

북한이탈주민법의 문제점과 개선방안

제 성 호 (중앙대학교)

◆ 논 문 요 약 ◆

현재 정부가 탈북자 관련 법령체계를 완비하고 지원대책을 지속적으로 수정·보완한 결과, 탈북자에 대한 정착지원은 법적·제도적 차원에서는 상당 수준 완비된 것으로 평가된다. 하지만 앞으로도 탈북자 관련 법령 및 정착지원체계를 지속적으로 수정·보완함으로써 탈북자들의 실효성 있는 국내정착을 제도적으로 뒷받침해야 할 것이다. 기본적으로 탈북자의 국내정착은 돈이나 현물로 해결되는 것이 아니다. 즉 탈북자들의 상처받은 영혼과 빼앗겨진 생각의 치유와 따뜻한 인간적인 배려가 있어야 한다. 또한 탈북자문제는 적지 않은 예산과 지속적인 사후관리가 요구되는 분야이기도 하다. 중앙정부 위주에서 지방자치단체의 역할을 확대하고, 탈북자의 정착지원 과정에서 민간의 자발적인 참여를 모색해야 할 것이다. 정부가 앞으로 탈북자지원 법령을 정비할 경우, 특히 초기

정착금 지급방식의 탄력적·신축적응용, 사회적응훈련기간의 연장 및 법제화, 다양한 직업군 선정 및 대상별 직업교육 실시, 무연고 탈북 청소년문제 해결을 위한 ‘대안학교’의 설립과 후견인제도의 법정화, 정착금 감액규정의 존속을 기초로 한 인센티브제도의 도입·보완, 해외 탈북자 난민촌 건립 및 각종 인도적 지원 등이 이루어질 수 있도록 관련 법·제도를 개정·보완토록 해야 할 것이다. 이 밖에도 정부는 탈북자들이 정착하는 지역의 실정에 적합한 특화된 사회적응 지원프로그램, 지역사회와의 안내 및 적응지원, 전문사회복지관의 활용 등에서 보다 개선된 방안을 강구·추진해야 할 것이다. 더욱 중요한 것은 탈북자 본인의 확고한 자립·자활의지 및 정착 노력이다. 이와 함께 이들을 우리사회의 일원으로 포용해 주는 국민 모두의 따뜻한 마음과 관심이 요구된다고 하겠다.

I. 서 언

금년 3월 25명의 탈북자들이 베이징 주재 스페인 대사관을 경유하여 꿈에 그리던 한국망명이 성사된 것을 시작으로 최근 중국에서 외국공관

(한국공관 포함)을 이용한 탈북자들의 기획망명이 줄을 잇고 있다. 외국공관 진입에 의한 필사의 탈출 노력은 끊임없이 공안당국의 체포와 강제송환 위협에 처해 있는 탈북자들이 자유와 생존을 위해 벌이는 이국 땅에서의 처절한 몸부림이라 할 수 있다. 현재 중국은 탈북자의 대북 강제송환을 원칙으로 하면서도 자국에 주재하는 외국공관에 진입한 탈북자에 대해서는 ‘국내법, 국제법과 인도주의 존중’을 내세워 제3국 추방형식에 의한 한국행을 허용하고 있다. 중국은 금년 6월 9일 5월부터 한국공관에 들어가 망명을 요청한 24명의 일반 탈북자들에 대해서도 최초로 한국행을 허용하기에 이르렀다. 이러한 현상은 앞으로 탈북자들의 국내입국이 이전보다 대폭 증가할 것임을 예고하고 있다.

금년 7월 31일 현재 입국한 탈북자의 수가 631명을 헤아리고 있어 벌써부터 금년 한해 국내에 들어 올 탈북자의 수가 천명을 넘을 것으로 추정되고 있다. 그러나 우리 사회의 탈북자 수용체제는 연간 100~200명 수준에 맞추어져 있어, 기존의 시스템으로는 탈북자문제에 효과적으로 대처하는 데 어려움이 있다. 대규모의 탈북자 입국 시대가 눈앞에 도래한 만큼 탈북자 국내정착을 위한 법적·제도적인 틀에 대한 전면적인 재점검과 더불어 보완책의 강구가 시급하게 되었다. 이러한 문제의식 하에 본고에서는 먼저 국내입국 탈북자의 현황을 살펴보고, 북한이탈주민의보호 및 정착 지원을 위한 법률(1997년 제정, 이하 북한이탈주민법이라 함)을 근간으로 하는 현행 탈북자 지원체계를 검토하기로 한다. 이어 법 적용 과정에서 드러난 몇 가지 문제점을 짚어보고 그에 대한 개선방안을 강구·제시하기로 한다.

II. 북한이탈주민법에 따른 주요 정착지원 내용

1. 정착지원 기본체계

탈북자들에 대한 지원은 ① 입국조치, ② 초기 자립지원, ③ 사후관리 등 크게 세 가지 영역으로 구분할 수 있다. 먼저 해외에 체류하고 있는 탈북자의 입국은 본인의 보호신청이 있을 경우 현지 공관 등이 임시보호조

치와 함께 국내입국 방안을 모색하게 된다.¹⁾ 탈북자가 국내에 입국을 하게 되면, 보호결정을 한 후 사회적응교육, 就籍, 정착지원금 지급, 주거알선 등의 자립·자활에 필요한 초기 자립지원을 하게 된다. 사후관리는 탈북자가 사회에 편입된 이후부터 시작되는데 이는 정착지원과 신변보호로 구분된다.

정착지원은 중앙정부와 각 지방자치단체, 북한이탈주민후원회 등 사회·종교단체가 유기적인 협력을 통해 직업훈련, 취업알선, 학교편입·공납금 지원, 자매결연 등의 지원을 지속적으로 해주고 있다. 신변보호는 출신 신분별로 전직 고위관리, 군인과 일반인 등으로 구분하여 관계부처에서 분리 담당하고 있다.

정부는 탈북자문제를 범정부 차원에서 대처해야 한다는 인식 아래 탈북자에 관한 중요 정책을 심의하기 위하여 북한이탈주민대책협의회를 설치·운영하고 있다. 아울러 이 협의회는 긴급현안 문제 발생시 신속하고 효율적으로 대처하기 위하여 업무성격별로 정책·운영·교육훈련·정착지원 소위원회로 나누어 운영하고 있다.

2. 정부의 국내정착지원

1) 초기 자립지원

정부는 국내에 입국한 탈북자가 자립·자활능력을 갖추어 건전한 민주 시민으로 안정되게 살아갈 수 있도록 정착에 필요한 다양한 지원을 하고

1) 탈북자들의 해외체류에서 국내입국까지의 과정은 국가정보원과 외교통상부가, 국내입국 후 신문과정은 국정원·국방부(정보사령부)·경찰청 등이, 정착과정은 통일부와 국정원, 경찰청이 각각 담당하고 있다. 현재 국내에 들어오는 탈북자는 북한이탈주민법과 동 시행령에 따라 일정한 보호 및 지원을 받는다. 이 법에 따르면 탈북자는 일반관리대상과 특별관리대상으로 나누어진다. 전자는 일반적인 탈북자들이고, 후자는 전직 노동당 간부나 국가보안법 위반자 등 국가안보장에 현저한 영향을 줄 수 있는 탈북자들이다. 전자는 통일부 산하의 북한이탈주민정착지원사무소, 즉 ‘하나원’(경기도 안성 소재)이라고 불리우는 정착지원시설에 수용·보호되고, 후자는 국가정보원의 安家에서 보호를 받게 된다. 일반 탈북자들은 대개 1개월 내외의 합동신문을 받은 후 ‘하나원’에 보내진다.

있다.

(1) 정착금(초기 생계지원금) 제공

정부는 먼저 탈북자가 초기 정착에 필요한 자립기반을 마련할 수 있도록 정착금(초기 생계지원금)을 지원해 주고 있다. 정착금은 월 최저임금액의 200배 상당액의 범위 내에서 기본금과 가산금으로 구분하여 지급하고 있다. 기본금은 월 최저임금액의 160배 상당액의 범위안에서 세대구성원의 수를 고려하여 1급에서 5급으로 구분하여 지급하고,²⁾ 가산금은 월 최저임금액의 40배 상당액의 범위 안에서 탈북자 본인 및 세대구성원의 연령·건강상태·근로능력 등을 고려하여 지급하고 있다.³⁾ 2002년도에 정부는 1인 1세대(즉 5급 정착지원 대상)를 기준으로 할 경우 금년도 월최저임금액(474,600원)의 62배를 지급하고 있다. 따라서 개인으로 들어오면 2,942만 5,200원 정도를 기본금으로 지원 받는다. 그리고 1급 정착지원 대상의 경우에는 약 6,300만원(월최저임금액의 134배) 정도를 기본금으로 지급 받는다.

다만 보호대상자 및 그 직계가족의 재산·사회적응상태, 정착의지, 정착지원시설에서의 위반행위 등을 고려하여 기본금의 1/2 범위 내에서 탈북자의 정착금을 감액할 수 있다.⁴⁾ 이러한 정착금 감액규정은 2002년 6월 3일 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률시행령을 개정함으로써 새로

2) 기본금은 1급(5인 이상): 월최저임금액의 160배 이내, 2급(4인): 월최저임금액의 140배 이내, 3급(3인): 월최저임금액의 120배 이내, 4급(2인): 월최저임금액의 100배 이내, 5급(1인): 월최저임금액의 80배 이내에서 매년 통일부가 적정한 정착금을 결정하여 지급한다. 2002년도 월최저임금액은 474,600원이다.

3) 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률시행령 제39조 1항 1문 및 1~2호. 가산금은 ① 세대구성원 중 18세 이하 또는 55세 이상인 경우(2인까지) 매 1인마다 월최저임금액의 10배 이내, ② 세대구성원중 장기치료를 요하는 자 또는 중증신체장애자인 경우 3개월 이상은 10배, 1년 이상은 20배 이내, ③ 자활능력 등을 감안하여 특별히 가산금 지급이 필요하다고 인정되는 자의 경우 월최저임금액의 10배 이내, ④ 동일인에게 지원항목이 2개 이상 중복되거나 세대구성원과 중복될 경우에는 40배 이내에서 각각 지급한다.

4) 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률시행령 제39조 1항 단서.

이 삽입된 내용이다. 이는 탈북자의 정착금을 축소하여 정부의 재정부담을 줄이거나 그들의 국내입국에 영향을 미치려는 것이 아니라, 정착지원 시설 등에서의 물의 야기 및 일탈행위 발생을 예방함으로써 탈북자에 대한 사회적응교육 및 자활노력을 배가할 수 있는 환경조성 차원에서 이루어진 조치로 설명되고 있다.⁵⁾ 한편 통일부장관은 보호대상자의 사회적응을 위해 필요하다고 인정하는 때에는 통일부령이 정하는 바에 따라 분할지급할 수 있다.⁶⁾ 이에 따라 최초(보호대상자가 정착지원시설에서 퇴소하기 10일 이전)에 정착금의 1/4을 지급하며, 그 잔액은 퇴소일부터 3월이 경과한 이후에 3년간 분할 지급한다.⁷⁾

(2) 주거지원금 제공

정부는 또한 탈북자의 연령·세대구성 등을 고려하여 예산의 범위 안에서 전용면적 85㎡ 이하의 주택을 (무상으로 제공하거나 또는) 임대하는 데 필요한 주거지원금(임대보증금)을 제공하고 있다.⁸⁾ 주거지원금은 세대구성원의 수에 따라 1급에서 5급으로 구분하여 각 급수별 평형을 임대하는 데 필요한 임대보증금을 지원하고 있다.⁹⁾ 현재 정부는 1인 1세대(5급)의 경우 주거지원금으로 11평의 아파트를 임대할 때 소요되는 비용(전국 평균)인 750만원을 지원하고 있다.¹⁰⁾ 한편 탈북자들이 사회에 편입됨

5) 통일부 대변인실, “정착지원금 50%감액제하 기사관련,” 『보도참고자료』 (2002. 5. 28) 참조.

6) 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률시행령 제39조 2항.

7) 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률시행규칙(2002. 4. 개정) 제5조 1항. 단 통일부장관은 특별한 사유가 있는 경우에는 정착금의 지급방법을 이 규정과 다르게 정할 수 있다. 동조 2항.

8) 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률시행령 제38조.

9) 주거지원금은 ‘아파트임대관리규정’에 의하면 ① 1급(6인 이상): 21~25평, ② 2급(5인): 19평, ③ 3급(4인): 17평, ④ 4급(3인): 15평, ⑤ 5급(1~2인): 13평의 주택을 각각 임대하는 것을 기준으로 하여 필요한 경비를 지원하고 있다. 그러나 실제에 있어서는 통일부가 행정자치부에 의뢰하여 행정자치부가 알선하는 아파트 평형은 11평~21평인 것으로 알려지고 있다.

10) 결국 탈북자가 개인으로 들어오면 정착금과 주거지원금을 합쳐 총 3,700만원(정착금 2,942만 5,200원 + 주거지원금 750만원) 정도를 정부로부터 지원받는

과 동시에 대한주택공사 또는 각 지방자치단체에서 건립하는 영구·공공임대아파트를 알선해 주고 있는데, 지방거주를 권장하기 위해 희망하는 자에게는 (정착지원시설에서 퇴소한 후 해당 거주지에 전입한지 1년이 경과한 이후에) 일정액의 지방거주장려금을 지급하고 있다.¹¹⁾ 이 밖에도 25.7평 이하의 주거이용시 세대주가 중병으로 상당기간 장기치료를 요하거나 중증 신체장애자인 경우 또는 기타 특별한 사유가 있는 경우 사안별로 협의회의 심의를 거쳐 결정·지급하고 있다.

(3) 보로금의 지급

이 밖에 정부는 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률 제21조 2항, 동 시행령 제40조 및 보로금지급지침에 의거하여 탈북자가 국가이익을 위해 제공한 정보나 가지고 온 장비(재화를 포함한다)의 종류에 따라 2억 5천만원의 범위 안에서 보로금을 지급하고 있다. 보로금은 국가안전보장에 가치가 있는 정보의 경우 2억 5천만원 이하를 지급하고, 장비의 경우 군함·전투폭격기는 1억 5천만원 이하, 전차·유도무기, 기타 비행기는 5천만원 이하, 포·기관총·소총 등 무기류는 1천만원 이하를 각각 지급한다. 그리고 재화는 시가 상당액을 지급한다.

2) 시설내 보호·지원

1994년 이후 국내로 입국하는 탈북자가 증가함에 따라 이들이 우리 사회의 일원으로서 조기에 안정적 생활을 영위해 나가는 데 도움이 되는 종합적이고 체계적인 사회적응교육의 필요성이 제기되었다. 이에 따라 정부는 1997년 7월 14일 북한이탈주민법의 시행을 통해 정착지원시설의 건립을 위한 법적 근거를 마련하고, 약 1년반의 공사기간을 거

셈이 된다. 2인 1가족일 경우에는 4,500만원, 3인 1가족은 5,500만원, 4인 1가족은 6,400만원, 5인 1가족은 7,400만원 정도를 받는 것으로 알려지고 있다.

- 11) 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률시행령 제38조 2항과 동 시행규칙 제4조 1항 및 2항 참조. 지방거주 장려 차원에서 ‘나’와 ‘다’ 지역은 급수별 ‘가’ 지역의 각각 40%, 70%를 가액 지급하고 있다.

쳐 1999년 7월 8일 북한이탈주민 정착지원사무소, 일명 ‘하나원’을 준공·개소하였다.¹²⁾

‘하나원’에서는 일정기간 동안의 교육과정을 통해 이들이 우리 사회에 적응하여 생활하는 데 필요한 기본적인 소양을 갖추 수 있도록 집중적이고 체계적인 교육훈련을 실시하고 있다. 교육중점은 탈북 및 제3국에서의 은신·도피 생활 과정에서 겪은 심리적 불안과 자유민주주의 사회의 새로운 환경변화에 따른 정서적 불안감을 해소하기 위한 심리안정 및 정서순화에 두고 있다. 또한 자유민주주의·자본주의 사회에 대한 이해부족, 언어·사고·생활습관 등의 차이로 인한 문화적 이질감 해소에 교육중점을 두는 한편, 실생활에 활용할 수 있는 현장체험 교육과 향후 진로지도, 운전·전산·요리·봉제 등 기초직업훈련을 실시하고 있다.

이와 함께 최근 가족단위 탈북자들의 입국이 급증하는 추세에 따라 여성·아동 및 청소년 대상의 별도 교육프로그램을 운영하여 이들이 사회진출 후 학교 및 가정생활에 바로 적응하여 생활해 나갈 수 있도록 지원하고 있다. 아동에 대해서는 교육기간 중 ‘하나원’ 인근 초등학교에 취학시켜 정상적인 학교생활을 경험할 수 있는 기회를 부여하고 있으며, 청소년은 민간단체 및 퇴직교사의 자원봉사 활동으로 별도의 학습지도 프로그램을 운영하고 있다.

‘하나원’의 교육내용은 정서·심리적 불안정 상태 해소, 문화적 이질감 해소, 진로지도 및 취업여건 개선을 위한 기초직업훈련 등으로 대별된다.¹³⁾

12) ‘하나원’의 규모는 부지 18,147평, 연건평 2,214평, 수용인원 100명이다. ‘하나원’은 교육관, 생활관, 봉사관 등의 시설로 구성되어 있다. 이들을 시설명, 규모 및 시설내역 별로 살펴 보면, 첫째, 교육관은 약 1,235평 규모로 강당, 강의실, 회의실, 사무실, 자치활동실, 자원봉사실, 상담실, 고충상담실, 자료실 등 교육생의 사회적응교육 공간으로 활용하고 있고, 둘째, 생활관은 약 701평 규모로 1인실, 2인실, 4인실, 별실, 특실, 가족실 등 교육생 생활공간으로 활용하고 있으며, 셋째, 봉사관은 약 241평 규모로 숙소, 내무반, 정비실 등 시설관리 지원 공간으로 활용하고 있다. 이금순, 『탈북자 문제 해결방안』 (서울: 통일연구원, 1999), p. 68.

13) 이에 관한 보다 자세한 내용은 통일부, 『북한이탈주민 정착지원업무 실무편람』 (2000. 5), pp. 12~13; www.unikorea.go.kr 중 “북한이탈주민 보호 및 정착지원” 부분과 하나원, “업무현황” (2002. 5. 3) 참조.

‘하나원’에서 실시하고 있는 자세한 사회적응교육 프로그램과 각각의 프로그램에 배정된 시간은 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> ‘하나원’의 사회적응 프로그램

교육주제	교육 내용	교과목	강의·토론 병행	시간(%)	
정서순화 및 심리안정	정서순화 및 심리안정	·정서순화 및 심리안정 프로 그램 ·인성수련교육 ·보건진료 및 신체검사		6 26 2	34(9.4)
	정서함양	·생활체육 ·레크리에이션		10 4	14(3.9)
					48(13.3)
문화적 이질감 해소	우리사회의 이해	·자유민주주의 이해		4	30(8.3)
		·한국 정치 이해	○	4	
		·한국 경제 이해		4	
		·법과 시민 생활		2	
		·한국 사회 이해	○	4	
		·한국 문화 이해		4	
		·한국 교육 이해		2	
		·한국 역사 이해		4	
		·한국 종교 이해		2	

교육주제	교육 내용	교과목	강의·토론 병행	시간(%)	
문화적 이질감 해소	사회적응능력 배양	·언어적응 ·정보화사회 이해	○	16 2	38(10.6)
		·합리적인 소비생활 ·지리 및 지역생활 학습	○	2 4 4 2	
	·언어 생활 ·경제 생활 ·교육·문화 생활 ·가정·건강 생활	·생활 법률 ·생활 예절 ·여가 활용 (이론)		2 4 -	
		·건강 생활 ·생활 안전 ·여성의 지위 ·이성과 결혼	○	2 2 2 2	
	정착의지 함양	·정신 교육 (특강) ·정착 경험		8 6	14(3.9)
	기초 소양 교육	·상용 한자 ·기초 영어 ·스피치 및 신문활용교육	○		40(11.1)
	현장 학습 등	·현장 학습·체험 교육 ·지역문화 탐방 ·시장 이해 및 구매활동 체험 ·생활 체험 (자원봉사자) ·수양관 방문 ·종교시설 방문 ·봉사활동			62(17.2)
			○		184(51.1)
진로지도 및 기초직업 훈련	진로 및 직업지도	·직업에 대한 이해 ·직업 탐색 ·취업 지원 프로그램 ·평가 및 추수 지도 ·정착지원 안내	○	8 6 4 2 2	22(6.1)
	기초직업훈련	·운전교육(남) ·요리·봉제·손뜨개 등		50	50(13.9)
	일상생활기능 실습	·전산 교육 ·생활기능 실습		20 8	28(7.8)
					100 (27.8)

교육주제	교육 내용	교과목	강의·토론 병행	시간(%)	
기타	기타	·전담관과의 대화 ·교육생활 안내 ·퇴소 후 생활 안내 ·기타(행사 참석 등)		12 8 2 6	28(7.8)
합계					360 (100)

하나원, “사회적응교육 프로그램 개편(안),” (2001).

그 동안 ‘하나원’은 3개월 520시간의 사회적응교육을 실시해 왔다. 그러나 작년부터 국내입국 탈북자의 수가 급증함에 따라 수용시설이 태부족하게 되면서, 현재는 2개월 360시간의 교육을 실시하고 있다.

이러한 탈북자의 사회적응교육이 정부의 노력만으로는 한계가 있다. 따라서 정부는 ‘하나원’ 운영에 민간의 참여를 적극 유도, 활용하고 있다. 탈북자들의 연령·학력·출신 등이 매우 다양하여 이들에게 적합한 교육프로그램의 운영은 민간의 참여 없이는 효율적으로 이루어 질 수 없기 때문이다.

현재 정부는 국내입국자의 증가추세를 감안하여 일시 수용인원 100명에서 250명 규모로 증축을 추진하고 있다. 정부가 2003년에 ‘하나원’ 증축을 완료하면, 연간 1,500여명에 달하는 탈북자의 보호·수용이 가능할 것으로 알려지고 있다. 또 ‘하나원’ 증축 전까지는 시설부족 사태가 발생할 경우 경기도 내의 적절한 시설을 임차하여 보호시설로 활용하는 방안도 고려 중인 것으로 알려지고 있다.

3) 사회진출 후 지원

① 직업훈련과 취업알선

탈북자들이 사회에 진출하면서 겪는 어려움 중 가장 큰 문제는 생업 문제이다. 이에 따라 정부에서는 이들의 자립·자활 지원 차원에서 취업을 활성화하기 위한 직업훈련과 함께 취업을 알선해 주고 있다. 탈북자가 직업훈련을 받기 원하는 경우 ‘하나원’에서 교육을 받는 동안 전문 진로상담요

원의 지도로 개개인의 적성·능력·경력 등을 고려하여 적합한 직종을 선택할 수 있도록 도와주고 있다. 사회에 진출한 후에는 노동부의 ‘북한이탈주민 취업보호담당자’를 통해 공·사 직업훈련기관을 알선받아 원하는 직업훈련을 받을 수 있도록 하고 있다.¹⁴⁾ 이 때 직업훈련의 참여율을 높이고 직업훈련에 전념할 수 있도록 훈련기간 중 직업훈련수당을 지급하고 있다.

또한 정부는 2000년부터 탈북자를 고용하는 사업주에게 임금의 1/2 (70만원 범위 내)를 2년간 지원해 주는 취업보호제를 실시¹⁵⁾하고 있어 탈북자의 안정된 직장생활에 많은 도움을 주고 있다. 정부는 탈북자들의 취업문제를 해결하기 위해 노동부산하 각 지방노동청과 지방노동사무소의 고용안정센터 46개 소에 ‘북한이탈주민 취업지원창구’를 개설하여 취업보호담당자를 지정하고 전문적인 진로지도와 함께 직업훈련기관을 알선하고 취업 사업장을 연결시켜 주고 있다.

14) 직업훈련은 교통편의를 고려, 가능한 한 북한이탈주민들의 거주지역 인근의 직업훈련기관에서 받도록 하며, 직업훈련 비용은 정부에서 부담한다. 태화기독교사회복지관, 『북한이탈주민 사회적응매뉴얼』 (서울: 태화기독교사회복지관, 2001), p. 27; www.unikorea.go.kr 중 “북한이탈주민 정착지원안내” 참조.

15) 정부는 탈북자의 안정적인 정착을 돕기 위해 1999년 12월 28일 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률을 개정하고 이에 의거하여 2000년부터 탈북자의 취업을 지원하는 취업보호제도를 실시하고 있다. 취업보호제의 주요 내용은 탈북자가 거주지로 전입한 후 처음 취업한 날로부터 2년 동안 탈북자를 고용한 사업주에게 임금의 1/2 범위 내(최고 월 70만원)에서 고용지원금을 지급함으로써 탈북자의 고용기회 확대와 경제적 자립기반 마련에 기여하도록 한다는 것이다. 지원대상 자격은 1994년 이후에 보호결정된 탈북자로서 취업보호를 신청한 자이다. 취업보호의 신청은 각 지역별 취업보호담당자 또는 통일부 정착지원과 취업보호담당자에게 해야 한다(신청서식: 취업신청서 1부 제출). 고용지원금 신청 및 지급절차를 보면, 탈북자를 채용한 사업주는 매월 임금을 지불한 후 익월 10일까지 지방노동사무소에 고용지원금을 신청해야 한다. 지방노동사무소장은 매월 15일까지 고용사업주가 신청한 고용지원금을 취합한 후 고용지원금신청서와 관련서류를 첨부하여 통일부장관에게 신청하고, 통일부장관은 신청한 월의 말일까지 고용사업주에게 고용지원금을 지급하게 되어 있다.

② 교육보호 및 지원

통일부장관은 보호대상자에 대해 그의 연령·수학능력 기타 교육여건 등을 고려하여 교육을 받을 수 있도록 필요한 지원을 할 수 있다.¹⁶⁾ 이에 따라 정부는 탈북자들이 국내의 각급학교에서 교육을 받을 수 있도록 교육관계법령이 정하는 기준에 따라 입학 또는 편입학을 지원하고 있다.¹⁷⁾ 이와 관련해서 정부는 교육관계법령이 정하는 기준에 따라 탈북자들이 북한이나 외국에서 이수했던 학력을 인정해주고 있으며,¹⁸⁾ 학교에 편·입학한 사람에게는 학비를 면제해 주고 있다. 즉 중·고등학교에 입학 또는 편입학한 만 25세 미만의 탈북자에게는 고등학교 졸업시까지 입학금·수업료·학교운영지원비(사립의 경우에는 육성회비)를 지원하며, 전문대 이상의 학교에 입학 또는 편입학한 만 35세 미만의 자에게는 입학금·수업료·기성회비를 지원한다(단 사립의 경우에는 그 반액을 지원). 교육지원의 기간은 입학 또는 편입학한 날로부터 4년(단 의학, 치의학, 한의학 계통은 6년)을 초과할 수 없다.¹⁹⁾

③ 의료보호 및 기타

정부는 사회진출 후 희망자에 대해 의료보호 대상자로 지정하여 질병치료시 각종 의료비 면제혜택을 받을 수 있도록 해주고 있으며, 생계가 곤란한 사람에 대해서는 ‘국민기초생활보장법’상의 특례를 인정하여 생활보호대상자로 편입될 수 있도록 적극 주선하여 생활안정을 기할 수 있도록 하고 있다. 이 외에도 정부는 북한이탈주민후원회를 통해 탈북자들에게 다양한 지원을 하고 있다. 이 후원회를 통해 생활이 아주 어려운 자에게 생활보조금을 지급해 주고 있으며, 다양한 사회·종교단체 등을 통해 각종 생활상담·취업·결연 등 분야별로 특화된 지원을 해줌으로써 탈북자의 안정된 정착

16) 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률 제24조.

17) 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률시행령 제44조 참조.

18) 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률시행령 제27조 1항.

19) 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률시행령 제45조 및 제46조 3항 참조.

을 지원하고 있다.

한편 중앙·지방·민간간의 협력체제 구축을 통한 사후관리를 한층 강화하여 1999년 8월 1일부터 각 기초자치단체에 거주지보호담당관을 지정·운영하고 있다. 이들 거주지보호담당관은 해당지역에 거주하고 있는 탈북자가 지역사회에 순조롭게 편입할 수 있도록 각종 상담 및 정보제공 등을 담당하고 있다.²⁰⁾

III. 북한이탈주민법 적용상의 문제점과 개선방안

1. 탈북자문제에 대한 대응체계 개선: 정착지원 시설 확대 및 지방정부의 참여 확대

현행 북한이탈주민법은 소수(수명 또는 수십명 정도)의 탈북자들이 개별 또는 공동으로 입국하는 경우를 전제로 해서 이들의 보호 및 정착지원을 위해 제정된 법이다. 그러나 금년 상반기에만 벌써 570여명의 탈북자들이 국내에 입국해 있는 실정이어서, 올 한해 동안 국내입국하는 탈북자수가 1,000명을 상회할 것으로 관측되고 있다. 내년 말까지 ‘하나원’을 증축한다고는 하지만, 그것도 1년에 1,500명 선의 탈북자를 가까스로 수용할 수 있는 수준에 지나지 않는다. 따라서 지금부터 보다 근본적인 대책, 특히 대량 탈북사태를 염두에 둔 종합적인 대응방안을 강구해야 한다.

탈북자문제의 근본적인 해결을 위한 하부구조 개선 차원에서 정착시설을 확충하고 지방정부의 참여를 확대해 나가야 한다. 먼저 정착시설 확대와 관련해서는 탈북자 수용·보호시설 및 운영과 관련해서는 통일 전 서독의 예에서 보듯이 긴급수용소(이는 임시대피시설 내지 보호 및 교육장소의 역할을 하는 1차적인 수용시설이 될 것임)와 최종적으로 남한사회에 정착하기 전까지 비교적 장기간 수용·보호될 후방의 보다 큰 수용시설(2차적인 보호시설)로 2원화하는 것이 타당하다.²¹⁾ 현재 ‘하나원’은 서독의

20) www.unikorea.go.kr 중 “북한이탈주민 보호 및 정착지원” 참조.

21) 구서독이 동독 탈출자들에게 제공한 지원은 긴급수용소에서의 임시적인 보호·지원과 각 주로 분산수용된 후 본격적이고도 포괄적인 지원으로 대별된다. 이

긴급수용소에 상응하는 1차 보호시설이라고 볼 수 있다. 하지만 이미 ‘하나원’이 수용의 한계를 드러낸 이상 앞으로 국내입국 탈북자 수가 폭증할 상황에 대비하여 ‘하나원’을 증축하는 것에 만족하지 말고, 제2의 ‘하나원’ 건립을 뒷받침할 수 있도록 법령을 보완해야 한다. 특히 장차 해상으로 대규모의 탈북자들이 일시에 유입될 경우에 대비하여 적당한 도서에 탈북자 임시 보호시설을 설치·운영하는 방안을 적극 모색해야 한다.

한편 2차적인 보호시설은 주요 광역자치단체(단 서울특별시와 부산직할시는 제외)에 1개 이상을 설치토록 함이 바람직하다(물론 당장 그렇게 하기보다는 이런 원칙 하에 탈북자 급증시 점차 탈북자 수용시설을 설치해 나가면 될 것이다). 탈북자들을 특정한 시·도에 집중하여 수용하기보다는 지역별로 적당하게 분산 수용하는 것이 시설 및 재원 확보상의 어려움이 나 국민적 부담을 나눈다는 차원에서 볼 때도 소망스러운 일이라고 하겠다. 지방자치단체별 분산수용을 위해서는 북한이탈주민법과 관련법을 개정하여 각 지방자치단체 내 보호시설의 설치 및 운영근거를 마련해야 한다. 그리고 2차적인 보호시설은 반드시 건물개념이 아니라 집단적인 정착촌의 개념으로 접근, 대책을 강구하는 것이 바람직하다. 상황에 따라서는 탈북자에 대한 최종 거주지가 단시일 내에 확정되지 못할 때에는 2차적인 수용시설을 장기간 탈북자들의 주거지로 삼을 수도 있을 것이다.²²⁾ 가능하면 중앙정부와 지방자치단체간의 사전협의를 통해 지역별로 일정한 수의 탈북자들을 배정, 위탁관리하도록 하는 것이 좋을 것이다. 그리고 각 지방

에 관한 자세한 내용은 제성호, “북한귀순자 보호 및 관리상의 문제점과 개선 방안,” 『형사정책연구』, 제7권 1호 (1996), pp. 55~65 참조. 한편 구 서독은 구 동독주민들의 숙소를 마련하기 위해 1989년 7월 「이주민과 정주민을 위한 임시거주지 확보에 관한 법률」을, 생활안정 및 사회보장제도 혜택을 목적으로 1989년 12월 「이주민과 정주민의 사회적응 및 동화를 위한 법률」을 각각 제정하였다. 또한 서독은 이주민 수용시설 확충을 주정부에 위임하였고 1990년 7월 「이주민과 정주민의 임시수용에 관한 연방정부의 재정지원법」을 제정하는 한편, 이주민의 증가에 따른 특정지역의 인구 과밀현상을 방지하기 위해 「실향민 및 탈출자에 관한 법률」을 마련하였다.

- 22) 이러한 점을 고려하여 2차적인 정착시설은 탈북자들을 흡수·수용할 수 있는 공동체 마을로 발전되도록 하고, 이러한 방향에서 정부가 육성·지원하고 운영해 나가는 것이 바람직하다.

자치단체들은 재정 중에서 탈북자 지원예산을 배정, 확보하도록 필요한 입법조치를 취해야 할 것이다.

지난 8월 19일 21명의 탈북자가 서해 공해상을 경유해 탈북, 귀순해 오는 사태가 발생했다.²³⁾ 이를 두고 앞으로 보트피플 내지 해상망명의 행렬이 가시화되는 것이 아닌가 하는 의견이 조심스럽게 대두되고 있다. 북한의 식량 부족 현상이 만성적이고 경제난의 근본적인 타개가 쉽지 않은 만큼, 대량 탈북사태의 현실화 가능성은 상존하고 있다고 볼 수 있다. 그런 점에서 지금부터 정부는 대량 탈북사태에 대한 특별법을 대기입법의 형태로 마련하고, 사태 발생시 즉각적으로 법제정을 추진할 수 있도록 해야 한다. 아울러 대량 탈북사태 발생시 정부는 유관부처간의 업무분담, 국내외 구호기구 및 단체의 참여방식과 역할에 관한 표준집행절차(Standard Operation Procedures: SOP)를 준비해 두어야 할 것이다.²⁴⁾

2. 정착금 가로채기 기승과 정착금 지급행정의 신축적 운용: ‘원칙과 예외의 조화’

최근 ‘릴레이 탈북’이란 말이 자주 사용되고 있다. 이 말은 먼저 탈북한 자가 하나 둘씩 한국에 들어와 우리 정부로부터 정착금을 받은 다음 그 자금을 활용해서 북한에 있는 가족을 탈출시켜 국내로 입국시키는 것을 말한다. 이러한 현상은 장길수 등 가족단위의 탈북자들이 한국으로 집단입국하는 경우가 증가하면서, 단신 또는 가족 일부만 탈북한 사람들을 자극한 결과라고 보인다. 물론 ‘릴레이 탈북’의 원인은 거기에만 있는 것은 아니다. 탈북자를 돕는 민간단체들과 브로커들이 생겨난 것과도 무관치 않다. 소위 탈북 브로커들이 탈북자들의 탈북과 국내입국을 도외주면서 ‘위협수당’으로 일정 비용을 받는 사업을 벌이고 있는데, 이들이 탈북자들에게 접근해서 북한 내 가족들의 추가탈북을 부추긴다는 것이다.²⁵⁾

23) 『조선일보』, 2002. 8. 19, pp. 1, 3~4; 『동아일보』, 2002. 8. 19, pp. A1, A31 참조.

24) 제성호, “대량 탈북자 발생시 공법적 대응,” 『법제연구』, 통권 제12호 (1997), pp. 107~111 참조.

25) 이와 관련, 외교통상부는 2002년 6월 24일 국회에서 열린 국회의원포럼 및 국

최근 탈북 브로커는 중국뿐만 아니라 남한 내에서도 활개를 치고 있다. 그러나 국내에 정착하는 탈북자들에게 북한에 남은 가족들을 탈출시켜 주겠다며 접근해 돈만 받고 사라지는 탈북 브로커들이 기승을 부리고 있는 것으로 알려지고 있다. 즉 탈북자들이 「북한이탈주민대책협의회」의 보호결정 후 정부로부터 받게 되는 정착금과 주거지원금을 탈북 브로커들에게 빼앗기는 경우가 늘어나고 있는 것이다.²⁶⁾ 따라서 정부는 모든 탈북자들에게 주택을 제공하는 대신, 일률적으로 일시불로 정착금을 모두 지불하는 것을 지양해야 한다.

현재 정부는 탈북자가 정착지원시설에서 퇴소하기 10일 이전에 정착금의 1/4를 지급하며, 그 잔액은 퇴소 일부터 3월이 경과한 이후에 3년간 분할 지급하고 있다. 하지만 이를 경직적으로 운용하지 말고 신축적으로 운영하는 방향으로 법령을 개정·보완할 필요가 있다. 연령, 과거의 직업과 전력, 조기 취업 가능성, ‘하나원’에서의 생활 등을 종합적으로 고려하여 일시불로 정착금과 주거지원비를 지급하는 것을 원칙으로 하되,²⁷⁾ 남한사회 적응이나 독자적인 경제생활에 대한 두려움이 있는 자 또는 돈에 대한 개념이 부족하여 정착금 탕진의 가능성이 있는 자 등에 대하여는 현행대로 정착금을 분할 지급하도록 해야 한다.²⁸⁾ 특히 후술하는 무연고 청소년 탈북자들의 경우에는 정착금 분할지급의 필요성이 더욱 더 강조되어야 할 것이다.²⁹⁾ 따라서 이들의 경우에는 3년이 초과하더라도 성년이 될 때가

가조찬기도회 소속의원 간담회 보고자료를 통해 “중국 등 제3국에서 거주하고 있는 탈북자들이 NGO(비정부기구)나 탈북브로커의 설득 및 종용으로 한국으로 입국을 시도하는 사례가 급증하고 있다”고 밝혔다. 이어 외교부는 “중국도 최근 외국공관 진입 탈북자 급증상태의 배경에 대해 NGO의 배후조종 및 탈북브로커의 설득, 우리의 탈북자 수용방침, 정착지원금 지급 등이 주요인이라고 지적했다”고 말했다. 외교통상부, “탈북자문제 현황 및 대책” (국회인권포럼 및 국가조찬기도회 소속의원 간담회 자료, 2002. 6. 24), pp. 1~2.

26) 황애리, “탈북브로커 필요악인가?,” 『전교학신문』, 2002. 7. 9, p. 16.

27) 가족 단위의 집단 탈북자들의 경우는 일시불로 정착금을 지급하더라도 무방할 것으로 생각된다.

28) 일반적으로 탈북자들은 남한사회의 물정에 어둡고 합리적인 경제생활, 소비생활을 하는 데 어려움을 겪는다. 그러므로 ‘단신 탈북자’들에 대해서는 정부가 현재와 같이 일시불로 정착금과 주거지원비를 지급하지 말고, 현행 법령과 같이 정부가 3년에 걸쳐 정착금을 관리하면서 분할지급하는 것이 바람직하다.

지 정부가 계속해서 정착금을 관리하면서 분할지급을 연장하는 것이 필요하다고 하겠다.

3. 단기교육에 의한 국내정착 어려움과 사회적응훈련 기간의 연장 및 법제화

탈북자 지원이 여전히 물질적·유형적·외면적인 지원을 위주로 하고 있고, 사회적·심리적 적응지원이 미약하다. 무엇보다 ‘하나원’에서의 사회적응훈련 프로그램이 초보적인 수준을 벗어나지 못하고 있고, 교육프로그램도 현실성을 결여하고 있다. 또 수십년간 북한체제 하에서 살던 사람들을 전혀 이질적인 남한사회에 재사회화시킴에 있어서 2~3개월 정도의 간단한 사회적응훈련만으로 남한사회에 잘 적응할 수 있는지는 극히 의문시된다.

3개월을 기준으로 할 때 ‘하나원’에서 실시하는 사회적응교육은 총 520시간 중 실내강의가 260시간으로 절반을 차지하고, 현장학습은 84시간에 불과하다. 탈북자들이 필요로 하는 것은 교실 안의 교과서 교육보다는 남쪽사회의 현장을 체험하는 것이고, 남한사회에서 살아가는 방법을 피부로 습득하는 것이라고 하겠다. 그래서 현재의 사회적응교육에 대해 ‘죽은 교육’이라는 비판까지 제기되고 있는 실정이다.³⁰⁾ 그나마 현재는 탈북자 사회적응교육을 2개월(360시간)만 실시하고 있다(이 중 현장학습은 62시간에 불과하다). 이런 점을 감안해서 앞으로 정부는 사회적응훈련 기간을 연장하는 한편, 프로그램을 다양화하고 내실을 기할 필요가 있다.

시설부족을 들어 2개월간의 사회적응훈련 과정을 거친 후 곧바로 탈북자들을 사회에 내보내 자기책임 하에 살라고 방임하는 것은 마치 세상물정 모르는 철부지 어린 아이를 서로 물고 무는 어른들의 치열한 경쟁무대로 밀어내는 것과 같은 극도로 무책임한 일이다. 물론 탈북자들이야 빨리

29) 무연고 청소년 탈북자들이 가장 애를 먹는 것이 돈 관리이다. 1999년에 입국한 최 모(17)군은 하루 동안 텔레비전, 카세트 등 북한에서 못 본 것을 사는데 1,700만원을 써버렸다고 한다.

30) 김성호, 『하나원 실태조사보고서: 자유를 향한 새로운 삶을 위하여』, 2001. 5. 13, pp. 10~13; 황애리, “늘어나는 탈북자: 정부-사회 대책마련을,” 『전교학신문』, 2001. 6. 26, p. 13.

바깥 세상에 나와서 제맘대로 살고 싶을 것이다. 그러나 탈북자들의 올바른 사회적응을 위해서는 최소한 3~4개월 이상의 제대로 된 사회적응훈련을 받도록 함이 타당하다. 따라서 북한이탈주민법 개정시 탈북자들의 최소 사회적응훈련기간을 법제화해야 한다고 본다.

또한 현재 여성 및 청소년의 비율이 증가함에 따라 탈북자의 성별에 따른 사회적응교육훈련 프로그램을 만들어 내야 한다. 또한 제3국 장기체류, 단기체류, 해상 탈북 등 입국유형별로 나누어 교육을 하는 방안도 적극 고려할 필요가 있다. 이 밖에 대다수의 탈북자들이 북한탈출 및 제3국 체류 과정에서 심성과 인성이 극도로 파괴되어 있다. 이러한 점을 고려하여 ‘하나원’에 신경정신과 의사를 상주시켜, 수시로 상담 및 정신과적 의료지원을 제공해야 한다. 간호원이나 사회복지사만으로는 인성 파괴문제를 해결하기는 어렵기 때문이다.

한편 정부는 탈북자들의 사회배출(‘하나원’ 퇴소) 후 이들의 사후관리에 만전을 기해야 한다. 이를 위해 정부는 지방자치단체와의 협조 하에 탈북자들의 정착지역의 실정에 적합한 특화된 사회적응 지원프로그램을 개발하는 한편, 지역사회의 안내 및 적응지원, 전문사회복지관과의 유기적인 협조 유지 등 보다 내실있는 사후관리방안을 강구해야 할 것이다.³¹⁾ 이 밖에도 탈북자의 사회적응실태에 관한 각종의 조사보고 결과에서 제시하는 정책적 제안을 고려하여, 이를 최대한 입법에 반영하는 방안을 적극 모색해야 할 것이다.³²⁾

31) 주요 국가의 난민지원(특히 재사회화 또는 사회적응지원)제도와 탈북자 사회적응지원 개선방안에 관해서는 제성호, “탈북자 정착지원제도의 실태와 개선방안-사회적응지원을 중심으로-,” 『중앙법학』, 제3호 (2001), pp. 221~247 참조.

32) 예컨대 전우택 교수와 윤덕룡 박사가 실시한 탈북자 사회적응실태 조사 결과 보고에서는 다음과 같은 7가지 정책적 제언을 하고 있다. 첫째, 정부의 탈북자들에 대한 경제적 지원은 개개인의 필요와 노력에 따라 상대적으로 이루어지도록 해야 한다. 둘째, 정부의 탈북자들에 대한 지원(‘하나원’ 교육, 정착금 지원, 주택지원 등)은 탈북자 자신의 신청과 그에 따른 심사와 계약에 의해 이루어지도록 해야 한다. 셋째, 탈북자 지원 민간단체의 특성화를 지원, 유도해야 한다(정보제공 및 조정역할, 전문화된 단체의 ‘하나원’ 내 정착지원 프로그램 참여 제한). 넷째, 종교단체와의 협력을 강화해야 한다. 다섯째, 탈북자들의 정신건강을 위한 지원활동이 필요하다. 여섯째, ‘하나원’에서 다루는 내용을 집중화, 개별화하는 것이 필요하다. 일곱째, 탈북자의 사회적응 추적연구를 실시

4. 내실있는 직업훈련 확충 및 취업알선제도 개선

정부에서는 탈북자들이 능력과 적성에 맞는 직업훈련을 받을 수 있도록 지원하고 있으며, 이러한 직업훈련에는 전문영농 분야의 훈련도 포함된다 고 설명하고 있다. 그러나 실제에 있어서는 직업훈련이 개개인의 능력과 적성이 전혀 고려되지 않은 채 또한 극히 형식적으로만 이루어지고 있다는 데 문제가 있다.

따라서 직업훈련은 대상자의 희망, 적성, 교육정도, 북한에서의 직업 등을 고려하여 차별적으로 실시해야 한다. 그러나 체계적이고 종합적인 직업훈련프로그램은 극히 미비한 실정이다. 그러기에 다양한 직업군을 선정하여 탈북자들이 자기 취향에 맞게 직업훈련을 받을 수 있도록 하는 체제로 전환해야 한다. 그리고 직업훈련 성과, 일정한 직장에서의 계속 근무 등을 고려하여 탈북자들에게 인센티브를 주는 방안을 강구해야 한다. 이러한 방안은 탈북자들의 안정된 직장 확보 및 유지에 다소나마 기여할 수 있을 것이다. 정부는 이를 위한 재원을 마련하는 한편, 필요한 입법조치를 취해야 할 것이다.

현재 취업알선도 형식적으로 이루어지고 있어 보완책이 강구되어야 한다. 취업보호 담당관제를 단순 취업알선에 그치지 않고, 탈북자 취업실태 계속 추적 의무를 부과하고 실질적으로 무직상태를 최소화하도록 해야 한다. 또한 실질적인 대상별 직업훈련 알선과 취업확대를 도모하기 위한 방안을 강구해야 할 것이다.

한편 취업보호제가 탈북자 고용주에 대한 고용지원금 형태로 운용되고 있는데, 이와 함께 일정한 취업보조금 형식에서 한 걸음 더 나가 고용보험 제도의 적용인정, 실업수당 지급 등 기초생활 보호 차원에서의 보완방안을 강구해야 할 것이다. 이를 위해 보로금을 위해 책정된 예산을 대폭 줄이거나 해당 연도 예산운용과 관련하여 보로금 불지급시 이를 고용보험 가입 지원을 위해 전용하는 방안도 적극 고려할 필요가 있다.

해야 한다. 전우택·윤덕룡, 『북한이탈주민 사회적응실태 조사보고』 (서울: 북한이탈주민후원회, 2001. 12), pp. 47~54 참조.

5. 무연고 청소년 탈북자에 대한 법적 보호 강화

부모나 가족 없이 단신으로 남한으로 건너온 무연고 청소년 탈북자들의 수가 점차 증가하고 있다. 하지만 이들은 지금 아무런 보살핌도 받지 못하고 냉혹한 남한사회에 내던져진 채 방황하고 있다. 전술한 바와 같이 금년 7월 11일 현재 국내에 정착, 거주하고 있는 탈북자는 2,331명으로 이 중 입국 당시 20살 미만 무연고 청소년은 150여명 남짓한 것으로 알려지고 있다.³³⁾

무연고 청소년 탈북자가 1999년 이전에는 한 명도 없었다. 하지만 최근 ‘하나원’을 퇴소하는 한 기수(보통 60~100명) 당 3~5명 정도가 포함된 것으로 조사된 바 있듯이 그 숫자가 점차 증가하는 추세에 있음을 알 수 있다. 또 청소년 탈북자들이 중국 등 제3국에서 보통 1~4년간 유랑생활을 한 점을 감안할 때 20대 초반의 무연고 탈북자 역시 미성년자나 다름없다는 것이 탈북자 관련 시민단체의 주장이다. 따라서 이들을 모두 합하면 무연고 청소년 탈북자 수는 상당수에 이를 것으로 추정된다.³⁴⁾

이처럼 남한에 아무런 연고도 없이 혼자서 삶을 살아가야 하는 청소년 탈북자의 미래는 암담하기 그지없다. 무연고 탈북 청소년들은 사회 적응의 측면에서 볼 때 다른 또래의 청소년들에 비해 대단히 취약하다. 이들은 청소년이라는 일반적 취약성에도 새로운 문화권에 급격히 접촉하는 이주민이란 개별적인 취약성을 지니고 있는 데 더하여 이들을 곁에서 책임있게 훈육하고 보호할 부모가 없기 때문이다. 그러므로 무연고 탈북 청소년들은 남한사회에 대한 무지와 남한 청소년문화에 대한 그릇된 인식, 그리고 남한 사회생활에서의 부정적인 경험 등으로 소위 ‘청소년 일탈’의 가능성은 매우 크다고 볼 수 있다.³⁵⁾

33) 정부는 2002년 7월 31일 현재를 기준으로 청소년 탈북자 수를 정확히 집계하고 있지 않다. 다만 국내입국 시점을 기준으로 할 때 미성년 탈북자 수는 151명이라고 한다(통일부 정착지원과 담당 실무자와의 전화통화 내용). 매년 탈북자의 연령이 1살씩 늘어나고 있음을 감안하면, 현재 미성년 탈북자 수는 그보다 적을 것이 분명하다.

34) 황애리, “방황하는 무연고 청소년 탈북자들,” 『전교학신문』, 2002. 7. 16, p. 3.

35) 일반적으로 탈북 청소년들의 남한사회 부적응 문제들은 대부분 학교 혹은 학

실제로 무연고 청소년 탈북자들의 남한사회 부적응은 이미 사회적 일탈 행위로까지 나타나고 있다. 이들에게 음주와 흡연은 더 이상 예사로운 일이 아니다. 무연고 청소년 탈북자들을 보호하는 기관이나 담당교사들도 통제가 불가능하자 어느 정도는 묵인하고 있는 실정이다. 이들의 일탈행위는 돈과도 관련이 있다. 청소년 탈북자들의 대부분이 돈의 가치는 올바로 알지는 못하지만, ‘돈의 힘’을 알기 때문에 왜곡된 정보와 편법을 이용하여 돈을 모으려고 한다. 심지어 범죄행위도 서슴없이 저지르지만 부끄러워하지 않는다. 그러면서 이들은 자신들이 목숨걸고 탈북해서 남한에 왔으니 남한에서도 당연히 자신들을 배려해야 한다는 일종의 특권의식을 갖고 있다는 것이다. 또 무연고 청소년 탈북자들이 대부분 정상적인 학교생활을 하지 못하는 것도 이들의 일탈행위를 부추기고 있다. 이와 관련, 검정고시 학원에 다니는 탈북자 김 모(18세, 가명)군은 “가족이 없는 청소년 탈북자들은 대부분 검정고시 학원에 다니거나 기술학원에 다니고 있다”고 말하면서, “학교에 가도 공부가 너무 어렵고, 남한 학생들이 ‘왕따’시켜 가고 싶지 않다”고 말하고 있다.

사회적 일탈행위를 일삼는 무연고 탈북 청소년문제를 해결하기 위해서는 ‘대안학교’의 설립이 필요하다. 아직 무연고 탈북 청소년의 숫자가 많지 않아서 당장 법정 ‘대안학교’ 설립의 시급성에 대해서는 논란이 있을 수 있겠지만, 앞으로 이 문제가 현실적인 과제로 제기될 가능성이 충분히 있다. 기존의 제도권 학교에서 이들을 수용하여 사회적응을 돕는 데는 한계가

업과정상에서 부딪히는 환경 내에서 발생한다. 먼저 이들은 북한에서 왔다는 점과 학업수행능력에 상당히 뒤떨어진다는 사실 때문에 교우관계 형성에 부정적인 경험을 할 가능성이 크다. 학업부문에서 중국적으로 염려가 되는 것은 탈북 청소년들이 자신의 진로에 대해 구체적으로 계획을 세우지 못하거나 이러한 계획수립에 도움을 주는 안내자가 별로 없다는 것이다. 아직 학교의 선생님, 학원교사, 학부모 친구 등이 적절한 안내자가 되어주지 못하고 있다. 그러므로 탈북 청소년들은 막연히 ‘대학을 가야 한다’거나 ‘좋은 직업을 가져야 한다’는 정도의 기대를 가지고 있지만, 현재의 자신의 수준과 희망 사이의 괴리를 극복할 수 있는 구체적인 방법을 모르고 있는 것이 문제이다. 이러한 부적응문제에 있어서 남한에 혼자 입국한 무연고 탈북 청소년은 더욱 심각할 수 있다. 적절한 보호자가 없는 경우 학업문제와 소비 및 가사의 모든 것을 혼자서 해결해야 하므로 자칫 심각한 파행 혹은 일탈에 빠질 위험이 있다. 이기영, “탈북 청소년의 적응과 일탈,” 『전교학신문』, 2002. 6. 18, p. 4.

있기 때문이다. 우선 현 단계에서는 정부가 ① 대안학교 ‘늘푸른학교,’ ② 한국천주교 살레시오수녀회가 운영하는 ‘마자렐로 센터,’ ③ 경기도 안산에 위치한 ‘꽃지모’ 등 5~6개의 민간시설을 활용(즉 탈북 청소년에 대한 교육 및 보호업무를 위탁하고 필요한 재원을 지원)하되,³⁶⁾ 점차 정부가 탈북 청소년문제에 대해서 보다 적극적으로 개입해야 한다. 이와 관련, 무연고 청소년 탈북자들을 위한 가장 효과적인 교육방법으로 ‘그룹 홈’ 방식이 제안되고 있음을 주목해야 할 것이다.

또한 정부는 무연고 탈북 청소년들 각자에 대해 적절한 후견인을 지정토록 하고, 후견인에 의한 당해 탈북 청소년 보호실태를 계속 모니터링하는 체제를 수립해야 한다. 향후 정부는 북한이탈주민법 개정시 무연고 탈북청소년에 대한 법정 후견인제도를 도입하고, 그 실질적인 운용을 뒷받침할 수 있는 제도 마련을 위해 노력해야 할 것이다.

6. 탈북자 정착금 감액규정의 수정·보완

전술한 바와 같이 정부는 ‘북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률시행령’을 개정하여 보호대상자 및 그 직계가족의 재산·사회적응상태, 정착의지, 정착지원시설에서의 위반행위 등을 고려하여 기본금의 1/2 범위 내에서 탈북자의 정착금을 감액할 수 있도록 하고 있다. 이는 탈북자 보호시설인 ‘하나원’ 내에서의 질서 유지 및 규율 확보 차원에서 필요한 조치라고 볼 수 있다. 그 동안 교육생들인 탈북자 중에는 폭행이나 임의적인 교육이탈 등의 일탈행위가 적지 않았기 때문이다. 그러한 정부의 조치가 일부에서 지적하는 것처럼 탈북자의 국내유입을 억제하기 위한 것은 아니라고 생각된다.³⁷⁾ 하지만 정착금 삭감규정의 신설이 북한이탈주민법의 기본정

36) 현재 7명의 무연고 청소년 탈북자들이 공부하는 ‘늘푸른학교’는 세 가지 측면에 중점을 두고 교육을 하고 있다. 먼저 혼자 사는 연습을 위한 요리, 세금 내는 방법, 교통수단 이용하는 법 등, 둘째 탈북과정에서 지친 몸과 마음을 치료하기 위한 놀이치료와 미술치료, 셋째 1:1 개별과외를 통한 꾸준한 학습지도 등이 그것이다. 마자렐로 센터는 청소년 탈북자들이 올바른 가치관을 갖고 사회에서 자립할 수 있도록 실질적인 기술교육과 학습교육 그리고 인성교육을 통해 자신감을 갖도록 돕고 있다.

신, 즉 탈북자의 내국민 대우 및 성공적인 국내 정착지원을 중대하게 훼손하는 것이어서는 안 된다.

그런 점에서 정착금 감액규정을 탈북자의 사회적응훈련 참여도를 제고하는 데 적극 활용하면서도 다른 한편으로 사회 배출 후 해당 탈북자의 생활태도 개선 등 긍정적인 징후가 나타날 때 나머지 미지급 정착금을 새로운 인센티브로 활용하는 방안을 적극 고려해야 한다. 또한 탈북자가 국내정착을 제대로 하지 못할 경우 이와 같이 어려움에 처한 사람을 그대로 방치하는 것도 문제가 될 수 있다. 따라서 탈북자의 ‘하나원’ 생활과 사회배출 후 정착과정 전체를 고려하여 정착금 삭감규정을 신축적으로 활용하는 방안을 강구해야 할 것이다. 요컨대 문제의 탈북자들에 대해서 일종의 별책으로서 정착금 삭감을 하는 방안을 적용하는 동시에, 당해 탈북자가 일정한 요건을 충족한 경우에는 既 지급하지 않았던 나머지 정착금을 보전(추가지급)해 주는 방안을 강구해야 할 것이다. 이를 위해 정착금 감액에 관한 법령의 수정·보완이 필요하다고 할 것이다.

7. 해외 탈북자 난민촌 건립시 지원방안 마련

최근 중국 등 탈북자들이 은거하고 있는 국가에 탈북자들이 안정적으로 체류할 수 있도록 난민촌을 건설하자는 방안이 논의되고 있다. 지금 미국 등 일부 서방국가들은 중국 및 북한의 탈북자정책을 강도 높게 비판하면서 인도적 차원의 개입 의지를 드러내고 있다. 미국은 그 대표적인 나라이다. 미국 하원과 상원은 지난 6월 11일과 19일 각각 탈북자 결의를 채택한 데 이어, 21일 상원 법사위원회에서 열린 청문회에서는 탈북자에 대한 난민지위(Priority-2 또는 P-2지위) 부여,³⁷⁾ 탈북자 난민촌 건설, 미·북

37) 이서, “말 안듣는 탈북자에 벌칙,” 『조선일보』, 2002. 6. 19, p. 6.

38) 현재 미국은 난민 수용시 ‘P-1’에서 ‘P-5’까지 다섯 가지 범주로 구분, 처리하고 있다. ‘P-1’은 안보상 필요나 긴급한 인도적 사유 등에 해당하는 개인들을 선택적으로 수용하는 경우이다. ‘P-2’는 특정국을 벗어난 난민들에 대해 그들이 일정한 요건을 갖추게 되면 일률적으로 부여하는 지위로 매우 광범위하다. 현재 쿠바, 베트남, 이란, 구소련 등 4개국이 대상국가이다. 그리고 ‘P-3’~‘P-5’는 가족친척의 재결합을 위한 경우이다. 따라서 탈북자들에 대해 ‘P-2’지

대화의 의제화, 한국의 탈북자 수용지원 방안 등을 깊이 있게 논의한 것으로 알려지고 있다.³⁹⁾ 나아가 일부 상원의원들은 탈북자 지원 관련 법안을 추진 중에 있다고 한다.

폴러첸 등 탈북자를 돕는 운동가⁴⁰⁾나 일부 민간지원단체들도 오래 전부터 난민촌 건설을 주장해 왔다. 탈북난민정착돕기운동본부 결성추진위원회(위원장 이철승) 등 시민단체에 따르면, 몽골 정부는 협상 끝에 2001년 11월 난민촌 건립을 위한 ‘부지 제공’을 약속했으며, 시민단체 측은 난민촌 건설비용 등 1차로 30만 달러를 몽골측에 제공키로 했다는 것이다⁴¹⁾(그 후 몽골 정부는 이러한 사실을 부인했다). 중국이 아직 이러한

위를 부여하는 방안을 강구한다는 것은 과거 구소련 붕괴시 유대인들을 난민으로 받아들였던 ‘로텐버그(Lautenberg, 전 상원의원) 수정안’과 같은 맥락의 법안을 마련하여 미국이 수용할 수 있는 범위의 탈북자를 구체적으로 정하여 일정한 보호를 제공하겠다는 것을 말한다. 『조선일보』, 2002. 6. 29, p. 4. 이 Lautenberg Amendment는 ‘이민국적법’(U.S. Immigration and Nationality Act: INA) Sec. 244.1/[8 U.S.C. 1254] 즉 ‘잠정적 보호지위’(Temporary Protected Status: TPS)에 반영되어 있다. www.ins.usdoj.gov/lpBin/lpext.dll/inserts/slb/slb-1/slb-21/slb-5901?f=templates&fn=document-frame.htm#slb-act244와 www.ins.usdoj.gov/lpBin/lpext.dll/inserts/slb/slb-1/slb-9606/slb-23558?f=templates&fn=document-frame.htm#slb-cfrp244를 참조

- 39) 미국 상원 법사위원회에서 민주당 소속 케네디 의원은 과거 미국이 태국에 난민촌을 운영했던 사례를 예로 들며, “중국 내 탈북자들의 정착을 지원하기 위해 난민촌 건설 등 다각적 협력을 강구할 용의는 없느냐”고 물었는데, 이에 대해 듀이 차관보는 “중국에 그 같은 방안을 제안하고 협상하는 방안을 고려 중”이라고 하면서, “비정부기구(NGO)의 (중국 내) 난민촌 건설은 하나의 대안이 될 수 있다”고 답변하였다. “탈북자 어떻게 처리하나/미국 상원 법사위원회 청문회,” 『조선일보』, 2002. 6. 23, p. 7.
- 40) 미국의 자유아시아방송(RFA)은 탈북자들을 1,200명까지 수용할 수 있는 난민 수용소가 몽골에 건립될 예정이며, 이에 관해 몽골 정부와의 공식적인 합의가 있었다고, 탈북자 지원활동을 벌이고 있는 독일인 의사 노르베르트 폴러첸씨의 말을 인용해 보도한 바 있다. 『조선일보』, 2002. 6. 24, p. 2. 폴러첸과 RFA의 대담내용은 『세계일보』, 2002. 6. 26, p. 19 참조.
- 41) 탈북난민운동본부의 한 관계자는 “유엔난민고등판무관실(UNHCR)측도 난민촌에 들어오는 탈북자들에게 난민지위를 부여한 뒤 한국, 미국, 일본 등 원하는 국가로 망명을 할 수 있도록 돕기로 했다”고 하면서 “1년 이상 실적이 있을 경우 UNHCR가 직접 개입, 유엔기금과 인력을 지원키로 약속했다”고 밝혔다. 그리고 난민촌 건설이 성사될 경우 그것은 중국-몽골간 대륙횡단철도(TCR) 등 교통편이 좋은 철도 인근에 세워질 가능성이 크다고 한다. 본래 난민촌 건

난민촌 건설방안에 반대입장을 분명히 하고 있어 단시일 내에 실현되기는 어려울 것이다. 하지만 국제사회가 앞으로 꾸준히 탈북자문제에 대한 인도적 개입의지를 표명하고 중국의 태도변화를 촉구할 경우 무한정 언제까지나 탈북자문제를 현행 방식으로 해결할 수는 없을 것이다. 이미 탈북자문제는 중대한 국제적 이슈로 부각되어 있고, 국제사회가 중국의 탈북자 처리태도를 강력하게 비판하고 있기 때문이다.

그런 점에서 중국-북한간 또는 중국-몽골간의 변경지역에 탈북자 정착촌을 만들어 탈북자들을 수용하고 관리할 가능성에 대해서도 적극적으로 대비해야 할 것이다.⁴²⁾ 현재 정부는 개인으로 입국한 탈북자에 대해 1인당 정착금 및 주거지원금으로 3,700만원을 지급하고 있으나, 이러한 액수만으로 국내에 성공적으로 정착하기를 기대할 수는 없는 것이 현실이다. 하지만 중국이나 몽골 등의 지역에서는 그 정도의 액수로 5명의 탈북자를 지원할 수 있다고 한다. 그런 점에서 해외에 탈북자들의 난민촌이 건설될 경우 이들을 국내에 유치하려하기 보다는 현지에서 안정된 생활을 영위할 수 있도록 함이 보다 소망스럽다고 보인다.

탈북자 난민촌이 건설될 경우, 현행 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률은 그러한 난민촌 건립이나 또는 해외 탈북자들의 정착 및 교육훈련을 위해 지원할 법적 근거가 없다. 앞으로 난민촌 건설이 현실화될 경우, 현행 법령을 개정·보완하여 탈북자들에 대한 지원근거를 마련해야 할 것이다.

립문제는 1999년 12월 서울에서 열린 제1회 ‘북한인권-난민문제 국제회의’에서 ‘세계 난민과 인권을 다루는 재단’의 남재중 대표가 “제3국에 난민캠프를 설치하겠다”는 구상을 밝히면서 추동력이 생긴 것이다. 이와 관련, 재미교포 신동철 목사는 2000년 9월 몽골-중국 접경지대에 탈북자 난민촌을 추진하다 탈북자 12명과 함께 추방당하는 등 우여곡절을 겪기도 했다. 『세계일보』, 2002. 6. 20, pp. 1, 3 참조.

- 42) 이와 관련, 김향경 외교통상부 차관은 2002년 6월 27일 국회에서 열린 한나라당 통일외교통상위원회 소속 의원 조찬간담회에서 “민간차원에서 수용소 건립이 허락되면 지원하겠다”고 밝힌 바 있다. 김향경 차관은 “그런(난민촌 건립)게 허락되면 직업교육 등을 통해 탈북자들의 정착·재활에 도움을 줄 수 있을 것”이라고 말하면서, “일부 NGO가 (기획망명) 국제여론을 환기, 중국에 대한 압력을 시도하고 있으나 이런 방법이 효력을 발휘할지는 의문”이라고 덧붙였다. 『세계일보』, 2002. 6. 28, p. 2.

IV. 결 어

현재 정부가 탈북자 관련 법령체계를 완비하고 지원대책을 지속적으로 수정·보완한 결과, 탈북자에 대한 정착지원은 법적·제도적 차원에서는 상당 수준 완비된 것으로 평가된다. 하지만 앞으로도 탈북자 관련 법령 및 정착지원체계를 지속적으로 수정·보완함으로써 탈북자들의 실효성 있는 국내정착을 제도적으로 뒷받침해야 할 것이다. 위에서 제시한 문제들은 몇 가지 대표적인 예에 불과하다. 앞으로 정부는 예상 가능한 모든 상황을 상정해서 탈북자 지원을 위한 법적 인프라 구축 및 정비에 소홀함이 없어야 할 것이다. 본고에서 고찰한 내용을 정책대안으로 정리하여 제시하면 다음과 같다.

첫째, 기본적으로 탈북자의 국내정착은 돈이나 현물로 해결되는 것이 아니다. 즉 탈북자들의 상처받은 영혼과 빼뺏어진 생각(정신)의 치유와 따뜻한 인간적인 배려가 있어야 한다. 탈북자문제는 남북한 주민간의 마음의 통일, 남한사회에 대한 애착갖기(심리적·정서적 통합)를 돕는 차원에서 접근해야 한다.

둘째, 탈북자문제는 적지 않은 예산과 지속적인 사후관리가 요구되는 분야이기도 하다. 탈북자 보호 및 정착지원은 중앙정부 혼자서 수행하기는 힘들다. 따라서 앞으로 탈북자의 지원체계는 지방과 민간의 역할을 확대하는 방향으로 나가야 할 것이다. 다시 말하면 중앙정부 위주에서 지방자치단체의 역할을 확대하고, 탈북자의 정착지원 과정에서 민간의 자발적인 참여를 모색해야 할 것이다.

셋째, 탈북자에게 제공하는 초기 정착지원제도를 가능한 한 신속적으로 운영하는 방향으로 법령을 개정·보완해야 한다. 연령, 과거의 직업과 전력, 조기 취업 가능성, ‘하나원’에서의 생활 등을 종합적으로 고려하여 일시불로 정착금과 주거지원비를 지급하는 것을 원칙으로 하되, 남한사회 적응이나 독자적인 경제생활에 대한 두려움이 있는 자 또는 정착금 탕진 가능성이 있는 자 등에 대하여는 현행대로 정착금을 분할 지급하도록 해야 한다.

넷째, 현재 2개월 동안 실시되고 있는 탈북자에 대한 사회적응훈련은

그 기간을 연장하는 한편, 프로그램을 더욱 다양화하고 내실을 기해야 한다. 특히 현장학습의 비율을 대폭 늘려야 한다. 아울러 정부는 탈북자들이 정착하는 지역의 실정에 적합한 특화된 사회적응 지원프로그램, 지역사회 안내 및 적응지원, 전문사회복지관의 활용 등에서 보다 개선된 방안을 강구해야 한다.

다섯째, 직업훈련은 대상자의 희망, 적성, 교육정도, 북한에서의 직업 등을 고려하여 차별적으로 실시해야 한다. 특히 다양한 직업군을 선정하여 탈북자들이 자기 취향에 맞게 대상별 직업훈련을 받을 수 있도록 하는 체제로 전환해야 한다. 그리고 지방자치단체, 기업, 민간단체(종교단체·시민사회단체 등) 등의 취업을 확대하도록 하는 한편, 직업훈련 성과, 일정한 직장에서의 계속 근무 등을 고려하여 탈북자들에게 인센티브를 주는 방안을 계속해서 개발하여 실천에 옮겨야 할 것이다.

여섯째, 현재 무연고 탈북 청소년들의 사회적응 지원을 위해 ‘대안학교’의 설립이 시급하다. 또한 정부는 무연고 탈북 청소년들 각자에 대해 적절한 후견인을 지정토록 하고, 후견인에 의한 당해 탈북 청소년 보호실태를 계속 모니터링하는 체제를 수립해야 한다.

일곱째, 기본금의 1/2 범위까지의 정착금 감액규정은 탈북자의 사회적응훈련 참여도를 제고하는 데 적극 활용하면서도, 다른 한편으로 사회 배출 후 해당 탈북자의 생활태도 개선 등 긍정적인 징후가 나타날 때 나머지 미지급 정착금을 새로운 인센티브로 활용하는 방안을 적극 강구해야 한다.

여덟째, 앞으로 해외에서 탈북자 난민촌이 건설될 경우에 대비하여 그에 대한, 해외 난민촌 건립이나 해외 탈북자들의 정착 및 교육훈련을 위해 지원할 법적 근거를 정비하는 것이 필요하다.

탈북자가 우리 사회의 건전한 민주시민으로 함께 잘 살아가기 위해서는 이러한 정부 차원의 제도적·가시적 지원도 필요하지만, 더욱 더 중요한 것은 탈북자 본인의 확고한 자립·자활의지 및 정착 노력이다. 이와 함께 이들을 우리 사회의 일원으로 포용해 주는 국민 모두의 따뜻한 마음과 관심이 요구된다고 하겠다.

아울러 정부는 탈북자들이 정착하는 지역의 실정에 적합한 특화된 사회

적응 지원프로그램, 지역사회와의 안내 및 적응지원, 대상별 직업훈련 알선과 취업 확대, 전문사회복지관의 활용 등에서 보다 개선된 방안을 강구·추진할 필요가 있다고 할 것이다.