현대북한연구, 28권 2호(2025), © 2025 북한대학원대학교 심연북한연구소, pp.96~127.
http://dx.doi.org/10.17321/rnks.2025.28.2.003

대량탈북 발생 대비 긴급수용에 대한 고찰

특별법 제정을 중심으로

김민준*

북한의 급변사태로 인한 대량탈북의 가능성이 존재한다. 이러한 상황이 발생할 확률은 극히 낮을 수 있지만, 상황 발생 시 적절한 대처와 통제를 하지 못하면 우리 사회는 큰 혼란에 빠질 것은 자명하다. 그에 대한 대비가 필요하다. 이에, 본 연구에서는 먼저, 북한의 급변사태와 대량탈북, 대량탈북의 원인과 규모, 정부의 대량탈북민 대응 방안에 대해 분석한다. 현행법 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」의 한계에 대한 분석을 통해 「북한이탈주민 긴급수용 및 보호에 관한 특별법」 제정의 필요성을 확인하고 특별법 제정 시 고려해야 할 사항에 대해 제언하고자 한다. 「북한이탈주민 긴급수용 및 보호에 관한 특별법」 제정 시 고려해야 할 사항으로 첫째, 대량탈북민 긴급수용 관련 업무수행을 담당할 전담부서 설치 및 제3국 유입 탈북민에 대한 제언이다. 둘째, 대량탈북민 국내 입국 시 필요한 남북출입사무소 증축과 임시수용소 운영에 관한 방안이다. 셋째, 대량탈북민 국내 입국 후 최초 거주지 전입에 대한 문제이다. 마지막으로 대량탈북민 사회적응교육에 대한 방법이다.

주제어: 북한이탈주민, 탈북민, 대량탈북, 긴급수용, 특별법

* 국방부 군무주무관.

1. 서론

북한에 최고 지도자의 유고나 쿠데타, 내전 등의 급변사태가 발생할 경우 대량탈북(정부의 평시 운영 중인 체제로는 수용이 불가능한 상태의 규모)의 가능성이 존재한다. 이러한 상황이 발생할 확률은 극히 낮을 수 있다. 하지만 대량탈북이라는 상황 발생 시 적절한 대처와 통제를 하지 못하면 우리 사회는 큰 혼란에 빠질 것은 자명하다. 이에, 정부는 대량탈북이라는 급진적인 상황에 대한 대비가 필요할 것이다.

북한의 급변사태와 대량탈북에 대한 선행연구를 분석해 보면 첫째, 신창대(2006),[1] 남재성(2013),[2] 김윤영(2015),[3] 윤지원(2017),[4] 제성호(2018)[5] 등의 북한의 급변사태에 대한 고찰, 대량탈북민 유입 대비 치안 유지 방안, 대량탈북이 안보에 미치는 영향 등 북한의 급변사태 발생으로 인한 대량탈북 발생에 따른 영향과 대응 방안이다. 둘째, 신범철(2011),[6] 조정현(2022)[7] 등의 대량탈북 사태에 관한 재외 탈북자 보

---

1) 신창대, "대량탈북이 안보에 미치는 영향 및 대비방향"(충남대학교 석사학위논문, 2006).

2) 남재성·이창무, "북한의 급변사태 및 대량탈북에 따른 경찰 대응방안 연구," 『한국공안행정학회보』, 제22권 1호(2013), 88~125쪽.

3) 김윤영, "대량탈북난민 유입 대비 경찰의 대응방안," 『치안정책연구』, 제29권 2호(2015), 99~138쪽.

4) 윤지원, '대량 탈북'이 북한 급변사태에 미치는 영향과 우리의 대비 방안," 『국방과 기술』, 제455호(2017), 128~135쪽.

5) 제성호, "대량 탈북사태 시 경찰의 치안 유지 방안," 『통일과 법률』, 제33호(2018), 1~30쪽.

6) 신범철, "우리나라 주도의 개입 논리와 대량탈북사태 관련 국제법적 검토," 『서울국제법연구』, 제18권 2호(2011), 1~30쪽.

7) 조정현, "재외 탈북자 보호 관련 국제법적 검토: 대량탈북 사태 시 대응방안을

호 관련 국제법적 검토 등 탈북민의 국제법상 문제에 대한 고찰이다. 셋째, 제성호(2018)의 대량탈북 발생 시 북한 주민의 남한 이주에 대한 법적 대응 등 남한 이주에 대한 법적 문제에 대한 연구이다.[8)]

즉, 선행연구에서는 북한의 급변사태에 따른 정부의 대응책, 대량탈북 발생 시 재외 탈북민에 대한 법적 문제에 대한 고찰, 대량탈북민 남한 이주에 대한 문제 등의 고찰은 있었지만 대량탈북민이 국내로 입국하는 급진적인 사태에 대처하기 위한 대량탈북민 긴급수용 관련 법 제정과 제정 시 고려해야 할 사항에 대해서 연구가 이루어지지 않은 것은 선행연구의 한계이다.

본 연구에서는 북한의 급변사태와 대량탈북, 대량탈북의 원인과 규모, 정부의 대량탈북민 대응 방안에 대해 확인하고 현행법 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」(이하 「북한이탈주민법」)의 한계에 대한 분석을 통해 특별법의 필요성을 확인할 것이다. 그리고 특별법이 제정되어야 하는 이유에 대해 입법론적 접근을 통해 현행법으로는 대량탈북민 국내 입국 시 통제하기 어려운 부분에 대해 「북한이탈주민 긴급수용 및 보호에 관한 특별법」(이하 「북한이탈주민 긴급수용 특별법」) 제정을 통해 그 문제를 해결하고자 한다. 하지만, 특별법을 제정하기 위해서는 많은 사항들이 고려되어야 할 것이다. 본 연구에서 모든 사항을 다룰 수 없을 것이고 특별법에 관한 모든 상황을 다 고려하는 것은 불가능하다. 하지만, 기본적으로 그 법의 목적과 방향에 대해서는 심사숙고하여 입법이 이루어져야 할 것이다. 본 연구에서는 특별법 제정의 필요성과 특별법 제정의 방향(법 제정의 목적과 범위, 법 제

포함하여," 『북한법연구』, 제28호(2022), 187~233쪽.

8) 제성호, "대량탈북: 급변통일 시 북한 주민의 남한 이주에 대한 법적 대응," 『북한학보』, 제43권 1호(2018), 33~71쪽.

정 시 고려해야 할 사항 등)에 대해 제언하고 고찰하기로 한다.

2. 이론적 배경

1) 북한의 급변사태와 대량탈북

북한의 급변사태란 최고 권력자의 유고나 쿠데타, 내전 등 전쟁을 제외한 북한 내 돌발 상황으로 인한 과정에서 정권과 체제가 무너지는 상황이다.[9] 또한, 북한의 급변사태는 체제 및 정권의 붕괴를 의미한다. 이와 관련, 부분 붕괴(partial collapse)는 경쟁적 정부가 존재하는 붕괴이며, 전부 붕괴(total collapse)는 모든 정부가 무존재하는 붕괴이다.[10] 또한, 북한의 정치, 사회, 의식 등의 변화가 북한 급변사태를 일으키는 주요한 원인이 될 수 있다. 북한은 과거 8월 종파사건, 경제조치, 고난의행군 등의 사건으로 인해 체제의 안정성이 위협되었으며, 이러한 체제의 급변은 북한의 급변사태를 일으킬 수 있는 요인이 될 수 있다.

급변사태에 대한 연구는 북한 지역의 특수성으로 인한 정보 접근의 한계로 인해 자료의 제한이 있고 현재까지 급변사태가 발생한 사례가 없기 때문에 연구의 한계가 있다. 급변사태에 대한 여러 시나리오 중 하나는 급변사태로 인해 대량탈북이 발생한다는 것이다. 대량탈북은

9) 남성욱, "한반도 급변사태와 우리의 효율적 대응 방안: 경제 분야를 중심으로," 박관용 외, 『북한의 급변사태와 우리의 대응』(한울엠플러스, 2010), 93쪽.

10) 김명기, "국제법상 북한정권 붕괴 시 국군의 통일을 위한 북한지역 진입의 합법적 방안 선정 검토," 『전략연구』, 제68호(2016), 4~5쪽.

북한 지도자인 김정은의 유고로 인한 정권붕괴와 체제붕괴 그리고 천재지변 등에 의한 급변사태로 북한 주민들이 생존을 위해 대규모 탈북하여 국내로 입국하는 경우이며, 정부가 평시 운영 중인 체제로는 수용이 불가능한 상태로 긴급히 비상체제로 전환해야 하는 규모를 '대량탈북'으로 정의할 수 있다.[11]

2) 대량탈북 원인

대량탈북의 원인으로는 김정은의 유고나 내부 쿠데타로 인해 발생하는 요인보다 북한 주민들의 경제, 사회, 문화, 의식 등의 변화로 인한 원인이 더 크게 작용할 것이다.

특히, 김정은의 통치 방식에 기인한 체제 불안·불만 요인의 증가로 인해 북한의 체제와 강력한 통제에 환멸을 느껴 대량탈북이 일어날 수 있다. 김정은이 집권하면서 대량탈북의 몇 가지 징조가 보이는데 그 징조들을 분석해 보면 첫째, 엘리트 계층의 탈북이 증가했다는 것이다. 김정일 시대에 넘어온 고위급 탈북자가 54명이고 김정은 시대에는 144명이 넘어왔는데 수치로 따지면 2.5배 이상의 고위급 탈북자가 김정일 시대보다 김정은 시대 때 넘어온 것이다. 이들이 탈북을 할 수밖에 없는 가장 중요한 이유는 김정은이 집권한 이후 북한 사회가 더 비합리적이고 비상식적으로 변하고 있다는 것이다.[12]

둘째, 기성세대의 의식변화와 장마당 세대(90년대 이후 태어난 세대)의 등장이다. '고난의 행군' 시대 속에서 청년기를 보낸 기성세대는 인

11) 김윤영, "대량탈북난민 유입 대비 경찰의 대응방안," 99~138쪽.

12) MBN, "줄어드는 탈북 루트 … 곧 김정은 몰락!," https://n.news.naver.com/mnews/article/057/0001837955?sid=100(검색일: 2025년 5월 31일).

간이 가지는 기본적 욕망에 대해 추구하고자 하는 의지, 생존에 대한 불안한 심리, 독자생존 해야 한다는 염세적 감정 등의 가치관 변화에 대해 혼란감을 느끼고 있다. 그리고 디지털 기기의 활용하여 정보 공유, 개인적 소비 욕구를 드러내는 장마당 세대는 다른 문화적 특징을 보여준다. 장마당 세대인 북한 'MZ세대'의 탈북이 늘고 있는 추세이며, 2023년 탈북민의 절반이 20·30대인 MZ세대가 탈북을 했다.[13]

2020년「반동사상문화배격법」제정, 2021년 최고인민회의에서「청년교양보장법」제정, 2023년「평양문화어보호법」을 제정해 사상교양을 전면적으로 강화시키는 한편, 외부 문화 유입을 차단하려는 시도를 하는 등 MZ세대에 대한 강압적인 통제가 지속되고 있다. 하지만 이러한 상태가 지속될수록 그들은 외부 세계 정보에 대한 욕구는 점점 커지고 탈북에 대한 열망이 커질 수밖에 없을 것이다.[14]

셋째, 김정은의 핵 관련 법 제정과 내부 감시 기능의 강화이다. 집권 초기인 2013년 4월「사회주의헌법」을 개정하여 핵보유국임을 명시하고「핵보유국법」제정을 통해 핵무장 전략을 확립하였다. 2017년 '핵 무력 완성'을 선언하였고, 2022년에는「핵무력정책법」을 제정하였다. 또한, 조선노동당 제8차 당대회 회의에서 김정은 위원장은 당적 지도의 효율성을 위해 당의 내부 규율체계를 강화하였고, 정무국을 비서국으로 환원하였으며, 조직지도부 외에도 당원과 당조직에 대한 검열 기능을 강화하여 '당중앙검사위원회'를 강화시켰다. 이 외 규율조사부와 법무부를 신설하여 당의 대내외 감시 기능을 강화했다. 이러한

---

13) 국립통일교육원, 2024 북한 이해, 239~240쪽, https://unikorea.go.kr/books/understand/understand/under_NK_2024/index.html#page=1.

14) "작년 탈북민 196명 절반이 MZ세대 … 北 차단 노력 실패할 것," 『국민일보』, 2024년 8월 23일.

핵 관련 법 제정과 내부 감시 기능의 강화는 북한이 국제사회로부터 고립이 되는 것을 가속화하며 체제가 불안하다는 방증이기도 하다.[15]

넷째, 1990년대 후반 '고난의 행군'부터 누적된 경제난으로 인해 북한 주민들의 불만은 쌓여 왔다. 당시 식량난으로 인해 수많은 아사자 발생을 직접 경험한 북한 주민들은 김정은 체제의 불안전성을 느낄 수 있을 것이다.[16] 또한, 2024년 7월 28일 『로동신문』 보도에 따르면 북한 압록강 변 일대에서 발생한 수해로 인해 북한 주민들의 삶이 더욱 어려워지고 있는 상황에서 김정은은 홍수 피해를 입은 신의주시와 의주군의 현장을 방문하여 수해 관련 재난방지대책을 세우지 않은 것에 대해 크게 질책했다고 한다. 또한, 수해 책임을 물어 다수의 간부들을 처형한 동향도 있는 것으로 알려졌다. 특히, 수해 피해가 큰 자강도의 노동당 고위급 간부가 처형되었을 가능성이 있다.[17]

3) 대량탈북 규모

급변사태 발생 시 탈북민의 탈북 규모를 추정하는 것은 수치화하여 정확히 나타내기는 어렵다. 탈북민 규모는 남북 경제력 차이, 북한 주민의 탈북 의지, 정부의 탈북 관련 정책적 대응 등 다양한 변수에 의해 달라질 수 있다.[18] 최근 탈북의 규모를 연구한 선행연구에서도 연

15) 이승열·이승현, "북한 조선노동당 제8차 대회의 주요내용과 시사점," 『이슈와 논점』, 제1797호(2021).

16) 김윤영, "대량탈북난민 유입 대비 경찰의 대응방안," 99~138쪽.

17) "北, 수해 책임 물어 간부 대거 처향 동향 … 국정원 '예의 주시'," 『조선일보』, 2024년 9월 4일.

18) 제성호, "대량 탈북사태 시 경찰의 치안 유지 방안," 1~30쪽.

구자마다 탈북 규모를 수만에서 수백만까지 예측하는 등 차이가 나고, 예측하는 방법도 다양하다. 추정 방법도 직관적 추정과 동독 이주민 비율, 1.4후퇴 월남자 비율 등을 탈북 규모에 적용하는 등 다양한 방법이 존재한다.[19]

대량탈북 규모 관련 선행연구를 분석해 보면 먼저, 급변사태 진행 방향, 주민들의 탈북 의지, 1.4후퇴, 동독 이주민 사례를 기초로 하여 역사적 사실에 근거한 대량탈북 규모를 산출하였다. 최고 지도자인 김정은이 실각해 체제가 붕괴되는 과정에서 적게는 17만여 명에서 많게는 100만여 명의 탈북민이 발생할 것으로 예측을 할 수 있다. 이러한 대량탈북 결과 중국 및 러시아로 53만 명, 남한으로 22만 명이 각각 유입될 것으로 예측하고 있다. 또한, 시도별 대량탈북 인원을 예상해 보면 양강도에서 약 26,600명, 함경남도에서 약 113,400명의 탈북민이 발생할 것으로 예상되었다.[20]

둘째, 북한의 급변사태 발생 시 탈북민이 제3국으로 탈북하는 경우이다. 급변사태 초기에는 중국행 탈북민 약 50만 명, 러시아행 탈북민 8만 명, 해상을 통해 남한으로 입국하는 탈북민이 약 2만 명으로 추산되고 있다. 이후 급변사태가 장기화되고 무정부상태가 될 경우 휴전선 및 해상을 통해 남한으로 입국하는 탈북민이 약 100만 명, 중국행 약 30만 명, 러시아행 약 5만 명, 일본 및 기타 제3국으로 약 5만 명으로 추정하였다.[21]

셋째, 북한 체제의 통제력에 따른 탈북 규모를 예상한 것이다. 북한 체제가 약화될 때 전체 탈북민의 15%인 약 10만 명이 탈북할 가능성

19) 김윤영, "대량탈북난민 유입 대비 경찰의 대응방안," 99~138쪽.
20) 위의 글, 113~114쪽.
21) 제성호, "대량 탈북사태 시 경찰의 치안 유지 방안," 47쪽.

이 있고, 정권이 붕괴되고 통제력을 상실할 때 전체 탈북민의 85%인 약 60만 명이 발생할 것으로 예상한다. 또한, 북한 체제가 약화되는 단계에서는 휴전선 개방 및 철거 여부가 결정되지 않을 것이므로 아주 소규모가 휴전선을 통해 탈북할 것으로 보이며, 체제가 완전히 붕괴되었을 때는 탈북민의 대부분이 휴전선을 통해 탈북할 것으로 예상된다. 휴전선을 통해 남한으로 탈북하는 탈북민은 평원 고속도로(북한의 유일한 횡축 고속도로) 기준 남쪽 3개 도(황해남도·황해북도·강원도), 1개 시(개성시)에 거주하는 적대계층 주민 중 약 20만 명이 잠정적 탈북 후보군이 된다.

해상을 통해 탈북하는 탈북민의 규모를 예측하기 위해서는 탈출 수단인 어선의 수송 능력이 메인 변수가 될 것이다. 현재 북한에는 각종 어선이 약 1,700척(서해 1,000척, 동해 700척) 있으며 이 중 탈북민이 사용할 수 있는 해상 경계 및 감시 태세를 고려하여 어선은 30% 내외로 추정된다. 어선의 가동률을 90%로 잡고 1척당 승선 인원을 평시 30t급 어선 승선 인원의 2~3배인 30명으로 계산해 보면 동해와 서해를 통틀어 탈북민이 이용 가능한 어선은 460척이며 총 1만 8,400명의 탈북민이 해상 경로를 통해 탈북할 것으로 추정된다.[22]

넷째, 급변사태 유형에 따라 탈북 규모를 추정한 것이다. 〈표 1〉은 유형별 탈북민 규모를 나타내고 있다. 총 세 가지 유형으로 탈북민 규모를 예측하고 있다. 각 유형에 대해 살펴보면 1유형은 최고 지도자의 사망으로 인한 실각 등으로 인해 탈북민이 발생하게 되는데 이때 대부분의 탈북민들은 국내 입국이 아닌 인접 국가인 중국과 러시아로 입국

22) 한관수, "북한 급변사태 시 난민 규모 & 탈출경로 시뮬레이션," 『신동아』, 5월호(2010), 302~311쪽.

〈표 1〉 유형별 탈북민 규모 추정

구분	상황	산출	규모
1유형	- 최고 지도자 실각 및 위기관리 정권 등장	- 2개월간 최대 10만 명 - 단, 탈북민의 70~80%는 중국과 러시아를 지향	- 약 3만 명
2유형	- 사회주의체제의 붕괴와 개발독재체제 등장	- 사회·경제적 불투명성이 심화	- 약 20만 명
3유형	- 국가체제 붕괴	- 내전과 무정부상태에서 극심한 혼란으로 인해 탈북민 급증	- 약 200만 명

자료: 남성욱, "한반도 급변사태와 우리의 효율적인 대응 방안: 경제 분야를 중심으로," 101~102쪽을 참조해 재구성.

하는 상황이다. 2유형은 북한 내 사회주의체제 붕괴와 개발독재체제의 등장에 따라 사회적·경제적 혼란이 발생하게 되는 상황이다. 마지막으로 3유형은 북한의 체제가 완전히 붕괴되어 무정부상태에 이르러 사회적 혼란이 심화되는 유형이다. 또한, 각 유형별 탈북 산출방법과 규모는 다르며, 1유형에서 가장 적은 탈북(약 3만 명)이 발생하고 3유형(약 200만 명)으로 갈수록 탈북 규모가 점점 커지게 된다.

마지막으로 정부 출연 연구기관에서 추정한 상황별·경로별 탈북자 예상 규모와 휴전선 및 해상을 통한 예상 규모를 산출하면 〈표 2〉와 〈표 3〉과 같다.

이처럼 대량탈북 규모에 대해 다양한 연구와 의견들이 존재하며 학자들의 연구들을 종합하여 대략적인 규모를 예상할 수 있다. 정부에서 작성한 '충무 3300 계획'에 따르면, 북한의 대규모 난민이 휴전선을 넘어올 경우 최대 20만 명 규모의 수용시설을 각 시·도에 설치한다는 내용을 담고 있다.[23]

23) "탈북사태 오나… 北 체제 붕괴땐 난민 최대 400만명," 『매일경제』, 2011년

〈표 2〉 상황별·경로별 탈북자 예상 총규모

(단위: 천 명)

구분	국경탈출		휴전선	해상탈출		
	중국	러시아		서해	동해	일본
거주지역	함남·북, 양강, 자강, 평남·북, 남포, 강원	함북	황남·북, 강원, 개성	어선 1,000척 중 270척	어선 700척 중 190척	
총계	470 (100%)	9 (100%)	200 (100%)	10.8 (100%)	7.6 (100%)	
통제약화 (20%)	90 (20%)	1.8 (20%)	매우 적은 수	2.2 (20%)	1.5 (20%)	
통제상실 (80%)	380 (80%)	7.2 (80%)	200 (100%)	8.6 (80%)	6.1 (80%)	

자료: 통일연구원, 2016년 DB자료 "상황별 경로별 탈북자 예상 총 규모".

〈표 3〉 휴전선과 해상을 통한 예상 규모

구분			해상탈출	
서부축선	중부축선	동부축선	서해	동해
황남, 황북, 개성	강원(1/2)	강원(1/2)	270척	100척
15만 명	28,000명	28,000명	11,000명	4,000명

자료: 통일연구원, 2016년 DB자료 "상황별 경로별 탈북자 예상 총 규모".

4) 정부의 대량탈북민 대응 방안

정부의 북한의 급변사태에 대한 대응 방안으로는 주변국과의 외교 협력, 군사력 투입 여부와 핵·미사일 등 대량살상무기의 확보 작전,

12월 20일.

무장세력 제압, 긴급구호 재건, 탈북민 수용 방안, 안정화 작전 등 다양한 대응 방안이 있다. 특히, 북한의 급변사태에 따른 대량탈북 발생에 대한 정부의 대응 방안에는 먼저, 정부 차원에서 탈북민 탈출 예상 지역 등을 판단하고 선제적으로 대비한다. 급변사태 발생 시 주요 탈출 경로는 국경탈출(중국·러시아행), 지상탈출(휴전선), 해상탈출(동·서해, 일본행)로 크게 세 가지로 분류할 수 있다.

체계적인 시스템을 구축하여 신속하게 대량탈북민 구호 및 수송이 이루어져야 한다. 입국절차에 따라 1차 임시수용소에서 심사와 분류 작업을 거쳐 2차 수용소로 가는 과정을 체계적으로 준비되어야 한다. 과거 2016년 정부는 단기간에 10만 명의 탈북민이 발생할 경우를 가정하여 이들을 수용하기 위한 '탈북촌'을 계획했으며, 통일부는 대량탈북민이 발생할 경우 지자체와 협력해 임시수용소를 마련하는 계획을 구상했다.

또한, 군 차원에서는 약 20만 명 이상의 탈북민이 지상과 해상을 통해 한국으로 유입할 것을 예상하였다. 이에, 군은 대량탈북민 발생 대비하여 3단계로 구분하여 효율적인 방안을 모색하였다. 1단계는 정보수집 단계, 2단계는 탈북민 국내 허용 범위 결정이며 3단계는 국내수용에 대한 것이다. 구체적으로 1단계에서는 대량탈북 징후를 파악하기 위해 국내 정보자산(영상정보·신호정보·인간정보)뿐만 아니라 주한미군의 정보자산도 최대한 활용하는 등 총동원하여 축선별, 해역별 이동 징후를 수집하고 규모를 판단한다. 2단계에서는 정부 협조하 탈북 허용 여부와 범위를 결정하는 것이다. 탈북 허용 여부의 핵심은 휴전선의 철책선 개방인데, 초기에 전부 개방하면 수용 능력을 초과하는 대량탈북민이 작전지역으로 유입될 경우 혼란이 발생할 수 있으므로 개방 여부와 그 범위에 대해 신중한 검토가 요구된다. 3단계에서는 탈북민 허용

범위를 결정하고 국내 수용하는 단계로 임시수용소에서 약 1주간 수용한 이후 후방지역의 국가수용소로 이송하는 것이다.[24]

3. 법 제정의 필요성

1) 현행법 체계의 한계

「북한이탈주민법」은 평시 체계에 맞춰 탈북민의 국내 정착 지원을 위해 제정된 법으로 북한의 급변사태 시 발생하는 대량탈북민을 감당하기에는 많은 문제들이 존재한다. 북한이탈주민법을 분석하여 그 문제들에 대해 설명해 보면 먼저, 「북한이탈주민법」 제10조(정착지원시설의 설치) 및 동법 시행령 제20조(정착지원시설의 설치)와 제21조(정착지원시설의 관리·운영)에 의거 국내 입국한 탈북민의 사회적응을 위해 안성 하나원과 화천 제2하나원을 운영하고 있다. 하지만 안성 하나원에서 한 번에 수용 가능한 인원은 600명의 교육생을 수용할 수 있고 화천 제2하나원은 500명을 수용할 수 있다. 연간 최대 교육생을 수용한다고 하더라도 두 곳을 합쳐서 4,400명을 수용할 수 있는 규모이다. 즉, 대량탈북민을 수용하기에는 현실적으로 불가능하다.

둘째, 「북한이탈주민법」 제14조(사회적응교육 등)에 의하면 하나원에서 탈북민의 사회적응을 위해 대한민국에 정착하는 데 필요한 기본교육을 실시하고 있다. 또한, 동법 제16조(직업훈련)에 의거 탈북민의 요

24) 윤지원, '대량 탈북'이 북한 급변사태에 미치는 영향과 우리의 대비 방안," 128~135쪽.

청에 따라 하나원에서 직업훈련을 실시하고 있다. 현재 하나원에서 운영 중인 사회적응프로그램(12주 400시간)과 직업훈련을 수만에서 수십만의 대량탈북민 대상으로 실시하기에는 어려움이 따를 것으로 예상된다.

셋째, 정부는「북한이탈주민법」제21조(정착금 등의 지급) 및 동법 시행령 제25조(보호금품의 지급 등)와 제39조(정착금의 지급 및 감액 기준 등)에 의해 정착금 지원제도를 운영하고 있다. 이와 관련, 탈북민이 하나원을 퇴소하고 거주지로 전입을 하게 되면 정착지원금(1인 세대 1,000만 원)과 주거지원금(1인 세대 1,600만 원), 정착장려금 등의 정착금품을 받게 된다. 하지만, 대량탈북민 발생 시 현행 제도에 따른 정착금품을 탈북민에게 지급하는 것은 재정적 부담이 클 것으로 예상되어 현행법에 따라 정착금품을 지급하는 것은 불가능할 것으로 판단된다.

넷째,「북한이탈주민법」제22조(거주지 보호), 제22조의2(거주지에서의 신변보호)와 동법 시행령 제42조(거주지에서의 신변보호)에 의거 통일부는 국방부와 경찰청에 신변안전을 위한 협조를 요청하여 신변보호를 실시하고 있으며, 탈북민이 하나원 교육이 끝난 후 거주지에 전입을 하게 되면 신변보호담당관으로부터 신변보호를 받게 된다. 하지만, 보호대상, 보호기간, 신변보호담당관 1인당 담당해야 하는 탈북민 인원 등을 고려해 보면 모든 대량탈북민 대상 신변 보호하는 것은 비효율적이며 불가능하다. 신변보호제도는 탈북민의 신변 보호뿐만 아니라 안보 위해요소를 차단하기 위해 필요한 제도이지만, 대량탈북민이 국내 입국하는 상황에서는 현행 신변보호제도의 전반적인 부분을 수정해야 할 정도로 제도 시행이 어려울 것으로 예상된다.

다섯째, 현재 탈북민은 하나원 교육 수료 후 본인의 의사에 따라 거주지를 선택하여 전입을 하게 되는데 이러한 자발적인 방식으로 운영

하게 되면 일부 지역에 탈북민들이 집중하여 이주하게 되는 문제가 발생할 수 있다. 현재는 그 숫자가 많지 않기 때문에 자유의사에 따라 거주지 선택을 해도 감당이 가능하지만 향후 대량탈북 발생 시 선호하는 지역에 '쏠림 현상'이 생길 수 있어 지자체에서도 그들을 모두 수용하는 데 여러 문제들이 발생할 수 있다.

이처럼, 현행법 체계로는 급변사태에 따른 대량탈북을 감당하기 어려운 것이 현실이며 현행법을 일일이 수정하는 것보다 필요한 내용에 대해 특별법을 제정하는 것이 종합적·정책적으로 사태 발생 시 즉각 대응에 유리할 것으로 판단된다.

2) 입법론적 관점에서의 고찰

(1) 법률유보의 원칙

법률유보란 행정법과 헌법을 통해 파악할 수 있는데, 「행정기본법」 제8조(법치행정의 원칙)에서 행정작용은 법률에 위반되어서는 아니되며, 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우 외 국민생활에 중요한 영향을 미치는 경우에는 법률에 근거하여야 한다고 명시되어 있다. 또한 헌법상에는 「헌법」 제37조 제2항에 의하면 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다고 명시되어 있다.

법률유보의 원칙에 관련된 학설은 다양한데 첫째, 침해행정만 법률에 근거가 있으면 되는 침해유보설이다. 둘째, 사회복지국가 원리상 침해행정뿐만 아니라 급부행정에도 법률의 근거가 필요하다는 급부행정유보설이다. 셋째, 모든 행정작용에는 법률 근거가 있어야 한다는

전부유보설이다. 넷째, 권력작용은 법률의 근거가 필요하고, 비권력작용은 법률의 근거가 불필요하다는 권력행정유보설이다. 마지막으로 중요사항에 대해서만 법률의 근거가 필요하지만 기본적·본질적 사항은 국회가 법률에 직접 규정해야 하며 규율의 정도에 따라 위임입법으로 가능하다는 중요사항유보설이다.

(2) 중요사항유보설 근거한 법 제정 검토

앞서 설명한 대로 중요사항유보설은 법률유보의 원칙을 설명하는 하나의 학설이며 다른 학설이 가지는 법률유보의 범위를 축소하거나 확장시키는 것이 아닌 법률유보의 원칙에 대한 새로운 이론방향을 제시했으며 중요사항을 기준으로 법률유보를 결정하고 있는 특징이 있다.[25] 중요사항유보설의 적용대상과 영역은 개인과 공공에 중대한 영향을 끼치는 내용, 국가 정책상 기본결정, 공개심의 절차를 통해 상호 이익형량 하여야 하는 영역, 소수에 대한 보호 필요성이 존재하는 경우 등 반드시 법률을 통해 정해야 하는 것을 의회유보의 영역으로 볼 수 있다.[26]

또한, 중요사항유보설은 일반적으로 의회유보와 혼용되어 사용되고 있는데 그 이유는 중요사항유보설은 기존의 법률유보이론과는 다르게 2단계로 이루어져 있기 때문이다. 먼저, 1단계(일반적 법률유보이론으로서 중요사항유보설)에서 행정작용 중 중요사항은 법률의 수권이 필요하며 행정권의 발동이 법률 혹은 법규에 근거하여야 한다는 것으로 법

25) 송동수, "중요사항유보설과 의회유보와의 관계," 『한국토지공법학회』, 제34호(2006), 103~104쪽.

26) 박영도, "의원입법의 타당성, 효율성에 대한 검토와 개선방안," 『공법연구』, 제34권 3호(2006), 91~112쪽.

률에 명시되어 있든지 법규에 의한 것인지는 따지지 않는다. 둘째, 2단계(위임입법금지로서 중요사항유보설)에서는 입법자가 반드시 입법자 스스로 법률로 정해야 한다는 위임입법금지로서, 즉 의회유보를 뜻한다. 의회유보는 중요사항유보설에서 위임입법금지 사항을 강조한 것으로 일반적 법률유보이론이 가지는 문제점인 위임입법을 통한 법률 공동화현상을 방지하기 위해 생겨난 발전된 법률유보이론이다.[27]

이에, 본 논문에서는 위임입법금지로서의 중요사항유보설, 즉 의회유보에 입각하여 「북한이탈주민 긴급수용특별법」 제정에 관해 고찰하고자 한다.

(3) 입법기술의 적용

입법기술이란 입법자의 정치적 의사를 법적 인식과 법적 안정성의 요구에 가능한 한 부합되는 법률적 형식으로 변형하는 것으로, 즉 입법자의 의도를 합목적적인 형태로 구현할 수 있게 하는 법 기술을 의미한다.[28] 입법기술의 적용원리(체계성의 원리, 후법우선의 원리, 특별법우선의 원리, 명확성의 원리, 이해가능성의 원리) 중 특별법우선의 원리를 적용하고자 한다. 특별법우선의 원리란 일반적으로 규정하는 일반법보다 한정된 내용을 규정하는 특별법이 더 우선된다는 것이다.[29] 특별법 우선의 원리에 의해 「북한이탈주민 긴급수용 특별법」이 제정되면 일반법인 「북한이탈주민법」보다 더 우선되어야 할 것이다.

---

27) 송동수, "중요사항유보설과 의회유보와의 관계," 112~113쪽.
28) 박영도, 『입법학 입문』(한국법제연구원, 2008), 432쪽.
29) 위의 책, 458쪽.

4. 법 제정의 방향

1) 특별법의 목적 및 범위

「북한이탈주민 긴급수용 특별법」은 특별법이라는 그 목적에 맞게 제정되어야 할 것이다. 즉, 대량탈북 발생 시 과도기에 적용하는 한시법이므로 입법 목적, 법 유효기간, 제한기간 등이 포함되어야 할 것이며 너무 많은 조항을 다루기보다는 상황 발생 시 긴급하게 처리해야 하는 부분에 대해서만 조항을 명시하여 간결하게 제정되어야 할 것이다. 대량탈북 발생 이후 과도기가 지나 탈북민의 사회정착이 안정되고 정부 차원에서 수월하게 상황관리가 가능하게 되면, 「북한이탈주민법」 수정을 통해 탈북민 정착지원 및 보호가 가능할 것으로 판단하기 때문이다.

2) 특별법 제정 시 고려해야 할 사항

(1) 전담부서 설치 및 제3국 유입 탈북민 관련 고찰

① 제3국 유입 탈북민 보호대상에 관한 고찰

북한의 급변사태로 인한 대량탈북 발생 시 제3국에서 탈북민이 유입될 것이다. 제3국에서 유입된 탈북민에 대해 두 가지 관점에서 볼 수 있다. 첫째, 제3국을 단순히 거쳐 바로 대한민국으로 오는 경우가 있다. 이 경우 탈북민은 자연스럽게 대한민국 국민이 될 수 있으며, 「북한이탈주민법」 제9조(보호결정 기준 등)에 의해 보호 결정 기준에 부합하면 보호대상자가 될 수 있다. 둘째, 「북한이탈주민법」 시행령 제

16조(보호결정 기준)에 의하면 제3국에서 합법적인 체류자격을 획득한 사람, 제3국에서 억류(抑留)·감금·은둔·도피 또는 강제혼인 등의 사정없이 정상적 또는 안정적인 생활이 가능했다고 인정되는 사람은 보호결정에서 제외된다. 즉, 제3국에서 국적을 취득하게 되면 「북한이탈주민법」을 적용받을 수 없다.

대량탈북이 발생하는 상황에서 위의 두 가지 경우 중 첫 번째 경우가 현저히 많을 것으로 사료된다. 하지만 두 번째 경우에 대해 현행법으로는 탈북민을 보호할 수 있는 방법이 없다. 이에, 제3국 국적을 취득했지만 대한민국 국민이 되고 싶은 탈북민에 대해 특별법에서 한시적으로 허용하는 조항을 명시하여 그들을 구제하는 방안에 대해 고려할 필요가 있다.

② 긴급수용 관련 전담부서 설치

현재 탈북민 업무와 관련된 유관기관은 통일부, 국정원, 국방부, 경찰청이 탈북민에 대한 업무를 수행하고 있다. 탈북민과 관련된 업무는 여러 유관기관에서 협력을 바탕으로 업무가 이루어지기 때문에 모든 유관기관의 업무가 다 중요하다고 볼 수 있다. 하지만, 탈북민과 관련된 업무의 주무부처는 「북한이탈주민법」 제4조(기본원칙)에 명시된 통일부장관의 북한이탈주민에 대한 보호 및 지원에 관한 업무에 의해 통일부가 주무부처인 것이 합당하고 이견이 없다.

통일부 내 '긴급수용전담과'를 창설하여 한시적 운영을 고려해야 할 것이다. 긴급수용전담과에 대한 법적 근거를 「북한이탈주민 긴급수용 특별법」 제정 시 포함되어야 할 것이다. 앞서 언급한 대로 주무부처는 통일부이지만 탈북민 긴급수용에 대해 통일부에서 모든 임무를 하는 것이 현실적으로 불가능하다. 평시에도 탈북민 관련 업무는 통일부뿐

〈표 4〉 긴급수용전담과 업무

구분	긴급수용전담과 담당 업무
정책 분야	1. 긴급수용 정책 및 제도 기본계획 수립 및 총괄 2. 긴급수용 업무지침 수립 3. 긴급수용 업무 관련 대외협력 4. 그 외 긴급수용 정책 관련 업무
임시수용소 운영 분야	1. 임시수용소 관리·운영 지원 2. 임시수용소 북한이탈주민 실태조사 3. 임시수용소 북한이탈주민 교육 4. 그 외 임시수용소 관련 업무

만 아니라 국정원, 국방부, 경찰청의 협력으로 이루어지고 있다. 그러므로 긴급수용전담과에서 업무를 원활하고 효율적으로 진행하기 위해서는 국정원, 국방부, 경찰청 인력의 파견은 필수적인 요소일 것이다. 또한, 각 기관의 업무분장에 대한 논의도 같이 이루어져야 할 것이다. 긴급수용전담과의 업무에 대해 고려해 보면 대략 〈표 4〉와 같이 크게 정책 분야와 임시수용소 운영에 관한 분야로 나눠 예상해 볼 수 있다. 정책 분야에서는 긴급수용 정책 및 제도에 대한 기본계획 수립과 긴급수용 정책에 대한 전반적인 업무(업무지침, 대외협력 등)를 수행한다. 그리고 임시수용소 운영에 관한 분야로는 임시수용소의 관리·운영에 대한 지원과 임시수용소 내 북한이탈주민에 대한 실태조사 및 교육 등을 수행한다.

대량탈북이 발생하면 국가의 모든 역량이 이 사태를 진정시키기 위해 투입될 것이라 판단된다. 이에, 긴급수용전담과의 업무는 명확해야 할 것이며 업무의 범위 및 권한이 너무 확대되어서는 안 될 것이다. 자칫 권한이 비대해질 경우 긴급수용 업무 간 인권 문제 등이 발생할 소지가 있기 때문이다. 항상 과도한 권한에서 무리한 업무가 진행되고

부작용이 발생한다. 이러한 문제를 미연에 방지하기 위해 업무의 명확성과 법적 근거를 마련하는 것은 필수이다.

(2) 남북출입사무소 증축 및 임시수용소 운영

① 남북출입사무소 증축

통일부에 따르면 대한민국의 남북출입사무소는 「남북교류협력에 관한 법률」에 따라 남북 간 출입 장소로서, 인원과 물자의 출입 업무 처리를 위해 경의선 남북출입사무소와 동해선 남북출입사무소를 두고 있다. 2003년 개소했으며 통일부 소속 기관이다. 각 남북출입사무소가 2023년 9월 8일 통일부 남북관계관리단으로 통폐합되어 남북관계관리단에서 남북출입사무소를 담당하고 있다. 「통일부와 그 소속기관 직제 시행규칙」 별표2에 따르면 남북관계관리단의 정원은 64명이다.

대량탈북 발생 시 현재 운영 중인 두 곳의 남북출입사무소만으로는 감당하기 어려울 것으로 예상된다. 다음 〈그림 1〉를 보면 각 남북출입사무소는 서해안 근처와 동해안 근처에 위치해 있다. 즉, 중부축선(철원군·화천군·양구군)에는 남북출입사무소가 없어 대량탈북 시 중부축선으로 탈북하는 탈북민들의 출입을 통제할 수 없을 것이다. 평시에는 중부축선을 통해 탈북하는 탈북민이 극히 드물지만 대량탈북 발생 시 중부축선의 DMZ를 통과하는 탈북민들이 많을 것으로 예상된다. 중부축선을 선택하는 이유는 지리적 이점이 있기 때문이다. 평시에는 DMZ 인근 군(軍)의 삼엄한 경계태세와 철책으로 인해 중부축선을 그대로 통과하여 탈북하는 것은 불가능하지만 북한의 급변사태가 발생하여 대량탈북민이 남하하는 그 상황에는 중부축선을 통과하면 거리와 시간을 단축하여 빠른 시일 내 대한민국에 도착할 수 있을 것이다.

〈그림 1〉 남북출입사무소 위치

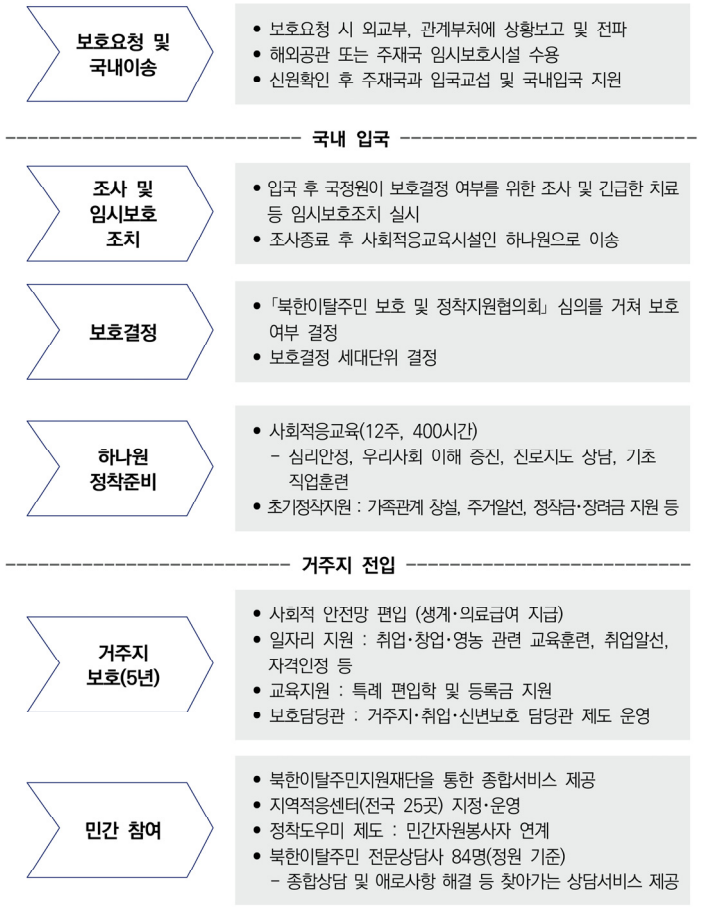
자료: 구글 지도(https://www.google.co.kr/maps).

이러한 이유로 볼 때 대량탈북 발생 시 중부축선 인근에 남북출입사무소 증축은 필요한 조치라 판단된다. 증축을 하기 위해 통일부 남북관계관리단의 조직 및 편제 개편이 필요하다. 이와 관련, 남북관계관리단의 조직 및 편제는 대통령령인 「통일부와 그 소속기관 직제」에 반영되어 있다. 그러므로 남북출입사무소 증축과 함께 조직 및 편제 개편이 이루어져야 할 것이다. 그러기 위해서는 동령의 수정이 필요할 것이다.

② 임시수용소 설치 및 운영

현재 탈북민의 국내 정착 프로세스는 〈그림 2〉와 같이 진행되고 있다. 「북한이탈주민법」 시행령 제12조의4(임시보호시설의 설치 및 운영)에 의해 국정원이 임시보호시설을 운영하고 있으며, 동령 제12조의2(임시보호조치의 내용 및 방법)에 의해 임시보호조치를 실시하고 있다. 또한,

〈그림 2〉 북한이탈주민 국내입국 프로세스



자료: 통일부, 2025 통일부 북한이탈주민 정착지원 실무편람, 15쪽.

동령 제12조의3(조사 및 임시보호조치의 기간)에 따르면, 조사 및 임시보호조치의 기간은 보호신청자가 국내에 입국한 날(국내에 입국한 이후에 보호신청을 한 경우에는 보호신청을 한 날로 한다)부터 90일을 초과할 수 없다. 단, 불가피한 사유(입국 인원 증가 등)가 있는 경우에는 협의회의

심의를 거쳐 그 기간을 1회에 한정하여 30일의 범위에서 연장할 수 있다. 이러한 법적 근거를 통해 탈북민은 임시보호 결정여부를 위한 조사 및 긴급 치료 등을 위해 임시보호조치를 받게 된다. 임시보호시설에서의 조사 및 치료가 끝난 후 탈북민을 하나원으로 이송하게 된다. 즉, 평시에도 임시보호를 위한 시설은 운영되고 있다. 하지만 평시에 운영하는 시설이다 보니 대량탈북민이 국내 입국 시 그들을 모두 수용하는 데 제한이 있을 것으로 사료된다. 이에, 대량탈북 상황에 대비하기 위해 임시수용소 설치는 필수적이라 볼 수 있다.

임시수용소 설치에 관해 과거 독일의 긴급수용법을 분석해 보면, 독일의 경우 동독이탈주민을 수용하기 위해 「긴급수용법」을 제정(1950.8.22.)하였으며, 「긴급수용법」이라는 법적 근거를 토대로 임시수용소를 운영하였다. 「긴급수용법」은 총 8개 조항으로 구성되어 있으며 연방정부 차원에서 제정된 최초의 동독이탈주민 수용법이었다. 「긴급수용법」의 주된 내용은 임시수용소 설립, 위원회 설치, 수용절차 및 수용인원 분배에 대한 결정 권한 등 임시수용소 운영과 수용소 내 동독이탈주민 관리에 대한 내용이다. 「긴급수용법」이 제정된 후, 긴급수용법 시행령을 제정(1951.6.11.)하였다. 「긴급수용법」 시행령은 동독이탈주민에 대한 임시수용소 지정에 관한 내용(24세 미만의 독신 이주민 또는 28세 미만의 특별관리 필요자는 부속수용소에 수용 등)과 수용위원회 및 재심위원회 운영에 관한 사항이 주된 내용이다.

특히, 「북한이탈주민 긴급수용 특별법」 제정을 고찰하는 데 있어 독일의 「긴급수용법」 시행령에 명시된 수용절차에 관해 눈여겨볼 필요가 있다. 수용에 관한 업무는 인권과 밀접하게 연관되어 있기 때문에 수용절차는 투명하고 매뉴얼화되어야 하기 때문이다. 독일의 긴급수용법 시행령 주요 내용은 첫째, 수용위원회는 위원 3명으로 구성되며,

재심위원회는 위원장과 4명의 부위원장으로 구성되며 위원장은 판사 혹은 고위행정직이 선정된다. 둘째, 동독이탈주민의 체류 허가 신청은 수용절차 책임자에게 제출해야 하며 신청자가 심사 시 출석을 해야 한다. 다만, 불가피한 사정(신체적 장애 등)이 있을 경우 수용위원회의 결정으로 불출석이 허용된다. 또한, 부부는 상대방을 대리할 수 있으며, 부모가 미성년자를 대리할 수 있다. 부모가 없거나 보호자가 없는 미성년자는 청소년 보호관이 대신 체류 허가를 신청해야 한다. 셋째, 체류 허가는 수용위원회 과반수의 찬성으로 의결하며, 결정 내용을 서면으로 통지하고 신청자가 수용위원회 결정에 불복할 경우 2주 내에 재심위원회에 재심요구를 청구할 수 있다. 또한, 재심사 관련 신청자에게 유리하게 작용할 새로운 사실이 발견되었거나 증거물이 획득한 경우에는 재심위원회에 재심사를 의뢰할 수 있다. 마지막으로 체류 허가가 결정된 후에 신청자의 부정확한 진술, 허위 사실 증거의 제출 그리고 사실 은폐 등이 발견될 경우 체류 허가를 취소할 수 있다.[30]

(3) 최초 거주지 전입

대량탈북민 국내 입국 시 자유의사에 의해 거주지 전입을 하게 되면 지역 쏠림 현상이 발생하여 지역별 분산시킬 필요가 있다. 하지만 「헌법」 제14조에 의하면, 모든 국민은 거주·이전의 자유를 가지기 때문에 거주지 제한을 할 경우 위헌의 문제가 발생할 수 있다. 그러나 「헌법」 제37조 2항에 의하면, 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할

30) 유욱 외, 『분단시기 서독의 정착지원 정책의 변화과정과 한반도에 주는 시사점』(북한이탈주민지원재단, 2011), 30~32쪽.

수 있다고 명시되어 있다. 또한, 과거 독일은 동독이탈주민이 서독으로 대규모 유입되어 대응하기 위해 긴급수용법을 제정하였는데 「긴급수용법」 제1조 1항에 거주이전의 자유를 부분적으로 제한이 가능하도록 하였다. 이에, 독일 헌법재판소는 거주이전의 자유를 제한할 만한 불가피한 사정이 있을 경우에 자신의 판단에 따라 제한의 절차 등에 대해 규정할 수 있다고 판시하여 그 규정의 합법성을 인정하였다.[31] 독일의 사례를 참고하여 우리 또한 「북한이탈주민 긴급수용 특별법」에 거주이전의 자유를 부분적으로 제한하는 조항이 있어야 할 것이며, 제한의 법적 문제에 대해서도 미리 고민해 봐야 할 것이다. 단, 탈북민의 연고지, 이산가족 등을 최대한 고려하여 거주지 선택에 대한 자유를 조건부 허용하는 등의 인도주의적인 배려가 필요할 것이다.

(4) 대량탈북민 사회적응교육

탈북민들을 지역별 분산하여 거주지 전입을 하게 되면 해당 지역에서 사회적응교육이 필요하게 된다. 현재 탈북민들은 하나원에서 사회적응교육을 받고 수료한 후 거주지로 전입을 하게 되지만 대량탈북이라는 상황에서는 하나원 교육은 불가능할 것이다. 그러므로 이들의 사회적응교육을 위해 전국에 있는 남북하나재단 산하 하나센터를 활용하는 방안이다. 전국 25개의 하나센터가 있으며 하나센터는 「북한이탈주민법」 제15조 3항(사회적응교육 등) 및 제15조의2(지역적응센터의 지정)에 의하여, 하나원 사회적응교육 수료하고 최초로 거주지로 전입하는 탈북민의 거주지 적응교육과 심리상담·생활정보제공 및 사회서비

31) 유욱 외, "분단시기 서독의 정착지원 정책의 변화과정과 한반도에 주는 시사점," 30쪽.

스 안내 등 종합적으로 전입 지원을 하고 있다. 특히, 하나센터의 기능으로는 관할지역 전입자 신병인수 및 초기 전입지원 및 초기생활 지원, 지역적응지원, 통합안전 지원, 정착지원 유관기관 협력연계 등이 있다.[32] 또한, 하나센터에서 거주지 전입자에게 초기집중교육 표준교과(8일, 50시간)를 편성하여 운영하고 있다. 이에, 하나센터의 역할을 고려해 봤을 때 대량탈북민 국내 입국 시 업무 개편을 통해 대량탈북민 기초 사회적응교육을 위한 임시 교육 기관으로 활용할 것을 검토해야 할 것이다.

5. 결론

본 연구에서는 대량탈북 발생 대비 긴급수용에 관해 고찰하였다. 먼저, 「북한이탈주민 긴급수용 특별법」 제정의 필요성을 검토하여 대량탈북 발생 시 특별법 제정에 대한 당위성을 확인하였다. 그리고 특별법이 제정된다면 어떤 방향으로 법이 이루어져야 하는지에 대해 제언하였다.

특별법 제정 시 고려해야 할 사항으로 첫째, 대량탈북민 긴급수용 관련 업무수행을 담당할 전담부서 설치 및 제3국 유입 탈북민에 대해 제언하였다. 둘째, 대량탈북민 국내 입국 시 필요한 남북출입사무소 증축과 그들을 임시적으로 보호할 수 있는 임시수용소 운영에 관한 방안이다. 셋째, 대량탈북민 국내 입국 시 자유의사에 의해 거주지 전입을 하게 될 경우 최초 거주지 전입에 대한 문제이다. 마지막으로 대

32) 통일부, 2025 통일부 북한이탈주민 정착지원 실무편람.

량탈북민을 지역별로 분산하여 거주지 전입 시, 각 지역에서의 사회적 응교육에 대한 방법을 설명한다. 이 모든 사항들은 각각 분리되어 생각할 사항이 아닌 모두 유기적으로 연결된 사항으로 볼 수 있으며, 가장 기본적이고 필수적인 사항이다.

대량탈북이라는 급변사태가 발생할 확률이 극히 낮다고 보는 회의적 시각도 존재하는 한편 대량탈북이 언제든지 급작스럽게 발생할 수도 있다고 보는 시각도 존재한다. 연구자마다 각자의 의견이 존재하는 문제이다. 특히 대량탈북은 명확한 정의를 내리기도 어려우며 얼마나 많은 탈북민이 발생해야 대량탈북으로 정의할 수 있는지에 대한 의견이나 논란도 존재한다. 각 연구자들은 대량탈북에 대해 조작적 정의를 내리고 있는 것도 현실이다. 그만큼 대량탈북이라는 상황은 우리의 일상과 먼 이야기로 보이기도 한다. 대량탈북의 시기와 규모 등 추측하기 어려운 부분이 있지만 정부와 연구자들은 대량탈북 발생 시 신속하게 대처하기 위해 사전에 충분히 논의하고 연구할 책임이 있다.

「북한이탈주민 긴급수용 특별법」이 제정된다면, 향후 몇 차례 법 개정이 이루어질 수도 있다. 과거 독일의 「긴급수용법」도 몇 차례 개정을 통해 법을 보완했듯이 처음부터 완벽한 법을 만들 수는 없을 것이다. 보완하기 위해서는 수많은 검증과 연구가 필요할 것이다. 하지만, 현재 대량탈북 발생 대비 긴급수용 관련 초기 연구도 많이 이루어지지 않은 점에 대해 매우 아쉽게 생각한다. 토론과 연구가 활발히 이루어지기를 바라며, 대량탈북 발생 대비 긴급수용에 대해 검토함으로써 대량탈북 발생 시 정부와 탈북민들의 혼란을 막고, 국가 운영의 안정과 대량탈북민들의 정착에 공헌할 수 있을 것으로 사료된다.

■ 투고: 2025.05.25. / 수정: 2025.07.30. / 채택: 2025.08.02.

참고문헌

1. 국내 자료

1) 단행본

남성욱, “한반도 급변사태와 우리의 효율적 대응 방안: 경제 분야를 중심으로,” 박관용·김성민·남성욱·남주홍·박현선, 『북한의 급변사태와 우리의 대응』(한울엠플러스, 2007).

박영도, 『입법학 입문』(한국법제연구원, 2008).

유욱·이찬호·이경환·배용만·강구섭, 『분단시기 서독의 정착지원 정책의 변화과정과 한반도에 주는 시사점』(북한이탈주민지원재단, 2011), 30~32쪽.

2) 논문

김명기, “국제법상 북한정권 붕괴 시 국군의 통일을 위한 북한지역 진입의 합법적 방안 선정 검토,” 『전략연구』, 제68호(2016), 4~5쪽.

김윤영, “대량탈북난민 유입 대비 경찰의 대응방안,” 『치안정책연구』, 제29권 2호(2015), 99~138쪽.

남재성·이창무, “북한의 급변사태 및 대량탈북에 따른 경찰 대응방안 연구,” 『한국공안행정학회보』, 제22권 1호(2013), 87~126쪽.

박영도, “의원입법의 타당성, 효율성에 대한 검토와 개선방안,” 『공법연구』, 제34권 3호(2006), 91~112쪽.

송동수, “중요사항유보설과 의회유보와의 관계,” 『한국토지공법학회』, 제34호(2006), 99~119쪽.

신범철, “우리나라 주도의 개입 논리와 대량탈북사태 관련 국제법적 검토,” 『서울국제법연구』, 제18권 2호(2011), 1~30쪽.

신창대, “대량탈북이 안보에 미치는 영향 및 대비방향”(충남대학교 석사학위논문, 2006).

윤지원, “‘대량 탈북’이 북한 급변사태에 미치는 영향과 우리의 대비 방안,” 『국방과 기술』, 제455호(2017), 128~135쪽.

제성호, “대량 탈북사태 시 경찰의 치안 유지 방안,” 『통일과 법률』, 제33호(2018), 1~30쪽.

_____, “대량탈북-급변통일 시 북한 주민의 남한 이주에 대한 법적 대응,” 『북한학보』, 제43권 1호(2018), 33~71쪽.

조정현, “재외 탈북자 보호 관련 국제법적 검토: 대량탈북 사태 시 대응방안을 포함하여,” 『북한법연구』, 제28호(2022), 187~233쪽.

한관수, “북한 급변사태 시 난민 규모 & 탈출경로 시뮬레이션,” 『신동아』, 5월호(2010), 302~311쪽.

3) 신문

“北, 수해 책임 물어 간부 대거 처향 동향 … 국정원 ‘예의 주시’,” 『조선일보』, 2024년 9월 4일.

“작년 탈북민 196명 절반이 MZ세대 … 北 차단 노력 실패할 것,” 『국민일보』, 2024년 8월 23일.

“탈북사태 오나 … 北 체제 붕괴땐 난민 최대 400만명,” 『매일경제』, 2011년 12월 20일.

4) 기타 자료

구글 지도, https://www.google.co.kr/maps(검색일: 2025년 5월 30일).

국립통일교육원, 2024 북한 이해, 239~240쪽, https://unikorea.go.kr/books/understand/understand/under_NK_2024/index.html#page=1.

이승열·이승현, “북한 조선노동당 제8차 대회의 주요내용과 시사점,” 『이슈와논점』, 제1797호(2021).

통일부, 2025 북한이탈주민 정착지원 실무편람.

통일연구원, 2016년 DB자료 “상황별 경로별 탈북자 예상 총 규모”.

MBN, “줄어드는 탈북 루트 … 곧 김정은 몰락!,” https://n.news.naver.com/mnews/article/057/0001837955?sid=100(검색일: 2025년 5월 31일).

Abstract

A Study on Emergency Reception in Preparation for Mass Defections

Kim, Min Jun (Ministry of National Defense, MND)

The possibility exists that a sudden crisis in North Korea could trigger mass defections. While the likelihood may be low, without sufficient preparation and control measures, South Korean society could face serious disruption. Contingency planning is essential. This study analyzes possible crisis scenarios in North Korea, the causes and scale of mass defection, and the South Korean government's response strategies for a large influx of North Korean defectors. By examining the limitations of the current Act on the Protection and Settlement Support of North Korean Defectors, this study highlights the need for a Special Act on the Emergency Reception and Protection of North Korean Defectors. The study also offers recommendations on key factors to consider in drafting and enacting such legislation. In particular, in drafting the Special Act on the Emergency Reception and Protection of North Korean Defectors, several key considerations must be taken into account. First, a dedicated department should be created to handle

emergency reception tasks for a mass defection, and recommendations must be made regarding defectors entering through third countries. Second, plans must be established for expanding inter-Korean transit offices and for operating temporary reception centers when large numbers of defectors arrive. Third, after their entry into South Korea, issues arising concerning initial residence need to be addressed. Finally, a clear approach is needed to provide social adaptation education for many of these individuals.

Keywords: North Korean defectors, North Korean escapees, mass defection, emergency reception, special act