

사회통합의 관점에서 본 북한이탈주민 정책방향 연구

권속도 | 국민대통합위원회

남한 내 북한이탈주민들은 나날이 증가하고 있으나 이들이 남한사회에서 온전한 구성원으로서 생활하는 데에는 여러 현실적인 어려움이 존재하고 있다. 하지만 이들의 국내 정착과 안정적 생활을 지원하는 것은 남한사회의 통합에 매우 중요하며, 따라서 이들을 어떻게 남한사회의 구성원으로서 제대로 통합해 낼 수 있는지에 대한 사회적 합의를 도출해 내는 것은 더 이상 미룰 수 없는 시대적 과제라고 할 수 있다.

이 글에서는 현재 실시되고 있는 북한이탈주민 지원정책을 경제적 적응 프로그램과 심리적 적응 프로그램으로 구분하여 살펴보고, 경제적 측면에서의 체제통합과 사회적 치적 측면에서의 가치통합을 이루기 위한 북한이탈주민 정책방향에 대한 제안을 해보고자 한다.

그리고 사회통합을 위한 북한이탈주민 정책지원 방안으로 기존의 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률을 넘어서 중앙정부와 지방정부, 그리고 민간단체와의 연계를 통한 지역주도형 민간 협력 거버넌스의 구축을 제안하고자 한다.

주제어: 사회통합, 북한이탈주민, 북한이탈주민 지원정책

I. 문제제기

국내에 입국한 북한이탈주민은 2010년 11월을 기준으로 2만 명을 넘어섰으며, 2013년 말을 기준으로 2만6124명에 이르고 있다.¹⁾ 남한에서 분명 이주민이지만, 이들은 남한사회에 입국한 후 가족관계등록부에 등록하는 순간부터 대한민국 국민과 똑같은 법적 지위를 가진다. 즉 대한민국 국민으로서의 권리와 의무를 동시에 가지게 되는 것이다. 하지만

1) 국내 입국 북한이탈주민 수는 2001년 처음으로 1000명을 넘겼으며, 2006년 이후에는 매년 2000명이 넘는 북한이탈주민이 국내로 들어오다 2011년 말 김정은 정권 출범 이후 2012년 1502명, 2013년 1516명으로 그 수가 감소하는 추세에 있다. 통일부 홈페이지(www.unikorea.go.kr) 통계자료 “북한이탈주민 현황” 참조.

이들이 남한사회에서 온전한 구성원으로서 생활하는 데에는 여러 현실적인 어려움이 존재할 수밖에 없다. 60년 이상 서로 다른 이념과 체제 속에서 살아왔기 때문에 근본적인 이질성이 존재할 수밖에 없고, 이러한 이질성은 북한이탈주민의 수가 증가할수록 표면화되고 사회적 갈등으로 확산될 가능성이 있다.

이러한 상황에서 나날이 증가하고 있는 북한이탈주민들의 숫자를 감안한다면, 이들의 국내 정착과 안정적 생활을 지원하는 것은 남한사회의 통합에 매우 중요하다고 할 수 있다. 장기적으로 본다면 이들의 숫자는 더욱 증가할 것이고, 또 북한에서 어떠한 정치적 변동이 일어날지 알 수 없는 상황이기 때문에 현재 국내로 이주한 북한이탈주민들을 어떻게 남한사회의 구성원으로 제대로 통합해 낼 것인가에 대한 사회적 합의를 도출해 내는 것은 더 이상 미룰 수 없는 시대적 과제라 아니할 수 없다.

하지만 이러한 현실에도 불구하고 북한이탈주민들은 아직 남한사회의 구성원으로 온전히 인정받지 못하고 있다.²⁾ 그들을 남한 체제로 온전히 흡수 내지는 동화시키려는 노력만 있을 뿐, 사회통합적 관점에서 어떻게 그들을 받아들일까에 대한 논의는 아직 부족한 것이 현실이다. 뿐만 아니라 결혼이주여성이나 외국인노동자 등 다른 이주민들과 비교해보면 오히려 '분단체제 하 적대국 출신이며 동시에 헌법상 대한민국 국민'이라는 이중적인 사회적 지위(박영자 2011, 8)로 인하여 오히려 남한사회에서 다른 이주민들에 비해 제대로 된 정책적 관심이나 지원을 받지 못하였다고도 볼 수 있다.

이에 이 글에서는 현재 남한에서 실시되고 있는 북한이탈주민 지원정책들에 대해 살펴보고, 사회통합의 관점에서 북한이탈주민의 정책방향에 관한 제안을 해보고자 한다. 구체적으로는 북한이탈주민 지원정책 가운데 경제적 적응 프로그램과 심리적 적응 프로그램을 재평가하고, 북한이탈주민지원제도 및 사업 개선 방향을 사회통합이라는 관점에서 살펴보고자 한다.

2) 서울대 통일평화연구원의 「2013 통일의식조사」에 의하면, 북한이탈주민에 대해 친근감을 느낀다고 응답한 비율은 42.0%였으며, 친근하게 느끼지 않는다는 응답은 58.0%(별로 친근하게 느끼지 않는다 49.7%, 전혀 친근하게 느껴지지 않는다 8.3%)로 과반을 넘는 것으로 나타났다.

II. 이론적 정의

1. 사회통합의 개념

사회통합(social integration)은 매우 추상적이고 광범위한 개념이라고 할 수 있다. 개인적 차원의 사회적응이나 사회구조적 차원의 체제통합에 이르기까지 다양한 의미를 포함하는 개념인 것이다. 개인적 차원의 사회통합은 한 개인이 새로운 사회에 편입되는 통합과정을 의미하는 것으로 주로 이민이나 귀화 등이 해당되며, 사회구조적 통합은 하나의 사회체계를 구성하는 다수의 하위체계가 공동의 질서 하에 통합되어 가는 과정을 의미한다고 볼 수 있다(고상두 2010, 272).

이 때문에 사회통합은 어떠한 관점에서 보느냐에 따라 학자마다 개념정의의 차원을 달리하고 있다.

크레철클(Krechel 1999, 90; 고상두 2010, 272 재인용)은 사회통합을 체제통합과 가치통합 두 가지로 구분하고 있다. 체제통합은 정치 및 경제제도의 통합이며 가치통합은 체제통합과 동일한 가치를 공유하게 됨으로써 공동의 정체성을 형성하게 되는 것인데, 그는 체제통합이라는 하위체제의 통합과 가치체제의 통합이 모두 이루어져야 사회통합이 이루어진다고 보았다. 이러한 기준에서 본다면 사회통합은 정치제도와 경제제도의 통합인 체제통합과 상호이해수준, 상호교류수준, 정체성 수준으로 파악되는 가치통합으로 구분할 수 있을 것이다(고상두 2010).

크레철클이 사회통합을 체제통합과 가치통합이라는 두 측면으로 설명하고 있다면, 란덱커(W. S. Landecker 1951)는 사회통합의 개념을 사회와 가치의 역할, 구성원간의 관계를 중심으로 세분화하면서 문화적 통합과 사회적 통합을 구분하고 있다. 란덱커는 사회통합을 '규범적 통합', '의사소통적 통합', '기능적 통합'으로 분류하였는데, 규범적 통합이란 사회문화의 핵심적인 공통의 가치가 사회체계 내에서 구조화되는 것이며 의사소통적 통합이란 구성원 간의 합의를 이끌어내는 주요한 수단을 의사소통으로 보는 시각으로 매스 커뮤니케이션의 역할을 강조한 것이다. 기능적 통합은 분업에서 출발한 사회분화가 고도화되면서 각 분야의 전문성이 높아지고, 분절화된 개인들은 필요에 따라서 공생관계를 유지하게 되고 이를 유지하기 위해 통합하게 된다는 것이다(이정은 2009, 14-15). 이러한 기준에서 본다면 사회통합은 사회 내에서의 핵심가치를 구조화하고 문화적으로 통합을 이루게

되는 것을 말한다.

이렇듯 사회통합은 한편으로는 체제에 얼마만큼 통합되었는가의 문제이지만 다른 한편에서는 그 사회의 가치에 대한 통합, 정서적이고 문화적인 통합의 문제이기도 한 것이다. 사회통합의 한 측면인 가치통합은 조금 더 구체적으로는 사회적 응집(social cohesion)의 개념으로 설명할 수 있다. 구성원들간의 사회적 응집의 개념으로 사회통합을 설명한다면, 사회통합은 ‘한 공동체 구성원들이 공동체의 일원이라는 소속감을 갖고 공동체 내에서의 삶에 적응하고 공동체 내의 삶에 대한 만족감을 느끼는 상태’라고 할 수 있을 것이다(오영훈 외 2010, 29-33).

이러한 관점을 종합하여 본다면, 사회통합은 한 사회의 구성원으로서 체제, 즉 정치체제와 경제체제에 얼마나 잘 적응하는가 하는 체제통합의 측면과 함께 동일한 가치를 함께 공유하는 정서적 응집성까지 포함하는 개념이라고 할 수 있을 것이다.

좀 더 구체적으로 사회통합은 정치체제와 경제체제에 대한 통합과 함께 사회의 중심적인 가치구조와 행동모형에의 행동적 및 의식적 동화의 과정을 의미하며, 파슨즈의 지적처럼 사회의 공통적 가치가 사회체제의 구조적 요소 안에 제도화되고, 공통의 가치모범과 행동지향이 내면화될 때 달성된다고 할 수 있다. 그리고 이러한 공통의 가치는 뒤르켐이 이야기하는 집합의식(collective consciousness)을 구성하며 가치적, 규범적 표준들이 효과적으로 내면화되어 사회의 구성원들은 집합의식을 동일한 방식으로 표현하며, 유사하게 사용할 수 있는 것이다(이우영 외 2011, 4-5).

이러한 차원에서 본다면 북한이탈주민들에 대한 사회통합이란 외적으로는 북한이탈주민이 제도로서의 남한 체제에 얼마나 잘 적응하는가를 의미하는 개념이며, 내적으로는 남한 체제의 가치기반에 대한 동의를 의미하는 개념이라고 할 수 있다.

따라서 이 글에서는 사회통합이라는 관점에서 북한이탈주민 지원정책을 이러한 내적, 외적인 측면을 중심으로 살펴보고자 한다. 남한사회 부적응을 해소하고 사회적 배제를 극복하는 정치적·경제적 적응과 사회적 및 심리적 적응의 측면으로 구분해 사회통합을 살펴보고자 하는 것이다. 그리고 이를 바탕으로 과연 북한이탈주민에 대한 정치적, 경제적 적응 프로그램과 사회가치적 통합 프로그램이 어떻게 작동하고 있는지 정책에 대한 평가를 해 보고자 한다.

2. 사회통합을 위한 정책의 방향성

그간 한국사회에서 ‘사회통합 혹은 국민통합’이라는 이슈는 주로 정권적 차원에서 제시하고 주도해 왔다고 할 수 있다. 이는 주로 역대 대통령들이 자신의 집권과정에서 발생한 여러 정치적·이념적 갈등으로 인한 분열을 의식하고 갈등조정에의 차원에서 이를 시정하기 위한 정책들을 시행해 왔기 때문이다(전영평 2013, 152).

그러나 지금 이 글에서 말하고자 하는 사회통합은 기존의 사회갈등, 즉 경제갈등, 지역갈등, 이념갈등에 더해진 문화적 갈등을 포함하는 것이라고 할 수 있다.³⁾ 최근 남한사회는 결혼이주여성과 외국인노동자, 북한이탈주민 등 이주민들로 인하여 다문화주의 담론이 활발해지면서 어느 때보다도 이들에 대한 통합과 공존의 문제가 중요한 가치로 지적되고 있다.

그리고 이들을 남한사회의 구성원으로 온전히 통합해 내기 위해서는 앞서 살펴본 바와 같이 정치적, 경제적 측면에서의 체제통합과 사회가치적 측면에서의 가치통합이라는 두 가지 요소가 모두 고려되어야 한다.

이러한 두 가지 요소를 모두 고려하기 전에 필요한 것이 있다. 바로 북한이탈주민의 특수성에 대한 인식이 전제되어야 하는 것이다. 서술하였듯이 북한이탈주민은 ‘분단체제 하 적대국 출신이며 동시에 헌법상 대한민국 국민’이라는 이중적인 사회적 지위로 인하여 그 의식에서도 차이를 가질 수밖에 없게 된다. 이들의 이중적인 사회적 지위는 이들의 정착에도 큰 영향을 미치게 된다. 즉 다른 이주민들과 달리 대한민국 국적을 자동으로 취득하였

3) 역사적으로 고찰해보면 한국 사회의 통합 이슈는 크게 세 가지 차원에서 파악할 수 있다. 첫째, 이승만~박정희 정권시대의 사회통합은 주로 국민국가형성(Nation Building) 차원에서 대통령 주도로 이루어진 국민통합의 성격을 가지고 있다. 둘째, 경제가 팽창되고 분배의 불공평성이 문제시되던 1980년대~2000년대까지는 주로 빈부격차에서 발생하는 사회적 갈등이 심화되면서 이를 치유하기 위한 사회통합이 주요 이슈가 되었다. 아울러 정권창출과정에서 발생한 이념적, 지역적 갈등이 심각해짐에 따라 이를 치유하기 위한 정권적 차원의 갈등조정 노력이 있었다. 셋째, 2000년대와 최근에 이르는 동안 나타난 사회통합 이슈는 기존의 사회갈등에 문화적 갈등을 포함하는 것이라고 할 수 있다. 해외에서 유입되어 온 소수자들로 인하여 다문화논의가 공공연하게 부상되었으며, 국내적으로도 비정규직, 동성애자, 양심적 병역거부자 등 사회적 소수자들의 고유한 삶의 방식에 대한 주류사회의 문화적 차별 문제들이 두드러지게 부각되고 있다(전영평 2013, 153-154).

으나 국민으로 동화되거나 대우받지 못하는 심리적 부적응 및 갈등문제와 긴밀히 관련되어 오고 있는 것이다.⁴⁾

다른 이주민들과는 다른 북한이탈주민들의 특수한 지위를 인식하였다면, 우선 정치적·경제적 측면에서의 체제통합부터 살펴보자. 정치적 측면에서는 이들이 바로 국민으로서 투표권을 부여받는다든가 점에서 일단 논외로 두고, 무엇보다 중요한 것은 경제적 측면에서의 체제통합이라 할 것이다.

경제적 측면에서의 체제통합은 다른 어느 부분보다도 이들의 정착과 사회통합 과정에서 중요한 측면이다. 이들의 탈북 동기의 가장 중요한 요인이 경제적 부분인 점을 고려한다면 더욱 그러하다.⁵⁾ 특히 북한이탈주민과 같은 이주민들의 경제적 부적응은 사회적 이탈은 물론이고 빈곤문제, 공공부조에의 장기적인 의존 가능성을 초래함으로써 국내적 통합과 관련하여 사회의 부담으로 작용할 수 있다. 따라서 일과 취업을 통한 경제적 적응은 일상생활에서 만족도를 높일 뿐 아니라 사회적이고 정서적인 적응에 대한 스트레스를 낮아지게 함으로써 사회통합 수준을 가늠할 수 있는 지표가 된다(Slack 2007, 1415-1430; 송은희·신은성 2012, 13 재인용).

사회가치적 측면에서의 사회통합이라는 관점에서는 그 사회의 구성원으로서 얼마만큼 사회적 가치에 적응하고 있는가가 중요하다고 할 수 있다. 즉 정체성 확립, 상대적 박탈감 해소 및 동질성 회복, 상호이해 및 교류 등 사회·문화적이며 심리적인 적응에 대한 논의가 이루어져야 할 것이다(송은희·신은성 2012, 16).

이에 사회통합을 위해서는 경제적 측면에서의 체제통합과 사회심리적 적응 측면에서의 체제통합이라는 두 가지 방향을 중심으로 지원정책을 살펴보아야 할 것이다.

4) 북한이탈주민은 한반도 분단 체제 하에서 적대 국가인 '조선민주주의인민공화국의 국민' 출신으로 한국인과 민족적 동질성을 공유하고 있으나 상이한 정치사회체제 속에서 성장한 이들이다. 이들은 탈북과정을 경험하며 한국에 입국한 후 '대한민국의 구성원'이 되면서 한편으로는 낯선 사회에 정착해야 하는 이주민으로서의 보편적인 특성을 지니게 된다. 그러나 한편으로는 이들은 동일한 민족구성원이며 법률상 입국과 동시에 자동적으로 대한민국 국적을 가지게 되면서 자신을 이주민으로 인식하지 않는 이중적 특성을 가지고 있다(박영자 2011, 8-9).

5) 전체 9493명의 북한이탈주민을 대상으로 한 북한이탈주민지원센터의 조사 결과에 의하면(복수 응답) 이들의 탈북동기는 '식량부족과 경제적 어려움'이 5015명(52.8%)로 가장 많았으며, 다음으로 '자유를 찾아서' 3035명(32.0%), '북한체제가 싫어서' 2244명(23.6%), '돈을 더 많이 벌기 위해' 1807명(19.0%), '가족을 따라서' 1426명(15.0%)의 순으로 나타났다(북한이탈주민지원재단 2012, 83).

III. 북한이탈주민의 현실과 적응

1. 국내 거주 북한이탈주민의 현실

‘북한이탈주민’이란 군사분계선 이북지역(이하 “북한”이라 한다)에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 사람을 말한다(「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제2조). 북한이탈주민은 헌법에 따른 “대한민국 국민”으로 별도의 국적 취득 절차가 필요 없고, 국내 입국 후 보호결정이 되면 정착지원법에 따른 보호 및 지원을 받는다는 점에서 현재 남한사회에서 활발히 논의되고 있는 결혼이주여성이나 외국인노동자 등 다른 이주민들과는 근본적으로 다른 성격을 가진다.⁶⁾

북한이탈주민의 경우 결혼이주여성이나 외국인노동자 등 남한사회의 다른 이주민들과는 달리 입국과 동시에 국적이 부여되기 때문에 법률적인 면에서는 대한민국 국민으로서의 완전한 권리를 가진다. 즉 북한이탈주민의 경우는 헌법상 대한민국의 영토가 ‘한반도와 그 부속도서’임을 근거로 별다른 귀화절차 없이 한국국적이 자동으로 부여되고 있으며, 제도적으로는 노동권이나 복지권 등과 같은 법적 평등의 문제는 따로 제기될 필요가 없다.

그럼에도 이들은 사회통합적 관점에서는 다른 이주민들과 마찬가지로, 오히려 이중적 사회적 지위로 인한 특수성으로 인하여 더욱 소수자의 관점에서 살펴보아야 할 것이다.

따라서 이들이 남한사회에 잘 적응하기 위해서는 남한사회가 이들을 사회통합의 관점에서 바라보는 것이 무엇보다 중요하다. 이들은 대한민국 국민으로서 누려야 할 기본적인 권리를 가지고 있음에도 불구하고, 여러 측면에서 사회적으로 배제되고 차별받는 소수자의 위치에 놓이게 된다. 게다가 이들은 결혼이주여성이나 외국인노동자와는 달리 분단과 통일, 오랜 냉전과 이념갈등이라는 역사적이고 정치적이며 이념적인 문제를 내포하고 있기 때문에 더욱 복잡한 지위에 있다 하겠다.

6) 헌법 제3조는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”고 규정되어 있다. 북한은 국제적으로는 남한과 함께 UN에 공식가입한 나라여서 북한국적이 인정되지만, 1992년의 남북기본합의서의 서문에서는 남북관계를 ‘나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계’로 규정하고 있기 때문에, 국적에 관한 한 남한은 헌법 제3조를 기본으로 할 수밖에 없다.

〈표 1〉 북한이탈주민 연도별 입국현황

(13년 12월 말 입국자 기준)

입국년도	남	여	합계	여성비율(%)
~1998	831	116	947	12
~2001	565	479	1,044	46
2002	511	632	1,143	55
2003	472	810	1,282	63
2004	624	1,272	1,896	67
2005	423	959	1,382	69
2006	512	1,510	2,022	75
2007	571	1,977	2,548	78
2008	608	2,197	2,805	78
2009	671	2,258	2,929	77
2010	589	1,813	2,402	75
2011	797	1,909	2,706	70
2012	405	1,097	1,502	72
2013(잠정)	371	1,145	1,516	76
합계	7,949	18,175	26,124	69

출처: 통일부(2013).

지금까지의 북한이탈주민에 대한 연구들은 대부분 정부의 정착지원 제도의 개선방안이나 탈북 후 국내에 정착하면서 부적응한 부분에 대한 원인과 문제점 등에 대한 연구에 집중되어 있어, 이러한 이중적 사회적 지위로 인한 특수성과 사회통합적 관점에 대한 시각은 다소 부족한 것이 현실이라고 할 수 있다. 또한 아직은 법률과 제도 등에 관한 연구에 비해 북한이탈주민의 정착지원 관련 거버넌스와 관련된 주요 연구는 많이 축적되지 않은 것이 현실이다.⁷⁾

최근 심화된 북한의 경제적 몰락과 정치적 불안정은 지난 10여 년간 국내 거주 북한이탈주민 숫자를 급격히 증가시키고 있다. 〈표 1〉에서 보듯이 2000년대에 들면서 지속적으로

7) 북한이탈주민 지원 거버넌스와 관련한 주요 연구로는 16개 북한이탈주민 지원 지역협의회를 중심으로 지역단위 네트워크 실태조사를 통해 민간협동 거버넌스를 통한 북한이탈주민 정책 추진을 주장한 이금순(2006)의 연구, 민간주도형 종합지원센터의 필요성과 함께 교육과 취업은 민간에서, 사회안전망은 정부에서 분담할 것을 주장한 유욱(2008)의 연구, 중앙정부의 집권형 거버넌스에서 관리형 거버넌스로의 전환을 주장한 서창록(2010)의 연구 등이 있다.

증가하기 시작한 북한이탈주민 숫자는 2002년 처음으로 연간 1000명을 넘어선 이후 매년 증가하고 있다. 특히 최근 몇 년간에는 가족단위의 입국과 여성의 비율이 크게 증가한 것으로 나타나고 있다.

남한에 입국한 북한이탈주민들의 숫자가 2만6000명을 넘고 있음에도 이들 앞에 놓인 현실은 결코 녹록치 않다. 여러 연구들에 의하면 북한이탈주민들은 사회적응의 기본인 경제적응에서 어려움을 겪고 있는 것으로 나타나고 있다(이금순 외 2003; 윤여상 외 2005; 윤인진 외 2006; 송은희·신은성 2012).

북한이탈주민지원재단(2012)에 의하면 북한이탈주민의 경제활동참가율은 54.1%로 전체 국민의 61.4%보다 7.3%p 낮은 수준이었으며, 경제활동 가능인구에서 취업자가 차지하는 비율인 고용률은 50.0%로 전체 국민 평균 59.7%보다 9.7%p 낮았고, 실업률은 7.5%로 전체 국민 실업률 2.8%보다 4.7%p 높았다. 취업자들의 월평균 임금은 '101만~150만 원'이 45.1%, '151만~200만 원'이 18.2%를 차지하였고, '50만 원 이하' 6.2%, '51만~100만 원' 22.7% 등 100만 원 이하의 저소득층도 28.9%나 됐다. 가족의 월 생활비 총액은 '100만 원 이하'가 64.9%로 가장 많았다.

경기도가족여성연구원(2013)의 '2012년 경기도 북한이탈주민 실태조사'에서도 북한이탈주민 10명 중 4명은 남한에서의 생활수준이 '하류층'이라고 생각하고, 경제적 어려움이 정착의 장애요인이라 답하였다. 실제 주된 일자리와 부업을 포함해 한 달 근로소득액이 101만~150만 원이 45.2%를 차지하였고 70%는 월평균 소득이 150만 원 이하였다.

이처럼 북한이탈주민들은 실업률이 일반 국민의 평균 실업률의 3배에 이르며, 월평균 근로소득 150만 원 이하가 70%에 이르는 등 남한사회의 새로운 취약계층을 형성할 우려가 높다. 또한 다수의 이탈주민들이 무직상태에 있거나 단순 노무직이나 서비스직에 종사하고 있으며 정규직보다는 임시직과 계약직 등 비정규직으로 채용되는 등 불안정한 직업생활을 하고 있다(윤인진 2000, 247).

결국 북한이탈주민은 정치체제와 이념의 차별성으로 인한 남북한 관계의 특수성에 연유한 절대적 빈곤층이며, 남한사회의 소수자라고 할 수 있다(이지경 2012, 104).

2. 북한이탈주민 지원정책의 현황

현재의 북한이탈주민 지원 조직체계는 여러 차례 변화를 겪어오다가 1997년 7월 '북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률'이 시행되면서 보건복지부에서 통일부로 관할

권이 이양되어 오늘에 이르고 있다.

현재의 지원 조직체계에 이르기까지 북한이탈주민에 대한 지원정책은 시간의 흐름에 따라 변화를 보이게 되는데, 이는 북한이탈주민들의 성격 변화에 그 바탕을 두고 있다.

처음에는 정치적 이유가 탈북 동기의 대다수를 차지하였으나, 1990년대 중반 식량난 발생 이후 일반 주민들의 생존형 탈북이 증가하고 있으며 특히 가족단위 탈북이 증가하게 된다. 특히 2002년을 기점으로 여성의 입국 비율이 남성을 추월하였으며, 최근에는 여성의 비율이 70%를 넘어서고 있다.

그리고 이러한 현실을 반영하여 북한이탈주민에 대한 정부의 지원정책도 ‘보호’ 중심에서 ‘자활’ 중심으로 그 성격에 변화를 보이게 된다. 북한이탈주민의 발생 초기에는 이들의 남한사회 정착을 전폭적으로 지원하였으나 탈북규모가 증가하고 입국형태, 북한이탈목적에 변화함에 따라 스스로의 노력을 독려하고 일을 통한 남한사회 정착을 지원하는 ‘자활’로 그 중심축이 이동해 온 것이다(송은희·신은성 2012, 8).

북한이탈주민 지원 조직체계의 변천과정에 대해 간단히 살펴보면 다음과 같다(장현 2013, 70-71).

가장 먼저 제정된 법률은 1962년 제정된 ‘국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법’(이하 원호법)이다. 원호법에서는 북한과의 체제 경쟁 차원에서 북한이탈주민들을 사선(死線)을 넘어 자유민주주의를 선택한 ‘귀순용사’로 예우하고 이들에 대해 보훈차원에서 국가유공자 또는 그에 준하는 지위를 부여하였다. 이후 1990년대 초반 원호처에서 국가보훈처로 업무가 이관되면서 귀순용사의 격은 낮아졌으나, 여전히 남한의 체제 선전차원에서 이들을 지원하였다.

1993년 6월이 되면 ‘귀순북한동포보호법’이 제정되게 되는데, 이 법은 기본적으로 냉전의 종식과 남한체제에 대한 우위가 드러난 상황에서 북한이탈주민에 대한 처우를 국가유공자 차원의 배려보다는 독립적 생활능력이 결여된 자에 대한 사회부조적 관점에서 바라보고 자립자활을 유도하고자 하는 것이 특징이다. 기존의 북한이탈자에게 제공하던 물질적 지원규모를 대폭 줄이고 북한이탈자들을 국가유공자가 아닌 독립적 생활능력이 결여된 생활보호대상자로 취급해 담당부서도 국가보훈처에서 보건복지부로 이관하였다.

1996년 말에는 통일원에 ‘인도지원국’이 신설되어, 북한이탈주민 전담업무를 맡게 된다. 또한 1997년 1월 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’을 제정하여 기존의 ‘귀순’ 개념을 ‘북한이탈’로 대체하며, 보건복지부 업무에서 통일원으로 지원체계가 전환되게 된다. 이러한 변화의 바탕에는 1990년대 들어 북한이탈주민들의 숫자가 급증한 것에 그

〈표 2〉 북한이탈주민 지원 조직체계와 내용 변천과정

	안보 차원 지원기	보훈 차원 지원기	체제선전 차원 지원기	사회복지 차원 지원기	통일대비 차원 지원기
시기	1953~ 1962. 4. 15	1962. 4. 16~ 1978. 12. 31	1979. 1. 1~ 1993. 12. 10	1993. 12. 11~ 1996. 7. 13	1997. 7. 14~
관련법	없음	국가유공자 및 월남 귀순자 특별 원호법	월남 귀순 용사 특별 보상법	귀순북한동포 보호법	북한이탈주민보호 및 정착지원에 관한 법
소관부처	군 및 정보기관	원호처 (국방부)	원호처→국가 보훈처(국방부)	보건사회부	통일원→통일부

출처: 장현(2013, 72).

원인이 있다. 1990년대에 접어들어 사회주의가 붕괴하면서 동유럽의 북한유학생들과 이전까지 소규모로 발생하였던 북한이탈주민이 대규모로 발생할 가능성이 제기됨에 따라 이들을 전체적으로 관리·지원해야 하는 문제가 부각되게 된 것이다.

이러한 지원조직 체계의 변천과정을 정리해 보면 〈표 2〉와 같다.

현재 북한이탈주민에 대한 지원은 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’에 근거하여 한국사회에의 적응능력과 정체성 유지를 위한 지원들이 제공되고 있다. 정착 초기의 지원은 이 법에 따라 1999년 설치된 하나원에서 제공하고 있는데, 북한이탈주민들은 여기에서 사회적응교육, 주거알선, 가족관계등록창설, 정착금 등의 기본적인 지원을 받는다.⁸⁾ 아울러 퇴소 이후의 안정적인 정착을 위해 3개월 이상의 직업훈련, 하나원 퇴소 후 2년간 취업보호 등을 제공하며, 취업을 촉진하기 위한 다양한 지원책이 실시되고 있다.

북한이탈주민은 다음의 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 정착지원, 주거, 취업, 사회복지 등 다양한 영역에서 지원을 받고 있으며, 입국지원단계→시설보호단계→거주지보호단계의 상황에 맞추어 지원이 이루어지고 있다.

8) 북한이탈주민을 위한 적응교육기관인 하나원은 몇 가지 점에서 문제점을 지적받고 있다. 첫째, 전반적으로 북한이탈주민들의 경우 하나원을 또 다른 남한사회의 통제로 받아들이고 그 존재 자체에 부정적인 인식을 가지고 있는 경우가 많다. 둘째, 수용된 북한이탈주민들의 연령, 경력, 학력 등이 일정하지 않기 때문에 교육 내용과 수준을 정하는 데 상당한 어려움이 있어 원생들의 80% 이상이 하나원의 프로그램에 불만을 표시하고 있는 것이 현실이다. 셋째, 일과 후 생활 프로그램의 부재 등 관리상의 문제점이 있다. 넷째, 사회복지 전문인력 부족 등 직원들의 전문성 결여이다. 다섯째, 희망에 따른 직업훈련 체계의 미비이다(이지경 2012, 113-114).

〈표 3〉 북한이탈주민에 대한 정책적 지원의 주요 내용

구분	항목	내용
정착금	기본금	1인 세대 기준 700만 원 지급
	장려금	직업훈련 수료시 최대 240만 원까지 직업훈련 장려금 지급 자격취득시 자격취득 장려금 200만 원 지급 고용보험 가입직장시 3년간 1800만 원까지 취업 장려금 지급 2년간 지방거주시 지방거주 장려금(지방광역시 130만 원, 그 외 260만 원) 지급
	가산금	노령, 장애, 장기치료(중증질병), 한부모가정 아동보호(만 13세 미만) 등에 따라 차등지급(최대 1540만 원)
주거	주택알선	LH공사 또는 지자체 건립 공공건설 임대주택 등 주거알선
	주거지원금	1인 세대 기준 1300만 원 지원
취업	직업훈련	훈련비 전액 지원, 훈련기간 중 훈련수당 월 20만 원 지급(노동부)
	고용지원금 (취업보호제)	채용사업장에 급여의 1/2(50~70만 원)을 최대 3년간 지원
	취업보호담당관	전국 54개 고용지원센터에 취업보호담당관 지정, 취업상담·알선
사회복지	생계급여	최초 전입일 기준 근로무능력자로 구성된 가구는 5년, 근로능력이 있는 가구는 3년 동안 국민기초생활보장 수급권자로 생계보조
	의료보호	의료보호 1종 수급권자로서 본인 부담 없이 의료 혜택
	연금특례	입국당시 50세 이상~60세 미만시 국민연금 가입특례
교육	특례 편·입학	대학진학 희망자의 경우 특례 입학
	학비 지원	중·고 및 국립대 등록금 면제, 사립대 50% 보조
정착도우미		이탈주민 1인당 2명의 민간 정착도우미 지정, 초기 정착생활 지원 ('13년 10월 현재 정착도우미 699명 운영)
자격인정		북한에서 취득한 자격증의 전부 또는 일부 인정

북한이탈주민들이 양적으로 증가하면서 북한이탈주민 지원체계는 급격히 확장되고 있다.

2006년 정착도우미 제도가 도입되어 북한이탈주민 1명당 2명의 대한적십자 봉사원들이 1년 동안 초기 정착과 일상생활을 안내하고 있으며, 2010년에는 북한이탈주민들의 지역 적응교육기관인 하나센터가 건립되었다. 2009년 북한이탈주민 전문상담사제도가 신설되었으며, 2012년에는 꾸준히 증가하고 있는 북한이탈주민의 수요증가에 대비하기 위한 제

2하나원이 건립되었다. 또한 북한이탈주민 2만 명 시대를 맞이하여 2010년 설립된 북한이탈주민지원재단에서는 정부와 민간의 지원역량을 결집하고 조정하는 역할을 수행하고 있다.

정부의 북한이탈주민에 대한 지원을 행정절차적 측면에서 본다면 크게 초기입국단계, 신문·조사, 사회적응교육, 거주지 및 사후지원단계라는 4단계로 구분할 수 있다(김정수·박상돈 2011, 17-19).

1단계인 초기 입국단계에서는 재외 공관 등에서 보호대상자의 보호신청을 거쳐 통일부로 통보한 후 임시보호조치를 하고, 2단계 신문·조사 단계에서는 국정원, 경찰 등의 관계기관에서 약 4주간 북한이탈주민의 신분과 탈북동기 등을 조사한 후 이를 기초로 북한이탈주민대책협의회 심의를 거쳐 보호 여부를 결정하게 된다. 3단계인 사회적응교육단계에서는 하나원에서 심리상담 등 생활지도, 사회적응교육, 기초직업훈련, 사회편입 및 생활안정 지원 등을 위한 남한사회 적응에 필요한 기초 교육과 행정절차를 진행하게 된다. 4단계인 거주지 보호 및 사후지원 단계에서는 하나원을 퇴소하고 주택을 배정 받아 각 거주지의 사회안전망 등에 편입하게 된다. 특히 전국 28곳에 설치된 지역적응센터(하나센터)에서는 최초로 거주지에 전입하는 북한이탈주민들을 대상으로 4주간의 지역적응교육을 통해 지역사회 정착을 돕고 1년간 사후지원을 실시하게 된다.

이러한 북한이탈주민 정착서비스 업무를 서비스별로 살펴보면 다음과 같다.

먼저 정착교육이다. 하나원에서 12주간의 초기 정착교육을 마친 북한이탈주민들을 대상으로 거주지의 하나센터에서 4주간 80시간의 초기 집중교육(지역사회 이해, 지역주민 교류 및 적응력 향상, 생활교육, 심리상담, 취업·진학지도 등의 프로그램으로 구성)을 실시한 후, 적응교육과 체계적인 사후관리 서비스를 실시하게 된다.

둘째, 교육지원이다. 중앙 재단의 후원회에서 통일부와 연계하여 도·시·군의 수요에 맞게 이탈주민 가정의 정규 일반 중·고등학생에게 장학금을 지급하고 있으며, 대학 입학 희망자의 경우 특례로 대학 입학할 수 있도록 하고 있다.⁹⁾

9) 대학특례 입학 제도의 경우 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제24조(교육지원)와 시행령 제45조(교육지원의 대상)에 의해 만 35세 미만으로 5년 보호기간 이내이거나 고등학교 졸업자격(북한 고등학교 졸업 및 국내 고등학교 졸업과 검정고시 포함)을 갖추고 5년 이내에 대학에 편입학 할 경우 대학학비 전액을 면제하고 있기 때문에, 자신의 수학적능력과 상관없이 대학 진학을 희망하게 하는 사례가 과다하게 나타나고 있다. 하지만 이러한 특례입학으로 인하여 학업에 적응하지 못해 중도포기하는 경우가 다수 발생하는 등 오히려 특례입학제도가 이들의 사

셋째, 취업 및 직업교육이다. 취업 및 직업 교육의 경우 지역의 노동부 고용지원센터에서 실시하고 있으나, 북한이탈주민들은 대개 기초수급권자로 생계급여를 받고 있기 때문에 정규 직업보다 비정규직 일자리를 선호하는 경향이 있어 취업이 잘 이루어지지 않고 있다. 이들의 경우 그들이 처한 상황으로 인하여 정규 직업을 가지는 것 보다는 사회보장급여의 수혜를 선호하고 있는 것이 현실인 것이다.

현재 실시되고 있는 정착지원금의 주요 내용은 <표 3>에서 보듯 1인세대 기준 기본정착금 700만 원과 이 외 자립과 자활을 촉진하기 위한 장려금이 지급된다. 직업훈련 수료시 최대 240만 원까지 직업훈련 장려금을 지급하고, 자격취득 시에는 자격취득장려금 200만 원 지급, 고용보험가입 직장 취업 시에는 3년간 1800만 원까지 취업장려금을 지급(550만 원, 600만 원, 650만 원)하고 있다. 이와 함께 2년간 지방거주시 지방거주 장려금을 지급하며, 만 60세 이상 고령자와 장애인, 한부모 가정아동보호를 위해 취약계층 보호를 위한 가산금을 추가로 지급하고 있다.

고용지원금 제도는 취업자의 고용안정을 위해 실제 취업일수를 기준으로 2년 동안 북한이탈주민을 고용한 사업주에게 임금의 2분의 1 범위 내에서 고용 후 1년간은 월 50만 원, 이후 1년간은 월 70만 원을 지급하고 있다. 단 취업한 후 정당한 사유 없이 6개월 미만(실무기간)을 근무하고 2회 이상 자의로 이·퇴직한 경우에는 취업보호기간을 6개월로 제한하고 있다.¹⁰⁾

회정착에 장애요인으로 작용하고 있으며, 일반 국민과의 형평성 문제가 대두되는 등 부작용도 나타나고 있다.

- 10) 고용지원금 현황을 보면 2002년부터 크게 증가하고 있는데, 이는 북한이탈주민들의 수가 증가하였기 때문이다. 교육·훈련 비용은 물론 훈련기간 중 생활지원을 위해 가계보조수당, 가족수당 등 생계비도 지급하고 있는데, 이러한 직업훈련에는 전문영농 분야의 훈련도 포함되어 있다. 북한이탈주민에 대한 직업훈련 수당은 일반국민의 실업자 직업훈련수당보다 금액이 많다(최승호 2010, 179).

IV. 사회통합의 관점에서 본 북한이탈주민 정책방향

1. 사회통합의 관점에서 본 북한이탈주민 지원정책 평가

북한이탈주민을 비롯하여 현재 남한사회에서 진행되고 있는 이주민에 대한 지원정책의 방향성은 크게 다음의 <표 4>와 같이 설명할 수 있을 것이다.

<표 4>에서 보는 가로축인 ‘정책의 방향성’이란 측면은 정책 대상집단을 공식적인 정책 영역에 어느 정도 수용하는가의 문제이다. 정책영역에 수용하는 정도에 따라 ‘포섭/편입’과 ‘배제’로 구분할 수 있다. 이 가운데 포섭과 편입은 이들을 남한사회의 구성원으로 받아들이기 위해 공식적이고 제도적인 정책을 구축하는 것이고, 배제는 아예 정책을 구축하는데 있어 이들을 고려대상으로 삼지 않는 것이다. 한편 세로축인 ‘정체성의 속성’은 대상집단의 정체성의 견고성과 명확성에 따라 구분될 수 있다.

이러한 구분에 따르면 북한이탈주민의 경우에는 북한을 탈출해 남한으로 왔다는 공통점에도 불구하고 서로 다른 출신배경과 탈출동기, 우려되는 불이익으로 인하여 상호 융화되지 못하며, 그 정체성이 불분명하다고 할 수 있다. 그리고 이들을 대하는 남한의 태도 역시도 이중적이어서, 민족 및 인권적 차원에서 동정심과 동질감을 가지고 있기도 하고 다른 한편으로는 북한에 대한 부정적인 태도가 이들에게 투사되어 의심과 불신이 혼재된 감정을 갖기도 한다(윤인진 2004). 이에 남한 정부가 이들에 대해 펼치는 정책들이 기본적으로 적극적인 포섭과 편입을 전제로 하고 있지만, 이들에 대한 남한의 이중적이고 모순적인 태

<표 4> 한국 이주민정책의 방향성

구분		정책의 방향성	
		포섭/편입(inclusion)	배제(exclusion)
정체성의 속성	명확/고정적	동화(assimilation) 결혼이주자(여성), 결혼이주자 자녀	분리(segregation) 외국인노동자(합법)
	불명확/유동적	주변화(marginalization) 탈북자	해체(dissolution) 외국인노동자(불법), 결혼 이주자(남성)

출처: 원숙연(2008, 533).

도로 인하여 북한이탈주민들은 남한사회에서 철저하게 주변화(marginalization)되고 있는 것이다.

이들이 법률적으로 한국 국민이면서도 다른 한편으로 한국 국민으로 인정받지 못하고 주변화되어 있는 가장 단적인 사례가 바로 병역 문제라고 할 수 있다. 병역법에 의하면 북한이탈주민은 본인이 원할 경우 병역을 면제할 수 있도록 규정되어 있으나,¹¹⁾ 북한이탈주민들은 이를 강제조항으로 인식하고 한국 입국 후 하나원에서 일괄적으로 병역면제신청서를 제출하거나 징병검사연령이 되면 거주지 지방병무청으로부터 병역면제신청서를 송부받아 제출하고 있다. 법률적으로는 희망할 경우 ‘병역을 면제할 수 있다’고 되어 있으나 현실적으로는 본인이 군입대를 희망해도 군대에 갈 수 없는 상황이며, 이는 개인의 의사가 법적인 강제에 의해 제한되고 있는 상황인 것이다.

하지만 이들이 국민으로서의 권리와 의무를 동일하게 갖고 있음에도 병역의무를 수행하지 않도록 하는 것은 제도적 차별인 동시에 한국인으로서의 정체성과 가치통합을 저해하는 중요한 요인이라고 할 수 있다. 북한이탈주민들이 대한민국 국민으로서의 권리와 의무를 동일하게 갖고 있음에도 불구하고 병역의무의 1차적 관문인 징병검사 기회도 제도적으로 보장되지 않고 있는 것은 차별의식의 한 원인이 되고 있는 것이다. 실제로 북한이탈주민 청년들은 병역문제를 오히려 사회적 차별로 생각하고 병역이행의 의지를 가지고 있는 경우가 더 많다고 한다(강동완 2012).¹²⁾

결국 남한의 북한이탈주민 수용 및 지원체제는 제도적 차원에서는 어느 정도 안정화되어 있으나 이들의 정체성을 확립하기 위한 내적인 고민은 부족하여, 여전히 이들을 남한사회에서 주변화시키고 있다고 평가할 수 있겠다. 남한의 북한이탈주민지원체제는 비교적 성공적으로 평가되는 서독 방식을 ‘학습을 통한 모방’ 차원에서 수용하여 정책으로 입안하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 제도적 측면에서는 기본적으로 서독 방식과 큰 차이 없이

11) 병역법 제64조(제1국민역의 병역면제 등): 제1국민역으로서 군사분계선 이북지역에서 이주하여 온 사람은 원할 경우 징병검사를 하지 안하고 병역을 면제할 수 있다

12) 2003년부터 2010년 북한을 이탈한 주민 가운데 징집 연령층인 19~25세 청년 8명을 대상으로 심층 면접조사를 한 결과, 면접에 참여한 북한이탈 청년들은 한 사람을 제외하고는 모두 군 복무를 해보고 싶다는 의지를 보였다. 물론 북한이탈주민 병역면제에 대한 남한 국민들 의견은 엇갈린다. 남한 청년의 2/3은 북한이탈주민의 병역면제를 찬성하고 있으나 1/3은 반대하고 있는데, 찬성 이유는 보안상의 이유(63.9%), 정체성의 혼란(25.2%)이 제시되었으며, 반대 이유는 남한 국민과의 형평성 문제(80.1%), 소수자 인권문제(12.8%), 남북한 통일 시 걸림돌(3.5%)로 나타났다(강동완 2012).

제도화되어 있는 것이다. 즉 ‘수용 조치’에 있어서는 국적 취득에서부터, 북한이탈주민 수용 등이며 ‘정착 지원’에서는 주거지원 및 정착금 지급, 사회보장 혜택, 교육지원과 자격 인정 조치, 취업상담 및 주선 등이다(송은희·신은성 2012, 26).

하지만 이제 이러한 방식에 대한 새로운 고민이 필요하다. 병역 문제에서도 볼 수 있듯이 그들의 이중적 정체성을 고려하여 이들을 단순히 포섭하여 주변화시키는 것을 넘어서 포섭과 통합을 함께 이루어낼 수 있는 정책 방향에 대한 고민이 필요한 것이다. 그리고 이에 대해 필요하다면 정부 차원의 조직개편 등의 방안 역시 논의되어야 할 것이다.¹³⁾

2. 사회통합의 관점에서 본 북한이탈주민 지원정책의 방향성

사회통합의 관점에서 북한이탈주민의 지원정책 방향성은 앞서 살펴본 대로 경제적 측면에서의 적응과 지원, 그리고 사회심리적 적응이라는 두 가지 측면에서 분석해 볼 수 있을 것이다.

먼저, 경제적 적응을 통한 체제통합의 측면이다.

현재 북한이탈주민들에게 지원되고 있는 취업지원 및 직업교육, 고용지원금 제도는 여러 가지 점에서 문제점들이 지적되고 있는데, 우선 취업지원 제도의 경우 제도적 공백이 지적되고 있다. 전국 160여 개 노동부 고용센터 중 북한이탈주민의 취업을 알선하는 취업보호담당관은 54개 센터에만 지정되어 있는데, 취업보호담당관이 민간 계약직 직업상담원이라 신분보장이 되지 않고 순환보직이라 전문성을 기대하기도 어려운 것이 현실이다. 게다가 북한이탈주민이 직업훈련을 받을 수 있는 기간은 거주지 보호 기간 동안에 불과하고 훈련수당은 총 12개월까지만 지급되고 있는데, 대다수의 북한이탈주민들은 훈련 수당이 지급되는 1년 동안은 일을 하지 않고 훈련수당을 받기 위해 직업훈련을 받는 문제점이 나타나고 있다(최승호 2010, 179-180).

두 번째 직업교육 제도의 경우 직업교육이 성별, 연령별, 가족단위별 세부집단에 적합한 다양한 프로그램을 갖추지 못한 채 이루어지고 있고, 지원되는 취업교육은 컴퓨터, 조리 및 미용 등 단순 생활기능 습득훈련이 대부분으로 매우 한정적인 것이 문제로 지적되고 있

13) 북한이탈주민에 대한 지원체계는 그동안 정부 차원의 조직개편이 아닌 통일부 차원에서 조직이 신설되고 확충되어 왔으나, 현재의 조직 체계로는 여러 문제들에 효과적으로 대응하지 못하는 한계상황에 도달하였다. 이에 북한이탈주민 지원 체계에 대한 통일부 차원이 아닌 정부 차원의 조직개편을 통해 역할과 기능을 재조정해야 할 필요성이 제기되고 있다(장현 2013, 64-65).

다. 모든 집단을 대상으로 한 직업교육 제도와 마찬가지로 북한이탈주민들에게도 북한과 제3국에서 형성된 인적자원, 개인별 성향, 연령 및 건강, 가정 배경 등이 간과된 채 남한 노동시장 수요 중심의 일괄적 직업훈련이 진행되고 있는 것이다.¹⁴⁾

이러한 현재의 취업지원 및 직업교육 지원정책의 방식은 북한이탈주민들의 경제적 자립에 크게 도움이 되지 못하고 있는 것이 현실이다. 무엇보다 이러한 정책들은 북한이탈주민의 취업을 통한 자립과 자활을 유도하여 경제적 적응을 통한 체제통합을 이루는 데 한계가 있다.

현행 북한이탈주민 지원정책의 핵심은 한국생활 과정에서 필요한 생계비를 지원하는 방식인데, 이러한 방식으로는 북한이탈주민이 자본주의 사회에 안정적으로 정착하는 데 한계가 있을 뿐 아니라 입국 초기 5년간의 기초생활수급 대상자 지위 이후에도 탈수급율이 매우 낮을 수밖에 없다. 이에 생계비를 보조하는 시혜적 성격의 지원에서 벗어나, 자립을 위한 자본축적을 지원할 수 있는 종잣돈 마련을 지원하는 방식으로 지원방식을 전환할 필요가 있다.

이를 위하여 현재의 정부 지원금을 통폐합하여 하나원 퇴소 시 지급되는 초기 가계도구 구입비용(400만 원)과 일정액의 주거비용을 제외한 모든 지원금을 자산형성을 위한 매칭비용으로 적립하고, 북한이탈주민이 취업을 하여 근로소득을 가질 경우 일정기간 동안 일정 비율로 정부지원금을 매칭으로 적립해주는 방식 등이 고려될 수 있을 것이다.¹⁵⁾ 이처럼 정부지원금을 매칭 지원해 준다면 북한이탈주민들이 자발적으로 취업과 고용을 유지할 가능성이 매우 높으며, 일정 기간의 지원 이후에는 자립을 위한 종잣돈이 형성될 수 있다는 희망이 있기 때문에 북한이탈주민들을 안정적인 고용시장에 유인하는 것이 가능해질 것이다.

고려해 봐야 할 또다른 문제는 이러한 경제적 측면에서의 체제통합이 잘 이루어지지 않는 것이 바로 사회심리적 측면에서의 통합에도 영향을 미치게 되는 것이다. 이러한 제도와 현실의 괴리로 인하여 북한이탈주민들은 사회적 배제를 경험하고 있다.

14) 북한이탈주민들이 취업 후 직장에서 중도에 그만두는 이유는 기술습득이 부족해서이기도 하지만 남한 근로자와의 인간관계 문제로 그만 둔 경우가 많다. 따라서 직장 구성원들과의 갈등을 해결할 수 있는 의사소통 방법 등의 교육이 직업교육과 함께 이루어져 훈련이 단지 교육에 그치지 않고 실질적으로 취업과 이어질 수 있도록 하여야 한다(남택화 2013, 79).

15) 현재 운영되고 있는 기초생활수급자 대상의 희망키움통장, 내일키움통장, 서울시의 희망플러스통장 등이 유사 정책 사례가 될 수 있을 것이다.

노동시장으로부터의 차별과 배제는 경제적 측면의 체제통합이 이루어지지 않기 때문에 어찌 보면 당연하다고 할 수 있다. 북한이탈주민들의 취업을 지원하기 위한 제도적 지원은 아직 미흡하고, 직장에서도 직무상의 불이익은 물론 여러 차별과 선입견 등을 경험하고 있다. 두 번째로 북한이탈주민들은 사회심리적 측면에서도 정신적·심리적 박탈감, 소외, 외부의 편견, 차별을 경험하고 있다. 그리고 노동시장과 문화적 측면에서의 차별, 편견, 열등감 등은 결국 합리적 대인관계는 물론이고 현재 남한사회의 시스템에 대한 적응을 어렵게 만드는 사회통합의 걸림돌이 되는 것이다.

따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 북한이탈주민들의 가치와 문화에 대한 상호 이해가 확대되어야 하며, 양 문화가 사회적 차원에서 수렴될 수 있는 사회교육프로그램 및 민간단체의 역할 등에 대한 고려 역시 필요하다 할 것이다(최승호 2010, 166).

그동안의 북한이탈주민 지원은 정부주도적으로 즉 통일부 차원에서 이루어져 왔다. 이러한 정부주도 지원체계는 여러 가지 문제점들을 양산하고 있는데, 우선 북한이탈주민에 대한 정부 차원의 중복적이고 시혜적인 정책이 과다하게 양산되어 정부의존성이 더욱 심화될 우려가 있다는 점이다. 또한 정부가 지금까지 추진해 온 시혜적이고 민족주의적인 기조의 동화정책들이 오히려 북한이탈주민들이 남한사회에 쉽게 통합되지 못하는 이유로 지적받고 있기도 하다. 즉, 60년 넘는 세월 동안 상반되는 체제 하에서 실질적인 교류 없이 각기 다른 사회화의 과정을 밟아 온 남과 북의 주민들은 동질적이라고 보기 힘들어도 불구하고, 단일한 혈통이라는 점을 유난히 강조함으로써 양자의 이질성을 도외시한 채 남한 사회로의 동화를 일방적으로 강요하고 있는 것이다(허준영 2012, 293).

이처럼 사실상 지금까지 실시되어 온 정부주도의 북한이탈주민 지원정책은 같은 민족이기 때문에 초기 생활기반만 마련된다면 쉽게 동질화될 것이라는 기대에 바탕을 두고 있다고 할 수 있다. 즉 사회통합적 관점에서 어떻게 하면 이들이 남한사회의 체제에 적응하고 가치통합을 이룰 것인가의 문제가 아니라, 초기 적응에만 초점을 맞춰 이들을 체제 내에 수용, 편입하고 초기 정착기반을 마련하는 데에만 주안점을 두고 있는 것이다. 문제는 초기정착에만 관심을 가지고 근원적인 사회통합의 문제를 고민하지 않는다면 장기적으로 북한이탈주민들은 남한사회의 갈등의 한 축으로 형성될 가능성이 크다는 점이다. 아직은 이들의 숫자가 사회갈등의 문제로 비화될 수준까지는 아니지만, 장차 북한이탈주민들이 어느 수준 이상이 된다면 이들의 사회통합 문제가 사회적 갈등의 문제로 확대될 가능성이 충분한 것이다.

정부주도적 지원체계의 또 다른 문제점은 정부사업의 확대에 인하여 민간차원의 지원

역량이 약화되고 있다는 점이다. 통일부와 북한이탈주민지원재단 등 정부 영역에서는 많은 재원과 인력으로 사업을 확대해 나가고 있으나, 이에 반하여 남북관계의 작은 변화에도 그 영향을 민감하게 겪을 수밖에 없는 민간단체들은 특히 요즈음과 같은 남북관계의 냉각기에는 자율적인 활동과 역할이 약화될 수밖에 없다.

이러한 점에서 북한이탈주민 지원체계를 활성화하고 이들의 경제적 측면과 사회심리적 적응을 통한 사회통합을 위해서는 북한이탈주민 지원정책과 제도, 체계를 개선할 필요성이 있다.

이를 위해 우선 지방정부의 역할을 강화할 필요성이 있다. 기존 중앙정부주도형 지원정책에서 벗어나 지방정부가 적극적으로 참여하면서 시민단체 차원으로 북한이탈주민 지원 거버넌스를 확대할 필요성이 있는 것이다.

정부는 2010년부터 중앙정부와 지방정부, 그리고 민간단체간의 협력체계 구축을 추진해 오고 있는데, 중앙정부 차원에서는 19개 부처가 참여하고 통일부 차관이 위원장이 되어 북한이탈주민에 관한 정책을 협의·조정하고 보호자의 보호 및 정착에 관한 사항을 심의하는 기구로 '북한이탈주민 대책협의회'를 운영하고 있으며, 지방정부 차원에서는 '북한이탈주민 지역협의회'를 운영하고 있다.¹⁶⁾ 또한 민간단체 차원에서도 지역적응센터 등이 운영되고 있다. 그러나 아직 중앙정부와 지방정부, 그리고 민간단체 간의 3각 협력체계가 유기적으로 운영되는 수준에는 이르지 못하고 있으며(이승현 2013, 34), 지역적응센터와 북한이탈주민지원재단 등 새로운 기관들이 확충되는 과정에서 사업이 중복되고 기관 간 경쟁이 일어나 오히려 북한이탈주민들로 하여금 혼선을 초래하고 있기도 하다.

이러한 현실에서 최근 들어 북한이탈주민 거버넌스 관련 논의들이 점차적으로 이루어져 오고 있는데, 중앙정부와 지방중앙정부, 그리고 시민단체간의 북한이탈주민 지원 거버넌스를 구축하는 가장 현실적인 방안은 중앙정부 주도형 지원정책에서 지방정부의 참여를 적극적으로 확대하면서 민간과는 협력적 관계를 유지하는 지역주도형 민관협동형 네트워크의 강화가 될 것이다.

이에 북한이탈주민에 대한 '수용-정착-적응-통합' 체제에서 중앙정부는 '메타 거버넌스'

16) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행령 제49조(권한의 위임)에 의거하여 각 지자체에 지역협의회를 설치·운영하도록 하고 있으나, 많은 지자체에서 필요한 인력이나 예산 등의 지원을 제대로 하지 않고 있는 경우가 많다. 또한 위원장만이 당연직 공무원이고 나머지 위원들은 지역 조직 정도에 불과한 비상시 조직인 관계로 북한이탈주민의 생활전반에 밀착한 역할을 수행하기는 실질적으로 어려운 상황이다(이상훈 2012, 80).

의 역할을 하고, 지방정부와 민간단체는 ‘지역 거버넌스’를 구축하여 이를 뒷받침하는 것이 필요하다. 북한이탈주민들이 남한사회에 수용되고 정착하는 데까지는 통일부가 성격상 그 과정을 주도할 수밖에 없지만, 그들이 일단 거주지에 편입된 이후에는 지역사회 내에서 지역적응 시스템을 중심으로 지원체계를 모색해야 할 것이다.

이를 위해서는 통일부와 유관부처, 지방자치단체 및 민간단체 간의 정책협력 및 총괄조정 기능을 강화하고, 정책 사안의 실행은 지방과 민간에 과감히 이양해야 한다. 특히 지역적응센터의 역할을 제고하기 위한 노력이 필요할 것이다. 북한이탈주민들의 지역적응 지원체계를 모색하기 위해서는 지역 차원에서 취업, 교육, 복지 등 전 분야에 대한 원스톱 지원이 이루어져야 하지만, 그간 지역적응센터는 단순 지역적응교육과 일회성 상담 위주의 운영에 그치는 등 한계를 보였다.¹⁷⁾ 하지만 지역사회 중심의 적응체제를 위해서는 지역적응센터의 역할 강화가 무엇보다 중요한 과제라 할 것이다. 이에 지역의 하나센터를 정착금 신청과 지원의 창구로 일원화하고, 각종 현금성 지원 사업 등도 하나센터를 통해 신청하도록 하는 등 북한이탈주민 지원 기능을 강화할 필요가 있다. 이를 통해 북한이탈주민이 최소한 ‘거주지보호기간’ 내에서는 지역적응센터와 안정적 관계망 형성을 가능하게 유도할 필요성이 있다.

다음으로 지방자치단체 차원의 북한이탈주민 정착지원 조례 제정을 통해 지자체 차원의 지원제도도 마련될 필요가 있다. 특히 북한이탈주민 지원을 지역차원에서 제대로 하기 위해서는 조례를 통해 ‘북한이탈주민 지역협의회’의 예산을 안정적으로 확보하여, 지역협의회가 상시 조직으로서 북한이탈주민 정착 지원을 위한 프로그램을 실행할 수 있도록 제도적 뒷받침이 필요하다.

또한 지역 민간단체들의 적극적인 참여를 유도하기 위하여 지역네트워크를 통한 시스템을 세부적으로 구축하고, 현재 거주지 보호담당관 역할을 하는 읍·면·동의 사회복지전담공무원과 고용센터의 취업보호담당관의 역할이 상호 연계업무가 되도록 하여야 할 것이다. 이 과정에서 시·군·구청의 자활고용 팀과 연계함으로써 북한이탈주민정책에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 취업정책의 지역화를 모색하고, 취업지원을 위해 훈련과 취

17) 또한 하나센터가 민간위탁에 의해 운영되면서 직원들의 고용불안정과 낮은 처우 등으로 인하여 전문성있는 인력의 확보 및 운영이 어려워 일부 지역에서는 하나센터 지정 후 중도 포기하는 사례가 나타나기도 하였다. 이에 기존의 민간위탁 방식 외에도 북한이탈주민 다수 거주지역을 중심으로는 통일부가 직영하는 방식을 도입하여 하나센터의 안정적 운영 및 전문성을 제고할 필요가 있다.

업사업장과의 연계, 고용지원센터의 취업지도 강화, 고용지원제도 활용 사업장에 대한 지원을 강화하는 것도 필요할 것이다.¹⁸⁾ 그리고 지역별로 북한이탈주민 정착지원 전담부서 혹은 서비스 전담기관을 설립하여 형성된 거버넌스를 유기적으로 운영할 수 있는 기반을 구축하여야 할 것이다.

V. 결론

이 글에서는 사회통합을 정치적, 경제적 측면에서의 체제통합과 사회가치적 체제통합이라는 두 측면에서 이해하고, 기존 북한이탈주민 지원정책의 방향을 경제적 측면과 사회심리적 측면에서의 적응과 지원 정책을 중심으로 평가해 보았다. 그리고 사회통합의 관점에서 북한이탈주민 지원정책의 방향성을 모색해 보았다.

연구 결과 현재 시행되고 있는 북한이탈주민 지원정책은 제도적 차원에서는 어느 정도 안정화되어 있으나, 사회통합의 관점인 경제적 측면과 사회적 가치에의 동화라는 측면 모두에서 이들을 남한사회의 구성원으로 자리잡게 하는 데에는 여러 가지로 부족한 모습을 보이고 있다. 그리고 그 결과 이들은 남한사회에서 정체성을 확립하지 못한 채 철저하게 주변화되어 있다. 즉 사회통합이라는 관점에서는 기존 지원정책이 그 역할을 하지 못하고 있는 것이다.

따라서 북한이탈주민들의 사회통합을 위해서는 경제적 측면과 사회가치적 측면 모두에서 기존의 지원정책을 새롭게 바라볼 필요가 있다. 경제적 적응을 지원하기 위한 기존의 직업교육, 고용지원금 제도는 북한이탈주민들이 좀 더 자립적 동기를 가지고 노동시장으로 유인할 수 있도록 제도적인 보완이 필요하며, 사회가치적 측면에서는 대한민국 국민으로서의 동질성과 정체성 형성에 오히려 걸림돌이 되는 대학특례 입학이나 병역 면제와 같은 불필요한 갈등을 조장할 수 있는 제도들의 개선이 필요한 것이다.

이에 이 글에서는 북한이탈주민의 사회통합을 지원하기 위해 지역주도형 민관 협력 거버넌스의 구상을 제안하였다.

사회통합이라는 관점에서 북한이탈주민 지원정책을 좀 더 실효성있게 실시하기 위해서

18) 또한 지역기업에서 북한이탈주민의 일정 비율 의무고용을 보장하는 조례제정도 추진할 수 있을 것이다(최승호 2010, 183-184).

는 중앙정부와 지방정부 간에 협력적 연계의 틀이 좀 더 짜임새있게 마련될 필요가 있다. 온갖 위협을 겪으며 국경을 넘어오는 이주민인 북한이탈주민의 특성상 남한사회에 수용되고 정착하는 과정까지는 중앙정부적 차원에서 통일부가 전담부처로서 북한이탈주민 관리에 대한 권한을 강화할 필요가 있지만, 정착 이후 남한사회에 적응하고 통합하는 과정에서는 중장기적으로 보았을 때는 지방정부에도 북한이탈주민 정착지원 전담부서 혹은 서비스 전담기관을 설치하고 중앙정부와 상호협력적 연계할 수 있는 방안 모색이 필요한 것이다.

이를 위해서는 우선 기존의 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」을 보완하여 북한이탈주민의 보호 및 지원을 넘어 한국사회에의 적응과 통합에 관한 지원책을 모색할 필요가 있다. 그리고 지방정부와 지역 민간단체와의 연계를 통한 지역주도형 민관 협력 거버넌스 구축을 통하여 이를 현실적으로 뒷받침해 줄 필요가 있다.

그리고 이 바탕에는 제도적이고 외형적인 통합보다는 구성원들의 내적 결속을 다지고 가치적이고 정서적인 부분에서 대한민국 국민으로서의 정체성을 높일 수 있는 방법에 대한 고민이 전제되어야 한다.

이제 북한이탈주민을 진정한 남한사회의 구성원으로 받아들이기 위한 사회통합적 측면에서의 방안 모색을 위하여 다시 한번 고민해 볼 때이다.

투고일 2013년 12월 31일

심사일 2014년 1월 15일

게재확정일 2014년 2월 3일

참고문헌

- 강동완. 2012. “북한이탈주민의 병역면제 정책에 대한 인식과 대안: 징집대상 연령층에 대한 면접조사를 중심으로.” 『국방정책연구』 28권 2호, 241-285.
- 경기도가족여성연구원. 2013. 『2012년 경기도 북한이탈주민 실태조사』. 수원: 경기도가족여성연구원.
- 고상두. 2010. “통일 이후 사회통합 수준에 대한 동서독 지역주민의 인식.” 『유럽연구』 28권 2호, 269-288.
- 김정수·박상돈. 2011. “북한이탈주민 정착지원제도의 변화와 과제.” 한국행정학회 하계 학술

- 대회. 대전. 6월.
- 남택화. 2013. “북한이탈주민 정착지원의 문제점과 개선방안.” 동국대학교 경찰사법대학원 석사 학위 논문.
- 박영자. 2011. “북한이탈주민의 정체성과 민족가치의 성찰, 그리고 사회통합.” 『미드리』 5권, 6-21. 이주동포정책연구소.
- 북한이탈주민지원재단. 2012. 『2012 북한이탈주민실태조사』. 서울: 북한이탈주민지원재단.
- 서울대 통일평화연구원. 2013. 『2013 통일의식조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원.
- 서창록. 2010. “북한이탈주민 지원정책의 굿 거버넌스 탐색: 취업정책을 중심으로.” 『동서연구』 22권 1호, 145-174.
- 송은희·신은성. 2012. “사회통합적 관점에서 본 탈북자정책에 관한 연구.” 『글로벌정치연구』 5권 2호, 7-30.
- 오영훈 외. 2010. 『취약계층 평생직업훈련의 사회통합효과 분석(1편)』. 서울: 한국직업능력개발원.
- 원숙연. 2008. “다문화주의 시대 소수자 정책의 차별적 포섭과 배제: 외국인 대상 정책을 중심으로 한 탐색적 접근.” 한국정책학회 하계 학술대회. 부산. 6월.
- 유 욱. 2008. “북한이탈주민 사회적 통합을 위한 정책과제.” 『공법연구』 36집 4호, 201-203.
- 윤여상 외. 2005. 『2005년도 새터민 정착실태 연구』. 서울: 북한인권정보센터.
- 윤인진. 2004. “탈북자의 사회적응실태와 지원방안.” 최협 외 편. 『한국의 소수자, 실태와 전망』, 401-423. 파주: 한울.
- . 2000. “탈북자의 취업 및 직장부적응 상황.” 한국사회학회 후기 사회학 대회.
- 윤인진 외. 2006. 『새터민 여성·청소년 실태조사 보고서』. 서울: 북한인권정보센터.
- 이금순. 2006. “북한이탈주민 문제해결 거버넌스 실태조사.” 이금순 외. 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사』, 360-389. 서울: 통일연구원.
- 이금순 외. 2003. 『북한이탈주민 적응실태 연구』. 서울: 통일연구원.
- 이상훈. 2012. “국내 북한이탈주민 지원관련 법률과 정책의 개선방안.” 고려대학교 법무대학원 석사학위논문.
- 이승현. 2013. 『북한이탈주민 정착지원정책의 현황 및 과제』. 국회입법조사처 현안보고서 제 208호.
- 이우영 외. 2011. “문화를 통한 사회통합 유형에 대한 기초연구.” 문화체육관광부 연구보고서.
- 이정은. 2009. “유럽연합(EU)의 제5차 확대로 본 동서유럽의 통합: 남북통합을 위한 성찰” 북한대학원대학교 석사 학위 논문.
- 이지경. 2012. “북한이탈주민 정착문제의 개선방안.” 『한국민주시민교육학회보』 13권 1호, 101-132.

- 장현. 2013 “북한이탈주민 지원 정부조직체계 개편.” 조선대학교 동북아연구소. 『동북아연구』 28권 1호, 63-90.
- 전영평. 2013. “다문화시대의 박근혜정부 사회통합, 어떻게 달라져야 하는가.” 한국정책학회. 『한국정책학회 기획세미나』 2013권 1호, 149-174.
- 최승호. 2010. “북한 새터민에 대한 사회통합 방안.” 『정치정보연구』 13권 1호, 161-190.
- 통일부. 2013. “북한이탈주민 연도별 입국현황.” www.unikorea.go.kr (검색일 2014년 2월 22일).
- 허준영. 2012. “북한이탈주민 사회통합정책 방안 모색: 서독의 갈등관리에 대한 비판적 검토.” 『통일정책연구』 21권 1호, 271-300.
- Krechel, Reinhard. 1999. “Social Integration, National Identity and German Unification.” In J. T. Marcus, ed. *Surviving the twentieth Century*, 85-95. Social Philosophy from the Frankfurt School to the columbia Faculty Seminars. New Burnswick: Transaction Publishers.
- Landecker, Werner S. 1951. “Types of Integration and Their Measurement.” *American Journal of Sociology* 56. No. 4(Jan.), 332-340.
- Slack, T. 2007. “Underemployment across immigrant generations.” *Social Science Research* 36. No. 4, 1415-1430.

ABSTRACT

A Study on South Korean Social Integration Policy for North Korean Defectors

Sook Do Kwon | Presidential Committee for National Cohesion

This study aims to find a way for North Korean defectors, whose numbers have increased dramatically in South Korea, to integrate socially into South Korean society in order to eliminate their social exclusion and enable them to reside in regions without external and internal difficulties or conflicts at any times.

First of all, this study deals with the concept of economic integration, social integration, and social exclusion as its theoretical background.

This study concludes by proposing the establishment of a self-reliance governance for North Korean refugees with cooperation between the public and private sectors at the center of a regional adaptation center. The purpose of such a governance would include promoting employment and job training for the labor market, as well as effectively supporting socio-psychological adaptations.

Keywords: Social Integration Policy, North Korean refugees, Social Integration Policy for North Korean refugees