

大量脫北者 발생시 公法的 對應

諸 成 鎬*

차 례

- I. 序 論
- II. 大量脫北事態의 法的 性格
 - 1. 大量脫北의 概念
 - 2. 大量脫北의 法的·政治的 性格
- III. 脫北者의 大量流入에 따른 法的 對應 : 公法 分野를 중심으로
 - 1. 탈북자 大量流入地域의 特別管理
 - 2. 탈북자 保護施設 確保 및 地域別 分散
 - 3. 탈북자 지원을 위한 物資確保·調達
 - 4. 보호시설내에서의 각종 支援措置
 - 5. 社會適應教育 및 職業訓練 실시
 - 6. 脫北者 定着支援과 事後管理
 - 7. 民間部門의 協調·支援 活用
- IV. 대량탈북사태에 대비한 特別法 制定의 필요성
- V. 結 論

* 民族統一研究院 研究委員, 法學博士

I. 序 論

1980년대 후반 이후 구소련과 동구권에서 시작된 개혁·개방 및 민주화의 물결이 북한에 유입되고 남한의 경제발전 수준이 알려지면서 북한내에서 체제 이반자가 속출하고 있다. 특히 1990년대에 들어와서 회복불능의 경제난이 지속되고 식량난도 날로 더욱 심화되자 자연히 북한주민들 사이에 체제불만이 가중되었다. 이에 따라 최근 북한지역에서 직접 탈출하거나 해외근무·유학중 북한기관원의 감시권으로부터 탈출하여 제3국 망명 또는 남한 귀순을 요청하는 사례가 증가하고 있다. 탈북지역도 다양화되어 중국과 구소련 등 사회주의권 국가는 물론 유럽(동구권 포함) 및 아시아·아프리카지역으로 확대되고 있다.

한 언론보도에 의하면 현재 중국에 1,200명, 구소련지역에 300명, 기타 지역에 수십명의 탈북자가 은거하고 있는데, 이 중 재외공관에 망명을 요청한 탈북자는 500명에 이른다고 한다.¹⁾ 앞으로도 이와 같은 脫北現象은 김정일 정권의 불안정 및 경제난으로 인해 지속될 것으로 내다 보인다.

남한에 귀순하는 탈북자 수가 증가함에 따라 최근 우리 사회에서는 탈북자 문제에 대한 관심이 증대하고 있다. 지금 당장은 남한에 정착·거주하고 있는 탈북·귀순자의 수가 800명 내외에 지나지 않아 우리의 경제력으로 이들을 수용, 우리 사회에 정착시키고 적응시키는 데에 큰 어려움이 없었지 모른다.²⁾ 그러나 지금과는 달리 만일 수천명 내지 수만명의 대량 탈북자가 한꺼번에 밀려 들어 올 경우 이러한 사태는 우리가 쉽게 감당할 수 없는 國家的 難題로 대두될 것으로 예상된다.

그럼에도 불구하고 정부는 아직까지 탈북자문제를 사후반응적인 차원에서

1) “中 등 인접국 체류 北주민 1,500명”, 「연합통신속보」, 1997년 4월 8일 ; 민족통일연구원, 「북한인권백서 1997」 (서울 ; 민족통일연구원, 1997), 169면 ; 이와 관련, 그러나 김영삼 대통령은 이북 5도민회 대표들과 가진 간담회에서 “현재 제3국에서 한국으로 입국을 희망하는 탈북자가 700여명 있다”고 하면서 “그러나 정부는 이들을 무조건 받아들일 수 없고 선별적으로 받고 있다”고 말한 바 있다. 「朝鮮日報」, 1996년 3월 13일, 2면.

2) 1997년 3월 31일 현재 북한 귀순자는 총 807명으로 집계되고 있다. 한 통계에 의하면 1996년 3월 말까지 조사대상이 된 560여명의 귀순자 중에서 절반 가량인 253명은 무직이거나 막노동꾼으로 우리 사회적응에 실패하였다고 한다. 「東亞日報」, 1996년 2월 1일, p. 47 ; 「東亞日報」, 1996년 2월 2일, 3면.

처리하고 있는 감이 없지 않다. 이와 같은 대응자세 때문에 이미 우리 사회에서 귀순자 관리상의 문제점과 부작용이 많이 드러나고 있는 실정이다. 예컨대 남한사회 적응에 실패한 귀순자의 자살 외에도 공기총 강도사건이 발생한 바 있다. 얼마전에는 귀순자가 다시 북한으로 재탈출하려 한 일도 있었고 외화 밀반출 기도가 세간에 알려지기도 했다.³⁾

이러한 상황에 비추어 이제는 종합적이고도 체계적인 長·短期의 脫北者對策을 마련해야 할 시점에 왔다고 볼 수 있다. 본고에서는 이러한 정책적 필요에 부응하여 앞으로 발생할지도 모를 대량탈북의 사태를 상정하여 그 때 발생할 수 있는 예상 문제점과 함께 이에 대한 公法的 對應方案(단 외교적인 대응조치들은 제외하였음)을 검토·제시하기로 한다. 이러한 작업은 향후 정부가 종합적인 탈북자대책을 수립하는 데 다소나마 기여할 수 있을 것으로 생각된다.

II. 大量 脫北事態의 法的 性格

1. 大量脫北의 概念

언제 어떠한 방법으로 발생할지는 예측할 수 없으나, 앞으로 북한내부의 급격한 변화, 북한정권의 위기관리 능력 상실 등으로 북한의 붕괴가 가시적으로 진전될 경우, 이러한 사태에 직면한 북한주민들이 경제적 생존과 정치적 인권의 보장 등 인간다운 삶을 추구하기 위해 필사적인 탈출을 감행할 가능성이 있다.⁴⁾ 따라서 우리로서는 대량 탈북자가 발생하여 이들이 군사분계선을 넘어 오거나 또는 북한에서 배를 타고 해안을 통해 남한에 귀순을 요청해 오는 상황을 가정하고 이에 대한 대비책을 미리 강구해 둘 필요가 있다.

그런데 이러한 대비책과 구체적인 대응체계를 마련함에 있어서는 먼저 대량

3) 「東亞日報」, 1996년 2월 8일, 1면; 「한겨레신문」, 1996년 2월 8일, 1면.

4) 이와 관련, 미 중앙정보국(CIA)의 존 도이치 국장은 1996년 2월 22일 美上院 情報委員會 聽聞會에 출석하여 “북한의 정치·경제여건이 계속 악화되고 있다.” “북한의 현정권이 붕괴할 가능성이 충분히 존재한다.” “그러나 붕괴가 평화적으로 아니면 폭력적인 형태로 이루어질 지에 대해서는 자신있게 전망할 수 없다.” “북한이 기아 등으로 인한 결과들을 반전시킬 가능성은 거의 없는 것으로 판단된다”고 증언한 바 있다. 「朝鮮日報」, 1996년 2월 24일, 2면; 또한 게리 럭 주한 미군사령관은 1996년 3월 13일 美下院 國家安保歲出小委員會 會議에 출석하여 “북한의 붕괴는 가능성의 문제가 아니라 時期와 方法上的 問題일 뿐이다”라고 증언하였다. 「東亞日報」, 1996년 3월 17일, 1면.

탈북사태를 어떻게 규정할 것인가 하는 문제가 선결적으로 제기된다. 한마디로 大量脫北이라는 개념을 사용한다고 할 때 구체적으로 이를 어떻게 이해할 것인지도 쉽지 않다.

대량탈북의 개념은 일응 그 수와 관련이 있다고 할 수 있다. 그러나 어느 선에서 대량(대규모) 탈북, 중규모 탈북과 소규모 탈북간의 한계를 그을 것인지가 쉽지 않다. 상황에 따라서는 예컨대 ①100명 내외의 경우, ②300~500명일 경우, ③500~1,000명일 경우, ④1,000~3,000명일 경우, ⑤5,000~10,000명일 경우, ⑥20,000~30,000명 또는 그 이상일 경우 등이 모두 대량탈북사태로 간주될 수 있기 때문이다. 물론 우리의 사전 수용준비와 수용능력에 따라서는 숫자가 중요한 것이 아닐 수도 있고, 비교적 많은 탈북자의 발생도 대량탈북의 범주에서 제외될 수 있다.

이러한 점에 비추어 대량탈북은 숫자, 우리의 사전 수용준비 상황과 현실적인 수용능력 등을 종합적으로 고려하여 결정해야 할 것이다. 굳이 숫자 개념을 도입한다면 1회의 탈북을 기준으로 할 때 소규모 탈북을 500명 이내, 중규모 탈북을 500~1,000명 내외, 그리고 대규모 탈북을 1,000명 이상의 탈북으로 규정할 수는 있을 것이다. 이와 관련하여 최근 정부가 지금과 같은 평시상황에서 수백명 정도의 탈북자를 수용·보호할 수 있는 시설과 관련 대책을 마련하고 있음을 감안할 때, 일시에 1,000명 이상 즉, 수천 내지 수만명의 탈북자가 남한에 귀순을 요청해 올 경우 이를 대량탈북으로 개념화하는 것이 일응 타당할 것으로 보인다. 왜냐하면 위에서 제시한 ①의 탈북에서 ⑥의 탈북까지의 상황은 각기 단발적이고 1회한의 사건으로 발생하는 것이 아니고 ①의 상황에서부터 시작하여 단기간내에 ④ 내지 ⑥의 상황으로 발전될 수 있기 때문이다. 따라서 대량탈북의 사태를 각기 개별적으로 접근하는 것은 옳지 않으며 이를 총체적으로 파악할 필요가 있다고 생각된다.

2. 大量脫北의 法的·政治的 性格

대량탈북의 사태는 일응 ①비상사태, ②안보적 위기상황, ③통일로 이행하는 과도기적 상황, ④재난으로 의제될 수 있는 긴급구호상황 등 4 가지로 성격울 규정할 수 있다.

첫째, 대량탈북의 사태는 非常事態이다.

국가기본법인 헌법 제76조에서는 국가비상사태시 대통령이 긴급명령 또는

긴급재정·경제처분을 발동할 수 있다고 규정하고 있다.⁵⁾ 동조에서는 비상사태라는 용어를 사용하고 있지는 않으나, 동조에 명시되어 있는 내우·외환·천재·지변은 비상사태의 주요한 例示로 간주되고 있다.⁶⁾

한편 「非常對備資源管理法」의 틀내에서 비상사태라 함은 「戰時, 事變 또는 이에 準하는 非常時」를 말한다.⁷⁾ 과거 이 조항의 적용상 비상사태는 사실상 전쟁상태, 즉 적의 침공사태만을 의미하는 것으로 해석되어 왔다. 그러나 오늘날 안보환경의 급격한 변화에 맞추어 국가안보를 군사적 측면에서 뿐만 아니라 정치·경제·사회·문화 등을 포괄하는 총체적인 관점에서 이해하는 일반적인 추세에 비추어 볼 때, 비상사태를 戰時 내지 準戰時狀況(내란 또는 폭동 등의 발생으로 정규 경찰력만으로는 사태진압이 어려울 경우)으로 좁게 해석하는 것은 더 이상 타당하지 않다고 할 것이다. 그만큼 危機的 狀況 내지 비상사태의 양태가 다양화되었기 때문이다.⁸⁾

견잡을 수 없는 대량탈북의 사태도 역시 일응 헌법 제76조의 범위내에 드는 비상사태에 포섭될 수 있다고 본다. 왜냐하면 대량탈북 및 남한유입의 사태는 우리에게 치안상의 문제를 포함하여 평상시의 긴급구호체계만으로는 대응하기 어렵기 때문이다. 또한 수천명 아니 수만명의 대량 탈북자가 발생할 경우 이는 기존의 귀순자 보호관리체계와 재정만으로는 감당하기 어려운 상황임에 틀림없다. 이러한 사태에 대해 초기에 즉각적이고도 효율적인 대처를 하지 않을 경우 정부가 사태를 제대로 수습하지 못할 위험마저 있다. 그러한 점에서 대량탈북은 본질적으로 非常的인 狀況이라고 규정되어야 한다.⁹⁾

5) 헌법 제76조 1항은 “대통령은 내우·외환·천재·지변 ---에 있어서 국가의 안전보장 또는 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 --- 이에 관하여 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다”고 규정하고 있다.

6) 權寧星, 「憲法學原論」(서울: 法文社, 1988), 816면.

7) 「非常對備資源管理法」 제1조에서는 동법의 목적으로 “이 법은 전시·사변 또는 이에 준하는 비상시(이하 “비상사태”라 한다)에 있어서 국가의 인력·물자 등 자원을 효율적으로 활용할 수 있도록 이에 대비한 계획의 수립·자원조사 및 훈련 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다”고 규정하고 있다.

8) 오늘날 전쟁 뿐만 아니라 각종의 자연재해, 재난, 자원(물, 전기, 식량, 환경오염 등등)위기 등이 체제의 존립에 위협을 주는 요인으로 등장하여 이들로 인한 위기적 상황을 모두 비상사태에 포함시키려는 경향이 일반화되고 있다. 李澤徽, “國內外 情勢變化와 非常對備上의 對應策,” 國家安全保障會議, 「安保環境變化와 非常對備方案」(서울: 國家安全保障會議, 1992.10.7), 43~44면 참조.

9) 따라서 정부는 앞으로 「비상대비자원관리법」상의 비상사태 개념에 대량탈북의 사태

둘째, 대량탈북의 사태는 安保的 危機狀況이다.

대량탈북의 사태가 발생할 경우 북한은 우선 남한에 대해 탈북자의 수용을 경고하는 한편, 이를 남한의 사주·선동에 의한 것으로 호도함으로써 사태를 조기에 진정시키려 할 것이다. 그래도 탈북 및 남한귀순이 중단되지 않을 경우 남한주민 납치 등 보복을 기도할 것이고, 남한행을 저지하기 위해 군사분계선을 월경하거나 해안으로 탈출하는 탈북자들에 대해 총기난사 또는 기타 무력에 의한 유혈진압 등의 초강경수단을 강구할 것이다.

뿐만 아니라 북한은 대남도발을 감행하여 한반도에서 군사적인 위기를 조성할 가능성도 있다. 지난 시기 북한의 對南挑發史를 돌이켜 보면, 북한정권이 붕괴하게 될 시점에 이르러서 북한은 내부의 혼란상황을 수습하기 위해 고의적으로 대규모의 전투원과 비전투원을 남파시켜 남북한간에 전쟁 또는 그에 이르지 않더라도 극도의 군사적 대결상황을 야기할 가능성이 높다. 예컨대 무장공비 및 남파간첩의 대량침투 등 비정규전의 상황이 발생할 수 있는 것이다.

이러한 상황이 전개될 경우 탈북의 동기가 순수한 탈북인지 아니면 위장귀순인지가 분명치 않을 수 있고, 현실적으로도 분명한 탈북 및 귀순동기를 판단하기가 쉽지 않을 것이다. 더욱이 남한사회 교란 등의 불순한 목적을 가지고 침투한 경우에 있어서 이를 남한귀순으로 단정하는 것은 극히 위험하다고 하지 않을 수 없다. 이렇게 볼 때 대량탈북의 사태는 國家安保의 측면에서 볼 때에도 극히 敏感한 危機狀況이라 할 수 있다.

셋째, 대량탈북의 사태는 災難과 유사한 상황으로서 탈북자들에게 緊急한 救護가 요구되는 상황이다. 이들은 생명과 신체의 안전이 위협받을 뿐 아니라 기본적인 생활의 수요가 충족되지 못하고 있는 상황에서 탈출하였기 때문이다. 따라서 물, 식량, 생필품, 기초의약품 등 긴급구호와 초보적인 임시지원이 즉각 제공되어야 한다.

넷째, 대량탈북은 갑작스런 통일로 이행하는 과정의 한 단계, 즉 남북한의 急變統合으로 이어지는 過渡期的 狀況이라 할 수 있다. 독일통일의 과정에서 동독주민의 탈출사태는 헝가리의 국경개방으로, 그리고 베를린장벽의 붕괴로

가 포함되는 방향으로 유권해석을 해야 할 것이다. 만일 그러한 해석을 함에 있어서 법리상 문제가 있을 경우 아예 이를 명확히 하는 차원에서 현행법을 개정하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

이어졌고 이것이 결국 독일통일을 촉진시켰음은 주지하는 바와 같다. 이러한 역사적 선례에 비추어 볼 때 대량탈북은 남북한 급변통합의 端初가 될 가능성이 높다.

Ⅲ. 탈북자의 大量流入에 따른 法的 對應 : 公法 分野를 중심으로

대량탈북의 사태가 발생한 경우 일차적으로 정부는 기존의 법테두리내에서 이와 같은 사태에 대처하게 될 것이다. 정부는 대량탈북이 발생하여 탈북자들이 대거 남한지역에 유입해 올 경우 법적·제도적 틀내에서 모든 가용한 자원을 총동원하여 대응해야 한다. 여기서는 탈북자의 유입초기부터 이들을 우리 사회에 정착시키는 과정에 이르기까지 대략 주요 사안별로 정부가 취해야 할 조치를 살펴보고 관련 법적 대응방안을 검토하기로 한다.

1. 탈북자 大量流入地域의 特別管理

(1) 특별관리방안의 유형

정부가 탈북자들의 신원파악, 초기의 임시적인 보호 및 지원, 사후관리 등 체계적인 대응을 하기 위해서는 탈북자들이 유입하는 지역에 외부인의 출입을 통제 내지 제한하고 이 지역을 특별관리하는 것이 필요하다. 탈북자 유입지역을 특별관리할 수 있는 방안으로는 동 지역을 계엄지역이나 특별재해지역으로 선포하는 것을 들 수 있다.

탈북자 유입지역을 계엄지역으로 선포하기 위해서는 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태가 발생하여야 한다. 이와 같은 비상사태라고 해서 모두 계엄이 선포되는 것은 아니고, 특히 병력으로써 군사상의 필요에 응하거나 공공의 안녕질서를 유지할 필요가 있을 때만이 계엄을 선포할 수 있다.

전술한 바와 같이 대량탈북 및 유입의 상황을 비상사태로 볼 수 있다고 해석된다. 따라서 대통령은 필요하다고 판단할 경우 헌법과 계엄법에 따라 해당 지역에 계엄을 선포할 수 있다고 하겠다. 주지하는 바와 같이 계엄은 비상계엄과 경비계엄으로 나누어진다. 비상계엄은 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 있어서 적과 교전상태에 있거나 사회질서가 극도로 교란되어 행정기능과 사법기능의 수행이 현저히 곤란한 경우에 선포하는 것이고, 경비계

업은 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 있어서 사회질서가 교란되어 일반행정기관으로는 치안을 확보할 수 없는 경우에 선포하는 것이다(계엄법 제2조제2항 및 제3항 참조). 대량탈북자 유입지역은 교전상태나 극도의 사회질서 교란상태에 있다고 보기 어려우므로 원칙적으로 비상계엄보다는 경비계엄을 발동할 수 있는 지역이라고 판단된다.

그러나 이와 같은 법리에도 불구하고 탈북자 대량유입지역에 계엄을 선포하는 문제는 상황에 따라 달라지겠지만 신중한 검토와 대응이 요구되는 부분이라고 하겠다. 탈북자 유입지역에 계엄을 선포할 경우 해당 지역은 계엄사령관의 관할하에 들어 가게 되고 군인들에 의한 통치가 실시된다. 이에 대해 국민들이 상당한 불안과 심리적 위축감을 느낄 수 있고, 사태진전에 따라서는 북한을 자극할 수도 있다. 이러한 점을 감안할 때 계엄선포를 전혀 배제할 수는 없겠지만, 적어도 사태발생 초기에 서둘러 계엄을 선포하는 것은 적당하지 않으며 최후까지 계엄선포는 유보하는 것이 타당하다고 여겨진다.

계엄선포가 사태의 조기수습에 별로 도움이 되지 않으면서 국내정국을 어렵게 빠뜨리는 것을 막기 위해서는 다른 대안을 고려하지 않을 수 없는데, 그러한 방안이 전술한 특별재해지역으로 선포하는 방안이다. 「災難管理法」에 의하면 대통령은 대통령이 정하는 재난의 발생으로 인하여 국가의 안녕 및 사회질서의 유지에 중대한 영향을 미치거나 당해 재난으로 인한 피해의 효과적인 수습 및 복구를 위하여 특별한 조치가 필요하다고 인정하는 경우 해당지역을 특별재해지역으로 선포할 수 있다(재난관리법 제30조 내지 제31조 참조). 이 방안이 계엄보다 상대적으로 조용하게 그리고 국민적 불안감을 덜면서 대량탈북사태에 효과적으로 대응할 수 있다는 점에서 더욱 바람직한 것으로 생각된다.

탈북자들이 대거 유입하는 지역을 특별재해지역으로 선포하기 위해서는 대량탈북사태가 「재난관리법」상의 재난에 해당하는가 하는 문제가 선결되어야 한다. 「재난관리법」상 재난이라 함은 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 등 국민의 생명과 재산에 피해를 줄 수 있는 사고를 말한다. 다만 자연재해는 제외한다(동법 제2조제1호). 특히 大規模 災難이라 함은 재난중에서도 인명과 재산의 피해정도가 매우 크고 그 영향이 광범위하여 정부차원의 종합적인 대처가 필요한 재난을 말한다(재난관리법 시행령 제19조제1호). 여기서 보듯이 재난은 人災로서 국민의 생명과 재산에 피해를 줄 수 있는 일체의 사고를 말한다. 그리고 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고

· 환경오염사고는 그러한 재난을 예시한 것일 뿐 결코 여기에 국한되는 것은 아니라고 봄이 타당하다.

일응 대량탈북의 사태도 국민의 생명과 재산에 피해를 줄 수 있는 사고로서 재난을 넓게 해석(擴大解釋)할 경우 재난 - 반드시 대규모의 재난이라고는 할 수 없을지라도 - 에 해당된다고 해석된다. 또는 적어도 대량탈북의 사태를 재난에 유추할 수는 있을 것으로 보인다. 예컨대 대량탈북의 과정에서 북한측이 충기를 난사하거나 포격 내지 폭격을 하여 탈북자들이 대량으로 신체적 피해를 입어 死傷이 발생한 경우, 이와 같은 사태는 응급구호 및 처치가 불가피하게 요구되는 재난과 유사한 상황이라고 할 것이다. 만일 그렇다고 한다면 대량탈북의 사태에 「재난관리법」상의 긴급구조구난법규를 확장적용 내지 유추적용할 수 있을 것이다.

(2) 특별재해지역 선포시 관련 후속조치

대량유입해 들어오는 탈북자들은 일정기간 외부와의 접촉을 차단한 가운데 심리적인 안정과 함께 남한사회정착을 준비해야 한다. 이 과정에서 탈북자의 무분별한 외부출입은 체계적인 보호·관리는 물론 남한사회에 대한 적응훈련에도 도움이 되지 않는다. 탈북자들이 해당 지역주민들과 자주 접촉하게 될 경우 뜻하지 않은 오해와 불신, 그리고 남한주민들의 탈북자들에 대한 경멸과 무시 등의 태도로 인해 위화감이 조성될 수도 있다.

탈북자들과 지역주민간에 각종의 안전사고나 살인·강도·절도 등 예상치 못한 불상사가 발생하는 것을 미연에 방지하기 위해서는 상당기간 이들과 지역주민과의 접촉을 피하도록 해야 한다. 이를 위해 정부는 탈북자 대량유입지역을 特別災害地域으로 선포할 경우, 당해 지역에 거주하던 주민들을 먼저 타 지역으로 소개시키는 조치를 취해야 한다.

이와 관련하여 시장·군수·구청장은 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에 인명 또는 신체에 대한 위해를 방지하기 위하여 필요한 때에는 警戒區域을 설정하고, 응급대책에 종사하는 자 외의 자에 대하여 출입 기타의 행위를 금지 또는 제한하거나 그 경계구역으로부터 퇴거할 것을 명할 수 있다(재난관리법 제35조제1항).¹⁰⁾ 이와 같은 규정을 활용하여 해당 지방자치단체는 탈북

10) 시장·군수·구청장이 警戒區域을 설정한 때에는 그 구역, 금지 또는 제한되는 행위의 내용 기타 필요한 사항을 보기 쉬운 곳에 공고하여야 한다. 「災難管理法」 제35

자 유입지역이 특별재해지역으로 선포되기 전 또는 선포된 직후에 應急措置로써 탈북자 유입지역을 경계구역으로 지정하는 것이 바람직하다고 하겠다.

특별재해지역으로 선포된 지역에 대해서는 응급대책 및 재해구호와 복구에 필요한 행정·재정·금융·세제상의 특별지원을 할 수 있는 바(재난관리법 제32조), 정부는 이에 의거하여 탈북자 유입지역에 대해 최대한의 지원을 제공해야 할 것이다.

2. 탈북자 保護施設 確保 및 地域別 分散

(1) 보호시설의 설치방안

대량탈북 사태가 발생할 경우 이들에게 임시거처를 제공하는 문제가 가장 중요한 사안의 하나로 제기될 것이다. 거주시설의 조기확보 여부는 탈북자들의 기본적인 안전에 영향을 주며, 구호물품의 수급에도 차질을 빚을 수 있다. 사태발생 초기에 수용시설 확보를 제대로 해결하지 못할 경우 대량 탈북자 대응체계 전체가 혼란에 빠질 수 있다는 점에서 정부는 이에 대한 만반의 대비책을 강구해 두어야 한다. 그러한 점에서 정부는 북한내에 급변사태가 발생할 경우 탈북자의 유입이 예상되는 지역에 적절히 계획된 적당한 수용시설 내지 보호소를 설치하거나 즉각 이러한 목적으로 전용할 수 있는 시설을 사전에 확보해 두어야 한다.

이와 관련하여 1996년 12월 제정된 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에서는 舊法인 「귀순북한동포보호법」과는 달리 탈북자에 대한 보호시설의 설치를 명문화하고 있다. 즉 통일원 장관은 보호대상자에 대한 보호 및 정착지원을 위해 정착지원시설을 설치·운영하되(북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제10조제1항), 국가안전기획부장이 보호하기로 결정한 자를 위해서는 국가안전기획부장이 별도의 정착지원시설을 설치·운영할 수 있도록 하고 있다(동법 제10조제2항).

이 규정에 따라 현재 정부는 천안 이북의 지역에 탈북자 보호시설의 건립을 추진하고 있다. 정부는 일단 100명 규모를 수용할 수 있는 탈북자보호시설을 마련하고 점차 탈북자 수의 증가에 따라 500명까지 수용할 수 있도록 시설을 증축한다는 계획을 세우고 있는 것으로 알려지고 있다. 이를 위해 100억 가

조제2항.

까운 예산을 편성하고 있고, 이미 금년초부터 시설건립을 시작하여 1998년말에 완공할 예정이라고 한다.

하지만 대량탈북의 사태가 발생할 경우 500명 정도의 탈북자 보호시설로서는 턱없이 부족할 것으로 보인다. 별도의 수용시설 내지 보호시설을 다시 만드는 것은 건축에 소요되는 시간이나 재원조달의 면에서 현실적으로 불가능한 발상이라 할 수 있다. 탈북자들이 계속 밀려들고 있는 상황에서는 건물단위의 보호시설은 고사하고 조립식 가건물 아니 대형천막도 감지덕지한 상황이 될지도 모른다. 탈북자들에 대해 임시적으로나마 몸을 피하게 하고 먹을 것과 입을 것, 기초의약품을 제공하는 일이 더욱 시급하기 때문이다.

이를 위해 정부는 관계부처와 해당 지방자치단체의 협조하에 경기도 또는 강원도내의 폐교된 학교시설이나 관공서를 임시수용소(탈북자 캠프)로 개조하여 활용하는 방안을 우선적으로 고려해야 한다. 「재해구호법」에서는 각종 재해의 구호와 관련하여 道가 수용시설(응급가설주택을 포함한다)의 제공(제7조 제1호)을 의무화하고 있기 때문이다.¹¹⁾ 그러한 점에서 수용시설의 확보문제에 있어서 기업이나 군대에 도움을 요청하기에 앞서 먼저 정부는 「災害救護法」에 따라 해당 道로 하여금 도가 운영하는 관공서나 유희건물을 탈북자의 수용·보호를 위해 제공해 주도록 요청하여 당해 도로부터 최대한의 협조를 받는 것이 타당하다고 보인다.

이것만으로 탈북자 보호시설이 부족할 경우에는 현재 사용하고 있지 않은 군의 협조를 받아 일정한 군시설(군대의 막사나 군휴양소 등의 복지시설 등)을 보수·개축하여 탈북자 수용을 위한 시설로 임시사용하는 방안도 적극 검

11) 「재해구호법」은 “비상재해가 발생하였을 때에 응급적인 구호를 행함으로써 재해의 복구, 이재민의 보호와 사회질서의 유지를 기함”을 목적으로 제정된 법이다(재해구호법 제1조). 본법에 의한 구호는 한해, 풍해, 수해, 화재 기타의 재해로 인하여 동일한 지역내에서 다수의 이재자가 발생하여 응급적인 구호의 필요가 있을 때에 이를 행한다. 약간의 문제가 없는 것은 아니나 대량탈북의 사태를 이 법에 명시된 기타의 재해로(風水害對策法 제2조제1호에서는 재해를 “홍수·호우·폭설·폭풍 또는 해일 기타 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 피해를 말한다”고 규정하고 있어, 재해를 자연현상으로 인한 피해에 국한시키고 있다. 그러나 「재해구호법」에서는 화재 등 人災를 예시하고 있는 바, 반드시 자연재해만을 염두에 두지 않고 있으므로 대량탈북과 같은 예기치 않은 긴급상황이 「기타의 재해」에 포함되는 것으로 간주할 여지가 있다고 해석된다.), 그리고 대량 탈북자들을 “동일한 지역내 다수의 이재자”로 봄으로써 이와 같은 사태에 대해 「재해구호법」을 유추적용하는 것은 합目的的인 措置라고 생각된다.

토할 수 있다. 그러고도 대량 탈북자 수용시설이 여전히 부족할 수 있는데, 이러한 상황에 대비하여 정부는 미리 대형 천막과 함께 이동배식 차량을 상당 수 확보해 두어야 할 것이다.¹²⁾

보호시설 설치를 위한 대지와 건물의 확보와 관련하여 「災害救護法」에서는 주목할 만한 규정을 두고 있다. 서울특별시 또는 도가 대량 탈북자들에 대한 구호를 실시함에 있어서 특히 필요하다고 인정할 때에는 타인의 소유에 속하는 토지 또는 건물 등을 사용할 수 있다(재해구호법 제7조제1항제1호)는 것이다. 이 경우 서울특별시 또는 도는 미리 소유자 또는 점유자에게 통지하여 그 승락을 얻어야 하는데(동법 제7조제2항), 이 때 토지 또는 건물의 소유자나 점유자는 정당한 사유없이 이 승락을 거절하지 못한다(동법 제7조제3항). 서울특별시 또는 도가 토지 또는 건물을 사용한 경우, 그로 인하여 당해 소유자 또는 점유자가 받은 손실에 대하여는 당해 서울특별시 또는 도가 相當한 補償을 하여야 한다(동법 제7조제4항).

또한 서울특별시 또는 도는 대량 탈북자에 대한 구호를 행하기 위하여 특히 필요하다고 인정할 때에는 의료, 토목, 건축 또는 운송을 業으로 하는 자에게 구호에 관한 협력을 요구할 수 있다(동법 제9조제1항 참조). 의료, 토목, 건축 또는 운송을 業으로 하는 자는 탈북자에 대한 구호와 관련하여 협력요구를 받았을 때에는 정당한 사유없이 이를 거절하지 못한다(동법 제9조제2항 참조). 서울특별시 또는 도는 탈북자 구호업무에 협력한 의료·토목·건축 또는 운송의 업을 하는 자에게 상당한 비용을 支辨하여야 한다(동법 제9조제3항 참조).

(2) 보호시설의 입지와 분산수용

탈북자의 수용·보호시설의 입지선정은 매우 중요한 문제이다. 탈북자 수용

12) 이와 관련, 대한적십자사는 대량 탈북사태가 발생한 경우 民間 次元의 人道的 措置로서 임시수용시설 확보문제에 대한 對備策을 강구하고 있는 것으로 알려지고 있다. 현재 적십자사는 약 150억원의 재난대비기금을 조성하고 있으며, 매해 예산중 40억원(전체 예산의 15%)은 재난대비에 사용하고 있다고 한다. 그리고 급식차량 12대(1대:300명분), 취사·식기세트 1만개, 구호물자 10여 품목 등을 준비하고 있는데, 이와 같은 준비태세는 대량탈북사태에도 적용될 수 있다고 한다. 이는 1997년 3월 19일 필자가 이계복 대한적십자사 구호과장과 면담하는 과정에서 확인한 것이다. 이에 관해서는 「世界日報」, 1996년 2월 7일, 22면 ; 諸成鎬, “대량 脫北 대비책 재촉”, 「韓國日報」 1997년 5월 14일, 4면 참조.

시설의 설치에 있어서는 탈북자의 입국방법 및 규모, 안전문제, 교통편의도, 탈북자의 기본적인 수요 충족에 적합한지 여부, 비상대피의 필요, 심리적 안정제공의 적합성 등을 종합적으로 고려하여야 한다. 우선 인구과밀의 지역을 피하여야 하며, 급식·식수 등 기본적인 필요가 충족될 수 있는 지역을 선택하는 것이 바람직하다. 이 곳에서는 제반 위협요소로부터의 보호, 거주할 공간, 집과 같은 안정감을 줄 수 있어야 한다. 또한 식수시설과 화장실 등 시설의 배치가 적합한 곳이어야 한다. 탈북자들의 수용·보호시에는 가족단위, 출신지역 단위의 수용을 원칙으로 하고, 노약자·어린이·여성에 대한 特別保護措置를 강구하여야 한다.¹³⁾

대량 탈북자들의 수용시설 설치와 운영은 독일의 예에서 보듯이 緊急收容所(이는 임시대피시설의 역할을 하는 1차적인 집결소가 될 것임)와 최종적으로 남한사회에 정착하기 전까지 비교적 장기간 수용보호될 후방의 보다 큰 수용시설(2차적인 보호시설)로 2원화하는 것이 타당하다.¹⁴⁾ 이 때 1차적인 임시보호시설은 반드시 건물개념이 아니라 집단적인 정착촌의 개념으로 접근, 대책을 강구하는 것이 현실적일 것이다. 상황에 따라서는 탈북자에 대한 최종거주지가 단시일내에 확정되지 못하여 2차적 수용소가 장기간 탈북자들의 거주지가 될 수도 있다. 이 경우에는 수용시설의 운영에 있어서 탈북자들의 자발적인 참여를 유도할 수 있는 체제를 마련하도록 해야 한다.

이와 함께 대량 탈북자들을 특정한 곳에 집중하여 수용하기 보다는 지역별로 적당하게 분산수용하는 것이 시설 및 자원 확보상의 어려움이나 국민적 부담을 나눈다는 차원에서 볼 때 바람직한 것으로 생각된다. 이를 위해 중앙정부와 지방자치단체간의 사전협의를 통해 지역별로 일정한 수의 탈북자들을 관

13) Davis I., ed., *Disasters and the Small Dwelling* (New York : Pergamon, 1981) ; Howard J. & Spice R., *Plastic Sheeting : Its Use for Emergency Housing and Other Purposes* (New York : Oxfam, 1981) ; UNDR0, *Shelter after Disaster : Guidelines for Assistance* (New York : UNDR0, 1982) ; UNHCR, *Planning Rural Settlements for Refugees : Some Considerations and Ideas* (Geneva : UNHCR, 1979) 참조.

14) 구서득이 동독탈출자들에게 제공한 지원은 긴급수용소에서의 臨時的인 보호·지원과 各州로 분산수용된 후 本格的이고도 包括的인 지원으로 대별된다. 이에 관한 내용은 諸成鎬, “北韓歸順者 保護 및 管理上의 問題點과 改善方案,” 「형사정책연구」, 제7권 1호 (1996), 55~65면 참조.

리하도록 하는 합의를 해 두는 것이 좋을 것이다.

3. 탈북자 지원을 위한 物資確保·調達

대량 탈북자의 구호·지원에 있어서는 엄청난 양의 물자가 소요될 것이다. 예컨대 탈북자들에게 필요한 것으로는 급식, 라면·건빵·우유 등 부식, 담요, 물과 각종 음료수 등을 들 수 있다. 대량 탈북사태 발생시 정부가 제때에 이와 같은 기본적인 구호물자를 탈북자들에게 제공하기 위해서는 구호물자를 효과적으로 비축·관리해야 한다.

물자확보와 관련하여 정부는 「비상대비자원관리법」에 따라 사전에 만반의 준비를 해야 한다. 전술한 바와 같이 국가비상사태가 발생할 경우 인력과 물자를 효율적으로 배분·사용토록 하기 위해 「비상대비자원관리법」이 제정되었는데, 정부는 이 법에 따라 사전에 인력 및 물자의 사용계획을 마련하여 비상사태로 간주되는 대량탈북의 사태에 즉각적으로 대응하여야 한다.

대량 탈북자들에 대한 임시구호 및 지원과 관련하여서는 물자의 사용계획이 특히 중요하다. 정부는 대량탈북의 사태에 대비하여 필요한 물자를 비축해 두어야 하며(비상대비자원관리법 제13조제1항), 관리대상자원의 배분우선순위와 보충 및 통제방법에 관한 기본계획과 세부집행계획을 수립하여 사태발생시 이를 체계적이고도 일사분란하게 실시해야 한다(동법 제9조, 동법 시행령 제3조 내지 제4조 참조). 대량탈북자들에 대한 구호와 관련하여 준비해야 할 비상대비조치의 대상자원에는 예컨대 식량, 식료품, 피복류, 피혁류, 의약품, 의료기기 및 기구, 물, 혈액 등이 포함될 것이다.

이와 같은 자원을 관리함에 있어서 주무부 장관은 효율적인 비상대비업무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우 인력·물자 등 자원 중에서 특정의 자원을 중점관리대상자원으로 지정할 수 있다(동법 제11조 참조). 다만 이때에는 주무부 장관이 소관비상대비업무를 수행하기 위하여 필요한 최소한의 범위안에서 행하여야 하며, 특히 ①군사작전 지원을 위하여 필요한 자원, ②비상재해의 긴급복구를 위하여 필요한 자원, ③생활필수품 등 국민경제생활에 특히 필요한 자원인가 여부를 고려하여 결정하여야 한다(동법 시행령 제10조제2항 참조). 이와 관련, 「재해구호법」에서는 재해발생시 서울특별시 또는 도가 행할 구호로 급식 또는 식품, 의류, 침구, 학용품 기타 생활필수품의 급여를 명시하고 있다(재해구호법 제5조제1항제2호). 정부는 지방자치단체와의

협조를 통해 이와 같은 물자의 지원을 최대한 확보할 수 있을 것이다

한편 정부는 식량을 비롯한 구호물자의 소요량이 급격히 증가함으로써 민간 부문의 경제가 주름살이 생기지 않도록 해야 한다. 가격상승으로 인한 폭리를 취할 목적으로 매점매석과 같은 불공정거래행위를 하는 것은 엄격히 규제하는 동시에 인플레이 등 부정적인 파급효과가 발생하지 않도록 유념해야 할 것이다.

4. 보호시설내에서의 각종 支援措置

(1) 기본적인 생계 유지

귀순자를 받아들이는 한 정부는 이들에게 신변안전을 제공하고 최소한의 보호 및 구호조치를 취해야 한다. 이와 관련, 일찌기 舊西獨은 동독탈출자에게 많은 인도적 지원을 제공한 바 있었다. 이들이 舊西獨의 緊急收容所에서 받는 지원에는 ①연방정부가 도착 환영금 명목으로 지급하는 약 200마르크(10만원 상당), ②숙식제공, ③건강진단 및 의료서비스, ④종교단체에 의한 의복제공 외에 ⑤직업 및 사회정착에 따른 보조와 혜택에 관한 상담, ⑥진학상담 등의 서비스가 포함되어 있었다.¹⁵⁾ 그러나 대량탈북자 발생시 우리가 이러한 지원을 모두 할 수 있을 지는 의문이다.

사실 현재 탈북·귀순해 온 자들에게 제공되는 보호조치도 통일전 서독의 수준에 훨씬 못미치고 있는 상황에서 대량탈북사태 발생시에는 현재 제공되는 보호에도 미치지 못할 가능성이 높다. 그러나 아무리 그러하더라도 최소한 기본적인 숙식, 피복과 일정액의 용돈을 탈북자들에게 제공해야 할 것이다. 특히 탈북자들 중에는 북한이나 제3국에서 잘 먹지 못하여 영양상태가 부족한 자들이 많이 있을 것인 바, 보호관리 기간중 충분한 급식이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 이와 함께 기본적인 의류가 무상으로 지급되어야 한다.

피복 및 식사 제공은 어느 정도의 확실성이 유지되어야 할 것이다. 하지만 동시에 이들에게 매월 일정한 용돈을 지급하여 자기가 원하는 음식물을 간이 매점에서 자유로이 섭취할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이와 관련, 군이 대량 탈북자들의 일부를 군시설에 수용할 경우, 수용인원이 PX 등 편의시설을 사용할 수 있도록 허용하는 것이 바람직하다.

15) 통일원, 「동서독 교류협력사례집」, 통일과정연구 93-V (서울: 통일원, 1993), 307면.

(2) 醫療支援 및 防疫措置

탈북자들이 대량유입될 경우 정부는 해당 지방자치단체 및 구호단체들과 긴밀한 협조하에 임시적 지원을 제공하여야 한다. 우선 응급의료진을 현장에 파견하여 탈북자들을 진료하여야 하며, 이들의 건강상태 및 진료 필요여부를 결정하여야 한다.

이후에도 보호시설내에는 항시 담당 전문의와 간호원을 상주시키고 정기적으로 종합적인 건강진단을 실시하는 한편, 양질의 충분한 의료서비스가 제공되도록 해야 한다. 이와 관련하여 「재해구호법」에서는 의료 및 조산 등에 있어서 구호조치를 제공할 것을 규정하고 있다(동법 제5조제1항제3호 참조). 이 법에 따라 해당 지방자치단체와 대한적십자사 등의 구호관련 기관은 대량탈북사태에 직면하여 도움을 필요로 하는 탈북자들에게 이 법에 의거한 지원을 최대한 제공해야 할 것이다.

정부와 해당 지방자치단체는 수용시설(특히 단기 또는 임시수용시설)내의 보건상태를 면밀히 조사하고 관리해야 한다. 아울러 전염병 등의 발생을 막기 위한 방역사업도 사전에 실시하여야 한다. 역사적으로 볼 때 대개 정치적 혼란상황에서는 각종 전염병과 풍토병이 만연하는 일이 적지 않았다. 대량 탈북자들이 가지고 올 각종 악질과 전염성이 강한 질병에 대한 방역에 소홀히 할 경우 남한사회에 미칠 파급효과가 적지 않을 것이다. 이러한 점에 비추어 정부차원 뿐만 아니라 민간차원에서도 철저한 대비책이 요구된다. 보호시설내의 방역조치는 「防疫法」의 규정에 따라 실시될 것이다.¹⁶⁾

이상의 사업을 신속하고도 효율적으로 실시하기 위해서는 정부가 예비비를 최대한 활용하되, 부족시 추가경정예산을 책정하여 충당토록 해야 할 것이다.

5. 社會適應教育 및 職業訓練 실시

(1) 社會適應教育

앞으로 대량탈북자가 발생할 경우 탈북자의 사회적응문제는 매우 어려운 과제로 부각될 것이다.¹⁷⁾ 또한 지금도 탈북·귀순자의 사회적응을 전담할 수

16) 전방지역과 해안에 많은 병력들이 주둔하고 있어 다른 부류의 사람들보다 비교적 일찍부터 탈북자들과 접할 기회가 많을 것으로 예상되는 군의 경우 특히 방역조치에 대한 대비가 요망된다고 할 것이다.

있는 전문요원이 태부족한 실정인데 대량탈북의 경우에는 두말할 필요도 없을 것이다. 따라서 이에 대한 대책마련도 중요한 과제로 제기될 것이다. 탈북자의 대부분은 전후세대로서 主體思想과 共產主義理念으로 무장되어 있고 특히 북한에서 왜곡된 역사교육을 받아 왔던 자들이다. 따라서 이들은 우리사회의 기본가치인 자유민주주의 이념은 물론 개인주의적인 생활 및 사고에 단시일내에 익숙해지기 어렵다. 무엇보다 이들에게는 올바른 역사관을 갖는 것이 시급하다고도 볼 수 있다. 이러한 점을 감안할 때 청·장년층의 탈북자들에게는 그들의 잘못된 남한시각을 교정하는 동시에 우리 사회에서 민주시민으로 자립해서 살아갈 수 있도록 도움을 주는 방향의 초보적인 市民教育이 요구된다.

정부는 탈북자의 신원조사를 끝낸 후에는 수용기간의 대부분을 사회적응훈련에 할애해야 한다. 만일 수용기간내에 충분한 사회적응훈련이 이루어지지 못한다면 수용기간을 연장시켜서라도 반드시 만족스러운 정도의 사회적응훈련을 마친 후 사회로 배출해야 한다. 이와 관련, 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 따르면 보호대상자에 대한 보호 및 정착지원은 개인을 단위로 행하되, 사회에 배출되어 거주지에 전입한 후에는 거주지에서 2년간 보호 및 지원을 제공받게 되어 있다(동법 제5조제2항). 정부가 운영하는 정착지원 시설에서의 탈북자에 대한 보호기간은 통상 1년으로 예정되어 있으나, 북한이탈주민대책협의회¹⁸⁾의 審議를 거쳐 그 기간을 단축 또는 연장할 수 있는 바(동법 제5조제2항 단서), 정부는 이같은 규정을 신축적·탄력적으로 운용해야 할 것이다.

탈북자의 사회적응훈련을 효과적으로 수행하기 위해서는 체계적인 교육프로그램이 개발되어야 하며, 여기에는 초보적인 정치·경제교육이 포함되어야 한다. 동시에 고등학교 역사교사들을 초빙하여 최소한 중학교 수준의 초보적인 교육을 귀순자들에게 실시해야 한다. 이를 위해 각계 각층의 전문가들이 중심

17) 과거 「귀순북한동포보호법」 체제하에서 탈북·귀순자의 보호·관리기간은 약 8개월 정도로 알려져 있는데, 이 기간내에 귀순자가 남한사회에 적응할 수 있도록 하는 기본교육 및 훈련이 제대로 이루어지고 있지 못한 것으로 밝혀지고 있다. 그나마 8개월의 기간이 4개월로 단축운영되어 체계적인 사회적응훈련은 실시되지 못하였다고 한다.

18) 「북한이탈주민대책협의회」는 북한이탈주민에 관한 정책을 협의·조정하고 보호대상자의 보호 및 정착지원에 관한 사항을 심의하기 위해 통일원 산하에 설치된 정부내 유관부처간 협의체이다. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제6조제1항.

이 되어 북한식 사회주의체제의 모순, 소련 및 동구권의 붕괴이유, 자유민주주의 법질서, 민주주의이념과 가치, 시장경제체제 등을 주용내용으로 하는 교재를 개발해야 할 것이다.

사회적응훈련시 교육효과를 제고하기 위해서는 「귀순자친목단체」(숭의동지회, 통의동지회 등)의 회원을 적극 활용, 先歸順者들의 경험을 소개하는 事例中心教育을 실시하는 것이 필요하다. 이와 함께 산업시설 시찰 등 남한사회의 발전상을 직접 눈으로 보게 하는 현장교육을 병행하는 것이 바람직하다.

한편 탈북·귀순자의 사회적응을 전담지도할 수 있는 전문요원이 태부족할 것에 대비하여 정부와 지방자치단체는 사전에 탈북자 사회적응훈련요원을 지정, 이들을 적시에 즉각 활용하는 방안을 강구할 필요가 있다. 또한 정부는 사법부와 협조하여 사법연수원생이나 법무분야의 공익근무요원(군복무 대신 봉사)을 활용, 탈북자들에게 초보적인 법률소양교육을 제공함으로써 이들이 남한사회에서 스스로의 힘으로 법률생활을 할 수 있도록 지원해야 할 것이다.

(2) 職業訓練 및 就業指導·斡旋

구법인 「귀순북한동포보호법」하에서 정부는 명문의 법적 근거 없이 탈북자들에게 원칙적으로 8개월 이내의 범위에서 탈북자들을 수용·관리하면서, 동기간내에 직업훈련을 실시한 바 있다. 즉 직업훈련을 위해 탈북자들을 「직업훈련기본법」에 의거하여 優先職業訓練對象者로 지정하여 직업훈련원(정수직업훈련원)에 입소시켜 이들에게 직업교육을 제공하였었다. 그러나 탈북자에 대한 위탁교육은 개인별 적성·특기·희망 등이 무시된 채 일방적으로 직업교육이 실시되어 피교육생의 반발만 초래했을 뿐 소기의 성과를 달성하지 못하였다. 그 결과 직업훈련은 과거 1차례 밖에 이루어지지 않았다.

현행 「북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률」에서는 통일원 장관이 직업훈련을 희망하는 보호대상자에 대하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 직업훈련을 실시한다고 규정하여 직업훈련의 근거를 명문화하고 있다. 앞으로 제정될 시행령에서 이에 관한 구체적인 방법과 절차가 보다 상세하게 규정될 것으로 보인다.

그러나 대량탈북자 발생시 밀려드는 탈북자들에게 이 법에 따라 충분한 직업교육을 실시할 수 있을지는 극히 의문시된다. 「북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률」에 따른 직업훈련교육은 예산과 인력부족으로 대량 탈북자들을

모두 감당하기 어려울 것으로 예상되기 때문이다. 정부는 기업체의 부설 훈련원을 최대한 이용하여 탈북자 직업훈련문제에 대응해야 할 것이다.

직업훈련 기간은 가능한 한 1년 내외로 설정하되, 직종별로 기간을 조정할 수 있도록 해야 한다. 즉 정부는 보호시설에서 수용되는 기간이 대량탈북자 발생시 사회적응 및 직업교육을 위해 불충분하다고 판단될 경우, 또는 탈북자가 계속 교육을 받기를 희망하는 경우 기간을 연장하는 등 탄력적으로 운영함으로써 직업훈련에 만전을 기해야 한다. 훈련과정에서는 기능훈련과 더불어 취업지도 및 사회적응훈련을 병행 실시함으로써 교육효과를 제고해야 한다.

정부는 직업훈련에서 한 걸음 더 나아가 취업지도 및 알선에 있어서도 적극적인 역할을 담당해야 한다. 취업알선시 정부는 북한에서 취득한 學歷 및 資格을 가능한 한 인정하여 탈북자들이 한국사회에 조기 정착할 수 있도록 배려해야 한다. 이와 관련, 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에서는 보호대상자의 권익과 자활능력을 제고하기 위해 북한 또는 외국에서 이수한 학교교육과정에 상응하는 학력과 북한 또는 외국에서 취득한 자격에 상응하는 자격 또는 그 일부의 자격을 인정하고(동법 제13조 내지 제14조), 빠른 시일내에 이들의 남한사회 정착지원을 위해 필요한 (사회적응)교육과 직업훈련을 실시할 수 있도록 하고 있다(동법 제15조 내지 제16조 참조). 또한 북한의 공무원이었거나 군인이었던 자에 대하여는 국가 또는 지방공무원이나 군인으로 특별임용할 수 있도록 하고 있다(동법 제18조제1항 및 제2항 참조). 대량탈북사태 발생시에도 기본적으로 이러한 법규정들이 가능한 한 적용되어야 할 것이다.

그러나 북한에서의 학력과 자격을 무조건 그대로 인정하는 것에도 문제는 있다. 탈북자들에게 일정한 보수교육을 실시한 후 자격시험에 응시토록 하고, 합격할 경우에는 일반 내국민과 동일한 자격을 부여하도록 하는 것이 합리적인 대책이라 생각된다. 다만 탈북자들에 대해서 가산점 제도를 도입하여 차별적으로 처리하는 것도 한 방법이 될 수 있을 것이다. 이렇게 하는 것이 탈북자들의 개인별 적성, 특기, 희망 등을 반영한다는 점에서나 또한 가능한 한 적재를 적소에 배치한다는 인력관리의 측면에서도 타당한 것으로 여겨진다.

6. 脫北者 定着支援과 事後管理

(1) 定着支援

탈북자가 대량으로 유입해 올 경우 이들의 정착지원문제도 여간 어렵지 않은 과제로 등장할 것이다. 이와 관련, 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에서는 보호대상자의 생활안정을 위해 주거지원, 정착금·보로금의 지급 및 교육·의료·생활보호를 실시할 수 있도록 하고 있다(동법 제20조 내지 제21조, 제24조 내지 제26조 참조). 그러나 과연 탈북자의 급증시 재정 부담과 예산부족으로 이 법이 예정하고 있는 지원이 완전하게 이루어지기는 매우 어려울 것으로 예상된다.

이러한 점에 비추어 첫째, 우선 정부가 과도한 재정부담을 피할 수 있도록 지원수준을 下向調整해야 한다. 대량탈북의 상황에서 탈북자들에게 定着金이나 住居支援費를 제공하는 것만으로 이들의 정착 및 안정적인 삶의 유지에 도움이 될 수 있을지는 극히 의문시된다. 따라서 일시불의 정착금을 제공하는 대신, 이를 감액조치하고 정착에 필요한 상당기간동안 일정액의 생활보조비를 매월 지급하는 것이 보다 적절한 대책이라 판단된다. 즉 생계비 지원은 일시불의 정착금으로 제공하는 것보다는 귀순자들이 남한사회에 동화·적응하기까지 적절하게 분할지급하는 것이 더욱 현실적인 대응책이 될 것으로 생각된다.

이와 관련하여 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에서는 탈북자에 대한 보호 및 지원의 기준은 연령·세대구성·학력·경력·자활능력·건강상태 및 재산 등을 고려하여 합리적으로 행한다(동법 제5조제1항)고 명시하고 있다. 정부는 기본적으로 이 법 제26조의 생활보호규정에 의거하여 탈북자들을 생활보호대상자로 간주, 정착지원금을 제공하고 생활보조를 하는 것이 바람직하다. 다만 이들에게 일반 생활보호대상자들보다는 약간의 생활보조금을 추가지원하는 방안이나 또는 탈북자들에게 생활안정과 정신적·심리적 안정을 부여하는 차원에서 일정액의 사회적 부조금을 지급하는 방안을 강구할 수 있을 것이다.

둘째, 주택지원은 무상제공에서 임대주택(또는 임대보증금) 제공으로 전환해야 할 것이다. 이미 이러한 방향으로 귀순자지원대책이 실시되고 있다고 한다. 다만 아직도 법규상으로는 주택의 무상지원이 가능하도록 되어 있고,

주거지원비 지급의 근거가 분명하게 명시되어 있지는 않기 때문에 법개정·보완이 요구된다 하겠다. 그리고 주택구입자금이나 생업자금은 귀순자들에게 장기저리로 융자해 주도록 정부가 이를 알선함으로써 탈북자들의 자립을 유도할 필요가 있다.

셋째, 현재 귀순자가 제공하는 정보가치에 따라 정부가 차등지급하는 보로금제도는 대량탈북사태에는 그대로 적용하기가 매우 힘들 것이다. 이러한 제도를 폐지하거나 또는 그 액수를 대폭 줄여야 할 것이다. 이러한 제도를 존속시킬 경우 북한에서 혜택을 받은 자들을 남한에서도 역시 우대하고, 북한에서 천대받은 일반주민들을 무시하는 것이 되므로 귀순자들간에 위화감을 조성하는 동시에 통일정책 추진 차원에서도 바람직하지 않은 결과를 낳을 것이다.

(2) 事後管理

1997년 3월 31일 현재 남한에 있는 탈북·귀순자는 모두 807명으로 집계되고 있다. 그러나 아직까지 이들에 대한 체계적인 사후관리가 잘 이루어지고 있지 않다. 앞으로 대량탈북사태가 발생할 경우에 대비하여 지금부터 적절한 사후관리방안을 미리 마련해 둘 필요가 있다. 특히 보호시설에서 퇴소한 후 탈북자의 남한사회 동화, 직장 및 사회생활적응 등에 관해 지속적인 관심을 기울여야 한다.

정부는 탈북자의 사회배출후 동태과악에 대해서도 만전을 기해야 한다. 탈북자들이 국가로부터 받은 정착금이나 지원금을 쉽게 탕진하지 않도록 계도하는 한편, 이들이 사기사건에 연루되어 불의의 피해를 입지 않도록 예방해야 한다. 아울러 이들이 사회의 낙오자, 범죄자로 전락하지 않도록 세심한 배려를 해야 할 것이다. 이를 위해 탈북자들에게 사회복지사를 배정하여 이들이 자신을 담당하는 사회복지사와 정기적인 만남을 통해 무료상담을 받을 수 있도록 해야 한다. 나아가 탈북자들과 교회 등 종교단체간의 자매결연도 주선하여 남한사회 정착에 실질적인 도움을 주어야 할 것이다. 아울러 정부는 가능한 범위내에서 탈북자 사후관리에 소요되는 경비를 지원함으로써 탈북자들의 조기 사회적응 및 동화에 소홀함이 없도록 해야 한다.

한편 혹자는 북한의 대남전략에 비추어 볼 때 탈북자들을 대거 남한에 보내어 유사시에 남한을 전복하려 할 경우 이들을 대남혁명을 위한 전위대로 활용할 가능성에 대해 우려를 표명하기도 한다. 정부는 이러한 가능성에도 대비하

면서 사후관리에 임해야 한다.¹⁹⁾

7. 民間部門의 協調·支援 活用

대량탈북사태 발생시 정부 혼자만의 힘으로 대응하기에는 상당한 어려움이 있을 것으로 내다 보인다. 우리보다 훨씬 부강했던 구서독의 경우에도 연방정부가 일찍부터 동독주민 탈출대책을 수립하고 시행하는 과정에서 각 주의 정부와 민간구호단체들과 유기적인 협조관계를 유지하면서 동독탈출주민문제에 대처하였다. 구서독 연방정부는 서독시민들에 대해 동독탈출자들이 새로운 환경에 정착하는데 적극 협력해 줄 것을 촉구하고 범국민적 차원에서 동독주민의 탈출사태에 대응함으로써 성공적으로 문제를 해결할 수 있었던 것이다. 예컨대 종교단체와 기타 자선단체들은 동독인들의 서독정착과정에서의 심리적 불안감을 덜어주기 위해 적응에 필요한 안내 및 자문사업을 행하였다. 정부 유관부처에서는 동독탈출자의 정착을 위한 실무적인 책자를 발간하고, 종교 및 자선단체들은 정신적 책자를 발간하여 보충자료로 활용되도록 하였다. 또한 聯邦軍도 나름대로 동독탈출자 대책에 적지 않은 역할을 하였다.

이와 같은 사실은 우리에게 많은 교훈과 시사점을 주고 있다. 대량탈북의 사태발생시 정부는 우선 예산의 범위내에서 모든 가능한 보호조치와 정착지원 사업을 최대한 실시해야 한다. 그러나 그것만으로는 정부가 힘이 부칠 수 밖에 없을 것인 바, 이 때 민간의 도움과 협조를 구하지 않으면 안될 것이다. 이와 관련, 정부는 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 명시된 바와 같은 통일원장관의 權限 委任 또는 委託規定을 활용하여,²⁰⁾ 해당 지방자치단체, 대한적십자사, 기업, 종교단체를 포함한 각종의 민간구호단체의 협조를 얻는 것이 필요하다. 「재해구호법」에서도 특히 대한적십자사와 구호관계 단체들이 서울특별시 또는 道가 (탈북자들을 위해) 행하는 구호에 협조해야 하며(재해구호법 제6조제1항),²¹⁾ 탈북자가 대량으로 몰려드는 지역 인근에

19) 탈북자들의 정착지원 및 사후관리에 관한 일반론에 관해서는 諸成鎬, 전제논문, 78~82면 참조.

20) 보호대상자의 보호 및 정착지원 업무를 효율적으로 실시하기 위해 통일원장관은 그의 권한 중 일부를 대통령이 정하는 소속기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 委任하거나 또는 다른 행정기관의 장이나 관련 법인이나 단체 등 민간기관에게 委託할 수 있다. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제31조제1항 및 제2항.

21) 현재 대한적십자사의 직원수는 약 3,000명이며 재난사태에 대비하여 약 5만명의

거주하는 자들도 탈북자 구호에 관한 업무에 협력하여야 한다(재해구호법 제 10조 참조)고 규정하고 있다. 정부는 이러한 조항들을 적극 활용해야 할 것이다.

나아가 정부는 탈북자 지원을 위한 자원봉사대를 설치하고, 이를 중심으로 자율적으로 민간차원의 구호를 하도록 유도하는 것이 바람직하다. 이처럼 정부가 각종 민간단체의 지원 및 자원봉사자의 도움을 비롯하여 범국민적인 호응과 협조를 얻어 대량탈북의 사태에 임할 때만이 단시일내에 사태를 해결하고 정상적이고 평온한 상황으로 돌아갈 수 있을 것으로 판단된다. 이러한 점에 유념하여 정부는 대량탈북사태 발생에 대비하여 사전에 민간단체들과 유기적인 협조체제를 구축해 두어야 할 것이다.

IV. 대량탈북사태에 대비한 特別法 制定의 必要性

대량탈북사태가 발생할 경우 필자는 가칭 「북한이탈주민의 대량유입에 따른 질서유지와 이들의 긴급수용 및 정착지원을 위한 특별조치법」(약칭 「대량탈북자 긴급수용법」)이라는 것을 제정할 필요가 있다고 본다. 그 이유로는 대략 다음과 같은 것을 들 수 있다.

첫째, 대량탈북사태는 전 정부부처가 달라붙어 비상적으로 대응하더라도 단시일내에 완전하게 해결하기가 어려운 상황이다. 이러한 사태가 발생할 경우 현행법체제의 테두리내에서 취할 수 있는 임시적 대응조치들은 제각기 소관부처가 다른 것들이다. 대량탈북자에 대한 조치들이 여러 부처에 산재되어 실시됨으로써 통합적·체계적으로 집행·운용되지 못할 경우, 부처간에 손발이 맞지 않고 제각기 놀 수가 있다. 그래서 사태 발생초기에 업무중복과 예산의 비효율적인 집행 등 상당한 부작용을 노정할 수 있다. 여기에서 탈북자 대량 유입에 따른 대응과 관련된 특별법 제정과 함께 가능한 법적 대응조치들을 통합적으로 운용하는 상위의 특별기구를 설치할 필요성이 제기된다.

둘째, 탈북자 보호 및 지원을 위해 1996년 12월 제정된 기본법인 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」은 대량탈북사태에 대처하기에는 미

자원봉사원을 교육·관리하고 있다고 한다. 그리고 대한적십자사는 재난발생 후 약 1주일 동안 이재민 구호 등의 사업을 담당하고, 이후 정부에 관련 업무를 이관한다고 한다.

흡한 법률이다. 이 법은 주지하는 바와 같이 탈북자문제를 통일정책 추진차원에서 재정립하고, 범정부차원의 종합적인 대처능력을 제고하는 한편 기존의 법적인 문제점을 보완하기 위해 제정된 법률이라 할 수 있다. 하지만 이 법은 기본적으로 전쟁이나 북한내의 급변사태를 상정한 것이 아니라 지금과 같은 平常的인 狀況에서 수명 내지 수십명, 많아야 수백명 정도의 탈북자가 귀순·보호를 요청해 올 경우를 전제로 한 법이라 하겠다. 따라서 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」은 대량탈북의 사태에 대응하기 위한 법이라고 하기는 어렵다. 특히 현재 정부가 준비하고 있는 바와 같이 500명 정도까지를 수용할 수 있는 보호시설만으로는 대량탈북사태에 근원적으로 대응할 수는 없다. 그러므로 별도의 특별조치법의 제정은 필요하고도 적절한 것으로 생각된다.

셋째, 대량탈북사태가 발생한 경우 이러한 사태를 災害나 災難 또는 民防衛事態 등으로 의제하고 합목적적인 견지에서 이같은 사태에 최대한 관련 법률들을 유추적용할 수도 있다. 그러나 엄격히 법치주의의 관점에서 볼 때 이러한 방식의 대응에는 적지 않은 문제가 있다. 그러한 점에서 기존의 관련 법률들에 대량탈북사태를 명시하여 그 적용범위를 확장하거나 아니면 대량탈북사태에 대해서만 적용할 수 있는 별도의 특별법을 제정하는 것이 타당하다고 본다. 전자의 경우 업무의 분산과 부처이기주의를 피할 수 없을 것이기 때문에 일응 후자의 특별법 제정방안이 더욱 타당하다고 하겠다.

정부가 대량 탈북자 수용을 위한 특별법을 제정할 때에는 특히 다음과 같은 내용들을 반영하여야 할 것이다.

첫째, 대량탈북사태의 법적 성격을 분명하게 해야 한다. 국가비상사태, 사변, 재해, 재난, 민방위사태 중 어떠한 성격을 갖는 것인지 또는 이러한 개념들과 어떠한 관계에 있는 것인지를 분명히 해야 한다. 동시에 탈북자들이 대량 유입되는 지역을 특별관리할 수 있는 근거를 명시하고, 각종 행정 및 세제 지원 등을 할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 대량탈북사태 발생시 이에 대한 대응의 주안점은 우선 탈북자에 관한 사항 외에도 국가안보, 치안 및 경제질서 유지를 통한 사회적 안정에 맞추어져야 한다. 사회적 혼란의 최소화, 민심동요를 수습하기 위한 조치들이 포함되어야 한다. 이를 위해서는 앞에서 본 바와 같이 국가비상사태, 계엄, (대규모) 재해, 재난, 민방위사태 등과 같은 상황에서 적용될 수 있는 특히 중요한

법규정들을 이 법에 수정·보완된 형태로 명시해야 할 것이다.

셋째, 탈북자의 국내수용·보호에 대한 허가기준 및 절차(기관)를 명시하여야 한다. 군사분계선이나 해상을 통해 국내로 직접 탈출한 북한주민들의 수용뿐만 아니라, 제3국을 경유하여 국내로 입국을 희망하는 북한주민들에 대한 명확한 입국허가기준을 제시해야 한다. 현행 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」은 인도주의에 입각한 탈북자 보호를 선언하고 있으나, 현실적인 문제점을 고려하여 탈북 이후 제3국에 상당기간 거주한 주민들에 대해서는 국내입국을 허가하지 않기로 하였다. 이와 같은 예외조항은 대량탈북사태 시에는 별다른 의미를 갖지 못할 것이며, 북한주민은 대한민국의 국민이라는 헌법정신에도 부합하지 않는 점이 있다.²²⁾ 탈북자의 국내입국 허용을 위해서는 탈북자에 관한 「대한민국 국적」 확인조항을 명문화하고 인도주의와 형평의 원칙에 따라 허가기준을 제시하여야 할 것이다.

넷째, 탈북자의 대량유입시 실행가능한 현실적인 보호 및 지원내용과 지원체계를 상세히 명시해야 한다. 이와 관련, 현행법에서는 일정액의 정착금과 보로금을 지급할 수 있다는 조항을 포함하고 있다. 그러나 탈북자들의 대량유입시에는 정착금 및 보로금의 지급은 비현실적이기 때문에, 이들에 대한 단계별 보호시설내 보호·관리와 별도의 정착지원체계를 마련해야 한다.

다섯째, 지방자치단체별 분산수용을 위해 지방자치단체내 보호시설의 설치 및 운영근거를 마련해야 한다. 대량탈북자들이 국내로 유입하게 될 경우 지금과 같이 탈북자들을 수도권에 정착시키는 데에는 많은 문제점이 있다. 따라서 탈북자들의 정착을 각 지방자치단체가 맡아서 주도적으로 지원할 수 있도록 법적 근거를 마련해야 한다. 또한 가칭 「대량탈북자 긴급수용법」에 추가하여, 탈북자들의 주거시설, 사회적응 지원, 지방자치단체에 대한 재정지원 등을 위한 각 분야별 특별법을 제정해야 할 것이다.²³⁾

22) 1996년 10월 북한국적을 가진 이영순씨에 대해 대법원은 “북한주민도 대한민국의 국민인 바 강제퇴거명령은 부당하다”는 판결을 내렸다.

23) 서독은 동독주민들의 숙소를 마련하기 위해 1989년 7월 「이주민과 정주민을 위한 임시거주지 확보에 관한 법률」을, 생활안정 및 사회보장제도 혜택을 목적으로 1989년 12월 「이주민과 정주민의 사회적응 및 동화를 위한 법률」을 각각 제정하였다. 또한 서독은 이주민 수용시설 확충을 주정부에 위임하였고 1990년 7월 「이주민과 정주민의 임시수용에 관한 연방정부의 재정지원법」을 제정하는 한편, 이주민의 증가에 따른 특정지역의 인구과밀현상을 방지하기 위해 「실향민 및 탈출자에 관한 법률」을 마련하였다. 諸成鎬, 전개논문, 85면.

여섯째, 대규모의 탈북자가 발생할 경우 이들의 생명을 보호하고 안전을 도모하며, 한반도내의 질서유지와 효율적인 구호 및 보호활동을 펼칠 수 있는 계획을 수립하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 대량탈북사태 발생시 정부의 모든 부서가 총동원되어 이 사태에 대응해야 한다. 이 같은 점을 감안할 때 총리실 주관하에 대량탈북자대책을 마련하고 이를 통합적·체계적으로 실시하는 것이 타당하며 또한 이것이 효율적이라고 하겠다.

총리실은 탈북자대책의 실시과정에서 유관부처간의 입장을 통합·조정하는 입장에 서야 할 것이다. 이와 같은 범정부적 대응체계속에서 유관부처간의 업무분담은 주무부처와 지원부처를 분명하게 명시함으로써 부처간의 관할권 싸움을 예방 내지 최소화해야 한다.

V. 結 論

대량탈북이라는 사태는 남북한간에 전쟁이나 그에 유사한 폭력이 발생하지 않는 상태에서 우리가 직면할 수 있는 가장 중대한 국가적 난국이라 할 수 있다. 이러한 위기상황을 타개해 나감에 있어서 정부, 지방자치단체, 기업, 민간 구호단체, 일반국민 할 것없이 한마음 한뜻이 되어 응분의 소임과 역할을 다해야 한다. 그럴 때만이 한반도의 평화를 유지하면서 대량탈북의 상황을 슬기롭게 넘어갈 수 있을 것이다. 사실 이러한 역할의 수행은 평화로운 민족통일의 과정에서 우리 모두에게 부과되는 역사적 요청이라고도 할 수 있다.

정부는 우선 이러한 사태에 대해 가용한 법제도를 모두 동원하여 대응해야 한다. 단기적으로는 기존의 법태두리내에서 임시적인 대응을 하되, 보다 근본적인 대처방안으로서 이에 관한 특별법 제정도 적극 고려할 필요가 있다. 그러나 현 상황하에서 대량탈북사태에 대비한 특별법 제정을 서두를 필요는 없다. 그것은 흡수통일을 추구하는 것으로 비쳐져 북한을 자극할 수 있고, 실상 남북관계 개선에도 별로 도움이 되지 않기 때문이다. 그와 같은 특별법 제정의 문제는 지금부터 심층적인 연구와 검토를 통해 조용히 대비하는 것이 순리이다. 다만 이러한 법을 대량탈북사태가 발생한 후에 법정비를 시작하는 것은 올바른 접근태도라고 볼 수 없다. 사전에 대량탈북사태에 대한 대응을 위한 특별법 초안을 待期立法의 형태로 마련해 두고, 사태발생시 즉각 법제정을 추진하는 방향으로 준비하고 대처하는 것이 타당하다(국회의 소집을 기다릴 시

간적 여유가 없을 경우에는 헌법 제76조제1항에 입각하여 대통령이 발포하는 緊急命令 형태로 제정·발동될 가능성도 배제해서는 안될 것이다).

대량탈북사태에 즈음하여 정부는 민간기관과의 협조체제를 구축하고 사회단체·종교단체·자원봉사자 등 일반시민의 협조·지원을 활용하는 것이 필요하다. 구서독의 선례를 교훈삼아 우리 정부도 대량탈북사태 발생시 탈북자의 수용 및 보호, 사회적응·동화, 사후관리 등에 있어서 이산가족재회추진위원회, 대한적십자사, 각종 인권 및 종교·사회단체 등 민간기구의 적극 참여를 유도하는 한편, 이러한 기구들의 협조를 최대한 활용해야 할 것이다. 이와 관련, 정부는 유관부처간 업무분담 뿐만 아니라 국내외 구호기구 및 단체의 참여방식 및 역할에 관해 표준집행절차(Standard Operation Procedure: SOP) 를 마련해 두어야 할 것이다.