

분단국가의 사회문화법제 연구

북한이탈주민의 사회보장법상 쟁점

류지성



분단국가의 사회문화법제 연구

북한이탈주민의 사회보장법상 쟁점

Issues on Social Security Laws of North Korean Defectors

연구책임자 : 류지성(한국법제연구원 부연구위원)
RYU Ji sung

2018. 9. 28.

연 구 진

연구책임 류지성 부연구위원

심의위원 강문수 선임연구위원
김현희 연구위원
문홍안 건국대학교 교수

요 약 문

I. 배경 및 목적

- ▶ 북한이탈주민이 남한주민과 실질적으로 동등한 기회를 보장받아 사회에 정착하도록 하기 위한 목적으로 사회보장제도로서 지원할 여지가 있는지를 연구하였음.
- 북한이탈주민에 관한 실태조사를 보면 북한이탈주민의 남한사회 정착은 점차적으로 개선되고 있는 것으로 나타났음.
- 그러나 아직 남한주민에 비해 사회적으로나 경제적으로 열악한 지위에 놓여 있다는 것을 알 수 있음.
- 북한이탈주민에 처한 실태에 입각하여 현행 사회보장제도를 규정하는 법제 가운데 북한이탈주민에게 적용할 수 있거나 추가로 개정이 필요한 사항에 관하여 연구하였음.

II. 주요 내용

- ▶ 정착실태조사
 - 북한이탈주민에 대한 사회보장제도적 지원이 필요함을 인구현황, 사회·경제적 지위 및 소득수준, 남한주민과의 비교를 중심으로 정착실태조사연구를 기반으로 검토하여 활용하였음.

▶ 헌법적 및 사회보장법제 분석

- 헌법상 평등원칙, 사회적 기본권에 관한 이론적 연구를 기반으로 헌법재판소의 판례, 적극적 평등실현조치에 관한 북한이탈주민의 적용 가능성에 대하여 연구하였음.
- 북한이탈주민지원법을 비롯하여 사회보장기본법, 국민기초생활보장법, 국민연금법 상 특례, 사회복지사업법, 다문화가족지원법, 한부모가족지원법, 긴급복지지원법의 내용과 적용대상 및 문제점에 대한 검토를 중심으로 북한이탈주민에 대한 사회보장 제도를 적용할 수 있는지에 관하여 연구하였음.

Ⅲ. 기대효과

- 북한이탈주민과 남한주민 간의 실질적 기회의 균등과 정의에 부합하는 정착지원제도를 고안하였음.
- 북한이탈주민의 사회적·경제적 정착지원을 돕고 사회통합정책에 기여할 수 있을 것으로 기대함.
- 북한이탈주민에 대한 사회보장제도를 강화하기 위한 입법개정시 북한이탈주민법 및 관련 사회보장법제의 적용가능성에 대한 참고자료로서 활용할 수 있음.

- ▶ 주제어 : 북한이탈주민, 북한이탈주민지원법, 북한이탈주민 정착실태, 북한이탈주민 사회보장, 북한이탈주민 특례

Abstract

I. Backgrounds and Purposes

- ▶ Studied aiming to investigate whether the supporting rooms were existed in the social security system for the North Korean defectors to be secured by the equal opportunities with the South Koreans so as to be settled in the society.
 - Upon the practice investigation of the North Korean defectors, their settlement level in the South Korean society was found to be improved gradually.
 - However, their social and economic statuses have been positioned poorly compared to those of the South Koreans yet.
 - Studied on the items that are necessary to be applied to the North Korean defectors or amended additionally among the regulations in the present social security systems with respect to the North Korean defectors' statuses

II. Major Content

- ▶ Investigation on the settlement status
 - Reviewed and utilized the necessity of social security system supports for the North Korean defectors with respect to the demography, social and economic statuses, and income level compared to those of the South Korean people based on the study of settlement practices.

▶ Analysis of Constitution and social security regulations

- Studied on the applicability of precedents by Constitutional Court and active counteractions on the equality realization to the North Korean defectors based on the theoretical study on the equality principles and social rights in Constitution.
- Studied on the applicability of social security systems to the North Korean defectors based on the reviews of their applicable subjects and problems including North Korean Defector Supporting Act, Social Security Basic Act, National Basic Living Security Act, Special cases under National Pensions Act, Social Welfare Service Act, Multicultural Families Support Act, Single-Parent Families Support Act, Emergency Aid and Support Act.

III. Expected Effects

- Designed the settlement support system that satisfies the equality of the practical opportunities and justice between the North Korean defectors and the South Korean people
 - Expected to assist the social and economic stabilization supports for the North Korean defectors and contribute the social integration policy.
 - Can be utilized as the reference data on the applicability of North Korean Defectors Act and related social security regulations when legislations to enhance the social security system for the North Korean defectors.
- ▶ **Key Words** : North Korean defector, North Korean Defector Supporting Act, Stabilization status of North Korean defectors, Social security for the North Korean defectors, Special cases for the North Korean defectors

목차

북한이탈주민의 사회보장법상 쟁점

korea legislation research institute

요 약 문 5
 Abstract 7

제1장 서론 / 13

제1절 연구의 필요성과 목적 15
 제2절 연구의 범위와 방법 16

제2장 북한이탈주민의 정착실태 / 17

제1절 북한이탈주민의 인구현황 19
 제2절 북한이탈주민의 경제사회적 정착실태 21
 제3절 남한주민과의 비교열위 23

제3장 헌법상 북한이탈주민과 사회보장제도 / 25

제1절 북한이탈주민의 법적 지위 27
 I. 북한주민의 유형 27
 II. 국내법상 지위 28
 제2절 헌법상 사회적 기본권 29
 I. 의 의 29
 II. 인간다운 생활을 할 권리의 의미와 법적 성격 30
 III. 인간다운 생활을 할 권리에 관한 헌법재판소 결정 31
 제3절 헌법상 적극적 평등실현조치(Affirmative Action)와 북한이탈주민의
 사회보장수급권 32

| | |
|--|----|
| I. 적극적 평등실현 조치의 헌법적 의의 | 32 |
| II. 적극적 평등실현조치에 관한 헌법재판소 결정 | 33 |
| III. 북한이탈주민에 대한 적극적 평등실현 조치의 가능성 | 34 |

제4장

북한이탈주민의 사회보장에 관한 법제 / 37

| | |
|---|----|
| 제1절 개 설 | 39 |
| 제2절 북한이탈주민지원법 | 43 |
| I. 주요내용 | 43 |
| II. 법률의 연혁과 체계 | 44 |
| III. 북한이탈주민법상 사회보장적 내용 | 48 |
| IV. 사회보장 관련 규정의 비판적 검토 | 53 |
| 제3절 사회보장기본법 | 54 |
| I. 법의 목적과 주요내용 | 54 |
| II. 북한이탈주민의 사회보장 강화 관점에서의 사회보장기본법의 검토 | 58 |
| 제4절 국민기초생활보장법 | 59 |
| I. 법의 목적과 주요내용 | 59 |
| II. 이탈주민의 사회보장 강화 관점에서 본 국민기초생활보장법의 문제점 | 64 |
| 제5절 국민연금법상 특례 | 65 |
| 제6절 사회복지사업법 | 67 |
| I. 법의 목적과 사회복지사업의 정의 | 67 |
| II. 북한이탈주민대상사업과 사업복지사업법 | 75 |
| 제7절 다문화가족지원법 | 76 |
| I. 법의 목적과 체계 | 76 |
| II. 다문화가족지원법에서 주는 시사점 | 79 |
| 제8절 한부모가족지원법 | 81 |
| I. 법의 목적과 주요내용 | 81 |
| II. 한부모가족지원법과 관련한 북한이탈주민지원의 제도적 미비점 | 85 |

제9절 긴급복지지원법 86
I. 법의 목적과 주요내용 86
II. 긴급복지지원법에서 주는 시사점 87

제5장 결론 / 89

참고문헌 93

korea
legislation
research
institute

제1장 서론

제1절 연구의 필요성과 목적

제2절 연구의 범위와 방법

제1장 서론

제1절 연구의 필요성과 목적

본 연구는 북한이탈주민이 남한사회에 정착한 이후 지역사회에 통합되는 과정¹⁾에서 안정적으로 남한시민과 동등한 삶을 영위할 수 있도록 지원하기 위해 제도적으로 지원할 사항이 아직 많다는 문제의식에서 시작하였다. 북한이탈주민은 우선 남북한 통일 내지 통일 이전 단계에서 통일상을 가늠할 수 있는 가늠자²⁾로서의 상징성이 있고, 그 특수한 성격을 뛰어넘어 남한 주민과 동등한 시민으로서 살아갈 수 있는 기회의 동등한 부여라는 측면에서 의의가 있다. 북한이탈주민에 대한 수많은 연구가 입증하는 바와 같이 이들을 지원하는 제도는 기본적으로 북한이탈주민지원법에서 대략을 정하고 있으나 이 법제가 갖는 한계성 특히 사회보장수급권과 관련하여서는 아직 빈약한 부분이 있어서 자립자활을 유도하는 동시에 부족한 부분을 제도적으로 지원할 필요가 있는바 보다 구체적으로 현행 헌법에 기초하여 사회보장제도와 관련한 법률들을 연구의 대상으로 미진한 점을 도출하여 개선방안을 전체 법체계 속에서 제시하는 것을 목적으로 한다.

1) 물론 이 과정을 언제부터 언제까지로 볼 것인가에 대해서는 일관된 기준이 있는 것은 아니나 탈북민이 스스로 남한사회에 동등한 주민으로 환대받고 자생력을 갖고 있다고 판단될 때까지를 과정으로 이해할 수 있다.

2) 류지성, 『북한이탈주민 지원법제의 현황과 개선방안에 관한 연구』, 한국법제연구원, 2016, 15면.

제2절 연구의 범위와 방법

본 연구는 소위 먼저 온 통일로서 불리우는 북한이탈주민지원제도의 국내법적 쟁점에 관하여 분석하여 문제점과 개선방안에 관하여 연구하였다. 다만, 인적 연구범위로서는 현재 상태에서의 국내에 체류 중인 북한이탈주민을 한정하고 있으므로 통일 직전이나 통일 이후에 발생할 사회보장제도에 관한 쟁점은 연구의 범위로 하지 않았음을 밝힌다.

우리 헌법상 북한이탈주민지원에 관한 근거가 되는 조항에 대해 분석하여 북한이탈주민의 법적 지위와 지원의 헌법적 의의에 관하여 도출하였다. 특히 북한이탈주민의 보호와 정착에 관한 특별한 조치에 관하여 제기될 수 있는 법적 쟁점으로서 평등원칙에 관한 일반이론에 비추어 북한이탈주민지원의 법적 정당성에 관하여 논하였다.

본 연구는 법제도와 지원주체라는 두 가지의 관점에서 접근하였다. 먼저 제도적 문제를 분석하기 위하여 지원제도에 관한 접근을 하고 다음으로는 지원주체로서 국가, 지방자치단체 및 민간의 지원현황과 관련 제도의 문제점과 개선방안을 분석하였다.

주요 연구대상인 북한이탈주민지원에 관한 헌법적 근거에 비추어 국내 법률상 북한이탈주민지원에 관한 법제도로써 먼저 “북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률”(이하 “북한이탈주민법”)과 사회보장법, 사회복지사업법, 국민연금법, 다문화가족법, 교육법 등 기타 북한이탈주민의 사회보장을 위한 법률에 있어서 특례조항을 중심으로 법적 쟁점과 문제점을 짚어보고 그 개선방안에 관하여 연구하고 법제도 개선방안을 중심으로 결론을 맺었다.

연구의 방법으로서 문헌에 의한 연구로서 주요 논문, 보고서, 자료집을 기초로 하여 작성하였으나 필요에 따라 전문가회의, 인터뷰, 워크숍, 자문서 등도 활용하여 연구하였다. 또한 분단국가 및 통합국가의 사례도 비교법적 연구의 방법으로서 함께 거론하여 비교하고 시사점을 도출하였다. 이들 국가는 남북한의 분단과 그 성격을 완전히 똑같이 할 수는 없으나 분단국가에서 이탈한 국민에 대한 보호와 지원을 어떠한 제도로써 해나가고 있는지를 참고하는 범위에서 논하였다.

제2장

북한이탈주민의 정착실태

제1절 북한이탈주민의 인구현황

제2절 북한이탈주민의 경제사회적 정착실태

제3절 남한주민과의 비교열위

제2장

북한이탈주민의 정착실태

제1절 북한이탈주민의 인구현황

통일부에 따르면 2018년 3월말까지의 입국자를 기준으로 남성 9,051명, 여성 22,776명으로 총 31,827명으로 집계되었는데 이는 1998년 947명, 2003년 1,285명이 입국하는 등 2009년 2,914명까지 입국자 수는 꾸준히 늘다가 2010년부터는 서서히 줄어 2017년에는 1,127명이 입국하여 2002년 이후 가장 적은 수가 입국하였다. 그러나 북한이탈주민의 인국 누계는 2018년 6월을 기준으로 31,827명으로 늘어나 있고 이들이 하나의 사회집단을 형성하게 되었다.³⁾

북한이탈주민의 연도별 입국추이⁴⁾

(17. 4월말 기준, 단위: 명)

| 구분 | '98 | '01 | '02 | '03 | '04 | '05 | '06 | '07 | '08 | '09 | '10 | '11 | '12 | '13 | '14 | '15 | '16 | '17.4 (명칭) | 합계 |
|----|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------------|--------|
| 남 | 831 | 565 | 510 | 474 | 626 | 424 | 515 | 573 | 608 | 662 | 591 | 795 | 404 | 369 | 305 | 251 | 302 | 55 | 8,860 |
| 여 | 116 | 478 | 632 | 811 | 1,272 | 960 | 1,513 | 1,981 | 2,195 | 2,252 | 1,811 | 1,911 | 1,098 | 1,145 | 1,092 | 1,024 | 1,116 | 333 | 21,740 |
| 합계 | 947 | 1,043 | 1,142 | 1,285 | 1,898 | 1,384 | 2,028 | 2,554 | 2,803 | 2,914 | 2,402 | 2,706 | 1,502 | 1,514 | 1,397 | 1,275 | 1,418 | 388 | 30,600 |

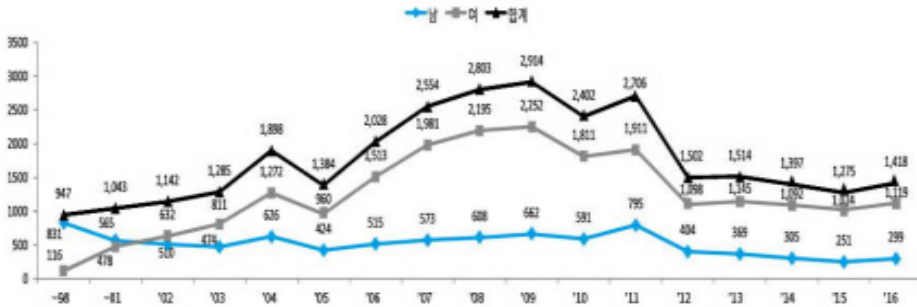
* ('48년) 최초 귀순 → ('07.2월) 1만명 → ('10.11월) 2만명 → ('16.11월) 3만명 돌파

3) 통일부 홈페이지 북한이탈주민 정책의 현황표 기준.

<http://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/NKDefectorsPolicy/status/lately/> <최종검색일 2018.8.3.>

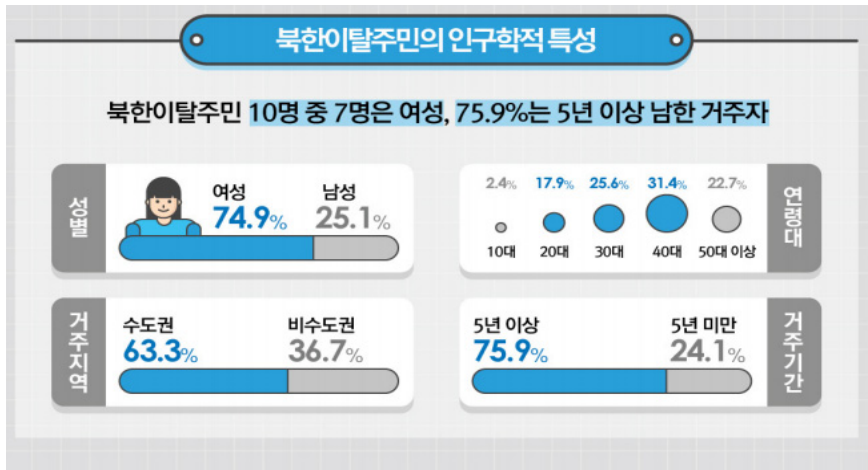
4) 통일부, 『2017북한이탈주민 정착지원 실무편람』, 2017, 11면.

〈연도별 입국 추세〉



우선 두드러지는 특징으로서 전체 탈북민 가운데 남성은 25.1%에 불과하나 여성은 74.9%로 압도적으로 높은 특징을 지닌다. 연령대별로 볼 때, 북한이탈주민 가운데 남한 입국자는 40대가 31.4%로 가장 높고, 30대가 25.6%, 20대가 17.9%의 순이다. 이러한 연령별 분포를 볼 때 북한이탈주민 중 남한 입국자는 40대가 가장 많고, 30대, 20대, 50대, 60대, 10대, 10대 미만대의 순이다.

북한이탈주민의 인구학적 특성⁵⁾



5) 남북하나재단(장인숙), 『북한이탈주민 실태조사』, 2017, 북한이탈주민 정착실태조사 인포그래픽.

따라서 이러한 인구의 구조적 현황에서 볼 때 탈북민의 정착지원 사업은 40대와 30대를 중심으로 사회보장 제도와 면밀히 검토할 필요가 있다. 40대를 중심으로 하면 이들 자녀 세대인 10대의 문제가 해소될 수 있고 30대를 중심으로 하면 10대 또는 10대 미만의 자녀 또는 50대 이상의 부모세대에 대한 문제를 해소하는데 기여할 수 있을 것으로 보인다. 물론 무가족 세대와 전통적 취약연령층인 아동과 노인에 대한 제도검토도 요청된다. 또한 성비(性比)의 관점에서는 남성보다는 여성이 다수를 차지하므로 여성의 입장에서 필요한 사회복지제도를 탐색하는 것도 요구된다.

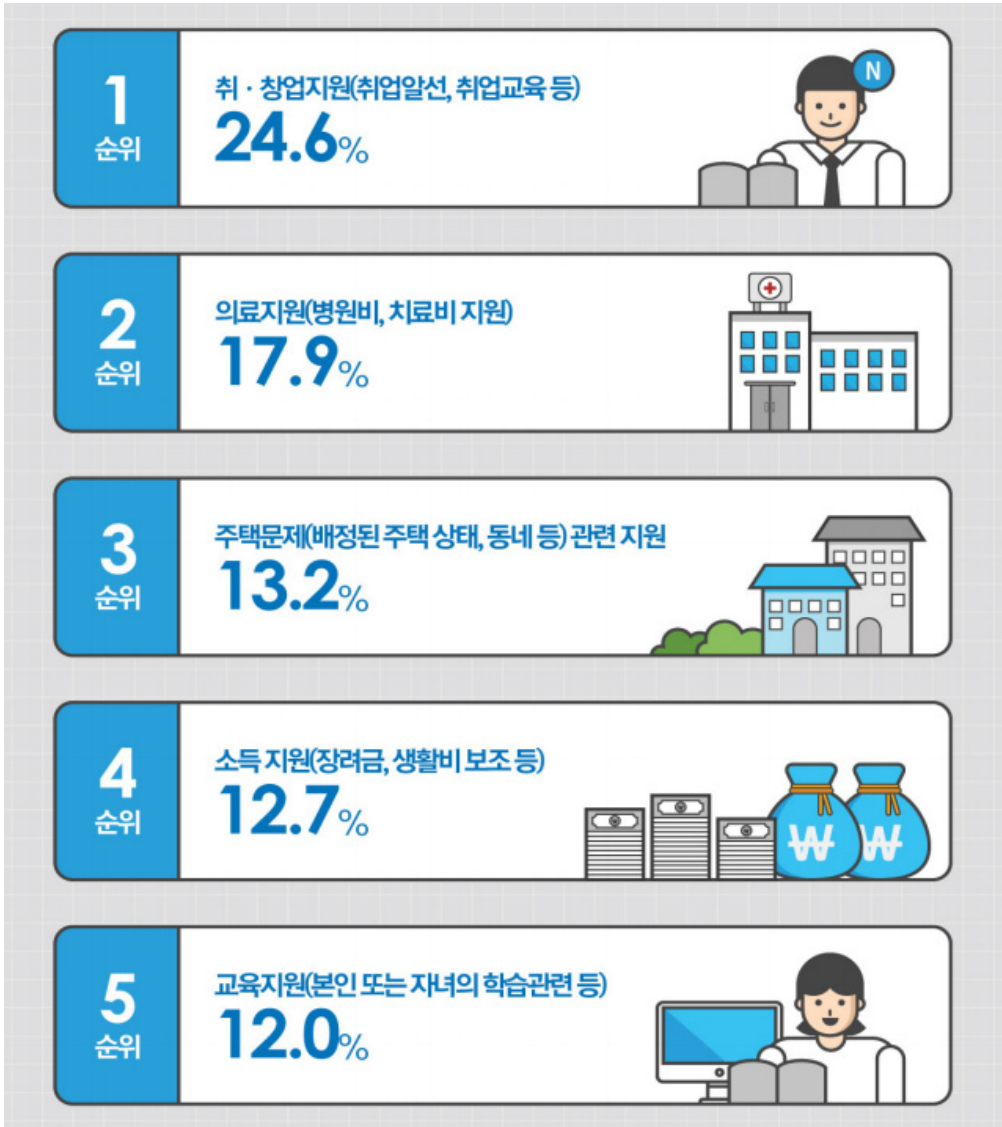
제2절 북한이탈주민의 경제사회적 정착실태

북한이탈주민의 사회보장 제도와 실태를 이해하기 위해서는 사회보장과 관련된 다양한 경제사회적 현황을 먼저 검토할 필요가 있다. 먼저 북한이탈주민의 사회활동 참가와 관련하여 중요한 요소로서 학력, 직업의 질, 소득 수준 등에 대해서 알아보자.

탈북민의 남북통합학력은 ‘중고등학교 졸업 이하’가 전체의 68.6%로 나타나고 있으며 다음으로는 전문대학교 졸업이하, 대학교 재학이상으로 저학력자의 비율이 매우 높다는 것을 알 수 있다. 중요한 것은 남북통합학력⁶⁾이 이정도 수준이므로 실제 탈북당시의 학력은 더욱 낮으며 통합학력의 인정에 대해서는 사회생활 진입에 장벽적 요인으로 작용하는 것으로 판단된다. 아울러 북한에서의 직업에 관하여도 직업이 있었던 비율은 전체 조사자의 66.2%이며 그 가운데 40.8%가 노동자였던 것으로 조사되었다.

탈북민 스스로가 더 나은 남한생활을 위해 필요한 것으로는 취업 및 창업의 지원, 의료 지원, 주택문제, 소득지원, 교육지원 순으로 나타나 역시 경제적 자립에 관한 지원이 절실한 것으로 나타났고 이와 더불어 이들의 장기간에 걸친 탈북과정에 따른 의료지원이 필요한 지원으로 인식할 수 있다. 따라서 이들의 지원제도 역시 경제적 자립·자활과 의료 보호를 중심으로 설계되어야 할 필요성이 있다.

6) 남북통합학력이란 남한최종학력과 북한 최종학력을 종합하여 남한학력을 기준으로 재분류한 것이다. 남북하나재단, 『2017 북한이탈주민정착실태조사』, 24면.



제3절 남한주민과의 비교열위

탈북주민의 직업을 보면 단순노무종사자의 비율이 21%(남한주민은 13.3%), 서비스업 종사자의 비율은 18.2%(10.9%)인데 이는 남한주민에 비하여 높은 수치이다. 또한 취업자의 종사상의 지위를 보면 임금근로자는 85.7%, 비임금근로자는 14.2%로 나타났는데, 특히 월평균 임금을 보면 178.7만원으로 일반국민 242.3만원보다 63,6만원 가량 낮다. 북한이탈주민의 정착과 관련한 주요지표들을 보면 점진적으로 개선되고 있는 추세이기는 하지만 아직 전체국민 평균에는 미치지 못하고 있는 실정이므로 더욱 개선방안을 찾아 추진하여야 한다. 또한 이러한 개선상황은 과거의 탈북과 다른 동기를 갖고 탈북 하는 최근의 북한이탈주민들의 특성에서 보았을 때 정착실태의 개선이 반드시 우리 내부의 시스템의 공적으로 돌릴 수만 있는가에 대해 의문이다. 즉, 과거 경제적 이유에서의 탈북이 주를 이루어 왔으나 현재는 이미 어느 정도의 물질적, 환경적 기반을 갖춘 후에 탈북 하여 바로 정착하는 경우가 많아졌기 때문이다. 이미 탈북 전에 남한사회에 대한 상세한 정보를 갖고 준비를 하여 정착을 하는 경우도 흔해져 있기 때문에 북한이탈주민의 정착실태 개선이 반드시 우리의 제도로만 성공을 거두고 있는지에 대해서는 제고의 여지가 있으며 지속적인 모니터링이 필요한 것이다. 특히 남한주민에 비해 열등한 경제적 지위는 이들의 우울감, 열등감, 남한사회에 대한 불만 등으로 이어져 궁극적으로는 사회통합을 가로막는 장애로 작동할 수 있다는 점과 이들의 정착이 통일한국의 통합 상에 대한 가늠자라는 측면에서 개선이 필요하다.

탈북민 정착 관련 주요지표⁷⁾

(단위 : %, 만원)

| 구 분 | '13년 탈북민 | '14년 탈북민 | '15년 탈북민 | '16년 탈북민 | '16년 전체국민 |
|----------------|----------|----------|----------|----------|-----------|
| 고용률 | 51.4 | 53.1 | 54.6 | 55.0 | 61.0 |
| 실업률 | 9.7 | 6.2 | 4.8 | 5.1 | 3.6 |
| 생계급여수급률 | 35 | 32.3 | 25.3 | 24.4 | 3.2('15년) |
| 임금근로자 월평균임금 | 141.4 | 147.1 | 154.6 | 162.9 | 236.8 |

7) 통일부, 『2017 북한이탈주민 정착지원 실무편람』, 2017, 13면.

제3장

헌법상 북한이탈주민과

사회보장제도

제1절 북한이탈주민의 법적 지위

제2절 헌법상 사회적 기본권

제3절 헌법상 적극적 평등실현조치(Affirmative Action)와
북한이탈주민의 사회보장수급권

제3장

헌법상 북한이탈주민과 사회보장제도

제1절 북한이탈주민의 법적 지위

I. 북한주민의 유형

소위 우리가 말하는 북한이탈주민이란 법상의 그것과 실체가 약간의 차이가 있어 먼저 그 유형을 분류하여 보기로 한다. 먼저 북한이탈주민이라면 북한지역을 이탈하여야 한다. 이탈한 북한 주민이 모두 우리법상 북한이탈주민이 되는 것은 아니다. 먼저 북한법상 합법적으로 이탈하여 북한으로 돌아갈 의사로 일시적으로 제3국에 체류하고 있는 자에 대해서는 현실적으로 우리 법으로 규율하는 영역에 해당하지 않는다는 전제에서 북한법상 불법적으로 이탈하거나 합법적으로 이탈하여도 남한으로 정착할 의사로 우리 정부에 보호신청을 하는 자를 말한다. 북한이탈주민법상의 북한이탈주민이란 “군사분계선 이북지역에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 사람”으로 규정(제2조 제1호)하고 있어 우리법상의 북한이탈주민은 매우 협소한 범위로 한정하고 있다.⁸⁾

8) 북한이탈주민의 유형에 관하여는 이미 류지성, “북한이탈주민지원법의 주요논점에 관한 연구”, 『서울법학』, 서울 시립대학교 법학연구소, 2017.11에 선행연구가 있어 재차 거론하지 않기로 함.

<표 1> 북한주민의 유형 및 법적 지위⁹⁾

| 유형 | 법적 지위 | |
|---------------|-------------------------|---|
| 북한 내 거주자 | 북한주민 (대한민국 법상은 대한민국 국민) | |
| 제3국 체류중인 북한주민 | (북한법상) 합법적 체류자 | 북한주민, (대한민국 법상은 대한민국 국민) |
| | (북한법상) 불법적 체류자 | 이탈중인 자(대한민국국민, 북한주민, 난민?), 이탈후 제3국 거주자(체류국의 국적자) |
| 남한내 거주자 | 대한민국 국민 | 북한이탈주민법상 ‘보호대상자’ |
| | | 북한이탈주민법상 ‘비보호대상자’ |

II. 국내법상 지위

북한이탈주민의 우리 국내법적 지위를 논하기 위하여는 먼저 헌법과 개별 법률의 규정내용에서 근거를 도출할 수 있다.

대한민국 헌법 제3조는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”고 규정하여 북한지역을 포함한 한반도 전역을 우리 영토로 규정하고 있다, 이에 따라 북한주민도 당연히 우리 국민이라는 해석이 가능하다.¹⁰⁾ 개별법률로서는 역시 북한이탈주민지원법에서 정하고 있는데 동법률에서는 “북한이탈주민”과 법률의 적용대상으로서 “보호대상자”를 구분하고 있다. 북한이탈주민지원법은 상기와 같이 북한지역에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 둔 사람 가운데 외국 국적을 취득하지 않을 요건을 만족하여야 북한

9) 류지성, “북한이탈주민지원법의 주요논점에 관한 연구”, 『서울법학』, 서울시립대학교 법학연구소, 2017.11, 129면. (논문에서는 ‘북한국민’이라는 용어를 사용하였으나 본 보고서에서는 ‘북한주민’으로 용어수정)

10) 학설은 종래의 대법원 판결(대판 1961.9.28., 1959형상48;96.11.26., 96누1221)에 따라 북한을 미수복지역 내지는 반국가불법단체로 보는 견해와 남북한을 1민족 2정부로 보면서 북한을 사실상 하나의 정부로 보는 입장과 1민족 2국가로서 독립적 국가로 보는 견해가 있었다. 그러나 최근 헌법재판소의 판례에 따르면 북한을 반국가단체이면서 동시에 평화통일을 위한 대화와 협력의 동반자로 이해하는 것으로 하는데 이러한 이해가 통일이라는 관점에서는 주목된다 할 것이다.

이탈주민이라고 보며 그 가운데 대한민국의 보호를 받으려는 의사표시를 한 북한이탈주민에 대해서만 적용한다고 하고 있다. 나아가 법에서 말하는 “보호대상자”는 제9조 제1항에 따라 더욱 엄격한 요건을 규정하고 있다.

따라서 상세히는 법상 북한이탈주민과 보호대상자는 구별되는 개념이나 본 연구에서 논하는 북한이탈주민이란 국내에 정착한 북한이탈주민 전체를 말하는 것으로 법상의 보호대상자에 한정하는 것은 아니다.

중요한 것은 북한이탈주민도 우리 헌법 제3조에 따라 대한민국 국민이며 헌법 제11조 평등원칙에 따라 법 적용상 우리국민과 차별받을 이유가 없다는 점을 확인한다. 우리 헌법 제3조는 남북관계의 발전이라는 관점에서 남북관계 제도화를 추진하는 최근 북한의 국가성을 부정하는 근거법으로서 작동하여 적지 않은 난점을 유발하기도 하지만 북한에 대한 남한의 개입과 통일의 원칙으로서 중요한 기능을 하며 특히 북한이탈주민의 정착에 있어서 남한의 주민과 법 앞에 평등한 국민으로서의 지위를 누림에 있어서는 매우 유효적절한 기능을 하는 부분이 있다.

제2절 헌법상 사회적 기본권

I. 의 의

우리헌법에서 사회적 기본권을 논하는 근거는 제34조 제1항에서 찾는다. 제34조 제1항은 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다”고 규정하고 있다. 여기서 중요한 것은 인간다운 생활을 할 권리의 주체로서 ‘국민’을 규정한다는 점과 ‘인간다운 생활을 할 권리’의 의미가 무엇인지, 이 권리가 국가에 대하여 무엇을 요구할 수 있으며 국가는 이를 실현하기 위해 어떠한 방법을 동원하는가 하는 부분이다.

아울러 제34조 제2항상 국가의 “사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무”와 제5항의 “생활능력이 없는 국민을 보호해야 할 의무”, 제3항상의 “여자의 복지와 권익향상을

위하여 노력할 의무”제4항상의 “노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무”에서 인간다운 생활의 근거를 찾을 수 있으며 북한이탈주민의 인구학적 특성, 남한사회의 정착 실태 그리고 법적 지위에 입각해 보면 헌법 제34조에 따른 인간다운 생활을 영위할 주체로서 다루어질 충분한 여지가 있다.

- 헌 법 -

제34조 ① 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.

② 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다.

③ 국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다.

④ 국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다.

⑤ 신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.

⑥ 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.

II. 인간다운 생활을 할 권리의 의미와 법적 성격

인간다운 생활을 할 권리란 물질적인 궁핍으로부터의 해방을 주 내용으로 하는 물질적인 최저한도의 생활을 할 권리를 말한다.¹¹⁾

인간다운 생활을 할 권리의 법적 성격과 관련하여 학설상은 프로그램규정설과 추상적 규정설, 구체적 규정설이 대립한다.

프로그램규정설은 입법자에 대한 정책적 지침을 주는 것으로서 법적으로는 강제할 수 없는 입법방침에 머무는 것으로 해석한다.

이에 대해 추상적 권리설은 사회적 기본권을 국민이 추상적으로 생존을 보호받을 수 있음을 규정한 것일 뿐이며 사회적 기본권의 구체적 내용에 관한 규정은 존재하지 않기

11) 허영, 『한국헌법론』, 박영사, 2015, 551면.

때문에 사회적 기본권 규정이 구체적인 법적인 권리로 행사될 수 있기 위해서는 그 법적인 구체성, 돈 권리 주체의 확정, 그 법익의 존재, 청구방법 등이 명확히 되어야만 하며 그 실현 수단, 방법 등의 구체적인 절차에 관한 규정이 없기 때문에 구체적 권리가 아닌 추상적 권리라고 한다.¹²⁾

구체적 규정설은 사회적 기본권을 구체화하는 법률이 제정되어서 구체적인 권리로 실현되어야 하며 입법의 부작위에 대해서는 국가가 책임지는 현실적이고 구체적인 권리라고 한다.¹³⁾

학설상 인간다운 생활에 관한 법적 성격은 많은 다툼이 있으나 어쨌든 인간다운 생활을 실현하기 위한 우리 법제와 판례의 태도는 최저한도의 인간다운 생활을 보장¹⁴⁾하는 것으로 볼 수 있으며 관련한 법률을 구체적으로 입법하여 사회보장수급권을 보장하고 있다.

Ⅲ. 인간다운 생활을 할 권리에 관한 헌법재판소 결정¹⁵⁾

헌법재판소는 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지며 국가는 생활능력 없는 국민을 보호할 의무가 있다는 헌법의 규정은 입법부와 행정부에 대하여는 국민소득, 국가의 재정능력과 정책 등을 고려하여 가능한 범위 안에서 최대한으로 모든 국민이 물질적인 최저생활을 넘어서 인간의 존엄성에 맞는 건강하고 문화적인 생활을 누릴 수 있도록 하여야 한다는 행위의 지침 즉 행위규범으로서 작용하지만, 헌법재판에 있어서는 다른 국가기관 즉 입법부나 행정부가 국민으로 하여금 인간다운 생활을 영위하도록 하기 위하여 객관적으로 필요한 최소한의 조치를 취할 의무를 다하였는지의 여부를 기준으로 국가기관의 행위의 합헌성을 심사하여야 한다는 통제규범으로 작용하는 것이다. 그러므로 국가가 인간다운 생활을 보장하기 위한 헌법적인 의무를 다하였는지의 여부가 사법적 심사의

12) 홍성방, 『헌법학』, 현암사, 2008, 562면.

13) 정재황, 『신헌법입문』, 박영사, 2015, 473면.

14) 최저한도의 인간다운 생활로 보는 것은 우리법제의 태도에서도 나타난다고 할 수 있는데 “국민기초생활보장법” 제4조 제1항은 “이 법에 의한 급여는 건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는 것이어야 한다”고 정하고 있는 것에서 알 수 있다.

15) 헌재 1997. 5. 29. 94헌마33, 판례집 9-1, 543

대상이 된 경우에는, 국가가 생계보호에 관한 입법을 전혀 하지 아니하였다든가 그 내용이 현저히 불합리하여 헌법상 용인될 수 있는 재량의 범위를 명백히 일탈한 경우에 한하여 헌법에 위반된다고 할 수 있다. 국가가 행하는 생계보호의 수준이 그 재량의 범위를 명백히 일탈하였는지의 여부, 즉 인간다운 생활을 보장하기 위한 객관적 내용의 최소한을 보장하고 있는지의 여부는 생활보호법에 의한 생계보호급여만을 가지고 판단하여서는 아니되고 그외의 법령에 의거하여 국가가 생계보호를 위하여 지급하는 각종 급여나 각종 부담의 감면 등을 총괄한 수준을 가지고 판단하여야 ”한다고 결정하여 인간다운 생활을 할 권리는 최소한도의 보장으로 보면서 국가의 의무는 이를 불이행한 경우에 한하여 헌법에 위반된다는 해석을 하였다.

제3절 헌법상 적극적 평등실현조치(Affirmative Action)와 북한이탈주민의 사회보장수급권

I. 적극적 평등실현 조치의 헌법적 의의

적극적 평등실현조치¹⁶⁾는 헌법상 평등원칙에 대한 예외로서 종래 차별을 받아온 집단에 대하여 그 차별로 인한 불이익을 보상하여 다시 평등상태로 회복시키기 위한 조치이다. 최근에는 반드시 종래에 차별받은 집단일 것을 요하지는 않지만 사회적으로 동일한 출발선 상에서 공정한 기회의 제공이라는 차원에서 주로 불리한 점을 법으로 회복시켜준다는데 의미가 있다. 주로 여성, 국가유공자, 장애인 등을 중심으로 우대조치에 관한 법률¹⁷⁾이 제정되었는데 이러한 조치들은 모두 각인의 기회의 균등이라는 헌법정신에 의하여 나타난 것이다.

16) Affirmative Action에 관한 미국 연방대법원의 판례는 Kahn v. Shevin(1974)와 Regents of Univ. of California v. Bakke(1978) 등이 있다.

17) 가령, 여성발전기본법, 장애인고용촉진 및 직업재활법 등을 들 수 있다.

II. 적극적 평등실현조치에 관한 헌법재판소 결정¹⁸⁾

1. 헌법 제39조 제1항에서 국방의 의무를 국민에게 부과하고 있는 이상 병역법에 따라 군복무를 하는 것은 국민이 마땅히 하여야 할 이른바 신성한 의무를 다 하는 것일 뿐, 그러한 의무를 이행하였다고 하여 이를 특별한 희생으로 보아 일일이 보상하여야 한다고 할 수는 없는 것이므로, 헌법 제39조 제2항은 병역의무를 이행한 사람에게 보상조치를 취하거나 특혜를 부여할 의무를 국가에게 지우는 것이 아니라, 법문 그대로 병역의무의 이행을 이유로 불이익한 처우를 하는 것을 금지하고 있을 뿐인데, 제대군인지원에관한법률 제8조 제1항 및 제3항, 동법시행령 제9조에 의한 가산점제도는 이러한 헌법 제39조 제2항의 범위를 넘어 제대군인에게 일종의 적극적 보상조치를 취하는 제도라고 할 것이므로 이를 헌법 제39조 제2항에 근거한 제도라고 할 수 없고, 제대군인은 헌법 제32조 제6항에 규정된 “국가유공자·상이군경 및 전몰군경의 유가족”에 해당하지 아니하므로 이 헌법조항도 가산점제도의 근거가 될 수 없으며, 달리 헌법상의 근거를 찾아볼 수 없다.
2. 전체여성 중의 극히 일부분만이 제대군인에 해당될 수 있는 반면, 남자의 대부분은 제대군인에 해당하므로 가산점제도는 실질적으로 성별에 의한 차별이고, 가산점을 받을 수 있는 현역복무를 하게 되는지 여부는 병역의무자의 의사와 관계없이 징병검사의 판정결과, 학력, 병력수급의 사정에 따라 정해지는 것이므로 가산점제도는 현역복무나 상근예비역 소집근무를 할 수 있는 신체건강한 남자와 그렇지 못한 남자, 즉 병역면제자와 보충역복무를 하게 되는 자를 차별하는 제도이다.
3. 평등위반 여부를 심사함에 있어 엄격한 심사척도에 의할 것인지, 완화된 심사척도에 의할 것인지는 입법자에게 인정되는 입법형성권의 정도에 따라 달라지게 될 것이나, 헌법에서 특별히 평등을 요구하고 있는 경우와 차별적 취급으로 인하여 관련 기본권에 대한 중대한 제한을 초래하게 된다면 입법형성권은 축소되어 보다 엄격한 심사척도가 적용되어야 할 것인바, 가산점제도는 헌법 제32조 제4항이 특별히 남녀평등을 요구하고 있는 “근로” 내지 “고용”의 영역에서 남성과 여성을 달리 취급하는 제도이고, 또한 헌법 제25조에 의하여 보장된 공무담임권이라는 기본권의 행사에 중대한 제약을 초래하는 것이기 때문에 엄격한 심사척도가 적용된다.
4.
 - 가. 제대군인에 대하여 여러 가지 사회정책적 지원을 강구하는 것이 필요하다 할지라도, 그것이 사회공동체의 다른 집단에게 동등하게 보장되어야 할 균등한 기회 자체를 박탈하는 것이어서는 아니되는데, 가산점제도는 아무런 재정적 뒷받침없이 제대군인을 지원하려 한 나머지 결과적으로 여성과 장애인 등 이른바 사회적 약자들의 희생을 초래하고 있으며, 각종 국제협

18) 헌법재판소, 99헌마516., 2001.6.28.

약, 실질적 평등 및 사회적 법치국가를 표방하고 있는 우리 헌법과 이를 구체화하고 있는 전체 법체계 등에 비추어 우리 법체계내에 확고히 정립된 기본질서라고 할 ‘여성과 장애인에 대한 차별금지과 보호’에도 저촉되므로 정책수단으로서의 적합성과 합리성을 상실한 것이다.

- 나. 가산점제도는 수많은 여성들의 공직진출에의 희망에 걸림돌이 되고 있으며, 공무원채용 시험의 경쟁률이 매우 치열하고 합격선도 평균 80점을 훨씬 상회하고 있으며 그 결과 불과 영점 몇 점 차이로 당락이 좌우되고 있는 현실에서 각 과목별 득점에 각 과목별 만점의 5퍼센트 또는 3퍼센트를 가산함으로써 합격여부에 결정적 영향을 미쳐 가산점을 받지 못하는 사람들을 6급이하의 공무원 채용에 있어서 실질적으로 거의 배제하는 것과 마찬가지로의 결과를 초래하고 있고, 제대군인에 대한 이러한 혜택을 몇 번이고 아무런 제한없이 부여함으로써 한 사람의 제대군인을 위하여 몇 사람의 비(非)제대군인의 기회가 박탈당할 수 있게 하는 등 차별취급을 통하여 달성하려는 입법목적의 비중에 비하여 차별로 인한 불평등의 효과가 극심하므로 가산점제도는 차별취급의 비례성을 상실하고 있다.
- 다. 그렇다면 가산점제도는 제대군인에 비하여, 여성 및 제대군인이 아닌 남성을 부당한 방법으로 지나치게 차별하는 것으로서 헌법 제11조에 위배되며, 이로 인하여 청구인들의 평등권이 침해된다.

Ⅲ. 북한이탈주민에 대한 적극적 평등실현 조치의 가능성

적극적 평등실현조치의 헌법적 의의에 관하여 상기와 같은 취지에 입각해 본다면 북한이탈주민은 종래 남한 사회에서 차별받아 온 집단으로 볼 수는 없겠지만 헌법 제11조 평등원칙에 기초하여 남한 주민과 동등한 기회보장을 위하여 열위에 두어진 상황을 입법으로 보완해 준다는 의미가 있다.

따라서 북한이탈주민에 대한 적극적 우대조치를 담은 입법은 헌법정신 위에 정당성을 가지는 것이며 법률로는 북한이탈주민지원법을 비롯하여 국민연금법상 북한이탈주민에 관한 특례조항, 중등교육법상 북한이탈주민에 관한 입학 특례조항 따위가 모두 사회·경제적으로 불리한 위치에 놓인 북한이탈주민의 사회진출을 돕고 남한 주민과 공정한 기회제공을 통한 사회정착의 지원을 꾀하는 것이다.

즉, 우리 헌법상 북한이탈주민의 최소한도의 인간다운 생활을 위하여 적극적 평등실현을 위한 입법적 조치들을 강구해 나아가는 것은 헌법적 틀 속에서 정당화되는 것이다. 다만, 이러한 한도를 넘어선 우대조치를 국가가 하지 않았다고 하여 입법부작위나 헌법위반의 문제가 발생하지는 않을 것으로 어디까지나 헌법적으로는 호혜적 조치의 일환으로서 북한이탈주민에 대한 지원제도는 마련될 수 있다. 따라서 북한이탈주민의 최소한도의 물질적인 생활을 특별히 보장하되 남한 주민과의 평등을 실현해 나아가겠다는 측면에서는 남한사회의 발전상, 남한주민과의 경쟁력 등의 관점에서 볼 때에는 북한이탈주민의 정착 실태가 일정수준으로 상향될 때까지 지속성을 갖고 추진되어야 한다고 본다.

제4장

북한이탈주민의 사회보장에 관한 법제

제1절 개 설

제2절 북한이탈주민지원법

제3절 사회보장기본법

제4절 국민기초생활보장법

제5절 국민연금법상 특례

제6절 사회복지사업법

제7절 다문화가족지원법

제8절 한부모가족지원법

제9절 긴급복지지원법

제4장

북한이탈주민의 사회보장에 관한 법제

제1절 개 설

탈북민은 북한에서 보유하고 있던 학력, 직업, 재산을 포기하고 입국하므로 고학력, 고스펙을 요구하는 우리 사회에 진출함에 있어서는 매우 어려운 측면에 직면해 있고, 따라서 이러한 부족분을 법제적으로 고려해 줄 필요가 있으며 이는 헌법상 실질적 평등을 추구하는 것이다.

탈북민은 우리 사회보장법상의 특례조항, 북한이탈주민법등으로 각종 혜택이 보장되어 있으나 만족도 측면에서는 높지 않은 상황이므로 현행 법체계, 법제도, 지원체계 등에 대하여 전반적으로 점검할 필요가 있다. 특히 사회보장제도는 북한이탈주민지원법을 중심으로 각종 사회보장법제 속에서 북한이탈주민에 관한 특례조항의 현황과 문제점을 분석하여 개선방향을 도출하고자 한다.

본 장에서는 북한이탈주민의 사회보장제도의 적용 강화 내지 가능성을 살펴보고 관련 법제 속에서 북한이탈주민에 대한 지원책을 강구하기 위한 제언을 하고자 한다. 관련 법제는 앞서 검토한 헌법적 토대 위에서 북한이탈주민법을 중심으로 사회보장기본법, 국민기초생활보장법, 국민연금법, 사회복지사업법, 다문화가족지원법, 한부모가족지원법, 긴급복지사업법을 중심으로 이미 북한이탈주민에 대한 특례조항이 설치된 법률에 대해서는 적용상의 문제점이 없는지 북한이탈주민에 대한 지원의 기능을 충분히 수행하는지를 중심으로 검토하고 특례조항이 설치되어 있지 않은 법률에 대해서는 북한이탈주민법과의 연계성 속에서 어떻게 특례를 규정할지에 대한 판단을 한다.

정착지원제도의 주요내용 19)

| 구분 | 항목 | 내용 |
|----------------|------------------|---|
| 사회 적응 교육 | 기본교육 (하나원) | <ul style="list-style-type: none"> • 하나원 12주 406시간 교육 * 연령대·성별 7개반 운영(영아, 유치, 초등, 청소년, 성인남성, 성인여성, 경로) * 정서안정 및 건강증진, 우리사회 이해 증진, 진로지도 및 직업 탐색, 초기 정착지원, 생애설계 프로그램 등 5개 분야 |
| | 지역적응교육 (하나센터) | <ul style="list-style-type: none"> • 전국 하나센터 8일, 50시간 교육 및 사후지원 * 지역사회 이해, 진로 및 취업지원, 사회적응, 정서안정 등 |
| 정착금 | 기본금 | <ul style="list-style-type: none"> • 1인 세대 700만원, 2인 세대 1,200만원, 3인 세대 1,600만원, 4인 세대 2,000만원, 7인 세대 이상 3,200만원 * 초기지급금을 지급하고 남은 잔액은 분기별 분할 지급 |
| | 지방거주 장려금 | <ul style="list-style-type: none"> • 지방 2년 거주 시 광역시(인천 제외)는 주거지원금의 10%, 기타 지역은 주거지원금의 20% |
| | 취약계층 보호 가산금 | <ul style="list-style-type: none"> • 연령가산금(만 60세 이상인 자) : 720만원 • 장애가산금 : 1,540만원(1급), 1,080만원(2-3급), 360만원(4-5급) • 장기치료가산금(중증질환으로 3개월 이상 입원 시) : 1개월에 80만원 (최대 9개월분까지 지급) • 한부모가정아동보호가산금(보호결정 당시 만 13세 미만 아동) : 세대 당 360만원 • 제3국 출생 자녀 양육가산금: 만 16세 미만 아동 1인당 400만원 |
| 주거 | 주택알선 | <ul style="list-style-type: none"> • 영구·국민·다세대 임대주택 알선 (2년간 임대차계약 해지불가, 소유권·전세권·임차권 변경 불가) |
| | 주거지원금 | <ul style="list-style-type: none"> • 1인 세대 1,300만원, 2인~4인 1,700만원, 5인 이상 2,000만원 * 보증금을 지급하고 남은 잔액은 거주지 보호기간 종료 후 지급 |

19) 통일부, 『2017 북한이탈주민 정착지원 실무편람』, 17~18면.

| 구분 | 항목 | 내용 |
|-------|--|--|
| 취업 | 직업훈련비 및 훈련수당 | • 훈련비 전액 지원 및 훈련기간 중 훈련수당 지급 |
| | 직업훈련장려금·자격취득장려금 | • 직업훈련 500시간 이상 120만원, 620시간 이상 140만원, 740시간 이상 160만원 지급 (국가기간 전략산업과정 수료 시 200만원 추가) • 자격취득 시 200만원 ※ 직업훈련장려금 및 자격취득장려금은 폐지. 다만, 2014.11.28. 이전 입국하여 보호결정된 자에게는 적용 |
| | 취업 장려금 | • 3년간 근속 시 최대 수도권 1,650만원, 지방 1,950만원 |
| | 고용지원금 (채용기업주에 지급) | • 임금의 1/2를 50만원 한도에서 기본 3년, 최대 4년간 지원 ※ 고용지원금은 2014.11.28. 이전 입국하여 보호결정된 자에게 적용 |
| | 자산형성제도 (미래행복통장) | • 근로소득 중 저축액에 대해 정부가 동일한 금액을 매칭하여 지원 - 요건 : 거주보호기간 내에 있고, 최초 거주지 전입 후 6개월이 지난 후에 3개월 이상 취업하고 있을 것 - 적립 목적 : 주택구입비 또는 임대비, 교육비, 창업자금 등 - 지원기간 : 2년(1년 단위로 2회까지 연장 가능) - 적용대상 : 2014.11.29 이후 입국하여 보호결정된 자 - 약정금액 : 근로소득의 30% 범위 내, 월 최대 50만원 |
| 기타 | • 취업지원센터 운영, 사회적기업 설립 지원, 영농정책 및 창업 지원, 취업지원 바우처 | |
| 사회 보장 | 생계급여 | • 국민기초생활보장 수급자 |
| | 의료보호 | • 의료급여 1종 수급자로서 본인 부담 없이 의료 혜택 |
| | 연금특례 | • 입국 당시 50세 이상~60세 미만 시 국민연금 가입 특례 |
| 교육 | 특례 편·입학 | • 대학진학 희망 시 정원 외 특례입학 |
| | 학비 지원 | • 중·고교 및 국공립대 등록금 면제, 사립대 50% 보조 |
| 상담 | - | • 하나센터, 전문상담사, 정책도우미 등을 통한 사후 지원 |

기관별 거주지 정착지원체계²⁰⁾

| | | |
|-----------------------|---|---|
| 주민센터 | <초기> <ul style="list-style-type: none"> • 전입신고 • 인감등록 • 주민등록등본 발급 • 임시신분증 발급 • 국민기초생활수급 신청 | <정착 후> <ul style="list-style-type: none"> • 국민기초생활수급 혜택 (생계급여, 의료급여, 긴급생계비, 기타 지역사회 연계) |
| 시·군·구 (기초) (거주지보호담당관) | <ul style="list-style-type: none"> • 임대주택 특약 체결·해지 • 북한이탈주민등록확인서 발급 • 학력확인서 발급 • 교육보호대상자증명서 발급 | <ul style="list-style-type: none"> • 배우자의 보호결정여부 확인서 발급 • 북한이탈주민지원 지역협의회 및 실무협의회 구성·운영 |
| 시·도 (광역) (거주지보호담당관) | <ul style="list-style-type: none"> • 지역적응센터(하나센터) 운영 지원·관리 • 임대주택 배정 및 사회진출자 명단 통보 • 북한이탈주민 정착실태 보고(반기별) • 북한이탈주민지원 지역협의회 및 실무협의회 구성·운영 | |
| 고용센터 (취업보호담당관) | <ul style="list-style-type: none"> • 직업상담, 직업훈련 안내 • 취업알선 • 고용지원금 접수·신청 | <ul style="list-style-type: none"> • 고용실태조사 • 취업보호자료 작성·관리 등 담당 |
| 경찰서 (신변보호담당관) | <ul style="list-style-type: none"> • 북한이탈주민의 신변위해요소 제거 및 신변보호 • 북한이탈주민의 신변보호에 필요한 사항 파악 • 북한이탈주민의 애로사항 파악 및 관련기관 통보 • 북한이탈주민 안보교육 | |
| 남북하나재단 | <ul style="list-style-type: none"> • 초기 정착 및 생활안정 지원 • 취업 및 고용촉진을 통한 자립 실현 • 의료지원, 긴급 생계비 등 보조, 공동생활시설 운영 | <ul style="list-style-type: none"> • 남북한 주민 상호이해 및 인식개선 • 청소년 교육 지원 및 생활실태 조사 |
| 하나센터 | <ul style="list-style-type: none"> • 하나원 퇴소 시 신병인수 • 정착도우미 제도 운영 • 초기 집중교육(8일, 50시간) 및 사후지원 | |

20) 통일부, 『2017 북한이탈주민 정착지원 실무편람』, 36면.

제2절 북한이탈주민지원법

I. 주요내용

북한이탈주민의 정착지원에 관한 법제에서 가장 기본이 되는 법률은 북한이탈주민지원법이다. 동법은 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 제정되었다.(제1조) 그러나 동 법률은 북한이탈주민과 법상의 보호대상자를 구분하면서 같은 북한이탈주민이라고 하여도 법적으로 보호의 대상이 되는 자를 엄격히 분류함으로써 인하여 탈북민을 차별하게 되는 문제점을 갖는다.²¹⁾ 따라서 이 법률은 보호대상자로 선정된 자에 한하여 그 혜택을 받게 된다는 점에서 일정의 한계성을 갖고 있다. 그럼에도 불구하고 이 법률에 해당하는 북한이탈주민이 대다수를 차지한다는 측면에 기하여 본 연구에서는 이 법률의 내용을 중심으로 고찰하고 비보호대상자에 관한 문제도 필요한 범위에서 논하기로 한다.

동 법률은 북한이탈주민의 정착지원에 관하여 보호, 교육, 취업, 주거, 의료 및 생활보호 등의 지원을 지속적으로 추진하고 이에 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위한 국가의 책무를 규정(제4조의2)하며, 북한이나 외국에서 이수한 학교 교육의 과정에 상응하는 학력을 인정할 수 있도록 하는 근거조항(제13조)과 북한 또는 외국에서 취득한 자격에 상응하는 자격 또는 그 자격의 일부를 인정받을 수 있는 근거조항(제14조), 사회적응교육(제15조), 직업훈련(제16조), 취업보호(제17조), 북한이탈주민을 채용하는 기업에 대한 세제혜택(제17조의4), 공무원 시험에 있어서의 특별임용(제18조), 주거지원(제20조), 정착금지급(제21조), 정착자산 형성을 위한 재정적 지원과 자산활용에 필요한 교육실시(제21조의2), 거주지 보호(제22조), 교육지원(제24조), 의료급여(제25조), 생활보호(제26조), 국민

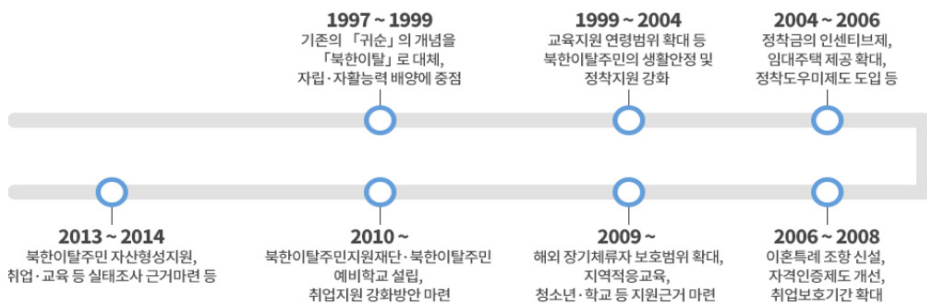
21) 보호대상자와 비보호대상자의 구분에 관한 사항과 문제점에 대해서는 류지성, 『북한이탈주민 지원법제의 현황과 개선방안에 관한 연구』, 한국법제연구원, 2016을 참고.

연금특례(제26조의2), 생업지원(제26조의3), 자금의 대여(제26조의4), 북한이탈주민지원 재단을 통한 각종 지원(제30조)을 할 수 있는 근거를 두고 있다.

II. 법률의 연혁과 체계

북한이탈주민지원법은 북한이탈주민의 보호와 정착 및 지원에 관하여 포괄적으로 규정하고 있는 기본법적 지위를 갖는다. 이 법률은 1962년 4월에 제정된 “국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법”을 모태로 하는데 북한에서 귀순한 자들을 원호대상자와 동등하게 우대하도록 하는 최초의 입법이었다.²²⁾ 이후 1978년에는 ‘월남귀순용사특별보상법’으로 개정되었는데 이때까지는 주로 북한의 군이 귀순하는 것이었기 때문에 그에 대한 보상에 맞춘 내용으로서 체제경쟁적 성격의 법률이었다. 그 후 1993년에는 탈북자의 수가 조금씩 증가하여 군이 아닌 일반인의 탈북에 맞추어 ‘귀순북한동포법’으로 개정되었다가 1997년 7월(법률 제5259호)에는 현재와 같은 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’로 개정되어 현행법은 타법개정을 포함 제21차에 걸친 개정법률이 되었다. 현행법은 초기의 그것에 비하여 자립과 자활에 초점을 맞추어 많이 변화되었다고 할 수 있다.

북한이탈주민 지원정책의 변천과정²³⁾



22) 김태진, “북한이탈주민 관리를 위한 공법적 과제”, 『공법학연구』 제6권 제1호, 한국비교공법학회, 2005, 255면.

23) 통일부 홈페이지의 북한이탈주민 정책,

<http://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/NKDefectorsPolicy/status/history/> 최종검색일 2018년 9월 10일.

이 법률은 시행령(대통령령 제29114호)과 시행규칙(통일부령 제98호)을 하위법으로 두고 있으며, 전체 34개조문으로 구성되어 있다. 조문과 주요내용의 구성에 관하여는 이하의 표로 나타내기로 하고 사회보장제도와 관련한 규정은 밑줄로 표기한다.

북한이탈주민지원법의 체계와 주요내용

| 조 | 제 목 | 주요내용 |
|------|---------------------------|----------------------------------|
| 1 | 목 적 | 적용·정착에 관한 보호 및 지원에 관한 목적을 규정 |
| 2 | 정 의 | 북한이탈주민, 보호대상자, 정착지원시설 등의 정의 |
| 3 | 적용범위 | 대한민국의 보호를 받으려는 의사를 표시한 북한이탈주민 |
| 4 | 기본원칙 | 인도주의 |
| 4조의2 | 국가의 책무 | 정착을 위한 각종 지원 책무 |
| 4조의3 | 기본계획 및 시행계획 | 기본계획 3년마다 수립의무, 연도별 시행계획 수립의무 |
| 5 | 보호기준 | 보호대상자에 대한 보호 및 지원 기준 설정 |
| 6 | 북한이탈주민 대책협의회 | 협의회 심의사항, 협의회의 구성 |
| 7 | 보호신청 등 | 북한이탈주민의 보호신청 |
| 8 | 보호 결정 등 | 보호 결정의 통보 |
| 9 | 보호 결정의 기준 | 보호결정의 기준과 비보호결정자에 대한 보호 및 지원의 근거 |
| 10 | 정착지원시설의 설치 | 정착지원시설 설치의 근거 |
| 11 | <u>정착지원시설에서의 보호 등</u> | <u>보호대상자의 보호기간, 보호금품 지급의 근거</u> |
| 12 | 등록대상 | 보호대상자에 관한 사항의 기록근거 |
| 13 | 학력인정 | <u>보호대상자가 이수한 학력의 인정</u> |

| 조 | 제 목 | 주요내용 |
|-------|----------------|---|
| 14 | 자격인정 | <u>보호대상자가 취득한 자격의 인정</u> |
| 15 | 사회적응교육 | <u>보호대상자의 기본교육 및 적응교육</u> |
| 15조의2 | 지역적응센터의 지정 | <u>통일부장관의 지역적응센터 지정, 운영 근거</u> |
| 16 | 직업훈련 | <u>보호대상자의 직업훈련 근거</u> |
| 17 | 취업보호 | <u>보호대상자의 거주지 전입 이후 3년간의 취업보호</u> |
| 17조의2 | 취업보호의 제한 | 취업보호기간의 제한 근거 |
| 17조의3 | 영농정착지원 | 영농희망자에 대한 지원의 근거 |
| 17조의4 | 세제혜택 | 북한이탈주민 채용기업에 대한 재정지원 |
| 18 | 특별임용 | <u>북한이탈주민의 공무원 채용 및 국군 특별임용 근거</u> |
| 19 | 가족관계 등록 창설의 특례 | 보호대상자의 가족관계 등록의 특례 근거 |
| 19조의2 | 이혼의 특례 | 가족관계 등록을 창설한 자 중 북한에 배우자를 둔 경우 이혼 청구의 특례 |
| 19조의3 | 주민등록번호 정정의 특례 | 정착지원시설의 소재지를 기준으로 주민등록 번호를 부여받은 자에 대한 정정 특례 |
| 20 | 주거지원 등 | <u>주거지원의 근거마련</u> |
| 21 | 정착금 등의 지급 | <u>보호대상자의 정착 여건 및 생계유지 능력 등을 고려하여 정착금을 지급하는 근거마련</u> |
| 21조의2 | 정착자산 형성의 지원 | <u>통일부장관은 보호대상자에게 정착에 필요한 자산을 성성할 수 있도록 재정지원과 자산활용에 필요한 교육 지원을 할 수 있도록 근거마련</u> |

| 조 | 제 목 | 주요내용 |
|-------|--------------------------|---|
| 22 | <u>거주지 보호</u> | <u>보호대상자가 거주지로 편입한 이후 자립·자활에 필요한 보호를 할 수 있는 근거마련, 북한이탈주민에 대한 실태조사 의무, 거주지에서의 자립·자활에 관한 업무의 지자체장에게 위임할 수 있는 근거마련</u> |
| 22조의2 | <u>전문상담사제도 운영</u> | <u>북한이탈주민 전문상담사제도 운영 근거마련</u> |
| 23 | 보고의무 | 지자체장의 보호대상자에 관한 사항을 통일부장관에 보고할 의무부여 |
| 24 | <u>교육지원</u> | <u>보호대상자에 대한 교육지원 근거</u> |
| 24조의2 | <u>북한이탈주민 예비학교의 설립</u> | <u>탈북청소년의 일반학교 진학을 지원하기 위한 북한이탈주민 예비학교 설립의 근거마련</u> |
| 24조의3 | 공유재산의 대부·사용에 관한 특례 | 지자체의 공유재산을 북한이탈주민 교육기관에 대부 또는 사용·수익하게 할 수 있는 근거마련 |
| 25 | <u>의료급여 등</u> | <u>보호대상자의 의료보호 및 건강보험료의 지원 근거마련</u> |
| 26 | <u>생활보호</u> | <u>보호가 종료된 사람 중 생활이 어려운 사람에 대한 생활보호</u> |
| 26조의2 | <u>국민연금에 대한 특례</u> | <u>보호결정 당시 50세 이상 60세 미만인 보호대상자에 대한 국민연금 수급의 특례</u> |
| 26조의3 | <u>생업지원</u> | <u>공공시설의 편의사업에 보호대상자의 참여를 우선적으로 배려</u> |
| 26조의4 | <u>자금의 대여 등</u> | <u>보호대상자의 생활안정자금 및 국민기초생활보장법상 금품의 지급 또는 대여에 있어 대상자의 선정 및 지원 상한액 등에 대한 특별한 지원</u> |
| 27 | 보호의 변경 | 보호대상자에 대한 지원의 중지 또는 종료 근거 |
| 28 | 삭 제 | |
| 29 | 비용부담 | 보호 및 정착지원에 관한 비용의 국가 부담, 제22조 제2항에 따른 보호 비용의 지자체에 지급 근거마련 |

| 조 | 제 목 | 주요내용 |
|----|------------|---|
| 30 | 북한이탈주민지원재단 | 북한이탈주민지원재단의 설립근거와 정관사항, 수행사업, 조직, 예산 등에 관한 사항 |
| 31 | 권한의 위임·위탁 | 북한이탈주민사업에 관한 권한의 지자체 장 등에 대한 위임과 위탁 근거마련 |
| 32 | 이의신청 | 보호 및 지원결정에 관한 이의신청 |
| 33 | 벌 칙 | 부정한 방법으로 보호나 지원을 받은 자에 대한 벌칙규정 |
| 34 | 과태료 | 북한이탈주민지원재단과 유사명칭 사용을 금지 |

Ⅲ. 북한이탈주민법상 사회보장적 내용

(1) 생계급여

북한이탈주민법 제26조는 하나원의 보호가 종료된“생활이 어려운 북한이탈주민”에 대하여는 “국민기초생활보장법” 제21조24)에 따라 각 지자체의 장에게 신청하는 경우는 특

24) 제21조(급여의 신청) ① 수급권자와 그 친족, 그 밖의 관계인은 관할 시장·군수·구청장에게 수급권자에 대한 급여를 신청할 수 있다. 차상위자가 급여를 신청하려는 경우에도 같으며, 이 경우 신청방법과 절차 및 조사 등에 관하여는 제2항부터 제5항까지, 제22조, 제23조 및 제23조의2를 준용한다.

② 사회복지 전담공무원은 이 법에 따른 급여를 필요로 하는 사람이 누락되지 아니하도록 하기 위하여 관할지역에 거주하는 수급권자에 대한 급여를 직권으로 신청할 수 있다. 이 경우 수급권자의 동의를 구하여야 하며 수급권자의 동의는 수급권자의 신청으로 볼 수 있다.

③ 제1항에 따라 급여신청을 할 때나 제2항에 따라 사회복지 전담공무원이 급여신청을 하는 것에 수급권자가 동의하였을 때에는 수급권자와 부양의무자는 다음 각 호의 자료 또는 정보의 제공에 대하여 동의한다는 서면을 제출하여야 한다.

1. 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제2조제2호 및 제3호에 따른 금융자산 및 금융거래의 내용에 대한 자료 또는 정보 중 예금의 평균잔액과 그 밖에 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보(이하 “금융정보”라 한다)
2. 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 신용정보 중 채무액과 그 밖에 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보(이하 “신용정보”라 한다)
3. 「보험업법」 제4조제1항 각 호에 따른 보험에 가입하여 낸 보험료와 그 밖에 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보(이하 “보험정보”라 한다)

④ 제1항에 따라 수급권자 등이 급여를 신청할 경우 사회복지 전담공무원은 신청한 사람이 급여에 관한 정보의 부족 등으로 불리한 입장에 놓이지 아니하도록 수급권자의 선정기준, 급여의 내용 및 신청방법 등을 알기 쉽게 설명하여야 한다.

례규정이 적용되는데 생활이 어려운 북한이탈주민의 기준은 소득인정액으로서 근로무능력자로만 구성된 가구는 가구원 수에 1인을 추가한 소득인정액을 기준으로 적용하고 근로능력이 있는 자가 포함된 가구는 일반 수급권자 선정기준과 동일하게 적용한다. 또한 기본금, 장려금 및 주거지원금 등 정착금은 재산가액 산정에서 제외하며 자동차에 대해서는 일반수급권자와 동일하게 적용, 부양의무자기준은 적용하지 않는다.

생계급여에 대한 상세한 내용은 이하의 제3절에서 국민기초생활보장법을 중심으로 다시 논하고자 한다.

2017년도 북한이탈주민 특례대상자 선정기준²⁵⁾

(단위 : 원)

| 구분 | 급여종류별 선정기준 | 1인 | 2인 | 3인 | 4인 | 5인 | 6인 | 7인 |
|-------------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 근로능력 북한이탈주민 | 생계급여 | 495,879 | 844,335 | 1,092,274 | 1,340,214 | 1,588,154 | 1,836,093 | 2,084,033 |
| 근로무능력 북한이탈주민 | 생계급여 | 844,335 | 1,092,274 | 1,340,214 | 1,588,154 | 1,836,093 | 2,084,033 | 2,331,973 |
| * 가구원수에 +1명 기준 적용 | 의료급여 | 1,125,780 | 1,456,366 | 1,786,952 | 2,117,538 | 2,448,124 | 2,778,710 | 3,109,296 |

* 8인 이상 가구는 7인가구 선정기준에서 6인가구 선정기준을 뺀 차액을 가구원수 1인 증가 시 마다 가산

* 북한이탈주민에 대한 주거급여 선정·급여기준 및 교육급여 선정·급여기준은 해당 지침에 따름

(2) 의료급여

북한이탈주민법 제25조는 통일부장관이 보호대상자와 그 가족에서 “의료급여법”에서 정하는 바에 따라 의료급여를 실시할 수 있도록 하고 있으며(제25조 제1항), 또한 “국민

- ⑤ 시장·군수·구청장은 신청자에게 급여 신청의 철회나 포기를 유도하는 행위를 하여서는 아니 된다.
- ⑥ 제1항 및 제2항에 따른 급여의 신청 방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.
- ⑦ 제3항에 따른 동의를 방법·절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

25) 통일부, 『북한이탈주민 정착지원 실무편람』, 2017년, 40면.

건강보험법」의 적용대상인 보호대상자의 경제적 능력 등을 고려하여 “국민건강보험법” 제69조에 따라 부담하여야 할 보험료의 일부를 지원할 수 있도록 하고 있는데,(제25조 제2항) 그 지원의 범위는 법률상 보호대상자와 그 가족으로 보건복지부장관이 의료급여가 필요하다고 인정한 사람이다. 상세는 대통령령²⁶⁾에 따라 다음과 같다.

1. 보호대상자: 법 제5조 제3항에 따라 거주지에서 보호하는 기간 내에 있는 보호대상자로서 「국민건강보험법」 제5조 제1항에 따른 건강보험의 가입자. 다만, 해당 연도의 가계 월평균 소득이 「통계법」 제17조 제3항에 따라 통계청장이 고시하는 지정통계에 따른 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득액 이상인 사람은 제외한다.
2. 보험료: 「국민건강보험법」 제69조에 따른 보험료(같은 법 제75조제1항에 따라 보험료가 경감되는 경우에는 경감된 보험료를 말한다)의 100분의 50

선정기준은 기초생활보장 수급자 책정 시 선정기준을 준용하되, 부양의무자 기준은 적용하지 않으며 근로능력이 없는 자로만 구성된 가구는 가구원 부에 1인을 추가한 최저생계비의 120%이하 소득인정액 기준을 적용한다. 근로능력이 있는 자가 포함된 가구는 최저생계비의 120%이하 소득인정액 기준을 적용하며 기존 북한이탈주민 의료급여 수급자(거주지보호기간 5년 이내)중 근로·사업소득이 증가하여 소득인정액 기준 초과로 북한이탈주민 의료급여가 중지되는 가구는 취업특례가구 기준(중위소득 160%이하)을 적용한다.²⁷⁾

26) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행령 47조의5

27) 통일부, 『북한이탈주민 정착지원 실무편람』, 44면 이하.

북한이탈주민 의료급여 소득인정액 상한²⁸⁾

(단위 : 원)

| 가구규모 | 1인 | 2인 | 3인 | 4인 | 5인 | 6인 이상 |
|-----------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 근로능력가구 (중위소득 50%) | 826,466 | 1,407,225 | 1,820,458 | 2,233,690 | 2,646,923 | 3,060,156 |
| 근로무능력가구 (가구원+1 중위소득 50%) | 1,407,225 | 1,820,458 | 2,233,690 | 2,646,923 | 3,060,156 | 3,473,388 |
| 취업특례가구 (중위소득 160%) | 2,644,690 | 4,503,118 | 5,825,464 | 7,147,808 | 8,470,152 | 9,792,498 |

* 원 단위 이하는 절상

(3) 학력의 인정

북한이탈주민은 앞서 본 바와 같이 학력수준이 대체로 낮다. 특히 연령이 높을수록 학력 수준은 낮은 것으로 조사되는데 이러한 낮은 학력은 취업에 있어서 장애로 작용한다. 취업에 있어서 높은 학력을 요구하거나 업무와 거의 무관한 영역에서의 취업도 일정 수준 이상의 학력을 요하기 때문이다. 이러한 문제점에 입각하여 북한이탈주민법 제13조는 북한이나 외국에서 취득한 학력을 인정할 수 있는 근거를 두고 제14조는 북한이나 외국에서 취득한 자격을 인정하는 근거를 마련하고 있다.

먼저 학력인정에 관하여 살펴보자. 학력인정은 학력심의절차에 따라서 이루어지는데 북한이탈주민의 거주지 관할 교육청에 학력인정 심의를 신청하는 것으로 시작한다. 그런데 초·중등교육법시행령 제98조 제2항에서는 학력심의위원회에서 군사분계선 이북지역 출신자에 대하여 학력인정과 학년결정에 관한 사항을 심의하도록 하고 있어 북한이탈주민의 거주지에 따라 차별적 결과가 발생하고 있다는 지적이 있다.²⁹⁾ 필자는 거주지에 따른 심사결과의 차별성이라는 문제에 따라 하나원 교육을 법률상의 기준에 맞게 다소 늘

28) 통일부, 『북한이탈주민 정착지원 실무편람』, 2017, 46면.

29) 류지성, 『북한의 교육 및 직업 관련 법제에 관한 연구』, 한국법제연구원, 2015, 57면, 국회 남북관계 및 교류협력 발전 특별위원회, “북한이탈주민 정착 현황 및 지원제도 개선방안에 대한 공청회”, 제332회 국회 임시회 공청회 자료집, 30면.

이더라도 하나원 재원중에 학력심의를 끝내는 방안을 제안하였으나 기본적으로 하나원은 수용시설이라는 측면에서 북한이탈주민의 반대의견이 많은 것을 확인하였다. 이 문제는 구태여 하나원 수용기간을 늘이기 보다는 하나원 교육 프로그램과 하나원 수용기간에 중요한 사항인 학력심의를 미리 끝낼 수 있는 방안을 확보할 필요가 있다고 본다.

(4) 자격의 인정

자격의 인정과 관련하여서는 동법률 제14조에 규정하고 있는데 필요한 경우에는 재교육 또는 보수교육을 이수하여 자격인정이 가능하도록 규정하고 있다.

문제는 크게 두 가지로 압축하여 볼 수 있다. 하나는 자격의 종류와 유형 등을 구체화하지 않아서 재교육과 보수교육이 어떤 분야의 어떤 자격에 대해서 필요한지의 여부에 대해 명확하지 않다는 문제점이고 다른 하나는 기술적인 분야의 자격에 비해 북한에서 취득한 고급인력의 자격이 거의 인정되지 않는 문제점이 있다.

즉 북한에서 고급인력 일수록 남한에서 그 기술을 살리기가 어렵게 된다는 아이러니한 상황이 벌어지고 있다는 점이다. 가령 의사자격의 경우 시진, 촉진 등을 기초로 하는 북한 의사는 자격인정을 매우 받기 어려워 합격률이 매우 저조한 상황이고 교수나 교사, 박사 학위자의 경우도 그 전문성이 거의 활용되지 못하고 있는 실정이라는 점이다.

또한 해당자격 인정에 관한 사항이 해당 자격을 관장하는(민간기관까지 포함하여) 기관에 자격인정심사위원회를 두도록 함으로서(동시행령 제28조) 자격인정에 대한 자의적 판단이 가능하도록 규정을 열어두고 있다는 점에서 문제가 있다. 법에서 자격인정에 관한 구체적인 사항을 정하거나 그렇게 함이 적당하지 않을 경우에는 자격인정심사위원회의 구성에 있어 일관성이 있는 판단이 이루어질 수 있도록 해당 자격을 관장하는 기관에 자격심의회위원회의 구성을 전면적으로 맡길 것이 아니라 법에서 자격심의회 구성에 관한 기본적인 사항을 정하여야 할 것이다. 그리고 고급인력에 대한 활용도를 제고할 수 있는 방안을 확보하여 관련 규정을 정비하여야 할 필요가 있다.

IV. 사회보장 관련 규정의 비판적 검토

북한이탈주민지원법은 제명 그대로 북한이탈주민의 보호와 정착지원에 관한 내용으로 포괄하고 있는 기본적인 성격을 갖는 것이지만 주로 보호와 초기정착을 위한 목적으로 제정되어 일상생활이나 사회적응의 지원에 한계점을 갖고 있는 것이 사실이다.³⁰⁾ 전반적으로 볼 때, 이 법률은 탈북민의 초기입국에 관한 사항, 초기정착지원시설에 관한 사항, 거주지편입단계에서의 지원에 관한 사항이 모두 혼재되어 있다. 따라서 사회보장제도에 관한 사항은 이 법률을 중심으로 사회보장법, 의료급여법, 교육법제 등에 각각 흩어져 있다. 이 법이 사회보장제도의 구체적 사항까지를 체계적으로 규율하지 못하는 것은 이 때문이다. 이 법률은 북한이탈주민을 보호대상자와 비보호대상자로 구분함으로써 보호대상자와 비보호대상자 간의 사회보장수급권에도 많은 차별을 양산하고 있는데 보호대상자의 선정기준 자체에 대한 많은 문제점이 제기되고 있는 실정이다. 특히 거주기간을 중심으로 한 보호기준과 제3국 출생 탈북아동을 보호대상자에서 제외하는 규정 등에 대해서는 통일부에서도 문제의 심각성을 고려하여 이들에 대한 지원을 부분적으로 하고 있는데 이에 대한 완결적인 해결방안으로는 보이지 않는다. 또한 거주지 보호기간을 5년으로 한정하여 5년 이내에 정착하지 못하는 탈북민에 대해서는 일단 사회보장수급권이 박탈되는 문제에 대한 지적이 있는데, 5년의 지원기간에 나타난 북한이탈주민의 정착실태를 보면 잦은 이직과 저임금, 고용형태의 불안정 문제가 남한 주민과 큰 차이를 보이는 만큼 5년간의 거주지 보호기간 설정은 재검토될 필요가 있다고 판단된다.³¹⁾ 특히 북한이탈주민에게 사회보장과 관련되는 정보가 제공되는 기간이 5년으로 한정되다보니 보호기간을 10년으로 연장하는 편이 타당하다는 주장이 제기되고 있는 가운데 10년이 어렵다면 노동취약계층부터 순차적으로 연장하는 방안이 타당하다는 지적이 있다.³²⁾ 물론 법률 제6조

30) 박현식, “사회보장기본권 확립을 위한북한이탈주민 보호 및 정착지원법 개선방안”, 『법학연구』 제52집, 2013, 416면.

31) 민기재, “북한이탈주민 사회보장수급권의 법적 쟁점”, 『통일법제 Issue Paper』 17-19-⑤, 한국법제연구원, 2017, 37면.

32) 김영일·전혜연·강선주·기지혜·권지성, “북한이탈주민의 사회보장 경험에 관한 질적 사례연구”. 『한국사

제1항 제1호에서는 거주지 보호기간을 연장할 수 있는 여지를 두고 있으나 이는 특별한 사유가 있는 경우로 한정하고 있고 ‘특별한 사유’에 대한 기준이 주관적·자의적인 부분이 있으므로 기간연장을 하는 경우 보편적인 규정으로 개정함이 타당하다고 판단된다.

제3절 사회보장기본법

I. 법의 목적과 주요내용

사회보장기본법은 사회보장에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 사회보장정책의 수립·추진과 관련 제도에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 국민의 복지증진에 이바지하는 것을 목적으로 제정되었다. (제1조) 이 법률은 국가 및 지자체의 국민에 대한 사회보장제도에 관한 근간을 정하고 있는데 북한이탈주민이 헌법상 대한민국 국민으로서 일반 국민과 전혀 다를바 없는 사람으로 당연히 사회보장기본법의 동등한 적용주체로서의 법적 지위를 갖는다. 또한 사회보장에 관한 일반법이자 기본법으로서 모든 국민의 사회보장적 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 명확히 정하는 것을 목적으로 하고 있는 법률이다.

사회보장기본법은 모든 국민의 인간다운 생활을 유지하고 증진하는 책임을 국가와 지방자치단체에 분담시키고 있어서 지방자치단체도 일정 분야에 대해서는 스스로의 책임과 권한으로 사회보장업무를 수행할 수 있도록 명시하고 있다.

주요내용에 관하여는 이하의 법체계도로 같음한다.

사회보장기본법의 체계와 주요내용

| 조 | 제 목 | 주요내용 |
|----|----------------|--|
| 1 | 목 적 | 사회보장에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하여 국민의 복지증진에 이바지함을 목적으로 함 |
| 2 | 기본 이념 | 사회적 위험으로부터 벗어나 인간다운 생활을 향유할 수 있도록 지원하여 복지사회를 실현 |
| 3 | 정 의 | 사회보장, 사회보험, 공공부조, 사회서비스, 평생사회안전망 정의 |
| 4 | 다른 법률과의 관계 | 사회보장에 관한 법률 제정이나 개정 시 법률에 부합되도록 함 |
| 5 | 국가와 지방자치단체의 책임 | 인간다운 생활을 유지·증진하는 책임, 책임과 역할 분담, 자원 조달, 재정추계 실시 및 공표 |
| 6 | 국가 등과 가정 | 가정이 건전하게 유지되고 기능이 향상되도록 노력, 자발적 복지활동 촉진 |
| 7 | 국민의 책임 | 국민의 능력을 발휘하여 자립·자활할 수 있게 노력, 사회환경 조성에 협력, 사회보장정책에 협력 |
| 8 | 외국인에 대한 적용 | 상호주의의 원칙을 따르되 관계법령에 따름 |
| 9 | 사회보장을 받을 권리 | 사회보장급여를 받을 권리 |
| 10 | 사회보장급여의 수준 | 사회보장급여의 수준 향상을 위해 노력, 최저보장수준과 최저임금 공표 |
| 11 | 사회보장급여의 신청 | 관계 법령에 따라 신청, 권한 이송 |
| 12 | 사회보장수급권의 보호 | 양도, 담보제공, 압류 불가 |

| 조 | 제 목 | 주요내용 |
|----|------------------------|--|
| 13 | 사회보장수급권의 제한 등 | 사회보장수급권 제한, 정지 불가, 단서에 따라 제한, 정지된 경우 최소한의 범위 |
| 14 | 사회보장수급권의 포기 | 서면 통지 포기, 포기 취소 가능, 관계 법령 위반 시 사회보장수급권 포기 |
| 15 | 불법행위에 대한 구상 | 불법행위 책임이 있는 자에 대해 구상권 행사 |
| 16 | 사회보장 기본계획의 수립 | 기본계획을 5년마다 수립, 사회보장위원회와 국무회의의 심의를 거쳐 확정 |
| 17 | 다른 계획과의 관계 | 기본계획은 다른 계획에 우선하며 기본이 됨 |
| 18 | 연도별 시행계획의 수립·시행 등 | 기본계획에 따라 주요 시책의 시행계획을 매년 수립·시행, 추진실적 제출, 성과 평가 및 보고 |
| 19 | 사회보장에 관한 지역계획의 수립·시행 등 | 지역계획 수립·시행, 기본계획과 연계 |
| 20 | 사회보장위원회 | 사회보장위원회, 심의·조정 사항, 통지, 심의·조정 사항 반영하여 사회보장제도 운영, 개선 |
| 21 | 위원회의 구성 등 | 위원회, 위원장, 위원 구성 및 임기, 실무위원회, 사무국 |
| 22 | 평생사회안전망의 구축·운영 | 평생사회안전망 구축, 공공부조 마련 최저생활 보장 |
| 23 | 사회서비스 보장 | 사회서비스 시책 마련, 사회서비스 보장, 소득보장 연계 |
| 24 | 소득 보장 | 소득을 보장하는 제도 마련, 공공·민간 연계 |
| 25 | 운영원칙 | 모든 국민에 적용, 급여·비용 형평성 유지, 정책 결정 및 시행 민주적 결정, 연계성·전문성, 사회보험은 국가 책임, 공공부조와 사회서비스 국가 및 지방자치단체 책임 |

| 조 | 제 목 | 주요내용 |
|----|--------------------|--|
| 26 | 협약 및 조정 | 국가와 지방자치단체가 사회보장제도 신설, 변경 시 사전 검토 및 상호협력, 협약 후 이루어지지 않을 경우 위원회가 조정 |
| 27 | 민간의 참여 | 민간부문 참여 유도, 여건 조성, 사업 시책 수립·시행 |
| 28 | 비용의 부담 | 비용의 부담은 합리적으로 조정, 사회보험 비용은 사용자, 피용자 및 자영업자가 부담하는 것이 원칙 |
| 29 | 사회보장 전달체계 | 지역적·기능적으로 균형잡힌 사회보장 전달체계 구축, 조직, 인력, 예산 |
| 30 | 사회보장급여의 관리 | 사회보장급여 관계체계 구축·운영 |
| 31 | 전문인력의 양성 등 | 전문인력 양성, 학술 조사 및 연구, 국제 교류 증진 |
| 32 | 사회보장통계 | 사회보장통계 작성·관리 |
| 33 | 정보의 공개 | 사회보장제도 정보 공개, 홍보 |
| 34 | 사회보장에 관한 설명 | 권리나 의무를 설명 노력 |
| 35 | 사회보장에 관한 상담 | 사회보장 상담 |
| 36 | 사회보장에 관한 통지 | 사회보장 사항을 국민에 통지 |
| 37 | 사회보장정보시스템의 구축·운영 등 | 사회보장업무 전자적 관리 노력 |
| 38 | 개인정보 등의 보호 | 사회보장업무 정보 보호, 보유·이용·제공 금지 |
| 39 | 권리구제 | 권리, 이익 침해 받을 시 처분의 취소, 변경 청구 |
| 40 | 국민 등의 의견수렴 | 공청회, 정보통신망 등 통하여 국민, 전문가의 의견 수렴 |
| 41 | 관계 행정기관 등의 협조 | 관련 자료 행정기관 협조 요청 |

II. 북한이탈주민의 사회보장 강화 관점에서의 사회보장기본법의 검토

사회보장기본법은 기본적으로 모든 국민에게 일반적으로 적용되는 내용에 대한 규정을 담고 있기 때문에 북한이탈주민과 같은 특수한 상황에 대한 특별한 보호를 인정할 근거로 작용하기에는 한계가 있다.

사회보장기본법이 규정하는 사회보장제도의 범주는 크게 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스, 평생사회안전망으로 구별되는데, 북한이탈주민지원법에서 규정하고 있는 다양한 사회보장적 제도들은 공공부조제도와 사회복지서비스제도 및 평생사회안전망제도 등이 혼재되어 있다.

북한이탈주민이라는 신분적 특수성으로 인해 미시적이고 구체적으로 세분화된 보호가 필요하지만 이러한 보호가 사회보장기본법이 보장하는 사회보장수급권으로 보호되기 위해서는 사회보장기본법에서 특수한 신분에 대한 특별한 보호가 가능함을 명시하는 것이 필요하다고 판단된다. 현행 사회보장기본법에는 북한이탈주민에 대한 특별한 보장이나 강화된 내용의 수혜적 규정들이 없으나 북한이탈주민을 특수성을 감안하여 따로 특례규정을 두는 것이 필요하다고 본다. 다만 북한이탈주민의 법적 지위와 관련하여 일반국민과 완전히 동일하고 동등한 지위에서 볼 때 이들에 대한 특별한 차별적 지원이 불필요하다는 지적이 있을 수 있으나 모든 북한이탈주민을 대상으로 하는 것이 아니며, 이들의 특수성에 기초하여 제정하는 것은 역차별과 같은 헌법적 문제를 발생시키지는 않는다. 즉, 이들은 헌법상 특수계급에 해당하지 않기 때문이다.

제4절 국민기초생활보장법

I. 법의 목적과 주요내용

국민기초생활보장법은 생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적으로 제정되었다.(제1조) 이와 관련하여 북한이탈주민지원법 제26조에서는 정착지원시설에서의 보호가 종료된 사람 중 생활이 어려운 사람에게는 본인이 국민기초생활보장법 제21조에 따라 신청하는 경우 국민기초생활보장법상 급여를 지급할 수 있도록 규정하고 있다.

북한이탈주민지원법에서는 정착지원시설에서의 보호가 종료된 북한이탈주민 중 생활이 어려운 사람에 대해서 국민기초생활보장법상 모든 급여를 지급할 수 있도록 규정하고 있어서 생계가 곤란한 일반국민에 대한 지원과 내용에 있어서 동등한 보호를 실시하고 있음을 알 수 있다.

여기서 일반국민과 북한이탈주민에 대한 법 적용상의 차이점은 국민기초생활보장법에서는 기본적으로 각 급여의 지급대상의 선정에 있어서 부양의무자 기준과 소득인정액 기준을 고려하여 결정하지만 북한이탈주민지원법에서는 북한이탈주민에 대하여 이러한 기준의 적용 없이 각종 급여를 지급할 수 있도록 규정하여서 북한이탈주민에 대해 실질적인 보호가 이루어질 수 있도록 규정하고 있다는 점에서 차이가 있다.

국민기초생활보장법의 주요내용은 이하의 법체계도로 같음한다.

국민기초생활보장법의 체계와 주요내용

| 조 | 제 목 | 주요내용 |
|---|-----|-------------------------------|
| 1 | 목 적 | 필요한 급여 실시하여 최저생활 보장, 자활을 돕는 것 |

| 조 | 제 목 | 주요내용 |
|------|--------------|---|
| 2 | 정 의 | 수급권자, 수급자, 수급품, 보장기관, 부양의무자, 최저보장 수준, 최저생계비, 개별가구, 소득인정액, 차상위계층, 기준 중위소득 정의 |
| 3 | 급여의 기본원칙 | 수급자 생활의 유지·향상을 위해 소득, 재산, 근로능력을 최대한 노력하는 것을 전제로 보충·발전, 부양의무자의 부양과 다른 법령에 따른 보호는 이 법의 급여에 우선 |
| 4 | 급여의 기준 등 | 건강하고 문화적인 최저생활을 유지, 개별가구 단위로 급여를 실시하되 개인 단위 실시 가능 |
| 4조의2 | 다른 법률과의 관계 | 제11조, 제12조의3 규정 제외하고 이 법을 따름 |
| 5 | 삭 제 | |
| 5조의2 | 외국인에 대한 특례 | 국내 체류 외국인 중 자격을 가진 경우 수급권자 |
| 6 | 최저보장수준의 결정 등 | 급여의 종류별 수급자 선정기준 및 최저보장수준 결정 |
| 6조의2 | 기준 중위소득의 산정 | 경상소득 중간값에 가구소득 평균 증가율, 소득수준 차이 반영하여 가구 규모별로 산정 |
| 6조의3 | 소득인정액의 산정 | 개별가구의 소득평가액 산정, 소득환산액 산정 |
| 7 | 급여의 종류 | 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여 |
| 8 | 생계급여의 내용 등 | 생계급여, 수급권자, 생계급여 최저보장수준 규정 |
| 8조의2 | 부양능력 등 | 부양의무자 부양능력 부재 사항, 부양을 받을 수 없는 요건 |
| 9 | 생계급여의 방법 | 금전을 지급, 물품 지급 가능 수급품 지급, 수급자, 차등지급 |
| 10 | 생계급여를 실시할 장소 | 수급자의 주거에서 실시, 보장시설이나 타인의 가정에 위탁 가능 |
| 11 | 주거급여 | 주거 안정에 필요한 임차료, 수선유지비, 수급품 지급 |

| 조 | 제 목 | 주요내용 |
|-------|------------|--|
| 12 | 교육급여 | 입학금, 수업료, 학용품비, 수급품 지급 수급권자는 부양의무자가 없거나 부양을 받을 수 없는 사람으로서 소득인정액 기준 적용 |
| 12조의2 | 교육급여의 적용특례 | 수급권자 선정 시 교육비 지원과의 연계·통합을 위하여 소득인정액이 교육급여 선정기준 이하 |
| 12조의3 | 의료급여 | 건강한 생활을 유지하는 데 필요한 검사, 치료 지급 수급권자는 부양의무자가 없거나 부양을 받을 수 없는 사람으로서 소득인정액 기준 적용 |
| 13 | 해산급여 | 조산, 분만 전과 분만 후에 필요한 조치와 보호 급여 실시, 의료기관 위탁 가능, 수급품은 수급자나 세대주 |
| 14 | 장제급여 | 수급자가 사망한 경우 장제조치, 장제 비용 지급 |
| 14조의2 | 급여의 특례 | 수급권자에 해당하지 않아도 정함에 따라 수급권자로 봄 |
| 15 | 자활급여 | 수급권자의 자활을 돕기위하여 급여 실시, 보장기관이 비용 부담 |
| 15조의2 | 중앙자활센터 | 수급자 및 차상위자의 자활촉진에 필요한 사업 수행 법인으로 하여 정부가 경비 보조, 정보시스템 연계 |
| 15조의3 | 광역자활센터 | 보장기관은 광역자활센터 지정, 경비 보조, 운영 평가, 지정 취소 |
| 16 | 지역자활센터 등 | 보장기관은 지역자활센터 지정, 지원, 운영 평가, 지정취소 |
| 17 | 자활기관협의체 | 상시적 협의체계 구축 |
| 18 | 자활기업 | 자활기업 설립·운영, 조합, 사업자로 하여 지원 |
| 18조의2 | 고용촉진 | 고용촉진 위하여 수급자 및 차상위자 채용 시 지원 |
| 18조의3 | 자활기금의 적립 | 자활기금 적립, 관리·운영 비영리법인에 위탁 가능 |
| 18조의4 | 자산형성지원 | 자산 형성 위한 재정적 지원, 교육 실시 |

| 조 | 제 목 | 주요내용 |
|-------|--------------------|---|
| 18조의5 | 자활의 교육 등 | 자활촉진을 위한 교육 실시, 교육기관 설치·운영, 위탁, 운영 비용 지원 |
| 19 | 보장기관 | 급여는 거주지 관할, 교육급여의 경우 교육감이 실시 보장시설에 급여 위탁 실시 가능 |
| 20 | 생활보장위원회 | 생활보장사업의 기획·조사·실시 사항 심의·의결 기구, 위원회 구성, 공무원 출석, 자료 요청 |
| 20조의2 | 기초생활보장 계획의 수립 및 평가 | 계획 수립하여 제출, 평가 실시, 계획 심의, 실태조사 실시·공표 |
| 21 | 급여의 신청 | 수급권자 급여 신청, 전담공무원 직권 신청 가능, 정보 제공 동의 서면 제출 |
| 22 | 신청에 의한 조사 | 급여의 결정 및 실시에 필요한 사항 조사, 수급권자 의료기관 검진, 관련 자료 제출 요청 |
| 23 | 확인조사 | 연간조사계획 수립하고 정기적 조사, 검진 |
| 23조의2 | 금융정보등의 제공 | 금융정보·신용정보 또는 보험정보 제공 요청 |
| 24 | 차상위계층에 대한 조사 | 수급권자의 범위가 변동함에 따라 규모 조사 |
| 25 | 조사 결과의 보고 등 | 시장·군수·구청장은 관할 시·도지사에게 보고, 보건복지부장관 및 중앙행정기관 장에게 보고 |
| 26 | 급여의 결정 | 조사 실시 후 급여 실시 여부와 내용을 결정, 수급권자 또는 신청인에게 통지 |
| 27 | 급여의 실시 등 | 급여의 신청일부터 급여 시작, 예외 인정 |
| 27조의2 | 급여의 지급방법 등 | 수급자 명의의 계좌에 입금, 불가피한 사유 인정 |
| 28 | 자활지원계획의 수립 | 수급자 가구별 자활지원계획 수립하여 급여 실시, 후원 연계 가능 |

| 조 | 제 목 | 주요내용 |
|----|--------------------|---|
| 29 | 급여의 변경 | 소득·재산·근로능력 변동 시 신청에 의하여 급여의 종류·방법 변경, 수급자에게 통지 |
| 30 | 급여의 중지 등 | 수급자에게 필요없게 된 경우나 거부한 경우 급여의 전부 또는 일부 중지 |
| 31 | 청 문 | 지역자활센터의 지정 취소, 급여 결정 취소 시 청문 |
| 32 | 보장시설 | 장애인 거주시설, 노인주거복지시설 및 노인의료복지시설, 아동복지시설 및 통합 시설, 정신재활시설, 노숙인 재활시설 및 노숙인요양시설, 가정폭력피해자 보호시설 등 |
| 33 | 보장시설의 장의 의무 | 보장시설의 장은 급여 위탁받은 경우 거부 불가, 최저기준 이상의 급여 실시, 차별 금지, 자유로운 생활 보장, 종교상의 행위 강제 금지 |
| 34 | 급여 변경의 금지 | 정당한 사유 없이 불리하게 변경 금지 |
| 35 | 압류금지 | 수급품과 권리, 채권 압류 금지 |
| 36 | 양도금지 | 급여를 받을 권리 타인 양도 금지 |
| 37 | 신고의 의무 | 거주지역, 세대 구성, 임대차 계약내용 변동 등의 경우 보장기관에 신고 |
| 38 | 시·도지사에게 대한 이의신청 | 처분에 이의가 있는 경우 신청, 공무원 협조 |
| 39 | 시·도지사의 처분 등 | 이의신청 받으면 심사 후 각하 또는 기각하거나 처분 변경 또는 취소하거나 급여 명해야 함, 서면통지 |
| 40 | 보건복지부장관 등에 대한 이의신청 | 이의신청 가능, 공무원 협조. 신청절차 규정 |
| 41 | 이의신청의 결정 및 통지 | 심사 후 기각하거나 처분의 변경 또는 취소 결정, 서면으로 결정 내용 통지 |

| 조 | 제 목 | 주요내용 |
|-------|------------------|--|
| 42 | 보장비용 | 보장업무에 드는 인건비와 사무비, 생활보장위원회의 운영 비용, 급여 실시 비용 |
| 43 | 보장비용의 부담 구분 | 보장비용의 부담을 각 호 별로 구분, 국가, 시·도의 보조금 지급, 과부족금액 지급 또는 반납 |
| 43조의2 | 교육급여 보장비용 부담의 특례 | 보장업무에 드는 비용 차등하여 분담 |
| 44 | 삭 제 | |
| 45 | 유류금품의 처분 | 장제급여 실시 시 부양의무자 부재시 사망자 유류금품으로 비용 충당 |
| 46 | 비용의 징수 | 부양의무자 확인이 된 경우, 부정한 방법으로 급여 받은 경우 등 비용 징수 |
| 47 | 반환명령 | 기지급품 중 과잉지급분의 경우 반환 명령, 긴급급여 실시 후 급여비용 반환 명령 가능 |
| 48 | 벌 칙 | 금융정보 사용·제공, 누설한 경우 벌칙 |
| 49 | 벌 칙 | 속임수나 부정한 방법으로 급여 수급 시 벌칙 |
| 50 | 벌 칙 | 급여 위탁을 정당한 사유 없이 거부하거나 종교상의 행위 강제 시 벌칙 |
| 51 | 양벌규정 | 위반행위 시 행위자 외에 법인 또는 개인에게도 벌금 또는 과료형 |

II. 이탈주민의 사회보장 강화 관점에서 본 국민기초생활보장법의 문제점

국민기초생활 보장법상 급여 중 해산급여, 장제급여 및 자활급여를 제외한 나머지 급여에 대해서는 국민기초생활 보장법에서 수급기준을 설정하고 있어서 수급기준에 해당하는 자에 대해 급여를 지급하도록 하고 있다. 그러나 북한이탈주민지원법에서는 북한이

탈주민에 대한 국민기초생활 보장법상 급여의 지급에 있어서 수급기준에 관한 규정을 적용하지 않도록 규정하고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 국민기초생활보장법상 급여를 지급함에 있어서 동법은 각 급여별로 수급기준을 부양의무자 기준과 소득인정액 기준을 설정하여 수급자를 선정하도록 하고 있으나 북한이탈주민에 대해서는 이러한 기준의 적용 없이 급여를 지급할 수 있도록 하고 있다.

이러한 내용은 부양의무자가 없는 경우가 많고 국내에 자산이 거의 없으나 일시적으로 받는 지원금과 주거지 등에 따른 금전적 가치로 인해 급여를 받지 못할 수 있는 북한이탈주민의 상황을 감안한 규정으로서 생활이 어려운 북한이탈주민에 대한 실질적 지원에 효과적일 수 있다.

그러나 급여의 지급기준이 명확하지 않으므로 구체적으로 어떠한 경우가 “생활이 어려운 경우”에 해당하는지를 판단하기가 쉽지 않고 결국 이는 보장기관의 재량에 의해 결정 되게 될 수밖에 없는 구조적 한계의 문제가 발생할 수 있다.

아울러 국민기초생활 보장법상 급여를 받을 자격은 기본적으로 권리로 인정되므로 일정한 요건에 해당하는 경우에는 의무적으로 급여를 실시하도록 규정하고 있지만 생활이 어려운 북한이탈주민의 경우 수급대상여부의 판단과 보호의 여부도 재량이 개입할 수 있도록 되어 있어서 권리로 주장하기에는 어려운 점이 있다.

따라서 생활이 어려운 북한이탈주민에 대한 보호의 실효성을 확보하기 위해서는 수급요건의 명확화와 보호의 의무적 시행 등을 통해 재량의 인정을 최소화할 수 있는 방향으로의 입법적 개선이 필요하다.

제5절 국민연금법상 특례

국민연금법은 국민의 노령, 장애 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민의 생활안정과 복지 증진에 이바지 하는 것을 목적으로 하는 법률(국민연금법 제1조)이다.

따라서 북한이탈주민도 대한민국의 국민으로서 18세 이상 60세 미만인자는 법률에 따라 요건을 갖추어 연금수급권을 갖는다.

국민연금법상 북한이탈주민에 관한 특례를 둔 것은 소득보장과 관련한 것으로서 국민 연금의 수급요건으로서는 최소 10년 이상의 납입기간을 요하는 것이나

“북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률” 제26조의 2에 규정된 국민연금에 대한 특례에 의하면, “① 제8조에 따른 보호 결정 당시 50세 이상 60세 미만인 보호대상자는 「국민연금법」 제61조에도 불구하고 다음 각 호의 구분에 따른 날부터 국민연금을 받을 수 있다. 1. 60세가 되기 전에 가입기간이 5년 이상 10년 미만 되는 사람: 60세가 되는 날. 2. 60세가 된 후에 가입기간이 5년 이상 되는 사람: 가입자 자격을 상실한 날. ② 제1항에 따른 국민연금의 금액은 「국민연금법」 제51조에 따른 기본연금액의 1천분의 250에 해당하는 금액에 같은 법 제52조에 따른 부양가족연금액을 더한 금액으로 한다. 다만, 5년을 초과하는 경우에는 그 초과하는 1년(1년 미만은 1개월을 12분의 1년으로 계산한다)마다 기본연금액의 1천분의 50에 해당하는 금액을 더한다”고 규정하고 있다. 이 조항을 해석하면 일반 국민에게 적용되는 국민연금 최소가입 기간인 10년을 충족하지 않더라도, 5년만 보험료를 납부하면 국민연금 수급자격을 보장한다는 것이다.³³⁾

그러나 이 조항을 적용받는 북한이탈주민은 2013년 9월 기준 11명에 불과한 것으로 알려졌다는데 이 문제는 국민연금과 기초연금 수급을 연계하여 기초연금 수급자격과 급여액을 결정³⁴⁾하기 때문에 부분적으로만 이중급여를 허용하고 감가하는 제도하에서 북한

33) 민기재, “북한이탈주민 사회보장수급권의 법적 쟁점”, 한국법제연구원, 2017, 40면.

34) 기초연금법 제5조 (기초연금액의 산정) ① 기초연금 수급권자에 대한 기초연금의 금액(이하 “기초연금액”이라 한다)은 제2항에 따른 기준연금액(이하 “기준연금액”이라 한다)과 국민연금 급여액 등을 고려하여 산정한다. ② 기준연금액은 보건복지부장관이 그 전연도의 기준연금액에 대통령령으로 정하는 바에 따라 전국소비자물가변동률(「통계법」 제3조에 따라 통계청장이 매년 고시하는 전국소비자물가변동률을 말한다. 이하 같다)을 반영하여 매년 고시한다. 이 경우 그 고시한 기준연금액의 적용기간에 관하여는 「국민연금법」 제51조제3항을 준용한다. ③ 제2항 전단에도 불구하고 2018년의 기준연금액은 25만원으로 한다. ④ 기초연금 수급권자 중 다음 각 호의 연금 수급권자(이하 “국민연금 수급권자”라 한다)에게 지급하는 기초연금액은 제5항에 따라 산정한 금액으로 한다.
1. 「국민연금법」 제61조, 제64조 또는 법률 제8541호 국민연금법 전부개정법률 부칙 제2조·제6조·제9조에 따른 노령연금 수급권자 또는 분할연금 수급권자

이탈주민으로서는 국민연금으로의 가입보다는 기초연금의 수급자가 되는 것을 선택하게 되고 사전에 국민연금에 가입한 경우에는 기초연금 수급자격에서 제외될 수 있어 국민연금의 납부를 회피하게 되는 결과를 양산하였다.³⁵⁾ 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 북한이탈주민 입장에서 국민연금의 납부를 유도할 수 있는 방안을 중심으로 정책적 지원을 하여 국민연금법과 기초연금법을 조정해야 한다. 또한 이 결과에 따라 북한이탈주민법 제26조의 2의 특례조항도 함께 개정해야 하며, 실태조사를 통해 타당성이 있다고 판단되면 북한이탈주민연금법을 새롭게 제정하는 방안도 고려될 필요가 있다. 현행 다문화가족과 같은 형태의 산발된 특례조항 중심의 입법 보다는 특별법을 통한 체계적 지원책이 강구되는 편이 북한이탈주민의 연금수급권을 현실화하는데 도움이 되기 때문이다.

제6절 사회복지사업법

I. 법의 목적과 사회복지사업의 정의

사회복지사업법은 “사회복지사업에 관한 기본적 사항을 규정하여 사회복지에 필요로 하는 사람에 대하여 인간의 존엄성과 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 사회복지의 전문성을 높이며, 사회복지사업의 공정·투명·적정을 도모하여 지역사회 복지의 체계를 구축하고 사회복지서비스의 질을 높여 사회복지의 증진에 이바지”하고자 제정되었다.³⁶⁾(제1조)

-
2. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제26조의2에 따른 국민연금 수급권자
 - ⑤ 국민연금 수급권자에게 지급하는 기초연금액은 제1호의 금액에서 제2호의 금액을 뺀 금액(그 뺀 후의 금액이 0보다 작은 경우에는 0으로 한다)에 제3호의 금액을 더한 금액으로 한다.
 1. 기준연금액
 2. 국민연금 수급권자가 받을 수 있는 연금의 금액 중 「국민연금법」 제51조제1항제1호의 금액을 기초로 산정한 금액(「국민연금법」 제51조제2항에 따라 매년 조정한 금액을 말하며, 이하 “소득재분배급여금액”이라 한다)에 3분의 2를 곱한 금액. 다만, 「국민연금법」에 따라 국민연금 수급권자의 연금의 금액을 연기 또는 조기 지급하거나 가산 또는 감액하여 지급하는 경우 등의 소득재분배급여금액 산정 기초가 되는 연금의 금액 기준은 대통령령으로 정한다.
 3. 부가연금액: 기준연금액의 2분의 1에 해당하는 금액

35) 민기재, “북한이탈주민 사회보장수급권의 법적 쟁점”, 40면.

36) 원래 사회복지사업법은 1960년대 당시 전쟁에 따른 대량의 고아와 난민에 대처하기 위하여 외국원조에 의존하

관련하여 이 법률은 사회복지사업의 정의에서 “법률에 따른 보호·선도 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담, 직업지원, 무료숙박, 지역사회복지, 의료복지, 재가복지, 사회복지관 운영, 정신질환자 및 한센병력자의 사회복귀에 관한 사업 등 각종 사회복지사업이나 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업”으로 정의하고 있다.(제2조 제1호) 법률 제2조에서는 사회복지사업의 대상사업을 정하는 법률로서 27가지의 법률과 그 밖에 대통령령으로 정하는 법률을 규정하고 있는데 북한이탈주민사업에 관하여는 규정하고 있지 않았다.

사회복지사업법상 사회복지사업법의 종류

| 번호 | 법률명 |
|----|--------------------------------|
| 1 | 국민기초생활보장법 |
| 2 | 아동복지법 |
| 3 | 노인복지법 |
| 4 | 장애인복지법 |
| 5 | 한부모가족지원법 |
| 6 | 영유아보육법 |
| 7 | 성매매방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률 |
| 8 | 정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률 |
| 9 | 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 |

는 민간단체가 급증하게 되면서 이를 효과적으로 관리·규율하여야는 목적으로 1970년에 제정되었는데 최초의 사회복지사업법은 국가와 지방자치단체의 책임에 대하여 규율하지 않았으나 이후 수 차례의 법률 개정을 통하여 현재는 국가와 지방자치단체의 책임규정과 노력의무를 규정하고 있다. 심재진, 『사회복지사업법 제정사 연구』, 사회보장연구, 27(2), 279-307, 301면을 박현식, 이옥진의 “북한이탈주민의 헌법상 사회적 기본권 실현을 위한 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 개정 논의” 『법학연구』제17권 제1호(통권 제65호), 한국법학회, 2017년, 287면에서 재인용.

| 번호 | 법률명 |
|----|---|
| 10 | 입양특례법 |
| 11 | 일제하 일본군위안부 피해자에 대한 생활안정지원 및 기념사업 등에 관한 법률 |
| 12 | 사회복지공동모금회법 |
| 13 | 장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률 |
| 14 | 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 |
| 15 | 농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법 |
| 16 | 식품등 기부 활성화에 관한 법률 |
| 17 | 의료급여법 |
| 18 | 기초연금법 |
| 19 | 긴급복지지원법 |
| 20 | 다문화가족지원법 |
| 21 | 장애인연금법 |
| 22 | 장애인활동 지원에 관한 법률 |
| 23 | 노숙인 등의 복지 및 자립자활에 관한 법률 |
| 24 | 보호관찰 등에 관한 법률 |
| 25 | 장애아동 복지지원법 |
| 26 | 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률 |
| 27 | 청소년복지 지원법 |
| 28 | 그 밖에 대통령령으로 정하는 법률 |

사회복지사업법의 체계와 주요내용

| 조 | 제 목 | 주요내용 |
|------|--------------------|---|
| 1 | 목 적 | 사회복지사업에 관한 기본적 사항을 규정하여 사회복지의 증진에 이바지함을 목적 |
| 1조의2 | 기본이념 | 공공성 확보, 인권 보장, 선택권 보장 |
| 2 | 정 의 | 사회복지사업, 지역사회복지, 사회복지법인, 사회복지시설, 사회복지관, 사회복지서비스, 보건의료 서비스 정의 |
| 3 | 다른 법률과의 관계 | 제2조 제1호의 각 목의 규정이 있는 경우 제외 |
| 4 | 복지와 인권증진의 책임 | 국가와 지방자치단체의 책임 |
| 5 | 인권존중 및 최대 봉사의 원칙 | 인권을 존중하고 차별 없이 최대한으로 봉사, 침해하는 행위 시 조치 |
| 5조의2 | 사회복지서비스 제공의 원칙 | 서비스 제공 원칙, 국가와 지방자치단체의 서비스 제공, 시책 마련, 평가, 위탁, 비용 지원 |
| 6 | 시설 설치의 방해 금지 | 방해 금지 원칙, 시장·군수·구청장 지원, 제한 금지 |
| 6조의2 | 사회복지시설 업무의 전자화 | 시스템 구축, 운영 및 자료 제공 요청, 시스템 활용, 전자화 시책 협력, 전담기구 운영 위탁 |
| 6조의3 | | 삭 제 |
| 7 | | 삭 제 |
| 7조의2 | | 삭 제 |
| 8 | | 삭 제 |
| 9 | 사회복지 자원봉사활동의 지원·육성 | 자원봉사활동 홍보 및 교육, 프로그램 개발·보급, 재해 대비 시책 개발, 위탁 |
| 10 | 지도·훈련 | 인권교육 지도, 훈련 |

| 조 | 제 목 | 주요내용 |
|-------|-----------------------|------------------------------|
| 11 | 사회복지사 자격증의 발급 등 | 사회복지사 자격증 발급, 절차, 시험 합격, 수수료 |
| 11조의2 | 사회복지사의 결격사유 | 결격사유 |
| 11조의3 | 사회복지사의 자격취소 | 자격 취소 사항, 자격증 반납, 자격증 재교부 금지 |
| 11조의4 | 유사명칭의 사용금지 | 사회복지사 혹은 유사한 명칭 사용 금지 |
| 12 | 국가시험 | 전문기관 위탁, 예산 보조, 응시수수료, 시험 실시 |
| 13 | 사회복지사의 채용 및 교육 등 | 채용, 임면 사항 보고, 교육, 위탁 |
| 14 | | 삭 제 |
| 15 | | 삭 제 |
| 15조의2 | 사회복지의 날 | 사회복지의 날 지정, 행사 |
| 15조의3 | | 삭 제 |
| 15조의4 | | 삭 제 |
| 15조의5 | | 삭 제 |
| 15조의6 | | 삭 제 |
| 16 | 법인의 설립허가 | 법인 허가, 설립등기 |
| 17 | 정 관 | 정관 포함 사항, 인가 |
| 18 | 임 원 | 임원 구성, 선임, 임기, 외국인, 보고 |
| 18조의2 | 임원선임 관련 금품 등 수수 금지 | 임원 선임 관련 금품, 향응, 재산상 이익 금지 |
| 19 | 임원의 결격사유 | 결격사유 |
| 20 | 임원의 보충 | 결원 2개월 내 보충 |
| 21 | 임원의 겸직 금지 | 이사 및 감사는 시설 직원 겸직 금지 |

| 조 | 제 목 | 주요내용 |
|-------|----------------|---------------------------|
| 22 | 임원의 해임명령 | 해임 명령 사유, 기준 |
| 22조의2 | 임원의 직무집행 정지 | 직무집행 정지, 해제 |
| 22조의3 | 임시이사의 선임 | 임시이사 선임, 재임, 이사회 소집 권고 |
| 22조의4 | 임시이사의 해임 | 임시이사 해임 사유 |
| 23 | 재산 등 | 법인의 재산 소유, 기본재산 정관 작성, 허가 |
| 24 | 재산 취득 보고 | 법인의 재산 편입, 보고 |
| 25 | 회의록의 작성 및 공개 등 | 회의록 작성 사항, 간인, 공개 |
| 26 | 설립허가 취소 등 | 설립허가 취소 사유 |
| 27 | 남은 재산의 처리 | 남은 재산 지방자치단체 귀속, 귀속 재산 사용 |
| 28 | 수익사업 | 법인 수익사업, 수익 사용, 회계 |
| 29 | 삭 제 | |
| 30 | 합 병 | 다른 법인 합병, 소멸 법인 지위 승계 |
| 31 | 동일명칭 사용 금지 | 사회복지법인 명칭 사용 금지 |
| 32 | 다른 법률의 준용 | 민법, 공인법인의 설립·운영에 관한 법률 준용 |
| 33 | 사회복지협의회 | 사회복지협의회 역할, 중앙협의회 적용 법률 |
| 33조의2 | 삭 제 | |
| 33조의3 | 삭 제 | |
| 33조의4 | 삭 제 | |
| 33조의5 | 삭 제 | |
| 33조의6 | 삭 제 | |
| 33조의7 | 삭 제 | |

| 조 | 제 목 | 주요내용 |
|-------|--------------------------|-----------------------------------|
| 33조의8 | | 삭 제 |
| 34 | 사회복지시설의 설치 | 사회복지시설의 설치, 운영, 신고 |
| 34조의2 | 시설의 통합 설치·운영 등에 관한 특례 | 시설의 통합 설치·운영·수행, 신고·허가시설 및 인력기준 |
| 34조의3 | 보험가입 의무 | 책임보험 또는 책임공제 가입, 비용 보조 |
| 34조의4 | 시설의 안전점검 등 | 시설 안전점검 실시, 결과 제출, 보완 등 요구, 비용 보조 |
| 34조의5 | 사회복지관의 설치 등 | 사회복지관 사업, 서비스 주민 우선 제공 |
| 35 | 시설의 장 | 시설의 장 상근, 선임 금지 사유 |
| 35조의2 | 종사자 | 종사자 채용 불가 사유 |
| 36 | 운영위원회 | 운영위원회 심의 사항, 위원 임명 및 위촉, 운영위원회 보고 |
| 37 | 시설의 서류 비치 | 서류 시설 비치 |
| 38 | 시설의 휴지·재개·폐지신고 등 | 시설의 운영 시작, 중단 폐지 신고, 조치 |
| 39 | | 삭 제 |
| 40 | 시설의 개선, 사업의 정지, 시설의 폐쇄 등 | 시설 개선, 정지, 장 교체, 폐쇄 사유 |
| 41 | 시설 수용인원의 제한 | 수용인원 300명 초과 제한 |
| 41조의2 | 재가복지서비스 | 재가복지서비스 제공 |
| 41조의3 | | 삭 제 |
| 41조의4 | 가정봉사원의 양성 | 가정봉사원 양성 |
| 42 | 보조금 등 | 보조금, 용도 이외 사용 금지, 반환 명령 |

| 조 | 제 목 | 주요내용 |
|-------|-----------------|---------------------------------|
| 42조의2 | 국유·공유 재산의 우선매각 | 사회복지법인 또는 사회복지시설에 재산 우선 매각 |
| 42조의3 | 지방자치단체에 대한 지원금 | 비용 지원 |
| 43 | 시설의 서비스 최저기준 | 서비스 최저기준 마련, 유지 |
| 43조의2 | 시설의 평가 | 시설 정기 평가, 결과 반영 |
| 44 | 비용의 징수 | 비용 전부 또는 일부 징수 |
| 45 | 후원금의 관리 | 후원금 수입·지출 공개 |
| 46 | 한국사회복지사협회 | 협회 정의, 조직과 운영 |
| 47 | 비밀누설의 금지 | 종사자 비밀 누설 금지 |
| 48 | 압류 금지 | 금품, 권리 압류 금지 |
| 49 | 청 문 | 청문 실시 사유 |
| 50 | 포 상 | 정부 포상 |
| 51 | 지도·감독 등 | 업무 지도·감독 수행 |
| 52 | 권한의 위임 또는 위탁 | 권한 위임, 위탁 |
| 53 | 벌 칙 | 제23조 3항, 제42조 2항 위반 시 벌칙규정 |
| 53조의2 | 삭 제 | |
| 53조의3 | 삭 제 | |
| 54 | 벌 칙 | 기타 범칙 규정 |
| 55 | 벌 칙 | 제13조 위반 시 벌금 규정 |
| 56 | 양벌규정 | 행위자 벌하는 외 법인, 개인에게도 벌금형 부과 |
| 57 | 벌칙 적용 시의 공무원 의제 | 위탁업무 수행 전담기구, 관련 기관 등은 공무원으로 본다 |
| 58 | 과태료 | 과태료 규정 |

II. 북한이탈주민대상사업과 사업복지사업법

2018년 4월 개정전 사회복지사업법 제2조에는 사업복지사업으로서 북한이탈주민을 대상으로 하는 사업은 복지사업으로 규정하고 있지 않고 있었다. 물론 “그 밖에 대통령령으로 정하는 법률”이라고 하여 북한이탈주민지원법이 포함될 수 있는 여지를 두었으나 여타 사회복지에 관한 법률과 대등하게 북한이탈주민법을 포함시켜야 이를 통해 북한이탈주민의 남한사회정착에 관한 사회적 기본권의 실천에 전문성 있는 민간이 적극적으로 참여하고 보장서비스의 질도 향상될 수 있다.³⁷⁾ 이러한 문제점이 꾸준히 제기되어 2018년 4월 사회복지사업법 시행령³⁸⁾을 개정하여 ‘북한이탈주민지원법’도 여기에 포함되게 되어 일단의 문제는 해소가 되었다.

이 문제에 대한 해결책은 북한이탈주민에 대한 지원사업이 정부, 지자체, 민간이 협동하여 거버넌스를 구축해야 한다는 꾸준한 지적에도 부응하는 입법개선 방안이 될 것으로 보인다. 왜냐하면 사회복지사업법은 국가뿐만 아니라 지자체에게도 사회복지사업에 대한 많은 의무나 권한을 부여하고 있기 때문이다. 북한이탈주민에 대한 복지사업이 이 법률에 포섭됨으로 인하여 다방면으로 혜택이 가능한 부분이 많아지는데 이는 북한이탈주민뿐만 아니라 가령 하나센터에 근무한 직원에 대해서도 사회복지사업법상 사회복지사로서의 경력을 인정할 수 있는 법적 근거가 마련되었다는 점에서 매우 고무적이다. 또한 향후 북한이탈주민을 위한 정착지원이나 사회적응 프로그램을 수행하는 지역적응센터(하나센터)의 기능을 여타 다른 사회복지기관과 같이 수행할 수 있는 법적 근거가 마련되었다는 점에서 북한이탈주민에 대한 사회복지서비스 제공이 보다 강화될 수 있게 되었다.

다만, 사회복지사업법 제2조에서 규정한 다른 사회복지에 관한 법률들과는 달리 북한이탈주민지원법만 기타 대통령이 정하는 법률로 입법한 방식 즉, 시행령으로 돌려 규정한

37) 박현식, 이옥진, “북한이탈주민의 헌법상 사회적 기본권 실현을 위한 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 개정 논의”, 288면.

38) 2017년 10월 24일 법률개정으로 “허. 그 밖에 대통령령으로 정하는 법률”이 추가되었고, 이에 따라 2018년 4월 24일 동법 시행령 제1조의2에서 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률을 추가하였음.

것은 장기적인 관점에서는 법률의 입법체계에 있어 바람직하지 않으므로 동법률 제2조를 개정하여 북한이탈주민지원법을 사회복지사업법에 직접 규정하는 편이 타당하다.

다만 유의할 것은 북한이탈주민에 대한 민간단체 등의 설립이나 활동 등이 사회복지사업법의 적용을 받게 됨으로써 지원기관·단체의 난립을 방지하고 체계적이고 효율적인 관리의 선 안으로 들어오게 된다는 장점이 있으나 자칫 이러한 단체의 설립이나 활동이 모든 사회복지사업법의 틀 속으로 들어옴으로 인하여 활동의 유동성을 저버릴 여지가 없는지 등에 대한 면밀한 검토는 추가적으로 필요하다.

제7절 다문화가족지원법

I. 법의 목적과 체계

(1) 법의 목적

다문화가족지원법은 2008년 다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위하고 사회 구성원으로서의 역할과 책임을 다할 수 있도록 함으로써 이들의 삶의 질 향상과 사회통합에 이바지함으로 목적으로 제정되었다.(제1조) 다문화가족지원법은 결혼이민자, 출생시 한국국적 취득자, 귀화에 의한 국적취득자를 구성원으로 하는 가족에 대한 사회통합 목적으로 다문화가족지원 정책의 제도적 틀을 마련하고 있다.

2008년 법제정 당시 결혼이민자 및 그 자녀 등으로 구성되는 다문화가족은 언어나 문화적 차이로 인하여 사회부적응과 가족구성원 간 갈등 및 자녀교육에 많은 문제점이 있어 문화의 차이 등을 고려한 언어통역, 법률상담 및 행정지원 등의 전문적인 서비스를 제공하도록 하여 다문화가족에 대한 지원정책의 제도적인 틀을 마련하고자 하였다.³⁹⁾

39) 법제처, 2008년 다문화가족지원법의 제정이유참조.

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=85988&ancYd=20080321&ancNo=08937&efYd=20080922&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>. <최종검색일: 2018.9.10.>

이렇게 보면 다문화가족이 처한 문제점은 북한이탈주민이 처한 문제점과 매우 유사성을 갖는다는 것을 알 수 있다. 북한이탈주민의 사회복지정책과 관련하여서 북한이탈주민 지원법이 다문화가족지원법과의 비교대상으로 자주 거론되는 것도 이러한 유사성에 기인한다.

(2) 법의 체계와 주요내용

다문화가족지원법은 법률, 시행령(다문화가족지원법 시행령), 시행규칙(다문화가족지원법 시행규칙)의 두 가지 하위규정을 입법하고 있으며 주요내용으로는 다문화가족 지원을 위한 기본계획의 수립, 다문화가족정책위원회, 실태조사, 의료 및 건강관리를 위한 지원, 언어적 지원, 보수교육, 사실혼 배우자 및 자녀의 처우, 다문화가족 자녀에 대한 적용 특례 등에 대한 규정을 담고 있어 언뜻 보아도 북한이탈주민지원법에 규정되지 않은 내용의 입법도 설치되어 있음을 알 수 있다.

다문화가족지원법의 체계와 주요내용

| 조 | 제 목 | 주요내용 |
|------|----------------------|---|
| 1 | 목 적 | 제정목적 |
| 2 | 정 의 | 다문화가족, 결혼이민자에 대한 정의 |
| 3 | 국가와 지방자치단체의 책무 | 국가와 지자체의 다문화가족에 대한 책무, 지자체의 다문화가족 지원을 담당할 기구와 공무원 설치 규정 |
| 3조의2 | 다문화가족지원을 위한 기본계획의 수립 | 기본계획의 내용에 관한 사항 |
| 3조의3 | 연도별 시행계획의 수립·시행 | 여가부장관, 관계중앙행정기관의 장가 시도지사의 시행계획수립의무 |

| 조 | 제 목 | 주요내용 |
|-------|--------------------------|--|
| 3조의4 | 다문화가족정책위원회 설치 | 다문화가족정책위원회의 설치와 심의에 관한 사항 |
| 4 | 실태조사 | 여가부장관의 실태조사 의무 |
| 5 | 다문화가족에 대한 이해증진 | 국가와 지자체의 다문화가족에 대한 이해증진 조치 의무 |
| 6 | 생활정보제공 및 교육 지원 | 국가와 지자체의 결혼이민자에 대한 생활정보제공 및 교육의 의무 |
| 7 | 평등한 가족관계의유지를 위한 조치 | 국가와 지자체의 다문화가족에 대한 전문적인 서비스 제공의 노력의무 |
| 8 | 가정폭력 피해자에 대한 보호·지원 | 국가와 지자체의 가정폭력방지 노력의무 |
| 9 | 의료 및 건강관리를 위한 지원 | 결혼이민자 등에 대한 건강지원 |
| 10 | 아동·청소년 보육·교육 | 다문화가족 구성원인 아동, 청소년에 대한 차별 금지, 교육지원 |
| 11 | 다국어에 의한 서비스 제공 | 의사소통문제에 대한 해결노력 |
| 11조의2 | 다문화가족 종합정보 전화센터의 설치·운영 등 | 전화센터 설치와 지원의 근거 |
| 12 | 다문화가족지원센터의 설치·운영 등 | 다문화가족지원센터의 설치 운영 근거, 지원센터의 업무 내용 규정 |
| 12조의2 | 보수교육의 실시 | 지원센터 직원에 대한 전문성 향상을 위한 보수교육 |
| 12조의3 | 유사명칭 사용 금지 | 다문화가족지원센터와 유사한 명칭의 사용금지 |
| 13 | 다문화가족 지원업무 관련 공무원의 교육 | 다문화가족지원업무를 하는 공무원의 전문성 향상을 위한 교육지원 |
| 13조의2 | 다문화가족지원사업 전문인력 양성 | 다문화가족지원 사업과 관련한 전문인력 및 전문기관을 양성하고 지원하기 위한 근거 |

| 조 | 제 목 | 주요내용 |
|-------|-----------------------|--|
| 14 | 사실혼 배우자 및 자녀의 처우 | 5조~12조까지에 해당하는 내용은 사실혼 관계 및 사실혼 관계에서 출생한 다문화가정의 자녀에게도 적용 |
| 14조의2 | 다문화가족 자녀에 대한 적용 특례 | 다문화가정이 이혼한 경우에도 그 자녀에게는 그 대로 본법의 적용을 규정 |
| 15 | 권한의 위임과 위탁 | 여가부장관의 권한의 일부를 각 지자체의 장에게 위임하거나 위탁할 수 있는 근거 마련 |
| 15조의2 | 정보제공의 요청 | 여가부장관이 법무부장관에게 다문화가정에 대한 정보를 제공할 것을 요청할 수 있음 |
| 16 | 민간단체 등의 지원 | 국가나 지자체는 다문화가족지원사업을 하는 개인이나 단체에 대한 지원을 할 수 있는 법적 근거 마련 |
| 17 | 과태료 | 유사명칭사용에 대한 과태료 규정 |

II. 다문화가족지원법에서 주는 시사점

앞서 언급한대로 다문화가족지원법은 북한이탈주민지원법과 매우 유사한 입법취지와 목적을 담고 있어 두 법률을 비교하여 다문화가족지원법에 비해 북한이탈주민지원법에 누락된 내용을 추가적으로 입법하는 방안을 고려할 필요가 있다.

우선 다문화가족지원법은 제3조에서 국가와 지방자치단체의 공동 책무규정을 명시하고 있으나 북한이탈주민지원법은 법 적용 대상자의 특수성을 이유로 아직 그 지원업무를 국가사무로 규정하고 있다는 점에서 문제가 있다. 따라서 지자체로서는 이탈주민사업에 적극적으로 나서기 어렵고 제도적 기반이 약하여 지자체 장의 의지나 성향에 좌우되는 부수적 사업으로 치부되고 있다.⁴⁰⁾

40) 송인호, “북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률의 개정방향에 대한 고찰”, 『통일과 법률』, 법무부,

그리고 북한이탈주민지원법은 다문화가족지원법에 비해 초기 정착지원단계의 사회적응교육(기본교육)이외에 별도의 정착을 위한 적응교육에 관해 통일부장관이 지자체와 협의하여 지역적응센터를 지정, 운영하도록 규정(제15조)할 뿐, 지역적응센터의 업무내용에 관하여는 전혀 규정하고 있지 않아⁴¹⁾ 지역에 따른 차이나 질적으로 수준있는 지원업무를 담보하지 못하는 문제점이 있다.

마지막으로 늘 지적되는 문제는 북한이탈주민에 대한 지자체의 담당공무원에 대한 전문성 결여문제이다. 다문화가족지원법의 경우 다문화가족지원센터를 지정함에 있어 다문화가족 지원 관련 업무 수행경력, 교통여건, 지리적 위치 등 접근성, 전문인력 확보 수준, 시설의 적정성, 사업계획서의 출실성 등을 동법 시행령 제12조의3에서 정하고 있으나 북한이탈주민지원법에는 이러한 구체적인 내용이나 담당공무원의 전문성, 역량을 강화하기 위한 규정을 결여하고 있다. 당장 지자체의 이탈주민사업에 대한 국가와의 공동사무임을 명시하기 어렵다면 전담인력의 전문성을 확보하기 위해 노력할 책무규정을 다는 것에서부터 시작할 필요가 있다.

두 가지의 법률을 비교해 볼 때 전반적으로 북한이탈주민지원법은 많은 인센티브적 내용을 담고 있으면서도 정착 중요한 내용으로서 지자체, 민간의 참여를 일정수준까지로 제한하고 있으며 북한이탈주민자녀에 대한 세심한 배려라는 호혜적 조치를 입법하는 부분에 있어서는 미진한 부분이 있다. 대표적으로 다문화가족지원법 제10조에 있는 다문화가족 구성원인 아동, 청소년에 대한 차별 금지, 교육지원에 관한 내용들은 북한이탈주민 지원법에도 포함되어야 할 대표적인 내용의 입법으로 보인다.

2012년, 51면.

41) 박현식, 이옥진, “북한이탈주민의 헌법상 사회적 기본권 실현을 위한 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 개정 논의”, 289면.

제8절 한부모가족지원법

I. 법의 목적과 주요내용

한부모가족지원법은 1989년 모자복지법으로 제정되어 수차례 개정되면서 2008년부터 한부모가족지원법으로 법명이 바뀌었는데 당시 개정이유를 보면 자녀가 취학중인 경우 자립능력이 갖추어지지 아니한 상태로 학비 등으로 인한 생활비 지출이 증가될 수 있는 시기라는 점을 고려하여 자녀가 취학중인 때에는 22세 미만까지 확대하여 지원하도록 하며, 65세 이상의 고령자들과 손자녀로 구성되어 있는 조손가족의 경우도 이 법에 따른 보호대상자로 함으로써 조손가족의 생활안정과 복지증진을 도모하고자 하는 취지에서 개정되었다.⁴²⁾

이 법률은 한부모인 가족이 안정적으로 가족생활을 유지하고 자립할 수 있도록 지원함으로써 한부모가족의 생활안정과 복지증진에 기여하고자하는 목적으로(제1조) 지원대상을 규정하고 지원복지단체(시설)에 관한 사항, 복지급여, 고용지원, 국가나 지자체의 책무, 교육 및 양육비 지급에 관한 내용을 주로 규정하고 있다.

주요내용에 관하여는 이하의 법체계도로 같음한다.

한부모가족지원법의 체계와 주요내용

| 조 | 제 목 | 주요내용 |
|---|-----|--|
| 1 | 목 적 | 한부모가족이 가족 기능 유지, 자립할 수 있도록 지원하여 생활 안정과 복지 증진에 이바지함을 목적 |

42) 법제처, 한부모가족지원법의 개정이유 참조.

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=80945&ancYd=20071017&ancNo=08655&efYd=20080118&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000> <최종검색일: 2018.9.10.>

| 조 | 제 목 | 주요내용 |
|------|-----------------------|---|
| 2 | 국가 등의 책임 | 복지 증진 책임, 여건 조성 및 시책 수립·시행, 차별 예방, 조치, 협력 |
| 3 | 한부모가족의 권리와 책임 | 차별 금지, 정책결정과정 참여할 권리, 자립과 생활 향을 위한 노력 |
| 4 | 정 의 | 모 또는 부, 한부모가족, 모자가족, 부자가족, 아동, 지원기관, 한부모가족복지단체 정의 |
| 5 | 지원대상자의 범위 | 지원대상자의 범위 및 규정 |
| 5조의2 | 지원대상자의 범위에 대한 특례 | 지원대상자에 해당하는 범위 특례 |
| 5조의3 | 자료 또는 정보의 제공과 홍보 | 국가와 지방단체의 자료, 정보 제공과 홍보에 노력 |
| 5조의4 | 한부모가족의 날 | 날 지정, 사업 실시 |
| 6 | 실태조사 등 | 정책수립 활용 위한 실태조사 실시 및 결과 공표, 협조 |
| 6조의2 | 한부모가족 지원업무 관련 공무원의 교육 | 공무원의 이해 증진과 전문성 향상을 위한 교육 |
| 7 | 삭 제 | |
| 8 | 삭 제 | |
| 9 | 한부모가족복지단체에 대한 지원 등 | 국가와 지방자치단체의 비용 보조, 행정적 지원, 사업 지원 |
| 10 | 지원대상자의 조사 등 | 지원대상자 가족상황, 생활실태 조사, 결과 대상 작성 및 비치 |
| 11 | 복지 급여의 신청 | 복지 급여 신청, 정보 제공 동의 서면 제출 |
| 12 | 복지 급여의 내용 | 복지 급여 신청, 실시 |

| 조 | 제 목 | 주요내용 |
|-------|-------------------|--|
| 12조의2 | 복지 급여 사유의 확인 등 | 복지 급여 사유의 발생·변경·상실 확인위한 자료 제출 요구, 질문 |
| 12조의3 | 금융정보등의 제공 | 금융정보, 신용정보, 보험정보 제공 요청 |
| 12조의4 | 복지 급여의 거절·변경 등 | 자료 제출 거부나 조사·질문 거부, 방해, 기피 시 지급 거절 |
| 12조의5 | 복지급여수급계좌 | 지원대상자 명의의 지정된 계좌에 입금, 현금 지급 예외 |
| 13 | 복지 자금의 대여 | 자금 대여 항목 |
| 14 | 고용의 촉진 | 직업능력개발훈련 실시, 직업 알선, 고용 노력 |
| 14조의2 | 고용지원 연계 | 직업안정기관간 연계 도모, 협조 |
| 15 | 공공시설에 매점 및 시설 설치 | 공공시설에 매점 및 시설 설치 허가에 한부모가족 또는 한부모가족복지단체 우선적 허가 |
| 16 | 시설 우선이용 | 공공 아동 편의시설, 공공시설 우선이용 |
| 17 | 가족지원서비스 | 가족지원서비스 제공 |
| 17조의2 | 청소년 한부모에 대한 교육 지원 | 청소년 한부모 학업을 위한 교육, 교육비 지원 |
| 17조의3 | 자녀양육비 이행지원 | 자녀양육비 가이드라인을 이혼 판결 시 활용 |
| 17조의4 | 청소년 한부모의 자립지원 | 자립에 필요한 재정적 지원 |
| 17조의5 | 청소년 한부모의 건강진단 | 건강진단 실시 |
| 17조의6 | 아동·청소년 보육·교육 | 아동·청소년 보육·교육 시 차별 금지 |
| 18 | 국민주택의 분양 및 임대 | 한부모가족에 일정 비율 우선 분양 |

| 조 | 제 목 | 주요내용 |
|-------|----------------|---|
| 18조의2 | 한부모가족 상담전화의 설치 | 상담전화 설치·운영 |
| 19 | 한부모가족복지시설 | 모자가족복지시설, 부자가족복지시설, 미혼모자가족복지시설, 일시지원복지시설, 한부모가족복지상담소 |
| 20 | 한부모가족복지시설의 설치 | 시설 설치, 우선 입소 |
| 21 | 폐지 또는 휴지 | 시설 폐지, 중단 시 신고, 입소자 조치 |
| 22 | 수탁의무 | 입소 위탁 시 사유 없이 거부 금지 |
| 23 | 감 독 | 시설에 필요한 보고, 운영 상황 조사, 서류 검사 |
| 24 | 재산 취득 보고 | 법인의 재산 편입, 보고 |
| 24조의2 | 청 문 | 시설 폐지 명하거나 폐쇄 시 청문 |
| 25 | 비용의 보조 | 한부모가족복지사업 비용 보조 |
| 26 | 보조금의 등의 반환명령 | 보조금 전부 또는 일부의 반환 명령, 과잉지급분은 지원대상자에 대하여 일부 반환 명령, 면제 가능 사유 |
| 27 | 양도·담보 및 압류금지 | 복지급여와 권리는 양도, 담보 제공, 압류 금지 |
| 28 | 심사청구 | 이해관계인 이의 신청 시 복지실시기관 심사청구, 통보 |
| 29 | 벌 칙 | 금융정보 사용·누설, 자료 사용·누설 등 벌칙 규정 |
| 30 | 양벌규정 | 위반행위자 벌하는 외 법인 또는 개인에게 벌금 또는 과료 형 |
| 30조의2 | 과태료 | 과태료 부과 |
| 31 | 권한의 위임 | 권한 일부 위임 |

II. 한부모가족지원법과 관련한 북한이탈주민지원의 제도적 미비점

한부모가족지원법에서는 “모” 또는 “부”에 대한 개념정의⁴³⁾⁴⁴⁾를 하면서 모자가족이나 부자가족을 한부모가족으로 규정하여 그에 대한 지원에 관하여 규정하고 있으며, 북한이탈주민지원법에서는 북한이탈주민에 대하여 “군사분계선 이북지역에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 사람”으로 정의하여 결혼한 부부 중 일방도 북한이탈주민이 될 수 있음을 규정하고 있다. 그런데 한부모가족지원법에서 규정하는 “모” 또는 “부”의 개념에는 북한에 배우자를 두고 온 북한이탈주민을 포섭하기 어려운 한계점이 있다.

한부모가족지원법 제5조에서는 지원대상자의 범위에 관하여 규정하면서 제5조의2에서는 지원대상자의 범위에 대한 특례를 규정하여 지원대상자를 확장하고 있으나 북한이탈주민이 포함되기에는 어렵다는 문제점이 있다. 한부모가족지원법 제5조에서는 지원대상자를 시행 규칙에서 정하도록 위임하고 있고, 동법 시행규칙에서는 국민기초생활 보장법에 따른 기준 중위소득과 지원대상자의 소득 수준 및 재산의 정도 등을 고려하여 여성가족부 장관이 고시하도록 규정하고 있기 때문이다.

한편 한부모가족지원법 제5조의2에서는 지원대상자의 범위에 대한 특례를 규정하고 있는데 여기에는 ① 혼인관계에 있지 아니한 출산전 임신부와 출산 후 해당 아동을 양육하지 아니하는 모 또는 ② 특정한 경우에 해당하는 아동과 그 아동을 양육하는 조부 또는

43) 한부모가족지원법 제4조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “모” 또는 “부”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자로서 아동인 자녀를 양육하는 자를 말한다.
 - 가. 배우자와 사별 또는 이혼하거나 배우자로부터 유기(遺棄)된 자
 - 나. 정신이나 신체의 장애로 장기간 노동능력을 상실한 배우자를 가진 자
 - 다. 교정시설·치료감호시설에 입소한 배우자 또는 병역복무 중인 배우자를 가진 사람
 - 라. 미혼자{사실혼(事實婚) 관계에 있는 자는 제외한다}
 - 마. 가목부터 라목까지에 규정된 자에 준하는 자로서 여성가족부령으로 정하는 자

44) 한부모가족지원법 시행령 제2조(모·부의 범위) 『한부모가족지원법』(이하 “법”이라 한다) 제4조제1호마목에서 “여성가족부령으로 정하는 자”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

1. 배우자의 생사가 분명하지 아니한 자
2. 배우자 또는 배우자 가족과의 불화등으로 인하여 가출한 자

조모에 대하여 규정하고 있어서 북한이탈주민과 같은 특수한 상황을 모두 포섭하지는 못하고 있다.

따라서 북한이탈주민 중 한부모가정에 해당하는 경우에 한부모가족지원법의 적용대상이 되기에는 어려운 점이 있으므로 입법적 개선이 필요하다.

여성가족부 고시인 “2018년도 한부모가족 지원대상자의 범위”에 따르면 한부모가족 지원대상자가 다른 법령에 따라 유사한 성격의 지원을 받고 있는 경우에는 중복지원하지 않도록 규정하면서 국민기초생활보장법에 의한 생계급여와 교육급여의 경우 중복지급 제한 대상으로 명시하고 있다. 따라서 북한이탈주민 중 한부모가족이라 하더라도 국민기초생활보장법에 의한 생계급여나 교육급여를 받고 있는 경우라면 한부모가족지원법에 의한 지원을 받지 못할 것이나, 북한이탈주민이 국민기초생활보장법에 의한 보장을 받지 못하는 경우에는 복지사각지대를 해소하기 위해 한부모가족지원법에 의한 지원을 받게 하는 것이 제도적으로 타당하다.

제9절 긴급복지지원법

I. 법의 목적과 주요내용

긴급복지지원법은 생계곤란 등의 위기상황에 처하여 도움이 필요한 사람을 신속하게 지원함으로써 이들이 위기상황에서 벗어나 건강하고 인간다운 생활을 하게 함을 목적으로 제정되었다.(제1조) 북한이탈주민의 경우 일반국민보다 훨씬 재정적 빈곤상태, 신변의 위협에 따라 위기상황, 가정의 불안정성 등으로 인하여 이 법률의 수혜를 받아야 할 가능성이 높다.

긴급복지지원법은 동법이 정해놓은 위기상황⁴⁵⁾에 해당하는 경우에 일시적으로 신속하

45) 긴급복지지원법 제2조(정의) 이 법에서 “위기상황”이란 본인 또는 본인과 생계 및 주거를 같이 하고 있는 가구 구성원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 인하여 생계유지 등이 어렵게 된 것을 말한다.

게 금전 또는 현물 등을 직접지원하거나 민간기관이나 단체와 연계하여 지원을 행하는 것을 내용으로 하고 있다는 점에서 북한이탈주민의 사회보장성 강화를 위해 효율적으로 활용될 수 있는 법제도로 꼽을 수 있다.

II. 긴급복지지원법에서 주는 시사점

긴급복지지원법은 이처럼 북한이탈주민에게 적용될 여지가 있는 법률이나 이 법의 내용에 는 북한이탈주민에 대한 특례를 별도로 규정하고 있지는 않고 있으며 이러한 내용은 북한이탈주민 지원법에도 규정되어 있지 않다는 점에서 두 법률의 비교분석을 통하여 연계하는 방안 내지는 긴급복지지원법의 내용을 북한이탈주민지원법에 반영할 필요가 있다.

긴급복지지원법상 위기상황은 주로 특정 상황을 상정하여 규정하고 있고, 기본적으로 특정 대상을 전제로 하고 있지는 않다. 다만 동법의 규정에 따른 보건복지부장관의 고시에는 재소자에 대한 특례규정⁴⁶⁾을 두고 있을 뿐이다.

북한이탈주민의 경우 국내에 아무런 연고나 기본재산 없이 정착하는 경우가 일반적이고 시장경제질서에 대한 적응이 느린 점 등을 감안할 때 긴급복지지원제도가 필요한 경우가 있을 수 있으므로 북한이탈주민에 대한 특례적 규정을 두거나 북한이탈주민법에 긴급복지지원법의 내용을 반영하여 개정할 이유가 충분하다고 판단된다.

-
1. 주소득자(主所得者)가 사망, 가출, 행방불명, 구금시설에 수용되는 등의 사유로 소득을 상실한 경우
 2. 중한 질병 또는 부상을 당한 경우
 3. 가구구성원으로부터 방임(放任) 또는 유기(遺棄)되거나 학대 등을 당한 경우
 4. 가정폭력을 당하여 가구구성원과 함께 원만한 가정생활을 하기 곤란하거나 가구구성원으로부터 성폭력을 당한 경우
 5. 화재 등으로 인하여 거주하는 주택 또는 건물에서 생활하기 곤란하게 된 경우
 6. 보건복지부령으로 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 조례로 정한 사유가 발생한 경우
 7. 그 밖에 보건복지부장관이 정하여 고시하는 사유가 발생한 경우
- 46) 위기상황으로 인정하는 사유(보건복지부 고시) 5. 교정시설에서 출소한 자가 생계가 곤란하고 다음의 요건을 모두 충족하는 경우
- 가. 가족이 없거나 가족과의 관계가 단절된 경우 또는 가족이 미성년인 자녀, 65세 이상인 자, 1~3급 장애인으로만 구성되는 경우
 - 나. 구금기간이 1개월 이상으로서 긴급지원 신청일 기준 6개월 이내 출소한 경우

korea
legislation
research
institute

제5장

결론

제5장

결론

이상에서 북한이탈주민의 사회보장제도 강화를 위하여 관련 법제를 검토하였다. 북한 이탈주민의 정착실태를 보면 아직 남한주민에 비해 사회적·경제적 열위에 놓여있다는 점을 알 수 있었다. 이러한 실태에 입각하여 이들의 안정적인 정착과 성공적인 남한생활 적응을 위하여는 역시 사회보장법제를 통한 지원이 필요하다는 점을 인식할 수 있다.

사회보장제도를 규정하는 법률은 다양하지만 가장 근본적으로는 헌법상 북한이탈주민이 남한 주민과 동등한 법적 지위에 있음을 통하여 남한주민과 평등한 토대에서 공정하게 살아가기 위하여 헌법적으로는 적극적 우대조치를 취하는 것이 정당함을 알 수 있었다.

우리 헌법상 평등은 형식적 평등에 그치는 것이 아니라 실질적 평등으로서의 평등을 의미하는 것이기 때문이다.

실질적 평등의 의미는 “본질적으로 같은 것은 같게, 본질적으로 다른 것은 다르게” 취급하는 것으로서 남한 사회정착이라는 측면에서 남한 주민과 본질적으로 다른 입장에 처한 북한이탈주민에 대해서는 실질적 평등을 실현하기 위한 조치가 긍정된다.

적극적 우대조치는 헌법 제11조상의 평등원칙에 대한 예외에 해당하는 부분인 만큼 그 필요성과 이유가 있어야 한다. 남한 주민과는 다른 입장에서 열위에 놓인 북한이탈주민이라는 집단에 대해서 적극적 평등을 실현하기 위한 조치로서 헌법적으로는 적어도 최소한도의 인간다운 생활을 보장하는 것은 기본으로 하고, 실질적 평등을 추구하기 위해 개별법제로서 사회보장기본법, 국민기초생활보장법, 국민연금법, 사회복지사업법, 다문화가족지원법, 한부모가족지원법, 긴급복지지원법의 내용을 검토하였다. 이에 기하여 북

한이탈주민에 대한 특례조항이 있는 법률은 그것으로 충분한지 문제점이 없는지 있다면 어떠한 방향으로 개선이 필요한지에 대해 연구하였고 규정이 없는 경우는 규정신설 내지 입법개정을 제안한다.

북한이탈주민의 사회보장제도 강화를 위한 사회복지지원체계에 있어서는 북한이탈주민만을 대상으로 하는 특별한 법제도도 중요하나 기존의 사회복지정책 및 법제도와 연계하여 지원제도를 구축하는 방안을 적극적으로 활용하는 방안이 더욱 효율적일 수 있다.⁴⁷⁾ 이미 북한이탈주민지원법에서 많은 내용을 담고 있어 이 법에 규정할 수 있는 사항에 대해서는 발전적으로 규율하여 개정하고 그렇지 않은 경우에는 개별 관련법제에 특례조항을 추가하는 방향으로 개정하면 될 것으로 본다.

북한이탈주민지원법은 많은 인센티브적 내용이 담겨있다고 평가되기는 하나 사안에 따라서는 다문화가족지원법, 노숙인지원법보다 사회적 기본권 실현 수준이 낮고 국가에 대한 기본권 행사도 용이하지 않다⁴⁸⁾는 지적이 있는 만큼 추가적으로 개정이 더 필요한 부분을 지적하였다.

북한이탈주민의 지원체계와 관련하여서는 본연구의 범위로 하지는 않았으나 정착지원의 체계로서 중앙정부 중심의 일원화된 지원체계보다는 지자체나 민간과의 협업내지 거버넌스 구축에 관한 논의도 연구되어야 할 필요가 있다. 이러한 지원체계의 개선은 궁극적으로 북한이탈주민의 정착·지원에도 많은 기여를 할 것이며 관련 법제, 특히 북한이탈주민법의 개정을 요하는 부분이다. 추후에 다른 연구를 통해 지원체계와 법제도의 연계 속에 분석되어야 한다고 본다.

47) 같은 뜻으로, 이금순외, “북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안”, 협동연구총서04-07, 통일연구원, 2004, 122면.

48) 박현식, 이옥진, “북한이탈주민의 헌법상 사회적 기본권 실현을 위한 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 개정 논의”, 2017, 286면.

korea
legislation
research
institute

참고문헌

참고문헌

- 국회 남북관계 및 교류협력 발전 특별위원회, “북한이탈주민 정착 현황 및 지원제도 개선방안에 대한 공청회”, 제332회 국회 임시회 공청회 자료집.
- 김영일 · 전해연 · 강선주 · 기지혜 · 권지성, “북한이탈주민의 사회보장 경험에 관한 질적 사례연구”. 『한국사회복지행정학』 제16권, 제4호, 2014.
- 김태진, “북한이탈주민 관리를 위한 공법적 과제”, 『공법학연구』 제6권 제1호, 한국비교공법학회, 2005.
- 남북하나재단, 『2017 북한이탈주민정착실태조사』, 2017.
- 민기재, “북한이탈주민 사회보장수급권의 법적 쟁점”, 『통일법제 Issue Paper』 17-19-⑤, 한국법제연구원, 2017.
- 박현식, 이옥진의 “북한이탈주민의 헌법상 사회적 기본권 실현을 위한 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 개정 논의” 『법학연구』 제17권 제1호(통권 제65호), 한국법학회, 2017.
- 박현식, “사회보장기본권 확립을 위한북한이탈주민 보호 및 정착지원법 개선방안”, 『법학연구』 제52집, 2013.
- 류지성, “북한이탈주민지원법의 주요논점에 관한 연구”, 『서울법학』, 서울시립대학교 법학연구소, 2017.11
- 류지성, 『북한이탈주민 지원법제의 현황과 개선방안에 관한 연구』, 한국법제연구원, 2016.
- 류지성, 『북한의 교육 및 직업 관련 법제에 관한 연구』, 한국법제연구원, 2015.

송인호, “북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률의 개정방향에 대한 고찰”, 『통일과 법률』, 법무부, 2012.

이금순외, “북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안”, 협동연구총서04-07, 통일연구원, 2004.

정재황, 『신헌법입문』, 박영사, 2015.

통일부, 『2017북한이탈주민 정착지원 실무편람』, 2017.

허영, 『한국헌법론』, 박영사, 2015.

홍성방, 『헌법학』, 현암사, 2008.

<참고사이트>

<http://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/NKDefectorsPolicy/status/lately/>

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=85988&ancYd=20080321&ancNo=08937&efYd=20080922&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>.

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=80945&ancYd=20071017&ancNo=08655&efYd=20080118&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>

통일법제 연구 18-19-②-01

분단국가의 사회문화법제 연구

북한이탈주민의 사회보장법상 쟁점

2018년 9월 26일 인쇄
2018년 9월 28일 발행

발행인 | 이 익 현

발행처 | 한국법제연구원
세종특별자치시 국책연구원로 15
(반곡동, 한국법제연구원)
전화 : (044)861-0300

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | <http://www.klri.re.kr>

값 5,500원

1. 본원의 승인없이 전재 또는 역재를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN : 978-89-6684-874-4 93360

저자명(책임)

류 지 성

학 력

일본 쓰쿠바대학 법학박사

연구실적 및 논문**<논문>**

북한이탈주민지원법의 주요 논점에 관한 연구 (서울법학)
대한민국 통일과도기 법적 논점(정재황 공저)(공법연구)
일본 헌법소송에서 헌법판단의 방법 (유럽헌법연구)
일본에서 부분위헌결정에 관한 논의 -최고재판소 판례를 중심으로- (유럽헌법연구)
최근 일본에서 헤이트스피치규제에 관한 연구 (법제)
한국에서 헌법재판소와 대법원의 권한 분쟁에 관한 연구 (쓰쿠바법정)

<보고서>

북한의 교육 및 직업 관련 법제에 관한 연구 (법제연구원 2015)
북한이탈주민지원법제의 현황과 개선방안에 관한 연구 (법제연구원 2016)
분단국가 통합의 법제적 과제-헌법- (법제연구원 2016 공동)
2000년대 이후 국내외 통일 연구분석 및 향후 연구과제-법제분야- (경제인문사회연구원 2016 공동)
통일 이후 국가형태 및 정부조직에 관한 법제적 연구 (법제연구원 2017)
분단 전후 남북한 법제 변천사에 관한 연구 (법제연구원 2017)
통일 이후 북한지역 사회보장제도-과도기 이중체제- (한국보건사회연구원 2016 공동)
남북합의와 대북정책 지속성 강화를 위한 법령개정 방안 연구 (통일부 2017)
통일준비단계에서의 법제 개선방안 연구 (법제처 2017) 외 다수

분단국가의 사회문화법제 연구

북한이탈주민의 사회보장법상 쟁점

KLRI KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE



9 788966 848744

ISBN 978-89-6684-874-4

값 5,500원