

## 소수자로서 탈북자의 정책개입에 관한 분석:

### 정체성, 저항성, 이슈확산성을 중심으로

전영평\*·장임숙\*\*

남북 분단이라는 특수한 환경 속에서 탈북자들은 남한사회의 편견에 의해 억압되고 타자화 되어간다는 지적이 있다. 한국사회에서 탈북자는 소수자 위치에 놓여있지만, 이제까지 우리 정부는 인권정책적인 측면에서 탈북자를 소수자로 인식하는데 소홀히 하였다. 그동안 탈북자들은 소수자적 정체성을 정립하고 자신들에 대한 차별에 저항하기 위해 단체를 조직하고, 단체를 통해 자신들의 동등한 인권을 주장해왔다. 그런데 최근에는 사회적인 관심과 정책개선을 강력히 요구하며 조직화·이슈화하는 움직임을 보이고 있다. 이에 본 연구는 탈북자 문제를 소수자문제로 파악하고 소수자운동으로서 탈북자운동의 특징과 차별에 저항하는 탈북자운동의 정책 개입 과정과 전략적 특성을 분석하고자 하였다.

주제어: 탈북자, 소수자, 소수자정책, 탈북자정책

## I. 들어가는 말

최근 심화된 북한의 경제적 몰락은 지난 10년간 국내 거주 탈북자 숫자를 급격히 증가시키고 있다. 국내 입국 탈북자는<sup>1)</sup> 헌법상으로는 내국인이지만, 실제로는

\* University of Georgia에서 행정학 박사학위를 취득하고 대구대학교 도시행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 사회정책, 규제정책, NGO와 시민참여, 다문화사회와 소수자정책 등이며 주요논문으로는 “다문화시대의 소수자운동과 소수자행정”(2008), “한국 지방자치 재조정을 위한 시론”(2008), “규제거버넌스와 NGO의 정책참여”(2004) 등이 있다(ypchun11@hanmail.net).

\*\* 부산대학교에서 2007년에 ‘NGO와 기업간 관계변동에 관한 연구-환경 분야를 중심으로’ 논문으로 행정학 박사학위를 취득하였다. 현재 부산대학교 사회과학연구소에서 전임연구원으로 재직 중이며, 관심분야는 NGO분야, 환경정책, 사회정책, 규제정책 등이다(imsuki@dreamwiz.com).

1) 탈북자는 국내에 거주하는 자는 물론이고 중국, 베트남 등의 제3국에 체류하는 자도 포함하는

북한으로부터 탈출한 난민으로서의 특성을 가지고 있기 때문에, 남한에서 이들의 지위는 애매모호하다. 특히 남한과 북한이 군사적으로 대치하는 상황에 있고 탈북자의 이주 동기와 정치적 성향에 대한 의구심도 가시지 않은 관계로 인하여, 탈북자들은 남한 사회에서 경계인적 지위를 가지게 된다.

실제로 국내 입국 탈북자가 1만 명을 넘어서면서 탈북자는 남한 사회에서 두드러진 소수자 집단의 하나가 되었다. 탈북자 숫자는 2002년 처음으로 연간 1천 명을 넘어서 이후, 2006년에는 2천19명, 2007년 상반기에는 전년 대비 44% 증가하였다. 양적인 증가세만큼이나 이들을 지칭하는 명칭도 탈북자를 비롯해 탈북동포, 북한이탈주민, 남한이주북한동포, 북한탈출주민, 귀순북한동포, 귀순자, 월남자, 망명자, 새터민 등으로 매우 다양한데, 이들에 대한 명칭 혼란은 이들의 남한사회 적응에 많은 어려움이 있었음을 짐작케 한다.

탈북자가 남한 사회에 잘 적응하기 위해서는 남한 주민의 사회적 지지가 매우 중요한 데(이은혜·한성열, 2006) 탈북자에 대한 우리 사회의 인식과 처우는 매우 열악한 실정이다. 탈북자가 남한사회에 잘 적응하기 위해서는 남한 사회에 만연한 불합리한 차별 장벽이 제거 될 필요가 있다. 탈북자는 대한민국 국민으로서 누려야 할 기본적 권리를 가지고 있음에도 불구하고, 여러 측면에서 사회적으로 배제되고 차별받는 소수자의 위치에 놓이게 된다. 소수자는 단지 수적인 열세에 의해서가 아닌, 권력의 열세에 의해 그리고 주류사회의 가치척도에서 벗어난다는 이유로 편견과 차별의 대상이 된다는 점에서 국내 입국 탈북자는 소수자로서의 특성을 충분히 갖추고 있다. 게다가 탈북자 문제는 일반적인 소수자 문제를 넘어서 분단과 통일이라는 역사적이고 정치적인 문제를 내포하고 있기 때문에 더욱 복잡하다. 탈북자문제는 한국전쟁과 분단이라는 역사적 특수성에 의해 발생하는 역사적 문제이면서 분단체제가 가지는 구조적인 문제이며, 나아가 사회적 배제와 차별로 인한 인권침해라는 소수자의 문제라는 특성을 가지고 있다.

이런 상황에 맞서 탈북자들은 1990년대 후반 이후부터 사회적 차별을 극복하기 위해 단체를 결성하여 탈북자운동을 전개해 왔다. 특히 최근에 탈북자운동이 조직화, 정치세력화 되어가는 양상을 보이는 바, 이에 대한 각별한 관심이 요구되고

데, 본 연구는 탈북자를 한국사회의 소수자로 인식하고, 탈북자의 인권문제를 정책적 차원에서 접근하는데 초점을 두기 때문에 국내거주 탈북자를 연구대상으로 한정한다.

있다. 하지만 이제까지의 한국정부의 접근방식은 외교 정책적이고 행정관리적인 차원에 치중하는 실정이며, 학계에서도 탈북자의 사회정착과 지원 및 관리방안을 모색하는 행정·정책적 연구가 주류를 이루고 있다. 특히 소수자 관점에서 국내 탈북자의 차별과 인권, 나아가 소수자운동으로서의 탈북자운동에 관한 학문적 논의는 매우 미흡한 실정이다. 이 연구는 탈북자 문제를 소수자문제로 파악하고, 소수자운동으로서 탈북자운동의 특징과 정책개입전략을 분석하며, 그간의 진행 과정에서 나타난 문제점과 특징을 규명하는 것을 목적으로 한다.

## II. 이론적 고찰

### 1. 탈북자 문제와 실태

국내 탈북자 문제는 최근에 들어 탈북자의 양적 증가 문제와 질적 변화 문제로 진화하는 양상을 보이고 있다. 과거 냉전 체제 하에서 휴전선을 넘어온 탈북자는 주로 군인출신의 소수에 불과했고, 1990년대 초에도 10명 내외로 엘리트계층이 주류를 이루었으나, 김일성 사망과 북한의 경제난으로 1994년에는 그 숫자가 50명을 넘어서게 되었다. 이후 북한의 식량난이 악화되면서 탈북현상이 국경인근주민에서 전 지역주민으로 확대되는 가운데 다양한 유형의 탈북자가 --가족, 여성, 노인, 청소년 등-- 국내로 유입되었다.

1990년대 말부터 인권NGO들이 북한인권 문제를 국제적으로 이슈화하고 탈북자의 입국지원활동을 활발히 전개하면서 1999년에는 탈북자수가 1000명을 넘어서며 급증하기 시작한다. 과거에는 국내 입국경로가 중국이라는 특정지역에 한정되고 입국방법도 제한되었으나, 몽골이나 동남아 등으로 입국경로가 다변화되면서 입국이 용이해진 것도 그 원인이다(이인제, 2002). 그 결과 2000년부터는 전년 대비 2배정도 증가한 규모로 국내입국 탈북자의 수가 늘었다. 하지만 2002년부터 본격화된 기획탈북으로 한꺼번에 많은 인원이 한국으로 입국하면서 탈북자문제가 남북관계와 중국과의 외교관계에 중요한 변수로 떠오르게 된다. 기획탈북은 오히려 재외 탈북자를 도와주는 NGO의 활동을 제한하는 요인으로 작용했고, 그

로 인해 2003년부터 국내입국 탈북자의 수는 소폭의 증가세를 보이는 양상으로 변화되었다. 89년 이후부터 2007년 3월까지의 탈북자 입국현황을 연도별로 살펴 보면 다음 표와 같다.

<표 1> 탈북자 연도별 입국 현황

구분	~'89	~'93	~'98	~'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08.6	합계
남(명)	564	32	235	564	513	468	625	422	509	570	390	4,892
여(명)	43	2	71	479	625	813	1,269	961	1,509	1,974	1,355	9,101
합계(명)	607	34	306	1,043	1,138	1,281	1,894	1,383	2,018	2,544	1,745	13,993

출처: 통일부 인도협력국 블로그.

최근 국내 탈북자가 만 명을 넘어서면서 탈북자 정착의 문제가 중요한 사회문제가 되고 있는 데 이는 상당수 탈북자의 생활기반이 취약하며 문화적 차이나 환경변화에 대한 적응 실패로 사회부적응의 문제가 발생하고 있기 때문이다(이인제, 2002). 북한이탈주민후원회가 실시한 탈북자실태조사에 의하면, 탈북자 중에서 정규직은 25.1%에 불과하고, 취업자의 보수는 평균 98만원으로 일반 근로자 평균임금의 절반 수준으로 매우 낮은 양상을 보였고, 이들 중 대다수가 남한사람들의 편견과 차별로 직장생활에 상당한 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다. 또한 탈북자의 78.4%가 영구임대주택에 살고 있어 정부의 주택지원에 크게 의존하는 것으로 조사되었다(북한이탈주민후원회 홈페이지). 또 다른 실태조사에서는 조사대상자의 거의 절반가량이 경제관련 문제로 어려움을 겪고 있을 뿐 아니라, 취업한 탈북자 중에서 절반가량이 단순노무 및 농·어업에 종사하는 것으로 나타났다(연합뉴스, 2007.11.4).

## 2. 소수자로서 탈북자

소수자의 특성을 보다 구체적으로 명시하고 있는 Anthony Dworkin & Rosalind Dworkin(1999)는 소수자의 조건으로 식별가능성, ②권력의 열세, ③차별적 대우의

존재, ④소수자로서의 집단의를 제시하고 있다. 이런 조건을 탈북자의 경우에 적용하면, ①언어와 문화적 특징에서 남한사람들과 구별되고, ②정치적·사회적·경제적 권력으로부터 소외되며, ③남한사람들의 사회적 편견과 차별로 사회경제적 적응에 어려움을 겪고, ④출신지역에 의해 한국사회에서 차별받는다라는 집단의식을 공유한다는 점에서 전형적인 소수자에 해당한다고 하겠다(윤인진, 2004: 404-405).<sup>2)</sup>

소수자로서 탈북자는 출신지역에 의해 다른 집단과 구별되지만, 외국인노동자, 화교, 해외교포 등의 다른 소수자와는 또 다른 특성을 보이고 있다<sup>3)</sup>. 한국에서 외국인노동자, 화교, 해외교포 등은 국적과 민족적 정체성에서 구별되지만, 탈북자들은 북한사람인 동시에 한국인이고 또 남한사람과 같은 한민족이라는 점에서 한국 국적을 취득한 조선족과 비슷한 지위를 가진다. 하지만 조선족과 달리 탈북자는 북한체제를 거부하고 자유를 찾아 탈출한 사람들로서의 독특한 정체성을 가진다. 그럼에도 남한사회에 적응함에 있어서 탈북자는 북한인도 한국인도 아닌 무국적의 이주민이며,<sup>4)</sup> 자유를 선택한 공산주의자에 불과한 존재로 전락하면서 정

2) Anthony Dworkin & Rosalind Dworkin(1999)의 조건에 견주어 소수자로서의 특징을 논의하는 연구에는 외국인노동자에 관한 전영평·한승주(2006)의 연구와 남북자에 관한 김영대·전영평(2007)의 연구 등이 있다.

3) 현대사회에서 소수자의 범주는 성, 인종, 민족, 국적, 계급, 장애, 사상, 혼인이나 질병 등으로 확대되고 있으며, 우리나라만 하더라도 동성애자, 이주노동자, 조선족, 화교, 장애인, 미혼모, 에이즈환자, 노숙자, 전과자, 탈북자, 장기수 등으로 광범위하고 다양한 유형의 소수자가 등장하고 있어 다양한 소수자의 특성을 일반화하기는 힘들다. 윤인진(2004)은 소수자란 사회의 제반영역에서 성, 연령, 인종 및 민족, 종교, 사상, 경제력, 성적 취향, 지역 또는 그 외의 이유로 지배적이라고 일컬어지는 기준 및 가치와 상이한 입장에 있어서 차별과 편견의 대상이 되는 사람이라고 규정하는 반면에 Longres(1982:8)는 집단의 크기나 인종, 종교, 민족, 문화적 차이 등은 소수자와 다수자를 구분하는 결정적 요인이 아니라고 주장하면서 소수자와 다수자는 자신의 이익을 향상시키기 위해 경쟁하는 이익집단으로 개념화되어야 한다고 주장한다. 즉 소수자와 다수자는 일반적인 이익집단간 지배와 복종의 특수형태라는 것이다. 최근에는 ‘소수자’라는 용어를 새롭게 재정립할 필요가 있다고 주장하는 학자도 나타나고 있다. Purnell(2004)은 최근 영미권 국가들이 소수자 감소에 초점을 두고 다문화사회에 새로운 관심을 기울이고 있는 상황에서 소수자라는 용어는 부적절하다고 주장한다. 특히 미국정부의 소수자의 용어정의에는 다수자로부터 인종, 종교, 혹은 민족적 배경의 집단 차이뿐만 아니라 독특한 대안적 라이프스타일을 가진 사람들과 같이 매우 논쟁적인 하위집단들까지 포함하고 있으므로, 향후 ‘소수자(minority)’라는 용어는 관심을 받을 필요가 있는 모든 집단을 가리키는 ‘취약(vulnerable) 집단’이라는 용어로 대체되어야 한다고 지적한다(Purnell, 2004: 429).

4) 한 연구조사에 의하면, 실제로 탈북자들은 자신들을 남한 사람도, 북한 사람도 아닌, 조선 사람

체성의 혼란을 겪고 있다. 소수자로서 탈북자는 디아스포라적 정체성을 가진다고 할 수 있다.

게다가 탈북자는 일반적인 소수자와 달리 남북관계의 특수성에 연유하는 특수한 지위를 갖는다(윤인진, 2004: 405). 한국전쟁과 분단 및 냉전은 탈북자에 대한 인식의 기저를 형성했고, 이것은 다시 체제의 정치논리에 의해 재창출되었다. 과거 정부가 반공이데올로기를 통해 북한체제를 비판해 왔고, 그로 인해 북한에 대한 사회적 인식이 매우 부정적이었으나, 냉전구도 붕괴 이후 정부의 태도가 긍정적인 방향으로 바뀌면서 사회인식도 개선되었다. 하지만 남한사회의 급격한 자본주의의 진행과 함께 형성된 물신주의 풍조와 빈곤에 대한 태도는 북한인에 대한 무시로 이어지면서 탈북자에 대한 편견과 차별을 심화시키는 요인이 되었다(이우영, 2005). 즉 탈북자에 대한 사회적 인식은 분단과 한국전쟁의 역사위에 정치체제의 반공이데올로기가 더해지면서 반북주의의 형태로 나타났고, 그 위에 자본주의적 가치척도가 적용되면서 탈북자의 소수자화를 가속화 하였다.

### 3. 탈북자 단체와 탈북자운동

대부분의 탈북자단체는 국내탈북자의 수가 급격히 증가하기 시작한 90년대 중반이후에 생겨났다. 1980년 11월에 최초의 탈북자단체인 송의동지회<sup>5)</sup>를 시작으로 2007년 현재 통일부에 등록된 법인은 모두 14개이고, 이중 탈북자로 구성된 법인은 6개로서 단체명은 탈북자동지회, 평화·통일탈북인연합회, 디팩터스 비전, NK인포메이션센터, 통일을준비하는탈북자협회, 송의동지회 등이며, 민간법인은 8개로 단체명은 북한이탈주민후원회, 다리공동체, 남북문화통합교육원, 좋은씨앗, 두리하나, 무지개재단, 여명, 사랑담는사람들 등이 있고, 이외에도 친목형태의 임의단체, 타 기관에 등록된 법인단체 등도 존재한다(통일부 내부자료, 2007).<sup>6)</sup> 이 중에서 왕성한 활동을 전개하고 있는 탈북자동지회, 통일을 준비하는 탈북자협의

이라고 생각한다는 대답이 가장 많았다(전우택, 1997).

5) 1980년 11월에 조직된 국내 최초의 탈북자단체이면서 최대규모인 송의동지회는 탈북자가 하나된 교육을 마치면 자동으로 가입해야만 하는 강제성을 가졌다.

6) 2007년 10월 8일 통일부에 민원신청을 통해 얻은 자료를 기초로 작성한 것임.

회, 북한민주화운동본부, 자유북한방송의 조직목표와 주요활동을 통해 집단화된 소수자로서의 탈북자운동의 특징을 살펴본다.<sup>7)</sup>

먼저, 1999년 창립한 ‘탈북자동지회’는 탈북자인권개선을 목표로 한다. 그래서 북한의 민주화를 위해 노력하는 것은 물론이고, 탈북자들이 대한민국 정착에서 가장 어려워하는 취업문제를 상담하고 해결하는데 주력한다. 이 단체는 스스로를 공산주의 독재통치를 반대하여 북한을 탈출한 민주주의자들의 동지적 집단으로 규정한다는 점에서 이데올로기적으로 반공주의를 지향한다. 또한 햇볕정책, 북핵 문제, 재외탈북자 강제송환, 국내탈북자지원축소, 탈북명단 유출 등의 정치적 문제에도 개입해왔다.

둘째, ‘통일을 준비하는 탈북자협회’는 통일부 정착지원금이 삭감되면서 탈북자권익을 위해 조직되었다. 이 단체는 국내탈북자들의 성공적인 남한 정착문제를 해결하는데 역점을 두고, 탈북자 자활공동체를 설립, 운영하면서 다양한 봉사활동도 수행하고 있다. 특징은 백두식품이라는 자활공동체를 설립해 탈북자의 자활, 자립을 돕고 있다는 점이다. 단체의 설립 동기나 목적, 역점사업을 보면, 상대적으로 이념성이 강하지 않고 국내거주탈북자의 자립에 목적을 두는 비정치적 활동에 주력한다.

셋째, 2003년 6월 창립된 ‘북한민주화운동본부’는 북한 정치범 수용소 출신의 탈북자들이 선두에 서서, 정치범 수용소의 실체를 알리고, 북한의 인권과 민주화를 위해 활동하는 단체이다. 대표활동으로 북한에 ‘풍선빠라’보내기가 있고, 정형근 의원 계란세례, 탈북자여권발급제한반대 기자회견, 탈북자강제송환중단요구집회, 노동단련대 내부공개 항의와 북한인권개선촉구결의안 등의 활동을 했다. 이 단체는 이념적으로 반공주의를 지향하면서 북한인권문제의 이슈화에 목표를 두고 비제도적이고 행동지향적인 전략을 통해 정치적 문제에 개입한다.

넷째, 2004년 4월에 개국한 인터넷 라디오방송국 ‘자유북한방송’은 북한주민에게 자유와 민주주의이념을 전파하고, 북한 독재정권이 민주주의와 개혁·개방으로 나가도록 유도하며, 독재정권에 추종하는 사람들을 비판·경고하고, 제3국 탈북자에게 희망과 용기를 주는데 목표를 둔다. 이 방송은 김정일 정권에 반대하는

7) 탈북자단체들의 설립취지, 목표, 주요활동 등에 관한 내용은 해당 단체의 홈페이지를 참조하여 작성하였음.

방송이라 선포하는 등 이념적 색채가 강할 뿐 아니라 김정일 정권에 대한 비판과 햇볕정책비판 등 강한 정치성을 표출하고 있다.<sup>8)</sup>

이상과 같이 탈북자단체들은 북한의 인권과 민주화를 우선과제로 인식하고 있으며 대내외적으로 탈북자 지원활동에 주력한다는 점에서 탈북자운동을 주도하는 인권집단으로서의 특징을 보여주고 있다. 탈북자운동은 집회, 시위, 농성, 성명서발표, 언론플레이 등의 직접적이고 비제도적인 행동수단을 통해 북한의 인권문제와 남한사회에서의 차별금지를 위한 사회적 확산을 시도하기도 한다. 여타의 소수자운동과 비교할 때, 보통의 소수자운동이 탈이데올로기적인 시대적 분위기를 반영하는데 비해 탈북자운동은 정치적 이념성이 매우 강하고, 남한사회의 지배적인 가치에 동조하는 가운데 우파적 보수성을 강하게 표출한다. 특히 자기의 정체성을 혼란시키고 기본권에 대한 법적·행정적 구속에 대하여 집단적 차원에서 강력한 불만과 저항을 표출하는 모습을 보인다. 개별 소수자로서 탈북자는 남한사회에서 남한인도 북한인도 되지 못하는 자기 정체성의 혼란을 겪는데 반해, 탈북자운동단체는 북한체제를 거부하고 자유를 찾아 필사의 탈출을 한 사람의 집합으로서 집단의식을 공유하고, 반공이데올로기와 자유민주주의로 규정되는 뚜렷한 이념성과 정치성을 보이고 있는 것이다.

#### 4. 탈북자운동의 정책개입에 관한 분석기준

소수자 운동은 일반적으로 소수자의 집합적 의식으로서 정체성을 창출하고, 사회적 차별 방지와 시민권 확보를 위해 저항하며, 조직화와 이슈화를 통해 확산하는 경향을 보인다. 전영평(2007)은 소수자운동의 핵심적 성격으로 정체성, 저항성, 확산성을 제시하는데,<sup>9)</sup> 이것은 사회변화를 시도하는 소수집단의 전략과도 일치

8) 이외에도 북한민주화운동본부와 함께 “풍선빼라”사업을 이끌면서 북한의 지하교회 지원을 추진하고 있는 ‘기독교탈북인연합회’, 북한군 특수부대출신 탈북자들이 결성한 ‘자유북한군연합’, 서울과 평양의 소식을 있는 그대로 전하는 ‘서평방송’, 북한에서 살고 있는 여성들의 인권 보호와 모성보호, 탈북여성과 아동들의 인권보호 및 지위향상을 위해 설립한 ‘탈북여성인권연대’ 등이 있다.

9) 이와 유사한 시각에서 소수자운동의 특성을 지적하는 학자로서, 윤수중(2006)의 경우 소수자운동의 특성으로 정체성, 연대성, 제도개선운동적 성격을 강조하고, 장미경(2005)은 소수자운동을 소수자라는 정체성을 인정받기 위한 정치와 시민적 권리를 보장받기 위한 정치라는 두

한다. Mugny(1982)는 소수자집단의 전략으로 첫째, 수적으로 다수이지만 권력이 없는 대중과 권력을 대표하는 집단을 차별화하는 영향대상의 명확화, 둘째, 소수자의 정체성의 명확화와 집단신념의 표출, 셋째, 권력과의 적대감 유지로서, 이른바 권력 투쟁을 제시하고, Chrysochoou & Volpato(2004)는 사회변화를 시도하는 소수자집단의 전략으로 ①정체성의 창출, ②다른 사람들이 이러한 정체성을 채택하도록 영향, ③사회변화를 위한 갈등 유지를 제시한다. 즉 소수자운동은 스스로의 정체성을 정립하고, 이러한 정체성을 사회적으로 확산시키며, 사회적 갈등을 유발하는 전략을 사용해 사회변화를 유도한다는 것이다.

그런데 소수자운동은 단순히 다수에 의해 규정되는 지배적 가치에 대항하고 다수의 편견과 차별을 극복하기 위한 저항운동을 넘어서서 공식적·제도적 차원에서 이를 실현하기 위한 정책개입이다. 일반적으로 정책개입이라는 용어는 민간부문에 대한 정부개입 혹은 사회에 대한 국가개입으로 이해하기도 하지만, 여기서 ‘정책개입’은 일반적으로 정책행위자가 정책과정에 참여하는 것을 의미하는 ‘정책참여’와 유사한 의미를 가진다. 본 연구에서 ‘정책개입’이란 공통된 이익을 가진 이해집단이 자신에게 불리하거나 혹은 유리한 영향을 미치기 위해 정책과정에 관여하거나 참여하는 것을 의미한다. 이러한 견지에서 정책개입전략은 자신의 요구와 이익을 정책에 투입하기 위한 여러 가지 수단을 의미한다.

본 연구에서는 사회적 차별에 저항하기 위한 탈북자운동의 정책개입전략을 정체성, 저항성, 확산성이라는 3가지 기준을 중심으로 분석하고 그 성과를 평가하고자 한다. 첫째, 정체성이란 소수자 집단 스스로 혹은 타자에 의해 가지게 되는 소수자 의식을 의미하므로 자발적인 정체성 확보와 타자에 의한 정체성 확보로 분류될 수 있다(전영평, 2007: 118).<sup>10)</sup> 소수자운동은 자기 정체성을 스스로 인식하는 데서 비롯되지만, 정체성은 타인과의 관계 속에서 형성되므로 타인에 의해 규정되는 정체성도 중요하다. 소수자운동은 정체성 확보전략으로 동화전략과 차이전략을 구사하는데, 동화전략은 소수자들이 자신의 정체성을 인정받기 위해 지배적 다수자와 동화하는 방식인 반면 차이전략은 자신의 차이를 강조하면서 지배집단

가지 하위정치로 구분한다(장미경, 2005: 164-169).

10) 이것은 정체성이 타인의 인정에 의존하지만 동시에 인간이 자신에 대해 지니게 되는 자기 자신의 고유성에 대한 독자적 의식이라는 인식에 근거를 두고 있다(정미라, 2005: 219).

의 보편적 가치에 도전하는 것을 의미한다(장미경, 2005: 165-166).

둘째, 소수자운동은 사회 및 행정의 차별에 대한 저항일 뿐 아니라 시민권 및 사회권의 확대를 위한 투쟁의 성격을 지닌다(전영평, 2007). 일반적으로 국가의 소수자 권리보장이 소수자운동을 통해 이루어졌다는 점에서 시민권이란 국가로부터 부여받는 것이 아니라 아래로부터의 투쟁을 통해 획득되는 것이다(장미경, 2005: 171). 따라서 부당한 차별에 의한 권리침해를 막고, 사회적 권리를 확보하기 위한 소수자운동의 정책개입전략은 강한 투쟁정신과 저항성을 가진다. 구체적으로 저항성의 정책개입전략은 제도적 행동전략(정책위원회·간담회 참여, 공청회·청문회 참여, 입법청원, 사법고발 및 소송, 진정서 등)과 비제도적 행동전략(시위 및 집회, 농성, 캠페인, 서명운동, 성명서 발표, 전단지 배포, 대책조직 등)을 통해 나타난다(이원일·장임숙, 2006; 전영평 외, 2003; 이승중, 1997). 주로 운동조직에 의한 저항적 정책개입은 비제도적인 행동전략에 의존한다.

셋째, 소수자운동은 조직화와 이슈화를 통하여 급속히 확산되는 특성을 가지는데(전영평, 2006: 118), 일반적으로 운동의 조직화와 이슈화는 개별적으로 이루어지기보다 동시적으로 진행된다. 조직화에 의한 확산은 내부적 조직화와 외부적 조직화를 통해 이루어지며, 이슈화에 의한 확산은 소수자의 인권 및 이념의 이슈화를 통해 이루어진다.<sup>11)</sup> 그런데 일반적인 소수자운동은 인도주의적 가치와 관점을 강조하고 집단이념으로서 평등의 이념을 지향하면서 역사적·사회적 차원의 이념문제에 있어서는 탈이데올로기적 성향을 보이는 반하여, 탈북자 운동은 강한 정치 이데올로기적 특성을 보인다는 점에 주목할 필요가 있다. 이것은 탈북자문제를 인권적 차원(인도주의적 접근)과 이념적 차원(이데올로기적 접근)으로 구분하여 이슈화에 의한 확산성의 정책개입전략을 파악할 필요가 있음을 시사한다.

소수자운동의 정책개입전략은 소수자로서 집합적 정체성을 가진 저항의 주체가 차별과 인권문제를 조직화와 이슈화를 통해 공론화하여 불합리한 제도 및 정책을 개선하고자 하는 전략적 행위를 의미한다. 여기서 집합적 정체성의 창출하고 확보하는 과정은 소수자의식의 결집과정이고, 집단정체성을 근거로 한 차별저

11) 일반적인 소수자운동은 인도주의적 가치와 관점을 강조하고 집단이념으로서 평등의 이념을 지향할 뿐 역사적·사회적 차원의 이념문제에 있어서는 탈이데올로기적 성향을 보인다. 이에 비해 북한체제를 반대하고 자유를 찾아온 탈북자들의 집단이념은 사회적 차원의 이데올로기적 특성을 보인다는 것이 차이점이다.

항과 권리투쟁은 참여의 과정이며,<sup>12)</sup> 조직화와 이슈화를 통해 인권과 이념을 확산하는 과정은 사회적 지지를 동원하는 과정으로서, 정체성확보, 저항성 표출, 대중적 이슈 확산의 단계로 진화하는 모습을 보이는 것이 일반적이다. 이상의 논의를 간략히 정리하면 아래의 표와 같다.

<표 2> 정책개입전략의 분석기준

기준	내용	유형	수단
정체성	-자발적인 정체성 확보 -타자에 의한 정체성 확보	-동화전략 -차별화전략	결집
저항성	-사회 및 행정의 차별에 대한 저항 -시민권 및 사회권 확보를 위한 저항	-제도적 행동 전략 -비제도적 행동 전략	참여
확산성	-조직화에 의한 확산 -이슈화에 의한 확산	-내부적·외부적 조직화 -인권 및 이념의 이슈화	동원

소수자 중에는 다양한 차원의 정책개입전략을 동원하며 적극적으로 저항하는 조직화된 집단이 있는가하면, 자신들의 불리한 신분적, 신체적 지위로 인해 소극적으로 행동하는 집단도 있다. 소수자간의 이러한 차이로 인해 정부의 대응방식은 차별적인 경향을 보이게 되는데, 강력한 저항성과 이슈의 사회적 확산을 시도하는 소수자운동에 대해서는 인권, 고용, 복지, 교육 등 거의 모든 분야에서의 제도적 대책이 마련되지만, 그렇지 못한 집단에게는 관리적 시각 혹은 반응적 시각에서 대응하게 된다(전영평, 2008: 15). 따라서 소수자운동의 정책개입전략의 수준에 따라 정부의 대응양식은 크게 1)인권적 대응양식과 2)관리적 대응양식으로 분류할 수 있는데, 여기서 인권적 대응양식은 소수자 문제를 ‘신체적, 정신적, 권력적, 경제적, 문화적 차별의 관점’에서 파악하고, 소수자에 대한 차별행위를 근절시키는데 목표를 두면서 보편적 인권 원칙을 수용하는 반면, 관리주의 관점은 ‘소수자문제를 기본적으로 여타 사회문제와 동등한 수준에서 보면서, 그 문제로 인한 사회적 위험과 갈등을 해결하는 수준에서 자원을 투입하여 해결하는 관점’을 의미한다(전영평, 2008: 15-17). 일반적으로 소수자운동의 성격, 즉 적극적이고 조직

12) 저항성의 정책개입전략은 소수자들이 시민권을 인정받기 위한 투쟁을 의미하고, 이것은 정체성의 인정뿐 아니라 정체성을 넘어서는 과정을 포함한다(장미경, 2005: 163).

화된 요구인지 혹은 소극적이고 개별적인 요구인지에 따라 정부의 대응양식이 상이할 수 있지만, 다른 한편으로 정부의 성격에 따라 혹은 정치 환경의 변화에 따라 서도 대응양식이 달라질 수 있다. 그리고 같은 정부기관이라 할지라도 일반 행정부서는 인권주의적 관점에서 소수자문제에 대응하기보다 관리주의적 관점을 채택할 가능성이 높은 반면 인권관련기관은 인권주의 접근방식을 지향하게 된다.

### Ⅲ. 탈북자운동의 정책개입전략과 정부의 대응양식

#### 1. 탈북자운동의 차별저항과 정책개입 : 전략과 성과

##### 1) '정체성' 확보를 위한 정책개입전략

소수자운동은 자기 존재의 본질을 인정하고, 이를 인정받으려는 자기 표명의 활동이므로 정체성 확보 여부는 소수자운동의 가장 핵심적인 특성이라 할 수 있다. 정체성 기준은 자발적인 정체성 확보와 타자에 의한 정체성 확보로 분류되고(전영평, 2007: 118), 정체성 확보의 전략으로는 동화전략과 차이전략을 구사한다. 탈북자들은 한편으로 남한사회에 조기 적응하여 남한인이 되고자 노력하지만 다른 한편으로 북한고유의 문화를 유지하고 탈북자로서의 정체성을 세우려고 노력한다.<sup>13)</sup>

정체성 확보를 위한 정책 개입의 대표적인 예는 바로 자신들을 지칭하는 용어 문제와 관련된다. 2005년 정부는 탈북자란 용어가 주는 부작용을 해소하기 위해 여론조사과정을 거쳐 탈북자 대신에 '새터민'을 공식용어로 선정했다. 그러나 탈북자단체들은 새터민이라는 용어사용에 반발하고 나섰다. 탈북자단체는 자유를 위해 북한 독재체제를 탈출한 자신들의 정체성을 무시하고, 단순히 먹고 살기 위해 이주한 화전민을 연상하게 하는 새터민이라는 용어는 부적절하다고 주장했다.

13) 전우택(1997)의 연구에 의하면, 1980년대 이전에 입국한 탈북자들은 보통의 남한주민으로 완전히 동화된 것으로 나타난 반면, 1994년 이후에 입국한 탈북자들은 많은 경우 남북축구경기에서 남, 북 모두를 응원한다는 반응을 보였고, 결혼 상대자도 남·북한 어느 쪽도 상관없다고 응답하고 있어 전형적인 이중정체감(dual identity)을 나타냈다.

게다가 새터민이란 용어에는 중국 등 제3국에 머물고 있는 탈북자들에 대한 의미가 포함되어 있지 않아 문제가 있다는 것이다(데일리NK, 2007.7.5). 탈북자단체들의 반대로 정부는 공식용어로서의 사용을 포기하고 정부 내 공식용어로서만 사용하고 있다. 그런데 2007년 4월 북한민주화운동본부가 새터민이 아닌 탈북자로의 용어변경 요구를 만장일치로 결의하고, 통일부에 탈북자를 지칭하는 ‘새터민’ 용어사용 중단을 공식 요청했다.<sup>14)</sup>

사실상 용어사용의 문제는 이전부터 지속적으로 제기되어왔다. 2001년 12월 기독교탈북자회 등 5개의 탈북자단체가 창립한 탈북인연합회는 탈북자 호칭 변경을 위한 청원서를 국회에 제출했다. 단체는 탈북자라는 용어를 스스로 자유를 찾아 이주해온 사람들이란 ‘자유이주민’으로 변경해 줄 것을 요구하면서 자유이주민의 의미를 다음과 같이 이해할 것을 요청하였다.<sup>15)</sup>

첫째, 자유이주민은 우선 북한사람이며, 북한이라는 사회주의 체제하에서 출생하고 성장했음을 이해해야 한다. 그들은 남한의 자유민주주의를 선택한 사람들이지만 철저한 공산주의자로 교육받고 자라났기 때문에 남한 적응과정에서 이런 특성이 무시하고, 전적으로 남한의 사회, 문화 등을 일방적으로 강요해서는 안 되며, 그들이 가지고 있는 사고방식 가운데 민족의 전통과 인륜에 적합한 부분이 있음을 인정하는 태도가 필요하다. 둘째, 그들도 남한 주민과 똑같은 인간으로서 다양한 개성을 가지고 있지만 남한 주민들은 모든 자유이주민을 획일적으로 인식한다. 셋째, 자유이주민이 가지고 있는 ‘이중성’을 이해해야 한다는 것이다.<sup>16)</sup> 이러한 주장을 통해서 알 수 있는 사실은, 탈북자가 인식하는 자기 정체성과 남한사회

14) 북한민주화운동본부는 통일부가 남북한 협력시대를 맞아 정치적 색채가 강한 ‘탈북자’ 용어를 바꾸려는 의도에서 용어변경을 추진했다고 주장했다. 실제 탈북자 용어 선정과정에서 통일부가 ‘자유북한인’, ‘탈북자’ 등의 정치적 색채가 있는 용어는 아예 설문조사에서 배제한데다, 전자공청회에서도 ‘자유민’(29.4%), ‘이주민’(16.0%), ‘새터민’(14.1%) 순으로 선호도가 나타났는데도 불구하고 ‘새터민’ 용어를 선택한 것은 정치색이 없기 때문이라는 것이다(데일리NK, 2007.7.5).

15) 자유이주민에 관한 정의 설명은 2002년 2월 27일 개최된 “북한이탈주민 호칭 어떻게 할 것인가”에 관한 공청회의 자료집(탈북인연합회, 2002)에서 참조한 것이다.

16) 이주민이 가지는 정체성은 이전의 자신들의 국가나 고향에서 가지고 있던 정체성과는 다른 새로운 형태의 정체성으로서 탈북자의 정체성은 한국 사회의 정체성을 강요받거나 강제할 수 없는 한편 북한 사회의 정체성을 그대로 유지할 수 없는 이중정체성을 가진다(박홍순, 2007: 128).

가 인식하는 탈북자의 정체성 인식 사이에 상당한 괴리가 있으며, 이는 향후 탈북자에 대한 각종 정책의 향방에도 영향을 줄 수 있다는 것이다. 실제로 소수자의 정체성이 누구에 의해 어떻게 결정되느냐 하는 문제는 그들의 인권은 물론 생존권과 관련하여 결정적으로 중요한 단초가 된다는 점에서 탈북자 스스로의 정체성 확보 노력은-여타 소수자들의 경우 자기 정체성을 스스로 확보할 수 있을 만큼의 소속감과 여력이 없다는 점에서- 높이 평가할 만한 것이다.

한편 남한사회가 탈북자에 대해 갖고 있는 지배적인 가치관에 의해 탈북자의 정체성이 규정되기도 한다. 즉 탈북자의 타자에 의한 정체성은 주로 북한에 대한 인식과 궤를 같이 한다. 남한사람들은 대체로 북한을 동족상잔의 전쟁을 일으킨 공산주의자이며 경제적으로 낙후된 후진국인 동시에 반인권국가로 인식하는 경향이 있는데, 이러한 인식은 남한 사람으로 하여금 북한의 이미지를 탈북자에게 대입시켜 때로는 적대적 대상으로 때로는 열등하고 불쌍한 시혜의 대상으로 탈북자를 인식하도록 한다(이새롭, 2002: 30-35). 이러한 인식은 탈북자로 하여금 소수자(혹은 피해자)로서의 정체성을 가지도록 하는 외부적 압박이 되며, 그 결과 탈북자운동은 차이와 적대를 심화시키는 정체성 확보 운동으로 표출되기도 한다.

이와 같이 탈북자 운동은 스스로의 정체성 창출 노력과 더불어, 타자에 의한 획일적 인식에 저항하는 가운데 자신에게 유리한 정체성을 확보하려는 정책 개입 활동으로 발전해 왔다. 탈북자들은 정체성 확보 운동을 통해 남한정부 및 사회가 탈북자의 다름과 차이를 확실히 인정하도록 노력하였으며, 이를 위하여 그들은 1) 남한사회에 대한 사회적 적응성을 높이는 노력(동화전략)과 더불어 2)탈북자에 대한 남한사회의 일방적 인식에 대항하여 자기들이 부여한 정체성의 중요성을 알리는 노력(차별화전략)을 병행하여 사용하고 있었다.

## 2) '저항성'을 토대로 한 정책개입전략

소수자운동은 사회 및 행정 등에 의한 차별에 대한 저항과 시민권 및 사회권의 확대를 위한 투쟁의 성격을 보이게 된다. 이러한 저항성을 토대로 한 정책개입전략은 제도적 행동전략과 비제도적 행동전략으로 구분할 수 있다. 소수자로서 탈북자는 개인의 인격과는 아무런 상관없이 열등함과 잠재적 위험성을 내재한 사람으로 인식되면서 차별과 배제의 대상이 된다(유명기, 2004: 15). 따라서 탈북자에

대한 사회적 차별은 정치, 경제, 사회·문화, 노동 등의 다양한 분야에서 발생하게 된다.

2000년대 접어들면서 한국에 입국한 탈북자들이 다시 한국을 떠나는 탈남 현상이 발생했는데, 그 중요한 원인으로 남한사회의 차별과 멸시를 지적했다. 탈북관련단체의 설문조사 결과에 의하면 탈북자의 40% 이상이 취업조차 못했고, 취업탈북자들도 인사차별과 문화적 이질성 등을 이유로 절반이 넘는 사람이 평균 세 번 이상 직장을 옮기는 것으로 나타났다(국민일보, 2002.8.21). 그런데 문제는 탈북자에 대한 차별이 좀처럼 개선되지 않고 있다는 점이다. 2007년 10월 18일 국가인권위원회 광주사무소의 제주, 호남권 탈북자 대상 설문조사결과에 따르면 응답자의 59%가 차별을 받고 있으며, 차별받는 부분으로 ‘직업과 직장을 구할 때’가 52%로 가장 많았고, 34%가 임금차별, 30%가 승진차별이며, 차별을 받을 때 대처방법으로 ‘그냥 묵묵히 참는다’가 가장 많았고, 그 뒤를 이어 ‘직접항의’, ‘친구나 가족에게 하소연’, ‘교회 등에 가서 기도’의 순으로 나타났으며, 지난해 6월에 있었던 ‘새터민 지원인력 양성을 위한 사회복지사 인식조사’에서도 탈북자를 위해 가장 필요한 서비스로 경제적 자립지원과 함께 편견과 차별의 철폐를 들었고, 탈북자에 대한 연상단어로 가난이나 이주민, 난민, 이질감, 이방인, 고생 등과 같은 부정적인 단어들 이 제시되었다(데일리NK, 2007.10.19). 즉 남한사람들은 탈북자에 대해 자신들과 동등하고 동질적으로 인식하지 않고, 다만 식량난의 피해자에 대한 동정심과 호기심, 의심과 불신 등 매우 복잡한 감정을 갖고 있다는 것이다(데일리NK, 2007.10.19). 따라서 탈북자들이 남한 사회에 적응하는데 필요한 최소한의 기간 동안은 국가가 탈북자의 생활을 보장해 주어야 한다는 게 탈북자단체들의 주장이다.

탈북자운동의 저항적 정책개입은 탈북자정책에 관한 대정부활동에 집중된다. 2004년 정부가 탈북자 정착지원금 축소와 기획탈북 규제 등을 골자로 한 ‘탈북자 수용정책 개선안’을 내놓자, 탈북자단체들은 정부의 새 탈북자 정착지원 제도에 반발, 생존권 보장을 요구하며 ‘대정부 투쟁’에 나섰다. 탈북자 유입이 본격화된 1990년대 후반 이후 탈북자들의 대정부 집단행동은 처음 있는 일로서, ‘탈북자 생존권 사수 비상대책위원회’를 발족하고, 통일부와 보건복지부에 요구사항<sup>17)</sup>이 담

17) 탈북자단체들은 해외체류 탈북자 보호조치, 탈북자 인권개선을 위한 종합대책 마련, 탈북자

긴 성명서를 전달한 뒤 요구가 받아들여지지 않을 경우 집단 농성에 돌입키로 했다. 이렇게 반발이 거세지자, 정부는 반대세력들을 대상으로 정책취지를 충분히 설명하는 설득작업을 통해 반발을 무마하고자 하였다. 그러나 탈북자단체들이 더욱 거세게 반발하자, 정부와 탈북자단체간에 갈등의 골이 깊어지게 되었다. 이들의 반대운동은 2005년에도 지속되었다. 2005년 3월초부터 ‘탈북자 동지들에게 보내는 편지’ 2000여 통을 제작해 전국 탈북자들에게 발송하고, 100여명에 달하는 탈북자들이 대정부 투쟁 농성에 직접 동참키로 하는 등 본격적으로 저항운동을 벌였다(국민일보, 2005.4.20). 특히 2005년 국내입국 탈북자의 수가 줄어들면서 탈북자단체들은 북한의 눈치를 보는 정부의 소극적인 태도로 인해 탈북자들이 방치되고 있다고 비판하면서 부정적인 태도를 견지해갔다. 그리하여 통일부는 국내정착 탈북자에게 지급되는 정착지원금을 제3자가 압류하거나 제3자에게 양도할 수 없도록 하고, 현재 2년인 새터민의 취업보호기간도 신축적으로 운용, 고용안정을 유도하기로 했으며, 취업보호기간 중에 새터민을 고용하는 업체에 대해 최대 임금의 50%까지 고용지원금이 지급하기로 했다. 이것은 시민권 및 사회권의 확대를 위한 저항인 동시에 차별에 대한 저항에 해당하는 사례이며, 이 경우 대책위원회, 성명서, 서한 발송, 농성 및 캠페인 등의 비제도적 행동전략에 주로 의존하였다.

두 번째, 탈북자 단체의 저항적 정책투쟁의 사례는 탈북자에게 부여되는 주민등록번호문제에 관한 운동에서 찾을 수 있다. 이러한 저항적 정책개입은 차별에 대한 저항을 넘어서 남한사람과 동등한 권리를 주장하는 것이다. 탈북자들은 대한민국에 정착하는 과정에서 하나원 출신임을 식별할 수 있는 주민등록번호를 부여받아 왔다. 탈북자들이 호적을 취득하는 과정에서 주민번호 뒷자리에 북한이탈주민정착지원사무소의 소재지를 의미하는 세 자리 숫자가 들어감으로써 주민번호로 인한 신분 노출로 취업 시 불이익을 당하고, 중국 여행을 위한 비자발급과 중국행 승선표 구입 등에서 거부당하는 피해까지 발생했다(MBN, 2007.4.4).

2007년 천진에 어린 딸과 함께 부부 동반으로 겨울 휴가를 갔던 새터민이 선상 비자를 거부당하고 배의 선실에 갇혀 있다가 한국을 되돌아 온 사건과 관련해 탈

---

수용정책 개선안 전면 재검토 등을 정부에 요구했고, 또 중국내 탈북자들에 대한 인권보호 조치, 중국정부의 탈북자 강제송환 저지, 강제송환된 탈북자들에 대한 북한당국의 탄압중지 촉구, 탈북자들의 한국행 지원을 위한 종합대책 마련 등을 제기하며 통일부 장관 면담을 요청했다(오마이뉴스, 2005.1.4).

북자동지회 홈페이지에 게재된 글은 탈북자의 주변적 지위와 차별적 대우에 대한 인식과 수용태도를 보여주고 있다.

어떻게 이런 일이 일어났는데도 정부에서는 아무런 대책도 세우지 않고 있는지 알 수 없다. 만약 새터민이 아닌 다른 한국인이 이런 일을 당했다고 해도 정부는 가만있었을 것인지 묻고 싶다. 자국민이 특별한 이유 없이 불이익을 당하고 하루 종일 어린 딸과 함께 선실에 갇혀 있었던 일이 정부적 차원에서 문제시 하지 않는지 궁금하다. 새터민들을 대한민국 국민으로 인정하지 않아 그런지 정부 관계자들에게 묻고 싶다...(중략)...이런 절실한 문제를 해결하는데 단체들과 새터민 모두가 앞장서야 한다고 생각한다(탈북자동지회 홈페이지 자유방-2007/02/13).

탈북자단체에 접수된 주민등록번호 피해사례의 내용은 주로 해외 비자 거부, 신변 위협, 인권침해, 취업 피해, 도용, 금융피해 등이며, 피해를 겪는 대상과 범위가 점차 커지자, 탈북자단체들은 시급한 대책을 마련해줄 것을 정부에 요구하며 피해사례접수 및 서명운동 등의 비제도적 행동전략을 취했다. 탈북자단체들의 문제제기가 계속되자, 지난해 정부는 거주지에서 직접 주민번호를 받을 수 있도록 했으나, 그 이전에 교육을 마친 탈북자 9천여 명의 주민번호 변경은 입법사항이라는 점에서 대책을 마련하지 못했다.<sup>18)</sup> 이에 2008년 1월 21일 국회 통일외교통상위원회 소속의 한나라당 진영의원 등 12명의 의원이 탈북자들의 주민등록번호 변경이 가능하도록 주민등록법 제7조 4항을 고치는 개정안을 발의했다(연합뉴스, 2008.1.24).<sup>19)</sup>

그리고 탈북자들은 중국이 단수여권 소지자에게 호적등본 제출을 요구하는 등

18) 정부 방침이 바뀐 작년 6월 이전에 하나원 정착교육을 마치고 주민번호를 일률적으로 부여 받은 탈북자들은 남성의 경우 '1(성별코드)25(지역코드)', 여성의 경우 '225'로 시작되는 주민번호 뒷자리를 고치지 못한 채 그대로 갖고 있어야 했다(연합뉴스, 2008.1.24).

19) 정치권이 문제해결을 위해 나선 배경에는 단순히 피해가 탈북자에게만 국한되지 않는다. 하나원이 위치한 경기도 안성 일부 지역의 주민들도 탈북자들과 같은 주민번호 뒷자리를 갖고 있어 중국 입국심사나 비자 발급, 연장 신청 때 출생지를 확인할 수 있는 호적등본 제출을 요구받는 등 피해가 속출하고 있었고, 이에 대해 정부대책을 요구하는 목소리가 컸다. 하나원 인근 주민들이 중국 정부로부터 입국거부조치를 받아온 문제를 개선하는 것도 법안 발의의 중요한 목적에 포함된다.

비자발급을 제한하는 상황에서 정부가 단수여권을 발급하는 것은 차별행위라며 여권발급규제폐지를 지속적으로 요구해오다, 인권위에 진정서를 제출하고, 손해배상청구소송을 제기하기 위해 서명을 받는 등의 제도적·비제도적 행동전략을 모두 활용하자, 정부는 6개월 이상 국내거주 탈북자에게 여권발급기준을 완화하고 복수여권을 확대하기로 했다.

사회 및 행정에 의한 차별에 저항하고자 조직된 단체도 있다. ‘자유를 찾아온 북한인협회’는 한국으로 입국한 탈북자에 대한 관계당국의 가혹행위를 고발하고 한국 내 탈북자들의 인권문제를 해결하기 위해 창립되었다. 이 단체는 1999년 1월 15일 기자회견을 통해 귀순조사과정에서 가혹행위를 폭로하면서 국내탈북자의 인권문제를 공식적으로 제기했다. 그리고 탈북자를 위한 취업보장제 도입과 남한 근로자들과의 봉급균형, 실직 탈북자에 대한 창업교육과 은행대출보장, 귀순자정착금 인상방침을 94.98년 탈북자에게 소급적용, 해외취업 여건조성과 자유로운 해외여행 보장 등과 함께 대성공사에서 행해지는 탈북자들에 대한 비인간적인 처우도 개선해줄 것을 요구했다(한국일보, 1999.2.7). 이후 탈북자들에 대한 인권유린 행위 중지 및 재발방지 촉구, 정보가치가 아닌 인격으로 탈북자들을 대하며 외국 여행을 비롯해 남한 주민들과 동등한 시민권리 보장, 공정한 경쟁을 할 수 없는 귀순자의 기초적인 생계의 정책적 보장 등의 요구사항들을 쟁취하였다(NKchosun 홈페이지).

이상과 같이 탈북자운동의 저항성 정책개입은 사회적 편견과 차별에 대해 집단적 불만을 행동으로 표출하거나, 시민권과 사회권의 확대를 위한 투쟁으로서, 정책개선과 제도변화를 유도하고 있다. 구체적으로 저항성 정책개입은 시위 및 집회, 농성, 캠페인, 서명운동, 성명서 등의 비제도적 행동전략에 주로 의존하는 경향이지만, 차별로 인한 권리침해가 명확한 경우 사법고발 및 소송과 진정서 제출 등의 제도적 행동전략을 활용하기도 한다. 자유민주주의를 지향하는 한국정부는 보편적 가치와 인권의 실현이라는 점에서 탈북자운동의 차별저항과 권리확보를 위한 저항적 정책개입에 대해 수용적인 자세를 보이고 있지만, 사실상 정책적 변화과정은 매우 더디고 점진적으로 이루어지고 있으며, 이러한 정책변화보다 사회 인식의 변화는 더욱 서서히 진행되는 양상을 보인다.

### 3) '확산성'을 통한 정책개입전략

탈북자운동은 다양한 연결망을 통한 다양한 단체들의 참여로 이루어지고, 이들 간의 다양한 연대활동에 의해 탈북자의 인권 및 이념의 문제가 이슈화된다.<sup>20)</sup> 여기서 조직화는 내부적 조직화와 외부적 조직화에 의해, 이슈화는 인권 및 이념의 이슈화에 의해 이루어지는데, 조직화와 이슈화는 동시에 진행되는 특성을 보인다.

운동의 조직화는 운동주체가 탈북자단체인지 아닌지에 따라 외부적 조직화와 내부적 조직화로 나눌 수 있는데, 외부적 조직화는 탈북자단체와 관련단체간의 연대를 의미하는 반면 내부적 조직화는 탈북자 단체 간 연대를 의미한다. 외부적 조직화는 개별적으로 활동하는 시민사회단체, 종교단체, 직능단체 등이 탈북자의 지원과 권익보호, 북한사회민주화, 제3국 탈북자지원 등의 문제에 조직적으로 대응하기 위해 연대를 구축하는 것이다. 탈북자 관련단체로서 시민사회단체는 해외탈북자구호, 사회적응교육, 청소년보호, 정착지원 및 상담활동에 역점을 두는데, 그루터기, 남북나눔운동본부, 북한민주화네트워크, 북한인권개선운동본부, 북한인권정보센터, 탈북자인권과 구명을 위한 시민연대, 두레마을, 이북도민회중앙연합회, 민족건국회 등이 포함된다. 그리고 종교단체는 선교 및 결연, 해외탈북자구호, 정착지원 및 교육 등의 활동에 주력하는데, 좋은벗들, 기독교윤리실천운동본부, 두리하나선교회, 조국평화통일불교협의회, 탈북난민보호운동본부, 천주교민족화해위원회 등이 있다.<sup>21)</sup>

나아가 외부적 조직화는 정치적 성향의 우익단체들과의 연대구축으로 나타나기도 한다. 2007년 7월 19일 정형근 한나라당 의원에 대한 달걀세례 사건은 한나라당 신대북정책의 문제점을 부각시키는 계기가 되었는데(주간조선, 2007.8.6),<sup>22)</sup> 당

20) 소수자운동은 신사회운동의 포괄적 범주로서 구성원의 집단적 이익을 달성하려 하기 보다는 집합적 정체성과 유대감을 확산하고자 하는데 근본적인 목적을 두므로, 이념의 확산을 추구하는 과정을 이해하기 위해서는 조직간 연대구조를 파악할 필요가 있다(권태환·이재열, 2001: 188).

21) 최근에는 무연고 청소년 탈북자의 입국이 증가하면서 이들과의 공동생활과 교육을 담당하는 꽃지모, 늘푸른학교, 늘푸른청소년상담원, 돈보스꼬훈련원, 마자렐로센터 등의 단체와 시설도 증가하고 있다(강권찬, 2005: 54-55).

22) 이날 정형근 의원은 '한반도평화비전'을 발표했는데, 골자는 대북 지원과 정상회담의 전제조건이던 '핵폐기'를 더 이상 고집하지 않고 엄격한 상호주의에서 유연한 상호주의로 후퇴하는

시 달걀세례는 탈북자단체인 북한민주화운동본부의 주도하에 우익단체들의 참여로 이루어졌다. 이러한 연대구조는 사실상 전통 우익단체와 뉴라이트 계열 단체들의 연대모임인 범보수 대연합기구의 발족으로 이어졌다. 연합기구에는 뉴라이트 계열 100여개 단체들과 재향군인회, 국가비상대책협의회 등 전통우익단체들과 함께 탈북자와 남북자단체가 참여하고 있다. 이들은 한나라당 관변단체로 전략하는 것을 방지하고, 한나라당과는 개별 사안에 대해 전략적으로 연대하며 동등한 입장에서 정책개발 등의 활동을 펼칠 것이라 밝혔다(연합뉴스, 2007.7.6).

그리고 탈북자운동에 대한 공식적 지원체계인 북한이탈주민후원회는 민간지원단체의 구심점 역할과 정부와 민간의 가교역할을 수행하며, 별도로 ‘북한이탈주민지원민간단체협의회’를 설립하여 민간단체간 정보교류와 연대지원망을 구축하고 있다. 1999년 11월에 발족한 협의회에는 모두 46개의 단체가 참여하는데, ‘한기총’, ‘선한사람들’, ‘이주난민선교회’, ‘태화기독교사회복지관’ 등 기독교 단체들과 ‘좋은 벗들’, ‘조국평화통일불교협의회’ 등의 불교단체, ‘천주교 서울대교구 민족화해운동본부’ 등 천주교 단체, 그리고 일반 시민사회단체들로 구성되었으나, 실제로 일부 단체들만 적극적으로 활동하였을 뿐, 발족목적인 통일된 표준프로그램 개발과 정보공유, 사업의 연대성 추구 등은 제대로 이루어지지 않았다(오마이뉴스, 2003.1.24).

반면 내부적인 조직화는 탈북자단체들의 연합조직을 통해 파악할 수 있다. 가장 대표적인 연대조직은 2007년 4월에 창립한 ‘북한민주화위원회’이다.<sup>23)</sup> 이 위원회는 2007년 8월 시민단체와 변호사단체 등 23개 인권단체와 함께 공동기자회견을 열고 북한인권문제를 남북정상회담 의제에 포함시킬 것을 촉구하였고, 10월에는 중국공안이 북경 소재 한국국제학교에 들어가려던 탈북자들을 강제 연행한 것에 대해 비난성명을 발표했으며, 2007대선에도 참여하는 등 다양한 문제에 개입해왔다. 그리고 한반도 비핵화와 남북 경제협력 활성화, 북한방송신문 전면 수용 등

내용을 담고 있었기 때문에 한나라당의 전통 지지세력인 헌정회, 재향군인회, 성우회 등 우익 단체들과 함께 탈북자단체들이 정책철회를 주장하며 규탄시위를 벌였다(주간조선, 2007.8.6).

23) 북한민주화위원회는 겨레선교회, 광야햇불선교회, 기독교북한인연합, 달래음악단, 북한민주화운동본부, 백두한라회, 서평방송(SPTV), 송의동지회, 요덕스토리, 자유북한방송, 자유북한군인연합, 탈북민사역자연합회, 통일문필가협회, 통일을 준비하는 탈북자협회, 탈북여성인권연대, 탈북의료인협회, 탈북자동지회, 평양민속예술단, 평화통일탈북인연합회, NK인포메이션센터 등 20여개 탈북자단체가 연합한 연합회이다.

으로 요약되는 한나라당의 새 대북정책인 ‘한반도 평화비전’에 대해 강한 거부감을 표명하면서 핵무기 및 화학무기 폐기 등 북한의 군사적 위협제거, 북한의 집단지도체제화 및 중국식 개혁, 개방추진, 정치범 수용소 완전 해체, 집단농장의 개인농장화 등의 대북 대응수단을 주문했다(연합뉴스, 2007.7.5). 이어서 2008년 3월 18일 자유북한방송, 자유북한인협회, 겨레선교회 등 26개의 탈북인권단체가 연대해서 ‘탈북인단체총연합’을 출범시켰다. 총연합은 북한의 자유화와 남한 탈북자들의 권익옹호를 위해 노력할 것이라고 밝혔다.

한편 이슈별로 조직화과정을 살펴보면, 대표적인 사례로 2003년 중국탈북자 강제북송반대, 2004년 북한 용천구호활동, 2005년 유엔북한인권결의안 촉구, 2007년 정착지원 법률개정, 탈북자의 여권발급 및 주민등록피해문제 등이 있다.<sup>24)</sup> 이 중에서도 중국 등의 재외탈북자 강제송환을 둘러싸고 조직간 연대구축이 가장 활발하였다. 러시아 북한벌목공의 탈출사건에서부터 장길수군 일가족의 입국사건, 스페인대사관 진입 탈북자, 탈북자 460명의 대량입국사태 등의 재외탈북자의 처우 및 인권문제에 대해 탈북자단체를 포함하는 연대조직은 정부의 적극적인 대응을 촉구했다. 길수가족구명운동과 같이 연대구조의 탈북자운동은 대정부압박을 위한 여론형성, 소위 영향의 정치를 통해 공공영역의 관심을 활성화하고 대중을 동원하는 특성을 보였다.

그리고 주목할 쟁점은 북한인권결의안을 둘러싼 정치적 갈등문제에 관한 것이다. 2003년 이후 유엔 차원의 북한인권결의안이 4회에 걸쳐 논의되었는데, 이 과정에서 정부의 불참 1회와 기권 3회를 둘러싸고 찬반양론의 정치 갈등이 발생했다. 북한민주화네트워크와 북한민주화운동본부 등의 탈북자단체들은 집회를 갖고 정부의 기권을 강력히 비판하고 북한인권에 대한 정부의 지지를 촉구했다(노컷뉴스, 2005.11.24). 당시 탈북자단체들은 한나라당, 우익단체, 시민사회단체, 종교단체 등과 연대를 구축해 운동을 전개했다. 이외에도 연대형태의 탈북자운동은 친북사이트 차단해제 논란, 2006년 북한 핵실험강행, 햇볕정책 전면 재검토와 대북지원 중단 및 대폭 축소 등에 관해 개입해왔으며, 2006년 9월 전시 작전통제권 환수추진 반대 움직임에 대해 북한민주화운동본부, 자유북한방송, 자유북한군인연합 등 11

24) 연대활동은 주로 탈북자단체와 국내외 인권단체, 시민사회단체, 종교단체, 우익단체 등에 의해 추진되었다.

개 탈북자단체로 구성된 ‘자유북한군인연합’은 서울 국방부 청사 앞에서 ‘101인 성명’을 발표하고 성명서를 전달하는 등 정책개입을 강화해나갔다(매일경제, 2006. 9.19).

이상과 같이 이슈확산을 위한 탈북단체의 정책개입은 조직화와 이슈파이팅을 통해 이루어졌다. 운동의 조직화는 수평적인 네트워크형태의 연대를 보이는데, 내부적으로는 탈북자단체간의 조직화로 나타났고, 외부적으로는 시민단체나 종교단체 등의 민간단체는 물론이고 우익단체 및 정당과의 연대구축으로 나타났다. 이러한 운동의 조직화는 다시 이슈에 따라 인권적(인도주의적) 이슈와 이념적(이데올로기적) 이슈로 구분할 수 있는데, 재외탈북자문제에 적극적이고 대북지원에 비판적이며 대북강경노선을 지지하는 단체들에 의해 형성되는 연대구조는 주로 이데올로기적인 접근방식을 취하는 반면, 재외탈북자문제를 남북관계와 연계시키면서 한반도문제에 한국의 주체성을 강조하고 북한과의 상호공존을 강조하는 단체들에 의해 형성되는 연대구조는 인도주의적 접근방식을 취함으로써 이슈에 따라 운동의 조직화가 양분된 형태를 보인다. 그러나 국내 탈북자의 인권문제에 관해서는 정치적 성향의 외부단체들의 참여가 저조한 가운데, 탈북자 관련단체들간에 단일의 연대구조를 형성하고 있는 것이 특징적이다.<sup>25)</sup> 덧붙여 운동의 이슈화는 하나의 문제를 쟁점화하고 그것에 대해 많은 사람들의 공감을 얻어내면서 모두의 결정을 유도해가는 이슈파이팅 전략에 의존하는 경향이다. 결국 탈북자운동에 있어서 확산성의 정책개입전략은 소기의 목적을 달성하는데 매우 효과적인 수단으로 작용했다.

## 2. 탈북자운동의 한계와 특징

탈북자운동은 반북·인권단체와 친북단체들에 의한 활동으로 대별할 수 있는

25) 예컨대, 정착지원 법률개정, 탈북자의 여권발급 및 주민등록 피해문제와 같은 국내 탈북자의 이해와 관련된 사안에 대해서는 대부분의 탈북자단체들이 단합된 목소리를 내며 연대구축에 적극적이었다. 최근에 중국에서 10년 이상 체류했다는 이유로 ‘비보호대상’으로 결정돼 정착지원을 받지 못하는 탈북여성 3명이 통일부 앞에서 장기 단식농성에 돌입하자, 20여개의 단체들이 ‘비보호 탈북자 단식농성 지지 및 통일부 규탄 기자회견’을 열고 “탈북자정착지원 개정악법을 폐지하고 비보호 탈북자들에 대한 정부의 조속한 구제“를 촉구하였다(조선일보, 2008; 뉴스시스, 2008).

데, 반북·인권단체들이 북한민주화와 재외탈북자의 인권문제에 역점을 두는 반면, 친목단체들은 국내 정착 탈북자들의 정착 및 지원 사업을 우선시하므로 운동단체 간에 목표와 활동내용이 상이한 양상을 보인다. 따라서 대북문제나 남북관계와 같은 외부적인 문제에 대해서는 정치성이 강한 반북·인권단체들의 개입이 주를 이루는 반면에 친목단체들의 활동은 저조하기 때문에 일각에서는 내부적인 분열과 양분화가 바로 탈북자운동의 한계라는 주장이 제기하기도 한다. 하지만 국내 정착 탈북자의 이해를 둘러싸고 대부분의 탈북자단체들은 한 목소리를 내는 경우가 많다. 이러한 현상에 대해 일부에서는 탈북자운동의 지나친 이익추구 현상을 경계하기도 한다. 자기이익과 관련해서는 단체의 성격을 불문하고 대부분의 단체가 집단행동에 적극 참여할 뿐 아니라 자연스럽게 연대를 형성하기 때문이다. 즉 현재 이들의 단합된 목소리는 탈북자들만의 이해와 관련된 이슈에 한정되기 때문에 탈북자운동이 이익추구적인 운동이라고 인상을 심어주며, 이것은 탈북자단체들의 대대적인 집단행동을 이기적인 주장과 행동이라는 인식을 형성시키기도 한다.

그러나 탈북자운동이 자기이익에 대해서만 단합된 모습을 보이는 것은 아니다. 길수가족구명운동과 같이 재외탈북자의 송환문제에 대해서도 대부분의 단체들이 단합된 목소리로 연대형태의 집단행동을 전개해나갔다. 어떤 사회운동도 같은 요구와 주장을 가진 조직만으로 구성될 수 없으며, 특히 소수자운동은 다양성을 지향하고 표출하기 위한 운동이라는 점을 감안한다면, 소수자운동이야말로 내부적인 분열이 일상화되어 나타날 수 있다. 더구나 운동의 내부적 분열을 단순히 부정적인 측면에서만 이해하는 것은 무리가 있다. 왜냐하면 이러한 내부적 분열양상은 친목단체들의 이기적 행동에 비롯되기 보다는 반북·인권단체들의 지나친 정치지향성과 정치세력화에 기인하는 측면이 크기 때문이다. 이런 점에서 다른 소수자운동과 달리 탈북자운동의 이념적·정치적 특성<sup>26)</sup>이 인권운동으로서의 갖는 한계에 주목할 필요가 있다. 한국사회의 소수집단으로서 겪게 되는 사회적 차별과 인권침해에 저항하기 위해서는 인권적 접근이 필요한데, 탈북자운동은 남북

26) 집단화된 소수자로서 탈북자운동은 북한체제를 거부하고 자유를 찾아 필사의 탈출을 한 사람들이라는 집단의식을 공유하고, 반공이데올로기와 자유민주주의로 규정되는 뚜렷한 이념성과 정치성을 가지고 있다.

관계와 대북정책 등과 같은 정치성이 강한 이슈에 집중하는데다, 다른 소수자집단과 달리 정부로부터 상당한 지원과 특혜를 받는 수혜집단이라는 인식이 혼합되어 있어 인권운동으로서의 이미지를 창출하는데 일정한 한계를 가지게 된다.

### 3. 정부의 대응 양식: 인권주의방식과 관리주의방식의 혼재

탈북자문제에 대한 정부의 대응양식은 인권주의적 대응과 관리주의적 대응으로 나눌 수 있는데, 인권주의적 대응은 인권위원회의 권고와 제도 정비 요구를 통해서 이루어지며, 관리주의적 대책은 일반 행정부서의 사업집행형식으로 이루어지고 있다. 탈북자의 경우, 예외는 아니어서 국가인권위원회와 관련 행정 부처가 각자 나름대로의 방식으로 탈북자에 대한 대책을 다음과 같은 두 가지 차원에서 마련하였다.

먼저, 인권주의적 차원은 주로 국가인권위원회를 중심으로 한 차별방지 대책을 통해 파악된다. 탈북자의 국내 입국이 증가하면서 국가인권위원회는 이들에 대한 관심과 지원이 필요하다는 인식하에, 소수자 인권정책의 차원에서 탈북자 문제에 대응하기 시작했다. 먼저 국가인권위원회는 관련 법령, 제도, 정책을 검토하고, 탈북자 당사자와 관련공무원에 대한 인권교육을 강화하며, 업무를 담당하는 관계기관과 주기적으로 정책협의회를 개최하였다. 국가인권위는 법과 제도를 정비하여 탈북자의 인권을 보호하고 차별을 예방하고자, 탈북자 관련 업무를 담당하는 공무원에게 인권교육을 실시하여 업무수행과정에서 인권침해와 차별을 해소하고, 탈북자에게 직업훈련 및 취업알선을 강화하고 고용업체에 대한 인센티브를 제공하는 등의 고용 활성화를 위한 방안을 마련하였다. 그리고 탈북자의 개별적인 특성을 고려하여 청소년에 대해서는 원활한 정착을 위한 교육지원대책과 함께 취약계층(무연고청소년, 장애인, 모자세대, 노인 세대 등)에 해당하는 탈북자에 대해서는 취업, 의료, 교육 등의 보호대책을 마련한 바 있다. 보다 구체적으로, 2006년에는 탈북자의 인권상황에 대한 실태와 침해 사례를 파악한 바 있으며, 입국 탈북자에 대한 조사·교육·사회적응 등 일련의 과정에서 발생할 수 있는 인권침해 가능성을 예방하고, 필요할 경우 관련기관에 대한 직권조사 및 정책권고 등의 보다 강력한 대응책을 마련하였다. 특히 2007년에는 탈북자의 인권증진방안을 위한

사업을 인권위 10대 중점과제로 선정하여 탈북자의 정착과정에서의 직업교육, 직업선택, 사회 적응, 직업 분포 등에 대한 실태조사를 실시하고, 탈북자가 당면하고 있는 여러 문제점을 파악하여 해결방안을 모색하였다. 이처럼 국가인권위원회의 대응방식은 탈북자의 사회적 차별을 방지하고 인권 및 사회권의 확대를 지향하는 방향으로 전개되고 있다는 점에서 인권주의적 대응방식에 해당한다.

둘째, 관리주의적 차원의 대응은 관련 행정부서를 중심으로 한 재배분적 사업을 통해 확인될 수 있다. 행정부서의 관리주의적 대응방식에 대해서는 탈북자의 집단적 요구와 주장에 대해 관련부처가 어떻게 대책과 사업을 제시하고 집행하였는가를 통해 파악해야 한다. 정부는 북한이탈주민의 자립·자활 의욕과 노력을 고취하고 조기에 안정적으로 정착할 수 있는 제도적인 장치를 마련하는데 집중하고 있다. 주로 정착금과 장려금 등의 재정적인 지원과 함께 정착을 위한 기초생활에 필수적인 주거지원 및 주택알선, 직업훈련, 취업보호제, 취업보호담당관 등의 취업지원서비스, 국민기초생활보장법에 따른 생계급여와 의료보호, 초기 정착생활을 도와주는 민간도우미제 등의 정책을 통해 대응하고 있다. 탈북자정책의 주무부서로서 통일부는 최근에 탈북자를 위한 「새 삶을 위한 생활안내」 발간, 의료지원 확대, 일자리 창출 사업 및 맞춤형 직업훈련·취업 연계프로그램 운영, 기업대상 새터민 인력활용방안 홍보 등을 통해 탈북자의 사회적응을 돕고 있다. 분야별로 주거지원의 경우 건설교통부, 생계지원 및 의료 보호의 경우 보건복지부, 취업지원의 경우 노동부, 탈북청소년의 사전학교 교육 적응을 위한 계획 등의 탈북청소년 교육의 경우 교육부가 지원하는 등 여러 부처에서 탈북자의 조기정착과 사회적응을 위해 연계하여 서비스를 지원하고 있다.

탈북자의 요구에 대한 관련 행정부서의 반응은 탈북자의 사회동화와 사회통합에 목적을 두는 전형적인 관리적 대응 방식으로 나타나고 있다. 최근 정부의 대응양식이 인권주의적인 양식으로 전환된 측면이 없지는 않지만, 전반적으로 볼 때 정부의 대책은 탈북자의 동화와 통합을 유도하기 위한 포섭 정책에 치우치고 있음을 알 수 있다(원숙연, 2008: 42). 이러한 관리적 대응방식은 국가중심적인 관점에서 탈북자 문제를 인식하는 공급자위주의 정책이라는 한계를 내재한다. 하지만 소수자문제 해결 과정이 재분배정책적 요소가 다분하며, 각종 지원사업의 수행이 정책 집행 분야와 관련되어 있다는 점에서 볼 때 관리주의 관점의 효용도 존중될

필요가 있다(전영평, 2008, Ripley and Franklin, 1986).

#### IV. 정책적 함의

분단이라는 특수한 환경 속에서 탈북자들은 남한사회의 편견에 의해 억압되고 타자화 되어간다는 지적이 있다. 한국사회에서 탈북자는 소수자 위치에 놓여있지만, 이제까지 우리 정부는 인권정책적인 측면에서 탈북자를 소수자로 인식하는데 소홀히 하였다. 그동안 탈북자들은 소수자적 정체성을 정립하고 자신들에 대한 차별에 저항하기 위해 단체를 조직하고, 단체를 통해 자신들의 동등한 인권을 주장해왔다. 그런데 최근에는 사회적인 관심과 정책개선을 강력히 요구하며 조직화·이슈화하는 움직임을 보이고 있다. 이에 본 연구는 탈북자 문제를 소수자문제로 파악하고 소수자운동으로서 탈북자운동의 특징과 차별에 저항하는 탈북자운동의 정책 개입 과정과 전략적 특성을 분석하고자 하였다.

이 연구는 차별에 저항하는 탈북자운동의 정책개입 양상을 정체성, 저항성, 확산성 차원에서 검토하였다. 이상에서 분석한 내용을 기초로 탈북자운동의 정책적 함의 및 시사점을 제시하면 다음과 같다. 먼저 정체성의 창출을 통해 집단적 결속을 추구하는 탈북자운동은 사회적 적응성을 높이는 동화전략과 아울러, 정책획득 차원에서는 차이를 강조하는 차별화 전략에 치중하였다. 소수자적 정체성을 확보하기 위한 이런 식의 정책개입은 탈북자의 그 다름과 차이를 부분적으로 인정하도록 하는데 기여하였다. 다문화사회를 맞이하는 시점에서 정부는 탈북자에게 사회통합과 적응만을 강조하는 동화정책이 아닌 이들의 문화적 다양성을 창출할 수 있도록 다문화정책에 보다 역점을 두어야 할 것이다. 물론 다문화정책이 오히려 집단간 이질성을 강화시킬 수 있고, 특히 한국과 같이 혈통주의를 강조하는 사회에서는 소수자집단을 더욱 고립, 배제시키는 결과를 가져올 수도 있다. 하지만 이제까지 정부의 정책이 통합과 적응에 치중해왔다는 점에서 보다 균형적인 정책처방이 요구되고, 이러한 견지에서 소수자정책은 다문화정책과 함께 어우러져 진행되어야 할 것이다. 특히 통일을 내다볼 때, 탈북자에 대한 다문화정책은 탈북자들이 자신의 문화를 유지하고 보존할 수 있도록 지원해주는 일방적인 지원정책을

넘어 한국사회가 탈북자를 통해 북한 문화를 이해할 수 있도록 탈북자와 한국사회 모두를 대상으로 하는 정책이어야 할 것이다.

둘째, 차별 저항을 통한 정책개입은 시위 및 집회, 농성, 캠페인, 서명운동, 성명서 등의 비제도적 행동전략에 주로 의존하는 경향을 보이고 있었지만, 차별로 인한 권리침해가 명확한 경우에는 고발, 소송, 진정서 제출 등 제도적 수단을 활용하는 전략을 사용하였다. 저항 표출을 통한 정책 개입은 일정 부분 제도변화라는 성과를 얻게 되었으나, 정책의 변화과정은 매우 더디고 점진적으로 진행되고 있었다. 소수자운동이 주류사회와 지배 권력에 대한 저항에서 비롯되었다는 점에서 비제도적인 행동전략에 의존하지만, 소수자문제는 개인의 인권에 관한 문제인 만큼, 제도적인 수단을 통해서만 해결될 수 있는 문제이다. 따라서 소수자의 근본적인 문제인 인권보호의 문제는 반드시 제도권에서 해결할 수 있도록 제도적인 장치가 마련되어야 할 뿐만 아니라 정부는 이들의 제도적 참여를 보장해 줄 수 있는 정책적인 노력에 보다 관심을 기울여야 할 것이다.

셋째, 이슈 확산을 위한 정책개입은 조직화와 이슈파이팅을 통해 이루어지는데, 운동의 조직화는 내부적 조직화와 외부적 조직화로 나눌 수 있으며, 이슈의 쟁점화는 이념적 이슈화(이데올로기적 접근)와 인권적 이슈화(인도주의적 접근)로 구분할 수 있다. 국내 탈북자의 인권문제에 관해서는 정치적 성향의 외부단체들의 참여가 저조한 가운데, 탈북자단체들이 단일 연대구조를 형성하여 쟁점화하고 있었다. 일반적인 사회운동단체와 달리, 소수자운동단체들 간에는 연대형성이 미진하다. 소수자운동은 이념 및 가치의 다양성으로 인해 하나의 단합된 목소리를 내기 어려운 것이 사실이지만, 운동의 성과를 높이기 위해서는 반드시 운동의 연대구축이 필요하다. 따라서 탈북자운동의 성과를 높이고, 정책적인 영향력을 행사하기 위해서는 탈북자단체간에 나아가 다른 소수자단체와의 연대강화에 보다 주력해야 할 것이다.

여태까지의 논의를 종합하여 탈북자 운동의 성과를 간략히 평가하면, 첫째, 탈북자들은 자신들이 남한사회의 사회적 소수자로서 차별에 노출되어 있음을 초기에 인식하고(약자는 뭉쳐야 산다는 인식), 자신의 정체성 확보를 위한 노력-단체결성 등-을 단기간 내에 성공적으로 수행하였다는 것을 알 수 있다. 둘째, 일단 집단적 정체성을 확보한 이후에, 탈북자들은 남한 정부에 의한 불합리한 차별에 대

하여 제도적·비제도적 방식의 저항 활동을 통하여 자신의 권익을 확보하는 데 성공하였다는 것을 알 수 있다. 셋째, 탈북자 운동은 북한의 인권문제와 탈북자 차별, 탈북자 처우의 불합리성에 대하여 효과적인 이슈파이팅을 전개하여 상당한 성과를 거두기도 하였다.

한편, 탈북자운동에 대한 남한 정부의 대응방식은 인권주의적 방식과 관리주의적 방식으로 나타나고 있는데, 인권주의적 대응은 국가인권위원회가 전담하고 있으며, 관련 행정부서는 탈북자의 사회통합과 동화를 위한 관리적 업무를 수행하는 모습을 보이고 있었다. 탈북자운동에 대한 인권주의적 대응과 관리주의적 대응은 혼재되어 나타나고 있으나, 이러한 혼합적 정책대응은 대부분의 소수자 정책에 있어서 나타나는 일반적인 현상이다. 유의할 점은 정부의 관리주의적인 대응방식은 효율성을 강조하는 공급자 위주의 정책적 오류를 낳을 수 있다는 것이다. 이러한 문제를 보완하기 위해서 남한 정부는 탈북자들과의 접촉과 대화의 기회를 더욱 늘여나가는 한편, 현재까지의 탈북자운동의 전개과정과 성격에 대한 구체적인 이해를 증진시키는 노력을 기울일 필요가 있다.

#### ▣ 참고문헌

- 강권찬. 2005. “북한이탈주민 지원정책 분석”, 《민족연구》 14: 35-63
- 권태환·이재열. 2001. “사회운동조직간 연결망”, 《신사회운동의 사회학》. 서울대학교 출판부: 185-222.
- 김영대·전영평. 200. “소수자로서 남북자 가족의 정책 획득 과정 연구”, 《정부학연구》. 13(1): 117-155
- 유명기. 2004. “소수자, 그 무적의 논리”, 최협·김성국·정근식·유명기 편. 《한국의 소수자, 실태와 전망》. 서울: 한울. 2004: 8-20.
- 윤수중. 2006. “분자 혁명과 소수자운동”, 《문예미학》12: 99-135.
- 윤인진. 2004. “탈북자의 사회적응실태와 지원방안”. 최협·김성국·정근식·유명기 편. 《한국의 소수자, 실태와 전망》한울: 서울; 401-423.
- 원숙연. 2008. “다문화주의시대 소수자정책의 차별적 포섭과 배제-외국인대상정책을 중심으로 한 탐색적 접근”. 《한국행정학보》 42(3): 29-49.
- 이세롭. 2002. 《북한 이주 여성을 둘러싼 사회적 통념과 선택적 협상에 관한 연구》. 이

화여자대학교 석사학위논문.

- 이승중. 1997. “지역주민참여의 활성화방안”, 《한국지방자치학회보》 9(2): 1-20.
- 이우영. 2005. “북한이탈주민에 의한, 북한이탈주민의, 북한이탈주민을 위한”, 《북한연구의 성찰》. 경남대학교 북한대학원 편. 한울: 서울: 391-405.
- 이원일 · 장임숙. “환경정책에 대한 NGO 영향력의 조건에 대한 연구”, 《영산논총》 16: 87-105.
- 이은혜·한성열. 2006. “북한이탈주민에 대한 인식 차에 따른 남한주민의 사회적 지지 차이”. 《한국심리학회 연차학술대회 논문집》 2006: 358-360.
- 이인제. 2002. 《북한이탈주민 정착지원 실태와 정책과제》. 2002년도 정기국회 정책자료집. 북한인권백서. 2005. 통일연구원.
- 장미경. 2005. “한국사회 소수자와 시민권의 정치”, 《한국사회학》 39(6): 159-183.
- 전우택. 1997. “탈북자들의 주요 사회배경에 따른 적응과 자아정체성에 관한 연구”, 《통일연구》1,2('97.12): 109-167.
- 전영평. 2003. “한국의 지방자치와 주민참여”, 《행정논총》 41(2): 53-83.
- \_\_\_\_\_. 2007. “소수자의 정체성, 유형, 그리고 소수자 정책 연구 관점”. 《정부학연구》 13(2): 107-132.
- \_\_\_\_\_. 2008. “다문화시대 소수자운동과 소수자행정 : 담론과 과제.” 《한국행정학보》 42(3) : 9-27.
- 전영평·한승주. 2006. “소수자로서 외국인노동자: 정책갈등분석”, 《한국행정연구》 15(2): 157-184.
- 탈북인연합회. 2002. 《북한이탈주민 호칭 어떻게 할 것인가》 공청회 자료집. 2002. 2.27.
- Anthony Dworkin & Rosalind Dworkin. 1999. *The Minority Report: An Introduction to Racial, Ethnic, and Gender Relations*, Harcourt Brace College Publishers.
- Longres, John F. 1982. *Minority groups: an interest-group perspective*. *Social Work*, Jan 82, Vol. 27 Issue 1: 7-14.
- Purnell, Larry. 2004. *Minority groups: an outdated concept?* *Journal of Advanced Nursing*, Dec2004, Vol. 48 Issue 5: 429-429.
- Chrysochoou, X. & Volpato, C. 2004. *Social Influence and the Power of Minorities*, *Social Justice Research*. Vol. 17. No. 4, December 2004: 357-388.
- 《국민일보》 2002. “가난·차별…한국 떠나는 탈북자들”, 8월 21일: 23
- \_\_\_\_\_. 2005. “탈북자들 대정부 투쟁 나섰다”, 4월 20일

- 《노컷뉴스》 2005. “정부의 북한인권 결의안 표결기권 계기 ‘북한인권단체들 뭉친다.’”  
11월 24일
- 《데일리 NK》 2007a. "통일부, '새터민' 명칭 사용중단 요구 거부". 5월 11일  
\_\_\_\_\_ 2007b. 탈북자 과반수 “차별 받고 있다.”…취업시 크게 느껴. 10월 19일
- 《매일경제》 2006. “작통권 환수 반대 탈북자들도 가세”, 9월 19일
- 《연합뉴스》 2007a. “탈북자 연합단체, 한나라당 新대북정책 ‘반발.’”, 7월 5일  
\_\_\_\_\_ 2007b. “범보수 대연합기구 이달말 발족”. 7월 6일  
\_\_\_\_\_ 2008. “탈북자 주민번호 변경 법 개정안 발의”, 1월 24일
- 《오마이뉴스》 2003. “탈북자 연1천명 시대의 NGO활동”, 1월 24일  
\_\_\_\_\_ 2005. “정부가 탈북자 한국행 막으면 더 많이 데려올 것”. 1월 4일
- 《주간조선》 2007. 한나라 ‘신대북정책’에 보수세력 ‘부글부글’. 8월 6일
- 《한국일보》 1999. [탈북자 60여명] 인권유린 폭로 탈북자들 비판성명. 2월 7일: 13.
- 《MBN》 2007. “탈북자 ‘주민번호 피해’ 확산.” 4월.4일: 10.
- 《통일부》. 2007. 민원신청에 의한 자료. 10월 8일
- 북한이탈주민후원회 홈페이지. <http://www.dongposarang.or.kr/>
- 탈북자동지회 홈페이지 자유방. “주민등록번호 해결을 위하여 우리 모두 힘을 합쳐야 한다”, 2007. 2.13. <http://www.nkd.or.kr/community/read.php?s=5004&no=6590&page=3>
- 통일부 홈페이지. <http://www.unikorea.go.kr/>
- NKchosun 홈페이지. <http://www.nkchosun.com/>