

경기도 북한이탈주민 생활문화교류를 위한 인프라 구축 방안

A Study on Establishing Infrastructure for
Living and Cultural Exchange of
North Korea Refugees

조성택 외

GYEONGGI
RESEARCH
INSTITUTE

연구책임 조성택 (경기연구원 연구위원)

공동연구 박진아 (경기연구원 연구위원)
조진현 (경기연구원 연구위원)
이혜령 (경기연구원 연구위원)

정책연구 2020-59

경기도 북한이탈주민 생활문화교류를 위한 인프라 구축 방안

- 인 쇄 2020년 11월
- 발 행 2020년 11월
- 발 행 인 이한주
- 발 행 처 경기연구원
- 주 소 (16207) 경기도 수원시 장안구 경수대로 1150
- 전 화 031)250-3114 / 팩스 031)250-3111
- 홈페이지 www.gri.kr

이 보고서의 내용은 연구자의 의견으로서
경기연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

등록번호 제 99-3-6호 © 경기연구원, 2020
I S B N 979-11-9058-688-7 93340



정책건의

□ 법제 정비를 통해 북한이탈주민 지원 정책 수립권한 지방이양 필요

- 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률상 북한이탈주민지원사업의 대부분이 통일부장관 주체로 명시되어 있으며 지자체의 장은 배제되어 있는 실정
- 현행법상 지역적응센터 지정, 관리 권한은 통일부 장관에게 있으며 세부 운영에 대한 규정은 명시되어 있지 않음
- 현재 지자체는 북한이탈주민의 보호와 지원에 있어서 보조적 역할에 국한, 지방자치 단체는 지역 거주 북한이탈주민과 접촉 빈도가 높고 권한 부여시 북한이탈주민에 대한 보호 업무 추진 수월
- 따라서 지자체의 역량을 활용하여 북한이탈주민의 보호 및 정착 지원 사업을 자체적으로 추진할 수 있도록 법률 뿐만 아니라 경기도 조례도 개정해야 하며 이를 통해 지자체가 북한이탈주민 인프라를 구축하여 사회통합에 기여할 수 있는 법적 토대 마련 필요

□ 북한이탈주민과 지역주민과의 접촉면을 확대하는데 초점을 맞춘 프로그램을 개발하여 상호 이해도 향상 필요

- 사회통합을 위해 북한이탈주민의 지역 사회 이해도를 높이고 생활속에서 체감할 수 있는 문화적 이질감을 극복할 수 있는 정책 필요
- 북한이탈주민만을 대상으로 일방향 교육을 통해 이해도를 높이는 것은 한계, 지역주민과의 교류가 필수
- 북한이탈주민과 지역주민과의 교류의 폭을 넓히고 북한이탈주민간의 교제를 통해 사회적 안도감과 위안을 느끼게 하며 공공영역과의 연계를 통해 지원 정책에 대한 접근성 향상 필요

- 주택, 고용, 보건, 그리고 경제적 지원을 기초로 한 적응 정착 지원정책의 한계는 이와 같은 사회문화적 교류를 통해 극복될 수 있으며 집단간, 집단내 네트워크 형성을 통해 온전한 사회통합 달성 가능

□ **남북소통문화센터(안)는 경기도-전문기관-민간단체의 거버넌스 구축을 통해 효율적 운용 가능**

- 경기도는 그동안 법적 제도적 기반뿐만 아니라 재정적 기반도 구축해왔음. 또한 북한 이탈주민의 다양한 수요를 반영한 정책 사업을 추진하였으며 경기도 거주 북한이탈 주민의 사회통합에 기여
- 경기도의 다양한 사업 추진 경험과 정책적 의지, 그리고 재정적 기반은 남북소통문화 센터의 운영 역량이라 할 수 있음
- 남북소통문화센터(안) 운영에 필요한 전문적 경험과 지식을 보유한 경기도내 전문기관들도 다수 존재, 경기도 산하 연구기관, 재단 그리고 북한이탈주민 사회를 연구하는 대학 부설연구기관 등을 통해 전문인력 활용가능
- 예술, 문화 사업을 추진해온 민간단체들도 경기도내 다수 존재, 도내 민간단체들은 경기도 북한이탈주민 관련사업 뿐만 아니라 문화, 예술, 교육 전반에 대한 식견과 경험을 바탕으로 도내 추진사업을 원활하게 수행

□ **통일*센터 설치 검토 필요, 이를 통해 경기도의 풍부한 콘텐츠를 바탕으로 효율적 운영 가능**

- 통일*센터는 2018년 9월부터 하나센터와 통일교육센터를 통합, 시민참여형 소통공감 프로그램 운영, 통일 사랑방, 남북교류협력 상담 및 지원, 인도적 지원 문제 상담 등 통일관련 서비스 제공
- 통일교육 의지와 사업 역량을 갖춘 지역의 대학(부설연구소) 등을 지역통일교육센터로 공모·지정함으로써 지역기반 사회통일교육 활성화 기대
- 이를 통해 지역사회 통일교육 사업에 대한 시너지 효과 및 지역주민의 통일문제에 대한 관심과 이해도 제고에 기여

- 경기도의 북한이탈주민을 위한 유무형 인프라는 자체 구축 외에도 통일+센터를 유치함으로써 조성 가능
- 통일+센터의 공모내용을 보면 경기도가 구상하는 유무형 인프라와 그 성격과 내용이 매우 유사, 통일+센터유치를 통해 경기도의 강점이 되는 프로그램 및 세부사업을 추가하면 풍부한 콘텐츠를 바탕으로 효율적 운영이 가능

차례

■ 정책건의

■ 제1장 서론 / 1

1. 연구배경 및 목적	3
2. 연구의 범위 및 방법	4

■ 제2장 독일의 이주민 지원정책 / 7

1. 독일의 이주민 지원정책	9
1) 독일의 이민정책 개괄	9
2) 이민자 유입 및 사회통합 현황	10
3) 이주민 지원정책	12
2. 네덜란드의 이주민 지원정책	17
1) 네덜란드의 이민정책 개괄	17
2) 이민자 유입 및 체류 현황	18
3) 이주민 지원정책	20
3. 캐나다의 이주민 지원정책	25
1) 캐나다의 이민정책 개괄	25
2) 이민자 유입 및 사회통합 현황	26
3) 이주민 지원정책	28
4. 북한이탈주민 지원정책을 위한 시사점	33

■ 제3장 북한이탈주민 생활문화교류의 필요성 / 35

1. 북한이탈주민 현황과 생활실태	37
1) 중앙정부	37
2) 경기도	42
2. 북한이탈주민 지원사업	48
1) 중앙정부	48

2) 경기도 북한이탈주민 지원사업	57
3. 남한사회적응과 생활문화교류의 필요성	62
1) 남한사회 적응을 위한 논의	62
2) 생활문화교류의 필요성	64

■ 제4장 북한이탈주민 정착기반 인프라 조성 : 기본구상과 운영방안 / 69

1. 남북소통문화센터(안) 기본구상	71
1) 이론적 배경	71
2) 비전과 목표	80
3) 성과평가체계	86
2. 운영 프로그램	89
1) 북한이탈주민과 지역주민과의 교류	89
2) 북한이탈주민간 교류	90
3) 북한이탈주민과 공공영역과의 연계	90
3. 조직체계 및 구조	92
1) 경기도	93
2) 전문가 그룹	94
3) 시민단체	95
4. 차별성과 발전방안	97
5. 추진기반	100
1) 법·제도적 기반	100
2) 재정적 기반	106
3) 정책적 기반	111

■ 제5장 결론 및 정책제언 / 113

1. 결론	115
2. 정책제언	116

■ 참고문헌 / 119

■ Abstract / 123

■ 부록 / 125

■ 표차례

<표 2-1> 독일의 장단기별 이민자 유입 현황(2017)	11
<표 2-2> 네덜란드의 장단기별 이민자 유입 현황(2017)	19
<표 2-3> 캐나다의 장단기별 이민자 유입 현황(2017)	27
<표 3-1> 북한이탈주민 입국인원 현황	37
<표 3-2> (입국) 연령대별 유형	38
<표 3-3> 재북 학력별 입국현황	38
<표 3-4> 재북 직업별 유형	39
<표 3-5> 북한이탈주민 주요 정착활동 상태변화: 일반국민과 비교	40
<표 3-6> 지역별 거주현황	42
<표 3-7> 북한이탈주민 정착지원 과정	49
<표 3-8> 북한이탈주민 정착지원 주요 내용	49
<표 3-9> 북한이탈주민 지원체계 추진 방향 추이	55
<표 3-10> 정책과제, 세부과제별 소관 부처	56
<표 3-11> 경기도 북한이탈주민 정착지원 사업내용 및 사업비	59
<표 3-12> 2020년 북한이탈주민 정착지원 정책과제 및 관련 기관	60
<표 4-1> 정착지원 제도 주요내용	72
<표 4-2> 남북한 주민들의 가치의식	85
<표 4-3> 성과평가체계	88
<표 4-4> 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」상 문화교류센터 관련 조항	101
<표 4-5> 「경기도 북한이탈주민의 정착지원에 관한 조례」상 문화교류센터 관련 조항	101
<표 4-6> 사무의 구분과 비교	103
<표 4-7> 경기도의 남북문화교류센터 사업 지원에 관한 법적 근거	104
<표 4-8> 남북문화교류센터의 북한이탈주민 고용에 관한 법적 근거	104
<표 4-9> 「북한이탈주민지원법」 일부개정법률안 신·구조문 대비표	105
<표 4-10> 북한이탈주민 정착지원 예산내역	107
<표 4-11> 「남북협력기금법」상 남북협력기금의 용도	108
<표 4-12> 경기도 남북교류협력기금 활용의 법적 근거	109
<표 4-13> 남북문화교류센터의 경기도 남북교류협력기금 활용의 법적 근거	110
<표 4-14> 남북문화교류센터 운영시 지방보조금 활용 및 업무 위탁의 법적 근거	110

<표 4-15> 경기도 북한이탈주민 관련 예산	111
<표 4-16> 「제2차 북한이탈주민 정착지원 기본계획(2018-2020)」의 비전과 방향	111
<표 4-17> 남북통합문화센터 주요 사업 분야	112
경기도 사회문화관련 단체 현황	125

■ 그림차례

<그림 2-1> 독일의 이민자 통합정책 지수	12
<그림 2-2> 네덜란드의 이민자 통합정책 지수	20
<그림 2-3> 캐나다의 이민자 통합정책 지수	28
<그림 4-1> 북한이탈주민 지원체계	72
<그림 4-2> 통합의 핵심영역을 정의하는 개념적 틀	76
<그림 4-3> 사회적 통합요소	79
<그림 4-4> 이주민의 활동과 경험간의 관계	83
<그림 4-5> 남북소통문화센터 기본구상	86
<그림 4-6> 거버넌스 구축방안	96
<그림 4-7> 지역적응센터 업무흐름도	107

제 1 장

서론

1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구의 범위 및 방법

제 1 장

서론

1. 연구배경 및 목적

□ 연구배경

- 2019년 북한이탈주민 정착실태조사에 따르면 남한생활에 만족하지 못하는 이유로 남한사회의 경쟁적 분위기, 차별 / 편견 등 문화적 소통방식 차이가 40% 이상으로 나타나 경제적 지원에 집중된 정착지원 정책을 생활·문화 등 다양한 분야로 확대할 필요가 있음을 시사¹⁾
 - 「2019 북한이탈주민 사회통합조사」에서도 자살충동이유로 37%가 외로움, 소통부재, 따돌림 등 비경제적 요인으로 조사됨.
 - 이는 지역주민과의 교류를 통한 사회적 네트워크 형성과 이를 기반으로 북한이탈주민의 온전한 사회통합을 위한 구심점의 필요성을 의미
- 경기도는 타 지자체와 비교하여 북한이탈주민 정착지원을 위한 조례, 전담조직 및 예산 마련하는 등 선도적으로 지원방안을 마련하여 추진
- 경기도의 북한이탈주민은 매년 증가하여 2020년 현재 전국 대비 33.4%로 점증하는 정책수요에 대응하고자 생활문화적 소통과 교류의 필요성을 인식, 북한이탈주민과의 지역주민간의 접촉면을 넓히고 사회통합을 위한 다양한 사회문화 프로그램을 통해 생활문화소통에 기여하고 있음.
 - 북한이탈주민 문화예술교육 지원사업, 북한이탈주민과 함께하는 가을음악회 등 재정 지원 뿐만 아니라 다양한 사회통합프로그램 진행
- 향후 북한이탈주민의 유입 고려와 함께 지역 거주 북한이탈주민 및 그 가족구성원들의 온전한 사회통합을 위해서는 보다 구체적이고 확장된 인프라 구축이 필요
- 따라서 북한이탈주민의 생활문화교류를 위한 유무형의 인프라 구축은 지역사회의 안

1) 「2019 북한이탈주민 정착실태조사」에서 남한생활을 만족하지 못하는 이유로 남한사회의 경쟁극복의 어려움(19%), 차별/편견(15.4%), 적응의 어려움(4.7%), 주변이웃과의 갈등(1%) 등으로 나타나 불만족 이유로 비경제적인 요소가 큰 것으로 조사됨.

정과 사회통합에 기여할 수 있으며 나아가 통일기반의 한 축이 될 것임.

□ 연구목적

- 기존의 실태조사결과에서 나타난 북한이탈주민의 적응 요인과 경기도의 북한이탈주민 규모를 고려할 때 중앙정부의 지원 정책과 함께 경기도 차원에서의 관련 정책이 필요
- 사회통합차원에서 지역주민과 북한이탈주민간 소통과 교류의 중요성은 지속적으로 강조되고 있으며 경기도는 이를 위한 법적·제도적, 정책적 추진기반을 확보
- 본 연구는 북한이탈주민 정착을 위한 생활·문화소통의 유무형 인프라 구축의 기본 구상을 통해 향후 중장기계획을 수립하고 체계적인 사업추진을 도모하고자 함.
 - 생활문화교류는 지역주민과 북한이탈주민간에 지속적으로 이루어지는 사회, 문화적 교류를 의미

2. 연구의 범위 및 방법

□ 연구범위

- 공간적 범위 : 경기도
- 시간적 범위 : 2020년

□ 연구방법론

- 사례조사 : 해외의 이주민 정책 사례를 조사하고 시사점 제시
- 현장조사 : 통일부 남북통합문화센터 현장 조사
- 자문회의 : 관련분야 전문가 및 관계자 의견 수렴

□ 정책현황 및 쟁점

- 북한이탈주민 정책실태조사에서도 생활문화적 거리감이 가장 큰 부적응 요인으로 조사되고 있지만 여전히 생활밀착형 지원에 기반하여 정책운용
- 생활문화적 거리감을 좁히기 위해서는 남한내 적응을 위한 교육과 함께 남한주민들과의 다양한 접촉이 필요함.
- 이를 위해서는 양 주민간의 접촉공간 확보와 관계 지속성을 위한 프로그램이 필요하며 이는 유무형 인프라 구축을 의미함.
- 본 연구는 인프라 구축을 위해 필요한 운영체제와 기본구상을 제시함.

□ 연구내용

- 해외 이주민 정책 및 국내정책 조사
 - 해외 이주민 정착지원 정책을 조사
 - 통일부의 정착지원 제도 조사
- 유무형 인프라구축을 위한 기본구상 제시
 - 생활문화 소통을 위한 인프라를 구축(가칭 “남북소통문화센터(안)”)
 - 운영체제 및 기본구상 제시

제 2 장 해외 이주민 지원정책 사례

1. 독일의 이주민 지원정책
2. 네덜란드의 이주민 지원정책
3. 캐나다의 이주민 지원정책
4. 북한이탈주민 지원정책을 위한 시사점

해외 이주민 지원정책 사례²⁾

1. 독일의 이주민 지원정책

1) 독일의 이민정책 개괄

□ 1980년대 이전: 노동이민 및 가족이민을 통한 이민자 증대

- 1955년부터 실시된 외국인 근로자 초청제도를 통한 초청노동자(Gastarbeiter)의 유입 (강동관 외, 2017; 김기선, 2016)
 - 전체 인구 대비 외국인 비율은 1960년 1.2%에서 1970년 4.9%로 급증하였는데, 이는 특정 산업분야의 노동력 부족 현상을 해결하기 위한 단기이민정책을 추진한 결과로 이해할 수 있음
 - 특히, '순환교체의 원칙(Rotationsprinzip)'을 강조함으로써, 경제성장에 필요한 노동력을 확보함과 동시에 이들의 장기체류를 방지하고자 함
- 1970~80년대 가족이민을 통한 이민자 증대
 - 1973년 석유파동을 기점으로 외국인 노동자(초청노동자)의 모집을 중단하였으나, 기존 외국인 노동자의 가족이민을 지속적으로 수용함에 따라 이민자가 점차 증대하게 되었음
 - 1982년 당시 수상이었던 헬무트 콜(Helmut Kohl)은 외국인 근로자 모집에 대한 중단 조치와 함께 가족이민을 제한하였으며, 자발적 고국 귀환을 지원하는 이민정책으로 선회하였음

□ 1990년대: 냉전 종식에 따른 이민자 유입

- 통일(1990년)과 동유럽의 정치적 변화에 의한 이민자 유입
 - 1990년대는 독일계 귀환 이민자, 계약직, 계절 근로자 또는 우수한 외국인과 같은 이민자 집단의 일시적인 이주가 이루어진 시기였음

2) 본 장은 김경환 연구교수(고려대 행정학과)에 의해 집필되었음.

- 특히, 독일의 통일(1990.10.03.)과 동구권의 몰락으로 독일계 귀환 이민자(Aussiedler)의 유입이 증대하였음(이후 10년간 총 유입자는 168.1만 명에 이룸)

□ 2000년대 이후: 국적법 개정 및 통합이민법 제정을 통한 적극적 이민정책 및 이민자 통합정책의 수립

- 국적법 개정과 출생지주의의 부분적 수용
 - 2000년 국적법(Staatsangehörigkeitsgesetz) 개정을 통해 시민권정책의 원칙이 전통적인 혈통주의에서 부분적 출생주의로 변화하였음
- 통합이민법 제정으로 적극적인 이민정책 및 이민자 통합정책 수립
 - 2004년 7월 30일 새로운 이민법(Zuwanderungsgesetz)의 제정(2005년 발효)을 통해 외국인노동자정책, 재이주민 정책, 난민 및 망명정책 등이 하나의 단일법으로 체계화됨
 - 한편, 2000년대~10년대 독일사회로의 난민신청은 2007년 1만 9천여 명으로 저점을 찍은 후 점차 증가하여 2011년 기준 4만 5천여 명에 이르렀고, 2014년과 2015년에는 인도적 이유로 난민 수가 빠르게 증가하고 있음

2) 이민자 유입 및 사회통합 현황

□ 장단기 이민자 유입 현황

- 아래의 <표 2-1>에서 확인할 수 있듯이, 2017년 독일로의 '장기이민(long-term immigration)' 유입자 수는 86만여 명으로 '자유이동(free movement)'가 전체 장기 이민자의 48.0%를 차지하고 있으며, 그 다음으로 '인도주의(humanitarian)'가 30.6%, '가족이민(family)'이 13.4%, 그리고 '취업(work)'이 7.2%를 차지함
- 같은 해 '한시이민(temporary migration)' 유입자 수는 22만 8천여 명으로 '인도주의' 목적을 가진 단기 이민자가 대다수(70.8%)를 차지함. 이외에 '교육(education)'과 '한시적 노동이민(temporary labour migration)'이 각각 19.1%와 10.1%를 차지함

<표 2-1> 독일의 장단기별 이민자 유입 현황(2017)

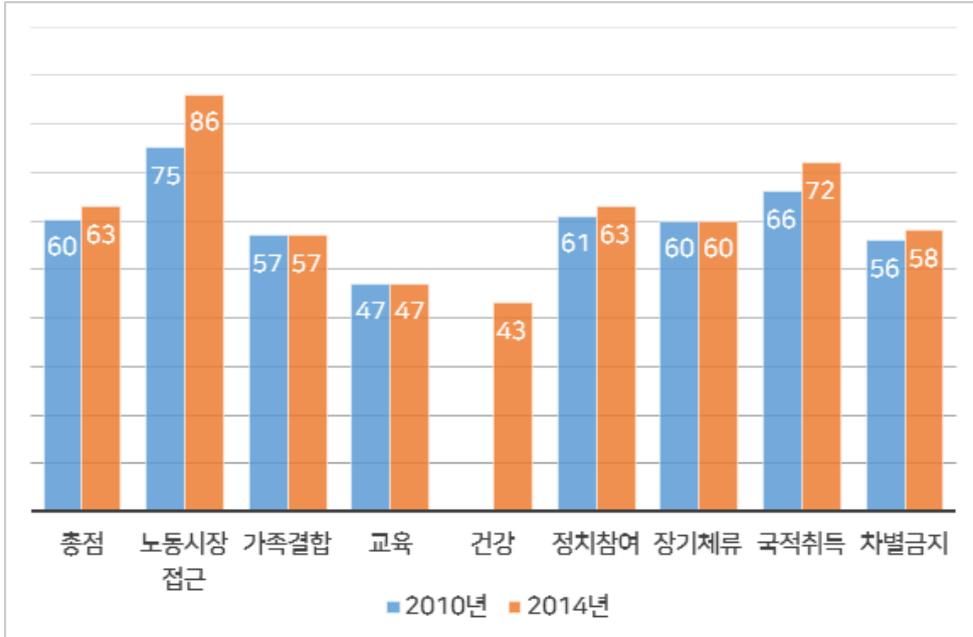
구 분	인원수(명)	비율(%)
장기이민(long-term immigration)	860,200	100.0
취업(work)	61,700	7.2
가족이민(family)	114,900	13.4
인도주의(humanitarian)	263,800	30.6
자유이동(free movements)	412,700	48.0
기타(other)	7,100	0.8
한시이민(temporary migration)	228,750	100.0
한시적 노동이민(temporary labour migration)	23,230	10.1
교육(education)	43,590	19.1
인도주의(humanitarian)	161,930	70.8

자료: OECD, 2019. International Migration Outlook 2019.

□ 이민자 사회통합 현황

- 이민자통합정책지수(Migrant Integration Policy Index: MIPEX) 결과에 따르면, 독일의 이민자 통합정책은 2014년 조사대상국 전체 38개국 중 10위(63점)에 해당하는 것으로 나타남(아래의 <그림 2-1> 참조)
 - 2014년 기준 총 점수는 2010년에 비해 3점 상승하였음
 - 특히, 이민자의 노동시장 접근(labour market mobility)과 국적취득(access to nationality) 영역에서의 변화가 두드러진 것으로 나타남
- 독일 정부는 이민자 권리 향상과 사회통합을 위한 정책적 지원을 계속하고 있음. 특히, 2006년 수상인 앙겔라 메르켈(Angerla Merkel, 2005-현재)이 제창한 국민통합계획(National Integration Plan)은 현재 독일 이민정책의 근간이 되고 있음
 - 국민통합계획의 구체적인 실행계획이 시행됨에 따라 언어 및 통합교육의 개선, 노동시장 참여기회와 공적 직무기회의 확대 등 거주 이민자의 사회통합에 상당히 긍정적인 변화가 있던 것으로 평가됨

〈그림 2-1〉 독일의 이민자 통합정책 지수



자료: MIPEX 홈페이지(<https://www.mipex.eu/>) 참조.

3) 이주민 지원정책

(1) 연방정부 차원의 이주민 지원정책³⁾

□ ‘통합교육(Der Integrationskurs)’ 프로그램

- 2005년 개정된 이민법에 따라 이민자를 위한 핵심적인 사회통합 프로그램으로서 ‘통합교육’을 시행하고 있음. 통합교육의 대상은 1년 이상 장기거주 이주민이며, 언어 뿐만 아니라 독일에 관한 다양한 정보를 포함하는 교육 프로그램을 의무적으로 이수하도록 되어있음
 - 통합교육의 기본 전제는 이주민이 일상생활에서 큰 불편이나 장애 없이 주체적으로 행동할 수 있을 때 온전한 사회 통합이 이루어질 수 있다는 것임

3) 독일 이민난민청 홈페이지(https://www.bamf.de/EN/Startseite/startseite_node.html) 참고.

- 통합교육은 일반적으로 60시간의 독일어 수업과 100시간의 오리엔테이션 수업으로 구성됨

○ 통합교육 프로그램에는 독일어 수업뿐 아니라 이주민이 독일사회로의 적응을 위한 오리엔테이션 수업도 포함됨

- 오리엔테이션 수업의 목표는 독일사회와 다른 문화권에서 온 이주민들이 잘 모를 수 있는, 하지만 독일에서의 일상적인 삶을 위해 꼭 알아야 하는 내용들을 다루고자 함임. 따라서 이에 포함되는 내용은 독일의 법률체계, 규칙과 권리, 독일사회의 문화와 역사, 그리고 독일사회의 중요한 가치들(신앙의 자유, 관용, 평등 등) 등임

- 예를 들어, 이웃을 위해 주말에는 청소기 돌리지 않기, 공동 분리수거장에서 유리병 분리수거 하지 않기, 잔디 깎지 않기 등과 같이 독일인에게 상식적인 것들이지만, 다른 문화권에서 온 이주민들에게는 생소할 수 있는 문화적인 부분을 알려줌 (Hübschmann, 2015)

□ 재이주민을 위한 ‘정체성과 통합 플러스(Identität Integration Plus)’ 프로그램

○ 다른 문화권 출신 이주민들과 비교하여, 재이주민의 경우 언어 소통 차원에서의 불편함은 적지만, 이들만이 가지고 있는 어려움(예를 들어, 정체성 문제)이 있을 수 있음. 이러한 관점에서 독일 연방정부는 통합교육의 일환으로서 재이주민들을 위한 ‘정체성과 통합 플러스’ 프로그램을 개발·시행하였음

○ 2006년부터 시작된 정체성과 통합 플러스 프로그램은 2018년 1월 1일부터 새롭게 수정되어 시행되고 있음

- 한 수업마다 15~20명을 대상으로 진행되며, 기본적인 교과 구성은 기본 모듈(A)과 선택 모듈(B), 그리고 자유 모듈(C)로 이루어져 있음. 각 모듈에서는 독일의 문화, 생활, 그리고 경험 등과 함께 언어, 역사, 직업선택, 사회참여 등에 대한 주제가 구성되어 있으며 추가적으로 자유주제에 해당하는 교육도 시행

□ ‘스포츠를 통한 통합(Integration durch Sport)’

○ ‘스포츠를 통한 통합’ 프로그램은 본래 재이주민을 대상으로 개발·시행되었지만, 2001년부터는 독일사회 내 모든 이주민에게, 그리고 2015년부터는 난민까지 참여할 수 있도록 그 대상을 확대하였음

- ‘스포츠’를 통합의 매개체로 활용하고자 한 스포츠 통합 프로그램은 사회통합의 과정을 이주민 스스로의 적응 측면이 아니라 지역 주민과 이주민이 함께 교류 및 소통하면서 자연스럽게 ‘상호문화적인 개방’이 이루어지게 한다는 점에서 큰 의의가 있음, 이는 북한이탈주민의 지역 정착에 있어서 지역민들간의 소통이 필요함을 의미
- 스포츠를 통한 통합 프로그램의 주요 대상은 독일 전역의 스포츠클럽들이라고 할 수 있음. 현재 2천 2백여 개의 클럽이 연계되어 있으며, 3만여 명의 자원봉사자가 트레이너 또는 통합 관리자로서 참여하고 있음

(2) 주정부 차원의 이주민 지원정책: 헤센(Hessen)주 사례

□ 헤센의 이민자 통합정책 추진방향

- 헤센 주는 독일에서 세 번째로 해외이주민 비율이 높으며 독일의 전체 16개 주 중에서 브레멘(Bremen)과 함부르크(Hamburg)와 함께 이주민의 비율이 전체 인구 대비 30%가 넘는 지역임
- 1999년 이래로 통합을 지역 내 주요 정치적 과제로 선정하고, 이와 관련한 다양한 프로그램을 시행하고 있음. 이 때문에, 독일 내에서도 ‘통합모델 지역’으로 불릴 정도로 이주민 통합의 모범 사례로 여겨짐(최영미, 2015)
- 특히, 2010년 통합자문위원회(Integrationsbeirates)의 설치를 통해 이민 및 난민정책과 이민자 통합정책에 관련한 다양한 협회, 기관, 종교 단체, 고용주협회, 노동조합, 지자체 등과 지속적인 소통을 이어가고 있음
 - 통합자문위원회는 다양한 사회문화적 배경을 가진 참여 주체들로 구성되어있으며, 주정부의 여러 통합 이슈에 대한 조언 및 자문을 제공하는 역할을 담당함
- 또한, 2014년부터 이민자 통합의 주요 의제로서 ‘차별금지(Antidiskriminierung)’를 제시하였음. 헤센의 이민자 통합정책은 문화적 다양성을 통해 (지역)사회를 풍요롭게 만들고자 하는 것이 목적이라 할 수 있으며, 이를 위해 원주민과 이주민 모두의 잠재력·가능성을 개발함과 동시에 이를 발휘할 기회를 제공하고자 함(신지형, 2018)

□ ‘사자를 우리의 가슴에(Löwen im Herz)’ 캠페인

- 헤센주는 다양한 문화적 배경을 가진 주민들이 공존한다는 점을 인식·강조하는 동시에 이들에 대한 통합 메시지를 효과적으로 전달하기 위해 2016년부터 ‘사자를 우리의 가슴에, 통합된 헤센’이라는 캠페인을 시행하고 있음
 - 2017년에는 ‘통합, 공존 그리고 함께하는 것’이라는 주제로 헤센주 전역(카셀, 기센, 오펜바흐, 다름슈타트 등)에서 주민들을 위한 포럼을 개최되었으며, 이는 문화적 다양성을 위한 대화의 장으로 활용되었음
 - 2018년에도 ‘통합 준비의 안정화, 통합 문화의 강화’를 구현하기 위해 각 지역에서 캠페인에의 주민참여를 높이고, 특정 그룹을 대상으로 이주민의 통합 문제에 관한 논의를 계속하였음
- 해당 캠페인을 통해 이주민이 자신들 고유의 문화를 포기하고 무조건 현지의(독일) 문화를 수용하는 것이 아니라 독일사회 자체가 이러한 문화적 다양성을 사회적 양분으로 인지할 수 있도록 주민들의 인식 개선에 기여하고자 함
- 특히, 오프라인뿐 아니라 웹사이트(www.loewenimherz.de)를 통해 온라인으로도 주민들에게 이민자 통합에 관한 각종 정보와 프로그램들을 공유함으로써, 해당 캠페인을 지역주민들에게 지속적으로 노출시켜 지역사회 내에 공존하는 이주민에 대해 계속해서 생각할 계기를 만들어준다는 점에서 큰 의의가 있음

(3) (지역)시민사회 차원의 이주민 지원정책

□ ‘함께 하는 55+(Miteinander 55+)’ 프로그램

- 하노버의 국제문화교류 이니셔티브(Initiative für internationalen Kulturaustausch e.V)의 일환으로서 진행된 ‘함께 하는 55+’ 프로그램은 50세 이상의 원주민들과 이주민들이 다양한 일상·여가 활동을 통해 함께 소통할 수 있도록 하는 프로젝트임(신지형, 2018)
 - 해당 프로그램의 도입 배경으로, 50대 이상의 이주민들은 청년층에 비해 여타 통합 프로그램에의 참여도가 낮을뿐더러 다양한 문화적 배경을 가진 사람들, 특히 독일사회의 원주민들과 소통할 기회가 적다는 점이 고려되었음

- 함께 하는 55+ 프로그램의 목적은 지역 원주민들과 이주민들이 요리, 게임 등 다양한 문화행사와 대화를 통한 소통 등과 같은 일상적인 일들을 함께 할 수 있도록 장려함으로써, 이들이 한 공간에서 서로 소통할 수 있는 기회를 자주, 그리고 지속적으로 제공하는 것임
 - 일방적으로 이주민들이 독일어나 독일문화를 배운다기보다 다양한 문화권 출신의 이주민들과 원주민들이 상호 문화를 이해하고 친밀감을 형성하는데 큰 역할을 하며 지역사회에 온전하게 정착하도록 유도
- 또한, 개인이 부담해야 하는 참가비 없이 고령의 원주민과 이주민이 여가시간을 보낼 수 있는 장소와 활동을 지원·제공한다는 점에서 복지적인 성격도 강하다고 할 수 있음

□ ‘카페 인터내셔널(Café International)’ 프로그램

- 노스트라인-베스트팔렌주(州)의 작은 도시인 힐헨바흐(Hilchenbach)시에서 이주민 통합 프로젝트로 3년간 시행되었던 ‘카페 인터내셔널’ 프로그램은 ‘모두를 환영하는 문화’라는 주제를 모토로 하였음
- 이미 다양한 문화적·인종적 배경을 가진 사람들이 많이 살고 있는 대도시에서는 원주민들과 이주민들이 상호 교류하며 생활하는 것이 비교적 쉬운 반면에, 힐헨바흐와 같은 소도시의 경우 이러한 교류가 이루어지는 것이 쉽지 않았음
- 따라서 원주민과 이주민을 대상으로 교류와 소통의 장을 제공하기 위한 목적으로 카페 인터내셔널 프로그램을 기획되었으며, 카페에서의 만남을 통해 지역 주민과 생활 속에서 교류하게 되고 상호 문화를 이해하는 것 뿐만 아니라 언어 능력도 향상

2. 네덜란드의 이주민 지원정책

1) 네덜란드의 이민정책 개괄

□ 1980년대 이전: 이민자에 대한 정부의 무관심과 무정책

○ 이주노동자 중심의 이민자 유입

- 제2차 세계대전 직후인 1940~50대에는 네덜란드의 식민지였던 인도네시아 출신 이민자들이 대규모로 유입되었음. 또한, 1960~70년대의 경우 노동력 부족을 해소하기 위해 남부 유럽국가들과 터키, 모로코 등지로부터 초청노동자(guest workers)를 받아들였음(설동훈·이병하, 2013)

○ 1980년대 이전까지 비이민국가임을 천명

- 1970년대 중반 무렵 대다수의 이주노동자가 본국으로 돌아가지 않고, 오히려 가족을 초청·재결합(re-unification)하여 네덜란드에 정착하는 사례가 증가하였음
- 그러나 이러한 상황에서도 네덜란드정부는 기존의 무관심·무대응 정책기조를 지속하였으며, 이로 인해 네덜란드사회 내의 이주민들의 사회경제적 불만이 점차 강하게 표출되었음. 이는 일련의 폭력사태로 번지기도 하였음(오정은, 2011)

□ 1980-1990년대: 적극적 다문화정책 시행

○ 네덜란드 정부는 소수종족정책(Ethnic Minority Policy) 중심의 다문화정책을 도입함으로써, 이주자들이 사회적으로 배제되고 주변화되는 것을 예방하고자 하였음

○ 네덜란드의 다문화정책은 다원주의적(pluralist) 관점에서 이주민들의 사회경제적 평등, 문화와 종교 간의 형평성, 그리고 해방(emancipation) 등을 강조하면서, 이들이 정치적 영역을 포함한 사회 전반에 참여하는 것을 권장하였음

○ 이와 더불어, 차별금지법의 강화와 국적법에서의 속지주의 요소의 첨가 등을 통해 이민자와 이들의 자녀들이 네덜란드 국적을 얻기가 점차 수월해졌음(Scholten, 2011)

□ 2000년대 이후: 신통합정책의 추진

- 그러나 이주민들의 문화적 다양성에 대한 인정과 별개로, 이들의 네덜란드 사회에의 비적응·부적응 현상이 심각한 사회 문제로 대두됨. 이로 인해, 기존 다문화정책의 효과성에 관한 이슈가 점차 부각됨
 - 1세대 이민자들뿐 아니라 이들의 자녀들(2세대와 3세대)까지도 네덜란드어와 네덜란드 문화에 익숙지 않아, 네덜란드 사회가 기대하는 바람직한 시민(good citizen)으로서의 역할을 제대로 하지 못한다는 점이 지속적으로 제기되었음(이선주, 2014)
- 시민통합의 개인화(individualisation)를 강조한 신통합정책이 도입되었는데, 이의 차별점은 이민자통합 문제를 국가가 아닌 이민자 개인의 책임으로 전환하였다는 점임(Joppke, 2007)

2) 이민자 유입 및 체류 현황

□ 장단기 이민자 유입 현황

- <표 2-2>에서 볼 수 있듯이, 2017년 네덜란드로의 '장기이민(long-term immigration)' 유입자 수는 14만여 명으로 '자유이동(free movement)'가 전체 장기 이민자의 61.3%를 차지하고 있으며, 그 다음으로 '가족이민(family)'이 20.5%, '취업(work)'이 12.7%, 그리고 '인도주의(humanitarian)'가 5.5%를 차지함
- 같은 해 '한시이민(temporary migration)' 유입자 수는 40만여 명으로 '인도주의' 목적의 단기 이민자가 50.5%를 차지함. 이외에 '교육(education)'은 41.6%, 그리고 '한시적 노동이민(temporary labour migration)'은 7.9%인 것으로 나타남

<표 2-2> 네덜란드의 장단기별 이민자 유입 현황(2017)

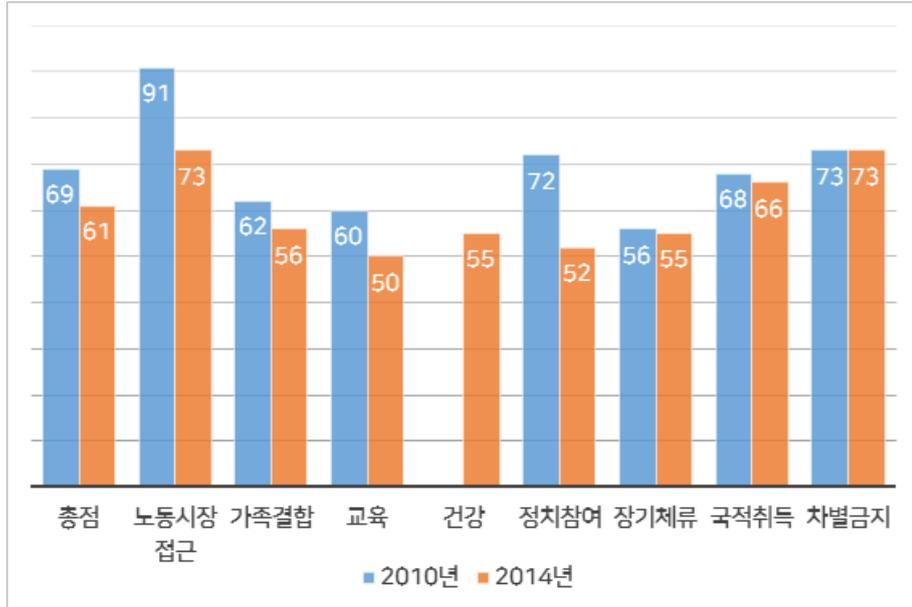
구 분	인원수(명)	비율(%)
장기이민(long-term immigration)	141,500	100.0
취업(work)	17,900	12.7
가족이민(family)	29,000	20.5
인도주의(humanitarian)	7,800	5.5
자유이동(free movements)	86,800	61.3
기타(other)	-	-
한시이민(temporary migration)	40,540	100.0
한시적 노동이민(temporary labour migration)	3,200	7.9
교육(education)	16,870	41.6
인도주의(humanitarian)	20,470	50.5

자료: OECD, 2019. International Migration Outlook 2019.

□ 이민자 사회통합 현황

- 이민자통합정책지수(MIPEX) 결과에 따르면, 네덜란드 이민자 통합정책의 총점은 2010년 69점에서 2014년 61점으로 하락하였음. 그럼에도 불구하고, 2014년 조사대상국 전체 38개국 중 11위에 해당하는 것으로 나타남(아래의 <그림 2-2> 참조)
 - 특히, 이민자의 노동시장 접근(labour market mobility)과 정치참여(political participation) 영역에서 큰 폭의 하락이 있던 것으로 나타남
- 얀 페터르 발케넨더(Jan Pieter Balkenende) 총리의 집권기(2002-2010) 동안 네덜란드 정부는 이민자 유입을 제한하는 방향의 개혁을 단행하였음. 특히, 2005년 제정된 '이민자 사회통합법(Wet inburgering in het buitenland)'은 이주민들에게 일정 수준 이상의 네덜란드어와 네덜란드 사회에 대한 지식을 요구하고 있음
 - 이러한 이민자 통합정책의 변화는 정책의 초점이 이주민 집단에서 개인으로 변화했다는 점, 노동시장과 교육에의 참여(노력)을 통한 사회경제적 통합을 강조한다는 점 등이 특징적이라고 할 수 있음

<그림 2-2> 네덜란드의 이민자 통합정책 지수



자료: MIPEX 홈페이지(<https://www.mipex.eu/>) 참조.

3) 이주민 지원정책

(1) 연방정부 차원의 이주민 지원정책

□ 다문화주의를 넘어 상호문화주의(interculturalism)으로

- 2000년대에 들어와 다수의 서구 국가들이 다문화주의에 대한 편견 및 차별적 시선을 극복하기 위해 새로운 이민자 통합정책의 이념으로서 '상호문화주의'를 채택하고 있음
- '상호문화(interculture)' 또는 '상호문화도시(intercultural city)' 개념은 2004년 영국의 싱크탱크 기관인 코메디아(Comedia)가 진행한 '상호문화도시: 최고의 다양성 만들기(The Intercultural City: Making the Most of Diversity)'라는 연구 프로젝트에서 기인하였으며, 문화적 다양성은 지역사회가 해결해야 할 문제가 아니라 지역사회의 '자원(resource)'으로 여길 것을 강조함⁴⁾

- 2008년에는 유럽평의회(Council of Europe)에서 '상호문화적 대화에 관한 백서(White Paper on Intercultural Dialogue)'를 발간하고, 이 백서에 기초하여 2008년을 '유럽 상호문화적 대화의 해(European Year of Intercultural Dialogue)'로 선포함으로써, 유럽 내에 상호문화주의가 확산되는 계기가 되었음(강보라, 2020)

- 네덜란드 정부는 다양한 문화적 배경을 가진 이주민들을 위한 통합정책의 정책기조로서 상호문화주의를 채택하고 있음. 특히, 1980년대부터 이주민들에게 다문화주의 기반 이민자 통합정책을 펼쳤던 네덜란드는 연방정부뿐 아니라 지방자치단체 차원에서도 다양한 사업을 개발·시행해 오고 있음
- 상호문화주의 원칙에 따라 인권, 민주주의, 법치주의 원칙을 훼손하지 않으면서 다양한 문화적 배경을 가진 주민들의 다양한 요구에 맞추어 공공제도와 서비스를 조정함으로써, 다양성에 대한 존중과 다원적 도시 정체성을 공개적으로 옹호함과 동시에 모두에게 평등한 기회를 보장하는 것을 추구함
 - 또한, 다양한 집단들 간의 상호교류·작용을 장려하기 위해 기업, 시민사회, 전문가들과 협력하여 다양한 정책과 프로그램들 개발·제공할 필요가 있음을 강조함

(2) 지방정부 차원의 통합정책: 틸부르크(Tilburg) 사례

□ 틸부르크의 이민자 통합정책 추진방향

- 틸부르크시는 네덜란드를 넘어 유럽 전역에 상호문화사업의 대표적인 모범 사례로 인정받고 있으며, 2008년 유럽평의회와 유럽연합 집행위원회(European Commission)가 공동 주관하였던 상호문화도시 프로젝트에서 가장 우수한 상호문화도시 11개 중 하나로 선정된 바 있음
- 틸부르크는 이주민들의 사회적응 및 통합을 위해 다양한 정책과 프로그램들을 운영하고 있으며, 크게 교육·훈련 사업과 문화교류 사업으로 구분할 수 있음. 먼저, 교육·훈련 사업은 네덜란드문화에 익숙하지 않은 이주민들에게 네덜란드사회의 생활방식을 익히고, 지역주민으로 정착할 수 있도록 지원하는 사업이며, 네덜란드어 교육, 네덜란드 역사와 문화 교육, 사회적응 훈련 등으로 구성되어 있음

4) Intercultural cities 홈페이지(<https://www.coe.int/en/web/interculturalcities>) 참고

- 네덜란드어 교육과 네덜란드 역사와 문화 교육과 달리, 사회적응 훈련은 이주민들이 사회복지사와 함께 은행, 관공서 등과 같은 공공장소를 다니면서 네덜란드사회의 일상생활에서 접하게 되는 각종 행정절차 및 생활방식을 경험하는 현장학습 위주로 진행됨. 이 때문에, 사회적응 훈련에 대한 만족도가 높은 편이며, 이주민들이 틔부르크 시민으로서 생활하는데 실질적인 도움이 되는 사업으로 평가받고 있음
- 한편, 문화교류 사업은 네덜란드사회의 원주민들과 이주민들 사이의 선입견·편견을 예방·해소하고, 지역 주민들이 모두 함께 어울리는 것을 목적으로 함. 따라서 지역 주민들이 자연스럽게 만나 서로 소통할 수 있는 기회를 제공하는 것에 강조점을 두고 있음
- 다시 말해, 문화교류 사업은 원주민과 이주민 간의 ‘만남의 장’을 제공한다는 기본 원칙 하에서 여러 가지 사업을 기획하고 운영하는 것으로 이해할 수 있음. 문화교류와 관련한 구체적인 사업 예시들을 다음과 같이 제시할 수 있음(오정은, 2011)

□ ‘세계의 집(Huis van de Wereld)’ 운영

- 일종의 마을회관 역할을 담당하는 ‘세계의 집’은 네덜란드어 교육 및 네덜란드 문화 수업을 위한 교실, 이주민들을 위한 상담실, 그리고 다과가 마련되어 있는 휴게실 등을 갖추고 있음. 다른 지방정부가 공공시설과 달리, 일반 주민(원주민)들과 이주민들 모두가 즐겨 이용한다는 점이 특징적임
 - 다른 지역의 이주민들을 위한 공공시설이나 휴식공간은 보통 내부 시설이 낡았거나 허름한 경우가 많아 원주민들의 이용이 매우 저조한 것과 달리, 세계의 집은 한 차원 높은 수준의 시설을 제공함. 이 때문에, 틔부르크의 중산층 이상 일반 시민들도 세계의 집을 자주 이용하는 것으로 나타남
- 이주민뿐 아니라 원주민도 좋아하는 공간이기 때문에, 이들 모두가 편안하게 담소를 나누거나 친구를 기다리는 장소로 애용하고 있음. 또한, 휴게실에 마련되어 있는 무료 다과를 이용하면서 처음 만난 사람들도 자연스럽게 서로 교류하게 되는 장소가 되고 있음

□ '사교의자(Social Sofa)' 프로젝트

- '사교의자' 프로젝트는 거리를 지나다니는 다양한 문화적 배경을 가진 사람들이 자연스럽게 잠시 앉아 쉬면서 서로 이야기를 나눌 수 있도록 틔부르크시 곳곳에 벤치를 설치하자는 아이디어에서 출발하였음
- 이러한 아이디어를 제안한 조형미술가인 브루어스(Karin Bruers)는 네덜란드 출신의 일반 시민(원주민)과 외국계 주민들(이주민)의 여가 장소가 분리되어있다는 점에 주목하였음. 즉, 틔부르크의 중산층 이상 일반 시민들은 주로 자신의 정원에 앉아 휴식을 취하는 반면에, 상대적으로 생활수준이 낮은 이주민들의 경우 공원의 벤치에서 휴식을 취한다는 사실을 발견하였음
- 브루어스의 제안을 수용한 틔부르크시는 주민화합이라는 상징성을 살려서 사교의자를 제작하고 이를 도시 곳곳에 설치하는데 틔부르크에 거주하는 각계각층의 시민들의 적극적인 참여를 유도하였음
 - 현재 1천여 개의 벤치가 쇼핑센터 앞, 버스정류장, 공원 등 틔부르크 시내 곳곳에 설치되어 있으며, 벤치들은 모두 다른 디자인으로 제작되어 일종의 거리 조형물 기능을 겸하고 있음

□ '이웃 중재자(Neighbourhood Mediator)' 프로그램

- '이웃 중재자' 프로그램은 이웃 중재자를 통해 이주민과 원주민 이웃 사이에 발생하는 갈등을 초기에 해결할 수 있도록 지원함으로써, 이웃 간의 문제가 민족 간의 갈등으로 확대되는 것을 예방하고자 하는 목적을 가지고 있음.
 - 특히, 원주민과 이주민 간의 갈등은 많은 경우 이웃 간의 사소한 문제에서 시작된다는 점에 주목하여 개발·도입된 프로그램임
- 이웃 중재자들은 틔부르크시에 등록되어 있는 자원봉사자들이며, 2008년 기준 40여 명의 이웃 중재자가 활동하는 것으로 조사되었음. 이 가운데 약 80%가 이민 배경의 주민이었는데, 이는 현지 생활을 오래한 이주민들이 이주민과 원주민 모두의 입장을 잘 이해하기 때문인 것으로 나타남

-
- 이웃 중재자 프로그램은 이주민과 현지인 간의 갈등 해결을 위해 양측의 상호 대화를 유도하면서 이들 간의 상호이해를 증진하는데 성공적으로 기여한다는 평가를 받고 있음

3. 캐나다의 이주민 지원정책

1) 캐나다의 이민정책 개괄

□ 2000년대 이전: 다문화주의를 공식적 이민정책의 원칙으로 공표

- 1960년대~80년대 기존의 인종차별적인 이민정책을 포기하고, 다문화주의를 공식적인 정책으로 수용하기 시작(강동관 외, 2017)
 - 1971년 다문화주의를 공식적인 정책으로 수용하면서, 인종, 민족, 문화적 유산, 종교, 출신지 등에 관계없이 '모든 캐나다인의 존엄성'을 강조하기 시작하였으며, 이는 결국 1988년 「캐나다 다문화주의법(Canadian Multiculturalism Act)」의 제정으로 이어짐
 - 1976년 제정된 「이민법(Immigration Act)」은 현재 캐나다 이민법의 기반이 되고 있으며, 모든 국가의 이민자들에게 캐나다의 문화를 개방하면서 이민의 경제적 목적보다 가족의 재결합(re-unification)과 인도주의적 고려를 강조함
- 1990년대에 연방정부와 주정부 간의 협약을 기반으로 이민 절차 관리를 실시함
 - 1991년 퀘벡(Québec)주와의 협약 체결 이후 주정부 또는 지방정부의 경제적 필요에 따라 자체적으로 이민자들을 유치 및 제한할 수 있는 주정부 추천 이민 프로그램(Provincial Nominee Program: PNP)이 시행되었음

□ 2000년대 이후: 다문화주의를 공식적 이민정책의 원칙으로 공표

- 2001년 기존의 이민법을 대체하는 「이민난민보호법(Immigration and Refugee Protection Act)」 제정
 - 이민난민보호법에는 시민권이민부(Department of Citizenship and Immigration)의 장관 재량에 따라 인도주의적 관점에서 보호 대상자 또는 난민 계층(예를 들어, 정부 후원 피난민, 개인 후원을 받는 난민 및 기타 보호 대상자 등)에게 영주권을 부여할 수 있는 조항이 포함되었음
- 2002년 캐나다 정부는 매년 7월 27일을 다문화주의의 날(Canadian Multiculturalism Day)로 지정한다고 발표하였음. 이 외에도 흑인 역사의 달(Black History Month)을 2월에, 아시아 문화유산의 달(Asian Heritage Month)을 5월로 지정하여, 캐나다사회에서 흑인과 아시아인의 기여에 대한 인식을 개선하고자 함(이진아, 2015)

- 2000년대 후반 이후 다문화주의 기반의 사회통합을 이민정책 및 이민자 통합정책의 핵심 기조로 공표하였으며, 이를 방해하는 법제도적, 사회적 장애물들을 제거하는데 집중하고 있음
 - 특히, 이주민 사회통합의 주요한 저해요소로서 인종차별을 강조함과 동시에 인종차별 제거 및 철폐를 위한 범정부적 차원의 정책과 프로그램들이 실시되고 있음
 - 또한, 2015년 출범한 저스틴 트루도(Justin Trudeau) 내각은 가족과 함께 있을 때 이주민들의 성공적인 사회통합에서 가족이 중요한 요인임을 지적하면서 가족재결합을 우선순위로 강조하였음

2) 이민자 유입 및 사회통합 현황

□ 장단기 이민자 유입 현황

- 아래의 <표 2-3>에서 볼 수 있듯이, 2017년 캐나다로의 '장기이민(long-term immigration)' 유입자 수는 총 23만여 명이며, 이 가운데 절반 이상(56.1%)이 '가족이민(family)' 목적의 장기 이민자인 것으로 나타남. 그 다음으로 '취업(work)'이 28.2%, '인도주의(humanitarian)'가 14.5%를 차지함
- 같은 해 '한시이민(temporary migration)' 유입자 수는 40만 5천여 명으로 '한시적 노동이민(temporary labour migration)'이 전체 단기 이민자 중 52.9%를 차지함. 이외에 '교육(education)'은 33.5%, 그리고 '인도주의(humanitarian)'가 13.7%인 것으로 나타남

<표 2-3> 캐나다의 장단기별 이민자 유입 현황(2017)

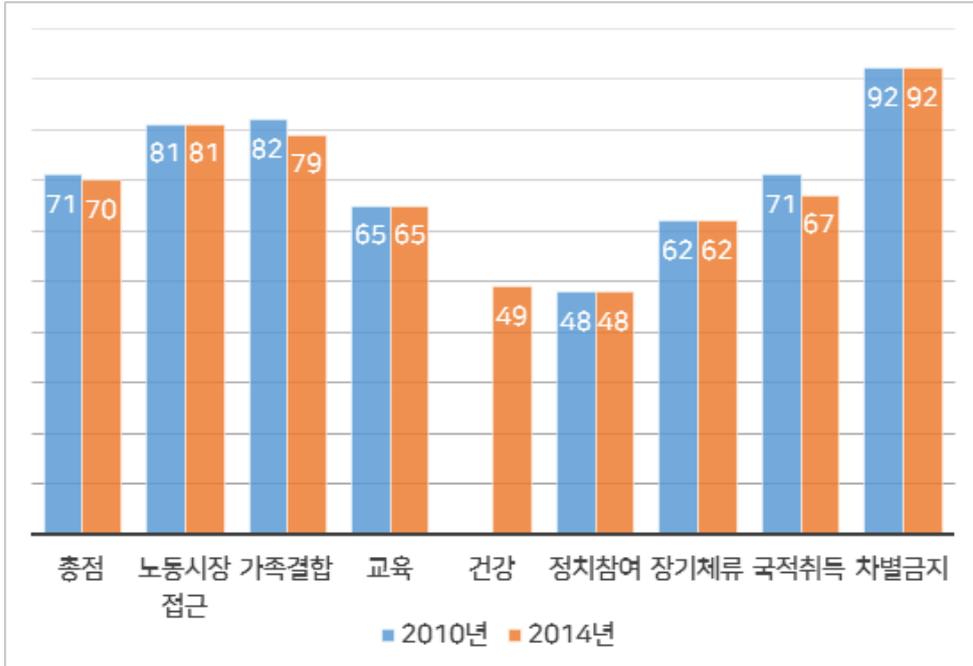
구 분	인원수(명)	비율(%)
장기이민(long-term immigration)	286,600	100.0
취업(work)	80,900	28.2
가족이민(family)	160,900	56.1
인도주의(humanitarian)	41,500	14.5
기타(other)	3,300	1.2
한시이민(temporary migration)	405,080	100.0
한시적 노동이민(temporary labour migration)	214,120	52.9
교육(education)	135,570	33.5
인도주의(humanitarian)	55,390	13.7

자료: OECD, 2019. International Migration Outlook 2019.

□ 이민자 사회통합 현황

- 이민자통합정책지수(Migrant Integration Policy Index: MIPEX) 결과에 따르면, 캐나다의 이민자 통합정책은 2014년 조사대상국 전체 38개국 중 6위(70점)에 해당함(아래의 <그림 2-3> 참조)
 - 특히, 이민자의 노동시장 접근(labour market mobility)과 가족결합(family unification), 그리고 차별금지(anti-discrimination) 영역의 통합 수준이 매우 높은 것으로 나타남
- 캐나다는 시민권에 대한 이주민들의 접근을 용이하게 하는 것을 이민자 통합정책의 핵심 요소 중 하나로 이해하고 있음. 또한, 연방정부는 장기거주 이민자들을 위한 정착 서비스를 지원하고 있으며, 해당 서비스의 전달은 수백여 개의 이민자 봉사단체에 의해 수행하고 있음
 - 특히, 이민자 봉사단체들은 이민정착 및 적응프로그램(Immigrant Settlement and Adaptation Program)의 기금을 통해 캐나다의 생활정보, 통역, 지역사회 소개, 상담 및 기본적인 취업 관련 안내 등과 같은 다양한 서비스를 제공하고 있음

<그림 2-3> 캐나다의 이민자 통합정책 지수



자료: MIPEX 홈페이지(<https://www.mipex.eu/>) 참조.

3) 이주민 지원정책

(1) 주정부 차원의 통합정책: 퀘벡(Québec)주 사례

□ 퀘벡의 통합정책 추진방향

- 1991년 캐나다-퀘벡 합의(Canada-Québec Accord)를 통해 퀘벡주(州)는 이민자 선택과 통합을 위한 주정부 차원의 정책결정(주정부 추천 이민프로그램: PNP)에서 캐나다 연방정부로부터 어느 정도의 자율성을 갖게 되었음(Council of Europe, 2019)
- 특히, 연방정부 차원에서 강조되었던 다문화주의에 대한 공식적인 거부와 프랑스어권의 문화적 전통에 대한 보존의 필요성은 퀘벡에 특화된 이민자 통합정책의 발전, 즉 상호문화주의의 발전으로 나타나게 되었음(Ciasson, 2012)

- 이민자의 통합을 지원하기 위한 퀘벡의 관련 정책 및 프로그램들에는 공공기관의 세속화(학교제도 제외)와 공적 공간의 프랑화가 포함되는데, 이는 프랑스어를 퀘벡의 민족적 뿌리에서 분리시키고 주정부의 공식적인 언어와 퀘벡 시민의 공용어로 만들기 위한 조치로 이해할 수 있음

□ ‘다양성(Diversity)’ 정책

- 2005년 퀘벡 주정부의 이민문화공동체부(Ministry of Immigration and Cultural Communities)는 ‘다양성(Diversity: An Added Value)’라는 정책을 도입하였는데, 이의 목표는 성공적인 통합, 다양상의 경제적 동원, 그리고 프랑스어의 진흥이었음. 여기에는 권리 교육, 인종차별(racism and discrimination)에 대한 투쟁, 그리고 상호문화적 화해에 관한 조치들이 포함되었음
 - 한편, 퀘벡주에 살고자 하는 사람들이 반드시 서명해야 하는 퀘벡 사회의 공동 가치에 대한 선언도 수반되었는데, 해당 선언문에는 퀘벡 인권 및 자유 헌장(Québec’s Charter of Human Rights and Freedom)에 명시된 가치들이 열거되어 있음
- 2015년 퀘벡 주정부는 ‘이민, 다양성, 포용에 관한 새로운 퀘벡 정책을 향하여 (Towards a New Québec Policy on Immigration, Diversity and Inclusion)’이라는 제목의 보고서에 대한 특별 협의와 공청회를 가졌음. 여기에는 퀘벡의 새로운 정책에 대한 비전, 지침 및 전략이 담겨 있는데, 이는 다음과 같음
 - 예를 들어, “다원적이고 역동적인 퀘벡의 정체성은 모든 배경의 사람들의 기여에 의해 풍요롭게 된 동시에 원주민과 퀘벡-영어권 공동체의 역사적 공헌과 프랑스어권 문화적 특성에 대한 보존의지에 의해 형성”되었음을 강조했다
 - 또한, “공공의 삶에서 다양성과 다원적 소속에 대한 개방성”, “자원, 서비스, 기관 및 공공장소에 대한 모든 시민의 공평한 접근”, “상호주의와 퀘벡 사회의 공동 가치에 대한 공유에 입각한 이민자 통합방식” 등도 포함되었음

(2) 지방정부 차원의 통합정책: 몬트리올(Montréal) 사례

□ 몬트리올의 통합정책 추진방향

- 퀘벡주에 속해있는 몬트리올시의 인구는 2016년 기준 170만여 명으로 캐나다에서 두 번째로 인구가 많으며, 퀘벡주 내의 이주민 대다수(85.8%)가 집중 거주하고 있음. 몬트리올에는 150여 개의 언어가 사용되고 200여 개가 넘는 종교가 있다고 알려져 있음 (Council of Europe, 2019)
- 이민자 통합정책과 관련한 몬트리올시의 권한은 주로 퀘벡 주정부에 의해 결정되고, 법제도상으로 몬트리올시 헌장(Charter of the city of Montréal(2016))에 명시되어 있음. 그러나 퀘벡주 내 대부분의 이주민들이 몬트리올에 거주하고 있다는 점을 감안할 때, 몬트리올시는 지역 내의 이주민들을 위한 정책과 프로그램들을 개발·추진하는데 매우 이 지역의 정책과 대책을 추진하는 데 매우 적극적인 역할을 담당해왔음
- 2000년대에 상호문화주의를 다양성 관리를 위한 공식적인 접근방식으로 채택하였는데, 여기에는 “지역사회의 중요한 요소로서의 다양한 인종 공동체에 대한 인정”, “프랑스어권 문화적 배경을 가진 다수와 인종문화적 소수집단 간의 상호작용 장려”, “사회적, 경제적, 정치적 영역 모두에서 인종적 공동체의 대표성”, “균형과 사회적 화합의 추구” 등과 같은 원칙들이 포함되었음
 - 이상의 원칙들은 다양성 관리에 대한 상호문화적 접근법을 반영한 몬트리올의 공식적 선언과 이니셔티브, 그리고 실행계획들에서 현실화되었음

□ 상호문화주의 기반의 거버넌스

- 2019년 재편된 몬트리올시의 다양성사회통합부(Diversity and Social Inclusion Department)는 새로운 이주민들과 이민 배경을 가진 시민들이 직면한 모든 이슈들에 대해 보다 나은 시각을 가질 수 있도록 함과 동시에, 이들에게 일련의 사회통합 서비스를 일관성 있게 제공하기 위한 목적을 가지고 있음
- 다양성사회통합부는 크게 ‘상호문화적 화해(intercultural rapprochement)’와 ‘차별에의 투쟁(fight against discrimination)’ 등 두 가지 방향성을 가지고 있는 것으로 이해할 수 있음

- 상호문화적 화해: 몬트리올시는 상호문화적 화해와 인종문화적 다양성의 가치평가를 위한 중재전략을 개발하는데 노력함
- 차별에의 투쟁: 몬트리올시는 인종차별 철폐를 위한 여러 이니셔티브 중에서도 공공 영역에서의 인종적, 사회적 프로파일링(ethnic and social profiling)을 방지하기 위해 지속적으로 노력해왔음

- 2018년 몬트리올시는 도시 내의 고용가능성, 정치영역에서의 대표성, 인종적 프로파일링 등과 같은 다양성 이슈들을 검토하는 다양성 관련 협의체('Table sur la diversité')를 수립하였음

□ 상호문화주의 기반의 교육프로그램

- 몬트리올시는 다양성 및 이민 관련 이슈들을 다루는 여러 교육프로그램들을 개발·시행하고 있음
- 3백여 명의 학생들이 참여한 '너는 역사의 일부이야(You are part of history)' 프로젝트는 새로운 이주민들의 아이들을 몬트리올 사회공동체의 한 부분으로 보여줌과 동시에 이들의 역사에 대한 일반 시민들의 인식을 증진하는데 긍정적으로 기여하고 있음
 - 해당 프로젝트는 몇 주에 걸쳐 진행되는데, 프로젝트의 초기에는 가이드와 배우들을 통해 몬트리올의 역사에 대해 배우게 됨. 프로젝트가 진행됨에 따라 학생들은 자신과 자신의 가족에게 중요한 '가족의 보물'을 가져오도록 요청을 받으며, 이와 관련한 이야기를 카탈로그나 전시회, 또는 웹사이트 등을 통해 일반 시민들에게 공유하게 됨
- 2008년 4개 자치구의 공공도서관에서 시작된 '연락 대리인(Agents de liaison)' 프로그램은 이주민들을 위한 문화공간에서의 활동 횟수를 늘리고, 이들이 지역사회의 사회문화 생활에 참여할 수 있도록 격려하는 것을 목적으로 함
 - 주로 지역시민단체나 학교 등과 같은 파트너와의 협업을 통해 진행되며, 공공도서관은 다양한 문화적 배경을 가진 이주민들이 지역사회와 연결될 수 있도록 이들을 위한 다양한 활동들(예를 들어, 프랑스어나 고용가능성에 대한 정보, 훈련, 지원 등)을 개발·조직함

□ 상호문화주의 기반의 문화교류프로그램

- 몬트리올의 '문화발전정책 2017-2022(Cultural Development Policy 2017-2022)'는 모든 시민들의 참여와 함께 도시 전체의 문화적 유동성을 촉진하는 것을 목적으로 하며, 이의 핵심 가치로 다양성을 제시함. 특히, 문화센터, 도서관, 박물관, 축제와 행사, 유산, 디자인 등과 같은 다양한 시설과 서비스들을 통해 다양한 인종문화적 배경을 가진 시민들이 함께 어울릴 수 있는 기회를 제공하고자 함. 또한, 프랑스어권 문화공동체와 영어권 문화공동체 간의 상호교류를 촉진하기 위한 목적도 가지고 있음
- 'MTL 문화 중재 프로그램(MTL Cultural Mediation Program)': 몬트리올의 문화 생활에 대한 대중적 참여와 문화에 대한 접근성을 높이기 위한 문화 관련 시민단체들의 활동을 지원함
- '몬트리올 유산 프로그램(Montréal Heritage Program: Neighborhood Enhancement)': 혁신적인 프로젝트를 통해 몬트리올의 문화적 유산을 홍보하는 단체들을 지원함
- '문화적 표현의 다양성: 축제와 이벤트 프로그램(Diversity of Cultural Expressions: Festivals and Events Program)'은 몬트리올 내 문화적 다양성의 만남과 공유를 촉진할 수 있는 축제와 행사를 조직하기 위한 노력을 지원하는 것을 목적으로 함

4. 북한이탈주민 지원정책을 위한 시사점

□ 첫째, 지방정부 차원의 맞춤형 지원프로그램 개발

- 앞서 살펴본 해외 사례(독일, 네덜란드, 캐나다) 모두 연방정부가 이민자 통합정책의 법적 기초를 세우고 제도적·재정적 지원을 제공하고 있지만, 실제 통합 프로그램과 서비스의 생산과 전달은 주정부와 지방정부에 있음을 발견할 수 있음
- 특히, 이주민의 사회통합은 결국 지역사회 안에서 이루어져야 하는 것이기 때문에, 기존의 지역주민과 이주민 모두의 편의성을 고려한 지원프로그램들이 개발·시행되는 것이 중요함. 또한, 지방정부 또는 지역사회 차원의 특색 있는 지원정책과 프로그램들은 지역사회의 구성원으로서의 소속감으로 이어질 수 있기 때문에, 더욱 중요하다고 할 수 있음
- 예를 들어, 캐나다 퀘벡주에서 상호문화주의 기반의 이민자 통합정책이 등장한 배경이 퀘벡주 특유의 문화적 전통(프랑스어권)에 대한 보존의지였다는 점을 기억할 필요가 있음

□ 둘째, 지역주민들의 아래로부터의(Bottom-up) 변화 유도

- 이주민의 성공적인 사회통합은 지역주민들이나 이주민들에게 거창한 볼거리를 제공하거나 축제나 행사에의 참여를 강요하는 방식으로 가능한 것이 아니며, 다양한 인종적·문화적 배경을 가진 사람들, 즉 원주민과 이주민 모두가 함께 어울릴 수 있는 기회들을 통해 자연스럽게 서로를 알아가는 방식으로 이루어진다는 점을 확인할 수 있음
- 예를 들어, 독일의 '함께하는 55+'나 '카페 인터내셔널' 등과 같은 사례들은 지역 단위의 시민단체들이 다양한 프로그램들을 진행하면서 지역주민(원주민)들에게 이주민에 관한 관심을 끌어내는 동시에 이주민들에게 지역주민들과 소통할 기회의 창을 제공했다는 점에서 큰 의의가 있음
- 또한, 캐나다의 '너는 역사의 일부분이야'나 'MTL 문화 중재 프로그램' 등의 사례에서 볼 수 있듯이, 이주민들이 지역사회의 구성원으로서 성공적으로 정착·통합되기 위해 지역주민들과 이주민들 모두의 적극적인 참여와 접근성이 핵심적인 요소로 강조되고 있다는 점을 지적할 필요가 있음

□ 셋째, 지역주민과 이주민 모두가 통합정책의 수혜자

- 해외 사례에서의 이주민 지원정책들은 단순히 '가난하고 불쌍한' 이주민들만의 복지를 위한 것이 아니었다는 점을 기억해야 함. 이주민들은 무조건 도와주어야 하는 약자로서 취급하게 되면, 오히려 지역주민(원주민)과 이주민을 물리적·사회적으로 분리하는 결과로 이어질 수밖에 없음
- 특히, 네덜란드의 틸부르크 사례에서 '세계의 집'을 이용하고, '사교의자'에서 쉬고, '이웃중재자'의 도움을 받는 것이 이주민들에게만 주어진 혜택이 아니라 틸부르크시의 모든 시민들이 함께 즐기고 누릴 수 있는 혜택이 될 수 있도록 이주민과 지역주민 모두의 선호와 요구들을 고려·반영하여 관련 프로그램들이 계획·추진되었음

제 3 장

북한이탈주민 생활문화교류의 필요성

1. 북한이탈주민 현황과 생활실태
2. 북한이탈주민 지원사업
3. 남한사회적응과 생활문화교류의 필요성

제3장

북한이탈주민 생활문화교류의 필요성

1. 북한이탈주민 현황과 생활실태

1) 중앙정부

□ 입국 현황

- 2000년 6월 기준 총 33,670명 입국(남 9,404명, 여 24,266명)
 - 연간 입국인원은 1990년대 중반 이후 큰 폭으로 증가하여 2003~2011년에는 연간 입국 인원이 2,000 - 3,000명 수준에 이룸
 - 2012년 김정은 정권 출범 이후 접경 지역 통제 강화 등으로 입국 인원 감소하여 연간 1,100 - 1500 여명 수준
- 2020년 6월 기준 올해 입국 인원은 147명
 - 코로나 19의 영향으로 탈북이동 경로 국가의 국경폐쇄 등이 원인으로 판단
 - 2019년 같은 기간 대비 73.2% 감소

<표 3-1> 북한이탈주민 입국인원 현황

(2020. 6월 기준, 단위: 명)

구분	~98	~01	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20.6 (잠정)	합계
남(명)	831	565	591	795	404	369	305	251	302	188	168	202	41	9404
여(명)	116	478	1811	1911	1098	1145	1092	1024	1116	939	969	845	106	24,266
합계	927	1,043	2402	2706	1502	1514	1397	1275	1418	1127	1137	1047	147	33,670
여성 비율(%)	12.2%	45.8%	75.4%	70.6%	73.1%	75.6%	78.2%	80.3%	78.7%	83.3%	85.2%	80.7%	72.1%	72.1%

자료 : 통일부 통계자료 <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/NKDefectorsPolicy/status/lately/>

○ 입국 성별 현황

- 여성이 72.1%, 남성이 27.9% (2020년 6월 기준)
- 여성의 비율은 2013년 75.6% → 2015년 80.3% → 2018년에는 85.2% → 2019년 80%

- “탈북의 여성화” 현상이라고 볼릴 수 있음

○ 입국 당시 연령별 현황

- 연령은 30대(28.7%)와 20대(28.4%)가 많고, 다음으로 40대, 10대 순서임
- 연령대별 입국현황을 살펴보면, 다수를 구성하는 연령대는 경제활동이 활발한 30대, 20대, 40대로 구성되어 있음
- 입국당시 연령기준으로 보면, 상대적으로 적응력이 높은 20 - 30대 청년층의 비율을 전체의 57.1%를 차지함
- 아동·청소년기의 0-19세의 비율은 15.1%임

<표 3-2> (입국) 연령대별 유형 (2020년 6월 기준, 단위: 명, %)

구분	0-9세	10-19세	20-29세	30-39세	40-49세	50-59세	60세 이상	계
남	651	1,696	2,614	2,142	1,376	572	341	9,392
여	645	2,103	6,951	7,521	4,578	1,453	994	24,245
합계	1,296	3,799	9,565	9,663	5,954	2,025	1,335	33,637
비율	3.85%	11.30%	28.45%	28.74%	17.71%	6.02%	3.97%	100%

자료: 통일부 통계자료 <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/NKDefectorsPolicy/status/lately/>
 주: 입국당시 연령 기준이며, 최근 입국하여 보호시설 등에 있는 일부인원은 제외된 수치로 입국인원과 차이가 있음

○ 북한이탈주민 재북당시 학력, 재북직업별 현황

- 재북당시 학력을 살펴보면, 중학교(고등중학교) 학력의 비중(69.3%)이 가장 큼
- 북한이탈주민의 다수가 북학에서 학력이 낮은 계층이었음

<표 3-3> 재북 학력별 입국현황 (20. 6월 기준, 단위: 명, %)

구분	취학전 아동	유치원	인민학교 (소학교)	중학교	전문대	대학 이상	무학(북)	기타	계
				(고등중)				(불상 등)	
남	418	137	801	5,692	837	1,098	359	50	9,392
여	404	212	1,492	17,623	2,647	1,203	513	151	24,245
합계	822	349	2,293	23,315	3,484	2,301	872	201	33,637
비율	1.64%	2.55%	39.66%	45.01%	4.54%	0.90%	2.22%	3.48%	100%

자료: 통일부 통계자료 <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/NKDefectorsPolicy/status/lately/>

○ 재북당시 직업별 현황

- 재북 당시 직업의 유형을 살펴보면, 무직이 45%로 제일 많고, 그 다음으로 노동자 39.6%를 다수를 차지함

- 탈북의 이유가 다양해지고 있지만, 여전히 경제적 어려움은 주요한 원인임

<표 3-4> 재북 직업별 유형

(2020. 6월 기준, 단위: 명)

구분	관리직	군인	노동자	무직부양	봉사분야	예술체육	전문직	비대상 (아동 등)	계
남	411	702	4,141	3,210	90	82	224	532	9,392
여	139	156	9,201	11,930	1,438	220	522	639	24,245
합계	550	858	13,342	15,140	1,528	302	746	1,171	33,637

자료: 통일부 통계자료 <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/NKDefectorsPolicy/status/latest/>

□ 북한이탈주민 경제활동 현황

- 북한이탈주민의 경제활동 관련 주요 생활실태는 지속적으로 개선되는 추세이나, 일반 국민의 평균 수준에는 미치지 못하는 수준
 - 최근 9년(2011년- 2019년)간 북한이탈주민의 주요 생활실태는 점진적으로 호전되는 추세임
 - 2018년 대비 △경제활동참가율 2.7%p 감소(64.8%→62.1%) △고용률 2.2%p 감소(60.4%→58.2%) △실업률 0.6%p 감소(6.9%→6.3%) △임금근로자 월평균임금 14.8만원 증가(189.9만원→204.7만원) △생활만족도 1.7%p 증가(72.5%→74.2%)
 - 임금근로자의 월평균임금과 평균 근속기간은 증가하여 임금근로자의 고용의 질이 개선되고 있음
- 경제활동참가율은 62.1%, 고용률은 58.2%, 실업률은 6.3%로 나타남
- 일반국민 대비 경제활동참여율은 1.2%p , 고용률은 3.2%p 낮음. 비경제활동비율은 1.2%p, 실업률은 3.3%p 높음
- 2019 북한이탈주민 실태조사에 의하면, 성별고용률은 남성이 70.6%, 여성이 54.1%임. 성별 비경제활동 인구 비율은 남성이 27.3%, 여성이 41.4%임
- 경제활동참가율은 전년도에 비해 2.7%p 감소한 62.1%로 나타났으며, 고용률은 2.2%p 감소한 58.2%로 조사되었음. 실업률은 전년대비 0.7%p 감소한 6.3%로 최근 3년간 지속적으로 나아지고 있음
- 임금근로자의 월평균 임금은 204.7만원으로 전년 대비 11.2만원 증가하였으며 평균 근속기간은 27.7개월로 전년대비 0.8개월 증가

<표 3-5> 북한이탈주민 주요 정착활동 상태변화: 일반국민과 비교

(단위 : %, 만원)

구 분		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
경제 활동 참가율	탈북민	56.5	54.1	56.9	56.6	59.4	57.9	61.2	64.8	62.1
	일반국민	61.6	61.8	62.1	63.2	63.0	63.4	63.5	63.4	63.3
	차이	△5.1	△7.7	△5.2	△6.6	△3.6	△5.5	△2.3	1.4	△1.2
고용률	탈북민	49.7	50.0	51.4	53.1	54.6	55.0	56.9	60.4	58.2
	일반국민	59.8	59.9	60.2	61.1	60.9	61.2	61.2	60.9	61.4
	차이	△10.1	△9.9	△8.8	△8.0	△6.3	△6.2	△4.3	△0.5	△3.3
실업률	탈북민	12.1	7.5	9.7	6.2	4.8	5.1	7.0	6.9	6.3
	일반국민	3.0	3.0	3.0	3.3	3.4	3.6	3.6	4.0	3.0
	차이	9.1	4.5	6.7	2.9	1.4	1.5	3.4	2.9	3.3
임금 근로자	탈북민	121.3	137.7	141.4	147.1	154.6	162.9	178.7	189.9	204.7
	일반국민	203.3	210.9	218.9	224.0	230.4	237.2	243.0	255.8	264.3
	차이	△82.0	△73.2	△77.5	△76.9	△75.8	△74.3	△64.3	△65.9	△59.6
생활 만족도	탈북민	69.3	67.4	74.5	67.6	63.0	67.0	73.6	72.5	74.2

자료: 자료 : 북한이탈주민원재단, 북한이탈주민 실태조사(2009-2019)

□ 북한이탈주민 생활실태⁵⁾

○ 혼인상태

- 혼인상태는 현재 '배우자 있음'이 51.0%, '배우자 없음'이 49.0%임
- 배우자 출신지역은북한이 42.0%로 가장 높게 나타남

○ 거주지역

- 거주지역은 '경기도' 가 가장 높고, 그 다음으로 서울특별시, 인천광역시의 순서로 나타남

○ 월평균 가구 소비지출액

- 월 평균 가구 소비지출액은 '200-300만원 미만'이 22.0%고, 그 다음으로 '50-100만원 미만' (21.3%), '100-150만원 미만'(19.3)% 등의 순서임

5) 여기서는 남북하나재단의 「2019 북한이탈주민 사회통합조사」, 「2019 북한이탈주민 정착실태조사」를 활용함. 이 조사는 28,652명 중 표본 3,000명(만 15세 이상의 북한이탈주민 2741명 응답, 응답률 92.4%)을 대상으로 실시함. 북한이탈주민에 대한 실태조사는 2011년부터 매년 실시해 오고 있음.

- 월 평균 가구 소비지출액은 177.6만원으로 2018년 대비 8.0만원 높아짐

○ 스트레스 상태

- 일반적인 일상생활에서 스트레스를 느끼는 정도(57.5%)는 '18년에 비해 감소하여 탈북민의 일상 스트레스 상태는 호전되었음.
- 하지만, 일반국민의 스트레스 느끼는 정도 (54.4%)와 비교 시 높은 수준

○ 남한생활 만족/불만족

- (만족) 「2019년 북한이탈주민 사회통합조사」 (응답자 2,741명) 결과, 남한생활에 '만족한다'는 응답은 74.2%로 2018년 대비 1.7%p 증가
- 만족하는 주된 이유의 상위 5순위는 ① '자유로운 삶을 살 수 있어서'가 30.5%로 가장 높고, ② '내가 일한 만큼 소득을 얻을 수 있어서'(25.2%), ③ '북한보다 경제적 여유가 있어서'(21.9%) ④ '가족과 함께 생활할 수 있어서' (7.5%) ⑤ 내가 하고 싶은 일을 할 수 있어서 (7.3%) 순으로 나타났음
- (불만족) 「2019년 북한이탈주민 사회통합조사」 (응답자 2,741명) 결과, 남한생활에 '불만족한다'는 응답은 2.2%로 나타남
- 남한생활에 불만족하는 주된 이유로는 '가족과 떨어져 살아야 해서'가 27.6%로 가장 높고, '경쟁이 너무 치열해서'(19.0%), '북한이탈주민에 대한 남한사회의 차별/편견 때문에'(15.4%) 등의 순서임

○ 차별/무시당한 경험

- 「2019년 북한이탈주민 사회통합조사」 (응답자 2,741명) 결과, '차별/무시당한 경험이 있다'는 비율은 17.2%, 없다고 응답한 비율은 82.8%로 나타남
- 과거 조사 결과와 비교하여 살펴 보면, '차별/무시당한 경험이 있다'는 응답비율은 지속적 감소 추세
- '전문적 지식·기술 등이 남한사람보다 부족하다고 생각되어서', '언론의 부정적 보도의 영향', '남한사회에서 경제적 소득수준이 낮은 계층이라서' 응답비율이 낮아졌음
- (차별/무시당한 이유)는 '문화적 소통방식이 다르다는 점'에서가 76.7%로 가장 높고 그 다음으로 '북한이탈주민의 존재에 대한 부정적 인식 때문에'(43.8%), '전문적 지식과 기술 등에 있어 남한사람에 비해 능력이 부족하다고 생각되어서'(22.9%)등의 순서임
- 2018년 대비 '문화적 소통방식이 다르다는 점'에서'는 6.8%p, '북한이탈주민의 존재에 대한 부정적 인식 때문에'는 0.9%p 높아지고, '전문적 지식과 기술 등에 있어 남한사람에 비해 능력이 부족하다고 생각되어서'는 1.0%p 낮아짐

○ 일반 국민의 인식

- 북한이탈주민에 대해 친근하게 느끼지 못하는 것으로 조사, 일부는 북한이탈주민에 지원에 있어서 부정적 인식을 보여줌
- 2019년 서울대 통일평화연구원 통일의식조사 결과 한국에 들어오길 원하는 ‘탈북민을 모두 받아들여야 한다’고 응답한 비율은 34.1%임
- ‘선택적으로 받아들여야 한다’ 53.5%, ‘더 이상 받아들여서는 안된다’ 12.6%

2) 경기도

□ 경기도는 북한이탈주민이 전국에서 첫 번째로 많이 거주하는 지역

- 전국 지방자치단체 중 가장 많은 인원이 거주하는 지역은 경기도임

<표 3-6> 지역별 거주현황

(2020. 6월 거주자 기준)

지역	서울	경기	인천	부산	경북	경남	대구	충북	충남·세종
남	2,232	2,652	772	259	215	242	141	244	346
여	4,855	7,880	2,193	747	869	826	528	1,052	1,344
합계	7,087	10,532	2,965	1,006	1,084	1,068	669	1,296	1,690
지역	광주	강원	대전	전남	전북	울산	제주	계	
남	133	213	130	150	125	129	69	8,052	
여	454	624	487	481	415	370	249	23,374	
합계	587	837	617	631	540	499	318	31,426	

자료: 통일부 통계자료 <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/NKDefectorsPolicy/status/latest/>

주: 사망, 말소, 이민, 거주불명, 보호시설에 있는 인원 제외

- 경기권에 거주하는 북한이탈주민은 10,532명이며, 남자 2,652명, 여자 7,880명(2020. 3월 기준)
 - 2019년 10월경 1만 명을 넘어서고 있으며, 전체 북한이탈주민의 1/3에 해당함
 - 서울시의 약 1.5배, 인천시의 약 3.5배에 해당하는 규모임
- 북한이탈주민은 서울, 인천, 경기도의 수도권에 집중적으로 거주하고 있음

□ 경기도 북한이탈주민의 생활실태⁶⁾

○ 성별, 연령별 특성

- '여성'의 비율은 74.7%, '남성'의 비율은 25.1%로 나타났음
- 연령별로는 '30대' 29.4%, '40대' 32.0%, '50세 이상' 17.6%로 나타났음

○ 남북 통합학력

- '중학교 졸업 이하' 62.7%, '전문대학 졸업 이하' 18.3%, '대학교 졸업 이상' 13.9%로 나타남

○ 남한 거주기간

- '5-10년 미만' 46.5%, '10년 이상' 23.6%, '3-5년 미만' 21.5%, '1-3년 미만' 8.5%로 나타남. 5년 이상의 거주기간인 북한이탈주민이 70.1%를 차지함

○ 혼인상태

- 경기도에 거주하는 북한이탈주민의 혼인상태는 '배우자 있음' 48.3%, '결혼하지 않음' 28.4%, '결혼한 적이 있으나 이혼함' 14%, '배우자 사망' 8.6%로 나타남
- '배우자 있음'의 혼인상태의 경우는 남성(48.4%)

○ 배우자 출신지역

- 경기도 거주 북한이탈주민의 배우자 출신지역은 '북한' 49.%, '중국' 27.9%, '남한' 21.5% 순으로 나타남
- 북한이탈주민 여성의 배우자의 출신지역이 '중국'은 36.0%, '북한'은 34.9%, '남한'은 28.4%를 나타냄
- 북한이탈주민 남성 배우자의 출신지역은 '북한'이 92.9%를 차지함

○ 주거 안정성

- (소유 여부)경기도에 거주하는 북한이탈주민이 현재 거주하고 있는 주택 소유자는 '국가 소유' 82.1%, '타인소유' 10.8%, '본인 소유' 6.1% 순으로 나타남
- (이사 여부)경기도에 거주하는 북한이탈주민의 이사여부는 '없다' 65.0%, '1회' 21.3%, '2회' 6.1%

6) 경기도 북한이탈주민 현황 및 생활실태는 남북하나재단 「북한이탈주민 광역시도별 실태보고서(2017)」 결과를 활용함. 표집방법은 전수조사로 남북하나재단의 전문상담사가 대면면접조사를 통해 진행함. 경기도 거주 응답자는 남성(776명), 여성(2352명)으로 모집단의 분표와 동일하 표본을 구성하기 위해 가중치를 적용하여 분석함. 경기도에 거주하는 15세 이상 7,575명 분석대상으로 함

- 성별에 따른 이사 여부를 살펴보면, 여성의 66.3%가 이사경험이 없었음
- 거주기간별로 살펴보면, 이사경험 없음은 '1-3년 미만'이 96.7%로 상대적으로 높게 나타났고, '10년 이상' 거주자는 이사 경험 '1회' 28.8%, '2회' 12.1%를 나타냄
- (이사 이유) 이사 이유로는 '가족과의 관계때문에' 31.2%, '일자리를 찾아서' 22.2%, '영구/국민 임대주택으로 입주해어' 13.2% 순으로 나타남
- '가족과의 관계 때문에'이사를 한 경우는 여성(32.2%), 20대(36.1), 남한 거주기간 1-2년 미만(61.5)에서 상대적으로 높게 나타남

○ 경제활동 실태

- (경제활동 여부) 경기도 거주하는 북한이탈주민의 경제활동 참가율 613%이며, 남성 (76.3%), 40대(73.2%), 남한 거주기간 10년 이상(64.7%)에서 상대적으로 높게 나타남
- 비경제활동 비율은 38.7%이며, 여성(43.8%), 10대(90.4%), 남한 거주기간 1-3년 미만 (8%)에서 상대적으로 높게 나타났음
- (일자리 사업체 유형) 취업을 하여 현재 경제활동 중이라고 답한 경기도 거주 북한 이탈주민의 주된 일자리 유형은 '제조업' 32.6%, '숙박 및 음식점업' 15.9%, '보건업 및 사회복지 서비스업' 7.7%, '도매 및 소매업' 7.1%, '사업 시설관리 및 사업지원 서비스업' 6.4% 순서임
- (월평균 임금) 임금근로자의 지난 3개월 간 월평균 임금은 163.0만원 이었음. '150-200만원 미만' 33.1%, '100-150만원 미만' 2.6%'50-100만원 미만' 7.1% 순서로 나타났으며 '50만원 미만'의 응답자도 2.5%였음
- (근속기간) 임금근로자의 평균 근속기간은 22.1개월로 나타났음. 근속기간이 '3년 이상'인 경우 남성(21.2%), 50세 이상(27.8%), 남한 거주기간 10년 이상(32.5%)에서 상대적으로 높게 나타났으며, 여성의 경우는 남성에 비해 근속기간이 짧은 것으로 나타났음

○ 남한생활 만족도

- 경기도에 거주하는 북한이탈주민의 남한생활 만족도 점수는 71.1점으로 나타남
- '만족한다' 는 응답이 64.0%(매우 만족:24.7%+대체로 만족:39.9%), '불만족한다'는 응답은 3.5%임.

○ 남한생활에 만족/불만족하는 이유

- (남한생활에 만족하는 이유) '북한생활보다 경제적으로 여유가 생겨서' 45.8%, '내가 하고 싶은 일을 할 수 있어서' 45.7%, '내가 일한 만큼의 소득을 얻을 수 있어서' 41.5%, '감시와 통제를 받지 않아서' 28.7%, '가족들과 행복하게 살 수 있어서' 20.6%, '안정된 직장에서 일을 할 수 있어서' 4.2%, '이웃, 학교, 회사 등 사회로부터 인정받아서' 3.2%의 순서로 나타났음(복수응답)
- (남한생활에 불만족 하는 이유) 남한생활에 '불만족한다'에 응답자의 불만족하는 이유로는 '경제적으로 어려워서' 57.0%, '남한 사회 문화 적응이 어려워서' 30.3%, '북한이탈주민에 대한 각종 편견과 차별 때문에' 27.2%, '나의 능력과 내가 하고 싶은 일 사이의 격차가 심해서' 21.2%, '가족들과의 갈등 때문에' 17.0% 순서로 나타났음

○ 향후 받고 싶은 지원

- 경기도에 거주하는 북한이탈주민이 향후 받고 싶은 지원으로는 '경제적 지원' 39.8%, '의료지원' 39.3%, '교육지원' 36.4%, '주택 문제 관련 지원' 28.8%, '취업지원' 23.2%, '법률/가족 관계 지원' 6.3%로 나타났음

○ 거주지역 자부심/애향심

- 현재 살고 있는 지역(시/도)에 대한 강한 자부심 및 애향심을 가지고 있는지 묻는 질문에 '긍정'은 84.9%, '부정'은 14.6%로 나타났음

○ 차별/무시당한 경험 및 이유

- 차별 또는 무시를 당한 경험 여부에 대해 '없다'는 응답은 74.9%, '있다'는 응답은 25.0%로 나타났음
- 차별 또는 무시를 당한 경험이 '있다' 답한 응답자의 차별 또는 무시를 당한 이유 '말투, 생활방식, 태도 등 문화적 소통 방식이 다르다는 점에서' 72.5%, '남한 사람이 북한이탈주민들의 존재에 대한 부정적 인식때문에' 48.0%, '전문적 지식과 기술 등에 있어 남한사람에 비해 능력이 부족하다 생각돼서' 26.7%의 순으로 나타났음

7) 한편 서울특별시에 거주하는 북한이탈주민의 남한생활에 대해 '불만족한다'고 답한 응답자의 남한생활에 불만족하는 이유는 '경제적으로 어려워서' 58.3%, '북한이탈주민에 대한 각종 편견과 차별때문에' 30.7%, '나의 능력과 내가 하고 싶은 일 사이의 격차가 심해서' 25.2%, '남한 사회 문화에 적응이 어려워서' 18.1%, '가족들과의 갈등 때문에' 9.5%의 순으로 나타났음. 또한 인천광역시에 거주하는 남한생활에 대해 '불만족한다'고 답한 응답자의 남한생활에 불만족하는 이유는 '경제적으로 어려워서' 82.2%, '북한이탈주민에 대한 각종 편견과 차별때문에' 43.5%, '나의 능력과 내가 하고 싶은 일 사이의 격차가 심해서' 20.1%, '가족들과의 갈등에' 16.0%, '남한 사회 문화에 적응이 어려워서' 2.9%의 순으로 나타났음.

□ 시사점

○ “탈북의 여성화” 및 북한이탈주민의 자녀에 대한 이해

- 탈북의 주요 원인으로 경제적 어려움이 주요 원인임. 1990년대 중반 이후 북한의 식량난 악화가 주요 탈북 이유였다면, 2000년대 이후에는 탈북여성의 수는 증가하고 있음에 주목해야 함. 가족단위, 여성과 아동·청소년들의 입국이 증가하였음
- (성별) “탈북의 여성화” 현상이라 불리울 수 있는 북한이탈주민 중 여성의 수와 비율이 증가함. 2015년과 2019년에는 여성의 비율이 80%를 넘기도 하였음
- 국제이주 연구에서 “이주의 여성화” 현상은 여성 이주자의 수와 비율이 증가하는 것을 의미할 뿐만 아니라, 이주여성이 남성과 동반하지 않고 독립적인 취업 노동자로서 개별적으로 이주하고 있음을 의미함. 이러한 현상은 “글로벌 돌봄 체인(global care chain)”, “돌봄의 세계화” 초국적 모성, 유입국의 노동시장에서의 위치 등에 대한 이론적 논의로 나타남. 아직 국내 연구에서 “탈북의 여성화” 현상에 대한 이론적 논의도 적음
- 탈북여성의 이주경험은 북한-중국-남한으로 이어지는 국경의 변화, 그 과정에서 북한 자녀, 중국 남성과의 결혼으로 인한 자녀, 남한 사회에서의 자녀의 관계가 얽혀 있음. 특히 탈북여성들은 남한사회에 유입된 후 지속적으로 자신들의 자녀들을 남한 사회로 초대하기 위하여 노력함. 최근 탈북경향을 살펴보면, 먼저 남한에 탈북한 가족이 요인이 되어서 이어서 탈북하는 연쇄 이주(chain migration)의 모습이 증가함.
- 탈북여성과 자녀 문제는 북한자녀, 중국자녀, 남한 자녀, 그리고 결혼, 동거, 이혼, 재혼으로 이어지는 이주-가족과의 복잡한 관계일 수 있으며, 이 과정에서 자녀들의 상태는 무국적 아동, 중국인, 중도입국 자녀, 대한민국 국민의 다양한 양상을 나타내고 있음. 다양한 이주배경을 지닌 이들 청소년들은 5년에서 10년 이내에 성인이 되며, 남한의 거주지역에서 주민으로 삶을 영유할 것임

○ 거주지역별 북한이탈주민 거주비율의 차이

- 남한에서 지역에 따라서 북한이탈주민의 거주비율은 큰 차이를 보이고 있음
- 특히, 경기도, 서울특별시, 인천광역시의 수도권에서 거주비율이 높음
- 어느 지역에 거주하느냐에 따라 접촉 횟수, 접촉 경험은 상이하게 나타남. 예를들어, 경기도 00 동네에서는 북한이탈주민은 이웃이자 내 아이의 친구의 엄마, , 직장동료, 지역주민으로 만날 수 있지만, 제주도 00 동네에서는 중국인 관광객보다 북한이탈주민과 마주칠 기회조차 없을 수 있음

○ 일상생활에서 정착지원 방향을 모색

- 북한이탈주민의 탈북 배경과 가족구성이 다양해지고 있음
- 남한주민의 북한이탈주민에 대한 인식은 차이가 있음. 특히 미디어를 통한 간접적 인식에서부터 이웃이나 동료로서 함께 생활해 나가는 직접적인 경험을 통한 인식의 차이가 발생할 수 있음
- 남한주민과 북한이탈주민이 거주하는 지역사회 공간의 일상에서 함께 어울리면서 상호문화적인 교류로의 방향성 모색
- 다양한 이주배경(탈북과정)의 가족, 여성, 집중된 거주지역, 일상생활을 아우르는 정착지원에 대한 모색을 할 시점임

2. 북한이탈주민 지원사업

1) 중앙정부

□ 북한이탈주민 정착지원은 중앙정부-지방자치단체-민간의 상호협력 체계

- 북한이탈주민 정착지원 정책은 정부-지방자치단체-민간이 상호협력하여 추진
- 중앙정부 차원에서는 통일부가 「북한이탈주민대책협의회」를 통해서 탈북민 정책 협의·조정함
- 거주지 차원에서는 지방자치단체와 지역적응센터(하나센터)가 정착지원 서비스 제공
 - 지방자치단체와 협의하여 지역적응센터를 지정, 북한이탈주민 대상 교육, 심리상담, 취업 알선 등 실시
 - 지방자치단체 및 관계기관이 협업하여 거주지·신변·취업 보호 담당관을 지정하고, 지역설정에 따른 정착지원 서비스를 제공
 - 북한이탈주민지원 지역협의회는 거주지보호담당관, 취업보호담당관, 신변보호담당관, 지역적응센터 지역 내 민간단체 및 지역거주 탈북민 등으로 구성된 정책협의체
- 민간단체
 - 지역 의료기관, 종교단체 등이 북한이탈주민지원대잔 및 지역적응 센터와 연계

□ 북한이탈주민 정착지원 과정

- 북한이탈주민 정착지원 과정은 3단계를 거침
 - 보호요청 및 국내이송 → 국내입국 → 거주지 전입
 - 북한이탈주민이 제 3국에서 보호요청 이후, 국내 입국 후에는 합동조사 보호결정 과정을 거쳐 북한이탈주민정착지원사무소(하나원)에서 사회적응교육(12주)를 받음
 - 거주지로 전입하는 과정에서 정부 및 관계부처, 지방자치단체가 정착을 지원하고, 거주지 보호(5년)의 과정에서는 민간참여가 이뤄지고 있음

〈표 3-7〉 북한이탈주민 정착지원 과정

조 치	내 용
보호요청 및 국내이송	- 보호요청시 외교부, 관계부처에 상황보고 및 전파 - 해외공관 또는 주재국 임시보호시설 수용 - 신원확인 후 주재국과 입국교섭 및 국내입국 지원
조사 및 임시보호 조치	- 입국 후 국정원이 보호결정 여부를 위한 조사 및 긴급한 치료 등 임시보호조치 실시 - 조사종료 후 사회적응교육시설인 하나원으로 신병 이관
보호결정	- 「북한이탈주민대책협의회」 심의를 거쳐 보호여부 결정 - 보호결정 세대단위 결정
하나원의 정착준비	- 사회적응교육(12주, 400시간) 심리안정, 우리사회 이해 증진, 진로지도 상담, 기초직업 훈련 - 초기정착지원 : 가족관계 창설, 주거알선, 정착금·장려금 지원 등
거주지 보호(5년)	- 사회적 안전망 편입(생계·의료급여) - 취업지원 : 고용지원금, 무료 직업훈련, 자격인정 등 - 교육지원 : 특례 편입학 및 등록금 지원 - 보호담당관 : 거주지·취업·신변보호 담당관 제도 운영
민간 참여	- 북한이탈주민지원재단을 통한 종합 서비스 제공 - 지역적응센터(전국25곳)지정·운영 - 정착도우미제 : 민간자원봉사자 연계 - 북한이탈주민 전문상담사(82명) 종합상담 및 애로사항 해결 등 찾아가는 상담서비스 제공

자료 : 통일부(<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/NKDefectorsPolicy/status/entry/>)

□ 북한이탈주민 정착지원제도

〈표 3-8〉 북한이탈주민 정착지원 주요 내용

구 분	항 목	내 용
사회적응 교육	기본교육 (하나원)	하나원 12주 400시간 교육 *연령대·성별 7개반 운영(영아, 유치, 초등, 청소년, 성인남성, 성인여성, 경로) *정서안정 및 건강증진, 우리사회 이해 증진, 진로지도 및 직업탐색, 초기 정착지원, 생애설계 프로그램 등 5개 분야
	지역적응교육 (지역적응센터)	전국 지역적응센터 8일, 50시간 초기집중교육 및 지역적응지원 *지역사회 이해, 진로 및 취업지원, 사회적응, 정서안정 등
정착금	기본금	1인 세대 기준 800만원 지급
	장려금	직업훈련, 자격증 취득, 취업장려금 등 최대 2,510만원
	가산금	노령, 장애, 장기치료, 한부모, 제3국출생자녀양육 등 최대 1540만원
주거	주택알선	임대 아파트 알선
	주거지원금	1인 세대기준 1,600만원

구분	항목	내용
취업	직업훈련	훈련기간 중 훈련수당 지급(노동부) *2014.11.28. 이전 입국자
	취업장려금	3년간 근속 시 최대 수도권 1,650만원, 지방 1,950만원
	고용지원금 (채용기업주에 지급)	급여의 1/2(50만원 한도)을 최대 4년간 지원 (*2014.11.28 이전 입국자)
	자산형성제도 (미래행복통장)	근로소득 중 저축액에 대해 정부가 동일한 금액을 매칭하여 지원
	취업보호 담당관	전국65개 고용지원센터에 지정, 취업상담·알선
사회복지	기타	취업보호(우선구매), 특별임용 등 취업지원센터 운영, 사회적기업 설립 지원, 영농정착 및 창업 지원, 취업지원 바우처,
	생계급여	국민기초생활보장 수급권자
	의료보호	의료급여 1종 수급원자로서 본인 부담없이 의료 혜택
교육	연금특례	보호결정 당시 50에 이상-60세 미만은 국민연금 가입 특례
	특례편·입학	대한진학 희망자의 경우 특례로 대한 입학
교육	학비지원	중·고 및 국립대 등록금 면제, 사립대 50%보조
정착도우미	-	1세대당 1-2명의 정착도우미를 지정, 초기 정착지원
보호담당관	-	거주지보호담당관(약 224명), 취업보호담당관(65명), 신변보호담당관(약900명)

자료: 통일부, 2020 북한이탈주민 정착지원 실무편람 재구성

- 사회적응교육, 정착, 주거, 취업, 사회복지, 교육, 정착도우미, 보호담당관 등
 - 중앙정부의 관련 부서, 지자체단체, 경찰서, 북한이탈주민지역적응센터 등이 협력하여 지원하고 있음
 - 민간지원 제도로는 북한이탈주민지원재단(남북하나재단은 2010년 출범, 하나원 이후 민간차원의 정착지원서비스를 총괄)이 다양한 사업을 실시하고 있음

□ 중앙정부 차원

- 통일부는 북한이탈주민 관련 정책수립 및 종합조정 업무 담당 주무기관임
- 통일부가 ‘북한이탈주민 대책협의회’를 통해서 정책을 협의하고 조정함
 - 통일부차관을 위원장으로 하고 기획재정부, 교육부, 외교부 등 정부부처 기관 고위 공무원으로 구성되어 정책을 협의·조정하는 “북한이탈주민대책협의회”가 있음
 - 지역에는 지역적응센터(하나센터)를 중심으로, 자치단체와 민간이 협력

- 지역사회 민관협력네트워크로는 전국 111개 “북한이탈주민지원 지역협의회”
- 230여개 지방자치단체에 거주지보호담당관: 거주지 정착지원과 각종행정지원 업무 담당
- 고용노동부 산하 고용센터에 북한이탈주민 취업보호담당관
- 경찰서에 북한이탈주민 신분보호담당관

○ 실제 집행업무는 부처별로 나뉘어져 있음.

- 실제 집행업무는 통일부 이외에서도 부처별로 나뉘어져 있음. 예를 들어, 행정안전부는 정착금 지급 및 주민등록과 정착도우미 지정, 초기정착생활을 지원하는 사업(업무)을 담당

○ 북한이탈주민지원재단(남북하나재단)

- 통일부 산하 공공기관으로서 통일부 출연금으로 운영됨
- 북한이탈주민의 생활안정, 취·창업 지원, 교육지원, 상호인식개선, 정착금 지급 등 종합적인 정착지원 서비스 제공
- 생활안정지원, 취업 및 고용촉진을 위한 자립 실현, 청소년 교육 지원 및 실태조사, 남북한 주민 상호이해 및 인식개선 등 종합적인 정착지원 서비스 제공

□ 거주지 적응 차원

○ 지역적응센터(하나센터)

- 하나원 교육을 수료하고 최초로 거주지로 전입하는 북한이탈주민에 대한 지역적응을 지원⁸⁾
- (지역적응교육)거주지에 편입되는 북한이탈주민에 대한 초기집중교육(8일, 50시간)과 ‘지역적응지원’을 통해 신속한 지역사회적응과 자립·자활기반 조성을 지원하고자 함
- 2009년 6개소 시범실시를 시작으로 16개 시도 총 29개소, 2020년 현재 전국 25개소 운영
- 지방자치단체의 참여 및 민간단체의 역량강화를 통해 저비용 고효율의 북한이탈주민 정착지원체계를 구축하기 위해 마련됨

8) 지역적응센터 선정은 지자체가 1차 심사를 한 후, 통일부의 최종 심사를 통해 선정됨. 한편, 지역적응센터 보조금 교부금 기준을 살펴보면, 지역적응센터 보조금은 지방자치단체 국고보조금으로 통일부가 지방자치단체에 교부하고 지방자치단체가 분기별로 위탁단체(지역적응센터)에 보조금을 교부하고 있음. 지역적응센터 보조금은 지역별 북한이탈주민 거주인원수, 교육인원수, 접근성 등을 종합적으로 고려하여 차등 지원하고 있음.

○ 정착도우미 제도

- 북한이탈주민이 하나원에서 거주지에 도착할 때까지 그 신변을 보호하고 거주지 생활안내를 하는 등 보호대상자를 돕기 위한 자원봉사자(「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 시행령 제41조의2)
- 2005년 1월부터 시행
- 정착도우미⁹⁾를 통해 초기 북한이탈주민의 전입에 필요한 업무를 지원. 거주지역 도착 직후 1-2일간 주택계약, 전입신고, 입주, 생활용품 구입 등을 동행 지원

○ 취업보호담당관

- 고용노동부 산하 전국 67개 고용센터에 취업보호담당관 지정, 북한이탈주민을 대상으로 진로지도, 직업훈련, 취업알선 및 상담 등 진행

○ 신변보호담당관

- 북한이탈주민의 신변을 보호하고 관련 상담업무를 수행
- 신변보호 담당관은 북한이탈주민의 거주지 관할 경찰서에서 지정

○ 거주지보호담당관

- 각 지방자치단체별로 북한이탈주민 업무를 담당하는 거주지보호담당관을 지정하여 거주지 보호업무를 총괄·조정
- 각 지방자치단체별로 지정되어 거주지 편입과정에서부터 주민등록, 생계급여 지급, 의료급여 대상자 지정 등 사회보장제도의 편입과 증명서 발급과 같은 각종 행정지원 업무를 담당
- 거주지보호담당관¹⁰⁾의 지역적응센터 관련 업무는 분기별로 운영현황보고서 검토 후 통일부에 보고해야 함
- 2020년 5월 현재 243개 지방자치단체에서 거주지보호담당관이 북한이탈주민의 거주지 정착과 각종 행정지원업무 담당
- 주요 업무는 -거주지 보호업무를 총괄·조정, 주거 알선, 국민기초생활보장 및 의료급여, 긴급의료 지원(읍면동 사회복지공무원과 협조)
- 거주지보호담당 운영 부서는 각 지방자치단체별로 다양하게 나타남¹¹⁾

9) 2019년 9월 현재 전국 25개 지역적응센터 소속 자원봉사자 총 450 여명이 전국에서 활동. 실비 차원의 활동비 지급(1회당 25,000원)

10) 통일부(2020)북한이탈주민 정착지원 실무편람에서는 거주지보호담당관은 지역적응센터와 긴밀히 협조하는 것이 중요하다고 지시하고 있음

○ 북한이탈주민지원 지역협의회

- 북한이탈주민 지원을 위한 지역사회의 민관협력 네트워크 구축하기 위해 설립됨. 북한이탈주민 100인 이상 거주하는 지방자치단체는 지역협의회를 구성하도록 설립 권고
- 북한이탈주민 정착지원을 위한 지역별 특화프로그램 운영 등 적응기반 강화
- 지방자치단체 장은 위원장을 지정하고, 위원들은 보호담당관, 지역적응센터, 종교단체, 민간단체, 의료기관, 교육기관, 기업체, 지역 거주 탈북민 등
- 통일부장관은 지역협의회 설치·운영 등에 관한 사항을 「북한이탈주민법」에 의거 '특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사'에게 위임할 수 있음 (기관위임사무)
- 지역협의회는 지역 내 보호 담당관과 하나센터, 지역사회 복지관, 민간단체 등을 중심으로 구성
- 북한이탈주민의 정착 과정에 필요한 생활실태 자료를 파악하고 각종 애로사항 해결을 위해 협조체계를 구축하는 역할을 담당
- 회의결과 및 운영실적을 공유하여 지방자치단체의 탈북민 정착 관련 정책을 제안하는 매개체로 활용
- 통일부는 차기년도 지역협의회 예산(국고보조금)을 배정함에 있어 탈북민 거주인원, 전년도 지역협의회 운영실적, 업무협조도 등을 감안하여 배분. 즉, 지역협의회 예산 집행은 통일부의 지역협의회 운영예산(국조보고금: 업무추진비, 일반운영비, 항목으로 집행)
- 서울시 22개, 2020예산 92,000천원, 탈북민 수 7,102명
- 인천시 6개, 2020년 예산 29,000천원, 탈북민 수 2,965명
- 경기도 지역협의회 22개 , 2020년 예산 95,000천원(경기도청 23,000천원), 탈북민수 10,492명(20년 5월 기준)

○ 전문상담사

- 2010년 1월부터 남북하나재단과 전국 25개 지역적응센터에 전문상담사가 배치됨
- 거주지에 전입한 북한이탈주민의 사회적응을 위한 맞춤형 상담 및 사례관리 서비스 제공

11) 서울시 자치행정과, 각 구청 자치행정과, 중랑구는 마을협치과, 양천구청은 주민협치과, 등. 인천광역시청 남북교류협력관실, 미추홀구청 총무과 등등. 경기도청 평화기반조성과, 수원시청 자치행정과, 성남시청, 자치행정과, 의정부시청 총무과, 안양시청 자치행정과, 부천시청 자치분권과, 광명시청 자치분권과, 등 다양한 부서에서 담당하고 있음

○ 북한이탈주민 포털(하나포털)

- 통일부는 '북한이탈주민 포털(하나포털)'을 통해 온라인 서비스를 운영

○ 남북통합문화센터

- 북한이탈주민과 일반주민이 문화예술을 매개로 소통하며 평화통일 기반을 함께 만들어 가는 복합문화공간(서울시 강서구 마곡서1로 56)

□ 북한이탈주민 정착지원 추진 경과

○ 1997년 제정 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」

○ 2014년 2월 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 개정

- 기본계획 및 시행계획 수립·추진 근거 마련

○ 2014년 12월 「제1차 북한이탈주민 정착지원 기본계획(2015-2017)」

- 「북한이탈주민대책협의회」를 거쳐 5대 분야 20개 정책과제를 선정하고, '15.3월, 2016.2월, 2017.4월 각각 연도별 시행계획 수립

○ 2016년 통일부 업무 보고: 사회통합형 지원정책

- 북한이탈주민에 대한 인식 개선, 통합형 정착지원 체계 구축, 북한이탈주민 사회통합형 정착 지원, 창의와 융합의 통일 준비

○ 2018년 4월 「제2차 북한이탈주민 정착지원 기본계획(2018~2020)」

- 탈북민, 현장 전문가, 유관기관 등 의견을 수렴(2017.9-2018.2)하여 마련
- 7대 분야 22개 정책과제 선정, 2019.2월, 2020.2월에 시행계획 수립 추진
- 2019년 2월 시행계획 수립 추진
- 2020년 2월 시행계획 수립 추진

□ 북한이탈주민 정착지원의 변화

○ 「1·2차 북한이탈주민 정착지원 기본계획」에 나타난 변화

- (1차 기본계획) “사회통합형 지원”을 정책방향으로 설정함. 입국자 3만명 시대를 맞이하여 북한이탈주민을 우리 사회의 일원으로 포용하기 위한 사회통합형 정책을 발표(2016년 11월)하고, 이에 지역적응센터는 정착지원의 최일선 현장에서 사회통합을 위한 다양한 사업을 추진하였음

- (2차 기본계획) 정부는 “생활밀착형 정착지원”으로 방향을 수정 전환함. 생활밀착형 지원을 통한 탈북민의 삶의 질 향상 및 포용적인 사회 환경조성

〈표 3-10〉 북한이탈주민 지원체계 추진 방향 추이

구 분	1차 기본계획(2015-2017)	2차 기본계획(2018-2020)
정책방향	사회통합형 지원	생활밀착형 정착지원
과제구성	5대 분야, 20개 세부과제	7대 영역, 22개 과제
추진기관	19개 중앙행정기관	20개 중앙행정기관 및 지방자치단체 협력체계 구축 : 지방자치단체와 민간역할 제고

자료 : 통일백서(2015-2020)

- 정책 방향: 생활밀착형 북한이탈주민 정책
 - 기존 ‘자립·자활’과 ‘사회통합’을 정책방향을 유지하면서도 북한이탈주민의 실생활 수요를 충족시키기 위한 체계마련에 주력하고자 함
 - 특히, 북한이탈주민이 정책 과정에 참여할 수 있는 제도적 통로를 개설하여 수요자의 의견에 따라 정책이 진화할 수 있는 구조를 마련하고자 시도
- 정책내용: 삶의 질을 높여주는 탈북민 정책
 - 맞춤형 일자리와 교육정책으로 탈북민의 삶의 질 개선
 - 생활밀착형 서비스를 통한 탈북민의 편의 제고
- 지원체계: 온사회가 함께하는 탈북민 정책
 - 중앙-지방-민간 간 유기적 협업을 위한 지원체계 효율화
 - 탈북민의 정착과정에 우리 사회 내 다양한 주체가 함께 동참하도록 함으로써 남북 주민이 함께 살아가는 통일 준비
- 우리사회 환경: 따뜻한 이웃이 되는 탈북민 정책
 - 정착이 어려운 탈북민에 대한 보호 강화 및 사각지대 해소
 - 탈북민과 지역주민 간 원활한 통합 촉진 및 탈북민을 포용하는 사회 분위기 조성

□ 정착지원 정책분야와 소관부처

○ 북한이탈주민대책협의회를 구성하는 총 23개 중앙부처·기관 및 지방자치단체의 사업 계획 고려하여 총 53개의 세부과제를 선정

- 통일부, 농림부, 산업부, 고용부, 여가부, 외교부, 법무부, 복지부, 문체부, 행안부산림청, 경찰청, 국정원, 안보지원사가 범부처, 관계부처 합동으로 참여하고 있고, 경기도, 서울시, 인천시 등 지방자치단체가 함께하고 있음

<표 3-11> 정책과제, 세부과제별 소관 부처

정책과제(분야)	세부과제	소관 부처
맞춤형 일자리를 통한 자립지원(11)	맞춤형 일자리를 통한 자립 지원 확대(4)	
	맞춤형 영농정착 지원	농림부·통일부
	맞춤형 창업·취업 지원	통일부·산업부·경기도
	취업성공패키지 참여 확대	고용부·통일부
	탈북여성 취업지원 서비스 제공	여가부·고용부·통일부
	탈북민 취업역량 강화(3)	
	취업연계 단기연수 체계화	통일부·지방자치단체
	하나원 직업교육관 개관 침 직업교육 강화	통일부
	전문직 탈북민 맞춤형 육성사업 강화	통일부·인사처·서울시
	탈북민 취업지원체계 재구축(1)	
	탈북민 취업지원 체계 재구축	통일부
	자산형성제도 운영(1)	
	미래행복통장을 통한 자산형성 지원	통일부·인천시
	탈북민 채용 유인제도 운영 및 확충(2)	
탈북민 채용유인제도 개선	통일부·인천시	
고용지원금 제도 운영	교육부·통일부	
탈북청소년 교육 및 건강한 가정 형성 지원(10)	정규학교 청소년 적응력 강화(4)	
	정규학교 적응 관련 협업체계 구축	교육부·통일부
	탈북학생 특성과 학교 지원	교육부·통일부
	탈북학생 전담교육사 배치 및 학습지원	통일부
	탈북대학생 대상 디딤돌(예비)대학 과정 개설 운영	통일부
	우수학생 역량 강화 프로그램 운영(3)	
	탈북학생 맞춤형 멘토링 지원	교육부
	탈북학생 잠재역량 강화 프로그램(HOPE) 운영	교육부
	탈북학생 리더양성 프로그램 운영	교육부·통일부
	대안교육시설 지원 및 환경 개선(1)	
	대안교육시설 운영 및 환경 개선 지원	통일부
	정서안정을 위한 가족 단위 프로그램 확대(2)	
	가족단위 프로그램 및 청소년 정착 지원	교육부·여가부·통일부
제3국 출생 탈북민 자녀에 대한 지원 강화	교육부·외교부·통일부·경기도	
생활밀착형	온오프라인 민원 서류 발급 절차 개선(1)	

서비스 확대(3)	탈북민포털을 통한 온라인 서비스 개시	통일부
	생활밀착형 법률지원 강화(2)	
	생활밀착형 법률교육 및 상담	법무부
탈북민정책 협업체계 정비(3)	대안교육시설 재학 탈북청소년 대상 법교육	법무부
	지자체의 탈북민 지원 역할 제고(1)	
	지자체와 인적·제도적 협업기반 강화	통일부
	민간의 탈북민 지원 역할 제고(1)	

2) 경기도 북한이탈주민 지원사업

□ 경기도는 선도적으로 북한이탈주민 정착지원을 위한 조례 제정, 예산 등 마련

- 경기도는 북한이탈주민의 정착지원에 관한 조례와 예산 등을 마련
 - 경기도는 2008년 12월 30일 「경기도 북한이탈주민의 정착지원에 관한 조례」 제정

□ 경기도는 북한이탈주민 전담부서와 전담인력을 제도화하여 행정적 전담 인프라 구축

- 경기도는 전국 최초로 도 차원에서 북한이탈주민의 정착지원을 위한 전담부서와 전담인력을 갖춘
 - 경기도는 2009년 1월 지방자치단체 중 최초로 북한이탈주민 정착지원 전담팀을 설치하고 전담인력 배치함

□ 중앙-지방정부-민간 네트워크 강화

- 경기도(평화기반조성과)는 통일부, 하나원 등 북한이탈주민 정착지원과 관련된 핵심 기관들과의 원활한 협력 네트워크를 형성 중

□ 경기도는 공무원 및 공공기관에 북한이탈주민 일자리 창출

- 경기도는 2008년 전국 최초로 북한이탈주민 출신 공무원 채용
- 경기도는 전국 최초로 북한이탈주민이 참여하는 사회적기업을 경기도에 유치하고 지원함으로써 북한이탈주민의 취업 기회를 대폭 확대하는 계기를 마련
 - ‘先채용 후직무훈련 방식’으로 북한이탈주민의 특성과 기업의 수요를 함께 고려한 ‘맞춤형 직업훈련 프로그램’ 시범기관을 관내에 유치함

정책과제(분야)	세부과제	소관 부처
탈북민정책 협업체계 정비(3)	탈북민 지원 민간단체와의 협업 강화	통일부·인천시
	탈북민 사회와의 협력 강화(1)	
	탈북민 단체 지원 및 소통 확대	통일부
하나센터 기반 강화 및 지원인력 역량 강화(4)	하나센터 확충 및 운영 기반 강화(3)	
	하나센터 확충 및 운영 내실화	통일부
	하나센터 시설화 및 서비스 표준화	통일부
	탈북민 개인정보 보호 체계 강화	통일부
	하나센터 종사자 처우 개선 및 역량 강화(1)	
	정착지원 전문인력 양성 및 역량 강화	통일부
취약탈북민 보호 체계 확충 및 생활안정 지원(17)	생활보호 및 심리정서 안정 지원(9)	
	기초생활보장제도 특례 적용	복지부
	탈북민 의료비 지원	통일부·서울시·인천시
	아이돌봄 지원사업을 통한 탈북여성 보육지원	여가부
	취약계층 생계지원 및 생활안정 지원	통일부·서울시·경기도
	성폭력·가정폭력 등 예방과 치유 지원 및 양성평등·인권보호 교육 실시	여가부
	사각지대 해소를 위한 탈북민 취약계층 전수조사	통일부
	탈북민 상담 서비스 개선을 통한 기능 강화	통일부
	탈북민 심리안정을 위한 산림치유 프로그램 실시	통일부·산림청
	수요자 중심의 하나원 교육프로그램 운영	통일부
	취약 탈북민 복지 사각지대 해소(5)	
	무연고 탈북민에 대한 보호 강화	통일부
	재소자·출소자 재정착 프로그램 마련·시행	법무부·통일부
	보호결정 범위 확대 및 비보호 탈북민 지원 강화	통일부
	체계적인 차상위계층 지원 추진	복지부·통일부
	개인별 사례관리 체계화	통일부·경기도
	탈북민 신변보호 강화	경찰청·국정원·안보지원사·통일부
	해외 체류 탈북민 보호 및 임시보호 탈북민 인권보호 강화(2)	
	해외 체류 탈북민 보호 강화	외교부
	탈북민 인권보호관 제도 운영	국정원·통일부
탈북민을 포용하는 우리사회 환경 조성(5)	탈북민-지역주민 간 교류 활성화(3)	
	탈북민 정착 우수사례 등 발굴 및 콘텐츠 확산	통일부
	남북통합문화센터 운영	통일부
	탈북민-지역주민 간 공동활동 프로그램 활성화	문체부·통일부·행안부· 경기도·인천시
	쌍방향 인식개선 교육 실시(2)	
	일반국민 대상 탈북민 이해를 위한 교육 실시	통일부
	탈북민 민주의식 함양교육 강화	통일부·서울시

자료: 2020년도 북한이탈주민 정착지원 시행계획

- 북한이탈주민 돌봄상담센터(경기도청, 북부청사 내), 경기도 내 6개 하나센터에서 취업, 법률, 의료, 생활고충, 심리분야 상담 등을 통해 생활밀착형 맞춤형 종합지원서비스를 제공하고 있음

□ 2020년 경기도 북한이탈주민 정착지원 사업 현황

- 총 12개 사업(국비사업 3, 도비사업 9)
 - 사업내용 : 차별·편견 해소를 위한 인식개선, 적응지원 및 취업역량 강화
 - 연도별 예산 : ('20년) 3,222백만원 > ('19년) 2,794백만원 > ('18년) 2,271백만원, 총 3,222백만원, 전년대비 15% 증가

<표 3-12> 경기도 북한이탈주민 정착지원 사업내용 및 사업비

구 분	사업내용	사업비(예산)
국비사업(3)	북한이탈주민 지역적응센터 및 지역협의회 운영 등	2,105백만원
도비사업(9)	지역사회 통합(인식개선) 및 적응지원, 취업역량 강화 등 -세부과제: 취업교육 200만원(126명) 직장적응력 향상지원 40백만원(50명) 인턴십 지원 120백만원(60명)	1,117백만원

자료: 2020년 경기도 북한이탈주민 정착지원 사업 현황

- 국비사업: 북한이탈주민 지역적응센터 및 지역협의회 운영
 - 경기도내 하나센터 6개소를 통한 지역적응지원 등 종합서비스 제공
 - 도·시군 북한이탈주민지원 지역협의회 운영을 통한 지역특성화 사업 및 지역적응기반 강화
- 도비사업: 경제적 자립지원을 위한 맞춤형 취업역량 강화
 - (취업교육) 북한이탈주민의 선호도와 취업률을 고려한 교육과정 운영
 - 요양보호사, 경리사무실무, 영유아보육교사 등 3개 과정 운영(126명)
 - (인턴십) 1:1상담을 통해 취업의지가 강한 탈북민을 선정, 지역 기업체와 일자리 연계, 고용안정성(근속기간) 제고(60명)
 - 道 돌봄상담센터 및 하나센터(6개소) 상담을 통한 인턴 발굴 및 일자리 연계
 - (언어·직업적응력 향상) 북한말 언어교정 및 면접스킬, 취업컨설팅 등(50명)
- 도비사업: 지역사회 통합(인식개선) 및 적응지원

- (소통·화합) 북한이탈주민과 지역주민 간 교류 활성화를 위한 프로그램 운영
- 남북한 통일가족 결연사업, 통일한마당, 문화격차 해소를 위한 음악회
- 시·군별 북한이탈주민 소통·화합 사업 지원(10개市, 14개 사업)
- (적응지원) 道 돌봄상담센터 및 도내 하나센터를 통한 지역적응 지원
- 북한이탈주민 1:1 상담지원 및 취업·교육·심리·의료 등 종합 정착지원서비스 제공
- (인식개선) 일반주민, 학생, 공직자 대상 통일교육 연계(북한이탈주민 이해)

- 경기도의 향후 계획: 탈북민에게 실질적으로 도움이 되는 정책 발굴·추진
 - (신규) 북한이탈주민 중 제3국 출생자녀(만3세~15세) 우리말 향상 지원 (250명)
 - (확대) 道 신규 전입세대 가전구매 상품권 지원 ('19년 432세대→ '20년 500세대)

□ 경기도가 중앙부처와 협업하여 정착 지원하는 사업

<표 3-13> 2020년 북한이탈주민 정착지원 정책과제 및 관련 기관

목표	정책과제(7개 분야)	세부 과제	관련 기관
북한이탈주민과 함께하는 따뜻한 사회 구현	맞춤형 일자리를 통한 자립 지원 (세부과제 11개)	11	통일부, 농림부, 산업부, 고용부, 여가부, 인사처 지방자치단체, 경기도 , 서울시, 인천시
	탈북청소년 교육 및 건강한 가정 형성 지원	10	통일부, 교육부, 여가부, 외교부, 경기도
	생활밀착형 서비스 확대	3	통일부, 법무부
	탈북민정책 협업체계 정비	3	통일부, 인천시
	하나센터 기반 강화 및 지원인력 역량 강화	4	통일부
	취약 탈북민 보호체계 확충 및 생활안정 지원	17	통일부, 복지부, 여가부, 외교부 산림청, 경찰청, 국정원, 안보지원사, 서울시, 인천시, 경기도
	탈북민을 포용하는 우리사회 환경 조성	5	통일부, 문체부, 행안부, 서울시, 인천시, 경기도

자료: 제2차 북한이탈주민 정착지원 기본계획(2018-2020) 재구성

- 맞춤형 취업지원(통일부·고용부·경기도)
 - 이 정책사업에서 경기도는 북한이탈주민의 취업역량강화 및 직장적응력 향상 지원, 고용서비스 확대를 위한 취업지원 서비스 확대 추진

- 사업예산은 360백만원인데, 취업교육 200백만원(126명), 직장적응력 향상지원 40백만원(50명), 인턴십 지원 120백만원(60명)

○ 취약계층 생활안정 지원(통일부·서울시·경기도)

- 경기도는 2019년 신규전입 세대 초기생활안정을 위해 240백만원의 사업예산으로 432세대 가전제품 구매 상품권 지급
- 2020년 사업예산은 380백만원으로 가전제품 구매 복지상품권 지급
- 경기도 북한이탈주민의 정착지원에 관한 조례」 개정(19.10.21), 복지상품권 지급 규정 신설

○ 제3국 출생 탈북민 자녀에 대한 지원 강화

- 이 정책사업에서 경기도는 제3국 출생 자녀의 연령별·주기별 맞춤형 한글·국어 학습 지원(100백만원)

3. 남한사회적응과 생활문화교류의 필요성

1) 남한사회 적응을 위한 논의

□ 북한이탈주민을 둘러싼 환경의 변화

- 탈북청소년 및 제3국 출생 탈북민 자녀의 증가 추세
- 탈북민 이슈의 정치화
- 복지사각지대의 북한이탈주민 및 높은 자살율
- 제1·2차 북한이탈주민 정착지원 시행계획이 마무리되는 시점
- 북한이탈주민지원법」 법안 개정 움직임
- 문화를 통한 소통과 교류에 관심
- COVID-19 이후 국경 강화 등으로 국내 입국하는 북한이탈주민 수 감소

□ 여전히 제기되는 남한사회적응의 어려움

- 현재 시행되고 있는 북한이탈주민 지원정책은 제도적으로 안정화되고 왔으나, 북한이탈주민이 남한사회의 구성원이 됨으로서는 여전히 부족한 부분이 있음
- 이제까지의 정착지원 사업은 주로 북한이탈주민의 자립과 자활을 위한 경제적 측면에 중점을 두고 정착지원사업이 운영되어 옴
 - 하지만, 북한이탈주민이 생활인으로서, 남한사회 구성원으로서의 삶을 영위해 나가는 데에 아쉬운 점이 제기됨
- 중앙-지방자치단체-민간의 협력체계에 대한 비판
 - 북한이탈주민의 정착지원을 위하여 중앙-지방자치단체-민간의 협력체계 구축하고자 하였음

- 그럼에도 불구하고 여전히 통일부 및 북한이탈주민지원재단(남북하나재단, 통일부 산하 공공기관)이 중심점이 된 탑-다운 방식에 대한 비판이 제기되고 있음. 통일부가 구축하려고 하는 '지역중심 정착지원 체계' 또한 지역적응센터인 하나센터 운영에 지자체 참여를 강화하려는 것이라는 비판이 제기(한명진, 2020)
- 「북한이탈주민지원법」을 살펴보면, 통일부와 북한이탈주민지원재단이라는 두 기관에 대한 북한이탈주민에 대한 책무와 역할을 규정하고 있을 뿐, 지방자치단체의 행정서비스, 전담공무원, 부서설치에 대한 규정은 전무한 상태임을 지적
- 최근의 감사원 감사보고서에서는 부처 및 기관 간의 칸막이 현상이 지원정책 이행 부실로 이어지고 있음이 지적되고 있음(감사원, 2020)
- 중앙정부 위주에서 지방정부 및 민간단체와의 협력체계 구축하는 방향으로 제도화를 안정화되어 왔지만, 여전히 부족한 부분이 드러나고 있음

○ 경제적 지원(맞춤형 일자리+취약탈북민 지원)에 대한 중점적 지원

- 경제적 지원은 남한사회에서 생활하기 위해 가장 기본적이고 필요한 욕구임(윤여상, 2001). 나아가, 단순히 노동시장에서 편입되고 일하는 것 뿐만 아니라 사회의 구성원으로 함께 살아나가는 것도 중요함
- 취업 및 고용에 대한 중요성은 통일부, 노동부, 지방자치단체, 공공기관 등 다양한 차원에서 제도적으로 지원하고 있음. 물론 여전히 현실에서 북한이탈주민이 느끼는 부족함과 어려움이 있을 수 있음
- 이제는 보완적인 새로운 접근법에 필요한 시점임. 노동시장 진입을 위한 직접적 취업제공, 일방적인 취업교육 제공의 차원이 아니라 사회구성원으로서의 자리매김 하면서 경제활동도 지속적으로 건강한 상태에서 이뤄질 수 있는 방향이어야 할 것임

○ '생활 밀착형 정책'의 실현 방안에 대한 의문

- 정부는 북한이탈주민의 삶의 질 향상과 우리사회의 포용적 환경 조성을 중장기 목표로 설정하고, '생활밀착형 북한이탈주민 정책'을 수립하고 실생활에 도움을 주고자 함(통일백서, 2020: 144)
- 생활 밀착형 정책의 실현에는 북한이탈주민이 살아가는 장소인 지역사회에서의 적응이 필수적임. 현행의 「북한이탈주민지원법」에서는 지방자치단체의 역할과 책임을 담아내는 규정이 없음(한명진, 2020)

○ 문화적 소통방식의 차이에 따른 어려움

- 북한이탈주민의 정착지원에 있어서 기존에는 '북한이탈주민'을 대상으로 하여 경제적 지원을 포함한 여러 가지 적응지원을 제도화 하여 왔음. 이제는 북한이탈주민과 남한주민의 상호교류를 통한 사회의 적응을 준비해야 할 것임
- 우리가 살아가는 사회가 새로 유입된 혹은 진입된 사람에게만 적응을 지원하는 것은 적응을 강요하는 것일 수도 있음. 예를 들어, 전학생의 학교 적응은 '전학생'만을 지원과 더불어 기존 학생들의 인식이 바뀌어야 하는 부분이 있음. 이를 위해 전학생과 기존 학생들과의 교류는 필수적일 것임
- 특정 정책의 대상자 혹은 정책 수혜집단에 대한 각종 혐오의 문제가 우리사회 여러 분야에서 나타나고 있음

○ 기존의 정착지원 정책 + 보완하는 접근 방법의 필요성 제기

- 기존 정책의 제도적 운영의 한계인가? 새로운 보완적인 지원 접근방식인 필요한가?에 대한 고민이 필요한 시점

2) 생활문화교류의 필요성

□ 생활문화

○ 생활문화 개념

- 모든 주민의 일상에서 가족, 이웃, 또는 주민 공동체 등과 함께 관계 맺으면서, 지역 단위에서 공유하는 모든 것을 기반으로 함
- 생활문화는 주민들이 스스로 참여하는 모든 과정을 문화로 인정하기에, 예술활동 뿐 아니라 동네 텃밭 가꾸기, 목공, 커뮤니티 활동 등 삶의 문화를 가꾸고 창조하는 모든 활동을 포함함

○ 「법」에서의 생활문화

- 우리나라의 법체계에서의 "생활문화" 정의는 「지역문화진흥법」에 나타나 2조 2항에 나타나고 있음
- '생활문화란 지역의 주민이 문화적 욕구 충족을 위하여 자발적이며 일상적으로 참여하여 행하는 유형·무형의 문화적 활동을 말한다.'
- 동 법에서는, 생활문화를 지역문화 구성의 한 요소이자 지역문화의 하위개념으로 인식하고 있음

○ 문화민주주의 관점

- 풀뿌리 민주주의는 자율적인 지역문제 해결을 지향하며, 능동적인 주민자치로서, 자신의 일상에 영향을 미치는 것들에 대해 시민이 직접 개입하고 참여하는 것을 강조함
- 문화 민주주의는 생활을 통해 주민이 스스로 문화를 생산하는 존재로서 능동적이고 적극적으로 참여하는 것을 의미함. 이는 개개인이 삶의 터전으로서의 생활을 문화로 바라보기에 지역문화와 직접적으로 연결됨

□ 교류

○ 교류 및 네트워크는 사회자본의 핵심적 요소

- 사회자본은 경제에 긍정적 영향을 끼칠 뿐만 아니라 그 사회의 신뢰, 협력의 형성에도 중대한 영향력(Putnam, 1993, 1995)
- 사회자본(social capital)논의에서는 결속(bonding), 가교(bridging), 연계형(linking) 사회자본 논의로 구분할 수 있음(Woolcock, 1998; Eve Parts, 2008)
- 결속적 사회자본(bonding social capital)은 조직 및 공동체 내부에 포함되어 있는 동질적 성향을 지닌 구성원들과의 연결 관계를 의미하며, 긴밀한 유대관계를 통해 정체성, 소속감, 공유된 가치를 지원받을 수 있음
- 교량적 사회자본(bridging social capital): 조직 및 공동체 외부의 구성원들과의 연결관계를 의미하여 자신과 이질적인 사람들을 수용함으로써 새로운 정보나 지식이 접근할 수 있는 기회를 제공받을 수 있음
- 연결적 사회자본(linking social capital)은 공공기관과 같은 다른 형태의 조직 및 공동체와의 수직적 상하 관계를 말하는 것으로 새로운 자원에 접근할 수 있는 기회를 제공받을 수 있음

○ 실전적 경험으로서의 교류

- 북한이탈주민에 대한 면접을 진행한 최근 연구(신하영·김영지, 2019)는 북한이탈주민이 적응에서 명시적 교육과정을 통해 축적되는 지식보다는 실제 한국인들 속에 섞여서 '자연스럽게' 살아갈 수 있는 사회문화적 맥락이해가 절실히 필요하다고 강조한 응답함. 특히 한국 사회에서 생활에 필요한 자원을 동원할 수 있는 정도의 사회문화적 지식을 충분히 쌓으려면 '겪어봐야 안다'고 응답하였음. 이는 사회문화적 '실전경험'이 쌓여야 함을 강조

○ 북한이탈주민 간 교류

- 결속적 사회자본 형성에 영향을 미칠 수 있음. 다만, 사회자본 이론에서는 이러한 유형의 네트워킹이 너무 강조될 경우에는 집단 내 유대감과 결속력을 증대될 수 있지만, 다른 집단 간의 결속은 약화되는 경우도 있음을 지적하고 있음

○ 북한이탈주민과 남한주민과의 교류

- 한편으로 북한이탈주민의 사회통합을 위해 가장 중요한 것은 차별없이 북한이탈 주민을 똑같은 한 사람으로 바라보는 우리 국민의 인식 전환이 요구됨
- 인식 전환을 위해서는 이해가 필요하고 이해하기 위해서는 접해야 할 것임

○ 북한이탈주민과 공동체와의 교류

- 북한이탈주민의 남한사회적응에는 중앙정부 및 지방자치단체 등의 공공기관과의 관계도 중요함

□ 일상생활이 이뤄지는 지역사회

○ 일상생활이 이뤄지는 공간, 지역사회에서의 교류

- 북한이탈주민의 남한사회적응이 이루어지는 장소는 어디인가? 북한이탈주민과 남한 주민이 서로를 만나고 경험이 이뤄지는 장소는 어디인가? 를 질문해보면 일상생활이 이뤄지는 지역사회의 중요성

○ 관계적 장소만들기(relational place-making)

- 최근 관계적 장소만들기의 개념이 대두되고 있음. 장소를 만드는 것은 물리적인 환경을 개선하는 것 그 이상의 의미
- 장소의 디자인, 커뮤니티 등 장소 안에서 이루어지는 모든 활동들을 포괄하여 '공간의 창출'을 유도
- 이는 지역주민과 북한이탈주민, 그리고 북한이탈주민 상호간의 다양한 네트워킹과 원활한 상호작용 형성 기대

○ 포스트 COVID-19

- COVID-19 상황은 생활문화의 교류가 일어나는 관계적 장소에 대한 관심 증대와 더불어 재고찰을 요구하고 있음
- 기존의 대면적 서비스 제공이 제약되는 상황에서의 일상생활 및 공간에 대한 재고찰이 요구됨

□ 격자모양의 매트릭스 제도화 구조

- 기존의 정착지원 정책·제도 + 보완적 접근방식이 필요함
 - 기존 지원방식은 북한이탈주민을 정책적 대상으로 정하고 이에 대해 지원공급 체계에서 중앙정부-지자체-민간단체 등의 거버넌스 강조하는 방향으로 제도적 설계와 운영이 이뤄져 왔음
 - 이제는, 북한이탈주민과 남한 기존 주민들의 상호작용을 강조하고, 이를 통해 남한 사회적응, 사회통합을 이루어 나가야 할 시점임
- 기존에 운영되고 있는 정책·제도적 배열(=)을 유지하면서, 새롭게 보완하는 배열(II)을 더한다면, 북한이탈주민의 남한사회적응을 지원은 격자모양(#)의 촘촘한 매트릭스 구조가 형성될 것임
 - 즉, 기존의 북한이탈주민 정착 지원정책의 제도화가 획적으로 구성되었다면(=)
 - 지역사회에서 일상속에서 생활문화 교류의 경험을 통해 종적으로 보완하여(II)
 - 촘촘한 격자무늬 (##) 지원체계를 구성할 수 있을 것임

제 4 장

북한이탈주민의 정착기반인프라 조성 : 기본구상과 운영방안

1. 남북소통문화센터(안) 기본구상
2. 운영프로그램
3. 조직체계 및 구조
4. 차별성과 발전방안
5. 추진기반

제4장

북한이탈주민 정착기반 인프라 조성 : 기본구상과 운영방안

1. 남북소통문화센터(안) 기본구상

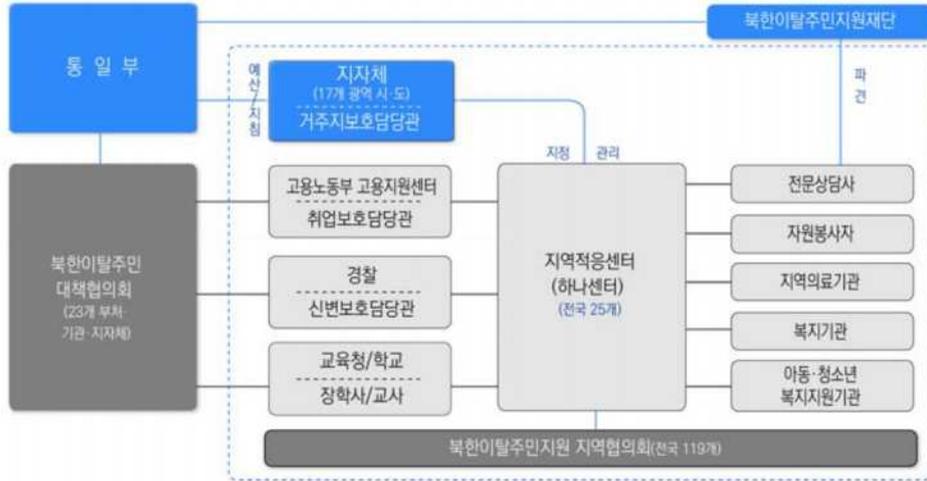
1) 이론적 배경

(1) 사회통합모델

□ 북한이탈주민 지원정책

- 현재 북한이탈주민 지원정책은 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 민간단체 등이 유기적으로 연계되어 운용
- 정부의 23개 부처와 지자체 등으로 구성된 「북한이탈주민대책협의회」에서 북한이탈주민관련 지원을 협의하고 조정
 - 각 지역에는 적응센터(하나센터)와 지자체 차원에서 정착지원, 또한 지역 의료기관, 종교단체 및 기타 자원봉사자 등의 민간단체도 지원 사업에 참여
- 북한이탈주민은 입국 후 사회적응시설인 하나원(북한이탈주민정착지원사무소)으로 이송되어 적응교육을 이수하고 「북한이탈주민대책협의회」 심의를 거친 후 보호결정이 내려짐
 - 하나원에서는 북한이탈주민의 한국사회에 대한 이해도를 높이는데 초점을 맞추어 진로 및 직업관련 상담과 교육을 진행, 이를 통해 초기정착에 필요한 제반 사항들을 숙지토록 함
- 하나원 퇴소 후 거주지 전입시 고용지원, 무료직업훈련, 자격인정, 특례편입학, 등록금 지원 등 초기정착에 필요한 서비스를 제공받으며 생계 및 의료비 지원을 통해 사회안전망에 편입
- 정착도우미, 북한이탈주민 전문상담사 등 민간차원에서 지원사업이 진행되고 있으며 전국 25개의 지역적응센터도 지정·운영되어 북한이탈주민의 애로사항 해결을 위해 다양한 솔루션을 제공

<그림 4-1> 북한이탈주민 지원체계



자료 : 통일부(2020), 「북한이탈주민 정착지원 실무편람」

- 정부의 지원정책은 세부적으로 사회적응교육, 정착금, 주거, 취업, 사회보장, 교육, 상담 등으로 구성되며 대체로 경제적 지원에 초점
- 특히, 정착금지원과 취업관련 제도가 주를 이루고 있으며 북한이탈주민 모두에게 지원되는 기본금과 거주지역, 소득정도, 근무연수에 따라 지급되는 다양한 장려금 및 가산금 혜택도 있음

<표 4-1> 정착지원 제도 주요내용

구분	항목	내용
사회적응교육	기본교육 (하나원)	· 하나원 12주 400시간 교육 * 연령대·성별 7개반 운영(영어, 유치, 초등, 청소년, 성인남성, 성인여성, 경로) * 정서안정 및 건강증진, 우리사회 이해 증진, 진로지도 및 직업탐색, 초기 정착지원, 생애설계 프로그램 등 5개 분야
	지역적응교육 (지역적응센터)	· 전국 지역적응센터 8일, 50시간 초기집중교육 및 지역적응지원 * 지역사회 이해, 진로 및 취업지원, 사회적응, 정서안정 등
정착금	기본금	1인 세대 800만원, 2인 세대 1,400만원, 3인 세대 1,900만원, 4인 세대 2,400만원, 7인 세대 이상 3,900만원 * 초기지급금을 지급하고 남은 잔액은 분기별 분할 지급
	지방거주장려금	· 지방 2년 계속 거주 시 광역시(인천 제외)는 주거지원금의 10%, 기타지역은 주거지원금의 20%

	취약계층 보호 가산금	<ul style="list-style-type: none"> · 연령가산금(보호결정일 당시 만 60세 이상인 자) : 720만원 · 장애가산금 : 1,540만원(중증장애), 360만원(경증장애) ※ 「장애인복지법」내 장애 등급 폐지('19.7.1. 시행)로 장애가산금 지원 금액 변경, 중증은 기존 1~3급, 경증은 기존 4~6급 · 장기치료가산금(중증질환으로 3개월 이상 입원 시) : 1개월에 80만원 (최대 9개월분까지 지급) · 한부모가정아동보호가산금(보호결정 당시 만 13세 미만 아동) : 세대 당 360만원 · 제3국 출생 자녀 양육가산금 : 만 16세 미만 아동 1인당 400만원
주거	주택알선	영구·국민·다세대 임대주택 알선(2년간 임대차계약 해지불가, 소유권·전세권·임차권 변경 불가)
	주거지원금	· 1인 세대 1,600만원, 2인~4인 세대 2,000만원, 5인 이상 2,300만원 * 보증금을 지급하고 남은 잔액은 거주지 보호기간 종료 후 지급
취업	직업훈련비 및 훈련수당	· 훈련비 전액 지원 및 훈련기간 중 훈련수당 지급
	직업훈련장려금 자격취득장려금	<ul style="list-style-type: none"> · 직업훈련 500시간 이상 120만원, 620시간 이상 140만원, 740시간 이상 160만원 지급(국가기간 전략산업과정 수료 시 200만원 추가) · 자격취득 시 200만원 ※ 직업훈련장려금 및 자격취득장려금은 폐지. 다만, 2014.11.28. 이전 입국하여 보호결정된 자에게는 적용
	취업 장려금	· 3년간 근무 시 최대 수도권 1,650만원, 지방 1,950만원
	고용지원금 (채용기업주에지급)	<ul style="list-style-type: none"> · 임금의 1/2를 50만원 한도에서 기본 3년, 최대 4년간 지원 ※ 고용지원금은 2014.11.28. 이전 입국하여 보호결정된 자에게 적용
취업	자산형성제도 (미래행복통장)	<ul style="list-style-type: none"> 근로소득 중 저축액에 대해 정부가 동일한 금액을 매칭하여 지원 - 지원요건 : 거주지보호기간 내에 있고, 최초 거주지 전입 후 6개월이 지난 후에 3개월 이상 취업하고 있을 것 - 적립목적 : 주택구입비 또는 임대비, 교육비, 창업자금 등 - 지원기간 : 2년(1년 단위로 2회까지 연장 가능) - 적용대상 : 2014.11.29 이후 입국하여 보호결정된 자 - 약정금액 : 근로소득의 30% 범위 내, 월 최대 50만원
	기타	취업지원센터 운영, 사회적기업 설립 지원, 영농정착 및 창업 지원, 취업지원 바우처
사회보장	생계급여	· 국민기초생활보장 수급자
	의료보호	· 의료급여 1종 수급자로서 본인 부담없이 의료 혜택
	연금특례	· 입국 당시 50세 이상~60세 미만 시 국민연금 가입 특례
교육	특례 편·입학	· 대학진학 희망 시 정월 외 특례입학
	학비 지원	· 중·고교 및 국공립대 등록금 면제, 사립대 50% 보조
상담	애로사항 상담	· 지역적응센터, 전문상담사, 정착도우미 등을 통한 사후 지원

자료 : 통일부(2020), 「북한이탈주민 정착지원 실무편람」

- 이상의 북한이탈주민 지원정책은 자립·자활에 초점이 맞추어져 있어 북한이탈주민의 개별적 특성을 반영한 지원제도는 부족한 실정이나 현재 정부는 수요자 중심의 제도적 기반을 마련하여 다양한 사업을 추진 중
- 이러한 정책 추진배경에는 북한이탈주민 지원정책에 대한 한국사회의 “정착에서 통합으로의 관점변화”가 있음.
- 북한이탈주민의 바람직한 정착과 온전한 사회통합은 개인의 능력과 노력만으로는 달성될 수 없으며 지역민들의 수용성, 상호이해도가 관건, 이는 경제적 지원과 함께 북한이탈주민과 지역민들간의 생활문화교류가 필요함을 의미
 - “2019 북한이탈주민 실태조사”에서도 알 수 있듯이 남한생활에 대해 만족하지 못하는 주된 이유는 “가족부재”, “경쟁사회”, “차별/편견” 등이며 이는 비경제적 요인들로서 개인적 외로움, 남한 사회의 낮은 이해도 등에 기인함.
- 따라서 북한이탈주민에 대한 정책은 정착에서 온전한 사회통합으로 그 관점이 전환되어야 하며 이를 위해서는 북한이탈주민과 지역민과의 소통과 협력이 핵심
- 이는 생활속에서 지역주민과의 접촉면을 넓힘으로써 자연스럽게 형성될 수 있으며 이를 위한 장을 마련하여 그 기회를 제공하는 것이 필요함

□ 사회통합의 정의

- 사회통합(social integration)은 연구자에 따라 정의가 다양하며 그 범위 또한 넓어 연구목적에 따라 정의를 명확하게 할 필요가 있음.
- Nye(1968)은 통합을 여러 부분들을 전체로 구성하거나 상호의존성을 창출하는 것으로 정의하고 있음.
 - 통합의 개념은 초국가적 경제권 형성을 의미하는 경제적 통합과 초국가적 사회 형성을 의미하는 사회적 통합 그리고 초국가적인 정치적 상호의존성 형성을 의미하는 정치적 통합으로 구분
- 윤인진(2014)에 따르면 통합(integration)은 “정치나 법적인 수준에서의 체계 통합만을 의미하는 것이 아니라 국가 정체성, 생활 방식에 대한 공통의 가치 체계, 교육 등에서의 사회통합”을 의미

- Weiner(1966)는 사회 문화적으로 분리된 그룹들을 하나의 영토적 단위로 통합시키고 국민 정체성을 확립시키는 과정으로 설명¹²⁾
 - 통합의 개념은 초국가적 경제권 형성을 의미하는 경제적 통합과 초국가적 사회 형성을 의미하는 사회적 통합 그리고 초국가적인 정치적 상호의존성 형성을 의미하는 정치적 통합으로 구분
- Krechel(1999)은 사회통합을 체제통합과 가치통합으로 구분하여 설명
 - 체제통합은 정치 및 경제제도의 통합, 가치통합은 체제통합과 동일한 가치를 공유하게 됨으로써 공동의 정체성을 형성하게 되는 것이며 체제 및 가치통합이 모두 달성될 때 사회통합이 이루어짐.
 - 가치통합은 사회적 응집(social cohesion) 개념으로 설명할 수 있음. 사회통합은 ‘한 공동체 구성원들이 공동체의 일원이라는 소속감을 갖고 공동체 내에서의 삶에 적응하고 공동체 내의 삶에 대한 만족감을 느끼는 상태’라고 정의할 수 있음(권숙도, 2014; 오영훈 외 2010, 29-33).
- 이렇듯 사회통합에 대한 정의는 다양하며 논의되는 맥락에 따라 그 설명을 달리함. 그러나 이상의 정의들을 통해서 사회통합을 체제 적응력과 정서적 응집성으로 요약할 수는 있음.
- 이러한 정의에 의거하면 북한이탈주민들에 대한 사회통합의 핵심은 남한의 법과 제도에 대한 적응력 향상과 남한사회가 고수하는 가치에 대해 동의 및 공유하는 것임.
- 북한이탈주민은 북한체제를 탈출한다는 정치적 의미와 생존과 높은 수준의 삶의 질을 향유하기 위한 이주의 의미를 동시에 갖고 있음.
 - 70년 이상의 분단 세월을 거치는 동안 북한은 남한과 이질적 체제하에서 형성된 사고체계, 문화, 언어 등에서 큰 차이를 보이며 상호 적대관계는 그 거리감을 더 크게 이격시킴.
 - 그동안 남한사회내에서는 북한이탈주민을 “미리 온 통일”, “통일의 가교” 등으로 명명하며 사회적 기대를 품게 하지만 이는 북한이탈주민과 남한주민과의 동질적 사고체계 및 공통가치 공유 문제를 고려하지 못한 현실과 유리된 표어에 지나지 않음. 따라서 북한이탈주민에 대해서 사회통합차원에서 접근하는 것이 바람직함.

12) 윤인진(2001), 「남북한 사회통합 모델의 새로운 모색」, 한국사회학회 심포지움.

□ 사회통합모델

- 북한이탈주민의 사회통합은 관련 법·제도의 유무만으로는 달성되기 어려우며 이러한 것들이 북한이탈주민들의 생활속에서 실질적으로 작동하도록 하는 기반이 마련되어야함
- 이와 관련하여 Ager and Strang(2008)은 통합 모델(integration model)을 제시하여 개인 수준에서 사회적 통합의 토대, 촉진요소, 사회적 관계 등을 규정하고 통합수준을 측정하였음
 - Ager and Strang(2008)은 통합의 토대, 촉진요소, 사회적 관계, 표식과 수단으로 구성된 분석틀을 제안
 - 통합의 기반(Foundation)는 권리와 시민권 보장을 의미, 촉진요소(Facilitator)는 언어·문화적 지식과 안전과 안정감으로 구성, 사회적 연결성(Social Connection)은 사회적 가교, 사회적 결속, 사회적 연계로 구성, 표식과 수단(Markers and Means)은 고용, 주거, 교육, 보건의 통합의 수준을 나타내는 지표¹³⁾
- Ager and Strang(2008)의 성공적 사회통합 요인들과 이를 통합하는 개념적 틀을 제공하며 이를 정리하면 다음 그림과 같이 표현됨

<그림 4-2> 통합의 핵심영역을 정의하는 개념적 틀



자료 : Ager and Strang(2008), 「Understanding Integration: A Conceptual Framework」

13) 윤인진(2019), 「탈북민의 사회통합 모델과 통합 실태」, 문화와정치.

○ 표식과 수단(Markers and Means)

- 고용, 주거, 교육, 보건의 4가지 영역으로 구분되며 고용시장을 통한 경제활동, 교육 기회의 제공, 쾌적한 주거환경과 순조로운 정착, 건강한 삶의 질 유지 등을 의미
- 표식과 수단은 이주민의 정착수준을 나타내는 지표이며 사회적 연결정도에 영향을 받게 됨

○ 사회적 연결성(social connection)

- 사회적 연결성은 지역적 차원에서 이루어지는 사회적 관계의 중요성을 의미하며 이주민과 지역 공동체 구성원들 간의 상호작용을 강조
- 사회적 연결성은 사회적 결속(social bonds), 사회적 가교(social bridges), 사회적 연결(links)로 구분됨
- 사회적 결속은 종교, 문화를 공유하는 이주민 집단 스스로의 공동체 참여를 의미(탈북민내의 관계)
- 사회적 가교는 이주민과 지역주민간에 형성되는 관계이며 이러한 관계가 긍정적으로 작용하면 이주민의 사회 참여와 경제활동의 기회로 확장(탈북민과 지역주민과의 관계)
- 사회적 연결은 개별 이주민의 공공영역과의 연계성을 의미하며 정부 및 지자체의 정책이 중요한 역할(탈북민과 정부 및 지자체와의 관계)

○ 촉진요소(Facilitators)

- 통합을 촉진하는 요인들을 의미하며 언어·문화적 지식과 안전·안정성을 개별 영역으로 구분, 언어·문화적 지식을 통합의 척도로 규정하기 보다 통합을 용이하게 하는 수단으로 이해할 필요¹⁴⁾

○ 통합의 기반(Foundation)

- 권리와 시민권 보장을 의미하며 이주민이 한 사회에 정착할 때 그 안정성을 보장하는 법적인 지위는 사회통합의 시작

○ 북한이탈주민의 사회통합은 관련 법·제도의 유무만으로는 달성되기 어려우며 이러한 것들이 북한이탈주민들의 생활속에서 실질적으로 작동하도록 하는 기반이 마련되어야함

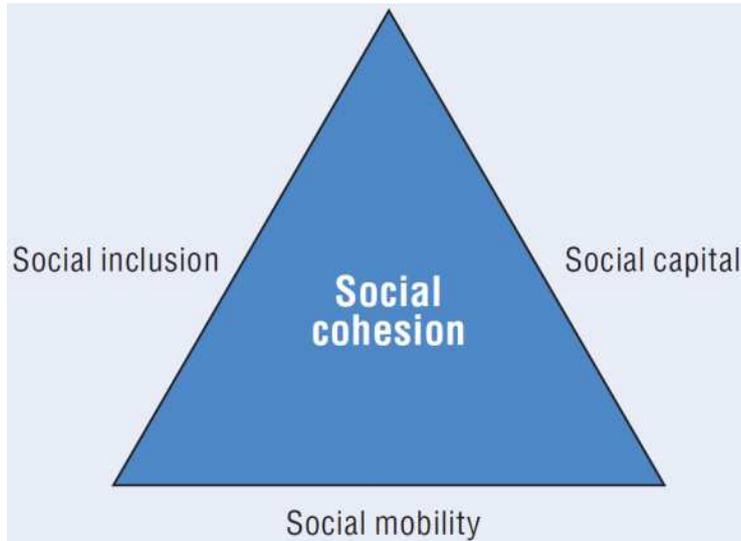
14) 윤인진(2019), 「탈북민의 사회통합 모델과 통합 실태」, 문화와정치.

□ 주요국의 사회통합모델

- 캐나다는 사회통합정책연구위원회(The Policy Research Sub Committee on Social Cohesion)에서 다음과 같은 사회통합정의를 채택
 - “Social cohesion is the ongoing process of developing a community of shared values, shared challenges and equal opportunity within Canada, based on a sense of trust, hope and reciprocity among all Canadians.” (Social Cohesion Research Workplan”
 - 즉, 사회통합은, 캐나다 안에서 신뢰성, 희망과 호혜를 기반으로 기회의 평등, 공유된 도전, 공유된 가치의 공동체를 발전시키는 과정으로 정의
 - 이는 정책대상자들이 자발적으로 협력하려는 의지에 초점을 두고 있으며 공식·비공식적 사회적 네트워크, 그룹활동 등을 참여를 강조
 - 특히, 상호간 신뢰, 다양성 존중, 호혜, 집단활동, 사회적 네트워크 등의 활동이 강조되어 관련 프로그램으로 구체화
- EU는 유럽연합내에 유럽사회통합위원회(European Committee for Social Cohesion)를 설치, 사회통합전략(Strategy for Social Cohesion)을 채택하고, 2004년에 다시‘신 사회통합 전략’을 발표¹⁵⁾
 - EU의 사회통합정책은 경제·사회적 격차감소와 이주민과 지역 간 연계와 관계에 초점, 사회적 격차감소는 경제, 교육, 보건 등의 기회에 접근성을 향상시키는 것이고 지역간 연계강화는 접촉빈도, 공적영역의 참여 등을 의미
- OECD는 사회적 포용(social inclusion), 사회적 자본(social capital), 사회적 이동(social mobility) 중심으로 사회통합지표를 정의
 - 위 세 가지 요소가 정책적으로 보장된 사회는 사회통합수준이 높은 것을 의미, 성과 지표체계로서 사회적 포용은 빈곤, 불평등을 의미하며 사회적 자본은 다양한 시민참여활동을 사회적 이동은 지위 이동관점에서 측정

15) 남북하나재단(2018), 「북한이탈주민 정착지표 연구(Ⅲ)」

<그림 4-3> 사회적 통합요소



자료 : OECD(2011), 「Perspectives on Global Development 2012」

□ 북한이탈주민의 사회통합모델

- 본 연구는 사회통합을 위한 요건 중 사회적 연결성에 초점을 맞추어 북한이탈주민과 지역민과의 생활문화교류를 통해 순조로운 정착을 이루어내고 나아가 사회통합을 달성하기 위한 구상을 구축
- 여기서 생활문화교류는 북한이탈주민과 지역민과의 접촉을 통해 상호 이해도를 증진시키고 사회적 네트워크를 구축하고 사회적 안정감을 제고하는 것을 의미
 - 생활문화교류는 생활속에서 상호 교류를 통해 신뢰감을 높이고 남한 사회 정착을 위한 기반을 마련하는 역할을 하며 문화교류, 심리치료, 지역주민과의 교제 등과 관련한 프로그램으로 구현할 수 있음.
- 북한이탈주민의 사회통합은 기존 사회통합모델을 기초로 목표와 추진과제를 설정하고 이와 관련한 성과평가체계를 구축

2) 비전과 목표

(1) 비전

□ 북한이탈주민의 온전한 사회통합

- 경제, 보건, 교육, 고용 등에 초점이 맞추어진 기존 정책은 북한이탈주민이 순조롭게 정착하는데 한계
- Ager and Strang(2008) 이론에 따르면 고용, 주거, 교육, 보건 등과 같은 지표들은 사회적 연결성(Social Connection)이 확보될 때 성과를 나타낼 수 있음.
 - 사회적 연결성은 사회적 결속(social bonds), 사회적 가교(social bridges), 사회적 연결(links)로 구분되며 북한이탈주민 스스로 공동체 참여를 의미하는 사회적 결속(Social Bond)와 북한이탈주민과 지역주민간에 형성되는 관계를 의미하는 사회적 가교(Social Bridge), 북한이탈주민 개개인이 공공영역과의 연계를 의미하는 사회적 연계(Social Links)로 구분
- 이론에 근거하면 북한이탈주민의 생활문화교류를 통한 사회통합은 사회적 연결성과 촉진 요소에 해당되며 이같은 지표들이 양호해질 때 북한이탈주민의 사회적 지위와 기회가 높아질 것으로 예상
- 따라서, 남북소통문화센터는 사회통합과 사회적 연결, 그리고 촉진요소 등을 포함하여 비전, 목표, 추진과제 등을 설정해야 하며 성과평가도 이에 적합하도록 항목을 구성할 필요가 있음.
- 비전(Vision Statement)은 남북소통문화센터가 추구해야 하는 것을 규정해야 하며 최종적으로 센터가 달성해야 할 장기적 목표 및 방향성 등을 포함해야 함.
- 남과 북이 평화시대를 추구하고 상호인정과 이해를 바탕으로 한반도 미래를 구상한다면 북한이탈주민은 흡수통일을 위한 정치적 언시들로 규정될 수 없으며 남한 사회에 기본적 권리를 지닌 시민으로서 온전하게 정착해야 함.

- 따라서 정부 및 지자체는 북한이탈주민이 남한 사회에 구성원으로써 정착할 수 있도록 지원함과 동시에 지역사회에서의 적응력, 안정감, 동질감 등을 느끼도록 지역주민과의 소통의 장을 마련할 필요
- 남북소통문화센터는 장기적으로 북한이탈주민의 사회통합을 유도하고 지원해야 하며 센터의 비전은 “북한이탈주민의 온전한 사회통합”이 되어야 함.

(2) 목표

□ 북한이탈주민의 사회적 연결성(Social Connection) 확대

- 경제, 보건, 교육, 주거 등의 경제·사회적 지표들만으로 그 사회의 이주민의 사회통합 수준이 양호하다고 단정할 수 없음.
- 이같은 지표들은 사회적 연결성이 심화될수록 개선되며 이론에 따르면 사회적 연결성은 사회적 결속(social bonds), 사회적 가교(social bridges), 사회적 연결(links)로 구분됨.
- 사회적 결속은 북한이탈주민 집단내의 연결성을 의미하며 사회적 가교는 북한이탈주민과 지역주민과의 관계, 사회적 연결은 정부 및 지방자치단체 등과 같은 공공영역과 북한이탈주민간의 연계를 의미
- 따라서 사회통합을 위해서는 북한이탈주민간의 결속, 북한이탈주민과 지역주민과의 접촉면 확대, 북한이탈주민이 정부 및 지방자치단체의 지원정책에 대한 접근성을 높이는 방안을 마련할 필요
- 따라서 사회통합을 위해서 남북소통문화센터는 상기 세 가지 항목을 목표로 설정하여 관련 프로그램을 구상해야 함.

(3) 추진과제

□ 지역사회 구성원과의 접촉기회확대

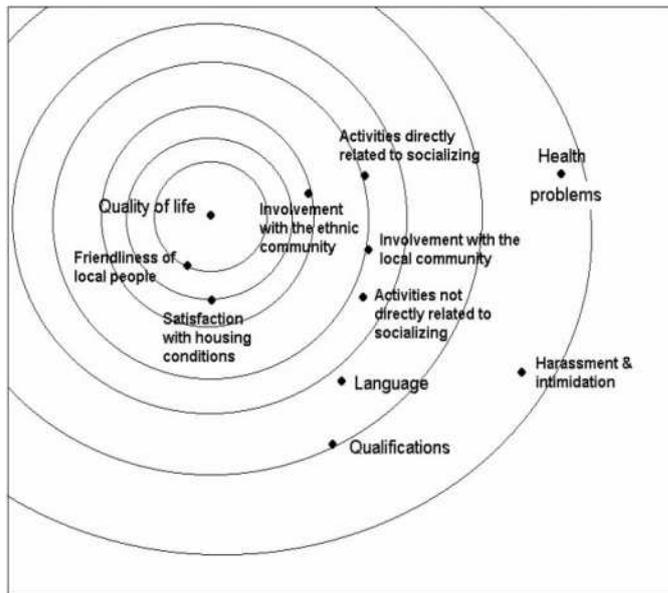
- 지역주민간의 교류를 통해 사회·문화적 장벽을 제거함으로써 북한이탈주민의 사회적 소외(social marginalization)를 방지할 수 있으며 이를 통해 북한이탈주민 스스로 자신들의 능력에 따라 미래를 설계할 수 있는 결정권을 갖게 됨.
- 북한이탈주민이 심리적 안정감과 소속감을 갖게하는 요인은 결국 일상속에서 사람들과의 교류를 통한 친목(friendliness)과 상호이해
- 북한이탈주민과 지역주민간의 일어날 수 있는 다양한 활동들(연구, 스포츠, 종교, 문화 등)이 심화될수록 사회통합의 정도도 높아짐, 이와 관련한 다양한 조사연구들도 존재
- 남북소통문화센터는 북한이탈주민과 지역주민간의 접촉면을 넓히고 지속적 교류를 보장하는 다양한 프로그램을 개발할 필요
- 북한이탈주민이 지역 주민과 긴밀한 협력관계를 구축할 수 있는 모임, 단체 등은 사회적 고립에서 벗어나 남한 사회의 정보와 기회에 연결될 수 있는 기회

□ 북한이탈주민 집단내 교류확대

- 북한이탈주민 집단내 교류 활성화를 통해 문화행위(Cultural Practice)를 공유하고 안정된 관계패턴을 유지, 이는 한 사회에 정착과정에서 심리적 안정감을 제공
- 북한이탈주민과 같은 이주민들은 동종집단(like-ethnic groups)과의 교류를 통해 사회통합에 긍정적 영향을 미침
 - 북한이탈주민 집단내 교류가 확대는 집단이 직면하는 중요한 이슈에 대처하며 집단이 필요한 다양한 정책적 수요를 파악할 수 있는 기회
- 이주민 집단내 교류가 사회통합에 기여하고 집단의 정신적·육체적 건강에 긍정적 영향을 미친다는 사실은 해외연구결과를 통해서도 확인 가능

- Duke et al.(1999)는 이주민간 교류 확대는 자신들의 문화, 언어, 관습 등을 공유하고 고국의 소식을 간접적으로 알 수 있는 있는 기회가 되며 이를 통해 집단이 직면한 문제들을 해결하면서 안정감을 확보할 수 있음.
- Beiser(1993)은 이주민간 교류를 경험한 집단은 그렇지 않은 집단에 비해 우울증이 약 3~4배 낮다는 결과를 도출

<그림 4-4> 이주민의 활동과 경험간의 관계



자료 : Ager and Strang(2008), 「Understanding Integration: A Conceptual Framework」

- 위 그림은 이주민의 경험적 삶의 질과 활동간의 관계를 나타내는 그림이며 이는 삶의 질 향상에 있어서 지역주민과의 소통, 이주민간 교류 등이 주요 요소임을 의미 16).
- 북한이탈주민이 남한사회에서의 온전한 통합을 위해서는 개인적인 의지와 함께 북한 이탈주민의 공동체적 노력도 필요, 이는 사회적 유대를 위한 중요한 요소로 작용

□ 정부 및 지자체 정책과의 연계성 강화

- 북한이탈주민은 정부 및 지자체가 제공하는 정책 서비스에 대한 정보를 인지하고 있어야 하며 서비스에 대한 접근가능성을 높여야 함.

16) Ager and Strang(2008), 「Understanding Integration: A Conceptual Framework」, Journal of Refugee Studies

- 북한이탈주민은 지역사회에 정착할 때부터 일상용어, 주변환경 등에 있어서 이질감을 느끼며 이러한 장벽은 공공서비스의 접근 가능성 낮춤
- 정부 및 지자체에서도 북한이탈주민과의 연계를 통해 새롭게 발생하는 정책적 수요, 현 상황에서 요구되는 지원 등을 파악하는데 용이함.
- 공공영역에서는 북한이탈주민과의 밀접한 연계를 통해 필요한 정책 서비스를 제공해야 하며 효과적인 연계성을 확보하는데 발생할 수 있는 장애물들을 극복하기 위한 방안을 강구해야 함.

□ 사회·문화·언어·관습 등의 이해도 증진을 통한 사회적 안정감 확보

- 북한이탈주민이 남한사회에서 원활한 경제·사회적 참여를 위해서는 남한 정책에 대한 이해가 필요
- 그러나 정책에 대한 이해와 접근성이 사회·문화적 장벽에 의해 장애가 되는 경우가 존재, 이같은 장벽을 제거하기 위한 방안이 필요
- 분단 70년 동안 남북한은 언어가 분화되어 어휘의 변화까지 동반, 북한이탈주민이 남한 주민과의 대화에서 어려움을 경험¹⁷⁾
- 또한 이념적 가치체계, 사회적 가치의식 등도 이질적 체제하에서 생활한 남북 주민간 격차가 벌어짐.
- 남한은 시장경제적 가치관을 기반으로 개인주의가 중심이 되며 북한은 사회주의적 가치관으로 집단주의가 강조

17) 권순희(2014), 「북한 이탈 주민의 언어 사용 실태에 대한 이해」

<표 4-2> 남북한 주민들의 가치의식

구분	남한	북한
이념적 가치체계	시장경제적 가치관 • 개인주의 • 진취성 • 경쟁적 • 자율성	사회주의적 가치관 • 집단주의 • 수동성 • 협동성 • 단결성
사회적 가치의식	• 개방성 • 개인적 권리 • 합리성 • 사교성	• 독자성(폐쇄성) • 조직전체의 이익 • 충실성 • 열정성

자료 : 한승호(2013), 「남북한 사회문화 통합방안」

- 가치체계와 가치의식의 차이는 상호 이질적인 문화와 관습을 형성하게 하며 북한이탈주민들이 남한에 정착하는데 장애요인으로 작용
- 언어, 가치의식, 문화, 관습 등의 차이는 남한주민간의 교류확대 뿐만 아니라 공공영역과의 연계성에도 영향을 줌.

□ 기본권 및 시민의식 제고

- 북한이탈주민은 헌법에 의거하여 대한민국국민이며 이에 따른 권리와 의무를 갖게 되며 이러한 법적 지위는 사회통합의 출발점
- 북한이탈주민의 기본권과 시민의식은 사회통합의 근거가 되며 이러한 토대 위에서 온전한 통합이 이루어짐.
- 시민으로써의 권리와 의무, 민주주의 제도를 이해함으로써 대화와 갈등관리 방법을 학습하고 이를 통해 사회통합에 기여
- 이상과 같은 내용을 정리하면 <그림 4-5>와 같이 나타낼 수 있음.

<그림 4-5> 남북소통문화센터 기본구상



자료 : 저자작성

3) 성과평가체계

□ 남북소통문화센터의 성과는 목표달성여부로 평가

- 남북소통문화센터는 북한이탈주민들과 지역민들간의 소통을 통해 사회통합 완성을 목표로 함.
- 이를 위해서 북한이탈주민과 지역민들간의 교류, 북한이탈주민간 교류, 북한이탈주민과 공공영역과의 연계성을 확보
- 북한이탈주민과 지역민들간의 교류는 두 집단간의 접촉기회와 접촉면을 넓히고 지속 가능한 상호작용을 통해 상호이해도를 높이고 남한 사회에 대한 정보, 기회 등을 확보
- 북한이탈주민간 교류는 이탈주민간의 결속을 통해 문화행위를 공유하고 동일한 입장에 있는 구성원들간 호혜를 바탕으로 교류함으로써 사회적 배제와 부적응으로부터 스스로 보호하고 온전한 정착과 통합에 기여

- 북한이탈주민과 공공영역과의 연계는 정부 및 지자체의 지원정책에 대한 접근성을 향상시키고 효율적 관리를 통해 사회통합을 지향
- 따라서 위 세 가지 항목을 성과평가 기준으로 설정하고 각 항목에 해당하는 세부 지표들을 선정

□ 북한이탈주민과 지역주민간의 교류 정도

- 사회통합이론에서 사회적 가교에 해당, 북한이탈주민이 지역사회에 얼마나 참여하는 지가 관건
 - 이를 나타내는 지표는 지역사회 조직 및 단체 참여도, 사회적 지원망¹⁸⁾, 지역의 자원봉사단체 참여율, 지역민들과의 교류횟수, 봉사활동수, 남한주민들의 북한이탈주민에 대한 인식수준¹⁹⁾ 등이 있음.
- 남북소통문화센터는 지역사회참여를 유도하고 지역민들과 활발한 교류를 할 수 있는 역할을 수행해야 함.

□ 북한이탈주민간의 교류 활성화 정도

- 사회통합이론에서 사회적 결속에 해당, 북한이탈주민간에 얼마나 밀접하게 교류하고 있는가가 중요
 - 북한이탈주민간 문화교류, 탈북민 사회적 지원망, 북한이탈주민 간 교류횟수 등
- 북한이탈주민들은 동종집단간의 관계를 통해 문화적 실재를 공유하며 익숙한 관계 유형(familiar pattern of relationship)을 유지
- 북한이탈주민간의 결속을 통해 사회통합을 위해 중요한 "정착하였다는 사회적 안정감"을 확보
- 남북소통문화센터는 북한이탈주민간 교류 활성화를 위한 장(field)의 역할도 담당할 필요가 있음.

□ 북한이탈주민과 공공영역과의 연계성 정도

18) 윤인진(2019), 「탈북민의 사회통합 모델과 통합 실태」, 문화외정치.

19) 박영희 외(2014), 「사회통합형 북한이탈주민 지원방안 모색」, 통일부 정책용역보고서

- 사회통합이론에서 사회적 연계에 해당하며 정부 및 지자체 정책 접근성을 의미
 - 정부 및 지자체와의 연계망, 정부 및 지자체 행사에 참여하는 북한이탈주민 수 등
- 북한이탈주민은 언어, 문화, 관습 등의 차이로 법적·제도적 권리가 보장된다 하더라도 정부 정책 서비스에 대한 접근성과 기회의 평등이 달성되기 어려울 수 있음.
- 남북소통문화센터는 관련 서비스에 연계하는 프로그램도 제공해야 하며 정부 및 지자체 지원정책의 접근성을 개선시키기 위한 구체적인 방안도 마련할 필요가 있음.

〈표 4-3〉 성과평가체계

구 분	성과평가항목 사례
북한이탈주민과 지역민간의 교류	지역사회 조직 및 단체 참여도, 사회적 지원망, 지역단체참여율, 지역민들과의 활발한 교류자 수, 지역봉사활동수, 남한주민들의 북한이탈주민에 대한 인식수준
북한이탈주민간의 교류(결속)	북한이탈주민간 문화교류 횟수, 탈북민 사회적 지원망
북한이탈주민과 공공영역과의 연계	정부 및 지자체와의 연계망, 정부 및 지자체 행사에 참여하는 북한이탈주민 수 등

자료 : 저자작성

2. 운영 프로그램

1) 북한이탈주민과 지역주민과의 교류

□ 생활·문화 프로그램

- 문화예술교육과 교류, 문화예술 콘텐츠를 활용한 사회통합 교육 프로그램 실시
- 지역의 생활문화 기반을 이용한 문화예술콘텐츠 개발
- 경기지역 문화예술공연(정기공연)실시
- 지역주민가족과 북한이탈주민 가족간 결연 프로그램

□ 치유 프로그램

- 북한이탈주민과 지역민과 함께하는 대화의 장 마련, 남한 주민과의 교류를 시작하면서 경험하는 긴장과 갈등에 대한 경험을 극복하기 위한 소통의 노력
- 북한이탈주민과 지역주민과 함께 하는 집단상담, 공감연습을 통해 남북간 사회적 차이가 형성된 사회·역사적 배경을 이해하고 상호 신뢰 향상
- 생애주기에 따라 발생하는 가족내 다양한 갈등과 문제의 해결을 위한 상담사업

□ 적응 프로그램

- 인권, 시민의식 함양, 성인지 교육, 보호 및 구제 방법에 대한 정보 교류
 - 남한사회의 전반적인 이해를 증진시키고 관련법과 제도 등도 북한이탈주민의 시각에 적합한 교안과 프로그램 개발
- NGO단체, 사회적 기업과 연계하여 지역민들과 교류할 수 있는 문화예술 프로그램 개발 : 음식경연대회, 전시회, 문화제 등을 기획 운영할 수 있는 NGO단체, 사회적 기업 등을 남북소통문화센터내에 유치하여 이를 적극 활용

2) 북한이탈주민간 교류

□ 가족 프로그램

- 전문적 상담전문가가 주체하는 가족간 의사소통, 관계증진 등을 위한 전문적 프로그램 진행 : 부모역할교육, 자녀교육, 관련 정보 교류
- 북한이탈주민의 접근성이 높지 않은 태교, 육아 교육 및 관련 프로그램을 통해 정서적으로 바람직한 가족관계 형성을 유도

□ 친교 프로그램

- 동아리활동, 북한이탈주민 소모임, 체험활동 등 진행
- 지역의 문화 및 예술 기반시설을 활용하여 북한이탈주민 가족 및 지역 공동체 활동을 유도할 수 있는 프로그램 진행
- 상호문화교육(intercultural education)을 진행하여 북한이탈주민과 지역주민간의 차이를 긍정적으로 접근할 수 있는 기회 마련

□ 가족상담 프로그램

- 남북한 간 가족 소통방식의 이해, 탈북과정 또는 남한 정착과정에서 발생한 가족갈등을 해소하고 관계개선을 위한 상담 : 전문가 연계를 통한 가족 상담 및 심리치료

3) 북한이탈주민과 공공영역과의 연계

□ 경기도의 정책 및 행사 정보제공

- 경기도 차원에서 수행되는 북한이탈주민 정책 및 정기적인 행사소개
 - 신규정책, 지원제도, 각종 문화행사에 대한 정보제공을 일원화
- 정보획득의 어려움을 경험하는 북한이탈주민에게 각종 지원제도를 소개하고 정기적으로 개최되는 문화행사 공지와 홍보를 통해 북한이탈주민의 적극적 참여 유도

□ 남북소통문화센터의 성과평과 후 환류

- 경기도에 거주하는 북한이탈주민이 생활속에서 경험하는 애로점, 건의사항 등을 수렴하여 경기도에 적합한 정책반영
- 북한이탈주민의 직업, 직능이 다양화된 측면을 고려하여 각종 문화행사에 대한 수요를 적극적으로 반영할 수 있는 통로 마련

3. 조직체계 및 구조

□ 운영원칙

- 북한이탈주민 지원정책의 실행은 주로 중앙정부 중심으로 진행되어 왔으며 최근 들어 중앙정부 및 지자체 그리고 시민단체 등도 참여
- 현재 정착지원 정책을 구체적으로 살펴보면 정부-지자체-민간이 상호 협력하여 추진하는 것을 원칙으로 하고 있으며 통일부는 「북한이탈주민대책협의회」를 통해 북한이탈주민지원 정책과 관련하여 협의 및 조정을 하고 있음²⁰⁾.
- 또한 북한이탈주민이 거주하는 지역사회차원에서는 지역적응센터(하나센터)와 북한이탈주민지원재단(하나재단)이 민간단체와 연계하여 정착을 지원²¹⁾, 이와 함께 북한이탈주민지원 지역협의회²²⁾가 구성되어 있으며 이를 통해 민관 협조체제를 유지하며 다양한 사업을 발굴·수행
- 요약하면, 중앙정부의 역할은 예산과 지침을 17개 광역 시·도 지자체에 하달하고 지자체는 지역적응센터를 지정하고 관리하며 여기에 민간단체가 참여하는 형태
- 남북소통문화센터(안)의 운영을 위해서는 현재 지원정책 운영구조와 동일하게 정부-지자체-민간 협력의 협력거버넌스 구축이 필요
- 중앙정부 및 지자체(관) 또는 민간시민단체(민) 어느 한 주체의 일방향적인 운영 보다 상호간 비교우위에 입각한 협업이 필요
- 중앙정부의 국고지원과 지자체의 도비지원을 통해 예산을 편성하고 지자체가 운영의 책임을 맡음. 세부 프로그램 개발과 실무업무는 전문성을 갖춘 민간단체(시민단체, 대학, 연구기관 등)가 수행하며 민간단체는 북한이탈주민과 남한주민들로 구성되어 실질적인 정책수요를 반영할 수 있도록 함.

20) 통일부(2020), 북한이탈주민 정착지원 실무편람

21) 북한이탈주민지원재단은 “북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제 30조”에 따라 설립된 통일부 산하 공공기관임.

22) 북한이탈주민지원 지역협의회는 “북한이탈주민지원 지역협의회 운영에 관한 지침” 의거하여 중복사업을 방지하고 민관 협력 네트워크를 통한 정착지원의 효율성을 제고하기 위해 지자체내에 설치하여 운영중임.

1) 경기도

□ 운영권한과 책임

- 북한이탈주민의 국내에 입국하면 정부합동조사가 이루어지고 조사완료 후 관련기관에서 통일부에 보호요청을 함.
- 이후 북한이탈주민대책협의회에서 남한시민으로서 필요한 다양한 사회적응교육 프로그램을 보호시설에서 진행
- 중앙정부는 이상의 조사단계와 보호단계를 담당하며 거주지보호단계부터는 중앙정부와 지자체가 함께 정착지원을 담당. 즉 북한이탈주민의 적응은 지자체의 역할이 매우 중요함.
- 취업, 고용, 보건 등 재정적 지원은 중앙정부에서 담당하고 있으나 사회문화적 적응과 관련해서는 지역 특성에 적합한 지원이 필요
- 경기도는 남북소통문화센터의 운영책임을 담당하고 중앙정부와의 예산확보를 통해 재정안정성을 구축
- 운영 및 관리, 재정 안정성을 통해 전문가그룹과 실무진 등을 통한 프로그램 개발과 성과평가를 통한 피드백을 반영, 거버넌스의 역동성을 보장하기 위한 기틀을 마련하고 북한이탈주민 자신들의 의견을 반영할 수 있는 기제 마련
- 「북한이탈주민 정착지원에 관한 법률」에 의해 북한이탈주민지원재단, 지역적응센터가 설립되었지만 이는 통일부장관의 권한하에 있기 때문에 경기도는 본 업무에서 실질적 역할 불가능
- 동 법률하에서 지자체 권한은 “통일부장관이 거주지보호에 관한 사무를 지방자치단체의 장에게 기관위임하는 정도”
- 경기도가 북한이탈주민의 적응과 정착을 위한 사업을 수행하기 위해서는 법률 개정을 통해 국가사무에서 지방정부사무로 그 주체를 전환시킬 필요가 있으며 “북한이탈주민 대책협의회”의 구성의 변경도 필요

2) 전문가 그룹

□ 전문인력 활용

- 생활속에서 직면하는 사회문화적 적응과 소통을 위해서는 심리, 가족문제, 사회문화 프로그램 개발 등 각 분야의 전문인력이 요구됨.
- 지역주민과 북한이탈주민의 접촉면을 넓히고 상호이해도를 높이기 위해서는 사회문화적 이해를 바탕으로 한 친교 프로그램 개발이 필요, 이는 관련 전문인력 투입이 긴요함.
- 또한 북한이탈주민은 탈북경험을 통한 외상후 스트레스 장애로 인해 지역사회 정착의 어려움이 있으며 이를 해결하기 위해서는 전문인력을 통한 사회문화적 소통의 장애가 되는 북한이탈주민의 정서적, 심리적 안정도 필요
- 남북소통문화센터는 전문인력을 확보하고 이들을 통해 남북소통문화센터의 콘텐츠 개발을 수행해야함.
- 아울러 북한이탈주민을 대상으로 남북소통문화센터에 기여할 수 있는 전문인으로 양성하는 것도 고려해야 함.

□ 전문가 그룹 구성

- 경기도내 전문기관
 - 경기도는 연구기관, 여성 및 가족 지원 전담센터, 문화 및 복지 정책관련 재단 등이 다수 존재하며 북한이탈주민의 정착지원에 대한 업무 경험 보유
 - 남북소통문화센터는 미술, 음악 등 예술교류, 심리상담, 기타 문화교류를 수단으로 지역주민과 북한이탈주민의 상호이해도를 높이는데 기여해야 하며 이 같은 분야들은 기술적인 지식과 경험이 요구됨.
 - 이러한 수요를 충족시킬 수 있는 전문인력들은 경기도내에서 충원가능하며 분야별로 세부 프로그램 개발에 기여 가능

○ 대학 연구기관

- 경기도내 북한이탈주민 정착과 관련한 연구 및 사업을 진행하는 대학 교육기관 등이 참여함으로써 프로그램의 질적 수준 유지
- 문화예술사업과 상담심리 분야는 남북소통문화센터에서 주요 프로그램으로서 전문 지식과 사업수행경험이 중요함, 이에 적합한 대학 및 부설연구기관 다수 경기도내 위치

3) 시민단체

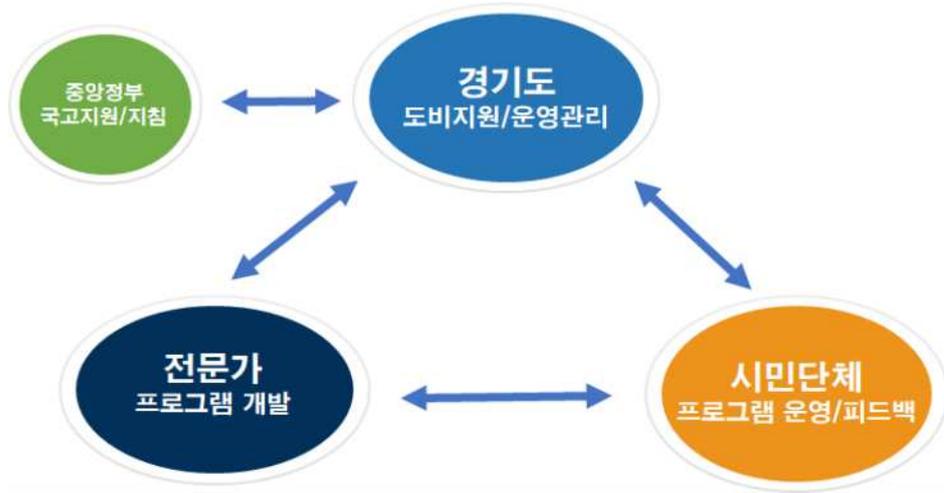
□ 지역주민과 북한이탈주민으로 구성된 민간시민단체

- 민간시민단체는 개발된 프로그램을 실질적으로 운영 및 진행하며 지역주민과 북한이탈주민이 공동으로 구성되어 수요집단의 의사를 적극반영하여 두 집단간 교류의 장을 마련함.
- 민간시민단체는 전문성과 사업 수행경험이 전문인력과 경기도 사업 수행경험이 있는 민간시민단체도 다수 존재(부록참조)

□ 경기도-전문가그룹-시민단체

- 결론적으로 향후 추진될 남북소통문화센터(안)은 경기도가 중심이 되어 운영책임을 맡고 전문가그룹과 시민단체의 참여를 통해 운영
- 이를 통해 자생력과 지속가능성을 확보하고 정책수요를 반영한 현실적이고 효율적인 센터 운영, 센터의 관리체계를 그림으로 나타내면 <그림 4-7>과 같음.

<그림 4-6> 거버넌스 구축방안



자료 : 저자작성

4. 차별성과 발전방안

□ 포스트 코로나 시대에 적합한 콘텐츠 생산 및 소통 방식을 마련함

- 유튜브 및 팟캐스트를 활용한 비대면 교류
 - 센터에서 직접 유튜브 채널을 개설해서 운영하는 방안 및 북한이탈주민 개인 유튜버들의 영상 제작을 지원하는 방안의 두 가지 운영 방식을 고려해볼 수 있음
 - 센터에서 직접 유튜브 채널을 개설해서 운영할 경우 센터 내 스튜디오를 통해 북한이탈주민에 대한 일방적 교육이나 정보전달이 아닌, 북한이탈주민의 경험담 공유 및 남북민간의 소통 기회 등으로 활용할 수 있음
 - 특히 유튜브는 댓글을 통해 쌍방향 소통이 가능하다는 장점이 있으므로, 채널을 운영할 경우 유기적인 운영이 가능할뿐만 아니라 인터넷 상의 소통으로도 남북민간의 교류가 활발해질 수 있음
 - 최근 코로나19로 인해 대면 접촉이 어려운 상황에서 집안에 머무르는 시간이 증가하는 유튜브 시청량도 크게 늘고 있으며, 유튜브를 통해 소통할 경우 오히려 대면 접촉을 통한 소통보다 더 큰 영향력을 가져올 수도 있음
- 영상장비를 활용할 수 있는 스튜디오를 구축하여, 영상 촬영 및 편집 장비를 필요로 하는 개인에게 대여 및 교육 기회로 활용
 - 최근 개인 유튜버들의 활동이 활발한 가운데 북한이탈주민들도 청년층을 중심으로 개인 유튜브를 촬영하여 업로드하고 있음
 - 영상장비를 활용할 수 있는 스튜디오를 구축하여 필요로 하는 북한이탈주민에게 대여하고, 해당 스튜디오에서 일반국민에 대한 통일교육이나 통일 관련 경험담을 공유하는 공간으로 활용할 수 있음
 - 또한 영상장비 활용 기술을 습득하고자 하는 북한이탈주민을 대상으로 본 센터의 스튜디오를 활용하여 영상장비 활용 기술 교육을 실시할 수 있음

□ 자원봉사활동 및 소모임 지원

- 북한이탈주민 간 운영되는 개인적 모임을 보다 개방적 형태로 운영할 수 있도록 지원하여, 북한이탈주민뿐만 아니라 지역주민도 함께 참여할 수 있도록 함
 - 예컨대 화성시에서는 남북여성요리프로그램을 운영하여, 요리를 매개체로 남북한 여성들의 교류가 가능하도록 함

- 남북한 개인들이 부담없이 참여할 수 있으며, 공통분모를 찾기 적합한 분야인 요리, 스포츠, 육아 등의 분야에서 자조모임을 가질 수 있도록 운영 공간 및 운영에 필요한 각종 집기·용품 등을 지원함
- 예를 들어 센터 내의 공용공간에 필요한 장비를 갖추어 일일 쿠킹클래스를 운영하거나, 스포츠 용품을 구비 및 대여하여 축구 등 공동으로 즐길 수 있는 스포츠 활동을 지원할 수 있음

□ 사회통합 교육

- 사회통합교육은 이주민의 적응과 정착을 하기 위한 언어, 문화와 같은 기초적 소양을 함양토록 하는 것을 의미하지만 경기도의 사회통합교육은 평화교육, 시민의식함양, 갈등해소, 지역주민간 네트워크 확보 등을 포괄
- 경기도는 이와 관련하여 일반도민, 학생, 공무원 및 공공기관 실무자 등을 대상으로 평화통일교육을 실시해오고 있으며 내용에 있어서도 기존의 이념을 기초로한 편협한 교육이 아닌 이주도민을 포함한 적응과 정착까지 포함
 - 경기도는 「경기도 평화통일교육 활성화 조례」(19.11.12. 시행)를 제정하고 평화통일교육의 중장기 계획을 수립하는 등 이주배경 도민과 북한이탈주민 정착을 위한 교육 사업을 진행
 - 현재 경기도인재개발원, 통일교육원, 경기도 교육청, 경기도 통일교육센터 등과 대학을 포함한 민간단체들의 협업하에 평화통일교육을 실시하고 있으며 특히 공무원, 공공기관 실무자들의 역량 강화도 강조
- 경기도는 통일교육과 관련한 인프라가 이미 구축되어 있으며 참여 단체들도 전문성과 경험을 보유, 이는 통일교육에서 사회통합교육으로의 교육범위를 확장할 수 있는 역량을 의미

□ 남북소통문화센터내 사회적 기업 및 NGO단체 입주를 통한 협력체계 구축

- 남북소통문화센터는 경기도-전문가-민간단체의 협업체제로 운영예정, 민간단체로서 전문성과 경험이 입증된 사회적 기업과 NGO단체 입주를 통해 북한이탈주민과의 협력속에서 문화교류 콘텐츠 개발, 대외교류협력을 추진

- 남북소통문화센터는 전문성과 경험이 축적된 민간단체의 역량을 적극 활용하여 프로그램 개발을 할 수 있으며 사회적 기업과 NGO단체는 성장 및 활동공간을 확보할 수 있으며 평화시대를 대비하여 전문성 민간단체를 육성

□ 문화행사를 통한 대외교류

- 정기적인 문화예술행사를 개최하여 북한이탈주민으로 하여금 자존감을 확보하게 하며 적극적 사회참여를 유도
- 경기도는 지역 문화예술 기반을 활용하여 매년 가을음악회 개최, 2020년에는 코로나 19 상황에 맞게 온라인 “2020 MASK 문화예술대전” 개최, 이를 통해 북한이탈주민의 사회참여를 유도하며 문화예술 관련 분야 사업과 연계 추진
 - “2020 MASK 문화예술대전”은 인문학강좌, MASK 가을음악회, 시·수기 공모 등 문화예술 전반에 관해 진행하고 있으며 도내 시군, 하나센터, 민간단체 등 유관기관 등이 참여

□ 경기도내 북한이탈주민 적응 관련 업무 통합

- 기존의 지역적응센터 업무를 통합하여 전문성과 효율성을 높임, 이를 위해서는 법적·제도적 근거를 마련해야 하며 지방자치단체장에게 권한 위임이 되도록 현행법 개정 필요
 - 「북한이탈주민지원법」, 「경기도 북한이탈주민의 정착지원에 관한 조례」 개정을 통해 인프라 구축할 필요
 - 특히 경기도는 지리적 특성 뿐만 아니라 북한이탈주민 인구 구성에서 타지역 보다 우위를 점하고 있기 때문에 지자체 주도의 북한이탈주민정착과 사회통합을 위한 사업을 진행할 필요
 - 경기도는 이미 법적, 제도적, 재정적 기반이 마련되어 있으며 기 서술된 내용과 같이 적응과 통합 프로그램도 전문적으로 수행할 수 있는 역량도 보유

5. 추진기반

1) 법·제도적 기반

□ 남북문화교류센터의 주요 법적 기반은 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 및 「경기도 북한이탈주민의 정착지원에 관한 조례」에서 찾을 수 있음

- 경기도의 남북문화교류센터 설립의 주요 법적 기반은 통일부의 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」과 「경기도 북한이탈주민의 정착지원에 관한 조례」에서 찾을 수 있음
- 북한이탈주민 관련 사항을 규율하는 상위법인 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에서는 북한이탈주민의 보호와 지원에 대한 국가의 책무, 사회적응교육 및 지역적응센터의 지정, 권한의 위임·위탁 등을 명시하고 있음
 - 북한이탈주민의 성공적인 정착을 위한 각종 지원 정책 추진 및 관련 재원 확보의 주체가 국가임을 명시하고 있음(제4조의2)
 - 북한이탈주민이 한국 사회에 정착하는 데 필요한 기본교육 및 거주지에서의 적응교육을 실시하는 주체가 통일부장관임을 명시함(제15조)
 - 북한이탈주민의 거주지 적응교육 및 북한이탈주민에 대한 심리 및 진로상담, 생활정보제공, 취업서비스 및 사회서비스 안내 등을 실시하는 지역적응센터의 지정과 운영에 대해 통일부장관이 지방자치단체장과 협의하도록 하며, 지역적응센터의 운영에 소요되는 경비를 별도로 지원할 수 있도록 함(제15조의2)

<표 4-4> 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」상 문화교류센터 관련 조항

제4조의2(국가의 책무) ① 국가는 보호대상자의 성공적인 정착을 위하여 보호대상자의 보호·교육·취업·주거·의료 및 생활보호 등의 지원을 지속적으로 추진하고 이에 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위하여 노력하여야 한다. ② 국가는 제1항에 따라 보호대상자에 대한 지원시책을 마련하는 경우 아동·청소년·여성·노인·장애인 등에 대하여 특별히 배려·지원하도록 노력하여야 한다.

제15조(사회적응교육 등) ① 통일부장관은 보호대상자가 대한민국에 정착하는 데 필요한 기본교육을 실시하여야 한다. ② 통일부장관은 제1항의 기본교육 외에 보호대상자에게 거주지에서 별도의 적응교육을 추가로 실시할 수 있다. ③ 제1항 및 제2항에 따른 교육에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제15조의2(지역적응센터의 지정) ① 통일부장관은 제15조제2항의 거주지 적응교육과 북한이탈주민의 특성을 고려한 심리 및 진로상담·생활정보제공·취업서비스 안내 및 사회서비스 안내 등을 종합적으로 실시하도록 전문성 있는 기관·단체·시설을 보호대상자의 거주지를 관할하는 지방자치단체의 장(이하 “지방자치단체의 장”이라 한다)과 협의하여 지역적응센터로 지정·운영할 수 있다. ② 통일부장관은 지역적응센터의 운영에 필요한 경비를 예산의 범위에서 별도로 지원할 수 있다.

제31조(권한의 위임·위탁) ① 이 법에 따른 통일부장관의 권한 중 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 소속 기관의 장이나 지방자치단체장에게 위임할 수 있다. ② 이 법에 따른 통일부장관의 권한 중 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 다른 행정기관의 장이나 관련 법인 또는 단체에 위탁할 수 있다.

자료 : 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」.

○ 경기도의 「경기도 북한이탈주민의 정착지원에 관한 조례」에서는 북한이탈주민 정착을 위한 도의 책무, 지원사업 등을 명시하고 있음

- 경기도에서 북한이탈주민의 정착에 대한 지원과 시책을 추진할 책무를 가짐(제3조)
- 경기도지사가 북한이탈주민에 대해 각종 교육, 취업지원, 보건의료지원, 문화·체육행사, 인식개선사업, 교류 및 결연사업 등의 사업을 지원할 수 있음(제5조)

<표 4-5> 「경기도 북한이탈주민의 정착지원에 관한 조례」상 문화교류센터 관련 조항

제3조(도의 책무) ① 경기도지사(이하 “도지사”라 한다)는 북한이탈주민이 지역공동체의 구성원으로서 지역사회에 조기에 정착할 수 있도록 지원하고, 지역주민과 함께 살아갈 수 있는 여건 형성을 위한 적절한 시책을 추진한다. ② 도지사는 북한이탈주민의 수 및 생활수준 등 지원시책 추진에 필요한 실태조사를 실시할 수 있다.

제5조(지원 사업) ① 도지사는 북한이탈주민 등에 대하여 다음 각 호의 사업을 지원할 수 있다.

1. 언어·기초학력 및 사회적응 교육
2. 고충·생활·법률 등의 상담과 취업지원
3. 응급 구호 및 보건의료지원
4. 북한이탈주민을 위한 문화·체육행사 개최
5. 북한이탈주민에 대한 인식을 개선할 수 있는 사업
6. 북한이탈주민과 도민간의 교류 및 결연 사업
7. 신규 전입세대의 생활안정을 위한 가전제품 등을 구매할 수 있는 복지상품권 지원
8. 그 밖에 북한이탈주민의 지역사회 적응을 위하여 도지사가 필요하다고 인정하는 사업 등

② 도지사는 제1항의 각 호와 관련된 사업의 수행에 필요한 경비를 지원할 수 있다.

자료 : 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」.

□ 현재 경기도 자체적으로 남북문화교류센터를 설립할 법·제도적 기반이 갖추어지지 않은 실정으로, 지방자치단체의 역할 강화를 위해서는 「북한이탈주민지원법」 개정이 필요함

- 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에서는 북한이탈주민의 정착을 위한 지원과 관련 시책 마련이 국가의 책무임을 명시하고 있어, 지방자치단체의 책무에 관한 근거가 부재함
 - 경기도에서 북한이탈주민의 정착에 대한 지원과 시책을 추진할 수 있는 법적 기반을 갖추기 위해서는, 해당 법조문에 국가와 지방자치단체의 공동 책무임을 명시할 필요가 있음
 - 「북한이탈주민지원법」에서는 법 적용 대상자가 북한이탈주민이라는 특수성을 이유로 하여 지원에 관한 업무를 국가사무로 규정하고 있어서, 지방자치단체에서 북한이탈주민 사업을 적극적으로 수행하기 위한 제도적 기반이 충분하지 못함
 - 예컨대 「다문화가족지원법」에서는 다문화가족 지원에 대한 사항을 국가와 지방자치단체의 공동 책무로 명시하고 있어서, 지방자치단체에서 다문화가족 지원 사업을 추진할 수 있는 제도적 기반이 됨(류지성, 2018)
- 북한이탈주민의 지역사회 정착을 위해 각종 지원을 활성화하기 위해서는 지방자치단체의 역할을 확대하는 방향으로의 법 개정이 필요함
 - 특히 북한이탈주민의 지원에 대한 사업이 중앙정부 위주로 진행되면서, 북한이탈주민이 일상생활 중에 겪는 어려움이나 사회 적응 과정에서 생겨나는 문제점을 가까이에서 살펴보기에 한계가 있음. 이에 초기정착을 위한 지원은 통일부가 주축이 되어 진행하고, 이후 사회적응프로그램의 시행은 지방자치단체에서 진행하는 것이 바람직함²³⁾
- 현재 경기도 북한이탈주민의 정착지원에 관한 조례에서는 경기도 차원에서 북한이탈주민 등에 대하여 ‘사업’을 지원할 수 있다고 명시하고 있어, 남북문화교류센터와 같은 인프라 구축에 대한 도 지원의 법적 근거는 부재함
 - 경기도에서 북한이탈주민의 정착에 대한 지원과 시책을 추진할 수 있는 법적 근거로는 북한이탈주민에 대한 사업 지원이 유일함

23) 손윤석(2016), “북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률에 대한 고찰 - 국내법적 논의를 중심으로 -”, 『법학논고』, 55, pp.95-122.

- 남북문화교류센터와 같은 센터 설립을 통한 북한이탈주민의 정착 지원은 전술한 바와 같이 국가사무로 속해 있어, 경기도 자체적으로 남북문화교류센터를 설립하기 위해서는 해당 사무에 대한 국가와 지방의 공동 수행 혹은 지방사무로의 이양이 필요

○ 따라서 센터 설립의 법·제도적 기반을 확보하기 위해서는 남북문화교류센터 설립을 위한 권한을 지방사무로 이양하거나, 혹은 기관위임사무 등의 형태로 배분하는 방안이 우선되어야 함

- 지방사무로 이양할 경우 지원사업을 어떠한 형태로 할 것인지에 대해서는 충분한 논의가 필요함. <표 5-8>에 제시된 바와 같이 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무 등으로 사무를 구분해 볼 때 국가에서는 법 개정을 통해 남북문화교류센터의 운영에 관한 사무를 지방자치단체에 위임할 수 있음. 이때 센터 운영에 소요되는 경비에 대해서는 중앙정부와 지방정부가 공동으로 부담하게 됨

- 이외에도 중앙정부 차원에서 센터 설립을 지원하고 경비를 보조하되 해당 사무의 합법성, 합목적성, 예방적 감독 등을 국가에서 실시하는 기관위임사무의 형태로 배분하는 방안도 고려해볼 수 있음

<표 4-6> 사무의 구분과 비교

구분	자치사무	단체위임사무	기관위임사무
사무의 형성	지방자치단체	국가	국가
사무의 성질	지방자치단체 스스로 형성해 집행	개별적인 법적 근거를 통해 지방자치단체에 위임	국가의 지위에서 처리
경비	원칙적 자기 부담	공동 부담	전액 보조
감독	합법성 감독	합법성, 합목적성 감독	합법성, 합목적성, 예방적 감독(지시)
의회의 역할	조례안 형성	추진을 위한 관여 가능	거의 없음
배상 책임	지방자치단체	공동책임	국가책임

자료 : 박용격·최유진(2015); 주운현 외(2018: 350) 재인용

□ 센터 설립 시 진행하는 사업과 북한이탈주민의 고용에 대한 법적 근거는 「경기도 북한이탈주민의 정착지원에 관한 조례」에서 찾을 수 있음

○ 경기도 북한이탈주민의 정착지원에 관한 조례에서는 전술한 바와 같이 경기도에서 실시하는 남북문화교류센터 사업 지원에 관한 법적 근거를 명시하고 있음

- 그러나 해당 법적 근거는 교육, 취업지원, 응급 구호 및 보건의료지원, 각종 문화·체육행사·인식개선 사업, 도민과의 교류사업, 복지상품권 지원 등 모두 북한이탈주민의 지역사회 적응에 필요한 ‘사업’으로, 해당 조항이 경기도에서 자체적으로 남북문화교류센터 ‘설립’의 근거는 아님

- 다만 동 조례 제5조는 경기도에서 남북문화교류센터를 설립할 경우 해당 센터에서 실시하는 사업들의 법·제도적 기반이 될 수 있음

〈표 4-7〉 경기도의 남북문화교류센터 사업 지원에 관한 법적 근거

제5조(지원 사업) ① 도지사는 북한이탈주민 등에 대하여 다음 각 호의 사업을 지원할 수 있다.

1. 언어·기초학력 및 사회적응 교육
2. 고충·생활·법률 등의 상담과 취업지원
3. 응급 구호 및 보건의료지원
4. 북한이탈주민을 위한 문화·체육행사 개최
5. 북한이탈주민에 대한 인식을 개선할 수 있는 사업
6. 북한이탈주민과 도민간의 교류 및 결연 사업
7. 신규 전입세대의 생활안정을 위한 가전제품 등을 구매할 수 있는 복지상품권 지원
8. 그 밖에 북한이탈주민의 지역사회 적응을 위하여 도지사가 필요하다고 인정하는 사업 등

② 도지사는 제1항의 각 호와 관련된 사업의 수행에 필요한 경비를 지원할 수 있다.

자료 : 경기도 북한이탈주민의 정착지원에 관한 조례(시행 2019.11.12.).

- 아래표는 남북문화교류센터 설립시 북한이탈주민을 고용할 수 있는 법·제도적 근거로, 경기도 북한이탈주민의 정착지원에 관한 조례에 따르면 도지사는 북한이탈주민에 대한 공공부문 일자리 제공을 위해 도가 출자·출연한 기관에 능력과 적성에 맞는 노동자를 고용할 경우 북한이탈주민의 고용을 우선적으로 고려할 수 있음

〈표 4-8〉 남북문화교류센터의 북한이탈주민 고용에 관한 법적 근거

제5조의3(공공부문 일자리 창출) 도지사는 북한이탈주민 공공부문 일자리 제공을 위하여 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 따른 보호대상자의 신청이 있을 때에는 다음 각 호의 경우 우선적으로 고려하도록 조치하여야 한다.

1. 도가 수익계약에 의하여 소관 공공시설에 편의사업 또는 편의시설의 설치를 허가하거나 위탁하는 경우
2. 도가 출자·출연한 기관에 능력과 적성에 맞는 노동자를 고용하는 경우

자료 : 경기도 북한이탈주민의 정착지원에 관한 조례(시행 2019.11.12.).

□ 경기도에서 도 차원의 남북문화교류센터 설립 및 지방정부 주도의 북한이탈주민 지원사업 수행 권한을 확보하기 위해 법·제도적 기반의 보완이 이루어져야 함

○ 북한이탈주민의 지원에 관한 지방자치단체의 역할 강화를 위해 관련 법 개정 시도가 진행되어 왔음

- 지난 2019년 김재경 의원 등 12인이 발의한 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 일부개정법률안」에서는 북한이탈주민의 보호 및 정착지원의 의무주체로 지방자치단체를 포함하여, 통일부장관뿐만 아니라 지방자치단체의 장이 지역적응센터를 지정하고 운영할 수 있는 권한을 법에 마련하고자 함
- 법의 주요 개정 내용은 이어지는 다음표와 같으며, 국가의 책무, 사회적응교육과 지역적응센터의 지정, 거주지 보호의 주체를 통일부장관뿐만 아니라 지방자치단체장까지 포함하는 내용을 골자로 함

<표 4-9> 「북한이탈주민지원법」 일부개정법률안 신·구조문 대비표

현행	개정안
제4조의2(국가의 책무) ① 국가는 보호대상자의 성공적인 정착을 위하여 보호대상자의 보호·교육·취업·주거·의료 및 생활보호 등의 지원을 지속적으로 추진하고 이에 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위하여 노력하여야 한다.	제4조의2(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가 및 지방자치단체 는 보호대상자의 성공적인 정착
② 국가는 제1항에 따라 보호대상자에 대한 지원시책을 마련하는 경우 아동·청소년·여성·노인·장애인 등에 대하여 특별히 배려·지원하도록 노력하여야 한다.	② 국가 및 지방자치단체 는 제1항에 따라
제15조(사회적응교육 등) ① (생략)	제15조(사회적응교육 등) ① 현행과 같음
② 통일부장관은 제1항의 기본교육 외에 보호대상자에게 거주지에서 별도의 적응교육을 추가로 실시할 수 있다.	② 통일부장관 및 지방자치단체의 장
③ (생략)	③ (현행과 같음)
제15조의2(지역적응센터의 지정) ① 통일부장관은 제15조제2항의 거주지 적응교육과 북한이탈주민의 특성을 고려한 심리 및 진로상담·생활정보제공·취업서비스 안내 및 사회서비스 안내 등을 종합적으로 실시하도록 전문성 있는 기관·단체·시설을 보호대상자의 거주지를 관할하는 지방자치단체의 장(이하 “지방자치단체의 장”이라 한다)과 협의하여 지역적응센터로 지정·운영할 수 있다.	제15조의2(지역적응센터의 지정) ① 통일부장관 또는 지방자치단체의 장
② 통일부장관은 지역적응센터의 운영에 필요한 경비를 예산의 범위에서 별도로 지원할 수 있다.	지역적응센터 ② 통일부장관 및 지방자치단체의 장

제22조(거주지 보호) ① (생략) ② 통일부장관은 제1항에 따른 보호 업무를 행정안전부장관과 협의하여 지방자치단체장에게 위임할 수 있다. ③·④ (생략)	제22조(거주지 보호) ① (현행과 같음) ② ----- 보호대상자의 거주지를 관할하는 지방자치단체의 장 (이하 “ 지방자치단체장 ”이라 한다)----- ③·④ (현행과 같음)
제29조(비용 부담) ① 이 법에 따른 보호 및 정착 지원에 드는 비용은 국가가 부담한다. ② (생략)	제29조(비용 부담) ① ----- 국가 및 지방자치단체 ----- ② (현행과 같음)

자료 : 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 일부개정법률안(김재경의원 대표발의)」.

- 전술한 법안은 현재 임기만료폐기 상태로, 법·제도적 근거를 마련하기 위해서는 관련법 개정을 위한 논의가 재개되어야 할 것임
 - 특히 경기도의 경우 접경지역으로 갖는 지리적 특성과, 북한이탈주민의 정착 비율이 높은 지방자치단체라는 점에서 도 차원에서 북한이탈주민 지원사업을 주도적으로 수행할 필요가 있음
- 「북한이탈주민지원법」 개정시 「경기도 북한이탈주민의 정착지원에 관한 조례」도 함께 개정하여 도 차원에서 북한이탈주민 지원사업 뿐만 아니라 인프라 구축도 가능하도록 제도적 기반을 마련해야 함

2) 재정적 기반

□ 남북문화교류센터의 설치 및 운영을 위한 재정적 기반은 크게 중앙정부의 지원금, 경기도 지방보조금, 경기도 남북교류협력기금 등으로 구분됨

- 남북문화교류센터 설치시 설치와 운영에 소요되는 재원에 대해서는 중앙정부의 지원금, 지방자치단체의 보조금, 공공기금 등을 사업비로 활용할 수 있음
- 지역적응센터(하나센터)의 운영 방식을 참고하면, 지역적응센터는 지방자치단체 국고보조금을 교부받아 운영됨
 - 지역적응센터는 지방자치단체 국고보조금으로 운영되며, 교부 방식은 통일부가 지방자치단체에 교부하고, 지방자치단체에서 분기별로 지역적응센터(위탁단체)에 다시 교부함

〈그림 4-7〉 지역적응센터 업무흐름도



자료 : 통일부(2020). 「2020 북한이탈주민 정착지원 실무편람」.

- 통일부에서 운영하는 남북통합문화센터의 건립 및 운영에 소요되는 예산은 통일부 일반회계를 재원으로 함
 - <표 4-11>의 북한이탈주민 정착 행정지원의 세부사업 중 북한이탈주민 정책 및 지원체계 운영에 남북통합문화센터 건립 및 운영 예산이 포함됨
 - 남북통합문화센터 건립 예산은 센터 건립이 완료되었으므로 '19년 4,685백만원에서 '20년 0원으로 감소
 - 남북통합문화센터 운영 예산은 '19년 2,071백만원에서 '20년 3,355백만원으로 증가

〈표 4-10〉 북한이탈주민 정착지원 예산내역

		(단위 : 백만원)	
단위사업	세부사업	'19년 예산	'20년 예산
합계		107,436	103,386
①	북한이탈주민 정착 행정지원	52,632	49,249
	○ 북한이탈주민 정책 및 지원체계 운영	18,487	15,184
	○ 북한이탈주민지원재단 운영	33,640	32,767
	○ 북한이탈주민종합관리시스템 구축 및 운영(정 보화)	505	1,298
②	북한이탈주민 사회적응 지원	54,804	54,137
	○ 북한이탈주민 정착금 지급	41,136	39,321
	○ 북한이탈주민 교육훈련	13,668	14,816

자료 : 통일부(2020.1). 「2020년도 세입·세출예산 개요(남북협력기금운용계획 포함)」.

- 남북문화교류센터 설치 및 운영시 법 개정을 통해 중앙정부의 지원 및 경기도 지방보조금, 경기도 남북교류협력기금 등을 활용할 수 있음
 - 다만 중앙정부의 지원금을 남북문화교류센터의 설치 및 운영에 활용하기 위해서는 법·제도적 기반에서 전술한 바와 같이 북한이탈주민에 관한 지원이 지방자치단체와 중앙정부의 공동 책무임을 법 규정에 명시해야 함

□ 중앙정부의 지원이 가능할 경우 통일부의 일반회계 예산 혹은 남북협력기금을 재원으로 활용할 수 있음

- 중앙정부의 지원금은 남북교류협력 사업을 관할하는 주무부처인 통일부의 예산 및 남북협력기금을 활용할 수 있음
- 남북문화교류센터 설치 및 운영에 소요되는 재원을 남북협력기금에서 마련할 경우 남북협력기금법 제8조에서 근거를 찾을 수 있음
 - 남북간 문화·학술·체육 분야 협력사업에 필요한 자금의 전부 또는 일부를 지원하는 데 기금을 사용할 수 있음(제8조의2)

〈표 4-11〉 「남북협력기금법」상 남북협력기금의 용도

<p>제8조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도에 사용한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 남북한 주민의 남북 간 왕래에 필요한 비용의 전부 및 일부의 지원 2. 문화·학술·체육 분야 협력사업에 필요한 자금의 전부 또는 일부의 지원 3. 교역 및 경제 분야 협력사업을 촉진하기 위한 보증 및 자금의 융자, 그 밖에 필요한 지원 4. 교역 및 경제 분야 협력사업 추진 중 대통령령으로 정하는 경영 외적인 사유로 인하여 발생하는 손실을 보상하기 위한 보험 5. 남북교류·협력을 촉진하기 위하여 환전 등 대금결제의 편의를 제공하거나 자금을 융자하는 금융기관에 대한 자금지원 및 손실보전과 금융기관으로부터 대통령령으로 정하는 비지정통화의 인수 6. 그 밖에 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류·협력에 필요한 자금의 융자·지원 및 남북교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원 7. 차입금 및 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터 예수금의 원리금 상환 8. 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출

자료 : 「남북협력기금법」

□ 남북교류협력에 관한 사업을 추진하기 위해 경기도의 남북교류협력기금을 활용할 수 있음

- 센터 설치 및 운영에 소요되는 재원을 경기도 남북교류협력기금에서 마련할 경우 「경기도 남북교류협력의 증진 및 운용에 관한 조례」에서 근거를 찾을 수 있음
 - 동 조례 제5조에서는 도내 기관·단체의 인도적 지원 및 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등 남북교류협력 사업에 필요한 자금의 지원에 경기도 남북교류협력기금을 활용할 수 있다고 명시함

〈표 4-12〉 경기도 남북교류협력기금 활용의 법적 근거

<p>제4조(기금의 설치 및 조성) ① 경기도지사(이하 “도지사”라 한다)는 남북교류협력과 통일 및 북한이탈주민 자립·자활정책을 원활히 추진하기 위하여 경기도(이하 “도”라 한다)에 경기도 남북교류협력기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치·운영한다.</p> <p>② 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 도의 출연금 2. 기금의 운용수익금 3. 그 밖의 수입금 <p>③ 도지사는 일정규모의 기금을 유지하기 위해 전년도 기금사용액 이상의 출연금을 매년 예산에 반영하여야 한다.</p> <p>제5조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도에 사용한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 남북교류협력에 관한 다음 각 목의 사업 <ul style="list-style-type: none"> 가. 도내 기관·단체의 인도적 지원 및 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등 남북교류협력 사업에 필요한 자금의 지원 나. 남북 지방자치단체간의 교류협력을 증진하기 위한 사업의 지원 다. 북한 재해·재난에 관한 사업의 지원 2. 「경기도 북한이탈주민의 정착지원에 관한 조례」 제5조제1항에 따라 도가 추진하는 북한이탈주민의 자립·자활 기반 확충을 위한 사업 중 도지사가 제안하고 남북교류협력위원회에서 의결된 사업. 3. 도가 추진하는 통일정책 사업에 관한 다음 각목의 사업 <ul style="list-style-type: none"> 가. 개성공단 도내 입주기업 지원을 위한 판로 지원 사업, 남북 노동자 보건의료 지원 사업, 개성공단 연계 남북교류협력사업 나. 「경기도 평화통일교육 활성화 조례」에 따른 통일교육 및 평화통일기반 조성을 위한 국제 또는 국내 회의, 학술연구, 문화 등에 관한 사업의 추진 4. 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출 5. 그 밖에 도지사가 회의에 부쳐 남북교류협력위원회에서 의결한 사업의 추진 및 지원

자료 : 경기도 남북교류협력의 증진 및 운용에 관한 조례(시행 2020.5.19.).

- 본 기금의 지원 대상은 경기도가 기획한 남북교류협력 및 통일정책 사업을 추진하는 기관·단체 등으로 지정하고 있으므로, 센터 설립시 센터를 자금 지원 대상으로 삼을 수 있음

〈표 4-13〉 남북문화교류센터의 경기도 남북교류협력기금 활용의 법적 근거

제3조(지원대상) 경기도 남북교류협력기금(이하 “기금”이라 한다)의 지원 대상은 조례 제3조의 용도에 해당하는 사업을 추진하며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관·단체 및 개인으로 한다.

1. 경기도가 기획한 남북교류협력 사업 및 통일정책 사업을 추진하고자 하는 기관·단체 및 개인
2. 남북교류협력 사업을 추진하고자 하는 도내에 소재한 기관·단체 및 개인
3. 남북교류협력 관련 연구를 수행하는 도내의 연구소
4. 그 밖에 경기도지사(이하 “도지사”라 한다)가 남북교류협력을 위하여 필요하다고 인정하는 기관·단체 및 개인

자료 : 경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례 시행규칙(시행 2017.11.13.)

□ **지방자치단체 차원에서는 남북교류문화센터를 북한이탈주민 지원단체의 활동이라고 정의할 경우 지방보조금을 활용할 여지도 있음**

- 북한이탈주민 지원 활성화를 위해 북한이탈주민 지원단체의 활동에 필요한 경우 경기도 지방보조금을 활용하여 재정적 지원을 할 수 있다고 조례에 명시하고 있음

〈표 4-14〉 남북문화교류센터 운영시 지방보조금 활용 및 업무 위탁의 법적 근거

제11조(북한이탈주민 지원단체에 대한 지원) 도지사는 북한이탈주민 지원단체의 활동에 필요한 행정적 또는 재정적 지원을 할 수 있고, 「경기도 지방보조금 관리 조례」에 따라 사업비를 지원할 수 있다.

제12조(업무의 위임 및 위탁) ① 도지사는 필요하다고 인정하는 경우에는 「경기도 사무위임조례」에서 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 북한이탈주민 지원단체에 업무의 일부 또는 전부를 위임하거나 위탁할 수 있다.

② 도지사는 제1항에 따라 소관업무를 위탁하는 경우에 시장·군수 또는 수탁자에게 예산의 범위 내에서 사업비 등을 지원할 수 있다.

③ 도지사는 시장·군수 또는 북한이탈주민 지원단체에 업무를 위탁하여 운영하는 경우에 관계공무원에게 위임·위탁업무 및 운영비 등 지원에 관한 사항을 정기 또는 수시로 점검하고 지도하게 할 수 있다.

자료 : 경기도 북한이탈주민의 정착지원에 관한 조례(시행 2019.11.12.)

□ **현재 북한이탈주민에 적응과 정착 기반조성을 위해 활용할 수 있는 예산은 32억을 상회하고 있으며 이는 전국 지자체 중 가장 많은 규모**

- 경기도 예산은 2016년 총액 기준으로 매년 17% 증액되어 현재('20)는 32억 이상의 규모, 총액 중 도비는 53% 수준

<표 4-15> 경기도 북한이탈주민 관련 예산

연도별	총액	국비	도비	도비	
				일반예산	기금
2020년	3,221,500	2,105,000	1,116,500	730,000	386,500
2019년	2,793,500	1,943,500	850,000	590,000	260,000
2018년	2,271,454	1,511,454	760,000	510,000	250,000
2017년	1,620,300	1,162,300	458,000	220,000	238,000
2016년	1,679,420	1,119,420	560,000	330,000	230,000

자료 : 경기도청 제공

3) 정책적 기반

□ 정부에서는 「제2차 북한이탈주민 정착지원 기본계획(2018~2020)」 및 「북한이탈주민 정착지원 시행계획」을 통해 북한이탈주민 정책의 방향을 정립하여 제시하였음

○ 「제2차 북한이탈주민 정착지원 기본계획(2018~2020)」에서는 생활밀착형 북한이탈주민 정책을 모토로, 생활밀착형 정책 구현을 위해 정책내용, 지원체계, 우리사회 환경이라는 세 가지 축으로 정책방향을 제시함

- 세부 추진 과제 중 '탈북민을 포용하는 우리 사회 환경 조성'의 하위과제로 탈북민-지역주민간 교류 활성화와 쌍방향 인식개선 교육 실시를 제시하였음
- 통일부에서는 탈북민-지역주민간 교류 활성화의 세부 과제로 통일문화센터를 조성하여 지난 5월 개관하였음

<표 4-16> 「제2차 북한이탈주민 정착지원 기본계획(2018-2020)」의 비전과 방향

비전		북한이탈주민과 함께하는 따뜻한 사회 구현	
방향	정책 내용	삶의 질을 높여주는 탈북민 정책	맞춤형 일자리와 교육 정책으로 탈북민의 삶의 질 개선 생활밀착형 서비스를 통한 탈북민의 편의 제고
	지원 체계	온 사회가 함께하는 탈북민 정책	중앙-지방-민간 간 유기적 협업을 위한 지원체계 효율화 탈북민의 정착과정에 우리 사회 내 다양한 주체가 함께 동참하도록 함으로써 남북주민이 함께 살아가는 통일 준비
	우리 사회 환경	따뜻한 이웃이 되는 탈북민 정책	정착이 어려운 탈북민에 대한 보호 강화 및 사각지대 해소 탈북민과 지역주민 간 원활한 통합 촉진 및 탈북민을 포용하는 사회 분위기 조성

자료 : 통일부(2018). 「제2차 북한이탈주민 정착지원 기본계획」.

□ 북한이탈주민과 일반국민이 문화를 통해 소통과 교류, 화합할 수 있는 정책의 일환으로 통일부에서 남북통합문화센터를 설립·운영함

- 남북통합문화센터는 북한이탈주민과 일반국민이 문화를 통해 소통·교류하고, 통한 문화를 전국 차원으로 확산하기 위한 공간을 조성하고자 설립됨
- 서울 강서구에 지상7층, 지하2층의 규모로 설립되었으며 '19년 준공을 마치고 '20년 5월 개관하였음
- 본 센터의 운영방식은 사업별 민간위탁사업자를 선정하여 운영하는 방식이며 주요 사업 분야는 탈북민과 일반 주민의 소통 지원, 탈북민 문화생활 종합지원, 통합문화 체험 및 평화교육의 세 가지 분야임

<표 4-17> 남북통합문화센터 주요 사업 분야

운영 방향	주요 사업
탈북민과 일반주민의 소통 지원	'남북생애나눔 대화', 힐링명상·요가 등 상호이해 및 치유 프로그램 운영
	통합문화 공연, 북·영화콘서트 등 문화적 소통 프로그램 운영
탈북민 문화생활 종합지원	육아·취미·건강·요리교실 등 생활밀착형 소통 프로그램 운영
	상담·심리·언어 지원을 통한 탈북민의 '행복한 문화생활' 기반 조성
	문학·시각예술·공연예술 등 통합문화 콘텐츠 생산·보급
	탈북민과 일반주민의 봉사·멘토링·동아리 네트워크 구축·운영
통합문화 체험 및 평화교육	남북주민통합 사업의 발굴 및 전국적 확산
	휴식공간 제공 및 탈북민 창업활동 홍보
	분단의 아픔·치유, 탈북민 정착 등 주제로 기획전시관 등 운영
	탈북민과 일반주민의 화합을 위한 통합문화체험 프로그램 운영
	편견과 갈등 해결을 위한 평화·통일 시민강좌 운영
	평화·통합문화 교육을 위한 평화·통일도서관 운영
	평화심성 함양을 위한 어린이도서관·장난감대여소 운영

자료 : 통일부(2019). "남북통합문화센터 현황 및 운영계획".

- 또한 북한이탈주민 문화활동 종합지원을 위한 세부 사업들을 북한이탈주민재단에 위탁하여 운영하고 있음²⁴⁾
 - 위탁운영하는 사업 내용은 탈북민의 심리 및 정서 관련 문제를 해결하기 위한 상담 서비스(상담센터 마음숲), 콘텐츠 창작 및 남북주민의 봉사·각종 소모임 활동 등 통합문화 공모사업, 탈북민의 자립을 지원하기 위한 생상품 전시장 및 카페 운영임

24) 통일부(2020). 「2020 북한이탈주민 정착지원 실무편람」.

제 5 장

결론 및 정책제언

1. 결론
2. 정책제언

결론 및 정책제언

1. 결론

- 2019년 북한이탈주민 정착실태조사에 따르면 정착이 어려운 이유로 '문화적 소통방식 차이'가 76.7%로 제일 높아 자립을 위한 경제적 지원에 집중된 정착지원 정책을 생활·문화 등 다양한 분야로 확대할 필요가 있음을 시사
- 「2019 북한이탈주민 사회통합조사」에서도 자살충동이유로 37%가 외로움, 소통부재, 따돌림 등 비경제적 요인으로 조사됨.
- 이는 지역주민과의 교류를 통한 사회적 네트워크 형성과 이를 기반으로 북한이탈주민의 온전한 사회통합을 위한 구심점의 필요성을 의미
- 경기도의 북한이탈주민은 매년 증가하여 2020년 현재 전국 대비 33.4%로 점증하는 정책수요에 대응하고자 생활문화적 소통과 교류의 필요성을 인식, 경기도는 북한이탈주민과의 지역주민간의 접촉면을 넓히고 사회통합을 위한 다양한 사회문화 프로그램을 통해 생활문화소통에 기여하고 있음.
- 또한 경기도는 타 지자체와 비교하여 북한이탈주민 정착지원을 위한 법적·제도적, 재정적, 정책적 기반을 마련하며 선도적으로 관련 사업을 추진중
- 향후 북한이탈주민의 유입 고려와 함께 지역 거주 북한이탈주민 및 그 가족구성원들의 온전한 사회통합을 위해서는 보다 구체적이고 확장된 인프라 구축이 필요
- 따라서 북한이탈주민의 생활문화교류를 위한 유무형의 인프라 구축을 통해 지역사회의 안정과 사회통합에 기여할 수 있으며 나아가 통일기반의 한 축이 될 것임.
- 북한이탈주민의 생활문화교류를 위한 유무형의 인프라 구축을 위해서 본 연구는 Ager and Strang(2008)의 사회통합이론을 기초로 북한이탈주민과 지역민과의 교류, 북한이탈주민간 교류, 북한이탈주민과 공공영역과의 연계를 중심으로 운영 프로그램을 구상

- 또한 남북소통문화센터의 관리체계 정립을 위해 경기도-전문기관-민간단체 등으로 구성된 거버넌스를 구축하였음.

2. 정책제언

□ 법제 준비를 통해 북한이탈주민 지원 정책 수립권한 지방이양 필요

- 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률상 북한이탈주민지원사업의 대부분이 통일부장관 주체로 명시되어 있으며 지자체의 장은 배제되어 있는 실정
- 현행법상 지역적응센터 지정, 관리 권한은 통일부 장관에게 있으며 세부 운영에 대한 규정은 명시되어 있지 않음.
- 현재 지자체는 북한이탈주민의 보호와 지원에 있어서 보조적 역할에 국한, 지방자치 단체는 지역 거주 북한이탈주민과 접촉 빈도가 높고 권한 부여시 북한이탈주민에 대한 보호 업무를 추진 수월
- 따라서 지자체의 역량을 활용하여 북한이탈주민의 보호 및 정착 사업을 자제적으로 추진할 수 있도록 법률 뿐만 아니라 경기도 조례도 개정해야 하며 이를 통해 지자체가 북한이탈주민 인프라를 구축하여 사회통합에 기여할 수 있는 법적 토대 마련 필요

□ 지역주민과의 접촉면을 확대하는데 초점을 맞춘 프로그램 개발 필요

- 사회통합을 위해 북한이탈주민의 지역 사회의 이해도를 높이고 생활속에서 체감하는 문화적 이질감을 극복할 수 있는 정책 필요
- 북한이탈주민만을 대상으로 일방향 교육을 통해 이해도를 높이는 것은 한계가 있으며 따라서 지역주민과의 교류가 필수
- 북한이탈주민과 지역주민과의 교류의 폭을 넓히고 북한이탈주민간의 교제를 통해 사회적 안도감과 위안을 느끼게하며 공공영역과의 연계를 통해 지원 정책에 대한 접근성을 높임.

- 주거, 고용, 보건, 그리고 경제적 지원을 기초로 한 적응 정착 지원정책의 한계는 이와 같은 사회문화적 교류를 통해 극복될 수 있으며 집단간, 집단내 네트워크 형성을 통해 온전한 사회통합을 달성할 수 있음.

□ 경기도-전문기관-민간단체의 거버넌스 구축으로 효율적 운용 가능

- 경기도는 그동안 법적 제도적 기반 뿐만 아니라 재정적 기반도 구축해왔음. 또한 북한이탈주민과의 다양한 수요를 반영한 정책 사업을 추진하였으며 경기도 거주 북한이탈주민의 사회통합에 기여
- 경기도는 다양한 사업 추진 경험과 정책적 의지, 그리고 재정적 기반은 남북소통문화센터의 운영 역량이라 할 수 있음.
- 남북소통문화센터 운영에 필요한 전문적 경험과 지식을 보유한 경기도내 전문기관들도 다수 존재, 경기도 산하 연구기관, 재단 그리고 북한이탈주민 사회를 연구하는 대학 부설연구기관 등을 통해 전문인력 활용가능
- 예술, 문화 사업을 추진해온 민간단체들도 경기도내 다수 존재, 도내 민간단체들은 경기도 북한이탈주민 관련사업 뿐만 아니라 문화, 예술, 교육 전반에 대한 식견과 경험을 바탕으로 도내 추진사업을 원활하게 수행

□ 통일+센터 설치 검토 필요

- 통일+센터는 2018년 9월부터 하나센터와 통일교육센터를 통합, 시민참여형 소통공감 프로그램 운영, 통일 사랑방, 남북교류협력 상담 및 지원, 인도적 지원 문제 상담 등 통일관련 서비스 제공
- 통일 및 사회통합교육 의지와 경험 등 사업 역량을 보유한 지역 대학, 부설 연구소 등을 지역통일교육센터로 지정함으로써 지역에 기반한 통일교육 활성화 기대
- 이를 통해 지역사회 통일교육 사업에 대한 시너지 효과 및 지역주민의 통일문제에 대한 관심과 이해도 제고에 기여
- 경기도의 북한이탈주민을 위한 유무형 인프라는 자체 구축외에도 통일+센터를 유치

함으로써 조성 가능

- 통일+센터의 공모내용을 보면 경기도가 구상하는 유무형 인프라와 그 성격과 내용이 매우 유사, 통일+센터유치를 통해 경기도의 강점이 되는 프로그램 및 세부사업을 추가하면 풍부한 콘텐츠를 바탕으로 효율적 운영이 가능



참고문헌

- 감사원(2020). 『북한이탈주민 정착지원 실태』, 감사보고서.
- 강동관·김원숙·민지원·박성일·양윤희·이상지·현채민(2017). 『주요국가의 이민정책 추진체계 및 이민법』. IOM 이민정책연구원 연구총서 No. 06. IOM이민정책연구원.
- 강보라(2020). “상호문화영화의 의의와 교육적 활용 방안에 관한 연구”, 건국대학교.
- 김기선(2016). “독일의 이민정책과 이민정책 추진체계”, 『노동법논총』, 37: 111-158.
- 권속도(2014). “사회통합의 관점에서 본 북한이탈주민 정책방향 연구.” 『한국정치연구』, 23(1): 101-126.
- 권순희(2014). “북한 이탈 주민의 언어 사용 실태에 대한 이해”, 『새국어생활』, 24(4):87-106.
- 남북하나재단(2020). 『2019 북한이탈주민 실태조사』 .
- 류지성(2018). 『분단국가의 사회문화법제연구 : 북한이탈주민의 사회보장법상 쟁점』 . 한국법제연구원.
- 박영희·윤인진·윤여상·윤보영(2014). 『사회통합형 북한이탈주민 지원방안 모색』, 통일부 정책용역보고서.
- 박현선·전연숙·조재희(2018). 『충남 북한이탈주민 지원종합계획 수립 연구』, (사)한국가족문화원.
- 설동훈·이병하(2013). “다문화주의에서 시민통합으로: 네덜란드의 이민자 통합정책”, 『한국정치외교사논총』, 35(1): 207-238.
- 성결대학교(2018). 『경기도 문화예술교육 단체 현황 연구』, 경기문화재단 용역보고서.
- 손윤석(2016). “북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률에 대한 고찰 - 국내법적 논의를 중심으로 -”, 『법학논고』, 55: 95-122.
- 신지형(2018). 『독일 이주민 통합정책에 관한 연구: 문화 교육 프로그램을 중심으로』. 석사학위논문: 중앙대학교 대학원.
- 신하영·김영지(2019). 『이주관점의 북한이탈여성 정책지원방안 연구』, 서울시여성가족재단.
- 오영훈·강일규·윤형한·유태균·김진욱(2010). 『취약계층 평생직업훈련의 사회통합효과 분석(1편)』. 서울: 한국직업능력개발원.
- 오정은(2011). “네덜란드의 외국계 주민 통합정책 연구: 틸부르크(Tilburg)시의 상호문화 사업을 중심으로”, 『유럽연구』, 29(3): 189-215.

- 이시형(2008). “북한이탈주민에 대한 지방자치단체의 역할”, 『오토피아』, 23(1):187-223.
- 이진아(2015). “캐나다 시민적 다문화주의 정책의 특징과 시사점”, 『디지털융복합연구』, 13(11): 15-23.
- 임정빈(2012). “북한이탈주민 정착을 위한 지역사회 지원체계 및 이해관계자 분석”, 『한국정책연구』, 12(2): 249-272.
- 윤인진(2019). “탈북민의 사회통합 모델과 통합 실패”, 『문화와정치』, 6(1):61-92.
- 윤인진(2014). “한국에서 다문화주의는 가능한가?” 윤인진 · 황정미 편. 『한국 다문화주의의 성찰과 전망』. 서울: 아연출판부.
- 윤인진(2001). 『남북한 사회통합 모델의 새로운 모색』, 한국사회학회 심포지움 논문집. 3-32.
- 주운현 · 김형수 · 임정빈 · 정원희 · 최유진(2018). 『쉽게 쓴 행정학』. 윤성사.
- 최영미(2015). “독일 노동시장의 이주민 고용현황과 개선방안에 관한 연구”, 『다문화콘텐츠연구』, 19: 233-260.
- 한명진(2020). 『북한이탈주민의 사회통합을 위한 법정정책적 고찰』, 공법학연구 3-31.
- Ager, Alastair, and Alison Strang(2008). “Understanding Integration: A Conceptual Framework.” *Journal of Refugee Studies*, 21(2): 166-191.
- Council of Europe(2019). *Montreal Intercultural Profile*, Council of Europe.
- Eve Parts (2008). “Indicators of social capital in the European Union”, Working Paper IARG
- Hübschmann, Z.(2015). “Migrant integration programs: The case of germany”, *The Global Migration Research Paper*, 11.
- Joppke, C. (2007). “Beyond national model: civic integration policies for immigration in Western Europe”, *Western European Politics*, 30(1): 1-22.
- Krechel, Reinhard(1999). “Social Integration, National Identity and German Unification.” J. T. Marcus ed. *Surviving the Twentieth Century: Social Philosophy from the Frankfurt School to the Columbia Faculty Seminars*. New Burnswick: Transaction Publishers.
- OECD(2019). *International Migration Outlook 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c3e35eec-en>.
- OECD(2011). *Perspectives on Global Development 2012*.
- Putnam, R.(1995). *Bowling Alone: America's declining social capital*.
- Putnam, R.(1993). “The Prosperous Community:Social Capital and Public Life”, *American*

Prospect, 13: 35-42.

Scholten, P.(2011). *Framing immigrant integration*, Amsterdam University Press.

Nye, Joseph, S(1968). “Comparative Regional Integration: Concept and Measurement”,
International Organization, 22(4):855-880.

Weiner, M.(1966). “Problems of Integration and Modernization Breakdown”, ‘Political
Development and Social Change’, edited by J. N. Finkle and R. W. Gable, New York: John
Wiley & Sons.

Woolcock, M.(1998). “Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical
Synthesis and Policy Framework”, Theory and Society, 27(2): 151-208.

통일부(2020). 『통일백서』.

통일부(2019). 『통일백서』

통일부(2020). 『2020 북한이탈주민 정착지원 실무편람』.

통일부(2020). 『2020년도 세입·세출예산 개요(남북협력기금운용계획 포함)』.

통일부(2020). 『2020 북한이탈주민 정착지원 실무편람』.

통일부(2019). 『남북통합문화센터 현황 및 운영계획』.

통일부(2019). 『통일백서』.

통일부(2019). 『남북통합문화센터 현황 및 운영계획』.

통일부(2018). 『제2차 북한이탈주민 정착지원 기본계획』.

통일부(2018). 『제2차 북한이탈주민 정착지원 기본계획』 .

통일부 홈페이지(<https://www.unikorea.go.kr/>)

남북하나재단(<https://www.koreahana.or.kr/>)

남북통합문화센터(<https://uniculture.unikorea.go.kr/>)

북한이탈주민포털 하나포털(<https://hanaportal.unikorea.go.kr/hanaportal/>)

MIPEX 홈페이지(<https://www.mipex.eu/>).

독일 이민난민청 홈페이지(https://www.bamf.de/EN/Startseite/startseite_node.html).

Intercultural cities 홈페이지(<https://www.coe.int/en/web/interculturalcities>).

“정부, 탈북민 정착예산 99.8억 삭감...코로나로 탈북민 수 감소”. News1(2020.6.12.).

“통일부, 이번엔 ‘민간단체’ 등록요건 점검 착수”, 연합뉴스(2020.7.21.)

『남북협력기금법』

『북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률』

『경기도 북한이탈주민의 정착지원에 관한 조례』

『경기도 남북교류협력의 증진 및 운용에 관한 조례』

『제2차 북한이탈주민 정착지원 기본계획(2018~2020)』



Abstract

A Study on Establishing Infrastructure for Living and Cultural Exchange of North Korean Refugees

According to 「2019 Settlement Survey of North Korean Refugees in South Korea」, North Korean Refugees have difficulties in cross-cultural communication with South Korean residents. These facts suggests that there is a need to expand the settlement policy focused on economic support to various fields such as life and culture. For social integration, it is necessary to form a social network through exchanges with local residents

Compared to other regions, Gyeonggi-do province is proactively promoting support policy such as enacting the ordinance, establishing the dedicated organization, and securing the budget for North Korean refugee settlement. Also, the number of North Korean refugees in Gyeonggi-do is increasing every year, and has 33.4% of the whole country in 2020. Considering the importance of living and cultural exchange, Gyeonggi-do should respond to increasing policy demand, promote exchanges between North Korean refugees and local residents, and develop various programs for social integration. In the future, Gyeonggi-do should consider additional influx of North Korean refugees, and establish a more detailed and expanded infrastructure for social integration of North Korean refugees and their family members living in the region.

Establishing an infrastructure for living and cultural exchange of North Korean refugees can contribute to social integration and the stability and furthermore, it will become one of the foundation for unification.

In order to narrow the sense of living and cultural distance, it is necessary to provide education for adaptation and contact with local residents in various fields. For this, it is required to secure a contact space between the two groups and to establish a tangible-intangible infrastructure for the continuous relationship.

Therefore, this study proposes the basic concept for infrastructure to living and Cultural Exchange and provide a policy framework for long-term plans.

Keyword Gyeonggi-Do, North korean refugees, Social Integration



부 록

경기도 사회문화관련 단체 현황

구 분	항 목	내 용
건축	1	지아정원
	2	우석헌
국악	3	다산국악예술단
	4	김포 꼬꾸메 풍물단
	5	의왕전통문화예술단 "해 밀"(HAEMIL)
	6	타악연희단
	7	김포국악교육센터
	8	경기청소년국악관현악단
	9	(사)한국전래놀이보존회
	10	고양송포호미걸이보존회
	11	성남문화원
	12	쥐비퍼커션
	13	평택민요보존회
	14	평택농악보존회
	15	(사) 한국국악협회
	16	포천메나리
	기타	17
18		문화예술교육공동체 탐
19		(재)고양지식정보산업진흥원 고양영상미디어센터
20		구리시청소년수련관
21		마음 터
22		지혜샘어린이도서관
23		예비사회적기업 미디어숨씨 (김포온에어)
24		SKU문화예술교육연구소(성결대학교산학협력단)
25		협성대학교 재능나눔 사회적협동조합
26		포천시장애인단기보호센터
27		포천문화원
28		문화예술 놀다
29		수원청소년문화센터
30		재단법인 과천축제
31		남한산청소년교육연구회
32		진악
33		경기북부차인연합회양주매학지회
34		파주녹색농업사회적협동조합
35		파주시사회적경제협회
36		평택문화원
37		사2동 주민자치위원회
38		안양꿈꾸는지역아동센터
39		양주시립도서관(남면도서관)
40		다빈 생활문화공동체 협동조합

	41	두물머리활짝협동조합
	42	세월모꼬지
	43	여주시장애인복지관
	44	꿈터지역아동센터
	45	경기청소년운동연합
	46	고사리협동조합
	47	답다현
	48	청소년프로그램연구소
	49	(사)이천시다문화가정센터
	50	마장면 주민자치위원회
	51	설성면주민자치위원회
	52	금촌청소년문화의집
	53	글로벌다문화센터
	54	(사)새로운학교네트워크
	55	청광플러스원아파트 소통동아리 더하기하나
	56	사단법인 소셜워크
	57	경기북부차인연합회 양주매학지회
	58	연천도서관
	59	빙고믹스
	60	오산문화원
	61	용인시기흥장애인복지관
	62	쏘잼도예놀이터
	63	의왕장애인성폭력상담센터
	64	의정부지역사회교육협의회
	65	부발청소년문화의집
	66	한국다문화복지협회
	67	평택지역아동센터
	68	ArTeacher(아티치)
	69	상상공작소
	70	여러가지연구소
	71	성남시청소년재단 중원청소년수련관
	72	시흥시중앙도서관
	73	색동저고리
	74	아힘나운동본부
	75	알투스통합예술연구소
	76	주식회사 크리액션
만화	77	한국만화영상진흥원
	78	(사) 필로스하모니
	79	하트 무브먼트
	80	희담공연예술단
	81	情만천하 이주여성협회
	82	호크마댄스씨어터
	83	나누리문예창고
	84	청평문화예술학교
	85	이음댄스컴퍼니
	86	정형일발레크리에이티브
문학	87	상상놀이터 경기도 가평군 가평읍 북한강변로

	88	고양시립 한피도서관
	89	독립출판 움직임
	90	인문학협동조합
	91	책과 도서관문화를 만드는 사람들 책과 도서관
	92	꿈꾸는 달팽이 작은도서관
	93	책배여강
	94	시향 시낭송 아카데미
	95	남양주 예술활동
	96	(사) 한국민족예술인총연합 수원지부
	97	(사)수원문인협회
	98	환경보전교육센터
	99	고양지역사회교육협의회
	100	다크호스 댄스
	101	더불어꿈
	102	맑은샘교육연구회
	103	과천문화원
	104	여주사람들
	105	평택YMCA
	106	포천시립일동도서관
	107	문화예술놀이터
	108	파주시 중앙도서관
	109	시소리
	110	기부이펙트
	111	아트 퍼블릭
	112	문화예술단체 골목길
	113	미메시스 아트 뮤지엄
	114	용기자기코리아 협동조합
	115	(주)삼지농부 파주지점(논밭예술학교)
	116	(사)한국민족예술인총연합 안산지부
	117	감골마을신문발행위원회
	118	경기도미술관
	119	공방작가공동체
	120	유리섬미술관
	121	컬쳐커뮤니티동네
미술(공예)	122	사단법인해피스쿨교육개발원
	123	창전청소년문화의집
	124	성남서현문화의집
	125	보름산미술관
	126	찬미아트창작소
	127	충현박물관
	128	사)안성공예가회
	129	사단법인 국제문화예능포럼
	130	(재)대유문화재단 영은미술관
	131	감골주민회
	132	재미롱
	133	재단법인 한국등잔박물관
	134	세계민속악기박물관

	135	경기도박물관
	136	양주도자기나라
	137	오픈스페이스
	138	예술작업실 도란
	139	풀질공예박물관
	140	커뮤니티 시습사냥
	141	토닥
	142	(사)천상병시인기념사업회
	143	문화예술공간 빛그림
	144	조명박물관
	145	(사)황순원기념사업회 황순원
	146	(재) 세미원
	147	서종마을디자인운동본부
	148	연천문화예술학교
	149	(재)경기문화재단
	150	(재)경기문화재단
	151	(재)의정부예술의전당
	152	마가미술관
	153	사단법인 반딧불이
	154	이영미술관
	155	소울앤보울
	156	아트앤커뮤니티
	157	이천도자기사업협동조합
	158	기산미술관
	159	문산청소년문화의집
	160	블루메미술관
	161	예술공장 Art Factory
	162	양평아프리카교육문화원
	163	경기수공예협동조합
	164	설민민화박물관
	165	세계문화유산교류프로젝트
	166	의왕 화가회
	167	(주)매직북스
	168	(사)한국여류도예가협회
	169	(사)한국청소년건전문화육성
	170	Mega k - beauty
	171	한길책박물관
	172	한향림옹기박물관
	173	평택시립장당도서관
사진	174	한국카메라박물관
	175	협동조합 미래
	176	대안문화학교 달팽이
	177	사월의들판
	178	문화예술공동체 기억하기
	179	스튜디오, 단
	180	사진과 인문학
연극(뮤지컬)	181	선부종합사회복지관부설 힐링센터0416쉽과힘

182	극단 학교에 연극을 심는 사람들
183	예술교육기업[모색]
184	(사) 커뮤니티 스페이스 리트
185	(사)안산이주민센터
186	극단부천
187	나눔연극작업소 소풍
188	god image
189	극단예터
190	틴톡
191	사단법인 연극놀이터
192	화성시뮤지컬단
193	고양청소년뮤지컬단
194	극단 성
195	현(鉉)공연문화예술교육센터
196	극단한내
197	별흐름
198	애기씨어터컴퍼니
199	극단하자
200	김석연기연구소
201	극단 <지음>
202	아리극단
203	피터팬
204	공연단체위로
205	극단11월
206	서울예술대학교 산학협력단
207	징검다리문화예술학교
208	통합예술교육연구소 『다락』
209	희담공연예술단
210	뮤지컬 러브러브
211	움직임극장 뚝뽕
212	(사)한국예총 양주지회
213	지구촌문화예술교육연구소[보늬]
214	재단법인 오산문화재단
215	(재)경기문화재단 백남준아트센터
216	(사)전통예술교육문화협회
217	(사)공간다락
218	이천문화원
219	중포동주민자치위원회
220	극단예성
221	(재)하남문화재단
222	주식회사 디근
223	하남전통예술단
224	바람꽃연극놀이터
225	색동문화예술원
226	脈 K-PULSE(맥케이펄스)
227	사단법인 코리아상상예술
228	찾아가는 연희극단 너영나영

	229	극단 연천 경기도 연천군 연천읍 문화로 143
	230	연천군청소년육성재단(청소년수련관)
	231	예술단 五山
	232	발광엔터테인먼트
	233	송연옥연극치료연구소 휴치유상담센터
	234	복합문화설치공동체ZIP
	235	(사)소리사위예술단
	236	대진문화예술교육센터
	237	(사)국제외국인센터
	238	인형극단 꿈을꾸다
	239	(재)군포문화재단 광정동청소년문화의집
	240	사회적힐링극단 “휴머니즘”
	241	전문예술단체 극단동선
	242	(사)동아시아전통문화연구원
	243	문화예술교육연구소 예끼컴퍼니
	244	아트컴퍼니 예기
	245	광고청소년수련관
	246	광명문화원
	247	소리
	248	어린이참여연극연구소
	249	더 바람
영화	250	판곰양식장
	251	예놀 컴퍼니
	252	문화예술교육단체
	253	성남문화재단
	254	(재)수원시청소년육성재단수원영상미디어센터
	255	문화예술나눔공동체 보짱
	256	어썸플레이
음악	257	경기도장애인복지회 하남시지부
	258	안산심포니오케스트라
	259	(재)안양문화예술재단
	260	(재) 용인문화재단
	261	나눔스토리
	262	프 렌 즈 싱 어 즈
	263	사쓰만사우스 프로그램 코리아
	264	늘푸른자연학교
	265	자라섬청소년재즈센터
	266	아첼청소년오케스트라
	267	(사)광명심포니오케스트라
	268	초록지역아동센터
	269	부천청소년 윈드오케스트라
	270	가톨릭대학교 마리아관 오르프술베르크연구회
	271	군포탁틴내일
	272	예술공간
	273	컬처커넥션
	274	재미퍼커션아트
	275	타악퍼포먼스 난타도리깨

276	파주나눔예술센터
277	아트 페다고지 연구소
278	경기소년소녀합창단
279	시흥챔버오케스트라
280	바움챔버 오케스트라
281	글로벌아르티 사회적협동조합
282	(사)수원음악진흥원
283	전통타악예술단
284	가온누리청소년 국악 관현악단
285	수원시장애인가족지원센터
286	시흥 예술단
287	부천장애인종합복지관
288	펼쳐없는글방
289	도춘종합사회복지관
290	(재)부천문화재단
291	고양시일산종합사회복지관
292	(사)한국청소년문화연대“조인핸드”
293	빛진자들의 집

자료 : 성결대학교(2018), 「경기도 문화예술교육 단체 현황 연구」, 경기문화재단 용역보고서

