

북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률의 개정방향에 대한 고찰

-지방자치단체의 참여를 중심으로-

송인호
(한동대학교 교수/변호사)

요약문

지금까지 북한이탈주민정착지원에 관련된 법률상의 북한이탈주민에 대한 지원 체계와 업무 분장은 시대적인 상황과 북한이탈주민들의 국내 입국 추이의 변화에 따라 변화하여 왔으나 현재까지 이들 업무가 중앙정부의 사무 즉 국가 사무로만 취급되어 온 점에는 변화가 없다. 그 결과 현재 지방자치단체는 북한이탈주민에 대한 지원체계에 있어서 단순히 중앙정부의 정책을 집행하는 도구적인 하부행정기관에 불과한 역할을 맡고 있을 뿐이며 정책입안 등에 있어서 사실상 소외되어 있다. 또한 지방자치단체의 입장에서도 국가사무로만 되어 있는 이상 적극적으로 관여하기 어려운 것이 사실이었다.

그러나 현실적으로 북한이탈주민의 사회 적응 및 정착에 있어서 해당 지방자치단체가 가장 밀접한 연관성을 가지고 있다는 점은 너무도 명백하며, 또한 독일의 예에서 알 수 있듯이 향후 남북지방자치단체간의 교류협력은 통일 과정에서 사회통합, 행정통합의 측면에서 매우 큰 역할을 하게 될 수 있으므로, 현재 각 지방자치단체에 거주하고 있는 북한이탈주민에 대한 이해와 이들의 성공적인 정착을 위한 지원은 향후 지방자치단체의 북한 및 북한 주민에 대한 이해도를 높이는데 크게 기여할 수 있다.

따라서 중앙정부가 북한이탈주민지원 정책에 대한 유일한 주도권을 가지고 지방자치단체는 단순히 중앙정부의 정책을 집행하기 위한 도구적인 하부행정기관에 불과한 지금의 상황은 개선될 필요가 있으며 이를 뒷받침하고 지방자치단체의 적극적 참여를 이끌어내기 위한 법

제정비의 필요성이 크다.

구체적으로, 북한이탈주민에 대한 정착지원업무와 관련 ‘국가와 지방자치단체의 책임’을 명시하고, 이들 사무를 ‘국가 및 지방자치단체의 공동사무’로 전환하며, 북한이탈주민대책협의회에 지방자치단체 협의체에서 추천한 자를 포함시키고, 지방자치단체에게도 비용부담의무를 부과하는 등 지방자치단체의 참여의 폭을 대폭 확대시킬 수 있는 방향으로 정착지원법을 개정할 필요가 있다.

주제어

북한이탈주민, 지방자치단체, 국가사무, 공동사무, 정착지원, 남북통일

【 目 次 】

- | | |
|--|-------------------------------|
| I. 서론 | 2. 독일의 사례에 대한 검토 |
| II. 북한이탈주민에 대한 지원체계의 연혁 및 지방자치단체 관여 현황 | 3. 검토 |
| 1. 지원체계의 연혁 | IV. 지방자치단체 참여 활성화를 위한 법제정비 방향 |
| 2. 지방자치단체의 관여 현황 | 1. 국가와 지방자치단체의 공동 사무로 전환의 필요성 |
| III. 지방자치단체의 적극적인 참여의 필요성 | 2. 구체적인 개정 방안 |
| 1. 지방자치단체 참여의 현실적 문제점 | V. 결 론 |

I. 서 론

국내 입국 북한이탈주민의 수는 1990년대 초반까지만 해도 1년에 10명 미만이었으나 이른바 ‘고난의 행군’이라고 일컬어지는 북한의 대규모 식량난 시기를 거치면서 1990년대 후반부터 급증하기 시작하여 2007년 2월 10,000명을 돌파하였고, 이후 4년 만에 20,000명을 넘어 2011년 12월 현재 23,000여명에 달하고 있다.¹⁾

이러한 북한이탈주민들의 국내 입국 추이의 변화에 따라 이들에 대한 지원정책과 입법태도 역시 변화하여 왔다. 6. 25. 전쟁 직후에는 전후 국가의 재건이라는 어려운 상황 속에서 북한이탈주민에 대한 특별한 정책적 지원을 할 국가적 여력이 없었던 관계로 북한이탈주민들에 대한 공식적인 법률적인 지원은 존재하지 않았으며, 1962년 4월 16일 비로소 「국가유공자 및 월남귀순자특별원호법」이 제정되어 북한이탈주민들을 국가유공자에 준하는 지위를 인정하여 대우하기도 했다. 동법은 1975년 12월 31일 「국가유공자 등 특별원호법」으로 개정되었으며 이후 1978년 12월 6일 「월남귀순용사 특별보상법」이 별도로 제정되면서 국가유공자에 대한 지원과 북한이탈주민에 대한 지원이 구분되기 시작하였다. 이 시기에는 남북간 체제대결의 선전 효과 등을 위해 북한이탈주민에 대한 국가적 지원은 더욱 확대되었다. 그러나 1980년대 말 사회주의 국가들의 몰락과 더불어 더 이상 체제대결의 효과가 감소하고 과도한 지원에 대한 비판의 목소리가 있자 「월남귀순용사 특별보상법」은 1993년 6월 11일 「귀순북한동포 보호법」으로 전면 개정되어 북한이탈주민에 대한 지원 혜택이 감소되게 되었으며 북한이탈주민의 지위도 ‘귀순용사’의 개념에서 ‘보호대상자’의 개념으로 변화하였다. 이

1) <표 1> 북한이탈주민 입국 현황(2011. 12. 기준)

구 분 (년도)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	2001	2002	2003
명	8	52	41	56	86	947	1,043	1,138	1,281
여성비율						12%	46%	56%	63%
구 분 (년도)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	합계
명	1,894	1,383	2,018	2,544	2,809	2,927	2,376	2,737	23,100
여성비율	67%	69%	75%	78%	78%	77%	76%	70%	69%

*통일부, 「북한이탈주민 정착지원업무 실무편람」, 2012. 2. 113면

와 더불어 주무부서도 이전까지는 ‘국방부(원호처, 국가보훈처)’였으나 ‘보건사회부’로 전환되었다.

이후 북한의 대규모 식량난 등으로 인하여 북한이탈주민의 증가가 예상되자 1997년 1월 13일 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」(이하 ‘정착지원법’라고 한다)이 제정되어 ‘통일부’가 주무부처로서 지원업무를 담당하기 시작하여 지금까지 이르고 있다.

그런데, 이렇게 지금까지 북한이탈주민에 대한 지원 체계와 업무 분장은 시대적인 상황에 따라 변화하여 왔으나 현재까지 이들 업무가 중앙정부의 사무 즉 국가 사무로만 취급되어 온 점에는 변화가 없다.

그러나 최근 연간 2~3,000명에 달할 정도로 북한이탈주민의 국내 유입이 급증하고 있고 북한과의 교류가 지난 4~50년과 비교하여 상대적으로 빈번하고 있는 상황에서 북한과의 직접적인 대화의 상대방인 통일부가 북한이탈주민의 정착지원 업무를 전담하는 것이 바람직한 것인지에 대한 논란이 지속적으로 있어 왔으며, 특히 북한이탈주민의 성공적인 남한 사회에의 적응은 결국 거주하고 있는 ‘지역’에의 정착을 의미한다는 점에서, 해당 ‘지방자치단체’의 역할이 보다 더 강조될 필요가 있다는 지적이 있어 왔다. 이러한 논의의 일환으로 최근 발의된 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」개정안에서도 북한이탈주민의 정착지원사무에 있어서의 지방자치단체의 참여 문제가 본격적으로 제기되고 있기도 하다.²⁾ 이하 본 논문에서는 북한이탈주민지원체계의 연혁적 변화의 흐름과 관련하여 북한이탈주민지원사무에 있어서 지방자치단체의 관여의 필요성 및 이를 위한 법제 정비의 방향에 대해 검토해보기로 한다.

2) 2011. 1. 28. 최병국의원외 대표발의한 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 일부개정법률안에서는 지방자치단체의 책무와 예산상 조치에 대한 조항이 포함되어 있으며(안 제4조의 2), 2011. 5. 25. 정부가 제출한 동법 일부개정법률안에서도 지방자치단체장의 주거알선(안 제20조 제1항), 교육감의 교육지원(안 제24조 제1항)이 포함되어 있다. 위 두 법률안에 대해서는 현재 소관 상임위원회 회의를 통해 다른 국회의원들의 개정안과 함께 대안을 제출하기로 결정된 상태이다.

II. 북한이탈주민에 대한 지원체계의 연혁 및 지방자치단체 관여 현황

1. 지원체계의 연혁

북한이탈주민³⁾에 대한 지원 체계를 연혁적으로 살펴보면 다음과 같이 분류할 수 있다.⁴⁾

가. 제1기 국가유공자에 준하는 지원기(1962. 4. 26. ~ 1978. 12. 31.)

북한이탈주민에 대한 지원은 1962년 4월 16일 「국가유공자 및 월남귀순자특별원호법」이 제정된 후 체계적으로 시작되었다. 그 이전에는 군 및 정보기관에서 자체적으로 이루어졌다고 알려져 있으나 이를 뒷받침하는 법률은 존재하지 않았으며, 전후 복구라는 시급한 상황과 경제난, 그리고 전후 북한주민에 대한 적대감이 아직 존재하던 시기적 특징 등으로 인하여 정책적 필요성에 대한 논의조차 이루어지기 어려웠다.⁵⁾ 「국가유공자 및 월남귀순자특별원호법」은 북한이탈주민을 상이군경에 준하는 대우를 하는 등⁶⁾ 정착수당 지급, 직장알선, 주택알선 등에서 부분적으로 국가유공자에 준하는 대우를 하였으며, 국방부(원호처)가 이들에 대한 지원업무를 담당하되 국방부에 국가수호자특별원호심사위원회를 별도로 두고 정착수당 지급 등을 위한 월남귀순자 등급 결정을 담당하게 하였다(동법 제2조 제2항).

나. 제2기 귀순용사로서 특별한 우대기(1979. 1. 1. ~ 1993. 12. 11.)

1978년 12월 6일 「월남귀순용사 특별보상법」이 별도로 제정되고 1979년 1월 1일 시행되면서 북한이탈주민에 대한 지원은 획기적으로 변화되기 시작하였다. 동법에서는

3) 각 시기별로 북한이탈주민을 지칭하는 용어가 달랐으나 본 논문에서는 편의상 현행법상 용어인 ‘북한이탈주민’으로 통일하여 서술하기로 한다.

4) 자세한 내용은 김광웅, “북한이탈주민의 남한사회 정착지원 체계에 관한 연구”, 한국방송통신대학교 평생대학원 석사학위논문, 2007. 57-60면; 박하진, “북한이탈주민의 국내정착을 위한 행정지원체계 연구”, 경희대학교 대학원 박사학위 논문, 2004. 8. 45면 참조.

5) 김광웅, 앞의 논문, 58면

6) 국가유공자및월남귀순자특별원호법(시행 1962. 4. 16. 법률 제1053호, 1962. 4. 16. 제정)

제4조 ② 4. 본법에서 규정된 월남귀순자는 임용법 및 고용법에 한하여 동법의 상이군경으로 본다.

북한이탈주민의 신분과 정보제보의 공적에 따라 차별적으로 보상금을 지급하도록 하면서 그 보상금의 액수를 대폭 상향하였으며(동법 제5조), 무상으로 제공되는 주택의 범위 상향 조정(동법 제9조), 본인 뿐 만 아니라 처 및 자녀에 대해 직장을 알선해주는 등(동법 제10조) 지원 및 혜택의 범위가 국가유공자보다도 더 확대되었다.

다. 제3기 보호대상자로 취급시기(1993. 12. 12. ~ 1997. 7. 13.)

『월남귀순용사 특별보상법』에 의한 지원은 체제선전 측면에서의 특혜적 성격이 강하였고, 1980년대 말부터 시작된 동구 공산권 및 소련의 등 사회주의권의 몰락 이후 체제선전 측면에서 북한이탈주민에 대해 과도한 보상을 할 필요성이 줄어들자, 동법은 1993년 6월 11일 『귀순북한동포보호법』으로 전면 개정되었다. 귀순북한동포보호법은 명칭 자체도 ‘귀순용사’에서 ‘귀순북한동포’로 북한이탈주민에 대한 명칭을 변경하였을 뿐만 아니라 ‘보상금’을 ‘정착금’으로 변경하면서 그 액수를 대폭 낮추는 등 북한이탈주민에게 주어지던 혜택을 줄였다(동법 제4조). 또한 주무부서는 ‘국방부’에서 ‘보건사회부’로 변경하고 북한이탈주민을 동법에 따라 생활보호, 주거지원, 취업지원 등에 있어서 국가의 특별한 보호를 받는 ‘보호대상’으로 취급하기 시작하였으며(동법 제2조, 제3조), 그 내용도 종래의 ‘지원 또는 알선 한다’의 의무규정에서 ‘할 수 있다’의 재량규정으로 변경하여(동법 제4조, 제7조, 제8조 등) 북한이탈주민을 바라보는 근본적인 관점이 보상에서 사회복지 또는 생활보호적 관점에서의 정착지원으로 변경되었다는 점을 나타내주고 있다.⁷⁾

라. 제4기 통일대비 측면 지원시기(1997. 7. 14. ~)

북한이탈주민에 대한 지원을 대폭 줄인 후 북한이탈주민의 국내 입국 수가 종전 보다 6~7배 가량 증가하기 시작하자 북한이탈주민의 문제를 통일정책적 차원에서 접근하기 위해 1997년 1월 13일 『북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률』이 제정되었다. 구체적으로 북한이탈주민에게 주어지는 혜택의 종류와 범위에 있어서는 『귀순북한동포보호법』과 큰 차이는 없었으나, 주무부서가 종래의 ‘보건사회부’에서 ‘통일원(통일부)’로 변경되고(동법 제8조), 정착지원을 위한 시설을 설치·운영하도록 하였다(동법 제10조).⁸⁾

7) 김광웅, 앞의 논문, 59면

8) 이에 따라 1999. 7. 8. 정착지원 시설인 ‘하나원’이 개소되었다.

2. 지방자치단체의 관여 현황

가. 거주지보호관련 사항

국내 입국한 북한이탈주민은 2~3개월의 정부 부처 합동신문을 거친 후 통일부장관의 보호결정을 거쳐 정착지원시설인 하나원에서 12주간 초기 적응 교육을 받게 된다. 하나원 퇴소 후에는 각 거주지 별로 주택을 배정받고 이후로 5년간 생계·의료 등 영역에서 보호를 받게 된다. 현재 북한이탈주민의 지역별 거주 상황은 <표 2>에서 보는 바와 같이 서울 등 수도권에 거주하는 비율이 65%에 달하고 있다.⁹⁾

한편, 북한이탈주민의 거주지에서의 효과적인 정착을 위해 1999년 8월부터 거주지 보호담당관제도가 운영 중에 있다. 북한이탈주민의 정착지원 체계상 지방자치단체 중 특별시, 광역시, 도 또는 특별자치도의 장은 통일부장관으로부터 거주지보호에 관한 사항을 위임받아 거주지보호기관장으로서 의료급여 및 국민기초생활보장에 관한 사항, 학력확인 등 일정 사항을 담당할 권한 및 북한이탈주민지원 지역협의회 위원장을 지정할 권한을 가지며, 거주지보호담당관을 지정하여 통일부장관에게 통보할 의무가 있다.¹⁰⁾¹¹⁾

9) <표 2> 지역별 거주 현황(2011년 12월 현재)

지역	서울	경기	인천	부산	경남	충남	대구	경북	충북
인원(명)	5,930	5,591	1,910	836	743	800	660	764	675
지역	광주	강원	대전	전남	전북	울산	제주	계	
인원(명)	556	531	443	455	419	264	140	20,717	

*사망·말소자와 주소 미등록, 보호시설수용자 제외

통일부, 『북한이탈주민 정착지원업무 실무편람』, 2012. 2. 113면

10) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률

제22조 (거주지 보호)

- ① 통일부장관은 보호대상자가 정착지원시설로부터 그의 거주지로 전입한 후 정착하여 스스로 생활하는 데 장애가 되는 사항을 해결하거나 그 밖에 자립·정착에 필요한 보호를 할 수 있다.
- ② 통일부장관은 제1항에 따른 보호 업무를 행정안전부장관과 협의하여 보호대상자의 거주지를 관할하는 지방자치단체의 장(이하 "지방자치단체장"이라 한다)에게 위임할 수 있다.

제31조 (권한의 위임·위탁)

- ① 이 법에 따른 통일부장관의 권한 중 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 소속 기관의 장이나 지방자치단체장에게 위임할 수 있다.

북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행령

제42조의2 (북한이탈주민지원 지역협의회의 설치·운영)

- ① 통일부장관은 법 제22조제1항에 따른 거주지 보호를 위하여 보호대상자의 거주지를 관할하는 지방자

또한 지방위임에 대비하여 지역사회의 협력 네트워크를 구축하고 정부와 민간이 공동으로 협력하여 지역별로 특화된 프로그램 등을 운영할 것을 목적으로 2001년부터 ‘북한이탈주민 지역협의회’가 구성되어 각 지역에서 북한이탈주민의 거주지 적응을 도모하고자 하고 있으며, 2012년 1월 현재 수도권에 24개, 지방에 35개 등 총 59개의 지역협의회가 구성되어 있다.¹²⁾

나. 하나센터 지정

한편, 2009년부터 각 거주지로 배정된 북한이탈주민의 지역적응을 위해 하나센터(지역적응센터)가 시범실시되기 시작하였으며 2010년부터 전국적으로 30여 곳이 운영되고 있다. 각 거주지로 배정된 북한이탈주민은 하나센터에서 3주간 거주지 적응교육 및 1년간 사후 관리를 받게 된다.

특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 ‘시·도지사’라고 한다)는 북한이탈주민 지역적응센터 보조사업 집행지침(통일부지침)에 따라 관할 지역을 대상으

치단체에 북한이탈주민지원 지역협의회(이하 “지역협의회”라 한다)를 설치·운영할 수 있다.

- ② 지역협의회는 제42조에 따라 신분보호를 담당하는 공무원, 고용노동부 고용센터 소속 공무원과 법 제30조에 따른 북한이탈주민지원재단 및 종교단체·민간단체 또는 기업의 관계자 등으로 구성할 수 있다.
- ③ 지역협의회의 설치·운영 등에 필요한 구체적인 사항은 통일부장관이 정한다

11) 북한이탈주민거주지보호지침(통일부지침)

제2조(용어의 정의) 이 지침에서 사용되는 용어의 정의는 법 제2조의 규정에 의하는 사항 외에 다음과 같다.

1. “거주지보호기관장”이라 함은 법 제22조 제2항 및 제31조 제1항, 영 제49조에 의해 보호대상자의 거주지보호를 위임받은 특별시, 광역시, 도 또는 특별자치도의 장을 말한다.

제4조(거주지보호기관장의 임무) 거주지보호기관장은 다음 각 호의 업무를 담당한다.

1. 의료급여 및 국민기초생활보장에 관한 사항
2. 학력확인서 및 교육보호대상자 증명서 발급에 관한 사항
3. 지침 제8조에 따른 계약 해지 및 통지에 관한 사항
4. 영 제41조 제2항 및 제4항의 규정에 의한 실태조사 및 거주지보호대상자의 작성·관리에 관한 사항
5. 영 제42조의 2에 의한 지역협의회 운영에 관한 세부사항
6. 지역사회 내 사회복지서비스 기관과의 연계에 관한 사항
7. 지역 내 종교·민간단체 등과 결연·후원 추진
8. 기타 무연고 사망 북한이탈주민의 사후처리 등 거주지에서 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 사항

제14조(북한이탈주민지원지역협의회 구성·운영)

- ② 지역협의회 위원장은 거주지보호기관장이 지정하는 자 또는 지역협의회에서 선임되는 자가 된다.

12) 통일부, 『북한이탈주민 정착지원업무 실무편람』, 2012. 2. 86면

로 북한이탈주민의 신속한 지역적응을 위한 사업을 시행할 하나센터를 1차로 심사하고 이를 지정할 권한을 가지며, 이를 토대로 통일부장관이 종합심사를 통해 하나센터를 선정하게 된다.¹³⁾ 또한 시·도지사는 하나센터에 대한 일반적인 지도·감독권을 가진다.¹⁴⁾

Ⅲ. 지방자치단체의 적극적인 참여의 필요성

1. 지방자치단체 참여의 현실적 문제점

위와 같이 지방자치단체의 경우에도 거주지보호 및 하나센터 지정 등에 있어서 일정한 역할을 할 수 있도록 되어 있는 것이 사실이다. 그러나 실제로 그동안의 운영에 있어서 지방자치단체는 북한이탈주민의 정착 지원 업무에 있어서 단순한 하부 행정기관으로서 역할을 담당하고 있을 뿐이다. 그동안 북한이탈주민의 효과적인 정착지원을 위해 중앙정부와 지방자치단체 그리고 민간단체 간의 유기적인 협조가 필요하다는 주장이 있어왔고, 이를 위해 2001년부터 ‘북한이탈주민 지역협의회’가 구성되어 있으나 주무부처인 통일부로부터 지역협의회 단위 지원예산이 회의 소요비용정도에 불과하여 적극적인 네트워크 활동에 부족한 실정이며¹⁵⁾, 이러한 이유 등으로 인하여 제대로 역할을 수행하지 못하고 있다는 비판이 제기되고 있으며,¹⁶⁾ 그 이유로 지방자치단체장이 거주지보호기관장으로서 소속 공무원을 거주지보호담당관으로 지정하고 있으나 현실

13) 북한이탈주민 지역적응센터 보조사업 집행지침(통일부지침)

제4조(하나센터의 지정)

① 시·도지사는 사업기간 동안 관할지역을 대상으로 보조사업을 시행할 하나센터를 사업연도 중에 지정한다.

③ 하나센터 지정대상자는 공모 및 시·도지사의 1차 심사와 통일부장관의 종합심사를 통해 선정한다.

14) 북한이탈주민 지역적응센터 보조사업 집행지침(통일부지침)

제12조(보조사업의 수행상황보고 및 감독)

③ 시·도지사는 보조사업자에게 보조사업과 관련된 각종 자료의 제출을 요구할 수 있으며, 소속 공무원 또는 시·도지사가 지정하는 자로 하여금 보조사업자의 업무처리 또는 관련 서류 등에 대하여 검사 또는 평가를 실시하게 할 수 있다.

④ 시·도지사는 보조사업이 성과를 달성하고 교부된 보조금이 적정하게 집행되도록 보조사업자를 지도·감독하여야 한다.

15) 안혜영·이금순, “북한이탈주민 정착지원을 위한 지역 네트워크 분석”, 통일정책연구, 제16권 제2호, 166면

16) 정병철, “북한이탈주민 정착을 위한 지원체계 연구”, 인하대학교 행정대학원 석사학위논문, 2008, 72면

적으로 다른 업무와 병행하여 업무를 담당하고 있을 뿐만 아니라 잦은 인사이동으로 북한이탈주민 지원 업무에 전념하지 못하고 전문성이 결여되어 있는 점,¹⁷⁾ 그동안 중앙정부 중심으로 북한이탈주민 정책이 추진되어 온 관계로 지방자치단체는 하급행정기관에 불과하여 북한이탈주민과 연계를 위한 공감대가 형성될 수 없었다는 점,¹⁸⁾ 등이 제시되어 왔다.

이러한 상황에서 지역에 배정된 북한이탈주민들을 지역 공동체의 구성원으로 적극적으로 유도하는 역할은 중앙정부에서 할 수 없고 지방자치단체만이 할 수 있는 영역이라는 점에서 지방자치단체의 보다 적극적인 역할이 필요하다는 주장이 제기되어 왔으며¹⁹⁾, 북한이탈주민의 정착지원을 위한 업무를 북한이탈주민들이 현실적으로 거주하고 있는 생활의 근거 단위로서 지방자치단체에 이양할 필요가 있다는 주장이 제기되어 왔다.

특히 2007년 12월 새로운 정부의 출범을 앞두고 북한이탈주민관련 업무를 통일부에서 지방자치단체로 이양해야 한다는 주장 또는 지방자치단체의 역할을 확대해야 한다는 주장들이 북한이탈주민관련 민간단체와 학계에서 적극적으로 제기된 바 있으며 이와 관련하여 이에 대해 찬성 또는 반대하는 연구들이 있어 왔다.²⁰⁾

찬성론으로는, 지금의 정착지원의 체계상 정부와 민간단체간의 기능적 분화는 일정 수준 이루어진 것으로 볼 수 있음에 반하여 중앙정부와 지방정부간에는 협력적 분권화가 제대로 이루어지지 않았음을 지적하며 중앙정부에 부과된 과도한 부하를 줄이고 북한이탈주민이 살고 있는 지역사회의 특성과 욕구에 적합한 맞춤형 서비스를 전달하는데 유리하므로 북한이탈주민 지원의 지방분권화가 필요하다는 견해²¹⁾, 남북관계와 통일문제에 전념해야 할 통일부가 급증하는 북한이탈주민의 정착문제를 관리하는 것은 시대착오적이며 정착지원을 위한 직업, 교육 등의 업무는 통일부 본연의 업무가 아니므로 통일부는 정착 전 사회적응교육을 담당하며, 주거 등 북한이탈주민의 정착지원

17) 정병철, 앞의 논문, 76면 ; 정의화, “북한이탈주민 보호 및 정착지원 실태조사 자료”, 2004. 10. 18. 6면

18) 정주신, “한국 내 탈북자의 처리문제와 해결방안”, 『통일전략』, 제6권 제1호, 2006, 168-174면

19) 고숙희, “사회적 약자와 지방행정 : 지방자치단체의 사회적 약자를 위한 행정체제”, 『지방행정연구』 제25권 제4호, 2011, 19면

20) 이러한 논의에 대해서는 김화순·최대석, “탈북이주민 정착정책의 인식과 과제: 정착지원을 넘어 사회통합으로”, 『통일정책연구』 제20권 2호, 2011, 41-46면 참조.

21) 윤인진, “탈북자의 적응실태와 정착지원의 거버넌스 패러다임”, 생명과 인권, 통권 제46호, 2007. 12. 20-21면

업무는 행정자치부와 지방자치단체가 담당하는 것이 바람직하다는 견해,²²⁾ 통일정책적 관점에서 지방정부가 중앙정부의 정책의지를 관철하는 하부수단으로서의 위치에서 벗어나기는 어려운 구조적 한계가 있는 것은 사실이나 북한이탈주민들의 통일과정에서의 역할에 비추어볼 때 패러다임의 변화가 요구된다는 견해²³⁾ 등이 있으며, 이에 대하여 북한이탈주민지원 업무가 재정이 열악한 지방자치단체로 이양되게 되면 북한이탈주민지원업무는 후순위로 밀릴 우려가 있으며 지방자치단체장의 관심과 지방자치단체 간의 역량의 차이 때문에 지역별로 지원에 차이가 발생할 우려가 크므로 국가사무를 유지하고 기관위임사무로 처리하자는 반대론이 제기되고 있다.²⁴⁾ 한편, 지역단위에서 북한이탈주민 지원 업무를 위한 네트워크의 중심을 지방자치단체가 맡는 방식이 적절하다고 하면서도 지방자치단체와 민간단체들의 활동을 총괄·조정할 수 있는 ‘정착지원 센터’가 마련될 필요가 있다는 주장도 있다.²⁵⁾

2. 독일의 사례에 대한 검토

가. 동독이탈주민의 현황

1949년 동서독 분단이후 동독 주민들의 서독으로의 탈출은 1990년 10월 3일 통일 시까지 계속되었으며 통계마다 차이는 있으나 대략 460만 명가량으로 추산된다. 분단 초기에는 대규모의 탈출이 이루어졌으며 그 수는 베를린 장벽 설치 전까지 340여만 명에 달하였다. 그러나 1961년 8월 13일 동독정권이 베를린장벽을 설치한 이후에는 생명을 걸고 탈출을 감행하여야 했으므로 그 수가 급격히 감소하였다. 다만 동독정권은 경제적인 이해관계에 따라 연금생활자 등 일정한 경우 서독으로의 합법적인 이주를 허용하였고 따라서 이 시기에는 합법적인 이주민이 탈주민의 수보다 다소 많았다. 한편 동독 민주혁명이 시작된 1989년 봄 이후 동독 주민들의 대거 탈주가 시작

22) 남경필, “새터민 정착지원업무 행정자치부로 이관해야”, 생명과 인권, 통권 제46호, 2007. 12. 4-6면; 정주신, 앞의 논문, 186면; 정병철, 앞의 논문, 75면

23) 이시형, “북한이탈주민에 대한 지방자치단체의 역할”, OUGHTOPIA(The Journal of Social Paradigm Studies), 제23권, 제1호, 2008, 217-218면

24) 대표적으로 금창호, 『북한이탈주민 정착지원업무 지방위임 실행방안 연구』, 한국행정학회, 2008.; 김영수·신미녀·현인애, 『북한이탈주민의 효율적 정착지원방안』, (사)신아시아 연구소, 행정자치부, 2010.

25) 안혜영·이금순, 앞의 논문, 166-167면; 이명남, “북한이탈주민지원 정책에 관한 연구”, 전남대학교 행정대학원 석사학위논문, 2003, 63면

되고 1989년 11월 9일 베를린 장벽 붕괴 후에는 한 달에 수 만 명 이상이 서독으로 탈주하기도 했다.

분단 이후 1989년 11월 9일 베를린 장벽 붕괴와 1990년 10월 3일 통일 당시까지 동독을 탈출하여 서독으로 입국한 동독 이탈 주민의 인원은 각 시기별로 <표 3>과 같다.²⁶⁾

나. 서독 지방자치단체들의 역할

(1) 동독이탈주민 지원에 관한 역할

이러한 동독 이탈 주민에 대한 수용 및 지원업무 중 거주 심사 및 허가, 수용소 건립, 지역별 분할 등 전반적으로는 연방행정청에서 주관하였으나 결국 각 주 정부가 관할하는 수용소로 분산 수용되었으며,²⁷⁾ 각 주정부가 공공임대주택인 복지주택을 동독 이탈 주민을 위한 주거공간으로 제공하고 ‘주 정치교육센터’에서 사회동화 교육 및 세미나 등 프로그램을 진행하는 등 연방이외에 각 주 및 지방자치단체에서도 동독 이탈 주민의 정착 및 사회적응 업무의 상당부분을 실제로 담당하였다. 특히 서독의 기본적인 방침이 동독 이탈 주민을 서독의 기존 사회보장, 직업교육, 취업지원 시스템에 자연스럽게 동화시키는 방법이었고, 이는 결국 동독 이탈 주민이 직접 접촉하며 살아가야 했던 각 지역공동체에서 이들의 사회 적응 과정을 담당하는 것을 의미한다는 점에서 주를 비롯한 지방자치단체의 역할이 매우 컸다고 할 수 있다.

또한 지방자치단체라는 행정기관 뿐 만 아니라 각 지역의 주민들이 자발적인 주체

26) <표 3> 동독 이탈 주민 현황

기간	이주현황(단위, 명)			연평균 규모
	합법이주	탈주민	계	
~1961. 8. 12.	-	3,419,042	3,419,042	201,120
1961. 8. 13.~1988. 12.	381,376	234,684	616,060	22,002
1989. 1.~1990. 6. 30.	101,947	480,291	582,238	388,159
계	483,323	4,134,017	4,617,340	100,377

*김영윤·양현모, 『독일, 통일에서 통합으로』, 통일부, 2009, 35면.

27) 일반적으로 연방수용소에서 2-3일, 각 주의 중앙수용소에서 2-3일, 임시거주지에서 약 1-2년 정도 체류한 후 개인주택에 입주하는 방식으로 진행되었다.

가 되어 해당 지역에 거주하는 동독 이탈 주민들과 함께 교류하는 방식을 취했다는 점에서 큰 의미가 있다. 서독은 각 지역의 주민들이 자발적으로, 예를 들어 시민대학(Volkshochschule) 프로그램 등을 통해 동독 이탈 주민들과 지역 주민들이 함께 만나서 이주 동기, 현재 생활의 어려움 등에 대하여 발표하고 질의·토론하거나, 일정 주제에 대해 영화나 비디오를 보고 함께 토론을 하거나 박물관 등을 방문하는 등의 사회문화 프로그램을 운영하였다.

(2) 동서독 교류협력에서의 역할²⁸⁾

서독 지방자치단체들은 동서독 통일 과정에서도 매우 큰 역할을 하였다. 1986년 4월 26일 서독의 자알루이스시와 동독의 아이젠취텐슈타트시간에 동서독 최초의 지방자치단체간의 자매결연조약이 체결된 이래로 동독 공산정권이 붕괴된 1989년 말까지 62개의 동서독 지방자치단체간의 자매결연이 성사되었고, 33개의 도시가 자매결연을 추진 중에 있었다.²⁹⁾ 이러한 독일 통일 과정에서 동서독 지방자치단체의 교류는 서독 주민들의 동독 주민들에 대한 관심을 증대시키고 통일문제가 내 지역과는 무관한 국가적인 문제라고만 생각하던 기존의 인식의 틀에서 벗어나게 해주어 통일문제를 내 문제로 인식하는 인식의 전환이 이루어지게 하는 데 크게 기여하였다. 이렇게 통일 전부터 활발했던 동서독 지방자치단체간 자매결연은 통일 후 더욱 확대되어 1992년 말에는 약 2천 여 개로 증가하였으며, 자매결연을 체결한 지방자치단체에 대한 행정지원도 통일 후 비교적 조기에 구동독 지역에서 신설된 지방자치조직이 안정화되는데 크게 기여하였다.³⁰⁾ 특히 당시 동독 지역에 파견된 연방공무원들은 지역의 특색을 잘 모르고 조직운영의 효율성만을 강조했으나 서독의 자매결연 지방자치단체로부터 파견된 공무원들은 자신들의 행정 전문성을 구 동독지역 지방자치단체의 특성에 맞게 적용시켜갔으며, 이러한 이유로 구동독 지역의 지방자치단체들은 통일 후 행정조직 정비를 위해 서독으로부터 파견된 경영전문가 또는 연방정부에서 파견된 전문가보다 자신들과 자매결연을 체결한 서독 지방자치단체로부터 파견된 공무원을 더욱 신뢰하고 선호하였다.³¹⁾

28) 독일 통일 과정에서 동서독지방자치단체의 교류협력의 역할 및 시사점에 대한 자세한 내용은 송인호, “지자체 남북교류협력사업 활성화를 위한 법제 정비의 필요성”, 법조 제61권 제2호, 2012. 2. 185-204면 참조

29) 김성윤, “독일통일에 지방자치단체의 기여에 관한 고찰”, 지방행정정보(60호), 1997, 52면

30) 한상우, “통일독일의 행정체계 구축과정”, 한국정책과학학회 2003년 동계 학술대회 자료집, 한국정책과학학회, 78면

31) 김학성·최진욱, 『남북한 지방자치단체간의 교류·협력』, 통일연구원, 2001, 68면

다. 동독이탈주민에 대한 지방자치단체의 역할에 대한 법적 뒷받침

전체적인 동독 이탈 주민에 대한 지원 업무의 총괄은 연방정부가 담당하였으나 실제 각 주거지에서 이들을 서독 사회에 통합시키는 역할을 한 것은 각 지방자치단체였다. 이와 관련 서독의 동독이탈주민지원에 관한 법률 중 대표적인 법률로는 1950년 8월에 제정된 ‘긴급수용법(Gesetz über die Notaufnahme von Deutschen in das Bundesgebiet)’과 1953년 5월에 제정된 ‘연방실향민법(Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge, Bundesvertriebenengesetz, BVFG)’, 그리고 1965년 7월에 제정된 ‘독일의 소련점령지구 및 베를린의 소련점령지구에서 이주한 독일인에 대한 지원조치에 관한 법률(Gesetz über die Hilfsmaßnahmen für Deutsche aus der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands und dem sowjetisch besetzten Sektor von Berlin)’³²⁾을 들 수 있다.

가장 먼저 제정된 긴급수용법의 당초 제정 취지는 당시 동서독간의 정치적 문제 및 전후 복구 과정에서 경제적으로 어려웠던 사정을 고려하여 지나친 동독 이탈 주민의 유입을 막고자한 것이었다. 따라서 처음에는 직계 존비속간의 이산가족 상봉을 위한 피난, 특별한 정치적 이유로 인한 긴급한 피난 등 사유가 있는 등 긴급수용법 제1조 제2항의 요건을 구비하는 경우에만 ‘영구체류허가(Ständige Aufenthaltserlaubnis)’를 받을 수 있는 등 ‘선별적 허가제(Ausleseverfahren)’로 운영되었다.³³⁾ 그러나 서독의 경제 발전으로 수용능력이 증대하고 동독 이탈 주민의 수가 감소하자 서독은 1961년 6월 29일 동법을 개정하여 동독이탈주민이 별도의 허가 없이 체류할 수 있도록 단순한 ‘신고 및 기록절차(Registerverfahren)’로 변경되었다. 한편, 1953년 5월 19일 제정된 ‘연방실향민법’은 구소련지역에서 추방된 사람과 동독이탈주민을 규율대상으로 하여, 이들이 직업을 가지고 서독 사회에 통합될 수 있도록 보호 및 지원을 하기 위해 제정되었으며 긴급수용법에 존재하지 않았던 동독이탈주민에 대한 ‘보호(Betreuung)’의 개념을 처음으로 적용시켰다.³⁴⁾ 1965년 7월에 제정된 이른바 ‘피난민지원법’은 생계보조금 등 동독 이탈주민에 대한 포괄적인 정착지원을 그 내용으로 하고 있다.

32) 동법의 명칭은 1971년 5월 15일 제1차 개정시 ‘피난민지원법’(Flüchtlingshilfegesetz)로 변경되었다.

33) 그러나 허가를 받지 못했다고 하여 다시 동독으로 추방되는 것은 아니었으며, 민간구호단체들의 보호를 받으면서 서독에 체류하게 되었다.

34) 김영윤, “구동독 이탈주민의 정착을 위한 구서독 정부의 정책-법·제도적 측면을 중심으로-”, 대한변호사협회 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 개정안 해설자료집, 2009, 197면

위 각 법률을 살펴보면 긴급수용법 제5조에서는 ‘연방정부 또는 그 위임을 받은 관청이 수용이 결정된 자들의 첫 번째 주민등록지가 될 주를 결정한다. 이 때 거주지가 될 주의 경제적인 사정이 고려된다. 각 주는 이들을 받아들일 의무가 있다’, 제6조에서는 ‘연방정부는 이들 수용자를 각 주에 배분함에 있어서 기존 실향민으로 인하여 각주가 안고 있는 부담이 공평하게 되도록 노력해야 한다’, 제7조에서는 ‘수용자들의 유입으로 각주에 발생한 부담분의 일부는 기본법 제120조의 규정에 따라 연방이 부담한다’고 각 규정하여, 이들 동독 이탈 주민 지원 사무가 각 주의 사무도 됨을 규정하면서도 각 주의 재정적 부담에 대한 연방의 지원을 법률로 명문화하고 있었다.³⁵⁾ 또한 연방실향민법에서도 제21조에서, ‘이 법의 집행을 위해서 주들은 담당관청을 설치할 의무가 있다’고 규정함으로써 이 법의 주무부서가 각 주임을 명시하고 있었다.

3. 검토

현재 통일부는 태도는 북한이탈주민지원 업무를 통일부 산하의 북한이탈주민지원재단을 중심으로 하여 전국적인 지역적응센터(하나센터)를 설치하고 이를 거점으로 하여 해결하려는 태도라고 할 수 있다. 이러한 통일부의 입장에 따라 2010년 3월 26일 『북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률』 제30조가 개정되어 종전의 ‘북한이탈주민후원회’가 폐지되고 대신 ‘북한이탈주민지원재단’이 설립되어 북한이탈주민의 사회적응지원, 취업지원 등 각종 업무를 담당하도록 되었으며, 같은 날 제15조의 2가 신설되어 지역적응센터(하나센터) 설립 근거 규정을 마련되었다.³⁶⁾ 결국 지방자치단체는 여전히 보조적인 역할로 머물게 되어 있는 상황이다.³⁷⁾

물론 재정이 열악한 지방자치단체로 북한이탈주민지원 업무가 이양되게 되면 북한

35) 법무부, 『동서독 교류협력 법제 연구 제1권』, 2008, 147-148면.

36) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률
제15조의2 (지역적응센터의 지정)

① 통일부장관은 제15조제2항의 거주지 적응교육과 북한이탈주민의 특성을 고려한 심리 및 진로상담·생활정보제공·취업서비스 안내 및 사회서비스 안내 등을 종합적으로 실시하도록 전문성 있는 기관·단체·시설을 지역적응센터로 지정·운영할 수 있다.

② 통일부장관은 지역적응센터의 운영에 필요한 경비를 예산의 범위에서 별도로 지원할 수 있다.

제30조 (북한이탈주민지원재단)

① 정부는 북한이탈주민에 대한 보호 및 정착지원을 위하여 북한이탈주민지원재단(이하 “재단”이라 한다)을 설립한다.

37) 앞서 설명한 바와 같이 현재 전국적으로 30여개의 하나센터가 운영 중에 있다.

이탈주민지원업무가 후순위로 밀릴 우려가 있으며 지방자치단체장의 관심과 지방자치단체간의 역량의 차이 때문에 지역별로 지원에 차이가 발생할 우려가 크다는 점은 충분히 고려해야할 부분이다. 그러나 그러한 문제가 있다고 하더라도 현실적으로, 해당 북한이탈주민이 거주하고 있는 지방자치단체가 북한이탈주민의 주거, 취업 등에 가장 큰 영향력과 관련성을 가지고 있다는 점에서 지방자치단체의 역할이 북한이탈주민의 남한 사회의 성공적인 정착을 좌우한다고 할 것이며, 또한 그동안 하나원 퇴소시 북한이탈주민의 희망에 따라 거주지를 배정하고 이에 따른 임대주택을 지원해 왔으나³⁸⁾, 대다수의 북한이탈주민들의 서울 등 수도권을 선호하는 경향이 있고 그 결과 이들에게 공급할 임대주택 물량이 부족해지는 현실적인 문제도 발생하고 있어 앞으로 서울 등 수도권에 집중되는 현실을 피하여 지방으로의 배정이 더욱 확대될 가능성이 높다는 점에서도 지금과 같이 북한이탈주민지원업무에서 지방자치단체를 2차적인 보조자의 지위에 머물게 하는 것은 장기적인 관점에서 바람직하지 못하다. 앞서 살핀 바와 같이 서독의 경우 연방정부외에 각 주정부 역시 동독이탈주민의 정착지원업무의 주체로서의 지위를 인정하여 유기적인 협력을 도모하고 있었다는 점은 서독이 우리와 달리 연방국가였다는 점을 감안하더라도 우리에게 큰 시사점을 준다고 할 것이다.

또한 독일의 예에서 알 수 있듯이 향후 남북지방자치단체간의 교류협력은 통일 과정에서 사회통합, 행정통합의 측면에서 매우 큰 역할을 하게 될 수 있다. 따라서 앞으로 지방자치단체의 남북교류협력에 있어서 북한주민의 사회적·문화적·심리적 상태에 대한 이해는 필수적이라고 할 것이므로, 현재 각 지방자치단체에 거주하고 있는 북한이탈주민에 대한 이해와 이들의 성공적인 정착을 위한 지원은 그러한 이해도를 높이고 향후 남북통일 과정에서 남북주민간의 이질감을 줄이고 사회통합을 이루는 데 필수적인 작업이라고 할 것이다. 따라서 중앙정부가 북한이탈주민지원 정책에 대한 유일한 주도권을 가지고 지방자치단체는 단순히 중앙정부의 정책을 집행하기 위한 도구적인 하부행정기관에 불과한 지금의 상황은 개선될 필요가 있으며 이를 뒷받침하고 지방자치단체의 적극적 참여를 이끌어내기 위한 법제적 뒷받침은 매우 중요하다.

38) 하나원에서 한국토지주택공사, 도시개발공사 등에 임대주택 알선을 요청하여 주택을 배정해왔다.

IV. 지방자치단체 참여 활성화를 위한 법제정비 방향

1. 국가와 지방자치단체의 공동사무로 전환의 필요성

1999년 1월 제주도가 북한에 감귤지원사업을 시작한 이래로 지난 10여 년 동안 상당한 정도의 지방자치단체의 남북교류협력이 있어왔으며, 이를 위해 2009년 6월 기준 748억 5,000만원에 달하는 남북교류협력기금을 조성하기도 하였다.³⁹⁾ 그런데 이러한 남북교류협력사업에 비교할 때 지방자치단체가 북한이탈주민지원업무에는 그다지 큰 관심을 보이지 않아 온 것이 사실이다. 그 이유로 북한이탈주민지원 업무가 지방자치단체의 장에게는 책임만 주어지고 권한은 없는 형식적인 위임에 불과했기 때문이라는 지적⁴⁰⁾이 가장 적절한 지적이라고 본다. 물론 지방자치단체의 낮은 재정자립도에 따른 예산의 부족에도 그 이유를 찾을 수 있으나 그동안 지방자치단체가 남북교류협력사업에는 관심을 가지고 예산을 투입하여왔던 현실에 비추어 보면 예산상의 이유가 주요한 원인이라고 보기 어렵다.

실제로 현재 정착지원법에서는 사무처리의 주체를 통일부장관으로 한정하고 있어 북한이탈주민에 관한 모든 사무는 국가사무로 파악되고 있으며 단지 정착지원법 제22조 제2항에 따라 거주지 보호에 관한 사무가 지방자치단체의 장에게 기관위임될 수 있도록 되어 있을 뿐이다.⁴¹⁾ 또한 2010년 3월 26일 북한이탈주민보호법 제30조가 개정을 통해 종전의 북한이탈주민후원회가 폐지되고 ‘북한이탈주민지원재단’을 설립하도록 되었고, 같은 해 11월 22일 북한이탈주민지원재단이 설립되어 하나원 수료 후 북한이탈주민들의 사회적응을 위한 종합적 정착지원 업무를 담당하게 되어 북한이탈주민 지원

39) 통일부, 『통일백서2009』, 2009, 114면; 지방자치단체의 남북교류협력사업의 자세한 내용에 대해서는 최대석·이종무·박희진·강승희, 『지방자치단체 대북교류 10년 백서』, 이화여자대학교 통일학연구원, 2009 참조

40) 이시형, 앞의 논문, 204면

41) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제22조 (거주지 보호)

① 통일부장관은 보호대상자가 정착지원시설로부터 그의 거주지로 전입한 후 정착하여 스스로 생활하는데 장애가 되는 사항을 해결하거나 그 밖에 자립·정착에 필요한 보호를 할 수 있다.
② 통일부장관은 제1항에 따른 보호 업무를 행정안전부장관과 협의하여 보호대상자의 거주지를 관할하는 지방자치단체의 장(이하 “지방자치단체장”이라 한다)에게 위임할 수 있다.

업무의 전반을 담당하게 되고, 통일부장관이 보조금 교부 또는 교부결정취소권한을 갖도록 되어 있어⁴²⁾ 통일부장관이 사실상 강력한 영향력을 미치는 하나센터를 중심으로 하는 북한이탈주민 지원체계가 구성되면서 지방자치단체는 북한이탈주민의 지원 체계에 있어서 사실상 소외되고 있는 상황이다. 비록 명목상으로는 거주지보호기관장으로서 의료급여 등 일정 행정처리사항에 대한 권한을 갖고 있으나 실제로는 북한이탈주민이 제출한 서류를 통일부장관에게 송달해주는 전달기관 또는 단순한 실태조사기관으로서의 업무를 담당하고 있는 데 불과한 형편이다.

또한 북한이탈주민지원 지역협의회 및 하나센터 운영위원회에 소속 공무원을 참여시키고 있으나 근본적으로 북한이탈주민 지원에 관한 사무가 기관위임사무에 불과한 상황에서는 지방자치단체의 입장에서라도 적극적으로 임하기 어려운 점이 있는 것이 현실이다.

결국 지방자치단체의 역량을 강화해주기 위해서도 일정부분 지방자치단체가 북한이탈주민의 정착지원 업무에 관여하도록 입법적으로 개선하는 것이 필요하다. 특히 그동안 지방자치단체들이 북한이탈주민지원 업무에 관심을 가지지 않은 이유 중 매우 큰 비중을 차지하였던 것이 이들 업무가 국가사무로만 되어 있었기 때문이었다는 점에서도 이를 ‘국가와 지방자치단체의 공동사무’로 전환하여 지방자치단체의 관여의 근거 규정을 보다 명시해줄 필요가 있다. 다만, 행정자치부 또는 지방자치단체에 북한이탈주민 지원업무를 전부 이양하는 것은 현재의 시점에서는 다소 위험하다. 아직 국내 거주 북한이탈주민의 수가 2만 3,000여명에 불과한 상황에서 자칫 이들에 대한 업무 전부를 이양할 경우에는 상대적으로 작은 규모의 업무에 해당하여 업무의 우선순위에서 후순위로 밀릴 가능성이 있기 때문이다.

또한 국가는 보다 적극적으로 지방자치단체와의 유기적인 협조를 통해 북한이탈주민지원업무에 대한 역량을 지방자치단체로 하여금 길러주어야 하며, 이를 위해서는 적어도 현행 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 ‘국가와 지방자치단체의 책무(책임)’ 조항을 신설할 필요가 있다.⁴³⁾ 다만, 현실적으로 재정적인 문제를 단순히

42) 북한이탈주민 지역적응센터 보조사업 집행지침(통일부 지침) 제11조 ① 통일부장관은 다음 각호의 1에 해당하는 경우 보조금 교부결정의 전부 또는 일부를 취소하고 보조금의 반환을 명할 수 있다.(하략)

43) 2009년 12월 대한변호사협회 북한이탈주민법률지원위원회에서 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제4조의 2로 ‘국가 및 지방자치단체의 책임’을 신설하는 등의 내용으로 개정안을 연구하여 2010년 3월 정의화 의원이 이를 발의되어 현재 소관 상임위에 계류 중에 있으며(대한변호사협회, 「북한이탈주민

지방자치단체에게 일부 전가하려는 취지에서 지방자치단체를 사무의 주체로 포함시키려는 시도는 바람직하지 않으며,⁴⁴⁾ 지방자치단체의 재정자립도가 낮은 현실을 고려하여 세부적인 정착지원업무의 비용부담은 국가가 전반적으로 부담하도록 하는 것이 타당하며, 상대적으로 재정자립도가 높은 광역지방자치단체가 일부 분담하도록 하는 것이 바람직하다고 할 수 있을 것이다.

2. 구체적 개정방안

가. 정착지원법 개정

우선 ‘국가 및 지방자치단체의 책임’ 조항을 신설하고 거주지보호에 있어서 지방자치단체를 사무처리 주체로 명시하여 북한이탈주민 정착지원 업무를 ‘국가 및 지방자치단체의 공동사무’로 전환하며, ‘북한이탈주민 대책협의회’에 지방자치법 제165조 제1항 각 호45)에 의해 설립된 협의체에서 추천한 공무원을 포함하도록 하여 북한이탈주민에 관한 정책의 협의·조정 과정에서부터 지방자치단체가 참여할 수 있도록 하여 단순한 행정적 집행기관으로서의 지위에서 탈피하도록 할 필요가 있으며, 또한 지방자치단체도 북한이탈주민의 정착지원을 위한 재정확보의무가 있음을 명시하면서도 구체적인 비용부담에 대해서는 지방자치단체의 재정능력을 고려하여 탄력적으로 운용될 수 있도록 대통령령으로 정하도록 할 필요가 있다.

이상의 내용은 법률안의 형식으로 정리해보면 다음과 같다.

의 보호 및 정착지원에 관한 법률 개정안 해설자료집』, 2009. 12.), 앞에서 설명한 바와 같이 2011. 1. 28. 최병국 의원이 대표발의한 동법 개정안에서도 동일한 내용이 포함되어 있다(주 2 참조).

44) 위 최병국 의원이 대표 발의한 개정안에서는 지방자치단체를 사무의 주체로 포함시키면서 북한이탈주민 지역적응센터(하나센터)의 운영비를 지방자치단체에서도 부담하도록 하는 내용까지 포함하고 있다(안 15조의 2 개정). 그런데 해당 지역적응센터가 설치되어 있는 지방자치단체의 재정자립도를 고려하지 않은 이러한 입법은 지방자치단체에게 재정적 부담만 가중하는 결과를 초래할 우려가 있다.

45) 지방자치법 제165조 (지방자치단체의 장 등의 협의체)

① 지방자치단체의 장이나 지방의회의 의장은 상호 간의 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위하여 다음 각 호의 구분에 따라 각각 전국적 협의체를 설립할 수 있다.

1. 시·도지사
2. 시·도의회의 의장
3. 시장·군수·자치구의 구청장
4. 시·군·자치구의회의 의장

제4조의 2 (국가와 지방자치단체의 책임)- 신설

① 국가 및 지방자치단체는 북한이탈주민의 보호 및 신속한 정착을 위해 노력해야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 제1항의 책무를 이행하기 위해 필요한 재정을 확보하여야 한다.

제6조 (북한이탈주민 대책협의회)

① 북한이탈주민에 관한 정책을 협의·조정하고 보호대상자의 보호 및 정착지원에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 통일부에 북한이탈주민 대책협의회(이하 "협의회"라 한다)를 둔다.

1. 제5조제3항 단서에 따른 보호 및 정착지원 기간의 단축 또는 연장에 관한 사항
2. 제8조제1항 본문에 따른 보호 여부의 결정에 관한 사항
3. 제17조의2제2항에 따른 취업보호의 중지 또는 종료에 관한 사항
4. 제27조제1항에 따른 보호 및 정착지원의 중지 또는 종료에 관한 사항
5. 제32조제2항 전단에 따른 시정 등의 조치에 관한 사항
6. 그 밖에 보호대상자의 보호 및 정착지원에 관하여 대통령령으로 정하는 사항

② 협의회는 위원장 1명을 포함한 25명 이내의 위원으로 구성 한다. 이 경우 위원 중 4인 이상은 지방자치법 제165조 제1항 각호에 의해 설립된 협의체에서 추천한 공무원으로 한다.

③ 위원장은 통일부차관이 되며, 협의회의 업무를 총괄한다.

제22조 (거주지 보호)

① 통일부장관과 지방자치단체의 장은 공동으로 보호대상자가 정착지원시설로부터 그의 거주지로 전입한 후 정착하여 스스로 생활하는 데 장애가 되는 사항을 해결하거나 그 밖에 자립·정착에 필요한 보호를 할 수 있다.

제29조(비용부담)

① 이 법에 다른 보호 및 정착지원에 드는 비용은 대통령령이 정하는 바에 따라 국가 또는 지방자치단체가 부담한다.

나. 자치법규 제정

현재 북한이탈주민의 정착 지원에 관하여 11개의 광역자치단체와 17개의 기초자치단체가 총 28개의 조례를 제정하고 있다.⁴⁶⁾ 주요 내용을 살펴보면, 각 지방자치단체 내에 거주하는 북한이탈주민이 지방자치단체의 주민으로서 성공적으로 적응하여 정착할 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 하고 있으며, 지방자치단체 내에 북한이탈주민의 정착지원에 관한 사항의 심의를 위해 북한이탈주민지원협의회(또는 북한이탈주민지원 심의위원회)를 구성하도록 하는 내용을 담고 있다.

이러한 지방자치단체의 조례의 내용은 지방자치법 제9조 제2항 제2호 가목 또는 나목⁴⁷⁾에 해당한다고 볼 수 있으므로 조례제정권의 범위 및 한계에서 특별한 문제는 되지 않는다고 볼 수 있다. 다만 전술한 바와 같이 정착지원법상의 각 종 정착지원 업무가 국가사무로 명시되어 있는 관계로 지방자치단체는 단순한 집행기관의 입장에 불과하거나 2차적인 보조자의 지위에 불과한 것이 현실이어서 지방자치단체가 각 조례에 기하여 적극적인 지원은 기대만큼 활발히 이루어지지 못하고 있었다.

그러나 위에서 살핀 바와 같이 정착지원법의 개정을 통해 북한이탈주민정착지원 사무가 지방자치단체의 사무로 명시되고, 이로 인하여 지방자치단체가 권한과 의무를 동시에 갖게 된다면 지방자치단체로서도 보다 적극적으로 북한이탈주민지원 관련 조례의 제정을 통해 관여할 동기가 부여될 것이다.

또한 선거에서 선출되는 지방자치단체 장의 개별적인 관심도의 차이에 따라 북한이탈주민에 대한 지원 정책이 차등화되는 것을 방지하기 위해서도 조례 제정을 통해 지원 근거를 마련하고 체계적·지속적으로 지원할 필요가 있다.

46) 행정자치부, 자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr/>), 및 법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/>) 2012년 2월 2일 검색

47) 지방자치법 제9조 (지방자치단체의 사무범위)

- ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.
- ② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.
2. 주민의 복지증진에 관한 사무
 - 가. 주민복지에 관한 사업
 - 다. 생활이 곤궁(困窮)한 자의 보호 및 지원

V. 결 론

북한이탈주민에 대한 정책은 단순히 현재 남한에 거주하고 있는 2만 여명의 북한이탈주민의 정착지원 차원에서만 바라볼 문제는 아니며 향후 통일을 대비한다는 측면에서 접근해야 한다. 또한 동서독 지방자치단체간의 교류가 통일 과정 및 통일 이후 사회 통합 및 행정 통합에 있어서 매우 큰 역할을 하였다는 점에서 알 수 있듯이 통일의 문제는 단순히 중앙정부 차원에서 해결할 수 있는 문제가 아니며 지방정부를 포함한 전국가적 역량이 총 동원되어야 할 문제이다.⁴⁸⁾

따라서 북한이탈주민의 해당 거주 지역에서의 보다 효과적인 정착지원의 측면뿐 만 아니라, 향후 통일을 대비하여 지방자치단체의 북한이탈주민에 대한 이해의 폭을 넓히고 지방자치단체의 통일 준비 역량을 길러준다는 측면에서 바라볼 필요가 있다. 앞으로 지방자치단체가 주도적으로 지방자치단체에 거주하고 있는 북한이탈주민의 성공적인 정착과 이들을 통한 북한주민에 대한 이해를 위해 노력할 때, 이러한 노력은 향후 통일 과정에서 큰 도움이 될 것이며, 이러한 관점에서 살펴 볼 때 이제 정착지원법은 그동안의 중앙정부 중심에서 벗어나 지방자치단체의 참여의 폭을 대폭 확대시킬 수 있는 방향으로 개정되어야 할 중요한 시점에 놓여 있다고 할 것이다.

(논문접수: 2010. 4. 12. / 심사개시: 2012. 4. 13. / 게재확정: 2012. 5. 5.)

48) 독일의 경우, 통일 후 행정조직의 통합이 어느 정도 완료된 1995년 12월 기준, 약 3만 5천여 명이 동독 지역에 파견되었으며, 그 인적 구성은 연방정부에서 파견된 인원이 16,500명, 지방자치단체에서 파견된 인원이 18,500명으로 지방자치단체에서 파견된 인원이 더 많았다(손기웅·강구섭·양대중, 『베를린 장벽 붕괴 20주년 동서독 통합과정 종합 평가』, 통일연구원, 2009, 24면)

참 고 문 헌

- 고숙희, “사회적 약자와 지방행정 : 지방자치단체의 사회적 약자를 위한 행정체제” 『지방행정연구』 제25권 제4호, 2011.
- 금창호, 『북한이탈주민 정착지원업무 지방위임 실행방안 연구』, 한국행정학회, 2008.
- 김광웅, “북한이탈주민의 남한사회 정착지원 체계에 관한 연구”, 한국방송통신대학교 평생대학원 석사학위논문, 2007.
- 김성윤, “독일통일에 지방자치단체의 기여에 관한 고찰”, 지방행정정보(60호), 1997.
- 김학성·최진욱, 『남북한 지방자치단체간의 교류·협력』, 통일연구원, 2001.
- 김영수·신미녀·현인애, 『북한이탈주민의 효율적 정착지원방안』, (사)신아시아 연구소, 행정자치부, 2010.
- 김영윤, “구동독 이탈주민의 정착을 위한 구서독 정부의 정책-법·제도적 측면을 중심으로-”, 대한변호사협회 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 개정안 해설 자료집, 2009.
- 김영윤·양현모, 『독일, 통일에서 통합으로』, 통일부, 2009.
- 김화순·최대석, “탈북이주민 정착정책의 인식과 과제 : 정착지원을 넘어 사회통합으로”, 『통일정책연구』 제20권 2호, 2011.
- 남경필, “새터민 정착지원업무 행정자치부로 이관해야”, 생명과 인권, 통권 제46호, 2007. 12.
- 박하진, “북한이탈주민의 국내정착을 위한 행정지원체계 연구”, 경희대학교 대학원 박사 학위 논문, 2004. 8.
- 법무부, 『동서독 교류협력 법제 연구 제1권』, 2008.
- 손기웅·강구섭·양대중, 『베를린 장벽 붕괴 20주년 동서독 통합과정 종합 평가』, 통일연구원, 2009.
- 송인호, “지자체 남북교류협력사업 활성화를 위한 법제 정비의 필요성”, 법조 제61권 제2호, 2012. 2.

- 안혜영·이금순, “북한이탈주민 정착지원을 위한 지역 네트워크 분석”, 통일정책연구, 제16권 제2호, 2007.
- 윤인진, “탈북자의 적응실태와 정착지원의 거버넌스 패러다임”, 생명과 인권, 통권 제46호, 2007. 12.
- 이명남, “북한이탈주민지원 정책에 관한 연구”, 전남대학교 행정대학원 석사학위논문, 2003.
- 이시형, “북한이탈주민에 대한 지방자치단체의 역할”, OUGHTOPIA(The Journal of Social Paradigm Studies), 제23권, 제1호, 2008.
- 정병철, “북한이탈주민 정착을 위한 지원체계 연구”, 인하대학교 행정대학원 석사학위논문, 2008.
- 정주신, “한국 내 탈북자의 처리문제와 해결방안”, 『통일전략』, 제6권 제1호, 2006.
- 최대석·이종무·박희진·강승희, 『지방자치단체 대북교류 10년 백서』, 이화여자대학교 통일학연구원, 2009.
- 통일부, 『통일백서2009』, 2009.
- , 『북한이탈주민 정착지원업무 실무편람』, 2012. 2.
- 한상우, “통일독일의 행정체계 구축과정”, 한국정책과학학회 2003년 동계 학술대회 자료집, 한국정책과학학회, 2003.

<Abstract>

A study some improvements of the Special Protection
Act on North Korean Defectors

Song, In-Ho

Cooperation with national and local governments is important to solve the problem of successful settlement of North Korean defectors. However, the local governments are still under the control of the national government and just means of implementing the policy of the national government, in dealing with the matter of supporting the North Korean defectors.

The main reason for the problem is that by law, the scope of activities regarding the North Korean defectors is in the only control of the national government, so the local governments do not have authority and control over the matter of North Korean defectors.

However, it is important to focus on the role of local government in the field of helping North Korean defectors to settle in the local areas successfully. Exchanges and cooperations between East and West Germany's local governments had played on important role in the reunification of the two different countries especially in promoting mutual understanding and changing in perception of unification. Likewise, exchanges and cooperations between South and North Korea's local governments will play on important role. To achieve this, the understanding of the North Korean defectors and their experiences of successful settlement are very helpful for the local government to prepare the exchanges and cooperations with North Korean local governments and the reunification of Korea.

But in the law level, the current laws regulating North Korean defectors lacked care in the role of local governments in the course of Korea reunification.

Therefore, it is necessary to redesign the legal system to support and promote the role of local governments in dealing with the North Korean defectors issues.

First, it is necessary to put in an additional article that admits local government as a joint institution of the North Korean defectors issues with the national government.

Second, the members recommended by the local governments should come under the consultative council on North Korean defectors issues.

Finally, it is also desirable that the local governments be given the responsibility of being involved with the North Korean defectors issues by law.

Key words

Reunification of Korea, German unification, Local Government, North Korean Defector, Support for Settlement, Joint Institution