



## 인권의 시각에서 바라본 북한이탈주민 신변보호제도\*

강 은 영\*\* · 이 태 정\*\*\* · 정 상 우\*\*\*\*

### 국문초록

이 연구는 국가인권위원회에서 수행한 2018년 『북한이탈주민 신변보호제도 개선 방안 실태조사』 결과에 기초하여 신변보호제도에 대한 북한이탈주민의 인식과 경험을 토대로 제도 개선방안을 인권보장 차원에서 모색한 것이다. 북한이탈주민 대상 실태조사 결과 신변보호제도에 대한 북한이탈주민의 신뢰가 높기도 했지만, 운영과정에서 사생활 침해를 중심으로 한 인권침해적 요소도 드러났다. 특히 신변보호제도의 법적 근거가 미약하고 경찰청의 신변보호지침이 비공개이며, 보호 기간이 무기한 연장되거나 사생활이 침해되는 등의 인권침해 위험성도 큰 것으로 나타났다. 신변보호제도의 문제점을 개선하기 위해서는 다음과 같은 개선이 필요할 것이다. 첫째, 법적 근거를 보다 명확하고 구체화할 필요가 있다. 2019년 1월 『북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률』 개정 시 제22조의2(거주지에서의 신변보호)의 신설로 신변보호제도의 법적 근거를 법률에 명시하였으나, 그 성격이 여전히 보안처분과 유사하고 경우에 따라 국민의 기본권을 침해하는 경우도 있기에 법률과 시행령에

\* 이 글은 2018년 국가인권위원회의 연구 의뢰로 수행된 정상우 외, 『북한이탈주민 신변보호제도 개선방안 실태조사』의 결과를 활용한 논문으로, 보고서의 내용을 논문의 체계에 따라 수정·보완하였다.

\*\* 주저자, 姜恩永, 인하대학교 사회교육과 강사.

\*\*\* 교신저자, 李泰貞, 성공회대학교 노동사연구소 연구위원.

\*\*\*\* 공동저자, 鄭相宇, 인하대학교 사회교육과 부교수.

보다 엄격히 규정하는 것이 필요하다. 둘째, 제도 운영과정에서 명확성, 투명성, 적정성을 확보하고, 과잉금지원칙이 준수되어야 한다. 제도의 본질과 취지를 고려하여 보호 대상의 분류체계를 명확히 하고 신변보호에 한정하여 운영해야 하며, 운영 지침도 목적에 맞게 축소하고 공개하여 투명하게 운영하여야 한다. 북한이탈주민에게 신변보호제도에 대한 정확한 정보를 제공해야 하고, 신변보호기간의 연장은 엄격한 요건 하에서만 이루어져야 하며, 북한이탈주민의 기본권을 최대한 보장할 수 있도록 비례의 원칙이 준수되어야 한다. 셋째, 북한이탈주민이 신변보호담당관들로부터 실질적인 도움을 받고 있으나, 지나친 보호는 북한이탈주민의 경찰에 대한 의존성 심화 및 인권침해에 대해 무감각하게 만들 위험성도 있다. 본연의 목적에 부합하면서도 인권침해 위험성을 최소화하기 위해서는 신변보호제도와 정착지원제도의 분리, 신변보호제도 운영 가이드라인(직무매뉴얼) 작성, 신변보호담당관 대상 인권교육과 직무교육의 필수화 및 정례화, 북한이탈주민에 대한 법적 지원 등이 필요하겠다. 결론적으로 신변보호제도는 제도 본질에 맞는 제도 재설계, 과잉금지원칙의 준수, 관련 부처 간 명확한 역할 분담, 신변보호담당관의 역할 축소 등을 토대로 북한이탈주민의 인권을 보호할 수 있는 방향으로 운영되어야 할 것이다.

□ 색인어: 북한이탈주민, 신변보호제도, 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률, 국가인권위원회, 프라이버시권, 인권

## I. 서론

이 글은 ‘북한이탈주민 신변보호제도’(이하 신변보호제도)의 법적 근거 및 운영상 실태를 분석하여 인권침해가 어떠한 유형과 형식으로 나타나고 있는지를 살펴보고, 이를 예방하기 위한 법제도적 개선방안을 모색하는 데 그 목적이 있다. 신변보호제도는 북한이탈주민이 남한 사회에 정착하는 과정에서 적응을 돕기 위한 지원 제도로서, 『북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률』(이하 ‘북한이탈주민법’으로 약칭)에 근거를 두고 있다. 이 법률에서는 북한이탈주민의 성공적인 사회 정착을 위한 지원 정책들을 마련하고 있는데, 여기에는 초기정착금, 주거지원, 취업지원, 사회복지, 교육, 정착도우미 등이 포함된다. 이 정책의 효율적인 시행을 위하여 거주지보호담당관(약 244명), 취업보호담당관(65명), 신변보호

담당관(약 900명)으로 구성된 ‘3중 보호담당관’이 북한이탈주민을 가장 가까운 곳에서 지원하고 있다.<sup>1)</sup> 이 중 신변보호담당관이 북한이탈주민의 정착지원에 가장 큰 역할을 하고 있는 것으로 평가되고 있다.<sup>2)</sup>

그러나 신변보호제도의 운영과정에서 인권침해적 요소들을 중심으로 문제점이 지적되어 왔고, 이를 개선하기 위한 방안이 제시되어 왔다.<sup>3)</sup> 그러나 이러한 연구들은 신변보호제도 자체의 존속을 전제로 해왔다는 점에서 근본적인 해결이 되기 어려웠다. 신변보호제도에 대한 기존의 논의가 제도의 적절성과 효과성에 집중한 반면, 제도 자체의 의미와 필요성, 그리고 당사자인 북한이탈주민을 바라보는 관점 등에 대한 본질적인 질문과 연구는 결여되어 있었기 때문이다. 이후 최근의 연구들은 신변보호제도의 성격에 근본적인 의문을 제기하였다. 이들 연구에서는 신변보호제도의 성격이 피보호자의 필요와 신청에 따른 신변의 ‘보호’보다는 피보호자의 위험성을 전제한 ‘감시’ 성격의 보안처분과 유사한 제도로 운영되고 있다는 점을 지적하고 있다.<sup>4)</sup> 즉, 피보호자인 북한이탈주민이 남한 사회에서 안보상 위협적인 존재인지 아닌지, 혹은 북한사회로부터 위협을 받고 있는지 아닌지를 파악해야 하는 신변보호제도의 성격상 실질적으로 인권침해적 요소를 내포한 채 운영되고 있다고 볼 수 있다.

이와 관련하여 신변보호제도는 법적 근거 자체부터 논쟁적이었다. 북한이탈주민에 대한 신변보호제도는 법률에 명확한 근거 규정 없이 시행령에서 규정되어 오다가, 2019년 1월 15일 북한이탈주민법 개정과 함께 거주지에서의 신변보호제도를 법률에 명시한 것이다(법 제22조의2). 이는 신변보호제도의 법적 근거가 부족하다는 지적을 수용한 것이지만, 여전히 신변보호제도의 운영 현실을 인권의

1) 통일부 북한이탈주민포털(<https://hanaportal.unikorea.go.kr/hanaportal/Institution/Settlement/System/>), 최종확인일: 2020.1.15.). 국회 입법 자료에 의하면, 거주지 관할 경찰서에서 신변보호담당관을 지정하여 2017년 12월 기준 신변보호담당관 총 891명 지정되었는데, 당시 신변보호담당관 1인당 북한이탈주민 약 33명을 보호하는 것으로 보고되었다.

2) 김윤영·이상원, “신변보호경찰관의 탈북민 신변보호 개선방안”, 『인문사회과학연구』 제44권, 2014, 159면.

3) 백남철, “북한이탈주민 한국사회 정착실태 및 보호제도 개선방안”, 『한국경찰학회보』 제21권 4호, 2019, 118-122면; 송은희·설진배·장명선, “북한이탈주민 신변보호 체계에 관한 연구”, 『한국과 국제사회』 제2권 2호, 2018, 77-79면.

4) 이발래·최희, “경찰의 북한이탈주민 신변보호에 대한 적절성 여부에 관한 고찰”, 『법이론실무연구』 제6권 1호, 2018, 299-300면은 과잉금지원칙을 중심으로 판단하고 있다. 최준혁, “북한이탈주민 신변보호제도와 보안경찰”, 『형사정책』 제31권 1호, 2019, 115-118면의 취지는 대체로 본 연구결과와 맥락을 같이 한다.

시각에서 되돌아보고 인권침해적 요소를 억제할 필요가 있다. 따라서 신변보호제도의 필요성이 있다면 운영 방안에 대한 신중한 검토와 북한이탈주민 지원에 대한 제도 재설계에 대한 논의가 여전히 필요하다. 신변보호제도의 운영상의 인권침해 문제는 법률이 개정되었다고 해서 바로 해결될 수 있는 사안이 아니기 때문이다.

2019년 12월 현재 북한이탈주민의 수는 33,523명에 이르고 있다.<sup>5)</sup> 북한이탈주민의 수가 점차 증가하고 그 성격도 과거와 달라짐에 따라 신변보호제도의 내용과 방법도 변해왔고, 또 변해야 한다. 이러한 상황에서 신변보호제도의 운영 현실을 인권의 시각에서 되돌아보고, 법사회학적 관점에서 신변보호제도의 법률적 목적을 달성하기 위한 조건과 인권침해의 위험성을 줄일 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요하다. 이를 토대로 법사회적 관점에서 법제도적 개선방안을 도출하고자 한다. 나아가 신변보호제도 자체의 필요성을 다시 질문하는 것은 물론, 북한이탈주민 지원 제도를 재설계하기 위한 논의를 구체화하는 데 기여하고자 한다.

이러한 취지에서 이 글에서는 북한이탈주민 신변보호제도에 대한 인권침해적 요소를 2018년 국가인권위원회가 실시한 『북한이탈주민 신변보호제도 개선방안 실태조사』(이하 ‘2018년 실태조사’)에서 수집된 설문조사 및 면접조사 결과를 기초로 하여 살펴보고자 한다. 이를 위하여 우선 신변보호제도의 운영 현황과 문제점을 이론적 고찰을 통해 검토하고, 설문조사 및 면접조사 결과를 분석하여 북한이탈주민이 생각하는 신변보호제도의 필요성과 문제점, 그리고 인권침해 경험과 그 대응 양식을 구체적으로 살펴볼 것이다. 이를 바탕으로 신변보호제도 운영 과정에서 나타날 수 있는 인권침해의 가능성을 낮출 수 있는 운영 방안과 조건을 모색해 보고자 한다.

## II. 북한이탈주민 신변보호제도의 운영 현황과 문제점

### 1. 신변보호제도의 법적 근거와 문제점

<sup>5)</sup> 통일부 홈페이지(<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/NKDefectorsPolicy/status/lately/>, 최종확인일: 2020.1.15.)

북한이탈주민의 거주지 신변보호에 관한 법적 근거는 사실 2019년 1월 15일 법률 제16223호 개정 전의 북한이탈주민법에서는 명확하지 않았다. 개정 전 북한이탈주민법 제5조(보호기준 등)와 제22조(거주지 보호), 동법 시행령 제42조(거주지에서의 신변보호), 「국정원법」 제3조(정보 및 보안업무의 기획조정), 「경찰관직무집행법」 제2조(직무의 범위)와 제6조(범죄의 예방과 제지), 경찰청 「북한이탈주민 거주지 신변보호 지침」 등을 신변보호제도의 근거로 보았는데, 이 가운데 신변보호제도는 북한이탈주민법 시행령 제42조에서 가장 명확하게 규정하고 있었다.<sup>6)</sup> 그러나 신변보호제도는 법적 근거가 명확하지 않았고 신변보호제도의 본질적 속성에 비추어 과도했으며, 법률의 위임 범위를 벗어나 지침이 마련되고, 사생활의 노출 등으로 인권침해 위험성이 큰 것으로 지적되어 왔다.<sup>7)</sup> 특히 구법에서는 신변보호담당관의 권한이나 역할 수행에 앞서, 신변보호제도 자체의 법적 근거가 불명확한 것이 문제되었다. 사실 북한이탈주민법 제22조에서는 거주지 보호를 규정하고 있고 이를 근거로 한 동법 시행령 제42조에서 거주지에서의 신변보호를 규정하고 있었는데, 북한이탈주민법 제22조에서는 신변보호제도를 예상하기 어려웠기 때문이다.

이러한 지적에 따라 2019년 1월 15일 개정된 「북한이탈주민법」(법률 제16223호)에서는 전술한 시행령 제42조를 법률로 규정하게 되었다.<sup>8)</sup> 이는 신변보호제도의 기본권 제한 가능성을 인정한 것이고, 이에 따라 법치주의 원리상 그 근거를 법률에 두어야 한다는 지적을 수용한 것이라고 할 수 있다. 개정 법률 내용에 따르면, 거주지에서 신변보호 기간은 5년을 원칙으로 하고, 보호대상자의 의사,

6) 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.

7) 최준혁, 앞의 글, 116-117면.

8) 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제22조의2(거주지에서의 신변보호) ① 통일부장관은 제22조에 따라 보호대상자가 거주지로 전입한 후 그의 신변안전을 위하여 국방부장관이나 경찰청장에게 협조를 요청할 수 있으며, 협조요청을 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. ③ 제1항에 따른 신변보호기간은 5년으로 한다. 다만, 통일부장관은 보호대상자의 의사, 신변보호의 지속 필요성 등을 고려하여 협의의 심의를 거쳐 그 기간을 연장할 수 있다. [본조신설 2019. 1. 15.]

신변보호의 지속 필요성 등을 고려하여 협의회 심의를 거쳐 기간을 연장할 수 있도록 법률에 명시하게 되었다. 그러나 법률에 신변보호제도를 명시한 것만으로는 위헌 또는 인권침해 위험성을 예방하기에 충분하다고 판단하기 어렵다고 본다.

더구나 시행령 규정을 법률로 격상할 때의 시각은 상반되는 두 가지 시각이 있었던 것으로 보인다. 하나의 시각은 북한이탈주민이 납치되어 재입북하여 대남비방방송에 이용되고 있다는 지적이 있어, 이에 법률에 북한이탈주민의 신변보호를 위한 제도적 장치 마련이 필요하다는 것이다. 다른 입장은 거주지에서의 보호기간인 5년이 지나서도 신변보호를 이유로 경찰인 신변보호담당관이 북한이탈주민에게 직장 출근 여부를 확인하는 연락을 하는 등 지속적으로 접촉하고 있어 북한이탈주민의 신분이 노출될 우려가 있는 상황이어서 거주지에서의 신변보호 지속 여부에 관한 보호대상자의 의사를 확인할 필요가 있다는 입장이었다. 이처럼 국회 논의 과정에서도 신변보호제도의 성격에 대한 이해가 달랐다고 할 수 있다. 즉 제도를 바라보는 입장이나 시각이 극명하게 다르기 때문에 법률의 개정에도 불구하고 법률의 운영과정에서 두 가지 시각이 여전히 상충될 수 있고, 그에 따라 운영상에서의 인권침해적 요소는 크게 변하지 않았다고 할 것이다.

## 2. 신변보호제도 운영상의 문제점

신변보호제도의 실제 운영은 법률만으로는 알기 어렵다. 신변보호에 필요한 사항을 통일부장관이 정한 것이 「북한이탈주민거주지보호지침」(통일부지침)인데, 이 지침에서는 “신변보호기관장으로부터 보호대상자의 거주지 신변보호업무를 수행하도록 지정받은 자”를 신변보호담당관으로 정의하고 있을 뿐, 신변보호담당관이 어떠한 업무를 수행하는지 명확하게 알기 어렵다. 오히려 실제 신변보호제도에 대해서는 경찰청의 「북한이탈주민 거주지 신변보호지침」에 규정되어 있다. 경찰청의 신변보호지침은 대외비 문건이어서 구체적인 내용들을 확인하기는 어렵지만, 선행연구들을 바탕으로 추론해 보았을 때 신변보호대상자의 등급분류와 보호 내용들이 규정되어 있다.<sup>9)</sup> 그러나 가급, 나급, 다급 보호대상자가 각

9) 조동운·서기주, “북한이탈주민의 신변보호에 관한 연구”, 「경찰연구논집」 통권 제9호, 2012.

몇 명인지, 신변보호기간의 연장의 기준과 절차 등은 알기 어렵다. 무엇보다 경찰의 신변보호제도 운영의 근거가 되는 신변보호지침이 공개되어 있지 않기 때문에, 그 내용이 무엇인지도 정확히 알 수 없고 이의제기도 할 수 없다는 점이 근본적인 문제의 원인이다.

뿐만 아니라, 신변보호제도의 운영에 있어 명칭과 목적에 걸맞지 않은 방식으로 운영되고 있다는 점을 지적할 수 있다. 본래의 신변보호라 함은 생명이나 신체, 명예 등에 대한 위해의 발생을 방지하고 신변보호대상자 주변의 혼란 상태를 방지하거나 질서를 유지하기 위한 활동이어야 하는데, 북한이탈주민에 대한 신변보호의 목적은 본래적 의미의 신변보호보다는 사회적응, 범죄예방, 국가안보 등 크게 세 가지로 나누어지고 있다.<sup>10)</sup> 이는 전통적인 의미의 신변보호와는 다른데, 보호대상을 위험원으로부터 보호한다는 신변보호의 성격이 전혀 없지는 않지만, 보호대상 자체를 위험원으로 본다는 점에 주목할 필요가 있다. 신변보호 제도의 운영은 보호보다는 안보 차원에서 설계되어 있고, 이에 따라 북한이탈주민은 지속적인 감시의 대상이 되고 있음을 부인하기 어렵다. 이러한 운영은 법률이 규정한 제도의 취지에 비추어 정당화되기 어렵다.

이 외에도 구법에서는 신변보호제도 기간이 북한이탈주민법 제5조에 따라 원칙적으로 5년이다. 그러나 현실에 있어서는 신변보호기간이 사실상 무제한적으로 연장되어 왔는데, 보호기간의 연장이 어떠한 기준과 절차에 의해 진행되었으며 개별대상자들의 보호기간이 얼마인지 등의 내용도 확인하기 어려웠다. 나아가 신변보호제도에서는 당사자인 북한이탈주민이 자신이 신변보호를 원하지 않는다는 의사표시를 할 수 있는 제도 또는 신변보호대상자로 선정된 결정에 대하여 이의제기를 할 수 있는 제도를 두고 있지 않았다. 신법에서는 이러한 문제를 해결하기 위하여 5년의 신변보호기간과 연장에 관한 규정을 두었다. 새로운 규정에 따르면 신변보호의 1차적 결정은 통일부장관이 하고 국방부장관이나 경찰청장에게 협조를 요청하는 형식이다. 기간 연장에서도 보호대상자의 의사를 고려하도록 하였다. 여전히 정부가 신변보호 여부를 주도적으로 결정할 수 있도록

80-81면.

10) 이발래·최희, 앞의 글, 289-290면; 송은희·설진배·박병석, “북한이탈주민 신변보호제도 개선 방안 독일사례의 적용”, 『평화학연구』 제19권 3호, 2018, 148면; 임창호, “북한이탈주민에 대한 보안경찰의 효과적인 보호 및 정착지원 방안”, 『경찰학논총』 제11권 4호, 2016, 101면; 장승수·신현기, “북한이탈주민에 대한 신변보호 관리실태의 문제점과 효율적 개선방안에 관한 연구”, 『한국치안행정논집』 제13권 2호, 2016, 95면.

하고 당사자에게 이의제기의 권리를 부여하지 않았으나, 앞으로 제도 운영 과정에서 보다 적극적인 해석이 요구된다고 하겠다.

신변보호제도는 실제 운영 과정에서도 본래 목적과 취지를 벗어나기도 하였다. 신변보호제도를 시기적으로 추적해 보면 과거 북한이탈주민의 숫자가 많지 않았을 때에는 신변보호 이외에 북한에 대한 정보 획득의 방법으로 활용되었던 것으로 보인다. 그러나 최근 북한이탈주민의 숫자가 증가하고 그 성격도 과거와 달라짐에 따라, 신변보호제도는 정보획득보다는 사회적응 또는 사회이탈방지, 범죄예방, 국가안보를 위한 활동 등에 초점이 맞추어지고 있는 것으로 보인다. 우선 용어에 ‘보호제도’라는 단어를 사용하고 있지만, 본질에 있어서는 보호가 아니라 보안처분의 일종으로서의 성격이 강하다는 점이다. 굳이 보안처분까지는 아니라고 하여도 보호관찰적 성격이 강하고, 그 기간이 사실상 종신이라는 점은 제도의 근본적 취지를 훼손시킬 위험성도 있다. 보안관찰처분에 대한 위헌 논란 또는 국가인권위원회의 폐지 권고의 취지를 고려한다면 보안관찰과 유사한 신변보호제도의 운영방식은 일찍이 크게 개선되어야 했다. 아울러 신변보호제도 자체가 목적의 정당성이 인정되더라도 비례의 원칙에 위반될 위험성이 높다는 견해도 있다.<sup>11)</sup> 북한이탈주민들이 자신들도 모른 채 신변보호담당관의 ‘보호’를 사실상 평생동안 받게 된다는 것은 사생활의 침해에 상시적으로 노출되어 있다는 것을 의미한다. 법률개정으로 인해 신변보호제도가 보다 개선될 여지가 커졌지만, 제도운영 과정 중에서도 신변보호 실시 여부, 신변보호 방법, 신변보호기간의 연장 등을 검토할 때 과잉금지원칙이 준수되어야 함은 물론일 것이다.

### 3. 신변보호제도의 인권침해 문제 지적

신변보호제도의 인권침해 위험성은 국가인권위원회에서 지적된 바 있다. 국가인권위원회는 신변보호담당관이 담당하고 있는 북한이탈주민에 대해 문자메시지를 보내거나 근무지에 전화하여 북한이탈주민이 있는지 확인한 사안에 대한 진정 사건에 대해 인권침해 여부를 결정한 바 있다.<sup>12)</sup> 이 사건에서 국가인권위원회는 신변보호담당관이 북한이탈주민에게 문자메시지를 보낸 행위는 북한이탈주

11) 이발래·최희, 앞의 글, 295-297면.

12) 국가인권위원회 2013. 11. 30. 13진정0219200 결정(경찰의 북한이탈주민에 대한 신분노출 등)



민의 거주지 이전동향, 신상변동 동향 등의 파악을 위해 필요한 조치로서, 진정인과 연락이 되지 않는 부득이한 상황에서 취한 방법이었음을 고려하여, 인권침해에 해당하지 않는다고 보았다. 다만, 신변보호담당관이 북한이탈주민의 거주지 주소를 이미 파악하고 있었으므로 직접 방문하는 방법 등으로 진정인의 실제 거주 여부를 확인할 수 있었음에도 제3자에게 해당 건물 내에 탈북자가 있는지 확인해 줄 것을 요청하여 결과적으로 많은 사람들에게 진정인이 북한이탈주민이라는 사실이 밝혀지게 된 것은 당사자에게 취업 활동 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, 「개인정보보호법」 제59조 및 「인권보호를 위한 경찰관 직무규칙」 제9조를 위반하여 「헌법」 제17조가 보장하는 진정인의 사생활의 자유를 침해한 행위라고 판단하였다.

그러나 국가인권위원회의 이러한 결정에도 불구하고 신변보호담당관의 업무 방식과 관행은 쉽게 변화되지 않았던 것으로 보인다. 이에 따라 경찰개혁위원회에서도 2018년 6월 15일 보안경찰활동 개혁방안으로서 현재 보안경찰이 담당하는 북한이탈주민 관련 업무 중 신변보호 활동은 담당 부서를 조정하고, 정착지원업무는 다른 기관으로 이관하는 등 그 업무분장을 합리적으로 재구성할 것을 권고하기도 하였다. 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 제시하기도 하였다. 이후 경찰청은 가칭 안보수사본부를 신설하여 안보수사 역량 및 인권보호 강화 관점에서 조직체계를 마련하고 경찰서 보안과(계) 업무도 조정하기로 하였다.<sup>13)</sup> 앞으로 북한이탈주민에 관한 신변보호 업무는 이와 연계될 것으로 예상된다.

이후 북한이탈주민법 개정에 따라 북한이탈주민 신변보호 또는 정착지원의 주무부처는 통일부로 이관되는 것이라고 할 수 있다. 그러나 북한이탈주민법 개정 이후 아직까지 신변보호지침은 공개되지 않고 있는 것으로 보이고 새로운

13) 뉴시스, 2020년 1월 7일, “경찰, ‘대공수사 전담’ 안보수사본부 본격 추진...업무 개편”(http://www.newsis.com/view/?id=NISX20200106\_0000880899, 최종확인일: 2020.1.20.)

법률에 따른 운영 방안에 대해서도 공식적인 운영계획이 명확하게 발표되지 않고 있다. 신변보호제도 기간을 5년으로 법률에 명시함에 따라 최근 지역별로 북한이탈주민에 대해 의견조사를 실시하고 있지만, 이는 북한이탈주민에게 이의 제기의 권리를 준 것은 아니고 단순히 북한이탈주민 대책협의회 심의 결정에 참고하기 위한 절차에 불과하다. 앞으로 새로운 신변보호제도의 전향적인 개선이 필요하고 이를 위해서는 신변보호제도에 대한 북한이탈주민의 인식과 경험이 중요하게 반영되어야 할 것으로 생각한다.

### Ⅲ. 신변보호제도에 대한 북한이탈주민의 인식과 경험

이 장에서는 ‘2018년 실태조사’의 설문조사 결과를 토대로 북한이탈주민의 신변보호제도에 대한 인식과 경험을 통해 신변보호제도가 실질적으로 어떻게 기능하고 있는지 그 운영과정에서 발생하는 문제점은 무엇인지 파악하여 개선방안을 모색해보고자 하였다. ‘2018년 실태조사’에서는 2018년 8-10월 사이 북한이탈주민 220명을 대상으로 신변보호제도에 대한 당사자들의 인식과 인권침해 경험을 중심으로 설문조사를 실시하였다.<sup>14)</sup>

#### 1. 신변보호제도의 목적과 필요성에 대한 인식

신변보호제도를 운영하는 주요한 목적에 대해서는 ‘신변위협 예방 및 보호’라고 생각하는 것으로 나타났다(응답자의 64.1%). 신변보호제도 운영의 주요 목적

14) ‘2018년 실태조사’의 설문조사지는 남한생활에 대한 적응, 신변보호담당관과의 관계와 경험, 신변보호제도의 적정성과 효과성에 대한 인식, 신변보호제도로 인한 인권침해 실태, 신변보호제도의 개선요구 사항, 응답자 개인 배경 총 58문항으로 구성하였다. 설문조사를 통해 228부의 설문조사지가 회수되었고, 이 중 불성실하게 응답한 8부를 제외한 220부를 분석대상으로 하였다. 설문조사 대상은 모집단을 대표할 수 있도록 남성 30%, 여성 70%, 수도권 65%, 비수도권 35%를 원칙으로 하되, 2007년 이전과 이후 입국 대상자의 비율을 고려하여 표집하였다. 분석 대상으로 삼은 응답자 220명의 성별 구성은 남성 23.2%, 여성 76.8%, 남한 내 거주 지역은 수도권 67.8%, 비수도권 32.2%, 2007년 이전 입국은 30.9%, 2007년 이후 입국은 69.1%이다. 입국시기를 2007년을 기점으로 고려하여 표집한 이유는 2007년에 북한이탈주민 수가 1만 명을 넘어섰고 탈북의 원인과 다른 성격을 갖게 되었으며 북한이탈주민법 개정이 이루어지면서 북한이탈주민에 대한 정착지원의 방향을 “보호”에서 “자립·자활 중심”으로 전환하였기 때문이다. 북한이탈주민의 수가 2만 명 시대에 진입하면서 2010년에는 북한이탈주민지원재단(현재 남북하나재단)이 설립되었다.

에 따른 운영 적합성에 대해 별개의 문항으로 질문하였는데, 응답자들은 ‘신변위협 예방 및 보호’(응답자 82.3%), ‘범죄 예방’(응답자 72.3%), ‘국가 안보’(응답자 70.0%), ‘북한이탈주민의 사회적응 지원’(응답자 65.0%) 순으로 해당 목적에 따라 적합하게 운영되고 있다고 평가한다고 응답하였다.

한편 북한이탈주민이 남한 주민들과의 관계에서 느끼는 적응상의 어려움을 조사하였는데, 북한이탈주민은 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 응답자의 8.2%에 그치는 것으로 나타났으며, 그렇지 않은(그렇지 않다+전혀 그렇지 않다) 경우는 91.8%로 나타났다.

반면에 신변보호제도의 필요성에 대해서는 응답자 중 85.4%가 필요하다고 생각하는 것으로 나타났으며, 73.2%는 신변보호제도에 대해 만족하는 것으로 나타났다. 신변보호제도에 대해 만족하는 가장 큰 이유로는 ‘신변위협 요소 제거 및 신변보호’를 받을 수 있기 때문이라고 밝혔다(응답자 49.2%). 반면, 신변보호제도에 대해 불만족하는 경우에는 ‘형식적인 제도운영’(응답자 39.0%)과 ‘실질적인 도움이 미흡하다’는 점(응답자 32.2%)을 만족스럽지 못한 원인으로 생각하는 것으로 나타났다.<sup>15)</sup>

이러한 응답 내용을 고려할 때, 신변보호제도를 통해 북한이탈주민이라는 사실이 노출되는 것에 대한 우려는 큰 반면, 신변위협 등 본래적 의미의 신변보호에 대한 필요성은 낮을 것으로 추론할 수 있겠다. 그럼에도 불구하고 신변보호제도에 대해 만족하고 있는데, 이는 후술하는 답변을 종합해 본다면 신변보호 그 자체 때문일 수도 있으나 아래에서 보는 바와 같이 신변보호담당관을 통한 여러 가지 유무형의 지원이 있었기 때문이라고 추측된다.

## 2. 신변보호제도를 통해 실질적으로 받는 지원

15) 신변보호제도에 대한 만족도는 북한이탈주민이 자신의 연령, 입국 연도(2007년 기준), 직업 활동 여부, 가계 소득 등 자신의 상황에 따라 상반된 태도를 갖고 있기에 차이가 나타남을 확인할 수 있었다. 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, 신변보호제도에 이해 수준이 높은 경우, 신변보호제도가 필요하다고 인식하는 경우, 신변보호활동을 신뢰하는 경우에 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대해 만족하는 응답 비율이 더 큰 것으로 나타났다.

북한이탈주민의 남한 정착과정을 지원하는 이른바 ‘3종 보호담당관’ 중에서는 신변보호담당관에게 도움을 받는 경우가 가장 많은 것을 확인할 수 있었다(신변보호담당관=응답자의 28.3%, 거주지보호담당관=8.2%, 취업보호담당관=3.2%).

응답자의 49.5%가 지난 1년간 신변보호담당관에게 도움을 요청한 경험이 있는 것으로 나타났으며, 경험이 없다고 응답한 경우는 50.5%의 비율을 보였다. 지난 1년간 신변보호담당관에게 도움을 요청한 경험이 있다고 응답한 109명을 대상으로 신변보호담당관에게 요청한 도움의 유형을 질문하였다. 이 질문에 답변한 102명의 응답자 중 ‘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. 그다음으로는 ‘경제적 문제 해결(은행 업무, 빚 관련 문제 등)’이 21.6%, ‘주거 문제 관련’이 17.6%, ‘자녀 교육 관련’이 14.7%, ‘범죄 피해 신고’ 13.7%, ‘의료 관련’이 11.8% 등으로 응답하였다.

관련하여 전체 응답자 220명을 대상으로 지금까지 신변보호담당관에게 도움을 받은 유형을 질문하였는데, 이 질문에 대한 응답자 161명 중 ‘취업·창업, 직장 생활 관련(급여 등)’ 도움을 받은 경우가 26.1%로 가장 많은 것으로 나타났으며, 그다음으로는 ‘신변위협 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% 등으로 나타났다.

이와 같은 응답 결과를 볼 때, 현재 신변보호제도 시행 과정에서 신변보호담당관은 북한이탈주민의 신변보호 역할을 담당하고 있으나, 그보다 사회적 지원의 역할 비중이 더 크며, 북한이탈주민 또한 신변보호담당관에게 신변보호보다는 사회적 지원의 역할을 더 기대하고 있음을 확인할 수 있다. 더욱이 북한이탈주민이 남한 정착과정에서 취업보호담당관이나 거주지보호담당관보다 신변보호담당관에게 사회적 지원을 더 많이 받고 있음을 볼 때, 신변보호제도는 본래의 제도 취지와 달리 사실상 북한이탈주민의 사회적 지원에 더 많은 부분 활용되고 있음을 알 수 있다.

### 3. 신변보호제도 운영과정에서 발생하는 문제

#### (1) 신변보호담당관을 통한 지속적 보호 여부

응답자 중 신변보호를 받은 기간은 5년 이상인 경우가 63.2%의 비율로 가장 높게 나타났다. 그리고 현재까지 신변보호를 경험하는 기간 동안 1명의 신변보호 담당관에게 지속적으로 도움을 받은 경험이 있는 응답자는 16.8%(220명 중 37명)에 그쳤다. 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 높았다. 그다음으로는 ‘문자메시지’를 통해서라는 응답이 72.7%, ‘방문’을 통해서라는 응답이 57.3% 순으로 나타났다.

#### (2) 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 평가

신변보호 활동에 대한 평가 문항에서는 응답자 중 73.2%는 현재 자신을 담당하는 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대해 만족하고(만족한다+매우 만족한다), 응답자 중 74.1%가 현재 자신을 담당하는 신변보호담당관의 신변보호 활동에 대해 신뢰하는 것(신뢰한다+매우 신뢰한다)으로 나타났다. 그러나 응답자 중 신변보호담당관으로 인해 감시받는다는 느낌이 있다고 응답한 경우가 32.8%에 이르렀다.

#### (3) 인권침해 실태

신변보호제도로 인한 인권침해 실태에 대한 응답의 주요 내용은 다음과 같다. 응답자 중 42%가 신변보호제도로 인해 불편함을 겪었던 경험이 있는 것으로 나타났다. 각 유형별 인권침해 경험을 살펴보면, 응답자 중 ‘사생활 침해’를 경험한 비율이 37.7%의 비율로 가장 높은 것으로 나타났다. 그다음으로는 ‘정서적 침해’를 경험한 비율이 7.3%, ‘신체적 침해’ 3.6%, ‘성적 침해’ 3.6%, ‘방임적 침해’ 2.3%의 순으로 나타났다. 사례별 응답자 비율은 아래 <표 1>과 같다.

&lt;표 1&gt; 신변보호제도로 인한 인권침해 유형 및 사례 (N=220)

유형	사례	응답자 비율 및 빈도수	
사생활 침해 경험	- 보호기간이 종료된 이후에도 신변보호담당관이 계속해서 연락을 해옴	17.3%	37.7% (83명)
	- 너무 잦은 연락(전화, 문자 등)으로 인해 불편했음	15.9%	
	- 신변보호담당관이 교체된 이후에도 이전 담당관이 개인적으로 연락을 계속해온 경우	9.5%	
	- 내가 아닌 주변인(가족, 친구, 직장동료 등)에게 나의 사생활과 관련된 질문을 했다는 이야기를 들은 적이 있음	7.7%	
	- 거주지로 직접 자주 방문하여 불편함	7.3%	
	- 너무 늦거나 이른 시간(저녁 9시 이후, 혹은 새벽 시간에 연락함)	6.8%	
정서적 침해 경험	- 북한이탈주민 출신이라는 점을 들어 무시하거나 차별하는 말을 들은 경우	5.9%	7.3% (16명)
	- 신변보호담당관이 자신의 요구에 따르지 않을 경우 불이익을 당할 수 있다는 등 겁을 준 적이 있음	1.4%	
	- 신변보호담당관으로부터 폭언이나 욕설을 들은 경우	0.9%	
신체적 침해 경험	- 여행을 가려고 했으나 방해받은 적이 있는 경우	2.3%	3.6% (8명)
	- 집회, 모임 등 참가에 대해 방해받은 적이 있는 경우	0.9%	
	- 내가 원하지 않는 식사나 술자리를 강요받은 적이 있는 경우	0.9%	
	- 신체적 폭행을 당한 적이 있는 경우	0.5%	
성적 침해 경험	- 전화 통화 중 성적인 수치심이나 모멸감을 느끼게 하는 말을 들은 적이 있는 경우	1.8%	3.6% (8명)
	- 내가 원하지 않는데도 나에게 불필요한 신체적 접촉을 한 적이 있는 경우	1.8%	
	- 외모나 옷차림 등에 관한 성적인 농담을 들은 적이 있는 경우	0.9%	
	- 내가 원하지 않는데도 개인적으로 만나 데이트 등을 하자고 연락을 자주 해온 경우	0.5%	
방입적 침해 경험	- 도움이 필요해 신변보호담당관에게 연락을 했으나, 연락을 피하거나 무시	2.3%	2.3% (5명)

이상과 같은 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( $\chi^2=22.363$ ,  $df=1$ ,  $p=0.000$ ), 신변보호제도에 대해 만족하는 비율도 더 높은 것으로 나타났다( $\chi^2=19.540$ ,  $df=1$ ,  $p=0.000$ ).

<표 2> 신변보호제도로 인한 인권침해 경험에 따른 신변보호제도 만족도

			인권침해 경험		전체	
			있다	없다		
신변보호담당관의 신변보호 활동에 대한 만족도	불만족 한다	빈도(명)	40	19	59	$\chi^2=22.363,$ df=1, p=0.000
		비율(%)	43.5	14.8	26.8	
	만족 한다	빈도(명)	52	109	161	
		비율(%)	56.5	85.2	73.2	
신변보호제도 만족도	불만족 한다	빈도(명)	39	20	59	$\chi^2=19.540,$ df=1, p=0.000
		비율(%)	42.4	15.6	26.8	
	만족 한다	빈도(명)	53	108	161	
		비율(%)	57.6	84.4	26.8	
전체		빈도(명)	92	128	220	
		비율(%)	100.0	100.0	100.0	

신변보호제도로 인한 인권침해 경험은 신변보호제도에 대한 만족도 차이뿐만 아니라, 남한 사회의 인권보호 수준에 대한 인식에도 차이를 나타내는 것을 볼 수 있었다. 신변보호제도로 인한 인권침해 경험이 없는 경우 인권침해 경험이 있는 응답자에 비해 남한 사회의 인권보호 수준에 대해 높은 편이라고 인식하는 경우가 더 많은 것으로 나타났다( $\chi^2=7.721, df=1, p=0.005$ ).

<표 3> 신변보호제도로 인한 인권침해 경험에 따른 남한 사회의 인권보호 수준에 대한 인식

			남한 사회의 인권보호 수준		전체
			낮은 편이다	높은 편이다	
인권침해 경험	있다	빈도(명)	41	51	92
		비율(%)	44.6	55.4	100.0
	없다	빈도(명)	34	94	128
		비율(%)	26.6	73.4	100.0
전체		빈도(명)	75	145	220
		비율(%)	34.1	65.9	100.0

$\chi^2=7.721, df=1, p=0.005$

#### 4. 신변보호제도의 개선 요구 사항

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 33.5%에 달했다. 응답자 중 신변보호제도로 인한 본인의 인권침해 경험여부에 따라 신변보호제도에 대한 문제제기 경험에 차이가 있는 것으로 나타났는데, 신변보호제도로 인해 본인이 인권침해를 받은 경험이 있는 경우 신변보호제도에 대해 문제제기를 해 본 경험이 더 많은 것으로 나타났다 ( $\chi^2=9.106$ ,  $df=1$ ,  $p=0.003$ ).

신변보호 수행에 적합한 기관으로는 ‘경찰청’이 적합하다는 응답이 64.1%를 차지하였고, 그 다음으로는 ‘통일부’라고 응답한 비율이 29.7%로 나타났다. 다만, 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 높은 것으로 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%, ‘인권의식’ 5.5%의 순으로 응답하였다.

적정한 신변보호 기간으로는 응답자의 48.6%가 5년 이상~10년 미만이라고 답했으며, 그다음으로는 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%). 그다음으로는 ‘보호 대상자의 특성에 적합한 신변보호담당관의 배치(성별, 연령 등의 고려)’가 22.9%, ‘신변보호담당관 인력 충원 및 잦은 교체 줄이기’가 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.



## IV. 인권침해 사례를 통해 본 신변보호제도의 문제점

이 장에서는 심층면접조사 결과를 토대로 북한이탈주민이 실제로 경험한 인권침해 사실과 그에 대한 대응 양식을 살펴보겠다. 심층면접조사는 설문조사 결과에서 드러나지 않거나 신변보호제도에 대한 모순적 인식 및 태도의 원인을 밝혀내기 위하여 실시하였다. 북한이탈주민에 대한 심층면접조사는 2018년 6월부터 10월까지 총 31명의 참여로 진행하였다. 심층면접참여자들은 연구자의 네트워크와 북한이탈주민 지원단체의 중개를 통해 눈덩이 표집방법으로 대상자를 확장하였다. 심층면접은 연구참여자의 경험과 해석의 중요성을 살리기에 가장 적합한 반구조화된 면접법으로 진행하였다.

### 1. 신변보호제도 및 신변보호담당관에 대한 모순적 인식과 태도

신변보호제도에 대한 경험과 인식을 둘러싼 심층면접조사를 통해 알 수 있는 사실은 우선, 북한이탈주민과 신변보호담당관 모두 ‘보호’제도의 역할과 기능에 대해 이중적인 의미 부여를 하고 있다는 점이다. 우선, 북한이탈주민들은 ‘보호’와 ‘감시’를 동일시하는 경향을 보인다. 신변보호담당관들의 업무 방식이 북한의 안전원이나 보안요원들의 업무 방식과는 다르기 때문에 감시로 인식하지 못하거나, 감시라 할지라도 보호를 받기 위해 필요한 정보제공 차원이라고 이해하는 것이다. 신변보호담당관들의 일상 파악은 자신에 대한 관심과 걱정일 뿐, 감시는 아니라는 유보적인 태도를 보인다.<sup>16)</sup>

먼저, 북한이탈주민들이 신변보호담당관들의 업무 수행을 자신에 대한 배려와 관심으로 이해할 경우, 신변보관을 ‘보호자’이자 가족 이상의 존재로 인식하게 된다. 반면, 신변보호담당관을 단순히 주어진 역할을 수행할 뿐이며, 요청을 거절하면서 불필요한 도움만을 업무로 삼는 존재로 이해할 경우, 신변보호담당관

<sup>16)</sup> 한편, 신변보호담당관들은 북한이탈주민들을 ‘안전’한 정착이 필요한 특별한 민원인이나 ‘보호’가 필요한 국민으로 인식하는 것으로 보인다. 여기서 보호는 범죄피해로부터의 예방과 국가 안보에 대한 위협으로부터의 예방이라는 의미를 갖는다. 따라서 신변보호담당관들은 신변보호제도가 북한이탈주민들의 존재로 말미암아 발생할 수 있는 여러 상황으로부터 ‘법질서 수호 및 국가 안보’라는 전문적 기능을 수행하기 위해 필요하다고 생각한다. 신변보호담당관들은 운영과정에서 발생할 수 있는 인권침해적 상황에 대해서 과거와 달리 교육받은 대처를 하고 있기 때문에 문제가 감소할 것이라고 보고 있는 듯하다.

에 대한 불신이 커진다. 이들이 보기에 신변보호담당관은 북한이탈주민들을 이용해서 성과를 내고 승진을 목적으로 하는 사람들이다. 또한 신변보호담당관들의 편파적이고 차별적인 대우를 목격한 후에는 이들이 북한이탈주민들이 도움이 필요할 때에는 외면하고, 사생활에 지나친 간섭을 하는 모순적인 존재라고 판단하게 되었다. 신변보호담당관이 수집한 자신의 정보가 ‘안보’ 목적의 정보로 분류되는 것을 인지하게 되면 제도에 대한 불신은 더욱 커진다.

그러나 북한이탈주민들은 ‘보호’받는 제도이므로 필요하다고 인식하는 경향이 많고, ‘감시’받는 제도이므로 필요없다는 판단에 이르지 않는 것으로 보인다. 북한이탈주민들은 신변보호제도가 개인적 차원에서 보면 남한 사회의 질서와 자본주의적 규칙을 준수하며 살아가는 ‘준법적’ 자신에게는 굳이 필요없는 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.

요컨대 북한이탈주민들은 대체로 ‘안보’와 ‘정착’ 목적에서 신변보호제도의 필요성을 인정하고 있다. 합목적성만 고려한다면 신변보호, 정착지원, 그리고 취업지원은 상호 긴밀하게 통합될 수도 있다. 그러나 경찰이 북한이탈주민의 취업알선, 프라이버시와 관련한 사건 해결, 사건사고 처리, 생계지원 등까지 담당해야 하는 상황이 만들어지고, 이러한 업무를 장기간 수행하다보면 신변보호담당관과 북한이탈주민은 필요 이상의 상호의존적 특성을 갖게 될 위험이 크다. 본질적으로 이러한 업무는 경찰 본연의 기능의 범위를 넘어서는 업무라고 할 수 있다. 신변보호제도 자체의 필요성이 인정됨에도 현행 운영 방식이 적절하지 않음에 대해서는 공감대를 형성하고 있는 만큼, 제도의 체계적인 정비가 필요하다. 우선, 북한이탈주민에게는 신변보호제도의 목적, 운영방식에 관한 정확한 정보를 전달해야 한다. 신변보호담당관의 역할과 담당 범위를 사전에 명확히 고지함으로써, 신변보호담당관의 사생활 침해 행위는 물론, 북한이탈주민들이 신변보호담당관에 대한 지나친 의존 행위를 만들어내지 않도록 예방할 필요가 있다. 또한 경찰 조직의 전문성을 살리는 신변보호제도의 운영을 위해서는 업무 매뉴얼

공개를 제도화하고, 정착지원 및 생계형 문제 해결 등과 같은 부분은 분리 운영하는 방식 등을 도입하는 것을 생각해 볼 수 있다.

## 2. 인권침해 경험과 대응

### (1) 원하지 않은 신분노출

일상공간에서의 신분 노출은 신변보호담당관이 거주지나 직장으로 찾아와서 지금까지 자신의 출신이나 배경에 대해서 알려지지 않던 사실이 주변인들에게 알려지게 되는 상황이 가장 많다. <사례 1>의 응답자는 한국에서 생활한 지 벌써 16년째이다. 한국에서 대학과 직장을 다니고, 결혼을 하면서 출산도 하였다. 이 응답자가 맨 처음 신변보호담당관으로 인해 불편을 겪었던 일은 연락 없는 방문이었다. 뿐만 아니라, 경비실에 담당하고 있는 북한이탈주민의 정보를 공개함으로써 북한이탈주민 당사자의 의도와 관계없이 프라이머시가 노출된 사례이다. 연락 없는 방문은 신변보호담당관이 바뀐 후에도 계속되었다. 결혼 전 혼자 살고 있을 때 늦은 밤 9시가 넘은 시각에 찾아오는 담당형사가 아무리 선물을 들고 왔다고 해도 반가울 리가 없었다. 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.

<사례 1> 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 어떡하나고 그러고 **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. .... 그리고는 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.

<사례 2>의 경우 신변보호담당관이 직장으로 찾아오는 경우이다. 이러한 경우 동료들에게 자신의 상황을 이해시키기 위해서, 그리고 자신이 나쁜 짓을 저지를 사람이 아니라는 점을 이해시키기 위해서, 그리고 적응 과정에서 문제를 일으키고 싶지 않다는 동기에서 신변보호담당관의 사생활 침해 행위를 변호하거나 정당화하는 노력을 보여준다.

<사례 2> 일하다가도 점심시간에 (전화가) 오거든요. 밥을 먹자고,,그러면 누구나, 옆에 사람들이, 한국분들이 누구냐고, 신변보호담당관이다라고 하면, ‘신변보호담당관이 뭐지?’ 그거에 대해서 모르니까, 그에 대해서 설명을 해줘요. 우리를 신변보호를 해주는거다, 이렇게 이야기를 하거든요. 그러면, ‘아, 감시하는구나’ 이렇게 이야기를 해요. 그러면, 그런게 신경이 좀 쓰이는 것도 있긴 있어요. 네, 찾아오기도 해요. 내가 시간이 안 되니까, 일을 하니까, 내가 휴식날에는 그 분도 휴식을 해야 되잖아요, 그러니까, **누구나, 신변보호담당관, 형사다, 그러면 형사가 왜 찾아와? 죄를 지었나?** 이러면서. 아, 그런게 아니고 우리한테 그런 사람들이 있다. 이렇게 이따금씩 만나서 어떻게 지내냐, 위로하는 차원에서 .....

## (2) 신변보호담당관의 부적절한 대우와 차별

북한이탈주민의 대다수가 여성이다보니 성적인 문제가 불거지는 것도 사실이다. 실제로 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. <사례 3>의 남성 북한이탈주민

의 한 사례에서는 신변보호담당관의 차별적 대우에 대해서 불만을 표출하였다. 예를 들어, 특정 북한이탈주민들에 대한 편파적 대우로 인해 자신이 직·간접적 피해를 보고 있음을 주장한다. 신변보호담당관 ‘남성’은 ‘혼자 사는 예쁜’ 북한이탈여성에 대해서만 우호적인 태도를 보인다는 것이다. 실제로 인터뷰 대상자들 가운데 자신의 사례는 아니지만 신변보호담당관이 북한이탈여성과 지나치게 밀착하는 사례를 보고하기도 하였다.

<사례 3> 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. 전화 한 통이면, ‘뭐 하세요. 일하세요? 일은 잘돼요? 다른 일은 없어요?’ 그냥 이렇게 살아 있는지 없는지는 확인 전화만 하고, **혼자 사는 이쁜 여자들에게 집중을 하죠.**

<사례 4>의 경우 신변보호담당관은 사업성적을 내야 하는 사람이기에 도움을 요청할 수도 없고, 오히려 자신을 이용해서 승진을 위한 성과를 내는 존재에 불과하다고 판단하는 경우도 있다. 특히 북한이탈여성들은 중국생활이나 남한 정착 과정에서 억울함을 호소하다가 자신의 경험담이 범죄사실로 증명이 되는 경우가 있어 이와 관련된 인권침해 사례가 관찰되기도 하였다.

<사례 4> 그 사람도 자기가 관찰하고 있는 탈북자들이 있거든요. 그런데 **탈북자들의 동향 같은 거 조사해서 사업성적을 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 없거나 다 그런 서류를 만들어서 사업성적을 내는 것 외는 다른 거 없다고 그랬죠. **노골적으로 내가 사업성적을 좀 내야 되겠는데, 탈북자들에게 돌아가는 동향을 알려달라는 이런 사람도 다 있다는데요. 우리가 관에 별을 올려주는 사람이야?**

이러한 인권침해 또는 일상생활에 불편함을 야기하는 사례에도 불구하고 연구참여자인 북한이탈주민들은 상당수가 개인적인 차원에서는 신변보호제도가 굳이 필요없다고 하면서도 안보나 사회적 차원에서는 필요하다고 인식한다. 불편하고, 짜증나고, 전화를 안 받고, 화가 나고, 가서 항의를 하고 싸우더라도 이 제도는 없어지면 안 될 것 같다는 것이 대부분의 심층면접 참여자의 생각이다. 북한이탈주민들은 자신이 평생 ‘북한이탈주민’으로서 꼬리표를 달고 살아갈 수밖에 없다는 사실을 알고 있다. 신변보호제도는 자신을 ‘한국인’이 아니라 한국에 사는 북한이탈주민이라는 사실을 지속적으로 상기시켜주는 기제로 작동하는 것이다. 북한이탈주민들은 신변보호제도가 인권을 침해한다는 사실을 인정하면서도, ‘보호자’로서의 역할을 기대하고 있다. 이 점이 신변보호제도가 북한이탈주민에게도, 제도 운영의 주체에게도 딜레마로 작용한다고 볼 수 있다.

## V. 결론: 인권의 시각에서 대안 모색

북한이탈주민 신변보호제도에 대해서는 오랫동안 위험성과 인권침해 위험성이 제기되어 왔다. 신변보호제도는 북한이탈주민법 개정 이전에는 법적으로 근거가 미약하고 시행령에서 법률의 위임 범위를 벗어나 규정하고 있으며, 북한이탈주민이 감내하고는 있지만 사생활 침해가 일어나는 등 인권침해 위험성이 상존하고 있었다. 이를 개선하기 위해 신변보호제도를 유지한다면 무엇보다 북한이탈주민법에 법적 근거를 명시하는 것에서 머물 수는 없다. 법률 개정에 따라 신변보호담당관의 활동을 인정하더라도 경찰청의 신변보호지침을 공개하고 사실상 신변보호제도가 무기한 연장되거나 사생활 침해 논란이 있었던 부분에 대한 제도개선이 필요하다.

물론 실태조사결과에서 북한이탈주민의 경찰의 신변보호에 대한 의존적 경향과 신뢰가 있는 것도 확인되었다. 이러한 부분은 경찰이 일상생활에서 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 신변보호제도 본질에 맞는 제도 운영,

신변보호담당관 활동으로 인한 원하지 않는 신분 노출, 신변보호담당관의 부적절한 대우와 차별 등은 여전히 개선되어야 할 과제이다. 연구결과를 토대로 몇 가지 구체적인 개선방안을 제안하면 다음과 같다.

첫째, 신변보호제도의 법적 근거가 2019년 1월 북한이탈주민법 개정으로 명확하게 되었지만, 그 실체는 시행령 제42조(거주지에서의 신변보호)가 법률로 격상된 것에 불과하다. 시행령 제42조의 근거가 되는 법률의 위임 근거가 불명확하다는 문제는 해결되었으나, 여전히 신변보호제도는 그 성격이 보안처분에 가깝고 판단 기준에 대한 법적 근거가 명확하지 않다는 문제점이 존재한다. 신변보호제도가 보호의 의미도 있으나, 경우에 따라 국민의 기본권을 제한하는 경우에 해당하므로 법치주의 차원에서 법 제22조의2를 구체화할 수 있도록 시행령에서라도 신변보호제도에 대한 명확한 판단 및 운영 기준 마련이 필요하다.

둘째, 신변보호제도의 본질과 취지에 맞게 운영을 적정화하고 지침을 공개해야 한다. ① 우선 신변보호제도를 운영하는 경우에도 신변보호라는 제도의 목적과 본질에 적합하게 제도의 운영 범위를 축소할 필요가 있다. 실태조사 결과에서도 실제 제도 시행 과정에서 신변보호담당관은 신변보호라는 본연의 역할보다 사회적응 지원에 대한 역할 비중이 더 크며, 북한이탈주민 또한 신변보호담당관에게 신변보호보다는 사회적응 지원에 대한 역할을 더 기대하고 있는 것으로 나타났다. 즉 신변보호제도는 본래의 제도 취지와 달리 사실상 북한이탈주민의 사회적응 지원에 더 많은 부분 활용되고 있음을 확인할 수 있었다. 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. 신변보호는 실질적으로도 신변보호에 한정하여 운영하고, 사회적응 지원은 통일부를 중심으로 필요한 경우에 한하여 경찰청이나 국가정보원의 협조를 얻는 것이 제도적 취지에 부합한다. ② 다음으로 신변보호제도가 투명하게 운영될 필요가 있다. 현재 안보 목적이라는 하지만 경찰청의 신변보호담당관운영지침이 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 정확한 정보를 제공해야 할 것이다. 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. ③ 뿐만 아니라, 신변보호제도 운영에 있어 보호대상의 분류 체계인 가급, 나급, 다급의 분류가 명확해야 하고, 신변보호기간의 연장이 엄격한 요건 하에서만 이루어져야 할 것이다. 신변보호대상자도 실질적이고 객관적인 심사를 통해 축소되어야 하고, 5년의 기간도 다소 길다고 할 수 있다. 기간 연장이 필요한 경우 판단 근거가 명확해야 하며 기간 연장에 대한 북한이탈주민 당사자의 의견 반영이 실질적이어야 한다. ④ 신변보호제도 운영에 있어 과잉금지원칙, 즉 비례의 원칙이 준수될 필요가 있다. 현재는 신변의 위협성, 범죄의 위협성 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.

셋째, 신변보호제도로 인한 북한이탈주민의 인권침해 위협성에 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, 신분 노출 등 인권침해에 대해 무감각하게 만들 위험성이 있다. 현재의 신변보호제도가 제도적 목적과 취지에 부합하면서도 인권침해의 위협성을 최소화하기 위해서는 경찰청의 신변보호지침이 공개되는 이외에 신변보호제도 운영 가이드라인(직무매뉴얼)이 작성되어야 한다. 그리고 신변보호제도로 인해 나타나는 인권침해 사례를 줄이기 위해서는 신변보호경찰관에 대한 인권교육이 반드시 필수화 및 정례화되어야 한다.

결론적으로 북한이탈주민 보호제도는 법적 근거에 따라 재설계 될 필요가 있는데, 무엇보다 신변보호제도의 가장 바람직한 운영은 법적 근거에 따라 원칙적으로 통일부가 주관 부처로 운영하되 위험방지가 필요한 경우 경찰청의 협조를 얻는 것이라고 할 수 있다. 『북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률』에



따라 사회적응교육, 직업훈련, 취업보호, 교육지원 등이 이루어지고, 북한이탈주민 스스로 자신의 기본권을 인식하고 이를 법적 구제수단을 활용하여 보호받을 수 있도록 시민교육 차원의 법교육, 법률구조, 지정상담변호사제도 등의 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 한정적이어야 한다. 신변보호담당관의 역할 중 사회적응을 지원하는 부분은 하나센터로 옮겨지는 것이 필요하다. 신변보호기간도 엄격하게 5년으로 한정되거나 그 이하로 축소되어야 하며, 기간의 연장은 원칙적으로 북한이탈주민의 필요에 따라 요청한 경우에 한정하는 것으로 해야 한다. 무엇보다 현재 거주지보호담당관과 취업보호담당관보다 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 역할 이양 후 사회적응지원이 잘 이루어질 수 있도록 통일부와 경찰청의 협조와 하나센터 소속 담당자들의 역량 강화와 인적 충원, 신변보호담당관들의 직무매뉴얼 작성 및 인권감수성 제고, 북한이탈주민에 대한 법적 지원 등이 필요하겠다.

## 참고문헌

- 강동완·임성욱, “북한이탈주민 지역적응센터 역할 및 개선방안”, 『정치정보연구』 제20권 2호, 2017.
- 국가인권위원회, 『북한이탈주민 인권피해 트라우마 실태조사』, 2017.
- \_\_\_\_\_, 『2016년도 북한이탈주민 인권의식 실태조사 연구』, 2016.
- \_\_\_\_\_, 『탈북여성의 탈북 및 정착과정에서의 인권침해 실태조사』, 2009.
- \_\_\_\_\_, 『북한이탈주민 신변보호제도 개선방안 실태조사』, 2018.
- 국가인권위원회 2013. 11. 30. 13진정0219200 결정.
- 김경숙, “북한이탈주민의 성공적인 정착을 위한 보안경찰 역할에 대한 개선방안 연구”, 한세대학교 박사학위논문, 2017.
- 김윤영·이상원, “신변보호경찰관의 탈북민 신변보호 개선방안”, 『인문사회과학연구』 제44권, 2014.
- 류지성, “북한이탈주민지원법의 주요 논점에 관한 연구”, 『서울법학』 제25권 3호, 2017.
- 백남설, “북한이탈주민 한국사회 정착실태 및 보호제도 개선방안”, 『한국경찰학회보』 제21권 4호, 2019.
- 손운석, “북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률에 대한 고찰 - 국내법적 논의를 중심으로 -”, 『경북대학교 법학논고』 통권 제55호, 2016.
- 송은희·설진배·박병석, “북한이탈주민 신변보호제도 개선 방안 독일사례의 적용”, 『평화학연구』 제19권 3호, 2018.
- 송은희·설진배·장명선, “북한이탈주민 신변보호 체계에 관한 연구”, 『한국과 국제사회』 제2권 2호, 2018.
- 이발래·최희, “경찰의 북한이탈주민 신변보호에 대한 적절성 여부에 관한 고찰”, 『법이론실무연구』 제6권 1호, 2018.
- 임창호, “북한이탈주민에 대한 보안경찰의 효과적인 보호 및 정착지원 방안”, 『경찰학논총』 제11권 4호, 2016.
- 임창호·김윤영, “북한이탈주민 범죄피해 예방정책의 효과성에의 영향요인”, 『한국경호경비학회』 통권 제51호, 2017.
- 장승수·신현기, “북한이탈주민에 대한 신변보호 관리실태의 문제점과 효율적 개선방안에 관한 연구”, 『한국치안행정논집』 제13권 2호, 2016.
- 조동운, “북한이탈주민의 신변보호에 관한 연구”, 『한국민간경비학회보』 제15권 3호,

2016.

조동운·서기주, “북한이탈주민의 신변보호에 관한 연구”, 『경찰연구논집』 통권 제9호, 2012.

최준혁, “북한이탈주민 신변보호제도와 보안경찰”, 『형사정책』 제31권 1호, 2019.  
통일연구원, 『북한주민 인권의식 실태연구』, 2010.

참조웹사이트

뉴시스, 2020년 1월 7일, “경찰, ‘대공수사 전담’ 안보수사본부 본격 추진...업무  
개편”(http://www.newsis.com/view/?id=NISX20200106\_0000880899)

통일부 북한이탈주민포털(<https://hanaportal.unikorea.go.kr/hanaportal/Institution/Settlement/System/>)

통일부 홈페이지(<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/NKDefectorsPolicy/status/lately/>)

□ 논문접수일: 2020년 1월 31일      심사일: 2020년 2월 20일

    게재확정일: 2020년 2월 28일

**Abstract**

## North Korean Refugees' Personal Protection System from the View of Human Rights

Eunyeong Kang\* · Taejeong Lee\*\* · Sangwoo Chong\*\*\*

This study sought to protect human rights from problems with the personal protection system for North Korean defectors and find ways to improve the system. This study was based on the results of a survey conducted by the National Human Rights Commission of Korea which was based on how to improve the protection system for North Korean defectors in 2018. According to a survey of North Korean defectors on the protection system, North Korean defectors have high confidence in their personal security officials and the current system. However, the protection system was found to be vulnerable to human rights violations, such as lack of legal grounds, National Police Agency's personal security guidelines being closed, and the period of protection being indefinitely extended or privacy being violated. The following improvements will be needed to improve the problems of the personal protection system. First, the legal basis needs to be clearer and more concrete. Although the legal basis of the protection system has become clearer due to the creation of Article 2 of 22 (Protection of the Protection and Settlement Assistance of North Korean Refugees) in the revision of the Act in January 2019, the enforcement ordinance still has similar characteristics to the security disposal and in some cases limits the basic rights of the people, so operating standards need to be prepared in accordance with the enforcement ordinance. Second, it should ensure clarity,

\* Lecture, Department of Social Studies Education, Inha University.

\*\* Research Fellow, Institute of Labor History, Sungkonghoe University.

\*\*\* Associate Professor, Department of Social Studies Education, Inha University.

transparency and adequacy in the course of the system's operation, and be within the limits of the over-the-counter support rules. The classification system of the protected target shall be clearly defined and operated only for personal protection considering the nature and purpose of the system. The operation guidelines should also be reduced and disclosed to suit the purpose and operated transparently, and accurate information on the safety protection system should be provided to North Korean defectors. The extension of the period of personal security protection should only be made under strict requirements, and the principle of proportionality should be observed to ensure the human rights of North Korean defectors to the fullest extent. Third, while North Korean defectors receive substantial help from their personal security officials, excessive protection also has a risk of making them feel numb to the North Korean defectors' growing dependence on police and human rights violations. In order to minimize the risk of human rights violations while meeting the original purpose, the government will need to separate the security protection system from the settlement support system, draw up guidelines for the operation of the personal security system, make compulsory and regular human rights education and job education for personal security officers and provide legal assistance to North Korean defectors. In conclusion, the personal protection system needs to be redesigned according to legal grounds to suit the purpose of the system, and it will have to operate in a way that can protect the human rights of North Korean defectors based on the reduction of the role of the personal protection officer through the clear division of roles among related ministries.

□ **Key words:** North Korean Defectors, Personal Protection System, North Korean Refugees Protection and Settlement Support Act, National Human Rights Commission of the Republic of Korea, Privacy Rights, Human Rights