발 간 등 록 번 호

11-1620000-000197-01

# 2009 **북한이탈주민 2만명 시대** 특별기획 심포지움

Symposium on an era of twenty thousand North Korean migrants

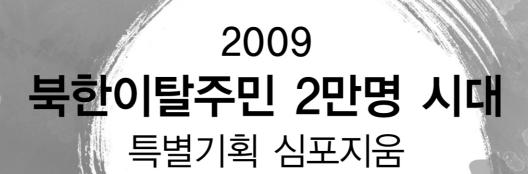
**Ⅰ일 시 Ⅰ** 2009년 12월 2일 오후 1시~6시

Ⅰ장 소 Ⅰ 북한대학원대학교 정산홀

Ⅰ주 최 Ⅰ 국가인권위원회, 북한이주민지원센터

Ⅰ 후 원 Ⅰ 통일부, 주한독일대사관, 주한미국대사관, 한스자이델 재단







#### 2009 북한이탈주민 2만명시대 특별기획 심포지움

# 북한이탈주민이 갖는 민족적·난민적 특성: 독일의 경험과 미국의 난민지원시스템을 통해 우리는 무엇을 배울 것인가

#### ❖ 취지 및 목적

- 최근 북한이탈주민 2만 명 시대를 맞이하여 우리사회가 이들을 어떻게 볼 것이며, 이들의 성공적인 정착지원에 대해 우리사회가 무엇을 해야 되느냐는 매우 중요한 문제이다.
- 또한 실제 북한이탈주민 정착 관련하여 우리정부는 어떤 정책을 추진하였고, 그 정 책적 효과는 어떤 함의를 갖고 있느냐에 대한 비판적 고찰이 그 어느 때 보다도 필 요한 시점이다.
- 이 같은 배경하에 이번 심포지엄은 북한이탈주민이 갖는 민족적 관점과 난민적 특성을 독일사례와 미국의 난민지원시스템의 분석을 통해 그 정책적 함의를 고찰하는 것을 그 목적으로 하고 있다. 이를 위해 이번 심포지엄은 먼저 2010년 북한이탈주민 2만명 시대를 맞이하여 외국의 선진사례를 통해 지속적으로 증가할 북한이탈주민의 남한 적응 시스템에 대해 살펴본다.
- 다음으로 같은 민족 같은 동포의 관점에서 가장 유사한 구 서독 정부의 동독이탈주 민 정착지원시스템을 통해 시사점을 논의한다.
- 마지막으로 60년의 단절은 같은 민족의 특성만큼 난민적 특성이 함께 존재한다. 이미 오래전부터 다양한 난민들을 받아들이며 다민족, 다문화 사회의 역동성을 이루고있는 미국사회의 난민시스템을 살펴보고 한국의 상황에 대비해 본다.

#### ❖ 프로그램

순서	시 간	내 용	담당
개회식	13:00~13:40	환영사: 현병철 (국가인권위원회 위원장) 개회사: 신경목 (북한이주민지원센터 운영위원장) 격려사: 정의화 의원 (한나라당) 격려사: 박주선 의원 (민주당) 축 사: 윤영관 (전 외교통상부 장관) 축 사: Hans-Ulrich Seidt (주한독일대사) 영상축사: Kathleen Stephens (주한미국대사)	<b>사회: 이성훈</b> (국가인권위원회 인권정책교육국장)
기념 촬영	13:40~14:00	기념촬영 및 장내정돈	토론회사회: 이수훈 (경남대극동문제연구소소장)
특별 발표	14:00~14:30	동독이탈주민지원정책	베른하르트 젤리거 (한스자이델재단 한국대표)
		미국난민지원시스템 영상발표	수잔 크레이비엘 (루터교이민괴난민서비스 부회장)
발표 1	14:30~14:55	사회통합의 관점에서 본 동독이탈주민의 서독적응프로그램	심성지 (경일대 사회복지학과 교수)
발표 2	14:55~15:20	미국난민지원시스템과 한국의 북한이탈주민 정착지원시스템	0 7 명 (부산대 사회복지학과 교수)
발표 3	15:20~15:45	한국정부의 북한이탈주민지원 정책방향	서정배 (통일부 정착지원 괴장)
휴식	15:45~16:00	Coffee break	
발표4	16:00~16:20	민간에서 본 북한이탈주민 정착지원시스템	김선화 (공릉종합복자만 부장)
발표 5	16:20~16:40	북한이탈주민의 사회통합을 위한 새로운 거버넌스의 창출	이금순 (통일연구원 연구위원)
토론	16:40~17:30	발표별 토론	<ol> <li>김영윤 (통일연구원 연구위원)</li> <li>김연희 (대구대 사회복자학과 교수)</li> <li>김수암 (통일연구원 연구위원)</li> <li>이우영 (북한대학원대학교 교수)</li> <li>고경빈 (서울사이버대학 교수)</li> </ol>
질의 응답	17:30~18:00	서면 통한 질의 응답	

# 환 영 사

안녕하십니까? 반갑습니다.

바쁘신 가운데서도 국가인권위원회와 북한이주민지원센터가 공동으로 개최하는 '2009 북한이탈주민 2만명 시대 특별기획 심포지엄'에 참석해 주신 내·외 귀빈 여러분께 진 심으로 감사의 말씀을 드립니다.

특히, 개회사를 해 주신 신경목 북한이주민지원센터 운영위원장님, 축사를 맡아주신 윤영관 전외교통상부 장관님, 한스 울리히 자이트 주한독일 대사님, 그리고 영상축사를 보내주신 케슬린 스티븐슨 주한미국대사님께 진심으로 감사인사를 드립니다.

또한, 북한인권과 관련하여 많은 관심과 열성을 갖으시고 의정활동에 바쁘신 가운데서도 격려사를 해주실 정의화 한나라당 최고위원님과 박주선 민주당 최고위원님께 감사의 인사를 드립니다. 더불어 심포지엄의 사회를 맞아 주신 이수훈 경남대극동문제연구소 소장님을 비롯한 북한인권 관련 발제자와 토론자 여러분께 다시금 깊은 감사의 뜻을 전합니다.

최근 북한이탈주민 2만 명 시대를 맞이하여 우리 사회가 이들을 어떻게 볼 것이며, 이들의 성공적인 정착지원에 대해 우리사회가 무엇을 해야 되느냐는 매우 중요한 문제로 부상하고 있습니다.

때문에 북한이탈주민 정착 관련하여 우리정부는 어떤 정책을 추진하여 왔고, 그 정책적 효과는 어떤 함의를 갖고 있느냐에 대한 비판적 고찰이 그 어느 때 보다도 필요한 시점이라고 생각합니다.

이 같은 배경 하에 이번 국제심포지엄이 "북한이탈주민이 갖는 민족적 관점과 난민적특성: 독일의 경험과 미국의 난민 지원시스템을 통해 우리는 무엇을 배울 것인가? 라는 주제로 그 정책적 함의를 고찰한다는 측면에서 큰 의의가 있다 하겠습니다.

또한 이번 심포지엄은 구 서독정부의 동독이탈주민지원시스템과 다양한 난민들을 받아들이며 다민족, 다문화 사회의 역동성을 이루고 있는 미국사회의 난민시스템을 살펴봄으로써 우리나라 정부와 민간이 무엇을 배울 것인가를 논의하는 소중한 자리가 될 것이라 믿어 의심치 않습니다.

국가인권위원회는 2004년부터 북한인권 업무를 수행한 이후 지금까지 북한인권의 개선과 관련하여, 그간 정부의 북한인권 관련 정책을 검토하고 그에 관한 권고 또는 의견표명 등의 정책적 활동을 수행하여 왔고, 국제인권기구 및 국내외 NGO 등과의 교류·협력을 강화해 왔습니다.

또한 위원회는 북한내 인권 상황, 재외 탈북자의 인권 실태, 국군포로·납북자·이산가족의 인권 문제, 새터민의 인권 증진 등에 관한 실태조사와 정책연구를 수행하는 등 북한 인권을 개선하기 위한 다양한 활동을 수행해 나가고 있습니다. 이러한 활동을 기반으로 국가인권위원회는 내년에도 북한인권 개선을 위한 최선의 노력을 다하겠습니다.

이번 심포지엄 주제 설정은 그 동안 파악한 북한인권 관련 제반 이슈에 대한 업데이 트의 성격을 갖는 동시에, 이번 심포지엄을 통해 북한인권 관련 주요 내용의 변화를 이 해하는데 중요한 지표를 제시해 줄 것으로 확신합니다.

더불어 이번 국제심포지엄은 현실적이고 실질적인 접근을 통해 북한인권 문제를 해결하기 위한 민간과 정부 차원의 '공론의 장'이라는 의미를 갖고 있을 뿐만 아니라, 북한인권 문제에 대한 실질적 방안모색을 위한 '기회의 장'으로서 그 의미가 있다고 생각합니다.

끝으로, 오늘 국제심포지엄에 참석해 주신 국내·외 귀빈 여러분께 다시 한 번 감사드리며, 늘 건강과 행운이 함께 하시길 기원합니다.

감사합니다.

2009. 12. 2

국가인권위원회 위원장 현병철

# 개 회 사

안녕하십니까? 북한이주민지원센터의 신경목입니다.

먼저 '북한이탈주민 2만명시대 특별기획 심포지움'을 함께 준비하게 해주신 국가인권 위원회와 현병철 위원장님께 북한이주민지원센터를 대신하여 감사를 드립니다.

그리고, 바쁘신 가운데 참석하시어 이 자리가 더욱 의미있게 해주신 정의화 의원님, 박주선 의원님, 윤영관 전 외교통상부장관님, 그리고 Hans-Ulrich Seidt 주한독일대사님께 깊이 감사를 드립니다. 또한 특별한 여러 분야로 나눠서 강연을 준비해주신 연자들께 감사를 드리며, 특히 주한 독일 대사관과 한스자이델재단, 주한미국대사관에 경의를 표합니다.

저는 대구에서 동네의원을 개원하고 있는 내과의사입니다. 5년 전 북한이주민지원센터와 인연을 맺어 2006년부터 3년간 새터민 정신건강사업에 참여하여. 북한이탈주민들의 정신건강부분의 취약한 부분과 방어기제 등을 경험하였고, 대책들을 논의한 적이 있습니다. 정착도우미 사업이나 올해부터 참여하고 있는 하나센터에서 북한이탈주민들의 초기정착생활들을 경험하고 있습니다.

북한이주민지원센터에 참여하면서 가깝게 지내게 된 북한이탈주민들 중에는 어려운 과정을 잘 헤쳐 나가 저의 후배의사가 된 친구도 있고, 반대로 직장과 가정생활에 적응 하지 못한 친구들도 있습니다.

수년전에 비해 북한이탈주민의 수가 늘어나면서 한 사람에게 지원되는 재원과 관심이 줄어들어서인지 이전보다 빨리 직업에 뛰어들어 진로를 결정하려는 경향입니다. 일찍 사회에 접하여 시행착오의 과정을 단축해주는 긍정적인 면과 준비 없이 힘든 직업세계에 마주한 뒤 심한 좌절과 회피를 반복하게 되는 부정적인 면이 함께 있어 보입니다.

북한이탈주민의 정착과정에서는 물론 개인의 능력과 노력이 가장 중요하겠지만, 국가와 적절한 지원과 정책이 필요하고 민간기관의 적극적인 적응프로그램이 필수적이라고 생각합니다. 북한이탈주민의 수가 2만을 넘어서고 더욱 많아질수록, 우리 사회의 구성원모두가 이들을 배려하고, 어려움을 이해하고 기꺼이 이웃으로 받아들이는 습관이 필요하겠습니다.

국내에 정착한 새터민 2만명도 중요한 과제이지만, 얼마나 많은 잠재적 새터민이 있을지 생각해 보아도, 그리고 장차 독일처럼 우리도 통일을 맞게 된다면 어떻게 사회통합을 만들어 갈 지를 걱정한다면, 새터민의 숫자보다 더 중요한 것은 정부와 민간기관과일반 국민들이 함께 계획하고, 논의하고, 수정하며, 설계하는 모든 과정과 경험이 더욱중요하지 않을까 생각합니다.

오늘 독일의 동독이탈주민지원정책과 미국의 난민지원시스템을 살펴보고 우리와 비교해봄으로써 우리 북한이탈주민지원 정책과 시스템은 어떻게 진화해나가야 할지를 논의하는 보람있고 소중한 자리가 되기를 바라며, 참여하신 연자나 토론자, 그리고 방청석에서도 진지한 토론이 펼쳐져서, 정부나 민간 모두에게 적절한 진단과 처방이 나올 것을 마음속 깊이 기대합니다.

감사합니다.

# 격 려 사



국회의원 **정 의 화** 외교통상통일위원

안녕하십니까?

'북한이탈주민 2만명시대 특별기획 심포지움'에서 여러분을 만나 게 되어 매우 반갑습니다.

저는 평소 '통일은 대결이 아니라 신뢰하고 화합할 때 가능하다'는 소신을 갖고, (사)남북의료협력재단을 설립해 대북 의료지원에 적극 나서고 있으며, 국회 외교통상통일위원으로서 민족화해협력범국민협 의회(민화협) 공동의장·우리민족서로돕기운동 공동대표로서 '인본

주의'를 바탕으로 한 인도적 대북 지원과 북한이탈주민 정책수립, 남북관계 신뢰회복을 위해 꾸준히 노력하고 있습니다.

현재 북한이탈주민 국내 입국자수는 1만 7천명을 넘어섰고, 이르면 내년에 북한이탈 주민 2만명 시대가 다가올 것으로 예상됩니다.

하지만 지난 10년간 북한이탈주민의 국내정착지원 정책이 장기적인 로드맵이 없는 상태에서 실효성을 거두지 못한 것으로 판단되며, 지속적으로 증가하는 북한이탈주민을 위해서는 '나무가 아닌 숲을 보는' 근본적인 대책이 마련되어야 할 것입니다.

저는 지난해와 올해 통일부 국정감사를 통해 우리사회의 약자이자 소수자로 가난과 외로움, 편견과 이질감 속에 힘겨운 남한 적응기를 보내고 있는 북한이탈주민에게 '무엇보다 오케스트라의 지휘자 같은 총괄적인 시스템이 필요하며, 북한이탈주민이 남한 사회 구성원으로 제대로 정착할 수 있도록 교육하고, 도와주는 것이 중요하다'고 역설했습니다.

또, '북한이탈주민의 정착지원제도를 자립과 자활에 중점을 둬 개선해 나가야 할 것이며, 자립과 자활을 위해서는 무엇보다 교육과 취업이 가장 중요하다'고 주장해왔습니다.

제 정치목표는 3가지로 첫째는 건강사회, 둘째는 동서화합, 셋째는 남북통일입니다. 건강사회란 정직하고 투명한 사회, 국민들이 서로 배려하고 신뢰가 충만한 사회, 부정 과 부패가 없는 맑은 사회로, 저는 건강사회의 기반이 있어야 궁극적으로 선진한국도, 동서화합도, 남북통일도 가능하다고 봅니다.

우리는 우리 동포인 북한이탈주민이 대한민국의 건강한 민주시민으로 정착하고, 그들이 희망을 갖고 살아갈 수 있도록 도와야 할 임무를 가지고 있습니다.

이러한 차원에서 북한이탈주민 문제는 다름 아닌 우리의 문제이고, 대한민국의 선진 국 수준을 평가하는 바로미터라고 생각합니다.

또, 우리는 북한이탈주민에 대한 지속적인 지원과 연구를 통해 통일 전환 제제와 통일 시대를 준비해 나가야 할 것입니다.

오늘 심포지엄에서 북한이탈주민 2만명 시대를 준비하며, 북한이탈주민 지원과 시스템에 대한 실천적 방안과 해답이 제시되길 바랍니다.

더불어 외국사례를 통해 북한이탈주민을 법적·제도적으로 지원할 수 있는 정책적 아이디어도 많이 나오길 기대합니다.

저 역시 국회의원으로서, 외교통상통일위원으로서 여기 함께 자리하신 민주당 박주선 의원님과 함께 손잡고 적극 돕도록 하겠습니다.

마지막으로 우리의 고민과 토론이 통일 대한민국의 밝은 미래를 열어가는 시금석이되길 바라며, 여러분께 늘 건강과 행운이 함께하길 바랍니다.

감사합니다.

# 격 려 사

박 주 선

(민주당 최고위원·국회의원)

안녕하십니까? 국회의원 박주선입니다.

먼저 오늘의 심포지엄을 준비해주신 국가인권위원회와 북한이주민지원센터의 관계자 여러분의 노고에 심심한 감사의 인사를 전합니다.

1990년대 후반 북한의 경제사정이 급격히 악화되면서 늘어나기 시작한 북한이탈주민이 올10월 현재 17,415명에 이르고 있으며, 그 숫자도 매년 급증하고 있습니다. 이렇게 급증하는 북한이탈 주민은 전체의 57.3%가 생활고를 견디지 못해 생사를 건 탈북을 감행하고 있다고 합니다.

그러나, 생사를 건 탈출과 제3국에서의 인권유린 등 시련과 고난을 딛고 국내에 입국 하지만, 이들에 대한 정부의 지원이 충분하고 계획적으로 이루어지지 못하고 있어 여기 서도 생활고에 시달리게 되는 상황이 발생하고 있습니다.

이러한 때, 기존의 북한이탈주민의 정착지원을 위한 정부의 정책을 리뷰해보고, 비슷한 독일 사례의 분석을 통해 바람직한 정책방향을 모색하는 것은 참으로 의미 있는 일이라고 생각합니다. 우리에게는 동포이지만, 국제사회에서는 난민으로서의 지위와 성격에 대해 고찰해보는 것은 난민지위를 인정받지 못해 연행, 송환 심지어는 총살의 위험까지 감수해야 하는 제3국의 북한이탈주민 문제의 본질적인 부분을 조명할 수 있는 핵심적인 주제라고 생각합니다.

한 가지 당부 드리고 싶은 것은 북한이탈주민 2만 명 시대를 맞이하면서 보다 실효성 있는 정부의 지원제도와 정책도 중요하지만, 우리 사회의 북한이탈주민에 관한 인식도 매우 중요하다고 생각합니다. 북한이탈주민의 입장에서 체제와 문화가 전혀 다른 남한 에서 적응하고 살아가기가 우리 생각처럼 쉬운 것은 아닐 것입니다.

이러한 사회적 인식의 문제는 정책으로 해소하는데 한계가 있다고 생각합니다. 우리 사회가 역경을 딛고 이 사회에 뿌리내리려고 노력하는 북한이탈주민을 동포애를 발휘에 따뜻하게 감싸 안고 사랑과 정을 나눌 때, 비로소 정책의 실효성도 배가될 수 있을 것입 니다.

아무쪼록 오늘 심포지엄이 북한이탈주민에 대한 이해를 심화시키고, 북한이탈주민에 대한 정부정책의 문제점들을 심도 깊게 논의하여 바람직한 정책방향을 제시해주시길 기 대합니다.

끝으로, 오늘 토론회에 주제발제와 토론을 맡아 수고해주실 패널 여러분의 노고에 감사드립니다. 오늘 심포지엄에서 도출된 의견들은 국회의 입법과정에 반영될 수 있도록최선의 노력을 다하겠습니다.

2009. 12월

# 축사

# 북한 이탈주민의 민족적, 난민적 특성: 독일 사례와 미국 난민 정착 시스템의 교훈

Hans-Ulrich Seidt (주한독일대사)

먼저, 본 심포지엄에 참석하신 귀빈들 앞에서 개회사를 하는 것을 영광으로 생각한다는 말씀을 드립니다.

독일은 한국과 분단의 경험을 공유하고 있으며, 비록 그 주변 상황이 완전히 일치하진 않다 하더라도, 독일의 사례는 아마도 한국에 시사하는 바가 있을 것입니다.

불과 1달 전인 11월 9일, 우리는 독일장벽 붕괴 20주년을 축하 하였습니다. 그러나 1989년은 동시에 동독에서 서독으로 무려 34만에 다다르는 난민이 넘어간 전례 없는 기록을 남긴 해이기도 합니다.

베를린 장벽이 세워진 1961년에서 1988년 사이 60만의 동독 인구가 서독으로 넘어갔습니다.

소위 "Gesetz über die Notaufnahme von Deutschen in das Bundesgebiet"는 세계 제2차 대전의 영향으로 발생한 난민과 추방자의 대규모 유입 이후에 만들어 진 법률 체계로서, 전국에 난민의 고른 분산과 그들의 인적 통합을 유도하고자 만들어졌습니다. 사회 연대의 기사 다불어 이러한 정착지원시스템은 순조로운 통합을 가능케 하였습니다.

1989년 이후, 독일은 구 동독로부터의 인구 유입은 물론이고, 구 소련에 거주하였던 약 120만에 다다르는 독일인들의 이민, 그리고 구 서독으로 이민 왔던 2-3백만의 이주노 동자 및 그 가족들의 문제들이 혼합된 삼중고에 직면해 왔습니다.

바르샤바 협정의 와해와 소련의 붕괴를 거치면서, 동유럽과 중앙아시아에 거주하던 독일인의 이민은 급증하였습니다. 그들 중 대다수가 1940년 이후 독일어 사용을 금지 당 해왔기 때문에, 이들 사이의 언어의 장벽은 통합을 한 층 더 어렵게 만들었습니다. 인적 통합을 위한 조치로 인해 통일비용은 커졌지만, 결국 그 노력은 성과를 거두었습니다. 현재 대다수가 사회에 통합이 되었으며, 그들의 기술과 근면성, 그리고 문화적 전통은 독일을 더욱 풍요롭게 하고 있습니다.

1990년대에 또 하나의 중요한 난민집단이 독일에 들어왔습니다. 발칸전쟁으로 보스니 아에서만 무려 40만의 난민이 독일로 유입되었습니다. 크로아티아와 코소보의 난민을 합친다면, 그 숫자는 50만을 웃돌게 될 것입니다.

독일의 모든 정책은 독일에 거주하고 있는 모든 이들의 통합에 정확히 그 초점을 맞추었고, 맞추고 있습니다. 인적 통합이 동전의 한 면이라면, 사회적 문화적 통합은 동전의 반대면과 같습니다. 이는 북한 이탈 주민의 경우에서도 역시 이점이 중요한 도전과제가 될 것 입니다.

감사합니다.

# 목 차

•	특	<b>罗 聖</b>
	1.	동독 이탈주민 지원정책
	2.	미국 내 난민 정착
ŀ	발:	표
	1.	사회 통합적 관점에서 본 동독 이탈주민의 서독 적응 프로그램 35 심 성 지 (경일대학교 교수)
	2.	정착지원체계의 비교: 미국의 난민과 한국의 북한이탈주민51 이 기 영 (부산대학교 사회복지학과 교수)
	3.	정부의 북한이탈주민 지원정책 방향
	4.	민간에서 본 북한이탈주민 정착지원 시스템 89 김 선 화 (공릉종합사회복지관 서울 북부 하나센터 부장)
	5.	북한이탈주민의 사회통합을 위한 새로운 거버넌스의 창출 107 이 금 순 (통일연구원 선임연구위원)
ŀ	토	론
	김	<b>영 윤</b> (통일연구원 선임연구위원 / 현재 연구연가 중) 119
	김	<b>연 희</b> (대구대 사회복지학과 교수) ····· 125
	김	<b>수 암</b> (통일연구원 연구위원) 13]
	0	우 영 (북한대학원 대학교)
	고	경 <b>빈</b> (서울사이버대학) ······ 137

# SW

# 특별 발표

**1** 특별 발표

# 동독 이탈주민 지원정책

Bernhard Seliger (Resident Representative, Hanns Seidel Foundation)

1945년부터 1989년까지 약 3백만 명의 사람들이 정치적 또는 경제적 이유 또는 가족 구성원과의 재결합을 위해 동독, 즉 독일민주공화국(GDR)에서 서독 독일연방공화국 (FRG)으로 이민을 했다. 이 보고서는 동독으로부터의 이탈과 서독에서의 귀화 과정에 대해 다루고자 한다. 또한 동독이탈주민이 어떤 지원을 받았으며 독일 사회로 통합될 때 어떤 문제에 직면했는지를 보여줄 것이다.

#### I. 동독으로부터의 탈출 또는 이탈

동독에서 서독으로 이민하는 방법은 기본적으로 세 가지였다. 첫 번째는 이탈 허가 (Ausreiseantrag)에 지원해 합법적으로 떠나는 방법이었다. 이 허가에 지원한 사람들은 그후 반복적으로 동독을 떠나려는 이유를 심문 받았고(이런 심문은 때때로 수년 간 계속됐다) 그들의 가족이나 친구들은 억압에 시달렸다. 심지어 자녀들은 대학입학시험을 위해 학교를 출석하는 것이 허용되지 않았다. 두 번째 방법은 불법으로 이탈하는 것이었다. 대부분의 이탈은 제 3국을 통해 이뤄졌다. 공식적으로 소수의 사람(정부가 정치적으로나 이념적으로 안정적이라고 판단하는 사람, 또 동독에 강력한 가족적 연대가 있는 사람)만이 가족과 관련된 일로 서독을 여행하는 것이 허용됐다. 여행 허가를 받은 이런 사람들은 대부분 사회주의 통일당(SED) 당원이었다. 어떤 사람들은 열기구, 소형 비행기, 땅굴 등 아주 극적인 방법을 이용해 탈출하기도 했다. 마지막 세 번째 이민 방법은 동독 감옥에 수감된 뒤 서독 정부에 의해 구출되는 것이었다. 서독 정부는 총 33,755명의 수 감자들을 구출하기 위해 동독에 35억 마르크를 동독에 지불했다.

동독 이민자들의 숫자는 총 네 번의 발전단계를 거쳤다. 첫 번째 단계는 1945년부터 1961년까지 시기로 이 기간 동안 270만 명의 사람들이 동에서 서로 이민했으며 이는 동독정부가 1961년 인재유출로 인한 경제적 손실, 이념적 손실, 동독의 이미지 손상 등을

방지하기 위해 베를린 장벽을 건설하는 이유가 된다. 1961년부터 1984년까지 이민은 굉장히 제한적이었다. 15만 명의 사람들만이 나라를 떠나는 게 허용됐다. 1984년부터 이민 허가가 많아지면서 이민자 숫자가 늘어났고 1989년까지 또 다른 15만 명이 합법적으로 나라를 떠날 수 있었다. 네 번째 단계에서 1989년 베를린 장벽 붕괴가 일어났고 대규모 동독 주민의 이민이 목격됐다. 1989년 1월부터 1990년 7월까지 60만 명의 사람들이 이민을 했다. 오늘날까지 동독에서 서독으로의 이민은 계속되고 있다.

## Ⅱ. 서독(독일연방공화국)으로의 귀화

1950년 서독에서 동독 시민의 귀화 절차("Notaufnahmegesetz")를 규정하는 법률이 제정됐다. 독일연방공화국의 헌법에 따르면 동독 시민 또한 서독 시민이고 서독에서 시민권을 얻기 위해 지원하지 않아도 됐다. 일단 그들의 귀화가 이루어지면 그들에겐 서독의시민들과 같은 권리, 자격, 의무가 주어진다. 그들의 연금 요구는 이전 동독에서의 노동활동에 따라 계산됐다("Fremdrentengesetz").

이민자들을 관리하기 위해 세 개의 비상 입국허가 캠프("Fremdrentengesetz")가 우엘첸, 기센, 마리엔펠데에 설립됐다. 이민자들은 귀화 과정을 밟기 위해 그곳으로 보내졌고 이런 과정은 베를린 주, 연합군, 서독의 부처와 다른 기관들이 함께 수행했다. 신분, 건강, 이민 이유 등을 검사 받고 난 후 이민자들은 미국, 영국, 프랑스의 정보국으로부터 그들이 스파이가 아니라는 것을 확인하기 위한 심문을 받았다. 독일 경찰이 한 번 더 검사를한 후 그들은 독일연방공화국 시민에 등록됐다. 그들은 다양한 구호 단체로부터 상담이나 지원, 증명서 등을 받을 수 있었다. 서독 부처가 그들의 허가를 검사하고 그것이 받아들여진 이후 그들은 서독의 각기 다른 연방 주에 같은 숫자로 동등하게 보내졌다. 허가가 받아들여지지 않은 이민자들은 체류는 허용이 되었으나 정부 도움을 받을 수는 없었다. 그들은 이 결정에 이의를 제기할 수 있었다.

# Ⅲ. 서독에서의 정착

이민자들에겐 정착을 위한 물질적, 금전적 지원이 제공됐다. 한 사람 당 한 회 200마 르크 정도의 임시 지원금과 함께 10에서 15마르크 정도의 용돈이 지급됐다. 그 밖에 임 시거처와 식사, 건강검진 및 치료, 의복 등이 제공됐으며 통합, 필요한 원조, 무엇을 공부할 지에 대한 상담도 제공됐다. 거주지로의 이동에 필요한 교통비와 이사 비용도 지불됐다. 그들은 거주지를 찾거나 주택 융자를 받거나 새 집을 지을 때도 특별 보조를 받았다(50,000마르크까지 아주 낮은 이율로 돈을 빌릴 수 있었음). 이주민들은 연금, 보험, 실업 급여, 사고 보험, 복지 기금, 아동수당, 질병 수당, 연방 학생 지원금 등 독일연방공화국 시민에게 주어지는 모든 권리를 누릴 수 있었다("BAföG").

금전적 보조는 소위 "라스텐마우스글라이히(Lastenausgleich)"라는 것을 부분적으로 포함하기도 했는데 이는 이민자가 동독을 떠나야 했을 때 두고 온 재산을 보상받는 것을 의미한다. 그들은 잃어버린 재산, 부동산, 회사, 공장 등을 보상받았지만 이것이 결정되기 까지 종종 수 년이 걸렸다. 보상은 자본의 재분배로 조달됐다. 전쟁이 끝난 후 자본이나 특히 토지를 소유한 사람들은 그것의 절반을 기금 마련을 위해 분기 별로 120번에 걸쳐 지불해야 했다. 이는 30년 동안 연도당 0.6%를 지불하는 것과 같았다. 1982년 말까지 1,150억 마르크가 보상을 위해 지불됐다(이 자금은 동독에서 온 이민자뿐만 아니라 2차 세계대전 때 재산을 잃은 독일인에게도 지급됐다).

#### 1. 노동시장으로의 통합

귀화 후, 이민자들에겐 실업급여를 받을 수 있는 자격이 주어졌으며 이 급여는 동독에서 했던 일을 기반으로 계산됐다. 정부는 이민자들이 빠르게 노동시장으로 편입될 수 있도록 도왔다. 정부는 이민자들이 서독의 이질적인 직업들을 잘 준비할 수 있도록 직업훈련이나 고등 교육 과정 등을 제공했다. 1980년부터 1987년까지 연 평균 7,600명의 이민자들이 이러한 훈련에 참여했다. 대부분 동독에서 가졌던 직업이 서독에서는 존재하지 않았기 때문에 78%가 신기술 및 프로세스에 대한 고등 교육 과정을, 13%는 직업 재교육 과정을 밟았다. 9%는 현장연수를 받았다. 통합과 현장 연수를 촉진하기 위해 이민자들을 고용하는 고용주에겐 인센티브가 주어졌다. 이러한 정착 보조금은 특별히 측정되진 않았다.

노동시장 및 직업 연구소(Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforshung)는 동독 이민자들의 서독 노동시장으로의 편입에 대해 1984년 1990년 두 차례 연구를 실시했다. 이 연구는 실업 기간 동안 이민자들이 가졌던 직업의 종류 및 그들이 서독 노동시장에 적응하기 위해 양보해야 했던 것들에 대한 구체적 통찰을 제공한다. 1984년에 230만 명의 독일인들이 실업상태였으며 이는 9%의 실업률을 의미했다. 이 수치는 서독에겐 간만에 가장

높은 실업률이었다. 1984년 1분기에 11,800명의 사람들이 동독을 떠나는 것이 허용됐고 그들은 대부분 고용 가능한 나이였다. 노동시장 및 직업연구소는 직업 센터에 실업을 보고했던 4,106명의 사람들에게 연락을 취했고 8달 후 우편 설문을 실시했다.

설문조사에 따르면28%의 남성과 53%의 여성 이민자들이 서독에 도착한 지 8달이 지난 이후에도 계속 실업상태에 있거나 다시 실업상태에 놓이게 됐다. 여성 이민자들의 더높은 실업률은 여성은 남성보다 경제적 압박감을 느끼지 않아(특히 고용남성과 결혼을한 경우에) 직업을 구하는 데 더 많은 시간을 할애할 수 있었기 때문으로 풀이된다. 설문조사는 또 숙련된 노동자, 엔지니어, 기술자, 서비스 부문 직업군들이 평균보다 더 많은 어려움에 직면한다는 사실을 보여준다. 또 이민자들의 상당수가 타협을 해야 했다는 사실도 드러났다. 44%가 그들의 현재 직업을 일시적 해결책으로 보았고 39%는 그들이 서독으로 왔을 때 직업을 바꿔야 했으며 18%는 임시 고용계약 상태였다(그 시절에 이계약은 일반적이지 않았다).

1990년 설문조사는 1989년 1월부터 1990년 7월 사이에 국경을 넘은 60만 명의 이민자들을 대상으로 이뤄졌으며 1984부터 거주한 이민자들과의 비교가 이루어졌다. 1990년 실업률은 7% 수준까지 하락했고 이민자의1.9%만이 실업상태였다. 새로운 이민자들이 훨씬 나은 노동시장 상황에 놓이게 된 것이다. 1984년과 비교했을 때 1989년과 90년에 훨씬 많은 이민자들이 서독으로 왔음에도 불구하고 그들은 직업을 더 빨리 구할 수 있었고 더 많은 이민자들이 고용될 수 있었다. 43%는 한 달 후에 직업을 구했고 82%가 6개월 안에 고용됐다(1984년엔 34%만이 같은 기간 내 직업을 가졌었다).

그러나 고용의 종류나 직업의 위치는 이민자들이 동독에서 가졌던 것과 달랐다. 이민자들의 7%만이 동독에서 비숙련 노동자로 일했었지만 서독에서 그 비율은 22%로 늘어났다. 44%의 이민자는 그들의 직업을 바꿔야만 했다. 그럼에도 불구하고 66%의 이민자들이 그들의 고용 상황이 그 전에 비해 강화됐으며 14%의 이민자들만이 동독에서의 상황이 더 나았다고 대답했다. 동독인들의 고용을 촉진하는 요소도 있었다. 그들은 그다지 매력적이지 않은 직업이나 그들의 자격과 그다지 맞지 않은 직업을 기꺼이 수용하려 했고 직업을 바꾸는 것도 마다하지 않았다. 또 그들 중 대부분이 아주 젊었다.

## 2. 사회 통합

이주민들의 근무 형태는 어떤 면에서 서독과 달랐다. 그들은 굉장히 열심이었고 이것을 보고 서독인들은 동독인들을 '멍텅구리'로 여겼다. 서독인들은 또한 이주민의 지나친

요구와도 타협할 수 없었다. 그 대신에 서독인들은 이주민들에게 겸손함이나 감사하는 마음을 기대하거나 바랬는지도 모른다. 이처럼 동독인과 서독인의 관계는 자주 긴장상 태가 됐다. 서독인들은 이주민들이 그들의 직업을 빼앗아 가거나 공작원은 아닐까 두려워했다. 이주민들은 편견과 냉담, 인간적 따뜻함이 결여된 것에 대해 불평했다. 또 성과주의 사회와 함께 다원적 의견과 개인적 자유의 긍정적, 부정적 결과에 대해 적응하지 못했다. 오직 소수의 이주민만이 진짜로 통합된 기분과 제 집 같은 기분을 느낄 수 있었다. 장벽이 붕괴되고 국경이 개방된 이후 상황은 훨씬 더 불쾌해졌으며 긴장은 커져만 갔다. 매일 2,000명의 사람들이 서독으로 이주해왔다. 서독인들은 대학 기금이나 복지 혜택, 통합 보조에 쓰여야 하는 기금이 서독의 자산에 위협이 되지는 않을까 두려워했다. 직업이나 주택과 관련된 이주민들을 위한 특혜, 연금, 건강 비용들이 주요 사회적 문제로 떠올랐다. 노르트 라인 베스트팔렌 주의 헤르만 하이네만(사회민주당) 노동부 장관이 직업과 주택과 관련해 이민자들에게 우선권을 주는 것에 대해 경고한 후에 그는 많은 서독인들로부터 그들의 분노가 담긴 긍정적 메일을 받았다.

"저는 일반적으로 이민자들에 반대하는 것은 아니지만 그들이 자본주의적 경쟁에 당당히 맞서야 한다고 생각합니다. 우리 또한 어떤 선물도 받지 않았습니다." "저는 절대우익은 아닙니다만 제 미래에 대한 전망이 어두워지는 것에 관심을 갖는 정치인은 아무도 없는 반면 이주민들의 미래에 대한 전망은 모든 정당의 유일한 문제가 돼가는 것을 볼 때 비통함을 느낍니다." "만약 계속 이런 식으로 간다면 우리는 외국인들이 충분한 공간을 누릴 수 있도록 이민가야 할 수도 있습니다." "우리에겐 땅 끝으로 내몰렸거나아무도 보살피지 않는 600만 명의 복지 대상자들이 있습니다. 그런데 이주민들은 요즘 더 많은 혜택을 받고 어마어마한 세금 혜택까지 받고 있습니다. 일촉즉발의 상황입니다. 이것은 곧 폭발할 것입니다."

# 참고문헌

Bundesministerium des Innern (1988): Bestandsaufnahme der Eingliederungshilfen von Bund und Ländern für Aussiedler und für Zuwanderer aus der DDR und Berlin (Ost) – mit einer Analyse des Bedarfs, VtK I 4 – 933 900 – 2/1

Hofbauer, Hans et. al. (1984): Die berufliche Eingliederung von Übersiedlern aus der DDR und Berlin (Ost), in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Volume 18

Kaiser, Carl-Christian (1985): Fremde im eigenen Land?, in: Die Zeit, No. 26

Koller, Barbara (1992): Integration in die Arbeitswelt im Westen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Volume 25

1990: Da brennt die Sicherung durch, in: Der Spiegel, No. 4

1990: Der Zündstoff is da, in: Der Spiegel, August

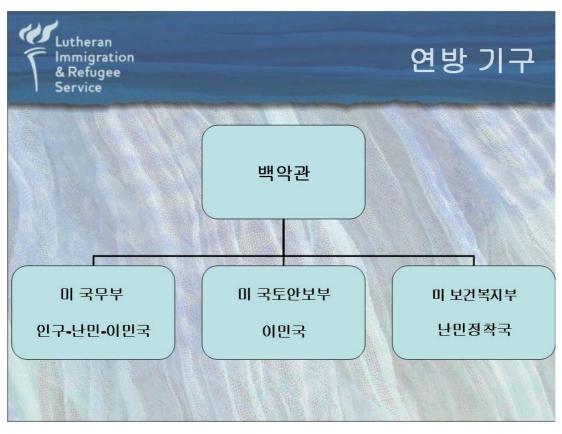
**2** ≣ਥ ਘਜ

# 미국 내 난민 정착

Susan Krehbiel

(Vice President of Protection and Programs, Lutheran Immigration and Refugee Services)







#### l) 서론

안녕하십니까? 저는 루테난 이민 난민 서비스의 보호 및 프로그램 부회장, 수잔 크레비엘입니다. 먼저 오늘 저에게 여러분 앞에서 연설할 수 있는 기회를 마련해 주신 미 대사관과 북한이주민지원센터 그리고 국가인권위원회에 감사 드립니다. 저는 오늘의 발표를 올해 미국에 정착한 두 명의 부탄인들의 간단한 인터뷰 영상과 함께 시작하고자 합니다.

#### a) 장기간의 과정

미국의 난민정착은 국제적 보호가 필요한 이들에게 취해지는 인도주의적 조치라고 할수 있습니다. 그러나 난민들이 미국에 그들의 기반을 잡고 인권과 존엄성을 갖춘 새로운 삶을 사는 데에는 여러 달 혹은 몇 년이 소요 됩니다. 늦은 연령에 정착한 많은 난민의 경우 자신의 아이들과 손자들의 안전한 미래를 만드는 데에 희망을 겁니다.

난민들은 조직화된 박해의 공포로 인해 모국을 떠난 사람들입니다. 미국에서 난민의 기준에 부합하는지의 여부를 판단하는 것은 미 국토안보부의 책임입니다.

#### b) 미 정착을 위한 협력기관- 정부 & NGO

미 정착 프로그램은 연방 정부와 주 정부 및 지방 정부 그리고 전국적, 지역적 NGO가 복잡하게 연결되어 있습니다. 정착 프로그램의 최종목표는 같을 지라도, 실제의 지원이어떻게 전달되는가는 지역마다 차이가 있습니다.

전국적 차원에서 난민문제에 관한 책임을 지는 기관은 3군데 입니다. 국토안보부는 이민자의 신분을 결정하는 권한이 있습니다. 미 국무부는 미 대사관들과 유엔고등판무관사무소와의 공동업무를 포함하여 미 정착 프로그램에 접근하고자 하는 난민들이 있는 곳의 해외 업무를 총괄하는 역할을 맡고 있습니다. 미 국무부는 루테란과 같은 기관들과의 업무를 조정하여, 난민들이 미국 처음 들어왔을 때 제대로 수혜를 받을 수 있도록 합니다. 미 보건복지부 산하 난민정착국은 난민들에게 포괄적인 서비스, 그리고 재정 및의료지원에 관한 기본 사회 안전망을 제공하고 있습니다.

루테난 이민 난민 서비스(LIRS) 는 미국 정부와 협력관계에 있는 11개의 전국적 정착

지원기관 중 하나입니다.

NGO들과, LIRS, 그리고 다른 기관들은 지역 그리고 그 지역에 기반을 둔 NGO와 협력관계를 형성하여 미 전 지역 난민들에게 직접적인 서비스를 제공하고 있습니다. 모든 정책기관들은 국적과 종교를 초월하여 난민들에게 최선을 다하고 있습니다.

지난해 거의 75,000명이 미국에 정착하였고, 360개의 지역 기구들에게 배치되어 보호를 받고 있습니다. 지방 정부와 의료 및 복지 서비스 제공자, 난민 협회 그리고 기타 난민 정착에 관계하고 있는 시민단체들을 모두 고려한다면, 전체 단체 수는 수 천이 될 것입니다.

#### c) 초기 6개월에 집중

난민 통합이 장기적인 과정이라면, 정착을 위한 집중서비스는 도착 초기 6-8개월을 위한 엄청난 수의 프로그램을 포함해 도착 후 5년 동안 진행됩니다. 이후에 난민은 사회, 의료, 교육, 재정 혹은 다른 특별한 서비스에 대해 미국 시민과 동일한 대우를 받을 수 있게 됩니다.

# 2) 법률적 지위 형성의 기간

# a) 난민

난민들이 난민지위를 인정받고 해외정착을 승인 받으면, 미국에 도착하자마자 취업, 취학 및 기타 기본권을 갖게 됩니다.

# b) 영주권

미국에 들어 온 첫해 연말에 난민들은 영주권을 신청해야 합니다. 영주권은 소멸하지 않고, 영주권자가 거주규칙을 준수하는 한 유효합니다.

#### c) 미국 시민권

영주권자가 된지 5년이 지나면 시민권을 신청할 자격이 주어집니다. 미국 시민이 된 모든 난민들에게는 미국 대통령에 출마할 수 있는 자격을 제외하고는 미국에서 태어난 모든 시민과 동일한 권리와 책임이 주어집니다.

# 3) 주요 지원에의 접근성

난민 정착 프로그램의 지원 구조는 난민을 미국시민으로 만들고 미국 사회에 통합되도록하기 위한 전반적 프레임워크와 동일합니다. 미국 난민 프로그램의 일부로서 특별히 고안된 금전적인 지원을 제공하는 프로그램들과 더불어 난민들은 미 국적자와 동일하게 개별환경에 맞추어 서비스 및 지원을 받을 자격이 있습니다.

#### a) 병약자 및 노인을 위한 특별 지원

예를 들어 어떤 신체적, 정신적 문제로 인해 일할 수 없는 사람이나 노인을 지원하도록 정부지원을 받는 프로그램들이 있습니다.

## b) 빈곤층 지원

미국은 빈곤으로부터 자유롭지 못합니다. 2008년 미 전역에 분포한 빈곤층의 공식 비율은 13.2% 였습니다. 일정 수준 이하의 빈곤층 가계를 돕는 프로그램들이 있고, 난민들은 미 국적자와 동일한 경로로 이 프로그램에 접근 할 수 있습니다. 만약 난민들이 미국에서의 첫 8개월 동안 직장을 잡지 못했다면 이 프로그램이 유일한 그들의 안전망이라고 할 수 있습니다.

# 4) 일반적인 난민 서비스

## a) 도착 전의 관리 및 준비

언급한 바와 같이 상당수의 특화된 난민 정착 시스템을 무료로 난민들에게 제공하고

있습니다.

일단 난민들이 미국 정착 허가를 받으면, 준비과정에 돌입하기 위해, 해당 케이스가 전국적 차원의 NGO에 이관됩니다. 첫 단계는 그 난민들이 거주 할 도시나 지역을 결정 하는 것입니다. 이 결정은 그 난민이 미국에 거주하는 아는 사람이 있는지, 같은 국가의 다른 난민들은 주로 어디에 거주하고 있는지, 취업 능력과 언어 및 문화적 능력과 관련 된 협력기관의 특별한 서비스가 필요한 지 등을 고려해 이루어집니다. 그 이후 지역정착 기구는 난민 도착 전 그 지역과의 연계를 마련하고, 주거지를 알아보고, 가재 도구를 준 비하고, 공항 픽업을 준비하는 등의 사전 준비를 합니다.

#### b) 도착

도착 후 3개월 동안 지방정부는 미국 생활, 새로운 거주지 마을에 대한 기본적인 오리 엔테이션을 해주어 새롭게 도착한 난민들이 그들의 정착 목표를 설정하는데 도움을 주 며 이를 성공할 수 있도록 계획을 짜줍니다. 이 기간 동안 난민은 취업이나 은행 구좌 개설에 필요한 서류 작성에 대한 도움을 받게 됩니다. 성인은 영어 강좌나 기타 다른 교 육을 받을 수 있습니다. 난민들은 정착에 필요한 초기 비용에 관련해 약간의 현금지원을 받습니다.

#### c) 건강 검진

모든 난민들은 그 지역 병원에서의 건강 검진 권고를 받고, 병력이 있는 난민 또한 치료를 위해 그 지역의 병원 및 의사를 추천 받습니다. 정신적 문제는 고문 후유증 치유센터 등의 네트워크를 포함해 많은 단체에서 서비스를 받을 수 있습니다.

# d) 금전 및 의료 지원

난민은 그들이 거주하는 지역이나 주에 따라 그리고 다양한 프로그램별 적합성에 따라 다른 혜택을 받게 될 것 입니다. 모든 난민들은 미국 정착 초기 8개월 동안 미취업자라면 현금지원을 받을 수가 있습니다. 첫 8개월 동안 구직활동을 하는 난민들은 정부가지원하는 식량 및 생활용품에 관련한 재정지원을 받을 수 있습니다. 또한 8개월 동안 프로그램에 따라 자격 요건 별, 지역 별로 다른 형태의 의료지원을 받을 수 있습니다.

#### 5) 기타 특별 서비스

#### a) 난민 고아 프로그램

미국은 부모와 떨어져 있거나 만날 수 없는 난민 어린이 및 고아를 위한 특별 정착프 로그램을 만든 유일한 국가입니다.

보호자가 없는 미성년을 위한 난민 프로그램은 아이들에게 다른 문화 및 언어, 개인적인 고통스러운 기억을 이해하며 기꺼이 아이들을 돌보겠다는 협의를 한 양부모들을 찾아 사랑이 있는 가족을 만들어 줍니다. 해외에서 일하거나 거주했던 미국시민에서부터과거 난민이었지만 현재는 미국 시민으로 정착한 다양한 사람들이 양부모가 됩니다. 어떤 경우 청소년들은 작은 수용기관 및 아파트에서 다른 보호자가 없는 청소년들과 함께살기도 합니다. 이 프로그램은 양부모 및 난민 고아에게 지속적인 보호와 지원을 제공할수 있도록 청소년 담당 복지사를 배정하도록 합니다. 주에 따라 난민 어린이들은 21살이될 때까지 이 프로그램의 지원을 받습니다. 만약 부모의 생사 및 거주지가 미상일 경우이 프로그램은 아이들이 계속 그들의 친척을 찾도록 도와주고 친인척과 가정을 이룰 수 있도록 지원해 줍니다.

#### b) 취업 연계 서비스

미국 정착 프로그램의 최종적인 목적은 난민들이 경제적, 사회적으로 독립을 할 수 있도록 도와주는 데 있습니다. 그러므로, 난민에게 초점이 맞추어진 취업 서비스를 모든 정착지에서 난민들에게 무료로 지원하고 있습니다. 미국 정착 초기 5년 동안 언제든지 취업서비스에 등록할 수 있습니다. 초기 6개월 동안은 난민들을 위한 특별 취업 서비스를 제공받을 수 있는데, 이 서비스는 새로운 국가에 정착하는 데에 예상되는 모든 어려움들을 염두에 두고 있습니다. 취업 연계 서비스는 미국의 업무 문화 및 업무 요구사항에 관한 오리엔테이션과 미래 고용주들에게 본인의 경력 및 교육 상황을 어떻게 설명할 것인지에 대한 지도, 고용주들에게 자기 소개를 하는 요령, 그리고 취업 훈련 프로그램의 추천 등을 포괄하고 있습니다.

#### c) 영어 훈련 및 교육

영어 교육과정은 아이들과 성인에게 맞춰져 다양하게 운영되고 있습니다. 지역 정착기관 또는 취업 서비스 기관들은 난민들에게 적합한 영어과정에 등록할 수 있도록 도와줍니다. 몇몇 과정은 무료이지만 보통 등록을 위해 얼마간의 돈을 내야 합니다. 몇몇 지역에서는 기초 언어교실을 운영하기도 합니다.

미국에는 모든 단계의 교과과정이 공공 및 사립으로 운영됩니다. 공공 초등 및 중등 교육기관은 모든 지역에서 등록가능하고, 무료로 제공됩니다. 많은 공립학교들이 현재는 4살 어린이부터 취학이 가능하도록 되어 있습니다. 일반적으로, 4살 이하 어린이들의 보육은 비용을 내야 합니다. 마찬가지로, 중등교육이상 - 대학-의 경우 역시 별도의 교육비가 필요합니다. 많은 장학금 및 지원들이 있지만 적어도 1년은 그 지역에 거주한 기록이 있어야 이러한 지원의 대상이 될 수 있습니다.

이상의 간략한 소개를 통해 미국의 정착지원시스템을 여러분들께서 이해하는데 얼마 간의도움이 되었기를 바랍니다. 현재 우리는 수년간의 성공적인 난민 정착에 자부심을 가지는 동시에, 난민과 난민 정착 지역의 지원을 위한 새로운 방안을 끊임없이 모색하여 관련된 모든 사람들에게 새로운 희망과 삶을 가져오고자 합니다.

# 발 표

**1** 발표

# 사회 통합적 관점에서 본 동독 이탈주민의 서독 적응 프로그램

심성지 (경일대학교 교수)

#### I. 들어가는 글

독일과 한국이 분단된 지 햇수로 어언 60년이 지났고 독일이 통일된 국가로 거듭난 것이 20년이 넘었다. 최근 독일은 통일 20년에 대한 평가가 사회 여러 영역에서 이루어지고 있다. 독일 통일에 대한 역사적 평가는 보는 시각에 따라 그리고 평가의 시점에 따라 긍정적, 부정적인 의견이 상충되고 있지만, 개별적인 평가의 내용이나 의미보다 우리의 시각에서는 통일을 평화적으로 이루었다는 사실 자체가 부러울 수밖에 없는 것이 현실이다.

국내외의 많은 사람들이 한국의 통일 시점에 대한 예측을 로또 숫자 맞추듯이 하고 있고, 전문가들은 나름대로 논리적 근거를 내세워 통일시점을 예측하고 있다. 이러한 추측 자체가 여러 각도에서 나오고 있다는 것은 이제 한국사회에서 통일이라는 화두가 현실적으로 와 닿기 시작하였고 통일에 대비한 다양한 대안을 준비하여야 하는 시점이라는 것을 의미하는 것이기도 하다.

통일의 시점이 언제가 될지 어떤 방식으로 될지는 누구도 예측하기 힘든 것이 현실이지만 독일의 경우에서 보듯이 독일이 통일되기 몇 달 전인 1989년 5월에 이루어졌던 동독의 지방의회선거에서 동독 사회주의 정당이 98%의 투표율과 97%의 찬성률에도 수개월 뒤에 붕괴되었던 것처럼 한국의 통일이 갑자기 현실로 닥치지 말라는 법은 없는 것이다.

이러한 점에서 현재 한국에 넘어 와 있는 1만 7천명의 탈북자에 대한 대안은 많은 시사점을 줄 수 있다. 현재의 문제를 해결하는 방안이기도 하지만 미래에 닥칠 문제를 시험적으로 대비해 보는 좋은 출발점이 될 수 있기 때문이다. 우리에게 탈북자에 대한 대책이 현재와 미래의 대안으로서 좋은 본보기가 될 수 있다면 또 다른 본보기로 독일의경우를 들 수 있다.

독일의 경우는 2차 대전의 패전과 함께 엄청난 수의 동유럽이주민의 유입과 분단되어 있던 40년이라는 시간동안 많은 수의 동독 주민들이 서독 사회로 이주 내지는 탈출하여 서독 사회에 정착하였다. 그 과정에서 많은 갈등과 사회적 비용의 지출이 있었지만 서독의 동독 이탈 주민에 대한 사회통합 정책은 성공적이었다는 평가를 받고 있다.

한 사회 내에서 이질적인 요소를 결합시킨다는 의미로 사용되고 있는 "사회통합"이라 는 의미로 사용되는 용어는 세 가지가 있는데, Social Inclusion, Social Integration, Social Cohesion이다. 한국어로 사회통합이라는 동일한 용어로 사용되고 있지만 이 용어들은 개 념상의 차이점을 갖고 있는데, 먼저 Social Inclusion은 사회보장제도의 적용을 받지 못하 는 사람들에 대한 보호를, 넓은 의미에서는 모든 국민에 대한 빈곤과 실업을 포함한 사 회적 위험으로부터의 보호를 의미한다. 따라서 이 개념은 사회통합이라는 표현보다 사 회적 포용이라는 개념에 가까운 것으로 이해할 수 있다. 이어 가장 많이 사용되고 있는 Social Integration은 모든 사람에게 동등한 기회와 권리를 제공함으로써 통합적 목표를 지향하는 것을 의미하나, 때로 획일성을 강조하는 부정적 의미로 해석되기도 한다. 끝으 로 Social Cohesion은 공동체의 구성원들이 공동체에 대한 소속감을 갖고 공동의 비전을 공유하며, 다양한 배경을 가진 구성원들이 동등한 기회를 누리도록 하고, 다양한 배경을 가진 개인들이 강력하고 긍정적인 관계를 발전시켜 나가도록하는 것으로 사회적 유대감 이나 동질감의 의미와 유사하게 사용되고 있다. 과거의 개인이 가지고 있던 주정체성 (Main-Identity)과 바뀐 현실에 대한 부정체성(Sub-Identity)과의 관계에서 부정체성과 주 정체성이 가지는 위치가 서서히 교체되어가는 과정을 의미한다(Max Matter, 1990, 65). 사회통합이라는 동일한 단어 속에서 보이는 세 가지의 상이한 의미는, 첫 번째는 Social Inclusion이 사회적 포용의 의미로 긴급수용을 두 번째는 Social Integration이 동등한 내지 는 평등한 권리를 주는 일자리나 사회보장의 의미를 그리고 마지막으로 Social Cohesion 이 사회동화 내지는 사회 융합의 의미를 가지고 있는 것으로 평가할 수 있다. 이것은 동 일한 단어의 의미상의 차이 이기도 하지만 통합의 과정을 통해 동화(同化)되어가는 것으 로 볼 수 있다. 본 글은 이러한 관점에서 독일의 동독 이탈민에 대한 서독 사회통합을 구분하여 보도록 한다.

#### Ⅱ. 사회 통합의 관점에서 본 동독 탈주민의 서독 적응 프로그램

#### 1. 사회적 수용으로서의 사회적 통합(Social Inclusion)

2차 대전 종전이후 독일은 대규모의 독일 민족 이동을 겪게 된다. 전쟁 중에 포로로 잡힌 사람 그리고 점령군에 의해 강제 이주를 당한 사람 등 전쟁과 패전으로 인해 본인의 의지와 상관없이 거주지를 떠나야했던 많은 사람들이 서독지역으로 넘어 왔으며, 동서독의 분단이 고착화 되어가면서 동독에서 서독으로 넘어오는 사람의 숫자 또한 급속히 늘어나게 되었다.

이러한 서독으로 유입되는 난민에 대한 일차적인 분류 및 행정적인 절차를 살펴보면

#### 1) 서독 이주민의 유형 구분과 수용 절차

과거 독일의 영역이었으나 현재 독일의 행정영역에 해당하지 않는 지역의 이주민을 8 개 부류로 구분<sup>1)</sup>하였는데 이것을 살펴보면,

- □ 기 가지 이주민(Vertriebener)<sup>2)</sup>: 독일 국적을 가지고 있거나 독일 민족에 속하는 사람으로 1937년12월 31일 현재 외국의 행정적 관리를 받는 독일 제국, 독일 동부지역과 2차 대전의 패전으로 독일제국의 국경 외부지역으로 추방되거나 피난으로 주거지를 상실한 사람을 일컫는다. 이들은 두 가지로 구분되는데 하나는 2차 대전의 패전으로 거주지를 떠나야하는 사람과 독일 국적을 가지거나 독일 민족이나 1933년 1월 30일 이후에 히틀러에 반대하거나 인종적 문제 또는 종교와 신념의 차이로독일 제국 밖으로 추방되었던 사람이다.
- □ **동독 난민(Flüchtlinge**): 독일의 2차대전 패전으로 외국의 행정적 관리를 받는 지역으로부터 1952년 3월 31일까지 추방되거나 거주지를 상실한 경우<sup>3)</sup>
- 다) 이주민(Umsiedler): 독일 국적을 가지고 있거나 독일 민족에 속하는 사람으로 독일의 지역에 포함되어 있지 않거나, 독일의 점령지에 거주하였던 사람을 일컫는다.
- 리) 귀환민(Aussiedler): 독일 국적을 가지고 있거나 독일 민족에 속하는 사람으로 1952
   년 4월 1일부터 1992년 12월 31일까지 동유럽의 독일인 정착지역으로부터 온 사람

<sup>1)</sup> 강제이주민 및 난민 상황에 관한 법(Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz - BVFG. 1953년 5월 19일) 1조~105조 참조.

<sup>2) 2</sup>차 대전 직후 중, 동부 유럽에서 독일로 추방된 인원은 약 1400만.

<sup>3)</sup> Danzig, Estland, Lettland, Litauen, Sowjetunion, Polen, Tschechoslowakei, Ungarn, Rumänien, Bulgarien, Jugoslawien, Albanien, China.

- □) 실향민(Heimatvertriebe): 독일 국적을 가지고 있거나 독일 민족에 속하는 사람으로 1937년 12월 31일 이전에 Ver에 거주하고 있었거나 2차 대전의 패전으로 추방되어 온 사람들을 일컫는다.
- 비) **동독이주민(Übersiedler)**: 독일 국적을 가지고 있거나 독일 민족에 속하는 사람으로 거주지가 과거 동독 또는 소련의 점령지 구 베를린으로부터 넘어 온 사람.
- 스) 소련지역난민(Sowjetzonenflüchtlinge): 독일 국적을 가지고 있거나 독일 민족에 속하는 사람으로 1990년 7월 1일까지 구 동독지역이나 소련점령의 베를린으로부터이주하 사람들
- 人) 통독후귀환민(Spätaussiedler): 독일 국적을 가지고 있거나 독일민족에 속하는 사람으로 1993년 이후에 독일의 귀환지역으로부터 넘어 온 사람들.

이들 이주민에 대한 수용절차는 12가지 과정을 거치게 되는데, 도착→건강 검진→연합군조사→이주민 분류→ 긴급구호품지급→ 경찰서 등록→사전조사 "A"→사전조사 "B" →난민신청처리 일정 통보 →정밀 의료검진과 병원후송 → 신청서에 대한 연방긴급수용 위원회결정→지자체의 크기, 인구, 경제력에 따라 분류 → 거주하게 될 지역으로 이주하게 된다. 이들에 대한 신분상의 구분을 위하여 독일은 실향민에게는 증명서 "A"를 발급하였고 강제 이주민에게는 "B"를 발급 그리고 2차 대전이후 소련 점령지역이나 구 동독, 동베를린에서 서독으로 넘어 온 사람들은 "C"로 구분하였다.

특히 이주민들이 유입되기 시작한 초기의(40년대 말,50년대 초) 정책 집행에 있어서 "C"부류의 사람들에게는 별도의 정책 집행을 하였다. 동독 난민들은 당시에 본인의 의지와 상관없이 이주했어야 했던 특성을 가진 강제 이주민과는 다른 대우를 받았었고 이들은 하위 집단 내지는 그룹의 유형을 보였었다. 수용소 내에서도 동독 난민과 강제 이주민들과의 관계는 서로가 가지는 특성이나 성격이 상이하여 상당한 갈등이 있었는데 강제 이주민들의 수가 워낙 많았었고 결집력이 강해서 동독 이주민들은 수용소 내에서 겉도는 경우가 많았다. 이주민들의 수용절차는 연방수용소에서 2~3일을 그리고 주중앙수용소에서 2~3일 그리고 임시 거주지에서 1~2년 정도 있다가 개인주택에 입주하게 된다. 60년대 후반에 접어들게 되면서 이주민의 수용 및 정착지원부서는 연방 내무성이 담당하였고 이주민 처리와 같은 업무는 연방행정청에서 담당하였다. 행정청에서는 이주신청서의 심사 및 허가서 발급, 이주민의 입국절차결정, 수용소의 건립과 관리, 이주미의지역 배당 등을 관장하였고, 연방 단위의 임시 수용소를 만들어 운영하였다.

2차 대전 직후 엄청난 수의 이주민으로 인해 서독은 난점이 많았으나 50년대로 접어

들면서 이데올로기 갈등이 심해지면서 이들의 존재는 동·서독의 경쟁에 있어서 체제 승리의 상징으로 부각되기도 했다.4) 동서독의 국경은 남북으로 전체 길이가 1,400Km에 달하여 통제가 쉽지 않았다. 국가 정체성에 있어서 열등감을 가진 동독 정부는 1961년 이후로 베를린에 장벽을 설치하였고 1971년부터 차단지역에 자동화기를 설치하였고 1982년에는 탈주자에 대한 총기 사용이 의무화되었다. 이에 따라 장벽설치 이후 동서독의 국경으로 직접적인 탈출을 시도하다가 사살된 경우가 197명이고 탈출에 실패한 경우가 4,444건이었다.

서서히 동유럽과 서유럽 간에 이념에 의한 구분이 심해지자 많은 이주민들은 동독 내지 동구권으로부터 기 베를린을 포함한 국경을 넘어 들어온 경우- 장벽의 설치 이후에는 연금수령자 또는 이산가족 합류자 신청을 통한 서독 이주, ㄴ) 제 3국을 거쳐 서독으로 오는 경우, ㄸ) 비용을 지불하고 석방된 정치범, ㄹ) 가족의 경조사에 참석한 후 귀국을 거부한 경우, ㄸ) 동독주재 서독 대표부 등을 거쳐서 서독으로 넘어 왔다.

2차 대전의 종전 직후 엄청난 숫자의 이주민은 베를린 장벽이 구축된 이후로 급감하였는데, 61년에서 70년까지 28만 명이 서독으로 왔는데 그중 52%가 정식 허가를 받은 경우이고 13만 5천명이 제 3국을 경유하여 서독으로 1971년부터 1979년 말까지 13만 1천명의 이주민 중 8만 5천명은 정식허가를 받은 사람이었다.

#### 2) 이주민 수용정책

동유럽 내지 동독지역으로부터 넘어 온 사람들에 대한 대책은 서독 지역을 연합군이 통치하던 시기와 서독 정부가 들어 선 이후로 나누어 볼 수 있는데,

#### 가. 2차대전 종전 직후 미·영·프의 점령지에 따른 수용정책

서독 정부 수립 이전까지 동독 탈주민은 점령군으로부터 철저한 조사를 받았다. 미점 령군은 포괄적인 난민수용정책을 펼쳤으나 초기 난민들에 대한 처우는 상당히 열악하였 다. 특히 소련 점령지에서의 탈주는 소련과의 충돌을 피하기 위해 막으려 하였다. 하지 만 연합군측은 미·소의 갈등이 심화되기 시작한 1947년부터는 동독 탈주민에 대한 수 용을 적극적으로 나서게 된다.

특히 점령군의 성격에 따른 정책의 편차에 의한 이탈민의 쏠림 현상을 방지하기 위해 영국, 프랑스 점령지역은 공조를 추구하게 된다. 연합군 내부에서 동일한 기준 마련에

<sup>4)</sup> 이주민 중 약 210만 명은 탈출 중에 사망.

난점을 보일 때 영국군의 점령지에서(Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein)에서 소련 점령지에서 이주해온 사람들을 '망명자'로 받아들인다는 브라운슈바이히(Braunschweig)원칙을 만들게 된다. 동구 지역에서의 망명을 받아들이는 조건으로 ㄱ) 가족이 함께 살기 위한 목적으로 넘어 온 사람, ㄴ) 정치적인 목적에 의한 탈출, ㄷ) 개인적인 신변의 위험, 강제적 이주, ㄹ) 필요한 노동력을 제공하는 경우였다. 이러한 원칙이 적용은 많은 난민들이 영국점령지로 모이게 되는 결과를 초래하였고, 문제를 해결하기 위해 미국과 영국이 난민을 분산수용하기로 하는 협정이 1949년 6월에 웰쩬(Welzen)에서 체결된다. 1949년 8월부터는 프랑스 점령지에도 난민의 3분의1을 수용하게 된다. 서독의 긴급수용법은 Welzen긴급수용법을 기본으로 하고 있다. 당시 점령군의입장에서는 강제이주민이나 동독 난민에 대하여 사회통합적인 조치를 취하기는 어려웠었고 단지 등록과 증명서 발급 그리고 지역적인 분산을 하는 정도였다.

#### 나. 서독정부의 이주민 수용정책

긴급수용법(Notaufnahmegesetz)은 미국, 영국 점령군 사이의 협정인 웰쩬협정을 바탕으 로 하고 있다. 이 법의 목적은 난민들을 통제하고 서독 각주로의 배당에 상응하는 경제 적인 지원을 통해 난민들을 서독 사회에 적응하도록 하고 또한 서독의 고용시장 및 주 택사정을 고려하여 정치적인 목적에 의한 것이 아닌 이주는 제한을 하고자 하는 것이었 다. 소련 점령지로부터의 이동을 제한하고자 한 이유는 지나친 동독이탈주민의 증가가 가져올 동독지역의 공동화(空洞化)에 대한 부담을 줄이고자 하였다. 반대로 정부수립초 기 동독은 사회통합에 저해요소가 되는 반체제 인사들의 서독으로의 탈출을 방관하였 다. 긴급수용법에 따라 자격심사를 요청한 사람은 1949년에는 약 13만 명이었고 그 중 35%만이 망명자의 자격을 부여받았고 1953년에는 33만 명의 95%가 1958년에는 신청자 의 99%가 자격을 부여받았다. 통일될 때까지 자격 심사를 요청한 전체 동독 이탈민은 약 4백만 명이었다. 1950년에 "독일연방영역 내 긴급수용에 관한 법률(Gesetz uber die Notaufnahme von Deutschen in das Bundesgebiet)"이 발효됨으로써 이탈주민으로 수용된 사람은 주정부의 재정적 상황을 감안한 바탕에서 적절한 규모로 배분되었다. 이들에게 는 생활 거처를 신청할 수 있는 권한이 부여되었으며, 노동청(Bundesarbeitsministerium)을 통해 일자리를 소개받을 수도 있었다. 당면한 경제적 어려움을 극복할 수 있는 한시적인 지원도 뒤따랐다. 반면, 긴급수용에 따라 거부된 사람들은 원칙상 온 곳으로 다시 되돌 아가야 했으나, 서독에 계속 체류할 경우에는 경찰관서에 등록(polizeilich melden)하는 것을 의무화했다. 노동청에서의 일자리 주선은 경찰서의 치안 등록이 이루어진 자만을 대상으로 이루어지도록 했기 때문에 이들에 대한 간접적인 등록을 유도했다. 이탈주민에 대한 재정적인 지원은 지역 사회보장청(Wohlfahtsbehörde)을 통해 이루어졌다.

초기 긴급수용법에 의한 난민의 수용 여부는 서독의 경제 상황과 밀접한 연관을 가지는데 50년대 초부터 서독경제가 급속도로 성장하면서 노동력의 절대적인 부족현상을 가져왔고 이에 서독정부는 동독 이탈주민을 적극적으로 받아들였고, 개별 지자체는 가능하면 많은 수의 동독 이탈 주민을 받아들이고자 노력하게 되었다. 지자체간에 더 많은 동독 이탈 주민을 받기 위해 경쟁 내지는 갈등으로까지 발전하였고, 이에 서독정부는 동독이탈주민의 서독적응에 걸리는 시간을 줄이기 위해 행정 절차를 간소화하였고, 늘어나는 강제이주민과 동독 난민들에게 법적 지위를 부여하도록 하고 난민들의 지역적으로 분산 배치하여 지역 사회에 쉽게 동화하도록 하고 주택의 문제를 최소화할 수 있게 하기 위해 '연방이주민부(Bundesministerium fuer Vertriebene)'를 설치하였다. 이를 통해 강제이주민과 동독 난민이 서독 국민과 동일한 지위를 얻을 수 있도록 하였으며 이들에 대한 부담을 전체 국민이 분담하도록 하였다. 또한 이들에 대한 사회적 지원을 확대시켰고 개별 지자체마다 상이한 난민 지원에 관한 원칙을 연방 정부 전체적으로 통일하는 방향으로 전환하게 되었다. 즉 서독의 경제 성장은 강제 이주민과 동동 난민을 적극적으로 수용하여 노동력 문제를 해소하도록 하고 또한 정치적 상징성의 측면에서도 동독을 압도할 수 있다는 사고가 근저에 깔려 있었다.

연방이주민부는 경제적으로나 사회적으로 기득권이 없는 강제이주민이나 동독난민에 게 일차적으로 법적 지위를 서독 국민과 동일하게 주는 것이 사회적응의 일차적 단계로 파악하여

시차적 차이를 두고 동독 지역에서 가지고 있던 경제적 및 법적 지위가 계승될 수 있도록 법적 제도적 보완을 하였다. 개개인의 동독 내지 동유럽에서의 배경의 확인 이후개인의 직업적 특성에 따라 노동 시장으로의 통합을 유도하였다. 이를 통해 이주민과 난민이 직업세계 내에서 동료와 그리고 주거 지역을 중심으로 한 이웃과의 경제적 사회적통합을 이루도록 유도하였다. 서독은 난민에 대한 이중적 지원구조를 통해 급속도로 성장하는 산업에 필요한 노동력을 충당할 수 있었고, 난민의 입장에서는 빠르게 서독 사회에서 안정할 수 있는 사회안전망의 역할을 하였다. 이와 달리 동독의 인구는 1950년에 1,839만, 1960년에 1,724만, 1980년에 1,674만, 1989년에 1,643만으로 감소하였는데, 이것은 동독에서 서독으로의 지속적인 탈출의 결과로 볼 수 있으며 동독 이탈민의 연령 구성도 1980년대에 접어들면서 60%가 경제활동인구로 동독 경제에는 적지 않은 부담이되었다.

강제이주민과 동독 난민을 확대 지원하기 위한 법적 근거를 위하여 마련된 법이 '부담 조정법(Lastenausgleichgesetz)'이다. 이것은 2차 대전으로 인한 직·간접적 피해에 대한 보상이자 난민에 대한 경제적 부담의 형평성을 위한 근거를 제시하였다. 부담 조정법의 핵심은 전쟁으로 인한 피해보상과 난민의 서독 사회 적응을 위한 대출제도, 연금, 생계 부조 교육을 위한 지원 등 다양한 방안에 대한 법적 근거를 제시하였다. 시간이 지남에 따라 이주민의 수는 줄어들게 되었고 동독으로부터의 난민(Flüchtlinge)과 이주민(Übersiedler) 이 늘어나게 되면서 서독 정부에서는 '연방긴급구호법(Bundesnotaufnahmegesetz)'을 작동시 키면서 동독으로부터의 이주와 여타 다른 지역으로부터의 이주에 대한 구분을 하게 된다. 서독 지역에 난민의 수가 급증하자 주택문제가 심각하게 대두되었다. 특히 1952년 이 후로 난민 자격심사가 완화되면서 난민의 수는 늘어났지만 수용 시설은 큰 변화가 없었 다. 이에 연방정부 차원에서 난민에 대한 주택건설에 나서기 시작했으나 난민의 수를 감 당하기 힘든 지경에까지 이르게 되었다. 특히 난민을 제일 많이 수용하였던 노르드라인 베스트팔렌 주(NRW)에서는 주택 문제로 인한 난민 수용의 문제점으로 난민 수용을 거 부하기도 하였다. 지역적으로는 난민 수용을 위해 새로 지은 주택과 기존 서독국민의 집 을 교환하는 일도 많았다. 주택의 보급은 일자리와 함께 난민들이 사회에 적응하는 가장 기본적인 욕구를 충족시키는 요건이었다.

#### 3) 수용 및 정착지원 정책의 주체

#### 가. 정부차원

연방 정부 내에서 이탈주민을 위한 법·제도적 조치를 주도했던 기관은 전독성 (Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen)이었다. 전독성은 동, 서독 전체의 통괄적인 정책을 입안 시행하였으며 동독 이탈민에 대한 지원을 총괄하는 역할을 담당하였다. 이탈주민성(Bundesministerium für Angelegenheiten der Vertriebenen)은 이탈주민의 초기입국에서 수용과 정착을 실질적으로 관장했던 기관이었다.

#### 나. 정당차원

독일의 통일에 많은 영향을 미치게 된 것은 정당을 통한 동독지역의 지원인데 서독의 정당은 자신들의 선거에 큰 영향을 미치는 이주민에 대한 관심과 함께 동독에 살고 있으면서도 서독 정당들의 "동독사무처(Ostbüro)"와 연계를 가지고 있는 사람들에 대해 적극적 지원을 하였다. 특히 동독 지역에 대해 적극적 활동을 한 정당은 사민당(SPD)이었

#### 42 ▮ 2009 북한이탈주민 2만명 시대 특별기획 심포지엄

다. 1946년 사민당(Sozialdemokratische Partei Deutschland)은 서독 내부의 동독이탈주민을 지원하는 사무처와 동독거주민을 위한 독독 사무처(Ostbüro)의 이중적 구조를 갖추고 동독 미탈 주민에 대한 서독 정착 지원과 동독지역 거주자의 서독으로의 탈출을 지원하였다. 기민당(CDU)도 1949년 이탈주민본부(Zentralstelle für Flüchtlinsangelegenheiten)를 설치하여 긴급수용소의 이주민에 대한 주정부과 기관차원에서 조정역할을 하였고 1950년 동독사무소(Ostbüro)를 설치하였다. 자민당(FDP)은 이탈주민 정당원들을 위한 사회지원 사무처(soziale Hilfswerke)를 설치하였고, 1950년 동독사무소(Ostbüro)를 설치하였다. 이러한 정당의 활동은 모두 전독성의 지원을 받았다.

#### 다. 이탈주민단체 차원

이탈주민이 중심이 되어 활동한 단체는 일반적으로 다음 4개의 유형으로 구분하여 제시할 수 있다. 첫 번째 형태는 사회적 구호기관의 성격을 띤 단체다. 동독지역으로부터 탈출한 이주민이 도착한 다음 도움을 제공하는 기관이다. 1948년 프랑크푸르트에서 민간차원에서 구성되어 주로 이탈주민을 위한 거처와 급식을 담당했다. 두 번째 형태는 이탈주민을 위해 일자리를 제공하는 단체로 예를 들어 농부, 교사와 같은 일정한 직종을 중심으로 단체가 구성되어 이탈주민이 생존할 수 있는 터전을 마련해 주는 것이 핵심적인 역할이었다. 세 번째 형태는 향우회의 성격을 가진 모임으로 이탈주민이 떠나온 지역의 고유성을 보존하고, 서로 긴밀한 접촉을 통해 고유성을 계속 유지시켜나가는 데 목적을 두었다. 네 번째 형태는 일반적인 이탈주민단체를 들 수 있다. 이들 단체들은 이탈주민을 위한 정책적 대안을 제시하는 것이 주 과제였다. 정책에 대한 이해관계의 표출과사회・정치적인 여론형성에 참여할 수 있도록 노력하는 한편, 이탈주민에게 보다 나은 거처와 지원이 이루어질 수 있게 하는 데 힘쓰는 단체였다.

# 2. 사회적 평등권으로서의 일자리 창출과 사회보장(Social Integration)

#### 1) 일자리

이주민이나 일반인에게 노동시장 내에서 자신의 수입을 통한 경제적 기반이 안정되는 것이 사회적 통합의 가장 핵심이다(Volker Ronge, 1990, 39).

서독 정부가 일탈주민 특히 경제활동 인구에 대한 지원정책의 목표는 직업을 통한 서 독 사회로의 통합이었고 이것을 위한 정부의 지속적인 지원과 정책 개입을 하도록 하는 것이었으며 그 과정에서 무조건적이거나 강압적인 서독 사회로의 통합은 배제한다는 것이었다.

기본적으로 이탈주민에 대한 긴급조치라는 정책적 차원을 넘어 이들을 서독사회로 편입시켜, 점진적으로 서독주민과 동질의 삶을 살 수 있도록 하는데 있었다. 이를 위한 가장 핵심적인 조치는 주정부에 의해 이들을 위한 거처를 마련하고 경제적인 편입, 즉 일자리를 창출하는 것이었다.

1950년대는 한국 전쟁을 계기로 세계경제가 급속도로 활성화되었고 이 과정에서 서독은 급속한 경제적 성장을 이루게 되었다. 서독의 실업률은 1950년의 11%에서 1960년대에는 0.8%로 줄었고 60년대 중반에는 실업률이 마이너스(-)로 전환되어 완전고용 이상의 노동력 부족 현상까지 나타나게 되었다. 이 과정에서 동독으로부터의 많은 이주민의유입은 부족한 노동력을 메워주는 주요한 역할을 하였다. 동독이주민의 유입은 서독 경제에 다양한 이익을 주었는데, 노동력 부족 상태에서 동독 이주민의 많은 수가 노동력수준이 높아서 별도의 직업 훈련이 요구되지 않았고, 다른 지역 노동자에게 요구되는 언어상의 장벽도 없음으로 인해 작업장 내에서의 문제도 많이 발생하지 않았으며, 현재 다양하게 나타나는 다문화 사회에서의 갈등을 증폭시키지도 않았다. 유럽의 여타 국가가노동력 확보에 어려움을 보일 때 독일은 유용한 노동력을 쉽게 확보할 수 있었으며 반대로 이주민에게는 서독 사회로의 통합을 용이하게 만들었다. 이주민의 연령층은 1949년에 25세 미만이 전체의 46.4% 그리고 25세에서 44세가 36.1% 이였고 1957년에 26.5%와 26.2%가 된다. 1961년에는 26.6%와 23.8%를 구성하였다. 서독으로의 이주민 연령층이 젊은 층이 늘어난 것과 반비례하여서 동독의 인구구성에서 18세에서 24세까지 젊은층은 급속히 줄어들게 되었다.

젊은 연령층은 대부분 물질적인 동기에 의해서 서독으로 탈출하였는데 서독 정부에서는 일차적으로 단신으로 동독을 탈출한 이들을 위해 청소년들만을 위한 긴급수용소를 설치하였으며 정부 내에 동독 청소년 난민을 위한 별도의 위원회를 구성하여 노동 시장의 편입뿐 만이 아닌 사회 통합을 위한 조치를 강구하였다. 젊은 계층은 서독에서 농업과 광산에서 선호하였는데 기대와 다른 노동 조건 및 임금으로 인해 장벽이 세워지기전인 50년대에는 동독 청소년이주민 중 약 20%는 다시 동독으로 돌아간 것으로 추정하고 있다. 이러한 문제점에 대해서 연방정부는 이들에 대한 직업 훈련에 많은 투자를 하였고, 청소년들이 서독사회에 빨리 통합될 수 있는 방안을 강구하였다.

이주민들이 자신이 과거 동독에서 가졌던 직업과의 관계를 구분하여 보면 세 가지로 나누어지는데 첫 번째는 과거 동독에서의 일자리에 상응하는 일자리를 갖게 되는 사람 들로 주로 기술 노동자였고, 두 번째는 서독에 오면서 과거의 경력은 포기하고 새로운 일을 찾는 경우로 초기 이주민 중에 많았는데 이들은 농업 종사자나 철도관련 업무에 종사하는 경우가 많았다. 세 번째는 동독에서 비교적 안정적인 직업을 가졌으나 서독으로 이주 후 일자리를 잡기 힘든 경우로 주로 지식인 및 행정관료로 직장 알선도 힘들고 학력 인정에 있어서도 많은 문제점을 가진 집단으로 이들은 막노동이나 고된 노동은 하지 않으려 하고 구직기간이 길어 정신적인 갈등을 많이 경험하였다.

#### 2) 사회보장

동독 난민에 대한 사회보장은 이주민법에서 난민들의 자격을 인정하는 조건과 함께 자격이 인정되는 것과 동시에 사회보장혜택을 받을 수 있다는 조항과 그에 준하는 특별 법이 있었다. 이것은 동독난민에 대해 서독 정부가 특별법의 성격을 가진 난민법과 일반 법의 성격을 가진 사회법의 이중적 구조를 통해 하였음을 말하는 것이다. 이를 통해 이 주민들이 서독에서 망명자의 신분을 취득함과 동시에 발전된 서독의 사회 안전망의 보 호 대상으로 인정되었다. 서독의 사회보장은 오래 된 독일의 사회법 전통 하에 50년대와 60년대의 경제 성장을 통한 재원을 바탕으로 안정된 체계를 유지하고 있었다. 개별적인 사회보장 지원체계를 살펴보면 우선 독일의 고용보험은 기본적으로 노동자가 직장을 잃 었을 때 고용보험의 가입 기간과 보험료 납부액에 상응하는 실업보험금을 수급하고 그 기간이 종료되었으나 노동 능력이 있는 경우에 대하여 실업부조를 지급하였다. 동독 난 민의 경우도 이에 준하여 고용보험을 적용하였는데, 동독에서 고용보험에 가입하였고 그 사실이 입증되는 경우는 실업보험금을 지급하였고 그 사실의 입증이 어려운 경우는 실업부조대상자로 실업부조를 수급하게 하였다. 실업보험은 동독, 동베를린에서의 정치 적 이유로 박해에 의한 실직기간도 취업기간에 고려하였으며 정치범으로서 구류기간을 실업수당 및 실직지원금 계산 시 고려하였고 자영업을 주업으로 하거나 그 가족으로서 자영업을 도왔던 기간도 고려의 대상이었다.

실업수당은 자녀수가 최소 1명 이상인 실직자일 경우 단체협약임금(실수령액)의 68%. 독신자는 단체협약임금(실수령액)의 63%를 지급받았다. 여기에는 위의 실업급여 뿐만이 아닌 주거지원과 소득지원 및 재외국민과 동등 권리를 인정한 연금 지급 그리고 의료보 호, 재해보호, 공공부조가 사회 안전망으로서의 역할을 담당하였다. 구체적 사항을 보면 사회주택 우선입주권, 생활용품과 가구 구입을 위한 자금 저리 융자, 동독에서 취득한 학교 졸업장이나 직업교육 증서의 인정, 학교로 진학 시 학자금 지원, 대졸자에 대한 사 회진출 보조가 있었다. 그리고 동독에 자녀가 있는 특별한 경우에 대해서도 지원되었다. 의료보호는 법정건강보험에 가입한 자는 서독에서 적용되는 건강보험법에 따라 건강보험으로부터 급부금을 받았고 동독에서 온 이주민으로서 서독에서 도착한 지 3개월 이내에 질병이 발생한 경우 건강 급부금 지원을 신청할 권한을 부여하였으며 건강급부금은 단체협약임금의 최고 80% 혹은 최고 최종실직수당 만큼 지급하였다. 연금은 서독에서 적용되는 연급법에 다른 개별적 급부금을 받았는데 동독, 동베를린에서의 기여금 불입기간을 인정하여 산정해 주었다. 1945. 1.1-1949.12.31 중의 기간, 강제이주기간 내지 피난기간, 서독 도착이후에 본인의 과실없이 질병이나 실직에 의해 근무하지 않은 기간도 일반적으로 산정해 주었으며 동독에서 자영업을 하였던 사람에 대해서도 기여금을 추가로 납입하면 연금대상으로 고려하였다.

산재보험은 원칙적으로 서독에서 적용되는 보험법에 따른 급부를 제공하고, 동독, 동 베를린에서 발생했던 산재의 경우에도 서독에서 적용되는 보험법에 따른 급부를 제공하 였다.

전쟁희생자원호는 연방원호법(Bundesversorgugsgesetz: BVG) 제1조에 따라 신체의 장애를 받는 자는 신청할 경우 건강과 경제적 피해에 대해 지원하였다. 1945년 5월 8일 이전에 조국을 위해 근무하다가 신체의 장애를 받았거나, 1945년 5월 9일 이후 조국을 위한 병역의무 수행 시 신체의 장애를 받았을 경우에도 원호대상이 되었고, 신체의 장애를 받은 자가 그로 인해 사망하여, 유족이 신청할 경우 원호혜택을 받았다.

연방사회부조법(Bundessozialhilfegesetz)에 따른 지원. 생계비 지원, 주택임대료 지원, 난 방비 보조금, 의복과 가구에 대한 보조금을 지급하였다. 소득세법(Einkommenssteuergesetz) 제52조 24항, 제33조 1항에 따른 세금면제 및 세제혜택. 3년간 세금면제(일반적으로 소득세법 적용지역에서 주거신고를 한해 기준 또는 피난민 수용증명서가 발급된 해 기준) 의복가 가구의 구입에 들어 간 비용에 대한 적정한 금액을 고려 세금공제, 공장건물과 창고에 대한 특별 감가삼각 허용하였다. 주택보조금에 대한 특별면제액(주택보조금법제 16조). 서독이나 서베를린으로 주거지를 옮긴지 4년 이후 10년이 될 때까지 주택보조금 지급의 기준이 되는 연간소득 계산시 2,400DM까지 공제하였다.

학자들에 대한 지원은 학자들이 학술연구 경력 면에서 이주 때문에 불이익을 당할 경우, 연방교육부장관은 서독대학에서의 직업정착을 위해 최고 2년까지 인건비를 계약사무직(최고급수 BAT II a)기준으로 지급하며 재정지원하였고 재정지원의 전제조건은 서독에 있는 대학이나 연구기관이 상기학자를 계속 채용한다는 약속을 할 경우였다.

### 3) 내적 동화정책(Social Cohesion)

정부의 사회통합정책과 달리 동독 이탈주민의 서독 사회 융합을 주도한 것은 시민사회단체였다. 동화대책에 참여한 민간단체는 연방정부로부터 재정지원을 받는 카리타스, 디아코니, 근로자복지단체, 독일 평등복지협회. 아커만협회 등 많은 단체들이 있었다.

그러나 정부는 직접 동화정책을 실시하지는 않았고 민간단체가 독자적으로 세미나, 상담, 자문 등의 프로그램을 마련. 운용하였고 국가는 이들 단체를 재정적으로 지원만 하였다.

통합프로그램은 주로 이주민들의 주거, 직장, 교육에 기본적인 초점을 맞추었는데, 교육에 있어서 이데올로기 교육은 시행되지 않았다. 그것은 이주민들이 자연스럽게 서독사회에 적응하는 과정에서 스스로 깨우쳐가는 것에 중점을 두었고, 동독 이주민들은 이주 이전부터 동·서독 간의 친지방문, 전화, 우편교류 등을 통해 서독 사정을 어느 정도알고 있었기에 별도 교육의 필요성은 느끼지 못했다.

동독 이탈주민은 지역, 학력, 연령 등 개인의 배경에 있어 많은 편차를 보임에도 불구하고 서독 사회에 적응을 잘한 것은 이주에 대한 사전 준비가 철저하였고 서독에 친인 척이 거주하는 경우가 많았으며 경제적 성취에 대한 욕구가 강하였기 때문이다.

이러한 동독이탈주민에 대해 서독 정부는 현지주민과 이탈주민이 파트너라는 관계를 설정하고 그들 스스로 체제에 자연스럽게 적응해 나갈 수 있는 방안 마련에 치중했다. 예를 들어 시민대학(Volkshochschule) 프로그램에서 이탈주민들이 동독의 사정에 대하여 서독민들에게 강의하는 시간을 가지고 서독민들이 동독 이탈주민에 대하여 서독 사회에 대한 설명과 적응방안 등에 대해 강연하는 등 지역주민과 이탈주민의 쌍방향의 이해 증진을 위한 방안을 마련하였다. 이것은 이탈주민의 사회적응을 돕는 것이기도 했고 서독민들의 이해를 증진시켜 같은 동포임을 느끼게 하는데 중요한 역할을 하였다. 또 다른 사회동화의 축으로 작용한 것이 독일의 사회스포츠단체로 이들은 운동을 통해 독자적인모임을 가지고 있으며 자체적인 연대감이 높은 집단으로 이탈주민들이 운동을 즐기면서서독 사회의 구성원으로 동화되어 갈 수 있는 통로가 되어 주었다.

공식적인 교육 기관인 연방 및 주 정치교육센터(Bundes- und Landeszentrale für politische Bildung)와 동화대책 담당 단체들은 이탈주민들로부터 참가신청을 받아 서독 사회 전반에 관한 세미나를 개최하여 이탈주민들의 참여를 유도하였다(김영윤, 2009a, 48).

# Ⅲ. 한국 탈북자 대책에 대한 시사점

일반적으로 사회통합의 구조적 요인으로 노동시장 내에서의 위치, 교육 수료 등 그리고 문화적 요인으로 언어, 관계, 지위 등을 그리고 사회적 요인으로 관계망, 친구관계, 인척관계 등 그리고 정체성 요인으로 정체성과 소속감 등을 들고 있다. 하지만 통합은 개별적인 요인에 의해서 이루어지는 것이 아니고 다양한 측면의 동시적 진전이라 할 수 있다.

독일의 이탈주민에 대한 사회통합정책이 우리에게 주는 시사점은

첫 번째로 독일의 경우 이탈주민이 서독 내에서 정식 국민으로 인정되기 전이나 인정 받지 못하는 경우에 긴급지원법을 통해 지속적으로 지원하였고(Social Inclusion), 이탈주 민이 정식국민으로 인정되면 특별법을 통한 안정적 지원 그리고 발전된 사회보장 제도 를 통해 생계를 보장하였다(Social Integration). 사회안전망이 빈약한 한국에서는 탈북자 들이 초기 적응에서부터 난점을 보이고 있는데 탈북자들에 대한 긴급 지원대책을 강화 하여 통합을 유도하여야 한다.

두 번째로 독일은 이탈주민에 대한 적응프로그램을 시민사회단체가 주도하면서 자연스럽게 사회통합을 이끌어내고 있으며 정부는 재정적 지원만을 전담하여 권위적이거나행정적 처리를 최소화하고 이탈주민의 마음을 여는 정책을 구사하였다(Social Cohesion). 현재 한국의 경우는 대부분의 과정을 정부가 개입함으로써 권위적이고 형식적인 통합정책에 머물기 쉽고 실질적인 탈북자들의 남한사회통합의 효과성을 높이기 어려우므로 정부가 시민사회단체와의 적극적 연대 내지는 업무이양의 정도를 확대시켜 통합의 효과성을 높여 나갈 필요가 있다. 반대로 시민사회단체의 경우 정부의 정해진 프로그램 이외에 독자적인 탈북자 사회적응 프로그램을 만들어 통합프로그램의 효과성을 향상시켜야 한다.

세 번째 독일의 이탈주민이나 탈북자의 대부분은 이념적 성향에 따라 탈출하는 경우보다 경제적 이유로 탈출하는 경우가 많다. 탈북자들에 대한 초기 교육에서 이들에 대해이념적 우월성을 강조하기보다는 자연스럽게 남한의 경제와 이념적 우월성을 익혀나가도록 할 필요가 있다.

네 번째 현재 1만 7천명이라는 숫자에 대한 인식을 버려야할 때가 아닌가 싶다. 현재한국사회에 70만에 이르는 다문화가족에 비해 탈북자들이 받고 있는 경제적 사회적 지원은 오히려 빈약하다. 하지만 현재의 숫자는 앞으로 늘어나게 될 것으로 예상되는 탈북자정책에 대한 시금석이 되는 만큼 신중하고 장기적인 안목이 필요한 시점이다.

탈북자들에 대한 통합정책이 좋은 성과를 걷지 못한 상태에서 그 수가 늘어나게 된다면 엄청난 혼란으로 이어질 수가 있다.

다섯째로 독일의 이탈주민의 동화정책은 개개인의 배경에 따라 다양하게 구사되었으나 한국의 경우 탈북자들의 개인적이 배경이 상당히 사장되는 경우가 있어 탈북자들의 사회적응을 더욱 어렵게 만드는 요인이 되고 있다. 탈북자문제를 전담하는 노동부나 보건복지가족부의 전문 인력을 양성하여 이들이 탈북자들에 대한 노동시장 편입이나 사회 안전망에 대한 개별적 접근을 하도록 하여 통합의 효과성을 높여야 한다.

독일 통일 20년에 대한 평가는 우리에게 시사하는 바가 크다. 통일에 대한 단순한 부러움을 벗어나 깊이 있게 그리고 장기적인 통일에 대한 대안을 세워나가야 할 때가 아닌가 싶다.

# 참고문헌

김영윤, "서독정부의 동독 이탈주민 정착지원", 2009.10 제17회한반도 평화포럼.

김영윤, "구동독주민의 정착을 위한 구서독정부의 정책" 한반도 평화연구원 용역보고서. 2009a. 박명선, "서독의 강제이주민 통합에 관한 연구" 1996. 지역연구 5권4호.

Volker Ronge "Die soziale Integration von DDR-Übersiedlern inder Bundesrepublik Deutschland" Politik und Zeirgeschichte 40권 1-2호 1990.

Hans Peter Arp, "Integrationsprobleme der Übersiedler aus DDR" Deutschland Archiv 4/1984 p 372. Anne Köhler "Der DDR läuft Zukunft davon" Analysen und Berichte 2/1992.

Max Matter "Zur Frage der regionalen Identität von Zuwandern aus kleinen Gemeinden" 1990 Frankfurt.

Wikipedia "Frucht aus der Sowjetischen Besatzungszione und der DDR".

2 <sub>발 표</sub>

# 정착지원체계의 비교: 미국의 난민과 한국의 북한이탈주민

이 기 영 (부산대학교 사회복지학과 교수)\*

# I . 서론

한국으로 입국하는 북한이탈주민의 최근까지 꾸준히 증가하고 있다. 최근 몇 해 동안 한해 2천명이 넘는 북한이탈주민이 입국하여 현재 약 1만 7천 명 정도가 한국으로 정착 하였다. 이들의 존재는 한국사회가 향후 통일시 경험할 남북한 주민의 사회통합의 시금 석으로서의 의미가 있어 이들이 한국사회에서 어떠한 모습으로 살아가는가, 또한 이들 의 정착과 통합을 위하여 한국사회가 어떻게 포용하고 지원하는가 하는 것은 매우 중요 한 사안일 수밖에 없다.

오래전부터 많은 이민자를 수용하여 전통적인 이민국인 미국사회에서도 1970년대 중반 베트남 전쟁을 종료하면서 이후 세계 도처로부터의 많은 난민들이 정착하고 있다. 1990년대 중반 해마다 약 10만 명 가까이를 수용하여 정착시키던 미국사회에서 최근 경제적 불황과 국가안보상의 이유로 정착하는 난민의 숫자는 4-5만 명으로 줄어들었다. 최근에 수용하는 숫자가 줄어들기는 했지만, 미국은 오랫동안 난민의 정착과 사회적응을 위한 지원체계를 발전시켜왔다. 연방정부와 주정부, 주정부와 민간기관 사이의 협력적관계를 통하여 미국의 각 지역에 정착하는 난민들의 경제적 자립, 사회문화적 적응, 건강과 심리적 안녕을 지원하기 위한 다양한 정책과 프로그램을 개발하고 수행하여 왔다. 미국의 경우, 조기의 경제적 자립성취와 복지의존 탈피에 연방정부가 강력한 정책의지를 천명하고 이러한 정책기조를 주정부와 민간정착지원기관들이 반영하여 서비스를 제공하고 있다. 미국의 사례에서는 경제적 자립이외에도 난민가족과 아동에 대한 지원, 심리정신적 문제에 대한 다양한 지원 프로그램도 수행되고 있는데, 이러한 미국의 사례는한국의 북한이탈주민 정착지원정책을 수립하고 수행하는데 다각적 차원에서 의미있는 정보를 제공할 것으로 보인다.

<sup>\*</sup> 이글은 2009년 12월 2일 국가인권위원회/ 북한이주민지원센터 공동주최, '북한이탈주민 2만명 시대특별기획 심포지움'에서의 발표를 위하여 저술되었다. 저자 연락 이메일: klee388@pusan.ac.kr.

이 글에서는 한국의 북한이탈주민의 정착지원체계를 미국의 난민정착지원체계와 비교하여 향후의 북한이탈주민 지원체계의 수정과 개선을 위한 교훈을 얻고자 하였다. 이를 위하여 먼저, 미국의 난민 정착현황과 한국의 북한이탈주민의 정착현황, 특히 노동시장활동과 공공부조활용에서의 현황비교를 하여 두 국가의 정착지원시스템의 결과를 살펴보고자 하였다. 둘째, 두 국가의 정착지원체계의 내용을 소개하고 비교하고자 하였다. 중앙정부, 지방정부, 민간차원에서 제공되는 다양한 정착지원 정책과 프로그램을 정리하고 이러한 지원의 주체들에 대한 비교도 하고자 하였다. 셋째, 이러한 현황과 지원체계의 비교를 통하여 한국의 북한이탈주민 지원제도의 미래를 위한 정책적 함의를 도출하고자 하였다.

# Ⅱ. 정착현황

# 1. 입국자 규모

1) 매년 입국자 규모: 북한이탈주민(한국)과 난민(미국)

<표 1> 북한이탈주민(한국)과 난민(미국)의 입국규모 (1999-2009)

	한국 북한이탈주민	미국	난민
	인국 국인이글꾸민	ceiling	admission
2009.8월	1,892		
2008	2,809		
2007	2,544		
2006	2,018	70,000	41,279
2005	1,383	70,000	53,813
2004	1,894	70,000	52,840
2003	1,281	70,000	29,320
2002	1,138	70,000	26,996
2001	583	80,000	68,388
2000	312	90,000	72,519
1999	148	91,000	85,014

미국은 해마다 전세계에서 인정된 난민들이 입국하고 있는데 1990년대 중반 정도까지 11만-14만 정도의 난민이 입국하였고 90년대 후반 10만 명 미만으로 조금씩 줄어들다가

2001년 911 사태로 2002년에 2만 7천 명 정도로 급감하였다. 최근에 오면서 조금씩 다시증가하고 있으나 여전히 5만 명 내외로 머무르고 있다.

2006년 한해를 보면 41,279명의 난민이 입국하였는데 여기는 베트남지역의 미군자녀인 Amerasian 129명이 포함되어 있다. 이외에 쿠바와 하이티로부터 온 입국자 16700명이존재하고 있다. 이외에도 미국에 입국하여 정치적 망명을 신청하는 Asylee들이 추가적으로 미국에 정착하고 있는데 2006년의 경우 약 2만 5천 명에게 망명신청을 허락했다.

한국의 북한이탈주민은 2001년까지 한해 1,000명 이하의 규모에서 2002년부터 한해 입국자가 1천명을 넘었고 2006년부터 한해 2,000명을 넘는 규모가 입국하고 있다. 이러한 추세는 올해까지 지속될 것으로 보인다. 2009년 8월 현재 한국내 북한이탈주민의 총 입국 규모는 1만 7천 명에 가깝다.

# 2. 정착 및 적응현황

### 1) 노동시장활동 및 소득

<표 2> 북한이탈주민과 미국난민의 노동시장활동 (1998-2008)

year	<b>노동시장 참여율</b> 한 탈북(한 일반) 미 난민(미 일반)	<b>고용율*</b> 한 탈북(한 일반) 미 난민(미 일반)	<b>실업율</b> 한 탈북(한 일반) 미 난민(미 일반)	통계해당 집단
2008	49.6(61.8)	44.9(59.9)	9.5(3.1)	한국
2007	47.9(62.2)	36.9(60.4)	22.9(2.2)	한국
2006	<b>49.3(61.1)</b> 64.0(66.2)	<b>41.0(59.1)</b> 58.4(63.1)	<b>16.8(3.3)</b> 8.7(4.6)	한국 미국
2005	<b>57.5(61.1)</b> 64.7(66.0)	<b>41.9(59.0)</b> 58.0(62.7)	<b>27.0(3.5)</b> 6.8(5.1)	한국 미국
2004	69.3(66.0)	62.6(62.3)	6.7(5.5)	미국
2003	61.0(65.7)	55.2(62.3)	5.7(6.0)	미국
2002	67.1(67.6)	60.8(62.7)	6.4(5.8)	미국
2001	66.6(67.6)	62.0(63.7)	6.9(4.7)	미국
2000	70.1(67.2)	60.8(64.4)	3.3(4.0)	미국
1999	68.9(67.1)	66.8(64.3)	3.1(4.1)	미국
1998	59.1(67.1)	56.0(64.1)	5.2(4.5)	미국

<sup>\*</sup> Employment Rate(EPR): Employment-to-Population Ratio.

출처: 한국의 경우, 북한인권정보센터(2009). 2008년 북한이탈주민 경제활동 동향- 취업, 실업, 소득. 미국의 경우, Office of Refugee Resettlement (2007). Report to Congress, FY 2006.

미국난민의 경우 경제적 성취에서 노동시장활동 상황은 1990년 후반 이전과 이후의 상황은 많이 다르게 나타난다. 1990년대 전반적인 상황은 노동시장참여율이 30-50 % 대에 머무르고(점차 증가), 고용율 역시 30-50% 중반에 머무르며(점차 증가), 또한 실업율은 10%를 넘다가 90년대 후반부 (구체적으로 98년, 99년을 시작으로) 노동시장 참가율은 60%대로 안정화되고 고용율 역시 60%가까이 안정화되고 있다. 다만 최근으로 올수록이러한 향상에서 실업율만 지속적으로 상승하고 있다. 실업율은 1999년과 200년에 3%로 떨어졌다가 조금씩 지속적으로 상승하여 2006년 8.7%(일반인구의 2배)까지 올랐다. 고용율만을 본다면 1999년 이후 미국의 난민과 일반인은 최근까지 약간의 차이(조금 낮은 정도)를 유지하고 있다고 볼 수 있다. 그리고 노동시장참여율과 실업율에서도 난민은 미국의 일반인구수치에 비하여 다소 좋지 않지만 큰 차이는 나지 않고 있음을 알 수 있다. 한국의 북한이탈주민의 노동시장활동의 지표들에서 한국의 일반인구에 비하여, 그리고 미국의 난민에 비하여 많은 차이가 있음을 알 수 있다.

# 2) 복지프로그램 의존현황 (미국 난민)

<표 3> 미국난민의 노동시장활동 (2001-2006)

	공공부조이용	공공부조 & 소득	소득만	시간당 임금
2006	18.8%	51.4%	22.4%	\$8.56
2005	12.1	39.2	47.1	\$8.52
2004	11.4	13.3	69.3	\$8.72
2003	8.9	12.7	76.9	\$9.23
2002	10.7	18.3	67.7	\$9.96
2001	4.2	12.1	76.5	\$9.12

출처: Office of Refugee Resettlement (2007). Report to Congress, FY 2006.

미국 난민의 경우, 2000년대 들어와서 경기가 소득만으로 자활하는 난민의 백분율이 조금씩 줄다가 2005년에 매우 낮은 수치로 떨어지고 있다(47.1%). 반면 공공부조와 소득을 함께 소득출처로 하는 경우가 이전해 보다 3배 가까이 늘어나고 있다. 2005년의 경우, 자립하는 사람들의 비율이 감소한 만큼 공공부조 이용율은 크게 증가하지 않았다. 2006년의 경우는 자립난민의 비율이 22.4%로 급격히 떨어지고 공공부조 이용율도 18.8%로 급격히 증가하고 있어 이 시기의 미국 전체 경제의 타격을 반영하고 있는 것으로 보인다.

한국의 경우 최근 통계(북한인권정보센터, 2009)를 보면 2008년 현재 조사된 북한이탈 주민의 60.2 퍼센트가 정부의 공공부조 프로그램인 국민기초생활보장 생계급여를 수급 하고 있는 것으로 나타나 위의 미 난민의 공공부조 이용율(대략적으로 10% 대 수준)보다 많은 차이를 보이고 있음을 알 수 있다. 여기에는 한국의 북한이탈주민을 지원하는 정착시스템이 미국과는 다른 많은 차이를 보이고 있는데도 그 이유가 있다. 즉, 한국은 공공부조의 생계급여를 초기 정착기동안 특례적으로 적용하고 있다.

# Ⅲ. 미국의 난민지원 체계

# 1. 미국의 난민지원 체계 및 내용

미국의 난민정착지원 시스템은 연방정부, 주정부, 민간기관 등 다양한 주체들에 의해서 다양한 출처의 재정으로서 이루어지고 있다. 그러나 대체로 주정부와 민간기관들이계약적 관계로서 시행되는 많은 프로그램들은 연방정부에 의해서 일정부분 그 비용이상환되고, 연방정부가 추진하는 정책적 기조(조기 경제적 자립)에 의거해서 프로그램이추진되고 있다.

아래 정리한 미국의 난민지원 체계는 해마다 미의회에 보고하는 연방정부의 난민관련 보고서 내용(Report to Congress, 2006)을 참조하였다.

<표 4> 미국의 난민정착지원 단계와 내용

지원단계	지원내용		
영접 및 배치 (입국-1개월)	<ul> <li>- 공항에서의 영접(Reception)과 거주지 배정(Placement)</li> <li>- 국무성(Dept. of State)과 정착기관(Resettlement Agencies, RA²))과의 협력적 동의하에 진행. 난민이 입국하여 초기 30일간의 모든 필요한 경비를 지원하고 있음.</li> <li>- 이 시기의 서비스를 "Nesting" services라고 칭하는데, 여기에는 food, clothing, shelter, orientation, and referral(의뢰) 등이 포함됨.</li> <li>- 국무성예산으로 배분: 난민 1명당 \$850 (약 100만원)</li> </ul>		
초기정착지원 (입국후 90일내)	- 입국 30일 후에도 지원이 필요한 난민대상  - ORR의 국내정착지원프로그램 (domestic resettlement assistance program)  - 예산은 노동부, 보건복지부, 교육부 공동 예산지원법 의거, 2006년 경우 약 492백만 달러 배정  - 초기 90일내 의식주제공, 고용, 의료, 상담, 영어교육, 문화적응교육, 대중교통교육, 미국화폐제도, 학생입학상담 등 제공		

지원단계	지원내용	
초기정착지원 :현금급여 및 의료급여 중심 (입국후 8개월내)		
초기정착지원: 사회서비스 (입국후 5년내)	- 고용, 경제적 자립, 사회적 적응(social adjustment)을 목표로 지원: ORR 의 예산으로 충당 - 사회서비스: 영어훈련, 직업훈련, 고용알선, 그리고 자립을 향상시키는 상담 등 모든 자립지원활동 포함.	
무연고 아동지원 (18세 이내)	주정부가 관리하는 무연고 아동 프로그램의 소요비용은 ORR에서 상환	
연방정부의 Discretionary Grant 프로그램	60개월 이상 거주자에게도 가능한 지원 프로그램	

### 1) 미국의 국내정착지원프로그램 (Domestic Resettlement Assistance)

미국의 국내정착지원 프로그램 (Domestic Resettlement Assistance)은 크게 네 가지<sup>3)</sup>로 나눌 수 있다(ORR, 2007:7).

첫째, 주정부 관리 프로그램 (State-administered program)

둘째, 공공/민간 파트너십 프로그램 (pubic/private partnership program)

셋째, Wilson/Fish program

넷째, Matching Grant Program 등이 있다.

첫째, 주정부의 관리 프로그램으로서 제공되는 서비스는 과도기적 현금 및 의료지원, 사회서비스, 무연고 난민아동(unaccompanied refugee children)를 보호하기 위한 프로그램 등을 포함한다.

3) 이러한 네 가지 프로그램을 시행하면서 연방정부 기관인 ORR은 특별한 욕구를 지닌 개인과 지역을 대상으로 Discretionary Grants를 지원하여 직접적 독립프로젝트를 시행하기도 한다.

<sup>2)</sup> 전국조직을 갖춘 10개의 민간기관.

#### (1) 현금 및 의료 지원 (입국 후 8개월까지 지원)

난민들 중 18세 미만의 자녀를 가진 가족들은 TANF 프로그램의 급여를 받을 수 있고, 해당자에게는 SSI(노령자, 시각장애자, 장애자 등)가 주어진다. 이러한 해당자들은 메디케이드도 받을 수 있다.

경제적인 기준으로 위의 TANF와 SSI의 자격이 되지만, 다른 조건으로 부합되지 못하는 혜택을 못 받는 난민가족(예, 독신미혼, 자녀가 없는 부부, 양부모가 다 있는 가족 등)의 경우는 RCA(Refugee Cash Assistance)와 RMA(Refugee Medical Assistance) 프로그램 통하여 혜택을 받을 수 있다.

ORR은 TANF, SSI, Medicaid에 대하여 주정부에게 비용을 상환(reimburse)하지 않는다. 그러나 대체적인 현금의료지원 서비스(RCA, RMA 등 합쳐서 CMA라고 칭함)는 상환하는데, 2006년의 경우 소요된 176.7백만 불을 ORR은 주정부들에게 상환하였다.

#### (2) 사회서비스

난민의 고용, 경제적 자립, 사회적 적응을 지원하기 위하여 ORR이 주정부를 통하여 프로그램을 지원하거나 혹은 직접적인 펀드를 제공하여 사회적 서비스를 시행 (discretionary programs)한다. 고용, 경제적 자립, 사회적응의 조기성취를 목표로 함. 미국 거주 난민에게 입국후 최대 60개월 미만인자에게 해당(의회의 특별 지원프로그램 부문 15%, 나머지 85% 예산은 주별로 분배되는데 이에 \$83.4백만 소요-여기에는 최근 도착한 몽(Hmong) 난민을 지원하는 특별예산 4백만 불 포함)

#### (3) 표적지역 지원 프로그램 (Targeted Assistance)

이 프로그램은 난민(refugees and entrants)밀집 지역이기 때문에 공공부조의 의존율이 높은 카운티(counties)를 대상으로 고용서비스와 사회서비스를 지원하여 1년 미만에 고용되게 하는 것을 목적으로 하고 있다. 2006년 경우, 48.6백만 불의 표적지역지원 프로그램비용 중 43.7백만 불이 미국 내 36개 주 47개 카운티로 배분되었다. 나머지 예산은 표적지역 지원의 임의적 지원(discretionary grants)으로 사용되었다.

#### (4) 무연고 아동지원 프로그램

난민신청된 나라에서 무연고로 판명되어 입국시 위탁보호(foster care)가 결정된 아동

들로서 두 개의 정착기관(US Catholic Bishops & LIRS)에 의해서 후원되고 있다. 이들은 주별로 허가된 아동복지프로그램(주로 Catholic Charities와 Lutheran Social Service agencies에 의해서 운영되는)에 의해서 보호되고 있고 있다. 이러한 무연고 난민아동들은 일반 무연고 아동에게 주어지는 아동복지급여에 동등하게 해당되고 가능한 가까운 친척들이 거주하는 지역의 아동복지기관에 배치된다.

이들 아동은 그들의 의사에 따라 위탁보호가정(home foster care), 그룹홈(group care)에 살거나, 혹은 독립적으로 거주하면서 생활지원을 제공받는다. 위탁가정에 거주 할 경우, 위탁부모는 난민아동과의 적응을 위한 특별교육훈련을 받는다. ORR은 아동의 나이가 18세 될 때까지 혹은 법이 규정하는 바에 의거, 그보다 더 높은 연령까지 발생하는 비용을 상환한다.

대체로 무연고 난민아동을 지원하는 서비스는

- 위탁보호관리금 지급
- 의료 및 정신의료 서비스 제공
- 사회복지사에 의한 집중적 사례관리(case management) 서비스
- 독립적 생활 훈련 (소비습관, 주거관리, 식사준비, 사회 및 법률제도, 교통, 교육, 지역사회자원, 건강한 성생활 등)
- 일반교육/영어교육
- 튜터링/멘토링(개별 1:1 지도)
- 직업기술훈련 및 직업상담
- 가능한 경우 지속적인 가족구성원의 탐색
- 문화활동/ 레크리이에션 제공
- 필요한 경우 특수교육 서비스 등이 있다.

2006년 경우 129명의 무연고 아동청소년이 이 프로그램에 의하여 지원받았으며, 그 시점까지 누적 수혜인원은 581명 이었다. 이러한 무연고 아동 및 청소년 대책은 한국도 조직화 되어 있다고 본다. 다양한 민간기관들이 그룹홈 형태로 이들의 생활과 교육을 지 원하고 있다. 다만 이들에 대한 재정적인 지원이 조직화되어 있지 않고 정부의 프로그램 선정방식으로 예산이 지원되고 있을 뿐이다.

### 2) 공공/민간 파트너십 프로그램: public/private RCA program

2000년도에 ORR은 주정부가 TANF와 SSI에 해당되지 않는 난민들에게 현금급여와 기타서비스를 제공하는데 있어서 융통성과 선택권을 가질 수 있도록 새로운 수정규정을 제공하였다. 여기에 의하면 주정부는 RCA 프로그램을 운용하는데 있어 공공/민간 파트너십으로 프로그램을 운영하도록 지역의 정착기관(RA)과 협력적 관계를 가질 선택권을 부여받았다.

이러한 파트너십 프로그램은 현금지원프로그램(RCA)과 정착지원서비스 및 지속적사 례관리프로그램을 연계 운용하는 것이다. 그러므로 주정부는 고용인센티브제도를 프로그램에 포함하게 하여 난민으로 하여금 입국 후 단시간 내 난민가족의 자립과 사회적 적응을 빨리 성취할 수 있도록 추진하고 있다. 이 파트너십 프로그램에 의해 혜택을 받기 위해서 난민들은 주정부와 민간정착기관(RA)이 공동으로 설정해 놓은 소득자격기준에 해당되어야 한다. 현재는 5개주가 이 프로그램을 다양하게 운영하고 있는데, 이들의 공통적인 목표는 RCA가 제공되는 입국 후 8개월 동안 난민들의 경제적 기반을 보다 확실히 다지기 위한 것이다.

### 3) Wilson/Fish 대안 프로그램

전통적 주정부 관리 난민정착지원프로그램의 대안으로 편성한 프로그램. 1985년도부터 시작. 이민과 귀화법에 대한 Wilson/Fisher 개정법 안에 의거하여 난민지원프로그램에 참여하지 않거나 부분적으로 포기하고 있는 주정부에서는 대안적인 지원프로그램을 시행하도록 요구(범주 1)하거나 공공 및 민간비영리기관으로 하여금 현금 및 의료급여, 사회서비스, 사례관리를 발전시킬 기회를 제공하는 것(범주 2)을 명시하고 있음. 여기에는 추가적인 예산이 배당되지 않고 기존의 CMA관련 예산과 사회적 주별로 배당되는 사회서비스 예산으로 충당되게 함. 2006년의 경우 27.3백만 불(19.1백만 불의 CMA 예산과 8.2백만불의 사회서비스 배당예산).

이 프로그램의 목표는 난민자립의 증진, 복지프로그램 의존감소, 서비스제공자와 정착 지관사이의 조정력 향상 등이다. 이러한 목적을 가지는 Wilson/Fisher 대안 프로그램들은 다음과 같은 요소를 포함하고 있다:

- 입국 후 초기단계에 조기고용을 실현하기 위한 집중적인 서비스 제공 시스템
- 난민의 문화적 언어적 욕구에 충실하게 대응할 수 있는 하나의 기관에서 사례관리,

현금급여, 고용서비스가 통합되는 시스템

- 개인의 고용목표의 성취에 철저히 준하는 장려금, 보너스, 소득보장 등을 통하여 현 금지원제도의 혁신적 전략을 갖추는 것 등이다.

이러한 Wilson/Fisher 프로젝트는 2006년 현재 민간비영리 기관들에 의하여 수행되기도 하고(다수), 주정부와 민간기관이 공동(1개 지역)으로 수행하기도 하며, 주정부기관에 의해 공적으로 추진(소수)되기도 한다.

#### 4) Matching Grant(MG) 프로그램

1979년부터 미 의회에 의해 예산이 지원된 MG 프로그램은 주정부관리 정착지원프로 그램을 보완하는 프로그램이라 볼 수 있다. 이 프로그램의 목표는 난민들의 공공부조프로그램에 대한 의존 없이 가능한 입국 후 4-6개월 이내 경제적 자립을 달성케 돕는 것이다. 참여 민간기관들은 ORR(주정부 난민정착사무소)이 제공하는 그랜트에 대응하기 위하여 프로젝트 비용의 총 50%를 현금이나 현물로 대응하고 최소한 현금대응은 전체예산의 20%가 되도록 해야 한다. 민간기관은 초기 국무성과의 계약으로 난민에게 영접과배치서비스를 했던 정착기관(미국내 약 10개 voluntary resettlement agencies)이고 그들이 영접한 난민들을 대상으로 한다.

주정부 ORR은 이들 기관에게 초기 4개월간 최소한의 의식주와 현금급여를 제공하여 관리하게 하고 초기 6개월간에 집중적인 사례관리와 고용서비스를 제공할 것을 주문한다. 추가적인 서비스로 영어훈련, 의료적 지원 등이 해당기관 혹은 다른 기관에서 지원할 것을 요구된다.

이러한 프로젝트의 성과를 평가하기 위하여 프로젝트에 참여한 개별 난민의 입국후 120일째, 그리고 180일째 경제적 자립상태를 확인하고 (총 참가자 중에서 경제적으로 자립한 사례의 비율) 기관별로 비교하여 상대적인 성과에 따라서 예산지원의 수준을 결정한다.

### 5) Discretionary Grants (임의적 그랜트)

이러한 4가지 주요한 난민정착지원 프로그램들 외에 연방정부기관인 ORR이 주정부를 거치지 않고 특별한 욕구가 있는 개별난민이나 지역을 대상으로 직접적인 펀드를 제공하는 프로그램이 존재한다.

#### 60 ▮ 2009 북한이탈주민 2만명 시대 특별기획 심포지엄

- (1) Individual Development Accounts Program (IDAs): 일정 소득 이하의 난민의 특별한 자산을 구매하기 위한 저축에 대응 저축계좌를 만들어 주는 것. 예를 들어, 주택구입, 소규모 창업자금마련, 대학교육 혹은 훈련자금, 고용이나 진학을 위한 자동차 구입 등 네 가지 자산의 경우, 난민과 지원기관의 저축보조 비율을 1:2로 하여 지원하는 프로그램
- (2) 난민밀집지역 대상 임의적 프로그램: ORR은 2006년의 경우 17개의 임의적 그랜트를 특별한 목적을 위하여 사용하였다. 다양한 목적을 살펴보면, 문맹에 가까운 여성 난민을 위한 직업기술 훈련교육(코넥티컷), 전업주부들의 경우 첫 번째 일자리를 만들어내는 프로그램(아이다호), 가정폭력 예방프로그램(일리노이), 대규모가족이 있는 가구원의 고용서비스 지원(매사츄세츠), 청각장애 난민을 위한 서비스, 의료분야직업개발을 위한 영어훈련프로그램(미네소타), 노령자와 여성난민을 위한 문맹탈피 프로그램(사우스 다코타), 위기청소년을 위한 방과 후 교육과 영어훈련프로그램(위스콘신) 등이 열거될 수 있다.
- (3) 기술지원 (technical assistance): 연방정부 기관인 ORR은 그랜트를 제공한 민간 기관들을 대상으로 사업수행 능력을 향상시키고 성과를 높이기 위하여 다양한 기술지원 기관들을 활용하여 서비스를 제공하고 있는데, 대표적인 사례를 제시하면 다음과 같다.
  - 정착지원기관에 대한 시민권과 귀화관련 기술적 지원
  - 개인개발계좌(Individual Development Accounts) 프로그램과 소규모창업개발 프로그램 에 대한 기술적 지원
  - 민족공동체 자조집단 형성에 대한 기술적 지원: 자원동원, 리더십개발, 재정 및 프로 그램 관리, 직원교육 등에 대한 컨설팅
  - 고용서비스 관련 기술지원
  - 주택관련 기술지원: 난민들을 위한 주거지 마련에 관한 민간실무자들 대상 교육, 워크샵, 핸드북 제작 등
  - 언어교육 훈련관련 기술지원 : 영어교육 등
- (4) 소규모 창업개발 프로그램(Microenterprise Development Program): 2006년의 경우 미국에서는 26개의 소규모창업지원관련 그랜트 약 5백만 불 이상을 제공했다. 1991년 이후 2006년까지 ORR은 51개 기관을 통하여 난민의 창업지원을 했는데 이러한

지원프로그램에는 창업 및 자영업유지를 위한 훈련과 기술지원, 경영기법, 신용지원, 융자제도의 관리 등을 포함하고 있다.

난민들이 창업한 사업들은 소규모농장, 영세운수(trucking), 옷가게, 음식자판기사업, 제과점, 커피점, 레스토랑 등이다.

1991년 이후 2006년까지 총 2,769건의 창업을 위한 융자액수의 평균은 창업당 약 5,600불 정도이고, 채무 불이행 건수는 전체의 약 2.5%에 해당한다. 그러므로 이러한 난 민의 창업을 위한 대출은 점차로 늘어가고 있다.

2006년까지의 창업관련 훈련 및 기술지원에는 약 22,000명의 난민들이 참가하였는데, 훈련참여 시점기준으로 미국거주 2년 미만자가 23%, 2-5년 사이 거주자가 52%, 나머지 25% 정도가 5년 이상 거주자였다. 그리고 전체 참여자의 70%는 영어에 자신이 있는 사람들이었고 나머지는 그렇지 못한 난민들이었다. 남녀의 비율은 남자가 57%, 여자가 43%였다. 미국정부에서는 이러한 창업관련 지원의 효과성을 판정하기 위한 비용측면의 세 가지분석을 하였는데 그것들은 업체당 지원한 비용, 창출된 일자리당 비용, 그리고 고용성과당 비용이었다. 1991년부터 2006년까지 15년간 ORR이 창업 및 소규모자영업을 위하여지원한 액수는 총 3천만 불이 조금 넘는 액수인데, 이것을 지원한 6,237개 자영업으로 나누면 창업이나 확장에 지불한 평균액수는 약 5천불 정도가 된다. 이러한 자영업을 통하여 개발한 일자리는 모두 5,577개로서 한 개의 일자리를 개발하는데 5,670불을 지출한셈이다. 조사시점 현재 유지되고 있는 자영업개수는 창업한 총수의 83.%에 해당하는 5,207개가 된다.

# 2. 미국의 난민 정착지원을 위한 주요 주체들

#### 1) 난민판정과 입국관련 정부기관

(1) INS (Immigration and Naturalization Service, 법무부 산하기관)

INS는 입국, 귀화, 이민자 혜택에 관한 법을 집행하는 기관으로서 국경관리, 출입국관리, 위조문서사정, 비적격신청자의 입국거부, 추방 등의 기능을 한다. 이러한 INS는 이민자 혹은 비이민이주자들에 대한 후원, 이민신분의 조정, 취업허가, 귀화, 난민과 망명자문제 처리 등을 담당한다. INS의 사무실은 미국 전역에 소재해 있으며, 미국국토 밖에도 존재하여 INS본부와 미국의 해외서비스 담당자 및 해외 외국공관을 연결하는 기능을 하고 있다.

#### (2) PRM (인구난민이주국 Bureau of Population, Refugees, and Migration)

국무성에 속해있는 이 기관은 인구, 난민, 이주 관련 주요정책형성기구로서 난민허가 (admission into the US)와 지원(assistance)프로그램 관리를 책임지고 있다. 그러나 난민지 위부여 후 미국 내 첫 기착지 혹은 항구에서의 입국절차는 공식적으로 INS에 의해서 이루어지고 있다. 이들의 고용(employment)도 INS에 의하여 허가된다. PRM은 자국의 입장에서 인도주의적으로 매우 특별하게 고려해야 하는 난민 혹은 UNHCR에 의해서 의뢰된 난민들의 입국허가(admission)를 관리한다. 난민자격의 적합성은 해외에 있는 INS사무소 담당자들과의 면담을 통하여 사례별(case by case) 기반으로 결정된다. 난민으로 지위가부여된 사람들은 자신의 가까운 가족들과 함께 입국할 수 있다.

#### (3) 기타 관련 부서

연방정부의 다른 부서들이 부분적으로 이민자와 난민 등을 지원하는데 여기에는 국무 성내의 Bureau of Consular Affairs(해외에서의 비자발급), US agency for International Development 등이 있다.

# 2) 난민정착지원 관련 기관

### (1) 연방정부 차원

연방정부의 난민정착관련 핵심기관은 난민정착사무소, Office of Refugee Resettlement (ORR, Department of Health and Human Services)인데, 이 기관은 연방 보건복지부 (Department of Health and Human services) 아동가족국(Administration for Children and Families) 내에 있다. ORR은 입국한 난민의 정착을 지원하기 위한 기획, 개발, 직접적인수행을 하는데 여기에는 현금, 의료, 사회적 서비스 지원을 입국 후 최초 8개월간 해당 난민에게 제공하는 것을 포함한다. 이러한 지원정책의 기조는 난민들이 가능한 빨리 경제적 자립을 하도록 하는 것이다. ORR은 주정부사회복지부서가 정착프로그램을 수행하도록 재정(grants)을 지원한다. 주정부는 다시 이 자금으로 정착지원서비스를 제공하는 민간기관들을 계약관계에서 지원한다. ORR은 주정부와 민간기관들의 수행도를 평가하고 발전할 수 있도록 지원한다. 연방차원에서는 국무성(Department of State)의 관련부서들도 난민의 정착지원을 위한 업무를 수행하고 있다.

#### (2) 주정부 차원

주정부 차원에서는 주정부내의 다양한 사회복지관련 부처들이 난민의 정착과 사회적응을 위한 사회서비스 프로그램을 수행하고 있으면, 난민정착관련 업무의 조정자로서주정부의 난민 코디네이터(refugee coordinator)가 존재한다.

## (3) 민간 자원정착기관

(voluntary resettlement agencies, national and local)

미국내 난민들을 지원하는 민간기관은 resettlement agencies(정착기관)으로 불리운다. 이들 기관과 기관의 지역사무소들은 연방 혹은 주정부와 계약관계를 맺고 정착서비스를 제공한다. 정착기관들은 난민들의 입국전 서비스(즉, 출발전 서비스 pre-departure services)와 초기정착지원을 제공하기 위하여 국무성의 PRM(인구난민이주국 Bureau of Population, Refugees, and Migration)과 계약을 맺고 시행한다. 출발 전 서비스에는 난민인정자의 가족의 존재, 추가적 치료가 필요한 의료적 문제여부, 미국내 친척의 주소, 이들이 미국 어디에서 살 것인지에 관한 정보를 모우는 것을 포함한다. 정착지에 관한 결정은 미국내 친척의 소재와 일자리, 그리고 정착서비스의 수혜가능성 등을 따져서 이루어진다.

초기에 국무성과 계약으로 초기 90일 서비스를 제공하는 정착기관(RA)과 복지부 ORR 정착프로그램 하에서 서비스를 제공하는 정착기관은 다를 수도 있다. 대부분의 민간정착 기관들은 지역사무소를 가진 전국규모조직이며 종교적 배경을 지니고, 종교단체들로부터 재정의 일부를 후원받고 있다. 그러나 난민들이 자신의 종교에 귀의하거나 종교활동에 참여하도록 요구하는 것은 금지되어 있다.

주요 정착기관으로서 다음과 같은 기관들이 존재하고 있다.

Church World Service (CWS)

Episcopal Migration Ministries (EMM)

Ethiopian Community Development Council (ECDC)

Hebrew Immigrant Aid Society (HIAS)

Immigration and Refugee Service of America (IRSA)

International Rescue Committee (IRC)

Lutheran Immigration and Refugee Service (LIRS)

Southern Baptist Refugee Resettlement Program

US Catholic Conference/Migration and Refugee Service (USCC/MRS) World Relief (WR)

이러한 기관 이외에 난민옹호(advocacy)와 같은 간접적인 서비스를 제공하는 전국규모의 기관이 있는데, 이 기관들은 새로 들어오는 난민과 기존의 시민들사이의 조화로운 관계를 유지하도록 하며, 인도주의적이며 공평하며 우호적인 이민과 난민정책을 국가가시행하는데 노력하도록 로비를 펼치고 있다.

이 기관들은 아래와 같다

American Immigration Lawyers Association
Exodus World Service
Lawyers Committee for Human Rights
National Immigration Forum
National Network for Immigration and Refugee Rights
Refugee Voices
US Committee for Refugees

- (4) 난민자조조직 (Mutual Assistance Association)
- (5) 기타: Wilson/Fish 프로젝트 관련 실무자 (주정부 스탭 혹은 해당 민간기관 실무자)

# 3. 서비스 전달체계의 분류: 메인스트림 서비스기관, 민족기관, 자조조직 등(Mainstream Organization, Ethnic Agencies, Mutual Assistance Association 등)

지역에서 난민을 지원하는 기관은 위에서 언급한 전국규모의 기관의 지역사무소이기도 하고 이러한 기관이외의 원래 지역차원에서 발생한 공공 혹은 민간기관이 존재하기도 한다. 이들 지역차원기관들은 오로지 난민들을 위한 기관이기도 하고 혹은 기능의 일부로서 난민을 지원하기도 한다.

서비스전달체계로서 미국의 일반대중을 위한 원래의 사회서비스 기관들을 Mainstream Organization(메인조직)이라고 부른다면, 이 기관들은 병원, 보건소, 지역사회정신보건센터, 학교, 아동복지기관, 가족서비스기관 등이다. 이들 기관의 직원들은 고유하게 난민들을 지원하는 훈련을 받지 않았기 때문에 서비스의 효과적 제공에 한계가 존재하고 있다 (Potocky-Tripody, 2002).

민간기관 Mainstream Organization	- 병원, 보건소, 지역사회정신보건센터, 학교, 아동복지기관, 가족서비스기관 등 기존의 빈곤계층, 취약계층, 혹은 일 반가족에게 서비스를 제공하는 기관 - 난민서비스 경험이 적어 한계를 가짐
	- 소수자(난민포함)들은 수혜될 서비스에 기여한 것이 없다는 위축감이 존재 - 그러한 메인스트림 서비스가 온정주의적으로 느낌 - 민족별 위상(가치)은 자신이 속한 민족집단 밖에서 서비스 구하는 것을 위축시킴
민족 기관 Ethnic Agencies	<ul> <li>주로 소수민족 클라이언트를 지원</li> <li>직원의 다수가 같은 민족출신임(직원-클라이언트의 민족적 동질성에 의해 서비스의 효과성과 접근성이 향상된다는 신념기반)</li> <li>프로그램에 민족적 내용을 반영하고 있음</li> <li>주요목적을 가족강화로 가지고 있음</li> <li>민족정체성고양을 하나의 실천이념으로 하고, 의사결정과정에 클라이언트를 참여시킴</li> </ul>
MAA (Mutual Assistance Association) 자조조직	- 지역사회공동체 구성원 자신들이 만든 조직. 대개 급여를 받는 직원이 없다는 측면에서 민족기관(ethnic agencies)과 는 다름. - 이 기관은 새로 오는 난민에게 지역사회안내, 교통편제공, 의복과 가구 등을 제공하고 있음.

민족기관과 메인스트림기관의 장단점을 비교(Westermeyer, 1991)하면 다음과 같이 서 술될 수 있다. 민족기관의 장점은 클라이언트의 독특한 욕구에 민감하고 반응적이다. 반 면 단점은 일반사회로부터 자원을 확보하는데 있어서 하계가 있기 때문에 제공하는 서비 스의 수준이 높지 않은 경향이 있다. 또한 특정 민족집단을 주류사회로부터 고립시킬 수 있다. 그리고 민족기관의 직원들은 다른 사회복지세팅에 비교적 고용되기 어렵기 때문에 그들의 직업안정성을 유지할 수단으로 클라이언트의 기관의존성을 높이는 경향이 있다. 한편, 메인스트림 기관의 장점은 소수집단이주민과 사회의 주류계층(mainstream)구성 원 사이의 통합의 모델을 제공할 수 있으며, 직원들의 직업안정성은 민족기관보다 더 좋 다. 반면, 이들이 가진 단점은 소수집단서비스를 위한 재정을 지출함으로써 다른 일반재 정의 감소를 가져올 수 있다는 점이다. 또한 앞서 언급했듯이, 소수집단 클라이언트에게 서비스 하는데는 여전히 문화적, 언어적, 배경적 지식의 부족으로 장벽이 있다는 점이 다. 이러한 한계는 현재 북한이탈주민을 지원하는 한국의 민간기관들이 가지고 있는 한 계들과도 비슷하다고 보여진다. 북한주민을 대상으로 직접적인 서비스를 제공한 경험이 없고, 탈북자라는 추가적인 특성을 지닌 대상을 서비스 한 경험이 없기 때문이다. 대부 분 한국사회 내 빈곤자. 취약자 및 사회적 보호대상을 위주로 설정한 서비스 내용과 방 식을 북한이탈주민에게 적용하는데 함몰되어 있기 때문에 시행착오를 경험하고 있다.

자조조직의 경우 한국에는 이러한 생활 공동체에 기반한 자조조직은 거의 없는 편이다. 북한이탈주민 친목단체기4) 존재하고, 자활을 목적으로 하는 자활공동체가 형성되거나 사회적 기업등과 같은 기능적 자조조직이 간혹 존재하지만 지역사회공동체에 기반한조직은 거의 없는 것으로 보인다. 북한이탈주민 친목단체가 미국의 MAA처럼 새로 도착하는 북한이탈주민의 영접과 배치, 정착지원 서비스를 제공하지 않는다. 한국에서는 새로 오는 북한이탈주민에 대한 안내와 기본생필품제공은 정착, 정주 도우미, 그리고 복지관과 같은 민간기관 등에 의해주로 이루어지고 있다.

<sup>4)</sup> 숭의동지회, 탈북자동지회, 기독교사회책임 탈북 동포회, 기독북한인연합, 부산지구 탈북인 협회, 북한 구원정책연구소, (사)겨레선교회,(사)탈북문화예술인총연합회, (사)통일을 준비하는 탈북자협회, (사)평화통일탈북인연합회, 새 평양 순복음교회, 열방 샘 교회, 자유북한군인연합, 자유북한여성구원연대, 자유북한운동연합, 자유북한인초대교회, 자유 북한인 협회, 재미탈북난민협회, 재미탈북선교회, 재미탈북예술단, 정착인 신문, 탈북북파공작원 협회, 탈북 문예인 협회,탈북여성인권연대, 통일 준비 기업인회, 평양예술단, 탈북자자활쉼터 평화의 집, 새터교회(평화통일교회), 푸른하늘 새터민 자원봉사대, 휘바람선교단 등이 존재하고 있음(탈북인단체 총연합 홈페이지 참조 http://www.enku.kr/intro/intro\_07.asp).

# 4. 서비스전달인력 (personnel)

미국의 난민을 정착시키는데 전문직종뿐 아니라 같거나 비슷한 민족출신의 준전문가 (paraprofessional)들을 활용하는 것이 중요한 특징으로 나타난다. 이에 비해 한국은 북한 이탈주민을 서비스제공자로 활용하는 방안은 그 필요성은 인정되고 있으나 아직 활성화되지 못하고 있다.

	한국	미국
공공	- 거주지, 신변, 취업 보호담당관 정착, 정주 도우미(자원봉사조직), 사회복지공무원	연방정부 ORR 직원 등 주정부 난민 코디네이터, 주정부 사 회복지부서 담당자 카운티 정부 난민지원 담당자 등
민간	- 민간 비영리기관 실무자 (사회복지기관, 시민사회단체, 통일 및 북한인권관련기관 등) - 북한이탈주민 출신의 paraprofessional들의 활용은 드문편임	전문직종: 사회복지사, 의사, 간호사, 심리학자, 교사, 결혼가족치료사, 직 업상담사, 변호사 등 준전문가(paraprofessional): 통역자, 상 담가, 사회조정자(social adjustment worker), 정신보건보조사, outreach worker 등

## 5. 예산규모 및 내역

난민정착지원을 위한 연방정부기관으로서 ORR(Office of Refugee Resettlement)에 2006 년 한해 승인된 예산은 569.4백만 불(무연고 아동 프로그램 포함)로서 그 내역은 아래와 같이 간략하게 분류할 수 있다. 492.2백만 불(약 5600억 원)의 예산은 2006년 한 해 동안 미 난민(쿠바와 헤이시안 입국자포함)정착을 위해 사용된 총액이다.

ORR 총예산	569.4백만 불
무연고 아동 프로그램	77.2백만 불
총계	492.2백만 불
인신매매희생자	9.8백만 불
고문희생자	9.8백만 불
표적지역지원	48.6백만 불
예방적 보건	4.7백만 불
사회서비스	153.9백만 불
정착과도기비용 및 의료서비스	265.3백만 불

# Ⅳ. 한국의 북한이탈주민 정착지원 시스템

<표 5> 정착지원 단계 및 내용

지원단계 및 시기	지원 내용	제공주체
입국 및 사회적응교육 (하나원 12주)	정부당국의 조사 사회적응교육, 심리상담, 기초직업훈련 등 제공	통일부, 국정원 정착지원사무소(하나원)
신병인수 및 거주지 전입(1-3일내)	지역안내 및 생활안내 주거관련 등록 및 신고	통일부(정착금관련) 복지부(공공부조관련) 정착 도우미 (자원봉사, 2,100여명, 1년간) 신변, 거주지, 취업보호 시작됨
초기정착 집중지원 (지역편입후 1개월)	3주간 교육 + 11개월간 사후관리	지역적응센터 (하나센터3주간) 교육 정착 도우미 (자원봉사)
거주지 보호 기간 (거주지 편입후 5년)	복지제도 편입 (현금 및 의료급여 특례*) 정착기본금(1년간 분할) 정착가산금(1년 이후 4년간 분기별 지급) 주거지원금(실입주보증금+잔액, 5년후) 각종 취업관련 장려금제도: 직업훈련장려금, 자격취득장려금, 취업장려금 - 교육지원제도 (공적제도, 민간지원프로그램) - 지역자원의 연계와 협력	- 복지부, 노동부, 통일부, 교육부 - 민간학습지원기관: 기숙형, 통학형 대안학교, 특성화학교 - 지역협의회 구성
무연고 탈북아동 및 청소년	- 무연고 아동청소년의 생활지원, 학습지원, 정서교육 등	기숙형, 통학형 대안학교, 특성화학교 등
전기간에 걸쳐	정부-민간의 창구역할 민간기관에 대한 프로그램 공모지원 (일종의 계약적 관계형성) 직접적 사업수행(상담실, 취업개발 등)	북한이탈주민후원회

<sup>\*</sup> 초기 6개월 동안에는 자활사업참여의 의무가 부과되지 않음.

# Ⅳ. 한국과 미국의 비교 및 함의

### 1. 정착지원 정책기조

한국과 미국과 정착지원의 정책기조를 살펴보면 아래와 같다.

한국(통일부, 2009)	미국(ORR, 2007: 2)
- '사람의 통일'을 지향함 - 통일기의 통합을 염두에 둠: 통일비용의 선지출 - 소수자에 대한 배려 - 북한이탈주민의 사회통합은 적극적인 자립, 자활의지로서 '코리안 드림'을 이루어 한국사회발전에 앞장서는 것임. 이것이 진정한 남북한 주민의 통합임 - 수혜적 보호에서 자립자활 중심으로 - 최근 시행령을 개정(2009.7.31) 하여 취업지원제도의 개선지향 - 북한이탈주민의 긍정적 이미지화 노력 - 정부-지자체-민간 3자의 협력노력강화 - 지역적응센터개설 및 지역적응교육 강조	<ul> <li>난민아동의 안정과 복지를 위한 지원강화</li> <li>인신매매 희생자에 대한 확인과 지원의 강화</li> <li>점차 다양해지는 난민의 인구집단의 변화하는 욕구에 대한 확인과 대응강화</li> <li>사회통합, 경제적 자립, 시민적 책임성의 중요성에 지원의 초점을 둠</li> <li>무연고 아동 및 청소년들에 대한 보호서비스의 강화, 가족재결합의 지속적인 중 진</li> </ul>

미국 난민정착지원의 정책적 기조는 위에서 제시된 바와 같이 다양하게 나타나고 있으나, 그 핵심적 기조는 지금까지 앞에서 살펴본 여러 자료들에서 나타나듯이 이들의 조기고용을 통한 경제적 자립(economic self-sufficiency)임은 명약관화하다. 미국은 난민의수용과 정착을 허용한 이래로 줄곧 이들의 고용과 경제적 성취에 집중해 왔는데, 최근 2006년 연방정부의 ORR은 급기야 난민의 경제적 자립을 위한 태스크 포스팀(an Economic Self-Sufficiency Work Group)을 구성하였다. 여기에는 ORR 담당자, 주정부 난민코디네이터, Wilson/Fisher 프로그램 담당자, 민간 정착지원기관, 자조조직, 고용관련기술지원자, 국무성 담당자 등이 포함되어 있다.

한국의 북한이탈주민의 정착지원 정책기조는 '사람의 통일'이나 '소수자에 대한 배려' 와 같은 내용이 존재하고 있으나 이러한 정책의 의의적 차원을 떠나 구체적인 정책 방안차원을 살펴볼 때, 크게 두 가지로 요약된다고 본다. 한 가지는 자활과 자립이 바로 사회통합의 지름길임을 천명하고 있고, 두 번째는 지방정부의 역할과 민간기관협력의 중요성을 강조한 것이다. 이렇게 볼 때 통일부의 정책지향점은 미국에서 살펴 볼 수 있

는 '경제적 자립'의 강조와 그 구체적인 실천방안으로서 '연방정부-주정부-민간기관'의 협력적 관계방식에 비슷한 방향으로 나아가고 있다고 할 수 있다. 다만 아직 통일부-지자체의 역할분담이 구체적으로 이행되지 않고 있고, 지자체의 지역민간기관 관계설정이 또한 구체화되지 않고 있는 점이 그 차이이다.

### 2. 정착의 지역화: Localization of Resettlement Assistance

미국의 ORR과 같은 기관을 기반으로 정착지원에 관련된 예산이 형성되고 연방정부의 예산이 주정부와 지역의 민간기관 프로그램 비용으로 활용되고 있는 것과 같이 우리나라의 지방정부가 가용할 수 있는 예산이 조성되는 것이 정착지원의 지방화가 실행될 수 있는 우선적인 과제이다. 아주 거칠게 계산하면 앞서 예로 살펴본 2006년도 미국의 난민지원 ORR예산(492.2백만 불)을 당해 입국한 41,279명으로 나누면 약 11,900불 정도가 된다. 즉, 난민 한 명당 사용된 예산규모이다. 우리 돈으로 약 1,370만 원 정도이다. 만약이 정도 비용을 한해 입국하는 약 2,000여명의 북한이탈주민의 1인당 지역사회 정착지원(하나원비용, 정착지원금, 주거보조금 제외) 예산으로 계산한다면 약 274억 원 정도의규모가 소요될 것이라는 가상을 할 수 있다. 두 국가 사이의 정착지원의 제도 및 프로그램의 기반이 매우 다른 환경에서 비용비교의 의의는 크지 않지만, 지방정부의 역할분담을 추진해야 할 우리의 입장에서 미국의 중앙-지방정부의 예산배분 구조와 메카니즘을 참조할 필요가 있다.

현재 우리의 경우, 중앙정부 해당 부처로서 통일부는 각 광역지자체별로 북한이탈주 민관련 사업에 대한 예산을 배분하고 있으나 규모가 매우 작아서(1-2천만 원 대) 지역차 원의 북한이탈주민지역협의회를 운영하는 데 필요한 운영비차원이나 민간기관에 사업 보조(기백만원 대)로 매우 적은 소규모지원으로 쓰이고 있다. 물론, 본격적인 단계이전 에 준비적인 과정으로 볼 수 있으나 지방정부 입장에서는 정착지원사업의 주도권을 가 질 수 있는 기획적, 재정적 준비를 시작할 필요가 있다. 또한 중앙정부는 지자체가 실질 적인 사업수행자로 기능할 수 있게 하기 위한 현실적인 예산규모를 가늠하고 이러한 예 산을 조성할 방안을 모색해야 한다.

정착지원의 지방화의 두 번째 과제로서 미국과 같은 지방정부와 민간기관의 계약관계를 살펴 볼 수 있다. 현재로서 지방정부가 지역내 민간기관을 북한이탈주민 지원체제로 통합하는 기제는 약하고 느슨하다. 북한이탈주민 협의회는 여전히 기능적으로 밀접히 연계되거나 통합적 사업수행을 하는데 한계가 있다. 중앙정부-지자체-민간기관의 3자 연

계협력이 강화되려면, 지자체가 지역의 공공조직, 자원봉사조직, 민간조직들을 명시적으로 통합하여야 한다. 명시적 통합이란 미국의 계약관계와 같이 사업의 목표를 명시하고 다양한 방법으로 예산을 지원하며, 그 사업의 성과를 평가하여 감독하는 공식적 협력체제를 의미한다. 한국의 북한이탈주민을 위한 지역사회 지원주체들은 공공, 민간 영역에서 매우 다양하다. 3대 보호담당관 제도(신변, 거주지, 취업보호담당관)가 있고 이들의 기초생활보장을 위한 주민자치센터와 사회복지사들이 존재한다. 여기에 더하여 지역사회 편입시부터 정부가 고용한 자원봉사 정착도우미, 정주도우미가 있고 내년부터 확대될 지역사회적응교육센터(하나센터)도 존재한다. 이와 더불어 기존의 사회복지관, 시민단체 등이 북한이탈주민사업을 지자체와 연관하여 혹은 비연관하여 수행하고 있다. 문제는 이러한 다양한 지역의 주체들을 효율적으로 조직하는 문제이다. 비용은 줄이면서 사업의 효과(예를 들어, 경제적 자립)를 증진시킬 수 있는 조직화이다. 이러한 조직화는 결국 지자체의 몫으로 보인다. 중앙정부가 하기에는 비효율적인 사안이다.

## 3. 효과적인 조직화: 궁극적 책임성의 명시와 집중적 사례관리

미국의 정착지원 시스템의 특징 중의 하나는 주정부와 계약을 맺은 특정 정착기관 (voluntary resettlement agency)이 프로그램 목표를 책임지고 달성하도록 되어 있다는 것이다.5) 한 기관이 난민의 자립을 책임지는 것은 다양한 자원을 동원해야 한다는 약점이 있을 수 있지만, 한 사례에 대하여 집중적인 서비스를 제공할 수 있다는 장점이 있다. 한국의 북한이탈주민 지원 시스템은 중앙정부가 마련해 놓은 지원체계와 단계, 법적으로 보장된 지원 등이 다각적으로 구조화 되어 있지만 막상 북한이탈주민이 지역사회에서 자립을 시도할 때 이들의 성취에 대하여 궁극적인 책임을 지는 주체가 없다. 그러므로 중앙 혹은 지방정부 입장에서는 지역에 존재하는 다양한 민간기관들을 명시적으로 조직할 때, 책임성을 담보하는 구조를 가져야 한다.

<sup>5)</sup> 미국의 경우, 주정부와 계약체결을 맺고 있는 민간정착지원기관들은 시간적 조건과 성취할 성과에 대한 지표에서 명확한 목표치를 가지고 있다. 1996년 이래로 미국에서는 주정부와 카운티 정부는 다음 여섯 가지의 성과지표에 대하여 매년 목표를 세우고 성취도를 측정하게 하였는데, 그 성과지표는 다음과 같다.

<sup>-</sup> 고용(Entered Employment): full time 혹은 part time에 관계없이 고용되는 숫자

<sup>-</sup> 발생한 소득으로 인한 현금급여(복지) 탈피자: 소득이 수급대상 기준 액수보다 높게 된 경우

<sup>-</sup> 발생한 소득으로 인한 현금급여(복지)의 삭감율

<sup>-</sup> 평균 주급임금(average wage): 고용된 난민의 평균주급 수준

<sup>-</sup> 입국 후 평가시점 현재까지 90일 이상 일하고 있는 사람의 숫자 : 한 직장이 아니라 여러 직장을 걸쳐서 계산

<sup>-</sup> 의료보험을 포함하는 정규직 일자리가 주어진(offered) 사례수 : 난민의 수용여부에 관계없이.

예산상의 문제로 이러한 명시적 책임성 담보가 어렵다면, 최소한 지역내 북한이탈주민을 위한 통합적 사례관리 구조로서 집중적인 서비스가 제공되도록 해야 한다. 즉, one-stop 서비스구조를 갖추는 것이 필요한데, 향후 확대될 하나센터가 이 역할을 하도록기대할 수 있다. 하나센터는 지역사회적응교육기관으로서 북한이탈주민이 거치는 지역사회 1차적 기관이 되므로 욕구사정(need assessment)과 목표에 기반한 지원계획 수립, 모니터링, 사례관리 회의처로서의 역할을 하도록 만든다. 그러나 같은 민간기관으로서 지역내 타 민간기관을 포섭하고 통괄할 기능을 어떻게 갖출 것인가가 연구해야 할 과제이다.

### 4. 성과평가체제의 형성

미국의 정착지원 시스템 고찰을 통하여 발견한 바와 같이, 북한이탈주민 정착지원 사업의 성과를 평가할 수 있는 기제(mechanism)를 통일부-지자체-민간기관에 통일적으로 반영해야할 것으로 보인다. 미국의 경우, 주정부와 계약체결을 맺고 있는 민간정착지원기관들은 시간적 조건(입국 후 6개월, 8개월 등)과 성취할 성과에 대한 명확한 지표를 가지고 있다. 1996년 이래로 미국에서는 주정부와 카운티 정부는 다음 여섯 가지의 성과지표에 대하여 매년 목표를 세우고 성취도를 측정하게 하였는데, 그 성과지표는 다음과 같다.

- 고용(Entered Employment): full time 혹은 part time 에 관계없이 고용되는 숫자
- 발생한 소득으로 인한 현금급여(복지) 탈피자: 소득이 수급대상 기준 액수보다 높게 된 경우
- 발생한 소득으로 인한 현금급여(복지)의 삭감율
- 평균 주급임금 (average wage): 고용된 난민의 평균주급 수준
- 입국 후 평가시점 현재까지 90일 이상 일하고 있는 사람의 숫자 : 한 직장이 아니라 여러 직장을 걸쳐서 계산
- 의료보험을 포함하는 정규직 일자리가 주어진(offered) 사례수 : 난민의 수용여부에 관계없이.

한국의 북한이탈주민 정착지원 시스템에도 이러한 명확한 성과지표와 시간적 조건이 부여되도록 하는 방안을 고려할 필요가 있다. 현재로서는 정책추진의 과제로서 자립/자 활 등의 개념이 사용되고 있지만, 구체적으로 무엇을 두고 자립/자활 혹은 사회적 적응 이라고 하는지에 대한 구체적인 지표들이 정책적으로 설정되어 있지 않고, 이러한 성과 에 대하여 누가 책임을 지는가에 대한 것도 명시되어 있지 않다. 지방화와 민간협력이 공식적으로 체결되어 있지 않은 현실에서 대부분 중앙정부인 통일부가 정책책임을 감당하는 것으로 되어 있다. 그러나 이러한 구조가 미래지향적으로 정책성과의 향상을 제도적으로 담보하는 것은 아니라고 본다.

### 5. 기타 미국제도를 통한 함의

첫째, 북한이탈주민 정착지원 Work Group을 구성해 보는 것을 고려해야 한다. 미국의 사례에서 목격했듯이 전체 정책형성과 프로그램을 관리 평가할 수 있는 Work Group 을 형성할 필요가 있다. 통일부정착지원과, 북한이탈주민후원회, 하나원, 보호담당시스템, 정착도우미 및 정주도우미, 하나센터의 책임수준의 실무자(기관장이 아닌)들로 구성된 Work Group을 형성하여 북한이탈주민의 정착지원의 성과와 성과수준, 그리고 지원정책의 내용을 기획하고 평가하는 과업을 담당하게 한다.

둘째, <u>북한이탈주민의 사회서비스 기관의 채용을 활성화</u> 해야 한다. 난민의 배경과 문화를 잘 알고, 같은 민족이나 국가출신의 서비스제공자가 존재하는 미국의 민간정착지원기관들에 비하여 북한이탈주민을 지원하는 한국의 민간기관들은 지식과 경험이 부족하다. 그러므로 한국사회에서 북한이탈주민의 북한이탈주민을 지원서비스의 제공자로활용하는 방안을 구체적으로 고려해야 한다.

셋째, 정착지원에서 사회적 서비스에 대한 체계적 규정이 요구된다. 경제적 자립지원을 위한 서비스이외의 사회적 서비스(social service)가 어떤 것을 포함하는 것인지에 대한 명시가 필요하다. 향후 하나센터와 같은 지역사회적응기관이 다양한 욕구에 대응하여 다각적인 서비스를 제공해야 하는데, 이러한 사후적인 관리기능에 대한 서비스 매뉴얼이 필요하다.

# 6. 비교논의의 한계

이상과 같은 한국과 미국의 비교적 논의에서 함의를 모색하였지만, 두 국가의 정책 배경에서 비롯되는 차이를 감안하고 북한이탈주민의 특수성을 고려하여야만 비교논의의 적절성을 높일 수 있다.

1. 미국의 경제적 자립유도 정책의 실질적 내용과 그 결과를 좀 더 자세히 살펴보면 한

#### 74 ▮ 2009 북한이탈주민 2만명 시대 특별기획 심포지엄

국의 북한이탈주민을 위한 경제적 자립정책과는 성격상 차이를 발견할 수 있다. 노동 시장 참여율, 고용율, 실업율 등을 살펴볼 때 미국의 난민의 성취는 한국의 북한이탈 주민과 비교하여 양호한 결과를 나타내고 있지만, 이들의 평균 임금을 살펴보면 긍정 적인 것만으로 보기 어렵다. 2003년의 경우 고용된 난민의 평균 시급(average hourly pay)이 \$9.23이었는데, 이 시기의 미국의 일반인구의 평균 시급은 18.09로서 난민인구 는 일반근로자의 거의 절반정도에 해당하는 수준의 임금을 받는 일자리에 고용되어 있다는 것을 의미한다. 즉, 고용의 질적 수준을 따져 보아야 하는데, 미국의 경우, 고 용의 질을 따지기 전에 가능한 조기에 어떤 직장이든 소득을 창출할 수 있는 일자리 를 갖도록 권장하고 있고 이러한 고용율이 성과지표로서 중요하게 평가되고 있다. 이 러한 정책적 기조에 기반한 '경제적 자립'이 난민들에게 얼마나 만족스럽게 수용되는 지는 모르지만, 한국의 북한이탈주민을 대상으로 한 경제적 자립지원의 성과가 질적 으로 미국에 비해 양호한 것은 아닌 것으로 보인다. 2008년의 조사결과 취업자의 47% 만이 상용직 근로자였고 일용직이 약 43%에 이르고 있어 당해 한국의 일용직 근로자 비율(9.2%)에 비하여 매우 높은 수준이다. 월평균 근로소득 또한 93만 7천으로 낮은 수준이다. 그러므로 한국의 경우, 고용의 질적 수준에 대하여 담보하지 못하는 상황에 서 미국과 같은 조기자립정책기조를 추진할 것인지에 대한 고민을 필요가 있다. 공공부조 프로그램을 활용하는 수준에서 미국의 난민은 최근 2006년 이전의 수준은 매우 양호한 것으로 보이는데(10% 대 유지, 공공부조와 소득을 함께 갖는 경우는 10% 대를 유지하다가 최근 30%-50% 대까지 상승), 한국의 북한이탈주민 의존율은 여 전히 60%(2008년 기준) 대를 넘어가고 있다. 그러므로 우리의 경우, 소득과 공공부조 를 함께 유지하는 경향이 강하다고 볼 때, 가능한 빨리 취업으로 인한 근로소득의 보 전과 상승을 가져줄 수 있는 제도적 보완과 일자리 상승기회를 높이는 취업지원 프로 그램이 보강되어야 할 것이다.

2. 북한이탈주민은 많은 경우, 한국 입국 전 브로커비용을 빚을 지고 있어 실제적 경제 상황은 더욱 열악한 경우가 많고, 추가적인 가족입국을 위하여 추가적 수입에 대한 욕구가 매우 높아서 초기단계의 고용에서의 성과를 노력하는 만큼 높이기 어렵다. 예 외적으로 높은 고소득의 경우가 아니고서는 쉽게 복지와 근로소득의 두 가지 원천을 동시에 추구하는 경향을 바꾸기 어려운 현실이다.

# 참고문헌

북한인권정보센터 (2009). 2008년 북한이탈주민 경제활동 동향- 취업, 실업, 소득. 통일부 (2009). 북한이탈주민 정착도우미 활동표준 매뉴얼.

Office of Refugee Resettlement (2007). Report to Congress-FY 06.

Potocky-Tripody, M. (2002). Best Practices for Social Work with Refugees and Immigrants. NY, New York: Columbia University Press.

Westermeyer, J. (1991). Models of Mental Health Services. In J. Westmeyer, C.L. Williams, and A.N. Nguyen, eds., *Mental Health Services for Refugees* (DHHS Publication No. [ADM] 91-1824). Washington, DC: US Government Printing Office, pp. 73-89.

3 발표

## 정부의 북한이탈주민 지원정책 방향

서 정 배 (통일부 정착지원과장)

### I. 북한이탈주민은 누구인가?

#### 가. 북한이탈주민 문제의 본질 (발생원인과 접근방식)

○ 북한이탈주민은 1990년대 중반 '고난의 행군' 시절부터 경제적 이유로 대규모로 탈북하기 시작하여, 2002년 입국인원 1천명을 넘어섰으며, 내년에는 북한이탈주민 2만명 시대를 맞을 것임.

구분	~'89	~'93	~'98	~'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09.9	합계
합계(명)	607	34	306	1,043	1,138	1,281	1,894	1,383	2,018	2,544	2,809	2,114	17,171

- 북한이탈주민은 국제법상 북한주민으로 볼 수 있으나(유엔 동시 가입국가), 헌법상 대한민국 국민으로서 정부는 이들의 입국을 적극적으로 지원해왔음.
  - 이들에 대한 보호는 국가의 기본적 책무라는 인식과 동포애와 인도주의적 차원에 서 접근
- 입국규모가 늘어나면서 이들에 대한 교육시설의 확보, 지원규모의 적정성 검토, 지역적응교육의 필요성 등이 제기되고 있음.
- 북한이탈주민들도 점차 국회·언론 등에 문제점을 지적, 법 개정과정에서 적극적 으로 자신들의 입장과 이익을 표출하는 모습을 보여주고 있음.

# 나. 북한이탈주민 관련 정부의 대처

○ 북한이탈주민에 대한 시각과 접근방법은 시대적 여건과 정책방향에 따라 점차 변화해왔으며, 현재는 통일대비 차원의 의미 있는 존재로 인식, 통일부에서 정책을 담당하고 있음.

- 단순 정착지원업무를 복지부나 행안부에서 더 잘 할 수도 있을 것이나, 이를 통일부에서 담당하는 것은 중장기적 국가전략 차원에서 접근하고 정책을 추진한다는 정부의 의지를 보여주는 것임.
  - \* 국가안보차원의 대상(군·정보기관) → 체제우위 선전수단(국방부·국가보훈 처) → 사회복지 대상(보건복지부) → 통일대비 차원의 의미있는 존재(통일부)

#### 다. 북한이탈주민의 정체성

- 북한이탈주민의 정체성문제는 정책참여자, 일반 국민, 북한이탈주민 등을 포함한우리 사회에서 이들에 대한 인식을 형성하는데 기본이 되는 동시에
  - 북한이탈주민 스스로도 자존감을 형성하는 근원이 됨.
  - ⇒ 북한이탈주민의 정착지원 정책방향과 보호·지원 수준 등을 결정하는데 주 된 준거가 된다는 점에서 중요
  - 이들은 한반도 통일시대에 이루어질 사회통합(주민통합)을 사전 실험적으로 실시 한다는 점에서 "미리 온 통일미래"의 모습
  - 향후 통일과정에서 그 대상이 되는 동시에 북한 주민을 직접 설득하고 화합하는 데 중요한 역할을 수행할 주체로서의 이중적 위치에 있음.

#### ※ 북한이탈주민들의 정체성과 명칭문제

- 북한이탈주민 : 정착지원법상의 법률용어
- **탈북자** : 북한의 정치적 박해를 피해 자유주의 체제로 넘어온 점을 강조하고 있음.(언론, 학계, 탈북자단체에서 통칭)
- **새터민**: "새로운 삶의 터전에서 자리잡아 사는 사람"이란 뜻으로 객관적 · 비정 치적 취지와 이미지 개선 차원에서 사용되었음.

#### 라. 정착지원 내용(자립·자활형 지원정책)

- 초기정착 지원
  - 국내 입국 후 하나원에 입소하여 민주주의·자본주의·시장경제체제 등에 대한 기본적 소양을 배양할 수 있는「사회적응교육」실시
  - 우리 사회 안정적 정착의 기본적 토대가 되는 정착금 지급, 주거 알선 및 가족관

#### 78 ▮ 2009 북한이탈주민 2만명 시대 특별기획 심포지엄

계등록창설 등 각종 재정·행정 지원

#### ○ 거주지 보호

- 거주지 실정에 맞는 지역 안내 및 취업·진학지원을 목적으로 지역적응 프로그램 실시 등 「지역적응센터」 운영
- 거주지(지자체)·신변(경찰)·취업(노동부 고용지원센터) 보호담당관 등 각종 보호담당관제 운영 등

#### ○ 직업훈련 등 취업지원

- 북한이탈주민을 고용하는 사업주에 대해 월 50~70만원 「고용지원금」지급 및 북한이탈주민에 대해서는 「취업장려금」지급
- 지역사회의 관심 제고 및 취업여건 개선을 위한 「구인구직 만남의 날」 실시 (전국 5곳 실시)
  - \* △서울 남부(7.16) △경인(9.11) △서울 북부(9.25) △부산·경남 △광주·전남
- 대기업과 연계 북한이탈주민의 고용 창출을 위한 「사회적 기업」 설립 지원

#### ○ 사회적 안전망을 통한 지원

- 소득인정액이 최저 생계비에 미달하는 경우 「생계급여」 지원
- 의료급여법이 정하는 소득인정액 기준에 따라「의료급여」지원

## Ⅱ. 정착지원정책의 특성

#### 가. 정착지원정책의 의의

#### ○ 남북관계 차원

- 북한이탈주민은 남북관계의 현실을 반영하는 중요한 자원
- 북한이탈주민의 안정적 정착지원은 우리의 통일의지와 능력을 보여주는 자신감의 표출이며, 항상 긴장과 화해국면을 넘나드는 남북관계 상황을 안정적으로 관리해 나가는 국가적 역량을 보여주는 것임.
- 인도주의·인권 차원 : 북한이탈주민의 인권의 보호하고 우리사회에서 정착을 지원 하는 일은 기본적 인권을 보호하는 것이며, 국가의 인도적 활동의 기본이 됨.

- 사회통합 차원 : 북한이탈주민들이 우리 사회에 동화, 융화될 수 있도록 지원함으로 써 우리사회의 통합, 나아가 남북간 사회·주민통합에도 기여할 수 있을 것으로 봄.
  - 북한이탈주민의 적극적인 자립·자활의지를 통해 「코리안드림」을 이룸으로써, 이들이 사회발전에 앞장서는 것이야 말로 진정한 남북 주민화합이며 바람직한 통합의 모습임.
- 선진사회·선진문화 차원 : 북한이탈주민의 정착을 위한 우리사회의 수용 및 지원 (자원봉사 등) 노력은 소수자에 대한 배려를 통해 국가의 격을 높이고 선진문화를 만들어 선진국으로 진입하는 데도 크게 기여하는 일임.

#### 나. 정착지원정책과 통일정책

- 북한이탈주민을 우리 사회에 안정적으로 정착시키는 것은 우리 사회의 높은 수용 능력을 보여주는 동시에 통일시대 주민통합을 원만히 이끌어 낼 수 있을 지를 가 름하는 바로미터임.
- 북한이탈주민의 우리 사회 정착지원과정은 향후 한반도 통일시대를 준비해 나가는 일종의 "모의실험"임.
- 동 과정에서 축적된 노하우는 남북한 주민의 인적 통합 및 체제전환 교육 등 향후 남북간 사회통합시에 대비한 통일정책의 중심적 분야이며, 따라서 북한이탈주민 문제는 보다 중・장기적 시각에서 접근할 필요가 있음.
- 향후 통일시대에 사회통합에 기여할 계층, 통일을 이어주고 완성해 줄 사람이므로, 지금부터 통일(주민통합)을 대비하는 전문인력으로 육성해 나갈 필요가 있음.
  - 특히, 남과 북 모두를 체험한 경험을 바탕으로, 향후 남북 사회통합과정에서 남북 주민들의 융합과 가교역할을 수행할 역량을 갖출 필요가 있음.
  - ⇒ 현재 17,000여명을 포용 여부는 앞으로 펼쳐질 통일한국시대에 2,500만명의 북한주민을 통합하여 잘 살아갈 수 있는지 여부를 가늠하는 척도

### 다. 우리의 "통일의지와 능력을 보여주는 시금석"

○ 해외체류 탈북자의 한국행 희망시 "전원수용" 입장을 견지함으로써 우리의 통일의 지를 대내외적으로 과시하고,

- 북한이탈주민이 건전한 민주시민으로 우리 사회에 적응할 수 있도록 정착지원체 계를 구축, 우리의 통합능력과 통일역량을 제고하는 일임.
- ⇒ 현재 입국자들의 우리사회 정착 및 긍정적 역할 여하에 따라 우리사회의 통일에 대한 인식과 희망이 달라질 것
- 결국 북한이탈주민 지원은 통일에 대한 희망을 키우는 일로 통일과정을 미리 겪는 "현재진행형 통일과정"

#### 라. 북한이탈주민의 성공적 정착은 결과적으로 통일비용 감소효과

- 상황 발생시 성공한 북한이탈주민이 재북 가족들을 지원하고, 나아가 북한주민을 끌어안는데 큰 역할을 함으로써 국가적 부담을 경감시킬 수 있음.
  - 이는 북한이탈주민에 대한 정착지원비용은 통일비용을 선지출하는 의미를 갖게 됨.

### Ⅲ. 북한이탈주민 포용의 의미

#### 가. 북한이탈주민의 우리사회 정착의 현주소

- 그동안 북한이탈주민의 안정적 정착지원 유도를 위해 법령 개정, 다양한 지원프로 그램 신설 등 지속적 제도 개선 추진
  - 1997년 법 제정 이후 급격히 변화하는 정책상황과 새로운 입법수요 등을 반영하여 지원방식 및 내용 면에서 보완·발전을 거듭
  - 이러한 노력의 결과, 한의사, 탈북여성 1호 박사, 국책 및 민간연구소 연구원, 피아니스트, 뮤지컬 감독, 북하음식 전문점 대표 등 성공사례 지속 발생
- ㅇ 다만, 일부 사회 부적응문제도 발생
  - 상당수가 정부·민간의 현금지원 및 사회안전망에 계속 의존하거나, 일반 국민에 비해 높은 실업율, 탈북청소년의 학교 부적응, 범죄 및 제3국 위장 망명신청 등 부적응・일탈행위도 지속
  - 이는 도피생활 과정에서의 자기중심적 사고 등 북한이탈주민의 일반적인 특성에 기인하나, 우리 국민들의 부정적인 시각과 정부지원의 효과성 부족

#### 나. 북한이탈주민 정착의 의미

- 마음의 여유를 가지고 「우리 내부의 통일」을 만들어 나가야
  - 성급하게 북한이탈주민의 「남한 사람 만들기」에 집착하는 정착지원이 아니라 마음의 여유를 가지고, 그들도 준비기간이 필요하다는 점을 인정할 필요
  - 우리는 사고와 생활방식이 다른 체제 속에서 오랫동안 살아왔던 그들을 보다 잘 이해하고 포용하려는 마음자세가 우선적으로 필요
- ㅇ 북한이탈주민의 특수성을 고려할 필요
  - 오랜 이질화된 문화 속에서 고착된 사회주의 습성, 투박한 말투 등 자본주의 사회에서의 기본적 경쟁력이 부족
  - 남한에 입국해서는 의지할 친척 · 친구 · 선후배 등 사회적 연계망이 전혀 없는 막막한 현실도 감안할 필요
  - 일부 북한이탈주민들이 우리 사회를 떠나 영국, 미국 등에 위장 망명을 하려는 것도 우리 사회의 차가운 시선이 한 몫을 하고 있음.

#### 다. 이제는 남한주민도 북한이탈주민을 이웃으로 받아들일 때

- ㅇ 언론매체 등에 의한 왜곡된 시각
  - 우리 대중매체는 북한이탈주민의 부적응사례에 대해 "보통의 남한 주민"이라는 시각보다는 "북한이탈주민이 어떠하다"는 식으로 보도
  - 이러한 부정적 인식의 확산은 일반 북한이탈주민의 취업과 사회 적응에 많은 영향을 미침.
- ㅇ 우리 국민들의 시각
  - 북한 체제가 싫어서 북한을 이탈했음에도 불구하고, 우리 내부적으로는 북한체제 와 북한이탈주민을 동일시하는 경향이 있음.
    - \* 북한의 핵실험, 미사일 발사 등 남북관계가 악화될수록 북한이탈주민은 죄인처럼 움츠려 들고, 마치 북한의 잘못된 행동이 자신들의 책임인 양 주위로부터 따돌림 을 받는다고 함.
  - 우리의 「친근한 이웃」으로 이들을 받아들이고 진정으로 이해하려는 우리 국민들 의 포용과 관용이 요구되는 시점

- ○「포용」은 역지사지(易地思之)의 마음가짐으로부터 출발
  - 내가 북한이탈주민이 되었다는 마음가짐을 가진다면 포용은 자연스럽게 마음에서 우러나올 것
  - 배가 고파 부모형제를 두고 사선을 넘어 우리나라에 왔지만, 아무런 배경과 자본 없이 생존해야 하는 점을 이해해야 함.
  - 북한이탈주민만 모든 것을 버리고 남한 사회에 동화되라고 하는 것은 상대방을 포용하고 이해하려는 바람직한 태도가 아님.
- 이들이 「2등 국민」이라는 생각이 들지 않도록 해야
  - 북한이탈주민의 마음을 사로잡는다면, 결국 북한주민 모두의 마음을 얻게 되고, 통일은 선뜻 우리 앞에 와 있을 것임.
  - 우리 사회에서 2등 국민이라는 열등감을 버리고 주인정신을 가지고 살아갈 수 있 도록 우리가 도와야 할 것임.

### Ⅳ. 정착지원정책의 발전방향

#### 가. 법제도 개선 노력

- 인센티브제 확대 및 삶의 질 제고를 위한 맞춤형 지원체계 구축을 통해 그동안 '수 혜적 보호'에서 '자립·자활' 중심의 정착지원제도를 발전시켜왔으며, 입국자 특성 및 우리사회 여건 등 환경변화를 고려한 법·제도적 확충 노력도 기울이고 있음.
- 이명박 정부 들어 지난해 국정감사 등에서 북한이탈주민 부적응 문제와 제도개선 문제가 중점 제기되었으며, 이를 기반으로 금년 1.30 「북한이탈주민의 보호 및 정 착지원에 관한 법률」이 개정, 7.31 동법 시행령 개정으로 북한이탈주민 정착지원 서비스를 한 단계 업그레이드하였음.
  - 주민등록번호 정정특례 마련, 지역적응교육 실시, 무연고 청소년 공동생활시설 지원, 영농정착 지원 등 신설 및 해외 장기체류자의 보호범위 확대, 취업지원제도 개선, 지방거주장려금의 상향조정 등도 포함
- 또한 북한이탈주민 부적응문제 해소를 위해 교육, 취업지원을 강화하였음. 탈북청 소년을 위한 장학사업을 법률에 규정하고 장학사업을 확대하였으며, 아동ㆍ청소년

보호시설에 대한 지원도 확대하였음.

- 특히 취업을 통한 경제적 자립이 북한이탈주민 정착의 핵심이나. 최근 경제악화로 북한이탈주민들이 취업에 더욱 어려움을 겪고 있음.
- 정부는 7.31 정착지원법 시행령을 개정하여 취업지원제도 개선 및 북한이탈주민 후원회를 통해 취업촉진교육과 구인·구직 만남의 날 행사를 개최하여 맞춤형 취업을 지원하고, 사회적기업 설립과 창업활동도 적극 지원하고 있음.
- 국회에서도 북한이탈주민 제도개선 세미나 개최와 한나라당「빈곤없는 나라 만드는 특위」내에 북한이탈주민문제팀을 구성·활동하는 등 북한이탈주민 문제에 큰 관심을 표명하고 있음.
- 단기적으로는 우리 사회에서 안정적으로 정착하도록 돕는 한편, 중장기적으로 통일시대를 대비하는 노력을 병행하는 것이 요구됨.
  - 이는 단순히 인도주의 차원을 뛰어넘어 향후 통일시대의 사회통합을 본격적으로 대비해 나가겠다는 의미가 내포되어 있음.
- 고객이자 수요자인 북한이탈주민들의 참여를 통한 정책으로 발전시킬 필요도 증가 하고 있음.
  - '수요자 중심의 참여형 정착지원 정책'으로의 발전을 추진하고 있으며, 북한이탈 주민단체들과의 협력을 강화해 나갈 방침임.
- ※ 붙임: 2009년도 정착지원 개선 현황, 2009년도 정착지원법 주요 개정내용

#### 나. 사회적 인식 개선방안 강구

- 북한이탈주민은 삼중고(三重苦)에 시달리는 실정
  - 「북한」에서는 배고파서 못 살고 「제3국」에서는 말이 안 통해서 못 살고 「남한」에 서는 몰라서 못 살겠다는 말을 많이 함.
  - 적어도 우리 사회에서 몰라서 못 살겠다는 말은 듣지 않도록 하나원에서의 사회 적응교육, 지역의 북한이탈주민 적응·안내센터인 하나센터의 역할을 강화
- 직장·학교 등 북한이탈주민 삶의 현장에서 가장 중요하고 시급한 것은 이들에 대한 우호적 인식을 조성하는 것으로 판단하고 있음.
  - 우리와 동일한 언어와 문화, 역사를 공유하고 있는 북한이탈주민에 대한 관심이 상이한 언어와 문화, 역사를 가진 외국인과 다문화·이주민에 대한 관심에 미치

지 못하는 것이 현실임.

- 북한이탈주민이 우리 사회에 원만하게 적응할 수 있도록 경제적 자립여건 등을 강화하는 한편, 이들이 우리 사회에 꼭 필요한 사람임을 강조하며 긍정적 이미지를 부각시킬 필요가 있음.
  - 부정적 인식을 불식시킬 수 있는 여러 가지 방안을 마련하여 우리 사회의 「생산 적 기여자」임을 강조할 필요가 있음.
- 아울러 국민들의 관심과 포용력을 넓힐 수 있는 다양한 정책적 수단들을 강구, 활용해 나갈 필요가 있음.
- 정부는 국민들의 북한이탈주민에 대한 부정적 인식과 편견을 불식시키고 긍정적 이미지 부각하기 위해 정책홍보와 인식개선사업을 전개하고, 북한이탈주민들의 미 담사례, 성공사례 등을 적극 발굴하여 홍보하고 있음.
  - 하나원 개원 10주년을 맞아 최초로 하나원을 언론에 개방. 북한이탈주민 홍보대 사 임명, '북한이탈주민 사랑나눔' UCC 공모전 실시, 북한이탈주민 초청 자원봉 사자 결의대회 개최 등
    - \* 언론은 북한이탈주민에 대한 부정적 요인에 대해 스스로 세심하게 걸러 주어야할 필요가 있으며, 정부는 이를 기회마다 협조요청하고 있음.
- ㅇ 북한이탈주민 스스로의 자정노력도 요구
  - 외국인 이주민(다문화가정)이 우리 국민들에게 친근하게 다가가고 있는 것은 정부의 적극적인 홍보노력도 한 몫을 하고 있지만
  - 그들이 우리 사회에 와서 3D업종에 종사하거나, 시골 노총각과 결혼하여 시부모를 모시고 살아가고 있는 모습을 보면서 우리 사회에 꼭 필요한 존재라는 이미지 가 각인되고 있기 때문
  - 반면, 북한이탈주민은 그렇지 못한 것이 현실임.
  - 이에 대한 북한이탈주민 스스로의 자각과 개선 노력이 필요함.

### 다. 정부 - 지역사회 - 북한이탈주민 3자의 결합적 노력의 강화

- **정부**는 합리적인 제도 개선 및 사회적 합의 하의 원만한 정책 운영은 우리 사회에 서 최소한의 생계를 유지하며 살아갈 수 있는 물리적 토대를 제공
- o 지역사회의 관용과 수용적 태도는 초일류선진국가 진입을 위한 「리트머스테스트」

로 작용하며 한반도통일시대 사회통합의 성패를 가늠할 것

○ 북한이탈주민은 적극적인 자립·자활의지를 통해 「코리안드림」을 이룸으로써 이들이 사회발전에 앞장서는 것이야 말로 진정한 남북 주민화합과 통합의 모습이 될 것임. /끝/

# 《 2009년도 정착지원 개선 현황 》 □ 정착지원법 개정 등 제도개선 노력 ㅇ 해외 10년 이상 체류자 보호범위 확대, 청소년시설 지원 강화, 지역적응교육 실 시, 장학사업 신설, 주민등록번호 변경 등(1.30, 정착지원법 개정) ○ 취업장려금 등 영농정착 지원 강화, 지방거주장려금 상향, 독학 자격증취득장려 금 등 취업지원제도 개선(7.31, 시행령 개정) □ 초기 사회적응교육 강화 ○ 하나원 교육기간 연장(8주→12주), 주말 자율선택프로램 확충 ○ 전일제 교육을 위한 「청소년반」(하나둘학교) 운영(9.30) ○ 하나원 분원 이전(시흥→양주) 및 제2하나원 건립 추진 □ 「지역적응센터」 운영을 통한 지역적응교육 실시 ○ 서울·경기·대구·대전·광주 등 6곳에 센터 지정·운영 ○ 거주지 실정에 맞는 지역안내 및 취업·진학지원 등 실시 \* 내년도 30곳 전국 확대 실시를 위한 예산 42억원 정부안 반영 □ 경제적 자립 유도를 위한 취업지원사업 강화 ○ 「구인구직 만남의 날」 행사(전국 5회) \* △서울남부(7.16) △경인(9.11) △서울북부(9.25) △부산·경남(11.19) △광주·전남(11.26) ○ 대기업(POSCO)·함께 일하는 재단 등과「사회적 기업」설립 추진중 ○ 여성의 취업기회 확대를 위해 한국여성경제인협회와 MOU 체결(9.11) □ 취약계층 지원 및 민간과의 협력 강화 ○ 의료비, 장학금 및 청소년시설, 노령자·여성, 정신건강·상담 등 취약계층 지원 강화(직접지원 및 공모사업) ○ 북한이탈주민후원회의 위상·기능 강화 및 민관협력체계 구축 강화 \* 정착·정주도우미사업 확대 실시, 민관합동워크숍 실시 등

- ※ 내년도 중점 추진사항
- 확보중인 예산사업을 바탕으로 거주지 보호·지원 및 청소년지원 강화
  - 「지역적응센터」30곳 전국 확대 실시
  - 전문적 상담서비스 제공을 위한「전문상담사」운영
  - 실태조사 및 통계D/B 구축을 위한 「북한이탈주민 연구지원센터」 운영
  - 하나원내 탈북청소년을 위한 정식「예비학교」설립·운영
- 지자체 및 민간과의 협력을 통한 종합적 정착지원체계 구축·강화

# <붙임 2>

# 2009년도 정착지원법 주요 개정내용

구 분	개정 내용		
주민등록번호 정정 특례	하나원을 주소지로 주민등록한 자에 대한 주민등록번호 정정을 1 회에 한해 허용		
세대별 지원단위 개선	30세 이상 미혼자, 편부모, 직계비속을 동반하지 않은 형제자매 등을 하나의 세대로 묶어 1세대 구성원 수 확대		
사회적응교육	하나원 기본교육 및 거주지 적응교육 실시근거 마련		
보호범위 확대	해외 장기체류자 보호범위 확대, 비보호자에 대한 행정적 지원 * 입국후 자수 지연자에 대해서는 보호 제외		
지방거주장려금 상향 조정	지역구분 개편, 지방거주기간을 2년으로 연장 및 지방거주장려금 상향 조정("나"지역 : 5%→10%, "다"지역 : 10%→20%)		
주거지원금 조기지급조건 완화	임대주택의 보증금 전환 : 취업 등으로 임대보증금이 증액된 경우 5년 이내라도 조기 지급		
특약제도 완화	주택 해지조건을 완화 : 취학·취업 등으로 거주지 이전시, 6개월 이상 장기입원 등		
취업지원제도	<ul> <li>○직업훈련장려금 지급기준을 이수기간에서 이수시간으로 변경         * 6개월 이상→500시간 이상</li> <li>○ '독학'자격취득장려금 신설</li> <li>○취업장려금 지급조건 및 기간 완화         - 4대보험 가입직장→고용보험 및 산재보험가입직장         - 1년 이상 취업장려금과 병행, 6개월 이상 취업시에도 지급</li> </ul>		
취업보호 제도	○취업보호기간을 거주지 보호기간 중으로 한정 ○취업보호 대상을 고용보험가입자로 완화 ○4인 이상 고용 농·임·어업 및 수렵업을 취업보호사업에 포함		
무연고 청소년 지원	무연고 청소년 등에 대한 공동생활시설 이용에 필요한 지원		
교육지원	북한이탈주민 대상 초중등교육 실시 학교의 운영 경비의 지원		
장학사업 강화	북한이탈주민후원회 사업 중 장학사업 추가		
실태파악	북한이탈주민에 대한 실태 파악 및 결과 정책 반영		

**4** 발표

## 민간에서 본 북한이탈주민 정착지원 시스템

김 선 화 (공릉종합사회복지관 서울 북부 하나센터 부장)

#### I. 들어가는 말

남한에 거주하고 있는 북한이탈주민은 2009년 10월말을 기준으로 17,415명1이다. 이들은 북한에서의 심각한 자연재해로 인한 식량난의 결과로 이어진 "고난의 행군" 시기인 1994년부터 1998년도까지 집중 탈북하여 중국 및 제3국에 체류하다가 남한으로 들어온 사람들이다. 또한, 남한에 입국한 탈북자들이 북한 또는 중국 등지에 있는 가족들을 남한으로 데려오는 과정을 통해서 2000년도 이후 지속적인 증가 추세에 있다.

해외 탈북자의 수 및 국내 입국 북한이탈주민의 수가 증가함에 따라서 정부는 북한이탈주민을 지원하기 위한 법을 제정 및 개정하였고, 그에 근간한 제도들을 만들었다. 또한 이러한 법과 제도는 북한이탈주민의 수와 관련되어 있기도 하며, 북한이탈주민들을 어떤 존재로 바라보느냐에 따라서 정착지원제도가 변화되고 있다. '보호'라는 측면의 정착지원 제도와 '자활·자립'이라는 측면의 정착지원 제도는 그 지원 내용과 지원의 규모가 현격한 차이를 가지고 있다. 북한이탈주민 정착지원 제도는 1962년 북한이탈주민 관련된 법령이 제정된 이후, 5차 시기를 거쳐서 지난 2005년도 기존의 정착지원의 방향인보호지원의 차원에서 자활자립을 지원하는 정책으로 정착지원제도를 개선하였다. 그리고 최근에는 정착지원의 내용 변화 뿐 아니라, 정착지원을 시행하는 지원체계에서도 변화가 일어나기 시작하였다.

정부의 정착지원 제도의 변화 뿐 아니라 북한이탈주민 정착지원을 위한 민간의 활동에서도 변화가 일어나고 있는데, 활동단체가 증가하였으며 다양한 유형의 단체들이 북한이탈주민 정착지원 활동에 참여하게 되었다. 그에 따라서 민간단체의 정착지원 활동의 내용도 다양해졌으며 지원활동을 하는 지역적인 차원은 과거보다 훨씬 확대되었다.

<sup>1) 1999</sup>년 이후부터는 해마다 2배수로 증가하였고 이러한 증가추세가 2002년부터는 매년 1천명을 초과 (2003년-1,281명 /2004년-1,894명/ 2005년-1,383명,2006-2019, 2007-2,544)했으며, 2008도는 가장 많은 인원수인 2,809명이 입국하였다. 2007년도 2월을 기점으로 10,088명이 되어 북한이탈주민 1만 명이 한국에 입국하였다(통일부 통계).

북한이탈주민 정착지원은 사회적 기반이 거의 전무한 낯선 환경에서 새롭게 정착하는 인간의 삶의 대한 접근이고 지원이기 때문에 정부의 제도적인 지원과 더불어 민간의 구체적이고 섬세한 정착지원 서비스가 병행되어야 하며 이를 위해서는 민·관의 효과적인 협력은 중요한 정착지원의 기반이 될 것이다. 본 고에서는 오랜 시간을 걸쳐 변화하면서 형성·시행되고 있는 북한이탈주민 정착지원 시스템을 민간의 시각에서 살펴보고, 그에따라서 정부의 정책의 현시점을 평가하며 그 과정 속에서 민·관의 효과적인 협력이 이루어질 수 있는 가능성을 탐색해보고자 한다.

### Ⅱ. 민간의 북한이탈주민 정착지원 현황

#### 1. 민간기관 현황

#### 1) 민간의 정착지원 사업 실시 배경

정부의 정착지원 제도의 내용을 살펴보면 주거와 기초생계(의료보호) 및 정착금 지원, 직업훈련지원 및 교육지원, 보호담당관 및 정착도우미 배치 등의 여러 기초 영역에 대한 제도적 지원이 중심을 이루고 있으며, 그렇기 때문에 사회·문화·경제·정치적 배경이 전혀 다른 북한이탈주민이 우리 사회에서 정착(적응)하는 과정에서 발생하는 다양한 욕구와 문제해결을 위한 서비스 제공의 기능은 수행하지 못하고 있으며, 이러한 역할 수행은 여러 유형의 민간단체들을 중심으로 이루어지고 있다.

정착과 적응이라는 것은 복합적인 요소와 상당한 시간이 소요되는 것으로 정착과 적응 과정중의 일정한 기간 동안 이러한 요소들을 북한이탈주민들의 각각의 상황에 맞게 지원하는 것이 정착을 지원하는 주체들이 가져야 할 태도이고 기능일 것이다. 이런 구체적인 정착지원 활동은 정부의 제도적 지원 안에서는 불가능한 것으로 민간기관들<sup>2)</sup>이 그러한 역할 수행을 하고 있다.

북한이탈주민들이 자신이 성장하고 살아왔던 곳과 완전히 다른 사회에 적응하며 살아 가려면 주택과 정착금 등 하드웨어적인 것도 필수적이고, 새로운 사회의 일원으로서 권

<sup>2)</sup> 북한이탈주민지원 민간단체는 약 60여개 기관으로 (재)북한이탈주민후원회에서 북한이탈주민지원 민 간단체연대(1999년 24개 단체와 연구자가 모여 발족)를 총괄하는 역할을 담당하고 있다. 민간단체는 지역복지분과, 아동청소년분과, 정착지원분과, 해외분과로 구분하여 각각의 영역에서 활동하는 기관 간의 네트웍을 형성하고 있다.

리와 책임을 다하며 살아가기 위해서는 정치ㆍ경제ㆍ사회ㆍ문화 등 다양한 영역의 소프 트웨어적인 요소들도 필수적인 역할을 담당하고 있다. 또한 북한이탈주민의 정착 과정에 있어서 주택과 정착금 제공 등 정부의 제도적인 지원의 역할이 매우 크나, 이외에 정착의 다양한 변수들을 지원하기에는 그 기능과 역할에 있어서 한계를 보일 수 밖 에 없다. 이러한 기능 등을 보완 및 전문적으로 지원하는 지역사회복지관과 북한이탈주민을 포함한 통일에 관심을 갖는 많은 민간단체들은 북한이탈주민이 지역사회에서 공동체의일원인 시민으로서의 생활을 영위해 나가는 과정에서 구체적이고 실질적인 도움을 주고 있다 할 수 있다.

#### 2) 북한이탈주민 지원 민간단체 연대3)

북한이탈주민을 지원하는 민간 서비스 기관의 유형을 구체적으로 살펴보기에 앞서 민간 서비스 기관들의 연합체인 북한이탈주민 지원 민간단체 연대에 대해 살펴보고자 한다.

북한이탈주민 지원 민간단체 연대는 1999년 11월 3일 "북한이탈주민지원 민간단체협의회"를 구성, 국내외 북한이탈주민의 보호·지원을 위하여 민간단체별로 특화된 다양한 사업을 시행하고 있다. 북한이탈주민지원 민간단체협의회는 북한이탈주민 지원과 관련하여 국내외에 활동하고 있는 24개 단체와 연구자들이 모여 창립하였으며, 북한이탈주민들의 생존과 사회정착을 지원하는 민간단체들이 모여 설립된 본 협의회는 지원 사업을 추진함에 있어 민간단체의 자율적 참여와 협력을 통하여 효과성을 높인 북한이탈주민지원체계를 완비하고 소속단체들 간의 상호 정보교류 와 연대 지원망을 구축하고자설립되었다.

이후, 2006년에 본 협의회는 명칭을 "북한이탈주민 지원 민간단체 연대"를 변경하였으며 북한이탈주민의 수가 증가함에 따라 소속 민간단체의 수도 증가하여 2009년도 현재 67개 단체가 활동 중에 있다.

민간단체연대는 다양한 민간단체가 전문분야별로 지역복지, 정착지원, 아동청소년, 해외분과의 4개 분과위원회를 구성, 운영하고 있다. 지역복지 분과에는 북한이탈주민이 밀집해서 거주하는 지역 중심으로 지역사회에 거점을 두고 정착지원 서비스를 제공하고 있는 지역사회복지관을 중심으로 구성되어 있으며, 정착지원 분과는 종교단체를 비롯한시민단체가 중심이 되어 구성되었으며, 아동·청소년 분과에는 아동청소년 북한이탈주민들을 위한 시민단체 및 종교단체가 설립하여 운영하는 대안학교 등의 단체 등이 참여

<sup>3)</sup> 북한이탈주민후원회 홈페이지 http://www.dongposarang.or.kr/ 참조.

하고 있다. 또한 해외분과는 가장 적은 수의 단체가 참여하고 있으며 해외 탈북자에 대한 인권지원 활동을 하는 종교단체와 시민단체 등이 참여하고 있다. 이러한 4개 분과 위원회로 구성된 민간단체연대는 각 분과 위원회별 모임과 연대 전체의 모임으로 구분할수 있으며 심포지엄을 통해 상호 정보교류를 하는 한편 사업 분야별로 연대 지원망을 구축하고 있다.

민간단체연대 창립선언문에서 목적의 하나로 개별적이고 독자적인 지원활동을 넘어 보다 체계적이고 종합적인 민간차원의 연대지원망 구축을 들고 있는데, 특히 민간단체 연대는 북한이탈주민 지원 사업을 추진함에 있어 민간단체의 자율적 참여와 협력을 통 하여 효과성과 형평성을 높인 북한이탈주민지원체계를 구축하고 소속단체들 간 상호 정 보교류와 연대 지원망 구축함을 그 목적으로 하고 있다.

구체적으로 민간단체연대는 첫째로 국내외에서 북한이탈주민들을 지원하는 민간단체들과 연구단체들의 자발적 참여와 협력에 기반하며, 공동의 지원망 속에서 각자의 활동 영역을 중심으로 북한이탈주민들을 지원한다고 활동방향을 제시하고 있다. 둘째로는 적극적 상호 정보 교류를 통한 효과적이고 형평성 있는 지원체계 구축을 목표로 삼고 있다. 셋째로는 민간의 연구 활동 및 프로그램 개발 지원, 북한이탈주민 관련 연구 세미나, 지원 프로그램의 통합적 운영을 통해 일반 국민들의 관심과 참여 확대를 위해 노력 한다 마지막으로는 상호 정보교류와 공동의 협력을 통해 축적된 경험이 정부의 북한이탈주민 지원 대책 수립에 반영되도록 적극적으로 노력한다고 목표를 제시하고 있다.

### 2. 민간의 정착지원 사업 내용<sup>4)</sup>

위에서 언급된 4개의 분과위원회에 소속된 기관들은 각 단체들은 북한이주민의 정착지원에 필요한 고유한 영역들에 대한 서비스를 제공하고 있는데, 정착지원 서비스의 주된 내용과 각 분과위원회별 주요 기관들의 사업내용을 살펴보고자 한다. 같은 분과위원회에 소속되어 있더라도 각 개별 기관들을 사업의 시작 시기와 그 기관의 운영제반과관련된 여건 및 지역적 여건 등에 따라 정착지원 서비스의 내용이 다소 다를 수 있으며주된 기관의 서비스 내용을 살펴봄을 통하여 주된 민간기관들의 활동 내용을 이해하고자한다.

<sup>4)</sup> 김선화, "지역사회중심의 새터민 정착지원," 통일을 준비하는 한국사회-한국 천주교회의 과제』(2006 년 제9차 민족화해 카톨릭 네트워크), p. 55의 내용을 수정 보완하였다.

<표 1> 북한이탈주민지원민간단체 연대의 분과별 주요사업 개요

구분	단체특징	주요활동내용		
지역 복지 분과	- 지역복지관이 중심 - 전국적으로 분포(북한이 탈주민 밀집지역 중심) - 거주지밀착형지원 중심	- 복지관 부설 북한이탈주민 정착지원센터 운영 - 사업내용 : 정착도우미사업 : 정신건강 및 심리상담 : 아동 공부방 운영 및 청소년 학습지원 : 대학생 입학지원 및 대학적응 지원 : 진로지원 및 취업지원 : 북한이탈주민에 대한 인식개선사업 : 사회적응지원 : 북한이탈주민과 지역주민의 통합지원 사업		
아동 청소년 분과	- 대안학교 - 무연고 청소년 그룹홈 - 검정고시 지원	- 대안학교 운영 : 기숙형, 도시형 학교 운영 - 무연고청소년생활공동체(그룹홈) - 방학중 학습지원 사업 - 대학적응지원 사업		
정착 지원 분과	- 단체의 설립목적을 반영한 특정 영역의 정착지원 사업 - 전국규모단체 다수참여	- 전국 정착도우미사업 시행 - 취업 및 창업지원 사업 - 전문상담사 육성사업 - 사회적응을 지원하는 활동 및 교육		
해외 분과	- 해외탈북자 지원 - 탈북자 인권문제	- 해외탈북자 지원, 해외탈북자 및 북한이탈주민 관련 실태조사 및 정책개발 활동 - 해외탈북자 인권 옹호활동 및 탈북자 보호활동		

<sup>\* 2007</sup>년도 내용을 수정보완함.

# Ⅲ. 북한이탈주민의 정착지원에 있어서의 민관 협력 현황

### 1. 정부 위탁 정착지원사업 수행

북한이탈주민 정착지원에 있어서의 민·관 협력의 가장 대표적인 것이 바로 정부 위탁(지원) 정착지원 사업의 수행을 들 수 있다. 정부의 민간위탁을 통해서 진행되고 있는 북한이탈주민 정착지원 사업은 정착도우미 사업이다. 또한, 정부의 지원을 통해서 진행되고 있는 사업은 몇 개로 나눠서 볼 수 있는데, 지원하는 정부 부서에 따라서 그 내용에 차이가 있다. 통일부는 북한이탈주민후원회를 통하여 매년 민간공동 협력사업을 공모하여 30여개의 민간단체에 북한이탈주민 정착지원사업을 수행할 수 있는 사업비를 지

원하고 있으며 그 사업의 내용은 아동청소년교육사업과 정신건강지원사업, 전문상담사육성사업, 기타 대상자 유형에 따른 정착지원 사업들(청소년 교육, 노인, 여성지원 등)이주를 이루고 있다. 또한 교육과학기술부는 교육청을 통하여 북한이탈청소년 대안학교지원과 방과후 공부방을 지원하고 있으며, 보건복지가족부는 (재)무지개청소년센터를통하여 북한이탈청소년들의 사회적응을 위한 공모사업들을 실시하고 있다. 정부가 지원하는 북한이탈주민 정착지원 사업비는 최근 몇 년 동안 놀라운 수준으로 증가하였으며, 그에 따라서 오랫동안 활동해왔던 민간단체들은 그동안의 역량을 충분히 발휘한 효과적인 정착지원 서비스를 제공하고 있다.

<표 2> 정부의 민간위탁(지원) 사업 내용

정부부처	부처 중간지원체계		민간 지원 사업 내용			
	(재)북한이탈주민후원회	위탁	정착도우미 사업			
통일부		지원	민간공동협력사업(아동청소년교육사업과 정신건강지원사업, 전문상담사육성사업, 기타 대상자 유형에 따른 정착지원 사 업들(청소년 교육, 노인, 여성지원 등)			
교육과학 기술부	한국교육개발원 (탈북청소년교육지원센터)	- 북한이탈청소년 대안학교, 방과후 공부방을 지원 - 학교지원 및 지역단위의 정착지원 사업 지원				
보건복지 가족부	(재)무지개청소년센터	- 북한이탈청소년들의 사회적응 지원사업 - 북한이탈 청소년 과년 연구사업				

### 2. 아젠다 형성을 통한 정책제안

북한이탈주민 정착지원 관련된 아젠다 형성은 민·관 협력의 내용이라기보다는 북한 이탈주민지원 민간단체들의 역량이 집결되어 정부의 국회를 대상으로 정책 제안활동이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 활동들을 계기로 하여 정부의 민간에 대한 위상을 제고하고 민간단체의 역할에 대한 새로운 기대를 갖도록 하였다. 지난 2008년도(6.25)에 북한이탈주민민간단체연대는 "새터민 지원정책 개선안 10"이라는 제목으로 아젠다를 발표하여 북한이탈주민 정착지원에 문제점으로 지적되고 있는 정부정책의 총괄적인 통합과조정의 역할을 수행하는 종합기구설치, 취업지원문제, 거주지에서의 정착지원체계의 부재의 문제, 관련 법률의 개정문제, 하나원 교육 개선, 북한이탈 청소년들의 학력인정제도의 개선, 북한이탈주민의 의료지원 확대와 주거배정의 문제 개선, 해외탈북자 보호강

화를 제안하였다. 이러한 아젠다 발표 이후 정부와 국회에서는 다양한 경로를 통하여 아젠다의 내용들이 정책에 반영되고 제도 개선이 이루어지도록 민간의 경험을 접목하는 접근들이 이루어졌다.

### Ⅳ. 북한이탈주민 정착지원 시스템의 평가

#### 1. 정착지원 체계(정부·민간)의 측면

북한이탈주민 정착지원체계는 북한이탈주민 정착지원을 담당하는 중앙정부ㆍ지자 체·민간기관 등으로 이어지는 연결망 또는 상호 네트워크이라고 할 수 있다. 최근 몇 년간 정부가 추진하는 정착지원은 북한이탈주민 입국자 수 증가와 그에 따른 지방분산 정책에 의거하여 민간참여를 확대하고 지방자치 단체의 역할 증대에 포커스를 두고 있 어 정부주도 민간참여 형태의 정책을 실시하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 상황 속에 있 는 북한이탈주민의 정착지원 체계를 중앙정부 차원의 정착지원 체계성에 대한 부분과 두 번째는 정부와 민간의 협력을 통한 정착지원의 체계성으로 구분하여 평가하고자 한다. 먼저, 북한이탈주민의 정착지원 체계에 있어서 중앙정부 차원의 지원은 이전보다 휠 씬 더 다양한 정부 부서의 개입과 지원들이 이루어지고 있다. 구체적으로 살펴보면 교육 과학기술부, 노동부, 보건복지가족부, 문화체육관광부, 여성부, 국가인권위원회, 육아정 책연구원 등 다양한 중앙정부 부처가 북한이탈주민 정착지원에 참여하고 있으며, 각 부 처는 관련 민간단체와의 협업을 확대해 나가고 있는 상황이다(박정란, 2009; 129). 또한 정부의 여러 유관부처들은 직접사업을 수행하기도 하며, 민간단체에 지원을 통해 정착 지원 사업을 실시하기도 하며, 연구사업을 통하여 북한이탈주민 지원에 관한 다양한 활 동들을 펼치고 있다. 이러한 중앙정부 및 국책 연구기관들의 다각적인 정착지원 활동은 북한이탈주민의 정착지원의 다양성과 확보해주고 각각 필요한 영역에 있어서의 전문적 인 지원과 정책을 만들어내는 장점들이 있지만, 이러한 중앙정부 및 국책 연구기관들 간 의 상호 협력이 유기적이지 못한 한계를 가지고 있다. 북한이탈주민대책협의회(이하 탈 대협)가 구성되어 유관기관들이 정기적인 회의가 진행되고는 있으나, 탈대협이 급변하 면서 각 정부 부서가 추진하는 일들을 종합하고 조정하며 협업할 수 있는 안정적인 체 계로서는 기능하지 못하고 있다. 결국 중앙정부의 여러 유관부서들이 다양한 정책을 만 들어 내고 있지만, 그것이 일관된 목표와 방향을 향해서 추진되는 것이 아니고 각 정부 부서 간에 긴밀한 논의구조가 부재한 상태에서 추진되기 때문에 유사한 사업들일 각 정부 부서별로 분절적으로 이루어지고 있거나 효과성의 극대화를 추구하는데 한계를 보이고 있다. 이와 같이 탈북자 정착지원과 관련된 다양한 행위자들이 각각의 특성에 따라역할을 수행해 왔으나, 행위자 간의 네트워크를 통한 시너지 효과를 창출하기 위한 노력이 요구되는 상황이며 특히 개별행위자들이 상호간 네트워크를 통해 정보를 교환하기보다, 각기 원자화·파편화 되어 있어 정보교환의 미흡함과 중복지원도 때로는 나타나도 있다(박정란, 2009; 129). 무엇보다도 주무부서인 통일부가 정책의 방향성을 제시하고, 유관 정부 부서들이 상호 협력하여 각각의 영역의 전문성이 더 부각되어 효과적인 북한이탈주민 정착지원 체계를 만들어갈 수 있는 구심점 역할을 하는데 있어서 부족함이 영보인다. 이를 위해서는 구심적 역할을 할 수 있도록 통일부가 위상을 확보할 수 있도록해야 할 것이다.

두 번째는 정부와 민간의 협력을 통한 정착지원의 체계성에 대해서 평가를 하고자 한 다. 북한이탈주민의 정착지원에 있어서 민간의 담당하고 있는 영역은 다양하며, 그 역사 또한 길다. 민간단체들이 담당하고 있는 영역들은 정부의 정착지원제도와 정책의 구체 화된 사업들이기도 하지만, 제도와 정책에서 다뤄줄 수 없는 인간의 적응과 정착에 관한 세밀하고 다양한 영역들을 들 수 있다. 예를 들면, 가족관계ㆍ자녀양육ㆍ청소년들의 학 업지원 및 학교내 적응지원・탈북과정에서의 어려움으로 인한 심리적・정신건강상의 문제(PTSD), 밀집지역 내에서는 기존 남한 주민들과의 북한이탈주민들간의 갈등과 마찰 을 중재하고 조정하는 일과 지역주민들에게 북한이탈주민에 대한 긍정적 인식을 갖도록 지역사회 내에서의 융합을 위한 지원 활동 등은 제도적인 차원의 지원을 넘어선 구체화 된 서비스를 통해서 지원이 가능한 영역이라 할 수 있다. 북한이탈주민들이 밀집 거주하 는 지역을 중심으로 이러한 일들을 수행하는 민간의 전문기관(사회복지관 등)이 생겼으 며 이 기관들은 북한이탈주민들이 거주하는 지역사회에 거점을 두면서 포괄적인 정착지 원 서비스를 제공하고 있다. 또한 이러한 민간기관들은 정부의 정책과 제도의 구체적인 실행과정에서 정부의 지원을 받아 정부의 정책을 위탁 운영함(정착도우미 사업, 북한이 탈주민 후원회를 통한 공모사업에 참여, 지역협의회위원으로서의 활동과 정착서비스 제 공 등)을 통하여 정부의 정책과 연결되어 북한이탈주민들 각각에게 정착지원 서비스를 제공하고 있다. 또한, 지역사회에 거점을 두고 있지는 않지만 북한이탈청소년들을 위한 교육과 사회적응 지원 사업을 담당하거나, 취업이나 의료적인 차원의 특성화된 영역을 전담하는 민간기관들이 활동하고 있다. 그러나, 그간 민간기관과 정부 간에는 공식적인 협력적인 업무 수행이 다소 부족하였고, 일부사업에 국한되었으며, 특히 북한이탈주민 이 최종 거주하는 지역에서의 민관협력의 체계를 만들어내지 못하였다. 그러던 중 지난 2009년도 초반에는 이러한 문제점들과 민관협력의 필요성에 의해서 새로운 민관협력의 정착지원체계가 태동하였다. 2009년도에는 북하이탈주민 2만 명 시대를 바라보면서 국 회의원과 관련 기관들의 적극적인 관심 속에서 '북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관 한 법률'이 개정('09.1.31)되어 보다 현실적인 북한이탈주민 정착지원 제도를 갖추게 되 면서 개정된 법률에 제15조 제2항에 '거주지 적응교육' 조항이 신설되었으며, 이것이 하 나센터 설치와 하나센터에서의 "보호대상자에 대하여 거주지에서 별도로 실시하는 적응 교육"의 근거가 되어 현재 전국에 6개 지역에 하나센터가 설치되어 운영되고 있다. 이러 한 하나센터는 그간 지적되어 왔던 여러 문제제기들을 해소할 수 있는 지원체계로서 중 앙정부와 지자체를 연결하는 정착지원 체계의 완성형(중앙정부와 지방자치단체간의 협 치 부족의 문제를 해결)이라 할 수 있으며, 관주도형 정착지원의 비효율성과 민관협동 체계의 부족의 문제를 해결할 수 있는 체계이며, 민ㆍ관 협력의 이상적인 모형구축의 실 현(하나원 이후, 거주 지역에서의 종합지원 체계 실현)이라는 성과물이라고 할 수 있다. 다시 말하면, 북한이탈주민의 수의 증가와 지방 분산 배치에 필요성 증대에 따른 새로운 정착지워 시스템의 필요성이 강조되는 상황에서 하나센터는 이러한 다양한 전문가들의 의견을 바탕으로 하여 기존의 정부 중심의 지원 시스템이 아니라, 민간의 주도적인 역할 이 가능한 민간주도 정부참여형인 민·관 협력적인 시스템이며 지역사회에 기반을 둔 정착지원 시스템이라고 할 수 있다(김선화, 2009; 29). 올해 하나센터는 시범사업으로 전 국에 6개소5) 운영중에 있으며 2010년도에는 전국에 30개소를 확대하고 지자체를 통하 여 민간위탁 형태로 운영할 계획을 가지고 있다. 전국에 거주하고 있는 북한이탈주민들 이 동일하고 구조화된 초기정착지원 서비스를 제공하고자 하는 정부의 방침이 추진되어 는 과정에서 보다 세밀하고 단계적인 추진이 필요한 상황이다. 또한, 사)북한전략센터가 북한이탈주민을 대상으로 한 설문조사와 심층면담 조사 결과 북한이탈주민 정착지원에 있어서 민간부문의 역할이 확대되어야 한다는 의견이 강조되고 있었다. 그 이유를 살펴 보면 서비스 접근의 용이성, 전문성, 친밀감 등을 고려할 때 민간단체에 의한 인성교육 프로그램 진행이 효율적이라는 것, 그 외 정부가 할 수 없는 부분을 민간이 할 수 있으 리라는 기대가 적용되고 있었다. 교회를 비롯한 종교 단체의 북한이탈주민 지원 참여가 늘어나고 있으며, 북한이탈주민들이 손쉽게 접근할 수 있는 접근성 면에서도 교회나 종 교단체, 시설 등에서의 법률 전문가 등을 활용한 지원체계의 구축도 고려해야 할 것이다

<sup>5)</sup> 서울북부하나센터(공릉종합사회복지관), 경기서부하나센터(부천덕유사회복지관), 경기북부하나센터(한 국청소년상담연구원), 대구하나센터(북한이주민지원센터), 대전하나센터(생명종합사회복지관), 광주하나센터(광주전남북한이주민지원센터)가 운영중임.

(박정란, 2009; 130). 보다 다양한 민간단체들이 정부와 협력하면서 북한이탈주민 정착지원에 참여할 수 있도록 정부와 민간이 협력할 수 있는 협력체계를 구축할 필요가 있으며, 지역사회를 중심으로는 하나센터가 지역내 다양한 민간자원들을 발굴·육성하여 공동으로 사업이 추진될 수 있는 허브역할을 수행할 수 보다 섬세한 제도적 뒷받침이 요구된다.

### 2. 정책의 방향 측면

북한이탈주민 정착지원 정책의 특성을 통일부를 중심으로 형성되고 제시된다. 다음의표는 통일부가 제시하고 있는 북한이탈주민 지원 정책의 특성과 방향성이라고 할 수 있다. 아래의 표에서는 북한이탈주민의 정착지원 정책이 갖는 의의를 4개로 설명하고 있으며, 북한이탈주민지원 정책은 "통일의지와 능력을 보여주는 시금석", "정착지원정책은 중장기적인 측면에서 통일미래 전략을 수립하는데 기여", "성공적인 북한이탈주민 정착지원정책은 향후 통일비용의 감소"라는 3가지 특성과 기대를 포함하고 있음을 제시하고 있다. 이러한 정책의 방향성에 의해서 약 1만 7천명의 북한이탈주민 정책이 진행되고 있다.

그러나 이렇게 제시되고 있는 북한이탈주민 정착지원의 방향성은 북한이탈주민지원 통일을 전제로 한 당위성을 강조하고 있다. 미래적인 측면에서 남북통일에 지향을 두고서 정책을 수립하는 것이 적합하지만, 현재 남한사회에서 정착하는 북한이탈주민의 정체성과 그들의 기대를 근간으로 한 정책의 방향성이 보완되어야 한다고 판단된다. 남한에 거주하는 북한이탈주민의 정체성을 본인들이 인식하는 정체성이 사회적인 인식하는 정체성강의 합의를 통하여 갖게 되는 정체성을 확보해야 할 것이며, 그 정체성 안에서 정착의 장애요인의 확인과 정착지원 서비스의 내용의 발굴이 이루어지는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 또한, 북한이탈주민 정착지원 정책이 통일을 염두에 둔 정책이라고 하더라도 통일에는 사람의 통일이 가장 중요한 것으로, 남북한 주민들 간의 통합을 이끌어낼 수 있는 북한이탈주민들과 남한주민들 간의 통합과 상호이해증진을 위한 측면의 정책의 방향성은 보다 확대되어야 할 것이라고 생각된다.

#### <표 3> 북한이탈주민 지원 정책의 특성

구분	세부내용				
정착지원 정책의 의의	- 남북관계 차원 : 북한이탈주민의 안정적 정착지원은 우리의 통일의지와 능력을 보여줌. 남북관계에서의 국가적 역량을 의미함 인도주의 · 인권 차원 : 북한이탈주민의 인권보호는 국가의 인도적 활동의 기본임 사회통합 차원 : 북한이탈주민의 남한주민들과 통합은 향후, 남북한 주민간 통합의 계기 - 선진사회 · 선진문화 차원 : 사회적 소수자들을 인정, 배려, 수용하는 것은 선진국진입에 기여				
통일의지와 능력을 보여주는 시금석	- 북한이탈주민이 건전한 민주시민으로 우리 사회에 적응할 수 있 도록 정착지원체계를 구축, 우리의 통합능력을 제고 (현재 진행 형 통일과정)				
정착지원정책과 통일정책 :중장기 통일미래전략 수립·지원에 기여	<ul> <li>북한이탈주민의 우리 사회 정착 지원과정은 향후 한반도 통일시대를 준비해 나가는 일종의 "모의실험" 성격으로 기능</li> <li>동 과정에서 축적된 노하우는 남북한 주민의 인적 통합 및 체제전환 교육 등 향후 남・북간 사회 통합시 중요한 역할 수행</li> </ul>				
북한이탈주민의 성공적 정착은 통일비용 감소효과	<ul> <li>통일의 상황에서 남한 정착에 성공한 북한이탈주민들이 재북가족을 지원하고, 나아가 북한주민을 끌어안는 역할 수행으로 국가적 부잠을 경감시킴.</li> <li>현재, 북한이탈주민에 대한 정착지원 비용은 통일비용을 선지출하는 의미를 갖게 됨.</li> </ul>				

출처: 통일부(서정배, 2009).

### 3. 정책수립 과정의 측면

정부의 북한이탈주민 정착지원 정책은 그간 여러 번의 변화의 과정을 거쳐 왔다. 그 변화의 중심에는 북한이탈주민을 어떠한 존재로 볼 것인가에 대한 해석에 따라서 그 지 워의 수준과 내용에 변화를 가져왔다. 최근 2007년 2월을 기점으로 북한이탈주민이 1만 명이 입국하게 됨에 따라 이후, 다양한 제도적 변화와 법률 제ㆍ개정이 이루어지고 있다. 이러한 변화들을 추진하는 과정에서 지나치게 정부 중심으로 이루어지고 있음을 지적 하고자 한다. 정부는 북한이탈주민 정착지원에 있어서 민ㆍ관 협력을 중요한 정착지원 방향으로 수립하였음에도 불구하고, 정책을 수립하고 개선해가는 과정에서 공식적인 민・관 협력의 체계가 없는 상태이다. 따라서, 급변하는 북한이탈주민의 적응 양상과 그 들의 입국변화 추이에 맞는 새로운 정책의 출현과 기존 정책의 개선 및 보완이 시시각 각 진행되어야 하는 상황에서 정부가 민첩하고 민감하게 대응하지 못하는 부분들이 발 생하고 있으며, 북한이탈주민들이 거주하는 지역사회에서 북한이탈주민 정착지원을 담 당하고 있는 민간과의 긴밀한 교류 속에서 만들어진 정책들이 아니기 때문에 시행과정 에서 많은 시행착오들을 발생시키는 정책들이 나타나고 있다. 북한이탈주민의 정착을 지원하는 체계로서 정부가 선택한 방법론은 민·관 협력이고, 실제로 많은 북한이탈주 민 지원사업이 민간의 영역에서 진행되고 있기 때문에 효과적인 북한이탈주민 정착지원 을 위해서는 민·관의 협력이 중요한 근간이 되어야 할 것이다. 따라서 민간이 가진 자 율성과 자발성, 그리고 창의성, 세밀하고 예민함이 관료적인 조직이 가진 경직성과 규범 적인 범주를 뛰어 넘어 북한이탈주민 정착지원의 정책에 반영되고 궁극적으로는 효과적 인 북한이탈주민 정책과 제도가 수립될 수 있도록 민관협력을 위한 공식적인 채널과 구 조를 마련이 시급한 과제라고 하겠다.

### 4. 정착지원 내용의 측면

#### 1) 정착지원의 내용

북한이탈주민의 정착지원의 주요내용은 정착금등의 개인별 정착지원내용과 거주지에서의 정착지원 제도로 구분하여 아래의 2개표로 요약하였다.

#### <표 4> 북한이탈주민 정착지원 내용: 개인별지원내용

구분	세부내용						
	기본금	정착기본금+주거지원금: 세대구성에 따라 책정(1인 세대 기준 600만원 지급)					
정착금 지원 <sup>6)</sup>	장려금	- 직업훈련, 자격증 취득, 장기취업자의 경우 최대 2,140만원의 장려금 지원 - 지방거주 장려금					
71 67	가산금	- 60세 이상 노인, 장애인, 장기질병 등 결손가정아동보호가산금 등 근로 능력 부재자를 위한 지원금(장려금 수혜불가능 집단)					
주택 지원	주거 알선	- 사회에 편입됨과 동시에 대한주택공사 또는 각 자치단체에서 건립하는 영구·공공임대아파트를 우선적으로 알선 - 국민임대아파트 우선공급					
시전	주거 지원금	1인 세대 기준 1,300만원 지원금 지원					
	- 전국	지방노동사무소 산하 고용안정센터에 취업보호담당관 지정					
취업 지원	- 직업훈련 무상 교육 실시 (교통비 및 식비 훈련수당 지급) : 거주지 보호기간(5년)동안 총3회이 직업훈련 수강 지원						
및 직원 훈련	- 고용지원금(취업보호제) 실시 : 새터민 고옹사업주에게 임금의 2분의 1(70만원 범위내)을 2년간 지원(1년차 50 만원 범위, 2년차 70만원까지), 최대 3년차까지 지원						
	- 취업장려금 신설(취업기간 지속시 1년-3년까지 인센티브 제공: 정착금에 언급됨)						
교육	- 학력인정: 북한 및 제3국 체류시 획득 학력 및 자격 인정 - 자격인정 받는데 필요 제반 교육 편의 제공						
지원	- 등록금 지원: 학비 전액 면제(중고등학교 및 대학교-특례자) - 대학입학특례(재외국민특별전형 혜택) : 35세 미만 입학시 지원						
사회 보장	그 그리는 이렇지지 하지 그러난데 중 이사						
지원	- 의료보호지원: 의료보호1종 혜택						
자격 인정	북한에서 취득한 자격증의 전부 또는 일부 인정						

출처: 김선화(2007: 6)

\_

<sup>6) 04</sup>년 이전 입국자의 경우 1인 35,903,000원을 지원받았으나, 2005년도 제도 변경이후는 1인 20,000,000 원은 근로능력 유무와 상관없이 지원하고 정착장려금이라 하는 직업훈련 장려금(최대4,400,000원), 자격취득 장려금(국가공인 자격증 취득시 2,000,000원 지원), 취업장려금(취업기간 1년, 2년, 3년까지 지원-장기취업유지 유도)을 신설하여 본인의 자활의지의 결과에 따른 인센티브를 최대 15,400,000원으로 책정하여 지원하고 있다.

#### <표 5> 거주지 보호제도

제도	세부내용
보호담당관	○ 거주지 보호담당관 : 각 지방자치단체별로 거주지보호담당관을 지정, 거주지 보호업무를 총괄·조정(* 전국 211개 시·군·구의 담당관이 주민등록번호 부여, 의료급여·생계급여 등 사회복지 지원, 증명서 발급, 지역사회 관련 정보제공, 거주지 실태조사 등 북한이탈주민 거주지 편입 지원과 각종 행정 지원업무를 담당) ○ 취업보호담당관 : 노동부 산하 전국의 55개소 고용지원센터에 전문 직업상담 사로 구성된 취업보호담당관을 지정 (진로지도, 취업알선 및 상담역할 담당) ○ 신변보호담당관 : 북한이탈주민에 대한 신변보호는 거주지에서 외부의 신변 위해 요소 제거 및 방지를 위하여 거주지 관할 경찰서에서 실시 (약700명 지정 중이며, 북한이탈주민의 신변안전과 상담 역할 담당)
지역협의회	- 지역내 보호담당관, 정착도우미사업기관, 지역사회복지관, 민간단체 등이 협의체를 구성, 북한이탈주민 정착에 필요한 생활실태 파악 등 각종 애로·상담 창구 역할 수행 (전국적 북한이탈주민 밀집 거주 지역을 중심으로 24개운영)s
정착도우미	○'05년부터 시행, '09.2월 2,300여명이 전국에서 활동 (초기 6개월 집중지원) - 정착도우미는 자원봉사 유경험자 중에서 선정 ○북한이탈주민 정착지원 기관과 유기적인 연계를 담당하는 매개체 역할 - 북한이탈주민 1세대 당 정착도우미 2명이 1년간 전담하면서, 북한이탈주민 의 '가까운 이웃'으로서의 역할 담당 ○초기 거주지 생활의 정보나 도움을 직접 제공해주는 주거 밀착형 정착지원 체계 구축 및 다양한 계층과 대상별 특성을 고려한 맞춤형 지원
정주도우미	○ 정주도우미사업은 정착도우미 지원이 종료된 북한이탈주민 중 자원봉사자의 지원을 계속 희망하는 세대를 대상으로 1년간 연장 봉사 - 도우미 2명이 북한이탈주민 1세대와 결연, 지역정착의 심층 안내 ○지역사회(지자체) 중심으로 자원봉사단을 조직, 체계적 지원체계와 실생활 적응 지원 서비스 제공으로 북한이탈주민의 생활안정과 지역정착 지원
지역적응센터 (하나센터)	○ 3주간「지역적응교육」실시 후 1년간 체계적인 사후지원 서비스 제공 ○ 거주지에서 지자체·고용지원센터·정착도우미·지역복지기관 등과 협 력하여 지역사회 안내 및 직업훈련·취업·진학 등을 종합 지원 ○ 현재, 시범 6개 운영 중이며, 2010년에 전국 30개소 확대 예정

출처: 통일부 발표자료(2009, 북한이탈주민후원회)를 요약 정리함.

### 2) 정착지원 내용에 대한 평가

위의 표에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 우리정부의 북한이탈주민의 정착지원은 하나 원에서의 교육 및 보호와 거주지에서의 정착지원체계로 이분화 되어 있으며, 거주지에 서 다양한 정착지원이 이루어지고 있다. 개인(세대별)로 지급되는 현금지원(생계비와 주 거지원 등)과 자격인정, 교육 및 직업훈련교육기회의 제공과 더불어 각종 지원체계를 통하여 다양한 제도적 지원을 실시하고 있다. 이렇게 다양한 차원의 북한이탈주민들을 위한 정착지원의 내용에 대한 의견을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 2007년도 이후, 정착 지원 중 정착금의 지원방식을 북한이탈주민의 자활자립에 대한 의지를 고취하고 실질적인 자활노력을 유도하는 지원방식으로의 전환은 의미있는 전환이었으며, 효과적인 것이라고 할 수 있다. 기존의 보호와 지원 중심의 방식이 보여 주었던 폐단을 방지할 수 있는 가능성을 가지고는 있지만, 실질적인 측면에서의 효과성은 제고해볼 필요는 있다. 예를 들면, 장려금의 수혜현황과 고용지원금의 지급이 확대되고 있는 추이에 대한 검토가 필요하며, 이와 더불어 생계급여 수혜인원의 감소추이를 연계하여 살펴보는 것이 2007년도 이후 변경된 정착지원금 지금방식 전환의 효과 및 북한이탈주민 정착지원 정책의 성과를 판단할 수 있을 것이다. 그러나 현장에서 파악되는 상황에 의한 판단으로는 생계급여의 수혜인원은 여전히 높은 비율을 차지하고 있으며, 장려금 수혜자와 고용지원금의 지급이 점차로 확대가 되고 있지만 그것이 의미있는 수라고보기에는 어려움이 있으므로, 자활자립을 이끌어내려던 정부의 고용정책과 생계지원정책은 보다 섬세한 현실분석과 그에 따른 실질적인 대안을 마련해야 할 것이라고 판단된다.

둘째, 정착지원의 포괄성과 충분성의 측면에서 북한이탈주민의 정착지원 내용을 평가하면, 지금의 정착지원제도는 그 내용과 영역에 있어서 기본적인 부분에의 포괄성과 충분성 2가지 기준에 모두 기본적인 부분에 대해서는 충족하고 있으나, 부족한 부분들에 대한 논의의 여지가 있다. 먼저, 포괄성의 측면에서는 북한을 떠나 남한에 사회적 기반이 거의 없는 북한이탈주민들이 남한에서 생활할 수 있는 근거기반(주거와 생계지원, 취업을 위한 다양한 지원)을 제공하였다는 점에서 기본적인 기반을 마련하였다고 할 수는 있겠으나 보다 구체적인 차원으로 들어가면 논의의 여기가 있다. 북한이탈주민들의 다양한 특성과 대상자 유형별 특화된 지원의 부재를 들 수 있다. 2009년 7월에 보도된 교육과학기술부의 자료에 의하면 북한이탈 청소년에 대한 교육지원의 청소년 당사자와 그들이 학습을 받는 학교와 교사에 대한 지원, 학부모에 대한 지원, 그들을 돕는 민간단체에 대한 지원으로 확대되었고, 또한 지원의 차원도 폭넓어져서 북한이탈 청소년에 대해서는 포괄성이 확보되기 시작하였다. 그러나, 북한이탈 청소년을 제외하고는 각 대상자유형별로 특성화된 지원들이 부재하는 것이다. 최근 4년 동안 78%의 입국자 비율을 보이고 있는 여성에 대한 특성화된 지원이 없으며, 취업지원 영역에서도 다양한 경로의 취

업지원망이 부재하다. 현재는 직업훈련 기회 확대와 고용지원금, 취업 장려금을 통해서 북한이탈주민 당사자의 자발적인 노력에 치중하고 있을 뿐, 사회적 차원에서 고용을 장 려하고 확대하는 정책은 부재하다고 할 수 있다. 또한, 정규직 직장에 취업하는 것이 어 려운 일임에도 불구하고 현재의 취업지원정책은 정규직 직장 취업을 중심으로 설계되어 있어 다른 차원(자영업·창업·공동회사운영 등)의 취업기회를 재공하지 못하고 있다. 대표적으로 여성과 취업의 영역에서만 살펴보더라도 포괄성이 부족함을 알 수 있다. 두 번째. 충분성의 측면에서는 보다 적극적인 민관의 노력이 필요하다고 생각되다. 위에서 제시된 북한이탈주민의 정착지원제도의 그 폭과 넓이를 이야기하는 포괄성의 영역에서 도 취약한 부분이 있는 것처럼, 각각의 지원제도의 양을 살펴볼 때도 충분한가에 대해서 는 논의의 여지가 있다. 이 충분성은 각각의 정착지원 제도 각각과 그 제도가 시행되는 거주 지역단위를 기준으로 살펴보고자 한다. 북한이탈주민 정착지원제도는 정착에 필요 한 최소한의 기초기반을 구성하는데 중점이 되어 있다. 새로운 환경에서 정착하는데 필 요한 기본적인 차원의 지원과 초기에 발생할 수 있는 문제해결과 욕구충족을 중심으로 설계되어 있어 인간의 새로운 환경에서 정착하고 적응하는데 필요한 다양하고 세밀하고 충분한 정착지원은 이루지지 못하고 있다고 판단한다. 또한 전국으로 분산ㆍ배치되어 거주하고 있는 북한이탈주민들이 그 지역에서 충분한 정착지원 서비스를 받고 있지는 못하다. 이것은 지역적인 차이에서 오는 서비스 인프라가 심각하게 부족하기 때문이다. 현재 북한이탈주민은 서울과 경기도와 인천에 약60%이상이 밀집거주하고 있고 약40% 는 전국에 흩어져 거주하고 있다. 따라서 주요 밀집지역에서는 다양한 정착지원 활동이 이루어지고 있으나, 지방에는 그러한 정착지원이 상당히 취약하며, 사회적인 관심도와 지지망도 상당히 취약한 상황이다. 이를 위한 지방에서의 북한이탈주민 정착지원의 충 분성이 확보되어야 할 것이다.

셋째, 거주지 지원 단계에서의 정착지원은 각각의 지원체계들의 역할이 중복적이며, 동시에 나열적이기 때문에 그들 간의 상호유기적인 체계를 수립하는 것이 중요한 과제 라고 생각된다. 위의 표에서 제시된 거주지 보호단계의 정착지원제도는 북한이탈주민들 의 수가 점차적으로 증가하면서 기존의 제도들이 약간의 수정 보완됨과 더불어 새로운 제도들이 계속 생겨나고 있는 상황이다. 그러나 이러한 변화가 필요함에도 불구하고 그 변화된 제도가 적용되는 곳이 동일한 하나의 지역사회라는 점에서 각각 제도들의 수 정·보완도 필요하지만, 그러한 제도들을 유기적으로 연결하면서 지역사회 안에서 중심 적인 역할을 수행하는 체계를 확보하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 현재, 정부는 중앙 중심의 정착지원체계에서 거주지 단계의 지방자치단체의 정착지원 체계를 수립하고 강화하고자 노력하는 것을 볼 수 있다. 2009년도의 시범 운영되고 있는 하나센터(북한이탈주민 지역적응센터)가 바로 대표적인 예라고 할 수 있을 것이다. 하나센터는 지역사회내에서 북한이탈주민들의 정착지원체계들의 허브의 역할을 수행하고, 북한이탈주민들의 지역사회 내에서의 초기적응교육과 밀착된 사후관리의 역할을 담당한다. 이러한 하나센터가 보다 체계적으로 운영될 필요가 있으며, 지역사회 내에서 다양한 지원 체계들간의 허브역할을 수행할 수 있도록 허브역할에 대해 해당관계 사업주체 및 지방자치단체에 명시적일 필요가 있다. 이러한 분명한 허브여할에 대한 명시를 통해서 현행의 나열적이고 다소 중복적인 지역사회(거주지 지원단계)에서의 정착지원이 통합되고 조정되며, 또한 보완되어질 수 있도록 하나센터의 역량을 강화할 것이 요구된다.

## Ⅴ. 나가는 말

본 고에서는 북한이탈주민 정착에 있어서 정부와 역할을 위임받아 수행하거나 민간의 창의성과 자발성에 근간하여 북한이탈주민 정착지원 사업을 하고 있는 민간의 정착지원 활동을 소개하였다. 또한 이러한 활동을 하고 있는 민간단체들의 정부와 어떠한 관계 속에서 활동하고 있는지도 살펴보았다. 마지막으로 그러한 역할을 수행하고 있는 민간이북한이탈주민 정착지원 시스템에 대해서 평가해보고 문제점을 제시하였다. 북한이탈주민들이 증가하고 정착지원에 대한 욕구가 다각화되고 정착과정에서 생기는 문제점과 장애요인들이 증가하면서 북한이탈주민의 정착지원은 보다 체계화되고 정교화될 요구를받고 있으며 그러한 요구를 인식하여 2009년도에 북한이탈주민 정착지원 제도는 새로운변화의 국면을 맞이하고 있다. 이러한 변화의 국면에서 보다 체계적인 북한이탈주민 정착을 지원할 수 있는 정책과 제도가 수립될 수 있도록 민간의 시각에서 평가하고 제시된 의견들이 효과적으로 적용될 수 있기를 기대한다.

#### 참고문헌

- 김선화(2006), "지역사회중심의 새터민 정착지원," 통일을 준비하는 한국사회-한국 천주교회의 과제』(2006년 제9차 민족화해 카톨릭 네트워크), 천주교민족화해위원회.
- 김선화(2007a), "새터민 정착지원 제도 및 지원기관 안내". 『새터민·다문화 전문가 양성교육-초급』. 무지개청소년센터.
- 김선화(2007b), "새터민 정착지원을 위한 사회복지 프로그램의 현황과 평가" 『새터민 1만 명 시대, 지난 7년과 앞으로의 7년』북한이탈주민연구학회·한국사회복지사협회·한국노동연구원 공동학술대회.
- 김선화(2007c), "정착 초기 새터민 가족의 적응 과정", 한국가족사회복지학회 춘계학술대회.
- 김선화(2008), "제10장 북한이주민의 지역사회 통합; 정착지원센터 모형을 중심으로", 『이주민 정책과 서비스』. 그리스도대학교 특성화 사업단. 도서출판 나눔의집.
- 김선화(2009), "하나센터와 지역 민간단체와의 협력방안", 『민·관 협력을 통한 북한이탈주민의 정착지원 방안: 북한이탈주민 지원 민·관 합동워크숍 자료집』, 북한이탈주민지원 민간단체 연대.
- 김임태(2008). "북한이탈주민 정착현황". 『2008 북한이탈주민 정착지원 정책세미나: 북한이탈주 민 정착의 문제점과 대안』. 그리스도대학교 SSNI 특성화사업단.
- 노경란, 김선화, 김임태, 안혜영, 전연숙(2008). 『북한이탈주민 노동시장 진입 촉진을 위한 제도 개선 방안: 거주지 적응교육프로그램 중심으로』. 통일부 연구용역보고서.
- 박정란(2009), "서독의 민·관지원이 북한이탈주민 지원에 주는 함의: 보편성과 고유성에 대한 고찰", 『제17회 한반도평화포럼 자료집 : 서독의 동독이탈주민 정착지원을 통해서 본 북한 이탈주민 지원방안』, 한반도 평화연구원.
- 서정배(2009), "북한이탈주민 정책과 민·관 협력 강화 방안", 『민·관 협력을 통한 북한이탈주 민의 정착지원 방안: 북한이탈주민 지원 민·관 합동워크숍 자료집』, 북한이탈주민지원 민간단체 연대.
- 이금순 외(2006), (한반도 평화번영 거버넌스의 실태조사-하 2006, "북한이탈주민 문제해결 거버 넌스 실태조사, p.1253).
- 윤정숙(2009), 『2009년 정착도우미 사업 실무자 교육 자료집』, 북한이탈주민후원회.
- 전상천(2007). "중앙주도형 정책과 사회적 지지망의 취약성". 『기로에 선 탈북자 정착지원 정책, 주무부처 조정, 지자체·민간이양 가능한가』. (사)북한인권시민연합, (사)경인발전연구원.
- 최용환(2007). "탈북자 정착 전국화: 경기도의 여건과 정책 과제". 『기로에 선 탈북자 정착지원 정책, 주무부처 조정, 지자체·민간이양 가능한가』. (사)북한인권시민연합, (사)경인발전연구원.

5 <sub>발 표</sub>

# 북한이탈주민의 사회통합을 위한 새로운 거버넌스의 창출

이 금 순 (통일연구원 선임연구위원)

### 1. 서론

정부는 1997년 제정한 '북한이탈주민이 보호 및 정착지원에 관한 법률'을 근거하여 북 하이탈주민이 한국사회에서 보다 조기에 자립·자활할 수 있도록 지원함으로써. 향후 남북 간 사회통합에 기여할 수 있을 것임을 강조하여 왔다. 북한이탈주민 정착지원 제도 는 입국자 규모의 증가 및 특성변화를 감안하여 지속적으로 보완되어 왔다. 입국자 중 여성의 비율이 급증하고, 연령대가 다양화되면서 각 집단별 특성에 맞는 지원제도가 마 련되어 왔다. 북한이탈주민들의 정착과정을 보다 효율적으로 돕기 위해서는 지방자치단 체 및 민간단체의 역할을 제고하여야 한다는 인식도 확대되어 왔다. 북한이탈주민의 정 착을 위해서는 통합적인 지원이 이루어져야 한다는 점에서, 정부부처, 지방자치단체, 민 간단체 간의 협력이 필요하다. 본 논문은 현재 북하이탈주민의 정착지원 문제해결에 관 여하고 있는 다양한 행위주체들의 정책적 영향력 및 상호작용을 살펴보고, 보다 바람직 한 거버넌스 방안을 제시해 보고자 한다. 거버넌스 개념은 정부가 사회의 다양한 행위자 와의 협력적 관계를 통해 북한이탈주민의 사회통합이라는 정책 사안을 해결하기 위한 새로운 운영방식을 도입하는 것을 의미한다. 이는 국가중심의 정책운영이 비효율적이며 불합리적이라는 비판과 함께, 국가와 사회가 수평적이고 유기적인 관계를 유지하면서 발전해 나가야 한다는 인식에 기초하고 있다. 정부와 시민사회가 문제에 대한 공동인식 및 목표설정을 통하여 정보 및 자원을 공유함으로써 보다 효율적인 정책협력체계를 구 축하고자 하는 것이 거버넌스의 출발점이다.

### 2. 북한이탈주민 정착지원을 위한 거버너스 현황

#### 가. 북한이탈주민 정착지원 거버넌스 구조

북한이탈주민의 입국규모가 증가하면서, 정부는 북한이탈주민의 정착지원을 주요한 정책과제로 설정하여 왔다. 북한이탈주민 문제는 우리사회에 이주하는 다른 집단과 구분하여, 특별한 정책적 의미를 부여받아 왔다. 즉 오랜 분단으로 인해 체제가 상이한 사회에서 살아 왔으나, 중장기적 차원에서 볼 때 이들의 남한사회 정착은 남북한 사회·주민 통합의 '시험대'라는 것이다. 이러한 차원에서 통일부가 북한이탈주민의 보호 및 정착지원 업무의 주무부처로 설정되어 왔다.

아래의 그림 1에서 나타난 바와 같이 북한이탈주민 정착지원에는 중앙부처, 지방자치 단체, 민간단체 등이 참여하고 있다.

북한이탈주민대책협의회는 중앙부처 차원의 정책협의 및 조정, 보호대상자의 보호 및 정착지원관련 사항 심의기구로, 19개 부처(통일부기획재정부, 교육과학기술부, 외교통상부, 법무부, 국방부, 행정안전부, 문화체육관광부, 농립수산식품부, 지식경제부, 보건복지가족부, 노동부, 여성부, 국토해양부, 대통령실, 국가정보원, 국무총리실, 경찰청, 국군기무사령부 등)이 참여하고 있다. 대책협의회는 통일부 차관을 위원장으로 하는 심의기구로 주로 보호 심의를 담당하고, 대책협의를 위한 실무협의회가 운영되고 있다. 일부관련부처들은 통일부와의 업무협약을 통해 분야별 협력체계를 제도화하고 있다. 그러나 실제 북한이탈주민대책협의회의 중앙부처 간 업무협력을 위한 정책협의체로서 기능은 다소 미흡하다고 볼 수 있다. 한 예로 북한이탈주민의 정착지원을 위한 부처 간 연간단위계획(가용예산 및 가용인력 포함)을 함께 협의하고 조정하는 것이 필요하나, 이러한 체계적인 시도는 이루어지지 못하고 있는 것으로 파악된다.

<표 1> 정착지원 단계별 정책목표 및 행위자

보호단계	시설보호	거주지 편입	거주지 보호	사후지원
지원목표	우리사회 기본적 이해 및 사회적응 능력제고	초기 생활안정 지원	자립·자활지원	부적응 방지 및 재사회화 지원
주요역할	○ 신문조사를 통한 보호결정 ○ 사회적응 교육 (3개월) ○ 심리상담 진로 지도 ○ 생활관리ㆍ지도	○정착금 등 재정적 지원 ○기초생계급여 ○주택배정 ○직업훈련 ○학력인정 및 편입학지원 ○자격경력인정	○취업보호 ○교육지원 ○의료보호 ○생활보호 ○생업지원 ○거주지・신변・ 보호	<ul> <li>변동사항 파악</li> <li>애로사항 해소</li> <li>지원</li> <li>후원회 및 민간</li> <li>단체 등을 통한</li> <li>지원(상담 자매 결연 등)</li> <li>장학사업</li> <li>상담사업</li> </ul>
정책행위자	국방부(합심) 통일부(하나원) 북한이탈주민대책 협의회(관련부처) 민간단체	통일부 하나센터 지방자치단체 보호담당관 정착도우미 북한이탈주민후원회 북한이탈주민지원 지역협의회 등	통일부 지방자치단체 보호담당관 북한이탈주민후원회 정주도우미 북한이탈주민지원 민간단체연대 북한이탈주민지원 지역협의회 등	중앙정부 지방자치단체 북한이탈주민후원회 북한이탈주민지원 민간단체연대 민간단체 등

출처: 이금순 외, "북한이탈주민 문제 해결 거버넌스 실태조사," 「한반도 평화·번영 거버넌스 실태조사(하)」 서울: 통일연구원, 2006, p.1155 일부수정 보완

북한이탈주민의 지역정착을 위해 세 분야의 보호담당관이 지정되어 있다. 거주지 보호담당관은 전국 시군구 지방자치단체에서 거주지 편입 및 행정지원 업무를 담당하며, 거주지 보호업무의 총괄조정자 역할을 맡고 있다. 취업보호담당관은 노동부 고용지원센터에서 진로지도, 취업알선, 직업훈련 등을 담당하고 있다. 신변보호담당관은 거주지 관할 경찰서 보안과에서 신변위해요소 제거 및 보호, 애로사항 파악 및 관련기관 통보 등을 맡고 있다.

북한이탈주민에 대한 지역정착체계를 위해 북한이탈주민지원지역협의회가 2001년부터 운영되고 있다. 현재 25개 지역협의회(서울 강남구, 강서구, 노원구, 송파구, 양천구, 중랑구) 경기도 성남시, 부천시, 포천시, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산광역시, 울산시 동구, 충북도, 제천시, 강원 원주, 동해시, 전북 전주시, 익산시)가 운영되고 있다. 지역별 전입자 규모가 지속적으로 증가하면서 지방자치단체와 지역 민간단체의 관심과 참여가 확대되고 있으며, 9개 지역협의회는 조례를 제정하여 운영하고 있다. 통일부는 지

역협의회를 통해 북한이탈주민 정착지원 관련 지역사회 협력네트워크 구축, 정부와 민간의 효율적인 지원체계 구축, 지역실정에 맞는 대상별·지역별 특화프로그램 개발·운영 등을 목표로 하였다. 지역협의회는 각 지역에 따라 매우 큰 편차를 보이고 있으나, 해당 지방자치단체가 북한이탈주민 정착지원 업무를 중앙부처인 통일부의 업무로 인식하는 경향을 보이고 있어 실질적인 협력체계로 기능하지 못하는 경우가 많다.

그림 1에서 나타난 바와 같이, 통일부는 북한이탈주민에 대한 지역적응교육과 사후지원을 위해 '지역적응센터(하나센터)'를 민간단체에 위탁하여 시범운영하고 있다. 2009년에 도입되어 현재 6개 지역(서울북부, 경기서부, 대구, 경기북부, 대전, 광주)에서 운영되고 있으며, 2010년에는 전국 16개 지방자치단체의30개 센터로 확대될 예정이다.

북한이탈주민 관련 민간단체는 현재 67개 단체가 활동하고 있으며, 민간단체연대 (1999.11.3)는 지역복지분과(29개), 아동청소년분과(13개), 정착지원분과(16개), 해외분과 (8개) 등 4개 분과로 구성되어 있다. 민간단체연대의 사무국은 북한이탈주민후원회가 맡고 있으며, 민간단체의 자율적인 참여와 협력을 통한 공동협력체계 구축차원에서 발족하였다. 그러나 실제 단체 간 연대사업은 활성화되지 못하고 있다. 북한이탈주민후원회가 민간단체공모사업을 통해 민간단체의 정착지원 프로그램 운영을 재정지원하고 있으며, 과학교육기술부, 여성부 등 중앙부처, 지방자치단체, 사회복지공동모금회, 산업은행사랑나눔재단, 기타 사회복지재단 등도 민간단체의 북한이탈주민 관련 사업을 지원하고 있다. 이와 같이 민간단체에 대한 지원 규모가 증가하면서, 북한이탈주민 관련 정착지원에 새롭게 관심을 갖는 단체들의 규모도 늘어나고 있다. 최근 북한이탈주민 출신들로 구성된 민간단체들이 증가하고 있으며, 이러한 단체들이 정착지원 프로그램에 참여하고자하는 경향성이 두드러지고 있다.

### 나. 북한이탈주민 관련 거버년스 분석

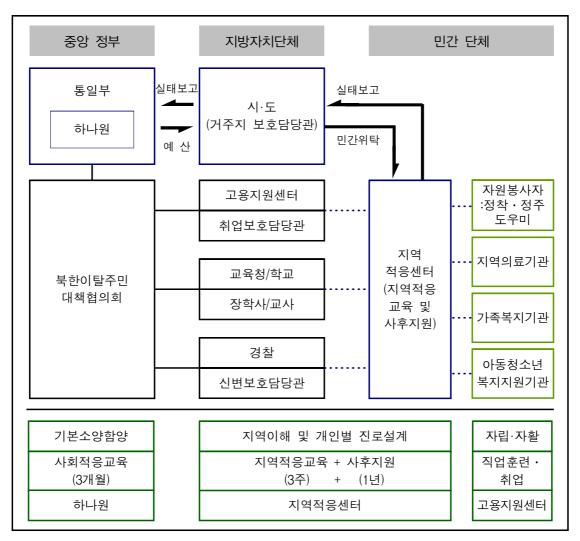
2006년 통일연구원의 정책네트워크 분석 결과에서도 나타난 바와 같이 북한이탈주민 관련 거버넌스의 특성은 다음과 같다.

첫째, 북한이탈주민 관련 협의에 참여하고 있는 행위자들이 정책의제설정, 정책분석, 정책결정, 정책평가 과정에서 공공기관이 민간기관에 비해 상대적으로 참여에 있어서 적 극성을 보이고 있다. 이는 북한이탈주민대책협의회 참여부처, 하나원, 북한이탈주민후원 회 등의 역할이 주를 이루고 있음을 보여주고 있다. 이는 북한이탈주민 정착지원 관련 업 무가 통일 및 남북한 사회통합 차원에서 중요하다는 정책적 의미 부여 때문이기도 하다. 둘째, 지역 간의 편차가 매우 크게 나타나고 있다. 또한 지역 내 북한이탈주민관련 기관별 상호적인 관계가 거의 형성되어 있지 못하고, 다양한 조직간 종횡적 연계 또한 매우 부족한 일방향 연계가 많이 나타났다. 각 네트워크의 중심도의 경우도 정부기관 및 사회복지관이 중심이 되어 있으며, 이들 기관이 실질적으로 중심역할을 적절하게 수행하지 못하는 경우 단절적 네트워크를 보이게 된다. 지역단위 북한이탈주민지원지역협의회가 구성되어 있으나, 실질적으로 지역 내 관련 조직 간의 연계활동이 활발하지 못하다. 이로 인해 조직 간의 차원이나 정보공유 등을 통한 서비스 자원 지원에 있어서 중복문제, 다양한 북한이탈주민 욕구에의 능동적 대체 상 한계, 관련조직 간 효율적이고 기능적인 연계 부재로 인해 정책성과를 도출하기에는 한계가 있는 것으로 지적되었다.

셋째, 거버넌스에서 분권화는 중요하며, 이는 정책행위자인 국가와 시민사회, 중앙정부와 지방정부, 시민단체 본부와 지역지부와의 상호 대등한 수평적 관계를 의미한다. 즉사업 및 업무 참여수준과 협조관계 형성, 조직의 의사결정이 중앙 혹은 특정인에 집중되지 않고 하부단위로 이양되거나 협조적 관계를 형성하여야 한다. 그러나 현재 북한이탈주민 지원정책을 담당하는 정부 내 분권화 수준을 보면, 대부분의 역할은 주무부처인 통일부 등 중앙정부에서 담당하고 있으며, 북한이탈주민들이 실제 거주하고 있는 지역단위 지방정부의 역할은 매우 미미한 수준이다. 북한이탈주민지원지역협의회가 구성되어있으나, 협의회의 간사역할을 맡고 있는 거주지보호담당관의 경우 북한이탈주민관련 업무를 중앙정부의 위임업무로 인식하여 대부분 매우 제한적인 역할을 수행하고 있는 실정이다. 북한이탈주민 정착지원관련 민간단체들의 규모와 역할은 지속적으로 확대되어왔으며, 민간단체에 대한 정부 등의 재정지원도 증가하고 있다.

넷째, 거버넌스의 효율성을 제고하기 위한 필수 요건은 다양한 정책행위자들 간에 필요한 정보를 공유하고 대화할 수 있는 제도적 장치 마련, 행위자 간의 일반 규칙을 만들어 내는 것이다. 정부차원에서는 북한이탈주민대책협의회와 북한이탈주민지원지역협의회가 구성되어 있으며, 북한이탈주민후원회가 북한이탈주민지원민간단체연대의 사무국역할을 담당하고 있다. 따라서 북한이탈주민 정착지원관련 거버넌스 행위자들 간의 정보공유 및 협의를 위한 기본 구조는 마련되어 있다고 볼 수 있다. 이와 같이 정부의 북한이탈주민 정착지원을 위한 제도화 수준은 높으나, 담당실무자들의 전문성과 자발성,민간단체와 지방자치단체, 지역민간단체들 간의 네트워크 구축 및 운영 면에서는 보완의 여지가 많이 남아있다. 예를 들어 지역단위에서 관련 기관 간 네트워크 관리자, 일반규칙 제공자, 대화의 장 제공자의 역할을 누가 하고 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 이제까지는 통일부와 북한이탈주민후원회가 중심적 역할을 하였고, 일부 밀집지역 사회복지

관과 지방자치단체가 매우 제한적인 역할을 수행하여 왔다. 2009년부터 지역사회적응교육을 위한 하나센터가 시범운영되고 있으나, 지역협의회와 하나센터 간의 연계는 매우미흡한 실정이다.



출처: 통일부. 남은정, 북한이탈주민 정착지원사업 평가, 국회예산정책처, 2009.11, p. 6에서 재인용.

#### 3. 사회통합을 위한 새로운 거버너스 창출

#### 가. 기본방향

북한이탈주민의 정착지원을 보다 효율적으로 실시하기 위해서는 지역단위의 가용자원들이 공동의 관심사를 바탕으로 협력하는 것이 필요하다. 북한이탈주민의 정착지원이향후 남북한 사회·주민 통합의 시험대라는 차원에서 접근하여 왔으나, 입국자의 규모가 증가함에 따라 이들의 지역사회 정착과정 자체가 현재 지역주민과 북한이탈주민 간의 사회통합 과제로 부각되고 있다.

북한이탈주민 정착지원 관련 협력적인 거버넌스가 보다 실질적으로 기능할 수 있도록 하기 위해서는 다음의 방향들을 감안하여야 한다.

첫째, 북한이탈주민 정착지원 관련 행위자들이 확대되고 있으며, 다양한 행위자들이 공동의 목표 및 협력의 필요성을 재확인하는 것이 필요하다. 북한이탈주민의 정착을 위해서는 통합적인 지원이 이루어져야 한다는 점에서, 개별 기관차원에서 정착지원을 실시하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 각 기관의 전문성을 기초로 상호 협력하여야 한다는 인식이 확대될 필요가 있다.

둘째, 북한이탈주민의 규모가 지역에 따라 큰 차이를 보이고 있으나, 정착지역에 무관하게 지역단위 최소한의 표준화된 서비스가 제공될 수 있도록 하는 제도 구축이 필요하다. 지역단위 정착지원 표준화를 위해 하나센터 확대가 계획되고 있으나, 하나센터 지정기관이 지역 내 관련자원과 연대활동을 통해 통합적인 서비스를 제공할 수 있을 것인지에 대한 의문은 여전히 남아있다.

셋째, 지역별 거버넌스가 제대로 작동하기 위해서는 각 행위자 간 전문성에 기반한 역할이 분명히 설정되어야 한다. 물론 지역에 따라 거버넌스 특성이 다소 달라질 수 있으나, 관여된 정부부처, 지방자치단체, 민간단체의 구체적 역할이 표준화되어야 할 것이다. 특히 정부부처 및 지방자치단체 등과 같은 행위자들에게는 직접 집행기관 역할보다는 관련 행위주체 간의 협의 및 역할조정 역할이 강화될 필요가 있다. 위에서 지적된 바와같이 특정 민간단체가 지역에서 네트워크 관리자 역할을 하기에는 한계를 안고 있다.

넷째, 지역차원의 정착지원 거버넌스를 보다 효율화하기 위해서는 지역단위의 관심을 제고하는 것이 전제되어야 한다. 중앙부처 차원의 북한이탈주민에 대한 정책적 관심과 제도 보완에도 불구하고, 지역단위 거버넌스 활성화가 이루어지지 못하는 주요한 이유 중의 하나는 지방자치단체의 임무로 인식되지 못하고 있다는 것이다. 이는 북한이탈주

민 관련 업무가 중앙부처가 위임된 것으로 지역사회에 실질적인 도움을 주는 사업이 되지 못한다는 인식 때문이다. 또한 북한이탈주민들을 지역차원의 지원 대상으로만 인식하는 경우 장기간 떠맡아야 할 부담이 될 것이다. 그러나 이들이 지역사회 발전에 기여할 수 있다는 인식 전환이 이루어져야 한다.

#### 나. 세부방안

#### 1) 체계적인 지원계획 수립

북한이탈주민 정착지원 거버넌스가 효율적으로 작동하기 위해서는 거버넌스 참여 행위자들의 역할분담 등을 담은 체계적인 지원계획이 수립되어야 한다. 북한이탈주민의입국에 영향을 미치는 다양한 변수들이 작용하고 있지만, 입국자의 특성변화 분석 등을통해 입국자의 규모를 예측하고, 이들을 지역단위로 배정하는 계획들도 연도별로 사전에 수립하는 것이 필요하다. 현실적으로 지역의 가용임대주택의 공실규모에 따라 지역정착자의 수가 정해지고 있으나, 좀 더 체계적인 정착지원을 위해서는 매 년 계획을 사전에 수립하는 것이 필요하다. 규모 증가가 발생하는 경우에도 예비비 배정에 별다른 어려움이 없으며 정확한 입국규모 예측이 어렵다는 점에서, 대응적인 차원에서 지원이 이루어져 왔다. 또한 지역배정도 지역의 가용임대주택 규모에 따라 이루어졌으며, 지역단위의 정착지원체계의 수준은 크게 고려되지 못하였다.

정부부처, 지방자치단체, 민간단체 등의 가용자원(인적, 물적)을 사전에 파악하고 이를 최대한 효율적으로 활용하기 위한 계획이 연도별로 사전에 수립되는 것이 필요하다. 북한이탈주민대책협의회 차원에서도 매년 정부부처가 가용할 수 있는 북한이탈주민 관련 예산을 체계적으로 파악하고, 예산 활용에 대한 구체적인 계획을 공유함으로써 가장 효율적인 집행방안을 논의하는 것이 필요하다. 또한 지방자치단체 혹은 지역협의회 차원에서도 가용자원을 사전에 파악하고 지역단위 지원계획을 마련하여야 할 것이다. 이러한 노력들이 전제되어야 보다 효율적인 정착지원체계를 제도화할 수 있을 것이다. 이와같은 노력이 없다면 지방자치단체차원의 지역밀착형 정착지원계획이 구체화되기는 현실적으로 어려울 것이다.

#### 2) 지방자치단체의 역할 강화

통일부는 2005년 이래 북한이탈주민 정착지원업무의 지방이양을 정책방향으로 설정

#### 114 ▮ 2009 북한이탈주민 2만명 시대 특별기획 심포지엄

하였으며, 2010년부터는 하나센터 운영예산(42억)을 지방자치단체에 배정할 계획인 것으로 알려지고 있다. 또한 통일부는 지역협의회를 활성화시키기 위해 제한적이나마 예산을 보조하고 있다. 그러나 이와 같은 방식으로 지방자치단체에 예산을 배정하는 것만으로 지방자치단체의 역할을 기대하는 것은 무리이다. 지방자치단체가 북한이탈관련 업무를 고유의 업무로 설정하고, 자체 내에 관련전담조직을 배치할 수 있는 여건을 마련하는 것이 필요하다. 경기도는 북한이탈주민의 지방이양을 자체적으로 준비하는 차원의노력을 경주하여 왔다.이는 실제 경기도 내 거주 북한이탈주민 규모가 크기 때문이기도하지만, 지방자치단체장의 관심과 의지를 반영하고 있다.

현재 25개 지역에 조직된 북한이탈주민지역협의회가 활성화되기 위해서는 지방자치 단체 차원에서 북한이탈주민 관련 업무를 단순히 일부 위임된 사무로 규정하여서는 곤 란하다. 지속적으로 제기되고 있는 전담직 배정을 넘어서서 지방자치단체 차원의 지원 계획을 수립하고 집행상황을 총괄·조정할 수 있는 조직이 신설될 필요가 있다. 이와 병 행하여 하나원 교육과정에서의 심리 및 진로상담, 전담관 면담 등의 자료가 공유되고 지 역정착과정의 개별 사례관리과정으로 연계될 수 있도록 하는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다. 이와 같이 지역의 정착지원 허브기능을 담당하는 기관과 하나원의 협력이 중 요하다. 보다 체계적인 협력을 위해서는 하나원 내 사후관리과를 신설하고, 여기서 지역 정착지원 허브와 개별 정보공유, 하나원 내 교육과정과 지역사회적응교육과의 보완 및 조정 역할, 지역정착지원 허브의 인력에 대한 지속적인 연수기능 등을 담당하는 것이 바 람직하다. 현재 시범 운영되고 있는 6개 지역의 하나센터가 지역 네트워크차원에서 명 실상부한 허브로서 기능할 수 있을 것인지에 대해서는 논란의 여지가 많다. 왜냐하면 지 방자치단체가 주관하는 지역협의회와의 구체적인 협력이 제도화되지 못하고 있으며, 민 간단체 위임방식으로 운영되고 있어서 지역 내 자원을 체계적으로 파악하고 연대하는데 도 상당한 한계가 있을 것이다. 또한 하나센터가 담당하는 초기 1년의 사례관리가 이후 보호기간(5년) 동안에는 지역 내 관련기관과 어떠한 역할분담을 통해 지속될 수 있을 것 인지에 대한 논의도 이루어지지 못하고 있다. 하나센터의 시설 면에서도 특정기관의 기 존시설을 활용하고 있어서 일부 밀집지역에는 북한이탈주민의 접근성 및 기존 전문인력 의 보완활동 용이성 등이 장점으로 부각되고 있다. 그러나 공공영역의 자원과 하나센터 로 지정되지 못한 지역 내 기존활동 기관과의 연계활동이 보다 원활하게 이루어지도록 하기 위해서는 지방자치단체 차원에서 가용한 공공시설 내에 하나센터를 설치하고, 여 기에서 지정된 기관이 서비스를 제공할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 또한 하나센터 의 활동확대와 함께, 지역 내에서 활동하던 정착도우미의 역할이 모호하게 된 지역들이

발생하고 있다. 따라서 지역 하나센터의 사회적응교육에 대한 프로그램에 대한 표준 매뉴얼, 정례적인 평가 및 자문 등은 통일부 정착지원과가 하나원과 함께 지속적으로 실시하여야 하는 것이 필요하고, 이를 위해 별도의 조직신설과 예산배정이 지역 거버넌스 활성화를 위해서는 전제되어야 한다.

#### 3) 가용자원 확대 및 전문성 강화

북한이탈주민의 정착지원을 위해 분야별로 활동하는 민간단체들은 남북한 주민들의 통합에 대한 중요성을 인식하고 현장에서의 어려움을 감수하면서 활동하여 왔다. 북한 이탈주민후원회의 민간공모사업 및 기타 사회복지재단 등의 지원예산 규모가 커지면서, 민간단체의 사업영역도 확대되고 있다. 그러나 대부분의 민간단체들이 서비스 대상자의 규모가 일정정도 확보될 수 있는 수도권을 중심으로 활동하고 있으며, 일부지역은 신규유입 규모가 증가함에도 불구하고 지역 내 활동 민간단체들이 거의 전무한 실정에서 출발하였다. 북한이탈주민들의 특성을 이해하고 이들에게 적절한 정착지원 프로그램을 실시할 수 있기 위해서는 담당인력들의 전문성이 어느 분야 못지않게 중요하다. 따라서 관련 활동을 하는 정부 및 민간 실무자들의 업무 전문성을 배양하기 위한 제도적 노력이 필요하다. 정기적인 업무관련 연수와 함께, 현장에서 발생하는 구체적인 문제들을 전문적으로 자문할 수 있는 체계를 마련하여야 한다. 또한 실무자들의 업무소진을 감안하여, 이들에 대한 정기적인 특별프로그램 및 지지체계를 구축하는 것이 시급하다.

이와 함께 지역 내에서 북한이탈주민 문제에 관심을 갖고 지속적으로 활동할 수 있는 자원들을 파악하고 양성하는 노력도 병행되어야 할 것이다. 예를 들어 지역 내에서 여성 관련 전문서비스를 제공하고 있는 기관들이 탈북여성들의 특성을 이해하고 이들에 대한 맞춤형 서비스를 개발할 수 있도록 독려하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 지방자치단체 차원에서도 관련 부서들이 정례적인 실무협의를 통해 지역차원의 거버넌스를 구축하고 민간단체들의 참여를 유도하여야 할 것이다. 이러한 과정을 통해 지역 내 기관들의 관심을 끌어내고, 지역주민들과 지역에 유입된 북한이탈주민과의 교류 기회들이 확대될수 있을 것이다. 지역차원에서 북한이탈주민들을 단순히 지원의 대상으로 바라보지 않고, 이미 정착한 북한이탈주민과 지역주민이 공동으로 지역발전 행사에 참여할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

## 토론

**1** 토론

#### 사회 통합적 관점에서 본 동독 이탈주민의 서독 적응 프로그램

김 영 윤 (통일연구원 선임연구위원 / 현재 연구연가 중)

- 심성지 교수님의 논문은 동독이탈주민의 서독 사회 적응에 대한 적지 않은 지식과 좋은 견해를 전달하고 있음.
  - 특히, 동독 이탈민의 서독 사회 적응을 사회통합이라는 남한사회의 일반적 관점에서 더 나아가 Social Inclusion(사람들에 대한 보호, 빈곤과 실업을 포함한 사회적 위험으로부터의 보호인 사회적 포용), Social Integration(평등한 권리를 주는 일자리나 사회보장의 의미), Social Cohesion(사회동화 내지는 사회융합의 의미)로 구분하고 있는 것은 이 문제에 대한 시각을 뚜렷하게 구분하고 있다는 점에서 큰 의미를 지님.
- 심교수님의 논문에서 제시된 동독 이탈민의 서독사회 정착에 대해 우리가 관심을 가지는 것은 동서독의 사례에서 북한 이탈주민의 남한 사회 정착에 대한 시사점을 찾기 위한 것이라고 봄.
  - 이런 점에서도 심교수님의 논문은 많은 교훈을 제공하고 있음.
- 본인은 심교수님의 논문과 관련, 우리가 같이 생각해 보아야 할 몇 가지 시사점을 제 시하고 질문을 하고자 함.

#### I. 동독이탈주민의 서독사회적응 관련 시사점

#### 1. 대량 이주민의 수용

○ 동서독의 통일이 이루어지기까지 수백만 명의 동독 주민이 서독으로 탈출·이주했으나 서독 사회가 이를 대부분 수용할 수 있었던 것은 궁극적으로 서독의 경제성장, 라인강의 기적을 이루었기 때문인 것으로 판단

- 동독 주민은 서독 경제사회가 부족한 노동력을 제공할 수 있었음.
- 당시 서독은 동독 주민 외 제3국(터키, 남한 등)으로부터도 많은 외국 노동자를 수용했음.
- 이는 북한 이탈주민을 받아들이는 데 있어서도 남한의 경제상황이 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 평가할 수 있게 함.

#### 2. 긴급수용법의 효력

- 긴급수용법은 동독주민의 이주제한을 목적으로 하였으나, 궁극적으로는 소귀의 목적을 달성할 수 없었음.
- 여기에는 동독주민이 「독일국민」이라는 사회적 합의와 당위성이 존재하고 있었으며, 그 속에 "인도적" 차원의 배려가 내재해 있었기 때문이라고 판단됨.
- 이런 점에서 법적용은 오로지 동독주민에게 이익이 될 수 있는 방향으로 적용되었다 는 시사하고 있다고 봄.
  - 독일국민으로서의 법적인 수용과 인도적 차원에서 긴급수용법의 철저한 적용 배제
  - 이는 궁극적으로 이탈주민에 대해서는 다른 편익에 대한 정책적 판단을 초월해야 한다는 점을 인식시켜 주고 있음.
- 북한 이탈주민에 대해서도 정치적인 고려에서 벗어나 수용할 수 있는 의지가 중요한 것으로 판단됨.

#### 3. 이질화 문제

- ㅇ 동독 이탈주민의 서독사회에의 수용은 비교적 단시간 내 이루어졌음.
- 이를 가능케 했던 요인은 동독주민이 상이한 체제에 살고 있었지만 상호 이질화의 정도는 그렇게 심하지 않았던 데 비롯된 것으로 판단됨.
  - 동독 주민은 서독 사회에 대해 많은 것을 알았으며, 이는 많은 교류가 있었기 때문 에 가능했다고 봄.

#### 120 ▮ 2009 북한이탈주민 2만명 시대 특별기획 심포지엄

- 동독주민들이 서독사회에 직·간접적으로 익숙해져 있었으며, 서독으로부터의 영향을 받을 수 있는 개방이 있었기 가능했음.
- 이는 남북한의 경우와 같이 체제가 상이한 경우, 단절의 시간이 길면 길수록, 단절의 정도가 심하면 심할수록 다른 체제에 대한 적응과 동화가 어려울 것이라는 점을 시사하고 있음.
- 따라서 우리가 북한 이탈주민에 대한 많은 고민을 해야 하는 이유도 바로 여기에 있다고 판단됨.
  - 단절의 벽이 높을수록 남한엔 그만큼 더 큰 부담이 되고 갈등의 소지가 될 수 있음을 시사함.

#### 4. 사회보장제도로의 편입 문제

- ㅇ 서독의 동독 이탈주민에 대한 지원은 사회보장의 테두리 내였던 것으로 평가됨.
  - 서독 사회의 동독 이탈주민에 대한 지원이 아무리 컸다고 해도 서독에서 사는 사람의 평균 이상은 아니었을 것임.
- 이는 이탈주민에게 최소한의 생활을 담보하기 위해서는 그것을 가능하게 하는 사회 보장체제의 구축이 얼마나 중요한 것인 지를 시사하고 있음.
  - 사회보장체제에 의한 지원은 사회적으로 합의를 미리 마련한 것과 같은 의미를 가지며.
  - 사회적 갈등의 소지가 극복하는 데 큰 역할을 하는 것임.
- 북한 이탈주민의 남한사회의 적응은 그들을 특별히 우대하는 것이 아닌 사회보장체 제로의 수용을 의미한다는 점에서 우리에게 큰 시사점을 안겨주고 있음.

#### 5. 민간단체의 역할

○ 동독이탈주민의 서독 사회에의 적응을 위해 민간단체가 있었으며, 대부분의 서독 민 간단체들은 종교기관이나 사회단체와 관련을 가졌던 것으로 평가됨.

- 문제는 그와 같은 민간단체가 어떤 재정적인 바탕 위에서 그런 역할을 수행할 수 있었던가 하는 점임.
- 서독의 경우, 동독 이탈주민 지원 단체는 자체 재정적인 바탕을 가지고 있었다고 판 단됨.
  - 즉, 이탈주민에 대한 지원이 이들 기관의 존립이나 기관에 종사하는 사람들의 생계 유지와는 대부분 별개였음.
  - 종교기관과 사회기관들은 자체적인 재정으로 충분히 움직일 수 있었으며, 종사자의 급여는 별개로 확보되었음.
- 이는 우리의 경우와는 좀 다른 면이 있다고 판단됨.
  - 우리의 경우에는 북한 이탈주민을 지원하는 것이 기관의 존재 목적이자 수단인 경우도 상당수에 이르고 있다고 봄.
  - 이 경우 많은 민간기관들은 자체 존립을 위한 부분에 많은 신경을 쓰게 됨.
  - 따라서 시간이 지날수록 자체 목적 실현과는 다소 동떨어질 수 있는 부분이 개입될 수 있다고 봄.
- 따라서 정부 산하의 기관이나 종교단체의 기관으로서 많은 과제의 하나로 이탈주민 을 지원할 수 있는 체제에 대해 고려해 볼 필요가 있다고 판단됨.

#### 6. 이탈주민의 사회적인 수용

- 이탈주민의 지역사회 수용을 위해서는 이에 상응하는 프로그램의 추진이 중요함.
- 그러나 프로그램 추진 그 자체보다 더 중요한 것은 어떤 프로그램을 어떻게 추진하는 것인가 하는 점임.
  - 이탈주민 스스로가 주도적인 역학을 할 수 있는 프로그램, 이를 정부나 사단체가 재정적으로 뒷받침하는 프로그램의 추진이 중요하다고 봄.
  - 체제의 우월성을 인식키는 의도된 교육보다는 자연스러운 체험을 통해 습득할 수 있도록 프로그램의 구성이 더 중요함.
  - 떠나온 체제에 많은 잘못이 있더라도 그것을 의도적으로 부각시키는 것은 이탈주

#### 122 ▮ 2009 북한이탈주민 2만명 시대 특별기획 심포지엄

민의 정서에 큰 도움이 안될 것임.

- 이념에 대한 의도적인 부각은 이탈주민에 대한 차별을 의미하는 것임.
- 이탈주민이 속한 지역사회가 그들이 당면한 문제를 해결해 줄 수 있는 방향으로의 인간적인 접근이 필요
  - 여기에는 이탈주민이 속한 종교기관의 역할이 중요하나, 남한사회에 서독의 경우를 그대로 적용하는 것은 불가능할 것으로 보임.
- 우리 사회가 독일과 같은 종교기관의 역할을 기대하기 어려우나, 이 보다 훨씬 더 강한 효과를 거둘 수 있는 방법을 가지고 있다고 봄.
  - 이는 현재 이탈주민에 대한 「맨토링」제를 강화하는 것이라고 판단됨.

#### Ⅱ. 질문

#### 1. 동독사무처(Ostb ro)

○ 서독 정당차원에서 추진한 동독사무처(Ostbüro)에 대한 구체적인 역할은 무엇이며, 남북한의 적용 가능성이 있는지?

#### 2. 동독 청소년 이주 문제

- 50년대 동독 청소년 이주민 중 약 20%는 다시 동독으로 돌아간 것으로 제시하고 있는 바, 돌아가는 경우의 절차는 어떻게 했는지?
  - 동독 청소년의 경우 즉흥적인 서독행의 결심이 많았던 것으로 분석됨.

#### 3. 사회통합의 구분

○ 심성지 교수께서 분류한 사회통합의 구분(Social Inclusion, Social Integration, Social Cohesion)은 사회적응의 일반적 과정을 의미하는 것으로 우리 사회에서도 북한 이탈주민에게 대체로 그런 과정을 통해 이루어지고 있다고 판단됨.

- 중요한 것은 각각 분류된 통합의 단계나 과정에서 어떤 정책이 가장 바람직한지를 제시하는 것이 될 것임.

#### 4. 논문 제목과 내용

- 심교수님의 논문 제목은 서독이 동독주민에게 추진한 사회적응 프로그램을 보고 이 를 스스로 분류하신 각각의 통합적 관점에서 분석하는 것으로 인식하기 쉬움.
  - 그러나 실제 내용은 분류만 했으나, 각각의 관점에서 어떤 나타날 수 있는 문제와 대안에 대해서는 언급이 없음.
- 다음 논문에서 이 점에 대해 제시해 주실 것을 부탁드림.

**2** 토론 토론문

김 연 희 (대구대 사회복지학과 교수)

이주민 정착지원정책의 중심은 정착관련 사회적 비용을 최소화가 목표라고 하겠다 (Potocky-Tripodi, 2004). 따라서 이주민의 정착지 적응 수준을 평가하는 지표로 소득이나 취업률과 같은 경제지표들을 많이 사용한다(Slack, 2007).

북한이탈주민의 경제적응에 관한 여러 실증적 연구들은 이들이 남한 사회에서 경제적적응이 순조롭지 않다고 지적한다. 그러나 이주 기간이 길어지면서 이들의 경제적 지위도 향상되고 있는 것으로 나타났다. 7년간 남한에 거주한 북한이탈주민의 56.6%는 가구소득이 빈곤선 200% 이상인 것으로 나타났는데, 이는 남한주민의 59.5%와 큰 차이가 없는 것이다. 그러나 동시에 27.4%(vs. 남한12.2%)가 절대빈곤선 120% 미만의 가구소득에 머물고 있는 것으로 나타났고, 특히 응답자의 17%(vs. 남한 2%)가 절대빈곤선 50% 미만의 극심한 빈곤에 있다는 사실은 북한이탈주민의 경제적 통합의 문제는 아직도 사회적관심과 정책적 지원을 필요로 한다는 것을 보여주고 있다(김연희 외, 2009).

통일부의 지원정책은 정착지원금 중심에서 맞춤형 서비스 지원체계로 전환하였고, 그구체적인 결과로 one stop service center의 개념의 지역적응센터가 가동하고 있어 그 성과가 매우 기대된다. 북한이탈주민의 지원정책과 서비스 프로그램을 개선방안을 모색하는 과정에 이주민/난민과의 경험이 좀 더 오랜 외국의 정책과 그 성과를 살펴보는 것은 유익하다고 하겠다. 그런 점에서 이기영 교수의 미국의 난민 정책의 개괄은 상당히 많은 정보를 제공해 주었다. 이기영교수가 미국의 국가적 차원에서 난민 정책과 정책수행의 주체에 관하여 논의하였다면, 저는 실제 미국의 캘리포니아 지역에서 동남아 난민들에 정신보건 서비스 제공자 역할을 하면서 관찰한 미국의 난민 서비스가 우리 사회에 북한이탈주민의 사회적 통합을 위한 지원서비스와 정책에 갖는 함의를 찾아보고자 한다. 이에 덧붙여 이민/난민의 경제적 적응과 관련된 기존의 실증적 연구의 결과도 함께 논의함으로 써 실천지혜와 이론의 결합을 시도해보고자 한다. 본 토론은 크게 4 주제에 관하여 논의하고자 한다.

첫째, 북한이탈주민의 노동능력의 보존 또는 회복을 위해 건강, 정신건강 서비스가 매 우 중요하다. 1996년도에 클린턴 행정부 하에 미국의 복지정책(welfare policy)에 큰 변화 가 있었는데 이러한 정책변화는 난민들에게 큰 위협이 되었다. 복지정책 개혁의 요지는 수급기간을 생애 5년으로 제한한다는 것, 수급자가 수급에서 탈피하는데 필요한 다양한 지원(보육지원, 취업지원서비스에 참여 의무화, 정신건강서비스 제공 등)을 적극적으로 제공함으로 써 수급의존도를 낮추려는 매우 적극적인 개입을 한다는 것이다. 장기적 수 급의존성에 기여하는 요인 중 하나로 정신건강문제가 있다고 규정하였다. 그 결과 우울 이나 불안과 같은 정서ㆍ심리적 문제뿐만 아니라 음주/마약과 같은 중독문제, 가정폭력 문제를 철저히 사정하고, 파악된 문제에 따라 적절한 서비스로 연계하고 모니터링하는 것을 전담 사회복지과 직원이 관할하였다. 치료적 서비스에 참여하는 기간 또는 소요시 간 중에는 의무적인 취업훈련에서 제외되도록 하여 취업에 선행하여 건강, 정신건강의 문제를 다루도록 하였다. 이는 만성적 빈곤에 기여하는 주요 요인이 정신건강, 건강의 문제라는 것을 부각시키는 변화이었다. 그런데 이 과정에서 치료적 개입을 통해서도 자 활의 가능성이 낮은 수급자들에게 장애급여(SSI) 신청을 지원하는 서비스도 함께 제공 되어 장기수급자들은 새로운 생계유지의 수단으로 장애급여 신청을 하였다. 많은 난민 들이 실제 장애급여가 필요한 사람들이겠지만 빈곤자에서 환자/장애인으로 역할의 전환 을 촉진하는 상황이었다고 본다.

미국의 경험이 북한이탈주민 지원정책에 갖는 함의는 건강, 정신건강 문제에 대한 개입이 조기에 적극적으로 이루어져, 자립에 장애가 되는 요소를 제거하려는 치료적 개입이 필요하다. 다양한 폭력과 외상적 사건에 노출로 인한 정신보건 문제뿐만 그 후유증으로 인한 알코올과 같은 중독행동이 자활 능력에 미치는 영향이 크다. 또한 북한이탈주민의 건강관리에 대한 대책이 필요하다. 90년대 중반 이후 식량난이 그 시기 아동기를 보낸 최근의 입국자들의 건강상태는 열악한 것으로 나타나고 있으며, 하나원 퇴소 후 지역사회에서 생활하면서 영양, 질환관리, self-care에 문제로 인해 건강문제가 악화되어 근로무능력자가 되는 경우가 많다.

둘째, <u>인적자본에 투자의 중요성이다</u>. 취약계층이 경제적 자립을 도모하기 위한 직업 훈련에 관하여 두 가지 입장이 있다. 하나는 학교 교육과 장기적인 직업훈련과 같은 인적자본에 대한 투자는 비용편익성이 높다는 것이다. 이민자들의 경제적 적응에 관한 연구들에 의하면 인적자본에 대한 투자는 차후 사회경제적 지위의 상승에 직접적 영향이 있는 것으로 나타났다. Chiswick은 이민자들의 경제적 적응에 관한 연구에서 이들의 적응은 U자형을 취한다고 한다. 이주 전의 경제, 사회적 지위가 이민으로 인해 낮아지다가

점차 회복을 하는데 인적자본에 대한 투자가 크면 클수록 U자형 회복은 급격한 경사로 나타난다고 한다(Chiswick, 2002).

그러나 또 다른 입장은 장애인이나 수급자들의 자활과 관련한 연구 결과를 근거로 교육이나 직업훈련에서 지원고용으로, 지원고용에서 경쟁고용상태로의 점진적이고 단계적인 취업지원전략보다는 개인이 현재 가지고 있는 능력에 맞는 취업기회에 바로 진입해서 취업하고 점진적인 상향이동을 시도하는 것이 더 비용 효과적이라는 것이다. 북한이탈주민의 경우에 어떤 방식이 더 비용효과적인지에 대한 실증적 연구가 필요할 것이다. 그러나 어떤 형태이던 인적자본에 대한 투자의 중요성이 강조되고 있다. 북한이탈주민의 경우 연령이나 개인내적 역량을 고려하여 장기적인 교육으로부터 혜택을 받을 수있는 개인들에게는 교육을 통해 인적자본을 개발할 기회를 제공하는 것이 좋은 사회적투자라고 여겨진다. 특히 아동・청소년들의 학업 적응을 지원하는 다양한 심리・사회・교육지원 서비스, 중도탈락 예방프로그램 등은 빈곤의 대물림을 예방하는 중요한 빈곤정책이겠다.

교육 외에 정착지의 언어능력이라는 인적자본이 이민자의 경제적 적응에 주요 기여 요인으로는 자주 지적된다. 남북 간에 언어적 차이는 다른 언어권으로 이동한 이민자/난 민들만큼 크지는 않겠지만 정착 초기에 어려움으로 많이 지적되는 문제이기에 이에 대한 관심이 필요할 것이다. 또한 언어를 주류사회와의 의사소통 능력의 정도라고 광의의 정의를 한다면 사회·문화기술훈련을 통한 포괄적인 '의사소통기술' '관계기술'의 향상을 도모하는 서비스는 인적자본 개발을 지원서비스가 될 수 있을 것이다.

셋째, 지역사회 환경의 중요성과 이에 대한 개입이다. 미국에 있는 다양한 소수민족집단 간에 수급의존도에 상당한 차이가 있는데 그 이유를 설명하는 연구에서 차세대의 수급의존도는 부모의 수급여부 뿐만 아니라 가족이 속한 민족 집단의 수급의존성향 (propensity towards welfare)에 의해 영향을 받는다는 것을 보여주었다(Borjas and Suyeyoshi, 1997). 전통적인 경제학 입장에서 빈곤은 부모가 자녀의 인적자본에 투자하는 정도에 의해 영향을 받는다고 본다. 그러나 최근 사회학에서는 이웃의 영향 (neighborhood effect)이 수급의존도에 차이를 추가적으로 설명하는 요인이라고 한다. 즉자신이 속한 지역사회 내에 역할모델의 유무, 사회적 관계망의 수준, 다양한 직업의 접촉기회, 근로나 수급에 대한 집단이 갖고 있는 태도와 규범 등의 요인이 부모의 인적자본에 대한 투자가 미치는 영향을 통제하고도 여전히 직접적이고 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 탈빈곤 정책과 개입 프로그램은 개인차원에서만 접근하는 것이

아니라 지역사회 차원에서 지역사회의 사회적 자본형성을 도모하는 중위, 거시차원에서 도 수행되어야 함을 보여준다. 또 위와 같은 결과는 개인차원에서는 아동·청소년들을 위한 역할모델을 제공하는 멘토링, 학업지원과 조기 진로지도, 자신이 속한 이웃을 넘어 사회적 관계망을 형성할 기회의 제공 등의 개입을 제안할 수 있겠다. 또 빈곤지역에 고밀도로 집단 거주하는 것이 사회적 지지기반이라는 순기능적 역할을 할 수도 있지만, 앞에서 언급한 것과 같이 부정적인 이웃효과를 미칠 수도 있다는 점에서 이에 대한 연구가 필요할 것이며, 그 결과에 따라서는 북한이탈주민의 거주지 배정에도 고려할 요인이라고 보겠다.

넷째, 빈곤탈피에 가장 효과적인 대책은 고용율과 가구 내 취업가구원 수를 증가시키는 것이다. 취업가구원 수는 빈곤탈피에 가장 큰 영향요인임이 남한빈곤연구, 북한이탈주민의 빈곤연구, 미국 이주민의 경제적 적응에 관한 실증적 연구에서 공통적으로 지적되고 있다(김안나, 2007; 김연희 외, 2009; Jensen, 1991). 한국 빈곤의 특성으로 '빈곤의노령화'와 '빈곤의 여성화'라고 하는데 여성 가구, 특히 독거 여성노인이 만성적 빈곤에가장 취약하다는 것이다. 현재 북한이탈 여성인구의 유입이 많다는 것은 빈곤에 취약한인구 유입이 많다는 것을 의미하는데, 다행히 이들은 20-30대에 집중되어 여성과노령이라는 이중적 장애는 없다. 그러나 어린 아동을 둔 여성가구주가 많아서 상당수가 비경제활동인구로 남는 경우가 많다는 취약성을 갖고 있다.

여성가구주 세대가 많다는 사실은 1인 소득으로도 빈곤을 탈피할 수 있는 양질의 일 자리를 창출하는 것, 양질의 일자리를 얻을 수 있도록 여성의 인적자본 개발에 투자하는 것 등이 빈곤을 예방하기위해서 이루어져야 할 것이다. 또 일-가정의 양립을 가능하게 하기 위해서는 보육과 방과 후 교육지원 프로그램 등이 필요한 지원서비스가 될 것이다. 이들 가정은 취업 이외에도 육아와 자녀양육, 자녀의 교육지원 등 '건강한 가족'을 유지 하는데 필요한 심리정서 사회적 욕구를 다루는 포괄적 개입이 필요하다.

취업가구원 수를 증대시키기 위해서는 보육서비스 · 방과 후 프로그램 강화, 2차적 취업원의 소득으로 인해 소득이 초과해도 수급자격을 일정기간 유지할 수 있도록 하여 이차적 취업원의 근로를 촉진하는 방안 등도 고려할 필요가 있겠다. 또 동반입국자들에 대한 불이익 요소들-가족입국자의 정착지원금 액수, 주거지 배정 등-을 제거하는 것도 또다른 방안으로 고려해 보면 좋겠다. 가족의 존재는 경제적 적응뿐만 아니라 정서 · 심리적 적응에도 긍정적인 영향임을 고려할 때, 가족의 결합을 지지하는 정책이 필요하다고본다.

마지막으로, <u>과학적이고 엄밀한 정책·서비스 효과평가를 반드시 수행하고</u> 그 평가결 과가 정책결정에 환류되어 효과적인 지원정책을 만들 수 있도록 하여야 하겠다.

#### 참고문헌

- 김연희, 조영아, 유시은 (2009). 장기정착 새터민의 빈곤특성 연구: 남한 빈곤층과의 비교 고찰, 한국사회복지학 61권 1호, pp.195-218.
- Borjas, G. and Sueyoshi, G. (1997). Ethnicity and the intergenerational transmission of welfare dependency, Working paper, National Bureau of Economic research.
- Chiswick, B. and Miller, P. (2002). "Immigrant earnings: language skills, linguistic concentrations and the business cycle," *Journal of Population Economics*, Vol.15, pp.31-57.
- Jensen, L. (1991). "Secondary earner strategies and family poverty: immigrant-native differentials, 1960-1980," *International Migration Review*, vol.25(1), pp.113-140.
- Potocky-Tripodi, M. (2004). "The role of social capital in immigrant and refugee economic adaptation," *Journal of Social Service Research* Vol. 13(1), pp. 59-91.
- Slack, T. (2007). "Underemployment across immigrant generations," *Social Science Research*, vol.36(4), pp. 1415-1430.

**3** 토론

#### 정부의 북한이탈주민 정책지원 방향(토론문)

김 수 암 (통일연구원 연구위원)

정부의 북한이탈주민의 정착지원 정책방향은 상황의 변화를 잘 반영하여 적절하게 설 정되었다고 평가할 수 있다.

첫째, 북한이탈주민을 보호 대상에서 자립·자활의 주체로 설정하고 지원제도를 전환한 것은 중요한 정책방향이다.

둘째, 중앙 정부 주도에서 북한이탈주민이 직접 거주하는 지역단위 중심으로 지원제 도를 구축하고 있다. 즉, 지방분산으로 지자체와 민간단체 중심의 지역정착제도를 구축 한 것은 중요한 정책 전환이라고 할 수 있다.

그런데 북한이탈주민을 주체로 설정하고 자립역량을 강화하기 위해서는 수혜적 지원제도와 더불어 이들의 자립역량을 강화할 수 있는 우리 내부의 지원역량에 보다 관심을 기울여야 한다고 생각한다. 이러한 점에서 하나센터라는 지역적응센터를 시범적으로 운영하고 전국적으로 확대하겠다는 정부의 정책방향은 매우 시의적절한 조치라고 판단된다.

우리 내부의 지원역량강화와 관련하여 과장님의 말씀대로 정부-지역사회-북한이탈주 민 3자의 결합적 노력의 강화가 중요하다. 그런데 3자의 결합적 노력을 통한 지원역량 강화를 위해서는 통합과 조정 능력과 역할이 중요하다고 생각한다.

첫째, 중앙정부 부처간 조율의 문제이다. 북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률에 따라 북한이탈주민의 정착지원은 통일부가 주관 부처의 역할을 수행하고 있다. 그런데 개별부처가 독자사업 혹은 민간단체와 협력을 확대하는 등 북한이탈주민에 대한 영역을 확대하고 있다. 김선화 부장님의 발표에서도 보듯이 청소년 교육 등에서 교육과학기술부와 보건복지가족부 등이 정착업무에 관여하고 있다. 북한이탈주민대책협의회가이러한 중앙부처 역할들을 조율하는 데는 한계가 있다고 본다. 따라서 통일부가 구심적역할을 수행할 수 있어야 한다. 통일부가 주무 부처로서 총괄 조정하는 역할을 제대로수행하고 있는지, 어떠한 역할을 수행하고 있는지 과장님의 견해를 듣고 싶다.

둘째, 지역차원의 우리 내부지원 역량의 통합 조정의 문제이다. 그동안 통일부가 주관이 되어 지역정착을 위해 다양한 지원제도들을 구축하여 왔다. 그런데 보호담당관, 정착

도우미, 지역협의회, 하나센터, 북한이탈주민 지원 민간단체들의 역량을 통합하고 엮어 낼 수 있는 통일부 차원의 조정기제를 마련하는 것이 필요하다고 본다. 특히 하나센터와 지역협의회를 중심으로 하는 민관협력이 지역정착을 위한 지원시스템에 중요한 요소라고 한다면 이를 위한 통일부와 행정안전부·지자체와의 협력이 중요하다. 이러한 협력을 위한 통일부의 방안에 대하여 듣고 싶다.

셋째, 현재 6개로 시범 운영되고 있는 하나센터가 내년에 30개로 확대될 예정이다. 민 간위탁으로 하나센터를 운영하고 있는 이들 센터가 담당할 수 있는 역할과 위상에 대해 보다 구체적으로 설정하는 것이 필요한데, 통일부의 구상을 듣고 싶다.

넷째, 과장님께서 남북관계 차원 등 정착지원 정책의 의의, 통일정책과의 관계, 통일 의지 등 남북한 통합의 관점에서 북한이탈주민 정착지원 정책을 추진하고 있다는 점을 잘 설명하여 주었다. 그런데 이러한 남북통합의 관점에서 정착지원을 정책을 추진한다는 정책 목표가 실제로 정착지원 집행과정에서 어느 정도 달성되고 있다고 보시는지? 다섯째, 자립·자활 정책 전환의 효과에 대한 평가의 문제이다. 장려금의 수혜현황과고용지원금 확대, 생계급여 수혜 인원의 증감 등을 통해 볼 때 자립·자활 전환 정책이효과를 보기 시작했다고 평가하시는지 듣고 싶다.

**4** 토론

#### 민간에서 본 북한이탈주민 정착지원 시스템 토론

이 우 영 (북한대학원 대학교)

#### 총론

북한이탈주민의 사회적 적응 문제가 중요한 관심사로 대두되면서 국가와 시민사회가 적극적으로 참여하고 있으나, 여전히 적응과정에서 많은 문제가 있는 것이 명백한 현실임.

취업 문제 등으로 경제적인 빈곤 상태에 있는 경우가 다수

사회심리적 부적응 문제로 일탈 행위가 빈발

북한이탈주민의 사회적응에서 정부의 정책은 중요한 의미가 있으나 정책의 효과는 한계가 있다고 있는데, 이는 궁극적으로 남한사회가 북한이탈주민을 공동체의 일원으로받아 들여야 하기 때문임.

사회문화적 인식의 전환이 없다면 정책의 실효성은 한계 시민사회가 북한이탈주민 적응문제에 보다 적극적이어야 한다는 것을 의미

그 동안 정부와 민간부분이 수행한 북한이탈주민 적응 관련 정책이나 활동은 세부적 인 차원에서 문제가 없는 것은 아니나 기본적인 방향이나 내용은 올바른 방향으로 이루 어졌다고 평가할 수 있음.

구체적인 문제가 제기되면 이에 따라 점차 개선되는 경향

그러나 가장 그 동안의 정부나 민간부분의 정착시스템은 북한이탈주민만을 대상으로 이루어지고 있으며, 이들에 대한 기술적이고 제도적인 차원에만 관심이 집중되고 있는 바, 이에 못지않게 중요한 것은 한국사회가 이들을 어떻게 받아들이고 더불어 살 것인가에 대한 문제를 소홀히 하였다는 점에서 문제가 있음.

소수자 문제의 해결은 다수자 문제가 해결되어야 가능

북한이탈주민을 대상으로 한 정착시스템 구축과 더불어 남한사람들을 대상으로 한 정책이나 활동에 대한 고민이 필요

#### 각론

김선화부장의 논문에서 제시하고 있는 내용이나 제안에 대해서는 전체적으로 동의할 수 있음.

민간부분과 정부와의 연계관계에 대한 강조와 업무 분장에 대한 이야기는 중요한 의미 다만 효과적인 개선을 위해서는 현재 운용중인 시스템에 대한 평가를 실행하여 어느 부분에 문제가 있는지를 밝힐 필요

그러나 민간부분 정착지원 체제의 활성을 위해서는 다음의 몇 가지 문제를 검토하여 야 할 것임.

정착지원 시스템이 단순히 북한이탈주민이 공동체제 편입하는 부분에만 관심을 갖는데 근본적인 목표를 북한이탈주민과 남한주민이 공동체를 형성한다는 방향으로 바뀔 필요가 있음.

빈곤층 문제에서 단순 복지가 아니라 사회적 배제 개념이 적용되고 있는 경향을 참조할 필요

정착지원 시스템의 운영에서 특히 문제가 되는 것은 제도의 차원 보다는 운영과정의 차별성이라고 할 수 있는 바, 특히 시민사회 부분은 자발성을 기초로 한다는 점에서 참 가 주체에 따라 정착 효과가 다르게 나타나고 있음.

어떤 담당관 혹은 어떤 도우미를 만나는 가 문제 지역협의회나 지역적응센터따라 차별화된 지원 효과

따라서 정부부분도 그러하지만 시민사회부분의 참여자들의 인식전환과 더불어 전문 성 제고를 위한 프로그램을 운영하여 비교적 일관된 지원 시스템을 구축하는 것이 중요 한 과제임.

이를 위해서는 현재 정착시스템 참여자들에 대한 평가와 문제를 구체적으로 분석하는 작업이 필요

민간부분 전문가 양성을 위한 교육 시스템 및 재교육체제 구축

지역단위의 활동의 일관성을 부여하기 위해서 지방자치단체 수준의 제도화가 필요한

#### 134 ▮ 2009 북한이탈주민 2만명 시대 특별기획 심포지엄

데, 지자체에 관련 조례 등을 제정하도록 하는 유도하는 것이 필요함. 표준 조례를 지자체에 제시하는 방안 고려

정부와 지방자치단체 그리고 민간부분 뿐만 아니라 교육자치단체나 각종 교육기관과의 관계 설정도 중요하다고 할 수 있는 바, 이를 구체화할 방안을 모색하여야 할 것임. 하나센터 운영 과정에서 지역교육기관과 교육자치단체 참여를 검토

사회적응에서 주변 남한사람들의 태도가 중요하다는 점에서 정착시스템 내에 일반 주민들이 참여할 수 있는 통로를 확보하는 것이 필요할 것임.

지역주민이나 고용주 및 직장동료 학교 친구들이 같이 할 수 있는 프로그램 검토 하나센터 등의 활동을 적극적으로 홍보할 수 있는 방안을 모색

**5** 토론

#### 탈북자 정착지원 정책의 새로운 관점

고 경 빈 (서울사이버대학)

#### 1. 지난시기 탈북자를 보는 관점과 정책의 변화

탈북자가 남한 땅에 정착할 때의 어려움이 한 두 가지가 아니지만 가장 힘든 것은 남한사회의 편견 내지 선입견이 될 것임. 탈북자라는 사실을 주변에서 알게 되면 무시당하지나 않을지? 겉으로는 환영하지만 뒤로 수군거리지 않을지? 그런 걱정으로 탈북자라는 사실을 숨기고 살려는 사람도 많음. 물론 그렇지 않은 경우도 있겠지만 주변에서 자신을 어떻게 생각할 지를 예민하게 의식하면서 생활하게 마련임.

탈북자를 보는 국민의 시각과 정부정책은 그동안 크게 두 번 변화를 겪어왔음. 휴전이후 상당기간 남북은 전쟁의 연속선상에서 심리전을 통해 체제 정통성 경쟁을 벌여 왔고 탈북자를 귀순용사라 부르며 대대적인 환영행사와 많은 물질적 보상을 해주었음. 업무 도 국가유공자를 담당하던 국가보훈처(당시 원호처)가 맡았음.

90년대 초 국제적 냉전의 해체와 함께 북한의 경제난이 악화되면서 탈북자가 급격히 늘기 시작함. 이에 따라 탈북자들을 난민으로 보는 관점이 형성되기 시작함. 이시기 탈북자업무도 국가유공자 차원으로부터 소외계층 보호차원으로 전환되고 보건복지부로 이관됨.

그러나 이러한 정책전환은 탈북자의 성격과 남북간 체제의 차이라는 현실을 무시한 것으로 여러 문제를 야기하였음. 탈북자들은 보다 나은 삶을 찾아 목숨을 걸어 본 사람들이며 이들을 단순히 복지시스템에 맡기면서 체제의 차이는 각자 알아서 극복하라고 하는 것은 이들의 삶의 의지를 과소평가한 것이고 잠재적 능력을 사장하는 결과가 되었음.

이에 따라 탈북자 정책을 남북간 체제의 차이를 고려하면서 이들의 의지와 능력을 살

리고 자립자활을 촉진하는 방향으로 변경하라는 요구가 있었고, 이를 통일의 작은 시험 대로 인식하면서 90년대 말 업무가 통일부로 이관되었음.

탈북자를 국가유공자나 복지대상자로 보는 관점의 공통점은 국가재정이 이들을 부담으로 안겠다는 것이라 할 수 있다면, 이들을 국가의 자산으로 만들자는 것이 통일부로 업무를 받으면서 요구된 정책방향의 핵심이었음. 단순한 물질적 보상이나 복지 제공으로 끝내는 것이 아니라 남북간 체제차이를 고려하여 정착교육 프로그램을 운영하고 취업과 취학 지원시스템을 구축하는 일들이 시작됨.

#### 2. 새로운 관점의 제기

현재 우리사회에는 탈북자를 보는 오래된 관점과 새로운 관점이 많던 적던 공존하고 있음. 이제 탈북자 2만 명 시대를 바라보며 북한동포 2천만 명과 공존하는 상황을 지금 부터 준비해야 한다는 차원에서 새로운 관점을 모색할 시기가 되었다고 봄.

지금까지 관점들은 탈북자 문제를 그들의 문제로 보고 있는 셈이며 남한의 기준과 환경에 입각하여 적응이 잘되도록 그들의 부족한 능력이나 처지를 보강시킨다는 것임. 결국 이러한 남한사회 따라잡기를 돕는 식의 접근은 남한주민 따라잡기에 성공한 일부를 제외한 많은 탈북자들에게(또한 일반국민에게도) 탈북자는 2등 시민이라는 인식을 초래하고 강화할 우려가 있음.

성장배경과 문화습관이 남한에서 자란 사람들과 다르다는 현실을 서로 받아들이되, 이것은 다른 것일 뿐 결코 틀린 것이 아니라는 인식이 사회적으로 용인되어야 함. 북한 출신으로서 자신을 드러내더라도 위축되지도 않고 차별받지도 않는 환경이 필요함. 탈 북자만 변화해야 하는 것이 아니라 우리 사회도 변화해야 한다는 것임.

우리사회에 있는 약 2만 명의 탈북자의 정착을 "지원"한다는 관점도 현재 매우 의미있고 유용한 관점이 되나, 여기에 이들 뒤로 약 2천만 명의 북한주민들과 공존하는 미래를 염두에 둔다면 우리사회는 어떻게 "대비"해야 하나 라는 관점들이 시급히 필요한 것임.

결국 그들의 문제가 아니라 우리사회 변화에 관심을 돌려 우리의 문제로 보자는 것임. 장차 북한동포 전체와 공존하는 연습이 필요하다면 탈북자관련 재정투자의 결과가 탈북 자 개인의 복지향상에 머물러서는 안 되며 우리 사회 전체의 관용적 포용력 증대를 결 과해야 할 것임.

그것을 통일역량이라고 부르던 사회적 다양성이라고 부르던 사회적 능력의 향상을 위한 방안을 모색해야 때가 되었음. 우리에게는 통일이 될 때 북한주민이나 북한사회를 어찌해 볼 것이냐 보다 우리가 어떤 영향을 받으며 어떻게 적응해야 하느냐가 더 절박한 문제이기 때문임.

최근 정부가 지역사회의 탈북자 정착지원 활동역량을 강화하는 일환으로 "하나센터"를 설립하고 적극적으로 관심을 보이는 것은 이러한 측면에서 매우 중요한 출발점이 될수 있음. 탈북자 정착지원의 재원이 우리사회의 역량강화에 투자되기 시작했다는 의미로 해석됨.

우리는 독일처럼 사회적 복지수준이나 전달체계가 잘 확립되어 있는(즉 사회적 수용역량이 큰) 상황도 아니며, 미국처럼 난민이나 소수민족 대상의 표적화 된(즉 지원대상을 언제나 통제 가능한 수준으로 제어할 수 있는) 지원정책을 가다듬을 수 있는 상황도아니라고 봄.

즉, 사회복지 수준 자체가 미흡한 우리 실정에서는 독일과 달리 탈북자 대상의 "특별한" 지원정책이 필요하지만, 미국처럼 표적화하여 대상 규모를 제어할 수 없는 입장에서는 무작정 현재 수준의 "특별한" 지원을 탈북자규모가 10만 명, 100만 명, 1,000만 명으로 확대될 때까지 그대로 유지할 수가 없는 근본적 한계가 있음.

우리의 대안은 탈북자를 돕는 "민간 역량"을 정부가 돕는 것에서 부터 찾을 수 있다고 봄.

#### 3. 탈북자 정착을 돕는 민간 역량의 강화

- 하나센터 운영에 대한 몇 가지 제언 -

최근 시작한 하나센터의 기능과 역할을 개선하는데 있어 시행착오를 두려워하지 말고 적극적으로 수혜자, 현장 활동가, 기존 지원단체 및 지역사회의 의견과 지적을 적극적으 로 수렴하고 제기된 지적들을 공개적으로 고민하는 것이 필요함.

어차피 외국의 사례도 그대로 적용할 수 없는 상황에서 전례가 없는 사업을 추진하는 과정에 시행착오는 당연한 것이며 그 과정을 일부 전문가나 담당자들에게만 공유하도록 제한하는 것보다는 관심있는 국민 모두에게 공개하는 것이 필요하다고 봄. 하나센터는 현재 지역활동가를 대상으로 하는 사업이지만 결국 우리 사회전체의 역량을 증대하는 사업의 시작이라는 차원에서 대국민 교육적 효과를 도모할 수도 있음.

교육대상자들의 신원보호가 유지되는 선에서 많은 사례들을 학계와 전문가들 사이에 공동으로 고민할 수 있도록 제공하는 방안을 제안함.

둘째 하나센터에는 물적 자원(기자재, 컴퓨터, 의료지원비, 생계지원비) 보다는 인적자원(지원활동가, 상담가)이 매우 중요하며 핵심자원이 될 것임. 따라서 이들 인력양성과확보를 위해 정부보조금에서 인건비 지원의 제한을 상당부분 과감하게 풀어주어야 함. 탈북자 정착지원 노우하우나 사회적 역량의 강화는 이들 현장 활동가들의 적극적이고 전문적인 능력에 크게 좌우되는 만큼 재정당국과 잘 협의하여 인건비 지원 비율을 크게 높여줄 필요가 있음

셋째 하나센터는 하나의 자체적으로 완결된 "조직"으로 그 지역의 탈북자지원을 전담하는 단체로 인식해서는 안 되며 그 지역의 탈북자 지원역량의 종합적인 허브의 역할을해야 함. 당연히 사업운영에 있어 다른 단체와 조직에 대해 열린 자세가 필요함. 특히기존에 '정착도우미' 사업을 하고 있는 기관이 배제되지 않도록 유기적 관계 설정에 유의해야 함.

넷째, 내년에 전국적으로 하나센터의 수를 크게 늘리는 계획은 사회적 역량강화에 대한 과감한 투자라는 점에서 긍정적이나 지역여건을 잘 고려하여 예상되는 문제점들에

#### 140 ▮ 2009 북한이탈주민 2만명 시대 특별기획 심포지엄

잘 대비해야 함. 참여인력의 육성이라든가 지역 거주 교육대상자들의 적정 규모 등을 감안할 때 순차적이고 단계적인 증설이 고려될 것임. 이러한 환경에서 자격있는 활동가가 없거나 교육대상 탈북자들이 적은 지역에도 하나센터의 서비스 수혜를 가능하도록 "사이버 하나센터'를 설립하는 방안을 제안함.

사이버 하나센터는 하나센터가 설립되지 않은 지역(또는 설립예정지역) 거주 탈북자를 대상으로 원격 서비스를 공급하며 전국에 산재한 하나센터의 시행착오 사례들을 전문가, 학자들과 공유하는 공간의 역할을 할 수 있을 것임. 사이버 센터의 콘텐츠는 현장하나센터 참여자와 하나원의 전문가와 관계 학자들이 협력하여 하나원을 나온 신규정착탈북자들의 하나센터 교육 표준 커리큐럼과 하나원 수료후 상당기간이 경과한 탈북자들의 재교육을 위한 커리규럼을 제공하는 역할을 맡을 수도 있을 것임.

# 2009 Symposium on an era of twenty thousand North Korean migrants



### The Ethnic and Refugee Characteristics of North Korean Migrants:

Lessons to Learn from the German Experience and the U.S. Refugee Resettlement System

Inquiries \_ Young-chul Heo (Director of Center for North Korean Defectors 010-7562-9592) Inquiries in English Jane Kim (Intern, Center for North Korean Defectors 010-3111-0353)

#### ❖ Purpose of the Seminar

- We will soon embark on an era of 20,000 North Korean migrants, and how our society will view them, and what our society needs to do in order to successfully resettle this population is a very important issue.
- Furthermore, it is more important than ever for us to be able to critically evaluate the policies the Koreangovernment is pursuing regarding the resettlement of North Korean migrants and the implications of those policies.
- In this context, the objective of this symposium is to examine policy implications by analyzing of the German example and the U.S. refugee resettlement system, which coincides with the ethnic aspect and refugee characteristics of North Korean migrants.
- To achieve this and prepare for an era of 20,000 North Korean migrants estimated to begini 2010, the symposium will inspect the South Koreanresettlement system for North Korean migrants, whose population will continue to increase in the future.
- We will discuss the implications of the former West German government's resettlement system of East German migrants, as it is most similar to our case in the aspect of ethnicity and brotherhood.

- The last 60 years of division can be characterized not just by the idea of ethnicity, but also by the concept of refugees. As such, there is a need to prepare for Korea's future by looking at the American example of well-established refugee system which has accepted a diverse group of refugees into its multiethnic and multicultural society.

#### Schedule

Time and Date\_1:00pm, December 2, 2009

Location\_Jungsan Hall, University of North Korean Studies

Sponsors \_ National Human Rights Commission of the Republic of Korea /
Center for North Korean Defectors

Support\_Ministry of Unification, German Embassy Seoul, Hanns Seidel Foundation, U.S. Embassy Seoul

#### Target Audience (approximately 100 people)

- 1. Staff from civil service organizations and local and national government officials working with North Korean migrants
- 2. Research professors interested in North Korean migrants as well as the refugee systems in Germany and the U.S.
- 3. Other foreign diplomats

#### ❖ Schedule of Events

Order	Time	Content	Person
Opening Ceremony	13:00~13:40	Welcoming Remarks  Byung-chul Hyun (Chairperson, National Human Rights Commission of Korea)  Opening Address  Kyung-mok Shin (Chairman of the Steering Committee, Center for North Korean Defectors)  Encouragement Speech  Eui-Hwa Chung (MP, Grand National Party)  Encouragement Speech  Joo-sun Park (MP, Democratic Party)  Congratulatory Remarks  Young-Kwan Yoon (Former Minister, Ministry of Foreign Affairs and Trade)  Congratulatory Remarks  Hans-Ulrich Seidt (Ambassador, German Embassy Seoul)  Congratulatory Remarks(via video)  Kathleen Stephens (Ambassador, U.S.Embassy Seoul)	MC: Sung-hoon Lee (General Director, Policy and Education Bureau, National Human Rights Commission of Korea)
Photo	13:40~14:00	Commemorative photo	Chairman: Su-Hoon Lee (Director, Institute for Far Eastern Studies, Kyungnam University)
Special Presentation	14:00~14:30	Resettlement Aid for East German Migrants	Bernhard Seliger (Resident Representative, Hanns Seidel Foundation)
		U.S Refugee Resettlement System (video presentation)	Susan Krehbiel (Vice President of Protection and Programs, Lutheran Immigration and Refugee Services)

Order	Time	Content	Person
Presentation 1	14:30~14:55	A Look at West Germany's Program for East German Migrants From a Social Integration Perspective	Seong—jie Shim (Professor, Kyungil University)
Presentation 2	14:55~15:20	The American Refugee Support System and Korea's Resettlement Support System for North Korean Migrants	<b>Ki-young Lee</b> (Professor, Pusan National University)
Presentation 3	15:20~15:45	The Direction of the Korean Government's Policy on Support for North Korean Migrants	Jung-Bae Seo (Director of Resettlement Aid, Ministry of Unification)
Break	15:45~16:00	Coffee break	
Presentation 4	16:00~16:20	The Resettlement Support System for North Korean Migrants from a Nongovernmental Perspective	Sun-hwa Kim (Division Director, Gong-roong Community Welfare Center)
Presentation 5	16:20~16:40	The Creation of New Governance for the Social Adaptation of North Korean Migrants	Keum-soon Lee (Korea Institute for National Unification)
Discussion	16:40~17:30	Discussions on each presentation	1. Young—yoon Kim (Korea Institute for National Unification) 2. Yeun—hee Kim (Professor, Daegu University) 3. Soo—am Kim (Korea Institute for National Unification) 4. Woo Young Lee (Professor, University of North Korean Studies) 5. Gyoung—Bin Ko (Professor, Seoul Cyber University)
Q&A Session	17:30~18:00	Q&A	Su-Hoon Lee (Director, Institute for Far Eastern Studies, Kyungnam University)

#### **Welcoming Remarks**

Distinguished guests, ladies and gentlemen. It is a pleasure and a great honor to welcome you to this special symposium co-hosted by the National Human Rights Commission of Korea and the Center for North Korean Defectors. This symposium ushers in a new era, one in which the number of North Korean migrants in our country has reached nearly twenty-thousand.

First of all, I would like to thank everyone for taking the time out of your busy schedules to be with us today. I would like to extend my sincere gratitude to Chairman Kyung-mok Shin of the Steering Committee at the Center for North Korean Defectors for his welcoming remarks, Former Minister of Foreign Affairs and Trade Young-Kwan Yoon for his congratulatory comments, German Ambassador to Korea Hans-Ulrich Seidt, and U.S. Ambassador to Korea Kathleen Stephens for her video recorded well wishes for the opening of this symposium.

I would also like to thank supreme council members Eui-Hwa Chung of the Grand National Party and Joo-sun Park of the Democratic Party for their words of encouragement, who despite their busy parliamentary schedules, have consistently expressed their interest in and enthusiasm for North Korean migrant issues.

Furthermore, I would like to sincerely thank our moderator, Director Su-Hoon Lee of Kyungnam University's Institute for Far Eastern Studies, as well as all of our presenters and panel discussants.

In a time when nearly twenty thousand North Korean migrants have come to South Korea, we are faced with crucial questions of how to perceive these individuals, and how society as a whole may provide better support for their successful resettlement.

Regarding North Korean migrants' adaptation to South Korean society, I believe it is important now more than ever to critically examine the kind of policies the government has been administering, as well as the implications of such decisions.

As such, the theme of this international symposium, "The Ethnic and Refugee Characteristics of North Korean Migrants: Lessons to Learn from the German Experience and the U.S. Refugee Resettlement System" is particularly significant in that it gives us a chance to consider implications for the resettlement policy of migrants in South Korea.

That is, there is no doubt in my mind that the Korean government and private sector are presented with a valuable opportunity to discuss lessons that may be attained by examining both Western Germany's support system for Eastern German migrants, and the U.S. refugee support system, an example of social services provided in a dynamic and multi-cultural society.

Since the National Human Rights Commission of Korean began undertaking work related North Korean migrant affairs in 2004, the commission has been active in the policy making realm, expressing opinions and recommendations to the Korean government through close examination of current North Korean human rights policies. The Commission is also working closely with international human rights organizations and NGOs within Korea and abroad to strengthen networking and cooperation efforts for the improvement of North Korean human rights.

Furthermore, the Commission also has been involved in conducting research on the current human rights situation within North Korea. Through the research of the country's actual human rights conditions, the human rights situation of defectors outside North Korea, as well as other human rights issues related to POWs, separated families, and "saetomin" (meaning "resettlers" in Korean), the Commission is continuously aiming to contribute to the improvement of all areas of North Korean human rights.

It is with assurance I can say that this year's main theme offers a meaningful update and important road map regarding the various issues and changes related to North Korean human rights.

Furthermore, the significance of this symposium lies not only in creating a "place of

consensus" of public and private cooperation to resolve North Korean human rights issues

through realistic and pragmatic approaches, but also in providing a "place of opportunity" to

seek substantial improvements in North Korean human rights issues.

In closing, I would like express my sincere gratitude again to all of you, for your presence

and support at this meaningful event.

Thank You.

December 2, 2009

Chairperson of the National Human Rights Commission of Korea

Byung-Chul Hyun

151

#### **Opening Remarks**

Shin Kyung Mok

Chairman of the Steering Committee
Help Center for North Korean Defectors

Good Afternoon.

My name is Kyung Mok Shin from the Help Center of North Korean Defectors.

I would first like to take this opportunity to thank, on behalf of the Help Center for North Korean Defectors, the National Human Rights Commission of Korea and Chairman Byung Chul Hyun in helping us make "Symposium on an Era of Twenty Thousand North Korean Migrants" possible.

Also, I would like to extend my deepest gratitude to Assemblyman Eui Hwa Jung, Assemblyman Joo Sun Park, Former Minster of Foreign Affairs Young Kwan Yoon, and German Ambassador Hans-Ulrich Seidt for taking time out of their busy schedules to attend the symposium. In addition, I would like to send my regards to the presenters that will present on various topics, especially the German Embassy and the Hanns Seidel Stiftung Foundation, as well as the United States Embassy.

I am a physician that recently opened a community hospital in Daegu. Five years ago, fate brought me to discover Help Center for North Korean Migrants. Since 2006 for 3 years, I have been participating in the project helping defectors' mental health. I have experienced North Korean migrants weakest part of their mental health and their defense mechanism, as well as discussed solutions to these issues. Through the resettlement helper project and participating at the Hana Center, I have been able to partake in the early stages of North Korean migrant resettlement.

Being involved with Help Center for North Korean Migrants I was able to develop close relations with many North Korean migrants. Among them I have become friends with a migrant that overcame all odds and became a doctor. I have also met migrants that were not as fortunate, whom had difficulties in adjusting to their job and family life.

Due to the increasing numbers of North Korean migrants into the country, it resulted in a significant amount of aid and interest for migrants. This in turn created a tendency for them to set their path by jumping into the job market too fast. Looking at it positively, migrants are able to shorten their process of trial and error, however on the downside, entering into the job market without proper training brings forth frustration and difficulty.

Although the most important component in resettlement for North Korean migrants is their independent effort and skill, I believe it is also necessary that the nation provide sufficient aid for resettlement and private organizations provide direct adjustment programs. As the number of North Korean migrants reaches twenty thousand and rises, it is crucial that we as a society be considerate of migrants as well understand their difficult situation and embrace them as our own.

Twenty thousand North Korean migrants is an important task we need to respond to, even looking at how many dormant defectors there are, I believe that the most important task on our plate is for when like Germany if Korea is to unite, how we are going to integrate the two societies harmoniously. Rather than pondering on the number, it is important that we as a nation together need to plan, discuss, and revise the design process preparing for when we would face having to combine two societies.

I hope that today by examining Germany's East Germany migrant support policy and United States refugee support system we will be able to discuss how we can progress South Korea's support for North Korean migrants, making it a significant symposium. Through the participation of our presenters, discussants, and the audience, I anticipate a sincere debate to be carried out and produce a meaningful diagnostic and prescription for our topics.

Thank you.

# **Encouragement Speech**

National Assembly Member **Eui-hwa Chung**Foreign Affairs, Trade and Unification Committee Member

Hello. I'm glad to be able to meet all of you at this "Special Symposium on an Era of Twenty Thousand North Korean Migrants."

I've always believed that "unification is not a confrontation, but is only possible when it's done through trust and cooperation," and have worked tirelessly for both humanitarian aid towards North Korea and the formulation of policy for North Korean defectors on the basis of "humanism," as well as the rebuilding of trust in South-North relations. As such, I have founded the Foundation for inter-Korea Medication Cooperation, actively sending medical relief to the North, am currently the co-chairman of the Korean Council for Reconciliation and Cooperation, as well as the co-director of the group, Korean Sharing Movement.

Currently there are over 17,000 North Korean defectors who have entered South Korea, and it is estimated that we will approach an era of 20,000 North Korean defectors as early as next year. However, it can be concluded that the domestic resettlement aid policies of the past ten years have been ineffective because of a lack of a long-term roadmap, and we must prepare an official plan of action for the reality of an increasing number of North Korean defectors by "looking at the entire forest, not just individual trees."

Through my participation in the National Assembly's auditing of the Ministry of Unification this year and last year, I came to the conclusion and have declared that it is vital for us to operate an overarching system that is like that of a conductor and orchestra. We must educate and help North Korean defectors, our society's minority who face poverty,

loneliness, and prejudice, if we desire to successfully include and resettle them as members of South Korean society. Also, I have continued to state that we should improve the resettlement aid system for North Korean defectors by focusing on self-reliance and self-support, for which education and employment is the most important.

I have three political goals: first, a healthy society, second, a world that lives in harmony, and third, unification of the North and South. A healthy society is one that is honest and transparent, one whose citizens are considerate and trusting of one another, a pure society that lacks injustice and corruption. Ultimately, it is only possible for us to become a developed nation, achieve world harmony and unification of the Korean peninsula when we have a healthy society as the foundation.

We have a responsibility to help our North Korean brethren resettle in South Korea as healthy citizens and live each day with hope. In this respect, the issue of North Korean defectors is our issue, and I believe that this is the barometer that will measure our true status as a developed nation. In addition, we must continually support and learn about North Korean migrants in order for us to be able to prepare for unification.

I hope that today's symposium on an era of twenty thousand North Korean migrants will help us to prepare for such a time, and allow us to propose a feasible method and solution for a support system for North Korean defectors. Furthermore, I am looking forward to legislative and systematic ways in which we can support North Korean defectors through policy suggestions that will come from examining the experiences of other countries. As a National Assembly Member and a member of the Foreign Affairs, Trade and Unification Committee, United Democratic Party Assembly Member Joo-sun Park and I will join hands in actively supporting your efforts.

Lastly, I hope that our concerns and discussions will be the touchstones of the bright future that a unified Korea will embark on, and I wish you good health and good luck.

Thank you.

# **Encouragement Speech**

Joo-sun Park

National Assembly Member, United Democratic Party Supreme Committee Member

Hello, I'm Assembly Member Joo-sun Park.

I'd like to first express deep gratitude to the staffs of the National Human Rights Commission of Korea and the Center for North Korean Defectors who have worked diligently to prepare this symposium.

The number of North Korean defectors in South Korea, which has increased with the rapid deterioration of North Korea's economy in the latter 1990's, has reached 17,415 this October, and will continue to increase in the future. It is said that 57.3% of all North Korean defectors chose the life threatening decision of defection because they could not endure the grim realities of life.

However, after enduring trials and tribulations in the defection journey such as human rights violations in third countries, they enter South Korea only to suffer further hardships because of insufficient governmental aid which is not systematically executed.

Given this, it is very significant that we review the government's resettlement aid policy for North Korean defectors, and examine the policy implications that can be learned through a close look at Germany's experience.

Today's theme sheds light on the core issue of the dangers of arrest, repatriation, and execution that North Korean defectors face because they have not been officially acknowledged as refugees in third countries, even though they are considered our brothers.

157

One thing that I would like to urge as we embark an era of twenty thousand North Korean defectors is not only a more effective governmental aid system and better policies, but an increased understanding of North Korean defectors generally throughout society. It is probably more difficult than we can imagine for North Korean defectors to adapt to South Korea, which is systematically and culturally completely different from North Korea.

I believe that there is a limitation in trying to change society's general understanding with policies. However, when we are able to exude brotherly love to the North Korean defectors who have overcome adversities and have resettled in this society, it is then that the effectiveness of our policies will be doubled.

In any case, I am full of expectations that today's symposium will be able to deepen our understanding about North Korean defectors and allow us to seriously discuss problems in the government's policies, presenting an appropriate direction for future policies.

In conclusion, I would like to thank the presenters and discussants of today's symposium for their efforts. I will try my best so that the conclusions that are drawn in today's symposium are reflected in the legislation process in the National Assembly.

December 2009

# **Congratulatory Remarks**

"The ethnic and Refugee Characteristics of North Korean Migrants: Lessons to Learn from the German Case and the U.S. Refugee Resettlement System"

Hans-Ulrich Seidt

Ambassador, German Embassy Seoul

I am delighted to address such a distinguished audience at this symposium. The Korean and the German nations share the experience of division and even though the surrounding circumstances are not the same, perhaps some lessons can be drawn from the German example.

Just one month ago, on November 9th, we celebrated the 20th anniversary of the Fall of the Berlin Wall. But 1989 was also the year of an unprecedented wave of emigration from the German Democratic Republic, as about 340.000 refugees came to the Federal Republic of Germany.

Between the building of the Berlin Wall in 1961 and the year 1988, over 600.000 East Germans moved to the Federal Republic of Germany.

The so-called "Gesetz über die Notaufnahme von Deutschen in das Bundesgebiet", which is the legal framework established after the large influx of refugees and expellees during the aftermath of the Second World War, allowed an even distribution of the refugees all over the country and their material integration. Coupled with the solidarity of the society, this resettlement support system permitted a smooth integration.

159

Since 1989, Germany has faced the threefold challenge of integrating not only the former German Democratic Republic, but also ethnic German immigrants from the former Soviet Union (about 1.2 million people), as well as several millions of guest workers with their families.

The number of ethnic German immigrants from Eastern Europe and Central Asia increased drastically during the dissolution of the Warsaw Pact and the Soviet Union. Many of them had been banned from using the German language since 1940, the ensuing language barrier rendered their integration more difficult. The actions taken for their material integration add to the costs of the reunification. However, the efforts have paid off. By now, the majority is rather well integrated, their skills, diligence and cultural traditions enrich our country.

In the 1990ies, another important group of refugees came to Germany. During the Balkan Wars, from Bosnia alone a susbstantial number of refugees

- 400.000 - moved to our country. If we add up refugees from Croatia and Kosovo, the number will rise to 500.000 people.

All our policies were and are directed towards the integration of all people living in Germany. Material integration is just one side of the coin, the other is social and cultural integration. And this will be one of the main challenges in the case of the North Korean migrants as well.

Thank you!

# Contents

<ol> <li>Resettlement Aid for East German Migrants</li></ol>	
Susan Krehbiel (Vice President of Protection and Programs, Lutheran Immigration and Refugee Services)  * Presentation	171
❖ Presentation	
A Look at West Germany's Adaptation Program for East German Migrants from a S     Integration Perspective	
The American Refugee Support System and South Korea's Resettlement Support System for North Korean Migrants  Ki-young Lee (Professor, Pusan National University)	
3. The Direction of the Korean Government's Assistance Policy to North Korean Migrants	231
Seo, Jung-Bae (Director of Resettlement Aid, Ministry of Unification)	
4. The Resettlement Support System for North Korean Migrants: Nongovernmental	
Perspective	247
Sun-Hwa Kim (Division Director / Gong-roong Community Welfare Division of Northern Seoul Hana Cen	ter)
5. The Creation of New Governance for the Social Adaptation of North Korean Defectors	
Keum-soon Lee (Senior Researcher, Korea Institute of National Unification)	
* Discussions	
Young-yoon Kim (Senior Research Fellow, Korea Institute for National Unification / Curren	
Research Sabbatical)	
Yeon-Hee Kim (Professor of Social Welfare, Daegu University)	
Woo Young Lee (Professor, University of North Korean Studies)	273
Gyoung-Bin Ko (Professor, Seoul Cyber University)	295



# Special Presentation

Special
Presentation

# Resettlement Aid for East German Migrants

Bernhard Seliger (Resident Representative, Hanns Seidel Foundation)

From 1945 to 1989 about 3 million people migrated from East Germany, the German Democratic Republic (GDR), to West Germany, the Federal Republic of Germany (FRG), for political or economic reasons or because they wanted to reunite with family members. This paper deals with the processes of expatriation from East Germany and naturalization in West Germany, as well as with the resettlement and integration of migrants from East Germany in West Germany. It shows which aids East German migrants received and which problems they faced when integrating into the West German society.

# I. Escape or expatriation from East Germany

There were basically three ways to migrate from East to West. The first one was to get expatriated legally, which meant you had to apply for a *departure permit* ("Ausreiseantrag"). After the application for the permit, citizens were repeatedly interrogated about their reasons for leaving the GDR (sometimes for years) and they, their families and friends faced repressions by the government, e.g. their children were not allowed to attend school to qualify for university entrance anymore. The second way was to escape *illegally*. Mostly escapes were conducted via stopovers in third countries. A few people were officially allowed to travel to West Germany, because of family affairs – if they were regarded as politically and ideologically stable by the government and had strong family ties in the GDR. Often those people allowed to travel were members of the SED (Socialist Unity Party of Germany). Also, there was a small number of people who escaped in very spectacular ways, e.g. with hot balloons, small planes or via self-dug tunnels. Finally, the third way to migrate was to *be redeemed by the West German government* after being imprisoned in East Germany. On the

whole the West German government paid 3.5 billion Deutschmark to East Germany for the release of 33,755 political prisoners.

You can identify four phases in the development of the numbers of East German migrants. The first phase went from 1945 to 1961. In this phase 2.7 million people migrated from East to West, which is why the GDR government finally constructed the Berlin Wall in 1961 in order to prevent economic damage because of brain drain, as well as ideological damage and damage to the external image of the GDR. From 1961 to 1984 migration was very restricted; only 150,000 people were permitted to leave the country. From 1984 there was a rise in migration numbers, as more permits were accepted and another 150,000 people were allowed to legally leave the country until 1989. The fourth phase contains the Fall of the Wall in 1989 and saw the mass migration of East German citizens. From January 1989 until July 1990 600,000 people migrated. Until today there is ongoing migration from East to West.

# II. Naturalization in West Germany (Federal Republic of Germany)

In 1950 a law was enacted in West Germany, which regulated the process of naturalization of East German citizens ("Notaufnahmegesetz"). According to the Constitutional Law of the FRG, citizens of the GDR were citizens of the FRG as well and therefore did not have to apply for citizenship in the FRG. Once their naturalization was completed they had the same rights, entitlements and duties as any other citizen of the FRG. Their pension claim was calculated on their previous labor activities in the German Democratic Republic ("Fremdrentengesetz").

In order to deal with the migrants, three camps for emergency admittance ("Notaufnahmelager") were established in Uelzen, Gießen and Marienfelde. The migrants were brought there to undergo the process of naturalization, which was carried out jointly by departments of the state Berlin, departments of the Allied Forces, departments of the FRG and other organizations. The identity, health and reasons for migration were checked and the migrants were interrogated by the intelligence services of the U.S., Great Britain and France to make sure they were no spies. Also they were inspected by the German police and

registered in the FRG. They could receive counseling, support and certificates by various aid organizations. Afterwards their permit was checked by departments of the FRG and if it was accepted, they were distributed equally to the different federal states of West Germany. If the permit was not accepted, the migrants were allowed to stay, but they did not receive any governmental help. They had the possibility to object to this decision.

### III. Resettlement in West Germany

The migrants were provided with material and financial help for their resettlement. They received a one-time interim aid of 200 DM per person and pocket money of 10 to 15 DM. They got board and lodging, medical checkup and care and were provided with clothes. They were given counseling on integration, on future aids and on what to study. Their tickets to their future place of residence as well as moving expenses were paid. They received special help for finding a place to live, to finance house building and to build up a new existence (by loans with very low interest rates; up to 50,000 DM). The migrants were given all the entitlements of citizens of the FRG - pension insurance, unemployment insurance, accident insurance, welfare aid, child allowance, sickness allowance, federal student support ("BAföG").

Financial help was partly financed by the so called "Lastenausgleich", which means that migrants were compensated for the property that they had to leave behind in the GDR. They also were compensated for lost estate, realty, companies and factories - but the decision on the payment for these often took many years. The compensation was financed by a reallocation of capital: Those that still owned a lot of capital, especially estate, after the war, had to pay half of it into a fund by 120 quarterly payments. This equaled 0.6% per year for 30 years. Until the end of 1982, 115 billion Deutschmark had been paid for compensation (not only to migrants from East Germany, but also other to Germans that had lost property in World War Two).

### 1. Integration into the labor market

After the naturalization, the migrants had an entitlement to unemployment pay, which was calculated on the basis of the job they had done in East Germany. The government helped the migrants to quickly integrate into the labor market. They were offered occupational retraining or advanced education courses to be well prepared for the sometimes different jobs in West Germany. From 1980 till 1987 an annual average of around 7,600 migrants entered these trainings. 78% received advanced education courses to learn e. g. about new techniques and processes, 13% underwent occupational retraining, because they had performed jobs in the East that did not exist in the West, and 9% were given on-the-job training. Employers were paid incentives to accelerate integration and on-the-job training. The costs for these resettlement aids were not specially measured.

The Institute for Labor Market and Job Research (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) conducted two studies about the integration of East German migrants into the West German labor market in 1984 and 1990. These studies give detailed insights on the time span of unemployment, the kind of jobs migrants had and the concessions they had to make in order to adapt to the West German labor market. In 1984 2.3 million Germans were unemployed which meant an unemployment rate of 9%. This was the highest unemployment rate West Germany had faced for a long time. In the first quarter of 1984, 11,800 people were allowed to leave the East and those were mostly of an employable age. The Institute for Labor Market and Job Research contacted 4,106 persons who had reported their unemployment to a job center and conducted a postal survey eight months later.

The survey showed that 28% of the male and 53% of the female migrants were still or again unemployed eight months after their arrival in the West. The higher female unemployment rate can be explained by the fact that women (especially when in a marriage with an employed man) did not feel as much economic pressure and therefore were able to take more time in searching for a job. Another result of the survey was that skilled labors, engineers, technicians, doctors and pharmacists could find work above-the-average often, while people in mercantile and service-oriented professions faced greater difficulties than the average. A large amount of the migrants had to make concessions: 44% saw their present job as a temporary solution, 39% had to change their profession when they came to West

Germany and 18% had a temporary work contract (which was not common at that time).

A follow-up survey in 1990 took a look at sample of the 600,000 migrants that had crossed the border between January 1989 and July 1990 and compared them to the migrants from 1984. In 1990 the unemployment rate had sunken to 7% and only 1.9 % of the people were unemployed. So the new migrants faced a much better labor market situation. Even though in 1989/90 much more migrants came to the West than in 1984, they could find a job quicker and also more migrants could be employed. 43% had found a job after one month and 82% were employed after six months (in 1984 only 34% had found a job after the same period of time). Still the kind of employment and the status of the job differed from the ones that the migrants had had in the East. In the West 22% or the migrants worked as unskilled labor, while only 7% had had this status in the East. 44% of the migrants had to change their profession. Nevertheless 66% thought their new employment situation was an enhancement to their former situation and only 14% thought that their situation in the East had been better. Certain factors accelerated the employment of the East Germans: They were willing to take also not very attractive jobs or those that did not match their qualifications, they were also willing to change their profession and most of them were quite young.

## 2. Social integration

The working style of the migrants was in some aspects different from the Western working style. They were very eager which is why the West Germans saw them as "nerds". They also could not cope with the migrants' demanding attitude. Instead of that they would have expected and wished for modesty and gratefulness. So relationships between Eastern and Western Germans were often quite tensed. Western Germans feared that migrants would take away their jobs and might also be spies. Migrants moaned about prejudices, frigidity and a lack of human warmth. They were not used to an achievement-oriented society and the positive and negative consequences of pluralistic opinions and great individual freedom. Only a small share of the migrants felt truly integrated and homelike.

After the Fall of the Wall and the opening of the boarder, the situation got even nastier and tensions grew. Everyday as many as 2,000 people were migrating to the West. West Germans feared that the money which had to be paid for university grants, welfare benefits

or integration assistance would be a threat to West Germany's prosperity. They also feared that there were neither enough jobs nor housing space available. The alleged or actual preferential treatment of the migrants in respect to jobs and apartments, pensions and health costs became a major social subject. After Hermann Heinemann (Social Democratic Party), Secretary of Labor in the state North Rhine-Westphalia, warned against preferring migrants in respect to jobs and housing, he received lots of affirmative mail from West Germans in which they expressed their rage.

"I am not generally against migrants, but they should really face up to the admittedly hard capitalist competition. We did not get any presents either." "I am anything but rightwing, but it fills me with bitterness that no politician is interested my own shortage of perspectives, while "providing perspectives for the migrants" seems to be the only problem of all parties." "If it goes on like this, we can emigrate so that the foreign people have got enough space." "We have got six million welfare cases that live on the edge and that nobody cares for. But migrants are preferred and get huge tax advantages. This is highly inflammable. It will explode."

# References

Bundesministerium des Innern (1988): Bestandsaufnahme der Eingliederungshilfen von Bund und Ländern für Aussiedler und für Zuwanderer aus der DDR und Berlin (Ost) – mit einer Analyse des Bedarfs, VtK I 4 – 933 900 – 2/1

Hofbauer, Hans et. al. (1984): Die berufliche Eingliederung von Übersiedlern aus der DDR und Berlin (Ost), in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Volume 18

Kaiser, Carl-Christian (1985): Fremde im eigenen Land?, in: Die Zeit, No. 26

Koller, Barbara (1992): Integration in die Arbeitswelt im Westen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Volume 25

1990: Da brennt die Sicherung durch, in: Der Spiegel, No. 4

1990: Der Zündstoff is da, in: Der Spiegel, August.

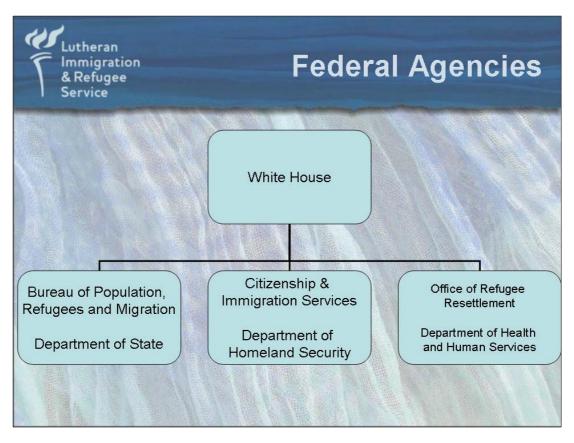
2 Special Presentation

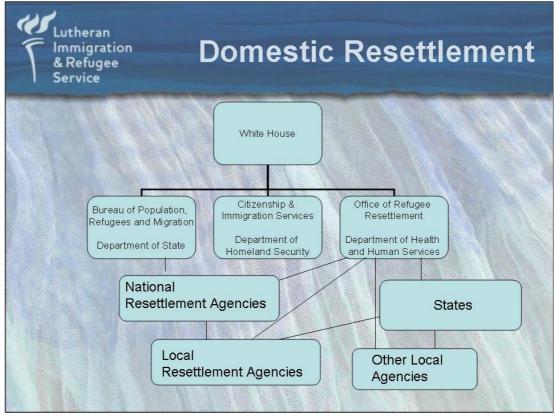
# REFUGEE RESETTLEMENT IN THE UNITED STATES

Susan Krehbiel

(Vice President of Protection and Programs, Lutheran Immigration and Refugee Services)









#### Refugee Resettlement in the United States by Lutheran Immigration and Refugee Service

#### Prepared for Resettlement Conference of Center for North Korean Defectors and National Human Rights Commission December 2, 2009

#### 1) Introduction

Hello, my name is Susan Krehbiel and I am the Vice President for Protection and Programs at Lutheran Immigration and Refugee Service.

Thank you to the U.S. Embassy, the Center for North Korean Defectors and National Human Rights Commission for the invitation to speak to you today.

I would like to begin my presentation with a brief video of an interview with two Bhutanese refugees who were resettled this year.

#### a) Long-Term Process

Refugee resettlement in the United States is a humanitarian response to persons in need of international protection. And yet it is only fully realized over many months and years as refugees establish their roots in this country, as they build a new life that respects their human rights and upholds their human dignity. For many refugees who resettle late in life, they do so in order to create a safe future for their children and grandchildren.

A refugee is a person who is outside her country of origin due to a well-founded fear of persecution. In the United States, it is the responsibility of the Department of Homeland Security to determine if a person meets the refugee definition under U.S. law.

#### b) U.S. Resettlement Partners-Government & Non-Governmental Organizations

The U.S. resettlement program involves a complex set of partnerships that includes national, state and local governments and national and local non-governmental organizations. Although the primary goals for resettlement are the same, how the actual services are delivered vary from one location to the next.

At the national level, there are three agencies with specific responsibility for refugees.

National Headquarters: 700 Light Street, Baltimore, Maryland 21230 • 410-230-2700 • fax: 410-230-2890 • lirs@lirs.org Legislative Affairs Office: 122 C Street, NW, Suite 125, Washington, D.C. 20001 • 202-783-7509 • fax: 202-783-7502 • dc@lirs.org The Department of Homeland Security is responsible for decisions related to the immigration status. The Department of State is responsible for coordinating the work abroad where refugees access the U.S. resettlement program, including working with the U.S. embassies and the United Nations High Commissioner for Refugees. The Department of State also coordinates work with agencies like mine to ensure that refugees are well-received when they first enter the United States. The Office of Refugee Resettlement, within the Department of Health and Human Services, is responsible for providing a broad set of services to refugees and a basic safety net of financial and medical assistance.

Lutheran Immigration and Refugee Service (LIRS) is one of 11 national resettlement agencies that partners with the U.S. government.

As non-governmental organizations, or NGOs, LIRS and the other agencies—in turn—partner with local, community-based non-governmental organizations to provide direct services to refugees in communities throughout the United States. All resettlement agencies are committed to resettle refugees from all national origins and religions.

This last year almost 75,000 refugees were resettled to the United States and placed in some 360 local organizations' care. When you also consider the number of local government agencies, main stream health and social service providers, refugee associations and other civic organizations that are involved in some aspect of refugee resettlement, the total number of groups and organizations is in the thousands.

#### c) Focus on First Six Months

While refugee integration is a long term process, targeted resettlement services are available during the first five years after arrival, with the greatest number of programs directed at the first six to eight months after arrival. Over time, it is expected that refugees are able to access social, medical, educational, financial or other special services in the same manner as U.S. born nationals and other residents.

#### 2) Legal Status Timeline

#### a) Refugee

Refugees are approved for resettlement overseas and are granted refugee status upon arrival to the United States which provides for the right to work, to go to school, and other basic rights.

#### b) Lawful Permanent Resident

At the end of the first year in the United States, refugees are required to apply for Lawful Permanent Resident status. The Lawful Permanent Residence (LPR) does not expire and is valid as long as the holder of this status complies with the rules of residence.

#### c) U.S. Citizen

After 5 years, refugees who have become Lawful Permanent Residents are eligible to apply to become U.S. citizens. All refugees who become U.S. citizens share the same rights and

responsibilities as those born into U.S. citizenship with only one exception—the ability to become the President of the United States of America.

#### 1) Access to Mainstream Assistance

The structure of the refugee resettlement program services is within this same overall framework for the refugee to move toward U.S. citizenship and become integrated into the U.S. society. In addition to the programs that are specifically designed and funded as part of the U.S. resettlement program, refugees are eligible to receive services and assistance based on their individual circumstances the same as U.S. nationals.

#### a) Special Assistance for Medically Needy and Elderly

For example, there are government funded programs to assist the elderly and persons who are unable to work due to certain physical or mental disabilities.

#### b) Assistance for the Poor

And the United States is not immune to poverty. The official poverty rate in 2008 was 13.2%, and throughout the United States. There are programs to assist families living below the poverty line. Refugees have access to these services in the same way as other U.S. residents. For refugees who are not able to find employment during their first eight months in the United States, these programs may be the only safety net available.

#### 2) Universally Provided Refugee Services

#### a) Pre-arrival Coordination and Preparation

As I mentioned, there are a number of targeted refugee resettlement services that are available to the refugee at no cost.

Once refugees are approved for resettlement to the United States, the refugee case is assigned to a national NGO, in order to begin making arrangements. The first step is to decide the city or town where the refugee should reside. This decision is based on what ties, if any, the refugee has to people already living in the United States, where other refugees of the same national origin live, the availability of employment, special services (if applicable) and a partner agency with the language and cultural skills. The local resettlement agency then begins to prepare for the refugee's arrival—establishing local connections, finding affordable housing, gathering furnishings and other basic household items and scheduling the airport reception.

#### b) Reception Period

During the first three months after arrival the local agency provides basic orientation to life in the United States and to the new home town and works with the newly arrived refugees to set their own resettlement goals and create a plan to achieve them. During this period, refugees are assisted to obtain the necessary documents to be able to go to work and open a bank account. Children are enrolled in school. Adults are referred to English classes and other training opportunities. And refugees are provided with a small cash grant to help meet initial expenses.

#### c) Medical Screening

All refugees are referred to a local health clinic for a medical screening, and refugees with preexisting medical conditions are also referred to local clinics, doctors' offices or hospitals for treatment. Mental health services are available in most communities, including a network of treatment centers with services for survivors of torture.

#### d) Refugee Cash and Medical Assistance

Refugees may receive different types of benefits based on their state or county where they live and their eligibility for various programs. All refugees are eligible to receive some form of cash assistance during their first eight months in the United States if they are unemployed. Refugees who find jobs during their first eight months, may still be eligible for some form of governmentprovided financial assistance to help with food or other basic items. They are also eligible for up to eight months of medical insurance, which also varies by location and eligibility for other programs.

#### 3) Other Refugee Specific Services

#### a) Unaccompanied Refugee Minors Program

The United States is the only resettlement country with an established resettlement program designed to specifically serve orphaned refugee children or children who are otherwise separated from their parents and unable to reunite with them.

The Unaccompanied Refugee Minors Program finds loving homes with foster parents who have been identified because of their commitment to care for children from different cultures. languages and often traumatic personal stories. Foster parents include U.S. citizens who have lived and worked overseas as well as former refugees who have now become established in the United States. In some cases, the older youth live in small group homes or apartments with other unaccompanied refugees. The program assigns a child welfare worker to assist the unaccompanied refugee and the foster family, providing on-going guidance and assistance. Depending on the state, these refugee children may remain in the program until they are 21 years old. If the parents' whereabouts are unknown, the program will assist the child to continue tracing for their relatives and assist with family reunification if that becomes a reality.

#### b) Employment-related Services

The primary goal of the U.S. resettlement program is for refugees to become economically and socially self-sufficient. Refugee-specific employment services, therefore, are offered at all resettlement sites at no cost to the refugee. Refugees are eligible to enroll in employment services at any time during their first five years in the United States. There are special employment services designed for refugees during their first six months, that take into consideration all the other challenges of settling in a new country. Employment-related services include: orientation to U.S. work culture and expectations, guidance on how to present work and education history to a future employer, introductions or referrals to employers and referrals to employment-related training programs.

#### c) English Language Training and Education

English language courses are offered in a variety of settings for children and adults. The local resettlement agency or employment services staff can help refugees find the right English course to enroll in. Some courses may be available for free, while others may have some fees to enroll. In some locations basic literacy classes are also available.

There are public and private schools for all levels of education in the United States. Public primary and secondary schools are available in every community and provide education at no cost to the student. Many public schools now offer classes for children as young as four years old. In general, care for children under four years old requires some fees. Likewise, postsecondary education—colleges and universities—require fees. Many offer scholarships or other assistance, but may require that the student has already been living in that community for at least one year.

In conclusion, I hope this very quick overview is helpful to your understanding of refugee resettlement in the United States. And while we are very proud of the success of refugee resettlement through the years, we continue to explore new ways to support refugees and the receiving communities to bring new hope and new life for all concerned.

# PRESENTATION

Presentation

# A Look at West Germany's Adaptation Program for East German Migrants from a Social Integration Perspective

**Seong—Jie Shim** (Professor, Kyungil University)

#### I. Introduction

In numbers, it has been over 60 years since both Germany and Korea have been divided, and 20 years since Germany became a reunified country. Recently, German society, which has been reunified for 20 years, is being evaluated from various fields and angles. Despite the clashing positive and negative historical evaluations of Germany's reunification, dependent on the perspectives and points of view that the evaluations are made, it's true that regardless of such individual evaluations, the very fact that reunification was peacefully achieved is from our perspective, an object of envy.

In both Korea and abroad, many people have been making random predictions about Korea's unification as if trying to win the lotto, and there are also experts who make predictions based on somewhat rational grounds. The very fact that such diverse predictions are forecasted shows that Korean society has begun to accept the subject of unification as reality, and accepts the present as a time to .prepare a variety of measures for reunification

Although no one can accurately guess when or how reunification will occur, as we can see in Germany's case when East Germany collapsed only a few months after the East German Communist Party's 97% approval rating in a 98% turnout for the local assembly elections in May 1989, there is no guarantee that reunification will not happen suddenly.

Given this fact, there are many implications for our measures for the 17,000 North Korean defectors currently in South Korea. This is because it will not only be a solution to the current problems that exist, but a good starting point for us to prepare for the problems of the future via trial and error. If our current plans for North Korean defectors are good models for the future, then we can also claim the German case as a good example.

In Germany's case, during the 40 years of division following their defeat in the Second World War, there was a great influx of East Germans who migrated and defected, and then resettled in West German society. There were a lot of complications and social costs in the process, but West Germany's social integration policy for East Germans has been assessed as a success.

There are three terms that are used to mean "social integration," or the combining of heterogeneous elements in a society, and they are "Social Inclusion," "Social Integration," "Social Cohesion." In the Korean language, they are all used interchangeably to mean "social integration," but there are some conceptual differences in the terminology. First, "Social Inclusion" means the protection of those who have not been included in social security policy and broadly can mean the protection of all citizens from poverty and unemployment. Therefore, we can understand this concept to be closer to social inclusion rather than social integration. Next, the most commonly used terminology "Social Integration" sets its goal of integration by providing equal opportunity and rights for all, but at times does have the negative implication of emphasizing uniformity. Lastly, "Social Cohesion" is currently being interchangeably to mean the development of social connections and identification of members of a community, achieved when the members all feel a sense of belonging to and share a vision for the community, members from diverse backgrounds enjoy equal opportunities, and individuals from different contexts form strong and positive relationships. It signifies the process in which a person's Main Identity (the identity of the person of the past) begins to change its positioning in relation to the person's Sub-Identity (identity formed in a changed reality). (Max Matter, 1990, 65)

Within the same term of "Social Integration," we can see differing meanings, first "Social Inclusion" to mean urgent reception and acceptance, second is "Social Integration," to mean a job that provides equal rights or social security, and last is "Social Cohesion" which can be seen to mean social assimilation or social fusion. This can be seen as differences in the

definitions of the same term, but we can also see different assimilation processes implied in the definitions. This paper will look from this perspective of examining Germany's social integration of East German migrants.

# II. A Look at West Germany's Adaptation Program for East German Migrants from a Social Integration Perspective

#### 1. Social Integration through Social Inclusion

After the end of World War II, Germany experienced a mass migration. People who were unwillingly forced to relocate during and after the war, such as prisoners of war captured during the war, and people who were forcefully removed from their homes by Occupation Forces crossed over to West Germany, and as East and West Germany's division became permanent, the number of people leaving from East Germany to West Germany rapidly increased.

If we examine the initial classification and administrative procedures West Germany used regarding refugees, we can see that:

#### 1) West German people's classification and reception procedures

There were eight categories for those who were previous under German rule but in the present were no longer under German jurisdiction:

A. Forced Migrants (Vetriebener): Those with German citizenship or who were ethnically German, who as of December 31st 1937 were under the jurisdiction of a foreign administration within the German empire, or had lost their homes in the eastern region of Germany when they were deported or sought refuge outside of the German empire after the end of World War II. These forced Migrants were further classified into two groups, the first were those who lost their homes after Germany's defeat in the Second World War, and second, those who had German citizenship or were ethnically German but were deported out of the German empire as of January 30th 1933 due to reasons of

- differing race and religion, or because they opposed Hitler.
- B. East German Refugees (Flüchtlinge): Those who, until March 31<sup>st</sup> 1952, were deported from or lost homes in regions under the administrative management of foreign countries due to Germany's defeat in World War II.<sup>3)</sup>
- C. Immigrant (Umsiedler): Denotes those who had German citizenship or were ethnically German, who lived outside of the Germany or lived in territories under German occupation.
- D. Returnees (Aussiedler): German citizens or ethnic Germans who from April 1, 1952 to December 31, 1992 came from resettlement territories for Germans in Eastern Europe.
- E. Displaced People (Heimatvertriebe): German citizens or ethnic Germans lived in Ver prior to December 31<sup>st</sup>, 1937, or were repatriated back after Germany's defeat.
- F. East German Migrant (Übersiedler): German citizens or ethnic Germans who formerly lived in East Germany, or crossed over from the Soviet occupied region of Berlin.
- G. Escapees from Soviet Territories (Sowjetzonenflüchtlinge): German citizens or ethnic Germans who migrated from the former East German territory or the Soviet occupation Zone of Berlin until July 1<sup>st</sup>, 1990.
- H. Returnees after reunification of Germany (Spätaussiedler): German citizens or ethnic Germans who crossed over to Germany's region for returnees after 1993.

The admission process for these migrants were a 12 step process: arrival  $\Rightarrow$  physical examination  $\Rightarrow$  investigation by Allied forces  $\Rightarrow$  migrant classification  $\Rightarrow$  emergency relief supplied  $\Rightarrow$  registration at the police station  $\Rightarrow$  preliminary investigation "A"  $\Rightarrow$  preliminary investigation "B"  $\Rightarrow$  report refugee application schedule  $\Rightarrow$  thorough medical examination and discharge from the hospital  $\Rightarrow$  application decision from the Federal Emergency Reception Committee  $\Rightarrow$  grouping based on local government's size, population and economic competitiveness  $\Rightarrow$  settle in assigned region. For their status, Germany issued Certificate A for displaced people and Certificate B for forced migrants, and those who crossed over to West Germany from former Soviet territories, the former East Germany, or East Berlin after World War II were issued Certificate C.

In particular, at the beginning of the influx of migrants (late 40's, early 50's), there were

separate policies for those who were classified as "C." At the time, refugees from East Germany were treated differently from other forced migrants who had the unique characteristic of migrating regardless of their own will and they began to show signs as a lower status group. There was a lot of tension between forced migrants and East German migrants because of their characteristics and personalities, but because there were so many forced migrants who had a tendency to be close knit, it was frequent that East German migrants did not mix well with others in the camps. The reception process for migrants was to first spend 2-3 days in a federal camp, and then 2-3 days at a state central camp, and 1-2 years at a temporary residence, and then finally receive permanent housing. Beginning in the latter 60's, the federal Secret Service became in charge of the reception of migrants and the bureau of resettlement assistance, and the Federal Intendance became in charge of handling migrants and related operations.

The Intendance would make decisions on resettlement applications and issuing approvals, the entrance procedures of migrants, the construction and management of camps, were in charge of the disbursement of migrants to different regions, and built and operated temporary camps at the federal level.

Immediately following the Second World War, West Germany face many difficulties because of the large influx of migrants, but as ideological conflicts intensified entering into the 50's, the very existence of these migrants symbolized the possible victory in the competition between the East and West German political systems. The entire border dividing East and West Germany runs a distance of 1400Km, and is difficult to regulate. The East German government, which had an inferiority complex in its country identity, constructed a wall in 1961 and in 1971 installed automatic firearms in restricted areas, and then in 1982, it became mandatory to shoot defecting persons. Following this and the construction of the wall, 197 people lost their lives and 4,444 people failed trying to directly cross the border into West Germany.

As the division based on ideology gradually intensified between eastern and western Europe, many migrants from East Germany and the Soviet occupation Zone in the east 1)

crossed the border, including Berlin - after the construction of the wall, entering West Germany as pensioners and via family reunification, 2) entered West Germany through a third country, 3) included political prisoners who paid for their release, 4) were invited in order attend a special family event and then refused to return, 5) entered West Germany by going through the West German Mission in East Germany or similar avenues.

The enormous number of migrants after the end of the Second World War did rapidly decrease after the construction of the Berlin Wall, but from 1961 to 1970, there were 280,000 people who entered West Germany, and among them, 52% were officially approved cases and those who entered West Germany through third country numbered 135,000. From 1971 until the end of 1979, among the 131,000 migrants who entered West Germany, 85,000 received official approval.

#### 2) Migrant Admission Policy

The measures that were taken regarding the people who had crossed over from Eastern Europe and East Germany can be largely divided into two, those that were taken during the Allied Forces' control of West Germany, and those that were taken after the West German government was formed.

A. The admission policies in the American, English, and French occupied regions immediately following the end of the Second World War

Prior to the formation of the West German government, East German migrants received thorough investigations from occupation forces. American forces implemented comprehensive refugee admission policies, but their treatment of the early refugees was quite poor. In particular, they tried to block defection from the Soviet occupation zone in order to avoid conflict with the Soviet Union. However, the Allied forces began to proactively accept East Germans beginning in 1947, when the tension between the U.S. and U.S.S.R. began to intensify.

Furthermore, England and France pressed for cooperation to prevent the influx of

refugees in certain territories based on the characteristics of each territory's policies. As there was internal difficulty in developing a unified standard between the Allied forces, the British developed the Braunschweig principle, which stated that they would accept persons emigrating from Soviet territory into British territories of Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein as political refugees. The conditions for acceptance as political refugees from the Eastern Europe region included: a) crossing over for family reunification, b) defection based on political reasons, c) harm and danger to a person, forced migration, d) the supply of needed labor and manpower. The application of this principle caused the overpopulating of refugees into the British occupation zone, and in order to solve this problem, the U.S. and England decided to disperse and decentralize the admission of refugees on June 1949 at Welzen. Then beginning in August 1949, a third of the refugees were accepted into the French zone. West Germany's emergency admission method is based on the Welzen emergency admission method. From the position of the occupation forces at the time, it was difficult to manage the social integration of forced migrants and East German refugees, and so the extent of their work was to register refugees, issue certifications, and disperse them to different regions.

#### B. West German government's admission policies for migrants

The Emergency Admission Law (Notaufnahmegesetz) was based on the Welzen Agreement formed between the U.S. and British occupation forces. The goal of this law was to regulate and control the refugees, helping them adjust to West German society through economic aid corresponding to each state's allotment of refugees and limiting migration for non-political reasons considering West Germany's labor and housing markets. The reason there was an effort to limit migration from the Soviet occupation zone was to lessen the burden of a sudden, large vacuum in the East German region. On the contrary, soon after the establishment of the government, East Germany sat back and observed the migration of those considered detrimental hindrances to social integration, those who opposed the system. Those who requested qualification examinations according to the Emergency Admission Law in 1949 was approximately 130,000 and 35% were granted status as political refugees, while in 1953, 95% of the

330,000 applicants were accepted, and 99% of applicants were accepted in 1958. The number of East German migrants requesting qualification exams until reunification totaled about four million people. As the "Law on Emergency Admission within the Jurisdiction of the German Federation" (Gesetz uber die Notaufnahme von Deutschen in das Bundesgebiet) became effective in 1950, appropriate numbers of those who were accepted as migrants were dispersed to different regions taking into consideration the state government's financial situation. They were granted the right to apply for living quarters, and were also able to get introduced to employment opportunities through the Labor Office (Bundesarbeitsministerium). To be able to overcome the economic difficulties they were confronted with, they were also provided temporary aid. On the other hand, those who had been denied emergency admission were technically required to return to their place of origin, but in the case that they remained in West Germany, it was mandatory for them to register at the police station (polizeilich melden). Because the Labor Office would only recommend employment opportunities to those who had completed the security registration at the police station, migrants were indirectly induced to register. The financial support for migrants was managed by the regional Social Security Office (Wohlfahtsbehörde).

The admission acceptance decision during the initial start of the Emergency Admission Law was intimately related to West Germany's economic situation, which had from the early 50's been in a condition of absolute labor shortage due to its rapid growth. Thus, the West German government actively began accepting East Germans, and if capable, local governments put in effort to accept large numbers of East German migrants into their respective areas. The competition for East Germans between regional governments eventually developed into conflicts, this prompted the West German government to address this issue by simplifying the administrative process, thereby shortening the time taken for East Germans to settle in West Germany, and creating the Federal Ministry for Migrants (Bundesministerium fuer Vertriebene), which would grant legal status to the increasing number of forced migrants and East German refugees, manage the placement of refugees to different regions to ease the adaptation process, and deal with the issue of minimizing housing supply problems. This allowed forced migrants and

East German refugees to have equal positioning with West German citizens, and this made the responsibility of the migrants everyone's responsibility. Also social support for such persons was expanded, and the federal government changed its stance by standardizing the differing refugee support each regional government provided. In other words, the actively accepted forced migrants and East German refugees became the solution to the labor shortage in West Germany and contributed to its economic growth, and simultaneously provided the basis for the notion that it would be possible to overwhelm East Germany with political symbolism.

The Federal Ministry for Migrants grasped the need to provide forced migrants and East German refugees, who lacked vested economic and social rights, temporary legal status equal to that of West German citizens, and leaving the time difference in development of the societies aside and supplying the legal and systematic means for them to assume the economic and legal status they had in Eastern Germany. After each individual's background in East Germany or Eastern Europe was verified, every person was guided to integrate into the labor market depending on the individual's special occupational characteristics. Induce the social and economic integration of migrants and refugees with coworkers from their workplace and with neighbors from their residences and neighborhoods. Through its dual support structure for refugees, West Germany was able to meet the demands for labor for its rapidly developing industries, and provide something of a social safety net for refugees wanting to quickly find stability in West German society. On the contrary, the decline of East Germany's population from 18.39 million in 1950 to 17.24 million in 1960 to 16.74 million in 1980, and then 16.43 million in 1989 is the result of the continued defection of East Germans into West Germany, and the fact that 60% of the East German migrants beginning in the 1980's were part of the working age group probably placed a lot of pressure on the East German economy.

The Burden Sharing Law (Lastenausgleichgesetz) was the legal foundation to expand aid for forced migrants and East German refugees. It provided the rationale for the economic burden sharing for the compensation to be given to refugees for the direct and indirect damage incurred because of World War II. The core of the Burden Sharing Law provided the legal basis for a wide range of methods to help refugees adapt to West German society through reparations for damages from the war, and education about the loan system, pension, and livelihood support. With the passing of time, the West German government put into effect the Federal Emergency Relief Law (Bundesnotaufnahmegesetz) as the number of migrants began to cease and the number of East German refugees and immigrants began to increase, and began to classify migrants from East Germany and from other regions.

As the number of refugees suddenly increased in Western Germany, housing became a serious problem. This was especially the case after 1952, when the easing of qualification examinations increased the number of refugees, despite no increase in the capacity of the reception facilities. Therefore the federal government began to build housing for refugees, but the refugee population eventually reached a number beyond the government's capacity. In the state of Nord-Westfalen, which accepted the largest number of refugees, the housing problem became such an issue that the state began to deny the acceptance of refugees. In some regions, there were also many cases in which the new housing constructed for admitted refugees was exchanged with the houses of West German citizens. The provision of housing and employment to refugees fulfilled the most important requisite in developing in them a desire to adapt to society.

#### 3) The Main Subject of Reception and Resettlement Aid Policy

#### A. The government level

The agency that initiated the legal and systematic measures for migrants within the federal government was the Ministry for inter-German Relations (Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen BMG). The BMG drafted the general policy and was in charge of managing the support for East German migrants. The initial entrance, reception, and resettlement was under the jurisdiction of the federal Ministry of Refugee Affairs.

#### B. The political party level

Political parties greatly influenced the German reunification through aid towards East Germany, as West German politicians were interested in migrants, who could significantly influence their elections, and they actively supported those lived in East Germany who were affiliated with West German political parties through their "East offices" (Ostbüro). The political party that was especially active in East Germany was the Social Democratic Party of Germany (SPD). In 1946, SPD developed a two-pronged structure, creating an office for the support of East German migrants in West Germany as well as an Ostbüro to support the escape of East German residents to West Germany. The Christian Democratic Union also developed the Headquarters for Refugee Affairs in 1949, playing the role of mediator between the government and organization levels, and establishing an Ostbüro in 1950. The Free Democratic Party (FDP) launched a social welfare center for migrants who were party members, and in 1950 opened an Ostbüro. These types of activities by political parties all supported the Ministry for inter-German Relations.

#### C. The level of migrant organizations

It is possible to view the organizations comprised mainly of migrants into four types. The first type was organizations that had the characteristics of a social relief agency. These were organizations that would provide assistance to East German refugees after their arrival. In 1948, such organizations in Frankfurt led efforts to provide housing and meals for migrants. The second type of organization were groups that offered jobs to migrants, and their main role was to provide migrants with a means for survival via regular employment positions, such as farmers and teachers. The third type of group was in the form of a "regional association" whose main objectives were helping the migrants preserve the characteristics of their native regions and continuing their unique characteristics through close contact with one another. The fourth type of association was in the form of a general organization of migrants, and their main task was to submit various policy proposals. While these organizations expressed much interest in policies and the formation of the public's social and political opinions, they also strove to provide better housing and aid for the migrants.

# Social Integration and Job Creation as a Right to Social Equality

#### 1) Employment

The key to the social integration of migrants and all other people is the stabilization of one's financial foundation, achieved through one's personal income in the labor market (Volker Ronge, 1990, 39).

The West German government's policy goal for migrants and its economically active population was social integration through employment, and the government continuously intervened with aid and policies to eliminate social integration into West German society through unconditional or coercive means.

Fundamentally, the emergency measures taken regarding migrants went beyond policy and incorporated them into West German society so that they gradually achieved a quality of life equal to that of West Germans. The most important measure the state government took was to provide them housing and an opportunity for economic incorporation, or said again, the provision of a job.

With the Korean War as the means, the world economy saw rapid revitalization in the 1950's, and West Germany was also able to experience speedy economic growth. West Germany's unemployment rate decreased from 11% in 1950 to 0.8% in the 1960's, and even went negative in mid-1960, evidencing the remarkable condition of full employment. The large influx of East Germans played an important role in supplying labor, which was lacking in West Germany. The inflow of East Germans brought various benefits to the West, including the supply of skilled labor (not needing additional job skills training) to a labor deficient economy, the elimination of language barriers and thus decreased problems in the workplace unlike when employing foreign labor, and the lack of intensified problems that arise in multicultural societies. In a time when other countries in Europe had difficulty securing labor, Germany was able to guarantee a valuable labor force, and this in turn made it very simple for migrants to integrate into West German society. A look at the age makeup

of migrants finds that in 1949, the percentage of migrants under the age 25 in was 46.4% while those between the ages of 25 and 44 totaled 36.1% while the percentages became 26.5% and 26.2% respectively, in 1957. In 1961, the age composition included 26.6% and 23.8%. As the numbers of young migrants to the West increased, this meant that inversely, the population of youth in the 18-24 age range in the East was rapidly decreasing.

Most of the youth who escaped to West Germany were driven by material motives, and the West German government initially established emergency reception facilities solely for youth who had escaped from the East alone, and organized a separate commission for East German youth within the government that examined and deliberated on the appropriate measures for their inclusion into the market as well as the general society. In the 1950's, which was before standards in working conditions and wages were set, it is estimated that approximately 20% of East German youth returned to East Germany because of failed expectations, as the majority worked in the farming and coal mining industries which preferred young workers. To address this problem, the federal government invested much to provide migrant youth job skills training, and explored further methods to quickly integrate them into West German society.

When looking at the migrants and their relations to their former jobs in East Germany, it was possible to classify them into three categories, the first being those who had similar jobs to the ones they had in East Germany, mainly the skilled laborers, and the second type, who were the majority at the beginning, were people who abandoned their former experiences and started new occupations, generally in agriculture or railroad-related jobs. The third were those who had relatively stable jobs in the East but had difficulty finding a job in the West, including mainly intellectuals and administrative bureaucrats who were difficult to recommend to employers, but also did not want to do physical or manual labor. They were also a group that faced many difficulties in receiving recognition for their academic credentials and as the job search period grew longer, they experienced many mental conflicts.

#### 2) Social Security

In regards to the social security of East German migrants, the Migrants Law was a special law that included clauses stating the necessary conditions to be recognized as refugees and provisions to acknowledge migrants' qualifications as refugees while simultaneously allowing them to receive social security benefits. This shows that this special law enacted by the West German government for East German refugees was a social law with a double structure given its characteristics as refugee law and a general law. Through this law, migrants were able to receive the status of political refugees in West Germany while simultaneously being recognized as needing the social safety net offered by the West's government. West Germany's social welfare falls under the cultural and well-established social law of Germany and has been steadily preserved by the resources achieved from economic growth as its foundation. If we examine the individualistic social welfare support system, Germany's unemployment insurance is very basically, payment of unemployment insurance money when one loses his job corresponding to the length of time one subscribed to the unemployment insurance and amount of the insurance policy that was paid. If the period was over or if they were capable to work, unemployment assistance was paid. In the case of unemployment insurance for East German migrants, proportional unemployment payments were provided for those who could prove that they had unemployment insurance in East Germany, and for those who had difficulty providing proof, they became eligible for unemployment assistance. For those from East Germany and East Berlin who had lost their jobs due to political oppression, their period of unemployment was considered an employment period, and the detention period of a political prisoner was considered eligible in calculating unemployment benefits and unemployment aid money, and self-employed people whose main job was their own business or those working for a family business were also eligible to receive benefits.

When an unemployed person had at least one child, their unemployment benefits were 68% of a negotiated wage for migrants (unemployment acceptance payment). Single workers were paid 63% of the negotiated wage. Unemployment benefits did not only include unemployment wages, but also housing aid, income support, and pension equal to that of the rights of overseas citizens, as well as healthcare, protection from natural disasters, and public

assistance, to function as a social safety net. Priority in community housing options, low interest loans to purchase household supplies and furniture, approval of academic diplomas and certificates, academic scholarships in the event of further education, assistance for college graduates entering into society. Assistance was also given in special cases where a person nad a child in East Germany.

For healthcare, those who subscribed to the court health insurance received health insurance benefits through the application of the Health Protection Law in West Germany, and in the event that a migrant from East Germany fell sick within three months of arriving in West Germany, he was granted the right to apply for health benefit assistance, which was at most 80% of the negotiated wage, or one's highest unemployment allowance. Pension for migrants had separate benefits from just the application of the Pension Law, and the contributions that they made to East Germany and East Berlin were accepted and calculated in the payment period. Generally, the periods from January 1, 1945 to December 31<sup>st</sup> 1949, forced migration or escape, and unemployment or illness for which the person was not at fault, were also calculated, and if contribution funds were also paid for self-employed persons, they were eligible for pension as well.

Industrial disaster insurance was in principle applicable in West Germany though the Insurance Law and migrants were able to received benefits even when the industrial disasters occurred in East Germany or East Berlin.

Article 1 of the Federal Law on Pensions for War Victims (Bundesversorgugsgesetz: BVG) provided all physically handicapped persons who applied, both health and economic assistance. Persons who became physically handicapped serving the country prior to May 8, 1945, or during compulsory military service after May 9, 1945 were eligible for assistance benefits.

The assistance from the Federal Social Welfare Assistance Law included support for living expenses, housing rent assistance, funds for heating bills, and funds for clothes and furniture. A three-pronged price reduction was permitted: income tax exemption and tax benefits through Article 52 Clause 24 and Article 33 Clause 10f the Income Tax Law (Einkommenssteuergesetz), tax exemption for three years (generally sets standards as either the year that they filed a statement of residence in the appropriate region, or the year they were issued their refugee admission certificate), and tax deductions for expenditures on clothing and furniture. Article 16 of the Housing Assistance Law provided special exemptions for migrants in paying a housing deposit. If it had been four years since they moved their residence to West Germany or West Berlin, and they had paid their housing security deposit, their income tax was calculated and up to 2,400DM was deducted.

Assistance for academics was such that if one had been subject to disadvantage in regards to his academic research, the federal Minister of Education provided his labor costs for up to two years to get him hired at a West German university under contract (highest level BAT II a) to help him with his job resettlement, with the only condition for the financial assistance being the promise of continually employing the aforementioned types of academics at the West German university or research institution.

#### 3. Internal Social Cohesion Policies

Unlike the government's social integration policies, those who initiated the merging of East German migrants into West German society were the civil society organizations. Civil society organizations that participated in the adaptation process received their funding from the federal government, and included Caritas, Diakone, worker's welfare organizations, the German Association of Equal Welfare and many other organizations.

However, the government did not directly enforce integration policies but the civilian organizations solely prepared and operated programs such as seminars and consultations. The government only provided the financial means.

Adaptation programs generally focused on migrants' housing, employment, and education, which did not include ideological education. The priority was in allowing the migrants to naturally adjust to West German society and realize things on their own, and it was felt that

there was no need for additional education for the East German migrants who prior to entering the West had an idea of what it was like as there was exchange between the East and West through visits, phone calls, and postal mailings. The reason that East Germans were able to adjust well to West German society despite the many differences in individual backgrounds (region, age, education) was because there was thorough preparation prior to the migration, there were many cases of close family and friends living in West Germany, and because they had strong desires for economic achievement.

The West German government focused on providing methods in which local residents and migrants could gradually and naturally adjust, such as helping the two groups forming partner relationships with each other. For example, a program at the People's University (Volkshochschule) aimed to increase the understandings of both the local residents and migrants by allowing East Germans to lecture about East Germany's situation while West Germans lectured about West German society and adaptation methods. This not only helped East Germans socially adapt, but also played an important role in increasing West Germans' understanding of the idea of fraternity and brotherhood. In addition, social sports groups became an avenue that allowed East Germans to enjoy sports and become a part of West German society as these groups held independent meetings, and also helped to heighten feelings of solidarity.

The official academic institution, the Federal and State Political Education Center (Bundesund Landeszentrale für politische Bildung) and other organizations in charge of adaptation measures received participation forms from the migrants themselves and led them to participate in a seminar that was about the entire West German society at large. (Kim Young-yoon, 2009a, 48).

# III. Implications for Korea's Plans for North Korean **Defectors**

Generally speaking, the structural elements of social integration included one's position within the labor market and the completion of educational training, cultural elements included language, relationships and status, social elements included relationship networks, friendships, and family relations, while elements of identity included identity and a sense of belonging. However, integration is not achieved through individual and separate factors, but through the simultaneous advancement of many different aspects.

The implications that Germany's social integration policies for migrants has for us are:

First, in Germany's case, persons who were waiting for official recognition as West German citizens as well as those denied West German citizenship were still continually offered assistance through the Emergency Assistance Law (Social Inclusion), and after receiving citizenship, migrants were guaranteed a livelihood through the Special Law as well as through a very developed social welfare system (Social Integration). It is necessary for us to strengthen our emergency aid measures for North Korean defectors, who face difficulties from the very beginning in Korea which has a poor social safety net.

Second, Germany sought for policies that would open the hearts of the migrants, and guided social integration by allowing civil service organizations to take the lead and initiate adaptation programs while the government only provided financial support, essentially minimizing authoritative and administrative processes (Social Cohesion). In Korea's case today, the government is involved in nearly every aspect of the process, making it easy for the integration policy to become authoritative, formal and such that it is difficult to increase its effectiveness, which is why the government should form active alliances with civil service organizations and transfer operations to them. On the other hand, civil service organizations should increase the effectiveness of integration programs by forming their own social adaptation programs for North Korean defectors aside from the government assigned programs.

Third, in the case of the majority of both East German escapees and North Korean defectors, the defections were motivated by economic, not ideological reasons. Thus, there is a need to let defectors become naturally acquainted to South Korea's economic and ideological superiority instead of by emphasizing it and forcing it upon them during their initial education.

Fourth is that now is not a time to be negligent about the number 17,000. The economic and social assistance that North Korean defectors receive is poor relative to that of multicultural families, which has recently reached 70,000 families. However, as the number of North Korean defectors is estimated to increase, now is the time that we must be especially cautious and think long term, as policies are made taking into account this increased population. Given that the integration policy for North Koreans has not experienced good results, further increases in the number of North Korean defectors in Korea could result in shocking chaos.

Fifth, Germany's resettlement policy for its migrants allowed a variety of methods that took into consideration individual differences while in Korea, it is true that individuals may have very different backgrounds that make it more difficult for them to integrate into society. There is a need to increase the effectiveness of integration through the development of experts in the government ministries that handle North Korean defector issues, such as the Ministry of Labor and the Ministry of Health, Welfare and Family Issues to increase individualized access.

The implications of the evaluations of Germany at its 20 year anniversary of reunification for us are immense. I believe now is the time for us to go beyond being envious of Germany's reunification, and develop an in-depth plan of action for our long term unification process.

# **Bibliography**

- 1. Arp, Hans Peter. "Integrations probleme der Übersiedler aus DDR." Deutschland Archiv p. 372, April 1984.
- 2. Kim, Young-yoon. "Former West German Government's Policies to Resettle Former East German Citizens." Korea Peace Institute report, 2009.
- 3. Kim, Young-yoon. "West German Government's Resettlement Assistance for East German Migrants." 17th Korea Peace Forum, October, 2009.
- 4. Köhler, Anne. "Der DDR läuft Zukunft davon." Analysen und Berichte, February 1992.

- 5. Matter, Max. "Zur Frage der regionalen Identität von Zuwandern aus kleinen Gemeinden." Frankfurt, 1990.
- 6. Park, Myung-sun. "Research on West Germany's Integration Forced Migrants." <u>Regional Research.</u> Vol. 5 No. 4, 1996.
- 7. Ronge, Volker. "Die soziale Integration von DDR-Übersiedlern inder Bundesrepublik Deutschland." Politik und Zeirgeschichte. Vol. 40 No.1-2, 1990.
- 8. Wikipedia Article: "Frucht aus der Sowjetischen Besatzungszione und der DDR." http://de.wikipedia.org.

Presentation

# The American Refugee Support System and South Korea's Resettlement Support System for North Korean Migrants

Ki-young Lee (Professor, Pusan National University)\*

#### I. Introduction

Through recent years, the entry of North Korean defectors to South Korea has been increasing steadily in numbers. For several years now over 2,000 North Korean defectors have been entering the country annually and currently there are about 17,000 people that have settled in South Korea. Their presence is meaningful in the sense that the integration of North Korean defectors acts as an important pretest for the social integration that would take place if the two Koreas achieve unification. Thus, taking a closer look at how well these people are adapting to the Korean society, along with how well the Korean society is embracing and supporting these people is very crucial.

For decades, the U.S. has been accepting immigrants from around the world and since the end of the Vietnam War in the mid 1970s, many refugees have settled in the U.S. as well. However, unlike the mid 1990s, where the number of refugees admitted into the U.S. each year totaled nearly 100,000, the number of refugees has declined to around 40,000 - 50,000 in recent years due to the economic recession and national security reasons. Nevertheless, even with the decline, the U.S. has been continuously developing a support system for the refugees. Through cooperative relationships between the federal and state governments, state governments and private institutions, the U.S. has developed various ways to help refugees become economically self-sufficient, adapt both socially and culturally, while finding ways to

<sup>1)</sup> This paper is written for presentation purposes at the 'Symposium on a New Era of Twenty Thousand North Korean Migrants,' held on December 12, 2009, co-hosted by the National Human Rights Commission of Korea and the Help Center for NK Migrants. Author's contact information: klee388@pusan.ac.kr

look out for their physical health and psychological well-being. In fact, the U.S. government has emphasized the importance of achieving economic independence and breaking away from welfare dependence. Accordingly, the state agencies and the private sector have been providing resettlement support services that reflect such policy direction. Besides helping them achieve economic independence, the U.S. government has also developed various programs to support the refugee families and their children, in addition to programs dealing with psychological and mental problems among the refugees. Overall, it appears that the U.S. policies will provide a meaningful blueprint for South Korea to follow while it tries to establish a resettlement support system for the North Korean migrants.

This paper will compare the American refugee support system and Korea's resettlement support system for North Korean migrants in order to gain insights on making modifications and improvements on the future support system for North Korean migrants. To do this, the results of the two countries' resettlement support systems must be explored. First, in particular the current settlement status of refugees in the U.S. and the current settlement status of North Korean migrants in South Korea in terms of labor market activity level and the use of public assistance will be compared. Secondly, the contents of both countries' resettlement support systems will be introduced and compared. By organizing the variety of (re)settlement support policies and programs provided by the central government, local governments, and the private sector, the aim is to compare the principal support of all these aids. Thirdly, through the comparison of the status and support systems, policy implications will be suggested for the future of South Korea's support systems for North Korean migrants.

#### I The Current Resettlement Status

#### 1. Scale of Entrants

1) Annual Scale of Entrants: North Korean Migrants (to ROK) and Refugees (to the U.S.)

< Table 1> Scale of Entry: North Korean Migrants (ROK) and Refugees to the U.S. (1999-2009)

	North Korean Migrants to	Refugees	to the U.S.
	ROK	ceiling	admission
Aug. 2009	1,892		
2008	2,809		
2007	2,544		
2006	2,018	70,000	41,279
2005	1,383	70,000	53,813
2004	1,894	70,000	52,840
2003	1,281	70,000	29,320
2002	1,138	70,000	26,996
2001	583	80,000	68,388
2000	312	90,000	72,519
1999	148	91,000	85,014

Every year, the U.S. has been admitting/accepting recognized refugees from all over the world. Up until the mid 1990s, about 110,000 - 140,000 refugees entered the U.S. and starting from the late 90s, the number began to decrease to about 100,000. However in 2001, as a result of the September 11 terrorist attacks, the number of refugees admitted into the U.S. rapidly decreased to about 27,000 in 2002. Recently, there has been a slight increase but still the numbers remain around 50,000 people.

In 2006, a total of 41,279 refugees entered the U.S. and 129 Amerasians, children fathered by American soldiers in Vietnam, were included in this number. In addition, there were 16,700 immigrants from Cuba and Haiti. Aside from this, there are people entering and settling in the U.S. by applying for political asylum and in 2006, 25,000 people were granted the asylee status.

Until 2001, the number of North Korean migrants entering South Korea every year remained below at 1,000 people but beginning from 2002, the size of entrants exceeded 1,000 people per year. Then, starting in 2006, over 2,000 migrants have entered South Korea each year. It appears this trend will continue throughout this year. As of August 2009, the total number of North Korean migrants that have entered South Korea is close to 17,000.

## 2. Resettlement and Adaptability

#### 1) Labor Market Participation and Income

< Table 2> Labor Market Participation of North Korean Migrants and Refugees in the U.S. (1998-2008)

year	Labor Force Participation Rate ROK: Defector US: Refugee	Employment Rate* ROK: Defector US: Refugee	Unemployment Rate ROK: Defector US: Refugee	Population Statistics
2008	49.6(61.8)	44.9(59.9)	9.5(3.1)	ROK
2007	47.9(62.2)	36.9(60.4)	22.9(2.2)	ROK
2006	49.3(61.1)	41.0(59.1)	16.8(3.3)	ROK
2006	64.0(66.2)	58.4(63.1)	8.7(4.6)	US
2005	57.5(61.1)	41.9(59.0)	27.0(3.5)	ROK
2003	64.7(66.0)	58.0(62.7)	6.8(5.1)	US
2004	69.3(66.0)	62.6(62.3)	6.7(5.5)	US
2003	61.0(65.7)	55.2(62.3)	5.7(6.0)	US
2002	67.1(67.6)	60.8(62.7)	6.4(5.8)	US
2001	66.6(67.6)	62.0(63.7)	6.9(4.7)	US
2000	70.1(67.2)	60.8(64.4)	3.3(4.0)	US
1999	68.9(67.1)	66.8(64.3)	3.1(4.1)	US
1998	59.1(67.1)	56.0(64.1)	5.2(4.5)	US

<sup>\*</sup> Employment Rate (EPR): Employment-to-Population Ratio.

Source: For ROK, Help Center for NK Migrants (2009). 2008 North Korean migrants' economic activity trends-employment, unemployment, income.

For US, Office of Refugee Resettlement (2007). Report to Congress, FY 2006.

The situation of labor market participation concerning the economic achievements of American refugees before and after the second half of 1990s appears to be much different. Overall, the labor force participation rate in the 1990s remained around 30 - 50 percent (gradually increased) and employment rate also stayed between 30 - 50 percent (gradually increased). Also, unemployment rate started to pass 10 percent but with the stabilization of labor market participation rate as it reached 60 percent in the late 1990s (specifically 1998, starting 1999), the employment stability has also stabilized close to 60 percent. The unemployment rate fell to 3 percent in 1999 and 2000 but began to rise slightly thereafter and then in 2006, it reached 8.7 percent (double the general population). Just by observing the employment rates in the United States, it shows that until recently there has been very

little difference (on a lower level) between the refugees and civilians since 1999. Also, the labor market participation rates and unemployment levels of refugees are somewhat poor when compared to the general population of the United States, but there appears to be no significant difference between the two.

However, comparing the North Korean migrants' (defectors) labor market participation in South Korea to the general population of Korea and the U.S. refugees, the difference is evident.

#### 2) Dependence on Welfare Programs (Refugees in the U.S.)

< Table 3> Labor Market Participation of Refugees in the U.S. (2001–2006)

	Public Assistance	Public Assistance & Earnings	Earnings Only	Hourly Wage
2006	18.8%	51.4%	22.4%	\$8.56
2005	12.1	39.2	47.1	\$8.52
2004	11.4	13.3	69.3	\$8.72
2003	8.9	12.7	76.9	\$9.23
2002	10.7	18.3	67.7	\$9.96
2001	4.2	12.1	76.5	\$9.12

Source: Office of Refugee Resettlement (2007). Report to Congress, FY 2006.

Since 2000, the percentage of refugees in the U.S. that support themselves only through their earnings began to diminish and then in 2005, it has dropped to very low levels (47.1%). On the other hand, combination of public assistance and earnings as a source of income has been increasing close to three-folds compared to the previous year. In 2005, although the percentage of people pursuing independence decreased, the utilization of public assistance did not significantly increase. In 2006, the percentage of refugees that has achieved financial independence dropped rapidly to 22.4 percent and the utilization of public assistance increased rapidly to 18.8 percent. Overall, the 2006 data appears to reflect the poor condition of the U.S. economy during this period.

According to recent statistics (Database Center for North Korean Human Rights, 2009), 60.2 percent of North Korean defectors in South Korea were surveyed as recipients of the national basic livelihood living expense in 2008, which is the government's public assistance program. In comparison to the U.S. refugee public assistance utilization rate, which hovers around ten percent, the percentage of North Korean defectors utilizing public assistance in South Korea shows the difference between the two systems. A reason exists for the difference in the support system provided to the North Korean defectors in South Korea from that of the support system in the U.S. The living expenses that are provided as public assistance during the initial resettling period are being applied exceptionally in South Korea.

# II. U.S. Refugee Support System

## 1. U.S. Refugee Support System and Details

The refugee resettlement support system of the United States is conducted by the Federal, State and private organizations on various subject by a variety of financial sources. However, most of the programs are implemented by the State and private institutions through a contractual relationship and a portion of those costs are reimbursed by the Federal government. Therefore, the program is made under the Federal government's policy to promote the basis of its policy (which is early economic self-reliance). The table below containing information about the U.S. refugee support system was compiled by referencing the Federal government's annual report to Congress regarding refugee-related reports (Report to Congress, 2006).

< Table 4> U.S. Refugee Resettlement Support Process and Details

Support Phase	Support Details	
Reception and Placement (entry-1 month)	<ul> <li>Reception at the airport and placement of residence</li> <li>This process is carried out by the State (Department of State) and resettlement institutions (Resettlement Agencies, RA) under cooperative agreement. All necessary expenses are provided to the refugees for the initial 30 days from the date entry.</li> <li>The services provided during this period is called the "Nesting" services and food, clothing, shelter, orientation, and referrals (requests) are included.</li> <li>Department of State budget allocation: \$850 (about 100 million won) for every refugee.</li> </ul>	

Support Phase	Support Details
Early Settlement Support (90 days after entry)	<ul> <li>Targets refugees that require additional support beyond 30 days after entry.</li> <li>Office of Refugee Resettlement's (ORR) domestic resettlement assistance program</li> <li>The budget is allocated by the Department of Labor, Health and Welfare, and the Ministry of Education under the Joint Budget Act. In 2006, about \$492 million were allocated as the budget for that year.</li> <li>During the initial 90 days, food, clothing, employment and health care counseling, English language education, cultural adaptation training, information about the public transportation and the U.S. monetary system and student counseling are provided.</li> </ul>
Early Settlement Support: Cash and medical assistance (After entry - up to 8 months)	<ul> <li>Office of Refugee Resettlement's (ORR) domestic resettlement assistance program</li> <li>The budget is allocated by the Department of Labor, Health and Welfare, and the Ministry of Education under the Joint Budget Act. In 2006, about \$492 million were allocated as the budget for that year.</li> <li>By agreement, private resettlement institutions and State welfare programs deal with the needs of the refugees from the time of entry up to eight months (if they become eligible for TANF, SSI or Medicaid, the Federal government does not pay for the costs). Refugees that are not eligible for these benefits, social welfare services are provided: cash paid (RCA), medical benefits (RMA), social services, child support provided for unaccompanied refugee minors. These costs are reimbursed by the Federal government (ORR) to the State governments.</li> <li>The purpose of these services are to induce economic independence.</li> </ul>
Early Settlement Support: Social Services (Five years after entry)	<ul> <li>The aim is to provide support for employment, economic self-sufficiency and social adjustment: ORR's budget should be sufficient enough to cover the costs</li> <li>Social Services: English training, vocational training, job placement, and counseling to enhance self-sufficiency and self-supporting activities are all included.</li> </ul>
Unaccompanied Refugee Minors (Under 18 years of age)	The costs for unaccompanied refugee minors program managed by the State are reimbursed from the ORR.
Federal Discretionary Grant Program	Support programs are even available to refugees who have resided in the U.S. past 60 months.

#### 2. Domestic Resettlement Assistance

The domestic resettlement assistance program consists of four separate resettlement approaches.

First, State-administered Program
Second, Public/Private Partnership Program
Third, Wilsom/Fish Program
Fourth, Matching Grant Program

First, the services that are offered as State-administered programs are transitional cash and medical assistance and social services, as well as maintain legal responsibility for the care of unaccompanied refugee children.

#### (1) Cash and Medical Assistance (After entry – up to 8 months)

Refugee families with children under 18 are eligible for the Temporary Assistance for Needy Families (TANF) program. Refugees who are aged, blind or disabled may receive the Federally administered Supplemental Security Income (SSI). Refugees eligible for these programs may be enrolled in the Medicaid program as well.

Refugees who meet the income and resource eligibility standards of TANF and SSI may be enrolled in these two cash assistance programs, but those who are not eligible (such as singles, childless couples, and two-parent families) may receive benefits under the special Refugee Cash Assistance (RCA) and Refugee Medical Assistance (RMA) programs.

ORR does not reimburse States for their costs of TANF, SSI, and Medicaid programs. However, in 2006, ORR was obligated to reimburse \$176.7 million to the States for their full costs for the RCA and RMA programs and associated State administrative costs.

#### (2) Social Services

ORR provides funding to help refugees obtain employment, achieve economic

self-sufficiency and attain social adjustment both through State and direct service grants (discretionary programs). The goal of these services is to help refugees obtain employment, achieve self-sufficiency and get adjusted socially. Both programs and social services are provided only to refugees who have resided in the U.S. for less than 60 months. After deducting 15 percent of the funds used to support programs of special interest to Congress, ORR allocated 85 percent of the remaining social service funds were distributed by state. From this allocation, ORR was obligated to reimburse \$83.4 million to the State-administered programs, which included the special budget of \$4 million that was set aside to support the recently arrived Hmong refugees.)

#### (3) Targeted Assistance Program

This program, focused on counties with high use of public assistance due to unusually dense population of refugees and entrants, aims to assist refugees and entrants by providing service resources to help them obtain employment in less then one year. In 2006, out of the \$48.6 million allocated for targeted assistance activities for refugees and entrants, \$43.7 million was awarded to 36 States on behalf of the 47 counties eligible for targeted assistance grants. The rest of the funds were used as discretionary grants through the Targeted Assistance discretionary program.

#### (4) Unaccompanied Minors Program

Children who are identified in countries of first asylum as requiring foster care upon arrival in this country are sponsored through two agencies - the United States Conference of Catholic Bishops (USCCB) and the Lutheran Immigration and Refugee Services (LIRS). These children are protected by child welfare programs which are licensed by each state. In most cases, the programs are operated by Catholic Charities and Lutheran Social Services agencies. These refugee minors are eligible for the same range of child welfare benefits as non refugee children. In addition, when possible, the children are placed with an affiliated agency of USCCB and LIRS in an area with nearby families of the same ethnic background.

Depending on their individual preferences, the minors are placed in home foster care, group

care or they live independently while receiving support. If a minor decides to be placed in home foster care, the potential foster parents must receive special training on the adjustment needs of the refugee minor. ORR reimburses costs incurred on behalf of each child until the child becomes 18 or such higher age as is permitted by law.

In general, services which are provided for the Unaccompanied Refugee minor include:

- Foster Care maintenance payments
- Medical care and mental health services
- Intensive case management service provided by social workers
- Independent living skills training (consumer skills, housing, food preparation, social/legal systems, transportation, education, community resources, health sexuality, etc.)
- Education/ESL
- Tutoring/mentoring (one on one)
- Job skills training and career counseling
- On-going family training, where possible
- Cultural activities/recreation
- Special education services, where needed

In 2006, 129 Unaccompanied Refugee minors entered and received support from the program and by the end of the year, a total of 581 were being supported by the program. Korea appears to have similar policies in place which support the unaccompanied minors and youths. Various public agencies and organizations collaborate to support these youths. However, the financial support for these refugee minors has not been systemized. Instead, the budget of the program is supported by the federal government through a process of selection.

#### 2) Public/Private Partnership RCA Program

In 2000, ORR made an amendment to a rule and provided the States flexibility and choice in how refugee cash assistance and services are delivered to refugees not eligible for Temporary Assistance for Needy (TANF) or Supplemental Security Income (SSI). According to the newly amended rule, the States now have the right to enter into a partnership with

local resettlement agencies (RAs) to administer the program through a public/private refugee cash assistance (RCA) program.

These Partnership programs integrate RCA with resettlement services and ongoing case management. Thus, in this case, the States are promoting the program's goal of family self sufficiency and social adjustment in the shortest time possible after arrival by including employment incentives. To be eligible for the public/private RCA program, a refugee must meet the income eligibility standard jointly established by the State and local resettlement agencies in the State. Currently, five states are operating the program in various ways with one common goal: to help the refugees establish a sound economic foundation during the eight month period where RCA is provided.

#### 3) Wilson/Fish Alternative Program

The program was formed in 1985 as an alternative to the traditional State-administered refugee resettlement program. In accordance with the Wilson/Fish amendment to the Immigration and Nationality Act, the Wilson/Fish authority demands that a state that is not participating in the refugee program or is withdrawing partially from the program must maintain an alternative refugee program (Category 1). Otherwise, it must provide the public or private non-profit agencies, with the opportunity to develop new approaches for the provision of cash and medical assistance, social services, and case management (category 2). No additional funding is appropriated for Wilson/Fish projects; instead, the funds are drawn from regular cash/medical/administration (CMA) and the social services formula allocations. In 2006, the budget for Wilson-Fish totaled \$27.3 million of which \$19.1 million was CMA funding and the remaining \$8.2 million was from the social services formula allocations.

The goals of the program are to increase refugee self-sufficiency while decreasing their welfare dependency and to increase coordination among service providers and resettlement agencies. Hence, the Wilson/Fisher alternative programs typically contain the following elements:

- A system which provides intensive services to refugees in the early months after arrival for them to quickly attain employment
- A system which integrates case management, cash assistance, and employment services under a single agency equipped to meet the cultural and linguistic needs of a refugee.
- Innovative strategies for the provision of cash assistance, through incentives, bonuses and income security which are tied directly to the achievement of employment goals set by the refugee.

Currently, a majority of the Wilson/Fish projects are being operated by private non-profit agencies. One project is being jointly administered by the State and a private agency. Lastly, a minority of the projects are being publically administered by State agencies.

#### 4) Matching Grant (MG) Program

The Matching Grant Program, funded by the U.S. Congress since 1979, can be viewed as a supplemental program to the State-administered resettlement programs. The program's goal is to help refugees attain self-sufficiency within four to six months after arrival without public cash assistance. Participating agencies must match the ORR grant with 50 percent cash and article contributions of which, 20 percent of the total match must be in cash. Through an agreement with the U.S. Department of State, the participating agencies act as the initial resettlement sites of participating Voluntary Agencies (there are about ten voluntary resettlement agencies in the U.S.) and work with the refugees whom they initially received.

The State-administered ORR requires participating agencies to provide at least cash for food, clothing and housing for the first 4 months and intensive case management and employment services through the first six months. Additional services, such as English language training and medical assistance may be provided by other agencies or organizations.

In order to gauge the performance of the program, the economic self sufficiency of a refugee is examined after 120 days and 180 days after a refugee's arrival. The budget for each agency will be performance based; thus, all agencies will be compared by examining the

total percentage of refugees who became economically self sufficient with the help of the program.

#### 5) Discretionary Grants

Besides the four main refugee resettlement programs discussed above, there are other programs in which the ORR directly funds individuals or communities with specials needs.

- (1) Individual Development Accounts Program (IDAs): The IDA program grants matched savings accounts for the purchase of specific assets to refugees, whose annual income are less then a level set by the ORR. The matching funds, combined with a refugee's own savings, are available for purchasing a home, to be used as capital for a small business, post-secondary education or training or purchasing an automobile if necessary for employment of educational purposes. The program matches 2 dollars for every one dollar contributed by a refugee.
- (2) Targeted Assistance Discretionary Grants: In 2006, ORR awarded seventeen discretionary grants for special purposes. Taking a look at some of the programs which received the grants, Connecticut received a grant in order to create a program which would assist low and pre-literate women refugees for them to gain skills for employment. Idaho was given a grant for its program which would assist homebound women for them to attain employment for the first time while Illinois received an award for its domestic violence prevention program. Massachusetts was awarded a grant for the state to provide employment services and support to refugees in larger families. Minnesota received a grant for the state's community service for the deaf in addition to its academic English Language Training (ELT) for medical career advancement. For its program intending to serve pre-literate women and the elderly, South Dakota was awarded a grant and lastly, Wisconsin received a grant for a program which provides tutoring and ESL after school to at-risk youth.
- (3) Technical assistance: ORR provides its grantees with different technical assistance support to improve program achievements and performances. Examples are listed in the

#### following:

- Citizenship and naturalization technical assistance for voluntary resettlement agencies
- Technical assistance to Individual Development Accounts programs and Microenterprise Development programs
- Technical assistance focused on formation of ethnic organizations: provided consultations on fundraising, leadership development, financial and program management, and staff development
- Technical assistance related to employment
- Housing technical assistance: provided training for voluntary agency staff, conducted workshops and created a manual, etc.
- Technical assistance for English language training
- (4) Microenterprise Development Program: In 2006, the ORR awarded 26 microenterprise grants and overall, the grants awarded totaled more than 5 million dollars. From 1991 until 2006, ORR supported the refugees through various programs run by 51 different agencies. These programs included components of training and technical assistance in business skills and business management, credit assistance, and administration of loans.

Businesses founded by refugees include small farms, trucking businesses, clothing stores, vending machine businesses, bakeries, cafes and restaurants.

From 1991 to 2006, 2,769 loans for businesses were granted. The average loan amount was \$5,614 and the default rate averaged around 2.5 percent. Hence, the lending for refugees to start small businesses has been increasing.

It has been recorded that 22,000 refugees have participated in resettlement training and received skill support since 2006. Among them 23% have lived in the United States for a minimum of 2 years, 52% 2-5years and 25% 5 or more years. It was found that 70% of refugees were confident in using English while the rest were not. The gender ratio is as follows: 57% men and 43% women.

In order to measure the effectiveness of resettlement aid, the United States government analyzed the expenses in three parts. They are as follows: enterprise support expenses, employment creation expenses and employment product expenses. For 15 years, from 1991 until 2006, the aid given by the ORR for settlement and small businesses amounts to a little over 30 million dollars. As a result, approximately five thousand dollars were distributed to 6,237 small businesses. Through these small businesses the jobs created amounts to 5,577, which means that for one position the cost is \$5,670. The maintenance of small businesses starting from the start of the investigation is 83% which is 5,207.

## 2. Main Principles for the U.S. Refugee Support

#### 1) Government Agencies for Refugee Resettlement and Immigration

(1) Immigration and Naturalization Services (INS) is a governmental organization which functions to regulate immigration, naturalization and immigrant benefits that leads to the responsibility of border control, immigration control, fraudulent document screening, rejection of unqualified applicants, and deportation. The INS is responsible for the sponsorship of immigrants and non-immigrants, mediation of immigrant status, employment approval, naturalization, and finding a resolution for the refugee and defector issue. The INS not only have offices all across the United States but also in remote international locations. It also services international services for the U.S. and it is the bridge between foreign tours.

#### (2) PRM (Bureau of Population, Refugees, and Migration)

The Bureau of Population, Refugees, and Migrations (PRM) is an agency that works under the Department of State in the United States. As a governmental agency that focuses on population, refugee and migration for important policy development, PRM is responsible for the regulation of refugee admittance into the United States as well as assistance programs. After refugees receive approval of status, the first stopover for refugees within the U.S. for clearance is through the INS. Employment for refugees are also approved through the INS. For he best interest of the nation and at the request of UNHCR PRM manages the admission of refugees from the standpoint that it be handled as a special humanitarian effort. Through

interviews and on a case by case basis at the overseas INS offices, one is deemed qualified to be a refugee. Once qualified, one can enter the country with their close family.

(3) Other agencies within the Federal government that supports immigrants and refugees is the Bureau of Consular Affairs and the U.S. agency for International Development within the State Department.

#### 2) Refugee Resettlement Agency

#### (1) Federal Government

The Office of Refugee Resettlement (ORR, Department of Health and Human Services) is the main agency within the Department of State that handles refugee resettlement. ORR is embedded within the Department of Health and Human Services and the Administration for children and families. In order to plan and develop the resettlement of a refugee, the ORR provides financial support, medical services, and social services for eight months starting from entry. The basis of this type of support system is to assist refugees develop economic independence. The ORR provides grants for municipal government social service agencies to administer resettlement programs. The government then with this money supports, on a contract basis, civilian agencies that provides resettlement programs. ORR assesses the degree of practices and supports the development of muncipal governments and civilian agencies. At the federal government level, related agencies within the Department of State actively works on providing support for refugee resettlement.

#### (2) Municipal Government

At the municipal government level, there is a variety of social service related government departments that provide refugee service programs that assist in resettlement and social adaptation. Within these agencies, a refugee coordinator exists to manage these various projects.

#### (3) Voluntary Resettlement Agencies (National and Local)

In the United States civilian organizations that support refugees are called resettlement

agencies. These resettlement agencies along with regional offices offer resettlement services on a contract basis with the federal and municipal government. The resettlement agencies are contracted with the Bureau of Population Refugees and Migration (PRM) to provide services to refugee prior to arrival (in other words, predeparture services) and settlement adjustment upon arrival. Pre-departure services encompass the acknowledgement of refugee family members, providing additional medical attention, gathering addresses for refugee family contacts in the United States, and determining where the refugee will be living in the US. The location of resettlement is not only determined by the whereabouts of family members that arrived previously and job placement but also based on resettlement service benefits.

There is a difference between the resettlement services provided by the Resettlement Agency (RA), who initially was contracted with the State Department to provide services for the beginning 90 days, and the ORR resettlement program. Typically, civilian resettlement organizations possess nationwide regional offices and has a religious background receiving financial aid from religious institutions. However, these organizations never pressure refugees to pursue religious activities.

Leading Resettlement Agencies:

Church World Service (CWS)

Episcopal Migration Ministries (EMM)

Ethiopian Community Development Council (ECDC)

Hebrew Immigrant Aid Society (HIAS)

Immigration and Refugee Service of America(IRSA)

International Rescue Committee (IRC)

Lutheran Immigration and Refugee Service (LIRS)

Southern Baptist Refugee Resettlement Program

US Catholic Conference/Migration and Refugee Service(USCC/MRS)

World Relief (WR)

Asides from these above mentioned organizations, there are refugee advocacy organizations

that provide a more indirect support. The advocacy organizations work towards creating a harmonious relationship between refugees and citizens. It also lobbies government to create humanitarian and friendly policy for refugees and immigrants.

Advocacy Organizations:

American Immigration Lawyers Association

Exodus World Service

Lawyers Committee for Human Rights

National Immigration Forum

National Network for Immigration and Refugee Rights

Refugee Voices

US Committee for Refugees

(4) Mutual Assistance Association

(5) Other: Wilson/Fish Project

3. Mainstream Organizations, Ethnic Agencies, Mutual Assistance Association

Regional refugee support organizations are regional offices for the above mentioned national organizations, other than these organizations there are public and private organizations that started in the region. Some of these regional organization's sole purpose is refugee support and are a subdivision within a bigger organization.

Mainstream Organizations in the United States comprise of hospital, public health centers, regional social and mental welfare centers, schools, child welfare and family service centers, organizations that work towards providing these services to the public. However, employees in mainstream organizations are not trained to support refugees so there are limitations in providing effective support. (Potocky-Tripody, 2002)

Mainstream Organization	<ul> <li>Hospital, public health centers, regional social and mental welfare centers, schools, child welfare, family services and existing general poverty class, fragile class, general family services</li> <li>Low refugee support experience so have limitations</li> </ul>
	<ul> <li>The minority (refugee included) feel that there is nothing to be gained from the services provided</li> <li>Therefore mainstream services feel more welcoming</li> <li>Ethnic status decreases one to look for services outside of ethnic mass</li> </ul>
Ethnic Agencies	<ul> <li>Usually supports minority clients</li> <li>Majority of employees are the same ethnicity (Foundation of belief that when the client's ethnicity is identical to the employee it will improve effectiveness and be more approachable)</li> <li>Reflects the programs ethnic content</li> <li>Main purpose is strengthening the family</li> <li>Ethnic identity enhancement is taken as a practical ideology and clients are incorporated in the consultation process</li> </ul>
MAA (Mutual Assistance Association)	<ul> <li>Organization founded by the regional social community constituents. Differ from ethnic agencies as it is all voluntary (no salary)</li> <li>This organization provides refugees with information on regional society, transportation, clothes, furniture etc.</li> </ul>

The pros and cons of ethnic organizations and mainstream organizations in comparison (Westermeyer, 1991) can be described as follows. The pros of ethnic organizations is that it is responsive to the sensitive and unique demands of the clients. On the contrary, a con is that due to the limitation of securing support from the general society, the service level tends to be low. In addition, ethnic organizations can be isolated from the mainstream. Ethnic organization employees have difficulty obtaining a job at other social welfare settings, so as a means to maintain their position, they have the tendency to raise the client's reliance on the organization.

Meanwhile, the pros of the mainstream organizations is that a model for the integration of minority immigrants and social mainstream members are provided and employment security is better than the ethnic organizations. On the other hand, a con is that financial expenditures on minority services decreases the expenditure for other general services. In addition, as mentioned earlier the restraints in minority client services is the barrier that is created through the lack of cultural, language, and background knowledge. These limitations are similar to those of what South Korea's private organizations possess in supporting North Korean migrants. There are no experiences in providing direct service to North Korean migrants, this is a result of having no experience in dealing with clients that have a special circumstance of being a defector. Procedural mistakes are inevitable as Korean society service procedures established for low income families, the vulnerable and those that require societal protection within the general public is applied to the North Korean migrants.

There is no self help organizations in South Korea that is founded on community livelihood. North Korean migrant friendly<sup>2)</sup> organizations exist and there are occasional community organizations that focuses on self help as well as organizations that function like a social corporation. However, a organization founded on regional social community rarely exist. North Korean migrant friendly organizations in the United States, like MAA, with social welfare like the private organizations, provide newly arrived North Korean migrants with basic necessities for resettlement, provide a resettlement helper.

#### 4. Service Transmission Personnel

An important characteristic of the United States is the use of para-professionals that are ethnically similar to that of defectors to provide help in resettlement. In South Korea the need to utilize North Korean defectors in the service sector is realized and a program has been established, however it has yet to be carried out.

\_

<sup>2)</sup> Sungyi Association. Association of North Korean Defectors. Christian NGO North Korean Defector Association, North Korean Christian Association. Busan North Korean Defector Coalition. North Korea Relief Policy Institute. Kyeurey Sun Church. Cultural and Artist Defector Association. Defectors preparing Unification Association. Defectors for Peace and Unification Caolition. New Pyongyang Full Gospel Church. Yulbang Church. Free North Korean Military Union. Freedom North Korean Women Relief Association. Fighters for Free North Korea. First Free North Korean Church. Free North Korean Coalition. Defectors residing in US Coalition. Church of Defector residing in US. Artist Defector in US Organization. Freedom House Defector Resting Place. Church of Peace and Unification. Blue sky North Korean Defector Volunteer Organization. Association of North Korean Defector Organizations (http://www.enku.kr/intro/intro\_07.asp)

	South Korea	United States
Public	<ul> <li>residence, police protection, job protection center</li> <li>resettlement, resettlement helper (volunteer organization), social welfare public servant</li> </ul>	Federal government (ORR) employee refugee coordinator for the municipal government, municipal manager of social welfare county government manager of refugees
Private	<ul> <li>private non-profit staff in charge (social welfare organization, civic or- ganizations, unification and North Korean human rights focus organ- izations)</li> <li>North Korean defector paraprofessional are rarely utilized</li> </ul>	nurse, psychologist, educator, mar-

# 3. Scope and Details of Budget

The detailed budget that was approved by the Federal government to the ORR (Office of Refugee Resettlement) for the year 2006 was \$569.4 million (Orphaned Children Program included), the concise details are sorted below. During the year of 2006, \$492.2 million (estimated 5600 hundred million won) was used to assist in resettlement of refugees (Cuban and Haitian included) in the United States.

Resettlement Necessities and Healthcare Services 265.3 million dollars

Social Services 153.9 million dollars

Preventive Health 4.7 million dollars

Target Area Support 48.6 million dollars

Torture Victim Support 9.8 million dollars

Human Trafficking Victim Support 9.8 million dollars Total 492.2 million dollars

Orphaned Refugee Children Program 77.2 million dollars

ORR Total Budget 569.4 million dollars

# ■. South Korea's North Korean Migrant Resettlement System

<Table 5> Resettlement Support Content

Support Time Period	Support Content	Main body of support
Arrival and Social Assimilation Training (Hanawon 12 weeks)	Government authorities investigation Social assimilation training, psychological counseling, basic job training support	Ministry of National Unification, National Resettlement Support Office (Hanawon)
Resident transfer (1~3 days)	regional guidance and living support residence registration	Ministry of National Unification (Resettlement Costs) Ministry of Welfare (Community Relief) Resettlement Helpers (2100 volunteers, 1 year) Residency, Job protection initiated
Primary stage of resettlement: focused support (After assigned to region for 1 month)	3 week training + 11 month follow up	Region Adaptation Center (Hana Center 3 weeks) Training Resettlement Helper (Volunteer)
Resident Protection Period (After assigned to region 5 years)	Admission to welfare system (cash funds and special medical grants) resettlement grant (1 year installment) Additional Resettlement grants (After 1 year for 4 year in quarter intervals) (resident deposit + balance, after 5 years) Various job related incentives: qualification incentive grants, job incentive grants - Education support (Public support, private support program) - Regional support connection cooperation	,
Orphaned children and adolescents		Boarding type, commuter type alternative schools, specialized schools
전기간에 걸쳐	Government - Private role as contact Subscription support or private organization programs (Form of a contract relationship) Practice of project directly (counseling, job development etc)	North Korean Migrant Sponsorship

<sup>\*</sup> During the first 6 months self-support participation is not obligated.

# IV. Comparison and Implications of South Korea and United Stated

# 1. Resettlement Support Policy Basis

The basis of resettlement policy of South Korea and the United States is explained as follows:

South Korea (Ministry of Unification, 2009)	United States (ORR, 2007: 2)
<ul> <li>Aims for "Unification of Mankind"</li> <li>Has in mind unification period: Unification expenses</li> <li>Concern for minorities</li> <li>North Korean migrants social assimilation is progressive independence, through self reliance achieve the "Korean dream" and be at the fore front of the growth of Korean society. This is what a true South/North citizen unification is.</li> <li>Focus more on independent support from benefit protection</li> <li>Recent amendment to the enforcement ordinance (July 31, 2009) leads to intention of revising job support institution</li> <li>Effort to create a positive image of North Korean migrants</li> <li>Government - local government - private Efforts to strengthen cooperation among these 3</li> <li>Establishment of regional adaptation centers and enforcement of regional adaptation education</li> </ul>	<ul> <li>Strengthen support for stabilization of migrant children</li> <li>Verification of human trafficking victims and strengthen support</li> <li>Verify and strengthen countermeasure for the growing diversity of refugee and its changing demands</li> <li>Places focus on assimilation into society, economic independence, and the importance of being a responsible citizen</li> <li>Strengthen protection services for orphaned children and adolescents, increase efforts to reunited separated families</li> </ul>

As mentioned above, it appears that the basis for the United States refugee resettlement support policy exists in various forms. As it was frequently mentioned in materials in the beginning, the main focus can be seen as economic self- sufficiency. Since the acceptance of refugees and allowing resettlement, the United States has focused on job placement and economic success for the refugees. Hence, in 2006 the Federal government's ORR established the Economic Self-Sufficiency Work Group. This work group encompasses the following: ORR director, municipal government refugee coordinator, Wilson/Fisher program director, private resettlement support organizations, self-help organizations, job skill support staff and the Department of State director.

The basis of South Korea's policy for North Korean migrant resettlement exist within the context of "Unification Mankind" and "Minority Consideration". However, aside from these meanings that generally review the scheme of the policy, it can be summed up in two ways. Firstly, self-support and independence is the affirming shortcut to societal cooperation. Secondly, it strengthens the importance of municipal governments and private organizations cooperation. When looking at it this way, the Ministry of Unification's policy intention is the strengthening of "Economic Independence" and going the direction of having a concrete plan to promote a cooperative relationship between the "Federal government, municipal government and private organizations" like the United States. However, the difference is that the roles of the Ministry of Unification and the local government has yet to become concrete and the relationship between the local government and private organizations has not materialized.

#### 2. Localization of Resettlement Assistance

Budgeting of funds for local governments in Korea is the most important task in efforts to localize resettlement assistance. Such a system would resemble that of the U.S., where a federal budget for resettlement assistance is formed in organizations such as the Office of Refugee Resettlement (ORR), which is then used to fund programs of both the central government and private organizations on the local level.

Based on rough calculations from the aforementioned \$492.2 million ORR budget for aid to refugees for 2006, roughly \$11,900 (about 13.7 million won) were spent for each of the 41,279 refugees who entered the U.S. that year. If the same amount in local resettlement assistance (excluding fees for the Hanawon education center for migrants, resettlement aid, and housing subsidies) were allotted per person for the over 2,000 North Korean migrants that enter South Korea each year, the scale of aid would reach a total of roughly 27.4 billion won. Some may consider such specific comparisons between refugee aid in the U.S. and migrant aid in South Korea are not particularly helpful due to fundamental differences in their resettlement assistance programs. However, given South Korea's efforts to share the burden of assistance among local governments, it is necessary to refer to the U.S. structure and mechanism of budget distribution between these two levels of governments.

Although the Ministry of Unification, as a department of the central government, currently distributes funds to each self-governing metropolitan area, the scale of aid (10 million won) is too small to meet Local Committee for North Korean Migrants' operating costs or subsidies to private organizations. Of course, this can be seen as a preparatory process, but from the perspective of the local governments there is a need for planning and financial preparation to take the leading role in resettlement assistance projects. Also, the central government needs to estimate a realistic budget and plans for its implementation in order to help local governments function as actors in refugee assistance programs.

The second task at hand for the localization of resettlement assistance is the establishment of a contractual relationship between local governments and non-governmental organizations, similar to that found in the U.S. Currently, the local government mechanism of integrating private organizations in its district with North Korean migrant assistance programs is weak and loose. The Local Committee for North Korean Migrants remains functionally only loosely tied with the system, and limited in its ability to carry out aid programs. In order to strengthen three-way cooperation between the central government, local governments, and private organizations, local governments must explicitly integrate local public organizations, volunteer organizations, and private organizations. Explicit integration would entail that each organization clearly express its goals and applies for funding in various ways, and that an official oversight structure evaluate each organization's results. Local assistance for North Korean migrants is extremely diverse, spread out across public and private domains. The offices for the system of the three main safeguards (personal, housing, and employment safeguards), along with local community centers and social workers, exist to guarantee migrants the most basic standard of living. Additionally, the government employs volunteers to help North Korean migrants when they first arrive and settle in South Korea, and beginning next year the center for adaptation to local society (Hana Center) will be expanded. Other social service centers and civic organizations also engage in activity that provides assistance to North Korean migrants, both in concert with and independently of local governments. The main task at hand is efficiently organizing these various agents in such a way that reduces costs while improving efficacy (financial independence, for example). It would be inefficient for the central government to undertake such organization efforts, thus

placing most of the responsibility in the hands of local governments.

# 3. Effective organization: Clarification of ultimate responsibility and concentrated case management

The United States resettlement assistance system for refugees is marked by its special voluntary resettlement agencies that enter into contracts with state governments, taking responsibility of aid programs and working to fulfill its goals.<sup>3)</sup>

It may be considered a weakness that one organization must mobilize several sources of aid in order to build a refugee's independence, but it is a strength that the organization can offer such concentrated services on an individual basis. The system of aid provided to North Korean migrants was established by the South Korean central government, with a multi-varied structure that includes systematic steps and is formally guaranteed by law. However, there is no authority that takes final responsibility for whether or not migrants successfully integrate into local society. Therefore, from the perspective of both the central and local governments, when private organizations are formed, its structure must ensure that a specific party is held responsible.

If it is financially difficult to guarantee such clear responsibility, then at the very least local structures must provide services that offer comprehensive case management for North Korean migrants within each district. That is, there is a need for a one-stop service structure, and one can expect Hana Center to take on this role in the future. As an organization for refugees' social adaptation, Hana Center becomes the primary organ through which migrants enter

<sup>3)</sup> In the U.S., private organizations that enter into contracts with state governments are held to certain time constraints, and set clear target values on various performance measures. Since 1996, state and county governments have set goals and measured results on an annual basis according to the following measures:

<sup>-</sup> Entered Employment: number of refugees employed, without distinction between full or part-time status.

<sup>-</sup> Cash assistance terminations due to earnings: closing of a cash assistance case due to earned income in an amount that is predicted to exceed the State's payment standard.

<sup>-</sup> Cash assistance reductions due to earnings.

<sup>-</sup> Average wage: average hourly wage at placement.

<sup>-</sup> Employment retention: number of persons who have been working over 90 days from the time of evaluation after entering the country until present: cumulative days employed at various places, not just one place of employment.

<sup>-</sup> Placements with health benefits available: regardless of whether or not the position was accepted.

society. As such, it must take on the role of establishing a needs assessment-based plan for aid, monitoring, and case management. However, more research is needed regarding ways that Hana Center, as a private organization, can win over other private organizations and synthesize their separate functions.

### 4. Formation of an outcome evaluation system

As discovered through the study of the U.S. refugee resettlement system, it is necessary for Korea's resettlement assistance programs to possess an evaluatory mechanism that reflects a combined effort of the Ministry of Unification, local governments, and private organizations. In the United States, private organizations that enter into contracts with state governments adhere to specific time frames (six months, or eight months after entry into the country, etc.) and have clear performance measures. Since 1996, state and county governments have set goals and measured results on an annual basis according to the following measures:

- o Entered Employment: number of refugees employed, without distinction between full or part-time status.
- o Cash assistance terminations due to earnings: closing of a cash assistance case due to earned income in an amount that is predicted to exceed the State's payment standard.
- o Cash assistance reductions due to earnings.
- o Average wage: average hourly wage at placement.
- o Employment retention: number of persons who have been working over 90 days from the time of evaluation after entering the country until present: cumulative days employed at various places, not just one place of employment.
- o Placements with health benefits available: regardless of whether or not the position was accepted.

South Korea must also consider a way to integrate such clear performance measures and time limits into the system of resettlement assistance for North Korean refugees. Currently, resettlement aid policy frequently refers to concepts such as self-reliance and self-support. However, there are no concrete definitions of these terms, no method to evaluate self-reliance or societal acclimation, and no clear party responsible for the outcome of such efforts. In cases where localization and cooperation with the private sector are not set by contract, it is the central government, through the Ministry of Unification, that handles related policy making decisions. However, this cannot be seen as a future-oriented structure that ensures the advancement of policy success.

# 5. Further implications of U.S. system of resettlement assistance for Korean aid programs

First, Korea should consider forming of a working group on resettlement assistance for North Korean migrants. As seen in through the U.S. refugee assistance program, there is a need for a body that can manage and evaluate policy formation and aid programs overall. The working group should be composed of members from the Ministry of Unification's department for resettlement assistance, Committee for North Korean Migrants, Hanawon Center, protection services, and resettlement assistant volunteers to plan and evaluate the success of resettlement assistance policies, as well as the content of the policies themselves.

Secondly, there should be efforts to stimulate employment of North Korean migrants in organizations that provide social services to recently arrived migrants. Social workers in the U.S. are often of the same ethnicity or from the same country as the refugees they seek to help, and therefore have a strong understanding of the refugees' background and culture. In comparison, private organizations in South Korea who provide aid to North Korean migrants are lacking in knowledge and experience. As such, it is recommended to consider employing North Korean migrants already acclimated to South Korean society to help North Korean migrants when they first arrive.

Thirdly, there is a need for a systemic regulation of resettlement assistance related social services. This entails proposing clear guidelines for which kind of social services are needed to promote economic independence of migrants. Local organizations for social integration of migrants, such as Hana Center, must respond to this demand and provide multi-faceted services. Further, a manual outlining the management of such services is necessary.

#### 6. Limits of comparative analysis

Although the aforementioned implications can be drawn from the comparison between U.S. and South Korea's resettlement assistance policies, it is also important to consider contrasting elements that result from differences in overall policy contexts. Characteristics specific to migrants from North Korea must be considered for a more effective discussion of comparative policy analysis.

1. Closer inspection of U.S. programs for economic self-sufficiency for refugees reveals the policy's fundamental difference from that of South Korea. Refugees in the U.S. fare similarly with North Korean migrants in South Korea when comparing employment statistics. However, this evaluation does not hold true when considering the significant difference in average wages earned. In 2003 the average hourly pay of employed refugees was \$9.23, yet this was merely half of the national average hourly pay of \$18.09. So, the quality level of employment and potential earnings must be evaluated according specific measures before encouraging refugees to accept these positions. Although it is difficult to say whether such policies geared towards "economic independence" is well received among the refugees themselves, efforts in South Korea that promote financial self-sufficiency of North Korean migrants have yielded comparatively less successful results. According to research conducted in 2008, only 47% of North Korean migrants were employed as regular workers, and roughly 43% were employed as day-workers, much higher than the 9.2% national average of day-workers in Korea. Further, monthly income of North Korean migrants is on average 937,000 won lower than that of other Korean citizens. Therefore, it is necessary for Korea to more carefully consider the quality of jobs available to migrants, as it pertains to policy aimed at early economic independence.

The percentage of refugees in the U.S. dependent on public aid prior to 2006 was fairly satisfactory (leveling off in the teens, although the percentage of refugees living off of a combination of government aid and personal income jumped from the teens to 30%-50%), yet the percentage of North Korean migrants dependent on government support remains over 60% (as of 2008). Therefore, Korea must reinforce employment programs that provide systemic compensation and increased employment opportunities which would allow migrants to maintain or increase their earnings.

2. In many cases, migrants from North Korea arrive in tough economic conditions, having incurred debt from paying brokers who help them enter the country, and often seek money not only for themselves, but also for their family members to come to South Korea as well. In such circumstances, it is extremely difficult to expect successful employment among migrants soon after their arrival. Aside from exceptional cases of upper-class North Korean migrants, it will be difficult to pursue policies geared toward enabling migrants to both receive welfare and earn their own income.

#### Reference

Help Center for NK Migrants (2009). 2008 North Korean Migrants' Economic Activity Trends-Employment, Unemployment and Income.

Ministry of Unification (2009). Manual for North Korean defectors Resettlement Support Standards.

Office of Refugee Resettlement (2007). Report to Congress-FY 06.

Potocky-Tripody, M. (2002). Best Practices for Social Work with Refugees and Immigrants. NY, New York: Columbia University Press.

Westermeyer, J. (1991). Models of Mental Health Services. In J. Westmeyer, C.L. Williams, and A.N. Nguyen, eds., Mental Health Services for Refugees (DHHS Publication No. [ADM] 91-1824). Washington, DC: US Government Printing Office, pp. 73-89.

3 Presentation

# The Direction of the Korean Government's Assistance Policy to North Korean Migrants

Seo, Jung-Bae (Director of Resettlement Aid, Ministry of Unification)

#### I. Who are the North Korean Migrants?

# A. The Essential Issues of North Korean Migrants (Causes and Approaches)

i. A large-scale defection began to take place from the mid-1990s during the 'Arduous March' when North Koreans began to escape from economic hardships. In 2002, number of North Koreans entering South Korea reached over 1,000 and by next year, the number is expected to reach 20,000, marking a new era of North Korean migrants.

Year	~'89	~'93	~'98	~'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09.9	Total
Total (person)	607	34	306	1,043	1,138	1,281	1,894	1,383	2,018	2,544	2,809	2,114	17,171

- ii. North Korean defectors can be viewed as North Korean residents under the international law (Republic of Korea or ROK and Democratic People's Republic of Korea or DPRK are both members of the U.N.). However, under the Constitution of the ROK, they are considered as South Korean residents and the government has been actively supporting their entry into South Korea.
  - The basis for such support is approached from the understanding that protecting defectors are the fundamental responsibility of the government and obligation out of feelings of brotherhood and humanitarianism.
- iii. With increase in the number of defector entry into the country, the need to ensure educational facilities, evaluation for the appropriate amount of support, and the need for regional adjustment education programs are being currently suggested.
- iv. North Korean migrants are also raising these issues directly to the Congress and press,

taking assertive roles in expressing their opinions and benefits during the law revision process.

# B. Government Measures towards North Korean Migrants

- i. The perspectives and approach methods toward North Korean defectors have been slowly evolving reflecting on the atmosphere and policy direction of the time. Currently, its existence is considered to be useful in the context of preparing toward reunification and is under the mandate of the Ministry of Unification.
  - Although simple resettlement support can be managed by the Ministry of Welfare
    and Health and/or Ministry of Public Administration and Security, the government's
    decision to place the authority with the Ministry of Unification reveal its intention
    of carrying out its policy with a long-term national strategic goal in mind.
    - Target of national security (military and intelligence agencies) → Means of propaganda to strengthen political system (Ministry of Defense, Ministry of Patriots & Veterans Affairs) → Target of social welfare (Ministry for Health and Welfare) → Preparation towards reunification (Ministry of Unification)

# C. The Identity of North Korean Migrants

- i. The issues of the identity of North Korean migrants is becoming the main source of discussion regarding the social consciousness formation of North Korean migrants by the policymakers, general public, and North Korean defectors themselves. It is also becoming the source of self-esteem development for the defectors.
  - → This point is important considering that it plays an important role in influencing the direction of the resettlement support policy and decision on the level of protection and support.
  - 1. The defectors hint at the future of social integration (integration of residents) process that would take place in the era of Korean reunification, suggesting at the possible look at how "future of reunification" would look like.
  - 2. They have dual role as the direct recipients and target of the policy as well as the

role of mediators in coalescing North Korean defectors during the reunification process

- \* The identity and the naming problem
  - · Pukhan-ital-jumin (Residents who escaped from North Korea): Legally used term used in the resettlement support law related documents. For translation purposes North Korean "migrants" are used for this term.
  - · Tal-buk-ja (Defector): Emphasizes the escape process from the political persecutions to a democratic country. (Mostly used by the press, academia, and North Korean defector organizations)
  - · Saeteomin (Resettlers): Literally means "people who have resettled in the new land" used as a term free from prejudice with more objectivity and less political motives and also to improve the image of North Korean migrants.

# D. The Contents of Resettlement Support (Independent and Self-Supporting Support Policy)

- i. The Initial Stage of the Resettlement Support Program
  - 1. After entering into the country, 'Social Adjustment Education' is administered by Hanawon to develop the elementary knowledge of democracy, capitalism, market economy system, etc.
  - 2. Financial and administrative assistance were provided such as the settlement grants to help their stable settlement into society, housing assistance, and establishing family registry.

#### ii. Residence Protection

- 2. The operation of "Regional Adjustment Center" to provide assistance in finding the appropriate place of residence and run regional adjustment programs to support employment and school admissions.
- 3. Various government protection supports are provided through protection officers assigned in charge of the place of residence (local community), personal protection (police), and employment (Employment Support Division of the Ministry of Labor).

#### iii. Job Training and Employment Support

- 1. To the employers that hire defectors, 500,000 to 700,000 Won in Employment Support Allowance is given per month while the hired defectors receive employment subsidy.
- 2. Establish "Job Fair Day for Job Seekers and Hirers" to increase awareness and interest in the local community and to improve employment conditions. (Held in five regions nationally thus far)
  - A. Southern Seoul (July 16), Kyongin (Sept. 11), Northern Seoul (Sept. 25), Busan, Kyungnam region, Kwangju, Jeonnam region
- 3. Establish "Social Enterprise" to create jobs for defectors by joining hands with large corporations.
- iv. Support through Social Safety Network
  - Provide subsistence allowance when the recognized amount of income is below the minimum cost of living.
  - Medical assistance is provided in accordance to the level of recognized amount of income under the Medical Care Act.

# II. The Characteristics of Resettlement Support Policy

# A. The Significance of Resettlement Support Policy

- i. The Dimensions of Inter-Korean Relations
  - 1. North Korean migrants are important resource for reflecting on the current situation of inter-Korean relations.
  - The successful resettlement support to North Korean migrants signifies the determination and the capability towards reunification and proves the national capacity to secure the inter-Korean relations.
- ii. The Dimensions of Humanitarianism and Human Rights: By securing the human rights of North Korean migrants and supporting their resettlement process, it is protecting their fundamental human rights and provide the basis for the humanitarian actions of a state.
- iii. The Dimensions of Social integration: By providing assistance to North Korean

- migrants to assimilate into South Korean society, it will contribute not only to the social integration but to the people integration between the North and the South.
- 1. Through assertive efforts to increase independency and self-sufficiency, the "Korean Dream" can be accomplished. Only when migrants themselves become proactive in the social development, can true unity between the residents of North and South Korea can occur and be closer to the actual reunification.
- iv. The Dimensions of Advanced Society and Advanced Culture: The societal efforts in acceptance and supporting migrants (such as volunteers) in easing their resettlement process can elevate the national status and a step closer to becoming a developed nation.

# B. Resettlement Support Policy and Reunification Policy

- i. By accomplishing stable resettlement for migrants, South Korea can reveal its acceptance capability and provide a gauge at how successfully it can carry out people integration.
- ii. The resettlement process of North Korean migrants is a type of simulation study in the preparation towards reunification of the Korean Peninsula.
- iii. The knowhow accumulated during this process will serve as a core component of the reunification policy in preparing for social integration between the two Koreas, such as human integration and education about political transition. Therefore, migrant issue must take a long-term view.
- iv. There is a need to educate and foster professionals who may contribute towards social integration.
  - 1. Especially with experiences from both societies, there's a need to develop capacity to play the bridge role between the people of both North and the South and contribute in the social integration process.
    - → The current ability to manage 17,000 North Korean migrants will serve as a measure to predict whether it can handle the unification of 25 million North Korean people in the Korean unification era.

# C. The Touchstone of Ability and Volition in Unification of Korea

- i. By adhering to the "accept all" position of North Korean defectors living overseas wishing to enter South Korea, can display firm determination to accomplish unification domestically and internationally.
  - Construct resettlement support system in order to help them adjust as citizens of democracy in South Korea in order to increase strength and ability to achieve unification.
    - → With positive resettlement experiences of North Korean migrants, the view and hope towards unification in South Korea will change
    - → North Korean migrant assistance is equivalent to "present progressive unification process" in a de facto unification

# D. Successful Resettlement of North Korean Migrants will Ultimately have Cost Reduction Effect

- i. Successfully resettled North Korean migrants can support their families in North Korea and play a critical role in helping other North Korean residents, which in effect lift the burden off the country.
  - 1. Therefore, the cost of assisting the resettlement of migrants can be viewed as a prepayment towards the total cost of reunification.

# III. The Meaning of Embracing North Korean Migrants

# A. The Current Address of North Korean Migrants in South Korean Society

- i. There were continuous attempts to improve the system through efforts as law amendments and creating diverse programs to support stable resettlement of migrants.
  - 1. With the rapidly changing policies and legislative demands after the enactment of

- law in 1997, the contents and the approach of support were improved and further developed.
- 2. Through such efforts, there is increasing number of reports on successful cases of North Koreans becoming herbal doctor, the first North Korean female Ph.D. degree holder, researcher in governmental and private research institutes, pianist, musical producer, owner of North Korean restaurant, etc.
- ii. However, there are reports of unsuccessful adjustments.
  - 1. A great number of North Koreans are dependent on financial assistance from the government, private sectors and social support networks. They are also reported to have higher rates of unemployment, school maladjustments, and crimes than South Koreans and continue to seek exile in third countries and involved with other deviant acts.
    - A. Although this can be partly attributed to the personal differences and explained as self-centered individual actions of North Korean defectors, lack of government support and negative opinions of North Koreans by South Koreans is also recognized to be a contributing factor towards their adjustment failure.

## B. The Need to Consider their Unique Situation

- i. It is undeniable of their lack of competitiveness in the capitalistic society from years of embedded socialistic tendencies with different culture and dialect.
- ii. There is a need to understand the cruel reality of migrants where they have no family, friends, colleagues, or any other social networks in the new land.
- iii. The fact that some of North Korean migrants are seeking refugee in England and the United States can be contributed to the negative attitudes by South Korean people and society.

# C. It Is Time for South Koreans to Accept North Koreans as Neighbors

i. Distorted Media Depiction

- The mass media is frequently reporting the maladjustment cases of North Koreans as "a distinguished case of North Korean migrants" rather than as an "average citizen of South Korea."
- These views are negatively affecting the employment and social adjustment for North Korean migrants.

#### ii. The Views of South Koreans

- Although North Korean migrants escaped from the North in opposition to its regime, many South Koreans tend to regard the North Korean people and the regime in the same light.
  - A. With the deterioration of inter-Korean relations from the North's nuclear testing and launching of missiles, North Korean migrants feel guilty and feel ostracized by other South Koreans as if it were their responsibility.
- 2. It calls for actions by South Koreans to make efforts to understand and accept them as "friendly neighbors."

#### iii. Feeling of Embracement Will Begin by Putting Oneself in Other's Shoes

- By putting oneself in the position of North Korean migrants, it would be easier to understand and embrace them.
- 2. Although they left their families and homes to escape from hunger, there's a need to understand that they must survive in a new place without any network or funds.
- 3. Only expecting the North Koreans to give up everything and assimilate to South Korea is not the right attitude to embrace or understand them.

#### iv. Should Not Make Them Feel Like "Second Citizens"

- 1. By capturing the hearts of them, it would have a significance of winning the hearts of all North Koreans, bringing reunification a step closer.
- 2. South Koreans must help relieve them from feeling inferior and help them build ownership mind-set.

# IV. The Direction of Improvement for Resettlement Support Policy

#### A. Efforts to Improve the Legal System

- i. There have been continuous efforts to improve the resettlement support and transition from simple, "receptive protection" to developing "self-reliance and independence" through incentive programs and customized support system to elevate the quality of life. There are also legal and systematic expansion efforts with consideration for the unique situations of each migrant, and current and changing social conditions.
- ii. After the Lee Myung-bak administration came into office, the maladjustment of North Korean migrants and system reformation issues were brought forward by National Audit amongst other agencies and with this as basis, "Act on the Protection and Settlement Support of Residents Escaping from North Korea" was amended on January 30<sup>th</sup> of this year and on July 31<sup>st</sup>, the enforcement ordinance was revised which upgraded the resettlement support service to the next level.
  - 1. Such upgrades include: Special opportunity to change the Resident Registration Number, regional adjustment education, communal living facilities for youths without families, support settlement in farming areas, expand the sphere of protection for long term North Koreans living overseas, improve employment assistance system, and elevating the subsidies for residing in regional areas.
- iii. Furthermore, in order to resolve the maladjustment issues of North Korean migrants, education programs and employment assistance was enforced. Legal provisions for scholarship programs for North Korean youths were enacted and its program enlarged as well as protection facilities for North Korean children and youths.
  - 1. Many North Koreans face difficulties with employment without economic self-sufficiency and deteriorated economy.
  - 2. The government revised enforcement ordinance on July 31st and improved the employment assistance system and organized an Association of Supporters for North Korean Defectors. It is continuously and actively supporting the employment for migrants, through efforts of increasing education programs to encourage

- employment, holding events as "Job Seeker and Hirer Day" providing custom assistance for employment, and establishing social enterprise.
- iv. The National Assembly is expressing great interest in this issue with numerous seminars to improve the North Korean migrant system and Grand National Party organized a special task team in its "Special Committee to Create Poverty-Free Nation" to exclusively handle the North Korean migrant issue.
- v. In the short-term, it will assist migrants in the stable resettlement in South Korean society and in the long run, it is also contributing as a preparation efforts for the unification era.
  - 1. It has implications beyond the humanitarianism and show firm determination to prepare for social integration of the next era of reunification.
- vi. As a target group and recipients of the policy, there is growing movement to increase the active participation of North Korean migrants in the policy development and making process.
  - There are continuing efforts to make the resettlement support policy as 'participatory policy centered on recipients" and plans to strengthen cooperation with North Korean organizations.
- \* Appendix: The Current Status on the Improvement of the 2009 Resettlement Support and Contents of the Major Revisions in the 2009 Act on the Protection and Settlement Support of Residents Escaping from North Korea

# B. Strengthen Measures to Improve Social Awareness

- i. The North Korean residents are suffering from "Triple Distress"
  - In North Korea, they were suffering from hunger and after defecting to a third country, suffered from language barrier and in South Korea, they suffer from lack of knowledge.
  - 2. In order to decrease at least the dilemma of lack of knowledge, the role of social adjustment education in Hanawon and adjustment and support centers in the regional areas such as Hana Center should be enforced.
- ii. The most urgent agenda is creating positive attitudes and views about North Korean

defectors in the workplace, schools and other realms of everyday life.

- 1. Despite the fact that there are commonalities in the language, culture and history, there are less interest about North Korean defectors than that of other foreigners and immigrants.
- iii. While increasing efforts to strengthen their economic self-sufficiency and independence are taking place, there needs to be additional efforts to improve the image of North Korean as a necessary and legitimate member of society.
  - 1. There needs to be continued movement to wipe out negative attitudes and emphasize their role as "productive contributors" of society.
- iv. In addition, further deliberation on various policies must be made to boost the interest and embracement by South Koreans.
- v. The government must promote its policies and develop awareness raising programs to wipe out negative attitudes and prejudice towards North Koreans and pick out and promote successful and praiseworthy stories.
  - 1. With the 10<sup>th</sup> opening anniversary of Hanawon, it first opened its doors to the media, appointed its first Goodwill Ambassador of North Korean migrants, held UCC competition of "Sharing Love with North Korean Migrants," and invitation competition for volunteers for North Korean migrants were held.
- \* The media has the responsibility to carefully weed out negative features of North Korean migrants and the government is continuously requesting for their cooperation.
- vi. There is also a need for self efforts by the North Korean migrants themselves
  - 1. There is visible improvement of positive attitudes towards foreign immigrants and multicultural families through continuous promotional efforts by the government. This is due to the fact that new and improved image is becoming instilled, where their role as workers in the 3D industries and wives of rural bachelors is viewed as an essential component of society.
  - 2. However, there is still a lack of similar understanding towards North Koreans.
  - 3. This also calls for self efforts by North Koreans themselves as well to improve their own awareness and efforts.

# C. Strengthen the Integrated Efforts of Government-Local Community-North Korean Migrants

- i. The government must operate policies that can provide physical basis to maintain sustenance and improve the system to be reasonable supported with social consensus.
- ii. The local community's tolerance and receptive attitude will serve as a 'litmus test' to determine whether Korea can become an advanced society and predict the success or failure of social integration of Korean reunification era.
- iii. Through self-supportive and independent efforts, North Korean migrants can achieve the "Korean Dream" and move forward in leading the way for social development. This will indeed be the look of the future of harmonious North and South Korean integration.

# Appendix 1

# The Current Status on the Improvement of the 2009 Resettlement Support

☐ Revisions on Resettlement Support Act and other Improvement Efforts					
O For those who have resided overseas for over ten years, increase the sphere of					
protection, strengthen the youth facilities, establish local community adjustment					
education programs, establish scholarship programs, and change Resident Registration					
Number, etc. (Act on Resettlement Support revised on Jan. 30, 2009)					
O Subsidies for employment, support settling in rural farming areas, increase subsidies for					
living in regional areas, subsidies for obtaining licenses through self-study, and					
employment assistance system improved. (Enforcement Ordinance Revision made on					
July 31, 2009)					
Strengthen the Initial Stage Social Adjustment Education					
○ Extend the education period at Hanawon (from 8 weeks—12 weeks), increase weekend					
elective programs					
Operate full time education for "Youth Class" and "Hanadul School" (Sept. 30)					
Move the branch of Hanawon (Shiheung to Yangju) and promote construction of secon					
Hanawon.					
Operate "Local Adjustment Center" and Local Adjustment Education Programs					
O Six centers are appointed and operating in Seoul, Gyeonggi, Daegu, Daejun, and					
Kwangju.					
<ul> <li>Local residence assistance and employment and school admission assistance</li> </ul>					
* 4.2 billion Won budget for the government measure to expand to 30 other cities by					
next year.					
Strengthen Employment Assistance through Raising Economic Self-Sufficiency					
o "Job Seeker/Hirer's Day" (Held over five times nationwide)					
* Southern Seoul (July 16), Gyeongin (Sept. 11), Northern Seoul (Sept. 25),					

Busan/Gyeongnam (Nov. 19), Kwangju/Jeonnam (Nov. 26)

- Currently promoting the establishment of "social enterprise" with foundations that work with large corporations
- Signed an MOU with the Korean Women Entrepreneurs Association to increase the opportunities for employment for women (Sept. 11)
- ☐ Strengthen Cooperation with Private Companies to Support the Disadvantaged
- Increase support for medical fees, scholarships, youth facilities, counseling for elderly,
   women, and mental health (direct assistance and public projects)
- Increase the prestige and capacity for the Support Society for North Korean Migrants and establish cooperative system with private companies.
  - \* Increase the resettlement support projects, collaborative workshops with private companies, etc.

#### Main Business Plan for Next Year

- O With guaranteed budget project, strengthen the housing protection and youth assistance
  - Expand the "Local Adjustment Centers" to 30 cities nationwide.
  - Provide "Professional counselors" to provide professional counseling services
  - Operate "North Korean Migrant Research Center" for building a database system for statistical information and Surveys
  - Establish and operate the official "Preparatory school" within Hanawon for North Korean adolescence.
- Build comprehensive resettlement support system through the cooperation with the local community and private companies.

## Appendix 2

# Contents of the Major Revisions in the 2009 Act on the Protection and Settlement Support of Residents Escaping from North Korea

Section	Revisions				
Special Correction on the Resident Registration Number	Permit Resident Registration Number registered under the Hanawon address to be changed once.				
Improve Support Unit by Household	Form singles over 30 years old, single parents, those that entered without family are grouped as one household				
Social Adjustment Education	Provide basic education in Hanawon and prepare basis for the adjustment education in the place of residence				
Expand the Sphere of Protection	Enlarge the sphere of protection for long term overseas residents and provide administrative assistance to those unprotected * After entering, those who extended their stay on their own volition are excluded from protection				
Increase Subsidies for Residing in Regional Areas	Reorganize regional division, extend the regional residing period to two years and increase subsidies for living in regional areas. ("B" area : 5%→10%, "C" area : 10%→20%)				
Lessen the Conditions for Early Payments of Housing Grants	Transfer rental deposit: With increased rental deposit from employment, early payment is given within 5 years				
Lessen the Special Agreement	Lessen the cancellation condition for housing: Move residence due to school, employment or hospitalization for over six months				
Employment Assistance System	<ul> <li>For the payment standards for job training subsidies, change the completion period to completion time         * over six months → over 500 hours</li> <li>Establish subsidy for receiving license by self-study</li> <li>Lessen the conditions and period for employment subsidy</li> <li>Full time with 4 insurance benefits changed to jobs with employment and industrial accident insurance</li> <li>Run parallel with over one year employment subsidy and for over 6-month employment</li> </ul>				
Employment Protection System	<ul> <li>Limit the employment protection period to be included in the housing protection period</li> <li>Lessen the employment protection group to employment insurance subscriber</li> <li>Include hiring over four people and agriculture, forestry, fishery, and hunting into the employment protection project</li> </ul>				
Support Youths without Family	Support communal living facilities for youths without families				
Education Assistance교육지원	Support the operational cost of elementary, middle, and high school education target for North Korean youths				
Strengthen Scholarship Programs	Add the scholardship program in the projects of Support Society for North Korean Migrants				
Actual Conditions	Research on the actual conditions of North Korean migrants and reflect its results to the policy				

**4**Presentation

# The Resettlement Support System for North Korean Migrants: Nongovernmental Perspective

Sun-Hwa Kim

(Division Director / Gong-roong Community Welfare Division of Northern Seoul Hana Center)

#### I. Introduction

The total number of North Korean migrants residing in South Korea as of end of October 2009 is 17,415<sup>1)</sup>. The majority of these people were part of massive defection during the "Arduous March," from 1994 to 1998 where extreme food shortages occurred from devastating natural disasters. Many entered South Korea via China or other- third countries and from year 2000, North Korean defectors already living in South Korea are continuously bringing their families over whom they have left behind in North Korea or China.

With increasing number of defectors residing overseas as well as South Korea, the ROK government is continuously enacting and revising laws to develop relevant system to support this group. Such formation and revision of laws and systems are directly linked to the number of North Korean defectors and how they are perceived by society. The aspect of 'protection' and 'self-sufficiency' is distinguishably different in its contents and size of support. The resettlement support for North Korean defectors began in 1962 with the appearance of the first law to support their resettlement. In 2005, after going through five major revisions, the resettlement support policy evolved into a policy encouraging self-sufficiency and independence from the previous protective policy. Such systematic change began to take place not only in the policies itself but in the organizations enforcing these policies as well.

Systematic changes were occurring both in the government and in the civilian sectors.

<sup>1)</sup> The number of North Korean migrants has been doubling from 1999 and from 2002, over 1000 migrants are reported to enter the country every year (2003-1,281, 2004-1,894, 2005-1383, 2006-2019, 2007-2,544). In 2008, the highest number of migrants is reported thus far with 2,809. From February 2007, the total number reached 10,088. (Source: Ministry of Unification)

There are increasing number and types of organizations appearing with much more diverse activities and support programs in the local level than the past.

Resettlement support policy for North Korean defector is dealing with helping a life of a person, to settle in a completely foreign environment lacking in the most fundamental elements. Thus, it demands not only the support of the government but a collaborative role with the civilian organizations is required to provide systematic, efficient and detailed assistance to the new migrants. This paper will examine the resettlement support system that evolved over the years and aims to evaluate the current government policies and also suggest future possibilities for developing effective cooperation between the public and private sectors.

### II. The Current Status of Resettlement Support by NGOs

#### A. The Current Situations of NGOs

The Background of Resettlement Support Projects

Taking a closer look at the resettlement support system of the government, the central component of the support system consist of basic assistance in housing, sustenance (medical protection), resettlement grants, job training programs, educational assistance, and providing resettlement aides and protection officers. Therefore it is unable to resolve various demands and needs that arise in the adjustment process for North Korean migrants who come from various social, cultural, economical and political backgrounds. Such role is currently taken up by various NGOs in the local communities.

Resettlement and adjustment is complex and time-consuming process. Therefore organizations supporting this group must make careful considerations for various factors that are appropriate for each individual's situation. This task is almost impossible to be implemented by government alone, which demands the cooperation of the nongovernmental organizations<sup>2)</sup>.

\_

<sup>2)</sup> There are about 60 NGOs supporting the North Korean defectors and the Association of Supporters for North Korean Defectors is responsible for these organizations. They form network between various organizations working in different sectors such as regional welfare division, children and youth division, resettlement support division, and overseas division.

For the defectors to successfully settle in a land completely foreign from where they were born and raised, not only do they need assistance on the external level as housing and resettlement grants but also on the internal level, political, economical, social and cultural assistance, which will help them become a new rightful member of society. Although the role of the government in providing housing and resettlement grants are important, there are numerous variables in the process of resettlement that limits its effectiveness. Thus, the role of NGOs in the local society working to supplement these shortcomings become imperative to support the defectors in their transitional process into a new society and become a successful member of society.

#### Network of NGOs Supporting North Korean Defectors<sup>3)</sup>

Before examining the different types of private service organizations assisting North Korean defectors, network of NGOs will be first observed and explained.

The network of NGOs supporting North Korean defectors was first formed on November 3, 1999 as a "Council of NGOs Supporting North Korean Defectors" and is involved with protection and support for North Korean defectors with roles divided by various projects of each organization. The Council was formed by 24 organizations and researchers active both domestically and internationally in the issues related to supporting North Korean defectors. They were formed to help the livelihood and social adjustment of new migrants and make an effective support system through autonomous participation and cooperation between organizations, as well as establish support network to exchange information and form solidarity. Since 2006, it officially changed its name to "NGO Network for Supporting North Korean Defectors" and with steady increase of defectors entering South Korea, the number of small size organizations increased as well, resulting in total of 67 organizations forming this network. The Network is currently operating its projects divided into four specialized areas: regional welfare, resettlement support, children and youths, and overseas defectors. The Regional Welfare Division places heavy importance in the local communities where a large number of North Korean defectors are current residing and provide resettlement support services centered on the regional welfare centers. The Resettlement Support Division is

<sup>3)</sup> http://www.dongposarang.or.kr

composed of religious organizations and other civic groups and the Children and Youth Division consists of alternative schools operated by civic and religious organizations. The Overseas Division has the least number of organizations participating with civic and religious organizations working overseas in protecting the human rights of North Korean defectors. The Network with a committee of these four divisions can be further divided as a separate group of each division and the committee in its entirety and are building support network for each specialized areas and mutually exchange information through symposiums.

In the mission statement of the Network, one of its missions is to improve the individualistic and independent support activities of organizations and make it systematic and comprehensive. Through promoting autonomous participation and cooperation between NGOs, effective and well balanced support system of North Korean defectors can be built and permit mutual exchange of information and social network.

Specifically, the purpose of the Network is first, to establish a foundation to encourage autonomous participation and cooperation between various NGOs and research institutes helping North Korean defectors domestically and internationally and support activities and projects of each organization under the framework of common support network. Secondly, it aims to build support system that is both effective and balanced through proactive exchanges of information and ideas. Thirdly, it aims to expand the interest and participation of people through integrating the various efforts of research and program development, research seminars, and support programs. Lastly, continuous efforts will be made to influence the policy measures of the government based on experiences gained from mutual exchange of information and cooperation.

## B. Resettlement Support Projects by NGOs<sup>4)</sup>

The aforementioned organizations involved in four divisions each provide necessary service required by North Korean migrants and detailed explanation of its activities and projects will be discussed in this section. Even if the organization is part of a divisional committee, depending on its starting point and general and regional circumstances, may show different

<sup>4)</sup> Kim, Sun-Hwa, "Resettlement Support for Saeteomins Centered Around Local Communities," The Task for Korean Society Preparing for Reunification, (The 2006 9th National Reconciliation Catholic Network), p.55.

support programs from other organizations. Therefore, examining the projects and activities of major divisional committee will be useful in understanding the activities of NGOs.

Table 1. An Outline of the Major Projects of NGO Network for North Korean Defectors by Division: Revised from 2007 Data

Category	Characteristics of the Organization	Major Activities		
Regional Welfare Division	<ul> <li>Regional welfare division</li> <li>Distributed nationwide         (Centered around areas with concentrated population of defectors)     </li> <li>Assistance centered around with areas with concentrated population of defectors</li> </ul>	vouths     Assistance for college admission and adjustment to college life		
Children and Youth Division	<ul> <li>Alternative School</li> <li>Group homes for youths without family ties</li> <li>Assistance for General Equivalency Diploma</li> </ul>	<ul> <li>Operate Alternative School: Dormitory style and urban school type</li> <li>Communal living for youths without families (group home)</li> <li>Projects for academic assistance during breaks</li> <li>Project to adjust to college</li> </ul>		
Resettlement Support Division	<ul> <li>Resettlement support project of specific area that reflects on the organization's purpose</li> <li>Participation of many national organizations</li> </ul>			
Overseas Division	<ul> <li>Overseas defector support</li> <li>Human rights issues of defectors</li> </ul>	<ul> <li>Support overseas defectors, policy development and survey projects related to overseas defectors and migrants</li> <li>Human rights advocacy and protection activities for overseas defectors</li> </ul>		

# III. The Current Status of Cooperation between Private and Public Sectors in the Resettlement Support for the North Korean Migrants

# A. Government Funded Projects for Resettlement Support

The most common cooperation between the private and public sector for the resettlement support for North Korean defectors is the government-funded projects. The resettlement aide project is an example of such cooperation. The other projects under the auspice of the government can be divided into three sections and its contents vary depending on the funding ministry. The Ministry of Unification has been pursuing joint cooperation project with over 30 NGOs and funded projects that support North Korean defectors. Most of these projects are children and youth education programs, mental health support programs, developing professional counselors, and other projects targeted toward a specific group (youth, elderly or women). The Ministry of Education, Science and Technology is supporting alternative schools for North Korean youths and after-school study centers through the Education Bureau. The Ministry of Health, Welfare and Family Affairs is running public programs of social adjustment through the Rainbow Youth Center. The amount the government is spending on the resettlement support project have increased dramatically over the past few years and NGOs with years of experience in helping North Koreans are finally able to provide effective service to help their resettlement.

Table 2. Main Contents of Government Funded Projects for NGOs

Government Departments	Intermediary Support System	Contents of NGO Supported Projects	
		Commission	Resettlement Aide Project
Ministry of Unification	Association of Supporters for North Korean Defectors	Support	Cooperative Project with NGOs (Children and Youth Educational Programs, mental health programs, developing professional counselors, and other projects targeted toward a specific group (youth, elderly or women)
Ministry of Education, Science & Technology	Korean Educational Development Institute (North Korean Youth Educational Support Center)	- Alternative and support	e school for North Korean defector youths rt for after-school programs hools and local community level adjustment programs
Ministry of Health, Welfare & Family Affairs	Rainbow Youth Center	youths	ustment support project for North Korean project related to North Korean youths

## B. Policy Suggestions through Agenda Formation

The agenda formation related to North Korean defector resettlement policy is not the matter of public or private sector's cooperative project but rather accumulated efforts of various NGOs to make policy suggestions to the National Assembly. Through these efforts, the reputation of NGOs by the government has been elevated considerably and higher expectations were set for their role. The Network of NGOs for North Korean Defectors have announced its agenda, "10 Improvement Measures for Saeteomin Support Policy" on June 25, 2008 that consisted of issues as, need for comprehensive integration of government policies and comprehensive agency serving as a control center, employment assistance, lack of resettlement support system in the area of residence, revision of laws, improvement in Hanawon education, resolving the discrepancies involving recognition of North Korean youth's educational level, expansion of medical assistance, improve housing allocation issue, and increase protection for defectors residing overseas. After this agenda was announced, the government and the National Assembly have been making efforts to reflect the raised issues into the policy formation and revisions, combined with the experience of NGOs.

# IV. The Evaluation of Resettlement Support System (Suggestions for Improvements)

# A. Resettlement Support System (Governmental and Nongovernmental)

The resettlement support system of North Korean defectors can be explained as a mutual network consisting of central and local government, and NGOs. In the past few years, the resettlement policy that government has been promoting reflected the current situation of increasing number defectors entering South Korea. It began to focus on increasing the role of the local government, encouraging participation from local organizations and turned to implementing policies led by the government with participation from the local government and organizations. The system of resettlement support will be evaluated, separated into two parts; central government system and the cooperative system of the government and NGOs.

First of all, in discussing the resettlement support of North Korean migrants, the role of central government has transformed with much more involvement with diverse government ministries and agencies. Specifically, there are diverse participation from the Ministry of Education, Science and Technology, Ministry of Health, Welfare, and Family Affairs, Ministry of Culture, Sports, and Tourism, Ministry of Gender Equality, the National Human Rights Commission of Korea, Korea Institute of Child Care and Education, etc. These individual ministries also are expanding collaborative projects with NGOs. (Park, 2009, p. 129) In addition, diverse methods of resettlement support can be seen by the relevant ministries where they administer programs directly, support through funding NGOs, or conducting research. This wide range of methods of ministries and national research institutes provide not only opportunities of collecting diverse information necessary to make policy that reflects the needed change in each domain but it also has a limitation that lack in mutual cooperation between these government ministries and research institutes. The Council to Support North Korean Defectors (북한이탈주민대책협의회) was formed organizing regular meetings with relevant ministries but with changes in the organization, it was unable to function as a systematic body to comprehensively manage the projects that each ministry was trying to promote. Consequently, each ministry was developing its own policies but without

cohesive goals or direction and absence of communication line between ministries, resulted in different ministries pursing separate projects, although it may have similar goals in mind. Such failure to integrate and systematize is limiting to fully maximize the effectiveness of any policy. Instead of sharing useful information among the various ministries and parties involved in the support projects, efforts were dispersed and separated, with inadequate exchanges of information which sometimes led to overlapping funding (Park, 2009, 129). Thus, effort to create synergy effect through network formation between these various ministries and individuals involved is urgently needed. This reveals the shortcomings of the Ministry of Unification as the central department, where it was unable to guide the overall direction of the policies and establish a support system to effectively utilize the expertise of various ministries through cooperation. The Ministry of Unification needs to make efforts to secure its role as a central department.

Secondly, the system between the cooperation of public and private sectors will be evaluated in this section. The areas that private sector is in charge of in the resettlement support system is diverse with long history. The areas of support that NGOs manage are project center around the government policy support systems and policies. However there are many realms of human life that cannot be placed into a category of policy or dealt with policy alone. Supports in the areas of family relations, child rearing, educational assistance to youths, adjustment within schools, psychological and mental health problems developed during the process of defecting from North Korea (PTSD), mediating conflicts between defectors and South Korean residents in the local community, and support efforts to unite North and South Koreans in the local community by creating positive image and attitude towards North Korean migrants are all examples of support that goes beyond policies and possible only through customized and detailed service. These support services are provided focused in the most populated areas of defectors through specialized agencies (such as Social Welfare Centers) and these agencies place heavy focus on providing comprehensive resettlement support service. Most of these local agencies provide such service (resettlement aide program, participate in government sponsored programs with Association of Supporters for North Korean Defectors, provide resettlement service and activities as a local council member) in connection with the policy and financial support of the government and operate these services in the implementation stages of policies and systems. However, there is clearly a lack of official cooperative projects between the public and private sectors and limited to only specific programs, and mostly importantly failed to establish public-private cooperative system in the areas of residence of North Korean defectors. Despite these shortcomings, in January 31, 2009, the National Assembly passed the Act on the Protection and Settlement Support of Residents Escaping from North Korea, with increased interest from many National Assemblymen and relevant organizations as Korea is entering the new era with 20,000 North Korean migrants. The significance of this Act lies in the fact that it is more realistic and pragmatic system than the past and under the new provision of Article 15, section 2, "Regional Adjustment Education," which provided the basis for establishing Hana Center and its "separate adjustment education provided in the local area of residence of the protection recipient." Currently there are total of six Hana Center nationwide, established as a solution to deal with the previously raised problems by serving the role of connecting the central and local government and completing the circle of system of resettlement support. It is also a system that can resolve inefficiency and lack of public-private sector cooperation and realize the ideal model of public-private sector cooperation (after Hanawon, comprehensive support system in the local area of residence is accomplished through Hana Center). In other words, with increase in the number of North Korean migrants, there were increasing need to distribute this population to regional areas and Hana Center was a solution suggested by the opinions of many experts. Unlike the previous government centered system, Hana Center is a locally controlled and run cooperative system with the participation of the central government, and in the local community (Kim, 2009, 29). This year, Hana Center is operated as a pilot project and currently operating in six locations.<sup>5)</sup> By 2010, there are plans to expand it to 30 centers and operate it by NGOs through the local government. This is an effort by the government to provide unified and systematic support for the initial stages of resettlement which requires for more detailed and phasal steps in its implementation stage. In addition, the survey conducted by North Korea Strategy Center revealed that a large number of people wanted to increase the role of NGOs and the reason was in considering the expertise,

-

<sup>5)</sup> Northern Seoul Hana Center (Gong-reung Community Welfare Center), Gyeonggi Seobu Hana Center (Bucheon Dukyu Welfare Center), Gyeonggi Bukbu Hana Center (Korea Youth Counseling Research Center), Daegu Hana Center (North Korean Migrant Support Center), Daejeon Hana Center (Life Community Welfare Center), Kwangju Hana Center (Kwangju Jeonnam North Korean Migrant Support Center)

familiarity and availability of service, and the education programs administered by NGOs were found to be most effective with higher expectation that NGOs are able to achieve more than the government. With increase in religious organizations' involvement with supporting North Korean migrants, other forms of support system should be explored, utilizing churches or religious organizations, that are relatively easy to approach, with the help of legal experts (Park, 2009, 130). There is a need to encourage diverse NGOs to cooperate with the government to create cooperative system where both government and NGOs can collaborate and cooperate and develop system that can encourage Hana Center to play the "hub role" in various cooperative projects.

#### B. The Direction of the Policy

The policies of resettlement support for North Korean migrants are formed and suggested centrally from the Ministry of Unification. The Table 3 below illustrates the characteristics and direction of the policy that it is promoting, explained as a four implications. The policy of North Korean resettlement support includes these three components of expectations, "A Touchstone of Will and Capacity to Accomplish Reunification," "Resettlement Support and Reunification Policy will contribute towards Long-term Development and Support for Reunification Strategy," and "Successful Resettlement of North Korean Defectors will Reduce the Cost of Reunification." Under the direction of these components, the support policy is currently implemented to about 17,000 North Korean migrants.

There is heavy emphasis and justification towards reunification in the directions of these policies. With a futuristic aspect, it is appropriate to make policies with reunification in mind. However, it is equally important to make policies that reflect the identity issues of North Korean migrants currently residing in South Korea and consideration of their expectations and needs. In dealing with the identity issue, there needs to be a consensus of identity between the identity of a migrant individuals and the identity that society acknowledges. Within this identity, factors that impede in the resettlement process can be confirmed and lead to discovering appropriate support service. In addition, although the policy for resettlement support has its underlining purpose in reunification, integration between South Korean residents and North Korean migrants could occur through promotion of reunification and such direction of promoting mutual understanding between North and South Koreans should be further expanded.

Table 3. Characteristics of Support Policies for North Korean Defectors

Category	Details				
The Implications of Resettlement Support Policy	<ul> <li>The dimension of inter-Korean relations</li> <li>: Stable resettlement support for North Korean defectors will demonstrate the determination and capability towards reunification. It also signifies national capacity in inter-Korean relations</li> <li>: The protection of human rights of North Korean defectors is the basis of humanitarian duty of a nation</li> <li>- The dimension of social integration</li> <li>: The integration of North Korean defectors and South Korean residents will provide the future opportunity to integrate North and South Koreans during the reunification era</li> <li>- The dimension of advanced society and culture</li> <li>: By embracing, recognizing, and accepting the minorities of society, will be a step closer to becoming a developed country</li> </ul>				
A Touchstone of Will and Capacity to Accomplish Reunification	- Build resettlement support system that can assist North Korean defectors to successfully adjust to society as a healthy member of democratic society and elevate reunification capacity (present-progressive reunification process)				
Resettlement Support and Reunification Policy: Long-term Contribution towards Development and Support for Reunification Strategy	<ul> <li>The resettlement support process into our society will serve as a simulation study for preparing toward the future of unified Korea</li> <li>Experience and knowledge gained from such process will play an important role in the future of unified Korea to integrate the people of North and South Korea and contribute to system transition education</li> </ul>				
Successful Resettlement of North Korean Defectors will Reduce the Cost of Reunification	<ul> <li>In the event of reunification, North Korean defectors who successfully resettled in South Korea will play a critical role of mediators by supporting and embracing other North Koreans which will reduce the burden of the nation</li> <li>Currently, the cost of resettlement support for North Korean defector is considered as prepaying from the total cost of reunification</li> </ul>				

Source: Ministry of Unification (Suh, Jung-bae, 2009)

# C. The Process of Establishing the Policy

The resettlement support policy of the government has gone through many phases of change. The center of such change depended on the various interpretation of how to view

these defectors and such perspective influenced the level and the content of policy change. Recently in February 2007, marked the new era with over 10,000 North Korean migrants in South Korea and accordingly, new and diverse system and laws are being considered and revised.

In the process of promoting these changes, mostly government-centered decisions were made. Although the government has acknowledged the importance of the cooperative role of the public and private sectors, there is no official cooperative system in the process of making and revising policies. Therefore, the government is unable to quickly and sensitively react to the rapidly changing situations, aspects of adjustment situations and new trends of migration of defectors. Because the policy decisions are not made with close interactions with NGOs who intimately work with North Korean defectors in the local community, government is going through many trial-and-errors in the policy implementation stage. The government have selected as its methodology of resettlement policy to be public-private sector cooperation and already many resettlement support programs are currently operated by NGOs and private organizations. In order to accomplish effective resettlement support for them, the importance of cooperation between private and public sector can not be emphasized enough. Thus, by utilizing the autonomy, spontaneity, and creativity of NGOs, may overcome the detail focused, bureaucratic, strict standardized nature of the government organization. There is an urgency to develop official structure and channel to organize public and private cooperation to make effective policy and system to support the North Korean defector resettlement support.

## D. The Contents of Resettlement Support

The Contents of Resettlement Support

The main contents of resettlement support for North Korean defectors can be explained in two tables presented below, consisting of individual component such as resettlement grants and housing protection system.

Table 4. The Contents of Resettlement Support for North Korean Migrants: Individual Support Source: Sun-hwa Kim (June 2007)

Category	Details					
	Endowment Basic Resettlement Grant + Housing Assistance Grant: Allocated per household (standard: 6,000,000 Won per one person household)					
Resettlement Grants	- Job training, license, long-term employment qualify up to 21,400,000 Won of subsidy payment - Subsidy paid for residing in regional area					
Grants	Incentive - Given to those over 60 years old, disabled persons, with long-term illness, and other incentives to protect children of broken homes and protect those unable to work (group unable to receive employment subsidy)					
Housing Assistance	Housing placement - Priority housing assignment given to the permanent and public rental apartments constructed by the Korea Land and Housing Corporation or other private organization - Priority given first to the National rental apartments					
	Housing Grant Standard: 13,000,000 Won in housing grant per one-person household					
	- Appoint employment protection officer in the employment security centers under the local labor offices nationwide					
Employment	- Free job training (cost of transportation, meals, and allowance also covered):  During the residential protection period (5 years), a total of 3 job training courses supported					
Support and Job Training	- Hiring Grant (Employment protection system): Employers that hire North Korean defectors are given half of the wages paid (within 700,000 Won) for a maximum of two years (First year: up to 500,000 Won, Second year: up to 700,000 Won), and support up to maximum for three years					
	- Establish employment subsidy (one to three year incentives given for maintaining continuous employment: refer to resettlement grant)					
	<ul> <li>Education recognition: recognize those education or degrees obtained in North Korea or other third country</li> <li>Provide assistance to obtain eligibility needed for general education</li> </ul>					
Education Support	<ul> <li>Tuition support: Exemption from full tuition (Middle and High School and College, for some cases)</li> <li>Special college admission (special benefit for all overseas Koreans): support given those under 35 years old</li> </ul>					
Social Protection Support	- Sustenance Support: With or without the ability to work, sustenance support provided for six months and after six months, those that able to work receive support under certain conditions					
Support	- Medical Protection Assistance: Type 1 medical protection benefit					
Recognition of degrees/licenses	THILL OF DATIAL RECOGNITION OF LICENSES ODIAINED IN NORTH KOREA					

Table 5. Housing Protection System (Source: Summary of Ministry of Unification Report Association of Supporters for North Korean Defectors, 2009)

System	Contents
Protection Officer	<ul> <li>Housing Protection Officer: In each local government, assign residential protection officer in charge of residential protection duties (* In 211 cities, counties, officers will provide administrative assistance and help ease their transitioning into society, such as helping with assigning Resident Registration Number, medical and sustenance pay, social welfare, local community information, survey of residential area, etc)</li> <li>Employment Protection Officer: Appoint Professional employment protection officers from 55 Employment Support Centers of the Ministry of Labor as a professional job consultant (provide career advice, placement of jobs and counseling)</li> <li>Personal Protection Officer: Personal protection for North Korean defectors will be administered by the local police department in elimination and prevention against threat (about 700 people are assigned, in charge of counseling and protecting personal safety of North Korean defectors)</li> </ul>
Regional Committee	- Protection officer with each region, office handling resettlement aide program, regional social welfare bureau, local social welfare center, and NGOs form a committee, and administer various surveys to find out the current situations for North Korean defectors as well as serve the role of counseling center dealing with various issues (24 facilities are operated in the areas in the most populated areas)
Resettlement Aides	o Implemented from 2005 and there are about 2,300 people working as resettlement aides (support focused on the initial period for six months)  - Resettlement aides are selected from those that have volunteer experience or The role of an agent coordinating with resettlement support organizations of North Korean defectors  - Two resettlement aides per household will be assigned for a year and take on the role of "close neighbor"  o Develop residence based resettlement support system providing necessary information and help with the initial stages of living situation and customized assistance based on the consideration for various class and targeted group
Residence Aide	<ul> <li>Residence aide project will take into effect after resettlement aide is completed, and offered to those that request additional support on volunteers with extension up to a year</li> <li>Two aides will form sister-relationship with each of North Korean defectors and provide in-depth guidance in the local resettlement process</li> <li>Provide stable living and local resettlement support through systematic and organizational support of volunteers and the local government and provide everyday life adjustment support services</li> </ul>
Regional Adjustment Center (Hana Center)	<ul> <li>o For three weeks "local adjustment education" will be administered and provide systematic post education for one year</li> <li>o Comprehensive support of providing information and guidance on the local community, job training, employment, school entrance with the cooperation from the local government, employment support center, resettlement aides, and regional welfare agencies</li> <li>o Currently being test run in 6 facilities and it will expand to 30 facilities by 2010</li> </ul>

#### The Evaluation of Resettlement Support

As you can see from Table 5 above, resettlement support of the South Korean government is differentiated into the education and protection received at Hanawon and support centers in the local area of residence. Individual (per household) cash support (sustenance and housing grants), recognition of skills, education, job training opportunities, and other systematic assistance are provided through various support systems. In this section, the evaluation of the diverse level of assistance will be discussed in three components.

First, after 2007, there was a meaningful transition to instill sense of independence and self-sufficiency in the method of providing resettlement grants. The previously administered method of protection-centered assistance was susceptible to abuse of benefits and to increase the effectiveness of the new method of support, there needs to be efforts to bring practical and effective changes and resolve the occurrence of abuse in the new method. The effectiveness of new and improved method of resettlement support grant can be evaluated by examining the trends of current grant recipient status and checking whether the payment of employment support allowance in increasing while the sustenance grant is decreasing. However, according to the evaluation in the field, the number of recipients of sustenance allowance is still high while the rate of employment subsidy and hiring support allowance is relatively low although it is slowly increasing. Therefore, the employment and sustenance support policy of the government requires more detail-oriented and pragmatic measures to fully maximize its intentions of supporting self-sufficiency of North Korean migrants.

Secondly, for the evaluation of comprehensiveness and sufficiency of the resettlement support, reveals that current support system fulfills the basic elements. However, there is no reference to deficiencies or limitations of the system. First of all, there are accounts of helping North Koreans migrants to establish themselves in the new society (through housing, sustenance, employment and other support), there is no mentioning of details of this matter. According to the study by Ministry of Education, Science, and Technology from July 2009, there are increase in the youth education support for youths, schools, teachers, parents and civilian organizations and the extent of support was expanded to provide comprehensive support. However, support for other target groups are still lacking. In the past four years, women make up 78% of the people entering the country. However there is still lack of

specialized support for them. Currently, there are only efforts for job training, hiring support and employment subsidy focusing on encouraging individual efforts without any policy to expand hiring in the societal level. Furthermore, despite the difficulty of obtaining a full time job, employment support policy is focused only around full-time employment, unable to provide other means of employment, such as self-employment or business partnership. Taking a closer look at the situation of women, there is complete lack of comprehensiveness in the support system for them. Secondly, there needs to be more assertive efforts of public and public cooperation. As mentioned above, there are problems of sufficiency along with comprehensiveness in evaluating the support for resettlement. The current system focuses on establishing the most basic requirements for resettlement, which fail at satisfying various and detailed problems that arises in the adjustment process of new environment. Also due to the dispersed population of migrants, there is not enough support service to provide to people in remote areas. This can be explained by the differences in the service infrastructure between major and small cities. At present, 60% of migrants reside in Seoul and Gyeonggi Province while the rest are dispersed throughout the country. Therefore although there are diverse activities of support occurring in Seoul and Gyeonggi region, the regional areas are facing difficulties in obtaining support and social interest. Thus, efforts to improve sufficiency in these regional areas are urgent.

Lastly, in the phases of delivering support in the regional areas, there are many overlapping services between various organizations. Therefore, it is important to establish mutually supportive system between organizations. As seen in Table 5, there are increasing number of North Korean migrants requiring assistance and the system and polices are slowly revised and changing to reflect their needs. Although each policy and system needs individual revisions and improvements, it is equally equivalent to establish a control system of local community that can play the central role in managing these various civilian organizations. The Hana Center established and test run this year, is an example of such central control system. Hana Center was developed to play the hub role in the local areas and provide education programs for the initial stage adjustments and also be responsible for post management. There is need for systematic operation of Hana Center and explicit roles of relevant businesses and organization from the local community is also necessary to assist Hana Center to comprehensively manage the diverse support systems of the local community. The explicit

hub role and capacity of Hana Center must be strengthened to provide more aligned and integrated resettlement support for North Korean migrants in the local community.

#### V. Conclusion

This paper introduced the major resettlement support activities of the NGOs working to support the resettlement of North Korean defectors based on its own creativity and spontaneity and also commissioned by the government. In addition, the relationship of the private and public sectors in administering these programs were closely examined, as well as evaluation and problems in the resettlement support system were analyzed. In 2009, the North Korean migrant resettlement support system is faced with new situation and challenges. Along with the increase in the numbers of defectors, the problems, obstacles, and diversifying needs arising during their resettlement process is also on the rise. This demand for more systematic and refined support system and establishment of such policy and system may ease the resettlement process for many North Korean defectors. I hope the evaluation and the perspective from the side of NGOs suggested in this paper will make an effective contribution in the future policy decision making process.

5 Presentation

# The Creation of New Governance for the Social Adaptation of North Korean Defectors

**Keum—soon Lee** (Senior Researcher, Korea Institute of National Unification)

#### l. Introduction

The government has stressed that supporting North Korean defectors to become self-sufficient and self-reliant in South Korean society as stated in the 1997 "Law for the Protection and Resettlement Assistance of North Korean Defectors" will contribute to the social integration of the South and North in the future. The resettlement assistance system has repeatedlychanged giving consideration to the continually increasing number of entrants as well as other notable changes. Many different types of assistance have been provided to address the characteristics of the group, including the sudden increase in the ratio of women entrants and the diversification of the age of the entering defectors. There has also been increasing support for the idea that the role of local governments and private organizations should be improved to help make the resettlement process for North Korean defectors more efficient. Cooperation between theministries and offices of the central government, local governments, and private organizations is vital in order to create the integrated assistance needed for the resettlement of North Korean defectors.

This paper will attempt to offer a more appropriate method of governance by looking at the various players involved in the solutions to the problems in the current resettlement assistance for North Korean defectors, and how they cooperate together. The concept of governance is a new method of operation to achieve the policy objective of the social integration of North Korean defectors through the formation of cooperative relations with the various actors in society. This, along with the criticism that the country's central task of policy management is ineffective and irrational, is rooted in the idea that the state must maintain and progress forward with horizontal and organic relations. The starting point of governance is when the government and civil society begin to share views about a problem and set goals for it, exchanging information and resources, and eventually building a more efficient structure of policy cooperation.

# 2. The current condition of governance for North Korean defector resettlement assistance

# a. The structure of governance for the resettlement assistance of North Korean defectors

As the number of North Korean defectors entering the country increased, the government designated resettlement aid for North Korean defectors as the main policy task. North Korean defectors have been separated from other groups of migrants, and this fact has been granted special significance in policy. Therefore although they have lived in a society with a completely different system due to a long period of division, looking at the mid to long term, the resettlement of North Koreans into South Korean society is a test for the social and civilian integration of North and South Koreas. Because of this aspect, the Ministry of Unification was designated the task of managing the protection and resettlement assistance of North Korean defectors.

As seen in Table 1 below, the central government, local governments, and private organizations are participating in the resettlement assistance of North Korean defectors. There are 19 ministries and offices at the central government level that participate in the Council on Measures for North Korean Defectors, a review board that deliberates and adjusts policy and oversees the protection and resettlement assistance of the defectors. These include the Ministry of Unification's Division of Planning and Finances, Ministry of Education, Science, and Technology, Ministry of Foreign Affairs and Trade, Ministry of Justice, Ministry of National Defense, Ministry of Public Administration and Security, Ministry of Culture, Sports, and Tourism, Ministry of Food, Agriculture, Forestry and Fisheries, Ministry of Health, Welfare, and Family Affairs, Ministry of Labor, Ministry of Gender Equality, Ministry of

Land, Transport, and Maritime Affairs, the Office of the President, National Intelligence Service, the Prime Minister's Office, National Police Agency, Defense Security Command, and so on. As a review board chaired by the Vice-Minister of the Ministry of Unification, the Council on Measures for North Korean Defectors is mainly responsible for protection issues and also operates an administrative council of practitioners. Some of the ministries and offices have institutionalized a system of cooperation through an agreement with the Ministry of Unification regarding tasks and duties. However, the actual cooperation between the centralgovernment ministries and offices of the Council on Measures for North Korean Defectors as a system of policy cooperation is quite weak. For example, although yearly unit planning (including available budget and available resources) is needed between the ministries and offices for the resettlement assistance of North Korean defectors, it can be assessed that this type of systematic attempt has yet to be made.

< Table 1> Policy Goals and Actor for Each Stage of the Resettlement Assistance

Stage of	Institutional	Transfer into	Protection in Place	Assistance
Protection	Protection	Residence	of Residence	Afterwards
Assistance Goal	Basic understanding of our society and the raising of their ability to adapt socially	Support for stable living in the early stages.	Support to become self-reliant and self-supporting	Prevention of ill-adjustment and support for re-socialization
Main Role	Protection verdict     based on questioning     and investigation     Social adaptation     training (3 months)     Psychological     counseling and     guidance on future     paths     Guidance on life     management	Resettlement funds and financial aid Basic living support Housing assignment ob skills training ecognition for academic background and assistance to transfer schools ecognition of qualification experience	<ul> <li>Employment support</li> <li>Academic support</li> <li>Healthcare</li> <li>Living support</li> <li>Occupational support</li> <li>Housing provision and security protection</li> </ul>	<ul> <li>Assess changing situations</li> <li>Support to solve mistakes &amp; problems</li> <li>Support through the Association of Supporters for North Korean Defectors and private organizations (counseling, forming sisterhoods, etc.)</li> <li>Scholarship programs</li> <li>Counseling program</li> </ul>
Policy Actor	<ul> <li>Ministry of National Defense (Hapshim)</li> <li>Ministry of Unification (MOU-Hanawon)</li> <li>Council on Measures for North Korean</li> </ul>	O MOU O Hana Centers C Local governments O Protection officer Resettlement Assistants Association of Supporters for North	Korean Defectors	<ul> <li>○ Central government</li> <li>○ Local governments</li> <li>○ Association of Supporters for North</li> </ul>

Stage of Protection	Institutional Protection	Transfer into Residence	Protection in Place of Residence	Assistance Afterwards
	Defectors (related ministries and offices)  O Private organizations	Korean Defectors Council on Regional Cooperation for North Korean Defector Assistance	Assistants  Alliance of Private organizations for the Assistance of North Korean Defectors  Council on Regional Cooperation for North Korean Defector Assistance	Korean Defector Assistance

Reference: Lee, Keum-soon, et al. "Survey on the current state of governance for the solution to the problem of North Korean defectors," 「Study on the Current State of Peace on the Korean Peninsula and Prosperity Governance」 Seoul: Korea Institute of National of Unification, 2006, p.1155. A portion was edited and supplemented.

There are three different divisions of protection officers dedicated to helping the regional resettlement of North Korean defectors. The residential protection officer is the coordinator for all residential protection tasks at the local city, county, ward governments throughout the country, and is responsible for the entrance of defectors to their new residences and providing administrative support. The employment protection officer, from the Ministry of Labor's Employment Support Centeris in charge of guidance about future career paths, recommending defectors to employers, and job skills training. The security protection officer works in the security section of each residential police department, and is responsible for the elimination and protection from dangers and security threats, catching erroneous factors, and reporting to related agencies.

Council on Regional Cooperation for North Korean Defector Assistance began operating in 2001 for the regional policy system about North Korean defectors. Currently, there are 25 regional councils (Seoul: Gangnam-gu, Gangseo-gu, Nowon-gu, Songpa-gu, Yangchun-gu, Joongrang-gu; Gyeonggi Province Sungnam City, Bucheon City, Pocheon City, Busan, Daegu, Incheon, Kwangju, Daejeon, Ulsan Metropolitan City, Ulsan City Dong-gu, North Chungcheong Province, Jaecheon City, Kangwon Wonju, Donghae City, North Jeolla Province Jeonju City, Iksan City) that are operating. As the number of new residents in each region has continued to increase, the interest and participation of local governments and local private groups has expanded, and nine councils are managed with bylaws. Through these regional

councils, the Ministry of Unification has attempted the construction of a regional cooperation network regarding the resettlement assistance of North Korean defectors and an effective assistance structure between the government and civil society, and utilized them to make appropriate decisions for each region's situation. The objectives were the development and management of special regional programs. Although the regional councils show large discrepancies based on their regions, there is a trend that some governments in rural regions view the task of resettlement assistance for North Korean defectors as the responsibility of the Ministry of Unification, a central government ministry, and therefore are unable to perform as an actual system of cooperation.

As seen in Picture 1, the Ministry of Unification has currently commissioned the task of regional adaptation education and the support post-training to "regional adaptation centers (Hana Center)" to various private organizations as a trial test. Introduced in 2009, they are currently being operated in six different regions (Northern Seoul, Eastern Gyeonggi, Daegu, Northern Gyeonggi, Daejeon, Kwangju), and will expand to a total of 30 centers in 16 different regional governments throughout the country in 2010.

There are currently 67 private groups active related to North Korean defectors, and this Alliance of Private Organizations (1999.11.3) is dividedinto four categories: regional social welfare groups (29), children and youth groups (13), resettlement assistance groups (16), and overseas groups (8). The Association of Supporters for North Korean Defectors currently functions as the secretariat, and this system of joint cooperation was built through the voluntary participation and collaboration of the private organizations. However, the reality is that efforts at alliance making between groups have been dormant. Through the gathering of private organizations, the Association of Supporters for North Korean Defectors is providing financial support for the operation of resettlement programs managed by private organizations, and the Ministry of Science, Education and Technology, Ministry of Gender Equality, other central government affiliates, regional governments, the Social Welfare Community Chest, Korea Development Bank's Love Sharing Foundation, and other social welfare foundations are able to support the programs that private organizations have for North Korean defectors. As the size of this type of support for private organizations grows, there are an increasing

number of groups that are beginning to show interest in North Korean defectors and their resettlement assistance. Recently, the number of private organizations composed of North Korean defectors has been increasing, and there has been notable interest in participating in these resettlement assistance programs.

#### B. Analysis of governance related to North Korean defectors

As seen as the findingsof the policy network analysis done by the Korea Institute for National Unification in 2006, the special characteristics of governance related to North Korean defectors are as follows.

First, through these processes of the creation of policy, policy analysis, policy decisions, and policy evaluations, it can be said that among the public and private groups participating in the council regarding North Korean defectors, there were more public groups and they showed a more proactive character. This also shows that there is a continuously interconnected line between the participating ministries and offices of the central government participating in the Council on Measures for North Korean Defectors, Hanawon, and the Association of Supporters for North Korean Defectors. This is because the policy related significance of the reunification and the social integration of North and South Koreas is important. Second, large differences between regions are becoming visible. Also, the reciprocal relations between the organizations involved within a region have not been formed yet, and showed that the perpendicular and horizontal relations between diverse organizations are still very insufficient and often actually unidirectional.

Even if the government agencies and social welfare organizations of a region begin to share the same focus but cannot fulfill the appropriate responsibilities as the main actors, a severed network becomes visible. And although the Council on Regional Cooperation for North Korean Defector Assistance exists at the regional level, in actuality, the cooperation between local organizations has been very latent. Thus it has been criticized that the differences between the levels of the organizations, as well as in resource support services through their information-sharing result in overlapping problems, as well as a passive response to the

demands and needs of the defectors because there is an absence of effective and functional relations that can produce policy results.

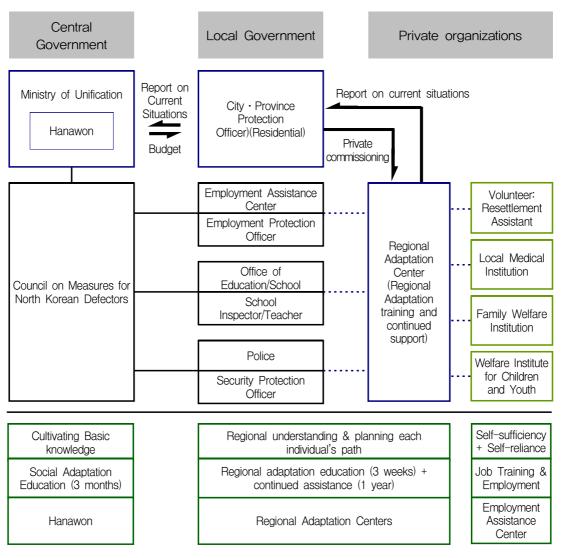
Third, decentralization is important in governance, and it indicates mutually equal and horizontal relations between policy actors (state and civil society, central and regional governments, the headquarters of civilian organizations and regional branch offices). Thus, in developing the participation levels and cooperative relations regarding this task, the organization's decision should not be focused around a central organization or a specific person but instead transferred to other separate levels or develop truly collaborative relations.

However, when examining the current level of decentralization within the government managing the assistance policy for North Korean defectors, most of the responsibilities are administered by the ministry in charge, the Ministry of Unification and other central government branches, and the role of the regional governments in which the defectors actually reside is very weak. Although the Council on Regional Cooperation for North Korean Defector Assistance has been constructed, those who are working in North Korean defector as residential protection officers do so with very limited opportunities. The size and role of private groups for the resettlement assistance of North Korean defectors has continued to increase, and the government's financial support for these groups has continued also.

Fourth, an absolutely necessary factor in increasing the effectiveness of governance is the data sharing, opportunity to fix the system with new regulations for regular people, the creation of regulations between actors. The government has formed measures for the operations of both North Korean Defectors and Council on Regional Cooperation for North Korean Defector Assistance and for the Association of Supporters' for North Korean Defectors. The Office of Private Settlement Aid acted as the secretariat for them.

In addition, the actors in governance for the resettlement assistance of North Korean defectors have been preparing some organizations through their information sharing and the prepared basic structure of the organization. Although the government's standard of systematization has been high, many of the expertise and voluntary spirit of those responsible for network

construction and operation between private groups and local governments, local private organizations and local governments, regional private organizations had much room for compensation. For example, there is a need to reevaluate who is in the position of the network manager for organizations at the local level, the informant about general regulations, chair of discussions, etc. Until now, the Ministry of Unification and Association of Supporters'for North Korean Defectors have played the main roles, while some of the social welfare groups and local governments in highly populated areas have played very limited roles. In addition, althoughHana Centers are being attempted for the regional social adaptation education beginning in 2009, the relations between regional councils and Hana Centers are very still very inadequate.



Reference: Ministry of Unification

## 3. The creation of new governance for social integration

#### A. Basic direction

In order to carry out the resettlement assistance for North Korean defectors in a more efficient way, there is a need to bring all available resources in a region together based on their same interest. Although the issue of resettlement assistance for North Korean defectors has been approached as a trial period for the social and civilian integration of North and South Koreas in the future, the resettlement process of North Korean defectors into a region is naturally becoming more a task of socially integrating North Korean defectors and local residents.

We must consider the following directions if we desire a more practical and rational governance for the resettlement assistance of North Korean defectors.

First, there must be an increase in the participants involved in the resettlement assistance of North Korean defectors, and it is important to reconfirm the shared goals of the various actors. Given that an integrated approach for the resettlement of North Koreandefectors is needed, the implementation of resettlement support by each organization is not realistically possible. Therefore, there is a need to expand the understanding that organizations should cooperate with each other based on each organization's expertise and specialty.

Second, although there are large variances in the population of North Korean defectors in each region, there is a need to standardize the basic service that is provided regardless of the region. The expansion of Hana Centers is planned for the standardization of resettlement assistance at the regional level, however suspicions remain about the feasibility of the agencies receiving the management Hana Center and their ability to collaborate with other regional service providers to offer an integrated services.

Third, in order for regional governance to properly function, each actor's role based on their expertise and specialty should be clearly defined. Of course each region's characteristic of governance can slightly vary, but the specific roles of related government ministries and offices, local governments, and private organizations must be standardized. In particular, for actors such as government ministries and offices as well as regional offices, a main action body will need to strengthen cooperation and role coordination instead of an executive body.

As stated above, appointing a specific private organization in a region to manage the network has limitations.

Fourth, to increase the effectiveness of resettlement assistance governance at the regional level, there must be a precondition of increased interest at the local level. Despite the central government's interest in policy and systematic supplementation, one of the main reasons the reinvigoration of governance at the local level has not been achieved is because it has not be perceived as the responsibility of the local governments. This is because there is a perception that local societies do not provide real assistance to North Korean defectors, since that task is the responsibility of the central government. In addition, there is a large, long-term burden of responsibility for North Korean defectors if one views them as the subjects of assistance only for the local level. However, there needs to be a change in the perception to understand that they are able to contribute to the advancement of local society.

## B. Detailed plans

#### 1) Establishment of systematic support plans

In order for governance for the resettlement assistance of North Korean defectors to function efficiently, a systematic plan must be set up to include the division of roles and responsibilities between participants of governance. Although there are many factors that influence the entrance of North Korean defectors to Korea, there is a need to analyze the special changes among entrants, estimate the size of incoming defectors, and establish yearly regional distribution plans. Although the number of defectors dispatched to a region depends on the number of housing vacancies, there should be regular yearly planning for more systematized resettlement assistance. Assistance has continued regardless of an increase in entrants because there have yet to be any major difficulties in acquiring contingency funds. In addition, regional assignments have been largely decided by housing availabilities without giving much thought to the capacity of the regional resettlement system.

There is also a need for the central government agencies, local governments, and private organizations to estimate the available material and human resources and utilize these to maximize their efficiency through yearly planning. The Council on Measures for North Korean defectors should also systematically calculate the available budget for North Korean defectors, and discuss efficient execution plans by sharing detailed plans for budget expenditures. In addition, local governments and regional councils should understand their resource availabilities and engage in assistance planning at the regional level. Such efforts need to be premised before an efficient resettlement system can be institutionalized. Without these efforts, it will be unrealistic for local governments to actualize community resettlement assistance planning.

#### 2) Strengthening the roles of local governments

The Ministry of Unification has selected transferring works related to North Korean defector resettlement support to regional level as its policy since 2005. And it has been known that budget for Hana centers (approximately 4.2 billion) is planned to be allocated to local governments beginning 2010. And also, the Ministry of Unification, although limited, is providing budget to revitalize regional cooperative associations. However, expecting roles of local government to be carried out by simply allocating budget through such a process is unreasonable. It is necessary to create atmosphere for local governments to consider works related to North Korean defectors as its own regional operation and to place related organizations within the region on their own. Gyeonggi Province has been devoted in autonomously preparing regional transfer related to North Korean defectors. Although such an effort is due to the large number of North Korean defectors residing in Gyoenggi Province, it also reflects the interests and willingness of the Gyeonggi Province governor.

It would be difficult to revitalize the current North Korean defectors regional associations that were organized in 25 different regions by simply labeling them as offices that were commissioned to takecharges of North Korean defector related issues. There exists necessity in local governments to establish organizations that may be able to overview and manage operations after establishing plans to support on the regional level, going beyond simply

taking over responsibilities that were given. Along with that, resources related to Hanawon's education process such as psychological and career counseling, and interviews with the staff members should be shared with local governments in order to establish systematic apparatus that can connect two processes of resettling and maintaining. This signifies the importance the cooperation between Hanawon and organizations that are responsible to function as a regional resettlement hub. For a better cooperative system, it would be appropriate to establish offices within Hanawon that deal with post Hanawon process in which information can be shared with the regional resettlement hubs. These offices should also function as educational process within Hanawon taking upon roles of supplementing and regulating regional social adaption education programs and also function as sustainable training system. In regards to currently operating 6 regional Hana centers, there are many rooms for arguments whether they can function as reputable regional hubs of networks or not. It is due to the fact that these Hana centers have not been able to systemize specific cooperation with regional associations that are sponsored by local governments, and also they are operated in non-governmental level that a significant amount of limitations exists in systematically understanding the resource within the region. And also, discussions regarding whether Hana centers after the first year of administering cases would be able to allot roles among related organizations during the protective period of 5 years has not been successfully carried out. However, in regards to facilities, due to Hana centers utilizing previously existed facilities of specific organizations, maintenance of supplementary activities of previous experts and easier accessibility of North Korean defectors are considered as one of the advantages. However, for the regions in which Hana centers or public resource are not available, it would be appropriate to establish Hana centers within regional public facilities from the local government level in order to make liaison activities with previously existed organizations of the region stronger and the specific organizations should provide the related services. And also, along with the expansion of 3 Hana centers, some regions experienced the roles of resettlement assistants who were working in the region becoming ambiguous. Therefore, standard manuals regarding programs to educate social adaptation within Hana centers, regular evaluation and consultants should be continuously implemented by the Ministry of Unification and Hanawon together while separate organizations and budget distributions for such processes should be established on its basis.

#### 3) Expanding available resource and strengthening expertise

Non-governmental organizations that worked in various fields for the resettlement assistance of North Korean defectors haveoperated while willing to submit to difficulties of the reality realizing the importance of unifying citizens of the South and the North. The business domains of some non-governmental organizations have been extended as the Association of Supporters for North Korean Defectors expanded the size of the budget for the aid such as cooperative civilian business and other social welfare foundations. However, most of the non-governmental organizations operate around the metropolitan regions where recipients of the service can be regularly obtained. In some regions, despite of increased number of new influx of the defector population, the inner region activities of some non-governmental organizations were almost at a point zero. In order to understand the characteristics of North Korean defectors and to operate appropriate resettlement programs for them, the expertise by the related manpower is crucial. Therefore, a systematic exertion is necessary in order to cultivate expertise by the government and non-governmental staff when working on the related issues. A system in which staff can inquire and consult about specific questions that may arise when dealing with the issue along with regular professional trainings must be implemented. And also, establishing regular special programs and support systems considering possible exhaustion of the working staff is urgent.

Furthermore, efforts to recognize and cultivate resource that can be continuously utilized while being concerned about the issues related to North Korean defectors should also be carried out simultaneously. For example, it is imperative to encourage organizations that already provide expertise in women-related services to develop appropriate services for North Korean woman defectors of the region. In order to achieve such efforts, the local governments must also establish governance on the regional level through regular working group discussions of related departments and induce participation of citizens of the region. Through such a process, inducing interests of inner-region organizations and citizens of the region may be possible while expanding interactive opportunities among North Korean defectors that were placed in the region and citizens of the region. On the regional level, it would be crucial to allow settled North Korean defectors to cooperatively participate in the regional development without considering them simply as recipients of supports and aids.



# Discussion

**1** Discussion

# A Look at West Germany's Adaptation Program for East German Migrants from a Social Integration Perspective

Young-yoon Kim

(Senior Research Fellow, Korea Institute for National Unification / Currently on Research Sabbatical)

- Professor Shim's paper was filled with much information about social adaptation of East German migrants to West German society, and also expressed very good opinions. In particular, the analysis of this topic is significant in that it goes further than the usual analysis and divides the subject into three categories, Social Inclusion (the protection of people and protection from the social dangers of poverty and unemployment), Social Integration (social welfare or a job that provides equal rights), and Social Cohesion (social adaptation and assimilation).
- The reason we take interest in the topic of Professor Shim's paper, the resettlement of
  East German escapees to West German society, is to find applicable implications to
  North Korean defectors that can be found from the German example.
  - In this respect, Professor Shim's paper offers many lessons.
- The author hopes to propose some of the implications we should consider and ask some questions related to Professor Shim's paper.

# I. Implications from the Adaptation of East German Migrants into West German Society

## 1. The acceptance of a mass of migrants

· Although millions of East Germans defected and/or migrated to West Germany until the reunification of East and West Germany, the reason West Germany was able to accept

most of them were ultimately because of West Germany's economic development and the miracle of the Rhine River.

- East Germans were able to provide the labor that the West German economy lacked.
- At the time, West Germany had accepted a lot of foreign laborers from other third countries such as Turkey and South Korea.
- Therefore it can be concluded that South Korea's economic situation will play an important role in the acceptance of North Korean defectors.

#### 2. The effectiveness of the Emergency Admission Law

- Although the Emergency Admission Law aimed to limit the migration of East Germans, it ultimately was unsuccessful in achieving its goal.
- It can be concluded that there existed an inherently humanitarian element in society's general agreement in the case for East German migrants as German citizens
- · This implies that the law was only applied in ways that would benefit East Germans.
  - The elimination of the application of the Emergency Admission Law in the legal acceptance of East Germans as well as humanitarian aspect.
  - We need to recognize that we must ultimately transcend the policy decisions about different benefits for defectors.
- It is important to look beyond the political concerns and focus on the purpose of admitting North Korean defectors.

# 3. The problem with the process of heterogeneity

- The reception of East German migrants into West German society occurred in a relatively short period of time.
- This was possible because the degree of difference in their heterogeneity was not as extreme even though the East Germans were from a different type of system.
  - East Germans knew a lot about West German society, and this was possible because there was a lot of exchange between the East and West.
  - East Germans were directly and indirectly familiar with West German society, because it was open enough to be influenced by West Germany.

- This implies that in the cases such as that of North and South Korea where there are different systems, the longer the period of division and the more extreme the degree of division, the harder it is for to adjust and adapt.
- Therefore it can be concluded that this is the very reason that we must contemplate about North Korean defectors.
  - This also implies that the higher the wall of division, the bigger the burden becomes for South Korea and higher the possibility of conflict.

# The problem of incorporation through the social security system

- West Germany's support for East German escapees was within the framework of social welfare.
  - Regardless of how large the aid for East German escapees was in West Germany, it could not have surpassed the average West German resident.
- This shows the importance of constructing a social welfare system that makes it possible to provide at the least, a subsistence security for escapees.
  - Aid as designated by the social welfare system has the significance of a socially agreed upon decision, and
  - This seems to have played an important role in overcoming a basis for social conflict.
- A significant implication for us is that the adaptation of North Korean defectors in South Korean society is not a type of preferential treatment, but rather their incorporation into the social welfare system itself.

## 5. The role of civilian organizations

- Civilian organizations were active in the social adaptation of East German migrants to
  West German society, and a majority of these organizations were either religious
  institutions or were related to social groups.
- The problem was a matter of where these civil service organizations were receiving their financial basis to execute their roles
- · In West Germany's case, it is concluded that groups providing assistance to East

German migrants had their own financial backing.

- Thus, the existence of agencies or the livelihood preservation of the people active in the agencies was generally a separate issue from the assistance for the migrants themselves.
- Religious and social agencies were more than able to operate on their own funding, and the salaries of their staff were separately procured.
- · This shows some variance with our case
  - There are many agencies that exist solely for the purpose or means of providing assistance to North Korean migrants.
  - In this case, many civilian organizations expend a lot of energy for their continued existence.
  - Furthermore, as more time passes, it becomes more possible that new aspects may interfere with the organization's initial goals.
- Furthermore, there is a need for more study into a system that can provide migrants aid through the combining of tasks by government affiliated organizations and religious groups.

## 6. The admission of migrants into society

- In order to admit migrants into a local society, the corresponding programs had to be implemented.
- However, more important than the program implementation were the types of programs to be implemented, and how to execute them.
  - It is important to proceed with programs that allow migrants to take initiative, and these programs need to be financially backed by the government or private organizations.
  - It is important to let migrants naturally acquire the understanding that the system in the South is better to that of the North through exposure rather than forced education.
  - To intentionally draw negative attention to the many problems of a system will not be of much help in the sentiments of defectors.
  - The intentional focusing of attention on ideology can cause migrants to infer that as

discrimination.

- There is a need for a humanistic approach within the local societies that the defectors are a part of as a way to help solve the problems they are confronted with.
  - Here, religions institutions that defectors are affiliated with play an important role, but their roles in the German case cannot be applied exactly the same way in Korea.
- Although it is difficult for our society to expect religious institutions to play the roles that they did in Germany, we can say that we possess a method that can bring about stronger results.
  - This method is to strengthen current mentoring programs for defectors.

#### II. Questions

#### 1. Branch offices in East Germany (Ostbüro)

• What were the specific roles of the Ostbüros of the political parties, and is it possible to apply to the case of North and South Korea?

# 2. The migration problem of East German youth

- It was stated that approximately 20% of East German youth who escaped in the 1950's returned back to East Germany. What were the steps of the return process?
  - This data can be analyzed that many East German youth chose to head to West Germany extemporaneously.

## 3. Classifications of social integration

- The classifications of Social Integration (Social Inclusion, Social Integration, Social Cohesion) that Professor Shim designated is for general social adaptation processes and is currently what is happening in the process for North Korean defectors in Korean society.
  - The important thing will be proposing appropriate policies for each distinct step of

# 4. The paper title and content

- Professor Shin's paper title looks at the social adaptation programs that were pursued through an analysis of each perspective of integration which was categorized himself.
  - However, although the content was categorized, there was no mention of the possible problems and measures for each viewpoint.
- · The Discussant asks that this point be addressed in the next paper.

**2**Discussion

# Discussion Paper

Yeon-Hee Kim (Professor of Social Welfare, Daegu University)

The focus of the resettlement support policy lies in minimizing the social costs related to migrant resettlement (Potocky-Tripodi, 2004). Thus, to evaluate the effectiveness of the policy, economic indicators such as employment rate and income are used frequently (Slack, 2007).

Various research conducted on the economic conditions of North Korean migrants point out that migrants have a difficult time adapting economically to South Korea. However, their economic statuses appear to increase in the long run. In fact, research showed that 56.6% of the North Korean migrants, who had resided in South Korea for 7 years, had income which placed them 200% above the poverty line. This is actually comparable to the rate (59.5%) for South Korean citizens. At the same time however, research showed that 27.4% (vs. South Koreans 12.2%) of the North Korean migrants earned incomes which were below 120% of the absolute poverty threshold while 17% (vs. South Koreans 2%) earned incomes which were below 50% of the absolute poverty threshold. The results indicate that the issue of integrating North Korean migrants into the Korean economy still needs attention and policy support.

The Ministry of Unification turned its focus from resettlement allowance to personalizing the support for the defectors. As a result, the regional support centers have been working under the notion of being one stop service centers to which I look forward to seeing the outcome of this change. In searching for ways to improve support and service programs for North Korean migrants, I feel that it is useful to look at the policies and outcomes of other nations which have experienced migrants and refugees. In this regard, Dr. Ki-Young Lee's summary on the US policy on refugees was very informative. If Dr. Lee discussed US policies on refugees and how it was conducted, I would like to see how California's psychological health service to the South East Asian refugees could be applied to South Korea's refugee support services. Additionally, I would like to discuss results of research which have been done on the economic conditions of migrants/refugees in order to combine theory and practicality. This discussion will be focused on 4 topics.

Firstly, services for health and psychological health are crucial to maintain or restore the labor skills of the North Korean migrants. In 1996, under the Clinton Administration, the welfare policy of the US was overhauled which ended up being a threat to the defectors. The point of the welfare policy reform was that the period of aid would be limited to 5 years but the recipient would be provided with various services such as child support, mandatory job training, and mental health services. In this case, the government appears to be actively intervening in order to lower dependence on monetary aid. The government stipulated that long term dependence on monetary aid comes from psychological health related issues. As a result, for problems such as depression, anxiety, drug/alcohol addiction issues, and domestic violence, social services personnel were put in charge to monitor and to delegate such problems to the appropriate services. During therapy sessions, the refugees were also allowed to be exempted from job training in order to focus on improving physical or mental health. This change emphasized the important link between chronic poverty and health/psychological health. However, during this process of change, monetary aid or supplemental security income (SSI) for those who were disabled and had low chances for rehabilitation were provided. Some long term recipients of aid actually applied for the SSI to maintain their lives. It was certainly possible that many refugees needed SSI; however, this policy could also be looked at as the main promoter which turned the impoverished refugees into patients/disabled.

The experience of the US shows that South Korea's North Korean migrants support policy must eliminate all factors such as health/psychological health problems, which prevent a refugee from becoming independent, through the use of medical intervention. Exposure to violence and other traumatic experiences leave psychological damage along with aftereffects such as alcohol abuse which greatly affect a person's ability to support oneself. In addition, a measure to maintain the health of the North Korean migrants is needed as well. Those migrants who spent their childhood in the mid 1990s, when the food shortage was widespread, appear to be in the worst physical conditions. Thus most of these migrants are unable to work after leaving Hanawon due to their fragile conditions.

Secondly, I would like to focus on the importance of investing in human capital. The impoverished have two perspectives on job training for economic independence. First, when considering the cost, forms of investment in human capital such as education and long-term job training are beneficial and highly cost-efficient. According to research done on immigrants' abilities to adapt to the economy, human capital investment is directly linked with a rise in socio-economic statuses of the immigrants. Chiswick states that a U-shaped curve shows how the immigrants adapt to their new economy. An immigrant's social status becomes lower in his or her new country. Then, following the U pattern it begins to rise;

however, the degree of the rise would become steeper, if there is greater investment in human capital.

However another position is, looking at the research results on the self support of the disabled and the unemployed as evidence, rather looking at the job support strategy which shows a steady advance in gradation such as education or job training to employment then from employment to competitive employment status, it is more cost effective for an individual to enter a job opportunity that matches their already possessed skill and gradually attempt to rise up. In the case of North Korean migrants, more research need to be conducted in order to determine which strategy is more cost effective. However, no matter which model, an emphasis is placed on investment in human capital. Factoring in the age, personal talent and whether or not North Korean migrants qualify to receive educational benefits, it is considered to be a better societal investment to build their human capital. Especially supporting children and adolescent's adjustment to school through various services such as, psychological, social, educational and dropout prevention programs can be seen as protection from the ongoing cycle of poverty.

It is frequently indicated that other than education, a settler's language capabilities is an important contributing factor to the immigrants economic adaptation. Although language between South and North Korea is similar, it does impose great difficulties in the early stages of resettlement and an area where more interest is demanded. Additionally, if language is broadly defined as an ability to communicate in mainstream society, then a comprehensive "communication skill" "relationship skill" training should be created through society and cultural skill training which can be seen as a support for human capital .

Thirdly, the introduction of regional society's environment is considered a important topic. Among various minority organizations in America, there are differences in the next generation's welfare dependence depending on income, but study showed the parents' income and the ethnic group that the family is part of influences its propensity towards welfare. From a traditional economic standpoint, poverty is affected by the level of investment parents place for their children's human capital. Recently however, in social science, it is explained that the neighborhood effect is an additional factor in determining the welfare dependence. In other words, the existence of role models within their regional society, social relationship level and various job opportunities, the attitudes of labor or income related organizations possess attitude, is found to continuously influence directly on welfare dependence. This indicates that defector poverty policy and introduction program is not only approached at the individual level but rather at the level of regional society creating a microeconomic support

system. As a result on the individual level, mentor models for children and adolescent, education support and early course, and overcoming neighbors can create an opportunity to create social safety net. Also living in a high dense poverty stricken areas is socially encouraged, as mentioned earlier it may also cause possible negative influences so more research is required. According to the result of such research, it is necessary to ponder on placement of North Korean migrants.

Fourth, the most effective solution to escaping poverty is employment rate and the increase in number of employed per family. A common factor found in the South Korea poverty research, North Korean migrants poverty research, US refugee economic adjustment research was the fact that the number of employed per family was the key factor in escaping poverty (Younah Kim, 2007; Kim Yeonhee et. al, 2009; Jensen, 1991). South Korea's uniqueness regarding poverty is said to be the "poverty of the aging" and "poverty of women." It was found that poverty among single elder women was the most severe. Currently there is an influx of North Korean migrant women which means that there is an influx of poverty stricken population. Fortunately, these women are mostly in their 20s to 30s so the disability of age and gender does not exist. However, because many women have children, it causes severity in the fact that it limits their economic participation.

The fact that there exists many women-led household generation leads to the demand to increase the number of quality jobs that will allow escape from poverty. It is necessary that human capital investments are made towards women in order to work at these quality jobs. Additionally, to make possible for single family capacity, support services as child care and after school education programs will be an important determinant. Asides from employment, these families require a comprehensive introduction to the demand of child rearing, child education support and maintaining a "healthy family".

In order to increase the number of employed per family, it is necessary to take into consideration strengthening of child care and after school program. In the case where secondary employed income lead to exceed the qualifications standards, measures to allow for continued welfare support for a period of time is needed to encourage secondary income from additional jobs. It would be beneficial to consider as a solution the removal of negative factors, such as amount of resettlement funds, residence background, that follows companion migrants. The existence of family is positive not only in the economic adaptation, there are positive effects of the emotional and psychological adaptation. Therefore, policy to integrate and support is necessary.

Lastly, scientific and specific evaluation of the effects of policy and support services are essential and incorporating the results into the policy decision-making process will contribute to produce effective support policy.

### Bibliography

- Yeonhee Kim, Young Ah Cho, Shi Eun Yoo (2009). 장기정착 새터민의 빈곤특성 연구: 남한 빈곤 층과의 비교 고찰, 한국사회복지학 61권 1호, pp.195-218.
- Borjas, G. and Sueyoshi, G. (1997). Ethnicity and the intergenerational transmission of welfare dependency, Working paper, National Bureau of Economic research.
- Chiswick, B. and Miller, P. (2002). "Immigrant earnings: language skills, linguistic concentrations and the business cycle," *Journal of Population Economics*, Vol.15, pp.31-57.
- Jensen, L. (1991). "Secondary earner strategies and family poverty: immigrant-native differentials, 1960-1980," *International Migration Review*, vol.25(1), pp.113-140.
- Potocky-Tripodi, M. (2004). "The role of social capital in immigrant and refugee economic adaptation," *Journal of Social Service Research* Vol. 13(1), pp. 59-91.
- Slack, T. (2007). "Underemployment across immigrant generations," *Social Science Research*, vol.36(4), pp. 1415-1430.

3 Discussion

# The Direction of the Korean Government's Policy on Assistance for North Korean Migrants

Soo-am Kim (Korea Institute for National Unification)

It can be evaluated that the policy direction of the government's resettlement assistance for North Korean defectors is well established and reflects the changing in situations.

First, it was an important change in policy direction to change the assistance system from supporting North Korean defectors as subjects needing protection to subjects who are self-sufficient. Second, the central government is constructing a locally focused assistance system concentrating on the actual areas where North Korean defectors reside. It was an important policy change in constructing a local resettlement system focused around local governments and civilian organizations.

However, in order to establish North Korean defectors as the main subject and to strengthen their self-sufficiency, we must concentrate on establishing policies that can increase our support capacity. In this sense, government's decision to operate and expand a regional adjustment center called Hana Center is a timely measure.

As mentioned by the presenter, strengthening and combining efforts from government-local society-North Korean migrants is crucial in elevating the support capacity of the government. But in order to do so, integration and management is essential.

First of all, there is an issue of management between the government departments. Ministry of Unification is in charge of the overall handling of North Korean defectors in accordance to the legislations of protection and support for North Korean defectors. However, there are efforts of other ministries pursuing individual or cooperative projects with NGOs to expand the domains of support. As you can see from Director Sun-hwa Kim's presentation, projects such as youth education programs are currently operated and managed by the Ministry of Education, Science and Technology and the Ministry of Health, Welfare and Family Affairs. There is a limitation for the Committee to Support North Korean Defectors to play the central

department role in managing various ministries support activities. Therefore, the role of the Ministry of Unification to play the hub position is essential. I would like to ask Director Seo whether the Ministry of Unification is carrying out this role of overseeing and coordinating the entire support activities and what kind of other roles that it is playing.

Secondly, there are still limitations in the integrating the internal capacity in the local society level. Previously, the Ministry of Unification handled the establishment of support system for the resettlement in the local community. However, there is a need to integrate and coordinate the capacities of protection officers, resettlement aides, local councils, Hana Center, and North Korean defector supporting civic organizations by the Ministry of Unification. Especially, the role of the public-private cooperation is crucial in establishing the local adjustment support system, with Hana Center and local councils playing the center role. Subsequently to accomplish this, cooperation between Ministry of Unification and Ministry of Public Administration and Security become essential. I would like to hear from the Ministry of Unification, the specific measures and plans to accomplish such cooperation.

Thirdly, Hana Center is currently being test operated in 6 areas and it will soon be expanded to 30 locations. There is a call for specification of the roles and status of Hana Center as a privately contracted out organization. I would like to hear from the Ministry of Unification on the organization of this structure.

Fourthly, the presenter well explained the implications of resettlement support policies in the context of inter-Korean relations, relationship with reunification policy, will to reunify and from the perspectives of North and South integration. However, I would like to raise the question of how well the policy of goal of achieving social integration between North and South is currently being accomplished in the implementation stage.

Lastly, in the policy transition to self-sufficiency focused, there is the problem of evaluation. I would like to ask the presenter, when considering the current subsidy payment situation, expansion of hiring allowance, and the rise and fall of the recipients of sustenance allowance, whether he would consider the new policy is gaining in its effectiveness?

**4**Discussion

# Discussion Paper

Woo Young Lee (Professor, University of North Korean Studies)

**5** Discussion

# A New Perspective of Resettlement Support Policies for North Korean Migrants

Gyoung-Bin Ko (Professor, Seoul Cyber University)

# Previous Perspectives and Policy Changes toward North Korean Migrants

While there can be many issues when North Korean migrants resettle in the South, prejudice would be the most difficult one. Many of them are hiding their identity, worried that they will be discriminated against or bad-mouthed for the fact that they are North Koreans. They are always conscious of other people's eyes.

There were two major comprehensive changes the government policies toward North Korean migrants. After the cease-fire, the South have been competing with the North in a line of a psychological war trying to establish its political legitimacy by addressing North Korean migrants as heroes by providing generous compensation with impressive welcoming ceremonies. It was the Ministry of Patriots and Veterans Affairs that took in charge of this affair.

In the early 1990's, the number of North Korean migrants increased with the end of the Cold War and the aggravation of the North Korean economy. Along with this, the perception to see North Korean migrants as refugees was formulated. At this time, North Korean migrant affairs went to the Ministry of Health, Welfare and Family Affairs by a change of perception that began to view the issue of North Korean migrants at the level of the disadvantaged class, not as national hero.

However, this policy change invited a lot of troubles for ignoring the characteristics of North Korean migrants and the differences of two Koreas. To ask North Korean migrants who took huge risks and left North to find a better living in the South to overcome the difficulties of resettlement on their own is not only belittling and undermining their strong will but is also destroying their potential. Simply throwing their issue to be handled under social welfare system will not suffice in assisting their adjustment in the new land.

Therefore, there is increasing demand that the North Korean migrant policy should be considered on the basis of the societal differences of two Koreas, and to encourage their capacity and self-reliance. Soon its affair was transferred to the Ministry of Unification, suggesting that this issue was now regarded as testing grounds for future Korean reunification.

While the common perceptions of considering North Korean migrants as national heroes or welfare beneficiary often denote their presence as a burden, by transferring the North Korean migrant affairs to the Ministry of Unification suggest a change of perception that regard them as a national asset. Overcoming mere compensation or welfare support, a new resettlement education program to support job placement and school entrance has taken place to help overcome the societal differences.

# 2. Suggestions for a New Perspective

More or less, old and new views toward North Korean migrants coexist in this society. Heading towards the era of 20,000 North Korean migrants, it is a peak time to seek a new perspective to prepare for the future of coexistence with 20 million North Koreans.

Up to now, there were views that North Korean issue belonged to them and the support should be focused on social adjustment in South Korean society and to help improve their deficient abilities compared to the South's standards. Consequently, this approach of encouraging catch up to South Koreans only produces the realization that North Korean migrants are second class citizens (to both defectors and South Koreans), with only a few number of migrants succeeding in the race of this catch- up game.

There must be an awareness that there are clear differences in the backgrounds and cultural practices of North and South, and these are mere differences which does not make one any less important or wrong. A new social mood must be created to discourage any discrimination towards the North Korean migrants, who identifies themselves publically. This involves not only changes for the North Korean migrants themselves, but also requires changes from the society as well.

Although the current issue of supporting the resettlement of 20,000 North Korean migrants is important, a new perspective is also urgent in preparing for the future of coexistence with the 20 million North Koreans in the era of reunification.

In conclusion, the focus should be turned around not as their problem (North Korean migrants' problem) but as our own problem. As a practice to coexist with the entire North Koreans in the future, North Korean migrant related projects and investments should not end with assisting individual North Korean migrants' welfare improvement but also must work to improve tolerance and comprehensive capacity of this society.

Regardless of calling this matter unification capacity or social diversity, it is time to seek for the ways to improve the social capability. After unification, the central issue is not how to perceive North Korean people and society but determining what the effects are and how to overcome and adjust to the change.

In this respect, the government recent establishment of *Hana Center* is a good starting point of boosting the local capacity of North Korean resettlement support. It shows that the budget for North Korean migrants' resettlement support is utilized to enhancing and strengthening our societal capacity.

Compared to Germany (with large social acceptance), Korea is still not at the level of providing the right environment for social welfare and delivery programs. It also does not have the capacity to establish support system like the U.S targeting the refugees and minorities, with well managed and controlled system of handling the recipients of such support.

In short, for South Korea that lack in the social welfare system has its limitations in maintaining this "special" support system of just expanding its size, each time the North Korean migrants increases to a hundred thousand, a million, and ten million.

Rather, an alternative option would be to encourage the government to supports the capacity of NGOs.

# 3. Strengthening the Capacities of NGOs that Support the Resettlement of North Korean Migrants

- Several Suggestions for the Management of Hana Cener

To improve the function and capacity of the newly started *Hana Center*, making errors should not be feared. Rather, the process of trial and error should be encouraged for exchange of ideas and suggestions to occur freely with the involvement of all the concerned parties including recipients, activists, sponsor groups, and local communities.

Without no similar cases from abroad to apply to the current situation of migrants, it is only natural to approach this issue with the attitude of trial-and-error, and possibly most useful to open this issue to all the interested citizens, not only to the experts and persons in charge.

There also should be means to provide cases of the recipients of resettlement education (with protection of privacy) to the academia and experts in the field, to allow for a place of common discussion and exchange of ideas.

Secondly, the main resource for the *Hana Center* would be human resources like volunteers or counselors rather than material resources like facilities, computers, and grants for medical or sustenance. Therefore, the government should determinately and considerably take out from its regulations that limit personnel expense. There is a need to increase of personnel expenses

ratio in the governmental support since the accumulation of experience and social capacity is highly dependent on the proactive and professional experiences of the activists. This should be handled through consulting with the fiscal authority.

Thirdly, as an entity, *Hana Center* should act as a "hub" to oversee all the local capacities, not as an association that takes complete responsibility of supporting North Korean migrants. Of course, an open mind is needed to communicate with other institutions and groups in managing *Hana Center*. Special attention is required not to exclude the preexisting institutions that is administering "resettlement aide program" and promote forming close and organic relationship with them.

Fourthly, although the plan to largely expand the number of *Hana Center* next year can be seen under a positive light, it requires careful consideration for the social environment of that region and prepare in advance for any anticipated problems. Considering the factor as fostering enough local support providers and the number of North Korean migrants needing the support, expansion project should be handled, step by step and in phases. Establishing "Cyber Hana Center" can be suggested to provide the service of *Hana Center* even to the region without qualified activists or with few North Korean migrants.

Cyber Hana Center is expected to provide services to North Korean migrants in remote areas without *Hana Center* (or with a plan to establish one) and provide a place to share the cases and raise or discuss relevant issues of Hana Center with experts and scholars from across the nation. In cooperation with the experts at *Hanawon* and related scholars, the contents of Cyber Hana Center can be used to provide curriculum that can be used to a wide variety of people, including the migrants in the *Hana Center*, recent graduates of *Hanawon*, or to those who graduated from *Hanawon* a long time ago as a tool of reeducation.

# 2009 북한이탈주민 2만명 시대 특별기획 심포지엄

| 인 쇄 | 2009년 12월 | 발 행 | 2009년 13월

| 발행인 | **현 병 철** 

| 발행처 | 국가인권위원회 인권정책과

l 주 소 l (100-842) 서울특별시 중구 무교동길 41 금세기B/D (을지로1가 16번지)

I전 화 I (02) 2125-9758 IF A X I (02) 2125-9733

| Homepage | www.humanrights.go.kr

Ⅰ인쇄처 Ⅰ 도서출판 **한학문화** 

|전 화| (02) 313-7593 | F A X | (02) 393-3016

사전 승인없이 본 내용의 무단복제를 금함. 발간등록번호 11-1620000-000197-01

# 2009 북한이탈주민 2만명 시대 특별기획 심포지움

Symposium on an era of twenty thousand North Korean migrants



