

북한이탈주민의 지방정착지원을 위한 지역사회 자원동원전략:

부산지역의 사례를 중심으로

이 기 영

(부산대학교)

윤 경 애

(동부산대학)

[요 약]

이 연구는 지방으로 분산·정착하는 북한이탈주민의 적응상황을 서울 수도권지역의 사람들과 비교 분석하였고 그 결과 노동시장활동, 생활만족도, 민간기관으로부터의 지원내용 등에서 불리한 것으로 나타나 지방정착 북한이탈주민의 지원제도에 정책적·실천적 관심을 기울여야 함을 시사하였다. 이 연구는 이러한 실증분석과 함께 북한이탈주민을 지원하는 전국의 지역사회종합복지관의 사업내용을 분석하였고, 지역차원의 북한이탈주민 지역협의회의 운영현황을 분석하였다. 지방의 사례로서는 부산지역을 선택하였는바 연구의 편의성과 함께 서울수도권지역 이외의 지역으로서 가장 많은 북한이탈주민이 거주하고 이들을 지원하는 민간의 사업이 영세하나마 존재하고 있기 때문이었다. 이 글의 사회복지학 분야의 기여는 기존의 지역사회자원동원과 지역네트워킹에 관련된 이론적 실천적 배경을 북한이탈주민 지원사업분야에 접목하였다는 것이다.

주제어 : 북한이탈주민, 자원동원, 연계, 정착지원, 부산지역, 지역협의회, 지역복지, 네트워킹

* 이 논문은 2001년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF- 2001-002-C00353).

1. 서론

최근 북한이탈주민의 지방분산정책과 지방정부의 지원역할분담에 중앙 정부의 관심이 제도되면서 점차 사회복지영역, 특히 지역사회복지관의 기능과 역할에 기대가 높아지고 있다(통일부, 2001; 공릉종합사회복지관·서울여자대학교, 2002; 박영희, 2003). 서울과 수도권을 위주로 한 소수의 지역복지관들은 새로운 클라이언트로서 남한에 정착하고 있는 북한출신 주민들을 대상으로 직접적인 서비스를 시행하려는 의욕을 가지고 있고 실제로 민간부문의 지원주체가 제대로 형성되어 있지 못한 환경에서 주도적 서비스 공급자로서의 역할을 요구받고 있다. 그러나 아직 그 지원의 역사가 일천하여 북한이탈주민들을 대상으로 하는 체계적인 사회복지실천방법을 제시하지 못하고 있다. 더욱이 서울과 수도권을 제외한 지역의 경우에는 점차 비율적으로 증가하는 북한이탈주민의 숫자에도 불구하고 지역복지관을 위시한 민간지원체계가 거의 마련되어 있지 못한 상황이다(이기영, 2002a; 김선화, 2002).

이러한 여건 하에서 북한이탈주민들은 초기단계의 정착기간동안 제대로 경제적 자립기반을 마련하지 못하거나(박종철·김영윤·이우영, 1996; 윤덕룡·강태규, 1997; 이영일, 1998; 윤인진, 1999; 윤인진, 2003) 심리사회적 적응에서도 많은 어려움(전우택, 1997; 이소래, 1997; 전우택, 1999; 한인영, 2001; 이기영, 2001a; 이기영·엄태완, 2002; 조영아, 2002)을 겪고 있는 것으로 알려지고 있다. 지방 거주 북한이탈주민의 경우에는 이러한 부적응과 정착의 어려움이 더욱 심각한 상황이어서 상당수가 최초 거주지 배정 이후 1년을 넘기지 못하고 서울 및 수도권으로 이주하고 있는 실정(이기영, 2002b)이다. 그러므로 향후 계속해서 증가하는 북한이탈주민의 국내유입과 정부의 장기적인 전국분산정책을 감안할 때 서울수도권 지역의 지원체계의 보완과 함께 지방의 북한이탈주민 지원체계 마련이 시급한 상황이다.

지역차원의 지원체계를 북한이탈주민 정착지원사업의 측면에서 볼 때, 중앙정부의 역할이 거의 고정적이고, 지방정부의 역할은 현재로서 아직 미미한 실정이어서, 무엇보다도 지역사회 민간자원들이 어떻게 동원 조직되는가에 따라 북한이탈주민의 성공적인 정착이 결정된다고 해도 과언이 아니다. 민간부문 내에서는 특히 현재 주요한 지원주체로 활동하고 있는 지역사회복지관을 중심으로 지역 자체적인 지원체계의 조직과 지역내 자원동원이 매우 중요하다 할 것이다.

그러므로 이 연구는 남한에 입국 후 지방에 거주하는 북한이탈주민들의 정착 및 적응상황을 서울 및 수도권지역의 거주자들과의 비교하여 분석하고 그 결과를 기반으로 북한이탈주민 지방정착을 촉진하고 사회경제적 적응을 지원하는데 필요한 방안을 제시하고자 한다. 이러한 제안에서 구체적으로 최근 중앙정부가 북한이탈주민 정착지원의 지역화 방안으로 추진하고 있는 지역협의회의 활성화 방안과 지역협의회 소속 지역사회복지관의 향후 역할을 지역사회의 자원동원전략의 측면에서 제시하고자 한다.

지방의 사례로서 부산지역이 선정된 이유는 연구자가 거주하고 있다는 연구의 편의성 이외에 서울과 수도권 다음으로 많은 수의 탈북자들이 거주하고 있으면서도 민간지원체계가 발달되어 있지 않고

있고, 그러면서도 극소수 지역사회복지관의 북한이탈주민지원 사업이 이미 시작되었기 때문에 연구목적과 내용에 있어서 적합하다고 판단되었기 때문이다.

이상에서 살펴본 연구의 필요성을 기반으로 이 연구는 다음과 같은 세부적인 연구 목적을 추진하려 한다.

첫째, 부산지역 거주 북한이탈주민들의 적응실태를 실증적으로 조사하여 이들이 가지고 있는 정착 관련 욕구가 무엇인지를 파악하고 서울 및 수도권의 동류집단과 비교하여 어느 정도 정착 및 적응의 어려움을 경험하는지 분석할 것이다.

둘째, 사회복지 자원동원 및 지원 네트워크에 관한 이론적 배경 및 경험된 자원동원의 사례를 살펴보고 주요 전략을 분석하여 북한이탈주민의 지역사회정착지원을 위한 사업에 어떻게 적용되고 활용될 수 있는지를 고찰한다.

셋째, 북한이탈주민 정착지원사업에서의 정부와 민간자원의 연계, 그리고 지역내 자원간의 네트워킹을 분석하기 위하여 북한이탈주민 지원 지역협의회의 추진현황 및 그 소속기관으로서 지역사회복지관의 사업현황과 문제점을 분석하여 이들이 향후 북한이탈주민의 순조로운 지방정착을 위하여 지역사회내의 유용한 자원들을 발굴하고 연결하는데 어떻게 공헌할 수 있는지 연구할 것이다.

2. 연구의 이론적 · 경험적 배경

1) 지역사회 자원동원과 사회복지 네트워크

최근 사회복지분야에서 클라이언트의 수적증가와 함께 서비스에 대한 욕구도 심리적 지지, 경제적 원조, 보건, 취업관련 서비스, 교육 등 복합적인 경향을 띠게 됨으로써 단일한 서비스공급주체가 개별적으로 활동할 때 클라이언트의 접근성 부재나 정보의 부족 등으로 만족스러운 서비스를 제공받기 어려운 상황으로 변화하고 있다. 그러므로 지역사회복지에 있어서 사례관리나 사회복지 자원네트워크 시스템이 중요한 요건으로 인식되어지고 있다. 한편 다원화된 서비스공급주체들 사이의 서비스 중복 및 누락을 방지함으로써 자원효율성을 높이는 측면에서도 사례관리와 자원네트워크의 필요성이 강조되고 있다.

개별클라이언트, 특히 이 연구의 표적집단인 북한이탈주민들의 정착지원과 관련하여 사회복지 네트워크가 왜 필요한가 하는 것은 사회복지분야에서 많이 활용되고 있는 ‘자원의존 네트워크(social dependency network)’와 ‘사회적 지원 네트워크(social support network)’ 이론을 통하여 보다 구체적으로 설명해 볼 수 있다(정순돌, 1997: 214). 우선 자원의존 네트워크는 격동적이고 불확실한 환경을 통제하고 안정된 자원을 확보하기 위한 조직의 전략에 기반한다(김희연, 2001: 33). 조직이건 개별행위자이건 상관없이 다른 행위자가 소유한 자원 없이는 자신의 목적을 달성할 수 없는 조건에서 행위자간 사회적 관계 즉 네트워크는 지속적으로 형성된다(Klijn, 2001: 134)는 이론이다. 이 때 목표달성

에 필요한 자원이란 권력, 지위, 정당성, 지식, 정보, 돈 등을 의미한다(Kljin, 1995:439; 김희연, 200:34). 자원의존적 관점에서 다자간 협력 네트워크의 정당성은 공공(public)과 민간(private) 간의 파트너십에 기초한 상보적 관계를 통해 서비스 전달의 시너지 효과를 기대할 수 있다는 데 있다. 시너지 효과는 미시적으로 공공(비시장), 민간(시장), 자원봉사부문 간의 조직혼합형태의 긍정적 효과를 말한다(Roustang, 1993: 110-111).

최근 북한이탈주민을 대상으로 하는 민-관 협력의 지역협의회 구축은 바로 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. 북한이탈주민의 남한사회에서의 성공적인 정착과 적응이란 목표는 다양한 욕구에서의 충족을 요구하는 것이므로 단일서비스 제공주체(예를 들어, 중앙정부)보다는 다양한 지원주체들(예를 들어, 중앙 및 지방정부, 시민사회단체, 종교기관, 사회복지기관 등)의 연계활동을 필요로 하는 것이다. 이러한 지원 주체들 간의 자원의존은 매우 긴요한 것으로서 현재 지역협의회가 그러한 목적으로 발족되고 있는 것이다.

둘째, ‘사회적 지원 네트워크’란 “지속적인 보살핌을 제공하거나 일상의 문제를 해결하기 위한 노력을 제공하는 사람들 간의 상호연계된 관계 체계(a set of interconnected relationship)”이라고 정의할 수 있다(Trevillion, 2000: 58). 사회적 네트워크는 정보와 물질 및 감정(정서)의 교환·이동 통로이며(이정규, 1998: 54) 사회적 지원이란 사람들이 사회적 관계를 통해 얻을 수 있는 정서적 위안, 충고, 지도, 칭찬, 물질적 원조와 서비스 등을 포함한다. 즉 사회적 지원 네트워크는 도움에 참여하는 모든 행위자들 간의 관계라고 정의할 수 있기 때문에 개인의 안녕과 건강에 기여하는 사회적 힘으로 인식되고 있다(Ward, 1985; 김희연, 2001:38).

사회적 지원 네트워크는 가족, 친척, 이웃 및 친구, 학교, 교회 등으로 구성된다. 그런데 고도의 정보화 사회인 오늘날, 가족이나 친척의 역할은 축소되어 가고 이웃, 친구 및 학교, 교회 등 지역사회 자원의 중요성이 강조되고 있다. 지역사회복지관의 네트워킹의 기능은 물질적 원조와 함께 정서적 공감대를 형성하는 지원을 가능케 하여 지역사회의 응집력을 강화시킨다.

이러한 활동은 이 연구의 대상인 북한이탈주민들을 지역사회 속에 정착시키고 적응하게 만드는 데 중요한 역할을 할 수 있을 것이다. 북한이탈주민의 경우 처음부터 사회적 지원 네트워크를 가지지 못하고 홀로 혹은 가족단위로 남한에서 살기 시작하는 사람들이다. 그러므로 이들에게는 사회적 네트워크를 강화하기 이전에 네트워크의 새로운 형성이 절실하게 요구되므로 이들과 근거리에서 있는 서비스 주체인 지역사회복지관이 정착초기에 사회적 지원네트워크를 형성하는 것이 매우 중요한 지원활동이 될 것이다. 만약 이들에게 충분한 사회적 지원을 제공하지 못하여 초기 정착에 실패하여 지역사회 부적응 문제가 발생하고 이로 인해 또 다른 문제를 야기시킬 수도 있을 것이다.

2) 지역자원 동원의 사례

지역사회 내 자원의 연결 및 동원을 위한 네트워킹은 최근까지 사회복지의 다양한 실천현장에서 이루어져 왔는데 그 대표적인 것이 자활지원사업에서의 지역협의체 모형, 의료사회사업에서의 지역사회자원의 연결모형, 재가노인복지 서비스에서의 모형 등이다.

첫째, 자활지원사업은 국민기초생활보장제도의 조건부 수급자들에 대한 종합적인 지원을 통해 빈곤으로부터 조기에 탈출할 수 있도록 지원하는 정책으로(보건복지부 서울시정개발연구원, 2000) 지역사회내의 다양한 자원들이 종합적으로 참여하되 각 자원들이 체계적으로 연계되는 것이 필요한 사회복지실천영역이다. 이를 위해 공공자원 차원에서는 지방 정부가, 민간차원에서는 자활후견기관, 사회복지관, 종교기관, 지역 내 기업, 시민·사회 단체 등이 참여하여 지역자활네트워크를 구성, 서로 연계하여 자활지원사업의 효율적 추진을 도모하고 있다. 이러한 지역협의체의 기능은 지역 내 자활지원계획의 수립, 공공·민간 기관이 제공하는 자활지원서비스 간의 연계·조정, 관련 기관간 역할분담을 통한 자원의 효과성 제고, 자활지원이 필요한 수급자와 기관간 의뢰체계 확립, 수급자 발굴, 자원봉사자 등 민간자원의 개발, 일자리 창출, 보육 등 복지서비스 제공으로 저소득층의 경제적·사회적 참여기회 제공, 고용창출과 공공근로사업 아이템, 사회복지서비스 등의 자활지원프로그램에 대한 발굴과 지원체계 마련 등 다양하다. 자활지원사업에 있어서 네트워크 활동은 클라이언트를 위한 직접적인 서비스 업무에 도움을 주고 있다고 평가되고 있다(최경아, 2000).

둘째, 의료사회사업에서의 자원동원 시스템은 비공식적, 유동적 자원동원체계라고 할 수 있다. 일반적으로 의료사회사업에서 대별하는 환자의 문제는 경제적 문제, 심리사회적 문제, 신체적 문제인데 의료사회사업가는 환자와의 면담을 통해 환자의 모든 상황을 고려하여 가장 적합한 자원을 연결시켜주는 중재자로서의 기능을 하게 된다. 이 때 동원될 수 있는 지역사회 자원은 크게 민간자원과 공공자원으로 나눌 수 있고 민간자원의 예로서는 환자들의 진료비를 제공하는 민간기관 및 재단들(예, 한국심장재단, 한국복지재단의 사랑의 리퀘스트 프로그램, 지역공동모금회, 한국신장장애인협회 등)과 심리사회적 문제에 대한 인적자원 제공처들(예, 지역사회 자원봉사자의 환자에 대한 말벗 서비스 제공, 암환자에 대한 가발 제공처, 가족이 없는 환자의 무료간병인 연결기관 등)이 될 수 있다. 공공자원의 예로는 지역동사무소나 지역보건소 등에서 제공하는 장애인 복지 시책에 대한 정보, 보장구 지원사업, 혹은 재활치료 등에 대한 정보, 지역사회 기관과의 연결, 퇴원 후 지역사회복지관 등 지역사회자원 활용을 위한 정보 등이 될 수 있다.

셋째, 재가복지사업 역시 재가복지 대상자의 다양한 욕구를 충족하기 위하여 지역사회의 공적, 사적 자원을 연결해야 할 필요성이 있는데, 일반적으로 연결되는 자원(기관)들은 다음과 같다. 먼저 요보호 대상자의 욕구조사, 대상자 선정, 서비스 제공, 자립교육 및 관리 등 서비스전달 시스템에서 핵심적인 역할을 하는 재가복지센터가 있다. 그리고 자원봉사정보안내센터, 자원봉사자들과 시, 군, 구, 읍, 면, 동, 보건소 등이 서로 협력적으로 연결되어 있으며 보건복지부와 같은 중앙행정부처는 각 시도 및 자원봉사정보안내센터에 재정적 운영지원을 담당하고 있다.

강창현(2002)의 연구에서는 노인지역사회보호서비스를 재가복지와 방문간호, 가정간호서비스로 구분하여 지역네트워크를 분석하였는데 자원 매개적 역할을 가장 많이 담당하고 있는 것은 종합사회복지관으로 나타났으며 자금교환과 조직간 접촉에서는 구청의 역할이 가장 크며 다음이 사회복지기관인 것으로 나타나 지역사회를 중심으로 활동하고 있는 종합사회복지관이 명실공히 제 역할을 하고 있다고 볼 수 있겠다. 또한 지역사회 경제적 배경으로 볼 때, 저소득 노인인구가 상대적으로 많은 지역이 그렇지 않은 지역에 비해 연계활동이 활발하다고 분석된 것으로 보아 아직도 우리 사회는 경제적 문

제를 가진 클라이언트가 그렇지 않은 클라이언트에 비해 보다 복합적인 욕구를 다양하게 가지고 있는 것으로 추정할 수 있으므로 특히 북한이탈주민의 주거거지인 영구임대아파트 등 저소득 밀집 지역의 경우, 지역사회복지관을 중심으로 인적·물적 자원을 개발, 연계해야 할 필요성이 크다고 볼 수 있다.

이 연구에서는 위에서 고찰한 사회복지영역에서의 자원동원 및 연계의 사례들을 북한이탈주민의 지역사회정착 프로그램에 적용하여 지역사회복지관이 중심이 되는 자원동원 시스템을 구상하는데 현실적인 함의를 구할 것이다.

3) 북한이탈주민의 정착과 부산현황

과거에는 서울 및 수도권이 북한이탈주민의 정착지의 대부분이었으나 최근 서울수도권지역의 임대아파트가 고갈됨으로써 지방으로 분산되어 한해 입국자의 약 70%가 지방으로 배치되고 있다(통일부, 2001b). 그러나 지방거주 북한이탈주민들은 정착여건에 대한 불만족과 맹목적 서울에 대한 동경으로 얼마 머물지 않아 다시 서울 및 수도권으로 재이주(second migration)하는 경향이 늘어나고 있다. 이러한 재이주의 중요한 요인 중에 하나가 지방의 지역주민의 무관심과 민간지원의 절대적 부족이다(이기영, 2002b).

북한이탈주민이 급격히 증가하기 시작한 1994년 이후의 입국자의 주거지 배정통계를 보면 서울과 인천, 경기를 제외한 지방에 거주지를 배정받은 북한이탈주민들의 비율이 95년 약 5%, 97년에 12%, 98년에 43%, 99년 32%, 2000년 9월까지 54%, 이런 추세로 급격히 증가하고 있음을 알 수 있다(<표 1> 참조).

<표 1> 연도별(1994년~2000년) 북한이탈주민의 지역별 거주지 배정상황

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
서울 수도권	52 (100%)	39 (95.1%)	51 (93%)	75 (88%)	40 (57%)	98 (68%)	113 (46%)
지방	0 (0%)	2 (4.9%)	4 (7%)	10 (12%)	30 (43%)	47 (32%)	134 (54%)
합계	52 (100%)	41 (100%)	55 (100%)	85 (100%)	70 (100%)	145 (100%)	247 (100%)

* 수도권은 경기와 인천을 포함하는 지역을 말함.

자료: 통일부 인도지원국 정착지원과 내부통계자료(2001.9)

<표 2> 북한이탈주민의 주거지 지역별 통계(2001년과 2002년의 비교)

	거주지	서울	경기	인천	부산	대구	광주	대전	울산	충청	경상	전라	강원	제주	합계
2001. 9. 30 현재	인원(명)	660	248	76	71	28	28	48	10	71	90	50	48	17	1,445
	비율(%)	45.7	17.2	5.3	4.9	1.9	1.9	3.3	0.7	5.0	6.2	3.5	3.3	1.2	100%
2002. 6. 30 현재	인원(명)	928	336	90	93	62	37	64	22	122	128	96	66	23	2,067
	비율(%)	44.9	16.3	4.4	4.5	3.0	1.8	3.1	1.1	5.9	6.2	4.6	3.2	1.1	100%

지역별 거주현황을 2001년 9월 말과 2002년 6월말 현재로 살펴보면, 북한이탈주민들이 서울에 거주하는 비율은 약 45%내외, 경기지역이 16~7% 정도, 인천이 5% 내외를 차지하고 있다. 서울·경기·수도권이외의 지방에 거주하는 북한이탈주민들의 비율은 2002년 현재 34%를 차지하고 있다. 2001년에 비하여 2002년은 서울경기 인천지역의 거주자들이 약간 적은 비율을 차지하는 것으로 나타났으며 상대적으로 광역시, 도 단위의 지방거주자들의 비율은 조금 상승한 것으로 나타났다.

지방으로 거주지를 배정받는 북한이탈주민들의 비율이 증가하는 가운데 부산의 거주현황을 살펴보면, 전체의 4.5%를 차지하는 93명이 거주자로 되어 있다. 이들 중 대부분이 1997년경 이후에 정착한 경우인 것으로 과거 4-5년 사이에 증가현상이 뚜렷해지고 있다. 특히 최근 2000년 이후 부산에 정착한 북한이탈주민들은 44명으로서 전체의 반 정도를 차지하고 있다. 통계적으로 해마다 거주지 지방배정이 점차 증대하고, 전체 북한이탈주민에서 지방거주자들의 비율이 증가하고 있는 전국적인 추세로 보이서도 부산지역의 북한이탈주민 거주 수는 앞으로 급증될 것으로 예상된다.

4) 북한이탈주민 정착지원동향: 지역협의회와 지역사회복지관사업

최근 통일부(주무부처: 인도지원국 정착지원과)는 북한이탈주민의 수적 증가와 전국으로의 정착지 확산, 그리고 이들의 다양한 적응 욕구의 대응필요성을 인식하면서 과거의 정부주도적인 정착지원 사업경향에서 정부-민간의 협력적 지원체제로 바꾸어 나아가고 있다. 이러한 경향은 중앙정부가 지역사회내의 북한이탈주민 지원에서 민간부문과의 적절한 연결과 자원동원의 필요성을 중요하게 인식하기 시작했다는 것을 의미한다. 특히, 정부의 정착지원 프로그램 중 거주지보호시기에서 지방정부의 역할(지역의 신변보호, 거주지보호, 취업보호 담당관들)이상의 민간기관들을 포함하는 보다 확대된 지원 체계구축을 기대하고 있다(이기영, 2001b). 또한 정부에서 시행하는 사회적응교육의 기간이 단축되고(3개월에서 2개월로), 담당형사에 의해 제공되는 신변보호의 평균기간이 줄어들으로써 이를 대체할 수 있는 지역 및 민간기관의 역할이 중요시되고 있다. 이러한 상황변화에 부응하는 것이 북한이탈주민 지원 지역협의회들의 추진인데, 2001년 서울 노원구의 지역협의회 구축을 필두로 강서구, 양천구에서도 협의회의 발족을 마쳤고 2003년 1월 현재 부산과 대구광역시 등 전국적으로 11개의 북한이탈주민 지원 지역협의회가 발족되었다(2001b, 통일부 내부자료).

이 지역협의회는 일반적으로 거주지보호-취업보호-신변보호 담당관으로 연결되는 삼각보호담당시

스텝의 관(官)과 사회복지관-민간시민단체-종교기관-자원봉사단체-지역기업으로 연결되는 민(民)을 함께 묶어서 지역거주 북한이탈주민들의 장기적이고 개별화된 정착지원을 제공하자는 취지에서 나온 것이라 할 수 있다. 지역협의회의 실질적인 서비스제공자로서 인식되는 경향이 높아가는 추세에서 북한이탈주민의 정착지원 프로그램을 시행하는 지역사회복지관들이 증가하고 있다.

2002년 현재 서울 노원구의 공릉복지관과 부산의 부산종합사회복지관등 전국적으로 10여 개의 복지관이 북한이탈주민사업을 시행하고 있는데, 1996년경에 지원사업을 시작한 서울의 가양7 종합사회복지관을 제외(현재 사업 중단)하고는 대부분 1990년대 말경에 지원프로그램을 시작하였으므로 그 역사가 2-3년에 불과하다. 그러나 지역사회에서 북한이탈주민의 정착을 지원할 적절한 민간기관들이 많지 않은 상황에서 기존의 사회소외계층을 대상으로 서비스지원 경험을 축적한 사회복지관이 어렵지 않게 서비스를 시작할 수 있었고, 그러므로 단시간 내에 주요한 서비스제공주체로 전면에 나타날 수 있게 되었다고 보여진다.

2002년 현재 지역사회종합복지관에서 시행하는 북한이탈주민 프로그램은 북한이탈주민의 지역편입 직후 지역사회 생활안내 및 교육, 지역기관 및 지역탐방, 심리적 안정을 위한 상담 또는 부모교육을 위한 집단상담, 미술치료, 음악치료 등 전문 치료상담제공, 전문자원봉사(법률, 자녀교육, 가족상담, 의료, 소비생활, 문화생활, 창업 및 취업상담 등), 자원봉사 대학생들을 활용한 청소년 탈북자 무료보충 학습제공, 결혼가정발굴 및 연결, 취업 및 직업훈련 정보의 제공 등이 주류를 이루고 있다(이기영, 2002a).

3. 연구의 방법

이 연구는 연구의 목적을 달성하기 위하여 문헌연구와 실증적 조사연구를 병행하였다. 먼저 문헌연구는 주로 북한이탈주민 지원 지역협의회의 현황과 추진경향을 분석하고, 또한 현재의 10여개 지역사회복지관의 북한이탈주민 지원사업을 분석하는데 활용되었다. 한편, 지역사회자원동원에 관한 이론적 접근 및 실제적 사례를 고찰하고 분석하기 위해서 또한 문헌연구가 이루어졌다. 기존의 사회복지영역에서의 여기에는 북한이탈주민관련 선행연구 및 공사 기관(통일부, 북한이탈주민 후원회, 사회복지기관, 시민사회단체 등)의 관련 자료 및 통계 등이 발굴, 수집되어 분석되었다.

이 연구를 위한 실증적 조사연구는 아래에서 설명되는 바와 같이 크게 두 가지로 조사로 이루어졌다.

1) 부산지역거주자 실태 및 인식조사

1994년 이후 입국하여 2002년 6월 현재 69명의 부산과 울산에 거주하는 북한이탈주민을 대상으로 정착실태 및 지방거주에 관한 인식조사를 시행하였다. 세부적으로 설명하면 1994년 이후 입국하여 부

산과 울산에 거주하는 북한이탈주민들을 대상으로 전수조사를 시행하려 하였으나 최종적으로 45명¹⁾만을 면접 설문할 수 있었고, 면접설문조사에 실패한 북한이탈주민 중 24명의 정착실태는 거주지 동사무소에서 분기별로 조사한 ‘북한이탈주민 거주지 보호 및 지원현황’ 자료에 의거하여 이들의 정착상황에 대한 정보를 파악하였다. 또한 면접조사된 45명의 경우에도 동사무소에서 조사한 자료를 보충적으로 활용하여 분석하였다. 한편, 면접조사원들의 45명의 조사대상에 대한 질적관찰 기록서를 분석에 보조적인 자료로 활용하였다.

면접설문조사에서 질문된 내용은 정부의 지방거주 장려책에 대한 의견, 거주지역생활에 대한 만족도, 타지역으로의 이주이유 및 이유, 서울 및 수도권생활에 대한 인식, 노동시장활동, 민간단체로부터의 피지원 경험, 그리고 기본적인 인구통계학적 정보에 대한 것들이었다.

한편 거주지 동사무소에서 조사된 자료에는 성명, 입국일자, 주소지, 근무처 및 취업상황, 재산상황(동산, 부동산, 저축), 가족변동상황, 직업훈련경험, 거주지 보호업무내용(주거형태, 사회보장제도의 수혜여부 등), 특이사항 등이 포함되어 있다.

2) 서울거주자와 지방거주자의 정착실태 비교조사

부산과 울산지역 거주자를 대상으로 실시한 지방거주자 설문조사결과를 서울의 설문조사결과와 비교하여 정착실태와 욕구에 있어서 어떤 차이가 있는지를 살펴보았다. 서울의 경우, 사용된 자료는 노원구 지역의 조사결과 내용(2001년 3월-6월 시행 39가구 조사)과 양천구지역에서 2002년 상반기에 조사된 원자료(raw data)였다. 비교방법은 서울지역의 설문지가 부산 및 울산과 동일한 것이 아니었기 때문에 관련된 변수들을 대응시켜 비교하는 차원으로 이루어졌다.

4. 조사결과의 분석

1) 부산지역 거주 북한이탈주민 조사결과

(1) 인구학적 정보

부산지역 동사무소의 2차 자료 분석대상을 포함한 전체 69명 조사대상자 중 남자는 45명으로 65.2%, 여자는 24명으로 34.8%를 차지하고 있다. 이들이 남한에 정착한지는 최소 4개월에서 최대 62개월로 평균 18.3개월(표준편차 14.6개월) 정도 되었다. 조사대상자의 연령은 최소 17세에서 최고 80세이며, 평균 연령은 만 37.3세(표준편차 13.4세)이다. 가족과 거주하는가 아니면 독신으로 거주하는가의 정보는 직접면접 설문된 45명의 응답으로 파악된 바, 단독거주가 47%, 가족단위 거주가 53%를 차

1) 면접설문한 45명중 4명만이 울산광역시 거주자이므로 이 조사응답의 전반적인 대상자는 부산지역거주자라고 볼 수 있다. 그러므로 이 글의 부제에서 ‘-부산지역을 중심으로-’라고 명시하였다.

지하고 있었다.

(2) 노동시장활동

전체 69명중에서 조사시점(2002년 7월) 현재 취업하고 있는 사람은 전체의 27.3%에 해당하고 있다. 취업하고 있는 사람들은 아르바이트직업을 가지고 있는 사람이 25.0%, 막노동 25.5%등으로 불완전하거나 취약한 직업을 가지고 있었고 나머지 경우는 경비직 6.3%, 판매직 18.8%, 제조업직 18.8%, 운전 6.3%등에 종사하고 있었다. 취업 외에 현재 자영업에 종사하고 있는 사람은 한 사람도 없었다.

69명중 월평균 근로소득이 있다고 응답한 사람은 18명이며, 이들의 월소득 분포는 최저 20만원에서 최고 140만원으로 나타나고 있다. 평균 월평균 근로소득은 88만원(표준편차 44.9만원)이었다.

남한 입국 후 현재까지 한번 이상 취업한 적이 있는 경우는 전체의 23명으로서 33.8%이었는데, 이들이 취업한 적이 있는 직업들은 앞서 밝혀진 현재 취업한 직업들 이외에 언론직에 종사한 적이 있다는 경우와 자활근로사업에 참여한 적이 있는 경우 등이었다. 조사시점 현재까지 취업의 경험이 있는 사람 중 취업기간을 응답한 18명의 취업기간을 평균하면 약 4.9개월(표준편차 5.4개월) 정도였다. 취업기간의 최단기간은 1개월 일한 적이 있다에서 최장 23개월 일한 적이 있다는 경우까지이다. 입국 후부터 현재까지 자영업을 영위한 적이 있다고 응답한 경우는 전체 69명중 1명에 불과했다.

현재 직업훈련이나 기술교육(일반교육포함)을 받고 있는 사람들은 69명중 23명으로서 전체의 33.3%를 차지하고 있었다. 23명의 북한이탈주민이 받은 직업훈련 혹은 기술교육은

주로 컴퓨터 교육(39.1%), 미용 교육(8.7%), 운전(8.7%) 등이었고 요리, 용접, 영어, 제빵, 자동차 정비 등이 각각 1명씩이었다. 한편, 대학교육, 검정고시학원 교육, 고등학교교육, 노인대학 등 교양 및 일반교육에 참여하고 있는 경우도 5명 있었다. 입국 후 현재까지 한번이상 직업훈련이나 기술교육(일반교육포함)을 받은 적이 있는 경우는 전체의 41.2%를 차지하고 있었다. 이들은 위에서 언급한 내용의 직업훈련이나 기술교육내용과 비슷한 교육을 받은 적이 있다고 대답했다.

(3) 정착생활의 만족도

부산지역 거주자들의 정착생활 만족도를 경제, 교육, 민간단체 지원, 지역주민과의 교류, 심리적 고독, 정보지원 측면 등 6가지로 나누어 의견을 물어보았다. 각 영역에서 '매우 그렇다'와 '그런 편이다'를 만족하는 긍정적 응답으로 평가한다면 응답자들의 응답은 약 40~60% 가까이 적어도 5가지 영역(민간단체 지원을 제외한)에서 만족하는 것으로 볼 수 있다. 반대로 '그렇지 않다'와 '전혀 그렇지 않다'를 불만족 하는 부정적 응답으로 여긴다면 약 10%~35% 정도가 5가지 영역(민간단체지원을 제외한)에서 불만족 하는 것으로 평가된다.

<표 3> 부산지역거주 북한이탈주민의 남한생활 만족도(N=45)

단위:%

문항	매우 그렇다	그리한 편이다	보통이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
경제생활(취업이나 장사하는데 있어) 만족함	25.6	39.5	25.6	0.0	9.6
자신의 교육이나 자녀의 교육기회 만족함	17.1	29.3	31.7	14.6	7.3
민간단체(교회, 절, 사회단체)로부터 지원	14.0	7.0	7.0	16.3	55.8
지역주민(동네사람들)과 어울려 살아간다	20.5	18.2	27.3	13.6	20.5
외로움을 안 느끼고 산다	18.2	27.3	20.5	13.6	20.5
생활에 필요한 정보를 구하는 데 대한 만족함	25.0	29.5	25.0	11.4	9.1

제시된 6가지 영역 중에서 눈에 띄게 불만족의 정도가 높은 것은 위의 표에서 보여지는 바와 같이 ‘민간단체로부터의 지원’의 항목인데, 여기서 응답자의 21%가 ‘그렇다’와 ‘대체로 그렇다’를 말했고, 70%를 넘는 정도가 ‘그렇지 않다’와 ‘전혀 그렇지 않다’를 응답하고 있다. 다른 항목보다 부산지역 거주자들은 종교단체를 포함한 민간단체의 정착지원이라는 부분에서는 매우 불만족 하는 것으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

한편 응답자들은 지방에 살면서 불만족 하는 점들에 대하여 집 지대가 높다, 교통이 불편하다, 탈북자에 대한 관심이 없다, 같은 또래의 친구를 만나기 힘들다, 서울보다 지원이 약하다, 취업이 힘들다, 교회 내에서 다른 사람들과 차별이 있다, 교육에 대한 기회와 정보를 구하기 힘들다, 이웃의 선입견이 있다, 탈북자들끼리의 정보교환과 정서적 유대모임이 없다, 임대아파트에 도배와 장판 등 기본거주조건이 안되어 아쉽다(민간단체나 시민단체 등의 지원이 있다면 가능한 조건인데 그렇지 못하다는 뜻) 등이었다.

(4) 부산거주자의 서울·수도권 지역 정착생활에 대한 인식

<표 4> 부산지역 거주자의 서울 및 수도권 거주에 대한 인식(N=45)

단위:%

질문	매우 그렇다	그리한 편이다	보통이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
지방과 별 다른 차이없이 생활할 것이다.	19.0	28.6	9.5	19.0	23.8
지방보다 일자리를 구하기 쉽다	23.3	58.1	4.7	14.0	0.0
지방보다 교회 등 민간단체로부터 지원이 많다	28.6	38.1	4.8	16.7	11.9
지방보다 덜 외롭다	11.4	45.5	18.2	20.5	4.5
지방보다 사는데 필요한 정보를 쉽게 구한다	27.3	45.5	13.6	9.1	4.5
지방보다 교육의 기회나 여건이 좋다	4.4	41.9	4.7	9.3	0.0
지방보다 남한사람들과 잘 섞여서 산다	11.6	16.3	20.9	34.9	16.3

위 인식조사의 결과를 보면 우선 전체적으로 살펴서 서울 수도권에 사는 북한이탈주민들은 ‘지방과 별 다른 차이 없이 생활할 것이다’라고 생각하는 정도에서는 동의하는 정도와 동의하지 않은 정도가 크게 차이가 나지 않음을 보이고 있다. 그러나 지방과 서울 및 수도권 생활의 세부적 비교에서는 대부분 서울 수도권의 유리함을 인식하고 있다. 즉, 부산지역에 거주하는 북한이탈주민들은 서울 및 수도권지역에 거주하는 동류집단에 대하여 지방보다 일자리를 구하는 경우에 있어서, 교회 등의 민간단체의 지원을 획득하는데 있어서, 그리고 비교적 외롭지 않은 상황에 있어서, 필요한 정보를 쉽게 구하는데 있어서, 그리고 교육의 기회를 더 잘 누리는데 있어서 유리한 위치에 있다고 생각하고 있다. 한편, 서울 수도권지역이 지방보다 남한사람들과 어울려 사는 측면에서는 결코 유리하지 않다고 생각하고 있는 것으로 나타났다.

2) 서울거주자와 부산지역거주자의 비교

이 연구에서 조사된 부산지역의 북한이탈주민의 정착실태 및 욕구를 서울지역의 북한이탈주민의 그것들과 비교하여 보았다. 서울지역의 북한이탈주민 조사내용은 본 연구자가 직접 조사한 내용이 아니라 2001년 서울특별시 노원구 거주 북한이탈주민의 실태조사내용(공릉 종합사회복지관, 2002)과 2002년 서울특별시 양천구 거주 북한이탈주민의 실태조사 데이터(raw data)를 본 연구자가 직접 통계분석한 내용이다.²⁾

(1) 노동시장활동의 비교

노동시장활동을 비교해보면 먼저 취업률에서도 부산지역 거주자들의 경우는 노원구와 양천구에 비해 상대적으로 떨어지는 것을 알 수 있다. 근로소득을 보고한 사례의 비율을 살펴보아도 역시 지방의 열세는 여전하며, 취업률보다 더 큰 격차가 나타남을 알 수 있다. 그러므로 실제 취업의 가능성과 근로소득확보의 상황에서 결코 지방(부산의 경우에 한정되지만)이 서울보다 낫다고 할 수가 없다.

2) 참고로 서울지역 조사의 배경을 제시하면 먼저 노원구 자료는 서울여자대학교와 공릉복지관에서는 노원구 지역에 거주하는 북한이탈주민(2001년 6월 현재 100세대 156명) 중 39명을 면접조사한 것이다. 이 조사를 통하여 지역에 거주하는 북한이탈주민의 지역사회정착실태와 욕구를 파악하고자 하였다. 조사된 39명의 69.2%(27명)은 남자이고 30.8%(12명)은 여자였고 평균연령은 43.8세였다. 이들 중 독신으로 살고 있던 경우는 36%, 가족을 이루고 있던 경우는 59% 등이었다. 양천구의 경우 본 연구자는 원 조사기관의 협조를 구하여 기 수집된 설문지 23부에 대하여 분석을 하였다. 조사된 23명의 인구학적 분포는 남성이 48%, 여성이 52%, 평균연령이 만 47.7세, 최소연령이 만 22세, 최고령이 만 78세였다. 조사대상 중 독신으로 거주하는 경우가 13%, 가족단위 거주는 87%였다.

<표 5> 서울 노원구, 양천구지역 거주자와 부산지역 거주자 실태비교

지역분류		취업률*	근로소득 있는 경우	평균취업 기간**	성별구성 (남/여)	가족구성*** (단독/가족)	평균남한 체류기간	평균연령
서울	노원구 (N=39)	38.5%	43.6%	27개월	69%/31%	36%/59% 기타 5%	정보 없음	43.8세 (최소20대/ 최고령 61세 이상)
	양천구 (N=23)	28.6%	30.4%	정보없음	48%/52%	13%/87%	정보 없음	47.7세 (최소 22 최고령 78세)
부산지역 (N=69)****		27.3%	26.1%	4.9개월 (최소 1, 최대 23개월)	65%/35%	47%/53%	18.3개월	37.3세 (최소 17세 최고령 80세)

* 여기서는 아르바이트를 포함하고 학생은 제외하였음.

** 노원구 조사결과 15명이 취업유지기간을 응답했으나 1명의 응답은 132개월로 나타나 지방과의 비교시 제외하고 14명의 취업유지기간을 평균한 것임. 부산지역의 경우 면접조사에 참여한 45명중 18명이 응답한 결과를 평균한 것임.

*** 부산지역의 단독/가족거주의 정보는 면접조사에 참여한 45명중에서 파악된 것임.

**** 면접조사 참여자의 경우는 45명임.

노동시장활동을 좀더 세부적으로 비교하여 취업한 북한이탈주민이 가지고 있는 직업의 유형을 비교하면 역시 지방거주자들의 직업 군이 상대적으로 열등함을 알 수 있다. 부산지역의 경우, 직업의 종류를 응답한 사람들은 아르바이트직업을 가지고 있는 사람이 25.0%, 막노동 25.5% 등으로 불완전하거나 일용직 같은 취약한 직업을 가지고 있었고 나머지 경우는 경비직 6.3%, 판매직 18.8%, 제조직 18.8%, 운전 6.3% 등에 종사하고 있었다. 취업 말고 현재 자영업을 하고 있는 사람은 한사람도 없었다.

서울 노원구의 경우, 응답자들의 직업을 열거해 보면, 식당경영, 주방 및 식당직원, 느릅국수 공장 사장, 한국전력공사, 한국통신공사, 국민건강보험공단 등의 사무직, 공무원, 음악강사, 연구소의 연구원, 현대전자 서비스팀, 아파트 청소부, 무역업, 외국부동산 투자자문, 전화국 영업부 직원, 가수 등이었다. 서울 양천구 조사의 경우 중고등학교 시간강사, 주차관리, 이사전문업체, 건축자재 배달, 회사, 주방기구전문업체 사원 등으로 나타나 지방보다 훨씬 다양하고 직업위계상 고위에 있는 직업들이 많다는 것을 알 수 있다.

<표 6> 서울 노원구, 양천구지역 거주자와 부산지역 생활만족도 비교

단위: %

	서울 노원구(N=39)	서울 양천구(N=23)	부산 지역(N=45)
경제생활	<p>현재 하고 있는 일(직업, 학업, 직업훈련, 가사일)에 만족한다.</p> <p>매우 만족한다 40.5 약간 만족한다 27.0 별로 만족 못한다 18.9 전혀 만족 못한다 13.5</p>	<p>현재 하고 있는 일(직업, 학업, 직업훈련, 가사일)에 만족한다.</p> <p>매우 만족한다 43.5 약간 만족한다 26.1 별로 만족 못한다 8.7 전혀 만족 못한다 21.7</p>	<p>경제생활(취업이나 장사하는 데) 만족한다.</p> <p>매우 만족한다 26.8 대체로 만족한다 39.0 보통이다 26.8 만족 못한다 0.0 전혀 만족 못한다 7.3</p>
지역주민과의 어울림	<p>알고 지내는 남한사람들이 많다.</p> <p>매우 그렇다 23.1 약간 그렇다 35.9 별로 그렇지 않다 28.2 전혀 그렇지 않다 12.8</p>	<p>알고 지내는 남한사람들이 많다(무응답=1명).</p> <p>매우 그렇다 9.1 약간 그렇다 36.4 별로 그렇지 않다 18.2 전혀 그렇지 않다 36.4</p>	<p>지역주민과 어울려 살아가다(무응답=1명).</p> <p>매우 그렇다. 20.5 대체로 그렇다 18.2 보통이다 27.3 그렇지 않다 13.6 전혀그렇지 않다 20.5</p>
지역사회 정착시 어려움	<p>중복응답(전체 중 비율)</p> <p>취업문제 24.0 경제적 어려움 16.7 일상생활 부적응 13.5 건강문제 13.5 결혼문제 11.5 자녀교육 5.2 주택 5.2 이웃관계 4.2 신변안전 2.1 기타 4.2</p>	<p>중복응답(전체 중 비율)</p> <p>경제적 어려움 56.5 취업문제 43.5 건강문제 39.1 자녀교육비부담 26.1 직업교육 17.4 일상생활 부적응 17.4 자녀교육 13.0 이웃관계 8.7 결혼문제 8.7 기타(부모부양, 부부문제, 탈북주민간의 정보교류부재, 남한주민의 적대감등도 있었음)</p>	<p>만족도에 부가된 추가질문: 지역에 살면서 불만족하는 점들을 적어본다면?</p> <ul style="list-style-type: none"> · 남한주민의 무관심 혹은 편견(19명중 7명) · 취업이 힘들다(19명중3명) · 같은 탈북자(또래포함) 만날 모임이 없다(19명중 3명) · 자녀교육문제(19명중2명) · 일상생활 부적응(19명중 2명) · 민간지원 없다(19명중1명)

(2) 정착 생활만족도의 비교

서울과 부산지역의 북한이탈주민의 정착생활 만족도 비교를 위해 각 지역에서 가능한 비슷한 항목의 설문문항을 뽑아서 대응시켜 보았다. 위의 표에서 보듯이, 먼저 경제생활 만족도를 비교하기 위하여 노원구와 양천구는 ‘현재 하고 있는 일(직업, 학업, 직업훈련, 가사일)에 만족하는가’라는 문항과 부산에서는 ‘경제생활(취업이나 장사하는 것 등)에 만족하는가’라는 문항의 응답을 대응시켜 보았다. 여기서 ‘매우 만족한다’의 경우 서울지역은 40%가 넘는데 비해, 부산은 약 27% 정도에 불과하고 ‘매우 만족한다’와 ‘약간 만족한다’를 합쳐 만족하는 정도를 가늠할 때도 서울보다 지방이 만족의 정도가

떨어지는 것으로 나타난다.

한편, 지역주민과의 어울림으로 지역사회 정착생활이 어느 정도 만족한가를 파악하기 위하여 서울 지역은 ‘알고 지내는 남한사람들이 많다’와 부산지역은 ‘지역주민과 어울려 살아간다’라는 문항을 비교하였다. 서울지역들의 경우 ‘매우 그렇다’와 ‘약간 그렇다’를 합쳐 긍정의 경우로 따져볼 때 노원구는 59% 정도가, 양천구는 45.5% 정도가 긍정하고 있다. 부산의 경우, ‘매우 그렇다’와 ‘대체로 그렇다’를 합치면 38.7% 정도가 이 문항에 긍정하고 있음을 알 수 있다. 반면 ‘별로 그렇지 않다’와 ‘전혀 그렇지 않다’를 부정의 경우로 고려할 때 서울 노원구의 경우는 41%가 부정, 양천구의 경우 54.6%가 부정, 그리고 부산의 경우 ‘그렇지 않다’와 ‘전혀 그렇지 않다’를 합쳐 37.1%가 부정의 인식을 가지고 있음을 알 수 있다. 물론 부산지역 응답에서 존재하는 ‘보통이다’가 서울지역에서는 없기 때문에 정확한 비교를 하기는 어렵지만 ‘보통이다’를 중립으로 놓는다면 거친 비교는 가능하리라고 본다. 그러므로 서울에 비하여 지방거주자들의 지역주민과의 교류와 융화는 결코 낮다고 결론 내릴 수 없다.

지역사회 정착시 어려움으로 지적된 사항들을 비교하면 서울의 두 지역은 취업문제와 경제적 어려움, 건강문제, 자녀교육비 부담, 직업교육 부족, 일상생활에서의 부적응 등을 상위로 꼽았고 부산울산 지역은 지역사회 남한주민의 무관심과 편견(북한이탈주민에 대한), 취업문제, 북한이탈주민과의 모임의 부재, 자녀교육문제 등을 꼽았다. 부산지역의 응답에서는 불만족하는 점을 부가적으로 응답받았기 때문에 각 응답의 빈도 및 백분율은 의미가 별로 없다. 다만, 서울지역에 비하여 지역주민들의 탈북자에 대한 인식이 부족하고 편견을 가지고 있다는 응답이 많았던 점과 탈북자끼리의 모임이 없음을 아쉬워하는 것도 이 지역 거주자들의 특별한 욕구인 것 같다.

(3) 민간부문으로부터의 피지원 경험의 비교

서울지역 거주자들에 비하여 지방의 거주자들은 민간부문으로부터의 지원이 어느 정도인가를 알아보고자 각 지역 거주자들의 민간단체 피지원 경험 유무, 도움 받은 단체의 유형, 도움받았던 내용 등 세 가지를 비교해 보았다. 먼저, 관공서, 형사들을 제외한 순수민간단체로부터 지원받은 경험을 살펴볼 때, 노원구 거주자들의 84.6%가, 양천구는 82.6%가 지원을 받은 적이 있는 반면 부산울산 거주자들은 44.4% 정도만이 민간단체들로부터 도움받은 적이 있다는 응답을 해, 민간부문의 지원에 대하여 서울지역의 거주자들이 두 배정도 많이 노출되는 것으로 나타났다.

<표 7> 서울 노원구, 양천구지역과 부산지역 거주자의 민간부문 피지원 경험 비교

단위: %

	서울 노원구 (N=39)	서울 양천구 (N=23)	부산지역 (N=45)
민간단체 피 지원 경험	도움 받았다 84.6 도움받지 않았다 15.4	도움받았다 82.6 도움받지 않았다 17.4	도움받았다 44.4 (순수 민간단체만) 도움받지 않았다 55.6
도움준 단체의 구 성	(중복응답) 종교단체 64.1 민간단체 자원봉사자 12.8 개인후원자 7.7 기타 25.6	(중복응답) 종교단체 82.6 민간단체 자원봉사자 17.4 개인후원자 4.3 기타(같은 탈북자 등) 8.7	(단일응답) 복지관 34.8 복지재단 13.0 교회 21.7 개인 17.4 관공서 13.0
피지원 내 용	(중복응답) 현금지원 31.8 심리적 위로, 조언격려 28.8 학습지원 22.7 문화탐방 3.0 지역사회정보제공 1.5 기타 3.0	(중복응답) 현금지원 47.8 물품지원 47.8 심리적 위로, 조언격려 43.5 학습지원 13.0 지역사회정보제공 4.3	(중복응답) 현금지원 26.1 물품지원 52.2 심리적 위로, 조언격려 26.1 학습지원 17.4 지역사회생활안내 21.7

서울과 부산지역거주 북한이탈주민에게 정착지원을 한 단체들의 구성은 비슷했다. 주로 종교단체, 민간자원봉사자, 개인후원자 등이었다. 그러나, 서울지역의 경우 주요한 지원단체가 종교기관이 되는데 비해 부산지역은 복지관, 복지재단 등의 사회복지기관이 첫 번째 주요 지원기관으로 응답되고 있다. 현재 부산지역에서 북한이탈주민 지원프로그램을 가지고 있는 사회복지관은 1-2개에 불과하다. 그러므로 이 조사결과를 해석해 보면 부산지역에서 복지관들의 활동이 왕성하기 때문이라기보다는 교회 등의 종교기관의 지원활동이 많지 않은 이유에서 비롯된 것으로 보인다. 민간단체로부터 지원받은 지원의 유형은 서울과 부산지역이 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.

5. 문헌자료 분석 결과

지금까지 위에서는 부산거주 북한이탈주민들을 대상으로 정착현황과 이들의 인식을 분석하고 서울 수도권지역과 비교해 보았다. 이제는 지역차원의 북한이탈주민 서비스제공 주체인 지역협의회와 지역 복지관의 사업내용 및 활동을 중심으로 이들에게 어떠한 지원프로그램이 이루어지고 있으며 지역내 자원동원 및 연계현황은 어떠한지 주로 문헌을 위주로 고찰하기로 한다.

1) 북한이탈주민지원 지역협의회 운영의 문제점

현재 전국에서 북한이탈주민 지원 지역협의회 결성지역은 총 11개 지역으로서 2001년도 결성된 지역협의회는 서울 5개 지역(노원구, 양천구, 강서구, 송파구, 강남구)과 지방 4개 지역(부산, 대구, 대전, 성남)으로 총 9개 지역이고 여기에 2002년 결성된 인천과 광주광역시 지역협의회가 추가적으로 결성되었다. 그리고 2002년도 이후 통일부 예산으로 발족된 각 지역협의회의 운영 및 프로그램비가 지원되기 시작했다.

2002년 사업계획을 세운 9개의 지역협의회 활동내용³⁾에는 지역내 북한이탈주민 생활실태파악, 분야별(취업, 창업, 법률, 의료, 소비생활, 교육 등) 전문상담 시스템 구축 및 운영, 전문 자원봉사자 네트워크 구축, 지역소개 및 시설견학 프로그램, 문화탐방, 명절 함께 보내기 등인데 부산광역시 지역협의회 사업계획도 이와 대부분 비슷하게 제시되어 있다. 지역협의회 관련 문헌을 분석해본 결과 2002년 현재 과반수 이상의 지역협의회의 활동계획은 매우 형식적인 수준에 머무르고 있는 것으로 나타났다. 대부분 협의회가 발족된 지 1년을 경과하지 않은 시점에서 지역협의회 운영에 대한 세부적인 목표와 인식을 갖지 못한 점이 이유가 될 수 있으나 지역협의회 사업내용은 중앙정부가 기본적으로 예시한 내용을 크게 벗어나지 못하고 있는 것이다. 그러므로 당초에 지역협의회에게 요구되어지는 주요기능들, 즉 북한이탈주민 조기적응에 대한 지역 자체적 지원역할담당, 북한이탈주민의 지역내 통합과 공동체 의식 제고, 지역주민의 북한이탈주민 관심도 제고, 지역내 북한이탈주민의 생활실태에 대한 수시 또는 정례적인 파악과 분석이라는 기능들이 조사시점 현재로서는 제대로 시행되지 않고 있다.

다만 소수의 지역협의회들은 후원자개발 및 관리, 청소년탈북자 방문학습지도, 전문외부강사에 의한 취업설명회, 연간소식지발간 등 다른 지역에 비하여 비교적 풍부하고 다양한 프로그램을 계획하고 있었는데 이들 협의회는 주로 서울지역의 것들이었다. 발족된 지역협의회 중 활동계획이 비교적 다양하고 실제 추진실적이 우수한 경우는 대개 활동예산중 지자체예산이 중앙정부 예산에 보태어져서 활용되고 있는 경우이다. 이러한 경우는 역시 지방정부의 재정이 양호한 서울의 구단위 지역협의회에서 목격된다. 그러나 11개 협의회 중 어디에서도 중앙과 지방정부이외에 민간의 자원동원을 위해 마련된 구체적 계획이나 실적은 보이지 않았다. 후원자나 결연자 개발 외에 북한이탈주민에게 도움이 될 자원들을 가진 기관이나 개인들을 발굴하고 관리하는 계획은 전혀 발견되지 않았다.

2) 지역사회복지관 사업의 문제점

2002년 5월 현재 전국에서 북한이탈주민 지원사업을 시행하고 있는 10여 개의 지역사회복지관의 프로그램 내용과 사업진행 상황을 각 복지관이 제출한 문헌자료를 중심으로 분석한 결과 다음과 같은

3) 2002년 지역협의회 활동계획제출과 그 해 1/4분기 실적보고서의 내용을 토대로 활동내용을 분석하였음.

문제점이 지적될 수 있었다.

첫째, 지역사회복지관이 북한이탈주민 지원 지역협의회의 추동적 역할을 담당하도록 요구되고 있으나 현실적으로 지역협의회와 유기적으로 연결되지 못하고 있다. 여기에는 아직 지역사회복지관의 북한이탈주민 지원사업에 대한 투자가 크지 못하고 체계적인 프로그램이 시행되지 못하는 현실적 역량 부족이 이유로서 제시될 수 있고 다른 한편으로는 지역협의회 자체의 구조와 기능이 활성화되지 않은 단계여서 지역사회복지관이 이렇다 할만큼 연결기능을 할 입지가 마련되어 있다는 점도 주요한 이유가 된다. 그러나 북한이탈주민의 정착과 적응육구는 매우 광범위하고 세부적인 것이어서 지역복지관의 자원연계기능이 중요할 수밖에 없으며 특히, 북한이탈주민의 정착에서 우선적인 과제로 제기되는 경제적 자립지원을 위해 지역협의회와의 연결을 강화해야 할 필요성이 절실한 상황이다.

<표 8> 북한이탈주민 지원 지역복지관 프로그램 내용(2002년 5월 현재)

복지관명	소재	프로그램명/주요내용	사업비 지원기관	지역협의회 관여 여부
태화기독교 사회복지관	서울	북한이탈주민 초기적응지원 (단기프로그램)/매뉴얼작성	아산재단	관여(강남구)
가양7복지관	서울	최초 사업기관 1996년 사회적응력 향상P /경제적 안정지원P/자립자활지원P/ 지역사회단체 연계P	아산재단	관여(강서구)
공릉복지관	서울	북한이탈주민과 지역주민의 사회통합을 위한 대학·지역사회복지관 연계 프로그램/일반탈북자 정착적응지원	공동모금회 (3년 기획사업지원)	관여(노원구)
부산종합 사회복지관	부산	북한이탈주민의 사회적응 프로그램/지방 정착지원사업	공동모금회 (3년 기획사업지원)	관여(부산광역시)
중앙대 종합복지관	서울	한겨레 청소년 통일정보단/탈북청소년 사업	공동모금회 (3년 기획사업지원)	비관여
마천종합 사회복지관	서울	정규 프로그램 없음. 장애인 프로그램에서 서비스 지원되는 케이스 있음	없음	관여(송파구)
한빛종합 사회복지관	서울	정착 및 적응지원 (학습지도, 집단프로그램, 문화탐방, 결연, 취업 및 훈련정보제공)	구청 복지행정과	관여(양천구)
울산화정 종합복지관	울산	정착 및 적응지원(7세대 5명 서비스)	북한이탈주민후원회	비관여
물운대 종합사회복지관	부산	사업기획 단계임(2003년 목표), 현재 Intake 중, 기존 사회교육프로그램 서비스 제공	없음 (내년 사업신청 중)	비관여
인천삼산종합 사회복지관	인천	정착지원 사업	구청복지과에서 의뢰 (사할린동포사업 포함)	관여(인천광역시, YWCA)
학산종합 사회복지관	대구	정규프로그램 없음. 지역협의회차원에서 추석위안행사시행	지역협의회	관여(대구광역시)
한솔/중담/청솔 종합사회복지관	성남	정규프로그램 없음, 간헐적 상담제공/3개복지관 합동 위안행사	지역협의회에서 약간 보조(점차 상담 업무 강화)	관여(성남시)

한편, 대부분의 지역협의회와 연결된 지역사회복지관은 북한이탈주민대상 각종 상담활동, 자원봉사자모집과 교육 및 간담회개최, 후원자 결연 및 위안행사담당 등이 주로 종합사회복지관에 의해 맡겨져 있고 기초 및 광역자치단체는 전체적인 지역협의회 운영과 간접적 지원활동에 국한하고 있다. 한편 일반 시민사회단체(YWCA-개별상담, 자유총연맹시지부-시정소개 및 시티투어 등)는 프로그램의 소수 일부를 담당하고 있었다. 그러므로 전체적인 지역협의회의 구성형태는 지방정부(거주지 보호, 취업보호, 신변보호담당관, 사회복지전담공무원)과 지역내 1개 혹은 2-3개의 지역복지관이 중추적으로 연결되어 있고 이 중추에 보조적으로 시민사회단체가 참여하고 있는데 지역복지관과 기타민간기관의 역할은 아직 미미한 것으로 드러났다.

둘째, 대부분의 지역사회복지관들은 북한이탈주민들에게 특화된 프로그램을 기획하고 실행하는 원칙에서 출발하지 못하고 있다. 대체로 선행기관들의 사업내용을 참조하여 약간의 수정을 가한 뒤 비슷비슷한 프로그램을 진행하고 있거나 아니면 기존의 소외계층대상의 프로그램을 북한이탈주민들에게 적용하고 있는 식이어서 프로그램 기획뿐 아니라 실행에서도 전문성이 발휘되지 못하고 있다. 한편 대부분의 복지관 실무자들은 과중한 업무부담 때문에 북한이탈주민사업을 전담하여 수행하고 그 내용을 발전시킬 여유와 역력이 없는 것으로 평가된다. 그러므로 북한이탈주민의 문제나 이주민의 적응과 같은 부분에 대해 지식을 쌓고 자신들의 사업내용을 체계적으로 평가하기에는 실무자들(자원봉사자 포함)의 지식이 매우 짧다.

셋째, 북한이탈주민에 적합한 프로그램이 개발되지 못한 상황에서 이루어지는 프로그램은 그들로 하여금 복지관 프로그램의 효과성에 대해 신뢰하지 못하게 만들거나 아니면 기존의 정착초기 정부와 다른 민간기관으로부터 경험한 단순 물질지원의 차원으로 생각하게 만들고 있다. 특히, 초기적응기(지역사회 편입 후 1-2년 정도)와 이후의 프로그램을 차별화하지 못하는 현재의 지역복지관의 사업내용은 그러한 부정적 인식을 강화시키기에 충분한 것으로 평가된다. 북한이탈주민의 적응과 정착은 초기 과정이 매우 중요하다. 즉, 처음에 어떠한 적응과정을 밟는가에 따라 나머지 중장기 적응 행태와 수준이 결정되기 때문에 초기적응지원이 중요할 수밖에 없다. 그러나 사실 북한이탈주민의 욕구는 초기에 쉽게 드러나지 않고 초기의 남한생활기대와 환상이 완화되리라고 기대되는 입국 후 2년 정도 시기부터 본격화된다. 예를 들어, 정착금이 소진될 수 있고, 교회와 민간단체의 생활보조금도 끊기며 남한주민들로부터의 관심도 줄어드는 시기에 여전히 경제적 자립이 힘들고 소득이 줄어들면 생활에 대한 불안은 가중된다. 그러므로 복지관의 프로그램대상을 초기적응기에 있거나 갓 입국한 북한이탈주민들에게서 확대하여 남한사회정착 후 제대로 자립하지 못하거나 심리정서적인 문제를 가지고 있는 케이스를 중요한 서비스대상으로 염두에 두어야 할 것이다.

넷째, 복지관 사업내용에서 심리정서적 프로그램이 전문적인 것으로 발전되지 못하고 있다. 대개 심리정서적 지원프로그램에서 복지관은 남한주민과의 교류, 여가선용, 명절시 위안행사 등으로 하고 있으나 심리정서적 지원을 보다 전문화하는 것이 필요하다. 북한이탈주민의 탈북과정에서의 외상(trauma)은 매우 심각한 것으로 알려져 있다. 체포의 공포와 위협, 죽음에 대한 직면, 동료나 가족의 죽음과 이별, 폭력과 성폭력, 인신매매, 노동착취, 극심한 배고픔, 고문과 탄압 등이 그것들인데 이러한 외상은 남한 입국 후 적응과정에 경험하는 적응스트레스와 외로움, 남겨둔 가족에 대한 죄책감과

걱정 등의 심리적 상황과 혼재되어 이들의 정신건강을 매우 취약하게 만든다. 심각한 정신건강문제는 남한사회적응을 거의 불가능하게 만드는 경우도 있다. 그러므로, 지역복지관 프로그램에서 전문적인 치료는 아니라 하더라도 이러한 문제를 스크린하고 전문기관에 의뢰하는 수준의 프로그램을 시행해야 할 것으로 보인다.

6. 북한이탈주민의 지방정착지원을 위한 자원동원 전략

지방으로 배정되는 북한이탈주민들에게 가장 큰 인센티브는 그 지역의 지역협의회의 기능이 발달되어 있어 이들에게 통합적인 정착지원 프로그램을 체계적으로 제공하는 것이 될 것이다. 지방거주 장려금, 거주하는 주택의 크기 등도 중요하지만 지방 거주자들의 필요요구를 적절히 채워주는 지원시스템의 존재는 무엇보다 중요한 서울수도권 이주억제책이 될 수 있을 것이다. 조사결과에서 분석되었던 경제적응 및 교육여건의 문제이외에 지방거주자들이 느끼는 어려움은 지역의 남한주민들이 낮은 인식과 편견, 지역내 같은 탈북자들이 적음으로 인한 외로움과 고립된 생활, 민간부문의 지원이 거의 없음으로 인한 정착정보의 획득이 어렵다는 점 등으로서 정착 및 적응의 심리사회적 측면에 관한 것들이다.

이러한 다양한 욕구를 대응하고 가능한 사회적 자원을 연계시키기 위하여 중앙정부인 통일부, 지방정부와 지역협의회, 그리고 지역사회복지관이 고려할 활용할 전략들을 제안하면 아래와 같다.

1) 중앙정부의 차원

우선 중앙정부인 통일부가 마련할 수 있는 활동 및 프로그램 영역들을 제안하면 다음과 같다.

첫째, 지방에 거주하는 북한이탈주민들의 모임이 조성되고 이를 지원하는 것이 필요하다. 단기적으로는 친목을 목적으로 하는 모임으로 시작할 수 있으나 장기적으로는 취업 및 정착에 도움이 되는 자조 혹은 자활모임으로 발전하는 것이 바람직하다. 이미 서울지역에서는 자활공동체가 형성되고 있다. 그리고 현재까지 북한이탈주민 후원회는 기존의 북한이탈주민 모임을 지원하고 있다. 그러므로 지방에서 이러한 모임이 형성되고 유지될 수 있는 지원이 이루어져야 한다. 미국의 경우, 지역사회정착과 경제적 적응의 지원주체로서 ‘정부(주정부와 지방정부)-자원서비스기관(Voluntary Agencies)-MAAs(Mutual Assistance Associations)’ 이렇게 3자가 유기적으로 연결되도록 하는 것이 중요시되는데(ORR, 1996), 우리의 경우에도 ‘지방정부-지역협의회-탈북자자조모임’ 이 세 가지가 연결되어 함께 주체로서 활동하게 할 필요가 있다. 이러한 자활공동체 혹은 자조모임의 활성화는 지방거주 북한이탈주민을 하나로 연결하여 단기적으로는 심리적 고립감을 해소하고 장기적으로는 경제적 적응의 발판이 되게 하는데 도움을 줄 수 있을 것이다.

둘째, 정부는 지방에 거주하는 남한주민들에 대한 북한이탈주민 인식제고 프로그램에 지원할 필요

가 있다. 서울 수도권지역에 비하여 지방의 남한주민들은 인식이 낮은 관계로 북한이탈주민에 대한 편견을 가질 수 있고 이러한 편견이 북한이탈주민의 지방정착과 적응을 어렵게 할 수 있다. 서울지역에서 경험한 남북통합교실, 지역내 남북한 주민 교류 프로그램 등을 참고하여 지방에서도 이러한 프로그램을 시행할 필요가 있다. 또한 지역내의 복지관과 사회단체, 그리고 마스크를 통한 홍보활동을 강화할 필요가 있다. 특히, 지역복지관을 이용한 남한주민과 북한이탈주민과의 사회통합프로그램을 개발하는 것이 중요하다. 최근 사회복지영역에서는 지역복지관 차원에서 임대아파트 지역주민과 일반아파트 지역주민 사이의 사회적 분리감과 위화감을 극복하는 프로그램을 개발하고 시행하려 하고 있다. 이러한 프로그램내용을 참고할 만하다.

셋째, 정부는 지역협의회의 전반적인 사업목표들을 달성하기 위하여 조직과 운영전략을 발전시키고 강화할 필요가 있다. 북한이탈주민 지원 지역협의회의 사업목표들은 포괄적으로 언급하면 ‘정부와 민간지원주체의 연결’, ‘민간자원의 적극적인 개발’, ‘지역차원의 지원여건에 대한 특수성고려’, ‘지역 내 북한이탈주민의 특정한 욕구에 부응하는 지원제공’ 등이 될 수 있다. 이러한 지역협의회의 포괄적인 사업목표는 서울 및 북한이탈주민이 밀집한 지역에 비해 소외되고 관심을 적게 받는 지방거주 북한이탈주민에게 더욱 절실한 것들이 된다.

2) 북한이탈주민 지원 지역협의회의 차원

첫째, 지방정부-민간기관(지역사회복지관 포함)의 네트워크인 북한이탈주민 지원 지역협의회 구성기관의 다변화가 필요하다. 일반적으로 지역협의회의 구성단체에는 지방정부의 지역사회 지원체계인 거주보호, 신변보호, 취업보호 담당자, 사회복지기관(주로 지역종합사회복지관), 자원봉사단체, 종교기관, 시민사회단체, 탈북자 고용기업, 탈북자문제 전문학자 및 교수 등이 포함되고 있는데, 일단 협의회 발족 초기단계에서 가능한 민간부문은 대체로 모두 참여되었다고 본다. 그러나 단체구성에서 미래지향적으로 지역협의회가 포함해 가야 할 기관 및 단체들은 북한이탈주민 지원을 위해 필요한 자원을 제공하거나 자원획득을 위한 홍보를 제공할 수 있는 기관들이다. 여기에는 지역의 유력기업 및 유지, 직능단체 지역별 지부대표, 사회복지 공동모금회 지역지부, 지방방송국 및 언론기관 등이 포함된다. 무엇보다도 지역협의회의 중요기능을 자원획득과 동원으로 보기 때문이다.

북한이탈주민의 직업훈련과 취업알선에서 북한이탈주민이 희망하는 직종의 직능단체가 도움을 줄 수 있는데, 예를 들면, 북한에서 이발 기술을 갖고 있었고, 남한에서도 이발기술을 이용하고 싶다면, 한국이용사회중앙회의 지역별 지부에 의뢰하여 보수교육과 취업알선을 의뢰하는 것이 효과적일 것이다(윤여상, 2001). 한편, 의료사회복지 네트워크의 사례에서 보이듯이 방송의 장점을 십분 활용한 프로그램이 ‘사랑의 리퀘스트(한국복지재단)’인데 이러한 방송사의 활용은 문제의 홍보와 인식제고에 매우 유효할 뿐 아니라 모금과 같은 실질적인 자원확보의 중요한 수단으로 평가되고 있다. 탈북자 문제는 일반 사회복지대상자들의 문제와 약간 성격이 다르긴 하지만 신변노출에서 오는 위험성이 줄어들고 사회내 탈북자 우호적인 분위기가 높아진다면 보다 적극적인 문제의 홍보와 후원마련을 위해 방송매체와 언론을 지역협의회에 연결(link)시키는 것이 요구되어질 것이다.

둘째, 북한이탈주민 지원 지역협의회 운영의 이원적 구성이 요구된다고 본다. 지역협의회는 북한이탈주민 지원사업과 관련된 지역기관들의 연결, 협력, 조정, 통제를 관장하는 조직이다. 한편으로 동원할 수 있는 지역사회내 자원들을 가지고 있거나 영향력을 행사할 수 있는 유력인사 및 기관의 대표들이 모임이다. 그러나 지역협의회는 지역사회내 관민기관의 연결의 상징이면서도 실제로 작동되는 프로그램 주체이어야 한다. 그러므로 지역의 고위공무원, 기관장, 지역유지, 전문가 등이 참여하는 1차적 협의회(운영위원회)아래 실제로 지역의 북한이탈주민생활을 모니터링하면서 지원 프로그램을 기획하고 실행하는 실무자들의 모임(실무추진팀 혹은 실행위원회)이 2차적으로 존재해야 한다. 여기에는 광역 및 기초자치단체의 행정실무자(광역시, 혹은 구의 자치행정 혹은 사회복지과 실무자, 동 단위의 사회복지전담공무원 등), 고용안정센터의 상담실무자, 신변보호 담당행사, 지역복지관의 실무자(과장급 정도), 국정원 실무직원, 관련 전문학자 및 교수 등이 참여할 수 있을 것이다. 이 실무추진팀은 주기적으로 지역에 편입되는 북한이탈주민의 신상배경, 기초육구에 관한 실태를 파악하고 그 결과를 공유하며 북한이탈주민들의 정착상황 및 욕구에 대응되는 프로그램을 개발하며 이를 지속적으로 유지시켜 가는 일을 해야 한다.

셋째, 북한이탈주민의 욕구별 대응에 적절한 협의회 구성요소를 다양화할 수 있게 네트워크의 유동성을 확보하는 것이 필요하다. 지역협의회라는 고정된 네트워크의 틀이 존재하겠지만, 탈북자들의 경험하는 문제의 다양성으로 인하여 네트워크의 구조가 유동적일 수 있게 네트워크의 범위를 점차 확대하고 그 범위 속에 잠재적인 자원제공의 많은 기관들을 하나의 풀(pool)로 만들어 놓아야 할 것이다. 형태의 유동성 확보란 북한이탈주민의 욕구별로 이 욕구를 해결하기 위한 참여자가 달라지므로 사안별로 네트워크 구성집단을 달리할 수 있다는 것을 의미한다. 예를 들어, 탈북자 가족의 자녀가 진학의 문제에 봉착하거나 학교부적응을 심하게 겪고 있다면 기존의 협의회 구성단체 외의 다른 지역사회기관들(예를 들어, 해당 학교, 교육청, 검정고시학원 등)과 네트워킹을 이루어 문제가 해결될 때까지 함께 지원프로그램을 수행할 수 있는 것이다.

3) 지역사회복지관차원에서의 전략

현재 지역별 북한이탈주민 지원사업에서 실질적인 서비스제공자는 지역사회복지관이기 때문에 위에서 언급한 ‘지역협의회 운영방안의 개선’에서 지역복지관이 선도적인 역할을 담당해야 하는 여건이다. 부산광역시의 경우 현재로서 지역협의회를 구성하고 있지만 지방정부의 담당자(부산광역시 거주보호 담당관과 취업 및 신변보호담당관)가 지역내 가용 민간자원을 연결하는데 주도적이지 못하고 지역협의회에 소속된 사회복지관에서 시행하는 프로그램을 재정적으로 보조하고 있는 정도이다. 그러한 재정적 지원도 중앙정부에서 분배된 것을 재배정하는 식이므로 이러한 상황에서 점차 증가하는 북한이탈주민의 정착욕구를 감당할 자원과 기술은 매우 제한적이다. 그러므로 향후 지역협의회 사업내용과 운영전략은 지역사회복지관의 실무자의 지식과 기술에 의존할 가능성이 크기 때문에 북한이탈주민의 지원사업에 필요한 지역자원들의 개발과 연계가능성은 복지관의 노하우에 기반할 수밖에 없는 것이다. 그만큼 향후 지역복지관의 역할이 지역별로 이루어지는 북한이탈주민 지원 서비스창출

에 매우 큰 의미를 가질 수밖에 없다. 앞으로의 지역복지관의 세부 전략을 제시하면 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 지역내 북한이탈주민에 대한 사례관리 역할을 강화할 필요가 있다. 지역내 민간자원을 개발하고 동원하는 것에 선행되어야 하는 것은 북한이탈주민의 다양한 정착욕구를 지속적으로 파악하고 이러한 욕구의 충족에 부합되는 필요자원을 찾는 것이다. 그러므로 지역복지관에서 북한이탈주민을 장기적이고 지속적으로 사례관리하는 업무를 강화해야 한다. 이를 위해서는 북한이탈주민들의 입국전 상황기록과 입국 후 지역사회에 편입되기 전 소속되었던 하나원에서의 면담기록 및 욕구조사관련 자료들이 지방정부 담당공무원(거주지, 취업, 신변담당 보호관)뿐만 아니라 지역협의회소속 지역복지관에 인계되어야 한다. 그리고 정부는 지역복지관의 사례관리역할을 공식적으로 인정해야 한다. 공식적 인정이란 의미는 지역복지관의 사례관리 프로그램을 북한이탈주민의 사후관리시스템으로 지정하고 그 프로그램비용을 부담해야 한다는 것이다. 지역복지관의 사례관리 기능이 정형화되지 않은 상황에서 지역사회자원동원과 네트워크는 무의미하거나 효율적이지 못하다.

둘째, 지역복지관 북한이탈주민에 대한 통제력과 지역사회에 대한 영향력을 제고하여야 한다. 전자의 통제력이란 지역복지관이 시행하는 사례관리 프로그램에 북한이탈주민들의 보다 적극적이고 성실한 참여를 유도할 수 있는 능력을 말하는 것이고 후자의 영향력이란 복지관이 속한 지역사회가 북한이탈주민문제에 관심을 제고하고 관련 지원프로그램에 물질적, 정서적 지지를 획득하는 능력을 말하는 것이다. 이 두 가치를 동시에 제고하기 위해 필요한 요건으로 우선 북한이탈주민 대상 서비스 프로그램을 효과적인 것으로 발전시켜야 함은 재론의 여지가 없으나 효과적 프로그램의 개발과 시행이란 목표는 장기적으로 기대할 수밖에 없으므로 효과적 프로그램의 추구하고 함께 보다 단기적으로 통제력과 영향력을 제고할 방안을 모색해야 한다.

가능한 하나의 단기적 전략으로 지역복지관이 정부로부터의 북한이탈주민 통제권을 일부 이양받도록 해야 한다. 여기에는 지역복지관의 노력과 함께 중앙정부의 획기적인 통제권 이양의지가 있어야 한다. 즉, 현행 정착지원금을 포함한 지원내용의 일부를 복지관과 같은 지역내 민간기관이 대신 전달할 수 있게 하여 지역복지관이 정착지원 서비스제공과 관련하여 북한이탈주민의 의무적 참여를 요구하고 충실한 참여를 독려할 수 있게 하여야 한다. 북한이탈주민들은 대부분 민간기관보다 정부의 보호기관들(담당형사, 국정원, 지방정부 등)에게 더 협조적이거나 이 기관들을 선호하는 경향이 있으므로 상대적으로 민간기관들의 지원프로그램을 중요시하지 않아 참여와 활용률이 낮고 결과적으로 시행 프로그램의 효과성이 제고되지 못하고 있다. 미국의 난민정착지원 시스템은 입국한 난민 1인당 지원내용의 50% 이상을 서비스시행 민간기관에 맡겨 이들의 경제적 자립과 적응지원 프로그램에 적극적인 참여를 유도하고 있다(ORR, 1996). 지역복지관의 통제력강화는 지원 서비스의 의미를 강제적이고 공식적인 것으로 제고시키고 그만큼 지역사회의 관심을 높일 수 있고, 정부지원 이외의 지역사회자원을 동원할 복지관의 동력을 높일 수 있게 될 것으로 보인다.

셋째, 위에서 언급한 두 가지 제안들이 실행되기 위해서는 지역내 복지관의 서비스총량을 증대시키고 서비스 인력의 전문성을 제고하여야 한다. 2003년 상반기 즈음에 부산광역시 거주 북한이탈주민의 수는 약 140여명에 이르나 이들에 대한 사례관리를 담당할 복지관은 소수⁴⁾에 불과하고 그것도 프로

그램의 역사가 일천하여 담당자의 전문성은 거의 기대할 수 없는 상황이다. 부산지역거주 북한이탈주민은 서울에 비하여 밀집도가 낮아서 특정지역소재 1개 복지관이 광역시 전역에 흩어져서 거주하는 북한이탈주민들을 밀접히 접근하기는 쉽지 않으므로 현재의 사업시행 복지관의 수효를 증대할 필요가 있다. 또한 사업시행 복지관내에서는 북한이탈주민대상 서비스를 전담할 부서와 인력을 지정할 필요가 있다.

현재 지역복지관의 담당 사회복지사들은 기존 업무에 부가적인 사업으로 북한이탈주민 정착지원 프로그램을 맡고 있기 때문에 시간적 여유가 없고 전문성을 축적할 여건이 되지 못하고 있다. 이러한 환경에서 프로그램을 수행하는데 대한 부담이 과중함으로 지역내 타 민간기관과의 연계구상이나 북한이탈주민을 위한 지역자원을 발굴한다는 기획은 업무를 내지 못하고 있다. 사실, 현재로서 지역복지관의 사회복지사의 역할이 형식적이거나 소극적이 될 경우 북한이탈주민 지원 지역협의회 전체 활동내용과 추진력에 부정적 영향을 끼칠 가능성이 크다. 그러므로 지역복지관의 사회복지사가 이 분야의 사업을 독립적으로 담당하여 다른 업무에 구애받지 않고 시간을 투자하고 지식을 발전시킬 여건을 마련해 주는 것이 요구되는 것이다.

넷째, 북한이탈주민 지원 지역협의회가 거시적 차원에서 ‘자원의존 네트워크(social dependency network)’ 접근에서 설명되는 바와 같이 정부부문-민간기관-북한이탈주민 자발적 조직 등의 부문별 연계로서 자원의존을 시도하기 위해 추진되고 있다면 지역복지관은 미시적 차원에서 ‘사회적 지원 네트워크(social support network)’ 접근에서 말하는 바와 같이 지역내에서 북한이탈주민들에게 사회적 지원을 제공할 비공식부문들을 포섭하는 데에 역량을 기울여야 할 것이다. 앞서도 언급했듯이 북한이탈주민들에게는 지역편입 직후 대부분 이들의 사회적 지원망은 무(無)에서 출발하는 것이므로 새로운 지원네트워크의 형성이 급선무이다. 그러므로 예를 들어, 이들에게 결연관계를 자원할 남한가정, 교회 및 사찰 등의 종교기관, 자원봉사자, 그리고 근린주민들이 이들과 연결되게 하여 정착초기단계에서 지속적인 방문과 남한생활 안내, 필요자원의 제공 및 의뢰가 이루어지게 해야 한다. 그러나 부산지역과 같은 지방은 서울 및 수도권에 비하여 일반지역주민 및 종교시민사회단체들의 인식이 낮으므로 잠재적 지원망 형성주체들에 대한 적극적인 홍보가 요구된다.

예를 들어, 교회 및 사찰 등의 종교기관의 경우 우선적으로 지역내의 규모가 크고 과거 월남자 구성비율이 높고 북한선교회와 같은 대북관련 부서가 있는 종교기관을 대상으로 접촉하고 홍보하는 것이 요구된다. 또한 종교기관의 경우 중앙연합회(체)나 중앙본부 등은 북한이탈주민문제에 대하여 관심이 높은 편이므로 이들 중앙기구를 통하여 지역내 종교기관의 북한이탈주민 지원사업에 대한 참여를 의뢰할 수도 있다. 시민사회단체의 경우, 기존의 북한 및 통일문제에 관심을 두고 있는 기관을 섭외하거나, 아니면 특정 인구집단에 대한 옹호(advocacy)와 직접서비스를 제공하던 기관들(예를 들어, 탈북여성을 위한 프로그램을 위하여 YWCA 부산지부에 참여를 의뢰하는 것)을 주요 표적으로 홍보하고 네트워크 안으로 참여를 의뢰할 수 있을 것이다. 개별 자원봉사자의 경우에도 기존의 사회복지대상자들에 대한 자원봉사 경험자들을 표적으로 새로운 자원봉사영역인 북한이탈주민지원 활동을 독

4) 부산종합사회복지관, 상리종합사회복지관, 물운대복지관 등이다. 이 중 2개 복지관의 프로그램 시행역사는 1년 미만인 만큼 매우 일천하다.

려할 수 있다.

7. 결 론

본 연구는 점차로 증가하는 북한이탈주민의 지방정착의 경향과 이에 비하여 만족스럽지 못한 지방에서의 정착상황에 기반하여 앞으로의 지방거주자들의 정착 및 적응만족도와 남한사회 통합도를 높일 수 있는 방안을 모색하고자 하는 목적에서 부산광역시를 중심으로 시행되었다. 설문조사의 결과 부산 지역 거주 북한이탈주민들은 고실업률과 저소득의 경제적 부적응을 경험하고 있는바 서울지역의 평균적 수준보다 더욱 심각한 수준으로 나타났다. 또한 서울수도권 지역의 생활과의 차이인식에서 뚜렷한 상대적 열등성을 표출하였고 일자리문제, 민간단체의 지원, 교육혜택의 차원에서 부산지역 거주자들은 상대적으로 높게 불만족하고 있는 것으로 나타났다.

또한 지적해야 할 것은 부산지역 조사대상자의 평균 정착기간이 18.2개월(약 1년 반정도)이라는 것인데, 이것은 조사대상자가 대부분 초기정착단계(적어도 2-3년 미만인 경우)에 있는 북한이탈주민이란 이야기이다. 그러므로 입국한지 1-2년, 혹은 지역사회에 정착한지 얼마 되지 않는 경우 현실감각이 뚜렷하지 않고 미래의 희망과 기대감에 휩싸여 있어서 아직 미취업으로 인한 스트레스와 소외감, 무망감등이 적거나 제대로 표출되지 않을 수 있다. 그러므로 상대적으로 선입국자들을 대상으로 조사하면 이보다는 훨씬 더 부적응의 심각성이 상대적으로 클 것으로 사료된다.

부산광역시 거주 북한이탈주민들의 정착과 적응을 효과적으로 지원하기 위하여 본고에서는 2000년 하반기 발족된 지역협의회와 지역복지관을 중심으로 지역사회내 존재하는 다양한 가용자원의 효과적인 연결과 활용이 필요함을 제안하고 있다.

북한이탈주민 지원 부산광역시 지역협의회 운영을 개선하기 위하여 지역협의회 구성단체의 다변화, 지역협의회 운영의 이원적 구성(운영위원회와 실무추진팀의 분리), 욕구별 대응 구조의 다양화를 위한 협의회 네트워크의 유동성 확보, 북한이탈주민에 대한 사례관리 담당공간과 인력의 확보를 제안하고 있다. 또한 지역복지관을 중심으로 서비스 프로그램을 기획하고 개선하는 사업의 기본방향 하에서 정부가 할 수 있는 정책방안으로 부산지역 거주자의 자조모임의 형성, 부산광역시 시민의 탈북자 인식제고 프로그램 등을 제안하고 있다. 아울러 장기적으로 부산광역시뿐 아니라 전국의 지역거주 북한이탈주민의 정착지원을 위하여 사업의 표준화와 전문화, 그리고 지역복지관에 내 북한이탈주민 지원 전문 사회복지사의 배치를 중요한 사업목표로 할 것을 제안하고 있다.

아직 북한이탈주민들은 지역사회차원으로 융화되지 않고 있다. 서울과 경기중심을 제외한 다른 지방의 경우는 더욱 지역통합정도는 낮다고 보여진다. 정부로부터의 정착금을 지원 받고 교회를 다니며, 취업보호와 교육보호 등의 서비스를 제공받지만 이들의 삶은 남한주민들과 유리되어 있다. 여전히 이웃하고 있는 남한주민과 대화하기 힘들거나 고립되어 있는 것이 사실이다(이기영, 2003). 이들에게 서비스를 제공하는 민간의 역할이 더욱 아쉬운 것이 부산의 실정이고 다른 지방도 이에 크게 다르지 않다. 지역 자원봉사자들로부터 기업에 이르기까지 이들을 체계적으로 연결할 수 있는 지역협의회

능이 활성화되고 현실적으로 이 협의회에서 주도적 역할을 담당할 지역사회복지관을 정책적으로 지원하는 것이 추후에 매우 중요한 북한이탈주민 지원사업의 핵심이 될 것이다. 이것이 우리가 앞으로 바라는 통일과 남북한 주민의 사회통합에 사회복지실천이 기여할 단초가 될 것이기 때문이다.

참고문헌

- 강창현. 2002. “노인지역사회보호를 위한 방문(가정)간호서비스 네트워크 탐색”. 『한국정책 회보』 10(2): 215-241.
- 공릉종합사회복지관·서울여자대학교. 2002. “북한이탈주민과 지역주민의 사회통합을 위한 대학 지역사회복지관 연계 프로그램 보고서”. 사회복지공동모금 지원기획 사업보고서(2001년도).
- 김선화. 2002. “지역사회복지관의 북한이탈주민 지원현황 및 향후전망”. 『2002년도 북한이탈 주민 지원사업의 회고와 전망』. 북한이탈주민 지원 민간단체 협의회 심포지움. 21-31.
- 김희연. 2002. “지역사회복지의 네트워크 분석: 대전광역시 사회복지관을 중심으로”. 박사학위 논문. 이화여자대학교
- 박영희. 2003. “북한이탈주민의 지역사회통합을 위한 실천적 방안”. 북한이탈주민지원 민간 단체협의회·연세대학교 사회복지연구소 공동 심포지움. 『북한이탈주민의 지역사회내 통합과 융화』. 연세대학교 새천년기념관. pp. 91-102.
- 박종철·김영운·이우영. 1996. 『북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안』. 민족통일연구원.
- 보건복지부·서울시정개발연구원. 2001. 『지역특성별 자활지원사업 사례집』.
- 윤덕룡·강태규. 1997. “탈북자의 실업과 빈부격차에 의한 갈등 및 대책”. 『통일연구』 1(2). 연세대 통일연구원.
- 윤여상. 2001. “북한이탈주민현황과 지원방향”. 북한이탈주민 지원 민간단체협의회 심포지움. 『북한이탈주민 지원사업의 지역화방안과 민간의 역할』. 부산대학교 인덕관. pp. 1-16.
- 윤인진. 1999. “탈북자의 남한사회 적응실태와 정착지원의 새로운 접근”. 『한국사회학회지』 33.
- _____. 2003. “북한이탈주민의 자립생활을 위한 모델의 모색: 자활공동체를 중심으로”. 북한이탈주민후원회, 부산대학교 사회복지연구소, 부산종합사회복지관 공동주최 남한거주 북한이탈주민의 경제적 자립에 관한 심포지움(미간행).
- 이기영. 2000. “탈북자 가족의 남한사회적응과정”. 한국가족사회복지학회 추계학술대회 발표문.
- _____. 2001a. “북한이탈주민의 사회적응척도 개발과 적용에 관한 연구”. 2001 춘계 정신보건 사회사업학회발표문.
- _____. 2001b. “북한이탈주민 정착지원을 위한 지역협력체계 구축의 방향성”. 북한이탈주민 지원 민간단체협의회 심포지움. 『북한이탈주민 지원사업의 지역화방안과 민간의 역할』. pp. 31-49.
- _____. 2002a. “북한이탈주민 사회적응을 위한 지역복지관의 프로그램 현황과 개선방안”. 2002년 탈북가족지원사업세미나, 『북한이탈주민의 사회적응을 위한 지역사회복지관의 기능과 역할모색』. 태화기독교사회복지관. pp. 18-27.
- _____. 2002b. 『북한이탈주민의 거주지 정착 효율화 방안: 정착지역 다변화 및 지역협력 체계 구축을

중심으로. 통일부 연구용역보고서.

- _____. 2003. “북한이탈주민의 남한주민과의 교류실태와 통합수준”. 북한이탈주민지원 민간단체 협의회·연세대학교 사회복지연구소 공동 심포지움, 『북한이탈주민의 지역사회내 통합과 융화』. 연세대학교 새천년기념관.
- 이기영·엄태완. 2002. “탈북자의 무망감과 생활만족도가 우울증에 미치는 영향에 관한 연구”. 추계 한국정신보건사회사업학회 발표문.
- 이소래. 1997. “남한이주 북한이탈주민의 문화적응 스트레스에 관한 연구”. 석사학위논문, 이화여자대학교.
- 이영일. 1998. “탈북자 설문조사 보도자료”. 미간행 보도자료.
- 이정규. 1998. “지역사회복지와 사회적 네트워크”. 『사회복지연구』 1(1): 51-73.
- 정순돌. 1997. “사회사업에의 체계망 분석법 적용” 『연세사회복지연구』 4: 211-232.
- 조영아. 2002. “남한 내 북한 이탈 주민의 자아방어기제 연구 - 남한 주민 및 재한 조선족과의 비교 -”. 박사학위논문. 연세대학교.
- 전우택. 1997. “탈북자들의 주요 사회 배경에 따른 적응과 자아정체성에 관한 연구”. 『통일연구』 1: 109-167.
- _____. 1999. “남한에 있는 탈북자들의 심리적 갈등구조 및 그에 대한 해결방안”. 『통일연구원 학술회의 총서』 99-5: 40-64.
- 최경아. 2000. “서울시 소재 자활지원 관련기관간 네트워크 활동에 관한 연구”. 석사학위 논문. 숭실대학교.
- 한인영. 2001. “북한이탈주민의 우울 성향에 관한 연구”. 『정신보건과 사회사업』 11: 78-94.
- 통일부. 2001a. 『북한이탈주민 지역사회 정착지원 활성화방안』. 통일부연구용역보고서(서울여자대학교 사회복지학과).
- 통일부. 2001b. 통일부 내부자료.
- Klijin, E. H., Koppenjan, J. and Termeer. K. 1995. “Managing Networks in The Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks.” *Public Administration* 73(3): 437-454.
- _____. 2001. “Rules as Institutional Context for Decision Making in Networks.” *Administration and Society* 33(2): 133-164.
- Office of Refugee Resettlement(ORR). 1996. *Annual Report to the Congress*.
- Roustang, G. 1993. “Personal Social Study, The Nature and Consequence of Their Special Economy.” in Evers, A. and I. Svetlik(eds). *Balancing Pluralism: New Welfare Mixes in Care for the Elderly*. Adershot: Avebury.
- Trevillion, S. 2000. “Social Work, Social Networks and Network Knowledge.” *The British Journal of Social Work* 30(4): 505-518.
- Ward, R. A. 1985. “Informal Network and Well-Being in Later Life: A Research Agend.” *The Gerontologist* 25(1): 55-61.
- 한국자활후견기관협회 홈페이지 자료. “자활지원 사업” <http://jahwal.or.kr/jahwal/jahwal1.htm>.

Community Resource Development Strategies for Facilitating North Korean Refugees' Resettlement in Local Areas : The Case of Busan Metropolitan City

Lee, Ki-Young
(Pusan National University)
Yoon, Kyung-Ae
(Dongbusan College)

This study examined resettlement and adaptation condition of North Korean(NK) refugees resettling in local areas and compared the results of the examination to the life conditions for those who are living in Seoul and its vicinities. As the result indicates, the first cohort is currently inferior to their counterpart in labor market activities, life satisfaction, and quantity and quality of resettlement assistance implemented by private voluntary agencies.

The reason of selecting Busan as a specific case for this study is that: 1) Busan is the largest city in the number of NK refugees residence except for Seoul, 2) Busan has a couple of community welfare centers which are involved in the work of NK refugee resettlement as well as the reason that Busan provides convenience of conducting a survey to the researcher.

The most significant contribution of this study to social work research and practice is that it applied the existing theoretical and practical approach of community resources development and networking of social supports to the field of NK refugee resettlement assistance. Based on the research findings, this study suggests that the roles and functions of Community Associations of NK Refugee Assistance should be more activating and that a community welfare center should take critical role in organizing and activating the Community Associations. This paper also suggests specific ways of enhancing the role of community welfare centers in NK refugee assistance.

Key words : North Korean Refugees, Community Resources, Networking, Linkage, Resettlement, Busan City, Community Welfare

[접수일 2003. 9. 15 게재확정일 2003 10. 15]