

# 한국거주 탈북배경청소년의 다양성에 따른 지원정책의 분석과 함의\*

이기영(부산대학교)·김민경(부산대학교)

## 논문 요약

이 연구는 탈북배경청소년 유형의 다양성을 검토하고 그에 따른 현재의 정착지원 정책과 프로그램을 분석하였다. 탈북배경청소년들은 대체로 4유형으로 나누어지는 바, 북한출생 탈북청소년, 무연고 탈북청소년, 중국 등 제 3국 출생청소년, 북한이탈주민의 남한출생 자녀이다. 법적 지원은 이들이 어디서 출생했는가에 따라 다르게 적용된다.

이 연구는 이 4가지 유형의 청소년들을 '탈북배경청소년'으로 명명하고, 문제 상황을 고찰, 진단해보고 이들에 대한 민관의 지원정책 및 서비스를 분석하여 향후의 효과적 지원방안을 모색해 보고자 하였다.

연구의 목적을 위하여 탈북배경청소년 당사자와 그 부모, 그리고 탈북배경청소년 전문담당자 등을 대상으로 심층면접, 초점집단면접, 욕구측정 등의 조사방법을 시행하였다. 이 연구에서는 탈북배경 청소년의 한국 입국경로, 입국에서 정착에 이르는 공식적 절차흐름, 정착지원에 관련된 법과 정책, 민간과 시민사회 지원의 제도적 환경 등을 분석하였다. 이를 바탕으로 정책 및 연구함의를 제시하고 있다.

주제어 : 탈북배경청소년, 중국출생 북한이탈주민 자녀, 무연고청소년, 다양성, 정책분석

\* 본 연구는 남북하나재단 연구용역(탈북청소년 및 북한이탈주민 자녀 지원정책 분석 및 효과적 지원방안)결과를 수정, 발전시킨 내용임을 밝힘.

## I. 서론

지금까지 탈북청소년으로 불리우는 이들은 출생지역과 한국 입국 시 상황에 따라 다양한 유형으로 나누어질 수 있다. 1) 탈북하여 부모 및 연고자와 함께 입국했거나 부모를 따라 후 입국한 탈북청소년, 2) 탈북 후 홀로 한국에 들어와서 정착생활하고 있는 무연고청소년, 3) 한국에 들어온 탈북 부모 밑에서 한국에서 출생한 청소년, 4) 북한과 남한이 아닌 제3국(주로 중국)에서 태어난 청소년 등이 존재한다. 1과 2의 사례는 법적으로 북한이탈주민이지만 3)과 4)의 경우는 원칙적으로 북한이탈주민이 아니기 때문에 정착지원 보호 대상이 아니다. 엄밀히 말하여 3)과 4)는 탈북청소년이 아니고 남한출생 북한이탈주민의 자녀(3의 경우)이고 남북한 외 중국 출생 북한이탈주민의 자녀(4의 경우)가 된다. 한편 이러한 네 가지 유형에 상관없이 한국사회에서 이들은 탈북청소년으로 통칭되기도 하고 어떤 경우는 다문화청소년으로 명명되어 지원서비스를 제공기도 한다.

지금까지 탈북청소년에 대한 연구들은 이들의 상황적 구분에 민감하지 못하였다. 탈북해서 한국에 온 청소년들이 연고인지 무연고인지를 구분하는 정도였을 뿐이다. 그동안의 시간적 경과를 ‘탈북청소년’들뿐 아니라 ‘북한이탈주민의 자녀’와 같은 새로운 청소년들을 한국 사회 내에 발생시키고 있음에도 불구하고 학자들과 지원주체들은 연구 분석과 실천 활동에서 여전히 둔감한 접근을 해왔던 것이 사실이다. 다양한 유형의 탈북청소년에 대한 피상적이고 무차별적인 이해는 이들을 위한 효과적인 지원정책의 형성에 장애와 혼란을 초래함은 재론의 여지가 없다.

또한 중국 등 중국 출생 후 대부분 무국적 신분으로 성장하다 한국에 들어온 중국 출생 청소년 (소위 ‘비보호 청소년’)들을 북한이탈주민으로 인정하여 보호하느냐 마느냐 하는 논쟁의 뜨거움은 현재 한국사회 내 탈북을 배경으로 하는 청소년들의 이슈가 매우 복잡하고 다양해지고 있다는

것을 의미한다. 이러한 탈북배경청소년들의 문제와 기존정책에서의 다양한 상황을 체계적으로 분석 정리하고 향후의 대책방안을 제시할 필요가 있음을 시사하고 있는 바이다.

본 연구자들은 기존의 ‘탈북청소년’과 ‘북한이탈주민 자녀’의 개념을 보다 포괄적으로 지칭하고자 ‘탈북배경청소년’이라는 명칭을 사용하고자 한다. 탈북배경청소년들의 유형이 다양해지고 중국 출생 탈북청소년의 규모가 점차 증가하는 현 시점에서 한국 내 탈북배경청소년들의 현황과 정책 및 서비스 환경, 전문가 의견수렴을 통해 포괄적 차원에서 긴급히 지원정책을 진단 분석 할 필요가 있다. 아울러 탈북배경청소년들의 수용 및 지원방안의 논의는 북한이탈주민정책의 차원을 넘어서 이주민정책에 대한 향후의 거시적 패러다임을 새롭게 형성하게 하는 중요한 사안이다.

따라서 본 연구에서는 1. 탈북배경청소년의 기초현황 진단, 2. 탈북배경청소년 지원 정책 및 서비스 분석, 3. 탈북배경청소년 전문가 의견(FGI) 분석 등을 통해 함의를 도출함으로써 탈북배경청소년 지원정책 방향과 효율적인 개선방안을 제시하고자 한다.

## II. 연구의 배경

### 1. 탈북배경청소년의 개념

탈북배경청소년들에 대한 정부 관계 부처별 명명을 정리해보면 아래 표와 같다. 현재 탈북배경청소년들과 정책적으로 관계되는 주요부처는 통일부, 교육부, 여성가족부 등 이라 할 수 있는데, 부처별로 대상자들을 명명하는 명칭이 다름을 알 수 있다. 통일부에서는 네 가지 유형으로 구분하여

명명하고 있고, 교육부에서는 북한출생과 중국 출생 청소년을 합하여 ‘탈북 학생’ 또는 ‘탈북청소년’으로, 남한출생 청소년은 ‘다문화가정자녀’로 합하여 부르고 있다. 한편 여성가족부에서는 북한과 중국출생 청소년은 ‘이주배경청소년’과 ‘다문화가정자녀’로 혼용하여 명명하고 있으며, 남한에서 출생한 탈북자녀는 부모 중 한명이 한국 국적 이외의 국적을 가지고 있는 경우 다문화가정자녀로 명명하고 있다.

<표 1> 탈북배경청소년의 입국유형 및 관계 부처별 명명 방식

출생국	입국 유형	관계 부처별 명명		
		통일부	교육부	여성가족부
북한 출생	가족 동반입국 또는 가족 선입국 후 단독입국	1) 탈북청소년	탈북학생 또는 탈북청소년	이주배경 청소년 또는 다문화가정 자녀
	단독 입국	2) 무연고 탈북청소년		
중국 등 중국 출생	가족 동반입국	3) 중국 등 중국 출생 북한이탈주민 자녀		
	조정, 안내인을 통한 입국			
남한 출생	해당 없음	4) 남한출생 북한이탈주민자녀	북한이탈주민 등 다문화가정 자녀	다문화가정 자녀

‘탈북배경청소년’이라 함은 기존의 개념적 분화가 이루어지지 않은 ‘탈북 청소년’을 보다 포괄적으로 지칭하고자 본 연구자들이 새롭게 제안하는 명칭이다. 지금까지 특별히 구분하지 않고 많이 사용해 온 ‘탈북청소년’은 현재 크게 네 가지 유형으로 분류되는 ‘탈북청소년’ 집단을 포괄하는 용어로 적절치 않다. 현재 이들의 유형은 연고 탈북청소년, 무연고탈북청소년, 중국출생 북한이탈주민자녀, 남한출생 북한이탈주민자녀 등으로 나누어지는데, 법적으로 북한이탈주민이 아니고 그들의 자녀로 명명되는 대상이 포함되어 있으므로 이러한 네 가지 유형을 아우르는 용어가 우선적으로 필요하다.

그러므로 이 연구에서는 기존의 ‘탈북청소년’이라는 용어보다 ‘탈북배경청소년(Youth with a background of defection from North Korea)’이라는 용어를 사용하기로 한다.<sup>1)</sup>

## 2. 탈북배경청소년의 발생 및 입국과정

1990년대 중반 이후 ‘고난의 행군’ 시기에 식량난이 지속되면서 북한이탈주민의 입국이 증가하였고, 2000년대 먼저 입국한 이들에 의하여 탈북 루트가 만들어지면서, 먼저 입국한 북한이탈주민들이 자신들의 가족을 데려오는 형태가 생겨났다<sup>2)</sup>. 그러면서 전체 탈북인구 중 20% 가량이 24세 미만 청소년이 차지하는 등 탈북청소년의 한국 입국도 지속적으로 이루어져 왔다. 최근에 탈북배경청소년 구성을 보면 연고·무연고 탈북청소년 수보다 중국출생 북한이탈주민 자녀 수가 가파르게 증가하고 있는 상황이 주목된다. 탈북 한 북한여성들이 중국에서 인신매매를 당하거나 안정적인 은신을 위해 재중동포, 한족남성과 반강제적으로 동거하는 과정에서 자녀를 출산한 자녀들이 입국하는 사례가 늘고 있기 때문이다. 중국 내 출생 한 탈북자 2세 자녀 규모는 탈북자라는 특수성으로 인하여 공식적인 통계치가 제시된 바는 없으나, 존스홉킨스 대학의 연구팀은 1998년부터 2009년에 걸쳐 추적조사 한 결과에 의하면 1만여 명을 웃도는 것으로 추산하고 있다.<sup>3)</sup>

탈북배경청소년의 입국과정 및 유형을 살펴보면 다음과 같다.

북한출생 탈북청소년은 기존 탈북자들과 마찬가지로 탈북 후 제3국을 통해 한국에 입국하게 된다. 이와는 달리 중국출생 북한이탈주민의 자녀가 한국으로 입국하는 방법은 몇 가지 유형이 있다. i) 북한이탈주민 부, 모와 함께

1) 청소년복지지원법 18조의 ‘이주배경청소년’은 ‘youth with migrant background’로 표기되고 있다.

2) 김윤나, “북한이탈주민의 자녀교육 지원에 대한 요구분석 및 정책적 시사점.” 『법과인권교육연구』 제6(호), 2013, pp. 1~21.

3) “미, ‘중, 인신매매 피해 탈북자 보호해야.’ 『자유아시아방송(RFA)』 2010년 6월 14일.

제3국을 거쳐 동반 입국하는 방법, ii) 선입국한 북한이탈주민 부, 모가 자녀를 초청하여 입국하는 방법, iii) 혹은 여행비자로 한국을 방문하는 방법이 있다. 그러나 ii), iii)의 방법은 자녀가 중국국적과 호구를 가지고 있는 경우만 가능하다. 출생신고가 되어있지 않은 무국적 북한이탈주민 자녀의 경우에는 제3국을 거쳐 난민 자격으로 한국으로 동반입국 하는 방법을 선택할 수밖에 없는 실정이다. 이들 중 한국에 입국한 숫자 또한 전체적으로 집계된 바가 없다. 부모와 동반 입국하여 하나원을 거쳐 거주지에 배정된 경우에는 하나원에 그 기록이 남아 있으나 이 자녀들 가운데 기 입국한 부모의 초청으로 입국하거나 제3국을 거쳐 입국하여 국적을 취득한 경우는 그 정보를 별도로 관리하거나 집계할 만한 주무부처가 정해져 있지 않다. 즉, 기존 다문화가정의 중도입국 자녀와의 차별성을 두고 있지 않기 때문에 북한이탈주민의 중국출생 자녀에 대한 자료가 따로 집계되지 않고 있는 것이 현실이다.

### 3. 탈북배경청소년에 관한 선행연구 동향

한국에 입국한 북한이탈주민의 수는 관련법<sup>4)</sup>이 제정된 1997년 이후 매년 증가하여 1998년 이후 입국규모와 남한 거주자 규모가 급격히 증가하고 있으며, 2015년 5월 현재 한국에 거주하는 북한이탈주민은 28,000여명에 달하고 있다.<sup>5)</sup> 이와 동시에 대안학교를 포함한 초, 중, 고등학교에 재학 중인 탈북배경청소년 수 또한 2,717명으로 급격하게 늘어나고 있다.<sup>6)</sup>

이에 따라 탈북청소년 및 북한이탈주민 자녀에 대한 연구도 증가하였다. 대부분 탈북으로 인해 생겨난 상흔, 학교 부적응, 가정해체 등으로 인한 양육결핍, 청소년기 정체성 문제를 제시하며 이러한 문제를 해결하기 십리·

4) 1997년 1월 제정된 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」을 말한다.

5) “북한이탈주민정책- 입국현황-연령별 현황, 2015.” <http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=3099> (검색일: 2015.10.30).

6) 교육부 학생복지정책과, 『탈북학생통계』, 교육부 학생복지과, 2015. p. 1.

상담적 측면, 교육적 측면, 사회·문화적 측면 등에서 실태를 파악하고 적응을 위한 방안을 모색하는 연구가 주를 이루었다. 먼저 심리·상담적 측면에서는 탈북청소년들이 탈북 전, 탈북과정, 그리고 입국 후 한국사회 적응과정에서 겪은 상처로 인한 어려움이 있으며, 이를 상담하고 치료하는 것에 초점을 둔 연구들이 많았다.<sup>7)</sup>

교육 측면에서는 학교적응 관련 연구가 가장 활발하게 이루어졌다.<sup>8)</sup> 그 이유는 탈북청소년 상당수가 학령기에 있기도 하고, 학교가 탈북배경청소년들이 사회를 배울 수 있는 재사회화 기관으로서의 역할을 담당하고 있기 때문이다. 또한 탈북청소년을 위한 특성화학교 설립<sup>9)</sup>과 실태 및 성과<sup>10)</sup>에 대한 분석이 이루어졌다. 탈북청소년 특성화학교 연구 외에도 탈북청소년의 중도탈락에 관한 연구들이 나왔다.<sup>11)</sup>

사회·문화적측면에서는 탈북청소년이 사회에 적응하기 위해서는 심리·정서적 적응이나 학교 적응만이 아니라 사회·문화적 적응을 위한 방안이 필요하며 가족, 후원자, 또래관계 등 사회적 지지가 매우 중요하다는 연구도 활발하게 이루어졌다.<sup>12)</sup> 나아가 적응 관점에 대한 성찰이 제기되었다. 즉, 적응

- 
- 7) 정진경·정병호·양계민, “탈북 청소년의 남한학교 적응.” 『통일문제연구』 16(2), 2004, pp. 209~239; 변미희, “북한이탈 청소년의 자아존중감 향상을 위한 집단미술치료 프로그램의 효과 -북한이탈청소년을 위한 대안학교 재학생을 중심으로 -.” 『청소년학 연구』 12(1), 2005, pp. 127~150; 백혜정·최우영·길은배·윤인진·이영란, 『북한이탈 청소년 종합대책 연구 I: 남한사회적응 과정을 중심으로(연구보고 06-R04)』, 서울: 한국청소년개발원, 2006.
- 8) 이기영, 『탈북청소년의 남한사회 부적응 문제에 관한 유형분석』, 서울: 한국청소년개발원, 2001; 정진경·정병호·양계민, “탈북 청소년의 남한학교 적응.” 『통일문제연구』 16(2), 2004, pp. 209~239; 김미숙, 『북한이탈학생의 학교적응 실태 및 지원방안(연구보고 KP2005-06)』, 서울: 한국교육개발원, 2005.; 한만길·윤종혁·이향규·김일혁·이관형, 『탈북청소년의 교육실태 분석 및 지원방안 연구 (연구보고 RR2009-10)』, 서울: 한국교육개발원, 2009.
- 9) 오명도·박순용·양희창·박형동·조명숙·채혜성·김신동, 『북한이탈 청소년들을 위한 도시형 대안학교 설립방안에 대한 연구』, 서울: 교육과학기술부, 2008.
- 10) 최연주, “새터민 청소년의 사회심리적 적응 실태 : 한겨레중고등학교 학생들을 중심으로.” 경남대학교 북한대학원 석사학위논문, 2009; 조명숙, “북한이탈청소년 대안학교 학력인가 후 학생의 변화연구: A학교 사례를 중심으로.” 연세대학교 교육대학원 석사학위 논문, 2013.
- 11) 김연희, “북한이탈청소년의 학교중도탈락 의도에 영향을 미치는 요인.” 한국사회복지학 61(1), 2009, pp. 191~215; 이태주·김도혜·윤상석·강희석·김미라·손차영·이소라·이슬기·허수경, 『학교 밖 탈북청소년 이야기: 학교 밖 탈북청소년 심층연구』, 서울: 한국교육개발원, 2010.
- 12) 이기영, 『탈북청소년의 남한사회 부적응 문제에 관한 유형분석』, 서울: 한국청소년개발원, 2001;

방안 적절성에 대한 문제점과 동화보다는 통합 방안을 모색하였다. 이를 위해 탈북청소년에 대한 남한 사회의 편견, 탈북청소년과 남한청소년의 비교인식을 통한 탈북청소년에 대한 이해, 탈북청소년에 대한 다문화적 접근이 이루어졌다.<sup>13)</sup>

#### 4. 탈북배경청소년의 지원정책관련 연구동향

지원 정책 관련 연구는 최근 연구 대상을 탈북청소년에서 중국 등 중국 출생 북한이탈주민 자녀로 확대한 연구<sup>14)</sup>와 논의가 진행되기 시작하고 있다. 특히, 2009년에 교육부가 탈북청소년에 대한 종합교육대책을 수립하면서 한국교육개발원에 위탁하여 탈북청소년교육지원센터를 설립함에 따라 탈북배경청소년 관련 연구가 급증하였다.

중국 등 중국 출생 북한이탈주민 자녀에 대한 연구는 “중국 출생 북한이탈주민 자녀와 무연고 탈북청소년의 학교적응 실태 분석 및 지원방안 연구”<sup>15)</sup>

김미숙, 『북한이탈학생의 학교적응 실태 및 지원방안(연구보고 KP2005-06)』, 서울: 한국교육개발원, 2005; 박윤숙, “북한이탈청소년의 사회적 지지 특성과 남한사회 적응에 관한 연구.” 서울여자대학교 대학원 박사학위 논문, 2006; 백혜정·최우영·길은배·윤인진·이영란, 『북한이탈 청소년 종합대책 연구 I: 남한사회적응과정 중심(연구보고 06-R04)』, 서울: 한국청소년개발원, 2006; 한만길·윤종혁·이항규·김일혁·이관형, 『탈북청소년의 교육실태 분석 및 지원방안 연구 (연구보고 RR2009-10)』, 서울: 한국교육개발원, 2009.

- 13) 정향진, “탈북청소년들의 감정성과 남북한의 문화심리적 차이.” 『비교문화연구』 제 11권 1호 서울대학교 비교문화연구소, 2005. pp. 81~111; 심 원, “새터민 청소년들의 정체성 교섭에 관한 연구.” 서울대학교 언론정보학과 석사학위 논문, 2006; 이정우, “탈북 청소년과 남한 청소년의 사회의식 비교 연구 : 분배정의와 평등에 대한 태도를 중심으로.” 서울대학교 사회교육과 일반사회전공 박사학위 논문, 2006; 박정서, “탈북 청소년과 남한 청소년의 정치적 태도 비교 연구 : 정치효능감과 정치신뢰감을 중심으로.” 서울대학교 사회교육과(일반사회전공) 박사학위 논문, 2011; 맹영임·길은배·최현보, 『탈북청소년 사회통합을 위한 정책방안』, 서울: 한국청소년연구원, 2013.
- 14) 김윤나, “시민청소년관점에서의 북한이탈청소년 지원정책 및 서비스 방향.” 『청소년학연구』, 17(11), 2010, pp. 27~46; 최경자·곽종문·채경희·박찬수, 『제3국 출생 북한이탈주민 자녀와 무연고 탈북청소년의 학교적응 실태』, 서울: 북한이탈주민지원재단, 2011; 신현옥·허수경·이슬기·김미라·최정희·강희석·오수연, 『제3국 출생 북한이탈주민 자녀 기초조사 연구』, 여성가족부 무지개청소년센터, 2011; 맹영임·길은배·최현보, 『탈북청소년 사회통합을 위한 정책방안』, 서울: 한국청소년정책연구원, 2013.
- 15) 최경자·곽종문·채경희·박찬수·북한이탈주민지원재단, 『제3국 출생 북한이탈주민 자녀와 무연고 탈북청소년의 학교적응 실태』, 서울: 북한이탈주민지원재단, 2011.

가 첫 시작으로 중국 출생 북한이탈주민 자녀의 일반현황, 학교적응 실태 분석을 통한 다양한 차원의 지원방안을 제시하였고, “중국 출생 북한이탈주민 자녀 기초조사”<sup>16)</sup> 연구에서 제3국에서 출생한 북한이탈주민 자녀들은 이주 과정에서 가족의 해체와 재구성 경험에 따른 언어문제, 학교 부적응 문제, 친구, 교사와의 소통 문제, 자아정체성 혼란 등의 문제 등을 제시하였다. 2012년 남북하나재단은 북한출생 탈북청소년 외에 중국 출생 청소년 실태조사를 통해 중국 출생 청소년 629명을 대상으로 인구사회학적 특성, 교육상태, 가족 및 주변관계, 제3국에서의 교육 수혜, 교육 및 생활 등의 전반적인 실태를 파악하였다.<sup>17)</sup> 이어서 맹영임 등은 탈북청소년과 중국 출생 청소년의 사회통합 정책방안을 연구하였다.<sup>18)</sup>

탈북청소년과 북한이탈주민 자녀에 대한 선행 연구를 살펴본 바, 남북하나재단에서 수행한 2012년 탈북청소년 실태조사연구에서 중국 출생 북한이탈주민 자녀에 대한 조사가 이루어지고, 국책연구기관인 한국교육개발원과 한국청소년정책연구원 등이 중심이 되어 탈북배경청소년의 다양한 상황 파악을 위한 기초조사와 처우의 법적 근거 및 사회통합 정책방안 논의 등이 진행되었으나 아직 기초적인 단계라 볼 수 있다.

탈북배경청소년에 관한 연구가 증가했다고 하나 연구대상의 특수성으로 그 총량이 다른 연구에 비해 적은 편이고, 연구의 대부분이 탈북청소년 및 북한이탈주민 자녀를 연고/무연고, 중국 등 중국 출생자녀 등 출생지에 따라 또는 연고자 여부에 따라 대상을 구분한 파편화 된 연구가 대부분이었다.

따라서 최근 탈북배경청소년에 대한 사회적 관심과 정책 지원이 이슈가 되고 있고, 연구가 양적으로 증가하고 있는 상황에서 탈북배경청소년의 다

16) 신현옥·허수경·이슬기·김미라·최정희·강희석·오수연, 『제3국 출생 북한이탈주민 자녀 기초조사 연구』, 여성가족부 무지개청소년센터, 2011.

17) 남북하나재단, 『탈북청소년 실태조사 2012』, 2012.

18) 맹영임·길은배·최현보, 『탈북청소년 사회통합을 위한 정책방안』, 서울: 한국청소년정책연구원, 2013.

양성을 인식하고 포괄적인 접근법으로 정책지원현황을 분석한 본 연구는 매우 시의적절하다고 여겨진다.

### III. 연구내용 및 방법

본 연구에서는 문헌 고찰, 기존 통계 자료 분석, 전문가 FGI등의 연구방법을 사용하였다. 연구내용은 <그림 1>에 제시된 바를 골자로 한다.

탈북배경청소년의 입국현황과 탈북과 입국정착흐름과정, 사회적응과정에서의 주요 문제관련 현황에 대한 기초현황분석과 탈북청소년과 제3국, 남한출생 자녀에 대한 관련 법 및 지원, 제도적 환경과 민간 및 사회적 지원환경에 대한 지원환경분석, FGI(탈북배경청소년 관련 현장전문가) 등을 통하여 이들에 대한 여론 및 욕구를 분석하였다. 이를 자세히 살펴보면 다음과 같다.

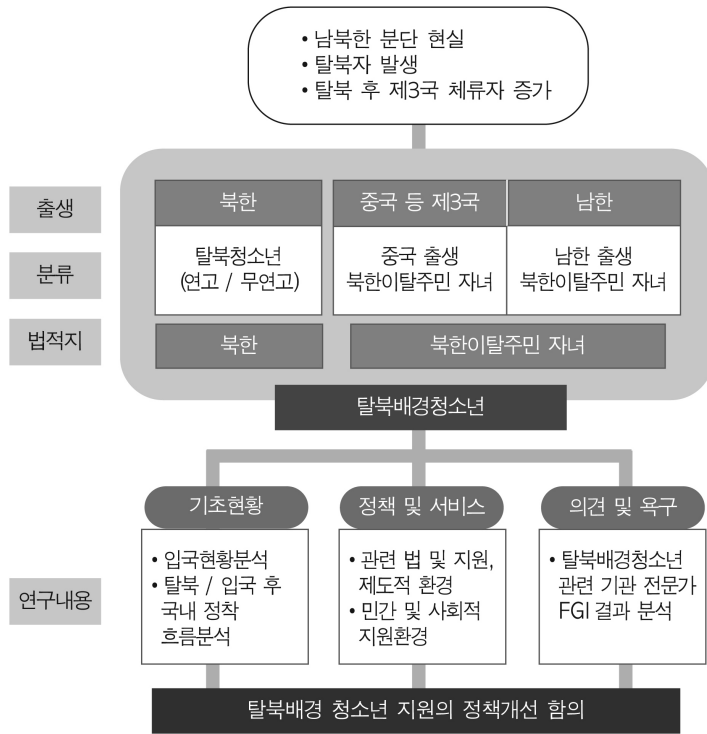
첫째, 탈북배경청소년 기초현황 분석을 위해 문헌조사 방법을 사용하였다. 주무기관의 홈페이지 및 공식발간 자료 등을 통해 최근 동향을 수집하고, 통일부, 교육부의 탈북배경청소년 통계자료를 통해 입국현황 및 탈북배경청소년의 유형별 비율과 입국 변화추이를 살펴보았다.

둘째, 정책지원 부처와 서비스 제공기관별로 시행되고 있는 정책과 서비스를 한 눈에 볼 수 있도록 현 정책과 서비스 분석을 실시하였다. 이를 위해서 각 부처에서 시행되는 탈북배경청소년 관련 핵심정책 현황을 파악하고 정책과 서비스 제공 주체를 구분하여 표로 제시하고 비교하고, 나아가 탈북배경청소년 관련 정책들을 역사·인구학적 배경 분석을 병행하여 연혁으로 제시하였다.

마지막으로 탈북배경청소년 전문가 FGI(Focus Group Interview)를 실시하였다. 표적집단 인터뷰(Focus Group Interview)는 남북하나재단, 무연고청소년 그룹홈, 탈북청소년교육지원센터, 무지개청소년센터, 하나센터

담당자를 대상으로 한차례 직접 진행하였고, 추후 탈북청소년 및 북한이탈주민 자녀 지원정책에 관한 질문지를 메일로 발송한 뒤 회신된 자료를 통해 의견을 수렴하였다. 각 유형별 실태와 특징 및 정책에 대한 지식과 정보를 가진 전문가들의 의견 수렴을 통해 현황을 비교 분석을 통해 정책 및 서비스와 현실의 괴리감 및 정책 체감도를 살펴보고자 하였다.

<그림 1> 연구 내용 및 연구방법



## IV. 연구 결과

### 1. 탈북배경청소년 기초현황 분석

현재 국내에 거주하는 북한이탈주민의 수는 2015년 5월 기준 28,000여 명이며, 이들 중 19세 미만의 탈북청소년은 4,406명으로 16.2%를 차지하고 있다.<sup>19)</sup> 이들 중 직계가족을 동반하지 않은 채 홀로 국내로 입국하는 무연고 탈북청소년 수도 지속적으로 늘고 있어 입국 당시를 기준으로 무연고 탈북청소년의 누적규모는 2013. 4월 기준 600명을 넘었고, 20세 미만의 미성년자로서 관리되고 있는 무연고 청소년은 147명으로 나타났다.<sup>20)</sup> 또한, 1990년대 후반 고난의 행군 시기에 대량 탈북이 일어났고, 2000년을 고비로 감소하였으나 그 기간 동안 북한에서 극심한 경제난을 겪었던 20-30대 여성들이 탈북 후 중국에서 결혼을 하여 체류하는 기간이 길어짐에 따라 중국에서 출생한 자녀의 수도 급증한 것으로 보인다.

교육부의 ‘탈북학생 주요통계’에서 북한출생 탈북청소년과 중국 출생 북한이탈주민 자녀를 ‘탈북학생’으로 규정하여 매년 통계를 발표하고 있다. 이 자료에 따르면, 2014년 4월 기준 중국 출생 탈북학생 수는 총 979명으로 초등학교 594명(60.67%), 중학교 371명(37.90%), 고등학교 14명(1.43%)이며, 이는 2013년의 재학생 규모(840명)에 비해 총 139명이 증가한 것으로 나타났다. 연도별로 입국한 규모 중 북한출생 탈북청소년이 2012년 1,284명(100%), 2013년 1,182명(92%), 2014년 1,204(94%)명으로 ‘12년 입국 규모를 기준으로 줄어든 현황을 나타냈으나, 중국 출생 청소년은 2012년 708명(100%), 2013년 840명(119%), 2014년 979(138%)명 등

19) “북한이탈주민정책- 입국현황-연령별 현황, 2015.” <http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=3099> (검색일: 2015.10.30).

20) 통일부, 『통일백서 2013』, 2013, p. 129.

으로 지속적인 증가세를 보이고 있다.

또한, 탈북배경청소년 재학생의 65%가 서울, 경기, 인천에서 위치 한 초·중·고 정규학교에 재학 중인 것으로 나타났다. 이에 따라 각종 청소년 지원단체 및 복지 인프라 또한 서울(33%), 경기(16%), 인천(5%) 지역에 54%가 집중되어 있어 수도권 이외의 시군 단위는 물론, 광역시에 거주하고 있는 청소년 또한 서비스에 사각지대에 놓일 우려가 있는 것으로 판단된다.

현재 남한에 입국한 중국 출생 북한이탈주민의 자녀의 경우 동반입국, 초청입국, 제3국을 경유한 입국 등 다양한 경로로 입국하므로 동반 입국하여 하나원에 보호자와 동반 입소한 중국 출생 자녀 외에는 정확한 인원수 규모를 파악하기 힘든 실정이며 기본적인 통계조차 이루어지고 있지 않아, 예산편성이나 비용추계를 하는 것도 어려운 것이 현실이다.

북한이탈주민 정책 주무부처인 통일부가 파악할 수 있는 중국 출생 자녀 통계는 북한이탈주민 부모와 동반입국 하여 하나원에 입소한 경우만 해당된다. 교육부에서는 현재 정규학교에 재학 중인 북한출생 탈북청소년과 중국 출생 청소년에 대해서만 통계를 취합하고 있다.

통계자료의 대상자 연령범위 및 구분방식도 상이하다. 통일부에서는 역연령에 따른 통계를 제시하고 있는 반면, 교육부는 학령에 따라 통계를 제시하고 있어 자료의 호환이 낮아 상호비교가 어렵다. 통일부 내에서도 무연고 탈북청소년의 경우 만20세 미만 통계이나 탈북청소년은 6-20세 통계를 제시되고 있기 때문에, 정확한 통계자료를 구축하는 것과 함께 이를 필요에 맞게 공개할 필요가 있다.

출입국 관리 사무소에서는 중도입국으로 국적을 취득하는 경우에 이 아동이 북한이탈주민 자녀인지 외국인근로자 자녀 또는 결혼이민자 자녀인지에 대한 구분, 파악할 수 있는 법적 근거나 서류 절차가 없어 접근이 어려운 실정이므로 중국 출생 북한이탈주민자녀 중 보호자와 동반하여 하나원에 입소한 중국 출생 자녀에 대한 통계자료라도 공식적으로 구축될 필요가

있으며, 비공식 통계의 가장 중요한 루트로 지역사회에서 하나센터에 접촉하는 중국 출생 북한이탈주민자녀의 규모를 파악하는 것이 대략적인 규모라도 확인할 수 있는 방법이 될 것이다.

## 2. 탈북배경청소년 관련 정책 및 서비스 분석

### 1) 탈북배경청소년 관련 법률 및 제도의 변화

탈북배경 청소년 관련 정책의 수립배경을 이해하기 위해서는 북한이탈주민의 유입추이와 주요 사건을 중심으로 살펴보는 것이 효과적일 것이다. 따라서 무연고를 포함 한 탈북청소년, 북한이탈주민 자녀 관련 정책 및 제도의 변화 추이를 보고자 법률, 제도 연혁을 다음과 같이 정리하였다.

<표 2> 탈북배경청소년 관련 정책 및 제도의 변화 추이

연도	탈북배경청소년 관련 정책 및 제도 변화
1997	· <북한이탈주민보호 및 지원에 관한 법률> 제정
1999	· 하나원 설립 · 우리집 설립(당시 명칭은 꽃지모)
2001	· 하나원 내 하나들학교 개교
2002	· 연간 입국자 1,000명 돌파(1,139명) · 6-20세 탈북청소년 211명 입국, 입국자 전체의 18.5% 차지 · 만 20세 이전의 무연고 탈북청소년 정착금 통장 북한이탈주민후원회에서 관리 · 탈북무연고청소년 정착지원 업무지침 제정(통일부 지침)
2003	· 탈북 청소년 대안학교 하늘꿈학교, 한꿈학교 개교
2004	· 탈북청소년 대안학교 여명학교 개교
2005	· 일반 기초생활수급권자와 동일 적용
2006	· 연간 입국자 2,000명 돌파(2,019명) · 6-20세 탈북청소년 336명 입국 · 이주배경청소년지원재단 「무지개청소년센터」 <sup>21)</sup> 설립 (근거: 청소년지원법 제18조) · 한겨레 중·고등학교 개교

2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 북한이탈주민 누적 1만명 돌파</li> <li>· 2004년에 개교 운영되던 여명학교에 기숙사 설립</li> <li>· 영원한 도움의 집 설립</li> </ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>· &lt;초중등교육법&gt; 시행령 개정되어 북한이탈청소년을 위한 학력심사위원회 설치 (영 제98조의2 신설)</li> <li>· 대통령 「탈북청소년 교육지원 대책」 마련 지시</li> </ul>
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 통일부 하나센터 운영 시작</li> <li>· 하나원 내 하나돌학교 재개교</li> <li>· 북한이탈주민의 자립·자활의지 강화를 위해 &lt;정착지원법&gt;과 시행령, 시행규칙 및 가족 지침 개정<sup>22)</sup></li> <li>· 「탈북청소년교육지원센터」<sup>23)</sup> 설립</li> <li>· 교육부 '탈북청소년 교육지원 계획' 제시</li> <li>· 그룹홈 '가족' 설립</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 교육부 2009년부터 '탈북청소년 교육지원 계획' 매년 수립</li> </ul>
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 북한이탈주민 누적 2만명 돌파</li> <li>· 북한이탈주민후원회가 지원재단으로 변경</li> <li>· 2010년 개정된 &lt;정착지원법&gt; 제24조의 2에 '북한이탈주민 예비학교 설립'에 관한 내용 추가</li> </ul>
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 통일부 예비학교 설립</li> <li>· 무연고 탈북청소년 그룹홈, 지원재단 후원으로 2곳 신설</li> </ul>
2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 입국 탈북자 수 대폭 감소 1,509명 입국으로 전년대비 44.2% 감소</li> <li>· 6-20세 탈북청소년은 253명이 입국하여 전년대비 50.5% 감소</li> </ul>
2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 2015년 탈북학생 교육통계(교육부, 2015) 전체 초중고 탈북학생 2,475명 중 북한출생 학생은 1225명(49.5%), 중국 등 중국 출생 학생은 1,249명(50.5%)로 중국출생 학생 수가 북한 출생 학생 수보다 높은 비중.</li> </ul>

- 21) 청소년복지지원법 제 18조에 따른 이주배경청소년(탈북청소년, 다문화청소년, 중도입국청소년 등)을 지원하고 더불어 살아가는 다문화 사회를 만들어가는 비영리 재단법인 무지개청소년센터는 탈북청소년을 탈북청소년과 중국 출생 북한이탈주민 자녀로 구분하고 있다.
- 22) 2009년에는 북한이탈주민의 자립·자활의지 강화를 위해 「정착지원법」 과 시행령, 시행규칙 및 가족 지침들을 개정하는 등 정착지원 제도를 전면적으로 개선하였다. 북한이탈주민의 구성원으로서 탈북청소년은 이 법의 지원대상이 된다. 정착지원시설의 설치(제10조), 학력인정(제13조), 직업훈련(제16조), 취업보호 등(제17조), 주거지원(제20조), 정착금 등의 지급(제21조), 교육지원(제24조), 북한이탈주민 예비학교 설립(제24조의2), 생활보호(제26조) 등 다양한 영역의 지원 내용이 포함되어 있다.
- 23) 탈북청소년교육지원센터에서 정의하는 탈북청소년은 “부모 중에 한 사람 이상이 북한이탈주민이고 중국 등 제3국에서 출생한 아동·청소년” 포함한다. 이들은 원칙적으로 <북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률>이 정의하는 북한이탈주민의 범주에 포함되지 않지만 탈북가정의 자녀로서 교육적 지원이 필요한 경우가 있으므로 이 경우에는 여러 교육지원 대상에 포함된다고 명시하고 있다.

1997년 「북한이탈주민 보호 및 지원에 관한 법률」이 제정되면서 북한이탈주민 지원에 관한 법적 근거가 생겨났으며 1998년부터 북한이탈주민 통계를 집계하였다. 2002년 연간입국자가 1,000명을 돌파하는 등 북한이탈주민의 한국 입국자 수가 급격히 증가하였다. 이 중 6-20세 탈북청소년은 211명으로 전체 입국자의 18.5%를 차지했다. 탈북청소년의 입국 증가로 2001년 하나원 내에 하나돌학교를 개교하였고, 2003년 이후 탈북청소년 대안학교들이 개교하였다.

2007년 북한이탈주민 누적입국인원이 1만 명을 돌파하였고, 2008년에는 대통령 지시로 탈북청소년 교육지원 대책이 마련되었다. 2009년도 탈북청소년교육지원센터가 설립되고, 교육부에서 '탈북청소년 교육지원 계획'을 수립하기 시작하였다. 최근에는 입국 탈북자 수가 대폭 감소하면서 탈북청소년의 입국도 감소하고 있으나 북한이탈주민 통계에 집계되지 않는 중국 출생 북한이탈주민 자녀의 수는 점차 증가하고 있는 추세이다. 교육부의 2015 탈북학생 통계 자료를 보면, 전체 초중고 2,475명의 탈북학생 중 북한출생 학생은 1225명(49.5%), 중국 등 중국 출생 학생은 1,249명(50.5%)로 중국출생 학생 수가 북한 출생 학생 수를 앞서고 있다. 위 표에서도 알 수 있듯이 시간의 경과에 따라 관련 정책이 당사자의 욕구나 수요에 따라 변화하고 새로운 민간지원 단체들이 생겨나고 있는 것을 볼 수 있다. 이에, 현재 이슈가 되고 있는 중국출생 탈북자 자녀의 증가 및 남한출생 자녀의 적응과 세대 간 갈등 문제 등에 대한 대응도 필요할 것으로 보인다.

## 2) 급여와 서비스 형태

탈북배경청소년 지원정책을 출생지별로 급여와 서비스 형태를 구분하여 살펴보고자 한다. 북한출생과 중국 출생 북한이탈주민 자녀의 가장 정책상의 가장 큰 차이는 출생지에 따라 급여 인정대상 여부가 결정하여 지급되는 초기 정착금 지원, 주거지원, 교육지원 등과 같은 급여수급항목이다.

<표 3> 출생지별 지원체계 및 정착지원법 상 급여 및 서비스 지원내용 비교

구분	북한출생 탈북청소년	중국 출생 북한이탈주민 자녀	
출생국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남한이나 북한 이외의 국가, 대부분 중국에서 출생</li> </ul>	
부모의 출신국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 아버지는 조선족 또는 중국인(한족)</li> <li>• 부모 중 1명 이상은 북한이탈주민</li> </ul>	
사적·공적 지원체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통일부 지원</li> <li>• 하나센터 초기적응 교육</li> <li>• 여성가족부 탈북청소년으로 지원, 청소년복지지원법 제18조에 따른 이주배경청소년의 한 유형으로도 보고 있음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교육부는 중국 출생 북한 이탈 주민 자녀를 탈북 학생으로 인정해 교육 지원(교사, 탈북학생 1:1 멘토링 등)</li> <li>• 여성가족부 다문화 가정 자녀, 이주배경청소년으로 지원</li> <li>• 통일부는 비보호 청소년으로 분류해 탈북자 법적 지원 대상에서 제외하였으나 남북하나재단의 다양한 교육서비스 대상에 거의 해당</li> </ul>	
정착 지원법상 지원 내용	초기 적응 교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2001년 2월 하나들학교 설립, 청소년 초기 적응교육 실시</li> <li>• 한겨레학교 위탁운영을 거쳐 2009년 9월 여성가족부와 교육과학기술부의 협력을 통해 하나원 내 하나들학교를 재개교, 하나원 내 청소년만 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부모와 함께 하나원에 입소하는 중국 출생 북한이탈주민 자녀에게는 기본적인 교육과 숙식은 제공되나 그 외의 지원은 하지 않는 것이 원칙</li> </ul>
	정착금 지급	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본금: 1인 세대 기준 700만원 지급</li> <li>• 가산금: 노령, 장애, 한부모가정, 아동보호, 장기치료 등 최대 1,540만원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 없음</li> </ul>
	주거 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 임대아파트 알선</li> <li>• 1인 세대 기준 1,300만원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 없음</li> </ul>
	사회 복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생계급여(국민기초생활보장 수급권자)</li> <li>• 의료보호(의료급여 1종 수급권자)대상으로 본인부담 없이 의료혜택</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민기초생활보장 수급권자 해당 시 관련 복지 급여 지원(세대지원)</li> <li>• 그룹홈, 탈북대안학교 등의 서비스에 모두 해당</li> </ul>
	교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대학진학 희망자의 경우 특례 편입학</li> <li>• 학비지원(중고 및 국립대 등록금 면제, 사립대 50% 보조)</li> <li>• 예비학교 설립, 운영</li> <li>• 교육부 인정 특성화 학교 한겨레 중·고등학교 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 없음</li> </ul>

현재 북한출생 탈북청소년은 한국에 입국하면 우선 하나원에서 한국사회 정착을 위한 3개월의 초기 적응훈련 교육을 받게 되는데 이 과정에서 초등학교 단계의 학생들은 인근에 있는 초등학교의 특별학급에 편성되어 단기 적응교육을 받고, 중·고등학교 학령기의 청소년들은 하나둘학교에 편성되어 단기 적응교육을 받는다. 하나원 퇴소 이후에는 초등학교 단계의 아동들은 정착지 초등학교에 편입학하게 되며, 중·고등학교 단계의 청소년들은 정착지의 중·고등학교에 편입학하거나 특성화 중·고등학교인 한겨레중·고등학교에 편입하든지, 아니면 탈북청소년을 위한 대안학교에 입학할 수 있다.<sup>24)</sup> 또한, 정착지원법에 근거해 정착, 주거, 교육지원, 취업보호, 의료보호 등의 지원을 받을 수 있다. 북한이탈주민이 일반대학이나 교육대학에 진학하는 경우 거주지 보호기간 내 만 35세 미만이면 학비 지원을 받는다. 탈북청소년과 달리 중국출생 청소년은 정착지원금이나 주거지원, 교육특례 등에는 해당사항이 없고, 국민기초생활보장법, 다문화가족지원법이나 한부모가정지원법에 따른 지원을 받을 수 있으나 중국출생 북한이탈주민 자녀에게만 주어지는 혜택이 아니라 대한민국 국민으로 해당법률의 대상자 기준에 따라 선정된다.

### 3) 서비스 지원대상 적합성 기준

탈북배경청소년에 대한 지원환경 분석에 앞서 현재 통용되고 있는 대한용어, 대상 및 연령범위, 법적 근거 등을 정리하면 다음과 같다.

먼저, ‘탈북청소년’은 북한이탈주민 가운데 24세 이하의 보호대상자로 규정된다. 통일부 소관의 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’ (이하 정착지원법으로 줄임) 제2조 1항을 근거로 북한이탈주민이란 군사분계선 이북지역(이하“북한”이란 한다)에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등

24) 한만길·윤종혁·이향규·김일혁·이관형, 『탈북청소년의 교육실태 분석 및 지원방안 연구 (연구보고 RR2009-10)』, 서울: 한국교육개발원, 2009.

을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 사람을 말한다. 그러므로 북한이 아닌 중국 등의 제3국이나 남한에서 출생한 북한이탈주민의 자녀는 ‘탈북청소년’에서 제외된다. 특히, 중국 등의 제3국에서 출생한 자녀는 법적으로 보호되지 못한다는 의미에서 ‘비보호청소년’으로 지칭되기도 한다.

<표 4> 탈북배경청소년에 대한 용어 별 대상 및 연령범위

용어	설명	구체적 대상 및 연령 범위	비고
탈북청소년 (북한이탈 청소년)	탈북청소년 : 북한이탈주민 가운데 청소년 연령에 해당하는 집단을 의미 (정착지원법 제 24조의 2에 ‘탈북청소년’ <sup>25)</sup> 이라는 명칭을 사용한 바 있음) 북한이탈주민 : "북한이탈주민"이란 '군사분계선 이북지역에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 사람'(정착지원법 2조의 1, 북한이탈주민의 정의)	정착지원법 시행령 제38조의2(공동생활시설의 이용지원 등) ① 통일부장관은 법 제8조에 따른 보호 결정 시 24세 이하인 보호대상자(직계존속을 동반하지 아니한 사람만 해당한다. 이하 "무연고청소년"이라 한다) 정착지원법 시행령 제47조의2(예비학교의 교육기간 등) ② 예비학교에 입학할 수 있는 사람은 정착지원시설에서 기본교육을 받고 있거나 그 과정을 수료한 북한이탈주민 중 입학할 희망하는 만 6세 이상 만 19세 이하인 사람으로 한다.	근거법령 있으나 혼란 존재 (통일부에서 주로 사용)
탈북학생	탈북학생이란 일반적으로 탈북청소년 중 학교에 재학 중인 집단을 일컫는 용어임	비보호청소년을 포함해 통상 학령기(만 6세~18세)에 해당하는 청소년 중 일반학교에 재학하는 탈북청소년을 의미함	근거 법령 없음 (교육부에서 주로 사용)
비보호청소년 (중국 출생 북한이탈주민 자녀)	탈북배경으로 입국한 청소년이지만 정착지원법에 따른 보호결정이 안된 경우로서 주로 중국 등 제3국에서 출생한 자녀를 일컫음	비보호청소년이 한국에서 재학할 경우 탈북학생으로 분류되어 학령기(만 6세~18세) 연령범위 적용 이주배경청소년으로 분류될 때는 (9세~24세) 연령범위 적용	근거 법령 없음 (통일부, 북한이탈주민재단에서 주로 사용)
이주배경 청소년	다문화가족의 청소년과 그 밖에 국내로 이주한 청소년을 통칭하는 용어로 탈북청소년도 이주배경청소년의 한 유형으로 보고 있음	청소년기본법 제3조에 따라 9세~24세 이하의 연령범위 적용	청소년복지지원법 제 18조 (여성가족부가 주로 사용)

출처 : 윤상석, “탈북청소년 사회통합을 위한 정책과제 탐색 전문가 워크숍 자료집”, 2013

탈북청소년의 연령범위에 관하여 정착지원법 시행령(제 38조 2)에서는 24세 이하로 규정하고 있고, 이 가운데 입국 시 직계존속을 동반하지 않는 사람은 무연고청소년으로 지칭하고 있다. 한편 정착지원법 시행령(제 47조의 2)에서는 북한이탈주민 아동청소년들에게 제공되는 예비학교의 입학가능 연령을 만6세 이상에서 만 19세 이하로 규정하고 있기도 하다.

한편, 교육부에서 지칭하고 있는 ‘탈북학생’은 북한에서 출생하여 현재 한국에 살고 있는 만 6세 이상 18세 이하의 학령기 해당 청소년 중에서 재학하고 있는 학령기 말하며 “부모 중에 한 사람 이상이 북한이탈주민이고 중국 등 제3국에서 출생한 아동·청소년”도 포함시키고 있다.

비보호 청소년의 경우 통일부 및 북한이탈주민재단에서 주로 사용하고 있는 용어인데, 이들이 재학하는 경우 ‘탈북학생’으로서 교육부의 통계로 잡히는 연령범주는 만 6세에서 18세 사이에 해당하는 청소년들이며, 여성가족부의 ‘이주배경청소년’(청소년복지지원법 제 18조)으로 분류될 경우는 만 9세이상 24세이하(청소년기본법 제 3조)에 해당하는 청소년들이 된다. 여성가족부의 ‘이주배경청소년’에는 다문화가족의 자녀 및 국내로 이주한 청소년들이 모두 포함되는 것으로서 탈북배경청소년들도 여기에 한 유형으로 포함되고 있다. 또한 여성가족부의 정책용어로서 ‘다문화가정의 자녀’에 다양한 유형의 탈북청소년들이 포함되기도 한다.

이상과 같이 살펴본 바와 같이 지금까지 일반적으로 통칭되어왔던 ‘탈북청소년’은 실제로 입국배경과 출생지에 따라 현재로서는 크게 4가지 유형(탈북청소년-연고, 무연고, 비보호청소년, 남한출생 북한이탈주민의 자녀)으로 구분되어지고 있으나, 이들에 대한 관련정책부처의 명칭 및 연령범주는 명확히 구분되지 않고 있어 다소 혼란스러운 상황이다.

탈북배경청소년에 대한 지원 대상별 서비스 대상 자격기준 여부를 살펴

25) <북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률>, 제24조의2 (북한이탈주민 예비학교의 설립)  
 ① 통일부장관은 탈북 청소년의 일반학교 진학을 지원하기 위하여 교육부장관과 협의하여 정착지원 시설 내에 북한이탈주민 예비학교를 설립·운영할 수 있다.

보면, 이러한 혼용 현상이 서비스 대상 인정에 따른 서비스 제공영역까지 이어지고 있음을 알 수 있다.

<표 5> 지원대상별 서비스 피지원자격 인정여부 1)

	구 분	무연고 탈북청소년	중국 출생 자녀	남한출생 자녀
법률 근거	북한이탈주민의 보호 및 정착지원에관한 법률	●	◎	◎
	다문화가족 지원법	◎	●	◎
정부 부처	통일부	●	◎	◎
	교육부	●	●	◎
	여성가족부	●	●	●
	보건복지부	●	●	●
정부 산하 기관	하나원	●	■	◎
	남북하나재단	●	■	■
	이주배경청소년지원재단	●	●	■
교육 지원 기관	하나원 하나둘 학교	●	■	◎
	한겨레학교	●	◎	◎
	초등위탁교육(삼죽초)	●	■	◎
	탈북청소년 대안학교 (인가)	●	■	◎
	탈북청소년 대안학교 (미인가)	●	■	■
	탈북청소년교육지원센터	●	●	◎
위탁 지원기관	탈북청소년 그룹홈	●	■	■
	하나센터	●	■	◎
	다문화가족지원센터	■	■	◎
	건강가정지원센터	●	●	●
협의회	무연고청소년 지원협의회(통일부)	●	◎	◎
	학력심의위원회 (광역시도교육청)	●	◎	◎

● 해당 ◎ 비해당 ■ 해당되지 않으나 일부 서비스제공

통일부에서는 법적으로는 북한출생, 중국 출생 자녀를 구분하고 북한출생 탈북청소년 지원을 기본 원칙으로 하고 있으나, 북한이탈주민과 동반 입국한 중국 출생 탈북자 자녀의 경우에 하나원 입소, 삼죽초 위탁교육 등이

구분 없이 이루어지고 있고, 사적 영역의 민간지원 단체에서는 북한태생과 제3국 태생을 구분하지 않고 중국 출생 청소년의 경우도 대안학교 입학, 그룹홈 입소, 남북하나재단 방과후 공부방 이용, 하나센터 지역적응과정 참여 등이 이루어지는 것으로 나타났다. 즉, 중국 출생 북한이탈주민 자녀의 경우 정착지원법 상 비보호 지원항목(초기 정착금, 생계비 지원, 의료특례, 대학입학특례제도 등)외에 민관의 지원기관들에 의해 제공되는 대부분의 실질적 지원서비스는 북한이탈청소년과 대동소이하게 이용가능 함을 확인할 수 있었다. 남한출생 자녀의 경우 대한민국 국민으로서 일반 국민을 위한 복지지원체계에 따른 지원을 받으며 일부 가족구성형태에 따라 다문화가족으로서 지원을 받고 있는 것으로 나타났다.

탈북배경청소년들은 한국사회 내에서 청소년개인의 출생특성과 배경을 기반으로 법과 공식 제도적 규정을 통해 네 가지 다른 유형으로 구분지어지고, 서로 다르게 범주화 되고 있다. 그러나 이들의 정착 혹은 사회적응의 어려움을 지원하는 공적, 사적 서비스현장은 같은 현장, 같은 서비스에서 이들이 공존하고 있음을 목격한다. 물론 엄밀한 욕구와 그 욕구를 해결하는 세부서비스의 적용은 차별적어야 마땅하지만 이러한 욕구기반의 해결방안의 구분이 목적이 아니라 출생지를 배경으로 한 법적 적용의 구분은 탈북이라는 유사한 배경과 관련된 청소년들의 일부집단을 한국사회에서의 생존과 미래성장으로부터 배제해버리는 결과를 초래하고 있다.

#### 4) 서비스 전달체계

탈북배경청소년을 위한 서비스 전달체계는 공공부문과 민간부문으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 공공차원의 지원은 통일부, 교육부, 여성가족부 중심으로 이루어지며 다음과 같은 역할과 서비스 내용을 가지고 있다.

통일부는 북한이탈주민의 국내 초기 적응과정 및 안정적인 거주지 정착에 걸쳐 전 지원과정을 담당하는 부처로, 통일부 내의 정착지원과에서 수행

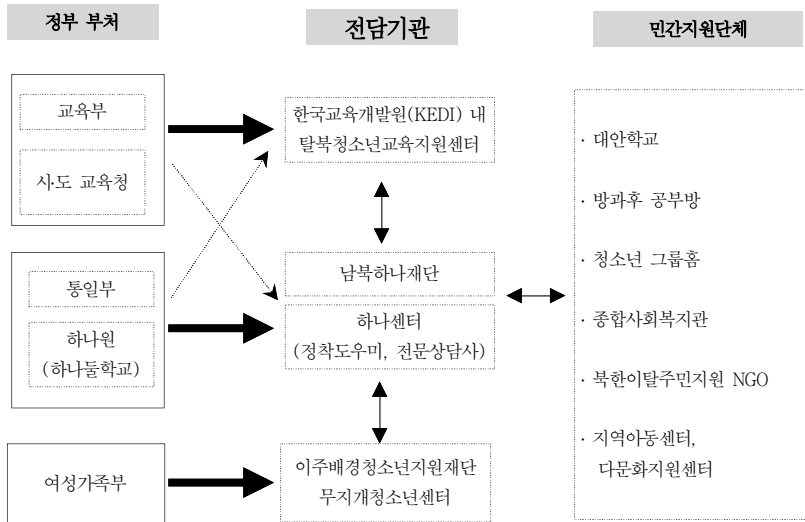
하는 북한이탈주민 지원과정 전반에 탈북 청소년 지원이 포함되어 있다. 통일부 산하 특수법인인 남북하나재단은 탈북청소년 대안학교, 방과후 공부방 등 청소년 교육시설 지원, 무연고청소년 등 그룹홈 운영비 지원, 청소년교육·장학사업, 통일 미래리더 육성 등의 북한이탈주민청소년의 실질적 현장지원 사업을 실시하고 있다. 또한, 남북하나재단의 사업을 실시하고 있으며 사업 대상이 북한출생 탈북청소년에서 중국 출생을 포함한 북한이탈주민 자녀로 서비스 지원범위가 확대되고 있는 추세이며, 현장담당자에 대한 역량과 실무 강화를 위한 컨설팅을 담당해 나가고 있다.

교육부는 탈북청소년 교육지원 강화를 위해 교육지원 기본계획 수립 및 지원 사업 전반을 총괄한다. 탈북 청소년 교육 지원은 교육부와 시·도 교육청, 탈북청소년교육지원센터 등의 주체가 협력하여 업무를 추진하고 있으며 일반 학교 내에서의 통합교육을 지향하나, 입시 위주 공교육을 받고 있는 대다수 탈북 청소년들이 학교 적응 어려움을 겪고 있다. 남북하나재단과 교육부가 연계하여 진행 중인 탈북청소년 전담코디네이터 배치는 탈북청소년의 학교 부적응 해결을 위한 부처 간 협력사업의 예시로 학교 밖 탈북청소년에 대해서도 대안학교 연계, 학교 재진입 유도, 민간교육시설 연계 등을 위한 타 부처와의 교육지원 협력체제 강화가 필요한 것으로 보인다.

여성가족부는 이주배경(북한이탈·다문화) 청소년의 사회적응 및 문화통합을 위해 체계적인 서비스 구축 및 통합적·단계적으로 지원하는 것을 목적으로 하고 있다. 탈북청소년, 중국 출생 북한이탈주민 자녀들을 ‘이주배경청소년’으로 규정하고 다문화가족의 청소년, 외국인근로자가정 자녀, 중도입국청소년과 함께 이들의 배경에 맞는 지원들을 제공하고 있다.

현재, 정부와 민간차원의 탈북배경청소년 지원체계를 살펴보면 다음 그림과 같다.

<그림 2> 정부와 민간차원 지원체계



각 부처별 지원 정책 및 서비스를 분석해보면, 현재까지의 탈북배경청소년 정책은 전체적이고 종합적인 큰 틀 없이 각 부처별로 정해놓은 대상기준에 따라 지원이 이루어지고 있으나 일부 사업에서는 그 기준도 고정되지 않고 유동적인 것을 알 수 있었다. 일단, 각 부처별 고유한 역할분담 없이 유사·중복 사업이 동시에 진행되고 있다보니 학교 밖 중국출생 북한이탈주민 자녀의 경우는 통일부에서 북한이탈주민으로 인정하지 않고, 교육부 탈북학생 통계에도 집계되지 않는 사각지대에 놓이게 된다. 이 경우 여성가족부의 이주배경청소년에 해당되거나 북한이탈주민인 보호자의 정보부족이나 접근성 용이 정도에 따라서 이용이 제한되는 등의 문제가 발생하고 있다.

탈북배경청소년 지원관련 민간지원 기관 중 각 부처별 전담기관으로는 남북하나재단 탈북청소년교육지원센터, 통일부 위탁 하나센터 31곳, 여성가족부 산하 이주배경청소년지원재단, 무지개청소년센터가 있으며, 민간지원단체로는 탈북청소년 및 북한이탈주민자녀 민간대안교육시설 8개, 그룹

홈 13곳, 남북하나재단 지원 2014년도 방과후 공부방 지원시설 20곳, 무지개청소년센터 위탁 레인보우스쿨 12곳이 있다. 이 외에도 종합사회복지관에서 북한이탈주민 지원 사업을 하는 곳이 15곳이 있다. 이러한 민간기관에서는 자체 고유사업 외에 남북하나재단(통일부), 탈북청소년교육지원센터(교육부), 이주배경청소년지원재단(여성가족부)에서의 위탁사업과 사회복지공동모금회 지원 사업 등을 함께 수행하기도 한다.

탈북배경청소년에 대한 지원 정책은 이와 같이 공공·민간 차원에서 다양하게 나타나고 있으나 전국에 분포되어 있는 북한이탈주민과 탈북배경청소년의 밀집정도가 상이하고 중앙에서 지자체까지 연결되는 서비스 전달체계가 체계적으로 구축되어 있지 않아, 북한이탈주민 밀집지역을 제외하고는 탈북청소년을 위한 교육, 돌봄, 문화 서비스를 이용의 접근성이 떨어지는 등의 문제가 있다. 각 지자체에 ‘북한이탈주민 지원을 위한 지역협의회’가 구성되어 있으나 북한이탈주민 전 대상에 대한 협의체이므로 탈북배경청소년 및 교육지원에 대한 것까지는 담아내지 못하는 상황이다. 민간 부분에서 북한이탈주민과 가장 밀접하게 교류하고 있는 하나센터, 대안학교, 공부방 등에서는 탈북배경청소년 방과후 교육 및 진학지원, 교육기관 연계사업, 남북한출신 청소년 교류 프로그램 및 가족관계 향상 프로그램 등이 있으며 대부분 탈북배경청소년의 출생지별 구분 없이 대부분의 지원이 동일하게 이루어지고 있는 것으로 나타났다.

### 3. FGI(Focus Group Interview) 결과

이 연구에서는 탈북청소년 및 북한이탈주민 자녀 전체에 제공되고 있는 지원서비스와 프로그램을 총망라하여 부처별, 욕구별, 지원기관유형별, 대상별로 구분하여 살펴보았다. 또한 현장 전문가 표적집단 인터뷰(Focus Group Interview)를 남북하나재단, 무연고청소년 그룹홈, 탈북청소년교육

지원센터, 무지개청소년센터, 하나센터 담당자를 대상으로 간담회 형식으로 진행하였고, 추후 탈북청소년 및 북한이탈주민 자녀 지원정책에 관한 질문지를 메일로 발송한 뒤 회신된 자료를 통해 의견을 수렴하였다.

FGI에서 제시된 논의 및 정책제언의 주요내용은 다음과 같다.

<표 6> 전문가 표적집단인터뷰(FGI) 결과

구분	의견
A 기관 담당자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 무연고 청소년에 대한 지원은 법적 의무사항이며 인도적 차원에서 지원 강화 필요</li> <li>• 법적으로 무연고 청소년이 아니나 가정해체, 유기 등으로 실질적 무연고 청소년에 해당하는 경우에는 무연고청소년에 준한 지원 필요</li> <li>• 제3국 출생 북한이탈주민 자녀에 대해서는 특례입학이나 정착금을 제외한 나머지 지원은 현실적으로 하고 있음을 반영한 제도적 지원을 검토 필요</li> <li>• 탈북청소년의 한국 입국이후 수학기간이 6년 이상인 경우 대학 특례입학을 무조건 허용하는 부분에 대해서는 검토 필요, 특례입학이 주는 부정적 측면도 고려해야 함</li> </ul>
B 기관 담당자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 체계화된 사업을 추진하는 것이 필요하지만 자칫 사업을 위한 사업이 될 수 있으므로 주의가 필요 함</li> <li>• 어느 정도 적응이 되었다고 판단되는 경우에는 간접적 지원 방식을 택하는 것이 필요 함</li> <li>• 일률적인 지원을 하는 것보다 자립의지, 개인역량, 욕구 등 고려하여 차별적인 지원을 제공하는 것이 필요 함</li> </ul>
C 기관 담당자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개별 지정으로 지원 여부를 결정할 것인지, 가족 지정으로 지원 여부를 결정할 것인지에 따라 달라진다고 봄</li> <li>• 다문화가족지원법은 가족 단위 언급하고 조항에 따라 별도 지원 대상 구분</li> <li>• 현 정착지원법은 각각 보호결정 여부에 따라 지원 결정되기 때문에 한 가족임에도 보호결정이 된 사람과 그렇지 않은 사람이 있고, 국내 출생 자녀까지 지원 여부에 대한 논의가 있음</li> <li>• 보호결정으로 대학특례입학과 같이 일반적인 정착지원과 다른 '특혜성' 지원이 가능여부가 결정되기 때문에 북한이탈주민 입장에서는 민감한 부분으로 보임</li> <li>• 보호결정 자체는 가족단위로 하되, 각 제도의 지원 대상은 구분하는 것도 대안이 될 수 있음</li> <li>• 특혜성 지원은 근본적인 검토 필요</li> <li>• 제 3국인지, 국내 출생인지 상관없이 현행 북한이탈주민에 대한 지원 중 생존을 위한 필수적인 국가적 책무를 제외한 나머지는 지원 방식이나 적용 방식을 재검토할 필요가 있음</li> </ul>
D 기관 담당자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현재 탈북대학생 특례입학제도 대신 남한의 정규 교육과정을 이수하지 않고 대입을 원하는 탈북학생에게 일정기간의 학력 인정 코스를 거치게 한 후 대학 정원 쿼터제를 통해 대학 입학</li> <li>- 기존 대안학교나 평생교육시설 활용, 대학에 특설과정 개설 등</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대학 입학 탈북 학생에게 학비 지원 외 실질적 생활비 지원 필요</li> <li>• 대학 진학 이외의 사회적응교육 프로그램 개발 및 지원             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대안교육 과정 개발/지원</li> <li>- 취업지원 교육과정 개설</li> </ul> </li> <li>• 전문대 입학 탈북학생 학비지원</li> </ul>
E 기관 담당자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 북한이탈주민의 삶 전체의 다양한 상황을 모두 지원하는 것이 옳은지. 특히 부모와 자식의 관계까지 모든 것을 법이 지원할 수는 없다고 생각함</li> <li>• 북한이탈주민의 정착에 가장 힘든 과제가 자녀 양육임은 분명하고 이들의 가정을 지원하는 것은 북한이탈주민 정착의 가장 핵심과제</li> <li>• 북한이탈주민 부모를 비롯한 자녀가 필요에 따라 적절한 서비스를 제공받게 하는 것은 매우 중요하고 서비스의 영역과 질을 확대하고 전문화할 필요가 있음(특히 심리, 교육, 부모역할수행, 양육지원)</li> <li>• 자녀의 출생배경을 중심으로 지원하는 것은 무리가 있음. 이에 교육특례, 학비지원, 남한사회역차별 등의 문제들도 있지만 가장 중요한 것은 당사자인 '북한이탈주민 자녀'가 갖게 되는 정체성의 문제임</li> <li>• 정착지원법 상의 보호/비보호 규정은 그대로 두더라도 사후 지원에 있어서 그 폭을 넓히고 대상을 '북한이탈주민의 자녀' 혹은 '가족'으로 확대할 필요가 있음.</li> <li>• 북한이탈주민의 안정적 자립, 자활과 정착을 위해서라도 제 3국 출생 북한이탈주민 자녀에 대한 정착지원은 확대 될 필요성이 있으며, 적어도 하나원을 통해 동반 입국 하는 제3국 출생 북한이탈주민 자녀에 한해서라도 중국에서의 학력인정 및 집중적인 한국어 교육, 건강지원 등 지역사회정착 전(前)단계에서부터 체계적지원이 이루어져야 함.</li> <li>• 초등학교 2학년 북한을 떠난 친구가 재외국민 특별로 대학 입학할 하는데, 이라면 사실상 제3국 출생으로 17세에 입국한 친구가 더 재외국민에 가까움</li> </ul>

표적집단인터뷰 결과를 대상별로 논점을 정리해 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

무연고 탈북청소년은 현행법상 무연고 탈북청소년의 개념은 24세 이하 북한이탈주민으로 직계존속을 동반하지 아니한 24세 이하 북한출생 청소년<sup>26)</sup>으로 규정되어 있다. 그러나 현실은 부모 중 한 명이상이 북한이탈주민임에도 불구하고 확대되거나 유기, 방임 되어 '사실 상 무연고'인 북한출생 청소년이 발생하고 있고, 무연고 탈북청소년 그룹홈이나 기숙형 대안학교에서 생활하고 있는 실정이다. 당국에서는 '무연고 탈북 청소년'이라는 개념을 글자 그대로 부모 친지 등 보호자가 일체 없는 '완전한' 무연고 청소년으

26) <북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률> 제38조의 2항.

로 한정하고 있으나 ‘순수’ 무연고 탈북 청소년은 현재 전국적으로 100여명에 불과하고 이들 외에 ‘실질적’인 무연고 청소년이 더 많은 것으로 파악된다.

제3국 출생 청소년과 관련해서 전문가 의견이 가장 많았다. 현행 다문화가족지원법은 가족 단위 지원을 기본으로 하고, 조항에 따라서 별도 지원 대상을 구분하고 있다. 그러나 현 북한이탈주민 정착지원법은 각각의 보호 결정 여부에 따라 지원이 결정되기 때문에 한 가족임에도 부모-자녀 간, 자녀의 출생지에 따라 보호결정 여부가 달라진다. 이러한 보호결정으로 대학특례입학과 같이 일반적인 정착지원과 다른 ‘특혜성’ 지원의 가능여부가 결정되기 때문에 북한이탈주민 입장에서는 매우 민감한 사항이다. 따라서 보호결정 자체는 가족단위로 하되, 각 제도의 지원 대상은 구분하는 것도 대안이 될 수 있다고 보는 의견과 제3국이나 국내출생 이냐와 상관없이 현행 북한이탈주민에 대한 지원 중 생존을 위한 필수적인 국가적 책무를 제외한 나머지는 지원의 방식이나 적용 방식을 재검토하는 등 특혜성 지원에 대한 근본적인 검토가 필요하다는 의견이 있었다.

남한출생 탈북자 자녀에 대해서는 자녀는 부모의 영향을 받으며 성장하므로 부모가 이주배경을 가지고 있는 한, 그 특성은 자녀에게도 반영될 수밖에 없다고 보고 이에 따른 심리 정서적 지원, 상담과 사례 관리가 필요하다는 의견이 있었고, 집중 지원이 필요한 경우인지, 전혀 문제가 없는지를 구분하여 보편적이고 일반적인 복지체계에서 지원하는 것이 바람직하다고 보는 의견도 있었다.

전체적인 의견은 자녀의 출생배경을 중심으로 두고 지원하는 것은 무리가 있고, 앞서 언급한 바와 같이 개별 지정으로 지원 여부를 결정할 것인지, 가족 지정으로 지원 여부를 결정할 것인지에 따라 달라진다고 보는 의견이 공통적으로 도출되었다.

## V. 결론 및 제언

### 1. 결론

이 연구는 한국에서 살고 있는 탈북청소년(북한출생 탈북청소년, 무연고 탈북청소년)과 북한이탈주민의 자녀(중국 출생 청소년, 남한출생 청소년)의 문제 상황을 고찰, 진단해보고 이들에 대한 민관의 지원정책 및 서비스를 분석하여 향후의 효과적 지원방안을 모색해 보고자 하였다. 연구의 목적을 위하여 문헌연구 및 통계자료 검토, 전문가초점집단면접(FGI) 등의 연구를 수행하였다.

이상의 분석을 통하여 본 연구에서는 현재 탈북배경청소년을 지원하는 정책에는 다음과 같은 문제 및 이슈가 확인될 수 있는데 그 내용은 아래와 같이 제시된다.

첫째, 탈북배경청소년과 관련된 가장 큰 이슈는 서비스 지원단위에 대한 논의이다. 탈북배경청소년들은 한국사회 내에서 청소년개인의 출생특성과 배경을 기반으로 법과 공식 제도적 규정을 통해 네 가지 다른 유형으로 구분지어지고, 서로 다르게 범주화 되고 있다. 현 정착지원법은 각각 개인별 특성에 따라 보호결정 여부가 달라진다. 예를 들어, 북한에서 출생한 첫째아이는 정착지원법 보호대상에 해당되나 탈북 후 중국에서 출생한 둘째아이는 비보호로 분류 되는 등 한 가족임에도 출생국가에 따라 정착지원금, 대학특례입학, 장학금 지원 등의 혜택 여부 등이 달라진다.

둘째, 현재 탈북배경청소년 관련 통계의 통일성과 정확성의 부족이다. 현재 탈북배경청소년 관련 통계는 통일부의 북한이탈주민 통계와 교육부의 탈북학생 통계로 나뉘어져 있다. 통일부의 통계자료는 법률 상 북한이탈주민에 해당되는 청소년에 대한 통계만 제시되고 있고, 교육부의 '탈북학생

주요통계'는 북한출생 탈북청소년과 중국 출생 북한이탈주민 자녀를 '탈북 학생'으로 규정하여 매년 통계를 발표하고 있으나 정규학교를 다니고 있는 탈북학생만 집계 가능하다는 문제가 있다. 특히 중국출생 북한이탈주민 자녀의 경우 보호자와의 동반입국 외에 초청을 통해 입국하거나 여행비자를 받아서 입국하는 등 다양한 입국 경로로 한국에 유입되므로 전체 탈북배경청소년 규모를 짐작하는 데에 걸림돌이 많은 것으로 파악되고 있다.

셋째, 관계 부처별 지원 정책 및 서비스의 연계성 부족문제이다. 이 연구에서는 탈북청소년 및 북한이탈주민 자녀 전체에 제공되고 있는 지원서비스와 프로그램을 총망라하여 부처별, 욕구별, 지원기관유형별, 대상별로 구분하여 살펴보고 또한 현장 전문가들로 하여금 주관적 평가를 의뢰하여 분석하였다. 그 결과, 지원 주체별 혹은 지원 영역별 서비스의 과잉과 부족의 문제보다 수도권 대 지방의 청소년서비스 인프라의 불균형 문제가 더 중요한 것이 발견되었다. 또한 탈북배경청소년들의 지원서비스를 전체적으로 조정·조율하는 수준은 정부부처별(통일부, 교육부, 여가부 등)수준보다 지역사회현장 수준이어야 함을 밝히고 있다. 즉, 현재 탈북배경청소년 지원현황을 감안할 때, 중복과 누락, 혹은 과잉과 부족의 문제를 해결하는 '교통정리'는 어떤 부처가 어떤 서비스영역을 줄이거나 더 확장하는 문제(중앙정부차원에서의 조정과 관리)라기 보다 지역사회에 거주하는 어떤 가족 혹은 어떤 청소년에게 중복되고 누락되는가가 더 시급히 규명되고 정리되어야 하는 문제이기 때문이다.

넷째, 탈북배경청소년의 65%가 서울, 경기, 인천에서 위치 한 초·중·고 정규학교에 재학 중인 것으로 나타남. 이에 따라 각종 청소년 지원단체 및 복지 인프라 또한 서울(33%), 경기(16%), 인천(5%) 지역에 54%가 집중되어 있어 수도권 이외의 시군단위는 물론, 광역시에 거주하고 있는 청소년 또한 서비스에 사각지대에 놓일 우려가 있다. 이는 전달체계의 문제이기도 한데 현재 탈북배경청소년 지원 정책의 경우 지자체까지 연결되는 서비스

전달체계가 체계적으로 구축되어 있지 않아, 북한이탈주민 밀집지역을 제외하고는 탈북청소년을 위한 교육, 돌봄, 문화 서비스를 이용하기 어려운 것이 현실이다.

다섯째, 부모의 이혼, 가정불화, 방임, 학대, 폭력으로 인한 문제 발생 시 남한 사회 내 가족 및 친지 등 사회적 자본이 없는 탈북배경청소년의 경우 스스로 위기를 대응 할 여력이 없는 경우가 많다. 특히, 중도입국한 중국 출생 청소년의 경우 입국 초기 언어, 문화적 차이를 극복의 어려움으로 중국으로 다시 보내지거나 기숙형 대안학교, 그룹홈에 입소하는 등 다시 가족으로부터 재분리 되는 경우가 종종 있어 문제가 되고 있다.

## 2. 제언

이상의 분석된 이슈 및 문제점을 바탕으로 탈북배경청소년을 위한 정책 대응방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 출생지 기반 '개인' 단위 지원에서 '가족' 단위 지원으로 탈북배경청소년의 지원패러다임 전환이 필요하다. 이 연구는 네 가지 유형의 청소년들을 욕구대응차원에서 세분화하여 구분짓되, 공적 사적 지원제도를 규정하는 서비스정책의 틀에서는 포괄적으로 포용하는 것이 타당함을 제안하며, 그 통합적 포괄의 기반은 청소년 '개인'이 아닌 '가족'의 패러다임을 강조한다. 서비스 지원정책에서의 가족패러다임은 탈북청소년에 대한 법적 지원의 한계를 반드시 범조항 개정으로 해결하자는 것은 아니다. 즉 제3국 청소년과 남한출생 청소년들을 보호의 조항으로 포함해야만 문제가 해결되는 것이 아니다. 특히 중국 출생 북한이탈주민 자녀들은 명목적으로 크게 인식되지만 실제로는 '치명적이지 않은' 몇 가지 법적 지원항목(초기 정착금, 대학입학특례제도 등) 외에 민관의 지원기관들에 의해 제공되는 대부분의 실질적 지원서비스에서는 북한이탈청소년과 대동소이한 혜택을 입고

있음을 확인할 수 있었다. 그러므로 법적 보호조항의 관철이 핵심적인 정책 대안이라기 보다, 가족패러다임을 강화하는 서비스지원의 개선이 오히려 법적 소외대상들에게 현실적인 편익을 제공하는 대안이 될 것으로 보인다. 북한이탈주민의 정착의 주요 문제는 경제적, 사회적 주변화로 들 수 있는데, 이러한 어려움은 이주 1세대인 북한이탈주민 부모세대에 한정된 것이 아니라 그들의 자녀세대까지 이어질 가능성이 높으므로 필요에 따라 세대지원을 할 것이 아니라 원칙적인 지원 단위를 '가족'으로 전환해야 한다. 개인단위에서 가족단위로 탈북배경청소년 지원패러다임을 변경할시, 추가로 지원해야 될 지원항목들은 탈북배경청소년 유형별, 한국거주기간 및 보호기간 별 등의 조건에 따라 세부적으로 정할 필요가 있다.

둘째, 법적 포괄성이 아닌 현실적 지원의 포괄성을 확보하기 위해서 지금까지 이루어지지 못했던 탈북배경청소년집단의 추가적인 규모산정과 정확한 통계구축의 노력이 필요하다. 연구의 수행과정에서 중국 출생 및 남한출생 자녀에 대한 정확한 통계를 구할 수 없었는데, 전자는 북한이탈주민의 범주에 법적으로 포함되지 않아 보호조치를 위한 공식적 규모의 산정이 절실하지 않기 때문이고, 후자 역시 북한이탈주민지원의 실질적인 테두리에서 우선적인 대상이 아니거나 혹은 한국 사회출생 일반청소년들과 비차별적인 존재로 정책인식을 한 것에서 비롯된 것으로 보인다. 북한출생 탈북 청소년과 무연고탈북청소년은 앞서 언급한 두 가지 유형의 청소년들과 비교하여 볼 때 정부의 법적 지원과 이를 위한 공식적 통계산정에서 정 반대이다. 따라서 탈북배경청소년 규모산정을 위해서는 정규학교 및 대안학교 재학 중인 탈북학생(북한출생+3국 출생)에 대한 통계 자료를 역연령으로 제시하는 것이 요청되며, 하나원에 동반입국 한 중국 출생 자녀 통계 자료를 공식적으로 산정할 필요가 있고, 중국 출생 자녀의 규모를 가장 포괄적으로 산정할 수 있는 주체인 지자체나 지역사회 서비스기관에서 현장실천과정을 통하여 통계를 구축하여 전국적으로 연계·통합하는 작업이 요청된다.

셋째, 탈북배경청소년 지원 정책 마련을 위한 정부 부처별 사업 협의·연계 시스템이 필요하다. 각 부처에서 진행 중인 다양한 지원이 효율적으로 수행되고 효과성을 거두기 위해서는 통일부와 남북하나재단, 교육부와 여성가족부, 주요 민간실행기관들이 정례적인 업무협의, 조정을 위한 ‘민관합동간담회(가칭)’를 분기 1회 정도 과장, 사무관 급에서, 각 기관의 장과 실무책임자의 간담회 등을 제안하고 이를 주관하는 것이 요청된다. 각 부처별로 법적 근거와 국회 요구 등에 따라 반드시 해야 할 정책 과제와 사업이 있고 이를 임의로 조정할 수 없는 만큼 업무 협의를 위한 정례화 된 간담회를 통해 중복사업을 예방하고, 나아가 중앙정부간, 중앙-지방간, 정부-민간, 민간-민간 간 협력사업, 컨소시엄 프로젝트를 공동으로 진행하여 사업연계를 통해 효과성과 효율성을 높이는 방안을 모색해야 할 것이다. 탈북배경청소년을 위한 지원의 패러다임이 개인에서 가족으로 전환하는 과정에서 통일부와 남북하나재단은 기존의 북한이탈주민 정책주무부처의 역할을 지속적으로 담당해야 한다. 지원규모의 총량, 그리고 서비스 전달체계의 인프라를 감안할 때 가족패러다임의 실천을 효과적으로 수행할 존재는 상기의 주체들이라는 데는 이견이 없을 것이다. 다만, 개별청소년의 구분된 범주로서의 특징적 욕구를 감안하되, 이들을 가족의 구조와 관계개념 아래에서 진단하고 지원을 설계하는 정책감각을 배가하여야만 한다. 이를 위해서 여성가족부, 교육부와의 정책연계는 개인패러다임에서의 정책집행 시보다 더욱 중요시된다. 아울러, 지역단위에서의 통계산정, 욕구과약, 서비스의 조정과 집중, 지속적 대응을 위한 사례관리의 기법 등 현장상황에 대한 연계와 이를 효과적으로 수행할 통일부와 재단의 현장민감성은 더욱 강조될 필요가 있다.

넷째, 탈북배경청소년을 위한 지역기반의 ‘정부-민간 거버넌스’ 구축으로 서비스 접근성을 강화할 것을 제안한다. 세부적으로는 지역별 탈북배경청소년을 위한 지역지원협의체를 구성한다. 현재 북한이탈주민 지원을 위한 지역협의회는 북한이탈주민 전 대상에 대한 협의체이므로 탈북배경청소

년 및 교육지원에 대한 것까지는 담아내지 못하는 실정이므로 탈북배경 청소년 거주지별 지원협의체 구축을 통해 지속적인 사례관리와 지원이 이루어져야 하고, 주 구성원기관들은 교육과 심리, 복지 영역이 되어야 할 것이며 통일부 및 남북하나재단은 탈북배경청소년 밀집지역과 과소지역을 선정하여 교육청, 심리전문기관, 학교, 하나센터, 학습지원기관, 지역복지관 등으로 구성된 탈북배경청소년을 위한 지역협의체 구축, 시범운영 할 필요가 있다. 여기에는 교육청, 심리 전문기관, 탈북청소년 전담코디네이터, 학교사회복지, 학교 교사, 하나센터, 무지개청소년센터 등을 포함할 것을 제안한다. 또한 간사기관을 선정하여 사례 공유 및 서비스 계획수립, 조정, 평가의 작업을 하며, 하나센터에 북한이탈주민 자녀 전담 사례관리팀을 구성하고 유관기관 사례관리를 실시할 것을 제안한다.

마지막으로, 위기상황에 놓인 탈북배경청소년 및 실질적 무연고청소년을 위한 지원이 필요하다. 최근 그룹홈이나 기숙학교에 들어오는 이들의 다수는 한부모 가정이나 해체가족, 교육포기, 학대, 방치 가정의 탈북청소년들로 남한살이 도중에 이혼, 가정불화, 가출 등의 이유로 가족이 해체 된 경우이다. 이 상황에서 탈북배경청소년들이 장기적 혹은 영구적으로 가족과 분리되어 시설지원에 의존하는 경향을 줄이고 가능한 가족 내에서 문제가 해결되고 복귀할 수 있도록 청소년들의 위기상황에 대응한 긴급지원망 구축할 것을 제안한다. 위기에 처한 탈북배경청소년 지원을 위해 일시 혹은 단기 보호 기관 운영을 개발하고 확대하여 기존 그룹홈에서 장기적으로 생활하는 것을 차단하고, 한국생활 적응을 위한 브릿지(bridging) 역할을 하면서, 가족의 기능 회복을 위한 조력자 역할을 담당할 것을 요청한다. 이외에 부모의 이혼과 재혼, 경제적 어려움 등으로 '실질적 무연고' 상태에 있는 청소년에 대한 거주지 제공, 경제적 지원, 교육지원 등의 실질적 지원방안도 함께 고려되어야 할 것이다.

참고문헌

교육부 학생복지정책과, 『탈북학생통계』, 교육부 학생복지과, 2013.

김미숙, 『북한이탈학생의 학교적응 실태 및 지원방안(연구보고 KP2005-06)』, 서울: 한국교육개발원, 2005.

김연희, “북한이탈청소년의 학교중도탈락 의도에 영향을 미치는 요인.” 『한국사회복지학』 61(1), 2009.

김유나, “시민청소년관점에서의 북한이탈청소년 지원정책 및 서비스 방향.” 『청소년학연구』, 17(11), 2010.

김유나, “북한이탈주민의 자녀교육 지원에 대한 요구분석 및 정책적 시사점.” 『법과인권교육연구』 제6(호), 2013.

남북하나재단, 『탈북청소년 실태조사 2012』, 2012.

맹영임·길은배·최현보, 『탈북청소년 사회통합을 위한 정책방안』, 서울: 한국청소년정책연구원, 2013.

박윤숙, “북한이탈청소년의 사회적 지지 특성과 남한사회 적응에 관한 연구.” 서울여자대학교 대학원 박사학위 논문, 2006.

박정서, “탈북 청소년과 남한 청소년의 정치적 태도 비교 연구: 정치효능감과 정치신뢰감을 중심으로.” 서울대학교 사회교육과(일반사회전공) 박사학위 논문, 2011.

백혜정·최우영·길은배·윤인진·이영란, 『북한이탈 청소년 종합대책 연구 I: 남한사회적응 과정을 중심으로(연구보고 06-R04)』, 서울: 한국청소년개발원, 2006.

변미희, “북한이탈 청소년의 자아존중감 향상을 위한 집단미술치료 프로그램의 효과 -북한이탈청소년을 위한 대안학교 재학생을 중심으로 -.” 『청소년학 연구』 12(1), 2005.

“북한이탈주민정책- 입국현황-연령별 현황, 2015.” <http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=3099> (검색일: 2015.10.30).

북한이탈주민지원재단, 『북한이탈주민 실태조사 2012』, 2012.

신현옥·허수경·이슬기·김미라·최정희·강희석·오수연, 『제3국 출생 북한이탈주민 자녀 기초조사 연구』, 여성가족부 무지개청소년센터, 2011.

신현옥·김도혜·윤상석·허수경·강희석, 『무연고 탈북청소년 현황과 지원방안 연구』, 서울: 한국교육개발원, 2011.

- 심 원, “새터민 청소년들의 정체성 교섭에 관한 연구.” 서울대학교 언론정보학과 석사학위 논문, 2006.
- 오명도·박순용·양희창·박형동·조명숙·채혜성·김신동, 『북한이탈 청소년들을 위한 도시형 대안학교 설립방안에 대한 연구』, 서울: 교육과학기술부, 2008.
- 이기영, 『탈북청소년의 남한사회 부적응 문제에 관한 유형분석』, 서울: 한국청소년개발원, 2001.
- 이정우, “탈북 청소년과 남한 청소년의 사회의식 비교 연구 : 분배정의와 평등에 대한 태도를 중심으로.” 서울대학교 사회교육과 일반사회전공 박사학위 논문, 2006.
- 이태주·김도혜·윤상석·강희석·김미라·손차영·이소라·이슬기·허수경, 『학교 밖 탈북청소년 이야기: 학교 밖 탈북청소년 심층연구』, 서울: 한국교육개발원, 2010.
- 정진경·정병호·양계민, “탈북 청소년의 남한학교 적응.” 『통일문제연구』 16(2), 2004.
- 정향진, “탈북청소년들의 감정성과 남북한의 문화심리적 차이.” 『비교문화연구』 제 11권 1호, 2005.
- 조명숙, “북한이탈청소년 대안학교 학력인가 후 학생의 변화연구: A학교 사례를 중심으로.” 연세대학교 교육대학원 석사학위 논문, 2013.
- 최경자·곽종문·채경희·박찬수·북한이탈주민지원재단, 『제3국 출생 북한이탈주민 자녀와 무연고 탈북청소년의 학교적응 실태』, 서울: 북한이탈주민지원재단, 2011.
- 최연주, “새터민 청소년의 사회심리적 적응 실태 : 한겨레중고등학교 학생들을 중심으로.” 경남대학교 북한대학원 석사학위논문, 2009.
- 통일부, 『통일백서 2013』, 2013.
- 통일부, 『통일백서 2014』, 2014.
- 한만길·윤중혁·이향규·김일혁·이관형, 『탈북청소년의 교육실태 분석 및 지원방안 연구 (연구보고 RR2009-10)』, 서울: 한국교육개발원, 2009.

ABSTRACT

Diversity of Youths with a Background of Defection from North Korea: Assistance Policy Analysis and Implications

Lee, Ki-Young(Pusan National University)

Kim, Min-Kyoung(Pusan National University)

This study examines the diversity of youths that have defected from North Korea (NK) and analyzes current settlement assistance policies and programs available to them. The youths can be classified into four groups: children born in NK, unaccompanied children born in NK, children born in the 3rd countries such as China, and children born in South Korea. Legal protections are differently applied for the children according to their place of birth.

The four types of youths are entitled as ‘youths with a background of defection from North Korea(NK)’ and analyzes settlement assistance policies and programs in order to suggest more effective assistance for them.

This study analyzed their entrance routes, official paths of entrance to the resettlement process, related laws and policies to their resettlement assistance, and institutional environments of civil and social assistance by implementing several research designs such as in-depth interviews, focused-group interviews (FGI), and need assessment with the youths, their parent(s), and professional practitioners. Based on research findings, this study suggested several policy and research implications.

Keywords : Youth North Korean defectors, NK defectors’ children born in China, unaccompanied minors, diversity, policy analysis

투고일 : 2015년 10월 20일, 심사일 : 2015년 11월 25일, 게재확정일 : 2015년 12월 03일