

북한이탈주민의 정착지원 제도 변천과 사회적응교육의 개선 방향

최은석
(통일교육원)

북한이탈주민의 정착지원 제도 변천과 사회적응교육의 개선 방향

최은석 (통일교육원)

목 차

I. 서론 : ‘먼저 온 미래’	IV. 북한이탈주민 사회적응교육의 개선 방향
II. 북한이탈주민의 보호·정착지원 제도	V. 결론
III. ‘사회통합형’ 정책 및 인프라 구축	

국문요약

우리 사회는 북한이탈주민 3만명 시대를 넘었으나, 북한이탈주민은 우리 대한민국 사회에 정착하는 과정에서 여전히 어려움을 겪고 있고 사회적 논란의 대상이 되고 있다. 이들의 한국사회에서의 성공적 정착은 곧 통일의 출발점이자 목표이다.

북한이탈주민이 하나원 교육 수료 후 초기 지역사회 적응이 중요하므로 한국 사회에서 꿈과 희망을 갖고 자신의 비전을 이룰 수 있도록 ‘맞춤형 인생설계(Life Plan Coaching)’ 및 ‘맞춤형 지역사회적응’ 프로그램을 대안의 하나로 제시한다. 그러나 북한이탈주민이 상이한 정치·경제체제를 극복하고 대한민국에서 당당한 민주시민으로서 자립·자활할 수 있기 위해서는 시장경제 제도의 근본적 이해가 전제되어야 한다는 점에서 사회적응교육이 왜 중요한지를 묻고 강조한다.

선행연구들이 주로 정책적인 입장에서 연

구되어 왔다면, 본 논문에서는 상대적으로 미진했던 북한이탈주민의 국가정체성을 찾는 노력과 함께 이들의 법적 지위 확인을 통해 대한민국 국민으로서 자긍심을 갖게 하는 데 있어 정착지원 제도 및 사회적응교육의 개선이 절실함을 알린다.

특히 다문화된 한국사회 속에서 북한이탈주민들이 이제 당당한 민주시민의 한 사람으로서 인간의 존엄과 가치를 존중 받는 행복한 삶이 되도록 유관기관은 이들에 대한 포괄적이고 일관된 사회적응교육과 사회적응훈련이 요구됨을 주장한다.

정부는 북한이탈주민 3만 명 시대를 계기로 과거 정책에서 탈피하여 ‘사회통합형’ 지원 정책을 적극 시행해 나가기로 정하였으며, 시민사회(NGOs)의 역할과 과제에 대해서도 제시하고자 한다.

* 주제어: 북한이탈주민, 탈북민, 탈북청소년, 자립·자활, 정착지원법, 사회통합형 정책, 맞춤형 인생설계, 사회적응교육, 소비자교육, 하나원, 하나센터, 보호담당관, 시민사회 거버넌스

I. 서론: ‘먼저 온 미래’

1962년 원호처를 정부 주관부처로 하여 입법 제정된 「귀순월남용사특별보상법」이 공식적으로 시행된 지 55년이 되었고, 2016년 11월을 기준으로 우리사회는 국내에 입국한 북한이탈주민 3만명 시대를 넘었다.¹⁾ 그러나 북한이탈주민²⁾은 여전히 우리 대한민국 사회에 정착하는 과정에서 아직도 많은 어려움을 겪고 있고 사회적 논란의 대상이 되고 있다. 이들의 한국사회에서의 성공적 정착은 곧 통일의 출발점이자 목표이다. 북한이탈주민은 ‘먼저 온 미래’ 또는 ‘먼저 온 통일’이라고 흔히들 말한다. 그래서 북한이탈주민의 정착지원 체계를 갖추는 것이 무엇보다 중요하고 절실하다.

우리 헌법과 국내 법률에 의하면 북한이탈주민은 엄연한 대한민국 국민³⁾이다. 따라서 대한민국의 보호를 받으려는 자신의 의사를 표시한 북한이탈주민은 헌법상 보장된 대한민국의 국민으로서의 법적 지위를 갖게 된다. 대한민국에 입국한 북한이탈주민은 한국사회에 적응하기 위한 과정으로 사회적응교육을 받게 된다. 이러한 교육의 실시 목적은 북한이탈주민이 자기 정체성을 찾고 우리 사회에 원만하게 적응하면서 대한민국 헌법이 보장하고 있는 인간으로서의 본질적 존엄성과 행복추구권 등 권리를 행사할 수 있도록 정부는 헌법과 법률적 노력을 다하고 있다. 그의 일환으로 사회적응교육 과정으로 3개월간의 사회적응교육 프로그램을 이수하도록 설계되어 있다.⁴⁾

본 논문에서는 북한이탈주민이 하나원 교육 수료 후 초기 지역사회 적응이 중요하므로 한국사회에서 꿈과 희망을 갖고 자신의 비전을 이루기 위한 ‘맞춤형 인생설계(Life Plan Coaching)’ 및 ‘맞춤형 지역사회적응’ 프로그램을 대안의 하나로 제시하고자 한다. 그러나 북한이탈주민이 상이한 정치·경제체제를 극복하고 대한민국에서 당당한 민주시민으로서 자립·자활할 수 있기 위해서는 시장경제 제도의 근본적 이해가 전제되어야 한다는 점에서 사회적응교육이 왜 중요한지를 묻고 강조한다.

- 1) 대한민국에 입국한 북한이탈주민의 입국 현황 통계에 대해서는 본고 II장에서 <표> 북한이탈주민의 국내 입국 현황표를 별도 정리하였으며, 통계자료는 분기별 정기적으로 산정해 정부(통일부)가 공개하고 있는 실정이다.
- 2) ‘북한이탈주민’은 「북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률」에서 정하고 있는 공식화된 법률 용어로 객관적 어휘로 간주되어 널리 사용되고 있다. ‘탈북민’이라는 용어는 ‘북한이탈주민’의 줄임말로 대신 사용되기도 한다. 이와 달리, ‘탈북자’, ‘새터민’, ‘이주민’, ‘자유민’, ‘이향민’, ‘하나민’, ‘새살민(새살인의 변이형)’, ‘탈북동포’ 등 다양한 호칭이 있는데, 당사자인 북한이탈주민은 이와 같은 호칭으로 불리는 것을 그다지 반기지 않는다. 예컨대 ‘새터민’이라는 용어는 ‘다른 고장에서 살다가 이사 와서 새로운 터전에 정착한 주민’이라는 뜻을 내포하고 있어 거부감이 있는 것으로 알려지고 있으며, ‘탈북자’라는 단어는 끝자에 ‘놈 자(者)’라는 글자가 있어 낮춰 부르는 느낌이 들 수 있다는 인식이 있다. 본고에서는 공식 용어인 ‘북한이탈주민’으로 표기하되, 다만 문장 연결의 필요상 요구되는 경우에는 ‘탈북민’으로 표기한다.
- 3) 법률학사전은 ‘국민(nation, people)’에 대하여 다음과 같이 정의를 내리고 있다. “국가에 소속되어 있는 개개의 자연인을 말하며, 이들 개개인은 그 전체로서 국민을 구성한다.”라고 설명한다. 『법률학사전』 (서울: 법률출판사, 2004), p. 182.
- 4) 사회적응교육 프로그램에 참가하는 자는 북한을 이탈한 북한주민이 당사자가 되며, 북한이탈주민이라고 하여 반드시 이 교육 프로그램을 이수해야 하는 것은 아니다. 이 교육 프로그램은 통상의 국민의 한 사람으로서 민주시민으로서의 의식과 시장경제 제도를 이해하는 과정이다. 특히 사회적 기초 소양과 함께 다양한 직업 훈련 등을 통해 자기 직업을 찾아가는 하나의 사회적응 과정 중 기초과정이므로 모든 북한이탈주민이 반드시 거쳐야 하는 필수 과정으로 의무를 부담하는 교육 프로그램의 운영은 아니라고 할 것이다.

선행연구를 살펴보면, 그동안 북한이탈주민 관련한 연구들이 주로 정책적인 입장에서 연구되어 왔다는 점을 알 수 있다. 이에 본 연구에서는 상대적으로 미진했던 북한이탈주민의 국가정체성을 찾는 노력과 함께 이들의 법적 지위 확인을 통해 대한민국 국민으로서 자긍심을 갖게 하는데 정착지원 제도 및 사회적응교육의 개선이 매우 중요하다는 것을 알린다.

특히 다문화 사회가 된 한국사회 속에서 북한이탈주민이 이제 당연한 민주시민의 한 사람으로서 행복한 삶을 영위할 수 있도록 지역사회적응 초기단계에서 사회적응교육에서 사회적응훈련까지 포괄적이고 일관된 교육설계 과정이 필요함을 많은 전문가의 연구결과를 통한 주장과 지난 경험을 통해 익히 알 수 있었다. 무엇보다 북한이탈주민에 대한 이해는 죽음을 무릅쓰고 국경을 넘어 한국으로 온 북한 동포에 대한 인간적인 이해와 그들이 우리 사회에 적응해 함께 살아가기까지 겪는 각종 어려움과 아픔을 함께 극복하려는 순수한 마음에서 출발해야 한다.

특히 다문화 된 한국사회 속에서 북한이탈주민들이 이제 당연한 민주시민의 한 사람으로서 인간의 존엄과 가치를 존중받는 행복한 삶이 되도록 유관기관은 이들에 대한 포괄적이고 일관된 사회적응교육과 사회적응훈련이 요구된다고 할 것이다. 인간의 존엄성과 가치존중 정신에 입각한 인간존중 사회를 실현해야 한다.⁵⁾ 이러한 정책은 북한주민에게 공동체 의식의 함양은 물론 통일의 출발점인 토대를 마련하는 것이다.⁶⁾ 정부는 북한이탈주민 3만 명 시대를 계기로 과거 정책에서 탈피하여 ‘사회통합형’ 지원 정책을 적극 시행해 나가기로 정하였으며, 이와 같은 정부의 방침은 지난 2016년도 통일부 업무보고에서 ‘북한이탈주민에 대한 인식 개선’, ‘통합형 정착지원 체계 구축’, ‘북한이탈 주민 사회통합형 정착지원’, ‘창의와 융합의 통일준비’ 등으로 잘 나타나 있다.

남북 사회통합에 있어서 사회적 네트워크와 사회적 관계 형성은 매우 중요한 역할을 하고 있는데, 일례로 해외 이주난민의 사례에서 북한이탈주민 문제와 관련하여 우리는 많은 시사점을 얻고 있다. 이주 난민의 경우를 살펴보면 사회적 네트워크, 특히 RCO(Refugee Community Organization)가 이주 국가에 이주 난민이 거주하면서 사회통합에 어떠한 역할을 하는지 잘 보여준다. 따라서 다각적인 사회 연결망 확장에 북한이탈주민을 그 중심이 됨으로써 사회통합형 북한이탈주민의 성공적 정착지원 정책과 전략을 적극적으로 강구할 필요가 있다고 하겠다.

이하에서는 북한이탈주민의 보호·정착지원 제도의 변천 과정에 대해 일별하고 3만 명 시대에 걸맞은 남북한 ‘사회통합형’ 정책 추진 및 인프라 구축의 방안을 모색해 보고, 사회통합을 위한 시민사회(NGOs)의 역할과 향후 과제에 대해 정리해 봄으로써 보다 진전된 북한이탈주민 정착지원 제도로써 법제도적 인프라를 구축해 나가는데 도움을 주고자 한다.

5) 배규한, “통일 이후 남북한의 사회적 통합”, 『세계 속의 한국 : 과거, 현재, 미래』, 광복 50주년기념 한·미국제학술회의 발표논문(서울: 국민대 사회과학연구소, 1995.11.23), pp. 12~13; 이우영, “문화통합”, 『광복 50주년기념 한미국제학술회의 발표논문』(서울: 국민대 사회과학연구소, 1995.11.23), pp. 13~14.

6) 장명봉, “남북한 헌법체제의 비교와 통일헌법의 지향점 및 과제”, 『한국공법학회 건국 60주년 기념 국제학술대회 발제문』(서울: 한국공법학회, 2008.6.28.), pp. 16~17.

Ⅱ. 북한이탈주민의 보호·정착지원 제도

1. 정착지원 제도의 연혁 및 변천 과정

(1) 북한이탈주민법의 제정·시행

그동안 북한이탈주민에 대한 정착지원 제도의 변천 과정을 살펴보면 대략 4단계로 구분된다.⁷⁾ 북한이탈주민을 대상으로 한 법률은 정책의 변천 과정에 따라 발 빠르게 변모를 거듭해 왔다. 당초에는 북한이탈주민이라는 용어 사용되기 이전이었는데, 최초의 법률로 보는 것은 1962년 4월 당시 원호처를 주관 부처로 하여 제정된 「국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법」이었다.⁸⁾ 당시 정책 목표는 북한이탈주민의 안정적 정착을 위한 각종 지원과 보호보다는 남북 간 체제 경쟁에서 우위를 확보하기 위한 것이었다. 이후 1979년 1월 「월남귀순용사 특별보상법」 제정을 통해 정부는 귀순자를 사선을 넘어 온 자유민주주의를 선택한 ‘귀순용사’로 간주하였고, 이전보다 더 체계화된 지원을 실시했다. 1993년 6월에는 1979년 「월남귀순용사특별보상법」을 대체하는 「귀순북한동포보호법」이 당시 보건사회부 주관부처로 하여 제정되었는데, 귀순자를 국가유공자로 대우하다 생활능력이 결여된 생활보호 대상자로 전환하며, 정착금도 하향조정하는 등 지원 규모를 대폭 축소했다. 이 법을 통해 법의 적용 대상이 확대되고 정책 목표도 취약계층의 보호라는 측면이 강조되기 시작했다.

현행 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」(이하 「북한이탈주민법」)은 통일부가 주관 부처⁹⁾로 하여 처음 제정¹⁰⁾된 것은 1997년 1월 13일이며, 같은 해 7월 14일 동법이 시행되었다.¹¹⁾ 이 법은 입법 당시 총 33개 조문과 부칙 13개조로 구성되어 있었으나, 그동안 일부·타법개

7) 북한이탈주민의 정착지원 제도 관련한 참고자료로는 길준규, 「북한이탈주민 정착지원제도의 법적 검토」, 『공법학연구』, 제10권 제4호(서울: 한국비교공법학회, 2009), pp. 249~275; 정용상, “남북한 사회통합을 위한 법정정책 과제”, 『법과 정책연구』, 제13집 제4호(서울: 한국법정책학회, 2013), pp. 1811~1844; 장명선·김선옥, “북한이탈주민정착지원 법제의 쟁점과 과제: 젠더적 관점을 중심으로”, 『법학논총』, 제29집 제3호(서울: 국민대학교 법학연구소, 2017), pp. 379~422 참조 바람

8) 이 법 제정 당시 귀순자에게 우리의 국가유공자와 동등한 지위를 부여해 원호대상자로 특별히 우대하며, 최초로 체계적인 지원을 실시했다.

9) 위 변천 과정을 보면 1962년 원호처, 1979년 국가보훈처, 1993년 보건사회부, 1997년 통일부 등 정책 변화에 따라 주관 부처도 큰 변화를 겪었다. 실제 북한주민의 탈북이 가장 많았던 시기는 북한의 소위 ‘고난의 행군 시기’에 식량난, 에너지난, 원자재난 등 3대 난이 가장 심하게 당시 북한경제의 실상은 매우 열악한 상황이었다. 장명선·김선옥, “북한이탈주민정착지원 법제의 쟁점과 과제: 젠더적 관점을 중심으로”, 『법학논총』, 제29집 제3호(서울: 국민대학교 법학연구소, 2017), p. 383.

북한이탈주민은 1990년 중반부터 북한의 식량난과 대규모 아사 사태를 피하기 위해 생계형 북한이탈자가 대폭 증가하기 시작해 2006년부터 매년 입국자 수가 2,000명을 넘어섰고, 2009년에는 한해 동안 2,914명으로 가장 많았다. 2012년에는 김정은 정권이 들어선 이후 1,500명 선 이하로 접어들기 시작해 2015년에는 1,275명으로 격하게 감소했다가 2016년에 1,418명으로 소폭의 증가를 보여주었다. 2017년 11월 현재 국내 총 입국자 수는 31,093명이다(2017.9월 기준). 통일부 홈페이지(<http://www.unikorea.go.kr>, 검색일자: 2017.11.30.)

10) 이 법의 제정 이유는 북한이탈주민이 대폭 증가함에 따라 종합적인 각종 보호 및 정착지원에 관한 제도적인 기반을 확립해 이들의 한국사회의 적응을 돕고 각종 여러 가지 보호혜택을 부여하는 등 우리 국민의 일원으로 원만히 정착할 수 있도록 하기 위한 정책적 고려가 있었다. 그동안 이 법률이 개정된 연혁 과정을 보면 정착지원사업의 새로운 패러다임의 변화를 알 수 있게 해준다.

11) 1997년 당시 입법 제정의 주관 부처는 통일부가 되었으며, 오늘날까지 주관 부처로서 그 책무를 맡고 있다. 이

정으로 인해 19차례¹²⁾ 개정하여 현재는 모두 34개 조문과 부칙 4개조로 구성되어 있다. 이 법의 개정 과정을 연대별로 살펴보면, 북한이탈주민 보호 및 정착지원과 관련한 입법 개정이 그때그때 당시 현안에 따라 타 법률에 비해 매우 탄력적이고 유연성 있게 정착지원 제도의 변천 과정을 거쳐 왔다고 할 수 있다.¹³⁾

1997년 북한이탈주민법 제정 당시 입법 목적을 군사분계선 이북지역(이하 ‘북한’¹⁴⁾)에서 벗어나 보호를 받고자 하는 북한주민이 정치·경제 및 사회·문화 등 모든 각 생활영역에서 대한민국 사회에서 신속히 잘 적응하고 정착하는데 있어 필요한 보호 및 정착지원에 관한 사항을 규정함을 목적으로 하였다(1997년 구법 제1조 참조). 20여 년이 지난 지금의 시점에서 현행 법률의 입법 목적을 보면, 북한지역에서 벗어나 대한민국의 보호를 받으려는 이북지역의 북한주민이 정치·경제·사회·문화 등의 모든 생활영역에서 신속히 잘 적응하고 정착하는데 필요한 보호 및 정착지원에 관한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다(2017년 현행법 제1조 참조). 여기서 달라진 조문 내용은 ‘대한민국으로부터 법적 보호를 받으려는 군사분계선 이북지역의 주민’이라는 문구가 추가 신설된 것이다. 그 신설 개정된 이유는 북한이탈주민이 대한민국의 보호를 받기 위해서는 ‘북한지역 주민’이어야 한다는 것을 법률에 근거를 두어 시비를 분명하게 가리기 위해 선언한 규정이라 할 것이다.

북한이탈주민 정착지원 관련 법률로는 북한이탈주민법이 대표적이며, 기타 관련 법률로 국가공무원법, 국민연금법, 국민기초생활보장법, 의료급여법, 초·중·등교육법, 고등교육법, 지방공무원법 등 법률과 시행령에 북한이탈주민의 효율적 정착을 위한 다방면의 보호·지원에 관한 사항이 규정돼 있다. 기본법이라 할 수 있는 북한이탈주민법은 1990년대 중반 북한이탈주민의 급격한 증가에 따라 이들에 대한 종합적인 보호 및 정착지원에 제도적 기반을 확립해 대한민국 국민의 일원으로서 성공적 정착을 통해 인간된 삶을 살 수 있도록 지원하기 위해 제정된 후 지금까지 19차례 일부 및 타법개정을 거쳤다.¹⁵⁾

(2) 북한이탈주민법의 주요 내용

북한이탈주민법은 모두 34개 조문으로 구성되어 있는데, 북한이탈주민을 이북지역에 주소, 배우자, 직계가족, 직장 등을 갖고 있던 사람으로서 북한을 이탈해 외국의 국적을 취득하지 아니한 사람으로 규정하여 ‘보호대상자’, ‘정착지원 시설’로 정의하고 있다. 이 법 제3조에서 정하고 있듯이 북한이탈주민에게 적용되며, 제4조에서 규정하고 있듯이 인도주의에 입각해 보호대상자를 특별

법을 통해 자의로 북한을 이탈해 우리 사회에 정착하기를 희망하는 북한이탈주민을 대상으로 통일 대비 통합이라는 시각에서 정부 차원에서의 지원이 본격적으로 추진되기 시작했다고 할 수 있다. 장소영, “북한이탈주민 정착지원에 관한 법제도의 현황과 과제”, 『통일과 법률』, 통권 제24호(서울: 법무부, 2015), p. 61.

12) 이 법은 1997~2000년대에 2차례, 2001~2010년대에 9차례, 2011~2017년 현재까지 8차례 개정되었다. 이 법률의 연혁에 대해 자세히는, 법제처 국가법령정보센터 사이트(<http://www.law.go.kr>, 검색일자: 2017.11.29.) 참조 바람.

13) 그렇다고 북한이탈주민 정착지원 제도가 잘 마련되어 있다고 말하는 것이 아니라, 적어도 우리 사회가 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 민감하게 받아들이고 이를 입법 과정에 수용하려는 국민적 의사가 반영되어 왔음을 보여준 사례로서 표현한 것이다.

14) 본 논문에서는 문맥 흐름에 따라 편의상 ‘대한민국’의 국호를 ‘남한’, ‘한국’으로 표기하고, ‘조선민주주의인민공화국’의 국호를 ‘북한’, ‘이북지역’으로 표기하기로 한다.

15) 장소영, 앞의 논문, p. 61.

히 보호한다. 그리고 보호대상자에 대한 법적 보호 및 지원 기준은 나이, 세대 구성, 경력, 학력, 자활능력, 건강상태, 재산 등을 종합적으로 고려해 합리적으로 정해야 한다(제5조)고 규정했다.

국가는 보호대상자의 보호, 취업, 교육, 주거, 의료 및 생활보호 등 다방면의 지원을 지속적으로 추진하고, 그밖에 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위해 노력해야 한다고 규정하고 있다(제4조의 2). 이러한 정착지원을 통해 통일부장관은 3년마다 정기적으로 기본계획을 수립하고 중앙행정기관의 장과 협의해 매 연도별 적절한 시행계획을 수립해야 한다(제4조의 3). 나아가 이들에 대한 제도적 보호·지원정책을 협의 조정하고 이와 관련된 사항을 심의하기 위한 협의기구로 ‘북한이탈주민대책협의회’를 두고 있다(제6조).

또한 북한이탈주민의 신변보호 신청, 결정 및 결정기준 등에 대해 법률에 규정하고(제7조~제9조), 정착지원 시설 설치 및 법적 보호(제10조~제12조), 북한이나 외국에서의 학력사항이나 자격 인정(제13조~4조), 사회적응교육(제15조) 등 관련 내용을 규정하고 있다. 북한이탈주민 정착을 위해서는 직업훈련(제16조)¹⁶⁾과 취업보호 및 제한규정을(제17조~제18조), 영농정착 지원(제17조의 3)과 국가 및 지방공무원으로의 특별임용(제18조)을, 그리고 중앙정부와 지자체 및 공공기관이 이들의 적극적 고용을 위한 노력을 공공기관평가에도 반영하는 내용 등을 규정하고 있다(제18조의 2).¹⁷⁾

(3) 정착지원 프로세스

북한이탈주민에 대한 제도적인 측면에서 정착지원 프로세스는 ① 보호요청 및 국내이송, ② 보호센터, ③ 보호결정, ④ 하나원, ⑤ 거주지 보호(5년), ⑥ 민간참여 등으로 나뉘며, 1단계: 신병 확보 단계(보호요청, 보호결정 및 국내이송), 2단계: 신변보호 및 기초적응단계(하나원 및 국정원), 3단계: 서비스 제공단계(거주지 보호)로 구분되어 다양한 정착지원 체계를 갖추고 있으나, 이러한 지원 현황과 정착지원 과정에서 발생하는 여러 쟁점들이 다양하게 나타나고 있어 이에 대한 문제 해결책을 강구하는 것이 과제라 할 것이다.¹⁸⁾

16) 한 연구용역 결과보고서에 따르면, 이런 문제점을 개선하기 위해서는 북한이탈주민들이 본인의 적성, 흥미에 대한 인식을 기반으로 직업탐색 및 진로결정 과정을 충분히 거치도록 하고, 기술전수 위주의 직업훈련에 앞서 인적자원개발 중심의 직업기초 능력 훈련이 선행될 필요가 있다고 분석했다. 또한 북한이탈주민들이 내국인에 비해 낮은 학력과 남한 사회에서 살아온 기간이 적음을 고려하여 그들만의 경쟁력을 키울 수 있고, 향후 통일에 대비한 인적자원으로의 육성이 가능하도록 직업기초 능력 중심의 훈련이 이루어져야 할 것을 강조했다. 이 찬, 『북한이탈주민 특화훈련과정 마련』 (서울: 고용노동부, 2012), p. 161.

17) 장명선·김선옥, 앞의 논문, p. 385.

18) 통일부, 『2017 통일백서』 (서울: 통일부, 2017), pp. 152~154 참조 바람.

〈그림〉 북한이탈주민 국내입국 및 정착지원 로드맵



※ 출처: 통일부, 『2017 통일백서』 (서울: 통일부, 2017), p. 155를 참조하여 그림을 재구성한 것임

고충상담을 통한 북한이탈주민의 남한사회 정착 장애요인 분석을 해보면, ① 의식구조 차이 (미래 불안, 집단주의적 사고), ② 사회적응 문제(언어, 직장, 법문화 등), ③ 건강 문제(각종 질병), ④ 심리적 문제(우울증, 정체성), ⑤ 경제 문제(생활고 등), ⑥ 직업 문제(실업, 취업불안) 등으로 나타난다.

다음에서 북한이탈주민의 정착지원 제도의 변화 과정을 도식화 하면 다음의 <도표>와 같다.

〈도표〉 북한이탈주민 정착지원 정책 변화



앞서 정착지원 제도 연혁에서 설명하고 있는 바와 같이 1997년 1월 입법 당시를 기준으로 본격적인 북한이탈주민에 대한 보호·지원이 진행되었고 그때만 해도 인원수도 많지 않은 시기였다. 이후 2005년 1월에는 북한이탈주민이 1만 5천여 명으로 늘었는데, 이 시기에는 북한이탈주민에 대한 일방적인 보호·지원이 능사가 아니라 이들이 한국사회에서 열심히 일하고 자기성취감을 느낄 수 있도록 직업훈련 및 직업알선에 중점을 두던 때였다. 과거 단순히 국가가 북한이탈주민을 일방적으로 보호하고 지원하는 것이 아닌 이들 스스로가 자립하고 자활하여 자기만족감과 정체성을 찾아갈 수 있도록 삶의 질 개선에 초점을 둔 정책이라 할 것이다.

우선 북한이탈주민법의 제2차 개정에서는 북한이탈주민의 정착지원을 위해 거주지 보호기간을 5년으로 연장하고 직업훈련 및 취업알선 외에도 2년간 취업보호를 실시하고 국민연금의 가입기간 특례 등 현행 제도의 개선·보완을 목적으로 실시했다. 2007년 행해진 개정 내용을 보면, 북한이탈주민정책의 방향을 단순 ‘보호’에서 ‘자립·자활중심’으로 심화하기 위해 제도적으로 전문자격 인정 및 취업보호기간의 확대 등 직업능력과 자립 능력 향상 등을 지원하고 각종 제도 미비점도 함께 개선했다. 2009년에 행해진 법 개정에서는 북한이탈주민의 정착지원 시설 소재지를 기준으로 하여 주민등록번호를 부여받은 북한이탈주민이 1회에 한해 거주지 기준으로 주민

등록번호를 정정할 수 있도록 하여 거주지 중심으로 정착 지원사업을 실시할 수 있도록 정책을 실시했다.¹⁹⁾

〈표〉 북한이탈주민 국내 입국 현황표('17.11월 현재)

구분	~ '98	~ '04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17.9 (잠정)	합계
남	831	2,175	424	515	573	608	662	591	795	404	369	305	251	302	153	8,958
여	116	3,193	960	1,513	1,981	2,195	2,252	1,811	1,911	1,098	1,145	1,092	1,024	1,116	728	22,135
합계(명)	947	5,368	1,384	2,028	2,554	2,803	2,914	2,402	2,706	1,502	1,514	1,397	1,275	1,418	881	31,093
여성비율	12%	57%	69%	75%	78%	78%	77%	75%	70%	72%	76%	78%	80%	79%	85%	71%

※ 출처: 통일부 홈페이지 참조(분기별 공개)

2. 북한이탈주민의 법적 지위

(1) 북한이탈주민, 법적 지위가 왜 문제인가?

북한이탈주민의 법적 지위 관련해서는 대한민국의 국내법상의 지위뿐만 아닌, 국제법상의 지위에 대해서도 살펴봐야 한다.²⁰⁾ 북한이탈주민이라 할지라도 중국 등 제3국으로 탈출한 자는 제3국에서의 법적 지위와 직접 대한민국으로 탈출한 자와의 법적 지위는 그 논의의 출발점 자체가 달라진다. 북한이탈주민의 국내법상의 법적 지위라 함은 우리나라의 헌법 및 기타 실정법상의 지위를 의미하며, 이것은 국제법에 저촉되지 않는 한, 우리 국내법이 규율하는 바에 따르게 된다.

그러나 북한이탈주민의 제3국에서의 법적 지위 및 인간적 처우 관련해서는 북한이탈주민의 국적과 북한이탈주민의 탈출의 동기 및 당해 제3국의 관할권 문제 등과 결부돼 있기 때문에 대한민국 국내법상 지위의 문제는 후순위에 놓이게 된다. 최근까지 북한이탈주민이 국제법상 난민의 지위를 갖는지에 대해서는 여러 주장들이 난무하고 제기돼 왔으나, 북한이탈주민의 제3국에서의 법적 지위 문제는 결국 국제법상의 난민인지 아닌지의 여부가 그 결정의 핵심이라 할 것이다.²¹⁾

(2) 헌법과 법률상 지위

우리 헌법과 국내 법률에 의하면 북한이탈주민은 물론, 북한주민도 당연히 대한민국 국민²²⁾임은 물론이다. 북한주민과 대한민국 관할권²³⁾ 하에 영향력이 미치지 않는 북한이탈주민은 규범적

19) 장명선·김선옥, 앞의 논문, p. 384.

20) 국제법상 북한이탈주민에 대해 상세히는 조정찬, “북한주민의 법적 지위에 관한 연구”, 『2001년 남북법제 연구보고서』 (서울: 법제처, 2001), pp. 161~163; 한상우 외, “북한이탈주민의 법적 지위와 보호방안”, 『2008년 남북법제 개선 연구보고서』 (서울: 법제처, 2008), pp. 115~135 참조 바람.

21) 문준조, “북한이탈주민의 법적 지위”, 『특수사법제도연구위원회 발표문』 (서울: 법원행정처, 2002), p. 1.

22) 1996.11.12. 선고 대법원 96누1221 판결 참조.

으로 대한민국 국민이라는 데에 이론의 여지가 없겠으나, 사실상 대한민국 국민으로서 권리·의무를 다할 수 없는 잠재적인 대한민국 국민의 법적 지위에 있다고 할 것이다. 이들이 대한민국의 법적 보호를 받고자 하는 의사표시를 하고(법 제3조),²⁴⁾ 대한민국 관할권에 들어오면 규범과 사실이 일치하는 대한민국 국민으로서의 법적 권리와 의무를 가지게 된다. 국내에 입국해 있는 북한이탈주민은 국적 회복의 절차가 달리 필요 없고 신변보호 및 정착지원만 남게 된다. 다만, 북한국적 보유 여부, 제3국 국적 취득의 여부 등의 사실관계가 불명할 경우에만 국적법상 국적판정 절차에 따라 국적을 확인할 수 있게 된다.²⁵⁾

(3) 국내법적 지위 인정: 북한주민의 상속회복청구권

북한이탈주민과 구별해야 할 관련 개념으로 북한주민, 외국거주동포 등이 있으며, 북한주민, 북한이탈주민, 외국거주동포 등 어느 부류의 신분에 속하느냐에 따라 그 당사자의 법적 지위가 달라지므로 법적 보호대상자인지, 남한 방문승인 또는 여행증명서 발급대상자인지 구별의 실익이 있다고 할 것이다.²⁶⁾ 북한주민에 대한 법률상 명확한 개념 규정은 사실상 찾아보기 어려운 것으로 보인다. 다만, 우리의 남북교류협력법 및 북한이탈주민법의 제반 규정에 비춰 보면 “군사분계선 이북지역의 주민”을 의미하는 것으로 유권 해석할 수 있으며, 이때의 ‘주민’은 주민등록법상의 ‘주민’ 개념보다는 북한을 국가로 승인하지 않은 상태의 ‘국민’의 개념으로 가깝게 해석할 필요가 있다.²⁷⁾

북한이탈주민 상속권 관련한 판결례²⁸⁾를 보면 이들이 갖는 법적 지위를 분명하게 보여주고 있는데, 우리 법원은 유산 상속 관련한 소송에서 이들에 대한 법적 지위를 다음과 같이 판결하였다. 내용인즉, 북한에 거주하면서 평소 부친²⁹⁾을 통해 남한에 살고 있는 이산가족 이야기를 들어왔던 북한이탈주민인 갑(甲)은 2009년 국내에 입국하여 그 해 9월 서울가정법원에서 가족관계등록 창설을 허가받아 가족관계등록을 마친 뒤 서울가정법원에 부친 B에 대한 실종선고 취소 청구를 한 후 2013년 11월에 위 실종선고 취소 판결을 받았다.

남한에 살던 B의 부친 A1은 1961년, 모친 A2는 1990년에 각각 사망한 상태이며, 선산인 충남 연기군 소재 임야에 관해서는 1978년 1월 B1과 남한 생존 자녀들 명의로 이미 소유권 보존

23) 재외공관 또는 국내입국 등을 포함한다.

24) 북한이탈주민이 대한민국의 법적 보호를 받기 위해서는 대한민국의 보호를 받으려는 의사를 표시해야 한다. 이 규정은 2010.3.26.일 전문개정 시 반영되었는데, 여기서 대한민국의 보호를 받으려는 의사표시가 없다고 할 경우에 문제가 될 수 있다. 만일 북한을 이탈한 주민이라 하더라도 법률 해석상 대한민국의 법적 보호를 받을 수 없다고 보는 것이다.

25) 장소영, 앞의 논문, pp. 59~60.

26) 위의 논문, p. 59 이하 참조 바람.

27) ‘북한주민’의 법적 지위에 대한 자세한 설명으로는 위의 논문, p. 59 이하 참조 바람.

28) 판결례에 대한 이하 내용은 최은석, “아버지는 北에 살아 계셨어요. 탈북민 자식의 상속권은?”, 『통일한국』, 통권 제407호(서울: 평화문제연구소, 2017.11), pp. 44~45 일부 내용을 정리한 것임

29) 갑의 부친 B는 한국전쟁 중 남한에서 학도병으로 입대했다가 1950년 9월 경 전쟁 중 북한으로 끌려갔고, 남쪽의 가족들은 B를 1977년 대전지방법원에 실종선고를 신청해 호적부에서 제적·말소하였다. 북한에서 거주하며 딸 갑을 둔 B는 북에서 이러한 사실을 전혀 모른 채 살아오다 2004년 중국에서 동생과 사촌동생 등을 상봉하여 북한 당국에 발각되었고 재남(在南) 가족을 만난 혐의로 조사 받은 이후 고문 후유증으로 2006년 말 사망에 이르게 되었다.

등기가 마쳐진 상태였다. 이에 대해 갑은 2011년 10월 A2의 장녀이자 B의 누나인 B1과 차남이자 남동생인 B2를 상대로 B의 법정상속인을 대리해 상속재산 회복 청구의 소를 제기하기에 이르렀다.³⁰⁾

본 사안에서 법률적 쟁점이 됐던 사항은 B가 이 사건 제소 시점에서 이미 수십 년 전의 상속개시 당시에 실종선고를 받은 상태였다는 점과 이후 실종선고 취소 청구를 통해 실종선고 취소 판결을 받은 B는 전쟁 당시 학도병으로서 강제 납북된 북한주민이라는 신분이라는 점, 그리고 법정상속인을 대리한 갑이 북한이탈주민 출신이라는 점이었다. 후단에서 언급한 법정상속인 대리 문제는 가족관계등록 창설 허가와 실종선고 취소 청구를 통해 유효한 판결을 받아 갑이 B의 상속재산분에 대한 상속권 대리 행사에는 법률적 하자는 없었다고 할 것이다.

다만, B가 이 사건 제소 시점에서 이미 수십 년 전의 상속개시 당시 실종선고 상태였다는 점에서 상속회복 청구권의 제척기간이 문제가 되었다. 북한주민의 제소권과 관련하여, 우리 「대한민국 헌법」 제3조(영토조항) 등을 근거로 하여 북한주민도 대한민국 국민이라 할 수 있다면 북한주민에게도 대한민국 국민으로서 우리 법원에 당연히 소를 제기할 수 있게 될 것이다. 2012년 2월 처음 제정된 「남북 주민 사이의 가족관계와 상속 등에 관한 특례법」(이하 「남북가족특례법」)³¹⁾은 상속재산 반환 청구에 관한 특례(제10조)와 상속회복 청구에 관한 특례(제11조)를 규정하여 실종선고나 부재선고를 받은 북한주민이 상속재산 반환 청구를 할 수 있도록 함과 아울러 북한주민의 상속회복 청구권을 명문으로 인정하였다.

(4) 국내법적 지위 인정: 서울남부지방법원 판례

위의 사례에서, 서울남부지방법원은 2014년 1월 제1심 판결에서 원고 갑이 북한주민이었던 B의 딸로서 탈북해 대한민국으로 입국한 후 B의 상속인으로서의 지위에서 상속재산의 회복을 원하는 소송을 제기한 사안에서 갑의 청구를 인용하였다. 즉 「남북가족특례법」이 적용됨에 따라 우리 「민법」 제999조 제2항에서 정하고 있는 ‘10년’이라는 권리행사 기간에 대해 별도의 제한을 받지 않는다는 이유로 갑의 청구를 받아들인 사례다. 이는 탈북한 이산가족의 후손이 남한의 가족을 상대로 한 유산 소송에서 민법상의 상속회복 청구권 제척기간의 적용을 배제한 최초의 판결이었다.

법원은 북한주민에 대한 상속회복청구권 보장과 관련하여, B가 1950년 9월 서울에서 실종된

30) 북한에 거주하는 상속인이 상속권이 침해당해 참칭상속인을 상대로 하여 상속회복의 소를 제기하는 경우, 우리 「남북가족특례법」은 상속회복 청구권의 제척기간에 관해 특별한 규정을 두고 있지 않으므로 우리 민법에 의한다면 침해를 안 날로부터 3년, 그리고 상속권의 침해가 있었던 날로부터 10년 내에 상속회복청구권을 행사해야 한다(제999조 제2항). 그런데 이 규정을 그대로 적용한다면 분단 상태가 지속될수록 상속회복 청구가 사실상 불가능해지는 문제가 일찍이 제기돼 왔다.

31) 남북가족특례법 시행 이후 남북 이산 후 이 법의 공포일 전 실종선고(「부재선고에 관한 특별조치법」에 따른 부재선고를 포함)를 받은 북한주민에 대해 실종선고의 취소 심판이 확정된 경우에 실종선고의 취소 심판을 받은 사람은 실종선고를 직접 원인으로 해 재산을 취득한 자(그의 상속인을 포함)를 상대로 재산 반환을 청구할 수 있도록 했다. 그리고 남북 이산으로 인해 피상속인인 남한주민으로부터 상속을 인정받지 못한 북한주민 또는 그 법정대리인은 우리 「민법」 제999조 제1항에 따라 상속회복을 청구할 수 있도록 규정했다. 이 경우 다른 공동상속인이 이미 분할 받거나, 그 밖의 처분을 한 경우에 있어서는 그 상속분에 대해 상당한 가액으로 지급할 것을 청구할 수 있다.

이래로 사망한 것이 아니라 당시 북한에서 생존해 있었고, 딸 갑과의 친자관계 확인 및 남한 법원에 갑의 소로 실종선고도 취소되었으므로 B의 부친 A1 사망 시점인 1961년 12월 당시 정당한 상속권을 갖고 있었다고 판단했다. 우리 「민법」 제999조 제1항에서 상속권이 참칭상속권자로 인해 상속권이 침해된 때에는 상속권자 또는 그 법정대리인은 상속권 회복의 소를 제기할 수 있도록 규정하고 있는 것을 일부 인용한 것이라 볼 수 있다.

또한 북한주민의 상속회복 청구권에 관하여 법원은 「남북가족특례법」 제11조에서 규정한 상속회복 청구권자인 ‘북한주민’에 대해 ‘북한주민이었던 사람’도 포함하고 있으므로 원고³²⁾ 또한 ‘북한주민’에 포함된다고 판단한 것이다. 다음으로 상속회복 청구권의 제척기간에 관하여 위 특례법 제11조가 ‘상속회복청구에 대한 특례’인 점에 비추어 우리 「민법」 제999조 제2항에서 규정하는 권리행사기간 ‘10년’을 배제하고 있으므로 북한주민의 상속회복 청구에 관해서는 「민법」 제999조 제2항이 규정하는 10년 기간의 제한을 받지 않는다고 판단했다.³³⁾ 이 판례를 통해 북한이탈주민도 우리 민법상 인정하고 있는 상속회복 청구권이 인정되고 있다는 것으로 대한민국 국민으로서의 신분상 법적 지위를 득했다는 점에 큰 의의를 가진다.

(5) 국제법적 지위: 난민 자격

제3국에 체류하고 있는 북한이탈주민은 재외북한이탈주민으로 불리며, 이들이 대한민국 국민임을 내세워 제3국에 대해 직접 외교적 보호권을 주장하는 것은 현실적으로 가능하기 어려운 상황이다. 따라서 대한민국 입국 의사를 갖고 있는 북한이탈주민의 입장을 확인할 수 있는 공정하고도 객관성 있는 국제기구를 통하여 북한이탈주민의 보호방안을 마련하는 것이 현실적 대안이라고 생각되는데, 그 대표적인 제도가 「유엔(UN)난민고등판무관실」(UNHCR)의 활용이라 할 것이다.³⁴⁾ 이때 북한이탈주민을 국제법상 난민의 지위로 간주하는 경우, 북한이탈주민을 외국인으로 보아 북한주민을 대한민국 국민으로 간주하는 등 다양하게 접근해 볼 수 있겠으나, 현실적으로 우리의 현행 법체제 및 판례의 입장과 상반되는 문제가 발생할 수 있게 된다.³⁵⁾

국제법상 난민 자격에 관하여는 「난민의 지위에 관한 협약」³⁶⁾과 「난민의 지위에 관한 의정서」³⁷⁾가 적용될 것이다.³⁸⁾ 중국과 러시아는 난민협약 및 난민의정서에 가입한 국가로서 국제조약상의

32) 여기서는 원고 갑(甲)을 말한다.

33) 그 후 2016년 10월 대법원 판결에서 피상속인인 남한주민으로부터 상속을 인정받지 못한 북한주민(본 사안에서 B, 갑)이었던 사람은 남한의 참칭상속인에 의해 상속권이 침해되어 10년이라는 시간이 경과한 경우에도 우리 민법상 상속회복 청구권의 제척기간이 연장되게 되어 남한에 입국한 때로부터 3년 내에 상속자의 지위를 행사할 수 있도록 해 상속회복 청구를 할 수 있다고 판시했다. 이와 같이 남북이산으로 인해 피상속인인 남한주민으로부터 법적 상속을 받지 못한 북한주민의 경우 상속권이 침해되어 10년이 경과해도 민법상 제척기간에 구속받지 않고 기간이 연장되어 남한에 입국한 때로부터 3년 내에 상속자로서 상속회복 청구를 할 수 있게 되기까지 상당한 시간과 비용이 소비되었다. 이것은 남북한 주민 간에 단일민족으로서의 공감대를 형성하고 이를 통해서 평화적 통일의 기반을 다져야 한다는 헌법의 정신에 부합해 가는 과정이 결코 순탄치만은 않음을 보여준 사례다.

34) 박기갑, “북한이탈주민(탈북자)의 법적 지위에 관한 연구”, 『외교』, 제42호(서울: 한국외교협회, 1997), p. 136.

35) 장명봉, “남북관계의 변화와 영토조항 및 북한주민의 법적 지위 논쟁과 대응”, 『법제연구』(서울: 법제연구원, 2008) 참조 바람.

36) 1951.7.18 채택, 1954.4.22. 발효되었으며, 영문으로는 ‘Convention Relating to the Status of Refugees’로 표기한다.

37) 1967.1.31 작성, 1967.10.4. 발효되었으며, 영문으로는 ‘Protocol Relating to the Status of Refugees’로 표기한다.

의무를 진다는 점에서 이들 국가에서 체류하고 있는 북한이탈주민에게 난민의 법적 지위를 인정해 국제법적 보호 조치가 가능하도록 하는 방안을 생각해 볼 수 있겠으나, 북한 인접국인 중국³⁸⁾과 러시아 국가의 적극적인 협조가 있지 않고서는 이 또한 난민으로 문제를 해결하는 것 또한 어려운 한계가 노정된다.⁴⁰⁾

(6) 비보호 북한이탈주민의 법적 성격 및 보호결정 기준

비보호 북한이탈주민이란 북한을 이탈해 대한민국에 입국했으나 보호대상자로 선정되지 못한 자를 의미한다.⁴¹⁾ 북한이탈주민법 제9조(보호 결정의 기준)은 보호를 직접 신청한 북한이탈주민을 직접 보호 결정 대상으로 취급하지 않고 ‘북한이탈주민대책협의회’ 심의를 거쳐서 보호 및 비보호 여부를 결정한다. 그 기준을 보면, 항공기 납치, 테러, 마약거래, 집단살해 등 국제형사 관련 범죄자, 그리고 살인 등 중대한 비정치적 범죄자와 위장탈출 혐의자, 체류국에서 10년 이상의 생활 근거지를 두고 있는 자, 그밖에 보호대상자로 정하는 것이 적절하지 않아 부적당하다고 대통령령으로 정한 자가 이에 해당한다(제9조 참조).

북한이탈주민법의 보호결정 기준의 개정 방향 관련한 논의로는 수정방안과 삭제방안으로 나뉘고 있다. 이 논의에서 가장 핵심은 북한이탈주민법 제9조의 보호결정 기준은 제1호에서 중대한 범죄자를 비롯 정치적 사유와 비정치적, 비범죄적인 사유로 나뉘지며 중대한 범죄자를 비롯한 정치적인 사유의 경우 난민법에서도 금지하고 있으며 문제가 되고 있는 부분은 비정치적, 비범죄적 사유라 볼 수 있다.⁴²⁾

38) 국제협약의 하나인 「난민의 지위에 관한 협약」(Convention Relating to the Status of Refugees)과 「난민의 지위에 관한 의정서」(Protocol Relating to the Status of Refugees)에 중국은 1982년, 러시아는 1993년에 가입했으며, 한국도 1992년에 가입했다.

39) 탈북은 주로 북한 국경을 넘어 중국으로 가게 되는데, 불법 출국과 불법 입국자가 된다. 이 때 국제법적으로 이들이 과연 난민이나 아니냐의 문제가 제기된다. 북한을 이탈한 자는 중국에의 불법체류자가 되어 은신처에서 숨어 지내며 한국 입국의 기회를 찾거나 도움을 줄만한 친인척 내지 입국 브로커, 또는 한국대사관이나 해외공관과 끊임없이 접촉하며 불법체류자 신분을 갖게 된다는 데에 인권 침해 등 그 심각성이 적지 않다. 북한이탈의 배경과 이후 입국까지의 경로 등에 관한 참고문헌으로는 윤기관, 『통일 정책으로서의 북한이탈주민정책』(서울: 궁미디어, 2010), pp. 204~205; 박은숙 외, 『북한이탈주민의 이해』(서울: 나눔의 집, 2009), pp. 13~152 참조 바람.

40) 일찍이 1990년대 초반부터 중국 정부는 자국 영역 내에 북한 국경을 넘어 온 북한이탈주민에게 정치적 이유가 아닌 경제적 이유로 국경을 넘는 불법이주자로 규정하고, 단속·체포해 북한으로 송환하는 것이 당연하다는 입장을 유지해 왔다. 이에 대해 국내외 관련 인권단체와 유엔(UN)을 비롯한 국제사회는 이런 중국의 행태에 대해 중대한 국제법 위반사항으로 지적하고 비판해 왔다. 박은숙 외, 위의 책, p. 105.

41) 류지성, 『북한이탈주민 지원법제의 현황과 개선방안에 관한 연구』(세종: 한국법제연구원, 2016), p. 22.

42) 황현욱, “북한이탈주민법상 보호 결정의 기준에 대한 비판적 연구”, (서울: 국민대 대학원 석사논문, 2016), p. 89.

3. 정착지원의 추진방향

(1) 북한이탈주민 역량 제고 및 맞춤형 복지 강화

북한이탈주민의 사회진출 확대 및 리더 양성 등을 통해 사회 일원으로서의 소속감과자신감을 고취시키기 위해 개인별 특성과 소질·능력 등을 고려하여 복지·교육·취업 등이 이루어질 수 있도록 맞춤형 서비스를 강화할 필요가 있다. 특히 선배 북한이탈주민을 활용하여 정착 경험과 노하우를 전수할 수 있는 체계를 마련하는 것도 좋은 대안이다.

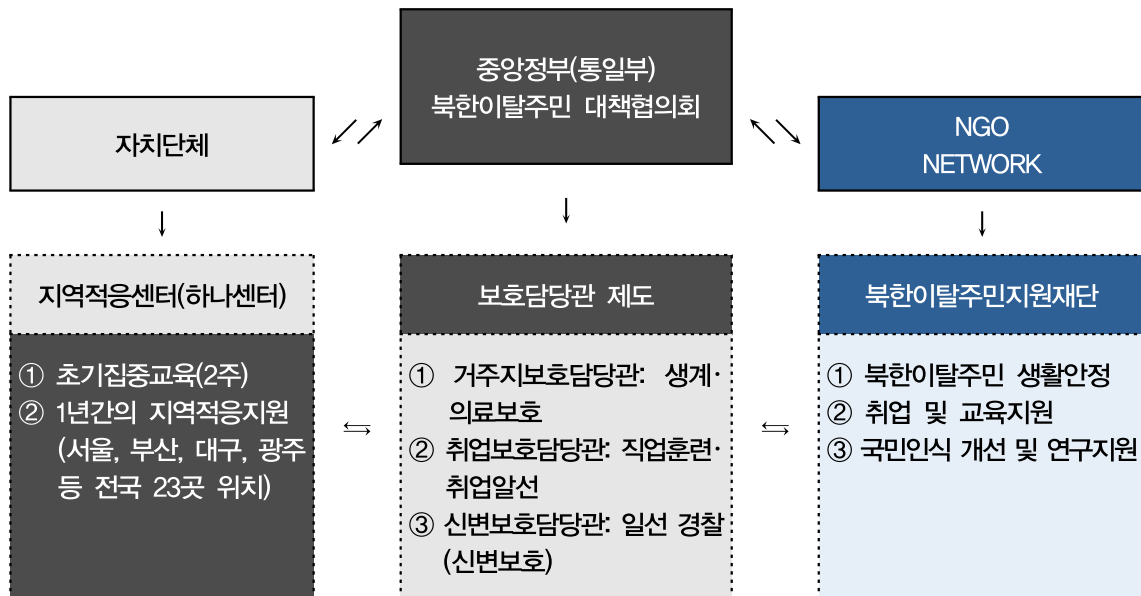
(2) 인식 개선 및 포용력 확대

북한이탈주민과 지역주민 간 소통과 교류를 통해 상호 이해를 도모하고 지역사회와의 원만한 통합을 통해 ‘먼저 온 통일’을 구현하는 것이다. 특히 방송·문화·예술 등 다양한 분야의 콘텐츠 제작 및 성공사례 확산을 통해 북한이탈주민을 친근한 이웃으로 느끼도록 인식 개선을 유도하거나 사회통합을 위한 노력을 강화해 나가는 것이다.

(3) 북한이탈주민정책 협업 체계 개편

통일부를 중심으로 정부 내 및 ‘중앙-지방-민간’ 간 유기적 협업을 통해 북한이탈주민 지원 관련 전(全) 사회적 지원체계를 효율화하여 기존의 협업 체계를 혁신적으로 개편하는 데에 중점을 두고 있다.

〈도표〉 북한이탈주민 정착지원 협업 체계



※ 출처: 통일부, 『2017 통일백서』, 2017, p. 195를 참조하여 간략히 재구성한 것임

4. 사회적응교육 프로그램

정부는 2016년 11월부터 북한이탈주민 3만 명 시대를 맞아 보호 및 지원, 자립 및 자활을 넘어 북한이탈주민이 우리 사회의 친근한 이웃으로 자리 잡도록 사회통합형으로 정책방향을 전환하고 있다. 국내에 입국한 북한이탈주민은 북한이탈주민정착지원사무소⁴³⁾에서 우리 사회 구성원의 일원이 되기 위한 기본적인 사회적응교육을 받는다. 하나원은 북한이탈주민들의 사회적응을 위한 대표적인 국가기관인 통일부 소속으로 되어 있으며, 1997년 제정된 북한이탈주민법⁴⁴⁾에 의거하여 설치된 북한이탈주민 정착지원 기관이다. 국내에 입국한 북한이탈주민들이 우리사회 구성원으로 조기에 안정적으로 정착할 수 있도록 종합교육·지원센터가 도와주는 역할을 하고 있다. 북한이탈주민은 하나원에서 우리 사회에 적응하는 데 최소한의 필요한 기초적인 소양교육과 정착초기 안정된 삶을 위한 여러 가지 지원을 받게 된다.⁴⁵⁾

사회적응교육은 우리 사회 구성원으로서 필요한 최소한의 기본적 지식과 태도 및 자신의 능력을 갖추도록 돕는 체계적인 교육과정 등으로 이루어진다.⁴⁶⁾ 사회적응교육은 사회·경제적 자립을 위한 동기 부여와 정서 안정과 건강증진을 교육목표로 하고 있으며, 나아가 개인의 정신적 안정과 문화적 이질감을 해소시키는데 있다. 뿐만 아니라 우리 한국사회에 대한 이해 증진 및 진로지도·직업교육에 힘쓰고 있으며, 북한이탈주민의 정착 초기 지원제도 안내 등을 그 내용으로 하고 있다. 또한 정규 프로그램 외에도 개인적 선택에 따라 수강이 가능한 보충 프로그램으로 ‘자율 참여형’ 프로그램을 운영·가동함으로써 개인의 필요에 따라 맞춤형 선택학습을 지원해 오고 있다.⁴⁷⁾

2016년에는 맞춤형 교육 강화의 일환으로 성인반을 분반해 2개 반으로 1주일간 차별화된 교육프로그램을 운영해 봄으로써 북한이탈주민의 교육 만족도가 높아진 것으로 분석되었다. 교육 프로그램은 해외 체류기간, 민주주의제도·시장경제 이해도, 자립 의지 등을 고려해 성인반을 우리사회 이해 특별반, 진로 특화반으로 나누어 진행했다. 또한 학습 흥미를 유발하고 능동적 교육 참여를 유도하기 위해 체험·참여형 교육을 강화해 전체 교육 392시간 대비 61%에 해당하는 교육프로그램을 체험·참여형 교육으로 운영했다.⁴⁸⁾

43) 이하 ‘하나원’이라고 표기한다.

44) 정식 법률 명칭은 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」이다.

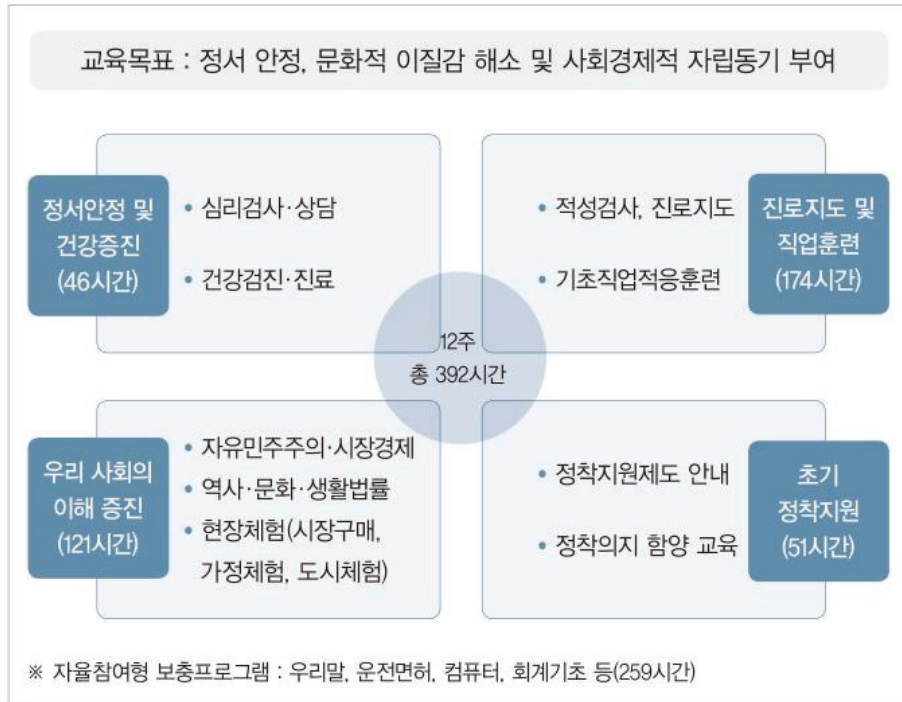
45) 박은숙 외, 앞의 책, p. 265.

46) 위의 책, 같은 면.

47) 『2017 통일백서』, 앞의 책, p. 159.

48) 2016년 하나원에 입소해 교육 받은 북한이탈주민은 1,311명에 달했다. 위의 책, p. 170.

〈도표〉 사회적응교육 정규 프로그램



국내에 입국한 북한이탈주민은 전문 사회적응교육기관인 하나원에서 우리 사회 구성원이 되기 위한 가장 기초적이고도 기본적인 사회적응교육을 받는다. 사회적응교육은 개인의 정서 안정과 남북 간의 문화적 이질감 해소에 집중하는 한편, 사회·경제적 자립을 위한 동기 부여를 통해 교육목표를 달성하고자 한다. 그 주요 교육 내용의 핵심은 다음과 같다. ① 정서 안정과 건강 증진, ② 우리 사회에 대한 이해 증진, ③ 진로지도 및 직업교육, ④ 초기 정착지원 제도에 대한 안내 등을 내용으로 한다. 또한 정규프로그램 외에도 개인적 선택에 따라 보충 프로그램으로 ‘자율 참여형’ 프로그램을 가동해 맞춤형 선택학습을 지원하고 있다.

Ⅲ. '사회통합형' 정책 및 인프라 구축

1. 사회통합형 정책 추진을 위한 법·제도적 기반 정비

사회통합형 정책(2016.11.27) 후속 조치 차원에서 「북한이탈주민대책협의회」를 「북한이탈주민사회통합위원회」로 확대 개편하는 것이 필요한데, 현재 법률 개정안 마련 및 관계 부처 협의를 진행 중에 있다. 2017년 3월 이후 법률안을 국회에 제출한 상태에 있다. 북한이탈주민의 지역사회 통합 촉진을 위한 기반 조성하기 위해 첫째, 「통일음식문화타운」 개관(17년 하반기 중), 둘째, 「통일문화센터」 설계·착공(연내), 셋째, 1:1 결연 프로그램 등 북한이탈주민-지역주민 간 다양한 교류사업 발굴·추진이 필요하다.

여기서 주목되고 있는 하나원 멘토링 프로그램은 교육생이 선배 탈북민 또는 직업군별 전문가 등과 1:1(또는 1:多) 교류 및 학습을 통해 선배 탈북민(전문가)의 정착경험을 밀착 전수받는 프로그램이다. 하나원 멘토단을 구성하고, 하나원 교육과정에서부터 멘토-멘티 제도화 및 하나원 수료 후까지 연계될 수 있도록 하는 프로그램이다. 또한 일반 국민·선배 탈북민과 교류하면서 학습하는 공동 현장체험 학습도 확대하고, 1박2일 가정체험에 탈북민 가정도 포함해 현장학습 자원 봉사자들과 교육생 간 자매결연을 지원해 나간다는 계획이다.

2. 북한이탈주민정책의 협업체계 제도화

정부·지자체·유관기관 등 협업을 통해 북한이탈주민 '맞춤형 지원' 사업을 지속적으로 추진해야 한다. ① 정부·지자체·공공기관 내 북한이탈주민 채용 확대, ② 탈북청소년 인재 육성 및 통일준비학교 추진구상 구체화, ③ 기초복지 강화, ④ 상담역량 강화, ⑤ '통합사례 이력관리 시스템' 구축 등 인생설계 지원을 위한 인프라 구축이 갖춰져야 할 것이다.

(1) 중앙정부 차원

중앙정부 차원에서는 유관기관 간의 협업체계 강화를 통한 맞춤형 정착지원 정책을 추진하는 것이 요구된다. 기존의 「북한이탈주민대책협의회(차관급)」를 「북한이탈주민사회통합위원회(장관급)」로 격상시키고, '보호·정착'에서 '복지·통합' 중심의 보다 강화된 정책 조정체계로 확대 개편하는 것이 바람직하다. 즉 '중앙-지방 거버넌스' 강화 차원에서 광역 지자체 포함하여 아래 표와 같이 4개 분야 소위원회(총괄, 고용, 교육·문화, 복지·여성) 운영을 통한 관계부처의 책임과 역할을 강화해 나가야 한다.

(2) 지방정부 차원

전국 23개 「하나센터」를 정착지원 '원스톱 서비스 센터'로 허브화하는 것이 중요한 핵심사업이다. 특히 지역 차원에서 ① 보호담당관(거주지·취업), ② 전문상담사, ③ 정착도우미 등 활동 거점으로 발전시켜, 2~3개 하나센터에서 연내 시범운영을 거쳐 2018년 전국적으로 확대 시행을

추진할 예정이다.

특히 전국 23개 하나센터를 보호담당관과 분야별 전문상담사, 자원봉사자들의 활동 거점으로 조성하여 ‘정부-지자체-민간’의 협업체계를 강화해 나갈 예정이며, 종합 서비스 제공(심리·법률·교육·여성·복지·취업 등) 및 주민소통프로그램을 발굴·확산할 예정이다.

(3) 제3국에서 출생한 북한이탈주민 자녀에 대한 보호 및 지원 강화

정부는 2017년 2월 말부터 양육가산금⁴⁹⁾ 제도를 도입·시행(정착지원법 시행령 개정안 진행 중)해 나갈 예정이다. 특히 민간 장학재단 연계를 통한 대학 등록금을 지원(정원 내 대학특례입학 및 대학 첫 학기 등록금 지원)하고, 이중언어 교사 배치 및 언어교재 개발 등을 통해 제3국 출생 자녀에 대한 보호 강화해 나갈 예정이다.⁵⁰⁾

(4) 취업 장려를 위해 주거지원 및 미래행복통장 제도 개선

북한이탈주민에 대한 주거지원 제도는 한국 사회 정착과정에서 매우 중요한 문제이다. 따라서 주거지원금 잔액 조기지급 및 임대주택 양도근거를 신설하여 보다 안정적인 정착을 유도하는 노력이 필요하다. 그래서 정부가 고심 끝에 시작한 사업이 미래행복통장제도이다. 사용 용도를 확대(ISA 종합자산관리계좌 가입)하고, 가입요건도 완화할 예정이다. 그리고 ‘북한이탈주민 포털’ 구축 및 서비스 연내에 개시할 예정이다. 또한 북한이탈주민 온라인 커뮤니티 개설을 통한 북한이탈주민 간 정보 공유나 온라인 멘토링 체계화 및 취업·의료·교육 등 분야별 종합 서비스 제공하고 멘토-멘티를 연결하여 안정적 정착에 심혈을 기울여 나갈 예정이다.

(5) 보호기간 종료 후 → 사회통합정책

북한이탈주민의 지역사회와의 원만한 통합 및 통일시대에 맞는 역할을 부여하는 것은 매우 중요하다. 주민소통 및 화합 촉진 차원에서 남북통합문화센터, 통일음식문화타운 등 북한이탈주민-지역주민 간 소통거점을 조성해 나가야 한다. 1:1결연 등 교류프로그램도 지속적으로 확대해 나가야 한다. 그리고 북한이탈주민에 대한 인식 개선을 위해 북한이탈주민을 친근한 이웃으로 느낄 수 있도록 정착 성공사례 및 소통 우수사례 발굴·확산하는 노력이 필요하며, 봉사 활성화, 북한이탈주민 관련 다양한 콘텐츠를 제작해 널리 홍보·보급이 필요하다.

49) 참고로 북한이탈주민 자녀 보호 및 지원 강화 주요 내용을 보면, 양육 가산금(정착지원법 시행령 개정안 현재 법제처 심사 중) 관련하여, 정원 내 특례입학(대학교육협의회 2019년 입학요강에 기 반영, 대학차율 실시), 대학 첫학기 등록금(남북하나재단을 통해 민간 장학기금 등 활용)을 지원할 예정이다. 2017년 6월 기준 탈북청소년은 총 2,517명 중 제3국 출생 자녀가 1,317명(52.3%)을 차지하고 있다.

50) 참고로 북한이탈주민 자녀 보호 및 지원 강화 주요 내용과 관련하여, 제3국에서 출생한 만 16세 미만의 자녀를 양육하는 (조)부모 대상 자녀 1인당 400만원의 가산금을 지급(최대 2인)할 예정이며, 2017.2.22. 하나원을 퇴소하는 북한이탈주민부터 적용할 예정이다.

Ⅳ. 북한이탈주민 사회적응교육의 개선 방향

1. 민간단체의 사회적응교육 및 사회적응훈련 지원

북한이탈주민의 사회통합은 정부의 지원 확대로 성취되기보다는 이들과 함께 직장과 학교 동료, 지역의 이웃들이 이들을 동등한 대한민국 시민으로 받아들일 때 가능한 것이다. 첫째, 북한이탈주민과의 통합과 소통, 배려와 화합은 우리 시민들, 시민사회의 몫이다. 동시에 북한이탈주민의 인권 문제에 대한 관심과 문제해결 노력이 있어야 한다.

북한이탈주민의 초기 안정적인 정착 지원을 위해 민간에서는 지역 복지관, 종교시설 및 민간단체에서 상담, 교육, 주민 교류 등의 다양한 프로그램을 운영하는 것도 하나의 좋은 대안이 될 수 있다. 특히 북한이탈주민지원재단과 지역적응센터는 북한이탈주민의 정착지원 활동에 참여하는 민간단체의 역량을 활용한 협력사업을 통해 다양한 맞춤형 서비스를 제공해야 한다. 2016년에는 주민통합, 상호 인식개선, 취약계층 지원, 자립지원 증진을 위한 「북한이탈주민 맞춤형 정착지원을 위한 민간공모사업」을 운영하고 있다. 민간공모사업은 2년간 연장지원이 가능한 다년도 사업에서 4개 단체, 일반공모인 다년도 사업에서 17개 단체, 신규단체 인큐베이팅을 목적으로 한 창의시범사업에서 3개 단체를 선정하여 총 24개 단체의 사업을 지원하고 있는 것도 북한이탈주민의 사회적응교육 및 사회적응훈련을 강화하기 위한 일환의 프로그램이라 할 것이다.

2. 하나원 ‘교육프로그램 심의위원회’ 설치 운영

하나원 교육프로그램 개편과 편성 시 하나원 관계자와 민간 전문가, 교육 수료생 관계자들로 구성되는 ‘교육프로그램 심의위원회’의 심의를 거쳐서 운용될 필요 있다. ‘교육프로그램 심의위원회’는 교육프로그램 개편과 강사 선정, 민간공모사업 선정 및 심의, 프로그램 평가, 교육교재 개발 및 선정 등에 대한 심의와 의결을 담당할 수 있을 것이다. 심의위원회를 운영함으로써 교육프로그램의 임의적 운용을 방지하고 다양한 의견 수렴을 거쳐서 효율성을 제고할 수 있을 것이다.⁵¹⁾

하나원 교육프로그램의 효과성 제고를 위하여 교육프로그램의 2+1 시스템 강화하는 조치가 필요하다. 초기 2개월 동안은 원내에서 이론과 실기 강의가 주로 실시되고 3개월째 들어서는 외부 현장학습과 위탁학습 등을 주로 실시함으로써 하나원 교육의 실질적 교육 효과성을 제고시킴과 동시에 사회적응력⁵²⁾을 향상시키는데 노력할 필요가 있다.

51) 윤여상, 『2005년도 북한이탈주민 사회적응교육 프로그램 개발』(서울: 통일부, 2005), p. 7.

52) 위의 글, p. 8.

3. 시민사회(NGOs)와 거버넌스

북한이탈주민의 성공적 정착을 위한 정책으로 ‘사회통합형’이 제시되고 있다. 사회통합형 정책은 북한이탈주민의 성공적 정착을 위한 법·제도적 인프라 구축을 위한 것이다. 「북한이탈주민사회통합위원회」로 확대 개편 추진을 위한 노력이 필요한데, 무엇보다 사회통합형 정착지원 정책 관련 사회적 공감대 확산이 절실하다고 할 것이다.

현재 법률 개정안 마련 및 관계 부처간 협의가 진행되고 있는데, 분야별로 법률개정, 예산반영 등 필요한 후속조치의 추진이 필요하다. 그리고 북한이탈주민의 지역사회 통합 촉진을 위한 기반 조성의 대안으로 제기되고 있는 것이 1:1 결연 프로그램 등 북한이탈주민-지역주민 간 다양한 교류사업 발굴·추진이 제시되고 있다. 일부사업은 시범프로젝트(Pilot Projects) 우선 추진 후 성과를 보아가며 전국 단위로 확대할 필요가 있겠다.

탈북청소년 관련하여, ‘한반도통일미래센터’ 체험연수 기회를 제공하는 방안과 남북 청소년 교류 프로그램을 개발하는 것이 뒤따라야 할 것이다. 특히 야외 체험연수 시설(「한반도투어링장」) 조성, 맞춤형 특화 프로그램(취약계층, 소외계층, 북한이탈주민, 이산가족 등) 및 표준 프로그램 개선 등 운영의 내실화를 위한 프로그램 사업들이 지속적으로 추진되어야 한다. 그리고 청소년 수련활동 관련 기관과 업무협약(MOU) 체결, 청소년지도자 연수 등 교류 확대 및 글로벌 통일행사(「한민족합창축제」, 「평화의 바람」 등)의 개최가 필요하다. 무엇보다 남북 청소년 교류를 대비하여 북한 청소년과 함께 할 수 있는 국제 프로그램 개발이라든지 외국인 청소년 대상 연수프로그램 개발 등 교류프로그램의 확대가 요구된다.

4. 소비자보호 법교육

북한이탈주민은 우리 사회 법제도에 익숙하지 않아 본의 아니게 법을 위반하기도 하고 때로는 피해를 당하기도 하는 등 한국사회 정착과정에서 부딪히는 많은 법적 문제들로 인하여 어려움을 겪고 있는 것으로 조사되었다.⁵³⁾ 그 동안 관련 정부 부처와 NGO단체에서는 북한이탈주민의 법적 애로를 해결해 주기 위하여 하나원에서 생활법률을 강의함과 아울러 NGO단체의 상담센터의 법률상담 코너를 마련하는 등 법적지원을 해오고 있다.⁵⁴⁾ 그 동안의 상담 결과를 토대로 북한이탈주민들이 가장 많이 접하는 사례 중심으로 그 해결방법을 제시함으로써 북한이탈주민들의 이

53) 북한이탈주민의 경제적 적응은 한국사회의 경제적 통합을 가능할 수 있는 지표이다. 북한이탈주민의 경제적 부적응은 한국사회의 부담으로 작용하여 사회적 일탈, 빈곤문제와 공공부조예의 장기적 의존 가능성을 초래하기 때문에 대내적 통합을 위해서 해결해야 하는 긴요한 과제로 지적하고 있다. 전우택 외, “북한이탈주민 패널 연구: 2007년 남한 입국자들의 경제적 적응을 중심으로”, 『2009년 통일부 연구용역 보고서』(서울: 연세대 북한이탈주민연구팀, 2009), p. 14; 이 연구용역 보고서에서도 북한이탈주민의 소비자보호와 관련한 법제도 분석은 별도 다루고 있지 않았다.

54) 그럼에도 불구하고 한 국가의 국민으로서, 또는 소비자로서 북한이탈주민은 자본주의국가에서 거래되고 있는 상거래 및 법률관계에 대한 이해가 부족할 뿐만 아니라, 법의식조차도 매우 부족함을 현장 경험자들을 통해 지적되어 왔다. 그렇지만 다른 선행 연구보고서나 관련 논문에서도 북한이탈주민에 대한 소비자보호 문제를 적극적으로 다루고 있는 논문은 찾아보기 어렵다. 최은석, “헌법상 소비자주권자로서의 북한이탈주민 -소비자보호 법교육의 실태 및 개선방안을 중심으로-”, 『통일과 법률』, 제4호(서울: 법무부, 2010), pp. 32~55.

해를 돕고 여러 가지 정책을 지원해 왔다.⁵⁵⁾

소비자 주체로서의 북한이탈주민과 소비자주권은 어떤 관계가 있을까. 북한이탈주민이 경제 활동을 영위하는 과정에서 소비자문제 등 각종 소비자분쟁 발생 시 소비자주권이 침해될 수 있다. 소비자주권이란 자본주의가 고도화되어 자본주의적 생산과정의 소비자와 생산조직과의 거래관계상 발생하는 소비자 피해 내지는 불이익을 말하며, 소비자주권이 침해되는 등 우리사회에 새로운 사회적 갈등으로 확산될 수 있음은 물론이다.

5. 북한이탈주민의 역할과 동서독 사례

(1) 북한이탈주민의 기여와 역할

우선적으로 요구되는 북한이탈주민의 역할론을 정리해 보면, 첫째, 한국사회에서의 적응력 향상 → 직업(취업) → 성공정착 → 성공모델(모범사례)이 되는 것이다. 둘째, 북한주민에 대한 본보기가 되어 통일과정 내지 통일 시 북한지역에의 민주시민⁵⁶⁾으로서의 성공 모델이 되는 것이다. 셋째, 북한 내 각종(정치·군사, 경제, 사회문화, 인권, 지리공간정보 등) 정보를 제공하는 것이다. 넷째, 북한주민에 대한 통일의식의 긍정적 영향력 제고를 위한 노력이 필요하다. 다섯째, 통일과정에서 남한주민과 북한주민과의 가교 역할을 위한 접근하는 노력이 있어야 한다. 여섯째, 남북한 원만한 사회통합을 위한 중개자(또는 매개자)로서의 역할(멘토 vs 멘티)을 모색해야 한다. 일곱째, 대한민국 국민으로서의 자부심과 정체성 확립을 위해 힘써야 한다. 여덟째, 남북한 통합 정책의 계획, 실행 과정에서 북한이탈주민으로서의 기여 방안과 역할 모색이 필요하다.

(2) 통일독일의 시사점

서독의 동독 이탈주민정책 및 시사점을 찾아보면 대략 다음과 같다.

첫째, 동독 주민은 통일 이전 서독으로 460만 명 이상 이주 행태를 보였다는 점이 남북한 상황과 매우 다르다. 현재 우리의 경우 3만 명이 겨우 넘는데 반해 동독은 다수의 인원이 합법 이주하거나 동독을 이탈해 서독으로 입국했다.

55) 최은석, 위의 논문, pp. 32~55.

56) 우선 북한이탈주민에게 우리 사회의 새로운 구성원으로서 정체성과 가치관을 갖도록 하기 위해서는 다양한 한국사에 대한 인식과 나아가 관련 국가의 역사 이해에 대한 관련 과목을 추가하여 운용할 필요가 있다. 따라서 통일과정에서 북한이탈주민 뿐만 아니라 북한주민에게도 민주사회 운영원리에 대해 올바른 이해와 기본적인 역사인식 및 사회 발전과정에 대한 이해가 필요하다고 할 것이다. 특히 왜곡된 역사·문화에 대한 올바른 이해 뿐만 아니라, 민주시민으로서의 가치관 형성을 위한 기본적 소양교육은 가장 시급히 진행되어야 할 과제라고 할 것이다. 일례로 민주시민교육 관련하여, 북한주민에 대한 역사교육은 이론교육은 물론 역사유적지 문화 탐방 등을 연계해 우리 민족의 자부심을 고취시키는 노력이 필요하다고 강조한다. 또한 통일방안과 통일 이후 한국사회의 미래는 우리가 바람직한 미래 사회를 만들어간다는 차원에서 역사전임교사가 담당하는 것이 합리적이라는 주장도 있다. 윤여상, 앞의 글, p. 9.

〈표〉 동독이탈주민 현황(1949~1990)

기간	이주 현황(명)		
	이탈주민	합법 이주민	계
1기: 1949~1961.8.12.	3,419,042	-	3,419,042
2기: 1961.8.13~1988.	234,684	381,376	616,060
3기: 1989~1990.6.30.	480,291	101,947	582,238
계	4,134,017	483,323	4,617,340

※ 출처: Bundesausgleichsamt; 허진영, “서독의 동독 이탈주민 통합 정책”, 『FES Information Series』, 2011. 6. p. 3.

둘째, 동독과 북한의 차이점이다. 동서독은 통일 이전부터 서독의 정보(매스미디어)를 자유로이 접근 가능하였으므로 동독인의 역할이 많지 않았을 것으로 보인다.⁵⁷⁾ 반면 북한은 폐쇄적인 사회로 제한적인 한국정보에 대한 액세스권(Access, 접근권) 만이 가능한 상태이다. 이 점이 동독과 북한은 다르다고 할 수 있으며, 동서독 통일과정에서 동독 이탈주민의 역할과 기여가 많지 않았을 것으로 생각된다. 따라서 폐쇄적인 북한사회와 북한주민에 대한 올바른 정보(통일 필요성, 통일편의, 통일에 대한 부정적 인식 제거 노력 등)를 제공해야 할 것이다.

북한주민의 한류(남한 드라마 시청 등) 선호도는 북한체제 전환에 어느 정도 인식 변화를 줄 수 있으나, 북한주민 스스로의 혁명 내지 봉기 가능성은 감시·감독이 치밀하게 상존하고 있는 북한사회의 특성상 그 한계성이 있음을 배제하지 않을 수 없다.

셋째, 동서독의 시사점을 정리해 보면, 동서독 통일 전후 과정에서 큰 기여와 역할이 없었다는 점에서 우리는 과오를 피하고 사전 북한이탈주민의 통합정책과 함께 북한주민에 대한 통합준비를 해야 한다는 점을 교훈으로 삼을 수 있다. 다만, 동독주민의 자발적인 민주주의 갈망과 통일 의지가 컸다는 점은 시사하는 바가 크다. 동독과 북한의 차이점에서 나타났듯이 남한정보에 대한 접근권을 최대한 높일 수 있는 정책대안을 마련하고 이를 단계적 실행계획을 통해 통일준비를 해야 할 것이다. 우리는 서독의 동독주민에 대한 사회적 인식을 극복하기 위한 노력을 교훈 삼아 북한이탈주민의 성공정착 및 통일 이후 기여할 수 있는 여러 방안과 역할 모색을 찾아야 할 것이다.

V. 결론

모두(冒頭)에서 언급한 바와 같이 북한이탈주민은 ‘먼저 온 미래’, ‘먼저 온 통일’이다. 이들이 우리사회에서 잘 정착하고 만족하도록 지원하고 도와주는 노력을 해야 한다. ‘북한이탈주민이 행복해야 통일이 된다’는 말도 회자 되고 있다. 그럼, 이들의 성공적 정착을 유도하기 위한 제도

57) 동독은 자신들의 체제에 대해 자신이 있었기에 서독 TV 방송의 자유 시청 등을 전면 허용하기에 이른다. 이로 인해 동독 주민들은 각종 방송 미디어를 통해 서독의 자유민주주의 체제 시스템을 자연스럽게 학습할 수 있는 시간이 상당기간 지속되었음을 알 수 있다.

적 대안들은 무엇일까.

첫째, 그 어느 때보다 통일에 대한 국민적 관심과 의지 결집을 통해 평화통일 공감대를 확산하고 통일기반을 구축해 나가는 노력이 요구되고 있다. 이제 우리사회에서도 남북 통합과정에서 북한이탈주민의 역할론과 이들의 사회적응교육 프로그램의 개선 등 지속적으로 제기되어 왔고, 근자에는 학계에서도 본격적으로 논의되기 시작했다. 따라서 북한이탈주민 정착지원 제도 관련한 인식은 어느 정도 사회적 합의와 공론화가 진행되고 있다. 민·관 협업 하에 남북한 사회통합을 위한 준비가 사전에 마련되어야 한다는 점에 공감하는 것 같아 다행이라 할 것이다.

둘째, 통일인식 확산을 기대하기 위해서는 북한이탈주민에 대한 인식 전환이 필요하다. 통일에 대비한 인적, 물적, 정책적 통일 역량을 강화해 나가기 위해 무엇보다 중요한 것은 우리 사회의 오피니언리더 및 공직자 등 사회지도층 인사의 북한이탈주민에 대한 인식전환과 함께 정착지원 제도 개선을 위한 정책 논리 개발 및 법제 인프라 구축에 힘써야 한다. 일례로 제3국에서 불법체류하고 있는 북한이탈주민들의 인권 침해 방지 및 우리 국민으로서의 법적 지위를 득(得)할 수 있도록 법률전문가와외의 다양한 법논리 개발도 필요하다고 생각한다.

셋째, 북한이탈주민을 우리사회의 민주시민의 구성원으로 만들기 위해서는 사회적응교육 프로그램에서 기초교육 소양강좌로서 법교육이 강화되어야 한다. 이들이 민주시민의 한 사람으로서 법의식을 갖고 우리와 함께 살아가기 위해서는 법치주의 사회에 대한 학습과 다양한 경험이 필요하다. 법치주의 구현 방법 중의 하나가 법교육이라고 생각한다. 북한이탈주민을 대상 법교육은 민주시민의 한 사람으로서 법의식을 갖게 하고 기본적 소양을 갖추게 하는 지름길이자 마음의 양식을 풍부하게 하는 기재로 작동할 것이다. 아직 우리 사회에서 3만 명의 북한이탈주민은 소수사이지만, 점진적으로 계속 증가 추세를 보일 것이므로 이들이 한국 사회에 적응해 가는 과정에서 법교육의 기회를 제공해야 한다.⁵⁸⁾ 특히 법교육은 시장경제 질서 속에서 소비자주권 및 분쟁 해결 능력을 배양할 수 있는 기회를 제공받게 될 것이며, 북한이탈주민 대상 새롭게 도입된 생애설계(Life-Plan)⁵⁹⁾의 실험적 모델이 될 것으로 판단된다.⁶⁰⁾

넷째, 북한이탈주민의 사회적응교육을 맡고 있는 하나원은 오늘날 복잡한 현대사회를 살아가는 이들에게 알맞은 사회적응교육 및 사회적응훈련 프로그램의 콘텐츠를 개발하고, 그 결과물을 함께 유관기관과 함께 공유하여 이를 확대 운영하는 사회통합형 정책을 구사해야 할 것이다.

58) 북한이탈주민이 한국 사회 적응과정에서 연구 프로젝트의 소재로 등장하는 것 중 하나가 통일 대비 법문화, 법감정, 법교육, 법의식 등에 대한 법정보 격차 해소가 최근 자주 등장하기 시작했다. 이것이 주는 정책적 함의가 무엇일까 곰곰이 생각해야 할 것이다.

59) 교육생 맞춤형 생애설계 과정은 우리 사회 정착에 대한 두려움을 덜어주고 자신감을 가질 수 있도록 장기적인 관점에서 인생설계를 할 수 있는 도움을 주는 프로그램으로 이해하면 된다. 예컨대, 하나원이 생애설계 전문기관과 협력하여 관련 전문가의 교육 및 상담 과정을 거친 후 교육생이 개별적으로 자신의 역량·조건에 맞춰 ① 취업, ② 재무, ③ 가족, ④ 학업, ⑤ 건강관리 등 5대 분야에서 구체적인 목표 설정 및 실행방안을 수립해 보는 것이다.

60) 향후 통일한국의 미래상을 그려보더라도 민주주의 사회에서 구성원들의 자발적 동의하에 자기 스스로 절제된 생활과 소비자로서 권리를 향유할 수 있도록 자율규범으로서 법문화 형성을 길러주는 기회를 제공해야 한다. 윤준영, “북한이탈주민의 법의식 변화를 위한 법교육에 관한 연구”, 『연세법학』, 제25호(서울: 연세대학교 법학연구소, 2015), p. 195 참조.

참고문헌

- 『법률학사전』 서울: 법률출판사, 2004.
- 길준규. “북한이탈주민 정착지원제도의 법적 검토”. 『공법학연구』. 제10권 제4호. 서울: 한국비교공법학회, 2009.
- 류지성. 『북한이탈주민 지원법제의 현황과 개선방안에 관한 연구』. 세종: 한국법제연구원, 2016.
- 문준조. “북한이탈주민의 법적 지위”. 『특수사법제도연구위원회 발표문』. 서울: 법원행정처, 2002.
- 박기갑. “북한이탈주민(탈북자)의 법적 지위에 관한 연구”. 『외교』. 제42호. 서울: 한국외교협회, 1997.
- 박은숙 외. 『북한이탈주민의 이해』. 서울: 나눔의 집, 2009.
- 배규한. “통일 이후 남북한의 사회적 통합”. 『세계 속의 한국 : 과거, 현재, 미래』. 광복 50주년기념 한·미국제학술회의 발표논문. 서울: 국민대 사회과학연구소, 1995.11.23..
- 법제처 국가법령정보센터 사이트(<http://www.law.go.kr>, 검색일자: 2017.11.29.) 참조 바람.
- 윤기관. 『통일 정책으로서의 북한이탈주민정책』. 서울: 궁미디어, 2010.
- 윤여상. 『2005년도 북한이탈주민 사회적응교육 프로그램 개발』. 서울: 통일부, 2005.
- 윤준영. “북한이탈주민의 법의식 변화를 위한 법교육에 관한 연구”. 『연세법학』. 제25호. 서울: 연세대학교 법학연구소, 2015.
- 이 찬. 『북한이탈주민 특화훈련과정 마련』. 서울: 고용노동부, 2012.
- 이우영. “문화통합”. 『광복 50주년기념 한미국제학술회의 발표논문』. 서울: 국민대 사회과학연구소, 1995.11.23..
- 장명봉. “남북관계의 변화와 영토조항 및 북한주민의 법적 지위 논쟁과 대응”. 『법제연구』. 서울: 법제연구원, 2008.
- 장명봉. “남북한 헌법체제의 비교와 통일헌법의 지향점 및 과제”. 『한국공법학회 건국 60주년 기념 국제학술대회 발제문』. 서울: 한국공법학회, 2008.6.28..
- 장명선·김선욱. “북한이탈주민정착지원 법제의 쟁점과 과제: 젠더적 관점을 중심으로”. 『법학논총』. 제29집 제3호. 서울: 국민대학교 법학연구소, 2017.
- 장명선·김선욱. “북한이탈주민정착지원 법제의 쟁점과 과제: 젠더적 관점을 중심으로”. 『법학논총』. 제29집 제3호. 서울: 국민대학교 법학연구소, 2017.
- 장소영. “북한이탈주민 정착지원에 관한 법제도의 현황과 과제”. 『통일과 법률』. 통권 제24호. 서울: 법무부, 2015.
- 전우택 외. “북한이탈주민 패널 연구: 2007년 남한 입국자들의 경제적 적응을 중심으로”. 『2009년 통일부 연구용역 보고서』. 서울: 연세대 북한이탈주민연구팀, 2009.
- 정용상. “남북한 사회통합을 위한 법정정책적 과제”. 『법과 정책연구』. 제13집 제4호. 서울: 한국법정책학회, 2013)
- 조정찬. “북한주민의 법적 지위에 관한 연구”. 『2001년 남북법제 연구보고서』. 서울: 법제처, 2001.
- 최은석. “아버지는 北에 살아 계셨어요. 탈북민 자식의 상속권은?”. 『통일한국』. 통권 제407호.

서울: 평화문제연구소, 2017.11.

최은석. “헌법상 소비자주권자로서의 북한이탈주민 -소비자보호 법교육의 실태 및 개선방안을 중심으로-”. 『통일과 법률』. 제4호. 서울: 법무부, 2010.

통일부 홈페이지. <http://www.unikorea.go.kr>, 검색일자: 2017.11.30.

통일부. 『2017 통일백서』. 서울: 통일부, 2017.

한상우 외. “북한이탈주민의 법적 지위와 보호방안”. 『2008년 남북법제개선 연구보고서』. 서울: 법제처, 2008.

황현욱. “북한이탈주민법상 보호 결정의 기준에 대한 비판적 연구”. 서울: 국민대 대학원 석사논문, 2016.

1996.11.12. 선고 대법원 96누1221 판결.