

탈북이주자 사회정착지원 개선방안

이정우 / 한국보건사회연구원 책임연구원

1. 서론

최근 북한주민의 탈북현상이 급격히 증가하고 있다. 이러한 현상의 주된 원인은 주민들의 사회주의체제에 대한 회의 및 식량난, 생활난 등 북한지역의 극심한 경제난에 기인하는 것으로 파악되고 있다. 북한주민의 대량 탈출문제는 북한경제의 획기적인 개선책이 강구되지 않는 한 앞으로도 지속적으로 발생할 가능성이 높다.

탈북이주민 지원제도는 통일을 대비하는 우리의 역량을 점검해 볼 수 있는 작은 시험장으로서 그 중요성이 강조되고 있다. 그러나 최근 사회일각에서 빈번하게 나타나고 있는 탈북남하이주자의 사회부적응문제, 경제적인 어려움 그리고 사회일탈문제들을 살펴볼 때 우리나라 정착지원제도의 개선에 대한 필요성이 강하게 제기되고 있다.

본고에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 먼저 탈북이주민의 현황과 정착지원제도의 문제점을 간략히 살펴보고, 독일 이

주민정책의 시사점을 바탕으로 우리나라 관련제도의 개선방안을 도출하고자 한다. 이에 덧붙여 최근 정부에서 서두르고 있는 「귀순북한동포보호법」을 대체하는 「북한탈출주민 보호 및 정착지원에 관한 법률」의 제정에 대한 간략한 평가와 함께 몇 가지 정책대안을 제시하고자 한다.

2. 탈북이주민 관련현황

보건복지부의 발표에 따르면 1990년 이후 1996년 6월말 현재까지 전체 탈북이주민의 수는 141명에 이르고 있다. 특히 주목할만한 사실은 탈북이주민의 규모가 최근에 와서 가속적으로 증가하고 있다는 점이다. 나아가 북한을 탈출하여 제3국을 표류하면서 현지주재 한국공관에 남한 이주가능성을 타진 중에 있는 탈북자도 많은 것으로 추정되고 있다.

탈북이주민의 경우 남한사회 정착과정에서 여러 가지 애로에 직면하게 되는데 이는 크게 다음의 세 가지로 나누어 볼

수 있다. 첫째, 직업상의 문제로서 현재 탈북이주자 보호인원의 다수가 특정한 직업 없이 막노동을 하거나 무직상태로 있다. 둘째, 경제적인 문제로서 탈북이주민들은 사회주의체제의 타성으로 인하여 자본주의 경쟁사회에 제대로 적응하지 못하고 있다. 셋째, 사회적응상의 문제로서 이들은 체제와 문화의 극단적 이질성, 북에 두고 온 가족들에 대한 죄책감, 대인관계의 어려움, 고립감 등으로 상당한 어려움을 겪고 있는 것으로 알려지고 있다.

정착지원과 관련한 행정체계로서 탈북이주민은 남한사회 도착 직후 먼저 국방부 또는 안기부에 의해 3~6개월 가량의 수용보호를 받게 된다. 여기에서는 과거 북한에서의 경력, 탈북동기, 탈북경로 등에 대한 조사를 실시하고 있다. 수용보호의 말미에는 관련법이 정하고 있는 기준에 따라 정착금과 주택지원금을 받게 되는데, 정착금은 건강상태, 근로능력 그리고 가족수 등을 감안하여 최저임금을 기준으로 최저 30배에서 최고 100배의 수준에서 결정한다. 정착금과 주택보조금은 평균적으로 1인당 1,700만원 정도가 되며 일시불 형태로 지급되고 있다. 그리고 휴대장비 또는 정보의 제공에 대한 대가로 개별적으로 보로금이 지급되도록 하고 있다. 수용시설 퇴소 이후에는 경찰청 소속 보안과 담당경찰관에 의해 2년간 특별관리되며, 보건복지부의 협조를 받아서 경찰청이 이들에 대한 직장이나 주거를 알선해 주고 있다.

탈북자 수용 및 정착지원 정책은 정부의 확고한 입장 표명, 총괄 전담기구, 수용보호, 사회보장, 재사회화를 위한 교육 프로그램 측면에서 문제점을 드러내고 있다.

3. 탈북이주민 정착지원제도의 문제점

우리나라 탈북자 수용 및 정착지원정책은 여러 가지 면에서 문제점을 드러내고 있다.

첫째, 제3국 거주 탈북자의 남한사회 수용과 관련하여 정부는 확고한 입장을 표명하지 못하고 있다. 나아가 탈북자의 법적 지위에 대해서도 국제법상 난민의 지위를 부여할 것인지 아니면 대한민국 헌법에 기초한 대한민국 국민의 지위를 부여할 것인지에 대한 입장정리를 유보하고 있다. 이러한 정부입장의 일관성 결여로 인하여 탈북자의 남한사회 수용이 임의적·선별적으로 결정되고 있으며, 따라서 상당수의 탈북자가 신변의 위험과 극심한 경제적 어려움을 겪으며 제3국을 표류하는 결과를 초래하고 있다.

둘째, 탈북이주민의 관리 및 지원업무를 총괄 수행할 수 있는 전담기구가 없다는 점이다. 현행 탈북이주민에 대한 행정관리체계를 보면 보호관리는 안기부와 통일원에서, 직업훈련과 취업알선은 노동부와 보건복지부에서, 정착지원은 보건복지부에서, 사후관리는 안기부와 경찰청에서 맡고 있다. 이는 수혜 당사자의 혼선은 물론 종합적이고 효율적인 지원체계의 유

지에 상당한 지장을 초래하고 있다.

셋째, 탈북이주민에 대한 국방부 또는 안기부의 수용보호와 관련한 문제이다. 수용보호에 대한 법적 근거의 부재로 인하여 거주이전의 자유 등 기본권 제한에 대한 시비가 야기될 우려가 있고, 사회적 응프로그램이 충분하지 않은 상태에서 탈북이주자들을 장기간 수용하는 것은 오히려 이들의 사회정착을 저해할 가능성을 높게 하고 있다.

넷째, 사회보장 정책적 차원에서 제공되고 있는 제반 정착지원과 관련한 사항이다. 현재 탈북이주민에 대한 소득지원은 금액면에서 미흡할 뿐만 아니라, 지원 방식의 측면에서도 일회성 급부에 치중하여 자립정착지원책으로서의 효율성에 대한 문제가 제기되고 있다. 그리고 보로금의 지급과 관련한 규정은 냉전적 체제경쟁의 성격을 강하게 가지고 있으며, 나아가 고급의 정보 또는 장비에 대한 접근이 용이한 북한의 고위층에게 높은 혜택을 주게 되어 전체 탈북이주민 상호간 갈등의 요인으로 작용하고 있다.

다섯째, 탈북이주민의 재사회화를 위한 전문적인 교육 프로그램이 없다는 점이다. 소수의 별목공예 대해 예외적으로 실시된 바 있는 직업교육 또한 개개인의 적성과 과거 경력을 무시한 채 획일적으로 시행되어 효율적인 인력양성이 이루어지지 못하였다.

4. 독일의 이주민 정착지원 사례와 시사점

독일은 2차대전의 패전에 따른 결과로서 국토의 상실과 국가분단의 고통을 겪어야 했으며, 동시에 동구권 및 동독지역으로부터 독일민족의 대량이주문제를 해결해야 하는 과제를 안게 되었다¹⁾. 이는 막대한 비용지출을 초래하여 종전 이후 독일경제의 신속한 재건에 장애요인으로 작용하게 되었다. 그럼에도 불구하고 독일은 이주민들을 위한 법적·제도적 장치를 마련하여 효율적으로 운영함으로써 이들의 생산적 정착을 지원하고 대량이주에 따른 부정적인 영향을 최소화하도록 하는 노력을 경주해 왔다. 이와 관련한 독일의 경험은 탈북주민의 수용과 정착지원과제를 안고 있는 우리에게 유용한 시사점을 제공할 수 있을 것으로 생각된다.

독일의 이주민 수용 및 정착지원정책의 특징으로서 다음과 같은 점이 지적될 수 있다.

첫째, 정책의 일관성을 지적할 수 있다. 동구권 및 동독지역 이주민의 수용문제는 독일 기본법의 정신에 입각하여 처리해 오고 있으며, 수용이 결정된 이주민의 정착지원문제는 크게 적응력 제고의 원칙과 보상의 원칙에 따라 일관성있게 수행되

1) 독일분단 전체기간 동안 서독은 대략 1,500만명의 이주민을 수용하였으며, 이는 연평균 33만명 가량에 해당하는 규모이다.

고 있다. 이러한 일관성있는 이주민 정책의 수행은 수혜의 형평성을 유지하여 이

주민들간 그리고 이주민과 주민간 불필요한 알력이나 위화감문제를 사전에 방지할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

둘째, 인도적이고 동포애적인 이주민정책을 지적할 수 있다. 독일의 이주민정책은 냉전 이데올로기적인 요소를 가급적 지양하고 인도적인 차원에서 이주민들의 자립정착지원에 중점을 두고 있다.

셋째, 이주민 정착지원의 효율성을 제고하기 위하여 사회보장제도의 관리운영체계를 적극적으로 활용하고 있다는 점이 특징으로 지적되고 있다. 특히 젊은 이주민에 대하여 실업보험제도를 통한 소득보장지원은 직업수행능력의 제고(직업교육기회의 제공)와 구직활동의 보조(직업전산망 활용, 구직보조금의 지급 등)와 관련한 서비스를 추가로 제공함으로써 이들의 생산적 정착에 기여할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 또한 이주민의 정착지원과 관련하여 사회보장제도의 전달체계를 활용할 경우 관리운영비의 절감효과는 물론 개별기관의 인력을 통한 전문적인 서비스를 제공할 수 있다는 장점도 가지고 있다.

넷째, 이주민에 대한 연금, 실업급여 등 제반 정착지원금은 시기적으로 분할지원되고 있다. 이러한 분할지원의 원칙은 이주민들의 자산관리능력 미숙의 문제를 보완해 줄 수 있을 뿐만 아니라, 대량이주 사태의 발생시 정부의 재정부담을 시기적으로 분산하여 일시적인 부담 집중현상을 방지해 줄 수 있다는 장점도 가지게 된다.

탈북이주민에 대한 정착지원제도는
인도주의적·민족공동체적 원칙, 기회균등의
원칙, 자립정착지원의 원칙하에서
마련되어야 한다.

다섯째, 이주민들의 지역별 분산수용의 원칙을 지적할 수 있다. 독일은 지역별 인구규모, 경제사정 그리고 정착여건 등을 고려하여 이주민들을 분산수용함으로써, 이주민의 유입에 따른 비용부담을 지역별로 공평하게 하는 정책을 실시하고 있다.

5. 탈북이주민 정착지원제도의 개선방안

북한에서 성장하여 남한으로 탈출해 온 이주민의 경우 정치·경제·사회적 가치체계의 극단적인 이질성으로 인해 심각한 부적응 문제에 직면하게 된다. 따라서 탈북이주민의 자립정착은 일정기간 동안 외부로부터의 특별지원이 전제되어야만 가능하게 된다. 그러나 이를 실행에 옮길 수 있기 위해서는 사전적으로 특별지원의 당위성 문제를 해결하여야만 한다.

북한은 사회주의 정치이념을 바탕으로 우리와 정치·군사적으로 적대적 관계에 있지만, 북한주민은 역사, 문화 그리고 인류학적인 측면에서 엄연히 우리의 동포이다. 그리고 우리나라 헌법정신에 따라 북한주민도 우리와 동등한 법적·제도적 보호를 받을 수 있는 당연한 권리를 가지고 있다. 따라서 우리는 탈북자와 탈북이주민을 위하여 특별지원을 해야 한다는 민족

적 그리고 도덕적 당위성을 가지게 된다.

구체적인 탈북이주민 정착지원제도를 마련하기 이전에 다음과 같은 원칙을 정리할 필요가 있다.

첫째, 인도주의적, 민족공동체적 입장 견지의 원칙이다. 탈북이주민에 대한 정착지원대책은 인간으로서의 기본적인 권리와 생활을 보장하고, 또한 같은 국민으로서 이들을 정치적, 이데올로기적 그리고 부처 또는 특정단체의 이해추구를 위한 수단으로 이용하지 않는다는 인도주의적이고 민족공동체적 입장에서 수립되어야 한다.

둘째, 기회균등의 원칙을 지적할 수 있다. 탈북이주민은 남한사회에서의 생활에 필요한 수단획득(교육, 재산, 작업 등)의 기회에 있어서 남한주민에 비해 상대적으로 불리한 위치에 놓이게 된다. 따라서 탈북 이주민에 대한 정착지원은 이러한 문제에 대해 보완 또는 보상을 해 준다는 입장에서 실시되어야 한다.

셋째, 자립정착지원의 원칙이다. 탈북이주민은 남한사회에 아무런 생활의 기반이 없는 상태에서 새로운 출발을 하여야 하며, 자신의 노동력이 이질적인 사회에서의 유일한 생존수단이 된다. 따라서 이들에 대한 제반교육의 실시와 생계보장이 이루어 질 수 있도록 하기 위하여 일정기간 동안 남한 저소득계층과의 형평성문제를 완화할 필요가 있다.

이러한 기본원칙을 바탕으로 탈북이주민 지원제도에 대한 세부적인 개선방안

을 다음과 같이 건의하고자 한다.

첫째, 탈북이주자의 시설수용과 지역별 분산을 위한 법적 근거를 마련하도록 한다. 남한도착 이후 일정기간 동안의 수용보호는 관련 당사자에 대한 행정적, 법적 그리고 제도적 지원을 위해서 필요한 조치로 판단되나, 거주이전의 자유에 대한 기본권 제약의 논란을 야기할 우려가 있고 탈북이주민의 지역별 분산수용은 향후 대량탈북사태의 발생시 관련비용의 지역간 공평분담의 차원에서 요구되어지는 사항이다. 따라서 관련법의 개정시 수용보호기간의 설정과 지역별 분산수용기준을 마련함으로써 탈북이주민에 대한 능동적인 지원체계를 구축해야 할 것이다.

둘째, 현행 「귀순북한동포보호법」상의 보로금 지급규정을 삭제하는 방안을 적극적으로 모색하고, 필요할 경우 안기부 또는 국방부에서 별도의 근거규정을 마련하여 특별지원을 하도록 한다. 보로금은 그 기능상 북한에서의 사회적 신분계급을 남한으로 수평이동하는 작용을 하게 되어 탈북이주민간 내적 갈등의 요인으로 작용하고 있다. 나아가 이들에 대한 제반 정착지원은 동포애적인 차원에서 제공되어야 한다는 당위성의 차원에서 살펴 볼 때 보로금 지급규정은 관련법의 개정시 삭제되어야만 할 것이다.

셋째, 정착지원금의 산정기준을 현행 월최저임금 기준에서 전체 근로자 평균임금으로 수정함으로써 지원수준이 상향조정될 수 있도록 하되, 현행의 일시금 지

급방식을 지양하고 일정기간 동안 분할지원하도록 한다. 정착지원금의 상향조정은 남한이주 초기 당사자의 생계기반조성을 위한 지출요인을 충족할 수 있는 수준으로 이루어져야 할 것이며, 정착금의 분할지원방식은 이들의 자산관리능력 미숙을 보완하기 위해 필요한 조치로 판단된다.

넷째, 사회보장정책적 차원의 정착지원은 남한의 현행 사회보장제도를 활용하는 방안을 적극적으로 모색하도록 한다. 이러한 방안은 탈북이주민 지원업무의 전문성 및 연속성을 유지하고 나아가 행정관리비의 절감효과도 있을 것으로 판단된다.

다섯째, 탈북이주자의 적성과 능력에 적합한 직업교육이 이루어 질 수 있도록 하기 위하여 공공 및 민간직업교육기관을 활용하도록 하고, 정착지원금은 교육참여의 성실성과 연계하여 차등지급될 수 있도록 한다. 아울러 직업교육과 직업알선의 연계성과 효율성을 감안하여 정착지원금제도의 관리운영주체를 고용보험에 위임하는 방안을 적극적으로 모색하도록 한다.

여섯째, 보건복지부 내에 별도의 과를 설치하여 탈북이주민의 보호업무를 독립적으로 수행하도록 하고, 귀순북한동포보호위원회의 결정사항에 따라 각 정부부처의 관련업무를 총괄관리하도록 한다. 보건복지부에 의한 관련업무의 총괄은 복지정책의 전문성과 지역단위에서의 업무수행능력 등을 고려해 볼 때 그 당위성이 있다고 생각된다. 현재 보건복지부에서는 사회복지전문요원과 사회복지사를 전국적

보건복지부에 의한 관련업무의 총괄은 복지정책의 전문성과 지역단위에서의 업무수행능력 등을 고려해 볼 때 그 당위성이 있다고 생각된다.

으로 운영해 오고 있다. 따라서 탈북이주민의 정착지원업무와 관련하여 이들을 활용할 수 있는 방안을 적극적으로 모색해야 할 것이다.

일곱째, 제3국에서 표류하고 있는 탈북자들의 신변안전과 이들의 전면적인 조기수용을 위한 대책을 마련하도록 한다. 이에 따른 외교적 마찰을 해결하기 위하여 탈북자들이 국제법상 난민으로 인정을 받을 수 있도록 하는 정부의 적극성과 진취적인 자세가 요구되고 있다.

6. 새로운 탈북이주민 보호법에 대한 평가

최근 탈북이주민의 수가 증가함에 따라 정부는 이들의 수용과 정착지원제도의 개선의 일환으로써 「북한탈출주민 보호 및 정착지원에 관한 법률」의 제정을 서두르고 있다. 이 법은 기존의 제도에서 문제점으로 제기되어 왔던 사안들을 상당부분 개선하려 했다는 점에서 큰 의미를 가지고 있다. 대표적인 개선사항으로서는 통일원에 의한 정착지원정책의 총괄, 탈북이주민 전용정착지원시설의 설치, 통일원 주도의 사회적응 및 직업교육 실시와 직업알선, 보호 및 정착지원업무의 지방자치단체 위임 등이 있다.

그러나 새로운 법안에 대한 상당한 의 미부여에도 불구하고, 현행제도에서 노출 되고 있는 문제를 해결하는데 있어서 몇 가지 미흡한 부분을 지적할 수 있다.

첫째, 제3국 주재 탈북자의 수용을 위 한 아무런 규정을 담고 있지 못하다는 점 이다. 물론 이러한 문제는 원칙적으로 외교적 노력으로 해결해야 할 사안이나, 개정법에서는 최소한 탈북자들의 신변안전 과 수용절차와 관련한 기준을 제시하고 있어야만 한다고 생각된다.

둘째, 통일원에 의한 정착지원정책 총괄의 효율성에 관련한 문제이다. 이에 대 해 결론적으로 언급하면 통일원보다는 현재 보건복지부가 담당하고 있는 업무기능 을 확대하여 보건복지부에 의한 전담체계 를 구축하는 것이 더 효율적이라고 판단 된다. 통일원은 보건복지부와는 달리 사회복지분야의 전문성을 결여하고 있을 뿐만 아니라, 거주지 차원에서 탈북이주민 을 보호·지원할 수 있는 하부조직을 가지고 있지 않기 때문이다. 이러한 문제를 해결할 수 있기 위해서는 통일원이 새로운 하부조직을 구축하거나 타 부처의 업무협조를 구하여야만 하는데, 이는 비용 측면에서 뿐만 아니라 기존의 부처간 연계성 문제를 재연할 우려가 있음을 염두 에 두어야 할 것이다.

셋째, 수용시설운영의 효율성과 관련한 문제이다. 정부는 1998년까지 약 90억을 투자하여 탈북이주민 500명을 수용할 수 있는 규모의 시설 설치를 계획하고 있다.

그러나 연간 탈북이주민의 규모가 40명을 넘지 않고 있다는 점을 감안해 볼 때 과도한 설비투자에 대한 우려가 제기될 수 있다. 물론 이는 대량탈북사태를 대비하 는 차원에서의 투자라는 점에서 일정부분 설득력을 가질 수 있으나, 그 이전까지 시설의 유지와 행정관리에 따르는 추가적 인 비용부담문제는 여전히 남게 된다. 따라서 필자의 의견으로는 현 단계에서 새 로운 수용시설의 설치를 가급적 지양하도 록 하고, 대신 유희관광서의 개조 또는 대한적십자사 등 사회복지 관련단체의 시설을 활용하는 방안을 모색하는 것이 바람직하다고 생각된다. 그리고 탈북자의 규모가 급속하게 증가하게 될 경우 별도의 시설을 설치하도록 하고, 이 때에도 수용기간의 단축과 신속한 지역별 재배치 를 통하여 과도한 시설의 설치를 억제하 도록 하여야 할 것이다.

넷째, 수용기간중 실시되는 교육의 효율 성과 관련한 문제이다. 새로운 법(안)에 의하면 탈북이주민에 대한 수용시설 보호 기간은 1년으로 하고, 여건에 따라 연장 또는 단축할 수 있도록 하고 있다. 그리고 이 기간 중 사회적응교육과 직업교육을 실시할 수 있도록 하고 있다. 현재 통일원 은 수용자를 위하여 공공직업훈련기관에 위탁교육을 실시할 계획에 있으나, 이 경 우 별목공의 경험에서 처럼 교과내용의 제한에 따른 당사자의 불만과 효율적인 인력양성에 애로가 발생할 것으로 생각된 다. 이러한 문제를 해결하기 위한 일환으

로서 수용기간을 2~3개월 정도로 단기화 하여 기초적응교육을 실시하도록 하고, 지역별로 분산수용하여 개인의 능력 및 적성과 지역의 경제사회적 여건에 적합한 직업교육이 실시될 수 있도록 하여야 할 것이다. 그리고 직업교육은 공공교육기관 뿐만 아니라 인근의 민간훈련기관 또는 학원에서도 실시할 수 있도록 하여 교과과정의 다양성을 제고하여야 할 것이다.

7. 결 론

오늘날 북한은 경제체제의 모순과 대외적 고립으로 인하여 문제의 자체 해결능력을 급속하게 상실하고 있는 것으로 알려져 있으며, 이에 대한 증후군으로서 탈북자의 수가 매년 증가하는 추세에 있다.

따라서 우리는 탈북자들의 수용과 정착 지원을 위한 법적·제도적 대책을 조속히 마련하여 향후 북한에 급변사태가 발생하여 주민의 대량탈북사태가 발생할 경우에도 능동적으로 대처할 수 있는 능력을 갖추어야 할 것이다. 그러나 현행 탈북자에 대한 대책과 관련하여 정부는 이들의 국내수용문제에 있어서나 사회정착지원에 있어서 여러 가지 허점을 드러내고 있다.

현재 통일원을 전담기구로 하는 새로운 탈북이주민 정착지원법안 또한 여러 가지 측면에서 문제점을 가지고 있다. 왜냐하면

통일원은 탈북이주민 보호업무를 현장에서 수행하기 위한 하부관리운영기구가 전무한 실정이며, 나아가 탈북이주민을 위한 사회복지정책적인 차원의 전문성이 결여

탈북자들의 수용과 정착지원을 위한
법적·제도적 대책을 조속히 마련하여
향후 대량탈북사태가 발생할 경우 능동적으로
대처할 수 있는 능력을 갖추어야 할 것이다.

되어 있기 때문이다. 또한 통일원의 탈북이주민 전담체제는 향후 대량탈북사태의 발생시 요구되어지는 지역별 분산수용업무의 수행능력을 감안해 볼 때 재고의 여지가 있다고 판단된다. 따라서 다양한 정부부처 탈북이주민에 대한 정책적 수행능력을 상호비교하여 합리적 차원에서 전담부서를 지정하도록 하는 것이 바람직하다.

통일에 대비하고 통일과정에서 남북한 주민간 내적통합을 이루어야 하는 과제를 안고 있는 우리는 탈북이주민에 대한 지원정책을 장기적이고 거시적인 차원에서 수립하여야 할 것이다. 이는 향후 북한으로부터의 대규모적인 이주사태가 발생할 경우에도 가급적 유사한 정책적 기초하에서 적용되어야 하기 때문이다. 따라서 지나치게 감상적이거나 반대로 배타적인 탈북이주민 정책의 수립은 지양해야 할 것이다. 끝으로 북한의 문제도 우리의 문제라는 전향적인 사고하에서 통일을 지향하는 넓은 시각에서 탈북이주민 지원정책이 수립되었으면 하는 바램이다.