

인권 이론과 실천 제22호

---

「북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한  
법률」의 한계 및 개선방안

김 효 곤

경북대학교 법학전문대학원 박사과정 수료



# 「북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률」의 한계 및 개선방안\*

## - 보호지원 단계에서의 한계점을 중심으로 -

김 효 곤\*\*

### I. 여는 말

북한의 정치적인 압제 및 경제적 궁핍으로부터 벗어나기 위하여 북한을 탈출한 이른바 ‘탈북인’은 1990년대 이후 급격히 증가하였다. 또한 이러한 현상에 비례하여 북한을 탈출한 후 국내에 유입된 탈북인 또한 3만 명을 넘어섰으며<sup>1)</sup>, 현재 북한의 상황을 고려하였을 때 이러한 수준의 입국은 당분간 유지될 것임은 충분히 예측할 수 있다. 하지만 전혀 다른 체제 속에서 생활하던 탈북인들이 남한 사회에 성공적으로 정착하기까지는 많은 어려움이 존재한다. 특히, 남한의 경제 및 사회 체제에 대한 부적응은 물론 남한 주민들의 선입견과 편견에서 비롯되는 사회적 차별로 인한 소외감을 비롯한 정신적 피로는 상당할 것으로 예견되며, 이러한 현상에 대한 우려는 소위 ‘탈남현상’에 의하여 증명되고 있다. 이러한 현상은 결국 국내로 유입된 탈북인들의 지위가 불안정하다는 것을 반증한다. 즉, 탈북인들은 남한 주민들과 민족적으로 동일한 한민족 공동체의 구성적 존재라는 점에서 같은 국적의 한국인으로 인식되어져 있는 동시에 문화적으로 이질적인 한국 사회의 구성적 존재라는 이유로 이방인이라는 독특한 사회적 위상과 지위를 지니고 있는 특수한 존재로 살아가고 있는 것이다.<sup>2)</sup>

\* 투고일자 : 2017. 11. 30.      심사일자 : 2017. 12. 11.      게재확정일자 : 2017. 12. 18.

\*\* 경북대학교 법학전문대학원 박사과정 수료.

1) 통일부의 북한이탈주민정책 통계표에 따르면, 2016년 12월말 입국자 기준으로 총 30,212명이 국내로 입국하였고, 1998년까지는 947명에 그쳤던 탈북인의 국내유입이 2001년 이후 한해 1,000명을 상회하였으며, 2006년부터 2011년의 기간 동안에는 2,000명을 상회하는 등 급증하는 추세를 보였고, 이후에도 현재까지 매년 1,000명 이상의 탈북인이 국내로 유입되고 있다.

2) 선우현, ‘한국인 속의 한국인 이방인’, 한국동서철학회 논문집(동서철학연구) 제64호, 2012, 6면.

## 2 \_ 인권 이론과 실천 제22호

한편, 최근의 탈북인의 증가와 그들의 성공적인 국내 정착의 문제는 단순히 민족주의적·인도주의적 차원을 초월하여 미래의 한반도 통일을 준비라는 관점에서 「헌법」의 가치를 실현하는 일이기도 하다<sup>3)</sup>. 따라서 본고에서는 급증하는 북한이탈주민<sup>4)</sup>에 대한 남한사회의 정착지원에 대한 기본규범체계인 「북한이탈주민 보호 및 정착 지원에 관한 법률」(이하 ‘북한이탈주민법’이라 한다)에서 규정한 지원체계에 대하여 살펴보고, 특히 보호지원 단계에 있어서 합동조사과정 및 북한이탈주민정착지원 사무소 교육의 문제점에 대하여 관련 법령을 검토한 후 이에 대한 한계 및 개선방안에 대하여 살펴보고자 한다.

## II. 북한이탈주민에 대한 법적 지원체계

### 1. 북한이탈주민의 법적 지위 및 개념

#### (1) 북한이탈주민의 법적 지위

##### 가. 헌법상 북한이탈주민의 법적 지위

「헌법」 제3조는 대한민국의 영토를 ‘한반도와 그 부속도서’로 규정함으로써 ‘군사분계선 이북지역’까지 대한민국의 영토로 규정하고 있고, 실제적인 법적 효력은 미치지 못하지만, 이론상으로는 북한에 거주하는 북한주민도 대한민국 국민에 해당한다는 해석은 가능하다. 하지만, 대부분의 북한이탈주민이 북한을 탈출한 후 제3국을 경유하여 국내로 입국하는 점을 고려할 때, 제3국에 체류 중인 북한이탈주민의 법적 지위에 대하여 보다 비중 있게 논의되어야 할 필요성이 있다.

##### 나. 국제법상 북한이탈주민의 법적 지위

국내법적 관점과 별개로 남북한이 동시에 유엔에 가입하는 등 북한도 별개의 주권을 행사하는 현실을 감안할 때, 북한의 국가성을 부정하는 것은 국내적인 특수한 사

3) 「헌법」 전문에서는 ‘조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명에 입각하여 정의·인도와 동포애로서 민족의 단결을 공고히 하고’라고 명시하고 있으며, 제4조에서는 ‘대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 시행한다’고 명시하여 평화통일의 원칙을 헌법적 가치로 제시하고 있다.

4) 용어의 사용과 관련하여 과거에는 탈북자(민), 남한이주북한동포, 귀순용사, 새터민 등 다양하게 불리어졌으나, 본고에서는 현행 법 정책 및 제도와 관련하여 정부에서 공식적으로 사용하는 용어인 ‘북한이탈주민’으로 통일하여 사용하기로 한다.

정에 기인한 것일 뿐, 국제사회에까지 이를 강요하는 것은 어렵다고 판단된다. 따라서 북한이탈주민은 남북한의 국적을 동시에 보유하게 되는 이중국적자에 해당하며, 복수국적에 대해서는 「국적법의 충돌문제에 관한 협약(Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Laws)」이 적용된다. 동 협약에 따르면 복수국적자는 국적국이 각기 자국민으로 간주할 수 있으며, 국적국 상호간에는 외교적 보호권을 행사할 수 없으며, 복수국적자가 제3국에 체류하는 경우 제3국은 그의 일상적 주소 또는 그가 밀접한 관련을 가진 곳이 어디인가 즉, 진정한 관계를 기준으로 한 ‘실효적 국적의 원칙(Principle of effective nationality)’에 따라 국적을 결정할 수 있도록 하였다. 그러므로 이들을 우리의 재외국민으로 간주하고 관할권을 주장하는 것은 현실적으로 적용가능성이 없다고 할 것이다.<sup>5)</sup> 한편, 제3국에 체류하고 있는 북한이탈주민에 대하여 1951년 「난민의 지위에 관한 협약(Convention on the Status of Refugee)」상 ‘난민’<sup>6)</sup>으로 볼 수 있는지의 문제도 검토 되어 질 수는 있으나 이러한 경우 북한이탈주민은 대한민국 국민임을 주장하지 않는 편이 타당할 것이다. 결론적으로, 제3국에 체류 중인 탈북자는 사실상 북한국적의 보유자이면서 동시에 잠재적인 대한민국 국적 소유자이고 대한민국의 배타적인 관할권 하에 들어오는 시점에 이중적인 지위에서 벗어나 대한민국 국적을 실효적으로 취득하게 된다고 보는 것이 우리 헌법과 남북한의 특수관계 및 국제법 모두의 요건을 충족하는 해석이 될 것이다.<sup>7)</sup>

## (2) 「북한이탈주민법」상 북한이탈주민의 개념

「북한이탈주민법」 제2조제1호에 의하면, 북한이탈주민이란 ‘북한지역에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 자로서 북한을 벗어난 후 외국의 국적을 취득하지 아니한 자’로 규정하고 있다. 이러한 정의에 입각한다면 「북한이탈주민법」상 북한이탈주민이 되기 위해서는 ① 북한지역에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고

5) 김태진, ‘북한이탈주민 관리를 위한 공법적 과제’, 공법학연구 제6권 제1호(한국비교공법학회), 2005, 252~253면 참조.

6) 「난민의 지위에 관한 협약」 제1조에서는 ‘난민이란 인종·종교·국적·특정사회집단의 구성원·정치적 의견으로 인한 이유 때문의 박해의 명백한 공포를 느끼고 국적국 바깥에 있고, 그러한 공포 때문에 국적국의 보호를 받을 수 없거나 받기를 거부하는 자 또는 그러한 사건의 결과로서 무국적이거나 종전 거주지국의 바깥에 있는 자로서 종전 거주지국으로 돌아갈 수 없거나 돌아갈 의사가 없는 자’로 규정되어 있다. 또한, 난민으로서의 지위를 인정받게 된다면 위 협약 제33조에 의거하여 추방 또는 강제 송환이 금지된다.

7) 이규창, ‘무국적 탈북자 보호를 위한 법제도적 대응방안 모색’, 통일연구논총 제21권 제1호(통일부), 2012, 216면.

#### 4 \_ 인권 이론과 실천 제22호

있을 것, ② 북한을 벗어났을 것, ③ 외국의 국적을 취득하지 아니하였을 것이라는 세 가지 요건이 모두 충족되어야 할 것이다. 한편, 통일부에서는 북한에 거주하나 중국 국적을 보유한 ‘재북화교’, 북한 국적을 보유하나 중국에 거주하는 ‘북한적 중국동포(조교, 朝僑)’ 및 ‘제3국 출생 탈북민 자녀’는 탈북민이 아닌 사람으로 분류하고 있다.<sup>8)</sup>

### 2. 북한이탈주민에 대한 지원체계의 변화

#### (1) 「북한이탈주민법」 제정 이전의 법적 지원체계

1962년에 제정된 「국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법」(1962. 4. 16. 제정, 법률 제1053호)은 북한이탈주민에 대하여 규정한 최초의 법률이었으며 월남귀순자에 대하여 등급에 따라 일정액의 정착수당을 제공하며 주택알선 등의 지원을 주요내용으로 제정되었으나, 이 법에서는 월남귀순자의 범위를 한정적으로 제한하여 규정함으로서 현행의 수범 대상과는 차이를 보였고<sup>9)</sup>, 1975년에는 「국가유공자 등 특별원호법」(1975. 12. 31. 제정, 법률 제2888호)으로 개정하여 운용되었으나 월남귀순자의 법적 정의 및 범위는 그대로 유지되어져 왔다. 한편, 보다 종합적이고 체계적인 북한이탈주민 지원정책의 등장은 1978년에 통합·제정된 「월남귀순용사특별보상법」(1978. 12. 6. 제정, 법률 제3156호)이라고 할 수 있다. 이 법은 남한과 북한의 이념·체제경쟁이 극심하던 상황 속에서 자유민주주의의 우월성을 선전하는데 중요한 역할을 함<sup>10)</sup>에 따라 적용대상의 범위도 위 법 제2조제1항 제3호에 따라 ‘민간인으로서 그 집단에 항거하여 귀순한 자’도 월남귀순용사 확인신청을 가능하게 함으로서 기존의 법률보다 범위가 확대된 것은 물론 수혜의 폭이 이전의 시기에 비하여 월등하게 높아졌으며, 위 법률 제9조에서 제14조에 따라 주택의 제공, 직장알선, 교육보호, 의료보호, 양로·양육보호 조항을 규정하였다. 이상의 법들은 남북한이 군사적으로 대치하고 있는 시대적 상황에서 남한의 비교우위를 증명하기 위한 목적에서 귀순자들에게 정책적

8) 통일부, ‘북한이탈주민 정착지원 실무편람’, 2015, 6면.

9) 「국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법」 제3조제6항은 다음의 각호에 해당하는 자 중에서 위원회에서 적용대상자로 결정된 자를 말한다고 규정하고 있으며, 각호의 내용은 ‘1. 북한괴뢰집단의 군인으로 복무 중 그 집단에 항거하여 대한민국에 귀순한 자, 2. 북한 괴뢰집단 및 그 소속집단의 간부로 재직 중 그 집단에 항거하여 대한민국에 귀순한 자, 3. 북한괴뢰집단의 민간인으로서 그 집단의 중대한 기밀을 가지고 대한민국에 귀순한 자’로 정하고 있다.

10) 법제처 국가법령정보센터, 「월남귀순용사특별보상법」 제정·개정 이유서에 따르면, 신규제정의 목적으로 ‘종래의 법률로서 그들의 안주와 생업의 보장에 미흡하므로 보다 강화된 특별보상법을 제정·시행함으로써 원호의 실을 거두고 아울러 배한거주동포의 의거·귀순을 촉진하는 것임’이라고 밝히고 있다.

차원의 배려를 한 것으로 평가된다.<sup>11)</sup>

이후 냉전체제가 종식되고 남한과 북한의 이념적 대립이 이완되면서 북한과의 경쟁이 불필요하게 되고 북한이탈주민 중 국내 입국자의 수 또한 증가함에 따라 북한 이탈주민 지원정책에도 상당한 변화가 생겨나기 시작한다. 특히 기존의 「월남귀순용사특별보상법」을 통한 북한이탈주민에 대한 특혜가 남한 내 저소득 계층과의 형평성 문제, 급증하는 북한이탈주민으로 인한 예산 확보의 어려움 등으로 재검토 되어졌으며, 이러한 재검토 결과 이 법은 1994년 폐지되고 「귀순북한동포 보호법」(1993. 6. 11.제정, 법률 제4568호)으로 대체입법 되면서 북한이탈주민에 대한 정부차원에서의 지원이 이루어지게 되었다. 이 법의 주요특징으로는 보호신청 및 결정에 있어서 ‘이 법에 의한 보호를 받고자 하는 자는 보건사회부장관에게 보호신청을 하여야 한다’(제3조)고 규정하여 주무관청을 국가보훈처장에서 보건사회부장관으로 변경하였으며, 기존에 사용하던 ‘월남귀순용사’라는 명칭<sup>12)</sup>을 ‘귀순배한동포’로 변경하고 ‘배한괴뢰집단’을 ‘배한’으로 각각 정비·순화하였다.<sup>13)</sup> 하지만, 이 법은 기존의 「월남귀순용사특별보상법」과는 달리 지원항목들이 임의규정화 되었으며, 북한이탈주민에 대한 지원정책의 축소 시기라는 비판도 존재한다.<sup>14)</sup>

## (2) 「북한이탈주민법」의 제정

1990년대에 접어들면서 북한 김일성의 사망과 홍수 및 가뭄 등 자연재해로 인한 북한의 식량난이 심화되면서 굶주림을 피해 국내로 입국하는 탈북자의 수가 급격히 증가<sup>15)</sup>하였고, 이에 대응하기 위하여 정부가 새로운 형태의 법률로 만든 것이 「북한이탈주민법」(1997. 1. 13.제정, 법률 제5259호)이다. 이 법률은 북한이탈주민에 대한 종합적인 보호 및 정착지원에 관한 제도적인 기반을 확립하여 북한이탈주민이 자유민주주의 체제에 적응할 수 있도록 각종 보호·혜택을 부여하는 등 우리 국민의 일원

11) 이금순, 「탈북자 문제 해결방안」, 통일연구원 연구총서(2009. 12.), 56면.

12) ‘귀순(defect)’이라는 용어의 사전적 정의는 ‘적이었던 사람이 반항심을 버리고 스스로 돌아서서 복종하거나 순종함’이라고 정의되며, 이는 냉전이라는 특수한 상황 속에서 이데올로기적 이념대립이 치열했던 시기에 북한을 ‘적국’으로 상정한 것에서 비롯된 산물로 판단된다.

13) 법제처 국가법령정보센터, 「귀순북한동포 보호법」 제정·개정 이유서

14) 이 시기에 입국한 북한주민들은 현저하게 불리한 조건으로 남한사회에 정착해야 했으며, 북한이탈주민들이 스스로 주변화하거나 남한사회의 이방인, 2등 국민 등으로 비하하기 시작한 것도 이때부터 라는 견해도 존재한다(차장호, 「북한이탈주민의 정착 및 적응에 관한 연구」, 서울사회복지대학원대학교 석사학위논문, 2010, 27면).

15) 1990년과 91년에 각 9명, 1992년과 93년에 각 8명이던 북한이탈주민의 국내입국자는 1994년 52명, 95년 41명, 96년 56명으로 급격히 증가하였고, 「북한이탈주민법」이 제정되던 1997년에는 85명이었다(위키백과, 북한이탈주민지원사무소, 북한이탈주민 변동추이 그래프 참조).

으로서 정착하여 보람된 삶을 영위할 수 있도록 지원하려는 것이다.<sup>16)</sup> 또한 이전의 관련 법률과 비교한 주요특징으로는 ‘대한민국은 보호대상자에 대하여 인도주의에 입각하여 특별한 보호를 행한다.’(제4조)는 것을 기본원칙으로 규정하고 있으며, 제5조, 제7조, 제8조 및 제9조에서 보호의 기준, 보호신청, 보호결정, 보호결정의 기준 등을 명문화 하였다. 또한 국가의 책무로서 ‘국가는 보호대상자의 성공적인 정착을 위하여 보호대상자의 보호·교육·취업·주거·의료 및 생활보호 등의 지원을 지속적으로 추진하고 이에 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위하여 노력해야 한다.’(제4조의2)고 규정하여 북한이탈주민의 정착 및 지원에 관한 사항을 포괄하여 규정함으로써 북한이탈주민의 지원에 관한 기본법으로서 현재까지 8차례의 개정을 거쳤다.

### 3. 「북한이탈주민법」상 북한이탈주민 지원체계

#### (1) 북한이탈주민 정착과정상 지원체계 개요

북한이탈주민의 정착과 지원에 관한 우리 정부의 주요 법 정책은 아래의 표 1에서 보는바와 같이 북한이탈주민이 국내로 입국하기 전부터 국내에 정착하는 단계까지 시기별로 구분하여 초기 입국지원 단계, 보호지원 단계, 거주지원 단계로 구분하고 각각의 단계별로 관계부처 및 민간단체와 함께 적합한 지원을 하도록 되어 있다.

##### 1) 초기입국지원단계

초기 입국지원단계는 북한을 이미 이탈한 이탈주민의 보호요청이 있을 경우, 재외공관이 외교부 및 관계부처에 상황을 보고하고 전파하여 해외공관 또는 주재국의 임시보호시설에 수용하여 신원을 확인하고, 주재국과 입국교섭 및 국내입국을 지원하는 단계이다.

##### 2) 보호지원단계

북한이탈주민이 국내에 입국한 뒤에는 국가정보원과 경찰청 등 관계기관의 합동조사를 받는 한편, 조사가 종료된 후에는 ‘북한이탈주민대책협의회’의 심의를 거쳐 보호여부를 결정하는데, 이 결정에 따라 하나원에 정착하여 12주(392시간)간의 사회적응교육을 받는다. 하나원의 주요교육은 주로 심리안정, 우리사회 이해증진, 진로지도

16) 법제처 국가법령정보센터, 「북한이탈주민법」 제정 이유서.



상담, 기초직업훈련을 기본으로 하며 교육의 마지막 단계로 가족관계등록 창설을 지원하고 주거지 알선, 정착금 및 장려금을 지원한다.

### 3) 거주지 편입 지원단계

#### 가. 지원의 내용

마지막 지원단계는 거주지 편입 지원단계로서 「북한이탈주민법」 제22조에서는 통일부장관은 북한이탈주민이 정착지원 시설로부터 거주지로 전입한 후 정착하여 스스로 생활하는데 장애가 되는 사항을 해결하거나 그 밖에 자립·정착에 필요한 보호를 할 수 있다고 규정되어 있고, 같은 법 시행령 제41조에 따라 통일부장관은 거주지 보호를 하기 위하여 관계 공무원으로 하여금 관련 사항을 조사하게 할 수 있으며, 그 조사내용 등이 포함된 거주지보호대장을 최초 거주지 전입일로부터 5년간 작성·관리해야 한다고 규정한다. 또한 위의 법 제13조에 따라 북한이나 외국에서 이수한 학교 교육에 상응하는 학력을 인정하고 제24조에 따른 경비를 지원받을 수 있도록 하고 있으며, 보호담당관을 두어 거주지·취업·신변보호 담당관 제도를 운영하고 있다.

한편, 이 단계에서는 민간참여가 적극적으로 이루어지는데 「북한이탈주민법」 제30조에 근거하여 정부는 북한이탈주민지원재단을 설립하고 북한이탈주민의 생활안정 및 사회적응지원사업, 직업훈련, 장학사업, 전문상담인력의 양성과 전문상담사업, 민간단체와의 협력사업, 통계 구축사업 등을 실시한다. 또한 같은 법 제15조의2에 따라 전국 29개 곳에 지역적응센터를 지정하여 운영하고 있으며, 민간자원봉사자와 연계하여 정착도우미 제도를 운영하고, 전문상담사 92명을 배치하여 종합적인 상담과 애로사항을 해결해 주는 역할을 하고 있다. 이상 서술된 지원단계별 주요내용을 표로 정리하면 아래의 표와 같다.

<표 1 국내정착 프로세스><sup>17)</sup>

▷ 초기 입국지원 단계	보호요청 및 국내이송	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보호요청시 외교부, 관계부처에 상황 보고 및 전파</li> <li>• 해외공관 또는 주재국 임시보호 시설 수용</li> <li>• 신원 확인 후 주재국과 입국교섭 및 국내입국 지원</li> </ul>
<b>국내입국</b>		
▷ 보호지원 단계	합동조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 입국 후 국정원, 경찰청 등 관계기관 합동조사</li> <li>• 조사 종료, 사회적응교육시설인 하나원으로 신병 이관</li> </ul>
	보호결정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한이탈주민대책협의회 심의를 거쳐 보호여부 결정</li> <li>• 보호결정 세대단위 결정</li> </ul>
	하나원 정착 준비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적응교육(12주, 392시간) - 심리안정, 우리사회 이해 증진, 진로지도 상담, 기초직업훈련&lt;초기 정착지원: 가족관계창설, 주거알선, 정착금·장려금 지원 등&gt;</li> </ul>
<b>거주지 전입</b>		
▷ 거주지 편입 지원 단계	거주지보호 (5년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적 안전망 편입(생계·의료급여 지급)</li> <li>• 취업지원: 고용지원금, 무료 직업훈련, 자격인정 등</li> <li>• 교육지원: 특례 편입학 및 등록금 지원</li> <li>• 보호담당관: 거주지·취업·신변보호 담당관 제도 운영</li> </ul>
	민간참여	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한이탈주민지원재단을 통한 지원</li> <li>• 지역적응센터(29개소) 지정·운영</li> <li>• 정착도우미제도: 민간자원봉사자 연계</li> <li>• 북한이탈주민 전문상담사(92여명) - 종합상담 및 애로 사항 해결 등 찾아가는 상담서비스 제공</li> </ul>

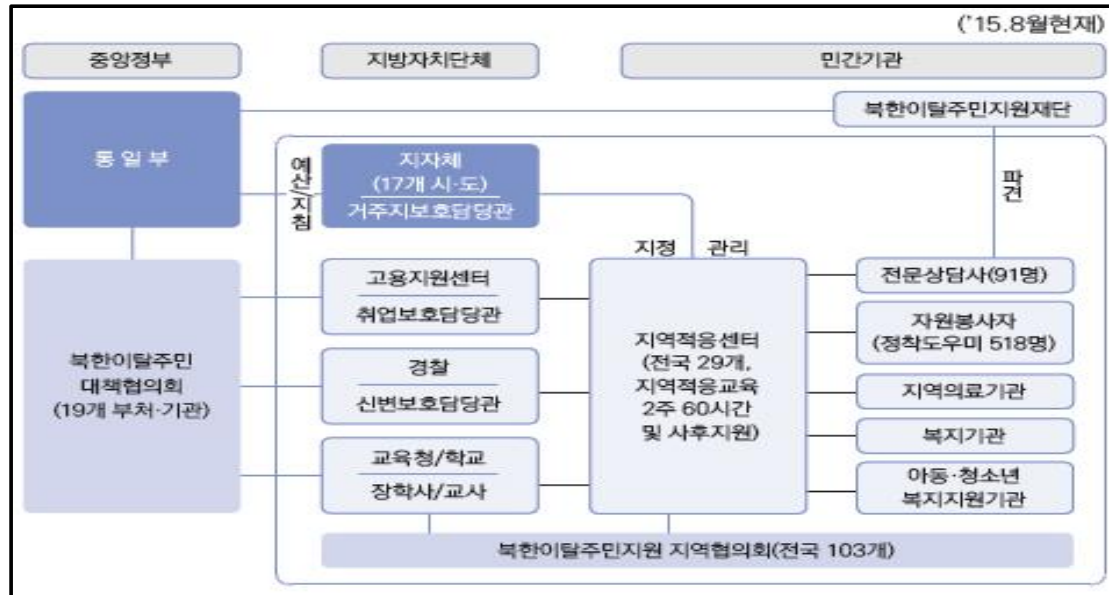
## 나. 지원의 체계

북한이탈주민에 대한 정착지원정책은 정부, 지방자치단체, 민간이 상호 협력하여 추진하며, 중앙정부 차원에서는 통일부가 ‘북한이탈주민대책협의회’를 통해 탈북민 정책을 협의·조정하고, 거주지 차원에서는 지방자치단체와 지역적응센터가 탈북민 특성과 지역 실정에 따른 정착지원 서비스를 제공한다. 이때 ‘북한이탈주민지원 지역협의회’는 보호담당관, 취업보호담당관, 신변보호담당관, 지역적응센터, 지역 민간단체 등으로 구성된 지역차원의 정책협의체이다. 한편, 민간차원에서는 지역 민간단체, 의료기관, 종교단체, 자원봉사자 등이 북한이탈주민지원재단 및 지역적응센터와 연계하여 지원한다.<sup>18)</sup>

17) 통일부, ‘북한이탈주민 거주지 정착지원 매뉴얼(2015)’, 14면의 표를 변형하여 수록함.

18) 통일부, ‘북한이탈주민 정착지원 실무편람(2015. 9.)’ 9면 참조; <그림 1 정착지원체계>는 같은 면의

<그림 1 정착지원체계>



### III. 보호지원 단계에서 「북한이탈주민법」의 한계 및 개선방안

#### 1. 합동조사과정에서의 문제점 및 개선방안

##### (1) 북한이탈주민 구금 및 조사에 대한 법적 근거 부재

북한이탈주민이 국내에 입국하여 가장 먼저 향하는 곳이 ‘북한이탈주민보호센터’ (이하 ‘보호센터’라 한다)<sup>19)</sup>이며, 보호센터의 명확한 기관적 성격 및 역할을 규율하는 규범체계는 존재하지 않는다. 다만, 「북한이탈주민법」 상 ‘임시보호’에 대한 규정만을 두고 있을 뿐이다. 북한이탈주민은 국내로 입국하기 전 재외공관이나 그 밖의 행정기관의 장에게 보호신청을 하게 되면 「북한이탈주민법」 제7조제2항에 따라 보호신청을 받은 공관장 등은 그 사실을 통일부장관과 국가정보원장에게 통보하여야 한다고 정하고, 제3항에서는 ‘통보를 받은 국가정보원장은 임시 보호나 그 밖의 필요한 조치

그림을 수록하였음.

19) 국가정보원 소속의 북한이탈주민 수용시설 및 수사기관으로 대한민국에 망명한 북한이탈주민에 대한 조사를 하는 기관이다. 2008년 중앙합동신문센터라는 이름으로 개소하였으며, 2014년에 현재의 명칭으로 바뀌었다(위키피디아 백과사전 참조).

를 한 후 통일부장관에게 보고하여야 한다'고 정하여 국가정보원장의 개입 및 역할에 대하여 규정하고 있다. 또한 같은 법 시행령 제12조에서는 국가정보원장에게 '임시보호' 등의 조치와 보호 여부 결정 등을 위한 필요한 조사를 할 수 있으며, 조사기간은 보호신청자가 국내에 입국한 날부터 180일내에 이루어져야 하고, '임시보호'나 그 밖의 필요한 조치의 내용·방법과 필요한 조치를 위한 시설의 설치·운영 등에 관해서는 국가정보원장이 정한다고 규정하여 실질적으로 국가정보원장에게 광범위한 재량권을 부여하고 있다.

물론, 북한이탈주민이 국내로 입국하는 문제는 대한민국의 안전보장 등과 직접적인 관련이 있을 가능성이 있는 사안이므로 북한이탈주민에 대하여 초기 입국 시 일정한 분류 및 조사가 이루어 질 수 있다는 측면을 감안하더라도, 이는 북한이탈주민에 대한 '조사'를 전제로 한다는 측면에서 '임시보호'가 아니라 '인신을 구급'하는 문제이며, 상황에 따라서 불법조사 및 조사권의 남용 등도 우려되는 상황이므로 명확한 기준과 절차를 규정하지 않은채 국가정보원장에게 광범위한 재량권을 부여하는 것은 문제점이라 지적할 수 있다.<sup>20)</sup>

## (2) 개선방안

「북한이탈주민법」 및 그 시행령에서 광범위하게 위임된 국가정보원장의 북한이탈주민에 대한 임시보호 및 조사권한 등에 대한 인권침해의 가능성을 차단하기 위하여 2015년 6월 23일 발의 되었으나 국회의 회기만료로 폐기된 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 15714, 신경민 의원 대표발의)은 상기 문제점을 해결하는데 주목할 만한 법체계를 갖추었다고 평가되어 이상의 문제와 관련되는 주요내용을 소개하고자 한다.

가. '임시보호시설' 및 '피조사자'를 신설

「북한이탈주민법」 상 '임시보호시설'과 '피조사자'를 명문으로 삽입하여 보호센터에서 조사를 할 수 있는 권한을 명시적으로 부여하였고, 임시보호시설에 머무르는 동안 북한이탈주민을 피조사자의 지위로 인정하였다.

20) '탈북자 가족 '국정원 불법감금 간첩수사' 국가손해배상 청구', 2016. 8. 7.자 로이슈 신문기사 등을 참조한다면, 불법 구금 및 조사에 대한 우려는 현재도 상존하고 있다.

나. 보호여부 결정을 위한 조사를 통일부장관이 하도록 신설

위 법률안은 국가정보원에 의한 인권 침해를 방지하기 위하여 국가정보원장이 실시하도록 규정하고 있는 보호여부 결정을 위한 조사를 통일부장관이 실시하도록 하고(안 제7조의2 신설), 통일부장관은 보호여부 결정을 위한 조사과정에서 국가의 안전보장에 현저한 영향을 줄 우려가 있는 사람이라고 의심할만한 상당한 이유가 있는 사람에 대하여 국가정보원장에게 수사를 의뢰하고 그 절차는 「형사소송법」을 준용(안 제7조의15)하도록 하였다.

다. 조사과정에서 인권침해를 차단하기 위한 절차 신설

조사권 남용 금지 등 조사의 기본원칙(안 제7조의3), 진술조서의 작성의무 등 피조사자에 대한 출석요구 및 조사(안 제7조의4), 영상정보처리기기 등을 통한 안전대책(안 제7조의5), 신체 등의 검사(안 제7조의6), 참고인에 대한 출석요구 및 진술(안 제7조의7), 강제력의 행사(안 제7조의8), 북한이탈주민의 인권의 존중 등(안 제7조의9), 서신수수, 전화통화, 면회 등(안 제7조의10), 청원할 권리(안 제7조의11) 등을 신설하여 조사과정에 있어 피조사자인 북한이탈주민의 권리를 보호할 수 있도록 하였다.

## 2. 북한이탈주민정착지원 사무소에서의 기본교육 상 문제점 및 개선방안

### (1) 사회적응교육에 대한 근거 규정 미비

「북한이탈주민법」 제10조 및 제11조에 근거하여 통일부장관은 북한이탈주민의 보호 및 정착지원을 위하여 정착지원시설을 설치·운영하며, 보호대상자가 거주지로 전출할 때까지 정착시설에서 보호하여야 한다는 규정에 따라 설립된 것이 북한이탈주민정착지원시설(이하 ‘하나원’이라 한다)이며, 같은 법 시행령 제30조에 따라 북한이탈주민이 남한 사회에 적응할 수 있도록 사회적응교육(이하 ‘기본교육’이라 한다) 등을 실시하도록 정하고 있다. 하지만, 하나원에서는 이루어지는 교육기간은 3개월로서 남한사회에 적응하기 위한 효과적인 교육이 이루어지고 있는지는 의문이며, 하위 시행규칙상 세부적인 규정을 두어 교육계획의 수립 및 평가가 어떻게 이루어지고 있는지에 대해서도 불투명하다. 아래의 하나원 교육을 마친 북한이탈주민들의 인터뷰 내용<sup>21)</sup>은 이러한 문제점을 부분적으로나마 보여준다.

21) 김복수 외, ‘21세기 디아스포라 북한이탈주민’, 한국학중앙연구원 출판부, 2014, 90~92면.

“부모님이 하나원 교육을 받으셨어요. 성인반에서. 너무 화가 나는 거예요. 왜냐면 하나원 때는 다 그렇게 만나보다 했는데 그걸 하나도 못 써먹는 거예요. 그래서 오히려 한국에 대해서, 한국은 어떤 나라고 한국은 대체 어떻게 일반 사람들이 어떤 인식을 가지고 생활을 하며... (그런) 문화의 차이를 가르쳐 주는 게 더 낫지. 그냥 오자마자, 생활을 해라, 열심히 일해라 하는데 사람들이 기술을 배워도 나와서 써 먹을 수가 없어요. 왜냐면 문화를 모르니까 (이하 생략)”(김O숙, 20대, 여)

“그 때는 통일교육이 제일 재미있었습니다. 먹고 살기도 힘들어서 여기까지 왔는데 나한테 통일은 먼 훗날의 일이거든요. 진짜 그랬습니다”(엄O인, 30대, 여)

“하나원에서 배운 거 가지고 나와서 하나 쓸 거 없어요. 거기서 배우는 것이라고는 사람을 믿지 마라. 너네 같은 거는 나가서 당하기를 잘한다.... 그래서 처음에 나와서 사람 만나면 무서웠어요”(김O숙, 20대, 여)

한편, 하나원 교육 이수자를 대상으로 한 심층면접과 설문조사 결과를 보면 하나원에서의 초기적응교육에 대한 부정적 인식이 보다 선명하게 드러난다. ‘하나원 교육의 내용은 전반적으로 어떠한가?(하나만 선택)’라는 질문에 대해 ‘좋다’를 답한 응답자는 4명으로, 조사대상자 23명의 17%에 불과했다. 반면에 ‘좋지 않아 큰 변화가 필요하다’라고 응답한 사람은 14명으로 61% 수준이었다. 이들 중 폐지를 주장한 응답자도 2명 있었고, 나머지 5명(22%)은 ‘좋지만 조금 개선이 필요하다’고 응답하였다. 또한 하나원 교육과 관련해 가장 뚜렷한 응답 경향을 보인 질문은 ‘하나원의 12주 교육 기간’에 대한 질문이었다. ‘적당하다’라는 응답은 전체 23명 중 3명(13%)에 머물렀고, 나머지 20명(87%)이 ‘길다’고 답했다. ‘짧다’고 답한 응답자는 없었다.<sup>22)</sup>

이상과 같이 북한이탈주민이 국내로 입국하여 합동조사과정을 마친 후 최초로 받을 달는 기관인 하나원에서 실시되는 사회적응교육은 법령상 추상적으로 규정되어 있을 뿐만 아니라, 그 교육과정에 있어서 피교육생의 요구가 제대로 반영되지 못하여 남한사회정착에 필요한 실질적인 효과도 크지 않는 것으로 판단되며, 이에 대한 법적 개선이 필요하다.

22) 김복수 외, ‘21세기 디아스포라 북한이탈주민’, 한국학중앙연구원 출판부, 2014, 93~94면 발췌.

## (2) 개선방안

가. 통일부장관의 포괄적 위임 사항에 대한 구체적인 범위의 설정

현행 「북한이탈주민법」 제15조제1항은 ‘통일부장관은 보호대상자가 대한민국에 정착하는 데 필요한 기본교육을 실시하여야 한다’고 규정하고 있으나 그 교육에 필요한 사항은 대통령령으로 위임하고 있고, 같은 법 시행령 제30조 제1항, 제2항 및 제5항에서는 ‘기본교육은 보호기간 중에 실시하는 것을 원칙으로 하며, 기본교육을 실시하기 위하여 보호대상자가 국민으로서 기본소양을 기를 수 있도록 정치·경제·사회·문화 등 각 분야의 교과과정을 마련하고, 위 사항 외에 보호대상자에 대한 사회적응교육 등의 실시에 필요한 사항은 통일부장관이 정한다’고 규정하여 북한이탈주민의 교육과 관련한 광범위한 재량권을 통일부장관에게 부여하고 있을 뿐이다. 또한, 같은 법 시행령 제20조제1항에서는 보호대상자의 기본적인 생활과 적응활동이 이루어질 수 있도록 숙박시설·관리시설·교육훈련시설 및 그 밖에 필요한 시설을 갖추어야 한다고 정하고 있을 뿐이며, 「북한이탈주민정착지원사무소 및 분소운영규정」(통일부 훈령 제508호) 제29조제2항 및 제30조제3항에서야 비로소 그 세부계획의 수립·시행은 사무소장의 권한으로 하고 있을 뿐, 그 외의 세부적인 교육계획 수립 및 절차, 방법 등에 대한 사항은 규율되지 않고 있다. 따라서 이러한 포괄적인 위임에 대해서도 구체적인 위임의 범위를 설정하여야 한다.

나. 하나원 교육에 대한 효과성 조사 및 결과의 반영

「북한이탈주민법」 및 그 시행령 상 북한이탈주민에 대한 사회적응교육을 실시하여야 한다고 규정하고 있는데 반하여 그 구체적인 교육의 내용 및 방식에 대하여 구체적으로 위임하거나 규정하는 내용은 없으며, 상기 기술한 바와 같이 통일부 훈령인 「북한이탈주민정착지원사무소 및 분소운영규정」 상 제29조 및 제30조에서 사회적응교육과 직업훈련에 관한 사항을 정하고 있을 뿐이다. 또한 위 훈령의 근거가 되는 「북한이탈주민법」 및 그 시행령에서 사회적응교육을 실시하는 기관으로 하나원을 정하고 있음에도 불구하고, 교육의 시행에 관한 사항은 법령상으로는 정착지원 사무소장의 정책적 결정에 의하여 이루어지고 실정<sup>23)</sup>이며, 위 훈령의 주요내용도 상위법

23) 「북한이탈주민정착지원사무소 및 분소운영규정」 제29조(사회적응교육) ① 법 제15조 및 영 제30조의 규정에 의한 사회적응교육은 법 제22조 제1항에 의한 거주지로 진출할 때까지 실시하며 보호대상자의 심리·정서적 안정 도모와 우리사회의 실상을 빠른 시일 내에 이해, 적응토록 하는데 중점을 둔다. ② 사무소장 등은 사회적응교육에 대한 세부 교육계획을 수립·시행한다.

제30조(직업훈련) ① 법 제16조 및 영 제32조의 규정에 의한 정착지원시설내의 직업훈련은 보호대상자의 경제적 자립·자활 능력강화를 위하여 직업소양을 함양하는데 중점을 둔다. ② 사무소장 등은 영 제33조

에서 포괄적으로 위임된 기관의 관리·운영에 관한 사항을 규정하고 있을 뿐이다. 따라서 이러한 훈령의 내용만으로는 피교육자의 교육욕구를 충분히 반영될 수 없는 한계가 있다. 이러한 문제점을 보완하기 위해서는 「북한이탈주민정착지원사무소 및 분소운영규정」에 대하여 아래의 표와 같이 조항의 보완이 필요하며, 상위법령 또한 함께 개정되어야 할 것이다.

<표 2 교육평가협의회 구성에 대한 개정요구안><sup>24)</sup>

북한이탈주민정착지원사무소 및 분소운영규정	
개정전	개정요구안
제3조의2(사무소 및 분소 운영 협의회 구성) ① 보호대상자의 급식관리 및 식당운영 등 필요한 사항을 심의하기 위하여 사무소와 분소에 각각 운영협의회(이하 "협의회"라 한다)를 둘 수 있다. ② 사무소 내 협의회는 소관과장을 포함한 5~7인의 위원으로 구성하고, 분소 내 협의회는 소관팀장을 포함한 5~7인의 위원으로 구성한다. ③ 협의회 심의시 유관기관 및 단체 등의 의견을 들을 수 있다.	제3조의2(사무소 및 분소 운영협의회 구성)현행유지 제3조의3(교육평가협의회 구성 및 기능) ① 보호대상자의 교육 프로그램 및 교육의 질적 개선을 위한 사항을 심의하기 위하여 사무소에 교육평가협의회를 둔다. ② 교육평가협의회는 사무소장 및 소관과장을 포함하여 하나원 교육을 수료한 후 3년 이상이 경과한 북한이탈주민 및 교육전문가 등 7인의 위원으로 구성한다. ③ 사무소장은 당해 교육 수료시 수료자들에게 교육 만족도 및 개선사항, 그 밖에 교육평가협의회가 정한 사항에 대하여 인터뷰 및 설문지를 배포하여 만족도 조사를 실시하고, 조사의 결과를 교육평가협의회에 보고한다. ④ 교육평가협의회는 ③항의 설문조사 결과 및 전문가 의견을 수렴하여 사회적응교육의 내용을 확정하며, 사무소장은 확정된 내용을 차기년도 사회적응교육에 반영하여야 한다.

규정에 의한 직업지도의 실시를 위해 직업상담지도 전담요원을 지정·운영한다. ③ 사무소장 등은 보호기간 중 직업훈련 및 직업지도에 대한 세부 계획을 수립·시행한다.

24) <표 2>는 하나원 교육프로그램에 대하여 보호대상자의 수요조사와 교육적 욕구 만족을 위한 하나의 방법으로 훈령인 「북한이탈주민정착지원사무소 및 분소운영규정」상 조문을 신설하는 안을 예시적으로 제시하였을 뿐, 법률의 개정을 통하여 ‘북한이탈주민대책협의회’에 협의체를 둘 수 있는 방법 등 여러 가지 안(案)이 제시될 수 있다.



#### IV. 맺는 말

2017년 북한을 이탈하여 국내로 입국한 북한이탈주민은 3만 명을 넘어섰다. 하지만, 그 이면에는 남한사회에 정착하지 못하고 극단적으로는 재입북을 시도하거나 제3국행을 추진하는 북한이탈주민도 적지 않다. 이러한 문제에 대하여 여러 가지 원인이 제시될 수 있겠지만, 본고에서는 법적인 문제에 한정하고, 북한이탈주민에 대한 체계적인 지원과 사회정착을 위하여 2007년 마련된 「북한이탈주민법」 상 과정보설 지원체계 중 보호지원 단계에 있어서의 문제점 및 개선 방안에 대하여 살펴보았다.

북한이탈주민이 국내로 입국하여 처음으로 접하는 단계가 보호지원단계라고 할 수 있으며, 국내 정착을 위한 첫걸음이 된다. 하지만, 합동조사과정에서는 「북한이탈주민법」 상 ‘임시보호’ 조치라는 명칭으로 별도의 법적 기준도 없이 국가정보원에 의한 인신구급 및 조사가 행하여지고 있었으며, 이에 대한 입법대책 마련이 절실한 상황에서 2016년 6월 23일 국회에서 발의된 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 15714)은 문제의 해결에 결정적인 입법적 대안이 될 수 있었으나 국회의 회기만료로 폐기되었다. 물론, 2017년 국회에서는 위 법률안의 통과를 기대해 본다.

또한, 북한이탈주민 정착지원시설인 하나원의 중요한 기능으로서 사회적응교육이라 할 수 있으나, 「북한이탈주민법 시행규칙」 상 세부적인 가이드라인도 설정해 두지 않고, 단지 통일부 훈령인 「북한이탈주민정착지원사무소 및 분소운영규정」에서 사무소장이 세부 교육계획을 수립·시행하고 있을 뿐이다. 이는 북한이탈주민이 남한사회에 정착하는 과정에서 꼭 필요한 교육이 적절하게 이루어지고 있는지에 대한 통제가 어려우며, 피교육자의 욕구가 반영되지 않는다는 점을 문제점으로 지적하였고, 교육계획의 수립 과정에 기존 교육 수료자 및 전문가가 참여할 수 있도록 하기 위한 법적 근거를 대안으로 제시해 보았다. 이상의 문제 이외에도 보호결정에 있어서의 문제점 등이 논의될 수 있을 것이다. 북한이탈주민의 국내입국 3만 명 시대 및 통일에 대비한 「북한이탈주민법」의 개정·보완이 필요할 것이다.

## 참 고 자 료

- 길준규, '북한이탈주민 정착지원제도의 법적 검토', 공법학연구 제10권 제4호, 2009.
- 김복수 외, '21세기 디아스포라 북한이탈주민', 한국학중앙연구원 출판부, 2014.
- 김태진, '북한이탈주민 관리를 위한 공법적 과제', 공법학연구 제6권 제1호, 한국비교공법학회, 2005.
- 선우현, '한국인 속의 한국인 이방인', 한국동서철학회 논문집(동서철학연구) 제64호, 2012.
- 이금순, '탈북자 문제 해결방안', 통일연구원 연구총서, 2009. 12.
- 이규창, '무국적 탈북자 보호를 위한 법제도적 대응방안 모색', 통일연구논총 제21권 제1호(통일부), 2012.
- 차장호, '북한이탈주민의 정착 및 적응에 관한 연구', 서울사회복지대학원대학교 석사학위논문.
- 통일부, 북한이탈주민 거주지정착 매뉴얼, 2015.
- 통일부, 2016 통일백서.
- 통일부, '북한이탈주민 거주지 정착지원 매뉴얼', 2015.
- 통일부, '북한이탈주민 정착지원 실무편람', 2015.
- 통일부, 북한이탈주민정책 통계표.
- 법제처, 국가법령정보센터.
- 대한민국 국회, 의안검색 서비스.