

## 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법제 연구

도 회 근

사회과학부 법학전공

### <요 약>

최근 급증하는 북한이탈주민에 대한 문제를 효과적으로 대처하기 위하여 1997년 7월부터 과거 시행중이던 「귀순북한동포보호법」을 대체하는 새로운 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」이 시행되고 있다. 이 법률은 북한이탈주민의 보호·지원업무를 원칙적으로 통일원이 주도하도록 하며, 보호지원시설 및 제도를 체계화하고 다양한 형식의 간접지원방식을 강화하였다.

이 법이 과거법률에 비해 개선되기는 하였으나 몇가지 문제점을 드러내고 있다. 즉, 이 법에는 북한이탈주민의 법적 지위에 관한 명확한 규정이 없고, 중국·러시아 등에 흩어져 있는 수많은 북한이탈주민에 대한 대비나 배려가 미흡하며, 대량탈북이라는 긴급사태에 대한 대비책이 전혀 없다. 또한 보건복지부 등 타부처와의 상호협조연계체제가 미흡하며, 지방자치단체 및 민간시민·종교단체 등과의 지원협조체제와 비용지원방법 등이 불확실하다.

이 법률의 수정보완과 함께 장기적으로는 통일정책과 연관시켜 법제를 정비할 필요가 있다. 그리고 법을 시행해 나가면서 더욱 효과적인 교육 및 보호·정착지원 프로그램을 지속적으로 연구·개발하는 것도 필요하다.

---

## A Study on the Legal Systems of the Protection of and Resettlement Support to the North-Korean Refugees

Do, Hoe-Kun  
Professor of Law

### <Abstract>

A new 'Law on the Protection of and Resettlement Support to the North-Korean Refugees' is in force from July 1997. New law is more systemized and its contents is more various and effective than the past laws.

But this new law has some problems. Those are as follows; There is no definite provision on the legal status of the North-Korean refugees, no concerns about the North-Korean refugees lived in China and Russia, few preparation for an outbreaking of North-Korean refugees on a large scale, and no way how to raise a fund needed to resettlement support.

It is needed that this law should be revised and reorganized in connection with the reunification policy, and that more effective program for education, protection and resettlement support should be studied and developed continuously.

## I. 머리말

지난 1996년말 정기국회에서 과거 시행중이던 「귀순북한동포보호법」을 대체하는 새로운 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」이 통과되어 1997년 7월부터 시행되고 있다. 급증하는 북한이탈주민에 대한 문제를 효과적으로 대처하기 위한 것이었음은 물론이다. 법치국가에서는 어떠한 정책이라도 법적 뒷받침이 없거나 불충분하면 그 정책을 실현할 수 없거나 비효율적인 실현에 그치고 말 것이기 때문에 특정 정책을 실현시키기 위한 법제를 제정할 때에는 신중한 연구검토가 필요하다. 급증하는 북한이탈주민에 대비하고 이들이 국내에 잘 정착할 수 있도록 정책을 세우는 일은 필요하고도 시급한 일이다.<sup>1)</sup> 그러한 의미에서 북한이탈주민의 처리에 관한 법제가 1993년 이후 3년 6개월만에 다시 손질된 것은 현재의 급변하는 통일환경에 대응한다는 점에서 적절한 조치였다고 할 수 있다.

그러나 지금까지의 북한이탈주민에 대한 입법의 변천과 실천과정을 살펴보면 이에 대한 우리 정부의 뚜렷한 정책방향이나 철학이 정립되어 있지 않은 것이 아닌가 하는 느낌을 갖게 한다. 예를 들면 최근에만 해도 재중국 북한국적자였던 이영순씨의 경우,<sup>2)</sup> 황정엽씨의 경우, 국군포로의 아들이라는 최일현씨 가족 등의 탈북사건<sup>3)</sup> 중국과 미얀마를 오가면서 방황하였던 집단탈출사건<sup>4)</sup> 등에 대한 우리 정부의 태도는 일관성이 없어 보인다. 통일에 대한 뚜렷한 정책목표의 수립과 추진, 변화하는 각 단계마다 이에 따른 법적·정치적·경제적·사회적 대책에 대한 일반적 계획이 제시되고 구체적 실천사항이 수립되어야 하는 것은 당연한 이치이다. 북한이탈주민에 대하여도 그러한 계획 아래 각 단계마다 취하여야 할 실천사항이 제시되어야 할 필요가 있다. 그러나 이에 대한 정책의 일관성이 결여되어

1) 보도에 의하면, 1997년 5월 현재 1949년 이래 탈북귀순자는 총 806명이며, 이중 사망자와 이민자를 뺀 639명이 국내에 살고 있다. 뉴스메이커, 1997.5.29, 56.

2) 대법원판결 1996.11.12. 96 누 1221 참조.

3) 동아일보, 1997.10.16일자 보도 참조.

4) 조선일보, 1997.12.3일자 보도 참조.

보이는 것과 마찬가지로 최근 이들 법제의 변천과정에서도 그러한 대응은 미흡해 보인다. 따라서 이 글에서는 북한이탈주민의 처리에 관한 종합적인 공법상의 대응방향을 검토하고, 나아가 현재 시행되고 있는 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」의 내용을 분석하여 이 법이 가지고 있는 법제도적인 문제점과 개선방향을 제시하기로 한다.

## II. 북한이탈주민에 관한 법제의 변천

### 1. 「국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법」

우리나라에서 북한이탈주민의 처리에 관한 법제로 처음 제정된 것은 1962년 4월 16일의 「국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법」이다. 그 이전까지는 북한이탈주민에 대한 법이 없었으므로 이 법 제정 이전까지에는 아무런 보상이나 보호조치가 없었다. 이 법은 당시 정부의 재정형편과 경세력을 고려하여 월남귀순자를 국가유공자와 동일한 법률로 규율하고 그들에게 원호대상자에 준하는 예우를 하여 정신적인 보상에 역점을 둔 것이라고 해석된다.<sup>5)</sup>

이 법은 국가와 민족을 수호하기 위하여 활동한 자와 그 유족에 대한 특별원호에 관한 사항을 규정하기 위하여 제정된 것으로써(제1조), 법적용대상에 애국지사 및 그 유족, 4·19의거상이자, 4·19의거사망자의 유족 등의 국가유공자와 월남귀순자를 함께 규정하였다(제2조).<sup>6)</sup> 월남귀순자에게는 등급에 따른 정착수당의 지급, 직장알선, 교육보호, 양로 및 양육보호, 주택알선(제9-15조) 등을 행하도록 하였다. 이 법은 1974년 12월 24일, 「국가유공자등 특별원호법」으로 명칭이 변경되는 등 여러차례 개정된 바 있다.

### 2. 「월남귀순용사특별보상법」

위의 법률은 1978년 12월 6일, 「월남귀순용사특별보상법」으로 전면개정되었다. 이 법률은 이전 법률과 마찬가지로 남과 북이 첨예하게 대립되어 체제경쟁이 극심하던 시절에 우리의 우월성을 강조하고 선전하기 위하여 이전 법률에 비해 훨씬 인상된 보상금의 지급을 내용으로 하는 법률이었다. 이 법률은 북한괴뢰집단에 항거하여 귀순한 동포의 안주를 돋고 필요한 보상과 보호를 목적으로 하고(제1조), 귀순자나 간첩으로서 자수·전향한 자 등을 심사하여 등급을 정해 보상금을 지급하며, 그가 휴대한 장비는 그 유형과 가액에 따라 특별보상금을 지급하였고(제5조), 주택의 무상제공, 국가유공자에 준하는 연금 또는 수당지급, 대부실시, 직장알선, 교육보호, 의료보호, 양로·양육보호(제8-14조) 등을 행하도록 하였다. 간혹 월남하는 귀순자에 대한 이러한 과격적인 대우는 체제경쟁을 하고 있는 분단국에서는 통상적으로 취하는 조치였던 것이다. 이 법과 이전의 「국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법」은 모두 공산권과의 체제경쟁을 전제로

5) 정영화, “북한이주민의 조기성착을 위한 법정책론,” *공법연구* 제24집 4호, 1996, 479.

6) 이 법에서 월남귀순자의 범위는 월남귀순자원호심사위원회에서 적용대상자로 결정된 다음 각호 해당자를 말한다(제3조 제6항).

1. 북한괴뢰집단의 군인으로 복무중 그 집단에 항거하여 대한민국에 귀순한 자
2. 북한괴뢰집단 및 그 소속단체의 간부로 재직중 그 집단에 항거하여 대한민국에 귀순한 자
3. 북한괴뢰집단의 민간인으로서 그 집단의 중대한 기밀을 가지고 대한민국에 귀순한 자.

제정된 법률이었기 때문에 체제선전효과를 우선적으로 고려하였을 뿐, 귀순자의 남한정착을 위한 대책이나 급변하는 통일환경, 대량탈북사태에 대한 대비 등이 미흡하였다라는 문제점이 있었다.

### 3. 「귀순북한동포보호법」

#### 1) 「귀순북한동포보호법」의 내용

1990년 이후 독일의 통일, 소련의 붕괴 등으로 공산권과의 체제경쟁에서 자유민주주의체제의 우월성이 드러나고 남북대결에서도 남한의 우위가 명확해지자 귀순자가 증가하였고, 귀순자에 대한 파격적 대우의 필요성이나 선전의 필요성도 회박해졌다. 이에 따라 정부는 1993년 6월 11일, 기존의 「월남귀순용사특별보상법」을 「귀순북한동포보호법」으로 명칭부터 바꾸고 내용도 귀순자에 대한 지원의 수준을 낮추는 것으로 개정하였다. 귀순자대책이 보상 및 포상 수준에서 최소한의 정착금지급으로 전환된 것이다.

15조와 부칙으로 구성된 개정된 법률의 내용은 다음과 같다. 이 법은 조국의 평화적 통일이 달성될 때까지 북한에서 대한민국으로 귀순한 동포의 정착을 돋고 자유롭게 생업에 종사할 수 있도록 하기 위하여 필요한 보호에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다(제1조). 보호대상자는 북한에서 대한민국으로 귀순한 동포로 하고(제2조), 귀순자는 보건복지부장관에게 보호신청을 하고 장관은 귀순북한동포보호위원회의 심의를 거쳐 보호대상자를 결정하며(제3조), 귀순자에게는 정착여건과 생계유지능력을 고려한 정착금과 그가 제공한 정보나 가지고 온 장비의 활용가치에 따라 보조금을 지급할 수 있고(제4조), 과거 국가유공자에 준하여 실시하던 연금·대부 등은 폐지하고 생활보호, 취업알선, 교육보호, 의료보호 등을 행할 수 있도록 하였으며(제6,8,9,10조), 과거에 주택을 무상으로 제공하던 것을 국가이익에 이바지한 정도, 연령·세대구성 및 거주하고자 하는 지역 등을 고려하여 주택의 무상제공 또는 임차지원을 할 수 있도록 변경하였다(제7조). 그밖에 취직의 특례(제11조), 보호대상의 배제(제12조), 귀순북한동포보호위원회와 후원회(제13,14조), 벌칙(제15조) 등이 규정되었다.

#### 2) 「귀순북한동포보호법」의 문제점

이 법률은 과거법에 비하여 변화하는 환경에 부응한 것이기는 하였지만 여전히 여러 가지 문제점을 드러내었다. 우선 북한이탈주민에 대한 보호 및 정착대책이 미흡하였다라는 점이다. 북한이탈주민이 남한에서의 정착에 실패하거나 생활고에 시달리다가 북한의 가족을 데리려 남한을 탈출하려다가 붙잡힌 사례나, 강도짓을 시도한 사례까지 발생하였던 것은 보호 및 정착대책의 미흡함을 단적으로 드러낸 것이었다. 보도에 의하면 정부는 이 법을 개정하면서 '대량난민발생에 대비해 최소한의 정착자금을 지원하는 대신 직업교육과 사회정착프로그램을 강화'하는 쪽으로 난민대책의 방향을 설정했다고 한다. 그러나 사회정착프로그램은 효율적으로 운영되지 못하였다.<sup>7)</sup> 이는 주로 법집행과정에서 정부부처간의 유기적 협조가 부족한 때문이었지만 법 자체의 보호 및 정착대책이 미흡했기 때문이기도 하였던 것이다.

7) 조선일보, 1996.2.17, 4. 노동부가 1994년 10월부터 1년간 18명의 북한별목공을 정수직업훈련원에서 교육 시킨 것이 유일한 사례였다. 노동부 관계자는 이후 악기부나 통일원에서 전혀 요청이 없었다고 하며, 1996년에도 북한귀순자에 대한 교육계획은 잡혀 있지 않다고 밝혔다.

둘째로, 보다 근본적인 문제라고 생각되는데, 북한이탈주민에 대한 법적 지위부여가 명확히 되어 있지 않았다는 점이다. 법률은 이들에 대한 국적 및 법적 지위의 부여문제에 대하여 침묵하였다. 법률에서는 다만 보건복지부장관이 남한지역에 본적을 가지지 아니한 귀순자에 대하여는 본인의 의사에 따라 본적을 정하고 서울가정법원에 직권으로 취적허가신청서를 제출하여 호적을 평제하도록 하고 있을 뿐(제11조) 구체적인 법적 지위의 문제는 판례나 학설에 위임하고 있다. 엄밀히 말하면 이 문제는 이 법률의 문제라기보다는 국제법 내지 헌법상의 문제라고 할 수 있다.

셋째, 중장기적으로 북한의 위기발생시등 대량탈북사태가 발생할 가능성에 대비한 대책이 없었다는 점이다. 그밖에도 지원의 기본원칙의 미확립, 북한이탈주민이 자활능력을 습득하고 체제적용을 위한 교육 또는 직업훈련 프로그램이 미흡하다는 점, 보호 및 사후관리기관이 통일원, 보건복지부, 국가안전기획부 등 여러 기관으로 분산되어 체계적·유기적인 정책수립 및 집행이 어렵다는 점, 북한이탈주민의 수용 및 수용시설에 관한 규정이 미비되어 있다는 점, 다양한 탈북경로에 대한 법적 대비책이 마련되어 있지 않다는 점, 기본권 제한의 우려, 정착지원금의 비효율성 등의 문제점들이 지적된 바 있다.<sup>8)</sup>

#### 4. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」

「귀순북한동포보호법」 시행 당시인 1993년까지 북한이탈자는 연간 10명 내외에 지나지 않았으나 1994년부터는 연간 40~50명 정도로 급증하였고<sup>9)</sup> 이 숫자는 앞으로 더욱 늘어날 것으로 예상되자 국회와 정부는 과거 법률에 대한 여러 연구들의 문제점 지적을 받아들여 1996년 말 정기국회에 구법을 대체하는 새 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」을 제안·통과시켰다. 이 법률은 1997년 1월 13일자로 공포되고 공포후 6월이 경과한 날로부터 시행되었다. 이 법률은 급증하는 북한이탈주민에 대한 종합적인 보호 및 정착지원에 관한 제도적인 기반을 확립하여 북한이탈주민이 자유민주주의 체제에 적응할 수 있도록 각종 보호·혜택을 부여하는 등 우리 국민의 일원으로서 정착하여 보람된 삶을 영위할 수 있도록 지원하려는 취지로 제정된 것이다.<sup>10)</sup>

새 법률의 제정의의는 다음과 같이 정리될 수 있다.<sup>11)</sup> 첫째, 북한이탈주민의 보호·지원 업무를 원칙적으로 통일원이 주도하도록 하였다. 둘째, 법률의 보호대상자를 확대하였다. 셋째, 보호지원시설 및 제도를 체계화하고 간접지원방식을 강화하였다. 넷째, 북한이탈주민의 보호신청절차를 체계화하였다. 다섯째, 직업훈련, 사회적응훈련, 자격 또는 학력인정 등 보호지원수단을 다양화하였다. 여섯째, 심의위원회의 기능을 강화하였다. 일곱째, 비용의 국가부담원칙을 채택하였다. 여덟째, 사후관리제도를 보완하고 후원회의 지원근거를 마련

8) 정영화, 앞의 글, 480~484; 제성호, “북한귀순자 보호 및 관리상의 문제점과 개선방향,” 형사정책연구 제7권 제1호, 1996 봄, 73~84; 이봉훈, “남한이주 북한동포 지원정책의 문제점과 정비방향,” 혁안분석 제119호(국회 입법조사분석실), 1996.4, 7~27; 이정우, “북한이탈주민 지원법의 문제점과 개선방향,” 북한, 1997.2, 140~141 등 참조.

9) 1994년 김일성 사망 이후 탈북주민이 급증하여, 1994년 52명, 1995년 40명, 1996년 51명, 1997년 5월 현재 41명이 남한으로 입국하였다.

10) 법률안 제정취지, 월간법제, 법제처, 1997.2, 32.

11) 이상철, “북한이탈주민의 보호·지원법제 현황과 문제점,” 법제연구 제12호, 1997.6, 35~39; 이정우, 앞의 글, 141~142; 정영화, “북한이주민의 한국사회 동화를 위한 법제도론,” 북한이탈주민의 우리 사회 적응을 위한 대책(서경대학교 통일문제연구소주최, 세4회 통일학술발표 논문집), 1997.10.9, 11~13 등 참조.

하였다. 아홉째, 북한이탈주민 정착지원의 기본정신으로 인도주의 원칙을 천명하였다.

### III. 현행 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」의 내용

새 법률의 내용을 대략적으로 살펴보면 다음과 같다.<sup>12)</sup>

#### 1. 보호원칙

법률은 '대한민국은 보호대상자에 대하여 인도주의에 입각하여 특별한 보호를 행한다'고 선언하고 '보호대상자는 대한민국의 자유민주적 기본질서에 적응하여 건강하고 문화적인 생활을 영위할 수 있도록 노력하여야 한다'고 명시하여(제4조) 인도주의와 자유민주적 기본질서가 이 법률에 의한 보호의 기본원칙임을 밝히고 있으며, 적응의 목표를 건강하고 문화적인 생활에 두고 보호대상자 스스로가 이에 이르도록 노력할 것을 원칙으로 하는 자유민주적 복지국가원리를 적용하고 있다.

#### 2. 적용범위

이 법의 적용대상은 '대한민국의 보호를 받고자 하는 의사를 표시한 북한이탈주민'이다(제3조). 북한이탈주민이라 함은 '북한에 주소·직계가족·배우자·직장 등을 두고 있는 자로서 북한을 벗어난 후 외국의 국적을 취득하지 아니한 자'를 말한다(제2조 1호). 다만 북한이 아닌 '체류국에서 상당한 기간동안 생활근거지를 두고 있는 자'는 보호대상자로 결정하지 아니할 수 있다(제9조 4호).<sup>13)</sup> 그밖에 항공기납치·마약거래·테러·집단살해 등 국제형사범죄자, 살인등 중대한 비정치적 범죄자, 위장탈출·협의자, 기타 보호대상자로 정하는 것이 부적당하다고 대통령령이 정하는 자도 보호대상에서 배제할 수 있다(제9조 1,2,3,5호).

#### 3. 보호결정

##### 1) 보호기준

보호대상자에 대한 보호 및 지원의 기준은 연령·세대구성·학력·경력·자활능력·건강상태 및 재산 등을 고려하여 합리적으로 정하여야 하고, 보호 및 정착지원은 원칙적으로 개인을 단위로 행하되, 필요하다고 인정하는 경우에는 세대를 단위로 행할 수 있다. 보호대상자에 대한 정착지원시설에서의 보호기간은 1년으로 하고, 거주지에서의 보호기간은 2년으로 한다. 다만, 특별한 사유가 있는 경우에는 북한이탈주민대책협의회의 심의를 거쳐 그 기간을 단축 또는 연

12) 이 법의 내용에 관한 자세한 설명은 이상철, 앞의 글, 39-49 참조.

13) 예컨대 중국이나 일본의 북한국적 농포들이 이에 해당하는데, 이들에 대한 상세한 법적 처우대책에 관하여는 제성호, 남북한특수관계론, 한울아카데미, 1995, 151-156 참조.

장할 수 있다(제5조).

## 2) 보호결정절차

북한이탈주민으로서 이 법에 의한 보호를 받고자 하는 자는 재외공관 기타 행정기관의 장(각급 군부대의장을 포함)에게 보호를 신청하여야 하며, 보호신청을 받은 재외공관장등은 자체없이 그 사실을 소속중앙행정기관의장을 거쳐 통일원장관과 국가안전기획부장에게 통보하여야 하고, 통보를 받은 국가안전기획부장은 임시보호 기타 필요한 조치를 취한 후 자체없이 그 결과를 통일원장관에게 통보하여야 한다(제7조).

통보를 받은 통일원장관은 북한이탈주민대책협의회의 심의를 거쳐 보호여부를 결정한다. 다만, 국가안전보장에 현저한 영향을 끼칠 우려가 있는 자의 경우에는 국가안전기획부장이 그 보호여부를 결정하고, 그 결과를 자체없이 통일원장관과 보호신청자에게 통보 또는 통지하여야 한다. 통일원장관은 그 결과를 자체없이 관련중앙행정기관의장을 거쳐 재외공관장등에게 통보하여 이를 보호신청자에게 즉시 통지하도록 하고 있다(제8조).

북한이탈주민에 관한 정책을 협의·조정하고 보호대상자의 보호 및 정착지원에 관한 사항을 심의하기 위하여 통일원에 통일원차관을 위원장으로 하고 20인 이내의 위원으로 구성하는 북한이탈주민대책협의회(이하 ‘협의회’라 부름)를 둔다(제6조).

## 4. 보호·정착지원의 내용

### 1) 정착지원시설

통일원장관은 보호대상자에 대한 보호 및 정착지원을 위하여 정착지원시설을 설치·운영한다. 국가안전기획부장이 보호하기로 결정한 자를 위하여는 국가안전기획부장이 별도의 정착지원시설을 설치·운영할 수 있다(제10조). 정착지원시설을 설치·운영하는 기관의 장은 보호대상자가 거주지로 전출할 때까지 정착지원시설에서 보호를 하여야 하며, 정착지원시설에서 보호를 받는 보호대상자에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 보호급품을 지급할 수 있고, 보호대상자가 정착지원시설에서 보호를 받고 있는 동안 신원 및 북한이탈동기의 확인, 건강진단 기타 정착지원에 필요한 조치를 할 수 있다(제11조).

### 2) 보호·정착지원제도

새 법률이 보호·정착지원제도로 열거하고 있는 것을 들면 다음과 같다. 북한 또는 외국에서 이수한 학력(제13조) 및 자격인정(제14조), 사회적응교육(제15조) 및 직업훈련 실시(제16조), 취업알선(제17조), 공무원 또는 군인으로의 특별임용(제18조), 취직의 특례(제19조), 주거지원(제20조), 정착금 및 보로금 지급(제21조), 정착지원시설로부터 거주지로 전입한 후 자립·정착에 필요한 거주지보호(제22조), 교육지원(제24조), 의료보호(제25조), 생활보호(제26조) 등이 그것이다. 이 중 학력인정·자격인정·사회적응교육·직업훈련 등은 이번에 새로 도입된 제도들이다. 이는 앞으로 직접지원보다는 간접지원 위주로 지원체계를 바꾸어 나가겠다는 정부의 의지가 반영된 것이라고 볼 수 있다.<sup>14)</sup>

정착금 및 보로금의 지급기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록

14) 이상철, 앞의 글, 46.

하고 있고(제21조 제3항), 보호·정착지원에 대한 결격사유가 발생하였을 때에는 협의회의 심의를 거쳐 보호 및 정착지원을 중지 또는 종료시킬 수 있다(제27조).<sup>15)</sup>

### 3) 비용부담

새 법률은 보호 및 정착지원의 비용은 국가가 부담하도록 명시하고, 보호대상자가 거주지로 전입한 후의 보호업무 비용도 매년 국가가 해당 지방자치단체에 교부하며 그 과부족액은 추가로 교부 또는 환수하도록 하고 있다(제29조).

## 5. 북한이탈주민후원회

보호대상자의 생활안정과 자립·정착을 지원하기 위하여 북한이탈주민후원회를 의무적으로 설립하도록 하고, 통일원장관은 후원회의 전진한 운영을 위하여 필요한 지원을 할 수 있도록 하였다(제30조). 북한이탈주민의 효과적인 정착을 위하여 국가 또는 지방자치단체 뿐 아니라 시민단체·종교단체 등 민간단체의 지원을 유도하기 위한 것이다.<sup>16)</sup>

## 6. 이의신청

이 법에 의한 보호 및 지원에 관한 처분에 대하여 이의가 있는 보호대상자는 그 처분의 통지를 받은 날부터 60일 이내에 통일원장관에게 서면으로 이의신청을 할 수 있다. 통일원장관은 지체없이 이 이의신청을 검토하여 처분이 위법·부당하다고 인정되는 경우에는 그 시정 기타 필요한 조치를 할 수 있다. 이 경우 미리 협의회의 심의를 거쳐야 한다(제32조).

# IV. 북한이탈주민의 보호·정착지원법 제의 문제점과 개선방향

## 1. 법 적용범위

새 법률은 과거 법제에 관한 여러 연구들이 지적하였던 문제점을 상당수 수용함으로써 이전의 법률들에 비해 진일보하였다. 그러나 이 법의 적용범위와 관련하여 몇 가지 문제점을 제기할 수 있다.

첫째, 이 법에는 북한이탈주민의 법적 지위에 관한 명확한 규정이 없다. 이 법은 현재 우리나라 대법원 판례와 다수학설에 따라 북한이탈주민을 당연히 대한민국 국민으로 전제하고 있는

15) 보호 및 정착지원의 중지 또는 종료사유는 다음과 같다(제27조 제1항).

1. 1년 이상의 징역 또는 금고의 형을 선고받고 그 형이 확정된 경우
2. 고의로 국가이익에 반하는 혀위의 정보를 제공한 경우
3. 사망 또는 실종선고를 받은 경우
4. 북한으로 되돌아가려고 기도한 경우
5. 이 법 또는 이 법에 의한 명령에 위반한 경우
6. 기타 대통령령이 정하는 사유에 해당한 경우

16) 이상철, 앞의 글, 48-49 참조.

듯이 보인다. 그러나 이러한 법논리는 남·북한이 동시에 UN에 가입하고 있는 상황에서 일어나는 여러 가지 국제법적·국내법적 마찰을 명쾌하게 해결하지 못한다.<sup>17)</sup> 북한이탈주민이 많이 체류하고 있는 중국이나 러시아는 남·북한 동시수교국인데 이를 나라에서 북한국적 동포들의 법적 지위 문제는 국제법, 한국국내법, 북한국내법, 체류국법 등이 복잡하게 얹히는 분야이기 때문에, 우리의 법논리만을 고집하기도 어렵고 할 수도 없게 되어 있다. 이 법은 경위야 어떻든 일단 우리나라의 관할권안에 들어온 북한이탈주민만을 적용대상으로 하고 있다는 한계를 가지고 있다.

둘째, 위의 문제로부터 필연적으로 파생되는 문제인데, 이 법은 중국·러시아 등에 흘어져 있는 수많은 북한이탈주민에 대한 대비나 배려가 미흡하다는 점이다.<sup>18)</sup> 법은 다만 '체류국에서 상당한 기간동안 생활근거지를 두고 있는 자' 등에 대하여 보호대상자로 결정하지 아니할 수 있다고만 규정하여(제9조) 이들에 대한 법적용 여지를 남겨 놓았을 뿐 다른 대비책이 전혀 없는 실정이다. 이에 대하여 제3국에서 정착하지 못하고 떠도는 탈북자를 모두 수용하여야 한다는 주장도 상당히 많이 제기되고 있다.<sup>19)</sup> 이미 살펴본 바와 같이 판례상 이들은 대한민국 국민임에도 불구하고 대한민국 정부는 이들 재외국민에 대하여 아무런 헌법상의 보호의무를 수행하지 못하고 있고, 외교적 노력이라는 수단에만 의지할 수밖에 없게 되어 있다.<sup>20)</sup> 이들에 대한 입법은 외교적 마찰을 고려하여 신중해야 할 것이나 그들의 신변안전을 위한 최소한의 조치와 수용절차와 관련한 기준은 제시할 필요가 있다 하겠다.<sup>21)</sup> 북한주민과 북한이탈주민의 법적 지위에 대한 연구와 그 결과에 따른 법적 대응방안이 필요한 이유가 여기에 있다.

셋째, 이 법은 근본적으로 평상시 연간 100명 정도 이내의 비교적 소규모의 북한이탈주민의 발생을 예상하고 제정되었다. 따라서 과거 여러 연구들이 공통적으로 지적하였던 대량탈북이라는 긴급사태에 대비한 법제가 아니라는 문제는 여전히 남아 있다.<sup>22)</sup> 남북관계에 미칠 악영향을 고려하여 독일과 같은 긴급수용관련법의 입법을 이루는 사정은 이해할 수 있으나 법치국가라면 어떤 형태로든 이에 대한 법적 대비책이 있어야 할 것이다. 기존의 「비상대비자원관리법」이나 「재난관리법」을 임시로 적용할 수 있을지 모르겠으나 이 법들은 근본적으로 제정목적이나 조치의 내용이 대량탈북사태에 대비한 것이 아니므로 효과적인 대비책은 되지 못할 것이다. 따라서 법을 보완하든가 아니면 별도의 대량탈북대비법을 제정할 필요가 있다.<sup>23)</sup>

17) 헌법의 영토조항(제3조)의 해석을 둘러싸고 북한지역 및 북한주민의 법적 지위에 관한 자세한 논의는 노화근, "헌법과 통일문제," 울산대학교 사회과학논집 제5권 3호, 1996, 49-66 참조.

18) 통일원의 추산만으로도 1997년 1월 말 현재 중국과 러시아로 탈출한 뒤 숨어지내는 사람만 1,600명에 달 한다. 17,000명으로 추산되는 러시아 벌목공 등 합법적인 체류자를 더하면 이 숫자는 훨씬 늘어난다.

19) 권영빈, "떠도는 탈북자들," 중앙일보, 1996.12.13; 유근임, "「탈북」의 기록 뚫자," 조선일보, 1996.12.21, 5; 민병천, "귀순주민 통일주역으로 활용을," 조선일보, 1997.1.1, 12 등 참조.

20) 러시아와 중국의 북한국적 농포들의 유형별 법적·외교적 대응방안에 관한 자세한 논의는 제성호, 남북한특수관계론, 151-172 참조.

21) 이정우, 앞의 글, 142.

22) 이상철, 앞의 글, 58-61; 이정우, 앞의 글, 145.

23) 대량탈북자 발생시 법적 대응에 대한 입법정책에 관한 자세한 논의는 제성호, "대량탈북자 발생시 공법적 대응," 법제연구 제12호, 1997.6, 85-111; 신영호, "대량탈북사태와 사법적 대응," 위의 책, 112-129 참조.

## 2. 보호지원체계

법은 북한이탈주민에 대한 보호결정과정과 정착지원시설의 설치·운영, 통록대장 관리 등에 있어 통일원과 국가안전기획부에 각각 권한을 분산시킴으로써, 원칙의 수립, 행정의 효율성, 예산·인력의 활용 등의 측면에서 바람직하지 못하다는 비판이 있다.<sup>24)</sup> 여러 기관에 권한이 분산되면 혼란이 일어날 소지가 있음은 물론이지만, 과거 법들에 비하여 현행 개정법은 통일원 중심으로 훨씬 체계화되었으며, 국가안보상 국가안전기획부에 어느 정도 권한이 주어진 것은 이해할 수 있는 일이다.

그러나 보호지원의 총괄부서를 통일원으로 한 데 대한 의문을 표하는 견해에 대하여는 검토할 가치가 있다. 이 견해에 의하면 북한이탈주민에 대한 정책수립이나 대량탈북사태에 대비한 대책수립은 통일과정의 일부로서 통일정책과 연계시키는 것이 바람직하므로 통일원이 담당하는 것이 자연스럽지만, 북한이탈주민에 대한 보호결정이 내려진 후 보호·정착지원업무는 사회보장적 성격을 갖는 것이고, 통일원은 거주지 단위의 하부조직이 없고 사회복지분야의 전문성도 미비하므로 과거법에서처럼 보건복지부가 담당하는 것이 더 효율적이라는 것이다.<sup>25)</sup> 보호·정착지원업무에는 사회보장적인 부분이 많은 것이 사실이지만, 체제적용 및 문화·심리적 교육·훈련부분도 중요한 요소임을 지나쳐서는 안될 것이다. 북한이탈주민들은 남한정착과정에서 경제적·직업적 문제 뿐 아니라 체제와 문화의 이질성, 북에 남겨둔 가족에 대한 심리적 자책감, 대인관계, 언어생활 등에 대한 문제들에서도 심각한 어려움을 호소하고 있다.<sup>26)</sup> 이념적 사회문화적 성격의 체제적용교육은 보건복지부보다 통일원에서 담당하는 것이 효율적이라고 생각되므로, 현행법대로 통일원을 중심으로 보호 및 정착지원을 하되 사회복지적 성격의 업무는 보건복지부에 권한을 위임하여(제31조) 실시하도록 하고, 상호협조체제를 강화하는 것이 바람직하다고 생각된다.

그러나 보호·정착지원업무 중 사회보장적 부분은 연구자들의 주장처럼 기존의 사회보장제도와 연계시키는 것이 효율성의 측면에서 바람직할 것이다. 사회보장제도의 관리운영 기구를 이용하면 비용절감, 지원내용의 다양화·전문화의 제고, 북한이탈주민의 제도접근 편리, 현장차원에서의 보호관리 용이 등의 장점이 있으므로<sup>27)</sup> 상호협조연계체제의 수립이 요청된다고 하겠다.

## 3. 정착지원시설과 교육방식

통일원장관과 국가안전기획부장은 정착지원시설을 설치·운영하도록 되어 있다. 보도에 의하면 정부는 경기도 안성에 북한이탈주민들의 국내 정착지원시설을 건립하기로 하였다고 한다. 정착지원시설은 장기적으로 500여명 수용규모로 건설할 계획이나 우선 1999년 상반기까지 1단

24) 이상철, 앞의 글, 54-55.

25) 이정우, 앞의 글, 142-143; 이종훈, 앞의 글, 14-15.

26) 이정우, 앞의 글, 138-139; 김병로, “탈북주민의 현황과 대책,” 국책연구(신한국당), 1997 봄, 99; 전우택·민성길, “탈북자의 심리와 적응상의 문제,” 이영선·전우택 편, 탈북자의 삶: 문제와 대책, 오름, 1996, 16-60; 농아일보, 1997.6.4, 2 등 참조.

27) 이정우, 앞의 글, 144-145. 더 구체적으로는 시·군·구 단위의 지역사회복지관을 이용하여 사회복지사에 의한 교육 및 정착지원프로그램을 시행하는 방안도 제시된 바 있다. 이종훈, 앞의 글, 21-22.

계로 100명 정도를 수용할 것이라는 것이다.<sup>28)</sup> 이럴 경우 과도한 설비 및 관리유지비용의 문제가 발생할 수 있을 것이다.<sup>29)</sup> 이는 법 자체의 문제라기보다는 법적용의 문제인데, 대규모 수용 시설은 대량탈북에 대비하는 차원에서 건립하여야 할 것으로 보이며, 정착지원교육을 위해서는 대규모 수용시설보다는 지방에 분산하여 개인별 적성·능력·경력 등에 따라 다양화·세분화된 교육이 더 효율적이라고 생각된다.<sup>30)</sup>

이와 아울러 민간시민·종교단체 등에 의한 교육 및 지원활동이 사회적응효과를 제고하는데 효과적이라는 점을 감안하여 민간단체들과의 지원협조체제와 비용지원방법을 모색할 필요가 있다.<sup>31)</sup>

#### 4. 재원확보

북한이탈주민의 보호 및 정착지원에는 상당한 비용이 들 것으로 예상된다. 특히 대량탈북사태가 오면 막대한 비용이 추가될 것이다. 법에는 비용의 국가부담원칙만을 규정하고 있을 뿐 재원에 관하여는 침묵하고 있다. 보도에 의하면 통일원은 당초 '북한이탈주민보호기금'의 설치를 제안하였으나 재정경제원의 반대로 삭제되었다고 한다.<sup>32)</sup> 법시행과정에서 남북교류협력기금의 사용을 생각해 볼 수도 있기는 하지만 목적으로 다소 거리가 있는 부분이 있으므로 독자적인 재원확보방안이 마련될 필요가 있다고 보인다.

### V. 맷는말

북한이탈주민들이 남한사회에 성공적으로 정착하는 것은 그들 개인의 행복일 뿐만 아니라 남북한 민족통합의 중요한 실험무대가 된다. 북한이탈주민들과 함께 더불어 사는 모습 속에서 통일의 미래상을 볼 수 있기 때문이다.<sup>33)</sup>

북한이탈주민에 대한 법제는 그동안 여러 차례 변경되어 왔다. 현행법은 과거법들에 비해 상당히 체계화되었고 내용도 다양하고 실효성있게 징비되었다. 그러나 이 법도 몇가지 문제점을 드러내고 있어 이에 대한 대책을 논의해 보았다.<sup>34)</sup> 장기적으로는 통일정책과 연관시켜 법제를 정비하고 미비한 부분을 보완할 필요가 있다. 특히 대량탈북사태에 대비한 법제를 보완하거나 제정하여야 할 시급한 필요성이 있으니만큼 시기를 놓치지 않도록 하여야 할 것이다.

28) 탈북자들이 증가할 경우를 대비해 부지는 1만평 이상을 확보하였으며 건물은 숙소동, 강의동, 쇠방 등을 합하여 연간평 2천 300여평 규모라고 한다. 조선일보, 1997.12.1일자 보도 참조.

29) 이정우, 앞의 글, 143.

30) 이정우, 앞의 글, 143-144; 이종훈, 앞의 글, 17-18.

31) 정영화, 앞의 글, 18-19; 김동배, "탈북자들의 적응을 위한 민간차원의 대책," 이영선·전우택 편, 앞의 책, 67-91 등 참조.

32) 조선일보, 1996. 9. 2, 5.

33) 김병로, 앞의 글, 100.

34) 이 글에서는 현행 법률의 '법제도적' 문제점과 개선방향에 대하여만 논의하였다. 더욱 효율적인 보호·정착지원의 형식과 방법에 대한 구체적이고 자세한 문제는 교육·사회복지·심리학 등 각 학문분야별로 전문적인 검토가 필요하지만 필자의 능력 밖이기 때문에 더 이상의 깊은 논의는 전문가들의 연구를 기대할 수밖에 없다.

그리고 법을 시행해 나가면서 효과적인 교육 및 보호·정착지원 프로그램을 지속적으로 수정·개발하는 것이 무엇보다 중요하다는 점을 다시 한 번 강조하고자 한다.

## 참 고 문 헌

- 김병로, “탈북주민의 현황과 대책,” 국책연구(신한국당), 1997 봄
- 김승대, 동서독 통일과정에서의 헌법적 문제에 대한 이론적 고찰, 서울대학교 대학원 법학 박사학위 논문, 1996
- 김승대, 통일헌법이론, 법문사, 1997
- 김철수, 법과 정치, 교육과학사, 1996
- 도회근, “헌법과 통일문제,” 사회과학논집(울산대학교), 제5권 3호, 1996.2
- 신영호, “대량탈북사태와 사법적 대응,” 법제연구 제12호, 1997.6
- 이상철, “북한이탈주민의 보호·지원법제 현황과 문제점,” 법제연구 제12호, 1997.6
- 이영선·전우택 편, 탈북자의 삶: 문제와 대책, 오름, 1996
- 이정우, “북한이탈주민 지원법의 문제점과 개선방향,” 북한, 1997.2,
- 이종훈, “남한이주 북한동포 지원정책의 문제점과 정비방향,” 현안분석(국회 입법조사분석 실) 제119호, 1996.4
- 정영화, “북한주민의 대량이주에 대비한 법정책론,” 통일연구논총(민족통일연구원) 제4권 2 호, 1995.12
- 정영화, “북한이주민의 조기정착을 위한 법정책론,” 공법연구 제24집 4호, 1996
- 정영화, “북한이주민의 한국사회 통화를 위한 법제도론,” 북한이탈주민의 우리 사회 적응을 위한 대책(서경대학교 통일문제연구소주최, 제4회 통일학술발표 논문집), 1997.10.9
- 제성호, 남북한 특수관계론; 법적 문제와 그 대책, 한울, 1995
- 제성호, “북한귀순자 보호 및 관리상의 문제점과 개선방향,” 형사정책연구 제7권 1호, 1996 봄
- 제성호, “대량탈북자 발생시 공법적 대응,” 법제연구 제12호, 1997.6