

정착지원 제도개선 방안

2004. 7. 23

통 일 부
(사회문화교류국)

목 차

I. 검토 배경	1
1. 북한이탈주민 입국 규모와 성향의 변화	
2. 정착지원 제도 개요	
II. 개선방향	3
III. 분야별 개선방안	5
1. 청소년 사회적응교육	
2. 초기 정착 기반	
가. 정착금	
나. 주거 지원	
3. 사회안전망(생계급여)	
4. 취업·취학 지원	
가. 취업 지원	
나. 취학 지원	
5. 거주지 보호	
IV. 조치 계획	11

I. 검토 배경

1. 북한이탈주민 입국 규모와 성향의 변화

- 탈북 규모와 성향, 이에 대한 정부정책의 방향은 시대상황을 반영하며 변화
- 90년대 초반까지(매년 10명 이내)
 - 군인, 자수간첩 등 사상 또는 개인 문제로 귀순
 - 정부는 체제경쟁 차원에서 이들을 귀순용사로 우대(국가보훈처 담당)
- 90년대 중반부터(매년 수십 내지 수백명)
 - 식량난에 따른 집단 탈북, 제3국 불법체류 한계와 재입북시 처벌우려로 남한행 선택
 - 정부는 이들을 사회소외계층의 일부로 취급(보건복지부 담당)
- 최근의 경향(매년 1,000명 이상)
 - 보다 나은 삶을 위해 처음부터 남한행을 목적으로 가족을 동반하여 탈북하는 층이 증가
 - * 가족단위 입국자 : '90년~'93년 전무 → '94년 19% → '95년 31% → '03년 44%
 - 정부는 이들의 사회정착을 남북한 사회통합의 시험대로 인식, 전반적 통일구도하에 접근(통일부 담당)
- ※ 향후 입국규모가 연간 수천명 수준에 이르는 상황과 이들의 조기 지역사회정착을 추진한다는 취지에서 지역사회 실정에 밝은 지방정부와 민간의 보다 적극적인 참여를 추진할 필요

2. 정착지원 제도 개요

○ 정책방향

- 남한행을 원하는 북한이탈주민은 전원 수용
- 입국한 북한이탈주민은 조기 정착을 위해 지원
- 탈북의 근본 문제 해결을 위해 인도적 대북지원 병행

○ 주요 정착지원 제도

- 체계적인 사회적응교육 실시(하나원 설립)
- 초기 정착기반 제공(정착금, 임대주택)
- 사회안전망의 특례와 취업·취학상 우대
- 개인별 보호담당관 지정(거주지, 신분, 취업)

○ 정착지원제도 시행상 나타난 문제점들을 검토, 개선이 가능한 부분은 보완

- 북한이탈주민 규모·성향의 변화에 맞춘 제도 보완
- 자립·자활 능력을 저해하는 사회안전망상의 특례 폐지
- 취학·취업을 실질적으로 돕는 교육과정과 인센티브제도 시행

II. 개선방향

- 현 제도의 전반적인 틀은 유지하되, 제도의 시행상 나타난 문제점들을 보완하는 방향으로 개선
- 입국자의 연령층 다양화에 따라 대상별 특성에 맞는 사회적응 교육 프로그램 개발
 - 탈북청소년들의 사전적응교육을 위한 특성화학교 설립 추진
- 초기 안정적인 정착을 위한 정착금, 주거 등 기반의 보완
 - 정착금의 전체수준은 유지하면서 기본금은 축소하고 자립·자활 노력 및 의지를 제고하는 장려금 신설
 - 임대주택부족을 해소하기 위해 국민임대주택으로 지원 확대
- 자립·자활 의욕을 저해하는 특례는 축소, 이를 장려하는 인센티브는 강화
 - 생계급여는 일반국민과 동일한 수준으로 지급
 - 자립·자활 노력에 따른 장려금제 및 취업보호제 실시
 - 기능대학 등 취업으로 연결되는 교육지원 확대
- 거주지에서의 실질적인 정착지원을 위한 민간단체 역할 강화
 - 정착도우미제 도입, 신변보호방식 개선, 지역협의회 활성화

〈 정착지원 제도개선안(요약) 〉

구 분	현 황	문 제 점	개 선 방 안
청소년 사회 적응 교육	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회적응교육 2개월 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 탈북청소년 제도권 교육 부적응 - 하나원내 교육으로는 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 탈북청소년 특성화 학교 설립 ○ 교육기간 연장방안 강구
초기 정착 기반	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정착금 지급 - 기본금 160배 - 가산금 40배 ○ 영구임대주택 제공 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정착금과 자립·자활 노력의 연계 부족 ○ 영구임대주택 건설 중단으로 주거알선 애로 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정착금에 인센티브 도입 - 기본금 하향(100배) - 장려금 신설(50배) - 가산금 상향(50배) ○ 국민임대주택 지원
사회 안전망	<ul style="list-style-type: none"> ○ 생계급여를 일반인보다 1단계 상향 지급 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자립·자활 의지 저해 - 취업 기피 등 도덕적 해이 발생 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일반인과 동등 적용
취업 · 취학 지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직업훈련·취업 알선 ○ 고용지원금 지급 ○ 대학입학 특례 및 지원기간 불분명 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직업훈련 및 취업 의지가 상대적으로 저조 ○ 고용지원금 편법 수급 ○ 고학력 선호 및 대학중도포기 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직업훈련 및 취업에 따른 장려금제 신설 ○ 고용지원금 편법수혜자에 대한 제재 ○ 대학지원기간 제한 - 지원가능대학 범위 확대
거주지 보호	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신변보호(경찰) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 업무과중에 따른 실질적인 역할 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신변보호 방식 개선 ○ 정착도우미제 도입

Ⅲ. 분야별 개선방안

1. 청소년 사회적응교육

□ 현황 및 문제점

- 하나원에서의 사회적응교육은 탈북청소년이 제도권 교육에 편입하여 적응하기에는 기간 부족
 - * 현재 탈북청소년을 위해 하나원내 하나들학교를 운영(2개월)
- 재북시 무학자이거나 학교중퇴자인 학력결손 비율이 14~20세 중·고 학령기 학생의 90%
 - * '03.12.31 현재 탈북청소년 416명중 370명
 - 이들 대부분이 제도권 교육인 정규학교에서 부적응 상태
 - * 중도 탈락율이 남한 일반학생의 10배 정도인 13.7%

□ 개선방안

- 제도권 교육으로 편입되기 전에 일정기간(6개월~2년 정도) 사전 적응교육을 실시하는 탈북청소년 대상 특성화학교 설립
- 동 특성화학교는 ①학력결손 보충 및 적응지원을 통한 제도권 편입 지원, ②제도권 편입이 어려운 청소년에 대한 대안교육 프로그램, ③무연고 탈북청소년을 성년시까지 보호, ④적응이 부진한 既사회편입 청소년에 대한 재교육 기회 제공 등의 기능 수행
- 전문성과 열의를 가진 민간이 주체가 되고 정부가 시설 및 교육 운영 등을 지원
 - ※ 현행 2개월인 하나원 사회적응교육의 기간 연장방안을 강구하고 정체성 확립을 위한 역사교육을 강화

2. 초기 정착 기반

가. 정착금

□ 현황 및 문제점

- 초기 정착지원금으로 정착금과 임대보증금 지급
 - 정착금은 1인 세대주에 약 2,800만원, 2인부터 부양가족 1인 증가시마다 약 800만원 추가 지급
 - * 임대보증금을 포함한 총 정착금은 2인세대시 4,555만원(5년간 분할 지급)
- 현행 정착금제도는 자립·자활 의지와는 무관하게 지급
 - 사회보장제도의 생계급여를 동시에 받고 있어 취업의욕 저해

□ 개선방안

- 전체 지원수준은 유지하되, 기본금은 하향하고 자립·자활을 촉진하는 장려금은 신설(북한이탈주민법시행령 개정사항)
 - 취업능력을 상실한 노령자, 장애인 등을 고려하는 가산금은 상향
 - 기본금 : 월최저임금액 160배 → 100배(하향)
 - 가산금 : 월최저임금액 40배 → 50배(상향)
 - 장려금 : 월최저임금액 0배 → 50배(신설)
 - * 장려금제도에 대한 구체적인 설명은 취업지원 부분 참조

< 제도개선에 따른 정착금 지급액(예시) >

(단위 : 만원)

가족수	개선 전	개선 후	비고
1인	3,590	2,000 ~ 3,560	* 장애인, 고령자 등에 대한 가산금은 약 1.5배 증액
2인	4,555	2,900 ~ 6,020	
3인	5,511	3,300 ~ 6,420	
4인	6,466	3,700 ~ 6,820	

나. 주거 지원

□ 현황 및 문제점

- 현재 모든 북한이탈주민의 세대별로 영구임대주택을 알선
 - 이와 별도로 임대보증금을 실소요액과 관련없이 2인세대까지 750만원 지급
 - * '03년 809세대, '04.6 현재 543세대 알선('97이후 북한이탈주민이 전국 공공임대주택 총 28만호중 2,765호로 약 1% 점유)
- 건교부는 영구임대주택 건설을 중단하고 국민임대주택 100만호 건설('03~'12)을 추진중
 - 향후 북한이탈주민의 입국이 지속적으로 증가할 것으로 예상되어 영구임대주택알선에 애로, 국민임대주택도 포함할 필요

□ 개선방안

- 주거지원은 정착을 위한 기초 생활에 필수적임을 감안
 - 현행 영구임대주택 외에 국민임대주택까지도 입주할 수 있도록 지원 확대(북한이탈주민법시행령 개정사항)
- 이와 함께 거주지에서의 안정적 정착을 촉진·지원하기 위해
 - 영구임대주택의 임의해약 제한(거주지보호담당관과 공동명의로 계약)
 - 국민임대주택 입주에 따른 주거지원금 상향 지원
 - * 단, 실제 지급은 거주지배정 후 해당지역 임대보증금만 지급, 기준금액과 지급액의 차액은 주택변경 등 사유 발생시 또는 거주지보호기간 종료시 지급
 - 영구임대주택에서 국민임대주택으로 주택교환 인정

3. 사회안전망(생계급여)

□ 현황 및 문제점

- 우리 사회안전망에 따른 생계급여에 있어 현재 북한이탈주민에게는 일반영세민보다 1단계 우대 지급
 - * 1인 가구시 일반영세민 32만원, 북한이탈주민 54만원
- 북한이탈주민은 특례 적용된 생계급여에 지나치게 의존하여 취업에 소극적
 - 특히, '00년 「국민기초생활보장법」 시행에 따라 최저생계비가 현실화되면서 북한이탈주민의 자립·자활 의지를 저해

□ 개선방안

- '05년부터 일반영세민과 동일기준을 적용하여 생계급여 지급

4. 취업·취학 지원

가. 취업 지원

□ 현황 및 문제점

- 직업훈련이 단순히 훈련수당을 위한 수단으로 이용되는 등 취업과의 연계가 미흡
 - 컴퓨터, 요리 등 단순 생활기능 습득을 위한 훈련에 치중
 - * '98~'02 컴퓨터·요리 관련 직업훈련 비율이 58.9%
- 직업훈련, 자격증 취득 및 장기취업을 유도할 수 있는 인센티브 제도 미비

○ 취업시에도 잦은 이직·전직 등 불안정한 취업 상태

- * '00~'03 고용지원금 수급 대상자중 약 32%가 이직 경험이 있으며, 이직·전직 근로자의 평균재직기간은 5.8개월에 불과

□ 개선방안

○ 정착금의 일부를 인센티브로 지급하여 직업훈련·취업 촉진 및 안정적 정착을 유도하는 장려금제도 신설(북한이탈주민법시행령 개정사항)

- 직업훈련, 자격취득, 취업 장려금으로 구분 지급

- * 직업훈련 장려금 : 노동부가 예시 직종의 직업훈련을 이수한 경우 지급
- * 자격취득 장려금 : 직업훈련 이수자가 1년 과정이나 기능대학, 우선선정 직종의 관련 자격을 취득한 경우 지급
- * 취업 장려금 : 취업 후 동일 직장에 일정기간(1년)이상 근무한 경우 지급

○ 편법적인 고용지원금 수급을 막기 위해 취업실태 자료제출을 고용주에게 요구, 불이행시 일시 지급 정지(북한이탈주민법시행령 개정사항)

나. 취학 지원

□ 현황 및 문제점

○ 취업이 용이하거나 학업과 취업을 병행할 수 있는 방송통신대학, 산업대학, 기술대학은 연령제한 없이 지원할 수 있으나

- 이와 유사한 효과를 유도할 수 있는 기능대학, 직업전문학교는 시행령에 명시하지 않아 산학연계가 다소 미흡한 상태

- * 일반대학·교육대학·전문대학 교육지원 대상은 현재 35세 이하로 제한

○ 과잉 교육지원으로 학력에 맞지 않는 고학력을 선호하는 현상이나 중도포기·휴학 등 부적응 사례 발생

□ 개선방안

- 기능대학, 직업전문학교를 연령제한없이 지원할 수 있는 대학으로 시행령에 명시(북한이탈주민법시행령 개정사항)
 - * 기능대학 : 학위과정과 직업훈련과정을 병설운영하는 2년제 대학(기능대학법 제2조제1호)
 - * 직업전문학교 : 고등기술학교·특수학교, 전공심화과정을 둔 전문대학, 직업능력개발훈련시설 등(학점인정등에관한법률 제3조)
- 대학의 교육지원기간을 거주지보호기간(5년)내 또는 고등학교 졸업후 5년내로 설정(북한이탈주민법시행령 개정사항)

5. 거주지 보호

□ 현황 및 문제점

- 북한이탈주민의 입국이 증가함에 따라 신변보호(경찰), 거주지 보호(지자체), 취업보호(고용안정센터) 담당관의 업무가 과중
 - 특히 신변보호담당관은 신변보호 뿐만 아니라 생활 애로사항 등 민원해결업무까지 수행
 - * 전체 보안경찰의 약 40%가 신변보호업무를 담당(최고 1인당 27명 담당)

□ 개선방안

< 신변보호 방식 개선 >

- 경찰의 신병인수 및 신변보호업무를 특수대상으로 한정하고 일반대상자에 대해서는 신변보호수준을 완화
 - 일반대상에 대한 신병인수를 민간단체 정착도우미가 담당하여 신변보호와 정착도우미 역할을 분리

< 정착도우미제 도입 >

- 전국조직을 갖춘 민간단체가 북한이탈주민의 거주지 편입후 초기 정착생활을 도와주는 정착도우미제 도입
 - * 정착도우미의 역할 : 하나원에서 거주지 편입시 신병인수부터 시작하여 초기 6개월간 정착을 위한 제반 안내, 편의 제공
- 제도시행에 따른 혼란 방지를 위해 시범실시 단계를 거쳐 전면 확대 추진

IV. 조치 계획

- 시행령·시행규칙 개정
 - 그간 관계부처 의견협의(6회), 민간전문가 등 의견 수렴(7회)
 - 탈대협 개최, 제도개선안 심의·확정(7.23)
 - 입법예고, 규제개혁위원회·법제처 심사(8월)
 - 차관회의·국무회의(11월)
 - 내년('05년) 1월 1일 시행을 목표로 추진 □