

통일법제 연구 16-22-①

북한이탈주민 지원법제의 현황과 개선방안에 관한 연구

류 지 성



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

통일법제 연구 16-22-①

북한이탈주민 지원법제의 현황과 개선방안에 관한 연구

류 지 성

**북한이탈주민 지원법제의
현황과 개선방안에 관한 연구**
**A Study on the Current Status of the
Support Legislation for North Korean
Defectors and Improvement Proposals**

연구자 : 류지성(부연구위원)
Ryu, Ji-Sung

2016. 8. 31.

요약문

I. 배경 및 목적

□ 연구의 배경

- 통일법제를 연구함에 있어서 북한이탈주민의 지원 및 정착에 관한 법제가 갖는 의미는 매우 크다고 할 수 있음.
- 북한이탈주민의 남한사회 정착에 관한 법제는 향후 통일한국에서의 통합상을 가늠해 볼 수 있는 주요한 잣대가 될 수 있으므로 이를 지원하는 법제에 대한 전체적 평가를 필요로 함.

□ 연구의 목적

- 우리 법제에서 북한의 법적지위를 재검토하고, 북한이탈주민이 국내뿐만 아니라 국외에 머무르고 있는 경우에도 그 법적지위를 검증해 보고자 함.
- 제3국에서 출생한 소위 ‘무국적 탈북아동’의 정착·지원에 관한 법제적 과제를 연구하고자 함.
- 현행 법제상 북한이탈주민의 정착과 지원체계 및 북한이탈주민 지원법의 문제점을 탐색하여 정비방안을 마련하고자 함.
- 현행의 북한이탈주민지원법 내에서 규정하고 있지 않고 있으나 발생하는 현실적 제문제에 관하여 법적 틀에서 검토하고자 함.

II. 주요 내용

- 북한 및 북한이탈주민의 법적지위와 관련하여 국내법 및 국제법(국제협약 등)적 관점에서 검토하고자 함.
- 현행법상 북한이탈주민의 정착과 지원체계에 관한 연구
 - 현행 정착·지원제도의 개요와 문제점에 관한 분석
 - 북한이탈주민지원법제의 변화에 관한 검토
- 북한이탈주민지원법의 문제점과 개선방안에 관한 연구
 - 북한이탈주민의 국적조항 삽입에 관한 법제검토
 - 북한이탈주민법상의 적용에 관한 보호대상자와 비보호대상자간의 구별의 적절성 검토
 - 제3국에서 출생한 북한이탈주민자녀의 보호를 위한 법제검토
 - 북한 및 외국에서의 학력 및 자격의 인정에 관한 법규정 검토
 - 지방자치단체의 북한이탈주민지원 역량을 강화하기 위한 법제 구축 방안에 관한 연구
- 법제적 과제
 - 남북한의 관계에 관하여 법제적으로 미리 정립하여 담아둘 필요성이 있음.

- 북한이탈과정에서 발생하는 각종 문제 가운데 신변노출 및 보호를 위한 법적 검토가 필요함.
- 북한이탈주민의 재입북과 관련한 법적 쟁점과 해결방안의 모색이 필요함.

Ⅲ. 기대 효과

- 북한 및 북한이탈주민에 관한 법적지위를 명확히 함으로써 이와 관련한 법제의 기본방향을 제시하도록 함.
- 현행 북한이탈주민지원법의 전체상을 재검토하여 법적 공백과 개정이 필요한 것으로 보이는 부분에 대한 개선방안을 마련함.
- 현행 법제에서 규정하고 있지 않은 현실적 제문제에 관한 검토를 통하여 법제적으로 결부할 수 있는 방안을 마련함.

▶ 주제어 : 북한, 북한이탈주민, 북한이탈주민 지원, 제3국 출생 탈북자녀, 비보호 북한이탈주민

Abstract

I . Backgrounds and Purposes

The background of the research

- The meaning that the legislative system has on the support and settlement of North Korean refugees can be said to be very large regarding to researching for the legislative system for unification.
- The legislative system for the settlement in South Korean Society for North Korean refugees can be the important standard for estimating the integrated figure of the unified Korea in the future, so it requires the overall assessment for the legislative system supporting for it.

The purposes of the research

- is to reexamine the legal status of North Korea in our legislative system, and also is to verify the legal status even if North Korea refugees are staying in foreign countries as well as in the country.
- is to research on legislative tasks relating to the settlement · support of so called ‘stateless North Korean Children’ who are born in third countries.
- is to provide the preparation plan by exploring problems of settlement and support system of North Korean refugees and support act for North Korean refugees in terms of current legislative system.

- intended to review realistic problems occurring even if they are not defined in the frame work of the current support act for North Korean refugees.

II. Major Content

- intended to review from the view point of domestic and international law(international agreements, etc.) relating to the legal status of North Korean and North Korean refugees.
- Research on the settlement and support system of North Korean refugees in terms of current laws
 - Summary and analysis on problems of current settlement · support system
 - Review on the change of the supporting legislative system for North Korean refugees
- Research on the problems and the improvement plan of the support act for North Korean refugees
 - Review on the legislative system for inserting the nationality clause of North Korean refugees
 - Review on the adequacy of the distinction between protected objects and unprotected objects, concerning the application in terms of North Korean refugees act

- Review on the legislative law for the protection of children of refugees from North Korea born in third countries
- Review on the provision regarding the approval of the level of education and qualification from North Korea and other countries
- Research on the plan for establishing legislative system to strengthen the capacity of the support for North Korean refugees of the local governments

Legislative tasks

- We need to put together by pre-establishing in terms of legislative system regarding the relationship between South and North Korea.
- We need the legal review for the personal exposure and protection among various problems occurring in the process of escaping North Korea.
- We need to seek for the legal issues and solution plan relating to re-entering North Korea of North Korean refugees.

III. Expected Effects

- By clarifying the legal status concerning North Korean and North Korean refugees, it suggests the basic direction of the legislative law relating to this.
- By reexamining the whole figure of the current support act for North Korean refugees, it provide the improvement plan for the part that seems to need the legal gap and amendment.

□ Through the review on the practical issues that are not defined in the current legislative system, it proves the way to connect in terms of the legislative system.

▶▶ Key Words : North Korea, North Korean refugees, Supporting for North Korean refugees, Children of refugees from North Korea born in third countries, unprotected North Korean refugees

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	15
제 1 절 연구의 의의 및 목적	15
제 2 절 연구의 범위와 방법	16
제 2 장 북한 및 북한이탈주민의 법적지위	17
제 1 절 북한의 법적 지위	17
제 2 절 북한이탈주민의 법적지위	19
1. 용어의 정의	19
2. 국내법상의 지위	19
3. 제3국에 체류 중인 북한이탈주민의 법적지위	21
제 3 장 현행 제도상 북한이탈주민의 정착과 지원체계	25
제 1 절 정착·지원제도의 개요	25
제 2 절 지원단계를 중심으로 한 체계	27
1. 초기입국지원단계	27
2. 보호지원단계	27
3. 거주지편입지원단계	35
제 3 절 지원기관을 중심으로 한 체계	36

제 4 절 「북한이탈주민지원의 보호 및 정착 지원에 관한 법률」의 현황	37
1. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」의 제·개정경위	37
2. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」	38
제 4 장 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」의 문제점과 개선방안	41
제 1 절 북한이탈주민의 국적조항	41
1. 개 설	41
2. 대법원의 판례	44
3. 소 결	44
제 2 절 비보호북한이탈주민의 발생	46
제 3 절 제3국에서 출생한 북한이탈주민자녀의 보호문제	50
1. 정 의	50
2. 문제점	51
3. 국내법적 정비방안	56
제 4 절 학력 및 자격의 인정	59
1. 학력인정의 법적 근거	59
2. 학력심의의 절차	62
3. 현행 학력심의회제의 문제점	63
4. 자격의 인정	65
5. 취업 관련 규정의 검토	67
제 5 절 지방자치단체의 북한이탈주민지원 역량강화를 위한 법제	68

1. 문제점	68
2. 지방자치단체의 역할배분을 위한 법제 정비방향	69
제 6 절 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」의 추가 정비방향	72
1. 남북한의 관계규정	72
2. 해외체류 무국적 탈북자에 관한 법정책	73
3. 북한이탈과정에서 신변보호에 관한 규정 신설	75
4. 북한이탈주민이 재입북을 추진하는 경우 발생하는 법적 문제	76
제 5 장 결 론	77
참 고 문 헌	81

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 의의 및 목적

통일법 연구에 있어서 북한이탈주민의 지원 및 정착에 관한 법제가 갖는 의미는 매우 크다. 북한이탈주민이 남한 사회에 정착한다는 것은 하나의 체제를 넘어 다른 체제를 수용하는 체제전환을 겪는 것이고, 이들이 체제전환과정을 극복하고 대한민국 국민과 질적으로 동일한 대우를 받고 살아가기 위한 제도적 장치가 바로 북한이탈주민에 관한 지원법제이기 때문이다. 이들에 대한 법제적 지원책은 통일 한국의 통합법제의 상을 가늠해볼 수 있는 시험대이자 전초전이기 때문에 매우 중요하다.¹⁾ 본 연구에서는 북한이탈주민의 보호와 정착 지원을 위한 우리의 법정책을 분석하여 그 현황과 문제점을 도출함으로써 우리 법정책이 지향하는 바가 어느 방향을 향하고 있는지를 살펴보고 문제점이 있다면 그 개선방안을 모색하는 것을 근본적인 목적으로 설정하였다. 특히 이들이 남한사회에 성공적으로 정착할 수 있는 가장 중요하고도 기본이 되는 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」(이하, “북한이탈주민법”)을 중심으로 관련 정책을 법제적 관점에서 분석한다.

아울러 본 연구는 현행법이 현재의 상황을 규율함에 그치지 않고 통일을 전제로 그에 대비하는 방향이라는 거시적 관점에서는 어떻게 규정됨이 타당한가를 검토해 봄으로써 북한이탈주민의 주요 법정책에 대한 문제의식을 공유하고자 하는 작은 시도라는 의미를 가진다.

1) 허준영, “북한이탈주민 사회통합정책 방안 모색: 서독의 갈등관리에 대한 비판적 검토”, 통일정책연구 제21권 1호, 통일연구원, 2012년, 295면

제 2 절 연구의 범위와 방법

이하에서는 본 연구의 주요 연구내용으로서 우리 법(헌법을 필두로 각종 북한관계 법령)상 북한의 지위와 북한이탈주민의 지위 및 제3국에 체류중인 북한이탈주민의 지위에 대한 검토를 시작으로 현행의 북한이탈주민 정착과 지원에 관한 주요 법정책으로서 지원단계를 중심으로 한 체계와 지원기관을 중심으로 한 체계의 현황과 문제점을 제시하고 개선방안을 모색한다. 이에 기하여 북한이탈주민 법정책의 주요 과제로서 해외체류 중인 무국적 탈북자에 관한 우리의 법정책에 관하여 평가하고, 이와 관련하여 제3국출생의 북한이탈주민 자녀와 북한이탈과정에서의 신변보호에 관한 법적 근거, 최근 문제되는 탈북민의 재입북에 관한 법적 문제, 학력과 자격의 인정절차에 관한 문제점과 개선방안 나아가 북한이탈주민법상 규정되어야 할 몇 가지에 대해서 제언하고자 한다.

상기의 문제에 대한 연구방법으로서는 일차적으로는 법조문, 국제조약 및 판결문의 분석과 같은 문헌에 의한 연구방법을 취하고 이차적으로는 선행연구보고서 및 논문과 국회 공청회자료 및 매스미디어 등을 활용하였다. 구체적으로 첫째, 북한이탈주민법을 중심으로 둘째, 관련 외국법제(주로 중국법)와 셋째, 관련 국제조약을 중심으로 넷째, 헌법재판소 및 대법원 등의 판례를 분석하였다. 특히 해외체류의 무국적 탈북자 문제와 관련하여는 영국, 미국, 호주 법원의 난민신청사건 판결을 검토의 범위로 하고자 한다. 또한 각 분야별 전문가와 워크숍 등의 회의를 개최하여 북한이탈주민의 실제 생활상에 관한 고충과 문제점을 청취하고 사안에 따라서는 관련 통계자료를 참고하여 연구하기로 한다.

제 2 장 북한 및 북한이탈주민의 법적지위

제 1 절 북한의 법적 지위

북한이탈주민의 법적지위와 관련하여서는 북한을 우리나라와 어떠한 관계로 인식할 것인지를 먼저 고려해야 하며 다음으로 우리 헌법 해석과 이에 근거한 헌법재판소의 결정과 대법원의 판례를 분석해 볼 필요가 있다.

북한은 국제적으로는 UN에 가입하여 활동 중인 엄연한 국가로 볼 수 있다. 그러나 우리 현행법체계 속에서의 북한은 조금 다른 지위를 가진다고 할 것인데 그것은 헌법 제3조와 제4조에 관한 해석의 차이점에 기인한다. 주지하는 바와 같이 헌법 제3조는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”고 규정함으로써 이북지역을 우리영토로 규정하므로 북한의 국가성을 인정할 수 없게 되어 하나의 단체나 집단으로 보게 된다.²⁾ 제3조의 규범력을 인정하는 입장에 서면 이북지역에 우리 법의 실효성이 미치지 못함은 영토의 일부분이나 장애로 인하여 주권의 행사가 제한되고 있을 뿐이라는 해석이 가능하다.³⁾ 현재 제3조의 규범력을 인정하는 주장이 학계의 다수견해라고 볼 수 있다.⁴⁾ 이에 비해 제3조를 삭제 또는 개정해야 한다는 견해에 따르면 남북한이 UN에 동시에 가입하고 남북기본합의서가 체결된 상황에서 분단의 현실성을 인정하고 평화통일을 지향하고자 하는 헌법 제4조의

2) 혹은 ‘사실상의 정부’로 본다.

3) 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2004, 125~126면; 강경근, 『헌법학』, 법문사, 1997, 90면; 김철수, 『학설판례헌법학(상)』, 박영사, 2008, 169면.

4) 헌법학자의 모임인 한국헌법학회는 헌법개정연구위원회 최종보고서에서 영토조항의 개정 필요성을 부인하는 결론을 내린 바 있다. ; 한국헌법학회, 『헌법개정연구 2006헌법개정연구위원회 최종보고서』, 2006년 11월, 74~75면.

정신에 따라 제3조의 개정이 필요하다고 한다.⁵⁾ 그런데 문제는 헌법 제4조가 평화통일을 지향하되, 그 통일의 방식은 자유민주적 기본질서에 입각해야 한다고 하는 점이다.

이와 관련한 헌법재판소의 판단⁶⁾에 의하면⁷⁾, 자유민주적 기본질서란 기본적 인권의 존중, 권력분립, 의회제도, 복수정당제, 사유재산제, 선거제도, 시장경제를 제시하므로 해석상 이에 따르지 않은 북한의 체제를 인정할 수 없게 된다. 따라서 이는 북한식 정치체제로의 통일방식을 따르는 것은 금지된다는 한계를 분명히 한 것으로 볼 수 있다.

또한 동 결정에서 헌법재판소는 “북한은 조국의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자임과 동시에 대남적화노선을 고수하면서 우리 자유민주체제의 전복을 획책하고 있는 반국가단체라는 성격도 함께 갖고 있”다고 하였고, 대법원⁸⁾도 “북한은 조국의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자이기도 하지만 다른 한편 남·북한 관계의 변화에도 불구하고 여전히 적화통일 노선을 고수하면서 우리의 자유민주주의 체제를 전복하고자 획책하는 반국가단체로서의 성격도 아울러 가지고 있”다고 하였다. 즉, 양 기관은 북한에 대하여 대화와 협력의 상대이면서도 반국가단체로서의 이중적 지위를 가진다고 인정하면서 헌법 제3조 영토조항의 규범력을 계속 인정하고 있다고 볼 수 있다.⁹⁾ 결론적으로 이는 체제가 다른 분단국가 사이에서 발생하는 특수한 관계라고 볼 것이다.

5) 이장희, “민족화해를 위한 법제도적 정비 과제”, 『통일시론』, 청명문화재단, 2000년 10월, 105면을 송인호, “통일시대를 대비한 법제정비의 주요쟁점”, 『저스티스』 통권 제146-3호, 한국법학원, 2015년 2월, 211~212면에서 재인용.

6) 헌법재판소 1993.7.29. 92헌마48.

7) 헌재가 제시한 자유민주적 기본질서의 내용에 있어서 ‘사유재산제’에 대해서는 논란이 있으나 본 연구에서는 거론하지 않기로 한다.

8) 대법원 1996.11.12. 선고 96누1221판결.

9) 같은 뜻으로 송인호, “통일 시대를 대비한 법제정비의 주요쟁점”, 212면.

제 2 절 북한이탈주민의 법적지위

1. 용어의 정의

북한이탈주민이란 용어는 과거에 탈북자¹⁰⁾ 또는 탈북민 등으로 표현되었으나 근래에는 새터민이란 표현도 널리 사용되고 있다. 새터민은 종래의 용어가 이들의 출신을 노출하고 부정적·소외적 이미지를 연상시킨다는 점 등을 이유로 ‘새롭게 터를 잡은 사람’으로 사용하자는 의미에서 통일부가 공모를 통하여 공식적으로 사용을 시작하였다. 그러나 이 용어는 오히려 북한이탈주민들에 의해 거센 반대에 부딪혔는데 자신들의 정체성을 모호하게 하고 화전민을 연상시킨다는 것이 그 이유였다. 이러한 반대에 의해 우리 현행법에서도 이 용어를 사용하지 않게 되었다.¹¹⁾ 사회적으로는 새터민이라는 용어가 사용되고 있기는 하나 법적·공식적으로는 채용되지 않고 있다 하겠다. 현재 우리 법에서는 ‘북한이탈주민’과 북한이탈주민법의 보호 및 지원을 받는 대상인 ‘보호대상자’를 구분하여 쓰고 있다. 이와 관련하여서는 동법 제2조와 제9조상의 적용대상의 범위가 문제되고 있는데 이하에서 논하기로 한다.

2. 국내법상의 지위

북한이탈주민이 우리 국민인가에 대한 논의에 있어 우선 관련 헌법 조항을 검토하고자 한다. 우리헌법 제3조는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”고 하고 있으므로 북한지역 또한 우리 영토로 정하고 있고 그에 따라 당연히 북한주민도 우리 국민에 해당한다

10) 윤양중, “탈북·귀순자 현황과 대책”, 통일한국, 1996년 3월, 88~89면.

11) <http://news.naver.com/main.read.nhn?mode=LSD&mid=sev&sid1=102&oid=001&aid=002375531> 검색일 2016년 5월 20일.

고 하는 해석이 가능하다.¹²⁾ 또한 우리헌법 제2조 제1항은 국적에 관한 요건은 법률에 위임함으로써 국적법정주의를 채용하고 국적법은 부모양계혈통국적주의(속인주의)를 기본원리로 채택하고 있다. 그리고 동조 제2항에서 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 재외국민을 보호할 의무를 진다고 하고 있으므로 대한민국 국적을 보유하고 외국에 체류하는 국민에 대한 보호를 의무로 하고 있다.¹³⁾ 또한 이중국적을 인정하지 않는(국적법 제22조 제1항에 따라 부분적으로 인정되긴 하지만) 우리 국적법에 따라 북한주민과 북한이탈주민의 국적과 관련하여서는 더더욱 우리 국민으로만 볼 수 있다는 법적 해석도 가능하다고 보여진다. 북한내에 거주중인 북한주민은 현실적으로 우리 국내법적 지위가 크게 문제가 되지는 않는다고 볼 수 있으나 북한이탈주민의 경우는 다르다. 흔히 사회적으로 논하는 북한이탈주민과는 달리 우리 국내법(북한이탈주민법)상의 북한이탈주민이란 이북지역에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국국적을 취득하지 않은 사람을 의미한다(제2조 제1호). 이에 더하여 동법은 제2조 제1호에 해당하면서도 대한민국의 보호를 받으려는 의사를 표시한 북한이탈주민만을 ‘보호대상자’인 즉 북한이탈주민법의 적용범위로 정하고 있으며 보호신청을 한 북한이탈주민 가운데에서도 항공기 납치, 마약거래, 테러, 집단살해 등 국제형사범죄자, 살인 등 중대한 비정치적 범죄자, 위장탈출 혐의자, 체류국에 10년 이상 생활 근거지를 두고 있는 사람, 국내 입국 후 1년이 지나서 보호신청을 한

12) 학설은 종래의 대법원 판결(대판 1961.9.28., 1959형상48;96.11.26., 96누1221)에 따라 북한을 미수복지역 내지는 반국가불법단체로 보는 견해와 남북한을 1민족 2정부로 보면서 북한을 사실상 하나의 정부로 보는 입장과 1민족 2국가로서 독립적 국가로 보는 견해가 있었다. 그러나 최근 헌법재판소의 판례에 따르면 북한을 반국가단체이면서 동시에 평화통일을 위한 대화와 협력의 동반자로 이해하는 것으로 하는데 이러한 이해가 통일이라는 관점에서는 주목된다 할 것이다.

13) 김대진, “북한이탈주민 관리를 위한 공법적 과제”, 『공법학연구』 제6권 제1호, 한국비교공법학회, 2005년, 251면.

사람, 그 밖에 대통령령으로 부적당하다고 정하는 자¹⁴⁾(제19조 제1항) 등을 제외하고 있으며 이러한 엄격한 요건을 만족하는 것으로 판명된 북한이탈주민만을 보호대상자로 정하고 있다. 따라서 흔히 관념하는 북한이탈주민의 범위보다 법상의 그것이 훨씬 협의의 개념으로 설정되어 있는 셈이며 ‘북한이탈주민’과 ‘보호대상자’는 구별되는 개념으로 사용하고 있다. 이에 관한 문제점에 대해서는 제4장 제2절에서 다시 논하기로 한다.

3. 제3국에 체류 중인 북한이탈주민의 법적지위

일반적으로 관념하는 남한사회 내에서의 북한이탈주민외에 북한을 이탈하는 과정에서 제3국에 체류중인 북한이탈주민이 존재한다. 이들의 법적 지위는 어떻게 해석해야 하는 것일까? 이는 세 가지 정도로 나누어 분석해 볼 수 있다.

첫 번째는 이들을 대한민국 국민으로 보는 경우이다. 우리 헌법상 영토조항을 해석해 본다면 이들은 대한민국 국민에 해당한다고 볼 수 있고 더군다나 북한이탈주민법 제4조 제2항은 외국에 체류 중인 ‘북한이탈주민’을 보호하기 위한 외교적 노력을 다할 의무를 정부에 부과하고 있다는 점 등을 감안해 보면 우리 국민으로 취급하는 것으로 해석할 수 있다.

두 번째는 이들을 이중국적자로 보는 경우이다. 이들은 국내법적으로는 대한민국 국민으로 볼 것이나 국제법적으로는 엄연히 국가인 북한 국적자이기도 하다는 것이다. 이 논리에 따라 이들이 이중국적자

14) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행령 제16조(보호 결정의 기준)

① 법 제9조제1항제6호에서 “보호대상자로 정하는 것이 부적당하다고 대통령령으로 정하는 사람”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. 1.보호대상자로 결정할 경우 정치적·외교적으로 대한민국에 중대한 어려움을 발생시킬 것으로 예상되는 사람 2.제12조에 따른 임시 보호 기간 중 다른 사람의 신변안전에 중대한 위해를 초래할 우려가 있는 폭력행위를 하거나 시설을 파손한 사람 3.북한을 이탈한 후 제3국에서 합법적인 체류자격을 획득한 사람.

에 해당한다면 ‘국적법의 충돌문제에 관한 협약(Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Laws)’에 따라 국적국이 각기 자국민으로 간주할 수 있으나, 국적국 상호간에는 외교적 보호권을 행사할 수 없고 복수국적자가 제3국에 체류하는 경우 제3국은 그의 일상적 주소 또는 그가 밀접한 관련을 가진 곳이 어디인가에 관한 ‘실효적 국적의 원칙(Principle of effective nationality)’에 따라 국적을 결정할 수 있다고 하고 있으므로 우리나라의 재외국민으로 간주하고 관할권을 행사하는 것은 일단 어렵게 된다.¹⁵⁾ 이 경우 만약 제3국에서 이들을 북한국민으로 판단하게 된다면 난민으로 인정받을 가능성이 높아질 것이나 대한민국 국민으로 본다면 난민지위를 얻을 수 없게 되는 것이 최근의 추세이다.

세 번째는 이들을 난민으로 보는 경우이다. 이 경우 제3국에 체류 중인 북한이탈주민을 우리 국민으로 주장하는 것이 이들의 안전과 한국으로의 입국을 위하여 나아가 이들의 인권을 보호하기 위하여 적당하지 않은 경우에 해당할 여지가 있다. 즉, 이들이 대한민국 국적자임을 주장함으로써 난민지위를 인정받음에 있어 걸림돌이 되어 체류국에서는 보호를 받지 못한다. 실제로 2010년 호주법원은 북한이탈주민이 제기한 난민 신청사건에 있어서 이들은 북한국적과 대한민국 국적을 동시에 보유한 이중국적자이므로 1951년 난민지위협약¹⁶⁾(1951, Convention on the Status of Refugee)상의 난민요건을 충족하지 못한다고 하여 난민신청을 기각하였다.¹⁷⁾ 마찬가지로 영국 법원도 이들을 대한

15) 김태진, “북한이탈주민 관리를 위한 공법적 과제”, 253면.

16) 난민지위협정(Convention Relating to the Status of Refugees) 제1조에서 “난민이란 인종·종교·국적·특정사회집단의 구성원·정치적 의견으로 인한 이유 때문에 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 없는자”를 말한다고 한다.

17) Andrew Wolman, “North Korean Asylum Seekers and Dual Nationality”, International

민국 국적자로 판시하면서 난민지위를 인정하지 않았다.¹⁸⁾ 만약 이들이 난민으로 인정받는다면 비록 제3국에 불법입국한 자라 할지라도 동협약 제33조¹⁹⁾에 따라 생명이나 자유가 위협받을 수 있는 지역으로 추방하거나 송환하는 것이 금지되어 북한으로 송환당하지 않을 수 있고(강제송환금지의 원칙) 제3국에서 내국인이 누리는 기본권의 일부를 누릴 수 있다. 따라서 이들의 효율적인 보호와 안정적인 국내 송환을 위해서는 우리국민이라고 주장하는 것보다 난민으로 인정받도록 두는 편이 나은 경우가 있다는 것과 사실상의 난민(*de facto refugee*) 개념²⁰⁾을 채용하는 국가에서 북한이탈주민이 난민신청을 하는 경우에는 더 더욱 우리 국민임을 주장하지 않는 편이 타당하다고 생각된다. 따라서 이들에 대한 보호를 위해서는 체류국으로부터 난민지위를 인정받을 수 있도록 하거나 대한민국으로 입국을 추진하는 등의 상황과 그들의 희망을 고려한 외교적 노력을 해야 한다. 이 문제는 난민지위의 인정여부는 체류국과 유엔난민고등판무관(United Nations High Commission for Refugees)의 권한에 속하는 부분이라 우리 국내법으로 해결 가능한 문제라고 보기보다는 외교적 노력을 통한 해결이 효율적일 수 있다고 생각된다.²¹⁾

Journal of Refugee Law Vol.24 No.4, Oxford University Press, 2013, pp 802~809.

18) GP and others (South Korean citizenship) North Korea CG [2014] UKUT 00391 (IAC), Upper Tribunal(Immigration and Asylum Chamber), Heard at Field House, On 8 April and 2 July 2013, para. 127.

19) 제33조(추방 또는 송환의 금지)

1. 체약국은 난민을 어떠한 방법으로도 인종, 종교, 국적, 특정사회 집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 그 생명이나 자유가 위협받을 우려가 있는 영역의 국경으로 추방하거나 송환하여서는 아니된다.

20) 사실상의 난민이란 협약상의 정의에는 부합되지 않으나, 보호의 필요성이 절실한 경우에 사용하는 표현으로서 북한이탈주민의 경우는 난민으로서 보호 받지 못하여 강제송환당할 경우 북한에서 반인권적 처벌을 받거나 처형될 것이라는 점을 염두에 두어야 한다.

21) 심재철, “재외탈북자의 법적 지위”, 『생명과 인권』, 통권 제49호, (사)북한인권시민연합, 2008년, 6면.

참고로 북한이탈주민이 가장 많이 체류중인 중국의 경우는 이들이 난민지위협약상의 난민이 아니라 단순한 ‘경제적 이주민’에 불과하다는 입장을 유지하고 있다.²²⁾ 반면 미국의 경우 2004년 제정된 북한인권법에 따라 이들을 난민으로 처리하고 있으며 캐나다도 ‘실효적 국적(effective nationality)법리’에 따라 이들이 자동으로 한국국적을 얻는 것은 아니라고 하면서 난민으로 인정하고 있다.²³⁾

결론적으로 제3국에 체류 중인 탈북자는 사실상 북한국적의 보유자이면서 동시에 잠재적인 대한민국 국적 소유자이고 우리나라의 배타적인 관할권 하에 들어오는 시점에 이중적인 지위에서 벗어나 대한민국 국적을 실효적으로 취득하게 된다고 보는 것이 우리 헌법과 남북한 특수관계 및 국제법 모두의 요건을 충족하는 해석이 될 것이다.²⁴⁾

22) 조정현, “국제기구를 통한 탈북자 보호에 대한 국제법적 고찰: UNHCR 및 UN인권이사회를 중심으로”, 『통일정책연구』 제19권 2호, 통일연구원, 2010년, 215면.

23) 이규창, “무국적 탈북자 보호를 위한 법제도적 대응방안 모색”, 『통일정책연구』 제21권 1호, 통일연구원, 2012년, 216면.

24) 이규창, “무국적 탈북자 보호를 위한 법제도적 대응방안 모색”, 216면.

제 3 장 현행 제도상 북한이탈주민의 정착과 지원체계

제 1 절 정착 · 지원제도의 개요

현재 북한이탈주민의 정착과 지원에 관한 우리 정부의 주요 법정책은 시기별로 초기입국지원, 보호지원, 거주지 편입지원이라는 세 단계로 구분할 수 있고, 정착지원 체계는 통일부와 북한이탈주민대책협의회로 구성되는 중앙정부와 고용지원센터, 경찰, 교육청, 학교로 구성되는 지방자치단체 그리고 북한이탈주민지원재단(남북하나재단)이 중심이 되는 민간기관으로 구분할 수 있다.²⁵⁾

관련하여 이하의 표에서 제시하는 바와 같이 북한이탈주민이 국내에 정착하기 우리의 법정책의 프로세스는 먼저 탈북민이 우리 재외공관에 보호요청을 하게 되면 재외공관은 관계부처에 상황보고를 하게 되고 해외공관 또는 주재국의 임시보호시설에 수용하게 된다. 이 동안 신원확인을 거쳐 주재국과 입국교섭 및 국내입국을 지원하게 되어 국내에 입국한다. 국내에 입국한 후에는 가장 먼저 국정원, 경찰청 등 관계기관에 의한 합동조사(2~3개월간)를 받게 되고 조사 종료후에 사회적응교육시설인 하나원으로 신병이 이관된다. 물론 경우에 따라서는 국정원장이 따로 보호하기로 결정한 고위층이나 특별한 경우에는 하나원을 거치지 않고 별도의 시설에서 지낼 수 있도록 하는 예도 있다(북한이탈주민법 제10조 제1항). 그러나 대부분의 탈북민은 통일부 산하의 하나원에서 ‘북한이탈주민대책협의회’의 심의를 거쳐 보호여부를 결정하게 된다. 하나원에서는 12주 392시간 동안 심리안정, 진로지도 상담, 기초 직업훈련을 이수받게 되고 초기정착지원으로서 가족관계를 창설하고 주거알선, 정착금, 장려금 지원 등도 받게 된다. 이후

25) 통일부, 『북한이탈주민 정착지원 실무편람』, 2015년, 9면.

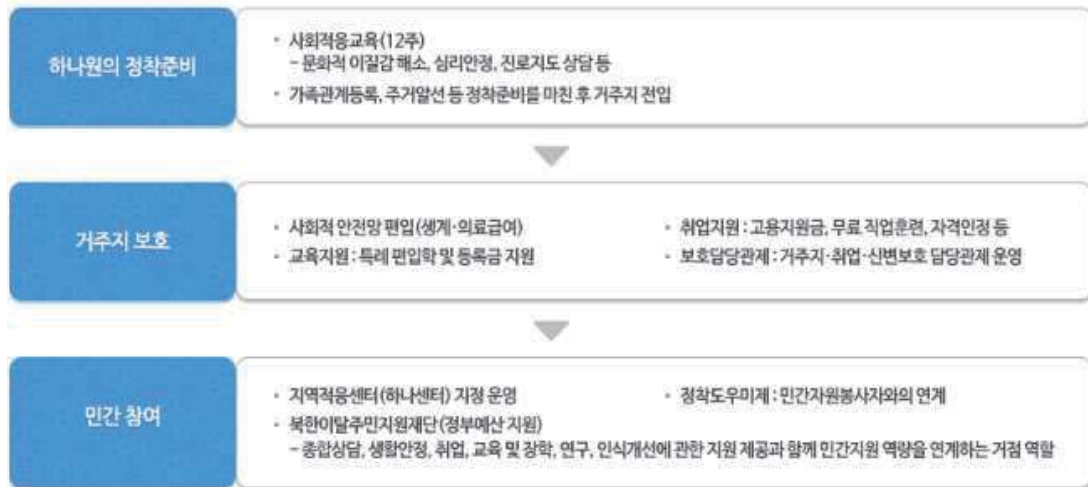
거주지에 전입하게 되면 5년간 거주지 보호를 받게 되는데 거주지 보호기간 동안은 생계 및 의료급여를 지급받고 교육과 취업에 관한 특별한 지원을 받는다. 교육지원과 관련하여서는 학력심의를 통해 북한이나 외국에서 이수한 학력을 인정받을 수 있도록 하고 상급학교에 진학하는 경우 특례입학과 등록금 지원을 할 수 있는 근거규정(법 제13조)를 마련하고 있다. 또한 취업과 관련하여서는 제14조에서 북한이나 외국에서 취득한 자격에 상응하는 자격 또는 그 자격의 일부를 인정받을 수 있도록 하고 있으며 고용지원금, 무료직업훈련 등도 함께 받을 수 있도록 하고 있다. 이러한 프로세스에는 통일부가 재단형태로 설립한 북한이탈주민지원재단에서 종합적인 서비스를 제공하도록 하며 소위 하나센터로 일컫는 지역적응센터는 전국에 29곳 정도를 지정·운영하고 있다. 또한 북한이탈주민 전문상담사제도를 도입하여 이들의 사회정착에 관한 종합적인 상담과 애로사항의 해결을 위한 활동을 돕고 있다.²⁶⁾

<표1> 북한이탈주민 정착과정²⁷⁾



26) 통일부, 『북한이탈주민 거주지 정착지원 매뉴얼』, 2015년, 14면의 표를 참고로 서술한 부분임.

27) 통일부, 『북한이탈주민 거주지 정착지원 매뉴얼』, 2015년, 14면.



제 2 절 지원단계를 중심으로 한 체계

1. 초기입국지원단계

초기 입국지원단계는 북한을 이미 이탈한 이탈주민의 보호요청이 있을 경우 재외공관이 외교부 및 관계부처에 상황을 보고하고 전파하여 해외공관 또는 주재국의 임시보호시설에 수용하여 신원을 확인하여 주재국과 입국교섭 및 국내입국을 지원하는 단계로 볼 수 있다.²⁸⁾

2. 보호지원단계

두 번째 보호지원단계는 국내에 입국한 뒤 국정원과 경찰청 등 관계기관의 합동조사를 받도록 하고 있다.²⁹⁾ 그런데 이 조사기간 동안 북한이탈주민보호센터(구 정부합동신문센터)에서의 조사에 관해 따로 규정이 마련되어 있지 않은 문제점이 있다. 즉, 현행법에서 조사의 기본원칙과 절차가 전혀 규정되어 있지 않아서 그 조사 및 운영에 관한

28) 통일부, 『북한이탈주민 거주지 정착지원 매뉴얼』, 2015년, 14면의 표를 서술한 부분임.

29) 합동조사에 관하여는 통일부, 『북한이탈주민 거주지 정착지원 매뉴얼』, 2015년, 14면의 표 참조.

모든 권한이 국정원장에게 광범위하게 위임되어 있는 실정이다. 경우에 따라서는 불법조사 및 조사권의 남용 등도 가능한 상황이어서 이에 관한 법률을 마련할 필요가 제기되고 있다. 이러한 취지를 반영한 입법이 시도되었는데 신경민의원이 대표발의한 2015년의 “북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 일부개정법률안”³⁰⁾에서는 북한이탈주민보호센터와 하나원을 각각 임시보호시설과 정착지원시설로 규정하여 이 시설들은 통일부의 소관으로 하여 간첩혐의가 있는 자 등 국가안전보장에 중대한 영향을 줄 우려가 있는 경우에 한하여 국정원장이 수사권을 행사하도록 하는 안이 제시된 바 있다. 개정안은 이하의 표와 같다.

제 7 조 제 2 항 중 “통일부장관과 국가정보원장에게”를 “통일부장관에게”로 하고, 같은 조 제3항을 삭제하며, 같은 조에 제4항부터 제7항까지를 각각 다음과 같이 신설한다.

④ 제2항에 따라 통보를 받은 통일부장관은 제1항에 따라 보호신청한 북한이탈주민이 입국한 날부터 제8조에 따른 보호 여부가 결정되어 정착지원시설로 이송되는 날까지 북한이탈주민을 임시보호시설에서 임시보호 하여야 한다. 다만, 제7조의15에 따른 국가 안전보장에 현저한 영향을 줄 우려가 있는 사람에 대하여는 다른 장소로 인치될 때까지 임시보호시설에서 임시보호 하여야 한다.

⑤ 통일부장관은 임시보호시설 또는 정착지원시설에 신규 입소한 피조사자 또는 보호대상자를 대상으로 면회등, 청원, 변호인선임, 인권보호관 관련 사항 등을 고지하여야 한다.

⑥ 제1항에 따라 보호를 신청한 자는 언제든지 보호 신청을 철회할 수 있다.

⑦ 통일부장관은 제1항에 따른 보호신청자가 원할 경우 국내에 있는 그의 법정대리인·배우자·직계친족·형제자매·가족 또는 보호신청자가 지정하는 사람에게 보호신청 사실을 통지하여야 한다.

30) 신경민의원 대표발의, 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 일부개정법률안, 발의일 2015년 6월 23일. 의안번호 15714.

제 7 조의2부터 제 7 조의15까지를 각각 다음과 같이 신설한다.

제 7 조의2(보호 여부 결정을 위한 조사) ① 제7조제2항에 따라 통보를 받은 통일부장관은 보호 여부 결정을 위한 조사를 실시하여야 한다.

② 제1항에 따른 조사는 해당 보호신청자가 국내에 입국한 날부터 60일 이내에 종료되어야 한다. 다만, 그 밖의 부득이한 사유로 조사를 60일 이내에 종료할 수 없는 경우에는 통일부장관의 허가를 받아 30일을 초과하지 아니하는 범위에서 한 차례 조사기간을 연장할 수 있다.

③ 다음 각 호에 해당하는 사람은 국가정보원등 유관기관 소속 공무원과 합동조사를 실시할 수 있다.

1. 북한의 노동당·내각·군·사회안전성 및 국가안전보위부에서 북한 체제 수호를 위하여 적극 활동한 사람
2. 국가정보원장이 국가안전보장에 긴요하다고 판단하는 사람
3. 북한 최고권력자의 배우자 또는 그의 친인척
4. 국가안전보장에 밀접히 연관되는 첨단과학이나 그 밖의 특수전문분야에 중요한 첩보를 가지고 있는 사람

제 7 조의3(보호 여부 결정을 위한 조사의 기본원칙) ① 조사는 조사목적 을 달성하는 데 필요한 최소한의 범위 안에서 실시하여야 하며, 다른 목적 등을 위하여 조사권을 남용하여서는 아니 된다.

② 통일부장관은 유사하거나 동일한 사안에 대하여는 공동조사 등을 실시함으로써 조사가 중복되지 아니하도록 하여야 한다.

③ 조사는 법령등의 위반에 대한 처벌보다는 법령등을 준수하도록 유도 하는 데 중점을 두어야 한다.

④ 다른 법률에 따르지 아니하고는 조사의 대상자 또는 조사의 내용을 공표하거나 직무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니 된다.

⑤ 통일부장관은 조사를 통하여 알게 된 정보를 다른 법률에 따라 내부 에서 이용하거나 다른 기관에 제공하는 경우를 제외하고는 원래의 조사 목적 이외의 용도로 이용하거나 타인에게 제공하여서는 아니 된다.

⑥ 피조사자는 변호인을 선임할 수 있다. 다만, 피조사자가 직접 변호인 을 선임할 수 없는 경우에는 국내에 있는 그의 법정대리인·배우자·직 계친족·형제자매·가족·변호인 또는 피조사자가 지정하는 사람(이하 “법정대리인등”이라 한다)이 독립하여 변호인을 선임할 수 있다.

⑦ 통일부 소속 공무원은 제7조의4에 따른 피조사자를 조사하기 전에 다음 각 호의 사항을 알려주어야 한다.

1. 조사의 목적·내용·절차·기간
2. 일체의 진술을 하지 아니하거나 개개의 질문에 대하여 진술을 하지 아니할 수 있다는 것
3. 진술을 하지 아니하더라도 불이익을 받지 아니한다는 것
4. 진술을 거부할 권리를 포기하고 행한 진술은 법정에서 유죄의 증거로 사용될 수 있다는 것
5. 조사를 받을 때에는 변호인을 참여하게 하는 등 변호인의 조력을 받을 수 있다는 것
6. 정보제공에 따른 보상

⑧ 통일부 소속 공무원은 제7항에 따라 알려 준 때에는 피조사자가 진술을 거부할 권리와 변호인의 조력을 받을 권리를 행사할 것인지의 여부를 질문하고, 이에 대한 피조사자의 답변을 조서에 기재하여야 한다. 이 경우 피조사자의 답변은 피조사자로 하여금 자필로 기재하게 하거나 통일부 소속 공무원이 피조사자의 답변을 기재한 부분에 기명날인 또는 서명하게 하여야 한다.

제 7 조의4(피조사자에 대한 출석요구 및 조사) ① 통일부 소속 공무원은 제7조의2에 따른 조사의 대상자에게 출석을 요구하여 조사하여야 한다.

② 통일부 소속 공무원이 피조사자를 조사할 때에는 다른 통일부 소속 공무원을 참여하게 하여야 한다.

③ 제1항에 따른 조사를 할 때에는 피조사자가 한 진술을 조서(調書)에 적어야 한다.

④ 통일부 소속 공무원은 제3항에 따른 조서를 피조사자에게 읽어 주거나 열람하게 한 후 오기(誤記)가 있고 없음을 물어야 하고, 피조사자가 그 내용에 대한 추가·삭제 또는 변경을 청구하면 그 진술을 조서에 적어야 한다.

⑤ 조서에는 피조사자로 하여금 간인(間印)한 후 서명 또는 기명날인(記名捺印)하게 하고, 피조사자가 서명 또는 기명날인할 수 없거나 이를 거부할 때에는 그 사실을 조서에 적어야 한다.

⑥ 국어가 통하지 아니하는 사람이나 청각장애인 또는 언어장애인의 진술은 통역인에게 통역하게 하여야 한다. 다만, 청각장애인이나 언어장애인에게는 문자로 묻거나 진술하게 할 수 있다.

⑦ 피조사자의 진술 중 국어가 아닌 문자나 부호가 있으면 이를 번역하게 하여야 한다.

제 7 조의5(영상정보 처리기기 등을 통한 안전대책) ① 통일부장관은 피조사자의 자살·자해·도주·폭행·손괴나 그 밖에 다른 피조사자의 생명·신체를 해치거나 임시보호시설 또는 정착지원시설의 안전 또는 질서를 해치는 행위를 방지하기 위하여 필요한 범위에서 영상정보 처리기기 등 필요한 시설을 설치할 수 있다.

② 제1항에 따라 설치된 영상정보 처리기기는 피조사자 또는 보호대상자의 인권 등을 고려하여 필요한 최소한의 범위에서 설치·운영되어야 한다.

③ 영상정보 처리기기 등의 설치·운영 및 녹화기록물의 관리 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제 7 조의6(신체 등의 검사) ① 통일부 소속 공무원은 임시보호시설의 안전과 질서유지를 위하여 필요하면 피조사자의 신체·의류 및 휴대품을 검사하거나 제출하도록 요구할 수 있다.

② 피조사자가 여성이면 제1항에 따른 검사는 여성 통일부 소속 공무원이 하여야 한다. 다만, 여성 통일부 소속 공무원이 없는 경우에는 통일부장관이 지명하는 여성이 할 수 있다.

제 7 조의7(참고인에 대한 출석요구 및 진술) ① 통일부 소속 공무원은 제 7조의2에 따른 조사에 필요하면 참고인에게 출석을 요구하여 그의 진술을 들을 수 있다.

② 참고인의 진술에 관하여는 제7조의4제2항부터 제7항까지의 규정을 준용하여야 한다.

제 7 조의8(강제력의 행사) ① 통일부 소속 공무원은 임시보호시설에 있는 피조사자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 피조사자에게 강제력을 행사할 수 있고, 다른 피조사자와 격리하여 보호할 수 있다. 이 경우 피조사자의 생명과 신체의 안전, 도주의 방지, 임시보호시설의 보안 및 질서유지를 위하여 필요한 최소한도에 그쳐야 한다.

1. 자살 또는 자해행위를 하려는 경우
2. 다른 사람에게 위해를 끼치거나 끼치려는 경우
3. 도주하거나 도주하려는 경우

4. 통일부 소속 공무원의 직무집행을 정당한 사유 없이 거부 또는 기피하거나 방해하는 경우

5. 제1호부터 제4호까지에서 규정한 경우 외에 임시보호시설의 안전과 질서를 현저히 해치는 행위를 하거나 하려는 경우

② 제1항에 따라 강제력을 행사할 때에는 신체적인 유형력(有形力)을 행사하거나 수갑, 보호대, 포승 등 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제98조에 따른 보호장비만을 사용할 수 있다.

③ 제1항에 따른 강제력을 행사하려면 사전에 해당 피조사자에게 경고하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 긴급한 상황으로 사전에 경고할 만한 시간적 여유가 없을 때에는 그러하지 아니하다.

제 7 조의9(북한이탈주민 인권의 존중 등) 임시보호시설 또는 정착지원시설에 있는 북한이탈주민의 인권은 최대한 존중하여야 하며, 국적, 성별, 나이, 종교, 사회적 신분 등을 이유로 북한이탈주민을 차별하여서는 아니 된다.

제 7 조의10(면회등) ① 임시보호시설 또는 정착지원시설에 있는 피조사자 및 보호대상자는 다른 사람과 면회, 서신수수 및 전화통화(이하 “면회등”이라 한다)를 할 수 있다.

② 통일부 장관은 임시보호시설 또는 정착지원시설의 안전이나 질서, 피조사자의 안전·건강·위생을 위하여 부득이하다고 인정되는 경우에는 면회등을 제한할 수 있다.

③ 면회등의 절차 및 그 제한 등에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

제 7 조의11(청원) ① 임시보호시설 또는 정착지원시설에 있는 북한이탈주민은 임시보호시설 또는 정착지원시설에서의 처우에 대하여 불복하는 경우 통일부장관에게 청원(請願)할 수 있다.

② 청원은 서면으로 작성하여 봉(封)한 후 제출하여야 한다.

③ 피조사자 또는 보호대상자가 청원을 하였다는 이유로 불리한 처우를 받지 아니한다.

④ 청원의 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제 7 조의12(청원 절차 등의 게시) 통일부장관은 제7조의10에 따른 면회등 및 제7조의11에 따른 청원 절차를 임시보호시설 또는 정착지원시설 안의 잘 보이는 곳에 게시하여야 한다.

제 7 조의13(피조사자 및 보호대상자의 긴급이송 등) 통일부장관은 천재지변이나 화재, 그 밖의 사변으로 인하여 임시보호시설 또는 정착지원시설에서는 피난할 방법이 없다고 인정되면 임시보호시설 또는 정착지원시설에 있는 피조사자 및 보호대상자를 다른 장소로 긴급이송할 수 있다.

제 7 조의14(피조사자 또는 보호대상자의 급양 및 관리 등) 제7조부터 제7조의13까지에서 규정한 사항 외에 임시보호시설 또는 정착지원시설에 있는 피조사자 및 보호대상자에 대한 급양(給養)이나 관리 및 처우, 임시보호시설 또는 정착지원시설의 경비(警備)에 관한 사항과 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제 7 조의15(국가 안전보장에 현저한 영향을 줄 우려가 있는 사람의 조사 등) ① 제7조의2에 따른 조사과정 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당한다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 피조사자(이하 “국가 안전보장에 현저한 영향을 줄 우려가 있는 사람”이라 한다)를 발견한 경우 통일부장관은 국가정보원장에게 국가 안전보장에 현저한 영향을 줄 우려가 있는 사람의 인적사항과 조사결과를 통보하고 수사를 의뢰하여야 한다.

1. 「형법」 중 내란의 죄 또는 외환의 죄
 2. 「군형법」 중 반란의 죄, 이적의 죄 또는 암호 부정사용죄
 3. 「국가보안법」(제10조는 제외한다) 또는 「군사기밀보호법」에 따른 죄
- ② 제1항에 따라 인적사항과 조사결과를 통보받은 국가정보원장은 국가 안전보장에 현저한 영향을 줄 우려가 있는 사람을 수사할 수 있다. 이때 수사와 구속 등은 임시보호 시설 내에서만 이루어져야 하고 조사장소와 수사장소를 구분하여야 한다.
- ③ 국가정보원장은 제2항의 긴급체포·수사·구속·변호 등에 관하여 「형사소송법」을 준용하여야 한다.
- ④ 국가정보원장은 제3항에 따른 수사 결과로 국가 안전보장에 현저한 영향을 줄 우려가 있는 사람의 형의 확정 여부 또는 불기소처분 여부를 통일부장관에게 통보하여야 한다.
- ⑤ 통일부 소속 공무원은 제1항에 따라 국가정보원장에게 수사를 의뢰한 때에는 국내에 있는 그의 법정대리인등에게 지체 없이 수사의뢰 일시 및 이유를 서면으로 통지하여야 한다.

제 8 조제1항 본문 중 “제7조제3항에”를 “제7조의2제3항과 제7조의15제4항에”로, “결정한다”를 “30일 이내에 결정한다”로 하고, 같은 항 단서 중

“국가정보원장이 그”를 “그”로, “여부를 결정하고, 그 결과를 지체 없이 통일부장관과 보호신청자에게 통보하거나 알려야 한다”를 “여부 결정 유형의 확정 여부 또는 불기소 처분 여부가 확정되는 날까지 보류한다”로 한다.

이 법안은 국회임기만료로 결국 폐기되어 향후 귀추가 주목되고 있는데 어쨌든 초기 합동신문과정에 관하여 아무런 규정이 없다는 것은 피조사자의 권리에 있어서 중대한 제약이 될 수 있는 만큼 이들이 가지는 특수한 상황과 피조사자의 인권을 함께 고려한 입법이 필요하다고 생각된다.

한편, 보호지원단계에서는 통일부의 ‘북한이탈주민대책협의회’의 심의를 거쳐 보호여부를 결정하는데 이 결정에 따라 하나원에 정착하여 12주간(392시간)의 사회적응교육을 받는다. 이 교육에 있어서는 주로 심리안정, 우리사회 이해증진, 진로지도 상담, 기초직업훈련을 기본으로 하며 교육의 마지막 단계로 가족관계등록 창설을 지원³¹⁾하고 주거

31) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제19조(가족관계 등록 창설의 특례) ① 통일부장관은 보호대상자로서 군사분계선 이남지역(이하 “남한”이라 한다)에 가족관계 등록이 되어 있지 아니한 사람에 대하여는 본인의 의사에 따라 등록기준지를 정하여 서울가정법원에 가족관계 등록 창설허가 신청서를 제출하여야 한다.
② 제1항의 가족관계 등록 창설허가 신청서에는 제12조제1항에 따라 작성된 보호대상자의 등록대장 등본과 가족관계등록부의 기록방법에 준하여 작성한 신분표를 붙여야 한다.
③ 서울가정법원은 제1항에 따라 가족관계 등록 창설허가 신청서를 받은 때에는 지체 없이 허가 여부를 결정하고, 가족관계 등록 창설허가를 한 때에는 해당 등록기준지의 시(구를 두지 아니한 시를 말한다. 이하 이 조에서 같다)·구·읍·면의 장에게 가족관계 등록 창설허가 등본을 송부하여야 한다.
④ 시·구·읍·면의 장은 제3항에 따른 가족관계 등록 창설허가 등본을 받은 때에는 지체 없이 가족관계등록부를 작성하여야 하고, 주소지 시장(특별시장·광역시장은 제외한다. 이하 같다)·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다) 또는 특별자치도지사에게 가족관계 기록사항에 관한 증명서를 첨부하여 가족관계 등록 신고사항을 통보하여야 한다.
또한 동법 제19조의3은 하나원을 중심으로 부여되는 주민등록번호 체계에 대하여 신변보호등의 관점에 따라 특별히 거주지를 기준으로 다시 주민등록번호를 부여받을 수 있도록 주민등록번호 정정의 특례조항을 두고 있다.

알선, 정착금 및 장려금 등을 지원한다. 하나원에서의 교육이 사회정착에 있어 매우 중요하다는 점과 학력심의회도 하나원에서 종료한 후 거주지 보호에 들어가는 편이 타당하다는 주장이 있는 만큼 하나원 체류기간을 법률과 부합하게 늘일 필요가 있다고 생각된다. 북한이탈주민법 제5조 제3항에는 1년 이하의 기간을 정하고 있고 실제 하나원에서의 교육의 내용과 그 중요성을 생각해보면 12주는 짧은 견해가 있다. 그러나 이 교육기간에 대해서는 초기합동신문절차에서의 기간과 장기간에 걸친 탈북소요시간 등을 종합적으로 감안하여 짧지 않은 시간동안 이들의 인권이 제한되는 측면이 있다는 점을 함께 고려해야 할 것으로 판단된다.

3. 거주지편입지원단계

마지막 세 번째는 거주지편입지원 단계로서 여기서는 5년간의 거주지 보호와 민간참여로 운영되는 종합적인 생활보호지원을 받는다. 거주지보호(법 제22조)란 탈북민을 생계와 의료급여지급 등을 중심으로 한 사회적 안전망에 우선 편입시키고 자립자활을 위하여 교육과 취업을 지원하는 것이다. 교육을 위해서는 동법 제13조에 따라 북한이나 외국에서 이수한 학교 교육에 상응하는 학력을 인정하고 제24조에 따른 경비를 지원받을 수 있도록 하고 있다. 또한 취업에 있어서는 고용지원금을 지급하고 무료직업훈련을 받을 수 있도록 하고 있으며 동법 제14조에 따라 북한이나 외국에서 취득한 자격에 상응하는 자격의 전부 또는 일부를 인정받거나 보수교육 등을 통하여 용이하게 자격사로서 활동할 수 있는 길을 열어주고 있다. 또한 이 단계에서는 보호담당관을 두어 거주지·취업·신변보호 담당관 제도를 운영하고 있다. 민간참여와 관련하여서는 정부의 지원에 나아가 북한이탈주민지원재단을 설립하여 북한이탈주민의 생활안정 및 사회적응지원사업, 취

업지원사업, 직업훈련, 장학사업, 전문상담인력의 양성과 전문상담사업, 민간단체와의 협력사업, 정책개발 및 조사·연구사업, 통계구축사업 등을 하도록 하는데 구체적으로는 전국 29곳에 지역적응센터를 지정하여 운영하고 있으며 민간자원봉사자와 연계하여 정착도우미제도를 운영 중이며 전문상담사 92명을 배치하여 종합적인 상담과 애로사항을 해결해주는 역할을 하도록 하고 있다.

제 3 절 지원기관을 중심으로 한 체계

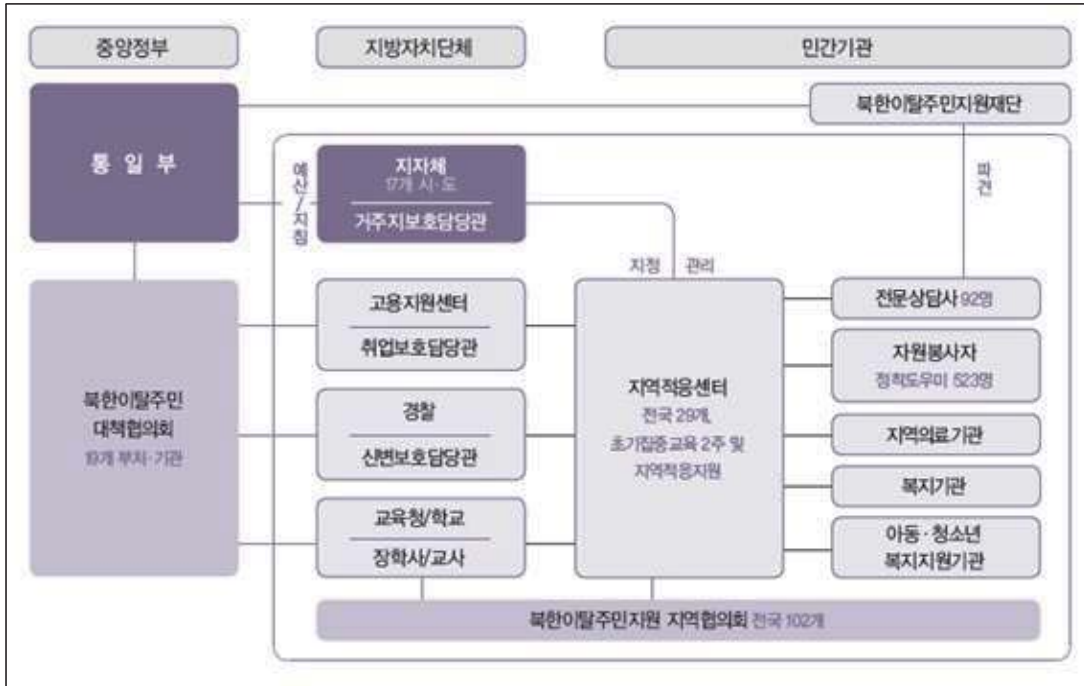
한편 북한이탈주민의 정착에 관한 체계는 중앙정부와 지방자치단체 그리고 민간기관으로 구분할 수 있는데 이는 정부-지자체-민간이 상호 협력하여 추진할 것을 구상한 것으로 볼 수 있다.³²⁾

중앙정부차원에서는 통일부가 중심이 되나 통일부 하에 북한이탈주민대책협의회를 두어 북한이탈주민에 관한 정책을 협의하고 조정하도록 하고 있다(법률 제6조). 지방자치단체 하에는 17개 시·도에 거주지 보호담당관을 두고 있으며 이들은 지역적응센터(법률 제15조의2)를 지정·관리한다. 또한 지자체에는 고용지원센터에 취업보호담당관을, 경찰에는 신변보호담당관, 교육청과 학교에는 장학사나 교사로 하여금 이들을 보호·지원하도록 하고 있다. 민간차원에서는 지역 민간단체, 의료기관, 종교단체, 자원봉사자 등이 북한이탈주민지원재단(법률 제 30조) 및 지역적응센터와 연계하여 지원하도록 하는 시스템을 구축하고 있다. 이상의 설명을 표³³⁾로 나타내면 이하와 같다.

32) 이 부분의 기술은 통일부, 『북한이탈주민 거주지 정착지원 매뉴얼』의 13면의 표를 참고로 한 것임.

33) 통일부, 『북한이탈주민 거주지 정착지원 매뉴얼』, 13면.

<표2> 북한이탈주민 정착지원 체계



제 4 절 「북한이탈주민지원의 보호 및 정착 지원에 관한 법률」의 현황

1. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」의 제·개정경위

현재 북한이탈주민에 관한 기본법이라 할 수 있는 북한이탈주민법이 제정되기 전에는 1962년 4월 16일 제정한 ‘국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법’이 있었다. 이 법률은 북한에서 귀순한 자에게는 국가유공자와 동등한 지위를 부여하여 원호대상자로 우대하는 것을 골자로 체계적인 지원이 실시된 최초의 입법으로 평가할 수 있다.³⁴⁾ 동 법률은 1962년에 제정되어 1978년에 ‘월남귀순용사특별보상법’으로 전

34) 김태진, “북한이탈주민 관리를 위한 공법적 과제”, 255면.

면개정되기 전까지 월남귀순자에게 정착수당을 지급하고 주거지원, 교육보호, 취업알선 등의 인센티브를 제공하면서 냉전의 이데올로기가 지배하던 시절의 체제경쟁 수단으로서도 사용된 법률이었다. 이후 이 법률을 기본으로 ‘월남귀순용사특별보상법’으로 전면개정되었는데 이 시기 역시 체제경쟁기로서 종전의 법률에 규정된 인센티브보다 강화된 물질적 기반을 제공하는 것으로 주내용으로 한 것이었다. 이후 1993년 6월 11일에는 이 법률 또한 ‘귀순북한동포법’으로 전면개정되었는데 종전의 법률이 체제 선전 및 경쟁수단으로 사용된 측면이 있었다면 귀순북한동포법은 관할 부처도 보건복지부로 변경하며 귀순자가 남한사회에 정착할 수 있도록 사회복지차원으로 그 방향이 전환된 것으로 평가할 수 있다.³⁵⁾ 그러나 동법은 북한이탈주민의 정착지원을 위한 교육 및 직업훈련 프로그램의 미흡하고 대량탈북사태의 발생가능성에 대한 대책도 결여되었었다는 점이 문제점으로 지적되었다.³⁶⁾ 1997년에는 현행의 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’이 새로이 제정되어 여러 차례의 개정³⁷⁾이 이루어지면서 현재에 이르고 있다.

2. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」

동법은 1997년에 처음 제정된 이래 현재에 이르고 있는데, 최초의 법률과 비교해 현행법률에 특기할 만한 사항으로는 제4조의 기본원칙으로서 북한을 이탈한 후 제3국에 체류중인 북한이탈주민을 보호하고 지원하기 위한 외교적 노력을 할 의무 및 남한사회의 성공적인 정착을 위하여 교육, 취업, 주거, 의료, 생활보호 등의 전반적인 생활영역

35) 김태진, “북한이탈주민 관리를 위한 공법적 과제”, 255면.

36) 김태진, “북한이탈주민 관리를 위한 공법적 과제”, 255면.

37) 법제처 국가법령정보센터의 확인에 의하면 1997년 이 법이 제정된 이래 타법개정을 포함하면 17차 개정이 이루어진 셈이다.

에 대한 지원의무를 규정하고 통일부 장관이 북한이탈주민의 실태를 파악하여 그 결과를 정책에 반영하여야 할 적극적인 책무 또한 규정하고 있다는 점이다. 이러한 취지는 제15조 이하의 사회적응교육과 이를 뒷받침하기 위한 지역적응센터의 지정 및 직업훈련과 취업보호 등으로 나타나고 있으며 국가뿐만 아니라 지방자치단체와 기업도 이를 위하여 북한이탈주민을 적극적으로 채용하도록 인센티브를 부여하고 있는 것이 처음과 달라졌다. 즉, 이는 최초에 경제적인 지원에 초점을 두어왔던 법정책에서 자립과 자활의 기초를 마련하는 방향으로 선회되었음을 나타낸다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 가족관계를 새로이 창설하기 위한 방안으로 가족관계 등록 창설의 특례(법률 제19조)와 이혼의 특례(제19조의2) 나아가서는 주민등록번호 정정을 용이하게 할 수 있는 근거까지 두었다. 그리고 복지국가화 경향에 맞추어 국민연금에 대한 특례(법률 제26조의2)와 자금대여(법률 제26조의4)에 관한 지원책도 법률에 담게 되는 등의 상향적 지원법제로 탈바꿈하였다.

제 4 장 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」의 문제점과 개선방안

제 1 절 북한이탈주민의 국적조항

1. 개 설

제2장에서 개략한 바와 같이 북한이탈주민의 법적 지위와 관련하여 이들의 국적에 관한 사항을 북한이탈주민법에 담을 필요성이 있다. 이에 관하여 먼저 이들의 국적과 관련한 법적 쟁점에 관하여 살펴보고자 한다.

(1) 대한민국 국민이라는 견해

헌법 제3조 영토조항과 헌법 제4조 평화통일조항의 해석에 있어서 헌법 제3조의 규범적 효력을 강조하여 헌법의 효력이 북한지역에도 미치고 북한지역은 미수복지역이라고 보는 견해에 따르면 북한이탈주민 및 북한주민 역시 대한민국 국민에 해당하는 것으로 논리적으로 귀결된다고 볼 수 있다.³⁸⁾ 이와 관련하여 북한주민이 남한에 이주하는 경우에는 국적변경 절차 없이도 당연히 대한민국 국민으로 보아야 한다는 견해,³⁹⁾ 북한은 국내법상 반국가단체에 불과하고 국제법적으로도 대한민국 입장에서는 북한은 국가가 아니므로 북한주민은 대한민국 국민이라는 견해,⁴⁰⁾ 제헌헌법 제3조는 대한민국 국민의 요건을 법률로 정하도록 하였고, ‘현행 법령은 이 헌법에 저촉되지 않는 한

38) 김철수, 『헌법학개론』, 박영사, 2007, 105면.

39) 최대권, “한국헌법의 좌표-영토조항과 평화통일조항”, 『법제연구』 제2권 제1호, 한국법제연구원, 1992, 9면.

40) 김명기, “북한주민을 대한민국 국민으로 본 대법원 판결의 법이론”, 『저스티스』 제30권 제2호, 한국법학원, 1997, 197면.

효력을 가진다'고 규정한 제헌헌법 제100조에 따라 국적법 제정 전에 여전히 효력이 있던 『국적에 관한 임시조례』 제2조41)에서 규정한 '조선인'은 1909. 3. 법률 제8호로 공포·실시되었던 대한제국 말기의 '민적법'에 의해 민적을 가진 자와 그 자손 및 이후 1923. 7.부터 시행된 민적법을 대체한 '조선호적령'에 의해 호적을 가진 자와 그 자손을 의미하며 북한주민은 위 임시조례상의 조선인에 해당하므로 국적법 시행 이후에도 한국 국적을 가진다는 견해⁴²⁾ 등이 있다.

(2) 외국인 또는 무국적자라는 견해

헌법 제3조의 규범력을 부인하거나 헌법 제4조의 우월적 효력을 인정하는 입장에서는 북한주민은 외국인 또는 무국적자에 불과하다고 본다. 이와 관련하여 국가의 대인고권이 실효적으로 미치지 못하는 한 북한주민에게 대한민국 국민의 자격을 부여할 수 없으므로 북한주민은 북한을 국가로 인정할 경우에는 외국인으로, 북한을 국가로 인정하지 않고 정치적 실체로서만 인정할 때에는 무국적자로 보아야 한다는 견해⁴³⁾ 영토조항은 제헌 헌법 당시의 역사성을 징표하는 선언적 규정이며 언젠가 북한지역까지 한국의 영토로 통합하도록 설계한 미래지향적인 규정이므로 북한주민을 외국인 또는 무국적자로 보아야 한다는 견해⁴⁴⁾ 등이 있다.

41) 남조선과도입법의원에 따라 법률 제11호로 공포된 '국적에 관한 임시조례'는 제2조에서 '조선인'을 부친으로 하여 출생한 자와 조선인을 모친으로 하여 출생한 자로서 그 부친을 알 수 없거나 또는 그 부친이 아무 국적도 가지지 않은 때 등의 경우에 조선의 국적을 가지는 것으로 규정하고 있었다.

42) 정인섭, "우리 국적법상 최초 국민 확정기준에 관한 검토", 『국제법학회 논총』 제43권 제2호, 대한국제법학회, 1998, 243~246면 ; 같은 취지로 석동현, "현행 국적법의 문제점과 개정방향 연구", 『법조』 제46권 제11호, 법조협회, 1997, 69면.

43) 도회근, "북한주민의 헌법상 지위에 관한 연구", 『헌법학연구』 제4집 제2호, 한국헌법학회, 1998, 348면.

44) 이승우, "국가보안법의 헌법적 조명", 『인권과 정의』 제225호, 대한변호사협회, 1995, 54면.

(3) 이중국적자라는 견해

이 견해는 대한민국이 북한의 UN가입에 동의한 것은 대한민국이 북한을 UN헌장이 의미하는 국가 즉 국제법적인 주체로 승인한다는 것을 의미하므로 남한은 북한의 헌법과 국적법의 효력을 인정하고 존중해줄 의무가 있으며 따라서 북한주민은 국내법적으로는 대한민국 국민이면서도 그들이 제3국에 소재하는 경우에는 국제법적 견지에서 이중국적을 지니는 특수한 지위에 있다고 한다.⁴⁵⁾ 구체적으로 제3국 거주 북한이탈주민의 경우에는 1955년 국제사법재판소의 노테봄 사건 (Nottebohm Case)에 대한 판결⁴⁶⁾과 실효적 국적의 원칙⁴⁷⁾에 따라 해당 북한이탈주민의 국적에 대한 판단권은 제3국에 있다고 한다.⁴⁸⁾ 이러한 경우 실효적 국적의 원칙상 우리 정부가 북한이탈주민에 대한 외교적 보호권을 행사할 수 없다는 견해⁴⁹⁾와 실효적 국적의 원칙은 남한 정부가 북한을 상대로 하여 북한이탈주민에 대한 외교적 보호권을 행사할 수 없다는 것일 뿐 제3국에 대해서는 북한이 적극적으로 외교

45) 김문현, “영토조항과 북한주민의 법적 지위”, 『사례연구 헌법』, 법원사, 2005, 31면; 제성호, “분단과 통일에 관한 법적 쟁점”, 『중앙법학』 제6집 제2호, 중앙법학회, 2004, 86면.

46) “외견상 자국에 체류하고 있는 어떤 자가 이중국적을 가지고 있는 것으로 보일 때에는 그 이중국적자가 어느 국가와 ‘진정하고도 유효한 연관’, 즉 어느 국가에 대해서 애착을 더 가지고 있는 가의 사실, 충성심, 군복무를 한 지역, 거주기간, 이중국적자가 각 지역에 가지고 있는 이익과 감정 등과 같은 여러 가지 요소들을 고려해서 판단할 수 있다”(International Court of Justice, “Nottebohm Case(Liechtenstein v. Guatemala)”, Second Phase, Judgment of 6 April 1955, ICJ Report, 1955, p. 23, pp. 25~26. 재인용; 이희훈, “중국 내 탈북자의 법적지위와 인권보호에 대한 연구”, 『공법연구』 제35집 제2호, 한국공법학회, 2006, 223면).

47) 2개 이상이 국적을 가진 자가 제3국에 있을 때 제3국은 그의 주된 거소 또는 그가 밀접한 관련을 가진 곳이 어디인가에 따라 그에게 2개 이상의 국적 중 1개의 국적을 가진 것으로 결정할 수 있다(국적법의 저축에 관한 헤이그협약(Convention on Certain Questions, Relating to the Conflict of Nationality Laws) 제5조, 1937년).

48) 이희훈, “중국 내 탈북자의 법적지위와 인권보호에 대한 연구”, 220~223면.

49) 김찬규, “북한탈출자의 난민자격과 그 처우에 관한 고찰”, 『인권과 정의』 제214호, 대한변호사협회, 1994, 9~10면.

적 보호권을 행사하지 않는 경우에는 또 다른 국적국인 우리 정부가 외교적 보호권을 행사할 수 있다는 견해가 대립한다.⁵⁰⁾

2. 대법원의 판례

이들의 국적을 명확히 할 수 있는 좋은 예는 대법원의 판례⁵¹⁾라 생각된다. 대법원은 “조선인을 부친으로 하여 출생한 자는 남조선과도정부 법률 제11호 국적에 관한 임시조례의 규정에 따라 조선국적을 취득하였다가 제헌헌법의 공포와 동시에 대한민국 국적을 취득하였다 할 것이고, 설사 그가 북한법의 규정에 따라 북한국적을 취득하여 중국 주재 북한대사관으로부터 북한의 해외공민증을 발급받은 자라 하더라도 북한 지역 역시 대한민국의 영토에 속하는 한반도의 일부를 이루는 것이어서 대한민국 주권이 미칠 뿐이고, 대한민국 주권과 부딪치는 어떠한 국가단체나 주권을 법리상 인정할 수 없는 점에 비추어 볼 때, 그러한 사정은 그가 대한민국 국적을 취득하고 이를 유지함에 있어 아무런 영향을 끼칠 수 없다”고 하였다. 이러한 대법원의 판례를 기초로 북한주민에 관한 국적 조항을 신설한다면 좋을 것이다.

3. 소 결

상술한 바와 같이 북한이탈주민법에서 제기되는 문제점의 대표적인 것 중 하나가 북한주민 및 북한이탈주민의 국적에 관하여 규정하고 있지 않다는 점이다. 우리법의 해석상 헌법 제3조의 영토조항의 규범력을 인정할 때 이는 국가의 통일에 대한 책무를 보다 높이는 방향으로 해석될 수 있다는 점⁵²⁾, 국적에 관한 임시조례에 대한 해석을 통

50) 김대천, “북한이탈주민의 대량난민사태에 대한 국제법적 대응”, 『법학논고』 제14집, 경북대학교 법학연구소, 1998, 169~170면.

51) 대법원 1996.11.12. 선고, 96누1221 판결.

52) 송인호, “통일시대를 대비한 법제정비의 주요쟁점”, 212면.

해서도 북한주민의 대한민국 국적을 충분히 인정할 수 있다는 점에 비추어 볼 때, 북한주민은 대한민국 국민으로서의 지위를 인정할 수 있다고 생각된다. 다만, 국제법적으로 볼 때에는 제3국의 입장에서 북한주민은 사실상 이중 국적자에 해당한다고 해석할 수밖에 없을 것이어서⁵³⁾ 결론적으로 헌법 해석상 북한주민 및 북한이탈주민은 남한국적이라고 할 것이다. 다만 국제법적으로 볼 때에는 제3국의 입장에서 북한주민은 복수국적자에 해당한다고 해석될 가능성이 높다. 실제로 최근 북한주민의 난민 신청과 관련하여 영국, 호주 등이 우리의 「헌법」, 「국적법」, 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 등을 기초로 북한주민의 국적을 북한과 남한의 복수국적으로 인정하고 있다.⁵⁴⁾ 대체로 북한이탈주민은 당연히 대한민국 국적자라는 것이 전제되어 논의되고 있고 이러한 연장선상에서 동법은 이들의 국적에 관한 조항을 규정하지 않고 있는 것으로 생각된다. 동법은 단지 제19조에서 가족관계 등록창설의 특례를 인정하고 있을 뿐이다. 이것은 북한이탈주민은 당연히 대한민국 국민이므로 별도의 절차 없이도 바로 가족관계 등록창설이 가능하다는 취지로 받아들일 수 있으나 이법에서 특례를 주는 대상은 전체 북한이탈주민이 아닌 법상의 요건을 갖춘 ‘보호대상자’에 한정되는 것으로 명기하고 있다. 따라서 북한이탈주민의 국적 내지는 법적 지위에 관하여 명확히 해명되지 않고 있으며 비

53) 다만 국제법상 ‘난민’의 요건에 해당하는 북한이탈주민은 ‘사실상의 무국적자(de facto stateless person)로서 북한의 외교적 보호대상에서 제외되므로 해당 북한이탈주민에 대한 외교적 보호권은 북한에 있는 것이 아니라 또 다른 국적국인 대한민국에 있다고 보아야 한다(김명기, “재외탈북자에 대한 법적 보호의무”, 북한동포의 생명과 인권을 지키는 시민연합이 주최한 제1회 북한동포의 생명과 인권 세미나 발표문, 1997, 7면).

54) 예를 들어 호주의 경우 2010년 이전에는 북한국적만을 고려하여 난민으로 인정하였으나 2010년 이후에는 남북한의 이중국적이라고 판단하여 난민인정을 하지 않는 태도를 취하고 있다. 자세한 내용은 ANDREW WOLMAN, “North Korean Asylum Seekers and Dual Nationality”, *International Journal of Refugee Law* Vol. 24 No. 4, Oxford University Press, 2013, pp 802~809 참조.

보호 탈북민은 더욱 사각지대로 몰리는 상황을 만들고 있다고 생각된다.⁵⁵⁾ 물론 동법 제9조 제3항에서 통일부 장관은 비보호대상자 중에서 필요한 경우 재량으로 이들에게 가족관계 등록 창설을 할 수 있는 권한을 부여하고 있고 실무상 통일부가 가족관계등록 창설을 대행해 주고 있다고는 하나 북한이탈주민의 정착과 지원에 관한 가장 기본적인 토대인 본 법률에서 이들의 국적에 관한 명시적인 조항을 두는 것은 제3국에 체류중인 탈북민의 보호를 위해서도 통일과정에서 다양한 경로로 유입될 탈북민의 수용에 관한 우리 정부의 개입에 있어서도 정당성을 제공하는 역할을 할 것으로 생각된다.⁵⁶⁾

좋은 예로써 독일의 경우, 서독 기본법 제116조에서 “이 기본법에서 말하는 독일인이란 다른 법률규정이 없는 한 독일 국적의 보유자이거나, 1937.12.31. 현재 상태에서 독일제국 지역에서 독일혈통의 망명자 또는 피추방자, 그 배우자와 비속으로 받아들여진 자이다”라고 규정하였다. 독일은 동서독이 분단되기 전의 독일제국을 전제로 ‘독일인’이라는 단일민족 원칙(단일국적이론)하에 동독 주민들도 독일 국적을 보유한 자로서 독일인에 해당하므로 이들 역시 서독 국적자에 해당하는 것으로 판단하였다.⁵⁷⁾

제 2 절 비보호북한이탈주민의 발생

비보호북한이탈주민이란 북한을 이탈하여 대한민국에 입국하였으나 북한이탈주민법 제2조 제1호와 제9조 제1항에 따라 ‘보호대상자’로 선정되지 못한 자를 의미한다. 동법 제2조는 북한지역에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두지 않은 사람과 북한을 이탈하여 외국국적을 취득한 사람은 제외하고 있고, 제9조 제1항은 1. 항공기 납치, 마약거

55) 송인호, “통일 시대를 대비한 법제정비의 주요쟁점”, 234~235면.

56) 송인호, “통일 시대를 대비한 법제정비의 주요쟁점”, 232면.

57) 송인호, 『통일법 강의』, 법률신문사, 2015년, 47면.

래, 테러, 집단살해 등 국제형사범죄자 2. 살인 등 중대한 비정치적 범죄자 3. 위장탈출혐의자 4. 체류국에 10년 이상 생활근거지를 두고 있는 사람 5. 국내 입국 후 1년이 지나서 보호신청을 한 사람을 제외 사유로 하고 있다. 물론 법 제9조 제2항과 제3항에 따라 대통령과 통일부 장관은 보호대상자로 선정되지 아니하였더라도 보호대상자와 동일한 혜택을 받을 수 있도록 판단할 재량을 부여하고 있기는 하다.

보호대상자로 인정을 받는다면 북한이나 외국에서 취득한 학력(제13조)과 자격(제14조)을 인정받을 수 있고, 직업훈련(제16조), 취업보호(제17조) 및 가족관계 등록창설이 가능하며(제19조), 주거지원(제20조)과 정착금지원(제21조), 거주지보호(제22조), 교육지원(제24조), 의료급여(제25조), 생활보호(제26조) 등의 지원을 받을 수 있다. 그런데 보호대상자로 선정되지 못한 경우는 보호대상자가 받는 지원의 일부는 적용될 수 있으나 일부는 제외되고 있다. 제외되는 영역은 제17조상의 취업보호, 제17조의3 영농 정착지원 및 제18조상 공무원으로의 특별 임용(군인의 경우는 계급도 일부 인정), 제20조의 주거지원, 제21조의 정착금 지급, 제25조 의료급여, 제26조 생활보호, 제26조의3 생업지원과 제26조의4에 따른 생활안정자금의 지원이다.

문제는 비보호사유 가운데 제9조 제1항 1, 2, 3호는 대체로 난민법에서도 금지하는 범죄와 관련된 것인데 동 4, 5호는 비범죄적이며 비정치적인 케이스이다. 4, 5호를 예외사유로 한 것에 관하여 문제가 지적되어 대통령령으로 다시 예외를 두었으나, 법상 이를 따로 규정하는 편이 옳다고 생각된다. 특히 국적이 아닌 거주기간만으로 보호대상 여부를 판단하고 있는 점은 북한이탈주민을 보호하려는 법의 취지에 부합하지 않는 것⁵⁸⁾이며, 비보호사유가 북한의 특수성을 반영하지

58) 나달숙 “탈북자 지원제도 현황과 인권의 법적 보호방안”, 『법과 인권교육연구』 제1권, 법과인권교육학회, 2008년, 103, 104면; 이효원, 『통일법의 이해』, 박영사, 2014년, 186~187면.

못하고 규정된 부분이 있다는 지적도 있다. 1, 2, 3호상의 예외사유와 4, 5호의 예외사유에 관해 따로 규정하여 지원이 되는 부분도 보다 엄밀히 결정함이 타당하다. 현행법은 이러한 특성을 반영하지 않고 원칙적으로 보호대상자와 북한이탈주민으로 양분하여 지원책을 달리 하는 방법을 취하고 있어 문제점이 있다고 생각된다.⁵⁹⁾ 특히, 제19조 가족관계의 등록창설과 관련하여서는 보호대상자와 비보호대상자가 똑같이 대한민국국적을 취득하였음에도 불구하고 가족관계에 관한 등록창설을 달리 취급하는 것은 차별취급하는 것으로 문제이다.

<표3> 법상 보호대상자와 비보호대상자간 정착지원의 주요내용별 차등

조	정착지원의 주요내용	보호대상자	비보호대상자
11	정착지원시설에서의 보호 등	O	O
13	학력인정	O	O
14	자격인정	O	O
16	직업훈련	O	O
17	취업보호	O	X
17조의3	영농 정착지원	O	X
18	특별임용	O	X
19	가족관계등록창설특례	O	X
19조의2	이혼의 특례	O	X
19조의3	주민등록번호 정정의 특례	O	O
20	주거지원 등	O	X
21	정착금 등의 지급	O	X
22	거주지 보호	O	O
24	교육지원	O	X

59) 이와 관련하여, “보호신청자는 제1차적으로 헌법과 국적법에 따라 대한민국 국민으로서의 법적 지위를 부여할 것인지 여부를 결정하고, 보호결정의 제외대상자를 매우 엄격히 제한하여 폭넓게 인정해야 한다”고 하면서 그 이유로 ‘국가의 자국민 보호의무’를 근거로 들면서 자국민이 범죄자로서의 형사처벌 경력을 이유로 국적을 박탈당하는 것은 타당하지 않다고 주장한다. 이는 국가정책적 고려를 통한 재량 사항이 아니라 헌법규범적 사항이므로 국민임이 확인되면 국가는 보호대상자를 가능한 한 폭넓게 인정하여야 한다고 한다. ; 이효원, 『통일법의 이해』, 188~189면.

조	정착지원의 주요내용	보호대상자	비보호대상자
25	의료급여 등	O	X
26	생활보호	O	X
26조의2	국민연금에 대한 특례	O	O
26조의3	생업 지원	O	X
26조의4	자금의 대여 등	O	X

<표4> 북한이탈주민법상 비보호사유

제9조 제1항	비보호사유	예외사유 (북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행령(대통령령 제26763호))
제1호	항공기 납치, 마약거래, 테러, 집단살해 등 국제형사범죄자	없음
제2호	살인 등 중대한 비정치적 범죄자	없음
제3호	위장탈출혐의자	없음
제4호	체류국에 10년 이상 생활 근거지를 두고 있는 사람	가. 본인의 의사에 반하여 체류국에서 억류(抑留)되거나 감금되는 등의 사유로 자유로운 활동이 불가능했다고 인정되는 경우 나. 국내에 입국하는 과정에서 체류국의 수용시설 등에 장기간 구금되는 등의 사정이 있었던 경우다. 체류국에서 은둔하거나 도피하는 등의 사정으로 정상적 또는 안정적인 생활이 불가능했다고 인정되는 경우 라. 가목부터 다목까지의 경우에 준하는 사정으로서 통일부장관이 인정하는 경우

제9조 제1항	비보호사유	예외사유 (북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행령(대통령령 제26763호))
제5호	국내 입국 후 1년이 지나서 보호신청한 사람	가. 외부와 차단된 시설에 거주하거나 질병 등의 사유로 자유로운 활동이 불가능했다고 인정되는 경우 나. 가목에 준하는 사정으로서 통일부장관이 인정하는 경우
제6호	보호대상자로 정하는 것이 부적당하다고 대통령령으로 정하는 사람	1. 보호대상자로 결정할 경우 정치적·외교적으로 대한민국에 중대한 어려움을 발생시킬 것으로 예상되는 사람 2. 제12조에 따른 임시 보호 기간 중 다른 사람의 신변안전에 중대한 위협을 초래할 우려가 있는 폭력행위를 하거나 시설을 파손한 사람 3. 북한을 이탈한 후 제3국에서 합법적인 체류자격을 획득한 사람

제 3 절 제3국에서 출생한 북한이탈주민자녀의 보호문제

1. 정 의

제3국에서 출생한 북한이탈주민의 자녀란 북한을 이탈한 자와 제3국가의 국민인 자가 서로 혼인하여 출생한 자를 의미한다. 대부분의 경우는 북한을 이탈한 여성이 탈북과정에서 중국을 거치며 중국 남성 또는 조선족 사이에서 자녀를 출산한 경우에 해당한다. 이때 출생한

자의 국적은 중국 국적법 제4조 “부모 쌍방 또는 일방이 중국 국민이고 본인이 중국에서 출생하면 중국국적을 소유한다”고 한 규정에 따라 중국의 국적을 취득한다. 그러나 북한을 탈출한 여성의 경우 대체로 중국에서 불법체류자의 신분이거나 위조여권으로 생활하고 있기 때문에 북한으로의 송환을 우려해 자녀의 출생신고를 하지 못한다.⁶⁰⁾ 따라서 자녀들은 중국국적은 취득했으나 중국의 호구⁶¹⁾를 취득하지 못해 중국국민으로서의 보호를 받지 못하고 있는 실정이다.⁶²⁾

2. 문제점

(1) 북한이탈주민법의 적용범위 제외

우리에게 있어 이들이 크게 문제되는 것은 탈북여성과 그 자녀가 동반하여 남한에 입국하는 경우 또는 그 자녀가 홀로 입국하는 경우, 그 자녀에 대해서는 북한이탈주민법의 적용이 불가능하다는 점이다. 동법 제2조 제1호의 요건이 엄격한 필터링을 하고 있는 것이 문제가 되는데 특히 외국국적을 취득하는 경우는 보호대상에서 제외되고 있어 부계혈통주의를 취하는 중국의 남성이 부(父)인 경우 탈북아동은 중국국적자라는 이유로 배제되고 있다. 또한 중국이외의 제3국에서 출생한 자녀의 경우는 설령 제3국의 국적이 없다고 하더라도 북한내에 연고가 없다고 보아야 하므로 북한이탈주민법 제2조에서 정하는 바와 같이 북한내에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 가질 기준을 만족하지 못하여 적용대상에서 제외된다 할 것이다. 가령, 북한여성이 북한에서 출산하여 동반탈북한 아이와 탈북여성이 탈북과정 중 외국에서 출산한 아이가 서로 다른 취급을 받는 것이다. 두 아이의 관점

60) 이규창, “무국적 탈북자 보호를 위한 법제도적 대응방안 모색”, 217면.

61) 우리나라의 주민등록에 해당함.

62) 이규창, “무국적 탈북자 보호를 위한 법제도적 대응방안 모색”, 217면.

에서 비교하면 탈북자녀라는 점에서 본질적인 차이가 없을 뿐만 아니라 아동 당사자들에게 있어서는 자신들이 전혀 선택할 수 없는 조건에 따라 불합리한 차별을 받는 것이라 생각된다.

(2) 교육수급에 대한 근거법률 부재

2014년 교육부의 조사에 따르면 전년에 비해 늘어난 탈북학생 가운데 86.3%인 139명이 제3국 출생인 것으로 밝혀졌고 이는 점점 더 늘어나는 추세이다.⁶³⁾ 이들 탈북학생은 학교생활에도 적응하지 못하고 있을 뿐만 아니라 학교 입학의 특례나 자격취득 등에 관한 특례도 모두 배제되어 사회문제로 나타날 가능성이 높아지고 있다. 이러한 문제점에 대한 지적이 이어지자 교육부는 ‘탈북청소년’을 ‘북한에서 출생하여 현재 남한에 살고 있는 만6세 이상 24세 이하의 북한이탈주민’으로 보면서 ‘부모 중에 한 사람 이상이 북한이탈주민이고, 중국 등 제3국에서 출생한 아동·청소년’도 이에 포함시키고 있다.⁶⁴⁾ 이와 관련하여 통일부도 2014년 3월부터는 탈북청소년 특성화학교인 한겨레중·고등학교에 재학하는 제3국 출생 탈북청소년에게도 입학금, 수업료, 학교운영비, 기숙사비 등을 지원하고 있는데, 이에 따라 제3국 출생 탈북청소년이 재량적으로 구제되고 있는 셈이다.⁶⁵⁾ 그러나 한겨레 중·고등학교는 현행법상의 북한이탈주민을 위한 학교이므로 이에 해당하지 않는 제3국 출생 청소년을 위한 지원기능을 하는 것은 합법성이라는 관점에서 문제를 야기할 수 있다.⁶⁶⁾ 따라서 현행 법률 규정에 이들을 합법적으로 지원할 수 있는 근거가 부재하다는 것은 법률

63) <http://blog.naver.com/stonevalley/220071696924> 검색일, 2016년 5월 20일.

64) 국회예산정책처, “북한이탈주민 보호 및 정착지원사업 평가” 16-12(통권 364호), 45면.

65) 국회예산정책처, “북한이탈주민 보호 및 정착지원사업 평가” 16-12(통권 364호), 17면.

66) 국회예산정책처, “북한이탈주민 보호 및 정착지원사업 평가” 16-12(통권 364호), 45면.

위반의 문제를 야기하는 것이므로 근거법을 마련할 필요가 있다고 생각된다.

<표5> 제3국 출생 탈북청소년 현황⁶⁷⁾

연 도	구 분	학생수			
		초	중	고	계
2011	북한출생	435	275	363	1,073
	제3국 출생	585(57.4)	13(4.5)	10(2.7)	608(36.2)
	계	1,020	288	373	1,681
2012	북한출생	580	268	436	1,284
	제3국 출생	624(51.8)	83(23.6)	1(0.2)	708(35.5)
	계	1,204	351	437	1,992
2013	북한출생	532	270	380	1,182
	제3국 출생	627(54.1)	208(43.5)	5(1.3)	840(41.5)
	계	1,159	478	385	2,022
2014	북한출생	534	313	357	1,204
	제3국 출생	594(52.7)	371(54.2)	14(3.8)	979(44.8)
	계	1,128	684	371	2,183
2015	북한출생	541	344	341	1,226
	제3국 출생	683(55.8)	480(58.3)	86(20.1)	1,249(50.5)
	계	1,224	824	427	2,475

67) 국회예산정책처, “북한이탈주민 보호 및 정착지원사업 평가”, 46면. (통일부 제출)

(3) 출생신고절차

제3국 출생 탈북아동에 관한 당면의 문제로서는 먼저 출생신고를 들 수 있다. 현재는 북한이탈주민이 제3국에서 출생한 자녀들과 동반하여 입국한 경우 부모가 이들의 출생신고를 주거지 구청에 하도록 되어 있다. 이때 유전자 검사 또는 인우보증을 하도록 되어 있어, 장시간에 걸친 탈북과정을 거치는 이들에게 이를 보증하기 어렵게 되는 문제점이 있다. 따라서 제3국 출생 자녀들을 효과적으로 보호하기 위해서는 부모와 함께 하나원에서 사회진출 이전에 출생신고를 완료할 수 있도록 제도를 정비함이 타당하다고 생각된다.⁶⁸⁾ 2015년 7월 24일에 원혜영의원이 대표발의한 “북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 일부개정 법률안”⁶⁹⁾에서는 이러한 내용을 담고 있다. 이 개정안은 통일부장관으로 하여금 가족관계 등록을 창설한 사람 중 하나원에서 제3국에서 출생한 자녀와 함께 보호를 받고 있는 북한이탈주민에 대하여는 하나원에서의 보호하는 기간 내에 해당 등록기준지의 시·구·읍·면·동의 장에게 출생신고서를 제출하도록 함으로써 남한 사회 내에서의 신속한 정착을 꾀하고 있다. 개정안의 내용은 이하의 표와 같다.

제19조의2(출생신고의 특례) ① 통일부장관은 제19조에 따라 가족관계 등록을 창설한 사람 중 정착지원시설에서 제3국에서 출생한 자녀와 함께 보호를 받고 있는 보호대상자에 대하여는 정착지원시설에서의 보호하는 기간 내에 보호대상자의 의사에 따라 보호대상자의 등록기준지의 시(구

68) 이러한 지적은 그간 여러 차례 여러 경로를 통하여 제기되어 온 문제이다. 대표적으로 국회 남북관계 및 교류협력 발전 특별위원회, “북한이탈주민 정착 현황 및 지원제도 개선방안에 대한 공청회”, 제332회 국회 임시회 공청회 자료집, 30면.

69) 원혜영의원 대표발의, 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 일부개정법률안, 발의일 2015년 7월 24일. 의안번호 16214.

를 두지 아니한 시를 말한다. 이하 이 조에서 같다)·구·읍·면·동의 장(이하 “시·구·읍·면·동의 장”이라 한다)에게 제3국에서 출생한 자녀의 출생신고서를 제출하여야 한다.

② 제1항의 출생신고서에는 제12조제1항에 따라 작성된 보호대상자의 등록대장 등본과 가족관계등록부의 기록방법에 준하여 작성한 신분표 및 출생증명서 등 대통령령으로 정하는 사항을 첨부하여야 한다. 이 경우 출생증명서를 제출하지 못하는 경우에는 유전자 검사 결과서를 제출할 수 있다.

③ 시·구·읍·면·동의 장은 제1항에 따라 출생신고서를 제출 받은 때에는 지체 없이 출생에 대한 가족관계 등록 여부를 결정하고, 출생에 대한 가족관계 등록허가를 한 때에는 가족관계등록부에 이를 기록하여야 한다.

(4) 국제법적 검토

무국적 탈북아동의 보호문제와 관련하여 국제적인 대응의 관점에서 중국 국내법과 ‘아동권리협약’ 및 ‘경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약’(이하, ‘사회권 규약’)을 대표적으로 검토할 수 있다.

먼저 중국 의무교육법⁷⁰⁾은 제2조⁷¹⁾에서 모든 적령기의 아동과 소년은 반드시 의무교육을 받도록 하고 있고, 동법 제4조⁷²⁾는 성별, 민족, 종족, 가정의 재산상황, 종교, 신앙 등에 관계없이 평등하게 교육을 받을 권리를 규정하고 있다. 따라서 사실상 중국국적자인 탈북아동들은 중국법에 의해 교육을 받을 권리가 있고 부모에게는 이를 실행시

70) 2006. 6. 29. 제10기 전국인민대표대회 상무위원회 제22차 회의 통과, 2006. 9. 1 시행.

71) 중국 의무교육법 제2조 : 국가는 9년제 의무교육제도를 실행한다. 의무교육은 국가가 통일적으로 실시하는 적령기의 모든 아동과 소년이 반드시 받아야 하는 교육으로 국가가 필수적으로 보장하는 공익성 사업이다.

72) 중국 의무교육법 제4조 : 중화인민공화국 국적을 지닌 모든 적령 아동과 소년은 성별, 민족, 종족, 가정재산상황, 종교, 신앙 등에 관계없이 법에 의해 평등하게 의무교육을 받을 권리가 있으며 아울러 의무교육을 받을 의무를 수행해야 한다.

킬 의무가 있는데 이에 대한 법위반 문제가 지속적으로 발생하고 있는 상황이다.⁷³⁾

관련하여 탈북아동의 방치는 아동권리협약상의 출생신고의무와 교육을 시킬 의무를 동시에 위반하는 것이다. 동 협약은 모든 아동을 대상으로 이들이 출생 후 즉시 등록되어야 하고, 출생 시부터 성명권과 국적 취득권을 가지며 가능한 한 자신의 부모를 알고 이들에게서 양육받을 권리를 규정(제7조)하고 있는데 이를 위반하는 문제가 있다.

1966년에 제정된 ‘사회권 규약’ 제13조에 따르면 당사국은 모든 사람이 교육에 대한 권리를 가질 것을 인정해야 하고, 특히 초등교육은 의무적으로 실시해야 한다. UN ‘경제적·사회적·문화적 권리위원회’는 이 규약에 대하여 교육상의 비차별 원칙은 외국인을 포함하여 당사국 영토 내에 거주하고 있는 모든 학령기의 사람에게 적용되며 그들의 법적 지위를 불문한다고 논평한 바 있다.⁷⁴⁾ 중국국내법은 물론, 아동권리 협약과 사회권규약의 당사국인 중국은 이를 준수할 책임이 있고, 마찬가지로 우리나라도 이에 맞춘 정책적·법제적 노력을 경주해야 한다.

3. 국내법적 정비방안

(1) 북한이탈주민법의 정비

제3국출생 탈북아동이 남한사회에서 북한이탈주민법의 적용을 받기 위해서는 몇 가지 조항을 개정하여야 한다.

73) 이규창, “무국적 탈북자 보호를 위한 법제도적 대응방안 모색”, 220면 참조.

74) CESCR General Comment No. 13(The Right to Education), UN Doc. E/C.12/1999/10 (1999. 12. 8), p. 34. 원문은 다음과 같다. The Committee takes note of article 2 of the Convention on the Rights of the Child and article 3(e) of the UNESCO Convention against Discrimination in Education and confirms that the principle of non-discrimination extends all persons of school age residing in the territory of a State Party, including non-nationals, and irrespective of their legal status. 이규창, “무국적 탈북자 보호를 위한 법제도적 대응방안 모색”, 221면 재인용.

첫째, 동법에서 적용범위를 정하고 있는 제2조를 개정하여야 한다. 현재 제2조는 “북한에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국국적을 취득하지 아니한 사람”을 적용대상으로 하고 있다. 제3국출생 탈북아동은 제2조의 전단에 해당하지 않는다. 또한 후단의 외국국적을 취득하지 아니할 조건에도 부합하지 않는다. 따라서 동법 제2조에 단서조항을 두어 ‘제3국에서 출생한 이탈주민의 자녀’를 포함하도록 하는 방안이 타당하다.⁷⁵⁾

둘째, 현재 북한이탈주민법의 적용을 받기 위해서는 ‘대한민국의 보호를 받으려는 의사를 표시’할 것이 요구(제3조)되고, 북한이탈주민으로서 보호를 받으려는 사람은 재외공관이나 그 밖의 행정기관에 보호를 직접 신청해야 한다. 다만, 보호를 직접 신청할 수 없는 경우 예외를 인정하고 있다(제7조 제1항). 예외적인 경우로는 ① 심신의 장애가 있는 경우, ② 가족의 구성원이 나머지 가족을 대리하여 신청하는 경우, ③ 그 밖에 긴급한 사유가 있는 경우 등 3가지가 규정되어 있다(북한이탈주민법 시행령 제10조). 그런데 가령 어머니인 탈북 여성이 사망한 경우 ①호와 ②호는 적용될 수 없고, ③호에 규정되어 있는 ‘그 밖에 긴급한 사유’에 해당되는가는 이론이 있을 수 있다. 따라서 ‘그 밖에 긴급한 사유’를 ‘그 밖에 사유’로 완화하여 규정할 필요가 있다.⁷⁶⁾

이들을 보호하기 위한 법개정 필요성의 논의와 관련하여는 정착지원법의 입법취지, 남한주민이 해외에서 낳은 기아, 고아 등과의 형평성, 북한이탈주민의 증가추세에 따른 정착지원 예산의 효율적 배분 문제 등을 다각적으로 고려할 필요가 있다는 의견⁷⁷⁾이 있다. 그러나 무국적 탈북아동간의 차별적 취급 발생이라는 관점과 신속한 남한사회 정착 및 지원이라는 관점에서 이 문제를 근본적으로 해결하는 방

75) 이규창, “무국적 탈북자 보호를 위한 법제도적 대응방안 모색”, 226~227면.

76) 이규창, “무국적 탈북자 보호를 위한 법제도적 대응방안 모색”, 226~227면.

77) 장소영, “북한이탈주민 정착지원에 관한 법제도의 현황과 과제”, 『통일과 법률』, 법무부, 2015년, 81면.

법은 북한이탈주민법 제2조에 단서조항을 두어 이들을 적용대상에 포함시키는 것이 적절하다고 생각된다.

(2) 국적판정제도의 정비

해외체류 중인 제3국 출생의 탈북 아동들이 국내 입국을 하는 과정에서 실제로 봉착하는 가장 큰 어려움은 어머니인 탈북 여성이 북한 출신이라는 것을 증명하는 문제이다.⁷⁸⁾

우리 국적법은 대한민국 국적의 취득이나 보유 여부가 분명하지 아니한 자에 대하여 이를 심사한 후 판정할 수 있는 국적 판정 제도를 시행하고 있다(제20조). 국적판정을 받기 위해서는 국적판정 신청서를 작성하여 출입국관리사무소장 또는 출입국관리사무소 출장소장에게 제출하여야 하는데(시행령 제23조), ① 본인 또는 국내 거주 친족의 가족관계등록사항에 관한 증명서나 그 밖의 출생 당시의 혈통 관계를 소명할 수 있는 서류, ② 외국 국적을 취득한 적이 있는 경우에는 그 사실을 증명하는 서류 및 그 외국 국적을 취득하게 된 경위서, ③ 외국에 거주하다가 대한민국에 입국하여 주소 또는 거소를 두고 있는 사람은 입국 당시에 사용한 외국 여권·여행증명서 또는 입국허가서의 사본, ④ 그 밖에 국적판정에 참고가 되는 자료, ⑤ 국적 판정의 통보 및 가족관계등록부 작성 등에 필요한 서류를 첨부하도록 하고 있다(시행규칙 제15조 제1항).

그런데 제3국출생 탈북아동의 경우는 현실상 북한에 있는 호적 등을 확인할 수 없고 공민증 소지 여부 및 관계기관 합동신문을 통해서 간접적으로 판단할 수밖에 없는 실정이다.⁷⁹⁾ 따라서 제3국출생 탈북

78) 이규창, “무국적 탈북자 보호를 위한 법제도적 대응방안 모색”, 228면.

79) 이 점에서 통일부, 대한적십자사 등을 통한 새로운 방안의 모색이 필요하다는 지적이 있다. 이정수, “국적법상 여러 논점들에 대한 소고”, 『법조』, 통권 제585호, 2005년 6월, 305면.

아동 뿐만 아니라 대부분의 탈북자들은 일반적인 무국적자들과는 다른 성격을 가지고 있는 점을 감안하여 이들에 대한 국적판정제도와 일반적인 무국적자를 대상으로 하는 국적판정제도를 이원화하는 방안을 고려할 필요가 있다.⁸⁰⁾ 특히 제3국 출생 탈북아동의 경우 어머니가 탈북 여성임을 증명하는 것이라고 할 수 있는데 입증책임을 본인들에게 일방적으로 부담시키는 것은 적절하지 않다.⁸¹⁾ 그러나 입증책임을 완화하는 것은 다른측면에서 위장탈북자⁸²⁾의 발생이 문제될 수 있기 때문에 대한민국 국적판정을 신청한 무국적 탈북자들에게 대한민국 국적을 일률적으로 인정하는 것도 바람직하지 않은 측면이 있다.⁸³⁾ 따라서 무국적 탈북자들의 보호를 위해서는 탈북자 및 탈북 아동을 일단 대한민국 국민으로 추정하고 이들이 대한민국 국민이 아니라는 점에 대한 입증은 국적 및 출입국관리의 주무부서인 법무부가 부담하는 방향으로 전향적으로 법제 개선을 할 필요가 있다.⁸⁴⁾

제 4 절 학력 및 자격의 인정

1. 학력인정의 법적 근거

현행 북한이탈주민법 제13조에 따르면 “보호대상자는 대통령령으로 정하는 바에 의하여 북한 또는 외국에서 이수한 학교교육의 과정에 상응하는 학력을 인정받을 수 있다”고 규정하고, 동시행령 제27조를

80) 이규창, “무국적 탈북자 보호를 위한 법제도적 대응방안 모색”, 233면.

81) 이규창, “무국적 탈북자 보호를 위한 법제도적 대응방안 모색”, 233면.

82) 2010년 5월 화교 출신 아버지와 북한 출신 어머니 사이에서 태어난 무국적 탈북자 5명이 중국과 라오스 등을 거쳐 한국에 2010년 초 입국하였지만 우리 정부 당국으로부터 위장탈북자 판정을 받고 화성외국인보호소에 구금된 사례가 보도된 바 있다. 연합뉴스<www.yonhapnews.co.kr>, “무국적탈북자 5명 外人보호소서 다섯달 방치”(검색일: 2011. 7. 23). 이규창, “무국적 탈북자 보호를 위한 법제도적 대응방안 모색”, 233면의 각주66 재인용.

83) 이규창, “무국적 탈북자 보호를 위한 법제도적 대응방안 모색”, 233면.

84) 이규창, “무국적 탈북자 보호를 위한 법제도적 대응방안 모색”, 233면.

통해 “보호대상자가 북한 또는 외국에서 이수한 학력은 교육관계법령으로 정하는 기준에 따라 이를 인정한다”고 규정하고 있다.

따라서 동시행령 제27조상의 교육관계 법령에 해당하는 초중등교육법시행령 제96~제98조의 규정에 따라서 학력을 인정하는 절차를 마련하고 있는데, 이는 북한에서의 수학연한을 각 학교급별로 맞추는 것을 의미한다. 동시행령 제96조, 제97조, 제98조에 따르면 북한이탈주민의 학력인정 기준은 다음과 같다.

<표6> 북한이탈주민의 학력인정기준⁸⁵⁾

초등학교 졸업인정 (제96조)	교육감이 학력심의위원회의 심의를 거쳐 6년 이상의 우리나라 학교교육과정을 수료한 자에 상응한 학력을 가진 것으로 인정한 북한이탈주민
중학교 졸업인정 (제97조)	교육감이 학력심의위원회의 심의를 거쳐 9년 이상의 우리나라 학교교육과정을 수료한 자에 상응한 학력을 가진 것으로 인정한 북한이탈주민
고등학교 졸업인정 (제98조)	교육감이 학력심의위원회의 심의를 거쳐 12년 이상의 우리나라 학교교육과정을 수료한 자에 상응한 학력을 가진 것으로 인정한 북한이탈주민

즉 한국의 초등교육기간인 6년과 동일하게 북한에서 6년을 수료한 경우에는 초등학교졸업자격을 인정하고, 북한에서 9년 이상을 수학했다면 한국의 중학교 졸업으로, 12년 이상을 수학했다면 한국의 고등학교 졸업자격을 인정하는 것으로 하였다. 즉 이는 한국의 학제를 기준으로 졸업자격을 인정하는 수학연한을 제시한 것으로 볼 수 있다. 관련하여 북한은 지난 2012년에 학제를 개편하여 소학교를 종전의 4

85) 이 표는 한국교육개발원, 『탈북청소년 교육백서』, 2015년 12월, 28면.

년제에서 5년제로 개편하였는데, 중고등학교는 종전의 6년제를 초급중학교 3년, 고급중학교 3년으로 나누었다. 이와 같이 학제를 개편하였으나 2013년도 소학교 1학년 입학생이 소학교를 졸업하는 해는 2018년 3월이 되므로 현재 정착한 탈북주민의 학력에 대해서는 종전의 학제를 적용하여 학령을 인정하도록 하는 편이 타당하다. 남북한의 학제 차이를 고려하여, 북한의 소학교 5년 졸업은 한국의 초등학교 6년 졸업으로, 북한의 중학교 3학년 수료는 한국의 중학교 졸업으로, 북한의 중학교 6년 졸업은 한국의 고등학교 졸업으로 인정한다. 다만 한국의 각급학교 졸업 연령을 미달하지 않는 경우에만 인정하는 것을 원칙으로 하고 있다.

이 기준은 북한이탈주민의 열악한 환경을 고려하여 학교 진학과 취업의 기회를 보장하기 위한 조치이라 볼 수 있다. 따라서 비록 북한 학교에서 수학연한이 적다하더라도 해당 학교의 졸업 연령이 초과하는 경우에는 학력을 인정하고자 하는 취지이다. 즉, 이는 북한이탈주민의 특수성을 고려하여, 입학·전학·편입학·졸업, 상급학교 입학, 취업 및 자격시험 응시 등의 기회를 주도록 하는 것이다.⁸⁶⁾ 또한 시도교육청에서 학력인정기준을 세울 때 “학교 교육과정 이수정도, 수학능력 및 연령 등을 고려”하도록 하여, 북한 학교교육수학연한 뿐만 아니라, 수학능력이나 연령 등 다른 요인들도 고려하여 교육기회를 제공할 수 있는 가능성을 열어두고 있다.⁸⁷⁾

또한 초중등교육법시행령에서 학력심의위원회의 설치 운영에 관련한 조항(제98조 제2항)과 학력인정과 학년결정을 할 수 있는 학교(제98조 제3항)을 신설하였다. 관련 조항은 다음과 같다.

86) 이향규, 한만길, “북한이탈주민 학력심의제도 개선방안”, 한국교육개발원, 연구보고서 『Position Paper』 제7권 제17호, 2010년 12월, 7면.

87) 이향규, 한만길, “북한이탈주민 학력심의제도 개선방안”, 7면.

<표7> 학력심의규정⁸⁸⁾

제98조의2(학력심의위원회의 설치운영 등) ① 군사분계선이북지역 출신자와 학력 증명이 곤란한 다문화학생(이하 “북한이탈주민등”이라 한다)의 학력인정에 관한 사항을 심의하기 위하여 교육감 소속으로 학력심의위원회를 둔다.

---(생략)

⑤ 학력심의위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 북한이탈주민등의 학교 교육과정 이수정도, 수학능력 및 나이 등을 고려한 학력인정기준에 관한 사항
2. 학력인정 대상 및 시기에 관한 사항
3. 북한이탈주민등 또는 그 보호자가 요청하는 경우 학력인정 및 학년 결정에 관한 사항
4. 제98조의3에 따른 학교의 결정 및 운영에 관한 사항

학력심의제도의 주요내용은 시도교육청에 학력심의위원회를 두어 북한이탈주민의 학력인정기준을 마련하고 북한이탈주민의 요청이 있는 경우 학력인정 및 학년결정에 관한 사항을 심의한다는 것이다. 학력심의위원회의 구성 및 운영, 학력인정을 위한 평가의 기준·대상·방법·시기 등 필요한 사항을 결정하는 것은 교육감의 권한으로 두었는데 이는 응시하는 시·도에 따라서 다른 심의결과를 야기하는 문제를 낳기도 하고 있다. 이에 관하여는 이하3.에서 언급하기로 한다.

2. 학력심의의 절차

학력인정을 받고자하는 북한이탈주민은 거주지 관할 교육청에 학력인정심의를 신청하여야 한다. 학력인정심의를 신청하는 때에는 주민등록등본, 학력확인서등을 기본으로 나머지는 각 지역의 교육청별로

88) 한국교육개발원, 『탈북청소년 교육백서』, 29면.

요구하는 관련서류이고, 이를 신청받은 교육청은 학력심의위원회를 소집하여 신청한 서류에 기초하여 심의 후 학력을 인정하는 절차는 다르게 된다.⁸⁹⁾ 학력심의위원회는 직접 소집하여 개최할 수 있으며, 소집이 어려운 경우에는 서면으로 심의할 수도 있다. 학력심의 기준은 시도교육청별로 학력심의위원회에서 정하도록 되어 있다.⁹⁰⁾

3. 현행 학력심의제도의 문제점

북한이탈주민법 제13조에서는 북한이나 외국에서 이수한 과정에 상응하는 학력을 인정할 수 있도록 하였는데, 구체적 절차규정은 초중등교육법시행령 제98조의2에서 정하고 있다. 이와 관련하여 학력심의 제도를 도입하기 전의 ‘학력확인제도’에 대해 몇 가지 실무상의 문제점이 있었다는 점을 잠시 언급하고자 한다. 종전의 학력확인제도는 초기 합동심문과정에서 확인된 학력을 중심으로 확인된 사항에 관하여 지방자치단체의 장의 명의로 학력확인서를 발급하는 것이었다. 그런데 문제는 이 확인서에 기하여 학력을 인정받고자 하여도 학교에서는 다른 첨부서류를 요하는 등 학력확인서의 효력을 거의 인정하지 않는 문제가 발생하여 아예 학력심의를 통한 학력인정을 하도록 정하게 되었다. 동시행령 제98조의2에서는 교육감 소속으로 학력심의위원회를 두어 북한이탈주민의 학교 교육과정 이수정도, 수학능력 및 나이 등을 고려하여 학력인정을 할 수 있도록 규정하였다.⁹¹⁾ 그런데 동시행령으로 학력심의위원회를 각 시·도교육감에 둬으로써 당해 탈북민이 어느 지역에서 심의를 받느냐에 따라 북한에서의 학력이 동일하

89) 한국교육개발원, 『탈북청소년 교육백서』, 30면.

90) 한국교육개발원, 『탈북청소년 교육백서』, 30면.

91) 그러나 실제 운용상황을 보면, 현행의 학력심의는 단순히 북한이나 외국에서의 학업 이수연한과 나이를 중심으로 하다 보니 학령기학생이 도태되는 문제점이 부각되었다.

여도 각기 다른 결과를 통보받는 문제점이 발생하였다.⁹²⁾ 따라서 학력심의를 각 시·도 교육감에 위임하는 경우에 있어서는 학력심의에 관한 주요 사항은 법률로 규정하거나 교육부등 관계부처가 중심이 되어 심의에 관한 가이드라인을 정하여 적어도 지역에 따른 심의결과의 편차가 발생하지 않도록 하여야 한다.⁹³⁾ 보다 정밀하게는 탈북민도 그 연령에 따라 학력인정을 시급히 하여 취업을 지향하는 성인과 양질의 학교 교육을 받아 남한 학생과 교육수준을 맞추어야 하는 학령기 학생에 관한 심사기준을 달리하는 방향의 입법기술도 필요하다고 생각된다. 또한 북한이탈주민이 하나원을 퇴소하여 겪는 가장 큰 어려움 가운데 하나가 경제적 문제이며 그 불안감이다. 이는 취업문제와 직결되는데 대부분의 구직활동에는 학력이 요구되고 있어 학력심의를 거쳐야 학력을 인정받아 구직활동이 개시될 수 있는 것이다. 상당수의 경우 학력심의에서 미달하는 결정(불합격판정)을 받게 되면 검정고시를 통해 학력을 취득을 시도하는데 문제는 검정고시의 시험시기가 연2회에 지나지 않아 이를 거치고 다시 구직활동을 하는데 시간적인 손실이 크게 발생한다.⁹⁴⁾ 이에 대한 해결책은 하나원에서 학력심의를 거치게 하여 퇴소시점에 사회인으로 바로 구직활동이 가능하도록 하는 것이 타당하다는 주장이 제기되고 있는 실정이다.⁹⁵⁾ 경우에 따라서는 하나원에서 학력심의에 필요한 교육의 일부를 제공하는 방안도 마련될 필요가 있다고 생각된다.⁹⁶⁾

92) 류지성, “북한의 교육 및 직업관련 법제에 관한 연구”, 통일법제 연구 15-22-2, 한국법제연구원, 2015년, 57면.

93) 류지성, “북한의 교육 및 직업관련 법제에 관한 연구”, 75면.

94) 국회 남북관계 및 교류협력 발전 특별위원회, “북한이탈주민 정착 현황 및 지원제도 개선방안에 대한 공청회”, 제332회 국회 임시회 공청회 자료집, 30면.

95) 예를 들면, 국회 남북관계 및 교류협력 발전 특별위원회, “북한이탈주민 정착 현황 및 지원제도 개선방안에 대한 공청회”, 30면.

96) 북한이탈주민지원법 제5조 제3항상 하나원에서의 보호기간을 1년미만으로 정하고 있으나 실제 하나원에서의 생활은 2~3개월에 머무르고 있는 실정이다. 하나원의 교육기능이 더욱 필요하다는 지적은 국회예산정책처의 북한이탈주민 정착지원

<표8> 남북한간의 학제비교⁹⁷⁾

연 령	북 한		남 한	
18			고등학교	3학년
17	(고급)중학교	6학년		2학년
16		5학년		1학년
15		4학년	중학교	3학년
14	(초급)중학교	3학년		2학년
13		2학년		1학년
12		1학년	초등학교	6학년
11	소학교(인민학교)	5학년		5학년
10		4학년		4학년
9		3학년		3학년
8		2학년		2학년
7		1학년		1학년

4. 자격의 인정

현재 자격의 인정에 관하여는 북한이탈주민법 제14조에 따라 그 상응하는 자격 또는 그 자격의 일부를 인정할 수 있다고 하고, 자격인정을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보수교육 또는 재교육을 실시할 수 있도록 하고(제14조 제2항), 경우에 따라서는 별도의 심사

사업 평가에서도 제기되었다. 국회예산정책처, 『북한이탈주민 정착지원사업 평가』, 19면.

97) 통일부, 『북한이탈주민 정착지원 실무편람』, 61면, 류지성, “북한의 교육 및 직업 관련 법제에 관한 연구”, 54면.

를 받도록 규정하고 있다(제14조 제3항). 그러나 현행법제는 자격에 관하여 그 종류와 유형 등에 관하여 구체화하지 않고 있으며 시행령에도 그러한 내용은 전혀 정하고 있지 않다. 즉, 어떠한 자격에 관하여는 보수교육 및 재교육이 필요한지 또 어떠한 자격이 자격인정심사를 거쳐야 하는지에 대하여 규정하고 있지 않다. 현실적으로는 의사자격의 경우 국시원을 통한 북한 의사자격인정심사위원회가 가동되고 있고 나머지 기술자격의 경우는 약간의 보수교육 등을 통하여 자격을 부여하고 있다. 그러나 자격 가운데서도 고도의 전문성을 요하는 경우나 고도의 공익성을 가지는 자격의 경우에 있어서는 법적 차원에서 그 심사에 관한 사항을 미리 정해둘 필요가 있어 보인다. 의사자격의 경우 북한 의사출신의 34% 정도만이 심사와 시험을 통해 자격을 취득하고 있으나 불합격자의 경우 이러한 심사기준에 대한 불만을 가지고 있다. 교사의 경우 현재 거의 자격을 인정받고 있지 못하고 변호사의 경우는 이탈주민 가운데 거의 없는 것으로 알려져 있으나 이들에 대한 변호사 자격부여도 쉽게 될 것 같지는 않아 보인다. 아이러니한 것은 이러한 심사의 기본원칙이 북한에서 엘리트 혹은 고급인력일수록 남한사회에서의 자격인정이 어려워지고 기술직이나 단순한 노무자였던 경우 오히려 그 자격을 쉽게 인정받아 경제력을 가지게 된다는 점이다. 따라서 탈북민의 자격을 일률적인 기준으로 심사하기 보다는 최대한 활용할 수 있는 방향의 정책도 뒷받침 되어야 할 것이다.

증가하는 탈북민의 숫자를 감안하면 다양한 경력의 탈북민도 비례하여 증가할 것으로 예상되고 향후 통일과정에서 이들의 시급한 요구에 대응할 수 있는 법제구축이 절실하다고 생각된다. 학력이든 자격이든 남북한의 공통성은 최대한 보장하는 방향으로 가야하고 이질적이거나 고도의 전문성·공익성을 요하는 경우는 엄격한 심사기준과 재교육 등을 요구하는 방향의 입법이 필요하다고 생각된다. 다만, 지

나치게 엄격한 기준으로 북한에서의 전문성을 말살하지 않는 방향의 입법기술도 고려되어야 할 것이다.

5. 취업 관련 규정의 검토

(1) 문제점

현재 북한이탈주민의 취업을 돕기 위한 직업훈련 제도는 그 주무부서가 통일부장관으로 되어 있고, 고용노동부장관은 단지 통일부장관의 협조요청에 협조하는 방식으로 이루어져 있다(북한이탈주민법 시행령 제32조 제2항). 즉 현재 실질적으로 직업훈련 및 취업지원을 담당하고 있는 부처는 고용노동부임에도 그와 관련한 예산은 통일부에서 가지고 있는 것이다. 이러한 현 제도 하에서 고용노동부에게 타부처의 행정업무를 대신 처리해주는 것에 불과한 북한이탈주민 취업지원에 대하여 적극적인 태도를 기대하기란 어려운 것이 현실이다.

(2) 개선 방향

따라서 기본적으로 직업훈련 및 취업지원에 대한 전문성을 지니고 또한 사업체에 대하여 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 부서는 고용노동부라는 점을 고려하여, 통일부장관 및 고용노동부장관이 공동으로 서로 협의하여 보다 실효성 있는 직업훈련을 실시하도록 개정할 필요가 있다. 다만, 고용노동부의 경우 북한이탈주민 지원에 관한 전문성이 아직 부족하다고 보여지고, 북한이탈주민에 관한 지원업무가 수많은 취약계층(장애인, 여성가장, 장기실업자 등)의 취업지원 문제 중 하나로 다루어져 오히려 우선순위에서 뒤로 밀릴 우려가 있으므로, 고용노동부 단독업무로 이관하는 것은 시기상조로 보이고, 통일부와 고용노동부가 공동으로 담당하는 것이 바람직하다.⁹⁸⁾

98) 2개 이상의 부처가 공동으로 업무를 수행하도록 한 입법례를 소개하면 아래와 같음.

이에 대해 통일부와 고용노동부가 효과적인 역할분담을 통해 원만한 협조가 가능할지 의문이고, 오히려 책임소재가 불분명해지게 된다는 우려도 제기될 수 있으나, 이러한 문제는 부처간 실무협의와 시행령, 시행규칙 등을 통해 충분히 해결해 나갈 수 있을 것이며, 장기적으로 북한이탈주민의 수가 크게 늘어날 경우를 대비한다는 차원에서도 통일부와 고용노동부가 공동으로 직업훈련 시스템을 갖추어 둘 필요가 있다고 본다.

제 5 절 지방자치단체의 북한이탈주민지원 역량강화를 위한 법제

1. 문제점

현재 북한이탈주민법에는 주로 통일부 장관이 주요사항에 관한 권한을 행사하고, 거주지 보호단계에서는 북한이탈주민지원재단이 사회적응지원, 취업지원 등의 다양한 업무를 담당하도록 하여 지방자치단체의 역할은 매우 한정적이다. 법상 지방자치단체의 역할은 주로 북한이탈주민에 관한 적극적 고용, 주택확보, 거주지보호, 정착실태 보고의무, 생활보호, 비용부담 등의 의무를 주로 정하고 있다. 또한 동법 제22조 제2항에서는 거주지 보호 단계에서 자립·정착에 필요한 보호를 지방자치단체장에게 위임할 수 있도록 하고 있으나 이는 위임사무에 불과하여 지방자치단체가 탈북민의 정착·지원에 있어서는 사

경력단절여성등의 경제활동촉진법 제 4 조(경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획의 수립) ① 여성부장관과 고용노동부장관은 공동으로 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 경력단절여성등의 경제활동 촉진에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 세워야 한다.

장애인고용촉진 및 직업재활법 제11조(직업적응훈련) ① 고용노동부장관과 보건복지가족부장관은 장애인이 그 희망·적성·능력 등에 맞는 직업생활을 할 수 있도록 하기 위하여 필요하다고 인정하면 직업 환경에 적응시키기 위한 직업적응훈련을 실시할 수 있다.

실상 소외되어 있다고 볼 수 있다.⁹⁹⁾ 과거에 지자체장들이 대북 교류 협력 사업을 왕성하게 추진한 경험이 있으나 대부분은 별다른 성과없이 일회성이 그치는 경우가 많았다. 이는 지자체의 남북 교류사업이 어떠한 확고한 제도적 토대에서 안정적으로 추진된 것이 아니었기 때문이었다고 분석된다.¹⁰⁰⁾

2. 지방자치단체의 역할배분을 위한 법제 정비방향

이상에서 검토한 바와 같이 탈북민의 실제 생활의 주요 근거지와 밀접한 관련을 가지는 지방자치단체의 역할은 매우 이탈주민의 삶에 큰 영향을 미칠 수 있다. 이점을 고려한다면 지자체의 역할을 위한 법제 정비방안으로서 첫째로 꼽을 사항은 이탈주민지원 사업에 관한 사무를 지자체의 고유사무 내지는 국가와의 공동사무로 전환하여 지자체가 담당할 업무에 관하여 이양해줄 필요가 있다.

가령 지자체의 좋은 역할로서 필요한 사업 중 지자체와 지역적응센터가 연계하여 거주지보호에 들어간 이탈주민에 대한 개인별 DB를 구축하는 것 따위를 생각할 수 있다. 이에 대한 관리를 지자체가 하도록 규정함으로써 지자체의 역할 강화를 꾀하는 것이다.¹⁰¹⁾ 지방자치단체의 역할이 강화되고 DB구축을 통하여 중앙과 지방이 서로 연계한다면 더욱 효율적인 이탈주민관리가 될 수 있을 것이다. 이는 통일부의 예산과 인력난에 대한 보완책으로도 작동될 수 있다고 보인다. 아울러 재정이 열악한 지자체에 탈북민을 수용하는 경우 인센티브를 부여하는 법제를 구축한다면 더욱 효과적일 것으로 생각된다. 특히

99) 송인호, “통일 시대를 대비한 법제정비의 주요쟁점”, 223면.

100) 최용환, 『한국의 대북정책과 지자체의 역할-비정부주체 중심 대북전략 구상』, 한울아카데미, 2015년, 130면.

101) 이는 국회예산정책처가 2009년 11월에 실시한 ‘북한이탈주민 정착지원사업 평가’에서도 지적된 사항이다. 국회예산정책처, “북한이탈주민 정착지원사업 평가”, 2009년 11월, 16~17면.

거주지보호담당관의 업무를 부차적인 업무에서 주업무로 전환하여 전문인력을 양성하는 제도를 구축하는 방안도 필요하다.¹⁰²⁾ 거주지보호담당관의 배정과 관련하여 그 전문성 등에 대하여 많은 비판이 있는 것이 현실이어서 이들에 대한 교육등을 의무화하는 방안도 검토될 필요가 있다.

한편, 북한이탈주민정책 가운데에는 이들을 지방으로 유도하는 정책¹⁰³⁾도 포함되어 있고, 특히 동법 제17조의3은 농촌으로 유도하는 조항도 있는바 향후 지방자치단체의 역할은 더욱 중요해질 것으로 전망된다. 이렇듯 지자체의 역할 강화는 지역주민의 참여를 확대함으로써 남북관계 현실과 통일문제에 대한 국민적 공감대 형성에 유리하며 민간단체들의 활동보다는 역시 안정적인 측면이 있고, 장기적으로 행정·경제·사회·문화 등 제반 분야의 통합 기반 구축에도 기여할 수 있을 것이다.¹⁰⁴⁾

결국 지방자치단체의 역량강화를 위해서는 이탈주민지원사업에 있어서 일정부분 지방자치단체가 업무에 관여하도록 입법적으로 개선하는 것이 필요하다. 특히 그동안 지방자치단체들이 북한이탈주민지원 업무에 관심을 가지지 않은 이유 중 매우 큰 비중을 차지하였던 것이 이들 업무가 국가사무로만 되어 있었기 때문이었다는 점에서도 이를 ‘국가와 지방자치단체의 공동사무’로 전환하거나 지방자치단체의 책무에 관한 규정을 신설하여 지자체가 능동적으로 이탈주민의 보호 및 지원사무를 추진할 수 있도록 하는 방안을 검토해야 한다. 구체적으

102) 이금순외, 『북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안』, 통일연구원, 2004년 11월, 121면.

103) 이 정책은 현재 수도권에 탈북민의 거주지가 집중되어 있어 특히 다수의 탈북민이 거주하는 지자체의 주민은 그렇지 않은 지자체의 주민보다 탈북민에 대한 지원부담을 더 크게 지는 것이라 할 수 있다. 따라서 이는 주민들과 탈북민이 서로 불만을 내재하고 있게 되는 요인이 된다.

104) 최용환, 『한국의 대북정책과 지자체의 역할-비정부주체 중심 대북전략 구상』, 132면.

로는 두 가지의 방법을 생각할 수 있다. 첫 번째 방안은 현행법이 규정하는 바와 같이 초기 정착지원시설에서의 보호 기간 1년과 거주지에서의 보호 기간 5년 간은 국가의 책임 하에 실시하고 이러한 기간이 종료된 후에는 지방자치단체가 주도적으로 북한이탈주민에 대한 보호와 지원 업무를 추진한다는 내용을 선언적으로 규정하는 방안이다. 이 방안은 이러한 규정이 없더라도 지방자치법이 규정하고 있는 내용¹⁰⁵⁾ 상 구조적으로 당연한 내용이지만, 현재 상당수의 지방자치단체가 제정한 북한이탈주민 지원을 위한 조례의 내용을 보면 지방자치단체가 직접적으로 북한이탈주민에 대해 지원하기 보다는 민간단체의 지원과 북한이탈주민지원협의회를 통한 간접적 지원에 방점을 두고 있는 상황을 감안한다면 북한이탈주민법이 지방자치단체의 책임을 보다 명확히 해 두는 것도 의미가 있을 것으로 보인다. 두 번째 방안은 현재 북한이탈주민법이 규정하는 북한이탈주민에 대한 보호와 지원 업무를 단계별로 국가와 지방자치단체에 배분하는 방안이다. 구체적으로 살펴보면 북한이탈주민법상 보호의 단계는 외국에서의 보호신청 및 보호결정, 정착지원시설에서의 보호, 거주지 보호로 구분되는데, 이 가운데 외국에서의 보호신청 및 보호결정, 정착지원시설에서의 보호는 국가의 책임으로, 거주지에서의 보호는 지방자치단체의 책임으로 각각 규정하는 방안이다. 북한이탈주민이 외국에서 보호신청을 하고 이에 대해 국가가 보호결정을 한 후 정착지원시설에서 일정한 보호를 행하는 것은 지방자치단체가 개입할 소지가 거의 없으므로 이는 현재와 같이 국가의 책임으로 행하도록 하는 것이 바람직 하지만, 북한이탈주민이 거주지로 이전하게 되면 지방자치단체의 주민이 되기 때문에 현재처럼 국가의 책임으로 보호와 지원을 실시하되 이를 지방자

105) 북한이탈주민에 대한 국가의 보호가 종료되면 북한이탈주민은 지방자치단체의 주민의 지위를 가지기 때문에 지방자치법 제9조 제2항 제2호(주민의 복지증진에 관한 사무)에 따라 지방자치단체의 보호를 받을 수 있을 것이다.

치단체의 장에게 위임하는 구조를 벗어나서 지방자치단체의 책임으로 보호와 지원 사무를 행하는 것이 실효적 측면에서나 논리적 측면에서도 적합한 것으로 판단된다. 이와 더불어서 지방자치단체의 조례에 대한 위임규정의 신설 등을 통하여 거주지 보호단계에서 지방자치단체가 북한이탈주민에 대해 보다 실효적인 보호와 지원의 업무를 주도적으로 행할 수 있도록 법제적 정비를 추진하는 방안도 함께 고려해 볼 필요가 있을 것이다.

제 6 절 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」의 추가 정비방향

1. 남북한의 관계규정

현재 남북한 간의 관계에 관하여는 남북교류협력에 관한 법률, 남북협력기금법, 남북관계발전에 관한 법률, 개성공업지구지원에 관한 법률, 남북간 합의서 등에서 통일을 지향해 나아가는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수한 관계로 정하고 남북간의 거래는 이 특수관계설에 기하여 민족내부거래로 본다는 규정을 두고 있다. 관련하여 북한이탈주민법은 북한을 이탈한 사람에 한하여 적용되는 법률이기는 하나 상기의 법률과 마찬가지로 남북한간의 기본적인 사항에 관하여 반영해 둘 필요가 있다.¹⁰⁶⁾ 현재 남한내에 정착한 탈북민은 대략 2만 9천여명으로 추산되고 있는데 이 숫자는 갈수록 늘어날 전망이다. 따라서 남북한 간의 관계, 남북한 법의 관계 나아가 북한과 제3국에 체류중인 북한국적자의 법적지위 등에 관한 입장을 미리 이법에 담아둔다면 향후 통일 과정에서 발생할 민·형사적 법률관계에 보다 쉽게 대응할 수 있을 것이다.¹⁰⁷⁾ 상술한 바와 같이 북한이탈주민법은 이탈

106) 구 동·서독의 경우는 상대방을 국가로 인정하고 국적에 관하여는 혈통주의에 기하여 동·서독인들을 모두 ‘독일인’이라는 범주에 두었다.

107) 정용상, “북한이탈주민의 사회통합을 위한 법정정책 방향”, 『동아법학』, 동아대

주민을 대상으로 하는 부분이어서 향후 남북한간의 관계 등 포괄적인 사항에 관한 기본법을 구상해 보는 것도 한 방법이 될 것이다. 그러나 현재 상태에서 탈북민의 처한 법제적 제문제와 관련한 범위에서는 북한이탈주민법에서 그 관련 부분을 부분적으로나마 담는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

2. 해외체류 무국적 탈북자에 관한 법정책

이 논의는 북한에 대한 법적지위를 어떻게 해석해야 하는가에 관한 문제가 선결문제로 판단되어야 한다. 상술한 바와 같이 북한에 관한 우리 헌법의 규정은 제3조 영토조항에 따라 아직 미수복지역에 존재하는 반국가 단체에 불과하다. 이러한 논리에 따르면 북한주민이 가지고 있는 북한국적은 당연히 인정될 수 없다. 그러나 헌법 제4조의 평화통일조항과 이에 따라 정립된 남북관계의 특수성¹⁰⁸⁾, 그리고 북한의 UN가입 등으로 적어도 국제적으로는 국가로서의 실체를 가지고 있다는 현실에서 본다면 실제로 북한의 국가성을 완전히 부인하기는 어렵다는 관점에서 해외 체류 탈북민에 관한 법정책을 검토할 필요가 있다.

이유를 불문하고 현재 북한국적을 가지고 북한을 이탈하여 재외국에 거주중인 북한주민은 상당수에 이른다.¹⁰⁹⁾ 우리 헌법 제3조의 해석상 이들은 모두 우리 국민이나 실제상 북한지역에 우리의 주권이 미치지 못하므로 (북한내에 거주하는 북한주민에 대해서는 차지하고) 이

학교 법학연구소, 2013년, 44면.

108) 남북관계는 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수한 관계로 규정한다.

109) 제3국 중에서 가장 많은 수를 차지하는 중국의 경우, 난민구호단체인 ‘좋은 벗들’의 조사에 의하면 동북3성에 최소 14만명에서 최대 30만명에 이른다고 추정하고 있다. 한상우, 배지숙, “2002년도 남북법제개선 연구보고서(북한이탈주민의 법적 지위와 보호방안)” 법제처, 2008년, 8면. 그러나 우리정부는 2~3만명 정도로 추산하고 있다.

들이 북한을 이탈하여 제3국에서 거주하면서 우리 정부에 남한으로의 입국의사를 표시한 때(소위 탈북)로부터 우리정부의 외교적 보호의무가 시작되는 것으로 보아야 한다. 이때 이들은 북한국적자이면서도 잠재적으로는 대한민국 국적자가 된다고 볼 것이다.¹¹⁰⁾ 어쨌든 이들을 지원하는 것은 우리 헌법상 재외국민의 보호에 해당한다고 해석할 수 있고 또한 북한이탈주민법 제4조 제2항에 따라 외교적 보호의무가 발생한다고 볼 것이다. 그러나 이들을 우리 국민이라고 주장하지 않는 편이 더 나은 경우가 있다. 만약 이들을 우리 국민이라고 주장하는 경우 국제적으로는 난민으로서의 보호를 받을 수 없게 되어 이들의 인권보호에 반할 소지가 있다는 것이다. 난민으로 인정을 받는다면 난민지위협정(Convention Relating to the Status of Refugees)에 따라 보호받으며 동협정 제33조상 강제송환금지 원칙(principle of nonrefoulement)에 따라 북한으로 강제송환 되지 않아 일단의 안전은 확보할 수 있다. 따라서 우리 정부의 보호노력이 이에 미치지 못할 경우에는 우리 국민임을 주장하지 않는 편이 보호의 실효성이 높다고 할 수 있다. 그러나 경제난을 이유로 한 탈북민의 경우는 동 협정 제1조에서 제시하는 기준에 부합하지 않아 난민으로서의 지위를 인정받지 못할 가능성이 있고 인도적 난민(humanitarian)개념을 도입한다고 할지라도 거주국이 중국이나 동남아 국가인 경우에 이를 원용할 가능성이 높다고 생각되지 않는다. 따라서 제3국에 체류중인 탈북민은 우리 정부가 주도로 거주국 당국과의 협상 등 외교적 노력을 다하여 국내에 입국을 할 수 있는 방안을 고려해야 한다. 이런 점에서 북한이탈주민법 제4조 제2항은 매우 필요한 것이라 할 수 있지만 이들이 북한에 강제송환되는 것을 방지할 수 있는 법적 장치 또한 강구될 필요성이 높다.

110) 이규창, “무국적 탈북자 보호를 위한 법제도적 대응 방안 모색”, 216면.

3. 북한이탈과정에서 신변보호에 관한 규정 신설

북한을 이탈하여 남한에 입국하기까지의 과정에서 거치게 되는 것이 제3국에서 우리정부에 보호신청을 하는 것이다. 보호신청을 통하여 남한에 입국하게 되면 초기에 국정원과 경찰 등의 합동심문을 받는다. 문제는 제3국에서 탈북민이 주거지를 벗어나 남한으로의 입국을 시도할 때 경우에 따라서는 우리의 언론 등을 통해 이들의 탈북시도가 이미 전해진다. 또 다른 경우는 제3국에서는 보안이 유지되었으나 합동심문과정에서 이들의 신분이 공개됨으로써 북한에 남겨진 이들의 가족 등이 신변에 위협이 가해지는 경우가 있다. 실제로 2010년 서울중앙지방법원에 제기된 손해배상청구소송 사건¹¹¹⁾은 탈북민이 심문 당시 귀순사실 및 인적사항의 비공개를 요청하였음에도 불구하고 경찰청이 이들의 탈북사실을 언론에 배포함으로써 이들의 인적사항, 탈북경로, 탈북수단 등이 기사화되어 북한내의 가족들의 신변에 문제가 발생했음을 이유로 한 것이었다. 이 사건에서 법원은 원고의 정신적 고통에 빠른 손해배상을 인정하였다. 북한의 반인권적 정치상황을 감안할 때 이들의 가족이 신변에 해를 입을 것은 충분히 예상되는 만큼 탈북소식에 관한 정보는 어느 정도 수준에서 비밀이 유지되어야만 한다고 하겠다. 현실적으로는 정보당국이 보안을 유지하여 처리되고 있으나 최근 북한내 고위층 혹은 유명인의 탈북 소식이 국내 입국 전에 이미 언론에 노출되는 사례가 있고, 또한 늘어나는 추세인 북한 고위층 탈북의 경우는 남한에 입국한 후 국익에 도움이 되는 부분 등을 함께 감안하여 처리하여야 한다. 또한 정보당국의 통제와 비밀 엄수에도 불구하고 이들의 탈북에 직·간접으로 관여되는 인력이 적지 않다는 점에서 탈북사실이 누설될 가능성도 부인할 수 없으므로 주위적 규정이라도 정보당국의 비밀유지 의무 또는 언론의 엠바고를 구하

111) 서울중앙법원 2010.7.21. 2008가합41593[손해배상]

는 취지의 입법도 신중히 검토될 필요는 있어 보인다. 그러나 엠바고의 경우 표현의 자유와 그에 따라 파생되는 알 권리 등 국민의 기본권을 제한할 우려가 있으므로 정보누설의 정도와 그 위험 및 해악 등을 충분히 검토한 후에 사회적 합의가 필요하다고 생각된다.

4. 북한이탈주민이 재입북을 추진하는 경우 발생하는 법적 문제

예전에 없었던 현상으로 최근에 부각되는 문제가 북한이탈주민이 재입북을 추진하는 경우이다. 결국 이러한 현상은 북한이탈주민이 우리사회에 정착하지 못하고 있다는 증명이라고도 볼 수 있다. 우리국민(대한민국 국적자)이라면 북한에 입북하는 것은 국가보안법상 불가능하다 치더라도 북한이탈주민의 경우는 대한민국 국적자이지만 북한에 친가족이 있다는 점에서 헌법과 국제법상 가족결합권과 충돌하는 부분이 있다고 볼 여지가 있다. 그러나 이에 관하여 우리 정부는 대한민국 국적자인 이상 북한으로 돌아가는 것은 불가능하다고 한다. 실례로 북한이탈주민인 김련희씨는 중국에 치료차 갔다가 브로커의 말에 속아 실수로 남한에 입국하였다고 하면서 가족을 만나기 위해 북한으로 돌아가겠다고 주장하고 있다. 인도주의적 관점에서 인간은 누구나 가족과 결합하여 생활할 권리가 있다고 하겠으나 북한으로 돌아가 그들이 당국으로부터 받을 처벌 등을 예상한다면 자국민 보호와 고문방지협약의 체약국으로서 이를 용인하기는 어렵다고 생각된다. 그러나 문제는 현실에서 탈북민의 절반에 가까운 숫자가 가능하다면 북한을 왕래 또는 재입북하고 싶어하는 것으로 조사되었고 또한 비공식이긴하나 적지 않은 수의 재입북자가 존재하는 것으로 알려져 있다. 최근 늘어나는 재입북 문제에 대해서 명확히 대처하기 위해서는 현행 북한이탈주민법 제3조에서 대한민국의 보호를 통하여 국내·국제법적으로 대한민국 국민과 동일한 권리·의무를 가진다는 취지로 입법을 개선하는 방법 등도 고려할 필요가 있다고 생각된다.

제 5 장 결 론

이상에서 북한이탈주민의 지원에 관한 우리 법제의 현황과 문제점을 분석하고 개선방향에 관하여 검토하였다. 이를 정리하자면 우선 우리 법제와 판례가 북한이탈주민에 관하여 우리 국적자로 보고 판단함은 정당하다. 다만 판례가 이들의 국적에 관하여 선언하는 바가 북한이탈주민지원법에는 직접 반영되어 있다고 보기 어려운 측면이 있다. 즉, ‘북한이탈주민’과 법상 ‘보호대상자’의 구분으로 발생할 수 있는 차별적 취급과 그 기준에 관한 재검토가 필요하다는 것을 알 수 있다. 이와 관련하여 제3국에 체류중인 탈북민의 효율적인 보호를 위해서는 그동안의 우리 법제와 판례의 입장을 일방적으로 주장하기에 적절치 않은 경우도 있음을 확인하였다. 따라서 이들에 대한 보호는 체류국의 보호상황과 체류국이 맺은 국제법 및 협약과 이의 준수여부 그리고 이들에 대한 난민인정 여부 등을 종합적으로 판단하여 상황에 따라 적절한 외교적 보호를 취하여야 한다. 관련하여 이들의 국적은 법적으로 ‘사실상 북한국적의 보유자’이며 ‘잠재적인 대한민국 국적자’로서 국내에 입국하는 순간 실효적으로 국적을 취득한다고 봄이 현재로서는 가장 합리적인 해석이 될 것으로 보인다.

다음으로 북한이탈주민 정착과 지원에 관한 주요 법정책으로 지원 단계와 지원기관을 중심으로 한 절차로서 하나원의 교육과정은 법의 규정에 부합하도록 그 기간을 늘리거나 교육내용에 약간의 수정을 가하여 수용기간 동안 학력심의 등 사회정착에 필수적인 절차를 가급적 마치도록 함이 타당하다고 생각된다. 다만, 장기간에 걸친 탈북소요시간과 일부 기본권이 제한됨을 감안하여야 할 것이고 이들의 희망사항과 전문가의 견해 등을 고려하여 정책적으로 택할 문제로 보인다.

그리고 북한이탈주민에 관한 현행 법정책의 주요 과제로서 제3국에서 출생하여 입국한 무국적 탈북아동의 보호와 정착에 관하여는 북한

이탈주민법의 적용을 받도록 적용범위를 정하는 것이 평등원칙상 타당하며 북한이탈과정에서 탈북민의 신분이 노출되어 북한 내의 가족이 피해를 입지 않도록 하는 취지의 입법도 필요하다. 다만 국민의 알권리 등을 감안하여 우선은 언론의 엠바고를 구하는 취지의 입법 등은 표현의 자유에 관한 위축효과(chilling effect)등을 고려하여 보다 면밀한 검토를 요한다 할 것이다. 최근 문제되는 재입북에 관하여는 헌법상 자국민보호와 고문방지협약 체결국으로서의 의무에 기초해 보편이를 원칙적으로 불허하는 현재의 입장이 타당한바 이에 대하여 명확히 대처하기 위해서는 북한이탈주민법 제3조상 이들이 대한민국 국민과 완전히 동일한 권리·의무의 주체라는 점을 명시할 필요가 있다.

마지막으로 북한이탈주민법의 몇 가지 문제점에 대한 지적을 하였다. 현행 법률은 이 법에서 가장 기본이 되는 사항인 북한이탈주민의 국적에 관하여 규정하고 있지 않고 보호대상자와 비보호대상자를 구분하여 국적부여에 있어 차별을 가하고 있으며, 이에 따라 비보호대상자는 더욱 보호의 사각지대로 몰리게 되었다는 점을 지적하였다. 또한 동법의 보호결정에 관한 기준에 있어 대체로 난민법에서도 금지하는 범죄와 비범죄적·비정치적 사유를 함께 제외대상으로 하는 것은 문제가 있다. 특히 국적이 아닌 거주기간을 중심으로 하여 보호대상 여부를 판단하는 점은 본래 이법이 추구하는 입법취지와 부합되지 않는다고 생각된다.

마지막으로 이탈주민 정착지원사업에 있어서 지방자치단체의 역할을 강화할 필요성을 제기하였다. 이는 북한이탈주민의 수도권 집중을 해소하고 지방이주를 장려하는 정책적 차원에서 볼 때 지방자치단체를 탈북민 정착·지원의 주체로 인정하여 안정적인 재원을 확보하도록 법적 근거를 두고 그 전문성을 강화하는 법제를 위하여 지자체의 업무를 위임사무와 의무중심에서 벗어나 고유사무로 처리되도록 하고 일상생활과 관련하여서는 권한을 강화하는 방향의 입법이 타당하다.

체제가 다른 남한사회에서 북한이탈주민이 성공적으로 정착하는 것은 미래 통일한국의 사회통합을 완성하는 토대가 된다는 점에서 매우 중요한 의미를 가지며, 이를 구축하는 이탈주민지원법제는 통일법의 초석이 된다고 할 것이다. 또한 가능한 한 다수의 북한이탈주민이 실질적으로 평등하고 사회에 통합되는 방향으로 시대와 상황에 맞춘 법제도가 구축되어야 한다. 이때 통합의 방향은 그들의 정체성을 말살하지 않고 보호하는 것을 의미하며 우리사회에 일방적으로 동화(assimilationist)되도록 강요하는 방식이 아닌 진정한 통합의 방향이 되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 단행본 -

- 강경근, 『헌법학』, 법문사, 1997
- 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2004
- 김철수, 『학설판례헌법학(상)』, 박영사, 2008
- 김철수, 『헌법학개론』, 박영사, 2007
- 송인호, 『통일법 강의』, 법률신문사, 2015
- 이효원, 『통일법의 이해』, 박영사, 2014

- 논문 -

- 김문현, “영토조항과 북한주민의 법적 지위”, 『사례연구 헌법』, 법원사, 2005
- 김명기, “북한주민을 대한민국 국민으로 본 대법원 판결의 법이론”, 『저스티스』 제30권 제2호, 한국법학원, 1997
- 김찬규, “북한탈출자의 난민자격과 그 처우에 관한 고찰”, 『인권과 정의』 제214호, 대한변호사협회, 1994
- 김태진, “북한이탈주민 관리를 위한 공법적 과제”, 『공법학연구』 제6권 제1호, 한국비교공법학회, 2005
- 김태천, “북한이탈주민의 대량난민사태에 대한 국제법적 대응”, 『법학논고』 제14집, 경북대학교 법학연구소, 1998
- 나달숙, “탈북자 지원제도 현황과 인권의 법적 보호방안”, 『법과 인권교육연구』 제1권, 법과인권교육학회, 2008

참 고 문 헌

- 도회근, “북한주민의 헌법상 지위에 관한 연구”, 『헌법학연구』 제4집 제2호, 한국헌법학회, 1998
- 심재철, “재외탈북자의 법적 지위”, 『생명과 인권』, 통권 제49호, (사) 북한인권시민연합, 2008
- 송인호, “통일 시대를 대비한 법제정비의 주요쟁점”, 『저스티스』 통권 제146-3호, 한국법학원, 2015.2
- 석동현, “현행 국적법의 문제점과 개정방향 연구”, 『법조』 제46권 제11호, 법조협회, 1997
- 이규창, “무국적 탈북자 보호를 위한 법제도적 대응방안 모색”, 『통일정책연구』 제21권 1호, 통일연구원, 2012
- 이승우, “국가보안법의 헌법적 조명”, 『인권과 정의』 제225호, 대한변호사협회, 1995
- 이정수, “국적법상 여러 논점들에 대한 소고”, 『법조』, 통권 제585호, 2005.6
- 이향규, 한만길, “북한이탈주민 학력심의제도 개선방안”, 한국교육개발원, 연구보고서 『Position Paper』 제7권 제17호, 2010.12
- 이희훈, “중국 내 탈북자의 법적지위와 인권보호에 대한 연구”, 『공법연구』 제35집 제2호, 한국공법학회, 2006
- 장소영, “북한이탈주민 정착지원에 관한 법제도의 현황과 과제”, 『통일과 법률』, 법무부, 2015
- 정용상, “북한이탈주민의 사회통합을 위한 법정책적 방향”, 『동아법학』, 동아대학교 법학연구소, 2013
- 정인섭, “우리 국적법상 최초 국민 확정기준에 관한 검토”, 『국제법학회 논총』 제43권 제2호, 대한국제법학회, 1998

- 제성호, “분단과 통일에 관한 법적 쟁점”, 『중앙법학』 제6집 제2호, 중앙법학회, 2004
- 조정현, “국제기구를 통한 탈북자 보호에 대한 국제법적 고찰: UNHCR 및 UN인권이사회를 중심으로”, 『통일정책연구』 제19권 제2호, 통일연구원, 2010
- 최대권, “한국헌법의 좌표-영토조항과 평화통일조항”, 『법제연구』 제2권 제1호, 한국법제연구원, 1992
- 최용환, 『한국의 대북정책과 지자체의 역할-비정부주체 중심 대북전략 구상』, 한울아카데미, 2015
- 한상우, 배지숙, “2002년도 남북법제개선 연구보고서(북한이탈주민의 법적 지위와 보호방안)” 법제처, 2008

- 연구보고서 및 자료집 -

- 김명기, “재외탈북자에 대한 법적 보호의무”, 북한동포의 생명과 인권을 지키는 시민연합이 주최한 제1회 북한동포의 생명과 인권 세미나 발표문, 1997
- 국회 남북관계 및 교류협력 발전 특별위원회, “북한이탈주민 정착 현황 및 지원제도 개선방안에 대한 공청회”, 제332회 국회 임시회 공청회 자료집
- 국회예산정책처, “북한이탈주민 보호 및 정착지원사업 평가” 16-12, 2016.7
- 국회예산정책처, “북한이탈주민 정착지원사업 평가”, 09-22, 2009.11
- 류지성, “북한의 교육 및 직업관련 법제에 관한 연구”, 통일법제 연구 15-22-2, 한국법제연구원, 2015

참 고 문 헌

이금순외, 『북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안』, 통일연구원,
2004.11

윤양중, “탈북·귀순자 현황과 대책”, 통일한국, 1996.3

통일부, 『북한이탈주민 정착지원 실무편람』, 2015

통일부, 『북한이탈주민 거주지 정착지원 매뉴얼』, 2015

한국헌법학회, 『헌법개정연구 2006헌법개정연구위원회 최종보고서』,
2006.11

허준영, “북한이탈주민 사회통합정책 방안 모색: 서독의 갈등관리에
대한 비판적 검토”, 통일정책연구 제21권 1호, 통일연구원, 2012

- 외국문헌 -

Andrew Wolman, “North Korean Asylum Seekers and Dual Nationality”,
International Journal of Refugee Law Vol.24 No.4, Oxford Uni-
versity Press, 2013

International Court of Justice, “Nottebohm Case(Liechtenstein v. Gua-
temala)”, Second Phase, Judgment of 6 April 1955, *ICJ Report*,
1955