비물질적인 도움도 해당된다.

그리고 뭘 물어보라고 하니까 저는 그냥 편안하게 물어볼 거 다 물어보고. 말해주면 자기가 또 다 찾아서, 인터넷 다 찾아서 알려주시고 장학금 어디 여기서 나오는데 여기 한번 들어가 보라고. 그러니까 저는 많은 도움이 된 것 같아요, 솔직히. 그래가지고 어떨 때는 모르면 형사님한테 전화를 하거든요. 전화를 해서 형사님 이렇게 됐는데 어떻게 하면 좋을까요? (...) 도와주시고 하니까 저는 형사님이 불편하다고 생각이 든 적 없어요. (Y_F_08)

그냥 개인적으로 너무 좋은 분이다 보니까 처음에는 담당 형사 이런 관계로 만났지만 지금은 삼촌처럼 동네 아저씨 같이. 내가 북에 아들이 있어요. 아들 만날 때까지 엄마가 상하지 말고 굳건히 있어야 한다. 이리면서 인간적으로 많이 도와주시는 관계고 그렇죠. (Y_F_06)

신변보호관에 대한 신뢰와 과잉의존은 역할기대의 불일치로 인한 갈등을 불러오기도 한다. 즉, 만능해결사로서의 신변보호관의 역할을 기대하게 됨으로써, 그에 부응하지 못하는 신변보호관의 대응양식이나 제도적 한계들을 비로소 인식하게 되는 것이다.

(3) 법적 대리인 혹은 문제해결사로서의 신변보호관

북한이탈주민들은 스스로를 법적인 분쟁의 대상이 되기 쉬운 존재로 인식하고 있다. 즉 스스로를 체제가 완전히 다른 ‘자본주의 사회 대한민국’에서는 사기를 당하기도 쉽고, 물리적 충돌에 휘말리기 쉬우며, ‘몰라서’ 범죄 행위를 저지르게 되기 쉽다고 본다. 본인들이 의도하지 않은 범죄 및 법적 분쟁 행위들의 해결을 위해 가장 먼저 찾는 것이 신변보호관이다. 북한이탈주민이라는 상황을 누구보다도 잘 이해하고 있는 신변보호관이야말로 법적인 처벌과 사회적 위협으로부터 보호망이 되어 줄 수 있다고 믿기 때문이다.

우리를 남한 사회에 정착하기 힘들고, 그런 담당보호 관리 사람들이 붙어서 도와주는 것도 좋아요. 그걸 나쁘다고 이야기하면 안돼요. 나는 괜찮은데, 형사님이 다 도와줘가지고. 이 법적으로 제기되는 일들이 있잖아요. 그거 자기 담당 형사님한테 법률적으로 물어보면 편하지 않을까 이런 생각도 들어요. 근데 난 내 생각에는 법률적으로 내 담당이 있다는 내 마음이 기대감이 엄청 기둥이 돼요. 돌봐준다는... (Y_F_02)

법이랑, 아, 탄원서, 탄원서를 쓸수 있는 사람은 형사님 밖에 없어요. 하나센터나, 남북하나재단에서는 못 써줘도 형사님은 탄원서를 써줄 수 있어요. 나는 내가 형사님한테서 그런 걸 많이 느꼈기 때문에... (O_F_11)

형사님이 다 해주면 좋지, 법의 일꾼이기 때문에. 하나센터도 다 필요 없어요. 난 하나센터가 진짜 신경질이 나더라구요. 그거는 개네들이 월급만 타 먹는 곳이에요. (O_F_03)

O_F_03는 2004년에 입국하여 아들과 함께 살고 있으며, 기초생활수급자이다. 그의 아

들은 북에 있을 때 가혹 행위를 많이 당해서 “온전치” 못하며, 남한에 온 뒤에도 피해의 식으로 인해 적응하지 못하고 사건사고를 일으키고 있다고 전한다. 교도소 생활을 수차례 경험하면서, 아들이 남한의 법 전문가가 되었다고 한다. 수감 생활 동안 법전을 읽으며, 북한이탈주민들이 왜 법을 알아야 하는지를 공부했기 때문이다. 한국의 법을 잘 모르는 북한이탈주민들은 스스로 법 전문가가 되거나, 법에 가장 가까운 공무원 중의 하나인 경찰, 즉 신변보호관의 도움이 절대적이라고 한다.

반대로, 같은 이유에서 해결사로서의 신변보호관에 대한 기대가 충족되지 못했을 경우에는 신변보호관에 대한 실망은 커질 수밖에 없다. 예를 들어, ‘어려운 일 있으면 연락하라’라고 해 놓고, 막상 연락을 하게 되면 ‘그건 내가 해결해 줄 수 있는 문제가 아니다’, 라든가 ‘다른 관련부서에 얘기하는 게 낫겠다’라는 등의 말을 들게 되는 경우이다. 이를 통해 의존은 포기와 체념으로 변화한다.

저기 북한에다가 돈을 내보냈는데, 절반을 뜯겼어요. 뜯어 먹어서 브로커들이 중간에서 뜯어 먹어서, 그래서 형사에게 말해서 도움 받을 수 있겠는가 말했더니, 지금 형사가 말을 들으니, 사실은 북한에다가 돈을 보내는 것도 비법이라고, 하더라구요. 그래서 그것 가지고 법에 소송하거나 이런 것을 할 수 없다, 그레가지고 좀 섭섭합니다, **만약에 형사가 자기 가족의 일이었다면 어떻게 했을까**, 생각이 들었고, 그땐 조금 섭섭했는데, 이 나라 법이 그런데 어떻게 해졌어요. 그래서 또 나쁘게 생각하지 말자, 그 사람들이 법을 여기면서까지 해줄 수는 없잖아요. (Y_F_05)

점점 보호받는 다는 느낌은 덜해졌고, OO초등학교에 있을 때 어떤 학부모가 남편하고 막 싸우면서 위험하게 되었어요. 그 학부모가 새벽에 나한테 전화가 왔었어요. 그래서 그 분의 담당형사에게 제가 전화를 드렸어요. 저렇게 지금 싸우고 있는데, 위험한 상황인데, 가정불화 같은 건 저희네는 어떻게 할 방법이 없다고, 그런 건 전혀 안되어 있어요. 그러니까 나는 이건 딱, OO선생님이 이야기 할 때 그것 맞아, 절대로 그 사람들에게 말기면 안돼, **차라리 신변보호담당관리라고 하지 말고, 생활안정적으로 돌볼 수 있는 이런 사람들이어야지**, 정말 나쁜 점만 골라다 자료를 만들어서 그렇게 하면서.. (O_F_10)

북한이탈주민들이 신변보호관에게 의존하는 것은 ‘안전’하게 ‘안정’된 삶을 살고 싶기 때문인 것으로 보인다. 한국사회는 북한이탈주민들에게 안전하고 안정된 생활을 하기에 위험요소가 곳곳에 산재해 있는 공간이기도 하다. 북한이탈주민들이 느끼는 위험 혹은 위협의 요소들이 신변보호관을 통해서 해소되지 못함을 경험한 후에는 북한이탈주민과 신변보호관 간의 관계는 일종의 변형을 경험하게 된다.

(4) 관계의 변형: 포기, 불신, 거리두기

[O_F_12]는 2005년에 도강하여 2008년에 한국에 입국한 북한이탈주민이다. 중국에서 생활하던 3년 간 알고 지내던 중국인 남성을 한국으로 초청하려는 시도를 한 것이 경찰에게 알려져 벌금을 내게 된 과정에서 신변보호관에 대한 불신이 커진 사례이다. 범죄 단계까지 가지 않은 일을 형사가 이야기를 들어준다며 털어놓게 하고는 범죄자로 만들었다는 것이다. 실제로 이루어지지 않은 일에 대한 대가를 치르게 되면서, 신변보호관의 역할은 ‘보호’가 아니라 ‘감시’이고, 간첩을 잡는 일이라고 규정하게 되었다.

나는 그렇게 할까말까 하면서 무서운 생각이 들면서도 그렇게 한다고 하니, 그러니까 내가 결혼 배우자로 초청을 하는 거죠. 다들 그렇게 하는 사람들이 많다고 하길래, 그래서 그렇게 ‘오, 그럼 그렇게 하자’고 해서 중국에 갔었어요. (...) 형사가 나를 불러서, 그럼 차라리, 이런 걸 하지 말어라, 그렇게 하는 게 맞는 거 아닌가요? 그런데 어떻게 나를 만나서, 이제 나를 유도를 하는 거예요. 내 속 마음을, 담당형사가 여자예요. 내 마음속을, ‘그냥 편하게 이야기해라, 나는 괜찮다’ 하면서, 그래서 내가 다 이야기를 했어요. 이야기를 했는데, 내가 이래서, 이래서, 이렇게 했습니다, 그래서 중국에 가서, 이렇게 다 해왔고, 나는 진짜 솔직하게 다 말했어요. 내가 이렇게 진짜 이래서, 그랬습니다. 금방 나와서 저기, 아무것도 모르는 상황에서, 그러니까 나를 스스로 말하게끔. 내가 바보라서 그 말을 다 하겠어요? 그런데 말하게끔 다하니, 내가 편하게, ‘아 그럼 다 터놓자’하고 (...) 진짜 솔직하게 이야기를 했는데, 그걸 다 반영시켜서 벌금이 떨어진 거예요. 어느 날에 온거예요. 그냥 내가 하지도 않고 300만원을 벌금내니까, 너무 내가 막, (신변보호관의 역할은) 그냥, 간첩잡아내는 것, 니가 북한에 가는지 안가는지, 니가 바쁜 짓을 하는지 보자, 이런것이지 솔직히 말하자면... (O_F_12)

네, 그래서 뭐 형사한테 할 그런 게 별로 없잖아요. 내가 여기 와서 감옥 같 일이 없는 이상. (...) 그래도 형사는 필요 없어요. 저는 내 절로 해결할 수 있어요. 형사님이 해결해주는 일이 없어요. 돈을 준다면 몰라.. (신뢰가 없군요) 아무사람에게도 물어봐도 거의 그렇게 생각 할거예요. 상품권이나, 옷을 준다고 해서 내가 그 형사를 믿고 사는 건 아니잖아요. **그런 건 어디서 후원 들어 온 것을 우리에게 나눠주는거니까, 내가 안 가져 와도 다른 사람이 가져갈 거 아니예요.** 그런 걸로 자그마한 도움은 되겠지만, **우리가 생활하는데, 형사가 전적으로 나서서 이런 건 별로 없어요.** (O_F_07)

형사들이야, 우리 생활에 우리가 죄를 지면 막말로 말해서 그런 테나 가야지 형사가 우리를 빼내고 힘 되어주고 이런 건 하나도 없잖아요. 범말만 하면 딱 꼬리를 내리는 것이 형사들이지만, 그게 그렇게 서럽더라구요. (O_F_01)

그리하여 한국에 정착한 시간이 길어질수록 신변보호관은 ‘도움이 되지 않는’ 존재가 된다. 특히 2009년 이전에 입국한 북한이탈주민들의 경우, 하나센터와 같은 생활지원을

경험하지 못하였기에, 문제가 생겼을 경우 스스로 해결해 나가거나, 사적인 연결망을 동원해야 하는 상황이 많았다. 이들에게 형사들은 실질적인 도움을 주기보다는 ‘내가 지금 무엇을 하고 있는지, 누구와 연락을 주고받고 있는지’에나 관심을 가지고 있는 존재로 여겨진다. 따라서 신변보호관으로부터의 연락을 받기는 하지만, 실질적인 관계를 유보한 형식적인 대답만을 할 뿐이다.

경찰 1명이 관할의 몇 십 명을 백 명이 넘는 사람을 관리한다는 것이 택도 없을 뿐더러, 효과가 없을 거예요. 형식적인거죠. 별로 신경을 안 써서 바뀌었는지, 안 바뀌었는지도 잘 모르겠어요. (O_F_09)

모르겠어요. 저는 형사번호도 없어요. 다른 사람들은 어떻게 하는지 모르겠는데, 나는 형사번호를 저장할 안 해요. 전화를 잘 안 해요. **형사들이 사건들을 잘 해결을 안 해줘요.** 일이 터지면 경찰로 가라고 해요. 형사와 경찰이 틀리잖아요? 거의는 뭔가 책임을 안 지려고 그러는 건 아닌데, 수사하는 건 다 경 쪽으로 넘기고, 자기네는 그저 가끔 전화를 해서 잘 있나?, 어디 다녀왔나? 이런 것이나 물어보고 임무가 그렇잖아요. **뭐 간첩질을 안하나 이런 것이나 물어보고,** 누구 어떻게 사나, 누구 어떻게 사나 물어보는데, 사람들은 다 말을 안 해요. 왜냐하면, 형사들이 누구 어디를 갔다 오지 않았냐고 물어보는데, 그러면 그냥 몰라요 해요. 서로 안 말해줘요. 말을 해봤자 이익 되는 게 아무것도 없는데, 그리고 형사들이 아무개 언제 어디를 갔다 왔다던데, 이렇게 말을 하면 들어서 싸움이 붙어가지고, 될수록 서로 안 말해줘요. 각자 생활을 터치를 안 해요. 말하는 사람이 있긴 있겠죠. (O_F_07)

이와 같은 거리두기는 신변보호제도 및 담당형사에 대한 무관심 혹은 회피 전략으로 나아가기도 한다. 2008년에 입국한 O_F_12는 신변보호관에 대한 불신이 무관심으로 이어진 경우이다. 처벌받을 만한 행위를 하지 않았음에도 불구하고, 형사의 유도심문에 넘어가 털어놓은 이야기가 범법행위로 간주되어 경제적인 손실까지 경험했던 기억은 신변보호관에 대한 무시 혹은 회피 전략을 선택하는 요인이 되었다.

어느 그거를 기간을 뭐, 5년이면 5년, 10년이면 10년 정해서 해야 될 거 같아요. 이제는 저는 전화 오던지, 말던지 관심 없거든요. 관심 없고 이제 만약에 오게 되면 이제 저도 아, 이젠 아직도 하는 거예요? 이렇게 물을 정도로 그리고 이제는 이제 ,이것저것 물으면 저는 이젠 빼주세요. 뭐 이렇게도 얘기하고 그러거든요. (O_F_12)

또한 신변보호관이 실질적인 도움, 즉 한 푼 두 푼의 시혜적 관심이 아니라 생계유지를 위해 절실하게 필요한 것에 대해서는 도움을 주지 못한다는 것을 깨닫게 되면서, 형식적인 사회적 관계를 내면화하는 방식으로 신변보호관을 대한다. 즉, 신변보호관을 특정한 ‘업무를 수행하는 사람’으로 보는 것이다. 자신과의 관계에 의미부여를 하기 보다는 신변보호관과 북한이탈주민으로서의 자기 자신을 객관화된 사회적 관계 속에 위치 짓

는다.

근데 저는 어떻게 생각하는가, 그 담당 형사님이 전화도 하고 또 명절 때 올 수 있거든. 저는 차라리 그분들이 저를 의심해서 하는 게 아니라 혹시 내가 북한의 탈북자니까 혹시 북한에서는 그런 거 잘해요 테러. 우리를 보호해주는 건 제가 알고 있거든. 우리를 감시하는 게 아니라 테러에 보호해주는걸로 알고 있는데 자연스럽게 아무런 그런 거 없는데. (O_M_04)

제 자신이 살면서 형사분들에게 도움을 요청한 일이 없어요. 어려워도 내가 어렵고, 형사님들도 다 자기 일이 있는데, 거기에다가 부담주기도 그렇고, 그런 전화가 자주 왔고, 관심을 가져주는데, 제가, 다 바쁘게 사는데, 내가 바쁘다고 해서, 그 사람들에게 도움을 받는다는 건, 그 분도 가족이 있고, 사회일이 있는데, 내 때문에, 그게 그래서, 이제는 안오면(문자) 편해요. 왜 그러냐면 제가 지금 남에게 불편을 주거나 이런 걸 되게 싫어하거든요. 제가, 그분도 내게 한번 전화하는 것도 많이 생각을 하고 해야지 해야지 했다가 하잖아요. 저는 그것도 불편해요. 내가 말썽 없이 열심히 살면 그분도 마음이 편하게 살잖아요. (O_M_01)

심층면접에 참여한 북한이탈주민들은 자신의 경험과 일상을 신변보호관과의 관계에 투영하고 있었다. 이 점에서 무시와 거리두기, 불신은 관계의 단절이라고 볼 수 없다. 오히려 북한이탈주민들이 자신들을 피해자로 규정하면서 신변보호제도 자체에 문제를 제기하는 기제라고 보는 것이 적절할 것이다.

3. 신변보호제도로 인한 프라이버시 및 인권침해

(1) 일상공간에서의 신분 노출

일상공간에서의 신분 노출은 신변보호담당관이 거주지나 직장으로 찾아와서 지금까지 자신의 출신이나 배경에 대해서 알려지지 않던 사실이 주변인들에게 알려지게 되는 상황이 가장 많다. [O_Y_02]는 10대 시절에 입국하여, 한국에서 생활한 지 벌써 16년째이다. 한국에서 대학을 다니고, 직장을 다니고, 결혼도 하고 아이도 낳았다. 맨 처음 신변보호관으로 인해 불편을 겪었던 일은 연락 없는 방문이었다. 연락 없이 방문했을 뿐만 아니라, 경비실에게 담당하고 있는 북한이탈주민의 정보를 공개함으로써 북한이탈주민 당사자의 의도와 관계없이 프라이버시가 노출된 사례이다. 연락 없는 방문은 신변보호담당관이 바뀐 후에도 계속되었다. 결혼 전 혼자 살고 있을 때 늦은 밤 9시가 넘는 시각에 찾아오는 담당형사가 아무리 선물을 들고 왔다고 해도 반가울 리가 없다.

갑자기. 연락이 없이 어느 날 이제 인터폰이 오는 거예요. 그래서 저는 택배줄 알고 받았거든요. 근데 이제 담당형사래요. 그래서 왜, 왜 오셨냐 했더니 뭐, 명절이라서 상품권 전달할게 있어서.. 무슨, 근데 뭐 무슨, 수요조사? 수요조사 뭐, 참여한 게 있는데, 그게 이제 상품권

전달 해 드려야 된다고 내려오라는 거예요. 경비실에. 제가 어느 정도 이제 옷 입고 내려갔는데, 그 시간동안 경비아저씨가 이런 저런 얘기에 근데 얘기한거가, 제가 딱 오니까 **아 이분이 그 분이시구나** 무슨 대하는 거예요. 그래서 제가 이제 아, 그런 얘기를 새터민 얘기를 경비아저씨한테 하면 어떡하냐고 그리고 **이 동네 제가 계속 살면서 그런거 다 모르고 계셨는데**, 아니 뭐 불편한건 없다만해도 그런 건 이제 제가 어, 일반적으로 생활할 때 새터민인 걸 숨기는 스타일은 아니지만 해도 이렇게 이제, 그런 얘기를 이, 뭐지 아무나한테 그렇게 얘기하면 안 되지 않냐 불편하다 생활하는데 그랬더니 아 그럼 죄송하다 그러는 거예요. 그래서, 아니 그래서 이런 얘기를 그러고 그런 얘기도 그렇고, 이렇게 연락도 없이 이렇게 그냥 막 찾아오시면 안되는거 아니냐 그랬더니 죄송하다고 하는거예요. (O_F_02)

뿐만 아니라, 결혼을 했을 때에는 남편에 대해서 질문을 해 왔고, 아이가 태어난 다음에는 아이에 대한 질문을 해 왔다. 때문에 자신이 말하지 않았어도 남편이 어떤 사람인지, 아이가 지금 어떤 어린이집에 다니는지 개인정보를 형사들이 다 가지고 있을 것이라고 생각하고 있다. 아이가 학교에 가게 되면 더 많은 사람들에게 자신의 정보가 부당하게 알려지게 될까봐 우려하고 있다. 한국에 거주한 지 20년이 다 되어 가고 있음에도 불구하고 계속 연락이 오는 것, 자신의 정보뿐만 아니라 자신의 가족에 대한 정보를 요구하는 것에 대해 심한 불편함을 호소하고 있었다.

그러고는 신랑에 대한 정보도 물어 보는 거예요. 결혼을 했다 그래서. 그래서 그런 거에 대해서는 묻지는 마라. 어, 그래가지고 그 사람도 사회생활 하는 사람이고 이런 거 물어보면 되게 불편하다 그리고 나만 이제 보호 대상으로 보는 건데 나중에 이제 신랑까지 그거를 추적해서 니들이 조회를 하는 거는 너무 싫다, 하고. (O_F_02)

신변보호관이 직장으로 찾아오는 경우도 적지 않다. 2017년에 한국에 입국한 Y_F_08의 경우는 자신에게 일어나는 모든 일을 한국사회 적응 및 이해 과정으로 내면화하는 모습을 보여준다. 동료들에게 자신의 상황을 이해시키기 위해서, 그리고 자신이 나쁜 짓을 저지를 사람이 아니라는 점을 이해시키기 위해서, 그리고 적응 과정에서 문제를 일으키고 싶지 않다는 동기에서 신변보호관의 사생활 침해 행위를 변호하거나 정당화하는 노력을 보여준다.

일하다가도 점심시간에 (전화가) 오거든요. 밥을 먹자고, 그러면 누구냐, 옆에 사람들이, 한국 분들이 누구냐고, 신변보호관이더라고 하면, ‘신변보호관이 뭐지?’ 그거에 대해서 모르니까, 그에 대해서 설명을 해줘요. 우리를 신변보호를 해주는거다, 이렇게 이야기를 하거든요. 그러면, ‘**아, 감시하는구나**’ 이렇게 이야기를 해요. 그러면, 그렇게 신경이 좀 쓰이는 것도 있긴 있어요.네, 찾아오기도 해요. 내가 시간이 안 되니까, 일을 하니까, 내가 휴식날에는 그분도 휴식을 해야 되잖아요, 그러니까, **누구냐, 신변보호관, 형사다, 그러면 형사가 왜 찾아와? 죄를 지었나? 이러면서**. 아, 그렇게 아니고 우리한테 그런 사람들이 있다. 이

렇게 이따금씩 만나서 어떻게 지내냐, 위로하는 차원에서... (Y_F_08)

이 밖에도 일상생활에서의 신분노출은 신분보호관의 직접적인 방문으로만 발생하는 것은 아니다. 신분보호관이 부재중 방문했을 경우 문 앞에 '형사'가 다녀감을 표시해 놓아서 이웃에게 알리고 싶지 않은 사실이 알려졌던 경험도 있다. 북한이탈주민 관련 단체에서 배포하는 안내문 등이 우편함에 그대로 드러났던 경험 또한 적지 않다.

(2) 부적절한 대우

담당형사는 아니지만, 몇 번의 안면이 있던 다른 형사에게 부적절한 관계의 제안을 받은 경험도 있다. 담당도 아니던 자신의 전화번호를 알아내서, 수 차례 전화를 하고 친하게 지내자고 했는데, 유부남이고 자신이 마음에 없었기에 거절했다고 한다. 상대방 형사가 지속적으로 전화 및 연락을 해 오고 있으나 자신이 관심이 없기에 반응하지 않고 있다고 한다.

그게 우리 OO구에 내 담당이 아니고, 다른 담당이에요. 행사준비할 때면 이 분이 여기에 참가하더라고요. 우리를 새터민을 관리하는데, 그런데 하루는 어떻게, 전화번호를 내 번호를, 행사하느라고 내 전화번호를 알았어요. 그 분이 내 핸드폰을 알고, 그런데 그날에 이렇게 이야기 하는데, 내가 화장실에 갔어요. 화장실에 가는데, 어디 형사님이 어딜 갔다 오던 게, OO씨 어딜갔는가고 물어봤대요 그 지인이, 그래서 내 또래 지인들이니까, 그래서 아, 이제 화장실에 갔다고 하니까, 오? 화장실에 갔는가고 하면서 가방을 들고 막 정신없이 나가더라고요. 정신없이, 그런데 그 후에 그 분이 나보고 얘기 들인데, **그 사람이 젊은 사람이 더라고요. 나하고 친하자고 그러더라고요.** (형사가? 그 사람이 결혼을 했어요?) 결혼을 했지요. 했는데, 왜 이런 마음을 먹는가고 내가 물어왔어요. 하니까 이게 와이프하고 이게 잘 그런 관계가 이루어 못져서, 그러니까 내가 혼자 사는 것을 어떻게 알았는지... (Y_F_02)

사례 O_M_03은 2008년에 입국한 남성으로, 신분보호관의 차별적 대우에 대해서 불만을 표출하였다. 신분보호관이 담당하고 있는 모든 북한이탈주민들에게 공평한 것은 아니라는 인식을 가지고 있다. 예를 들어, 특정 북한이탈주민들에 대한 편파적 대우로 인해 자신이 직·간접적 피해를 보고 있음을 주장한다. 신분보호관 '남성'은 '혼자사는 이쁜' 북한이탈여성에 대해서만 우호적인 태도를 보인다는 것이다.

경품 같은 것도 자기 인맥으로 가까운 사람들에게 다 주고, 아예 모르는 사람들은 안줘요. 그런데 그 인맥이 대부분이 다 여자라는 거죠. 대부분 어리고 혼자사는 여자들, 한 번 만났던 사람은 안하고, 남자들은 거의 안하구요. 가끔 전화를 하면 살아는 있는지, 아니면

우리나라에 있는지, 저들은 전산을 쳐보면 다 아는데 귀찮잖아요. 전화한통이면, ‘뭐하세요. 일하세요? 일은 잘돼요? 다른 일은 없어요?’그냥 이렇게 살아있는지 없는지는 확인 전화만 하고, 혼자 사는 이쁜 여자들에게 집중을 하죠. (O_M_03)

북한이탈주민이 경험하는 사생활 침해와 부적절하고 차별적인 대우는 신변보호관이 수행하는 업무가 사적 영역과 친밀성의 영역에 걸쳐 있기 때문에 발생한다. 달리 말하자면, 신변보호관의 ‘보호’ 업무는 북한이탈주민의 일상적 삶뿐만 아니라 생명존재 그 자체를 포괄하기 때문이다. 이 ‘보호’ 아래 북한이탈주민들이 자율성을 침해당했다고 느낀다면, 보호 업무의 방법과 내용은 정당성을 인정받기 어렵다.

4. 북한이탈주민의 신변보호제도에 대한 인식

(1) 신변보호제도의 문제점

북한이탈주민이 생각하는 신변보호제도의 문제점은 첫째, 보호의 이중성, 둘째, 보호 기간 및 대상의 부적절성, 그리고 셋째, 제도의 형식성으로 요약할 수 있다. 먼저 보호의 이중성은 ‘보호’라는 명목 아래 북한이탈주민들이 ‘감시’ 및 정보 수집의 대상이 되기 때문에 발생한다.

왜 경찰서에서 탈북자들의 끈을 놓지 못하는가? 물론 이런 것도 생각하지요. 북한에서 다 나 처럼 먹고 살기위해서 온 것은 아니잖아요. 나쁜 임무를 받고 올 수 있는 사람들도 있을 수 있으니까, 그런 의미에서 조금 관찰하는 것이 아니겠는가? (...) 아까도 이야기 했지만, 탈북자들을 진심으로 생각해주려고 하면, 차라리 정보를 캐내고 하고 싶으면 그쪽으로만 하고, 이러면 좋겠는데, 양가죽을 뒤집어쓰고 승냥이 짓을 하니까, 그게 꼴보기 싫은거죠. (O_F_10)

둘째, 보호 기간 및 대상의 부적절성은 자신들에게 고지된 보호기간과 실제 보호기간의 차이를 인식하는 경우 제기된다. 특히 한국에 정착한 지 5년이 넘은 북한이탈주민들은 정착 이후의 성실한 삶이 의심을 받는다는 인상을 지울 수 없다.

우리는 10년 넘었잖아요. 그리고 솔직히 TV도 안 나오고, 신분이 크게 노출이 안 된 사람들은 신변보호 할 필요가 없다고 생각해요, 저는. 우리 조카들은 다 아가씨들이거든 시집 안 가고. 좋아 안하더라고요. 전화 자꾸 오고 이런 거 불편해하더라고요. 그래서 전화번호를 자꾸 바꾸더라고요. 바꾸면 저한테 전화와요. 그래서 제가 얘기를 해주지. 형사님 아무 일 없으니까 솔직히 여기서 사고 칠 일이 뭐가 있어요. 개네 어디 가서 사기 당할 일, 사기 당할 돈도 없고. 제가 조금 벌어 조금 살고 있는데 (...) 혹시 무슨 일 있으면 제가 먼저 연락 드린다고. 그러니까 한 3년까지는 보호관찰이 필요해도, 그 다음에는 필요 없는 것 같아요.

솔직히 언론에 노출된 사람들은 해야 되지만 우리 같이 평탄한 삶을 사는 사람은 테러 받을 일이 있어요, 뭐 있어요. (O_F_08)

어느 그거를 기간을 뭐, 5년이면 5년, 10년이면 10년 정해서 해야 될 거 같아요. 이제는 저는 전화 오던지, 말던지 관심 없거든요. 관심 없고 이제 만약에 오게 되면 이제 저도 아, 이젠 아직도 하는 거예요? 이렇게 물을 정도로 그러고 이제는 이제 ,이것저것 물으면 저는 이젠 빼주세요. 뭐 이렇게도 얘기하고 그러거든요. (O_F_02)

솔직히 말씀을 드리면, 유리한 제도도 있고 한데 어찌보면은 그냥 과잉보호라고 할까? 과했다고 할까? 너무 도를 넘어섰다고 해야 하나? 취지는 좋아요. 취지는 좋은데 실행하는 사람들이, 보호가 감시가 되고, 이런 것들은. (O_M_03)

마지막으로, 제도의 형식성은 북한이탈주민들의 신변보호라는 본래의 목적이 달성될 수 없는 여러 가지 모순을 가지고 있는 가운데, 경찰조직이 주체가 되는 신변보호제도는 보호 목적이 아닌 다른 목적으로 운영될 수밖에 없다는 의미로 이해될 수 있다. 예를 들어, 북한이탈주민들의 집중 거주지가 존재한다는 것 자체가 북한이탈주민들의 신변의 안전을 위협하는 근본적인 문제이다.

또 솔직히 말해서 그런 것 생각한다면, 우리 안전 생각하면 이렇게 한 곳에 놓지 말아야 돼. 지금 솔직히 한 그룹에 북한사람들 있잖아요. 형사들은 많이 붙여서 우리 이런 따로따로 다 떼어 놔야해, 원래는. 근데 우리 벌써 북한사람들 있는 밀집지역이 다 고정 되어 있잖아요. 그럼 형사가 붙어서 무슨 우리 안전을 뭐 책임져요. 필요 없어요. (O_F_08)

또한 신변보호제도가 경찰조직의 이해관계에 따라 운영되는 제도이기 때문에, 북한이탈주민과 경찰 사이의 불가피한 상호의존관계가 형성되는 점도 문제로 지적하고 있다.

사실은 이제 저는 이제 온 지 오래되고 하니까 그런 걸 커트해도 전혀 그런 미안한 감이 이런 게 없고 이렇지만 오신지 얼마 안되신 분들은 그거에 대해서 이제 노우라고 할 수 있는, 있지를 않거든요 좀 싫더라도 그래도 이런저런 혜택은 이제 정부에서 많이 받고 이 정도 협조해야지 그러고, 그러고 노우라고 하기가 참 힘들어해요. 그거 이제, 왜냐면 국가에서 이제 하라고 했던 일들만 이제 수궁하면서 했던 분들이라서 그런 거는 이렇게 들어왔을 때 노우라고 하면 이제 안 되는 줄 아는 거예요. 이거는 당연한 거라고 생각을 하고 좀 싫지만 해도 이제 하는 이런 경향이 좀 있어요. 어른들 분들. (...) 도움을 요청할 수 있는 사람이다, 라고 한다면 그 도움을 요청을 한다는 게 만약에 사고가 났으면 112나 119에 신고를 하면 되고. (O_F_02)

(2) 신변보호제도의 필요성

신변보호제도의 필요성에 대한 북한이탈주민들의 인식 및 태도는 양가적이다. 먼저 개

인적 차원에서는, 남한 사회의 질서와 자본주의적 규칙을 준수하며 살아가는 ‘준법적’자 신에게는 굳이 필요 없는 제도이다. 하지만 문제를 일으킨 사람들에게는 필요하다. 또한 사회적 차원에서 신변보호제도는 ‘안보’ 차원에서 유지되어야 하며, 분단국가인 이상 어쩔 수 없다는 사회인식을 보여준다. 있어야 한다고 대답한다. 불편하고, 짜증나고, 전화를 안 받고, 화가 나고, 가서 항의를 하고 싸우더라도 이 제도는 없어도 안 될 것 같다는 것이 대부분의 심층면접 참여자 생각이다.

내가 짬짬하면 경계를 해요. 내가 자유세상에 왔는데. 너네가 왜 참견이나, 내가 알아서, 사는데, 내가 죄를 짓던 내가 어떻게 하든, 여기 한국에 와서 술을 먹고 음주운전을 해서 면회 취소를 당하신 분들이 많아요. 그 다음에 내가 (주먹)이걸 참지 못하고 폭행을 해서, 그러면 구해줄 사람은 누구겠어요? 담당형사가 와서 그래도 사정을 하잖아요. 아 그래도 북한에서 와서 이런데, 한국분들은 법을 가지고 따지자고 하지, 양해가 되요? 안되잖아요. 북한에서 와서 모르고 그랬는데, 와서, 어떻게 합의를 해달라, 이렇게 사정을 하는 게, 형사분들 밖에 없거든요. 착한 사람들에게는 필요 없어요. 그런데 이자 술을 먹고 음주운전을 하고, 막다른 골목에 빠진 사람들에게는 필요하죠. (Y_M_03)

필요 없어요. 저는 전혀 필요 없어요. 왜냐하면 우리가 다 성인이잖아요. 성인이 되서, 한국에 가면 옳고 그름을, 자유의 나라에서 내가 하고 싶은 것, 열심히 하면 된다, 이만한 인식이 되었으면 국정원, 하나원 교육을 받았으면, 나오면 내절로 살아야 된다는, 한국 사람들처럼 자기네 절로 자기 일을 개척해 나가야 되는데, 이런 건 없으면 좋겠어요. 담당형사가 뭐 굳이 필요하겠어요? 내가 잘 못해서 죄를 지었으면, 그냥 이 나라 법대로 처벌을 받고, 이미 우리가 다 성인인데, 왜 아직도 담당형사라는게 하나원에서부터 하도 필요 없는데, 그게 있어야 돼요? (O_F_04)

저는 지금 당장 없어진다고 해도 그냥 어려운 일 있으면 형사님한테 도움 청할 것 같아요. (Y_F_06)

북한이탈주민들은 자신이 평생 ‘북한이탈주민’으로서 꼬리표를 달고 살아갈 수밖에 없다는 사실을 알고 있다. 신변보호제도가 자신을 ‘한국인’이 아니라 한국에 사는 북한이탈주민이라는 사실을 지속적으로 상기시켜주는 기제라고 한다면, 한국 사회는 북한이탈주민은 시간이 아무리 흘러도 한국인이 될 수 없는 시공간이기도 하다. 1950년대, 60년대에 북한에서 남한으로 이주한 사람들에게 ‘북한사람’이라는 꼬리표로 관리되고 있는 현실이 이를 반영한다. 2000년대에 북한을 탈출한 북한이탈주민이 보기에 이들은 북한이탈주민, 혹은 탈북자가 아니다. 이산가족이 아닐까. 하지만 한국 정부는 이들을 여전히 ‘북한사람’이라는 범주로 관리하고 있다. 이를 보며 나도 죽을 때까지 감시를 당하는 건가 보다, 하고 생각했다는 한 면접참여자의 진술은 북한이탈주민을 대하는 한국의 정부, 나아가 한

국사회의 태도에 질문을 던지고 있다.

5. 신변보호관의 관점에서 본 북한이탈주민과 신변보호제도

(1) 신변보호 담당자 면접조사 개요

신변보호관에 대한 심층면접은 총 세 명(남성)의 참여로 진행되었다. 신변보호관에 대한 질문은 크게 두 부분으로 나뉘어진다. 첫째는 신변보호제도에 대한 법적 적절성과 관련한 부분이다. 이에 대한 질문은 신변보호제도의 법적 정당성과 제도 운영의 타당성에 대한 인식을 살펴보기 위해 다음과 같은 내용을 포함하는 것으로 구성되었다.

- 신변보호제도와 관련한 담당자 교육의 적절성
- 인권에 관한 생각
- 신변보호제도와 인권침해와의 관계에 대한 인식
- 제도의 필요성
- 대안적인 제도에 대한 생각

두 번째는 신변보호관으로서의 경험에 대한 질문이다. 신변보호관으로서의 업무 수행의 원칙과 방법, 그리고 실제 북한이탈주민들과 맺는 관계에 대해 집중적으로 질문하였다.

- 최초 발령 당시의 입장
- 신변보호관으로서의 업무 수행 과정에서 나름대로의 원칙
- 신변보호관으로서 겪는 어려움
- 신변보호관으로서 경험한 보람
- 북한이탈주민과의 관계 형성 과정에서의 어려움
- 담당 북한이탈주민과의 공·사적 관계
- 모범사례와 예외사례
- NGO 등 북한이탈주민 지원 단체와의 관계, 문제 경험
- 신변보호관 경험 후 북한이탈주민에 대한 인식 및 관계의 변화

(2) 신변보호담당관으로서의 경험

면접조사에 참여한 신변보호관들은 북한이탈주민의 수에 비해 신변보호관의 수가 현저하게 적어 업무 부담이 높다고 강조한다. 지역별로 차이는 있지만, 대개 신변보호관 1인당 4~50명 정도의 북한이탈주민들을 담당한다.

저는 여기 다른 데에 있다 와가지고, 여기 작년 9월달에 왔거든요? 다른데 있을 때는 한 50명 정도 담당을 했었고, 여기도 한 40~50명은 해요. (S_01)

담당자가 정해지면, 정해진 기간과 순서에 따라 북한이탈주민들에게 연락을 취하고 근

황을 묻는다. 그 주기는 북한이탈주민에 따라 달라진다고 하는데, 기준이 되는 근거는 명확하지 않은 것으로 보인다. 다만 “신변안전에 위해가 갈 가능성”을 판단하는 기준과 업무 매뉴얼을 비공개하는 것도 문제로 지적할 수 있다.

삼 개월에 한 번하는 사람도 있고, 일주일에 한 번하는 사람도 있고.

(일주일에 한 번? 이 차이는 어떻게 되는 거예요?)

아 그 부분에 대해서 좀 약간 신변안전에 좀 위해가 갈 가능성이 있는 사람임을 따지죠.

(신변안전에 뭔가가 있다, 라고 하는 판단을 내리는 기준은 무엇인지?)

그 기준이 있죠. 그 기준이 최근에 왔던 사람들. 그리고 뭐 내려 와가지고 좀 기간이 지났지만, 북한은 보통 협박을 받을 수도 있는 문제고. 그런 경우 이제 해서 이제 신변을 더 안전하게 좀 보호 해야겠다 그럴 경우 이제 일주일에 한번 이렇게 빨리 좀 정해 놓는 거죠.

(S_01)

신변보호관 1인이 담당하는 북한이탈주민들의 수가 많다는 점과 함께, 담당자의 전문성 및 분업 체계 또한 신변보호관의 업무 부담을 늘리는 요인이기도 하다.

근데 또 이 업무만 아니라 다른 업무도 하죠. 네 꼭 북한이탈주민만 담당하는 건 아니고, 보안업무가 여러 가지가 있어요. 여러 가지 같이 하죠. 오로지 이거에만 매달리지 않아요. 그러니까 한 80프로정도는 이거를 업무를 한다고 보면 되죠. 나머지 업무도 있으니까, 구체적으로 좀 하긴 그런데 많아요. 옆에서 티비에서 보면 보안업무가 뭐가 있냐, 이렇게 생각하는데 저도 처음에는 그랬거든요. 막상 오니까 하는 게 많더라고요. (S_01)

북한이탈주민들은 정착초기에는 신변보호관에게 의존적이다가, 시간이 지날수록 멀어지는데, 신변보호관은 이를 ‘도움’이 필요한 횟수나 내용이 줄었기 때문이라고 파악하고 있다.

처음에는 그 사람들은 말을 좀 잘 들어요. 우리가 이렇게, 잘 연락도 하고 초창기에는 잘해요. 근데 이제 장기간, 뭐 5년 이상 쭉 길게 살다보면 이제 연락이 안 되는 거지. 처음에는 잘 모르니까, 도움 제일 필요한 사람이 이제 신변보호관이기 때문에 어쩔 수 없이 뭐 이렇게 자주 연락하는 경우도 있겠지만, 내가 보기에는 음 내가 보기에는 좀 많이 좀 그 사람들이 의지하는 게 신변보호관밖에 없지 않나 싶어요. (S_01)

즉, 신변보호관의 전문성은 북한이탈주민의 성공적인 정착을 돕는 것으로 이해되고 있다. 신변보호관의 의무는 북한이탈주민들이 안정적으로 정착할 수 있도록 돕는 것이다. 안정적 정착에 방해가 되는 요소, 예를 들어 북한과 관련되어 불안을 호소하는 사람들을 보호하는 역할이 주요 업무이다. 한편, 취업 알선은 가장 대표적인 정착지원 업무이다.

탈북민 정착은 취업이 우선, 취업이 정착이 되어야 합니다 (S_02)

안정적인 정착은 취업. 못살게 되면 북한으로 돌아갈까 중요하게 되고, 자살 생각하고 그러니까 (S_03)

우리 일이 아니지만은 직업이 없어가지고 생활을 하는데 어려운데, 그것을 보고 그냥 지나칠 수 없잖아요. 개인적인 친분을 동원해서 식당이라든가, 공장이라든가 이런데 취직을 시키려고, 일을 잘하시니까 한 번 써보시라고 부탁도 하고. (S_02)

하지만, 신변담당관들의 ‘호의’가 반드시 성공적인 것은 아니다.

그런 생각도 들어요. 근데 또 취업을 부탁하는 사람이 또 있어, 또 고민이 되죠. 해줘야 되나, 말아야 되나. 대부분 성향이 한 90프로 이상은 갔다 금방 나와. 그리고 다 서비스 쪽으로 많이 빠지려고 해. 주로 아르바이트 쪽으로. 근데 오래하는 사람들은 계속 또 오래하는 사람도 있더라고요, 보니까. 다 그런 건 아니고, 일부는 그런 사람도 많다, 이거죠 (S_01)

내가 무시를 하려고 하는건 아니예요. 여기 40~50대는 이 사람들의 정신이 정말 받기만 하려고 그러지, 자기네 이익만 따지고 나머지는 안하려고 그래요. 그 조선족 이야기가 나왔잖아요. 내가 다문화하고, 이렇게 딱 봐요. 똑 같이 쌀을 한포대씩 나누어 줘도 다문화를 주다가 남으니까, 이탈주민도 좀 줘라 라고 해서 주면, 다문화는 쌀을 한포대를 줘도 고맙게 생각을 하고, 하는데, 그런데 탈북자들은 주면 주나부다, 당연히 주는것인데, 이거 뭐, 이렇게, 사실 젊은 애들은 일도 안하잖아요. 일을 안해요. 추운데 차에다 싣고 가져다 주고 그러는데 고맙게 생각을 해야지, 안먹더라도, 그런데 전혀 안 그래요, 다문화는 엄청 고맙게 생각을 해요. (S_03)

(3) 신변보호제도의 정당성 및 적절성에 대한 인식

신변보호담당관들은 신변보호제도가 어떤 역사적 배경을 가지고 있는 제도인지에 대해서는 구체적인 정보를 가지고 있지는 않다. 다만, 1990년 이후 순환보직 원칙이 보안과에도 적용되면서 전문성이 약한 경찰관이 북한이탈주민 관리자 업무를 하게 되는 경우가 없지 않다.²²⁾ 신변보호관들은 제도의 필요성에 대해서 국가 안보 차원 차원보다는 북한 이탈주민들의 안정과 성공적인 정착이 사회문제 예방 및 해결 차원에서 인식하고 있다. 즉, 신변보호제도 북한이탈주민들의 정착지원이 이들을 둘러싼 사회갈등 해소 차원에서 필수적이라고 인식하고 있다.

제가 보기에선 필요하다는 입장이에요. 우리가 경찰관이 하든, 뭐 다른 공공기관에서 하든 어디선가 어느 정도 보호할 필요가 있는 거죠. 여기 보면, 이분들이 내려 와가지고 지금 국내 정착을 잘 못하는 사람이 많아요. 문화자체가 너무 틀리니까. 그러면 제일 가까이 사는 사람이 신변을 보호해주는 사람이 제일 우선이라고 이렇게. 그 부분 우리가 만약에 안하면

22) “(경찰은) 승진하면 순환보직 원칙에 따라 타부서로 옮겨가지만, 보안행사는 전문성을 인정받아 거의 이동하지 않았어요. 그런데 1990년대 중반부터 호지부지됐습니다. 보안경과가 사라진 거죠. 요즘은 퇴직하기 직전 쉬러 오는 부서로 전락했어요. (보안과에 오려고) 온갖 ‘뺨’을 동원해요. 원로원이 돼가는 겁니다.”(신동아, 2016. 5. 16. “요직에서 한직으로, 보안과 형사들의 한숨”, <http://shindonga.donga.com/3/all/13/105422/3>)

누가 보호해줄 수 있는 사람이 없는 거예요. 생소한 거지, 여기 와가지고 뭐 아는 사람도 없지 누구한테 물어볼게 없는 거, 물어볼 사람이 없고. 그럼 누구한테 의지하고 새로운 환경에 우리도 뭐 만약에 외국 같은데 가가지고 전혀 아는 사람 없을 경우에 도움을 좀 받고 싶어 하잖아요, 모를 경우에. 뭐 약간 그런 입장이라고 보면 되지. 우리는 보면 그분들의 신변 안전에 대해서만 이렇게 하는 거지, 개인의 사생활에 이런 거에 대해서는 전혀 침해는 안하니까. (S_01)

다만, 신변보호제도가 경찰조직의 역할인지에 대해서는 의견이 분분하다. 업무의 성격은 국정원과 같은 기관에 적절하지만, 업무 수행의 실질적 측면(예산, 인력 등)을 고려하면, 경찰조직이 수행하는 것이 가장 효율적이라고 보는 태도를 취하고 있다.

북한이탈주민은 이거 한 번, 다시 한 번 어디 기관에서 해야 하는 건지, 원래는 이게 통일부 거든요 통일부. 근데 우리가 지금 이걸 받고 있지만은 원래는 이걸 국정원이 해야 되지 않나, 싶어요. 사실은. (S_01)

보안계는 국가의 테두리를 지키는 사람들이예요. 국가의 정체성을 지키는 사람들이예요.

그러다보니, 군인은 기무사, 경찰서에서는 보안계 직원들이 이일을 하는 거죠. 이 일을 하는데, 국정원에서 신변보호 업무라는 것을 다 할 수가 없어요. 국정원이 예를 들어서 테러도 있지만 업무량이 (많고) 그리고 통일부도 마찬가지로 통일부가 사람 관리를 아무나 못 해요. 진짜로, 그러니까 우리 보안과에서 할수밖에 없어요. 그러니까, 상당히 심각한 문제예요. 우리 엇그제 권익위에서 탈북민들 관리 문제에 대해서 통일부 이관에 대한 문제가 나왔어요. 통일부에서는 안 받는대요. 내가 그랬어요. 이 사람들을 통일부로 이관을 해도 그 공무원들이 탈북자들을 관리를 지금처럼 할 것 같아요. 택도 없어요. 그리고 대충 해서 형식적으로 해서 말아버리고, 결국은 다시 (탈북자담당 업무) 우리한테로 돌아오게 되어 있어요. 뭘일이 생기면 100% 다시 우리한테 돌아와요. 그러면 경찰이 다른 과, 다른 과에 가면 다른과 업무가, 다 분업화가 되어 있잖아요. 그러면 경비로 가서도 안되고, 생활안전과도 안되고, 보안업무를 누가 할려고 그래요? (...) 그 사람들이(탈북자) 정착을 하고, 그 사람들을(탈북자) 관리를 해준다면, 내가봤을 때 우리 보안 경찰밖에 할 사람이 없어요. 한다면 동사무소? 절대, 택도 없어요. 말듣지도 않아, 그 사람들(탈북자)이... (S_02)

S_02의 아래 진술은 신변보호관이 북한이탈주민들의 민원에 적극적으로 대응해야 하는 이유를 보여준다. 즉 신변보호관의 업무여서라기 보다는, 범죄피해 예방을 담당하는 공무원으로서의 사명감과 의무감이기 때문이다.

경찰공무원들이 어떤 문제제기를 국민들이 하면은 절대로 그대로 안넘어가요. 그냥 소홀히 넘어갔다간, 직무를 소홀히 했다는 압박도 있어요. 위로부터 압박도 있지만, 그걸 해결 못했다는 것이 머리 속에 들어가 있어요. 그게 그래서 탈북민도 마찬가지예요. **이게 영역이 아닌데도 이 친구들이 도움을 요청하면, 다 해결해주려고 하는 것이지,** 지방공무원하고 우리 국가공무원하고 차이가 '네, 여기 아닙니다. 저기를 찾아가 보세요' 그렇게 해서 100% 공무원(지방)의 일을 다 했다고 하더라도 우리는 우리(국가공무원) 쪽으로 똑 같은 문제가

제기되면 그 사람을 그대로 돌려보내면 안 되지, 해결을 해서 그 사람이 여기까지 가도록 해주어야지, 지금은 국민에게 그렇게 해서 신뢰를 받는 게 아니고, 절대로 그렇게 해서는 안되지, 우리 후배들도 마찬가지로 진짜로, 우리 조직을 피력하려고 이야기 하는 게 아니고 탈북민을 대하면서, ‘보건증을 어디가서 해요?’라고 물어보면 그 사람들에게 ‘저기, 거기 가서 하세요. 여기서 한 500m 가면 1층에 있어요.’ 이렇게까지 해주면 돼요. 굳이 따라가지 않아도 되는 거죠. 그런데 ‘야, 따라갔다 와라, 가서 해주고 와라’라고 하죠. 왜냐하면 처음 오면, 기관 같은데, 구청 같은데 가서, 어떻게 하지? 은행만 가도 표 뽑는거 어떻게 하는지 모르잖아요. ‘야, 표뽑는거 해주고 같이 서있다가 해주고 와라’라고 해요. **그래야 그 애나, 우리가 마음이 편하죠.** (S_02)

한 달 전엔가 와서 찾아와서, 그전에 처음에는 호떡 사가지고 찾아와서 고맙다고 하더니 그 다음부터는 매번 술 먹고 찾아와서, 그 집 계약을 잘못해가지고, 임대계약을 창고형 방을 계약을 했나봐요. 창고형이다 보니까 수도랑 이게 시설이 안 되어 있으니까, 사람, 주인하고 싸우느라고 매일 술을 먹고, 그걸 해결해준다고 웬만하면 돈을 주라고, 설득도 하고, (S_02)

탈북민들이 사기라고 했지만은 범죄예방, 이게 신변보호라고 하지만은 범죄에 연루되거나 피해가 되면 안되잖아요? 연루된다라는 것은 가해자가 될 수 있다는 것이고, 또 피해를 보면 안되니까, 우리가 여기 탈북자 사례 모아놓은 것이 있는데 여기 보면은 탈북민들이 가장 많이 당하는 사례가 피싱사기, 다단계 사기, 정착지원금 사기, 등 10가지가 있어요. 여기 보면 다 나오잖아요. 이게 다 탈북민들이 당한 피해사례들이예요. (S_03)

이상에서 살펴본 바와 같이, 신변보호관들은 북한이탈주민에 대한 신변보호제도가 분단국가의 상황에서 안보 차원에서 유지하는 것이 필요하다고 인식하고 있다. 하지만, 신변보호제도의 법적 정당성의 근거와 적절성에 대한 이해는 부족한 상태로도 보인다. 또한 신변보호관들이 현재 수행하고 있는 업무는 범죄 및 피해로부터의 예방과 대처 업무를 하는 경찰의 전문성과, 국민을 상대하는 공무원으로서의 전문성, 그리고 국가기관으로서의 경찰 조직의 특수성이 모두 복잡하게 결합하여 나타나고 있다. 경찰의 업무 영역을 넘어서는 취업알선, 프라이버시와 관련한 사건 해결, 사건사고 처리, 생계지원 등까지 담당해야 하는 이유가 여기에 있다. 현행 신변보호제도의 업무 이양에 대해서는 조직적 차원에서는 각기 입장의 차이를 보이나, 심층면접에 참여한 신변보호관의 관점에서는 경찰 업무로서의 연속성을 가지되, 보안과가 아닌 생활지원 및 안전과 관련한 부서에서 담당하는 것을 검토하는 것이 필요하다고 보고 있다.

Ⅲ. 소결: 신변보호관과 북한이탈주민의 상호의존관계의 양가성

신변보호제도에 대한 경험과 인식을 둘러싼 심층면접조사를 통해 알 수 있는 사실은 우선, 북한이탈주민과 신변보호관 모두 ‘보호’제도의 역할과 기능에 대해 이중적인 의미 부여를 하고 있다는 점이다. 면접조사에 참여한 북한이탈주민 대부분이 ‘보호’와 ‘감시’를 동일시하는 경향을 보인다. 신변보호관들의 업무수행 방식이 북한의 안전원이나 보안요원들의 업무수행 방식과는 다르기 때문에 감시로 인식하지 못하거나, 감시라 할지라도 보호를 받기 위해 필요한 정보제공 차원이라고 이해하는 것이다. 신변보호제도는 새로운 사회에 정착하면서 경험하게 되는 여러 가지 불안과 혼란, 법적인 피해들로부터 보호받기 위해서 필요한 제도이다. 따라서 신변보호관들의 일상 파악은 자신에 대한 관심과 걱정일 뿐, 감시는 아니라는 유보적인 태도를 보인다. 한편, 신변보호관들은 북한이탈주민들을 ‘안전’한 정착이 필요한 특별한 민원인이자 ‘보호’가 필요한 국민으로 인식한다. 여기서 보호는 범죄피해로부터의 예방과 국가 안보에 대한 위해로부터의 예방이라는 의미를 갖는다. 따라서 신변보호제도는 북한이탈주민들의 존재로 말미암아 발생할 수 있는 여러 상황으로부터 ‘법질서 수호 및 안보 국가 안보’라는 전문적 기능을 수행하기 위해 필요하다. 운영과정에서 발생할 수 있는 인권침해적 상황에 대해서는 과거와 달리 교육받은 대처를 하고 있기 때문에 문제가 감소할 것이라고 보고 있다.

그러나 이와 같은 이해가 현실화될 때, 북한이탈주민 및 신변보호관 모두 신변보호제도의 취지와 목적을 넘어서는 행동을 보인다. 북한이탈주민들은 신변보호제도 및 신변보호관에 대한 과도한 기대와 신뢰, 그리고 의존을 보이고 있다. 그 이유는 북한이탈주민은 하나원에서 나올 때 신변보호제도의 존재를 배우게 되는데, ‘밖에 나가면 아무도 믿으면 안된다’, ‘무슨 일이 생기면 담당 형사에게 연락해라’라는 내용의 교육을 받기 때문이다. 또한 신변보호기간이 5년이라는 사실도 이때 알게 된다. 신변보호관이 도우미와 보호자로서 역할을 해 줄 것이라는 막연한 기대는 때로는 의심으로, 때로는 안심으로 변형되면서 신변보호관과 북한이탈주민들 간의 관계가 형성되고 있음이 나타났다. 북한이탈주민들은 신변보호관들의 업무 수행을 자신에 대한 배려와 관심으로 이해할 경우, 신변보호관을 ‘보호자’이자 가족 이상의 존재로 인식하게 된다. 반면, 신변보호관들이 단순히 주어진 역할을 수행할 뿐이며, 요청을 거절하면서 불필요한 도움만을 업무로 삼는 존재로 이해할 경우, 신변보호관에 대한 불신이 커진다. 신변보호관에게 ‘거절’ 당한 경험은 신변보호관의 역할에 대한 포기나 체념과 같은 결과를 낳기도 한다. 이 경험은 신변보호관의 업무에 자신은 이용될 뿐, 응할 필요가 없다고 생각하여 회피하거나, 연락을 받기는 하지만 최소한의 대응만을 하기도 한다.

면접 조사에 참여한 북한이탈주민이 경험한 인권침해 사례는 집 및 직장에서의 예고

없는 방문으로 인하여 의도하지 않은 신분노출이 이루어진 경우, 담당 신변보호관이 아닌 다른 신변보호관으로부터 개인적인 연락을 요구한 경우 등이다. 그리고 드물기는 하지만, 북한이탈주민들이 저지르는 범법 행위의 표적 수사 대상이 된 경우, 이로 인하여 경찰 조사과정에서 인권침해성 발언과 대우를 받은 경험도 있었다.

신변보호관과의 경험은 곧 신변보호제도에 대한 인식에 직접적인 영향을 미친다. 면접 조사에 참여한 북한이탈주민들은 신변보호관의 업무 수행이 보호일 수도 감시일 수도 있다는 점을 인식하고 있다. 그러나 보호받는 제도이므로 필요하고, 감시받는 제도이므로 필요 없다는 판단을 하지는 않는다. 북한이탈주민들은 개인적 차원에서 보면 남한 사회의 질서와 자본주의적 규칙을 준수하며 살아가는 ‘준법적’자신에게는 굳이 필요 없는 제도인 반면, 사회적 차원에서 신변보호제도는 ‘안보’ 차원에서 유지되어야 하며, 분단국가인 이상 없어지면 안 되는 제도라고 인식하고 있었다. 즉 제도의 필요성은 자신과 거리 두기를 통해 ‘사회적’ 필요성을 인정하고, 제도의 운영 주체는 정부의 다른 조직보다는 법과 질서의 수호자인 경찰이 담당하는 것이 적절하다고 판단하고 있었다. 이를 통해 신변보호관으로서 경찰 조직에 대한 신뢰도는 다른 정부 조직에 비해 상대적으로 높다는 것을 알 수 있다.

신변보호관에 대한 면접조사는 신변보호관의 전문성과 제도 이해를 파악하기 위한 질문으로 설계하였다. 각기 경력 5년 이상의 신변보호관들을 대상으로 하였고, 업무 수행과정의 경험을 중심으로 진행하였다. 면접조사 결과, 신변보호관들의 북한이탈주민 신변보호제도의 역사적 배경이나 법적 근거, 제도 운영의 적절성에 대한 고민과 이해는 높지 않은 것으로 보인다. 물론 세 명에 불과한 조사 결과이므로 일반화할 수는 없다.

신변보호담당관들은 북한이탈주민들이 체제의 차이에서 비롯된 특수한 신분이므로, 이들을 ‘보호’하는 것이 곧 국가 안보와 법적 질서를 수호하는 것이 된다고 생각하고 있다. 신변보호, 정착지원, 그리고 취업지원은 신변보호제도의 목적에 부합하는 업무이기는 하지만, 경찰 조직의 범위를 넘어서는 업무라는 생각도 가지고 있다. 경찰의 업무 영역을 넘어서는 취업알선, 프라이버시와 관련한 사건 해결, 사건사고 처리, 생계지원 등까지 담당해야 하는 상황이 만들어지기 때문이다. 이와 같은 업무를 장기간 수행하면서 만들어진 신변보호관과 북한이탈주민 간의 관계성은 상호의존적인 특성을 보인다.

신변보호관들이 보는 제도의 문제점은 첫째, 인력 부족으로 인한 문제이다. 지역마다 차이가 있기는 하지만 대개 신변보호관 1인당 4~50명 정도의 북한이탈주민들을 담당하면서, 다양한 요구에 대응해야 한다. 둘째는 전문성과 관련된 문제이다. 신변보호관이 현재 수행하고 있는 업무는 범죄 및 피해로부터의 예방과 대처 업무를 하는 경찰의 전문성과, 국민을 상대하는 공무원으로서의 전문성, 그리고 국가기관으로서의 경찰 조직의 특수성이 모두 복잡하게 결합되어 있다. 이 점에서 신변보호제도는 북한이라는 사회가 존재

하는 한 필요하며, 이 제도의 수행은 경찰이 가장 적합하다고 이해하고 있다.

면접조사 결과 북한이탈주민과 신변보호관 모두 신변보호제도가 갖는 보호기능과 감시기능의 이중적 측면을 인정하면서도, 제도의 필요성은 주장하고 있다. 이에 비추어 볼 때 현행 신변보호제도의 궁극적인 목적과 근거를 재설정하고, 이에 부합하는 방식으로 운영하는 것이 필요하다. 예컨대, 신변보호관에 대해서는 경찰 조직의 전문성을 넘어서지 않는 범위에서 역할 및 의무 규정을 확실히 하며 조직적 차원의 대응과 개별 담당관 차원의 대응에 대한 내용을 명시한 매뉴얼을 구비한다. 또한, 북한이탈주민에 대해서는 신변보호담당관에 대한 지나친 의존 관계가 발생하지 않도록 제도의 이용방법 및 내용에 대한 구체적이고도 적절한 교육을 실시하는 것을 들 수 있다.

제 5 장 사례조사

I. 사례조사 개요 및 방법

사례조사는 설문조사에 참여한 응답자 중에서 신변보호제도에 대한 불만, 이의제기 등의 경험을 가지고 있는 북한이탈주민을 대상으로 수행하였다. 참여자의 선정은 첫째, 설문조사 응답자 중 면접 조사에 동의하거나, 둘째, 기존의 면접 참여자들로부터 사례조사 대상자들을 소개 받으며 구성하였다. 사례조사의 질문지 구성은 면접질문지에 기초하되, 연구참여자의 생애 과정이 가급적 드러나도록 구성하였다. 생애과정은 현재의 삶의 방식에 영향을 미치는 원인이기 때문이다. 사례조사의 분석에는 사례조사 참여자의 구술과 대치 기관의 기록을 비교·대조하는 방법을 취하였다.

II. 사례조사 결과 분석

1. 사례조사 대상의 유형

심층면접조사 수행과정에서 사례조사로 선정된 북한이탈주민의 경험은 모두 10건이다. 총 10건의 사례 중 성별로 보면, 여성이 6명이고 남성이 4명이다. 연령은 60대를 제외하고 전 연령대에 걸쳐 있다. 남한 체류 기간을 보면, 2009년 이후 입국자와 이전 입국자가 각기 5명이다. 아래 표는 10명의 사례를 대응양식에 따라 유형화한 것이다. 대응 양식은 공식 통로를 통한 문제제기 여부와 문제제기 대상이 누구인지에 따라 ‘가-적극적 항의’, ‘나-소극적 저항A(항의)’, ‘다-소극적 저항B(회피)’의 세 가지로 구분하였다.

<표 92> 사례조사 참여자의 침해 및 대응 유형

유형	연번	성별	거주지(현)	사유	대응행위	비고
적극적 항의	C_01	남	B지역	- 부당대우	- 항의 방문	본인 및 가족
	C_02	여	E지역	- 부당대우 - 항의 방문	- 항의 방문	
	C_03	여	D지역	- 부적절한 행위(성추행)	- 상급자 항의 서한 및 방문	지인에 대한 행위 목격
소극적 저항 (항의)	C_04	여	A지역	- 부당대우	- 항의 서한	
	C_05	여	A지역	- 부당대우	- 항의	
소극적 저항 (회피)	C_06	여	A지역	- 프라이버시 침해	- 항의, 회피	
	C_07	남	A지역	- 폭력사건 연루	- 회피	
	C_08	남	A지역	- 사기 사건 연루	- 회피	
	C_09	남	A지역	- 도움 요청 거절	- 회피, 불신	
	C_10	남	A지역	- 도움 요청 거절	- 회피, 불신	

2. [유형 1] 신변보호관의 행위에 대한 적극적 이의제기

C_01사례는 신변보호제도를 북한이탈주민에 대한 영구 감시 제도라고 보고, 사전에 명시된 보호기간과 실제 보호기간의 불일치에 대해 강력하게 문제제기 및 항의를 한 경우이다. 먼저 신변보호제도의 역사적 맥락과 특수성에 대한 이해도 비교적 정확하다.

보안계가 뭐데, 이전에 있던 전두환이 있을 때 보안 사령부가 없어지면서 경찰서에 보안계를 다시 둔거지. 그게 우리를 말하면 국가보위부나 한가지인 거야, 기무사나, 보위부나 다 그런거야. 그게 전두환일때는 보안사령부로 되어 있었는데, 민주화가 되면서 보안사령부를 없애냐 안 없애냐 이렇게 되다가 경찰서에 보안계로 남겨놓자 해서 보안계로 남아 있는 거야. (C_01)

나는 뭐 인권이고, 인권이라기 보다 보호법하고 지금 경찰이 하는 사업하고 법이 조금 모순 되는 것이 있어요. 경찰이 하는 일을 합리화 할 수 있는 일을 법이 그게 잘 되어 있지 않아요. 경찰이 하는 건 맞다고 봐요. 그런데 **경찰이 하는 일과 보호법이 모순점이 있다**고 봐요. 이게 합의점이 안이루어지고 있다고 봐요. (C_01)

반면 수시로 바뀌는 담당형사는 신변보호제도의 맥락과 북한이탈주민에 대한 이해에 기반한 ‘보호’ 업무를 수행한다고 보기 어렵다. 형식적인 업무 매뉴얼에 따라 전화를 하고, 일상을 확인하고, 동향을 묻는다. C_01이 보기에 이와 같은 방식은 ‘보호’가 아닌 ‘감

시'의 목적에 충실한 것이다. 신변보호제도의 법적 근거의 모호성, 절차상의 문제점을 지적하며 일차적으로는 담당형사에 대해, 그리고 이차적으로는 해당 경찰서에 찾아가 항의 행동을 하였다.

나도 이전에 그랬지, 담당형사한테 아니 내가 북한이탈정착보호법에 보호가 5년이고 신변보호가 2년이다. 이 나라 법이고, 그러는데, 이젠 그에 비쳐볼 때 지금 10년이 아니냐. 그런데 아직까지 그걸 ? 나한테 전화를 한다? 그러면 당신은 어떠어떠해서 보호기간을 연장했습니다라는 대통령 명령으로 해서 나한테 적용이 되어야 되는데 그런 것도 없었지 않느냐? **10년이 된 사람한테 아직까지 이렇게 이야기를 한다는 것은 이거는 감시밖에**, 아 이거 감시를 하네 이런 밖에 주는 거 아니냐? 불편하게 자꾸 전화하고 이렇구 저렇구 하면은 너네들 자체가 신변보호를 해주는 것이 아니라, 북한이탈주민이라는 것을 공개해버리고, 뭐 이거 불편하다, 감시를 받는 느낌이다. 솔직히 말해서... 이렇게 이야기를 했었지, 그러니까 한동안 뜸하더라. 한동안 연락을 안하더라, 그러니까 나는 어느 정도 정리가 된 모양이라고 생각을 했지, 근데 어제 딱 전화가 오더라. 그래서 내가 단칼에 그랬지, **난 10년 된 사람인데, 신변보호 가나다에서 다급이고, 북한이탈정착보호법에 보호가 5년이다. 그런데 10년이 된 사람을 왜 그러냐?** 라고 했더니 “아 그런 하나원에서 잘못 교육을 해서 그렇다”라고 하는거야. 이사람들하고 이야기를 하면 야네들은 꼭 그 소리가 나와. 그래서 “그걸 따지면은 북한이탈주민보호법이 당신들 말대로라면 잘 못 된거냐? 법이 엉터리 법이냐? 하나원에서 그 법을 가지고 교육을 했는데...” 라고 따지니까 말을 못해. 그러면은 아, 선생님 뭐 어찌구, 저찌구 해요. (C_01)

또한 신변보호관들이 담당 업무에 대한 이해 및 전문성이 부족하다는 점도 지적하였다.

젊은 분인데, 솔직히 말하면 아무래도 북한이쪽에 몸을 담그지 않았던, 경력이 없는 젊은 분, 타이트하신 분이구나라는 것이 이게 느껴지더라구요. (C_01)

그러나 제도의 유지 및 운영 차원에서는 자신의 경험을 떼어놓는 판단을 한다. 국가 차원에서 북한이탈주민에 대한 관리를 해야 한다는 것에는 동의를 하는데, 경찰이 적격자라는 판단을 한다. 보안업무, 치안업무는 경찰의 영역이라고 생각하기 때문이다.

통일부에서? 안돼죠. 경찰이 보안계통이잖아요. (C_01)

두 번째, C_02의 사례는 입국 후 국정원에서 조사받는 과정에서 심각한 인권침해를 경험했다고 주장한다. 그리고 국정원에서 나온 이후에도 국정원과 해당 경찰서가 자신에 대한 감시를 계속하고 있다고 주장하였다.

저는 국정원에서 너무 힘들어 했으니까, 저는 3개월 있는 동안에 몇 번이고 죽자고, 자살을 시도했고, (...) 괴롭힌것도 있고, 제가 그때 국정원에서 나올 때 그랬습니다. 내가 이 나라

에서 나라는 인간을 나라를 그래도 한민족이지만은 분개가 되었지 않냐, 그래서 나는 북한 이라는데서 왔지만은 내가 이렇게 국정원이라는 데를 와가지고 내가 잘했든, 잘못했든, 이런 인권침해를 당하자고 내가 왔느냐, 나는 거기서 막 그랬습니다. 나를 북한에 보내달라고, 그래서 내가 그랬습니다. 내가 나가면은 인권위원회를 찾을 것이다, 내가 상처받은걸, 내가 당신네들한테 와가지고 내가 이렇게 인권침해를 당할대로 당했는데 나가서 내가 이렇게 할 것이라고 마음을 먹고 나왔습니다. (C_02)

계속해서 C_02는 국정원을 거쳐 하나원에서 나온 이후 정착 과정에서 돈 문제에 연루되어 경찰에서 조사를 받았다. 하나원에서 나온 뒤로는 남한 사회에 잘 적응하고 있다는 것을 보여주기 위해서 “일도 열심히 하고”, “국정원과 경찰에서 시키는 일 조금 도와주었는데”²³⁾ 사기 범죄에 연루되는 순간 자신이 기여한 부분은 사라지고, 범죄가 될 부분만 남았다고 한다. 경찰 조사과정에서의 부당대우와 인권침해는 자신을 극단적인 선택을 하도록 만들 정도로 심했다고 한다.

저는 그냥 그저 어떻게 사는가 이관계까지만인줄 왔었지요. 그런데 사람들의 말을 들어보면은 자기네는 간섭을 안한다, 그런데 너한테는 경찰들이 특별하게 이러지? 그리고 나는 솔직히 내가 한국에서 안 살려고 했었습니다. 왜?, 나는 자유와 권리를 찾아서왔는데, 니네들이 나를 이렇게 하지? 그리고 제가 한번 들은 말인데, 센터에 000이라고 있습니다. 그분한테서 들은 말인데, 나는 밖에 몇번 나간거, 밖에 어디로 갔다온거, 이게 다 조사들어간다 이러더라 말입니다. 감시들어간다고, 그래서 내가 그랬습니다. 내가 왜 그런 감시를 받고 살아야 되느냐, 그러면은 나를 인정해서 이 나라에서 인정해서 사회나가서 열심히 살이라고 내 놓았으면, 왜 그정도까지 나를 감시를 하나, 결론은 뭐요? **나를 한국에서 살지 말라는거 아닌가?** 답은 그거구나, 그러니까 나는 한국에서 안 살겠다고, 한때는 제가 좀 그랬었거든요. 그러니까 정확한지는 모르겠습니다. 그래가지고 내가 작년, 재작년에 경찰들과 일을 하면서 이말을 했었지요. 솔직히 나는 상처를 받는다. 그 분들이 신변보호담당관이지, **이렇게 사람을 감시하고 국정원에다가 내가 하루에 오줌을 몇 번 싸것까지 그 정도까지 보고를 해야 되냐**, 그러면서, 하여간 저 경찰들에게 불만이 많았습니다. 그런데 문제는 뭐가면요. 경찰들이라는 이름이 나는 그렇습니다. 우리 북한 사람들이 와서 대한민국 법에 대해서도 잘 모르고, 그러고 북한에서 막 살던 그 이미지를 버리지 못하고 사는 그런 것도 사실입니다. 그러면은 만나더라도 남한세상이 이런 세상이니까, 법이라는게 이런 법이니까, 이런 틀안에서 우리가 남한사람들보다 더 열심히 살자, 법이라는게 이런 경내에는 이런걸 조심해야 되고, 이렇게 해야 된다. 우리 담당경찰들도 도와주는데는 한계가 있다, 이런 말 한마디라도 도움이 되는 말이라도 했으면은 북한 사람들이 이렇게 담당경찰이 필요 없다는 말을 안할겁니다. 그런데 만나면은 감시나 하려고 하고, 만나면은 어쨌니, 저쨌니, 권한식으로, 내가 너를 다룬다는 이런식으로 대하니까, 사람들이 이렇게 경찰이 필요없다고 하는 것

23) “그냥 북한 정보였죠. 그러면서 뭐 도움이 될 수 있는건 많이 도와준 건 없습니다. 그 사람들이 북한에서 정보를 빼오는 거 그런 것을 요구를 했으니까, 조금 했고, 그리고 경찰들을 조금 도와준것은 저는 그렇습니다. 북한사람들이 이 나라에 와서 이만큼 혜택을 받으면은 그만큼 열심히 살아줘야 되지 않는가? 열심히 살지 않고 나쁜 짓거리를 하니까 그걸 좀 잡아주고 그랬죠. 그래야만이 내가 이 나라에, 그래도 ○○(나는) 한국에 와서 조금이나마 인정받고 살기 싫어서, 인정받아줄 사람은 없지만은 조금이나마라도, 털끝만이라도..(C_02의 진술 중에서)

같습니다. (C_02)

C_02는 또한 자신에게 가해지는 부당대우는 물론, 같은 북한이탈주민들이 신변보호관으로부터 겪은 무시나 인권침해에 대해서는 반드시 문제제기를 하였다.

제가 형사를 ○○경찰서에 가서 한번 싸웠는데, 왜 싸웠냐면요, 애들이 형사들이 말하는 소리 들어 보면은 정말 상처를 받는다. 왜 왔는지 모르겠다고 그런단 말입니다. 왜 말해봐라, 뭐, 그러니까 사람취급을 안한다, 뭘 일이 있어서 말을 하면은 그걸 해결해줘야 되는데, 시끄럽다는 식으로, **쓰레기들이라고 말을 했답니다.** 그래서 제가 한번은 경찰서에 가서 찾아갔지요. 경찰서에 가서 ‘당신네들이 우리 북한 사람들 덕에 월급이라도 올라가지 않느냐, 그런데 우리가 싫으면 몰아내라, 쫓아내라, 왜서 당신네들이 우리들의 명의를 걸고 밥을 얻어 먹냐, 나랏돈을 왜 빼먹냐, 세금을 왜 빼먹냐, 그런데, 그러면서 뭐? 북한사람들이 어쨌다? 니네들이 북한에 가봐라 못 간다. 그런데 우리는 어느 만큼 영리하고 똑똑하기 때문에 몇 개 나라를 걸쳐가지고 여기까지 왔겠냐, 비록 먹고 살자는 것도 맞지만은 자유를 찾아서 온 사람들도 많다. 굶어죽게 되서 오는 사람들도 있는 반면에 굶어 죽기보다는 자유 찾아서 온 사람들도 더 많고, 당신네 보다 더 똑똑한 사람들이 많으니까, 함부로 말을 입에 걸지 말라고’, 그러니까 ‘누가 그러더냐’고, 누가 그러다라고 내가 말을 하겠냐, 말하면 가서 총으로 쏘서 죽이겠냐? 그러나 사람이 내 귀를 통해서 다시는 이런 말을 듣지 않았으면 좋겠다. (C_02)

이렇게 신변보호제도를 감시제도라고 이해하며, 문제가 생길 때마다 적극적 항의하는 C_02임에도 불구하고, 제도의 필요성은 인정한다. “북한사람들이 법을 제대로 모르기 때문”이다. 죄를 지으면서도 죄인지 모르는 북한사람들의 특성상, 이를 바로잡아 주고, 지켜주고, 피해로부터 예방해 주는 존재는 경찰이어야 한다.

그리고 북한사람들이 뭐가면요. 북한에서도 구속되서 살았는데, 여기와서도, 난, 형사도 필요 없이 자유대로 살고 싶다, 자기네들이 자유대로 사느라면은 내가 죄를 짓는 거 모르고 갑니다. 그래서 그런 측면에서 저는 형사가 필요하다고 봅니다. **감시하는 형사가 아니고, 진정한 이 나라의 법에 대해서 가르쳐주는 형사가 필요하다고 봅니다.** 사람들이 열심히 하느라면 자기 모르게, 또 못하는 거는 자기도 모르게 빠져들지 않습니까? 그러니까 그럴때 일수록 형사가 필요하다고 봅니다. 왜 그러냐면요, 예를 들어 말하면, 우리 집에 살인, 나를 죽이자고 사람이 들어오고 있습니다. 그럴 때에는 물론 119도 필요하지만은 그래도 형사한테 더 먼저 전화를 하는 게 더 유리하지 않겠는가, 물론 119도 전화해야 되죠. 112에도 전화를 해야 되죠. 그것보다도 그럴수록 그런 위험이 있을수록, 우리라는게 그런 위험이 없다고는 보장을 못합니다. **첫째는 북한사람이라는 이미지가 있기 때문에,** 너네들은 나라를 배신하고 왔는데, 이런 것이 있는데, 그럴수록 내가 곁을 지켜줄 수 있는 사람, 물론 신랑이 곁을 지켜주겠지만은 **법적으로 봤을 때에는 그래도 담당형사가 존재해야 된다고** 봅니다. (통일부의 역할이 있지 않은가?) 사회적으로, 경제적으로 그런 것은 구청에서, 정부에서 다 해결을 해주지만은 법적에 대한 것은 담당형사밖에 없습니다. 내가 모르는 죄를 지을 때에도 내가 모르는 죄를 짓지만은 곁에서는 알지 않습니까? 그러면은 형사도 알게 됩

니다. 그때 바로 잡아주는 형사가 필요하다고 봅니다. (C_02)

적극적 항의 유형의 마지막 사례인 C_03는 경찰서에서 주관한 북한이탈주민 동원 행사에 참여했을 당시, 같은 차에 타고 있던 신변보호관이 북한이탈여성에 대해 ‘성추행’을 하고 있는 것을 목격했다고 전한다. 사람들이 내리고 거의 남아있지 않은 관광버스 안에서 두 명이 행위를 발견하였고, 자신이 목격한 사실을 토대로 경찰서에 서면 신고를 하였다. 그러나 경찰서에서는 받아들이지 않았고, 경찰서로 직접 찾아 갔으나 상대해 주지 않았다. 우선 성추행 목격담이다.

A(C_02의 딸): 뭐 어떻게 성추행을 했길래??

C_02 : 형사가 (여성의) 잔등이랑 여기 이렇게 문지르면서 몇 번 그랬다고,

A: 마사지 해주느라고 그랬겠지?

C_02 : 마사지는 무슨 마사지야? 아니,

A: 형사님들이 (탈북여성) 힘들어한다고 마사지 해줄 수 있겠지?

C_02 : 아휴 웃으면서 이렇게 말하면서 잔더리를 문대주면서 이렇게 아래서 부터 위로 쪽 올려주면서 이렇게 했다고,

A: 그게 무슨 (웃음)

C_02 : 그렇게 경솔하게 말을 하지 말라고,(화남)

A: 알았어, 알았어,

C_02 : 그 여자는 더군다나 어떻게 그랬냐면은 형사모임은(경찰 탈북자 행사) 매해 몇 번씩 하지요. 우리는 형사모임에 한 두 번 참가하면 다인데, 그 여자는 다섯번을 하면 다섯번을 다 참가시키고, 서로 관계가 이만 저만한 관계가 아니더라고요. 보니까, (C_03)

이를 본 C_03이 한 결정은 해당 경찰서장 앞으로 항의 서한을 보낸 일이었다. 그러나 한 달이 지나도 답장이 없자, 직접 경찰서에 찾아갔다. 그러나 원하는 대답은 얻지 못하고, 오히려 무고죄에 대한 협박을 당했다고 한다.

그래 저저 어떻게 저렇게 할 수 있는가, 그래고 우리는 진짜 불미스럽게 봤지요. 그날에 늦게 끝나니까 말을 못하고, 편지를 써, 경찰청에다가 그에 대한 실태를 전했죠. 그래구서, 있었는데, 아무런 답변도 없고 그래가지고 내가 내려갔어요. OO경찰서에, 내려가서 ‘경찰서장님이 어디 계시는가?’ 하니까 서장님이 없다는 게야, 그래가지고 무슨 사람이 하나 나서서, 왜 어르신이 편지를 쓴거 다 봤다고, 봤는데, 그거 본인은 인정을 못하겠다고 한다는 게지. (그 형사가요?) 그래서 ‘내가 보고, 내 곁에 있는 엄마하고 같이 봤는데, 인정 못한다는 건 그게 무슨 말씀인가?’, ‘본인이 안그랬다는데, 어떻게 인정하는가?’ 그러면 ‘내가 본건 또 뭐가?’ 내가 핸드폰으로 사진 찍을 줄 모르니까, 몇분간 오래 걸렸다고, 사진 찍자면 얼마든지 찍을 수 있는데, 내가 사진을 찍을 줄 모르니까 그냥 지나가고 말았는데, 그 어떻게 융화목과할 수 있는가, 경찰서장에게 편지를 썼는데, 왜 서장님이 나서지 않고, 아저씨가 나서는가하고 했어요. ‘서장님이 없고, 본인이 안그랬다고 하기 때문에, 본인이 안그랬다고 하겠지 그랬다고 하겠는가?’고, 그럼 또 ‘우리가 본 건 또 뭐가고?’ ‘본인이 안 그랬다는데 본 건 무슨 상관이 있는가?’고 하면서 그냥 목살하더라고요. 그래서 ‘됐어요. 난 여자한테 한이

있어서 끝까지 이걸 해결을 하려고 했는데, 그렇게 나오면 해결을 못하겠구만' 그러니까, '본인이 안그랬다고 하기 때문에 이걸 안한걸로, 그렇게 의견을 제기하면 가만 놔주지 않겠다'면서 나를 협박을 하더라구요. 네, 그래서 어머님이 이렇게 하면 우리도 가만히 안있겠다고 나를 협박을 하는 거예요. 내가 뭘 잘못했다고, 내가 봤다는데 무엇때문에 나를 무시하고 그렇게 하는가? 그래 봤다는 사람은 무시하고, 그거 성추행을 한 사람은 안그랬다고 하니까 그게 그렇게 끝인가고, 이게 무슨 경찰서라는 게 이런가? 나도 벨이(화가) 나서 할 말을 다 했지요. (C_03)

C_03은 결국 경찰서 및 담당 신변보호관으로부터 아무런 대답을 얻지 못한 채 거주지를 옮겼다.

3. [유형 2] 소극적 저항(1): 항의와 거부

소극적 저항(1)에 해당하는 대응 유형은 부당대우에 대한 항의로서, 담당형사에 대한 직접 항의, 관련 기관(경찰서 및 경찰청)에 대한 민원청구 등의 행위가 해당된다. 먼저 C_04의 여성은 중국에서 거주하던 시기 만났던 조선족 남성이 한국에 미등록 체류하고 있던 사실을 알게 되었다. 혼인신고를 하고 체류 자격을 얻고자 하였으나, 이 과정에서 불법성이 드러나 범죄자가 되었고, 또한 기초생활수급자로서 생계비 지원을 받는 동안 일을 함으로써, 생계비 부당 수급으로 인한 벌금을 무게 되었다. 이 과정에서 C_04는 자신의 무지로 인해 벌어진 일이라는 하나, 불법 행위를 한 것은 아니라고 주장한다. 자신의 억울함을 호소하고 경찰에 대한 문제제기를 하기 위해서 홈페이지에 항의 글을 올렸으나, 답변이 달리지 않았다고 한다.

저는 그 경찰에 대해서 꽤 씬한 것도 있지만, 그래도 누군가가 가서 말을 해서 그랬을 거 아닌가요? 저는 그때 그렇게 생각을 했어요. 평생을 살면서도 누구하고도 갈등이 생겨본 적도 없는데 그때 저를 다시 돌아봤어요. 누구한테 혹시 잘못된 것이 있나? 나한테 악감을 가지고 가서 고발을 했을까? 그래서 나를 한번 돌아봤지, 우선 분노를 표출한 게 그 사이트에다가 글을 올렸을 뿐이죠. (C_04)

담당 신변보호관은 사업성과를 내야 하는 사람이기에 도움을 요청할 수도 없고, 오히려 자신을 이용해서 승진을 위한 성과를 내는 존재에 불과하다고 판단하고 있다. 따라서 그에게 신변보호제도는 필요 없다.

전번에는 탈북자들 김치해서 나눠준다는 행사를 한다고 해서 거기 가서 봉사하는 건 좋아하니까 그런데는 가고, 물어보기 전에 말을 해요. 뭐, 지금 현재 우리 딸도 그래요. 잘 적응하고 있으니까, 다른 사람들에게 관심을 돌려라, 우리 가족은 낚시에 걸릴 일은 절대로 안하니까, 성실히 일을 하고 있으니까, 그렇게 말을 하고. 그 다음에 우리 친구는 또 어떤 일이 있었는가면, 거기 경기도 태평인지, 담당형사도 아니예요. 그런데 그 사람도 자기가

관할하고 있는 탈북자들이 있거든요. 그런데 **탈북자들의 동향 같은 거 조사해서 사업성과를 내는 거더라구요.** 그래가지고 이 친구보고 계속 언니, 여기 뭐뭐 하고 있는 게 있어요? 하는 거예요. 나는 애보고 얽힌게 많고 진짜 친한 친구예요. 그러니까 우리 지금 탈북 교사들이 모여서 이렇게 좋은 일을 하고 있다. 이런 것을 가서 말해요. 나쁜 짓을 하는 건 없지만, 그런 걸 시시껄렁하게 탈북자들이 모여서 나쁜 짓을 하는 게 아니고, 또 그런 거 아무것도 없거니와 다 그런 서류를 만들어서 사업성과를 내는 것 외는 다른 거 없다고 그랬죠. **노골적으로 내가 사업성과를 좀 내야 되겠는데, 탈북자들에게 돌아가는 동향을 알려달라는 이런 사람도 다 있다는데요.** 우리가 **관에 별을 올려주는 사람이야?** 그 다음에 솔직히 말해서 나처럼 당한 사람이 한 둘이겠어요? 그런거 생각하니깐, 내가 또 이런 거 잘 당하는것 같아요. 허술하게 생겼나봐요. 그렇게 제가 당한걸 생각하면, 지금도, 생계비는 제가 못받을 거 받았기 때문에 내놓는 거는 당연하다고 생각하지만, 내가 그런 방법으로 게워놓았어야 하는지, 지금도 생각하면, 억울하고 분하죠. (C_04)

C_05의 여성은 C_04의 사례와 유사한 이유로 범죄자가 되었다. 위장결혼을 통한 이익수수는 북한이탈여성이 가장 유혹에 빠지기 쉬운 경로이다. 이는 중국생활을 하면서 만난 남성들과 사실혼 관계 여부를 불문하고 발생한다. 억울함을 호소하기 위해 털어놓는 자신의 경험담은 범죄 사실 증거가 된다. 그러면서 깨닫게 된 사실은 신변보호관은 북한이탈여성이 노출될 수 있는 정보를 이용해서 출세를 하는 사람이다.

그냥, 그러니까, 이걸 경찰서에 가서 단속을 받아도 새터민이니까, 그냥 뒤라, 무슨, 내가 그냥 이렇게 다 할게, 이렇게 해서 반영을 시켰으니까, 사람들이 그러더라구요. 나는 무서우니까, 일단 300만원 벌금이 날아오니까, 무서워서 바로 냈어요. 그다음에 내가 형사님에게 이야기를 했을 거잖아요. 벌금이 나왔으니까, 형사님에게 이야기를 했어요. 하니까, 그냥, 그때 기억에는 어쨌든 어차피 그래야 된다, 그리고 내가 지금 시간이 흐르니까, 아무것도 모르고 1년, 2년이 지나고 그러니까 살아보니까, 내가 진짜 너무했구나, 진짜, 내가 바보지, 아니 그냥 죽어도 아니라고 뺨치고 그랬으면 어떻게 되었을까, 이런 생각이 들더라구요. 죽어도 아니라고 하면 될 일을 그냥 벌금을 내고, 진짜, 내가 인간들이 다 요사하고 그렇다는 생각이 들더라구요. 그래서 내가 그 다음부터, 형사가 전화를 하면 전화를 안받고, 그랬었어요. 그래 불법이 되는 건, 잡아내는 건 맞지만, 우리 아무것도 모르잖아요. 모르면 이렇게 막 하자고 할 때, 끝까지 간 것도 아니고, 그렇잖아요. 끝까지 만약에 갔다고 해도, 갔으면 어찌나 모르겠는데, 그런데 주위에 있는 사람들에게 물으니까, 말하니까, 그 (새터민사건) 한건을 하면 출세를 한다는 뭐 그런. (C_05)

이후 C_05에게 신변보호관은 “간첩을 잡아내는 것, 니가 북한에 가는지 안가는지, 니가 나쁜 짓을 하는지 안하는지 보자, 이런” 사람일 뿐이다.

4. [유형 3] 소극적 저항(2): 회피

사례 유형 세 번째는 소극적 저항으로, 회피 전략을 구사하는 북한이탈주민들의 사례이다. 이들 각각은 프라이버시와 관련하여 문제를 제기하고 있다. 자신들이 도움이 필요할 때에는 외면하고, 사생활에는 지나치게 간섭하려는 신변보호관의 태도에 모순을 느껴 연락을 받지 않는 경우이다. 상대적으로 젊은층인 20대와 30대가 많이 취하는 대응방식이다. 이들은 자신들의 정보가 휴대폰과 정착지원도우미를 통해 바로 국가기관-신변보호관으로 공유된다는 사실을 불편해 하고 있다. 또한 최근에 북한이탈주민에 대한 정보를 통일부가 민간단체로 이양을 하는 움직임을 보이고 있다며, 자신들의 정보가 쉽게 공개되거나 접근가능해지는 상황에 대해 강하게 문제제기를 하고 있다. 결국 자신들은 평생 한국사회를 떠나지 않는 이상 감시의 대상일 뿐이라는 체념과 분노가 회피라는 소극적 저항으로 이행된 것이라 볼 수 있다.

전산망이 보안전산망이 다 통합이 되어 있으니, 거미줄처럼, 통합이 되어 있으니, 자연스럽게 알게 돼요. (C_07)

재단에서 한 번 얘기 들은 게 있는데 옛날에 막, 60년, 70년돈가 그 때 오신 분도 있대요. 근데 그 분들은 새터민이라기 보다는 실향민분인데 이탈주민 확인서를 뺄 수 있다는 거예요. 그게 구청에 행정상 시스템의 그런 문제고 이게 착오였을 수도 있는데... (C_06)

C_06은 만15세에 국경을 넘었고, 미성년의 나이에 한국의 보호시설에서 적응 정착 생활을 시작했다. 검정고시를 거쳐 대학에 입학하고, 해외 어학연수까지 마쳐 한국의 교육과정을 이수했다고 볼 수 있다. 공무원이 되기 위해 여러 차례 응시하였으나 실패하였고, 직장생활을 하던 중 한국 남성과 결혼을 하고 아이를 낳았다. 지금은 육아를 위해 전공과 전혀 상관이 없는 업종에 종사하고 있다. 남편과 가족에 대해서 행해지는 신변보호관의 정보수집 활동의 부당함에 적극적으로 항의하고 싶지만, 아이에게 피해가 갈까봐 실천으로 옮기지는 못하고 있다.

(학교에 입학하게 되면) 담임 선생님은 다 안대요. 담임 선생님은 다 아는데 저희 교회에도 이렇게 초등학생을 둔 부모가 있는데, 그분들도 고민하던데 지금 그, 첫째가 9살이고 둘째가 8살인데 아직 모른대요. 그런 거에 대해서. 그리고 인제 하는 얘기 엄마, 엄마, 누구누구 엄마 중국인이다. 막 이런 거 얘기한대요. 그러면 자기네는 탈북자, 새터민 이잖아. 이것을 애들한테 얘기를 해줘야 되는데 그래서 중국인 인게 뭐 어때서? 이렇게 얘기를 한 대요. 아니 그렇다고 뭐 이런대요. 그래서 친하게 지내 그래도 막 이렇게 얘기를 하는데, 재는 지금 노는데 나는 지금 재한테 언제 얘기할 것인지 고민되긴 한다 그러더라구요. (...) 그런 거를 모르는 거예요. 그니까 이 얘기를 불합리하고 이것을 정보를 얘기하지 않아야 하는데 이 사람, 이 분들이 알고 계시다. 이런 거에 대한 문제제기를 어디에 해야 되는거를 저도 아직도 몰라요. (C_07)

C_06은 그래서 만약 북한이탈주민 단체에서 공식적으로 문제제기를 하게 된다면, 그 때에는 참여할 의사가 있다고 한다.

C_07은 경찰을 폭행한 전력이 있다. 친구들과 술을 먹고 나오는 길에 교통사고를 목격하고 신고를 했다. 사람을 친 운전자가 차 안에서 나오지 않는 것을 보고 화가 나서 운전자를 폭행하였으며, 조사 나온 경찰에 대해서도 차에 치인 사람이 있는데도 불구하고 제대로 된 처리와 조사를 하지 않는 것을 보고 폭행을 저질렀다. 이에 폭행죄 및 공무집행방해죄로 집행유예를 선고받았다. 기본적으로 한국사회는 법과 질서 체계가 약하다고 느끼고 있다. 또한 신변보호제도에 대해서도 감시제도 그 이상이 아니라고 생각하고 있다. 북한이탈주민들의 정보가 쉽게 공유되는 경험을 한 적이 있기 때문이다. 신변보호관들은 도청과 같은 행위도 하고 있고, 마음만 먹으면 쉽게 정보를 흘릴 수도 있다. 전화번호를 바꿔도 금세 전산망으로 공유되기 때문에 소용이 없다는 것을 깨달았다.

가끔 도청도 한다고 들었어요. 아니 띠릭띠릭하고 막 소리하고, 그럴때는 도청을 한단말이에요. 그게 아무나 하는게아니구요. 몇 년전에 국정원에서 민간인 자기네들이 마음대로 8억짜리 들여와서 기계를 들여와서 자기네들이 막, 그일이 있기전에는 형사님에게 부탁을 하면 이름 석자라든가, 전화번호를 주면서 조회를 해달라고 하면 바로 들어가서 조회를 하면은 바로 다 떠요. 그게 이제처럼 브로커들, 잃어버린 친구들, 아니면 원한관계가 있다던가, 일단 형사와 가까우면 부탁하면 다 조회를 해주었어요. 그 일이 있기전까지는요. 이제는 그일이 있고 나서부터 하려면 어떤 이유가 있어야 되고, 지금은 못하는거예요. 지금은 힘들어진거죠. 이름 석자만 나오면 전화번호, 그사람이 사는 위치, 어디로 출국했는지, 언제 들어오는지, 다 알려주었어요. 술한잔 먹으면서 이야기하면서요. (...) 그러면서 내가 이러는데, 이 사람들은 당연히 나를 이르는것이고, 그냥, 그때 뭐냐면 당연한것이라고 생각하는데, 그렇다고 제가 불만을 품는다고 바뀌는 일은 없잖아요. 그러는거예요. 감시하는거예요. 감시, 죽을때까지요... 이제 해외에 나가면은 감시망에서 벗어나는거죠. (C_07)

C_08은 북한에서 아오지탄광에서 일을 했다. 북한 탈출 과정에서 극도로 쇠약해진 몸과 정신상태로 인해 한국에 온 후 병원 및 상담치료를 전전했다. 몸은 건강해졌지만, 일 자리를 전전하기 일쑤여서 현재까지 옮긴 주소지만 해도 전국 각지 10개소가 넘는다. 한국에서는 살 수 없다고 생각하고 미국으로의 유학을 준비하던 중 사기죄로 고발을 당해 현재 재판을 받고 있는 중이다. 계약서를 제대로 읽어보지 않고 사인을 한 것이 자신의 명의로 거액의 대출금을 만들었고, 이 과정에서 다른 피해자들이 생겨났다. 담당 신변보호관은 “도움을 주려는 의도일지는 모르나” 잦은 전화통화와 간섭으로 인해 불편하다.

결국 도움을 안받아도 괜찮다라는 생각이었던 것 같아요. 그렇기 때문에 불편한 걸로 생각이 들죠. 그 사람은 나를 도와주려고 하는데 해하려고 하는 건 알지만은, 굳이 그렇게 안해도 될 것 같더라고요..(지금은 연락 안받으세요?). 좀 새터민들이 그런 게 있어요. 연락을 완전히 끊어버려요. 경찰이라면 북한에서 많이 탈북자들은 고초를 겪었기 때문에 경찰청 하면 그게 싫은거죠. 일반 사회단체보다도 멀죠. 지금도 트라우마가 있어서 경찰들을 보면 놀라고 뭔가 이렇게 하는데 이쪽하고는 멀고, 기타 사회단체들이 그런걸 지원을 해서

뭔가 하면 더 좋을 것 같습니다. **신변제도에 대한 이해, 특성, 좀 알아야돼요.** (C_08)

C_09와 C_10은 한국에 정착한 지 1년여 된 20대의 젊은 남성들이다. 이들은 교회나 같은 북한이탈주민들 커뮤니티, 그리고 페이스북과 같은 SNS를 통해 정보를 교환한다. 이들에게 신변보호제도는 감시제도이고, 담당형사는 도움을 요청해도 도와주지 않는 사람들이다. 때로는 자신의 담당형사와 다른 사람의 담당형사를 비교하면서, 자신의 담당형사가 하지 않는 일에 대해서 불만을 제기한다. 아무래도 신변보호관 남성은 여성에게 더 친절할 것 같다. 게다가 신변보호관은 북한이탈주민에 대한 이해와 배려가 부족하다.

나는 좀 시끄러운데, 우리 담당 선생님(신변보호관)은. 어디 있다고 꼬치꼬치 물어봐서. 나 지금 어디 있는데, 그럼 거기 뭐 하러 갔냐, 일보러 왔는데, 뭐 그래? 거기 어디예요? 여기 어디예요, 하면 이상한. 내 어디 있을 때는 찾아오지도 않고, 뭐 하지도 않던 사람이 자기 필요할 때만 전화해서 꼬치꼬치 캐물어 (C_10)

담당형사 밖에 모르니까 전화했어요. 근데 받지도 않아요. 그래서 OO경찰서에 전화했죠. 아나 지금 걷지도 못하는데 피 뚝뚝 흘리고 걷지도 못하고, 움직이지도 못하는데 어떻게 합니까? 도와주십시오. 그러니까 여긴 범죄자 잡는 데지 그런 거 도와주는 데 아니에요. 아니 신변보호담당자 전화하니까 전화 꼬이는데 어떻게 하면 좋겠냐니까 지금 어떻게 할 수가 없대요. 그럼 나는 죽으라는 거야? 도와주소, 하니까 119에 해보시오, 하니까 119 뭐하는 데냐, 하니까 부상자를 도와준대요. 그래서 놀라서 그사람이 도와주면 내가 고맙다고 생각하는데 왜 119에 안하냐고 이런데다 하냐, 짜증내더라고요. (C_09)

40~50명을 또 관리하니까 말이 신변담당보안관이야. 그냥 한달, 두달에 한 번 전화하는 게 그게 무슨 신변담당관이야. 이 사회가 안전하니까 내가 살아있지, 진짜 내가 위험하다면 내가 어디가서 깡패들한테 붙잡혀 있으면 와주겠어요? 못 오지. (C_09)

어쨌든 간에 한번 형사가 있었는데 경찰서 오라고 해서 가니까 보리밥을 사주더라고요. (보리밥을?) 거기서는 특식이래요. **우리는 보리밥이라면 이제 막 짜증나는데 그걸 특식이라고 먹으라고 해서 장난하나, 그렇잖아요?** 저네들에게는 특식이지만 저희를 위한 자리라면 우리를 최소한 배려하려면 알잖아요? 이밥도 아니고 보리밥을 탄 것도 아니고 보리밥만 먹으라고 하고. 먹다가 말고 돼지고기는 비싸요? 하니까 왜! 저기 삼겹살하고 술 있는대요. 삼겹살이랑 고기랑 이밥이랑 먹고 싶은데, 보리밥이 이거 비싼 거야. 그래서 다음 달에 또 오라고 해서 경찰서 가니까 커피 한 잔 타줘요. 그래서 커피 안 먹겠다고 하니까 야, 이거 비싼 거야. 아메리카노야. 그래서 다음번에 만나자고 하더니 몇 달 있다가, 한번은 마트 가서 뭘 좀 사주더라고요. 배추랑 쌀이랑. 그렇게 하고 또 교체됐어요, 다른 사람으로. (C_09)

이와 같은 인식과 행위는 신변보호관에 대한 과잉 기대와 차별적 정보망을 통해 습득한 한국사회 이미지가 만든 것이라고 볼 수 있다. 사례조사를 통해 나타난 북한이탈주민들의 신변보호제도에 대한 인식은 첫째, 보호가 아닌 감시제도라는 점, 둘째, 담당형사의 전문성 및 이해 부족에 따른 문제 발생과 이에 대한 책임 회피로 인해 북한이탈주민들이

피해를 보고 있다는 점, 셋째, 신변보호제도의 유지에 대해서는 각자의 이해관계에 따라 모순적인 판단을 내리고 있다는 점으로 요약할 수 있다.

Ⅲ. 소결

사례조사는 설문조사에 참여한 응답자 중에서 신변보호제도에 대한 불만, 이의제기 등의 경험을 가지고 있는 북한이탈주민을 대상으로 수행하였다. 신변보호제도가 자신의 인권 및 사생활을 침해했다고 주장하는 북한이탈주민들의 경험은 어떤 것이며, 이 문제를 해결하기 위해 어떻게 대응하였는지를 살펴보았다. 사례조사를 통해 신변보호제도에 대한 이의제기 및 저항 유형은 크게 두 가지로 구분할 수 있었다. 첫째, 적극적 항의 유형이다. 여기에는 면대면 항의 표시 및 수차례에 걸친 상급자 및 기관 방문과 같은 행위 유형이 포함된다. 두 번째는 소극적 저항유형인데, 소극적 저항 유형은 항의전략과 회피전략 두 유형으로 다시 세분화할 수 있다. 연령별로 저항행위의 유형에 차이를 발견할 수 있었는데, 40대 이상의 연령층에서는 적극적 항의 행위를, 30대 이하의 연령층에서는 소극적 항의행위를 주로 수행하는 것으로 나타났다.

적극적으로 이의제기를 한 사례는, 신변보호제도를 북한이탈주민에 대한 영구 감시 제도라고 인식하고 있었다. 사전에 고지한 보호기간과 실제 보호기간이 일치하지 않는 점이 그 이유이다. 또한 신변보호관들이 담당 업무에 대한 이해 및 전문성이 부족하다는 점을 지적하기도 하였다. 이들은 북한이탈주민에 대한 이해가 부족한 상태에서 업무에 투입이 되고, 자신들을 관리대상으로만 여기기 때문에 실질적인 도움과 지원이 거의 없다고 보고 있다. 그러나 신변보호관으로부터 당한 부당 대우나 부적절한 행위들이 제도의 존속여부에 대한 인식에 직접적인 영향을 미치고 있지는 않았다. 신변보호제도는 첫째, 국가제도이므로, 둘째, 북한이탈주민들이 법적인 피해를 입을 가능성이 크므로, 셋째, 초기 정착이 필요한 북한이탈주민들이 계속 생기고 있으므로 필요하다고 인정하는 인식을 보여주고 있다.

소극적 항의 행위자들은 신변보호관 및 신변보호제도에 대해 회의적이다. 감시이기도 하고 보호이기도 하다. 그러기에 큰 기대도 하지 않는다. 이들이 보기에 신변보호관은 북한이탈주민들을 이용해서 성과를 내고 승진을 목적으로 하는 사람들이다. 또한 신변보호관들의 편파적이고 차별적인 대우를 목격한 후에는 이들이 북한이탈주민들이 도움이 필요할 때에는 외면하고, 사생활에 지나친 간섭을 하는 모순적인 존재라고 판단하게 되었다. 단, 소극적 항의 행위자라 할지라도 적극적항의 행위를 하지 않은 이유는 사례마다 다르다. 어디에 누구를 찾아가서 자신이 당한 부적절한 대우와 인권침해를 털어놓고 도움요청을 하는지를 모르는 경우, 자신뿐 아니라 가족에게 피해가 갈 것을 걱정해서 포기하는 경우, 그리고 항의를 하게 되면 더 심한 간섭과 감시를 받게 될 지도 모른다는 두려움 등 그 이유는 다양하다. 이러한 상황은 신변보호제도 운영의 근거의 지침이 명확하게 주어지고, 북한이탈주민들에게도 공개가 된다면 달라질 가능성이 있다.

사례조사에는 북한이탈주민들의 생애과정을 포함하였는데, 북한이탈주민의 이주경험 및 정착과정의 특성이 신변보호제도에 대한 인식, 이해, 대응양식에 영향을 미칠 것으로 보았기 때문이다. 사례조사 결과, 북한 이탈 횟수가 적은 경우보다는 많은 경우에서, 중국 체류 기간이 짧았던 경우보다는 길었던 경우에서, 그리고 북한에 두고 온 가족이 있는 경우가 그렇지 않은 경우보다 신변보호관 및 신변보호제도에 대해 부정적인 인상이 형성되고, 관계 또한 상대적으로 부정적으로 지속되고 있는 것을 발견할 수 있었다. 신변보호관이 수집한 자신의 정보가 ‘안보’ 목적의 정보로 분류되는 것을 인지하게 되면 제도에 대한 불신은 더욱 커진다.

신변보호관 및 제도에 대한 강한 불신을 보이는 북한이탈주민의 경우에도, 신변보호제도 자체의 불가피성은 인정하고 있다. 자신이 받은 직접적인 피해를 알리고 문제를 시정하기 위해 강력한 항의 행동을 하지만, 자신이 북한이탈주민이라는 사실이 변하지 않는 한, 제도의 관리 대상으로부터 벗어나는 것은 불가능하다고 생각한다. 그렇다면 제도 자체에 거리를 두고, 형식적인 업무상 상호의존 관계를 인정하는 수밖에 없다고 보는 것이다.

면접조사와 사례조사를 통해 북한이탈주민이 인식하고 있는 신변제도의 문제점은 첫째, 보호의 이중성, 둘째, 보호기간 및 대상의 부적절성, 셋째, 제도의 형식성으로 요약할 수 있다. 먼저 보호의 이중성은 보호라는 명목 아래 북한이탈주민을 감시하고 및 정보수집의 대상으로 삼고 있다는 점이다. 다음으로 보호 기간 및 대상의 부적절성은 하나원에서 받은 교육의 내용과 실제 경험한 신변보호제도의 보호기간에서의 차이로부터 비롯된다. 북한이탈주민은 대부분 신변보호 기간을 5년이라고 알고 있다. 따라서 5년이 지난 후에도 지속적인 관리의 대상이 되고 있다는 사실을 인식하면서 제도에 대한 불만이 커지게 된다. 마지막으로 제도의 형식성은 신변보호라는 본래의 목적이 국가안보와 연관되어 있음에도 불구하고, 일상생활 점검 차원의 제도로 운영되고 있다는 인식에서 비롯된다. 이와 같은 문제점을 개선하기 위해서는 신변보호의 목적과 범위, 대상과 방법, 문제 해결 및 대응 양식에 대한 명확한 지침과 가이드라인이 마련되어야 할 것이다.

제 6 장 결론: 시사점 및 제언

1. 제도 개선의 필요성

북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률에서는 취업보호, 주거지원, 거주지 보호 등을 규정하고 있다. 이 가운데 거주지 보호는 동법 시행령 제42조에서 “보호대상자가 거주지로 전입한 후 그의 신변안전을 위하여 국방부장관이나 경찰청장에게 협조를 요청할 수 있으며, 협조 요청을 받은 국방부장관이나 경찰청장은 이에 협조한다.”라고 규정하고 있는데, 이는 법률이 규정한 것을 넘어설 위험성이 있다. 거주지 보호는 5년이지만 이 기간은 사실상 무기한 갱신되는 것이 현실이다. 본래 신변보호라고 하면, 신변보호대상자의 생명, 신체의 보호, 명예의 유지가 주된 목적이어야 하지만, 북한이탈주민의 신변보호의 목적과 신변보호담당관의 임무는 사회적응, 범죄예방, 국가안보의 3가지가 제시된다. 이는 일반적인 의미의 신변보호와 다르며 보호대상 자체가 위험원이라는 접근이 내재되어 있다고 보인다.

이미 국가인권위원회는 2013년 경찰의 북한이탈주민에 대한 신분노출 등을 이유로 한 진정사건에서 신변보호담당관이 진정인과 연락이 되지 않는 부득이한 상황에서 진정인에게 문자를 보낸 것은 인권침해에 해당하지 않는다고 보았지만, 제3자인 건물 관리소장에게 해당 건물 내에 탈북자가 있는지 확인해 줄 것을 요청하여 결과적으로 많은 사람들에게 진정인이 북한이탈주민이라는 사실이 밝혀지게 한 것은 진정인의 사생활의 자유를 침해한 행위라고 판단하였다. 이러한 사례 이외에도 북한이탈주민들이 자신들도 모른 채 신변보호담당관의 ‘보호’를 사실상 평생 동안 받게 된다는 것은 사생활의 침해에 노출되어 있다는 것을 의미한다. 이러한 문제의식을 갖고 경찰개혁위원회에서도 현재 보안경찰이 담당하는 북한이탈주민 관련 업무 중 신변보호활동은 담당 부서를 조정하고, 정착지원 업무는 다른 기관으로 이관하는 등 합리적으로 조정할 것을 권고하였다. 이 연구는 신변보호담당관이 북한이탈주민의 인권을 반복적으로 침해할 소지가 있는 부분들에 대해 실태조사를 함으로써, 인권침해 사례의 재발을 방지하고 법령 개정 등을 통해 업무를 합리적으로 조정할 필요성이 제기되었던 것에 대한 구체적인 개선방안 마련을 위한 것이라고 할 수 있다.

2. 제도 운영의 규범적 문제점

신변보호에 필요한 사항을 통일부장관이 정한 규정인 북한이탈주민거주지보호지침(통일부지침)에서는 신변보호담당관이 어떠한 업무를 수행하는지 명확하게 알기 어렵다. 오히려 실제 신변보호제도에 대해서는 경찰청의 「북한이탈주민 거주지 신변보호지침」이 규정되어 있다. 경찰청의 신변보호지침에서는 신변보호대상자의 등급분류와 보호내용들이

규정되어 있다. 그러나 가급, 나급, 다급 보호대상자가 각 몇 명인지, 신변보호기간의 연장의 기준과 절차 등은 알기 어렵다. 무엇보다 경찰의 신변보호제도운영의 근거가 되는 신변보호지침이 공개되어 있지 않기 때문에, 그 내용이 무엇인지도 정확히 알 수 없고 이의제기도 할 수 없다는 점이 근본적인 문제의 원인이다. 특히 신변보호제도의 운영은 보호보다는 안보 차원에서 설계되어 있고, 이에 따라 북한이탈주민은 특별한 위험이 없는 경우에도 지속적인 감시의 대상이 되고 있음을 부인하기 어렵다. 이러한 운영은 법률이 규정한 제도의 취지를 정당화하기 어렵다.

신변보호제도는 제도 도입의 필요성 자체를 부인하기는 어려울 수 있다. 그리고 이 제도로 인해 북한이탈주민들이 도움을 받는 부분도 존재한다는 점도 확인할 수 있다. 그러나 다음 몇 가지 점에서는 문제제기가 필요하다. 용어에 ‘보호제도’라는 단어를 사용하고 있지만, 본질에 있어서는 보호가 아니라 보안처분의 일종의 성격이 강하다는 점이다. 굳이 보안처분까지 하지 않더라도 보호관찰적 성격이 강하고, 그 기간이 사실상 종신이라는 점은 제도의 근본적 취지를 훼손시킬 위험성도 있다. 보안관찰처분에 대한 위헌 논란 또는 국가인권위원회의 폐지 권고는 이에 대해 시사하는 바가 크다고 할 것이다. 아울러 신변보호제도 자체가 목적의 정당성이 인정되더라도 비례의 원칙에 위반될 위험성이 높다는 견해도 있다. 이 연구에서는 이러한 이론적 배경과 문제제기를 바탕으로 북한이탈주민 신변보호제도에 대한 북한이탈주민의 인식과 인권침해 위험성에 대해 실태를 파악하고자 하였다. 그 결과 제도 자체에서 감지할 수 있는 위험성을 몇 가지 맥락에서 확인할 수 있었다.

3. 설문조사 결과의 요약

먼저 북한이탈주민 신변보호제도에 대해 당사자들은 어떻게 인식하고 있는지 그리고 인권침해 가능성은 없는지에 관한 설문조사를 실시하였다. 설문조사지의 구성은 남한생활에 대한 적응, 신변보호담당관과의 관계와 경험, 신변보호제도의 적정성과 효과성에 대한 인식, 신변보호제도로 인한 인권침해 실태, 신변보호제도의 개선 요구 사항 등을 총 58개 문항으로 구성하였다. 설문조사 대상은 모집단을 대표할 수 있도록 남성 30% 여성 70%, 수도권 65% 비수도권 35%를 원칙으로 하되, 2007년 이전과 이후 입국 대상자의 비율을 고려하였다. 250부의 설문지 배포 후, 228부의 설문조사지가 회수되었고, 이 중 불성실하게 응답한 8부를 제외한 220부를 분석대상으로 하였다. 설문조사의 주요 결과는 다음과 같다.

첫째, 남한생활에 대한 적응과 관련된 응답의 주요 내용은 다음과 같다. 남한 정착과정에서 겪는 대표적인 어려움은 ‘생활비 마련 등 경제적 어려움’ 43.6%, ‘북한이탈주민 출신이라는 사회적 편견 및 차별’이 25.0% 등이다. 남한 정착과정에서 신변보호담당관으로부

터 도움을 받았다고 응답한 사람이 28.3%로 나타났다(복수응답). 북한이탈주민들은 남한의 이웃들이 자신이 북한이탈주민이라는 사실을 인지할 경우 응답자의 80% 이상이 경계심(53.2%)이나 차별적 대우(29.1%)를 경험하게 되었다고 응답했다. 현재 신변의 위협을 느끼고 있는(그렇다+매우 그렇다) 경우는 8.2%에 그치는 것으로 나타났으며, 그렇지 않은(그렇지 않다+전혀 그렇지 않다) 경우의 비율은 91.8%로 나타났다.

둘째, 신변보호담당관과의 관계와 경험에 대한 응답의 주요 내용은 다음과 같다. 신변보호를 경험하는 기간 동안 1명의 신변보호담당관에게 지속적으로 도움을 받은 경험이 있는 응답자는 16.8%(220명 중 37명)에 그치는 것으로 나타났다. 신변보호 기간을 고려하여 분석하였을 때, 1년에 1번 이상 신변보호담당관의 교체를 경험한 것을 확인할 수 있다. 신변보호담당관과의 연락 방법으로는 ‘전화 통화’를 통해 연락하는 경우가 95.9%로 가장 높게 나타났다. 그 다음으로는 ‘문자메시지’를 통해서라는 응답이 72.7%, ‘방문’을 통해서라는 응답이 57.3% 순으로 나타났다. 응답자의 49.5%가 지난 1년간 신변보호담당관에게 도움을 요청한 경험이 있는 것으로 나타났으며, 경험이 없다고 응답한 경우는 50.5%의 비율로 나타났다.

지난 1년간 신변보호담당관에게 도움을 요청한 경험이 있다고 응답한 109명의 응답자를 대상으로 신변보호담당관에게 요청한 도움의 유형을 질문하였다. ‘취업·창업, 직장 생활 관련(급여 등)’ 도움을 요청한 경우가 31.4%로 가장 많은 것으로 나타난 반면, ‘신변위협 요소 제거 및 신변보호’를 요청한 경우는 10.8%에 그치는 것으로 나타났다. 그 다음으로는 ‘경제적 문제 해결(은행 업무, 빚 관련 문제 등)’ 21.6%, ‘주거 문제 관련’ 17.6%, ‘자녀 교육 관련’ 14.7%, ‘범죄 피해 신고’ 13.7%, 의료 관련 11.8% 등으로 나타났다. 지금까지 신변보호담당관에게 도움을 받은 유형으로는 ‘취업·창업, 직장 생활 관련(급여 등)’ 도움을 받은 경우가 26.1%로 가장 많은 것으로 나타났으며, 그 다음으로는 ‘신변위협 요소 제거 및 신변보호’ 19.9%, ‘정서적 문제 해결(외로움·두려움 해소, 애로사항 청취 및 고민 상담)’ 18.6%, ‘경제적 문제 해결(은행 업무, 빚 관련 문제 등)’ 15.5%, ‘주거 문제 관련’ 11.8%, ‘자녀 교육 관련’ 11.8%, ‘범죄 피해 신고’ 10.6%, ‘의료 관련’ 8.7% 등으로 나타났다. 이를 통해 신변보호제도가 사실상 북한이탈주민의 사회적응지원, 민원해결의 통로로 활용되고 있음을 알 수 있다. 그리고 신변보호 활동으로 인해 감시받는다는 느낌이 있다고 응답한 경우가 32.8%에 이르렀다. 응답자 중 73.2%는 현재 자신을 담당하는 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대해 만족하고(만족한다+매우 만족한다), 응답자 중 74%가 현재 자신을 담당하는 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대해 신뢰하는 것(신뢰한다+매우 신뢰한다)으로 나타나, 북한이탈주민이 신변보호담당관에 대해 자신의 상황에 따라 상반된 태도를 갖고 있는 것으로 이해할 수 있겠다.

셋째, 신변보호제도의 적정성 및 효과성에 대한 응답의 주요 내용은 다음과 같다. 신변

보호제도의 필요성에 대해서는 응답자 중 85.4%가 필요하다고 생각하는 것으로 나타났다. 응답자 중 73%는 신변보호제도에 대해 만족하는 것으로 나타났는데, 만족하는 가장 큰 이유로는 ‘신변위협 요소 제거 및 신변보호’를 받을 수 있기 때문이라고 밝혔다(응답자의 49.2%). 반면, 신변보호제도에 대해 불만족하는 경우에는 ‘형식적인 제도 운영’(응답자 39.0%)과 ‘실질적인 도움이 미흡하다’는 점(응답자 32.2%)을 만족스럽지 못한 원인으로 생각하는 것으로 나타났다. 신변보호제도를 운영하는 주요한 목적은 ‘신변위협 예방 및 보호’라고 생각하는 것으로 나타났다(응답자의 64.1%). 신변보호제도 운영의 주요 목적에 따른 운영 적합성에 대해 응답자들은 ‘신변위협 예방 및 보호’(82.3%), ‘범죄 예방’(72.3%), ‘국가 안보’(70.0%), ‘북한이탈주민의 사회적응 지원’(65.0%) 순으로 해당 목적에 따라 적합하게 운영되고 있다고 평가하는 것으로 나타났다.

넷째, 신변보호제도로 인한 인권침해 실태에 대한 응답의 주요 내용은 다음과 같다. 응답자 중 42%가 신변보호제도로 인한 인권침해 경험이 있는 것으로 나타났다. 각 유형별 인권침해 경험을 살펴보면, 응답자 중 ‘사생활 침해’를 경험한 비율이 37.7%로 가장 높은 것으로 나타났다. 그 다음으로는 ‘정서적 침해’를 경험한 비율이 7.3%, ‘신체적 침해’ 3.6%, ‘성적 침해’ 3.6%, ‘방임적 침해’ 2.3%의 순으로 나타났다.

다섯째, 신변보호제도의 개선 요구 사항에 대한 응답의 주요 내용은 다음과 같다. 응답자 중 신변보호제도에 대해 문제제기를 해 본 경험이 있는 경우는 11.8%에 그치는 것으로 나타났다. 그러나 신변보호제도에 대해 문제제기를 하지 않은 경우에도 문제제기 방법을 잘 모르거나 신변보호담당관과의 갈등을 피하기 위한 경우 등이라고 답한 경우가 약 40%에 달했다. 신변보호 수행에 적합한 기관으로는 ‘경찰청’이 적합하다는 응답이 64.1%로 나타났고, 그 다음으로는 ‘통일부’라고 응답한 비율이 29.7%로 나타났다. 신변보호담당관이 갖추어야 할 역량 및 전문성에 대해서는 ‘북한이탈주민의 특성에 대한 이해’라고 응답한 경우가 48.6%로 가장 높게 나타났고, 다음으로는 ‘적극적인 문제 해결력’ 38.5%, ‘의사소통 능력’ 30.7%, ‘공감 및 배려 능력’ 23.4%, ‘신변보호제도에 대한 이해’ 20.2%, ‘법률적 지식’ 17.0%, ‘인권 의식’ 5.5%의 순으로 나타났다. 적정한 신변보호 기간으로는 응답자의 48.6%가 5년 이상~10년 미만이라고 답했으며, 그 다음으로는 4년 이상~5년 미만이라는 응답이 25.9%로 나타났다. 응답자들은 신변보호제도 개선을 위해 가장 필요한 것으로 ‘신변보호담당관의 직무 역량 강화’라고 생각하는 것으로 나타났다(응답자 37.6%). 그 다음으로는 ‘보호 대상자의 특성에 적합한 신변보호담당관의 배치(성별, 연령 등의 고려)’ 22.9%, ‘신변보호담당관 인력 충원 및 잦은 교체 줄이기’ 17.4%, ‘보호 대상자의 인권침해(사생활 침해, 성희롱, 신체적·언어적 폭력 등) 최소화’ 11.9%, ‘법적 근거 없는 신변보호 기간의 임의 연장 개선’ 10.1%의 순으로 나타났다.

4. 면접조사 결과의 요약

신변보호제도에 대한 경험과 인식을 둘러싼 심층면접조사를 통해 알 수 있는 사실은 우선, 북한이탈주민과 신변보호관 모두 ‘보호’제도의 역할과 기능에 대해 이중적인 의미 부여를 하고 있다는 점이다. 우선, 북한이탈주민들은 ‘보호’와 ‘감시’를 동일시하는 경향을 보인다. 신변보호관들의 업무 방식이 북한의 안전원이나 보안요원들의 업무 방식과는 다르기 때문에 감시로 인식하지 못하거나, 감시라 할지라도 보호를 받기 위해 필요한 정보 제공 차원이라고 이해하는 것이다. 신변보호관들의 일상 파악은 자신에 대한 관심과 걱정일 뿐, 감시는 아니라는 유보적인 태도를 보인다. 한편, 신변보호관들은 북한이탈주민들을 ‘안전’한 정착이 필요한 특별한 민원인이자 ‘보호’가 필요한 국민으로 인식한다. 여기서 보호는 범죄피해로부터의 예방과 국가 안보에 대한 위해로부터의 예방이라는 의미를 갖는다. 따라서 신변보호제도는 북한이탈주민들의 존재로 말미암아 발생할 수 있는 여러 상황으로부터 ‘법질서 수호 및 국가 안보’라는 전문적 기능을 수행하기 위해 필요하다. 운영과정에서 발생할 수 있는 인권침해적 상황에 대해서는 과거와 달리 교육 받은 대처를 하고 있기 때문에 문제가 감소할 것이라고 보고 있다.

먼저, 북한이탈주민들이 신변보호관들의 업무 수행을 자신에 대한 배려와 관심으로 이해할 경우, 신변보호관을 ‘보호자’이자 가족 이상의 존재로 인식하게 된다. 반면, 신변보호관들이 단순히 주어진 역할을 수행할 뿐이며, 요청을 거절하면서 불필요한 도움만을 업무로 삼는 존재로 이해할 경우, 신변보호관에 대한 불신이 커진다. 이들이 보기에 신변보호관은 북한이탈주민들을 이용해서 성과를 내고 승진을 목적으로 하는 사람들이다. 또한 신변보호관들의 편파적이고 차별적인 대우를 목격한 후에는 이들이 북한이탈주민들이 도움이 필요할 때에는 외면하고, 사생활에 지나친 간섭을 하는 모순적인 존재라고 판단하게 되었다. 신변보호관이 수집한 자신의 정보가 ‘안보’ 목적의 정보로 분류되는 것을 인지하게 되면 제도에 대한 불신은 더욱 커진다.

그러나 북한이탈주민들은 보호받는 제도이므로 필요하고, 감시받는 제도이므로 필요 없다는 판단을 하지는 않는다. 북한이탈주민들은 신변보호제도가 개인적 차원에서 보면 남한 사회의 질서와 자본주의적 규칙을 준수하며 살아가는 ‘준법적’자신에게는 굳이 필요 없는 제도인 반면, 사회적 차원에서 신변보호제도는 ‘안보’ 차원에서 유지되어야 하며, 분단국가인 이상 없어지면 안 되는 제도라고 인식하고 있었다. 자신이 북한이탈주민이라는 사실이 변하지 않는 한, 제도의 관리 대상으로부터 벗어나는 것은 불가능하다고 생각한다. 그렇다면 제도 자체에 거리를 두고, 형식적인 업무상 상호의존 관계를 인정하는 수밖에 없다고 보는 것이다.

신변보호담당관들은 북한이탈주민들이 체제의 차이에서 비롯된 특수한 신분이므로, 이들을 ‘보호’하는 것이 곧 국가 안보와 법적 질서를 수호하는 것이 된다고 생각하고 있다.

신변보호, 정착지원, 그리고 취업지원은 신변보호제도의 목적에 부합하는 업무이기는 하지만, 경찰 조직의 범위를 넘어서는 업무라는 생각도 가지고 있다. 경찰의 업무 영역을 넘어서는 취업알선, 프라이버시와 관련한 사건 해결, 사건사고 처리, 생계지원 등까지 담당해야 하는 상황이 만들어지기 때문이다. 이와 같은 업무를 장기간 수행하면서 만들어진 신변보호관과 북한이탈주민 간의 관계성은 상호의존적인 특성을 보인다.

요컨대 북한이탈주민과 신변보호관 모두가 ‘안보’와 ‘정착’ 목적에서 신변보호제도의 필요성을 인정하고 있다. 그러나 신변보호제도의 유지를 위해서는 현행 운영 방식이 적절하지 않음에 대해서는 공감대를 형성하고 있는 만큼, 제도의 체계적인 정비가 필요하다. 우선, 북한이탈주민에게는 신변보호제도의 목적, 운영방식에 관한 정확한 정보를 전달해야 한다. 신변보호관의 역할과 담당 범위를 사전에 명확히 고지함으로써, 신변보호관의 사생활 침해 행위는 물론, 북한이탈주민들이 신변보호관에 대한 지나친 의존 행위를 만들어내지 않도록 예방할 필요가 있다. 또한 경찰 조직의 전문성을 살리는 신변보호제도의 운영을 위해서는 업무 매뉴얼 공개를 제도화하고, 정착지원 및 생계형 문제해결 등과 같은 부분은 분리 운영하는 방식 등을 도입하는 것을 생각해 볼 수 있다.

5. 제도 개선 및 정책 제언

북한이탈주민에 대한 보호는 크게 거주지, 취업, 신변보호 등 크게 3가지로 나뉜다. 이에 대해 보호담당관들이 역할을 담당하고 있는데, 거주지보호담당관(약 230명), 취업보호담당관(57명), 신변보호담당관(약 800명)들이 이에 해당한다. 이 외에 1세대 당 1~2명의 정착도우미(전국 약 530명)를 지정하여 초기 정착지원을 돕고 있다. 이 연구는 이 가운데 특히 신변보호담당관을 대상으로 북한이탈주민이 어떻게 인식하고 있는지, 그리고 인권 침해의 위험성은 없는지 실태조사를 실시한 것이다. 그 결과 북한이탈주민들은 남과 북의 모든 사회적 압력과 차별, 각종 법적·경제적 피해로부터 보호받기를 원하지만, 감시의 대상이 된다는 점에 대해 인식하고 있었고 이를 불편해하고 있음을 확인할 수 있었다. 북한이탈주민에 대한 보호가 본래 의미의 보호 또는 지원이 되기 위해서는 통일부로서 이관하는 것이 합리적이지만, 설문조사와 면접조사 결과를 살펴보면 통일부에 대한 새로운 기대보다는 경찰에 대한 현재의 신뢰가 우월한 것으로 분석되었다. 이는 경찰이 일상 생활에서 보유하고 있는 경찰작용에 대한 권한, 그리고 많은 인력과 북한이탈주민과의 연락 가능성, 지금까지 제도운영 과정에서 경험한 문제 해결의 효율성 등에 대한 신뢰가 종합적으로 반영된 것으로 보인다. 그러나 이 연구에서 실증적으로 분석한 것처럼 신변보호담당관 제도는 법적으로 근거가 미약하고 시행령에서 법률의 위임 범위를 벗어나 규정하고 있으며, 북한이탈주민이 감내하고는 있지만 사생활 침해가 빈번히 일어나는 등

인권침해 위험성이 상존하고 있다고 할 수 있다. 북한이탈주민이 비록 안보와 정착, 사회적응 목적으로 경찰관에 의지하는 경향도 있지만, 신변보호제도가 정상화되기 위해 일정한 개선이 필요하다는 점에서는 공감대가 형성되어 가고 있는 것으로 보인다. 이러한 연구 결과에 따라 구체적인 개선방안을 제언하면 다음과 같다.

(1) 신변보호제도의 법적 근거 명시

북한이탈주민들에 대한 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 상 지원제도에에는 초기정착금 지급제도(제21조), 취업지원제도(제16조, 제17조), 교육지원제도(제24조, 제24조의2), 사회보장지원제도(제25조, 제26조, 제226조의2), 거주지보호제도(제22조), 주거지원제도(제20조), 민간지원 등이 있다. 각각의 법적 근거가 존재하는데, 다만 거주지보호제도 내에 거주지보호담당관과 신변보호담당관 두 가지가 함께 포함되어 있어 운영상 중복 및 혼동의 소지가 있다. 다른 제도들이 물적 지원제도라면, 거주지, 신변, 취업 보호제도는 각각에 담당관이 지정되어 있어 인적 지원 제도라고 할 수 있다. 이에 따라 하나센터에서 이른바 3가지 지원이라고 할 때에는 거주지, 신변, 취업 보호는 모두 담당관이 존재하기 때문으로 이해된다.

이 가운데 현재 신변보호제도는 국가안보, 범죄행위 또는 범죄피해의 예방, 안정적인 사회적응을 목적으로 하여, 직접적으로는 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제22조²⁴⁾ 및 동법 시행령 제42조(거주지에서의 신변보호),²⁵⁾ 동법 시행규칙 제7조 등에 근거하고 있다. 그런데 동법 시행령 제42조에서 규정하고 있는 신변보호제도는 그 근거를 동법 제22조로 들고 있는데, 정착 법률 제22조는 신변보호제도가 아니라 거주지보호제도로 규정하고 있다. 그런데 동법 제22조의 거주지보호의 특징은 통일부장관이 주체가 되고, 이에 따라 통일부 지침인 「북한이탈주민거주지보호지침」도 제정되어 있다. 즉 동법 제22조의 ‘거주지보호’ 규정만으로 신변보호제도를 이해하거나 예상하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 동법 시행령 제42조에서 “법 제22조에 따라 … 국방부장관이나 경찰청장에게 협조를 요청할 수 있으며”라고 규정한 것은 법률이 규정한 내용 혹은 그 위임의 범위를 넘는 것이 아닌가 하는 의문이 있다. 현재의 신변보호제도는 그 성격이 보안처분

24) 신변보호제도의 근거 조항으로 제5조제2항을 드는 견해도 있으나, 이는 북한이탈주민 보호 전반(즉 거주지, 취업, 신변보호)을 의미하는 것으로 신변보호제도만의 근거라고 보기 어렵다. ③ 보호대상자를 정착지원시설에서 보호하는 기간은 1년 이내로 하고, 거주지에서 보호하는 기간은 5년으로 한다. 다만, 특별한 사유가 있는 경우에는 제6조에 따른 북한이탈주민 대책협의회 의 심의를 거쳐 그 기간을 단축하거나 연장할 수 있다. 물론 이 규정에 따라 신변보호제도의 기간도 엄격하게 준수되어야 함은 물론이다.

25) 제42조(거주지에서의 신변보호) ① 통일부장관은 법 제22조에 따라 보호대상자가 거주지로 전입한 후 그의 신변안전을 위하여 국방부장관이나 경찰청장에게 협조를 요청할 수 있으며, 협조 요청을 받은 국방부장관이나 경찰청장은 이에 협조한다.

② 제1항에 따른 신변보호에 필요한 사항은 통일부장관이 국방부장관, 국가정보원장 및 경찰청장과 협의하여 정한다. 이 경우 해외여행에 따른 신변보호에 관한 사항은 외교부장관과 법무부장관의 의견을 들을 수 있다.

에 가깝고 법적 근거가 명확하지 않으며 시행령과 지침이 법률이 위임하지 않은 것을 범위를 초과하여 규정하고 있기 때문이다. 신변보호제도가 보호가 필요한 사람들에게 그 보호를 제공하는 의미도 있으나, 경우에 따라 보호가 불필요한 북한이탈주민에게도 광범위하게 장기간 적용될 경우 국민의 기본권을 제약하는 경우에 해당하므로 법치주의 차원에서 법 제22조에 신변보호제도에 대한 명확한 근거 규정 마련이 필요하다. 그리고 그 신변보호기간은 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제5조 제3항에 따라 그 기간을 엄격히 준수하는 것이 필요하다.

(2) 신변보호제도 운영의 적정화 및 지침의 공개

현행 신변보호제도는 제도의 본질과 취지에 맞게 운영을 적정화할 필요가 있다. 이를 위하여 첫째, 신변보호제도를 운영하는 경우에도 신변보호라는 제도의 목적과 본질에 적합하게 제도의 운영 범위를 축소할 필요가 있다. 사회적응의 지원은 거주지보호와 취업보호, 그 밖의 상담 중심이나 사례관리 중심으로 운영하는 것이 제도의 본질에 부합한다고 생각된다. 즉 신변보호가 필요한 부분은 유지하되, 신변보호 목적이 아닌 지원 목적에 해당하는 부분은 무리하게 신변보호담당관에게 부담시킬 것이 아니라 하나센터로 일원화하는 것이 장기적으로 바람직하다. 신변보호제도는 실질적으로도 신변보호에 한정하여 운영하고, 사회적응 지원은 통일부를 중심으로 필요한 경우에 한하여 경찰청이나 국가정보원의 협조를 얻는 것이 제도적 취지에 부합한다. 이때 국가정보원이 신변보호 업무를 담당할 경우, 그것은 안보와 밀접한 관련성이 있는 경우로 한정되어야 할 것이다.

둘째, 신변보호제도가 투명하게 운영될 필요가 있다. 현재 안보 목적이기는 하지만 경찰청의 신변보호관담당운영지침이 비공개되어 있다. 비공개될 정도의 지침이라면 운영 목적에 맞게 축소되어야 함은 물론이고, 안보와 직결되는 부분 이외에는 지침의 공개를 전향적으로 검토할 필요가 있다. 신변보호제도를 투명하게 운영함으로써 하나원에서 신변보호제도에 대해 교육할 때 최대한의 정보를 제공해야 할 것이다. 북한이탈주민들은 하나원에서 신변보호제도와 신변보호담당관의 역할 등에 대해 하나원에서부터 정확한 정보를 받을 수 있도록 교육이 제공되어야 한다. 그렇게 함으로써 북한이탈주민들이 필요한 경우 신변보호를 신청할 수 있어야 하고 불필요한 경우 심사를 통해 해제를 요청할 수 있어야 하며, 신변보호담당관에게 과잉의 요구를 하거나 지나친 의존을 하지 않도록 주의할 필요가 있다.

셋째, 신변보호제도 운영에 있어 과잉금지원칙, 즉 비례의 원칙이 준수될 필요가 있다. 현재는 신변의 위험성, 범죄의 위험성 등을 고려하지 않고 획일화되어 운영되는 경향이 있다. 신변보호제도의 취지에 맞게 기본권을 최대한 보장하는 방향으로 과잉금지원칙의 한계 내에서 제도가 운영되어야 할 것이다. 지침도 이러한 점을 고려하여 개정될 필요가

있다고 본다.

(3) 신변보호제도 기간 단축

신변보호제도로 인한 인권침해 위험성을 최소화하기 위해서는 우선 제도 자체에서 오는 인권침해 가능성을 최소화할 필요가 있다. 현재 신변보호제도는 북한이탈주민 자신이 어떤 보호 대상인지 잘 모르고 보호기간 내에 있는지도 잘 모른다는 점에 큰 문제가 있다. 신변보호제도가 실질에 있어서는 보호관찰 대상에 가깝게 운영되는 경우가 있음에도 불구하고, 자신의 신변보호제도 적용 상황에 대해서 정확히 모르고 있는 것이다.

이를 개선하기 위해서는 신변보호제도 운영에 있어 보호대상의 분류 체계인 가급, 나급, 다급의 분류가 명확해야 하고, 신변보호기간의 연장이 엄격한 요건 하에서만 이루어져야 할 것이다. 신변보호 대상자도 실질적이고 객관적인 심사를 통해 대폭 축소되어야 하고, 기간 연장이 명확해야 하며 기간 연장에 대한 외부위원 참여와 위원회의 실질적 심사가 필요하다. 신변보호기간은 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제5조 제3항에 따라 그 기간을 엄격히 준수해야 한다. 보호의 취지에 따라 신청을 원칙으로 하고 예외적으로 국가안보와 질서유지를 위해 국가가 직권으로 할 수 있도록 해야 한다. 이 경우에도 신변보호 대상자들에 대한 낙인효과가 발생하지 않도록 세심한 배려와 함께 지원과 보호 중심의 제도설계가 필요하다.

(4) 신변보호담당관 매뉴얼 작성 및 인권교육

신변보호제도로 인한 북한이탈주민의 인권침해 위험성에 대한 반성적 성찰이 필요하다. 북한이탈주민들이 신변보호담당관들로부터 실질적인 도움을 받는다고 하더라도 인권침해가 합리화되기는 어렵다고 할 것이다. 지나친 보호가 북한이탈주민들의 경찰에 대한 의존성을 심화시킬 수 있을 뿐만 아니라, 자신들도 모르게 잦은 연락, 사생활 침해, 신분노출 등 인권침해에 대해 무감각하게 만들 위험성이 있다.

이번 실태조사에서도 북한이탈주민들은 사생활 노출, 특히 자신이 북한이탈주민이 드러나는 것을 가장 우려하는 것으로 드러났다. 그리고 북한이탈주민의 특성상 인권침해라고까지는 인식하지 않지만, 연구자들이나 일반인들의 기준에서 보았을 때 경찰로부터의 연락은 도움을 넘어 감시의 느낌을 받게 할 수도 있다. 이러한 점은 세대 또는 직장생활 여부에 따라 특히 달라질 수 있음도 확인할 수 있었다. 이에 따라 신변보호담당관은 북한이탈주민과 접촉 또는 보호, 지원시 인권침해 요소를 최소화할 수 있는 행동준칙이 마련될 필요가 있다. 아울러 우리와 인권의식이 다소 다를 수밖에 없는 북한이탈주민에 대한 이해를 높이고 인권감수성을 제고할 수 있는 인권교육이 필요하다.

이를 위해 현재의 신변보호제도가 제도적 목적과 취지에 부합되면서도 인권침해의 위

협성을 최소화하기 위해서는 경찰청의 신변보호지침이 공개되는 이외에 신변보호제도 운영 가이드라인(매뉴얼)이 작성되어야 한다. 그리고 신변보호제도로 인해 나타나는 인권침해사례를 줄이기 위해서는 신변보호경찰관에 대한 인권교육이 반드시 필수화 및 정례화 되어야 한다. 나아가 신변보호담당관들의 지원 역량 강화 및 인권감수성 제고를 위한 재교육이 요청된다.

(5) 장기적 관점에서 북한이탈주민 보호제도의 재설계

신변보호제도의 가장 바람직한 운영은 법적 근거에 따라 원칙적으로 통일부가 전담하여 운영하되 위험방지가 필요한 경우 경찰청의 협조를 얻는 것이라고 할 수 있다. 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률에 따라 사회적응교육, 직업훈련, 취업보호, 교육지원 등이 이루어지고, 북한이탈주민에 대한 시민교육과 법교육, 전문상담 등을 제공함으로써 남한사회에 대한 적응을 지원하는 방식으로 이루어져야 한다. 신변보호제도가 다른 각종 지원 제도를 압도해서는 안 되고, 본래 각 제도의 취지에 맞게 역할이 분담되어야 한다. 신변보호제도는 예외적인 것으로 운영되어야 하고, 그 기간도 한정적으로 운영해야 한다. 신변보호제도를 현재와 같이 운영할 경우 대폭적인 제도개선이 요구된다. 현재 신변보호담당관의 역할 중 사회적응을 지원하는 부분은 하나센터로 옮겨지는 것이 필요하다. 신변보호기간도 엄격하게 5년으로 한정되어야 하고, 북한이탈주민이 필요로 하는 경우에 공정한 심사를 거쳐 연장될 수 있도록 해야 한다. 무엇보다 현재 거주지보호담당관과 취업담당관보다 훨씬 많은 숫자의 신변보호담당관이 있는데, 역할 분담이 미래지향적으로 개선될 필요가 있다. 정착도우미들을 사례관리자로 양성함으로써 보호관찰 성격이 강한 신변보호담당관의 역할 과잉을 축소해 나가는 것이 필요하다. 이 경우 이양 후 사회적응지원이 잘 이루어질 수 있도록 통일부와 경찰청의 협조와 하나센터 소속 담당자들의 역량 강화와 인적 충원, 신변보호담당관들의 직무매뉴얼 작성 및 인권감수성 제고 등이 필요할 것으로 보인다.

참고문헌

1. 국내문헌

(1) 단행본

- 강우예·박학모(2009), 형사법개정연구(IV): 보안처분제도의 정비방안, 한국형사정책연구원.
국가인권위원회(2002), 보안관찰대상자 인권침해 실태.
국가인권위원회(2009), 탈북여성의 탈북 및 정착과정에서의 인권침해 실태조사.
국가인권위원회(2016), 2016년도 북한이탈주민 인권의식 실태조사 연구.
김재광(2012), 경찰관직무집행법, 학림.
신동운(2012), 신형사소송법(제4판), 법문사.
신현기·김학경·김형만·양문승·이영남·이종화·이진권·임준태·전돈수(2012), 비교경찰제도론(제3판), 법문사.
여성가족부(2016), 2016년 전국 성폭력 실태조사 결과보고서.
이금순·전현준(2010), 북한주민 인권의식 실태연구, 통일연구원.
최종렬·김성경·김귀옥·김은정(2018), 문화사회학의 관점으로 본 질적연구방법론, 휴머니스트.
통일부(2017), 2017 북한이탈주민 정착지원 실무편람.

(2) 논문

- 강동완·임성옥 (2017), 북한이탈주민 지역적응센터 역할 및 개선방안. 정치정보연구 20(2), 1-26.
김경숙(2017), “북한이탈주민의 성공적인 정착을 위한 보안경찰 역할에 대한 개선방안 연구”, 한세대학교 박사학위논문.
김영수(2018), “경찰청 훈령·예규상 위헌적 규정들에 대한 소고 - 우범자 첩보규칙을 중심으로”, 법학연구, 18(1), 83-101.
김윤영(2011), “탈북청소년에 대한 신변보호경찰관의 효율적인 지원방안”, 인문사회과학연구, 33, 67-97.
김윤영(2014), “위장 탈북자 간첩 실태와 대책”, 북한학보, 30(2), 5-31.
김윤영(2017), “북한당국의 탈북민 재입북 공작 대비 탈북민 신변보호 개선방안”, 북한학보, 42(2), 53-83.
김윤영·이상원(2014), “신변보호경찰관의 탈북민 신변보호 개선방안”, 인문사회과학연구, 44, 157-182.
김혜림(2016), “김정은 시대 탈북현상과 북한이탈주민 지원제도에 대한 고찰”, 민족연구, 66, 46-72.
나영주(2016), “북한이탈주민 정착 지원체계 검토”, 민족연구, 66, 24-45.
남제성·이창무(2013), “북한의 급변사태 및 대량탈북에 따른 경찰 대응방안 연구”, 한국공안행정학회보 50, 87-126.
류지성(2017), “북한이탈주민지원법의 주요 논점에 관한 연구”, 서울법학, 25(3), 119-158.
문경환(2014), “주요 국가의 국내정보활동 및 조직체계 연구 : 영국, 미국, 프랑스, 우리나라의 국내 정보 기구를 중심으로”, 한국경호경비학회지, 41, 153-183.
박병욱(2016), “제정 테러방지법의 문제점과 정보기관에 대한 민주적 통제”, 경찰법연구, 14(1), 64-117.
박영하(2012), “보안경찰법상 일반적 수권조항에 관한 연구”, 법학논총, 19(1), 225-251.
박윤숙·원미순·홍순혜(2012), “신변보호담당관을 통해 본 북한이탈주민의 지역사회 정착 장애요인과 신

- 변보호담당관의 업무부담”, 한국사회복지학, 52, 223-240.
- 박지현(2007), “보안관찰법에 관한 기본권 해석”, 한양대학교 법학논총, 24(3), 429-444.
- 박창호(2012), “경찰개념의 재정립과 경찰권의 배분에 관한 연구”, 단국대학교 박사학위논문.
- 서정일(2008), “구동독 주민의 동독 이탈 및 서독 사회 적응과정에 관한 사회문화적 고찰”, 독일언어문학, 42, 189-211.
- 서주연(2013), “미국 증인보호제도를 통한 특정범죄신고자 등 보호법의 재조명”, 피해자학연구, 21(1), 57-81.
- 성홍재(2018), “테러방지법상 정보수집대상인 ‘테러위협인물’에 대한 비판적 검토 : 유럽경찰(Europol)의 정보수집대상 유형을 토대로”, 경희법학, 53(1), 1-26.
- 손윤석(2016), “북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률에 대한 고찰 - 국내법적 논의를 중심으로 -”, 경북대학교 법학논고, 55, 95-122.
- 송은지(2016), “이스라엘의 사이버보안 정책 및 시사점”, 정보통신방송정책, 28(18), 1-18.
- 송정대(2016), “북한이탈주민 안착을 위한 보안경찰의 역할에 대한 연구”, 동국대학교 석사학위논문.
- 신동선(2011), “보안경찰의 탈북자 지원 활성화 방안에 관한 연구-탈북자 설문조사를 중심으로”, 한세대학교 석사학위논문.
- 신성식(2011), “과거 경찰의 민간인 불법사찰에 관한 실태 연구: 경찰청 과거사위원회 조사결과를 중심으로”, 동의대학교 공공정책연구, 28(1), 181-204.
- 오미영(2009), “관타나모 수감자에 대한 법적 고찰”, 평화학연구, 10(4), 127-148.
- 오병두(2006), “경찰의 일반정보활동에 대한 검토 - 경찰의 정책정보기능 강화론과 관련하여”, 민주법학, 30, 197-219.
- 윤민우(2016), “관타나모 테러용의자 수용소의 현황과 폐지에 따른 법적, 교정 정책적 함의”, 교정담론, 10(3), 177-205.
- 윤태영(2015), “주요국 정보기관의 국내정보활동: 영국, 미국, 이스라엘 사례와 한국에 대한 함의”, 한국치안행정논집, 12(3), 69-90.
- 윤해성(2017), “FBI 국내 수사 및 활동 가이드(Domestic Investigations and Operations Guide) 분석을 통한 시사점 제시”, 한국테러학회보, 10(2), 66-88.
- 이발래·최희(2018), “경찰의 북한이탈주민 신변보호에 대한 적절성 여부에 관한 고찰”, 법이론실무연구, 6(1), 283-303.
- 이상열·신현기(2013), “북한이탈주민의 사회이탈 예방을 위한 보안경찰의 역량강화 방안”, 한국치안행정논집, 9(4), 45-66.
- 이주락(2018), “영국의 정보주도형 경찰활동 분석”, 영미연구, 42, 261-284.
- 이주연(2015), 탈 동독 이주민의 사회적응에 관한 연구 : 통일 대비 이주정책에 대한 시사점, 고려대학교 대학원 석사논문.
- 임유석·서봉성(2018), “대테러정책과 인권의 조화 문제 연구”, 한국경찰학회보, 제69호, 95-118.
- 임창호(2016), “북한이탈주민에 대한 보안경찰의 효과적인 보호 및 정착지원 방안”, 원광대학교 경찰학연구소 경찰학논총, 11(4), 89-119.
- 임창호(2017), “북한이탈주민의 범죄행위 및 범죄피해에 대한 효과적인 예방대책”, 한국경호경비학회지, 49, 217-246.
- 장승수·신현기(2016), “북한이탈주민에 대한 신변보호 관리실태의 문제점과 효율적 개선방안에 관한 연구”, 한국치안행정논집, 13(2), 91-116.
- 전기완(2012), “북한이탈주민의 성공적 정착을 위한 지원체계의 개선방안과 보안경찰의 역할”, 연세대

학교 석사학위논문.

- 정문식(2018), “테러방지 감시조치에 대한 위헌심사기준 - 독일연방헌법재판소 연방사법경찰청법 (BKAG) 결정을 중심으로”, 법과 정책연구, 18(2), 3-43.
- 정지훈(2017), “‘보안관찰처분대상자’에 대한 신고의무와 경찰감시의 위헌성”, 형사법연구, 29(2), 65-96.
- 조동운(2016), “북한이탈주민의 신변보호에 관한 연구”, 한국민간경비학회보, 15(3), 101-120.
- 조동운·서기주(2012), “북한이탈주민의 신변보호에 관한 연구”, 경찰연구논집, 9, 71-92.
- 조동운·조용섭(2017), “탈북민과 경찰의 역할에 관한 연구. 한국정부학회 학술발표논문집, 517-529.
- 표명환(2003), “경찰행정법상 개괄적 수권조항에 관한 헌법적 고찰”, 공법학연구, 5(3), 217-242.
- 홍순혜·박윤숙·원미순(2003), “신변보호담당관을 통해 본 북한이탈주민의 지역사회 정착요인과 신변보호담당관의 업무부담”, 한국사회복지학, 52, 223-240.
- 황문규(2017), “경찰개혁: ‘경찰을 경찰답게’ 만들기 위한 경찰조직 재설계”, 숭실대학교 법학논총, 39, 293-324.
- 황준식(2011), “국가안보, 법치주의, 그리고 ‘대테러전쟁’ - 미국의 관타나모 수용소를 둘러싼 주요 법적 쟁점 고찰”, 국제법평론, 33, 99-122.

2. 해외문헌

(1) 단행본

- Dietrich·Eiffler(Hrsg.)(2017), Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, BOORBERG.
- Dietrich·Gärditz·Graulich·Gusy·Warg(Hrsg.)(2018), Nachrichtendienst im demokratischen Rechtsstaat, Mohr Siebeck.
- Guillon(2018), Der Schweizer Nachrichtendienst seit der Fichenaffäre, NZZ Libro.
- Lange·Lanfer(Hrsg.)(2016), Verfassungsschutz, Springer VS.
- Lisken·Denninger(2012), Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl., C.H.Beck.
- 웬케, 서정범 역(1998), 독일경찰법론, 세창출판사.
- 쿠겔만, 서정범·박병욱 역(2015), 쿠겔만의 독일경찰법, 세창출판사.

(2) 인터넷검색

Die Stasi und die Privatsphäre

(https://www.demokratie-statt-diktatur.de/DSD/DE/Privatsphaere/Stasi-Methoden/_node.html)

Lehren aus der Stasi-Überwachung

(<http://www.bpb.de/geschichte/deutsche-geschichte/stasi/222810/lehren-fuer-die-gegenwart>)

(<http://www.zeitklicks.de/ddr/zeitklicks/zeit/das-system/ueberwachung-und-unterdrueckung/die-stasi/>)

MDR, Überwachungsstaat DDR

(<https://www.mdr.de/zeitreise/ueberwachungsstaat-ddr100.html>)

SZ, Es gab zu wenige Telefone

(<http://www.sueddeutsche.de/politik/schwierigkeiten-der-stasi-ueberwachung-es-gab-zu-wenige-telefone-1.2300662>)

SZ, Mit Kreativität gegen die Überwachung

(<http://www.sueddeutsche.de/politik/schwierigkeiten-der-stasi-ueberwachung-es-gab-zu-wenige-telephone-1.2300662-2>)

3. 신문기사 및 인터넷 자료 등

국가인권위원회 결정례, 경찰의 북한이탈주민에 대한 신분노출 등, 13진정0219200.

국제뉴스, 2017. 9. 19. “박주선 부의장, 북한탈주민 886명 소재 불명”.

(<http://www.gukjenews.com/news/articleView.html?idxno=786564>)

신동아, 2016. 5. 16. “요직에서 한직으로, 보안과 형사들의 한숨”.

(<http://shindonga.donga.com/3/all/13/105422/3>)

이데일리, 2017. 7. 24. “재입북?납북? 탈북민 관리체계 ‘구멍’...임지현 사태 재발 우려”.

(<http://www.edaily.co.kr/news/NewsRead.edy?SCD=JF31&newsid=03945846615997800&DCD=A00603&OutLnkChk=Y>)

통일부 통계 자료실(<http://unikorea.go.kr/unikorea/business/statistics/>)

한겨레신문, 2013. 6. 28. “자료 남긴 동독 슈타지, 중정·안기부보다 나왔네”.

(http://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/593690.html#csidx99f1b106a40cce8842a6aa784eb4d3a)

한겨레신문, 2018. 4. 20. “인권위, 교도소보다 못한 외국인보호소 개선 권고”. (http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/838717.html#csidx3b613595f5a7580ab18eb832c213e08)

[부록: 설문지]

I 남한생활 적응

1. 남한사회 정착과정에서 겪은 가장 큰 어려움은 무엇입니까?

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> ① 생활비 마련 등 경제적 어려움 | <input type="checkbox"/> ② 취업 및 창업 |
| <input type="checkbox"/> ③ 건강 및 심리·정서적 안정 | <input type="checkbox"/> ④ 이웃, 직장동료 등과의 소통 및 관계형성 |
| <input type="checkbox"/> ⑤ 정부 및 공공기관과의 관계 | <input type="checkbox"/> ⑥ 북한이탈주민 출신이라는 사회적 편견 및 차별 |
| <input type="checkbox"/> ⑦ 법률 지식의 부족 | <input type="checkbox"/> ⑧ 자녀 출산·양육 등 가족 문제 |
| <input type="checkbox"/> ⑨ 기타 () | |

2. 남한사회 정착과정에서 가장 도움을 많이 준 사람이나 단체는 누구입니까? 2가지만 선택해 주십시오.

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> ① 북한이탈주민 가족, 친척, 친구, 동료 | |
| <input type="checkbox"/> ② 북한이탈주민이 아닌 가족, 친척, 친구, 동료 | |
| <input type="checkbox"/> ③ 취업보호 담당관 | |
| <input type="checkbox"/> ④ 거주지보호 담당관 | |
| <input type="checkbox"/> ⑤ 신변보호담당관 | |
| <input type="checkbox"/> ⑥ 남북하나재단과 하나센터(전문상담사 포함) | |
| <input type="checkbox"/> ⑦ 종교단체, 시민단체 등 민간 지원 기관 | |
| <input type="checkbox"/> ⑧ 기타 () | |

3. 하나원에서 받았던 교육 중에서 일상생활에 도움이 되었던 교육 내용은 무엇입니까? 모두 선택해 주십시오.

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> ① 남한사회 이해 교육(자유민주주의, 시장경제 등) | <input type="checkbox"/> ② 진로지도 및 직업 탐색·훈련 |
| <input type="checkbox"/> ③ 생활법률(재산관리, 가족관계 등) 및 인권교육 | <input type="checkbox"/> ④ 정서 안정 및 건강관리 |
| <input type="checkbox"/> ⑤ 초기정착 지원(정착지원제도, 정착의지 함양 등) | <input type="checkbox"/> ⑥ 생애설계 프로그램 |
| <input type="checkbox"/> ⑦ 기타 () | |

4. 남한사회에 적응하는 과정에서 교육이 부족하여 어려움을 겪은 분야는 무엇입니까? 2가지만 선택해 주십시오.

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> ① 남한사회 이해 교육(자유민주주의, 시장경제 등) | <input type="checkbox"/> ② 진로지도 및 직업 탐색·훈련 |
| <input type="checkbox"/> ③ 생활법률(재산관리, 가족관계 등) 및 인권교육 | <input type="checkbox"/> ④ 정서 안정 및 건강관리 |
| <input type="checkbox"/> ⑤ 초기정착 지원(정착지원제도, 정착의지 함양 등) | <input type="checkbox"/> ⑥ 생애설계 방안 |
| <input type="checkbox"/> ⑦ 자녀 양육 및 교육 | <input type="checkbox"/> ⑧ 문화생활 |
| <input type="checkbox"/> ⑨ 정보화 교육 | <input type="checkbox"/> ⑩ 남한사회 적응 성공/실패 사례 관련 교육 |
| <input type="checkbox"/> ⑪ 기타 () | |

5. 선생님이 북한이탈주민이라는 것을 이웃주민들이 알게 되었을 때, 이웃주민들이 선생님을 대하는 반응은 어떠했습니까?

- | | | |
|---|---|--------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> ① 이전과 다르지 않게 대한다 | <input type="checkbox"/> ② 경계심을 보인다 | <input type="checkbox"/> ③ 차별적으로 대한다 |
| <input type="checkbox"/> ④ 더 반갑게 맞아 준다 | <input type="checkbox"/> ⑤ 적극적으로 도움을 준다 | |

6. 남한 사람들은 북한이탈주민에 대해 적대감을 갖고 있다고 생각하십니까?

- | | | | |
|--------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|
| <input type="checkbox"/> ① 전혀 그렇지 않다 | <input type="checkbox"/> ② 그렇지 않다 | <input type="checkbox"/> ③ 그렇다 | <input type="checkbox"/> ④ 매우 그렇다 |
|--------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|

7. 선생님은 현재 남한생활에 어느 정도로 만족하십니까?

- | | | | |
|-------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> ① 매우 불만족한다 | <input type="checkbox"/> ② 불만족한다 | <input type="checkbox"/> ③ 만족한다 | <input type="checkbox"/> ④ 매우 만족한다 |
|-------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|

8. 선생님은 현재 신변의 위협을 느끼고 있습니까?

- | | | | |
|--------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|
| <input type="checkbox"/> ① 전혀 그렇지 않다 | <input type="checkbox"/> ② 그렇지 않다 | <input type="checkbox"/> ③ 그렇다 | <input type="checkbox"/> ④ 매우 그렇다 |
|--------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|

Ⅲ 신변보호제도의 적정성 및 효과성에 대한 인식

24. 선생님은 신변보호제도에 대해 만족하십니까?

- ① 매우 불만족한다
 ② 불만족한다

- ③ 만족한다
 ④ 매우 만족한다

☞ ①, ②번에 응답한 경우 24-1번 문항에 응답해주세요.

☞ ③, ④번에 응답한 경우 24-2번 문항에 응답해주세요.

24-1. [24번 문항에서 ① 또는 ②에 답한 경우] 신변보호제도에 대해 불만족한다면, 불만족하는 이유는 무엇입니까? 모두 선택해 주십시오.

- ① 형식적인 제도 운영
 ② 실질적인 도움 미흡
 ③ 지나친 사생활 간섭
 ④ 편견이나 무시
 ⑤ 탈북자에 대한 이해 부족
 ⑥ 기타 ()

24-2. [24번 문항에서 ③ 또는 ④에 답한 경우] 신변보호제도에 대해 만족한다면, 만족하는 이유는 무엇입니까? 모두 선택해 주십시오.

- ① 주거 관련 도움
 ② 취업·창업, 직장 생활 관련(급여 등) 도움
 ③ 경제적 문제 해결(은행 업무, 빚 관련 문제 등)
 ④ 정서적 문제 해결(외로움·두려움 해소, 애로사항 청취 및 고민상담)
 ⑤ 신변위험 요소 제거 및 신변보호
 ⑥ 자녀 교육 관련 도움
 ⑦ 가정 폭력 해결
 ⑧ 범죄 피해 신고
 ⑨ 의료 관련 도움
 ⑩ 기타 ()

⇒ 25번 문항으로 이동하여 응답해주세요.

25. 신변보호제도가 운영되는 주요한 목적은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 북한이탈주민의 사회적응 지원 ② 신변위험 예방 및 보호 ③ 범죄 예방 ④ 국가 안보
 ⑤ 기타 ()

26. 신변보호제도가 다음 각 목적에 적합하게 운영되고 있다고 생각하십니까?

1)	북한이탈주민의 사회적응 지원	<input type="checkbox"/> ① 전혀 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> ② 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> ③ 그렇다 <input type="checkbox"/> ④ 매우 그렇다
2)	신변위험 예방 및 보호	<input type="checkbox"/> ① 전혀 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> ② 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> ③ 그렇다 <input type="checkbox"/> ④ 매우 그렇다
3)	범죄 예방	<input type="checkbox"/> ① 전혀 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> ② 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> ③ 그렇다 <input type="checkbox"/> ④ 매우 그렇다
4)	국가 안보	<input type="checkbox"/> ① 전혀 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> ② 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> ③ 그렇다 <input type="checkbox"/> ④ 매우 그렇다

27. 선생님은 신변보호제도가 필요하다고 생각하십니까?

- ① 전혀 필요하지 않다 ② 필요하지 않다 ③ 필요하다 ④ 매우 필요하다

IV 신변보호제도로 인한 인권침해 실태

28. 선생님은 신변보호제도로 인해 불편이나 피해를 경험한 적이 있습니까?

- ① 전혀 없다 ② 거의 없다 ③ 많은 편이다 ④ 매우 많은 편이다

29. 선생님의 가족은 신변보호제도로 인해 불편이나 피해를 경험한 적이 있습니까?

- ① 전혀 없다 ② 거의 없다 ③ 많은 편이다 ④ 매우 많은 편이다

30-31. 선생님이나 선생님의 가족은 신변보호담당관으로 인해 다음과 같은 경험을 한 적이 있습니까?

	30. 본인의 경험	31. 가족의 경험
1) 거주지로 직접 자주 방문하여 불편했다.	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다 <input type="checkbox"/> ③ 잘 모르겠다
2) 너무 잦은 연락(전화, 문자 등)으로 인해 불편했다.	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다 <input type="checkbox"/> ③ 잘 모르겠다
3) 너무 늦거나 이른 시간(저녁 9시 이후 혹은 새벽 시간)에 연락(전화, 문자 등)을 해왔다.	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다 <input type="checkbox"/> ③ 잘 모르겠다
4) 너무 늦거나 이른 시간(저녁 9시 이후 혹은 새벽 시간)에 거주지로 찾아왔다.	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다 <input type="checkbox"/> ③ 잘 모르겠다
5) 사전에 연락 없이 나의 거주지로 불쑥 찾아온 적이 있다.	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다 <input type="checkbox"/> ③ 잘 모르겠다
6) 직장 방문으로 인해 내가 경찰을 만난 사실을 직장 동료가 알게 되어 불편했다.	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다 <input type="checkbox"/> ③ 잘 모르겠다
7) 직장이나 거주지 부근에서 나를 감시하고 있다는 것을 알게 된 적이 있다.	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다 <input type="checkbox"/> ③ 잘 모르겠다
8) 내가 아닌 주변인(가족, 친구, 직장동료 등)에게 연락이나 방문을 하여 어려움을 겪었다.	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다 <input type="checkbox"/> ③ 잘 모르겠다
9) 내가 아닌 주변인(가족, 친구, 직장동료 등)에게 나의 사생활과 관련된 질문을 했다는 이야기를 들은 적이 있다.	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다 <input type="checkbox"/> ③ 잘 모르겠다
10) 보호기간이 종료된 이후에도 계속해서 연락을 해왔다.	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다 <input type="checkbox"/> ③ 잘 모르겠다
11) 신변보호담당관이 교체된 이후에도 이전 담당관이 개인적으로 연락을 계속해왔다.	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다 <input type="checkbox"/> ③ 잘 모르겠다
12) 경찰이 다녀갔다고 거주지 대문에 쪽지를 붙이고 간 적이 있다.	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다 <input type="checkbox"/> ③ 잘 모르겠다
13) 내가 북한이탈주민 출신이라는 사실을 나의 의사와는 상관없이 주변에 노출시켰다.	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다 <input type="checkbox"/> ③ 잘 모르겠다
14) 북한이탈주민 출신이라는 점을 들어 무시하거나 차별하는 말을 들었다.	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다 <input type="checkbox"/> ③ 잘 모르겠다

	30. 본인의 경험	31. 가족의 경험
15) 폭언이나 욕설을 들었다.	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다 <input type="checkbox"/> ③ 잘 모르겠다
16) 자신의 요구에 따르지 않을 경우 불이익을 당할 수 있다는 등 겁을 준 적이 있다.	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다 <input type="checkbox"/> ③ 잘 모르겠다
17) 신체적 폭행을 당한 적이 있다. (예: 발차임, 주먹질, 뺨이나 머리 때리기 등)	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다 <input type="checkbox"/> ③ 잘 모르겠다
18) 내가 원하지 않는 식사나 술자리를 강요받은 적이 있다.	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다 <input type="checkbox"/> ③ 잘 모르겠다
19) 집회, 모임 등 참가에 대해 방해받은 적이 있다.	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다 <input type="checkbox"/> ③ 잘 모르겠다
20) 여행을 가려고 했으나 방해받은 적이 있다.	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다 <input type="checkbox"/> ③ 잘 모르겠다
21) 심부름 등 개인적인 일을 시킨 적이 있다.	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다 <input type="checkbox"/> ③ 잘 모르겠다
22) 내가 원하지 않는데도 개인적으로 만나 데이트 등을 하자고 연락을 자주 해왔다.	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다 <input type="checkbox"/> ③ 잘 모르겠다
23) 외모나 옷차림 등에 관한 성적인 농담을 들은 적이 있다.	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다 <input type="checkbox"/> ③ 잘 모르겠다
24) 휴대전화 문자 등으로 성적인 수치심이나 모멸감을 느끼게 하는 사진이나 글 등을 받은 적이 있다.	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다 <input type="checkbox"/> ③ 잘 모르겠다
25) 전화 통화 중 성적인 수치심이나 모멸감을 느끼게 하는 말을 들은 적이 있다.	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다 <input type="checkbox"/> ③ 잘 모르겠다
26) 내가 원하지 않는데도 나에게 불필요한 신체적 접촉을 한 적이 있다. (예: 포옹, 특정 신체 부위를 만지거나 쓰다듬기 등)	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다 <input type="checkbox"/> ③ 잘 모르겠다
27) 금품을 달라는 요구를 받은 적이 있다. (예: 돈을 빌려가고 갚지 않음, 물건값, 밥값, 술값, 요금 등을 내가 대신 내게 한 적이 있음, 투자를 강요한 적이 있음 등)	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다 <input type="checkbox"/> ③ 잘 모르겠다
28) 내 물건을 허락을 받지 않고 무단으로 사용한 적이 있다.	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다 <input type="checkbox"/> ③ 잘 모르겠다
29) 도움이 필요해 연락을 했으나, 연락을 피하거나 무시하였다.	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다 <input type="checkbox"/> ③ 잘 모르겠다
30) 도움을 청하기 위해 경찰서에 찾아갔으나, 만나주지 않거나 무시하였다.	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다	<input type="checkbox"/> ① 있다 <input type="checkbox"/> ② 없다 <input type="checkbox"/> ③ 잘 모르겠다

51. 선생님은 현재 직업을 가지고 있습니까?

- ① 있음(시간제 일자리 포함) ② 없음

52. 선생님은 현재 기초생활 수급자에 해당합니까?

- ① 그렇다(수급자이다) ② 아니다(비수급자이다)

53. 선생님의 월 평균 가계 경제소득은?

- ① 100만 원 미만 ② 100만 원 이상~200만 원 미만 ③ 200만 원 이상

54. 선생님의 남한에서의 가족구성원 수는? (※ 본인을 포함한 가족구성원 수)

- ① 1인(단독세대) ② 2~3인 ③ 4인 이상

55. 선생님의 북한에 있을 당시의 출신지역은?

- ① 함경북도 ② 함경남도 ③ 자강도 ④ 양강도 ⑤ 평양북도

- ⑥ 평안남도 ⑦ 황해북도 ⑧ 황해남도 ⑨ 강원도 ⑩ 평양

56. 탈북을 결심하게 된 주된 이유는 무엇입니까? 2가지만 선택해 주십시오.

(※ 여러 번 탈북하신 경우에는 최초에 탈북했을 때를 기준으로 응답해 주십시오.)

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> ① 가족(자녀 등)에게 더 나은 생활환경을 주려고 | <input type="checkbox"/> ② 돈을 더 많이 벌고 싶어서 |
| <input type="checkbox"/> ③ 식량이 부족해서 | <input type="checkbox"/> ④ 아파도 치료를 받지 못해서 |
| <input type="checkbox"/> ⑤ 신변의 위협을 느껴서 | <input type="checkbox"/> ⑥ 사회적 계층(출신 성분)으로 인한 차별 때문에 |
| <input type="checkbox"/> ⑦ 교육 등 기회 결여에 대한 좌절감 때문에 | <input type="checkbox"/> ⑧ 북한 체제의 감시·통제가 싫어서(자유를 찾아서) |
| <input type="checkbox"/> ⑨ 먼저 탈북한 가족을 찾거나 함께 살기 위해서 | <input type="checkbox"/> ⑩ 먼저 탈북한 사람(가족 제외)이 권유해서 |
| <input type="checkbox"/> ⑪ 북한에 함께 있던 가족을 따라서 | <input type="checkbox"/> ⑫ 주변 사람(가족 제외)의 권유로 |
| <input type="checkbox"/> ⑬ 기타() | |

57. 인권교육을 받은 경험이 있습니까?

- ① 전혀 없다 ② 거의 없다 ③ 많은 편이다 ④ 매우 많은 편이다

58. 남한 사회의 인권 보호 수준에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 낮은 편이다 ② 낮은 편이다 ③ 높은 편이다 ④ 매우 높은 편이다

북한이탈주민 신변보호제도 개선방안 실태조사

| 인쇄일 | 2018년 12월
| 발행일 | 2018년 12월
| 발행처 | 국가인권위원회
| 주 소 | 04551 서울시 중구 삼일대로 340
나라키움 저동빌딩 13층
<http://www.humanrights.go.kr>
| 문의전화 | 02)2125-9825
| F A X | 02)2125-0918
| E-mail | nanuhh@korea.kr
| 제작 | 인쇄나라, 02)875-1871

ISBN : 978-89-6114-666-1 93340

비매품