



제429회 국회 (정기회)
제2차 외교통일위원회

북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 강제이송 금지 및 변호사 조력을 받을 권리 규정 〉

■ 인요한의원 대표발의 (의안번호 제2211394)

2025. 9.

외 교 통 일 위 원 회

전문위원 김 사 우

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
※ 참고자료	12

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 인요한의원 등 13인
2. 발 의 일 : 2025. 7. 9.
3. 회 부 일 : 2025. 7. 10.

II. 제안이유 및 주요내용

북한이탈주민은 헌법상 대한민국 국민으로서 남한 국민과 동등하게 거주이전의 자유 등 기본권을 가지는 한편, 현행법령에서는 보호신청을 한 북한이탈주민을 대상으로 보호결정을 위한 조사 및 임시보호조치를 하도록 규정하고 있음.

그런데 2019년 11월 동해 북방한계선(NLL: Northern Limit Line)을 넘어와 귀순의사를 밝힌 북한 선원들을 정부가 북송하는 등 북한이탈주민 의사에 반한 강제북송이 발생하여, 북한이탈주민의 거주이전의 자유 보장을 위하여 강제이송 금지를 명문화해야 한다는 의견이 있음.

한편, 보호결정을 위한 조사 및 임시보호조치의 경우 권력적 행정조사의 성격이 있음에도 불구하고 그 과정에서 변호사 등의 조력을 받을 권리에 대한 규정이 미비하여 제도개선이 필요하다는 지적이 있음.

이에 북한이탈주민 의사에 반하는 강제이송을 금지하는 한편, 보호결정을 위한 조사 과정에서 변호사 등의 조력을 받을 수 있도록 그 권리를 명확히 규정함으로써 북한이탈주민을 보다 두텁게 보호하려는 것임(안 제3조의2 및 제7조의2 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 강제이송 금지 규정 신설

- 개정안은 남한에 도착한 북한이탈주민이 본인의 의사에 반하여 북한으로 강제 송환되지 않도록 하려는 내용임(안 제3조의2 신설).

현행	개정안
<신설> 제19조(가족관계 등록 창설의 특례) ① 통일부장관은 보호대상자로서 <u>군사분계선 이남지역(이하 “남한”이라 한다)</u>에 가족관계 등록이 되어 있지 아니한 사람에 대하여는 본인의 의사에 따라 등록 기준지를 정하여 서울가정법원에 가족관계 등록 창설허가 신청서를 제출하여야 한다. ② ~ ④ (생략)	제3조의2(강제이송의 금지) 군사분계선 이남지역(이하 “남한”이라 한다)에 도착한 북한이탈주민은 본인의 의사에 반하여 강제로 북한에 이송되지 아니한다. 제19조(가족관계 등록 창설의 특례) ① ----- --<u>남한</u>----- ----- ----- ----- ----- -----. ② ~ ④ (현행과 같음)

- 「고문 및 그 밖의 잔혹하거나 비인도적 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(Convention against Torture and Other

Cruel , Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)」(이하 “「유엔고문방지협약」”이라 한다) 제3조¹⁾는 고문받을 위험이 있는 국가로의 추방·송환·인도를 금지하고 있는데, 우리나라는 「유엔고문방지협약」에 가입²⁾한 국가로서 북한이탈주민을 그 인권침해가 예상되는 북한으로 추방할 경우 동 협약에 반할 수 있음.

□ 개정안은 북한이탈주민이 북한으로 추방되면 고문, 처형 등 인권침해가 발생할 소지가 있다는 점 등을 고려하고, 북한이탈주민에 대하여도 거주이전의 자유를 보장하기 위하여 강제이송 금지를 명문화하려는 것임.

□ 개정안의 내용에 대하여는, 「북한이탈주민의 정착 및 지원에 관한 법률」(이하 “북한이탈주민법”)은 보호 신청 의사의 진정성이 없거나, 보호 신청 의사가 없는 북한 주민은 그 적용대상으로 하지 않고, ‘보호를 받으려는 의사를 밝힌’ 북한이탈주민에 대하여 대한민국에서 안정적인 정착을 할 수 있도록 다양한 지원을 규정하는 것을 목적으로 하고 있는 점³⁾을 고려할 때, 북한이탈주민의 강제송환 금지조항을 이 법에 신설하는 것이 「북한이탈주민법」의 성격·목적 등에 부합하는지에 대한 검토가 필요한 것으로 보임.

1) 「유엔 고문방지협약 (Convention against Torture and Other Cruel , Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)」

제3조 제1항 어떠한 당사국도 고문받을 위험이 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있는 다른 나라로 개인을 추방·송환 또는 인도하여서는 아니된다.

2) 「유엔고문방지협약」의 우리나라 발효일은 1987년 6월 26일임.

3) 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제1조(목적) 이 법은 군사분계선 이북지역에서 벗어나 대한민국의 보호를 받으려는 군사분계선 이북지역의 주민이 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 생활 영역에서 신속히 적응·정착하는 데 필요한 보호 및 지원에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

또한, 「헌법」 제3조4)에 따라 북한이탈주민은 우리 국민에 해당되며, 「북한이탈주민법」 제3조5)에 의해 보호 의사를 표시한 경우 현실적인 권리행사가 가능한 우리 국민인 만큼 국가의 ‘자국민 보호원칙’에 따라 강제송환이 당연히 금지된다는 점을 아울러 고려할 필요가 있음.

□ 참고로, 개정안의 내용에 대하여 통일부는 북한이탈주민의 인권을 두텁게 보호하고자 하는 개정안의 취지에 공감하나, 북한이탈주민은 우리 국민인 만큼 국가의 ‘자국민 보호원칙’에 따라 강제이송이 당연히 금지된다는 점을 고려할 필요가 있다는 의견이고,

법무부는 북한이탈주민은 우리 헌법상 대한민국 국민임이 명백하고, 헌법이 보장하는 거주·이전의 자유를 향유함에 의심의 여지가 없으므로, 이미 명확한 법률관계에 대해서 입법은 신중할 필요가 있으며, 개정안에 따를 경우 ‘남한에 도착한 북한이탈주민’으로 대상을 한정하여 해외 체류 중인 북한이탈주민에 대한 강제송환 가능성에 대해 해석상 불확실성을 초래할 여지도 있다는 의견임.

4) 「헌법」 제3조 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.

5) 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제3조(적용범위) 이 법은 대한민국의 보호를 받으려는 의사를 표시한 북한이탈주민에 대하여 적용한다.

2. 변호인의 조력을 받을 권리 신설

- 개정안은 보호신청자가 보호결정을 위한 조사 등을 받을 경우 변호사의 조력을 받을 수 있도록 하고, 통일부장관은 보호신청자의 신청 등의 경우 법률구조를 요청할 수 있도록 하려는 내용임(안 제7조의2 신설).

현행	개정안
<신설>	제7조의2(변호사 등의 조력을 받을 권리) ① 보호신청자는 제7조제4항에 따른 조사를 받을 경우 변호사의 조력을 받을 권리를 가진다. ② 통일부장관은 보호신청자의 신청이 있거나 제1항에 따른 보호신청자의 권리 보호를 위하여 필요하다고 인정하는 경우 「법률구조법」에 따른 법률구조법인에 대하여 필요한 협조 및 지원을 요청할 수 있다.

- 현행 북한이탈주민의 정착체계를 살펴보면, 북한이탈주민이 신변보호를 요청하면, 재외공관 등에서 신변보호 및 국내입국을 지원하고, 국가정보원이 운영하는 임시보호시설(보호센터)에서 임시보호 및 조사 절차를 거쳐 통일부의 북한이탈주민지원정착사무소(하나원)에

서 3개월 기본교육을 마친 후 거주지에 정착하게 됨.⁶⁾(참고자료 참조)

□ 개정안이 보호신청자에게 변호사의 조력을 받을 권리를 부여하려는 것은 임시보호 과정에 있는 보호신청자는 외부와의 접촉이 자유롭지 않은 보호시설에서 조사를 받고 있고, 동 임시보호가 「형사소송법」상의 체포, 구금과 유사한 행정작용이라는 판단에 따라, 보호를 신청한 북한이탈주민의 인권을 강화하고 인권침해 사례가 발생하는 것을 예방하기 위한 것으로 보임.

□ 개정안에 따른 경우 외부와 접촉이 쉽지 않은 보호센터에서 임시보호 및 조사과정에서 발생할 수 있는 보호신청자의 인권 침해를 사전에 방지하고 권리를 강화한다는 측면에서는 의미가 있다고 봄.

□ 「헌법」 제12조제4항⁷⁾은 누구든지 체포 또는 구속을 당한 때에는

6) 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제7조(보호신청 등) ① 북한이탈주민으로서 이 법에 따른 보호를 받으려는 사람은 재외공관이나 그 밖의 행정기관의 장(각급 군부대의 장을 포함한다. 이하 “재외공관장등”이라 한다)에게 보호를 직접 신청하여야 한다. 다만, 보호를 직접 신청하지 아니할 수 있는 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 제1항 본문에 따른 보호신청을 받은 재외공관장등은 지체 없이 그 사실을 소속 중앙행정기관의 장을 거쳐 통일부장관과 국가정보원장에게 통보하여야 한다.

③ 외교부장관은 제1항에 따라 외국에서 재외공관의 장에게 보호를 신청한 북한이탈주민에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 국내 입국에 필요한 지원을 할 수 있다.

④ 제2항에 따라 통보를 받은 국가정보원장은 보호신청자에 대하여 보호결정 등을 위하여 필요한 조사 및 일시적인 신변안전조치 등 임시보호조치를 한 후 지체 없이 그 결과를 통일부장관에게 통보하여야 한다.

⑤ 국가정보원장은 제4항에 따른 조사 및 임시보호조치를 하기 위한 시설(이하 “임시보호시설”이라 한다)을 설치·운영하여야 한다.

⑥ 제4항에 따른 조사 및 임시보호조치의 내용 및 방법과 제5항에 따른 임시보호시설의 설치·운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

7) 「헌법」 제27조 ④누구든지 체포 또는 구속을 당한 때에는 즉시 변호인의 조력을 받을 권리를 가진다. 다만, 형사피고인이 스스로 변호인을 구할 수 없을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 국가가 변호인을 붙인다.

변호인의 도움을 받을 수 있도록 규정하고 있는데 반하여, 개정안은 북한이탈주민인 보호신청자는 체포 또는 구속 등의 신체구속이 없음에도 불구하고 변호인의 도움을 받을 수 있게 하고 있음.

구속된 사람에게 변호인 조력권을 즉시 보장하는 이유는 구속이라는 신체적 자유 제한의 특성상 구속된 사람의 자유와 권리를 보장하려면 변호인의 조력이 필수적이기 때문으로, 이는 형사절차뿐만 아니라 행정절차에서 구속을 당한 사람에게도 보장된다는 점⁸⁾에서 개정안의 내용은 타당한 측면이 있음.

□ 다만, 보호신청자에 대한 조사는 보호 여부를 결정하여 보호 및 지원하기 위한 행정조사이고, 보호 결정을 위한 조사 및 임시보호조치를 위한 조사는 본인의 의사와 무관하게 인신 구속을 하거나 처벌하기 위한 형사상 수사절차와는 차이가 있음을 감안할 필요가 있음.

□ 그리고, 보호결정을 위한 조사 및 임시보호조치를 위한 조사가 북한이탈주민이 그 신청을 한 경우에 실시하는 것임을 감안하여, 형

8) 헌법재판소 2018. 5. 31 2014헌마346 변호인접견불허처분 등 위헌확인 참조

2013년 11월 수단 국적의 A씨가 입국심사 시 제출한 「난민법」 제6조에 따른 난민인정신청서에 대해 인천국제공항 출입국관리공무원은 “입국목적이 사증에 부합함을 증명하지 못했다”는 이유로 입국을 불허하였고, A씨를 인천국제공항 환송구역 내에 설치된 송환대기실에 수용하였음. A씨의 변호인은 A씨를 변호하기 위해 피청구인인 인천공항출입국 외국인청장에게 접견을 신청하였으나 피청구인은 “송환대기실 내에 수용된 입국불허자에게 변호인 접견권을 인정할 법적 근거가 없다”는 이유로 변호인의 접견신청을 거부하였음.

이에 대해 헌법재판소는 “헌법 제12조 제4항 본문의 문언 및 헌법 제12조의 조문 체계, 변호인 조력권의 속성, 헌법이 신체의 자유를 보장하는 취지를 종합하여 보면 헌법 제12조 제4항 본문에 규정된 “구속”은 사법절차에서 이루어진 구속뿐 아니라, 행정절차에서 이루어진 구속까지 포함하는 개념이다. 따라서 헌법 제12조 제4항 본문에 규정된 변호인의 조력을 받을 권리는 행정절차에서 구속을 당한 사람에게도 즉시 보장된다.”고 판시함.

사절차와는 다르게 변호사 조력을 위한 절차와 범위를 대통령령에 구체적으로 위임하는 규정을 별도로 두는 방안을 검토할 필요가 있다고 봄.

□ 또한, 보호결정을 위한 조사 및 임시보호조치 등은 국가정보원장이 주체가 되는바, 개정안 제7조의2제2항의 주체도 이에 부합하도록 “국가정보원장”으로 수정하는 방안을 검토할 필요가 있음.

□ 아울러, 개정안의 내용과 관련하여 현재 보호 신청자의 인권 보호를 위해 국가정보원은 「북한이탈주민법 시행령」 제12조의5⁹⁾에 따라 독립적 지위를 가진 인권보호관이 북한이탈주민의 인권침해 여부를 점검하고 있음을 참고할 필요가 있다고 봄.(참고자료 참조)

□ 참고로, 개정안의 내용에 대하여 통일부는 북한이탈주민의 인권을 두텁게 보호하고자 하는 그 취지에 공감하고, 변호인 조력권 보장

9) 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행령」 제12조의5(인권보호관) ① 보호신청자의 인권 보호를 강화하기 위해 임시보호시설에 인권보호관 1명을 둔다.

② 제1항에 따른 인권보호관(이하 "인권보호관"이라 한다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 국가정보원장이 위촉한다.

1. 변호사 자격이 있는 사람으로서 10년 이상의 실무경력이 있는 사람
2. 인권분야 비영리 민간단체·법인·국제기구에서 근무하는 등 인권 또는 북한이탈주민 관련 활동에 10년 이상 종사한 경력이 있는 사람
3. 인권 또는 북한이탈주민 관련 분야에 전문지식이 있고 「고등교육법」 제2조제1호에 따른 대학 또는 연구기관에서 부교수 이상으로 10년 이상 재직하고 있거나 재직했던 사람
4. 국가기관 또는 지방자치단체에서 3급 상당 이상의 공무원으로 재직했던 사람 중 인권 또는 북한이탈주민 관련 업무 경험이 있는 사람

③ 인권보호관의 임기는 1년으로 한다.

④ 인권보호관은 다음 각 호의 업무를 독립적으로 수행한다.

1. 보호신청자의 인권 보호에 관한 자문 및 개선 권고
2. 법 제7조제3항에 따른 조사 및 임시보호조치 과정에서의 인권 침해 관련 민원의 처리 지원
3. 그 밖에 임시보호시설 직원을 대상으로 하는 인권 교육 등 보호신청자의 인권 보호를 위한 활동

⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 인권보호관의 운영 등에 필요한 사항은 국가정보원장이 정한다.[본조신설 2019. 7. 16.]

을 위한 역할주체를 국가정보원장으로 수정하고, 변호인 선임절차 등을 시행령에 위임하는 규정이 필요하다는 의견이고,

국가정보원은 현재 국가정보원장이 보호신청자에 대하여 보호결정 등을 위하여 필요한 조사 및 임시보호조치를 실시하고 있으므로 개정안 제7조의2제2항 ‘통일부장관’ → ‘국가정보원장’으로 수정하여 수용한다는 의견이며,

법무부는 이 법 외에도 행정상 보호조치를 하는 경우는 다양하게 존재하나, 「난민법」 제12조¹⁰⁾를 제외하고 변호인의 조력을 받을 권리를 명시적으로 규정하는 입법례는 아직 확인되지 않는바, 전체 법체계의 정합성 및 타 법률과의 균형성을 검토할 필요가 있다는 의견임.

10) 「난민법」 제12조(변호사의 조력을 받을 권리) 난민신청자는 변호사의 조력을 받을 권리를 가진다.

※ [참고자료 1]

< 북한이탈주민 정착체계 과정 >

보호요청 및 국내이송	• 보호요청 시 외교부, 관계부처에 상황보고 및 전파 • 재외공관 또는 주재국 임시보호시설 수용 • 신원확인 후 주재국과 입국교섭 및 국내입국 지원
----- 【국내 입국】 -----	
조사 및 임시보호 조치	• 입국 후 국정원이 보호결정 여부를 위한 조사 및 임시보호조치 실시(최대 90일) • 조사종료 후 사회적응교육시설인 하나원으로 이송
보호결정	• 「북한이탈주민 보호 및 정착지원협의회」 심의를 거쳐 보호여부 결정 • 보호결정 세대단위 결정
하나원 정착준비	• 사회적응교육(12주, 400시간) - 심리안정, 우리사회 이해 증진, 진로지도 상담, 기초 직업훈련 등 • 초기정착지원 : 가족관계창설, 주거알선, 정착금, 장려금 지원 등
----- 【거주지 전입】 -----	
거주지 보호 (5년)	• 사회적 안전망 편입(생계·의료급여 지급) • 취업지원 : 직업훈련, 인턴십, 취업장려금, 창업·영농지원 등 • 교육지원 : 특례 편입학 및 대학 등록금 지원 • 보호담당관제 : 거주지·취업·신변보호 담당관 제도 운영
지역사회 적응지원 (민관협력)	• 북한이탈주민지원재단을 통한 종합서비스 제공 • 지역적응센터(하나센터 전국 25곳) 지정·운영 • 정착도우미제도 : 민간자원봉사자 연계 • 북한이탈주민 전문상담사 80여명 - 종합상담 및 애로사항 해결 등 찾아가는 상담서비스 제공 • 트라우마치유 등 마음건강 지원(하나센터→거점기관)

[참고자료 2]

< 인권보호관 제도 개요 및 현황 >

- 2019.7.16. 국가정보원장이 하는 임시보호조치 및 임시보호시설의 설치·운영의 법적근거를 명확히 하면서 인권보호관 제도 도입
- 국가정보원장은 보호신청자의 인권 보호를 강화하기 위해 임시보호시설에 인권보호관 1명을 두며, 인권보호관은 보호신청자의 △인권 보호에 관한 자문 및 개선 권고 △인권침해 관련 민원 처리 지원 △직원 대상 인권보호 활동 등의 업무를 독립적으로 수행

<인권보호관 자격 요건>

1. 변호사 자격이 있는 사람으로서 10년 이상의 실무경력이 있는 사람
2. 인권분야 비영리 민간단체·법인·국제기구에서 근무하는 등 인권 또는 북한이탈주민 관련 활동에 10년 이상 종사한 경력이 있는 사람
3. 인권 또는 북한이탈주민 관련 분야에 전문지식이 있고 「고등교육법」 제2조 제1호에 따른 대학 또는 연구기관에서 부교수 이상으로 10년 이상 재직하고 있거나 재직했던 사람
4. 국가기관 또는 지방자치단체에서 3급 상당 이상의 공무원으로 재직했던 사람 중 인권 또는 북한이탈주민 관련 업무 경험이 있는 사람

문 의 처

02)6788-5267