

北韓離脫住民의 保護・支援法制 現況 및 問題點

李 相 喆*

차 례

- I. 最近 北韓離脫住民의 急增現象
- II. 北韓離脫住民의 保護・支援法制 現況
 - 1. 새 支援法の 制定意義
 - 2. 適用對象範圍
 - 3. 保護原則 및 保護決定
 - 4. 保護・定着支援制度
- III. 北韓離脫住民 保護・支援法制의 問題點
 - 1. 脫北同胞의 法的 地位와 保護對象擴大問題
 - 2. 定着支援法制一般에 관한 問題點
 - 3. 北韓住民의 大量脫出事態에 따른 問題點

* 法制處 行政法制局 法制官

I. 最近 北韓離脫住民의 急增現象

1994년 이후 北韓離脫住民¹⁾이 남한에 歸順²⁾하여 오는 현상을 살펴볼 때 두드러진 특징은 그 이전에 비하여 상대적으로 大量化·集團化·日常化하는 경향을 나타내기 시작하고 있다는 점이다. 한 통계자료에 의하면 南北分斷이 후 1996년 말까지 北韓을 離脫하여 南韓에 歸順한 사람은 모두 7백56명이고 사망·행방불명을 제외하면 629명에 이른다. 더구나, 1993년까지만 하여도 연간 10명내외에 불과하였으나 1994년부터는 연간 30명 내지 50명 정도로 대폭 증가하고 있다는 것이다.³⁾ 최근 北韓住民들의 이탈·귀순은 더욱 急激히 增加하고 있어 1997년 이후에는 그 숫자가 더욱 늘어날 것으로 예상된다. 歸順經路도 매우 다양하여 과거와 같이 휴전선을 南下하여 歸順하는 경우보다는 中國·러시아·홍콩 등을 경유하여 들어 오는 경우가 비일비재하다. 家族單位⁴⁾ 혹은 직장동료 등 주변인물과 함께 集團的으로 脫出·歸順하는 사례도

- 1) 政府가 1996년 11월 14일 國會에 제출한 法律案 제2조제1호에서는 “北韓脫出住民”이라는 용어를 사용하기로 하고, 이를 “北韓에 住所·直系家族·配偶者·職場등을 두고 있는 者로서 北韓을 脫出한 후 外國의 國籍을 취득하지 아니한 者”를 말한다고 用語定義하였다. 그러나, 國會 外務統一委員會의 審議過程에서 “北韓離脫住民”으로 변경하였다. 法律의 題名 역시 當初案의 “北韓脫出住民의보호및定着支援에관한法律”에서 “北韓離脫住民의보호및定着支援에관한法律”로 改稱하였다. 유사용어로서 脫出·離脫·歸順등은 뉘앙스가 어느 정도 다른 점이 있는데, “離脫”이란 용어는 脫出·歸順보다 상대적으로 가치중립적인 성격의 용어라고 본다.
- 2) “歸順” 또는 “歸順者”라는 용어는 敵對關係에 있어서 敵國으로부터 投降하여 오는 사람을 지칭하기 때문에 平和統一을 지향하는 우리 정부로서 北韓同胞를 끌어 안는 입장에서 이 용어만을 사용하는 것은 적절하지 못한 면이 있다. 北韓은 우리에게 완전한 外國이 아니라는 점에서 脫北후 入國한 北韓 住民들을 “亡命者”로 부르기도 곤란하며, “移住者”는 단순히 北韓에서 南韓으로 居處를 옮긴다는 뜻만 있어서 南北韓간의 特殊關係를 제대로 반영하지 못한다는 지적이 있다. 그러나, 休戰線을 넘어 南下한 北韓兵士의 경우에는 國軍과 北韓軍이 對峙하고 있는 이상은 “歸順者”로 지칭하는 것이 좋다는 의견이 있다(중앙일보, 1996. 3. 20. 참조).
- 3) 이정우, “북한이탈주민 지원법의 문제점과 개선방향”, 『北韓』 통권302호, 사단법인 북한연구소, 1997년 2월, 137면~138면 참조.
- 4) 1997년 5월 12일 안선국씨 가족 6명과 김원형씨 가족 8명 등 14명이 함께 신의주에서 木造船을 이용하여 仁川으로 歸順한 것이 代表的인 사례다(동아일보 1997. 5. 13.). 종전에도 김재원씨 부부 등 7명(1997. 3. 27. 홍콩경유 귀순), 신동혁씨 등 러시아伐木工 4명(1997. 3. 17.), 김영진씨 가족 4명과 유송일씨 가족 4명등 8명(1997. 1. 22. 서해경유귀순), 김경호씨 일가 17명(1996. 12. 9. 홍콩경유귀순)

늘고 있다. 이같은 일련의 趨勢는 과거에 쉽게 찾아 볼 수 없던 현상이다. 또한 脫北者들의 身分도 매우 다양하게 나타나고 있다. 과거에는 남파간첩이나 북한군인 출신이 대부분이었으나 최근에는 최고위정치인, 김일성·김정일의 주변측근인물, 당고위간부, 外交官, 海外駐在商社員, 농민, 과학자, 별목공 등 다양한 계층으로부터 歸順하고 있다. 이들의 歸順動機도 매우 다양화하고 있다. 80년대까지는 體制不滿이 主流를 이루었으나 90년대에 들어와서는 처우 불만·食糧難·이성문제·처벌우려 등 주로 社會不滿이 주류를 이루고 있다.⁵⁾ 결국 北韓離脫住民들이 양적으로 급격히 증가할 뿐만이 아니라 질적으로도 脫出性格이 과거와는 다른 特性을 지니고 있음을 알 수 있다.

한편, 中國과 러시아에는 不法滯留하고 있는 北韓離脫住民들의 규모가 적지 아니한 것으로 알려지고 있다. 현재 정확한 통계를 파악하기는 어렵겠으나, 中國과 러시아에서 不法滯留하는 北韓離脫住民들은 약 1천명 내지 2천여명으로 추산되고 있고 歸順을 희망하는 北韓離脫住民만도 약 500여명에 이른다고 하는 바,⁶⁾ 이들의 숫자도 점점 大量化하고 있는 것이다. 歸順北韓住民이 우리나라에 들어와서 우리 국민의 일원으로 적응하여 自立的인 生活을 영위할 수 있도록 政府가 이들을 保護·支援하는 문제도 물론 중요하다. 그러나 현재 中國과 러시아에 不法滯留하는 北韓離脫住民들은 身邊安全이 보장되지 못하므로 이들의 安全을 확보하고 우리나라 혹은 第3國에 정착하여 살아갈 수 있도록 하는 문제도 매우 중요한 것이라고 본다. 일각에서는 北韓離脫住民에 대한 支援法制가 일부 脫北者들에게만 국한되는 대책이라는 지적을 하고 있다.⁷⁾ 北韓離脫住民중 남한땅을 밟는 행운은 소수의 사람들에게 적용될 뿐이고, 이들 보다 훨씬 많은 대다수 脫北者들에 대하여는 政府가 대책을 마련하지 못하고 있다는 것이다. 현재 中國·러시아·홍콩 등에서 南韓入國의 기회를 노리며

등 가족 중심의 集團의 脫出이 1996년말 이후 頻發하고 있다.

- 5) 尹良重, “脫北·歸順者 收容對策에 관한 研究”(동국대학교 행정대학원 석사학위논문), 1996년 6월, 9면~35면 참조. 1953년 7월 27일 休戰協定 이후 1995년 12월 31일까지의 歸順者를 주민·군인·유학생·시베리아별목공으로 구분하여 그들의 動機·年齡·學力·脫出經路 등을 중심으로 分析하였다.
- 6) 김석우 統一院次官이 1997년 4월 8일 國會 統一外務委員會와의 오찬간담회에서 밝힌 내용이며, 그 외에 향후 北韓離脫住民 對策으로서 전원수용원칙을 견지하여 滯留國 및 UN高等難民辦務官(UNHCR)과의 외교노력을 강화하겠다고 밝혔다(중앙일보, 1997. 4. 8. 참조).
- 7) 중앙일보(1997. 1. 23.) 참조.

음지에서 배회하는 同胞들이 매우 많은 것으로 추산되고, 이들 중 상당수는 우리 公館을 찾기도 하였으나 그 뜻을 이루지 못하는 등 選別的으로 이들을 받아들인다는 비판이 제기되고 있다. 현재 中國등에 不法滯留중인 脫北同胞의 法的 地位를 확보하여 國際法的인 難民으로서 보호받을 수 있도록 우리 정부가 滯留地國 政府와 국제사회를 상대로 부단한 노력을 기울여야 한다는 지적도 있다. 이같은 문제점에 대하여 政府는 여러 관점에서 충분한 政策的인 검토를 거쳐 各該하게 關聯政策과 制度를 개선할 필요가 있다고 본다.

北韓體制는 현재 매우 불안정하다. 北韓의 經濟는 90년대이후 계속하여 마이너스성장을 하고 있는 것으로 추정되고,⁸⁾ 앞으로도 經濟狀況이 획기적으로 好轉될 가능성은 거의 없다고 보아야 할 것이다. 北韓의 基幹産業은 석유와 원료부족으로 稼動이 중단되고, 주민들은 水害와 農業政策의 실패로 食糧難⁹⁾에 허덕이고 있는 것이 오늘의 北韓의 現實이다.¹⁰⁾ 體制維持에 불안을 느끼는 김정일과 당수뇌부는 더욱 강력하고 직접적인 住民統制에 필요한 모든 수단을 총동원하지 아니할 수 없을 것이다. 이는 住民들과 중간관리층의 불만으로 이어지고 이같은 惡循環이 반복되면서 體制의 崩壞危機를 맞을 가능성은 점점 더 높아질 수 밖에 없다.¹¹⁾ 물론 北韓體制의 붕괴여부에 관하여는 붕괴

8) 韓國銀行에 의한 北韓의 1人當GNP 推定結果를 보면, 1990년 1064불, 1991년 1038불, 1992년 943불, 1993년 904불, 1994년 923불등 마이너스추세를 보여 주고 있다. 기타 최근의 北韓의 主要經濟指標은 '95 북한개요(통일원), 131면~241면 참조.

9) 김운근, “북한의 식량난”, 『北韓 經濟의 오늘과 내일』, 연구총서 96-01, 현대경제사회연구원, 1996년 1월, 53면~63면 참조.

10) 내외 北韓專門家들은 북한에서 食糧不足의 惡循環이 김정일 정권유지에 있어 당분간은 決定的인 영향을 미치지 않는 것이나 反復過程을 거치면서 窮極的으로는 政權의 基盤을 흔들어 놓을 것으로 전망하고 있다. 결국 김정일 정권은 극한상황에서 改革의 第1次目標을 農業部門에 둘 것이며, 食糧難의 주원인이 集團農場體制에 있으므로 現행 분조관리제에서 분조계약제(분조구성원을 7~8명으로 세분화하되, 目標生産量을 초과달성한 경우에는 그 超過分을 분조원의 自由處分에 一任하는 방식)를 실시하는 등 中國式 改革모델을 도입하여 農場經營權을 農民에게 移讓하는 방향으로 나아갈 가능성이 있다. 『북한의 1996년 곡물 생산량 추정』(한국농촌경제연구원), 47면~49면 참조.

11) 北韓社會는 食糧難·에너지難 등 심각한 경제적 어려움속에서 주민들의 社會逸脫現象이 加速化되고, 사회 전반에 걸쳐 不正과 不條理가 만연하고 있으며, 만약 北韓이 이같은 社會·經濟的 어려움을 방치한다면 동구사회주의 國家들의 경험에서 보아온 바와 같은 體制 자체의 崩壞를 초래하는 要因이 될 것임을 지적하고 있다. 『통일백서 1995』(통일원), 22면~33면 참조.

한다는 주장과 계속 존속할 것이라는 주장이 나오고 있다.¹²⁾ 崩壞論者들의 주장은 北韓體制는 과감한 개혁과 開放政策을 통하여서만 위기를 극복할 수 있으나 北韓이 스스로 그런 선택을 할 수는 없는 딜레마¹³⁾에 빠져 있다는 것이다. 폐쇄적인 社會主義 國家經濟의 몰락은 불을 보듯 뻔한데 北韓이 개방노선을 선택한다면 그 순간부터 체제부정세력이 형성되고 不正腐敗와 權力葛藤이 확산될 것이라고 예상한다. 국가의 식량배급질서가 붕괴됨으로써 國家에 대한 住民들의 信賴度가 무너지고 社會主義體制의 우월성에 대한 懷疑가 순식간에 확산될 것이라고 주장한다.¹⁴⁾ 급속히 확산되고 있는 脫北者들에게서 보듯이 이같은 개별적·소극적 형태의 체제에 대한 저항은 급기야 集團의이고 적극적인 양상으로 發展할 수 있다는 것이다. 崩壞論者들은 사회주의권의 붕괴로 인한 北韓의 外交的·經濟的 孤立과 과거 후견인의 역할을 맡아 왔던 中國이나 러시아마저 北韓에 대하여 매우 현실적인 자세로 대하고 있는 점을 지적한다. 반면 북한체제의 存續可能性을 주장하는 存續論者들은 經濟難은 결코 體制崩壞의 必要충분조건이 될 수 없으며, 食糧難이 반드시 체제불만으로 이어진다고만 보기는 어렵다는 것이다. 존속론자들은 北韓住民 전체의 30%에 이르는 약 7백만명이 北韓體制에 대한 절대적 지지를 보이는 이른바 核心階層인데다 외부와의 철저한 단절로 民主主義나 資本主義에 대한 대중의 이해기반이 전혀 없는 상태에서 北韓住民들이 體制變革勢力으로 成長하는 것은 불가능하다고 주장한다. 美國이나 日本등 強大國들이 北韓의 급격한 붕괴보다는 延

12) 중앙일보(1996. 9. 21.) 참조.

13) 柳浩烈, “90年代 北韓 經濟政策 評價와 政治指導力의 役割”, 「統一研究論叢」(창간호), 民族統一研究院, 1992년 6월, 45면~50면 참조. 社會主義國家의 經驗에 비추어 볼 때, 最高指導者의 死亡·失脚등 交替가 일어날 경우에만 實質的 改革과 變化가 가능할 것이지만, 현재 實權을 장악한 김정일은 김일성노선을 변경할 것으로 보이지 않는다.

14) 향후 南北韓狀況은 대체로 ①和解協力狀況, ②國家聯合狀況, ③平和統一狀況, ④吸收統一狀況, ⑤全面戰狀況등 5개類型중 어느 하나의 상황으로 展開될 것이 예상되는 바, 우리 政府가 平和統一政策을 지향하더라도 언제나 우리 政府의 意志대로 南北韓狀況이 展開되는 것은 아니므로 우리 政府가 원하지 아니하는 狀況이 展開되더라도 이에 各各 對應할 수 있는 對策이 國家危機管理的 觀點에서 豫備的으로 검토·準備되어야 하며, 특히 現實的인 가능성이 다분히 높다고 생각되는 北韓體制의 崩壞에 따른 吸收統一狀況에 대응하는 對策마련이 重視되어야 할 것이며, 매우 시급하다고 본다. 拙稿, “統一狀況展開와 憲法的對應”(1996. 8. 26. 中央公務員教育院 高級管理者課程 研究·發表資料) 참조.

着陸(softlanding)을 희망하고 있고, 中國이나 러시아는 北韓의 붕괴를 전혀 원하지 아니하며, 특히 中國의 경우 北韓이 崩壞危機에 처한다면 막대한 지원을 아끼지 아니할 것이라고 주장하고 있다.¹⁵⁾ 따라서, 반드시 北韓體制는 붕괴될 것이라고 단정하기는 어렵겠지만, 현실적으로 北韓體制의 붕괴가능성과 우려는 점점 높아지고 있다. 이같은 崩壞危機狀況은 서서히 완만한 곡선을 그리며 進展될 수도 있을 것이다. 그러나, 어느 시점부터는 순식간에 北韓體制가 그 統制力을 상실하면서 동시에 大量脫出事態가 발발할 가능성도 배제할 수 없다. 이같은 돌발사태에 대응하여 정부가 어떻게 신속하게 大量脫出難民을 收容하고 빠른 시일내에 南韓體制하에 적응시켜 안정을 도모할 수 있느냐 하는 문제에 관하여는 충분한 검토를 거쳐 설령 그같은 事態가 반드시 발발하지 아니하더라도 최소한 豫備的인 對策으로서 마련되어야 할 것이다.

이하 위에서 살펴 본 바와 같은 南北關係의 最近狀況을 前提로 하여 올해부터 시행예정인 北韓離脫住民의보호및定着支援에관한法律(이하 “새 支援法”이라 칭함)에서 마련한 保護·支援制度의 現황을 살펴보고, 앞으로 새 支援法의 시행에 따라 예상되는 問題點을 정리하여 보고자 한다. 앞으로 北韓住民의 大量脫出事態가 우려되고 이에 對備할 필요가 있다고 생각되므로 특히 이같은 관점에서 問題點은 무엇인지에 관하여 분석·정리하여 보고자 한다.

II. 北韓離脫住民의 保護·支援法制 現況

1. 새 支援法의 制定意義

새 支援法은 大韓民國의 보호를 받고자 하는 北韓離脫住民이 急增함에 따라 이들에 대한 종합적인 보호 및 정착지원에 관한 制度的인 基盤을 확립하여 北韓離脫住民이 自由民主主義 體制에 적응할 수 있도록 각종 보호·혜택을 부여하는 등 우리 國民의 일원으로서 정착하여 보람된 삶을 영위할 수 있도록 하려는 것이다.¹⁶⁾ 새 法律은 몇 가지 관점에서 종전의 法律과 비교하여 살펴볼 때에 획기적으로 改善된 점이 있고, 일련의 支援制度 및 節次가 체계화되었다고 본다. 또한 우리 政府의 原則的인 입장과 태도를 비교적 분명히 하고

15) 北韓 역시 가장 強力한 後援者는 中國밖에 없다는 인식아래 中國에 대하여 經濟支援과 韓半島統一問題에 대한 支持를 확보하여 나아가기 위한 協力關係를 강화할 것으로 전망된다. 통일원, 전게서, 43면~46면 참조.

16) 國會 外務統一委員會, 法律案審查報告書(1996년 12월) 1면~3면 참조.

있는 점이 있다. 이하 主要改善內容과 특징을 요약하여 보면, 우선 새 支援法에서는 北韓離脫住民의 보호·지원업무를 정부의 統一政策을 관장하는 統一院長官이 총괄하도록 一元化한 점을 들 수 있다. 종전에는 사회복지업무를 관장하는 保健福祉部長官이 보호·지원업무를 수행하도록 하고 登錄業務는 市·道에서 맡도록 하였으나, 앞으로는 統一政策 수립 및 統一對備業務와 밀접한 관련성을 가지고 제도를 운영할 수 있도록 보호지원의 결정과 등록등에 관한 업무를 원칙적으로 統一院長官이 總括하도록 하였다. 이는 단순히 소관부처가 水平的으로 변경된 것에 불과한 것으로 볼 수 없다. 保健福祉部는 社會福祉政策業務를 담당하는 부처로서 內國民의 생활보호·아동모자복지·근로복지·취업보호 등에 관한 政策을 수립·조정하여야 할 입장이다. 이 경우 이들 內國民인 노동력상실자·노인·불구폐질자·결손가정자녀 등 生活保護對象者에 대하여 건강하고 문화적인 최저한의 생활을 확보하여 주어야 할 책무가 있는 保健福祉部에서는 이들 內國民인 생활보호대상자와 北韓離脫住民에 대한 두 가지의 보호지원에 있어서 優先順位와 衡平性의 문제에 봉착하게 된다.¹⁷⁾ 最低限의 生活를 政府가 보장하여 주어야 할 생활보호대상자보다 北韓離脫住民을 더 優待할 경우, 특히 국내 생활보호대상자에 비하여 北韓離脫住民이 어느 정도의 일정한 財産을 확보하고 勤勞能力이나 收入이 월등하며 就業保護를 받게 될 경우에는 더욱 衡平性의 문제가 클 것이다. 이번에 소관부처를 統一院으로 변경하여 보건복지부가 이들 두 가지 업무를 동시에 수행하는 상황은 벗어났다고 보며, 동시에 北韓離脫住民에 대하여는 人道主義精神에 입각하여 改正法律에 의한 “特別한 保護”를 받는다는 점을 분명히 하였다. 이 점은 앞으로 내국민인 일반생활보호대상자보다 우대받을 수 있는 根據를 제공하는 特別規定으로서의 의미가 부여될 수 있다.

둘째, 새 支援法은 보호대상을 정하면서 “歸順”이라는 종전의 개념보다 넓게 사용할 수 있는 “北韓離脫”이라는 용어를 사용하여 保護對象擴大意志를 밝힘과 동시에 보호에 관한 基本原則을 분명히 제시하였다. “歸順”은 冷戰時代의 극한 대결구도하에서 적국이나 적진으로부터 投降하여 들어온다는 의미가 강한 반면,¹⁸⁾ “北韓離脫”은 단순한 歸順者이외에 여러 가지 동기와 방법으로 北韓의

17) 서동익, “탈북 귀순동포 어떻게 처리하여야 하나”, 『북한』(통권제293호), 사단법인 북한연구소, 1996년 5월, 55면~57면 참조.

18) 國家有功者等越南歸順者特別援護法(1962. 4. 16. 법률 제1053호) 제3조제6항에

管轄權으로부터 벗어난다는 의미가 포함되어 있다고 보여진다. 따라서, 현재 中國이나 러시아등지에 不法滯留하고 있는 北韓 公民權者를 대상으로 하여 보호·지원업무를 수행함에 있어 法令解釋上의 제약이 많이 해소될 것으로 본다. 한편 새 支援法에 나타난 몇 가지의 保護原則을 살펴보면, 보호대상자는 大韓民國 國民으로서 人道主義原則에 입각하여 특별한 보호를 받는다는 점, 본인 스스로 國內 法秩序에 적응·정착하여 건강하고 문화적인 생활을 영위할 수 있도록 노력하여야 함을 宣言한 점, 國際刑事犯罪者 등 일정한 대상자는 우리 政府에 의한 보호를 받을 수 없다고 명시하여 종전의 불합리한 保護決定 基準을 대폭 보완하고 體系化한 점,¹⁹⁾ 保護基準은 연령·학력 등을 종합적·합리적으로 고려하여 결정하도록 한 점 등을 들 수 있다. 이는 동시에 우리 정부의 原則的인 입장을 밝힌 부분으로도 볼 수 있다.

셋째, 保護支援施設 및 制度를 획기적으로 體系化하고, 間接支援方式을 강화하였다. 우선 統一院長官과 國家安全企劃部長은 보호·정착지원시설을 설치·운영하도록 義務化하는 내용을 신설한 점, 원칙적으로 定着支援施設 保護期間을 1년, 居住地 保護期間을 2년으로 설정·보장한 점, 統一院長官이 등록대장을 통합·관리하도록 한 점, 保護決定變更節次의 新設과 위임·위탁제도의

서는 “越南歸順者”를 北韓傀儡集團의 軍人 또는 그 集團의 幹部로서 그 集團에 抗拒하여 大韓民國에 歸順한 者, 北韓傀儡集團의 民間人으로서 重大한 秘密을 가지고 歸順한 者로 定義하였는 바, 60년대 당시의 極限의 이데올로기 대립과 敵對的 關係에서 규정지어진 概念임을 알 수 있다. 그 후 1990년대에 들어와서 越南歸順勇士 特別報償法改正法律(1993. 6. 11. 법률 제4568호)에서 “北韓傀儡集團”을 “北韓”으로, “越南歸順勇士”를 “歸順北韓同胞”로 변경하는 등 南北關係를 敵對的인 關係로만 보지 아니하려는 政策的 흐름의 변화를 보여 주었다.

19) 종전법률인 歸順北韓同胞保護法 제12조제1항에서는 保健社會部長官은 이 법에 의한 보호를 받거나 받을 자가 ①思想이 自由民主的 基本秩序에 위배되는 者, ②大統領令이 정하는 罪를 범하여 禁錮이상의 刑의 宣告를 받고 그 刑이 확정된 者에 해당하는 경우에는 歸順北韓同胞保護委員會의 審議를 거쳐 동법에 의한 보호대상에서 제외한다고 규정하고, 施行令 제10조에서는 對象犯罪의 구체적 범위를 刑法 제2편제1장(內亂의 罪), 제2장(外患의 罪) 및 제127조(公務상 秘密의 漏泄), 軍刑法 제2편제1장(叛亂의 罪), 제2장(利敵의 罪), 國家保安法(제10조를 제외한다) 또는 軍事機密保護法(제5조·제9조·제12조를 제외한다)에 규정된 罪로 규정하였다. 그 외에 동법에 의한 보호대상에서 제외하고자 할 때에는 전과기록을 관리하는 기관에 犯罪經歷을 조회할 수 있도록 하는 규정을 둔 정도이다. 따라서 그 적용배제대상을 國內 思想犯 기타 刑事犯罪에 국한시키다 보니 오늘날 南北和解協力을 추구하는 등 南北韓關係가 복잡하여지고 脫北者문제에 南北韓이외에 中國·러시아 등 제3국까지 연관되어 있는 오늘의 상황에서 종전 保護決定基準으로서 대응하기에는 미흡한 점이 있었다.

도입등 보호지원제도를 伸縮的으로 운영할 수 있는 根據를 마련한 점등에서 종전에 비하여 정착지원시설을 劃期的으로 擴充할 수 있는 등 制度的 基盤이 마련되었다고 본다. 直接支援方式 위주로 되어 있던 종전의 法律에 비하여 이번 새 法律에서는 學力認定·資格認定·社會適應教育·職業訓練制度 등 間接的인 支援根據를 많이 마련하였다. 물론 정착지원시설 및 거주지보호기간을 3년간으로 설정하여 적용에 필요한 過渡期를 적절히 마련한 점도 간접적 지원으로서의 성격을 띠고 있다고 본다.

넷째, 北韓離脫住民의 보호신청절차가 새롭게 體系化되었다. 종전에는 大韓民國에 “歸順”한 同胞에 대하여 보호를 하되, 保健福祉部長官에게 보호신청을 하여야 되었다. 그러나 앞으로는 해외에 不法滯留한 처지에 있는 北韓離脫住民에게 있어서도 현지 한국공관에 우리 정부의 보호를 받고자 하는 意思를 表示하면, 그 때부터 이 법의 적용대상이 되기 때문에 이같은 海外不法滯留 脫北住民의 입장을 고려한 것이라고 볼 수 있다. 신청자는 그 결과를 반드시 통지받을 수 있도록 보장하고, 보호신청이 거부된 경우에는 異議申請을 제기할 수 있도록 하였다.²⁰⁾

다섯째, 保護支援手段을 多樣化하였다. 종전에 없던 학력인정·자격인정·사회적응교육 및 직업훈련에 관한 支援制度를 新設하였다. 이들 신설제도는 北韓離脫住民들이 自由市場經濟와 法治主義를 바탕으로 하는 南韓社會體制에서 개인의 학력·능력여하에 따라 대우를 받는 生活環境에 빠른 시일내에 적응하도록 함에 있어 적지 아니한 보탬이 될 것이다. 間接的·迂廻的 支援이라는 성격이기 때문에 근본적인 適應能力을 배양하도록 하는 데에 매우 바람직하다.

여섯째, 審議委員會의 機能을 강화하였다. 종전의 歸順北韓同胞保護委員會는

20) 統一院案에 대한 法制處의 審査過程에서 당초 異議申請을 行政審判에 대한 特例로 規定하려 한 原案의 내용을 修正하여 단순히 職權是正절차로 변경하게 되었다. 原案은 여러 가지 보호·지원처분 등에 관하여 異議가 있는 北韓離脫住民은 60일 이내에 統一院長官에게 異議申請을 할 수 있고, 統一院長官은 협의회의 審議를 거쳐 棄却·變更 또는 取消의 裁決을 하도록 하였으나, 이는 國家安全企劃部長 등의 處분에 관하여 統一院長官에게 異議申請하도록 한 점, 行政審判委員會의 委員과 같이 일정한 資格要件이 갖추어지지 못한 北韓離脫住民對策協議會의 委員들이 審理를 담당하도록 한 점, 却下規定이 없는 점 등 行政審判의 基本적 要件을 갖추지 못하므로 行政審判절차는 별도로 統一院長官이 異議申請을 받고 是正 기타 필요한 조치를 할 수 있도록 하는 職權是正절차로 변경·보완하였다. 따라서 異議申請외에 行政審判의 請求가 별도로 可能하다고 볼 것이다.

보호대상여부결정, 정착금지원결정 등은 實務的인 審議에 그치도록 되어 있었으나, 앞으로는 그 명칭을 “歸順北韓同胞保護委員會”에서 “北韓離脫住民對策協議會”로 바꾸고 重要政策審議·調整에 관한 업무도 수행할 수 있게 하였다.

일곱째, 國家負擔原則을 천명한 점이다. 우리 정부가 統一政策을 수립·추진하고 統一基盤造成 및 統一促進支援制度를 확충하여 나아가면서 많은 豫算이 수반되게 마련이다. 北韓離脫住民의 보호지원비용 역시 이같은 맥락에서 파악되어야 하겠다. 이는 모두 國家事務에 속하는 것으로서 특정한 어느 地方自治團體에 부담시키거나 전국의 각 地方自治團體에 고루 부담시키는 것이 타당하지는 못하다는 취지에 따른 것이라고 보겠다.²¹⁾

여덟째, 事後管理制度를 보완하고, 後援會의 支援根據를 마련하였다. 거주지보호단계에서 보호대상자는 居住地轉入日부터 향후 5년간은 주소·근무지가 변경된 경우에 반드시 書面申告하도록 하는 등 統一院長官이 이들을 효율적으로 事後管理할 수 있도록 하였다. 한편, 보호대상자들의 자립·정착을 지원하기 위한 後援會를 任意設立에서 強制設立으로 전환하고, 同後援會에 대하여는 정부가 필요한 지원을 할 수 있는 法律的인 根據도 이번에 함께 마련하였다.

2. 適用對象範圍

새 支援法은 大韓民國의 보호를 받고자 하는 意思를 表示한 北韓離脫住民에 대하여 적용하도록 하고 있다. 첫째, 北韓離脫住民에 대하여 適用하도록 한 점에 관하여 살펴 보자. 法 제2조제1호에서는 “北韓離脫住民”을 “北韓에 住所·直系家族·配偶者·職場 등을 두고 있는 자로서 北韓을 벗어난 후 外國의 國籍을 취득하지 아니한 자”로 용어정의하고 있다. 따라서 北韓에서 가족과 직장을 두고 있던 자로서 北韓地域을 벗어난 자이어야 할 것이다.²²⁾ 北韓을 벗어난다고 하는 행위가 반드시 北韓當局의 법령에 반하는 不法的인 것이어야

21) 地方自治法 제11조를 살펴 보면, 外交·國防 등, 전국적으로 統一的인 처리를 요하는 사무, 全國的 規模의 사무등을 國家事務의 범주로 보고 있다. 北韓離脫住民 보호·지원업무는 統一政策 및 外交·安保와 밀접한 관련이 있으므로 원칙적으로 國家事務로 보는 것이 타당하다고 본다.

22) 제성호, 『남북한 특수관계론』, 한울아카데미, 1995년 12월, 156면~163면 참조. 시베리아伐木場脫出 北韓住民과 中國으로 脫出한 不法滯留者의 경우가 이에 해당될 것이고, 이들은 북한과 러시아 또는 中國간에 체결된 協定에 의하여 항상 北韓에 強制送還될 위험에 처하여 있다.

할 필요는 없을 것이다. 때로는 北韓當局의 旅券을 정당하게 발급받은 후에 中國이나 러시아에서 北韓當局의 管轄權의 支配로부터 이탈할 수도 있을 것이다. 새 支援法의 적용에 있어서는 당사자가 北韓法을 준수하였는가 여부와 같은 사항은 아무런 의미가 없다. 北韓을 “이탈”한 住民에 대하여 적용하는 것이므로 종전법에서처럼 北韓地域에서 大韓民國으로 “歸順”한 자에 대하여 적용한다고 하는 내용보다 적용범위가 매우 넓어지고, 北韓을 離脫한 住民에 대하여 適用한다고만 표현되어 있으므로 이미 北韓이 아닌 中國과 러시아에 계속 居住하여 온 住民들의 경우 그 적용대상이 되는지 여부에 관하여는 의문이 간다. 그러나, 이 점에 관하여는 保護決定基準에서 “滯留國에서 상당한 기간동안 生活根據地를 두고 있는 자”²³⁾를 排除하도록 하고 있으므로 이들은 보호대상이 될 수 없음이 명백하다. 물론 滯留國에서 상당한 기간동안 生活根據地를 두고 있는 자의 구체적인 범위에 관하여는 解釋上 논란의 여지가 있고, 이 점은 동시에 政府가 北韓離脫住民에 대한 政策과 制度를 운영함에 있어 융통성 있게 對處할 수 있는 여지도 마련하여 준다는 측면이 있다. 현실적으로도 滯在國인 中國과 러시아에서 안정된 생활을 영위하고 있는 北韓公民權 소지자인 長期滯留僑胞들은 비록 中國國籍이나 러시아國籍을 취득한 僑胞들과는 신분상 차이점이 있다고 하더라도 최소한 滯在國에서 合法的인 居住가 가능하므로 身邊의 安全이 보장되는 자들이다. 이에 반하여 北韓地域으로부터 이탈하여 中國과 러시아등에서 不法滯留하고 있는 僑胞들은 우선 身邊의 安全이 보장되지 못하기 때문에 말할 수 없는 고통과 不安感을 안고 살아야 하는 처지라고 할 것이다. 이들은 일단 체제국의 公安當局에 摘發·逮捕되면, 中國과 北韓간에 1960년대에 체결된 것으로 추정되는 “脫走者와犯罪人의相互引渡協定”(일명 密入國者送還協定)에 의하여 또는 러시아와 北韓간에 체결된 “소베트社會主義共和國聯邦과朝鮮民主主義人民共和國간의소베트社會主義共和國聯邦領土內에서의 伐木및木材加工協定”(일명 林業協定)과 “소베트社會主義共和國聯邦과朝鮮民主主義人民共和國간의民事·家族및刑事事件들에대한法律上傍助提供에관한條約”(일명 司法共助協定)에 의하여 北韓當局에 신병이 인도될 수 있다.²⁴⁾ 따라서 매

23) 제성호, 전제서, 151면~152면 참조. 현재 中國僑胞는 약 200만명인데, 그 중 北韓公民權을 가지고 中國에 長期滯留하는 北韓籍僑胞가 약 5만명, 無國籍僑胞가 약 2천명, 나머지 대부분은 中國籍僑胞로 구성되어 있다. 外務部의 방침은 北韓籍 中國僑胞는 이미 1952년 中國정부에 의하여 北韓籍으로 분류되어 왔기 때문에 이제 와서 이들을 “歸順者”로 처리할 수는 없다는 입장이다.

우 불안한 입장인 것이다. 둘째, 大韓民國의 보호를 받고자 하는 意思를 표시 하는 북한이탈주민을 대상으로 한다. 이는 본인의 의사를 존중하려는 것으로서 北韓離脫住民 본인에게 眞正한 意思가 있고, 이를 우리 정부에 表示한 경우에 비로소 법을 적용할 수 있게 된다. 경우에 따라서는 北韓離脫住民이 스스로 第3國으로 가거나 現地國에 계속 滞在할 것을 희망할 수도 있다. 새 支援法은 본인의 희망에 따라 第3國에 체재하거나 第3國籍을 취득하게 할 수 있는 여지를 마련하여 놓겠다는 취지도 내포되어 있다고 볼 수 있다.

3. 保護原則 및 保護決定

(1) 保護原則과 保護決定基準

새 支援法은 군사분계선이북지역 즉 “北韓”에서 벗어나 大韓民國의 보호를 받고자 하는 北韓住民이 정치·경제·사회·문화 등 모든 생활영역에 있어서 신속하게 適應·定着하는데 필요한 보호 및 지원에 관한 사항을 규정함을 그 목적으로 한다고 밝히고 있다. 그러나 새 支援法 제3조에서는 동법은 大韓民國의 보호를 받고자 하는 意思를 표시한 北韓離脫住民에 대하여 적용한다고 규정하여 그 적용범위를 限定함과 동시에 동법 제9조에서 保護決定을 거부할 수 있는 구체적인 기준을 제시하고 있다. 즉 기본적으로 統一院長官은 협의회 의 審議를 거쳐 보호여부를 결정하되, 航空機拉致 등 國際刑事犯罪者, 살인 등 중대한 非政治的 犯罪者들과 같이 일정요건에 해당하는 자에 대하여는 보호대상자로 결정하지 아니할 수 있도록 하였다.

새 支援法은 北韓離脫住民의 保護支援의 基本原則으로서 人道主義原則과 自律適應原則을 내세우고 있다. 첫째, 大韓民國 정부는 보호대상자인 北韓離脫住民에 대하여 人道主義精神에 입각하여 特別한 保護를 행하도록 하겠다는 것이다. 北韓離脫住民의 경제적·정신적 어려움을 충분히 고려하여 보호와 배려를 하겠다는 정부의 政策意志를 천명함과 동시에 국내의 다른 國民보다 “特別히” 우선적인 보호를 하려는 의미도 담겨 있다고 본다. 이 경우 국내의 생활여건이 어려운 절대빈곤층의 福祉도 소홀히 할 수는 없지만, 北韓住民이 남한에 와서 체제에 잘 적응하여 正常的인 生活을 영위할 수 있도록 이를 制度化

24) 제성호, 전거서, 157면 참조. 北韓과 러시아간의 林業協定은 1967년 3월에, 司法共助協定은 1958년 3월에 발효되었고, 北韓과 中國간의 密入國者送還協定은 1960년대에 양국의 公安當局간에 秘密協定으로 체결된 것으로 알려져 있다.

하여 향후 통일여건의 조성에 대비하는 것도 매우 중요하다고 할 것이므로 이에 特別한 支援을 하겠다는 의미로 보아야 한다. 둘째, 보호대상자는 大韓民國의 自由民主的 法秩序에 적응하여 건강하고 문화적인 생활을 영위할 수 있도록 스스로 노력하여야 한다는 점을 천명하고 있다. 정부가 財政的으로 지원하고 특별한 배려를 하는 것도 중요하지만, 本人들이 스스로 南韓體制에 적응하여 안정된 생활을 영위하겠다는 自立意志와 노력이 절실하다고 본다. 최근 추세로 보면, 北韓離脫住民의 숫자는 점점 증가할 것이므로 이들에게 우리의 재정형편상 충분한 지원을 하는 데에는 限界가 있을 수 밖에 없다. 이들에게 물질적인 直接支援보다는 비물질적이고 迂廻的인 間接支援이 합리적이라고 생각된다. 北韓離脫住民의 숫자가 지금보다 더욱 급증하는 경우를 예상할 때 그 政策的 타당성은 더욱 높아질 것이다. 과거 西獨의 경우를 살펴보다도 東獨으로부터 들어오는 移住者 또는 피난민에 대하여는 직접적인 物質支援보다는 간접적인 支援과 誘引策이 보다 다양하게 마련되어 있었다.²⁵⁾ 이는 본인의 自立意志와 적응노력을 촉구하고 유도하기 위한 政策的 배경이 뒷받침된 것으로 보여진다.

보호대상자에 대한 保護·支援基準은 연령·세대구성·학력·경력·자활능력·건강상태 및 재산 등을 고려하여 合理的으로 정하도록 하였다. 保護 및 定着支援은 원칙적으로 個人單位로 하되, 필요한 경우에는 世代單位로 실시할 수 있도록 하였다. 北韓離脫住民에 대한 保護期間은 원칙적으로 定着支援施設 保護 1年, 居住地保護 2年으로 하였다. 다만, 특별한 사유가 있는 경우에는 北韓離脫住民對策協議會의 審議를 거쳐 그 기간을 短縮 또는 延長할 수 있도록 하였다.

새 支援法에 의한 보호 및 정착지원에 드는 모든 費用은 國家負擔을 原則으로 하였다. 이는 본래 統一基盤造成 기타 統一政策遂行이 中央政府의 고유한 소관업무이기 때문이며, 지방자치단체는 補完的인 機能이나 委任받은 업무를 수행하도록 하였다. 中央政府는 보호업무에 필요한 정착지원의 費用을 매년 해당 지방자치단체에 交付하도록 하고 그 過不足額은 추가로 교부하거나 환수할 수 있도록 하였다.

25) 통일원, 『동서독 교류협력 사례집』, 통일원 통일정책실, 1994년 5월, 307면~314면 참조.

(2) 保護申請 및 決定

北韓離脫住民으로서 새 支援法에 의한 보호를 받고자 하는 자는 在外公館 기타 행정기관의 장이나 각급 군부대의 장에게 保護申請을 하도록 하였다. 해외에서는 주로 한국대사관·공사관·영사관 등에 신청하면 될 것이다. 保護申請을 받은 각급기관의 장은 지체없이 그 사실을 소속 중앙행정기관의 장을 거쳐 統一院長官과 國家安全企劃部長에게 통보하도록 하고, 통보를 받은 國家安全企劃部長은 임시보호 기타 필요한 措置를 취한 후 지체없이 그 결과를 統一院長官에게 통보하도록 하였다. 統一院長官은 國家安全企劃部長으로부터 통보를 받은 때에는 北韓脫出住民對策協議會의 審議를 거쳐 그 보호여부를 결정한다. 따라서 원칙적으로 北韓離脫住民의 보호여부결정은 統一院長官의 權限에 속하게 된다. 다만, 國家安全保障에 현저한 영향을 끼칠 우려가 있는 자의 경우에는 국가안전기획부장이 그 보호여부를 결정하도록 例外規定을 두었다. 보호여부를 결정한 統一院長官은 그 결과를 지체없이 관련 중앙행정기관의 장을 거쳐 최초로 신청을 접수한 在外公館長등 해당기관의 장에게 통보하여 그 보호여부결정사실을 保護申請者 本人에게 즉시 通知하도록 함으로써 일련의 신청절차를 분명하게 규정하였다. 이 경우 國家安全企劃部長이 보호여부를 결정한 때에는 그 결과를 지체없이 統一院長官에게 통보하도록 하고 保護申請者에게는 이를 직접 通知하도록 하였다. 아울러 北韓離脫住民에 관한 政策을 協議·調整하고, 보호대상자의 보호 및 정착지원에 관한 사항을 審議하기 위하여 統一院에 北韓離脫住民對策協議會를 設置하도록 하였다. 協議會는 委員長 1인을 포함한 20인이내의 委員으로 구성하고, 위원장은 統一院次官이 된다.

統一院長官이 보호여부를 결정함에 있어서 그 決定基準에 관하여는 법 제9조에서 negative方式으로 규정하였다. 즉 ①항공기납치·마약거래·테러·집단살해 등 國際刑事犯罪者, ②살인 등 중대한 非政治的 犯罪者, ③偽裝脫出嫌疑者, ④滯留國에서 상당한 기간동안 生活根據地를 두고 있는 자, ⑤기타 보호대상자로 정하는 것이 부적당하다고 대통령령이 정하는 자에 대하여는 보호대상자로 결정하지 아니할 수 있도록 하고 있다. 물론 새 支援法에 의한 統一院長官의 保護決定拒否處分에 대하여는 異議申請을 제기할 수 있도록 하고 있는 바, 그 처분통지를 받은 날부터 60일 이내에 統一院長官에게 書面으로 제출할 수 있도록 하고, 統一院長官은 지체없이 이를 검토하여 그 처분이 違法·

不當하다고 인정되는 경우에는 북한탈출주민대책협의회의 事前審議를 거쳐 그 是正 기타 필요한 조치를 할 수 있도록 하였다. 이같은 이의신청절차 이외에 保護決定拒否處分을 받은 北韓離脫住民은 당연히 行政審判法 또는 行政訴訟法에 의한 行政審判이나 行政訴訟을 제기할 수 있다고 본다. 國內法에서 특별히 이들에 대하여 審判이나 訴訟 請求權을 특별히 制限하지 아니한 한 不服할 수 있는 權利가 보장되어 있다. 그러나, 현실적으로 中國이나 러시아에 不法滯留 중인 北韓離脫住民의 경우에는 國內法 뿐만이 아니라 滯留地國法과 國際法이 상호 교착하는 매우 복잡한 法律的 狀況에 놓이므로 국내에서 保護決定申請을 하는 경우와는 다른 입장에 처할 수 밖에 없을 것이다.

보호대상자의 身分上의 변화나 기타 특별한 사정이 발생한 경우에는 統一院長官이 그에 부응하여 伸縮性있게 제도를 운영할 수 있도록 保護決定의 變更制度를 마련하였다. 첫째, 統一院長官은 ①1년 이상의 懲役 또는 禁錮의 刑을 宣告받고 그 刑이 확정된 경우, ②故意로 國家利益에 반하는 허위의 情報를 제공한 경우, ③사망 또는 失蹤宣告를 받은 경우, ④北韓으로 되돌아가려고 기도한 경우, ⑤이 법 또는 이 법에 의한 命令에 위반한 경우, ⑥기타 대통령령이 정하는 사유에 해당한 경우에는 협의회의 審議를 거쳐 보호 및 정착지원을 中止 또는 終了시킬 수 있다. 둘째, 원칙적으로 定着支援施設에서의 보호기간은 1년으로, 居住地에서의 보호기간은 2년으로 하도록 하고 있으나, 특별한 사유가 있는 경우에 統一院長官은 北韓離脫住民對策協議會의 審議를 거쳐 그 기간을 短縮 또는 延長할 수 있도록 하였다. 셋째, 아울러 거주지보호기간 중에는 관할 地方自治團體長도 보호지원업무를 合理的으로 운영할 수 있도록 하였다. 그 관할 지방자치단체장은 위와같은 사유가 발생한 보호대상자에 대하여 保護 및 定着支援의 中止·終了 또는 그 기간의 短縮·延長을 內務部長官을 거쳐 統一院長官에게 요청할 수 있도록 하였다. 그러나, 이같은 保護決定變更制度는 자칫 心理的 安定을 중시하여야 할 보호대상자에게 정신적인 부담을 주거나 公務員들의 지나친 간섭으로 비추어질 우려가 있는 등 사회적응을 지연시키는 副作用을 초래할 수도 있을 것이다.

4. 保護·定着支援制度

(1) 定着支援施設保護와 居住地保護

새 支援法에서는 北韓離脫住民인 보호대상자에 대한 보호를 크게 定着支援

施設保護와 居住地保護로 구분하였다. 원칙적으로 定着支援施設에서의 보호기간은 1년으로 하고, 거주지에서의 보호기간은 2년으로 하되, 특별한 사유가 있는 경우에는 協議會의 審議 등 필요한 절차를 거쳐 그 보호기간을 단축 또는 연장할 수 있도록 하였다. 원칙적으로 統一院長官이 보호대상자에 대한 보호 및 정착지원을 위하여 필요한 定着支援施設을 설치·운영하도록 하되, 다만 國家安全企劃部長이 보호하기로 결정한 자를 위하여서는 國家安全企劃部長이 별도의 定着支援施設을 직접 설치·운영할 수 있도록 예외조항을 두었다. 定着支援施設의 종류 및 관리·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령에 위임되었다. 定着支援施設을 설치·운영하는 기관의 장인 統一院長官과 國家安全企劃部長은 보호대상자가 定着支援施設保護期間 만료후 그가 원하는 居住地로 轉出할 때까지 동시설에서 보호하여야 한다. 定着支援施設에서 보호를 받는 대상자에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 일정한 保護金품을 지급할 수 있다. 여기서 “保護金品”이라 함은 보호대상자에게 지급하거나 대여하는 金錢 또는 物品을 말한다. 統一院長官과 國家安全企劃部長은 보호대상자가 定着支援施設에서 보호를 받고 있는 동안 身元 및 北韓離脫動機確認이나 건강진단 기타 정착지원에 필요한 조치를 할 수 있다. 이는 주로 北韓離脫住民에 대한 종합적인 支援·管理에 필요한 資料를 수집·확보하여 효율적인 관리와 아울러 관련 統一政策의 研究등에 활용하고자 하려는 것이라고 본다. 定着支援施設을 설치·운영하는 統一院長官과 國家安全企劃部長은 보호대상자의 본적·가족관계·경력 등 필요한 사항을 기재한 登錄臺帳을 관리·보존하도록 義務化하고 있다. 이 경우 北韓離脫住民의 등록관리업무를 궁극적으로 일원화하여 관리하기 위하여 國家安全企劃部長은 직접 설치·관리하는 定着支援施設에서 작성하는 그 보호대상자에 대한 登錄臺帳의 기재사항을 統一院長官에게 통보하도록 하였다. 이에 따라 統一院長官은 北韓離脫住民 보호대상자의 모든 登錄臺帳을 통합하여 관리·보존하여야 한다. 한편, 統一院長官은 보호대상자가 定着支援施設로부터 지역사회의 일원으로 정착하기 위하여 그의 새 居住地로 轉入한 후에는 스스로 정착하여 생활하는데 지장이 없도록 여러가지 隘路事項을 해소시켜 주거나 기타 自立·定着의 지원등 필요한 보호를 실시할 수 있도록 하였다. 이같은 자립정착지원업무를 內務部長官과 協議하여 보호대상자의 居住地를 관할하는 地方自治團體長에게 이를 위임하여 해당 지방자치단체가 그 地域實情에 알맞게 보호업무를 수행할 수 있도록 하였다. 地方自治團

體長은 매반기마다 보호대상자의 정착실태 등을 파악하여 內務部長官을 거쳐 統一院長官에게 報告하여야 한다.

(2) 各種 保護 · 定着支援制度

새 支援法에서는 從前法律에 이미 마련되어 있던 定着金支給 · 報勞金支給 · 就業斡旋 · 公務員特別任用 · 就籍特例 · 住居支援 · 教育支援 · 醫療保護 및 生活保護이외에 새로이 學力認定 · 資格認定 · 社會適應教育 및 職業訓練 등의 支援制度를 도입하였다. 이는 앞으로 直接支援보다는 間接支援위주로 支援體系를 바꾸어 나아가겠다는 政府의 意志가 반영된 것이라고 볼 수 있다.

定着金 및 報勞金은 전형적인 直接支援方式이다. 새 支援法에서도 종전대로 정착여건 및 생계유지능력 등을 고려하여 定着金を 지급할 수 있도록 하고, 보호대상자가 제공한 정보나 가지고 온 장비 및 재화의 活用價値에 따라 등급을 정하여 報勞金도 지급할 수 있도록 하였다. 定着金 및 報勞金の 구체적인 지급기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령에서 정하도록 委任하였다(법 제21조). 따라서 앞으로 시행령에서 細部支給基準이 구체화될 것이다. 참고로 종전기준을 살펴보면, 定着金은 最低賃金法에 의한 월 最低賃金額의 100배 상당액의 범위안에서 基本金과 加算金으로 구분 · 지급하되, 基本金으로서 第1級(본인외에 동거가족이 2인이상인 경우)은 월 최저임금액의 40배 상당액을, 第2級(본인외에 동거가족이 1인인 경우)은 월 최저임금액의 30배 상당액을, 第3級(본인외에 동거가족이 없는 경우)은 월 최저임금액의 20배 상당액을 각각 지급하고, 加算金은 本人 및 同居家族의 연령 · 건강상태 · 근로능력 등을 고려하여 월 最低賃金額의 60배의 범위안에서 委員會의 審議를 거쳐 결정한 금액을 지급할 수 있도록 하였는데, 이같은 종전기준은 앞으로 점차 축소 · 조정되어야 할 것이다. 報勞金은 北韓離脫住民이 제공한 정보 또는 장비의 종류 등에 의하여 지급하는 報償金의 성격으로서 역시 종전기준을 살펴 보면, ①軍艦 · 戰鬥爆擊機에 대하여는 황금 10,000그램이상 20,000그램이하 또는 그 상당금액을, ②戰車 · 誘導武器 기타 비행기에 대하여는 황금 500그램이상 5,000그램이하 또는 그 상당금액을, ③포 · 기관총 · 소총류에 대하여는 황금 10그램이상 500그램이하 또는 그 상당금액을, ④무전기에 대하여는 황금 10그램이상 30그램이하 또는 그 상당금액을, ⑤각종재화에 대하여는 그 時價에 상당하는 금액을, ⑥각종정보에 대하여는 황금 500그램이상

20,000그램이하 또는 그 상당금액을 각각 지급하되, 그 구체적인 지급금액은 審議委員會의 審議를 거쳐 결정하도록 하였다. 이 기준도 앞으로는 定着金의 경우와 마찬가지로 점차 축소·조정하여 나아가야 할 것이라고 본다.

보호대상자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 北韓 또는 外國에서 이수한 學校教育의 과정에 상응하는 學力을 인정받을 수 있다(법 제13조). 法律에서 는 원칙적으로 學力認定制度를 導入한다는 내용을 정하고 있을 뿐 그 구체적인 인정범위는 대통령령에 위임하고 있다. 여기서 우선 우리와 다른 정치이념과 사상의 교육에 비중을 두고 학교교육을 실시하여 온 北韓 社會主義體制하에서 北韓離脫住民이 이수한 學力을 과연 우리나라에서도 인정할 수 있는가 하는 의문이 있다. 北韓의 學制 역시 우리와 異質的이다. 北韓의 正規教育은 4-6-4制이다. 4년제의 人民學校과정과 6년제 高等中學校과정(고등반 2년, 중등반 4년)이 있고, 고등교육과정으로서 綜合大學(4년, 의과대학 6년)·敎員大學(3년)·高等專門學校(2년 내지 3년)와 그 위에 碩士·博士과정으로서 研究院(3년 내지 4년)·博士院(2년)이 운영되고 있다.²⁶⁾ 특히 인민학교와 고등중학교과정에서는 社會主義 教育의 原理를 구현하여 思想的 精神武裝과 革命的 世界觀의 골격을 튼튼히 하는데 역점을 두고 있다.²⁷⁾ 따라서, 自由民主的 基本秩序를 바탕으로 하고 있는 우리 憲法의 精神에 비추어 수용하기 어려운 점과 國內法體系와도 맞지 아니하는 점이 있다고 할 것이다. 그러나, 憲法 제4조에서 大韓民國은 自由民主的 基本秩序에 입각한 平和的 統一政策을 수립·추진하도록 규정하고 있는 점에 유의하여 볼 때에 平和統一政策을 추진하는 과정에서 때로는 상대방인 北韓을 包容하여 政治的 實體를 인정하거나 體制問題와 관계없이 協力하는 일은 우리 憲法精神에 반드시 背馳된다고 보기 어렵다.²⁸⁾ 그렇다면, 北韓에서 이수한 學力을 어느 정도까지 인정하더라도 무방하

26) 孫種國·柳永玉, 『북한학』, 學文社, 1996년 6월, 636면~642면 참조.

27) 孫種國·柳永玉, 전제서, 641면~642면.

28) 첫째, 自由民主的 基本秩序에 입각한 統一을 위하여 때로는 北韓을 政治的 實體로 인정함도 不可避하고, 순수한 同胞愛의 발취로서 서로 도와주는 일이나 體制問題와 관계없이 協力하는 일은 憲法精神에 合致될 수도 있다는 趣旨의 憲法裁判所 決定例가 다수 있다(1990. 4. 2. 전원재판부, 89헌가113; 1990. 6. 25. 전원재판부, 90헌가11; 1992. 4. 14. 전원재판부, 90헌바23). 둘째, 平和統一달성에 필요한 경우 北韓을 反國家團體로 취급하지 아니하는 政策을 수립하더라도 이는 憲法 제4조에 의하여 허용되는 것으로 본다는 趣旨의 大法院 判例가 있다(1992. 8. 18. 제2부판결 92도 1244). 셋째, 類似한 立法例로서 南北交流協力에 관한 法律 제9조(南北韓往來),

다고 본다. 北韓學力의 구체적인 認定基準과 범위는 대통령령에서 제시될 것이다. 한편, 보호대상자는 關係法令²⁹⁾이 정하는 바에 의하여 北韓 또는 外國에서 취득한 資格의 일부 또는 그에 상응하는 資格을 인정 받을 수 있고(법 제14조), 統一院長官은 보호대상자에 대하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 大韓民國에 정착하는데 필요한 社會適應教育을 실시할 수 있으며(법 제15조), 職業訓練을 희망하는 보호대상자에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 職業訓練을 실시할 수 있게 되었다(법 제16조).

(3) 北韓脫出住民後援會

北韓離脫住民 보호대상자의 生活安定과 자립·정착을 지원하기 위하여 非營利 特殊法人인 “北韓離脫住民後援會”를 설립하도록 義務化하였다. 물론 종전의 “北韓歸順同胞後援會”를 承繼할 수 있도록 되어 있다. 後援會에 대하여는 民法 중 財團法人에 관한 규정을 準用하도록 하고, 統一院長官은 後援會의 건전한 운영을 위하여 필요한 지원을 할 수 있도록 하였다. 이와 아울러 政府는 앞으로 民間團體의 北韓離脫住民 지원활동에 대하여 損費認定 등 세제감면 혜택을 부여할 방침인 것으로 알려져 있는 바,³⁰⁾ 이같은 방침은 政府의 定着支援施設을 거친 보호대상자들이 우리 사회에서 원만하게 適應하여 생활의 안정을 꾀할 수 있도록 하기 위하여는 政府의 노력만으로는 매우 不足한 것이 현실이며, 民間次元의 활발한 지원활동이 요구되기 때문이다.³¹⁾ 政府의 체계적인 지

제12조(南北交易), 제16조(南北協力事業) 등은 北韓의 實體認定을 前提로 하는 조항들이다.

29) 國家公認資格을 정하고 있는 法令으로서의 國家技術資格法(기사·기능사)·公衆衛生法(이·미용사)·衛生士등에관한法律(위생사)·食品衛生法(영양사)·醫療法(의사·조산사·간호사)·醫療技士法(의료기사·안경사)·藥事法(약사)·獸醫師法(수의사)·道路交通法(운전면허) 등을 예로 들 수 있다. 辯護士法(변호사)·公認會計士法(공인회계사)·國家技術資格法(기술사)·地價公示 및 土地 등의 評價에 관한 法律(감정평가사) 등에 의한 資格制度의 경우 社會主義 經濟體制하에서 혹은 기술수준이 落後된 北韓社會에서는 근본적으로 습득하기 곤란한 專門知識을 요구하는 것이어서 北韓이나 다른 社會主義 國家에서 類似資格을 취득하였다고 하더라도 이를 인정하는 데에는 어려운 점이 있다고 본다.

30) 중앙일보(1997년 3. 9.) 참조.

31) 전라북도 장수군에 1997년 9월말 설립예정인 “脫北者定着村” 같은 純粹民間主導 支援施設을 예로 들 수 있다. 牧師·教授·辯護士들로 구성된 韓民族福祉財團(이사장 李聖熙 목사)은 林野 11만여평을 매입, 우선 20여명의 北韓離脫住民家族부터 입주시켜 전문가들로 教育팀을 구성, 1년간 榮農技術·社會適應·人性教育 등을 실시할 예정

원노력과 아울러 民間後援團體의 적극적인 奉仕活動이 조화롭게 운영되어야 할 것이다.

Ⅲ. 北韓離脫住民 保護·支援法制의 問題點

1. 脫北同胞의 法的 地位와 保護對象擴大問題

北韓離脫住民은 北韓의 公民權을 가진 자라고 하더라도 우리나라 憲法에 의할 때 당연히 大韓民國 國民의 신분을 누려야 타당하다고 볼 것이다. 大法院 判例 역시 中國에 長期滯留하는 僑胞이던지 中國에 密入國한 脫北僑胞이던지 이에 관계없이 국내에 入國한 자에 대하여 大韓民國 國籍을 인정하려는 입장이다.³²⁾ 우리나라 憲法 제3조에서 우리나라의 領土는 韓半島와 그 附屬島嶼로 한다고 규정하고 있다. 아울러 憲法 제2조제2항에서 國家는 法律이 정하는 바에 의하여 在外國民을 보호할 義務³³⁾를 진다고 명시하여 정부에 在外國民 保護義務를 賦課하고 있다. 北韓住民은 北韓내에 거주하던지 北韓을 이탈하여 第3國에 滯留하던지 이에 관계없이 그들은 우리나라 憲法에 의하여 우리 國民으로서의 地位를 누릴 수 있고, 또한 그들이 체류하고 있는 國家에서 그 國內 法에 반하여 불법으로 滯留하던지 혹은 適法하게 滯留하던지 이에 관계없이 우리나라 國民으로서의 지위가 부여되어야 할 것이다.

이다(중앙일보, 1997. 5. 3.).

32) 北韓의 公民權을 가지고 입국한 中國僑胞 여인 한영숙씨는 住民登錄職權抹消處分 無效確認訴訟을 제기하여 1994년 8월 26일 上告審 判決에서 勝訴한 바 있다(대법원 제2부 판결, 94누3223).

33) 국제법상 소속국가는 그 구성원인 국적자와 법률적 관계의 유지 및 접촉에 응할 의무가 있다. J. G. Starke, *Introduction to International Law*, Butter-worths: London, April 1984, p.328. One of the best passages descriptive of the status is that contained in the judgement of the British-Mexican Claims Commission in Re Lynch. "A man's nationality forms a continuing state of things and not a physical fact which occurs at a particular moment. A man's nationality is a continuing legal relationship between the sovereign State on the one hand and the citizen on the other. The fundamental basis of a man's nationality is his membership of an independent political community. This legal relationship involves rights and corresponding duties upon both-on the part of the citizen no less than on the part of the State."

이와 같이 우리 憲法에 의하면 우리나라 영토안에 거주하는 국민과 아울러 영토밖에 거주하는 재외국민은 당연히 大韓民國의 관할권안에 들어오게 되지만, 현실적으로는 불법정치단체인 北韓當局이 北韓地域을 지배하기 때문에 우리나라의 관할권이 北韓地域에까지는 미치지 못하므로 이를 행사할 수 없을 뿐이다. 또한 南北韓과 주변국이 모두 UN에 가입한 현상황하에서는 中國·러시아 등 주변국에 체류하고 있는 北韓의 공민권자 혹은 北韓 國籍의 僑胞들의 법적 지위는 관련국들의 國內法과 國際法문제가 얽혀 있어 복잡한 法律的 상황에 놓이므로 대외적으로 우리 憲法과 國內法만을 주장할 수 있는 입장은 아닐 것이다.

北韓離脫住民이 체류하는 中國·러시아 등 체류지국에서는 ①國內法, ②國際法, ③滯留地國法, ④北韓法 등이 교착하게 된다. 우선 滯留地國의 領土안에서는 당연히 그 國家의 領土高權이 지배하고, 우리나라의 主權이 이에 대항할 수는 없다고 본다. 다만, 滯留地國의 法令과 國際法이 허용하는 범위안에서 제한적으로 우리나라의 法令을 적용하는 것은 가능할 것이다. 북한법의 경우에도 사정은 우리 國內法과 마찬가지로일 것이다. 南北韓當局은 UN에 동시 가입함으로써 UN회원국으로서 UN設立目的 및 原則³⁴⁾에 따라 상대국 정부의 管轄權을 존중할 의무가 있고,³⁵⁾ 北韓離脫住民이 체류하고 있는 국가의 政府 역시 현실적으로 北韓에 대하여 UN회원국으로서의 國際法상 지위를 부정할 수는 없을 것이다. 물론 UN憲章상의 의무를 이행하기 위하여 UN會員國으로서의 지위를 존중하는 것은 北韓을 國家로서 承認하는 문제와는 거리가 있다.³⁶⁾ 우리 정부는 체류지국 정부가 北韓을 UN會員國으로 대우하고 그들의 입장을 존중하는 것을 비난하기는 現實的으로 어려운 일이다. 따라서 脫北住民들에게 우리 憲法에 의한 우리 國民으로서의 지위를 부여하여 國內法을

34) United Nations, *EVERYONE'S UNITED NATIONS*, Ninth Edition, 1979, pp.1~2.

35) 유엔憲章 제2조 및 제4조 참조.

36) UN加入問題와 외교상 國家承認問題는 첫째, 과거 既存아랍會員國들이 새로 加入한 이스라엘의 國家承認을 留保한 바와 같이 어느 國家가 UN에 가입한 경우에 既存加入國家가 곧 그 國家를 承認한 것으로는 볼 수 없고, 설령 UN가입에 贊成票를 던진 國家라고 하더라도 그 행위가 곧 國家承認을 의미 하는 것은 아니며, 둘째, 또한 1973년의 東西獨 同時加入의 경우와 같이 2개의 政治實體가 UN에 동시가입하는 경우에도 그들간에 상호 默示的으로 國家承認을 한 것으로는 볼 수 없다(제성호, 전 계서, 40면~41면 참조).

바로 적용할 수도 없는 것이 오늘의 法現實임을 부인할 수 없다.

한편, 여기서 南·北韓 當局간에 基本合意書가 채택되고, 동 合意書 제1조에서 남과 북은 서로 상대방의 體制를 인정하고 尊重하여야 하도록 하고 있으며, 제2조에서는 서로 상대방의 內部問題에 간섭하지 아니하기로 하였다. 이 같은 남북당국간의 合意精神에 비추어 볼 때에 北韓을 脫出한 北韓住民에 대하여 北韓當局이 그 管轄權을 행사하는 것에 관하여 이미 우리 政府가 남북합의서를 채택한 이상은 이를 사실상 容認한 것이고, 따라서 우리 政府는 이들 北韓離脫住民에 대하여 우리 國內法을 적용하여 남한지역으로 入國시켜 보호하는 것은 기본합의서 제1조 및 제2조의 정신에 반하는 것이라는 주장이 제기될 수도 있다. 그러나, 南北基本合意書는 독립된 國家와 國家간에 체결된 條約과는 달리 法律的 효력이 인정되지 아니한다.³⁷⁾ 다만 민족의 역사적 분단으로 인하여 설정된 民族內部의 특수한 상황하에서 한 民族안의 두 體制인 南北韓 當局간에 정치적인 부담을 지우는 성격의 合意로 보아야 할 것이다. 그렇다면, 憲法을 정점으로 하고 있는 國內法體系하에서는 北韓離脫住民에 대하여 國內關聯法律을 적용함에 있어 남북기본합의서 자체로서는 특별한 法律

37) 條約의 公布에 관한 규정을 살펴 보면, 憲法 제6조제1항에서 “憲法에 의하여 체결·公布된 條約과 一般的으로 승인된 國際法規는 國內法과 같은 效力을 갖는다.”고 규정하고 있고, 法令등公布에관한法律 제11조제1항에서는 條約의 公布는 官報에 게재하여 이를 하도록 규정하고 있다. 그러나, 南北韓의 관계는 北韓이 憲法 제3조(領土)·國家保安法 제2조(反國家團體)등에 의한 反國家團體에 해당된다는 점, 우리가 北韓에 대하여 國家承認을 하지 아니하고 있는 점, 그러면서도 한편으로는 南北基本合意書 前文에서 나라와 나라사이의 관계가 아닌 統一을 지향하는 과정에서 暫定的으로 형성되는 特殊關係라는 것을 쌍방이 인정한 점 등을 종합적으로 살펴 볼 때에 앞으로 南北韓간에 체결되는 合意文書 역시 국가간에 체결되는 條約으로 보기는 어려운 점이 있으므로 “條約”의 公布에 관한 규정을 그대로 적용할 수 없다고 본다. 남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서는 大統領 公告 제118호(92.3.6)로, 그 이후 한반도의 비핵화에 관한 공동선언 등 9건의 合意書도 각각 大統領 公告의 形式으로 公表되었다. 法令등公布에관한法律의 관련조항은 다음과 같다.

第2條(前文) 憲法改正·法律·條約 및 大統領令의 公布文과 憲法改正案·豫算 및 豫算外國庫負擔契約의 公告文에는 前文을 붙여야 한다.

第6條(條約) 條約公布文의 前文에는 國會의 同意 또는 國務會議의 審議를 거친 뜻을 記載하고, 大統領이 署名한 후 大統領印을 押捺하고 그 日子를 明記하여 國務總理와 關係國務委員이 副署한다.

第11條(公布·公告節次) ①憲法改正·法律·條約·大統領令·總理令 및 部令의 公布와 憲法改正案·豫算 및 豫算外國庫負擔契約의 公告는 官報에 掲載하여 이를 한다.

②(생략)

的 制限을 가져 오지 아니한다고 본다.

현재 北韓을 脫出하여 中國과 러시아등지에 不法滯留하는 약 1천명 내지 2천명으로 추정되는 이른바 脫北同胞들이 체포되어 北韓에 송환될까 전전긍긍하고 있다는 점은 이미 앞에서 살펴 보았다. 이들은 크게 中國에 不法滯留하는 脫北者들과 러시아에서의 別幕장脫出僑胞들로 나누어 볼 수 있는 바, 不法滯留僑胞들의 입장은 첫째, 남북한동시수교국의 영토안에 不法滯留하므로 체류현지국의 意思가 問題解決에 결정적인 영향을 미치고, 둘째, 일단은 北韓의 管轄權으로부터 벗어난 상태이지만 항상 체포·송환이라는 身邊危險에 놓여 있으며, 셋째, 현지에서 곧바로 우리 공관에 歸順要請을 할 수 있는 형편이 못되고, 넷째, 國際法상 人權保護 및 難民地位부여 또는 第3國移住의 문제가 제기될 수도 있는 등의 특성을 지닌다.³⁸⁾ 특히 中國 脫北僑胞들의 문제의 성격은 첫째, 밀입국자 또는 不法滯留者의 신분이므로 본국으로 強制追放당할 위험에 놓여 있고, 둘째, 南北韓 동시수교국인 中國으로서는 이들을 國際法상 外國人으로서 취급하게 될 것인 바, 北韓 公民權者인 경우 우선적으로 北韓國籍人으로서 간주하되, 우리 정부가 우리 國民임을 확인할 경우³⁹⁾에는 二重國籍의 문제가 學論⁴⁰⁾될 수 있는 점 등이고, 이에 비하여 러시아 別幕장脫出僑胞들의 문제의 성격은 첫째, 北韓의 여권 및 러시아의 입국비자를 일단은 合法的으로 취득한 자들이고, 둘째, 國際法상 러시아에 체류하는 北韓國籍 外國人으로서 國籍國인 北韓의 對人高權이 미친다는 점을 러시아가 인정하여야 할 입장이며, 셋째, 北韓旅券이나 러시아 비자발급의 有效期間이 만료된 후에는 不法滯留가 되며, 넷째, 중대한 刑事犯罪의 혐의가 있을 경우에는 司法共助協定에 따라 北韓에 당해 혐의자를 체포·인도할 수도 있고, 다섯째, 不法滯留者인 경우에도 旅券의 有效期間이 만료되지 아니하였다면 러시아당국에 의한 不法滯留 판정 직전에 永住權이나 旅行證明書 혹은 임시체류허가증을 발급받

38) 제성호, 전게서, 158면~159면.

39) 北韓公民權者에 대하여 우리 現地公館에서 南北交流協力에관한法律 제11조 및 旅券法 제10조에 의하여 旅行證明書を 발급하거나, 在外國民登錄法 제3조에 의하여 在外國民으로서 登錄을 할 경우에는 우리 정부가 이를 우리 國民으로 確認하는 효과가 있다.

40) 二重國籍者에 대하여는 現地國 政府에 그 “實效的 國籍”의 判定權이 주어지고, 그 결과에 따라 實效的 國籍의 판정을 받은 關聯國 政府만이 管轄權을 주장할 수 있게 된다. 北韓公民權者의 경우 현실적으로 우리 政府가 원하는 바대로 實效的 國籍 判定結果를 얻기는 어려울 것으로 보고 있다(제성호, 전게서, 148면 참조).

을 기회가 있고 이 경우에는 合法滯留가 가능한 점 등이라 할 수 있다.⁴¹⁾

이들 脫北僑胞들에 대한 가장 시급한 문제는 身邊安全이다. 불법입국·체류 사실이나 北韓과 中國간의 密入國者送還協定 또는 北韓과 러시아간의 司法共助協定에 의하여 脫北僑胞가 北韓으로 압송되는 사태는 막을 수 있도록 外交的인 노력을 최대한 기울여야 하고, 이를 뒷받침할 國內法制도 완비하여야 할 것이다. 아울러 國際法상 이들의 人權問題 및 難民地位 確保를 위한 노력도 다각적으로 기울여야 할 것이다. 특히 이들의 脫出動機나 政治的 迫害 등을 들어 國際法상 인정되고 있는 政治犯不引導原則을 주장하는 방법도 있을 것이다. 이미 19세기말에 확립된 이 原則⁴²⁾은 우선 政治범죄를 純粹政治犯罪와 相對的政治犯罪로 구분하고, 後者의 경우 이를 普通犯罪로서 政治犯罪와 因果關係를 가지는 범죄의 경우까지도 포함시키는 등 일부 그 적용범위가 擴大되는 경향을 보이고 있다. 구체적으로 政治的 迫害의 대상이 되는 사람이나 政治的 意見을 이유로 差別받을 우려가 있는 사람의 경우까지도 이 原則의 보호를 받을 가능성이 있다.⁴³⁾ 한편 이들은 현지국 정부나 UN難民高等辦務官으로부터 難民判定을 받는 방법이 있다. 國際法상 難民⁴⁴⁾은 國籍國으로부터 외국에 脫出하여 亡命을 요청하는 사람을 말한다. 난민은 政治적난민, 전쟁난민,⁴⁵⁾ 경제적난민, 人道的難民으로 구분할 수 있는 바, 脫北同胞들의 경우 특히 人道的難民으로 판정받을 수 있도록 노력할 필요가 있다고 본다.⁴⁶⁾

41) 제성호, 전거서, 160면~163면 참조.

42) Bernhard Graefrath, "Universal Criminal Jurisdiction and an International Criminal Court", 1 *European Journal of International Law*, 1990, p.67.

43) 한국형사정책연구원, 「범죄인인도제도」, 1996년 5월, 88면~89면 참조.

44) 國際法상 難民의 地位確保를 위한 노력은 특히 第1次世界大戰 이후 러시아共産革命으로 러시아인·아르메니아인·터키인·앗시로-칼데아인 등이 서유럽으로 밀려 오면서 국제연맹 최초의 難民高等辦務官이 된 Fridtof Nansen 주도로 國際協約이 체결되고, 이에 따라 이들 難民에게 臨時旅行證(일명 nansen旅券)을 발급하여 신분의 안정을 꾀하게 되었다. 그 이후 오늘에 이르러 難民의地位에관한協約(1993년 3월 3일 우리나라에 대하여 발효) 및 難民의地位에관한議定書(1993년 12월 3일 우리나라에 대하여 발효) 등으로 발전되었다.

45) 특히 제2차세계대전후 유럽의 戰爭難民문제를 해결하기 위한 국제적인 노력으로서 International Refugee Organization의 活動業績을 들 수 있는 바, 難民保護政策·法制·國際協力 및 節次에 관한 자료가 체계적으로 정리·보고되어 있다(*the International Refugee Organization*, Oxford University Press, London, October 1954).

따라서 정부는 우리 憲法 제2조제2항의 在外國民保護精神에 따라서 脫北同胞들의 身邊安全과 保護·支援을 위하여 國際法상 또는 외교상의 다각적인 노력과 아울러 이를 뒷받침할 수 있는 國內法制를 확립하여 對應할 수 있어야 할 것이다. 그러나 현행 法制하에서는 국내에 歸順하는 경우에는 보호·지원 혜택을 누릴 수 있으나 사정이 그러하지 못한 脫北同胞의 경우에는 政府의 보호망의 밖에 머물러 있어야 할 것이다. 이들에 대하여는 統一院 및 外務部 등 해당부처에서 적극적인 노력과 政策을 수립·추진할 수 있는 制度的 裝置부터 마련하여야 할 것이다. 한편, 北韓 公民權者인 재중국 및 재러시아 장기체류 同胞에 대하여도 政府의 特別한 支援을 받을 수 있도록 점진적으로 門戶가 開放되어야 할 것이고, 支援法의 혜택을 못받는 경우에는 永住歸國이나 第3國의 永住權을 확보하여 줄 수 있는 制度的 節次가 점진적으로 보장되어야 할 것이라고 본다. 이같은 政策과 制度的 改編은 물론 統一政策의 큰 틀 안에서 검토·강구하여야 할 것이다.

2. 定着支援法制一般에 관한 問題點

(1) 保護·支援體制的 二元化問題

우선 保護決定過程을 살펴 보면, 北韓離脫住民이 우리 정부에 保護申請을 한 때에는 原則적으로 統一院長官이 協議會의 審議를 거쳐 보호여부를 결정하도록 하면서도 이 점에 관하여는 예외를 두고 있다. 원칙적인 保護決定基準으로서 항공기납치·마약거래·테러·집단살해 등 國際刑事犯罪者, 살인 등 중대한 비정치적 범죄자, 위장탈출혐의자 등은 제외하도록 하는 기준을 두고서도, 이와는 별도로 國家安全保障에 현저한 영향을 끼칠 우려가 있는 자의 경우에는 國家安全企劃部長이 그 보호여부를 결정하고, 그 결과를 지체없이 統一院長官에게 통보하는 동시에 保護申請者 본인에게도 직접 통지하도록 하고 있다. 한편, 定着支援施設은 원칙적으로 統一院長官이 設置·運營하도록 하면서 이에 관하여도 예외적으로 國家安全企劃部長이 보호하기로 결정한 자를 위하여는 國家安全企劃部長이 별도의 定着支援施設을 設置·運營할 수 있도록 하여 二元化하고 있다. 이는 保護決定處分段階에서부터 二元化되어 있어 그에 따른 施設物도 2개 부처가 각각 獨自의으로 설치·운영할 수 밖에 없음을 반

46) 한국형사정책연구원, 전게서, 92면~101면 참조.

영하고 있는 것이다. 定着支援施設을 설치·운영하는 기관의 장인 統一院長官과 國家安全企劃部長은 각각 北韓離脫住民에 대한 保護決定을 한 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 보호대상자의 본적·가족관계·경력 등 필요한 사항을 기재한 登錄臺帳을 관리·보존하도록 하되, 國家安全企劃部長은 그 관리·보존하고 있는 登錄臺帳의 기재사항을 統一院長官에게 通報하도록 하였다. 統一院長官은 이에 따라 모든 登錄臺帳을 統合하여 관리·보존하여야 하도록 함에 따라 등록대장의 관리는 궁극적으로 統一院長官이 총괄하도록 하게 되었다. 이상과 같은 점들을 살펴볼 때, 결국은 北韓離脫住民이 우리 政府에 의하여 保護支援決定을 받는 基準과 方法은 물론 그에 따른 定着支援施設의 설치·운영과 登錄臺帳의 관리에 이르기까지 두 가지의 形態로서 存在하게 된다. 이같이 保護支援權限이 이원적으로 분할되어 운영되는 것은 保護支援의 原則 確立, 行政의 效率性 등의 측면에서 바람직하지 못한 점이 있다. 그러나 아직도 南北韓사이에 緊張과 對立이 계속되고 있고, 국가의 安保問題의 重要性을 소홀히 할 수 없는 점이 있으므로 國家安保政策上 부득이하다면 二元的인 保護支援體系를 유지하여야 할 것이다. 다만, 二元화된 제도를 앞으로 어떻게 운영의 묘를 살려 합리적으로 관리하여 나아갈 것인가 하는 점이 충분히 검토되어야 할 것이다. 施設物의 설치·관리업무가 二元化됨에 따라 豫算·人力의 낭비요인이 예상되는 점 역시 문제점으로 남을 것이다.

(2) 支援方式의 轉換問題

北韓離脫住民을 지원하는 방식은 直接支援과 間接支援으로 구분할 수 있다. 直接支援은 金錢支給 기타 物質的 支援을 곧바로 실시하는 것이다. 특별한 反對給付나 본인의 노력이 요구되지 아니한다. 이에 반하여 間接支援은 본인의 노력여하에 따라 지원하거나 南韓社會에의 適應段階에 따라 지원을 함으로써 빠른 시간내에 우리 體制에 적응할 수 있도록 誘導하는 效果가 있다. 종전의 支援制度를 살펴 보면 直接支援方式이 중심이 되어 왔다. 즉 定着金·報勞金 및 住居支援制度가 代表的인 것이다. 아무런 노력없이 定着金은 最低賃金法에 의한 最低賃金의 100배까지 지급받을 수 있고, 報勞金은 그가 제공한 정보나 장비의 가치에 比例하여 최고 금 20,000그램에 상당하는 금액까지 지급받을 수 있다. 또한, 住居支援의 경우 50제곱미터 이하의 주택을 無償提供받을 수 있다. 그 외에 국내 일반생활보호대상자보다 더욱 두터운 보호를 제공하여야

한다는 논리도 直接支援方式을 전제로 한 발상이라고 볼 수 있다. 물론 이같은 기준은 가장 많은 혜택을 받는 경우를 상정한 것이지만, 본인의 體制適應努力的 정도와 아무런 관계없이 일방적으로 받는 移轉所得이기 때문에 이같은 直接支援制度가 큰 비중을 차지하는 支援體系하에서는 오히려 北韓離脫住民들의 體制適應을 遲延시키거나 適應不能狀態에 빠뜨릴 우려마저 있는 것이다. 아울러 이는 정부에 막대한 財政負擔을 초래하는 결과가 된다. 과거 미국과 소련의 冷戰體制하에서 南北韓간 戰爭勃發威脅과 緊張感이 고조되고 國家安보가 다른 어떤 政策보다도 절대적으로 우선시 될 때에는 설사 재정부담비중이 다소 높더라도 그 직접지원에 대응하는 政策的 效果로서 우리 정부에 歸順한 사실 자체만으로도 安보와 反共意識鼓吹에 크게 기여할 수 있었던 측면을 무시할 수는 없다. 과거에는 실제로 越南歸順者의 숫자가 많지도 않았다. 그러나, 최근 南韓에 歸順하는 北韓離脫住民이 급증하고 있어 歸順 자체가 日常的으로 발생할 수 있는 事件으로 認識하려는 생각이 보편화되어 가고 있다. 이는 종전의 支援基準에 의할 경우 그에 비례하여 政府의 豫算支出도 急增하게 될 것이다. 따라서 北韓離脫住民이 급증하는 추세에 부응하여 그들이 스스로 南韓體制에 適應할 수 있도록 하는 自救努力的 風土를 조성하는 동시에 國家豫算節減을 위하여 直接支援은 최저한의 初期定着에 필요한 基本金額으로 限定하고, 그 대신 폭넓고 다양한 間接支援方式을 活用하도록 하는 制度的 改善이 필요하다.

舊西獨의 경우를 살펴 보면, 금전지급 등 直接支援制度는 매우 미미한 반면 間接支援制度가 매우 다양하게 導入·施行되었다는 점을 알 수 있다.⁴⁷⁾ 동독 피난민들에게 緊急收容法(Notaufnahmegesetz)⁴⁸⁾에 의하여 緊急收容所에

47) 통일원, 전거서, 307면~314면 참조.

48) 정식제명은 “獨逸人の西獨地域에의緊急收容에관한法”(Gesetz über die Notaufnahme von Deutschen in das Bundesgebiet)이다. 同法の 立法趣旨는 첫째, 兩獨간에 정치적인 문제를 고려하여 東獨地域으로 부터 지나친 避難民 流入을 적절하게 法的으로 統制하고자 하는 점, 둘째, 각지역의 州政府의 經濟的인 여건을 고려하여 收容하는 避難民을 각 지역에 적절히 分散·配置하여 이들이 사회적·경제적으로 西獨의 새로운 體制에 조속히 同化·適應하도록 하려는 점, 셋째, 서독의 雇傭市場 및 住宅事情의 어려움을 고려하여 동독지역에서 政治的인 이유로 迫害를 받는 特別한 경우가 아닌 避難民의 유입은 이를 적절하게 줄여 나가도록 한 점 등이다. 이 법 제정이후 實際運用過程에서 避難民問題解消方案을 제도화하고 각 州政府의 지원하에 이들의 정착을 유도하려 한 당초의 立法趣旨는 달성되었으나, 避難民의 流入을 줄여

서 제공하는 直接支援은 기본적인 생활에 필요한 最小限의 支援에 불과하였다. 聯邦政府에 의한 一回 補助金은 1人當 200DM이고, 州政府에 의한 補助金으로서 家長은 30DM, 家族은 1人當 15DM에 불과한 金전을 지급하였으며, 이주민에 대한 용돈으로서 家長에 대하여 15DM를 지급하는 정도였다. 기타 宿食 및 宿食費, 健康診斷과 醫療서비스, 종교단체에 의한 衣服제공, 향후 住居地나 州立臨時收容所까지의 車票지급 및 이삿짐運送 등의 서비스가 고작이었다. 또한 定着할 지역에 도착한 이후에는 친인척이나 기타 緣故를 통한 住宅購入이 불가능할 경우에 한하여 臨時收容所에 寄居할 수 있도록 하는 정도에 불과하였다. 그 외에는 대부분 다양한 間接支援方式에 의하여 보호되었다. 間接支援方式의 支援制度로서는 신청자 본인의 요청에 따르거나 州政府의 사정에 따라 職場·住宅事情 등 정착가능성을 감안하여 居住할 州를 결정하도록 한 점, 職業定着·社會定着·補助惠澤에 관한 相談이나 大學進學相談을 실시하도록 한 점 등을 들 수 있다. 그 외에 많은 個別法에 의한 間接支援이 실시되었다. 예를 들면, 住宅建設法에 따라 이주 후 5년동안 住宅入住상의 혜택을 준 점, 생활용품이나 가구구입을 위한 低利融資制度(獨身者 : 3,000DM, 가족수가 많은 가정에 대한 基本額: 4,000DM, 기타 家族 1인당 : 1,000DM, 最高額: 10,000DM)를 마련한 점, 聯邦失鄉民法(Bundesvertriebenengesetz)에 의하여 동독에서 취득한 學校卒業證明書나 직업교육자격을 인정하는 점, 聯邦教育促進法(Bundesausbildungsförderungsgesetz)에 의하여 초·중·고 및 대학진학시에 學資金支援을 받게 한 점, 聯邦子女手當法(Bundeskindergeldgesetz)에 의하여 移住後에도 東獨·東베를린에 살고 있는 자녀에 대한 子女手當을 지원한 점, 서독주민에게 적용되는 年金法에 따른 個別的 給付金을 받도록 한 점, 聯邦援護法(Bundesversor-

나가려던 立法目的은 실패로 끝났다. 이는 우선 緊急收容法 제1조에 의하여 滯留許可를 받기 위하여는 피난민에게 ①直系 尊·卑屬간의 離散家族相逢을 위한 避難일 것, ②西獨에서 住宅과 職場을 보장받을 수 있는 避難일 것, ③특별한 政治的인 理由로 긴급한 상황에 처하여 부득이 시도한 避難일 것중 어느 하나의 條件에 해당되어야 하였는 바, 대부분의 避難民들이 이같은 條件이 충족되지 아니하여 滯留許可를 받지 못하였다. 그러나, 西獨政府는 이들을 동독지역으로 強制出國시키지도 아니하였다. 이와같은 이유로 避難民의 流入行列은 계속되었다. 더구나 滯留許可를 못받은 사람들이 계속 西獨안에 그 상태로 滯留하면서 정부의 社會保障機關이나 宗教的 救護機關에 依託할 수 있도록 조치함에 따라서 결과적으로는 滯留許可證을 발급하는 것 자체가 무의미하게 되었던 것이다.

gungsgesetz)에 따라 신체장애자에게 건강과 경제적 피해에 대한 원호를 실시한 점, 聯邦社會扶助法(Bundessozialhilfegesetz)에 따른 生計費·住宅賃貸料·난방비지원과 衣服·家具에 대한 補助金を 지원한 점, 所得稅法(Einkommenssteuergesetz)에 의한 稅金免除 및 稅制惠澤을 부여한 점, 東獨學者들의 西獨大學 정착을 위하여 人件費補助를 실시한 점, 유럽開發計劃(ERP) 企業創業프로그램에 의하여 製造業에 대한 融資優待制度를 시행한 점, 負擔調整法(Lastgleichgesetz)에 따른 住補償金·家具補償金·定着融資金 지원을 실시한 점 등을 들 수 있다. 이같은 舊西獨의 다양한 間接支援制度는 우리의 支援法制的 擴充에 훌륭한 參考가 될 것이다.

3. 北韓住民의 大量脫出事態에 따른 問題點

이미 北韓住民의 脫出現象은 集團化·大量化하는 徵候가 나타나고 있다. 특히 1996년말 김정호씨 일가 17명이 集團脫出에 성공한 것을 分岐點으로 하여 그 후 주로 가족중심의 集團脫出現象이 주기적으로 계속되고 있다. 물론 이같은 현상은 본격적인 大規模脫出과는 그 本質的인 성격이 다르다고 본다. 그러면서도 한편으로는 單獨脫出 등 과거의 脫出現象과는 그 규모·동기·빈도면에서 매우 다른 특징을 보여 준다. 마치 大規模脫出의 전주곡같은 豫感을 가져다 주는 면이 적지 아니하다. 이같은 脫出現象의 集團化·大量化可能性은 우리의 統一政策的 측면에서 매우 중요한 의미가 있음을 암시하고 있다. 獨逸의 경우를 살펴 보면, 1989년 여름 헝가리가 오스트리아 國境을 開放하자마자 東獨住民들의 集團脫出은 몰밀듯이 전개되었다.⁴⁹⁾ 그 3개월 후에는 곧이어 베를린障壁이 붕괴되고, 다음 해인 1990년 9월 3일 독일의 統一이 성립되기까지 주체할 수 없을 정도의 빠른 속도로 統一過程이 진전되었다. 물론, 大量脫出은 곧 吸收統一⁵⁰⁾이라는 간단한 등식으로 그 변화의 폭과 깊이를 單純

49) D. Korgner Oktober/ Nummer 1989, in : W. Weidenfeld/ K. R. Korte (Hrsg.), *Handwörterbuch zur deutschen Einheit*, 1991, S. 528ff.

50) 1990년 10월 3일 東獨人民議會가 동독지역의 西獨體制에의 加入意思를 확정하게 된 일련의 독일의 吸收統一과정을 살펴보면 기본법 제23조가 그 憲法的 根據로서 중요한 역할을 한 점이 있는 바, 기본법의 표현을 살린다면 “加入統一”이라는 표현이 보다 적절하다. 우리 憲法에는 없는 舊西獨基本法 제146조는 동기본법이 暫定憲法으로서의 성격을 갖는다는 점을 宣言한 내용이다. 舊西獨基本法 제23조: 본 基本法은 당분간 바덴, 바이에른, 브레멘, 서베를린, 함볼크, 쾰른, 니더 - 작센, 노르트라인 - 베스트팔렌, 라인란트 - 팔츠, 슈레스비히 - 홀스타인, 뷔르템베르크 - 바덴 및 뷔

化시킬 수는 없다.⁵¹⁾ 정치·사회적인 복잡한 統一展開狀況을 거치면서 吸收統一에로 귀결되었다고 볼 수 있다. 동서독의 경우에는 우리의 경우와는 달리 1950년대부터 東獨住民의 西獨으로의 移住가 꾸준히 이어졌다. 1950년부터 1989년 말까지 40년간 東獨에서 西獨으로 490만명이 이주하였고, 반대로 西獨에서 東獨으로도 47만명이 이주한 사실은⁵²⁾ 우리의 南北韓關係 및 統一環境과 비교하여 살펴볼 때 큰 차이가 있음을 알 수 있다. 그러나 大量脫出事態가 本格化된다면, 獨逸의 狀況과는 다른 면이 많다고 하더라도 역시 우리나라의 統一問題接近에 있어서는 획기적인 새로운 局面이 나타날 것이라고 본다.

그렇다면, 본래 새 支援法이 우리 政府의 統一與件造成 등을 염두에 두고 制定되었다고 하더라도⁵³⁾ 이미 살펴 본 바와 같은 本格的인 大量脫出을 예상하여 대비함에 있어 여러 가지 측면에서 現行法制로서는 그 대응에 限界가 있어 향후 대폭 補完되어야 할 것이라고 생각한다. 우선, 現行制度의 틀은 과거 美·蘇兩極體制하에서의 이데올로기의 極限對立과 敵對인 冷戰對峙狀態에서 수립된 것으로서 일부 改善·補完되어 온 점은 인정되지만 그 骨格은 거의 그대로 유지되어 오고 있다고 본다. 1962년 제정된 國家有功者等特別援護法에서 定着手當 및 住宅斡旋制度를 골격으로 한 報償·支援制度가 처음 新設되었고,⁵⁴⁾ 1978년 越南歸順勇士特別報償法으로 獨立하면서는 報償金 및 特別報償金(報勞金)과 住宅無償提供制度로 대폭 強化되었다.⁵⁵⁾ 그 후 1993년 歸順北韓同胞保護法으로 改正되면서 現行制度和 유사한 定着金 및 報勞金支給制度

르텐베르크 - 호엔졸레른에만 適用된다. 독일 기타의 지역에 대하여서는 그들의 加入 후에 效力을 발생한다. 제146조: 獨逸의 자유와 統合이 이루어진 후 全獨逸國民들에게 적용되는 이 基本法은, 獨逸國民들의 자유로운 決定에 따라 의결된 새 憲法이 效力을 발하는 날에 그 效力을 喪失한다.

51) 全光錫, “東西獨統一의 方法論에 대한 憲法論議” 『獨逸統一의 法的照明』, 博英社, 1994년 4월, 19면~36면 참조.

52) 통일원, 전게서, 300면.

53) 國會 外務統一委員會, 法律案審查報告書(1996년 12월) 3면 참조.

54) 國家有功者等特別援護法(1962. 4. 16. 법률 제1053호) 제9조에서는 越南歸順者에 대하여 1급은 100만원, 2급은 70만원, 3급은 50만원의 定着手當을 지급하도록 하였고, 제15조에서는 住宅斡旋制度로서 國家融資에 의하여 건립하는 주택의 優先入住權을 부여하였다.

55) 越南歸順勇士特別報償法(1978. 12.6. 법률 제3156호) 제5조에서는 越南歸順勇士에 대하여 그 신분과 정보제공의 공적에 따라 1급 내지 5급의 등급에 따라 補償金を 지급하고, 귀순당시 휴대장비의 유형과 가격에 따라 特別補償金を 지급하도록 하였다.

와 住居支援制度로 整備되었다. 여기서 특기할 사항은 1970년대 후반이후 南北간의 군사적 極限對決構圖하에서는 法律에서 직접 49.5제곱미터이상의 住宅을 無償提供한다는 規定⁵⁶⁾을 두었으나 1990년대 이후에는 住宅을 無償提供하거나 賃借支援할 수 있다는 수준정도의 支援으로 축소·조정된 점을 살펴볼 때 어느 정도는 그 時代狀況에 부응하여 支援制度를 彈力的으로 運用하여 온 점을 알 수 있다.⁵⁷⁾ 그러나 이는 그 制度의 骨格을 그대로 유지하면서 지원폭과 수준을 확대 혹은 축소한 것이라고 보아야 할 것이다. 北韓住民의 脫出樣相과 性格이 과거와는 전혀 다르고, 앞으로 集團化·大量化할 것이 예상되는 現時點에서 앞으로는 現行制度로서 이에 對備할 수는 없다고 본다. 과거에는 北韓地域으로부터 北韓傀儡集團에 抗拒하여 大韓民國에 歸順하는 北韓傀儡集團의 軍人(歸順勇士)에 主眼點을 두었다. 그러나 現시點에서는 政治理念 때문에 歸順하는 극소수의 北韓군인 등에 대응하여야 하였던 과거의 그런 상황이 아니다. 食糧難의 危機를 모면하기 위하여, 보다 나은 經濟的인 生活과 人間的인 대우를 받기 위하여 集團的으로 脫出하고 있으며, 더구나 앞으로 大量集團脫出이 豫想되는 그런 상황이고 이에 對備하여야 할 때이다. 따라서 現行法制의 framework 자체를 다시 짜는 것이 時代的 狀況論理에 맞는 대응책이라고 본다.

둘째, 大量脫出時에도 現행 直接支援方式에 따른 中央政府의 財政支援이 계속 유지된다면 그 부담이 大幅 增加하여 재정운영을 어렵게 만들 것이다. 물론 現行法制는 法律을 직접 개정하지 아니하고서도 行政府내에서 대통령령을 改正하는 방법으로 어느 정도까지는 財政支出의 節約을 도모할 수 있도록 되어 있다. 그러나 法律에서 定着金 및 報勞金制度를 그대로 유지하고 있는 한 大量脫出人口의 流入에 따른 재정지출규모는 根本的으로 大幅 增加할 수 밖에 없다. 또한 住居支援制度 역시 과거의 추세로 보아 政府에게 큰 負擔이 될 것이다. 그 외에 教育支援·醫療保護·生活保護의 지원규모도 脫出人口에 比例하여 증가될 것이지만 추가부담정도는 定着金보다는 훨씬 적을 것이다.

셋째, 間接支援方法이 현재로서는 폭넓게 多樣化·體系化되어 있지 못하고, 大量脫出人口를 흡수할 수 있는 具體的인 프로그램體系가 準備되어 있지 못한

56) 越南歸順勇士特別報償法(1978. 12. 6. 법률 제3156호) 제9조.

57) 韓國法制研究院, 『大韓民國法律沿革集』 第3卷 751~752-18면, 791~792-10면 참조.

점을 들 수 있다. 이미 살펴 본 바와 같이 舊西獨의 경우 다양하고 體系화된 間接支援制度가 中央 및 地方政府간의 相互協力하에 무리없이 推進되었다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다. 현행 間接支援方式으로서 學力認定·資格認定·社會適應教育·職業訓練·就業斡旋·教育支援·醫療保護 및 生活保護가 있는데, 지금까지는 소규모 인원에 대하여 이들 制度를 활용·지원하는데 그친 것이므로 이들 制度가 대량탈출주민을 수용하는데 무리가 없을 만큼 다양화·체계화되고 구체화·일상화되어 있지는 못한 실정이다. 大量脫出 北韓住民들이 남한사회에 들어 올 경우 우선 그들의 기본적인 生活需要를 충족시켜 주어 心理的 安定과 經濟的인 最低限의 生活를 보장하되, 본인의 能力과 努力의 바탕위에서 이들 條件이 확보될 수 있도록 하여야 할 것이다. 따라서 본인의 能力과 努力을 이끌어 내기 위한 間接支援方式이 다양하게 擴充되어야 한다. 그들의 學力과 資格을 가능한 범위까지 인정하고 부족한 부분은 再教育프로그램 등으로 보충하여 이미 확보하고 있는 才能·知識·技術·技能을 최대한 活用할 수 있도록 준비하여야 한다. 그래도 就業이 어려운 경우에는 다양한 職業訓練프로그램을 취사선택할 수 있도록 하여, 이를 就業斡旋프로그램과 연결시켜 주어야 할 것이다. 이를 위하여는 總括部處인 統一院을 중심으로 財政經濟院·教育部·通商產業部·勞動部 등 進中양부처가 協力하여 체계적인 法制 및 프로그램을 開發·準備하여야 할 것이다.

넷째, 縱的·橫的 業務分擔體系가 確立되어 있지 못한 점을 지적할 수 있다. 즉 中央政府는 定着·支援政策과 制度의 수립에 전념하고, 市·道 地方自治團體가 定着·支援執行業務를 수행하는 縱的 業務分擔體系와 統一院은 政策 및 制度의 총괄업무를 맡고 關係部處는 분야별 協助支援業務를 맡는 橫的 業務分擔體系가 확고하게 정립되어 있지는 못하다고 본다. 北韓離脫住民의 大量流入은 어느 한 部處 혹은 中央政府만으로는 감당하기 어려운 만큼 舉國의으로 對應하여야 할 課題이다.

끝으로, 統一政策的 觀點에서 大量脫出難民問題에 接近하여야 할 것이다. 처음에는 가족단위의 小集團形態로 脫出하는 현상이 日常化되고, 일정한 契機를 맞아 이는 다시 2家族 이상의 集團과 그 周邊人物들을 단위로 하는 보다 큰 中規模의 集團脫出로 擴散될 수도 있을 것이다. 1996년 12월 김경호씨 일가 17명, 1997년에 접어들어 1월중 김영진씨 및 유송일씨의 2가족 8명, 3월중 김재원씨 부부 등 7명, 5월중 안선국씨 및 김원형씨 2가족 14명 등의 2

集團脫出과 같은 현상이 週期的으로 擴大·反復되면서 獰연한 현실로 나타나고 있다. 특히 일부 언론에서는 안선국씨 등 2가족 14명의 西海上을 통한 脫出을 최초의 韓國版 boat people로 평가하고 있다.⁵⁸⁾ 급기야는 대규모의 大量脫出이 休戰線과 동서해상 혹은 中國·러시아·日本을 통하여 동시다발적으로 展開될 蓋然性도 배제할 수는 없는 일이다. 경우에 따라서는 中間段階를 대폭 생략하고 바로 大量脫出事態가 출현하는 상황도 가정하여 볼 수 있다. 이같은 일련의 大量脫出事態는 곧 우리 政府의 統一政策과 直結되는 문제이므로 단순히 大量脫出事態 자체에 대한 對應政策 및 法制의 점검·대비가 아니라 韓半島 統一戰略 및 政策이라는 巨視的인 構圖속에서 이를 예측·평가하고 對應策을 수립하여야 할 것이다. 1989년의 東獨住民 大量脫出事態는 獨逸統一의 직접적 契機가 되었지만 이는 사실 世界第2次大戰 이후 40년 이상 西獨政府의 끊임없는 장기적이고 一貫된 統一政策을 추진한 결과라고 본다. 즉 그들은 東獨移住民들에 대한 直接支援을 최대한 억제하여 財政負擔을 최소화함으로써 아무리 大規模의 移住民流入이 발생하더라도 대응할 수 있도록 한 반면 다양한 間接支援制度和 社會適應프로그램을 수립하여 본인들이 스스로 自立·定着할 수 있도록 誘導하고, 全國적으로 分散收容함으로써 中央 및 各地方政府의 負擔水準을 均等化하는데 성공한 것이다. 과거 西獨政府의 이같은 長期的 統一政策의 實踐事例는 높게 評價하여야 할 것이며, 우리 정부와 국민에게 주는 敎訓的 의미 또한 매우 소중한다고 본다.

58) 1997년 5월 12일 안선국씨 및 김원형씨 등 두 가족 14명이 북한 신의주 및 평안북도 철산군에서 32톤 급 木造船을 이용하여 中國船舶으로 偽裝하면서 백령도근해를 거쳐 인천항으로 歸順하였다. 안선국씨는 그 木造船의 船長이고, 김원형씨는 그 機關長이었다. 이같은 海上脫出은 북한의 허술한 海岸警備를 단적으로 보여 주는 證據이며, 나아가 북한 김정일체제의 國家管理의 危機狀況을 暗示한다고 볼 수 있다(동아일보 1997년 5월 13일).