

북한이탈주민 지원 정부조직체계 개편*

장현(호남대학교)

논문 요약

본 연구의 목적은 북한을 이탈하여 한국에 정착하였거나 국외에 체류하고 있는 탈북자를 지원하는 정부 조직체계의 개편 방안을 모색하는데 있다. 국내 거주 탈북자들이 대부분 경제적으로 자립을 이루지 못하고 있는 상황에서 탈북자 재 입북과 간첩 사건 등 관리체계의 문제, 중국 등 국외 체류 탈북자의 신변보호 문제, 그리고 불법 난민 신청과 불법 체류 문제 등 국내외의 탈북자 문제에 효과적으로 대처하기 위해서는 탈북자 지원 조직체계에 대한 점검이 필요한 시점이다. 연구의 결론은 통일부가 주도하고 있는 국내 탈북자의 정착 지원 업무를 안전행정부로 이관하고 국외 탈북자 문제는 외교부가 담당하되 조직과 인력을 확충하자는 것이다. 그 이유는 첫째, 안전행정부는 지방자치단체를 관할하므로 탈북자 지원 기관들과 연계와 자원 동원이 수월하여 탈북자의 안정적 정착에 유리하며, 둘째, 탈북자의 신변을 보호하는 경찰과 원활한 공조로 탈북자 간첩 사건 등 국민 불안 해소에 효과적으로 대응할 수 있는데 이는 곧 탈북자에 대한 인식 개선에 기여하며, 셋째, 산하의 이북 5도청 운영에 의한 탈북자 업무 노하우를 축적하고 있어 업무 이관 시 시행착오의 최소화와 중복 지원 예산을 절감 할 수 있으며, 마지막으로 국외 탈북자 문제는 외교부가 주체가 되어 탈북자 업무 전담 인력 배치 등 조직 체계를 확립해야 한다. 이러한 주장은 정부조직개편 이론에 의해 뒷받침 된다.

주제어 : 북한이탈주민, 정부조직개편, 정착 지원체계, 통일부, 안전행정부

* 이 논문은 2012년도 호남대학교 교내 연구비 지원에 의해 연구되었음.

I. 서론

국내 입국 북한이탈주민은 2010년 11월 11일을 기점으로 2만 명을 돌파했으며 2013년 3월 31일 현재 24,934명에 이르렀다. 2001년에 1,000명을 넘기고, 2006년 이후에는 매년 2,000명이 넘는 북한이탈주민이 국내로 들어오다 2011년 말 김정은 체제 출범 이후 현격하게 감소하고 있다.¹⁾ 탈북자의 국내입국자 숫자는 북한이탈주민 지원 조직체계에 영향을 미치는 주요 요소 중 하나다. 현재의 북한이탈주민 지원 조직체계는 1997년 7월 '북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률'이 시행되면서 보건복지부에서 통일부로 관할권이 이양되어 오늘에 이르렀다. 2006년 대한적십자와 연계해 탈북자 1명당 2명의 적십자 봉사원이 1년 동안 초기 정착과 일상생활을 안내하고 도와주는 정착도우미 제도 도입, 2007년에는 탈북자의 정착을 위한 기본 교육 기관인 하나원 설립, 2010년에는 각 지역에 배치된 탈북자들의 지역적응교육 기관인 하나센터 설치, 2009년에는 북한이탈주민을 전문적으로 상담하는 전문상담사제도 신설, 2011년에는 북한이탈주민 후원회를 대폭 확대 개편한 북한이탈주민지원재단 설립²⁾, 2012년 제2하나원 건립 등 북한이탈주민 지원체계가 탈북자의 증가와 더불어 양적·질적으로 급격히 확장되었다.

북한이탈주민에 대한 지원 체계는 정부 차원의 조직개편이 아닌 통일부 차원에서 북한이탈주민의 증가와 상황의 필요에 의해 조직이 신설되고 확충되어 왔다. 최근 들어 탈북자들의 잦은 월북과 간첩 사건 발생, 난민을 가장한 불법 이민과 장기 해외 불법 체류, 그리고 국외 체류 탈북자의 강제 복송

1) 북한 이탈주민 연도별 국내입국자 추이를 보면 1993년부터 1998년까지 100 명 이하, 1999년부터 2001년까지 100명~500명, 2002년부터 2005년까지 1,100~1,900명, 2006년부터 2011년까지 2,000~2,900명으로 증가하다 2012년에 1,500명 선으로 감소하였다. http://www.dongposarang.com/introduction/04_entry_state.jsp (2013년 6월 25 검색).

2) 북한이탈주민 후원회는 2010년 8명의 인원으로 25억 원의 예산을 집행했는데, 2010년 11월 북한이탈주민 지원재단으로 변경되면서 2011년에는 66명 인원에 247억 원의 예산을 배정 받아 급격히 규모가 확대되었다.

등 신변보호 문제 등 북한이탈주민들이 남한사회에 정착하지 못해 발생하는 문제들이 빈발하고 있으나 현재의 조직 체계로는 효과적으로 대응하지 못하는 한계 상황에 도달했다. 따라서 북한이탈주민 지원 체계에 대한 정부 차원의 조직개편을 통해 역할과 기능을 재조정해야 할 필요성이 제기되었다.³⁾ 그동안 통일부는 북한이탈주민의 안정적인 정착을 위한 효과적이고 효율적인 서비스를 제공하기 위해 하나센터에 대한 평가 시스템의 도입과 역할이 중복되거나 성과가 미미한 기구의 조정과 통폐합을 단행 하였다. 예를 들면, 2012년 전국 30개 하나센터를 평가해 2개소 폐쇄와 5개소에 대한 위탁자 신규 공모, 하나센터 외에 파견된 전문상담사 전원을 하나센터에 재배치, 대한적십자사에 위탁한 정착도우미 사업의 하나센터로의 이관, 취업담당관제 폐지 등의 조치를 취했다.

이제는 통일부 차원에서 이루어진 업무분담 개편과 기구 통폐합 등 미시적 차원이 아닌 정부 차원의 거시적 관점에서 탈북자 문제에 대한 근본적인 접근 방법의 변화를 모색해야 할 필요가 있다. 분단체제 하에서 탈북자들을 통일과정의 유용한 자원으로 활용하기 위한 방안이 필요한 것도 사실이지만, 탈북자들과 탈북현상을 지나치게 정치적 목적으로 바라보는 것은 현실을 왜곡할 우려가 있으므로 자유와 생존을 찾아 국경을 넘은 이주자(migrant)의 시각으로 볼 필요도 있다.⁴⁾ 탈북자에 대한 접근 방식을 정치적 관점에서 생존권적 관점으로 바라보는 인식의 변화와 더불어 북한이탈주민 지원 초직체계에 대한 새로운 변화가 필요한 이유는 다음과 같다. 첫째, 통일부는 1997년 탈북자가 이백 명도 안 되는 시기에 통일과 연계된 정치적 논리로 탈북자 업무를 당시 보건사회부로부터 이관 받았는데 국내 거주 탈북자가 2만 5천명에 달하

3) “탈북·재입북 3차례…연평도에 어떻게.” 『중앙일보』 2013년 4월 5일.

4) 박명규 외, 『노스 코리아인 디아스포라: 북한주민의 해외탈북이주와 정착 실태』, 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2011, pp. 40~53. 사회주의권 붕괴 이후 탈북 현상을 제1기(1989~1994): 초기 자유형 탈북이주, 제2기(1995~1999): 생계형 탈북 이주, 제3기(2000~2003): 경제·정보형 탈북이주, 제4기(2004~2008): 탈북이주의 국제적 확산 그리고 제5기(2009~현재) 정치·경제적 탈북이주의 다변화로 구분해 살펴보았다.

는 상황에서 정착 지원 체계에 대한 전반적인 점검이 필요하다. 둘째, 최근 라오스에서 발생한 탈북 청소년 9명의 강제 복송조치로 관심을 모은 제3국 체류 탈북자에 대한 신변안전 대책이 필요하다. 김정은 체제 출범 이후 강화된 중국 공안 당국의 중국 체류 탈북자 강제 복송 조치 등 중국내 탈북자들의 신변보호 대책이 요구된다. 셋째, 최근 잇따른 탈북자들의 재 입북과 간첩 활동으로 탈북자에 대한 불신과 불안의 확산을 막기 위한 방안이 강구되어야 한다. 탈북자에 대한 남한 내부의 인식 문제는 탈북자들의 안정적인 남한사회의 정착과 밀접한 관계를 갖고 있는 사안으로 정부 차원에서 탈북자 관리 제도에 대한 재검토에 착수하였다.⁵⁾ 넷째, 탈북자 업무를 담당하는 기관들 간의 유기적인 협력체계가 작동되어야 한다. 즉, 탈북자의 지역적응 교육을 담당하는 통일부의 하나센터, 광역 자치단체에 구성된 북한이탈주민지원지역협의회, 신변 안전을 담당 하는 경찰의 신변보호담당관 그리고 행정적 관리 및 도움을 주는 기초 자치단체의 거주지 보호담당관 등의 상호협력 시스템에 대한 개선이 필요하다. 다섯째, 탈북자 지원 조직체계에서 최근 탈북자는 통일부와 산하 기관인 북한이탈주민지원재단 그리고 최근 탈북자를 포함한 남한 거주 북한 출신은 안전행정부 산하의 이북5도청이 관장해 발생하는 업무 중복을 개선할 필요가 있다. 여섯째, 북한의 유사시 대량 탈북에 대비한 준비가 필요하다. 최근 난민 문제 때문에 발생한 시리아와 터키의 군사적 충돌 사태에서 보듯이 남·북간 군사 충돌을 예방하기 위해서는 대량 탈북에 대한 철저한 대비책을 강구해야 한다.⁶⁾ 마지막으로, 한국 국적의 탈북자들이 미

5) “탈북·재입북 3차례...연평도에 어떻게.” 『중앙일보』 2013년 4월 5일. 최근 탈북자들의 간첩 사건과 북한으로의 재입북 사건들이 계속 발생해 북한이탈주민 관리에 대한 점검에 착수하였다. 통일부는 2012년도 예산 2,129억원 중 58%인 1,239억원을 탈북자 지원 관련 예산으로 집행하고 있어 탈북자 문제의 이슈화와 조직체계의 변화를 원하지 않을 수 있다. 2012년 당시 행정안전부의 대통령 업무 보고에서 대통령이 이북5도청 관계자에게 탈북자 문제에 대한 관심을 갖도록 지시하자 동년 3월 행정안전부 다문화 담당 사무관이 권역별로 하나센터를 방문하여 북한이탈주민 정착과 관련한 현장 실태를 파악하였다. 이에 통일부는 전국 하나센터에 타 부처 관계자의 방문 등을 포함한 일일동향 보고서를 제출하도록 요구하는 등 민감하게 반응한 것이 단적인 예다.

6) 박명규 외, 『노스 코리안 디아스포라: 북한주민의 해외탈북이주와 정착 실태』, 서울대학교 통일평화연구원, 2011, p. 131. “북한주민들은 사회적 불만을 시위나 항의 등으로 표출하지 못하고 체제를

국, 영국, 독일 등 제3국에서 시도하는 위장 망명신청과 장기 해외 불법 체류가 외교 문제로 부상하고 있다. 이처럼 국내외에서 발생하고 있는 탈북자 문제에 대비하기 위해서는 정부 차원에서 탈북자 지원 조직 체계에 대한 개편의 필요성이 대두 되고 있다.

본 연구에서는 정부 조직 개편의 이론과 통일부 주도의 북한이탈주민 정착 지원 조직체계가 적합한 것인지에 관한 검토와 함께 개선방안을 찾아보고자 한다. 본 연구의 주안점인 북한이탈주민을 지원하는 정부조직 체계와 직접 관련된 선행연구를 찾아보기가 쉽지 않은 애로점이 있다. 2008년 이명박 정부 출범 당시 정권 인수위원회에서 정부 조직을 개편하면서 통일부를 폐지하고 소관 업무를 당시의 외교통상부로 통합하는 방안이 제시 되었지만 국회의 정부조직개편안 통과 과정에서 원상태로 회귀한 사례가 있다. 정권 교체기 때마다 대두되는 정부조직 개편이 이슈화 되어 있는 시점에서 탈북자라는 특정 대상에 대한 기능적 측면의 정부 조직 개편을 다루는 것은 시의성에 부합된 논의라 할 수 있을 것이다.

II. 정부 조직개편의 이론

정부조직개편은 구조적 조직개편과 기능적 조직개편으로 대별 할 수 있는데, 구조적 조직개편은 조직의 신설, 개명, 통폐합, 지위격상, 강화 및 축소 등을 포함하는 반면, 기능적 조직개편이란 기존의 조직구조는 변화시키지 않은 채 새로운 기능을 추가하거나 새로운 권한을 부여하고 또는 기능을 축소하거나 타 조직을 이관하는 것을 말한다.⁷⁾ 정부조직개편은 정부에 소속해

도피하는 방법인 국경탈출을 선택하게 되기 때문에 북한사회의 급격한 변화는 대규모의 탈북을 촉발한 가능성이 대단히 높다”.

7) 최성욱, “정부조직개편의 논리와 방향.” 국민대학교 국정관리전략연구소 편, 『효율적 국정관리를 위한 정부조직』, 서울: 도서출판 오래, 2013, p. 3.

있는 행정기관의 구조와 기능에 의식적인 변화를 가하는 것으로 대한민국은 건국 이래 약 50여 차례 정부조직개편을 단행하였다. 정부조직개편 논의는 정권교체가 때마다 대통령직 인수위원회에서 연례행사처럼 이슈가 되었다. 어떤 경우에는 박근혜 정부처럼 대통령 선거 과정에서부터 해양수산부 부활과 미래창조과학부 신설 등 정부조직개편을 주요 선거 공약으로 제시되기도 했다. 정부조직개편은 다양한 목적과 동기에서 단행되는데 학자들이 제시하는 대표적 논리를 몇 가지를 살펴보면 다음과 같다. 박대식은 “정부조직개편의 목적과 동기를 첫째, 효율성과 효과성을 높이기 위해 환경과 조직 간의 상황 적합성에 근거한 환경 의존적 접근으로 보았다. 둘째, 정치적 의도와 목적에 의한 정부조직과 관련된 이해 당사자들의 타협의 산물이다. 셋째, 제도화 이론에 근거해 선진제도의 모방을 통해 정부조직을 개선할 수 있다”고 정리했다.⁸⁾ 문명재는 “조직개편의 목적을 정치적 목적과 행정적 목적으로 구분했다. 정치적 목적으로 국정철학의 상징성 확보, 정치적 정당성의 확보와 관료에 대한 통제 등을 열거하고, 행정적 차원에서 정부의 효율성과 생산성의 향상, 자율성과 책임성의 증대, 투명성 제고 등을 조직개편의 목적”으로 제시했다.⁹⁾ 최성욱은 정부조직개편의 목적과 동기를 능률논리와 정치논리 그리고 문화통합논리를 제안했는데 다음과 같이 설명한다. 첫째 능률논리는 재정적 비용의 절감을 위해 기구와 인원의 축소를 통한 정부활동의 투입적 측면에서의 개선을 강조한다. 능률논리는 정부조직의 문제인 기능과 역할의 중복되는 부처 할거주의의 심화, 상호 조정의 어려움으로 인한 비효율성 그리고 환경변화에 대한 적응력의 둔화라는 문제를 해결하기 위해 합리적인 조직개편안을 마련한다. 둘째, 정치논리는 조직개편을 정부조직을 둘러싼 이해세력 간의 정치적 과정으로 파악하면서 정부조직개편이 효과적이기 위해서는 개

8) 박대식, “정부조직개편 접근법 비교분석: 미국과 한국사례를 중심으로.” 『한국조직학회보』 5(3), 2008, pp. 103~126.

9) 문명재, “정부조직개편의 정치 주기적 반복성과 실제.” 『한국공공관리학회』 23(4), 2009, pp. 23~41.

편과정에 이질적인 다양한 환경적 요소들을 반영을 주장한다. 셋째, 문화통합 논리는 사회심리적 측면을 강조해 조직 내의 문화적 적합성이나 호환성에 관심을 두며 조직이 통합될 때 합병조직에서 나타나는 갈등을 최소화해 조직의 몰입도를 증대시키는데 초점을 둔다.¹⁰⁾ 조직개편에 의한 통폐합이 당초 기대했던 시너지 효과나 재정적·전략적 목적을 달성하지 못하는 원인을 인간과 문화에서 찾으며, 문화적 통합과 융합관리에 대한 이해를 조직 관리에서 매우 중요시하는 관점이다.

정부조직개편에 대한 학자들의 시각은 다양해 정부효율성과 효과성을 달성할 수 있는 보편적인 조직원리가 있다는 시각과 정치적 요소만이 역할을 할뿐 과학적 조직원리란 존재하지 않는다는 시각도 있다. 또한 조직개편은 비용만 발생시킬 뿐 불필요하다는 시각도 있다.¹¹⁾ 미국이나 영국 등 선진국에서는 최근 들어 정부조직개편에 대한 논의가 거의 없는데, 미국의 경우 정부조직개편 논의는 1980년대 이후 911사태에 의한 국토안보부(Department of Homeland Security)의 신설 이외엔 없다.

본 연구에서는 정부조직 개편에 대한 다양한 학자들의 시각 가운데 최성욱의 논리를 근거로 사용해 현재의 탈북자 지원 조직체계를 국내 정착문제와 국외탈북자 문제로 나누어 분석한 후 문제점에 대한 개선 방안을 제시하고자 한다.

III. 북한이탈주민 지원 조직체계의 문제점과 개선 방안

북한이탈주민 지원 조직체계의 형성과 변천 과정을 살펴보고, 지원 조직체계 개선의 필요 이유를 국내 거주 탈북자 문제와 해외 체류 탈북자 문제로

10) 최성욱, “정부조직개편의 논리와 방향.” 국민대학교 국정관리전략연구소 편, 『효율적 국정관리를 위한 정부조직』, 서울: 도서출판 오래, 2013, pp. 4~12.

11) 조성한, “정부조직구조의 영향 요인.” 『한국조직학회보』, 4(2), 2008, pp. 1~18.

구분하여 보았다. 국내 거주 탈북자 문제의 초점은 경제적 자립과 지역사회 구성원으로서 역할 담당에 있으며, 제3국 체류 탈북자 문제는 신변의 안전보호와 한국국적 탈북자들의 제3국 위장 망명 및 불법 체류 방지다. 이를 위해 어떤 정부 부처가 북한이탈주민 지원 조직체계를 관장하는 것이 바람직한지 살펴보자.

1. 북한이탈주민의 지원 조직체계의 형성과 변천

북한이탈주민의 지원체계의 형성과 변천 과정을 살펴보면 다음과 같다. 북한이탈주민을 위한 체계적인 지원정책은 1962년 “국가유공자 및 월남귀순자특별원호법”의 제정에서 시작되었다. 정부는 군사적으로 남북한이 대치하며 경제적으로 경쟁하고 있는 상황에서 귀순자들은 사선을 넘어 자유민주주의를 택한 ‘귀순용사’로 예우하고 이들에 대해 보훈 차원에서 국가유공자 또는 그에 준하는 지위를 부여하였다. 1980년대를 중심으로 1990년대 초반에는 원호처에서 국가보훈처로 업무가 이관되면서 귀순용사로 격을 낮추었으나 이들을 남한이 체제 선전차원에서 지원하였다. 그러나 냉전의 종식과 남한 체제의 우위가 드러난 상황에서 북한이탈주민에 대한 처우는 국가유공자 차원의 배려보다는 독립적 생활능력이 결여된 자에 대한 사회부조적 관점에서 바라보는 “귀순북한동포 보호법”이 1993년 6월에 제정되었다. “귀순북한동포 보호법”은 기존의 북한이탈자에게 제공하던 물질적 지원규모를 대폭 줄이고 북한이탈자들을 국가유공자가 아닌 독립적 생활능력이 결여된 생활보호대상자로 취급해 담당부서도 국가보훈처에서 보건복지부로 이관하였다.

1990년대에 접어들어 사회주의가 붕괴하면서 동유럽의 북한유학생들과 러시아에 파견된 별목공들의 귀순사례가 증가하면서 이전까지 소규모로 발생하였던 북한이탈주민이 대규모로 발생할 가능성이 제기됨에 따라 이들을 전체적으로 관리·지원해야 하는 문제가 부각되었다. 더불어 북한이탈자들에

대한 과도한 대우에 부정적인 여론이 기존의 북한이탈자 지원정책의 변화를 가져오게 하였다. 특히 귀순북한동포보호법이 총괄 전담부서의 부재 및 보호 단계별 부처 간 업무의 단절성, 제3국내 북한이탈주민 보호대책 미비, 보호 시설 내 관리에 대한 법적근거 미비, 체계적인 사회적응교육 및 직업훈련의 부재 등의 문제점을 안고 있어 북한이탈주민들의 정착지원에 부적합한 것으로 지적되었다. 북한이탈주민들에 대한 기존정책을 전면 검토하고 이들의 남한사회 정착을 위한 종합적 대책을 모색할 필요성이 제기되었다.

이러한 배경에서 1996년 말 통일원에 『인도지원국』을 신설하여 북한이탈주민 전담업무를 맡도록 하고, 1997년 1월 “북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률”을 제정하면서 기존의 귀순 개념을 북한이탈로 대체하며 보건복지부 업무에서 통일원 업무로 지원 체계가 전환되었다. 이 법은 북한이탈주민의 초기 입국과정에서 거주지 편입 이후까지 전 과정에 걸친 체계적인 보호·지원에 관한 제도적 기반을 확립하였으며, 현재의 북한이탈주민 지원체계의 근간을 이루고 있다. 통일원을 북한이탈주민 정책 총괄·조정 주무부서로 규정한 것은 북한이탈주민 정착문제를 소외계층의 문제로 파악하기보다는 향후 남북사회통합의 시험장으로 간주하여 통일정책의 구도 하에 접근하려는 정권의 입장을 반영하는 것이다.¹²⁾ 탈북자의 정착 지원 정부조직 체계를 통일부가 담당하도록 한 것은 탈북자를 통일시대에 대비한 인적 자원으로 간주한 정권적 차원의 정치적 결정으로 보인다. 통일부의 탈북자 업무 관장에 대해 정부조직개편의 이론에서 보면, 효율성과 생산성 증대 등 행정적 목적보다는 국정철학의 상징성 확보, 정치적 정당성의 확보라는 정치적 목적을 추구한 개편이며, 능률논리와 문화통합논리 보다는 정치논리를 반영한 정부조직개편으로 볼 수 있다. 북한이탈주민 지원 조직체계와 지원 내용의 변천과정을 요약하면 <표 1>과 같다.

12) 김선화, 윤여상, 허영철, 『북한이탈주민의 거주지 정착지원 활성화 방안』, 서울: 북한이탈주민지원재단, 2010, pp. 24~26.

<표 1> 북한이탈주민 지원 조직체계와 지원 내용 변천과정

	안보 차원 지원기	보훈 차원 지원기	체제선전 차원 지원기	사회복지 차원 지원기	통일대비 차원 지원기
시기	1953~ 1962. 4. 15.	1962. 4. 16. ~ 1978. 12. 31.	1979. 1. 1. ~ 1993. 12. 10	1993. 12. 11. ~ 1996. 7. 13.	1997. 7. 14 ~
관련법	없음	국가유공자 및 월남 귀순자 특별 원호법	월남 귀순 용사 특별 보상법	귀순북한동포보 호법	북한이탈주민보호 및 정착지원에 관한 법
소관 부처	군 및 정보기관	원호처 (국방부)	원호처 →국가 보훈처(국방부)	보건사회부	통일원→통일부

“출처 : 김선화 외, 2010”에서 발췌

북한이탈주민 지원 정부조직체계는 탈북자를 바라보는 시각과 정치적 목적에 따라 소관 정부부처가 결정된 것으로 볼 수 있다. 남한과 북한이 경제적으로 경쟁하던 1960년대와 1970년대는 탈북자를 국가유공자 차원에서 대우하였고, 1980년대를 중심으로 1990년대 초반에는 귀순용사로 격을 낮추었다. 1990년대 중반에는 탈북자의 경제적 상태에 초점을 맞추어 사회복지대상자로 분류하였으나 1990년대 후반에 들어서면서 탈북자를 통일시대에 대비한 인적 자원으로 간주하여 탈북자 지원 정부조직 체계가 보건복지부에서 통일부로 이관되어 현재에 이르고 있다. 최근에는 탈북자 문제를 결혼이주민들처럼 삶의 터전을 옮긴 다문화 이민자의 일부로 간주해 새터민으로 부르는데 당사자인 북한이탈주민들은 같은 동포를 외국인과 동일한 시각으로 대우한다며 부정적인 반응을 보인다. 그러나 적지 않은 숫자의 여성 탈북자들이 중국에 거주하면서 중국인과 사이에서 출생한 자녀를 한국으로 데려와 다문화가족 형태를 이루고 있어 이러한 시각에 힘을 더해주고 있는 것도 사실이다. 이제 북한이탈주민을 바라보는 관점과 지원 조직체계에 대해 점검해야 할 시점이 되었다.

2. 북한이탈주민의 국내 정착 문제

북한이탈주민의 국내 정착 성공은 경제적 자립과 지역사회 구성원으로서의 편입 여부에 의해 결정된다. 탈북자들의 성공적인 정착을 위해서는 경제적 자립, 탈북자에 대한 인식개선, 정착 지원 조직들의 실질적 협력체계의 형성이 필요하다.

(1) 안정적 정착을 위한 경제적 자립

경제적 자립 여부는 탈북자들의 국내 정착의 성공을 판가름하는 척도다. 탈북자의 취업을 촉진하기 위해 창업 지원, 사회적 기업 설립 지원, 35세까지의 대학 교육, 각종 자격증 취득을 위한 훈련비 지원, 자격증 취득 포상금 및 탈북자 고용 기업에 대한 임금 지원 등 다양한 지원책을 제공하고 있다. 북한이탈주민 취업자 중 임금근로자의 월평균 임금은 ‘50만원 이하’가 6.2%, ‘51~100만원’은 22.7%, ‘101~150만원’은 45.1%, ‘151~200만원’은 18.2%, ‘201~300만원’은 5.5%, ‘301만 원 이상’은 1.1%로 조사되었다. 북한이탈주민 취업자 중 임금근로자의 평균 임금은 137.7만원으로 이는 국내 임금근로자의 월 평균 임금 210.4만원의 65%에 불과하다.¹³⁾ 북한이탈주민의 경제활동 참가율은 56.5%이며 고용율은 49.7%로 전체국민의 70% 수준에 머물러 심각한 취업난에 직면해 있다. 취업자의 취업경로를 살펴보면, 구인광고를 통해 현재의 일자리를 구했다는 응답이 19.9%로 가장 많았고, 다음으로 가까이 지내는 남한 사람을 통해서가 15.6%, 가까이 지내는 북한이탈주민을 통해서 15.4%, 인터넷을 통해서 10.3%의 응답 순이었다.¹⁴⁾ 남한 사람을 통한 취업자가 15.6%에 달해 남한 사람과의 인적 네트워크 형성이 취업의

13) 북한이탈주민지원재단, 『2012년 북한이탈주민 실태조사』, 2012, p. 29.

14) 송창용, 『2011년 북한이탈주민 경제활동실태 조사』, 서울: 북한이탈주민지원재단, 2011, pp. 15~16.

중요한 경로임이 확인되었다. 따라서 지방자치단체가 주관하여 주민자치위원 등 취업에 영향을 미칠 수 있는 인적 자원을 북한이탈주민들과 연결해주는 등 취업 촉진을 위한 현실성 있는 방안을 모색해야 한다. 탈북자의 취업을 돕기 위해 고용노동부에서 취업보호담당관 제도를 운영했으나 실적이 미미해 금년부터 취업지원금을 제공하는 방식으로 바뀌었다. 북한이탈주민의 취업을 촉진하는 가장 효과적인 방법은 현재로서는 사회적 기업의 육성과 참여인데¹⁵⁾ 이를 활성화하기 위해서는 지방의회의 사회적 기업 운영 조례 제정을 통한 뒷받침과 지방자치단체의 지역 특성에 맞는 사회적 기업의 발굴과 지원이 필요하다. 지방자치단체를 관장하는 안전행정부가 탈북자 업무를 수행할 때 연계성과 책임성 측면에서 경제적 자립을 이루는데 효과적일 것이라는 예측이 가능하다.

(2) 탈북자에 대한 불안 해소와 인식 개선

최근 들어 빈발하고 있는 탈북자 위장 간첩 사건과 2012년 6월부터 금년 1월까지 발생한 4건의 탈북자 재 입북 사건 등으로 탈북자에 대해 불안감과 우려의 시선을 보내는 사람들이 늘어나고 있다. 영구임대아파트 입주를 둘러싸고 수년간 기다려온 저소득층과 ‘북한이탈주민 정착지원법 및 주택공급에 관한 규칙’에 따라 우선 공급 대상인 탈북자들 간의 갈등은 하나의 사례일 뿐이다.¹⁶⁾ 북한이탈주민 2만 명 시대를 맞으면서 탈북자와 우리사회의 취약계층인 국민기초생활수급자 그리고 다문화가정 등과의 복지 형평성 문제가 제기되고 있으며 앞으로도 확산될 가능성이 있다.¹⁷⁾ 탈북자에 대한 국민들의 부정적 인식은 차별을 가져와 이들의 안정적 정착에 부정적으로 작용할 수밖에 없다. 이러한 관점에서 거주지보호담당관과 신변보호담당관의 역할이 중

15) 강창구, “북한이탈주민(새터민)의 정착장애요인 분석을 통한 정착지원 방안.” 『통일문제연구』 53, 2010, p. 281.

16) “탈북자 임대아파트 우선 배정 논란.” 『동아일보』 2011년 3월 9일.

17) 박정란, “탈북자 지원체계의 쟁점과 발전 방향.” 『북한경제리뷰』 2010년 9월호, p. 75.

요하며 지방자치단체와 경찰을 관할하는 안전행정부가 직접 북한이탈주민 업무를 담당할 때 체계적으로 북한이탈주민을 관리할 수 있어 국민들의 불안감 해소에 기여할 뿐만 아니라 궁극적으로는 탈북자에 대한 인식 개선에 도움이 되어 탈북자의 안정적 정착에 긍정적으로 작용할 것이다.

(3) 정착지원 조직들의 협력체계 구축과 지역사회 편입

행정의 전반적 추세가 중앙에서 지방으로 이전되고 있어 지방자치단체의 역할이 더욱 중요하게 되었는데 지방자치단체는 안전행정부 산하 기관이다. 북한이탈주민 업무도 그동안 ‘중앙정부→북한이탈주민지원재단→민간단체’로 이어지던 예산 및 사업 진행이 2009년부터 ‘중앙정부→지방자치단체→민간단체’로 바뀌어 지방자치단체의 역할과 기능이 강화되었다.

북한이탈주민들이 거주지를 배정받아 지역사회로 전입하면 통일부와 광역 지방자치단체가 공동으로 관리하는 하나센터는 지역적응 교육과 초기 정착을 돕는 도우미의 파견 그리고 전문상담사들이 상담을 제공하며, 거주지 보호담당관(기초자치단체 공무원)과 신변 보호담당관(경찰) 등이 각자 역할에 따라 지역사회 정착을 돕게 된다. 또한 시·군·구의 자원봉사센터와 읍·면·동 별로 조직되어 있는 주민자치위원회 위원을 비롯한 종합사회복지관의 사회복지사, 새마을 부녀회원, 적십자 봉사원 등 각종 관변 단체 회원 등을 활용한 협력체계 구축은 탈북자들의 정착을 용이하게 지원 할 수 있다. 이처럼 탈북자 정착지원 사업이 지역사회 중심으로 이루어져야 한다는 주장은 설득력이 있다. 위의 모든 기관들이 안전행정부의 산하이거나 밀접한 연계 속에 상호협력의 파트너쉽을 형성하고 있어 북한이탈주민들의 안정적인 지역사회 정착을 지원하는데 효과성과 효율성 측면에서 안전행정부가 통일부 보다 상대적으로 비교 우위에 있다.

3. 국외 탈북자 문제

국외에서 발생하고 있는 탈북자 문제의 핵심은 중국에 체류하고 있는 탈북자들의 강제 복송 방지 등 신변 보호 대책과 탈북자가 한국 국적 취득 후 제3국으로 불법 망명을 시도하거나 해외에 장기적으로 불법 체류하는 문제다.

(1) 국외 체류 탈북자의 강제 복송 문제

국외에 체류하고 있는 탈북자 문제의 핵심은 탈북자 신변에 문제가 발생했을 때 대한민국이 이들을 보호해 줄 수 있는지의 문제다. 약 5만 명¹⁸⁾에 달하는 중국 체류 탈북자들은 언제 중국 공안 당국에 적발되어 북한으로 강제 송환될지 몰라 불안과 공포에 떨고 있다. 중국 체류 탈북자의 강제 복송문제는 국제적인 외교 문제로 비화되었다. 중국은 “조선과 중국의 국경 조약”에 따라 무단으로 국경을 넘어온 국경조약 위반자를 적발해 조약에 명시된 대로 국제 규약에 의거해 합법적으로 조치하고 있다고 주장한다. 반면에 대한민국은 중국이 유엔 난민조약과 고문방지협약 그리고 인종차별금지 조약의 가입 국가이기 때문에, 탈북자를 난민 또는 위임난민으로 간주하여 국경이탈자를 해당국가로 강제추방 할 수 없도록 규정하고 있는 유엔 난민조약에 따라 강제 복송을 금지하라고 촉구하고 있다.¹⁹⁾ 중국은 탈북자 문제를 북한과의 양자

18) 현인택 당시 통일부 장관이 국회 외교통상위원회 국정감사에서 박선영 의원의 질문에 대한 응답에서 중국체류 탈북자 수를 10만 명으로 밝혔다(『연합뉴스』 2010년 10월 5일). 지난 20년 동안 탈북 이주한 북한주민들의 전체 규모가 어느 정도인지 정확히 파악할 수는 없지만, 이들이 최고로 많았을 때는 약 30만 명으로 추정되기도 한다. 한편 중국내 거주하고 있는 탈북자 규모를 약 10만 명으로 추산하는 경우도 있으나, 2010년 말 현재 여러 기관과 활동가들은 재중 탈북자의 수를 약 1만 5천 명에서 2만 명 정도로 추정하고 있다. 많은 수의 탈북자들이 다시 북한으로 귀환했거나 중국 및 제3국에 잠적하고 있어 그 수를 정확히 파악하는 것은 쉽지 않다. 미 국무부는 2005년 ‘탈북자 실태와 미국의 탈북자정책’ 보고서에서 해외체류 탈북자 규모를 3만-5만 명으로 추정하고 있다(박명규 외 2011, 83). 울포위츠(Wolfowitz) 전 세계은행 총재는 중국에 거주하고 있는 최대 40만 명으로 추산하고 탈북자를 인도적인 차원에서 관련 국가들이 매년 2만 5000명씩 10년 동안 25만 명을 난민으로 받아들이자고 제안했다 (“40만 탈북자 해결에 적극 나서야 할 때.” 『조선일보』 2009년 8월 19일).

19) 한국은 20만 명 당 1명의 난민을 허용해 2011년까지 총 264명의 난민만을 승인한 반면에 난민

문제로 단순화, 축소화 하려는 반면 한국은 인권이 인류 보편의 소중한 가치라는 인간의 권리를 내세워 국제사회의 동의를 얻기 위해 국제화, 확대화 하려는 전략을 구사하고 있다. 최근에는 중국의 탈북자 강제 복송을 저지하기 위한 방법으로 UN 산하의 유엔여성기구(United Nation's Women)와 유엔아동권리협약(CRC, Convention on the Rights of the Child)을 통한 탈북여성과 탈북아동의 인권문제²⁰⁾를 집중적으로 제기해 국제여론의 폭넓은 공감을 얻을 수 있는 전략적 단계론이 대두되었다.²¹⁾ 유엔인권위원회는 강제 복송을 금지하는 “북한인권개선결의안”을 2003년부터 매년 채택하고 있고, 미국과 일본은 2004년과 2006년에 각각 “북한인권법”을 제정하였으며, 유럽의회도 2006년과 2010년에 “북한 인권결의안”을 공표하였다. 이처럼 탈북자 문제는 이미 국제문제화 되어 있다. 탈북자들이 남한으로 입국하는 경로로 이용하고 있는 국가는 8개 국가²²⁾에 이르는데 중국을 제외한 국가들은 인도적 차원에서 위임 난민으로 인정해 자국에서 발견되는 탈북자를 북한으로 보내지 않고 그들의 의사에 따라 한국행을 허용해 왔다. 그런데 2013년 5월 27일 중국을 거쳐 라오스에서 한국으로 들어오기 위해 대기하고 있던 청소년 9명이 북한으로 강제 송환되었다. 그동안 중국을 제외한 국가에서는 강제 복송이 없었던 사례를 뒤집는 획기적인 사건이다. 탈북자의 90% 이상이 라오스와 태국을

허용에 인색하다는 일본도 10만 명당 1명꼴로 난민을 허용했다. 독일은 59만 4천명, 미국과 영국은 약 27만 명씩의 난민을 받아들였다. 한국은 2012년 2월에 국제 표준에 준하는 난민법을 제정하고 2013년 7월 1일 시행에 들어간다. <http://www.nancen.org/720> (검색일: 2013. 6.20).

20) 미국 상하원이 외국에서 유랑하는 탈북 어린이들을 구호하기 위한 ‘2012 북한 어린이 복지법안’을 만장일치로 채택했는데 이 법안은 미 정부가 북한을 탈출한 어린이들이 머물고 있는 국가를 상대로 무국적 문제를 해결하도록 권고하고 있다. 탈북 어린이는 물론이고 중국인에게 팔려간 북한 여성이 낳은 아이도 중국 국적을 얻지 못해 교육 의료 등 모든 혜택에서 제외되고 있다. 탈북자 구호단체들은 어린이 탈북자와 탈북 2세가 수만 명에 이른다고 추정한다. 중국에서 태어난 아이들은 한국으로 온다 해도 ‘비보호 탈북자’로 분류돼 정착 지원에서 배제되고, 북한이탈주민보호법의 혜택도 받을 수 없다. 미 의회가 미국 한국 중국을 향해 ‘국적 없는 미아’ 신세로 인간 이하의 삶을 살고 있는 중국 거주 탈북 어린이들을 살리기 위해 나서라고 요청한 것이다.

21) 최대석 외, “북한이탈주민 정책 연구의 동향과 과제.” 『국제정치논총』 51(1), 2011, pp. 200.

22) Jang Hyun, Jang Baek-sun, “Study on Granting North Korean Defectors Refugee Status.” *Conference paper of Northeastern Political Science Association 2012 44th Annual Meeting*, 2012, p. 6. 8개 국가: 중국, 태국, 라오스, 몽골, 베트남, 러시아, 미얀마, 캄보디아.

거쳐 한국으로 들어오는 상황을 감안하면 국외 탈북자 관리에 중대한 변수가 발생한 것으로 볼 수 있다. 이 사건에 대해 유엔난민기구(UNHCR)는 북한이 탈주민들이 난민 지위 심사 기회를 갖지 못한 채 추방된 것에 대해 우려를 표하면서 라오스를 비롯한 모든 국가가 강제송환금지원칙(principle of non-refoulement)을 준수하고 생명과 자유를 위협받을 수 있는 국가로 송환하는 조치를 삼갈 것을 촉구하였다. 또한 주요 8개국(G8) 정상들이 공동성명을 발표하는 등 강제 북송자들의 인권문제에 대한 국제적인 관심을 불러 일으켰다.²³⁾ 이제 탈북자 강제 북송 문제는 국제적인 주요 이슈로 등장하였고, 라오스 사건은 국외 탈북자 관리에 새로운 변수로 작용 할 수 있다. 정부는 새롭게 직면한 현재의 상황을 면밀히 분석해 체계적인 대응책을 마련하지 않으면 안 된다.

국외 체류 탈북자를 관장하는 공식적 정부 조직 체계는 외교부이다. 국가정보원의 뒷받침과 별도로 외교부가 주도권을 가지고 업무를 수행해야 한다. 그동안 외교부는 북한이탈주민을 관장하는 전담부서도 없는²⁴⁾ 소극적인 탈북자 업무와 재외 공관에서 보호 중인 탈북자에 대한 경시 태도로 인해 비판 받아 왔다.²⁵⁾

앞으로 정부는 국제적 관심사로 대두된 탈북자 관련 업무의 중요성을 인식하고 유엔 및 관련 국가들과의 정보 교환과 라오스와 같은 강제북송 사태의 재발을 막고 해외 체류 탈북자 문제에 효율적으로 대응하기 위해²⁶⁾ 라오스와

23) "G8서 '탈북자 북송' 첫 거론...한중 정상회담에선." 『동아일보』 2013년 6월 20일.

24) 외교부 대북정책협력과의 2등서기관(5급) 한명이 타 업무와 함께 북한이탈주민 업무를 총괄해 담당하고 있으며 탈북자가 발생하는 국가에 탈북자 담당 직원이 역시 전담이 아닌 타 업무와 같이 탈북자 업무를 수행하고 있다.

25) "탈북자 외쳐도 대답 없는 한국대사관...처음 아니었다." 『중앙일보』 2013년 6월 4일. 북한인권개선모임은 '한국대사관의 탈북자 외면과 방치 사례' 10건을 공개하고 북한이탈주민에 대한외교부 현지 공관의 대응은 그간 '무관심'에 가까웠다고 지적했다.

26) "재외공관서 탈북자 295명 보호 중." 『동아일보』 2012년 10월 4일. 외교부는 최근에 재외공관에서 탈북자를 담당하는 행정원(현지 공관에서 채용한 한국인)을 본부로 불러 탈북자 문제의 의미 등을 교육시키고 있으며, 탈북자가 한국에 입국한 뒤 자신의 국내 입국을 지원했던 재외공관 담당자를 하나원 교육과정에서 평가하는 방안을 추진하고 있다.

태국 등 접경지역에 탈북자 문제를 전담할 영사 임명과 탈북자 담당 경찰의 영사관 파견 등 탈북자 전담 인력과 조직을 강화해야 할 것이다.

(2) 불법 망명 및 해외 불법 체류 탈북자 문제

북한이탈주민들이 한국에 정착하지 못하고 제3국으로 망명하거나 해외에 장기간 불법 체류한다는 사실은 탈북자를 통일 이후 남북 사회통합에 대비한 인적 자원으로 관리한다는 통일부의 탈북자 정책의 실패를 증명하는 것으로 탈북자 지원 조직체계의 근본적인 변화 필요성을 옹변해 주고 있다. 통일부는 강제 복송되는 탈북자 숫자는 물론 중국에 체류하고 있는 탈북자의 규모와 불법 망명을 시도한 인원 그리고 해외 불법 체류 탈북자 숫자 등 기본적인 실태조차 파악하지 못하고 있다.²⁷⁾ 2011년 말 난민자격 탈북자는 국가별로 영국이 603명, 독일 193명, 캐나다 64명, 네덜란드 36명, 벨기에 31명, 호주 29명, 미국 25명 등 전 세계에 난민자격을 얻어 살고 있는 북한 이탈주민이 1,052명인 것으로 나타났다²⁸⁾. 발표된 통계에는 영주권과 시민권을 취득해 거주하고 있는 탈북자는 제외되어 실제 난민으로 살고 있는 탈북자는 이보다 더 많을 것으로 추정된다. 독일과 미국, 캐나다의 경우 영주권을 취득한 탈북자는 통계에 포함되지 않는데 2011년 말까지 미국에서는 탈북자 126명이 북한인권법에 근거해 영주권을 부여받았다.

27) 불법 망명 시도자의 숫자는 각 국가에 북한탈출자로 난민 신청한 탈북자의 지문을 한국 정부의 지문과 대조하면 정확하게 파악 할 수 있다. 해외 불법 체류 탈북자 숫자 파악 방법은 의외로 간단하다. 신변보호담당관들은 1년에 2회씩(6월과 12월) 자신이 담당하는 탈북자들의 거주실태를 보고하게 되어 있는데 이때 거주지가 확인되지 않는 탈북자들의 명단을 출입국관리소에 의뢰해 출국 후 3개월 이상 해외에 장기 체류하는 것으로 밝혀지면 해외 불법 체류자로 분류하면 된다. 이러한 기본 자료를 확보되지 않는 이유는 첫째, 부처 간의 업무 협조 미비와 둘째, 통일부가 탈북자 관리 부실이라는 문제점이 노출될 수 있기 때문에 의도적으로 불법 난민 신청자와 장기 해외 불법 체류자를 파악하지 않는 것으로 추정할 수 있다.

28) “난민의 날...주목 못 받는 탈북난민.” 『미국의 소리 방송』 2012년 6월 20일.
2012년 12월 말 기준 탈북자 수는 23,105명이므로 전체 탈북자의 최소 5.1%가 합법적으로 해외로 이주하였다.

<표 2> 탈북자의 망명 신청현황 (망명 신청자 자녀포함) (2002~2012.3)

Year	Total Applications (총 지원)	Total initial decisions (첫결정)	Total grants (총승인)	Grants of asylum (망명승인)	Grants of HP (인도적 보호)	Grants of DL (자유재량)	Grants of ELR	Total refusals (거절)	Total withdrawals (철회)	Total pending (미결)
2002	15	3	1	0			1	2		
2003	15	1	0	0				1		
2004	27	66	17	6	10	1		49	1	
2005	42	33	16	4	9	3		17	2	
2006	61	43	31	20	11	0		12	0	
2007	602	254	223	204	16	3		31	3	
2008	273	416	289	279	3	7		127	18	
2009	56	64	4	3	0	1		60	42	
2010	54	152	7	1	0	6		145	24	
2011	28	61	12	8	0	4		49	3	259
2012.3	1	4	2	2	0	0		2	0	45
	1,174	1,097	602	527	49	25	1	495	93	304

출처 : UK Home Office, 이숙현. 2012. 재인용

<표 2>의 영국 경우에서 보듯이 1,174명 난민 신청자 중 602명만 망명이 허용되었다. 495명은 망명이 거절되고 93명은 스스로 신청을 철회해 50% 정도만이 망명 승인을 받았을 뿐 나머지 50%는 불법으로 망명을 신청한 경우로 해석되어질 수 있다.²⁹⁾ 영국정부는 2008년부터 망명 거절과 철회가 망명 허용의 절반에 육박할 만큼 망명 거절이 급격히 증가하다가 2009년에 이후에

29) 숫자의 합이 일치하지 않는 것은 망명 신청 시점과 허용 및 거절 등의 시점이 일치하지 않기 때문으로, 경우에 따라 결과가 나오기 까지 몇 년이 소요되기도 한다.

는 망명 승인 자가 10명 미만으로 급감했다. 난민에 대해 부정적인 인식을 가지고 있는 국민 의견을 반영한 보수당의 강경한 난민정책과 탈북자들이 한국에 정착했다 영국으로 망명한다는 사실 그리고 조선족들이 탈북자로 둔갑해 망명을 신청하는 행위가 밝혀지면서 탈북자에 대한 망명 심사과정이 이전보다 강화된 것으로 풀이된다.³⁰⁾ 영국정부는 2008년 위장 망명 여부를 확인할 수 있도록 한국 정부에 탈북자 전원의 지문 정보를 넘기라는 조약 체결까지 요구해 외교문제로 비화되었다. 한국에 정착한 탈북자가 제3국 망명을 시도한 경우에는 정부의 탈북자 지원혜택을 박탈하도록 되어있는 북한이탈주민 정착지원법에 따라 국제미아가 발생하고 있는 실정이다.³¹⁾ 노르웨이도 2008년 11월에 북한 출신 망명신청자들이 집단으로 머물고 있던 난민 수용소에 대한 조사를 벌여 한국 여권 소지자 33명과 주민등록 소지자 22명을 적발했다. 이들 중 20명에게 임시 여행증명서를 발급하여 한국으로 강제 송환했다. 그러나 망명 승인이 철회되거나 거절당한 많은 탈북자들이 이를 거부하고 영국 등 유럽국가에 머물고 있다. 최근 북한이탈주민을 대상으로 제3국에 망명을 시켜주겠다는 브로커 조직이 적발되어 검찰이 수사³²⁾에 나서는데 앞으로는 탈북자들이 다양한 국가로 불법 망명을 시도 할 것으로 예상 된다. 탈북자가 남한 사회에 정착하지 못한 채 영국, 독일 등 제3의 국가에 정착하기 위해 난민신청을 하는 원인을 심도 있게 다룰 필요가 있다. 또한 해외에 불법 체류하고 있는 탈북자가 상당수에 이르러 외교적인 문제로 비화할 가능성이 있으므로 이에 대한 대책이 필요하게 되었다.

30) 이숙현, “탈북자의 해외 이주 및 정착실태: 영국.” 북한이탈주민지원재단 연구커뮤니티 제13차 연구모임 자료집, 2012, p. 4.

31) “영국 노르웨이 ‘탈북자 테러가라.’” 『미국의 소리』 2010년 9월 15일.

32) “탈북자 복송위협 브로커 수사 의뢰.” 『동아일보』 2013년 3월 25일.

통일부 산하 재단법인인 북한이탈주민지원재단이 2013년 2월 한 달간 탈북자들을 대상으로 접수한 41건 고충·피해사례 가운데 탈북자들로부터 돈을 갈취하기 위해 제3국으로 위장 망명을 부추긴 경우가 4건이었다.

4. 북한이탈주민 정착지원 조직체계의 개선 방안

정부조직개편의 목적과 동기에 대한 학자들의 다양한 견해 가운데, 최성욱이 주장한 능률논리와 정치논리 그리고 문화통합논리를 축으로 북한이탈주민의 정착지원 조직체계의 문제점에 대한 개선 방안을 살펴보고자 한다.

(1) 능률논리

국의 탈북자들의 주요 문제인 중국 체류 탈북자의 강제 복송 문제와 한국국적 탈북자의 불법 망명 및 불법 해외 체류 문제 해결은 현재 국정원과 통일부의 뒷받침 위에서 외교부가 당사국들과 협상을 한다. 외교부가 국외 탈북자 업무 지원체계를 갖추고 주도적으로 역할을 수행할 때 자세와 책임감뿐만 아니라 효율성에도 상당한 차이가 나타나 능률논리가 적용될 수 있을 것이다.

북한이탈주민의 국내 정착 성공 여부는 경제적 자립과 지역사회의 안정적 편입 여부에 달려있다. 경제적 자립기반을 구축하기 위해서는 취업이나 창업에 민간역량을 활용해야 하는데 고용노동부를 제외하고 일자리 창출과 사회적 기업 관련 업무 대부분은 지자체와 연계된 안전행정부 소관이다. 안전행정부 관할인 경찰은 탈북자의 신변안전을 담당하는데 이들이 적극적으로 활동할 때 탈북자의 범법 행위를 줄여 국민들의 불안 해소에 일익을 담당하며 이는 곧 탈북자들에 대한 인식을 개선하는데 긍정적으로 작용할 것이다. 북한이탈주민지원 지역협의회, 하나센터, 정착도우미사업의 적십자, 지역사회복지관, 자원봉사센터 등 탈북자 정착 지원 기관들은 모두 지방자치단체와 연계되어 있어 지방자치단체를 관할하는 안전행정부가 업무를 맡는 것이 효과성은 물론 능률논리에 부합된다. 통일부가 북한이탈주민 정착지원 정책을 입안하고 안전행정부 산하의 지방자치단체가 실행하는 이원적 업무체계를 안전행정부로 일원화하면 정착지원 정책의 입안과 실행 그리고 평가에 이르는 일관성과 통합성을 유지하면서 능률성을 높일 수 있다.

(2) 정치논리

정부조직개편 과정은 이해 세력들 간에 벌어지는 정치적 산물이다. 예를 들면, 2008년 이명박 정부의 인수위원회는 통일부의 폐지를 결정했으나 여야 협상을 통해 존치하기로 수정된 사례가 있다. 통일부의 존속과 탈북자 문제의 통일부 주관은 통일을 증시하는 정부조직의 상징적 효과를 갖는 의미가 있으며, 북한이탈주민의 정착 문제는 통일 정책적 관점에서 향후 통일시대에 대비한 남북한 사회통합의 시험장으로 간주하는 정치적 논리로 설명된다. 통일부는 정부의 북한이탈주민지원 정책을 통일과 연계하여 “통일의지와 능력을 보여주는 시금석”, “정착지원 정책은 중장기적인 측면에서 통일미래 전략을 수립하는데 기여”, “성공적인 북한이탈주민 정착지원 정책은 향후 통일비용의 감소”라는 3가지 특성과 기대를 포함하고 있다.³³⁾ 통일부는 북한이탈주민을 향후 통일과정에서 겪어야 할 인적 통합의 선행사례로 보고 남북의 민족 재결합과 연관시켜 설명하고 있으나 구체적인 실행계획을 제시하는데 한계를 드러내고 있다. 예를 들면, 매년 8월에 실시되는 한·미의 연합 을지프리덤가디언(Ulchi Freedom Guardian: UFG) 연습에 이북5도청 등이 참여하는 방안이 추진되고 있다. UFG 연습 중 북한 안정화 및 민정이양 단계 훈련이 있는데 이 작전은 한·미 양국군이 북한 지역을 수복한 뒤 군정을 실시해 치안을 회복하면서 민정으로 넘기게 된다. 그 이후는 안전행정부와 이북5도청 등이 중심이 되어 기존 북한 지방행정 기구를 대체하게 되는데 이처럼 현실성과 구체성 측면의 정치논리에서 안전행정부가 통일부에 우위를 점하고 있다. 이제는 탈북자 문제를 통일과 연계된 상징성에 비중을 둔 선언적 정치논리의 틀에서 벗어나 통일 공간에서의 실현 가능성에 초점을 맞춘 실질적 정치논리의 관점으로 한 단계 성숙시켜 접근해야 할 시점이다.

33) 서정배, “북한이탈주민 정책과 민관 협력강화 방안.” 민관 협력을 통한 북한이탈주민의 정착지원 방안: 북한이탈주민 지원 민관 합동워크숍 자료집, 2009.

(3) 문화통합논리

두 조직 이상이 하나로 결합할 때 합병조직 내부에서의 갈등은 불가피하나 통일부의 북한이탈주민 관련 부서가 안전행정부로 이관된다고 가정했을 때 갈등의 강도는 크지 않을 것이다. 안전행 정부는 해방 이후 현재까지 이북5도청을 관할하며 북한동포 문제를 다루어왔고, 최근의 탈북자들도 이북5도민에 속해 있어 업무에 대한 이질적 요소가 크지 않다. 오히려 동일한 대상을 놓고 유사한 업무를 통일부와 안전행정부가 각각 수행해 왔는데 안전행정부가 전담하면 통합의 시너지 효과가 나타날 수 있다.³⁴⁾ 통일부와 외교부는 통일외교안보 분야로 묶여 오랫동안 협력 체계를 갖추어 왔기 때문에 상호 융화에 어려움이 없었을 것으로 사료된다. 통일부 대신 안전행정부가 탈북자 업무를 이관 받아도 외교부와는 협력 관계 이상의 조직 통폐합은 없기 때문에 문화통합논리 측면에서 갈등의 폭은 최소화 할 수 있을 것이다.

IV. 결론

북한이탈주민 지원 조직체계는 정치적 관점의 변화와 탈북자 인원의 증가에 따라 변화되어 왔다. 정부조직개편이 이슈화 되어 있는 정권교체기 상황에서 비록 정부조직의 극히 일부분에 해당되지만 북한이탈주민을 지원하는 조직체계에 대한 논의는 의미 있는 작업이라 할 수 있다.

현재 통일부가 북한이탈주민 전담 부처가 된 배경에는 탈북자로 대변되는 남한 체제의 우월성과 통일 이후의 남북사회통합에 기여할 수 있는 인적 관리

34) 북한이탈주민의 정착 업무를 담당하는 통일부 산하 북한이탈주민지원재단의 업무 대상자는 최근의 탈북자를 대상으로 하는데 정착지원시설에서 보호하는 기간은 1년 이내로 하고, 거주지에서 보호하는 기간은 5년으로 하고 있다. 안전행정부 산하의 이북5도위원회는 최근 탈북자를 포함한 남한에 거주하는 모든 북한 출신을 업무 대상으로 하며 북한이탈주민에 대한 정착지원 사업은 위원회의 주요 업무 중 하나여서 업무가 중복된다.

의 측면 그리고 통일이라는 정치적 상징성 때문이다. 다시 말해 탈북자들은 북한의 비인권적 독재체제에 대한 북한주민들의 강력한 의사표시의 상징이자, 향후 통일을 대비해 중요한 역할을 수행해야 할 통일역군이다. 그러나 이제는 탈북자 문제를 남북 관계에 한정하여 분단과 통일이라는 정치적 관점에서가 아닌 생존과 갱생이라는 인간적인 삶을 추구하는 존재론적 관점으로 볼 필요가 있다. 북한이탈주민들이 남한에서 일정 정도의 인간다운 삶을 영위할 때 탈북자들의 입장에서 민주주의를 경험하고 역량을 확장할 기회가 될 수 있을 뿐 아니라 남한의 구성원들에게도 남북한 통합을 선험하고, 통합의 실질적인 대비를 가능하게 하는 기회의 장이 될 수 있다.³⁵⁾

위에서 살펴본 정부조직개편의 능률논리, 정치논리, 문화통합논리 측면에서 볼 때 현행 북한이탈주민 정착지원 정부 조직체계는 여러 문제점을 노출하고 있다. 국내 정착과 국외 탈북자 보호 및 수용은 그 성격과 대책, 그리고 관련 부처를 구분할 수 있다는 전제 아래 국내 정착은 행정-복지-노동-교육 등의 부처가 협력하고 제3국에 체류하고 있는 탈북자의 보호 및 수용은 외교-안보-통일-정보 관련 부처가 협력하는 방안이 제시되었다.³⁶⁾ 이는 근본적인 문제해결 보다는 불안정한 보완적 접근방법이다. 북한이탈주민 정착지원을 위한 정부 조직체계는 북한이탈주민의 국내 정착 업무는 안전행정부가 관장하고 국외 탈북자의 보호와 국내까지의 이동 및 수용 처리는 외교부가 담당하는 것이 능률논리에 부합된다. 국외 탈북자는 현재도 국가정보원의 뒷받침 속에 외교부가 관장하지만 전담 부서는 물론 탈북자 업무만을 전담하는 담당자도 없는 현실이다. 미국과 같이 완전히 이원화시키려면 국외 탈북자 보호를 위한 외교부의 조직체계를 정비하고 인력을 대폭 보강해 책임과 의무를 부여해야 한다.

국내 탈북자 문제의 핵심은 경제적 자립에 의한 안정적 정착 문제로 귀결됨

35) 박정란, “탈북자 지원체계의 쟁점과 발전 방향.” 『북한경제리뷰』 2010년 9월호, p. 74.

36) 허문영, 김정수, 강구섭, 『해의 난민 지원 사례와 북한이탈주민에 주는 시사점』, 서울: 북한이탈주민지원재단, 2010, p. 124.

으로 여기에 초점을 맞춰 행정 지원체계가 정립되어야 한다. 북한이탈주민의 안정적 정착을 위해서는 안전행정부가 정착 업무를 전담하는 것이 효과성은 물론 능률논리에도 부합되는데 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 탈북자의 정착 성공의 최대 관건은 경제적 자립이다. 이를 위해 지방자치단체는 주민자치위원회 등 각종 네트워크를 활용하여 취업과 창업 등 거주지 특성에 적합한 맞춤형 일자리 찾기 서비스를 제공하는데 지방자치단체는 안전행정부 산하기관이다. 둘째, 하나센터, 거주지보호담당관, 신변보호담당관, 자원봉사센터, 지역사회복지관 그리고 적십자 도우미 등 탈북자 정착 지원 업무를 담당하는 모든 기관들이 안전행정부와 연계되어 있다. 안전행정부가 구축하고 있는 민관 파트너십을 활용해 북한이탈주민의 지역사회의 원활한 편입과 탈북자들에 대한 인식 제고에 기여할 수 있다. 셋째, 탈북자들의 간첩 활동과 재입북 등에 의한 일부의 불안과 불만의 시각을 불식시키기 위해서도 치안을 담당하는 경찰을 관할하는 안전행정부가 북한이탈주민 업무를 담당하는 것이 타당하다. 넷째, 대량 탈북 사태 발생에 대한 대비책 마련과 실행 역시 통일부로는 한계가 있을 수밖에 없다. 다섯째, 북한이탈주민들이 통일 과정에서 북한 안정화 및 민정이양에 주요한 역할을 담당하기 위한 준비과정이 이북 5도청을 중심으로 계획되어 있어 실질적인 정치논리에 있어서도 통일부보다 안전행정부가 우위를 점하고 있다. 마지막으로, 탈북자들은 이북 5도 주민으로 안전행정부의 업무 대상이기도 하여 통일부와 업무중복을 해소하는 차원에서 통합이 필요하며 이는 문화통합논리 측면에서도 긍정적으로 작용할 것이다.

초기에 러시아와 중국으로 이주하였던 탈북자들은 최근에는 미주와 유럽 대륙으로 진출하였다. 이들의 정착지 선택과 정착과정은 그 대상국가의 정치·경제적 상황 및 탈북자 정책에 의해 좌우되는데 국외 탈북자 문제는 이들이 이주한 국가들의 상황과 함께 고려되어야 하는 국제문제이자 외교문제이다. 따라서 탈북자들이 제3세계에서 국내로 입국하는 과정과 중국 체류 탈북자들

의 강제 복송 그리고 난민을 위장한 불법 망명 및 해외 장기 불법 체류 등의 업무는 국정원의 협조를 받아 외교부가 전담하는 것이 효율성을 높이고 책임성과 일관성을 확보할 수 있다.

결론적으로 북한이탈주민을 위한 정착지원 체계를 국내 정착지원은 통일부에서 안전행정부로 이관하고 국외 탈북자의 보호, 국내까지의 이동과 수용 처리는 외교부가 조직 체계를 보강하여 담당하는 것이 정부조직의 이론적 측면에서 바람직한 조직개편이라 할 것이다.

참고문헌

- 강창구, “북한이탈주민(새터민)의 정착장애요인 분석을 통한 정착지원 방안.” 『통일 문제 연구』 53, 2010.
- 김선화, 윤여상, 허영철, 『북한이탈주민의 거주지 정착지원 활성화 방안』, 북한이탈주민 지원재단, 2010.
- 문명재, “정부조직개편의 정치 주기적 반복성과 실제.” 『한국공공관리학보』 23(4), 2009.
- 박대식, “정부조직개편 접근법 비교분석: 미국과 한국사례를 중심으로.” 『한국조직학회보』 5(3), 2008.
- 박명규 외, 『노스 코리아인 디아스포라: 북한주민의 해외탈북이주와 정착 실태』, 서울대학교 통일평화연구원, 2011.
- 박정란, “탈북자 지원체계의 쟁점과 발전 방향.” 『북한경제리뷰』 2010년 9월호.
- 박천호, “한국 정부조직개편에 대한 비판적 고찰.” 『한국조직학회보』 8(1), 2011.
- 북한이탈주민지원재단, 『2012년 북한이탈주민 실태조사』, 북한이탈주민지원재단, 2012.
- 서정배, “북한이탈주민 정책과 민·관 협력강화 방안.” 민·관 협력을 통한 북한이탈주민의 정착지원 방안: 북한이탈주민 지원 민·관 합동워크숍 자료집, 2009.
- 송창용, 『2011년 북한이탈주민 경제활동실태 조사』, 서울: 북한이탈주민지원재단, 2011.
- 이숙현, “탈북자의 해외 이주 및 정착실태: 영국.” 북한이탈주민지원재단 연구커뮤니티 제13차 연구모임 자료집, 2012.
- 조성한 “정부조직구조의 영향 요인.” 『한국조직학회보』, 4(2), 2008.
- 최대석 외, “북한이탈주민 정책 연구의 동향과 과제.” 『국제정치논총』 51(1), 2011.
- 최성욱, “정부조직개편의 논리와 방향.” 국민대학교 국정관리전략연구소 편, 『효율적 국정 관리를 위한 정부조직』, 서울: 도서출판 오래, 2013.
- 허문영, 김정수, 강구섭, 『해외 난민 지원 사례와 북한이탈주민에 주는 시사점』, 북한이탈주민지원재단, 2010.
- Jang Hyun, Jang Baek-sun, “Study on Granting North Korean Defectors Refugee Status.” *Conference paper of Northeastern Political Science Association 2012 44th Annual Meeting*, 2012.
- “탈북자 임대아파트 우선 배정 논란.” 『동아일보』 2011년 3월 9일.
- “탈북자, 입국 후 재외공관 담당자 접수 매긴다.” 『동아일보』 2012년 9월 17일.

- “재외공관서 탈북자 295명 보호 중.” 『동아일보』 2012년 10월 4일.
- “한국보다 미국이 더 챙기는 북한 어린이.” 『동아일보』 2013년 1월 4일.
- “탈북자 복송위협 브로커 수사 의뢰.” 『동아일보』 2013년 3월 25일.
- “G8서 ‘탈북자 복송’ 첫 거론...한중 정상회담에선.” 『동아일보』 2013년 6월 20일.
- “영국 노르웨이 ‘탈북자 데려가라.’” 『미국의 소리 방송』 2010년 9월 15일.
- “난민의 날...주목 못 받는 탈북난민.” 미 『국의 소리 방송』 2012년 06월 20일.
- “중국체류 탈북자 수를 10만 명.” 『연합뉴스』 2010년 10월 5일.
- “40만 탈북자 해결에 적극 나서야 할 때.” 『조선일보』 2009년 8월 19일.
- “탈북·재입북 3차례...연평도에 어떻게.” 『중앙일보』 2013년 4월 5일.
- “탈북자 외쳐도 대답없는 한국대사관...처음 아니었다.” 『중앙일보』 2013년 6월 4일.
- 난민인권센터, <http://www.nancen.org/720> (검색일: 2013.6.20).
- 북한이탈주민지원재단, http://www.dongposarang.com/introduction/04_entry_state.jsp,
(검색일: 2013.6.25).

ABSTRACT

Governmental Reorganization of North Korean Defectors'
Resettlement Support System

Jang, Hyun(Honam University)

The purpose of this research is to seek for an efficient reorganization of government's resettlement support system for the North Korean defectors residing in South Korea and overseas. The current support system revealed its deficiencies within Korea as well as in foreign soils: domestically, the number of North Korean defectors exceeded 20,000 and issues of North Korean defectors' re-entrance to North Korea and continuous spy incidents remain unsolved; internationally, 50,000 North Korean defectors' safety in China as well as problems of illegal refugee applications by North Korean defectors in third countries are on the rise. To resolve both domestic and international matters regarding North Korean defectors, the current support system requires a reorganization in its structure. In this research, I argue for a bicameral system for managing North Korean defector matters: The Ministry of Security and Public Administration (MOSPA) to take charge of domestic matters and the Ministry of Foreign Affairs (MOFA) to take charge of international matters. Domestically, the Ministry of Unification (MOU) is to transfer its North Korean resettlement support duty to MOSPA, whereas MOFA is to take charge of international matters regarding the defectors according to its competency. Theoretically and practically, this logic well supports the governmental reorganization plan.

Keywords : North Korean Defector, Governmental Reorganization,
Resettlement Support System, Ministry of Unification,
Ministry of Security and Public Administration

투고일: 2013년 06월 10일, 심사일: 2013년 07월 04일, 게재확정일: 2013년 08월 11일