

북한주민의 대량 이주에 대비한 법정책론

정영화*

◇ 目 次 ◇

- | | |
|----------------------------|---------------------------------------|
| I. 문제의 소개 | IV. 동독이주민의 정착지원을 위한
구서독의 법정책과 지원정책 |
| II. 북한이주민의 법적 지위 | V. 결 론 |
| III. 북한이주민의 국내정책의
법적 근거 | |

I. 문제의 소개

미·소 냉전체제의 종식은 독일의 재통일을 자극하면서 미완의 한반도의 통일에 영향을 미치고 있다. 우선 독일 통일의 5년간을 살펴보면, 전혀 상이한 두 경제·사회질서의 통합과정은 사회과학에 있어서 대폭발(Big Bang)과 같은 사건이었다. 남북한 통일은 독일의 경우와 비교할 때, 사전 준비가 매우 부족한 상태이기 때문에 불안정하다. 더구나 1950년대 동·서독의 분단 초기에 대규모 동독 주민들이 체제선택의 기회박탈로 인하여 서독으로 이주했던 사실과 통독직전에 동독주민의 대규모 서독으로의 탈출

* 법학박사, 명지대 강사

사태에서 독일통일의 시침을 정지시키지는 못하였음을 기억해야 할 것이다.

남북한의 통일논의와 교류협력의 장래의 추이는 두가지 관점에서 예상된다. 대내적으로는 문민정부의 출범과 더불어 남북한의 대화채널이 경색되었지만, 지난해 남북정상회담의 가능성은 김일성의 사망으로 재차 불투명한 상태로 지속되고 있다. 또한 대외적으로는, 사회주의 공산권의 붕괴와 냉전의 종료후에 세계정세는 불투명하다. 특히 최근 북한의 홍수 및 콜레라 창궐 그리고 농작물의 급감에 따른 주민들의 비판과 동요로 인하여 필연적으로 수반되는 의적 물리력에 의한 통제강화 때문에 정권의 기층세력의 일부 주민들이 대한민국으로 귀순하는 사례가 늘어나고 있다.

최근 북한군 출신이었던 신모씨의 강도죄 사건은 귀순자에 대한 여론을 악화시켰고, 특히 정부는 북한귀순자의 정착을 위한 정책 부재의 문제점을 드러내고 말았다. 이러한 사실은 현재 문민정부의 대북정책이 동구 및 구소련의 공산권 붕괴후에도 여전히 과거 체제경쟁의 관례와 타성을 유지하고 있음을 시사한다. 특히 문민정부는 과거 권위주의적인 정권과 가장 차별화되어야 할 통일정책에서 북한주민의 인권개선을 중시하여야 함에도 아무런 변화를 보이지 않고 있다.

물론 우리가 직면하고 있는 사회적 문제중에서 북한이주민(귀순자)의 정착문제는 좁은 의미로는 소수계층의 소외문제를 사회복지의 차원에서 접근할 수 있을 것이며, 넓은 의미로는 남북한의 통합시 남북한주민의 통화과정을 통한 동질성회복의 문제이다. 주지하는 바와 같이 북한정권이 대외 개방과 개혁정책을 추진하고 있으나 분명한 방향을 제시하지 못하고 있는 까닭으로 인하여 그 성과는 극히 부진한 실정이다. 더구나 북한정권은 단기적으로 권력안정을 위한 내부통제를 강화하는 한편, 그 반대급부로서 주민들에게 생활안정을 보장하지 못하기 때문에 정권의 지지세력으로부터 점진적인 이탈(exit)과 항의(voice)에 직면하고 있다. 이러한 징후는 분단 이후 지금까지 북한을 탈출하여 월남한 북한이주민들을 살펴보면 다소 이해할 수 있다. 예컨대, 한반도의 분단이후 북한에서 이주한 사람들은 그 시기와 수자에 있어서 다음과 같이 세가지로 구분된다.

첫째, 1946년 북한의 토지개혁의 전후와 1950년~1953년 한국전쟁기간에 남북한 주민들이 일제하에서 동일한 생활공간을 경험하였기 때문에 대규모 이주민들에게 의식 또는 문화적 간격은 쉽게 해소되었다. 둘째, 미소냉전에 의한 한국전쟁이후 남북한의 체제경쟁이 심화되었던 1980년대말까지 북한이주민들은 북한군·남파간첩·고위간부·주민의 일부 등 이었다. 셋째, 미소냉전의 소멸과 더불어 중국의 개방, 구소련 및 동유럽 공산권의 붕괴, 그리고 독일재통일 이후에 탈출 주민들은 외교관, 해외유학생 및 상사원, 당간부와 관료들, 고급군인, 러시아의 별목공 등과 같이 이들은 북한 정권의 핵심계급임에도 불구하고 탈출을 시도하고 있음이 주목할 만한 점이다.

그런데 최근 북한이주민들의 국내입국의 유형을 구체적으로 분류하면, ① ‘귀순북한동포보호법’의 보호대상인 귀순자, ② 북한이주민으로서 러시아 별목공 및 중국체류자로서 국내입국자, ③ 북한공민증을 휴대하고 제3국(대개 중국)을 경유하여 밀입국하는 자로 분류된다. 여기서 문제는 월남한 북한주민들을 귀순자로 인정하기 어려운 점 때문에 그들의 정착지원에 관하여 형평성의 문제가 제기되고 있다. 왜냐하면 귀순자는 일반적으로 일반인의 출입이 통제된 군사분계선 및 비무장지대를 경유하여 월남한 자와 제3국의 외교경로를 통하여 입국하는 자에게 적용되고, 반면에 나머지 북한주민은 중국 및 러시아와의 수교이후 공개적인 외교교섭 또는 통상적인 입국심사를 거쳐 입국하므로 귀순자로 인정되기 어렵다고 한다. 특히 밀입국자의 경우도 오래전에 북한을 탈출하여 중국에서 체류중에 재외공관으로 부터 여행증명서를 발급받고 입국후 체류기간을 초과한 불법체류자와 북한 탈출후 중국체류중에 중국여권을 위조하여 또는 밀입국하여 불법체류자로 되는 경우를 들 수 있다. 이들 중 일부는 북한공민증 소지를 이유로 관계기관에 ‘귀순의사’를 밝히고 귀순자로 인정해 줄 것을 요구하고 있다.¹⁾ 그

1) 1994년 5월 현재 국내에 입국한 한국계 중국인은 23,083명으로서 이들중 2,022명이 외국인등록을 하고, 나머지는 불법체류자이다. 특히 이들은 북한공민증을 소지한 이중 국적자가 다수 있을 것으로 추정되고 있다. 특히 이들은 대한민국국민의 요건을 구비하고 있지만, 신분확인절차를 거치지 못하여 저임의 불법취업에 의해서 생계를 유지하고 있다.

렇지만 정부는 현행 헌법 및 국적법, 귀순북한동포보호법, 재외국민등록법, 재외국민취적·호적정리에 관한 임시특례법 등의 입법적 불비로 인하여 헌법에 부합되는 공정하고, 체계적인 정착지원의 업무를 수행하지 못하고 있다. 근원적인 문제는 대법원의 판례가 북한지역을 미수복지구로 판시함으로 결국 북한주민은 대한민국 국민으로서 일단 북한을 벗어나 어떠한 경로를 거쳐서 국내에 입국할 경우에 반드시 그들을 귀순자로 인정하지 않을 수 없다는 점이다. 그러나 대법원의 판례를 견지하면, 북한정권은 반국가적 불법단체임을 전제로 하기 때문에 남북기본합의서 및 남북교류협력에 관한 법률 그리고 유엔동시가입을 정당화하기 어렵다.

그러므로 필자는 이러한 판례의 모순점을 극복하면서 동시에 통일정책의 일관성을 유지하기 위해서 북한정권에 대하여 ‘잠정적인 대등한 정부’²⁾의 지위를 부여하는 헌법정책론에 입각한 해석론을 제시하지 않을 수 없다. 이러한 견해의 실효성과 정당성은 북한주민에게 현행 헌법상 한국민의 지위를 부여하는 것이 당면하고 있는 제 문제를 보다 유효적절하게 대처할 수 있다. 즉 북한이주민의 지원문제와 통일후 북한주민의 통합문제를 법정책적 차원에서 신속하고 형평성에 부합되게 해결한다. 적어도 현안으로서 북한이주민을 귀순자로 인정하기 위해서 관계기관의 신분확인이 필요하지만, 귀순북한동포보호법은 귀순의 개념과 요건을 명시하지 않았기 때문에 다음과 같은 이유로 귀순자처우와 관련하여 동법의 목적을 달성하기 어려울 것으로 생각한다. 첫째, 그들중 중국을 경유하여 월남한 북한주민들의 증언에 따르면, 대한민국 정부가 북한을 탈출한 귀순자에게 막대한 보상금과 정착금을 받을 수 있다는 내용을 접하고 있다. 둘째, 탈출을 성공한 경우에는 보상금을 기대하여 기꺼이 밀입국이라도 감행하기 때문에 정부의 귀순억제의 효과를 달성하기 어렵다. 셋째, 그들은 북한주민의 신분으로서

2) 여기서 잠정적인 정부라 함은 북한정권을 대한민국과 특수한 관계에 있는 ‘사실상 대등한 정부’의 지위를 부여하는 것이다. 이는 남북한의 합의통일을 전제로 하는 중요한 법적 개념을 내포하고 있다. 고로 문제는 헌법과 국적법의 국민의 범위를 여하히 확대 할 수 있는가를 논하여야 한다. 이에 관한 상세한 내용은 정영화, “통일후 북한의 재산권문제에 관한 헌법적 연구(법정책론)”, 서울대 법학박사학위논문(1995.2) 참조.

합법적인 출국방식 또는 불법적인 탈출이든 그들의 위험의 정도 차이만 있을 뿐이지만, 국내에서 정부지원의 차등을 정당화할 수 있는 법적 근거가 없다는 점이다. 만약 북한정권의 급격한 붕괴시점에 예상되는 대규모 탈출 사태을 예상한다면, 정부는 그들을 어떤 방식으로 수용하며, 정착시킬 것인지 대비책을 마련하지 않으면 안될 것이다. 왜냐하면 한편에서 이러한 사태를 전혀 예상할 수 없다고 단언하지만,³⁾ 이미 동서독의 경험은 이주민의 사태를 응변적으로 보여주었다. 그러나 우리는 상기한 법적 불비와 함께 독일의 경험과 달리 이주민의 문제를 해결할 수 있는 전제조건을 결하고 있으므로 이를 시급히 해소할 법정책론을 검토하고자 한다. 필자는 이러한 문제의식을 전제하여 북한이주민(‘귀순자’ 또는 ‘탈북자’)의 법개념, 북한이주민의 국민으로서의 지위, 북한이주민의 처우에 관한 정책의 부재 및 그 법적 문제점을 헌법 및 행정법 그리고 제 사회과학의 학제적 접근방법을 통하여 고찰하되, 독일의 경우를 비교하여 우리의 독자적인 법정책의 대안을 제시하고자 한다.

II. 북한이주민의 법적 지위

1. 법개념으로서 ‘북한이주민’ 용어의 의의

학계와 실무는 북한을 탈출한 주민의 명칭에 관하여 아직까지 명확한 법

3) 이런 사태는 북한정권의 붕괴시에만 예상되기 때문에 전혀 고려할 필요가 없다는 반론이 있을 수 있지만, 그 탈출의 규모는 단순히 인원 수와 속도 그리고 지역적 범위에 따라서 충분히 예견되는 것임을 고려하여야 한다. 요즘 간혹 수십명의 규모로 입국하는 것이 아니라, 수백명의 규모로 밀입국할 경우를 예상한다. 왜냐하면 정부가 입국자의 수자를 해외공관에 의하여 사전통제할 경우에 적법한 입국절차를 받기 어려울 것이므로, 오히려 우회하여 비밀리에 밀입국을 선택할 것이기 때문이다. 역으로 이러한 경우 국내의 밀입국자의 관리비용은 증대되고, 더구나 북한이주자들의 해외에서 범죄행위를 양산하게 되된다. 결국 정부는 북한이주민의 정착을 위한 사회적 거래비용을 증가시기 때문에 심각한 국내외의 중대한 현안으로 부각될 것이다.

개념에 입각한 통일적인 용어를 사용하고 있지 않는 것으로 보인다. 물론 이질적인 체제에서 생존한 북한주민은 법적으로 국민의 지위, 혹은 외국인 또는 무국적자로 인정하느냐에 따라서 그들의 생활방식이 달라진다. 사실 1945년 8월 15일 조국의 광복은 일제하에 해외에서 유랑하던 동포들의 귀환과 1946년 3월 북한의 토지개혁 전·후와 한국전쟁 사이에 대규모 월남민들이 국내로 유입하게 되었다. 특히 최근 러시아 벌목공, 북한 해외유학생, 외교관, 상사원과 주민이나 군인 등 귀순자(북한이주민)들이 급증하는 사태는 동구 공산권 및 구동독과 마찬가지로 북한체제의 붕괴신호로 해석되고 있다. 그렇지만 이러한 탈출사태는 북한 정치권력에 대한 주민들의 관용의 한계를 초과한 것으로서 체제붕괴의 신호인 동시에 점차 북한 내부의 무질서와 혼돈의 상태가 고조되는 징후를 시사한다.⁴⁾ 물론 북한주민 탈출이라는 대규모 사태는 사실상 김정일정권의 종말을 예상할 수 있지만, 다만 현재 추론은 북한정권의 지지계층의 완만한 이탈이 선행되고 있으며,⁵⁾ 점차로 일반주민들에게 탈출정보의 확산으로 이어지면서 통제력의 한계상황에 이르게 될 것이다.

그런데 북한탈출주민(북한이주민⁶⁾)은 국제법적 차원에서 러시아 및 중

- 4) 최근 북한정세의 보도에 의하면, 유럽의 북한유학생들과 북한내의 기술관료 및 일부 대학생과 군부세력에 의하여 비판세력으로서 지하자형세력을 형성하고 있다고 한다. 동아일보, 1995년 10월 12일자 ; 국민일보, 1995년 10월 12일자 참조.
- 5) 한국전쟁이후 북한귀순자는 세번의 법률제정 및 개정(1962.4.16 ; 1979.1.1 ; 1993.6. 11)과 동구 및 구소련의 몰락시점을 기준으로 보면, 1980년대말까지는 대개 군인과 간첩 등이 다수이나 1990년대 부터는 고위관료, 외국주재원, 유학생, 충성심이 강한 벌목공 등으로서 전자는 학력수준이 낮은 중장년층이 다수인 반면에, 후자는 비교적 고학력의 청년층으로 대비된다. 이러한 추세는 정부의 대북정책에 있어서 보다 투명하고, 일관되며 그리고 민족통합의 차원에서 북한정권과 경쟁적인 관계보다는 말령으로서 포용하는 대국적인 관점이 필요하다는 점을 시사한다(귀순자들과 면담).
- 6) 북한을 탈출한 동포의 명칭에 관하여 아직까지 명확한 법개념에 입각한 통일된 용어가 사용되고 있지 않는 것으로 보인다. 예컨대 학자들이나 언론매체는 사실적 의미의 “탈북동포”, “탈북자” 또는 “귀순자”라는 용어를 일반적으로 쓰고 있지만, 이는 법개념적 의미의 용어로서 북한이주민으로 통일되어야 한다. 왜냐하면 북한주민이 대한민국의 헌법상 국민의 법적 지위를 가진다면, 적어도 인류학적 의미의 ‘동포’라거나 정치사회학적 의미의 “귀순자”(전쟁법의 용어임)라는 용어는 부적절하기 때문이다. 그

국, 북한 그리고 남한과의 미묘한 외교적 문제를 야기하고 있다. 물론 이들 북한이주민이 국제법상 난민으로 처리된다면 북한주민의 헌법적 문제를 국제법에 방치하는 결과를 초래한다. 왜냐하면 오늘날 전지구의 불러화와 더불어 신국제질서의 형성과정에서 종교, 환경, 인종 및 빈곤을 이유로 독립국가연합, 수단 및 소말리아 사태, 보스니아내전 등 각지에서 발생하는 국가외 민족의 분열은 특정한 소수민족을 난민으로 처리해야 하는 난해한 국제법 문제로 이해하기 때문이다.

주지하다시피 북한이주민 문제는 특수관계에 있는 남북한의 국내법 문제인 동시에 중국 및 러시아 그리고 남북한간의 국제법 문제이기 때문에 그 해결방안의 모색은 용이하지 않다. 현재 중국 또는 러시아에 체류하는 북한이주민은 통제된 국경을 북한당국의 승인없이 이탈한 경우이고 또한 러시아의 별목공들은 원래 합법적 출국이지만, 시베리아 별목장을 이탈함으로써 불법체류자로 되었다. 그렇지만 이들 북한이주민들은 현재 러시아와 중국의 각지에서 체류하면서 최종적으로 한국으로 귀환을 목표로 하는 경우가 대부분이기 때문에 그들에 대한 국제법 및 국내법적 보호를 필요로 한다. 북한이주민들은 기본권의 제한이나 빈곤 등의 정치적, 경제적 이유에서 현존하는 신체적 위해나 생명 박탈의 위협을 무릅쓰고 북한을 탈출하여 잠정적인 한국민의 지위를 가지는 동시에 국제법상 체류국에서 정치적 난민의 이중적인 지위에 놓여있다. 정부가 북한이주민에게 한국민의 지위를 부여하면(북한과의 국제법적 문제는 별론이지만) 헌법상 직접 국민의 보호를 받을 수 있지만, 반면에 난민의 지위를 인정하면 체류국의 국내법과 유엔의 개입에 의해서 일차적인 보호를 전제로 하는 경우에 정부의 수동적인 보호만 가능할 뿐만 아니라 북한과의 외교적인 마찰의 회피로 인하여 북한이주민들의 보호범위를 제한할 수 밖에 없다. 그러므로 필자는 북한을 탈출한 주민들을 한국민의 법적 지위를 부여하는 의미로서 “북한이

러므로 필자는 이미 박사학위논문에서 밝힌 바와 같이 북한주민이 대한민국임시정부헌법 아래로 한국민임을 전제하므로 현재 북한을 탈출하여 휴전선을 경유하든 또는 제3국을 경유하여 입국하든지 간에 북한주민을 중국이나 러시아 등의 제3국의 국적을 취득한 해외동포들과 구별지우기 위하여 “북한이주민”이라고 칭하고자 한다.

주민”이라고 칭할 것을 제언한다.

2. 북한이주민의 난민으로서의 지위

정치적 또는 경제적 이유로 탈출하는 북한주민은 현행 조선민주주의인민공화국의 형법(1987.2.5 최고인민회의 상설회의 결정 제2호채택) 제3장의 반국가범죄로서 국가주권을 반대하는 조국반역 행위자로서 7년이상의 노동교화 또는 중한 경우에 사형 및 전재산의 물수형에 처하게 된다(북한형법 제47조). 따라서 이들 탈출동포들이 중국이나 러시아에서 불법체류자로 체포되어서 북한으로 송환될 경우에 급박하고 혼란하는 생명 및 신체의 위협을 받고 있기 때문에 국제법의 인도주의 원칙과 관계국의 정책적 결정에 의해서 정치적 난민으로서 보호를 요한다.

난민은 1951년 “난민의 지위에 관한 조약”(convention relating to the status of refugees)과 1967년의 동 의정서(protocol)에서 규정하는 보호 대상으로서 ① 현재 외국에 체류하고 있으며, ② 국적국으로 귀국시 인종, 종교, 국적, 특정 사회정치단체 소속을 이유로 박해가 예상되고, ③ 국적국(country of nationality)인 본국의 보호가 불가능하거나 보호받을 의사가 없는 경우, ④ 종전의 체류국(former habitual residence)으로의 귀환 불가능 또는 귀환의사가 없는 경우도 포함한다. 물론 난민 보호는 원칙적으로 개인적인 차원의 보호를 목적으로 하기 때문에 경제적 빈곤을 피하기 위한 집단적인 경제난민은 난민보호조약에 합치되지 않는다는 견해가 지배적이다.⁷⁾

그렇지만 집단적인 경제난민도 현존하는 신체와 생명의 위해가 명백히 예견되는 경우에는 난민을 위해 위협국으로 추방하거나 송환을 금지할 국가의무가 확립되어 있다. 따라서 난민의 접수국은 최소한도 인간다운 생활을 보장하고, 신변안전의 비호권 및 박해 예상국가로의 송환하지 아니할

7) 백충현, “북한탈출 동포 어떻게 할 것인가?”, 민주평화통일자문회의(1994.4.26), p.9 참조.

법적 의무를 진다. 이러한 상황을 전제로 할 때, 중국과 러시아에서 체류하고 있는 북한이주민을 어떻게 보호할 것이냐의 문제가 제기된다. 그들은 대개 정치적 억압과 경제사회적 빈곤을 이유로 탈출함에도 불구하고, 그 탈출자를 북한으로 송환할 경우에 북한형법의 반국가적 반역죄로 처벌당할 것이 명백한 사실이다. 그러므로 북한이주민은 중국이나 러시아 당국에 법적 보호청구권을 행사하지도 못하고, 밀입국 등의 방법을 통해서 한국으로 귀환할 일념으로 체류하고 있다.

그러므로 북한이주민들이 심리적 공포감과 극도의 고통을 감내하도록 방치하는 것은 동질적인 민족의식과 인도주의 원칙에 반할 뿐만 아니라, 국가의 보호의무를 유기하는 것이다(현행 헌법 제10조). 먼저 북한이주민은 국제법상 정치적 난민 또는 망명자로서 보호대상임이 명백하지만, 중국은 북한과의 범죄인 인도조약을 체결하였기 때문에 대북관계를 고려, 현실적으로 북한이주민을 국제법에 따라 보호하기 어렵다. 하지만 그럼에도 불구하고, 1982년 이후 난민조약 등의 인권관련 국제조약에 가입하고 있기 때문에 통과국으로서 난민보호의 법적 의무를 지고 있다.⁸⁾ 마찬가지로 러시아도 1957년에 북한과의 범죄인 인도협정('사법공조협정')을 체결하였기 때문에 북한이주민에 대하여 북한형법(반국가범죄)에 따라 북한으로 송환되어야 하지만, 러시아 역시 1989년이래로 난민조약의 체약국이므로 탈출 벌목공들에게 난민의 자격을 인정할 수 있다. 더구나 러시아 정부는 최근 발효된 "러시아연방내 정치적 망명 처리규정"(1995. 7.1 발효)을 제정하여 시베리아의 북한 벌목공, 아프카니스탄의 난민, 독립국가연합 난민의 러시아로의 망명요청을 국내법적으로 해결하고자 하였다. 동법은 유엔난민기위

8) 외무부는 '중국거주 동포 영구귀국허가 지침'(1995. 5. 12 개정)에 의하여 현재 중국에 거주하는 한국혈통의 중국국적자, 북한적 소지자 및 무국적자의 영주귀국 허가에 관하여 규정하고 있다. 다만, '귀순북한동포보호법'의 적용대상자는 허가대상에서 제외하였다. 전자의 경우는 현행 헌법의 정신에 반할 우려가 있으므로 신중을 기하여야 할 것이다. 더구나 이 지침은 행정규칙의 비법규성을 전제한다면 중국거주 동포의 권리침해의 문제를 논할 가능성은 미약한 것으로 해석된다. 단 중국거주동포가 헌법과 국적법에 의해서 국적회복 청구권을 행사하는 경우에 동 규칙을 원용하여 거부할 경우에 문제의 소지는 있을 수 있다.

에 관한 협정의 정신에 따라서 정치적 망명자뿐만 아니라 양심수나 본국의 박해를 받을 우려가 있을 때에도 망명을 허용하는 내용을 담고 있다.⁹⁾

종래 러시아의 동법이 제정되기 전에는 시베리아 북한벌목공은 러시아 정부의 공식적인 도움을 받지 못한 채, 유엔난민 고등판무관(UNHCR)의 중재를 통해서 한국으로 망명하는 방법만 허용되었다. 이와 달리 중국에서 불법체류하는 북한이주민은 중국 정부가 출입국관리법을 위반한 불법입국 자로 인정하여 북한으로 강제퇴거 또는 인도할 것인지 아니면 적어도 정치범으로 인정하여 북한으로 인도를 거부하거나 혹은 난민으로 보호하여 자유의사에 의한 정착지를 정하도록 할 것인지 불분명하다. 그런데 우리 정부는 북한이주민의 문제를 본인의 자유의사에 따라서 유엔난민고등판무관의 개입 없이 체류국과 협의하여 귀환을 허용하거나 또는 유엔난민고등판무관의 협조로 입국 절차를 완료하여 해결하고자 한다. 이와같이 북한탈출주민들은 국제법상의 난민인 동시에 국내법상 국민의 지위에 있기 때문에 법 이론상 어려운 문제점을 지니고 있다. 따라서 북한이주민중에는 중국에 체류하는 동안 중국인과 혼인(가장혼인 포함)하여 중국국적을 취득한 후, 대한민국으로 귀환 또는 밀항 등의 방법으로 한국으로 입국하기 때문에 중국 및 한국의 출입국관리법 등을 위반하게 된다. 결국 정부는 이러한 북한이주민들에게 일정한 심사를 거쳐서 현행 ‘북한귀순동포보호법’에 의한 귀순자의 지위를 부여하여 단순히 물질적 혜택을 통한 정착을 지원하고 있다.

고로 어떤 경로로 입국하든지 북한이주민은 협약상 국민으로서 기본권을 향유할 권리주체이므로 특별행정법상의 보호방법 및 동화정책에 관하여 논의한다.

3. 북한주민은 한국민이다.

북한이주민은 대한민국 협약상 국민으로서 모든 기본권을 향유하는 국민

9) 이 법령의 명칭은 ‘러시아연방내 정치적 망명처리 규정’으로서 일반규정(제1조~제7조), 망명신청 및 처리절차(제8조~제12조), 연방대통령 명령실행절차(제13조~제17조)로 구성되어 있다.

에 해당한다. 국민의 지위는 국제법상 인정하는 영토고권에 속하는 것이지만, 현행 헌법은 영토조항(제3조)이외에 국민의 지위에 관하여 국적조항의 법률유보에 의하여 국적법의 단행법주의를 택하고 있다.

그런데 헌법과 국적법(1948.12.20 제정)은 북한주민을 과연 한국민으로 인정할 수 있는지가 문제이다.¹⁰⁾ 왜냐하면 국적법은 경과규정을 두고 있지 않았기 때문이다. 여기서 북한의 법적 지위를 국제법상의 국가로 인정하는 견해에 따르면, 북한주민은 외국인이기 때문에 남한으로의 귀순을 망명으로 해석할 수밖에 없다. 따라서 현행 헌법은 외국인의 망명에 관하여 인정하는 명문규정을 두고 있지 않지만, 정부는 1992년 6월 11일 「난민지위에 관한 협약」에 가입하였기 때문에 북한주민의 망명권을 허용할 수 있다. 그러나 이러한 입장은 남북한을 두개의 국가로 인정하게 되어서 재통일의 문제와 남북한 기본합의서에 충돌하게 된다. 때문에 북한이주민을 외국인으로 인정하지 않고, 헌법과 국적법의 불비한 사항은 헌법합치적 해석과 법개정론에 입각하여 북한주민을 한국민으로 재구성하지 않을 수 없다. 즉 현행 헌법 전문은 「우리 대한민국은 3·1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통을…계승하고」라고 규정함으로, 통설·판례는 헌법전문의 법적 규범성을 당연히 인정하기 때문에 대한민국임시정부의 헌법을 승계한 것으로 해석한다. 그런데 임시정부헌법 제3조는 「대한민국의 인민은 원칙상 한 국민족으로 한다」¹¹⁾고 규정하였다. 고로 한국민으로서 1910년 8월 29일 이후부터 1945년 8월 15일 이전에 해외로 망명한 자, 징병·징용 등 본인의 의사에 반하여 일제의 강제력에 의하여 국내를 벗어난 모든 한국민과 그 배우자 및 직계비속에 대하여는 국적회복청구권 내지 재귀화청구권이 인정되어야 할 것이다. 물론 북한주민은 반대의사를 표명하지 않는 한, 국

10) 물론 미군정법령에 의해서는 남한주민만이 해당된다. 「한국의 미국점령지역내 민간행정 업무에 대하여 태평양방면 미군최고사령관에게 보내는 최초 기본훈령」(SWNCC 176/8 : 워싱턴 일자미상)의 b : “본 훈령에서 한국이라 함은 한국의 미군점령지역 (38 °N 이남)을 가리키는 것으로 정한다”, 김국태, 「해방 3년과 미국 I : 미국무성 비밀외교문서」(서울 : 돌베개, 1984), p.84.

11) 광주부(光州府), 「해방전후 회고」(서울 : 돌베개, 1984), p.131.

적을 상실하지 않는다고 해석할 것이다. 이러한 해석론의 전형인 입법례는 구 서독기본법 제116조에서 명백히 규정하고 있다.¹²⁾ 기본법 제116조 제1항의 독일인의 개념은 인류사회학적 또는 민족적인 관점을 고려하여 규정하였다. 따라서 자연인의 넓은 범위의 집단인 독일민족(Volkszugehörigkeit)은 독일국민의 집단과 동일하다. 독일국민은 원칙적으로 동등한 혜택을 받는 국민으로서 남성의 혈통이든, 여성의 혈통이든 혈통에 의한 차별 없이 독일민족임을 규정하였다. 그리고 제2항은 강제로 국적을 박탈당한 이전의 독일국민에게 재귀화청구권(국적회복)(Wiedereingangsanspruch)을 인정하며, 기타 사람들은 특정한 조건하에서 국적을 박탈당하지 않는 것으로 간주하였다.¹³⁾ 기본법 제116조는 독일국민에게 기본권 향유의 헌법적 근거인 동시에 독일 재통일의 규범적 근거이다. 즉 단일한 독일국적의 보장(제 116조 1항, 제 16조 1항, GG)은 국적취득의 법률효력을 공화국의 법질서에 필요한 공공질서의 한계(Grenzen des Ordre Public)내에서 동독 국적취득에 대해서도 인정하였다.¹⁴⁾ 이처럼 독일은 기본법상 국민의 지위를 혈통에 의한 민족개념으로 인정하였기 때문에 민족동질성을 유지하고, 궁극적으로 재통일의 기반을 굳건히 하였다. 이로써 서독정부는 동독주민의 국적문제와 관련하여 ‘일 민족’ 원칙하에서 제3국에서의 동독 주민의 영사보호권을 주장할 수 있었다. 이러한 법정책은 동독주민에 대한 서독정부의 관할권을 암묵적으로 전제하였기 때문에 동독주민들의 서독으로의 이주를 촉진하는 계기가 되었다. 서독정부는 기본적으로 통일정책을 “독일의 분단을 자유주의의 토대위에서 평화적 방법으로 해소한다는 목표

12) 독일기본법은 「기본법에 있어서 독일인은 법률에 달리 규정하지 않는 한, 독일국적을 가진 자이며 1937년 12월 31일 현재 독일영역내의 독일혈통을 가진 망명자, 박해당한 자 또는 그 배우자나 비속으로 인정된 자이다(제116조 제1항). 또 1933년 1월 30일 이후 1945년 5월 8일까지 기간중 정치적·인종적 또는 종교적 이유로 국적을 박탈당한 구독일국적의 보유자와 그 비속은 신청에 의하여 재귀화한다. 1945년 5월 8일 이후 독일내에 주소를 가지고 있었던 이들은 반대의사를 표명하지 않는 한, 국적을 상실하지 않은 것으로 본다(제2항)」고 규정하고 있다.

13) Bruno Schmidt-Bleibtreu., Klein Franz, *Kommentar zum Grundgesetz*, 7. Aufl., Luchterhand, 1990, S.1332

14) Bruno Schmidt-Bleibtreu ; Klein, Franz, a.a.O., S.1333

를 달성하지 못하는 한, 독일인은 스스로 분단의 결과를 감수하지 않으면 안된다”는 원칙을 관철하였다.¹⁵⁾

그러므로 남북한의 통일정책도 국민의 범위를 동일한 협통의 민족개념으로 확대되어야 할 것이다. 그런데 문제의 핵심은 북한이주민들이 자유민주 국가의 시장경제하에서 자율성을 담보할 수 있는 사회적 규범의식이 내재화되어 있지 않기 때문에 정부의 부단한 보호나 간여 없이는 자발적인 시민의 생활을 영위하기 곤란하다는 점이다. 따라서 이들은 새로운 유형의 소외계층으로 전락하여 범죄나 일탈행위를 초래하게 된다. 고로 정부는 북한이주민에 대하여 물질적인 자극보다는 먼저 생활규범의 교육을 통하여 생활방식의 사회화와 정신적 공감대의 형성에 역점을 두어야 할 것이다. 왜냐하면 오늘날 사회규범의 내면화는 인지심리학의 입장에서도 개인의 규범의 인지능력을 사회적 연대를 통하여 강화시킬 수 있기 때문에 북한이주민에 대한 사회교육은 매우 중요하다. 이러한 전제하에서 북한주민은 한국민의 법적 지위를 인정함으로써 합의통일의 법적 토대인 동시에 통일후 북한지역에서 예상되는 재산권의 문제도 합리적으로 해결할 수 있는 규범적 기초를 마련하게 된다는 사실을 유념하지 않으면 안된다.¹⁶⁾

III. 북한이주민 국내정책의 법적 근거

1. 북한이주민 보호의 입법연혁

현재까지 북한주민들이 북한의 영역을 벗어나는 방식을 보면, 북한 당국의 승인과 법절차에 따라서 월경하는 경우와, 북한당국의 승인없이 북한법을 위반하여 탈출하는 주민으로 나누어진다. 우선 외국에 주재하는 외교

15) Text zur Deutschlandpolitik, Reihe III/Bd.3., 1985, S.17 참조.

16) 상세한 내용은 정영화, 앞의 논문, 참조.

관, 상사원, 유학생, 러시아 별목공들과 생명을 걸고 육로, 해로 등의 국경을 탈출하는 군인, 주민이다. 이러한 두가지 유형의 귀순자들의 차이점은 본시 북한체제내의 충성도의 유무와 귀순 성공시까지 위험의 정도를 지적할 수 있다. 문제는 남한에 귀순한 북한이주민 중에서 “북한귀순동포보호법”의 보호를 받는 경우와 동법의 적용을 받지 못하는 상대적인 차별조치를 정당화하는 법적 근거를 제시하기 어렵다. 물론 그 차별의 근거는 북한 지역에서 이동할 때부터 생명의 위험에 노출되는 경우와 귀순을 결정한 이후에 비로소 여러 위험에 노출되기 때문에 신체 및 생명에 대한 위험성의 정도 차이가 있다는 점을 지적할 수 있을 것이다. 특히 북한탈출 주민들이 긴급피난하는 난민으로서 러시아와 중국을 체류하여 관계국의 국내법정책과 외교적 교섭을 통하여 국내귀환하기는 용이하지 않는 실정이다.

요컨대 국내에 입국하는 북한주민은 ‘귀순북한동포보호법’의 귀순자, 중국 및 러시아를 경유하여 난민신분으로 입국한 북한이주민, 기타 경로를 통하여 북한공민증을 휴대한 북한이주민들로 분류된다. 여기서 ‘귀순북한동포보호법’은 북한에서 대한민국으로 귀순한 동포(이하 ‘귀순북한동포’라 함)를 보호대상으로 정하고 있다(동법 제2조).

사실 동법은 냉전 이데올로기의 부산물인 정치적 성격을 지닌 처분법률로서 군사분계선을 통과하여 귀순한 남파간첩, 군인, 주민에게 특별한 정착지원을 목적으로 하였다. 더구나 최근 중국국적의 동포들이 소규모 밀입국을 시도하는 사례가 빈번하다. 이와 관련하여 외무부의 ‘해외동포현황’에 의하면, 1994년말 현재 외국국적이나 영주권을 가진 동포는 4,945,000명이고, 해외체류자는 282,000명에 이르고 있다. 이 통계자료는 북한동포를 포함시키지 않고 있지만, 중국거주동포와 체류자는 194만명(전체 37%), 미국에 180만명, 일본에 696,000명, 러시아에 46만명의 순으로 나타나고 있다.

이러한 해외동포의 기원은 구한말로 소급하지만, 역으로 1945년 8월 15일 광복이후 국내귀환과 북한정권의 토지개혁과 생산수단의 국유화(1946년~1948년)로 280만명 그리고 1950년 한국전쟁이후 현재까지 수백명의 월남민이 발생하였다.¹⁷⁾

2. 한국전쟁이후 북한이주민 정착지원의 변천

사실 북한이주민이 난민으로서 제3국을 경유하여 법절차에 의하여 또는 사실상 대한민국의 영토내에 밀입국 그리고 북한지역에서 직접 군사분계선을 넘어오는 부류로 나눌 수 있다. 1950년 6월의 한국전쟁이후 1993년까지 북한이주민은 군인, 자수간첩 등 특수신분을 가진 자들로서 520명 정도에 이르고 있다. 이들 북한이주민들은 정부의 정착지원의 유무 또는 그 법률의 개정에 따라서 지원의 범위에서 구분된다.¹⁸⁾ 이들 북한이주민은 다

17) 미군정 및 정부수립 초기에 발생한 해외동포의 귀국과 북한이주민의 정착과정을 보면,

1945년 8월의 조국 광복과 함께 일본, 러시아 및 중국 등지에서 귀환하는 해외동포와 1946년 북한 지역의 소령점령권에 의한 토지개혁과 산업의 국유화 조치로 월남한 실향민은 200만명이상의 대규모 난민 사태를 야기하였다. 당시 미군정은 이를 난민에 대하여 임시수용소를 거쳐서 각 지방으로 분산정착시키는 정책을 세웠다. 이때 미군정은 법정책이나 제도적인 불비로 인하여 임기응변적인 대책마련으로 그치고 말았다.

① 법적 근거는 일제의 조선 구호령과 미군정 법령 및 처무준칙을 마련하였지만, 관리 주체는 민간구호시설과 외국의 자선기관에 일임하였다. 또한 이들 난민들의 재원은 민간모금, 해외민간원조 및 잉여군수품 그리고 정부재정지출에 주로 의존하였다. 이들 지원정책의 내용은 수용 및 응급구호, 주택 및 고용정책이 핵심이었다.

② 수용과 통행증 발급; 북한의 월남주민은 38선을 통과시에 간단한 방역을 실시한 후에, 통행증을 발급하였다. 물론 각 도와 접경지역에 수용시설을 설치하여 수용소는 임시의 의식제공, 보건치료를 행하였지만, 주택과 취업의 알선은 극히 열악한 수준의 서비스였기 때문에 기대하기 어려웠다. 그리고 접경지역의 수용소는 월남한 실향민을 대상으로 수용하기 때문에 각 지역으로 체계적인 분산정책을 필요로 하였다.

③ 주택 및 고용의 정책; 미군정은 이주민들에게 간이주택을 건설하여 제공하였으나 주택공급이 절대적으로 부족하였다. 또한 고용은 직업소개, 취로사업과 귀농알선을 주로 하였다. 이러한 정착지원정책은 미군정이 재정상의 어려움과 행정부재의 문제점이 있었지만, 광복후 귀환동포, 북한의 실향민이나 남한 주민들이 서로 역사적, 문화적, 경제·사회적 차이를 거의 가지고 있지 않았기 때문에 신속한 정착이 가능하였다. 물론 정부수립 이전의 어려운 시대적 상황때문에 이러한 해외 및 북한 동포의 유입이 식량 및 실업문제, 주택과 교통문제 등 사회적 문제를 야기하였기 때문에 정부의 체계적인 대안을 마련하지 못하였다.

18) 종래의 북한이주민을 시기별로 다음과 같이 3시기로 구분할 수 있다. 제1기 ; 1962년 이전에는 북한에서 이주한 256명은 정착금을 지급받지 못하였다. 제2기 ; 1962년 1월 1일부터~1967년 2월 21일까지 사이의 북한이주민에게 10만원, 7만원, 5만원의

음과 같은 입법변천과 정착과정을 보여 왔다. 북한이주민의 정착을 위한 입법은 첫째, 1962년 4월 16일 “국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법”¹⁹⁾의 제정이래로 1972년 제3공화국 말기에 북한을 비밀리에 접촉한 후, 대통령의 월남귀순자(북한이주민)의 보호대책을 지시함으로서 이는 종래의 체제경쟁의 도구로서 통치행위의 범주에서 정신적 위로에 중점을 두었다.²⁰⁾

다음으로 상기 법률은 1979년 1월 1일에 “월남귀순용사특별보상법”²¹⁾으로 전면개정 되어 북한이주민에게 종래보다 현저히 유리한 지원을 하였다. 예컨대, 정착금은 최고 5,000만원부터 최저 800만원까지 5등급으로 구분하여 지급되었고, 더구나 정부는 당시 남북한간의 치열한 체제경쟁의 정점에 이르고 있었기 때문에 북한이주민은 반공이데올로기의 나팔수 역할을 수행하므로 국가유공자에 준한 예우 뿐만 아니라 그들의 가족을 포함하여 취업, 교육, 의료, 양육 및 양로보호, 특별임용 그리고 주택제공의 정신적인 보상과 포괄적인 재산상의 보상을 지급받았다.

그러나 1980년대 말부터 공산권의 붕괴와 북한의 개방 및 남북교류의 재개와 더불어 체제경쟁의 결말로 인하여 북한이주민의 상대적인 급증현상은 1993년 6월 11일에 ‘귀순북한동포 보호법’으로 전면개정되면서 업무를

3등급에 의한 정착금을 지급하였다. 제3기 ; 1967년 2월 22일부터 1978년 12월 31일 까지의 북한이주민은 100만원, 70만원, 50만원, 30만원, 20만원의 5등급에 의한 정착금을 지급받았다.

- 19) 동법은 귀순자에게 1급에서 3급까지의 정착금과 직장 및 주택을 제공하였다. 당시에 유관 부처는 원호처이기 때문에 월남귀순자를 국가유공자에 준하는 법적 지위를 부여하였다.
- 20) 1972년 12월 당시 북한이주민의 실태를 보면, 귀순자로 분류하는 군인(210명) · 자수간첩(28명) · 자수공비(11명) · 민간인(126명)과 귀환자(55명)을 포함하여 430명으로 집계되었다(원호처, 월남귀순자후원회설립계획, 1972.12, 참조). 여기서 주목할 점은 당시 정부의 재정형편과 경제력의 크기를 고려하여 북한이주민을 국가유공자와 동일한 법률로 규정함으로서 그들에게 원호대상자에 준하는 예우로서 정신적인 보상에 역점을 둔 것이라고 선해된다.
- 21) 이 법은 귀순자의 정착금을 1급에서 5급으로 세분화하고 아울러 특별보상금을 지급하였다. 특히 귀순자의 처, 자녀를 포함하여 취업을 일선받고, 특별임용, 15평 규모의 주택제공, 교육 및 의료보호, 그리고 양노 및 양육보호를 통하여 국가유공자에 준한 예우를 받았다.

종래의 국가보훈처에서 보건복지부로 이관하였다. 이러한 변화는 남북한 기본합의서와 유엔동시 가입 그리고 냉전의 소멸에 따른 북한이주민의 체제내에서의 역할축소 때문이라고 간주된다. 그래서 동법의 지원내용을 종래 법률과 비교하면, 정착금은 최고 1,200만원에서 최하 700만원으로 3등급으로 지급되고, 주택지원도 임대아파트의 보증금으로 700만원을 지급 및 알선받으며 또한 양로·양육보호의 배제와 처·자의 취업보호의 배제 그리고 생계곤란자의 생활보호법의 생활조정수당의 지급배제로 인하여 종전의 국가유공자에 준한 예우를 기대할 수 없게 되었다. 이는 현실의 상황 변화에 대응하여 법목적을 변경하기 위한 불가피한 변천으로 이해할 수 있지만, 이 법시행 이전에 북한이주민으로 인정된 자에게는 계속적인 성격의 급부를 제외하고 국가유공자에 준하는 예우를 박탈함은 신뢰보호의 원칙과 수익적 행정행위의 철회제한에 위배된다고 할 것이다. 특히 북한이주민이 국내에 입국한 즉시 관련 국가기관에서 일정한 기간동안 소양교육과 심사를 받는 과정에서 그들의 기본권을 침해하는 사례들이 빈번하므로 재판이나 헌법소원의 제소 가능성 때문에 본인의 서면동의와 비례원칙에 부합하고, 필요하며, 수인가능한 정도의 합헌적인 기본권의 제한을 고려해야 한다.

3. 현행 북한이주민 정착정책의 내용과 문제점

정부는 북한이주민에게 다음과 같은 정착지원을 행하고 있지만, 종래의 재정적인 지원에 한정하기 때문에 그들 스스로 시장경제질서에서 독립성 및 자주성을 체득하기에는 수많은 시행착오를 경험하게 된다. 우선 재정적인 지원내용 및 그 문제점을 검토한 후, 시장경제하에서의 규범의식을 제고할 수 있는 생활법률교육의 내용을 검토한다.

가. 정착금 및 보로금 그리고 가산금의 지급

동법은 북한이주민에게 정착금과 보로금의 지급, 그의 정착여건과 생계

유지능력 등을 고려하여 대통령령으로 정한 정착금을 지급한다. 또 그가 제공한 정보 및 장비의 활용가치에 따라서 보로금을 지급한다. 북한이주민의 가족이 3인이상일 경우에 월 최저임금액의 40배, 2인 이상은 30배, 독신은 20배 상당의 정착금을 지급받는다. 그리고 그의 연령·건강상태·근로능력을 고려하여 월최저임금액의 60배이내에서 가산금을 지급받는다(시행령 제5조). 한편 남북한의 체제경쟁이 종료된 현재에 있어서 보로금의 지급은 북한의 군인이나 관료로 하여금 월남하면서 귀중한 정보나 무기 등을 절취하도록 하기 때문에 아직도 군사적 대결은 더욱 치열한 양상을 띠게된다. 다른 한편 북한이주민이 물건을 휴대하고서 월경함에 있어서 부수적으로 수반하게 된다면 굳이 보로금 등을 지급할 이유가 없다. 고로 보로금의 지급사유를 삭제함이 타당하다. 왜냐하면 법령의 정한 범위내에서 북한이주민에게 특별한 보로금 및 가산금을 지급하고 있지만, 오히려 북한에서 중요한 정보를 접한 간부나 고액의 물건을 강·절도한 범죄자가 북한에서 처럼 월남후에도 형평에 반한 특별한 대우를 받기 때문에 북한이주민간에 차별의 문제를 야기한다.

나. 주거지원

북한이주민은 국가이익에 이바지한 정도와 연령, 세대구성 및 거주지역 등을 고려하여 주택을 무상제공 받거나 또는 임차보증금을 지원한다(법 제7조). 즉 귀순동포는 전용 면적 50㎡이하의 주택을 무상제공 받거나 또는 그 임차보증금의 전액(약 700만원)을 지원받을 수 있고 또한 기타 의료보호 및 생활보호를 받을 수 있다(법 제6조, 제10조). 여기서 법률의 변천으로 인하여 점차 주택제공을 축소하였지만, 아직도 북한주민의 상당수는 월남하면 아파트를 제공한다는 정보를 가지고 오는 경우가 일반적이다. 따라서 물질적인 지원보다는 교육지원을 중점으로 둔다면 임대주택의 보증금을 장기용자하는 지원으로 전환하여야 할 것이다. 왜냐하면 과거의 북한이주민들은 20년이상의 노력을 통하여 주택을 마련하였고, 특히 우리 사회에서 무주택자들이 여전히 상당수가 존재하기 때문에 연령이나 경험과

무관하게 탈출성공의 일회적 사건에 의한 일확천금의 결과를 야기함으로서 시장경제의 법질서에의 적응은 기대할 수 없다.

다. 직업알선

북한이주민은 국가기관 및 교육기관, 그리고 상시근로자 16인 이상의 공·사기업체에 취업을 알선 받고 또 직업훈련이 필요한 경우에는 직업 훈련을 받는다. 그러나 귀순자에게 북한의 직업경험을 고려하지만, 그 자격의 인정을 위해서 추가적인 직업훈련제도를 필요로 한다. 그러나 아직 정부는 북한이주민에게 그의 학력이나 직업자격을 인정할 수 있는 체계적인 제도를 마련하고 있지 않다. 고로 북한이주민은 관계기관으로부터 소양교육을 받고서 생활규범이나 법률에 대하여 주의를 기울이지 않으면서, 정부나 사회단체로부터 일방적인 지원만을 기대한 나머지 도저히 납득하기 어려운 계약 또는 거래로 인하여 정착금의 대부분을 탕진하게 된다.

라. 교육보호

귀순동포가 국공립학교의 교육을 받을 경우에 입학금 및 수업료를 면제 받고, 사립학교의 교육에는 반액을 국고에서 부담한다. 이 경우에 귀순자는 북한에서 취득한 학교졸업증의 인정제도의 부재로 인하여 제도적인 보완조치를 필요로 한다. 더구나 북한이주민은 원래 한자교육을 받지 못하였기 때문에 우리 사회의 신문이나 전문자료를 접하는데 어려움이 있다. 더구나 북한의 계획경제체제는 전혀 시장의 기능을 고려하지 않고, 중앙계획 당국의 지시와 배분에 의해서 생산, 분배, 소비하기 때문에 가격의 배분기능을 이해하지 못한다. 이는 생산수단의 사적 소유를 부인하므로써 개인의 경제적 인센티브를 소멸시킨데 기인한다. 그러므로 북한이주민은 시장경제의 교육을 통하여 생산수단의 사적소유와 자기책임의 원칙을 분명하게 인식해야 한다.

마. 특별임용

귀순자가 북한의 군인이나 공무원이었던 경우에 본인의 희망에 의하여 그 계급에 상당하는 국군 또는 공무원으로 임용할 수 있다(제5조). 이는 북한에서의 군인이나 공무원의 경험을 고려한 특별한 임용제도이지만, 이는 정치적인 영향을 받는 것이기 때문에 체계적인 제도가 보완되어야 한다. 무엇보다 본인의 희망에 의하여 임용될지라도 그 업무를 충분히 수행 할 수 있는 전문지식의 교육을 보완하여야 할 것이다. 예컨대, 경제전문가의 경우에 반드시 시장경제질서의 조직, 기능 및 체계를 대학이나 전문교육기관에서 교육받아야 한다.

바. 사법 및 공법상의 법적 모순

북한귀순동포는 국민의 지위를 가지므로 남한지역에 본적을 두지 않는 경우에 본인의 의사로 본적을 정하고, 서울가정법원에 직권으로 취적허가신청서를 제출한다. 서울가정법원은 취적허가신청에 대하여 허가하는 경우에 당해 취적지의 시·구·읍·면의 장에게 취적허가서 등본을 송부하여 지체없이 호적을 편제하게 한다. 이에 소요되는 비용은 국가 또는 지방자치단체의 부담으로 한다(법 제11조). 그러나 북한이주민이 여권발급과 같은 공법영역에서 실제로 불합리한 법적 규제를 받고 있음을 지적할 수 있다. 이는 아직 북한이주민에 대하여 비현실적인 근거에 기한 부당한 법적 규제이므로 사실상 철폐되어야 할 것이다.

4. 소 결

동법은 특별한 입법목적을 위해서 일정한 대상에게 특권을 부여하는 처분법률이다. 따라서 평등권의 침해나 자의적인 심사에 의한 경우에는 이의 신청과 행정소송의 불복절차를 규정하지 않고 있다. 북한탈출 경로가 다를

지라도 특수신분이나 군인 등에 대해서는 귀순동포로 보호되지만, 북한에서 경제적, 정치적 박해를 피하기 위해서 제3국을 경유하여 입국한 주민들은 귀순동포의 심사에서 배제될 가능성이 명백하다. 이 경우 북한의 사회적 모순이 그대로 남한의 법제도에 의해서 형평에 반하는 모순을 반복한다. 그리고 귀순자들은 동법에 의해서 신분을 항구적으로 보호받기 때문에 스스로 남한사회에서의 자발적인 적응노력을 계울리하게 된다. 따라서 일정한 기간동안 한시적이고 최소한의 지원정책은 본인의 의사결정에 책임을 부담하는 자발적인 노력을 유도하는 것이 되어야 한다. 고로 북한탈출동포는 모두 실향민의 지위를 가지므로 초기의 일정기간동안의 생활과 의료보호, 주택지원과 직업훈련및 교육을 부여함이 타당하다. 특히 직업과 교육의 지원은 북한에서 취득한 직업자격증이나 교육경력을 보완하는 직업훈련과 교육이수를 통하여 인정제도를 고려해야 한다. 특히 북한탈출동포는 북한에서의 인권유린과 무산자로서 시장경쟁을 전혀 경험하지 못하였기 때문에 남한의 생활보호대상자와 비교하면, 그들은 최소수혜자로 대별되기 때문에 정부재정의 특별예산에서 지원되어야 한다.

그리면 이하에서는 분단국가로서 탈출동포의 정착지원에 관한 법정책과 사회제도를 고려한 구서독의 경험을 평가하고 또한 시사점을 지적하면서, 북한탈출동포의 정착을 위한 특별법의 원칙과 내용을 검토하기로 한다.

IV. 동독이주민의 정착지원을 위한 구서독의 법정책과 지원정책

1. 구동독 주민의 탈출과 긴급수용입법의 의의

전승 4국인 미·영·불·소의 점령지역은 독일영토를 1946년에 동서의 군사분계선으로 분할하였다. 1953년 동독의 내록간 국경통행을 제한하자, 4국의 합의에 의해 비교적 왕래가 자유로운 베를린(Berlin)을 통하여 탈출

하였다. 그런데 동독주민의 탈출(이주)은 삼분할 수 있다.

첫째는 1961년에 베를린 장벽설치 이전까지 약 260만명의 동독주민들이 정치·경제적 이유로 서독으로 탈출하였다. 둘째는 베를린 장벽설치(1961년) 이후 1989년까지 30여년 동안에 동독주민들은 베를린 장벽 및 국경을 탈출하거나, 동구권국가의 서독공관을 경유하고 또는 합법적인 서독으로 이주 등을 통하여 약 62만명의 탈출자들이 발생하였다. 셋째는 1989년부터 1990년 6월 30일(사회통합조약)까지 구동독정권에 대한 거부로써 대규모 이주자가 58만 명으로 집계되었다. 물론 베를린 장벽이 제거된 1989년 11월 3일 이후에는 자유로운 이주가 가능하였다.

가. 구서독에서의 동독피난민들의 긴급수용의 배경

2차대전 직후 미·소간의 냉전으로 인하여 소련점령지역으로부터 수많은 피난민들이 공산정권의 지배를 피하고자 서방점령지역으로 이주하게 되었다. 이와 같이 일시에 대규모 피난민들의 이주에 수반된 정치·경제·사회적 문제점을 해결함으로써 그들의 정착지원을 위한 법적 제도를 마련할 필요성이 제기되었다. 이리하여 서독의 기본법이 제정되기 이전에는 미·영·불의 점령당국은 이주한 피난민들의 이주동기와 사유 등을 확인하고 또한 그들을 수용할 수 있는 정책적 기준을 마련하고자 하였다. 이러한 기준의 예로써 영국과 미군의 점령지역에서 1947년부터 피난민의 수용기준과 점령지역내 정착의 지침을 시행하였다. 그후 1949년 8월 29일 이들 지침이 울첸지침(Ulzener Richterlinie)으로 통합되어 일원적인 법령으로 활용되었다. 그러나 서독정부의 수립과 더불어 발효된 기본법은 제116조에 의해서 「동독의 주민도 독일국적을 가진다」고 규정함으로써 구동독의 이주민들 역시 국민으로서 기본법 제11조의 거주이전의 자유(Freizugigkeit)를 향유하기 때문에 구동독지역으로부터 이주하는 대규모 피난민들의 유입과 정착을 법적으로 제한할 필요성이 요구되었다. 특히 이들 동독주민들의 서독이주문제는 당시 1민족 2국가체제를 명시한 기본법의 규정과 관련하여 동서독 정부간 중대한 정치적 쟁점이 되었다.

나. 구서독의 긴급수용법의 연혁

구서독정부는 동독이주민의 수용문제가 정치적 쟁점인 동시에 전후 경제 복구의 과제 앞에서 실업문제·주택문제 등의 사회경제적 문제를 더욱 어렵게 하였다. 그리하여 구서독정부는 동독지역으로부터 대규모 이주사태를 적절히 규제하기 위하여 몇가지 입법취지에 기한 「서독지역에서 독일인의 긴급수용법(1950.8.22)」(Notaufnahmegesetz)과 1951년 1월에 동법 시행령을 제정하였다. 긴급수용법은 8조로 구성되며 또한 동법 시행령은 20개 조문으로 이루어졌다.

2. 긴급수용법의 내용과 법적 문제점

가. 입법취지

첫째, 동독지역의 주민들이 독일 국적을 보유하지만, 대규모 이주사태를 적정하게 규제할 필요성이 요구되었다. 기술한 바와 같이 전후의 경제복구에 있어서 대량 피난민들의 부양, 실업구제, 주택 및 보건위생 등 제 사회적 문제의 해결을 곤란하게 하기 때문이다. 둘째, 각 주정부의 경제사회적 여건을 고려하여서 수용할 수 있는 피난민들을 적절히 분산하되, 이들의 구서독의 자유민주체제의 사회 및 경제질서에의 신속한 통화를 목적으로 하였다. 셋째, 특히 구서독의 전후 복구과정에서 경제적 어려움을 감안할 때, 고실업율과 절대적으로 부족한 주택 등의 기본적인 생존문제로 인하여 정치적 박해의 이주민을 예외로 하고 피난민의 유입을 감축시켰다. 넷째, 수용되지 않을 경우에 피난자에게 심대한 곤란에 처할 위험이 있다는 사실 등을 입증해야 하였다. 다수의 피난민들이 이러한 사유에 해당하지 않아서 거주허가를 받을 수 없었지만, 동독지역으로 송환되지 않고 계속 체류하면서 피난민의 관할 행정청이 아닌 사회보장청이나 종교구호기관에 의탁하게 되었기 때문에 허가증 발급자체는 무의미하고 또한 피난민의 유입은 계속

적으로 증가하였다.

이러한 사태에 대하여 긴급수용법 제1조가 기본법 제11조의 거주이전의 자유에 위반된다는 법적, 정치적 논쟁이 제기되었다. 이에 연방헌법재판소는 1953년 5월 7일에 기본법 제11조의 거주이전의 자유는 동독지역에서 탈출한 독일인에게도 적용되지만, 과도한 피난민의 유입을 규제하기 위하여 부득이 피난민의 선별을 규정한 것이기 때문에 「긴급수용법」 제1조는 합헌으로 결정하였다.

그러나 정치적인 면에서 동독주민들이 서독으로 이주·탈출할 경우에 별도의 국적취득의 절차없이 정착할 수 있는 기본권을 향유한다는 국민적 합의가 형성되었다. 결국 이에 따라서 구동독 주민의 서독 내에서의 체류불허가의 문제는 더 이상 논의되지 않았으며 피난민의 수용절차는 해당요건을 충족하면 체류를 허가하는 “선별절차”에서 “등록절차”로 바뀌었다. 특히 구동독정권이 별개의 국가와 국적을 강조하고 또 국경봉쇄 및 베를린 장벽설치 이후에는 피난민은 거주허가의 신청을 하지 않아도 기본법의 국민의 권리를 당연히 향유하게 되었다. 그런데 동법령의 제정 및 운용의 효과를 보면, 피난민의 문제는 정치·사회적 문제이기 보다는 법적 문제로 제도화 함으로써 각 주정부와 국민들의 유기적인 협조와 지원을 얻을 수 있었다. 이리하여 대규모 피난민들의 새로운 경제·사회질서에의 정착을 촉진하였다는 점에서 동·서독 체제간의 통일정책 대결에서 구서독이 우월한 법적 틀로서 기선을 유지하게 되었다. 반면 이 때문에 피난민의 유입을 억제하려는 입법목적은 결코 달성될 수 없게 되었다.

나. 수용 대상자의 선별과 문제점

소련점령지역(동베를린 포함)에 거주지를 가지고 있는 독일국적자와 독일의 공민권을 가진자는 서독지역에 별도의 허가없이 체류할 수 있다. 그러나 영구 거주는 특별허가를 받아야 한다(법 제1조 1항). 물론 현존하는 신체의 위해, 생명위협, 자유에 대한 현저한 위협의 존재, 기타 긴급한 사정으로 인하여 전조의 소련 점령지역을 이주해야만 했던 사람들에 대하여

동 특별허가증의 발급을 거부할 수 없다(제1조 제2항). 사실 피난민들이 법 제1조에 의하여 거주허가를 얻기 위해서 다음과 같은 증거자료를 제출해야 하였다. ① 직계 존·비속간의 이산가족의 상봉을 위한 피난, ② 서독에서 주택 및 직장을 보장받을 수 있다는 증명을 제시하거나, ③ 특정한 정치적 이유로 인한 이러한 특별허가를 득한 자는 영구 거주를 허용하지만, 허가를 얻지 못한 다수 피난민들은 기본법의 기본권 향유를 제한할 수 있도록 함으로써 법적 논의가 제기되었다. 즉 긴급수용법 제1조 제1항 제2문에 의하며, 특별허가를 얻지 못한 피난민들은 서독의 기본법 제11조 제2항의 거주이전의 자유를 제한할 뿐만 아니라 기본법 제116조의 독일국민의 국적조항을 사문화시키게 되었다.

다. 거주허가 결정의 법적 성질과 문제점

구동독의 탈출자들은 일정한 수용소에 등록을 필한 후에, 수용위원회의 결정에 의해서 거주허가증을 발급받게 되었다. 동위원회는 긴급수용법 제1조 제2항의 특정한 요건에 해당여부를 결정한다. 따라서 동 허가는 특권을 부여하는 행정행위로서 동 위원회가 거주 불허가의 결정은 청원심사위원회에 대하여 불복을 제기하여 최종결정을 받도록 절차를 마련하였다(법 제3조). 이와같은 절차는 적어도 독립위원회의 준사법적 결정에 의하여 법원의 사법심사를 대체한 것이기 때문에 기본법 제116조를 무시하는 결과를 초래한 것이다. 이러한 처분법률은 엄격한 요건에 따라서 거주허가의 특권을 향유할 자보다는 배제되는 주민의 수가 다수이기 때문에 실현가능성과 형평에 반하였다. 그리하여 동법의 법정책적 결함은 법외적인 정치, 사회적 이주민의 동화조치에 의하여 보완·수정될 수밖에 없었다.

3. 동독이주민의 동화정책

동독 이주민에 대한 동화조치는 서독에서 이주민의 생활을 영위함에 있어서 경제적, 사회적, 정치적으로 마찰없이 적응할 수 있도록 지원하기 위

한 것이다. 정부가 이주민의 동화조치를 직접 관장하기 보다는 민간단체로 하여금 동화 프로그램을 운용하고, 시행하도록 재정적 지원을 하는 것이 특색이다.

4. 서독정부의 동독이주민 지원대책

1953년 5월 7일 연방헌법재판소의 판결 아래로 동독이주민들은 영구거주 허가가 없더라도 서독으로 탈출한 경우에 별도의 국적취득 절차없이 기본권의 향유주체로서 정착할 수 있게 되었다. 따라서 이주민들은 수용소에서 등록하면 연방정부로부터 1인당 200DM와 주정부로부터 가장에게 30DM 와 가족 1인당 15DM 등의 보조금을 받았다. 그리고 이주민들은 정착할 주정부로 부터 직장, 주택, 교육에 관한 상담 그리고 의료서비스 및 의복 등의 지원을 받았다. 물론 이들 문제는 신청자의 신청과 주정부의 사정을 고려하여 이주민에 대한 지원대책이 시행되었다.

가. 주택지원

우선 이주민들은 정착할 주정부에서 연고 등에 의하여 구입할 주택을 마련하기도 하지만, 대개 연방정부는 재정적 지원에 의하여 피난민에게 복지주택 우선 입주권을 부여하였다. 즉 연방정부는 피난민의 복지주택건설 촉진을 위하여 주정부에 재정지원을 함과 동시에 주택건설법 제25조에 의하여 동독이주민에게 향후 5년간 주택입주의 혜택을 부여하였다. 그리고 주택보조금법 (Wohngeldgesetz)은 이주민이 서독이나 서베를린으로 옮긴지 4년 내지 10년 경과시까지 주택보조금의 지급기준이 되는 연간소득 계산 시 2,400DM까지 공제하였다.

나. 생활지원

주정부는 동독이주민에게 생활용품이나 가구의 구입을 위하여 최고 10,

000DM의 금융융자를 제공하였다. 즉 독신자는 3,000DM, 가족수가 많은 가정에 대해서 4,000DM 그리고 가족 1인당 1,000DM의 생활지원을 위하여 저리의 금융을 융자받았다.

한편, 연방자녀보조금법(Bundeskinder geldgesetz)은 특별한 조건의 이주자에게 동독이나 동베를린에 거주하는 그의 자녀에게 보조금을 지원하였으며, 또한 ‘연방사회보조법’은 동독이주민에게 생계비, 주택임대료, 난방비, 의복 및 가구구입의 보조금을 지원하였다. 그리고 소득세법(Einkommenssteuergesetz)은 이주민에게 주거신고 또는 수용증명서의 발급년도부터 3년간 소득세를 면제하고, 나아가서 그의 소유 공장이나 창고에 대하여 특별감가상각을 혀용하였다.

다. 교육지원

연방실향민법(Bundesvertriebenengesetz)에 의해서 동독이주민은 동독의 학교졸업증, 직업자격증명서를 인정받고 또한 연방교육진흥법은 이주자나 그 가족이 초중고 및 대학(방송통신대학은 제한적임)을 진학할 경우에 학비지원을 받았다. 원칙적으로 서독에서 대학진학자가 30세를 초과한 경우에는 학비용자가 어렵지만, 동독의 이주자에게는 예외적으로 학자금을 융자하였다. 그리고 30~50세 사이의 대졸 이주자가 직업자격증이 인정되지 않거나 또는 부분적 인정을 받고 사회진출할 경우에는 직업정착을 위하여 추가적인 학업이수를 필요로 하면, 학비의 보조를 받을 수 있었다. 그리고 동독에서 취득한 졸업증이 전부 인정될 경우에도 서독의 대학에서 추가적인 연구를 마쳐야만 직업정착이 적정한 경우에 그 학업이수를 위한 보조금을 지급받을 수 있었다.

라. 직업훈련과 교육훈련

모든 수용소에서 동독 이주민들은 연방노동청의 직업상담 파견관의 도움을 받아서 직업을 상담하고, 이주자의 구직 가능성은 각주와 지역의 노동시

장의 상황에 따라서 상이하다. 특히 이주자들이 취업함에 있어서 그들의 언어능력, 교육의 정도 및 직장경험, 서독의 고생산성에의 적응훈련과 연수교육 그리고 직업전환교육을 필요로 하였다. 그리하여 이주민들은 서독 도착후 24개월 이내에 직업훈련 및 교육훈련의 신청서를 제출하고, 원칙적으로 그들은 36개월의 지원교육(예외적으로 48개월까지 연장)을 받도록 하였다. 연방정부는 이러한 이주민의 교육훈련의 기간동안 교육비, 생계비, 기타 비용의 보증기금을 연방예산에서 책정하여 운용하였다.

먼저 이주민의 자격과 시험의 증명을 인정하는 기관은 각 주의 관할 인정기관이나 문화부에서 형식적인 자격을 부여하였다. 이러한 자격인정의 요건은 서독의 시험이나 자격증과 동등하여야 한다. 왜냐하면 기존의 교육이나 자격인정은 경제적 및 사회적인 정착을 위해서 사회복지국가의 원칙을 유지하여야 하기 때문이다. 자격인정의 절차는 이주민들에게 서독의 노동시장에서의 균등한 직장알선의 기회를 부여하고, 해당 연수교육의 과정 및 연금산정의 기간 그리고 실업수당이나 보조금의 수령액을 결정하는데 기초가 되었다. 한편, 직업교육훈련의 수료증은 변화된 노동력의 수요, 각 분야의 기술진보 상태의 차이점 때문에 직업정착의 안정을 기하지 못하고, 오히려 악용된 바가 빈번하였다. 반면에 교육 및 직업훈련의 불인정 또는 하향조정의 인정은 막대한 경제적 불이익을 초래하거나 또는 무자격자의 수용을 조장함으로써 장래의 직업 및 경제사회적 정착의 위해를 초래하였다. 첫째, 구체적인 전문직업 및 자격인정에서 이주자들에게 서독의 고졸 졸업과 동등한 학력을 인정하는 조치는 (ㄱ) 직업훈련법 및 공업법에 따른 교육과 직업훈련 그리고 마이스터 자격시험에 대하여 연방경제성, 연방내무성, 연방교육성, 연방노동성, 각주 정부의 관할기관에 의해서 자격인정의 추천서를 작성하도록 하여 관대하게 인정하였다. (ㄴ) 고졸 학력의 이주민들은 대부분 신기술과 경제조직에 적응하기 위하여 직업적응을 위한 연수교육을 필요로 하였고, 기타 시험 및 증명서는 연수교육수료의 시험을 통하여 개별적인 인정절차를 적용하였다.

둘째, 이주민에게 대졸 및 국가고시 합격자와 동등한 자격의 부여는 교사, 의사, 과학자, 공학기사 그리고 법률가와 경제학자의 직업이다. (ㄱ) 초

등학교의 교사자격은 서독의 대학에서 추가교육을 조건으로 인정하였고, 또한 종교교의 자격인정도 제 1차 국가고시를 동등한 자격으로 이정하였다. (나) 의사자격은 의사자격시험의 수준과 전문화의 정도에서 차이가 있기 때문에 동등한 자격을 인정받기 위해서 추가의 대학교육을 부가하였다. (ㄷ) 과학자 및 공학기사의 자격인정은 동일하게 인정되었다. (ㄹ) 법률가의 자격 인정은 제 1차 국가고시에 의해서 법관의 자격을 그리고 대학의 4학기 동안의 교육으로 법관시보를 인정하였다. (ㅁ) 경제학자의 자격인정은 동독의 교육내용에서 시장경제의 지식이 결여되어 있기 때문에 문제를 야기하였다. 요컨대 대졸 이주민은 고졸자와 마찬가지로 직업을 수행하기 위해서는 연수교육, 추가적인 대학교육, 각종 직업이수의 과정을 “대졸자의 프로그램”으로 지원하였다.

셋째, 일반학교의 졸업인정은 주정부의 관장사항이고, 동독에서 취득한 대학입학자격은 서독에서 동등하게 인정되었다. 이러한 제반의 자격인정 절차는 일반행정절차에 해당하므로 추가적인 비용을 수반하지 않은 장점을 지녔다.

마. 직업정책의 지원

동독 이주민은 제조업과 자유업을 창업할 경우에 그 자본금의 100% 까지 해당 은행의 프로그램에 의해서 재정지원을 받았다. 그 용자규모는 최고 200,000 DM로서 2년 거치 10년의 상환기간을 정하였다. 또한 농업종사의 이주민은 주정부의 연금은행의 정착지원 프로그램에 의해서 과거의 집단농장이나 주업으로서 농업종사자인 경우에 농지의 구입 및 임대를 위한 재정적인 지원을 받았다.

바. 법정책의 평가

구서독은 동독이주민에 대하여 분단초기의 긴급수용법의 제정을 통하여 전후 복구의 경제사회적 어려움을 이유로 정착을 제한하였으나, 현법이 명

시한 1민족의 원칙(기본법 제116조)과 통일정책의 우위를 위하여 사회적인 정착지원을 시행함으로써 법정책의 한계를 극복하였다.

V. 정책적 고려사항

1. 북한이주민 정착의 법정책론적 고려사항

남북한의 통일은 단순히 상이한 두개의 국가, 즉 대한민국과 조선민주주의 인민공화국의 정치적 통합과정의 형식적인 사건에 그치는 것이 아니라, 실질적으로 전혀 다른 경제와 사회의 구성원간의 화해와 결합이라고 할 것이다. 따라서 북한의 개방과 개혁이 진행되는 과정에서 반드시 북한을 탈출하여 국내입국을 시도하는 많은 이주민들이 발생하게 될 것이다. 고로 헌법과 국적법의 내용이 불비하지만, 북한정권의 붕괴와 더불어 증대하는 북한주민을 유연하게 수용할 수 있고 동시에 흡 있는 법률의 합헌적인 법해석 및 명확한 법정책 그리고 사회교육제도를 마련하여야 통일의 시간과 통일비용을 감축하게 될 것이다. 그러므로 북한주민의 대규모 난민사태에 관한 법정책의 기준은 사회정의 및 형평성 그리고 공익을 실현하도록 헌법에 합치되어야 한다. 이들 기준은 다음과 같이 구체화할 수 있다.

① 북한동포는 한국민으로서 법적 지위를 전제하므로 그들의 기본권을 무제한적으로 제한하거나 권리행사를 거부할 수 없다. 왜냐하면 그들은 50년 이상 동안 자유경쟁과 시장질서를 경험하지 못한 사회에서 살아온 우리 사회의 최소수혜자이기 때문에 정부는 북한탈출 동포들에게 특별한 교육, 직업, 주택의 지원을 특별한 처분법률에 의하여 보장해야 한다. 즉 신분보장은 취적 및 호적신고와 북한동포로서 등록절차를 마련한다. 현재의 분산되어 있는 취적신고는 귀순북한동포보호법과 재외국민취적·호적정정 및 호적정리에 관한 임시특례법에서 각기 규정하므로 통일적인 법정비가 필요하다. 물론 현행 헌법은 대한민국임시정부헌법의 이념을 계승하므로 국적

법의 개정을 통하여 북한주민에게 국민의 지위를 부여하는 규정을 두어야 할 것이다. 이러한 근거는 비교법적 관점에서 우리와 동일한 분단국가로서 1민족 2국가의 체제를 인정하였음에도 불구하고 구서독의 기본법은 동독 주민을 독일국민으로 인정하는 명문의 규정을 두고 적극적으로 수용하는 입장을 견지하였던 점을 고려할 수 있다. 현재 정부는 북한을 탈출하는 주민과 중국거주 동포를 구분하여 북한주민의 입국을 우선 고려하지 않으면 안된다. 왜냐하면 중국동포나 제3국 국적을 가진 동포들은 일시에 입국을 허용함으로 인하여 국내정착의 문제를 원만하게 해결할 형편이 못되기 때문에 그들의 국적회복 및 귀화요건을 고려하여 입국을 허용하여야 할 것이다. 이러한 까닭으로 외무부는 업무의 재량준칙으로 규정한 ‘중국거주 동포의 영주귀국의 허가지침’을 재고하지 않으면 안된다.

② 중국, 러시아와 제3국의 재외공관 그리고 군사분계선을 경유하든지 간에 입국하는 북한이주민은 모두 동일하게 현법 및 법률을 적용받아야 할 것이다. 더구나 북한이주민들은 교육지원 및 직업교육 그리고 직업훈련교육을 받을 경우에 남한에서의 역차별의 문제가 발생되지 않도록 과거 북한에서 상대적으로 열악한 지위에 있었던 자에게는 교육지원의 기간이나 보조금의 액수를 상회하도록 하는 방안을 고려할 수 있다. 왜냐하면 북한사회에서 특혜를 향유한 자가 국내입국 후에도 상대적으로 우월한 지위를 누린다면 역시 평등의 원칙에 반하는 역차별의 문제가 예상된다.

③ 북한이주민들이 자유민주주의의 시장경제질서에서 자립적으로 생활할 수 있도록 시장경제교육과 법교육의 필요성이 요구된다. 따라서 북한동포는 북한에서 이수한 교육을 남한의 고졸의 학력인정을 원칙으로 하고, 본인의 의사를 존중하여 대학교육의 지원자는 전문대학의 이수기간 동안 학비를 보조한다. 대졸자인 북한동포는 4년제 대학교육의 3~5학기의 추가교육을 지원하되, 이 기간의 학비는 정부의 보조금과 장기금융으로 충당하여야 한다. 직업훈련의 자격은 원칙적으로 1년정도의 단기연수를 이수한 후에 유관기관의 자격인정제를 채택할 것이며, 특히 북한이주민은 직업전환교육을 고려하여 체계적인 제도개선을 필요로 한다.

④ 현행 귀순북한동포보호법은 상당액의 정착금과 보로금을 지급하지만,

그 실효성은 상실되었다. 특히 보로금은 북한에서 일정한 재물을 탈취하도록 조장하기 때문에 남북한의 갈등을 야기시킬 수 있기 때문에 점진적으로 폐지하여야 한다. 적어도 북한이주민은 새로운 사회에 용이하게 동화되기 위해서는 자발적인 노력이 필요함에도 굳이 과다한 재정지원으로 경쟁의 기회를 포기할 우려가 있다. 다만, 주택지원은 연령과 가구수에 따라 차등적인 국민주택의 임대지원을 고려하여야 한다. 그리고 초기의 생계비는 정부보조금과 일정한 교육이수 그리고 직업종사후부터 상환하도록 최소이자율에 의한 금융을 지원하도록 한다. 예컨대 국민주택을 구입시에는 연리 4~6%의 장기의 금융지원과 가구구입의 비용은 무이자의 단기금융지원을 행할 수 있다.

⑤ 북한이주민이 대규모로 국내입국시에 우선 지역분산을 통하여 보호하여야 한다. 그리고 입국심사기간은 1주일 이내로 단기간이어야 한다. 북한주민은 입국심사와 동시에 취적 및 호적정리를 해당 행정청의 직권으로 행하면서 아울러 북한주민의 교육과 직업 그리고 연고자 등의 등록을 하여 지방자치단체의 형편에 따라서 분산·배치한다. 특히 북한주민의 사회적응을 돋기 위해서는 민간단체와 자치단체의 협력이 중요하지만, 이들을 담당하는 행정기구의 중심적 역할이 무엇보다 중요하다. 그러므로 북한이주민의 정착지원과 통일정책이 통일적이고 일관성을 유지되도록 대통령의 산하에 전담기구를 두고, 전문가와 북한이주민의 대표로 구성된 전문가위원회의 합의와 협조를 받을 수 있도록 한다. 국내입국 초기의 비용과 교육 및 직업훈련비용의 일부는 정부의 특별예산으로 충당하고, 지방자치단체 정착 후에는 자치단체의 비용으로 지원하여야 할 것이다. 이러한 정착지원비용 등은 엄밀히 통일비용에 해당하기 때문에 장기적인 관점에서 재원의 확보를 ‘남북교류협력세’ 명목의 ‘통일세’에 의해서 또한 단기적으로는 남북교류협력기금으로 충당되도록 할 것이다.

⑥ 일제의 강제력에 의해서 징병·징용과 정신대의 동원 그리고 해외망명으로 아직 귀환하지 못하고, 중국이나 러시아 그리고 일본 및 동남아시아의 각지에서 체류하고 있는 해외동포는 국적회복청구권을 행사할 수 있고, 물론 체류국의 국적을 취득하지 않은 동포들은 우선적으로 귀국을 허

용하여야 한다. 그리고 체류국의 국적을 가진 동포는 귀화요건을 고려하여 귀화를 허용하여야 한다. 그러나 북한이주민은 제3국 체류의 해외동포와 달리 국제법상 북한으로 송환을 인도적인 차원에서 전혀 고려할 수 없기 때문에 국내입국을 우선 보장하여야 한다. 즉 북한이주민은 급박한 신체와 생명의 위협을 피하기 위한 긴급피난의 요건을 충족하기 때문에 대한민국의 국민으로서 보호받을 수 있도록 보호조치를 요구한다.

2. 시장경제질서에서 북한이주민의 생활적응을 위한 교육정책

가. 시장경제와 규범의식 갈등의 배경

시민사회가 형성되면서 개인은 국가에 대하여 자유주의와 개인주의 이데올로기에 의해서 추상적인 인격체로서 사적 자치에 의한 계약관계와 자기 책임의 원리에 입각한 시장경제질서를 유지하여 왔다. 이러한 자유시장경제질서는 자기행위에 대하여 책임을 사법과 질서법의 규범체계에 일임하기 때문에 생산수단의 사적소유를 필수적인 전제조건이었다. 오늘날 ‘시민사회’란 마르크스와 공산주의에서와 같이 노동시장, 자본시장 그리고 상품시장에 대한 규제경제가 개개인의 자율적인 의사에 의해서 자발적으로 형성되는 시장경제를 의미한다. 아마도 시민사회의 제도는 어떠한 제약도 받지 않고 현실 사회를 구성하는 개인의 자유의지와 사회적 여론의 의사소통체계를 자연스럽게 결합되는 것이 요체이다. 이들은 사적생활 영역으로부터 사회문제에 대한 반응을 수용, 집적하여 여론으로 표출하기 때문에 사회문제의 해결에 대한 논의를 통하여 비로소 공익문제를 제도화한다.

그러나 북한사회는 변형된 마르크스주의 또는 주체적인 공산주의체제를 유지하기 위하여 시민사회의 본질을 왜곡하고 있다. 우선 북한정권은 주체사상을 헌법의 근본이념으로 삼고서 주민들의 정치, 경제, 사회, 문화의 모든 생활영역에서 부단히 주입시키고 있기 때문에 북한주민들의 자유의지와 사회적 여론을 소통시킬 수 있는 자발적인 결사체를 기대할 수 없다. 예컨대 북한정권은 전체주민에게 특정한 기준을 제시하고, 그를 모범으로 동일

시하고 동조할 것을 강요하지만, 집단 목적을 달성하기 위해서 개인의 창의성 및 자발성을 여하히 고양시키느냐가 체제유지의 핵심사항이 된다. 그러므로 집단적 동조를 통해서 위축된 개인의 창의성을 집단 능률의 향상으로 전환시키기 위해서 목표량의 초과달성이란 개인 노력의 배가운동이나 과잉충성을 적극적으로 제시한다. 고로 개인은 집단적인 가치와 규범을 전제로 하고 집단과 개인의 차이를 부정하기 때문에 시비판단을 하지 못한다. 특히 최근 입국하는 북한이주민들은 대개 북한정권의 안전판에 해당하는 계층으로서 외국에서의 합법적인 활동을 통하여 체제선택의 기회를 가진 자들이기 때문에 정권에 대한 절대적인 충성와 공헌을 하였기 때문에 상대적으로 높은 기회비용을 지불하고 탈출하는 자들이다. 그렇지만 일정 기간이 지나면 탈출정보의 수집비용이 저하되면, 일반 북한주민들도 탈출 경로를 이용하여 이주하는 사태를 예상하지 않을 수 없다. 결국 단기적으로는 탈출주민의 수가 미미할 지라도 중·장기적으로 북한정권의 문호개방의 속도와 경제적 여건에 따라서 다소의 북한이주민들은 지속적으로 발생할 것으로 예견되기 때문에 이에 대비한 교육정책의 방안을 모색하여야 한다.

나. 북한이주민의 규범의식과 생활규범교육

북한이주민들이 정착시에 공통적으로 가장 염려하는 사항은 자신들의 정착금을 사취당하지 않는 것이라고 한다.²²⁾ 이는 북한이주민들에게 시장경제질서의 법규범을 절실히 필요하다는 사실을 반증한다. 대부분 북한주민은 국가경제활동의 배급객체일 뿐, 경제행위의 주체로서 가격기구 또는 생산재 및 소비재의 배분에 있어서 자신의 의사를 전혀 반영할 수 없다. 그런데 북한사회는 어떠한 법규범을 유지하고 있으며, 또한 그 주민들은 사

22) 이 사실은 필자가 만난 북한이주민들과 면담을 통하여 확인한 사실이다. 왜냐하면 대부분 북한이주민들은 고향에 두고 온 부모, 형제들에게 통일이 되어서 귀향할 때 돈이라도 많이 가져다 주어야 면목이 설 것이기 때문에 대개 경제적 부(무엇을 하든지 부자가 되고 싶어함)에 대한 욕구충족을 고민한다.

회질서를 어떤 원리와 규범에 의해서 준수하는지 많은 의문을 제기할 수 있다. 왜냐하면 북한이주민들은 한결같이 북한의 법률을 전혀 알지 못하고, 더구나 북한주민의 생활규범은 1차적으로 한민족 고유의 공동체적 관습 또는 도덕규범, 2차적으로는 정치적·이데올로기의 억압과 물리적 강제력에 의존하기 때문에 전근대적이고 타율적인 규범의식을 지닌 것으로 추정한다. 고로 엄격한 의미에서 북한주민은 남한의 현행 법체계안에서 자율적인 행위를 결정하고 아울러 그에 대한 책임을 부담할 수 있는 능력이 명백히 결여되어 있음을 의미한다. 즉 이들 북한주민은 법적 의미에서 행위 무능력자이고 또한 시장경제질서의 신생아와 다를 바 없는 존재임을 인식하여야 한다. 그러므로 북한주민은 고유한 규범의식과 근대적인 법규범과의 갈등을 일으킬 수밖에 없기 때문에 어떻게 행위를 하는 것이 시장경제의 구성원으로서 생활할 수 있는가라는 문제의 답을 구하고자 한다. 즉 국가경제활동의 배급객체일 뿐, 경제행위의 주체로서 가격기구 또는 생산재 및 소비재의 배분에 있어서 자신의 의사를 전혀 반영할 수 없다. 실제로 그들이 시장경제질서의 법규범을 이해하고 적절히 적용하여야 하지만, 그들은 시장경제질서의 기능과 조직에 관하여 전혀 경험을 하지 못하였기 때문에 시장경제질서의 적용상 애로점을 가지고 있다.

일반적으로 구사회주의체제의 주민들이 새로운 시장경제질서로 전환과정에서 나타내는 적용장애를 북한이주민들에게도 거의 동일하게 적용할 수 있다고 본다. 고로 필자는 북한이주민들에게 나타나는 시장진입시 애로사항에 관하여 다음과 같이 몇가지 점을 지적한다. ① 그들은 과도하게 국가급부에 의존하는 성향을 장기간 유지하기 때문에 정부의 공식적 및 비공식적인 지원을 기대한다. ② 대부분 시장경제기능을 인지하지 못하므로 시장을 단순히 혼란된 무질서한 공간개념만으로 이해하기 때문에 합리적인 경제행위를 기대할 수 없다. ③ 과거의 신분과 지위의 상실은 심리적인 불안정 및 직업수행의 불안감을 야기하여 단순한 사고와 행동 패턴을 유지하기 때문에 북한에서의 낮은 생산성으로 회귀하는 경향을 나타낸다. ④ 초기에 생활방식으로서 민주주의를 이해하지 못하기 때문에 주위의 상황과 사태는 기존의 내재화된 집단지향의 인지 및 판단체계로 대조하기 때문에 새로운

사회생활과 환경에 대하여 구체적인 차이에 대한 적응을 거부하고 있다. ⑤ 그들은 사회적 신분의 강한 상승욕구로 적응상 애로를 회피하기 때문에 현실적인 지위를 깨닫는 순간 비관적이고 체념적인 자포자기 증상을 나타낸다. ⑥ 일반적으로 북한이주민은 무임승차자로서 시장경제에 진입하기 때문에 눈속임과 왜곡된 도덕의식을 지니고 또한 자신의 행위나 가치관을 객관적으로 평가받을 기회를 정부의 과대보호에 의해서 은폐되는 까닭에 미래에 대한 설계나 생활계획을 대비하는 능력이 개발되기 어렵다. ⑦ 언어의 의미상 차이, 한자의 무지로 인하여 직장생활의 적응애로와 상이한 가족관계의 변화에 대하여 두려움을 지니고 있다. ⑧ 북한이주민들은 개인적인 능력개발을 위한 교육이나 기회를 제공받지 못했기 때문에 개인주의와 전문화의 경향에 대하여 부정적인 성향을 나타내고 있다. 예컨대 남한의 빈부격차와 경제력의 차이를 단순한 물질만능의 폐해정도로 파악하는 성향을 볼 수 있다. ⑨ 북한이주민은 경제력의 차이를 자신의 책임으로 인정하기 보다 남한 사회의 지원부족이나 구조적인 모순으로 파악하거나 또는 그들은 무계획적으로 경제적 부의 성취만을 삶의 목표로 정하지만 현실적인 어려움으로 인하여 자기 모순의 논리에 빠지고 만다. 결국 북한이주민들이 많은 시행착오를 경험하면서도 5년 내지 10년정도의 적응기간을 소요하게 된다고 한다. 고로 이들이 국민으로서 용이하게 정착할 수 있도록 정부의 교육적인 지원정책을 실시하는 것은 현대국가의 최대한 국민보호라는 헌법적 의무를 이행하도록 요청하는 법정책의 명제임을 부인할 수 없다.

그러면 북한사회는 어떠한 법규범을 유지하고 있으며, 또한 그 주민들은 사회질서를 어떤 원리와 규범에 의해서 준수하는지에 대해 많은 의문을 제기할 수 있다. 왜냐하면 북한이주민들은 한결같이 북한의 법률을 전혀 알지 못하고, 더구나 북한주민의 생활규범은 1차적으로 한민족 고유의 공동체적 관습 또는 도덕규범, 2차적으로는 정치적·이데올로기의 억압과 물리적 강제력에 의존하기 때문에 전근대적이고 타율적인 규범의식을 지닌 것으로 추정된다. 고로 엄격한 의미에서 북한주민은 남한의 현행 법체계안에서 자율적인 행위를 결정하고 아울러 그에 대한 책임을 부담할 수 있는 능

력이 명백히 결여되어 있음을 의미한다. 그들이 새로운 시장경제질서에서의 규범을 인식할 수 있는 인지능력(cognition map)을 추정하면, 북한이 주민들은 대개 자신의 행위를 스스로 결정하고 · 책임을 부담하기 보다는 타인의 지시나 의견에 따른 공적 책임만을 인정하므로 자기책임의 원리에 입각한 교육을 강조하여야 한다. 이는 적어도 자기 스스로 행위를 선택하고 그 결과를 평가할 수 있는 정도의 판단능력을 요구한다. 그러나 북한이 주민은 개인의 자유와 권리를 비교적 효율적으로 실현할 수 있는 “질서”로서 자유시장경제의 작용과 법규범의 체계를 선결적으로 이해하여야 한다.

지금까지 정부는 북한이주민에 대하여 일정한 기간동안 관계기관의 공무원을 동원하여 보호조치를 수행하도록 함으로써 그 관리비용을 고려한다면 비효율적, 비민주적 이었음을 인정하지 않을 수 없다. 엄밀히 보면, 북한이 주민은 우리의 시장경제질서의 법률에 대하여 전혀 무지할 뿐만 아니라 복잡한 경제관계로 인하여 위험 또는 위법적인 법령의 가능성으로 인하여 이해를 기대하기 어려운 상황에 있다. 고로 북한이주민은 정부의 대리인(공익법무관)으로 하여금 일정한 기간동안 생활법률의 서비스를 무료로 제공받을 수 있으며 또한 정치사회 및 경제의 법교육을 그들이 원하는 경우에 제공받을 수 있도록 제도적인 뒤받침이 요구된다. 왜냐하면 일반적으로 법률이 복잡하고, 빈번히 개정 · 제정되는 경우에 그 법률들을 준수하기 보다는 일탈행위를 선호함으로서 거래비용을 감소시키려 하기 때문이다. 그러므로 법률의 수요가 증대될 경우에 반드시 공적 서비스를 통하여 초기의 법률지식의 수집비용을 공적으로 부담하여야 법률정보의 인프라스트럭쳐를 형성하게 된다.

주지하는 바와 같이, 북한이주민은 대한민국에 입국하는 순간부터 공 · 사법의 구분없이 법적 보호의 틀안에 들어 온 것임을 인식시켜야 한다. 그가 국내의 관할기관으로부터 일정한 기간동안 수용 및 심사절차를 마치는 동안에 일정한 법률의 준수의무를 부가하여야 한다. 물론 입국이전에 저지른 모든 범죄행위에 대하여 반드시 법원의 판단을 거쳐서 일정한 제재나 처벌을 감수하도록 한다. 왜냐하면 그들은 본인의 동의와 특별행정법에 의

해서 특별한 법률관계에 놓여 있지만, 그들의 기본권의 본질적 내용의 침해까지 허용되는 것은 아니다. 부연하면 북한이주민이 일상적인 생활관계로 형성하는 구체적인 법률관계는 경제생활의 사법관계, 가족법관계, 공적생활의 행정법관계 등으로 구분할 수 있다.²³⁾ 무엇보다도 북한이주민은 대개 가부장제하에서 생활하였기 때문에 가정과 사회생활에서 가부장제의 관념이 강하기 때문에 여성의 노동력을 중시할 뿐, 아동과 여성의 지위를 남성보다 열등한 것으로 인식하는 경향이 일반적이다. 따라서 여성의 사회적 지위가 남성과 동등하게 인정되는 현실을 이해시켜야 할 것이고²⁴⁾ 동시에 여성의 지위를 향상시키기 위해서 여성교육을 중요시 할 것이다. 그밖에 청소년과 장년의 갈등이 심각한 문제를 가지고 있다. 왜냐하면 장년은 북한의 가부장제를 계속적으로 가족들에게 강요하지만, 청소년들은 주위 친구들 가정을 통해서 그러한 강요를 용납치 아니하고 저항하므로써 새로운 사회에서의 갈등을 야기하게 된다. 여기서 필자는 북한이주민들의 각세대에 있어서 동일한 사회화의 프로그램으로서 규범의식을 제고할 수 있는 생활규범교육과 성별 각세대에 대하여 역할규범의 인성교육이 필요하다고 본다.

23) 구체적인 법률관계를 예를 들면, 즉 독신자의 경우는 결혼시에 배우자 및 그 친족과의 가족법관계, 그 자녀에 대한 법률관계, 기타 상속에 관한 법률관계; 생활용품 및 물품 구매시에 필요한 구매계약; 주택구입 시 매매계약 또는 임대주택의 임주시에 임대차계약상의 권리의무; 생활자금의 융자를 위한 금융기관의 이용관계에서 필요한 계약관계; 기타 북한이주민이 운전면허·이용사·요리사·기사·마용사·의사 등 자격취득시 권리의무에 대한 교육을 필요로 한다. 그리고 직장이나 근무처에서의 취업규칙 또는 근로계약 그리고 공무원법의 권리와 의무; 의료시설의 이용관계에서 요구되는 법률관계; 일상적인 공공시설 또는 사회단체 활동과 관련하여 준수할 규약이나 선량한 풍속에 관하여 교육하여야 한다.

24) 북한 여성은 남성과 동등한 정도의 노동력을 요구받기 때문에 실제로 취사노동에 있어서 극히 일부만을 담당하고 있다. 예컨대 놀라운 사실은 북한이주민의 부인이 가족을 위해서 여러가지 음식을 요리할 줄 모른다는 점이다. 특히 그들 부인은 서울의 백화점에서 음식재료를 선택하지 못할 뿐만 아니라, 대개는 1식 2찬 정도로 그친다고 증언한다.

VI. 결 론

귀순북한동포보호법은 냉전시대의 남북한 체제경쟁의 산물로서 귀순촉진을 위한 특별한 입법목적을 달하고자 귀순자에게 특별한 지위를 부여하는 처분법률이다. 따라서 동법은 당국의 자의적인 처우에 대하여 이의신청과 행정소송의 불복절차를 규정하지 않고 있다. 북한이주민 일지라도 상이 한 탈출경로로 일부에 대해서는 귀순자로서 보호되고, 반면에 단순히 경제적, 정치적 박해를 피하기 위해서 제3국을 경유한 주민은 귀순자로 인정하지 않는다면 명백히 형평에 반하게 된다. 더구나 현재와 같이 북한의 고위층에게 특별한 보호를, 일반 주민에게는 일반적인 정착지원을 한다면 북한에서와 동일한, 형평에 반하는 사회적 모순을 반복하게 된다. 그리고 귀순자의 지위는 동법에 의해서 반영구적인 보호를 받기 때문에 스스로 남한사회에서 자주성과 적응노력을 게을리하게 된다. 따라서 귀순자의 지위는 일정한 기간동안 한시적인 최소한의 지원에 그치고, 본인이 스스로 의사결정을 하고, 그에 대한 책임을 부담하도록 시장경제질서의 자율성과 창의성을 유도하여야 한다. 고로 북한이주민은 모두 실향민으로서 초기 일정기간 동안 생활보조와 의료보호, 임대주택의 지원, 직업재훈련 및 교육지원을 시행하여야 한다. 특히 일반교육과 직업연수는 과거 직업경력이나 학력을 보완하여 생존에 필요한 물적재원을 획득할 수 있는 조건이므로 교육정책의 중요성을 우선적으로 고려해야 한다.

요컨대 정부는 단기적으로 북한이주민의 지원정책을 북한의 인권개선과 무산자로서 시장경제의 경험이 없기 때문에 그들을 최소수혜자로서 인정하고 신속히 자율적인 시민으로서 생존할 수 있도록 교육지원을 우위에 두고, 물질적인 지원을 인센티브로서 활용하는 정책의 전환을 고려하여야 한다. 물론 이러한 교육정책도 북한이주민의 규범의식을 제고할 수 있도록 실생활 본위의 시장경제질서에서의 생활법률교육에 초점을 두어야 보다 효

과적일 것이다. 정부는 무엇보다도 이러한 북한이주민의 교육정책은 장기적으로 남북한 통일시에 전체 북한주민의 체제동화를 위한 제 교육에서 예상되는 시행착오의 최소화, 아울러 신속한 사회통합의 선결조건인 시장경제질서의 재조직과 법제통합을 달성하게 됨으로써 통일비용을 극소화하는 지름길임을 분명히 인식하지 않으면 안된다.