

북한이주민의 사회적응문제와 대응¹⁾

이 기 영(부산대학교 사회복지학과)

I. 서론

2005년 8월 현재로 북한을 탈출하여 주로 외국을 경유해서 한국에 입국한 북한이주민²⁾은 약 7천명을 넘어서고 있다. 1990년대 중반이후 북한국경을 넘는 월경자와 중국등지를 떠돌고 있는 재외탈북자, 그리고 그중에서 한국으로 들어오는 탈북자의 숫자가 급격히 증가하면서 달아올랐던 마스크의 취재와 보도열기도 가라앉았지만 탈북자의 입국행렬은 여전히 지속되고 있고 이들의 삶은 남한사회와 사회구성원 곁에 더욱 가까이 존재하고 있다.

북한이주민의 삶의 실태와 적응, 정착의 문제는 이미 새로운 주제가 아닐 만큼 다양한 학문 분야에서 연구되어 왔고 사회복지영역에서도 학자들과 실무자들의 지속적인 관심을 받고 있다. 정착지원서비스의 제공이라는 실천적 측면에서도 정부와 관련민간 단체들은 1994년 이후 지금까지 지원의 효과성을 제고하기 위하여 지속적으로 노력해오고 있다. 그리하여 적어도 한국에서 살아가고 있는 북한이주민의 문제는 정치 전략적 의미보다 생존과 적응이라는 현실적 삶의 측면, 그리고 통합이라는 사회적 관계의 측면에서 그 중요성을 더해가고 있다. 이러한 북한이주민 문제에 대한 인식의 진화는 생존과 적응, 통합에 문제에 전통적인 토대를 가지고 있는 사회복지영역에 있어서 기회와 과제를 동시에 던져주고 있다. 단기적으로는 우리사회의 하나의 소수자집단에 대한 개입으로서, 장기적으로는 향후 북한주민과 북한을 대상으로 하는 연구와 실천의 예비 과제로서의 북한이주민 문제를 이제는 체계적이고 진지하게 고려해야할 시점이 된 것 같다.

1) 이 글은 한국사회복지학회 2005 추계 학술대회(2005.10. 21-22)에서의 발표를 위해 준비되었다.

2) 이 글에서 사용하는 북한이주민은 저자의 선택에 의한 것이다. 정부가 공식적으로 사용하는 지칭은 2004년 말까지는 '북한이탈주민' 이었고 올해 2005년 부터는 '새터민'으로 개칭, 통일적으로 사용하고 있다. 그러나 아직 이 용어는 일반주민과 학계에서 활용되기에는 낯설기 때문에, 저자의 생각으로 제 3국에 체류하는 경우 일반적으로 '탈북자', 그리고 이들이 한국에 입국한 후에는 곧바로 국적과 호적을 취득하므로 '이주민'으로 지칭하는 것이 편리할 것으로 보인다. 그리고 이 글의 주제는 정착과 적응의 문제, 그리고 이를 지원하는 사회복지적 측면의 기능에 초점을 맞추고 있으므로 북한이주민 이라는 표현이 적합한 지칭이 될 것으로 판단되어 적어도 이 글에서는 이와 같은 용어를 사용하기로 한다.

이러한 배경 하에서 이 글은 북한이주민의 정착의 삶과 이들을 삶을 지원하는 정책과 제도, 그리고 실천현장에서 무슨 일이 일어나고 있는지를 기술하되, 가능한 사회복지계의 학문적 실천적 시각으로 주제들을 묶어 내려 하였다. 그리고 연구와 실천의 과제로서 고려할 수 있는 사안들을 제시하고자 하였다.

구체적으로 이 글의 내용을 소개하면, 먼저 북한이주민의 정체성에 대한 논의를 하면서 소수자집단으로서의 규정가능성(북한이탈주민의 정체성), 북한이주민의 다중적 정체성, 북한주민 대표성의 문제를 다루고자 한다. 둘째, 북한이주민에 대한 정착지원 상의 이슈를 거시 정책적 차원과 실천적 차원으로 나누고 전자에 있어서는 지원의 형평성문제, 근로의지와 의존성문제, 제도의 효율성 문제를, 후자의 차원에서는 민관의 제도적 연계, 북한이주민 지원의 지역화, 그리고 프로그램 전문화와 서비스 인프라문제를 논하고자 한다. 마지막으로 이 글의 결론을 대신하여, 향후 사회복지계가 고려할 연구와 실천에 대한 과제를 제시해보고자 한다.

전체적으로 이 글의 성격은 대체적 기술적(descriptive)인 것이다. 또한 사회복지가 무엇을 할 수 있을 것인가에 대해서는 여전히 탐색적이다. 이론이나 개념에 관련된 일관된 논쟁보다는 북한이주민의 사회적응현실과 이에 관련된 지원의 현황에서 문제점으로 떠오른 주제들을 살펴보고 향후 연구와 실천의 과제들이 어떤 것이 될 것인가를 열거해보는 것이 주임무를 미리 밝힌다.

II. 북한이주민의 규모와 정체성

1. 입국규모현황과 예측

북한이주민의 국내입국 규모는 1990년대 초반에는 10명 내외로 매우 적은 인원에 불과했으나 1998년 이후 매년 2배 정도씩 증가 추세를 보이며 꾸준히 증가하다 2003년도에는 증가폭이 다소 둔화되었고 2004년도는 전년보다 47.5% 늘어난 1,894명이 입국하여 다시 증가되는 추세를 보이고 있다. 올해 2005년 8월말 현재까지 783명이 입국하여 사망자와 이민자를 제외한 총 6,793명의 북한이주민이 남한에 거주하고 있다. '96~'07년까지의 입국규모 추정을 위한 회귀방정식에 의거하면, 지난해 2004년에는 2330명으로 2천명을 넘었어야 했고, 2005년 올해는 3840명, 2006년에는 6330명, 그리고 2007년에는 만명을 넘는 수준(10,434명)이 된다. 그러나 이러한 추정은 '98년~'02년 사이 4년간의 2배정도의 증가추세를 기반한 것으로 보이므로 최근 증가세가 둔화되는 현실과는 거리가 있다.

북한이주민의 향후 입국규모에 대한 추세를 예상한다는 것은 매우 어렵다. 여기에는 북한사회의 탈북자 배출요인(push factors), 중국과 한국의 흡인요소(pull factors)등 다양한 변수³⁾들

이 작용하고 있어 장기 예측하기는 힘들다. 그러나 북한의 경제사정에 큰 변화가 없을 것이라는 예상, 러시아와 중국체류 탈북자들의 일정비율이 한국행 의지를 지속적으로 유지하고 있다는 점 등 감안한다면, 단기적으로 향후 2-3년 동안은 입국자 규모는 크게 변화하지 않으리라는 관측이 유력하다(윤여상, 2005).

〈표 1〉 북한이주민의 입국규모 (2005년 8월말 현재)

연도	1989 이전	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05.8	합계	사망 이민	국내 거주
인원	607	9	9	8	8	52	41	56	86	71	148	312	583	1,139	1,281	1,894	783	7,087	294	6,793
예측치 *								43	70	116	191	316	520	858	1,413	2,330	3,840	-	-	-

출처: 통일부 정착지원과(2005), “2005 새터민 정착지원제도,” 북한이탈주민지원 실무자 전문성증진을 위한 교육 워크샵 자료집 p.3. (2005.6.17-18). 최근통계를 추가하였음.

* 예측치는 이금순(2004: 282)의 추정자료 근거한 것임. $\log N = 3.255 + 0.499 \cdot \text{Time}$ (N:연간 북한이탈주민 입국규모, Time: 시간). $R^2 = 0.952$, S.E of Regression = 0.295.

2. 북한이주민은 누구인가?

1) 북한이주민은 소수자집단인가?

소수자(minorities)란 일반적으로 성(性), 연령, 인종 및 민족, 종교, 사상, 경제력, 성적 취향, 출신지역 등을 근거로 사회내 지배적 기준과 가치와 상이한 입장에 있어 차별과 편견의 대상이 되는 사람들을 가리키는 말로서, Dworkin과 Dworkin(1999: 17-24, 윤인진, 2003에서 재인용)에 따르면, 이러한 소수자를 세부적으로 정의하는 데는 다음의 네 가지 조건을 필요로 한다: 1)개인의 신체적, 문화적 특성에 의해 다른 집단과 구별되는 ‘식별가능성(identifiability)’, 2) 경제력, 사회적 지위, 정치권력, 자원동원력에서 능력의 차이를 말하는 ‘권력의 열세’, 3) 소수자집단의 성원이라는 이유만으로 사회적으로 ‘차별적 대우’를 받는 것, 4) 차별적 관행의 반복을 통해 전체적인 연대의식으로 확대되는 생각을 말하는 ‘집단의식’.

북한이주민들의 경우 이러한 정의적 요소에 대하여 얼마나 적합한가를 실증적으로 분석하여 소수자 담론과의 연결을 시도한 연구는 거의 없으나 북한이주민은 이러한 소수자 집단의 범주에서 설명하기란 어렵지 않다. 이들은 먼저 북한 혹은 이북이라는 한반도내 출신지역과

3) 윤여상(2005)에 따르면, 북한에서의 탈북자 배출요인(push)으로 북한의 경제난, 외부정보유입수준, 주민의 체제 지지수준, 이동성 확보수준(국경통제, 국내이동허용 수준), 탈북자에 대한 처벌수준등을 들 수 있고, 중국흡인요인(pull)은 중국의 경제발전수준, 조선족사회의 인식과 태도, 단속과 송환수준, 현지 활동 NGO와 브로커 활동수준, 한국에서의 흡인요인(pull)으로 입국시 신분보장, 경제발전수준, 정착금 및 정착지원수준, 추후가족입국가능성, NGO와 브로커활동수준 등을 들고 있다. 더욱이 최근 미국의 북한인권법에 의거한 탈북자 수용태도와 의지 그리고 사례 등은 서방사회가 가지는 흡인요인으로 들 수 있다.

‘탈북자’로서의 제3국 체류경험의 소유로 말미암아 남한내에서 기존사회 구성원과 문화적으로 구별되어지는 경향을 갖는다. 이들이 장기적 측면에서 남한사회에 적응하여 통합되기 전까지 자원동원면에서, 경제적으로, 정치적으로, 사회적으로 불리한 위치에서 경쟁해야 되는 것은 사실이고, 노동시장에서나 남한주민과의 결혼에서의 차별을 경험하기도 한다. 한편 북한이주민들이 점차 많아지면서 생겨나기 시작한 자발적 친목단체⁴⁾와 탈북자를 지원하는 한국의 NGO들이 존재하고 있어 북한이주민의 집단의식형성과 관련이 깊다.

이러한 이론적 토대위에서 규명하는 것 이외의 ‘이등국민’, ‘외국인 노동자보다 못한 취급’, ‘조선족 다음의 노동자’, ‘북한에서도 적응하지 못한 사람,’ 등 남한사회내의 사회적 위치매김의 흔적들을 보아도 주류사회에 대한 소수자로서의 정체성이 점차 부각되고 있고, 사회내 다른 소수자집단과의 비교적 차원으로 인식되기 시작함을 알 수 있다.

북한이주민에 대한 남한주민의 인식을 한국사회 내 기존의 소수자집단인 장애인, 외국인노동자, 동성애자 등에 대한 인식과 비교한 윤인진(2003:74-86)의 연구⁵⁾결과는 북한이주민의 사회적 위치를 가늠할 수 있게 한다는 측면에서 흥미롭다.

<표 2> 소수자집단에 대한 인식과 사회적 거리감 비교

구분	북한이주민	장애인	외국인 노동자	동성애자
부정적 고정관념 ¹⁾	9.49	8.54	6.78	9.80
부정적 감정 ²⁾	9.49	9.02	10.14	13.46
사회적 거리감 ³⁾	10.99	10.34	11.85	15.04
소수자문제로서 관심 있음	36.1%	51.9%	33.3%	44.6%
고립, 소외, 차별의 어려움에 동의	85.8%	91.8%	85.4%	-4
친분관계 있음	3.1%	40.6%	7.9%	7.7%

출처: 윤인진(2003)의 연구결과를 종합하여 표로서 재편집한 것임.

1. 부정적 고정관념의 종류는 북한이탈주민의 경우(다른 사람에게 피해를 준다, 지나친 보상을 기대한다, 신뢰하기 어렵다), 장애인의 경우(다른 사람에게 피해를 준다, 의존적이다, 열등감이 강하다), 외국인근로자의 경우(다른 사람에게 피해를 준다, 무능력하다, 게으르다), 그리고 동성애자의 경우(다른 사람에게 피해를 준다, 비정상적인 사람이다, 부도덕하다)가 집단특성에 따라 다르게 구성되었다.
2. 부정적 감정의 경우 네 집단 동일한 기준으로 ‘피하고 싶다, 호감이 가지 않는다, 함께 있는 게 어색할 것 같다’의 세 가지를 사용하여 이러한 감정에 대한 동의정도를 파악하였다. 두 변수 모두 점수는 최저 1에서 최고 21점의 영역을 가지며, 점수가 높으면 높을수록 부정적 고정관념, 부정적 감정이 높은 것을 의미한다.
3. 사회적 거리감척도는 기존의 Bogardus(1933)와 Westie(1959) 등의 측정 문항들을 응용하여 ‘사회적 관계 맺음을 허용하는

4) 탈북자단체는 약 10여개 결성돼 활동하고 있는 것으로 알려져 있는데, 예로서 송의동지회, 통일연구회(통연회), 탈북자동지회, 통일을 준비하는 귀순자협회(통준회), 자유를 찾아온 북한인협회(자유북한인협회), 한백회, 통일추구단 등을 꼽을 수 있다.

5) 이 연구결과는 2002년 3월 18일부터 4월 15일까지 전국의 8개 대학교 1,005명으로부터 수집된 설문조사 데이터에 기반하고 있는데, 연구자는 한국 대학생들의 인식이 일반사회구성원에 비하여 진보, 자유적인 것으로 볼 때, 이들의 인식이 부정적이라면 남한의 일반주민들의 대 북한이주민 인식과 태도는 더 우호적이지는 않을 것이라고 보고 있다.

정도'를 적용하여, 특정 소수자 집단의 사람이 나와 그냥 알고 지내는 사이가 되는 것-내가 속한 동호회에 들어오는 것-내가 같은 동호회 모임에 참가하는 것-이웃하여 산다는 것-바로 옆자리에서 일하는 동료가 된다는 것-진정한 개인적 친구가 된다는 사실-가족의 배우자가 된다는 것에 대하여 꺼리지 않을 것이다라는 것에 대하여 단계적으로 질문하여 여기에 동의하는 정도를 파악한 것이다. 역시 점수가 높을수록 거리감이 큰 것을 의미한다.

4. 연구자에 따르면, 다른 소수자집단과는 달리 동성애자는 소수자로서의 실제성이 약하기 때문에 집단 전체의 사회적 불리함을 묻는 질문에서는 대상집단으로 포함하지 않았다.

먼저, 전체적으로 볼 때 부정적 고정관념, 부정적 생각, 거리감 등에 있어서 대학생들은 동의하는 편보다는 동의하지 않은 편에 대체로 서 있었다. 이러한 전체적인 배경 하에서 개별 집단들을 비교해보면, 우선 부정적인 고정관념에서 북한이주민은 동성애자 다음으로 높은 수준으로 나타나 외국인 노동자와 장애인에 비하여 남한 대학생들의 부정적 고정관념이 강한 것으로 평가되고, 피하고 싶거나 호감이 가지 않는 존재로서의 부정적 감정에서 북한이주민은 동성애자나 외국인 노동자에 비하여 덜한 것으로 평가되었다. 자신과의 밀착이나 동료화 되는 것에 대한 허용수준을 나타내는 사회적 거리감 평가에서 북한이주민은 동성애자나 외국인 근로자에 비해서는 거리감이 적은 것으로 나타났지만 장애인보다는 거리감이 있는 것으로 평가되었다.

한편, 관심을 가지는 정도에서는 북한이주민의 경우(36%), 외국인 근로자(33%)와 비슷한 수준으로, 장애인(51.9%)과 동성애자(44.6%)보다는 관심도가 낮았고, 고립, 소외, 차별의 경험에서는 북한이주민은 외국인 근로자와 비슷한 수준(85-86%)이지만 장애인집단(91.8%) 보다는 차별로 인한 어려움이 덜한 것으로 나타난다. 친분관계를 살펴보기 위하여, '친구나 동료, 알고 지내는 사람 중에 북한이탈주민, 장애인, 외국인노동자, 동성애가 있느냐'는 질문에 대해 각각 3.1%, 40.6%, 7.9%, 7.7%의 응답자가 그렇다고 대답하였다.

사회구성원들의 인식에 근거한 소수자 집단간의 비교연구가 많지 않은 상황에서 위의 결과로서 현재 북한이주민의 비교적 위치를 정확히 가늠하거나 그 결과에 기반하여 소수자집단으로서의 북한이주민문제에 대한 함의를 찾기는 이르다. 그러나 지금까지 이루어진 북한이주민에 대한 연구가 집단비교적 차원보다는 정착과 적응상의 문제분석 그리고 이러한 문제들을 해결하려는 방안모색 등 집단 내부적 관점에 머물러 있었다는 한계(윤인진, 2003)를 고려할 때, 북한이주민과 장애인, 빈곤층, 외국인 근로자 등 기존의 소수집단들과의 공통성, 차별점, 관계, 그리고 사회 내 주류집단과의 관계 연구는 앞으로의 북한이주민 문제를 보다 입체적으로 조명해 줄 수 있고, 이들의 적응과 사회통합의 문제에 대한 실천적 대안모색의 시각을 확장시켜줄 것으로 보인다.

2) 북한이주민의 이미지형성과 다중의 정체성(identity)

북한이주민에 대한 이미지는 다양한 자극과 계기, 혹은 다양한 단계를 거치면서 최종적으로 이루어진다. 남한주민들이 북한이주민에 대한 이미지를 형성하는 데에는, 북한주민에 대한 이미지, 제3국에 체류하는 '탈북자'의 이미지, 남한에 들어온 북한이주민의 이미지 등이 복합적으

로 작용을 하며, 또한 남한 내에서의 이미지는 북한이주민들이 어떠한 경로로 남한사회에 노출되는가에 따라 다시 다양하게 형성된다. 이들을 돕는 후원자, 지원실무자, 혹은 자원봉사자에게 비쳐지는 이미지, 탈북자단체가 사회에 비쳐지는 이미지, 거주지 인근 주민들에게 비쳐지는 이미지, 접촉경험이 없는 남한주민에게 그려지는 이미지 등 다양성이 존재하고 이러한 다양한 과정과 경험이 최종적인 이미지형성에 기여한다(채정민, 2004). 북한이주민에 대한 다양한 이미지의 존재는 남한주민의 태도와 대응행동의 변이를 크게 만들고, 나아가 북한이주민 자산들의 정체성 형성에 다중성을 가하여 이들이 정체성 혼란에 빠지게 한다(정병호, 2003:34-5). 남한에 도착한 후 탈북동기를 조사하는 국방부사람들은 ‘간첩’의 가능성을 염두에 두고 취조하다가 갑자기 ‘귀순용사’로 대접하고 남한체제의 우월성을 인식시키려 하는가 하면, 한편에서는 ‘탈북자’, ‘식량난민’ 등으로 동정한다. 북한이주민들은 사회 편입 시 정착금을 받고 일시 ‘부자’가 된 듯한 기분이 빠져 있다가 노동부 고용센터에서 ‘실업자’, ‘무자격자’, ‘무능력자’, 동사무소에서는 ‘영세민’ 취급을 받는다. 민간지원단체로부터 자매결연을 약속받으며 ‘동포’와 ‘형제’가 되었다가 신변보호담당인 경찰에게는 ‘감시대상자’ 혹은 ‘보호관찰이 필요한 사람’이 된다. 교회를 나가면 탈북 후 하나님을 만난 ‘승리한 신앙인’ 이지만 학교에 가면 ‘학업지진아’이고, 처지가 비슷해 자신과 어울려주는 남한 친구들과 사귀게 되면 어느새 ‘불량 청소년’ 소리를 들어야 한다.

북한이주민에 대한 남한사회내부의 인식이 다중적이지 않다고 하더라도 이주민들이 적응생활과정에서 느끼는 가치관 및 정체성의 혼란은 이미 존재해 있다. 초기 정착기에 있는 이들의 양가감정적 태도(전우택·민성길, 1996)가 대표적인 것으로서, 자본주의사회에서의 돈에 대한 가치를 부정하면서도 돈의 효용성을 인정할 수밖에 없는 갈등, 자신이 북한사람인지 남한사람인지 혼란스러워 하는 점, 탈북자라는 딱지를 떼고 사회 속으로 파묻히고 싶으면서도 공적 사회적 지원(assistance)을 빠짐없이 획득하고 싶은 생각의 공존, 북한에 놓고 온 가족생각에 죄책감에 시달리면서도 남한에서 새로운 출발을 하고 싶은 마음이 공존하고 있다. 이러한 양가감정은 북한이주민 청소년들에게도 마찬가지여서 남한 청소년 문화에 다가서려는 욕구가 강렬하면서도 남한청소년에 대한 부정적인 인식이 많은 것, 특례적 교육지원에 의한 낙인을 달가워하지 않으면서도 특례를 누려야 한다는 것, 정규학교와 검정고시학원 선택을 두고 갈등하는 것 등이 이들의 가치혼란과 태도에서의 이중성을 말해주고 있다(이기영, 2002).

북한이주민들이 가치관과 정체성에서의 혼란은 그 배경이 자신들 내부에 있던, 남한주민의 다중적 인식이라는 외부적인 것이던, 이들의 정착과정, 특히 초기정착과정에 매우 큰 영향을 끼칠 것은 분명하다. 정착초기에서의 판단과 선택은 이들의 장기적 적응(경제적, 사회문화적, 심리적)에 직결되어 이들의 삶 전체를 좌우할 수도 있는 만큼, 바람직한 가치관과 정체성 형성을 유도할 수 있는 정부와 민간의 프로그램, 그리고 남한주민의 인식을 안내할 여론의 기능은 매우 중요한 요소로 부각되어야 할 것이다.

3) 북한이주민은 북한주민의 표본이 될 수 있는가?

북한이주민 존재의 의미는 종종 이들이 통일의 과정을 예비적으로 경험하게 한다는 데서 찾아진다. 즉, 이들이 남한사회에서 경험하는 적응과 사회통합의 과정은 향후 남북한 통일기에 북한주민과 남한주민의 그것들을 예측할 수 있게 해주며, 북한이주민들을 지원하는 현재의 정착지원시스템 또한 향후 남북통일기의 남북한 주민 통합지원 정책으로 발전할 수 있음을 기대하는 것이다. 그러나 이러한 예측과 기대가 타당한 것이 되려면 먼저, 남한으로 입국하는 탈북자들이 정치, 경제적 배경, 출신지역과 성분, 인구학적 특성 면에서 북한주민의 전형(外形)으로 확인되어야 한다. 1990년대 중반 경 입국한 초기의 북한이주민들은 출신지역, 출신성분 및 직업배경, 인구학적 특성(연령, 성별 등)에서 함경남북도, 단순 노동자, 성인남성으로 치우쳐 결코 북한주민의 전형이라고 일컬어 질 수 없었으나 최근으로 오면서 점차 배경, 출신지역, 인구학적 특성의 스펙트럼이 넓어지는 경향을 보이고 있는 것이다.

이러한 배경스펙트럼의 넓이가 넓어진 것은 최근 탈북의 이유가 과거 빈곤과 기아와 같은 극단적 환경의 폐해를 극복하거나 정치적 박해를 벗어나기 위한 최후의 수단이었던 것에 비하여 ‘더 나은 삶의 조건과 환경’을 찾기 위한 수단으로 점차 변화하고 있다는 것에 기인한다고 보여 진다. 이러한 추세는 지금까지 탈북자의 난민지위를 보장하고 이들이 인권문제에 적극적이었던 국내외 여론에 다른 갈래의 인식을 제공하며 남한 사회내에서의 탈북자 혹은 북한이주민에 대한 인식에 변화를 가져다줄지도 모른다. 또한 후발 도착자들이 정착생활을 시작하면서 가지게 되는 삶의 욕구는 이들의 선형자들(predecessors)의 그것과는 차별적인 것을 보여줄지도 모른다.

III. 북한이주민 문제의 현황과 쟁점

이 장에서는 북한이주민의 남한에서의 삶과 그 삶에 대한 지원에 얽혀있는 몇 가지 문제 상황 및 쟁점들을 사회복지의 전통적 두 가지 접근유형인 거시정책적 차원과 실천적 차원으로 나누어서 소개하기로 한다. 여기서 거시정책적 차원이란 기존의 사회보장제도가 북한이주민의 처우 및 지원에 관련되어 시행되는 것, 그리고 복지정책이 북한이주민 정착지원 제도 및 정책에 관련되어 적용, 변형, 수정되는 것 등을 말하고, 실천적 차원이란 북한이주민 지원에 있어 지방정부의 사회복지 공공서비스 전달체계가 연계되거나 참여하는 것, 또한 기존의 민간 사회복지 실천현장으로 인식되는 사회복지기관(사회복지관을 위주로 한)들의 북한이주민 지원 사업에 참여하거나 자체적인 프로그램을 개발·시행하는 것 등을 말한다.

1. 거시정책적 차원의 문제 및 쟁점

현재 북한이주민 지원에 대한 법을 제정(1997년)하고 정부의 프로그램이 조직된 지 약 10여년이 다되어 가는 시점에서 북한이주민에 대한 지원정책상에서 점차 민감해지는 이슈로 떠오르고 있는 것은 지금까지 비교적 관대한 성격으로 유지되어온 지원정책의 효율성, 이로 인한 기존 소외계층에 대한 지원과의 형평성문제, 그리고 북한이주민 당사자들의 노동의욕(혹은 의존성)에 관한 문제로 요약해 볼 수 있다. 아직 이러한 문제들에 대한 실증적 연구들이 풍부하지는 않지만, 북한이주민의 경제적용 관련연구의 결과로서 종종 문제제기 되거나 (선한승, 1995; 이금순, 2004; 이기영, 2005) 공공이든 민간이든 북한이주민을 대면하고 서비스를 제공하는 일선실무자들의 인식조사의 결과로서(윤덕룡, 2001; 전우택외 2001; 윤덕룡, 2003) 지적되어 왔다. 더욱이, 2005년 올해를 기점으로 정부의 주무부처인 통일부가 정착지원제도의 효율성과 노동인센티브 제고를 위한 제도상의 변화⁶⁾를 추구하고 있어 이러한 세 가지 문제들은 향후 북한이주민 지원상의 주요 주제로 논의될 것으로 보인다.

1) 북한이주민에 대한 특례적 지원과 형평성 문제

북한이주민에 대한 지원의 형평성 문제를 좀더 세부적으로 고려하자면, 먼저 북한이주민에게 돌아가는 지원내용이 얼마나 특례적인 것인가에 관한 점, 형평성 문제를 선도적으로 제기하는 집단은 한국사회의 저소득 소외계층인가에 관한 점, 제기되는 형평성 문제를 사회전체가 어떻게 받아들일 것인가에 관한 논의가 될 수 있다.

북한이탈주민의 자립을 유도하기 위한 사회편입 후 5년간의 정부의 지원체계는 크게 두 가지로 나눌 수 있는데, 하나는 북한이주민을 고유대상으로 하는 지원체계이며, 다른 하나는 기존의 사회복지체계를 활용하여 북한이주민을 지원하는 것이다. 전자의 경우는 사회편입시 제공받는 정착금, 노동인센티브로 주어지는 정착장려금, 취업보호제에 의거한 고용지원금제도, 교육지원과 관련하여 북한이주민에게 특별하게 제공하는 교육기회와 비용, 그리고 지역통합지원을 위한 정착도우미 프로그램 등으로 볼 수 있고, 후자는 기존의 보건복지부 관할의 사회보장제도를 활용하는 것과 노동부관할의 직업훈련 및 취업지도와 관련된 자활지원시스템을 활용하는 것 등이다.

기본정착금의 경우는 1인가구 기준으로 약 2,000만원으로 50%는 임대주택 보증금으로 소요되고 나머지 50%는 2년간 분할 지급된다. 여기에 가구내 고령자, 장애인, 한부모 아동, 장기치료 필요자가 존재할 경우 가산금이 초기 2년이 지난 후 3년에 걸쳐 일정액으로 분할 지급된다. 기본정착금의 경우, 주택을 임대한 후 취업이나 자영업으로 경제적 독립을 이룰 때까지 생활할 수 있는 최소의 비용이며, 가산금의 경우 노령, 장애, 한부모 아동, 만성장기질병 등에

6) 필자의 견해로는 2005년 이후부터 노동인센티브를 강조하는 정착지원 제도로의 변화는 형평성 문제보다는 근로의욕문제를 더 심각하게 받아들이고 있는 정부의 입장을 반영한다고 보여 진다.

대해 사회보험 등 방어를 갖추지 못한 북한이주민에 대한 배려이다.

북한이주민에게 고유한 정착장려금은 올해 2005년부터 신설된 것으로서 직업훈련참여시, 훈련결과로서 자격증 취득시, 그리고 취업시 해당되는 경우에 지급되는 인센티브이다. 모든 경우의 지원을 획득할 시, 1540만원을 받을 수 있게 되는데, 사실 이 장려금은 작년 2004년까지 기본정착금에 포함되었던 금액을 노동동기제고를 위해 전용한 것이므로 지원금액의 증액된 것은 아니다.

기존의 남한 내 공공부조 수급자에게 없는 지원으로, 취업 후 24개월간 고용주에게 지원되는 고용지원금을 들 수 있는데 이는 장애인 고용촉진을 위한 지원금에 비유될 수 있을 것이다. 즉, 일반 저소득층에 대한 지원에 비해서는 하나의 특혜가 될 수 있으나, 북한이주민을 초기 적응기 동안 한국사회에서의 '사회적 장애인'의 관점에서 이해한다면 그렇지 않을 수도 있다. 북한이주민에게 특별한 교육지원은, 저소득층이 일반적으로 자녀의 중등교육이하의 기간 동안의 교육관련 비용을 보조받는 것에 비하여, 자녀뿐만 아니라 본인도 혜택의 대상이 되고, 중등교육기간 뿐 아니라 전문대, 일반대학 학부교육을 위한 기간까지의 비용을 보조받는 것이며, 대학입학시의 특례적 조건을 부여받는데 있다. 이러한 지원은 저소득층, 장애인등에 비하여 매우 파격적인 것으로서, 국가유공자, 독립유공자 수준 혹은 그 이상의 혜택으로 보아야 할 것이다.

〈표 3〉 북한이탈주민과 기초생활보장 수급자의 지원내용 비교⁷⁾

내용		일반 공공부조 수급자			북한이탈주민
사업분야	급여종류	시설보호	거택보호	자활보호	
생계지원	생계급여	○	○	○	○ ¹⁾
	주거급여	○	○	○	○
	정착금 (주거지원)	○	X	X	○
자활지원	직업훈련	X	X	○	○
	취업알선	X	X	○	○
	취업보호 (고용지원금)	X	X	X	○
	생업자금융자 (창업지원)	X	X	○	○ ²⁾
	정착장려금	X	X	X	○
지역통합지원	생활적응지원 (정착도우미)	?	?	?	○
의료지원	의료급여	○ 1종	○ 1종, 2종	○ 자활급여 특례자 (2종)	○ 1종
교육지원	학비급여	○ 자녀의 중등교육	○ 자녀의 중등교육	○ 자녀의 중등교육	○ 자녀 및 본인의 중/고등교육

7) 국회통일외교통상위, “북한이탈주민 현황과 대책방향,” (1998.10; 이금순, 2004: 282 재인용)의 내용을 최근 제도에 맞게 수정한 것임.

- 1) 북한이주민만을 위한 특별생계비 지원은 없으나, 소득인정액(최저생계비) 기준미만인 경우 기초생활보장제도에 의한 생계급여 지급 가능.
- 2) 생업자금융자는 없으나, 정상적인 직장생활이 불가능한 북한이탈주민들을 대상으로 한 국가/공공기관의 편의사업 운영권 부여 등 생업지원 존재.

마지막으로 지역사회내의 연정착을 지원하기 위한 정착도우미 프로그램⁸⁾이 당연히 북한이주민에게 고유한 지원으로 제시될 수 있다. 그러나 저소득층의 경우, 일정기간동안 서비스의 밀도는 차이가 나겠지만, 지역사회내에서 필요시 지역사회복지관의 개인, 가족, 집단을 위한 사회복지서비스를 요청하고 받을 수 있는 여건이 조성되어 있으므로 이 지원은 북한이주민에게 특별한 것이라고 보기는 어렵다.

지원체계의 두 번째 큰 틀로서, 기존의 사회복지체계를 활용하는 북한이주민지원은 현행 저소득 소외계층 지원프로그램 내에서 이주민에 대하여 차별적인 수준의 지원을 보장하는 성격을 지닌다. 우선 기초생활보장제도와 같은 공공부조 프로그램에서 북한이주민은 수급자격, 급여내용, 급여기간 등에서 보다 관대한(generous) 처우를 받는다. 먼저 수급자격에서 북한이주민은 근로능력이 없는 자로만 구성된 가구의 경우 일반수급자 선정기준에서 1인을 추가한 소득인정액 기준을 적용받으며, 급여수준에서도 역시 근로무능력자로만 구성된 가구의 경우, 1인 추가 가구원수 기준으로 지급받는다. 물론 이러한 혜택은 거주지 보호기간으로 정해진 사회 편입 후 5년간이다. 의료급여의 경우에도 적용대상자 선정시 역시 소득산정액상의 관대한 기준을 적용받으며, 선정된 북한이주민과 그 가족은 모두 1종 의료급여 수급자가 된다.

〈표 4〉 북한이주민 대상 기초생활보장 생계급여 수급기준과 급여액, 2005년 (단위 : 원)

가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인이상
소득인정액	401,466 (668,504)	668,504 (907,929)	907,929 (1,136,332)	1,136,332 (1,302,918)	1,302,918 (1,477,800)	1인당 174,882원씩 가산
현금급여액	343,498 (571,978)	571,978 (776,833)	776,833 (972,256)	972,256 (1,114,789)	1,114,789 (1,264,419)	1,264,419
조건부수급 적용기준	최초 거주지 전입후 1년간 생계급여의 조건부과를 면제함 전입후 1년 뒤에는 자활사업 참여 의무 부과					

* ()은 북한이주민 가구내 근로능력이 없을 때 적용하는 소득인정액과 현금급여액임

8) 2005년 1월부터 시행된 정착도우미 프로그램은 한국적십자사 및 6개 지역복지기관의 민간자원봉사자들에 의해 직접적 서비스가 제공되기는 하지만 통일부와의 일정한 제도적 연 계속에서 이루어지므로 정부의 공식적인 지원으로 포함하였다.

<표 5> 의료급여에서의 북한이주민 적용내용의 비교

	북한이주민 (거주지 보호기간 5년)	일반남한주민 (기초생활수급자)
적용대상 선정기준	<ul style="list-style-type: none"> - 북한이탈주민보호 및 정착지원에 관한 법률의 적용자와 그 가족 - 소득인정액기준: 기초생활보장법상 최저생계비에 1인 추가한 금액의 120% 이하에 해당하는 가구 - 가족의 범위는 주민등록표상 북한이탈주민과 동일세대 구성원으로서 그 배우자 및 30세 미만의 미혼직계비속. 단, 30세 이상이라도 1-3급 장애인이거나 희귀성 난치성질환자나 6개월이상 치료를 요하는 자 	<p>수급자로서 1종 : 무근로능력자(18세 미만, 65세 이상 해당자) 가구/ 요부양 가구원을 양육,간병, 보호하는 수급자/보장시설에 있는 수급자</p> <hr/> <p>수급자로서 2종: 유근로능력자(18-65세) 가구</p>
급여자격	선정된 경우에는 모두 1종	해당사항에 따라 1종, 2종

직업훈련과 취업알선관련 지원사업에서 북한이주민이 일반수급자에 비하여 특별하게 처우되는 것은 거주지 보호기간인 사회편입 후 5년간 지방노동사무소의 취업보호 전담인력의 지도아래 총 3회 동안 직업훈련을 신청하여 이수할 수 있고, 이때마다 직업훈련에 따르는 훈련비 및 각종 훈련수당이 지원된다는 것이다. 훈련수당의 유형에서도 일반남한신청자들에게 없는 가계보조수당, 가족수당, 직업훈련장려금, 자격취득 장려금이 주어진다.

그러나 지금까지 살펴본바와 같이 지원의 유형과 내용이 기존의 빈곤 소외계층에 대한 지원에 비해서 관대한 것은 사실이지만, 이것만으로 북한이주민에 대한 비형평적인 혜택의 논지를 지지하기는 어렵다. 각 형평성 시비와 관련된 집단간의 욕구, 삶의 조건과 상황에 따른 차이에 대한 적절한 평가가 없이는 안 될 것이며, 이러한 욕구의 평가에는 절대적 필요성 이외에 북한이주민의 사회적 가치와 심지어 남북관계 속에서의 정치적 의미까지 고려되어야 하는 복잡한 계산이 요구될 것이기 때문이다.

우리 사회 내에서 누가 형평성문제의 제기자인가 혹은 향후에 제기자가 될 것인가에 대한 답을 찾는다는 것이 현재로서는 현실적이지 않다. 형평성 문제제기의 가능성을 비록 우회적인 방법이지만, 2차 데이터로서 회귀분석 해본 이금순과 공동연구자들(이금순, 2004)은 적어도 우리사회의 저소득층(월소득 100만원 미만인 자로 조작화 함)은 그렇지 않은 국민들보다 북한이주민의 한국사회에서의 정착을 부정적(5점 척도 기준)으로 평가할 확률이 1.7배나 높은 것으로 확인하였다⁹⁾. 물론, 이러한 소수의 그리고 우회적인 방법으로의 평가가 의미 있는 판정근거가 될 수 없겠지만, 향후 사회전체내에서 북한이주민의 규모가 증가하고 이에 필요한 예산이 증가할 경우 저소득층의 문제제기 개연성을 예상할 수 있는 단서가 될 것이다. 그리고 형평성의 문제가 필자와 같은 학자들의 연구대상에서 비중을 가지게 될 때 타당하든 타당치 못하든 저소득층의 여론형성에 간접적으로 기여하게 될 수도 있을 것이다. 다만, 정부의 지원정책이 보다 엄격한 것으로 발전하고, 북한이주민의 지원이 현 사회복지정책과 같이 workfare의

9) 이때, 함께 회귀분석모형에 투입되었던 성별, 연령, 학력수준, 북한에 친척 있음 등의 독립변수는 아무런 영향력을 가지지 못했다.

성격으로 지향해 갈 때, 북한이주민에 대한 지원에 대한 형평성 문제가 줄어들 것이라는 예상도 아울러 가능할 것이다.

<표 6> 자활지원에서의 북한이주민 적용내용

	북한이주민 (거주지 보호기간 5년내)	일반남한주민 (기초생활수급자)
적용대상 적용내용	<ul style="list-style-type: none"> - 모든 북한이주민 - 5년 동안 총 3회의 직업훈련에 대하여 지원 - 지방노동사무소의 직업지도, 취업알선 - 직업훈련비 및 각종 훈련 수당지급 - 특수대상자에 대한 특별임용(통일부 담당) 	취업대상자(취업촉진원칙)-노동부관리 직업훈련/구직활동지원/자활인턴/창업지원/공공근로
		비취업대상자(자활촉진)-보건복지부 관리, 자활공동체/자활근로/지역봉사/사회적응프로그램/생업자금융자
		비조건부 수급자(수급자중 63+고령자, 장애인등 자활급여 특례자(수급자 선정기준초과자) 생계, 주거급여 중지, 의료급여계속지급

사회계층 일부에서 제기될 수 있는 형평성문제가 현실수면으로 떠오를 때, 이에 대한 전체 사회의 수용여부는 북한이주민의 입국규모, 입국하는 탈북자의 탈북의도와 배경, 북한이주민의 적응행태와 노동시장활동 내용, 사회 내 소수자 집단으로서의 인정, 향후 주무부처의 경제 적응지원 정책기조, 통일준비과정에 대한 기여의 대한 확신 등의 변수에 달려있다고 본다. 이와 관련하여 소수자 집단에 대하여 전통적으로 우호적인 입장을 견지하고 있는 사회복지영역에서는 적어도 북한이주민 집단을 소수자로 규정하고 사회복지가 서비스해야 할 새로운 클라이언트로 포함시킨다면, 이들을 위한 특별한 지원을 소수자 차별을 수정하는 적극적인 조치(affirmative action)로서 주창할 근거를 준비해야 할 것이다. 즉, 아무런 금전과 사회적 자본을 갖지 못한 ‘맨 몸’의 새로운 이웃이 된 북한이주민들이 기존의 저소득층, 장애인 등과의 비교에서 유사성과 상이점이 무엇인지, 상대적 차별의 내용과 근거를 파악하는 연구가 지금부터 시작되어야 한다고 본다.

2) 의존성, 근로의지 문제와 노동인센티브 정책

북한이주민들의 근로의지와 의존성의 문제의 배경으로 두 가지를 언급하면 하나는 북한이주민들의 경제적 부적응 혹은 경제적 비자립의 정도가 심하고 지속적이라는 점과, 위에서 언급했듯이 한국의 북한이주민 정착지원의 수준이 대내외적으로 비교적 관대하다는 점이다. 경제적 적응에서 가장 핵심적인 지표가 취업/실업이라고 본다면 지난 10여년의 역사를 두고 조사된 결과들은 고실업 저소득의 상황을 일관적으로 보고하고 있다.

북한이주민의 노동시장 활동 및 소득현황에 대한 규모 있는 조사는 정부와 연구소 및 일반 연구자에 의하여 90년대 중반부터 종종 시행된바 있는데, 주요 연구로 1996년 조사(연세대통일연구소), 1998년 조사(국회), 1998년 통계(정부), 2001년 조사(정부기관의 용역조사), 2003년(통일연구원)등을 꼽을 수 있고 그 결과는 아래 <표 7>과 같다.

<표 7> 북한이탈주민들의 무직응답자 비율

연세대통일연구소 (1996)*		이영일 설문조사 (1998)		통일부 설문조사 (1998)		2001년 통일부용역 (2001)		통일연구원 설문조사 (2003)**	
총응답	실업률	총응답	무직응답	총응답	실업률	총응답	실업률	총응답	무직응답
132	38%	168	39.2%	214	45.7%	545	36.9%	653	39.1%

* 연세대통일연구소(1996)에서 60세 이상 고령자를 제외할 경우에 실업률은 25%임.

** 통일연구원 설문조사(2003) 결과는 20-59세까지의 응답자만을 대상으로 산출한 것임.

또한 앞서 살펴보았듯이 북한이주민에 대한 주거지원, 초기정착지원, 생계지원, 의료지원, 취업지원, 교육지원, 거주지 보호지원, 지역사회통합지원 등 삶의 전 영역에 걸쳐 이루어지는 지원은 미국, 독일 등의 난민, 이주민 지원시스템에 비교해서도 양호한 편으로 해석될 수 있다. 물론 민간지원시스템을 동원하는 미국의 경우에는 정부직접 프로그램이 우리의 정부지원 프로그램과 비교되기 적합하지 않고, 독일의 경우 이주민 정착지원이 대부분 기존의 사회보장제도를 통해서 제공되었기 때문에 현행 한국의 정부프로그램이 상대적으로 매우 체계적인 것으로 이해될 수 있다는 비교의 한계는 있기는 하다. 그러나 전체적으로 내적, 외적으로 관대하게 비쳐질 만큼의 전방위적인 지원(이금순, 2004)하에서 평생은 아니더라도 노동시장에서의 근로소득을 대체할 공적지원과 사적지원(교회, NGO, 복지관등에서 제공되는 생활보조금 및 물품)이 존재한다면, 북한이주민들이 초기 정착기 동안 쉽사리 노동시장에 나서리라고 기대하기는 어렵다.

최근의 상황도 큰 변화가 없어 서울과 부산지역 거주 북한이주민(n=224)의 노동시장활동 실태를 분석한 연구(이기영, 2005)에서도 세 명 중 두 명은 노동시장에서 소득활동을 하지 않고 있으며, 또한 세 명중의 두 명은 근로소득이 전혀 없다고 응답하고 있다. 한편, 근로소득이 없는 사람들의 90%가 정착금이나 국민기초생활보장 생계급여로 살아가고 있고 이들의 80%가 국민기초생활급여를 받고 있다. 금액수를 떠나 아르바이트 및 비정규직등 등록되지 않은 고용을 포함한 소득있는 노동시장활동자 중의 50%가 생계급여를 지급받고 있다(이기영, 2005:22-23).

그러나 북한이주민의 의존성 혹은 근로의지문제는 노동시장과 경제적응과 관련된 지표들(현상), 그리고 이들의 인식(태도)을 통하여 보다 세심하게 해석되어야 한다. 북한이주민의 근로행태에 대한 좀더 상세한 정보를 제공하기 위하여 남한에서의 거주기간에 따른 노동시장지위의 변화와 공적지원에 대한 의존적 태도를 살펴보면 아래와 같이 제시된다.

거주기간	현재 소득활동 여부*(n=160)		입국후 취업경험여부**(n=156)		의존적 태도척도***(n=160)
	안함	소득활동 함	취업한적 없음	취업한적 있음	4점 척도 기준
1년이하	84.6%	15.4%	76.9%	23.1%	2.27
2년이하	63.6%	36.4%	55.8%	44.2%	2.22
3년이하	81.3%	18.8%	40.6%	59.4%	2.20
4년이하	57.6%	42.4%	18.8%	81.3%	2.13
4년 초과	42.9%	57.1%	7.1%	92.9%	2.37
전체	108 67.5%	52 32.5%	69 44.2%	87 55.8%	2.22

* Chi-square= 11.961 (df=4), $p < .05$

** Chi-square=30.470 (df=4), $p < .001$

*** $F = 1.016$ (통계적 유의성 없음), 4점 척도의 내용은 전혀아니다(1)-아닌것 같다(2)-그런것 같다(3)-정말그렇다(4)로서 점수가 높을수록 의존적 태도를 반영하는 문항에 동의하는 것을 말함. 예를 들어, '국민기초생활 생계급여는 가능하다면 오랫동안 받는 것이 좋다' 등의 8개문항의 평균점수를 명시했음.

출처: 이기영(2005: 17).

현재 소득활동(정규 및 비정규직 취업, 자영업 등) 여부를 비교해 본 결과, 남한거주 3년차에 예외적 소득활동 감소가 눈이 띄기는 하지만 대체로 거주년수가 길어질수록 소득활동참여율이 높아지는 것으로 나타났으며, 입국 후 취업경험의 가능성도 거주년수가 길어질수록 점점 더 높아감을 볼 수 있었다. 그러므로 비록 높은 수준의 실업 혹은 무직율이 유지되고 있지만 거주기간이 경과함에 따라 점진적인 향상은 목격될 수 있었다.

한편, 북한이주민의 인식조사에 의한 의존적 태도는 4점척도 기준에 평균 2.2를 보여 중간수준보다 약간 낮은 정도를 보여, 결코 태도에서는 의존성이 강한 것으로 평가하기 힘들며, 거주기간에 따라서도 통계적으로 유의미한 태도의 변화는 발견되지 않았다. 다만, 정착금, 공적부조, 민간단체지원금과 같은 '남한정부와 민간에 대한 지원을 가능하다면 오랫동안, 심지어 취업한 후에도 받았으면 좋겠다' 혹은 '정착금에 의존해서 살고 싶지 않다(역점수),' '일할 능력이 있는 사람은 정부와 민간으로부터 보조금이 필요 없다(역점수),' 등의 태도에서 거주년수가 늘어도 유의미하게 변화하지 않는다는 점은 근로의욕과 의존성에 관련하여 무시할수 없는 현상으로 보인다.

정리해보면, 북한이주민 스스로 정부와 민간으로부터의 각종지원에 대한 수급욕구를 '의존적'인 것으로서 의미부여하는 것인지는 파악하기 어렵지만, 모든 금전적 지원에 대한 '철저한 활용'에 대한 욕구는 분명한 것으로 보인다. 이러한 욕구는 종종 합법적 차원을 넘게 되고 정착금과 생계급여, 취업보호지원금, 심지어 훈련수당에 이르는 각종 지원금에 대한 수급이 가능하도록 하는 모든 방법을 동원하게 하는 것으로 보인다. 이것이 그들이 할 수 있는 정착초기의 생존투쟁으로 믿고 있는지도 모르겠다. 그러므로 북한이주민의 이러한 행태를 빈곤문화의 개념과 관련지어 언급되는 의존성 이라기보다는 '임시적 의존(temporary dependence)', '생존전략적인 의존(strategic dependence)'이라고 명명할 수 있을 것으로 사료된다(이기영, 2005: 23). 즉, 이들이 노동시장에 나가기를 주저하지 않고 무슨 일이든 하려는 생각을 가지고 있으나, 제도화된 지원은 어떠한 노동시장 지위에 처하든 가능한 범위 내에서 최대한 지원받으려는 경향이 매우 높은 것으로 판단된다. 이러한 잠정적인 결론은 북한이주민들이 직업보유자체에 대하여는 기대소득이 달라질 것으로 생각하여 적극적이지만, 직업의 형태(정규직, 비정규직)와 관련해서는 기대총소득이 크게 달라지지 않을 것으로 여겨서 정규직 직업의 보유에 적극적이지 않다는 실증적 연구결과(이금순, 2004)에 의해서 지지될 수 있을 것이다.

올해부터 줄어든 정착금과 확대된 정규직취업에 대한 장려금지원, 그리고 취업을 이루어가는 과정(직업훈련, 자격증취득 등)에 대한 장려금지원은 최근까지의 북한이탈주민에 대한 근로의지문제와 대체소득 의존성에 대한 정부의 반응으로 보이지만, 이러한 근로연계복지

(workfare)성격을 지향하는 지원제도가 북한이주민의 향후 노동행태를 어떻게 변화시킬 수 있을지는 지켜보아야 할 것이다.

3) 정착지원제도의 효율성 문제

북한이주민의 경제적 적응실태, 특히 높은 실업율과 높은 공공부조 수급율, 그리고 저소득으로 대표되는 노동시장활동의 실태는 또한 정부의 정착지원의 효율성문제제기의 근간이 된다. 정부통계에 따르면 1996년에서 2004년 사이의 정착지원비용으로 약 487억을 지출했는데 이 비용은 이 기간동안 입국한 약 2100여명의 북한이주민의 정착금, 보조금, 주거지원금, 교육지원비용, 직업훈련비용, 그리고 고용지원금에 소요된 것으로서, 인원수로 나누면 1인당 평균 지원비용이 약 2,300만원정도가 됨을 알 수 있다. 물론 여기에는 하나원에서 이루어지는 적응교육비와 2004년에 임박하여 입국한 사람들의 정착금일부, 교육지원, 취업지원 및 고용지원금이 일부 누락되었고, 사회보장체계를 통해서 지원되는 생계급여, 의료급여 등의 예산도 포함되지 않은 것이므로 실제로는 1인당 소요비용이 이보다 훨씬 많이 충당되었을 것이다. 정착지원비용문제에서 더 의미있는 정보는 전체지출에서 85% 정도가 기본정착금(62%)과 주거지원비(23%) 등의 단순지원금 형태로 사용되었고 적응교육이나 취업을 위한 프로그램비용으로 지출된 것은 전체의 5%에 불과하였다는 점이다(이금순, 2004).

북한이주민이 남한사회내에서 아무런 자산이 없이 출발하게 되는 상황에서 어느 정도의 묵돈과 주거비가 지원되어야 하지만, 정착지원 예산의 대부분을 단순직접성 현금지원이 차지한다는 것은 우리의 지원시스템이 대상자들의 초기생활안정을 위해서 관대하기는 하지만 장기적인 정착을 성공으로 이끄는 데 있어 체계적이라고 할 수 없다는 것을 의미한다. 또한 단순지원에서도 정부가 직접적으로 예산을 할애하는 직접성 지원보다는 금융제도를 활용하는 등의 대안적 예산확보 및 간접성 지원을 확대하는 방안을 모색하는 것이 요구됨을 의미한다.

노동인센티브 강화를 기조로 하는 최근 북한이주민 지원정책의 변화가 프로그램 및 체계지향의 정책기조에 부합하는 것이긴 하지만, 향후 지원정책의 경제성 혹은 효율성을 제고할 다양한 방안들이 모색되어야 할 것이다. 여기에는 북한이주민의 정착금 전용문제(정착금을 추가적인 가족입국을 돕는 브로커비용으로 사용하는 문제)의 해결, 정부적응교육 프로그램의 민간위탁, 거주지보호 및 사후관리의 역할 중 일부를 민간기관의 프로그램으로 변화시키는 작업 등이 우선적인 고려사항으로 지적될 수 있다.

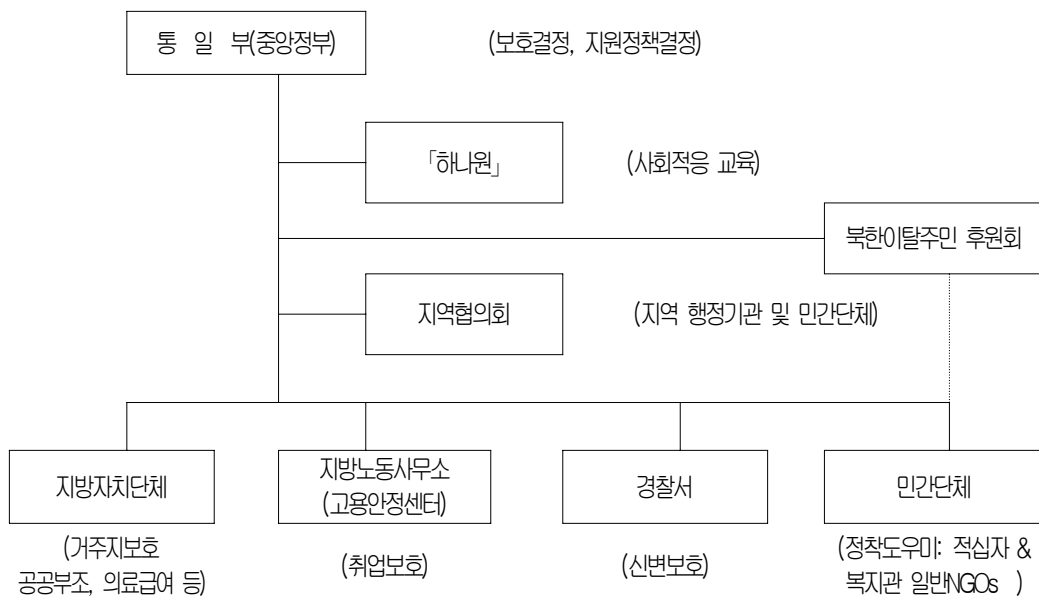
2. 서비스 실천 차원에서의 현황과 문제

북한이주민 정착지원을 위한 미시적, 실천적 차원의 영역은 정착지원 서비스를 제공하는 공공행정 전달체계(지역내 거주지-취업-신변보호 담당관)와 민간기관의 서비스 전달체계(정착도

우미프로그램 - 개별민간기관)로 대별되며, 북한이주민에 대한 직접적 서비스와 지원프로그램 내용에 관한 것으로서 지역사회차원(광역, 기초자치단체)에서의 지원현황에 관계되는 것이다.

우선 지역사회 정착지원 체계를 전체적으로 살펴보면, <그림 1>에서 보는 바와 같이, 지방자치단체, 지방노동사무소, 지역경찰서가 지역내 공공기관으로 지정되고, 지역내 민간기관을 포함하여 '지역협의회'를 구성한다. 지방자치단체의 특정공무원(자치행정과장 혹은 사회복지과장)이 거주지 보호담당관으로 지정되고, 지방노동사무소산하 고용안정센터의 직업상담사가 취업보호담당관, 지역내 경찰이 신변보호담당관으로 지정된다. 민간영역에서의 기관은 현재 대한적십자사 전국조직(정착도우미사업), 서울과 지방의 6개 지역 복지관¹⁰⁾(정착도우미사업 + 자체 지원프로그램), 그리고 타 복지관과 NGO(자체 프로그램)들이다. 정착도우미사업에 관계되는 민간기관들은 북한이탈주민후원회(통일부산하 관련기관)로부터의 도우미활동의 실비용 및 행정지원을 받는다. 아울러 지역협의회를 통하여 지역내 행정기관들로부터 행정지원을 받는다. 지역내 민간단체들은 사회복지관, 시민사회단체, 종교기관, 대학기관들로 융통성있게 구성된다. 지역협의회는 2005년 현재, 서울내 6개 지역 북한이주민 밀집지역(강남, 강서, 양천, 노원, 송파, 중랑)과 지방 7개 지역(부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 성남, 부천)에서 구성되어 지방정부의 보호담당관체계와 지역의 민간단체들을 연계하는 차원에서 운영되고 있다.

<그림 1> 북한이탈주민에 대한 지역정착 지원체계



1) 민관의 제도적 연계

정착지원 서비스의 실천 혹은 전달이라는 차원에게 먼저 논의해야 할 주제는 복지관 역할에 대한 정부의 공식적 인정과 제도적 연계에 관한 문제이다. 1996년 서울지역의 가양7복지관

10) 정확히는 5개 지역복지관과 1개 이주민 지원센터(대구광역시외의 북한이주민지원센터)이다.

의 북한이주민 정착지원 사업을 시작된 지역복지관의 ‘탈북자 프로그램’은 2005년 현재 전국 9개 지역 22개¹¹⁾의 지역복지관의 사업으로 확장되어 있다. 프로그램시행의 역사가 그리 오래되지 않았지만 길게는 6-7년, 짧게는 1-2년의 시행경험을 다양하게 가지고 있다. 앞서 언급한 정착도우미 프로그램에 참여하고 있는 5개 복지관(서울의 공릉복지관, 부산의 부산종합복지관 등)은 대체로 북한이주민 지원사업을 비교적 일찍 시작한 기관들이다.

지역복지관들은 북한이주민 아동, 청소년, 성인, 노인, 가족, 대학생 등 다양한 인구집단을 대상으로, 일반적 사회적응, 취업능력제고, 학습지원, 의료지원, 초기생활지원, 상담 및 심리치료지원, 취미여가생활지원등 다양한 프로그램을 제공하는 한편, 점차 복지관 프로그램으로서의 전문성을 강화하기 위하여 정착시기별, 거주인원 규모별 프로그램내용을 차별화하고 있다.

지역사회복지관에서 북한이주민지원 프로그램을 다른 민간서비스기관들에 비하여 빠르게 성장할 수 있었던 배경은 대부분의 북한이주민들의 거주지역이 복지관이 위치한 임대아파트 지역이라는 접근의 용이성과 북한이주민의 문제해결을 위한 접근방식의 전문성에서 타 민간 영역보다 비교우위를 가질 수 있었다는 점이다(김선화, 2004). 즉, 지역사회복지관은 지역사회내 거주하는 주민들의 특성(표적대상별, 문제유형별)과 그들의 욕구에 대응하여 전문 프로그램을 시행하는 기관으로 새로운 지역주민의 유형인 북한이탈주민에 대해 즉각적이고 효과적일 수 있었다는 것이다.

<표 8> 북한이주민 지원프로그램 시행 복지관 현황 (2005년 6월 현재)

지역	기관수	지역사회복지관(2005.6)	대상 가구수(2004.11)
서울특별시	7개	가양7, 공릉, 마들, 방화6, 평화, 태화, 한빛	가양동 50세대 117명 노원구 전지역 150세대 320명 중계동지역 10세대 20명 강남, 송파지역 120명 양천구 전지역 150세대 320명 중계동 40세대 80명 방화3동 여성 20여명
인천광역시	1개	삼산	인천지역 거주민
부산광역시	3개	부산(동구), 몰운대(사하구), 상리(영도구)	부산전지역 80세대 150명 다대1,2동지역 54세대 88명
대구광역시	2개	대구(서구), 북이주민지원센터(서구)	대구 동구 27세대 37명 대구 전지역 및 서구전입자
대전광역시	2개	법동(대덕구), 생명(동구)	대덕구 법동 거주 30여명 동구지역 거주민
울산광역시	1개	화정(동구)	울산전지역 거주민
경기도	4개	중탑(성남), 한솔(성남), 덕유(부천), 하안(광명)	아탑동지역 15세대 26명 정자동 지역 부천, 광명지역 거주민
강원도	1개	명륜(춘천)	춘천지역 거주민
전라남도	1개	목포(목포)	목포지역 20명
합계	22개		

출처: 김선화(2004:19), 김선화(2005:38)의 자료를 재편집한 것임.

11) 이 규모는 북한이탈주민지원 민간단체협의회 지역복지분과에서 파악한 복지관의 리스트에 근거하고 있다. 그러므로 전국적으로 알려지지 않은 복지관의 북한이주민 프로그램이 더 있을 수도 있다.

한편, 민간단체의 협의체 내에서도 복지관 실무자들은 ‘지역복지분과’를 구성하면서 배경과 업무의 성격면에서의 강한 동질성을 기반으로, 프로그램사례내용과 시행상의 문제점에 관한 정보공유, 우수사례에 대한 보급, 실무자들을 위한 체제 학습과 교육, 프로그램의 표준화를 위한 지속적인 작업을 추진해 오고 있다.

그러나 이러한 복지관의 북한이주민 지원사업의 지속성과 장기적 발전에 한계를 가하는 요소는 예산부족과 정부 주무부처인 통일부와 공식적인 관계부재라고 보여 진다. 지금까지 기업재단, 공동모금회 기획사업, 공동모금회 일반신청사업, 북한이탈주민후원회(통일부예산) 등으로부터의 간헐적이고 일시적이며, 소규모 비정기적인 그랜트로서 프로그램을 유지해왔고 그나마 이러한 예산 지원없이 복지관 자체예산으로서 사업을 시작하거나 지속해야 하는 상황에서 복지관의 새로운 프로그램으로 발전시키기는커녕, 다른 사업과의 중복시행으로 제대로 존립시키기조차 힘든 상황을 프로그램담당자들이 감내하고 있다(김선화, 2005). 이러한 상황에서 학계와 실무계에서는 지속적으로 정부 관련부처인 통일부와 국정원등에 단위 지역내 북한이주민의 사회적응을 종합적으로 지원하는 지역센터를 구축할 것과 지역센터의 중심축으로 복지관을 고려할 것을 제안해오고 있지만 아직 구체적인 정부의 기획은 보이지 않고 있다.

올해부터 시행한 정착도우미 프로그램은 북한이주민 지원을 위한 정부와 민간자원봉사활동의 공식적 관계형성이라는 측면에서 그 의미가 매우 크다. 정부와 민간의 파트너십이 장기적으로 바람직한 정착지원 모형에 대부분이 동의하고 있듯이(윤여상, 2001; 윤인진, 2000; 이기영, 1998; 1999; 이기영·윤경애, 2003) 민간자원기관들의 역할을 효과적으로 제도화하는 것이 향후 정부의 북한이주민 지원서비스 실천에 매우 중요한 요소이기 때문이다. 이 도우미 프로그램은 사업기간과 역할반경에 한계가 있긴 하지만 민간의 참여를 제도화 한 첫 번째 사업이고, 현재 6개 지역의 지역복지관과 지원센터가 북한이주민의 사회편입 1년 동안 이 사업에 참여하고 있다. 앞으로의 과제는 도우미사업시기 이후(사회편입 후 1년 이후) 요구되는 사회적응과 정착지원 욕구를 대응할 민간기관의 프로그램을 정부가 어떻게 제도화 할 것인가이다.

북한이주민의 수효가 절대규모에서 늘어감에 따라 관심을 가지고 참여할 복지관이 계속 생겨나겠지만, 정부의 민간사업에 대한 제도적 포섭 없이 민간영역으로부터 효과적인 지원을 기대하거나 전문적인 프로그램으로 발전하기를 기대하기란 어려울 것이다.

2) 지원사업의 지역화

‘북한이탈주민 지원 지역협회의’는 정부와 지역 내 민간기관들과의 효과적 연계체계를 구축하고 지방으로 분산 정착하는 북한이주민의 지원을 강화하기 위한 조직으로 2000년경부터 조직되기 시작하여 현재 전국 13개 지역에 지역협의회가 구성되어 있다. 그러나 당초 취지나 예상만큼 지역협의회 기능과 역할이 활성화되어 있지 못한 것이 사실인데 지역협의회 기능이 현실화 되지 못하는 문제의 배경에는 협의기구만 존재하고 구체적 사업을 시행할 실질적 센터나 기관이 지역사회에 없다는 점, 협의회의 중심이 되는 거주지보호담당관이 북한이주민 문제에 전문가이거나 프로그램을 기획하고 진행할 역력이 있는 인력이 아니라는 점, 지역 내에

서 직접적인 지원프로그램을 시행하는 복지관이나 민간기관이 협의회를 주도해갈 토대가 마련되지 않는다는 점, 그리고 무엇보다 기대된 지역 내 민간자원을 동원하는 기술과 역량이 발휘되지 못하고 있다는 점 등이다.

사회복지계의 기존하거나 최근 구성되고 있는 ‘지역복지협의체’와 비교할 때, 지역사회내의 복지서비스를 전담해 전달하는 공공기관이나 행정체계와의 직접적 연결이 존재하지 않아 공간적으로나 기능적으로나 원거리에 있는 거주보호-취업보호-신변보호 담당자간의 개별화된 기능으로는 통합적인 지원프로그램을 기획하거나 시행할 수 없고 또 민간기관과의 체계적인 연계망 구축도 기대하기 힘들다. 또한 지역 내 민간기관끼리 동일한 서비스와 동일 대상자를 두고 서로 경쟁하는 모습들이 여전히 목격되고 있고, 서비스전담센터 혹은 기관이 존재하지 않으므로 중앙정부로부터의 예산이 사업비명목으로 책정될 수 없고, 겨우 협의회를 유지하는 정도의 최소수준으로 책정되어 있는 것도 문제이다. 이러한 상황에서 지역내 정착지원은 지방정부 요원의 한계적 역량과 민간기관의 간헐적/보조적 참여아래 최소한으로 이루어지고 있는 실정이다. 그나마 서울과 수도권은 지방정부와 종교 및 민간단체의 관심어린 투자와 지원으로 적어도 탈북자 밀집지역을 배경으로 지역 내 사업들이 비교적 증가하고는 있지만 서울과 수도권외의 지방에서는 이러한 지원사업이 복지관 한두 군데의 영세한 프로그램에 의존해야 하는 실정이다. 귀결적으로 정부의 전국분산정책에도 불구하고 북한이주민의 지방거주를 장려 내지 촉진하기란 쉽지 않고 결국 더 나은 정착 환경을 찾아 서울 및 수도권으로 재이주하려는 의지를 막지 못하고 있다(이기영·윤경애, 2003).

3) 전문성문제와 서비스 인프라

중앙정부가 지역사회복지관을 공식적 파트너로 인정하지 못하는 데에는 정부프로그램의 이외의 민간기관에 의한 추가적인 북한이주민 지원프로그램의 필요성에 아직 확신이 없기 때문이며, 둘째는 지역사회복지관의 프로그램의 효과성에 대한 신뢰를 가지지 못하고 있기 때문으로 보인다. 그러나 이 두 가지 사항은 결국 연결될 수 있는 것으로서, 즉 복지관과 같은 민간기관의 지원프로그램이 문제영역, 대상인구, 지역 및 규모별로 전문화되어, 이주민의 욕구에 적합하게 대응할 수 있게 된다면 민간에 대한 신뢰성과 존재의 필요성을 동시에 인식시키는 기반이 될 것이다.

사회복지적 개입 프로그램으로 전문화 할 수 있는 북한이주민 서비스는 매우 많다. 우선 입국전 제 3국에서의 체류경험에서 비롯된 외상성 심리장애나 문화적 충격에서 비롯되는 정서적 문제, 정신건강을 사정하고 유형화하고 이에 대한 치료적 개입을 구상하는 일, 기존의 지역사회정신 보건센터의 자원을 복지관과 연결하여 북한이주민에게 제공하는 전달체계의 구상 등이 시급한 욕구의 대응이 될 수 있다. 또한 통합적인 서비스를 필요로 하는 북한이주민 가족에 대한 개입프로그램을 표준화하는 작업, 노동시장진입전 지역사회 경제현황 교육프로그램과 취업능력강화 프로그램, 탈북청소년들의 문화적응과 통합지원 프로그램개발, 노인이주민에게 특화되는 사회적응 프로그램 등이 종합복지관과 단종복지관 또는 개별 복지기관들에 의해

서 개발되고 시행되어야 할 것이다. 마지막으로 사회복지영역에서 전문화 할 수 있는 프로그램으로서 북한이주민과 남한이주민사이의 사회통합을 제고시키고 소수자로서의 북한이주민에 대한 사회적인 인식을 높여서 이들이 거주하는 지역에서나 또한 기능적 공동체로서의 직장과 학교 등에서 적응토대를 형성하는 것도 포함할 수 있을 것이다.

한편 지역내 정부 보호담당관 시스템으로는 개인의 특성과 욕구에 맞추어지는 보호와 지속적 개입이 거의 불가능하므로 사회복지영역에서 기 발달된 사례관리를 북한이주민의 생활 환경과 특성에 맞게 수정하여 발전시키는 것이 필요하다. 가족내 노인, 장애인, 결손가정 아동, 의료복지 등에서 발전시켜온 사례관리 모형이 활용될 수 있을 것인데, 복지관 중 이미 이러한 사례관리를 주요사업으로 진행하고 있는 곳들이 있으므로 이러한 기관들의 사업들이 성공할 수 있게 학계의 기술적 지원과 공동모금회 등의 지속적 예산지원이 요구되어진다.

실천 인력면에서 지역사회복지관의 경우, 북한이주민지원사업을 위해서 별도의 팀으로 진행되는 경우는 거의 없고 기존의 복지관의 세 영역의 팀(가족, 지역, 재가복지로 구분하고 있는)중 한개 팀에 소속되어 전담사회복지사를 중심으로 팀원들의 지원을 받으면서 사업을 진행하게 된다. 20여개의 사회복지관중 7개 기관은 전담사회복지사를 배정하고 그중 2개 기관은 2명의 사회복지사가 북한이탈주민지원사업을 담당하고 있으며, 파트타임근무자를 채용하여 업무를 수행하게 하는 기관은 2-3개 정도로서 전반적으로 인력 인프라면에서 취약하다. 프로그램을 시작한지 얼마 되지 않은 복지관들은 전담인력도 없거니와 북한이주민에 대한 지식이 거의 없는 것도 문제이다(김선화, 2005). 이러한 지식의 부족은 북한이주민 프로그램에 많이 요구되는 자원봉사자들의 경우에도 마찬가지이다.

IV. 결론을 대신하여: 향후 사회복지 연구와 실천의 과제

북한이주민의 삶과 이들을 지원하는 제도상에서의 문제 혹은 이슈들에 대한 논의를 기반으로 향후 사회복지의 연구와 실천에서 무엇을 생각해야 할 것인가에 대한 몇 가지를 제안하는 것으로 이 글의 결론을 대신하고자 한다.

첫째, 북한이탈주민의 **지원정책의 균형에 대한 분석적 시각**이 필요하다. 사회복지에 이러한 균형적 감각에 숙달되어 북한이주민의 문제를 전체적으로 살피는데 유리하다고 보여 진다. 균형이라는 분석적 틀에 대상이 되어야 할 주제는 다양하다. 먼저 정부가 주력하는 정착지원 정책에서의 경제적 지원과 심리 사회적 지원과의 불균형이다. 제도적으로 북한이주민의 심리, 정서, 정체성문제, 사회적 관계형성 부분에 대한 지원은 매우 취약하거나 존재하지 않는다. 단적으로 북한이주민들은 정신건강의 문제들에 심각하게 노출되어 있고, 탈북청소년들의 사회적응력도 매우 취약함에도 이를 진단하고 치료하는 시스템에 신경을 쓰지 못하고 있고, 민간의 간헐적인 프로그램에 맡겨져 있다. 이 부분에 대한 지원체계와 프로그램을 공적으로든 사적으로

로든 향후 형성하는 것이 시급한 과제이고, 사회복지에 이 영역에서 선도적인 역할을 해야 할 것이다. 균형의 문제는 또한 집중지원과 지역의 토착적 지원 모형사이에도 중요하게 다루어져야 한다. 하나원과 같은 집중교육이 있다면 지역사회에서 후속하는 적응훈련(on-site training or life education)이 있어야 하고, 탈북청소년들의 특성화 학교에서 집합적인 교육이 필요하다면, 지역내의 삶의 공간에서 기존의 중·고등학교에서의 생활에 적응하는 지역형 교육모형도 함께 마련되어야 한다.

둘째, 집중형과 지역형 지원사이의 균형의 이슈는 점점 지방정부의 역할과 지역 내 민간자원에 의존하게 될 가능성이 크므로 **지역복지의 영역** 속에서 북한이주민지원의 실천을 고려하는 작업이 학계에서 추진되어야 할 것이다. 지역 내의 소수집단으로서의 북한이주민의 지역주민과의 통합문제에 대한 연구, 지역협의회를 활성화 시키는 방안의 모색, 지역복지관을 지역의 이주민지원센터화 하는 방안에 대한 고려, 지방정부의 예산투자와 중앙정부와의 분담방안에 대한 연구 등이 대학과 지역복지관 협회차원에서 지원되거나 추진되어야 할 것이다. 이러한 내용은 이미 지역복지 정책 및 전달체계에서 사회복지 내부적으로 경험되었거나 최근 경험하는 주제들이므로 기존의 연구들을 북한이주민 집단에게 적용하는 것은 어렵지 않을 것으로 예상된다.

셋째, 북한이주민 문제에 대한 사회복지연구에서 **비교적 관점**이 필요하다. 지금까지 북한이주민에 대한 사회복지진영의 연구들을 분석해보면¹²⁾, 이들의 사회적응적 실태 및 문제점을 집단내부적 차원에서 접근해왔으며, 대상차원에서는 북한이주민 가족, 여성, 청소년 등의 전통적 인구학적 구분의 입장에서, 그리고 원조방안에 있어서는 복지관관과 자원봉사자의 역할과 기능을 활용하는 접근에 머무르고 있다. 그러므로 앞으로는 집단외부적 관점에서 북한이주민의 정체성과 배경을 외국의 난민, 이민자들과 비교해 보는 차원, 국내적으로는 앞서서 언급했듯이 빈곤층, 장애인등의 소외계층과 비교해 북한이주민이 사회복지의 대상자로서 어떠한 특성과 위치를 가지고 있는지에 대한 기초적 이해를 사회복지학에서 정리하는 작업이 필요하다. 그래야만 이들에 대한 지원내용과 수준에 대한 객관적인 준거를 가질 수 있을 것이고 사회내 다른 소수집단과의 형평성문제를 보다 타당하게 접근할 수 있을 것이다.

이러한 비교적 관점은 이주민과 소수집단 연구차원을 넘어서, 체제 통합 혹은 전환기를 경험했거나 현재 경험하고 있는 국가들(독일, 베트남, 예멘, 구소련출신 독립국가, 사회주의를 벗어난 중유럽 국가 등)의 사회구성원으로까지 확대될 필요가 있다. 이러한 나라들에서 사회구성원들이 변화에 대하여 어떻게 적응하는지 그 양태와 병리현상, 정체성 갈등문제 등을 연구하는 것은 북한이주민의 현재의 남한사회경험에 대한 이해를 폭넓고 풍부하게 해줄 것이다. 그리고 이를 토대로 향후 북한사회 주민의 사회심리, 사회변동에 따르는 사회문제, 이러한 문제를 대응하는 북한정부와 사회의 대응방안에 대한 연구까지 남한의 사회복지의 주제로 확대하여야 할 것이다.

12) 필자가 임순희(2004)가 제시한 1994년부터 2004년까지 탈북자 혹은 북한이탈주민 관련 연구문헌들의 리스트 중에서 사회복지학자, 사회복지학 전공 대학원생, 사회복지 실무자들에 의한 논문, 학위논문, 연구보고서 등을 뽑아서 분석한 결과이다.

넷째, 한국의 **사회보장제도**를 북한이주민의 정착지원을 위해서 어떻게 효과적으로 적용할 수 있을 것인가에 대한 연구가 심화되어야 한다. 독일이나 유럽의 이주민과 난민들에 대한 사회보장제도의 적용사례에 대한 연구는 지금까지 사회복지보다는 경제학, 사회학, 행정학, 정치학 영역에서 통일을 준비한다는 명분에서 주로 다루어져 왔다. 사회복지학계 내부적으로 북한의 사회보장제도와 정책, 그리고 남북통일상황에서의 한국의 사회보장제도의 수정과 변화, 그리고 북한제도와와의 통합모형에 관한 연구가 정책연구자들에 의해서 이어져오고 있지만, 당장 현실 속에 들어와 있는 북한출신 이주민을 기존의 사회보장제도 속에서 어떻게 포섭할 것인지에 대한 연구가 진행되지 않고 있다.

단기적으로 사회보장제도의 적용연구에서 작게는 국민연금제도의 특례적 적용방안이라든지, 공공부조제도에서의 급여의 자격 및 수준의 조정과 선택의 문제부터 크게는 국가의 공적 복지 프로그램을 체계적으로 적용하는 방안을 고려해야 할 것이다. 거시정책적 차원의 연구시 기존의 사회복지진영에서 고민하는 주요개념, 예를 들어 사회적 배제, 복지의존성, 근로연계복지와 자활 등을 북한이주민의 경험에 적용하는 노력이 필요하다고 본다.

마지막으로, 지역사회와 실천현장에서 북한이주민 지원프로그램을 개발하고 시행하고 있는데, **복지관의 지원프로그램**이 민간영역에서의 지원, 지역사회차원에서의 지원, 그리고 사회적응차원에서의 지원으로서 효과적인 개입으로 정부로부터 그 전문성을 인정받도록 학계와 실무계가 함께 노력해야 할 것이다. 현재, 복지관의 실무자들은 비슷한 프로그램이라는 동질성 속에서 집합력을 유지하고 있으나 그 프로그램을 전문적으로 분화시키는 힘은 갖추지 못하고 있으므로, 북한 이주민 연구를 하거나 관심을 가지고 있는 학자들이 연구풀(pool)을 구성하고 실무자들과 연계하는 작업이 이루어져야 한다. 연구자들 입장에서도 사회복지의 어느 분야와 마찬가지로 현장실천가와의 조우는 자신의 북한이주민에 대한 관심을 구체화시키고 학술적 지식을 공고히 하는데 도움 될 것임을 주지하고 있지만 현실적으로 사회복지연구자들은 개별적으로 흩어져 있어 서로에게 자극을 주거나 시너지효과를 낼 접점을 찾지 못하고 있는 것이 해결해야 할 과제로 지적된다.

〈 참고 문헌 〉

- 김선화(2004), “지역사회복지관의 북한이탈주민지원 사업평가,” 지역사회중심의 북한이탈주민 정착지원사업의 전망. 북한이탈주민지원 민간단체협의회 월간자료집. pp. 17-37. 북한이탈주민지원 민간단체협의회(2004.11.12).
- 김선화(2005), “지역사회복지관의 북한이탈주민지원사업 현황과 과제,” 북한이탈주민지원 실무자 전문성증진을 위한 교육 워크샵. 북한이탈주민지원 민간단체협의회 지역복지분과 실무자 월간자료집. pp.35-50. 북한이탈주민지원 민간단체협의회지역

- 복지분과 위원회(2005.6.17-18).
- 선한승(1995), 북한탈북노동자의 적응력 실태와 정책과제. 서울: 한국노동연구원.
- 윤덕룡(2001), “북한이탈주민 적응의 사회경제적 문제-보호경찰관에 대한 설문결과를 중심으로”. 통일연구 5권 1호. 연세대 통일연구원.
- 윤덕룡(2003), “북한이탈주민의 사회경제적 현황과 문제점”. 북한이탈주민의 경제적 자립. 부산대학교 사회복지연구소 심포지움 자료집. 부산대 사회복지연구소.
- 윤여상(2001), 국내북한이탈주민의 사회적응 프로그램. 영남대 대학원 박사학위 논문.
- 윤여상(2005), “해외탈북자 실태와 향후 입국전망,” 북한이탈주민지원 실무자 전문성증진을 위한 교육 워크샵. 북한이탈주민지원 민간단체협의회 지역복지분과 실무자 워크샵자료집. pp.98-106.
- 윤인진(2000), “탈북자 문제의 실태와 분석: 탈북과 사회적응의 통합모델, 통일논총 18. 숙명여자대학교 통일문제연구소.
- 윤인진(2003), “북한이탈주민에 대한 사회적 인식과 거리감: 장애인, 외국인노동자, 동성애자와의 비교,” 북한이탈주민의 지역사회내 통합과 융화. 북한이탈주민지원 민간단체협의회, 연세대학교 사회복지연구소 학술대회 자료집 pp.60-90 (2003. 4. 18).
- 이금순(2004), “북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방향,” 통일인프라 구축 및 개선방안, pp. 263-309. 통일연구원 2004 협동연구 학술회의 (2004.9.10).
- 이기영(1998), 탈북자 지원 민간단체의 정부와의 파트너쉽연구, '98 북한 및 통일문제 신진연구자 연구지원 최종보고서. 통일부.
- 이기영(1999), “NGO 와 정부의 연결관계의 모색: 탈북자 정착지원의 경우,” 한국사회복지학 37. 한국사회복지학회.
- 이기영(2002), “탈북청소년의 남한사회적응에 관한 질적분석,” 한국청소년연구 제 13권 1호. pp.175-224.
- 이기영·윤경애(2003), “북한이탈주민의 지방정착지원을 위한 지역사회자원동원전략: 부산지역의 사례를 중심으로,” 한국사회복지학. 55(겨울). pp.103-130.
- 이기영(2004), “북한이탈주민의 새로운 지역사회 지원모형을 위한 접근,” 지역사회중심의 북한이탈주민 정착지원사업의 전망. 북한이탈주민지원 민간단체협의회 워크샵자료집. pp.39-49.
- 이기영(2005), “새터민의 경제적 자립지원을 위한 프로그램 연구,” 새터민 지원체계 및 프로그램 모형연구. 한국학술진흥재단연구결과 발표세미나 자료집 pp.1-26.
- 임순희(2004), “탈북자 문제 연구의 현황과 과제,” 현대 북한연구와 남북관계. 북한연구학회 2004년 추계학술대회 자료집.
- 전우택, 민성길(1996), “탈북자들의 심리와 적응상의 문제,” 탈북자의 삶: 문제와 대책. 연세대학교 통일연구원 연구총서. pp.16-60.
- 전우택, 윤덕룡, 강성록, 김현중, 민성길(2001) 169쪽.

- 정병호(2003), “탈북청소년을 위한 특성화학교 설립방안,” 교육의 통일준비: 탈북청소년 적응 실태와 학교설립방안. 교육인적자원부 정책과제 심포지움 자료집 pp.32-41. (2003. 12.3).
- 채정민(2004), “북한이탈주민 이미지 관리방안,” 북한이탈주민 정착지원 발전방향. 하나원개원 5주년 기념세미나 자료집 pp.65-88. 통일부 북한이탈주민 정착지원사무소(비간행물).
- 통일부(2001), 북한이탈주민 실태조사 용역보고서. (북한이탈주민소식지 통권 4호 pp.10-13 참조). 2001.
- 통일부(1998), 북한이탈주민 생활실태조사 분석결과 보고서, 1998. 12.
- Bogardus, Emory S. (1933), "A Social Distance Scale." *Sociology and Social Research* 17 (Jan-Feb). pp.265-271.
- Dworkin, A. G. and R. J. Dworkin (1999), *The Minority Report: An Introduction to Racial, Ethnic, and Gender Relations*. Harcourt Brace College Publishers.
- Westie, F. R. (1959). "Social Distance Scales: A Tool for the Study of Stratification." *Sociology and Social Research* 43. pp.251-258.