



이슈와 논점



이슈와 논점 | 제1613호 | 2019년 9월 11일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 김하중 | www.nars.go.kr

북한이탈주민 등 위기가구 보호·지원 강화를 위한 개선과제

최 병 근*

1. 들어가며

최근 북한이탈주민 모자가 자택에서 아사(餓死)한 사건이 발생하였다.

동 사건은 사망자가 북한이탈주민으로 과거 10개월 간 기초생활수급자로 수급사실이 있었던 취약계층이었고 최근 18개월 간 임대아파트 임차료, 전기·수도 요금, 건강보험료를 체납한 사실이 있었음에도 불구하고 정부 및 지자체가 위기가구 발굴에 적극 대응하지 못하였다는 점에서 안타까움을 더하고 있다. 생활고로 인한 일가족 사망사건은 2014년 송파 세 모녀 사망 사건, 2018년 증평 모녀사건, 2019년 망우동 모녀사건 등이 있었고 이와 같이 복지 사각지대로 인한 사망사건은 지속적으로 발생하고 있다.

송파 세 모녀 사망사건을 계기로 ‘송파 세 모녀법’으로 불리는 「국민기초생활 보장법」, 「긴급복지지원법」, 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 등 3개 법률의 제·개정을 통해 다양한 복지제도 개편이 있었고 사회 안전망에 대한 점검이 이루어졌다. 하지만, 증평 모녀사건이 재차 발생하였고 이에 정부는 복지 사각지대 발굴을 위해 복지위기가구 발굴대책, 사각지대 발굴 강화, 위기가구 발굴·지원 확대 등으로 시스템과 일선 현장의 찾

아가는 서비스를 연계하여 복지지원이 필요한 취약계층을 빠짐없이 지원한다는 대책을 마련하였으나,¹⁾ 몇 개월도 지나지 않아 취약계층이 죽음에 이르는 사건이 발생하였다.

이 글에서는 북한이탈주민 등 위기가구에 대한 보호·지원 강화를 위해 위기관리시스템을 중심으로 개선과제를 살펴보고자 한다.

2. 북한이탈주민 현황

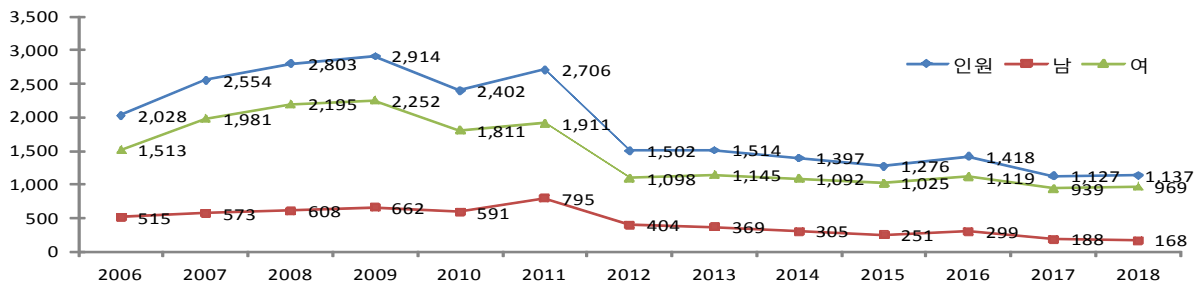
2018년 말 기준 국내 입국한 북한이탈주민은 총 32,476명으로 2012년을 기점으로 입국자수가 감소하고 있으나, 매년 1,000 여명 이상 입국하고 있으며, 특히 북한이탈주민 중 74.8%가 여성으로 나타났다.²⁾

북한이탈주민은 하나원에서 사회적응교육을 마친 후 주거알선, 정착금·장려금 등 초기정착지원을 받고 거주지에 편입되면 거주지 보호기간(5년) 동안 고용지원금, 무료 직업훈련, 자격 인정 등 취업지원, 특례 편입학 및 등록금 등의 지원과 생활이 어려운 북한이탈주민은 기초생활보장의 특례를 적용받을 수 있도록 하여 북한이탈주민의 보호와 정착을 지원하고 있다.

1) 보건복지부 보도자료(2019. 4. 29)

2) 남북하나재단, 「2018 북한이탈주민 정착실태조사」, 2019. 2.

[그림 1] 연도별 북한이탈주민 입국 추이



자료: e-나라지표(<http://www.index.go.kr>)(검색일: 2019. 8.27)

북한이탈주민의 주요 정착지표를 살펴보면, 경제활동 참가율, 고용률 등 주요 지표가 지속적으로 개선되는 추세이나, 일반국민의 평균 수준에는 미치지 못하고 있다([표 1] 참고).

북한이탈주민의 생계급여 수급률도 매년 개선되고 있으나, 여전히 북한이탈주민 중 23.8%(2018년 기준)가 생계급여를 수급하며, 이는 일반국민 생계급여 수급률 3.4%의 7배에 이르고 있다.

[표 1] 북한이탈주민 정착 관련 주요 지표

(단위: %, 만 원)

구분	15년	16년	17년	18년	일반국민
경제활동 참가율	59.4	57.9	61.2	64.8	63.1('18)
고용률	54.6	55.0	56.9	60.4	60.7('18)
실업률	4.8	5.1	7.0	6.9	3.8('18)
생계급여 수급률	25.3	24.4	24.4	23.8	3.4('17)
임금근로자 월평균임금	154.6	162.9	178.7	189.9	242.3('17)

자료: 통일부 제출자료(2019. 9. 4)

북한이탈주민의 생계급여 수급률의 감소는 근로소득과 재산소득 등이 증가함에 따른 것이 아니라, 2012년부터 국내 입국자가 감소하였고 5년간의 보호기간이 경과함에 따라 보호기간에 적용받던 특례조건이 해지되는 등 수급조건의 변화에 기인한다는 지적이 있다.³⁾

성별, 연령별 수급률을 살펴보면, 여성의 경

3) 민기채, 「북한이탈주민 사회보장수급권의 법적 쟁점」, 한국법제연구원, 2017. 10. 31.

우 자녀 동반 입국이 상당한 상황에서 여성이 남성보다 2배 정도 높고 60대 이상의 고령자가 전체수급률의 2배 정도 높은 것으로 나타나므로⁴⁾ 북한이탈주민 중 특히 여성 및 고령자의 정착 지원 및 보호에 관심을 기울여야 할 것이다.

3. 위기관리 시스템의 문제점

이번에 발생한 탈북모자 사망사건에서 임차료 체납정보의 복지사각지대 발굴시스템에 미입수 등 시스템의 한계, e아동행복지원시스템의 한계 등 위기관리 시스템의 문제점이 다음과 같이 드러났다.

(1) 복지사각지대 발굴시스템의 한계

첫째, 사건이 발생한 재개발임대아파트의 임차료 체납정보가 SH공사로부터 복지사각지대 발굴시스템에 입수되지 않았다.

탈북모자가구는 서울시 산하 SH공사 공공임대주택에 거주하고 있었다. 「사회보장급여법 시행령」 제8조제2항에 따라 공공주택 임대료를 3개월 이상 체납한 임차인의 가구정보를 입수할 수 있었고 이에 정부는 공공임대주택의 전기·수도·가스를 포함한 임차료 체납정보를 LH 및 전국 지방공사로부터 수집하고 있었으나, 재개발임대아파트는 데이터수집대상에서

4) 민기채, 앞의 책, 31쪽

제외되고 있어 시스템의 빈틈이 나타났다.

둘째, 탈북모자가구의 건강보험료 체납정보가 복지사각지대 발굴시스템에 입수되었으나, 현장조사 대상가구에 선정되지 않아 지자체에 통보되지 않았다.

복지사각지대 발굴시스템은 수집된 위기정보를 활용하여 통계적 확률 모델로 위기를 측정하고, 고위험 가구 순으로 지자체 현장조사 대상가구를 추출하고 있다. 건강보험료 체납자는 국민건강보험공단으로부터 매 2개월마다 170만명이 입수되고 이중 지자체로 통보되는 고위험군은 약 4천명 수준(0.1%~0.2%)인데 탈북모자가구의 경우 건강보험료 체납 단독변수보유자이므로 위험가구로 판단되는 비율이 현저히 낮아 지자체에 통보되지 않았다.

(2) e아동행복지원시스템의 한계

e아동행복지원시스템은 복지사각지대 변수 및 아동특화변수 총 41종 정보를 활용하여 위기아동을 예측·발굴하는 시스템이다. 하지만 e아동행복지원시스템 또한 탈북모자가구의 건보료 체납정보 및 영유아건강검진 미검진정보를 입수하여 탈북모자가구는 1차 점검대상(70만명)에 포함되었으나, 41종 정보에 가중치를 반영한 위험확률이 기준보다 낮아 최종점검대상(2만명)에는 미포함되었다. 이와 같이 빅데이터망을 이용하여 위기가구를 발굴하고 보호하는 것에 대한 한계가 있는 것으로 나타났다.

4. 개선과제

(1) 복지사각지대 발굴시스템의 재점검

정부는 복지사각지대를 효율적으로 발굴하기 위해서 빅데이터를 기반으로 한 복지사각지대

발굴시스템을 운영하고 있고 탈북모자가 거주하고 있었던 공공주택도 빅데이터의 정보에 분류되어 포함되었으나, 재개발임대아파트의 임차로 체납 가구정보가 누락되는 예외적인 경우가 발생하였다. 이에 우선적으로 시스템상의 정보가 누락되어 위기가구의 사각지대가 발생하지 않도록 철저히 시스템을 점검하여야 할 것이다.

(2) 북한이탈주민의 기초생활보장 확대

「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제5조에 따라 보호를 받는 북한이탈주민이 거주지에서 보호 받는 기간은 5년이고 특별한 사유가 있는 경우에는 그 기간을 연장할 수 있도록 규정하고 있다. 북한이탈주민은 거주지 정착 후 5년이 초과되면 기초생활보장의 특례규정이 적용되지 않아 정착하지 못한 북한이탈주민의 수급권이 박탈되는 사례가 있다.

이들의 정착실태를 살펴보면, 고용률, 실업률 등의 지표가 개선되는 추세이나, 일반국민의 평균 수준에는 미치지 못하고 잦은 이직, 저임금, 단순노무, 일용직 등 고용형태의 불안정성이 일반 국민과 차이를 보이고 있음을 고려할 때 5년의 보호기간을 확대하는 방안에 대해 검토가 필요하다. 특히 고령자·장애인가구 및 한부모가구 등 취약계층의 수급률이 높게 나타나고 있으므로 이들의 보호기간을 우선적으로 확대하는 방안도 논의해 볼 필요가 있다.⁵⁾

더불어 북한이탈주민은 기초생활보장의 특례규정이 적용되는 5년의 보호기간 중에는 근로 및 사업 소득 중 30%를 소득인정액에서 공제받을 수 있다. 하지만 특례기간 종료 시 일반수급자에 해당되어 특례혜택 뿐만 아니라, 소

5) 북한이탈주민의 보호기간 5년이 종료한 후에도 생활이 어려운 경우 보호기간을 연장할 수 있도록 하는 이인주 의원안이 국회에 계류 중임

특인정책의 공제혜택도 사라지게 되어 이들의 수급권 박탈 및 생존권에 지대한 영향을 미칠 수 있으므로 특례기간과 상관없이 소득인정액 공제혜택이 유지될 수 있도록 할 필요가 있다.

(3) 고위험군 관리시스템 도입

「사회보장급여법」 제9조의2에 따르면 자살자가 발생한 가구 또는 자살시도자가 발생한 가구를 위기가구로 분류하고 있다. 탈북모자가구의 경우 정착에 어려움을 겪을 수 밖에 없는 북한이탈주민으로 과거 수급이력이 있었으며, 이혼 후 사회적 관계가 단절된 한부모가구임에도 불구하고 위기가구로 분류되지 않았다.

북한이탈주민의 생계급여 수급률이 일반국민보다 상당히 높게 나타나고 있음을 고려할 때 과거 수급이력이 있었던 북한이탈주민 등 취약계층의 경우 탈수급하더라도 다시 수급할 경우가 많으므로 위기가구로 분류할 필요가 있고, 이들의 소득, 재산 등의 변동 상황에 따라 복지제도를 안내하는 시스템을 도입할 필요가 있다.

(4) 신고의무자제도 보완

첫째, 신고의무자에 전기·가스·수도 등 검침원을 포함시킬 필요가 있다.

복지사각지대 발굴에 가장 효과적인 방안은 지역 내 인적자원망 활용(38.3%), 중앙부처 정보시스템 활용(19.7%) 등으로 나타났다.⁶⁾

탈북모자가구의 경우 전기·가스·수도·임차료 및 건강보험료 등을 체납하였으나, 시스템의 한계성으로 인하여 이들을 보호하지 못하고 수도 검침원의 신고로 주검을 발견하게 된 사례를 볼 때 시스템의 한계성을 보완하기 위해서는

6) 임완섭, 「복지 분야 사각지대와 부정수급에 대한 복지서비스 공급자의 인식 비교: 사각지대와 부정수급 발생 유형을 중심으로」, 한국보건사회연구원, 2019. 7.22.

담당지역을 가가호호 방문하는 전기·가스·수도 등 검침원을 신고의무자에 포함시켜 지역사회 안전망을 구축할 필요가 있다.

둘째, 신고의무자 등 인적자원망에게 신고의무에 대한 홍보 및 교육을 실시하고 적극적인 활동을 위한 인센티브제도의 도입을 검토할 필요가 있다.

「사회보장급여법」 제13조는 누구든지 사회적 위험으로 급여를 필요로 하는 지원대상자를 보장기관에 알릴 의무가 있고 직무상 위기에 처해 있는 지원대상자를 발견한 경우 보장기관에 알려 신속하게 지원받을 수 있도록 규정하고 있으나, 동 규정은 강제적이기 보다는 선언적이고 임의적 규정에 그치고 있다.

시스템의 한계를 보완하기 위해서는 신고의무자 및 지자체에서 운영하는 인적자원망의 지원이 반드시 필요한 상황이고 이들의 적극적인 활동을 독려하기 위해서 신고의무자 및 신고의무자가 속한 집단에서 이 사실을 인지하고 정부가 협약하여 홍보와 교육을 의무적으로 제공하며, 적극적으로 활동하는 신고의무자의 자긍심을 높일 수 있는 표창이나 연수 등의 인센티브를 제공하는 방안을 강구해 볼 필요가 있다.

5. 나가며

복지사각지대가 발생하는 이유로 대상자가 몰라서 신청하지 못하는 경우가 높게 나타나고 있다.⁷⁾ 정부와 지자체는 복지제도에 대한 홍보 강화 및 정보 전달에 노력을 기하여 대상자가 몰라서 신청하지 못하는 경우는 없도록 조치하여야 할 것이다.

□ 「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

7) 임완섭, 앞의 책, 6쪽