

제3국 출생 북한이탈주민 자녀(비보호 청소년)의 보호 및 지위개선을 위한 법적방안

- 「북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률」 등의 검토 -

김 정 립

(한국외국어대학교 법학전문대학원 석사과정)

차 현 지

(이화여자대학교 법학전문대학원 석사과정)

요 약 문

‘비보호 청소년’이란 탈북여성과 조선족 또는 한족 사이에서 태어난 2세대를 지칭하는 개념으로 정착지원법에 의하여 보호를 받지 못하는 청소년이라는 의미로 정의된다. 본 연구에서는 법리적 쟁점을 논의하기 위해서 대상을 좀 더 구체화하여 모와 동반으로 입국한 제3국 출생 북한이탈주민 자녀이면서 현행 지원법의 적용을 받지 못하고 있는 ‘비보호 청소년’을 연구 대상으로 하고 있다.

이들은 「북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률」(이하 정착지원법)의 요건을 충족시키지 못하여 현행법상의 특별 보호를 받지 못한다. 예를 들어, 일반 탈북청소년이라면 인정될 수 있는 학력인정의 문제나 입학 및 편입학에 따른 교육비 면제 등의 지원을 비보호 청소년들은 전혀 받을 수 없다. 비보호 청소년의 경우 출생 자체를 제3국에서 하였기 때문에 한반도 거주경험이 없는데서 비롯되는 한국어 능력의 결여나 경제적 취약함, 남한사회 부적응 등 특유의 문제점이 오히려 추가됨에도 불구하고, 현행 정착지원법에 의하면 어떠한 지원도 제공되지 않으며 실무상 법적 근거 없이 개별적으로 임의적 지원이 이루어지는 경우도 있다는 문제가 야기된다. 이는 결국 일반 탈북 청소년과의 관계에 있어서 비보호 청소년들에 대한 헌법상 평등권 침해의 문제로 귀결된다. 출생지는 본인이 선택할 수 없는 것임에도 불구하고, 그 차이로 인하여 현행 정착지원법 상 모든 지원의 대상에서 배제되는 것이기 때문이다.

비보호 청소년의 법적 보호를 위하여 한부모가족지원법, 다문화가족지원법 등에 의한 지원을 고려해 볼 수 있으나, 그 보호대상이나 지원내용이 한정적이고 각기 다른 요건을 요구

하고 있어 차별과 혼란을 야기한다는 문제가 있다. 탈북과정에서의 해외체류가 장기화되고, 여성 북한이탈주민이 높은 비율을 차지하고 있는 점을 고려할 때 비보호 청소년은 그 수가 점차 증대할 것으로 보인다. 따라서 이들에 대한 법적 보호 및 지원가능성을 제고해야 한다.

이러한 논의에 더하여 비보호 청소년의 불안정한 법적 지위문제를 검토하고 이들이 ‘사실상의 탈북자’임이 입증되면 귀화절차와 별도로 심사를 거쳐 국적을 인정하는 법적 제도를 마련할 필요가 있음을 지적한다. ‘탈북’이라는 개념 자체를 남한 입국 전 ‘전 과정’으로 해석하는 것으로 본다면 ‘사실상 탈북자’로의 인정이 용이하게 된다고 할 수 있다.

본 논문은 결론적으로 현행 정착지원법 상 북한이탈주민의 정의를 개정할 필요성이 있음을 지적하고, 그 범주를 확대하는 방향으로 개정되어야 함을 제안한다. 즉, 탈북이라는 개념 자체를 ‘북한 국민이었던 자가 그 지위를 포기하고 이를 이탈하여 남한에 입국하는 전 과정’으로 확대하여 본다면, 그러한 과정을 함께 경험한 ‘비보호 청소년’의 경우도 정착지원법의 보호결정 대상인 북한이탈주민의 범주로 포섭시킬 수 있을 것이다.

주제어

북한이탈주민, 무국적탈북자2세, 무국적자의 지위에 관한 협약, 비보호 청소년, 「북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률」, 북한이탈주민 특별보호, 교육, 북한이탈주민지원, 평등권 침해, 법률 개정.

【 目 次 】

I. 서론	5. 현행법상 지원체계의 법적, 현실적 문제점
II. 동반입국 제3국 출생 북한이탈주민 자녀 - 이른바 ‘비보호 청소년’ 보호문제의 현황	IV. 비보호 청소년 보호문제의 해결을 위한 법적 개선방안
1. 의의	1. 의의
2. 비보호 청소년 문제의 발생과 현황	2. 관련 국내 법률의 적용가능성 검토
3. 청소년층 북한이탈주민의 남한사회 적응과 지원 실태	3. 현행 ‘정착지원법’의 개정 방향
III. 현행 「북한이탈주민의보호및정착지원에관 한법률」의 검토	V. 비보호 청소년의 지위문제와 개선방향
1. 의의	1. 의의
2. 정착지원법의 적용 요건	2. 국적취득 가능여부
3. 보호 및 정착지원의 내용	3. 무국적의 비보호 청소년 지위 개선방향
4. 정착지원법에 따른 비보호 청소년의 보호 및 지원가능성	VI. 결 론

I. 서론

1. 문제의 제기

1990년대 이후 북한이탈주민¹⁾의 규모가 크게 증대되었다. 그 동안 북한의 경제난 악화 등 탈북 원인 뿐 아니라 탈북경로, 탈북유형 등이 이전에 비하여 매우 다양화, 복잡화되었다. 이에 따라 한국 정부도 이들에 대한 법제를 마련하여 법적·제도적 보호 및 지원체계를 정비하고자 노력해 온 바 있다.

독일의 경우, 독일 연방공화국으로의 이주를 신청한 동독인은 1989년 여름에만 12만 명에 달했고, 이후 청년층을 중심으로 급속한 탈출물결이 일어났다. 이에 학자들은 이들과 동독에 남아있는 청장년층의 상호작용이 동독의 붕괴를 촉진시켰다고 분석하기도 한다. 탈 동독의 물결은 통일을 목전에 둔 때부터 시작된 것은 아니었다. 이미 1961년부터 탈 동독인은 매 해 수만 명에 달했다. 따라서 서독은 동독으로부터의 꾸준한 인구유입과 경제적 성장에 말미암아 동독 인구를 수용할 법적, 경제적 대비책을 마련할 충분한 시간이 있었다. 그럼에도 불구하고 통일독일은 인구 흡수의 문제에 직면하였다. 통일과 함께 동독 뿐 아니라 각국으로부터의 난민행렬이 이어졌던 것이다. 1992년 독일 체류 외국인 난민 수는 대략 180만 정도로 집계될 정도였다. 이러한 문제에 직면한 통일 독일은 1993년 새로운 난민법을 제정하여 난민심사를 엄격하게 재정비하여야 했다.²⁾ 이렇듯 시간적, 경제적 투자를 통하여 법적 제도적 대비를 충분히 하였음에도 새로운 문제 상황에 직면, 이에 대하여 새롭게 법제를 재정비 하였던 독일의 상황에 비추어, 우리의 경우도 현행 법제에 대해서 충분히 검토하고 이를 발전시켜 통일과정 및 통일 후의 상황에 대처할 필요가 있다.

특히 북한 이탈주민 문제에 있어서 이들 집단이 단기간에 급속도로 증가한 측면이 있고, 이와 함께 다양한 형태의 문제점들이 대두되고 있음에도 우리 현행법체계가 이러한 문제점들에 대하여 효과적으로 작동하고 있는 지에 대해서는 의문이 제기된다. 따라서 통일 상황에 대비하기 위하여 북한이탈주민 각 개별집단에 대하여 효과적인 북한이탈주민의 보호 및 정착지원 체제의 재정비가 다각도로 모색되어야 한다.

1) 본 논문에서는 탈북자, 새터민 등의 용어 사용을 배제하고, 북한이탈주민으로 통칭하기로 한다.

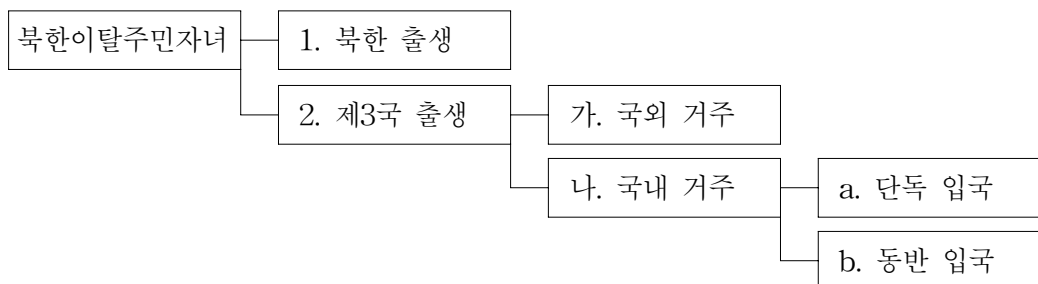
2) 이용일, “추방, 탈출, 난민: 독일문제와 이주(1945-998)”, 『역사와 세계』, vol- no.38, 2010, 17면 참고.

논문에서는 북한이탈주민으로서의 지위를 인정받지 못하여 현행 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」(이하 정착지원법) 상 지원을 받지 못하는 ‘비보호 청소년 집단’이 점차 높은 비율을 차지하고 있음에도 이들에 대한 법적 지원의 근거가 미비하고³⁾, 따라서 정착지원법 상 지원 대상이 되는 탈북 청소년의 집단과 비교할 때 정착과 정에서의 어려움이 가중되고 있는 점 등의 문제를 구체적으로 살피고, 현행 정착지원법의 개선방안에 대하여 논의할 것이다.

2. 연구의 대상

본 연구는 ‘비보호 청소년’ 집단을 개별집단으로 설정하고 있다. 그런데 ‘비보호 청소년’은 다시 입국여부 및 입국유형에 따라 구체화할 필요가 있다. 다음은 북한이탈주민의 청소년기 자녀의 유형을 도표화 한 것이다.

〈표-1. 북한이탈주민의 청소년기 자녀의 유형〉



위 도표에서의 범주 a에 속하는 북한이탈주민의 청소년기 자녀의 경우 자신의 지위를 명확히 증명할 수 없기 때문에 문제가 된다. 예를 들어, 북한이탈주민의 국적취득은 일반외국인의 엄격한 귀화요건과는 달리 대한민국 국적을 새로 취득할 필요 없이 북한을 탈출한 사람이라는 것을 확인하는 절차인 ‘국적판정’ 절차만 거치도록 되어 있다.⁴⁾⁵⁾ 또한 제3국 출생 북한이탈주민 자녀의 경우 부 또는 모가 북한 국적인이면서

3) 교육과학기술부의 2011년 조사에 의하면 비보호 청소년은 전체 탈북자 자녀의 36.2%, 초등학교 중 57.4%에 달하고 있다. 이와 관련하여서는 다음 장에서 좀더 자세히 논의하도록 한다.

4) 법무부, 북한이탈주민과 법률생활(2008), 15면

5) 국적법 시행령 제24조(국적 판정의 심사 및 판정절차 등) ③ 법무부장관은 국적판정신청자에 관하여 다음의 사항 등을 심사한 후 현재도 대한민국 국적을 보유하고 있는지를 판정한다.

1. 혈통관계

1998년 6월 4일 이후 출생한 자⁶⁾는 자동적으로 대한민국 국민으로 취급된다. 이 경우 별도의 국적취득신청절차 없이 출생신고만으로 국적취득이 가능하다. 국적취득이 북한 이탈주민인 부모와의 관계를 전제로 진행되므로, 단독 입국한 제3국 출생 북한이탈주민 자녀의 경우 현실적으로 이를 입증할 수 없고, 따라서 ‘국적판정’ 절차의 대상이 되지 않는 것이다. 이러한 문제는 법리적 쟁점이라기보다는 현실적 입증 불가능의 문제인바, 본 연구의 대상에서 제외하였다.⁷⁾

따라서 현재 ‘북한이탈주민(특히 탈북여성)과 조선족 또는 한족사이에서 태어난 2세대’를 지칭하는 개념으로 정의되고 있는 ‘비보호 청소년’의 개념을⁸⁾ 위와 같은 이유로 본 논문에서는 ‘비보호 청소년’ 중 위 범주 상 ‘b. 모와 동반 입국한 제3국 출생 북한이탈주민 자녀’에 속하는 집단으로 보다 구체화하여 연구하고자 한다.

연구의 대상을 특히 ‘탈북여성’의 자녀로 한정된 것은 실제로 제3국에서 출생한 자녀와 함께 입국하는 북한이탈주민의 대부분이 여성이고, 남성의 경우 현행 가족법 상 혼인 외의 자를 친생자로 하기 위해서는 생부 스스로 자(子)를 그의 친생자로 인정하는 ‘인지’의 과정이 별도로 필요한 등의 문제가 있기 때문이다. 한편, 부모 모두가 북한 주민이면서 제3국에서 출생한 자녀의 경우와 같이 후술하는 정착지원법상 ‘세대지원’ 등의 방법으로 법률의 보호범주에 포함되는 자녀는 여기에서 제외된다.

이들은 북한에서 출생하지 않았기 때문에 정착지원법의 보호대상인 북한이탈주민으로서의 지위를 얻지 못하여 법적 지원의 사각지대에 놓여 있다. ‘비보호 청소년’은 북한이탈주민들의 탈북경로 및 과정이 시간이 경과함에 따라 변화되면서 발생하였기 때문에 기존의 법제의 혜택을 받지 못하고 있다. 이러한 점에 논의의 초점을 두고 현행 법상 지원체계의 문제점을 지적하고, 결론적으로 비보호 청소년 문제의 법적 해결방안을 제시하는 것이 본 연구의 목적이라 할 것이다.

2. 국외이주 경위

3. 대한민국 국적 취득 여부

4. 대한민국 국적을 취득한 후 스스로 외국국적을 취득함으로써 대한민국 국적을 상실한 사실이 있는지 여부

6) 이에 대하여 부 또는 모가 북한 국적인인 경우라 하더라도 1998년 6월 4일 이전 출생자는 단독입국 시와 마찬가지로 법무부에 국적취득 신청을 해야 한다.

7) 그러나 이들에 대한 처우의 문제에 있어서도 무국적자 협약의 적용 문제 등 다양한 학문적 연구가 필요함을 지적하는 바이다.

8) ‘비보호 청소년’은 아직 공식화 되지 않은 개념이나, 현재 관련기관 및 학계의 발제연구 자료에서 쓰이고 있는 개념 정의에 따른 것이다.

II. 동반입국 제3국 출생 북한이탈주민 자녀 - 이른바 ‘비보호 청소년’ 문제의 현황

1. 의 의

‘비보호 청소년’이란 북한이탈주민(특히 탈북여성)과 조선족 또는 한족사이에서 태어난 2세대를 지칭하는 개념으로 정착지원법에 의하여 정착금, 대학입학 등 각종 지원을 받는 탈북 청소년과 달리 법률의 보호를 받지 못하는 청소년이라는 의미이다.⁹⁾ 교육과 학기술부의 2011년 조사에 의하면 비보호 청소년은 전체 탈북자 자녀의 36.2%, 초등학교 중 57.4%에 달하고 있다. 특히 대부분 편모가정인 경우가 많고, 이들에 대한 법적 지원의 근거가 미비한 실정이라는 점에서 문제가 제기되고 있다.¹⁰⁾

2. 비보호 청소년 문제의 발생과 현황

가. 탈북과정에서의 장기적 해외체류

중국과 러시아 등 제3국에 체류하고 있는 북한이탈주민을 한국 정부는 약 2만명에서 3만 명 정도, 중국 정부는 약 1만 명 정도, 유엔난민고등판관실(UN Hingh Commussioner for Refugees, 이하 “UNHCR”이라 함)은 약 3만 명 정도로 추산하고 있다. 그러나 해외소재 북한이탈주민 지원 NGO들은 이들이 20만 명에서 30만 명에 달할 것으로 추정하고 있다.¹¹⁾ 북한이탈주민의 입국유형이 예전과는 달라지고 있는 것이다. 아래의 표는 북한이탈주민들의 남한 이주경로를 통계화한 것이다.

9) 연합뉴스 “제3국 출생 탈북자 자녀 정책 필요”, 2011. 12. 6.기사
 10) 세계일보 “[한반도 리포트] ‘비보호 청소년’ 실태·문제점”, 2012. 1. 24.기사
 11) 난민구호단체인 ‘좋은벗들’은 1999년 8월 30일 북한식량난민의 실태 및 인권보고서를 통하여 연변을 포함한 중국 동북 3성 중 조사지역(29개 시 현)의 탈북유민수를 최소 14만명에서 최대 20~30만명으로 추정하였으나, 이 보고서는 제한된 인원만을 면접하고 나머지는 추정치에 불과하다는 점에서 한계가 있다고 할 것이다. 한상우·배지숙, “2002년도 남북법제개선 연구보고서(북한이탈주민의 법적 지위와 보호방안)”, 법제처, 2008. 8면 참고.

<표-2> 북한이탈주민의 남한이주경로

		1960년대	1970년대	1980년대	1990년대
자 국	육 상	42 (64.6)	11 (73.3)	10 (20.4)	13 (4.1)
	해 상				1
					24
					0
	계	18 (27.7)	1 (6.7)	7 (14.3)	25 (7.9)
	공 중	1 (1.5)	0 (0.0)	1 (2.0)	1
제3국	중국/홍콩 소련/유럽 아시아 미 주 계				143
					87
					42
					1
	계	4 (6.2)	3 (20.0)	31 (63.3)	273 (86.4)
계		65 (100.0)	15 (100.0)	49 (100.0)	316 (100.0)

출처: 통일원 연구자료 (www.nkrf.re.kr)

표에서 보듯이 남한에 입국한 북한이탈주민의 대다수가 제3국을 통하여 남한으로 입국하였고, 그 가운데서도 북한이탈주민이 가장 많이 거친 국가는 중국이다. 중국은 북한당국과의 관계 및 상호협정을 고려하여 기본적으로 북한 이탈주민을 월경죄를 범한 불법체류자로 보면서 이들을 북한으로 송환한다는 강경한 입장에 서 있다. 우리 행정법원은 “북한이탈주민에 대해 숙식과 조력을 제공한 중국국적자에 대한 난민인정불허처분취소소송”¹²⁾에 있어서, 그 처분의 위법함을 밝히며, 다음과 같이 그 근거를 들고 있다. 여기서 북한이탈주민에 대한 중국의 법적처리에 대해서 살펴볼 수 있을 것이다. 판결문의 일부를 인용하면 다음과 같다.

중국 형법 제318조는 타인이 국경을 몰래 넘도록 조직(준비, 구성)하는 자는 2년 이상 7년 이하의 징역과 벌금형을 병과하되, ① 타인이 국경을 몰래 넘도록 조직한 단체의 우두머리, ② 여러 차례 타인이 불법으로 국경을 넘도록 조직하였거나 많은 수의 사람이 불법으로 국경을 넘도록 조직한 자, ③ 조직 내의 사람에게 중상을 입히고 사망하게 한 자, ④ 조직 내의 사람이 갖는 인신의 자유를 박탈하거나 제한한 자, ⑤ 폭력, 위협의 방법으로 수사에 항거한 자, ⑥ 위법한 소득의 액수가 큰 경우, ⑦ 그 밖에 특별히 심각한 사정이 있는 경우 중 하나에 해당하면, 7년 이상의 징역 또는 무기징역에 처하고, 동시에 벌금형 혹은 재산을 몰수한다고 규정하고 있다.

12) 서울행정법원 2011. 2.10. 선고 2010구합31829판결

중국의 치안관리처벌법 제61조는 타인이 불법으로 국경을 넘도록 조직하거나 운송하는 데 협조한 자는 10일 이상 15일 이하의 구류와 1,000위안 이상 5,000위안 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있다.

미국 국무부의 2009. 2. 25.자 보고서, 미국 의회의 2009년 연례보고서 등에 의하면, 중국 정부는 삶과 자유를 위협받는 국가에서 온 난민들에게 보호를 제공하지 않고 추방 또는 귀환시키고 있으며, 탈북 난민들에 대한 봉쇄를 강화하기 위하여 국경을 따라 종교 단체에 대한 박해를 확대하고 있고, 탈북자들에게 음식, 안식처, 운송수단 등을 제공하는 사람들을 체포 또는 구금하고 있으며, 탈북자들을 일정 장소에 거주하도록 하고, 이들을 북한으로 강제송환하는 정책을 고수하고 있다고 한다.

중국정부의 이러한 강경한 입장에 따라 북한이탈주민은 음지로 숨어들 수 밖에 없는 실정이고, 우리 정부가 중국정부의 북한이탈주민 정책에 관여할 수도 없기 때문에 이들의 체류는 오히려 장기화되고 있다. 북한이탈주민의 상당수는 입국 전 짧게는 12개월 이하, 길게는 10년 이상의 기간 동안 중국, 대만 등 제3국에서 불법체류자의 신분으로 떠돌게 된다.¹³⁾

나. 여성 북한이탈주민의 증가

여성 북한이탈주민은 통계적으로 볼 때 남성에 비하여 현저히 증가하고 있는 추세에 있다. 다음의 표는 남한에 입국한 전체 북한이탈주민의 남녀 비율을 통계적으로 나타낸 표로, 2011년의 경우 여성비율이 약 70%에 달하며, 총 합계에서도 69%를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표-3> 북한이탈주민 입국 현황(~'11.12월 입국자기준)

구분	~'98	~'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	합계
남(명)	829	563	506	469	626	423	509	570	612	666	579	819	7,171
여(명)	118	480	632	812	1,268	960	1,509	1,974	2,197	2,261	1,800	1,918	15,929
합계(명)	947	1,043	1,138	1,281	1,894	1,383	2,018	2,544	2,809	2,927	2,379	2,737	23,100
여성비율	12%	46%	56%	63%	67%	69%	75%	78%	78%	77%	76%	70%	69%

출처: 통일부 홈페이지(www.unikorea.go.kr)

13) 최현실, “탈북여성들의 트라우마와 정착지원방향연구”, 통일부, 2010. 2면 참고.

이는 북한이탈주민의 탈북 유형이 귀순용사 형에서 생활·경제적 이유에 의한 탈북으로 다변화되면서 일어난 현상이라고 볼 수 있다. 앞서 살펴보았듯이 비공식적으로 30여만 명에 이르고 있는 중국체류 탈북자 중 여성들은 주로 조선족 또는 한족 남성과 사실상의 혼인관계를 유지하고 있다.¹⁴⁾ 특히 이 과정에서 탈북여성들은 인권유린, 성폭력, 인신매매, 매춘 등을 겪는 경우도 많다. 1999~2000년 사이 조선족들의 조직적인 인신매매가 가장 성행, 중국체류 북한여성들은 강제적 인신매매를 통해 중국인과의 결혼생활을 시작하는 경우도 많았다. 인신매매로 인한 결혼에 대하여 중국정부는 이를 인정하지 않는 정책으로 일관하기 때문에 경찰에 발각될 시 남성은 벌금을 물고 북한 여성은 북송되게 된다.¹⁵⁾

따라서 북한이탈주민이 직접 한국으로 입국하기 보다는 해외체류 과정을 거쳐 제3국을 통하여 입국하는 경우가 많음에 따라 그 과정 속에서 다수를 차지하는 여성 북한이탈주민의 2세가 태어나는 경우가 많다. 중국 내 탈북자가 아이를 낳는 경우 중국 정부가 인구증가를 막기 위하여 부모의 신분이 명확하지 않으면 호구에 등록하지 않는 정책을 취하고 있기 때문에, 부가 중국국적을 취득하고 있는 자라 할지라도 국적을 부여받지 못한다. 때문에 중국 내에서 이들은 교육, 의료혜택에서 제외될 뿐만 아니라 범죄의 표적이 되기도 한다.¹⁶⁾ 이들의 수는 2008년 1만 여명에서 2만 여명 사이로 추정될 정도이다.¹⁷⁾ 따라서 이들은 중국에서는 무국적자로, 입국 후에는 비보호 청소년으로서 법적 보호의 사각지대에 놓이게 된다.

3. 청소년층 북한이탈주민의 남한사회 적응과 지원 실태

가. 의 의

대부분의 경우 이들은 청소년인 상태로 국내에 입국하여 학교생활을 통하여 남한사회에 적응하게 된다. 그런데 비보호 청소년의 지원문제는 ‘탈북자’로서의 지위를 인정할 것을 전제로 한다. 따라서 우선 일반 탈북 청소년의 남한 학교적응 실태를 확인

14) 장명선·이애란, “북한이탈주민여성의 취업지원을 통한 경제적 자립을 위한 연구”, 통일문제연구 제22권 제2호, 2010, 275-319면 참고.

15) 최현실, “탈북여성들의 트라우마와 정착지원방향연구”, 통일부, 2010, 16-21면 참고.

16) 장복희, “무국적 탈북자의 권리와 법적지위”, 동아법학 제43호, 2009, 449면 참고.

17) 조선일보 “중국내 무국적 탈북자 2세대들” 2008. 3. 7. 기사

한 후, 그와 더불어 제3국 출생 북한이탈주민 자녀라는 특이성에서 발생하는 현실적 문제를 짚어보아야 할 것이다.

나. 일반 탈북 청소년의 경우

탈북 청소년의 남한 적응은 크게 ‘남한’이라는 새로운 거주지에서 심리, 사회적으로 불안정한 상태에의 적응이라는 과제와 ‘자아정체감 형성’이라는 청소년기의 발달과업의 문제를 동시에 안고 있다고 볼 수 있다.¹⁸⁾ 특히 이들은 유년시기를 도피와 굶주림 등의 극한 상황 속에서 보냈고, 그 과정에서 청소년기를 지원해줄 가족의 해체를 경험한 경우가 대부분이라 더욱 특별한 관심과 지원이 요구된다. 탈북 청소년의 적응에 관한 선행연구는 주로 ‘학업 적응’ 측면, ‘남한문화 적응’ 측면, ‘심리적 적응’ 측면의 세 부분으로 나누어 이루어져 왔다.

<표-4> 북한이탈학생 학교 중도탈락 사유(2000-2008. 2.)

구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	계
부적응	1(중)	3(고)	6 (중4,고2)	5 (중3,고2)	7 (초1,중6)	13 (초1, 중9,고3)	7 (중5, 고1,평1)	16 (초3, 중8,고5)	21 (초2, 중12,고8)	79 (43.7%)
장 기 결 석				4 (중1, 고1,평2)	2 (초, 고)					6 (3.3%)
경제적 사 정					3 (중2,고1)			2 (중, 고)	6 (중1,고5)	11 (6.1%)
검 정 고 시		1(중)	1(고)		1(중)	4 (중2,고2)	1(초)	8 (중7,고1)	14 (중7,고7)	30 (16.6%)
가 사				2(초, 중)		2(중1,고1)	1(고)	2(중,고)	4(중3,고1)	11(6.1%)
질 병				1(중)					3(중2,고1)	4(2.2%)
비 행		1(중)								1(0.6%)
기 타						5(중)	2(초)	6(초4,고2)	26 (초10, 중5, 고11)	39 (21.6%)
계	1	5	7	12	13	24	11	34	74	181 (100%)

출처 : 교육과학기술부, 2008년도 새터민 청소년 교육지원 계획, 교육과학기술부 잠재인력정책과 정책자료

먼저 ‘학업 적응’에 있어서는 남북한 교육체계의 상이성으로 인한 학력차이, 늦은 취학에 따른 연령문제, 교사와 친구들과의 관계가 원만하지 않은 문제 등이 가장 큰 어

18) 배임호, “학업중단 북한이탈청소년의 적응과정에 관한 질적연구”, 사회복지연구, 2010 겨울호, 190면

려움으로 나타난다.¹⁹⁾ 둘째, ‘남한문화 적응’에 있어서는 많은 노력에도 불구하고 발생하는 문화적 충격과 이질감이 가장 큰 문제로, 이것이 계속될 경우 비행문화에 흡수되거나 분별력을 잃어 사회문제를 야기할 우려도 있다. 마지막으로, ‘심리적 적응’의 문제는 불안증상, 외상후 스트레스 장애(PTSD), 정체감 혼란, 죄책감과 공포, 극단적 공격 성향, 부모와의 애착관계형성 결여와 모성에 결핍 등에 따른 문제점을 들 수 있다.²⁰⁾

다. 비보호 청소년의 추가적 문제점

통일부 산하 북한이탈주민지원재단이 시행한 “2011년 북한이탈주민 생활실태조사”에 따르면 일반 탈북 청소년과 비보호 청소년 사이에 교육상태 및 가족상황, 학교생활에 있어 차이를 드러냄을 알 수 있다.

우선, ‘교육상태’에 있어서 일반 청소년에 비하여 비보호 청소년 대부분은 입국 이후 다닌 학교가 초등학교(88.7%)에 집중되어 있었다.²¹⁾ 반면, ‘사교육 참여비율’에서는 비보호 청소년의 60.5%가 사교육을 받고 있고, 그에 대한 비용부담도 일반 탈북청소년에 비하여 높게 나타났다.²²⁾ 이는 남한 입국 전 무국적자라는 불안정한 지위에서 교육의 기회를 갖지 못했고 따라서 나이에 맞지 않는 초등교육부터 시작하는 경우가 대부분임을 보여준다.

‘가족상황’에 있어서는 일반 탈북 청소년에 비하여 비보호 청소년이 고민에 대해 부모와 상담하는 비율이 높게 나타나(82.9%) 비보호 청소년이 일반 탈북 청소년(65.2%)에 비하여 부모의존도가 높음을 알 수 있다.

마지막으로 ‘학교생활’에서 가장 어려운 문제로 양자 모두 ‘학교수업 따라가기’를 꼽았으나(일반 탈북 청소년 50.5%, 비보호 청소년 43.2%), 비보호 청소년의 경우 ‘언어

19) 배임호, 위 논문, 193면

20) 배임호, 위 논문, 193면

21) 탈북청소년이 입국 이후 다닌 학교는 △초등학교 61.0% △중학교 38.6% △고등학교 21.1% △탈북학생 대안학교 등 14.9% △검정고시 5.8% 순임(복수응답).

비보호 청소년은 입국 이후 다닌 학교는 △초등학교 88.7% △중학교 5.4% △고등학교 0.6% △탈북학생 대안학교 등 3.4% △검정고시 0.2% 순임 (복수응답). (북한이탈주민지원재단 “2011년 북한이탈주민 생활실태조사 결과”, 북한이탈주민지원재단 홈페이지 http://www.dongposarang.com/introduction/02_report_view.jsp?sc_board_seq=22&pk_seq=49555, 2012. 1. 22 검색)

22) 탈북청소년은 45.6%가 사교육을 받고 있었고, 비용은 11~30만원 42.5% > 10만원 이하 34.2%. 비보호 청소년은 60.5%가 사교육을 받고 있었고, 비용은 11~30만원이 47.1% > 10만원 이하 36.9% (북한이탈주민지원재단, “2011년 북한이탈주민 생활실태조사 결과”, 북한이탈주민지원재단 홈페이지 http://www.dongposarang.com/introduction/02_report_view.jsp?sc_board_seq=22&pk_seq=49555, 2012. 1. 22 검색)

및 문화 적응'의 어려움에 대하여 일반 탈북 청소년(17.9%)보다 높은 비율(27.4%)을 보이고 있다. 비보호 청소년들은 제3국에서 오래 살아 한국말에 익숙하지 않은 점을 보여주는 대목이다. 이는 일반 탈북 학생과 비보호 청소년의 가장 큰 차이점이자 남한 사회 적응에 있어 중심이 되는 문제점으로 비보호 청소년은 탈북 청소년의 문제와 함께 다문화가정 자녀의 문제점이 복합된 성격임을 알 수 있다.²³⁾

III. 현행 「북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률」의 검토

1. 의 의

우리 헌법에서는 "대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다"(제3조)고 규정하고 있다.²⁴⁾ 또한 헌법 제2조 1항 "대한민국의 국민이 되는 요건은 법률로 정한다", 제2조 2항 "국가는 법률이 정하는 바에 의하여 재외국민을 보호할 의무를 진다"에 비추어 북한 공민²⁵⁾으로 등록된 자라고 할지라도 우리 법에 의하여 우리 국민으로 보호된다고 할 것이다. 북한의 1963년 국적법에 의하면 "조선민주주의인민공화국 창건 이전에 조선의 국적을 소유하였던 조선 사람과 그의 자녀로서 조선민주주의인민공화국 국적법을 공포한 날(1963.10.9.)까지 그 국적을 포기하지 않은 사람", 그리고 "합법적인 절차에 의하여 국적을 취득한 외국인으로서 북한의 사회주의제도를 지지, 옹호하는 모든 사람"(1963년 국적법 제1조)이 '공민'의 자격을 인정받는다. 이는 '일정한 지역 안에 거주하고 있는 사람'을 뜻하는 '주민'과는 구분되는 개념이다.²⁶⁾ 따라서 북한이탈주민이라 함은 북한의 공민으로서 북한으로부터 이탈한 자들로, 남한의 국민으로 보호되는 특수한 지위를 가지고 있는 자들이라고 할 것이다. 과거 서독의 경우, 해외에 체류하고

23) "무지개청소년센터가 8-14세의 비보호 청소년 56명을 설문조사한 결과, 34%만이 하나원을 거쳤으며 입국 전에 한국어를 '전혀 못했다'거나 '못하는 편이었다'는 응답률이 40.8%에 달했다." (연합뉴스, "제3국 출생 탈북자 자녀 정책 필요", 2011. 12. 6.기사)

24) 이른바 '영토조항'으로 불리는 헌법 제3조와 '통일조항'으로 불리는 제4조의 충돌과 이에 대한 학설대립의 문제는 본 논문에서는 다루지 않기로 한다.

25) '공민'이라 함은 일정한 나라의 국적을 가지고 그 나라 헌법에 규정된 권리와 의무를 지닌 사람을 말한다.

26) 주민이 되기 위해서는 반드시 그 국가의 영역 안에 살고 있어야 한다는 점에서 민족이나 종족에 관계 없이 영역적 구분을 의미한다고 볼 수 있다. 최은석, "북한의 공민등록법과 남한의 주민등록법 비교·분석", 법제처, 2008, 210면.

있는 동독인에 대하여 국적국의 권리를 행사하지 않았지만, 동독주민이 서독이나 서독 대사관에 들어온 경우에는 자국민으로 보호하였던 바 있다. 한국정부도 한국으로 들어온 북한이탈주민에 대하여 1997년 제정된 정착지원법에 의한 보호를 제공하고 있다.

이 법의 목적은 “군사분계선 이북지역에서 벗어나 대한민국의 보호를 받으려는 군사분계선 이북지역의 주민이 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 생활영역에서 신속히 적응 정착하는데 필요한 보호 및 지원에 관한 사항을 규정하는 것”이다.²⁷⁾ 이는 분단 직후 군 보안기관이 월남 귀순자에 대하여 보호, 정착관리를 담당하였고 이후 1962년 「국가유공자및월남귀순자특별원호법」, 1974년 「국가유공자등특별원호법」이 제정되어 ‘귀순용사’를 중심으로 이들에 대한 정착지원 및 보호를 제공하기까지 북한이탈주민에 대한 정착지원이 냉전체제에서의 정치적 목적을 배태하고 있었던 것과 차이가 있다. 이후 북한이탈주민의 유입세가 크게 증가하면서, 종래의 ‘유공자대우’에서 사회보장차원의 ‘특별보호’로 전환하였다는 의미를 지니는 「귀순북한동포보호법」(1993년 제정)을 거쳐 1997년 현재의 정착지원법이 제정된 것이다.²⁸⁾ 현행지원시스템으로 구축되어 있었던 정착지원법은 이후 2010년 3월 1회에 걸쳐 개정된 바 있다.

2. 「북한이탈주민보호및정착지원에관한법률」의 적용 요건

가. 보호대상으로서의 ‘북한이탈주민’

세계인권선언에서 보장하고 있는 망명권(제14조)과 1997년 7월 14일에 제정된 국내법인 정착지원법 제3조에서는 대한민국행을 원하는 북한이탈주민에 대하여 보호 및 정착지원을 할 수 있도록 보장하면서 북한이탈주민이 대한민국 정부의 보호대상임을 명확히 하고 이다.²⁹⁾ 현행 정착지원법에 따르면 이 법의 보호대상으로서의 북한이탈주민은 ① 북한에 주소 직계가족 배우자 직장 등을 두고 있는 자로서 ② 북한을 벗어난 후 ③ 외국의 국적을 취득하지 아니한 자일 것을 요한다.³⁰⁾

27) 「북한이탈주민보호및정착지원에관한법률」 제1조

28) 길준규, “북한이탈주민정착지원제도의 법적검토”, 공법학연구, vol.10 no.4, 2009, 263면

29) 한상우·배지숙, “2002년도 남북법제개선 연구보고서(북한이탈주민의 법적 지위와 보호방안)”, 법제처, 2008, 22-24면 참고

30) 「북한이탈주민보호및정착지원에관한법률」 제2조 제1호

한편 ① 항공기납치, 마약거래, 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 보호신청한 사람 및 ⑥ 그 밖에 보호대상자로 정하는 것이 부적당하다고 대통령령으로 정하는 사람은 소위 부적합자가 되어 본 법의 적용을 받지 못한다.³¹⁾ 이러한 소극적 기준에 대하여 특히 제9조 제1항 4호에 관하여는 탈북 과정에서 중국 등 제3국에 장기체류하는 북한이탈주민이 현실적으로 많이 발생하고 있음에 비추어 이들에 까지 보호를 확대할 수 있도록 하기 위하여 “대통령령으로 정하는 부득이한 사정이 있는 경우에는” 보호대상에서 배제하지 않는 것으로 하고 있다.³²⁾

‘비보호 청소년’의 경우, 이러한 북한이탈주민의 범주에 해당하지 않아 보호대상에서 제외된다. 북한이탈주민이라 함은 “북한의 공민으로서 북한으로부터 이탈한 자들로, 남한의 국민으로 보호되는 특수한 지위를 가지고 있는 자”이다. 북한을 이탈하여 이미 북한 공민으로서의 지위를 상실한 부 또는 모에 의하여 북한이외의 제3국에서 출생한 비보호 청소년은 북한의 공민지위나 북한 내 연고를 갖고 있지 않아 정착지원법의 보호대상의 요건인 ‘① 북한에 주소 직계가족 배우자 직장 등을 두고 있는 자’를 충족하지 못하게 되는 것이다.

나. 보호의사의 표시

정착지원법은 모든 북한이탈주민에게 무조건적으로 적용되지 않고, 대한민국의 보호를 받겠다는 의사표시를 한 자에 대해서만 적용된다.³³⁾ 따라서 국내에 입국한 북한이탈주민이 본 법의 적용을 받기 위해서는 각급행정기관에게 보호신청을 하여야 하고 해외체류 북한이탈주민은 재외공관에 보호신청을 하여야 한다.³⁴⁾

이에 따라 제3국에 체류하면서 대한민국 정부에 보호의사를 직접 표시하지 않은 북한이탈주민은 본 법에 의한 보호, 정착지원의 대상에서 제외된다. 이에 대하여 “북한국적자는 헌법 제3조(대한민국 영토조항)의 정신에 따라 외국인이 아닌 한국인이다”

31) 「북한이탈주민보호및정착지원에관한법률」 제9조 제1항 제1호-6호

32) 「북한이탈주민보호및정착지원에관한법률」 제9조 제2항

33) 「북한이탈주민보호및정착지원에관한법률」 제3조

34) 「북한이탈주민보호및정착지원에관한법률」 제7조

라고 판시한 1996년 대법원판결³⁵⁾과 괴리가 있다는 비판이 제기되기도 한다.³⁶⁾ 이러한 견해는 북한이탈주민에 대하여 대법원은 별다른 국적 취득의 절차 없이도 무차별적으로 한국인으로 보고 있는데 비하여 정착지원법의 적용 대상에서는 인적 제한요소를 설정하였다는 점을 지적한다. 이는 북한이탈주민이 한국인으로서 정착지원법에 의하여 무조건적으로 보호되어야 한다는 의미가 아니라 법적 지위를 설정하는 데 있어서는 무차별적인 태도를 견지하는 데 비하여, 지원과 보호의 측면에서는 제한을 두고 있는 점을 지적하는 것으로 보인다.

3. 보호 및 정착지원의 내용

가. 입국지원

북한이탈주민의 보호신청에 따라 각급행정기관장이 중앙행정기관장에게 (발생)보고하고, 중앙행정기관장은 다시 통일부장관 및 국가정보원장에게 해당 사실을 통보하여야 한다. 통일부장관은 북한이탈주민대책협의회의 심의를 거쳐 보호결정을 하거나 국가안전보장에 영향이 있는 특수대상자의 경우 국가정보원장이 보호결정을 하고 통일부장관에게 통보하도록 되어있다. 이러한 보호결정 전에는 정부합동조사가 행하여진다.³⁷⁾ 해외체류 북한이탈주민의 경우 이를 외교통상부를 거쳐서 통일부장관이 보호결정을 하게 된다. 해외체류 북한이탈주민의 경우 현재 우리 재외공관에서는 귀순망명요청자 등에 관한 처리지침에 따라 선별수용정책을 취하고 있다. 지침 상으로는 전원수용을 원칙으로, 예외적으로 불허하는 예외조항을 두고 있으나, 실무상 선별

35) 조선국적 취득 후 북한법에 의하여 북한 국적을 취득하여 중국 주재 북한 대사관에서 해외 공민증을 발급받은 자가 대한민국 국민이라고 한 원심 판결을 수긍한 사례(대법원 1996.11.12. 선고 96누1221 판결, 판례요지: 조선인을 부친으로 하여 출생한 자는 남조선과도정부법 제 11호 국적에 관한 임시조례의 규정에 따라 조선국적을 취득하였다가 제헌헌법의 공포와 동시에 대한민국 국적을 취득하였다 할 것이고, 설사 그가 북한법이 규정에 따라 북한 국적을 취득하여 중국 주재 북한대사관으로부터 북한의 해외공민증을 발급받은 자라 하더라도 북한지역 역시 대한민국의 영토에 속하는 한반도의 일부를 이루는 것이어서 대한민국의 주권이 미칠 뿐이고, 대한민국의 주권과 부딪치는 어떠한 국가단체나 주권을 법리상 인정할 수 없는 점에 비추어 볼 때, 그러한 사정은 그가 대한민국국적을 취득하고 이를 유지함에 있어 아무런 영향을 끼칠 수 없다고 한 원심판결을 수긍) 한상우·배지숙, “2002년도 남북 법제개선 연구보고서(북한이탈주민의 법적 지위와 보호방안)”, 법제처, 2008. 22면 참고.

36) 신기갑 외, “〈第2主題〉 북한이탈주민(탈북자)의 법적지위에 관한 연구”, 人道法論叢 vol.17, 1997, 256면 참고.

37) 「북한이탈주민보호및정착지원에관한법률」 제8조 제1항

처리하고 있다.³⁸⁾ 그러나 재외공관의 불성실한 지원, 국가간의 협의에 따른 보호결정 및 민간단체나 브로커에 지급하는 입국비용문제 등 입국지원에 있어 많은 문제가 야기되고 있다.

나. 정착지원시설에서의 보호

대성공사의 신분조사가 끝나면, 북한이탈주민은 법 제10조 1항에 따라 설치운영되는 정착지원시설인 “하나원”³⁹⁾으로 이동하게 된다. 정착지원시설에서의 보호는 북한이탈주민의 정착지원 첫 단계이면서 또한 가장 중요한 의미를 차지한다. 통일부 산하의 정착지원시설인 하나원에서의 교육은 1년 이내로 규정되어 있고⁴⁰⁾, 이 기간 동안 신원 및 북한이탈동기의 확인, 건강진단 기타 정착지원에 필요한 조치를 할 수 있도록 규정되어 있다.⁴¹⁾ 하나원 입소 후에는 민주시민으로서의 각종 사회교육을 3개월간 받게 되고, 이 단계에서 국적취득 및 주민등록증발급이 이루어진다.

그러나 정착지원시설에 의한 보호단계에서 교육의 실질적 효과, 무상지원방식의 시스템, 전문인력의 부족 및 수용인원의 한계문제 및 주민등록증 발급시 북한이탈주민임을 식별할 수 있는 주민등록번호가 부여되는 등의 여러 문제가 야기되었다. 지난 2000년 1,400명 수준이던 북한이탈주민이 10여년 만에 2만 2천명 정도로 증가하자, 본원과 분원을 포함하여 750명에 불과한 기존 하나원의 수용 규모로는 이들의 초기 정착교육을 담당할 수 없다고 판단, 통일부는 5백명 규모의 제2 하나원을 건립하기로 결정한 바 있다.⁴²⁾ 또한 실질적인 직업교육의 형태로 교육의 형태도 변화하고 있다.⁴³⁾

다. 거주지 보호단계

정착지원법의 적용을 받는 북한이탈주민에게는 거주지원, 정착금, 경찰에 의한 신변

38) 북한이탈주민의 현지보호를 위해서는 재외공관의 현실상 해당국가의 우호적인 협조 없이는 북한이탈주민의 현지보호가 불가능하므로 주로 중국에서는 소액의 현금을 지급하는 경우에 그치는 경우가 많다. 한편 탈북별목공의 경우는 러시아와의 외교협상이나 직접협조, 국제기구 개입방식 등을 통하여 국내입국을 추진한 바 있다. 길준규, “북한이탈주민정착지원제도의 법적검토”, 공법학연구, vol.10 no.4, 2009, 265면 참고.

39) 하나원은 경기도 안성에 소재하고 있다.

40) 「북한이탈주민보호및정착지원에관한법률」 제5조

41) 「북한이탈주민보호및정착지원에관한법률」 제11조 제3항

42) ytn “탈북자 2만 명 시대...하나원 추가 건설”, 2011.7.10.기사

43) 길준규, “북한이탈주민정착지원제도의 법적검토”, 공법학연구, vol.10 no.4, 2009, 266면 참고.

보호 등의 지원이 이루어진다. 분단 초기 북한이탈주민의 경우 귀순용사라 하여 많은 보상금을 지급하였으나 한계에 이르게 되면서⁴⁴⁾ 최근에는 계속적인 물질보상에서 자립능력 배양으로 정책을 변경하고 있는 단계이다. 따라서 정착지원법 제13조, 14조, 18조, 19조, 24조-26조 등에서는 기득권의 인정, 취업보호, 영농정착지원, 생업지원 등 실업대책으로서 취업지원 외에도 하나원을 퇴소한 탈북자들에게 5년간 정착지원금과 주거지원금, 직업훈련, 고용지원금, 생계급여, 의료보호, 연금특례, 대학 특례입학, 학비 등을 지원하고 있다. 주거지원의 경우 세대별로 영구임대주택 또는 국민임대주택을 우선하고 있으며, 북한이탈주민을 고용한 고용주에게 2년간 매월 일정액의 고용지원금을 임금의 1/2 범위 내에서 지원하고, 취업장려금은 현행 3년간 300만원에서 1500만원으로 늘리고 있다. 그러나 외국인 노동자보다 북한이탈주민의 근로의욕이 떨어진다는 지적이 나오고 있다. 특히 지방자치단체는 사회안전망 상의 특례로 북한이탈주민의 ‘전입’과 동시에 ‘국민기초생활수급자’로 지정하여 생계 및 주거급여 등을 지급하고 있다. 북한이탈주민의 77%가 국민기초생활보장법상의 생계비지원을 받고 있다.⁴⁵⁾ 이는 거주지에서의 보호를 효율적으로 추진하기 위하여 통일부 장관이 보호업무의 일부를 내무부장관, 지방자치단체의 장 등에게 위임, 위탁할 수 있게 되어 있기 때문에 가능한 것이다.⁴⁶⁾

4. 정착지원법에 따른 비보호 청소년의 보호 및 지원가능성

가. 일반 탈북청소년 지원내용

정착지원법에 따른 교육지원은 크게 ‘학력인정’ 부분과 ‘교육비 면제 및 지원’으로 볼 수 있다. ‘학력인정’이란 북한이탈주민이 북한 또는 제3국에서 이수하였던 학력을 인정

44) 예를 들어 1983년 이용평 약 15억원, 1987년 김만철일가 5억원의 정착금과 집 2채 등 7억원 지급한 바 있다. 이에 비하여 서독의 경우 탈동독주민에 대하여 ‘현실적인 하루생활에 필요한 수준에서의 생활비’의 정도를 지급하였다. 길준규, 위 논문 26면 참고. 1950년에 이미 동독으로 피난오는 사람들을 받아들이기 위한 서독의 긴급수용법은 직업훈련 등 조속한 체제 동화에 초점을 맞추고 있었으며 긴급수용소 설치 및 거의 대등한 조건의 혜택을 보장하였다. 그러나 1회보조금으로 일인당 200백마르크 주었을 뿐 거액의 보상금 주는 일이 없었다. 정착생활에 들어가서는 주택마련이나 생활용품 구입하는 문제에 대해서도 장기저리융자원칙을 고수하였다. 신기갑 외, “〈第2主題〉 북한이탈주민(탈북자)의 법적지위에 관한 연구”, 人道法論叢 vol.17, 1997, 260면 참고.

45) 신기갑 외, 위 논문 260면 참고.

46) 「북한이탈주민보호및정착지원에관한법률」 제22조 및 제31조

받아 재외국민특별전형에 의해 본인이 원하는 학교에 편입학할 수 있도록 해주는 것이다.⁴⁷⁾ ‘교육비 면제 및 지원’ 부분에서는 고등학교 이하의 학교에 입학, 편입학한 경우 만 25세 미만의 탈북청소년에 학비가 전액 면제되고 있으며, 2006년 3월에는 북한이탈 청소년들의 사회 및 학교 적응능력을 제고하기 위해 북한이탈 청소년 특성화 학교인 ‘한겨레중고등학교’를 개교 운영하고 있다. 또한 전문대 이상 학교에 입학, 편입학한 경우는 만 35세 미만인 경우까지 국립대학은 전액면제, 사립대학은 국가와 학교가 각각 1/2을 부담하여 본인 부담 없이 학업을 계속할 수 있도록 지원하고 있다.⁴⁸⁾

나. 비보호 청소년의 경우

북한이탈주민인 부모와 동반 입국한 무국적 탈북자 2세(비보호 청소년)은 크게 두 경우로 나눌 수 있다. 먼저, 북한이탈주민인 부모가 정착지원법 제3조의 ‘보호대상인 북한이탈주민’으로 인정되는 경우와 그 부모 역시 정착지원법 제8조 제1항 각 호⁴⁹⁾의 사유로 인하여 보호대상에서 배제되는 경우가 있다. 이 중 후자의 경우는 결과적으로 단독으로 남한 입국했을 때의 경우와 같이 본 법의 보호대상에서 제외되므로, 여기서의 논의는 전자인 부모가 보호대상인 경우를 중심으로 전개된다.

부모가 정착지원법의 보호대상일 경우, 부모가 받는 지원의 범위를 확대하는 방안은 없는지 살펴볼 필요가 있다. 정착지원법 제5조 제2항은 개인별 지원을 원칙으로 하고 있다. 그러나 필요한 경우로 인정되는 때(시행령 제1조의2)에 세대단위의 지원도 인정하고 있다. 시행령 제1조의2 제1항 1호는 직계혈족을 세대의 단위로 규정한다. 따라서 비보호 청소년이라 하여도 보호대상인 부모의 세대로써 지원의 범위에 포함될 여지도 있다. 그러나 비보호 청소년을 법 제5조의 ‘세대’원에 포함시킬지에 대하여는 법률상

47) 「북한이탈주민보호및정착지원에관한법률」 제13조, 시행령 제27조 제1항.

48) 대한변호사협회. “북한이탈주민을 위한 법률지원활동 지침서”, 2010. 54면

49) 「북한이탈주민보호및정착지원에관한법률」 제9조(보호 결정의 기준) ① 제8조 제1항 본문에 따라 보호 여부를 결정할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 보호대상자로 결정하지 아니할 수 있다.

1. 항공기 납치, 마약거래, 테러, 집단살해 등 국제형사범죄자
2. 살인 등 중대한 비정치적 범죄자
3. 위장탈출 혐의자
4. 체류국(滯留國)에 10년 이상 생활 근거지를 두고 있는 사람
5. 국내 입국 후 1년이 지나서 보호신청한 사람
6. 그 밖에 보호대상자로 정하는 것이 부적당하다고 대통령령으로 정하는 사람

② 제1항 제4호의 경우 체류국이나 체류 중인 북한이탈주민에게 대통령령으로 정하는 부득이한 사정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.(제3항 생략) [전문개정 2010.3.26]

불분명하다. 즉, 해당조항의 ‘세대단위’가 ‘북한이탈주민’의 지위를 전제로 한 세대라고 본다면 비보호 청소년은 이러한 세대에도 포함되지 않아 위의 정착금 및 주거지원금 산정에서도 배제된다.

<표-5> 정착금 및 주거지원금

(단위 : 만원)

세대원수	정착금 기본금			주거지원금	합 계
	초기지급금	분할지급금	소 계		
1인	300	300	600	1,300	1,900
2인	400	700	1,100	1,700	2,800
3인	500	1,000	1,500	1,700	3,200
4인	600	1,300	1,900	1,700	3,600
5인	700	1,600	2,300	2,000	4,300
6인	800	1,900	2,700	2,000	4,700
7인이상	900	2,200	3,100	2,000	5,100
정착금 가산금				* 주거지원금중 실 업주보증금을 제외 한 잔액은 5년 후 지급 원칙	* 정착금 기본금은 1 년간 분기별 지급 * 가산금은 사회진출 1년 이후 4년간 분 기별 지급
구 분	지급기준	지급액			
연 령	만 60세 이상	720			
장 애	장애등급별	1,540(1급), 1,080(2-3급) 360(4-5급)			
장기치료	중증질환으로 3개월 이상 입원	개월×80			
한부모가정 아동보호	만 13세 이하 한부모 아동	360(세대당)			

출처 : 통일부, 2011 북한이탈주민 정착지원 업무편람, 27면

비보호 청소년은 정착지원법의 지원대상이 아니므로 이에 대한 정착금 등의 지원은

불가능하다. 다만, 동반 입국한 부모에게 주어지는 정착지원금으로 최소한의 간접적인 금전지원이 가능할 뿐이다. 다만, 실무상 현재 실질적 교육지원에서는 동반입국의 경우 하나원 입소가 허용되고 있으나 교육비 지원이나 학비 면제 등의 경제적 지원에 있어서의 가능성 및 실태는 정확한 통계자료나 연구자료 조차 미비한 실정이다.⁵⁰⁾

5. 현행법상 지원체계의 법적, 현실적 문제점

가. 질적인 측면의 교육지원 결여

비보호 청소년이 실질적인 한국어 교육이나 사회 적응 교육 등 질적인 측면의 실질적인 교육의 기회를 갖는 데에는 한계가 있다. 최근 북한이탈주민지원재단이 학교에 다니는 비보호 청소년 435명을 대상으로 실시한 조사 결과에 따르면 응답자의 76.3%가 학생에게 향후 필요한 지원으로 학습 및 학업 지원을 꼽았다. 이어 교육비 등 경제적 지원(69.0%), 진로상담 지원(20.9%), 친구교류 등 적응 지원(10.6%), 의료지원(7.1%) 등의 순으로 나타났다.⁵¹⁾ 이는 단지 교육기회의 제공이나 청소년 지위의 보장과 같은 형식적 측면만으로는 충족할 수 없는 내용적, 질적 측면의 보충교육의 필요성을 의미한다. 즉, 중국 등 제3국에서 출생하여 길게는 수년간 해당국에서 자라온 탓에 대부분의 비보호 청소년들은 한국어 능력이 부족하다. 이러한 언어의 장벽은 학교 이탈과 부적응 문제의 근본적 원인이라 할 수 있다. 따라서 비보호 청소년에게는 다른 일반 탈북 청소년의 경우보다 실질적인 언어 교육과 문화영역의 교육이 필요하지만, 법적, 제도적으로 지원체계가 불명확한 탓에 지원이 일관적, 체계적으로 이루어지지 못하고 있다.⁵²⁾

나. 적용범위에서 법률과 실무의 불일치

50) 비보호 청소년들은 어머니와 동반 입국한 경우가 아니면 탈북자 정착지원기관인 하나원 입소가 거의 불가능하고 입소하더라도 법적 지원 근거가 미비해 생활비 등 여러 면에서 차등 지원을 받게 된다. (연합뉴스, “제3국 출생 탈북자 자녀 정책 필요”, 2011. 12. 6.기사)

51) 세계일보 “[한반도 리포트] ‘비보호 청소년’ 실태·문제점”, 2012. 1. 24.기사

52) “다문화가족지원법의 지원 대상이 외국인이라는 인식이 강해 새터민의 다문화가족지원센터 지원 서비스 이용에 대한 거부감이 크다고 한다. 관련 정보 부족으로 서비스를 받지 못하는 새터민도 많은 것으로 현장 실무자들은 파악하고 있다. 비보호 청소년의 부모 중 상당수는 한부모여서 한부모가족지원법에 따른 지원도 받을 수 있지만, 국민기초생활보장법에 의한 복지급여 이외의 구체적 지원은 없다. 두 가지 법률 모두 비보호 청소년 가정의 특성에 맞지 않거나 지원대상자에 포함되지 않는 경우가 많아 실제 지원을 받지 못하는 새터민이 많다는 얘기다.” (연합뉴스, “제3국 출생 탈북자 자녀 정책 필요”, 2011. 12. 6.기사)

현행 북한이탈주민의 정착지원과 관련된 법률 대부분에 비보호 청소년에 대한 의의나 지원범위가 불명확한 문제가 있다. 특히, 정착지원법의 경우, 비보호 청소년은 지원대상인 ‘북한주민’에 포함되지 않기 때문에 현행법문 그대로 적용대상을 설정할 경우, 엄밀히 보면 아무런 지원도 이루어지지 못하게 된다. 즉, 해당 청소년에 대한 정착금 및 교육비 지원은 물론 실질적인 교육지원도 불가능한 것이다. 그러나 위에서 보는 바와 같이 법률에 대한 임의적인 확대 해석을 통하여 실무상 이들에 대한 지원이 일정 정도 이루어지고 있는 것도 사실이다. 이러한 법과 현실의 괴리는 법적 안정성을 저해하고 지원체계에 있어 많은 혼란을 초래하며, 자칫 비보호 청소년 각 개인 간의 차별까지 야기할 우려도 있다.

다. 일반 탈북 청소년과의 형평성문제 - 헌법상 평등권 침해

다른 일반 탈북자와의 형평의 문제를 생각할 수 있다. 같은 탈북자 출신의 부모를 두고 있음에도 단지 출생지가 어디냐에 따라 지원의 범위가 결정되는 것이다. 이는 탈북자 수가 증가함에 따라 중국 등지에서 부모에게 버려지거나 이산가족이 되는 탈북 청소년이 늘어나는 현실에서 더욱 두드러진다. 즉, 사실상 남한사회가 받아들이기에 이러한 북한출생 탈북 청소년과 비보호 청소년 사이의 상이점이 거의 없는 현실 속에서, 각 개인이 선택할 수 없는 사정임에도 불구하고 그 차별의 정도는 크다는 것이 문제이다. 이는 같은 탈북자 사회에서도 이중의 차별을 겪는 결과를 낳는다.

이와 같이, 법적 근거의 결여에도 불구하고, 실무적으로는 개별적인 지원이 이루어지고 있으며, 이것이 관례화되어가고 있다. 이러한 현실적인 지원의 필요성에 대한 근본적인 해결은 결국 법적인 해결일 것이다. 이를 위해 우선 비보호 청소년의 성격상 적용이 가능한 법률들의 내용과 적용가능성을 검토하여 이로써 해결될 수 있는지 여부를 확인해 보아야 한다. 현행 다른 법률들을 통하여 충분한 지원과 보호가 이루어진다면, 굳이 법률 개정과 같은 번거로운 작업을 거칠 필요도 없을 것이다. 그러나 각 법률의 검토에 의한다 하더라도 결국 가장 효과적이고 통합적인 해결은 북한이탈주민의 지원과 보호를 규율하는 정착지원법의 지원범위에 대한 개정일 것이다.

IV. 비보호 청소년 문제의 해결을 위한 법적 개선방안

1. 의 의

북한이탈주민은 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률은 물론 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률, 외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률, 다문화가족지원법 관련근거에 의해서도 보호되어야 한다.⁵³⁾ 특히 정착지원법의 대상에서 제외되고 있는 비보호 청소년의 경우에는 대신 그 부모가 다문화가족지원법이나 한부모가족지원법의 지원을 기대할 수 있다. 그러나 이마저도 대부분 정보부족이나 지원 대상에 포함되지 않는 경우가 많아 현실적인 지원은 잘 이루어지지 않고 있다. 결국, 비보호 청소년의 보호와 정착지원은 정착지원법의 내용을 개정하거나 기타 법률의 적용대상을 비보호 청소년까지 확대하는 방향으로 개선되어야 할 것이다. 따라서 각 법률에 있어 비보호 청소년에 적용할 수 있는 지원책은 무엇이 있는지 확인하고 개선방향에 대하여 논의해보아야 한다. 먼저 현행 관련 법률로써 ‘한부모가족지원법’, 그리고 ‘다문화가족지원법’의 지원내용과 적용가부를 살펴보고, 이를 바탕으로 정착지원법의 구체적인 개정방향에 대하여 모색해보고자 한다.

2. 관련 국내 법률의 적용가능성 검토

가. 한부모가족지원법

한부모가족지원법은 “배우자와의 사별, 이혼 또는 미혼 등으로 인하여 18세(취학 중인 경우에는 22세) 미만의 자녀를 혼자서 양육하는 한부모인 부 또는 모”를 그 보호대상으로 한다.⁵⁴⁾ 따라서 비보호 청소년의 경우 북한이탈주민 출신의 부 또는 모 한쪽과 남한에 입국한 동반입국일 경우에만 적용된다. 북한이탈주민 어머니와 중국인 아버지

53) 김태수, “북한이탈주민 정책에 대한 주요국 난민정책의 함의”, 2011 행정학 공동학술대회(24~25) 발표 논문, 2011, 16면

54) 한부모가족지원법 제5조

시행령 제3조 (보호대상자의 범위) “법 제5조에 따른 보호대상자의 범위는 여성가족부장관이 매년 보호대상자의 최저생계비·소득수준 및 재산정도등을 고려하여 보호의 종류별로 정하는 기준에 해당하는 한부모가족으로 한다.”

사이에서 출생한 비보호 청소년이 어머니와 입국하여 남한에 정착하는 사례가 늘어나는 현실에서 본법은 정착지원법과 함께 또 하나의 보호, 정착 지원의 근거로 활용될 수 있을 것으로 보인다.

본 법의 지원내용으로는 크게 경제적 지원, 교육지원, 법률지원 등으로 나뉜다. 먼저 경제적 지원에서는 복지 급여(최저생계비, 소득수준 및 재산정도 등에 따라 생계비·아동교육지원비·직업훈련비 및 훈련기간 중 생계비 및 아동양육비 등 지원)⁵⁵⁾과 생활안정과 자립을 위한 복지 자금의 대여⁵⁶⁾, 그리고 국민주택 우선 분양이나 취업 지원 등의 부수적인 지원⁵⁷⁾을 내용으로 한다. 교육지원에서는 본 법 보호대상의 고등학교 입학 자녀 입학금 및 수업료를 전액 또는 일정부분 지급받는다.⁵⁸⁾

비보호 청소년의 경우, 동반 입국한 한부모가 지원대상이 되어 이와 같은 금전적 지원을 받게 된다. 이 점에서 정착지원법의 ‘세대’지원에서 비보호 청소년은 포함되지 않는 한계를 대신하는 의미를 갖는다 할 것이다. 그러나 본 법 역시 지원대상이 한정적이고 지원내용이 금전적 지원에 국한되는 한계를 갖는다.

나. 다문화가족지원법

다문화가족지원법은 다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 할 수 있도록 하여 다문화가족의 삶의 질 향상과 사회통합을 목적으로 하는 법률이다.⁵⁹⁾ 본 법의 적용 대상인 ‘다문화가족’은 결혼이민자 또는 귀화허가를 받은 자와 대한민국 국적자로 이루어진 가족을 의미하며, 여기에는 대한민국 국민과 사실혼 관계에서 출생한 자녀를 양육하고 있는 다문화가족 구성원도 포함한다.⁶⁰⁾ 본 법에 의하여 다문화가족은 다문화가족 지원센터를 통해 생활에 필요한 정보를 제공받고, 교육지원, 가정폭력 피해자에 대한 보호와 지원, 그리고 의료, 건강관리 지원 및 아동보육, 다국어 서비스를 제공받는다.

따라서 대한민국 국적이 인정되는 북한이탈주민 부모와 동반 입국한 비보호 청소년

55) 한부모가족지원법 제12조 제1항

56) 한부모가족지원법 제13조 제2항

57) 한부모가족지원법 제14조 내지 제18조

58) 단, 국민기초생활보장수급권자인 저소득 한부모가족은 「국민기초생활 보장법」의 교육보호가 적용됨. (한부모가족지원법 제12조, 여성가족부, 「2010년도 한부모가족지원사업 안내」 2010. 2, 58면 참고)

59) 다문화가족지원법 제1조

60) 다문화가족지원법 제14조

은 본 법의 적용대상에 포함될 수 있다. 우선 교육지원 측면에 있어 다문화가족 구성원인 아동은 학교생활에 신속히 적응할 수 있도록 학과 외 또는 방과 후 교육 프로그램 등을 지원받을 수 있고, 취학 전 보육 및 교육 지원, 한국어교육을 위한 교재지원 및 학습지원 등 언어능력 제고를 위해 필요한 지원을 받을 수 있다.⁶¹⁾ 특히, 다문화가족을 대상으로 하는 한국어 교육지원⁶²⁾은 정착지원법의 보호를 받지 못하여 한국어 습득의 기회가 없는 비보호 청소년에게 매우 유용한 지원책이라 할 것이다. 그러나 많은 비보호 청소년을 둔 북한이탈주민 가정에서 다문화가족지원법에 의한 보호를 받는 것을 꺼리는 경우가 많아 실질적으로 유용하게 해당 법규에 의한 지원이 이루어지지 않고 있는 실정이다. 따라서 비보호 청소년의 법적 보호와 지원을 위해서는 정착지원법의 개정이 요구된다.

3. 현행 ‘정착지원법’의 개정 방향

문제의 근원은 정착지원법 상 지원범위가 ‘군사분계선 이북지역(이하 “북한”이라 한다)에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 사람’에 한정되는 데 있다. 즉, 여기서의 ‘북한이탈주민’은 북한공민으로서 북한지역 내 연고를 갖는 자가 북한에서의 공민으로써의 지위를 이탈한 것을 의미한다.⁶³⁾ 이러한 보호결정 대상의 범위와 정의는 1997년 본 법이 제정될 당시부터 몇 가지 표현상 변화를 제외하고는 현재까지 약 15년간 유지되고 있다.

대량 탈북이 시작된 이래 지난 15년 동안 북한 내부의 변화는 계속되었고, 이에 따라 북한이탈주민의 수는 현격히 증가하고 있으며, 탈북의 형태 또한 다양화되었다. 특히, 탈북 유형의 다양화는 기존의 법률이 포섭할 수 없는 예기치 못한 문제들을 발생시켰다. 예를 들어, 장기화된 탈북 과정에서의 경험이 북한이탈주민의 남한 입국 후에도 영향을 미칠 뿐 아니라, 그 과정 중의 산물이라 할 수 있는 이른바 ‘비보호 청소년’과 같은 집단도 점차 그 규모가 확대되고 다양화되고 있다. 따라서 시대의 흐름과 급변하는 남북관계, 그에 따른 북한이탈주민의 다양성을 고려하는 정착지원법의 개정이 이루어져야 할 것이다.

61) 다문화가족지원법 제10조 제2항, 제3항

62) 다문화가족지원법 제11조, 제12조

63) 즉, 여기서의 ‘이탈’은 지리적 탈출의 개념은 아니다.

‘비보호 청소년’은 북한의 공민지위나 북한 내 연고를 갖고 있지는 않으나, 그러한 요건을 충족하는 북한이탈주민의 ‘탈북과정의 산물’이다. 정착지원법이 “대한민국의 보호를 받으려는 군사분계선 이북지역의 주민의 모든 생활 영역에서의 신속한 적응·정착”을 그 취지로 한다면, 그 주민의 실질적인 적응을 위해서는 그들의 자녀들에 대한 지원도 차등 없이 이루어져야 할 것이다. 결국 이는 “북한이탈주민”의 개념을 재설정하는 것으로 해결할 수 있을 것이다. 즉, 탈북이라는 개념 자체를 ‘북한 공민이었던 자가 그 지위를 포기하고 이를 이탈하여 남한에 입국하는 전 과정’으로 확대하여 본다면, 그러한 과정을 함께 경험한 ‘비보호 청소년’의 경우도 정착지원법의 보호결정 대상인 북한이탈주민의 범주로 포섭시킬 수 있다.⁶⁴⁾ 이로써 탈북자의 제3국 체류기간이 장기화되는 등의 현재 북한 이탈주민이 겪고 있는 현실을 반영하여 그에 따라 발생하는 문제들을 해결할 수 있다.

V. 비보호 청소년의 지위문제와 개선방향

1. 의 의

비보호 청소년에게 있어 또한 간과할 수 없는 것이 정착지원법 상 보호의 문제와는 별도로 구분되는 법적 지위의 문제이다. 상술한 바와 같이 현행 정착지원법의 보호대상에서 배제되는 가운데 남한 내에서의 지위 또한 불안정하여 이중의 문제에 직면할 가능성이 있기 때문이다. 불법체류자의 신분으로 전락할 가능성이나 강제송환의 문제뿐 아니라 갖가지 생활상 문제들까지 발생 가능하다. 예를 들면, 신원이 확인되지 않는 무국적자의 경우 은행예금이나 재산상의 원활한 거래가 불가능하고 사회보험에 대한 접근이 곤란하다. 무엇보다도 국적은 개인들에게 정체성을 제공할 뿐만 아니라, 국가의 보호를 받을 권리와 시민적, 정치적 권리를 누릴 자격을 부여한다.⁶⁵⁾ 이는 현대 민주주의 사회 질서에서 보장되어야 할 기본적 인권으로 미 연방대법관 얼 위렌은 “국적은 다른 권리를 향유하기 위한 권리라는 점에서 인간의 기본권이다.” 라고 한 바 있다. 따라서 정착지원법의 개선을 통한 보호와 함께 이들의 법적지위 개선을 위한 논의도 함

64) 이에 대하여, ‘북한지역을 벗어나 대한민국으로 온 한민족의 혈통을 가진 자’와 같은 정의를 주장하는 하먼서도 입법론적으로 민족주의적이라는 논란의 여지가 있을 수 있다고 한 견해도 있다. 길준규, “북한이탈주민정착지원제도의 법적검토”, 공법학연구, vol.10 no.4, 2009, 4면 참고.

65) 최홍엽, “무국적자의 법적지위와 한국의 최근사례”, 조선대법학논총 제15집 제2호, 2008, 409면

께 이루어져야 할 것이다. 이하에서는 비보호 청소년의 북한 국적 및 비보호 청소년의 출생지 중 가장 많은 수를 차지하는 중국의 국적 취득 가능성을 살펴보고 그에 대한 국내법상의 개선방향을 간략히 고찰해 보고자 한다.

2. 국적취득 가능여부

가. 북한 국적 취득가능성

북한이탈주민인 부 또는 모의 2세인 비보호 청소년이 북한 국적을 취득할 가능성에 대하여는 북한의 국적법을 통해 확인할 수 있다. 현재까지 우리에게 알려진 가장 최신의 북한 국적법은 1963년 제정된 ‘조선민주주의인민공화국 국적법’으로 1999년 개정된 것이다. 이에 따르면, 제1조에서 “조선민주주의인민공화국 국적법은 공화국국민으로 되는 조건을 정하고 그들의 자주적 권리를 옹호 보장하는데 이바지 한다.”고 하여 국적법의 목적을 명시하고 있으며, 출생에 의한 국적취득 규정(제5조), 청원에 의한 취득규정(제6조), 국적의 변경규정(제9조 내지 제10조) 등 총 16개의 조문으로 구성되어 있다.⁶⁶⁾

비보호 청소년의 국적취득과 관련하여서는 제5조⁶⁷⁾의 출생에 의한 국적취득, 제6조⁶⁸⁾와 제7조⁶⁹⁾상의 타국출생자의 국적취득, 그리고 부모의 국적 변경 관련한 제9조⁷⁰⁾

66) 장명봉 편, “조선민주주의인민공화국 국적법(1999)”, 「2011 최신 북한법령집」, 북한법연구회, 2011. 94-95면 참고

67) 「조선민주주의인민공화국 국적법」 제5조.

다음에 해당하는자는 출생에 의하여 조선민주주의인민공화국 국적을 취득한다.

1. 공화국 공민사이에 출생한 자
2. 공화국영역에 거주하는 공화국공민과 다른 나라 공민 또는 무국적자사이에 출생한 자
3. 공화국영역에 거주하는 무국적자사이에 출생한 자
4. 공화국영역에서 출생하였으나 부모가 확인되지 않는 자

68) 「조선민주주의인민공화국 국적법」 제6조

무국적자 또는 다른 나라 공민은 청원에 의하여 조선민주주의인민공화국 국적을 취득할 수 있다.

69) 「조선민주주의인민공화국 국적법」 제7조

다른 나라에 거주하는 조선민주주의인민공화국 공민과 다른 나라 공민사이에 출생한 자의 국적은 다음과 같이 정한다.

1. 14살에 이르지 못한 자의 국적은 부모의 의사에 따라 정하여 부모가 없을 경우에는 후견인의 의사에 따라 정한다. 이 경우 출생 후 3개월이 되도록 부모나 후견인의 의사표시가 없으면 공화국국적을 가진다.
2. 14살이상 미성인의 국적은 부모의 의사와 본인의 동의에 의하여 정하며 부모가 없을 경우에는 후견

내지 10조가 문제된다. 북한 국적법상의 출생에 의한 국적취득은 ‘북한 공민 사이의 자녀이거나 부모 일방이 비 북한공민일 경우에는 북한 영역 내에서의 출생자’에 한하여 국적 취득이 인정되며(제5조), 타국에서 출생한 북한 공민과 타국민사이의 자녀는 부모 또는 후견인(14세 미만)이나 본인(성인의 경우)의 동의가 있으면 북한 공민의 자격을 취득할 수 있다(제7조). 한편, 부모의 북한 공민자격이 제적된 경우 그 자녀의 국적은 14세 미만은 부모의 국적을 따르고, 16세에 이르면 본인의 의사에 따라 국적변경이 가능하다고 규정한다(제9조).

따라서 ‘북한 영역을 이탈한’ 탈북여성과 조선족 또는 한족사이에서 태어난 2세대인 비보호 청소년은 원칙적으로 북한 공민의 국적을 취득할 수 없고, 특히 모(母)의 탈북으로 인한 북한 국적의 제적으로 그 자녀의 북한 국적 취득은 현실적으로 요원하다.

나. 중국 국적 취득가능성

『혼인법』과 『인구 및 가족계획법』, 「호구등기조례」와 『국적법』 등 중국 관련 국내법들에 의하면 사실혼 관계 당사자 간의 혼인 외 출생자 지위는 혼인 중의 자녀와 완전히 같은 법적 보호를 받는다. 즉, 재중 탈북여성들은 자신과 자신의 자녀들의 인권 문제에 대해 정당한 권리를 주장할 수 있는 권리보유자인 것이다.

중국 『혼인법』 제25조는 “혼인 외의 출생자는 혼인 중의 자녀와 동등한 권리가 있으며 어떠한 사람도 위해를 가하거나 차별대우를 해서는 안 된다. 혼인 외 출생자를 직접적으로 부양하고 있지 않은 생부와 생모는 반드시 자녀가 독립된 생활을 할 때까지 생활비와 교육비를 부담한다.”라고 규정하고 있다. 또한, 중국 『국적법』 제4조와 제6조에 따르면 부모 쌍방 또는 일방이 중국 공민일 경우 본인이 중국에서 출생하였다면 중국 국적을 취득한다. 만약 부모가 국적이 없거나 불명확할 경우에는 본인이 중국에 거주하고 있고 중국에서 출생한 경우 중국 국적을 취득할 수 있다. 그러나 세계 보편

인의 의사와 본인의 동의에 의하여 정한다. 이 경우 본인의 의사가 부모의 의사 또는 후견인의 의사와 다르면 본인의 의사에 따른다.

3. 성인으로 되는 자의 국적은 본인의 의사에 따라 정한다.

70) 「조선민주주의인민공화국 국적법」 제9조

부모가 조선민주주의인민공화국 국적으로 입적하거나 또는 그로부터 제적되는 경우 자녀의 국적은 다음과 같이 변경된다.

1. 14살에 이르지 못한 자녀의 국적은 부모의 국적에 따라 변경한다.
2. 14살이상 16살에 이른 자녀의 국적은 부모의 의사와 본인의 동의가 있어야 변경된다. 이 경우 부모의 의사가 없거나 본인의 의사와 다르면 본인의 의사에 따른다.

적인 국가와 달리 중국의 『국적법』은 실제 법집행에 있어 그다지 중시되지 않으며 중국 현실생활에 미치는 영향도 미약한 편이다. 즉, 명목상으로는 『국적법』이 「호구 등기조례」의 상위법이지만 실제로는 전자는 일반법, 후자는 특별법의 기능을 수행하여 후자를 우선 적용하는 경향이 농후하다.⁷¹⁾ 중국에서 호구는 국가가 개인을 통제하기 위한 가장 기초적인 제도적 장치로서의 기능을 하여 중국 자국민 뿐 아니라 국경 내에 거주하는 외국인과 무국적자도 법령에 별도의 규정이 없는 한 호구에 등록하여야 합법적으로 거주할 권리를 가지게 된다.

결국, 사실혼 관계의 북한 여성과 그 자녀(즉, 국내 입국 시 비보호 청소년이 되는 자)에 우선 적용되는 중국의 법제는 「호구등기조례」이며, 특히 탈북여성의 경우 본인들의 중국체류 자체가 불법이어서 강제송환의 위협으로 인해 공식적인 법적 절차를 받을 수 없는 실정에서 그 자녀의 중국 내 지위는 국적취득은 물론 호구등록조차 불가능한 결론에 이르게 된다.

다. 한국 국적 취득가능성

북한이탈주민의 국적취득은 일반 외국인의 엄격한 귀화요건과는 달리 비교적 용이하게 할 수 있다. 국적법 제20조에 따르면, 대한민국 국적의 취득이나 보유여부가 분명하지 아니한 자에 대해서는 법무부장관이 이를 심사한 후 판정할 수 있다. 즉, 북한이탈주민은 대한민국 국적을 새로 취득할 필요 없이 북한을 탈출한 사람이라는 것을 확인하는 절차인 ‘국적판정’ 절차만 거치면 된다.⁷²⁾⁷³⁾ 그러나 북한이탈주민이 아닌 비보호 청소년의 대한민국 국적취득은 북한이탈주민인 부모와의 관계를 전제로 진행되므로 다시 크게 ‘단독 입국’한 경우와 북한이탈주민인 부모와 ‘동반 입국’한 경우로 나누어 판단하여야 한다.

먼저, 비보호 청소년이 국내에 단독 입국한 경우, ‘국적판정’ 절차의 대상이 아니기

71) 강효백, “사실혼관계의 재중탈북여성 및 그 자녀의 법적지위에 관한 중국법제”, 『G2시대 중국법연구』, 한국학술정보, 2010. 247-249면 참고

72) 법무부, 북한이탈주민과 법률생활 2008. 15면

73) 국적법 시행령 제24조(국적 판정의 심사 및 판정절차 등) ③ 법무부장관은 국적판정신청자에 관하여 다음의 사항 등을 심사한 후 현재도 대한민국 국적을 보유하고 있는지를 판정한다.

1. 혈통관계
2. 국외이주 경위
3. 대한민국 국적 취득 여부
4. 대한민국 국적을 취득한 후 스스로 외국국적을 취득함으로써 대한민국 국적을 상실한 사실이 있는지 여부

때문에 국적법상의 일반적인 ‘국적취득’의 절차를 필요로 한다. 국적은 출생⁷⁴⁾, 인지⁷⁵⁾, 귀화⁷⁶⁾ 등에 의하여 취득할 수 있는데, 단독 입국 비보호 청소년의 경우 ‘출생당시 부모가 대한민국 국민’임을 요건으로 하는 ‘출생에 의한 취득’이나, 부모의 ‘인지’에 의한 취득은 요건에 대한 입증곤란 등으로 사실상 불가능한 문제가 있다.⁷⁷⁾ 결국 이 경우, 앞서 살펴본 ‘무국적자 지위에 관한 협약’ 상의 인도적 관점에서의 접근이 절실한 부분이라 하겠다.

반면, 북한이탈주민 부모와 동반 입국한 경우 아버지가 북한인일 때 혹은 어머니가 북한인이면서 1998년 6월 4일 이후 출생한 자는 자동적으로 대한민국 국민으로 취급된다. 이 경우에는 별도의 국적취득신청 절차 없이 출생 신고만으로 국적취득이 가능하다. 그러나 어머니가 북한인인 경우에도 1998년 6월 4일 이전 출생자는 단독입국과 마찬가지로 법무부에 국적취득신청을 해야 한다.

-
- 74) 국적법 제2조(출생에 의한 국적 취득) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 출생과 동시에 대한민국 국적(國籍)을 취득한다.
1. 출생 당시에 부(父)또는 모(母)가 대한민국의 국민인 자
 2. 출생하기 전에 부가 사망한 경우에는 그 사망 당시에 부가 대한민국의 국민이었던 자
 3. 부모가 모두 분명하지 아니한 경우나 국적이 없는 경우에는 대한민국에서 출생한 자
- ② 대한민국에서 발견된 기아(棄兒)는 대한민국에서 출생한 것으로 추정한다.
- 75) 국적법 제3조(인지에 의한 국적 취득) ① 대한민국의 국민이 아닌 자(이하 “외국인”이라 한다)로서 대한민국의 국민인 부 또는 모에 의하여 인지(認知)된 자가 다음 각 호의 요건을 모두 갖추면 법무부장관에게 신고함으로써 대한민국 국적을 취득할 수 있다.
1. 대한민국의 「민법」 상 미성년일 것
 2. 출생 당시에 부 또는 모가 대한민국의 국민이었을 것
- ② 제1항에 따라 신고한 자는 그 신고를 한 때에 대한민국 국적을 취득한다.
- ③ 제1항에 따른 신고 절차와 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 76) 국적법 제4조(귀화에 의한 국적 취득) ① 대한민국 국적을 취득한 사실이 없는 외국인은 법무부장관의 귀화허가(歸化許可)를 받아 대한민국 국적을 취득할 수 있다.
- ② 법무부장관은 귀화허가 신청을 받으면 제5조부터 제7조까지의 귀화 요건을 갖추었는지를 심사한 후 그 요건을 갖춘 자에게만 귀화를 허가한다.
- ③ 제1항에 따라 귀화허가를 받은 자는 법무부장관이 그 허가를 한 때에 대한민국 국적을 취득한다.
- ④ 제1항과 제2항에 따른 신청절차와 심사 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 77) 설사 중국에 호구등록이 되어 있다하더라도 실무상 모자관계에 관하여 엄격한 심사가 이루어지고 있다고 한다. 통상 북한이탈주민인 어머니의 호구등록 등은 잘 되어 있지 않거나 호구등록이 많아 호구등록 자체만으로 모자관계가 인정되기에 부족하다고 한다. 그래서 심지어 중국에 호구등록이 된 중국 아이가 남한에 입국한 탈북자 어머니를 만나기 위해 국내에 입국할 경우에도, 모자의 유전자 감식을 통한 모자관계증명서, 하나원과 국정원 조사시 작성한 자녀관계 내역서류 등을 첨부하여 모자관계가 입증되어야 한국비자를 발급해준다(대한변호사협회, “북한이탈주민을 위한 법률지원활동 지침서”, 2010. 20면 참조). 따라서 이러한 모자관계의 증명이 어려운 ‘단독 입국 무국적 탈북자 2세’의 경우에는 일반적인 국적취득 방법으로는 현실적으로 대한민국 국적취득이 불가능하다 할 것이다.

3. 무국적의 비보호 청소년 지위 개선방향

원칙적으로 무국적자에 대한 국적 부여는 국가의 재량사항이 되며 외국인이 한국 국적을 취득하기 위하여는 엄격한 귀화요건을 충족시켜야 한다. 그러나 일반적인 북한 이탈주민의 경우는 국적법상의 국적판정 절차보다 용이하게 한국 국적을 취득할 수 있다. 무국적 탈북자, 특히 비보호 청소년의 경우에도 ‘사실상의 탈북자’임이 입증되면 귀화절차와 별도로 심사를 거쳐 국적을 인정하는 제도를 마련할 필요가 있다. 그리고 여기서의 ‘사실상의 탈북자’로의 인정은 앞서 밝힌 바와 같은 ‘탈북’이라는 개념 자체를 남한 입국 전 ‘전 과정’으로의 확대 해석을 바탕으로 이루어 질 수 있을 것이다. 또한 이를 위하여 북한이탈주민 국적판단을 최종 결정하는 법무부가 주관하는 관계 기관과 국적법, 국제법, 및 인권 전문가들로 구성된 무국적 탈북자의 국적인정협의체 등을 구성하여 국적판단의 공정성을 확보할 수 있을 것이다.⁷⁸⁾

VI. 결 론

제3국 출생 북한이탈주민 자녀에 대한 정확한 통계와 분석은 아직 미미한 수준에 있다. 그러나 본문에서 살펴본 바와 같이 탈북과정에서 북한이탈주민의 해외체류가 길어지고 여성의 비율이 현저히 높아지면서, 이들 집단의 수는 점차 증가할 것으로 예상되기 때문에 이들 집단에 대한 구체적인 법적 제도적 장치에 대한 연구가 절실하다 할 것이다.

제3국에서 출생한 북한이탈주민 자녀가 단독으로 입국할 경우, 북한이탈주민의 자녀라는 점을 입증하기 곤란하기 때문에 무국적자로 취급되어 국적취득 자체가 문제가 된다. 이들에 대해서는 앞에서 다룬 바와 같이 「무국적자의 지위에 관한 협약」의 협약 당사국인 한국 정부에 적절한 입법조치를 촉구할 수 있다. 이에 비하여, 모와 함께 국내에 입국한 제3국 출생 북한이탈주민, 즉 ‘비보호 청소년’의 경우에는 국적취득이 문제가 되지는 않으나, 정착지원법의 적용 요건을 충족시키지 못하여 현행법상의 특별 보호를 받지 못한다. 예를 들어, 일반 탈북 청소년이라면 인정될 수 있는 학력인정의 문제나 입학 및 편입학에 따른 교육비 면제 등의 경제적 지원을 비보호 청소년들은 전

78) 장복희, 위 논문 467-468면 참고

혀 받을 수 없다. 오히려 비보호 청소년의 경우 출생 자체를 제3국에서 하였기 때문에 한반도 거주경험이 없는 데서 비롯되는 한국어 능력의 결여나 경제적 취약함, 남한사회 부적응 등의 비보호 청소년 특유의 문제점에도 불구하고, 정착지원법은 어떠한 지원도 제공하지 못하고 있다. 물론 정착지원법의 보호대상이 아니더라도 한부모가족지원법, 다문화가족지원법 등으로 일정부분 경제적 혜택과 언어교육 등의 지원을 받을 여지가 있으나, 그 보호대상이나 지원내용이 한정적이고 각기 다른 요건을 요구하고 있어 차별과 혼란을 야기한다. 이는 일반 탈북 청소년과의 관계에 있어서 비보호 청소년들에 대한 헌법상 평등권이 침해되는 결과를 낳는다. 출생지는 본인이 선택할 수 없는 것임에도 불구하고, 그 차이로 인하여 현행 정착지원법상 모든 지원의 대상에서 배제되는 것이기 때문이다.

이러한 논의에 더하여 별개의 문제로 비보호 청소년의 불안정한 법적 지위문제를 제기하고 이들이 ‘사실상의 탈북자’임이 입증되면 귀화절차와 별도로 심사를 거쳐 국적을 인정하는 법적 제도를 마련할 필요가 있음을 지적한다. 앞선 논의의 연장선상에서 ‘탈북’이라는 개념 자체를 남한 입국 전 ‘전 과정’으로 해석하는 것으로 본다면 ‘사실상 탈북자’로의 인정이 용이하게 됨을 다시한번 강조한다.

결론적으로 본 논문은 현행 정착지원법 상 북한이탈주민의 정의를 개정할 필요성이 있음을 지적하고, 그 범주를 확대하는 방향으로 개정되어야 함을 제언하는 바이다. 북한이탈주민은 통일 후 한국을 내다 볼 수 있는 창이기도 하다. 이들의 남한 적응 및 정착을 위한 법적·제도적 완비는 인도적 측면에서 뿐 아니라 통일 전후시기의 혼란을 최소화하기 위해서도 필수적인 것이다. 나아가 이들에 대한 법적승인의 문제는 혼인 및 상속, 부동산 등의 물권적 문제 및 국제법, 국내 공법과도 밀접한 관련을 갖는다.⁷⁹⁾ 특히 청소년 문제의 경우 현행법상 지원체계가 물질적 보상에서 교육, 직업훈련 지원의 형태로 변화하는 과정에서 더욱 중요한 의미를 갖는다. 결론적으로 개별집단에 대한 고려를 바탕으로 한 법제의 마련이 필요하다고 할 것이다.

(논문접수: 2012. 7. 25. / 심사개시: 2012. 7. 26. / 게재확정: 2012. 8. 13.)

79) 유하영, “북한국적인의 사법관계적용법에 관한 연구”, 「인도법논총」 제25호, 대한적십자사인도법연구소, 2005. 13면

참 고 문 헌

- 강효백, “사실혼관계의 재중탈북여성 및 그 자녀의 법적지위에 관한 중국법제”, 「G2시대 중국법연구」, 한국학술정보, 2010.
- 길준규, “북한이탈주민 정착지원제도의 법적검토”, 공법학연구, vol.10 no.4, 2009.
- 김성구, “국내외 북한이탈주민 실상과 정착지원에 관한 연구”, 경희대학교 석사논문, 2008.
- 김태수, “북한이탈주민 정책에 대한 주요국 난민정책의 함의”, 행정학공동학술대회, 2011.
- 배임호, “학업중단 북한이탈청소년의 적응과정에 관한 질적연구”, 사회복지연구, 2010 겨울호, 2010.
- 손기철, “북한이탈주민에 대한 사회정책적 대응과 법제화 과정 연구 : '북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률'을 중심으로”, 서울대학교 석사학위논문, 2009.
- 신기갑 외, “〈第2主題〉 북한이탈주민(탈북자)의 법적지위에 관한 연구”, 人道法論叢 vol.17, 1997.
- 신수정, “북한이탈주민의 성격규정과 인권보호에 관한 연구”, 숙명여자대학교 석사학위 논문, 1998.
- 이금순 외, “북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안”, 통일연구원 동향자료, 2004.
- 이용일, “추방·탈출·난민: 독일문제와 이주(1945-998)”, 「역사와 세계」 vol- no.38, 2010.
- 유하영, “북한국적인의 사법관계적용법에 관한 연구”, 「인도법논총」 제25호, 대한적십자사인도법연구소, 2005.
- 장명봉 편, “조선민주주의인민공화국 국적법(1999)”, 「2011 최신 북한법령집」, 북한법연구회, 2011.
- 장명선·이애란, “북한이탈주민여성의 취업지원을 통한 경제적 자립을 위한 연구”, 통일문제연구 제22권 제2호, 2010.
- 장복희, “무국적탈북자의 권리와 법적지위”, 동아법학 제43호, 2009.
- 최은석, “북한의 공민등록법과 남한의 주민등록법 비교·분석”, 법제처, 2008.

- 최현실, “탈북여성들의 트라우마와 정착지원방향연구”, 통일부, 2010.
- 최홍엽, “무국적자의 법적지위와 한국의 최근사례”, 조선대법학논총 제15집 제2호, 2008.
- 한상우·배지숙, “2002년도 남북법제개선 연구보고서(북한이탈주민의 법적 지위와 보호 방안)”, 법제처, 2008.
- 세계일보 “[한반도 리포트] ‘비보호 청소년’ 실태·문제점” (2012. 01. 24.)
- 연합뉴스 “제3국 출생 탈북자 자녀 정책 필요” (2011. 12. 6.)
- 조선일보 “중국내 무국적 탈북자 2세들” (2008. 3. 7.)
- ytn “탈북자 2만 명 시대…하나원 추가 건설” (2011. 7. 10.)
- 교육과학기술부, “새터민 청소년 교육지원 계획, 교육과학기술부 잠재인력정책과 정책 자료”, 2008.
- 대한변호사협회, “북한이탈주민을 위한 법률지원활동 지침서”, 2010.
- 여성가족부, “2010년도 한부모가족지원사업 안내”, 2010. 2.

[참고 URL]

- 북한이탈주민지원재단 (www.dongposarang.com)
- 통일원 (www.nkrf.re.kr)
- 통일부 (www.unikorea.go.kr)

<Abstract>

Legal issues about the “Unprotected Youth”

- Second generation NK defectors
who were born in 3rd country

Kim, Junglim

Cha, Hounji

This research is about providing legal protection and support for second generation defectors who were born in 3rd country such as China between North Korean Defector mother and non-defector father. In case of solo entrance, a youth would be treated as a stateless person because of the difficulty of identifying himself. So this research insists that South Korean government should implement the Convention Relating to the Status of Stateless person. Compared to them, “Unprotected Youth” who entered with their mother can acquire nationality of South Korea but cannot get a legal assistance by ‘the Act on Protection and Assistance Resettlement of the North Korean Defectors as a North Korean Defector.’ The South Korea government separates them from youth North Korean Defectors birth in North Korea.

The most serious problem is their inability to obtain proper education assistance. In fact, they have more problems than protected youth because they are not even familiar with Korean language because they have been staying in the 3rd country since their birth. But they are ineligible to apply for any receive educational subsidy in respect of any formal education in South Korea which is allowed by the act. Lastly, the inequality problem arises. Their parents are all from North Korea, but they are under discrimination depending on where they were born. Since no one chooses their birth place, it would be unfair to discriminate them on the basis of birth place.

It is possible to get legal assistance by other acts, such as ‘the Act on

Assistance single parent family' and 'the Act on Assistance Multi cultural family.' But it causes confusion and discrimination since each acts set different requirement. Therefore the assistance resettlement act should be revised. The act is now inadequate to address all problem because diverse patterns of defection resulting in a new types of problems such as the "Unprotected Youth"

In fact it makes the intent of the act weakened as well. In order to embrace growing number of unprotected youth as part of our society, this research argues that the definition of 'Defection' in the act should be enlarged to 'the whole precess for entering South Korea.' If so, Unprotected youth who has been experiencing whole process with the parents would get proper legal assistance as a North Korean Defector by the act.

Key Words

North Korean Defector, Unprotected Youth, the Act on Protection and Assistance Resettlement of the North Korean Defectors as a North Korean Defector, education, discrimination, inequality, amendment of the act. stateless person, the Convention Relating to the Status of Stateless person