

지방자치단체의 사회적 약자를 위한 행정체제

: A시의 새터민 행정을 중심으로

Local Administrative System for the Socially Disadvantaged
: Focused on City A's Administration System for Saetumin

고 속 희*

Ko, Sook-Hee

■ 목 차 ■

- I. 문제 제기 및 연구 목적
- II. 이론적 논의와 분석의 틀
- III. 사례분석: A시의 새터민 행정
- IV. 지방자치단체의 새터민에 대한 행정체제
- V. 결론: 지방자치단체의 새터민에 대한 행정체제 보완

1990년대 이후 새터민으로 명명되는 북한이탈주민의 유입이 증가하고 있다. 이들에 대해 정부가 경제적·사회적으로 많은 지원을 하고 있지만, 일반 국민의 관점에서 이들은 여전히 적극적인 관심의 대상이 아니고, 이들 또한 지역사회에 적극적으로 동화되거나 참여하고 있지 않다. 이들은 일정한 교육을 받은 후 지방자치단체로 배정되고 있는데, 이들의 대한 지방자치단체의 행정체제를 검토하였다. 그 결과 새터민에 대한 행정은 거의가 중앙정부차원에서 이루어지고 있고, 특히 기초자치단체의 역할은 극히 제한적이었다. 그러나 이들을 지역민으로 포용하고 사회의 한 구성원으로 적극 수용하기 위해서는 기초자치단체 수준에서의 적극적인 수용정책이 필요하다. 이것은 지방자치단체 단독으로 할 수 있는 것이 아니라 지역에 있는 다양한 사회단체 및 자원봉사단체 등과의 거버넌스 체제를 유지할 필요가 있다. 이것이 앞으로 지방자치단체가 해야 할 가장 중요한 과제이다.

□ 주제어: 사회적 약자, 지방행정체제, 새터민

* 세명대학교 행정학과 교수

논문 접수일: 2011. 11. 10, 심사기간(1차): 2011. 11. 11 ~ 2011. 12. 26, 게재확정일: 2011. 12. 26

An inflow of “Saetumin” which means the people who escaped from North Korea has been increasing since the 1990s. Despite the economical and social support from Korean government, most South Korean people still don't concern about those people much and those seceders from North Korea hardly participate in or assimilate into local community. They are usually sent to local government after they take some formal education. This present paper analyzed the local administration system which takes charge of those Saetumin. The result is that most of administration has been done by the central government and the role of local government has been much restricted. However, it is important to accept them as local people as well as members of the society. So it is required that the local government has to set some policies for them more positively. This is an acceptance from the point of view of local community, and an assimilation or social adaptation from the point of view of Saetumin. It is not to be done by the local government alone. The local government should make governance system with various social organizations and volunteer groups. Governance system for helping adapt Saetumin to the local community with various social groups is one of the most important and urgent tasks in the local administration.

□ Keywords: the socially disadvantaged, local government system, saetumin.

I. 문제 제기 및 연구 목적

우리 헌법 제10조는 국민의 기본적인 인권을, 그리고 제34조에는 국민의 인간다운 생활권을 규정하고 있다. 이것은 대한민국 국민이면 누구나 기본적인 인권과 생활에 필요한 기본적인 조건을 보장받아야 한다는 의미이다.

다수의 사람들은 정부가 기본적인 인권과 생활권을 위해 특별히 노력하지 않아도 스스로 그것들을 확보하고 있다. 그러나 우리 사회에는 그러한 기본적인 것들을 스스로 확보하지 못하는 사람들이 있는데, 우리는 그들을 사회적 약자라고 한다. 사회적 약자는 스스로 기본적인 인권과 생활을 보장하기 힘든 사람들이기 때문에 행정을 통한 지원이나 도움이 가장 필요한 사람들이다.

우리 사회에는 여러 유형의 사회적 약자가 존재하는데, 그 중의 하나가 우리가 흔히 새터

민이라 부르는 북한이탈주민이다.¹⁾ 우리 정부가 이들을 보호하기 위해 경제적, 사회적인 지원과 보호를 하고 있지만, 이들은 우리 사회의 자본주의시장경제의 자유경쟁원칙에 원만하게 적응하는데 많은 문제점을 가지고 있고, 사회에 적극적으로 참여하지 못하고 차별, 구별, 편견의 대상이 되고 있다.

이들이 한국으로 입국할 때에는 자신들이 기대하는 물질적·정신적 기대수준이 충족될 것으로 예측하지만, 경제적·사회적 지지기반 없이 입국하기 때문에 기본생계를 포함한 대부분의 문제를 한국정부와 사회단체, 국민의 지원체계에 의존할 수 밖에 없고, 그 결과 경제적으로 결핍되고 정신적으로도 아노미 상태에 이르게 된다(김광웅, 2011).

우리 사회가 이들을 포용해야 하는 이유는, 그들이 사회의 한 구성원으로서 독립적인 역할을 수행하게 한다는 의미도 있지만, 사회 전체의 관점에서 보더라도 이득이 되기 때문이다.²⁾ 사회전체의 관점에서의 이득이란 결국, 이웃집에 불이 나면 내 재산도 안전하지 못하다는 논리와 같다(M. R. Rank, 2005: 85).

이처럼 우리 사회가 새터민을 포용해야 하는 이유가 그들을 위해서 또 우리를 위해서 필요하다면, 어떻게 그것을 해야 하는가 하는 문제가 남게 된다. 제도적인 차원에서는 행정체제를 통한 지원이 필요하고 비제도적인 차원에서는 다양한 사회집단을 활용하는 방법이 있을 수 있다. 행정체제를 통한 방법의 경우, 중앙정부차원에서 접근하는 방법도 있고 지방정부 차원에서 접근하는 방법도 있다. 이 글에서는 새터민을 사회적 약자로 보고, 이들이 인권주의적인 면과 행정관리적인 면에서 어떻게 배제되어 있는지를 행정체제를 기준으로 그 현황을 분석한 다음, 그 결과에 근거하여 개선점을 논의하기로 한다.

1) 북한에서 이탈하여 대한민국으로 들어온 사람들에 대한 법적 용어는 북한이탈주민이다. 흔히 언론에서는 탈북자라는 표현도 쓰고, 탈북동포, 북한이탈주민, 새터민 등 다양한 용어가 사용되고 있는데, 북한이탈주민이라는 법적 용어가 매우 경직된 감이 있어 여기서는 새터민으로 사용하기로 한다.

2) 예를 들어 빈곤 때문에 제대로 성장하지 못한 아이가 있을 경우, 기업은 양질의 근로자를 구하지 못하고, 일반인들은 그들의 질병치료를 위해 사회보장비를 더 많이 지불해야 하고, 교사는 특수교육에 더 많은 시간을 들여야 하고, 일반 시민들은 일상생활에서 더 불안감을 느끼게 되고, 교도관을 더 뽑아야 하고, 노숙자를 위해 더 많은 비용을 지불해야 하고, 판사는 더 많은 범죄재판을 해야 하고..... 식으로 사회전체가 비용을 치루게 되기 때문이다(Sheeman, 1994: 99).

II. 이론적 논의와 분석의 틀

1. 사회적 약자

1) 개념

사회적 약자(second class citizen, the underprivileged, the disadvantaged)란, 연령, 인종, 성, 장애 등 주어진 사회적 여건에 의해 다수 집단과 분리, 차별 혹은 소외되기 쉬운 소수집단을 의미한다(경기개발연구원, 2005).³⁾ 이들은 사회에서 일정한 지위를 부여받지 못하거나 획득한 지위를 잃어버린 계층으로서 소외와 차별을 경험한다. 그러나 이 개념은 상대적인 것으로서 기준이나 여건에 따라 그 범위가 달라질 수 있다. 즉 경제적인 이유로 사회생활에 제약을 받는 계층, 법적인 문제로 사회생활이 불편하거나, 혹은 장애, 고령 등 신체적 장애로 인해 사회생활에 제약을 받는 등 사회적 약자에 대한 다양한 유형화가 가능하다. 따라서 이러한 다양한 현상들을 요약하면, 결국 사회적 약자란 포괄적 의미에서 물리적, 물질적 배려가 필요한 사람들과 심리적 위축으로 인한 사회적인 배려가 필요한 사람들이라고 볼 수 있다.

그러나 사회적 약자개념의 어려움은 그 유형이 매우 다양하고 일반적인 합의가 쉽지 않다는 데 있다. 누가 사회적 약자인가에 대한 합의도달이 쉽지 않다는 의미이다. 예컨대, 윤수중(2005)은 성매매여성, 장애인, 동성애자, 이주노동자, 죄수, 양심적 병역거부자, 넝마주의, 탈북자, 북파공작원, 어린이, 불안정노동자, 청년실업자, 부랑자, 중독자, 환자, 정신병원수용자, 노숙자, 혼혈아, 수양부모운동, 다른 과학운동, 성폭력반대운동 참여자 등을 포함시키고 있고, 전영평(2007)은 장애인, 성매매여성, 외국인노동자, 일본군 위안부, 동성애자, 비정규직 노동자, 양심적 병역거부자, 결혼이주여성, 혼혈인, 미혼모, 난치병 환자, 노숙자 등을 포함시키고 있다. 그리고 최협 외(2006)는 화교와 해외교포를 포함시키고 있다.

연구추세로 볼 때 앞으로 이러한 사회적 약자 혹은 소수자의 범주는 더욱 더 늘어날 가능성이 크다. 범주의 증가여부와 상관없이 일반적으로 사회적 약자는 사회적으로 불이익을 경험하게 되는데, 이는 장애나 고령 등이 직접적인 원인이 되기는 하지만 왜곡된 의사소통이나

3) 다양한 문헌을 검토하였으나 의외로 사회적 약자에 대한 개념이 정확하게 혹은 다양하게 내려져 있지 않다. 개념정의 없이 사용하는 경우가 많고, 소수자(minority)를 사회적 약자로 간주하는 경우가 많다. 소수자의 사전적 의미는 '육체적, 문화적 특질 때문에 다른 사람들과 구별되고 불평등한 차별 대우를 받아서 집단적 차별의 대상이 되는 사람들'을 의미한다. 모든 소수자가 사회적 약자인가, 혹은 모든 사회적 약자가 소수자인가에 관해서는 좀 더 논의의 필요하지만, 이 논문에서는 사회적 약자와 소수자를 동일한 개념으로 사용하기로 한다.

사회체계, 그리고 물리적 환경과의 부적절한 상호작용 때문이기도 하다.

2) 사회적 약자의 유형

Dworkin & Dworkin(1999)은 소수자의 조건으로서 식별가능성여부, 권력적 열세, 차별, 집단외적 등을 제시하고 있다.⁴⁾ 이 분류의 문제점은, 이 중 몇 가지 조건을 충족시켜야 소수자로 분류할 수 있느냐 하는 것이다. 전영평(2007)은 이러한 문제점을 해결하면서 간략하게 소수자를 유형화하고 있는데, 그 내용은 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 소수자의 유형화

		조직화 여부	
		집단화	비집단화
소수자특징	신체적 소수자	유형1 (장애인)	유형2 (HIV/AIDS 감염인, 한센인)
	권력적 소수자	유형3 (탈북자)	유형3 (양심적병역거부자)
	경제적 소수자	유형5 (비정규직/외국인노동자)	유형6 (노숙자)
	문화적 소수자	유형7 (성적소수자/일본군위안부)	유형8 (이주배우자,미혼모)

자료: 전영평(2007)

그러나 소수자나 사회적 약자의 경우, 전영평의 위의 분류와는 달리 명확하게 분류되지 않는 성질을 가지고 있다. 예컨대 장애인의 경우 1차적으로는 신체적인 이유로 소수자가 되었지만 신체적인 이유로 정상적인 경제활동을 하지 못하여 경제적 소수자가 되고, 경제적인 자원동원 능력이 부족하여 권력적 소수자가 될 수도 있다. 동일한 논리로 탈북자의 경우 일차적으로는 우리 사회에서 권력기반이 부족하여 권력적 소수자가 되었지만, 경제적으로도 소수자인 경우가 대부분이다.

따라서 사회적 약자에 대한 행정적 관리는 하나의 문제해결로 종결되는 것이 아니라 관련되는 다양한 문제를 함께 다루어야 하는 어려움이 있다.

4) 식별가능성 여부란 특정 소수자 집단이 다른 집단과 뚜렷이 구별되는 신체적·문화적 특징을 가지고 있는가의 문제이고, 권력적 열세란 경제적·사회적·정치적 권력 면에서 실질적인 차이가 있거나 자원 동원능력의 차이를 의미한다. 그리고 차별이란 특정 개인이 특정 집단의 구성원이라는 이유 때문에 사회적 차별을 받는지의 여부를 의미하고, 집단의식은 일종의 연대의식을 의미한다.

2. 사회적 약자의 배제 과정

앞에서 사회적 약자를, 연령, 인종, 성, 장애 등 주어진 사회적 여건에 의해 다수 집단과 분리, 차별 혹은 소외되기 쉬운 소수집단으로 규정했다. 이러한 분리, 차별, 소외 등이 결국은 배제라고⁵⁾ 볼 수 있는데, 좀 더 정교하게 정의하면 배제란 사회구조적으로 다양한 영역에서 박탈과 결핍, 불이익을 당해 사회, 경제, 정치활동에 제대로 참여할 수 없게 됨으로써 인간의 최소한의 기본권마저 침해당하는 상황(신명호 외, 2004)이라고 볼 수 있다.

사회적 약자 층에서의 분리, 차별 혹은 소외를 해소하거나 개선하는 공식적인 채널은 정부 정책이라고 볼 수 있다. 이들을 공식적인 정책영역에 어느 정도 수용하는가 하는 것은 편입·수용(inclusion)과 배제(exclusion)로 나눌 수 있다.

공식적인 정책영역으로서의 수용과 배제를 결정하는 기준을 종합적으로 정리하면, 소수자의 등장 및 그에 따른 변화를 다수집단이 얼마나 용인할 수 있는지 혹은 다수집단의 사회문화적, 경제적 정체성이 안전하다고 느껴지는 범위까지(Berry, 2001), 그들이 사회전체의 복지에 얼마나 기여하는지(Ingram, et. at., 2007), 소수집단이 기존의 사회질서 및 기득권에 위협이 되는지의 여부(Jackson, et. at., 2001), 그리고 특정집단이 가지는 사회적 권력(원숙연, 2008) 등에 의해 결정된다.

소수자 정책의 궁극적 목적은 그들을 기존의 주류사회와 동등한 보편적인 시민권 복원이지만, 모든 소수집단이 동일한 방식과 정도로 공적영역으로 편입되지는 않고(원숙연, 2008), 소수집단의 가치나 자격에 대한 다수집단의 사회적 평가에 의해 결정된다(Ingram, et al., 2007).

3. 사회적 약자를 위한 행정체제

사회적으로 배제되어 있는 약자를 공적영역으로 수용하고 편입하기 위해서는 정부의 적극적인 정책이 필요하다. 사회적 약자는 사회에서 일정한 지위를 부여받지 못하고 있거나 획득한 지위를 잃어버린 계층이고, 이들에게 새로운 역할이나 변화된 역할을 수행할 수 있는 기회가 주어진다면 소외감과 상실에서 벗어날 수 있다. 사회적 약자를 위한 행정은 결국 이들이 소외감과 상실에서 벗어날 수 있도록 지원하는 것이다.

5) 배제의 의미는 차원상이나 개념상으로 매우 다양하게 정의 내려져 있다. Giddens는 사회 내 주류로부터 특정집단을 격리하는 메카니즘으로(Giddens, 1998), Pierson은 개인, 가족, 집단, 이웃 등으로부터 사회, 경제, 정치적 참여에 필요한 자원을 빼앗는 과정으로(Pierson, 2001) 등으로 규정하고 있다.

사회적 약자에 대한 행정은 행정이 기존에 다루어보지 않았던 행정으로서 과거와는 매우 다른 양상이다. 사회적 약자에 대한 행정은 특성상 다루기 쉬운(tamable)문제가 아니라 다루기 어려운(wicked)인 경우가 대부분이다(Hamon & Mayer, 1986). 이들은 사회적 차별이나 불이익으로부터 이익 및 인권을 보장받을 수 있는 강한 정부정책을 원하는 반면, 다른 한편으로 많은 복지정책을 요구하기도 하기 때문이다. 이러한 이유로 정부의 사회적 약자에 대한 행정은 인권주의 행정과 관리주의적인 행정을 병행해야 한다(전영평, 2008: 17).

1) 인권주의적 행정

인권주의적 행정은 사회적 약자 문제를 신체적, 정신적, 권력적, 경제적, 문화적 차별의 관점에서 이해한다(전영평, 2008: 15). 우리나라는 2001년에 국가인권위원회를 독립기구로 설치하여 소수자의 인권보호를 위한 수단적 기초를 마련하였다.

그런데 국가인권위원회의 주된 기능이 국가권력에 의한 인권침해에 대해 수정을 권고하는 형태이기 때문에 포괄적 혹은 독립적으로 인권침해 사항에 대해 적극적으로 개입하기 어려운 정황이 있다. 국가인권위원회법에 규정되어 있는 권리구제 양식은 ① 인권에 관한 법령, 제도, 정책, 관행의 조사와 연구 및 그 개선에 필요한 사항에 관한 권고 또는 의견이 표명 ② 인권침해행위에 대한 조사와 구제 ③ 차별행위에 대한 조사와 구제 ④ 인권상황에 대한 실태조사 ⑤ 인권에 관한 교육 및 홍보 ⑥ 인권침해의 유형, 판단기준 및 그 예방조치 등에 관한 지침의 제시 및 권고 ⑦ 국제인권조약에의 가입 및 그 조약의 이행에 관한 연구와 권고 또는 의견의 표명 ⑧ 인권의 옹호와 신장을 위하여 활동하는 단체 및 개인과의 협력 ⑨ 인권과 관련된 국제기구 및 외국의 인권기구와의 교류, 협력 ⑩ 그 밖의 인권의 보장과 향상을 위하여 필요하다고 인정하는 사항 등이다(국가인권위원회법, 제19조). 이 중 국가정책에 영향을 미칠 수 있는 구제양식은 구제조치 및 제도개선의 권고인데, 어느 정도 선에서 이러한 권고를 받아들일 것인가 하는 것은 대통령과 정치권의 몫이다(전영평, 2008: 16).

국가인권위원회가 설립되어 있다고 해서 사회적 약자의 인권이 자동적으로 보장되는 것은 아니다. 사회적 약자 중 이슈 확산성이나 저항성이 강한 집단이 인권정책의 수혜자가 될 가능성이 크다(전영평, 2007). 집단화하지 못하거나 침해받은 인권에 대한 저항통로나 방법을 모르는 사회적 약자나 소수자, 그리고 적극적인 옹호집단이 존재하지 않는 사회적 약자의 경우는 국가정책에서 배제되기 쉽다.

2) 관리주의적 행정

사회적 약자에 대한 관리주의적 행정이란, 사회적 약자의 문제를 여타의 사회문제와 동등한 수준에서 보면서 그 문제로 인한 사회적 위험과 갈등을 해결하는 수준에서 자원을 투입하여 해결하는 관점이다(전영평, 2008: 17).

사회적 약자가 되어 다수 집단과 분리, 차별, 소외되는 일차적인 원인은 연령, 인종, 성, 장애 등 다양하지만, 일차적인 원인은 사회생활을 하는데 있어서 다시 2, 3차적인 파급효과를 초래하게 된다. 예컨대 사회적 약자화된 일차적 원인이 장애라면, 이 장애는 다시 경제활동의 위축을 초래하여 빈곤이라는 이차적인 소수집단화 되기가 쉽다. 따라서 행정차원에서 사회적 약자에 대한 관리는 일차적인 원인에 집중해서는 해결이 어렵고, 2, 3차적인 결과를 모두 고려해야 한다.

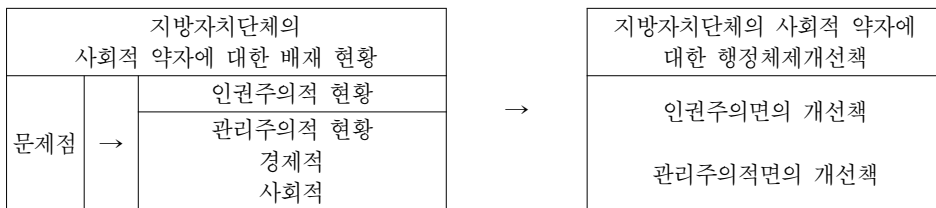
사회적 약자의 물리적·사회적 제약과, 그로 인해 발생할 수 있는 경제적 제약은 일상생활에서 발생하는 약간의 불편함이 아니라 생존권 자체의 문제이기도 하다. 따라서 이들의 사회적 불이익을 해결하고 사회적 통합을 이루기 위해서는 특정한 분야에서만 노력해서 해결되는 문제가 아니라 생활과 관련된 모든 분야에서의 접근이 필요하다.

사회적 약자에 대한 가장 기본적인 행정관리적 접근유형은 경제적 부분과 사회적 부분으로 구분할 수 있다. 경제적 부분은 다른 어떤 부분보다 중요한 것으로서, 생존적 차원에서 필요한 소득이 보장되어야 한다는 의미이다. 사회에서 적절히 활동하고 수용되는 데 있어서 경제적인 토대가 선행되어야 하기 때문이다. 생활보호, 국민연금 등 사회보험 등을 통한 직접적인 소득보장을 통한 생활보호와 각종 시설의 이용요금환인, 세제우대, 교통비경감 등 직간접적인 소득보장 등이 그 예다.

그리고 사회적 차원의 관리는 사회조직을 통한 균등한 기회제공과 편의시설 이용의 편리성, 학교교육·사회교육 등 지속적인 교육, 활동영역 확대를 위한 각종 계획 수립 등이 포함될 수 있다.

위의 논의들을 바탕으로 다음 <표 2>와 같이 분석의 흐름을 설정하였다.

<표 2> 분석의 흐름



사회적 약자에 대한 문제현황 혹은 배제현황을 인권주의적인 면과 관리주의적인 면에서 살펴보고, 그 결결과 바탕으로 개선책을 제시하는 것이 이 논문의 목적이다.

Ⅲ. 사례분석: A시의 새터민 행정⁶⁾

1. A시 새터민 개요 및 행정

북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률에 규정된 북한이탈주민은, 북한에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 자로서 외국의 국적을 취득하지 아니한 자를 의미한다(법 제2조 1항).

우리사회에서 새터민의 입국은 1990년대 중반부터 급증하여 2007년에 1만 명을 넘었고, 2011년 10월 기준으로 22,679명에 이르고 있고(통일부 홈페이지). 새터민에 대한 업무는 여러 정부기관에서 담당하고 있는데 그 내용은 다음 <표 3>과 같다.

<표 3>에서 보는 바와 같이, 새터민과 관련하여 지방자치단체가 할 수 있는 일은 거의 없다. 실태파악, 신청접수, 주민등록처리, 지역협의회 운영 등이 주된 업무이다.

새터민과 관련된 법은, 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률(시행령, 규칙), 북한이탈주민 거주지 보호지침, 북한이탈주민 정착금 등 지급에 관한 지침, 북한이탈주민 정착금 등 조정에 관한 지침, 북한이탈주민 취업보호 지침 및 북한이탈주민 교육지원지침, 북한이탈주민 실태조사 및 연구협조 지침 등이다. 이 중 지방자치단체와 직접 연관을 가지는 법령은 북한이탈주민 실태조사 및 연구협조 지침이고, 나머지는 모두 중앙정부차원에서 대처해야 할 법령이다.

새터민들은 통일부 산하 하나원에서의 일정한 교육을 받은 후, 지방자치단체로 분산 배치된다. 2011.10기준으로 충북에는 645명이 배정되어 있고, 충북에 위치한 A시에 84명이 배정되었다. 이들의 연령은 30, 40대가 60명으로서 전체의 71%를 차지하고 있고, 20대가 17%정도이고, 20세 미만과 20대 60세 이상이 12%를 차지하고 있다. 이 중 여성이 69명이고 남자가 15명이다. 주거형태는 국민·공공임대가 89%로서 대부분을 차지하고 있고, 자

6) A시를 선택한 이유는, A시는 충북에 위치한 인구13 정도의 도시로서, 큰 도시도 아니고 도농복합도시기인 하지만 그렇다고 농촌지역도 아닌 특성을 가지고 있으며, 이 규모의 도시에서 이루어지고 있는 새터민의 현황이나 사례를 연구한 결과는 광역시가 아닌 일반적인 여타 도시에 그대로 적용가능하기 때문에 나름대로의 대표성을 갖는다고 할 수 있다.

가 및 전월세가 나머지를 차지하고 있다. 직업별로는 실업상태가 57%, 임금근로가 16%이고 나머지는 15세 미만이거나 가족일에 종사하고 있다.

<표 3> 새터민에 대한 기관별 담당업무

기관	담당업무
통일부	<ul style="list-style-type: none"> - 북한이탈주민과 관련된 동향분석 - 지역협의회 지원 - 취업보호 및 취업지원 대책수립(취업장려금 지급 및 노동부에 위탁하여 취업보호 담당관제 운영) - 북한이탈주민 후원과 관련된 민간단체와의 협조 및 지원(북한이탈주민후원회, 한겨레대학교 지원) - 거주지·신변보호담당관 지원 및 관리 - 하나원 운영지원 및 관리(하나원 운영지도 감독) - 거주지 정착지원 온라인 시스템 관리(새터민 인적사항 등 각종 통계관리)
하나원	<ul style="list-style-type: none"> - 각종 지원금 및 장려금 등 지급(기본금, 주거지원금, 정착장려금, 학자금 등) - 보호대상자의 교육계획 수립 및 총괄·조정 - 교육훈련 교재발간 및 교육훈련 결과에 대한 평가·분석 - 보호대상자의 건강 및 의료관리에 관한 사항 - 보호대상자의 취직, 보호대상자의 임대주택 배정
도	<ul style="list-style-type: none"> - 북한이탈주민과 관련된 실태조사 취합 및 반기보고(새터민 가족관계/ 주거실태/ 취업실태/ 등 파악) - 임대주택 교환알선 - 임대주택 알선
시·군	<ul style="list-style-type: none"> - 북한이탈주민과 관련된 실태조사 취합 및 반기보고(새터민 가족관계/ 주거실태/ 취업실태 등 파악) - 생계급여, 의료급여 현황파악 및 신청접수 - 지역협의회 운영(각 지역실정에 맞게 보호담당관, 사회복지사, 민간단체가 참여하여 새터민 보호 및 지원에 관한 사항 협의) - 신규 주민등록 처리
교육과학기술부	<ul style="list-style-type: none"> - 대학진학 희망자의 경우 특례입학
경찰청	<ul style="list-style-type: none"> - 신변보호 및 애로사항 파악
고용노동부	<ul style="list-style-type: none"> - 취업상담 및 취업알선(전국 고용지원센터에 취업보호담당관 지정)
보건복지가족부	<ul style="list-style-type: none"> - 생계급여 및 의료급여 지원
대한적십자사	<ul style="list-style-type: none"> - 정착도우미 지원
대한주택공사	<ul style="list-style-type: none"> - 임대주택 확보

자료: 최성일 외. (2008, 35).

2. 배재현황

1) 인권적 측면⁷⁾

새터민들의 인권에 대해서는 우리 사회가 그리 심각하게 고려하지 않는 부문 중 하나이다. 국가인권위원회에 지난 10년간 접수 처리된 새터민 관련 인권사항은 모두 119건이고 처리 현황은 다음 <표 4>와 같다.

<표 4> 새터민 인권관련 사건처리 현황⁸⁾

구분	접수	처리				
		합계	권고	기각	각하	이송
새터민 인권관련	119	114	6	15	91	2

자료: 국가인권위원회

주 1: 통계기간 2001.11.25.-2010.12.31

인권위에 접수된 새터민 관련 사건의 내용은, 중국에서 탈북자를 돕다가 납북된 인물에 관한 것, 북한에 있는 가족의 안전을 위해 인적사항을 언론에 비공개로 할 것을 요구하였으나 인적사항을 언론에 공개한 것, 단순표류되었다가 북송된 북한주민의 처형설에 대한 생사여부 확인요청 등이다(국가인권위원회).

A시의 경우, 해마다 새터민들이 증가배정되고 있지만⁹⁾, 이들의 인권문제가 이슈화된 적은 없다. 인권위 자료나 A시에 거주하는 새터민 및 새터민 담당자 등과의 면담 자료를¹⁰⁾ 보더라도 이들이 의도적으로나 비의도적으로 인권적인 문제를 경험하는 사례가 많지 않다. 이는 탈북과정이나 한국으로 들어오는 과정에서 과중한 인권적 문제를 경험하여, 한국에서 겪게 되는 문제에 대해서는 별 문제의식을 느끼지 않을 가능성과 새터민 자신들이 어느 정도

7) 지방자치단체 수준에서의 새터민 관련 인권문제가 대두된 적이 없기 때문에, 여기서는 인권위가 다룬 새터민관련 인권사례를 모두 살펴보기로 한다.

8) 위의 표는 새터민과 관련된 인권위 접수는 별도로 사건분류가 되어 있지 않아 사건명, 진정요지 등에 탈북자, 납북자, 이산가족, 국군포로, 북한내부 문제가 포함된 진정사건을 검색하여 작성된 통계이다. 따라서 이 표에는 북한내부 인권의 문제, 납북자 관련, 국군포로 등과 관련된 인권문제가 포함되어 있어 실제로 새터민과 관련된 인권문제는 많지 않다.

9) 2006년 이전에 10명의 새터민이 거주했는데, '07, '08, '09, '10, '11.8에 각각 9명, 13명, 13명, 22명, 18명이 배정되었다.

10) 이 논문을 위해 A시 새터민 담당자와 4차례 면담을 진행하였고, 6명의 새터민과 면담하였다.

권리를 요구할 수 있는지에 대한 정보부족일 수도 있다.

그러나 이슈화된 인권문제가 없다고 해서 인권문제가 없다는 결론을 내리는 것은 옳지 않다. 새터민의 경우도 지역사회나 주민, 그리고 새터민간에 서로 마음을 열지 않고 있다. 이들은 담당하고 있는 시관계자의 말이나 새터민들을 면담해 본 결과에 의하면, 이들은 일상이 불안하고 불만이였다.¹¹⁾ 우리 사회에 새터민에 대해 공식적으로 인권적 배제를 하지 않는다 하더라도, 이들이 항상 사회에 대해 경계심을 가지고 있고 불안해 한다는 간접적인 인권배제이다.

2) 관리적 측면

(1) 경제적 현황

경제적인 지원과 관련하여 지방자치단체가 직접 적극적으로 개입하는 부문은 없고, 대부분이 중앙정부차원에서 이루어지는 것이다.¹²⁾ 중앙정부 차원의 새터민에 대한 경제정책 내용은 다음 <표 5>와 같다.

<표 5> 내용들은 공식적으로 중앙정부의 관할이지만, 취업과 관련해서는 지역에 있는 기업들이 지방자치단체에 알선을 의뢰하는 경우가 있어, 새터민에 대한 취업알선이 지방자치단체의 공식적 역할을 아니지만 실제로는 수행하는 경우가 있다.¹³⁾

경제적 배제와 관련하여, 2009년 기준으로 우리나라 국민기초생활보장수급자가 전체 국민대비 3.2%인데(보건복지부, 2010) 비해 새터민의 경우는 2006. 8월 73%, 2008.11월 60.2%, 2009. 11월 52.3%에 달해(류지웅, 2006; (사)북한인권정보센터, 2008; 한국직업능력개발원, 2009), 일반 국민과 비교해서 경제적으로 매우 열악한 상태임을 알 수 있다. A시의 2011년 12월 현재 전체시민 대비 기초생활수급자 비율이 5.0%인데 비해 새터민의 경우 51%로서 월등히 높은 수준이다. 그리고 A시 새터민의 48%가 실업상태에 있다.¹⁴⁾ 이와 같은 경제적 열세는 이들이 경제적인 면에서 상당히 배제되어 있음을 의미한다.

11) 불만의 주된 내용은 주민들이 새터민들을 무시한다는 불만, 경제적 상태에 대한 불만 등등이었다.

12) 자세한 내용은 <표 3> 참조

13) A시의 경우, 지역에 소재한 기업들이 시에 일할 수 있는 새터민을 알선해 달라는 요구가 있어 알선한 사례가 있다.

14) 새터민들은 기초생활수급권을 상실하지 않기 위해 취업에 적극적으로 관심을 보이지 않는 경우가 있는데, 이것은 이 제도가 가지는 예상하지 않은 파급효과이다.

<표 5> 새터민에 대한 정부의 경제적 지원

구분	항목	내용	비고
정착금	기본금	1인 세대 기준 600만원	
	장려금	직업훈련, 자격증취득, 취업장려금 등 최대, 최대 2,240만원	
	가산금	노령, 장애, 장기치료 등(1급 장애 1,540만원)	
주거	주택알선	공공임대아파트 알선	
	주거지원금	1인 세대기준 1,300만원	
취업	직업훈련	훈련비 200만원 지급(2011년부터) (‘취업성공패키지’ 프로그램 참가자 300만원)	
	특별임용	북한에서 공무원 및 군인이었던 자로서 대한민국의 공무원이나 국민으로 임용되기를 희망하는 자	
	고용지원금 (채용기업에 지원)	급여의 1/2(70만원 한도)을 최대 3년간 지원 (1년까지 50만원 한도, 2년차부터 70만원 한도)	
	취업보호	최초 취업한 날로부터 2년간 취업보호	
	취업보호담당관	전국 55개 고용지원센터에 취업보호담당관 지정, 취업상담 알선	지방자치단체의 지원가능
	영농정착지원	영농희망자에게 영농교육훈련 또는 농업현장실습	
	생업지원	편의사업 또는 편의시설에 우선적으로 고려	

자료: 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률, 시행령, 시행규칙

(2) 사회적 현황

정부의 새터민에 대한 사회적 지원현황은 다음 <표 6>과 같다.

<표 6>에서 지방자치단체가 개입하고 있는 것은 3가지 지원유형이다. 첫 번째는 국민기초생활보장 수급권자 관리로서 일반국민과 동일수준의 생계급여를 지급하는 것이다. 이것은 새터민이기 때문에 지급하는 것이 아니고 기초생활지급 기준에 의한 소득수준 때문에 지급하는 것이다.

둘째는 정착도우미 제도인데, 지방자치단체가 직접 개입하는 것이 아니라 각 지역의 적십자봉사원 2명이 6개월 동안 정착을 지원하기 위한 다양한 활동을 하는 것이다. 그리고 세 번째가 거주지 보호이다. 이것은 자치단체와 그 지역 경찰서, 고용센터 등 3기관이 협동해서 지원하는 것으로서, 자치단체는 거주지보호담당관이 지정되어 있고, 경찰서에는 신변보호담당관이, 그리고 고용센터에는 취업보호담당관이 지정되어 있다.

〈표 6〉 정부의 새터민에 대한 사회적 지원현황

구분	항목	내용	비고
사회복지 ¹⁵⁾	생계급여	국민기초생활보장 수급권자로서 일반국민과 동일 수준의 생계급여 지급(1인 세대 월 43만원)	지방자치단체
	의료보호	의료보호 1종 수급자로서 본인 부담없이 의료혜택	
	연금특례	보호결정당시 만 50세 이상 60세 미만자 국민연금 적용특례(연금가입 후 5년이면 지급)	
정착도우미		새터민 1인당 2명의 민간 정착도우미 지정, 초기 정착생활 지원	지방단위 적십자봉사원
교육지원	중,고등학교	입학금, 수업료, 학교운영지원비 등 면제	
	대학	국공립대 등록금 면제, 사립대 50% 보조	
학력인정		북한 또는 외국에서 이수한 학교교육 과정에서 상응하는 학력인정	
사회적응교육		새터민이 대한민국에 적응하는데 필요한 기본교육	
가족관계등록창설		대한민국에 가족관계등록이 되어 있지 않은 자	
이혼특례		북한에 배우자가 있는 경우, 그 배우자가 남한지역에 거주하는 여부가 불분명한 경우	
거주지보호		정착하여 스스로 생활하는데 따른 애로사항 해소 기타 자립 정착에 필요한 보호	지방자치단체

자료: 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률, 시행령, 시행규칙

전반적으로 새터민에 대한 우리 사회의 관심은 그리 높지 않다. 일부는 잠재적으로 집단세력화의 위험이 있다고 보기도 하는데(윤여상, 2003), 일반적으로는 이들이 북한을 탈출해 왔다는 공통점이 있음에도 불구하고 출신배경이나 탈출배경 등이 동질적이지 않고 확고한 집단정체성을 가지고 있는지도 확실치 않다(윤인진, 2004; 정병호, 2004).

A시의 새터민들은 주로 임대아파트에 거주하고 있는데¹⁶⁾ 사회적응이 쉽지 않다. 이들은 주민들과도 잘 어울리지 않고, 새터민들간에도 유대관계가 크게 없는 편이다.¹⁷⁾ 이러한 행태의 이유는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째는 탈북 및 도피과정에서 생긴 심리적 상처 및 지병으로 생활을 영위하는 것이 쉽지 않다. 이것은 제3국에서의 의사소통장애, 복송의 공포, 낮은 곳에서 받는 모멸감 등으로 인해 상당수가 우울증 같은 가벼운 정신과 질환을 가지고 있다.¹⁸⁾

15) 이 부문은 경제적인 면으로 구분할 수도 있으나, 사회복지부문이라 사회적인 면으로 분류하였다

16) A시 새터민들의 주거형태는 자가 5명, 공공임대주택 75명, 전월세 4명 등이다

17) 새터민 및 담당자 면담

18) A시 담당자와의 면담

둘째는 사회적인 면에서 이들은 폐쇄적인 인간관계, 사회적 기반의 부재, 의존성, 피해의식, 불신사고, 전투성 등의 특징이 나타나는 경우가 있는데,¹⁹⁾ 이 또한 새터민의 사회적응을 어렵게 하는 요인으로 작용할 수 있다.

그리고 이들은 A시에 주거지를 배정받은 후에 A시에 거주하지 않고, 수도권으로 이동하여 거주하는 경우가 전체의 50%정도로 추정되고 있어, 거주지 적응이 쉽지 않을 뿐 아니라 전반적으로 수도권 거주를 선호하고 있는 것으로 나타났다.²⁰⁾

A시의 새터민의 사회적 측면과 관련된 행정은 주로 이들의 사회적 적응에 초점이 맞추어져 있다(<표 7> 참조).

<표 7> A시의 새터민 사회적응 지원활동

행사명	주요내용	사업비
북한이탈주민 설명절 위문	세대 당 5만원 상당의 상품권 전달	
북한이탈주민 주말농장운영	감자, 배추 등 재배	10,000천원
1:1맞춤형 한가족 자매결연 행사	연관단체 회원과 1:1	
MOU 체결에 따른 건강지킴이 활성화 의료지원	시내 몇 개 병원과 건강지킴이 의료협약 체결	
천안함 1주년기념 안보견학	천안함 견학	
문화탐방	강화군 인원 문화탐방	2,000천원
적응교육	사회지역안내 등 적응교육	
매월 생일잔치 개최	매월 해당월 생일자와의 간담회	
운전면허취득 활성화 MOU	자동차전문학원과 MOU	
한마음 워크숍	레크리에이션, 노래자랑 등	
추석명절 위문행사	위문품 전달 및 식사	
예술단초청 위안의 밤	시민과 새터민 대상	
화합송년의 밤 행사(예정)	간담회 및 화합행사	

자료: A시

위 표의 내용 중 사업비가 책정되어 있는 경우는 자치단체가 추진하는 것이고, 나머지는 모두 한국자유총연맹 지회, 대한적십자봉사회 지구협의회, 경찰서, 이북5도민연합회 등이

19) A시 담당자와의 면담

20) 이러한 현상은 A시에서만 나타나는 현상이 아니라 전국적인 현상인 듯하다. 예컨대 강원도의 경우도 다른 곳으로의 이주의사가 49.4%정도이고, 이주를 원하는 이유는 76.5%가 좀 더 좋은 직업을 구하는 것이다(강원발전연구원, 2010.5).

주관하고 있다.

이러한 내용들을 종합할 때, 인권적인 측면에서, 의도적으로 정부나 사회가 새터민들에 대해 인권적인 배제를 하고 있지는 않지만 새터민들이 느끼는 불안감을 고려하면 좀 더 적극적인 배려가 필요하다.

정부의 경제적 지원과 사회적 지원 현황으로 볼 때, 배제라고 보기는 어렵고 그렇다고 적극적인 편입이라고 보기도 어렵다. 이것은 많은 국가부처들이 경쟁적으로 다양한 정책을 펼치고 적극적인 지원을 아끼지 않는 외국인여성결혼이민자와 비교해 보면 확연하다.

정부의 새터민에 대한 적극적인 편입도 배제도 아닌 이러한 정책은, 다수집단이 새터민에 대해 가지는 이중적이고 모순적인 태도가 일부 개입된 때문으로 보인다. 즉 새터민을 우리와 동등하고 동질적이라고 보지 않고 민족 또는 인권적 차원에서 동정심을 가지면서 동시에 북한에 대한 부정적 태도가 새터민에 투사되며 의심과 불신이 혼재된 감정이 동시에 존재하기(원숙연, 2008: 42) 때문으로 보인다.

그리고 면담결과 일부 새터민의 경우는 스스로도 적극적인 참여를 원치 않았다. 이들은 외부인의 접근에 대해 매우 긴장하고 방어하고 있으며, 접촉을 원치 않고 있다. 결국은 이들이 사회적응을 못하고 있는 이유 중에는 스스로 사회로부터 배제하는 것도 하나의 요인이라고 볼 수 있다.²¹⁾

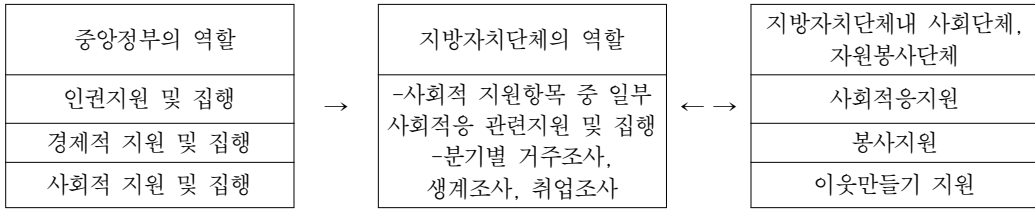
IV. 지방자치단체의 새터민에 대한 행정체제

새터민을 사회적 약자로 보았을 때, 우리 정부의 이들에 대한 인권주의적인 면과 행정관리적인 면이 배제적이거나 혹은 포용인가를 구분한다면, 선행연구에서 원숙연(2008)이 내린 결론과 동일하다. 즉 우리 정부의 새터민에 대한 관리는 적극적인 배제도 아니고 그렇다고 포용이라고도 할 수 없는 상태이다. 포용이라고 하기에는 외국인결혼이민자들과 차별되는 혜택을 받고 있고, 배제라고 결론내릴 수 없을 정도로 다양한 지원을 받고 있다.

그리고 이들을 위한 행정체제 혹은 중앙정부와 지방자치단체간 역할분담구조는 전국적으로 동일하나(〈표 8〉참조), 구체적인 내용면에서는 각 지방자치단체별로 차별화된다.

21) 단 이들의 자녀에 대한 관심은 매우 지대하다. 자녀가 한국에서 좋은 대학을 졸업하고 좋은 직장에 들어가서 사회의 주류로 편입되기를 원한다는 대답이 매우 높다

<표 8> 새터민에 대한 지방자치단체 행정체제



지방자치단체의 새터민 행정체제를 분석해 본 결과로 얻은 가장 큰 의미는, 지방자치단체의 새터민 행정에 대한 앞으로의 과제와 관련된 것이다. 다시 말해서 지역에 배정된 새터민들을 지역화하고 공동체 안으로 적극적으로 유도하는 역할은 중앙정부에서는 할 수 없고 지방자치단체만이 할 수 있고, 이것은 지방자치단체별로 차별화가 가능한 부문이다.²²⁾

그리고 현재의 행정체제로 볼 때에도 법제도를 바꾸지 않는 한, 새터민 행정과 관련해서 지방자치단체가 할 수 있는 것은 주로 사회단체나 자원봉사단체 등을 활용한 새터민들의 지역사회 적응측면이다.²³⁾

따라서 지방자치단체의 새터민 사회적응은 앞으로 지방자치단체에게 부과되는 중요한 임무가 될 가능성이 크고, 당위적인 면에서 보더라도 지방자치단체가 좀 더 적극적으로 지역에 배정된 새터민들의 공동체의 장으로 유도할 필요가 있다.

사회적응의 사전적 의미는 사람들로 하여금 자신이 속해 있는 사회적 환경과 조화를 이루는 것이다. 새터민의 경우는 북한사회에 적응이 되었던 사람들로서, 한국에서의 생활은 성인의 사회적 변화에서 중요한 변화를 경험하는 재사회화의 일종이라고 볼 수 있다(한만길, 1996). 재사회화를 위해서는 심리적 측면의 접근과 자신이 속한 집단에 원만하게 동화되고 수용되는데 필요한 가치, 규범, 문화 등을 타인과의 상호작용을 통해 적응해 나가야 하는데, 이것이 지방자치단체의 중요한 기능이라고 볼 수 있다.

22) 예를 들어서, 위의 <표 7>에 제시된 사회적응지원이나 봉사지원, 그리고 이웃만들기 지원 등등의 내용은 각 지방자치단체별로 차별화된다. A시의 경우는 주로 경찰 및 경찰관련 사회단체들이 주된 역할을 하고 있는데, 점진적으로 다양한 사회단체와의 연결고리를 찾을 필요가 있다

23) 현재 새터민의 사회적응을 담당하는 기관은 지역적응센터(하나센터)이다. 하나원 수수료후 1년간 거주지 편입절차부터 취업알선, 직장적응까지 지원하고 있는데, 민간주도 정부참여형 체제이다. 그러나 이것은 전국에 고루고루 산재해 있는 것이 아니라 광역단체별로 1개에서 4개 정도씩 설치되어 있고, 일상생활의 사소한 적응문제까지 모두 지원할 수 있는 것이 아니다. 그리고 이것은 희망자에 한하여 교육을 한다는 제약이 있다

V. 결론: 지방자치단체의 새터민 대한 행정체제 보완

앞에서 새터민에 대해 검토한 내용은 몇 가지 행정적 관점에서 그 보완점을 논의 할 수 있다.

첫째, 인권적인 측면에서, 현재 겉으로 드러나는 새터민 관련 인권문제는 없다. 그러나 이들은 자신들이 인권과 관련하여 무엇을 요구할 수 있는지 무엇이 가능한 지 등에 대한 기본 정보가 없는 상태이거나 혹은 탈북과정에서의 혹독한 인권침해 경험 때문에 현재 생활에 대해 특히 인권적 문제점을 느끼지 못할 수 있다. 따라서 겉으로 드러나는 인권문제가 없다는 의미이지 실제로 인권문제가 없다는 것은 아니다. 이들이 일상에서 불안해한다는 이것 자체가 큰 인권문제일 수 있다. 이것에 대한 좀 더 적극적인 행정적 관심이 필요하다. 그리고 인권위에서 관여하지 못하는 일상생활에서의 인권문제는 지방자치단체가 해결해야 할 부문이다.²⁴⁾

둘째, 앞에서 살펴 본 바와 같이 새터민 행정과 관련된 지방자치단체의 역할이나 기능이 많지 않다. 기초생활대상자 선정과 사회적응을 위한 활동이 있을 뿐이다. 그렇다면 새터민과 관련하여 지방자치단체의 역할이나 기능을 더 늘이는 것이 바람직한가에 대해서는 좀 더 논의하고 합의하는 과정이 필요하다. 이유는 지방자치단체별로 각기 다른 새터민 정책이 가져올 효과에 대해 좀 더 검토가 필요하기 때문이다.

셋째, 현재와 같이 대부분의 행정을 중앙에서 담당하고 지방자치단체는 거주지 배정을 받은 후의 지역사회에의 적응부분을 담당하는 것도 하나의 방법일 수 있다.²⁵⁾ 지방자치단체가 이 기능을 적극적으로 수행하기 위해서는 지방자치단체와 시민단체 및 자원봉사단체와의 거너너스 체제구축이 필요하다.

지방자치단체의 새터민의 생활과 가장 밀접한 기능이 바로 지역사회에 뿌리를 내리고 삶을 영위하도록 하는 것이고, 이런 관점에서 보면 지방자치단체의 사회적응관련 기능은 매우 중요한 의미를 갖는다. 이러한 사회적응 지원은 지방자치단체가 직접하기보다는 지역사회에

24) 이 문제는 한국사회와 새터민들이 함께 해결해야 할 과제이다. 우리 사회도 이들에 대한 강한 믿음이 부족하여 다양한 사회단체를 활용하기 보다는 경찰 중심의 사회적 지원을 하고 있고, 이들도 한국 사회에 불만을 가지고 있기 때문에 이것을 어떻게 해결하느냐 하는 것이 매우 중요한 과제로 남는다.

25) A시 뿐아니라 전국적으로 수도권과 광역시가 아닌 지역의 새터민 정착률은 대체적으로 3%미만이어서 이들의 정착을 위한 사회적응이 매우 중요하다. 2009년 5월말 기준으로 새터민의 정착률을 보면, 서울, 경기, 인천 등 수도권이 전체의 65%에 달하고, 그 다음 부산이 4.9%, 대전, 대구가 각각 3.1%, 3.0%를 차지하고, 나머지 광역도의 경우는 2%를 넘지 않고 있다(강원개발연구원, 2010.5)

산재해 있는 많은 사회단체나 봉사단체 등을 활용하는 것이 바람직할 것이다. A시 분석결과를 바탕으로 몇 가지를 제안해 보면 다음과 같다.

- ① 새터민 중 주부들을 지역사회활동에 적극적으로 참여하게 하는 것이 전체 새터민의 사회응응에 매우 유리하다. 그런데 현재의 A시의 사례에서도 볼 수 있듯이 새터민을 지원하는 사회집단은 2, 3개에 불과하다. 새터민의 다수가 여성임에도 불구하고 주부단체 혹은 여성단체 등은 새터민과 연계되어 있지 않다. 지방자치단체는 지역 내 주부단체나 여성단체 등을 적극적으로 활용하여 새터민들이 지역에 뿌리내리고 살 수 있도록 사회터전을 마련해 주는 것이 필요하다.
- ② 새터민들과의 면담결과에 의하면, 새터민들은 지역사회와의 소통에도 적극적인 관심을 보이지 않을 뿐 아니라 새터민간의 의사소통이 원활하지 않다. 새터민간 소통이 원활하지 않은 것은 혹시 있을지도 모를 북한에 있는 가족들에 대한 안전, 탈북자라는 스스로에 대한 자괴감 등이 혼합되어 있을 것으로 보인다. 이를 해소하기 위해서는 우선 탈북자간의 신뢰구축과 지역사회를 향한 열린 마음이 필요하다. 이를 위해서는 지방자치단체가 지역에 소재한 다양한 사회집단 및 자원봉사단체를 적극적으로 활용하여 그들을 지역 주민화 해야 한다.
- ③ 직업과 관련해서, 새터민들은 생활보호대상자의 지위를 잃지 않기 위해 적극적으로 취업을 추구하지 않는 경우가 많다.²⁶⁾ 지역 내 새터민을 고용한 경험이 있는 기업측 인사와의 면담결과에 의하면, 이들은 취업하더라도 열심히 일하지 않는다고 한다. 이는 사회주의 생활 특성과 연관되어 있을 것이다. 따라서 지방자치단체가 고용센터와 협조하여 지역사회의 다양한 기업들과의 결연관계나 인턴쉽 등의 제도를 마련하고, 직업정신, 일에 대한 가치관 등을 교육하는 것이 필요하다.
- ④ 현재의 제도는 북한에서 취득한 자격증과 학력을 그대로 인정하고 있으므로, 적격자를 선발하여 공무원 등 국가기관에 적극적으로 취업시켜, 그들로 하여금 대한민국 구성원이라는 자긍심을 느끼게 할 필요가 있다.²⁷⁾

26) 새터민과의 면담과정에서, 가장 바라는 것이 무엇이나는 질문에 대해 '기초생활수급자 지위를 그대로 유지하는 것'으로 대답한 사례가 다수이다.

27) 이것은 새터민 관련 국가방침이기도 하다. A시의 경우 2011.11월에 휴직자의 대체근무자로 새터민을 임용하였다

앞으로 새터민의 유입은 점점 더 증가할 것으로 예상된다. 따라서 이들을 현재와 같이 포섭도 배재도 아닌 중간지대에 두는 것은 바람직하지 않다. 대한민국 국민으로 지위를 부여하면서 이들에게 국민으로서의 적극적인 포용을 하지 않는다는 것은 도덕적으로도 바람직하지 않다. 새터민들로 하여금 포용감 혹은 사회적 수용감을 느끼게 하는 것은 중앙정부에서 하기 보다는 지방자치단체에서 수행하는 것이 물리적 접근성 면에서 더 효율적이다. 새터민과 근접해 있는 지방행정체제를 통한 적극적인 사회적응훈련 및 교육이 필요하고, 이 부분은 지방자치단체가 새터민과 관련해서 앞으로 많은 관심을 기울여야 할 부분이다.

【참고문헌】

- 강원발전연구원. (2010.5). 「강원도 새터민 생활실태 및 지원방향」
- 경기개발연구원. (2005). 「사회적 약자를 위한 도시시설 연구」
- 국가인권위원회법
- 국가인권위원회 홈페이지
- 김광웅. (2011). 북한이탈주민의 사회적 배제와 사회성에 관한 연구. 명지대학교 석사학위논문.
- 류지웅. (2006). 북한이탈주민의 사회적 배제연구: 소수자의 관점에서, 한국학중앙연구원 한국학대원 박사학위논문.
- 보건복지부. (2010). 「보건복지통계연보」
- 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률, 시행령, 시행규칙
- (사)북한인권정보센터. (2008). 「2008 북한이탈주민 경제활동 실태조사」
- 신명호 외. (2004). 「사회적 배제의 관점에서 본 빈곤층 실태연구」. 국가인권위원회
- 윤여상. (2003). 북한이탈주민 급증에 따른 정책대안. 「국가전략」, 9(1): 65-88
- 윤인진. (2004). 탈북자의 사회적응실태와 지원방안. 최협 외. 「한국의 소수자, 실태와 전망」. 한울: 401-424
- 윤수중 외. (2005). 「우리시대의 소수자운동」. 이학사
- 원숙연. (2008). 다문화주의시대 소수자 정책의 차별적 포섭과 배제: 외국인 정책을 중심으로 한 탐색적 접근. 「한국행정학보」. 42(3): 29-49
- 전영평. (2007). 소수자의 정체성, 유형, 그리고 숫자 정책 연구 관점. 「정부학연구」. 13(2): 107-131
- 전영평. (2008). 다문화시대의 소수자운동과 소수자 행정: 담론과 과제. 「한국행정학보」. 42(3): 9-28
- 정병호. (2004). 환상과 부적응-탈북 이주민에 대한 남한 사회의 인식혼란과 그 영향. 오경석. 「한국에서의 다문화주의: 현실과 쟁점」. 한울: 381-423
- 최성일 외. (2008). 「경기도 새터민 정착지원 방안 연구」. 경기도 가족여성연구원
- 최협 외. (2004). 「한국의 소수자, 실태와 전망」. 한올아카데미
- 통일부 홈페이지
- 한국직업능력개발원. (2009). 「2009 북한이탈주민의 경제활동 실태조사」
- 한만길. (1996). 탈북이주자의 남한사회 적응문제와 재사회화 방안. 「통일논총」. 5(2). 민족통일연구원

- Barry, J. (1997). Immitration, Acculturation, and Adaptation. *Applied Psycholohy: An International Review*. 46(1): 5-68
- Dworkin, A. G. & R. J. Dworkin. (1999). *The Minority Report: An Introduction to Racial, Ethic, and Gender Relations*. Harcourt Brace College Publishers
- Giddens, A. (1998). *The Third Way*. Cambridge: Policy Press
- Harmon, M. M. & R. T. Mayer. (1986). *Organizational Theory for Public Administration*. Boston: little Brown
- Jackson, J., Brown, K., & Marks, B. (2001). Comtemporary Immigration Policy Orientations Among Dominant-Group Members in *Western European Journal of Social Issues*, 57(3): 431-456
- Ingram, H., Schneider, A., & Deleon, P. (2007). Social Construction and Policy Design, Paul. A. Sabatier(ed.). *Theories of the Policy Process*,(2ed ed.). Westview
- Pierson, J. (2010). *Tackling Social Exclusion*. 2th ed. London: Routledge
- Rank, M. R. (2005). *One Nation, Underprivileged Why American Poverty affects U.S. All*. Oxford University Press
- Sherman, A. (1994). *Wasting America's Future: The Children's Defense Fund Report on the costs of Child Poverty*. Boston: Beacon