

북한이탈주민 정착 지원체계 검토*

나 영 주 (강원대학교)
(yz08@yahoo.co.kr)



국문요약

북한이탈주민은 북한을 정치, 경제적 이유로 탈출하여 남한에 정착하고자 하는 이들로써 남한의 관계 당국에 의하여 검토된 이들을 지칭하는 법률적 용어이다. 남한은 북한이탈주민들의 효율적이고 신속한 정착을 위해 노력하고 있다. 이러한 정부의 노력은 북한이탈주민들의 정착 지원 제도로 나타난다. 이런 정착 지원 제도들을 북한이탈주민들에게 전달하는 지원 체계의 효율적 기능 향상과 정책 수요자의 접근 편의성은 지원 체계가 지향해야할 규범이라고 말할 수 있다. 현재의 북한이탈주민 지원 체계의 문제점을 개선하는 방안으로 우선 중앙 조직 차원에서는 북한이탈주민의 관할권을 통일부에서 행정자치부로 이관하는 방안, 통일부 산하에 북한이탈주민을 집중적으로 관리하는 청을 신설하는 것을 생각해 볼 수 있다. 다음으로 일선 북한이탈주민들의 거주지 차원에서는 하나 센터의 역할과 기능을 대폭적으로 개선, 강화하는 것이다. 북한이탈주민들의 지원이라는 본연의 업무에 충실할 수 있도록 남북하나재단과 하나센터의 연계를 직할체제로 구조화하는 것을 생각해 볼 수 있다.

주제어 : 북한이탈주민, 정착 지원 체계, 하나원(북한이탈주민 정착 지원 사무소), 남북하나재단(북한이탈주민지원재단), 하나센터(지역적응센터)

I. 머리말

최근 중국에서 들어온 탈북인들로 인해 남북한 간에 새로이 자발적 탈북이다, 기획 탈북이다, 납치다 하는 공방이 치열하게 전개되어 오고 있다. 남한의 총선 국면에서 일이 불거지다보니 ‘북한발 대형사건’을 선거 정세에 이용하려 한 것이 아니냐는 추측이 세간에 난무하였다(김진철 2016). 비슷한 시기에 북한이탈주민과 관련한 부정적인 소식이 하나 더 인구에 회자되었다. 이른 바 어버이 연합 등 관제 데모에 동원되는 세력들에 의해 ‘탈북인’들이 돈을 받고 동원된 정황이 드러났다. 여기에는 한국의 경제 이익단체 중에서 가장 영향력이 큰 ‘전국경제인연합회’도 연루된 것으로 알려졌다(JTBC 뉴스룸, 2016/4/19). 북한이탈주민이 정착하는 과정에서 발생하는 자의반 타의반의 좋지 못한 음울하고 부정적인 소식이다. (물론 남한 체제에 잘 적응하고 있다는 역설일 수도 있겠다!) 북한 체제로부터 이탈하게 되는 동기와 실행은 여하튼 생존을 해결하지 못하는 북한체제의 무능력과 정치적 탄압에서 비롯된 것인데, 그 과정에서 남한 정권의 정치적 이해가 개입하고, 북한이탈주민들이 남한의 정착과정에서 부정적이고 일탈적으로 정치과정에 동원되고 있는 것이다.

이러한 북한이탈주민에 관한 연구는 1990년대 중후반 이후부터 급격하게 증가하기 시작한 북한이탈주민의 사례 수만큼이나 양이나 질적인 측면에서 폭넓게 진행되어 왔다고 볼 수 있다. 거칠게 이야기하자면 북한이탈주민에 관한 대개의 연구는 북한이탈주민의 정착 지원 제도에 관한 것이며, 지역의 실증적 사례를 중심으로 북한이탈주민의 정착 과정을 연구하는 경우도 많이 있다(안상윤 2011, 77-102; 이주호·배정환 2011, 335-334; 박채순 2011, 63-88). 이들 연구의 지향은 북한이탈주민의 남한 사회통합을 촉진하기 위한 지원 제도의 설계 및 보완에 관한 연구라고 말할 수 있다. 최근에는 북한이탈주민의 연구에 대한 총괄과 연구에 대한 점검 및 연구 방향까지도 제시하는 연구가 행해지고 있는 상황이며(권해수·남명구 2011, 1-11; 최대석·박영자 2011, 187-215; 박정란 2012, 54-71) 새로운 연구 방법론을 적용한 북한이탈주민에 관한 연구도 등장하고 있다(곽연실 2015, 43-69; 이민영 2015, 39-64; 설진배·송은희 2015, 193-216). 북한이탈주민에 관한 연구에서 북한이탈주민의 남한 정착 과정의 지원 체계 및 서비스 전달 체계에 관한 연구도 의미 있는 성과를 보여주고 있다. 북한이탈주민의 지원 주체로서 중앙 정부 및 지방자치 단체, 민간단체의 역할과 효율성에 대한 평가와 함께 이들의 거버넌스를 주요 연구의 대상으로 다루고 있다(노대명 외 2011; 류숙원 2012, 42-49; 박정란 2010, 50-77; 양현모 외 2012; 장현 2013, 63-90).

위와 같은 북한이탈주민의 기존 연구를 배경으로 본 연구는 현재 실행되고 있는 정부의 북한이탈주민 정착 지원체계를 개괄적으로 검토하는 것을 목적으로 한다. 북한이탈주민의

정착 지원체계에서의 주체, 조직 및 이들의 전달 체계와 네트워크, 거버넌스를 다룬 기존의 연구를 토대로 북한이탈주민 정착 지원 체계의 효율적 기능 향상, 정책 수요자의 접근 편의성 등을 준거로 정착 지원체계의 효율화, 합리화 방안을 소개, 개진하고자 한다. 특정 업무를 관할하는 조직 체계는 공급 및 수요의 측면에서 그 효율성을 근거로 끊임없이 개선을 모색하고 개혁될 필요가 있다. 북한이탈주민의 원활하고 신속한 남한 사회의 정착을 위한 북한이탈주민의 정착 지원 체계 역시 큰 범주의 ‘북한이탈주민에 관한 정책’의 변화와 시대적 변화의 흐름을 담아내는 방향으로 변화가 모색되어야 한다. 특히나 ‘북한이탈주민’의 실제 생활의 적응이 지역 사회 차원에서 이루어지는 까닭에 북한이탈주민의 실생활과 밀접한 연관 관계를 형성하는 지방자치체의 말단 조직 및 북한이탈주민의 효율적이고 건강한 정착을 지원하는 민간단체의 공조를 위한 지원 및 전달 체계의 개선은 무엇보다 중요하다고 말할 수 있다. 이에 본 연구의 의의를 부여하고자 한다.

Ⅱ. 북한이탈주민의 정착 과정과 지원 체계

1. 북한이탈주민의 남한 정착 과정

아래 표1에서 보듯이 2005년 이후 북한이탈주민의 수가 증가 일로에 있다가 2012년 이후에는 연간 1,500여명으로 감소세를 보이고 있다. 2002년 이후 북한이탈주민의 성비에서 여성 비율이 압도적으로 높아지고 있는 것이 눈에 띈다. 여성 비율이 높은 가장 대표적인 이유는 북한 정권에 의해 통제받는 조직과 집단에 남성들이 여성보다 더 많이 속해있기 때문이다. 우선 북한의 남성들은 10대 후반이 되면 약 10년 동안 군대에서 나라의 통제를 받게 되고, 그 이후에도 당 조직 등 여러 조직에 가입하여 정부의 통제를 받게 된다. 하지만 여성의 경우에는 남성보다 비교적 자유롭고, 군대 복무 기간도 짧으며, 북한을 탈출하여 남한으로 입국하는 과정에서 남성보다는 여성이 외국인과의 결혼, 위장 취업 등으로 감시 및 검문에서 자유롭기 때문인 것으로 분석할 수 있겠다.

〈표 1〉 북한이탈주민 입국인원 현황

구분	~'98	~'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	15 (잠정)	16.3 (잠정)	합계
남(명)	831	565	510	474	626	424	515	573	608	662	591	795	404	369	305	251	77	8,580
여(명)	116	478	632	811	1,272	960	1,513	1,981	2,195	2,252	1,811	1,911	1,098	1,145	1,092	1,025	265	20,557
합계(명)	947	1,043	1,142	1,285	1,898	1,384	2,028	2,554	2,803	2,914	2,402	2,706	1,502	1,514	1,397	1,276	342	29,137
여성비율	12%	46%	55%	63%	67%	69%	75%	78%	78%	77%	75%	70%	72%	76%	78%	80%	77%	71%

출처: 통일부, <http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1440> (검색일: 2016. 4. 15).

탈북인들을 대상으로 한 남한 정부의 정책 변화는 그와 관련된 법률의 변화를 통해 확인할 수 있다. 남한 정부는 1962년 4월부터 <국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법>을 통해 북한을 탈출해 남한을 선택한 귀순자에게 국가유공자와 동등한 지위를 부여하여 원호대상자로 우대하며, 최초로 체계적인 지원 실시하기 시작하였다. 이후 1979년 1월부터는 <월남귀순용사 특별보상법>으로 법을 수정하여 귀순자를 사선을 넘어 자유민주주의를 택한 ‘귀순용사’로 간주하며, 이전보다 더욱 체계화된 지원을 실시하였다. 탈냉전시기가 본격적으로 시작되고 북한의 경제적 곤궁이 가중되면서 ‘탈북’의 수가 급증한 1990년대 초반 <귀순북한동포보호법>으로 법을 수정하여 귀순자를 국가유공자에서 생활능력이 결여된 생활보호대상자로 전환하며, 정착금 하향조정 등 지원규모를 대폭적으로 축소 시행하였다(1993년 6월부터 시행). 북한으로부터의 대량 탈북 상황이 빈번하게 발생하여 남북 및 국제 문제화 되는 것을 기화로 1997.1 월부터 현재까지 몇 차례의 개정을 거쳐 <북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률>을 통해 북한이탈주민에 관한 지원 정책을 실행해 오고 있다.¹⁾ 북한이탈주민은 ‘귀순자’, ‘귀순용사’, ‘탈북인’, ‘새터민’²⁾ 등으로 불리어 오다가 현재의 법률적 용어인 ‘북한이탈주민’으로 정착되었다.

탈북한 인사들이 북한이탈주민으로서 다 보호를 받는 것은 아니다. 법률적 측면에서 ‘북한이탈주민’은 재외의 공관장에게 탈북의사를 밝히고 국내의 ‘북한이탈주민대책협의회’의 승인을 받은 이들이다.³⁾ 그 때부터 ‘북한이탈주민 보호 및 정착 지원에 관한 법률’(이하 정착지원 법률)의 국내법적인 적용을 받기 시작한다. 지원 법률 제9조에 1항에 의하면 보호 대상으로 결정되지 않은 사례를 명시하고 있다. 국제형사범죄자, 비정치적 범죄자, 위장탈출 혐의자, 국내 입국 후 1년이 지나서 보호신청한 사람, 대통령령으로 정한 부적당한 인사 등은 보호대상자로 결정되지 않을 수 있다.⁴⁾ 법률은 국가인권위원회가 2013년 10월에 “현재 북한이탈주민이 국내 입국 후 1년이 경과하여 보호를 신청할 경우 보호대상에서 원천적으로 제외하고 있는데, 중국 등 제3국에 체류하는 동안 생존을 위해

1) 통일부, “북한이탈주민정책,” <http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1439> (검색일: 2016. 4. 15).

2) 어렵고 힘들게 북한 체제를 탈출한 배경이 문헌다는 이유와 다문화 가정과 동일하게 취급되는 것에 이의를 느낀 탈북인들이 ‘새터민’이라는 용어를 사용하는 것에 대해 좋지 않게 생각한 까닭에 ‘새터민’이라는 용어는 공중에서 많이 사용하지 않게 되었다.

3) 보호대상자가 해외에 있는 경우 보호대상자의 국내 입국을 위한 해당 주재국과의 교섭 및 그의 신병이송 등에 필요한 사항은 외교부장관이 국가정보원장과 협의하여 정하며, 국가안전보장에 현저한 영향을 줄 우려가 있는 보호대상자에 대해서는 국가정보원장이 해당 주재국과 교섭 및 그의 신병이송 등에 필요한 사항을 정하게 된다. (『북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행령』 제19조제1항).

4) “북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률” (시행 2014. 11. 29), <http://www.law.go.kr/법령/북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률/12683>, 2014. 5. 28) (검색일: 2016. 4. 13).

보호신청을 하지 못한 경우, 국내에 입국해서도 취업과 차별적 시선을 의식하여 자신의 신분을 밝히기를 꺼려 신청하지 못한 경우, 생소한 국내 체제에 대한 적응의 어려움 등으로 신청하지 못한 경우 등을 고려할 때, 입국 후 1년이 경과하여 보호신청을 할 경우 보호결정 대상에서 제외하고 있는 관련 법률의 개정이 필요하다고 판단하고 이를 권고”(국가인권위원회 2013)한 것을 받아들여 대통령령으로 정하는 부득이한 사정이 있는 경우 보호대상자에서 제외되는 것을 예방하도록 2014년 5. 28일자로 관련 조항을 개정하였다.

〈그림 1〉 북한이탈주민 입국 및 정착 과정



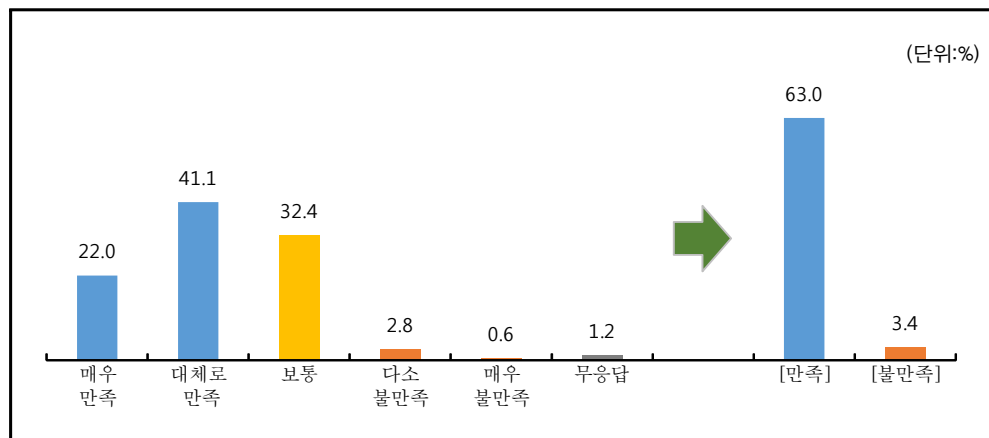
출처: 통일부, <http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1441>(검색일: 2016. 4. 15).

위의 그림 1에서 보듯이 북한이탈주민이 남한 당국의 보호 결정을 받고 그들의 거주지에 정착하기까지에는 몇 차례의 심문과 교육을 받게 된다. 탈북인들이 국내에 입국하게 되면

우선은 경찰 및 정보 당국의 합동 심문 과정 속에서 탈북의 배경 및 동기, 신상 정보 등이 조사된다. 보호 결정이 이루어진 이후에는 통일부 소속 북한이탈주민 정착지원 사무소(일명 하나원)에 이관되어 남한 사회의 적응에 관한 교육을 받게 되며, 정착 준비를 마친 이후 실거주지에 편입된 이후에는 북한이탈주민지원재단(일명 남북하나재단) 및 정착도우미, 보호 담당관, 전문 상담사 등의 도움을 받아 정착하게 되는데, 지역의 적응 과정에서는 지역별로 설치되어 있는 하나센터(북한이탈주민 지역적응센터)의 도움을 받을 수 있다.

북한이탈주민지원재단이 ‘북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률’에 근거하여 실시하는 통계 조사를 통해 북한이탈주민의 남한 사회 정착의 정황을 파악할 수 있다(남북하나재단 2015a; 남북하나재단 2015b). 2015년 북한이탈주민의 남한생활에 대한 만족도 조사에서 남한생활에 ‘만족한다’는 응답이 63.0%(매우 만족: 22.0% + 만족: 41.1%), ‘불만족한다’는 응답은 3.4%(매우 불만족: 0.6% + 다소 불만족: 2.8%)로 나타나 북한이탈주민 다수가 남한생활에 만족하고 있는 것으로 조사되었다. 남한 생활에 ‘만족한다’고 응답한 비율은 남한 거주 기간이 길수록 높게 나타났으며, 남한에서 취득한 학력이 높을수록 더 높은 것으로 나타났다(남북하나재단 2015a, 107).

〈그림 2〉 2015년 남한 생활에 대한 만족도



출처: 남북하나재단, 『2015 북한이탈주민 사회조사 I』(남북하나재단, 2015), p.107.

북한이탈주민이 남한에 정착하는 과정에서 일부 부적응 현상 -낮은 경제활동 참가율, 높은 사회안전망 의존도 비율, 탈북 청소년의 학교 부적응 등- 이 존재하는 것도 사실이나 아래의 표 2에서 보듯이 북한이탈주민의 정착 관련 주요 지표가 남한 전체의 국민적 수준에는 미치지 못하지만 점차 개선되고 있는 것으로 나타나고 있다(통일부 2015, 12).

〈표 2〉 북한이탈주민 정착 관련 주요 지표

구분	북한이탈주민				'14년 일반국민
	'11년	'12년	'13년	'14년	
고용률	49.7%	50.0%	51.4%	53.1%	60.8%
실업률	12.1%	7.5%	9.7%	6.2%	3.2%
생계급여수급률	46.7%	40.8%	35.0%	32.3%	2.6%
월 평균 소득	121.3만원	137.7만원	141.4만원	147.1만원	223.1만원

출처: 통일부, 『북한 이탈주민 정착지원 실무편람』(2015. 9), p.12

2. 북한이탈주민 정착 지원 주체와 역할

탈북인들이 북한이탈주민으로 남한 사회에 정착하기까지에는 아래의 그림3 에서 보듯이 남한 사회의 국가 기관, 지방자치단체 및 민간단체의 도움을 받게 된다. 아래에서는 북한이탈주민의 남한 정착에 관여하는 주체들의 역할을 구체적으로 파악함으로써 북한이탈주민 정착 지원 체계의 면모를 파악하고자 한다.

1) 중앙 기구 및 조직

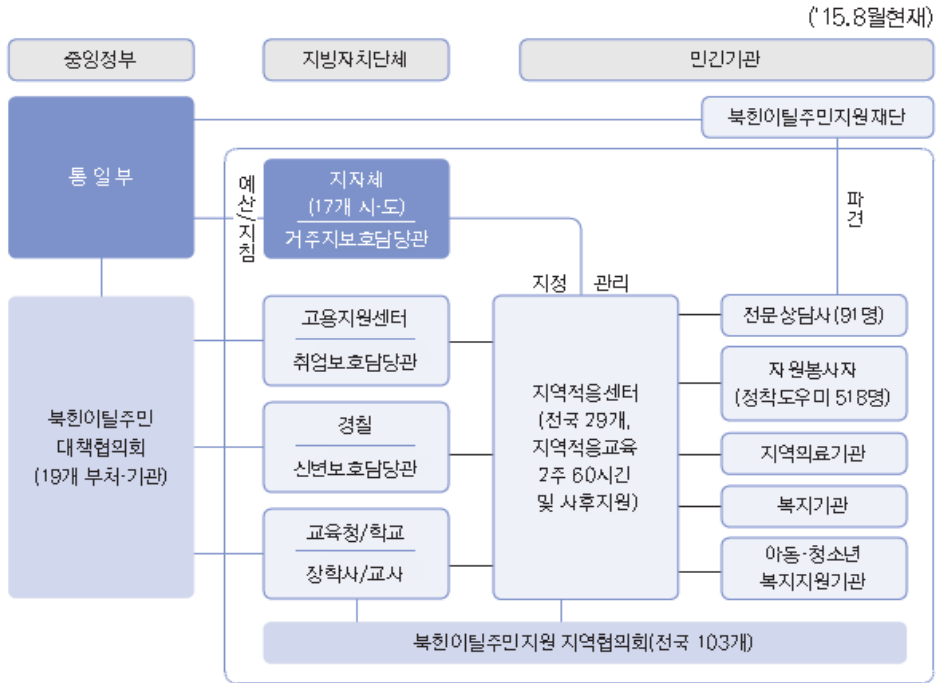
정착 지원 법률에 의하면 “국가는 보호 대상자의 성공적인 정착을 위하여 보호 대상자의 보호, 교육, 취업, 주거, 의료 및 생활보호 등의 지원을 지속적으로 추진하고 이에 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위해 노력하여야 한다. (제4조의 2) 이러한 국가의 책무를 주관하는 있는 중앙 부처가 다름 아닌 통일부이다.

통일부 장관은 북한이탈주민 대책협의회회의 심의를 거쳐 보호대상자의 보호 및 정착 지원에 관한 기본계획 (이하 기본 계획)을 3년마다 수립 시행하여야 한다. 기본 계획에는 보호 및 정착에 필요한 교육, 보호대상자의 직업 훈련, 고용촉진 및 고용 유지, 정착 지원시설의 설치, 운영 및 주거 지원에 관한 사항, 보호 대상자에 대한 의료 지원 및 생활 보호 등에 관한 사항, 보호 대상자의 사회 통합 및 인식 개선에 관한 사항 등을 포함하여야 한다.(제4조3 ②항) 또한 통일부 장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 기본계획에 대한 연도별 시행계획을 수립 시행하여 하며, 기본 계획 및 시행 계획을 수립할 때 북한이탈주민에 관한 실태조사의 결과를 반영하여 한다. 이렇듯 통일부는 북한이탈주민의 보호 및 정착 문제를 해결하는데 관할 부서일 뿐 아니라 중앙의 다른 관계 기관과

협력을 이끌어내야 하는 막중한 역할을 지니고 있다.

그림 3. 북한이탈주민 정착지원 체계도

정착지원 체계



출처: 통일부, 『북한 이탈주민 정착지원 실무편람』(2015. 9), p. 9.

북한이탈주민에 관한 정책을 협의 조정하고 보호 대상자의 보호 및 정착 지원에 관한 사항을 심의하기 위해 통일부에 북한이탈주민 대책협의회(이하 협의회)를 둔다.(제6조 ①) 협의회는 보호대상자의 보호 및 정착 지원 기간의 단축 또는 연장에 관한 사항, 기본 계획 및 시행 계획의 수립 시행에 관한 사항, 탈북인의 보호 여부의 결정에 관한 사항, 북한이탈주민의 취업 보호의 중지 또는 종료에 관한 사항, 북한이탈주민의 이의 신청에 관한 사항 등을 심의 결정한다. 협의회의 위원장을 통일부 차관이 맡고 있으며 협의회의 업무를 총괄하는 역할이 부여되어 있는데 협의회는 25명 이내의 구성하고 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령의 정한다고 정착지원 법률에 규정되어 있다.(제6조) 법률에 규정되어 있듯이 통일부가 북한이탈주민의 사업을 관할하고 있지만 여타 부처의 협력이 필수적일 수밖에 없는 까닭에 북한이탈주민의 보호 및 정착 지원 체계의 구성은 기본적으로 범부처의 협력을 필요로 하는 거버넌스적 성격이 강하다고 할 수 있다.

통일부 북한이탈주민 정착지원 사무소는 하나원으로 불린다.⁵⁾ 통일의 열망을 담아 같은 민족끼리 하나가 되자는 의미이다. 1999년 7월 안성에 본원이 개설되었으며, 2012년 12월 화천에 제2하나원에 개설되었다. 본원은 여성 특화교육을 실시하며 분소는 남성 특화 교육을 실시 운영하는데, 분소는 사회적응교육 수료생 심화 직업교육 및 북한이탈주민 정착지원 관계자의 직무교육 운영을 병행하고 있다. 1999년 7월부터 2015년 7월까지 총 26, 500여명이 사회적응 교육수료 후 남한 사회에 진출하였다. 하나원에서는 보호 결정된 북한이탈주민에 대해 12주간 사회적응교육을 실시하며 북한이탈주민의 초기 정착을 위한 가족 관계 등록, 주민등록번호 발급, 정착지원금 지급, 주택알선 등의 업무 등을 수행하고 있다(통일부 2015, 14-15).

북한이탈주민지원재단의 또 다른 이름은 남북하나재단이다. 북한이탈주민후원회가 확대 개편되어 2010년 9월 27일 북한이탈주민지원재단으로 출범한 것이다. 북한이탈주민이 하나원에서 남한 적응 교육 수료 이후 남한의 거주지에 정착하는 과정에서 민간차원의 정착지원 서비스를 총괄할 뿐만 아니라 △북한이탈주민 생활안정 및 사회적응 지원사업 △민간 차원의 취업지원사업 △직업훈련에 필요한 사업 △장학 사업 △전문상담사업 △민간단체 협력사업 △정책개발 지원 및 조사·연구사업 △실태조사 및 통계구축사업 등 다양한 정착지원 사업을 실시하고 있다. (제30조 ①,④) 통일부 장관이 재단을 지도 감독하며 재단은 정부의 출연금 및 보조금을 재원으로 하여 주로 운영되나 차임금 및 기부금품을 모집하여 사용할 수 있다. 재단의 임직원은 공무원 신분을 가진 것으로 보는데 업무의 효율화를 위해 재단법인의 자격을 확보했을 뿐이다.⁶⁾

2) 지방(거주지)의 조직 및 주체

통일부장관은 보호 대상자인 북한이탈주민이 정착지원시설로부터 거주지로 전입한 후 정착하여 스스로 생활하는데 장애가 되는 사항을 해결하거나 그 밖에 자립, 정착에 필요한 보호를 할 수 있다. 통일부장관은 이러한 보호 업무를 행정자치부장관과 협의하여 그 업무를 지방자치단체장에게 위임할 수 있다.(제22조 ①,②) 통일부장관은 북한이탈주민의 실태조사를 실시하기 위해 관계중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 또는 공공기관의 장에게 관련 자료의 제출 등 협조를 요청할 수 있으며 요청을 받은 관계 행정기관의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다.(제22조 ④) 지방자치단체장은 대통령령

5) 남한의 북한이탈주민지원재단(하나원)은 북한이탈주민의 남한정착에 지대한 영향을 미친다고 볼 수 있다. 북한 역시 탈북했다가 다시 재입북한 사람들을 체제 결속에 이용하기 위해 남한의 '하나원'과 같은 이름의 재교육기관을 만들어 운영하고 있다(곽명일 2016).

6) 북한이탈주민지원재단, <http://www.koreahana.or.kr/> (검색일: 2016. 4.15) 참조.

으로 정하는 바에 따라 반기(半期)마다 보호대상자의 정착 실태 등을 파악하여 행정자치부장관을 거쳐 통일부장관에게 보고하여야 한다.(제23조) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 드는 비용은 국가가 부담하며 지방자치단체장에 위임한 보호 업무의 비용을 매년 해당 지방자치단체에 지급하며, 그 부족액을 추가로 지급하거나 초과액을 환수하여야 한다.(제29조 ①,②) 이렇듯 북한이탈주민이 정착지원시설로부터 그 거주로 전입한 이후에 통일부는 지방자치단체와의 긴밀한 협의를 통해 북한이탈주민을 보호 정착하는 업무를 수행하여야 한다. 그 만큼 북한이탈주민이 거주지에서 보호 받고 정착하는데 지방자치단체의 역할이 크다는 것을 의미한다고 말할 수 있다. 북한이탈주민이 남한 체제에 적응하는 과정에서 중앙 정부가 직접 관리하는 기간을 매우 짧은 반면, 지방은 이들의 평생 거주 공간으로서의 의미를 지닌다(안상운 2012, 388).

통일부장관은 하나원에서의 기본 교육 이외에 북한이탈주민의 거주지 적응교육과 북한이탈주민의 특성을 고려한 심리 및 진로 상담, 생활정보 제공, 취업 서비스 안내 등을 종합적으로 실시하도록 전문성 있는 기관, 단체, 시설을 보호 대상자의 거주지를 관할하는 지방자치단체의 장과 협의하여 지역적응센터로 지정, 운영할 수 있다. 통상 ‘하나센터’로 불리는 곳을 말한다. 통일부장관은 지역적응센터의 운영에 필요한 경비를 예산의 범위에서 별도로 지원할 수 있다. (제15조의2) 북한이탈주민이 거주지로의 진입 이후 실질적 도움을 받는 곳이 지역적응센터, 즉 하나센터라고 말할 수 있는데 이 역시 통일부의 업무를 위탁 받은 곳이라고 할 수 있으며, 소요 경비 역시 통일부의 예산에서 충당한다고 할 것이다. 북한이탈주민의 초기 집중 교육과 지역적응지원을 통해 신속한 지역 사회 적응과 자립, 자활 기반을 조성하는 것을 운영의 목표로 삼아 지역 중심의 맞춤형 정착지원 체계의 최일선에 있는 지원 주체라고 말할 수 있다. 사업 및 예산 신청 등이 지방자치단체를 통해 이루어지는 까닭에 지방자치단체와 민간단체의 협력 체제의 구축이 절대적으로 필요하다. 2015년 현재 16개 시도에 총 29곳이 설치 운영되고 있다(통일부 2015, 83).⁷⁾

북한이탈주민 지원 지역협의회는 북한이탈주민 지원을 위한 지역사회의 민관협력 네트워크를 구축하는 것을 목적으로 북한이탈주민의 정착지원을 위한 지역별 특화 프로그램을 운영하고 지역 내 중복 지원을 예방하자는 취지가 있다. 정착 지원법의 시행령과 관련 지침에 근거하여 운영된다. 북한이탈주민 지원 지역협의회는 위원으로 보호담당관, 하나센터,

7) 하나센터의 선정 기준은 북한이탈주민 정착지원사업의 수행 경험과 실적, 북한이탈주민사업에 대한 관심과 지원 경험, 경험 있는 직원 및 양질의 자원봉사자(상시 10명 이상)확보 여부, 재정능력 및 자체 재원 확보 여건, 교육 공간의 확보 여부 및 교육시설 접근성(대중교통차량 등), 사업 계획의 충실성 효과성 등을 종합적으로 고려하여 지자체가 1차 심사를 한 후, 통일부의 최종 심사를 통해 선정된다. 하나센터의 보조금은 지방자치단체 국고 보조금으로 통일부가 지방자치단체에 교부하고 지방자치단체가 분기별로 위탁단체에 보조금을 교부하고 있다.

종교 및 민간 단체, 의료기관, 교육기관, 기업 등에 종사하는 이들로 구성되며, 위원장은 사업의 원활한 추진과 지자체의 북한이탈주민에 대한 관심도 제고를 위해 지자체 국장급 이상으로 정할 수 있도록 권장하고 있다. 위원장은 자치단체장이 지정한다. 북한이탈주민이 100인 이상 거주하는 지자체는 지역협의회를 구성하도록 지자체 합동평가에 이를 반영한다. 지역협의회는 매 반기 종료 후 10일 이내 지역협의회 운영실적을 통일부장관에게 보고하고 당해 연도 사업 운영 계획을 2월 10일 안까지 통일부 장관에게 보고해야 한다. 2015년 8월 현재 전국에 103개의 지역협의회가 구성되어 있다(통일부 2015, 87). 북한이탈주민의 지역 사회 정착에서 중요한 역할을 부여받고 있는 지역협의회는 실무 담당 공무원의 과중한 업무분담과 잦은 보직 이동으로 효율적인 운영과 관리 그리고 전문성 확보가 어려운 점이 있다(임정빈 2012, 266).

북한이탈주민들의 거주지 정착지원을 돕는 개인 주체들이 북한이탈주민의 원활하고 신속한 정착을 위해 보호 및 정착 업무에 관여하고 있다. 그들은 북한이탈주민 전문상담사, 북한이탈주민 정착도우미, 북한이탈주민 보호관, 북한이탈주민 정착지원 전문관리사 등으로 불린다.

먼저 북한이탈주민 전문상담사는 북한이탈주민에 대한 정신 건강 검사 등 전문적 상담 서비스를 제공하는 인사로 정착 지원법에 그 근거를 두고 있다. (제22조 2) 북한이탈주민지원재단이 운영하며 필기시험 면접을 통해 적격자를 선발 후 교육을 실시하여 하나 센터에 배치하거나, 북한이탈주민을 직접 방문하여 상담 서비스를 제공하고 있다. 2015년 8월 현재 91명의 전문 상담사가 전국 16개 시, 도에서 활동하고 있는 중이다(통일부 2015, 94). 북한이탈주민에게 생존의 문제가 걸린 탈북 과정의 경험은 남한에 정착하는 과정에서 그들의 정신건강에 많은 문제를 일으키는 원인으로 지적되고 있다. 북한이탈주민 중 일부는 수면장애나 폭력성, 우울증과 같은 다양한 증상의 호소 및 문제행동을 일으키고 있다. 우선적으로는 이러한 이들의 건강한 정착을 지원하기 위해 정신건강 심리상담을 중심으로 지원 활동을 전개해 나가고 있다.

북한이탈주민 정착도우미는 탈북민이 하나원에서 거주지에 도착할 때까지 그 신변을 보호하고 거주지에서의 생활 안내를 하는 등 보호 대상자를 돕기 위한 자원봉사자⁸⁾로 정착지원법 시행령에 근거하고 있다. 북한이탈주민지원재단이 전국 29개의 하나센터에 위탁한 사업으로 2015년 8월 전국에 총 518명이 활동하고 있다. 초기 거주지의 생활 정보나 도움을 직접 제공하는 주거밀착형 정착 지원 체계로 다양한 계층과 대상별 특성을 고려한 맞춤형 지원이라고 할 수 있다. 하나원에서부터 신병을 인수하여 북한이탈주민이 거주지에 정착하면서 부딪히는 취업 및 직업 훈련, 취학 및 진학, 특이 사항을 모니터링

8) 자원봉사의 형식이지만 실비 차원의 활동비가 지급된다.

할뿐만 아니라 북한이탈주민의 행사 및 경조사에 참여하거나 지원하는 역할도 담당한다(통일부 2015 95-96).

북한이탈주민의 거주지 정착 과정에서 행정 실무적인 역할을 담당하고 있는 이들이 보호담당관들이다. 먼저 거주지보호담당관은 북한이탈주민의 거주지 보호 업무를 총괄하고 조정하는 업무를 담당하는 인사이다. 북한이탈주민의 생활 실태조사 및 거주지 보호대장을 관리할 뿐 아니라 지역협의회를 구성하고 운영하는데 참여하며, 지역적응센터(하나센터)의 운영 지원 및 관리를 담당하고 있다. 북한이탈주민과 종교, 민간 단체 및 지역주민들과의 결연 및 후원을 조직하고 추진하는 역할을 맡고 있다. 둘째, 취업보호 담당관은 북한이탈주민의 진로 지도, 직업 훈련, 취업 알선 및 상담 등을 담당하는 역할을 맡고 있는데, 고용노동부 산하 전국 56개 고용센터에 취업보호담당관이 지정되어 있다. 북한이탈주민 고용 실태조사 및 취업 보호 대장을 관리하며 고용지원금 신청서 및 취업장려금 신청서를 접수하여 하나원에 송부하는 업무를 맡고 있다. 북한이탈주민지원 지역협의회에 참여하고, 지역적응센터, 북한이탈주민 전문상담사, 정착도우미 등과 협력관계를 유지하면서 정착 지원 업무를 도모하고 있다. 셋째, 신변보호담당관은 북한이탈주민의 거주지에서 북한이탈주민의 신변 위해 요소 제거 및 신변 보호, 북한이탈주민의 애로 사항 파악 및 관련 기관 통보 업무 등을 담당하고 있다. 거주지 관할 경찰서에 신변보호담당관이 지정되어 있다(통일부 2015, 85-86).

한편 북한이탈주민 정착 지원 체계의 공식적인 주체는 아니지만 북한이탈주민지원재단은 북한이탈주민의 체계적 지원 및 정착을 관리하고 돕기 위한 북한이탈주민 정착 지원 전문 관리자(Uni-Korea Case Manager) 자격의 교육 및 시험을 주관하고 있다. 북한이탈주민 정착 지원가로서 실무를 수행하고 있는 사람으로서 하나센터 근무자(전문 상담사 포함), 대안 교육시설, 방과 후 공부방, 그룹 홈, 쉼터 등 각종 시설 근무자, 북한이탈주민 지원 관련 정부 및 관계기관, 민간단체 근무자 등을 대상으로 소정의 교육을 이수하고 자격 시험을 통과한 이들에게 관리자 자격증을 부여한다. 소정의 교육은 북한이탈주민의 탈북과 입국과정 등을 이해하는 북한이탈주민의 이해의 초급 과정에서부터 북한이탈주민 지원 기관의 역할 및 협업 체계 등을 파악하는 정착 지원가의 역할 및 직무 이해의 중급, 통일 정책과 통일 방안, 남북한 사회통합 비전 등을 인식하고 이해하고 있는 고급과정으로 구성되어 있다. 관리자 자격을 취득하게 되면 북한이탈주민지원재단의 사업을 신청하는데 가산점의 특혜를 받을 수 있다.⁹⁾ 정착 지원 전문 관리사는 북한이탈주민의 보호 및 정착을 지원하는 제반 정책에 관해 총괄적으로 이해하고 있는 인사에게 부여하는 민간 자격증으로 북한이탈주민의 정착 지원에 관한 최고 전문가, 활동가를 의미한다고 말할 수 있다.

9) 북한이탈주민지원재단, <http://www.koreahana.or.kr/> (검색일: 2016. 4.15) 참조.

Ⅲ. 북한이탈주민 정착 지원 체계의 문제점과 발전 방안

1. 북한이탈주민 정착 지원 체계의 문제점

위에서 살펴보았듯이 북한이탈주민의 보호와 정착에 중앙 부처인 통일부가 관할하고 가장 많이 사업을 주관하고 있지만 사업의 실체는 기본적으로 범정부적 협력을 필요로 하는 업무이며, 특히나 거주지에서의 내실 있는 북한이탈주민의 정착 지원은 지방자치단체와 자발적인 민간단체의 역할과 협력이 크다고 할 수 있다. 북한이탈주민의 정착 지원 체계는 기본적으로 협업형의 네트워크 협력구조를 지닐 수밖에 없다고 본다. 북한이탈주민의 정착 지원 체계를 정책 수요자의 접근 편이성과 그것을 위한 정착 지원 체계의 효율적 기능 향상의 시각에서 비판적으로 검토하도록 한다.

북한이탈주민의 정착 지원은 제3국 체류 탈북민이나 북한 주민의 대량 탈북 상황을 고려하고, 나아가 통일 이후 북한 주민의 사회 통합까지 고려하는 방향으로 정책이 계획되고 실행될 필요가 있다. 북한이탈주민에게 통일이나 통일 리더로서의 교육보다는 북한이탈주민의 안정적인 정착을 우선으로 하는 정책이 수립되어야 한다. 그 동안 북한이탈주민의 정착 지원 사업이 중앙정부 주도로 이루어져 왔는데 북한이탈주민이 전국적으로 확산되고 있는 상황에 맞추어 지역 특성에 맞는 프로그램이 개발될 필요가 있다. 특히 북한이탈주민 정착 지원 단체들이 북한이탈주민에게 실질적 도움이 되는 활동보다는 사업비 확보에 더 많은 관심을 보이고 있어 예산을 낭비하는 지원 정책이 많은데 정착지원체계와 서비스 전달체계에 관한 내용의 점검이 필요하다(설진배·송은희 2015, 211-212).

북한이탈주민 정착 지원 주체가 중앙과 지방, 민관 차원을 망라하여 확대되고 있는 상황에서 지원 주체 간 역할 분담과 협력 등을 위한 거버넌스 구축이 중요 과제이나(박정란 2010, 64; 김성중 2012, 310-321) 북한이탈주민 정착 지원 체계에서 주체의 역할과 기능에 효율성 차원에서 여러 가지 문제가 제기되고 있다. 첫째, 탈북인들의 보호와 초기 정착의 문제에서 중요하게 관여하는 범정부간 지원 기구인 북한이탈주민 대책협의회는 기능이 형식적이거나 유명무실하다는 것이다. 둘째, 북한이탈주민은 남한에 적응 과정에서 교육, 생활 안정, 취업, 주거 등의 문제에서 다양한 정책 수요가 발생한다. 그러나 북한이탈주민을 지원하고 있는 제도들은 부처별로 나누어져 있으며, 각각의 부처가 북한이탈주민 지원 사업을 주요 업무로 설정하지 않을 경우에 북한이탈주민의 정책 수요에 맞추어 정책을 개발하고 서비스를 제공하는데 한계가 있다. 북한이탈주민이 남한에 정착하는 과정에서 공공서비스를 받기 위해 여러 기관을 방문해야 하는 어려움이 현실적으로 상존하고 있다. 셋째, 북한이탈주민의 지역 정착과 취업을 돕기 위한 보호관 제도들이 현실 속에서 착근하지 못하고 있는데 특히, 지역 사회 및 북한이탈주민의 거주지에서 중요 역할을 담당해야

할 거주지 보호관의 역할이 미비한 상황이다. 넷째, 북한이탈주민의 남한 정착 과정에서 주요 사업 및 서비스를 책임지고 있는 하나센터와 북한이탈주민지원재단의 역할 구분이 모호하고 사업이 중복되는 경우가 많다. 민간 차원 서비스 전달 체계의 효율적 구축을 위한 두 기관의 역할 및 업무 분장을 명확히 할 필요가 있다. 다섯째, 북한이탈주민의 정착과 생활 안정을 도모하기 위해 거주지에서의 민간단체의 조력이 효율적으로 구축되어야 하는데 이를 관장하는 지역협의회의 역할과 기능이 미비하다는 점이 지적되고 있다(노대명 외 2011, 165-166). 아래에서는 북한이탈주민의 정착 지원 체계의 언급한 문제점을 개선하기 위한 발전 방안에 관하여 논의하고자 한다.

2. 북한이탈주민 정착 지원 체계의 발전 방안

1) 중앙 부처의 업무 이관과 조직 개편

우선 북한이탈주민의 보호 및 정착 사업을 관할하고 있는 중앙 부서의 조직 개편을 북한이탈주민 보호 및 정착 지원 체계의 효율화를 위한 개혁 방안으로 검토할 수 있을 것이다. 통일부가 북한이탈주민 전담 부처가 된 배경에는 탈북자가 의미하는 남한 체제의 우월성, 통일 이후의 남북 사회 통합에 기여할 수 있는 인적 관리, ‘통일’이라는 의미가 갖는 상징성 때문이다. 기존에 탈북자 문제를 남북 관계에 한정하여 분단과 통일이라는 정치적 관점으로 봤다면 이제는 생존과 갇혀있는 인간적 삶을 추구하는 존재론적 관점으로 볼 필요가 있다(장현 2013, 84-85). 북한이탈주민의 안정적인 남한 사회의 정착이라는 효율성의 측면에서 볼 때 북한이탈주민의 성공적인 정착은 경제적 자립과 지역 사회의 안정적 편입이라고 말할 수 있다. 경제적 자립 기반을 구축하기 위해서는 취업이나 창업에 민간 역량을 활용해야 하는데 고용노동부의 업무를 제외하고 일자리 창출과 사회적 기업 관련 업무의 대부분은 지자체와 연계된 행정자치부 소관이다.

행정자치부 관할인 경찰은 탈북자의 신변 안전을 담당하는데 이들이 적극적으로 활동할 때 탈북자의 범법 행위를 줄여 국민들의 불안 해소에 일익을 담당하여 이는 곧 탈북자들에 인식을 개선하는데 긍정적으로 작용할 것이다. 북한이탈주민 지원 지역협의회, 하나센터, 정착 도우미 사업의 적십자, 지역사회복지관, 자원봉사센터 등 북한이탈주민 정착 지원 기관들은 모두 지방자치단체와 연계되어 있어 지방자치단체를 관할하는 행정자치부가 업무를 맡는 것이 효율성에 부합한다. 현재 통일부가 북한이탈주민 정착 지원 정책을 입안하고 행정자치부 산하의 지방자치단체가 지원사업을 실행하는 이원적 업무 체계를 행정자치부로 일원화하면 정착 지원 정책의 입안과 실행 그리고 평가에 이르는 일관성과 통합성을 유지하면서 능률성을 높일 수 있다(장현 2013, 82).

북한이탈주민들이 통일 과정에서 북한 안정화 및 민정 이양에 주요한 역할을 담당하기 위한 준비과정이 이북 5도 위원회를 중심으로 계획되어 있으며 북한이탈주민들은 이북 5도 주민으로 행정자치부의 업무 대상이기도 하다. 업무 중복을 해소하는 차원에서도 통합의 필요성이 제기되고 있다.

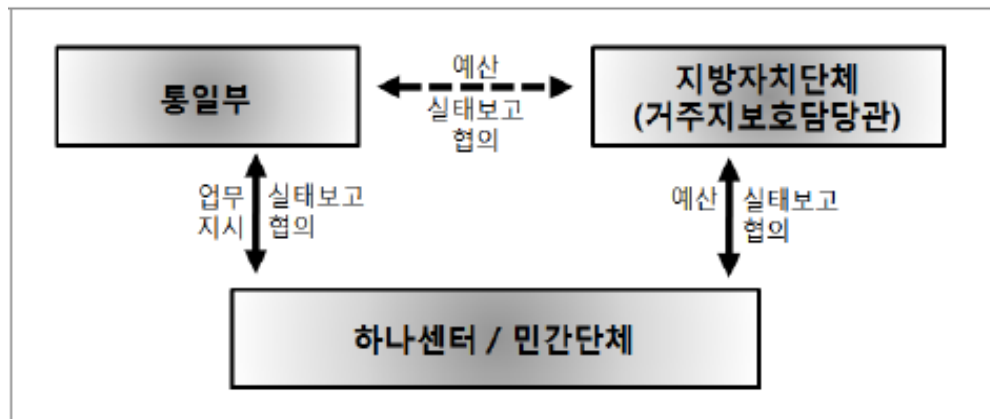
두 번째로는 통일부 조직 자체 내의 북한이탈주민 정착 및 보호 사업을 관할하는 새로운 청의 건설과 관련된 지원 체계의 쇄신 방안이다. “(가칭) 북한주민지원청”을 설치하는 방안이라고 말할 수 있다. 북한이탈주민이 증가하고 북한이탈주민에 대한 정책 수요가 증가하고 있는 현실에서 통일부 산하에 외청을 마련해 북한이탈주민에 관한 ‘콘트롤 타워’ 역할을 맡기자는 것이다. 북한주민지원청은 국내에서 생활하고 있는 북한이탈주민을 지원하기 위한 기능과 더불어 해외 체류 탈북민의 조사와 국내 정착을 지원하고, 장기적으로 통일을 대비해 북한에 거주하고 있는 주민들을 지원하는 기능을 수행하도록 하는 것이다. 북한주민지원청의 조직 체계는 두 가지 방안으로 구상될 수 있는데 ▲통일부의 외청으로서 별도의 조직 체계를 구성하는 방안으로 기획재정부의 통계청이나 보건복지부의 식품의약품안전청과 같은 조직 체계를 구성하게 된다. ▲정책 기능은 통일부에서 담당하며, 지역에 기반을 둔 통합적 서비스를 제공하는 조직 체계를 구성할 수도 있다. 고용노동부의 지방노동청 및 지방노동사무소와 같은 역할을 수행하는 조직을 만들어 북한이탈주민의 정착 지원 업무를 포괄적으로 관장하는 것이다. 이런 쇄신이 이루어질 경우 하나원은 통일부에서 북한주민지원청으로 조직이 이전될 필요가 있으며, 행정자치부 산하 이북 5도위원회를 북한주민지원청과 통합하는 방안을 모색할 필요가 생긴다. 또한 현 통일부차관을 위원장으로 하는 북한이탈주민 대책협의회의 위원장을 격상하여 국무총리를 위원장으로는 체계로 협의회를 재편하는 것이 필요하다. 외청 신설의 개혁이 이루어질 경우 북한이탈주민의 지원 업무를 구성하고 있는 보호담당관 제도 및 지역 협의회 운영에도 변화를 모색할 필요가 있다(노대명 2011 165-166).

2) 북한이탈주민지원 재단과 하나 센터의 직할체제 구축

통일부가 주관하는 있는 북한이탈주민지원 재단과 북한이탈주민 지원 재단과 밀접한 사업 연계를 가질 수밖에 없는 지역 적응 센터(하나 센터)의 쇄신 방안이다. 북한이탈주민지원 재단이 북한이탈주민의 실제 실태를 조사하여 정책을 기획하고 사업을 입안하는 업무를 주로 관장하고 있다면, 하나센터는 북한이탈주민이 거주지에서 실제 적응하는데 도움을 주는 업무를 핵심으로 수행하고 있다(통일부·북한이탈주민지원재단 2014). 북한이탈주민지원재단이 정책 기구라면 하나센터는 최일선에서 정책을 실행하는 주체인 것이다. 그런데 북한이탈주민지원재단(남북하나재단)과 하나 센터는 이름만 공유하고 있을 뿐

북한이탈주민의 정착 지원 사업의 전달체계에서 원활하게 연계되지 않고 있다. 사실 북한이탈주민지원 재단은 통일부에서 조직의 확대가 어려운 까닭에 민간 재단을 활용하여 그 역할을 수행하게 만든 조직이다.¹⁰⁾ 통일부의 조직에서 북한이탈주민에 관한 서비스 전달체계를 담당할 말단 조직을 상설화할 수 없는 까닭에 신설한 것이 하나센터라고 말할 수 있다. 기초자치단체에 대한 통제권이 없는 통일부는 행정자치부의 업무 협조를 얻지 못하는 상황에서 업무 주도권을 유지하기 위해 기형적으로 탄생시킨 것이 하나센터이다(류숙원 2012, 45). 그렇다보니 두 조직의 예산과 작동 방식은 각각 상이하게 형성되어 있으며 직능으로서의 위계 역시 불명확하다고 말할 수 있다. 따라서 중앙부처의 조직 개편이 없다면 북한이탈주민의 정착 지원 체계에서 시급하게 쇄신되어야 할 부분은 중앙-지방, 중앙-민간, 지방-민간 네트워크 협업의 중심에 있는 하나센터의 정체성 확보라고 할 것이다.

〈그림 4〉 하나센터의 업무 협조 관계



출처: 양현모 외, 『북한이탈주민 정책조정체계에 관한 연구』, KIPA 연구보고서 2012-21 (한국행정연구원, 2012), p. 178.

그림 4에서 보듯이 북한이탈주민의 정착 지원의 최일선 기관으로서 하나센터의 역할은 북한이탈주민의 안정적인 정착과 적응에 결정적이다. 하나센터는 북한이탈주민의 정착 지원 과정에서 중앙 정부와 지역을 연결하는 전달기구이며, 지방자치단체, 교육청, 지방 고용센터, 경찰 등 정부 기관과 민간기관을 연결하는 거점 역할을 수행하고 있으며 종합지원 센터로서 구실하고 있다(안상윤 2011, 97; 박채순 2011, 75). 하나센터는 지방자치단체를 통해 통일부로부터 예산 지원을 받고 있으며, 지방자치단체를 통해 통일부에 업무 보고를

10) 외교부의 한국국제교류재단(KOICA)과 재외동포재단의 설치 배경과 유사하다고 말할 수 있다.

하고 있다. 또한 하나센터는 북한이탈주민을 관내 고용지원센터, 경찰, 교육청 등 지원 기관과 연결하는 역할을 수행하며, 지역의료기관, 복지기관 등의 후원을 받아 북한 이탈주민의 건강검진 등도 추진하고 있다.

이러한 역할이 주어졌음에도 불구하고 하나센터는 상당히 많은 문제점을 가지고 있다. 앞 절에서 본 바와 같이 하나센터는 통일부의 위탁기관으로서 조직의 정체성도 명확하지 않으며, 직원의 신분도 불안한 상태이다. 하나센터는 매년 통일부는 물론 지방자치단체에게도 업무에 대해 보고하고 있으며, 감사와 평가에 많은 시간을 보내고 있다. 하나센터는 기초자치단체는 물론 광역자치단체에게도 보고해야 하는 부담을 가지고 있으며 실제 사업보다는 평가, 감사 대비, 보고 자료 준비를 위해 더 많은 시간을 보내고 있는 상황이다. 하나센터가 북한이탈주민의 거주지에서 생활밀착형 지원과 함께 지역의 상호 작용과 네트워크 구성을 조율하고 협의하는 지역 거점 역할을 해야 함에도 불구하고 현실적으로 그 역할을 해내기가 쉽지가 않은 상황인 것이다(양현모 외 2012, 175-176; 최성희·이윤희 2012). 북한이탈주민지원재단이 북한이탈주민의 교육과 사업 모니터링, 신규정책개발, 실태조사 등을 하는 업무를 주관하면서 북한이탈주민의 정착 지원을 위한 실무를 원활하게 실행할 수 있도록 하나센터를 실질적으로 관할하게 하는 방안을 생각해 볼 필요가 있다. 즉 하나센터를 북한이탈주민지원재단의 서비스 전달 기구로 편입시켜 재단이 정착 지원 업무의 지시, 감독, 예산 배분을 주도하도록 하는 것이다. 중앙의 정부조직을 쉽게 변경할 수 없다면 기존의 북한이탈주민지원재단의 역량을 강화시키면서 거주지역에서 북한이탈주민의 실질적 정착 지원 업무를 담당하는 하나센터와의 연계를 긴밀하게 하는 방안을 모색해 볼 수 있다는 것이다. 민관 협력의 모델을 해치지 않으면서 행정적 비효율과 중복 업무를 해소하고, 종사자들의 전문성과 직업적 안정성을 고려하는 방향으로의 개혁을 추진해 볼 수 있을 것이다.

한편 공식적으로는 북한이탈주민의 정착 지원 체계에서 남한에 성공적으로 정착했거나 정착 중인 사람들을 중심으로 한 개인 및 탈북 단체들의 조력 과정은 빠져 있는 상태이다. 남한에 정착한지 얼마 되지 않았거나 정착에 어려움을 겪는 북한이탈주민들이 개인적으로 남한에 정착한 시기가 오래된 이들을 중심으로 한 단체나 개인들과의 접촉을 통해 남한 체제의 정착에 관한 경험을 전수 받는 경우도 있을 것이다. 우선 이런 개인적 경험을 지원 체계로 공식화할 필요가 있다. 남한에 정착한지 10년 이상 된 이들을 중심으로 해서 지역 사회를 중심으로 한 포괄적 정착 도우미로 활용하는 것이다(김병욱 2011). 기존의 보호 정책에서 자립을 지향하는 방향으로 북한이탈주민의 정책을 변환한 것이라면 그 자립에 북한이탈주민의 자조적 기능을 강화하자는 것이다. 기존의 탈북 인사들에게는 정착 과정의 귀중한 경험을 같은 경험을 뒤늦게 하고 있는 이들에게 전수할 수 있는 기회를 제공함으로써 성취감을 맛보게 할 수 있을 것이다. 지금 실행하고 있는 전문

상담사, 정착도우미 제도에 정착한지 오래된 북한이탈주민을 적절하게 교육하여 채용하는 방식을 강화한다면 여러 면에서 상승효과가 있을 것이다. 또한 ‘북한이탈주민 정착지원 전문 관리자’ 자격증의 홍보를 강화하고 관리사의 양성에 성공적으로 정착한 북한이탈주민을 교육시켜 북한이탈주민의 정착 지원 현장에 배치한다면 훨씬 더 효율적인 정착 지원이 이루어질 수 있을 뿐만 아니라 향후 남북한 통합 과정에서 귀중한 역할을 할 것으로 예상해 볼 수 있다.¹¹⁾

IV. 맺음말

북한이탈주민의 보호 및 정착 지원 과정에서 지원 주체인 중앙 및 지방 자치 단체, 민간단체의 지원 체계를 효율성과 기능성의 측면에서 비판적으로 검토해 보았다. 향후 북한이탈주민의 증가 비율이 이전 보다 결코 떨어지지 않을 것이라고 전망한다면 북한이탈주민의 보호 및 정착 지원의 체계에 대한 합리적인 조정이 검토되어야 할 것으로 보인다. 그것은 중앙 부처의 기구 개편뿐만 아니라 관할 영역의 타 부처 이관 및 전달 체계의 조정까지도 고려되어야 할 부분이다. 북한이탈주민의 남한 사회 적응과정에서 실제적 어려움이 드러나고 있는 거주지 역에서의 지원 및 도움이 좀 더 강화될 필요가 있다. 이는 중앙 정부, 지방 자치제, 민간 협력기구 등 북한이탈주민을 위한 지원 주체의 협력적 거버넌스의 효율적 구축을 필요로 하는 것이다. 이러한 문제는 남북 관계의 상황과 북한이탈주민 수의 변동, 남북한 통일 및 통합의 준비 과정을 위해서 응당 중요한 문제라고 할 수 있겠다. 상황에 변화에 따른 신속적이고 탄력적인 정부, 지방자치단체, 민간단체의 협력의 필요한 것이다.

‘한 아이를 키우기 위해서는 온 동리의 도움이 필요하다’ 말이 있다. 아이가 저절로 성장하는 것이 아니라 마을의 여러 어른들의 손길과 도움 그리고 훈육과 애정에서 성장한다는 것이다. 북한이탈주민이 남한에 정착하는 것 역시 이와 다르지 않을 것이다. 어쩌면 남한 공공 조직 및 민간단체의 체계적 지원 및 자발적인 협조에 의해 북한이탈주민의 정착 성공 여부가 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 거기에는 북한이탈주민을 보는 남한 사회의 인식 개선을 위한 교육사업도 마땅히 포함되어야 한다. 북한이탈주민이 ‘우리’와 다르다는 인식이 북한이탈주민의 평온하고 원활한 정착을 가로막는 최대의 장애 요인일수 있다. 정부 및 공공 기관의 북한이탈주민을 위한 남한 사회의 인식 개선에 관한 교육

11) 물론 이런 정책의 시행에서도 북한이탈주민의 지원 업무를 일선에서 실행하고 있는 전문 상담사 및 정착 도우미들의 심리적 소진은 여전히 경계해야 할 문제라고 할 수 있다.

홍보뿐만 아니라 여기에 민간단체의 자발적 노력에 힘이 실려야 북한이탈주민에 대한 부정적 인식을 무력화시킬 수 있을 것이다. 정착 지원을 위한 정부 및 지방자치 단체, 민간단체의 거버넌스가 충실하게 이루어질 때 북한이탈주민의 또 다른 '이탈'을 예방할 수 있는 것이다.

북한이탈주민의 남한 정착 인원이 2016년 현재 약 3만 여명인데 북한의 정치 및 경제 상황으로 볼 때 이 수치는 빠른 속도로 증가할 것으로 예측할 수 있다. 이제는 북한이탈주민 스스로 그들의 선호와 이익을 결집하고 표출할 수 있는 이익집단의 활동을 좀 더 활성화할 필요가 있다. 음성적이고 의존적이며 수혜적 차원의 조직 활동에서 벗어나 북한이탈주민의 이익과 선호를 능동적이고 주체적으로 대표할 수 있도록 중앙 정치 및 지방 자치 영역에서 그들의 참정권을 충분히 활용할 필요가 있다. 정치권 역시 여타의 집단에 비해 다소 소수이기는 하지만 북한이탈주민의 특수성을 고려해 최소한 정부 여당 혹은 야당의 비례 대표 공천 과정에서 북한이탈주민을 대표하는 명망 있는 인사를 공천할 필요가 있다. 그 동안 북한출신의 국회의원이 없었던 것은 아니지만 그런 과정을 지속하는 것은 충분한 의미가 있다고 본다. 북한이탈주민의 복지 및 탈북 문제에 관해 자율적이고 자발적인 해결을 모색할 수 있는 역량을 양성할 수 있도록 어느 정도의 '소수자 우대 정책'(affirmative action)을 용인해줄 필요가 있다. 이것은 북한이탈주민의 정착 과정에서 불거지는 일탈 사례를 최소화할 수 있는 장치로 기능할 수 있으며, 자유민주주의 체제의 우월성과 작동 방식을 일깨우는 중요 사례로 작용할 수 있을 것이다.



- “북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률” (시행 2014. 11. 29) [http://www.law.go.kr/법령/북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률/\(12683,20140528\)](http://www.law.go.kr/법령/북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률/(12683,20140528)) (검색일: 2016. 4. 13).
- 광명일. 2016. “북, 김정은 지시로 ‘하나원’ 설립해 재입북자 사상교육.” 『연합뉴스』, 4. 20, <http://www.yonhapnews.co.kr/nk/2016/04/20/4807080000AKR20160420162700014.HTML> (검색일: 2016. 4. 20).
- 광연실. 2015. “‘메타분석법’을 활용한 북한이탈주민 연구의 변화 추이 분석.” 『북한학연구』, 제11권 제1호.
- 국가인권위원회. 2013. “북한이탈주민 정착지원을 위한 제도 개선 권고.” 국가인권위원회 상임위원회 결정(10.17).
- 권해수 · 남명구. 2011. “북한이탈주민’에 대한 연구 동향 분석 및 비판: 박사학위논문을 중심으로.” 한국행정학회, 『한국행정학회 동계 학술논문 발표집』.
- 김병욱. 2011. “북한이탈주민에 의한 ‘북한이탈주민 전문상담’ 연구.” 『社會科學研究』, Vol.19 No.1.
- 김성중. 2012. “북한이탈주민 정착지원을 위한 협력적 거버넌스 구축.” 『한국콘텐츠학회 논문지』 12(2).
- 김진철. 2016. “요란했던 ‘집단탈북’, 총선 뒤 침묵모드.” 『한겨레』, 4.18, <http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/740246.html> (검색일: 2016. 4. 19).
- 노대명 외. 2011. 『북한이탈주민의 정책 수요 진단 및 전달체계 효율화 방안』. 사회통합위원회 2010-25. 사회통합위원회.
- 류숙원. 2012. “북한이탈주민 정착지원 실태분석.” 『감사』.
- 박정란. 2012. “북한이탈주민 연구 동향과 과제: 주제, 방법, 내용.” 『북한경제리뷰』.
- 박정란. 2010. “탈북자 지원체계의 쟁점과 발전 방향.” 『북한경제리뷰』.
- 박채순. 2011. “북한이탈주민의 한국사회 유입과 적응 실태연구-서울시 노원구를 중심으로.” 『디아스포라연구』 5(2).
- 법제처, 찾기 쉬운 생활법령정보. “북한이탈주민.” <http://oneclick.law.go.kr/CSP/CsmMain.laf?csmSeq=714> (검색일: 2016. 3.21).
- 남북하나재단. 2015a. 『2015 북한이탈주민 사회조사 I』. 남북하나재단.
- 남북하나재단. 2015b. 『2015 북한이탈주민 경제활동 실태조사』. 남북하나재단.

- 설진배 · 송은희. 2015. “사회통합관점에서의 북한이탈주민 정착지원 방향: 델파이 조사를 통한 북한이탈주민 수요분석을 중심으로.” 『평화학연구』 제16권5호.
- 안상윤. 2012. “북한이탈주민 정착지원정책의 거버넌스적 접근 방안 연구.” 전남대학교 세계한상문화연구단 국제학술회의, 2012.5.
- 안상윤. 2011. “북한이탈주민 지원체계 개선방안 연구-광주 광역시를 중심으로.” 전남대학교 세계한상문화연구단 국내학술회의, 2011.12.
- 양현모 외. 2012. 『북한이탈주민 정책조정체계에 관한 연구』. KIPA 연구보고서 2012-21. 한국행정연구원.
- 이민영. 2015. “북한이탈주민의 사회통합을 위한 정착 지원에 관한 연구 동향 분석: 통합적 문헌고찰 방법을 활용하여.” 『한국가족복지학』, 제49호.
- 이주호 · 배정환. 2011. “지방자치단체의 북한 이탈주민 정착지원제도 개선연구-충청북도 내 북한이탈주민 지원실태를 중심으로.” 『한국콘텐츠학회논문지』, 11(7).
- 임정빈. 2012. “북한이탈주민 정착을 위한 지역사회 지원체계 및 이해관계자 분석.” 『한국정책연구』, 제12권 제2호.
- 장현. 2013. “북한이탈주민 지원 정부조직체계 개편.” 『동북아연구』, 제28권 1호.
- 최대석 · 박영자. 2011. “북한이탈주민 정책연구의 동향과 과제-양적 성장을 넘어선 ‘성찰’과 ‘소통’.” 『국제정치논총』 51(1).
- 최성희 · 이윤희. 2012. 『북한이탈주민 지역적응센터 운영실태 및 발전 방안 연구』, 정책연구 2012-07. 경기도가족여성연구원.
- 통일부. “북한이탈주민정책.” <http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1439> (검색일: 2016. 4. 15).
- 통일부 · 북한이탈주민지원재단. 2014. 『2014 북한이탈주민 지역적응센터 운영 매뉴얼』.
- 통일부. 2015. 『북한 이탈주민 정착지원 실무편람』
<http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1566&mode=view&page=&cid=43745> (검색일: 2016. 4. 15).
- 『JTBC 뉴스룸』. 2016. 4. 19.
http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB11217099&pDate=20160419 (검색일: 2016. 4.19).

● 투고일: 2016. 5. 16. ● 심사일: 2016. 5. 17. ● 게재확정일: 2016. 5. 24.

Review on Settlement Support System for North Korean Refugees

Nah, Youngju

(Kangwon National University)

The legal term are North Korean Refugees who escaped from North Korea by reason of political and economic situation and want to settle in South Korea, who has been screened by South Korea authorities. South Korea's Government is eager for North Korean Refugees' resettlement in efficiency and rapidity, which has showed resettlement- support program for North Korean Refugees. It can be said that support system that such support programs are conveyed to North Korean Refugees should be oriented towards efficient functional advancement and policy-demander's easy access.

Now we can think the plans to improve the support system. First, in the level of central government, transfer the jurisdiction on North Korean Refugees of Ministry of Unification to Ministry of the Interior and construct 'the administration for North Korean Refugees' under the Ministry of Unification. Second, in the level of regional residence, reinforce the role and function of Hana Center. we can review the direct linkage of Korea Hana Foundation and Hana Center to cordially implement the support for North Korean Refugees.

<Key words> North Korean Refugee, Settlement Support System for North Korean Refugees, Hanawon (the education center for social adaptation), Korea Hana Foundation(North Korean Refugees Foundation), Hana Center (regional adaptation center)