

탈북이주민 정착정책의 인식과 과제: “정착지원을 넘어 사회통합으로”*

김 화 순** · 최 대 석***

I. 서론

II. 선행논의 및 연구방법

III. 거버넌스구성 행위주체의 정책인식

IV. 결론 및 정책 제언

국문요약

이 연구는 정착지원이라는 도구적 가치를 넘어서 일관된 탈북민 정착정책의 새로운 가치와 전략을 모색하기 위한 것이다. 이를 위해 거버넌스를 구성하는 각 행위주체- 통일부, 재단, 탈북민리더, 지역거버넌스 구성원들이 탈북민 정착정책의 네 가지 쟁점- 탈북민 개념, 정착청사진, 정책우선순위, 서비스 전달체계-에 대해 어떤 인식을 가졌는지 FGI와 인터뷰를 통해 조사하였다.

논의결과, 거버넌스 구성주체들은 탈북민의 개념과 누가 전달체계를 맡아야 할 지에 대해서는 의견 차이가 컸으나, 정착청사진과 정책우선순위에 있어서는 구성원간의 인식공유가 잘 이루어지고 있었다. 특히 쟁점이 되었던 부분은 전달체계를 누가 담당해야 할 지였는데, 중앙정부안, 재단안, 지방정부안, 민간안 -네 가지 전달체계 모형을 두고

각 주체들 간에는 의견의 차이가 컸다. 북한이탈주민 지원재단은 통일부의 수탁기관이며 전달체계의 중심임을 자임하였으나, 지역거버넌스의 행위주체들은 중앙정부든 지방정부든 정부가 직접 그 역할을 맡는 것이 바람직하다고 보았다. 하나센터 역시 민간이 전달체계의 허브역할을 맡아야 한다고 생각하고 있었다.

이와 같은 연구결과는 탈북민 정착사업에 있어 거버넌스 주체들 간에 탈북민 개념과 전달체계를 둘러싼 시각차이가 상당히 크다는 점과 향후 관련 논의가 필요하다는 점을 시사한다.

주제어: 탈북이주민, 사회통합, 정착지원, 거버넌스, 전달체계

* 이 논문은 2009년 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2009-328-B00041). 본 연구를 위해 귀한 시간을 내주시신 FGI참가자 여러분과 원고를 꼼꼼하게 읽고 유용한 조언을 주신 익명의 심사위원들께 깊이 감사드린다.

** 이화여대 통일학연구원 박사후연구원, 제1저자

*** 이화여대 통일학연구원 원장, 북한학협동과정 교수, 공동저자

I. 서론

2008년 현 정부의 출범이후, 정부가 탈북이주민 문제에 대해 쏟아낸 각별한 관심이 탈북이주민 정책에 있어서 새로운 발전의 전기(轉機)가 되었음을 부정하기 어렵다. 2000년 이후 정부의 탈북이주민¹에 대한 지원은 꾸준히 지속되었지만, 탈북민 문제는 늘 정부의 관심을 벗어나 정책의제의 외곽에 있었다. 그러던 것이 지난 만 3년간 탈북민 정착정책은 특별한 정책적 관심의 대상이 되어왔다. 2011년 예산은 1,036억 원에 이르는데, 이는 2007년(548억)에 비교하면 89.0%가 늘어난 것이다.² 그 중심에는 탈북민 2만 명 시대를 즈음하여 하나원 이후에 지역사회 정착 시 필요한 서비스를 전달해야 한다는 전달체계 필요성에 대한 공감대가 있다. 2009년 하나센터와 2010년 북한이탈주민재단이 만들어진 것으로 필두로 하여 정착지원서비스를 전달하는 사업과 활동들이 전국적으로 벌어지면서 정착지원 및 탈북민 단체들이 수적으로 급증하는 확산국면에 들어섰다.³ 그 과정에서 동일한 사업대상을 둘러싸고 각 지원주체 간 경쟁이 격화되면서 시민사회의 자발성에 입각한 소규모 민간단체들이 퇴조하고 준공공기관들의 정착사업 참여가 늘어나는가 하면,⁴ 탈북민 스스로 다양한 단체들을 조직하여 정책참여를 활발하게 하는 등 탈

¹ 이하, 본 고에서는 탈북이주민을 줄여 탈북민이라는 용어를 사용하기로 한다.

² 탈북민 정착지원사업은 '새터민 교육훈련 및 정착금지급'사업과 '새터민정착 행정지원'사업으로 구성되는데, 입국규모 증가에 따른 지원사업 강화에 힘입어 정착지원금 예산규모는 큰 폭으로 증가하였다. 자료출처: 국회예산정책처(2009.11); 정부, 각년도 결산보고서 및 2011년도 세입·세출 예산안 사업별 설명서.

³ 일차적으로 하나원을 나온 이후 초기정착과정을 지원하는 하나센터가 전국에 30개 지정되었다. 또한 후원회를 모체로 한 북한이탈주민재단이 창립되어 전담상담인력을 파견하여 직접 탈북민들에게 찾아가는 상담을 제공하고 있으며 24시간 콜센터가 탈북들의 고충과 애로를 상담하기 위해 대기한다. 민간단체들의 활동 또한 활발하다. 기존의 탈북민 관련단체 외에도 많은 단체들이 탈북민 정착사업에 새로이 참여하고 있는데, 2007년도까지 민간단체 연대에 소속된 민간단체의 수는 60여개였으나 이제 100여개가 넘는 단체들이 탈북민 정착지원과 관련하여 활동하고 있다. 탈북민 단체들의 수도 이미 50여개를 넘어섰다. 고학력전문직 탈북민들 스스로 학술단체와 대북방송사, 사회적 기업들을 창립하여 북한인권과 정착문제에 대한 참여영역을 넓혀가고 있으며, 탈북민 출신의 고위공직자가 한국사회에 처음으로 등장하였고, 2011년 11월 현재 정부 내 행정보조인력으로 탈북민 100명이 일하는 등 탈북민 사업과 탈북민의 활동공간이 넓어지는 추세에 있다.

⁴ "국가 예산을 지원받는 기관과 민간단체의 경쟁은 필연적으로 민간 영역의 붕괴를 초래합니다. 그렇게 되면 개별 민간단체는 사라지거나 정부 지원을 통해서 존립하는 '관변단체'로 전락하게 됩니다. 또한 탈북청소년 지원 사업은 국가의 세금으로만 진행되어야 합니다. 견제와 감시가 사라지면 매너리즘과 비효율성이 생길 수밖에 없고, 필연적으로 예산의 낭비를 초래하면서도 정책과제는 해결되지 않는 '과잉복지'의 전형적인 폐해가 나타나는 것입니다. 안타깝게도 이미 탈북청소년 지원 사업 분야에는 이러한 흐름이 심화되고 있습니다. 과거 10년간 민간단체를 표방해온 단체들은 해마다 줄어드는 반면 국가기관이 설립한 단체들과

북민 정책분야에서의 지형변화가 두드러지고 있다. 그간 정착정책이 지향해온 청사진과 가치에 대한 성찰을 통해 탈북이주민 정착정책의 새로운 지평을 열어갈 때이다.

통일한국이 사회통합을 이루어나갈 수 있을 것인가? 하버마스에 의하면, 사회통합이란 체계통합이상의 것으로서, 생활세계에 초점을 두며 의사소통을 통해 성취된 합의를 통해 통합되는 것을 의미하는 것이다(전태국, 2007).⁵ 이 같은 정의에 따르면, 탈북이주민의 사회통합은 지역이나 학교, 직장과 같은 일상적 생활공간 속에서 이루어지는 북한주민들과 남한주민 간의 의사소통이나 합의가 그 핵심적 요소가 될 것이다. 지난 10여 년간의 탈북이주민 정착정책을 바라보건대, ‘정착지원’이라는 도구적 가치에 지나치게 매몰되어왔다고 평가할 수 있다. 1990년대 북한에서 일어난 미증유의 기아사태는 정착지원법과 제도를 만드는데, 결정적인 영향을 주었다. 탈북민 ‘정착정책’은 곧 ‘정착지원정책’과 동일시되었고, 탈북민을 도와 우리 사회에 적응하게 만드는 것이 가장 중요한 가치로 인지되어 탈북민에게 무엇을 얼마나 지원하는가가 정착정책의 전부인 것처럼 되어버렸다. 지원을 많이 할수록 탈북민들이 더 쉽게 ‘적응’하고 더 많은 ‘정착성공’사례들이 생겨날 것이라는 믿음이 지난 10여 년간 통일을 염원하는 남한사람들을 탈북이주민 정착지원사업에 자발적으로 참여하게 하는 긍정적 동인(動因)으로 작용해왔음이 분명하다. 그러나 지원의 긍정적 효과에도 불구하고, ‘지원’이 정착정책의 중심이 되면서 남북주민이 만나 생활공간에서 ‘사람의 통일’을 이루어간다는 초기 문제의식이나 탈북이주민과 남한주민간의 의사소통과 합의가 어떻게 이루어질 것인지와 같은 주제는 ‘주는 자’와 ‘받는 자’라는 이분화된 구도 뒤의 희미한 원경(遠境)으로 밀려나 버렸다. 지난 10년간 지원중심의 정착정책 하에서 남한주민은 ‘주는 자’의 시각에서 탈북민 문제를 한국사회의 ‘짐’이라고 인식하는가 하면, 탈북민 집단역시 식량난민 발생상황시 만들어진 수혜들을 ‘받는 자’로서 일종의 권리로서 인식하는 경향이 짝뚱고, 남북주민 내부에 잠재된 이분화된 인식의 틀은 일상생활 영역에서

지역의 사회복지관들이 그 영역을 대신해 왔습니다.” 마석훈, 교육개발원 탈북청소년특입센터 세미나 발표문, 2011.9.

⁵ 하버마스는 생활세계와 체계라는 이분법적 사회개념에서 출발한다. 사회는 상호이해의 과정이 요구되는 ‘생활세계’의 영역을 갖고 있을 뿐만 아니라 기능적 연관을 통해 조정되는 체계의 영역을 갖고 있다. 가족, 학교, 교회와 같은 생활세계는 의사소통적으로 중재된 네트워크이다. 이 생활세계 속에서 개인들의 통합을 보장하는 것은 의사소통적 행동의 직물이지 기능적 연관의 ‘체계적 메커니즘’이 아니다...중략.. 사회를 생활세계로 구성하는 개념전략을 선택할 때, 사회의 통합은 ‘사회통합’으로 이해된다. 전태국. “사회통합을 지향한 한국통일의 개념전략,” 『한국사회학』, 제41권 6호 (2007), p. 211.

남북주민 간에 발생하는 크고 작은 갈등의 기본 구도가 되어왔다.

이 시점에서 우리는 과거 10년간의 정착정책과정을 반추하고, 새로운 전환을 준비하는 자세가 필요하다. 정착정책이 지향하는 근본적 가치가 무엇인지 되짚고 가치를 구현하기 위해 누가 무엇을 어떻게 해야 할지 논의해야 할 시점이다. 이 연구는 탈북민 정책이 이제 ‘정착지원’이라는 협소한 단계를 넘어 장기적인 ‘통일 지향적 사회통합’이라는 전망으로 수렴되어야 한다는 관점을 취하며, 집권정권의 성격, 집단적 이해관계, 대북정책의 차이를 넘어서서 일관된 탈북민 정착정책의 새로운 가치와 전략을 모색하고자 하는 시도이다. 현재와 같은 탈북민관련 사업에 대한 관심과 서비스전달체계 준비와 같은 구체적인 노력도 중요하지만 이같은 노력이 통일준비와 ‘탈북민의 사회통합’ 성과로 수렴하기 위해서는 단일/다문화를 넘어선 민족공동체의 통합가치(박영자, 2011)와 지속가능성을 염두에 둔 가치지향적 정착청사진을 제시하는 것이 더욱 절실하다 할 것이다. 이를 위해 그간 정착정책이 지향해온 기본 개념과 가치, 정책 청사진과 정착전략에 대한 근본적 검토와 논의를 필요로 한다.

이 연구는 지난 10여 년간 정착청사진과 전략에 관해 행해진 핵심적 논의들을 정리하고자 노력하였다. 정책목표에 효과적으로 달성하기 위해서는 행위주체들 간에 통합된 가치와 일관된 전략적 청사진을 필요로 한다. 탈북민 거버넌스를 구성하는 다양한 행위주체들이 갖는 정책인식에 대해 일관된 틀을 가지고 비교한 연구가 없었다는 점에 착안하여, 현재 거버넌스를 구성하는 각 행위주체들 즉 중앙정부, 지방정부, 탈북민 집단, 민간단체, 하나센터 등이 탈북민 정착정책의 중요 쟁점에 대해 가진 인식에 대해 연구하였다. 정책관련 선행연구들의 정리와 행위주체들의 정책인식 비교조사에 기초하여, 기존의 ‘정착지원’ 중심의 정착정책을 넘어서 ‘사회통합’ 중심의 정착정책으로의 전환을 위한 논의에 일조하는 것이 본 연구의 목적이다.

II. 선행논의와 연구방법

지난 10년 동안 행해진 탈북민관련 정책연구의 양은 대단히 많은 편이다. 이 중 중요한 선행연구를 중심으로 2000년 이래 2011년 현재에 이르기까지 탈북민 분야에서 논의되어왔던 탈북민 정체성, 정착정책의 목표와 전략, 거버넌스 논의와 같은 정책쟁점을 중심으로 그간의 논의들을 살펴보기로 하겠다.

1. 선행논의

가. 탈북이주민 정체성 연구

불규칙한 각막은 물체의 상을 왜곡한다. 특정집단의 호칭과 개념의 문제가 혼선을 빚고 있는 현상은 남한주민이 이들을 바라보는 인식의 다중성을 반영하는 것이다. 탈북민 개념과 호칭을 둘러싼 논쟁이 촉발된 계기는 2005년도에 있었던 통일부의 새터민이라는 공식용어의 선정과 연이은 탈북민 단체의 반발 때문이었다.⁶ 결국 새터민이라는 용어는 2005년도부터 2008년도까지 공식용어로 사용되다 단명하였는데, 그 후 아직까지 탈북민 관련 용어들은 통일되지 못한 채 북한이탈주민, 북한이주민, 탈북주민, 북한주민, 새터민, 탈북이주민 등으로 다양하게 불리우고 있다.

최근에 와서 탈북민 정체성에 주목하는 일련의 연구들이 이루어지기 시작하였다. 조정아(2010)는 학습생애사적 접근을 통해 탈북민들의 정체성이 정착초기에 북한출신 정체성을 의도적으로 억압하다가 양쪽의 정체성이 조화된 형태로 나아가며, 단계적으로 변해가는 과정을 성찰한다. 최대석·조은희의 연구(2010)는 탈북 대학생들이 대한민국 국민으로서의 긍정적 정체성을 형성하지 못하고 있음을 밝히고 있다. 오원환(2011)은 정체성문제를 탈북청년의 탈남 현상과 연계하여,⁷ 영국에 간 탈북청년들과의 인터뷰와 참여관찰, 영상작업을 통해 탈북민을 타자화시키는 한국사회의 담론적 질서들과 매커니즘을 고찰하고 있다. 이같은 탈북민의 정체성에 관한 일련의 연구들은 탈북민 자신의 정체성 혼란이 한국사회가 그들을 바라보는 다중적 시각과 깊이 연관되어 있다는 점을 밝혔다는 데에 그 의의가 있다.

⁶ “새터민이라는 용어의 지정은 탈북자라는 용어가 가진 부정적인 이미지 때문에 이를 바뀌어야 한다는 탈북자단체의 문제제기 때문에 시작되었다. 우여곡절 끝에 새터민이라는 용어가 지정되었다. (탈북자 단체들은) ‘새터민’이라는 용어는 탈북자들의 정치적인 정체성과는 거리가 멀뿐 아니라, 전(前) 정부가 탈북자 문제를 희석시키기 위해 탈북자 문제를 의식적으로 드러내지 않기 위해 선택했다고 보고 있다(사회단체인 탈북민 참가자).”, “이화여대 제 2차 워크숍 :탈북민 커뮤니티의 쟁점과 동향”, 2011.6.5.

⁷ 탈북민들의 서방선진국가로의 탈남현상은 2004년경부터 꾸준히 문제되어왔던 현상으로 2007년경에 정점에 달했다. 탈북민 중 1/10정도가 한국을 떠나 서방으로 향한 경험이 있다고 추정될 정도로 탈북민 사회 전체를 뒤흔들었으나 원인이 아직 설명되지 못하고 있었다.

나. 정착정책제도의 기본틀과 평가

그간 정착지원제도 연구의 동향을 보면, 탈북민 실태분석을 통해 정책방향에 대해 시사점을 얻는 연구들(이금순 외, 2003; 강일규 외, 2005; 선한승 외, 2005; 윤인진, 2007; 유길상 외, 2007; 송창용, 2009; 장명선·이애란, 2009; 최용환 외, 2007; 고지영, 2010; 김화순 외, 2010; 박성재 외, 2011)이 많은 반면, 탈북민 정착정책의 변화과정이나 전체 틀을 분석하는 연구는 상대적으로 적은 편이다(박현선, 2002; 정광호 외, 2010).

탈북민 정착정책의 기본틀을 이해하는 데에는 탈북민 정착정책의 토대를 만든 국민의 정부 시기의 제도를 분석한 박현선(2002)의 연구가 주는 시사점이 크다. 박현선은 정착지원제도의 틀을 구성하는 주요한 변수로 탈북민의 특성, 국내 정치경제 상황, 대북정책을 꼽았는데, 그 중에서도 ‘탈북민의 특성’이 정책의 목표와 내용을 정하는데 가장 큰 영향을 끼쳤다고 보았다. 정광호 외(2010)는 ‘시대별 문제정의’라는 이론적 관점에 입각하여 지난 10여 년간 변화해온 탈북민 지원정책의 목표 및 내용을 살폈는데, 이 연구는 정착지원제도의 전체 변화과정을 살피는데 유용하다.

2000년대 중반 경에 대두한 가장 큰 정책 쟁점 중의 하나는 정착지원제도의 고비용·저효율 구조의 문제였다.⁸ 서순환(2004)의 연구는 정착지원정책의 효율성에 대해 회의적이었던 당시의 문제의식을 가장 잘 반영한 연구인데, 사회정의와 형평성, 자립자활의 원칙에 입각하여 지원수준을 적정하게 할 것을 제안했다. 정착지원제도의 효율성과 성과라는 측면에서 가장 주목할 만한 보고서는 2009년도 국회 예산정책처에서 발간한 북한이탈주민 정착지원예산분석이다. 이 보고서의 핵심적 결론은 탈북민 정착지원사업의 기본계획을 수립할 것과 사업평가를 위한 DB시스템을 만들어 정착지원사업의 성과평가를 강화하자는 주장인데, 이 제안이 2010년 통일부에서 구축한 3S-NET도입의 근거가 되었다. 향후 3S-NET자료는 정착지원사업 성과분석의 기초자료가 될 것이다.

다. 정착청사진 및 정책우선순위

유욱(2008)의 기여는 정착정책의 핵심적 전략으로 ‘교육과 취업’을 제시한 명료

⁸ 그 당시의 기초생계비를 둘러싼 탈북민의 모럴헤저드 문제와 취업의지 문제를 다룬 연구물로는 강일규(2004), 김화순·신재영(2005), 이기영(2006) 등이 있다.

성과 실용성에 있다. 그는 탈북민 사회통합과제를 제시한 연구에서 탈북민 사업을 통일정책의 우선순위에 놓아야 하며, 정착지원제도 중 탈북민의 교육과 취업이 정책우선순위를 지적하였다. 같은 시기, 배병돌·배병일(2008)은 대구·경북지역의 전문가들이 탈북민 사업의 정책순위를 어떻게 평가하는지를 AHP(The Analytic Hierarchy Process)기법을 통해 도출하였다. 분석결과, 취업 자격증과 취업의 우선순위가 가장 높았고, 생업지원, 직업훈련, 취업보호제 등이 다음으로 나타나, 자립자활을 하기 위한 취업프로그램 개발이 최우선적으로 필요한 과제인 것으로 나타났다. 필자들은 이것을 근거로 대통령 직속의 통합기구를 설립하고 정착지원법을 개정할 것을 주장하였다. 탈북민을 위해 내놓은 각종 정책에 우선순위가 필요하다는 저자들의 문제의식은 전략적 차원에서 시사점이 크다.

2011년에 들어서면 ‘직업통합을 통한 탈북민의 사회통합’이라는 문제의식을 담은 두 편의 논문이 발표되었는데, 김희순(2011)의 “탈북이주민 노동시장 통합의 성공요건” 연구와 허준영(2011)의 독일 통일과정에서의 직업통합연구이다. 김희순은 지난 10년간 입국한 탈북민 413명의 고용실태를 조사하였는데, 처음으로 입국년도를 기준으로 할당표집(quota sampling)하였다는 점에서 자료의 가치가 크다. 이 연구에서 밝혀진 중요한 사실은 두 가지이다. 첫째, 취업에 영향을 미친 유일한 정착지원제도는 기초생계비제도인데, 이 제도가 취업에 미친 영향이 매우 부정적이라는 사실과 고용센터의 공공취업지원을 통해 취업한 사람들이 다른 경로로 취업한 사람들에 비해 19.8% 더 높은 임금을 받았다는 사실이다. 이 연구는 정착초기 기초생계비수급자로 만드는 정착경로가 노동시장 통합에 부정적인 영향을 끼친다는 사실을 밝히고, 고용센터에서의 취업지원이 활성화되어야 할 필요성을 제기하였다. 허준영(2011)의 연구는 ‘직업통합’이라는 관점에 서서 독일이 각 집권 시기에 따라 직업통합 노력을 어떻게 전개하였는지 소개하였는데, 현재 탈북민 직업통합의 어려움에 부딪힌 한국 상황에 시사하는 바가 크다. 이 네 편의 연구들은 한결같이 한국사회에서 탈북민의 직업통합이 정착정책의 핵심전략이 되어야 함을 다양한 각도에서 역설하고 있다.

라. 거버넌스의 기본방향(1): 지방분권화와 민간화논의

탈북민 거버넌스관련 논의들은 2000년대 중반부터 활발하게 이루어져왔다(이금순 외, 2004; 2006; 김주삼; 2004; 이금순·안혜영, 2007; 이시형, 2008; 유옥, 2008; 김성윤, 2009; 서창록, 2010). 탈북민 분야에서의 거버넌스 논의는 ‘지방분

권화'와 '민영화'라는 화두를 중심으로 이루어졌다.

탈북민 문제에 민간단체들이 적극적으로 관여하기 시작한 것은 1990년대말 2000년대 초인데, 이 시절 민간단체들의 문제의식은 “『탈북자 정착지원종합센터』 설립 및 운영방안”(서윤환, 2000)에 나타나 있다. 이금순 외(2006)는 지방자치단체의 활동은 아직 미미하지만, 민간단체의 참여와 활동은 활발한 수준으로서 정부와 민간단체간의 기능적 분화가 일정 수준 이루어졌으며, 1990년대 이전 탈북민 지원 거버넌스는 정부주도형이었으나 1990년대 중반 이후 탈북민 입국의 급속한 증가와 민간단체의 관심 증대로 정부주도에서 민간보조형의 거버넌스로 전환된 것으로 평가하고 있다. 김연희(2009)와 김연희·백학영(2010)은 시범지역적응센터를 거친 탈북민들의 진로를 2년간 추적하였는데, 하나센터가 지역사회에서의 적응에 효과적이라고 밝혀 지역단체들이 하나원 이후의 정착서비스를 참여할 수 있는 근거를 제공하였다. 이어 김선화 외(2010)는 하나센터 시범사업을 해온 현장의 시각에서 최근 제도변화와 거주지 상황을 분석하고 지역 내 허브로서 하나센터의 역할을 제시하였다.

탈북민 정착사업에서의 지역의 중요성을 강조한 연구들 또한 꾸준히 배출되어 왔다. 지역차원에서 부산지역의 자원을 조직하기 위한 실태와 방안을 제시한 이기영(2002)의 연구와 서울시 양천구라는 구체적인 지역사회에서의 정착과정에서 겪는 구체적인 문제를 다루고 있는 이우영(2003)의 연구는 ‘지역사회 정착’이라는 개념을 탈북이주민 분야에 끌어들이는데 기여한 초기 연구물들이다. 최근에는 경기도, 강원도, 충청도, 호남지역 등 각 지역에 있는 정책연구원들을 중심으로 지역사회에서의 탈북민 실태에 관한 연구들도 활발해지고 있다. 특히 경기도는 거주하는 탈북이주민들의 수가 증가하면서 탈북민의 실태에 큰 관심을 보여왔는데, 경기도 지역 내의 정착실태분석을 근거로 지역정착지원체계에 관한 연구들이 활발하게 이루어졌다(최성일 외, 2007; 고지영, 2010).

마. 거버넌스 권력구조의 개편(2): 주무부처의 이양 및 권력구조의 개편

2000년대 중반부터 남북대화를 담당하는 통일부가 탈북민 문제의 주무부처를 담당하는 것이 과연 적절한가에 대한 의문이 지속적으로 제기되어왔으며, 2007년 말 경부터 탈북민사업의 주관을 둘러싸고, 학자들과 전문가 사이에서는 활발한 논의가 이루어졌다.

2007년 12월, 신정부 이양을 앞두고 학계와 민간단체가 연대한 세미나에서 탈

북민 사업을 통일부에서 지방자치단체로 이양하는 것이 타당하다는 주장이 적극적으로 제기된 바 있다. 윤인진(2007)은 탈북민 지원의 거버넌스 체계를 구축하기 위해서는 중앙정부 내에서의 탈북민 지원 업무의 역할 조정 및 분담이 필요하다는 것을 주장하였고,⁹ 전상천(2007)은 주무부처를 중앙정부에서 지방정부로 이관해야 한다고 주장했다. 2008년도에는 통일부의 대통령보고 시 지방자치단체로의 이관문제가 거론된 것도 같은 시기로서 구체적 이양방안에 대한 연구(금창호 외, 2008)가 이루어지기도 하였다. 그러나 이러한 주장들이 실천으로 옮겨지는 데에는 여러 어려움이 있어 탈북민사업의 지방이양방안은 실행에 옮겨지지 않았다. 이시형(2008)의 연구가 지방정부의 탈북민 사업을 하기 어려운 제약요인들과 지역으로 탈북민 사업을 이관하기 위해 필요한 전제조건들을 밝혔다면, 김영수 외(2010)는 지방이양이라는 것이 탈북자문제의 대책이 될 수 없음을 역설하고 통일부가 계속 맡을 수밖에 없는 현실론을 개진하였다.

비슷한 시기, 변호사 등 법전문가 집단을 중심으로 정착지원법체계를 연구하여 거버넌스를 구성하는 행위주체간의 역할 및 권한조정을 보다 구체적으로 법안화하려는 움직임이 있었다(2009년 12. 대한변협 연구소위원회). 대한변협 북탈민연구소위는 현 단계에서는 지방정부로 탈북민 업무를 이관하는 것은 아직 이르며, 중앙정부간에 책임과 권한을 공동으로 책임지는 협업구조와 민간과의 파트너십을 법조문화하는 것이 필요하다는 주장을 공청회를 통해 제기하였고, 새로운 거버넌스의 구축을 제안한 정착지원법개정안을 정의화안으로 제출하였다(대한변협, 2009.12).¹⁰

바. 거버넌스 논의(3): 서비스전달체계의 주체와 기능

2007년 정착사업의 담당이관 문제로 촉발되었던 거버넌스 논의는 2009년 하나센터 시범사업이라는 전국단위의 민간위탁사업으로 일단 귀착되는 듯하다가, 2010년경부터 다시 새로운 국면으로 전환하였다. 현재 논의의 주제는 ‘누가 탈북민 정착서비스 전달체계와 거버넌스의 중심이 될 것이냐’이다. 수요자에게 제공하

⁹ 이제 탈북민 1만 명 시대를 넘어선 시점에서 탈북민을 더 이상 ‘특별한 존재’로 취급하여 독립적인 부서가 담당하기보다는 현행의 행정 및 복지서비스 전달체계 내에서 탈북민들의 보호와 정착이 가능할 수 있도록 업무조정을 하는 것이 바람직하며, 우선 탈북민 정착지원의 전담부처를 통일부에서 행정자치부 또는 보건복지부로 이전하고 행정자치부 또는 보건복지부 내에 탈북민 정착지원 전담부서를 설치하는 것을 고려해야 한다는 것이다.

¹⁰ 이 안은 정의화안으로 2009년 3월에 제출되었는데, 2년이 지난 현재 계류상태에 있다.

는 서비스 전달체계를 항시적으로 유지하기 위해선 많은 예산과 조직, 인력을 필요로 하기에 전달체계 관련 논의는 항상 여러 이해당사자 간의 갈등의 충돌지점이 되어왔다. 2009년부터 논의되기 시작한 통일부의 독자적 전달체계가 재단의 수립 및 상담사조직의 확대와 더불어 실체를 갖추어가고 있다.

그간 탈북민 정착서비스는 취업보호·거주지보호·신변보호담당관이라는 삼각보호담당관들의 지원체제로 이루어져왔으나 형식에 지나지 않으며 서비스의 실효성이 적다는 평가를 받아왔다.

기존의 선행연구들은 지방자치단체와 민간의 역할을 중시해왔다(이기영, 2002; 이우영, 2003; 이금순 외, 2004; 안혜영, 2005; 이금순·안혜영, 2007; 윤인진, 2007; 이시형, 2008; 최성일 외, 2008). 이금순 외(2004년)의 연구가 거버넌스 전체체계와 방향에 대한 개괄적 연구라면, 2007년도 이금순·안혜영의 연구는 서울, 대구 등의 지역 내에서의 각 단체 간의 네트워크 연결상황을 분석비교한 것이다. 기존의 복지서비스 전달체계를 활용하여 탈북민의 정착 및 취업서비스를 강화하는 방안(안혜영, 2005)이나 종합센터를 만들어 원스탑으로 서비스를 제공하는 방안(서윤환, 2000; 유욱, 2008) 등도 주장되었고 취업활성화를 위한 취업서비스 전달체계의 개편이 주장되기도(유길상 외, 2009; 김희순 외, 2010)하였다. 보다 본격적인 전달체계모형에 관한 연구는 노경란(2009)의 연구인데 다양한 모형들의 장단점이 비교분석되어 있다.

그러면 민간, 지방자치단체, 재단 등 각 주체들은 거버넌스 상에서 어떤 역할을 하고자 하는가? 현재 하나센터를 비롯한 민간단체들은 하나센터가 지역 내의 허브로서 지역거버넌스의 중심(김선화 외, 2010)으로 역할하고자 하나, 한편, 2007년~2008년 당시 다음 주무부처로 유력시되었던 지방정부의 역할은 갈수록 위축되어가고 있다. 이는 지방정부의 재정이 취약하고 법적으로 탈북민 업무가 국가사무로 되어 있어 제도적 뒷받침이 부족하기 때문이다. 반면, 2010년 만들어진 후원회의 후신인 재단이 50명이 넘는 상근인력과 100명의 전문상담사 및 예산을 기반으로 독자적인 전달체계를 만들 준비를 갖추어가는 것으로 관측된다.

상근인력을 갖춘 재단이 향후 전국적인 정착지원서비스의 전달체계를 갖추어 거버넌스의 중심이 될 수 있을 것인가? 정착의 공간인 지역거버넌스가 중심이 될 것인가? 이와 같은 중앙의 공단형 전달체계의 등장은 기존의 논의와 반하는 것이라는 지적도 있다. 향후 서비스전달체계의 논의는 이해당사자의 이해나 조직의 크기를 떠나 정책수요자의 요구에 맞는 서비스를 제공할 수 있는가에 달려있다. 향후 전달체계의 건설과 거버넌스의 향방을 유의깊게 살펴보아야 할 것이다.

2. 연구방법

가. 연구방법

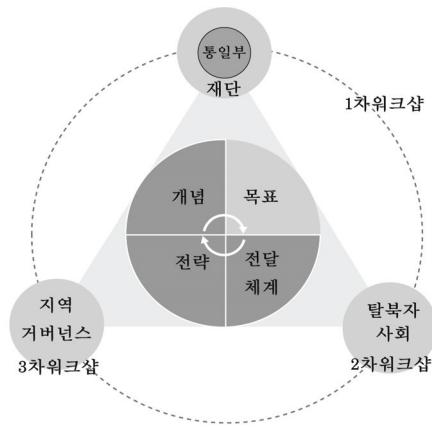
이를 위해 지난 10년간 정착정책의 변화과정 속에 나타난 정책쟁점들과 관련 선행연구들에 나타난 정착정책과 거버넌스 논의들을 정리하고 ‘중앙(통일부/재단)-지역거버넌스-탈북자 사회’를 둘러싼 행위주체자들, 당국자 등 거버넌스¹¹ 구성주체들이 각기 지향하는 탈북민에 대한 개념과 청사진, 정책우선순위, 전달체계 모형을 명료화하고자 한다.

연구문제는 두 가지이다. 첫째, 지난 10년간 탈북민 정책에 있어서 개념, 전략, 전달체계에 대한 논의들이 어떻게 진행되어왔는가를 선행연구들을 중심으로 고찰하는 것이다. 두 번째로는 현 단계 중앙정부와 탈북민 사회, 지역에서 거버넌스를 구성하는 삼각체제의 주체들이 생각하는 탈북민의 개념, 정착정책의 전략, 전달체계에 대한 관점이 어떻게 다른지 차이를 명료화하는 것이다.

연구방법론으로 인터뷰뿐 아니라 FGI(Focus Group Interview)기법을 동원하여 반대되거나 상충되는 의견간의 상이성이나 상호 충돌과 같은 역동성을 충분히 포함하고자 하였다. 자료수집을 위하여 문헌자료 연구 외에 거버넌스 구성주체를 대상으로 인터뷰 및 2011년도 각 3차례의 워크숍과 FGI전문가 회의를 가졌다. FGI그룹이란 그룹상호작용을 통하여 연구자가 정한 주제에 대한 자료를 수집하는 연구방법으로 가장 중요한 장점은 참여자들끼리 의견이나 통찰력을 제공하는 그룹상호작용으로서(Morgan, 2006), 이와 같은 방법은 쟁점이 되는 주제에 대한 자료를 신속하게 수집할 수 있다.

¹¹ 본 연구에서 사용하는 거버넌스 개념은 ‘거버넌스를 이루는 각 주체들이 자율성과 전문성을 가지고 효과적으로 네트워크를 조직하여 공평하고 효율적인 결과를 산출할 수 있는 거버넌스의 조직을 의미하는’ 바람직한 거버넌스(good governance)라는 의미로 사용할 것이다. 서창록 외. “거버넌스의 개념: 거버넌스 개념과 쟁점에 관한 소고”.

<그림 1> 정착정책의 기본요소와 거버넌스 연구모형



본 연구를 위해 거버넌스를 구성하는 중앙정부의 정책입안자, 탈북민 대표, 지역거버넌스 구성원들과 정책쟁점을 중심으로 총 세 번의 워크숍을 진행하였다. 주제 및 참가자 등에 대한 사항은 <표 1>과 같다. 각 단위를 대표하는 조직이나 구성원들과의 인터뷰와 두 차례의 FGI를 비롯하여 워크숍을 실시하였다.¹² FGI는 선행논의에 근거하여 거버넌스를 구성하는 행위주체자들 즉, 통일부/재단, 경기지역의 거버넌스 구성원, 탈북민사회 리더 그룹들을 대상으로 탈북민의 정체성과 청사진, 정책우선순위, 전달체계의 주체와 기능을 주제로 하여 그룹토의를 진행하여 녹취한 후 전사(transcribe)하였다.

¹² 남한의 중앙정부나 지방정부, 민간인은 탈북민을 바라보는 남한주민의 시각을 일정부분 대변한다. 또 대북정책을 담당하는 정부의 시각을 대변하기도 한다. 최근 남한주민과 북한이탈주민 간의 상호인식에 대한 연구가(윤인진, 2010)이 행해졌지만, 여러 정부부처의 입장에서 혹은 민간단체나 탈북민 단체의 입장에서 각각 어떻게 달리 인식하고 있는지에 대해 다룬 연구는 없다.

<표 1> 거버넌스 구성주체들과의 워크숍 내용 및 일정

	참가자	주요내용	비고
1차 워크숍 2011.5.30	학계 3 언론인 1명 공무원 1명 그 외 5명	<발제>탈북민 사회통합을 위한 거버넌스 -탈북민 개념/전태국(강원대 교수) -북한이탈주민 정착지원정책의 실제와 전망 -탈북자 국내 정착지원을 위한 지방정부 거버넌스 구축과 한계	이화여대 포스코관 발제와 토론
2차 워크숍 2011.6.30	탈북자리더 6명	<FGI>탈북민 커뮤니티의 쟁점과 전망 탈북민 사회 리더와의 FGI(Focus Group Interview)	이화여대 포스코관
3차 워크숍 2011.8.26	경기지역 7명 -지방정부, 경 기도청공무 원, 민간단체, 하나센터, 신 변보호담당 관, 취업보호 담당관.	<발제> 경기도 탈북정책의 현황과 전망 (경기도 남북협력관) <FGI> 경기도 탈북민의 사회통합 거버넌스 연구 경기지역 거버넌스 구성행위주체자들과의 FGI 발제 프레임 배포 및 작성→조직별 사전 설문조사→발제 작성→토론→녹취→분석	경기도청 2청사

나. 연구참가자

탈북민을 대표하는 인물로 사회단체나 기업에서 임원으로 일하거나 우리 사회에서 성공적으로 정착했다고 알려진 탈북민들을 선정하였다. 본 연구의 FGI에 참가한 탈북민 연구참가자 6명의 인적사항은 아래와 같다. 연구참가자들은 2011년 6월 30일 오후 3시부터 8시까지 이화여대 포스코관에 모여 “탈북민 커뮤니티의 쟁점과 전망”이라는 주제 하에 토의를 진행하였다.

경기지역 거버넌스의 대표로 본 연구에 참가한 사람은 경기도청 남북협력관실의 담당자를 비롯하여 전문상담사, 하나센터, 하나센터 외의 민간단체(자유총연맹)와 기존의 보호담당관들(취업, 주거지, 신변) 7명이다. 2011년 8월 26일 1시-6시까지 다섯 시간동안 경기도청 상황실에서 FGI 회의를 가졌다. 참가자 선정 및 발제안 준비과정은 아래와 같다.

<표 2> 탈북민 연구참가자

사례	NK_FGI 연구참가자 1	NK_FGI 연구참가자 2	NK_FGI 연구참가자 3	NK_FGI 연구참가자 4	NK_FGI 연구참가자 5	NK_FGI 연구참가자 6
직업	사회단체	사회적 기업	탈북민학교	지자체공무원	전문직	대기업
지위	임원	임원	교장	공무원	의사	대리
성	여	남	여	여	남	남
연령	40대	40대	30대	30대	40대	30대

경기도의 지역거버넌스를 구성하는 주요 각 부문 즉, 지방정부의 정책결정자를 비롯하여 거주지보호담당관(탈북공무원), 신변보호담당관, 취업보호담당관, 신변보호담당관, 하나센터, 민간단체 종사자 중에서 조직위계상으로는 실질적으로 대표할 수 있는 사람으로 연구참가자들을 선정하였다(표 3 참조). 각 조직의 대표하는 연구참가자들은 참석하기 전에 FGI에 참가할 발제자가 자신이 속한 조직원들에게(6명 이상) 설문지를 통해 각 쟁점에 대한 소속원들의 입장을 확인하였고, 그것을 기초로 발제문을 작성하였다.

<표 3> 경기도 거버넌스 구성 연구참가자

항목	FGL_1 정착도우미 자유총연맹	FGL_2 탈북민 공무원	FGL_3 재단소속 상담사	FGL_4 신변 보호담당관	FGL_5 취업보호 담당관	FGL_6 하나센터
소속	정착도우미 자유총연맹	경기도 공무원	지원재단	경찰서	고용노동부	하나센터
신분	정착도우미	공무원	상담사	신변보호담당관(경찰관)	취업보호담당관(공무원)	센터장
성	남	여	여	남	남	남
연령	40대	30대	40대	40대	30대	50대
설문참가자	30	16	8	1	6	10

아래 <표 4>는 경기도에서의 회의 일정이다.

<표 4> 경기도 지역거버넌스 FGI 회의일정 및 토론쟁점

세션	토론시간	주 제	쟁 점
1session	1:30-2:50	I. 북한이탈주민의 개념과 역할	개념, 호칭, 역할
2session	3:00-4:20	II. 정착청사진 및 정책우선순위	정착성공개념, 정책우선순위, 통합소요시간
3session	4:30-5:50	III. 정착지원서비스 전달체계모형	가장 지배적인 모형, 바람직한 모형

통일부 관계자를 2011년 5월 30일 초대하여 토론회를 진행하였고 전체 토론 내용을 녹취한 후 전사(transcribe)하였으며, 전문가회의만으로 부족하다고 생각하는 부분을 중심으로 2011년 5월부터 10월 사이에 각 통일부, 재단, 민간단체 별로 관계자 2명씩 총 6명을 인터뷰하여 자료를 보완하였다. 본 연구에서 지칭하는 통일부, 재단, 민간의 입장이라는 것은 워크샵과 FGI자료 및 인터뷰 내용을 근거로 하는 것이다.

<표 5> 인터뷰 대상자

조직	연구참가자	주요내용	비고
통일부	2명	개념, 정착청사진, 정책우선순위, 전달체계	2011.5.7 2011.10.10
재단 본부	2명	개념, 정착청사진, 정책우선순위, 전달체계	2011.10.7
민간단체연 대 임원	2명	개념, 정착청사진, 정책우선순위, 전달체계	2011.9.30

III. 거버넌스구성 행위주체의 탈북민 정착정책 인식

1. 탈북민의 개념

가. 탈북민 리더들이 평가하는 탈북민 개념

탈북자사회의 리더를 FGI참가자로 선정하여 탈북민의 개념,¹³ 선호하는 호칭¹⁴에 대해 토의하였는데, 당사자 집단의 각 쟁점에 대한 입장은 아래와 같다. FGI

참가자 전원이 동의하는 용어나 호칭은 없었고, 참가자의 노동시장에서의 위치에 따라 용어에 대한 선호가 확연하게 구별되었다. 특히 ‘탈북’이라는 용어의 의미를 둘러싸고 이견이 드러났다. FGI 참가자 1, 2, 3, 4는 최근 정치적 활동을 활발하게 전개하는 사회단체인을 비롯하여 탈북민학교 교육자, 사회적 기업인, 지자체 공무원 등 탈북자 노동시장(ethnic labour market)을 기반으로 일하는 사람들이다. 이들 중, FGI 참가자 1, 2, 3은 ‘탈북’이라는 용어를 ‘듣기 싫으나 배제할 수 없는 용어’ 라고 생각한다.

<표 6> FGI 제 1세션: 탈북민 개념 및 호칭 논의

항목	탈북자 노동시장(ethnic labour market)				일반노동시장	
	FGI_1 사회단체인	FGI_2 사회적기업인	FGI_3 탈북아동학교	FGI_4 지자체공무원	FGI_5 자영업(의사)	FGI_6 대기업대리
탈북	○	○	○	×	×	×
새터민	×	×	-	-	-	○
이주민	×	○	×	×	×	×
제안 용어	탈북민	북한+이주+ 탈북개념이 들어간 용어	탈북출신 남한주민	명명하는 것이 적절치 않음	윗동네에서 아랫 동네로 옴	새터민
인용	듣기 싫지 만 탈북을 배제할 수 없어	탈북-정치적 으로 접근해야	정체성을 밝히는 게 가장 안전함	선량한 분(먹 고살기 위해 온)에게는 적 절치 않음	출신지역+ 주민 호칭은 상관없음	새로운 것을 지향한다는 의미로 새터 민 선호
커밍 아웃 관련 입장	-	○	○	-	○ 나의 브랜드	-

중국까지 가는 건 별로 배신이라고 생각 안 되는데, 거기서 남쪽으로 들어오는 거는 조국을 배반하고 지금 딱 이쪽으로 오는 그런 감이 들기 때문에... 거기서 누구나 다 갈등을 겪다가 그 답에 여기 오는데 그때는 틀림없이 탈북이죠. 그때는 국기를 지금 버린 거고 남한을 선택한 거죠. 그니깐 그런 의미에서

¹³ 한국사회에서는 탈북자, 북한이탈주민, 새터민, 북한이주민, 탈북이주민, 탈북민, 북한출신주민 등 다양한 호칭들이 사용되고 있습니다. 각각의 호칭에 대해 평가해주시시오.

¹⁴ 여러분은 어떤 호칭이 여러분의 정체성을 표현하는데 가장 적절하다고 보십니까? 그리고 어떻게 호칭되기를 원하십니까?

‘탈북’자를 뺄 수가 난 없을 거 같애.(FGI 참가자 1; 사회단체인)

이들은 통일문제에 접근하기 위해서는 탈북자 집단의 정치화가 어쩔 수 없는 선택이라고 생각하였다.

제가 탈북자를 돕고, 북한을 돕고 통일문제까지 접근하는 방향에서 명칭을 생각해본다면, 아무래도 대외적으로도 이 문제가 화제를 가져와서… 북한 들어가고, 이주도 들어가고, 탈북도 들어간 그런 용어가 적절하지 않겠나...그렇게 생각합니다(FGI 참가자 2; 기업인)

그러나 탈북민의 정착지원 업무를 하는 탈북민 공무원(FGI 참가자 4)은 탈북민들이 북한을 나온 동기가 반드시 북한을 반대해서 떠난 것이 아니기에 탈북자라는 호칭을 반대한다고 하였다.

탈북보다는 사실 먹고 살기 위해서 오신 분들이 지금은 더 많다는 거예요. 지금. 바로 선량한 분들한테 탈북자라는 용어는 좀… 이 대명사가 바람직하지 않다는 생각을 해요.(FGI 참가자 4; 공무원)

FGI 참가자 5(개업의사)와 FGI 6(대기업 대리)은 일반노동시장에서 남한주민과 경쟁하여 성공적으로 정착한 경우이다. 이들 참가자들(5, 6)은 ‘남한주민과 구별짓기’ 자체를 꺼려하는 경향을 보였다. 이들은 특별한 호칭대신 북한대신 출신 지역으로 명명하는 것을 선호하였고(FGI 참가자: 의사), ‘북한’이나 ‘탈북’이 들어가지 않은 ‘새터민’이라는 용어를 사용할 것을 제안하였다(FGI 참가자 6: 대기업).

저는 윗 동네에서 아랫 동네로 항상 왔다고 그러거든요, …중략… 그냥 지역이름으로 그냥 부르면 안 되는가… 청진사람. 무슨 뭐. 함흥에서 왔으면 뭐 함흥 사람 말이야.(FGI 참가자 5: 개업의)

한국 사람이 생각하기에는 아 북한에서 왔다. 대부분은 좀 수준이 낮은데서 왔다. 혹은, 거칠다? 좀 이렇게..특이하다. 호기심 가는 대상이거든요? 이렇게 하고 뭐..‘탈’자는 조금 좀 안 좋은 거예요. 제가 보기에는 거기가 안 좋아서 오는 거잖아요. 다 상처를 건드리는 거예요.(FGI 참가자 6: 30대, 대기업 대리)

특히 ‘이주민’이라는 용어에 대해서는 6명 중 5명이 반대 의사를 분명히 하였다. 자신들은 우리나라 국민이지 외국 사람이 아니라는 것이다. 탈북민리더들은 탈북민을 부르는 용어로 ‘탈북출신 남한주민’ ‘탈북민’, ‘북한+이주+탈북이 들어간 용

어'라든가 '윗동네에서 아랫동네로 왔다', '새터민', '명명하기를 원치 않는다' 등을 제안하였다.

나. 지역거버넌스 행위주체자가 보는 탈북민 개념

경기도청에서 진행된 FGI 워크숍에서는 정착지원업무를 하는 각 조직을 대표 하는 발제자가 자신의 조직구성원들에게 설문지를 배포한 후 의견을 수렴하였다. 탈북민 개념 중에서 북한이탈주민을 제외한 용어 중에서 가장 적절하다고 생각되는 용어를 선택하고 그 이유를 설명하도록 하였다.¹⁵ 다음 <표 7>에서 보는 바와 같이, 지역거버넌스 구성원들이 탈북민을 바라보는 시각은 매우 다양하다.¹⁶

<표 7> 경기도 거버넌스 구성원의 탈북민 개념

항목	FGL_1 정착도우미 자유총연맹	FGL_2 탈북민 공무원	FGL_3 재단소속 상담사	FGL_4 신변 보호담당관	FGL_5 취업보호 담당관	FGL_6 하나센터
개념	21/30명(70%) 새터민 선호하 나 명칭이 차별 대우 빌미 될 것을 우려	북한이주민	탈북주민	자유를 찾아 북 한을 탈출한 사람	탈북주민	대한민국 국민(4) =탈북이주민 (4)
호칭	새터민	국민, 따로이 분리하지 말기를 바람.	호칭 상관없이 동포로 대우	자유이주민 북한주민	탈북민	탈북민, 자유이주민
역할		-통일시 예상문 사전발굴, -외부정보의 전달자 -북한민주화 기여	-외부 정보의 전달 -북한개발의 지원과 설득 -예상문제의 발굴	-남북한 사이 의 가이드	북한사회에 정보전달을 통한 주민의 식변화	통일시 예상 문제 발굴 북한사회에 정보전달

자유총연맹 소속의 정착도우미 30명 중 21명은 '새터민'을 선택한 반면, 탈북민 공무원들은 '북한이주민'이라는 용어를 선택하는 사람이 다수였다. 재단소속 상담

¹⁵ “선생님과 선생님의 동료들이 생각하는 북한이탈주민의 개념은 무엇입니까?”

¹⁶ “선생님과 동료들이 선호하는 북한이탈주민의 호칭은?” “선생님과 선생님의 동료들이 생각하는 통일에서의 북한이탈주민의 역할은?”

사들은 ‘탈북주민’을 선택하였고, 신변보호담당관들은 ‘북한주민’, 혹은 ‘자유이주민’을, 취업보호담당관은 ‘탈북주민’을 선택하였다. 하나센터 직원들은 ‘자유이주민’과 ‘탈북이주민’이라는 용어를 선택하였다. 흥미로운 사실은 구성원들이 선택한 탈북민의 개념은 각기 다양했지만, 탈북자의 역할은 상당히 유사했다는 점이다. 즉, 그들은 탈북민의 역할을 모두 ‘통일 후 예상되는 문제의 발굴’과 ‘북한사회에 정보전달’에 있다고 보았다.

특기할만한 점은 탈북민 출신 공무원들은 다른 조직에 속한 구성원들과는 달리 탈북민들이 통일이전과 이후 ‘북한민주화에 기여’할 것이라고 예상했다는 점이다.

다. 통일부가 보는 탈북민 개념

통일부는 법률상 용어인 ‘북한이탈주민’을 사용한다. ‘새터민’은 2005년부터 정부에서 용어순화 차원에서 권장해온 호칭이나, 당사자들의 선호를 고려하여 2008년 국정감사 이후부터 더 이상 공식적으로 사용하지 않고 있다. 북한이탈주민이라는 용어는 법 제2조 상의 요건만 갖추면 당연히 보호를 받게 되는 객관적 상태인 ‘이탈’을 중시하는 용어이다. ‘이탈’이라는 어휘자체가 소극적이라는 지적도 있으나, 통일부 관계자는 “가장 많은 북한주민을 받아들이고자 하는, 즉 전원 수용하겠다는 정부의 의지를 담고 있다”고 설명한다. 남북관계와 통일정책 차원에서 볼 때, 북한이탈주민의 발생은 남북관계의 현실을 반영한다. 기본적으로 한국사회와 정부가 북한이탈주민의 안정적 정착을 지원하는 일은 ‘통일의지와 능력을 보여주는 자신감의 표출이자, 미리 통일준비를 학습하는 기회’라는 것이 통일부의 공식 입장이다.

최근 들어 통일부는 통일시 탈북자의 역할을 자주 강조해왔다. 통일부 측 연구참가자는 “이들은 향후 통일시대에 사회통합에 기여할 계층이다. 통일대비 전문인력으로 육성하여 향후 남북 사회통합과정에서 남북 주민들의 융합 및 가교역할을 수행하도록 하는 전략적 의미”가 있다고 강조하였다. 이를 ‘생산적 기여자론’이라고 명명해보았다. 1990년대 이전의 ‘통일역군론’이 체제대결에 있어 귀순자의 존재를 남한 자본주의체제가 북한사회주의보다 우위에 있는 증거로 강조하며 사용한 용어라고 한다면, 2000년대의 ‘생산적 기여자’론은 남북주민간 ‘융합자’, ‘가교역’을 강조한다는 점에서 차별화된다고 하겠다.

라. 북한이탈주민 지원재단측이 보는 탈북민의 개념

재단역시 통일부와 마찬가지로 법률용어인 ‘북한이탈주민’을 공식용어로 사용한다. 재단관계자는 탈북민은 헌법상 우리 국민이므로, 조선족이나 베트남과 같은 다문화 이주민과는 다르며 ‘우리 국민을 이주민으로 볼 수 없다’고 다문화적인 관점과는 좀더 분명하게 선을 그었다.

또 재단관계자에게 통일역군론, 탈북자 탈정치화론, 정치세력화론의 세 가지 입장을 제시하고 한국사회에서의 탈북민 역할에 대해 의견을 물어본 결과,¹⁷ 이 세 가지 역할의 나름대로의 의미를 인정하면서도 다소 다른 의견을 주었다. “탈북민의 역할은 세 가지 뿐만 아니라 또 다른 역할이 있다. 바로 남과 북의 생각과 가치관, 행동의 차이에 대한 상호이해를 증진시키는 것이다.” 이와 같은 재단관계자의 설명은 통일부에서 말하는 이른바 ‘생산적 기여자’ ‘상호융합자’와 맥락을 같이 하며, 사회정착과정에서 남북한 주민 간의 상호이해와 통합을 제고한다는 점에서 허버마스가 말하는 사회통합의 정의에 근접한 것으로 판단된다.

¹⁷ 재단관계자 인터뷰시 아래와 같은 문건을 제시하였다.

한국사회에서의 탈북자집단의 위상을 놓고 세 가지 견해가 나타나고 있다. 가, 나, 다에 대한 여러분의 의견은?

가. 통일역군론

탈북자들을 통일역군으로 역할을 규정하는 정책적 관점이 최근 들어 자주 등장하고 있고 탈북자 단체나 인사 중에서도 통일을 대비한 탈북자 1000명 양성 등의 주장이 제기되고 있고 실향민 중심의 이북5도청을 탈북자 중심의 통일청으로 바꾸어야 한다는 주장이 있다. 이러한 주장에 대해서는 귀하의 견해는?

나. 탈북자 탈정치화론

이와는 정반대로 탈북자 집단의 정치화가 탈북자 사회를 위해 이익이 되지 않는다는 견해도 있다. 오히려 이데올로기적인 대립상황에 소수자인 탈북자집단을 앞세워 지나치게 노출시키는 것은 사회적 소수자이자 남북한경계인인 탈북자 자신을 위해서는 도움이 되지 않는다는 견해도 있다. 탈북자 사회를 위해서는 이데올로기를 떠나 탈정치화하는 것이 바람직하다는 견해이다. 이러한 주장에 대해서는 귀하의 견해는?

다. 정치세력으로서의 탈북자 등장론

탈북자를 국회의원으로 내보내 2만명의 이해관계를 대변하도록 하는 것이 필요하다는 주장이 수년전부터 제기되어왔다. 실제로 인천 연수구에서는 탈북자를 시의원으로 내보내고자 시도하기도 했다. 정치세력으로서의 탈북자집단의 등장론에 대해 어떻게 평가하는가?

2. 정착청사진

가. 탈북민리더 연구참가자가 인지하는 정착성공

탈북민리더 연구참가자들이 생각하는 정착성공은 아래와 같다.

경제적으로 자립하여 국가에 의존하지 않고도 먹고 살 수 있는 부를 축적하고(참가자 1, 2, 3), 심리적으로는 안정되고 행복감을 느끼고(참가자 1, 3), 문화적 차이의 수용(참가자 4), 노동시장에서 한국사람과 경쟁하여 실력을 인정받고(참가자 5, 6), 한국사회와 융합하고(참가자 5), 한국문화를 수용하는 것이다(참가자 2). 나아가 사회봉사를 하면서 꿈을 가지고 살아가는 일(참가자 6).

특징적인 점은 일반노동시장에서 일하는 연구참가자들은 ‘남한사회에서의 경쟁력과 실력’을 중요한 정착성공의 기준으로 본 반면에, 탈북민을 대상으로 한 직업에 종사하는 연구참가자들은 경제적 만족도와 더불어 사회문화적 요인(행복, 심리적 만족, 문화수용)을 중요한 기준으로 보았다.

<표 8> 탈북민리더 FGI그룹의 정착성공 개념

항목	탈북자 노동시장(ethnic labour market)				일반노동시장	
	FGI_1 사회단체인	FGI_2 사회적 기업인	FGI_3 탈북 아동학교	FGI_4 탈북 공무원	FGI_5 전문직 자영업(의사)	FGI_6 대기업대리
성공의 개념	-국가에서 안 도와주 어도 자립 하여 먹고 사는 일 -심리적으 로 만족할 때	-잘 먹고 잘 사는 것 -한국사회 에 융합하 여 문화를 수용	-부의 축 적(돈) + 행복감 (안정)	-경제심 리적 안 정 -문화적 차이의 수용	-실력을 인 정받는 것 이 성공 -남한사회와 의 빠른 융 화	-한국사람과 비교시 경쟁력 -사회봉사를 하고, 꿈을 갖 는 일

나. 통일부의 정착청사진

통일부가 말하는 우리 사회가 탈북민에게 정착지원을 해야 할 논리는 명료하다. 탈북민들을 동화하도록 지원하는 것이 곧 남북주민 간 사회통합에 기여하는 것이라는 입장과 탈북민은 가난과 인권유린에 고통받아온 소수자로서 남한사회의 관용과 배려를 필요로 한다는 것으로 요약된다.¹⁸ 통일부는 세 가지 단계적 목표를

제시하였는데, 우선 ‘좋은 직장과 안정된 소득과 같은 경제적 정착’을 중요하다고 꼽았다.

첫째, 경제생활에 있어 안정적 정착을 통해 우리사회에 정착하는 것이다. 우선 북한이탈주민들의 먹고사는 문제를 잘 해결하는 것, 즉 좋은 직장과 안정된 소득 등 경제적 정착이 가장 시급하고 중요한 과제이자 정착지원의 목표라고 볼 수 있다. 지금은 첫째 단계, 즉 먹고사는 문제에도 미달하고 있지만, 각 분야에 진출하여 조금씩 성공적 결과를 만들어 가는 희망적 모습도 목격되고 있다고 자체 평가하고 있었다.

둘째, 우리사회로의 건전한 자리매김과 생산적 기여자.

북한이탈주민 2만 명 시대에 접어든 만큼, 이들이 각 분야에서 각자 잘 정착(자리매김)하고, 그들의 어려운 사선을 넘어 우리나라에 들어올 때 꾸었던 코리아 드림을 실현하게 지원하는 일이 매우 중요하다. 여기서 ‘코리아 드림’이란 구체적으로 무엇을 말하는 것일까? 이 부분에 대해서는 담당자는 ‘이는 우리사회 소수자 계층이 사회 각계에 최소한의 진출 기회를 부여하는 것이며, 이는 소수자 우대 및 대표성 차원에서 중요한 가치가 될 수 있다는 취지에서도 고려해야 할 것이다.’라고 설명한다.

셋째, 통일과정에서의 주도적 역할을 담당하는 통일역군의 역할.

이를 위해서는 북한이탈주민 스스로가 이러한 통일역량으로서의 정체성과 자존감을 가지고 우리 사회에서 ‘자기주도적 정착 노력’을 하는 것이다. 이를 통해 통일과정에서도 통일역군으로 활약할 수 있는 원천이 된다.

통일부의 청사진은 명확하나, 향후 관건은 이러한 정착청사진을 뒷받침할 수 있는 중장기적 로드맵을 얼마나 구체적으로 제시할 수 있느냐에 달려있다.

다. 지역거버넌스 구성원이 보는 정착성공

지역거버넌스 구성원들은 FGI회의에 참여하기 전에 각 소속 조직에서 사전 준비과정을 밟았다. 일차로 각 조직을 대표하는 발제자들은 자신의 조직구성원들에

¹⁸ 첫째, 우리의 사회통합 차원에서 우리 사회에 동화, 융화될 수 있도록 지원함으로써 우리 사회의 통합, 나아가 남북간 사회·주민통합에 기여할 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

둘째, 인권 차원에서 보면 가난과 인권 유린에 고통 받아온 북한이탈주민을 전원 수용하는 것은 당연한 국가의 의무이다.

셋째, 북한이탈주민의 정착을 위한 우리 사회의 수용노력은 소수자에 대한 관용과 배려를 기본으로 하는 선진화를 가늠하는 지표이다.

게 설문지를 배포한 후 설문결과를 종합하였다. 그리고 그 결과에 기초하여 발제안을 준비하였다.¹⁹

참가자들은 정착성공의 기준으로 경제적 측면 뿐 아니라 사회적, 심리적 분야를 포괄하는 다양하고 복합적인 기준을 제시하였다. 상담사는 ‘남한사회의 장점과 단점을 수용하는 것’이라고 답하였고, 하나센터의 대표는 ‘사회통합’과 ‘심리적 안정’, ‘자립’을 선택하였다. 취업보호담당관은 ‘다양한 분야에서 취업하는 것’이 고용분야에서의 정착성공이라고 보았다. 신변보호담당관들은 ‘스스로 벌어서 생계를 유지해야 한다’는 자립의식으로의 전환이 가장 중요한 정착성공이라고 보았고, 탈북민 공무원들은 ‘자립자활능력’과 더불어 본인이 ‘대한민국 국민이라고 느끼는 정체성’을 중요한 기준으로 제시하였다.

<표 9> 경기도 거버넌스 구성원의 성공정착개념

항목	FGI_1 정착도우미 자유총연맹 (30인)	FGI_2 탈북민 공무원 (14명)	FGI_3 재단소속 상담사 (8명)	FGI_4 신변 보호담당관 (1명)	FGI_5 취업보호담 당관 (6명)	FGI_6 하나센터 (10명)
성공의 개념	-경제적 측면을 가장 중시, 직업관과 직업 중요	-자립자활능력과 본인이 대한민국 국민이라고 느낄 때	-남한사회의 장점과 단점 수용	-스스로 벌어서 생계를 유지한다는 의식전환 -안정된 직업	-고용부문의 정착성공은 다양한 분야에서의 취업을 의미	-사회통합과 심리안정, 자립

3. 정착정책의 우선순위

탈북민과 지역거버넌스 구성원 그리고 통일부와 재단 측 인사에게 정착정책 중 무엇을 가장 중요하다고 보는지 질문하였다. 질문의 내용은 “여러분이 생각하는 가장 중요하다고 생각하는 탈북민 정책의 중요순위는 어떻습니까? 그렇게 생각하는 근거는 무엇입니까?”이다.

¹⁹ 질문내용은 “선생님과 선생님의 동료들이 생각하는 북한이탈주민의 정착성공의 개념 및 정착청사진과 정책우선순위는 무엇입니까?”이다.

가. 탈북민 리더가 선택한 최우선정책

FGI에 참가한 탈북민 리더들은 정착정책 중 취업과 교육분야를 특히 중요하게 여겼으며, 이에 대해 집중적인 제언을 하였다. 그런데 사회단체에 속한 사람들과 기업에서 일하는 사람들 간에는 정책방향에 대한 의견이 다소 달랐다.

<표 10> 탈북민 FGI 그룹의 정책평가 및 제언

항 목	탈북자 노동시장(ethnic labour market)				일반노동시장 (labour market)
	FGI_1 사회단체인	FGI_2 사회적기업인	FGI_3 탈북민학교	FGI_4 공무원	FGI_6 대기업직원
	-학력을 위주로 한 정책필요. -처음부터 힘든 일은 못함. 5년간은 육체적 힘의 보강이 필요 -소수자에 대한 배려 차원에서 접근 -고용지원금을 긍정적 평가	-더 잘 살겠다는 욕구에 기반한 시장주의정책 필요	-한국사회로의 동화가 어려운 사람을 위한 안전망으로서의 통합형 사회적 일자리 필요 -한국주류사회와 소통가능한 북한과 남한에서 다 교육받은 사람이 선도집단 가능성	-탈북민만의 사회통합이 아니라 남북주민이 함께 하는 사회통합 필요	-취업을 도와 준다면 나머지는 개인책임 -대학교육은 한국사회에서 필수로 계속적인 지원 필요. -취업장려금을 긍정적 평가

탈북 사회단체인들은 취약계층을 위한 정책적 배려의 중요성을 강조한 반면(참가자 1; 사회단체인, 참가자 3; 교장), 탈북 기업인들은 취업의 중요성과 시장지향성을 가미한 정책이 효과적이라는 의견을 주장했다. 전자는 소수자에 대한 배려가 필요하며 현재 고용지원금 등이 중요한 역할을 하고 있다는 견해(참가자 1; 사회단체인)를 보였으며, 그 이유로 북한의 사회구조상 입국 초기에 어려운 일을 하기 어렵다는 점과 한국사회 동화가 어려운 사람들을 위해서는 통합형 사회적 일자리가 필요하다는 견해(참가자 3; 학교 교장)를 피력하였다. 후자(참가자 2, 6)는 취약계층은 사회적 안정망으로 보호하더라도 시장주의가 반영된 정책이 더 효과적이라고 본다는 의견을 보였으며(참가자 2; 기업인), 취업의 문턱을 넘을 수 있도록 도와주는 것이 국가의 할 일이지만, 일단 취업을 한 후에는 개인이 책임져야 한다는 의견(참가자 6; 대기업대리)을 제시하여 두 집단 간에 의견 차이를 노정했다.

이처럼 정책측면에서는 탈북민노동시장에 속한 집단과 일반노동시장에 속한 집단은 의견차이를 보였지만, 탈북민노동시장에 참가한 집단(사회단체인, 사회적기업인, 탈북아동학교)이건 일반노동시장에 참가한 집단(대기업 직원, 의사)이건 할 것 없이 두 집단 모두가 공통적으로 역설한 것은 ‘고등교육의 중요성’이었다. 참가자 6(대기업 대리)과 참가자 1(사회단체인) 모두 북한의 전문대학졸업생이 20%에 불과한 상황에서 남한사회가 대학교육의 기회를 주지 않는다면 북한사람들은 모두 취약계층화 할 수 밖에 없을 것이라고 역설하였다.²⁰

그 외에 탈북민리더 집단은 여러 정책적 제언을 내놓았다. 사회단체인은 고용지원금의 역할을 높게 평가한 반면, 대기업 대리는 취업장려금의 역할을 높게 평가하였다. 인상적이었던 점은 탈북민 공무원이 사회통합은 탈북민만이 아니라 남한 주민이 함께 참여할 때 이루어질 수 있다고 지적한 사실이다. 끝으로, ‘탈북자 사회를 선도할 수 있는 집단이 있다면 어떤 집단이 될 것이냐’라는 질문에는 선도집단 요건으로서 ‘한국의 주류사회와 소통할 수 있는 능력’, ‘학력’ 이라고 답하였다.²¹

나. 지역거버넌스 구성원이 보는 정책순위

지역거버넌스 구성원이 선택한 중요정책 순위를 보면, 아래 <표 11>과 같다. 취업(일자리), 교육, 주거, 의료 순으로 중요성을 인식하였는데, 구성원들은 취업이 가장 중요하다는 점에서는 전원이 일치하였다.

정착도우미(30명 설문참가)와 하나센터(10명 설문참가)는 일자리>주거>의료의 순으로 중요하다고 보았으며, 탈북자 공무원(14명 설문참가)은 일자리>교육>주거로 보았고, 재단소속 상담사는 일자리>자녀교육>의료지원의 순으로 중요하다고 보았다. 신변보호담당관은 일자리>의료>교육지원을 선택하였다.

²⁰ 한국에서는 대학 졸업은 필수예요. 대부분이 그러니까 그것까지 안 해준다는 거는 제일 취약계층을 밀어 버리는 것과 마찬가지로요(FGI참가자 6; 대기업 대리).

²¹ 리더 집단을 이제 누구를 볼 것이냐가 이제 핵심인거 같은데..리더집단은 한 5년이나 몇 년 지나면 이게 약간 드러나요. 북한에서도 이제 배우고, 남한에 와서도 배우는 사람... 그래서 (한국사회의) 주류와의 소통이 가능한 사람(FGI참가자 3; 대안학교 교장).

<표 11> 경기도 거버넌스 구성원의 정책우선순위

항목	FGI_1 정착도우미 자유총연맹 (30인)	FGI_2 탈북자 공무원 (14명)	FGI_3 재단소속 상담사 (8명)	FGI_4 신변 보호담당관 (1인)	FGI_5 취업보호담 당관 (6명)	FGI_6 하나센터 (10명)
정책 우선 순위	일자리>주거> 의료	일자리>교육> 주거	일자리>자 녀교육>의 료지원	일자리>의료 >교육지원	본인의 교육과일자 리대책	일자리> 주거>의료

그러나 정착 취업전문가인 취업보호담당관은 탈북민 본인의 교육과 일자리를 똑같이 중요하게 보았다. 일자리 성과측정을 단지 취업자 수로 하는 현재의 방식이 정착서비스의 질을 낮춘다고 보았다.

현재 북한이탈주민에 대한 일자리 대책은 주먹구구식에 가깝다. 북한과 남한의 직업에 대한 이해도 다르고, 직업의 종류도 다르다. 그러므로 북한이탈주민은 남한의 직업을 충분히 이해하고 (직업을) 선택해야 하며, 이를 위해 적합한 교육, 직업훈련 등도 필요하다. 하지만 각 정부기관은 이러한 취업지원서비스의 질적인 면보다는 양적인 면을 강조한다. 즉, 취업자 수를 성과의 측정단위로 정하는 경우가 많은데, 이러한 성과 측정방법은 정착지원서비스의 질을 오히려 낮추는 역할을 하는 듯하다(FGI참가자 5:취업보호담당관).

취업보호담당관을 제외한 다른 구성원들 모두는 일자리대책이 가장 중요하다고 지적하였음에도 불구하고, 탈북민에게 있어 교육이 일자리만큼이나 중요하다고 보는 취업전문가의 관점은 시사하는 바가 크다.

다. 통일부의 정책우선순위

통일부에서 정책우선순위라고 명시되어 있는 문건은 없으나, 향후 개선해야 할 과제설정을 통해 정책순위를 유추해볼 수 있을 것이다. 정책과제는 ‘① 정착지원 서비스의 내실화와 서비스 간 연계 강화, ② 생애주기적·맞춤형 지원시스템 구축, ③ 각 분야에서의 성공을 위한 지원분야의 다양화, ④ 재단을 중심으로 한 민간의 지원역량 극대화, ⑤ 북한이탈주민들과 함께하는 통일준비 본격화’이다.²²

²² 이화여대 제1차 워크숍 발제문(통일부 관계자).

첫째, 정착지원 서비스의 내실화와 연계를 위해서는 거주지보호 담당기관인 지자체가 중심이

라. 재단이 보는 정책 우선순위

재단은 초기정착 및 생활안정을 지원하는 것을 최우선적으로 하고 있었다. 일자리 문제에 대한 접근이 주로 취업상담 및 알선, 사회적 기업이나 영농지원에 초점이 맞추어지고 있었고, 구체적인 일자리 사업계획이 분명치 않은 것으로 보인다. 인터뷰 결과, 재단에서 바라보는 탈북민 관련 정책우선순위 사업은 다음과 같다.

첫째, 기초정착과 생활안정. 예를 들어 하나원 수료자 거주지 안내 및 생활 상담 지원, 주택미배정자 공동생활시설 지원, 무연고 청소년 그룹홈 지원, 탈북학생 대상 방과후 공부방 운영 지원, 의료 및 긴급 생계 지원,

둘째, 자립자활을 지원하는 일. 즉 취업알선, 고용촉진, 영농지원, 사회적 기업 설립 지원,

셋째, 일반국민의 탈북민 인식의 개선(교육) 및 홍보,

넷째, 북한이탈주민의 생활 적응 교육 및 청소년 장학 지원,

다섯째, 정착실태 조사 및 관련 정책 연구.

이는 주택을 배정받지 못한 탈북민의 수는 많지 않지만 받지 못한 사람들에게는 문제의 심각성이 크기 때문일 것이다.

4. 바람직한 정착지원 서비스전달체계 모형

정착지원 서비스전달체계 모형 선택에 관해서는 탈북민 리더집단을 제외하고, 지역거버넌스와 재단측을 대상으로 FGI 및 인터뷰를 진행하였다.

되어 운영되는 ‘지역협의회’의 적극적 활용,

둘째, 생애주기적·맞춤형 지원시스템 구축이란 가급적 개인별 경력개발과 관리·지원을 통해 가장 효율적인 정착경로를 제시하고 이를 위한 지원체도를 제안하는 것이 이다. 몇 가지 경로그룹을 상정하고 이를 지원하는 패키지화된 지원체도를 적용하는 것이 현실적인 방안이 될 것이다. 이를 위해 재단의 역할을 중요하게 설정,

셋째, 각 분야에서의 성공을 위한 지원 분야의 다양화라고 제조업과 비정규직 집중현상은 점차 개선하고 고임금과 직업안정성에 유리한 기술집약적이고 전문적인 분야를 발굴, 유도,

넷째, 재단을 중심으로 한 민간의 지원역량 극대화를 과제로 설정하고 재단은 민-관의 가교로서 민간 지원단체와 북한이탈주민을 정부와 연결하는 “민-관 정책협의회” 등의 협의채널 구축과 활성화에 노력,

다섯째, 북한이탈주민들과 함께하는 통일준비 본격화로 이를 위해 북한이탈주민을 통일인재로 육성하고 활용하는 방안을 개발하고 추진.

가. 지역거버넌스 구성원이 보는 전달체계

경기지역 거버넌스의 각 조직을 대표하는 발제자들은 자신이 소속한 조직구성원들에게 설문지를 주고 현재 가장 지배적인 전달체계 모형과 향후 북한이탈주민을 위해 바람직한 전달체계 모형을 선택하도록 한 후, 그 내용을 바탕으로 각각 발제안을 작성하였다.²³ 전달체계 모형관련 설문내용은 각주의 참고글과 같다.²⁴

결과는 <표 12>에서 보는 바와 같다. 정착도우미들은 현재는 중앙>지방+재단>민간[A>(C+D)>B]의 순으로 서비스전달체계를 운영하지만, 향후에는 통일부가 중심이 되는 전달체계가 가장 바람직하다고 선택하여 중앙집권적인 전달체계에 대한 선호도를 나타냈다. 재단소속 상담사들은 현재는 통일부>재단>지방정부(A>D>B)의 순으로 정착서비스전달을 하고 있으나, 향후에는 통일부 뿐 아니라 노동부, 행자부 등 중앙부처가 함께 역할을 하는 것이 바람직하다고 제안하였다. 탈북민 공무원 집단은 현재는 중앙정부(A)가 서비스전달체계를 운영하지만 향후에는 지방정부(B)가 서비스 전달체계를 운영하는 것이 바람직하다고 보았다. 취업보호담당관 집단은 현재는 중앙정부와 지방정부(A+B)가 운영하고 있지만, 향후에는 지방정부와 민간단체(B+C)가 협조하여 전달체계의 역할을 하는 것이 가장 바람직하다고 보았다. 하나센터 소속원들은 현재는 민간>재단(C>D)의 순으로 서비스 전달체계를 운영하고 있으나 향후에는 민간단체가 중심이 되는 서비스전달체계가 탈북민에게 가장 적합하고 바람직하다고 보았다. 인상적이었던 점은 참가자들이 이해관계가 아니라 개인의 소신에 따라 전달체계를 선택하는 경향을 보였다는 점이다. 자신이 속한 조직이 전달체계를 맡아야 한다고 주장할 것이라는 일반적 예측과는 달리 연구참가자의 절반 정도가 전달체계의 중심으로 자신의 소속조직이 아닌 다른 주체를 선택하였다.

²³ 현재 정착지원서비스 전달체계 중 가장 지배적인 모형은 어떤 것으로 보시는지요? 그렇게 생각하시는 이유는 무엇입니까? 북한이탈주민을 위해서 어떤 정착지원서비스 전달체계가 가장 적합하고 바람직하다고 생각하십니까?

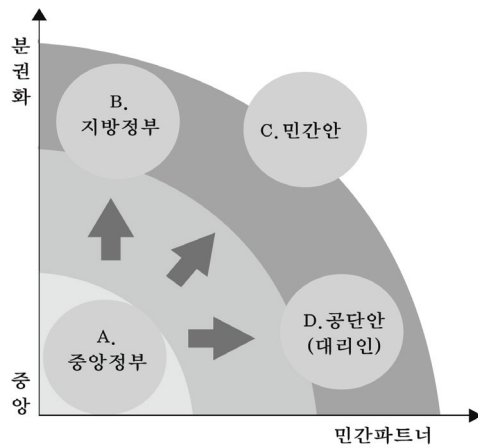
²⁴ 정착지원서비스 전달체계 모형 4가지 A안, B안, C안, D안. 역사적으로 북한이탈주민을 위한 정착지원서비스 전달체계를 모형화하면 4가지로 유형화할 수 있다. 2000년 초기부터 북한이탈주민의 정착지원에 있어서는 중앙정부(통일부)가 주도해왔다(A형).그러던 것이 2007년부터 탈북이주민정착관련 사업을 지방정부에 이전하는 지방정부 역할론(B형)이 제기되었다. 그러나 2008년부터 통일부가 정착지원서비스에 적극적으로 나서는 한편, 2010년부터는 후원을 재단으로 개편한 후 각종사업을 전국적으로 벌이고 있다. 이는 공단과 흡사한 형태로 보인다(D형). 민간역시 하나센터를 거점으로 한 지역네트워크 구축론(C안)을 적극적으로 제기하고 있다. 현재는 네 가지 각기 다른 유형의 전달체계모형들이 지역사회 내에서 혼재되어 있는 춘추전국시대와 같은 형국이다.

<표 12> 경기도 거버넌스 구성원이 선택한 전달체계모형

항목	FGI_1 정착도우미 자유총연맹 (30인)	FGI_2 탈북민 공무원 (14명)	FGI_3 재단소속 상담사 (8명)	FGI_4 신변 보호담당관	FGI_5 취업보호담 당관 (6명)	FGI_6 하나센터 (10명)
현재	중앙정부 (통일부) A>(C+D)>B	중앙정부 A	중앙정부 (통일부) A>D>B	혼합형 지방정부 민간 B+C	중앙정부와 지방정부 A+B	민간 재단 C>D
미래	중앙정부A>C> B>D	지방정부 B	중앙정부 (통일부, 노동부)	중앙정부 A	지방정부 민간 B+C	민간단체 C>D

* A: 중앙정부(통일부/통일부+ a), B: 지방자치단체, C: 민간, 하나센터 D: 북한이탈주민 재단

<그림 2> 서비스전달체계 모형의 유형



이처럼 지역거버넌스를 구성하는 각 주체들은 전달체계모형 선택에서 서로 상이한 다양한 관점과 의견을 제시하였다. 향후 탈북민에게 적합한 전달체계가 어떤 것인가에 대해서는 중앙정부안(A)과 지방정부안(B)이 대립하였는데, 예상 외로 재단(D)이 전달체계를 맡을 것으로 전망한 조직은 없었다. 특이한 점은 현재 누가 전달체계를 담당하고 있는가에 대해서도 전부 의견이 엇갈렸다는 점이다. 이것은 현재 정착서비스 전달체계가 과도기에 처해 있다는 사실을 말해준다.

흥미로운 점은 하나센터를 제외한 다섯 그룹들이 향후 지방정부든 중앙정부든

정부가 직접 그 역할을 맡아야 된다고 생각하고 있었다. 이는 민간의 역할이 중요하다고 그간 이야기되어왔지만 실제로 민간이 전달체계의 중심역할을 맡기는 힘들다고 판단하고 있다는 점을 반영한다. 그럼에도 하나센터 담당자들은 민간단체가 현재도 그리고 미래에도 서비스 전달을 담당해야 한다는 강한 의지를 보이고 있었다.

본 설문에서 전달체계와 관련하여 향후 5년, 10년과 같이 보다 구체적인 시간적 전망이 설정되지 못한 점은 본 연구의 한계로 남는다. 앞으로 통일에 대한 전망과 향후 탈북이주민의 이동이 어떤 규모와 형태를 가지고 진행될 것인지의 변수와도 연계되어 전망하여야 할 것이다.

나. 서비스전달체계에 대한 재단의 입장

재단 측은 향후 민간과 협력체계를 구축하면서 탈북민 거버넌스의 중심이 되겠다는 의지를 표명하고 있다. 통일부의 산하 공공기관인 재단은 ‘주무부처인 통일부와 동일한 목표를 추구하되, 정부가 하기 어려운 여러 업무들을 대행한다.’고 설명한다. 재단은 정부와 민간단체, 또는 민간단체 간 관계를 연계하는 구심체로서 기능한다는 것이다.

재단설립이전 혹은 2011년 초까지만 해도 재단의 정체성을 민간이라고 표방한 적도 있으나, 이제 재단은 중앙정부인 통일부의 업무를 보조하는 준정부기관의 정체성을 가지고 조직과 예산, 인력을 갖추고 정부기관을 대리한다는 입장으로 굳혀졌다. 재단은 탈북민 관리에 있어서 정부가 주도하고 민간이 보조하는 ‘중앙정부 관리형 거버넌스’를 지향하며, 초기정착 및 생활 안정 지원, 취업 및 자립 지원, 민간단체와의 협력, 장학 지원, 실태 조사 연구 등 정착지원에 관한 법률 제30조의 정부 사무 위임규정에 따라 위임된 업무를 추진하고, 민간을 지원한다.²⁵

IV. 결론 및 정책제언

거버넌스를 구성하는 각 주체들은 정착청사진 정책우선순위에 있어서 참가자들이 동일한 지향성을 공유하고 있었다. 그러나 탈북민의 개념과 전달체계의 방향

²⁵ 2011년 ‘북한이탈주민 지원청’을 만들자는 제안도 제기되었다. 이 제안에 대한 비판적 시각도 존재한다. 지원청은 현재의 탈북민 규모에는 너무 크며, 예산인력이 있는 재단을 거버넌스의 중심으로 하는 게 바람직하다는 의견이다.

에 대해서는 이견을 보였다. 분석결과를 토대로 탈북민 정책방향에 관해 제언하고자 한다.

1. 탈북민 정체성의 혼란극복과 단일/다문화를 넘어선 민족공동체 가치의 제시

탈북민 연구참가자들은 ‘탈북’이라는 용어를 둘러싸고, 탈북노동시장에 속한 탈북민리더와 일반 노동시장에 속한 리더들 사이에 상반된 반응을 보였다. 또, 남한주민인 지역거버넌스 구성원 역시 6개 집단이 5개의 용어를 선택하는 반응을 보여 남한사회의 정착지원주체조차 탈북민을 바라보는 시각이 다양하다는 사실을 극적으로 보여주었다. 이는 탈북민들이 남한사회에서 겪는 정체성 혼란이 어디에서 기인하는 지를 보여주는 것이다. 이와 같은 혼란상을 지속하지 않기 위해서는 지금 탈북민을 부르는 다양한 용어를 통일하여 개념상의 혼란을 정리하는 것도 필요하지만, 탈북민의 사회통합을 위해 정부가 해야 할 가장 중요한 과제는 사회적 합의를 이루기 위해 다문화이상의 새로운 민족공동체의 가치를 제시하는 일이다.

과거 식량난민 시대의 대량탈북을 배경으로 만들어졌던 ‘남북통합의 예비모델+인도적지원’→‘정착지원’→‘자립정착모델 수립’이라는 기존의 청사진과 로드맵은 탈북민 일방적 동화와 정착지원을 주된 내용으로 하였다는 점에서 한계를 지닌다. ‘사회통합’이란 주체상호 간의 역할을 함께 강조하는 것이다. 통합은 “수용사회와 이주민 간의 쌍방향적인 역동적인 수렴과정(허준영, 2011)”이다. 남북통합을 지향하는 사회통합적 가치를 사회적 공감을 얻을 수 있도록 제시하기 위한 고민이 필요하다.

새로운 시대는 새로운 문제정의를 필요로 한다. 지난 10여 년간 탈북민 연구의 패러다임은 ‘적응과 지원’으로 압축할 수 있다. 교육, 인권, 복지, 경제 등 각 분야별 적응실태조사를 근거로 한 종합처방식 적응프로그램이나 지원의 방향을 제시하는 정형화된 정착지원정책의 근거에는 통일지향성, 인류애, 소수자에 대한 보호의식을 비롯하여 냉전적 요소까지 아우르는 일종의 ‘지원의식’이 존재한다. 이는 적응론과 더불어 탈북민 연구나 정책에 큰 영향을 미쳐왔고, ‘탈북민 특성-지원방향 제시’라는 기본적인 인식의 틀을 형성해왔다.

그러나, 통일한국은 남북주민간 통합을 지향하는 사회통합적 전망에서 접근되어야 하며, 단일/다문화를 넘어선 새로운 가치의 제시(박영자, 2011)가 필요하다. 이제 ‘적응과 정착지원’이 중심이 되던 패러다임에서 벗어나 ‘남북주민을 주체로

한 사회통합'으로 나아가야 할 전환점에 서있다.

2. 단계별 직업통합 로드맵의 마련을 위한 TFT(Task Force Team) 구성

연구결과 탈북민, 지역의 지원주체, 정부 할 것 없이 거버넌스 구성원들 간에 정착청사진의 공유가 잘 이루어지고 있는 것으로 보인다. 탈북민 연구참가자들 역시도 스스로 보고하듯이 경제적으로 자립하여 국가에 의존하지 않고도 먹고 살 수 있는 부를 축적하고, 심리적으로는 안정되고 행복감을 느끼고, 노동시장에서 한국 사람과 경쟁하여 실력을 인정받고, 한국사회와 융합하고, 한국문화를 수용하고 사회봉사를 하면서 꿈을 가지고 살아가고자 한다. 통일부 역시 경제적 정착을 단계적 정착 목표 중 첫 번째 단계로 설정하고 있었다.

그러나, 이러한 청사진을 현실로 구현하기 위해 정책적 수단을 어떻게 할 것인가에 이르면 거버넌스 행위주체별로 미묘한 차이를 드러내고 있었다.

지역거버넌스 FGI와 탈북민리더 FGI에 참가한 연구참가자 전원은 정책의 최우선순위를 경제적 적응 특히 일자리 대책에 놓아야 한다는 점에서 모두 공감하고 있었다. 탈북민 리더그룹은 일자리와 더불어 취업의 질을 담보할 수 있는 고등교육을 중요하게 여겼고, 지역거버넌스 구성원들은 일자리대책이 가장 중요하다고 보았다. 단, 취업전문가는 현재의 일자리대책의 성과측정지표가 오히려 정착서비스의 질을 낮추는 역할을 한다는 점에 우려를 표시하였고, 남북간 차이 때문에 직업훈련이나 적응교육이 탈북민들에게 더욱 중요하다고 강조하였다.

통일부 역시 큰 틀에서 정착청사진의 원칙과 과제를 설정하고 있었고, 현 단계에서는 경제적 정착을 중요하게 여기고 있었지만 정착정책의 핵심인 직업통합문제에 있어 탈북민 정착단계에 따른 직업통합을 어떻게 이루어나갈 것인지의 분명한 로드맵이 세워져있지 않은 것으로 보인다. 민간역량을 강화하고, 생애주기별 맞춤형 지원에 재단을 적극 활용하는 등 재단의 역할을 중요하게 설정하고 있으나, 특히 일자리 문제에 있어 분명한 일자리전략을 가지고 있지 못하고, 추상적이며, 부처의 특성상 문제해결을 위한 정책적 수단 역시 매우 제한적인 것으로 보인다. 무엇보다 정착의 핵심이 되는 일자리서비스 전달을 구체적으로 어떻게 해야 할지가 분명치 않다. 2009년부터 취한 실적위주의 일자리대책은 일부 성과도 있으나, 하나원에서부터의 취업박람회 나 단기집중 훈련 등 부작용 또한 크다. 현재의 일자리대책의 성과측정지표가 오히려 정착서비스의 질을 낮추는 역할을 하고 있었고, 직업훈련이나 적응교육은 그 성과가 낮은 상태에 계속 머물러 있다. 북한

이탈주민 재단역시 취업문제의 접근에 있어 일반노동시장으로의 진입에 대한 계획보다는 정부지원 이후의 존립전망이 불투명한 사회적 기업 등에 치중하고 있어 일자리 문제의 해결을 위한 구체적인 사업계획이 미비하다고 판단된다.

정부는 향후 탈북민 직업통합을 위한 중장기적 로드맵을 내놓고 탈북민 일자리 문제 해결을 위한 고용전략을 세우는 것을 현단계 과제로 하여야 할 것이다.

이를 위해서는 세부 방안으로는 첫째, 주무부처인 통일부와 고용전문부처인 고용노동부간의 긴밀한 협력체계를 구축할 필요가 있다. 2006년 고용노동부와 협력체계를 구축하였으나 현재는 이러한 협력연계 체제가 제대로 가동되지 못하고 있다. 2010년부터 중기청과의 취업박람회 등을 통한 협력관계를 가지고 있으나, 이러한 방안만으로는 일자리대책을 청사진을 세울 수는 없다. 둘째, 타 부처 고용전문가들의 영입을 꾀하는 등 통일부 자체적인 고용관련 맨파워를 보강할 수 있는 조치가 필요하다. 셋째, 북한이탈주민 재단에서 여러 종류의 탈북민 실태조사를 수행하고 있으나, 정작 필요한 고용전략에 참고할 수 있는 고용실태 조사가 행해지지 못하고 있다. 고용전략을 수립할 수 있는 정교한 고용실태 파악이 필요하다. 넷째, 필요시, 총리실 차원에서 탈북민 고용전략 수립을 위한 TFT(Task Force Team)를 구성하는 것도 검토하여야 할 것이다.

3. 서비스전달체계의 향후 과제: 누가 직업통합을 어떻게 구현할 것인가?

서비스 전달체계는 많은 예산과 조직을 항시적으로 수반하기에 항상 여러 이해 당사자간의 갈등과 충돌의 이슈가 되어왔다. 그 점에서 탈북민 정착서비스를 위한 전달체계 문제역시 예외는 아니다. 기존논의에서 탈북민을 위한 서비스 전달체계를 담당할 후보로 거론되어온 예비후보들은 통일부와 관련 중앙부처, 북한이탈주민 재단, 하나센터로 대표되는 사회복지기관들과 기타 민간단체, 지방정부 등이다.

경기지역 거버넌스를 구성하는 행위주체들의 논의결과를 보면, 전달체계모형 선택에서 서로 상이한 관점과 혼선을 겪고 있음을 보여준다. 향후 탈북민에게 바람직한 전달체계가 무엇인가에 대해서는 중앙정부안과 지방정부안이 대립하였는데, 지역거버넌스의 행위주체들은 지방정부든 중앙정부든 정부가 전달체계 역할을 맡아야 된다고 생각하고 있었지만, 하나센터 담당자들 역시 민간단체가 현재나 미래에도 서비스 전달을 담당하겠다는 강한 의지를 보이고 있었다. 한편, 북한이탈주민재단 역시 통일부의 업무대리역으로서 대북분야에서 경험을 쌓은 인력과 정착업무를 담당해나갈 예산과 조직을 갖춘 준비된 조직임을 자임하고 있었다.

그러나, 전달체계의 결정을 위해서는 통일대비 차원에서 보다 신중한 검토가 필요하다. 탈북민의 직업통합 없이는 사회통합도 없으며, 정착서비스의 핵심이 일자리전달이라는 점을 직시할 필요가 있다. 탈북민 스스로의 구직을 통해 얻을 수 있는 일자리보다 보다 나은 질의 일자리 전달이 가능한 조직, 교육과 훈련, 진로 전반을 포괄하는 직업통합을 수행할 수 있는 전문인력이 준비된 조직이 전달체계를 맡지 않는다면, 탈북민의 직업통합과 사회통합은 담보되지 못할 것이며, 또 하나의 불필요한 조직을 양산하게 될 것이다. 또, 자신들을 이용한 ‘남한사람들의 일자리 창출’이라는 탈북민들의 비난 역시 면하기 어려울 것이다.

■ 접수: 10월 17일 ■ 심사: 11월 21일 ■ 채택: 11월 30일

참고문헌

1. 단행본

- 강일규·김임태·이동임·고혜원·김승용·권성아. 『북한이탈주민 취업능력 향상을 위한 제도 개선 방안연구』. 서울: 한국직업능력개발원, 2005.
- 김선화·윤여상·허영철. 『북한이탈주민 거주지 정착지원 활성화방안』. 서울: 북한이탈주민 지원재단, 2010.
- 김연희. 『하나센터 효과성 평가』. 통일부, 2009.
- 김연희·백학영. 『북한이탈주민 정착지원사업 효과성 분석: 경제 적응을 중심으로』. 통일부, 2010.11.30.
- 김영수·신미녀·현인애. 『북한이탈주민의 효율적 정착지원방안』. (사)신아시아 연구소. 행정자치부, 2010.
- 김화순·최영미·강금봉. 『고용인적자원개발 중심의 북한이탈주민 정착지원모델 연구(II): 지역노동시장 실태를 중심으로』. 전국실업극복단체 연대·고용노동부, 2010.12.
- 노경란. 『북한이탈주민 대상 정착지원서비스 전달체계 모형 연구』. 통일부, 2009.
- 박성재·김화순·황규성·송민수. 『북한이탈주민 직업변동과 취업지원제도 평가』. 서울: 한국노동연구원, 2011.
- 박태영 외. 『질적자료분석론』. 서울: 공역, 학지사, 2009.
- 유길상·김화순·박성재. 『새터민에 대한 효과적인 직업훈련 방안』. 노동부, 2007.
- 유길상·김화순·강금봉. 『고용인적자원개발 중심의 북한이탈주민 정착지원모델 연구』. 전국실업극복단체 연대, 2009.12.
- 이금순·강신창·김병로·김수암·안혜영·오승렬·윤여상·이우영·임순희·최의철. 『북한이탈주민의 적응실태 연구』. 서울: 통일연구원, 2003.

- 이금순·김규륜·김영운·안혜영·윤여상. 『북한이탈주민의 사회적응 프로그램 연구』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 이금순·최의철·임순희·김수암·이 석·안혜영·윤여상. 『북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 이우영. 『북한 이탈주민의 지역사회 정착』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 장명선·이애란. 『북한이탈주민여성의 생활실태 및 사회통합을 위한 연구』. 서울: 서울시가족여성연구재단, 2009.
- 최대석·김희순·박영자·강금봉. 『북한이탈주민의 직업훈련 및 취업활성화방안 연구』. 이화여대 통일학연구원, 고용노동부, 2010.
- 최성일·공선영·박지혜·정미혜. 『경기도 새터민 정착지원 방안 연구』. 경기: 경기도가족여성연구원, 2008.
- Morgan, David L. 『질적 연구로서의 포커스 그룹』, 서울: 대한질적연구간호학회 역, 군자출판사, 2006.

2. 논문

- 고지영. “북한이탈주민의 사회적 지위와 취업요인 분석.” 『북한이탈주민 노동시장과 정체성』. 이화여대 통일학 연구원 추계학술회의, 2010.
- 금창호·박기관·임정인·전성훈. 『북한이탈주민 정착지원업무 지방행정기관방안 연구』. 서울: 한국행정학회, 행정자치부, 2008.8.9.
- 김주삼. “북한이주민 정착지원제도 개선방안.” 『통일전략』. 제4권 2호, 2004.
- 김성윤. “새터민 정착과 지원정책에 관한 연구.” 『한국동북아논총』. 제50권, 2009.
- 김치영. “북한이탈주민의 정착지원정책과 민간단체 대응전략.” 『통일전략』. 제3권 2호, 2003.
- 김희순·신재영. “북한이탈주민의 취업준비 유형에 관한 사례연구.” 『통일문제연구』. 제17권 1호, 2005.
- 김희순. “탈북이주민 노동시장 통합의 성공요건.” 『북한연구학회 정기춘계학술대회 자료집』. 2011.
- 마석훈. “무연고 탈북청소년 지원정책에 대한 민간단체 입장의 문제제기와 정책 제안.” 교육개발원 탈북청소년특임센터 세미나. 2011.9.
- 박영자. “탈북이주민’ 지역사회 네트워크 구축을 위한 정부의 역할.” 민주평통 회의자료, 2010.
- _____. “단일 다문화가치를 넘어선 탈북민 사회통합 정책방안: 상호문화주의 가치와 교육방안을 중심으로.” 『이화여대 통일학연구원 정기가을학술대회 자료집』. 2011.10.20.
- 박현선. “탈북자 국내 정착정책의 현황과 발전 방향.” 『북한연구학회보』. 제6권 1호, 2002.
- 배병일·배병돌. “북한이탈주민 정착지원정책의 우선순위 분석: 대구·경북을 중심으로.” 『대한정치학회』. 2010.
- 서윤환. “『탈북자정착지원종합센터』 설립 및 운영방안.” 『북한학보』. 제25권, 2000.
- _____. “북한이탈주민 정착지원의 효율성 제고방안.” 『대한정치학회보』. 제12권, 2호, 2004.

- 서창록. “북한이탈주민 지원정책의 굿 거버넌스 탐색: 취업정책을 중심으로.” 『동서연구』. 제22권 1호, 2010.
- 안혜영. “새터민의 자립정착을 위한 취업정책모델 개발연구,” 『통일정책연구』. 제 14권 2호, 2005.
- 오원환. “탈북청년의 정체성 연구: 탈북에서 탈남까지.” 고려대학교 박사학위논문, 2011.
- 유 옥. “북한 離脫住民 사회적 統合을 위한 정책 과제.” 『한국공법연구』. 제36권 4호, 2008.
- 윤여상. “북한이탈주민 급증에 따른 정책대안.” 『국가전략』. 제 9권 1호, 2003.
- _____. “북한이탈주민 지원정책 및 제도개선 대안.” 한국노동연구원 전문가 회의. 2011. 6.15.
- 이금순·안혜영. “북한이탈주민 정착지원을 위한 지역 네트워크 분석.” 『통일연구정책』. 제 16권 2호, 2007.
- 이기영. “북한이탈주민 정착지원을 위한 지역협의회의 운영체계의 방향성.” 『통일문제연구』. 제 24권, 영남대학교 통일문제연구소, 2002.
- _____. “북한이주민의 노동시장활동과 경제적 자립에 영향을 미치는 요인.” 『통일문제연구』. 제18권 1호, 2006.
- 이시형. “북한이탈주민에 대한 지방자치단체의 역할.” OUGHTOPIA. The Journal of Social Paradigm Studies. 23(1), 2008.
- 전영평·장임숙. “소수자로서 탈북민의 정책개입에 대한 분석: 정체성, 저항성, 이슈확산성을 중심으로.” 『정부학 연구』. 제14권 제4호, 2008.
- 전태국. “한국통일의 사회통합적 전망과 과제.” 『한국사회학회 심포지움 논문집』. 1999.
- _____. “사회통합을 지향한 한국통일의 개념전략: 변화를 통한 접근.” 『한국사회학』. 제 41권 6호. 2007.
- 정광호·김민영·금현섭. “북한이탈주민지원정책의 새로운 이해: 문제정의의 관점에서.” 『한국정책학회보』. 제19권 1호, 2010.
- 조정아. “탈북이주민의 학습경험과 정체성 재구성.” 『통일정책연구』. 제19권 2호, 2010.
- 최대석·박영자. “북한이탈주민 정책연구의 동향과 과제.” 『국제정치논총』. 제51권 1호, 2011.
- 최대석·조은희. “탈북대학생들의 국가정체성 형성과 변화.” 『북한연구학회보』. 제14권 2호, 2010.
- 허준영. “Stabilitat im unstabilen Umfeld?”(불안정한 환경에서의 안정성?- 통독전 통독 이탈주민에 대한 서독의 통합정책). 『한독사회과학논총』. 제21권 1호, 2011.

3. 기타자료

- 대한변협. 『북한이탈주민 보호 및 정착지원법 개정을 위한 세미나』. 2009.12.11.
- 통일부. 『북한이탈주민 정착지원업무 실무편람』. 2010.1.
- 공감코리아. <<http://www.korea.kr/newsWeb/pages/search/search.jsp>> (검색일 2011. 10.4)
- 국회예산정책처(2009a). 『2010년도 예산안 분석』.
- 국회예산정책처(2009b). 『북한이탈주민 정착지원 사업 평가』.

Abstract

Perception & Task of Policies on the Settlement of North Korean Migrants:
“Going beyond Settlement Support to Social Integration”

Wha Soon Kim & Dae Seok Choi

This study was conducted in order to find new values and strategies of consistent North Korean Migrants settlement policies going beyond the instrumental value of settlement support. For this purpose, we surveyed through FGI and interviews how the four issues of North Korean Migrants settlement policies –the concept of North Korean Migrants, settlement blueprint, policy priority, and service delivery system –were perceived by the actors of governance –the Ministry of Unification, foundation, North Korean Migrants leaders and local governance members.

According to the results of discussion, the actors showed a large gap in their opinions on concept of North Korean Migrants and on who should take charge of the delivery system, but they shared common perceptions concerning settlement blueprint and policy priority. The particularly controversial issue was who should take charge of the delivery system, and the actors had quite different opinions on the four delivery system models –central government model, foundation model, local government, and private sector model. The North Korean Migrants Foundation professed that it is the center of the delivery system commissioned by the government, but the actors of local governance viewed that it is desirable for the government, whether central or local, to play the role by itself. The Hana Center also believed that the private sector should play the role of the hub of the delivery system.

These results suggest that the actors of governance have quite diverse views over the concept of North Korean Migrants and the delivery system in the North Korean Migrants settlement program and further discussions are necessary on related issues.

Key Words: North Korean Migrants, social integration, settlement support, governance, delivery system