

통일연구원 - 북한이탈주민지원재단 공동 국제학술회의

해외 이주 · 난민 지원제도의 시사점

통일연구원 - 북한이탈주민지원재단 공동 국제학술회의

해외 이주 · 난민 지원제도의 시사점

해외 이주·난민 지원제도의 시사점

인 쇄 2012년 12월
발 행 2012년 12월
발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 북한인권연구센터
등 록 제2-2361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원
전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2528 (팩시밀리) 901-2572
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>
기획디자인 두일디자인 (T. 02-2285-0936/7)
인 쇄 처 두일디자인
I S B N 978-89-8479-674-4 93340
가 격 12,000원

© 통일연구원, 2012

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 정부간행물판매센터·매장: 734-6818·사무실: 394-0337

해외 이주·난민 지원제도의 시사점

본서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

프로그램

13:00~13:30 등록 및 접수

13:30~14:00 **개회사** 김일주 (북한이탈주민지원재단 이사장)
환영사 최진욱 (통일연구원 원장 직무대행)
축사 배광복 (통일부 통일정책협력관)
앤 메리 캠벨 (유엔난민기구 한국대표부 대표)

14:00~16:00 **제1회의** 이주·난민의 취업적응 지원제도 및 사례
사회 유호열 (고려대학교)
발표

- 미국의 근무 및 기업환경에 적합한 준비과정
존 보스퍼 (국제구호위원회)
- 북한이탈주민 취업지원제도 발전방향
이금순 (통일연구원)

토론 김수암 (통일연구원)
박성재 (한국노동연구원)
이영희 (에텐데코)

16:00~16:20 휴식

16:20~18:20 **제2회의** 이주·난민의 문화적응 지원제도 및 사례
사회 손기웅 (통일연구원)
발표

- 북한이탈주민의 일상생활 돌아보기
김석향 (이화여자대학교)
- 미국 난민 프로그램의 문화적응 방안
리사 루이스 (국제구호위원회)

토론 전연숙 (북한이탈주민지원재단)
요안나 호사낙 (북한인권시민연합)
허영철 (북한이주민지원센터)

Program

13:00~13:30 **Registration**

13:30~14:00 **Opening Remarks**

- IL-Joo Kim (*President, NKRF*)

Welcoming Remarks

- Jin-Wook Choi (*Acting President, KINU*)

Congratulatory Remarks

- Kwang-Bog Bae (*Senior Policy Cooperation Officer, Ministry of Unification*)
 - Anne Mary Campbell (*Representative in the Republic of Korea, UNHCR*)
-

14:00~16:00

Session 1

Re-settlement Support System for Employment Adaptation and Relevant Cases

Chair

- Ho-Yeol Yoo (*Korea University*)

Presentations

- **Preparing Refugees for the U.S. Work and Business Environment**
Jon Vosper (*International Rescue Committee*)
- **The Future Direction for Development of the Employment Support System for North Korean Refugees**
Keum-Soon Lee (*KINU*)

Discussions

- Soo-Am Kim (*KINU*)
 - Sung-Jae Park (*Korea Labor Institute*)
 - Young-Hee Lee (*Edendeco*)
-

16:00~16:20 **Coffee Break**

16:20~18:20

Session 2

Re-settlement Support System for Cultural Adaptation and Relevant Cases

Chair

- Gi-Woong Son (*KINU*)

Presentations

- **An Overview of the Daily Lives of North Korean Refugees**
Seok-Hyang Kim (*Ewha Womans University*)
- **Cultural Adjustment Facilitation in the U.S. Refugee Program**
Lisa Lewis (*International Rescue Committee*)

Discussions

- Youn-Suk Jeon (*NKRF*)
- Joanna Hosaniak (*Citizens' Coalition for North Korean Human Rights*)
- Young-Chul Heo (*Center for North Korean Defectors*)

■ 목 차

- 제1회의: 이주·난민의 취업적응 지원제도 및 사례
 - 발표
 - 미국의 근무 및 기업환경에 적합한 준비과정:
난민들이 새로운 일터와 생계에서 성공하기 위한
수단, 전략, 그리고 기회 5
존 보스퍼 (국제구호위원회)

 - 북한이탈주민 취업지원제도 발전방향 37
이금순 (통일연구원)
 - 토론
 - 김수암 (통일연구원) 83

 - 박성재 (한국노동연구원) 95

 - 이영희 (에덴테크) 115

● 제2회의: 이주·난민의 문화적응 지원제도 및 사례

● 발표

북한이탈주민의 일상생활 돌아보기:
이들이 경험하는 문화적 차이의 맥락 Context 분석 133
김석향 (이화여자대학교)

미국 난민 프로그램의 문화적응 방안 177
리사 루이스 (국제구호위원회)

● 토론

전연숙 (북한이탈주민지원재단) 209

요안나 호사낙 (북한인권시민연합) 221

허영철 (북한이주민지원센터) 235

최근 발간자료 안내 247

■ CONTENTS

● **Session 1. Re-settlement Support System for Employment Adaptation and Relevant Cases**

● **Presentations**

Preparing Refugees for the U.S. Work and Business Environment:
Tools, Strategies and Opportunities for Refugees to Thrive
at Their New Jobs and Livelihoods **21**

Jon Vosper (International Rescue Committee)

The Future Direction for Development of the Employment
Support System for North Korean Refugees **57**

Keum-Soon Lee (KINU)

● **Discussions**

Soo-Am Kim (KINU) **89**

Sung-Jae Park (Korea Labor Institute) **105**

Young-Hee Lee (Edendeco) **121**

● **Session 2. Re-settlement Support System for Cultural Adaptation and Relevant Cases**

● **Presentations**

**An Overview of the Daily Lives of North Korean Refugees:
An Analysis of Cultural Collision from Their Experiences 153**
Seok-Hyang Kim (Ewha Womans University)

Cultural Adjustment Facilitation in the U.S. Refugee Program 193
Lisa Lewis (International Rescue Committee)

● **Discussions**

Youn-Suk Jeon (NKRF) **215**

Joanna Hosaniak (Citizens' Coalition for North Korean Human Rights) **227**

Young-Chul Heo (Center for North Korean Defectors) **241**

제1회의

이주·난민의 취업적응 지원제도 및 사례

발표 미국의 근무 및 기업환경에 적합한 준비과정:
난민들이 새로운 일터와 생계에서 성공하기 위한
수단, 전략, 그리고 기회
존 보스퍼 국제구호위원회

북한이탈주민 취업지원제도 발전방향
이금순 통일연구원

토론 김수암 통일연구원
박성재 한국노동연구원
이영희 에덴데코

Session 1

Re-settlement Support System for Employment Adaptation and Relevant Cases

- Presentations **Preparing Refugees for the U.S. Work
and Business Environment**
Jon Vosper International Rescue Committee
- The Future Direction for Development of the
Employment Support System for North Korean
Refugees**
Keum-Soon Lee KINU
- Discussions **Soo-Am Kim** KINU
Sung-Jae Park Korea Labor Institute
Young-Hee Lee Edendeco

**미국의 근무 및 기업환경에
적합한 준비과정:
난민들이 새로운 일터와
생계에서 성공하기 위한
수단, 전략, 그리고 기회**

존 보스퍼

국제구호위원회

미국의 근무 및 기업환경에 적합한 준비과정: 난민들이 새로운 일터와 생계에서 성공하기 위한 수단, 전략, 그리고 기회

미국은 기회의 땅이라고 알려져 있는 것에 대해서 자부심을 가지고 있다. 오래 전부터 미국은 난민을 포함한 이민자들이 성공할 수 있는 환경을 제공하였고, 이러한 기회를 활용한 이들은 일자리 또는 사업을 통해 급여 수여, 자산 축적, 가족 부양이 가능하였다. 오늘날과 같이 높은 실업율, 대출 감소, 미래에 대한 불확실성이 지속되고 있는 환경에서도 자본 가용성, 좋은 직장에 취업, 또는 건실한 사업 시작 등을 통하여 미국사회에서 성공할 수 있는 기존의 '법칙'은 여전히 유효하다.

미국은 난민들을 위해 그 어느 나라보다도 많은 피난처를 제공하고 있다. 재정착 프로그램은 난민가정들이 일자리를 구하고 자급자족할 수 있도록 열심히 노력하는 것에 기반하고 있다. 고연령자나 장애인들에게는 지원이 가능하지만 이것 또한 이들이 적절한 시기에 시민권을 취득하는 것을 전제로 하고 있다. 18세와 65세 사이에 있는 이들에게 자급자족을 위한 구체적인 수단은 취업이다. 미국의 각 50개 주에서는 정도의

차이는 있지만 어려움에 처한 이들에게 지원을 제공하고 있다. 예컨대, 애리조나 주에서는 자녀가 있을 경우 2년 동안 정부 보조를 받을 수 있다. 그러나 자녀가 없을 경우 현금 보조는 가능하지 않다. 취업만이 월세나 그 외 필수품을 지불할 수 있는 유일한 수단이다. 식량원조가 난민을 포함한 저소득층에게 제공되기는 하지만, 이러한 연방정부의 식량 원조는 가족들이 필요로 하는 많은 것들을 충족시켜 주지 못한다. 또한 정부 보조금으로 지은 주택들이 저소득층에게 제공되기도 하지만 입주하기 위해서는 1년 넘게 대기자 명단에 남아 있을 수 있다. 미국은 본인과 가족을 위해서 스스로 자활할 수 있어야 한다는 정서가 있는데 이것은 난민들에게 제공되는 정책에서도 분명히 반영되고 있다. 그러므로 미국에서 난민들이 부와 자산을 축적하고 사회에서 앞서 나가기 위해서는 취업과 사업기회를 활용하는 것만이 그 유일한 수단이다.

피닉스의 국제구호위원회(이하 'IRC')는 기회, 제도, 재정환경을 활용하여 난민들이 자활할 수 있도록 도울 수 있는 방법들을 모색하고 있다. IRC에서 제공하는 프로그램들은 난민들이 성공적으로 정착할 수 있는 기회를 창조하고 있다. IRC의 각 사무소들이 다른 프로그램들을 제공하고 있지만 피닉스의 IRC는 난민들에게 통합적, 장기적 기회를 제공하는 모범적인 프로그램을 운영해오고 있다. 피닉스 IRC의 난민 재정착 프로그램은 1994년부터 실시되었으며, 이를 통해 1만 4천 명 이상의 난민들이 재정착하였다. 또한 무엇보다 피닉스 IRC에서 취업 프로그램은 우선적으로 실시되고 있다. IRC는 고도의 직무배치와 고용유지를 제공하며 그 이후에도 지속적인 지원과 동시에 업무에 필요한 트레이닝과 기술 발전을 통하여 취업 효율성을 창조하고 있다. 피닉스 IRC는 약 65명의 직원들과 -이들 중 많은 수가 난민 출신들이며 다국어 언어구사 능력을 지니고 있다.- 함께 재정착, 취업, 자산 축적과 중소기업 개발 등에 이르는 다양한 프로그램들을 제공하고 있다. IRC는 새로 도착한 난민들에게 서비스를 제공하며 전통적으로 이들이 시민권을 취득하는 시기를 서비

스 종료시기로 인식해왔으나 최근 시민권 취득 이후에도 많은 서비스를 추가적으로 실시하고 있다. 어떤 면에서 IRC의 프로그램은 난민들이 일반대중에게 이용 가능한 주류(mainstream) 프로그램에 접근할 수 있는 기회를 마련해주는 가교 역할을 하고 있다. 그러나 IRC는 보다 완벽한 서비스를 제공하기 위한 역량개발에 꾸준히 노력하고 있으며, 기존 서비스의 범위와 규모 확장을 지속하고 있다.

피닉스 IRC의 지역/경제 개발팀은 현재 13명의 직원으로 구성되어있으며 여러 자원봉사자들과 인턴들이 함께 근무하고 있다. 이 곳에서 제공하는 프로그램들은 난민들의 자활능력을 배양하고 이들이 미국에서 생활하면서 부와 자산을 축적할 수 있는 경로를 만들기 위해 계획되었다. 또한 많은 프로그램들이 사례관리와 건강 사안들을 다루고 있는데, 이것은 전체 프로그램이 성공적으로 진행되기 위해 대단히 중요하다. 난민들이 자활할 수 있도록 도와주는 서비스가 주효하기 위해서는 그들이 육체적, 정신적으로 건강하고 일하고 싶은 욕구를 가지고 있어야만 하기 때문이다. 이러한 지원 서비스는 무엇보다도 새로 도착한 난민들이 미국에서의 삶에 정착하기 위해서 필수적이다.

I. 취업요구와 장벽

피닉스 IRC의 프로그램들은 다음과 같은 취업요구와 장벽에 대응하기 위해 계획되었다. 새로 도착하는 난민들이 다양한 기술과 경험을 보유하고 있는만큼 피닉스 IRC의 프로그램들은 이에 맞는 유연성을 가지고 있다. 그러나 전반적인 논지는 IRC에서 근무의욕을 가지고 있는 난민에게 정보, 기술, 지원 서비스를 제공하고 유급고용을 위해 적합한 고용주와 매치시켜주는 것이다.

1. 영어능력 부족

성공적인 취업과 사업을 가로막는 첫 번째이자 가장 일반적인 장벽은 난민들의 부족한 영어능력이다. 고용주와 소통을 할 수 없다는 것은 고용자가 직장에서 승진 가능성이 희박한 것은 물론, 직장을 구하는 것 자체가 어렵다는 것을 의미한다. 영어능력을 요구하지 않는 자리들도 많지만 이러한 직종들은 대부분 환경미화, 잡역, 기사도움 등으로 제한된다. 이러한 직종들이 적합할 수는 있으나 영어능력을 갖춘 난민은 그렇지 못한 이들을 리드할 수 있는 관리자 위치에 빠른 속도로 승진할 수 있다. 영어회화 구사능력도 유익하지만 업무현장에 적합한 기술적 영어 구사 능력은 고용주와 업무현장에서 의미있는 커뮤니케이션을 할 수 있는데 도움이 된다. 예컨대 고용주 입장에서 “화장실을 청소하세요”라는 표현은 “화장실이 어딴니까?”라는 표현보다 중요하다. 즉, 난민에게 있어서 간단한 명령어나 현장어휘를 이해하지 못하여 실행에 옮길 수 없다는 것은 직업을 유지하기 어렵다는 점을 시사한다.

2. 양도 가능한 기술의 부족

미국에 도착하는 난민들은 의심할 여지없이 근무경험과 기술을 보유하고 있다. 그러나 IRC의 취업팀은 이들을 적합한 근무현장에 배치하기 위한 노력의 일환으로 이들이 보유하고 있는 경험과 기술을 이해하는데 충분히 시간을 가지고 숙고한다. 이렇게 함으로써 난민들에게 보다 적합하고 나은 고용 기회를 제공할 수 있기 때문이다. 그러나 한편으로 많은 난민들은 장기간의 비행과 난민수용소에서 1차 망명 생활을 경험하기도 한다. 그러므로 이들 중에서는 다년간 일 할 수 있는 기회를 얻지 못한 경우도 많다. 또한 이들은 업무현장에서의 고용주의 기대사항이나 시간준수와 같은 바람직한 근무습관에 대한 기본적인 이해가 결여되어 있기도 하다. 그러므로 미국에서 요구하는 근무속도에 뒤쳐질 경우도

있을 수 있다. 비록 난민 고용자가 외국에서의 경력을 보유하고 있어도 많은 고용주들은 미국에서 검증 받을 수 있는 경력을 기대한다. 따라서 난민들이 외국에서 학위를 취득하거나 전문직에 종사를 했어도 이런 배경에 익숙치 못한 고용주들로 인해 장벽에 직면하게 되는 것이다. 물론 외국에서의 경력을 증명할 수 있는 경로가 존재하고는 있지만 이러한 경로는 복잡하고 많은 비용을 지불해야 할 수도 있다.

3. 지원 서비스의 필요성

난민들은 취업 후에도 직장에서의 성공을 가로막고 있는 많은 장벽들에 직면하게 된다. 피닉스를 포함한 미국의 많은 도시들에서 여러 곳을 이동하기 위해서는 교통수단을 이용해야한다. 새로 도착한 난민들은 흔히 교통수단과 관련된 문제들을 겪게된다. 예컨대 출퇴근을 위해 장시간 버스를 타야할 수도 있고 심야에 근무를 하는 경우 또는 근무지에 버스노선이 없을 경우에는 버스 이용 자체가 불가능하다. 아동보육 문제 또한 난민들에게 어려움을 안겨주고 있다. 자녀를 둔 난민들은 적합한 보육원을 찾지 못하거나 찾아도 금전적인 여유가 없는 경우가 많기 때문이다. 참고로 미국에서 저렴한 보육원의 가격은 월 400달러부터 시작한다. 또한 많은 난민 부모들은 다른 언어를 사용하는 낯선자들에게 자녀를 맡긴다는 것이나 보육원에서 자녀에게 문화적으로 부적절한 음식을 먹일 수 있다는 생각에 보육원 이용을 더욱 꺼려하고 있다.

난민들이 겪는 또 다른 취업장벽 중 하나는 근무현장에 적합한 의상이 없다는 의외로 간단한 사실이다. 만약 이들에게 근무현장에 적합한 유니폼, 부츠 또는 보호장비를 구입할 금전적 여유가 없을 경우 채용되지 못하는 것이다. 또한 배경 조사 비용, 지문 검증 카드(finger printing clearance card), 약물 조사 등과 같이 채용 전에 고용주가 요구하는 것들의 비용을 감당하기 어려울 경우도 발생한다. 난민들은 현재 거주하

고 있는 지역에 따라 앞서 언급한 문제들에 대응하는 지원 서비스를 제공 받을 수 있으나 그렇지 못한 경우도 발생한다.

4. 미국 취업시장에 대한 지식 부족

난민들은 낯선 곳에 도착한만큼 새로운 정착지에 관한 방대한 지식을 습득해야 한다. 많은 난민들은 취업에 있어서 기본적으로 요구되는 컴퓨터 활용에 익숙하지 않다. 컴퓨터 활용능력이 부족한 이들에게 온라인 이력서 작성, 온라인 취업지원과 적절한 후속조치를 취하지 못한다는 것은 큰 도전을 의미한다. 많은 난민들은 채용공고를 어디서 어떻게 검색해야 하는지 모르고 있다. 이것은 신문 구직면을 읽지 못하거나 널리 알려진 온라인 채용공고를 확인하지 못하는데서 비롯된다. 심지어 외국의 전문직 종사자 출신들도 미국 취업 시스템을 적절하게 이용하지 못하는 어려움을 겪고 있다. 게다가 난민들은 직장 내에서 어떻게 행동해야 하는지에 대한 트레이닝이 필요할 수도 있다. 난민에 따라서 집 밖으로 나와 근무하는 것, 잡부일을 하는 것, 이성과 같은 공간에서 근무하는 것 등이 불편할 수 있다. 이와 관련된 문제들은 난민이 채용 이후에 해고당할 수 있는 사유를 제공하기도 한다.

II. 취업 서비스

IRC의 취업 서비스들은 위에서 언급한 각 장벽들에 맞서 대응하기 위해 난민들에게 구체적으로 제공된다. 이러한 취업 서비스들은 재정착 사례관리 서비스들과 함께 제공되고 있다. 즉, 취업관리와 사례관리로 구성된 보다 큰 규모의 팀이 새로 도착한 난민들을 중심으로 또 다른 팀을 구성한다. 이렇게 구성된 팀은 우선 재정착을 통해서 난민들의 건강, 교육, 주거, 혜택 자격 유무를 분석한다. 취업을 통해서 난민들의 보다

수월한 취업을 위해 트레이닝과 기술발전을 실시한다. 사무소를 찾는 난민들은 갖 도착한 경우든 재방문을 하는 경우든 취업 플랜을 통해서 평가를 받게된다. 또한 취업관리 직원과 난민은 면담을 통해 난민의 기술, 경력, 미래 목표 등을 의논한 후 서로 협력하에 신속하게 자활의 경로를 찾는 것에 동의한다. 이러한 취업 플랜은 성공적인 자활을 위한 첫 번째이자 가장 중요한 단계이다. 난민들에게 필요한 것은 스스로 일을 하고자 하는 욕구와 의지이다. 이들이 자급자족할 수 있기 위해서는 때로 단기적 목표를 장기적 목표보다 우선시해야 할 경우도 있다.

이 시점에서 구직을 원하는 난민은 직업훈련 과정에 배치된다. 첫 한 달동안 실시되는 오리엔테이션은 미국의 전반적인 제도에 대한 난민들의 이해를 높여준다. 그런 후 난민들은 다섯 과정의 직업준비 훈련을 거치는데 이것은 그들이 이후에 직면할 모든 취업상황의 기반이 된다. 그 다음에는 구체적인 산업분야나 심지어 구체적인 고용주를 중심으로 하는 직업훈련이 이뤄진다. 취업팀 내에는 직업 개발자(job developer)가 있으며 그는 적합한 고용주를 찾아내고 구직자들을 적절한 직장과 매치시켜주는 역할을 하고 있다. 또한 그는 피닉스의 취업시장을 탐색하면서 어떤 종류의 훈련이 난민들에게 필요할지 결정한다. 이와 같이 IRC는 IRC의 훈련과정을 거친 난민 노동력을 인정하는 고용주들에게 인력 자원이 되고 있다. 난민들이 고용된 후에도 취업팀에서는 이들이 사회에 원활하게 적응할 수 있도록 통역사, 추가 훈련, 서류작성 지원 등을 포함한 후속조치를 제공한다. 이러한 활동들은 고용주들에게 매력적인 부분이며 난민들이 직업을 유지하는데 도움을 준다.

앞서 언급한 다섯 과정의 직업준비 훈련은 각각 세 시간으로 편성된다. 이 과정에서 새로 도착한 난민들은 지속적인 훈련을 받으면서 미국의 업무현장과 그 곳에서 근무자들에게 요구하는 기대사항에 대한 이해가 높아진다.

첫 번째 과정은 프로그램의 전반적인 내용, 기대사항, 노동력 문화 등

을 다룬다. 이 과정에서는 난민들에 대한 사전평가, 담당 취업 전문가와의 협력, 커뮤니케이션, 지역 자원, 그리고 성공적인 취업사례들을 중점적으로 다뤄지고 있다. 두 번째 과정은 미국 업무현장에서 근무자들에게 요구하는 기대사항과 고용자로서의 역할을 짚고 넘어간다. 해당 주 제로는 유효한 취업의 종류, 시간관리, 개인위생과 옷차림, 직업유지 전략들, 그리고 구체적인 직종에 적합한 기술발전 등이 포함되어 있다. 세 번째 과정은 효과적인 업무현장 커뮤니케이션, 갈등 해소, 그리고 효율적인 구직 테크닉 등을 제공하고 있다. 네 번째 과정은 지원서와 이력서 작성과 면접을 중심으로 다루고 있다. 이 과정에서 난민들은 취업 지원서와 이력서를 효과적으로 작성하는 방법을 배우고 면접준비를 거치게 된다. 마지막 다섯 번째 과정은 면접 시뮬레이션을 실행하고 진로계획, 승진, 직원 급여, 훈련과정 후 평가 등을 설명 및 제공한다. 이 다섯 가지 과정을 성공적으로 마친 학생에게는 IRC에서 수수료증을 수여하며 수수료증에는 그 학생이 성취한 역량이 기재되어 있다. 추후 고용주와의 면접에서 본 수수료증을 제시할 경우 고용주는 해당 난민이 미국에서 직장 훈련을 받았다는 점을 인식함으로써 앞서 언급했던 장벽들을 극복하는데 도움이 된다.

각 난민들은 파트너 기관에서 영어 위탁교육을 받는다. 이 교육과정에서 난민들은 영어회화와 영작을 배우기 시작한다. IRC에서는 ‘직업영어 트레이닝’(Vocational English Language Training)을 제공하고 있다. 본 트레이닝은 취업팀이 그 시기에 채용을 목표로 하는 분야에서 사용되는 어휘를 중점적으로 가르치고 있기 때문에 그 내용도 수시로 변하고 있다. 예컨대 취업팀이 환대산업 분야를 목표로 삼고 있을 경우, 어휘 또한 그 분야에 적합한 내용 중심으로 편성되는 것이다. IRC는 난민들의 영어수업 진행과정을 면밀하게 추적하며 관리한다. 취업의 일환으로 사용되는 전략 중 하나는 영어를 못하는 난민들 사이에 영어를 구사하는 난민을 배치시키는 것이다. 이러한 방식은 고용주로 하여금 영어

구사를 하는 난민 고용자의 통역 능력을 활용하여 다른 난민들과의 소통을 가능하게 만든다. 이러한 경우, 영어를 구사하는 난민은 빠른 속도로 승진할 수 있다. 그러므로 각 난민들 또한 스스로를 위해서 영어능력을 획득하는 것은 직장에서 승진하는데 있어 필수적이다.

마지막으로 취업팀은 사전채용 훈련을 제공한다. 본 훈련과정은 특정 직업을 위해 구직자를 구체적으로 훈련시키는 것이다. 트레이너는 고용주와 협력하여 구체적인 훈련 자료 및 비디오, 심지어는 실제로 현장에서 이용되는 장비를 통해서 난민들을 훈련시킨다. 이러한 방식으로 훈련을 받은 난민들은 그들이 취업하고자 하는 직장에 대한 이해도가 높아지며 현장에서 심적으로 편안함을 느낄 수 있다. 무엇보다 이들은 현장에서 즉시 투입될 수 있는 기술을 얻은 후 고용주 앞에 선다는 장점이 있다. 이러한 종류의 프로그램들은 고용유지율을 증가시키고 있다.

III. 난민들에게 이용가능한 서비스의 종류

미 국무부에서는 난민들의 초기 재정착 비용을 지원하며 이는 90일간의 지원과 서비스를 동반한다. 국무부의 프로그램은 취업 서비스를 포함하고 있지는 않지만 재정착 기관들로 하여금 난민들이 취업 서비스를 위탁 받을 수 있도록 지시하고 있다. 난민들에게 이용가능한 서비스는 지역에 따라서 현저한 격차를 보인다. 대부분의 주에서는 다른 종류의 연방정부의 프로그램들이 이용가능하다. 미 연방정부 보건복지부의 난민정착지원실에서 난민들을 위한 취업 및 그 외의 지원 서비스를 제공하고 있다(<http://www.acf.hhs.gov/programs/orr/state-programs-annual-overview>).

난민정착지원실에서 제공하는 가장 일반적인 프로그램들로는 ‘매칭 보조금 프로그램’(Matching Grant Program), ‘난민 사회복지 서비스’

(Refugee Social Services)와 ‘타킷 지원’(Targeted Assistance) 등을 언급할 수 있다. ‘매칭 보조금 프로그램’은 모든 지역에서 실시되고 있지는 않지만 이 프로그램은 취업 및 사례관리 서비스 외 추가적으로 집세와 현금을 지원하는 가장 강력한 프로그램으로 볼 수 있다. 이 프로그램의 목표는 난민들이 도착한 180일 내로 자급자족할 수 있도록 도움을 주는 것이며 그들이 추후에 정부보조 없이 정착하기를 바라는 취지 하에 실행되고 있다. 피닉스의 경우 이 프로그램에 속해 있는 난민들의 70%는 자급자족하고 있으며 나머지 30%만이 취업을 하는데 여전히 지원을 필요로 하고 있다. ‘난민 사회복지 서비스’와 ‘타킷 지원’의 내용은 서로 매우 유사한데, 전자는 새로 도착한 난민들에 중점을 두고 있고, 후자는 미국에 도착한지 1년이 넘은 난민들에 중점을 두고 있다. 이러한 서비스들은 난민들에게 영어교육, 버스 승차권, 유니폼 구입 등의 지원을 제공하고 있지만 주로 취업 및 사례관리 서비스들을 제공하는데 주력하고 있다. ‘난민 직장’(Refugee Works)이라는 기관은 난민 취업 서비스 제공 기관들에게 기술적인 지원을 제공하고 있다. 이 기관 웹사이트에는 다양한 프로그램들에 관한 상세한 정보를 살펴볼 수 있다 (<http://www.refugeeworks.org/>). 연방정부와 각 주정부에서 실행하고 있는 복지에서 노동으로의 정책 프로그램들 또한 그 지원과 서비스의 범위는 다르나 난민들에게 이용가능하다.

대부분의 재정 지원은 노동력 개발을 위해 이뤄지고 있다(미 연방정부 노동부 웹사이트: <http://www.doleta.gov/>). 노동부의 재정 지원을 받아서 시행되는 서비스는 청소년, 성인, 고연령자들을 대상으로 다양한 서비스들을 포함하고 있다. 비록 이러한 프로그램이 건설한 것은 분명하지만 각 서비스 제공 기관들의 역량이 상당히 다르다는 점을 지적할 필요가 있다. 예컨대 피닉스 IRC의 취업팀은 노동부의 지원을 받는 기관들과 긴밀한 협력관계를 유지하고 있다. 이러한 기관들은 IRC의 네트워크 확장에 큰 역할을 하고 있다. 그러나 이 서비스들은 오로지 영어와

스페인어로만 제공되고 있으며 많은 서비스 부분이 셀프 서비스의 형태를 갖추고 있기 때문에 구직자들은 컴퓨터 기술을 활용해야 적절한 서비스를 받을 수 있다. 그러나 IRC의 경험에 비추어 보면 지적인 영어능력 보유자만이 IRC의 도움 없이 이러한 서비스를 효율적으로 이용할 수 있었다. 그럼에도 불구하고 이 서비스는 미국 전역에서 이용가능하다.

IV. 커리어 경로

위에서 언급한 바와 같이, 전문직 출신의 난민들이 미국에서 자격 증명을 획득할 수 있도록 돕는 커리어 경로는 존재한다. 이러한 프로그램들은 지역에 따라 상이하다. 이중 하나로는 ‘세계 교육 서비스’(World Education Service: <http://www.wes.org/index.asp>)이며 이 곳에서는 난민들의 학력과 성적에 대한 평가를 제공한다. ‘Welcome Back Center’라는 기관에서는 의료 전문가 출신들을 위한 보다 전문화된 서비스를 제공하고 있다(<http://www.welcomebackcenter.org/>). IRC 또한 전문직 종사자 출신의 난민들이 미국에서도 그들의 전문분야에서 기반을 구축할 수 있도록 자격증 갱신 절차를 지원하고 있다. 그러나 이 과정은 오래 걸리고 많은 비용을 요구할 수 있다. IRC에서는 난민들이 이러한 과정을 마칠 수 있도록 대출금이 필요한 이들을 위한 재정 지원 옵션을 모색하고 있다.

연방정부의 예산이 최근 면밀한 조사를 받으면서 난민들을 위한 서비스를 포함한 많은 연방정부의 취업 서비스들이 중지될 수 있다. 민간 및 지방자치 부문에서 노동력 개발에 대한 관심은 상당히 크다. IRC는 지난 해 민간 단체들로부터 큰 금액의 추가 지원금을 받았다. 민간 부문에서 특히 지역 환경에서의 노동력 개발에 대한 필요성과 혜택이 집중 조명되면서 향후 IRC와 민간 단체들 간의 관계는 더욱 중요시 될 것으로

예상된다. 노동력 개발은 투자와 새로운 사업을 불러오고 보다 건실한 재정적 환경을 조성한다. IRC는 미래에 이러한 현상을 토대로 생성되는 기회를 더욱 활용할 수 있을 것으로 예상하고 있다.

V. 사업 개발 서비스

미국은 소규모 사업을 시작하기 좋은 곳이다. 난민들이 가지고 있는 특유의 기술과 투지는 그들이 사업가로 활동하는데 있어서 훌륭한 조건이다. 소규모 사업을 가로막는 장벽들 또한 취업을 가로막는 장벽들을 그대로 반영한다. 게다가 미국의 규제 환경에 대한 난민들의 이해부족은 또 다른 장벽을 초래한다. 미국에서 소규모 사업을 운영하기 위해서는 여러 면허/자격증, 검사, 보고 등을 요구한다. 소규모 사업에 종사하는 난민들을 위한 지원 프로그램들은 난민정착지원실에서 지원금을 받지만, 그 외 다른 연방 기관들은 그들의 프로그램에 속해 있는 난민들에게 직접 지원금을 전달하기도 한다.

피닉스 IRC는 난민정착지원실로부터 재정 지원을 받는 여러 프로그램들의 좋은 본보기이다. IRC는 사업 개발을 위해서 다음과 같이 다양한 프로그램들을 제공하고 있다: ‘최소기업 개발’(Microenterprise Development), ‘아동보육 최소기업 개발’(Child Care Microenterprise Development), ‘자산형성지원사업’(Individual Development Accounts), ‘새로운 농업기술 프로그램’(New Roots Farming Program). 본 프로그램들은 난민정착지원실의 지원금으로 시작되었으나 현재는 다른 연방 기관들이나 민간단체들로부터 들어오는 지원금을 활용하기도 한다.

‘최소기업 개발’은 트레이닝, 기술적 지원, 그리고 자본 접근성(access to capital)을 통하여 사업개발 서비스를 시행하고 있다. 또한 장벽을 극복하기 위해서 관심을 가지고 있는 난민들에게 지속적인 트레이닝을 제

공하고 있다. 예컨대 영업세 신고 방법과 절차는 매년 실시되고 있는 트레이닝 과정 중 하나이다. 대부분의 업무는 기술적 지원을 통해서 이뤄지고 있는데 이것은 1대1 상담 형식으로 진행되며 난민 사업가의 구체적인 요구를 충족시키는데 중점을 두고 있다. 일반적으로 난민들은 규제 준수에 관한 도움을 요청하는 경우가 많지만 마케팅 관련 도움을 부탁하는 경우도 있다. 마지막으로 가장 중요한 것은 자본 접근성이다. 미국에 도착한 많은 난민들은 자본과 지역 네트워크가 부족하다. 그러므로 소액대출 프로그램은 자본 접근성을 가능하게 하고 사업을 시작할 수 있는 경로를 제공한다. 피닉스 IRC는 111건의 대출을 통해서 50만 달러 이상의 자금을 지출했다. 또한 IRC에서는 난민들이 다른 대출기관으로부터 추가 자본을 마련할 수 있도록 도움을 주고 있다.

현재 여러 방면으로 중소기업 지원 프로그램들을 위한 지원금이 가능하기 때문에 난민들이 접근할 수 있는 프로그램들이 여러 지역에 존재한다. 은행들은 지역경제 발전과 미래 대출자들을 확보하기 위해 지속적으로 소액대출을 하고 있다. 추가적으로 연방정부는 여러 경로의 재정자원을 통해서 자본을 제공하고 있다. 지원금을 확보하고자 하는 난민들은 다음 연방 기관들에 문의할 수 있다(중소기업청(Small Business Administration): <http://www.sba.gov/content/search-business-loans-grants-and-financing>, 미국 지역개발금융기관(CDFI Fund): http://cdfifund.gov/what_we_do/need_a_loan.asp). 또한 미 농무부에서도 농업 서비스 기관(Farm Service Agency: <http://www.fsa.usda.gov>)을 통해 농업 관련 사업을 위한 소액대출을 제공하고 있다. 인터넷으로 검색은 안되지만 많은 지역 단체들과 지자체들 또한 사업 지원을 실행하고 있다.

피닉스 IRC는 사업가들을 지원하고자 추가적인 프로그램들을 제공하고 있다. 피닉스 IRC의 ‘자산형성지원사업’(Individual Development Account) 프로그램은 저소득 저축인들을 위한 지원금을 제공해준다. 예컨대 장비와 같은 자산을 마련하기 위한 저축의 경우, IRC에서는 지

원금의 반을 보조해준다. 또한 IRC는 ‘아동보육 최소기업 프로그램’(Child Care Microenterprise Program)을 통해서 가정에서 아동보육 사업을 시작하는 난민들에게 보조금을 지급하고 있다. 마지막으로 IRC는 ‘새로운 농업기술 프로그램’(New Roots Farming Program)을 통해서 난민들이 본인의 가정을 위해 농업에 종사하거나 소득을 위해 농산물 판매를 할 경우에도 도움을 주고 있다. 이러한 프로그램들은 미국 전역에서 다양한 형태로 이용 가능하다.

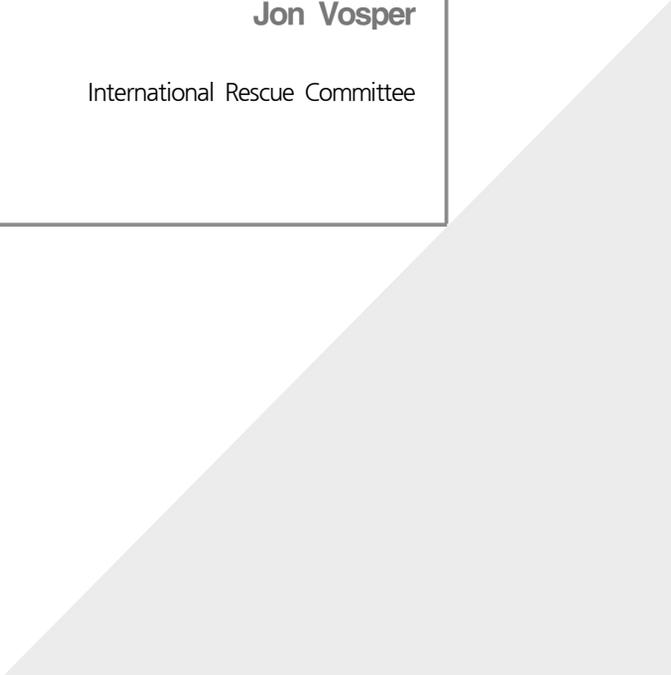
미국에 정착한 난민에게 가장 중요한 것은 앞서 나가고자하는 본인의 욕구이다. 난민 재정착 기관에서 근무하는 직원으로서 난민들이 아메리칸 드림을 이루는 모습을 지속적으로 목격하고 있다. 이들이 취업을 하거나 사업을 시작해서 자녀들에게 고등교육을 받게 해주고 집을 구입하는 모습은 이들 스스로 상상하지 못할만큼의 값진 가치를 미국사회에 보여주고 있다.



**Preparing Refugees for the U.S.
Work and Business Environment:
Tools, Strategies and Opportunities
for Refugees to Thrive at Their
New Jobs and Livelihoods**

Jon Vosper

International Rescue Committee



Preparing Refugees for the U.S. Work and Business Environment: Tools, Strategies and Opportunities for Refugees to Thrive at Their New Jobs and Livelihoods

The United States prides itself as being known as the land of opportunity. For generations of immigrants, including refugees, the United States has offered an environment in which, through work or entrepreneurship, those who take advantage of the opportunity the country affords can make a livable wage, obtain assets, and create a good life for their families. The rule of law, the availability of capital, the ability to obtain a good job or to start a solid business still exists - even in the current environment which has seen high unemployment, tightening of money available to borrow, and tension from the uncertain future.

The United States offers more sanctuary to refugees than any other country. The resettlement program is based on hard work and the dedication of the refugee families to obtain employment and maintain

self-sufficiency. For the elderly or disabled, help is available, with the caveat that these individuals become citizens in a timely fashion or the assistance will cease. For those who are between the ages of 18 and 65, the concrete means to self-sufficiency is employment. Each of the fifty states offers more or less aid to those in need. In Arizona for example, you may receive 24 months of assistance for life - if you have children. For those who are childless, there is no cash assistance. Employment is the only means to paying your rent or other necessities. Food aid is available to the poor and working poor, but this federal aid does not adequately feed a family's entire need. There may be subsidized housing for those in need, but the waitlist can be more than a year to get into a location. The United States has a sentiment that one needs to fend for oneself and one's family - and it is evident within the policy of aid given to refugees. Thus employment and entrepreneurship opportunities are the only means to moving ahead and gaining wealth and assets in the United States for refugees.

The International Rescue Committee in Phoenix looks to leverage the opportunities, the systems, and sound fiscal environment to help refugees become self-sufficient. Through our programming, we create opportunities for refugees to thrive. Though each of IRC's office provides different programming, the IRC in Phoenix remains a model program by providing holistic, long-term opportunities. The IRC in Phoenix has been resettling refugees since 1994 with more than 14,000 refugees resettled; employment programming takes priority within the office. By providing high levels of employment placement and retention, the IRC can then provide on-going assistance to those who need it, while creating efficiencies for employment through training and skills building. With

approximately 65 staff, many of whom are refugees and/or multilingual themselves, the variety of programs range from resettlement, employment, health and wellness to asset building and small business development. IRC works with new arrivals and traditionally looks at citizenship as an end of service provision, although many programs now offer services beyond citizenship. In some ways, IRC models its programs as a bridge to help refugees gain access to mainstream programs that are available to the general public. As history has taught the agency, though, we continue to build our capacity to provide excellent services and, therefore, continue to expand the scope and breadth of services we provide.

The Community and Economic Development Team is currently comprised of 13 staff and dozens of volunteers and interns. The programs are designed to create a pathway for refugees to obtain self-sufficiency and begin to build assets and wealth throughout their lives in the United States. Not to mention the many programs that deal with case management and health issues, in particular, would be to leave out a factor in this equation that is vital. The services that help a refugee become self-sufficient can only work if the refugee is well physically and mentally and has a desire to work. These other supportive services are essential in addressing the families' needs, especially upon arrival, as they adjust to life in the United States.

I . Needs and Barriers to Employment

The programs are designed to address the following needs and barriers

to employment. As new populations arrive, with varying skills and experiences, the programs are nimble enough to change - but the overall thesis is that by providing information, skills, and supportive services to a refugee who is willing to work, the agency can match them up with suitable employers for gainful employment.

1. Lack of English Skills

The first and almost universal barrier to success in employment and to business is the lack of English. Without being able to communicate to an employer, an employee does not have much chance to move up into better pay or positions - or, perhaps, even obtain a job. There are many positions that do not require English, and they are mostly relegated to cleaning, janitorial, and housekeeping type jobs. While this is suitable employment, a refugee with English skills can be promoted quickly into supervisory positions by becoming the lead for those who do not speak English. Conversational English is beneficial, but technical workplace English will also help refugees communicate with their employers in meaningful ways on the work-site. For example, on the job, the phrase, “where is the bathroom?” is not as important to an employer as “clean the bathroom.” One can see that workplace vocabulary can be needed to simply retain a job if a refugee cannot follow simple instructions.

2. Lack of Transferable Skills

Refugees undoubtedly come with work experiences and skills. Employment staff take time to understand these skills and experiences

in order to place refugees in suitable work places. By positioning the client in this way, the employment team may be able to offer better and suitable employment opportunities to the refugee. Many refugees, though, have had protracted flight and first asylum situations in refugee camps. They may not have had opportunities to work for many years. They may also lack the general understanding of workplace expectations, good habits, such as timeliness, or may have a slower work pace than required in the U.S. Even with overseas experience, many employers will look for U.S. credentials or work history. Even those with degrees and professionals will face barriers with employers who are unfamiliar with their background. Although pathways exist to apply foreign credentials, the pathways may be complex and costly.

3. Need for Supportive Services

Refugees face many barriers that can keep them from being successful in their jobs - even when they have already been hired. Many cities, like Phoenix, require personal transportation as a means to get around. Newly arrived refugees often face transportation issues. They may be required to ride long hours on a bus to and from work. Or they may face not having bus service if their job shift is at night or perhaps their employer is off the bus route. Another issue is child care. Those with children often find themselves unable to find appropriate child care services or may not be able to afford those services. In the United State, child care may start cheaply at \$400 a month. Many parents are also wary of child care centers in which their child is care for by strangers who do not speak their language or may feed them culturally

inappropriate food. Other barriers are as simple as having appropriate clothing for the workplace. If a refugee cannot afford proper uniforms, boots, or protective gear, they may not be hired. Others may be required to purchase background checks or finger printing clearance cards, drug tests, and other pre-hiring measures that can be costly. Depending on the location and program a refugee can avail themselves, they may or may not have these supportive services.

4. Lack of Knowledge of the U.S. Job Market

Refugees, by nature of being newly arrived, must learn tremendous amounts of knowledge about their new homes. Many refugees are unfamiliar with computers, which are now the primary portal for hiring. Being able to create an electronic resume, apply on-line, and follow-up appropriately are all challenges to those are not computer savvy. Many refugees do not know where to find jobs, whether it is not being able to read the jobs section in a newspaper or not knowing commonly used on-line job postings. It may be very difficult, even for a professional from another country, to properly navigate the U.S. employment systems. Additionally, refugees may need training in how to act on the job. Some refugees may not be comfortable to work outside the home; some are uncomfortable with janitorial work; some have issues with working with the opposite sex. These types of issues may get a refugee fired, if hired in the first place.

II. Employment Services

The employment services are meant to combat these barriers. The services provided address each of these barriers in specific ways. The employment services work hand-in-hand with the resettlement case management services. This larger team consisting of both employment and case management form a team around a newly arrived refugee. Through resettlement, families' needs of health, education, housing, benefits eligibility are addressed. Through employment, the family is provided with training and skills building to more easily obtain sound employment. All clients entering the office, whether new or returning, are assessed through an employment plan. A conversation between an employment staff member and the refugee discusses the refugee's skills, job experience, goals for the future - and they both agree to a path that will lead quickly to self-sufficiency. This employment plan is the first and most crucial step to successful self-sufficiency. Refugees must have the desire and will to work. They may also have to put short-term needs in front of their long-term goals in order to be self-sufficient.

At this point, refugee job seekers are placed into a job training module. First a month of cultural orientation helps them understand the United States systems in general. Then they receive a five-module job readiness training that provides a basis for all employment they will encounter. From there, they receive specific job training that focuses on an industry or even a specific employer. On the employment team is a job developer who works to seek out employers and match suitable job seekers to appropriate jobs. He works to define what types of training the refugees receive as he finds jobs in the Phoenix market. In this

manner, IRC is also able to be a source to employers who find that our labor force is well trained and ready to work. The employment team also provides follow-up for each refugee after employment to ensure a good transition. They may provide interpreters, additional training, and assistance with hiring paperwork. These activities are appealing to employers and help with retention.

The job readiness modules are each three hours long. They provide on-going training for newly arrived refugees to help them understand the U.S. workplace and its expectations. The first module addresses the overall program content, expectations, and workforce culture focusing on pre-course assessment, working with your employment specialist, communications, community resources and successful employment examples. The second module addresses workplace expectations and your role as an employee. Topics covered include: types of employment available, time management, personal hygiene and dress, job retention strategies, and developing job specific skills. The third module focuses on effective workplace communication, conflict resolution, and job search techniques to assist the participant in improving their communication skills and improve their efficiency in the job search process. The fourth module addresses applications, resumes, and interviews. The participant is introduced to effectively completing an employment application, developing an effective resume, and preparing for the job interview. Participants practice simulated interviews with instructional staff. The fifth module completes the interview simulations and introduces the participant to career mapping and career advancement, understanding employee compensation, and the post-course assessment. Students who successfully complete all five modules are awarded a Certificate of

Completion from the IRC. These certificates also list the competencies that clients have achieved. They may be taken to employers during the interview process, which helps to overcome the barriers mentioned above. Employers can see that these job seekers have had U.S. training in work place development.

Each refugee is also referred to a partner agency for English classes. These classes teach conversational English and help refugees begin to learn both written and spoken English. IRC also provides Vocational English Language Training (VELT). VELT changes constantly, teaching vocabulary that will be used in job settings that the employment team is currently targeting. For example, if the team is targeting the hospitality industry, the vocabulary will focus on those terms. IRC tracks refugees' progress through English classes. One strategy that works to place refugees into employment is to place one English speaker with a group of non-English refugees. In this manner, an employer is able to utilize the interpretation skills of this one employee as a means to communicating to the team. This English speaker may be promoted, as mentioned earlier. Therefore, for the sake of each refugee, their obtaining English skill is essential for them to move forward in their jobs.

Lastly, the employment team provides pre-employment training. This training is meant to literally train a job seeker for a specific job. The trainer may work with employers to obtain their specific training materials, videos, or even use real life props such as equipment to train refugees for these jobs. As refugees are trained in this manner, they understand the job they will be trying to obtain, they feel comfortable in that setting, and they bring their employer skills that can be immediately used. This type of programming has been increasing the retention rates.

III. Type of Services Available to Refugees

The U.S. State Department funds the initial resettlement of refugees, with 90 days of support and services. This program does not include employment services, but mandates that the resettling agency refer refugees to employment services. Therefore, the service available to refugees varies drastically from area to area. There are other federal programs available in most states. Please see the map below that is provided by the Office of Refugee Resettlement, which funds a great deal of employment and other supportive services for refugees, including business development: <http://www.acf.hhs.gov/programs/orr/state-programs-annual-overview>.

The most common programs from this federal agency are the Matching Grant Program, Refugee Social Services, and Targeted Assistance. The Matching Grant program is not available to every area. It may be the most robust program that offers additional rental and cash support, in addition to employment and case management services. The goal is to help refugees become self-sufficient within 180 days of arrival, with the hopes of refugees being well-off enough to never seek public assistance. In Phoenix, approximately 70% of refugees in this program are self-sufficient, leaving 30% to those who still need assistance in finding a job. Refugee Social Services and Targeted Assistance look very much alike, with the first focusing on new arrivals under one year and the latter focusing on refugees who have been in the U.S. for more than one year. These services may provide supportive services such as English, bus passes, purchasing uniforms, but mainly focus on providing employment and case management services to refugees. Refugee Works

has been a technical assistance provider to refugee employment service providers. Their website contains a great deal of information about various programs: <http://www.refugeeworks.org/>. Mainstream federal and state welfare-to-work programs exist as well in each state, varying in their scope of support and services.

Much funding is provided to workforce development. See this website from the U.S. Department of Labor: <http://www.doleta.gov/>. The services funded through the Department of Labor provide a vast array of services towards youth, adults, and even the elderly. It is a robust program but the service providers' capacity to serve refugees also varies widely. In Phoenix for example, the employment team partners closely with the agencies funded by the Department of Labor. They bring a great deal of networks to the IRC. But the services themselves are only available in English and Spanish. And much of the services are self-services, meaning that a job seeker must access their services using computer technology for the most part. In our experience, we find that only sophisticated, English speaking job seekers are able to adequately obtain services from these agencies without IRC being a bridge to these services. Nonetheless, they are available throughout the country.

IV. Career Pathways

As stated above, career pathways exist to help professional refugees obtain their credentials in the U.S.. These programs vary by location. One resource is World Education Service: <http://www.wes.org/index.asp>. This program offers resources for refugees to understand and access services.

Other services specialize, such as the Welcome Back Center, which provides services for medical professionals: <http://www.welcomebackcenter.org/>. Agencies like the IRC also assist professional refugees to gain a foothold in their profession and begin the process of recertification. This process can be long and can be costly. IRC is exploring financing options for those who need loans to achieve their recertification.

With the federal budget under great scrutiny, many federal employment services, including refugee-specific services could be cut. There is a great deal of interest from the private and local government sector for workforce development. IRC has received a great deal of additional funding from private sources in the last year towards these goals. The future likely holds these relationships to become more crucial, as the private sector sees the need and benefit to develop its workforce, especially in local settings. A developed work force brings investment, new business, and more a more solid financial environment. IRC expects to leverage this trend into the future.

V. Business Development Services

The U.S. is also a good place to begin small businesses. Refugees bring unique skills and determination that make them perfect entrepreneurs. The barriers to small business mirror the barriers to employment. A further barrier may be the lack of understanding to the U.S. regulatory environment, which is typically rather different than a refugees' home environment. Many licenses, inspections, and reporting are required to run many small business here. The programs that help

refugees in small business are also funded by the Office of Refugee Resettlement, but other federal agencies have targeted refugees in their own programs as well.

The IRC in Phoenix is a good example of several of the programs that the Office of Resettlement funds. The IRC offers several programs for business development: Microenterprise Development, Child Care Microenterprise Development, Individual Development Accounts, and the New Roots Farming Program. These began with funding from the Office of Refugee Resettlement and now utilize funding from other federal agencies or private entities.

The Microenterprise Development Program offers business development services in three ways. It provides training, technical assistance and access to capital. To overcome barriers, on-going training is provided to interested refugees. For example, how to file business taxes is an annual training. Much of the work is done through technical assistance. This is one-on-one counseling that meets the specific needs of the refugee entrepreneur. Typically, refugees seek assistance with complying with regulation, but may also seek help in marketing, for example. Lastly, and most important is the access to capital. Many refugees arrive in the country with a lack of money. They do not have a network of community to support them either. So the micro-lending program offers a way to access capital to start a business. IRC in Phoenix has disbursed more than \$500,000 through 111 loans. IRC has also helped refugees access additional capital through other lenders.

Currently, funding exists from many sources for microenterprise programs and, therefore, programs exist in many communities that refugees could access. Banks consistently fund micro-lending to help foster the economy in

their locations and also to groom future borrowers to their institutions. Additionally, the federal government provides capital through several funding sources. Refugees seeking financing may contact the following federal agencies to inquire about local opportunities: the Small Business Administration (<http://www.sba.gov/content/search-business-loans-grants-and-financing>), the CDFI Fund (http://www.cdfifund.gov/what_we_do/need_a_loan.asp), and the Department of Agriculture also offers funding through its micro-lending funding and also an agency called Farm Service Agency (<http://www.fsa.usda.gov>), which funds agricultural endeavors. Many local entities exist that may not be searchable by internet, but many municipalities offer business assistance.

The IRC in Phoenix offers additional programming to support entrepreneurs. Its Individual Development Accounts program offers a matching fund to low-income savers. Through saving towards an asset, such as a piece of equipment, the IRC will grant half the funds to the participant. Through its Child Care Microenterprise Program, the IRC offers grants to those starting an in-home child care business. Lastly, through its New Roots Farming Program, the IRC helps refugees garden and farm, growing food for their families, but also sales to earn income. All these programs are available in different forms in varying communities throughout the country.

The last and most important that a refugee has in the U.S. is their own desire to get ahead. Though resources vary, we, as resettlement staff, see time and time again refugees obtaining the American Dream. They obtain gainful employment or start businesses; they send their kids to higher education; they purchase homes. And they always bring more to the U.S. than they could ever imagine.

북한이탈주민 취업지원제도 발전방향

이금순

통일연구원

북한이탈주민 취업지원제도 발전방향

I. 서론

북한이탈주민 정착지원에 대한 정책적 관심이 제고되면서, 북한이탈주민들이 정착과정에서 경험하는 다양한 어려움을 덜어주기 위한 노력이 지속적으로 이루어져 왔다. 새로운 사회에 정착하는데 가장 중요한 요소가 취업이라는 점에서, 정부는 북한이탈주민의 자립·자활을 주요한 정책목표로 설정하고 이를 위한 제도 보완을 추진하여 왔다.

선행연구들에서 지적된 바와 같이 북한이탈주민들의 정착과정은 상당한 기간이 소요될 수밖에 없다는 점에서, 지원제도의 효과성을 평가하기에는 한계를 지니고 있다. 또한 일반적인 해외 이주민 사례와 달리 북한이탈주민 정착문제는 특별한 정책적 함의를 지니고 추진되고 있다는 점에서 제도 평가에 어려움이 있기도 하다.

본 논문은 현행 북한이탈주민 취업지원제도를 살펴보고, 해외 이주민 취업지원제도를 토대로 보완방안을 제시해보고자 한다. 물론 정부가 기존 제도 보완에서 해외사례들을 충분히 검토하여 시사점을 반영하여 왔으나, 제도의 의도와 현실이 차이를 보이는 점들을 재점검해 볼 필요가 있다. 또한 노동시장 및 일반적인 취업지원제도 등 북한이탈주민의 취

업관련 환경변화를 감안하여야 할 것이다.

현행 취업지원제도의 효과성 평가를 위해서는 북한이탈주민 고용 지원금 및 장려금 수급자의 고용보험 DB 등 상세자료들을 분석하여야 하나, 필자는 별도의 통계분석작업을 하지 못하고 관련 선행연구들을 참고로 하였다. 따라서 최근 제도적 노력들의 결과를 제대로 보여줄 수 없는 한계를 안고 있다. 그럼에도 불구하고 북한이탈주민의 취업지원을 위해 정부가 추진하고 있는 제도들이 안고 있는 문제점과 개선방안을 모색하는데는 의미가 있을 것으로 평가된다. 이와 함께 해외 이주민 취업지원제도들에 대한 검토를 통해 북한이탈주민에 대한 시사점을 찾아 보고자 한다.

II. 북한이탈주민 취업 및 취업지원제도 현황

1. 취업현황

북한이탈주민의 경제활동 실태는 기존 적응실태조사 결과를 인용하여 평가되어 왔다. 그러나 기존의 적응실태조사들의 표본이 정착기간, 설문방식, 규모 등에서 차이를 보이고 있어, 그 결과에서도 상당한 차이를 보이고 있다. 아래의 <표 1>에서 확인할 수 있듯이 2009년 북한이탈주민 경제활동참가율은 한국직업능력개발원과 북한인권정보센터의 조사가 48.6%, 54.9%로 나타났다. 표본수에서 1.7배 정도의 차이를 보이고 있으나 조사대상자의 입국기간이 유사함에도 불구하고, 경제활동참가율에서 6.3%의 차이를 보여주고 있다. 2010년 조사의 경우 조사대상자의 입국기간이 다르며 표본규모도 3배 정도의 차이를 보이고 있기는 하지만, 경제활동참가율이 5.4%로 차이가 나타났다. 2009년부터 2011년까지 전체 국민의 경제활동참가율은 61.3%, 61.1%, 61.0%로 유사하게 나타나고 있는 반면, 북한이탈주민의 경제활동참가율은 42.6%

에서 56.5%까지 크게 다르게 나타나고 있다. 비경제활동인구를 포함하여 생산가능인구 대비 취업자의 비율로 계산되는 고용률은 전체 국민의 경우 59.3%, 59.1%, 58.7%인 반면, 북한이탈주민의 경우 38.7%에서 50.1%로 차이를 보인다. 북한이탈주민의 고용률이 전체 국민에 비해 크게 낮다는 점은 비경제활동인구의 비중이 높음을 의미한다. 이는 복합적인 요인으로 노동시장에 참여하지 못하거나 적극적으로 구직활동을 하지 않고 기초생계급여에 의존하는 북한이탈주민이 상당수 존재할 수 있음을 의미한다.¹ 북한이탈주민지원재단의 실태조사를 제외한, 타 조사는 북한이탈주민이라는 대상의 특수성으로 인해 비확률 표집의 가능성이 높으며 표본수가 적기 때문에 소수사례가 미치는 영향에 따라 결과의 차이를 보였을 것으로 추정된다.² 통계청의 경제활동 현황자료에서는 북한이탈주민들을 구분하여 분석할 수 없는 상황이기 때문에, 기존 조사들의 정확성을 검증하기 어려운 것이 현실이다. 또한 주무부처가 관리하고 있는 북한이탈주민 정보망도 개인별 경제활동 의사 및 경제활동 현황을 제대로 반영하지 못하고 있는 실정이다. 이와 같이 북한이탈주민의 경제활동실태를 정확히 평가할 수 있는 기초자료가 미흡한 실정이다.

¹ 박성재·김희순·송민수·황규성, 『북한이탈주민의 직업변동 및 취업지원제도 평가』 (서울: 한국노동연구원, 2011), p. 13.

² 위의 책, p. 15.

<표 1> 실태조사별 북한이탈주민 경제활동 현황

연구기관(연도)	조사대상자	표본수	경제활동 참가율		고용률		실업률	
			북한 이탈 주민	전체 국민	북한 이탈 주민	전체 국민	북한 이탈 주민	전체 국민
북한이탈주민지원재단 (2011)	'10년 12월까지 입국자	7,560	56.5	61.0	49.7	58.7	12.1	3.7
북한이탈주민지원재단 (2010)	'00년 이후 입국자	1,200	42.6	61.1	38.7	59.1	9.2	3.3
북한인권정보센터 (2010)	1997~2010.5 입국자	396	48.0	61.1	43.1	59.1	10.0	3.3
한국직업능력개발원 (2009)	'09년 5월까지 입국자	637	48.6	61.3	41.9	59.3	13.7	3.2
북한인권정보센터 (2009)	1997~2009.6 입국자	377	54.9	61.3	50.1	59.3	8.7	3.2

출처: 송창용, 『2011년 북한이탈주민 경제활동 실태 보고서』 (서울: 북한이탈주민지원재단, 2011), p. 12.

*전체국민은 15세 이상 노동가능인구, 북한이탈주민은 2010년 조사에는 20세 이상, 2011년 조사에는 19세 이상 등 다소 다름.

기존의 실태조사에서 나타난 인적특성별 경제활동실태를 살펴보면, 성별로는 남성이, 연령별로는 40~50대의 경제활동참가율이 높은 것으로 나타났다. 2011년 북한이탈주민지원재단의 조사결과, 성별 경제활동 참가율은 남성 69.3%(1,246명), 여성 52.2%(2,782명)로 조사되었다.³ 또한 연령대별로는 40대와 50대의 경제활동참가율이 각각 68.4%, 66.0%로 다른 연령대인 10대 21.9%, 60대 18.6%에 비해 월등히 높은 것으로 나타났다.⁴ 여성의 경우에는 자녀양육과 건강문제 때문에 청년 층은 취학으로 인해 경제활동참가율이 낮은 것으로 보인다. 실업자 중

³-송창용, 『2011년 북한이탈주민 경제활동 실태 보고서』 (서울: 북한이탈주민지원재단, 2011), p. 12.

⁴-위의 책.

일자리를 구하거나 소개받고도 취업하지 못한 이유로는 일이 본인의 경력과 능력에 맞지 않아서가 23.3%, 임금이 적어서, 육체적 어려움 때문에 각각 17.8%, 지리적 위치 때문에 16.4% 순으로 나타났다.⁵ 구직활동을 하지 않은 비경제활동인구의 경우에는 구직활동을 하지 않은 이유로 육체적 어려움 때문이라는 응답이 35.2%로 가장 높게 나타나 차이를 보였다.⁶

일반적으로 기존 연구에서 정착기간이 증가할수록 북한이탈주민의 경제활동참가율이 높아지는 것으로 나타나고 있으나, 송창용(2009)의 연구에서는 5~7년 시점에 경제활동참가율이 소폭 감소하고, 김연희 외(2010)는 정착 4~5년차 취업률이 크게 감소하는 등 ‘적응위기’ 가능성을 지적하고 있다.⁷ 김연희 외(2010)는 경제활동참가율 감소이유를 북한이탈주민의 일자리가 근로조건이 열악한 단순반복적 일자리이기 때문에 취업을 지속하기 보다는 국민기초생계비를 수급하면서 단기적 아르바이트 일자리를 선택하려는 경향을 반영하는 것으로 해석하였다.⁸ 정착기간 경과에 따라 경제활동참가율이 일시적으로 크게 감소하는 이유로는 입국 직후에는 입국비용 및 가족 송금 등에 대한 부담으로 경제활동 의지가 매우 높으나, 기간이 경과하면서 사회전반에 대한 이해도가 제고되면서 다른 선택을 하기 때문일 것으로 추정된다. 검증되지는 않았으나 고용지원금제도 등을 통해 취업기회를 부여받았다가, 이러한 혜택이 중단되는 것도 요인 중의 하나일 것으로 보인다. 북한이탈주민의 일자리가 지속적으로 유지되는지를 포함한 취업지원제도의 효과성을 살펴보기 위해서는 고용유지율 등 개인별 취업 통계가 필요하다. 이러한 점에서 북한이탈주민의 경제활동 실태파악이 보다 정확하게 이루

5. 송창용, 『2011년 북한이탈주민 경제활동 실태 보고서』, p. 24.

6. 위의 책, p. 25.

7. 박성재·김화순·송민수·황규성, 『북한이탈주민의 직업변동 및 취업지원제도 평가』, p. 16.

8. 송창용, 『2011년 북한이탈주민 경제활동 실태 보고서』, p. 18.

어질 필요가 있으며, 고용보험 DB와의 연계를 통해 정착기간별 변화실태를 추적할 수 있어야 할 것이다.

2. 취업지원제도 현황

<표 2> 북한이탈주민 취업지원제도 개요

시행제도	시행기관	주요내용
기초직업능력교육	하나원	○적성검사, 진로지도, 단기집중 직업훈련 (196시간)
직업훈련	고용노동부	○무료직업훈련, 훈련기간 중 훈련수당 지급
취업알선	고용노동부	○전국 54개 고용센터에 취업보호담당관 지정, 취업알선 및 직업지도 등 지원
고용지원금	통일부	○고용주에게 북한이탈주민 지불임금의 1/2 지원을 통한 채용활성화 ○고용센터에 신청, 통일부(하나원) 지급
정착장려금	통일부	○직업훈련, 자격증취득, 취업 등 개인 취업의지에 따라 장려금 지급 ○고용센터에 신청, 통일부(하나원) 지급
학력·자격인정	통일부(해당 기관)	○관계법령에 따라 북한에서 취득한 학력·자격에 상응하는 국내 학력·자격인정
사회적 기업	북한이탈주민지원재단	○북한이탈주민을 채용하는 사회적기업의 설립 활성화 및 운영지원
창업 지원	북한이탈주민지원재단	○창업희망자에게 교육·경영컨설팅·대출 등 실시
영농정착 지원	북한이탈주민지원재단	○영농희망자 중 선발하여 교육·토지임차 및 시설계약 금 등 실비지원

출처: 통일부, 『2012 북한이탈주민 정착지원업무 실무편람』 (서울: 통일부, 2012), p. 29.

<표 2>에서 알 수 있듯이, 정부가 북한이탈주민의 취업기회를 확대하기 위해 실시하고 있는 제도로는 크게 직업능력을 향상시키기 위한 직업교육훈련과 취업알선, 취업기회 활성화를 위한 재정지원제도로 나누어진다. 관련기관으로는 주무부처인 통일부와 고용노동부, 북한이탈주민지원재단 등이 있다. 본 장에서는 현행 지원제도의 내용과 도입배경을 살펴보고자 한다.

가. 직업교육훈련

북한이탈주민의 직업능력 향상을 위한 직업교육훈련은 하나원 단계에서부터 실시된다. 사회정착지원시설인 하나원은 현재 12주, 총 420시간의 교육프로그램을 운영하고 있으며, 이 중 46.9%인 197시간을 진로지도 및 직업능력훈련에 할애하고 있다. 지역적응센터인 하나센터의 3주, 총 60시간 교육과정에도 20시간의 진로탐색과 직업준비교육이 포함되어 있다.

직업훈련은 고용노동부가 담당하며, 참여자에게 훈련비와 훈련수당을 지급하며 실시하고 있다. 2007년부터 북한이탈주민 직업훈련기간을 거주지 보호기간 이후(5년)까지 확대하였다. 2011년 개편된 직업훈련 운영체계에 의하면 북한이탈주민 단독반(독자반)이 아닌 경우에도 ‘취업성공패키지’ 프로그램의 경우에는 300만 원 한도 내에서 ‘내일배움카드제’(직업훈련개발계좌제)를 통해 전체 직업훈련 프로그램에 참여할 수 있다.⁹ 취업성공패키지 프로그램은 3단계로 구성되어 직업상담을 통한 진단·경로설정, 근로의욕·능력증진, 집중·취업알선을 포함하고 있다. 2012년 고용노동부는 건설기계정비과정(8개월), 특수용접과정(7개월), 한복제작기능훈련과정(9개월), 소프트웨어테스터양성과정(8개월) 등 북한이탈주민 특화직종 훈련과정을 운영하고 있다.

⁹ 취업성공패키지 프로그램의 신청자격은 거주지보호기간(5년) 내에 있는 만 18세~64세 이하의 북한이탈주민으로 규정되어 있다. 통일부, 『2012 북한이탈주민 정착지원업무 실무편람』, p. 31.

북한이탈주민들이 직업훈련과 자격증 취득을 통해 취업능력을 향상 시키도록 유도하기 위해 정부는 2005년부터 직업훈련 장려금 및 자격증 취득 장려금을 지급하였다.

<표 3> 하나원 진로지도·직업기초능력훈련 프로그램

교육주제	교과목	시간	내용
		197 (46.9%)	
1. 기초검사 및 취업제도 이해 프로그램 (12)	직업적성·흥미 이해(1)	2	직업선호도검사 실시
	직업적성·흥미 이해(2)	2	직업선호도검사 해석·상담
	직업(능력·기술)훈련제도 이해	2	직업관련 지원제도 맞춤형 직업훈련 안내
	취업보호제도 이해	2	취업보호제도 설명
	취업관련법 이해	2	직업안정법, 근로기준법 등
	국민기초생활보장법 이해 (사회보장제도의 이해)	2	생계급여(4대 보험)
2. 직업정보 및 취업 안내 프로그램 (40)	직업의 이해	2	직업의 종류, 고용동향, 노동시장의 이해, 취업정보의 탐색
	직종설명회	2	직종관련 전문가 강의 (직종 동영상 상영)
	직업체험	7	현장 직장문화 습득기회 제공
	지역별 취업 정보	2	지역별 취업 정보 설명
	성공적인 취업 전략	3	이력서 작성, 나의 강점 찾기, 모의면접
	납한 직장문화 이해	7	사례중심의 집중교육 진행
	정착사례 특강	10	하나원 교육의 효과적 수강방법, 성공 및 부적응 사례
	중소기업과의 만남의 장	7	취업박람회 참가(중소기업 탐방 포함)
3. 진로지도 프로그램 (14)	취업 희망 찾기 - 취업희망 교육	14	취업의욕 고취 프로그램 운영

4 기초 직업적응 훈련 (131)	직업훈련 사전교육	1	직업훈련 사전교육
	정보화(컴퓨터)	54	컴퓨터 기초, 문서편집, 정보 검색
	직종별 직업훈련	76	[남성] 중장비, 자동차정비, 용접 [여성] 기초전자조립, 봉제, 품질관리기초, 요양보호사

출처: 하나원 교육훈련과

나. 고용활성화

‘취업보호’란 북한이탈주민의 고용을 촉진하기 위하여 고용주에게 지급하는 고용지원금 지급, 북한이탈주민에게 취업알선 등을 실시하는 제도를 의미한다.¹⁰ 기존에는 취업보호 기간 제한이 없었으나, 2009년 7월 시행령 개정을 통해 조기정착 유도 등을 목적으로 거주지보호기간 내로 취업보호를 제한하였다.¹¹ 전국 54개 고용센터는 북한이탈주민 취업보호담당관이 취업알선(외국인 고용사업장 및 중소기업 ‘빈 일자리’ 고용알선, 창업훈련 및 컨설팅, 창업자금 대부 등 자영업 진출지원, 성공패키지 지원사업, 심층상담 전담제)을 실시하고, 북한이탈주민 고용사업장을 대상으로 고용현황 및 북한이탈주민 직장생활 전반에 관한 실태조사를 실시하도록 되어있다.

북한이탈주민의 고용확대를 위해 고용주에게 일정한도 내에서 임금의 1/2을 최대 3년까지 지원하도록 하고 있다. 적용대상은 ‘취업보호기간’¹² 내에 있는 북한이탈주민으로서, 동일사업장 2년 근무, 보호결정 당시 60세 이상인 자, 5급 이상 장애자에 대해서는 고용지원금의 지급을 1년 연장하도록 하였다. 고용지원금은 고용보험사업장뿐만 아니라 농·임·어·수

¹⁰ 통일부, 『2012 북한이탈주민 정착지원업무 실무편람』, p. 32.

¹¹ 경과조치로 거주지보호기간이 종료된 보호대상자가 2010.7.31 내에 최초 취업한 경우 취업보호대상자로 인정하도록 하였다.

¹² 취업보호기간은 거주지보호기간 5년 중 최초로 취업한 날부터 2년을 의미한다. 최초로 취업한 날은 고용지원금을 최초로 신청한 때에 근무 중인 사업장에서 가입한 고용보험 가입일을 기준으로 한다.

럼업 중 법인이 아닌 자가 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업장에도 지급하도록 되어있다. 다만 풍속영업, 사행행위영업장은 고용지원금을 신청할 수 없다.

북한이탈주민들의 고용 유지를 위해서 정부는 2005년부터 취업장려금 제도를 마련하고, 동일업체 취업 시 6개월 250만 원, 1년차 550만 원, 2년차 600만 원, 3년차 650만 원을 지급하고 있다. 이는 1인 가구의 경우에는 생계급여 5,436,588원과 거의 유사하나, 2인 가구 기준액(9,256,896원)보다는 낮은 수준이다.

III. 북한이탈주민 취업지원제도 효과성

1. 고용지원제도

‘고용보조금제도’는 근로자 고용 비용을 줄여줌으로써 근로자에 대한 고용을 촉진시키고 취업률과 소득을 높이기 위한 제도이다.¹³ 고용보조금 제도는 사업주 지원방식과 근로자 지원방식이 있으며, 사업주에게 임금 보조 혹은 세액공제를 제공하는 것이 일반적이다. 근로자지원방식은 미국과 캐나다 등 일부 OECD국가들이 근로자의 재취업을 촉진시키기 위해 근로자에게 직접 지급하는 제도를 도입하면서 시작되었다.¹⁴ 1970년대부터 고용보조금제도를 실시한 OECD국가들의 평가에 따르면, 거의 모든 임금보조금제도가 매우 높은 사중손실과 대체효과로 인해 순고용 효과는 낮게 나타났다. 즉 고용효과는 단기적이었고 근로소득의 효과면에서 거의 없거나 장기적으로는 오히려 부정적인 것으로 평가되었다.¹⁵

고용지원금의 효과를 평가하기 위한 연구는 매우 드물게 이루어져

¹³ 박성재·김희순·송민수·황규성, 『북한이탈주민의 직업변동 및 취업지원제도 평가』, p. 118.

¹⁴ 위의 책.

¹⁵ 위의 책.

왔다. 노경란 외(2008)는 하나원 교육생(243명)과 고용지원금 활용 기업주 대상 설문조사 자료를 근거로 고용지원금의 효과를 긍정적으로 평가하였다. 그러나 이는 조사 주체가 하나원이며, 노동시장을 경험하지 못한 하나원 교육생과 현재의 고용주들에 대한 설문조사라는 점에서 실태를 제대로 반영하지 못한 것으로 지적되기도 한다.¹⁶ 이성재(2003)는 북한이탈주민이 취업한 일자리가 대부분 영세사업장인 단순노무직으로 고용지원금이 없더라도 인력부족으로 손쉽게 취업할 수 있는 일자리라는 점이다. 김화순(2010)은 북한이탈주민을 고용하는 사업장이 항시 인력교체 및 인력 부족 상황에 처해 있어 인력충원의 일환으로 북한이탈주민을 채용하고 있다고 지적하였다. 유길상 외(2007)는 북한이탈주민은 입국 이후 1~2년 이내에 고용지원금을 활용하여 취업하지만, 근속기간이 평균 8개월로 나타나 고용지원금 효과가 제도의 취지와 다른 것으로 평가하였다. 또한 입국자 규모가 증가하면서 고용지원금 제도를 활용하는 고용주도 크게 증가하고 있으나, 부정수급 사례도 적발되고 있다.¹⁷ 이는 고용지원금이 북한이탈주민의 취업 실태에 대한 확인절차 없이 업체의 신청에 의해 이루어지며 이후 선별적인 단속에 의해 부정수급 여부를 확인하고 있기 때문이다.¹⁸

북한이탈주민 고용주에 대한 고용지원제도는 2000년에 도입되었으나, 활용도가 매우 낮게 나타났다. 이는 고용지원금을 통해 취업한 경우 소득이 노출되어 기초생계비 혜택을 받지 못하게 되기 때문이다. 2008년 이후 고용지원금 실적이 크게 증가하고 있는 것으로 나타나고 있으나, 이러한 변화가 2005년 도입된 취업장려금제도 영향인지 혹은 기초생계비 수급여건 강화 때문인지는 보다 정확한 분석이 이루어질 필요가 있다.

16. 박성재·김화순·송민수·황규성, 『북한이탈주민의 직업변동 및 취업지원제도 평가』, p. 120.

17. 국회 외교통상통일위원회(2010.6), 국회예산정책처(2011.7) 자료에 따르면 북한이탈주민 고용지원금 부정수급 건수가 2007년부터 2009년까지 각 9, 4, 3, 11건으로 나타났다.

18. 박성재·김화순·송민수·황규성, 『북한이탈주민의 직업변동 및 취업지원제도 평가』, p. 120.

2. 장려금제도

2005년 북한이탈주민의 자립·자활을 촉진하기 위해 도입된 장려금제도의 활용현황은 <표 4>와 같이 시간이 경과하면서 지속적으로 증가하고 있다. 초기에는 취업장려금의 지급여건이 4대 보험사업장으로 한정되어 있었고 근속기간도 1년 이상으로 규정되어 있었기 때문에, 수급자가 매우 낮게 나타났다. 2008년 이후 취업장려금 수급자가 크게 증가한 것으로 나타나고 있으나, 취업의 질과 경력 형성에 어떠한 영향을 미쳤는지를 평가하기 위한 자료들이 미흡한 실정이다. 취업장려금의 수급자의 근속기간, 수급 종료이후 경제활동실태 등 개인별 직업력을 보다 면밀히 검토해 볼 필요가 있다.¹⁹⁾

<표 4> 북한이탈주민 장려금 지급현황

(단위: 백만 원)

연도	예산액	집행액				
		합계	직업훈련 장려금	우선선정 직종	자격취득 장려금	취업 장려금
2006	-	235 (138명)	139 (90)	6 (3)	84 (42)	6 (3)
2007	-	1,014 (583명)	360 (289)	98 (49)	434 (217)	122 (28)
2008	1,591 (441명)	2,399 (1,141명)	630 (506)	188 (94)	690 (345)	891 (196)
2009	2,718 (795명)	5,111 (1,956명)	884 (681)	218 (109)	1,040 (520)	2,969 (646)
2010	4,163 (1,013명)	10,548 (3,491명)	1,500 (985)	650 (325)	1,712 (856)	6,686 (1,325)
2011	5,858 (1,428명)	15,336 (4,303명)	1,181 (726)	704 (352)	1,638 (819)	11,837 (2,406)

출처: 통일부 정책지원과

¹⁹⁾ 박성재·김희순·송민수·황규성, 『북한이탈주민의 직업변동 및 취업지원제도 평가』, p. 122.

직업훈련 및 자격증 취득에 따른 장려금 지급은 지속적으로 증가하다가, 2011년 감소한 것으로 나타나고 있다. 취업장려금의 증가세는 지속되었으나, 직업훈련과 자격취득 장려금의 지급건수에 변화를 보이는 요인에 대해서는 검토해 볼 필요가 있으나 이를 확인할 구체적인 자료가 미흡하다. 직업훈련과 자격증 취득 장려금의 수급자가 증가해 온 사실은 북한이탈주민들이 자신들의 취업능력을 향상시키기 위한 필요성을 높게 인식하고 있음을 보여주는 것이다. 또 다른 한편으로는 직업훈련 기간 동안 생계급여가 지속된다는 점이 높은 참여율로 연결된 것으로 평가되기도 한다.²⁰

2011년 북한이탈주민지원재단의 경제활동실태조사에 따르면, 만 19세 이상 북한이탈주민의 직업훈련 참여율이 정보통신분야와 음식, 제과, 미용 등 서비스 분야에서 각각 24.0%와 20.2%로 높게 나타나고 있다.²¹ 참여 프로그램의 수료비율을 살펴보면 평균 77.5%이며, 기계중장비 분야(84.1%), 보건 및 의료분야(77.8%), 음식, 제과, 미용 등 서비스 분야(75.6%)순으로 나타났다.²² 직업훈련의 만족도는 3.07(5점 척도), 한국 사회 정착에 대한 도움정도는 2.76점, 취업에 도움정도 인식조사 결과는 평균 2.32점으로 나타나고 있다.²³

이와 같이 직업훈련이 취업으로 연계되지 못하는 것은 훈련 참여자의 태도와 직업훈련 프로그램 자체의 문제점에 기인한 것으로 평가된다. 즉, 직업훈련 직종이 일부 분야에 편중되어 있으며 적합 직종이 아니며, 훈련에 대한 목적의식이 결여되어 있다는 점이다. 북한이탈주민들이 직업훈련 직종을 선택할 때 지원금 수급의 용이성에 일차적인 관심을 두었기 때문에, 직업훈련이 취업으로 연계되지 못한 것으로 보인다.²⁴

20. 박성재·김희순·송민수·황규성, 『북한이탈주민의 직업변동 및 취업지원제도 평가』, p. 123.

21. 송창용, 『2011년 북한이탈주민 경제활동 실태 보고서』, p. 47.

22. 위의 책.

23. 위의 책, pp. 49~50.

24. 박정란·강동완, “북한이탈주민 노동시장 진입을 위한 직업능력 개발지원 개선방안,”

북한이탈주민의 특성에 맞는 맞춤형 직업훈련 프로그램의 필요성이 지적되면서, 고용노동부는 최근 적합직종 교육프로그램을 개발하고 있다. 그러나 북한이탈주민의 직업훈련이 정착지 배정 이후 실시되고 주택교환이 금지됨에 따라, 교육훈련 참여 및 취업지 선정에서 현실적인 어려움이 여전히 남아있다. 또한 북한이탈주민들이 일반국민에 비해 상대적으로 인적자본 수준이 낮다는 평가 하에 장기교육훈련의 필요성이 제기되고 있으나, 지역에서 북한이탈주민을 대상으로 한 교육프로그램의 개설 시에 참여자의 모집이 매우 어려운 것으로 나타나고 있다. 이는 직업훈련을 통해 장기적인 직업설계를 하고자 하는 열의와 여건을 갖추지 못한 경우들이 다수이기 때문이다.

북한이탈주민의 자격증 취득 현황을 보면 운전면허가 41.6%이며, 다음으로 컴퓨터 관련, 공업기술, 의료복지·교육관련, 미용, 요리의 순으로 나타난다.²⁵ 취득 자격증의 종류를 살펴볼 때 일부 보건업종과 요리분야를 제외하면 직업 관련성이 낮으며, 전반적으로 저소득 업종관련 자격증 취득이 주를 이루고 있는 것으로 평가된다.²⁶ 자격증 취득도 직업훈련과 마찬가지로 자신의 직업진로와 무관하게 장려금 수급을 목적으로 취득이 용이한 직종에 치중되어 있어, 취업에 별다른 도움을 주지 못한 것으로 보인다.

한국노동연구원의 워크넷 DB 분석결과를 보면, 2008년부터 2011년 7월까지 북한이탈주민의 구직신청에서 시간이 경과하면서 훈련참여를 목적으로 한 구직신청은 감소한 반면 취업알선은 증가하였다.²⁷ 또한 구직 신청자 중 여성의 비율이 높게 나타났으며, 구인-구직 간의 불일치가 심각하였다. 여성들은 생산직보다 사무직이나 서비스 판매직을 선호

『직업능력개발연구』, 제11권 1호 (서울: 한국직업능력개발원, 2008).

25. 송창용, 『2009 북한이탈주민 경제활동실태 조사』 (서울: 한국직업능력개발원, 2009).

26. 박성재·김희순·송민수·황규성, 『북한이탈주민의 직업변동 및 취업지원제도 평가』, p. 124.

27. 위의 책.

하는 비율이 15%에 이르렀지만, 해당직종 구인 기업은 7.6%에 불과하였다. 북한이탈주민의 취업률은 정부의 취업우선전략에 의해 크게 증가되었으나, 이들의 고용유지에 대한 체계적인 분석은 이루어지지 않았다. 구직자의 90%는 자신이 거주하는 지역에 소재한 사업장에 취업하기를 희망하고 있다.²⁸

2010년부터 통일부는 북한이탈주민의 일자리대책의 일환으로 사회적 기업 설립 및 운영을 지원하여 왔다. 사회적 기업은 고용노동부 인증 혹은 지자체 지원형으로 지원되어 왔으나, 이들 사회적 기업이 북한이탈주민의 노동시장 통합에 얼마나 영향을 미치고 있는지를 분석하기는 아직 이르다. 왜냐하면 북한이탈주민 사회적 기업이 아직 초기단계이며, 현재 정부지원 과정에 있다는 점에서 정부지원 종료 이후에도 수익을 창출하는 기업으로 남아있을 것이냐가 우선적인 문제이다. 영농정착 지원제도도 초기단계라는 점에서, 제도 효과성을 평가하기 어려운 상황이다. 다만 사회적 기업과 영농정착 지원은 취업보호기간이 종료된 북한이탈주민들도 지원대상이 된다는 점에서, 면밀한 효과성 검토가 이루어질 필요가 있다.

IV. 해외사례를 통한 제도 보완방안

북한이탈주민의 취업을 제고하기위해 정부는 취업보호담당관, 직업훈련, 고용지원금 및 장려금제도 등을 운영하여 왔다. 이와 함께 북한이탈주민지원재단에 취업지원센터를 두고, 사회적 기업, 영농정착, 창업지원 등을 추진하여 왔다. 위에서 살펴 본 바와 같이 북한이탈주민의 취업이 증가하고는 있으나, 이들의 일자리가 장기적인 경력 혹은 인적자본 형성에 기여하고 있는지에 대해서는 부정적인 평가들이 제기되어

²⁸ 박성재·김희순·송민수·황규성, 『북한이탈주민의 직업변동 및 취업지원제도 평가』, p. 151.

왔다. 그렇다면 현재의 취업지원제도에서 어떠한 보완이 이루어져야 할 것인지를 살펴보아야 할 것이다.

현행 취업보호제도는 직업훈련과 자격증 취득을 통해 직업능력을 제고하고, 고용지원금을 통해 고용주의 북한이탈주민 채용을 유도하고자 하는 취지를 담고 있다. 또한 취업을 유지하는 북한이탈주민에게 장려금을 지급하는 방식이다. 그러나 다수의 연구들이 제시하고 있는 바와 같이, 직업훈련, 자격증 취득이 취업으로 연계되지 못하는 비율이 높으며, 고용지원금도 일시적인 고용확대를 가져오고 있는 것으로 평가된다. 이는 산업현장의 수요 혹은 취업환경을 크게 고려하지 않고, 북한이탈주민 취업지원제도가 운영되어 왔기 때문이다. 취업지원제도의 효과성을 제고하기 위해서는 전반적인 지원이 통합적으로 이루어져야 하며, 개인별 사례관리가 보호기간 동안 지속되어야 할 것이다. 그러나 현재는 주요한 요소들을 고려하여 관련제도들이 마련되어 있기는 하지만, 실제 분절적으로 운용되고 있는 실정이다.

북한이탈주민의 취업활성화를 위해 고용주에게 고용지원금으로 임금의 1/2을 지원하고 있으나, 기업의 입장에서는 근로자 고용에 임금이외에도 여러 가지 고려할 사안들이 있다. 예를 들어 저숙련 혹은 기업문화를 제대로 이해하지 못하는 북한이탈주민을 고용하였을 경우 기업은 이에 대한 교육훈련을 별도로 실시하지 않았을때 문제가 발생할 것이다. 이러한 점에서 정부가 보조하는 월 50만~70만 원의 임금이 기업이 부담하여야 할 부가적인 사안들을 보전하는 것으로 충분한 것인지, 혹은 단순한 임금보조가 기업주의 입장에서 해결해야 할 문제들을 감당하기에 적절한 것인지에 대한 검토가 이루어져야 할 것이다. 물론 북한이탈주민지원재단 취업지원센터를 통해 기업들이 상담 등의 지원을 받을 수 있도록 되어 있으나, 이러한 서비스가 제대로 작동하도록 하기 위해서는 보다 정교한 협력체계가 이루어져야 할 것이다.

고용보조금에 사중손실, 대체 및 전체효과가 크다는 점이 지적되면서,

OECD국가들은 이를 최소화하기 위한 제도보완을 추진하여 왔다. 즉 보조금 지급 후에도 일정기간 동안 고용지속조건을 부과하거나 교육훈련을 병행하는 등 요건을 강화하였다. 채용장려금만 제공하였을 경우 경제적 손실이 약 80%에 이르렀으나, 채용장려금과 직업훈련을 연계시킨 영국의 TEGS II(훈련 및 채용장려금)와 미국의 JTPA(직업훈련협력법)의 경우 사중손실이 약 20%로 현저히 감소하였다.²⁹ 이는 고용보조금을 단기적인 일자리 창출에만 목적을 두지 말고 인적자본 형성 기회를 제공하도록 제도 간 연계가 필요함을 의미한다.

북한이탈주민들에게 개인별 진로설정 및 경력관리를 의무화하고 이에 근거하여 적절한 지원이 이루어지도록 하는 것이 필요하다. 그러나 현재의 구조 하에서는 취업보호담당관이 이러한 역할을 담당할 수 있는 상황이 아니며, 지역단위에서 개인별 사례관리를 체계적으로 할 수 있는 여건도 마련되어 있지 않다. 또한 각 지역별 여건이 다르다는 점에서 동일한 기관을 통한 지원체계 구축도 현실적으로 문제가 있을 것이다. 이러한 차원에서 지역별 거주 북한이탈주민의 규모 등을 감안하여, 북한이탈주민의 취업지원을 위한 통합적인 협력체계를 구축하는 것이 필요하다. 단순히 취업 알선율을 높이는 차원에서 머물러서는 곤란하며, 고용유지를 위해 북한이탈주민뿐만 아니라 고용주, 사업장에 대한 다양한 서비스를 마련하여야 할 것이다. 영국의 난민 취업지원제도에 비추어 보면, 난민들이 지역사회에 통합되도록 하기 위해서는 이들의 지역사회에 대한 이해도 제고뿐만 아니라 지역사회의 지지를 끌어내기 위한 노력이 필요하다. 각 개인별 소요(needs) 및 환경을 감안하여 맞춤형의 서비스를 개발하여야 하며, 이는 통합적(holistic)인 것이어야 한다.³⁰

²⁹ 박성재·김화순·송민수·황규성, 『북한이탈주민의 직업변동 및 취업지원제도 평가』, pp. 118~119.

³⁰ Rebecca Williams, "The Refugee Job Placement Project: Breaking Down the Barriers to Employment for Refugees in West Yorkshire," (The Back to Work Company, June 2006).

지역의 주요기관들을 통해 서비스의 중복을 피하고, 북한이탈주민을 고용하는 고용주의 접근을 장려하는 한편 지역 내 기업들과 협력을 강화하여야 한다. 이와 같이 고용유지 및 인적자원 개발을 위해서는 북한이탈주민과 고용주 모두에게 적절한 사후서비스를 지속하여야 한다. 이러한 지역 내 프로젝트는 이를 수행할 수 있는 적절한 기관에게 위탁하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.³¹ 이와 함께 통일부와 고용노동부가 공동으로 북한이탈주민의 취업환경에 대한 체계적인 분석을 지속하고, 적합직종에 대한 교육훈련과정들을 마련하는 것도 필요하다. 그러나 현재의 주거 지원 구조 하에서는 교육훈련을 통해 배정받은 주거지역에 일 자리를 구하는 것이 쉽지 않은 실정이다. 따라서 초기 직업훈련을 이수하고 해당직종에 취업하는 경우에는 주거지를 취업지에 배정하는 등의 제도보완이 이루어질 필요가 있다. 모든 북한이탈주민에게 진로 및 취업상담을 강제할 수 없는 구조라는 점에서, 지속적인 취업사례관리를 희망하는 개인들에게는 적절한 서비스를 통합적으로 추진할 수 있는 구조로 전환함으로써 북한이탈주민의 참여를 유도하는 것이 바람직하다.

³¹-예를 들어 인지어스(INGEUS)는 각국의 고용서비스를 위탁시행하고 있으며, 고용노동부의 일부지역에서 '취업성공패키지사업'을 진행하고 있다.



**The Future Direction
for Development of the
Employment Support System
for North Korean Refugees**

Keum-Soon Lee

KINU

The Future Direction for Development of the Employment Support System for North Korean Refugees

I . Introduction

With the increasing interest in policy about South Korea's support for North Korean refugees' settlement, consistent efforts have been made to reduce their difficulties during settlement. The South Korean government considers employment the most important factor for the refugees in order to establish themselves in their new environment, so the government has implemented a variety of measures prioritizing self-help and self-support as its primary policy objective

As previous research has mentioned, evaluating the efficiency of refugee support policy is not an easy task because it takes considerable time for the refugees to adapt to South Korea. In addition, unlike other foreign immigrants, the refugees' settlement has its own special policy implications, which makes the evaluation of policy more difficult.

This article attempts to review South Korean government policy to support for employment of North Korean refugees and suggest complementary measures. The South Korean government has clearly studied foreign policies prior to designing their own policies. However, it is necessary to determine which policy elements are responsible for the outcomes that counter policy intentions. Determining efficient and effective policy outcomes also requires considering the changing labor market and overall labor policy environment.

To evaluate the efficiency of North Korean refugee employment policy, one needs to carefully analyze specific data, such as government subsidies and grants to employers who hire refugees. This article tries to overview relevant prior research without additional discussion about statistical analysis. In this respect, it has its own limitations of how well it will deliver the outcomes of the latest institutional efforts. Despite these limitations, however, it is meaningful to diagnose governmental policy's institutional problems and seek alternatives. The paper also attempts to review foreign policy cases such as that of Great Britain toward immigrants in order to draw implications for South Korea.

II. Current Situation of Employment and Job-Seeking for North Korean Refugees

1. Employment Status

Surveys on the adaptation of North Korean refugees have become a typical indicator to evaluate their economic activities in South Korea. The

major problems of these surveys lie in the considerable differences in settlement periods, survey questions and the number of the interviewees. According to the following Table 1, the percentages of economic participation by refugees in 2009 are 48.6% according to the Korea Research Institute for Vocational Education and Training (hereinafter, KRIVET) survey, and 54.9% according to the Database Center for North Korean Human Rights (hereinafter, NKDB) survey. Of these surveys, one has 1.7% more interviewees than the other, but the both survey shows a 6.3% difference in the number of the refugees participating in economic activities, despite the similarity of their entry dates into South Korea. The same is similar for their 2010 surveys: one has three times more interviewees than the other, and the entry dates of the interviewees differ, and they still show a 5.4% difference in refugees' participation in economic activities. The domestic population participated in economic activities at the rates of 61.3%, 61.1% and 61% from 2009 to 2011, while North Korean refugees' participation in economic activities varied between 42.6% and 56.5%. The employment rate is the ratio of employed population out of the entirety of the economically active population, including those who are economically inactive. While the employment rate of South Koreans is 59.3%, 59.1% and 58.7%, that of the refugees was only between 38.7% and 50.1%. The results indicate not only the low rates of refugee employment, but also the large portion of economically inactive populations among the refugees.¹

This means that there are large numbers of North Korean refugees who, for a variety of complex reasons, manage their lives with basic

¹-Sung-Jae Park, Wha-Soon Kim, Gyu-Seong Hwang and Min-Su Song, *North Korean Migrants' Employment: Job Mobility and Evaluation of Employment Subsidy Program* (Seoul: Korea Labor Institute, 2011), p. 13.

living wages while neither aggressively searching for jobs nor actively participating in the labor market. Presumably the surveys use a small number of interviewees and non-probability sampling methods when making their observations of North Korean refugees.² The limited number of cases might influence the survey results, except for those conducted by the North Korean Refugees Foundation (NKRF). It is also very hard to verify the accuracy of the existing survey results from the data on economic activities from Statistics of Korea because the data does not distinguish North Korean refugees from the rest of the South Korean population. Other government-managed information networks of the refugees do not accurately reflect individual intentions and economic activities. With these limitations, there are few basic resources to evaluate the economic activities of North Korean refugees.

<Table 1> The Surveys on Economic Activities of North Korean Refugees

Institution (Year)		NKRF (2011)	NKRF (2010)	NKDB (2010)	KRIVET (2009)	NKDB (2009)
Entry Date		-2012. 12	2000- current	1997- 2010. 5.	-2009. 5.	1997- 2009. 6.
Number		7,560	1,200	396	637	377
Economic Activity Participation Rate	North Korean Refugees	56.5	42.6	48.0	48.6	54.9
	Total Population	61.0	61.1	61.1	61.3	61.3

²-Sung-Jae Park, Wha-Soon Kim, Gyu-Seong Hwang and Min-Su Song, *North Korean Migrants' Employment: Job Mobility and Evaluation of Employment Subsidy Program*, p. 15.

Employment Rate	North Korean Refugees	49.7	38.7	43.1	41.9	50.1
	Total Population	58.7	59.1	59.1	59.3	59.3
Unemployment Rate	North Korean Refugees	12.1	9.2	10.0	13.7	8.7
	Total Population	3.7	3.3	3.3	3.2	3.2

* Source: Chang-Yong Song, *2011 Report on the Situations of Economic Activity of North Korean Refugees* (Seoul: North Korean Refugees Foundation, 2011), p. 12.

* The total population is over 15 year-old working population. North Korean refugees varies from the 2010 survey with interviewees over 20 years old to the 2011 survey with those over 19 years old.

According to the existing surveys on economic activities by demographics, men in their forties and fifties show high participation in economic activities. It is estimated that men (69.3%, or 1,246) shows higher participation in economic activities than women (52.0% or 2,782).³ Those surveyed were mostly in their forties (68.4%) and fifties (66.0%) rather than their teens (21.9%) or in their sixties (18.6%).⁴ Women's low rate of participation can be explained as a result of child care and health problems, while that of the youth is low because they usually go to school. For others, even those who are offered or introduced to a job cannot always hold it: sometimes the job itself is not quite commensurate to their career experience or ability (23.3%),

³-Chang-Yong Song, *2011 Report on the Situations of Economic Activity of North Korean Refugees* (Seoul: North Korean Refugees Foundation, 2011), p. 12.

⁴-Sung-Jae Park, Wha-Soon Kim, Gyu-Seong Hwang and Min-Su Song, *North Korean Migrants' Employment: Job Mobility and Evaluation of Employment Subsidy Program*, p. 15.

they had physical difficulties (17.8%), or their residence was located far from the company (16.4%).⁵ However, most of the economically inactive population who are unwilling to seek a job indicated physical difficulties as their primary reason for ceasing their job-seeking (35.2%).⁶

In general, North Korean participation in economic activities decreases in relation to the length of time since they arrived in South Korea. Song Chang-yong (2009) shows that refugees' economic activities slightly decline after five to seven years in South Korea.⁷ Kim Yeon-hee et al (2010) also highlight the possibility of an "adaptation crisis" as seen in the huge decline in employment after four to five years after their settlement in South Korea. Kim et al (2010) interprets the cause of decline as a refugees' desire to retain their national minimum cost of living benefits, which along with a part-time job covers most living expenses. Since the jobs available to North Koreans are usually simple and repetitive jobs with poor working conditions, they give up keep working as full-time employees.⁸ Refugees' participation in economic activities greatly decrease based on distance from their entry date. Initially, North Koreans must participate in economic activities to pay back the money they borrowed to enter South Korea and to send remittances to their families in North Korea. As time goes on and their understanding of South Korean society increases, it seems they make a different choice. Though this has not been verified, the suspension of

⁵-Chang-Yong Song, *2011 Report on the Situations of Economic Activity of North Korean Refugees*, p. 24.

⁶-*Ibid.*, p. 25.

⁷-Sung-Jae Park, Wha-Soon Kim, Gyu-Seong Hwang and Min-Su Song, *North Korean Migrants' Employment: Job Mobility and Evaluation of Employment Subsidy Program*, p. 16.

⁸-Chang-Yong Song, *2011 Report on the Situations of Economic Activity of North Korean Refugees*, p. 18.

some benefits (such as the employment promotion subsidy that employers receive for hiring a North Korean) might be one of major reasons employment declines so sharply. Understanding the efficiency of the employment promotion system, including sustainable employment, requires data on individual employment, such as the employment retention rate. Thus, it is necessary to determine the economic activities of North Korean refugees and trace changes in their situations by their settlement periods in conjunction with those claiming unemployment insurance.

2. The Present Condition of the Employment Promotion Policy

<Table 2> The Overview of South Korea's Employment Promotion Policy for North Korean Refugees

Policy	Institution	Major Contents
Basic Education for Vocational Capacity	Hanawon	○ Aptitude test, career guidance, short-term job training (196 hours)
Job Training	Ministry of Employment and Labor	○ Free job-training, offering training allowance during job-training period
Job Placement	Ministry of Employment and Labor	○ Appointing Job developer for 54 Employment Center, supporting career placement and guidance
Employment Promotion Subsidy	Ministry of Unification	○ Promotion of employment of North Korean refugees with a half of subsidy of their wages to employers ○ Applied to Employment Centers and paid by the Ministry of Unification (Hanawon)

Settlement Grant Settlement Subsidy	Ministry of Unification	<ul style="list-style-type: none"> ○ Providing grants to individuals for their job-training, acquisition of a license, and employment ○ Applied to Employment Centers and paid by the Ministry of Unification (Hanawon)
Educational Background and Acquisition of Certificate	Ministry of Unification	<ul style="list-style-type: none"> ○ Recognizing educational certificates, licenses equivalent to those acquired in North Korea by the related laws and regulations
Social Enterprise	NKRF	<ul style="list-style-type: none"> ○ Support to active establishment and operation of social enterprises employing North Korean refugees
Star-up Assistance	NKRF	<ul style="list-style-type: none"> ○ Providing those starting up business with education, management consulting, and loans
Assistance to Farming and Settlement	NKRF	<ul style="list-style-type: none"> ○ Selecting applicants for farming to subsidize education, land lease and facility contract

Source: Ministry of Unification, *2012 Practical Manual for North Korean Refugee Settlement Support*, p. 29.

As the above table shows, there are three categories of policy to expand the employment opportunities of North Korean refugees: vocational education and training to improve job capabilities; financial assistance to promote job placement; and employment opportunities. The Ministry of Unification, the Ministry of Employment and Labor, and the North Korean Refugees Foundation work together to implement these policies. This section will discuss the background and content of the government's current promotion policies.

A. Vocational Education and Training

Vocational education and training for North Korean refugees starts in Hanawon, a public institute for the refugees to support their social integration into South Korea. It runs a 420-hour educational program for 12 weeks, of which 197 hours (46.9%) are allocated for career placement and capacity development programs. The Hana Center, an institute designed to support North Koreans' adaptation in South Korea, includes a three-week, 60-hour educational program, 20 hours of career placement, and a vocational preparation program.

The Ministry of Employment and Labor is responsible for another vocational program and runs the program covering training expenses and allowances for participants. Since 2007, the Ministry has expanded the period of the program after five years of their mandatory residence period. According to the newly revised vocational training operation system implemented in 2011, North Korean refugees can apply for any vocational program (including those open to all South Koreans) worth up to three million KRW using a "Nae-il-bae-um Card System (a vocational training development account system)" in order to generate employment.⁹ These "Employment Success Package" is composed of three steps: job consultation to diagnose career placement, promotion of the will to work and career capacity, and job placement. The Ministry runs specialized vocational courses for North Korean refugees, including construction machinery maintenance (eight months); Inert Gas Arc Welding (seven

⁹-The North Korean refugees, between the ages of 18 and 64, who came to Korea less than five years ago are eligible for the Employment Success Package. Ministry of Unification, *2012 Practical Manual for North Korean Refugee Settlement Support*, p. 31.

months); vocational training for making Hanbok, Korean traditional clothes (nine months); and training software tester (eight months).

The government also has monetary incentives for those who apply for vocational training and obtain licenses to encourage their job capacity after the programs.

<Table 3> Hanawon Program for Career Guidance and Job Training

Program	Subject	Time	Content
		197 (46.9%)	
1. Aptitude Test and Understandi ng of Career Placement Program (12)	Understanding of One's Aptitude and Interest (1)	2	Vocational Preference Test
	Understanding of One's Aptitude and Interest (2)	2	Analysis and Interpretation of Vocational Preference Test
	Understanding Career (Capability and Skill) Training Program	2	Supporting System relating to Career, Information on the Tailored Job Training
	Understanding of Protection of Employment System	2	Information on Protection of Employment System
	Understanding of Laws related to Employment	2	Employment Security Act, Labor Standard Act and etc.
	Understanding of National Basic Living Security Act (Social Welfare System)	2	Living Wage (Four major public insurance)
2. Career information and guidance program (40)	Understanding of Career	2	Type of Occupation, Employment, Labor Marker, Job Search
	Information Session for Type of Occupation	2	Expert's Lecture on Type of Occupation (Watching Videos)
	Work Experience	7	Opportunity of Experience Corporate Culture
	Local Job Information	2	Local Job Information
	Successful Career Strategy	3	Lessons for Resume, Interview, and Self-evaluation
	Understanding South Korean Corporate Culture	7	Intensive Case Study
	Special Lecture on Settlement Case	10	Effective Use of the Hanawon Program, Successful and maladaptive cases
	Session for Small and Medium-sized Enterprises	7	Job Fair and Visit to Small and Medium-sized Enterprises

3. Career Guidance Program (14)	Hope for Employment - Education on Hope for Employment	14	Program for the Promotion of Desire to Work
4. Basic Work Adjustment Training (131)	Orientation for Job Training	1	Orientation for Job Training
	Information and Technology Education	54	Computer, Word-Processing, Information Search
	Job Training based on Type of Occupation	76	[Male] Heavy equipment, Automobile Maintenance, Welding [Female] Basic Assembling electric components, Sewing, Basic Quality Control, Geriatric Care Helper

Source: Hanawon Education and Training Division

B. Employment

The protection of employment refers to a government policy to pay employers subsidies or providing career placement to encourage the employment of the refugees.¹⁰ In the past, there was no limit to how long employers would receive this subsidy, but following a revision in July 2009, this subsidy is now only available during the first five years following the North Korean's arrival in South Korea.¹¹ Protection of employment officers is responsible for career placement services. Their work includes career placement in foreign businesses and small- and medium-sized companies; training and consulting for establishing new businesses; support for the self-employed, including approving start-up loans; managing a policy support for the "Employment Success Package"; and in-depth consultations. In addition, they also conduct research on actual conditions of the employment and working lives of the refugees.

¹⁰-Ministry of Unification, *2012 Practical Manual for North Korean Refugee Settlement Support*, p. 32.

¹¹-If North Korean refugees after five years of residence in South Korea are employed within July 31, 2012, they can seek protection of employment.

The government provides employers with financial support to increase refugee employment in the form of providing half of the refugee's wages for up to three years. The policy¹² is applied to North Koreans who have been in South Korea for less than five years, working for the same employer for more than two years, and is less than 60 years old. From five to one degree disabled persons can extend employment subsidies for one additional year. The employment subsidy is applicable to both work eligible for unemployment benefits as well as farming, forestry, fishery and industries who normally hire less than four workers. However, businesses in the food and entertainment industry, as well as speculators, cannot apply for the subsidy.

In order to promote the employment of North Koreans, the South Korean government established a grant system in 2005. Refugees who work for the same employer get some incentives: 250 million KRW after six months; 550 million KRW after one year; 600 million KRW after their second year; and 650 million KRW after their third year. In comparison, the living expenses of a family (5,436,588 KRW) are close to that of a single-person household, but it is less than that of a two-person household.

¹²The protection of employment period is two years, starting from the first day of employment during their mandatory residence period of five years. The first day of the employment begins with the day of one's application for employment subsidy when his/her company takes out unemployment insurance.

III. Evaluating the Effectiveness of the Employment Support System for North Korean Refugees

I. Evaluating the Employment Support System

The employment subsidy is a program introduced to improve the employment rate and income levels as well as to boost workers' employment by reducing the cost of employment.¹³ The scheme has a two-prong approach, employer support and employee support, and it generally takes the form of wage subsidies or tax credits. The employee support approach was initiated by some of OECD member countries, including the U.S. and Canada, when they extended the subsidy directly to workers in order to facilitate workers' reemployment.¹⁴ According to the evaluations of OECD countries who have implemented the employment subsidy program since 1970s, almost all types of the employment subsidies failed to boost net employment due to the high deadweight loss and substitution effect. That is to say, it was found that the employment effect was short-lived, and the subsidies' effect on wages was almost nonexistent, and in fact had negative effects in the long term.¹⁵

To date, research on the effectiveness of the employment support payment program is rare. Noh Kyeong-ran and her fellow researchers (2008) provided a positive evaluation on the effectiveness, based on their survey of the 243 trainees in Hanawon and employers that received employment support payments. However, critics show that their survey did not properly reflect

¹³-Sung-Jae Park, Wha-Soon Kim, Gyu-Seong Hwang and Min-Su Song, *North Korean Migrants' Employment: Job Mobility and Evaluation of Employment Subsidy Program*, p. 118.

¹⁴-*Ibid.*

¹⁵-*Ibid.*

the program because the subjects of the survey were in Hanawon, without any experience in the job market, and the employers surveyed were in the process of hiring the trainees at the point of the survey.¹⁶ Lee Seong-jae (2003) identified most of the jobs that North Korean refugees have found were as laborers and menial jobs that can be easily obtained even without the help of subsidies because of labor shortages. Kim Hwa-soon (2010) emphasized that the businesses that employed North Korean refugees hire them as easy recruits, since the employers suffer from chronic labor shortages and high employee turnover. You Gil-sang and his fellow researchers (2007) showed that even though North Korean refugees are able to find jobs within one to two years of their defection with the help of the employment support payment, the effects of the program differ from its original intent, as the average working tenure turned out to be only eight months. In addition, while the number of employers who utilize the employment support payment program increased due largely to the increasing number of North Korean refugees, cases of illegal receipt of the support payment were often reported.¹⁷ This fraud occurs because there is no screening process in place to ensure that the North Koreans are really hired prior to extending the payment to employers, and crackdowns on the illegal receipt of payment are conducted selectively.¹⁸

¹⁶-Sung-Jae Park, Wha-Soon Kim, Gyu-Seong Hwang and Min-Su Song, *North Korean Migrants' Employment: Job Mobility and Evaluation of Employment Subsidy Program*, p. 120.

¹⁷-According to sources of the Foreign Affairs, Trade and Unification Committee of South Korea's National Assembly in June 2010 and National Assembly Budget Office in July 2011, there were illegal recipients of the employment grant from 2007 to 2009, 9, 4, 3, and 11 persons, respectively.

¹⁸-Sung-Jae Park, Wha-Soon Kim, Gyu-Seong Hwang and Min-Su Song, *North Korean Migrants' Employment: Job Mobility and Evaluation of Employment Subsidy Program*, p. 120.

Even though the employment support system was launched in 2000, the utilization level remains very low. This seems to be because the refugees, once hired with the help of the employment support payment, are not eligible to receive minimum cost of living support when they have an income. Since 2008, the provision of the employment support payment has dramatically increased. However, a more accurate analysis is necessary to determine whether this change is a result of the employment subsidy introduced in 2005 or the tightened requirements for the receipt of the minimum cost of living benefit.

2. Evaluation of the Employment Subsidy Program

The utilization of the employment subsidy program, which was introduced in 2005 in order to facilitate North Korean refugees' self-reliance and self-support, has increased, as shown in the table below. At first the number of beneficiaries remained very low, as the persons eligible for the program support were limited to those who were employed by companies covered by the four major employment insurances and whose length of continued employment is longer than one year. Since 2008, the number of the beneficiaries has grown rapidly. However, insufficient data is available for evaluating what kinds of effects the program brought to the quality of employment and career-building. An in-depth survey closely studying personal careers throughout the beneficiaries' working tenure and their status of economic activities after the cession of program support is necessary for a comprehensive picture of the program's results.¹⁹

¹⁹-Sung-Jae Park, Wha-Soon Kim, Gyu-Seong Hwang and Min-Su Song, *North Korean Migrants' Employment: Job Mobility and Evaluation of Employment Subsidy Program*, p. 122.

<Table 4> The Amount of Grant Paid for North Korean Refugees

(Unit: Million)

Year	Budget Sum	Amount Executed				
		Total Sum	Job-Training Grant	Preferred Career	License Acquisition Grant	Employment Entry Payment
2006	-	235 (138)	139 (90)	6 (3)	84 (42)	6 (3)
2007	-	1,014 (583)	360 (289)	98 (49)	434 (217)	122 (28)
2008	1,591 (441)	2,399 (1,141)	630 (506)	188 (94)	690 (345)	891 (196)
2009	2,718 (795)	5,111 (1,956)	884 (681)	218 (109)	1,040 (520)	2,969 (646)
2010	4,163 (1,013)	10,548 (3,491)	1,500 (985)	650 (325)	1,712 (856)	6,686 (1,325)
2011	5,858 (1,428)	15,336 (4,303)	1,181 (726)	704 (352)	1,638 (819)	11,837 (2,406)

Source: Ministry of Unification Resettlement Support Division

Payment of subsidies for vocational training and the attainment of occupational certificates increased continuously prior to 2011, when it started to decline. Despite the increased payments of employment subsidies, specific data on the factors affecting vocational training and the attainment of occupational certificates are not enough to obtain meaningful survey results. The fact that the number of beneficiaries of vocational training and job certification support has increased reflects North Korean refugees' high awareness of the necessity of improving their job skills. On the other hand, some argue that the continuity of the basic livelihood support payments during training periods is the main factor that led to the high rate of participation in the program.²⁰

According a survey on the status of North Korean refugees' economic activities conducted in 2011 by the North Korean Refugees Foundation.²¹ 24.0% and 20.2% of North Korean refugees ages 19 and over applied for vocational training programs in the information technology industry and service industry, including food, baking and hairdressing. The average program completion rate was 77.5%, with the machinery and heavy equipment industry training topping the list with 84.1%, followed by the health and medical industry (77.8%) and service industry (75.6%).²² Participants' satisfaction for the vocational training programs was 3.07 (on a scale of 0 to 5), with scores of 2.76 for its significance in assisting in their adjustment to South Korean society and 2.32 for its

²⁰-Sung-Jae Park, Wha-Soon Kim, Gyu-Seong Hwang and Min-Su Song, *North Korean Migrants' Employment: Job Mobility and Evaluation of Employment Subsidy Program*, p. 123.

²¹-Chang-Yong Song, *2011 Report on the Situations of Economic Activity of North Korean Refugees*, p. 47.

²²-*Ibid.*

assistance in their employment.²³ As shown above, North Korean refugees do not perceive that vocational training programs significantly support their settlement and employment. The employment rate of refugees who completed vocational training lags far behind that of the overall employment rate in South Korea. Previous surveys also found that vocational training and certification had little effect on the employment, with some of them indicating negative effects of the programs. Vocational training not contributing to employment can be ascribed to trainees' attitude as well as some problems within the program itself. In other words, because the vocational training programs are centered on a few specific fields, it is difficult to find suitable jobs, and the trainees can lack a sense of purpose. This failure can also be ascribed to the fact that North Korean refugees choosing their new field for vocational training primarily focus on whether the field allows continued support payments or not.²⁴

As a need for tailor-made vocational training program responding to each North Korean refugee's situations was uncovered, the Ministry of Employment and Labor (MOEL) began developing suitable occupation training programs. However, vocational training for North Korean refugees is provided only after their residences are assigned, and any exchange of residence is prohibited thereafter, leading to a practical difficulty in choosing training program locations and future employment.

²³-Chang-Yong Song, *2011 Report on the Situations of Economic Activity of North Korean Refugees*, pp. 49~50.

²⁴-Jeong-Ran Park and Dong-Wan Kang, "Alternative Measures to Promote Vocational Capacity of North Korean Refugees in the Job Market," *The Journal of Vocational Education Research*, Vol. 11, No. 1 (Seoul: Korea Research Institute for Vocational Education & Training, 2008).

In addition, even though the necessity of long-term vocational skills training programs are commonly recognized as necessary to increasing the competitiveness of North Korean refugees compared with other South Korean citizens, it is pretty difficult for local governments to recruit participants in the training programs for North Korean refugees. This can be attributed to the lack of enthusiasm in developing a long-term occupational career and a lack of necessary conditions for the program.

Driver's licenses top North Korean refugees' attainment of occupational certificates (41.6%), followed by certificates related to the computer industry, industrial technology, medical and health industry, the beauty industry, and food industry.²⁵ Surveys reveal that the certificates refugees attain are unrelated with their real occupations, except for those in the health and food industries. Most of certificates are also for low-income jobs.²⁶ It seems that certification support is of little help in employment, since, as in the case of occupational training, the refugees attain them for the immediate support payments rather than the long-term benefits in their chosen career path.

The results of the WORKNET database's Korea Labor Institute survey shows that the number of North Koreans applying for vocational training decreased between 2008 and July 2011, while the number of job arrangements increased over time.²⁷ In addition, the ratio of the female

²⁵-Chang-Yong Song, *2009 Report on the Situations of Economic Activity of North Korean Refugees* (Seoul: Korea Research Institute for Vocational Education & Training, 2009).

²⁶-Sung-Jae Park, Wha-Soon Kim, Gyu-Seong Hwang and Min-Su Song, *North Korean Migrants' Employment: Job Mobility and Evaluation of Employment Subsidy Program*, p. 124.

²⁷-*Ibid.*

job applicants was high, and a grave discrepancy was found between the number of job offers and job applications. While the ratio of female applicants who prefer office jobs or service/sales jobs to blue-collar jobs increased by 15%, a mere 7.6% of job offers were made in those fields. The employment rate of North Korean refugees increased considerably under the government's employment-first strategy, but a systematic analysis of the job retention of the employed was not available. The survey also showed that 90% of job applicants wanted to find their jobs in businesses located near their homes.²⁸

The Ministry of Unification began supporting the establishment and operation of social enterprises as a means of boosting North Korean employment in 2010. The establishment of social enterprises has been encouraged through either certification from the Ministry of Employment and Labor or the support of local governments. However, it is a little too early to assess how much they contributed to North Korean refugees' integration into the labor market. Since social enterprises founded by North Korean refugees are in their fledgling stages and still receive government support, it remains to be seen whether they can survive as profit-generating business entities after the cession of government supports. The support program for farming is also still in early stages and, therefore, it is inappropriate to evaluate its effectiveness at this time. However, as soon as the support programs for social enterprises and farming settlement are available to North Korean refugees whose employment support periods are completed, a close analysis on the effectiveness is needed.

²⁸Sung-Jae Park, Wha-Soon Kim, Gyu-Seong Hwang and Min-Su Song, *North Korean Migrants' Employment: Job Mobility and Evaluation of Employment Subsidy Program*, p. 151.

IV. Suggestion of Complementary Methods based on Foreign Examples

In order to boost employment among North Korean refugees, the government has been implementing various programs, including creating an official in charge of the protection of employment, vocational training, employment support payments and employment subsidies. At the same time, the Employment Support Center, established by the North Korean Refugees Foundation, has been providing supports for social enterprises, farming, and business start-up. As mentioned earlier, while the employment rate of North Korean refugees is increasing, some negative evaluations have occurred based on whether the employment opportunities have contributed to building long-term careers or nurturing human assets. At this point that we must look into what kinds of complementary methods are needed to supplement the current employment support system.

The current employment support system is intended to boost the occupational skills of North Korean refugees through vocational training and certification support, and also to encourage employers to choose refugees as employees through providing employment support payments. There is also a program granting subsidies to North Korean refugees who retain employment. However, as numerous researches have revealed, a high ratio of vocational training and certification support failed to result in employment, while the employment support payments have only contributed to a temporary increase of employment. The employment support system does not take into account specific industry needs and the employment environment. In

order make the employment support system more effective, the various support programs should be implemented in a holistic manner and individual case management should be continued during the employment protection period. However, even though programs responding to significant employment factors are in effect, they are, in practice, operated separately.

To increase North Korean refugees' employment, the employment support program provides employers with half of the North Korean employee's wages. This does not take into account all of the employer's hiring expenses, however. For example, if a low-skilled North Korean refugee or one ignorant of the business culture is employed, the employer should arrange separate educational trainings or problems can arise. In this context, the 500 to 700 KRW the government provide may not be sufficient to handle the additional problems employers face, or whether a simple wage subsidy is an appropriate format to help employers handle related expenses. Even though the Employment Support Center, established by the North Korean Refugees Foundation, arranged some programs for employers, such as counseling, more delicate coordination should be added for these programs run as intended.

Because employment support payment suffers substantial deadweight loss and substitution effects, some OECD member countries have come up with complementary measures. They raised payment requirements by adding conditions like employment retention for a certain period of time or educational training. In cases where employment support payments alone are provided, economic loss was up to 80%. However, in the cases of the TEGS II (training and employment subsidy) of the U.K. and JTPA (Job Training Partnership Act) of the U.S., deadweight loss substantially

decreased to 20%.²⁹ This fact implies that employment support payments should not be focused only on the short-term generation of employment. It also implies that a linkage between support programs is necessary to nurture human resources.

It is necessary to impose on North Korean refugees a responsibility to find their own careers and manage their career experience, and to provide appropriate support on the basis of their career management. Under the current system, however, employment protection officials are unable to provide these services, and local communities do not have the resources to implement systematic career management. In addition, the different conditions of each local government hinder the creation of a nation-wide support system run by a government agency.

In this respect, an integrated coordination system supporting the employment of North Korean refugees needs to be constructed with consideration to the number of North Korean refugees in each local community. Its aim should not be limited to the employment rate. It should also prepare various services, for employers and workplaces as well as for North Korean refugees, to improve employment retention.

The U.K.'s employment support system for refugees implies that, for refugees' better integration into a local society, it is necessary to encourage local support, as well as to enhance refugees' understanding of their local community. A tailor-made service based on each individual's needs and environment needs to be developed and it should be holistic.³⁰ The overlapping of services must be avoided through

²⁹-Sung-Jae Park, Wha-Soon Kim, Gyu-Seong Hwang and Min-Su Song, *North Korean Migrants' Employment: Job Mobility and Evaluation of Employment Subsidy Program*, pp. 118~119.

federal coordination in local settings. Employers who hire North Korean refugees should be encouraged to take part in the system, and collaboration with local enterprises must be strengthened.

An appropriate provision of aftercare should be continued for employment retention and the development of human resources. For a better implementation of this local project, a method to entrust its operation to an appropriate organization should be considered.³¹ Similarly, it is necessary for the Ministry of Unification and the Ministry of Employment and Labor to jointly analyze North Korean refugees' employment environments continuously and prepare training programs suitable for those environments.

Under the current settlement support system, however, it is not easy to find local jobs through vocational training. Therefore, the system needs to be amended so that residence is assigned after refugees obtained employment, following the completion of vocational training.

Under the current system, it is not compulsory for North Korean refugees to receive counseling for their career and employment. This should also be changed, so that the system structurally provides appropriate integrated services for those individuals who want a continuous employment case management, in hopes that this process would increase North Korean refugees' economic participation.

³⁰-Rebecca Williams, *The Refugee Job Placement Project: Breaking Down the Barriers to Employment for Refugees in West Yorkshire* (The Back to Work Company, June 2006).

³¹-For example, INGEUS is authorized to operate employment service of countries and proceed 'Employment Success Package' of the Ministry of Employment and Labor in some areas in South Korea.

토론 ●

김수암

통일연구원

북한이탈주민의 남한사회의 통합에 대한 최근 조사에서 북한이탈주민들은 정체성보다는 취업을 통한 경제적 안정을 통합의 가장 중요한 핵심요소로 꼽는 결과를 본 적이 있다. 따라서 취업과 안정적인 고용 유지는 남한사회 재정착과 통합을 위한 가장 중요한 요소이다.

Jon Vosper의 지적에서 보듯이 취업을 활성화하기 위한 핵심요소는 구직자와 구인자를 연결하는 효율적인 시스템을 구축하는 것이라고 본다. 이와 관련하여 무엇보다도 통일부가 주관하는 북한이탈주민에 대한 취업지원정책이 고용노동부의 일반적 고용지원 정책 및 제도와 보다 통합적으로 연계되는 방향으로 조정될 필요가 있다고 본다.

현재 취업정책은 다양한 주체에 의해 여러가지의 형태로 제공되고 있다. 그런데 여전히 주체별·사업별 연계성은 미흡한 것으로 판단된다. 따라서 북한이탈주민지원재단 차원에서 취업 분야의 기존 지원 시스템, 지원주체별 지원 사업 등을 종합적으로 파악·분석하여 지원의 효율성을 제고할 수 있는 허브 역할을 강화해나갈 필요가 있다.

정착장려금의 효과성과 관련하여 이금순 박사님이 지적하였듯이 직업훈련장려금과 자격취득장려금은 취업과의 연관성이 낮고 장려금 수급이라는 목적으로 이용되는 경향이 강하다는 연구결과들이 지속적으로 제시되고 있다. 따라서 이러한 장려금이 실제로 취업에 연계될 수 있는 인적 자본 형성이라는 본래의 목적을 효과적으로 달성할 수 있는 방

향으로 재조정될 필요가 있다. 직업훈련장려금과 자격취득장려금의 경우 취업과 연계하여 차등적으로 지급하는 방안도 검토할 수 있을 것이다. 다만 취업장려금의 경우 상대적으로 다른 장려금에 비해 취업 효과를 제고하는 데 긍정적으로 기여하는 것으로 나타나고 있다. 향후 장기근속을 유도할 수 있는 방향으로 개선해나가야 할 것이다.

안정적인 고용을 유지하기 위해서는 고용지원금과 정착장려금 등 재정지원과 더불어 취업지원제도의 보완도 필요하다. 자본주의 사회의 직장생활에 생소한 북한이탈주민들에게 남한에서의 낮은 직장 생활 적응에 필요한 교육을 강화할 필요가 있다고 본다. 이를 위해 사례관리를 보다 강화해나가야 할 것이다. 현재 전문상담사의 역할과 관련하여 찾아가는 서비스 제공 등 새로운 영역이 구축되고 있기는 하지만 북한이탈주민의 취업과 관련하여 전문성을 보유한 전문상담사를 양성하는 노력을 더욱 할 필요가 있다고 본다.

Jon Vosper의 발표에서 보듯이 북한이탈주민지원재단의 취업지원센터는 북한이탈주민과의 상담과정에서 해당 북한이탈주민에게 적합한 ‘취업플랜’을 수립하는 역할을 강화할 필요가 있다고 본다. 이 과정에서 직업훈련, 자격증 취득, 취업이 상호 연계될 수 있는 방향으로 재정지원제도의 효율성을 제고하고 구인·구직 연계를 해 나가야 할 것이다. 이러한 방향으로 취업지원센터의 역할을 재정립해야 한다.

자립·자활 역량 형성의 기한의 문제이다. 현행 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률에서는 보호기간을 5년간으로 명시하고 있다. 그런데 정착장려금, 고용지원금 등 재정지원 제도 등을 활용하여 5년의 보호기간 동안 자립·자활 역량을 제고할 수 있는 체계적인 프로그램은 제시되지 못하고 있다. 앞으로 5년 동안의 보호기간이라는 기한을 염두에 두고 북한이탈주민의 자립·자활 역량을 제고할 수 있는 통합적이고 체계적인 지원제도를 마련해나가야 할 것이다. 이와 관련하여 단기 취업 지원과 인적 자본 개발을 위한 중장기적 투자 등 보다 세분화하여

취업 지원프로그램을 수립할 필요가 있다고 본다.

취업지원정책의 효율성이 제고되기 위해서는 체계적인 평가시스템의 구축이 필요하다. 사업선정에 대한 평가, 수행사업에 대한 평가, 평가결과와의 환류 등을 종합적·체계적으로 관리할 수 있는 시스템을 구축하도록 해야 한다. 이를 위해 기 설립되어 운영되고 있는 다른 재단의 평가제도에 대해 분석하고 미국 등 다른 국가 난민정착 평가제도도 참조하도록 해야 한다. 체계적인 표준 적용 지표를 개발하고 지역단위 지원주체와의 협력을 통해 적용 상황을 체계적으로 평가할 수 있어야 한다.

이상의 보완적인 견해 제시와 더불어 Jon Vosper에게 3가지 질문을 제기하고자 한다.

첫째, 구인과 구직을 효과적으로 연계하는 것이 중요하다는 점에서 국제구호위원회에서 이러한 구인과 구직을 연계하는 활동에 대해 보다 상세하게 설명해주었으면 한다.

둘째, 국제구호위원회에서는 사례관리서비스(case management services)를 어떻게 운영하고 있는지 설명하여 주었으면 한다.

셋째, 국제구호위원회에서는 난민지원 프로그램에 대해 어떠한 평가제도를 운영하고 있는지 설명하여 주었으면 한다.

Discussions ●

Soo-Am Kim

KINU



In a recent survey results on the integration of North Korean defectors in South Korean society, economic stability through employment, rather than identity counted for the most critical element for their integration. Therefore, employment and maintaining stable employment is the most important factor for their social resettlement and integration in South Korea.

As Dr. Jon Vosper pointed out in the paper, I also think that the key element to support their employment is building an effective system to connect job seekers and employers. In this regard, the employment support policies of the Ministry of Unification on the refugees, needs to be modified in the direction to associate it with the employment policies of the Ministry of Employment and Labor.

Currently, employment policies are being provided in various forms by a variety of entities. Still, however, the linkage between clients and objectives of the policies seems to be insufficient. Thus, North Korean Refugees Foundation should comprehensively identify and analyze the existing support systems and their implementing agencies and strengthen its hub role in promoting the government support.

As Dr. Lee Geum-soon raised a question regarding the effectiveness of

the settlement subsidy, some studies constantly argue that the subsidy is strongly associated with the refugees' intention to receive it, not their actual employment. Thus, the government should modify the subsidy to achieve its original policy purpose effectively: Creating the human capital to assist employment. Moreover, vocational training and obtainment of a certification can employ differential payment depending on their employment. Meanwhile, as only employment incentives turn out to contribute their actual employment than other subsidies, they should go one step further to promote their long-term employment.

It is necessary to complement financial support and employment support policies, including employment grants and resettlement subsidies to maintain their stable employment. South Korean government should educate the refugees more about diverse factors to assist their adaptation in the unfamiliar work life of the capitalist society. To the end, it is necessary to strengthen the government ability to manage diverse cases. Currently, South Korean government is making efforts to provide the refugees with new service such as employment specialists' visit to their home for more detained counseling. Still, it needs to steadily intensify its efforts to train professional counselors with expertise regarding the refugees' employment.

As Dr. Jon Vosper presented in his paper, the career placement center of the North Korean Refugees Foundation should strengthen its role in providing the refugees with an appropriate 'career plan' in the consultation process. The Career Placement Center should reestablish its role: It should promote the efficiency of its financial support system and relate job seeking and job opening so that its vocational training, obtainment of certificates, and employment are closely interlinked.

The deadline also matters in promoting the refugees' independence and self-reliance. The existing 'Act on the Protection and Settlement Support of Residents Escaped from North Korea' stipulates five years of the government support to North Korean refugees. However, there is no systematic support program for the refugees to raise their independence and self-reliance with settlement subsidies, employment subsidies and other financial support policies during the period. Thus, it is important to establish an integrated and systematic program to promote their competence within the five years of protection period. In this regard, it is necessary to establish employment support systems for short-term employment, and mid and long term employment for human capital development.

It is necessary to establish a systematic assessment system to raise the effectiveness of employment support policies. The system should systematically and comprehensively manage assessment on project selection, performed business, and feedback of assessment results. For this, it is desirable to analyze assessment systems of other foundations and refer to refugee settlement assessment systems of the United States and other countries. Most of all, it should develop systematic standard adaptation criteria and evaluate the refugees' adaptation through the cooperation with other service providers of the local community.

With these complementary comments on his paper, I would like to ask Dr. Jon Vosper three questions.

First, given the importance of connecting job seeking and job opening, I would ask you to elaborate the International Rescue Committee's activities.

Second, I would like to hear about how the International Rescue

Committee operates 'case management services.'

Third, it would be appreciated if you explain how the International Rescue Committee runs the assessment system for the Refugee Assistance Programs.

토론 ●

박성재

한국노동연구원

□ 발표 1(새로운 일터와 일상에서 성공하기 위한 방안)에 대한 토론

- 북한이탈주민은 우리와 같은 민족으로 동일한 문화와 역사를 공유하고 있음에도 오랜기간 동안 다른 체제에서 생활해온 탓에 한국 사회 적응에 있어 어려움을 겪는다.
 - 북한이탈주민들이 한국사회에서 경험하는 어려움이 난민에 준하는 것으로 보여지고, 더구나 일부 북한이탈주민들의 제3국 난민신청 사례는 외국의 난민제도에 대한 관심으로 이어진다.
- 2000년대 후반 들어 주요국의 난민지원제도에 대한 연구가 진행되어 이들 국가의 난민지원제도 특징, 우리나라 북한이탈주민 지원제도와와의 차이점을 등을 확인하였다.
 - 외국의 난민제도 연구가 초기 단계인 관계로 심사절차, 지원체계 및 지원내용을 개괄적으로 파악하는데 그치고 있다.
 - 북한이탈주민 지원제도에 대한 시사점을 도출하기 위해서는 보다 세부적인 수준에서의 내용들을 확인할 필요가 있는데 이번 IRC의 Jon Vosper의 미국사례 소개는 취업지원서비스의 구체적인 내용을 소개해줌으로써 많은 시사점을 제공하였다.
- 미국사례에서 특징적인 점은 난민이 봉착할 수 있는 취업장벽 유형별로 필요한 서비스를 제공하고 취업서비스가 man-to-man으

로 제공된다는 점이다.

- 어느 경우이든 취업이 정착성공여부에 가장 중요한 요소일 것이다. 미국을 비롯한 선진국 난민지원제도의 시사점 중 가장 핵심은 취업지원제도가 매우 체계적이라는 점이다.
- 미국의 경우 job developer가 훈련과정을 소개, 일자리 알선, 사후관리 등 적극적인 지원을 제공하고 있는데 그만큼 취업지원 서비스가 일관적이고 구체적일 수 있다.
- 즉, 난민의 기술, 경력, 미래 계획 등을 토대로 자활경로를 설정한 후 필요한 훈련을 제공받는다. 훈련이 종료되면 적합한 고용주를 찾아내 일자리를 알선해주고 취업 후에도 직장생활시 경험하는 장애요인을 상담하는 등 사후관리까지 지원하고 있다.
- 우리나라 역시 북한이탈주민 취업촉진을 위한 다양한 제도(보조금, 장려금, 취업알선, 훈련 등)를 구비하고 있지만 제도 간 연계가 미흡하고 한국사회에 대한 이해정도가 낮은 북한이탈주민 스스로 결정해야 하는 것들이 많아 시행착오를 겪는 경우가 많은데 외국사례를 통해 제도의 적극적인 보완이 필요하다.

○ 선진국 난민제도에서 또 하나의 특징은 중앙과 지방정부간 역할분담이 뚜렷하고 전문 민간단체의 참여가 활발하다는 점이다.

- 중앙정부는 재정지원과 정책방향을 제시하는데 그치고 실제 정책수행은 지방정부가 해당지역의 전문 민간단체와 협력하여 추진하고 있다.
- Phoenix시는 Arizona주의 주도(州都)임에도 불구하고 매우 체계적인 시스템을 갖추었다. 또한 연방정부, 노동부, 복지부 등의 사업을 지역사정에 맞게 운용하고 있음을 확인 할 수 있다.
- 우리나라의 경우 중앙정부가 관련 사업을 권장하고 있는데 향후 정착지원사업은 지역사회 중심으로 이루어질 필요가 있다. 또한

고용지원센터나 하나센터 같은 공공기관을 통한 지원사업은 한계가 있기 때문에 전문 민간단체를 적극 활용하는 것이 필요할 것이다.

- Jon Vosper의 발표문에서 몇 가지 궁금한 점이 있다.
 - 구직자 훈련을 위한 사전채용 훈련의 경우 고용주의 참여정도와 어떤 특성의 사업장이 참여하는지? 고용주의 참여 독려를 위한 인센티브제도 존재여부와 사전채용이 실제 채용으로 이어지는 비율은 얼마나 되는지?
 - 난민들이 새로운 세상에 적응하는데 있어 과거 자신의 쌓아온 인적자본을 인정 받게되면 정착기간을 줄일 수 있다. 이런 점에서 학력이나 전문자격증 인정은 매우 중요한데 한국의 경우 북한에서 가졌던 경험이 단절되는 문제점이 있다. 미국의 경우 자격증명을 획득할 수 있도록 돕는 제도를 구비하고 있는데 어떤 방식으로 자격이 인증되는지? 자격인증과 관련해 재교육을 필요로 하는지? 예를 들어 의료인 자격증 인증을 위한 'Welcome Back Centers'는 비용과 장기간의 시간을 요한다고 표현되어 있는데 미국 의학대학에 입학하여 일정요건을 이수하여야 자격증을 부여하는 것으로 보여진다(국가간 산업구조와 교육체계의 차이점 때문에 전문자격을 곧장 인정하는 것이 어려울 것 같은데 이러한 문제점을 어떻게 해소하는지?).
 - 난민의 정착지원에 있어 job developer의 역할이 매우 중요한데 job developer 1명이 담당하는 난민 숫자와 job developer의 자격요건은?
 - 난민에 대한 취업지원사업의 성과는 어떠한지? 한국의 경우 북한이탈주민들이 상대적으로 영세한 사업장에 단순 노무직으로 취업해 취약 계층화하는 현상이 나타나고 있는데 미국의 경우

난민들이 취업하는 일자리 특성은 어떤지?

- 재정지원 프로그램을 살펴보면 자영업을 위한 프로그램 비중이 높다는 느낌인데 난민들이 일반 사업장 취업의 어려움을 감안해 가급적 자영업 창업을 독려하는 것인지?

□ 발표 2(북한이탈주민 취업지원제도 발전방향)에 대한 토론

- 우리나라의 북한이탈주민 지원제도는 정착금 지급에서부터 주거, 교육, 사회복지, 취업지원 등 다양한 지원이 제공되고 있다.
 - 일반 취약계층에 비해 지원수준이 높아 '역차별'이 제기될 만큼 높은 수준의 다양한 서비스가 체계적으로 제공되고 있다.
 - 취업지원제도의 경우 취업장애요인을 제거하기 위하여 직업훈련과 자격증 취득을 지원하고 고용보조금을 제공하고 있다.
- 취업을 통한 자립·자활의지를 제고키 위해 2005년 도입된 고용인센티브제도는 북한이탈주민의 노동시장 참여를 6~10%p 높이는 성과를 가져왔다.
 - 하지만 저자가 지적한 바와 제도적 미비에서 오는 문제점이 종종 관찰되고 있다. 이는 인센티브제도의 본질적인 한계에서 기인한 것으로 제도보완을 통해 문제점을 최소화할 수 있다.
 - 경제학에서는 인간을 이기적 동물로 전제하고 있는데 Gary Becker(1976)는 *The Economic Approach to Human Behavior*에서 인간은 자기 행복을 극대화할 목적으로 행동한다고 지적하였다.
 - G. Becker가 사람들이 인센티브에 반응한다고 주장한 이후 건강, 고용, 교육, 이민 등 실로 광범위한 분야에서 다양한 인센티브제도가 도입되었다.

- 인센티브제도는 소기의 목적을 달성하였다. 일례로 고용인센티브는 취약계층의 고용기회를 확대하고 이들이 노동시장에서 이탈하지 않도록 억제하는 효과를 가져 왔다.

○ 그러나 제도가 잘못 설계될 경우 효과 대비 비용이 높고 자칫 제도 도입이 갖는 본래의 가치를 상실할 수 있다는 점은 한계이다.

- 현재 북한이탈주민 취업지원제도상 나타나는 일부 문제점은 이러한 현상일 수 있다. 예를 들어 직업훈련을 받을 경우 금전적으로 보상하는 것은 직업훈련이 가진 가치를 변모시킬 수 있다. 직업훈련이 '돈'으로 환원되고 훈련은 단순히 금전을 얻기 위한 수단이 됨에 따라 직업훈련이 가진 본질적인 의미를 상실하였다.
- 따라서 제도 취지를 구현할 수 있도록 제도를 설계하고 정기적인 평가를 통해 제도적 미비점을 개선하는 것이 중요하다. OECD의 보조금제도 평가는 이러한 점에서 우리나라에 많은 시사점을 제공한다.

○ 북한이탈주민 지원제도 개선을 위해서는 일차적으로 북한이탈주민의 정확한 경제활동상태 파악에서부터 출발해야 한다.

- 발표문에 제시된 것처럼 그동안 많은 실태조사가 이뤄졌지만 조사간 격차가 커 정책자료로 활용하기에 다소 한계가 있다.
- 최근 북한이탈주민지원재단에서 대규모 표본을 대상으로 실태 조사를 실시하였기 때문에 표본의 안정성이 제고되었고 그만큼 자료로서의 가치는 커졌다고 보여진다. 다만 보다 다양한 수준에서 분석이 이뤄져 자료 활용성이 제고될 필요가 있다.
- 아울러 지원제도 개선을 위한 성과평가가 체계적으로 수행될 필요가 있다. 성과평가를 통해 제도적 미비점이 무엇이며 정책효율성을 높이기 위해서는 어떤 제도적 보완이 필요한지를 찾는 것이 중요하다.

- 북한이탈주민 지원제도는 제도적 틀은 상당부분 갖췄지만 거버넌스(Governance) 구축이라는 측면에서 개선 필요성이 존재한다.
 - 현행 지원제도는 제도간 연계가 미흡하고 관련 부처·기관간 협업도 원활하다고 보기는 어려운 실정이다.
 - 취업지원제도의 경우 통일부가 주무부처이지만 실질적인 취업 지원은 통일부의 업무협조 요청을 받은 고용부가 취업지원업무를 제공하고 있다. 센터입장에서 보면 북한이탈주민 규모가 많지 않고 북한이탈주민 취업지원의 특수성 때문에 이들이 정책 우선순위에서 밀리는 현상이 발생하고 있다.
 - 미국의 One-Stop Career Center처럼 고용지원센터에 북한이탈주민 전문상담원을 파견하는 방식으로 파트너십을 통한 지원 방식을 구비하는 것이 효율적일 수 있다. 파트너십 구축시 민간의 전문성을 활용할 수 있는 방안을 강구하는 것이 필요하다.

- 북한이탈주민 정착을 위해 개인별 사례관리를 강화해야 한다는 주장에 전적으로 공감한다.
 - 외국사례는 1:1 맞춤형 심층상담을 통한 진로선택이 취업성공의 핵심요건임을 보여준다.
 - 자신의 자질, 역량, 취향에 대한 올바른 인식이 있어야 적합한 직업선택이 가능한데 현재는 이러한 진로지도가 거의 이뤄지지 않고 있는 실정이다. 자신에 대한 올바른 평가와 남한 노동시장에 대한 정보가 부족한 상태에서 기능훈련 중심의 획일적인 교육 훈련에 참여함에 따라 훈련성고가 기대에 미치지 못하고 있다.
 - 입국초기부터 취업 후 일정시점까지 체계적인 진단과 상담을 통해 정착에요인을 최소화시켜주는 것이 필요하다. 취업과 관련한 업무(훈련, 자격증, 취업알선, 사후관리 등)는 고용지원센터 같은 특정 기관에서 전담하는 것이 효율적이다.

- 또한 ‘취업 후 지원’을 강화할 필요가 있다. 현재 북한이탈주민 지원재단이 실시하는 취업자에 대한 직장적응교육, 사업주 및 일반 근로자를 대상으로 하는 교육은 일종의 취업 후 지원 제도로 북한이탈주민의 취업 후 적응 장애요인을 최소화한다는 점에서 사업의 확대가 필요하다.

Discussions

Sung-Jae Park

Korea Labor Institute



Theme 1: Preparing Refugees for the U.S. Work and Business Environment: Tools, Strategies and Opportunities for Refugees to Thrive at Their New Jobs and Livelihoods

- North Korean defectors, even though they share same ethnicity, culture and history as South Koreans, face difficulties in adjusting to South Korean society, as they had lived under a different regime for a long time. The difficulties that North Korean defectors go through in the South Korea seem to be similar to those of refugees. Furthermore, North Korean defectors' applications for refugee status in third countries make us take an interest in the refugee programs of foreign countries.

- Beginning in the late 2000s, various research was conducted on the refugee programs of major countries and the characteristics of refugee programs of those countries and their differences from that of South Korea have been identified. As the research of major countries' refugee programs are in its early stages, their results are limited to broad understandings of screening procedures, support systems and

support programs. Grasping more concrete and detailed contents are necessary in order to understand the policy implications of the support system for North Korean refugees. In this respect, the in-depth explanation on the employment support system of the U.S. presented by Mr. Vosper from the IRC, provides us with various possibilities.

- The main feature of the American employment support system is that necessary services are arranged in response to employment barriers and they are provided on an individual basis. In any country, employment is the primary factor that influences refugees' resettlement. The essential implication drawn from the refugee programs of major countries is that the employment support programs are operated in a very systematic manner. In the case of the U.S., a job developer is in charge of introducing training programs, arranging jobs and providing ex-post case management. This helps provide consistent and specific employment support services. To be specific, the job developer sets the rehabilitation path based on an individual refugee's job skills, career and future plans. Upon completion of the training, the job developer arranges jobs by searching for suitable employers. After obtaining the employment, ex-post case management is provided, including counseling refugees about the barriers they face in their work places. The South Korean government also provides various programs to boost employment of North Korean refugees, including employment support payments, subsidies, job arrangements and vocational training programs. However, there is no linkage or coordination among the programs in

place. There are also many things decided by North Korean refugees, whose understanding of South Korean society remains very low. Due to these problems, the programs have been through numerous trials and errors. Active complementary methods should be prepared after examining foreign cases.

- Other characteristics of the refugee programs of advanced countries is that the roles of central government and local governments are clearly defined, and specialized civic organizations are actively involved. The role of the central government is limited to providing financial support and setting policy directions. The practical implementation of related programs are conducted by local governments in close collaboration with specialized civic organizations within the region. Phoenix, the capital of the state of Arizona, has a very systematic refugee support system. Furthermore, it operates the interrelated federal programs of the Department of Labor, and Department of Health and Human Services harmoniously with local programs. In the case of South Korea, the central government has the authority to control related programs. However, settlement support programs need to be provided by local communities. Furthermore, while support systems are currently run single-handedly by public agencies such as the Employment Support Center or Hanawon, it is necessary to utilize specialized civic organizations to compensate for the limitations of public agencies.

- There are a few questions to ask concerning Mr. Vosper's presentation. With respect to pre-employment training for job seekers, I would like

to ask how much employers are involved, what kind of businesses participate, whether there are any incentives provided to encourage employer participations, and what percentage of pre-employment training led to real employment. If refugees' accumulated human assets can receive full recognition from their new countries, the period of resettlement can be reduced substantially. In this respect, acknowledgment of degrees or occupational certificates is very important. However, in the case of South Korea, the educational and occupational experiences from North Korea are severed - which is a problem. The U.S. government arranged a system that helps refugees attain certifications. How are the qualifications for certain certificates screened? Is re-education needed for certification? For example, the presentation mentioned that it costs a great deal and takes a long time for the Welcome Back Centers to issue certificates to medical practitioners. It seems that refugees must register for medical school and meet some requirements in order to receive certification. It must be difficult to immediately acknowledge refugees' professional certificates due to the differences in industry structures and the educational systems between countries. How do you deal with this problem? The job developer plays a key role in supporting refugees' resettlement. How many refugees does a job developer take care of? What qualifications are necessary to become a job developer? How successful are refugees in other employment support programs? In South Korea, North Korean refugees fall into marginalized classes and most end up in relatively petty businesses. What kinds of jobs do refugees find in the U.S.? Regarding financial support programs, it seems that self-employment programs are overrepresented. Do you

encourage self-employment in consideration of refugees' difficulties in finding employment in ordinary businesses?

Theme 2: The Future Direction for Development of the Employment Support System for North Korean Refugees

- South Korea provides various supports for North Korean refugees, including the provision of settlement money and support for housing, education, social welfare and employment assistance. A higher level of support and more varied services are extended to refugees than to other vulnerable classes to the extent that it is criticized as reverse discrimination. With respect to the employment support system, vocational training, certification support, and employment subsidies are extended to eradicate employment barriers.

- In 2005, the employment incentive program was launched in order to encourage North Korean refugees' self-reliance and self-support efforts. Due to this program, North Korean refugees' participation in the labor market increased by 6-10%. However, as pointed out by the author, some problems arose due to insufficient preparation of the system. They are related with the essence of the incentive system, and they can be reduced by implementing complementary methods. While human beings are viewed as egoistic in economics, Gary Becker (1976) pointed out that human beings behave to maximize their happiness in his book, *The Economic Approach to Human Behavior*. After G. Becker indicated that people respond to incentives, the incentive system was introduced to a variety of fields, including

health, employment, education and immigration. The incentive system attained its intended goals. For example, the employment incentive system helped expand the employment opportunities of vulnerable classes and prevent them from breaking away from the labor market.

- However, when the system is not designed appropriately, costs can outrun benefits and the original value of the system can be lost. Some problems of the employment support programs are due to this phenomenon. For example, monetary remuneration for vocational training can tarnish the value of the training itself. If the value of vocational training is measured by money, then it is degraded into a mere means of attaining money, and the essential value of vocational training disappears. Therefore, it is important to design the system in accordance with the system's goal and to improve the system through regular evaluation. In this respect, evaluating the subsidy program of the OECD provides us with many possibilities.

- The first step to improve the support system for North Korean refugees is precisely assessing the status of their economic activities. As was mentioned in the presentation, even though numerous surveys have been conducted to date, there are some discrepancies among them and, thus, it is difficult to utilize them for policy considerations. North Korean Refugees Foundation recently conducted a large-scale survey. As the stability of the sample improves, the value of its data increases. In order to improve the data's utility, various levels of analyses need to be done. In the meantime, to improve the support

system, performance evaluations must be systematically conducted. It is important to identify problems and generate complementary measures to improve policy effectiveness through performance evaluations.

- The support system for North Korean refugees is quite well established in terms of institutional apparatuses. However, an improvement is needed in terms of governance-building. Under the current support system, linkages among support programs are not in place and collaboration among related government departments and agencies can be hardly found. In the case of the employment support system, the Ministry of Unification has the overall authority of implementation. However, practical services are provided by the Ministry of Employment and Labor at the request of the Ministry of Unification. From the viewpoint of the Center, it seems that North Korean refugees are not given a proper policy priority, since they are small in size as a group and their employment support has some unique characteristics. As with the American One-stop Career Center, it would be more efficient to detach a professional counselor in charge of North Korean refugees to the Employment Support Center and construct a support scheme based on partnerships. Regarding the construction of the partnership, it is necessary to find a method to utilize specialized civic organizations.

- I totally agree with the opinion that personal case management should be strengthened to help North Korean refugees' resettlement. Foreign cases imply that the key factor for the successful employment

is to choose a career path following in-depth individual counseling. In order to make an appropriate career choice, there should be well-guided recognition of the person's talent, ability and preference. At present, this kind of career guidance is out of reach. Refugees, who lack a precise recognition of their abilities and information about the South Korean labor market, mindlessly take part in the monolithic training programs focused on skills improvement. Therefore, training results falls short of expectations. Systematic diagnosis and counseling from the point of entry through a certain point after employment can help minimize the barriers refugees face over the course of their settlement. It is more efficient for a single organization like the Employment Support Center to assume full responsibility of employment-related services, including training, certification support, job arrangement and case management. In addition, ex-post support programs must be strengthened. Examples of this program can be found in job adaptability training for the employed and educational programs for the employers and other employees that are arranged by the North Korean Refugees Foundation. As the ex-post support program can help minimize the difficulties that North Korean refugees face after employment, it must be expanded.

토론 ●

이영희

에덴데코

다음 층을 올라가기 위해 에스컬레이터를 찾아 건다

2002년 입국하여 첫째는 탈북을 도와주신 선교단체 목사님들과 선교와 신학에 몰두하여 생활했고, 2년차부터는 앞으로의 삶에 대하여 고민하게 되어 정부에서 지원해주는 취업교육 프로그램에 참여하여 컴퓨터, 봉제 과정을 수료 했습니다.

컴퓨터 학원과 봉제 학원 졸업이 곧 취업으로 연결되지는 않았지만 저를 사회로 끌어내는 것에는 큰 도움이 되었습니다. 아무것도 하지 않으며 아무 걱정도 안하던 저에게 미래를 고민하게 만들어준 계기였습니다. 그 후 일자리를 찾기 위해 많은 일들을 하게 되었습니다. 지하철, 버스를 타고 서울 전역을 돌아다니며 휴대폰 급속충전기 수금사원도 해보고, 한지박스 만드는 일도 해보았습니다. 그러나 계획도 없이 부딪치다 보니 앞으로의 삶이 더 어둡게만 느껴졌습니다.

“일을 찾아 하는데 왜 미래를 꿈꿀 수 없고 불안하기만 할까?”라는 생각이 들어 일을 그만두고 탈북여성인권연대(NGO) 단체에 참여하여 사무총장으로 일하던 중 40~50대 탈북여성들이 저와 같은 고민들을 안고 있다는 걸 알았습니다. 그래서 이런 고민을 하고 있는 탈북여성들이 할 수 있는 일을 찾아 같이 했으면 좋겠다고 생각했습니다. 탈북여성인

권연대 활동을 하며 알게 된 많은 분들과 기관에 도움을 청했고 조언을 구했습니다. NGO 활동을 하면서 준비도 했습니다. 한지공예 제작회사에 찾아가 제작 방법을 익히고, 참여하고자 하는 탈북여성 8명을 모아 다시 가르치며 준비를 했지만 작업장과 설비를 확보할 방법이 없었습니다. 준비는 다 했는데 우리를 도와 줄 곳이 없었습니다.

많은 기관과 단체를 찾아가 도움을 요청하던 중 양천구청에 찾아가 “탈북여성들의 일자리를 만들고 싶어 탈북여성 8명이 한지공예 제작도 익히고 준비했는데 도와주실 수 없을까요?”하고 도움을 청했고 양천구청은 양천자활후견기관을 소개하여 북한이탈주민 8명이 양천자활 내 한지공예 사업단을 만들어 일을 시작했습니다.

일을 하면서 저보다 더 어려운 남한사람들이 있다는 것을 알게 되는 등, 남한사회의 다른 이면도 보게 되었습니다. 그리고 이런 자활프로그램을 통해 어려운 환경에서도 자활할 수 있도록 지원하는 제도 활용의 필요성을 알게 되었습니다. 배정된 예산안에서만 지원하는 소극적인 인큐베이팅 성격의 제도의 한계는 있지만 좀더 적극적인 지원 활동과 신규 사업단 아이템 발굴에 힘을 기울인다면 정착과 자활이 필요한 사람에게는 많은 장점을 가진 제도라고 생각합니다.

한지공예 사업단이 양천구 예비사회적기업으로 지정되면서 사회적기업가로서의 미래를 꿈꾸기 시작했습니다. 입국 5년이 넘어서야 정부의 취업 및 자활지원 제도의 첫 에스컬레이터를 찾아 올라타 미래의 꿈을 꿀 수 있게 된 것입니다.

양천자활과 예비사회적기업 (주)어떠한지에 근무한 3년여 세월은 “도전”이라는 새로운 의욕을 일으켰습니다. 내가 바라는 사회적기업을 만들고 싶다는 도전 정신은 심장을 요동치게 하였습니다. 처음 자활지원을 시작할 때 보다 준비되어 있었고, 준비된 만큼 자신도 있었습니다. 창업 지원에 대한 많은 자료를 찾고 사회적기업에 대한 강의를 찾아 다니고, 피동적으로 지원을 받는 것 보다는 자활 주체로 능동적 결과물을

만들고 싶었습니다. 그 때 북한이탈주민지원재단의 사회적기업 컨소시엄 업체선정 공고를 접했고, 공고문을 꼼꼼히 읽고 또 읽고 하였습니다. 북한이탈주민 + 사회적기업이라는 한 문장 속 두 개의 키워드는 북한이탈주민인 저에게 늘 꿈꾸던 사회적기업의 모델을 함축하고 있었습니다. (주)어떠한지 대표이사를 사임하고 북한이탈주민지원재단이 공고한 공고문의 조건들을 하나하나 맞추어 정관도 만들고 법인도 설립하고 사업자등록도 하였습니다. 좀 더 잘 하고 싶어서 밤을 밝혀가며 준비 했습니다. 왜냐하면 가장 좋은 결과가 나올 때는 가장 준비를 잘 했을 때라는 것을 사회에 나와서 몸으로 배웠고, 그리고 꼭 북한이탈주민지원재단의 사회적기업 지원을 받아 정말 좋은 사회적기업을 만들고 싶었습니다. 그리고 절반의 성공과 절반의 실패를 거울삼아, 과오를 만회하고 싶었습니다. 양천자활 한지공예 사업단 출발시 8명의 북한이탈주민 중 6명은 퇴사하고 남은 북한이탈주민은 2명뿐이었습니다. 이런걸 사중손실이라 하더군요. 그동안 북한이탈주민 6명에게 지원했던 급여나 비용은 다 날아가 버린 겁니다. 그 사람들을 지원할때는 좋은 기술자로, 직장인으로 만들려고 했던건데 말이죠. 사중손실 없는 사회적기업을 만들고 싶었습니다.

(주)에텐데코는 북한이탈주민지원재단의 심사를 통해 지원결정을 받았고, 공장도 새로 얻고 설비도 도입하였습니다. 그리고 감사하는 마음으로 “걸는 자 만이 앞으로 간다”는 사훈도 걸었습니다. 서울시 예비사회적기업 공고가 발표되고 요건에 맞추어 잘 준비하여 에텐데코 설립 1년만에 예비사회적기업 인증과 일자리 창출사업이 승인되었습니다. 우여곡절이 많았지만 도전은 잘 준비한 덕분으로 좋은 결과를 얻었습니다.

복지부의 자활후견기관을 통한 지원, 통일부의 북한이탈주민지원재단을 통한 지원, 노동부의 사회적기업지원 등을 받으면서 더 많은 북한이탈주민들이 제도권의 지원을 받으면 좋겠다는 생각을 했습니다. 특히 통일부 북한이탈주민지원재단의 사회적기업 컨소시엄 프로그램은 정교하게 잘 짜여진 연계프로그램입니다. 사회적기업을 목표로 자격요건을

갖추도록 하고 미비사항은 교육과 분야별 컨설팅 등의 사후관리를 통해 지원이후 6개월 이내에 사회적기업으로써의 시스템을 갖추 수 있었습니다. 분야별 컨설팅과 교육 후 점검을 통해 바로잡고, 미비하면 또 다시 교육하고 이런 수고스러운 과정을 기꺼이 감내해주신 통일부와 북한이탈주민지원재단에 다시 한번 감사드립니다. 이런 과정은 사회적기업으로 가는데 걸림돌 없이 갈 수 있도록 잘 짜여진 프로그램이며 단발성 지원이 아닌 다음 단계(사회적기업)와 잘 연계된 형태입니다. 지원 - 교육 - 점검 - 평가 이러한 프로세스가 사중손실 최소화와 현실적인 지원의 효율성을 높여가고 있으며, 다음 단계와의 연계를 감안한 지원과 컨설팅이 만족도를 배가 시키고 있습니다.

지원제도의 활용은 제도의 의도와 본인의 의도가 같아야 합니다. 지원 제도의 의도를 잘 파악하고 실현가능하고 지속가능한 일을 찾아 접목하면 목표했던 자리에 안전하고 빠르게 도달하리라 믿습니다.

많은 북한이탈주민들이 취업이나 창업을 그 업의 수입에 기준을 두고 출발하여 실패하고 시간을 낭비합니다. 첫 번째 고려 조건은 수입의 많고 적음 보다는 스스로 할 수 있는지 그리고 지속가능한지를 먼저 고려해야만 선택한 업을 오랜기간 지속 할 수 있으며, 일정 기간 지속을 통하여 창업과 더 많은 수익을 낼 수 있다고 생각합니다.

지원제도에 대한 더 많은 홍보와 지원의도 이해도를 높인다면 북한이탈주민들에게 실효성있는 지원이 될 것으로 판단됩니다.

Discussions

Young-Hee Lee

Edendeco

Get on the Escalator to Go to the Next Floor

I arrived in South Korea in 2002. The first year, I devoted my life to studying theology and missionary work with the pastors of the mission organization who helped me defect North Korea. In the second year, I began worrying about my future, and participated in a South Korean government-sponsored vocational program, taking computer and sewing courses. Though graduating from the program did not guarantee employment, it was very helpful for me to get involved in the community. The programs became a turning point to me who did not worry much, with doing nothing. Since then, I have pursued many jobs. I took subways and buses around Seoul, provided rapid chargers for mobile phones, and made boxes with Hanji (Korean traditional paper). However, since I was working aimlessly, I still worried about my future.

I thought, “Why can’t I dream of the future when I find work? Why do I only feel anxious about it?” I quit my job and became a member of an NGO called the Coalition for North Korean Women’s Rights. While working as its Secretary General, I found other North Korean

women in their 40s and 50s with the same concerns, and I knew I wanted to work with other female refugees with these worries. So I sought help and advice from others I met while working for the NGO, and began making plans for a new business. I went to a Hanji craft company to learn how to make crafts, and taught eight female defectors the skills, but I had no money to buy the necessary equipment or rent a workspace. We were all ready, but could not find anybody to help us.

Among my many fundraising visits to institutes and organizations, I went to the Yangcheon-gu (Yangcheon County) Office and said, "I have taught eight North Korean women Hanji craft skills, and I want to create jobs for them and other North Korean women. Can you help me?" The County Office introduced me to the Yangcheon Guardianship Institution for Self-Help, which arranged some of the logistics so we could establish a paper craft company and begin working.

As a businesswoman, I saw a different aspect of South Korean society. I learned there were South Koreans even poorer than me. Moreover, I realized the need for the self-help system to support people in difficult circumstances who want to help themselves. There are some limitations inherent to the passivity of the self-help system and its assigned budget limits. However, I believe that its more active support activities and interest in new businesses will benefit many people in settlement and self-help.

As the paper crafts company was designated a social enterprise, I began to dream of being a social entrepreneur. Five years after immigrating, I could finally get on the escalator of government employment and self-support and dream of the future. Three years working with the Yangcheon self-help system and Eotteohanji, a preliminary social

enterprise, created a new, motivating challenge in my life.

My desperate desire to create a social enterprise of my own hit my heart. I was ready to start a new business, and had more confidence than when I first applied for self-help assistance. I gathered as many materials as possible about start-ups and attended lectures about social enterprise, since I wanted to give back as a recipient of self-help assistance.

Then I came across a North Korean Refugees Foundation flyer announcing support for a social enterprise consortium company. I read the announcement over and over again. The two key words, North Korean refugees and social enterprises, in the same sentence, realized the social enterprise model I always dreamed of.

After resigning as CEO of Eotteohanji, I prepared articles of incorporation, established a company, and registered it. I used to stay up all night with preparations, because I learned a lesson that I will get the best results when I do my best. Moreover, I desperately wanted subsidies to establish a really good social enterprise. I especially wanted to make up for past mistakes. While I was working at Eotteohanji, six of the original eight employees dropped out, a deadweight loss. I lost everything that I paid for all six female defectors, including their initial support in training them to become good skilled workers. I wanted my new social enterprise, Eden Deco, to be without deadweight loss.

The North Korean Refugees Foundation screened Eden Deco's application and decided to support it by providing a new factory and new equipment. I decided the motto of the company should be "Only a person walking can move forward." When Seoul's announcement about preliminary social enterprise was released, I made sure Eden Deco

was well prepared. Eden Deco obtained preliminary social enterprise certification and its job creation projects were approved. Despite some trials and errors, we were successful due to our extensive preparation, and received support from the Guardianship Institution for Self-Help system of the Ministry of Health and Welfare's, the North Korean Refugees Foundation of the Ministry of Unification, and Grant System for Social Enterprise system of the Ministry of Employment and Labor.' I thought that it will be good if more North Koreans receive government grants. In particular, the consortium program of the North Korean refugee Foundation for social enterprise is an elaborate and well-designed bridge program.

To achieve my goal of starting a social enterprise, I prepared qualifications, took courses, and hired a professional consultant to educate myself on the details of social enterprise in less than six months. With this combination of consulting and training, I could review my application over and over. I would like to thank the North Korean Refugees Foundation and the Ministry of Unification again for providing all these courses. The entire process of creating a social enterprise is well-structured to ensure that anyone can start a company without facing undue obstacles.

The Ministry's process of support, training, inspection, and evaluation minimizes deadweight loss and increases the efficiency of practical support. In addition, consulting and other supports doubled the satisfaction of achieving my goals. The support system can produce maximum output when the intentions of the system correspond with that of its applicants. I believe that if people better understand the intent of the support system and its goals match theirs, they will achieve

success safely and quickly.

Since many North Korean refugees choose employment or create start-ups based on income, they usually fail and waste time. They should first consider if they can handle the work on their own and if they can continue the work for a long time, rather than how much money they can get out of it. If they choose to continue working long-term, they can make a lot of profit in the end.

I think that increased promotion of support systems and understanding of the systems' intentions will eventually contribute to their effectiveness with North Korean refugees.

제2회의

이주·난민의 문화적응 지원제도 및 사례

- 발표** **북한이탈주민의 일상생활 돌아보기: 이들이 경험하는 문화적
차이의 맥락 Context 분석**
김석향 이화여자대학교
- 미국 난민 프로그램에서의 문화적응 방안**
리사 루이스 국제구호위원회
- 토론** **전연숙** 북한이탈주민지원재단
요안나 호사낙 북한인권시민연합
허영철 북한이주민지원센터

Session 2

Re-settlement Support System for Cultural Adaptation and Relevant Cases

- Presentations
- An Overview of the Daily Lives of North Korean Refugees: An Analysis of Cultural Collision from Their Experiences**
Seok-Hyang Kim Ewha Womans University
 - Cultural Adjustment Facilitation in the U.S. Refugee Program**
Lisa Lewis International Rescue Committee
- Discussions
- Youn-Suk Jeon** NKRF
 - Joanna Hosaniak** Citizens' Coalition for North Korean Human Rights
 - Young-Chul Heo** Center for North Korean Defectors

**북한이탈주민의
일상생활 돌아보기:
이들이 경험하는 문화적 차이의
맥락 Context 분석**

김석향

이화여자대학교

북한이탈주민의 일상생활 돌아보기: 이들이 경험하는 문화적 차이의 맥락 Context 분석

I. 문제의 제기

북한이탈주민은 북한을 떠나 탈북을 하는 순간부터 다양한 형태의 문화적 차이를 경험하기 시작한다. 그러나 문화적 차이로 인한 감동과 놀라움, 갈등과 고통을 본격적으로 경험하게 되는 것은 국내 입국 이후 합동신문 과정을 거쳐 하나원 교육을 수료하고 퇴소한 뒤 자신이 머물 주택을 배정받아 지역사회 구성원이 되고 난 다음의 일이다.

사실상 탈북 이후 제3국에 머무르는 기간에는 신분의 불안정함을 해결하는 일이 다급하기 때문에 일상생활에서 경험하는 문화적 차이의 미묘함 따위는 인식하기도 어렵지만 어쩌다 인식한다고 해도 그 문제의 원인과 해결방안을 찾는 일에 자신의 자원과 시간을 우선적으로 투자할 수 있는 상황이 아니다. 대한민국 국내에 입국한 이후에도 합동신문 과정이나 하나원 교육을 받는 기간에도 생활 현장에서 실제로 문화적 차이를 체험하는 단계는 아직 아닌 상태로 머무르게 된다.

그러다가 하나원 퇴소 이후, 지역사회 정착 초기단계에서 문화적 차

이에 따른 오해와 불신이 빚어내는 마음의 상처가 한꺼번에 터져 나오는 경우가 많다. 북한이탈주민은 자신의 상황에서, 이들을 맞이하는 사람들은 또 그 나름대로 각자의 관점에서 문화적 차이를 경험하는 일이 일상적으로 발생해 왔고 지금도 발생하며 앞으로도 오랫동안 발생할 것이다. 그럼에도 불구하고 우리의 현실은 아직 이런 현상을 학문적 분석의 주제로 삼아 본격적으로 논의하는 단계에 진입하지 못한 상태로 판단된다.

실제로 지금까지 북한이탈주민 관련 연구는 주로 정책 분야에 몰려 있었다.¹ 그 중에서도 대한민국 국내 입국 이후 사회정책 관련 정책 및 제도의 개선방안을 발표하는 연구결과가 가장 많았다.² 북한이탈주민이 일상생활에서 경험하는 문화적 차이를 연구하는 경우는 점차 늘어나지만 아직 그 숫자는 소수에 불과하다.³ 관련 분야 전문가 집단에서는 여전히 이런 문제를 북한이탈주민 개인의 일이며 “사소하고 중요하지 않은” 사안으로 생각하는 경향이 강하게 남아 있다.

이 글은 바로 “사소하고 중요하지 않은” 일상적 문화 차이에 주목한다. 구체적으로 이 글은 아래와 같은 문제의식을 가지고 출발한다: 북한이탈주민이 일상생활에서 문화적 차이를 경험할 때 그런 차이는 어떤 맥락에서 발생하는 것인가? 이들로 하여금 문화적 차이를 느끼게 만드는

1. 김성중, “북한이탈주민 정착지원을 위한 협력적 거버넌스 구축,” 『한국콘텐츠학회논문지』, 제12권 2호 (대전: 한국콘텐츠학회, 2012), pp. 310~321; 김연희·백학영, “북한이탈주민의 경제적응지원 프로그램의 성과분석,” 『한국사회정책』, 제18권 4호 (서울: 한국사회정책학회, 2011), pp. 237~269; 김정수·박상돈, “북한이탈주민 정착지원제도의 변화와 과제,” 『한국행정학회 하계학술발표 논문집』 (서울: 한국행정학회, 2011).

2. 이런 현상을 “북한이탈주민 연구의 양적 홍수 속에 유사 주제와 내용이 끊임없이 재생산되는” 상황이라고 지적하는 의견도 나온다. 최대석·박영자, “북한이탈주민 정책연구의 동향과 과제: 양적 성장을 넘어선 ‘성찰’과 ‘소통,’” 『국제정치논총』, 제51집 1호 (서울: 한국국제정치학회, 2011), pp. 187~215.

3. 엄태완, “남북통합 과정의 심리사회적 위기분석: 북한이탈주민의 생애 위기에 대한 질적 연구를 통해,” 『북한학연구』, 제7권 2호 (서울: 동국대학교 북한학연구소, 2011), pp. 5~35; 옥경희, “북한이탈주민 어머니의 부모신념 유형에 관한 연구,” 『한국가정관리학회지』, 제30권 3호 (서울: 한국가정관리학회, 2012), pp. 13~27.

맥락 context 차이는 어떤 유래를 지니고 있는가? 북한이탈주민이 문화적 차이를 느낄 때 그 장면에 개입해 있는 상대방은 어떤 경험을 하게 되는가? 그 사람이 경험하는 감정의 실체는 무엇으로 설명해야 하는가? 남쪽 문화에 기반을 둔 맥락과 북쪽 문화에 기반을 둔 맥락이 서로 충돌했을 때 우리는 이 상황을 어떻게 해결해 나가야 하는가? 또 어떻게 해결할 것인가?

II. 맥락 의존적 context-bound 접근의 필요성

이 글은 북한이탈주민이 대한민국에 입국한 뒤 일상생활에서 경험하는 문화적 차이의 실체를 맥락 의존적 context-bound 접근으로 분석해보고자 시도하는 첫걸음으로 그 의미를 찾고자 한다.⁴ 이런 방식의 접근이 필요한 이유는 그동안 북한이탈주민의 경험 세계를 분석해 온 연구가 주로 정책 차원의 지원방안 및 지원의 효율화 모색에 집중했던 반면 “이들이 실제로 살아가는 현실에 바탕을 둔 구체적 맥락에서 문제를 구성해 내는” 노력이 별로 없었다고 평가하기 때문이다. 북한이탈주민의 일상생활을 연구하는 과정에서 정책적 차원의 지원 및 거버넌스 구축 방안을 거시적으로, 이론적으로 논의하는 것도 필요하지만 이제 “그들이 사는 현실로부터 제기된 문제”를 구성하는 작업을 시도할 단계에 이르렀다는 점을 지적하지 않을 수 없다.⁵

이 글은 북한이탈주민이 국내에 정착하는 과정에서 “학교에 다니고

4. 강명구·이상규, “이론과 현실 사이에서: 부르디외의 이론의 적용과 변용, 혹은 생성,” 『언론과 사회』, 제19권 4호 (서울: 성곡언론문화재단, 2011), p. 125.

5. 그런 측면에서 강명구·이상규는 한국 사회과학의 문제는 “한국적 이론”의 부재가 아니라 “한국적 현상”을 분석하는 연구가 부족하다는 점에서 찾아야 한다고 지적한다. 강명구·이상규, “이론과 현실 사이에서: 부르디외의 이론의 적용과 변용, 혹은 생성,” pp. 122~129.

직장을 구하고 이웃사람을 만나고 옷을 입고 밥을 먹고 음악을 듣고 영화와 연극을 보고 여행을 다니는” 일상생활의 다양한 측면을 경험하면서 느꼈던 문화적 차이의 실체를 맥락 의존적 context-bound 접근 방식으로 찾아내 보려고 한다. 이 글에서는 맥락 의존적 context-bound 접근을 구현하기 위해 다음 두 가지 단계로 접근하였다.

첫 단계에서는 연구의 대상자인 북한이탈주민이 지금까지 경험해 온 내용을 충분히 파악하고자 했다. 왜냐하면 이들의 경험세계를 모르는 상태에서 상황에 적합한 맥락이 어떤 것인지 파악할 수 없다고 생각했기 때문이다. 이 글에서는 북한이탈주민이 직접 들려주는 경험담을 기초 자료로 활용하였다.

구체적으로 2010년 11월 이후 2012년 10월 현재 꾸준히 북한이탈주민과 면담을 통해 확보한 내용이 바로 그것이다. 면담 대상자는 총 50명 중, 여성은 32명이고 남성은 18명으로 여성의 비율이 64.0%를 차지한다. 2012년 10월 현재, 국내에 거주하는 북한이탈주민의 성별 비율을 감안할 때 이번 연구의 면담 대상자 성별 비율은 어느 정도 현실을 반영한 것으로 판단된다. 이들의 출신지역은 함경북도, 함경남도, 양강도, 황해도, 강원도, 평양 등이지만 함경북도 출신이 가장 많아서 38명에 이른다. 함경북도 출신 면담 대상자는 주로 회령에 거주했던 사람이 가장 많다. 이들의 학력 수준은 고등중학교(중학교) 졸업 이하 면담 대상자가 22명인 반면 대학교육을 받은 사람은 28명으로 현재 국내에 거주하는 북한이탈주민 집단보다 대학교육 수혜자의 비율이 높다. 연령별 현황은 20대 이하 면담 대상자가 13명 있었고 30대 9명, 40대 10명, 50대 11명, 60대 이상 7명으로 고른 분포를 보인다. 최종 탈북시기를 기준으로 하면 2006년 이전에 북한을 떠난 사람은 총 13명인 반면 2007년 이후 탈북한 인원은 37명으로 2.5배 이상을 차지한다.

<표 1> 면담 대상자의 인구학적 특성

인터뷰 번호	연령	성별	탈북시기	입국시기	거주지역	북에서의 학력
사례1	20대	남	2011년	2011년	함경북도 회령시	고등중졸
사례2	20대	여	2011년	2011년	함경북도 회령시	전문대졸
사례3	20대	남	2011년	2011년	함경북도 회령시	전문대졸
사례4	30대	남	2011년	2011년	함경북도 회령시	고등중졸
사례5	30대	여	2011년	2011년	함경북도 회령시	고등중졸
사례6	70대	여	2011년	2011년	평양시	인민학교 중퇴
사례7	70대	남	2011년	2011년	함경북도 회령시	전문대졸
사례8	10대	남	2010년	2011년	함경북도 회령시	중학교 중퇴
사례9	20대	여	2010년	2011년	양강도 혜산시	대졸
사례10	20대	여	2010년	2011년	함경북도 회령시	중학교 중퇴
사례11	20대	남	2010년	2010년	함경북도 회령시	고등중졸
사례12	20대	여	2010년	2011년	함경북도 회령시	고등중졸
사례13	30대	여	2010년	2011년	함경남도 함흥시	대졸
사례14	30대	여	2010년	2010년	양강도 혜산시	전문대졸
사례15	40대	여	2010년	2010년	함경북도 온성군	대졸
사례16	50대	여	2010년	2010년	함경북도 회령시	고등중졸
사례17	50대	여	2010년	2010년	함경남도 함흥시	대졸
사례18	50대	여	2010년	2010년	청진시	고등중졸
사례19	80대	남	2010년	2011년	함경북도 회령시	대졸
사례20	20대	여	2009년	2010년	황해북도 사리원시	대졸
사례21	40대	남	2009년	2009년	함경북도 회령시	고등중졸
사례22	40대	남	2009년	2010년	함경북도 회령시	고등중졸
사례23	40대	여	2009년	2009년	양강도 혜산시	대졸
사례24	50대	여	2009년	2010년	함경남도 단천시	전문대졸
사례25	50대	여	2009년	2009년	함경북도 온성군	대졸
사례26	20대	여	2008년	2008년	함경북도 회령시	전문대졸

사례27	30대	남	2008년	2009년	함경북도 온성군	고등중졸
사례28	40대	남	2008년	2009년	함경북도 무산시	대졸
사례29	50대	남	2008년	2008년	함경북도 회령시	고등중졸
사례30	50대	남	2008년	2008년	함경북도 회령시	대졸
사례31	70대	여	2008년	2010년	함경북도 종성군	교육경험 없음
사례32	20대	여	2007년	2009년	함경북도 회령시	고등중졸
사례33	30대	여	2007년	2008년	함경북도 회령시	대졸
사례34	30대	남	2007년	2007년	함경북도 회령시	고등중졸
사례35	40대	여	2007년	2008년	강원도 판교군	대졸
사례36	50대	여	2007년	2008년	함경북도 회령시	대졸
사례37	50대	여	2007년	2008년	함경북도 무산군	고등중졸
사례38	70대	여	2005년	2007년	양강도 혜산시	대졸
사례39	50대	여	2004년	2006년	양강도 혜산시	고등의학 중퇴
사례40	40대	남	2004년	2007년	함경북도 회령시	대졸
사례41	20대	여	2003년	2009년	함경북도 회령시	고등중졸
사례42	30대	여	2003년	2007년	함경북도 회령시	전문대졸
사례43	40대	여	2003년	2009년	함경북도 청진시	대졸
사례44	50대	여	2002년	2004년	함경북도 온성군	고등중졸
사례45	40대	여	2000년	2003년	함경북도 회령시	대졸
사례46	60대	남	2000년	2007년	황해북도 사리원시	대졸
사례47	20대	남	1998년	2006년	함경북도 경원군	고등중졸
사례48	60대	여	1998년	2007년	함경북도 무산시	대졸
사례49	40대	여	1997년	2006년	함경북도 회령시	고등중졸
사례50	30대	남	1996년	2010년	함경북도 회령시	고등중졸

두 번째 단계에서는 북한이탈주민의 경험담을 직접 들었던 연구자가 제3자의 관점에서 맥락의 불일치 및 충돌이 일어나는 현상을 관찰하고 기록하는 방식을 활용하여 문화적 차이의 실체를 파악하고자 했다. 북한이탈주민과 준거로 삼는 맥락이 다른 연구자가 관찰자의 관점에서 이

들이 들려주는 경험담을 토대로 문화적 차이의 실체를 파악한다는 것은 곧 서로 다른 맥락이 충돌할 때 어떤 모습이 나타나는지 세밀하게 서술할 수 있다는 의미를 지닌다.

맥락 의존적 context-bound 접근을 동원하면 북한이탈주민의 문화적 경험을 분석할 때 “지금, 이 곳에” 국한하여 일회적이고 횡단적인 의미를 찾는 차원에서 벗어나 이들의 행위가 만들어져 온 과정을 과거 북한에 살던 시절부터 탈북을 한 뒤 국내에 입국하여 오늘에 이르는 과정을 단계적으로 점검하는 것이 가능해진다는 장점도 있다. 특히 북한이탈주민 스스로 자신의 일상생활을 서술하고 연구자가 제3자의 관점에서 그 경험담에 드러나는 맥락의 차이를 세밀하게 기록하는 작업을 하다 보면 이들이 의존해 온 맥락 context의 유지와 충돌·변경 현황을 파악할 수 있을 것이다.

III. 면담 대상자가 북한에서 경험한 맥락 Context 유형⁶

이 부분에서는 북한이탈주민과 면담하는 과정에서 이들이 들려주는 경험담을 토대로 북한사회에서 경험한 맥락의 유형을 재구성해 보았다. 주요 유형은 아래와 같이 나누어볼 수 있겠다.

1. 의무와 권리 vs. 권리와 의무

면담 대상자는 대화를 이어가는 과정에서 습관적으로 “의무와 권리”라는 표현을 사용했다. 연구자가 질문할 때 의도적으로 권리와 의무라

⁶ 제3장의 내용은 2012년 8월에 연구자가 발표한 논문의 일부를 발췌하여 이 글의 목적에 맞게 재구성하였다. 김석향, “북한 내 공적(公的)·사적(私的) 인권담론 분석,” 『사회과학연구논총』, 제27호 (서울: 이화여자대학교 사회과학연구소, 2012), pp. 243~273 참조 요망.

는 용어를 사용하는 경우에도 이들은 여전히 의무와 권리의 순서를 지켜 말했다. 대다수 면담 대상자는 연구자가 의무와 권리라는 용어는 권리와 의무의 순서를 뒤바꾸어 놓았다는 점을 지적하는 순간까지도 자신이 사용하는 용어가 의무와 권리의 순서로 이루어져 있다는 사실을 깨닫지 못하곤 했다.

비록 탈북을 했다 하더라도 일상적인 언어 습관에서 여전히 의무와 권리의 순서를 지켜 말하는 이들의 모습은 북한에 살던 시절의 경험을 잘 보여준다. 권리와 의무가 무엇을 뜻하는지 질문했을 때 이들은 구체적으로 대답하기 힘들어 한다. 그저 어릴 때부터 “소년단원의 의무와 권리, 당원의 의무와 권리, 남녀평등권⁷에 나오는 여성의 권리, 선거할 권리와 선거받을 권리”⁸ 등 주로 북한당국이 제시하는 공식담론의 틀 안에서 자주 사용하는 용어를 그대로 반복하는 경우가 많았다.

북한에서 “권리라는 말은 많이 썼지만 그것을 실생활에서 어떻게 해 볼 수 있다는 생각을 한 번도 한 일이 없다는” 사실에 스스로 놀랐다고 토로하기도 하고 [사례 28] 질문을 받고 나서야 “북한에 있을 때 국민의 권리를 실제로 행사하려면 어떻게 해야 했을까” 생각해 봐도 “별다른 방법이 떠오르지 않는다고” [사례 20] 대답하기도 했다. 그런가 하면 탈북한 뒤 새로운 경험을 하면서 권리가 무엇인지 생각하는 방식이 달라졌다고 했다.

말하는 권리 … 자기 입을 가지고 하고 싶은 얘기는 해보야 하지 않겠느

7. 1946년 7월 30일 북조선임시인민위원회에서 제정한 “남녀평등권에 관한 법령”을 의미한다. “남녀평등권에 관한 법령”을 거론할 때 이들은 주로 남녀평등권법으로 줄여서 불렀다.

8. 북한헌법에서 선거권 관련 규정은 1948년 북한 최초의 헌법 제12조에 처음 등장하지만 1992년 헌법개정 이후에는 1998년과 2009년을 거치면서 제66조에 “모든 국민은 성별, 민족별, 직업, 거주기간, 재산과 지식정도, 당별, 정견, 신앙에 관계없이 선거할 권리와 선거받을 권리를” 가진다고 규정해 놓았다. 국가정보원, 『북한법령집』 (서울: 국가정보원, 2003), p. 13; 법률출판사, 『조선민주주의 인민공화국 법전[대중용]』 (서울: 법률출판사, 2004), p. 17.

나 그런 거를 알려주고 싶어요. 배우고 싶은 권리, 알 권리, 뭘 알고 싶어도 한 번 밖에 없는 인생에서 알 권리가 있는데 알지 못하면서 살고 있거든요. 사람이 태어났으면 행복하게 잘 살아야 하는데 그렇지 못해도 언론의 자유, 정치의 자유 이런 거는 누려보다가 죽지 않아야 하겠냐? 이렇게 이야기 하고 싶어요. [사례 43]

2. 값이 없는 사람 vs. 값있는 사람

면담 과정에서 이들은 무심코 “사람값”을 언급하는 일이 많았다. 어떤 사람은 값이 있거나 값이 높고 다른 사람은 값이 없거나 값이 낮다는 것이다. 이들이 말하는 “값있는 사람” 유형은 남자·비장애인·당원·간부·평양과 대도시 주민·사무직 종사자 등으로 정리할 수 있다. 이 말은 곧 북한사회에서 여자·장애인·비당원·“평민/평백성”·작은 도시 주민과 농어촌 및 산촌 주민·농민이나 탄부 등 육체 노동자 등 다양한 유형의 “값 없는 사람”을 만날 수 있다는 것을 의미한다.

대다수 면담 대상자는 북한사회의 간부 집단을 “하급 사람·하바닥 사람·아래급 사람·평민·평백성” 등 값이 없는 사람과 명확하게 구분했다. 간부 집단은 “평민·평백성”이 할 수 없는 “비법(非法)을⁹ 마음대로 저지르다나니” 잘 사는 것이라고 비난하면서도 간부들이 “아래급 사람”을 상대하지 않는 현상은 당연하게 받아들였다. 심지어 자신이 간부가 아니라고 해도 상업관리소에서 일하느라 “늘 시 당이나 인민위원회 간부 대상만 했지 하급 사람을 별로 만나지 않았다는” 경험담을 [사례 37] 매우 자랑스럽게 말해 주었다.

그런데 이렇게 일반적인 구분을 넘어 북한사회의 특성을 반영하는 세분화 기준도 존재한다. 예를 들어 장애인 중에서도 “영예군인은 그나마

⁹ 면담 대상자는 대부분 북한에서 비법(非法)을 저지르지 않으면 잘 살 수 없다고 단언한다. 그런데 비법은 다 “보안원(안전원)·보위원 등 법 기관을 끼지 않으면 시작할 수 없으니” 간부가 아닌 “평민·평백성”은 처음부터 그런 줄을 잡는 것이 “하늘의 별따기” 만큼 어려운 일이라고 했다.

좀 낮지만” 사고나 실수로 “맥없이 제 혼자 다쳤거나” 이른바 “배냇병신”으로 태어나는 선천적 장애인의 경우에는¹⁰ “사람값” 기준이 한층 낮게 적용된다. 평양주민이 북한 내 다른 지역에 거주하는 사람보다 “값이 높은 것은 당연한 일이라고” 평가했다. 작은 도시라고 해도 시내에 사는 사람은 그 주변의 탄광이나 농촌 주민보다 훨씬 더 “값이 높은” 평가를 받고 이런 일은 당연한 현실로 받아들였다. 그런가 하면 “농민 자녀는 농민이 되고 탄광 자녀는 탄광 노동자가 되는 세상에서” 사무직 노동자는 곧 그만큼 “값이 높은” 사람이라는 의미를 [사례 3; 사례 8; 사례 12] 드러내 주는 역할을 한다.

3. 차별 인식은 없으나 차별 관행은 강하다

면담 과정에서 이들은 놀라울 정도로 장애인을 차별하는 관행에 익숙해져 있다는 점이 드러난다. 50명의 면담 대상자 중에서 자신이 군대에서 왼쪽 발목 아래를 절단한 뒤 영예군인으로 제대한 남성 1인과 신체적 장애가 있는 딸을 출산한 여성 1인을 제외한 48명이 모두 장애인을 차별하는 관행에 익숙해져 있었다.

북한당국은 2003년에 장애자지원법을 제정하는가 하면 1997년에 출범한 조선불구자연맹을 조선장애자지원연맹으로 개편하는 등 몇 가지 공식적인 조치가 취했으나 막상 면담 대상자들은 북한에서 살 때 장애인이나 장애자라는 용어는 들어보지 못했다고 말했다. 몸이 불편한 사람을 대접할 때 대체로 “불구자”라고 하지만 그보다는 “병신·소경·장님·꼴새·귀머거리·병어리·절뚝발이” 등 장애 부분을 직접적으로 묘사하는 용어로 지칭하는 경우가 많다고 대답했다.

“물론 다 도덕이 있기 때문에” 장애인이 들을 때 “그런 말을 대놓고

¹⁰. 이렇게 표현하는 것은 연구자로서 상당히 불편한 일이지만 실제로 면담 과정에 참여한 북한이탈주민은 대부분 북쪽에 있을 때 “배냇병신”이라는 표현을 일상적으로 사용했다고 증언한다.

하는” 경우는 별로 없지만 “병신을 병신이라고 하는 것이” 이상한 일은 아니라고 [사례 46] 했다. 장애인이 어떻게 살아가는지, 꼭 필요한 외출을 하려면 누가 도움을 주는지 질문했을 때 “병신이 뭐하러 돌아다니느냐, 그냥 집에 있다”고 하거나 “성성한 사람도 굶는데 언제 병신을 끌고 돌아다닐 새 없다”는 대답이 튀어 나오기도 한다. 평양에서 장애인을 추방하는 북한당국의 정책을 어떻게 평가하는지 질문했을 때 20대 여성은 “지금은 그렇게 생각하지 않지만” 북한에 살던 시절에는 “아무래도 외국인 눈도 있고 국가위신도 지켜야 하니까 어쩔 수 없는 일”로 받아들였다고 [사례 33] 대답했다.

장애인 이외에도 북한사회에서 차별을 당연한 일로 받아야 하는 사람의 유형으로 북송재일동포·괴뢰군(국군) 포로·포로 귀환병¹¹·평양 추방민·남조선 연고자·중국 연고자와 그 후손 등이 있다. 이런 유형의 사람으로 차별을 받아 본 경우에는 그 경험을 아주 “뼈아프게” 받아들인다.

보는 눈이 안 좋거든요. 앞에 대놓고 쪽바리라고 말 하거든요. 쪽바리라고 하면 북에서는 너무 안 좋은 말이에요. 일본에 대한 쪽바리들에 대한 앙심이 … 많거든요. 쪽바리 … 우리를 아예 일본놈처럼 본다 이런 게 있거든요. 원수보다 더하게 … 대놓고 한 거예요. 항상 저는 귀국자 아니었음 했어요. 받는 시선이 싫어서 … 귀국자들에 대한 차별이 형편없이 많았어요. 완전 수정주의 날라리가 꼭 찬 사람으로 차별시켰거든요. 귀국자들 입는 옷 얼마나 … 치마 그거 입었다고 얼마나 흉을 보고 … 슬리퍼 그런 거 끌고 다닌다고 일본 년들처럼 … 얼마나 차별했는데 … 남자들이 귀국자 여자를 잘 선택 안해요. 토박이들이 … 출세에 지장이 있죠. 어쨌든 귀국자들은 귀국자끼리 살아야 된다. 이런 관념이 많거든요. [사례 13]

¹¹ 포로 귀환병이란 6·25전쟁 당시 인민군으로 참전했다가 포로로 잡힌 뒤 거제도 포로수용소에서 지내다가 포로교환 당시 북쪽으로 가겠다고 선택해서 돌아간 사람들을 말한다. 포로교환 당시 이들은 북쪽이나 남쪽, 제3국 중에 어디라도 선택해서 갈 수 있었다. 이런 상황에서 북쪽을 선택해서 돌아간 사람인데 왜 성분이 나쁜지 질문하자 “그 중에 누가 간첩인지 모르니까 몽땅 간첩 취급을 하는 것”이라고 설명해 주었다. 당시 이렇게 북쪽을 선택했던 포로귀환병은 9만 명에 가깝다.

나도 군대 나가서 처음에 내 자체도 모르다 보니까. 그때 사실 보위군관 학교를 걸었었어요. 그런데 대열서기가 나를 한 번 찾더라구요. 대열서기는 같은 하전사니까 … “아, 사관동지 안되는데 …” 이러면서 … 내가 ‘아, 이 개새끼. 무슨 똥 같은 소리 한다’ 생각했거든요. 그 다음에 좀 지나서 무슨 뜻에서 이렇게 했을까 해서 가를 찾아갔거든요. “보자, 내 문건을 한번 좀 보자.” 그래 보니까, 당초에 안 되는 걸~정말 ‘서울에 갈 당나구 다리통부터 다르다’ 이런 말이 있듯이 … 실행했다는 게 잘못 아닙니까~ 내가 ‘중국 연고’도 안 되는데, 그니깐 그런 사람들에게 제한성을 다 정해놨기 때문에, 다 실제 본인이 몰라 그러지 … 체계가 딱 되어 있기 때문에 자기가 특출한 유망이 돼서 ‘김정일 무슨 친필’이나 받기 전에는 될 수가 없는 일이지. [사례 29]

그런데 막상 차별적 언행을 쏟아내는 사람 쪽에서는 “이제 세월도 많이 흘렀고 자기 잘못도 아니고 후대들이 살아가는 세상이니까 차별하는 일은 더 이상 없다”고 인식하고 [사례 36] 있었던 것으로 나타난다. 이런 경험의 차이는 간혹 대한민국 국내에 입국한 뒤 북한이탈주민 상호간에 갈등 양상을 빚어내는 원인으로 작용하기도 한다.

IV. 문화적 차이에 나타나는 맥락과 맥락의 충돌

북한사회에서 태어나 탈북하는 시점까지 그곳을 지배하는 사회문화적 맥락에 익숙해져 있던 면담 대상자들은 탈북 이후 새로운 맥락과 예전부터 익숙하게 배워 온 맥락이 충돌하는 경험을 하게 된다. 이들은 대부분 맥락의 충돌 구조를 전체적으로 파악하지 못한 채 구체적인 현장에서 자신이 억울한 일을 겪었다고 생각하는 경우가 많다. 그런가 하면 왜 자신을 비난하는 눈빛으로 쳐다보는지 이해할 수 없고 혹시 북한에서 왔다는 이유로 “왕따”를 시키는 것이 아닌가 하는 의문을 품기도 한다.

그런데 북한이탈주민의 경험담을 맥락의 충돌이라는 관점에서 분석을 시도하다 보면 이들의 해석과 다른 유형의 의미가 드러나는 경우도

많다. 이 부분에서는 제3장 항목에 맞추어 북한이탈주민이 문화적 차이를 경험하는 상황을 맥락의 충돌이라는 관점에서 살펴보고자 한다. 말하자면 북한이탈주민의 경험담을 들으면서 이들의 과거를 지배하던 맥락과 새로운 환경에서 만난 맥락의 충돌이 어떻게 빚어지는지 연구자의 관점에서 분석해 보려 하는 것이다.

사실 연구자의 관점에서 북한이탈주민의 경험담을 분석한 결과가 사회과학적 객관성을 담보하고 있다고 판단할 단계는 아직 아니다. 다만 북한이탈주민이 경험하는 맥락의 충돌을 어떻게 해석할 것인가 하는 점을 놓고 아무런 노력도 하지 않는 것보다 무엇이랴도 시도하는 편이 그나마 낫다는 better than nothing 생각으로 움직이기 시작했을 따름이다.

1. 권리와 의무의 맥락 충돌

면담 대상자인 북한이탈주민 50명과 대화했던 내용을 분석해 보면 이들은 북한사회에서 권리와 의무의 개념을 구체적으로 생각하고 토론한 일이 없다는 점을 알 수 있다. 그렇기 때문에 권리가 어떤 개념인지 설명해 달라고 요청하면 매우 단조로운 형태의 몇 가지 답변이 등장한다. “공화국 공민으로서 선거할 권리와 선거 받을 권리를 누린다” 한다거나 “노동당원·청년동맹원·소년단원의 권리” 개념을 그대로 되뇌이는 경우가 바로 그것이다. 실제로 이런 범주를 넘어서는 유형의 답변은 거의 나타나지 않는다. 앞서 제3장에서 지적한 바와 같이 북한에 있을 때 “권리라는 말을 많이 썼지만” 실제로 일상생활에서 권리 관계를 따져 본 일이 없는 상황이 [사례 28] 면담 대상자 50명의 대답에 고스란히 나타난다.

이들의 언어 습관을 잘 관찰해 보면 북한사회는 “권리를 주장하는 사람과 의무를 수행해야 하는 사람”을 따로 구분해 놓은 세상으로 그려진다. “당 기관이나 법 기관, 행정 기관” 사람들은 “늘 큰소리나 탕탕 치면서 우리 같은 평민/평백성/하바닥 인생을” 상대로 뭘 바치라고 지

시하는 권리를 누리고 산다. 반면에 평민/평백성은 대부분 “이것도 바치고 저것도 바치고 결국 인분까지 싹 다 바쳐야” 하는 생활에서 일생 동안 벗어나지 못한 채 살아가게 되는 것이다.

북한이탈주민이 대한민국에 입국한 뒤 정착하는 과정에서 이런 문제로 인해 예상치 못한 지점에서 맥락의 충돌이 발생하기도 한다. “정복을 차려 입은” 경찰관이 “군림하거나 지시하거나 큰 소리로 욕설을 퍼붓지 않고” 오히려 친절하게 안내하는 모습은 이들이 볼 때 낯설게 느껴지는 장면이다. 그리고 “모색이 추레한 사람들이” 경찰관의 친절을 편안하게 받아들일 뿐 아니라 “도리어 뭐라고 큰 소리쳐도 나중에 별다른 처벌을 받지 않는다는” 사실은 이들이 기존의 맥락으로 이해할 수 없는 장면이기도 하다. 면담 대상자 50명은 국내에 입국한 뒤 지위가 높은 사람일수록 자신의 의무를 다하지 않은 채 권리만 누리려 한다면 사회적으로 용납하지 않는다는 사실을 “서서히 배워 나가는” 중이었다. 결국 이들이 처한 상황은 기존의 맥락을 토대로 새로운 맥락을 받아들이는 단계로 평가할 수 있겠다.

2. “사람값” 개념의 맥락 충돌

앞서 서술한 권리와 의무의 맥락 충돌은 이른바 “사람값” 개념을 둘러싼 변화상을 살펴보면 훨씬 더 명확하게 이해할 수 있을 것이다. 면담 대상자 50명은 북한에 살면서 “사람값”을 결정하는 기준은 결국 성분/토대·입당 여부·장애 여부 등 몇 가지 요인으로 귀결된다고 배워 왔다. 그런데 대한민국 국내에 입국한 뒤 정착하는 과정에서 “사람값”을 결정하는 기준은 자신에게 익숙한 기존의 맥락으로 도저히 파악할 수 없을 만큼 복잡하고 다양하다는 현실에 곧 직면하게 된다.

이들은 북한에 사는 동안 사람은 누구나 태어나는 순간에 주어지는 성분/토대에 따라 일생을 살아가는 동안 학력과 직업, 거주지, 배우자

선택의 범주 뿐만 아니라 입당 여부 및 그 사회 내에서 “발전할 가능성” 등 개인이 누릴 수 있는 삶의 기회가 이미 결정된 채 주어질 뿐이라는 점을 “뻗속깊이” 배우고 또 배웠다. 그런 의미에서 신체적 장애 여부는 드물게 성분/토대와 관계없이 개인의 발전 가능성을 규정하는 요소로 작용한다고 볼 수 있다. 아무리 좋은 성분/토대를 지닌 사람이라고 하더라도 신체적 장애가 있으면 북한사회 내에서 발전 가능성은 “꿈도 꿀 수 없는 일”이기 때문이다.

그런데 이 곳 남쪽에 와서 살다보니 북한에 있을 때 “도무지 사람값에 들어가지 않는다고 생각했던” 장애인들이 이동권 확보를 요구하며 데모하는 장면을 직접 보는 경험을 하게 된다. 데모 장면을 보면서 “장애인에게 사회가 그만큼 해주었는데 … 지금도 충분히 좋은데 뭘 더 달라고 하는지” [사례 3] 의문을 품기도 하고 “아무리 그래도 그렇지 외국에서 보는 눈도 있는데 어찌려고 앞을 못 보는 사람을 방송보도원으로 뽑는지” [사례 24] 자신의 생각으로는 이해할 수 없는 맥락의 충돌을 경험하게 되는 것이다.

3. 차별 관행의 맥락 충돌

마찬가지로 대다수 북한이탈주민의 경우에 “값이 없는” 사람은 차별을 당연하게 받아들여야 하는 기존의 맥락에서 벗어나 다른 맥락을 경험할 때 또 다시 문화적 충돌을 경험하게 된다. 이들은 자신이 이미 “대한민국 주민등록증을 갖고 있는데” 북쪽에서 왔다는 이유로 “사람을 달리 대하는” 기색이 보이면 “혹시라도 차별이 아닌가 하는 마음” 때문에 매우 민감하게 반응한다.

최근에 국내 거주 북한이탈주민의 숫자가 늘어나 24,000명 수준에 이르렀고 이제 곧 3만 명을 바라보게 되겠지만 그래도 아직 한국사회에서 소수자로 살아야 하는 만큼 이들의 심정을 이해할 수 없는 것은 아니다.

문제는 다른 사람이 자신을 차별하는지 민감하게 반응하면서도 막상 자신은 다른 유형의 소수자를 상대할 때 차별적 언행을 드러낸다는 사실을 자각하지 못한 상태에서 그렇게 하는 경우가 많다는 점이다. “성성한 사람/편편한 사람”은 장애인처럼 “사회의 짐이 되는 사람”과 다르다고 하거나 북한이탈주민은 같은 민족이니 우리 정부가 지원하는 것이 마땅하지만 다문화 가정과 결혼 이주민은 그렇게 할 필요가 없다고 하는 이들의 태도는 한국 사회에서 주변 사람의 거부감을 촉발하는 경우가 많다.

그런데 이런 현상이야말로 사실상 북한이탈주민이 경험하는 차별 관행의 맥락 충돌로 인해 나타나는 결과로 판단된다. 문제는 아직 우리 사회에서 북한이탈주민의 차별 관행에 나타나는 맥락 충돌을 본격적으로 분석하는 시도가 나타나지 않았다는 점이다. 이런 유형의 맥락 충돌이 발생할 때 북한이탈주민 개인의 문제로 치부한 채 근본적인 원인을 분석하려는 노력을 외면해 온 것으로 평가할 수밖에 없다.

V. 맺음말: Policy Analysis와 Story Telling의 동시 접근 필요

일반적으로 북한이탈주민을 상대로 대한민국에 입국한 이후 정착 과정에서 어떤 점이 가장 큰 걸림돌이었던지 질문하면 거의 정해진 답변처럼 “언어” 문제가 등장한다.¹² 특히 남쪽 사람들이 “너무나 영어를 많이 쓰기 때문에” 자신의 정착이 어렵다는 점을 지적하는 경우가 많다. 자연히 이들은 “남쪽 사람들이 제대로 쓰지도 못하는 영어만 아니라면”

¹² 김석향, 『북한이탈주민의 언어생활에 나타나는 북한언어정책의 영향』 (서울: 통일부 통일교육원, 2003); 김석향, “남북한 언어 이질화 정도에 대한 집단별 인식의 차이 고찰,” 『현대북한연구』, 제8권 2호 (서울: 경남대학교 북한대학원, 2005), pp. 85~124.

자신의 정착 과정은 지금보다 훨씬 성공적으로 이루어졌을 것이라고 주장하는 방향으로 결론을 내린다.

과연 그런가? 이 글을 쓰기 전부터 연구자가 오랫동안 생각하고 또 생각하면서 찾아낸 답변은 그렇지 않을 가능성이 훨씬 크다는 것이었다. 실제로 북한이탈주민과 달리 방북경험이 많은 전문가 집단은 언어 이질화를 그다지 심각한 문제로 평가하지 않는다는 연구 결과도 있었다.¹³ 또한 면담 과정에서 이들의 맥락 충돌 경험을 듣고 분석해 본 결과도 단순히 언어 이질화로 이 문제를 설명하기 어렵다는 점을 시사해 준다.

앞으로 북한이탈주민의 국내 정착 과정에서 문화적 적응 양상을 어떻게 연구하고 분석할 것인가 하는 문제가 남는다. 지금까지 해당 분야의 전문가 집단에서 주로 북한이탈주민을 지원하는 정책 문제를 논의해 왔다는 사실은 앞서 지적한 바와 같다. 그런데 이 글에서 논의한 주제는 북한이탈주민 개인의 일상생활에서 매우 중요한 의미를 지니지만 막상 공식적이고 제도적인 정착 지원 방안을 수립하고 집행하는 과정을 통해서 효율적으로 대처하기 어려운 분야라는 특성을 지닌다. 따라서 지금부터 정착지원 방안과 더불어 북한이탈주민이 한 사람, 한 사람의 일상생활에서 직접 경험하는 이야기를 듣고 이 내용을 학문적 분석의 대상으로 만들어 가는 노력이 동시에 이루어져야 할 것이다.

¹³ 김석향, “남북한 언어 이질화 정도에 대한 집단별 인식의 차이 고찰,” pp. 85~124.

**An Overview of the Daily Lives
of North Korean Refugees:
An Analysis of Cultural Collision
from Their Experiences**

Seok-Hyang Kim

Ewha Womans University

An Overview of the Daily Lives of North Korean Refugees: An Analysis of Cultural Collision from Their Experiences

I. Introduction

North Korean refugees began experiencing various types of cultural collision from the moment they left North Korea. However, it is far later when they become a member of South Korean society after a series of settlement process including entering South Korea, undergoing investigations, getting education in Hanawon, and receiving an allocated house to live. They begin to experience side effects of cultural differences such as affect, surprise, and suffering after the settlement.

In fact, North Korean refugees hardly recognize the subtle cultural collisions normal to their daily lives because it is a more urgent problem to solve their unstable status in the third country. Even if the refugees do recognize these problems, they do not have enough resources or time to invest in finding the cause or a solution for the symptoms. After

entering South Korea, new North Korean refugees are interrogated together by government officials to explain their defection before they stay in Hanawon to get education useful to their settlement. However, they do not experience real cultural collisions in their daily lives at these stages.

After finishing their education in Hanawon, North Koreans often express a deep depression stemming from misunderstanding and distrust that result from cultural collisions at the initial stages of their settlement in a new community. While North Korean refugees have their own ways of understanding cultural collisions and their opponents, South Koreans, have their own way of understanding new settlers. Their different experiences have become daily routines and will persist for many years to come. However, the phenomena have yet to become a theme of academic analysis and discussion in South Korea.

In fact, most research on North Korean refugees to date has focused on policy.¹ In particular, large portions of research are about policy and institutional improvements regarding refugees' social settlement after they enter South Korea.² Research about cultural collisions has grown, but is

¹-Sung-Jong Kim, "Establishment of Collaborative Governance for North Korean Refugees' Settlement Support Service," *JOURNAL OF THE KOREA CONTENTS ASSOCIATION*, Vol. 12, No. 2 (Daejeon: The Korea Contents Association, 2012), pp. 310~321; Yeoun-Hee Kim and Hak-Young Baek, "The Productivity Analysis on the Economic Adaptation Program for North Korean Refugees's Adaptation," *Korea Social Policy*, Vol. 18, No. 4 (Seoul: Korean Association of Social Policy, 2011), pp. 237~269; Jung-Soo Kim and Sang-doun Park, "The Changes and Tasks of the Resettlement Program for North Korean Refugees," *The Collected Papers of Summer Research Meeting, The Korean Association for Public Administration* (Seoul: The Korean Association for Public Administration, 2011).

²-Some experts point out this phenomena is the result of "a constant reproduction of similar subjects and their content in a massive flood of research on North Korean refugees." Dae-Seok Choi and Young-Ja Park, "Research Trend and Priority

still a minority.³ Many experts of the related fields consider cultural collisions a personal issue, and demonstrate a strong tendency to treat it as trivial and insignificant.

This paper pays special attention to the 'trivial and insignificant' cultural collisions evident in everyday life. When North Korea refugees experience cultural collisions in daily life, which context does the differences depend on? Where do different cultural contexts originate? If North Korean refugees feel cultural collision, what kind of experiences do their counterparts, South Koreans, go through? How can we explain their emotional reactions? How can we resolve tensions if there are conflicting cultural contexts in North and South Korea?

II. The Need For a Context-bound Approach

This article is the first attempt to apply a context-bound analysis to the cultural collisions that North Korean refugees experience after entering South Korea. This approach is strongly recommended because few have tried to organize refugees' reality into specific contexts.⁴ Many

Subject of Policy Research on North Korean Defector: 'Soul-searching' and 'Communication' beyond Quantitative Growth," *The Korean Journal of International Relations*, Vol. 51, No. 1 (Seoul: The Korean Association of International Studies, 2011), pp. 187~215.

³-Tae-Wan Eom, "Analysis of Psychosocial Crisis in National Unification Process of Korea- Through Qualitative Research about Life Crisis of North Korean Defectors," *North Korean Studies*, Vol. 7, No. 2 (Seoul: Dongguk University Center for north korea studies, 2011), pp. 5~35; Kyung-Hee Ok, "A Study on the Parental Belief Types of Mothers who Defected from North Korea," *Journal of Korean Home Management Association*, Vol. 30, No. 3 (Seoul: Korean Home Management Association, 2012), pp. 13~27.

⁴-Myung-Goo Kang and Sang-Kyu Lee, "Back and forth between theory and

have attempted to analyze the experience of refugees, but they usually discuss the South Korean government's support policies and its efficiency. It is necessary to address refugees' daily lives from a metaphysical and theoretical point of view, but now is the time to think about how to address problems raised from the refugees' cultural context.⁵

This paper attempts to seek content of cultural collision using a context-bound approach. North Korean refugees might establish a new normal in various aspects of their daily lives after settlement. They might go to school, get a job, join their neighborhood's community, get clothes, eat food, listen to music, watch a movie or a play, and travel. Thus, the paper has two steps to construct its context-bound approach.

The paper initially tries to fully detail the experiences of North Korean refugees, the subject of the study. Without understanding their experience, which serves to organize their worldview, we cannot identify the proper contexts to analyze. Thus, the primary sources of this paper are stories obtained directly from North Korean refugees. Specifically, they are the contents of interviews with North Koreans obtained between November 2010 and October 2012. There are 50 interviewees in total, 32 women and 18 men, so women compose 64% of the interviewees. Considering sex ratio of North Korean refugees living in South Korea, the ratio of this research seems to reflect reality to some degree. The

reality- Application, appropriation or generation of P. Bourdieu theories," *Media and Society*, Vol. 19, No. 4 (Seoul: Sungkok Journalism Foundation, 2011), p. 125.

⁵-In this respect, Myung-Goo Kang and Sang-Kyu Lee claim that the problem of social science in South Korea is originated not from the lack of a "South Korean theory," but from the research lack of analysis of "South Korean phenomena." Myung-Goo Kang and Sang-Kyu Lee, "Back and forth between theory and reality- Application, appropriation or generation of P. Bourdieu theories," pp. 122~129.

majority of North Korean refugees came from North Hamkyung Province, with the other major areas represented being South Hamkyung Province, Ryanggang Province, Hwanghae Province, Kangwon Province, and Pyongyang. Most of those who came from North Hamkyung Province used to live in Hoeryung. For their educational background, 22 were junior and high school graduates and 28 were college graduates. The interviewed refugees have higher degrees than North Korean refugees residing in South Korea. Thirteen interviewees are in their teens and twenties, nine are in their thirties, ten are in their forties, eleven are in their fifties, and seven are in their sixties. By the date of their final defections, 13 interviewees left North Korea before 2006 and 37 left after 2007, which is two and a half times more than those who left before 2006.

<Table 1> Demographic Characteristics of the North Korean Refugees

No.	Age	Sex	Departure Date	Entry Date	Residence (North Korea)	Educational Background (North Korea)
Case1	20~29	Male	2011	2011	Hoeryung, North Hamkyung Province	High School
Case2	20~29	Female	2011	2011	Hoeryung, North Hamkyung Province	Community College
Case3	20~29	Male	2011	2011	Hoeryung, North Hamkyung Province	Community College
Case4	30~39	Male	2011	2011	Hoeryung, North Hamkyung Province	High School

Case5	30~39	Female	2011	2011	Hoeryung, North Hamkyung Province	High School
Case6	70~79	Female	2011	2011	Pyongyang	Dropout, Elementary School
Case7	70~79	Male	2011	2011	Hoeryung, North Hamkyung Province	Community College
Case8	10~19	Male	2010	2011	Hoeryung, North Hamkyung Province	Dropout Middle School
Case9	20~29	Female	2010	2011	Hyesan, Ryanggang Province	University
Case10	20~29	Female	2010	2011	Hoeryung, North Hamkyung Province	Dropout, Middle School
Case11	20~29	Male	2010	2010	Hoeryung, North Hamkyung Province	High School
Case12	20~29	Female	2010	2011	Hoeryung, North Hamkyung Province	High School
Case13	30~39	Female	2010	2011	Hamheung, North Hamkyung Province	University
Case14	30~39	Female	2010	2010	Hyesan, Ryanggang Province	Community College
Case15	40~49	Female	2010	2010	Onsung County, North Hamkyung Province	University
Case16	50~59	Female	2010	2010	Hoeryung, North Hamkyung Province	High School

Case17	50~59	Female	2010	2010	Hamheung, North Hamkyung Province	University
Case18	50~59	Female	2010	2010	Chungjin, North Hamkyung Province	High School
Case19	80~89	Male	2010	2011	Hoeryung, North Hamkyung Province	University
Case20	20~29	Female	2009	2010	Sariwon, North Hwanghae Province	University
Case21	40~49	Male	2009	2009	Hoeryung, North Hamkyung Province	High School
Case22	40~49	Male	2009	2010	Hoeryung, North Hamkyung Province	High School
Case23	40~49	Female	2009	2009	Hyesan, Ryanggang Province	University
Case24	50~59	Female	2009	2010	Dangchun, North Hamgyung Province	Community College
Case25	50~59	Female	2009	2009	Onsung County, North Hamkyung Province	University
Case26	20~29	Female	2008	2008	Hoeryung, North Hamkyung Province	Community College
Case27	30~39	Male	2008	2009	Onsung County, North Hamkyung Province	High School
Case28	40~49	Male	2008	2009	Musan, North Hwanghae Province	University

Case29	50~59	Male	2008	2008	Hoeryung, North Hamkyung Province	High School
Case30	50~59	Male	2008	2008	Hoeryung, North Hamkyung Province	University
Case31	70~79	Female	2008	2010	Jongsung County, North Hamkyung Province	No Education
Case32	20~29	Female	2007	2009	Hoeryung, North Hamkyung Province	High School
Case33	30~39	Female	2007	2008	Hoeryung, North Hamkyung Province	University
Case34	30~39	Male	2007	2007	Hoeryung, North Hamkyung Province	High School
Case35	40~49	Female	2007	2008	Pangyo County, Kagnwon Province	University
Case36	50~59	Female	2007	2008	Hoeryung, North Hamkyung Province	University
Case37	50~59	Female	2007	2008	Musan County, North Hamkyung Province	High School
Case38	70~79	Female	2005	2007	Hyesan, Ryanggang Province	University
Case39	50~59	Female	2004	2006	Hyesan, Ryanggang Province	Dropout, College of Medicine
Case40	40~49	Male	2004	2007	Hoeryung, North Hamkyung Province	University

Case41	20~29	Female	2003	2009	Hoeryung, North Hamkyung Province	High School
Case42	30~39	Female	2003	2007	Hoeryung, North Hamkyung Province	Community College
Case43	40~49	Female	2003	2009	Cheongjin, North Hamkyung Province	University
Case44	50~59	Female	2002	2004	Onsung County, North Hamkyung Province	High School
Case45	40~49	Female	2000	2003	Hoeryung, North Hamkyung Province	University
Case46	60~69	Male	2000	2007	Sariwon, North Hwanghae Province	University
Case47	20~29	Male	1998	2006	Gyongwon County, North Hamkyung Province	High School
Case48	60~69	Female	1998	2007	Musan, North Hamkyung Province	University
Case49	40~49	Female	1997년	2006	Hoeryung, North Hamkyung Province	High School
Case50	30~39	Male	1996	2010	Hoeryung, North Hamkyung Province	High School

At the second stage, the researchers who conducted the interviews observe, record, and utilize the inconsistent and conflicting phenomena from a third person perspective. Identifying content of cultural collision from the refugees' experiences indicates paints a real picture of greater

cross-cultural clashes.

The context-bound approach has many advantages in terms of analyzing the cultural experiences of North Korean refugees. Aggregate data neutralizes irrelevant data points and holds more significance than cross-sectional analyses, as it does not confine refugees' experiences to the "here and now." The context-bound approach also traces gradual changes in how North Korean refugees construct their behavior upon entering South Korea versus their current behavior. In particular, if North Korean refugees record every detail of their daily lives and researchers, as a third party, can identify the contexts of their experiences, the researcher will figure out continuity, collision, and change of the contexts that the refugees have depended on.

III. The Types of Contexts That Interviewees Experienced in North Korea⁶

This section tries to reconstruct the types of contexts that North Korean refugees expressed during interviews. The major themes of their interviews are as follows.

1. Duty and Right vs. Right and Duty

The interviewees habitually uses the expression "Duty and Right" in

⁶-The section 3 includes some excerpts from some parts of a paper presented in August 2012 and is newly organized for its purpose. Refer to Seok-Hyang Kim "Public and Private Discourse on Human Rights in North Korea," *Journal of Social Science*, No. 27 (Seoul: Ewha Womans University Research Institute for Social Science, 2012), pp. 243~273.

their conversations. Even when a researcher intentionally asked a question focusing first on rights, then on duty, refugees first spoke of duty and then rights in their answers. The majority of the interviewees were never aware of ordering of the terms, even when the researcher pointed out their intentional change of the two terms' order.

Despite their defection, ordinary language habits of the refugees, like those seen above, clearly demonstrate their experiences of the past in North Korea. The interviewees seemed to find it hard to define right and duty outright. In many cases, they just repeated North Korea's official discourse, including the "duties and rights of a member of the Children's League, those of a member of the Party, women's rights as in the Equal Rights Act⁷ and the rights to elect and to be elected."⁸

One interviewee confessed their surprise: "Even though I often said the term, rights, I have never thought about how to realize them in reality" (Case 28). Another interviewee answered that they began to think about "What had I have to do to exercise the rights of a public citizen while in North Korea, but I have no idea" (Case 20). Meanwhile, an interviewee testified that their thinking about rights changed with their new experience after defection.

⁷- It indicates "Law on Sex Equality" established by the North Korean Provisional People's Committee in July 30, 1946. The refugees usually call it as an abbreviated term, "Law on Sex Equality."

⁸- Regulations related to the right to elect first emerged in Article 12 of 1948 North Korean Constitution. Since the revision of its Constitution in 1992, 1998, 2009, Article 66 stipulates "All citizens who have reached the age of 17 shall have the right to vote and the right to be elected, irrespective of sex, race, occupation, length of residence, property and intellectual level, party affiliation, political view, or religious belief." National Intelligence Service, *Statue Book of North Korea* (Seoul: National Intelligence Service, 2003), p. 13; LnB Press, *Legal Code of the Democratic People's Republic of Korea (Public Edition)* (Seoul: LnB Press, 2004), p. 17.

“The right to talk... I would like to tell North Koreans about it, at least people, with their lips, should talk what they want to. Without knowing of the right to learn, right to know, they just live, being unaware of understanding the right to know in their only one precious life in the world. If a person was born, the person should live happy, and if not, the person at least shouldn't enjoy the freedom of the press and the freedom of politics and something like this. I would like to say this.” (Case 43).

2. Valueless Person vs. Valuable Person

The interviewees often mentioned “valuable people.” They said that some people have some high value and others have little or no value. According to them, “valuable people” are men, specifically physically able men, Party members, high-ranking officials, residents of Pyongyang and other big cities, and white collar workers. By default, this means that North Korean society has a variety of other valueless people, such as women; the handicapped; non-party members; ordinary people; residents of small cities, farming, fishing and mountain villages; and physical laborers, including farmers or miners.

Most interviewees clearly distinguished those with value, such as high-ranking officials, from those without value, including “lower people, lower-class people, ordinary and common people.” They criticized high-ranking officials for committing unlawful behavior,⁹ but they also considered high-ranking officials' arrogant attitudes toward lower classes as natural phenomena. One interviewee even said proudly that they rarely met people in lower classes because they usually worked to serve their

⁹-The interviewed refugees affirmed that most people cannot live without making unlawful behaviors. However, “unlawful behaviors cannot be happen without the help of those working in a law-related institutions including a police officer or a security agent.” It is “almost impossible” for “ordinary people” to make personal contact with them.

city or Party members in a commercial management center (Case 37).

However, there are some exceptions to these general classifications that reflect characteristics of North Korean society. For example, disabled veterans are considered exceptions to the general rule that those handicapped by accident, mistake, or birth, so called “a congenital defect,”¹⁰ are valueless. For interviewees, it seems to be quite “atural” hat Pyongyang residents are “more valuable” than those in other regions of North Korea. Even in a small city, a person living downtown is more valuable than those in suburban or rural areas, such as a coal mining or farm villages, which interviewees also found natural. “n the world where a child of a farmer becomes a farmer and a child of a miner becomes a miner,” a white color worker is a more valuable person.

3. Strong Discriminative Practices but No Discrimination

It is quite embarrassing to see that the interviewees are accustomed to discriminating against the disabled. Among the 50 interviewees, one male is a disabled veteran, having retired after his left leg was amputated, and one woman has a physically handicapped daughter. Aside from these two, the rest were all quite familiar with the practice of discriminating against the disabled.

North Korean authorities took some official measures for the disabled. They established the Disability Support Act in 2003 and reorganized the Chosun Handicapped Federation (Choseon Bulguzae Yeonmaeng), launched in 1997, into the Chosun Disabled Support Alliance (Choseon Jangaeingiwon

¹⁰-As a researcher, I feel uncomfortable to hear this. The most interviewees, however, witnessed that the expression was frequently used in everyday speech in North Korea.

yeonmaeng). However, the interviewees said that they had never heard of the terms the disabled or a disabled man in North Korea. When referring to a physically disabled man, people usually call him/her “a handicapped man.” However, they said that they often described the handicapped body part rather than using a generic term, describing the disabled as “a deformed person, a blind person, the blind, a hunchback, a deaf, a mute, a limp.”

Since people have a sense of morality, they hardly use these words to a handicapped person’s face. However, it is not a strange thing to say a man with handicap as a handicapped man because they are actually handicapped (Case 46). When asked how the disabled make their livings or who assist them when they go out, some abruptly said, “Why does a disabled person go out? They just stay home,” or “Even a normal person becomes starves, so who can guide a disabled person?” When asked about the North Korean authorities’ policy to banish the handicapped people from Pyongyang, a woman in her twenties answered that she used to think it an unavoidable measure for North Korea, since they are aware of the way foreigners look and its national dignity, but now she doesn’t (Case 33).

Aside from the disabled, there are others who are expected to accommodate discrimination. These are Korean residents from Japan repatriated to North Korea, South Korean soldiers, POWs, returned POWs,¹¹ people banished from Pyongyang, those with connections to

¹¹-Returned POWs indicate North Korean soldiers who participated in Korean War, became POWs and stayed in the Geojedo POW Camp, and chose to return to North Korea in an exchange of prisoners. At that time, they could choose one of three choices, North Korea, South Korea, and a third country. Considering this, the researcher asked a question, why their social or family background becomes worse.

South Korea and China, and their descendants. These people have experiences of discrimination “indelibly” imprinted deeply in their minds.

I have bad eyesight. People used to call me a *Jjokbari* (literally means a one-legged thing) to my face. *Jjokbari* is an extremely bad word. People bear a lot of grudges against *Jjokbari*. *Jjokbari* ... they seemed to look at us like Japanese bastards. It is worse than being a mortal enemy. I wished I had not been a returner. I hate the way they look at me ... there was severe discrimination against returners. They used to discriminate against me as a person fully occupied with completely revisionist ideas. They tormented me for wearing returner-style clothing.... I just wore a skirt for some time ... and wore slippers ... they discriminated severely as if I were a *Jjokbari* girl.... North Korean men do not choose a returned girl, because it affects their success. That means that returners must live with other returners (Case 13).

When I first joined the army, even I had no idea about my background. At that time I applied for the security defense school. Then, a secretary called me once and he was a sergeant like me.... He said, “Well, Commander Comrade, it can’t be.” So I thought “Son of a bitch, you talk nonsense.” After a while, I wondered just what happened to me and went to see him. I said, “Let me see my document,” and quickly realized that I couldn’t. As the saying goes, “As a twig is bent, so grows the tree.” I am not even a person with a connection to China! Those people have their own limits and they just don’t realize it. Since it is very systematic, no one can be exceptional unless they are so outstanding that they receive an autographed letter from Kim Jong-il (Case 29).

However, even those who expressed discriminating words and attitudes seemed to change their opinions, because “much time goes by, it is not their fault, and our descendants live in the world where no

The refugees said, “Since North Korean authorities do not know who a spy is, they treat them all as spies.” There are about 90,000 returned POWs in North Korea.

more discrimination exists (Case 36).” This difference in their experiences can sometimes cause difficulties for the refugees in South Korea.

IV. Clashes Between Different Cultural Contexts

The interviewees became accustomed to the social and cultural contexts ruling the society where they were born and used to live. After leaving, the interviewees began to experience clashes between their new context and the old one that they internalized and considered familiar. Since they rarely recognize clashes of contextual structures, they often think that they went through unfair things in certain situations. Oftentimes refugees cannot understand why South Koreans give them reproachful looks and assume South Koreans bully them just because they are from North Korea.

Meanwhile, an analysis of the North Korean refugees’ interviews frequently reveals different types of meanings and interpretations. This section will examine situations that the refugees experience from a clash of contexts. In other words, it is an attempt to analyze how clashes of contexts, one governed by their past and another acquired from a new environment, occur from a researcher’s point of view.

This research, obtained from refugees’ interviews, does not necessarily guarantee social scientific objectivity. However, it began with the desire to make an effort to interpret refugees’ emotional clashes. Even if the research is limited, the attempt is far better than leaving the refugees’ ignored and nothing done.

1. Clashes of contexts on right and duty

Based on the analysis of the 50 North Korean refugees' interviews, we inferred that North Korean society as a whole does neither think about nor discuss concepts of right and duty. Consequently, when asked to explain these concepts, refugees usually presented very simple, formulaic answers. They said, "As a public citizen of the Republic, people enjoy the right to elect and the right to be elected;" or they repeated the rights outlined for members of the Party, the Youth League, and the Children's League. Almost every reply belonged to these categories. As we discussed in section three, they frequently used the term "rights," but the responses clearly demonstrate that the refugees have rarely if ever thought about the relationship between rights and duties in their daily lives (Case 28).

Based on the observations of their language habits, it can be inferred that North Korean society distinguishes one arguing for one's rights from performing one's duty. "Those working in the Party, legal, and administrative institutions" enjoy the rights of ordering "we ordinary people living like bottom feeders" to devote something, raising their voice loud. In contrast, ordinary people are forced to give elites various benefits throughout their lifetime.

North Korean refugees, even after entering South Korea, face unexpected clashes of contexts in the settlement process because of these traumas. Refugees find it unusual that uniformed police officers guide them kindly rather than control, order and swear at them like troopers. Even South Koreans with questionable appearances take this kindness for granted and are not punished for their loud complaints, which refugees cannot associate with their previous contexts. The 50 interviewees "are

gradually realizing” that if a person of high social standing only enjoys rights without fulfilling duties, South Korean society won’t condone their actions. Therefore, refugees experience new contexts flowing into their previously established contexts.

2. Clashes of Contexts about the “Value of a Person”

Clashes of contexts between rights and duties, as discussed in the previous section, can be more easily understood from changes in the perceived “value of a person.” The 50 interviewees had learned the criteria of determining the “value of a person,” such as their social or family background, Party membership, disability and so on. Since entering South Korea, however, they are realizing that the criteria drawn from their previous familiar contexts are no longer useful in interpreting the very complex and diverse situations in South Korea.

Refugees are forced to memorize “to the bone” the following knowledge. All North Koreans must live by their family and social background, which is assigned at birth. Accordingly, their educational background, job, residence and spouse, as well as all opportunities of in life, including one’s “possibility of development” in society, is predetermined. From this perspective, physical disability can be a factor in determining one’s potential for development regardless of one’s family and social background. Even if one has a good family and good social background, physical disability renders dreams for self-improvement impossible in North Korean society.

However, the refugees eye-witnessed handicapped people, “valueless beings in North Korean society,” demonstrating on the streets for the

right to mobility in South Korea. Watching the demonstration, they thought, “South Korean society treats them well enough ... yet they want more. (Case 3)” and “Isn’t it shameful if foreigners watch a blind person on a broadcast program? Why do South Koreans select this person to be a reporter? (Case 24).”

3. Clashes of Contexts on Discriminative Practices

As the majority of North Korean refugees used to take the discrimination of “valueless” people for granted, they now experience cultural clashes in different contexts. Refugees react sensitively to South Koreans who appear to treat them differently because they came from North Korea, even though they hold “identification cards.”

The number of North Korean refugees recently reached 24,000, and will be 30,000 in the near future. Difficult as it is, it is not impossible for South Koreans to understand North Korean refugees, who are living in society as a minority. The problem is that refugees are sensitive to possible discrimination from others, but they often do not recognize their own discriminating words and behaviors to other kinds of minorities in South Korea. These attitudes often repulse South Koreans. Refugees think “normal healthy people” are different from handicapped people, who are a “burden to society.” They also often think that the South Korean government must support North Korean refugees, because they have the same ethnic roots, but deny support to multi-cultural families and married immigrants.

These phenomena are outcomes of clashes of the North Korean refugees’ discrimination contexts. However, there have been no attempts

to analyze these clashes within South Korean society. Considering these clashes of the contexts as personal problems of each North Korean refugee keep us from realizing further effort is necessary to diagnose their fundamental causes.

V. Conclusion: Combining Policy Analysis and Storytelling

North Korean refugees typically indicate “language” as their biggest obstacle in settling in South Korea. Many North Koreans point out that “South Korean use ‘too much English’ in daily life,” which makes their settlement difficult.¹² Consequently, the refugees conclude that “without South Korean’s poor English” they would adapt easily into South Korean society.

It is really so? Even long before writing this paper, the researcher has long considered the numerous possibilities for their answers. However, the results of many experts’ research demonstrate that language differences between North and South Korea are not severe.¹³ In addition, the interview with North Korean refugees and analyses of their storytelling implies that language differences alone cannot explain their problems.

Problems remain as to how we should research and analyze the cultural

¹²-Seok-Hyang Kim, *Influence of North Korea’s Language Policy in the Language of North Korean Refugees* Institute for North Korean Studies (Seoul: Institute for Unification Education, 2003); Seok-Hyang Kim, “How to Perceive the Language Differentiation between the Two Koreas,” *North Korean Studies*, Vol. 8, No. 2 (Seoul: Kyungnam University, 2005), pp. 85~124.

¹³-Seok-Hyang Kim, “How to Perceive the Language Differentiation between the Two Koreas,” pp. 85~124.

adaptations of North Korean refugees during settlement into South Korea. As pointed out in the previous chapter, the previous research addresses policy issues to support their settlement. The subject discussed in this paper is very important, but it is difficult for government officials to incorporate efficiently to establish institutional settlement policy. From here, we must make an effort to listen to the stories of each North Korean refugee's daily life and make them objects of academic analysis in conjunction with policy measures to support their settlement in South Korea.

미국 난민 프로그램에서의 문화적응 방안

리사 루이스

국제구호위원회

미국 난민 프로그램에서의 문화적응 방안

2011년도에 미국에 재정착한 난민의 숫자는 56,424명이었다. 이들 중 국제구호위원회(이하 'IRC')는 6,993명을 지원하였으며 2012년도에는 새로 입국한 7,610명의 난민들에게 도움을 제공하였다. IRC 미국 프로그램(US Programs)은 22지역에 지국을 운영하고 있으며, 30여개 국가에서 들어온 클라이언트들에게 서비스를 제공하고 있다. 대부분의 지국들은 이처럼 다양한 배경을 가진 클라이언트들에게 도움을 주고 있기 때문에 프로그램들 또한 다양한 수준의 다문화 인식을 다루고 있다.

IRC 미국 프로그램의 지국들은 난민들의 입국 시점부터 시민권 획득에 이르기까지 폭 넓은 서비스를 제공하고 있다. 난민들은 입국 후 바로 일을 시작할 수 있는 권리가 있으며, 1년 후 영주권 신청을 할 수 있고 그로부터 5년 후 시민권 신청도 가능하다.

I. 프로그램 분야

난민들을 위한 구체적인 프로그램들은 연방 정부와 일부 주 정부 그리고 지방자치들로부터 지원금을 받고 있다. 난민 '수용과 배치'(Reception and Placement) 프로그램은 미국에 입국한 첫 달부터 3개월까지 제공

되고 있다. 입국 서비스는 난민의 주거지 확보와 가구 및 가전용품 공급을 포함하고 있다. 난민들은 공항에서 같은 언어를 구사하는 직원이나 통역가와 만남을 갖게 된다. ‘수용과 배치’ 프로그램은 초기 사례관리 서비스 및 의료치료가 필요할 경우 적합한 기관에 소개시켜주는 서비스를 실시하고 있다. 연방 현금지원 프로그램들은 첫 4개월부터 6개월까지 제공되고 있으며 난민의 조기취업을 목표로 하고 있다. 추가적 지원은 지역에 따라 다르며 일부 경우에는 난민들에게 여덟 달 동안 현금지원을 하거나 사례관리 서비스를 5년까지 실시하기도 한다. 또한 특수 요구 사항을 가진 인원들을 돕기 위한 특별 프로그램들도 다양한 방법으로 여러 지역에서 진행되고 있다. 이러한 사람들 속에는 청소년, 고연령자, 임신부들을 포함하고 있으며 특수한 민족 집단들을 위한 집중적 사례관리 프로그램들도 제공되고 있다. 이민 관련 서비스들도 대부분의 IRC 미국 프로그램 지역들에서 제공되고 있으며 난민들은 첫 5년 동안 이러한 법률 서비스를 이용할 수 있다.

II. 재정착 서비스

난민들의 입국시기 요구사항에 대한 해결책은 여러 방법에서 제공되고 있다. 가장 기본적인 수단은 IRC 주도의 오리엔테이션과 생활기능 워크숍 진행이다. 이러한 워크숍들은 난민이 미국 문화규범에 대한 지식이 거의 없다는 점을 전제로한 다양한 주제들과 이에 적절한 커리큘럼을 제공하고 있다. IRC 지국들마다 워크숍 방식은 상이할 수 있지만 보통 8주 동안 주 1회 실시하거나 한 주에 4일간 실시되고 있다. 또한 개별적인 필요에 따라 1대1 면담도 수시로 운영되고 있다. 일반적으로 몇 주 동안 정보를 여러 번 반복 학습하는 것이 필요하다. IRC 직원들은 난민들의 개인위생이나 인종관계 등 그들이 불편해할 수 있는 주제들에

대해서도 직접적인 소통방식을 사용하고 있다.

입국 첫 30일간 진행되는 오리엔테이션 워크샵에서 다루는 주제들은 다음과 같다:

- 미국식 인사
- 집과 신변의 안전관리
- 식품 구매하는 방법과 ‘정부 식량 프로그램 전자카드’(government food program electronic cards) 사용 방법
- 지역 오리엔테이션(난민과 함께 식품점, 대중교통 환승역, 은행, IRC 사무실, 영어수업 교실 등 방문)
- 대중교통 이용하는 방법과 이동하기 적절한 공간적 거리에 대한 개념 인지
- 육아와 미국 문화에서 수용되는 적절하고 합법적인 자녀 훈육 기술
- 고용주의 기대사항과 고용유지 방법
- 재정 교육(고지서 납부, 화폐/예산 이해하기, 사기 방지, 신용 쌓기, 세 금제도)
- 어린이와 성인 대상의 미국교육제도
- 미국 법
- 시간준수 개념
- 남녀, 인종 평등
- 미국 문화의 다양성

미국에 입국하는 대부분의 클라이언트들은 영어능력이 매우 부족하거나 없기 때문에 언어습득은 이들이 직면하는 가장 큰 도전들 중 하나이다. 모든 성인 클라이언트들은 영어 트레이닝 교육을 받는다. IRC는 지국 사무실에서 직접 영어교육을 제공하거나 지역 기관에 위탁교육을 실시한다. 지역마다 차이는 있지만 영어수업은 난민출신이 운영하는 기관, 전문대학, 교회 또는 공공 도서관에서 진행된다. 클라이언트들은 그들의 능력수준에 따라 편성된 소규모 교실에서 가장 큰 효과를 얻는다.

난민들의 입국시기에 추가적으로 관심을 요하는 분야는 의료 서비스 제공이다. 모든 클라이언트들은 입국 30일 내에 건강 검진과 예방접종

을 받는다. 이러한 초기 의료 서비스는 지방자치제의 의료제도에 의거하여 제공되며 난민들이 90일 이내 건강 검진을 받도록 의무화하고 있다. 이후 클라이언트들은 검진 결과에 따라 내과 전문의나 전문가에게 진료를 받게 된다. IRC 직원들은 클라이언트들에게 미국의 의료제도와 첫 30~90일 사이 연방정부의 의료지원제도에 대한 이해를 도와준다. IRC 직원들은 난민들이 완전히 이해할 수 있도록 모든 약물치료에 대한 면밀한 설명과 함께 처방전 준수의 중요성을 강조한다. 또한 IRC 직원들은 초기 재정착 기간에 바람직한 식품선택과 이러한 선택이 어떻게 건강에 영향을 미치는가에 대한 정보를 제공한다.

난민들의 정신건강 또한 입국시기에 각별한 주의를 요하는 사안이다. 다수의 난민들은 자국 또는 수용소에서 트라우마를 겪은 상태이다. 그러므로 미국 입국 당시 외상 후 스트레스 장애(Post Traumatic Stress Disorder)의 증상을 겪고 있는 경우가 많다. 이러한 증상이 없는 난민들에게도 자기가 익숙해져 있는 것과는 전혀 다른 낯선 문화에 적응하는 과정은 큰 도전이기 때문이다. 일부 IRC 지국들은 난민들을 위한 상담과 정신건강 프로그램들을 운영하고 있으며 그 외의 IRC 지국들은 가능하다면 무료 또는 저렴한 비용으로 치료를 해줄 수 있는 의료공급자에게 의뢰한다. 비록 정신치료를 받는 것에 대한 약간의 부정적인 인식이 존재하지만 미국사회에서 전문가로부터 정신치료를 받는 것은 전반적으로 받아들여지고 있다. 그러나 난민들 중에서는 사생활에 대하여 대화를 나누는 것에 대한 반감이 강하여 정신치료를 거절하는 경우가 많다. 그러므로 IRC 직원들은 이들에게 정신건강 지원에 대한 이해를 높이고 적절한 치료를 받도록 도와준다. 드문 경우이지만 이미 정신질환을 판명 받고 입국하는 클라이언트는 연방정부로부터 지원을 받는 정신치료 프로그램으로 보내진다. 어떠한 경우에도 IRC 근무자들은 담당 케이스의 클라이언트들에 대해서 정기적인 후속조치를 취하고 있다.

IRC의 취업 프로그램들은 광범위한 직업준비 오리엔테이션과 직업훈

런 과정을 실시하고 있다. 또한 일부 IRC 지국들은 ‘최소기업 대출 프로그램’(micro enterprise loan programs)과 ‘자산형성지원사업’(Individual Development Accounts) 등을 포함한 금융개발 프로그램들을 제공하고 있다.

일부 난민들은 입국 동시에 미국의 학부과정을 시작하고 싶은 열정을 가지고 있지만 미국 난민 프로그램은 4년제 학부과정을 위한 지원금은 제공하지 않는다. 그러나 자비로 학업을 시작하는 것은 얼마든지 가능하며 그럴 경우에는 IRC 지국들이 미국 학부제도에 관한 정보를 제공해 준다. 또한 케이스 매니저들은 사례별로 지원서와 필요한 서류 작성에 도움을 주고 있다. 고등교육은 비용이 많이 들며 연방정부 예산의 삭감에 따라 미국 학생들도 타격을 입고 있기 때문에 학위 공부를 하면서 일을 하는 학생들의 경우가 상당히 많다.

Ⅲ. 문화적응

역사적으로 미국의 재정착 프로그램은 조기취업과 자급자족을 주요 목표로 설정해왔으며 많은 난민들이 미국 주류사회에 편입하는데 성공하였다. 난민들은 문화적 정체성을 유지하되 미국 문화에 적응하려는 준비가 되어 있어야 한다. 난민들이 거주하는 지역들 또한 그들을 환영해 줘야 하며 다양한 난민 인구의 요구사항에 즉각 대응할 수 있는 자세가 필요하다. 문화적응 과정은 각 개인에 따라 다르며 교육수준, 문화적 배경, 연령, 가족 상황 등과 같은 여러 요인들이 작용한다. 적응 과정에서 많은 문제들이 발생할 수 있지만 공통적으로 겪게 되는 몇 가지 문제도 있다.

난민들은 과거 경험에 의해 생성된 생존능력을 지니고 있을 수 있지만, 새롭게 정착한 곳에서 발생하는 문제들을 해결하는 최선의 방법에 대해

서는 이해가 부족할 수 있다. 난민들은 난민 수용소에서 생활하면서 유엔난민기구(UNHCR)나 NGO단체들로부터 생활필수품들을 공급 받으며 타인에게 의존하는 문화에 익숙해진다. 그러므로 난민들이 새로운 사고 과정을 정립하는 것은 어려운 일이며 이들이 의사결정을 하는데 있어서 개인적인 책임이 따른다는 사실을 이해하는데 도움을 받아야 한다. 또한, 난민들은 결정을 내리는데 있어서 IRC 직원들의 조언보다는 난민 커뮤니티에 속한 같은 국가 출신들의 조언을 보다 신뢰한다. 이런 현상은 난민들이 과거에 그들에게 의존하여 생존한 경험에서 비롯된 것일 가능성이 높지만 미국이라는 새로운 환경에서는 난민 커뮤니티의 조언이 항상 정확하지 않을 수 있다. 그러므로 IRC 직원들과 난민 커뮤니티 리더들 간의 관계형성은 중요하며 그들이 난민 커뮤니티에 어떤 내용의 메시지를 전달하는지에 주의를 기울일 필요가 있다. IRC 직원들은 난민 커뮤니티 리더들에게 지속적으로 메시지를 반복해서 전달해주며 그들이 정확한 정보를 보유할 수 있도록 노력하고 있다.

문화적응은 새로운 언어와 낯선 사회에서 요구되는 행동을 습득하는 과정에서 생기는 난민의 자신감 결여로 인해 영향을 받을 수 있다. IRC 직원들은 새로운 사회로의 전환은 시간이 걸린다는 점을 난민들에게 재차 강조하며 그들의 진행사항을 격려해주고 있다. 난민들이 배우는 내용을 완벽하게 이해할 수 있도록 같은 내용을 여러 번 반복하는 것이 큰 도움을 준다. 예컨대 대중교통 이용 방법을 완전히 습득하기 위해서 IRC 직원이 난민과 여러 차례 동반하는 것이 중요하다. IRC에서 사용되는 기술 중 하나는 난민이 배우는 과정에서 그가 내용을 정확히 습득하고 있는지를 지속적으로 확인하는 방법이다. 또한 IRC 직원은 난민을 동반하여 외출을 할 시에도 의도적으로 그가 대중과 커뮤니케이션을 주도할 수 있도록 뒤로 물러선다. 영어를 모국어로 쓰는 일반인들에게도 난민이 현재 배우고 있는 내용들이 어려울 수 있다는 점을 여러 차례 반복해주며 만족스러운 결과를 얻을 때까지는 시간이 걸린다는 점을 설

명해주는 것이 바람직하다.

가족역동성 또한 재정착 과정에서 재형성되기 때문에 문화적응에 영향을 미친다. 자녀를 둔 난민들은 자국이나 난민 수용소와는 상이한 미국의 육아 문화를 직면한다. 난민 수용소에서는 부모들이 주로 이웃이나 친척들에게 의존하여 아이를 돌보는데 도움을 받는다. 심지어 어린 이들도 가족단위를 벗어나 부모로부터 어느 정도의 자유를 만끽하는 것이 수용소에서는 가능하다. 그러나 미국의 규범은 아이들에 관한 모든 것을 전적으로 부모의 책임으로 인지하고 있다. 또한 미국의 도시환경은 난민들이 예상하지 못하는 안전문제들을 야기할 수 있다. 미국법은 아동학대를 엄중하게 처벌하며 정부는 아이의 성장 환경이 위험하다고 판단할 경우 부모로부터 아이를 격리시킬 수 있는 권한을 가지고 있다. 비록 난민 부모들이 입국 후 이러한 미국의 규범, 법, 결과에 관한 정보를 제공 받지만 여전히 일부 부모들은 그 내용을 완전히 이해하는데 있어서 어려움을 겪는다. IRC에서는 해당 주제에 대해서 광범위한 오리엔테이션을 실시하며 필요시 가정방문을 통해서 난민 부모들에게 상기시켜주는 경우도 있다. 난민 가족역동성에 영향을 미치는 다른 이슈는 젊은 세대가 언어나 문화를 구세대보다 빠른 속도로 습득하는데서 비롯된다. 이러한 현상은 가족단위 내에서 권력이동을 의미할 수 있으며 난민 부모들은 자녀에 대한 통제력을 잃었다고 느끼게 된다. 그러므로 난민 기관 직원들이 난민가정과 소통할 경우 그 집안의 자녀에게 통역을 맡겨 성인들과 대화를 하는 것을 허용해서는 안 되고 반드시 통역 서비스를 이용하여 성인과 직접 대화를 하는 것이 중요하다.

미국의 성규범(gender norm)은 주로 난민들이 자국에서 경험해왔던 것과 상당히 상이하다. 미국법 하에 남녀는 동등한 권리와 사회적 기대를 가지고 있다. 케이스 담당자들은 남녀 난민들 모두에게 이러한 법적 권리, 함축적 의미, 위반 시 처벌 등에 대한 내용을 이해하도록 도와주고 있다. 오리엔테이션과 1대1 상담은 난민 여성들이 이러한 폭넓은 문

화 안에서 소통능력에 대한 자신감을 심어준다. 자립심에 익숙하지 않은 난민 여성들은 혼자 대중교통을 이용하거나 고용되는 것에 대한 두려움을 갖고 있을 수 있다. 케이스 담당자들은 필요할 경우, 클라이언트들에게 이러한 새로운 규범에 대한 이해를 돕고자 노력한다. 또한 자신과 같은 배경출신의 여성이 새로운 환경에서 성공적으로 활동하고 있는 모습과 사례를 보여주는 것은 난민 여성들에게 용기를 부여해준다.

난민들은 미국사회에서 기대하는 시간개념과 상당히 다른 시간개념을 가지고 있는 경우가 많다. 미국에서의 시간개념은 문자 그대로 약속과 근무 스케줄에 관해서는 철저한 시간준수를 요구한다. 이러한 시간개념에 대한 이해부족은 난민과 난민기관 직원들 모두에게 불만을 야기한다. 앞서 언급한 바와 같이 클라이언트들의 완전한 이해를 돕기 위해서는 반복이 핵심이다. 케이스 담당자들은 클라이언트들이 숙지해야 할 내용을 여러 차례 반복을 해주며, 만약 클라이언트가 상반된 행동을 보일 경우에는 그에 따른 결과가 있다는 점을 인지시킨다. 예컨대 케이스 담당자들은 클라이언트가 약속시간보다 10분 지각할 경우 과감히 다른 날로 스케줄을 재조정한다. 미국에서 장기간 생활한 동료 난민들로 하여금 새로 입국한 난민들에게 새로운 시각에 대한 이해와 적응의 필요성을 설명해주고 설득시키는 방법은 때로 가장 효과적이다.

미국사회의 다양성으로 인해서 문화적응에 어려움을 겪는 경우도 존재한다. 미국의 사회 계층구조는 난민이 자국에서 익숙해있던 사회 계층구조에 비해 덜 엄격할 수 있으며 자국에서 그가 누렸던 사회적 지위를 미국에서 누릴 수 없을 수도 있다. IRC는 난민들에게 만인이 평등하게 대우 받아야 한다는 점을 명확히 강조하고 다른 배경을 가진 사람들과 소통하는데 있어서 용인되는 행동들에 대해서 설명해준다. 부적절한 코멘트나 행동에 관해서는 즉시 토의를 함으로써 클라이언트의 이해를 넓히는데 도움을 준다. 물론 클라이언트들은 많은 상황을 경험하면서 이처럼 다양성을 존중하는 현실에 자연스럽게 노출되지만 IRC는 다양

한 문화를 가진 집단들을 한 자리에 모아 오리엔테이션 및 워크숍을 실시함으로써 모든 집단을 동등하게 존중해야 한다는 점을 주지시킨다.

IV. 문화적응 이슈들에 대한 대응

문화적응 이슈들을 다루는데 있어서 몇 가지 중요한 요인들이 있다. 명확하고 직접적인 커뮤니케이션은 필수적이다. 난민 기관 직원들은 일부 행동들이 미국에서는 어떻게 받아들여지고 있는지에 대해서 명확히 설명을 해야 하며 그런 행동들을 대치할 수 있는 대안행동에 대한 명확한 예시를 제공해야 한다. 직원들은 난민들이 배운 내용을 완전히 습득하기 위해서는 어느 정도 시간과 반복이 필요하다는 점을 항상 인지하고 있어야 한다. 그리고 같은 내용이나 주제를 여러 차례 설명하고 또한 다양한 방법들을 통해 그들의 이해를 도울 준비가 되어 있어야 한다. 이러한 과정 속에서 난민들이 적응 과정을 통해 진정한 준비가 이루어질 수 있도록 그들이 확실히 이해하도록 노력해야 한다. 적절한 통역, 모든 개념에 대한 완전한 설명, 그들의 이해력을 시험해보는 것이 핵심 요소이다. 또한 난민들에게 이러한 과정으로 인해 발생하는 질문, 염려, 불만 등을 적절하게 표현하는 방법을 설명해주는 것도 유의하다. 미국에서는 개인이 권한을 가진 상대에게 염려를 표현하거나 질문을 던지는 것이 용인되고 예상되는 것이지만 많은 난민들은 이러한 행동에 대해서 익숙하지 못하거나 불편함을 느낀다. 반면에 일부 클라이언트들은 미국사회에서 일반적으로 부적절하게 받아들여지는 방법으로 불만을 표현하는 경우도 있다. 이런 경우에는 그들과 1대1 상담을 통해 그들의 어떤 행동이 구체적으로 미국에서 용인되지 어려운지에 대해서 인지 시켜주고 있다.

난민 커뮤니티들은 새로 입국한 난민들이 직면하는 문화적응 이슈들을 다루는데 있어서 중대한 역할을 수행하기 때문에 난민 서비스 제공

자들과 난민 커뮤니티들 간의 진실한 관계를 형성하는 것은 중요하다. 난민 기관의 직원들은 이러한 커뮤니티 내에서 고문(advisor) 역할을 맡고 있는 리더들과 신뢰를 구축해야 한다. 직원들은 커뮤니티 리더들과 협력하여 서로 간에 정보 공유, 수월한 소통, 보다 깊은 이해를 조장하는데 노력해야 한다. 가능한 경우 난민 기관에 난민 출신자를 고용하거나 멘토로서의 역할을 할 수 있게끔 초청하는 것은 상당히 큰 도움이 된다. 델러스 IRC에서 진행하고 있는 한 오리엔테이션 워크숍에서는 미국에서 1년 이상 정착한 난민들을 초청하여 새로 입국한 난민들에게 먼저 온 자들의 경험을 공유하고 조언을 제공하는 자리를 마련하기도 한다. 정착한 난민들은 프로그램의 효율성을 향상시킬 수 있는 날카로운 지적을 제공하기도 한다. 그러므로 새로운 프로그램을 계획하거나 기존의 프로그램을 발전시키는데 있어서 이들의 견해를 최대한 포함시키는 특별한 노력을 기울여야 한다. ‘고연령자 커뮤니티’나 ‘어머니 집단’과 같은 커뮤니티 지원단(Community Support Groups)을 조장하는 것은 미국에서 장기간 거주한 난민들과 새로 입국한 난민들 간의 유대감을 형성하고 지식공유를 가능하게 만든다는 면에서 좋은 메커니즘이다.

난민들이 거주하고 있는 지역과 관계를 맺고 난민들에 대한 - 왜 그들이 미국에서 새로운 삶을 시작하게 되었으며, 왜 그들이 간혹 미국문화에서 용인되기 어려운 행동을 하는지에 관한 - 전반적인 이해를 높이는 것도 매우 중요하다. 시민 및 종교단체들과도 접촉을 하여 일반시민들이 난민들의 역경을 인지하고 그들에 대한 연민을 더욱 느낄 수 있도록 해주는 것도 발전적이다. 많은 IRC 지국들은 미국인들과 새로 입국한 난민 가정들 간의 1대1 관계가 맺어질 수 있도록 ‘멘토 제도’를 실시하고 있다. 멘토들은 정기적으로 난민가정을 방문하여 교육 제공, 사회통합 향상, 친구관계 형성을 가능하게 만든다. 또한 종교 및 시민단체들과 협력하여 난민들과 지역 커뮤니티간의 사회적 상호작용의 기회를 제공하는 것도 건설적이다. 이러한 노력의 일환으로 델러스 IRC는 지역

교회와 협력하여 분기별로 난민들과 교회 자원봉사자들이 사회적 교감을 나누고 서로의 시각에 대해서 배울 수 있는 기회를 제공하고 있다.

V. 케이스 사례들

네팔 난민수용소에서 여러 해 동안 생활했던 부탄의 4인 가족이 약 2년 전에 미국에 입국하였다. 두 아이들은 7살과 12살이며 수용소에서 태어난 관계로 문화적 준거 기준이 없는 상태로 성장하였다. 12살의 아이는 뇌성마비를 앓고 있으며 특별 지원을 필요로 하고 있다. 또한 부부는 이러한 상황에 대한 인지가 부족하며 그들 중 한 명은 청각장애를 갖고 있다. 수용소 생활 당시에는 이웃들과 친척들이 아이들을 돌봐줬기 때문에 이것이 기대되고 용인되는 규범이었다. 이 부탄 가정이 미국에 입국한 비슷한 시기에 두 명의 친척들도 미국에 도착하였으며 그들은 다른 아파트에 거주하면서도 부탄 가정의 일상생활을 돕기로 약속했다. 그러나 몇 달 후 문제들이 발생하기 시작하였다. 학교와 아파트 관리실에서 두 아이에 대한 관리/통제에 문제가 있다는 보고가 접수되었다. 7살의 아이는 여러 차례 보호자의 동반 없이 아파트 단지 주변을 배회하는 것이 목격되었고, 12살의 아이는 집에서 전혀 보살핌을 받지 못한 상태로 학교에 등교하였다. IRC에서는 가정방문을 실시하여 부모와 친척들과 함께 미국법과 규범에 적합한 양육방식에 관한 토의를 했다. 모두가 아이들의 행복에 대한 염려를 표하고 변화를 위한 계획을 했다. 그러나 안타깝게도 부탄 가정은 다시 한 번 새로운 문화적 기준에 맞추지 못하였고 결국 아동보호를 담당하고 있는 정부기관에 신고를 당했다. 정부기관의 수사는 부탄 가정에게 큰 충격을 야기하였고 마침내 자신들의 행동을 교정하는 것이 얼마나 중요한지를 깨닫게 되었다. IRC 직원들은 다시 상담을 실시하였고 추후 상황을 주시하였다. 그 이후 부탄 부부와

친척은 두 아이들에게 미국사회의 기준에서 적합한 관리와 보살핌을 제공하기 시작했다. 그로부터 2년 후 현재 그 부탄 가정은 안정적인 삶을 살고 있다. 둘째 아이는 최근 학교에서 우수한 성적을 올리고 있으며 그 결과로 인해 미국 수도를 방문할 기회가 주어지는 교내 우등생 집단에 선정되었다.

난민들이 문제해결을 위해 새로운 방식을 배워야 할 필요가 있다는 사례로는 수단 출신의 클라이언트가 있다. 그는 평상시 IRC 직원들과 원만한 관계를 유지하였지만 그의 욕구가 충족되지 않을 경우 미국 규범에서 용인되지 못하는 행동을 보이곤 했다. 입국 첫 두 달 동안 그는 IRC 직원들에게 불만을 표시하는 방법으로 언성을 높이고 단호한 제스처를 취하면서 상대방 앞으로 바짝 다가섰다. 미국식 커뮤니케이션 방식에 익숙한 직원들에게 이러한 그의 행동은 상당히 공격적으로 받아들여졌다. 수단 출신의 클라이언트가 아직 미국문화에 완전히 적응하지 못한 상태라는 점을 모를 경우, 그의 행동은 폭력을 행사하기 직전이라는 오해의 여지가 다분했다. 그가 이런 행동을 처음 보였을 때 IRC 직원들은 그를 조용한 공간으로 인도하여 첫째, 그의 행동에 대한 토의와 둘째, 그에게 스트레스를 야기하는 이슈가 무엇인지 분석했다. 그리고 그의 행동이 구체적으로 미국 문화적 맥락에서 어떻게 받아들여지는지와 보다 적합한 커뮤니케이션의 방법은 무엇인지 설명해주었다. 또한 불만을 토로하는 것은 바람직하나 그 메시지를 전달하는 방식이 상대방이 그와 대화를 나눌 수 있는 마음을 여는데 유지하는데 얼마나 큰 영향을 미치는지 강조하였다.

미국의 성규범(gender norm) 적응 사례는 이라크에서 어린 두 자녀를 데리고 입국한 젊은 여성의 경우이다. 입국 당시 그녀는 몇 주 안에 남편도 미국에 도착할 것으로 기대하고 있었으며 새로운 문화에 독립적으로 적응할 정신적인 준비가 전혀 안 되어있는 상태였다. 초기에 그녀는 아파트 단지를 벗어나는 것에 대한 두려움을 갖고 있었고 대중교통

수단 이용방법을 배우는 것을 거부하였다. 그녀는 장을 보는 것과 같은 기본적인 일도 이라크 출신의 이웃들에게 도움을 요청했다. 한 달 후 그녀는 남편이 미국으로 오지 못한다는 사실을 알게 되었고 난민 커뮤니티에서는 그녀가 독립적으로 생활할 수 있는 방법을 배우도록 권유하였다. 케이스 담당자들은 우선 그녀가 집에서 가장 가깝게 위치한 식품점까지 걸어가는 방법을 가르쳐주고 IRC 사무실을 방문할 수 있도록 간단한 버스 노선을 알려주었다. 그녀는 이 두 가지 활동에서도 상당한 스트레스를 받았고 직원들이 여러 차례 동반한 후에 스스로 할 수 있는 것이 가능해졌다. 비록 그 과정은 천천히 진행되었으나 그녀는 점차 대중교통 이용과 가족부양을 위해 독립적으로 활동하는 것에 편안한 마음을 갖게 되었다.

VI. 미국 난민제도의 개선방안

미국 난민제도는 많은 장점들을 보유하고 있지만 현재 진행되고 있는 과정을 개선하고 난민의 장기적 성공을 위해 보다 나은 기반을 구축할 수 있는 측면 또한 존재한다. 연방정부에서 의무화하고 있는 재정착 서비스들은 입국 첫 30~90일 동안만 제공된다. 난민들이 미국에서 몇 년 간 생활하면서 그들의 요구사항도 변하기 때문에 이를 수용할 수 있는 보다 장기적 기간의 포괄적인 서비스는 더욱 많은 도움을 줄 것이다. 또한 난민관련 기관들은 보다 높은 수준의 정보를 제공할 수 있을 것이며 폭넓은 주류(mainstream) 자원과 그들을 연결시켜줄 수 있는 기회가 증가할 것이다.

앞서 언급한 바와 같이 미국 난민 프로그램은 조기 취업에 중점을 둔다. 그러나 육체적 또는 정신적 건강에 문제가 있는 난민들의 경우에는 첫 6개월 안에 취업을 하는 것이 현실적으로 어렵다. 이런 경우에는 정부의

장기적 재정지원이 보다 현실적이며 적응과정에 유익할 것이다. 또한 경우에 따라 첫 4~6개월 이후에도 재정적인 지원이 제공된다면 성인 난민들은 영어능력을 향상시키거나 고등교육을 받음으로써 입국 후 얼마 지나지 않아 풀타임으로 근무를 시작하는 것보다 그들의 장기적 성공에 이바지할 것이다.

특수 및 취약한 난민 집단들을 위한 특별 프로그램들은 지원금 확보 부족으로 인해 난민들이 거주하는 전지역에서 실시되지 못하고 있다. 특별한 주의와 관리를 요하는 난민 집단들을 위한 훌륭한 프로그램들 자체는 존재하나 전지역에서 실시되지 않고 있기 때문에 필요로 하는 난민들에게 전부 이용 가능하지는 못하다. 이상적으로 말하면 난민들의 문화적응과 성공에 기여하는 모든 프로그램들은 전지역에서 제공되어야 하는 것이 바람직하다.

마지막으로 난민들을 위한 정신건강 프로그램들이 많아진다면 미국 난민제도는 현저히 발전할 것이다. 난민들은 미국에서 새롭고, 보다 안전한 삶을 시작하지만 과거의 경험으로 인한 정신적 트라우마를 안고 생활하는 경우가 많다. 미국에서의 문화적응 자체 또한 난민들에게 고도의 스트레스를 받게 할 수 있다. 일반적인 심리치료부터 커뮤니티 지원단에 이르는 여러 단계의 포괄적 정신건강 프로그램의 운영은 새로 입국하는 난민들에게 대단히 유익할 것으로 예상된다.



Cultural Adjustment Facilitation in the U.S. Refugee Program

Lisa Lewis

International Rescue Committee

Cultural Adjustment Facilitation in the U.S. Refugee Program

The United States resettled 56,424 refugees in fiscal year 2011 and of these the International Rescue Committee (IRC) assisted 6,993. In fiscal year 2012 the IRC assisted 7,610 newly arriving refugees. IRC U.S. Programs (USP) has offices in 22 locations and serves clients from over 30 different countries. Most offices serve clients from diverse backgrounds therefore programming must address various levels of education and cross-cultural awareness.

IRC USP offices provide a wide assortment of services from arrival to attainment of citizenship after five years. Refugees have the right to work immediately at entry, are able to apply for Legal Permanent Residency after one year and are able to apply for citizenship after five years.

I . Program Areas

Refugee-specific programs are funded by federal and some state and local governments to meet needs from arrival through citizenship.

Reception and Placement (RP) is offered for the first one to three months after arrival in the U.S.. Arrival services include securing housing, furniture and household supplies. Refugees are met at the airport by a staff person and/or interpreter that speak a common language. RP encompasses initial case management services and referrals to other necessary resources such as for medical or mental health care. Federal cash assistance programs are offered through the first four to six months and are tied to early employment goals. Additional assistance varies by location and in some cases refugees may receive cash assistance up to eight months and case management services up to five years. Ongoing special programs to assist populations with unique needs have been implemented in different ways across the network. Unique populations served include youth, elderly, pregnant ant women as well as specialized case management programs for specific ethnic groups that are newly arriving to the United States and may need more intensive assistance. Immigration services are also offered at most IRC USP locations and refugees can access legal services through their first five years.

II. Resettlement Services

The needs of refugees at arrival are addressed in several ways. The most fundamental tool used is IRC-led orientations and life skills workshops. These workshops address a full range of topics with curriculum design assuming participants have very little knowledge of U.S. cultural norms. Formats vary between offices and may include weekly sessions over an eight week period, four full days in one week

or one-on-one meetings as necessary for individual cases. It is generally necessary to repeat information several times over a period of several weeks. Staff members use direct communication even with topics that are not normally discussed comfortably such as personal hygiene or race relations.

Topics covered in orientation workshops within first 30 days of refugee arrival include:

- American greetings
- Home and personal safety
- How to shop for food and use government food program electronic cards
- Community orientation (walk with refugee to grocery store, transit centers, bank, IRC office, English class site)
- Using public transit (and concept of acceptable distances to travel to meet needs)
- Parenting, acceptable/legal discipline techniques in U.S. culture
- Employment expectations, how to keep a job
- Financial literacy (paying bills, understanding money/budgeting, avoid scams, building credit, tax system)
- U.S. education system (for children and adults)
- How time is viewed, expectations
- U.S. laws
- Gender and racial equality
- Diversity of U.S. culture

A majority of clients arrive in the U.S. with little to no English, making language acquisition one of the major challenges. All adult clients are referred to English language training. IRC offices provide programming on-site or refer clients to resources in the community. Resources vary by location but English classes may be offered by colleague refugee agencies, junior colleges, churches or public libraries.

Clients find the most success with small classes divided by student ability level.

An additional area requiring attention at arrival is provision of health services. All clients are referred to a health screening within 30 days and receive immunizations. The local government health system provides these initial services and refugees must be screened within 90 days. Medical providers then refer clients on to internists or specialists as necessary based on need. IRC staff members assist clients to understand the medical system and the federal medical assistance program throughout the first 30~90 days. Staff assists clients by ensuring full comprehension of instructions for any medication and reiterating the importance of following all prescribed protocols. During the initial resettlement period IRC staff members also offer information regarding food choices and how choices can positively impact health.

Mental health needs are also addressed at arrival. Many refugees experienced trauma in their home countries and asylum locations. Individuals will often arrive in the U.S. with Post Arrival Stress Disorder (PTSD) to varying degrees. Even those without PTSD face many challenges adapting to a culture that is quite unlike any they have known. Some IRC locations have refugee-specific counseling and mental health programs. Other offices make referrals to free or low cost providers if available. Receiving professional counseling is generally accepted in the U.S., though some stigma does exist. Refugees are often uncomfortable with discussing their private concerns and will frequently decline services. IRC staff work with refugees and try to increase understanding and acceptance of receiving mental health assistance. Infrequently, clients arrive with medical mental health diagnoses and are

referred to appropriate federally funded psychiatric assistance. In these cases, IRC case workers follow up routinely with client to ensure all prescription protocols are followed.

Employment programs provide extensive job-readiness orientations, programs to assist recertification and vocational training. Financial development programs are also offered at some IRC offices including Individual Development Accounts and micro-enterprise loan programs.

Some refugees arrive in America with aspirations of attending college immediately, but the U.S. refugee program does not provide funding for newly arrived refugees to pursue a four year college degree. Refugees are free to pursue an education with their own resources and IRC offices will provide information on how to access the U.S. college system. Case managers will assist with applications and documents on a case by case basis. Higher education is expensive and federal budget cuts have affected all students. It is extremely common for students to hold employment while pursuing their degree.

III. Cultural Adaption

Historically early employment and self-sufficiency have been the primary goals of the U.S. resettlement program and many groups have successfully integrated into the American mainstream. The refugee must be prepared to adapt to American culture while maintaining their own cultural identity. Host communities where refugees reside must also be welcoming and responsive to the needs of a diverse refugee population. The cultural adaption process is unique to each individual and will depend

on many factors including level of education, cultural background, age and family situation. Many issues may arise during the adaption process but there are several issues that are commonly experienced.

Refugees may possess survival skills that served well in their past experience but they may not necessarily possess the understanding of the best way to solve problems in the context of their new home. A culture of dependency often exists in refugee camps where residents become accustomed to the UNHCR or another NGO providing daily essentials. It can be difficult to establish a new thought process, and agency staff must help facilitate an understanding of personal responsibility in decision making. Also, when making decisions refugees often trust advice of community members from their home country over IRC staff. It is likely reliance in members from their own community contributed to surviving past circumstances, but in the new U.S. context members of the refugee community do not always provide accurate advice. It's important to build relationships with community leaders and for agency staff to stay aware of messages being given within the community. IRC staff members frequently repeat messages and attempt to ensure community leaders are equipped with the best information.

Cultural adaption may also be impacted by a lack confidence when learning a new language and adjusting to new required behaviors. Staff members repeatedly express that the transition will take time and encourage patience with the process and the new unfamiliar system. It is helpful to provide multiple guided learning opportunities such as staff accompanying a new refugee on public transit multiple times to allow full comprehension. One technique used is to continually test comprehension during the learning process. Staff will also consciously withdraw in

public settings and allow the client to take command of communication. It is helpful to explain repeatedly to clients that some activities are challenging and may require multiple attempts to reach a satisfactory conclusion even for native English speakers.

Family dynamics are reshaped by the resettlement process and will often present a cultural adaptation issue. Adults are faced with a parenting culture that may be quite different from that of their home country and the refugee camp environment. In refugee camps parents were usually able to rely on neighbors and extended family to keep a watchful eye for child safety. Even young children may have been allowed a certain degree of freedom away from the family unit. U.S. norms hold parents accountable for children at all times, and the U.S. urban environment contains additional safety concerns that many new refugees do not foresee. U.S. laws address child abuse and neglect in a strict manner and the government possesses the authority to remove children if their environment is deemed unsafe. Refugee parents are given information upon arrival about U.S. norms, laws and consequences but some parents have difficulty fully understanding or meeting the new expectations. Extensive orientations are provided on the topic, with home visits and reminders as necessary. Another issue affecting the refugee family dynamic is the prevalence of the younger generation to acquire language and cultural competency at a faster rate than elders. This often creates a power shift within the family unit that may be difficult to address as parents feel a loss of control. In relation to this issue it's imperative that agency staff members use interpretation services from adults only and do not allow children to be placed in that role.

Gender norms in the U.S. are also often quite different than those

experienced in refugees' home countries. Men and women have equal rights under U.S. law and also equal expectations. Case workers help both men and women understand legal rights, implications and consequences for committing violations. Orientations and one-on-one discussions help women become more confident in their ability to interact with the broader culture. Women unaccustomed to independence may be fearful of such things as using public transit alone or becoming employed. Case workers work with clients as necessary to navigate the new norms. It's also empowering for women to see examples of independent women from their own backgrounds successfully navigating the broader community.

Refugees will also frequently have a concept of time quite different from American expectations. The U.S. concept of time is very literal - appointments and work schedules must be met at exact required time for success. A lack of understanding can lead to frustrations for refugee, agency staff and other service providers. Repetition is key to helping clients comprehend the importance of the issue. Case workers repeatedly enforce the message and add consequences such as requiring an appointment be rescheduled if client arrives more than ten minutes late. Fellow refugees that have been in the country longer are often the most persuasive in helping new refugees understand this new perspective and the necessity of adapting.

Adaption issues may also arise due to the diversity that exists within the U.S.. The U.S. has less rigid stratification than what many refugees are accustomed to and social status that existed in home countries may or may not transfer. IRC clearly explains that all people should be treated equally and instructs on acceptable behaviors in regards to

interacting with people from different backgrounds. Any inappropriate comments or actions are immediately discussed to expand client's comprehension. Clients are naturally exposed to many situations that enable them to understand the reality of diversity but IRC also holds orientations and workshops with mixed culture groups to enforce the point that all groups should be equally respected.

IV. Addressing Adaption Needs

Several factors are important when addressing cultural adaption issues. Clear and direct communication is vital. Agency staff must be willing to clearly explain how behaviors are interpreted and provide clear examples of alternate acceptable norms in U.S. context. Staff must always accept that refugees will need time and repetition, and expect to explain the same topic multiple times and in different ways. Ensuring comprehension throughout the process is also necessary for refugees to be truly equipped in the adjustment process. Appropriate interpretation, full explanation of all concepts and testing for understanding are key components. Refugees may also benefit from an explanation of how to appropriately express questions, concerns, or frustrations that arise. In the U.S. it is acceptable and expected that a person voice concerns and ask questions to those viewed as having authority, but many refugees are unfamiliar and uncomfortable with this practice. On the other end of the spectrum, some clients come from cultures that express frustration in ways generally inappropriate in the U.S. context. In these situations clients are counseled one-on-one on the specifics of their behavior that

falls outside normal behaviors in the U.S..

The refugee communities themselves are vital to addressing cultural adaption issues faced by newly arriving members and it is important to build a strong bridge between community and service providers. Agency staff must build trust with those that are seen as advisors within the community. Staff works respectfully with leaders to ensure that both sides share information openly and work together to ease communication and foster greater understanding. When possible it's extremely helpful to employ former refugees within the agency or to invite them to act as mentors. At the IRC in Dallas one new arrival orientation workshop involves inviting clients that have been in the U.S. over a year to share their experience and advice with new arrivals. Refugees can also provide valuable insight into programmatic effectiveness and every effort should be made to include their perspective when designing or reworking programs to better meet needs. The facilitation of Community Support Groups, such as a community group of seniors or a mothers' group, can also be a good mechanism for both long time resident and new arrivals to create a sense of belonging and share knowledge.

It is equally important to engage the American host community and foster understanding about refugees, why refugees begin new lives in the U.S. and why they may not always behave within cultural expectations. Outreach to civic and religious groups helps average citizens gain an increased awareness of the plight of refugees globally as well as an increased compassion for refugees locally. Mentoring programs have been created by many IRC offices to allow one-on-one relationships between Americans and newly arrived refugee families. The mentors meet at the refugee home on a regular basis to provide education,

increased social integration and friendship. It is also useful to partner with religious and civic groups to offer opportunities for social interaction between refugees and the broader community. The IRC in Dallas office partners with a local church that facilitates quarterly opportunities for clients and church volunteers to interact socially and learn about the other's perspective.

V. Case Examples

A Bhutanese family of four arrived around two years ago after many years in a refugee camp in Nepal. The children, aged 7 and 12, were born in the camp and had no other cultural reference. The 12 year old has cerebral palsy and requires special assistance for basic needs. The parents have some cognitive limitations and one parent is deaf. Within the camp environment neighbors and extended family members automatically provided oversight and care for the children, it was the expected and accepted norm. Two extended family members arrived to the U.S. at the same time and had agreed to assist the family with daily living, though they chose to reside in separate apartments. All adults received new arrival information and it took several months for issues to surface. The school system and apartment complex management began reporting problems with the children's supervision. The younger child was seen multiple times in various parts of the complex without supervision and the 12 year old was sent to school appearing uncared for. IRC home visits were conducted with the parents and relatives to confirm the well-being of the children and discuss proper parenting

under U.S. laws and norms. All members expressed deep concern for the children's welfare, and a plan for change was created. Unfortunately, the family again did not adjust to the new cultural standards and concerns were reported to the governmental agency tasked with protecting children. The government investigation was a shock to the family and they were finally able to grasp the importance of adjusting their behavior. IRC staff again counseled the family and followed the progress. Together the parents and extended family began providing the required supervision and standard of care for both children. Two years later the family is doing quite well. The younger child excels in school and was selected to participate in a class trip to the U.S. capital as a result of his outstanding academic performance.

An example of the need to learn new ways to solve problems occurred with a Sudanese client that generally enjoyed a positive relationship with staff but exhibited behavior outside acceptable norms when he felt his needs were not being met. During his first two months in the country the young man expressed his frustrations in the IRC office by raising his voice, gesturing emphatically and stepping in closer to the person at which he was directing his words. These behaviors taken together are perceived as very aggressive by those accustomed to the communication style normally used in a professional setting in the U.S.. Someone unaware of his lack of cultural adjustment may have been quite fearful that he was close to violence. The first time this behavior occurred the client was immediately asked to sit in a private meeting room to discuss first, his behavior and, second the issue causing his distress. It was explained to the client precisely what his behaviors implied in the American context and appropriate communication style was modeled. It

was stressed that expressing the complaint was welcomed and acceptable, but the manner with which the message is delivered effects how much the listener is able to be open to discussion.

An example of adjustment to U.S. gender norms can be seen in the case of a young woman that arrived from Iraq with two children under seven years old. At arrival she believed her husband would join her within a few weeks and she was not emotionally prepared to independently adjust to a new culture. She was initially fearful of venturing beyond her apartment complex and refused to learn public transit. She relied on Iraqi neighbors for assistance with basic needs such as grocery shopping. After one month she realized that her husband would not be joining her and fellow community members encouraged her to learn to do some things on her own. Case workers assisted her to first learn to walk to the nearest grocery store and then learned the simple bus route to the IRC office. Both activities were quite stressful for the client and it took several sessions with staff before she felt comfortable to try on her own. Client made slow progress but did eventually become comfortable navigating transit and providing for her family's needs on her own.

VI. Improvements to U.S. System

The U.S. system has many strengths but there are also aspects that could be adjusted to improve the process and possibly provide a better foundation for refugee long term success. Federally required resettlement services are provided for the first 30~90 days only. Refugees would

benefit from comprehensive services for a longer period of time to address needs as they change during the first several years. Agencies would have an extended opportunity to provide more advanced information and facilitate connection to a wider range of mainstream resources.

Additionally, as stated previously, the U.S. refugee program's emphasis has historically been on early employment. Some cases arrive with physical or mental health issues that make employment in the first six months difficult. In these instances, longer term government financial support would be more realistic and beneficial to the adjustment process. Some cases might also have better long term success if financially supported beyond the first four to six months to allow adults to improve English skills or obtain a higher level of education rather than go into immediate full time employment.

Funding for unique programs for specific vulnerable groups has also not been secured across all locations where refugees arrive. Excellent programming exists to help most groups in need of special attention, but not all programs can be found in all geographic regions. Ideally, all programs found to be useful to cultural adaptation and refugee success would be offered in all areas.

Finally, more refugee specific comprehensive mental health programs would also be a marked improvement to the U.S. program. Refugees are invited to live in the U.S. to begin new, more secure lives, but may have experienced trauma that overshadows daily life. Cultural adjustment itself can also produce high amounts of stress. Newly arrive refugees would greatly benefit from universal comprehensive programming that engages mental health on several levels -from conventional psychotherapy to community support groups.

토론 ●

전연숙

북한이탈주민지원재단

- 2개 발표문을 통해 한국과 미국의 이주자 지원에 대해 비교하여 이해할 수 있는 값진 기회를 가졌다.
- 한국의 북한이탈주민 지원과 미국의 이주·난민 지원의 공통점은 조기 취업을 통한 자립과 자활을 최우선 한다는 것이다.
 - 그러나 이주자들이 언어와 문화가 다른 환경에서 조기 취업으로 정착한다는 것은 매우 어려운 일이다.
- IRC 미국프로그램은 한국의 ‘지역적응센터’(하나센터)프로그램과 유사하다.
 - 한국은 전국에 31개의 하나센터를 설치하여 각 지역으로 이주해오는 북한이탈주민의 지역적응을 지원하고 있다. 이 프로그램은 3주간 교육으로 진행되는데, IRC 미국프로그램에서 입국 첫 30일간 다루는 주제들과 크게 다르지 않다.
 - 그러나 IRC 미국프로그램에서 눈길을 끄는 것은 이주자들에게 ‘정보를 여러번 반복 학습’해주는 것과 ‘1:1 면담을 수시로 운영’한다는 점, 난민들로 하여금 ‘본국의 문화적 정체성을 유지하면서 미국 문화에 적응하는 준비’를 통해 미국 주류 사회에 편입시키고자 노력한다는 것이다.

- 또한 난민들이 초기 지원을 통해 타인에게 의존하는 문화에 익숙해지는 것에 있어, 어떤 의사결정에서도 개인의 책임이 따른다는 것을 분명히 인지시킨다는 점, 약속 시간 10분 지각하면 과감히 다른 날로 스케줄을 재조정 하는 지원 방식 등은 북한이탈주민의 책임부여 부분에서 비교적 관대한 한국의 지원 방식에 시사하는 바가 적지 않다.
- IRC 미국프로그램의 ‘난민 커뮤니티’를 통한 지원, ‘고령자 커뮤니티’ 등과 같은 난민 특성별 커뮤니티 활성화를 통해 장기 거주한 난민과 신규 입국한 난민들간의 유대감 강화와 같은 프로그램은 한국의 경우는 북한이탈주민지원재단(North Korean Refugees Foundation)이 중앙에서 지원하고 각 지역의 하나센터와도 연계하는 프로그램이다.
 - 북한이탈주민지원재단에서는 이러한 커뮤니티 활성화를 통해 북한이탈주민간의 유대감강화뿐만 아니라 지역주민과의 유대도 강화하도록 함으로써 궁극적으로 지역주민과 통합할 수 있도록 지원하고 있다.
- 이와 같은 북한이탈주민 정착지원프로그램에 있어서 바탕이 되어야 할 방향성을 김석향 교수님의 논문이 제시해 주고 있다고 본다.
- 앞서 진술한 바와 같이 한국의 북한이탈주민 정착지원은 조기 취업을 중요시 하고 있다.
 - 이러한 정책 방향은 취업지원프로그램이 강화되고 상대적으로 문화 적응 지원프로그램의 지원이 부족했던 한계가 있었다. 장기적 관점에서는 문화적 부적응은 결국 취업부적응으로 연결될 수 있다.

- 김석향 박사님의 ‘북한이탈주민이 경험하는 문화적 차이를 맥락적으로 이해하고 분석’하려는 연구적 시도는 한국에서는 드문 시각이다.
 - 즉, 북한이탈주민이 북한에서 남한에 이르는 환경의 변화를 매개로 하고, 이들이 경험해 온 내용을 충분히 파악하면서, 연구자는 제3자의 객관적 시각으로 이들이 남한사회에서 보여주는 인식, 태도 및 행동을 맥락적으로 분석하고 그 이유를 규명하고자 했다.
 - 이는 취업이라는 결과만을 놓고 정착의 성공과 실패를 가리는 한국의 북한이탈주민 지원 풍토를 반성하는 기회를 주는 논문이라고 평가하고 싶다.
 - 북한이탈주민이 ‘왜 그런가?’, ‘왜 그런 행동과 말을 하는가?’, ‘왜 그렇게 인식하나?’에 대해 알아보고 이해해 나가는 과정에서 남한의 주류사회는 북한이탈주민을 이해해 나갈 수 있고, 북한이탈주민은 이해를 받으면서 주류사회를 배워나가고 그 사회에 편입하고 싶은 동기가 유발될 수 있기 때문이다.

- 북한이탈주민의 정착은 취업을 통해 스스로 살아갈 수 있는 기반을 마련하는 것이지만 궁극적으로 우리 사회의 일원이 되기 위해서는 문화적으로 주류사회에 어울릴 수 있어야 한다는 것이다.
 - 이를 위해서는 북한이탈주민을 맥락적으로 이해할 필요가 있으며, 주류사회인 남한주민과 북한이탈주민의 상호이해가 바탕이 되어야 한다.

Discussions ●

Youn-Suk Jeon

NKRF

- 
- The two presentations provided a valuable opportunity in comparing the similarities and differences between the support systems for refugees in Korea and the U.S.

 - Both systems place high emphasis on self-sufficiency and self-reliance through early employment.
 - However, it is extremely difficult for migrants to achieve early employment in a foreign environment with different culture and language.

 - Similarities can be found between the IRC U.S. Program and Korea’s “Regional Adaption Center (Hana Center)” programs for North Korean refugees.
 - Korea operates 31 Hana Centers at each region where North Korean refugees reside, and provide assistance programs for their regional adaptation. These programs are provided for 3 weeks, and the content and topics of the programs are quite similar to that of IRC U.S. Programs offered for the first 30 days.
 - Nevertheless, what distinguishes the IRC U.S. Programs is that their

programs are offered in a repetitious manner, coupled with consistent 1 on 1 counseling. The fact that these programs encourage their clients to “adapt to American culture while maintaining their own cultural identity” is noteworthy.

- In addition, facilitating an understanding of personal responsibilities in decision making is unique. The method of rescheduling appointments to another time in the event the client is tardy manifests the difference in dealing with refugees, and has significant implications for the Korean counterpart. Such strict emphasis placed on individual responsibility is an aspect that the relatively lenient style of assistance provision employed by Korean programs may need to attain.

○ IRC U.S. Program’s assistance through Community Support Groups including facilitation of special assistance for those with special needs and enforcement of interaction between the “old” and newly arrived refugees is the equivalent of North Korean Refugees Foundation’s (“Foundation”) service provided to North Korean refugees in connection with regional Hana Centers.

- The Foundation offers assistance and opportunities for communities and residents to strengthen their ties with the refugees, which ultimately allows both parties to achieve social integration.

○ The basis in which direction Korea’s re-settlement programs should be geared toward is well provided in Professor Seok-Hyang Kim’s article.

- As aforementioned, Korea also places high priority on early employment for North Korean refugees.
 - Such policy direction resulted in the strengthening of employment support programs, but in lack of cultural adaptation programs. In the long term, the maladaptation in culture may ultimately lead to maladaptation in the workplace.

- Professor Kim's approach to understanding and analyzing the experience of North Korean refugees in cultural collision context provides a unique perspective.
 - Specifically, her article looks to objectively analyze the perception, attitude, and behavior displayed by North Korean refugees in cultural contexts, and also explores the underlying reasons after complete comprehension of their experiences resulting from the drastic change in environment.
 - Such approach offers an opportunity for self-reflection on the employment-driven climate of the current support system in Korea, which focuses solely on the achievement aspect.
 - The process of actively exploring the underlying reasons for their manner in speaking and behavior, coupled with their thought process allows a better understanding of North Korean refugees. This is because such approach motivates them to learn about their host society and further incorporate themselves into mainstream society.

- Although re-settlement is achieved in large part through employment and self-sufficiency, North Korean refugees must also be able to adapt

culturally to become part of the Korean mainstream society.

- In order for cultural adaptation to be achieved, North Korean refugees must be understood in several contexts, and mutual understanding between them and the mainstream Korean society needs to be the foundation for that accomplishment.

토론 ●

요안나 호사낙

북한인권시민연합

북한이탈주민의 사례는 한 마디로 정의하기 어렵다. 한국사회에 정착했지만, 이들은 ‘사실상 난민’(de facto refugees)¹이 아니다. 한국전쟁 당시 북쪽으로 이주했던 일부를 제외한 대부분의 북한이탈주민들은 한국에서 태어나지 않았음에도 불구하고 이미 엄연히 한국사회의 한 구성원으로 간주된다. 북한이탈주민과 관련한 시급한 문제들 중의 하나는 이들을 어떻게 규정할 것인가 하는 것이다. 한국어나 영어로 이들을 지칭하는 여러 용어들이 있다. 그러나 용어의 사용에 관련해 우리가 유의해야 할 점 중의 하나는 아직 표준화시키지 않고, 우리가 사용하는 용어이다. 예를 들어, 나는 개인적으로 ‘탈북자’(defector)라는 용어를 사용하지 않는데 그 이유는 이 단어가 다소 부정적인 의미를 내포하고 있기 때문이다. 만약 탈북자들이 한국이 아닌 제3국에 있다면 그들은 ‘난민’(refugee)으로 불렸을 것이다. 또한 이미 한국에서 행해진 탈북자들에 관한 많은 연구들도 이들을 ‘난민’(refugee)으로 지칭하고 있다. 우리가 한 국가의 일부 및 소수 집단을 다루고 있기 때문에 한국인들에게 북한이탈주민들을 낯선 존재로 인식시킬 수 있는 용어를 만들지 않는 것이 중요하다. 언어는 때론 한 사회의 태도를 나타내는 부정적이거나 잘못된 의미를

¹ ‘사실상 난민’(de facto refugee)은 난민협약상 난민으로 인정되지 않지만 그와 유사한 상황에서 국적국에 돌아가기를 원하지 않거나 돌아갈 수 없는 정당한 이유가 있는 경우를 말한다(역자).

전달할 수 있기 때문에 중요하다.

김석향 교수님은 논문에서 북한이탈주민이 정착과정에서 직면하는 문제, 특히 그들이 한국의 문화와 접하면서 겪는 문화충돌과 관련된 장애들을 논하고 있다. 전체주의 국가에서 특정 시기를 살았던 한 개인이 자주 다른 인식을 갖는 것, 특히 민주주의 사회의 삶이나 정치문화에 관한 사건에 대해 다른 인식을 갖는 것은 당연한 일이다. 북한이탈주민들은 이미 하나원에서 교육을 받았다고 할 지라도 어떤 개념들을 이해하는데 여전히 어려움을 겪게 되는데 그 이유는 참고할 만한 자료도 부족하고 이 개념들이 다른 의미로 이들에게 다가오기 때문이다.

김석향 교수님의 논문에서 다루었던 권리와 의무에 관한 예도 이런 범주에 속한다. 흔히 일컬어지듯 “전체주의 국가의 국민에게는 의무만이 있을 뿐이다”라는 말처럼, 권리와 의무의 예와 같은 북한이탈주민의 이해는 모든 상황에서 발생할 수 있다. 예를 들어, 전체주의 국가에서 개인의 안전은 그 국가의 충성심에 달려 있지만, 민주주의 국가에서의 개인은 집권하는 정부와 동일한 정치적 의견을 갖느냐에 상관없이 경찰의 보호를 받을 권리가 있다. 이런 맥락에서 리사 루이스의 논문 “Cultural Adjustment Facilitation in the U.S. Refugee Program”은 외국에 살고 있는 난민들에게 발생할 수 있는 민감한 문제와 관련된 사례를 다루고 있는데, 난민들은 자신의 문화적 맥락을 벗어나 새로운 의미나 행동을 이해하는데 상당한 시간이 필요한데, 이는 자주 실전을 통해서만 극복되거나 지역사회 및 단체의 도움을 받아 해결될 수 있다.

미국의 정착시스템의 놀라운 측면 중의 하나는 지역 NGO 및 공공기관의 지원으로 지역사회에 기반한 정착시스템을 구축한 것으로 이것이 가정 방문과 같은 실제 개별 난민의 특성에 기초해 이루어진다. 이와 같은 부분은 한국이 좀 더 개선할 필요가 있는 영역이다. 내가 소속된 북한인권시민연합의 2011년 보고서 『모국의 이방인: 남한의 북한이탈주민』 (*Homecoming Kinsmen or Indigenous Foreigners? The case of*

North Korean Re-settlers in South Korea)에서 지적인 바와 같이, 탈북자에 대한 지원이 2011년 지역에까지 확대되었지만 미국의 사례에서 보듯이 버스 함께 타기 등과 같이 개인차원에서 북한이탈주민에게 안정된 지원을 제공할 수 있는 인력과 자원은 여전히 부족하다. 그 보고서를 작성할 당시 미국의 경우와 유사한 사례가 있었는데, 나이든 북한 여성이 버스를 탔지만 차비를 어떻게 지불할지 몰라서 전자 교통카드 대신에 현금 1,000원을 전자단말기에 대고 있었다는 이야기를 들었다. 그 여성이 하나원에서 한국의 일상 생활에 대해 기본적인 정보를 배웠다. 그러나 너무나 많은 정보와 특히 북한에 존재하지 않는 특정 사물에 대한 이해에 어려움을 겪기 때문에 이를 대부분 기억하지 못하거나 제대로 소화하지 못했다.

동 연구에 참여한 109명의 탈북자들 중 63.5%는 하나원에서가 아니라 하나원을 나온 다음에 더 많은 상담을 받기를 원하고 있었다. 위에서 언급한 여성의 상황은 지원시스템의 부족에서 기인한 것이다. 그 탈북 여성이 살고 있는 곳은 복지센터나 북한이탈주민을 돕는 기관인 하나센터가 없는 지역이며, 이후 북한이탈주민이 정착하고 있다는 사실을 알게 된 지역 교회가 물질적인 지원과 가정방문을 실시하였다. 하나센터, 복지센터, NGOs, 교회의 네트워크는 수도권 지역에만 잘 형성되어 있다. 한국정부는 북한이탈주민들이 다른 지역에 정착하도록 권장하고 있지만 이들의 필요를 충족시켜줄 지원시스템은 너무 빈약하거나 제대로 갖추어지지 않고 있다.

또 다른 주제로 한국의 지역사회에서 북한이탈주민의 인락한 거주를 들 수 있다. 한국사회에서 북한이탈주민의 정착 문제는 일부분 인식공동체에 한정될 뿐, 대부분의 한국인들은 제대로 알지 못하고 있다. 이는 북한인권시민연합이 북한이탈주민과 한국의 고등학생을 대상으로 통합 프로그램을 진행하고 있는 이유이기도 하다. 이런 교육은 어디에선가 먼저 시작되어야 했는데, 우리는 앞으로 몇 년 후면 성인이 될 젊은 세

대들에 대한 교육이 가장 쉽고 효과적이라고 결정했다. 이 결정은 북한 이탈주민에 대한 연구를 진행할 당시 북한이탈주민들이 차별 받은 경험을 접하고 이 문제가 매우 중요하다고 생각했기 때문에 내린 것이다. 인터뷰에 참가했던 북한이탈주민들은 자신의 출신지를 얘기했을 때 한국인 동료들이 자신을 다르게 대하였기 때문에 자신의 정체성을 드러내지 않거나 직업을 그만두기도 했다. 김교수님께서 논문에서 언급하신 “문화충돌”은 그 사례에서뿐만 아니라 우리 단체 보고서에서도 유사한 예를 찾아볼 수 있다. 예를 들어, 당시 인터뷰에 참가한 109명 중 53명이 문화적 차이로 인해 어려움을 겪었고, 60명 이상이 언어차이로 인한 어려움을 겪고 있다고 토론했다.

일부 문화충돌은 북한이탈주민들을 최악의 한국인 범주(Worse Category of Koreans)로 대우한다는 사실에 기인한다. 폐쇄적이고 동질적인 한국 사회의 성격을 상정하면, 외국인, 이민자, 북한이탈주민은 때론 한국인의 외국인혐오증의 대상이 된다. 한국인을 대상으로 한 연구들에서 볼 수 있듯이, 절반 이상의 한국인들이 북한이탈주민들에 대해 “우호적인 감정”을 느끼지 않는다고 답했다. 그러므로, 우리는 북한이탈주민에 대한 연구, 이들의 정착 문제와 정착을 향상시킬 수 있는 방법에 초점을 맞추는 만큼 한국인들에게 인권에 대한 교육, 소수자에 대한 관용을 가르치는데 초점을 맞추어야 한다. 당분간 소수의 북한이탈주민들이 한국 사회에 존재한다고 간주하면 이 작은 범위의 “통일프로젝트”(re-unification project)는 완전히 운영될 수 있다.

Discussions

Joanna Hosaniak

Citizens' Alliance for North Korean Human Rights



The case of North Korean re-settlers is a difficult one to define. When they settle in South Korea, they are not *de facto* refugees, but are full-fledged members of the South Korean society, although they were not born here (unless it is someone who moved to the Northern part before or during the Korean War). One of the immediate issues that arise is how to label them as a group. There are several terms we use for them in Korean and English languages. I think that one of the first aspects we should be careful about is the terminology we use, which is not standardized. For example, I personally do not use the word *defector*, because of its rather negative connotation. If North Koreans are in the third countries and have not yet settled in South Korea, they should be referred to as *refugees*. However, many studies address North Koreans re-settled already in South Korea, as “refugees” as well. Since we deal with a matter of a division of one country and one ethnic group, which hopefully will find its resolution in re-unification, it is important not to create a language construct that would imply that North Koreans are completely foreign to this land. Language is essential because it carries sometimes negative or wrong meaning which then maybe translated into society’s attitude.

Professor Kim examines in her paper *An Overview of the Daily Lives of North Korean Refugees: An Analysis of Cultural Collision from Their Experiences* the problems North Koreans face in their re-settlement, especially obstacles related to the cultural collision they face in contact with South Korean culture. It is a natural phenomenon that individuals who lived for substantial periods of time in the totalitarian country will often have different perceptions about the same phenomena, especially when it relates to a political culture or life in a democratic society. Even though North Koreans receive education in Hanawon government complex, they still have substantial difficulty in understanding certain concepts mostly because of lack of a point of reference or because such concepts have different meanings for them. The example of rights and duties given by Professor Kim belongs to such a category. As a common saying goes, “in a totalitarian country, people have only duties” and such understanding will be reflected in everyday situations. For example, the personal security of individuals living under a totalitarian regime depends on their loyalty to it, but it is not so under a democratic society where a person has a right to protection from police regardless of whether he has the same political opinion as the government in power. In this sense, the paper *Cultural Adjustment Facilitation in the U.S. Refugee Program* by Lisa Lewis provides evidence that such sensitivities arise with many individuals who settle in a foreign country and that it is sometimes necessary for such refugees to go for extended periods of time to get out of their own cultural context and understand the new meanings or new behaviors, which they often acquire through practice, being helped by the local community or organizations.

One of the aspects that is striking in the U.S. system of resettlement

is the setup of community-based resettlement with an assistance of local NGOs or agencies, which actually allows taking care of the refugees often on one-on-one basis, including visiting their home environment. This is an area that still needs improvement in South Korea. As portrayed in our organization's 2011 briefing report *Homecoming Kinsmen or Indigenous Foreigners? The case of North Korean Re-settlers in South Korea*, the local system of support although expended in 2011, still lacks much of manpower and resources to be able to comfortably assist the North Koreans on individual basis, such as taking bus rides together as was illustrated in the U.S. case. We had a similar example when working on our report, when an older North Korean woman took a bus, but did not know how to pay for it, so was attaching 1,000 Won banknote to the machine in the bus instead of the electronic pass-card. Even though she learned the basic information on how to proceed in everyday life in Hanawon government complex, the sheer amount of the information causes much of that to be either forgotten or not absorbed well, due to difficulty in understanding certain things which simply do not exist in North Korea.

During the course of our research 63.6% out of 109 North Koreans replied that they would prefer to receive more counseling after being released from Hanawon, not in Hanawon, and only 34% were satisfied with the knowledge they obtained in the government complex. The situation of the woman mentioned before was caused by lack of network of assistance. In that city, there was no welfare center or Hana Center that would help the group of North Koreans and only after some time, the local church realizing that North Koreans re-settled there began to provide material assistance and home visitations. The network of Hana

Centers, welfare centers, NGOs, churches is only well developed in the capital area. South Korean government encourages settlement in other areas, but the system of support is too small or underdeveloped to match the needs.

The additional point would be a lack of involvement of the South Korean community for the comfortable settlement of North Koreans. The awareness of South Korean society about the resettling North Koreans is minimal and reduced mostly to the epistemic community. This is one of the reasons why our NGO conducts integration programs for the South and North Korean high school students. The education has to start somewhere and we decided that it will be the easiest and effective to educate younger generation which in few years will enter their adulthood. We decided that it is very important since during the course of our research we were told about the feeling of discrimination North Koreans were experiencing. Several interviewees did not reveal their identity or quit the first job because the co-workers were treating them differently when their North Korean origins were revealed. These were not necessary only the “cultural collisions” as stated in the paper of Professor Kim, although we had similar findings in our report; 53 people out of 109 reported problems due to cultural differences, but even more, 60 reported difficulties caused by language differences.

Some of the collisions were caused by the sheer fact that the North Koreans were treated as a worse category of Koreans. Given the closed and quite homogenous nature of South Korean society, the attitudes to foreigners, immigrants and North Koreans are sometimes very xenophobic. Studies done on South Koreans revealed that more than half of surveyed South Koreans did not “feel friendly” toward North Korean

re-settlers. Thus, as much as we focus on studying the North Koreans, their problems in the re-settlement, and the methods to improve it, we need extensive research of the South Korean attitudes and their origin, as well as education in human rights and teaching tolerance toward minorities among the South Korean society. For a time-being, this small scale “re-unification project” is completely manageable given the small numbers of North Koreans settled in South Korea.

토론 ●

허영철

북한이주민지원센터

우선 제가 일하고 있는 북한이주민지원센터는 대구 지역에서 2003년부터 탈북자 정착지원을 해왔으며, 2009년부터는 대구하나센터를 운영하고 있습니다. 주요 프로그램으로 진행하고 있는 부분은 지역적응교육을 비롯하여 정신건강, 취업지원, 교육지원입니다. 현재 약 850명의 지역사회 탈북자분들을 담당하고 있으며, 1년에 약 130명 정도의 새로운 분들이 저희 지역에 정착하고 있습니다.

2만 4천 명의 탈북자가 한국사회에 살고 있는 시대가 되어있지만, 약 3천여 명의 탈북자들은 제3국을 택하거나 남한사회에 적응하지 못하고 (또는 본인들의 기대에 미치지 못하여) 해외에서의 삶을 선택하고 있습니다. 이른바 탈남현상입니다.

10년째 현장의 실무자로 일하고 있는 입장에서 김석향 교수님의 연구는 공감 가는 부분이 매우 많습니다.

탈북자들에 대한 많은 연구가 이들에 대한 양적 분석을 통해 일반화된 공식을 만들고자 하는 경향이 있어왔다고 생각합니다. 교수님 연구의 여러 카테고리에서 알 수 있듯이 탈북자들의 출신은 매우 다양합니다. 또한, 한국에 입국하기 까지 겪은 경험들은 2만 4천 명이라는 수만큼 다양합니다. 수많은 양적 연구를 바탕으로 우리 또한 하나의 답을 얻기 위해 노력하고, 발견된 문제점에 대해 프로그램 중심으로 대처해 왔다는 반성이 듭니다. 이러한 시점에서 탈북자들의 사회적응, 문화적응 측면에

서 일상에 대한 연구는 현장의 실무자들에게 많은 도움이 될 것이라 생각되며, 이러한 연구가 더욱 늘어나기를 기대해 봅니다.

교수님의 글에서 본인들의 입장과 다문화에 대한 입장의 충돌은 상당히 의미 있는 해석이라고 생각합니다. 보편적 인권이 보장되는 사회를 만들어 나가야 하는 시민적 의식이란 측면에서, 또한 클라이언트들에 대한 차별 없는 지원을 위한 사회복지사나 단체의 활동가의 윤리적 측면에서 정확히 짚고 넘어가야 될 부분이라 더욱 공감아 됩니다.

외국의 난민 정착과정에서의 연구결과들과 유사하겠지만, 같은 민족으로써 남한으로 찾아온 북한이탈주민들을 어떠한 보편성과 어떠한 특별성을 인정하며 대해야 할까 라는 문제는 우리 모두의 과제라 생각합니다.

소수에게 권력이 집중된 사회, 보편적 인권이 보장되지 않는 사회에서 형성된 문화와 새로운 사회에서의 적응은 결코 쉬운 일이 아닐 것입니다. 리사 루이스씨의 글에서도 알 수 있듯이 난민과 이주자의 경우 본인들의 문화를 어느 정도 유지하면서 새로운 사회에 진입하려고 애쓸 때 가장 적응이 원활하다는 외국 난민 이주자의 많은 사례가 있지만, 탈북자들의 경우 이러한 본인들의 문화를 유지하는 것이 쉽지가 않습니다. 남북간의 긴장관계는 한국사회가 북한정권과 북한주민을 분리해서 보는 것을 매우 힘들게 하고 있기 때문에 탈북자들이 사는 일상, 즉, 회사, 학교, 지역사회 등에서 위축되어 있는 경우가 너무나 많습니다.

한국 사회가 보다 선진국이 되고, 성숙한 민주시민사회로 더욱 발전하는 것이 탈북자들의 한국사회적응을 돕는데 중요하게 필요한 측면이라고 생각합니다.

탈북자들에 대한 교육과 지원 못지않게 우리 국민들에게 탈북자들을 이해시키기 위한 교육도 광범위하게 이루어져야 할 때인 것 같습니다.

권리와 의무, 사람값에 대한 개념, 장애인 등의 소수자에 대한 차별은 한국사회 역시 안고 있는 문제이며, 그 인식이 혼재되어 있습니다. 따라

서 다양한 곳에서 일상생활을 해나가는 탈북자들은 우리 사회의 다양한 인식을 피부로 느끼며 더욱 어려워하고 있다고 생각합니다. 탈북자들을 규정하지 않고, 한국사회의 문제점을 인식시키며 보다 성숙한 사회를 위해 함께 노력해가는 속에서 탈북자들이 대상으로 전락하지 않고 같은 사회의 구성원으로 느끼게 할 수 있는 것이 아닌가 생각합니다. 다시한번 교수님과 같은 연구가 활성화 되고 현장의 경험과 공유되기를 기대해 봅니다.

리사 루이스씨의 원고를 통해서 미국 난민정착의 오랜 역사를 느낄 수가 있었습니다. 특히, 난민들의 타인에게 의존하는 부분을 극복하기 위해 독립적인 생활을 위한 매뉴얼이 시행되고 있는 점이 인상 깊은 부분입니다.

초기 정착 프로그램, 건강지원, 법률지원 프로그램 등은 현재 진행되는 하나센터의 역할과 매우 유사한 것처럼 보입니다. 난민 사회 커뮤니티와 정착지원 기관이 관계를 맺어나감으로써 새로운 난민들의 정착에 기여를 하는 부분은 아마도 미국의 오랜 난민정착 역사에서 이루어진 것으로 생각합니다.

한 가지 질문은 난민들의 조기취업과 자립을 위한 시스템이 어느 정도로 이루어지는지 궁금합니다. 예전 난민들을 담당하는 미국 연방부서의 관계자는 미국에 정착한 난민의 취업률이 70%가 된다고 얘기한 적이 있습니다. 직종 중에는 호텔리어가 많은 것으로 자료를 본적이 있는데 난민들의 취업의 질적인 측면은 어떠한가요? 초기에 취업한 난민들의 경제적 형편이 어떠한지 궁금합니다. 또한 한국의 탈북자들은 대학 진학시에도 많은 혜택을 받고 있는데, 미국의 경우 그러한 지원이 없다면 난민들 가운데 대학을 진학하는 비율은 어느 정도가 되는지요?

현장에서 취업과 진학지원에 집중을 하고 있는 실무자 입장에서 미국 난민정책의 실제에서 취업과 경제적 자립이 효과가 있다면 한국정부도 검토를 해야 하지 않을까 생각해 봅니다.

두 분의 발표에 덧붙여서 현재 우리사회의 탈북자 지원정책에서 한 가지 걱정되는 부분은 탈북자들의 정신건강의 문제, 탈북과정에서의 어려운 과정 등이 이들에게 또 다른 낙인이 되고 있지 않은지 우리가 돌아보아야 할 때라고 생각합니다. 이주자와 난민들의 외국사례에서 정신건강의 문제는 만족스런 취업생활이 이루어지고 경제적으로 여유로워질 때 정신건강의 문제들이 어느 정도 해소된다고 합니다. 탈북자들은 이렇다, 그래서 이런 프로그램으로 효과를 보자는 식의 단편적인 사업 방식에서 탈피해야 될 때가 된 것 같습니다. 오늘의 세미나가 미국 난민정책의 장점을 배우고 현 탈북자 지원정책을 돌아보는 시간이 되었으면 합니다.



Discussions

Young-Chul Heo

Center for North Korean Defectors





The North Korean Refugees Support Center has offered re-settlement support in Daegu region since 2003, and has operated Daegu Hana Center since 2009. Main programs include support in local adaptation education, mental health, employment, and education. Currently, our clients consist of approximately 850 North Korean refugees, and approximately 130 newly arrived North Korean refugees re-settle in Daegu region every year.

South Korea (“Korea”) is now home to more than 24,000 North Korean refugees. However, approximately 3,000 North Korean refugees have “escaped” from Korea; these refugees chose to live in foreign countries because they have either failed to adapt to the Korean society or they have been disappointed with opportunities presented to them in the South. As a staff with 10 years of working experience in this field, I was able to empathize with Professor Kim’s research in many ways.

I believe that there has been a trend in the area of North Korean refugee studies, which believes that a generalized “formula” could be established through quantitative analyses. As indicated by Professor Kim’s various categories in her research, North Korean refugees have diverse backgrounds. In addition, the experiences leading up to their arrival in

Korea are as diverse as their vast population number. Hana Center has also attempted to come up with programs to address issues found in its service, and find a common solution based on these quantitative analyses. In this perspective, I believe that research placing emphasis on the social and cultural adaptation aspects of North Korean refugees provide significant guidance to professionals working in this field, and I expect more research studies in this matter to be made in the future.

Professor Kim's article, which focuses on the cultural collision between North Korean refugees and Korean society, provides a meaningful interpretation. I could identify with her article from many perspectives; from a civil perspective with the goal of creating a society that protects universal human rights, and from a service provider's perspective with the goal of offering non-discriminatory care for their clients both professionally and morally.

I think finding a solution for what universal and special standards should be applied to addressing the issues arising from North Korean refugees is a difficult assignment. Making a transition from a society, where power is concentrated in the hands of the few and universal human rights are not recognized, to a new society is not an easy task. Ms. Lewis' article presents foreign cases in which migrants and refugees may be able to make a relatively smooth transition when they strive to adapt to a new society without completely compromising their cultural identities. Nevertheless, keeping one's cultural identity may be more complicated for North Korean refugees. The strained relations between North and South Korea lead to a perception that North Koreans are inseparable from the North Korean government. Consequently, the vast majority of North Korean refugees tend to feel intimidated in their daily

lives that include workplace, school, and local society. Korea needs to be more accepting of North Korean refugees as a more advanced nation and mature civil democratic society in order to help them to adapt. I believe educating the general Korean population is as important as providing support for North Korean refugees.

The lack of understanding in rights and duties, and discrimination against minority are prevalent in the Korean society. Therefore, North Korean refugees have more difficulty in adapting to such social environment. Instead of categorizing North Koreans residing in the South as “refugees,” but accepting them as members of the society is important. Similarly, instead of addressing the issues arising from admission and re-settlement as refugee problems, but accepting these issues as part of problems in the Korean society would allow all Koreans to work together in creating a more mature society. Again, I hope more research studies such as Professor Kim’s research are actively carried out, and provide guidance to all refugee service professionals.

Through Ms. Lewis’ article, I was able to feel the long and rich history of American refugee re-settlement programs. The programs provided for them to overcome reliance on others, and promote more self-reliant are impressive. Many programs such as early re-settlement program, health support, and legal assistance share similarities with the programs implemented by the Hana Center. The concrete relationship between refugee communities and service providers that significantly help newly arrived refugees to adapt seems to have been established through the long re-settlement history in the U.S.

My inquiry is regarding the system for early employment and self-reliance, and the overall effectiveness of the related programs. In the

past, I had the opportunity to meet an official from an American federal government in charge of refugees, who informed that the employment rate for refugees in the U.S. is as high as 70%. Also, according to a source, many of them seem to be working at hotels. How would you assess the general quality level of their employment, and what their financial situation is like after early employment?

Another question I have is with respect to higher education for refugees. Unlike the U.S. refugee program, the Korean government offers many benefits to refugees who choose to pursue higher education. What is the approximate entrance rate of higher education for refugees in the U.S. without such government support?

As a staff focusing on employment and education support, I believe the Korean government should review its policies governing refugees if the policies implemented by the U.S. counterpart, which stress more emphasis on employment and self-reliance, are significantly more effective.

In addition to the two impressive articles contributed by Professor Kim and Ms. Lewis, I would like to raise another issue that concerns me; I think it may be time for us to realize that the Korean society could be creating certain stigmas against North Korean refugees who have suffered from mental health issues and other hardships in the process of escaping from North Korea. As evidenced by foreign refugee cases, mental health issues may be resolved at certain levels when employment and financial well-being are achieved. It may be time for us to do away with the narrow approach employed by many that define North Korean refugees in a certain way, and thus apply programs based on fragmented knowledge for short-term effect. I hope that today's seminar allows us to learn the strength of the U.S. refugee system, and review the current refugee support system in Korea.

■ ■ 최근 발간자료 안내

연구총서

2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원
2010-02	탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대엽	7,500원
2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민 인권의식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	라진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영운, 추원서, 임을출	8,000원
2010-08	민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원
2010-09	통일한국의 정치체제	허문영 외	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방향 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조정아 외	17,000원
2010-13	북·중 경제관계와 남북경협외의 대북 파급효과 비교분석	최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries	김규륜 외	10,000원
2010-15(I)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 I	김규륜 외	13,000원
2010-15(II)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 II	김규륜 외	13,000원
2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	10,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원
2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원
2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원
2012-03	보호책임(R2P) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원
2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원

248 해외 이주·난민 지원제도의 시사점

2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	11,000원
2012-07	북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병곤	
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제	박종철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	
2012-12	김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로	최진욱, 한기범, 장용석	7,500원
2012-13	신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'	손기웅 외	8,000원

학술회의총서

2010-01	이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향		8,000원
2010-02	독일 통일 20년과 한반도 통일비전		6,000원
2010-03	분단관리에서 통일대비로		5,500원
2010-04	독일 통일 20년과 한국의 통일대비		7,000원
2011-01	한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안		8,500원
2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il		6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력		19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점		12,000원

협동연구총서

2010-14-01	북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02	북한정보체계 실태조사(上)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03	북한정보체계 실태조사(下)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01	이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)	여인근 외	9,000원
2010-15-02	이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	박영호 외	9,500원
2010-15-03	이명박 정부 대북통일정책의 세부실천방안	허문영 외	7,000원
2010-15-04	이명박 정부 외교정책의 세부실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원
2010-15-05	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야	전재성 외	9,500원
2010-15-06	이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01	북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교덕 외	7,000원
2010-16-02	북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	전현준 외	7,500원
2010-16-03	북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조정아 외	14,000원
2010-16-04	북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원
2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원

2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(상)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	박영호 외	13,000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수 외	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	이종무 외	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준 외	9,000원

논총

<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 1 (2010)	10,000원
통일정책연구, 제19권 2호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 2 (2010)	10,000원
통일정책연구, 제20권 1호 (2011)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 1 (2011)	10,000원
통일정책연구, 제20권 2호 (2011)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 2 (2011)	10,000원
통일정책연구, 제21권 1호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2010	박영호 외	20,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2011</i>	김국신 외	17,500원
북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원

기 타

2010	김정일 현지지도 동향 1994-2009	15,000원	
2010	21세기 러시아의 국가전략과 한-러 전략적 동반자관계	10,500원	
2010	Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century	13,500원	
2010	NPT 체제와 핵안보	13,000원	
2010	Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula	15,000원	
2010	통일 환경 평가(통일대계 연구 2010-01)	박종철 외	18,000원
2010	통일비전 개발(통일대계 연구 2010-02)	조민 외	12,000원
2010	독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상(통일대계 연구 2010-03)	황병덕 외	16,000원
2010	사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도통일-중국, 베트남 및 중동부 유럽		

250 해외 이주·난민 지원제도의 시사점

	국가들의 사회주의 체제전환 중심(통일대계 연구 2010-04)	황병덕 외	15,000원
2010	전환기의 북한과 통일담론(통일대계 연구 2010-05)	배정호 편저	11,000원
2010	한반도 통일과 주변 4국(통일대계 연구 2010-06)	최진욱 편저	11,000원
2010	Korean Unification and the Neighboring Powers(통일대계 연구 2010-07)	최진욱 편저	13,000원
2011	통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011	북한변화를 위한 한-중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외	6,500원
2011	남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외	6,000원
2011	통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011	통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification(Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원
2011	통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용·편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011	체제전환 비용·편익 사례연구(통일 비용·편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011	통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구 (통일 비용·편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011	2011년 통일에측시계구축	박영호, 김형기	8,000원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,500원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea? Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki		4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	35,000원
2012	탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외	19,500원
2012	북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편	20,500원
2012	알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외	13,000원
2012	통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외	15,000원

연례정세보고서

2010	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011	7,000원
2011	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012	6,000원

통일정세분석

비매품

2010-01	2010년 북한 신년 공동사설 분석	임강택 외
2010-02	북한 최고인민회의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영
2010-03	김정일 방중과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 전병곤
2010-04	2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아
2010-05	독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕
2010-06	야로슬라블 한 러 정상회담 결과 분석	여인곤
2010-07	북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하
2011-01	2011년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2011-02	미·중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외

2011-03	2011년 미·중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도에의 함의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06	최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07	중등 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08	북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱 외
2012-01	2012년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2012-02	북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향	임순희, 조정아, 이규창
2012-03	북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응	배정호 외
2012-04	제4차 당대표자회의와 제12기 제5차 최고인민회의의 분석	박형중 외
2012-05	최근 국제사회의 북한인권 논의동향	이금순, 한동호

KINU정책연구시리즈 **비매품**

2010-01	한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선방안 예비연구	이규창
2010-02	2010년 통일예측시계	박영호 외
2010-03	북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로	임강택 외
2010-04(III)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안	손기웅 외
2010-04(IV)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV): 2010년 「코리아 접경포럼」 자료집	손기웅 외
2011-01	재사민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외
2012-01	통일재원 마련 및 통일이지 결집 관련 국민의 인식	김규륜, 김형기
2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아 극동개발과 북한 노동자, 그리고 한국의 정책적 고려	이영형

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응 **비매품**

2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호	김국신, 김영운, 전현준, 이금순, 이규창
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 2호	김국신, 전현준, 이금순, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외

Study Series **비매품**

2010-01	Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks Choi Jin Wook, Lee Kyo Duk, Cho Jeong Ah, Lee Jin Yeong, Cha Moon Seok
---------	---

252 해외 이주·난민 지원제도의 시사점

- 2010-02 Unification Clock: Predicting Korean Unification Park Young Ho
2011-01 A New Approach to the National Community Unification Formula
Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo,
Chun Chae Sung, Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye
2012-01 Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army
Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup
2012-02 The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding
Kim Soo-Am et al.

기 타

비매품

- 2010 2010 Unification Clock: When We Meet a Unified Korea Park Young Ho
2010 In Search of New Peace on the Korean Peninsula Kim Kyu-Ryoon

■ ■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 정세분석보고서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원 통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

The Foreign Support System for Migrants and Refugees, and its Implications for Korea

www.kinu.or.kr



북한이탈주민지원재단
North Korean Refugees Foundation

