

2007년 2월

석사학위 논문

남한의 북한이탈주민을 위한
지원정책에 관한 연구

조선대학교 대학원

정치외교학과

장 동 수

남한의 북한이탈주민을 위한 지원정책에 관한 연구

- A Study on the Support Policies
for the North Korea Defectors in the South Korea

2007년 2월 25일

조선대학교 대학원

정치외교학과

장 동 수

남한의 북한이탈주민을 위한 지원정책에 관한 연구

지도교수 이창헌

이 논문을 정치학 석사학위 신청 논문으로 제출함

2006년 10월

조선대학교 대학원

정치외교학과

장 동 수

장동수의 정치학 석사학위 논문을 인준함

위원장 조선대학교 교수 **왕 임 동** (인)

위 원 조선대학교 교수 **오 수 열** (인)

위 원 조선대학교 교수 **이 창 현** (인)

2006년 11월

조선대학교 대학원

v 목차 v

< ABSTRACT >

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 목적과 배경	1
제 2 절 연구의 범위와 방법	3
제 2 장 북한이탈주민의 개념과 현황	5
제 1 절 개념	5
제 2 절 현황 및 이주경로	6
1. 현황	6
2. 이주경로	10
3. 규모	10
제 3 절 남·북한과 관련국가의 처리정책	14
1. 남·북한	14
2. 중국	17
3. 러시아	21
4. 미국	22

제 3 장	외국의 이(탈)주민에 대한 지원 사례	.....24
제 1 절	동독 이탈주민에 대한 구서독 정부의 정책	.....24
1.	이주민의 형태별 구분	.....24
2.	수용방법	.....25
3.	이탈주민에 대한 정착 지원 제도	.....26
제 2 절	이스라엘 정부의 정책	.....34
1.	이주민 정책	.....34
2.	이주민 정책 담당 기관	.....35
3.	취업 지원 형태	.....36
제 3 절	베트남 정부의 정책	.....42
1.	베트남의 난민 처리	.....42
2.	베트남에서의 UNHCR과 MOLISA의 활동	.....45
제 4 장	북한이탈주민의 남한 내 적응실태와 지원체계	.....48
제 1 절	사회 적응실태	.....48
제 2 절	정착 지원체계 및 지원제도	.....55
1.	지원체계의 변화	.....55
2.	지원제도	.....59

제 5 장 북한이탈주민을 위한 지원 개선방안	72
제 1 절 통합전담기구 설치	72
제 2 절 사회적응을 위한 교육환경 개선	73
제 3 절 지역 차원의 대처방안 강구	75
1. 북한이탈주민을 위한 지방정부의 대책	75
2. 북한이탈주민과 함께하는 프로그램 개발	77
제 4 절 신변보호·거주지보호·취업보호 담당관의 역할 구분	78
제 5 절 국제적 대처방안	80
1. UN의 북한이탈주민 보호 지원활동 전개	80
2. UNHCR의 적극적인 지원활동	81
3. 국제적인 NGO 지원활동 전개	82
4. 동북아지역 난민 협정 체결	83
5. 제 3국에 탈북자 마을 설립	83
제 6 장 결 론	85
<참고문헌>	89

v 표 목차 v

<표 2-1> 북한이탈주민 입국현황(06. 5월)	7
<표 2-2> 탈북여성 비율 변화 추이	8
<표 2-3> 가족단위 입국 추이	9
<표 2-4> 연령별 분포	9
<표 4-1> 동독 이탈주민 정착 지원 내역	32
<표 5-1> 남한생활에서 어려운 점	48
<표 5-2> 현재 취업 현황	49
<표 5-3> 직업훈련의 종류	51
<표 5-4> 남한 생활에 대한 만족도	52
<표 5-5> 북한이탈주민 월 평균소득	52
<표 5-6> 사회(직장)생활에서 가장 어려웠던 점	53
<표 5-7> 광주광역시 탈북자 현황	54
<표 5-8> 정부의 시기별 탈북자 지원정책의 특성	57
<표 5-9> 05년도 『북한이탈주민』 정착지원제도 변경사항 (단위: 만원)	58
<표 5-10> '04년 이전 입국자 정착금 지급기준 (단위: 원)	59
<표 5-11> 정부 탈북자 지원제도 변경에 따른 변화	60
<표 5-12> 정착장려금	61
<표 5-13> 정착가산금	61
<표 5-14> 영구 임대 주택 실청 절차	62
<표 5-15> 직업훈련 신청 절차	63
<표 5-16> 자격 인정 신청 절차	64
<표 5-17> 학력 확인서 발급 절차	65
<표 5-18> 교육보호 대상자 증명서 발급 신청 절차	66
<표 5-19> 한국과 북한의 학제 비교 분석	66
<표 5-20> 학자금 지원금액	68
<표 5-21> 국민기초생활 수급 신청 절차	68
<표 5-22> 의료보호 신청 절차	69

<표 5-23> 취업보호 신청처리 절차	70
<표 5-24> 생업지원의 신청절차	71
<표 6-1> 북한이탈주민과 함께하는 프로그램	77
<표 6-2> 지역주민참여 프로그램	78

v 그림 목차 v

<그림 2-1> 북한이탈주민 입국현황(06. 5월말)	7
-------------------------------------	---

ABSTRACT

A Study on the Support Policies for the North Korea Defectors in the South Korea

Jang, Dong-Su

Advisor : Prof. Lee, Chang-Hun Ph.D

Department of Political Science and
Diplomacy

Graduate School of Chosun University

In the 1990s, the change of socialism area begun by reform economy of China and Soviet Union has resulted in the collapse of Eastern Europe socialism countries and formed new world order of compromise and cooperation from cold war confronting structure of the camps of the East and the West.

This new world order enlarged the trend of international politics that is changing to the one world and actual benefit diplomat centered on market economic principle, which made the closed socialism system of North Korea be unable to control North Koreans any more.

Furthermore, Kim IlSeong's death in 1994 enfeebled the basis frame which had kept North Korea's structure, and natural disasters that had been continued for 5 years such as cold-weather damage, hail, flood, drought damage and so on issued in food disaster, energy hardship, foreign money hardship, shortage of necessities of life in the North Korea area, which brought minus economic growth and a serious economic crisis, and food shortage and made a newly coined word called North Korea secession inhabitants.

According to official statistics, North Korea secession inhabitants are

calculated to 100,000 persons. Among them 8,104 people (out of 8,403 persons immigrating to South Korea, basis of May, 2006) inhabit in South Korea and the rest are scattered in the third countries such as China.

The purposes of this study are that first of all I compares foreign countries' supporting cases about foreign emigrants with those of our country so that North Korea secession inhabitants who enter South Korea through China·Russia·the third countries can settle fast and smoothly in South Korea society, and then I draw problems from it and prepare the profitable policy meeting the occurrence of large scale North Korea secession inhabitants in the future, and lastly I suggest recognizing North Korea secession inhabitants who stay in the third countries as refugees and internationally meeting way such as the establishment of ghetto in the third country.

Futhermore local government and non-governmental organizations(NGO) must make North Korea secession inhabitants assimilate with South Korea residents so that they may settle in South Korea society in the early stage.

Therefore we need to develop cooperation program which they can share with local residents, use helpers to settle in the local society, and prepare vocational training and Incentives in order for them to draw out their independent spirit and self-activities. Those provisions encourage them to be free from the tendency to avoid labor and be independent from national dependence and reduce heterogeneity and differences coming out of sociocultural, economical and political backgrounds and settle successfully in South Korea. Korea society needs such concern, support and reeducation.

The conclusion of this study is that we should develop the proper policies in order for North Korea secession inhabitants to live comfortably and we should develop the reasonable programs and improve the policies by comparing researches of experts with the cases of foreign countries so as to reduce trial and error.

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적과 배경

남북 분단이후 북한주민이 이데올로기적 변화에 따른 인간으로서의 적응 한계선은 수년간에 걸친 북한이탈로 나타나고 있다. 이런 상황의 전개는 북한 사회체제의 기강이 흔들리고 있다는 것을 시사해 주고 있다.

북한사회는 언론·집회의 자유가 없고 외부정보도 정부가 허용한 것만 접근이 가능하다. 그러나 전 세계가 하나의 생활권화 된 오늘날에 있어서 북한사회가 아무리 폐쇄적이고 독단적인 체제를 유지한다고 하더라도 외국에 나가 있는 상사원이나 무역에 종사하는 북한인·유학생들과 중국에 체류하고 있는 가족, 더 나아가 언론매체를 통한 외부세계에 대한 접촉으로 인하여 예전의 북한사회의 폐쇄적인 사회주의 체제는 더 이상 북한 사람들을 통제할 수가 없게 되었다.¹⁾

1990년대에 들어서면서 중국과 소련의 개혁경제로 시작된 사회주의 진영의 변화는 소련과 동유럽 사회주의 국가들의 잇단 붕괴를 초래하면서 동·서 진영의 냉전적 대립구조를 화해·협력이라는 새로운 세계질서로의 이행을 촉진하였다.

이러한 새로운 질서는 이제까지의 이데올로기 대립을 시장경제원리가 바탕이 된 실리위주로 국가간의 동맹관계가 급격하게 바뀌고 세계를 하나로 만들어 가려는 추세 속에서 남북한의 관계를 새롭게 정립시켜야 할 역사적 전환기에 서게 하였다.

이런 세계화 추세에 유일한 예외 지역으로서, 세계적 흐름에 고립되어 있는 북한은 아직도 ‘우리식 사회주의’²⁾ 체제를 고수하면서 경제적 낙후와 함께 극심한 식량난에 처해 있다. 이러한 배고픔이 정치적 폐쇄성과 연관되어 북한주민을

1) 전영선, “탈북난민 정착을 위한 제도개선방안에 관한 연구,” (인하대학교 석사학위논문 2003. 8), p.1.
2) 통일교육원, 『통일문답』, 1999, p.75, "우리식 사회주의 특징은 첫째, 주체사상을 구현할 인민대중 중심의 사회주의이다. 둘째, 집단주의에 기초한 조직화된 사회로서 정치생활과 사상생활을 중요한 요건으로 꼽는다. 셋째, 수령·당·대중이 일심단결 된 불패의 사회주의이다. “김정일 『담화』 중에서,” 1991. 5.

탈북하게 하는 가장 큰 요인으로 나타나고 있는 것이다.

특히, 김일성 사후 북한은 경제·식량난을 가중시키면서 북한이탈주민이 본격적으로 발생하기 시작하였다. 그들의 상당수가 중국이나 제3세계를 거쳐 남한세계에 유입되는 계기가 되었다. 통일부 통계자료에 따르면 이들 중 국내입국자는 1991년부터 1995년까지는 두 자리 수, 그리고 1999년에는 세 자리수로 증가하였고, 2002년에는 1천 명을 넘어서더니 2006년 5월 현재의 공식통계에 의하면 총 8,104명이 남한에 이주하여 생활하고 있다. 중국 등 지역에 흩어져 있으면서 남한으로 들어오지 못하는 탈북자수를 포함하면 10만 여명에 이를 것으로 추정된다. 통일부(2003년)는 향후 3년 이내에 대한민국 내에 거주하는 탈북자 수는 1만 명이 넘어설 것이라고 예측하고 있다.³⁾

국내에 입국한 북한이탈주민 수의 증가는 몇 가지 과제와 의의를 갖는다.

첫째, 이들이 국내에 입국하는 과정에서 발생하는 복잡한 국제적 관계를 해결해야 한다. 이들의 주요 경유국인 중국은 북한과의 관계상 강제 송환 등 강경입장을 보이고 있어 남한 입국을 희망하는 자는 모두 수용한다는 우리정부의 입장을 곤란하게 하고 있다.⁴⁾

둘째, 정부로서는 현재 남북관계상 이들을 무제한으로 받아들이기 곤란한 사정이 있다.

셋째, 일단 국내에 입국한 이들을 우리사회의 일원으로 성공적으로 정착하도록 하는 일이다.

이들의 성공적 정착여부가 통일시 남북한 주민간의 사회문화적·정치경제적 이질감과 격차를 해소하고 진정한 국민통합의 가능성이 있는가에 대한 척도가 되는 동시에, 북한 주민들에 대한 국민통합의 교사로서 활용할 수 있도록 훗날 통일의 시대에 대비한 민족적 인적 재산이기 때문이다. 그러나 탈북자들의 남한사회 적응문제

3) 동포사랑, 『북한이탈주민 입국현황』, 2006. 9. 14, pp.5-7.

4) 박현선, “탈북자 국내 정착정책의 현황과 발전방향,” 『북한연구학회본』 (제6권 제1호, 2002), 2001년 6월 ‘길수가족사건’ 이래 2002. 3. 14. 25명의 탈북자가 베이징 주재 스페인 대사관으로 만 명 신청한 것을 계기로 탈북자의 대사관 진입이 계속되고 있다. 정부는 이에 대해 탈북자 구호단체들의 ‘탈북자 기획망명’ 등의 공개적인 활동을 자제할 것을 요청한 것으로 알려졌다. 탈북자의 급증에 따라 중국과의 외교적 마찰이 확대되는 것을 우려한 정부 방침의 표명이다. 일부 탈북자 구호단체들은 정부의 적극적인 탈북자 수용정책을 요구하고 있는 상황이다.

는 경제적 지원만으로 완전히 해결할 수 없으며 심리적 측면이 포함된 통합 지원대책이 요구된다. 그들은 경제적 측면의 어려움 이외에도 가치관의 차이에서 오는 남한사회에 대한 지식과 이해의 부족에서 오는 잘못된 기대와 이로 인한 좌절감, 심리적 적응의 어려움 그리고, 문화적 배경차이에서 발생하는 의식구조 차이 등이 주된 문제로 지적되고 있다.

본 논문의 연구목적은 북한 이탈주민의 남한 내 적응실태와 지원체계, 지원개선방안을 검토하고 북한 이탈주민을 위한 지원 개선방안을 고찰하는데 있다. 이러한 연구목적보다 심층적으로 추구한다는 차원에서 독일의 구 동독 탈출자 및 이주자를 위한 긴급 구호소인 베를린의 '마리안펠데(Mariefelde)'와 이스라엘, 베트남 등 외국의 이주자지원 정책도 고찰하고자 한다. 이는 중국, 러시아, 기타 제3국을 통하여 남한에 입국한 탈북자들이 남한사회에 빠르고, 순조롭게 적응하고 정착할 수 있는 방안을 검토하는데 시사점을 제공할 것이다.

이러한 연구를 통하여 계속적으로 유입되는 탈북자들을 위하여 향후 남한사회가 대처해야 할 방안과 현재 진행되고 있는 탈북자들의 남한사회 적응 지원정책들이 현실적이고 보다 효과적으로 정착, 지원되도록 그 지원방안을 모색하여 정책자료를 제공하는데 기여하고자 한다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

본 논문은 외국의 이주민에 대한 지원사례를 살펴봄으로써 우리나라의 지원정책과 비교적 관점에서 분석하고, 문제점을 도출하여 앞으로 전개될 북한이탈주민에 대한 정책집행과 정책대안 마련에 의미를 두고자 한다.

본 논문은 북한이탈주민에 대한 정의를 광범위하고 포괄적인 개념에서 벗어나서 '남한 정부기관의 허락을 받고 현재 남한에 들어와 생활하고 있는 자'로 한정하고, 북한 이탈주민의 현황과 이에 대한 남·북한과 관련국의 처리정책, 구 서독·이스라엘·베트남의 이(탈)주민 정책, 북한 이탈주민의 남한 내 적응실태와

지원체계, 그리고 지원 개선방안 고찰을 내용적 연구범위 및 대상으로 하며, 시기적으로는 주로 탈냉전 전후부터 현재의 시기에 중점을 두고자 한다.

연구방법은 문헌연구가 주된 것이며, 이를 위해 서적, 논문, 인터넷, 신문, 정기간행물, 세미나와 공청회의 자료, 행정기관에서 발간한 자료를 참고하였다. 1997년 북한이탈주민법이 제정된 이후 2006년 현재까지의 시기에 초점을 맞추어 자료를 수집하였으나 최근 자료를 입수·참고하는데 어려움이 적지 않았다. 문헌연구와 설문조사 연구를 병행해야 하는데 설문조사를 직접 하지 못하고 일부 2004년 자료를 활용하였다.

본 논문은 다음과 같이 6장으로 구성한다.

제 1 장에서는 서론에 이어 제 2 장에서는 북한이탈주민에 대한 일반적 고찰로서 개념정의, 북한이탈주민의 입국현황과 재외 북한이탈주민의 규모와 이주경로에 대하여 알아보았으며, 제 3 장에서는 외국의 이(탈)주민에 대한 지원사례를 연구하였고, 제 4 장에서는 한국사회에 정착한 북한이탈주민들의 적응실태와 지원체계 변화과정 및 남한사회 진출 후 정부의 지원제도에 대한 검토, 제 5 장에서는 북한이탈주민의 남한사회 적응을 위한 보호 및 지원개선방향을 서술하고 제 6 장에서는 본 연구의 결론으로서, 북한이탈주민이 남한사회에 조기 정착할 수 있는 지방자치단체와 민간단체의 참여, 북한이탈주민의 자립·자활을 유도 할 수 있는 훈련과 조기정착을 위하여 지원되는 신변보호(경찰)·거주지보호(지방자치단체)·취업보호(노동부 고용안전센터) 담당자의 역할분담과 지역사회 정착도우미 활용방안 등을 제시하였다.

제 2 장 북한이탈주민의 개념과 현황

제 1 절 개념

북한을 탈출하여 어디든 북한 이외의 지역에 체류하고 있는 북한주민을 북한이탈주민이라고 규정한다. 관련 법률에 따르면 ‘북한이탈주민’이란 “북한에 주소·직계가족·배우자·직장 등을 두고 있는 자로서 북한을 벗어난 후, 외국의 국적을 취득하지 아니한 자”⁵⁾를 의미하여, 통일부가 국회에 제출한 동 용어에 대한 해설 자료에 따르면 본인의 의지여부를 불문하고 북한지역을 벗어났건, 북한 이외의 지역에 특수목적(을)을 위해 파견·투입되었으나 북한의 영향력이 미칠 수 없게 된 북한주민을 통칭하는 표현⁶⁾이기 때문에 이와 같은 개념은 북한을 탈출한 상황에 대한 객관적이고 포괄적인 규정⁷⁾이라고 할 수 있다.

또한 북한이탈주민을 북한이탈주민(광의), 북한체제이탈주민(협의), 그리고 국내입국북한이탈주민(최협의)으로 나누는 경우도 있다.⁸⁾

북한이탈주민과 유사한 개념으로 ‘월남 귀순자’, ‘귀순북한동포’, ‘탈북자’, ‘자유북한인’, ‘자유이주민’⁹⁾ 등이 다양하게 사용되고 있다. 호칭은 그것을 사용하는 사람들의 가치관과 정치 경제적 이해관계를 내포한다. 이중 귀순의 경우는 “반항하거나 반역하는 마음을 버리고 돌아서서 따라오거나 복종”한다는 의미를 내포하여, 남북 간의 체제경쟁 상황을 반영하였다. 따라서 기존의 ‘귀순자’라는 표현이 북한지역을 벗어나 자신의 의지에 의해 남한지역에 들어온 경우만을 지칭했다면, 북한이탈주민이라는 개념은 남한지역에 들어온 경우는 물론이고 국외에 체류하고 있는 경우까지 포함하고 있는 것이다. ‘북한이탈주

5) 『북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률』, 제2조 1항.

6) 김학성, “북한이탈주민(탈북이주자)의 남한사회 적응에 관한 연구,” (서울대 행정대학원 석사학위논문, 2000), p.9

7) 이우영 외, “북한이탈주민 문제의 종합적 정책방안 연구” (통일연구원, 2000), p.3.

8) 김병조, “북한주민 체제이탈 원인 및 과정분석” 『북한의 변화와 남북관계』, 안보연구시리즈 제3집 3호, (국방대 안보문제 연구소, 2002), pp.128-129.

9) 김성호 국회의원이 설문조사를 통해 ‘자유이주민’으로 표현할 것을 제시

민’이란 용어는 아직 대중적인 용어로 자리 잡지 못하고 있으며 대체로 ‘탈북자’를 많이 쓰고 있으나 ‘탈북자’ 자신들은 이 표현에 거부감을 갖고 있어 호칭변경의 제안¹⁰⁾이 있었다.¹¹⁾

또한 정부가 추진하고 있는 ‘새터민’이라는 용어 역시 북한동포들을 남한의 국민으로 간주하는 오류를 포함하고 있고, 국내 정착민에 한정된 표현이기 때문에 본 연구에서는 ‘북한이탈주민’이 다양한 표현을 대신하는 공식적이고 법률적 용어이며, 국·내외에 있는 북한 탈출 주민을 포괄적으로 일컫는다는 의미에서 연구목적상 ‘북한이탈주민’을 사용하겠다. 또한 본 연구에서는 해외에 체류하는 북한이탈주민을 국내에 입국한 북한이탈주민과 구별할 경우에는 ‘국외(재외) 북한이탈주민’으로 표시하고자 한다.

제 2 절 현황 및 이주경로

1. 현황

정부는 국내에 입국한 북한이탈주민이 건전한 민주시민으로서 우리사회에 안정적으로 적응하고 정착할 수 있도록 자립·자활 기반을 조성하는데 역점을 두고 지원하고 있다. <표 2-1>에서 보는 바와 같이 북한이탈주민의 국내입국 규모는 1990년대 초반에는 10명 내외로 비교적 적은 인원이었으나, 1999년 이후 꾸준히 증가하였다.

2003년도에는 증가폭이 다소 둔화되었으나, 2004년도는 전년보다 47.5% 늘어난 1,894명이 입국하여 증가추세가 계속되고 있다.

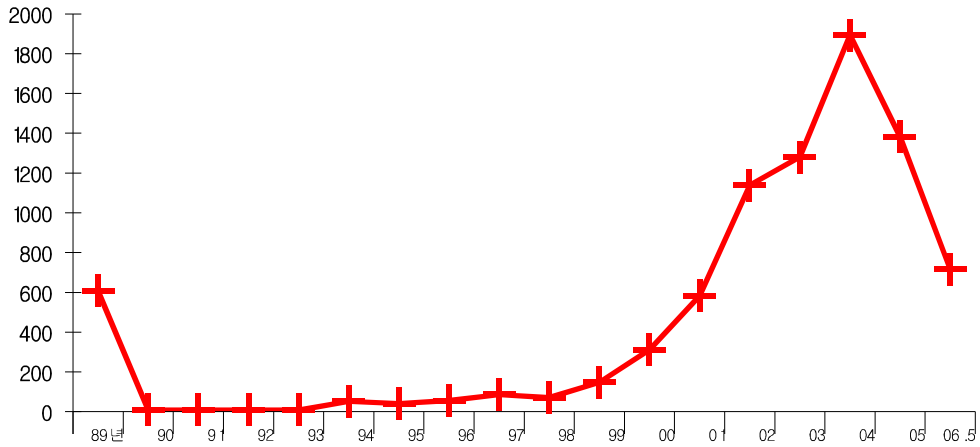
10) 민주당 김성호 의원은 북한이탈주민을 대상으로 한 설문조사에서 탈북 응답자의 68.3%가 북한이탈주민이라는 호칭이 적절하지 않다고 답변하여 ‘자유이주민’으로 명칭 변경을 제안했다.(연합뉴스 2002. 2. 27), 2005년 1월부터 북한이탈주민을 일컫었던 ‘탈북자’ 용어가 ‘새터민’으로 바뀌었다. 통일부는 탈북자란 용어가 거부감을 주는 등 부작용이 있어 용어 대체 작업을 해왔고 공청회와 논의를 거친 후 2005년부터 ‘새터민’을 공식용어로 사용하고 관계법령개정시 법률용어인 ‘북한이탈주민’을 ‘새터민’으로 변경할 방침이다.(연합뉴스 2005. 1. 9)

11) 광혜룡, “북한이탈주민 현황과 문제,” 『한국학술정보』, 2005, pp.31-32.

<표 2-1> 북한이탈주민 입국현황(06. 5월)

구분	89년 까지	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06. 5	합 계	사망 이민 등	국내 거주
인원	607	9	9	8	8	52	41	56	86	71	148	312	583	1,139	1,281	1,894	1,383	716	8,403	299	8,104

*자료: <http://www.dongposarang.or.kr/> (검색일:2006.10.1)



*자료: <http://www.dongposarang.or.kr/> 북한이탈주민 지원제도.(2006. 5). (검색일:2006.10.1)

* 국내입국 북한이탈주민 수는 06. 5월말 현재 총 8,403명으로서 성별로는 2000년까지 남성 비중이 높았으나 이후 반전되면서 여성 비중이 높아지고 있으며 (현재 남성 32%, 여성 68%) 증가추세를 보면, 98년 이후 매년 2배씩의 급증세를 보이다가 02년 1,000명을 상회하고부터 증가세가 안정화 (05년 1,383명 입국) 되고 있다.

* 북한이탈주민의 국내정착 현황으로는 거주지 중에 약 60%가 서울 및 경기지역

에 거주하고 있으며 취업직종으로는 50% 이상이 제조업 분야에 단순 노무직으로 종사하고 있다. 또한 북한이탈주민들의 입국이 크게 증가하면서 이들의 탈북 동기나 규모, 유형, 연령과 직업 등도 다양해지고 있다.

우선 최근에 입국자가 급격히 증가하고 있다는 점이다. 2002년 이후 입국자는 4자리 숫자를 차지하고 있다. 북한주민 또는 제3국 체류 북한이탈주민들에게 남한사회의 발전상과 각종 정착지원정책에 대한 정보가 알려지고 있으며, 불법 체류자로서 중국 등 제3국에 체류하는 경우 신분 불안정 등이 복합적으로 작용하여 국내입국이 크게 증가하고 있는 것으로 보인다.

최근에 입국하고 있는 북한이탈주민들은 과거의 입국자들과 비교해 보면 출신 성분, 입국목적, 입국경로, 성별분포와 연령 등에서 의미 있는 차이를 보여주고 있다.

첫째, 여성 입국이 급증하고 있다. 여성 입국 비율은 1995년 이전에는 7.6%에 불과하였으나 2005년에는 남성 입국자보다 많은 69.4%를 기록하여 성별 역전이 일어나고 있다. 여성입국의 증가는 북한으로부터의 이탈이 일반화되고 있다는 의미를 가지며, 새로운 부적응 문제가 나타날 수 있다.

<표 2-2> 탈북여성 비율 변화 추이

구분	1995년 이전	2000년	2003년	2004년	2005년
남성	92.4%	57.7%	36.6%	34.9%	30.6%
여성	7.6%	42.3%	63.4%	65.1%	69.4%

* 출처 : 통일부 홈페이지(<http://www.unikorea.go.kr>) (검색일:2006.10.1)

둘째, 가족단위로 입국하는 사례가 크게 증가하고 있다. 가족단위 입국은 1993년까지는 전혀 없었다. 북한 내의 이동 용이성 증가, 그리고 先입국자가 중국이나 북한에 남아 있는 잔여가족을 입국시키는 것이 가족단위 입국자의 증가 원인으로 작용하고 있다.

<표 2-3> 가족단위 입국 추이

구분	1994년	1997년	1999년	2000년	2003년	2004년5월
가족 수	3가족	17가족	36가족	50가족	234가족	93가족
인원	10명	59명	91명	131명	557명	221명
총인원 대비 비율	19.0%	69.4%	61.5%	42.0%	43.5%	36.2%

* 출처 : 통일부 홈페이지(<http://www.unikorea.go.kr>) (검색일:2006.10.1)

셋째, 여성의 입국과 가족단위 입국증가에 따라 연령층이 다양화되고 있다. 1990년대 전후의 북한이탈주민은 대부분 20~40대의 젊은 남성들이었지만 최근에는 20~50대의 청·장년층이 약 77%를 차지하고, 나머지 23%는 유아, 청소년층, 노령층 등 교육·부양 대상세대로 구성되어 있다. 이와 같은 연령층 다양화로 인하여 학교생활 적응과 육아문제, 노인문제 등 새로운 적응 문제와 사회 복지적 대응책을 마련할 필요성이 제기되고 있다.

<표 2-4> 연령별 분포

구분	1993년까지	1994-1999년	2000-2003년	비고
청·장년층	533명(83.2%)	361명(79.5%)	2,544명(76.8%)	20-59세
교육·부양 대상 세대	108명(16.8%)	93명(20.5%)	771명(23.2%)	20세 미만 60세 이상
전체인원	641명(100%)	454명(100%)	3,315명(100%)	

* 출처 : 통일부 홈페이지(<http://www.unikorea.go.kr>) (검색일:2006.10.1)

넷째, 북한을 이탈하여 국내에 입국하는 목적이 변화하고 있다. 1990년대 후반

에는 탈북사유가 대부분 식량구입과 경제적 빈곤의 해결이었다. 그러나 최근에는 상당수가 보다 나은 삶의 조건을 위한 이주의 성격이 강하며, 특히 정치적 망명이라는 인식을 갖는 경우가 증가하고 있다.

2. 이주경로

재외 북한이탈주민은 대부분 신분상 불안으로 인해 은신하여 있거나 자주 거처를 옮기고 있기 때문에 정확한 규모를 파악하는 것은 어렵다. 따라서 지금까지 정확한 공식집계보다는 현장상황을 토대로 한 추산이 발표되어왔다. 발표주체에 따라 차이를 보였으며 특히 정부관계자와 민간단체 실무자 사이에 상당한 편차를 보이고 있다.

재외 북한이탈주민은 중국, 러시아, 그 밖에 태국, 베트남, 미얀마, 몽골 등에 존재하고 있으나 탈북이 용이하고 조선족 동포로부터 보호나 지원이 가능하며, 수심이 깊지 않다는 이유 때문에 두만강 지역이나 산세가 험준한 백두산 지역을 중심으로 중국으로의 북한이탈주민이 가장 많이 발생하는 것으로 추정된다.¹²⁾

3. 규모

전체 재외 북한이탈주민을 추산하는 과정에서 주로 중국지역의 북한이탈주민 규모에 관심이 집중되어 왔으며 통일부가 지난 2월 국회에 제출한 자료에 따르면 북한이탈주민 규모는 중국정부가 1만 이하로 추정하고 있으나 정부의 관련부처 추산은 2-3만 명, 유엔난민고등판무관실(UNHCR)은 3만 명 정도로 추정¹³⁾하고 있다. 반면 중국에서 북한이탈주민을 돕고 있는 민간단체 관계자들은 약 10만 명

12) 정확한 전체 북한이탈주민의 수를 파악하고 있지 못하며, 또한 탈북 루트에 대한 정확한 통계 역시 없지만, 필자가 조사한 바로 두만강 상류는 강폭(50-100m)이 좁아 겨울의 경우 강이 얼면 도보로 5분 이내 월경이 가능한 지역이 여럿 있음을 발견하였고 국외 지역 중 중국 내 북한이탈주민이 가장 많이 있다.

13) 조선일보, 2002. 3. 14

이상으로 추정하여 왔다. 14)

추정 근거로 1998년 7월 윤여상 외 2인에 의한 시도된 중국 현지조사에 따르면 중국 내 북한이탈주민들은 대부분 신분제에 따른 위협과 언어소통, 친척의 원조 등의 이유로 조선족이 집단 거주하는 연변자치주 지역에 밀집되어 있다는 판단 하에, 조선족 거주지역의 취락구조¹⁵⁾와 인구분포 상황¹⁶⁾을 우선적으로 고려하였다. 농촌지역을 조사한 결과 조선족 마을¹⁷⁾의 규모에 따라 평균 4-7명씩 북한이탈주민이 은신하고 있으며 동일 규모의 조선족과 한족 혼합마을에서 평균 2-3명씩 북한이탈주민이 은신하고 있었다. 또한 농촌지역과 도심지역 간에도 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 이를 토대로 윤여상은 북한이탈주민의 규모를 대략 전체 조선족 인구 200만의 5% 수준으로 파악하여 10만 명 선으로 추정하였다. 18)

『좋은 벗들』¹⁹⁾에서 1998년 11월 16일부터 1999년 4월 3일까지 약 5개월 동안 중국 동북3성에 거주하는 북한이탈주민의 실태 및 인권침해 양상에 대한 조사를 실시하였다. 조사지역은 동북3성 29개 시·현에 속한 총 2479개 마을(연변 조선족 자치주 내 1566개 마을, 연변을 제외한 동북3성 내 913개 마을)로, 조사는 조사 대상 마을 내 거주민 3-5인과의 면담을 통하여 그 마을에 북한이탈주민 관련 현황을 파악한 후 조사 마을 내 북한이탈주민과 직접 인터뷰(총 872명)를 실시하는 방식으로 진행되었다.

조사가 진행된 2479개 마을에 총 주민수가 1,652,180명, 조사된 북한이탈주민의 수는 28,472명으로 북한이탈주민의 비율은 총 주민 수와 대비할 때 전체의 1.7%라는 것을 근거로 조사마을에 속한 29개 시·현(총 주민 수 1181만 명)에만 분포

14) 이우영 외, 전개논문, p.5

15) 조선족의 취락구조와 인구분포에 대한 구체적인 사항은 심혜숙, 『중국조선족 취락지명과 인구분포』, (연변대학출판사·서울대학교출판부, 1994)를 참조하고 있다.

윤여상, “북한이탈주민 실태와 지원체계 : 중국지역을 중심으로,” 『통일연구논총』, 제7권 2호, 1998, p.172 재인용

16) 1990년 중국 제4차 인구조사자료에 의하면 다음과 같다. 중국조선족 총인구수 2,097,902명, 이 중 동북3성에 1,794,740명으로 이는 중국 조선족 총수의 97.1%를 차지하고 있다.

17) 그 규모에서 남한의 촌락과 큰 차이가 없으며, 가구 수는 20-100여 가구 정도로 인구는 80-400명 정도이다

18) 윤여상, “중국에 있는 북한이탈주민 실태 조사 보고서,” 『생명과 인권』, (98 겨울 No.10, 1998), p.3

19) 1996년 설립된 『우리민족서로돕기 불교운동본부』가 1999년 4월 사단법인 『좋은 벗들』로 재발족하였다.

하는 북한이탈주민의 수를 최소 14만 명, 최대 20만 명으로 추정하였다.²⁰⁾ 또한 29개 시·현의 인구는 전체 동북3성 인구의 11.3%에 불과하며 중국의 동북3성 외 중국 관내지역과 몽고 자치구에도 상당수의 북한이탈주민이 있다는 점, 떠돌아다니는 꽃제비 어린이의 숫자가 파악되지 않은 점을 고려하여 중국에 거주하는 북한이탈주민의 수는 30만 명 이상이 될 것으로 평가하였다.²¹⁾

‘탈북난민보호유엔청원운동본부’는 1999년 10월 2일부터 11월 12일까지 5개 조사반이 1383명의 북한이탈주민을 직접 면담하여 『중국 내 탈북난민 현장 보고서』를 발표하고 북한이탈주민의 규모를 10만 명 이상으로 추정하였다.²²⁾

북한이탈주민의 규모를 파악하는 데 있어 남한 당국과 민간단체와의 격차가 심한 이유는 북한이탈주민을 어떻게 규정하느냐에 따라 달라진다. 정부당국은 처음부터 의도적으로 탈북을 감행하고 다시 북한으로의 복귀를 원치 않는 장기간 탈북주민들만 대상에 국한하는 데 반하여 민간단체의 전문가들은 단지 식량 및 경제난으로 탈북 했다 다시 북한으로 돌아가는 단기간 탈북주민의 경우도 북한의 경제가 회복이 어렵기 때문에 단기간 탈북주민의 경우도 전체 북한이탈주민 규모에 포함시켜야 한다는 주장을 펴고 있다.²³⁾

1998년 이후 중국 공안들의 단속이 강화되고 북한 내 식량배급 사정이 나아지면서 중국 내 북한이탈주민들의 절대적인 숫자는 감소된 것으로 보고 되고 있다. 그러나 필자가 현지에서 조사한 바로는 북한주민들에게 피부에 와 닿을 정도로 식량 사정이 개선된 것으로 보이지 않으며 구호단체 요원에 의하면 1999년 겨울에 들어서 탈북인원의 수가 다시 증가하여 예년 정도를 나타낸다는 것이다. 보다 중요한 것은 정확하지 않은 북한이탈주민의 규모나 숫자의 증감이 아니라 북한이탈주민들이 처해 있는 구체적인 인권실태의 참상일 것이라는 주장²⁴⁾이 있으나 정책과 지원방안을 세우는 데 있어 북한이탈주민의 규모와 분포는 기본적인 자료가

20) 좋은 벗들 엮음, “두만강을 건너온 사람들,” 『정토출판』, 1999, pp.11-29.

21) 이금순, 『북한이탈주민 문제 해결 방안』, 연구총서 99-02 (통일연구원, 1999), p.10.

22) 김상철, “북한이탈주민 인권문제의 실상과 보호대책,” 『21세기와 통일에 대비하는 인권보장 확립방안』, 명지대학교 사회과학연구소 주최 1999년 한·불 국제학술대회, pp.17-19.

23) 윤인진, “탈북자의 한국사회 적응문제,” 『북한』 (서울 : 북한연구소, 2004. 9), p.3.

24) 김영자, “중국 내 탈북여성들의 인권실태와 정책대안,” 『제2회 북한인권·난민문제 국제회의』, 2000, p.44.

된다고 생각한다.

따라서 향후 북한이탈주민의 정확한 규모와 분포에 대한 학술적인 조사가 용이하도록 대책을 강구해야 할 것이다. 국외 지역 중 중국에 있는 북한이탈주민의 규모와 분포에 대해 현지에서 북한이탈주민 지원활동을 펴고 있는 관계자들에 따르면 중국 내 전체 조선족 200만 명중 북한이탈주민이 최소 5% 수준으로 밝히고 있다. 미국난민위원회(USCR)의 보고에 의하면 지난 2000년 말 기준으로 중국에 거주하는 북한이탈주민 수가 5만 명으로 추산된다고 “2001년 세계 난민실태 조사보고서”에서 밝혔다. 본고에서는 이상의 추정치를 바탕으로 재중 북한이탈주민의 규모를 약 5만~10만 명 선으로 추산하고 논의하고자 한다.

또한 일본 아주주간(亞洲週刊, 2003. 8. 31)은 태국정보기관 분석을 인용 메콩강 유역 일대 숨어 지내는 북한이탈주민의 숫자가 300여명 이상에 달할 것으로 관측하고 있으나 추산일 따름이다.

제 3 절 남·북한과 관련국가의 처리정책

1. 남·북한

가. 남한

현재의 한국정부 입장을 정확히 인식하기 위해 우선 한국정부는 과연 북한이탈주민에 대한 보호 정책을 갖고 있는 것인가를 알아볼 필요가 있다. 남한 정부는 재외 북한이탈주민들이 원하는 경우 인도적 관점에서 전면 수용을 여러 차례 언급하였지만 실제로는 체류국과의 외교적 협상과 상호 이해에 따른 해결 방안 모색이 현실적으로 어렵다는 이유로 북한이탈주민을 선별 수용해 왔다. 지금까지 나타난 일련의 북한이탈주민에 대한 정책은 겉으로는 인도주의 정책을 표방하고 있지만 중국과 북한의 눈치를 보거나 또한 남한 정부자신의 소극적인 입장이 맞물려 실제로는 북한이탈주민에 대한 인권보호 정책을 제대로 실현하지 못했다고 본다. 김대중 정권에 의해 추진해온 햇볕정책은 남북한의 화해와 신뢰회복에 초점을 맞추어 남북한 당국의 공동관심사에 비중을 두어왔다. 특히 정상회담을 통해 전반적으로 남북한의 관계가 개선되고 평화공존의 분위기가 고양되는 환경에서 북한이탈주민의 문제가 불거지는 것은 남북한 모두에게 부담이 될 수 있다는 시각²⁵⁾에서 현 정권은 북한이탈주민문제가 햇볕정책 추진의 발목을 잡아왔다고 보고 있다. 적극적인 북한이탈주민 수용정책의 변화가 가져올 한국사회의 파급효과, 즉 수용능력의 문제와 향후 남북한 관계 개선에 미치는 영향에 대한 분석이 이루어져야 할 것이다. 또한 북한이탈주민의 자발적 귀환에 남북한이 서로 협력을 할 수 있는 전향적인 인식의 변화도 함께 검토되어야 할 것이다. 분석을 바탕으로 남북한 관계개선의 전향적인 변화를 주도할 책임이 한국정부에 있다고 생각한다.²⁶⁾

그러나 탈북자 처리정책에 있어 북한과 중국에 대한 저자세와 조용한 외교는 이역만리 중국, 러시아 땅에서 공안당국의 눈을 피하여 도망 다니면서 비참하게 살

25) 이우영 외, 전개논문, p.81.

26) 광혜룡, 전개서, p.68.

고 있는 탈북자들을 위하여 보다 적극적인 외교적 노력이 요하다고 생각한다.

나. 북한

북한이탈주민들이 매년 증가 추세를 보이게 되자 그동안 김일성, 김정일 체제의 우월성인 ‘우리식 사회주의’가 공고함을 선전해온 북한으로서는 이러한 사실을 가능한 부정하고 북한이탈주민에 대해 ‘사회주의 조국의 배신자’로 규정하고 탈북동기를 ‘수령제 사회주의’의 구조적 모순이 아닌 개인적인 것으로 돌리려 하였다.

이는 북한이탈주민에 대해 ‘배신자’, ‘범죄자’, ‘인간쓰레기’, 등에 입에 담지 못할 용어로 규정해 왔는데 27) 기본적으로 북한이탈주민들을 용인하지 않았다.

북한 형법에는 “국경을 비법적으로 넘나드는 자에 한해서는 2~3년 로동교화형에 처한다”고 명시되어 있으며, “적 정탐기관에 국가기밀을 넘겨주었거나 조국을 배반하고 남한이나 다른 나라로 도주하려는 자에 한해서는 10~15년의 징역에 처한다”고 명시되어 있다.

그런데 이런 규정도 탈북현상이 적었던 1980년대 말까지만 해당되었을 뿐, 1990년대 들어 탈북 현상이 가시화 되면서부터는 식량이나 물건구입으로 1회 정도 탈북 하는 주민들에 한해서는 모두 교화소에 수용할 수 없는 상황을 감안, 관대하게 처리해 왔다.

또 2~3회 이상 탈북 하는 주민들에 대해서는 ‘로동교화소’에 보내거나 2~3개월 동안 ‘로동단련대’에 보내 강제 노동을 시켜 왔다.

그러나 북한 주민의 탈출이 증가하고 탈북동포의 인권 문제에 대한 국제 사회의 관심이 날이 갈수록 고조되자 북한 당국은 주민통제를 다시 강화하고 있다.

1993년부터 사회안전성(현 인민보안성) 경비대 외에 인민무력부 병력을 국경 지역에 증강 배치하는 한편, 1995년 국경지대를 ‘전선지대’로 선포하고 주민들의 탈출을 막기 위해 ‘10군단’을 창설하는 등 국경경비를 강화해 왔다. 28)

또한 북한은 중국 러시아 등의 현지 공관을 중심으로 탈북자 체포 활동에 주력하기 위해 국가안전보위부 요원과 현지 공관원 등 3~4명으로 구성된 ‘체포조’

27) 이우영 외, 전게서, pp.73-78.

28) 이우영 외, 전게서, p.79.

를 편성하거나 ‘국가안전보위부 그루빠’를 현지에서 파견하여 탈북자 색출 체포 송환 활동을 전개해 왔다.

이런 사전 조치와 경계강화에도 불구하고 탈북 현상이 줄어들지 않고 지속되자 국경지역 주민들을 대상으로 사상교육을 강화하는 한편, 탈북자들의 귀환을 유도하는 회유조치도 취해 왔다.

예컨대 국경지역 주민들에게 ‘조국 배반자들의 실태’라는 교육 비디오를 통해 “남한으로 귀순할 경우 정보를 캐낸 후, 잔인하게 살해한다”는 등 경각심을 고취시키는 한편, 회유성 조치로 귀환한 탈북자들에 대해서는 김정일 위원장이 처벌을 하지 말라고 지시했다는 내용을 대대적으로 선전하고 있다.

그런데 이와 같이 탈북자 급증 사태에 대응하여 북한 당국이 처벌을 완화하는 것이 제3국에 체류하고 있는 탈북동포들에게는 난민 지위를 획득하는 데 오히려 불리하게 작용하고 있다.

북한 당국은 1998년 헌법을 개정하면서 ‘조국과 인민에 대한 배반죄’(구 헌법 제86조)를 삭제하는 등 새로운 변화를 보여 왔는데, 이것이 탈북동포들이 북한으로 되돌아갈 경우, 받을 인신 구속의 가능성이 낮은 것으로 해석되어 국제법적 차원에서 난민으로 인정받는데 장애요인으로 작용하고 있다.

아무튼 북한은 최근 식량사정으로 단순 월경할 경우, 가볍게 처리함으로써 재탈북 현상이 좀처럼 줄어들지 않고 있다.

북한 당국으로서도 먹을 것을 찾아 불법으로 월경하는 주민을 모두 체제의 배반자로 낙인찍을 수도 없고 그렇다고 그대로 방치할 수도 없는 딜레마를 안고 있는 것이다.

그래서 탈북자에 대한 처벌 수준이 자주 뒤바뀌고 있다. 그 비근한 예가 최근 북한 당국이 선전하고 있는 납치주장과 다시 돌아오면 처벌하지 않겠다는 입장이다.²⁹⁾

탈북현상으로 체제유지에 위협을 느낀 북한 당국이 조국과 인민을 배반한 탈북자들을 이제는 끌어안는 쪽으로 태도를 바꾸고 있는 것이다.

또한 현실적으로 조선족과 일부 북한이탈주민에 의해 이루어지는 밀무역이 파산상태에 빠져있는 북한 경제가 국경을 폐쇄할 수 없는 상황으로 유도한다고 본다.

29) 김영수, “탈북의 원인과 방법, 인권문제,” 『북한』, 2004. 9, pp.69-70.

따라서 북한사회가 구조적으로 경제적 위기를 극복하지 않는 한 북한주민의 탈북을 막을 방법은 쉽지 않을 것으로 예상된다.

2. 중국

중국은 북한과 같은 사회주의 노선을 걷는 우호국가로서 과거 국경을 월경하는 경우 그렇게 강경한 입장을 취하지 않고 크게 공론화 되지 않을 경우에 묵인해 주는 경향으로 추정된다. 이는 식량난 초기 북한이탈주민에 대한 중국공안당국의 태도에 관한 조선족들과의 대화에서도 알 수 있다. 탈북 문제가 공론화됨에 따라 1960년에 체결한 ‘조·중 밀 입국자 범죄자 상호 인도 협정’과 1986년 체결된 ‘국경지역 업무협정’ (1997 중국형법에 밀입국의 안내 및 밀입국자의 운송에 대해 처벌하는 것을 규정한 ‘국경관리방해조항’ 신설)³⁰⁾에 따라 북한이탈주민을 강제송환을 강화하고 있다. 이런 상황 하에서 중국의 대북한 외교정책을 살펴보면 이전에는 북한과의 사회주의 혈맹국가의 전통에다가 북한을 자본주의 세력이 침투함에 있어 미국과의 사이의 완충국으로 두고 싶어 하며, 이에 따라 정치적 문제에 있어 북한 입장을 지지하였으나 이미 언급한 바와 같이 최근에 와서 완충지대로의 북한의 필요성이 이전처럼 강조되는 것은 아닌 것 같다. 왜냐하면 북경 올림픽개최와 WTO가입에 따른 서방국과의 협력 필요성 및 한·중 관계의 중요성 증대 등의 요인인 것으로 판단되기 때문이다. 이러한 북·중 관계의 미묘한 변화에도 불구하고 중국은 북한이 중국을 배제하지 않는 한 북한과의 전략적 관계가 손상되지 않는 범위 내에서 한국을 지지할 것³¹⁾으로 예상된다.

이런 맥락 하에서 중국의 대북 경제지원 및 교역 강화 전략은 무엇보다 북한의 극심한 경제난으로 인한 북한체제의 불안정을 억제하려는 데 있었다. 즉 중국은 북한체제의 불안으로 북한 주민의 대규모 월경 가능성 등을 염두에 둔 것으로 보인다. 기본적으로 중국에 있어 대 남북한 전략 및 정책은 남북한 현상유지가 선

30) “북한, 중국에 탈출자 강화 신 협정 제의,” 『연합뉴스』, 1999, 3. 4

31) 최춘흠(b), 『중국의 동아시아 전략과 대북한 정책 : 지속과 변화』, 연구총서 2001-20, (통일연구원, 2000), p.51.

호된 점이다. 구체적으로 중국의 한반도 전략기조는 다음과 같이 분석 될 수 있을 것이다.

첫째, 남북한 정상회담으로 인해 남북관계가 호전될 가능성이 있으나, 아직까지는 남북한이 서로 대치하면서 협력하는 상황인 현 상태가 장기간 지속될 것이기 때문에 한반도의 안전과 평화가 지속적으로 유지되어야 한다.

둘째, 미국과의 직접적인 군사충돌을 야기하지 않는 선에서 북한에 대한 자국의 군사적 영향력과 통제력이 상실되지 않도록 한다.

셋째, 중국은 주변 강국에 의한 한반도에서의 군사개입은 자국의 경제발전에 지대한 피해를 초래할 수 있기 때문에 이를 적극적으로 억제한다는 것이다.

넷째, 중국은 현 상태에서 한·미 주도의 통일한국이 급속히 실현될 경우 미국의 영향력이 급증될 것이기에 남북한에 대해 균형 잡힌 외교로 영향력을 확대함으로써 미국 주도의 한반도 통일을 억제하려고 하고 있다. 이는 중국이 통일과정에서 통일된 한국이 친 중국 성향을 유지하든지 아니면 반 중국적이어서는 안 된다는 입장을 견지하고 있기 때문이다.³²⁾

북한이탈주민에 대해 중국 당국의 입장은 난민으로 보지 않고 처음부터 불법월경자로 보며, 이를 난민으로 규정했을 때 발생하는 여러 가지 결과 즉, 대규모 난민발생, 조선족의 세력 강화, 사회 불안정 및 혼란, 경제적 부담 등으로 인해 난민에 대해 부정적인 것으로 생각할 수 있다.

중국 당국은 한국정부의 북한이탈주민에 대한 경제적 난민(Economic Refugees) 지위획득 요구를 ‘신 간섭주의’ 라고 비난하는 등 단호한 입장을 표방하고 있다.³³⁾ 한국을 포함한 국제사회가 북한이탈주민 문제를 거론하는 것은 인권이 주권에 우선한다는 신 간섭주의에 바탕을 두는 것으로 이는 내정간섭에 해당하는 것이라 경고하면서 중국에 있는 북한이탈주민들은 소수의 불법 월경자로 유엔이 규정한 난민도 아니고 도망자도 아니라는 입장을 확고히 했다. 향후 북한이탈주민 문제를 ‘한반도 안정과 평화유지’ 라는 관점에서 처리한다는 것은 북한의 직접적인 거부나 북한이탈주민들의 강제 송환조치를 요구하지 않는 한 북한이탈주민들을 묵인할 수 있음을 밝힌 것으로 분석된다.

32) 최춘흠(a), 『중국의 대한반도 정책 전망 : 외교·안보 분야 중심으로』, 연구총서 2000-30, (통일연구원, 2000), pp.9-10.

33) 최춘흠(a), 상계논문, p.31.

최근 북경주재 스페인 대사관에 진입한 25명의 북한이탈주민들로 인해 중국과 북한의 국경경계가 강화되었으며 공안당국에 검거된 북한이탈주민들이 강제송환되고 있는 문제에 대해 중국이 처한 현실적 상황을 고려한 접근이 요구된다. 즉 북경 올림픽 개최와 WTO가입에 따른 서방국의 협력이 증대되고 있는 시점에서, 중국은 가능한 국제사회로부터 인권문제로 비난받지 않으려 할 것이며, 따라서 북한이탈주민의 문제를 전향적으로 검토하여 해결을 도모하는 기회가 될 수 있다. 그러나 스페인 대사관에 진입한 ‘기획망명’은 북한이탈주민 소수에게 한국으로의 망명을 제공했지만 중국당국을 외교적으로 난처하게 하고 일시적으로 곤란하게 할 뿐이며, 대다수의 재중 북한이탈주민들에게 보복성 검문검색의 강화를 통해 강제송환을 확대시킬 뿐이다. 따라서 근본적인 해결책의 일환으로 중국에게 명분을 주고 우리가 실리를 추구하는 방안으로 접근한다면, 예를 들어 북한이탈주민의 ‘자발적 귀환’이나 후술할 ‘일시적 보호(Temporary Protection)’를 추구함에 중국당국으로부터 최대한의 협조를 끌어냄이 더욱 근본적인 문제해결이 될 것이다.

한편으로 스페인 대사관 진입사건에 대한 재중동포 언론인들이 제시하는 방안은 다음과 같다. 남북대화와 교류협력이 문제해결의 열쇠라며 당분간은 중국과 한국 간의 외교력이 해결책일 수밖에 없을 것이라고 하였다. 또한 현재 중국에서 떠돌고 있는 북한이탈주민 처리에 있어, 북한이탈주민의 난민인정, 난민촌 건설, 제3국으로의 탈출 협조 등 주로 중국이 결정해야 할 것을 요구하는 대책들이 제기되고 있지만 현실적으로 ‘외교문제가 걸려있기에 어려울 것’이라며 ‘남북대화와 교류협력이 탈북 문제를 해결하는 최선의 방법’이라고 주장했다.³⁴⁾ 이러한 주장은 합리적이며 설득력이 있는 주장이다. 왜냐하면 북한이 북한이탈주민을 식량난민으로 인정한다면 북한이탈주민 문제해결에 가장 저해가 되고 있는 요인이 해결되고, ‘조·중 밀 입국자 범죄자 상호 인도 협정’에 따른 북한과의 외교적 의무감이 사라져 중국의 협조를 얻는 것도 용이해지기 때문이다. 다만 남북한의 직접적인 대화와 교류협력은 중요하지만 이를 통해 신뢰를 구축하고 성과를 거두기에는 많은 시간과 노력이 선행되어야 하기 때문에 이 방안으로 북한이탈주민 문제를 해결하는 데에는 장기적인 계획이 필요하다.

34) "재중동포 언론인들이 본 탈북 해법", 『조선일보』, 2002. 3. 18.

최근 북·중 관계는 2006년 7월 5일 미사일 발사와 10.9 북핵 실험으로 양국관계는 혁명1세대들의 혈맹관계정립은 이미 사라진 지 오래됐다. 중국이 북한 미사일 발사 이전 북한에 미사일 발사의 신중을 주문하였으나, 결국 북한은 미사일 발사를 강행함으로써 중국은 미국으로부터 신뢰를 잃어버렸다.

최근 한나라당 박진 의원의 주장에 의하면 『중국 국유은행인 중국은행(BOC)이 북한의 위조지폐 사건과 관련, 북한계좌를 동결했다고 밝혔다. 이것이 사실이라면 북·중 관계는 상당한 관계악화로 치달을 수밖에 없을 것이다. 북한이 미국의 대북경제압박에 시달리며 국제적으로 고립을 면치 못하고 있는 입장에서 중국마저 대북금융제재에 동참을 한다는 결론이다.』

이와 함께 선양(瀋陽) 미국 영사관 담을 타고 들어간 탈북자 4명 가운데 3명이 미국행을 요구하여 중국의 동의를 얻어 미국으로 출국했다는 사실이 확인됐다. 미국은 중국 내 탈북자를 난민으로 인정하는 첫 사례라는 점에서 향후 중국 내 탈북자들의 미국행 속출 가능성도 있다는 점이다. 중국에서 거주하는 탈북자가 중국 측의 동의를 얻어 미국직행으로까지 이어지고 있는 탈북문제는 이제 북·중 관계와 미·중 관계가 새롭게 정립될 수도 있다는 점에서 이들 관계정립의 변수도 발생할 소지가 분명히 있다.

그러나 중국은 국제사회의 비난여론에도 불구하고 혈맹이라는 과거 관계 때문에 북한의 입장을 배려해 왔으나 이제는 국제사회의 책임 있는 국가로서, 경제발전을 계속 추구해야 하는 대국으로서 무조건 북한을 포용할 수만은 없게 됐다. 하지만 중국의 이러한 국제적 입장은 북한을 배제한 상태에서 안정된 경제발전을 추구해 나가기에는 상당한 부정적 평가를 내릴 수 있다. 그 이유는 김정일 정권이 붕괴되어 북한에 친미적 정권이 세워진다면 중국의 입장은 달라진다. 그들은 압록강과 두만강을 경계로 미군과 국경을 맞대어야 하는 군사위협이 발생할 수도 있다. 둘째, 북·중 관계의 약화는 동북아지역에서 미일동맹, 일본의 세력팽창을 의미하기 때문에 중국의 입장에서도 북·중 관계가 소원해지는 것을 바라지 않고 있다는 점이다.³⁵⁾ 이러한 국제정치의 세력변화에 따라서 탈북자의 법적지위와 처리문제에 대해서도 서서히 변화의 양상을 보이고 있다.

35) 오수열·김주삼, “탈북사태를 둘러싼 동북아지역의 갈등과 협력,” 『탈북자 문제의 실체적 해부』, 한국 통일전략협회 (도서출판이경, 2006. 9), pp.122-123.

3. 러시아³⁶⁾

러시아는 기본적으로 탈북자를 난민으로 간주하지 않으며, 탈북자의 대부분이 러시아와 북한간의 계약에 따라 합법적으로 입국한 자로, 난민인정요건에 부합되는 객관적이고 명백한 자료나 진술을 구비하지 못하고 있다.³⁷⁾ 따라서 유효여권을 소지한 경우에는 합법거주 외국인이며, 유효기간이 경과되었거나 여권을 소지하지 않은 경우에는 불법체류 외국인으로 해석되고 있다.

1990년 전후 벌목장내 인권탄압과 목재생산량의 감소 및 노동력 축소에 따라 북한노동자들은 ‘외화벌이’가 줄고 ‘부업’이 증가하였다. 이로 인해 북한노동자들은 외화벌이 실적이 부진하게 되었고 장기간 사업장을 이탈하는 경우가 발생했으며 러시아에 있는 한국인과 접촉하게 되었다. 북한노동자들은 외화벌이가 줄고 장기간 사업장을 이탈하였으며 한국인과 접촉했다는 사실로 북한으로 돌아가며 처벌 될 것이라는 두려움으로 인해 북한체제를 완전히 이탈하여 떠돌게 되었다. 러시아는 작업장을 이탈한 북한주민들에 대한 북한안전원의 체포활동을 묵인하고, 북한주민들이 현지경찰의 가두심문에 적발될 경우 북한과 구소련 간에 체결된 『비밀의정서』에 따라 북한주민들을 북한당국으로 인계하였다.³⁸⁾

러시아내 탈북자들의 인권문제에 대한 국제적인 관심이 고조되고 한국정부가 한국행을 희망하는 벌목공에 대해 인계요청을 하면서, 러시아 중앙정부는 탈북자에 대한 관용정책(a Policy of Tolerance)을 발표하게 되었다. 이는 탈북자들의 북한송환을 금지한다는 것이 주요 내용이다. 물론 이러한 중앙정부의 관용정책이 현실적으로 연해주 지역과 같이 북한과 인접한 지방정부는 아직도 북한당국의 탈북자 체포활동을 묵인하고 있으며, 탈북자 문제를 인정하지 않으려는 태도를 보이고 있다.³⁹⁾

36) 김성인, “북한이탈주민의 남한사회 정착방안에 관한 연구” (서남대 사회정책대학원 석사학위논문, 2004), p.38.

37) 탈북자에 대한 이러한 정책은 러시아가 1993년 2월에 가입한 『1951년 난민협약』과 『1967년 난민의 정서』에 명백히 위배된다.

38) 1957년 체결되고 1958년 3월 8일 발효된 『소비에트 사회주의 공화국 연맹과 조선민주주의 인민공화국간의 민사 가족 및 형사사건들에 대한 법률상 방조제공에 관한 조약』에 의해 탈북자들을 처리하여 왔다. 비밀의정서는 1993년 러시아 최고회의 인권위원회 위원장인 세르게이 코발료프에 의해 불법으로 선언되었다.

그러나 러시아는 탈북자 문제에 가급적 개입하지 않되, 우리 측이 요청할 경우 사례에 따라 비공식적으로 협조하고 있다. 즉 러시아 정부는 1992년 11월 『한·러 기본관계조약』시 합의한 “자유민주주의와 인권존중의 원칙”과 1994년 6월 『한·러 정상 공동기자회견』정신을 존중하여 인권차원에서 양국간 직접협조⁴⁰⁾를 통해 탈북 별목공들에게 한국으로의 출국을 허용하고 있다. 이와 같이 러시아는 남북관계의 특수성을 감안하여, 국내법의 엄격한 적용을 자제하고, 탈북자의 러시아 체류를 묵인하며 대북송환을 원칙적으로는 금지하여 왔다. 그러나 1994년 후반기부터는 러시아도 국제기구(유엔난민고등판무관실)를 가입시켜 탈북자들의 한국행에 협조하고 있다. 러시아는 유엔기구가 국제적 공정성과 객관성을 바탕으로 탈북 별목공들에게 난민지위를 부여한 것을 허용함으로써 북한이 강력히 제기해 온 탈북자들이 범법자라는 주장과 한국으로의 망명이 한국정부에 의한 납치라는 주장을 간접적으로 부인하고 있다. 그리고 탈북자가 합법적 신분을 취득하여 현지정착을 희망하는 경우에는 원칙적으로 유효여권소지자에 대해서는 영주권을, 3년 이상 거주자에 대해서는 공민권을 부여해야 하나, 국내여건을 고려하여 회피하고 있는 실정이다.

4. 미국

미국은 북한이탈주민의 강제송환에 대해 중국 정부를 강력히 비난하지는 않고 있다. 다만 유엔난민고등판무관의 견해를 존중하는 입장에서 이러한 견해에 입각하여 중국과 북한 측에 요구하고 있다. 이는 미국이 북한이탈주민 문제로 대중·대북관계개선에 걸림돌이 되지 않도록 조심한데 따른 것이다. 만일 이들 북한이

39) 1996년 5월말 위조한국여권으로 한국으로 망명하려던 탈북주민 3명이 체포되었으며, 국경지역에서 북한당국에 인도하자 송환현장에서 탈북주민 1명을 즉결 처형한 것으로 알려졌다. 이에 대해 러시아 연해주 나즈드라첸코 주지사는 “인도주의적 차원에서 나머지 2명을 인도하지 않고 다시 테리고 돌아와 블라디보스톡 형무소에 수감했다고”고 설명했다.

40) 탈북별목공의 국내입국이 시작된 1991년 3월부터 1994년 전반기까지 약 40여명의 탈북자가 입국을 위해 양국간 직접협조 방식이 사용되었으며 이후 위급한 경우 외에는 적용이 자제되고 있다. 이 경우에는 러시아가 출국사증을 공항에서 발급 즉시 회수하고 한국인 신분(현지공관이 발급한 여행증명서)으로 출국한다.

탈주민들이 난민지위를 부여받고 미국행을 원할 경우, 미국은 이들을 수용 할 수 밖에 없기 때문에 수용하면 할수록 보다 많은 북한이탈주민들의 미국행에 따른 재정경제상의 어려움이 있기 때문으로 판단된다.

1999년 12월 16일 미하원 국제문제소위원회(벤자민 길먼 위원장)는 한국의 인권 관련 비정부지구의 북한이탈주민 및 북한인권 상황에 대한 증언을 듣기 위해 이들을 초청하는 정도에 그치고 있으나, 중국이 북한이탈주민을 강제로 송환하는 것에 대해서는 반대하고 있다. 미국은 중국으로 탈출한 북한주민들의 ‘절망적인 상황’을 심각하게 우려하고 있으며 이들을 강제로 북한으로 되돌려 보내는 중국의 조치에 반대한다고 밝힌 바 있다.⁴¹⁾

미국은 난민을 본국으로 강제 송환하여 박해를 받도록 하는데 반대하는 유엔난민고등판무관실의 입장을 지지한다고 밝히고 있으며 중국의 고위 관리들에게 개 개인의 상황에 대한 우려를 제기하고 유엔난민고등판무관실에 대한 미국의 지지 의사를 분명히 하고 있다.

그러나 이와 같은 의사 표시는 원론적인 수준에 머무르고 있다고 볼 수 있다. 또한 구체적으로 탈북자를 강제 송환하는 중국의 정책에 직접 항의를 하거나 유엔난민고등판무관의 활동을 직접 지원하지는 않고 있다고 볼 수 있다. 그러나 최근 『제이 레프코워츠』 미국 국무부 북한인권 특사는 2006년 1월 한국정부에 2004년 발효된 북한인권법 규정에 따라 탈북자를 수용하기 위한 후속조치를 취하겠다는 미국의 입장을 밝힌 후 지난 5월에 탈북자 6명에게 난민지위를 인정하였으나, 미국인권단체들은 중국이 탈북자들에 대한 북한송환조치를 중단하지 않으면 중국산 수입품에 대한 보복관세를 부과하는 법안을 추진 중인 것으로 알려지면서, 미국의 보수단체들이 북한이탈주민에 대한 인권문제에 대해서도 적극성을 보이고 있다.⁴²⁾

41) 김성인, 전개논문, p.40.

42) 오수열 외, 전개서, pp.123-125.

제 3 장 외국의 이(탈)주민에 대한 지원 사례

제 1 절 동독 이탈주민에 대한 구서독 정부의 정책⁴³⁾

1. 이주민의 형태별 구분

구동독 지역의 이주민은 그 이주 형태에 따라 합법 이주민, 탈출 이주민, 해외 지역으로부터의 귀향자 등으로 구분할 수 있다.⁴⁴⁾

가. 합법 이주민

구동독 정부의 허가를 득하여 서독으로 이주한 자들로서, 구동독 정부가 철저한 경제적 이해관계에 따라 구서독 지역으로 이주를 허가한 자들이 주를 이룬다. 이들은 구서독에 가족이 있는 경우로 극히 제한된 허가를 받을 수 있었던 사람이거나, 나아가 많은 동독인들로서 더 이상 구동독 경제에 이바지 할 수 없다고 판단된 사람들이다. 그밖에 이러한 부류에 속하는 사람들로는 정치범으로 동독에 구금되어 있다가 서독 정부가 일정액의 석방료를 지불하고 구서독으로 이주시킨 사람들이 있다.(1963년부터 통일 전까지 구서독 정부가 석방시킨 정치범은 총 3만 1,755명에 달하며 이를 위해 지불한 금액은 약 34억 마르크가 되는 것으로 집계되고 있다.)

나. 탈출 이주민

이들은 구동독 정부의 허가를 득하지 않은 채 구동독을 탈출한 사람들이다. 동서독이 분단된 직후부터 발생하기 시작하여 1961년 베를린 장벽이 설치되기 전까지 매년 20만 명에 달했다. 그러나 장벽 설치 이후부터는 그 수가 급격히 줄어들

43) 박내석, “북한이탈주민 정착지원에 관한 연구” (중앙대 행정대학원 석사논문, 2003), pp.24-35.

44) 백영욱, “북한이탈주민 대책 연구” (서울 : 세종연구소, 1998), p.29.

김영윤, “동독 이탈주민에 대한 구서독 정부의 정책” (서울 : 제2기 북한이탈주민 보호담당관 교육자료, 2003년 4월 18일), pp.1-2.

었다. 그럼에도 불구하고, 통일 전까지 매년 평균 2만 명에 가까운 동독 주민이 동독을 탈출했다.

탈출 이주민 속에는 구동독에서 구서독 여행 허가를 받고 서독을 방문한 후에 구동독으로 들어가지 않고 서독에 머문 사람들의 수도 포함된다.

다. 해외 지역 귀향자

여기에 속하는 사람들은 독일 국적을 가진 사람들로써 구소련 지역을 포함한 동유럽 지역에 흩어져 살다가 독일로 귀환한 사람들을 가리킨다. 예를 들어 독일민족이라는 이유로 구금, 억류 또는 강제 납치된 자들로서 1945년 5월 8일 이후 석방된 자들이거나 제2차 세계대전 당시 독일 군인 출신의 전쟁 포로들로서 1946년 12월 31일 석방된 자 및 그들의 자녀들을 말한다. 이들은 서독의 귀향자법 또는 전쟁포로 보상에 의해 보상을 받도록 되어 있다. 특히, 구소련의 붕괴와 동구 사회주의 국가들의 변화에 따라 매년 20만 명 이상의 실향민들이 독일로 이주하고 있어 통독 이후 독일 정부가 당면한 문제 가운데 가장 큰 문제 중의 하나로 부각되어 있는 실정이다.⁴⁵⁾

2. 수용방법

이탈주민에 대한 구서독 정부 정책은 기본적으로 이탈주민들이 단순히 난민이라는 차원이 아닌 동포로서 서독 생활에 적응할 수 있게 하는데 두어졌다.

이탈주민의 수용 및 정착 지원의 실제업무는 연방 내무성 산하 연방행정청(Bundesverwaltungsamt)이 맡았는데, 연방 행정청에서는 이주 신청서의 심사 및 허가서 발급, 이주민의 입국 절차 결정, 수용서 건립 및 관리를 비롯하여 이탈주민의 지역별 분할 등을 관장했으며, 국경 부근에 4개의 연방 수용소를 건립하여 이탈주민의 등록, 간이 건강진단, 숙식 제공 및 독일 사회에 대한 홍보물 등을 제공했다. 별도 주정부 재원으로 가장에게는 30마르크, 피부양자 1인당 15

45) 박종철 외, 『북한이탈주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안』 (민족통일연구원, 1996), pp.25-28.

임상순, “북한이탈주민 지원정책에 관한 연구” (서강대학교 석사학위논문, 1999), p.24.

마크크씩을 지급했다.

이탈주민들은 일반적으로 입국 후 처음 2-3일간은 연방 수용소에서 체류한 후 주정부 수용소로 분산되었다. 주정부로의 분산 수용은 주정부의 인구 규모 및 경제 사정 등을 감안하고 개별 이주자의 연고 희망 및 정착 가능성 등을 고려하여 결정되었다.

연방 수용소에서 주정부 수용소까지의 여행비와 이삿짐 운송비는 연방정부에서 지급했다. 이탈주민들은 주정부 수용소에서 2-3일간 체류한 후 다시 지역별로 분산 수용되었는데, 개별 주택이 마련되기 전까지는 임시 거주지에서 생활했다. 임시 거주지의 형태는 공동 취사장이 있는 기숙사에서부터 개별 부엌이 달린 개인 또는 다세대 주택에 이르기까지 각 주나 지방자치단체의 사정에 따라 다양하였다. 수용자가 갑자기 많아질 경우에는 호텔 또는 기타 유료 숙박 시설에 투숙시키기도 했다. 각 주 수용소에서 등록 절차 및 임시 거주지 결정 시까지 약 2주정도, 정식 주택이 공급될 때까지는 2-3년이 소요되었다.⁴⁶⁾

한편, 1989년 후반 동서독 장벽 붕괴 전후 동독으로부터 탈출·이주자 수가 급증함에 따라 이탈주민의 체계적인 등록, 신체검사, 상담 지원 등이 더 이상 이루어지기 어려웠다. 베를린 장벽 붕괴 이후 한꺼번에 밀어닥친 동독 주민들을 수용하기 위해 연방정부는 연방군 시설, 경찰서, 학교, 호텔, 천막 시설 등을 임시 수용소로 사용하기도 있다. 이 기간 동안에는 많은 수의 이탈주민들이 긴급 수용법의 지원 혜택을 제대로 받지 못하는 상황이 발생하기도 했다.

3. 이탈주민에 대한 정착 지원 제도

이탈주민에 대한 구서독 정부의 정착 지원은 동독과 서독 사회가 지난 40년 동안 이질적인 사회 발전을 거듭하여 왔기 때문에 이들이 서독 사회에 실제 적응하는 데에는 많은 어려움이 있을 것이라는 문제의식에서 출발하고 있다. 이탈주민에 대한 구서독 정부의 지원은 서독 사회에 대한 적응력 제고와 보상이라는 포괄

46) 김영윤, “동독이탈주민에 대한 구서독 정부의 정책,” (북한이탈주민 보호담당관 교육자료 : 2003. 4. 18), p.8.

적인 정착 지원 방법을 통해 이루어졌는데, 그 목표는 첫째, 재외 국민 연금법에 의한 연금 제공 및 의료 보호, 실업 보호, 재해 보호, 공공 부조 등 사회보장제도의 법적 규정을 통해 서독으로의 이주 후 생활 안정을 얻을 수 있도록 하는 것과 둘째, 서독 사회에 자연스럽게 동화 될 수 있도록 함으로써 재사회가 이루어지도록 하는 데 두었다.

가. 국적 취득

1949년 기본법이 제정되기 전까지 구서독 정부는 이탈주민에 대해 점령 정부의 피난민 수용 기준을 적용했으나, 기본법 제정과 함께 이탈주민에 대해 거주 이전 자유(Freizügigkeit : 제11조)를 부여하고 구동독 지역 주민도 독일 국적을 소지한다고 규정하였다. 구동독 주민 중 서독으로 피난 오는 자들의 수용 여부에 관한 국내법 제정이 필요하게 되자, 서독 정부는 1950. 8. 22. 『긴급 수용법 : Notaufnahmegesetz』(정식 명칭 : Gesetz über die Notaufnahme von Deutschen in das Bundesgebiet)과 함께 그 시행령(Verordnung zur Durchführung des Notaufnahmegesetzes: 1951년 제정)을 마련했다.

긴급 수용법 제정의 배경은 첫째, 탈출 주민 문제가 동·서독간 정치 쟁점임을 고려하여 동독 지역으로부터의 지나친 피난민 유입을 법적 장치를 통해 적절하게 통제하고 둘째, 각 지역 주정부의 경제적 여건을 고려, 수용 피난민을 적절히 배분, 이들이 새로운 체제에 조속히 동화될 수 있도록 하는데 있었다. 그러나 본법 제정으로 서독 정부는 피난민 문제를 법적으로 제도화하고 이주민들의 정착을 지원하려는 취지는 달성했으나, 피난민 유입을 줄여 나가려는 의도는 관철되지 못했으며, 긴급 수용법에 의한 거주 허가(Aufenthalterlaubnis)를 받기 위해 이탈주민들은 그들의 이주가 첫째, 직계 존비속간의 이산가족 상봉을 위한 피난, 둘째, 서독에서 주택과 직장을 보장받을 수 있다는 확실한 증명을 제시할 수 있는 피난, 셋째, 특별한 정치적인 이유로 긴급한 상황에 처했기 때문에 시도한 피난, 넷째, 수용되지 않을 경우 당해자가 심한 어려움을 겪게 되는 피난 등에 해당됨을 서독 정부에 증명해야 했다. 상기 사유에 해당되지 않는 사람들은 거주

허가를 받지 못했으나, 그렇다고 이들이 동독 지역으로 강제 송환되지는 않았다. 거주 허가를 받지 못한 사람들이라도 계속 체류하면서 피난민 담당 관청이 아닌 사회보장청이나 종교 계통의 구호 기관에 의해 구호를 받을 수 있었다. 정치적인 측면에서도 동독 지역으로부터 오는 피난민들의 서독 지역에 일단 이주한 이후부터는 차별 없이 기본법상 보장된 권리를 보장받아야 한다는 국민적인 합의가 조성되어 있었으며, 구동독 공산 정권이 점점 불법이라는 인식이 높아졌기 때문이었다. 이로써 서독 내 구동독 피난민들의 수용 절차는 해당 요건 충족 여하에 따라 허가를 내렸던 선별 허가제(Ausleseverfahren)에서 단순히 등록으로 끝나는 등록 수용제(Registervverfahren)로 바뀌게 되었다. 특히 구동독 공산 정권이 점차 독자적인 국가임을 강조하며, 국경선을 봉쇄하고 베를린 장벽을 구축하니 이후부터는 피난민의 거주 허가 신청이 기각되는 사례가 없었다. 따라서 허가증 발급 자체가 무의미하게 되었다. 수용 허가 신청을 하지 않아도 동독으로부터의 모든 이탈주민은 기본법이 정한 국민의 권리를 당연히 향유하게 되었던 것이다.

나. 주거 지원

이탈주민이 각주로 분산된 이후 주거가 결정되지 않을 경우에는 앞서 언급한 바와 같이 관할 주정부가 이주자를 위해 임시수용소(Übergangswohnheim)나 호텔 또는 민간 임대주택 등 임시 거처(Ausweichsunterbringung)를 마련, 일정 기간 동안 거처를 할 수 있도록 했다. 각 주정부는 공공 임대 주택인 복지주택(Sozialwohnung)을 이탈주민을 위한 주거 공간을 건설하여 우선 거주할 수 있도록 했으며, 이탈주민들이 서독으로 이주한 후 일정 기간 동안 소득에 비해 제반 지출 요인이 많은 점을 감안하여 일반 영세민에게 제공하는 월세 보조금 특례 규정을 적용, 임대 주택 월세 보조금(Wohngeld) 신청자격을 부여했다. 또한 이탈주민이 주택을 신축 또는 구매하고자 할 경우에는 부담 조정법(Lastenausgleichsgesetz)을 부여했다. 또한 이탈주민이 신축 또는 구매하고자 할 경우에는 부담 조정법에 의거하여 연방 정부 재정에서 장기저리융자금을 제공했다. 주택문제 이외에도 가재도구 마련을 위한 비용 부담을 완화하기 위해 서독

정부는 이탈주민의 가구 규모를 감안, 장기저리의 용자금을 제공했다.⁴⁷⁾

다. 정착금 지급

이주로 인한 소득 단절을 보상하기 위해 서독 정부는 정착금(Eingliederungsgeld)과 실업 보조금(Arbeitslosenhilfe)을 지급했다. 정착금은 독일 이주 1년 전 기존 거주 지역에서 최소한 150일간 임금 노동자로서 종사한 경력이 있는 이주민에게 제공되었다. 정치범 또는 정치적 이유로 취업 활동에 장애가 있었을 경우에는 이에 해당되는 기간을 취업 기간으로 인정해 주었다. 정착금은 개별 이주민의 종전 소득을 서독 임금으로 재평가한 후 이를 5등급으로 나누어 각 해당 등급의 63%를, 최고 312일까지 지급했다.

실업 보조금은 자영업자와 가족 종사자에게 제공되었는데, 정착금의 경우와 같이 독일 이주 1년 전 최소 150일간 취업 활동에 종사한 경력을 지급요건으로 두었다. 이주민과 유사한 교육 수준 및 직업 능력을 가진 서독 근로자의 임금을 기준으로 독신자의 경우 이의 56%, 부양가족이 있을 경우 58%가 매월 지급되었으며, 지급 계속 기간에는 제한을 두지 않았다.

정착금 또는 실업 보조금을 받는 기간은 수혜 액을 기준으로 하는 연금 보험료를 당사자와 연방 노동청이 반씩 부담하는 조건으로 연금 가입 기간으로 인정해 주었다. 그 외에도 이탈주민에 대해서는 취업 상담, 직장 알선, 구직 활동비 보조, 이사 비용 보조, 취업 장비 구입비 대부가 이루어졌다.⁴⁸⁾

라. 사회보장 혜택

이탈주민들에게는『연방사회보장법』에 따라 서독 주민에 준하는 의료보험, 연금 보험, 실업보험 및 산재 보험 혜택이 제공되었다. 연금 보험과 관련해서는 서독 이주 전 취업기간, 전쟁 또는 정치적 사유로 인한 구속 기간, 교육 기간, 실업

47) 김명화, “북한이탈주민의 실태 및 적응대책에 관한 연구” (고려대 석사학위논문, 1998), p.82.

48) 김명화, 상계논문, p.82, 이때 동구권 지역 거주자에 대해서는 취업을 사전 교육으로 독일어 과정 수강에 대한 의무가 부여된다. 단 이주 후, 최초 2개월 동안은 직업교육 참여여부 및 구직 활동여부와 관계없이 정착금이 지급된다.

기간 등이 모두 연금 기간으로 산입됐다. 그러나 1990년 5월 18일 동서독『화폐·경제·사회 통합 조약』이 체결된 이후 이주한 동독 주민의 경우에는 동서독 통합 경과 규정에 따라 동독 연금 규정을 적용하였다.⁴⁹⁾

산재 보험의 경우에 있어서는 동독에서 발생했던 산재에 대해서도 보험 급여 대상으로 인정됐으며, 의료보험의 경우에는 출산 지역을 떠나 2개월 이내에 입국한 자로서 정식 거주 허가를 받은 이후 3개월이 경과한 질병에 대해서는 급여를 받을 수 있도록 하였다. 또한 실업으로 실업 부조를 받는 이탈주민에 대해서는 서독 산재 보험의 수혜 자격을 부여했다. 그리고 산재 보험 당사자의 종사 업종이 출신 지역 재해 보험 적용 대상으로부터 제외되어 급여 혜택을 받지 못했을 경우라도 서독 제도에 상응하는 보험 급여를 지급했다.

그밖에도 기타 질병, 장애 등 특수 상황에 처한 이탈주민에게는 일반 서독 주민과 동등한 조건으로 생계비 및 거주비, 의료 보호를 비롯한 공공부조(Sozialhilfe) 차원의 지원을 제공했다. 특히 전 거주지에서 신체적 또는 경제적으로 막대한 불이익을 당한 이탈주민(전쟁 포로, 정치범 등)에 대해서는 사회보장 차원의 지원 외에도 별도의 피해 보상을 해주었다.

마. 교육 지원

서독 정부는 이주민의 학교교육, 직업훈련 교육을 위해 이들이 일반학교 및 직업학교의 교육과정을 이수할 수 있도록 함은 물론, 각종 연구교육, 직업전환교육, 언어, 직업 관련 세미나, 대학입학준비세미나 등에 참가 할 수 있도록 지원했다.

교육 관련 지원금에는 교육비 외 생계비, 기타비용, 보험비용 등이 있었으며, 지원금 신청은 서독 도착 즉시부터 24개월 이내에 할 수 있도록 했다. 지원 기간은 원칙적으로 36개월, 예외적인 경우에 한해 48개월까지 연장해 주었다. 한편, 연방 교육 훈련 촉진법에 의해서는 통상 30세 미만 이주민에 대해서는 대학 교육비를 지급⁵⁰⁾했으며, 학자들에 대해서도 학자로서의 경력에 도움이 될 수 있는 프

49) 김명화, 상계논문, p.84.

로그래를 계속 추진했다.

바. 각종 자격시험과 증명서의 인정

이탈주인이 취득한 각종 자격에 대해서 주정부는 서독의 자격시험과 내용 면에서 동등하다는 전제 하에 인정했다. 동등성 여부는 관계 인정기관이 결정했다.

이와 같은 기존 교육 내용에 대한 인정은 이탈주민으로 하여금 노동시장에서 균등한 취업 기회를 가질 수 있게 하며, 실업수당 및 실업보조금 수령액뿐만 아니라 연금 산정 기간 결정에도 도움을 주었다. 물론 학력 및 경력이 동서독간의 변화된 노동력 수요나 기술력 차이로 그대로 인정되기에는 제한적이었기 때문에 이주민의 실제 직업 정착에는 어려움을 발생시키기도 했다.

사. 서독 사회에의 동화 지원

이탈주민의 서독 사회에의 동화를 위해 서독 정부는 현지주민과 이탈주민이 파트너라는 관계를 설정하고 그들 스스로 체제에 자연스럽게 적응해 나갈 수 있는 방안 마련에 치중했다. 예를 들어 시민대학 프로그램에 이탈주민들이 현지주민과 만나 서로 대화할 수 있도록 했다. 즉 시민 대학(Volkshochschule) 수강자들을 대상으로 저녁 시간에 초등학교나 고등학교 강의실을 이용, 현지주민들도 참석한 가운데 대화의 광장(Stammtisch)을 열어 이주동기 및 상황, 독일 현지생활 등에 대해 토론할 수 있는 기회를 가질 수 있도록 했다. 여기에서는 먼저 주제 발표를 한 후 서로 질문을 하거나 일정 주제에 대한 영화나 비디오를 함께 보고 토론할 수 있도록 했다.

또한 시민대학에 참가하는 현지주민들과 이탈주민들이 같이 야외로 소풍을 가거나, 연방 의회, 박물관 등을 방문하면서 자연스럽게 대화할 수 있도록 했다. 그 밖에도 이탈주민들이 체육동호인단체(Sportsverein)에 가입하여 활동할 수 있게 함으로써 공동체 의식을 함양하고 접촉을 통해 자기발전과 성취욕을 북돋을 수 있도록 했다.

50) 백영옥, “북한이탈주민 대책연구” (서울 : 세종연구소, 1998), p.31.

<표 4-1> 동독 이탈주민 정착 지원 내역

거주지 마련	임시수용소 주택소개 복지주택 우선 입주권 제공	친인척이나 기타 연고를 통한 주택 구입이 불가능할 경우 주택건설법 제25조에 따라 동독 출신 이주민에게 5년 동안 주택 입주 혜택
생활 상담과 후견	새로운 생활환경 소개	
생활용품, 가구구입을 위한 지원	독신자, 2인 이상 가족 기본금 기타 가족 1인당	3,000DM 4,000DM 1,000DM 최고액 10,000DM
학력 인정	동독 취득학교 졸업증명서나 직업교육 자격증명서	연방실향민법 (Bundesvertriebenengesetz: BVFG)
교육 촉진금 지원	교육기간동안의 생활보조비보조	연방교육촉진법 (Bundesausbildungsförderungsgesetz)
대졸자 사회진출 보조	직업 정착 지원	학업추가 이수 시 장학금 지원
자녀 수당	자녀수에 따라 양육비 지급	연방자녀수당법 (Bundeskindergeldgesetz)
사회 복지 지원	의료보험, 질병급부, 연금보험 실업보험 실업수당 산재보험 전쟁희생자 원호 사회보조	- 질병보험법에 따른 질병보험 급부금 수혜 - 연금법에 다른 개별적 급부금 수혜(동독, 동베를린에서의 기여금 불입기간 포함 산정, 자영업자의 기여금 추가 납입 시 연금대상에 포함) - 동독에서의 실직기간, 정치범으로서 구류기간, 자영업기간도 취업기간에 포함 산정 - 단체협약임금의 63% - 서독 보험법에 따른 급부제공 - 연방 원호법(Bundesversorgungsgesetz)에 의한 원호 - 생계비 지원, 주택임대료 지원, 난방비 보조금, 의복과 가구에 대한 보조금

* 자료 : 김영윤, “동독 이탈주민에 대한 구서독 정부의 정책”
(북한이탈주민 보호담당관 교육자료, 2003. 4. 18.)

연방 및 주정치 교육센터(Bundes-und Landeszentrale für politische Bildung)와 동화 대책 담당 단체들은 이탈주민들로부터 참가 신청을 받아 주말 세미나 같은 것을 마련했다. 세미나의 주제는 일반적으로 시민사회의 기능과 역할, 학교와 교육, 직장 생활, 법률과 경제문제, 보건, 교회와 종교, 휴가와 여가 선용을 비롯하여 교육과 문화 등 다양했다. 그러나 정치교육과 관련해서는 사회주의 이데올로기를 버리고 새로운 자유민주주의 사상을 주입시키기 위한, 다시 말해 소위 사상 전환 교육은 실시하지 않았다. 이는 이데올로기가 중요하지 않았기 때문이 아니라, 이탈주민들이 민주 시민으로서 모든 것을 자체적으로 판단·결정하고 직

접 해결할 수 있게 하는 데 역점을 두었기 때문이었다. 특히 동독 출신 이탈주민들에 대해서는 서독의 메스미디어와 동·서독 간 친지 방문, 전화, 우편 교류 등을 통해 서독 체제와 사회에 대해 이미 상당한 정도로 알고 있었기 때문에 정치사상 교육이 불필요하다고 판단한 측면도 있었다. 그렇지만 연방주의 정치·행정기구 및 그 기능 등에 대해서는 학습이 필요할 것으로 판단, 정치교육에 참가할 수 있도록 했다.⁵¹⁾

이탈주민을 위한 사회 동화 프로그램은 정부에 의해 직접 마련 실시되지 않고, 민간단체가 독자적으로 자문, 세미나 및 기타 동화 프로그램을 마련 운용하되, 국가는 이들 단체를 재정적으로 지원하는 방법을 취했다. 동화 프로그램을 운용한 민간단체로는 카리타스(Karitas Vand), 신교 교회(Diakonisches Werk), 근로자 복지 단체, 신교 교회청, 독일 개톨릭 난민 협의회 및 아커나 협회(Ackermann-Gemeinde)등이 있으며, 이탈주민에 대한 서독 정부의 정책은 이탈주민이 가능한 한 빠른 시일 내에 서독 주민들과 동등한 생활을 영위할 수 있게 했다는 측면에서 볼 때 크게 성공한 것이라고 할 수 있다. 물론 이탈주민들에게는 차별화 된 이주 동기, 체제의 상이성, 이탈주민의 적응력을 비롯하여 서독 주민의 동독 주민 이주에 대한 차별적 반응 등에 따라 서독 사회에 정착하는 데 겪는 일반적 어려움이 없었던 것은 아니다. 그러나 앞서 언급한 서독 정부의 이탈주민에 대한 제반 정책은 그와 같은 변화된 환경으로부터 발생하는 어려움을 극복하는데 크게 기여했던 것으로 판단된다. 합법 이주민이나 탈출 이주민에 관계없이 모두 독일 국민으로 간주하여 수용했던 정책은 이들의 서독 사회 적응력에 크게 기여했으며, 서독의 사회보장제도 또한 이들에게 서독 주민과 다름없이 경제적인 안정을 이룰 수 있는 바탕을 제공해 줌으로써 서독 사회에의 적응을 가속화시키는 원동력이 되었으며, 서독의 이탈주민에 대한 정책은 생존이 뒷받침된 상황에서 누구든지 자신의 능력을 최대한 발휘할 수 있도록 하는 사회적 환경 속에서 추진되었다는 점에서 우리의 관심을 불러일으키기에 충분하다.

이탈주민의 효율적 정책 추진은 바로 이탈주민에 적용하는 법·제도가 누구에게나 동등하게 적용되어야 함과 동시에 사회보장제도를 통한 자연스러운 정착 지원이 이루어질 수 있게 하는데 있음을 일깨우고 있는 것이다.

51) 김영윤, 전계 교육 자료, p.7.

제 2 절 이스라엘 정부의 정책⁵²⁾

1. 이주민 정책

이스라엘은 잘 알려진 것처럼 이주민에 의해 건국된 국가이다. 따라서 건국 초기부터 ‘유대인 협회(Jewish Agency)’라는 기관을 통해 해외에 거주하는 유대인들의 국내 이주를 수용해 왔으며 1968년에 이주민부(Ministry of Immigrant Absorption)를 내각에 신설하여 이주민 수용을 위한 정책을 수립하고 실행해 왔다.⁵³⁾

이스라엘의 이주민 정책은 기본적으로 첫째, 해외에 살고 있는 유대인은 그가 어디에 살았던지 이스라엘로의 이주가 무조건 허용되며, 둘째, 시온주의에 입각하여 이스라엘이라는 국가 안에 통합하려 했고, 셋째, 해외 이주민들이 중류 사회에 편입되도록 지원하여 이들이 정착에 실패하여 하층 계급으로 전락하는 것을 막고자 하는데 중점을 두고 있다.⁵⁴⁾ 이러한 이주민 정책의 영향으로 1989년 사회주의권의 붕괴로 구소련 지역 등으로부터의 이주가 급증하기 전까지 대부분의 이주민들의 이스라엘의 사회에 잘 적응하였다.⁵⁵⁾

최근 발표된 논문에서 구소련 출신의 이주민들이 이스라엘의 직업적 편입을 향상시키는데 가장 중요한 역할을 한 것은 구소련에서의 이전 직업이나 교육보다 정부가 개입하여 실행된 직업 재훈련이라고 밝히고 있다. 또한 직업 재훈련 프로그램에 참여한 사람들이 참여하지 않은 사람보다 이주 전에 더 높은 수준의 직업을 가졌던 것이 사실이지만 그들 사이의 직업적 격차는 전자가 직업 재훈련에 참여한 이후 증가하였다.⁵⁶⁾ 이는 이스라엘 정부의 이주민들의 취업 및 사회 적응 정책이 효율적으로 작동하고 있음을 나타내 주는 것이다.

52) 박내석, 전계논문, p.36.

53) 광혜룡, “북한이탈주민 현황과 문제에 관한 연구” (명지대학교 박사학위논문, 2002), p.113.

54) 최보선, “탈북 주민 문제와 이스라엘의 이주민 정책,” 『통일경제』, 제26호 (현대경제사회연구원 1997. 2), p.100.

55) 임상순, “북한이탈주민 지원 정책에 관한 연구” (서강대학교 대학원 석사학위논문, 1999), p.35.

56) 광혜룡, 전계논문, p.115.

이 기간 동안, 실업률이 1991년 38.5%에서 1995년 9.6%로 감소하였고, GNP가 35%나 성장한 점은 이들의 이스라엘 사회 적응이 개선되고 소득이 향상되는 정착 양상을 보이는 것이다.⁵⁷⁾

2. 이주민 정책 담당 기관

이주민들의 적응·지원 정책을 수립하고 총괄 집행하는 전담 부처인 이주민부는 이주민이 이스라엘에 이주 후 최초 3년 동안 경제적 직업적 사회적 문화적 통합을 책임지는 부서이다(주택지원의 경우는 5년간 지속).⁵⁸⁾

이주민부는 지원 조정실(Absorption Service Division) 기획 연구실(Planning and Research Division) 주거 지원과(Housing Absorption Department), 고용 지원과(Employment Absorption Department), 복지사업과(Welfare Service Department) 사회 통합과(Social Integration Department), 히브리어 교육과(Ulpan Department : Ulpan Class 교육문화부와 연계 운영) 대학생국(Student Authority), 연구기술자 지원센터(Center for the Absorption of Scientists) 등의 부서가 있어, 이주민이 자격이 있는 동안 예방적이고 지원적인 조치를 통해 이주민의 취약 집단의 초기 보호를 제공하며, 이주민의 교육적 상황에 가장 적합한 교육기관을 발견하여 제공하고, 이주민 스스로 구직할 수 있도록 기회를 마련하며, 실패하면 도움을 제공하는 등 총괄적으로 집행한다. 정책의 기본 방향이 일방적 지시보다 도와주는 전략으로 스스로 구직할 수 있는 이주민의 상태를 분석하고 그들의 구직 능력 배양에 정책을 집중한다. 이주민들의 사회 적응이 개인적 상황 사회적 상황(분위기), 경제적 전망에 따라 달라질 수 있기 때문에 이들의 적응 과정을 끊임없이 모니터 한다.

이주민부는 5개의 지역(Jerusalem, Tel Aviv, Central, Haifa, Beersheva)에 지부(District Office)를 가지고 있으며 각각의 지부는 지소(Branches)들을 두고 있다. 이주민부는 각 지소에서의 일을 조정하는 지부에 더 큰 권위를 이양하는 업

57) 백영욱, 전개논문, p.20.

58) 정지영, “이스라엘의 민족 흡수정책 연구” (고려대학교 석사학위논문, 1999), pp.9-10.

무 재조정 중에 있으며, 중앙과 지역 조직이 상호 연계 하에 이주민 지원 업무를 수행하고 있다. 지부는 전국적으로 산재해 있는 동화지원센터(Absorption Center), 이주민 숙박소, 출판(히브리어 교육 과정)에 있는 이주민들을 상대한다. 공항에 도착한 이주민들에게 관리들이 신속하게 접근해서 각 이주민들의 독특한 상황에 주의를 기울이고 차별 없이 편안하도록 서비스를 제공함으로써 공항에서부터 이주민들에게 사회 적응에 필요한 정보의 제공이 용이하다.

3. 취업 지원 형태

취업 지원의 형태는 크게 3가지 형태 즉 직업훈련 및 재훈련, 보조금 지급제도, 창업 지원으로 구성되어 있다. 이주민의 개인별 특정 및 희망에 따라 가장 적합한 방식이 선택되어 개별 이주민의 취업지원 형태와 내용이 달라진다.

이주민부는 이전에 가졌던 직업 예컨대 임학, 포도주 양조학, 철도 엔지니어 등과 같이 현재 수요가 없는 상태인 이주민을 위한 직업 훈련 및 재훈련 과정의 재정을 집행하거나 돕는다. 이과정의 많은 참가자가 과학 기술과목의 교사가 될 것을 격려 받는다. 왜냐하면 예를 들어 기술자들은 고등학교에서 수학, 물리, 전기를 가르칠 수 있는 유능한 후보자이기 때문이다.

그런데 높은 인적 자원으로 분류된 이주민을 다룰 때에 재훈련 프로그램은 인적 자원의 이동과 성공적인 이주에 공헌한다는 것을 나타낸다.

가. 직업지도와 구직 센터

이주민부는 각 구역에 하나씩 4개의 센터를 운영하는데 이곳은 개인적인 이유로 취업에 어려움을 겪는 이주민을 위해 훈련과 지원을 제공한다. 이주민들은 히브리어를 배우고, 직업훈련을 받고, 개인적인 창업 지원을 받는 동안 그 센터에 4개월 간 머무를 수 있다.

이주민 중 예술가와 운동선수들은 기술을 발전시키거나 장비를 획득하도록 지원을 받는 특별 집단이다. 예를 들면 배우에게는 소리 수업, 작가들에게는 번역 서비스, 운동선수에게는 코칭을 할 수 있도록 배려한다.

나. 창업 지원

이주민부는 이주민의 15%가 그들 자신의 일자리를 기꺼이 창업하거나 할 수 있다는 사실을 보여주기 때문에 개인적인 동기 유발을 격려한다. 부가적인 일자리 수천 개를 만들며 그 나라의 산업과 사업을 발전시키는 이러한 가능성을 환영한다. 따라서 이주민의 자본 부족과 지방 경제의 익숙하지 못한 것을 극복하도록 지도한다.⁵⁹⁾

다. 직접 적응

이주민들의 자율성을 극대화한다는 취지에서 고안된 직접 적응 방식은 각종 지원 조치를 하나로 묶은 종합 대책(Absorption Basket)으로 이스라엘 사회가 이주민 동화를 위하여 광범위한 서비스를 제공하는 공식 체계와 비공식 체계가 병행하면서 발전할 수 있는 단계에 이르렀다는 자신감의 반영이기도 하다. 새로운 접근인 직접 적응 하에서 이주민들은, 자신에게 맞지 않는 삶의 방식과 장소가 이주민부에 의해 선택되는 것보다 그들이 원하는 방향으로 스스로 선택·적응하는 것이다. 직접 적응은 5가지의 특징을 갖는다.

첫째, 선택의 자유를 보장하고, 둘째, 적응할 수 있도록 자원을 제공하며, 셋째, 구체적인 간격을 두고 지원하며, 넷째, 이주민에게 친척의 영향을 유도하고 그들과의 통합을 추구하며, 다섯째, 이스라엘 사회의 영향과 일상의 삶에 바로 이주민을 노출시킨다.

이에 따라 직접 적응 방식의 종합대책은 첫째, 호텔 숙박 알선, 아파트 물색, 기본 경비 제공 등 초기동화 조치 둘째, 1년 치 임대비 셋째, 주거비용(세금, 전기, 가스 비용 등) 보조 넷째, 히브리어 학습 기간을 포함하는 최초 6개월간의 생활비 보조 다섯째, 자녀 교육비 보조 여섯째, 기본 가구 구입비 등을 하나의 패키지로 지원하는 방법이다.

종합 대책에 포함된 지원금의 20%가 이주민들의 귀국 즉시 지급되며, 이는 3개월간의 집세와 최초 생활비에 해당한다. 나머지는 이주민이 자신의 주소와 은행 계좌를 이주민부에 통보한 후에 이주민의 계좌에 입금시킨다. 이 방식은 이주민의 선택의 자유를 보장하고 이주민부와 이주민의 접촉을 최소화함으로써 지원업무

59) 광혜룡, 전개논문, p.117.

를 단순화시키고, 관료적 형식주의를 배격했다는 점에서 긍정적인 평가를 받고 있다. 그러나 유대 정신과 유대어에 익숙하지 못한 이주민에게는 적합하지 않은 것으로 분석되었다. 왜냐하면 자율성에 근거하므로 이스라엘 사회에 적응할 수 있는 능력이 어느 정도 구비되어 있지 않을 경우 실패할 가능성이 높기 때문이다. 모든 프로그램이 이주민에게 같은 정도로 영향을 미치는 것은 아니다.

이주민 고용주에게 보조금을 지급하는 것은 이주민의 소득 향상이라는 측면에서 직업 재훈련 프로그램보다 덜 효율적이다. 재훈련 프로그램이 보조금 제도나 창업자금 지원보다 가장 효율적이고 영향력이 있다.

재훈련은 구체적인 고용 기관과 관련되어 있지 않고 일반적 수준의 지식과 기술을 훈련생에게 제공함으로써 폭넓은 전이성을 갖는다. 대부분의 정부 훈련과정은 이런 형태이며 사내 훈련이나 현직 훈련이 아니고, 이주민에게 공식적인 증명서를 제공한다.

이주민에 대한 보조금 제도는 대부분의 경우에 구체적인 회사에서 요구되는 지식과 기술은 교육생들한테 제공하므로 다른 회사로 전직할 때 활용도가 떨어질 위험하며, 또한 공식적인 자격증이 없다. 보조금의 기한이 제한되어 있기 때문에 기한이 종료된 후에 새로 습득한 기술의 전이성이 낮기 때문에 소득이 적다.

여성 이주민들의 재훈련을 통한 취업 기회의 증가로, 고용주들이 공적인 재훈련을 더욱 요구하게 한다. 왜냐하면 남성 이주민들과 비교해서 여성 이주민들을 고용함에 잠재적 위험을 감소시키기 때문이다.

여성 이주민은 고용주에게 보조금을 지급하는 것보다 재훈련을 통해 취업하는 것이 유리한데 반해, 남성에게는 보조금 지급이 더 유익하다. 고용주를 위한 보조금이 재훈련이나 증명서를 필수적으로 포함하지 않기 때문에 재훈련에 의해 얻은 기술의 전이성이 자격증을 제공하는 외적인 구조에서 여성들에게 좀더 유익하다고 볼 수 있다.

재교육 프로그램에 참여할 때 유익할지라도 사회적 수준이 낮은 상태에 있는 이주민들에게는 재훈련 프로그램 참여가 낮다는 것에 주목해야 한다. 또한 정부나 비정부 기구의 지원을 받은 사람들은 더 높은 소득을 얻는데 유익한 것으로 나타났다.

대규모 이주민 유입 사태에 공적인 개입의 충격으로 나타난 영향이 이주민뿐만

아니라 다른 사회적 상황에도 마찬가지로 관련될 수 있다. 이것은 어떤 종류의 개입이 다른 사회적 상황에도 마찬가지로 관련될 수 있다. 이것은 어떤 종류의 개입이 다른 가난한 집단의 기회를 개선시키는 것에 잠재력이 있다는 경쟁의 기초를 제공한다.

대규모 프로그램에 있어 참여는 자발적이고 프로그램의 참여가 실행의 중요한 측면이라는 것을 강조한다. 이주민들 사이에 각 직업적 분류에 편입하는데 유용한 영향력을 주는 높은 수준의 기술이 필요하다.

라. 기타 사회복지 지원

사회 복지를 위해 ‘사회 통합과’와 ‘복지사업과’의 기능을 중점적으로 살펴 보겠다.

(1) 사회 통합과

이주민의 신속한 통합은 사회에서 제공되는 지원에 주로 의존하기 때문에 이스라엘 사회는 현재 수십만의 이주민들의 적응을 도와주기 위해 동원되어 왔다. 사회 통합과는 여러 수준의 적극적 지원을 제공한다. 우선적으로 이주민 적응의 결정적 중요성에 대해 설명해주고 이에 대한 비이주민(일반 이스라엘인)들의 인식을 높여주는 것이다.

사회 통합과는 이스라엘 거주민들이 오랜 기간에 걸쳐 이주를 부정적인 측면에서 긍정적으로 수용하도록 노력해 왔고, 그 결과 이주민들을 지역사회 발전을 위한 지렛대로 인식하게 되었다. 사회 통합은 5년의 과정인데, 주택을 제외하면 다른 적응의 측면들은 3년이다. 이 기간 동안, 자원 봉사 조직을 통해 모집된 수천의 자원 봉사자들의 지원을 받아 이주민들의 통합 욕구를 자극하려고 노력한다. 이주민들이 갖고 있던 기존 문화적 유산의 중요성을 인식하여 무조건 이스라엘 사회에 용해되는 것을 주장하는 대신 각 집단의 유산과 독특성을 보존하도록 한다. 예를 들어 사회 통합과는 에티오피아 출신 유대인들의 민속을 고무시켰다.

종교 활동에 있어 대부분의 최근 이주민들은 수십 년 동안 유대교 전통과 접촉하지 않은 채 지내왔다. 이주민부의 반응은 유대교 명절에 관한 정보, 유대교 유산에 관한 세미나, 역사적인 유적지 여행을 포함하는 종교적 활동을 제시한다.

(2) 복지 사업과

복지 사업과는 이주민들이 실제로 필요한 도움을 확실하게 받도록 관련 기관과의 협조 하에 특별 집단을 적합하게 조치하도록 한다.

(가) 교육 및 종교, 군복무 지원

교육 문화부와 연계 하에, 이주민 학생의 욕구를 고려하여 그들의 학교생활에서의 적응을 확실하게 한다. 재정적인 지원, 개별적인 장학금, 교육적으로 풍부하게 함, 강화프로그램, 취약 집단에 대한 넓은 범주의 프로젝트, 이주민 가족의 상담 및 지원을 제공한다. 적응 지원에는 학교비용(등록금, 서비스비, 교재대, 여행비, 문화 활동 및 개인적인 용돈)에 대처하는 보조금을 포함한다.

보조금은 충분치 않아서 복지사업과는 예외적으로 학습 장애 및 적응 장애를 갖는 학생들에게 개별적인 장학금을 지불했다.

풍부하게 하는 프로그램은 역사, 영어, 이스라엘 지리, 1단계 준비, 입학 허가를 위한 별도의 준비, 컴퓨터에 의한 영어 학습 등의 과목과 미취학 프로그램의 강화를 포함한다.

교육부는 여름 울판⁶⁰⁾의 생활에서 부가적인 풍요롭게 하는 활동들을 제공하였으며, 1990년 여름 울판의 생활이 과거에는 3주인 것을 6주로 연장하였다. 이유는 이주민 학생의 교육적 요구에 부응하고 부모들의 울판에서 생활하거나 직업적인 훈련과정에 참여하는 경우 그 아이들을 위한 조직화된 학습 환경을 제공하기 위해서이다. 여름 울판의 생활 속에서 참여자들이 이스라엘에 친숙해지기 위한 활동, 이벤트, 소풍, 그 외 여러 가지 프로그램의 경비를 제공한다.

러시아어 사용 이주민들을 위한 집단 상담가들을 훈련하는 안내 프로그램을 시행하였다. 평균 5년 이상 이스라엘에 거주한 이 상담가들은 이주민 부모들이 이스라엘 학교 체제와 다양한 체계 및 서비스에 잘 대처하며, 이주민 아동의 적응에 수반되는 심리적·사회적 어려움에 잘 대처하도록 도와준다.

군대 담당 부서는 이주민들의 군복무 기간 동안 그들을 다루고 모니터하고 지원한다. 에티오피아에서 온 750명을 포함해서 약 1200명의 이주민 군인들은 군복무를 하였다. 이주민 군인들의 삶을 향상시키기 위한 재정적인 지원, 군복무 기간

60) 울판이란 히브리어 교육과정으로 대부분의 이주민이 56개월 동안 이 울판을 매개, 이스라엘 사회에 편입되고 있다.

동안 이주민 권리의 중지와 주택 대출 및 전세금 지불의 도움 등을 포함한다. 에티오피아로부터 온 부모 없는 군인들은 주택, 가구, 다른 일용품과 가정생활을 꾸미기 위한 재정적 지원을 얻는데 도움 받을 자격이 있다. 대상 군인들을 돌보는 것은 청년 알리아(유태 학교)의 학습 마지막 학년에 시작하며 에티오피아 이주민들의 특별 과정을 포함한 사전 예비 입대를 통해 계속한다.

이 부서는 부모 없는 이주민들의 군 제대 후까지 돌봄을 확대하여 그들을 시민 생활로 재통합하도록 도와주고 직업훈련으로 이끌었다. 이러한 행동들은 군대와 제대 군인 지원 사무소와 협조 하에 이루어졌다.

(나) 의료 지원

이주민부는 이주한 날로부터 6개월 동안 완전한 의료보험(엠블런스 치료, 의료 지원, 입원)을 모든 이주민에게 제공한다.⁶¹⁾ 이러한 서비스는 이주민에 의해 선택된 네 개의 건강 자금 중 하나를 통해서 제공된다. 에티오피아에서 온 이주민들의 특별한 필요의 관점에서 이주민부는 그들에게 6개월을 더 보장하여 12개월 동안 지원하도록 결정했다.

의료 지원의 중요한 특징은 첫째, 다양한 기관과의 협조(건강기금들, 국가보험, 보건부) 둘째, 이주민들의 건강 보험 권리로서 그들을 위한 상담 및 지도 셋째, 실제 현장에서의 규범과 방법에 대해서 돌보는 자와 사회사업가들에게 행하는 교육과 지도 넷째, 이주민들의 변화하는 욕구에 따른 의료의 실제 향상을 들 수 있다.

처음 6개월 후부터 해당 기간 3년말 까지 여러 가지 이유(연령, 질병, 물리적 장애, 실직 등)로 의료 기금에서 거절된 이주민을 대처할 특별 의료 보험 계획을 유지한다. 보건부와 노동 및 사회문제부에 의해 실행된 조치는 이주민들의 매달 소득에 따른 수수료(보험료)로 입원을 포함한 충분한 사용을 제공한다. 이것은 최근의 이주민 추세를 반영하지 못하는데 이는 새로 도착한 대부분이 최초 6개월 간의 조치로 해결되기 때문이다.

부서 참모 위원회는 보험이 보장되지 않는 이주민들의 특별한 호소를 다룬다. 몇몇은 악성종양 및 신장 질환 같은 질병으로 고통 받고 있는데 이는 의료보험이

61) 최보선, 전개논문, p.109.

거절되었기 때문이다. 또한 몇몇은 의료 기금에 속해있지만 기금이 처리할 수 없어 특별 조치가 요구된다. 그들 자신의 이유(태만, 망각, 보험료의 적시 미납 등) 때문에 의료보험이 되지 않는 사람들이 있다. 위원회는 개인의 보험이 되지 않는 이유와 그의 사회경제적 환경을 고려하여 각 경우를 논의, 조치하였다.

제 3 절 베트남 정부의 정책⁶²⁾

1. 베트남의 난민 처리

베트남 난민 처리에 관한 구체적인 대책의 수립과 실시는 크게 세시기로 나눌 수 있다.⁶³⁾

제1기(1969~1979년)는 유엔난민고등판무관(UHCR)등 국제기구가 베트남 난민문제에 본격적으로 개입하기 이전 베트남 인접 국가들에 의해 난민에 대한 인도적인 구호 및 지원이 이루어진 시기이다. 이 시기에 주안점은 난민 수용소를 건립하여 난민을 임시로 수용하고 이들을 심사하여 서방 국가들에 정치적 망명을 주선하는 일이었다. 대부분 개발도상국가인 인접 국가들은 계속된 난민유입을 감당하기 어려운 형편으로 강력하게 유엔과 국제사회에 책임분담을 요청하기에 이른다.

제2기(1979~1989년)는 보트 피플에 대한 인도적 처리를 주장하는 국제 여론과 동남아 국가들의 비용분담 요구에 직면하여 UNHCR과 미국 등 서방국가들은 1979년 『제1차 인도차이나 난민에 관한 국제회의』를 개최 하게 되었다. 그 결과 고통분담 및 조정방침에 따른 『순차적 출발계획』(Orderly Departure Programme: 이하 ODP)이라는 것이 마련되었다.

ODP란 안전하고 합법적인 이주를 위한 공식통로로, 베트남에서 정규 출발절차와 계획을 통한 이주가 가능하도록 함으로 베트남인들이 불안한 상태에서 비밀리에

62) 광혜룡, “북한이탈주민 현황과 문제 : 사례와 지원방안,” 『한국학술정보』, 2005, p.109.

63) 제성호, “베트남 탈출난민에 대한 국제적 보호 : UNHCR의 활동을 중심으로,” pp.4-6.

보트로 나라를 떠나는 것을 국제사회가 줄이려고 노력한 결과이다. ODP는 제3국 재정착을 위한 신청 마감일의 엄격한 실시와 난민캠프의 폐쇄로 난민유출 동기를 줄이려고 노력했고 현실적으로 베트남 탈출자들의 수를 감소시키는 등 가시적인 성과를 거두었다. 그러나 ODP의 본래의도와 다르게, 베트남 정부가 탈출한 베트남인들의 본국 가족에게로의 달러 송금을 막지 않아 사실상 난민의 불법 탈출을 묵인한다는 점에서 악용된다는 비판이 제기되기에 이른다.

제3기(1989~1999년)는 CPA의 실행이 중요 특징이다. 1975년 사이공 함락 이후 등장한 초기 베트남 난민은 정치적 박해를 피해 달아난 경우가 대부분이지만, 1980년대 후반 이후 시작된 대량의 난민은 경제적 빈곤함으로 인한 것이 주된 이유였다.

베트남 정부가 난민들의 유출을 묵인 또는 방조하고 인근의 국가들은 계속된 경제적 난민(Economic Refugee) 수용을 거부하게 되었다. 그래서 동남아시아의 국가들은 새로운 베트남 난민들을 본국으로 되돌아가도록 위협했다. 이런 상황 하에서 근본 문제해결을 위해 국제사회는 1989년 6월 제2차 인도차이나 난민회의를 소집하였다. 회의에 참여한 아시아의 첫 번째 망명국가들, 서구의 재정착국가들, 그리고 유엔난민고등판무관은 포괄적 행동계획(the Comprehensive Plan of Action for Indo-Chinese Refugees: 이하CPA)에 동의하였다. 베트남으로부터의 모든 망명 추구자들은 난민요청의 권리가 주어졌고, 그 지위가 개별적으로 심사되어졌다.

CPA는 보트 피플을 위한 전면적인 재정착문제를 조정하는 것으로 다음의 내용을 포함하고 있다.⁶⁴⁾

첫째, 모든 베트남 탈출자들은 우선적으로 일차적 피난처에 도착할 수 있어야 하며 도착 후 난민자격심사를 받아야 한다.

둘째, 난민이라고 판정된 자들은 제3국 재정착할 수 있다. 그러나 난민 자격을 받지 못한 이들은 UNHCR의 보호 하에 본국으로 돌려 보내진다. UNHCR은 이들이 탈출했던 것으로 인해 본국에서 불이익을 당하지 않도록 노력한다.

64) 광혜룡, 전계서, pp.161-162.

셋째, CPA 프로그램은 UNHCR에 의해 계획되어야 하며, 귀환자들에게는 재건 원조를 제공한다.

넷째, ODP의 기준과 과정을 확대하며, 이산가족이 재결합한 경우와 난민자격을 가진 자들의 합법적 이주를 원활히 하기 위해 난민인정 절차를 간소화한다.

다섯째, 탈출만 하면 당연히 재정착될 것이라는 잘못된 믿음으로 인한 탈출을 막기 위해 ‘대규모 홍보 캠페인’을 베트남에서 착수한다.

CPA는 난민인정을 받지 못한 베트남인들의 자발적인 귀환과 귀환자들의 성공적인 재정착에 초점을 맞추고, 재정착의 성공을 위한 감시활동 및 방문을 UNHCR이 수행하도록 하였다.⁶⁵⁾

난민인정을 받은 경우 재정착이 제3국에서 이루어졌는데, 아시아 각국들은 일본을 제외하고는 그들을 항구적으로 받아들이는 것을 거부했기 때문에 난민 모두는 서구에 재정착하도록 받아들여졌다. 비난민들은 1999년 3월까지 궁극적으로 베트남에 돌아가야만 했다. 그래서 11만 명의 비난민 보트 피플은 베트남에 돌아갔다. 비록 대부분은 난민으로서의 정당한 주장을 갖고 있지 못했다고 판단되지만 UNHCR은 이 복귀자들에게 실질적 재정지원을 하여 왔다.⁶⁶⁾

베트남으로의 본국송환 시, UNHCR은 송환자들이 월남을 불법적으로 떠난 것 때문에 처벌받지 않고 그들의 재통합에 잘 따라가는지를 입증하기 위해 베트남에서의 송환자들을 심도 깊게 감시하였다. 1999년 3월에 송환자의 45%가 UNHCR 직원에 의해서 감독되었다.

UNHCR은 베트남 정부가 복귀집단들을 처형하지 않았으며 이들을 차별하지 않았다는 것에 만족하였다. 덧붙여서 송환프로그램을 통해서 UNHCR은 복귀자들을 흡수하는 지역 정부의 능력을 끌어올리는 700개의 작은 발전계획의 실행에 자금을 대었다. CPA는 최초 망명국가인 아세안의 시각에서는 1996년 7월 1일에 공적으로 종식되었고 홍콩에서는 1년 후에 종식되었다. 이 송환 프로그램을 완결하는 데 UNHCR은 베트남에서의 활동을 단계적으로 축소하였다.

65) 김미림, “난민문제와 UNHCR의 역할” (숙대대학원 정치학석사학위논문, 1995), p.82.

66) 광혜룡, 전계서, p.163.

2. 베트남에서의 UNHCR과 MOLISA의 활동

전쟁 중이던 1973년부터 유엔난민고등판문관(UNHCR)이 업무를 보기 시작했으며, 북쪽에 건축자재 및 옷감을 보냈고 남쪽에는 전쟁으로 황폐화된 쿠앙트라이 지방에 농민이 재정착하도록 도왔다. 1975년 전쟁이 종식된 지 몇 주 이내에 UNHCR은 파괴된 각종 시설물 우유공장, 학교, 공장, 병원, 도로와 교량을 건설하는 데 도움을 주었던 하노이에 사무실을 열었다. 또한 내전을 피해 피난 온 캄보디아 난민들을 도왔다.

1979년 5월 UNHCR와 베트남 정부는 제네바에서 소위 보트 피플들의 통제되지 않는 탈출의 대안으로서 정상적인 출국프로그램(ODP)을 세우는 데 합의하였다. 이 기관은 가족 재결합과 국제이민조직체의 다른 인도주의적 경우를 다루었을 때, 베트남으로부터 안전과 합법을 보장받아 33만 명 이상이 이주하도록 도움을 주었다.

이주 프로그램의 성공에도 불구하고 베트남인들은 다른 수단으로 조국에서의 탈출을 계속했다. 1989년 약 70여 개의 국가는, 특히 재정착 국가로서 아시아는 베트남 난민에 대한 동정심이 떨어지는 가운데 비밀 탈출을 금지한다는 CPA를 채택하였다.

지역의 수도에서는 도착한 베트남인들이 계속 수용되었지만 검문 절차를 통해 보트 피플 가운데 누가 1951년 협약에 따른 난민으로 인정받는지 결정하도록 하였다. 3억 5천 만 불의 국제기구 비용 하에 1996년에 CPA가 종식되기 전까지 대략 50만 명이 서구에 정착되었다. 베트남은 모니터하는 것을 수용하는 데 동의하고 UNHCR은 역사상 복귀운동에서 가장 심도 깊은 평가를 시작했다. 모니터는 난민이 거주하는 주택을 직접 방문하고 가구별로 실시하고 있다. 난민과 당국 간에 무슨 문제가 있지 않는가, 아동의 취학에 문제가 있지는 않은가 여부를 확인하고 있으나, 모든 가구를 100% 확인할 수 없는 형편이라고 한다. 1999년 중반까지 UNHCR의 베트남어 구사 모니터 요원 7명은 11만 명의 복귀자 중 40% 이상을 개별적으로 방문해 왔다. 한편 베트남에 돌아온 자들 중에는 베트남 국내법을 위반한 범법자들이 많은데, UNHCR은 이들의 귀환 후 상황을 사안별로 모니터하고 있다. 특히 UNHCR은 탈출 전 범죄행위를 한 귀환자의 경우 이들이 경미한 처벌을 받도

록 노력하고 있다.

UNHCR은 베트남 정부 내에서 귀환난민의 재정착을 전담하는 부서인 『노동이민문제 및 사회사업부』(Ministry of Labor Immigrant and Social Affairs: MOLISA)와 지방에 설치되어 있는 MOLISA 지부와 긴밀히 협력하여 베트남 난민들의 귀환에 관련된 재정지원, 행정절차 협의, 사후 재정착 실태 확인을 비롯한 지원을 제공하고 있다. 이 두 기구간의 관계는 다음과 같다.

UNHCR은 귀환자들이 많이 몰려드는 21개 성(province)에서 연 300만 달러에 이르는 재정으로 Micro-Project라는 귀환자 정착지원프로젝트를 운영하고 있다.⁶⁷⁾, UNHCR은 이 프로그램에 대한 제안서를 중앙 및 지방 MOLISA를 통해 전달받는다. UNHCR은 6개월마다 귀환자 정착지원을 위한 프로젝트가 실시되는 현장을 직접 방문하여 확인, 감독, 평가 등의 임무를 수행한다. 그러나 프로젝트의 구체적인 집행은 MOLISA를 통해 이루어진다. UNHCR이 선호하는 지원분야는 지역사회에 필요한 개발 프로젝트이며, 이러한 사업에 우선순위가 부여된다.⁶⁸⁾

베트남에서 25년 동안 UNHCR은 1억 천3백만 불을 소비하였다. 이 비용의 내역은 망명이 거부된 자의 복귀를 위해 7천백만 불을, 재통합을 위해 3천5백만 불, 또한 대략 6백여 개의 작은 마을 발전 계획을 추진하는 데 천4백만 불 등으로 쓰였다. 예를 들면 하노이 외곽에 있는 축산 농장은 수도에 닭과 계란 공급을 계속한다.

UNHCR의 역할에 대한 계속된 인식이 있어 왔고 그 업무가 정부 범주 내에서 빈번하게 언급된다. 보트 피플의 드라마가 계속됨으로 UNHCR의 현장 직원 카이 닐슨은 상황이 처음에 매우 어려웠고 복잡했다고 말한다. “이제 우리는 방해받지 않는 접근을 하였고 전에 백인이 한 사람도 가 본 적이 없는 마을을 갔지만 우리의 선한 의지로 인해 좋은 이상을 받았다. 우리는 정직한 중계자들이었다.”⁶⁹⁾

탈출 초기 연도에 대부분의 난민들은 남부 베트남에서 나왔다. 1980년대 말까지

67) UNHCR은 상당한 숫자의 난민을 받아들인 지역사회에 세부계획(Micro-Project)의 형태로 원조를 제공하고 있다. 여기서 세부계획은 많은 수의 귀환자들을 받아들인 마을과 지역사회에 건강, 교육, 농업, 축산, 어업분야와 경제 산업 기반의 확립을 목표로 하고 있는데, 이를 위해 구체적으로 귀환자를 대상으로 한 직업계획 실시, 미성년자의 귀환과 이산가족의 재결합 원조, 교육시설의 설치, 초등교육과 직업교육을 위한 교육장비 제공 등의 지원을 하고 있다.

68) 제성호, 전게서, p.11.

69) 광해룡, 전게서, p.166.

이 패턴은 변화되었고 가장 최근에 도착한 난민들은 대부분 북쪽에서 나왔다. 이 사람들은 재정착 국가들로부터 거의 동정을 받지 못하였다. 비록 그들이 자유를 꿈꾸었다고 하지만 그 당시 대부분의 베트남인들은 경제적 변화의 불확실성을 피해 탈출한 것이다. 국영 기업은 민영화되었고 그 나라의 유일한 고용주 정부는 국영기업 노동자들을 해고하였다. 심지어 대학 졸업생들은 직업을 얻을 수 없었다. 전반적인 재통합 프로그램이 성공적이 되는 동안 몇몇의 베트남인들은 다른 사람보다 고향에서 더 나은 생활을 재 적응하였다.⁷⁰⁾

70) 광해룡, 전게서, pp.164-166.

제 4 장 북한이탈주민의 남한 내 적응실태와 지원체계

제 1 절 사회적응실태

본 논문의 목적은 북한이탈주민들이 남한사회에 정착하기 위해 외국의 지원사례와 남한정부의 지원정책을 비교하여 개선하기 위함이다. 따라서 북한이탈주민들이 남한사회에 적응하는 실태를 분석하기 위해 북한이탈주민 후원회 실태조사와 행정기관의 통계자료들을 중심으로 내용을 분석하였다.

북한이탈주민후원회에서 지난 2001년 5월 중순부터 약 2개월 동안 북한이탈주민들 553명을 대상으로 사회적응 실태 조사결과 나타난 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.⁷²⁾ 북한이탈주민들은 현재 남한 생활에서 가장 어렵다고 느끼는 것은 무엇인지를 묻는 질문에 대한 반응은 아래 표에서 보는 바와 같다.

<표 5-1> 남한생활에서 어려운 점

번호	항 목	인원	%
1	경제적 문제	145	18.3
2	취업문제, 직장생활 문제	98	12.4
3	친구, 형제, 친척이 없는 외로움	93	11.7
4	북한이탈주민에 대한 남한 사람들의 편견과 부정적 시각	91	11.5
5	언어문제	65	8.2
6	문화적 차이(사고방식, 생활습관의 차이)	45	5.7
7	남한사회에 대한 이해의 부족과 그에 따른 적응의 어려움	34	4.3
8	북에 두고 온 가족과 고향에 대한 그리움	27	3.4
9	대인관계	21	2.6
10	건강문제	19	2.4
11	자녀의 장래 문제	13	1.6
12	결혼 문제	10	1.3
13	기타	132	16.6
합계		793	100

72) 북한이탈주민후원회, “남한사회 적응에 관한 실태조사,” <http://dongposarang.or.kr> 2003. 9. 13

전체 응답자 중에서 18.3%(793명 중 145명, 2개 복수응답 가능)가 경제적 문제를, 12.4%(98명)가 취업이나 직장생활이라고 응답하였다. 경제적 문제가 정착과정에서 ‘북한이탈주민’에게 가장 어려운 문제임을 확인시켜 주었고, 다음으로는 외로움(11.7%), 남한사람들의 편견과 부정적 시각(11.5%)의 순으로 응답하였고, 그 외에 언어문제, 문화적 차이, 남한사회에 대한 이해부족, 북에 두고 온 가족들에 대한 그리움이라고 응답한 사람들도 있었다. ‘북한이탈주민들’의 현재 취업 상황은 아래 <표 5-2>에서 보는 바와 같이 취업인구 비율이 절반에 미치지 못하는 것으로 나타났으나, 학생, 가정주부, 고령자 등(134명)을 제외한 경제활동인구(411명) 중 취업자는 261명으로 취업률은 63.5%로 나타났다. 직장이 없는 사람들은 직장을 구하지 못하는 이유로 고령(21%), 능력부족 또는 적응부족(14%), 건강문제(13%)의 순으로 응답하였다.

<표 5-2> 현재 취업 현황

번호	항목	수	%
1	직장 없음	150	27.5
2	정규직원	137	25.1
3	학생	90	16.5
4	임시직, 계약직, 또는 일용직원	85	15.6
5	가정주부, 또는 부양가족	40	7.3
6	자영업	39	7.2
7	기타	4	0.7
합계		545	100

하지만 현재 직업은 이전에 비해 요식업, 기술직, 영업직, 운전, 자영업 등으로 다양해지고 있어서 북한이탈주민들의 다양한 사회 분야로의 진출이 늘어나고 있음을 보여주고 있다.

최근 2년 이내에 남한 생활을 시작한 사람들 가운데 취업 경험이 있는 사람의 약 25%는 스스로 직장을 찾았지만 나머지 75%는 주변의 도움을 받아 취업하였고 응답하여 정부기관이나 보호경찰 뿐만 아니라 민간단체의 역할도 중요하며, 이 둘을 상호 보완할 수 있는 취업지원체계의 구성이 필요하다. 직업훈련은 보

호대상자 누구나 신청하여 취업을 위한 교육을 받는 지원제도로써, 취업 및 직장 생활을 유지하기 위한 모든 직종에 가능하며 훈련비와 훈련수당이 지급된다(단, 훈련수당 지급기간은 1년으로 제한됨).

조사 대상자 중 직업훈련을 받은 사람은 전체의 약 35%이며 기능직 인력이 늘어나는 추세이며, 중심적인 분야로 다양하게 이루어지고 있었다.

<표 5-3> 직업훈련의 종류

번호	항목	수	비율
1	컴퓨터	39	27.3 %
2	요리	39	26.6 %
3	운전	11	7.7 %
4	자동차 정비	10	7.0 %
5	미용	10	7.0 %
6	용접	8	5.6 %
7	전기, 정보	7	4.9 %
8	정수기능	5	3.5 %
9	설비	3	2.1 %
10	무역실무	2	1.4 %
11	제과	2	1.4 %
12	도배	1	0.7 %
13	기타	7	4.9 %
합계		143	100 %

직업훈련의 종류로는 위 표에서 보는 바와 같이 컴퓨터와 요리가 가장 많았고, 운전, 정비, 제과, 도배 등도 있었다.

조사에 응한 북한이탈주민들은 전체의 78.4%(431명)가 영구임대주택에서 살고 있으며, 전세, 월세, 자가 등의 비율도 약 18%로, 북한이탈주민들의 주거형태가 다양화되고 있다. 주거에 대한 만족도는 68.2%가 만족하고 있다고 응답하여 주거 환경에 대해서 상당히 만족하고 있다.

북한이탈주민들은 남한 사회에 대하여 대체로 돈이 최고이지만(약96%), 자신만 노력하면 성공할 수 있는 사회(약 75%)라고 여기고 있다. 남한에서의 만족도를 보면 아래 표와 같이 ‘매우 만족한다’는 비율이 18%, ‘어느 정도 만족한다’는 비율이 30%로 나타났고, ‘보통이다’가 33%, ‘어느 정도 불만이다’는 13%로 나타나 비교적 긍정적인 태도를 보이고 있다.

<표 5-4> 남한 생활에 대한 만족도

번호	항목	수	%
1	매우 만족	95	18
2	어느 정도 만족	158	30
3	보통	173	33
4	어느 정도 불만	69	13
5	기타	34	6
합계		529	100

이번 조사에서는 북한이탈주민들에게 여전히 경제적인 측면, 특히 취업과 직장 생활 문제가 시급히 해결해야 하는 문제로 나타났다.

결론적으로 북한이탈주민들이 경제, 사회, 문화 등 각 분야에서 사회의 한 구성원으로 자리 잡고 생활할 수 있도록 북한이탈주민당사자들뿐만 아니라 정부와 민간 모두의 노력이 절실하게 요청된다.

<표 5-5> 북한이탈주민 월 평균소득

월 보수액	수	%
1~60만원	27	23.0
61~80만원	24	20.5
81~100만원	23	19.7
101~120만원	13	11.1
121~140만원	9	7.7
141~160만원	11	9.4
161~180만원	5	4.3
181~200만원	3	2.6
201만원 이상	2	1.7
계	117	100.0

그 결과 우선 경제생활분야를 보면 취업 및 직장상황은 무직 27.5%, 정규직 25.1%, 학생신분 16.5%, 임시직 15.6%, 가정주부 7.3%, 자영업 7.2%등으로 나타났다. 그리고 일반적으로 취업한 북한이탈주민이 직장에서 받는 보수는 <표 5-5>에서와 같이 평균 98만원으로, 일반 근로자 평균임금 171만원(노동부 2001)

의 절반이 조금 넘는 57% 수준으로 매우 낮은 양상을 보이고 있었다. 다음으로 주거형태를 보면 응답자의 78.4%가 영구임대주택에 살고 있어 아직 정부의 주택 지원에 크게 의존하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 자기소유 6.5%, 전세와 월세가 11.2%를 차지하여 주거형태가 조금씩 다양해지고 있음을 보여 주었다.

사회·문화적 생활분야를 살펴보면, <표 5-6>에서와 같이 직장생활을 통해 우리 사회 정책정도를 묻는 『직장생활에서 가장 어려운 점은 무엇인가?』라는 질문에 가장 많은 사람들이 『남한사람들의 편견과 차별이 가장 힘들다』고 응답(218명-22.4%)하여, 남한사회 속에 사람들과 융화되는 것이 가장 어려운 문제임을 알 수 있었다.

<표 5-6> 사회(직장)생활에서 가장 어려웠던 점

유형	수	%
편견과 차별	218	22.4
과중한 업무	111	11.4
적은 임금	98	10.1
언어문제	89	9.1
지식과 기술부족(컴퓨터 등)	82	8.5
대인관계	72	7.4
문화차이	45	4.6
건강문제	35	3.6
불투명한 장래	19	2.0
외로움	17	1.7
가족에 대한 그리움	8	0.8
기타	179	18.4
계	973	100

또한 북한이탈주민들이 통일 후 예상하는 가장 큰 어려움은 문화와 사고방식의 차이(28.3%)가 가장 힘들 것이라고 생각하였고 그 다음으로 경제적 수준의 차이(25%)일 것이라고 예상하고 있었다.

마지막으로 <표 5-7>에서와 같이 광주광역시에 거주한 탈북자 179명 중 자가 거주 2명, 전. 월세 5명 등이 정부의 공공임대주택에서 독립하였으며, 취업자 중

대부분은 정부에서 자활보호차원에서 실시한 직업훈련 교육을 마치고 회사에 취업한 것으로 나타났으나 163명은 취업하지 못하고 무직상태로 남아 있어 남한 주민들의 따뜻한 관심과 사회적응 프로그램 개발 그리고 북한이탈주민들의 적응노력이 절실히 요구된다고 하겠다. 또한 북한이탈주민들에 대한 편견과 차별을 없애기 위한 방안으로 지역사회행사참가, 남한가정과 자매결연이나 홈스테이(Home stay)와 같은 남한사회 가정을 배우기 위한 다양한 프로그램 개발이 아쉽다.

<표 5-7> 광주광역시 탈북자 현황

구분	의료급여		국민기초생활		재학현황				주거형태			생활근거		
	지정	미지정	대상	비대상	초등	중등	전문대	대학	공공임대	전월세	자가	취업	자영업	무직
인원	167	12	161	18	4	4	4	10	172	5	2	16	-	163

자료 : 광주광역시 자치행정국 자치행정과 제공 (2006. 8).

제 2 절 정착지원 체계 및 지원제도

1. 지원체계의 변화

북한이탈주민의 사회적응의 수준은 입국연도에 따라서 상당히 다르게 나타나는데 그 주된 이유는 시기별로 정부가 탈북자에 대한 태도와 정착지원의 폭이 달랐기 때문이다. 그 내용을 1992년을 전후로 하여 살펴보았다.

1992년에 문민정부가 출범하면서 반공이데올로기의 효용성이 감퇴하였고 이로 인해

‘탈북자’들의 정치적 가치가 평가절하 되었다. 이러한 배경 하에 1993년에 『귀순북한동포보호법』이 제정되었고 담당 부서가 국가보훈처에서 보건복지부로 이전되었다. 새 법 명칭이 의미하듯 탈북자들이 더 이상 귀순용사나 국가유공자가 아니라 남한에서 적응해야 하는 생활보호 대상자로 인정이 되면서 기존의 귀순용사나 국가유공자들이 받아오던 혜택들이 대폭 축소되었다.⁷³⁾

이로 인해 1994년 이후 정부 지원이 대폭 축소된 가운데 귀순자의 지속증가와 이들에 대한 환대분위기 퇴조 등으로 귀순자들이 정착에 상당한 어려움을 겪게 되자 기존 정책을 전면 재검토하여 통일정책 차원에서 접근하게 되었다. 또한 기존의 ‘귀순’ 개념을 ‘북한이탈’로 대체하고 이전과 비슷한 수준의 물질적 지원을 제공하게 되었다. 그에 따라 사회적응교육 및 직업훈련을 실시하고 경력 인정 등과 같이 자립·자활능력 배양에 중점을 두게 되었으며, 2004년부터는 정착금의 인센티브제, 임대주택 제공확대, 청소년 교육 강화, 정착도우미제도 등을 도입 시행하게 되었다⁷⁴⁾

또한 탈북자 1만 명 시대를 맞이한 정부는 어떤 정책과 어떤 대안을 갖고 있는지 정부대책을 요약하면 단순한 정착금 지원보다 취업기회 제공을 위한 인센티브 제 시행 등 한국 사회에 적응을 잘 하도록 하는 데 초점을 맞추고 있다.

정부는 2005년 시행된 북한이탈주민 정착지원 제도개선 방안을 통해 그동안

73) 동승철, “새터민의 효율적 정착지원방안에 관한 연구” (동국대 행정대학원 석사학위논문, 2005), p.59.

74) 『북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률』 (1997년 1월 제정, 7월 시행)

3590만원까지 받을 수 있었던 정착 지원금을 2000만원으로, 1인당 52만 8천원이었던 기초생계 수급액을 34만원으로 낮췄다. 대신 직업훈련 장려금 및 자격취득 장려금을 늘려 적극적으로 취업을 유도하고 있다. 통일부 관계자는 “대부분의 탈북자가 생계 지원금 등에 의존해 정규 취업을 꺼리는 현상을 막기 위해 다양한 제도를 운영 중” 이라고 밝혔다. 2005년 상반기를 기준으로 수급 대상자 5766명 중 78%에 해당하는 4484명의 탈북자가 생계급여를 받고 있다.

정부의 현행 탈북자 지원제도에 따르면 탈북자들은 국내에 입국하면서 1인 1세대 기준, 기본금 1000만원과 주거지원금 1000만원을 지급받는다. 이후 직업훈련을 6개월 이상 이수했을 때는 이수한 개월 수에 따라 매월 20만원씩 총 440만원까지 직업훈련 장려금을 받을 수 있다. 국가기술자격증을 취득하면 200만원의 격려금도 지급된다.

정부는 이 밖에도 안정적인 취업을 유도하기 위해 한 사업체에 취업한 뒤 1년이 넘으면 200만원을, 2년이 넘으면 300만원을 지급하는 등 최고 900만원까지 장기 취업 장려금도 지급하고 있다. 학생에 대해서는 대학교까지 학자금을 지원하고 있으며, 지금까지 시행했던 제도들을 남한사회에 적응하도록 개선하고 있다.⁷⁵⁾

75) 세계일보, 2006. 9. 5, 9면

<표 5-8> 정부의 시기별 탈북자 지원정책의 특성

시기	1962. 4. 16-1978. 12. 31	1979. 1. 1-1993. 12. 10	1993. 12. 11-1996. 7. 13	1997. 7. 14-(2004년 기준)
관련법	국가유공자 및 월남귀순자특별원호법	월남귀순용사특별보상법	귀순북한동포보호법	북한이탈주민보호 및 정착 지원에 관한 법
특성	보훈차원	체제선전 차원	사회복지 차원	통일대비 차원
소관부처	원호(국방부)	원호처→국가보훈처(국방부)	보건사회부	통일원→통일부
정착금	정착수당지급 1급 100만원 2급 70만원 3급 50만원	지급기준: 성분 및 정보가치 지 급 액 : 활 금 1,900g-14,500g(1,900만원-1억 4,500만원)	지급기준: 가족수(기본급), 정착여건(가산금) 지 급 액 : 월 최 저 임 금 의 20-100배(690만원-3,450만 원), 대부분 1인 가족(690 만원)	지급기준: 가족수 기본급: 160배 이내 가산금: 40배 이내(연령·건 강상태·근로능력) 지급액: 1인 가족 35,903천 원(초기 1/5지급, 5년 분기 분할)
보조금	없음	지급기준: 휴대장비가치 지급액: 금 10g-14,500g	지급기준: 정보가치+휴대장비가 치 지급액: 금 10g-20,000g	지급기준: 좌동 지급액: 최고 2억 5천만 원
주거지원	국가유자 건립주택임주 우선권	무상 15평 이상	15평 이상 무상임대 보증 금	25.7평 이하 무상임대 보증 금
교육보호	본인: 대학까지 공납금, 학자금 자녀: 고등학교까지 공납금, 학 자금	좌동	본인에 한해 국립: 면제, 사 립 50%	본인에 한해 국립: 면제, 사 립 50% 고교 20세(25세)미 만, 대학 30세(35세)미만
취업알선	국가자자채일정규모 이상 의 기업체는 전고용인의 3%이내 고용	본인자녀를 16인 이상 고용업 체에 3-8%범위 내 의무고용	본인에 한해 채용 알선 기 능직 공무원 요처어서 우 선 채용	취업희망 시 협조 요청(고 용지원금: 초기 50만원, 2년 째 70만원 한도 내)
특별임용	공무원, 공공기업에 특별임용	특별임용(해고 제한)	특별임용	특별임용
적응교육	없음	없음	없음	있음
직업훈련	자활보호차원	대상자 지정훈련	희망자 노동부 협조요청	국비로 훈련
생활보호	상이자에게 수당지급	생계관련자 구호수당(상이자 연금 지급)	생활보호법에 의한 생활보 호	국 민 기 초 생 활 보 호 법 (2000. 10. 1 개정)
대부제도	없음	유공자 법에 의한 대부	없음(종전자 경과조치)	있음(자영업, 영농후계자 등)
의료보호	의료보호	의료보호법에 의한 보호	좌동	좌동
자격인정	없음	없음	없음	있음

* 자료: 김진윤·윤여상, 1997, 통일원, 통일 교육·홍보(V), '97신진 연구자 북
한 및 통일관련 논문집 p.312~317, 통일부 30년사, 2005. 7월 보완

<표 5-9> 05년도 『북한이탈주민』 정착지원제도 변경사항 (단위: 만원)

구분	2004년도	2005변경		비 고
정착금	가족 수	현행(기본금)	개선(기본금+장려금)	
	1인	3,590	2,000~3,540 (2,000+최고 1,540)	
	2인	4,555	2,900~6,020 2,900+최고 3,120)	
	3인	5,511	3,300~6,420 3,300+최고 3,120)	
	4인	6,466	3,700~6,820 (3,700+최고 3,120)	
정착가산금		연령가산금	60세 이상	720
		장애가산금	장애등급	1,540(1~3급), 1,080(4~5급), 360(6급)
		장기치료가산금	3월 이상 입원	개월 × 80(질병지원 30+강병지원 50)-산한 720(9개월 × 80)
		결손가정 아동 보호 가산금	편부모(만12세 이하)	360
주거지원	· 영구임대주택 제공	· 국민임대주택도 지원가능		· 영구임대주택에서 국민임대주택으로 주택교환 인정
	· 754만원-1인기준	· 1인 1000만원 2인 이상 1,500만원		· 정착금에 포함된 금액임
생계급여	· 생계급여 우대지급	· 일반영세민과 동일적용		· 무연고 청소년, 독거노인, 장애인
		· 취약계층은 특례유지		
고용지원금	· 매월신청·지급 -봉급의 50%	· 매분기 신청 및 지급		· 북한이탈주민 취업기업에 지원(임금의 1/2) -최고 70만원 범위 내에서 취업후 1년간 최고 50, 1~2년간 최고 70만원
		· 탈북청소년 특성화학교 설립 -한겨레 학교 '06. 3월(경기 안성)		· 학력결손 보충 및 적응지원을 통한 제도권 편입지원
대학지원	· 지원기간 제한 없음	· 지원기간 설정(5년)		· (개선)거주지보호기간 내 또는 고등학교 졸업 후 5년 내 입학·편입학 할 경우에만 지원
		· 지원대학 명시 확대		· 기술대학, 학점인정 교육훈련기관, 평생교육시설 명시(연령 무제한)
정착도우미	· 신변보호 경찰이 거주지 보호업무까지 담당	· 정착도우미제 실시		· 05년 1년간은 대한적십자와 계약을 통해 거주지 편입 후 1:2로 정착생활 안내 - 신병인수, 물건구입 등
		- 후원회 위탁사업 - 신변보호와 거주지 보호분리		

* 지원근거 : 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률

2. 지원제도

정부는 국내에 입국한 북한이탈주민이 자립, 자활능력을 갖추어 건전한 민주시민으로 안정되게 살아갈 수 있도록 다양한 지원을 하고 있다. 정부가 2005년 1월부터 시행하고 있는 탈북자 정착지원제도는 탈북자의 자활노력에 따른 인센티브제를 핵심으로 한다. 정착금 전체 수준을 유지하되 기본금과 가산금, 그리고 취업노력을 유도하는 장려금을 구분해서 지급함으로써 자립과 자활을 유도한 것이다.

가. 정착금 지원⁷⁶⁾

정착금은 최소한의 자금으로 최초정착을 유도하기 위해 지급되며, 지급되는 내역은 <표 5-10>과 같다.

<표 5-10> '04년 이전 입국자 정착금 지급기준 (단위: 원)

가족 수	정착금	주거지원금(임대보증금)	합계	첫 지출액
1인	28,363,000	7,540,000	35,903,000	13,212,000
2인	38,006,420	7,540,000	45,546,420	15,141,000
3인	46,315,320	8,590,000	55,105,320	17,893,000
4인	55,024,220	9,640,000	64,664,220	20,644,000
5~8인	63,533,120	10,690,000 ~13,840,000	74,223,120 ~77,373,120	23,510,000 ~26,660,000

* 자료 : 통일부, 2004, p.18.

* 정착금은 최초 거주지 편입 시 20%, 이후 매분기별로 총 19회 분할지급(5년)

* 2003.9-2004 기간 중 월 최저임금 기준은 567,260원임.

76) 박내석, “북한이탈주민 정착지원에 관한 연구” (중앙대학교 석사학위논문, 2003. 6), pp.66-67.

<표 5-11> 정부 탈북자 지원제도 변경에 따른 변화

분류		변경 전	변경 후
정착금 총액 (가족수)	1인	3590 만원	2000 만원 - 3560 만원
	2인	4555 만원	2900 만원 - 6020 만원
	3인	5511 만원	3300 만원 - 6420 만원
	4인	6466 만원	3700 만원 - 6820 만원
지급 방식(1인 기준)		일시불 1300만원+3개월에 119만원씩 5년간 지급	일시불 1300만원_700만원 (일시, 분할 지급미확정)+알 파
아파트 임대료		지방자치단체에 따라 180만~ 1300만원 지급 (탈북자가 지원금으로 직접 임대	종전과 같음
취업 장려금		정부가 고용회사에 최대 70만원씩 2년간 지급	확대지원 검토

- * 자료 : <http://blog.paran.com/armypass28/80906611> (2006.11.20)
- * 분할 지급금은 매월 총 23회 지급(2년)
- * 주거지원금은 1,000만원 한도 내에서 실비로 지급. 잔액은 거주보호기간(5년) 종료 후 지급
- * 지방거주 장려금은 정착기본금 지급이 종료된 이후(2년) “가” 지역(서울)은 해당이 없고, “나” 지역(광역시 및 경기도지역)은 주거지원금의 5%, “다” 지역(“가” 지역 및 “나” 지역 이외의 지역)은 주거지원금의 10% 지급

<표 5-12> 정착장려금

구분	기준	금액(만원)	비고
직업훈련 장려금	5개월 이하	-	미지급
	6개월~12개월	개월 × 20만원	
	1년 과정. 기능대학, 우선직종 수료	200	추가
자격취득 장려금	1년 과정, 기능대학, 우선선정직종	200	
취업 장려금	1년차	200	
	2년차	300	
	3년차	400	
총액(최고액) 1,540만원			

* 서수진, “북한이탈주민의 사회적응 방안 “ (단국대 행정법무대학원 석사학위논문, 2004), p.67.

<표 5-13> 정착가산금

구분	지급기준	지급수준(만원)
연령 가산금	60세 이상	720
장애 가산금	장애 등급	1,430(1급), 1,080(2-3급), 360(4-5급)
장기치료 가산금	중증질환으로 3개월 이상 입원	개월 × 80
결손가정아동보호 가산금	편부모 아동	360

* 서수진, 상거서, p.67.

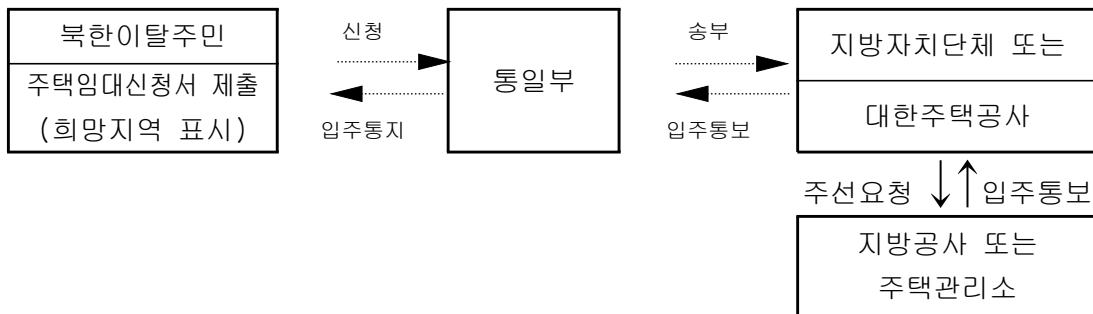
정착금지원 제도는 세 차례 개정됐는데 개정 전엔 1인당 3600만원 정착금을 받았으나 현행 2005년 개정 결과 액수가 줄어 1인 2000만원, 2인 2900만원, 3인 3300만원, 4인 3,700만원의 기본 정착금을 주고 있다. 1인 탈북자의 경우 2000만원 중 주거지원금 1000만원과 초기 지급금 300만원을 주고 나머지 700만원은 2년에 걸쳐 매달 나눠서 지급한다. 정착금제도는 초기 정착단계에서 물적 토대를 마련해주는 면에서 필요하다고 볼 수 있지만 취업과는 연계가 되지 않기 때문에 자립정착을 도모하는 데 한계가 있다.

원래는 한꺼번에 주던 것이 분할 지급으로 바뀐 이유는 탈북자들이 탈북 과정에서 ‘탈북기획단’의 도움을 받은 뒤 정착하자마자 입국추진비용으로 500만 ~ 1,000만원 상당의 목돈을 쓰기에는 문제가 발생했기 때문이다. 탈북자 수가 늘어나고 정부 예산이 빠듯해지자 생활비 지원도 1인당 매달 54만원에서 32만원으로 줄었다.⁷⁷⁾

나. 주거지원

정부는 '97. 7. 14 북한이탈주민 지원법 시행 이후 국내 입국한 북한이탈주민에 대해서는 연령·세대 구성 등을 고려하여 주택 임대⁷⁸⁾에 필요한 주거지원금을 지급하고 있다. 북한이탈주민은 정착하게 될 지역의 지방자치단체가 공급하는 공공 임대 주택이나 또는 대한주택공사가 공급하고 있는 영구 임대 주택 중에서 입주권을 주선 받을 수 있으며, 입주 조건·시기 등은 당해 정착지역의 주택 사정이나 계약 조건에 따라 달라지며, 특히 입주 시기는 임대주택 공사(빈집)발생 형편에 따라 입주 순번이 주어지며, 영구 임대주택 신청절차는 <표 5-14>에 나타난 바와 같다.

<표 5-14> 영구 임대 주택 실청 절차



* 자료: <http://www.dongposarang.or.kr/> 북한이탈주민 지원제도. (2006. 9)

서울·경기 지역 등 수도권외의 경우 임대 주택의 공급 수량에 비하여 입주 희망자가 너무 많아 오랜 기간 입주 순서를 기다려야 하고, 부산·대구·인천·광주·대전·울산 등 광역시는 취업·취학 등 생활 여건이 좋으면서도 입주대기 기간

77) 한국경제신문, “탈북자 1만 명 시대 갈수록 부담 커져,” 2006. 9. 11.

78) 북한이탈주민 보호 및 정착 지원에 관한 법률 제 20조.

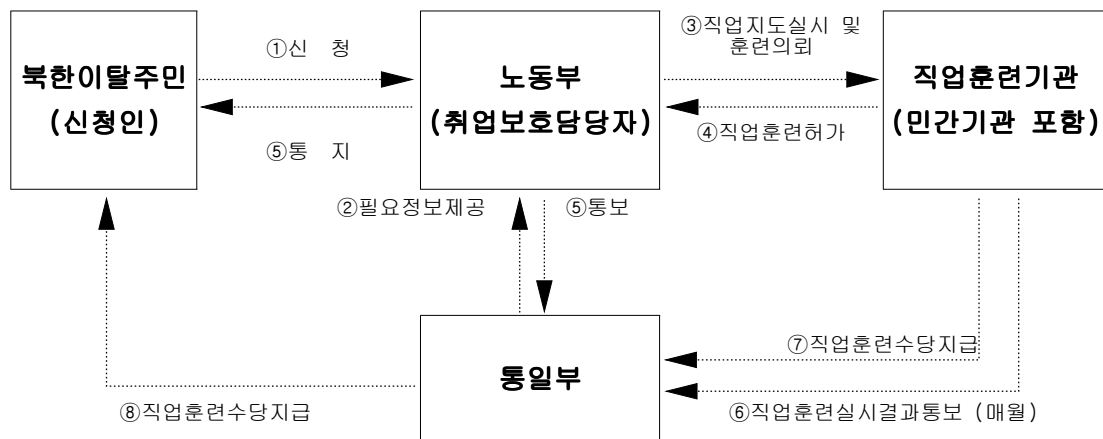
이 비교적 짧은 실정이나, 대다수의 북한이탈주민들이 서울 지역에 거주하기를 희망하고 있다.

다만 학교·직장 등이 변경되어 살고 있는 임대 주택과 활동 지역이 달라진 경우 당해 주택 입주 6개월경과 이후 1회에 한하여 교환 지역에 빈집이 있을 시는 교환이 가능하며, 임대 주택의 입주자로 선정된 경우에는 당해 주택을 반납하더라도 차순위 당첨자에게 계속 공급해야 하므로 재차 지원되지 않는다는 점을 염두에 두어야 한다. 집을 반납하였을 경우에는 국내 국민 기초생활 대상자의 영구 임대 주택 신청서를 작성하여 분양 받은 경우에는 영구 임대 주택의 입주 자격을 주고 있다.

다. 직업 훈련

정부에서는 북한이탈주민들이 능력과 적성에 맞는 직업훈련⁷⁹⁾을 받을 수 있도록 노동부 취업보호 담당자에게 신청한 북한이탈주민에 한하여 직업훈련을 지원하고 있으며 직업훈련 신청 절차는 <표 5-15>에 나타난 바와 같다. 전문 영농 분야의 교육도 이러한 직업훈련에 포함된다.

<표 5-15> 직업훈련 신청 절차



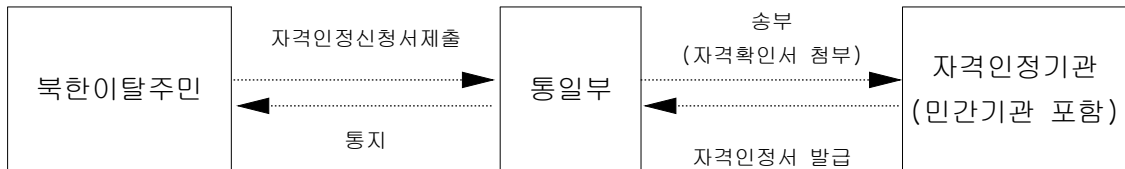
* 자료: <http://www.dongposarang.or.kr/> 북한이탈주민 지원제도. (2006. 9)

79) 북한이탈주민 보호 및 정착 지원에 관한 법률 제 16조.

라. 자격증 취득 및 취업

정부가 북한이탈주민에게 직업훈련을 권장하는 것은 훈련 이수 중 또는 이수 후 자격증을 취득하도록 하는데 있으며, 자격증이 있어야만 취업이 용이하기 때문이다. 또한 정부는 북한에서 취득한 자격증에 대하여 동 자격에 상응한 한국에서의 자격을 취득할 수 있도록 지원하고 있으며, 자격인정 신청 절차는 <표 5-16>에 나타난 바와 같다.

<표 5-16> 자격 인정 신청 절차



* 자료: <http://www.dongposarang.or.kr/>북한이탈주민 지원제도.(2006. 9)

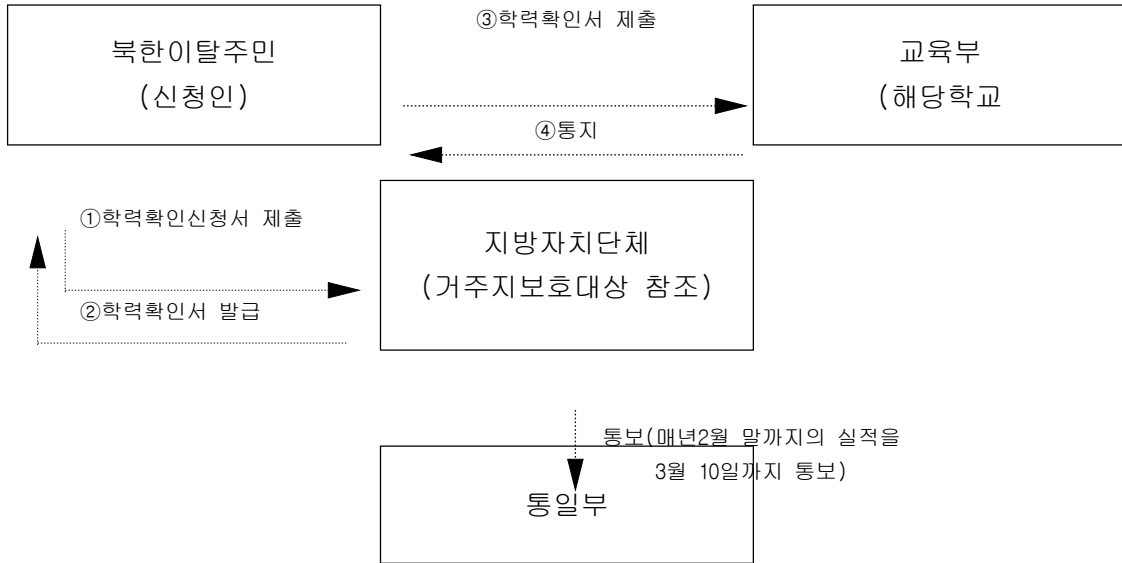
현재 우리나라 자격 취득에 관한 관계 법령에 북한에서 취득한 자격을 그대로 인정하지 않고, 소정의 시험을 거쳐 자격을 인정받도록 하고 있고, 기술 자격의 경우 한국산업 인력공단 등 자격 인정 담당기관이 북한에서 취득한 자격을 심사하여 기술 자격 검정 과목의 일부를 면제함으로써 자격취득을 용이하게 하고 있으며, 의료 분야는 교육 인적자원부로부터 의과·치과·한의과 대학 졸업 학력을 인정받은 후 보건 복지부에서 북한에서 취득한 자격에 대한 심사를 거쳐 해당하는 면허에 대한 국가시험에 응시할 수 있도록 하고 있으나 그 취득은 매우 미약한 실정이다.

마. 교육지원

정부에서는 북한이탈주민들이 국내 각급 학교에서 교육을 받을 수 있도록 교육 지원⁸⁰⁾을 하고 있다. 고등학교 이하의 학교에 편·입학 한 경우 만 25세 미만인

자가 해당되며, 전문대 이상의 학교에 편·입학 할 경우는 만 35세 미만인자(지원기간은 편·입학 후 4년, 단 의학, 치의학, 한의학 계통은 6년)에 한하여 지원하여 주고 있으며, 이에 따른 학력 확인서 발급 절차는 <표 5-17>에 나타난 바와 같다.

<표 5-17> 학력 확인서 발급 절차



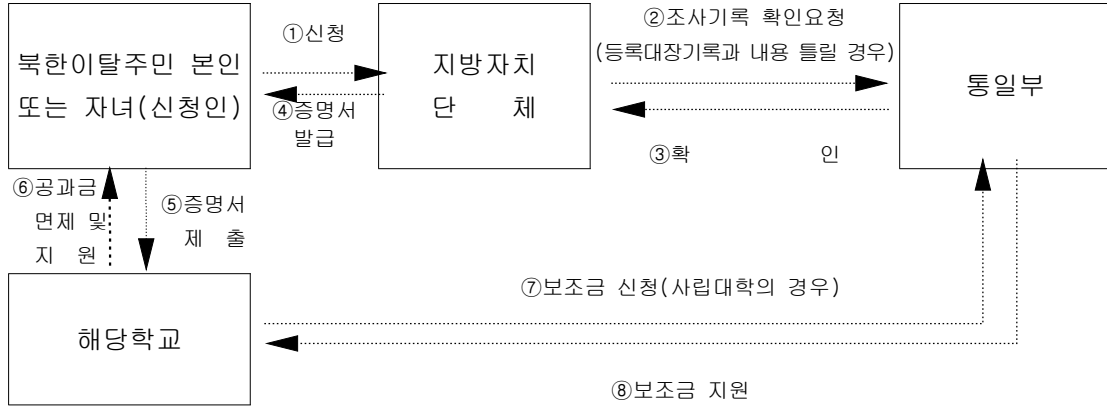
* 자료: <http://www.dongposarang.or.kr/>북한이탈주민 지원제도. (2006. 9)

또한 교육 보호 대상자 증명서 발급 신청 절차는 <표 5-18>처럼 교육 보호 대상자 증명서와 학력확인서 발급은 북한이탈주민 본인의 경우 거주지의 거주지보호담당관이 발급하여 주고 있으며, 그리고 한국과 북한의 학제비교는 <표 5-19>에 나타난 바와 같다. 전문대학 이상은 수학 기간과 수학 능력을 함께 고려하여 학력을 인정하며, 고등학교 이하는 수학 기간에 따라 인정되고 있다.⁸¹⁾

80) 북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률 제 24조, 동법 시행령 45조.

81) 북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률 시행령 제 27조.

<표 5-18> 교육보호 대상자 증명서 발급 신청 절차



* 자료: <http://www.dongposarang.or.kr>/북한이탈주민 지원제도.(2006.9)

<표 5-19> 한국과 북한의 학제 비교 분석

<북한>

대학교 (전문대학)	4학년
	3학년
	2학년
	1학년
고 등 중학교	6학년
	5학년
	4학년
	3학년
	2학년
	1학년
인민학교	4학년
	3학년
	2학년
	1학년
(유치원 높은 반)	1년

<한국>

대학교 (전문대학)	4학년
	3학년
	2학년
	1학년
고등학교	3학년
	2학년
	1학년
중학교	3학년
	2학년
	1학년
초등학교	6학년
	5학년
	4학년
	3학년
	2학년
	1학년

* 초·중·등 교육법시행령 제98조, 고등교육법 시행령 제70조

* 자료: <http://www.dongposarang.or.kr>/북한이탈주민 지원제도.(2006. 9)

(1) 학교의 편·입학

교육청 및 대학당국의 편·입학 규정과 절차에 따라 학력확인서, 교육보호대상자증명서 등을 첨부하여 신청하면 된다.

(2) 공납금 지원

교육보호대상자의 편·입학이 결정되면 해당학교가 면제시키거나 본인의 신청을 받아 통일부에 공납금 지급신청을 하게 된다.

- 국·공립학교 해당 학교가 입학금, 기성회비, 수업료 전액면제

- 사립학교 : 해당학교가 통일부에 입학금, 기성회비, 수업료의 50%에 대한 국고보조금 교부를 신청하며, 나머지 50%는 학교에서 지원

* 신청서류 : 국고보조금신청서, 성적증명서(북한이탈주민 본인의 경우 평균학업성적이 연속 2회 이상 만점의 70% 미만일 때 93. 12. 11 이전 등록된 북한이탈주민 자녀의 경우, 평균학업성적이 만점의 70% 미만일 때 공납금 지원 제한)

(3) 학자금 지원

93. 12. 11 이전에 등록된 북한이탈주민 또는 그 자녀로서 중·고등학교에 재학 중인 자는 통일부에 재학증명서, 주민등록등본 등을 첨부하여 학자금을 신청할 수 있다.

이에 따라 국가유공자법시행령이 정하는 소정금액을 2회(상,하반기)로 나누어 본인계좌에 입금하게 된다. 학자금 지원금액은 <표 5-20>과 같다.

<표 5-20> 학자금 지원금액

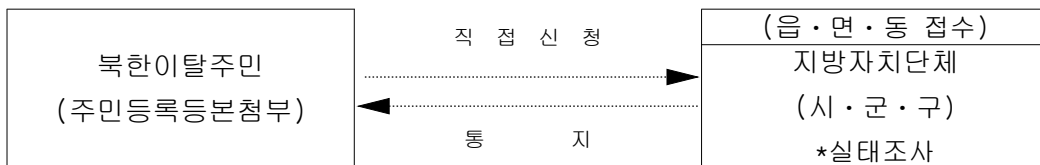
구분	중학교 기타 이에 준하는 학교	고등학교 기타 이에 준하는 학교		특수학교	
		인문	실업	유치원 및 초등학교 과정	중·고등학교 과정
1인당 지급액	79	93	121	447	596

* 자료: <http://www.dongposarang.or.kr/> 북한이탈주민 지원제도.(2006. 9)

바. 국민기초생활보장

하나원에서 퇴소한 북한이탈주민이 거주지 관할 동사무소에 전입하면서 이후 5년의 범위 내에서 국민기초생활 수급권자 대상자 신청서를 작성하고 있으며, 국민기초생활 수급권자 신청 절차는 <표 5-21>에 나타난 바와 같다.

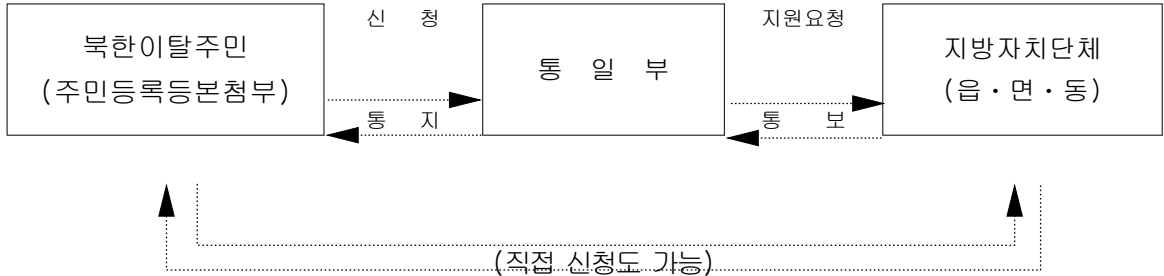
<표 5-21> 국민기초생활 수급 신청 절차



* 자료: <http://www.dongposarang.or.kr/> 북한이탈주민 지원제도.(2006. 9)

또한 입국 시기와 무관하게 의료 보호법이 정하는 바에 따라 지정 진료기관에서 진찰, 치료 등 의료 혜택을 받기 위하여 의료 보험증 발급 신청서를 전입신고와 함께 신청하여야 하며, 신청 절차는 <표 5-22>에 나타난 바와 같다. 그리고 의료 보호 기간이 연간 330일을 초과할 경우에도 북한이탈주민은 보호 기간의 제한을 두지 않고 있어 진료가 가능하다.⁸²⁾

<표 5-22> 의료보호 신청 절차



* 자료: <http://www.dongposarang.or.kr/>북한이탈주민 지원제도.(2006. 9)

사. 취업 보호 제도

정부에서는 상대적으로 취업 문제가 심각한 1994년 이후 보호가 결정된 북한이탈주민을 대상으로 안정된 직장생활을 보장해 주기 위해 거주지로 전입한 후에 처음 취업한 날부터 2년 동안 북한이탈주민을 고용한 사업주에게 임금의 2분의 1의 범위 내(월 최고 70만원)에서 고용 지원금을 지급함으로써 북한이탈주민의 고용기회를 확대하려는 것으로서, 정부가 지원해주는 2년 동안 사업주는 북한이탈주민의 직무능력과 경쟁력을 향상시켜주도록 도와주어 앞으로 직장생활을 하는 어려움이 없도록 지도를 해주고, 북한이탈주민은 정부와 사업주가 절반씩 임금을 부담함으로써 생계에 필요한 수입을 일정기간 보장받으면서 우리 사회의 정착생활에 필요한 기술을 익힐 수 있도록 하기 위한 제도이다.⁸³⁾

아. 취업 후보 신청

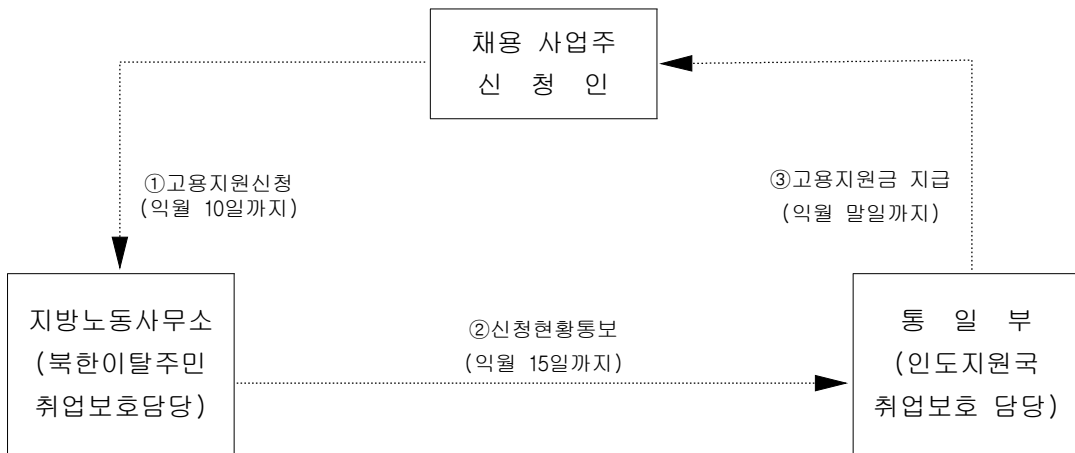
취업 보호 신청 처리 절차는 <표 5-23> 에 나타난 바와 같다. 취업 보호를 희망하는 북한이탈주민은 거주지의 지방 노동 사무소의 북한이탈주민 취업보호담당관에게 자격증 등 취업에 도움이 되는 관련 서류와 함께 취업 신청서를 제출하면,

82) 북한이탈주민 보호 및 정착 지원에 관한 법률 제26조.

83) 북한이탈주민 보호 및 정착 지원에 관한 법률 제17조.

동 취업 보호 담당관은 취업 신청 사실을 통일부 장관에게 통보하면 취업이 알선된 경우에 북한이탈주민 취업 상황표와 구인 업체 현황을 첨부하여 취업 결과를 통보하고, 만약 거주지와 취업된 사업장이 다를 경우에는 사업장을 담당하는 지방 노동 사무소의 취업보호 담당자에게도 취업된 사실을 통보⁸⁴⁾하고 있다.

<표 5-23> 취업 보호 신청처리 절차



* 자료: <http://www.dongposarang.or.kr>/북한이탈주민 지원제도.(2006. 9)

자. 고용 지원금 신청 및 지급 절차

북한이탈주민을 채용한 사업주는 매월 임금을 지불한 후 익월 10일까지 고용 지원금 신청서에 임금 대장 1부와 사업자 등록증 사본 1부(처음 신청할 때만 제출)를 첨부하고 예금 계좌는 농협(사업체 명)으로 하여 지방노동 사무소장에게 고용 지원금(임금의 2분의 1범위 내 : 월 최고 70만원)을 신청하면, 지방 노동 사무소장은 매월 15일까지 고용 사업주가 신청한 고용 지원금을 취합하여 고용 지원금 신청서와 관련 서류를 첨부하여 통일부 장관에게 신청하여야 하며, 통일부 장관은 신청한 월의 말일까지 고용 사업주의 예금 계좌에 고용 지원금을 직접 지급하고 있다.

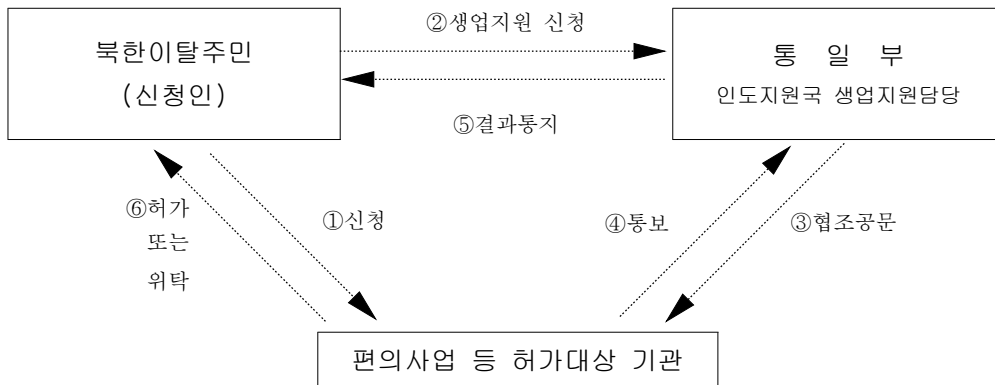
84) *자료: <http://www.dongposarang.or.kr>/ 북한이탈주민 지원제도 (2006. 9).

차. 생업지원 신청

생업지원은 북한이탈주민 가운데 정상적인 직장생활을 할 수 없어 생활능력이 없는 자에 대한 생계대책의 일환으로써 운영하는 제도이며, 생업지원의 주요내용은 국가와 지방자치단체 기타 공공단체가 주관하고 있는 공공시설 안에 편의사업(매점 등)을 허가 또는 위탁하는 경우에, 북한이탈주민이 동 사업의 승인을 신청했을 때에는 동일한 조건이면 허가의 우선권이 북한이탈주민에게 승인될 수 있도록 하는 것이다.

동 제도는 일반국민에 비해 상당한 특혜를 부여하는 것임으로 모든 북한이탈주민에게 해당되는 것이 아니고 직장생활이 어렵고 생계능력이 부족한 55세 이상 고령자나 장기질환자, 장애인 및 모자가정인 북한이탈주민에게만 한정하여 실시한다.

<표 5-24> 생업지원의 신청절차



* 자료: <http://www.dongposarang.or.kr/> 북한이탈주민 지원제도.(2006. 9)

제 5 장 북한이탈주민을 위한 지원개선방안

제 1 절 통합전담기구 설치

북한이탈주민의 인권문제를 주관하는 부서의 인력과 예산이 턱없이 부족한 실정이다. 외교통상부 인권사회과, 통일부 인도지원국, 통일연구원 북한인권 센터의 역할은 대외자료 수집 분석 수준에 머물러 있고 독자적인 정책 방안이나 추진 능력이 부족한 편이다. 또한 지금과 같이 여러 부처에서 북한이탈주민 문제를 취급하는 것은 부처별 조직 이기주의도 작용할 가능성이 없지 않고, 문제 처리에 있어서 비용효율성이 우려된다.⁸⁵⁾

정부는 북한이탈주민 문제를 종합적으로 다룰 수 있는 대책기구의 설립 등을 포함한 대응 방안의 검토에 착수한 것으로 알려졌다. 이는 중국 내 북한이탈자의 외교공관 및 학교시설 진입이 잇따르고, 이에 따라 북한이탈주민 문제를 현재의 정부 조직과 대응 방식으로는 감당하기 어려운 상황에 이르렀다는 정부 일각의 주장이 곧 공론화될 전망이다. 정부의 한 관계자는 ‘북한이탈주민 문제에 대한 종합적인 사령탑’ 기능이 시급히 마련돼야 한다는 정부 내 목소리가 점차 높아지고 있다고 말했다.

최근 외교통상부는 ‘북한인권법 발효가 북한이탈주민 문제에 미치는 영향’에 대한 내부 문건을 작성한 것으로 알려졌다. 정부는 조만간 미국의 북한인권법 발효, 공관 진입 북한이탈주민의 대규모화, 중국 당국의 북한이탈주민 단속 본격화 등 북한이탈주민 문제와 관련된 변화들을 점검하고, 이에 효율적으로 대처할 수 있는 조직 개선 방안에 대한 협의를 시작할 것이라고 했다.⁸⁶⁾

한편 북한이탈주민 문제에 대해 국회의 태도 역시 적극적인 면을 보이고 있다. 국의 통일 외교통상위원회는 1999년 11월 18일 ‘북한이탈주민들의 인권보호를 위한 결의안’을 채택하고, ‘정부는 북한이탈주민이 본인의 의사에 반해 북한에 강제송환 되지 않도록 관련국과 협의를 강화해야 한다. 식량난으로 인해 중국에

85) 서수진, 전게서, p.54.

86) “탈북자 전담기구 추진... 정부 정책 기초 재검토,” 한겨레 신문, 2004. 10 참조.

체류 중인 북한이탈주민들이 국제적 난민과 같은 대우를 받을 수 있도록 유엔 난민 고등판무관 및 관련국에 대한 외교적 노력을 강화해야 한다.’ 고 촉구하면서, ‘북한이탈주민들의 극심한 고통을 덜어주기 위해서 대한적십자사 및 시민 단체가 조속한 구호 사업을 실시할 수 있도록 정부가 최대한 지원해야 한다. 북한이탈주민 추가 발생을 방지하기 위해 북한 당국이 농업분야 개혁을 비롯한 경제 개혁을 조속히 추진하고 책임 있는 국가사회의 일원으로 인류의 공동 번영에 동참할 것’ 을 촉구하였다.⁸⁷⁾

지금은 ‘북한이탈주민 대책 협의회’ 위원(18명)이 모두 1급 내지 2급 고위직으로만 구성되어 있고, 중하위직의 전문가들이 공동으로 문제해결 방안을 구상해 실천할 수 있는 기능은 거의 결여되어 있는 상태에서 북한이탈주민 문제를 전문적으로 다룰 팀을 구성해야 한다.

제 2 절 사회적응을 위한 교육환경 개선⁸⁸⁾

정부가 건립한 수용시설인 하나원에서 교육을 실시하고 있으나 실질적인 효과가 부족하다. 사회적응 교육의 현실이 탁상 강의식으로 대부분 이루어지고 있음을 지적할 수 있다. 그리고 더 큰 문제는 하나원 생활이후 지역사회 정착 시기에 필요한 후속적인 사회적응 지원 프로그램이 없다는 것이다. 북한이탈주민 정착에서 문제가 본격적으로 드러나는 시기는 개별적으로 거주지 독립생활을 할 때부터이다. 이때 북한이탈주민의 개별적인 정착 욕구에 대응하여 일정시간 지속될 프로그램이 없는 것이 문제이다. 현재 정부가 실시하고 있는 사회적응 교육내용을 개선할 필요가 있으며 그 개선 방향은 다음과 같다.⁸⁹⁾

첫째, 정적인 교육에서 동적인 교육으로 다르게 표현하면 강의식 교육에서 현장 학습식 교육으로 전환해 가야 한다. 예를 들어, 자본주의 사회구조를 강의실에서 이해시키기 보다는 남한사회의 빈부차를 볼 수 있는 지역들을 방문한다든지, 서

87) “탈북자 어떻게 할 것인가,” 디지털 신문, 1999. 11.

88) 서수진, 전개논문, p.55.

89) 통일부 용역 보고서, “북한이탈주민의 사회적응력 제고 프로그램 개발” (통일부, 2000), pp.99-105.

울의 교통에 대하여 설명하기보다는 직접 지하철을 한번 타보게 한다든지, 이러한 현장학습이 도움이 더 될 것 같다. 북한이탈주민들의 통제와 신변보호에 심각하나 어려움이 없는 범위 내에서 가능한 사회적응 교육의 많은 부분을 원외 교육 활동으로 채울 필요가 있다.

둘째, 정부 단독의 교육 구상과 실행에서 민간 영역의 각종기관(예, 대학교 등) 및 단체의 자원적 활동을 활용해야 한다. 하나원 내에서의 민간의 참여부분은 극히 제한적이고 미미하다고 볼 수 있다. 민간참여의 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것이라면 북한이탈주민들의 종교생활을 위한 성직자들의 참여이다. 그러나 최근 북한인권 시민연합이 하나원을 대상으로 행하고 있는 자원봉사 활동은 수용시설에서의 초기적응 교육에서의 민간참여의 효과성을 보여주는 매우 좋은 사례이다. 정규교육 내용을 통해 얻지 못한 개인적이고 세세한 남한사회에 대한 궁금증을 풀어주고, 교육자의 입장이 아닌 한 사람의 친구로서 또한 북한이탈주민들에게 있어 최초의 남한 민간인으로서 접촉함으로써 정착생활 이전에 남한주민과 만날 기회를 제공해 준다는 측면에서 큰 의의가 있다. 서독정부가 동독이주민에게 취했던 시민들과 대화광장이나 주민들과 체육동호인 단체가입 등 동화지원활동은 모방할만한 제도라 하겠다.

셋째, 기존 북한이탈주민을 사회적응 교육 준 전문가로 활용하는 것이다. 이러한 구상은 아무리 좋은 강사가 나와서 남한 생활을 이야기하고 문제점이나 어려움, 혹은 긍정적인 점을 언급하더라도, 자신들보다 먼저 남한에 입국하여 먼저 남한을 경험하고 있는 북한이탈주민들로부터의 현실적이고 실감나는 이야기에 먼저 공감하게 된다는 점을 감안한 방법이다. 이러한 측면에서 선입국한 북한이탈주민들은 하나원에서의 교육자로 활용하는 방안과 아울러 지역사회 생활과정에서의 정착지원시에도 서비스전문가로 활용한 방안을 적극적으로 개발해야 한다.

넷째, 거주지 정착 후 지역사회 차원에서의 후속적 사회적응교육 제공이다. 성공적인 정착과 적응이란 것은 단기적 과제이기 보다는 장기적인 목표이다. 그만큼 여기에 대한 지원은 시간적으로 많은 노력이 지속적으로 제공되어야 한다는 것이다. 자신의 직장생활에서의 부적응에서부터 시작하여 학교진학문제, 자녀의 학교생활문제, 청소년의 문화접촉문제, 가족간의 적응차이에서 오는 갈등문제, 남한의 성문화에 대한 오해와 취약성의 문제, 직장생활에서 오는 스트레스와 괴

리감의 문제, 전반적 이질감의 경험, 남한주민으로부터의 소외와 차별의 경험, 경제적 적응의 실패로 비롯되는 좌절감과 미래에 대한 불안에 이르기까지 다양하고 비 예측적으로 쏟아지는 정착 및 적응관련 문제들을 해결하는 데는 반드시 후속적인 사회적응지원 프로그램이 있어야 한다. 단언하건데, 거주지 배정 후에 이루어져야 하는 후속 프로그램이 하나원에서의 적응교육보다 더욱 중요하다고 본다.

제 3 절 지역 차원의 대처방안 강구

1. 북한이탈주민을 위한 지방정부의 대책

북한체제의 붕괴와 대량난민 발생의 가능성이 높아지면서 통일 이후 남북한 주민의 무리없는 통합이 이루어져야 한다는 보다 적극적인 차원에서, 과연 우리 정부는 이들을 수용할 태세가 되어있는지 질문해 본다. 지금까지의 대처방식으로 보아 상당히 회의적이라는 게 중론이다. 북한이탈주민의 정착을 위한 대책은 정부에만 맡겨서는 안 되고 정부의 지도와 후원 아래 지방정부와 민간도 적극적으로 참여하는 형태로 수립되어야 한다.

인간이 피난이나 이민 등을 통해 문화충격을 경험하게 되면 신체적 및 정신적인 질병을 얻을 수 있는데, 이것은 주위 사람으로부터 받은 지원의 양과 질에 의해 경감된다. 이러한 지원에서 도구적인 것(행동상의 보조), 감정적인 것(정서, 자부심), 그리고 정보제공(피드백)등 3차원으로 나누어진다.⁹⁰⁾

위에서 밝힌 북한이탈주민들의 적응 실태를 참작해, 그동안 지방정부 차원에서 그들을 돕기 위한 노력이 좀 있기는 하였으나 큰 성과를 거두지 못했다. 지방정부는 중앙정부보다 더 친밀한 방법으로 그들에게 접근할 수 있으며, 그들이 인간적으로 따뜻한 정을 그리워하는 점으로 미루어 볼 때 정부에서 할 수 없는 것까지도 가능하다. 오히려 중앙 정부는 기본적인 생존의 영역만을 다루고, 나머지

90) 서수진, 전개논문, p.57.

재교육이나 재사회화 프로그램은 민간에 위탁하거나 혹은 지방정부가 적극 참여할 수 있도록 유도하는 것이 바람직하다.

북한이탈주민들에 대한 지방정부 지원 정책의 기본원칙으로 형평성, 자생력 강화, 조기적응, 수혜자 중심주의를 들 수 있다.⁹¹⁾ 즉, 과거 북한에서의 직위나 직업이 무엇이었던 간에 동일한 지원이 이루어져야 하고, 지원은 이들의 자본주의 사회 내 자생력 강화에 중점을 두어야 한다. 또 조기에 적응할 수 있도록 돕고, 이들 편에서 최대한 편리하고 유용한 서비스를 제공해야 한다.

북한이탈주민을 위한 지방정부 차원의 대책은 다양한 분야에서 추진되어야 효과를 거둘 수 있을 것이다. 왜냐하면 어느 한 지방 정부가 많은 수의 북한이탈주민을 책임진다는 것은 어려운 현실이며, 또한 그들에게 진정한 친구가 되어 현실을 직시할 수 있도록 돕는 것은 그리 간단한 일이 아니기 때문이다. 예를 들어 자매결연을 맺는다면 행사 위주로 추진하지 말고 조용히 개인적으로 연결될 수 있도록 하는 것이 바람직스럽다. 만약 어떤 행사를 계획한다면 북한이탈주민들 간에도 연령, 학력, 결혼 여부나 북한에서의 빈부, 그리고 남한사회에서의 정착 정도 등에 따라 친분정도가 다른 점을 고려해야 할 것이다. 지역사회의 다양한 인적 및 물적 자원과의 연결사업도 전개할 수 있다. 여건이 허락된다면 이들에게 북한의 실상을 주민들에게 알릴 수 있는 기회를 제공하여 이들과 주민들 간에 친밀감이 형성되도록 할 수도 있다.

지방정부의 노력과 아울러 종교기관의 활약도 기대가 크다. 종교기관들은 신앙심 있는 신도들로부터 헌금과 자원봉사를 동원할 수가 있으며, 생활필수품을 기증받을 수 있고, 학자금을 지원하거나 일할 수 있는 직장을 마련해줄 수가 있고, 외로운 그들에게 정신적인 위로를 주고 의지할 수 있는 후견인이 되어 줄 수도 있다.⁹²⁾ 범교단적 혹은 범종단적 캠페인을 벌이는 것도 필요하다. 단 북한이탈주민들을 선교대상자로 지목하여 너무 급하게 종교를 강요하는 것은 가급적 지양해야 한다.⁹³⁾

91) 김동배·이기동, “민간기관의 탈북자 지원 현황과 과제,” 『통일연구』, 1999년, p.182.

92) 남대문교회지, 1996년 2월호, p.6.

93) 새문안교회지, 1996년 5월호, p.171.

2. 북한이탈주민과 함께하는 프로그램 개발⁹⁴⁾

2001년 초부터 현재에 이르는 기간은 민간기관 지원 내용의 심화와 지역사회별 민간 자원의 조직화를 시도한 시기라고 말할 수 있다. 국내의 북한이탈주민 정착 지원사업에서 큰 변화중의 하나는 정부가 민관협동의 지역협의체를 구축하는데 노력하고 있다는 사실이다. 이것은 정부가 민간의 차원을 보다 적극적으로 활용하려는 의지의 표현이고, 초기 정착지원과 아울러 지속적인 사후관리를 보다 강화하려는 시도이다.

이러한 움직임은 지역사회 정착 및 적응 과정에서 중앙정부-지방정부-민간기관의 자원이 유기적으로 연결되는 시스템으로서 민간부문 중 지역사회 사회복지관의 역할비중이 커지고 있으며, 종교단체, 북한이탈주민 고용기업체, 시민단체 등의 기존의 민간기관들의 자원 활동이 새롭게 편재될 수 있는 여건을 마련하고 있다.

북한이탈주민과 함께하는 기존의 프로그램을 보면 아래 표와 같다.

<표 6-1> 북한이탈주민과 함께하는 프로그램

프로그램 명	내 용
북한 이 탈 사업 세미나	‘북한이탈주민의 사회적응을 위한 지역사회 복지관의 기능과 역할 모색’ « 대상 : 북한이탈주민 지원사업 관련 실무자 및 대학생 « 내용 : 북한이탈주민 지원사업 관련 실무자들의 전문능력 향상과 각 기관의 사업 방향성 도모 유도
유관기관 연계활동	« 내용 : 지역사회 유관기관들과의 인프라 구성을 통한 사업공유 및 연계활동 실시 « 연계활동 기관 : 북한이탈주민지원 민간단체협의회, 지역복지분과위원회, 북한이탈주민 지원, 강남구 지역협의회

* 자료 : 박내석, “북한이탈주민 정착지원에 관한 연구,” 중앙대학교 행정대학원 석사학위논문, p.59, 2003.

94) 서수진, 전계논문, pp.58-59.

<표 6-2> 지역주민참여 프로그램

프로그램	내 용
한가족 만들기	« 남북한 가정간의 가족결연 프로그램으로 두 가정이 월 1~2회 정기적인 만남을 통해 여가활동, 상호가정방문 등을 실시
북한 이탈 아동 및 청소년 체험학습	« 남북한 아동·청소년들이 함께 참여하는 문화체험학습 프로그램으로 북한 이탈 어린이들에게는 다양한 문화체험의 기회제공과 또래 관계 성능력을 향상시키며, 남한 아이들에게는 북한 이탈 아이들에 대한 이해를 도모
북한음식 바자회	« 북한이탈주민이 직접 북한음식을 조리·판매 지역사회 주민을 대상으로 한 북한 이탈주민현황, 생활실태 소개

* 자료 : 박내석, 상계서, p.59.

북한이탈주민 정착 지원을 위한 지역주민과의 동화 프로그램을 구축하고 지원을 강화해야 한다. 지방자치단체 및 민간 지원 기관이 함께 참여하는 민간 협력의 개방형 지역공동체를 구성·운영하여야 한다. 지역별 실정에 부합된 복지시스템 안내 및 이웃 주민과의 공감대 형성을 위한 사업 추진과 남한 가정 및 북한이탈주민 가정간의 가족결연 사업도 추진하면 이들이 남한사회에 적응하는 보다 효과적일 것이다.

제 4 절 신변보호·거주지보호·취업보호담당관의 역할 구분

북한이탈주민의 입국이 증가함에 따라 신변보호(경찰관)·거주지보호(지방자치단체)·취업보호(노동부 고용안전 센터) 담당관의 업무가 과중되고 있다.

남한 사람으로서 북한이탈주민들의 남한 사회 적응을 가정 가까이에서 지속적으로 보았던 집단이 있다면, 그것은 법에 의하여 남한 정부가 배치한 북한이탈주민 담당 보호경찰관들이라고 할 수 있다. 이들은 북한이탈주민이 실질적으로 남한사회에 적응하는데 큰 영향을 끼친다는 점에서 매우 중요한 위치에 있다.

정부는 경찰을 통한 신변보호 전담 관제를 운영하여 담당 경찰이 신변보호 기간 2년 중 신변안전은 물론 행정적·법적 지원 등 생활상의 다양한 애로사항 상담·

처리할 수 있도록 조치하고 있다.

북한이탈주민에 대한 보호경찰관과 맺은 인간관계가 북한이탈주민의 남한사회 적응 정도의 전체를 나타내는 것은 아니다. 그러한 적응에는 그의 개인적인 성격, 자본주의 사회에 대한 사상적 적응 정도, 경제적인 성취도, 사회적 성취 정도 등 매우 여러 가지 측면을 가지고 있기 때문이다. 그러나 일반적으로 북한이탈주민이 자신의 보호경찰관과 맺은 ‘인간관계’는 그 북한이탈주민의 ‘남한사회 적응’의 한 상징이라고 할 수 있다. 그리고 북한이탈주민은 자신의 보호경찰관과 맺은 인간관계와 양상을 좀 더 넓은 남한 사회에서도 반복할 가능성이 있으며, 또한 경찰관들과의 관계 경험을 통하여 자신들의 생각과 행동 양식을 구체적으로 수정하는 기회를 가지게도 된다.⁹⁵⁾

또한 1990년 8월부터 거주지보호 담당 관제를 도입하여 시행하고 있다. 거주지 보호 담당관은 광역 16개 및 기초 지방단체단체 232개에 각각 지정되어 의료보호 및 생활보호에 관한 사항, 학력확인서 및 교육보호대상자 증명서 발급에 관한 사항, 주택교환에 관한 사항, 직업훈련 및 취업알선에 관한 사항, 지역사회에 관련된 각종 정보·자료 제공, 지역사회 내 사회복지 서비스 기관과의 연계에 관한 사항, 지역 내 종교·민간단체 등과의 결연·후원 추진 등을 담당하게 된다.⁹⁶⁾ 즉 지역사회의 자료 제공, 각종 정보·자료의 제공, 지역사회 내 사회복지기관과의 연계 및 민간지원 단체와의 결연 추진을 담당하도록 하고 있다. 거주지 보호 담당관제 도입으로 북한이탈주민의 보호 및 지원과 관련 중앙정부와 지방자치단체의 유기적인 업무협조로 효율적이고 체계적인 합동지원체계가 확립될 것으로 평가되고 있으나, 실제효과는 담당관의 역량과 의지에 달려있다.

그리고 취업보호담당자는 노동부 고용안전 센터 소속으로서 북한이탈주민에게 취업보호 대상사업체 알선, 취업보호가 종료된 북한이탈주민의 취업알선, 직업훈련 등의 임무를 갖고 있다.

그러나 보호담당자의 적극적 역할 수행과 함께 업무를 명확히 구분하도록 하고 상호간의 협력체계를 갖추어야 할 것이다. 즉, 신변보호담당자는 북한이탈주민을 가장 밀접한 곳에서 담당하고 있으므로 다양한 서비스를 제공해 달라는 요구를

95) 민성길·전우택·윤덕용, “보호경찰관들의 탈북자 지원경험 분석,” 서울 : 『시대정신』, 2002, pp.41-47.

96) 전우택 외 2인, “보호경찰관들의 탈북자 지원 경험 분석,” 2001, pp.172-173.

받을 수 있으나 비전문적 도움을 제공하기 보다는 관련기관에의 연결이나 정보제공 및 신변보호에 국한하도록 하여야 한다. 이렇게 하면 북한이탈주민 스스로 필요한 자원을 찾아 나서고 활용하는 과정에서 자립심이 형성될 수 있으며, 다른 보호담당자와 기관들도 전문가로서 관심과 책임감을 가질 것이다. 또한 거주보호담당자는 지역사회 네트워크의 중심이 되어 현재 조직되어 있는 북한이탈주민 지원 지역협의회를 지역사회복지관의 전문 사회복지사와 함께 운영하되 협의회 위원들의 다양한 지원을 이끌어 내는 역할을 담당해야 한다. 그리고 취업보호담당자는 다양한 직업정보와 훈련정보에 정통한 전문가가 되어야 하며, 북한이탈주민이 거주하는 지역에는 빠짐없이 지정되어야 한다. 그 외에도 ‘노동부 내에서 취업보호담당자의 지위 불안’, ‘북한이탈주민 취업보호에 대한 상사들의 낮은 업무인지도’, ‘직업훈련기관들 간의 협력애로’ 등도 시정되어야 한다. 취업보호담당자들은 사회사업학, 심리학 등의 전공자로 채용된 인력이므로 전문지식과 취업서비스 경험이 활용되기 위해서는 취업보호에 필요한 권한을 부여하고 순환보직은 가급적 지양해야 한다. 마지막으로 보호담당자들 간에 상호간 명확한 업무 분담과 협력체계를 갖출 필요가 있다. 따라서 보호담당자와 민간지원기관이 통합적으로 정보를 주고받을 수 있는 민관 네트워크를 형성하고 다수의 북한이탈주민이 거주하는 지역에는 ‘지역사회 정착도우미를 배치하여 사회편입초기부터 정착에 성공할 때까지 지속적으로 보호·지원·관리해야 한다.

제 5 절 국제적 대처방안⁹⁷⁾

1. UN의 북한이탈주민 보호 지원활동 전개

중국, 러시아 등에서 난민의 지위를 인정받지 못한 채 불법 체류자의 신분으로 남아 있는 북한이탈주민들은 몇몇 인접 국가들의 문제가 아니라 ‘인권의 국제적 보장’이라는 차원에서 적극적인 해결책을 모색해야 할 과제이다.

97) 서수진, 전계논문, pp.62-65.

북한이탈주민 난민 보호와 지원은 인권의 국제적 보장이라는 현대적 인권 론에 따른 유엔인권위원회 등 국제연합의 공식 기구가 적극 나서야 할 문제이다. UN기구가 북한이탈주민 문제를 국제적 관심 사항으로 적극 부각시키면서 중국이나 러시아 등의 북한이탈주민 강제송환을 철저히 감시하도록 해야 한다.

이를 위해 우리 정부의 외교적인 노력을 바탕으로 NGO들이 청원 등 문제 제기를 통해 UN의 관심을 늘려나가야 할 것이다.

유엔 인권위원회는 어느 국가나 지역의 인권 상황이 ‘지속적이며 중대한 대규모 인권 침해’에 해당된다고 판단되면 국제 인권규약 가입 여부에 관계없이 언제든지 이에 개입할 수 있다. 또 대규모의 극심한 인권 침해가 지속적으로 발생하고 있다는 충분한 증거가 있는 경우 특히, 유엔 경제사회이사회 산하의 유엔인권위원회와 그 산하에 있는 소위원회 및 실무위원회 등 유엔인권기구들에 의해 수행되는 인권보호절차 중 가장 중요한 절차인 1970년 유엔경제사회이사회 결의 제 1503호에 의해서 설립된 인권피해 청원절차가 있다. 통칭 ‘1503 Procedure’를 가동하여 비공개적으로 조사를 실시한다. 그리고 공개적인 조사활동이 필요하다고 판단되면 ‘1235절차’를 가동하여 공개조사를 할 수 있다.⁹⁸⁾

이와 별도로 유엔 사무총장도 유엔 인권위원회에 대규모 북한이탈주민에 대한 조사를 요구할 수 있다. 유엔 사무총장의 권한인 ‘대량탈출에 관한 특별조사’ 제도를 활용하여 북한이탈주민에 대한 인권실태 및 대응책을 강구하도록 요구할 수 있다.

2. UNHCR의 적극적인 지원활동

북한이탈주민 문제의 해결을 위해서는 무엇보다도 UNHCR의 적극적인 관심과 지원활동이 요구된다. 중국과 러시아 등에 있는 북한이탈주민에 대해 UNHCR측에서는 지금도 일정 정도의 지원 활동을 펴고 있지만 정치외교적인 한계에서 여전히 벗어날 수 없는 상황이다. 특히 UNHCR은 지금까지 북한이탈주민 문제에 적극 개입하기를 꺼리는 신중한 처지에 있었다. 따라서 시민 단체들은 북한이탈주민의

98) 김동선, “하나님의 선교” (서울 : 한국장로교출판사, 2000), p.128.

인권침해 사례와 강제송환시의 형사처벌 가능성을 입증할 수 있는 실증적 자료들을 제공하고, 우리 정부와 민간단체들이 공조해야 할 것이다. 그리고 서울에도 UNHCR 사무소를 설치하여 신속한 접촉과 협조를 통해 북한이탈주민 문제에 접근해 나가야 할 것이다.⁹⁹⁾

UNHCR 서울 사무소 개설은 동남아 국가 사람들의 한국 내 취업증대와 중국 내 조선족의 불법 입국 증대에 따른 문제 등 한국내 외국인의 인권보장과 관련해 언젠가는 설치될 것으로 판단되지만 한국 정부가 능동적으로 나서서 유치한다면 한국의 인권 수준에 대한 ‘대외 신인도’를 높이는 효과도 기대된다.

3. 국제적인 NGO 지원활동 전개

북한 이탈 문제는 어느 특정 국가에 국한된 문제가 아니라, 국제적인 인권문제가 되기 때문에 정부 차원의 지원운동과 함께 비정부 기구의 국제적 연대 운동이 절대적으로 필요하다.

따라서 북한을 이탈한 난민 문제에 대한 국내외 NGO들의 관심과 활동을 적극 유도해 나가며, 일정한 범위의 재정적 지원 방안도 강구해야 한다.

현재 국내에서 활동하는 단체는 (사)좋은 벗들, (사)북한인권시민연합, (사)북한이탈주민 보호 유엔청원운동본부 등 북한이탈주민의 실태조사와 함께 지원운동을 적극 추진하고 있다.¹⁰⁰⁾

중국 내에서는 두리하나선교회, 피랍·북한이탈주민인권연대, 한국기독교총연합회 산하 북한이탈주민보호운동본부 등의 비정부 기구(NGO)들이 공개적으로 북한이탈주민 지원활동을 펼치고 있다. 이들 단체는 중국에서 활동하는 민간 봉사자들을 통해 북한이탈주민에게 쉴 곳을 마련해 주고 한국에 갈 수 있도록 재정적 지원이나 중간 연락책 알선, 지리정보 및 탈출정보제공 등의 활동을 하고 있다. 하지만 최근 북한이탈주민들의 집단행동이 잇따라 발생한 뒤 중국 정부측의 단속이 심해지면서 공개적인 NGO들의 활동은 줄어들고 있다. 반면 국내에 들어온 북한이탈주민들이 직접 조선족 연락책들과 결탁해 북한에 있는 친인척들을 한국으

99) 탈북자들에 “햇볕은 언제쯤,” 『시론』, 1999, p.9.

100) MBC PD수첩, “한국 PC저널리즘의 보고,” 서울 : 『커뮤니케이션북스』, 2004.

로 입국시키는 경우가 늘고 있다.

4. 동북아지역 난민 협정 체결

난민문제에 관한 대표적인 국제 협정은 ‘제네바 난민 협약’과 ‘난민의정서’가 있고, 그 외 베트남 난민을 도운 CPA등이 있지만 북한이탈주민과같은 동북아지역의 난민 문제를 다룰 다국가적 난민 기구는 아직 없는 상태이다.

베트남 난민문제를 해결한 ‘포괄적 행동계획(CPA)’¹⁰¹⁾은 베트남 인접 국가들이 유엔과 서방의 재정적 지원을 받아 베트남 난민들이 서방으로 망명하거나 베트남으로 다시 귀국할 때까지 일시적으로 수용, 보호하는 것을 골자로 하고 있고, 말레이시아, 태국, 인도네시아, 필리핀, 홍콩 등이 여기에 참가했다.

이들 국가들이 일시적으로 수용한 베트남 난민은 12만명, 이들 중 3만 3,000명이 해당 국가들의 난민 심사에서 난민으로 판정되어 제3국에 정착했고, 자발적으로 베트남으로 돌아간 사람도 7만 2,000명에 달했다. 또한 UNHCR와 EU는 베트남 전국에 관계자를 파견, 이들의 귀국 후 정착을 도왔으며, 귀국자들 대부분 베트남 정부로부터 어떠한 형사처벌도 받지 않았다. 따라서 북한이탈주민을 효과적으로 지원 보호하기 위해서는 한국, 중국, 러시아, 일본 등 인접 국가는 물론, 태국, 베트남, 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르, 호주, 뉴질랜드, 방글라데시, 인도, 대만 등 동아시아 국가들이 참가하는 형식의 ‘동아시아 난민협정’¹⁰²⁾을 체결하는 것이 필요하다.

5. 제 3국에 탈북자 마을 설립

많은 수의 탈북자들에 대해 중국과 러시아 정부가 탈북자들을 국제법 원칙에 따라 ‘난민’으로 인정한다는 것은 국제정치적 역학관계로 볼 때 지금은 기대하기

101) 서수진, “북한이탈주민의 사회적응방안” (단국대 공공정책대학원 석사논문, 2002), p.64.

102) 여기에는 국제적인 권위를 갖고 활동하는 NGO도 옵서버로 참여시켜야 한다. 인도적인 난민 문제의 해결을 위한 국제 법정체결에서는 주권 국가가 아니더라도 민간단체들을 참여시키는 것이 좋다. 만약 중국과 러시아가 북한과의 관계를 고려해 당장은 소극적으로 나올 경우, 다른 동아시아 국가들만이라도 이러한 ‘동아시아 난민협정’을 먼저 태동시켜야 한다.

어렵다.

중국과 러시아가 탈북자들을 ‘난민’으로 공식 인정하게 되는 것은 북한의 김정일 존립기반이 크게 흔들리고, 동독의 경우처럼 북한이 남한으로 흡수 통일되는 것이 기정사실화 할 때 비로써 가능한 정치적인 문제이다. 그러한 상황이 현실화될 때까지 중국과 러시아는 탈북자들의 인권유린에 대한 어떠한 비난을 감수 하더라도 공식적인 ‘난민’으로 인정하려들지 않을 것으로 전망된다.

그렇다면 탈북자 문제의 현실적인 해결책은 중국, 러시아와 같이 북한과 국경선을 맞대고 있는 나라가 아닌 제3국에 ‘탈북난민수용소’ (탈북자 마을)를 설치하는 방안이 검토될 수 있으며, 몽골, 태국, 베트남이 적당할 것이다.

특히 몽골은 전반적으로 외국의 원조가 필요한 가운데 있고, 한국의 현대그룹에서 무상으로 발전소를 건설한데다가 친밀해지고 있는 한-몽 관계를 고려할 때 탈북자 마을을 중국과 접하고 있는 몽골에 설치하는 것은 다른 어느 지역보다 좋은 여건이라고 볼 수 있다.

그러나 몽골 지역의 탈북난민촌이 설치될 경우라도 중국과 러시아에 체류 중인 탈북자의 몽골입국은 이들 두 국가의 협조가 없는 한 거의 불가능할 것이기 때문에 우리 정부의 외교적 막후 협상을 통해 이들 정부의 협조를 이끌어내는 데 대한 노력이 필요하다.¹⁰³⁾

103) 동승철, 전게서, p.90.

제 6 장 결 론

북한이 처하고 있는 어려움은 국제구호로 단기간에 해결될 수 없는 구조적인 문제라고 평가할 때, 앞으로도 탈북자의 유형이 다양화되고 그 수가 해를 거듭할수록 증가될 것으로 예상되고 있어서 남한 사회에 커다란 부담으로 작용하고 있다. 북한과 접경하고 있는 중국, 러시아뿐만 아니라 유엔과의 국제적 문제로도 전개되고 있어 탈북자 지원과 보호문제는 한반도를 둘러싼 주변국들의 이해문제가 첨예하게 대립될 수 있는 사안이라는 점에서 앞으로 한반도의 통일 환경 관리에 중대한 영향을 미칠 수 있을 것이다.

국내에 입국한 탈북자를 위한 정착 지원정책은 그동안 여러 차례 법률개정과 제도개선을 통해 상당부분 개선이 이루어졌으나 아직도 미흡한 실정이기 때문에 앞으로도 계속하여 보완되어야 하겠다. 이러한 정책은 통일과정 및 통일이후 사회통합에 있어 상당한 영향을 미치게 될 것으로 보인다.

탈북자 문제가 갖는 통일 환경 및 사회적, 통합적 의미를 고려할 때 적절한 정책수립뿐만 아니라 집행체제를 구축하여 국가적 자원을 최대한 활용하도록 하여야 할 것이며 탈북자에 대한 지원미흡이나, 남한사회 부적응 등이 나타나고 있어 또 다른 사회적 갈등을 불러일으키고 있는 만큼 탈북자에 대한 지원과 사회적응 대책의 합리적 개선이 요구되고 있다.

국내외 북한이탈주민들의 문제를 해결하고, 북한이탈주민들이 한국사회에 효과적으로 적응하게 하기 위한 대안은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 북한이탈주민에 대한 해결의 선결 문제는 근원적으로 북한이탈주민 발생이 감소하도록 북한의 식량난과 경제위기를 해소하기 위한 효과적인 지원방안을 강구해야 한다. 농업생산력 증진을 위한 긴밀한 협조체제를 유지하고 남북경협을 정치와 분리하여 활성화함으로써 북한 주민들의 경제생활 개선과 향상을 도모하는 것이 문제해결에 접근하는 첫 번째 방법이라 하겠다.

둘째, 탈북자의 수용 및 정착지원은 난민차원이 아닌 같은 한국인이라는 동포애적 차원에서 실시되어야 한다. 우리들 스스로 탈북자에 대한 그릇된 고정관념과 편견을 버리고, 이들을 천덕꾸러기나 범법자로 인식하기보다는 통일을 대비하기

위한 중요한 자료와 정보를 제공해주는 존재로 인식할 필요가 있다. 헌법에 명시되어 있는 것처럼 동포애에 기초하여 자유·평등·평화의 원칙에 따라 남한사회에서의 적응 여부를 결정하도록 보호하고 지원하는 것은 남한사회 구성원의 몫이라 할 수 있다.

셋째, 국내외의 북한이탈주민을 포괄한 종합적 정책의 수립과 집행이 필요하다. 북한이탈주민 문제의 해결은 이질화되어 있는 남북한의 실제적 통합인 민족공동체를 형성해야 한다는 장기적 관점과, 국내에 입국한 북한이탈주민의 초기 적응교육의 내실화, 사회적응능력 향상과 실제적인 정착을 위한 단기적 대응방안 등을 마련하고 시행해야 하겠다. 북한이탈주민에게 정착금을 지원하는 것도 필요하지만, 직업교육과 취업알선 등을 통해 자활능력을 향상시켜 주기 위하여 보호중심에서 자립·자활을 유도하는 정책을 강화해야 하겠다. 특히 근로의욕과 자활의지를 높이기 위하여 2005년 1월부터 개정·시행되고 있는 정착금과 국민기초생활보장법상 생계지원 개선 제도 중 정착금지원에 대해서 기본금은 가장 기초적인 생활기반을 마련할 수 있는 정도로 축소하고, 장려금은 자활촉진을 위해 절감분을 ‘자활촉진 인센티브’ 또는 ‘자활노력촉진장려금’으로 활용하여 탈북자에게 직업훈련 수당지급 및 직업훈련기관에 훈련비를 지원하고, 탈북자 고용사업주에게 월 70만원씩 2년 동안 지원해주는 고용지원금 지급과 자격증을 취득한 탈북자에게 장려금을 지급하면서 노령자, 장애자 등 취약계층에게 최고 1,540만원까지 가산금을 지급하는 제도는 탈북자의 정착기반 조성을 위해 효과적인 지원제도라고 하겠다.

넷째, 탈북청소년들은 수년간의 도피 생활로 인한 학업공백이 크고 국어, 영어, 역사 등의 수학능력이 크게 떨어져 학교 부적응 현상이 심화되고 있다. 이들에 대해 하나원에서 교육 시키고, 민간단체에서 대안학교를 운영하고 있지만, 실제적인 효과를 얻을 수 있도록 각급 학교에서의 특별 지도와 프로그램의 개발이 필요하다. 또한 14~20세의 탈북청소년들이 지금까지 수년 동안 중국과 동남아시아를 떠도느라 3~4년의 수업공백이 생긴데다 남북한 말과 문화가 다르고 나이도 많아 또래집단과 어울리며 적응하는데 어려움을 겪어왔는데 이러한 탈북청소년들을 위한 전용 중·고등학교가 2007년 3월 정식 개교하여 140명을 수용·교육하여 일반학교에 편입하게 함을 무척 다행스러운 일이라 하겠다. 특히 무연고 탈북

청소년에 대해서는 자립적으로 생활해야 하는 경우가 많은데, 이에 대해서 남한 가정과의 자매결연과 보호기관의 시설 보호 등이 요구된다.

다섯째, 북한이탈주민이 한국 사회에 적응하는 데에는 정부와 민간단체, 그리고 자원봉사자의 협력체제가 중요하다. 중앙정부와 지방자치단체가 업무 분담을 통해, 북한이탈주민이 거주하는 지방자치단체가 사회안전망과 취학, 주거 등 행정 지원관리, 지역거주자 실태조사 및 거주지보호대상자 관리 등을 실제화 하여야 하겠다. 그리고 종교사회단체들도 북한이탈주민들이 한국 사회에서 정착하는데 정부와 협력하도록 하고, 북한이탈주민의 상담과 지원을 할 수 있는 NGO와 자원봉사의 활용도 모색해야 하겠다. 특히 NGO와 자원봉사단체를 활용하고 전술한 독일의 이주민정책과 같이 독일정부가 시민대학, 스포츠 동호회, 세미나 프로그램을 적극 활용하여 이(탈)주민들과 현지주민들 간에 친밀한 교제와 접촉활동을 늘리려고 적극적으로 노력했던 것을 본보기로 삼아야 할 것이다.

여섯째로는 북한이탈주민의 입국이 증가함에 따라 신변보호(경찰), 거주지보호(지자체), 취업보호(노동부 고용안정센터)담당자의 업무가 과중하다. 특히 신변보호담당관은 북한이탈주민과 개인적 호의와 능력에 의해서 신변보호뿐만 아니라 취업과 다양한 문제해결업무까지 수행하고 있으며, 전체 보안경찰의 약 40%가 신변보호업무를 1인당 27명을 담당하고 있는 실정이다. 통일부에서는 2005년부터 신변보호방식을 개선하여 경찰의 신병인수 및 신변보호업무를 특별관리대상자로 한정하고 일반 탈북자에 대해서는 신변보호수준을 완하여 전국적으로 조직을 갖춘 민간단체의 정착도우미가 담당하여 신변보호와 정착도우미 역할을 분리하고, 북한이탈주민의 거주지편입 초기 6개월간 지역정보제공, 생활안내 및 상담, 복지관과의 연계 등 초기정착생활을 돕는 역할을 담당하고 있다. 늦은 감이 있지만 북한이탈주민의 남한사회정착을 위해 필요한 제도이나 제도시행에 따른 혼란방지를 위해 시범실시단계를 거쳐 전면 확대 추진되기를 바란다. 그리고 거주지보호담당자는 북한이탈주민의 지원지역협의회를 통해 다양한 지역사회의 지원을 이끌어내는 역할을 담당해야 한다. 또한 취업보호담당자는 직업정보와 훈련정보에 정통한 전문가로서 취업서비스를 제공하여 사회편입초기부터 정착에 성공할 때까지 지속적으로 보호·지원·관리해야 할 것이다.

끝으로, 탈북자들이 한국사회 적응성패여부에 따라 통일과 통일 이후의 통합과

정이 달라질 수 있다. 얼마 되지 않은 탈북자조차 한국사회가 수용하지 못하고 사회부적응 현상이 커진다면 보다 많은 탈북자들이 남한사회로 이주되고, 통일이 되었을 때에는 예상할 수 없는 혼란이 초래될 것이다. 앞으로 탈북자들이 관심의 대상·지원받아야할 대상이 아니라 공동체의 일원으로서 안정적 생활을 할 수 있도록 하는 일은 북한이탈주민 자신의 적극적 적응의지와 노력, 남한주민과 정부의 포용과 지원이 조화를 이룰 때 실현 가능할 것이다.

v 참고문헌 v

w 단행본

- 곽해룡. 『북한이탈주민 현황과 문제』. 한국학술정보㈜, 2005.
- 김동선. 『하나님 선교』. 한국장로교출판사, 2000.
- 김수암. 『해외체류탈북자 문제 쟁점과 과제』. 통일연구원, 2006.
- 김영만. 『대한민국에 사는 탈북자(새터민)들의 적응실태』. 한국학술정보㈜, 2005.
- 박종철 외. 『북한이탈주민의 사회적응에 관한 연구 : 실태조사 및 개선방안』.
민족통일연구원, 1996.
- 이우영 외. 『북한이탈주민의 종합적 정책방안 연구』. 통일연구원, 2000.
- 좋은 벗들 엮음. 『두만강을 건너온 사람들』. 정토출판, 1999.
- 통일교육원. 『북한문제 이해』, 1999.
- 통일교육원. 『통일문답』. 1999.
- 통일부. 『북한이탈주민의 사회적응력 제고 프로그램 개발』. 2000.
- MBC PD수첩. 『한국PC 저널리즘 보고』. 커뮤니케이션북스. 2004.

w 연구논문

- 곽해룡. “북한이탈주민 현황과 문제에 관한 연구.” 명지대학교 박사학위논문,
2002.
- 김규완. “북한이탈주민 정착지원 정책집행에 관한 연구.” 서울대학교
행정대학원, 2004.
- 김명화. “북한이탈주민의 실태 및 적응대책에 관한 연구.” 고려대
석사학위논문, 1998.
- 김동배·이기동. “민간기관의 탈북자 지원현황과 과제.” 『통일연구』, 1999.
- 김미림. “난민문제와 UNHCR의 역할.” 숙명여자대학교 대학원 정치학
석사학위논문, 1995.
- 김상순. “북한이탈주민 지원 정책에 관한 연구.” 서강대학교 석사학위논문,
1999.

- 김상철. “북한이탈주민 인권문제 실상과 보호대책.” 『21세기와 통일에 대비하는 안전보장 확립방안』. 명지대학교 사회과학연구소주최 학술대회, 1999.
- 김성인. “북한이탈주민의 남한사회 정착방안에 관한 연구.” 서남대사회정책대학원, 2004.
- 김영윤. “동독이탈주민에 대한 구서독 정부의 정책.” 제2기 북한이탈주민 보호담당관 교육자료, 2003. 4. 18.
- 김영자. “중국내 탈북여성들의 인권실태와 정책방안.” 제 2회 북한인권 난민문제 국제회의, 2000.
- 김학성. “북한이탈주민(탈북이주자)의 남한 사회적응에 관한 연구.” 서울대행정대학원 석사학위논문, 2004.
- 김 혁. “탈북자 실태와 관리정책에 관한 연구.” 원광대학교 교육대학원, 2001.
- 동승철. “새터민의 효율적 정착지원 방안에 관한 연구.” 동국대 행정대학원 석사학위논문, 2005.
- 민성길·전우택·윤덕용. “보호경찰관들의 탈북자 지원 경험 분석.” 『시대정신』, 2002.
- 박내석. 북한이탈주민 정착지원에 관한 연구.” 중앙대 행정대학원 석사학위논문, 2003.
- 박현선. “탈북자 국내 정착정책의 현황과 발전방향.” 『북한연구학회보』, 제6권 제1호, 2002.
- 백영옥. “북한이탈주민 대책 연구.” 세종연구소, 1998.
- 서수진. “북한이탈주민의 사회적응 방안.” 단국대학교 행정법무대학원 석사학위논문, 2004.
- 성창용. “북한이탈주민 발생 및 지원에 관한 연구.” 서강대 공공정책대학원, 2004.
- 양무목. “북한이탈주민에 관한 연구.” 대진대학교 통일대학원, 2004.
- 오수열·김주삼. “탈북사태를 둘러싼 동북아지역의 갈등과 협력.” 『탈북자 문제의 실제적 해부』, 한국통일전략학회, 도서출판 이경, 2006.
- 윤양중. “탈북자 증가와 향후 전망.” 『북한』, 2004. 9.

- 윤인진. “탈북자의 한국사회 적응문제.” 『북한』, 2004. 9, 북한연구소, 2004.
- 이금순. “북한이탈주민 문제해결 방안.” 『연구총서』, 통일연구원, 1999. 2.
- 전영선. “탈북난민 정착을 위한 제도 개선 방안에 관한 연구.” 인하대학교 석사학위논문, 2003.
- 전우택 외 2인. “보호경찰관의 탈북자 지원 경험 분석.” 2001.
- 정경환. “탈북자 문제의 기본인식과 우리의 대응.” 한국통일전략학회, 『탈북자 문제의 실제적 해부』, 도서출판 이경, 2006.
- 정지영. “이스라엘의 민족 흡수정책 연구.” 고려대학교 석사학위논문, 1999.
- 정진위. “북한이탈주민에 대한 지원방안에 관한 연구.” 연세대 행정대학원 석사학위논문, 2002.
- 제성호. “베트남 탈출난민에 대한 국제적 보호 : UNHCR의 활동을 중심으로”
- 최대석. “새터민의 효율적 정착지원 방안에 관한 연구.” 연세대 행정대학원 석사학위 논문, 2002.
- 최보선. “탈북주민 문제와 이스라엘 이주민 정책.” 『통일경제』, 제 26호, 현대경제사회 연구원, 1997. 2.
- 최춘음. “중국의 대한반도 정책전망:외교·안보분야 중심으로.” 『연구총서』, 통일연구원, 2001. 20.

w 기타 문헌

- 김병근. “북한 주민 체제이탈 원인 및 과정분석.” 국방대학교 안보문제연구소, 『북한의 변화와 남북관계』, 안보시리즈 제 3집 3호, 2002.
- 남대문 교회지. 1996. 2.
- 디지털 신문. “탈북자 어떻게 할 것인가.” 1999. 11.
- 북한이탈 후원회. 『남한사회 적응에 관한 실태조사』, 2003. 9. 13.
- 새문안 교회지. 1996. 2.
- 세계일보. 2006. 9. 5.
- 연합뉴스. 『북한, 중국에 탈출자 강화 신탁정 제의』, 1999. 3. 4.
- 윤여상. “중국에 있는 북한이탈주민 실태조사 보고서.” 『생명과 인권』, 1998.
- 이계경. “북한이탈주민에 대한 정책 방향: 탈북여성을 중심으로.”

- 『국정감사정책자료집 2』, 2005.
- 조선일보. 2002. 3. 14.
- 조선일보. “탈북자문제 해결을 위한 공청회 : 탈북자 문제 현황과 국제적
공조방안.” 『국제안보통일포럼』, 2002.
- 조선일보. 『재중동포 언론인들이 본 탈북해법』, 2002. 3. 18.
- 한국경제신문. “탈북자 만 명 시대 갈수록 부담커져.” 2006. 9. 11.
- 한나라당정책위원회·남북자 및 탈북자 인권특위. “북한이탈주민의 현실적인
방안마련을 위한 공청회.” 2004.

₩ 인터넷 리서치

- <http://blog.paran.com/armypass28/8090661/>
- <http://doggposarang.or.kr/> (북한이탈주민후원회)/북한이탈주민지원제도
(2003.4)
- <http://iloveminority.com/> (윤여상교수 홈페이지)
- <http://monthly.chosun.com/> (월간조선)
- <http://unikorea.go.kr/> (통일부 사이트)
- <http://www.dpkokorea.com/> (북한안내)
- <http://www.hani.co.kr/> (한겨레신문)
- <http://www.junto.org/> (사단법인 좋은 벗들)
- <http://www.kinu.or.kr/> (통일연구원)
- <http://www.nkpeople.org/> (북한이주민지원센터)

저작물 이용 허락서

학 과	정치외교	학 번	20057033	과 정	석사
성 명	한 글 : 장동수	한문 : 張東洙	영문 : Jang, Dong-Su		
주 소	광주광역시 북구 매곡동 290 서광인텔파크 1004-1304				
연락처	E-MAIL:				
논문제목	한글: 남한의 북한이탈주민을 위한 지원정책에 관한 연구 영문: A Study on the Support Policies for the North Korea Defectors in the South Korea				

본인이 저작한 위의 저작물에 대하여 다음과 같은 조건아래 조선대학교가 저작물을 이용할 수 있도록 허락하고 동의합니다.

- 다 음 -

1. 저작물의 DB구축 및 인터넷을 포함한 정보통신망에의 공개를 위한 저작물의 복제, 기억장치에의 저장, 전송 등을 허락함.
2. 위의 목적을 위하여 필요한 범위 내에서의 편집·형식상의 변경을 허락함. 다만, 저작물의 내용변경은 금지함.
3. 배포·전송된 저작물의 영리적 목적을 위한 복제, 저장, 전송 등은 금지함.
4. 저작물에 대한 이용기간은 5년으로 하고, 기간종료 3개월 이내에 별도의 의사 표시가 없을 경우에는 저작물의 이용기간을 계속 연장함.
5. 해당 저작물의 저작권을 타인에게 양도하거나 또는 출판을 허락하였을 경우에는 1개월 이내에 대학에 이를 통보함.
6. 조선대학교는 저작물의 이용허락 이후 해당 저작물로 인하여 발생하는 타인에 의한 권리 침해에 대하여 일체의 법적 책임을 지지 않음.
7. 소속대학의 협정기관에 저작물의 제공 및 인터넷 등 정보통신망을 이용한 저작물의 전송·출력을 허가함

동의여부: 동의() 반대()

2007년 2월

저작자: 장 동 수 ①

조선대학교 총장 귀하