

동북아 정세 변화와 이주민 정책

박 상 익*

목 차

- | | |
|----------------|-------------------|
| I. 문제제기 | III. 이주민 정책과 지원방향 |
| II. 동북아의 정세 변화 | IV. 맺음말 |

[논문 요약]

탈냉전 이후 국제정세의 가장 중요한 키워드는 '중국의 부상'에 따른 미·중간의 갈등이다. 이러한 미·중간의 갈등은 동북아 지역의 이주민 정책에도 상당한 영향을 미칠 수밖에 없다.

이와 같이 동북아의 정세변화는 북한이탈주민의 증가로 이어지고 있고, 저출산·고령화의 심화에 따른 지속적인 해외 이주민의 유입으로 한국사회가 다문화사회로 이행되면서 다문화 가정의 사회적응과 사회 통합이 중요한 정책과제로 부상하고 있다. 다문화사회의 다양성과 차이로부터 초래될 수 있는 사회적 양극화나 차별과 같은 부정적 사회 현상들에 대한 정책의 마련은 중요한 사회적 과제이다.

따라서 편견과 차별 극복을 위한 이주민정책의 정확한 상황인식과 '배제'가 아닌 '통합'을 위한 올바른 이주민정책 방향은 매우 중요하다. 아울러 북한이주민정책과의 조화도 이루어져야 한다. 이를 위하여 이주민정착을 위한 다양한 지원과 서비스의 개선 그리고 차별과 배제의 금지와 다문화교육의 제도화가 필요하다.

주제어 : 동북아 정세변화, 북한의 3대 세습체제, 남북관계, 다문화, 이주민정책

* 동국대학교 교수

I. 문제제기

동북아 정세는 G2(Group of Two) 국가로 자리매김된 부상하는 중국과 군사적 투사력에 의존하는 미국과의 사이에 갈등이 노정되고 있다. 탈근대적 국제정치환경¹⁾을 고려할 때 특정 단일 국가의 패권적 영향력은 무의미해 질 것이라는 전망이 대두하고 있는 가운데, 특히 중국처럼 제도적·외교적 매력이 부족한 국가가 패권적 지위를 차지하는 것은 현실적으로 불가능할 수 있다. 그러나 한반도는 '동북아시아'라는 매우 독특한 지정학적 공간에 있으므로 G2를 협력과 갈등의 공존으로 전제할 때 동북아시아는 대표적인 갈등의 상징이 될 수도 있다.

한국은 미국과 '동맹관계', 중국과 '전략적 협력 동반자 관계'를 동시에 맺고 있는 몇 개 국가 중의 하나로, 정치·군사적으로 미국 중심적 관계 그리고 경제·사회적으로 중국 중심적 관계를 어떻게 우리의 국가이익으로 구현하느냐가 관건이 될 수 있다. 이러한 배경에서 북한 문제와 관련하여 '남북관계'와 '미중관계'가 상호 의존적이라는 전략적 인식이 필요하다. G2의 갈등적 측면이 강조되고 동시에 북·중관계가 공고할 경우 한반도 평화통일의 가능성은 멀어질 뿐 아니라 외교적 갈등양상이 지속될 수 있다. 따라서 자유·민주·인권·다원화 등 인류보편적인 가치에 어긋나는 행태를 보이고 있는 중국의 부상은 동북아시아의 이주민 정책에도 바람직하지 않은 영향을 미칠 수 있다.

한편 2012년 강성대국의 문을 열겠다며 3대 세습을 서두르는 북한은 사실상 경제적 파탄으로 탈북이 증가 추세에 있다. 이런 상황에서 남북관계 개선의 지연은 북·중동맹의 강화를 가져오고 있으며, 북한의 3대 세습체제의 강화에 따른 수령절대주의와 선군독재의 폭정으로 탈북은 더욱 가속화되고 있다. 최근 북·중 국경의 탈북 경계강화로 육로 이용이 어렵게 되자 공해상로의 탈북이 자주 목격되고 있다.

이와 같이 북한이탈주민과 해외 이주민의 급속한 증가로 한국사회가 다문화사회로 이행되면서 다문화 가정의 사회적응과 사회 통합이 중요한 정책과제로 부상하고 있다. 다문화가정을 포함한 소수자집단을 포용하는 통합역량을 증진하는 것이 통일 이후 사회통합의 준비과정이라고 할 수 있다. 이를 위해서는 사회약자층과 소수자들에 대한 편견과 차별을 극복하고, 지역·인종·민족·계층 배경과 상관없이 누구나 사회의 기회구조에 형평하게 참여할 수 있는 환경을 만들어 가야 한다.

다문화가정과 북한이탈주민의 자립 정착과 사회 적응을 도모하기 위해 직업 교육, 취업 및 창업 지원, 사회적 기업 확대, 교육지원 서비스 등의 적극적 조치가 필요하다.

이에 본 글에서는 동북아의 정세 변화에 대하여 살펴본 후 이주민 정책과 지원방향을 모색해 보고자 한다.

1) 탈근대적 국제정치환경은 일반적으로 네트워크화, 다수의 힘의 중심성, 다양한 힘의 성격에 따른 외교수단의 변환, 외교행위의 복잡성 등을 일컫는다.

Ⅱ. 동북아의 정세 변화

1. 중국의 부상과 미·중의 갈등

1) 미국과 중국의 국력 변화

탈냉전 시대 국제사회에서 유일 초강대국으로 남은 미국은 부시 행정부 시절 힘의 우위에 입각한 일방주의적인 국제 군사 개입을 과도하게 추진한 네오콘의 정책으로 국력이 하강 국면에 접어들었다. 특히 미국은 2008년 가을 뉴욕에서 시작된 국제 금융위기로 경제적 어려움을 겪고 있고 유동성을 창출하여 위기 극복을 시도하고 있으나, 자기 문제 해결에도 힘겨운 모습을 보임으로써 국제 지도력이 약화되고 있다.

반면, 중국은 일당 독재체제에도 불구하고 1970년대 말부터 30년 이상 사회적 안정을 유지하면서 연평균 9% 이상의 경제 고성장을 유지해왔고, 국제 경제 위기에도 불구하고 고성장 기조를 지속하고 있으며 2020년을 전후하여 경제 규모에서 미국을 추월할 것으로 예상되고 있다. 중국의 고성장이 상당 부분 해외 자본의 중국 투자와 미국을 비롯한 서구 국가들에 대한 수출 호조로 막대한 경상수지 흑자를 기록하고 있는데 기인하므로 미국은 중국정부가 위안화 가치를 조작하고 있다고 비난하면서 위안화 평가절상을 요구하고 있다. 그러나 중국은 문제의 근원은 미국인의 과소비와 미국 산업의 생산력 저하에 있다고 반박하고, 달러화의 국제기축 통화 인정, 미 행정부의 유동성 발행에 대한 불만 표현 자체 그리고 경상수지 흑자의 상당액으로 미 국채 매입 등으로 미국의 불만을 달래고 있다.

여전히 군사부문에서는 미국이 압도적인 우위를 견지하고 있다. 미국은 12척의 항공모함을 보유하여 전세계에 군사력을 투사하고 있고 국방비에서도 중국보다 4배정도를 지출하고 있다. 그러나 향후 미국의 군사비가 매년 3% 이하의 성장률을 보일 것으로 보이는 반면 중국의 군사비는 훨씬 더 높은 비율로 증가하고 있어 2020년경에는 현재수준의 2배가 될 것으로 여겨지고, 현 추세대로라면 양국의 군사비는 2020년대 말에는 비슷한 수준이 될 수도 있을 것으로 보인다.

또한 핵무기에서도 미국이 압도적인 우위를 유지하고 있으나 중국 역시 미국을 가격하여 감당하기 어려운 피해를 줄 수 있다는 점에서 상당한 핵억지력을 보유하고 있고, 최근 몇 년간 중국이 미 항공모함의 중국 해안 접근 능력 차단을 위하여 잠수함, 해상미사일, 해안미사일부대 등을 강화하고 있으며 항공모함까지 진수하고 있으므로 미국의 압도적인 군사우위도 점차 상대화하고 있다.

2) 미·중관계 변화와 갈등

2010년 1년 동안 미국의 위안화 절상 요구, 대만 무기 판매, 오바마 대통령의 달라이라마 면담, 북한의 천안함 폭침과 연평도 포격에 따른 미 항공모함의 동서해 파견과 한·미

합동훈련 실시, 다오위다오(釣魚島)를 둘러싼 중·일 갈등 격화와 미국의 일본 지원 등으로 미·중 양국이 상당 수준의 안보 갈등을 벌였다. 그 결과 미국은 중국에게 아직은 미국이 국제질서를 주도한다는 것을 보여주었고 중국의 심장부를 군사적으로 정찰·압박하였을 뿐 아니라 여러 전략적 이득을 실현했다.

또한 중국이 무력도발국인 북한을 두둔하는 모습을 전세계에 보여주어 평화애호국을 자부하던 중국의 국가 이미지를 퇴색하게 하고, 중국의 이웃나라들로 하여금 중국에 대해 경계감을 갖고 미국에 접근하도록 했다. 따라서 아시아 중시 외교로 전환 중이던 일본 정부를 미·일동맹으로 복귀하도록 하고, 한국의 대미 의존도를 제고하도록 하였으며 베트남, 필리핀, 몽고 등도 중국을 두려워하여 미국에 접근하게 되었다. 물론 이들 나라들에 대한 미국의 무기판매도 늘어났다.

이처럼 한반도를 비롯한 동북아에서 미·중이 갈등을 벌이면 미국은 이득을 챙기고 중국은 전략적으로 큰 손실을 보게되기 때문에, 중국당국이 미국에 대해 저자세를 보였고 미국 역시 여러 실익은 다 챙겼지만 북한의 핵 개발 문제는 아직 진전을 이루지 못했으므로 1월 후진타오 주석의 미국 방문을 계기로 양국간 협력 기조를 재건하였다. 특히 미국도 국내 문제와 중동 정세가 심각하므로 한반도에서 또 다른 무력 분쟁이 발생하지 않기를 바라고 있었고, 북핵문제도 더 심각해지지 않도록 관리할 필요가 있었다. 따라서 미·중 정상은 한반도 정세안정과 북핵문제 해결을 위한 대화 재개에 합의하고 이를 실현하기 위한 역할을 분담하였다. 미국은 동맹국인 한국에게 천안함 문제와 북핵문제의 분리 접근 입장을 설명하고 남북 대화를 권고했다. 중국은 무엇보다 북한의 도발을 억지하기 위한 노력을 벌였고, 핵문제가 더 이상 악화되지 않고 해결국면으로 접어들도록 하기 위해 북한에게 남북대화를 거쳐 북·미대화도 나가도록 권유하는 한편 경제 지원을 제공하였다.

현재 미국의 국력이 중국에 비해 상당히 우월하지만 경제부문에서 상호의존성이 매우 커져 미국이 쉽게 대중 강경책을 쓰기가 쉽지 않은 상황이다. 군사안보면에서는 북핵문제, 중·일간의 다오위다오(센카쿠열도), 중국과 베트남·필리핀 등과의 남중국해에서의 영토갈등, 양안 갈등 가능성 등의 현안이 있으므로 미국의 대중 압박과 봉쇄 기조가 일정 기간 펼쳐지겠지만 미국이 중국과 정면 대결 갈등을 벌일 가능성은 크지 않다. 따라서 미국의 경제 상황이 획기적으로 개선되거나 특별한 사건이 돌발하지 않는 이상 미국과 중국은 안보 부문에서 정면대결이나 갈등을 자제하고 경제적인 협력을 강화해 나갈 것으로 전망된다. 그러나 향후 중국 경제가 급성장하면 중국은 이를 군사력으로 바꿀 것이며 미·중간 안보경쟁이 심화될 것이다. 이럴 경우 중국은 아시아를 장악하려고 하고 미·중간 갈등은 매우 높아질 것이다. 동북아는 물론 한반도가 국제정치의 냉정한 현실에서 선택의 기로에 설 수도 있음을 간과해서는 안될 것이다. 최근 중국의 항공모함 진수(2020년 이후에는 3-4척의 항공모함 보유 예상), 우주선의 도킹 성공 등이 어떤 방향으로 나아갈지 주목되

는 대목이다.

2. 북한의 3대 세습체제와 폭정

북한은 지난해 9월 28일 제3차 당대표자회를 개최하여 3대세습 후계자로 김정은(金正銀)을 등장시켰다. 이에 앞서 9월 27일 새벽을 기해 김정은은 ‘인민군 대장’의 칭호를 부여받고, 다음 날 ‘조선로동당 중앙군사위원회 부위원장’이라는 직위를 가지고 공식무대에 데뷔하였다. 지난번 북한의 당대표자회는 1980년 6차 당대회 이후 30년 만에 개최되는 전당적 차원의 행사이다. 당대표자회는 원래 당대회 사이에서 당대회에 버금가는 역할을 해 온 것으로서 당대회가 열린지 30년이 지난 시점을 감안한다면 이름만 당대표자회이지 사실상 당대회나 마찬가지라고 할 수 있다.

제3차 당대표자회의 핵심은 김정은의 3대 후계세습 공식화이다. 과거 김정일은 1974년 2월 당중앙위원회 제5기 8차 전원회의에서 당 중앙위 정치위원(현재의 정치국원) 선출, 1980년 6차 당대회에서 당중앙위 정치국 상무위원직에 임용되면서 후계자로서의 공식적인 행보를 시작하였다. 또한 김정일은 아버지 김일성의 1994년 7월 8일 사망 전까지 약 20여 년간 이른바, ‘김일성-김정일 공동정권’을 운영하며 ‘유일체제’를 확립하는 등 확고한 권력의 기반을 다졌다. 이에 비하면 김정은은 김정일의 급서(急逝) 등 자연사 가능성이 제기되면서 다급한 상황 속에서 불과 2~3년에 걸쳐 압축적으로 후계 응위과정이 진행되고 있다. 당대표자회에서 김정은의 후견인으로 김경희, 리영호, 장성택, 최룡해 등이 포진되고 특히, 장성택에 대해서는 협력과 견제라는 구도를 형성하고 있지만 김정은 후계체제의 안착여부는 미지수이다. 북한은 당대표자회가 끝난 이틀 후, 최태복 당중앙위원회 비서가 인솔하는 대표단이 중국 후진타오(胡錦濤) 주석을 예방하고 제3차 당대표자회 회의결과를 설명하였다. 중국은 김정은 후계체제에 대한 지지를 명시적으로 표현하지는 않았지만 암묵적 동의와 지원을 한 것으로 알려지고 있다.

이후 10월 10일 북한의 조선로동당 창건 65주년 열병식 주석단에 김정일, 저우용강(周永康) 중국 공산당 정치국 상무위원 겸 중앙정법위원회 서기, 김정은 등이 화려하게 등장하고, 세계언론에 공개됨으로서 중국의 지지를 사실상 공식화했다. 최근 중국 정부의 최고 위층 인사들이 잇따라 ‘북·중 혈맹관계’를 강조한 발언 등도 이를 재확인하고 있다.

그러나 김정일-김정은 후계구축에 중국의 지지·지원만으로는 한계가 있다. 체제생존과 경제회복을 위해 핵무기와 중국만 쳐다보고 있기에는 너무 답답한 현실이다. 나이가 매우 젊은 검증되지 않은 후계자가 해결해야 할 현실은 첩첩산중이다.

북한이 김정은 3대 세습체제 확립을 위해서는 경제문제 해결이 선결과제인데, 현재의 북한 경제사정상 쉽지 않을 전망이다. 화폐개혁 이후 국가 공급망이 제대로 작동하지 않으면서 경제난 가중, 주민들의 불만 고조 등 사회 경제적 혼란이 지속되고 있다. 따라서

외부로부터 자본수혈 없이는 북한경제는 더 이상 지탱하기 곤란한 상황이며, 자원 및 재원 부족으로 경제회생의 돌파구를 찾기도 쉽지 않을 전망이다.

김정일의 건강 문제, 후계체제 확립의 불확실성, 거듭된 경제실패로 인한 경제회생의 전망 부재 등 북한체제의 한계 상황 등은 남북관계에서 종래의 접근을 재점검하게 한다. 후계체제의 안정적 구축 전망은 불확실하다. 김일성 생전에 김정일은 김일성을 제치고 실제 국정 모든 부분에서 실권을 장악한 상태였다. 여기에다 당시 냉전체제 아래서 북한 내부의 권력구조나 경제적 어려움이 충분히 드러나지 않았고 주민들의 김일성·김정일 부자에 대한 충성심도 약화되지 않았다. 그러나 지금은 그러한 시대가 아니며, 북한 내부 상황도 크게 변했다. 북한 정권의 정보 통제 체제가 빠르게 무너지고 있으며 북한 주민들은 점점 더 과감하게 바깥 정보를 얻고 있다. 이러한 분위기가 확산되면 세습후계자 지명에 주민들이 자발적으로 따르지는 않을 것이며, 통치층 내부에서도 소극적 거부가 나타날 수 있다. 이는 집단적이고 조직적인 반정부 움직임으로 당장 발전되지 않는다고 하더라도 후계자 정권이 경제회복으로 주민들의 요구를 충족시켜주기 힘든 조건에서 체제이반 현상이 언제 어떠한 형태로 나타날 것인가 하는 문제가 관심을 끈다.

북한은 개인과 사회를 통제할 수 있는 배급제의 전면적 회복이 불가능한 상황에다 당 조직에 기반한 전체주의적 침투와 통제능력을 상실했다. 과거에는 김일성 부자에 대한 '충성과 억압'의 이원적 통치체제가 작동하면서 당의 사상사업을 통한 조직통제가 가능했지만 지금은 그렇지 않다. 현재 북한은 당 대표자대회를 통해 당 기능의 원상회복을 위해 노력하고 있지만 이미 당 기구가 약화되었고 '분권화된 약탈구조' 속에 폭력과 테러를 통한 억압적 통제로 유지되고 있다.²⁾

따라서 김정일 국방위원장과 김정은 3대 세습에 대한 주민들의 불신감이 확산되고 있다. 지금까지는 모든 어려움과 고통의 책임을 외부 탓으로 돌렸는데, 이제는 북한 당국의 잘못에 기인하는 것으로 인식한다. '고난의 행군' 때만 해도 외부조건이 좋지 않아서 힘들었다고 인식하고 주민들이 감수하고, 이의 해결에 노력을 집중했으나 이제는 상황이 달라진 것이다. 심지어 주민들뿐만 아니라 초급 간부들도 개인이 아무리 노력해도 지도부와 당에서 한순간 망하게 할 수 있다는 사실을 경험에 의해 인식하기 시작했다. 북한이 못살게 된 것이 당과 수뇌부의 잘못이라고 여기는 분위기이다.

즉, 경제난이 더욱더 어려워지자 주민들은 북한 수뇌부에 대한 불만을 표시하고 있는 것이다. 김정일 위원장에 대한 직접적인 불만 표시는 겉으로 못하고 대신 김일성 주석 시대를 그리워하는 것으로 간접적 불만을 암시('그때가 너무나 그림다')한다. 김정은 3대 세습에 대한 주민들의 반감도 나타나고 있다. '150일 전투', '100일 전투', '화폐개혁' 등을 김정은 후계팀이 주도한 것으로 주민들은 여기고 직접적으로 불만 표시하고 있다.

2) 박상익, "이명박 정부의 대북정책 추진국면과 과제," 『평화학연구』 제11권 4호(2010), pp.218-219.

화폐개혁 이후 주민들에 대한 단속 강화로 갈등 양상이 발생하고 있다. 주민들에 대한 단속이 강화되자 주민들과 당국간의 갈등만 더 심화되고 있고, 접경지역 통제, 시장 통제 강화로 주민-정부간 대립구조가 서서히 형성되고 있는 것이다. 국경연선지역 단속강화는 보안성에서 보위부로 이관되었는데, 한밤중 기습 점검으로 휴대폰 사용자를 처벌하는 사례도 있다.

따라서 북한 정권의 주민통제 약화, 주민의식의 변화, 시장의 확대 등으로 탈북이 가속화되고 있는 상황에서 북한이탈주민에 대한 정착지원은 탈북자 2만명 시대를 대비할 수 있어야 할 것이다.

3. 남북관계 개선의 지연

1) 남북한 정면대결과 위기·갈등의 지속

현재 남북한 내에 한치의 양보없는 강경책을 견지하는 것이 기싸움에서 승리하는 정책이라고 생각하고 있는 세력이 상당한 영향력을 행사하고 있으므로 안보상황이 보기보다 위태로운 상황이다. 북한은 그간의 대남 대화 시도가 성과를 거두지 못하고 있으므로 결국 더 강력한 도발을 감행해야 한국 정부가 평화의 소중함을 깨우쳐 대화에 나오리라 생각할 수 있다. 김정은으로의 권력 승계가 원활하지 않을 경우에도 대남도발로 내부 결속 강화를 모색할 동기를 가지고 있다. 우리 정부와 사회의 일각에서도 더 강력한 압박과 제재를 가해야 비로소 북한의 버릇을 고칠 수 있다고 생각하는 분들이 있다.

북한 정권은 기본적으로 갈등, 긴장과 대립을 생존수단으로 활용하는 집단이라고 할 수 있다. 따라서 남북대화나 6자회담이 재개되지 않는다면 북한은 우리의 압박에 쉽게 굴복하지 않고 추가 대남 도발, 장거리 미사일 시험발사, 또는 3차 핵실험 등 벼랑끝 전술을 구사할 가능성이 크다. 북한의 무력 도발시 우리의 강력한 보복이 불가피하고 이에 대해 또다시 보복을 가할 때, 남북간 핫라인조차 끊겨 확전 방지 장치가 없으므로 남북간 교전이 국지전으로 통제되지 않을 위험성이 있다. 북한이 3차 핵실험을 감행하면 또 다시 국제 제재를 받을 것이고 더 큰 손해를 볼 것이라고 계산하여 방관하기보다는, 그 경우 북핵문제 해결은 또 다시 협상의 기회마저 사라진다는 점을 고려하여 북한이 핵실험을 하지 않고 협상에 복귀하도록 하는 방향으로 북한의 행동을 통제하고 관리하는 용의주도한 대책이 필요하다.

따라서 남북대화와 북핵문제 해결에 나서야할 시급성을 이해하고, 6가지의 위기 시나리오를 억지하기 위하여 유연한 대북정책이 필요하다. 즉 북한의 핵 실전능력 확보 압박, 한국 외교의 고립 가능성, 미국이 북한의 사실상 핵보유를 묵인하고 비확산 다짐을 받으면서 북한과 타협할 가능성, 북한의 핵물질 양산 가능성, 북한의 핵 개발 강행시 미국의 대북 군사 제재, 협상 결렬 후 북한의 장거리미사일이나 핵실험 또는 남북한 정면 대결 등

이다.

2년 전부터 북한의 장거리미사일 발사, 2차 핵실험, 천안함 및 연평도 도발로 6자회담이 공전했으나, 북한이 우라늄농축프로그램으로 핵물질 양산 가능성을 과시했기 때문에 남북 대화가 제대로 되지 않거나, 한국정부가 6자회담 재개에 소극적인 입장을 고수하면서 미국은 핵확산 방지라는 시급한 과제를 해결하기 위하여, 북·미 대화를 개최하여 북한의 핵 확산 방지 약속을 받고 사실상의 핵보유를 묵인해줄 가능성을 배제하기 어렵다. 미국과 중국이 G2차원에서 동북아 질서 재편을 고려할 수 있기 때문에 한반도를 두고 담합하지 않으리라는 보장이 없다. 일본 역시 현재는 남북대화를 우선시한다고 하지만 금년내 북·일 직접대화 재개 방침을 두고 있으므로 남북 갈등 국면에서도 집권 민주당의 인기회복 등을 위해 언제라도 국교정상화를 위한 북·일 직접협상에 나설 수 있다. 이처럼 남북간 자존심 대결과 기싸움은 방홀지쟁(蚌鷸之爭)이 될 수 있다.

2) 단·중·장기적 실용적인 측면의 발상과 정책전환 필요

남북간에 냉전적인 제로섬게임이 지속될 경우 결국 가진 것이 많아 잃을 것도 훨씬 많은 우리의 손해가 훨씬 클 것이다. 잃을 것이 별로 없는 불량정권인 북한이 공멸불사의 각오로 정면대결을 감행해올 수 있으므로, 번영을 지켜야 하는 우리가 대응적인 차원에서 관용을 보여 협상을 통해 평화를 회복하고 문제를 해결하는 것이 합리적이고 스마트하다고 볼 수 있다.

정면대결이 아니더라도 한반도가 발칸화되어 안보상황이 불안해지면 경제의 대외의존도가 80%에 가까운 우리는 국가 신인도 하락과 막대한 경제적 손실을 감수해야 할 것이다. 그 비용은 남북간 화해 협력이 수반한 경제적 지원보다 작지 않을 것이다. 대북 경제지원 은 도발을 감행한 북한 정권에게 제공되는 것이 아니라 북한 독재정권하에서 신음하고 있는 북한 주민에 대한 식량과 의약품 등 인도적인 지원이라고 할 수 있다. 전달과정에 문제가 있다면 꾸준한 협상과 설득을 통해 그 부분을 개선하여 지원하는 것이 올바른 것이다. 지원 자체를 중단하는 것은 상책이 아니다. 왜냐하면 이민족인 미국이나 유럽, 중국도 모니터링을 개선하여 인도적인 지원을 하고 있기 때문이다. 따라서 북한 당국의 자존심을 건드리지 않는 수준의 합당한 모니터링을 요구하면 북한이 받아들일 가능성이 크다.

남북간 경험 축소도 저렴하고 우수한 노동력과 양질의 지하자원·수산자원을 가진 북한에게보다 우리 경제에 오히려 더 큰 피해를 미치고 있다는 비판에 유념해야 한다. 개성공단 입주들이 불안한 가운데 사업을 하는 것은 물론이고 위탁가공업과 교역을 하던 700여 개 업체들은 도산 위기에 처해 있다. 기본적으로 남북경협은 호혜적인데 이의 본질이 일방적인 대북지원이라는 인식에 기반하여 대북정책을 편다면 상호 불신과 오해가 발생할 수 있다. 북한의 잘못을 벌하려면 도발을 감행한 북한정권을 정밀 조준해야하는데 그것이 어렵다고 우리 경제에도 큰 피해를 주는 처벌을 가하는 것은 현명하지 못하다. 우리 경제

를 위해서도 5·24조치를 선별하여 완화하거나 폐지해야 한다.

또한 중장기적으로 생존에 급급한 북한 정권이 북한의 지하자원과 영토 사용권을 중국 등 외국에 넘기는 것은 제국주의 국가들의 침탈을 당하던 구한말 상황을 연상시키고 있다. 이런 상황이 지속되면 북한에 급변사태가 발생할 경우 중국이 자신의 이권 보호를 주장하면서 군사 개입을 감행할 가능성마저 배제하기 어렵다.

우리 정부가 북한의 무력도발에 대해 격분한 것은 충분히 이해하지만 5,000년 역사의 민족의 안위는 항상 우선적으로 확보하여야 한다. 따라서 중장기적인 국가와 민족의 이익을 최우선적으로 감안한 대북정책이 필요하다.

현재 남북간 교류가 중단되고 경협이 위축됨으로써 민족의 통일기반을 다지는 사업은 정체된 상태이다. 남북 경협사업이나 교류협력은 남북 주민간 적대감과 이질감을 완화하고, 직·간접적으로 자유민주주의와 시장경제의 우수성을 교육·홍보하는 효과가 있었는데, 남북관계의 경색으로 통일의 기반을 다지는 이런 사업이 중단되었을 뿐 아니라 후퇴함으로써, 결과적으로 통일 비용의 증대를 유발할 것으로 우려되며 북한주민들의 탈북을 더욱 촉진시키고 있다.

Ⅲ. 이주민 정책과 지원방향

1. 이주민정책 방향과 상황인식

1) 한국의 이주민정책 방향

그동안 한국은 인종적·문화적 다양성을 통합하려는 국가의 실천적 의지가 부재했었다. 최근 한국에서 이주노동자, 국제결혼이주자, 난민(북한난민 포함) 등 외국인의 유입이 늘어나고 있지만 사회적 소수자로서 이주민들은 최소한의 인권마저 보장받지 못하고 있는 상황이다. 인종과 문화의 차이가 차별로 나타나고 그에 따라 인권침해가 속출하고 있는 현실이 이를 보여주고 있다. 또한 「출입국관리법」, 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」, 「국가 인권정책 기본 계획 권고안」, 「차별금지법 권고안」 등 이주민 관련 정책들과 이주민의 권리보장과 관련한 기본적인 국제조약 즉, 「모든 이주노동자 및 그 가족의 권리에 관한 국제협약」에도 비준하지 않는다는 점에서 우리 사회가 아직도 이주민에 대한 '배제'에 좀 더 비중을 두고 있음을 알 수 있다. 한국은 외국인 이주 노동자를 일시적 노동자로 인식함으로써 이들이 '한국인'이 될 가능성에 대해서는 고려하지 않아 왔다. 그러나 실제 이주 노동자의 성격은 '일시적'에서 '영구적'으로 바뀌어가고 있으며 결혼과 출산을 통해서 대한민국의 구성원으로서 권리를 가져야 하는 위치에 서 있다. 앞으로도 저출산·고령화 현상의 심화는 노동인력 및 인구감소로 이어지고 이주민의 유입은 더욱 가

속화 될 것이다.

상황이 심각해지자 최근 한국사회는 이주민의 특수성에 대한 이해를 무시하고 '보편적인 인권' 만을 보호함으로써 문제를 해결하려는 노력을 펼치고 있다. 국제결혼가정을 위한 접근을 중심으로 '다문화주의'에 대한 개념들이 쏟아져 나오고 있으나 정책과 서비스 내용은 다문화주의와는 상당한 차이가 있다. 일례로 과거 이주민을 위한 법률안을 살펴보면, “출신국의 언어와 문화를 유지하도록 지원하는 것은 이들의 동화적 통합을 방해하는 것으로서 결코 바람직하지 않다”거나 “외국인근로자나 결혼이민자의 자녀가 우리 사회에 동화되지 않고 외국 출신 부모의 모국 문화에 동화되는 것은 바람직하지 않다고 본다”와 같은 강력한 동화주의 입장을 취하고 있다.

그러나 이제 이주민정책에 대한 방향은 '배제'가 아닌 어떻게 '통합'하여 함께 갈 것인가에 대한 방향으로 합의를 하고 있는 것 같다. 왜냐하면 많은 앞서간 국가들에서 국가가 배제를 통해 이주민의 유입을 막고 이미 입국한 이주민에게는 권리를 제한함으로써 기존의 질서와 체계를 유지하려고 하였지만 끊임없이 불법적인 경로를 통해 수많은 이주노동자가 유입되는 것이 현실이기 때문이다. 이에 이주민의 유입으로 발생하는 문제들에 대한 충분한 이해를 바탕으로 '배제'가 아닌 '통합'이 이주민과 관련된 문제를 해결하는 가장 적절한 방법이라는 것이다.

우선적으로 한국 상황에서 필요한 것은 사회적 갈등을 최소화하면서 문화적 다양성을 통합하기 위해 우선적으로 '이주민의 통합'에 대한 공론화와 사회적 합의가 이루어지는 것이다. '다문화사회'를 건설하느냐 '단일문화사회'를 만드느냐의 선택적인 사항이 아니라 '문화와 정체성의 다양성을 어떻게 사회적 통합과 조화시키는가가 관건인 것이다.

2) 이주민정책의 상황인식

1980년대 이후에 외국인 이주노동자, 결혼이주여성, 조선족 동포, 북한이탈 주민의 유입으로 한국사회는 다민족, 다문화사회로 급격히 변모하고 있다. 국내체류 외국인은 2007년에 사상 처음으로 100만명을 돌파했고, 2011년 현재 140만명을 넘어서 총 인구의 2.7%를 기록하고 있다.³⁾ 이런 추세라면 2020년까지 253만9000명(총 인구의 5%)에 이를 것으로 추정되며, 한국사회는 10년 내에 유럽형 복합민족사회로 변모하게 될 것이다.

이주노동자, 결혼이주자, 북한이탈주민이 증가함에 따라 자연스럽게 이들 가정의 자녀수도 크게 증가하고 있다. 행정안전부의 외국인 주민 통계에 따르면, 이주노동자 및 결혼이주자 자녀 수가 2006년 25,000명에서 2009년 107,689명, 2010년 121,935명으로 급증했으며,⁴⁾ 가족 동반 탈북이 증가하면서 탈북 청소년의 수도 꾸준히 증가하여 2010년 국내 거주 북한이탈주민 2만명 중 20% 가량이 21세 이하의 아동 및 청소년이다.

3) 법무부 홈페이지 통계월보, <http://www.moj.go.kr>(검색일: 2011.11.11).

4) 행정안전부 홈페이지 승인통계, <http://www.mopas.go.kr>(검색일: 2011.11.11).

다양성과 차이라는 사회적 의제는 한국사회가 당면한 위기이자 기회로서, 향후 이를 어떻게 관리하는가에 따라 한국사회의 명운이 크게 달라질 수 있다. 다문화사회의 다양성과 차이로부터 초래될 수 있는 사회적 양극화나 차별과 같은 부정적 사회 현상들에 대한 정책의 마련은 중요한 사회적 과제이다. 다문화사회로 진입이 가속화됨에 따라 한국사회에서도 서구의 국가들과 유사한 인종적, 종교적, 문화적 갈등이 표출될 가능성이 크므로, 이주민에 대한 한국사회의 수용성을 향상시킬 수 있는 대책이 요구된다.

다문화사회에서는 소수자를 구별 짓는 여러 기준들 중에서 인종, 민족, 국적, 문화 등이 성, 연령, 성적 취향, 지역, 신체장애 여부 등보다 중요하게 작용한다. 현재 한국사회에서 다문화적 소수자라고 볼 수 있는 사람들은 이주노동자, 결혼이주자, 다문화가족 자녀, 화교, 북한이탈주민 등이다.

북한이탈주민을 다문화적 관점에서 볼 것인가에 대해서는 논란이 있다. 같은 한민족이며 남북관계의 특수성에서 발생한 북한이탈주민을 외국인 이주노동자나 결혼이민자와 동일시하는 것은 문제가 있다. 하지만 사회주의 체제에서 성장하여 남한주민들과 다른 가치관과 행동 양식을 갖고 있고, 새로운 환경에 적응해야 한다는 점에서 다문화적 관점에서 접근할 수 있다. 특히 다문화가정과 북한이탈주민에 대해 갖고 있는 한국인의 공통적인 편견과 차별을 해소하기 위해서는 다문화교육을 확대하는 것이 필요하다.

이주노동자, 결혼이주여성, 조선족동포, 북한이탈주민 등은 공통적으로 하류 계층을 형성하며 빈곤, 사회적 배제, 인권침해 등의 문제를 겪고 있다. 다문화가정과 탈북가족 자녀는 언어장애, 빈곤, 사회적 편견과 차별 등으로 학교교육에서 여러 가지 부적응 현상을 겪고 있다. 특히 탈북 아동과 청소년은 학력 결손으로 중도탈락률이 매우 높은 수준인데, 이들이 제대로 교육을 받지 못하면 성인이 되었을 경우 빈곤층으로 전락하고 사회불만세력이 되어 사회문제의 원인이 될 수 있다.

〈표 1〉 다문화가정 및 탈북가족 자녀의 교육문제

국제결혼가정 자녀	이주노동자가정 자녀	탈북자가정 자녀
뒤처지는 아이	방치되는 아이	탈락하는 아이
<ul style="list-style-type: none"> · 언어능력의 부족 · 학습부진 · 정체성의 혼란 · 집단따돌림 	<ul style="list-style-type: none"> · 낮은 취학률 · 언어문제 · 모국에 대한 긍지 상실 · 나이에 맞지 않은 학년 배정 · 정규학교교육에서 배제 (미등록 자녀) 	<ul style="list-style-type: none"> · 언어문제 · 학력 결손 · 낮은 취학률 · 높은 중도탈락률 · 남한주민의 편견과 차별

출처: 조영달, 『다문화가정의 자녀교육 실태 조사』 (교육인적자원부 연구용역과제 최종보고서, 2006).

한편 외국인과 이주민에 대한 한국인의 인식이 지속적으로 개방화되었으나 여전히 이들이 체감하는 사회적 차별과 배제의 수준은 높은 편이다. 문화체육관광부가 2008년에 전국의 20세 이상 이주노동자, 결혼이주자, 북한이탈주민을 상대한 실시한 설문조사에 따르면, 이주민(가족)에 대한 차별의 정도가 '조금 심하다'가 53.3%로 가장 많았고, '심하다'(19.2%), '매우 심하다'(6.9%), '별로 없다'(20.1%), '전혀 없다'(0.5%)의 순으로 나타났다. 이주민이 생각하는 한국인의 다문화교육의 필요성에 대해서는 '그렇다' (55.8%)가 '그렇지 않다'(8.4%)보다 훨씬 많았다. 북한이탈주민이 생각하는 남한주민의 북한이탈주민 문화이해교육의 필요성에 대해서도 '그렇다'(66.7%)가 '그렇지 않다'(7.5%)보다 월등히 많았다.

통일 후의 한국은 기본적으로 다원화 사회가 될 것이며, 이질적인 정치, 경제, 사회, 문화의 체계와 가치관, 생활양식들이 혼재된 상태가 상당 기간 존속할 것이다. 이러한 다원성 속에서 공통의 국민정체성과 연대감을 이끌어 내고 국민과 국가자원을 동원할 수 있느냐가 통일한국의 가장 큰 과제가 될 것이다.

따라서 문화다양성을 존중하고, 다문화적 소수자집단에게 동등한 문화권과 사회권을 인정하며, 다양성 속에서 통일성을 추구하는 다문화주의는 통일한국의 사회 이념이자 정책이 될 것이다. 또한 통일 후 남북한 주민 간의 사회문화심리 통합을 이루기 위해서는 지금부터 사회통합역량을 증진하기 위한 노력을 해야 한다. 이를 위해 우선적으로 우리 사회의 사회약자층과 소수자들에 대한 편견과 차별을 극복하고, 지역·인종·민족·계층 배경과 상관없이 누구나 사회의 기회구조에 공평하게 참여하고 기여할 수 있는 환경을 만들어 가야 한다.

2. 북한이주민정책과 조화⁵⁾

1) 북한이주민정책과 이주민정책 간의 부조화 문제

남한사회에서는 급격히 증가하는 이주민을 위한 법적 체계를 마련하는 적극적인 노력을 해나가고 있다. 최근 정부부처와 지방정부가 저마다 '다문화 사회'를 이야기하고 '다문화가족'을 위한 정책을 양산하면서, 이주민을 사회의 다문화 구성원으로 정의하고 다문화가족 구성원이 인간으로서의 존엄이 유지되는 건강한 가정생활을 영위할 수 있도록 하는 지원정책을 강화해나가고 있다. 북한이주민 또한 사회의 다문화 구성원의 한 집단으로서 남한에서의 성공적인 정착과 생활을 통해서 좋은 시민으로서 건강하게 살아가도록 정책이 수립되어 있다.

그러나 다문화주의가 무엇인지, 다문화 사회를 위한 다문화 가족 지원정책이 무엇인지

5) 이 부분은 이기영 외, 『이주민 정책과 서비스』 (서울: 나눔의집, 2008), pp.352-358에서 수정·보완하였음.

과약하기란 쉽지 않다. 이주민들이 경험하는 현실적인 문제 해결을 위한 정책보다는 한국 사회로의 일방적인 정착과 통합만 강요하고 있는 방향을 가지고 있다. ‘다문화가족지원법’의 경우는 현실적으로 ‘동화주의’가 적합하다는 정책적 입장을 제시하면서, ‘다문화 사회’를 지향하고 있다는 오해를 낳고 있다. 이제라도 ‘다문화 사회’라는 용어를 사용하고자 한다면 의미에 맞게 정책에 반영하려는 노력이 필요한 때이다.

구체적으로 정책적 문제를 살펴보면, 우선 적용 대상 측면에서 ‘재한외국인 처우 기본법’은 “대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로서 대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 자”로 포괄 규정하고 있다. 반면 ‘다문화가족지원법’은 대한민국 국민과 혼인해 가족을 이루고 있는 외국인 또는 귀화자를 대상으로 한다는 점에서 구별된다. 그럼에도 불구하고 ‘재한외국인 처우 기본법’과 ‘다문화가족지원법’이 ‘합법적’ 체류 자격의 외국인만을 법 적용 대상으로 한정하고 있어 합법적으로 체류하지 않은 이주민은 제외되어 있다.

북한이주민들은 법적, 문화적, 민족적으로 국민으로 인식되어 있어 ‘다문화가족지원법’으로 지원받는 대상에서 제외되어 있다. ‘다문화가족지원법’의 경우 한국인과 ‘가정’을 구성한 이들에게만 정착 서비스를 지원하는 것은 국적과 혈통에 기반하고 있으며, 국적으로 내국인이지만 ‘문화적 실체적으로 이주민’인 북한이주민 등을 배제한 차별적 접근이라 할 것이다.

다음으로 정책시행 담당기관과 관련해 ‘다문화가족지원법’은 여성가족부 장관을 주무장관으로 하여, 다문화가족 내지 이주민가족에 대한 정책을 현재 시행 중인 가족정책의 일부로 보고 있다. 반면 ‘재한외국인 처우 기본법’은 법무부 장관을 주무 부서로 하여, 다문화가족정책을 이민정책의 일부로 포함시켜 법무부가 이주민 관련 전반적 업무에 대한 우선권을 갖는 것으로 보인다. 그러나 법무부가 그동안 보여준 출입국과 보호소에서 취한 단속과 통제적 서비스로 인해, 다문화 가족, 이주민의 적응을 위하여 ‘인권’적 관점에 기반을 둔 ‘지원 서비스’에는 한계가 있을 것이라 보고 있다. 북한이주민의 경우는 통일부가 주무 부서로 하고 있어 이주민 관련 접근에 이와 같이 분절적인 체계 문제는 시급히 해결되어야 할 문제라 할 것이다.

2) 북한이주민정책과 이주민정책의 조화를 위한 방향

북한이주민이 지역사회에 정착하는 데 통일부가 중심적 역할을 수행하고 있다면, 국제 결혼이주민 등을 위해서는 법무부, 여성가족부 등 그들의 욕구에 직접적으로 대응하는 관계부처가 적극적인 역할을 수행하고 있다. 북한이탈주민대책협의회에서는 중앙정부 19개 부처가 참여하여 북한이탈주민에 관한 정책을 협의 조정하고 있다. 북한이탈주민 정착지원 정책 수립, 관계부처 및 지방자치단체 정착지원 사업 기획 및 지원, 정착지원민간기관(단체)지원, 사회적응교육, 북한이탈주민후원회지원 등의 업무를 수행하고 있으나, 기존의

〈동북아연구〉

다문화정책 영역과의 연계는 이뤄지지 않고 있는 것 같다. 따라서 북한이주민이 여타의 다문화 주민들과 함께 지역사회에 통합되기 위해서는 우선 북한이주민정책의 중앙 전달 체계인 북한이탈주민대책협의회와 외국인정책위원회, 다문화가족지원체계와 연계가 필요하다.

중앙 전달체계의 연계는 북한이주민의 다양한 욕구에 대응하는 지방자치단체 추진 전략에 있어서도 통합적 접근을 가능하게 할 것이다. 우리 사회에 대한 기본지식과 이해를 높여 이주민의 지역사회 적응을 돕고, 가족갈등 및 자녀문제 등의 해소를 지원하여 장기적·집단적 갈등을 예방하고, 지역주민의 일원으로서 이주민이 정체성을 가지고 함께 살아갈 수 있도록 실질적인 지원과 내·외국인 간 상호 문화교류를 활성화하는 전략적 접근을 통해 이주민정책과 북한이주민정책의 조화를 시도할 수 있다.

이주민(이민자 주민)을 지역사회 주민의 일원으로서 조기 정착시키기 위한 체계적·종합적 지원체계 구축을 마련하여, 이주민들을 대상으로 생활편익 향상 도모 등 실질적 서비스 제공을 위해, 각 기관(부서)별, 유관단체를 통한 지원으로 추진 주체간 업무중복 및 혼란 등으로 인해 업무 효율성이 떨어지는 점을 감안하여, 민·관 연계를 통해 각 시책에 대한 체계적 통합지원을 위해 총괄·조정기능 수행 부서를 지정하여, 이원화되어 전달되는 중앙정부의 정책을 합리적으로 추진하는 것이 필요하다.

따라서 외국인·다문화가족지원업무와 북한이주민지원업무를 종합 추진하는 것이 바람직하다. 일례로 ‘다문화사회 이주민 지원 위원회’ 등을 구성하여 지원 전담인력 및 기구 확보, 이주민 기초 실태 조사, 이주민 프로그램 운영, 이주민 관련 특수시책 지원(인센티브 부여) 사업 등을 통합적으로 추진하는 것이 필요하다. 또는 현재의 ‘다문화가족지원센터’를 확대하여 통합·운영하는 것도 방법이 될 수 있다.

이러한 통합적인 접근으로 실시되는 서비스들은 민간의 적극적 참여를 촉진하여 결혼 이민자가족 지원센터, 국제교류센터, 북한이주민지원센터, 종합사회복지관 등에서 각 이민자의 욕구에 기반한 전문적 프로그램으로 발전해야 한다. 북한이주민에 대한 접근도 다양한 기관들의 참여로 여성, 청소년, 아동, 노인 등 북한이주민의 세분화된 욕구에 기반한 서비스가 제공될 수 있다. 서비스 영역에서도 북한이주민을 비롯한 이주민들의 가족가치·가족형성·가족복지 증진, 이혼·가족해체 예방 및 보호, 주거·생계·취업·자활 지원, 의료·정신·사회적응 지원, 청소년·노인 등 보호, 국가간(남북한간) 법률쟁송 문제 지원, 지역사회 공동체와 교류·참여 등을 위한 다양한 영역들이 적절히 제공될 수 있도록 도울 것이다. 또한 전달체계에서도 중앙정부 중심의 보호, 통제보다는 지자체 중심의 밀착적 증장기 서비스 제공을 통해 실질적인 자립을 할 수 있도록 도울 것이다.

끝으로 최근 쏟아지고 있는 다문화 사회, 다문화 가정을 위한 정책들 속에서 간과되는 것이 있다. 지역사회에서 이주민들과 함께 살아가는 사람들이다. 이들은 이주민들과 함께

살아가는 방법들을 고민하며 조금씩 변화해나가고 있다. 삶의 터전에서 이주민들과 서로 부딪치고 알아가면서 조화로운 지역사회를 만들기 위한 노력을 하는 것이다. 앞으로 이주민정책과 서비스의 방향은 이러한 지역사회의 노력을 뒷받침해주고 이끌어주는 것이어야 할 것이다.

3. 이주민정착 지원 방향

1) 이주민정착을 위한 다양한 서비스 개선

다문화가정과 북한이탈주민의 자립정착을 도모하기 위해 직업교육, 취업 및 창업 지원, 사회적 기업 확대, 교육지원 서비스 등의 적극적 조치를 취하는 것이 필요하다. 다문화가정과 북한이탈주민이 남한주민과 비교해서 상대적으로 경쟁력을 가질 수 있는 직업과 사업(예를 들어 이중언어 교사, 다문화교육 교사, 통일 교원, 자활공동체 등)을 개발하고 정부와 민간이 협력네트워크를 만들어서 취업과 창업을 지원하는 시스템을 구축해야 한다.

아울러 정부보조금에 의존하기보다 취업을 통해 자립을 유도하고 빈곤탈출을 지원하는 제도를 도입할 필요가 있다. 2004년 11월 10일 대통령자문 빈부격차·차별시정위원회가 발표한 ‘근로 소득보전세제(EITC, Earned Income Tax Credit)’는 다문화가정과 북한이탈주민의 ‘일하는 복지’를 위해 도입할 가치가 있다. 이 제도는 저임금 근로자에 대해 일정 수준의 소득까지는 자신이 번 소득에 비례하여 국가가 근로장려금을 지급하는 것으로 근로 동기를 강하게 유발하는 효과가 있다.

한편 건강가족을 위한 탁아 및 자녀교육 관련 정보 제공 및 전문상담, 가정 폭력으로부터 피해여성을 보호하기 위한 서비스, 재혼과 관련된 법률상담 서비스, 다문화가정 및 탈북가족 자녀의 학업지도 및 진로상담을 위한 ‘멘토링’, 그리고 이런 서비스를 제공하는 전문인력 양성이 필요하다. 탈북 후 제3국 체류기간에 인신매매로 정신적·신체적 피해를 경험한 여성을 위한 상담 및 자활 프로그램을 구축해야 한다. 국내 성매매 종사 여성들의 자활 프로그램과 연계해서 긴급구호, 상담, 직업훈련 및 취업 지원 등의 서비스를 제공한다.

또한 다문화가정과 북한이탈주민의 사회적응을 촉진하기 위해 한국어와 한국 문화교육을 강화하고 교육서비스에 대한 접근성을 제고해야 한다. 동화 위주의 교육보다 이중언어와 이중문화를 자신의 자산과 경쟁력으로 삼을 수 있도록 다문화 수용적 교육이 이뤄져야 한다.

다문화가정과 탈북가족 자녀의 교육문제는 교육복지의 관점에서 분리교육과 통합교육을 결합한 단계적 접근이 필요하다. 교육적인 결손을 외부의 지원으로 보충하는 한편, 자신의 역량을 강화하는 데 초점을 두고, 분리교육과 통합교육을 적절하게 결합하는

〈동북아연구〉

것이 바람직한데, 초기 적응 단계에서는 특성화학교에서 집중적으로 기초학력을 보충하고, 정착지에서는 일반학교에서 남한 청소년들과 함께 생활하면서 학습하는 방향으로 순차적으로 진행한다. 그리고 특수한 처지에 놓인 청소년을 일반학교에서 교육할 수 없을 때 대안교육 기관과 민간단체들이 대신해서 교육하고 보호할 수 있도록 정부가 지원하는 방안도 모색되어야 한다.

2) 차별과 배제의 금지와 다문화교육의 제도화

초국가적 인권담론이 확산되고 개인과 정치공동체의 관계가 초국가적인 방식으로 재구성되어가는 현 상황에서 개인의 권리 배분의 기초를 국가의 구성원과 보편적 인간 지위 사이에서 조정할 필요가 있다.

한국 국민은 아니더라도 지역사회의 실질적인 구성원으로 참여하고 기여하는 외국인을 실체로 인정하고 상응하는 권리를 보장하여야 한다. 정부의 '재한외국인 처우 기본법'과 '외국인 주민지원 표준조례'에서는 외국인을 한국 국민과 동일하게 대우하는 법적 근거를 마련하였으나, 지원 대상에서 미등록 외국인을 제외하고 있다. 현재의 '재한외국인 처우 기본법'을 개정, 지역사회의 주민이면 누구나 인간의 기본적인 권리를 인정받고 행정지원도 받을 수 있게 하는 것이 필요하다. 만일 현 시점에서 정부가 미등록 외국인을 직접 지원하는 것이 어려운 경우 정부 재정지원을 바탕으로 시민사회단체가 지원하는 방식으로 역할을 분담하는 것도 방법이 될 수 있다.

또한 다문화가정을 포함한 다문화적 소수자집단에 대한 차별과 배제를 금지하는 포괄적인 '차별금지법'을 제정하는 것이 필요하다. 영국, 미국, 호주 등 영·미법계 국가들은 일찍부터 다양한 사회적 차별을 규율하는 법제를 발전시켜 왔으며, 대륙법계 국가인 독일도 최근 '일반평등 대우법'을 제정하는 등 차별금지법제의 정비는 일반적 추세가 되어가고 있다.

따라서 내국인과의 형평성을 고려하면서 사회취약계층인 다문화가정과 북한이탈 주민에게 사회참여의 기회를 확대하기 위해 교육, 취업 등에서 최소한 초기 진입단계에서 디딤돌 역할을 할 수 있는 소위 '헤드 스타트(head-start)' 프로그램을 확대해야 한다. 우선 대학진학 시 다문화가정 자녀 및 탈북 청소년에게 적용하는 특별전형, 장기 취업 북한이탈주민에게 적용하는 고용지원금 등은 실효성이 떨어지는 것으로 밝혀져서 개선책이 필요하다. 특별전형제도의 운영은 학력이 떨어지는 학생에게도 처음부터 원하는 대학으로 입학할 수 있도록 학력이 갖춰진 학생에게 중도에 원하는 대학으로 편입할 수 있도록 해야 한다. 고용지원금 운영은 정규직 취업자뿐만 아니라 비정규직 취업자에게도 장기 취업시 고용지원금을 지급해서 고용안정과 직업능력 개발을 유도해야 한다.

다문화교육은 교육 대상에 따라 다문화가정 학생과 학부모를 대상으로 하는 '이주민 교육'과 일반 학생, 교사, 공무원, 국민을 대상으로 하는 '다문화 능력개발 교육'으로

대별하여 추진해야 한다. 다문화가정 학생과 학부모에게는 성공적인 사회적응을 위한 양질의 교육 기회를 제공하는 것이 주된 목표이다. 일반 학생, 교사, 공무원, 국민에게는 다문화적 가치관과 행동양식을 갖추도록 교육하는 것이 목표이며, 특히 다문화 관련 업무를 담당하는 교사, 기관 직원, 공무원에게는 다문화 이해와 다문화 감수성을 겸비하고 창의적이고 사명감 있는 교육 및 행정 서비스를 제공하도록 역량을 강화해야 한다.

다양한 교육 대상자의 특성과 처지, 욕구에 적합한 특화되고 세분화된 맞춤형 다문화교육 과정을 개발하고, 다양한 배경과 수준을 가진 다문화교육 인력의 발굴과 역량을 강화하며, 다문화 거버넌스(governance)의 차원에서 다문화 교육인력 양성과 관련한 정부와 민간의 효율적인 협력체계를 모색해야 한다. 다문화교육의 제도적 안정성은 정부에서 관리하되, 교육내용의 창의성과 유연성은 민간 자원의 역량을 적극 활용한다. 또한 학교나 문화기반시설 등 공공 인프라를 활용하여 지역사회 다문화 교육을 활성화하는 방안 등을 추진하는 것도 방편이 될 수 있다.

다문화교육의 비전은 문화다양성을 사회발전의 새로운 동력으로 삼아 대한 민국이 창조적 문화국가로 발전하는 것이며, 다문화교육의 목표는 단지 다문화적 지식과 가치관을 습득하는 것에 그치는 것이 아니라 인권, 민주주의, 시장경제, 사회정의, 평등, 환경 등과 같은 인류 보편적 가치관을 형성하고 실천하도록 하는 것이 되어야 한다. 이를 통해 우리사회가 성숙한 민주사회가 되고 한국인이 민주시민과 세계 시민으로 발전하는 계기로 삼아야 한다.

IV. 맺음말

탈냉전 이후 국제정세의 가장 중요한 키워드는 '중국의 부상'이다. 지난 20여년 개혁·개방이후 급속한 경제성장, 세계 최대 인구 그리고 넓은 국토 면적을 바탕으로 이제 국제체제의 한 축으로 자리 잡고 있다. 한편 미국은 여전히 강대국이다. 미국이 더 이상 단일 패권국은 아니지만, 세계를 상대로 대전략(grand strategy)을 수행하고 있는 강대국 중 수위의 위상(primus inter pares)을 가지고 있다. 미국과 중국은 세계경제위기 극복이나 지구온난화, 재스민 혁명과 같은 민주화와 인권문제 등 글로벌 이슈에 대하여 협력과 경쟁 그리고 갈등이 교차하겠지만, 특히 동아시아는 미국과 중국의 전략이 정면으로 마주칠 수 있는 지역이다. 최근 세계경제패권을 둘러싼 미·중간의 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Economic Partnership)⁶⁾ 갈등이 이를 말해주고 있다. 이러한 미·중

6) 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Economic Partnership)은 미국이 주도하는 아시아·태평양 지역 무역협정, 자유무역협정(FTA)과 유사한 성격을 갖고 있다. FTA는 양자 간 협정이지만 TPP는 다자간 협정이라는 점이 다르다. 미국·호주·싱가포르·뉴질랜드·칠레·말레이시아·베트남·페루·브루

간의 갈등은 동북아 지역의 이주민 정책에도 상당한 영향이 미칠 수밖에 없다.

이와 같이 동북아의 정세변화는 북한이탈주민의 증가로 이어지고 있고, 저출산·고령화의 심화에 따른 지속적인 해외 이주민의 유입으로 한국사회가 다문화사회로 이행되면서 다문화 가정의 사회적응과 사회 통합이 중요한 정책과제로 부상하고 있다. 다양성과 차이라는 사회적 의제는 한국사회가 당면한 위기이자 기회로서, 향후 이를 어떻게 관리하는가에 따라 한국사회의 명운이 크게 달라질 수 있다. 다문화사회의 다양성과 차이로부터 초래될 수 있는 사회적 양극화나 차별과 같은 부정적 사회 현상들에 대한 정책의 마련은 중요한 사회적 과제이다. 다문화사회로 진입이 가속화됨에 따라 한국사회에서도 서구의 국가들과 유사한 인종적, 종교적, 문화적 갈등이 표출될 가능성이 크므로, 이주민에 대한 한국사회의 수용성을 향상시킬 수 있는 대책이 요구된다.

따라서 편견과 차별 극복을 위한 이주민정책의 정확한 상황인식과 ‘배제’가 아닌 ‘통합’을 위한 올바른 이주민정책 방향은 매우 중요하다. 아울러 북한이주민정책과의 조화도 이루어져야 한다. 이를 위하여 이주민정착을 위한 다양한 지원과 서비스의 개선 그리고 차별과 배제의 금지와 다문화교육의 제도화가 필요하다.

그동안 이주민에 대하여 ‘다문화가족지원법’ 등 다양한 지원체계⁷⁾가 마련되고 있지만, 전통문화적·관습적으로 혈통과 단일민족성을 중시하는 우리사회에서 이주외국인으로 정착·적응하기에는 녹록지 않은 것이 현실이다. 이는 무엇보다도 이주민에 대한 보이지 않는 차별인식이 그 이유가 될 것이다. 이제 다양한 사람들이 함께 어울려 살아갈 때 우리사회는 더욱 아름다워질 수 있다는 인식의 전환이 중요하다. 차이를 인정하면 차별 없는 세상이 보이기 때문이다.

나이 등 9개국이 협상에 참여하고 있으며 일본이 협상 참여를 준비 중이다. 이 협정은 2015년까지 회원국 간 관세와 비관세 장벽 철폐를 목표로 한다. 상품 거래는 물론 노동자의 이동과 투자 자유화, 환경·식품안전 등 모든 분야가 대상이다. 사실상 세계 1, 3위 경제대국인 미·일 간 FTA인 썬이다. http://article.joinsmsn.com/news/option/article__print.asp?ctg=11&total_id=6655921(검색일: 2011.11.15).

7) 각 시·군·구별 다문화가족지원센터에서는 다문화가족 방문교육 사업, 결혼이민자 한국어교육, 결혼이민자 맞춤형 취업지원, 결혼이민자 통번역서비스, 다문화가족 자녀 언어발달 지원, 다문화가족 자녀 이중언어 지원, 다문화가정 자녀 방문학습지 지원, 다문화가족 자녀교육 지원, 다문화 인식개선사업, 외국인주민 한국어교육 등 다양한 지원사업을 실시하고 있다.

《참고문헌》

- 김이선 외, 『다민족·다문화사회로의 이행을 위한 정책패러다임 구축(Ⅳ): 생산적 다문화사회 구현을 위한 정책의 질적 도약 기반 구축』, 한국여성정책연구원, 2010.
- 김형수, “한국 다문화 정책공동체의 연계방안에 관한 연구,” 『한국동북아논총』 제46집(2008).
- 박상익, “이명박 정부의 대북정책 추진국면과 과제,” 『평화학연구』 제11권 4호(2010).
- 박세훈 외, 『다문화사회에 대응하는 도시정책 연구(Ⅱ): 지역중심형 외국인 정책 추진방안』, 국토연구원, 2010.
- 여성가족부, 『지방자치단체 2011년도 다문화가족 관련사업 추진계획』, 여성가족부, 2011.
- 이기영 외, 『이주민 정책과 서비스』, 서울: 나눔의집, 2008.
- 조영달, 『다문화가정의 자녀교육 실태 조사』, 교육인적자원부 연구용역과제 최종보고서, 2006.
- 통일부, 『2011 북한이탈주민 정착지원업무 실무편람』, 통일부, 2011.
- 황정미 외, 『다민족·다문화사회로의 이행을 위한 정책패러다임 구축(Ⅲ): 이주민의 사회통합을 위한 지역사회 참여현황과 증진방안』, 한국여성정책연구원, 2009.

국가인권위원회 홈페이지, <http://www.humanrights.go.kr>.

법무부 홈페이지, <http://www.moj.go.kr>.

중앙일보 홈페이지, <http://joongang.joinsmsn.com>.

통일부 홈페이지, <http://www.unikorea.go.kr>.

행정안전부 홈페이지, <http://www.mopas.go.kr>.

〈동북아연구〉

《Abstract》

Immigration Policy According to Changing Circumstances in Northeast Asia

Park, Sang-Eeg

After the post-cold war, one of the most important keywords in the international affair is friction between the United states and Emerging China. So this conflicts between two countries affect immigration policy in the pertinent region.

Like this, the change of the situation makes the number of North Korean defectors record high. Meanwhile South Korea is becoming multi-cultural society because of the inflow of immigrants. So the policy which can manage the situation of disparity and discrimination is required. This can be socially challenging task but must be manipulated.

Therefore to overcome the prejudice and discrimination, precise recognition of the situation and the appropriate direction which must be 'Combination-oriented' not 'Exclusive' are crucial. In addition, we should make the policy in harmony with Immigration policy for North Korean defector. For this purpose, there are necessities of institutionalization in many field, such as various supports, improvement of service, multi-cultural Education and anti-discrimination policy.

Key Words : Changing circumstances in Northeast Asia, Immigration Policy, Inter-Korean relationship, Multi-cultural Education, North Korea's hereditary regime over 3 generations.

투고일 : 2011.10.30 / 심사일 : 2011.11.25 / 심사완료일 : 2011.12.25