

발 간 등 록 번 호

11-1620000-000847-01

2021년도 인권상황실태조사  
연구용역 보고서

# 인권NAP 권고 등 북한인권 관련 국가정책 분석 연구용역





# 인권NAP 권고 등 북한인권 관련 국가정책 분석 연구용역

2021년도 국가인권위원회 일반 과제 실태조사  
연구용역보고서를 제출합니다.

2021. 10.

연구수행기관	코리아연구원
연구책임자	서보혁(통일연구원)
연구원	김엘렌(이화여대)

이 보고서는 연구용역수행기관의 결과물로서,  
국가인권위원회의 입장과 다를 수 있습니다.

## 목 차

### I. 연구 목적과 범위\_1

1. 연구 목적\_1
2. 연구 범위\_1

### II. 선행연구 검토\_3

1. NAP 주요 선행연구\_3
2. 제1기~제3기 NAP 중 북한인권NAP 검토\_7

### III. 기존 북한인권NAP 평가\_11

1. 인권NAP 권고안과 인권NAP의 구성\_11
2. 북한인권NAP의 과제와 정책 분석\_21

### IV. 제4기 북한인권NAP 과제 제안\_85

1. 제4차 인권NAP 북한인권 과제 제안\_85
2. 기타 검토 사항\_101



# I. 연구 목적과 범위

## 1. 연구 목적

□ 국가인권정책기본계획(National Action Plans for the Promotion and Protection of Human Rights, 이하 ‘인권NAP’)은 향후 5년 동안 추진해야 할 국가인권정책의 청사진으로 인권과 관련된 법·제도·관행 개선을 위한 범국가적 인권 정책 종합 계획임.

○ 대한민국 정부(법무부)는 인권NAP를 2007년부터 수립해옴.

\* 1기 : 2007-2011, 2기 : 2012-2016, 3기 : 2018-2022

○ 북한인권정책을 포함, 분야별 인권정책 대안은 전체 인권NAP의 틀과 방향 속에서 다뤄질 때 그 전체적 의미를 파악하고 효과성을 극대화 할 수 있음.

□ 국가인권정책의 청사진인 인권NAP의 과제로 포함된 북한인권 개선 과제들의 이행상황의 분석을 통해 실효성을 판단하고, 4기 북한인권NAP 수립을 위한 정책 과제와 추진방안을 제시함.

○ 국가인권위 역시 2006년, 2012년, 2016년 각각 제1기~제3기 인권NAP를 수립하도록 정부에 권고한 바 있는 바, 3차에 걸친 인권NAP와 인권위 권고안을 검토하고, 제4차 인권NAP 수립 시 참고할 자료 필요

○ 북한인권 정책 대안 수립도 인권NAP의 틀에서 그 위상과 추진 방향성을 설정하는 전제 하에서 세부 추진과제를 검토할 수 있음.

○ 북한인권NAP는 그 의제의 민감성과 국내·외 및 남북관계 등 다차원성으로 인해 계획의 정당성과 효과성 등 복합적 고려 속에서 검토할 문제

## 2. 연구 범위

□ 연구내용 및 범위

○ 제1기~제3기 정부의 인권NAP, 인권위 인권NAP 권고안 중 북한 인권 개선과 관련한 내용 정리, 평가 및 분석

- 정부 인권NAP와 국가인권위 인권NAP의 목표와 구성

- 정부 인권NAP와 국가인권위 인권NAP에서 북한인권정책의 위상과 의미
  - 북한인권NAP의 목표와 방향
  - 북한인권NAP의 과제와 정책
  - 제1기~제3기 정부 인권NAP와 인권위 인권NAP 상의 북한인권 정책 비교
- 인권NAP 이행현황 평가를 통한 실효성 검토
    - 제1기~제3기 정부 인권NAP와 인권위 인권NAP 상의 북한인권 정책이 제4기 북한인권NAP 수립에 주는 시사점과 함의
    - 제1기~제3기 정부 인권NAP와 인권위 인권NAP 권고사항을 기준으로 현행 북한인권정책 평가
    - 북한인권정책의 실효성 평가 및 시사점 도출
- 제4기 인권NAP에 포함되어야 할 권고안(정책사항) 제시
    - 북한인권NAP의 과제와 정책
    - 구체적으로 탈북민 정착 및 통합, 북한주민의 인권 개선, 남북 인도적 문제 해결, 인권교육 및 홍보 등 네 영역에서 정책대안을 제시

## II. 선행연구 검토

국가인권위원회의 국가인권정책기본계획 권고안에 기초하여 정부는 제1기~제3기에 걸쳐 국가인권정책기본계획 권고안을 수립한 바 있음. 정부는 국가인권정책기본계획의 이행과정을 매년 분석하였고 국가인권위원회도 매년 연간보고서 등을 통해 인권 개선 상황을 점검하고 있음. 본 연구는 국가인권위원회의 제4기 국가인권정책기본계획 권고안 수립을 위한 근거 자료를 마련하고자 함.

### 1. NAP 주요 선행연구

김인재·이발래(2006)는 국가인권위원회가 2002년부터 2006년 10월까지 행한 인권에 관한 법제, 정책 개선 성과와 과제를 분석한 바 있으며 자유권 문제, 사회권 문제, 사회적 소수자 문제뿐만 아니라 인권NAP 의의와 작성근거, 작성 과정, 권고 주요 내용, 향후 일정을 조사함. 여기서 인권 정책과 법제에 대한 개선 권고 및 평가로 통보제도나 협의제도 활용이 부진, 법령과 정책을 발굴하는 시스템 미비 등을 지적한 바 있음. 국가인권위원회가 인권 보호와 증진을 위한 사회권 관련 정책개발, 국제인권 기준을 국내 적용하기 위한 기반 구축, 인권현안에 대한 대응능력 제고 방법 강구 등에 관한 문제를 제기함.

임지봉(2006)은 2001년 11월부터 2006년 9월까지 국가인권위원회 활동 상황을 분석함. 국가인권위원회가 5년간 했던 주요 결정이 차별에 대한 사회 전반의 평등감수성을 고취했고 인권침해 논란 법 제도를 재조명했으며 개인 프라이버시권의 중요성을 각인했다는 점에서 긍정적 요인으로 평가한 바 있음. 국가인권정책기본계획(NAP) 발표로 한국사회 인권정책 로드맵을 수립하여 국가인권위원회가 한국사회 변화에 직·간접적으로 기여했다고 평가하면서 NAP의 유의미성 시사함.

좀 더 NAP를 세분화한 연구로 이은주(2012)의 유엔아동권리협약에서 제시된 아동의 기본 4대 권리인 생존권, 보호권, 발달권, 참여권을 기준으로 한국 인권NAP의 아동청소년 추진과제에 관한 연구가 있음. NAP 과제 중 가장 부족한 정책 분야는 생존권으로 나타났으며 보호권과 발달권은 다양한 정책 사업을 계획하였으나 고위험아동청소년을 대상으로 인권침해 상황 이후 사후치료적 대책에 중점을 둔다는

것을 확인한 바 있음. 마지막으로 아동청소년의 참여권 보장을 위한 관련 대책은 형식적인 정책으로 드러났음을 지적 함. 향후 NAP는 모든 아동청소년을 대상으로 생애주기별 위험상황에 직면한 문제를 사전 예방할 수 있도록 관련 정책을 수립하여 아동청소년의 인권 보호 및 보장을 증진할 수 있도록 개선을 제안하였음.

신옥주(2013)는 사회권보장을 위한 인권NAP의 법과 정책 특징을 현재 사회권 보장 법제에서 나타나는 문제에 해결책을 마련할 제도적 개선을 고려하고 있지 않다는 점을 지적하였는데 특히 NAP에 나타난 사회적 기본권 중 근로의 권리, 노동 3권, 비혼모의 인간다운 생활을 할 권리의 내용을 살펴보고 문제점을 적시함. 그러면서 해결방안으로 근로의 권리에서는 비정규직 인권향상 방안, 합법적 외국인만 보호하려는 정부 태도 개선, 관련 법과 정책 정비를 방안으로 제시하였음. 노동3권 보장을 위해서는 보장 범위 확대, 파업근로자에 대한 과도한 민·형사 처벌로 노동3권 행사 제한 금지를 지적함. 비혼모에 대해서는 미혼모라는 단어 사용 지양, 관련 정책 실질화 등을 제안하였음.

오병훈(2016)은 불확실한 인권정책을 가외성 시각으로 새롭게 보았는데 한국 인권정책 메커니즘이 당면하고 있는 국내외적 도전을 가외성 시각에서 분석하고 이를 기초로 국가인권위원회가 담당하는 역할과 운영 문제점에 대한 정책대안을 제시함. 국가인권위원회는 국제인권적 배경으로 설립했기 때문에 일반적으로 국내 정부 기관과 비교하여 태생이 가외성 기구로 법적 독립기관이지만 기관의 권위가 공고하지는 않은 상태임. 때문에 국제기준과 국내법 사이 어느 한 입장으로 편중되면 다른 한편의 즉각적인 반발이 생기는 문제를 제시함. 더불어 국가위원회는 정부와 비정부기구(NGO)간의 갈등에 휘둘리는 현실 취약성도 지적하였음. 특히, 법무부 인권국의 기능 확대로 인권감시기구인 국가인권위원회의 무력화를 초래함으로써, 국가 인권정책은 인권보호라는 본질을 잃고 대외홍보용 인권정책이 될 위험성을 분석한 바 있으며 2021년 국가인권위원회 상황과 맞닿아 있다고 보여지는 연구임.

홍관표(2016)는 제2차 인권NAP가 2016년 만료함에 따라 제3차 인권NAP에 포함되어 할 추진과제를 검토하였음. 특히, 인권NAP 체계에서 시민적·정치적 권리의 보호와 증진에 해당하는 부분을 중심으로 분석함. 시민적·정치적 권리의 보호와 증진 부분을 8개 세부 영역별로 2007년 5월 제1차 기본계획 수립부터 2014년 2월 제2차 기본계획의 일부 수정에 이르기까지 포함된 추진과제의 변화를 확인함. 더불어 인권위의 제3차 기본계획 권고와 2012년 3월 이후 인권조약기구들 및 유엔

인권이사회의 권고가 제시된 사항들을 대상으로 제2차 기본계획의 추진과제의 연장선에서 포섭하여 고려할 수 있는 사항과 그 밖에 새롭게 추가적으로 고려해야 할 사항을 보았음.

인권NAP 이행 점검 토론회가 2014년 개최된 바 있음. 인권NAP를 종합평가는 다음과 같음.

신옥주(2014)는 제2기 권고안 마련에서 의견수렴이 부족했던 점과 정부의 선택적 수용을 한계로 짚으면서 제3기 NAP 권고안을 위해 다양한 의견수렴을 제언함.

이창수(2014)는 NAP에서 국가의 종합적 계획보다는 각 정책을 상황에 따라 수용한다는 점, 권고안을 확정하는 기관과 계획을 집행하는 기관이 불일치해 통합 조정할 주무 부서가 부재한다고 평가한 바 있음.

이주, 난민 분야에서 김사강(2014)은 인권, 다문화, 민원편의 제공 등의 가치를 강조한 제1차 기본계획과는 달리 제2차 기본계획은 질서와 안전, 이민자의 책임과 기여를 강조하는 국민 인식을 반영을 밝혔지만 이주민에 대한 일부 국민의 인종차별적 인식을 개선 대상으로 보기보다는 국민의 다양한 의견 중 하나로 보았다고 평가하였음.

아동과 청소년 분야에서 이은주(2014)는 2기 인권NAP 권고안은 일부만 수용되었고 1기의 NAP와 비교분석한 결과 크게 진전된 모습을 보이지 않고 있다고 지적하였음. 아동권리 4대 유형으로 국가인권위원회의 권고안과 정부 NAP 과제를 비교 분석한 결과, 국가인권위원회는 아동 생애주기별 특성을 고려하여 기본권리가 유형별로 충족될 수 있고 사전예방적 기능을 할 수 있는 정책 등을 권고 제시함.

이혜진(2014)은 아동권리 4대 유형으로 인권위 권고 내용과 정부 NAP 과제를 비교 분석하여 아동권리 4대 유형을 중심으로 점검하였는데 인권NAP 아동청소년 영역에서 아동 청소년 인권침해 예방 체계 수립, 부처간 연계협력 강화, 아동노동 과제 수립 등 보완 의견을 제시하였음.

군인, 전의경 분야에서 김광식(2014)은 해당 분야 인권위원회 NAP 권고안 중 전혀 반영되지 않은 것은 ‘군사법제도 공정성 제고를 위한 개선’ 및 ‘전 의경 제도

폐지' 등 2개 과제에 불과하여 권고안의 내용이 상당 부분 수용된 것으로 보이지만 실제 정부 추진과제의 설정은 총 4개 과제로서 권고안을 세부적으로 수용하고자 하는 노력이 충분치 못했다고 판단되며, 그나마 전 의경 관련 사항은 추진과제로 설정된 내용이 전무하다고 평가함.

정보인권 분야에서 이창범(2014)은 국가인권위원회 제2차 정보인권NAP 권고는 현재의 정보인권 상황에 대한 정확한 진단을 바탕으로, 정보인권의 목표와 국가의 정책 방향 그리고 핵심 추진과제를 적절히 선정했다고 평가하였음. 그러나 정보인권 보호를 위해 가장 시급하고도 본질적인 문제들에 대하여 구체적인 가이드라인을 제시하지 않고 과제의 방향성만 제시함으로써 정보인권NAP 수립을 위한 권고로서의 의미를 살리지 못하고 있다고 지적함.

신체의 자유 및 집회결사의 자유 분야에서 하태훈(2014)은 인권NAP는 범국가적 인권정책 종합계획이므로 참여 부처나 기관 공무원의 국가인권정책기본계획에 대한 인식상황을 점검할 필요성을 언급함. 이와 함께 인권NAP가 인권과 관련된 법제도 관행의 개선을 목표로 하고 있으나, 이행평가의 내용은 주로 법 제도의 개선에 집중되어 있다고 지적함.

사회보장권 분야에서 노대명(2014)은 제2기 인권NAP를 권고하는 배경으로 소득양극화 심화에 따른 저소득계층에 대한 사회적 국가적 보호의 필요성이 증대와 급속한 인구노령화로 인한 노후소득을 확보하지 못한 빈곤 노령층의 증대를 선택하며 사회보장권 강화의 의미를 주장함.

김남희(2014)는 인권NAP 2012년 이행보고서 중 사회보장권 부분에서 제한적인 범위와 효과를 가진 법이나 하위규정을 개정하는 등 몇 가지 실적을 제외하고는 구체적인 사회보장권 실현 및 향상을 위한 노력이 전반적으로 미흡하다고 판단한 바 있음. 법규나 지침이 변경된 이후에 충분한 검토나 검증이 이루어지지 않아 구체적인 사회보장권 개선정도 평가가 이행점검 내용에 충분히 반영되지 않았다고 평가하였음.

노동권 분야에서 윤지영(2014)은 인권NAP는 국가인권정책에 관한 '기본' 계획으로서 2012년부터 5년간의 장기계획으로 인권정책의 청사진을 제시하는 것이어야 함에도 불구하고 제2기 인권NAP는 NAP 수립 당시 이미 시행되고 있거나 곧 시행할

단순 정책 위주로 내용에 반영하여 인권NAP의 취지를 상실했다고 평가함.

노광표(2014)는 노동 분야에서 NAP가 범국가적 인권정책의 종합계획이고, 국내와 국제사회에 국가인권정책의 청사진이라는 위상에 부응하기 위해서는 형식적인 점검 및 집행이라는 관행을 탈피하는 보다 적극적인 정부와 국가인권위의 노력과 시민사회의 공론화와 비판적 개입을 제시함.

서병수(2014)는 제1기와 제2기의 인권NAP 권고를 종합하여 수용 및 이행 정도를 함께 평가했는데 정부 인권NAP와 이행상황을 효과적으로 점검하기 위해서 각 부문별 '목표'와 '국가정책기본방향'이 제1기 권고부터 최근의 권고까지를 기준으로 하여 매년 인권 NPA와 이행상황을 종합 평가토록 할 필요성을 제기함. 또한, 매년 이행상황 점검 시 새로운 권고를 신속히 할 수 있도록 절차를 제도화할 필요도 주장함.

건강권 분야에서 임준(2014)은 정부의 제2기 인권NAP에서 건강 결정 요인에 대한 모니터링 체계 및 불평등 해소를 위한 대책이 향후 추진계획에 제시되지 못하고 있다고 분석하였음. 더불어 민간 부문의 공공성 강화 대책, 비감염성 질환에 대한 대책, 식품의약품 안전성 대책 등 제2기 인권NAP에서 누락된 대책이 이행상황 보고서에서 향후 추진과제로 제시되지 못함을 지적했는데 건강보험 보장성 강화 등 일부 정책 방안에서는 제도 설계상 실효성에 의문을 제기한 바 있음.

## 2. 제1기~제3기 NAP 중 북한인권NAP 검토

제1기 국가인권정책기본계획 권고안에서 새터민이라는 용어를 사용함. 당시 1990년대 중반 이후 새터민이 증가하고 이에 따른 적응 어려움을 해소하기 위해 법과 제도를 정비하여 새터민의 인권을 보장하고자 하였음. 국가정책 방향은 새터민 인권을 보호하고 차별을 예방하여 한국 사회에 성공적으로 정착할 수 있게 하는 것이었음.

제1기 인권NAP에서 새터민 관련 핵심 추진과제는 차별 해소, 새터민 고용 활성화, 교육지원, 취약계층 새터민 보호 대책 마련 등을 과제로 제안함. 제1기 인권NAP 권고안에는 새터민에 대한 과제만 제시되어 있었지만 제2기 인권NAP 권고안에 북

한주민, 해외 체류 북한이탈주민, 국군포로·납북자·이산가족으로 대상이 추가됨. 제2기 인권NAP에서는 북한이탈주민(재외 북한이탈주민 포함) 인권을 보호하고 증진하며 성공적인 국내 정착지원과 더불어 국군포로·납북자·이산가족 등 3대 인권현안 해결방안 추진한다는 목표를 가지고 있었음.

이에 따라 제2기 NAP에서는 제1기 인권NAP 주요 실행 과제를 지속적으로 추진하며 북한인권 관련 법령 제도 정비, 정부 부처간 정책 협의 강화 등을 국가 정책방향으로 제시함. 제2기 인권NAP 권고안의 핵심 추진과제로는 북한주민 인권개선을 위한 과제와 재외 북한이탈주민의 인권개선 과제, 3대 인권현안 해결노력 과제로 제안됨. 제3기 인권NAP 권고안은 북한인권의 실효적 개선, 인도적 문제의 해결, 북한이탈주민의 정착과 인권의식 제고라는 목표를 가지고 있음. 이에 따른 국가 정책 방향은 북한인권의 실효적 개선을 위한 국내 외 조치와 남북 대화 교류 활성화, 인도적 문제의 해결을 위해 남북 대화, 관련국들과의 협력, 민관 협력, 북한이탈주민의 안정적인 국내 정착을 위해 지자체, 민간과 협력이 중요하다고 판단함.

제3기 인권NAP 권고안에서 밝힌 핵심 추진과제에서 북한인권법의 시행과정에서 관련 기구 간 협력에 세부 추진 과제들과 더불어 북한이탈주민 지원 정책 프로그램 또한 신규로 제안함.

#### □ NAP 관련 국가인권위원회 연구용역 분석

##### ○ 국가인권정책기본계획 권고안 수립을 위한 기초 연구(2011)

제2기 국가인권정책기본계획의 수립과 추진 방법에 관한 이론적 측면과 자유권, 사회권, 소수자 보호, 인권교육 및 국제인권기준 등 4개 분야로 구분하여 각 분야에 포함되는 권리목록 및 소수자 그룹별로 이행 상황 점검을 통한 평가, 그리고 제2기 기본정책 수립을 위한 분야별 권고 내용의 기초자료로 이루어짐. 북한 인권은 과거 북한이탈주민에 한정되어 논의가 진행되었으나 이 외에도 이산가족, 국군포로, 해외거주이탈주민, 북한 내 인권 등 국내외적으로 다양한 인권 문제가 제기되고 있는 상황임.

제2기 NAP 권고안 내용으로 북한 인권 관련 법령 및 제도개선 협의, 북한 인권 기구 지정 및 전문화, 북한 인권 상황의 국제기구와의 협조 체제 개선, 북한 인권 분류 재정립, 헌법에 기초한 북한인권법 제정 논의 등을 제안하였음.

○ 북한이탈주민 인권의식 실태조사(2016)

북한이탈주민의 인권의식에 관한 실태조사(설문조사 및 면접조사)를 통해 인권의식의 특징을 분석, 이를 기초로 북한이탈주민에 대한 인권교육의 방향성 탐색함. 북한이탈주민들은 인권 용어에 대한 인지가 있음에도 불구하고 인권 보호 범위에 대해서는 다소 모호한 인식을 나타냈음. 인권침해 판단 기준에 있어서도 일반 국민의 인권 의식과 차이가 나타나는 부분도 있고, 어떤 경우에는 인권침해 현상에 대해서 감수할 수밖에 없는 것으로 보임. 이는 북한에서 형성된 인권 의식이 남아 있기 때문인 것으로 보임. 그러나 남한 거주 기간이 길수록 다양한 구제 방법에 대해 인지하고 있었음. 인권 용어에 대한 이해가 부족한 경우에도 인권침해를 거부하고자 하는 태도는 남한 입국 이후에 본격적으로 형성되는 것으로 보임. 북한이탈주민들이 각 단계에서 인권침해를 당하는 가운데 인권 의식을 형성하고 있는 사실에 주목하는 일도 이들의 정착과 인권신장에 중요한 대목임. 북한이탈주민들이 체득한 인권 의식을 종합해 한국사회의 일원으로서 살아갈 주인의식을 함양해줄 사회적 관계망 형성과 인권교육을 개발할 필요가 있다고 제안하였음.

○ 북한이탈주민 인권피해 트라우마 실태조사(2017)

재북 시, 탈북기간, 국내 입국 후로 구분하여 북한이탈주민이 각 단계별 겪었던 인권침해 유형과 그에 따른 심리적 트라우마와의 연관성을 파악하고 트라우마가 북한이탈주민의 대인관계, 직장생활, 기타 일상생활에서 나타나는 영향을 분석하고, 트라우마가 북한이탈주민의 사회적응에 미치는 영향을 분석함. 실태조사 결과 북한이탈주민은 북한과 탈북기간의 인권침해 트라우마 경험이 높으며 그러한 경험들은 외상후 스트레스(PTSD) 등 정신건강 문제 수준을 유의하게 높이고 삶의 질을 의미 있게 저하시키는 것으로 나타나 이에 대한 근본적 대책이 필요함을 알 수 있었음. 스노우볼샘플링 특성 상 일반화 할 수는 없다는 제한점은 있으나, PTSD 임상군이 북한이탈주민의 56%에 달하는데, 보건복지부(2016) 정신건강 실태조사결과에서 일반 국민의 PTSD 평생유병율이 1.5%(남1.3%, 여1.8%)이고 일년유병율이 0.5%(남0.2%, 여0.8%)인 것을 고려하면, 탈북민에서 PTSD 유병율이 월등히 높음을 알 수 있음. 그 외 우울, 불안, 불면도 50~60%가 임상군으로 나타났고, 자살고위험군도 약 25%에 달함. 심층면접 조사에서는 그들의 인권침해 트라우마 경험으로 인한 후유증상이 대인관계, 직장생활, 일상생활에 어떠한 부정적 영향을 주는지 구체적으로 분석됐음. 탈북민의 심리적 안정을 돕기 위한 제안으로는 금전적 지원, 남한 회사나 사회에서 탈북민을 향한 차별과 부정적 시선으로부터 보호를 받을 수 있는 방법, 병원 진료를 안정적으로 받을 수 있는 의료지원, 정신과 치료에 대한

편견이나 불이익이 없으면 좋겠고 홍보가 필요, 하나원 졸업 후 실제 사회생활을 하면서 받을 수 있는 개개인의 능력에 맞고 실질적 도움이 되는 교육 등 다양한 의견을 제안하였음.

○ 북한이탈주민 신변보호제도 개선방안 실태조사(2018)

실태조사를 통해 북한이탈주민 신변보호제도의 운영 실태 및 적정성을 파악, 신변보호제도에 대한 북한이탈주민 대상 설문조사 및 면접조사 실시, 신변보호관 면접조사 실시, 신변보호제도 개선 방안 도출 및 정책을 제언. 북한이탈주민과 신변보호관 모두가 '안보'와 '정착' 목적에서 신변보호제도의 필요성을 인정하고 있으나 신변보호제도의 유지를 위해서는 현행 운영 방식이 적절하지 않음에 대해서는 공감대를 형성하고 있는 만큼, 제도의 체계적인 정비가 필요함. 우선, 북한이탈주민에게는 신변보호제도의 목적, 운영방식에 관한 정확한 정보를 전달해야 함. 신변보호관의 역할과 담당 범위를 사전에 명확히 고지함으로써, 신변보호관의 사생활 침해 행위는 물론, 북한이탈주민들이 신변보호관에 대한 지나친 의존 행위를 만들어 내지 않도록 예방할 필요가 있음. 또한 경찰 조직의 전문성을 살리는 신변보호제도의 운영을 위해서는 업무 매뉴얼 공개를 제도화하고, 정착지원 및 생계형 문제해결 등과 같은 부분은 분리 운영하는 방식 등을 도입을 제안하고 있음.

○ 북한이탈여성 일터 내 차별 및 괴롭힘 실태조사(2019)

국내에서 거주하는 북한이탈여성이 구직을 하는 과정을 포함하여 일터 내 북한이탈주민, 여성이라는 이유로 제도적인 층위에서 차별의 경험이 있거나 일상적인 측면에서 괴롭힘을 당한 사례에 대한 실태연구임. 실태연구결과 우리 사회에 북한이탈여성을 대상으로 하는 제도적 차별의 개선은 이루어지고 있으나 이들이 이 사회 구성원으로서 안정적인 생활을 유지할 수 있기 위해서는 법률, 규범, 제도적인 층위에서 미세한 조율이 필요하다고 판단됨. 또한 제도적 차별보다 성희롱을 포함하는 일상적인 괴롭힘의 당사자가 되는 사례가 상대적으로 높으며 이를 대응하는 방안은 여전히 미흡한 점을 지적함. 이에 따라 후속 연구로 일상적 괴롭힘에 대한 실태적 연구와 더불어 구체적 조치의 시행에 대해 제언하고 있음. 북한이탈여성을 향한 차별과 괴롭힘 현상이 고착화되기 이전에 관련 법제도를 정비하고 정책적으로 대응전략이 필요함. 이들이 국내 입국한 이후 경험하는 정착지원이나 교육과정에서 본인의 권리와 의무의 내용을 구체적으로 학습할 수 있는 충분한 기회가 제공되어야 함을 주장함. 사회 전반에 자리 잡고 있는 차이와 차별과 관련한 인식전환에 대한 홍보나 교육을 적극적으로 실시하여 인식개선 필요성 제안하였음.

### Ⅲ. 기존 북한인권NAP 평가

#### 1. 인권NAP 권고안과 인권NAP의 구성

##### 1) 인권NAP 권고안 구성

제1기부터 3기까지 인권NAP 권고안의 전반적인 구성은 큰 변동을 거치지 않고 비슷함.

한국사회의 사회적 약자·소수자의 기본권 보장과 이에 따른 법과 제도 개선을 제시하고 국내 인권 인프라의 개선에 대해 배경을 두는 것은 전 시기의 공통점이라 할 수 있음.

시대적 특징에 따라 제1기는 1990년대 말 경제 위기로부터 나타났던 사회적 약자·소수자 인권의 심각성으로 사회 구조적 문제가 되고 있다는 내용이 특이점이며, 제2기는 이 부분이 삭제됨.

제3기는 2015년에 유엔이 발표한 지속가능한발전목표(SDGs : Sustainable Development Goals)에 의해 핵심추진과제를 이에 반영한다는 특이점이 있음.

인권NAP 권고안은 3부로 구성되는데 제1부는 권고 개요, 제2부는 사회적 약자 및 취약계층의 인권보호, 제3부는 인권 증진을 위한 인프라 구축으로 구성되며 이 구성은 사회적 약자·소수자의 인권보호를 중심으로 하는 전략적 선택과 집중을 통해 인권 인프라 구축으로 하여금 인권의 제도적 보장을 하는데 의의가 있음.

- 인권NAP 권고안이 각 시기에 따라 목차를 수정·추가 및 삭제를 함. 세부 사항은 아래 표와 같음.

<표-1> 인권NAP 권고안 시기별 목차 수정·추가 및 삭제 사항

목차	제1기 기본계획 권고안 (2007-2011)	제2기 기본계획 권고안 (2012-2016)	제3기 기본계획 권고안 (2017-2021)
제 2 부	가. 이주노동자 · 난민	가. 이주민, 난민을 각 항목으로 분류 (수정)	가. 제2차 권고안과 같음
	나. 새터민	나. 새터민을 북한인권으로 변경 (수정)	나. 제2차 권고안과 같음
		다. 재외동포, 범죄피해자 (각 항목 추가)	다. 제2차 권고안과 같음
제 3 부	라. 형사사법절차상 인권 보호	라. 신체의 자유로 변경 (수정)	라. 제2차 권고안과 같음
	마. 언론·출판의 자유와 집회·시위의 자유가 각 항목으로 분류됨	마. 언론·출판·집회·결사의 자유로 통합 (수정)	마. 제2차 권고안과 같음
	바. 노동권	바. 근로의 권리, 노동3권으로 각 항목으로 분류 (수정)	바. 근로의 권리는 유지하고 노동3권을 근로 3권으로 변경 (수정)
		사. 기업과 인권 (추가)	사. 기업과 인권 (삭제) <sup>1)</sup>

## 2) 인권NAP 권고안 구성에 나타난 북한인권

여기에서 북한 인권은 제2기에 인권 대상과 그 범위가 확장됨. 제1기에서는 새터민(이하 탈북민, 북한이탈주민, 새터민을 혼용해서 쓰기로 함)을 사회적 취약계층 항목으로 배치시키고 국내에 입국하여 살고 있는 새터민의 정착지원을 주 핵심추진과제로 권고함.

그러나 제2기에는 새터민을 ‘북한인권’이라고 바꾸고 동시에 인권보호 대상을 국내에 정착하며 살고 있는 북한이탈주민 뿐만 아니라 북한 주민과 재외 북한이탈주민, 국군포로, 납북자, 이산가족으로 그 범위를 넓힘.

1) 제3기 인권위 NAP 권고안에서 기업과 인권 부분을 삭제했으나 제3차 정부 NAP는 제2부 8장에서 기업과 인권을 포함시킴. 그 이유는 기업과 인권에 관한 별도의 NAP를 수립한 다른 나라와 달리 우리나라에는 인권에 관한 정부 정책을 망라하는 NAP가 이미 존재하므로, 정부정책의 중복을 막고 인권관련 정책의 통합적 추진과 효과를 달성하기 위해서 기업 경영에서 인권의 증진에 관한 정책과제를 기존의 NAP 안에 포섭하는 것이 낫다고 판단하고 기업과 인권에 관한 별도의 장을 만들었음. (법무부, 제3차 국가인권정책기본계획 설명자료, 2018, p.12)

이는 제1기 인권NAP의 이행평가 및 사회적 환경에 영향을 많이 받은 것으로 보임. 즉, 제1기 북한인권 이행평가에서 권고된 사항들의 상당부분이 수용되었다고 평가되었으나 새터민의 인권증진과 부적응 취약계층 새터민(탈북청소년, 노인세대, 모자세대, 장애인)을 위한 세부적인 인권보호 노력이 미진하였다고 평가하며 제1기 인권NAP 권고안에서 제시된 권고 사항들이 제2기에서 재권고 및 추가되는 항목들이 있음.

또한 사회적 환경으로는 첫째, 탈북인구의 증가와 탈북과정에서 일어나는 인권침해에 관한 것임. 70% 이상이 여성으로 구성된 탈북인구의 증가는 인신매매, 성노예, 재외탈북자 강제 송환 등 이들의 인권보호 필요성이 대두한 데 있음.

둘째, 북한의 식량난 만성화로 인한 북한주민의 인권침해가 대두됨에 따라 북한인권 문제에 대한 국가적 책임과 의무에 대한 논의가 활발해짐.

셋째, 남북분단체제의 역사적 상황에 대한 국가의 책무에 따라 당사자의 의사와 무관하게 발생한 인권 현안으로 국군포로, 납북자, 이산가족 문제는 해결해야 할 과제임을 인식함.

### 3) 인권NAP 구성

#### 가. 제1차-제2차 국가인권정책기본계획(인권NAP) 구성

국가인권정책기본계획은 크게 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」과 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」을 기준으로 ‘시민적·정치적 권리’ 영역과 ‘경제적, 사회적·문화적 권리’로 나눔.

시민적·정치적 권리 부문은 생명권, 신체의 자유, 거주·이전의 자유, 인격권 및 프라이버시권, 사상·양심 및 종교의 자유, 언론·출판·집회·결사의 자유, 참정권, 권익피해의 구제의 위한 권리로 총 8개 분야로 세분화되어 있음.

경제적, 사회적·문화적 권리 부문은 교육을 받을 권리, 근로의 권리, 근로 3권, 경제활동에 관한 권리, 인간다운 생활을 할 권리, 건강·보건 및 환경권, 문화·예술 등에 관한 권리로 총 8개 분야로 세분화되어 있음.

다음으로는 사회적 약자 또는 소수자의 인권 상황 개선을 위해 국가적 추진과제들을 편성했으며, 여기에서 해당하는 사회적 약자 또는 소수자는 여성, 아동·청소년, 장애인, 노인, 범죄피해자, 외국인·이주민, 재외동포, 난민, 병력자 및 성적소수자, 북한이탈주민(제1차는 새터민으로 표기됨)을 지칭함.

제2차 국가인권정책기본계획에서는 위의 분류에 북한인권을 추가함.

제1차 및 제2차 국가인권정책기본계획은 제1부는 서론, 제2부는 시민적·정치적 권리의 보호와 증진, 제3부는 경제적·사회적·문화적 권리의 보호와 증진, 제4부는 사회적 약자 및 소수자의 인권, 제5부는 인권교육, 인권 관련 국내·외 협력 및 국제인권규범의 이행, 마지막 제6부는 향후 국가인권정책기본계획의 운영으로 총6부로 구성되어있음.

제1차와 제2차 국가인권정책기본계획에 따르면 이와 같은 구성은 국가인권정책기본계획이 인권에 관한 종합계획인 만큼 사회적 약자·소수자를 포함한 모든 사람이 인권과 기본적 자유를 향유할 수 있는 주체임을 당연한 전제로 하여 모든 사람이 차별 없이 향유하여야 할 인권을 보호·증진하는 것이 국가인권정책기본계획의 기본 목표임을 명확히 하는 의미가 있음.

#### 나. 제3차 국가인권정책기본계획(인권NAP) 구성

2018년부터 2022년에 해당하는 제3차 국가인권정책기본계획은 이전의 제1차 및 제2차의 구성과 다르게 변경되었음.

그 구성을 살펴보면 총3부로 나뉘어져 있고 제1부는 서론, 제2부는 정책과제, 제3부는 국가인권정책기본계획의 운영을 순서로 함.

제2부인 정책과제 영역은 총8장으로 이루어짐.

- 1. 모든 사람의 생명·신체를 보호하는 사회 - 생명권, 신체의 자유, 안전권
- 2. 모든 사람이 평등한 사회 - 차별금지 (신규)
- 3. 모든 사람이 기본적 자유를 누리는 사회 - 사상·양심 및 종교의 자유, 표현의 자유, 결사·집회의 자유, 사생활의 자유, 거주·이전의 자유, 인격권
- 4. 모든 사람이 정의 실현에 참여하는 사회 - 권익피해 구제를 위한 권리, 참정권
- 5. 모든 사람이 더 나은 미래를 추구하는 사회 - 노동권, 적절한 생활수준에 관한 권리, 건강권 및 보건·환경에 대한 권리, 교육을 받을 권리, 문화·예술 및 과학의 진보를 향유할 권리, 가족생활에 관한 권리
- 6. 모든 사람이 동등한 권리를 누리는 공정한 사회 - 여성분야, 아동·청소년 분야, 장애인 분야, 노인 분야, 이주민 지원과 사회 통합
- 7. 인권의식과 인권문화를 높여가는 사회 - 국제인권규범의 수용의 촉진, 인권교육 및 인식개선
- 8. 인권 친화적 기업 활동을 위해 함께 노력하는 사회 - 기업과 인권

제1기와 제2기 인권NAP와 제3기 인권NAP를 비교해 보면 전자는 자유권 영역과 사회권 영역의 정책 과제를 제시하고 사회적 약자와 소수자들을 9개 부분(제2차는 북한인권 추가하여 10개)을 나눠 제시함.

제3차 기본계획의 경우 위에 제시된 2부 정책과제의 목차 순서는 기본계획에 제시된 '기대효과'에 상응하도록 구성되어 있으며 '차별 금지' 부분이 새로운 파트로 구성됨.

또한 2부에서는 자유권 부분을 제1장과 3장, 4장으로 따로 나누고, 사회권 부분을 5장으로 배치함.

제1차 및 2차 기본계획에서 다뤄졌던 사회적 약자 및 소수자의 인권에 해당하는 영역은 6장에서 여성, 아동·청소년, 장애인, 노인, 이주민으로 5분야로 나눠져 집중적으로 다뤄지고 있음.

특이점은 이전 시기에 따로 분류되어 제시된 재외동포, 외국인·이주민, 난민, 북한 이탈주민이 이주민 영역으로 통합되어 배치됨.

따로 기재되지 않은 범죄피해자는 제2부 1장인 생명권, 신체의 자유, 안전권 영역에서 제시됨.

또한 병력자 및 성적소수자는 평등의 원칙을 나타내는 제2부 2장에서 따로 제시됨.

#### 4) 인권NAP 권고안과 인권NAP 구성 비교

제1기부터 제3기까지 인권NAP 권고안의 구성은 큰 틀의 변경 없이 대체로 비슷함. 2006년 2월 '제1차 국가인권정책기본계획 권고안'부터 '사회적 약자·소수자의 인권 보호'를 중심으로 전략적으로 선택·집중하는 방식으로 전개함.

즉, 제2부 '사회적 약자·소수자의 인권보호'에는 장애인, 비정규직 근로자, 이주민, 난민, 여성 등 사회적 약자·소수자별 인권보호와 핵심 추진과제를 게재한 후, 제3부 '인권증진을 위한 인프라 구축'에서는 '시민적·정치적 권리 보호'를 위한 핵심 추진 과제들을 영역별로 배치하는 구성임.

제1기부터 제3기까지 구성의 차이가 거의 없는 인권NAP 권고안과 달리 인권NAP는 상술대로 제1기와 제2기 기본계획 구성은 거의 비슷하지만, 제3기에 들어오면서 그 구성이 대폭 바뀜.

제1기와 제2기 인권NAP 구성은 제1부 '서론', 제2부 '시민적·정치적 권리의 보호와 증진', 제3부 '경제적·사회적·문화적 권리의 보호와 증진', 제4부 '사회적 약자

및 소수자의 인권’, 제5부 ‘인권교육, 인권 관련 국내·외 협력 및 국제인권규범의 이행’, 제6부 ‘향후 국가인권정책기본계획의 운영’으로 총 6부로 편성됨.

이 중 제2부 ‘시민적·정치적 권리의 보호와 증진’은 그 자유와 권리 영역에 따라 8개 영역으로 분류한 다음 해당 영역별로 ‘추진과제 및 이행방안’<sup>2)</sup>을 포함하는 구성을 가짐.

이와 같이 인권NAP 권고안과 인권NAP 구성 체계에 있어서 서로 대칭이 되지 않음. 즉, 인권NAP 권고안은 사회적 약자·소수자를 우선으로 보호하는 부분을 제2부에 우선 배치하였고, 인권NAP는 이에 해당하는 부분을 제4부 ‘사회적 약자 및 소수자의 인권’ 부분에 배치함.

자유권과 사회권에 해당하는 부분도 마찬가지로 인권NAP 권고안은 제3부 ‘인권증진을 위한 인프라 구축’에 배치하였으나 인권NAP는 제2부 ‘시민적·정치적 권리의 보호와 증진’과 제3부 ‘경제적·사회적·문화적 권리의 보호와 증진’ 부분에 각각 우선 배치함.

제3기 인권NAP와 기존의 기본계획 구성은 자유권과 사회권 증진을 위한 정책과제들이 사회적 약자·소수자에 대한 인권 정책 과제보다 우선 배치되었다는 공통점을 가지고 있으나 기존에 언급된 사회적 약자·소수자를 통합시키거나 분산 배치시킴. 또한 제3기 인권NAP는 기존의 기본계획의 틀과 전혀 다른 구성 체계를 갖고 있는데 이는 제3기 인권NAP 권고안 구성과도 상이한 구조임.

이러한 구성 체계의 차이는 인권위 권고안과 기본계획 수립을 실질적으로 총괄하는 인권위와 법무부가 인권정책을 바라보는 입장이나 접근 방식에 대한 입장이 다르다는 것을 유추할 수 있는 있음.

권고안의 구성은 변화가 거의 없는데 반해 정부 NAP는 제3차에서 현저한 차이를 보이는 것은 권고안에서 제시된 권고 사항들과 기본계획에 나타나는 각 항목별 정책 과제를 대치해서 파악하는데 어려움이 있음. 3차 기본계획에서 구성 체계를 수정해야 할 배경이나 이유도 언급되지 않음.

이는 일반 국민들이 인권에 대한 관심을 갖는데 어려움과 혼란을 줄 수 있으므로 수정된 부분에 대한 설명을 언급하고 동시에 인권NAP 권고안과 인권NAP의 구성 체계에 대한 조율이 필요한 것으로 보임.

---

2) 해당 영역별로는 1. 국내적 기준, 2. 국제적 기준, 3. 국내 현황 및 쟁점, 4. 국제인권조약기구의 권고, 5. 추진과제 및 이행방안으로 구성됨. 더 자세한 내용은 법무부, 제1차 국가인권정책기본계획, 2008, pp.14-15 참조.

## 5) 인권NAP의 북한인권 부문 구성 분석

### 가. 제1차 국가인권정책기본계획(2007-2011)

북한인권 부문에 관하여 제1차 기본계획에서는 제4부 사회적 약자 및 소수자의 인권에서 제9장 새터민 분야에 수록됨.

새터민이 점차적으로 국내에 증가됨에 따라 국내 입국 후 정착에 대한 과제들을 중심으로 이뤄짐.

특히 2007년 2월부터 개정된 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」을 시행함으로써 북한이탈주민들의 자립·자활 지원을 강화시키고 정착을 지원하는 것에 강조를 둠.

### 나. 제2차 국가인권정책기본계획(2012-2016)

제2차 기본계획에서 나타나는 북한인권 분야는 북한이탈주민과 북한인권으로 분류됨.

북한이탈주민은 제1차 기본계획에서 게재된 새터민을 위한 정책의 연속선상에 위치하는 것으로써 북한이탈주민의 정착지원 및 인권 교육에 관한 인프라 구축 정책과 관련 있음.

북한인권 분야는 분단체제가 지속되는 현 상황에서 북한 내 존재하는 북한 주민들의 인권상황 악화와 이산가족, 납북자, 국군포로 등 인도적 현안에 대한 정책과제를 제시한다는 특징을 가짐.

### 다. 제3차 국가인권정책기본계획(2018-2022)

이전 기본계획들과 다르게 북한이탈주민 및 북한인권이 따로 분류되지 않음.

그러나 제3차 기본계획은 북한이탈주민과 북한인권을 제2부 5장과 6장에 각각 부분적으로 포함시켰음.

5장에서는 북한이탈주민 영역이 이주민 지원과 사회통합 부분에서 재외동포, 외국인·이주민, 난민과 함께 이주민 영역 안에 들어가 있음.

이 부분은 제1차 및 2차 기본계획에서 새터민 및 북한이탈주민 영역 연계로서 국내 북한이탈주민들의 정착에 대한 지원에 대해 언급되어 있음.

제3차 6장은 인권의식과 인권문화를 높여감으로써 사회 전반적으로 인권의식 함양

과 인권친화적 문화 조성을 위한 부분으로써 북한인권이 여기에 속함.  
여기에는 북한주민의 현 인권침해에 대한 인도적 상황 개선과 이산가족, 국군포로·  
납북자 및 억류자 문제 해결 대한 정책과제가 제시됨.

## 6) 인권NAP에서 북한인권정책의 위상과 의미

### 가. 북한인권에 대한 인권NAP의 국내외 기준

북한인권에 대한 국내적 기준인 대한민국 헌법 제10조를 보면 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.”라고 명시되어 있음.

“모든 국민”이라 함은 헌법 제3조 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.”라는 영토조항에 따라 한반도 이북 쪽에 살고 있는 북한 주민들과 국내 입국해서 살고 있는 북한이탈주민도 동일하게 대한민국 국민임을 명시하는 특수관계임. 이에 따라 대한민국은 북한에서 자행되는 인권침해 및 인권유린에 대해 책임과 의무를 다할 필요성이 있음.

그러므로 “모든 국민(북한 주민, 북한이탈주민도 포함)은 법 앞에서 평등하다.”라는 헌법 제11조가 북한 주민들에게도 적용이 됨. 이들은 “성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.”라는 조항의 근거로 북한 인권 개선에 대한 책임이 따름.

또한 북한 인권에 대한 국제적 기준은 세계인권선언 제1조, 제2조, 제6조, 제7조3)와 자유권 규약 제2조 1항, 제16조, 제26조4), 그리고 사회권 규약 제2조5)가 뒷받

---

3) 세계인권선언 제1조: 모든 인간은 태어날 때부터 자유로우며 그 존엄과 권리에 있어 동등하다. 인간은 천부적으로 이성과 양심을 부여받았으며 서로 형제애의 정신으로 행동하여야 한다. 제2조: 모든 사람은 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 견해, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분과 같은 어떠한 종류의 차별이 없이, 이 선언에 규정된 모든 권리와 자유를 향유할 자격이 있다. 제6조: 모든 사람은 어디에서나 법 앞에 인간으로서 인정받을 권리를 가진다. 제7조: 모든 사람은 법 앞에 평등하며 어떠한 차별도 없이 법의 동등한 보호를 받을 권리를 가진다. <<https://ko.wikisource.org/wiki/세계인권선언>> (2021년 8월 1일 검색).

4) 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil Political Rights, CCPR, 자유권 규약) 제1조 제1항: 이 규약은 각 당사국은 자국의 영토내에 있으며, 그 관할권 하에 있는 모든 개인에 대하여 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 이 규약에서 인정되는 권리들을 존중하고 확보할 것을 약속한다. 제16조: 모든 사람은 어디에서나 법앞에 인간으로서 인정받을 권리를 가진다. 제26조: 모든 사람은 법 앞에 평등하고 어떠한 차별도 없이 법의 평등한 보호를 받을 권리를 가진다. 이를 위하여 법률은 모든 차별을 금지하고, 인종, 피부색, 성,

침하고 있음.

북한은 1981년 9월에 상술한 자유권 규약인 시민적·정치적 권리에 관한 국제협약(CCPR)과 사회권 규약인 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제협약(CESCR), 1990년에 아동권리협약(CPC), 2001년 여성차별철폐협약(CEDAW), 그리고 2016년에 장애인권리협약(CRPD)에 비준함. 이는 북한이 국제인권레짐에 속하는 바, 국제적 기준을 준수하고 북한 주민의 인권 개선에 대한 책임과 의무를 가져야 함을 의미함.

## 나. 북한 내 인권 상황

유엔인권최고대표사무소(Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 이하 OHCHR)에 따르면 자유권 규약을 비준한 173개 당사국은 3~6년마다 국가보고서를 제출하고 심의를 받아야 하지만 북한은 1999년 12월 이행 보고서를 제출한 후 2021년 기준 20여년동안 제출하지 않고 있음. 사회권 규약도 2002년 4월 이후 보고서를 제출하고 있지 않은 상황임.

북한이 제출한 자유권 규약 이행보고서는 여행 및 거주 자유, 종교 자유, 언론 및 출판 자유, 집회 및 결사의 자유, 사생활 보호 등을 보장하고 있다고 밝히고 있으나<sup>6)</sup> 북한이탈주민 증언과 국제인권기구들의 분석 평가에 따르면 북한에서 자유권 상황은 심각한 인권 침해 영역이라고 보고되고 있음.

유엔 인권이사회는 2013년 3월 21일 채택한 결의 22/13호에서 조선민주주의인민공화국(북한)에 대한 인권조사위원회(COI: Commission of Inquiry)의 설립을 결정하고 인권이사회는 북한에서 이루어지고 있는 조직적이며 광범위하고 중대한 인권 침해 실태를 조사할 임무를 조사위원회에 부여하고, 특히 인도에 반한 죄(반인도범죄)에 해당할 수 있는 침해에 대한 완전한 책임규명(full accountability) 보장을 염두에 두도록 함.<sup>7)</sup>

---

언어, 종교, 정치적, 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등의 어떠한 이유에 의한 차별에 대하여도 평등하고 효과적인 보호를 모든 사람에게 보장한다. <[https://ko.wikisource.org/wiki/시민적\\_및\\_정치적\\_권리에\\_관한\\_국제규약](https://ko.wikisource.org/wiki/시민적_및_정치적_권리에_관한_국제규약)> (2021년 8월 1일 검색).

5) 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Rights, CESCR, 사회권 규약) 제2조 제2항: 이 규약의 당사국은 이 규약에서 선언된 권리들이 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분등에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 행사되도록 보장할 것을 약속한다. <[https://ko.wikisource.org/wiki/경제적\\_사회적\\_및\\_문화적권리에관한국제규약](https://ko.wikisource.org/wiki/경제적_사회적_및_문화적권리에관한국제규약)> (2021.8. 1. 검색).

6) 국가인권위원회, 북한이탈주민 인권의식 실태조사 연구, 2016. p.20.

이 COI 보고서에 따르면 자유권 영역에서 심각한 인권 침해가 자행되고 있음을 알 수 있음. 즉, 사상, 표현 및 종교의 자유 침해, 차별, 이동 및 거주 자유 침해, 식량권 및 관련 생명권 침해, 자의적 구금, 고문, 처형 및 정치범수용소, 외국인 납치 및 강제실종 등에서 인권침해가 심각하다고 평가하고<sup>8)</sup> 북한 내에서 반인도범죄가 저질러졌으며 이는 북한의 최고위층이 수립한 정책에 따른 것<sup>9)</sup>이라고 명시하고 있음.

#### 다. 인권NAP에서 북한인권에 대한 위상과 의미

북한의 열악한 인권침해 및 유린이 자행되고 있는 상황에서 대한민국은 헌법 제3조의 영토조항에 따라 북한인권에 대한 책임과 의무라는 당위성을 가지며 국제인권규약과 더불어 인권NAP를 통해 북한주민이 인간의 존엄과 가치를 지니고 행복을 추구할 수 있는 권리를 가짐.

인권NAP를 통해 국제사회와 국가·시민사회가 서로 연계하며 노력해야 할 필요성이 있음.

동시에 국내외에 거주하는 북한이탈주민<sup>10)</sup>도 대한민국 국민으로서 인권NAP 범주에 해당됨.

인권NAP 권고안과 인권NAP에서 나타나는 북한인권은 인권보호 대상자의 범위를 확장함. 제1기 인권NAP에는 국내에 거주하는 ‘새터민’을 대상으로 하였지만 제2차와 3차에 걸쳐서 ‘새터민’을 ‘북한이탈주민’으로 수정하고 국내 뿐 만 아니라 국외

---

7) In its resolution 22/13, adopted on 21 March 2013, the Human Rights Council established the commission of inquiry on human rights in the Democratic People’s Republic of Korea. In resolution 22/13, the Council mandated the commission to investigate the systematic, widespread and grave violations of human rights in the State, with a view to ensuring full accountability, in particular, for violations that may amount

to crimes against humanity. (A.HRC.25/63).

<<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/CoIDPRK/Pages/CommissionInquiryonHRinDP RK.aspx>> (2021.8.1. 검색)

8) 통일연구원 북한인권연구센터, 『2014 유엔 인권이사회 북한인권조사위원회 보고서』, 통일연구원 (2014), pp. 7-19.

9) A/HRC/25/CRP.1의 V장 참조.

<[https://www.ohchr.org/\\_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoIDPRK/Report/A.HRC.25.CRP.1\\_ENG.doc&action=default&DefaultItemOpen=1](https://www.ohchr.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoIDPRK/Report/A.HRC.25.CRP.1_ENG.doc&action=default&DefaultItemOpen=1)> (2021.8.1. 검색)

10) 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제2조에서 “북한이탈주민”이란 군사분계선 이 북지역(이하 “북한”이라 한다)에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 사람을 말한다고 명시됨.

에 거주하는 북한이탈주민과 북한주민, 이산가족, 납북자, 국군포로를 대상으로 인권 현안에 대한 인권 보호 대상 범위를 외연적으로 확대함.

즉, 초기 인권NAP의 북한인권은 국내에 북한이탈주민의 증가와 더불어 이들의 국내 정착 및 지원에 관한 것이 주된 과제였다면 인권NAP 2기와 3기를 거치면서 국외 북한이탈주민과 북한주민에 관한 정책을 더해 네 트랙(Four tracks)으로 진행되고 있음.(①국내 북한이탈주민, ②국외 북한이탈주민, ③북한주민, ④납북자 및 이산가족, 국군포로 등)

그러나 제3차 국가인권정책기본계획에서 그 구성 체계를 바꾸면서 고유한 한 목록으로 차지했던 북한이탈주민 부분이 이주민 부분으로 편입됨으로써 북한이탈주민을 향한 시각의 변화를 감지됨. 즉, 탈북민들의 다양해진 가족 관계와 탈북과정 및 탈북동기로 인해 생기는 사회적 현상들로 하여금 다문화 가정을 위한 정책 방향으로 편입시키는 의도가 있어 보임.

‘북한이탈주민’과 ‘북한인권’ 분야를 인권NAP에 포함시킴으로써 북한인권 보호를 위해 정책이 수립 및 연계되어 이행상황에 대한 모니터링 및 평가가 이루어지는 일련의 과정들은 인권침해로 인간답게 살아가고 있지 못한 북한주민들과 이산가족, 납북자, 국군포로, 북한이탈주민이 마땅히 가져야 할 인간의 권리를 누릴 수 있도록 해주고, 북한인권에 대한 대한민국의 당위성을 보여주는 동시에 분단 체제 아래에 있는 한반도가 통일 시대를 살아가게 하는 출발점이자 과정이 되는데 그 의미가 있음.

## 2. 북한인권NAP의 과제와 정책 분석

### 1) 제1기 인권NAP 권고안과 인권NAP 검토 및 평가

#### 가. 내용 및 평가

#### 가) 제1기 인권NAP 권고안

##### 0 새터민 관련 업무 공무원의 인권교육

탈북민이 초기 입국시 조사과정이나 사회적응·직업교육 등에서 관련 공무원으로부터 인권침해를 당하는 사례들이 보고됨. 건강한 인권 존중을 경험할수록 사회적응과 만족도가 긍정적이라는 연구에 따라 입국 초기에 자주 대면할 수밖에 없는 공

무원들이 건강한 인권 의식을 가지고 탈북민을 대하는 환경을 조성하는 것은 필수적이라 평가됨.

특히, 탈북민들의 배경이 국제사회와 다른 인권관을 가지고 있는 북한이며, 재북시 혹은 탈북과정에서 다양한 인권 침해와 유린을 당한 경험이 많다는 점에서 관련 업무 공무원들은 탈북민 이해에 대한 교육이 필요하다고 판단됨.

#### 0 새터민 고용 활성화

탈북민의 안정적인 정착은 취업과 밀접한 관계가 있다는 측면에서 탈북민의 직업 훈련과 취업알선, 고용업체 인센티브 제공은 긍정적이라고 평가됨

그러나 탈북민의 높은 실업률과 일회적이고 단기적인 취업 현황에 대한 분석과 해결방안이 시급함.

#### 0 새터민 청소년에 대한 교육 지원

탈북 청소년들의 교육권이 침해 되지 않도록 교육 시설 및 지원을 하는 것은 긍정적이라고 평가됨. 가족단위로 탈북하는 현상이 증가됨에 따라 탈북학생들이 극빈곤에서 공부하지 않도록 가족 지원이 필요해 보임.

- 탈북 청소년들이 학교에 적응하지 못하고 학업을 중단하는 경우가 비일비재함. 이에 대한 적극적인 대책 마련과 노력이 필요함.

#### 0 취약계층 새터민 보호 대책 마련

무연고 청소년이나 장애인, 모자세대, 노인세대 등 사각시대에 있는 취약계층 탈북민을 발굴하고 사회의 일원으로서 건강한 삶을 살 수 있도록 관심을 갖는 것은 긍정적임.

그러나 탈북민의 대다수를 차지하고 있는 탈북 여성과 자녀들을 위한 가족단위의 구체적인 보호전략이 요청됨. 다만, 국내 여타 취약계층과의 형평성 문제에 대한 비판들에 대해 논의해서 탈북민의 부정적인 인식과 남남갈등을 해결해 나가도록 노력해야 함.

#### 0 새터민 가족관계법령 정비

국내 취적 탈북민에 대한 이혼특례 조항 허용에 대한 조항은 탈북민의 정착을 지원하기 위한 방안으로써 긍정적임. 분단국가의 특성상 북한에 배우자가 있다고 하더라도 가족의 일원으로써 단절된 관계를 가질 수밖에 없는 현실을 잘 반영했다고 판단됨.

## 0 새터민 이해 증진을 위한 교육 강화

탈북민이 한국사회에서 한 국민으로써 잘 적응하고 살아가기 위해 필수적인 사항임.

남북관계가 정치적 상황에 따라 변동이 되고 전쟁과 분단이 있는 역사적 사건은 북한에 대한 부정적 감정을 갖고 인식하는 여론이 있음. 그리고 탈북민은 북한에서 왔기 때문에 북한과 동일시 여기는 경우가 많아 탈북민 스스로도 북한출신을 부정하거나 밝히지 않음. 탈북민이 건강한 정체성을 갖고 정착할 수 있다는 점에서 탈북민을 이해 증진을 위한 교육이 시급함.

## 나) 제1기 인권NAP

### 0 개정 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」의 시행

- 국내 취직 북한이탈주민에 대한 이혼특례 조항 신설하고, 취업보호기간 연장 규정 신설, 직업훈련 대상자 확대, 정착금 제도 개선 등 포함함

### 0 자립 · 자활 지원 강화

탈북민 취업 유인을 위해 취업장려금을 증액하고 탈북민 고용사업장에 대한 인센티브 강화를 위해 정부우선구매제도 활성화, 그리고 새터민 취업지원 내실화 등을 포함함.

탈북민이 더 이상 수혜자로서 ‘보호’를 받는 것이 아니라 사회의 당연한 한 일원으로서 자립할 수 있다는 것은 긍지를 높여 줄 수 있을 뿐 아니라 삶의 터전을 일구는데 중요함.

단기적이고 일회적인 것이 아니라 장기적으로 일할 수 있도록 현재 높은 실업률에 대한 구조적 원인 분석과 대안 마련이 중요함.

### 0 거주지 정착지원

- 자원봉사센터, 민주평화통일자문위원회, 민간단체 등과 연계하여 탈북민의 지역 사회 정착을 유도할 수 있도록 멘토링, 자매결연 사업 등이 포함됨
- 탈북민이 거주하는 정착지의 특색에 맞는 일자리 창출이 필요해 보이고 이는 정부와 민간단체의 연계가 필요해 보임. 지역 거버넌스를 구축함으로써 사각지대에 놓인 탈북민의 안전과 지원이 필요함.

### 0 탈북 청소년의 학교적응력 강화

- 탈북 청소년의 교육안전망을 위한 디딤돌 학교(한겨레 중·고등학교) 운영하기 위해 통일부와 교육부가 공동으로 추진하고 기숙식 학교로 무연고자, 학교 부적응자 등을 위한 교육 안전망의 역할을 할 수 있도록 함. 또한 특기·적성교육, 체험교육 등 체계적이고 특화된 교육으로 탈북 청소년의 적응력을 향상시킨 후 일반 학교에 편입학할 수 있도록 하는 디딤돌(steping stone) 학교의 형태로 운영하도록 함.
- 일반학교 중심의 통합교육 기반 강화를 위해 교사 전문성 제고를 위한 교육 프로그램 공부 사업 시행, 탈북민 학생의 적응능력 향상을 위한 교사용 매뉴얼 보급하는 것을 포함함. 그리고 밀집거주지역 내 탈북민 청소년을 위한 교육보호전담관제 도입 적극 검토하고 탈북민 학생의 ‘방과 후 학교 자유수강권’ 확대하기로 함.

탈북 청소년들이 학교에서 공부할 수 있도록 시설을 확충하고 지원하는 것은 긍정적으로 평가함. 그러나 여전히 학업중도율이 높은 상태에서 그 원인을 분석하고 대책을 마련하는 부분에는 미흡하다고 판단됨. 남북하나재단의 연구에 의하면 ‘북한 출신’이기 때문에 차별을 받는다는 결과를 통해 학교 내에 탈북민에 대한 차별의식과 편견이 팽배하다는 것으로 해석해 볼 수 있음. 인권의식과 통일을 연계하는 교육이 필요해 보임.

<표-2> 제1기 인권NAP 권고안과 인권NAP 비교(북한이탈주민 분야)

제1기 인권NAP 권고안	제1기 인권NAP(2007~2011)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 새터민 관련 업무 공무원의 인권교육</li> <li>- 새터민 고용 활성화</li> <li>- 새터민 청소년에 대한 교육 지원</li> <li>- 취약계층 새터민 보호 대책 마련</li> <li>- 새터민 가족관계법령 정비</li> <li>- 새터민 이해 증진을 위한 교육 강화</li> </ul>	가. 개정 「북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률」의 시행 - 취적 북한이탈주민에 대한 이혼특례 조항신설 - 취업보호기간 연장 규정 신설 - 직업 훈련 대상자 확대 - 정착금 제도 개선 등 포함
	나. 자립·자활 지원 강화 - 취업장려금 증액을 통한 새터민 취업 유인 제고 - 새터민 채용사업장에 대한 인센티브 강화 - 새터민 새터민 취업지원 내실화 - 새터민 채용기회 확대와 새터민에 대한 사회적 관심 제고
	다. 거주지 정착지원 - 새터민의 지역사회 정착을 유도 위한 지원체계를 단계적으로 구축
	라. 탈북 청소년의 학교적응력 강화 - 탈북 청소년의 교육안전을 위한 디딤돌 학교(한겨레학교) 운영 - 일반학교 중심의 통합교육 기반 강화

나. 제1기 인권NAP 추진 정책 분석

가) 개정 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」의 시행에 대한 정책 내용 분석

북한이탈주민은 1990년 중반부터 남한으로 본격적으로 입국하기 시작함. 특히 2006년도에 북한이탈주민 1천명이 넘어가기 시작하면서 2008년에는 2천명이

넘어 인권NAP 제1기인 2009년도에 2,914명으로 거의 3천명에 육박해짐.

<표-3> 북한이탈주민 입국 현황

	1998	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
남성	831	565	510	474	626	424	515	573	608	662	591
여성	116	478	632	811	1,272	960	1,513	1,981	2,195	2,252	1,811
전체	947	1,043	1,142	1,285	1,898	1,382	2,022	2,554	2,803	2,914	2,402

자료: 통일부, 각 년도

북한이탈주민지원정책은 북한이탈주민을 바라보는 관점의 변화와 환경적 변화에 따라 변함.

북한이탈주민지원정책 제도는 총 다섯 시기인 안보차원 지원기, 보훈차원 지원기, 체제선전차원 지원기, 사회복지차원 지원기, 통일대비차원 지원기로 구분<sup>11)</sup>하며 현재 통일대비차원 지원기에 속함.

<표-4> 북한이탈주민지원정책 변화 과정<sup>12)</sup>

	안보차원 지원기	보훈차원 지원기	체제선전 차원지원기	사회복지 차원 지원기	통일대비 차원지원기	통일대비차원 지원기 (자립자활중심)
시 기	1953. ~1962.4.15	1962.4.16. ~1978.12.31	1979.1.1. ~1993.12.10	1993.12.11. ~1997.7.13.	1997.7.14. ~ 현재	'05년 이후 정부정책기조 변화
관 련 법	없음	국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법	월남귀순용사 특별보상법	귀순북한 동포보호법	북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법	북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법
소 관 부 처	군 및 정보기관	원호처 (국방부)	원호처→ 국가보훈처 (국방부)	보건사회부	통일원→ 통일부	통일부

통일대비차원 지원기는 1997년 7월 14일 북한이탈주민법이 만들어지면서 제반 서

11) 김미혜 외 2명, “1997-2013년 북한이탈주민 지원정책 변동 분석”, 「사회과학연구」 제32집 4호, 경성대학교 사회과학연구소(2016), p.44.

12) 차현일, “북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법제도 개선방향에 관한 연구”, 법무부(2016), p.37.

비스는 기존과 큰 차이가 없으나, 정책의 기초가 바뀌면서 사회적응훈련과 직업훈련 등 구체적 보호기준을 명시하고, 이들의 자립·자활을 촉진하는 것을 주요 내용으로 함.<sup>13)</sup>

북한이탈주민들이 정치적 동기보다 경제적 동기로 탈북하는 현상이 증가하면서 정착과정에 어려움을 겪는 문제 등의 부적응 사례들로 사회적 이슈들이 제기 되었기 때문임.

북한인권에 관한 제1기 인권NAP는 다섯 번째 시기인 통일대비차원의 지원기로서 자립 및 자활을 중심으로 이루어졌다고 할 수 있음.

#### 0 이행실적<sup>14)</sup>

국내 취적 북한이탈주민에 대한 이혼특례를 허용하고 취업보호기간을 2년에서 3년으로 연장함. 거주지 보호기간인 5년을 경과해도 직업훈련을 받을 수 있도록 무료 직업훈련 대상자의 범위를 확대하고 정착금에 대해서는 정착금을 그에 상응하는 가액을 물품으로도 지급할 수 있도록 하면서 정착금을 양도 또는 담보제공 및 압류를 할 수 없도록 규정 및 시행함.

제3국 위장 망명자에 대한 보호 중지·종료 등 제재 근거를 마련하고 영농정착자에 대한 취업장려금, 영농단체에 고용 지원금을 지급할 수 있도록 함.

체계적 민·관 협력 시스템 구축을 위한 『북한이탈주민지원재단』 설립 할 수 있는 근거와 탈북 청소년의 일반 학교 진학 제고를 위한 『북한이탈주민 예비학교』 설립 근거를 마련함.

공무원 특별임용 범위 확대를 통해 탈북민의 공직사회 진출할 수 있도록 하고 지역응답센터 운영과 전문상담사 제도 운영 등 시행중인 제도를 보완함.

#### 0 이행평가 및 분석

「북한이탈주민법」에 관련된 관계법령을 체계화하고 이를 실행하는 것으로서 인권 NAP를 부분 실천했다고 볼 수 있음.

우선, 「북한이탈주민법」 제19조 2항에 북한이탈주민에 대한 이혼특례를 신설함에 따라 북한에 배우자를 둔 국내 취적 북한이탈주민은 그 배우자가 남한에 거주하는

13) 차현일 앞의 논문, p.39.

14) 국가인권정책협의회, 『2007년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2007).

국가인권정책협의회, 『2008년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2008).

국가인권정책협의회, 『2009년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2009).

국가인권정책협의회, 『2010년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2010). 재정리함.

지 불명확할 경우 이혼을 청구할 수 있도록 하는 것은 긍정적으로 평가함. 2000년대 들어오면서 가족단위의 탈북이 많아지고 특히 탈북 여성과 아동 및 청소년의 증가로 기존 법제가 예상하지 못한 새로운 국면을 맞이하게 됨. 예를 들어 북한이탈주민이 북한에서 혼인을 하였으나 홀로 탈북한 경우, 가족 단위로 탈북 했지만 도중에 헤어지게 된 경우, 배우자의 생사를 알 수 없는 경우 등 다양한 사례들이 있음. 2006년 7월을 기준으로 북한의 배우자를 상대로 서울가정법원에 제기한 이혼소송이 208건이 접수되었으나<sup>15)</sup> 서울가정법원은 법리적 검토를 이유로 이혼소송 진행 자체를 보류하고 있어 이들의 남한 정착에 장애가 되고 있었음. 이에 관한 이혼특례는 북한이탈주민이 남한에서 정착하는데 긍정적으로 평가할 수 있음.

또한 정착금 제도 개선, 영농 정착자에 대한 취업장려금, 영농단체에 고용지원금 지급을 통한 영농 정착 유도, 지방거주 유도를 위한 지방거주장려금 상향 조정 등은 북한이탈주민 정책에 있어 한 주축으로 평가할 수 있음.

지방거주 유도를 위한 지방거주장려금에 대한 상향 조정의 효과는 미비하고 여전히 수도권 위주의 선호가 높음으로써 북한이탈주민 거주 불균형 현상이 심함. 지방거주장려금 상향 조정이 있었던 2009년 전체 북한이탈주민 거주 현황을 살펴보면 서울이 5,203명(31%), 경기 4,024명(24%), 인천 1,470명(9%)<sup>16)</sup>으로 수도권 지역 거주 인원이 현저하게 높음. 그러나 지방거주장려금 상향 조정 이후인 2011년도 기준 북한이탈주민 거주 현황을 살펴보면 서울 5,930명(29%), 경기 5,591(27%), 인천 1,910(9%)으로 서울 거주 비율은 다소 낮아졌지만 경기는 비율이 증가했고, 인천은 비율이 같음. 이는 지방거주장려금 뿐만 아니라 북한이탈주민들이 왜 수도권을 선호하는지에 대한 배경과 원인을 조사해서 근본적인 해결책을 강구해야 할 것임.

---

15) 이는 2006년 7월 법률 개정을 위해 국회 통일외교통상위원회에 보고된 수치를 일컫는 것임.

문흥안, “가족법상 북한이탈주민의 남한사회 정착 지원 방안에 관한 연구”, 『가족법학회』, 제21집 3 호, (한국가족법학회 2007), p.393.

16) 통일부, 2010 북한이탈주민 정착지원 업무 실무편람, p.115.

<표-5> 지역별 거주 현황 (~'11.12월)<sup>17)</sup>

지역	서울	경기	인천	부산	경남	충남	대구	경북	충북
인원(명)	5,930 (29%)	5,591 (27%)	1,910 (9%)	836	743	800	660	764	675
지역	광주	강원	대전	전남	전북	울산	제주	계	
인원(명)	556	531	443	455	419	264	140	20,717명	

<출처: 통일부>

취약계층 북한이탈주민에 대한 보호기준 완화로 취업보호기간을 연장하고, 직업훈련대상자를 확대하는 것을 제도화하면서 인권NAP를 부분적으로 실천함.

#### 나) 자립·자활 지원 강화에 대한 정책 내용 분석

##### 0 이행실적<sup>18)</sup>

이행상황을 살펴보면 취업장려금 증액을 550만원에서 최대 650만원으로 증액했고 탈북민 모범 고용 사업장에 대한 정부 우선구매 신청요건을 완화함. 고용지원센터의 직업상담원을 공무원으로 전환함으로써 취업보호담당관이 탈북민 취업지원을 최소 2년단 담당하도록 조치함. 특히 취업보호담당관의 전문성을 위한 교육 등이 실시됨. 그리고 탈북민의 고용창출을 위해서 탈북민 채용박람회 정기적으로 개최하고 각 부처가 협력하여 '맞춤형 직업훈련-취업연계 프로그램'을 실시함.

##### 0 이행평가 및 분석

- 1997년 「북한이탈주민법」 법률제정 이후로 북한이탈주민들의 취업에 대해 꾸준히 관심을 가져옴. 북한이탈주민들이 노동시장 정착을 위해 직업훈련, 직업알선, 고용보조금지원 등 다양하게 서비스를 제공해 옴. 그러나 북한이탈주민들이 노동시장에서 배제되는 현상들이 초래되는 사회적 이슈들이 제기되어 오면서 정부는 북한이탈주민들에 대한 정착지원 기조를 2005년 법 개정을 통해 '보호'에서 '자

17) 통일부, 2012 북한이탈주민 정착지원 업무 실무편람, p.113. 사망·말소자와 주소 미등록, 보호시설수용자는 제외됨.

18) 국가인권정책협의회, 『2007년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2007).  
 국가인권정책협의회, 『2008년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2008).  
 국가인권정책협의회, 『2009년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2009).  
 국가인권정책협의회, 『2010년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2010). 재정리함.

립과 자활'로 옮겨 취업지원제도가 정착지원의 핵심적인 정책영역으로 자리 잡게 됨.<sup>19)</sup>

인권위의 권고와 더불어 정부 정책의 기초에 따라 북한이탈주민의 직업훈련 및 취업알선 강화, 새터민 고용업체에 대한 인센티브제공 등을 통한 북한이탈주민의 고용 활성화를 위해 적극적으로 실천함.

새터민을 위한 채용박람회 정기적으로 개최하고 북한이탈주민 '구인·구직 만남의 날' 행사를 개최, 취업지원사업을 전개함.

취업장려금을 계속해서 증액했으며 북한이탈주민을 채용한 사업장에서는 인센티브를 강화함.

<표-6> 제1차 인권NAP 시기 취업장려금 변동 추이

개정 연도	2007	2009	2010
1년차	200만원→450만원	450만원→450만원 (변동없음)	450만원→550만원
2년차	300만원→500만원	500만원→550만원	550만원→600만원
3년차	400만원→550만원	550만원→600만원	600만원→650만원

출처: 연구진

또한 고용지원센터의 취업보호담당관 운영을 강화하고 이들의 전문성 제고 및 전용 프로그램들도 개발함.

정부의 이러한 노력에도 불구하고 현금성 지원제도의 효과에 대해서 제고해 봐야 할 필요가 있음. 취업장려금은 취업률 개선에 유효한 것으로 나타났지만 일자리의 질은 현저하게 낮아 전문성이 떨어져 북한이탈주민의 취업 역량 강화에는 한계가 있음. 취업장려금은 6개월 이상 동일업체에 근무한 북한이탈주민에게 3년간 지급하고 있는데 2006년에는 3명에게 600만원을 지급한 반면, 2010년에는 1,325명에게 66억 8,500만원, 2014년에는 3,631명에게 142억 7,200만원이 지급되어 수혜인원이 각각 441배와 1,200배로 증가함.<sup>20)</sup>

그러나 북한이탈주민의 경제활동 참가율은 2011년 기준 56.5%로 일반 국민 전체와 비교해 보았을 때 약 5% 이상 낮고, 고용률도 49.7%로 일반국민 전체 대비 10%이상 낮으며, 실업률도 12.1%로 일반 국민에 비해 높은 수준임.<sup>21)</sup>

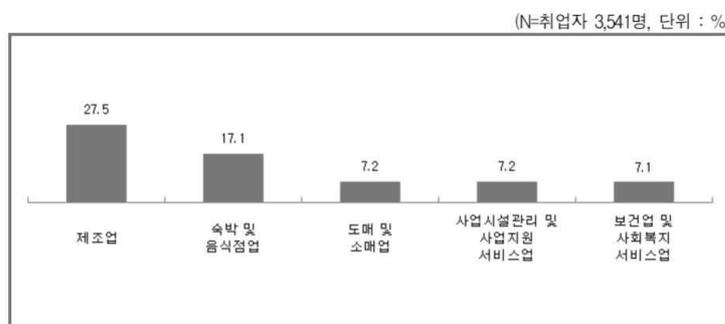
19) 김진석, “북한이탈주민의 취업지원제도 개선에 관한 연구”, 「통일전략」 제20권 제3호, 한국통일전략학회(2020), p.134.

20) 김진석, 앞의 글, p.137.

취업자의 종사상 지위를 보면 전체 북한이탈주민 중 ‘상용직’ 근로자가 45.5%로 가장 많고, 이어서 ‘일용직’ (32.2%), ‘임시직’ (15.2%)등의 순으로 나타남. 특히 탈북여성이 탈북남성보다 일용직 비율이 상대적으로 높음.<sup>22)</sup>

취업자의 재직 사업체 업종을 보면 ‘제조업’이 27.5%로 가장 높았고, ‘숙박 및 음식점업’이 17.1%, ‘도매 및 소매업’이 7.2% 순위로 나타났고, ‘제조업’은 상용직 근로자, 임시직 근로자에서 상대적으로 높은 반면, ‘숙박 및 음식점업’은 여자, 일용직 근로자에서 상대적으로 높게 나옴<sup>23)</sup> 특히, ‘숙박 및 음식점업’에 종사하는 성별 비율을 보면 탈북여성이 22.5%, 탈북남성이 5.4%로 탈북여성 종사율이 현저하게 높음. 이러한 일자리는 전문성을 요하는 직업이 아니어서 직업 능력 및 역량이 개발되거나 강화될 수 없는 한계점을 지니며 건강이 허락하는 한 종사하는 한시적 일자리라는 점에서 생애진로발달과정에서 경력 단절이 있을 수 있음.

<그림-1> 주된 일자리의 사업체 산업유형(상위 5순위)<sup>24)</sup>



취업한 북한이탈주민이 증가하면서 취업장려금 수급자는 점증하고 있으나, 경제활동이 가능한 전체 북한이탈 대비 비수급자는 여전히 높은 수준으로<sup>25)</sup> 나타나므로 일시적 취업장려금이 아닌 종사자들, 특히 여성과 취업장려금 조차 받지 못하고 있는 사각지대에 있는 북한이탈주민들을 위해 적극 홍보하며 지속적인 직업능력개발 사업을 추진해야 함.

21) 전연숙, “북한이탈주민의 정착실태 분석”, 「여성연구논총」 제11집, 성신여자대학교 한국여성연구소, 2012.

22) 전연숙 앞의 글, p.20.

23) 북한이탈주민지원재단, 2011 북한이탈주민 생활실태조사 기초분석보고서, 북한이탈주민지원센터 연구지원센터(2011), pp.166-167.

24) 북한이탈주민지원재단 앞의 글(2011), p.166.

25) 전연숙, “북한이탈주민의 정착실태 분석”, 「여성연구논총」 제11집, (2012), p.26.

현금성 지원제도인 고용보조지원금 또한 한계점을 지니고 있음. 고용보조지원금은 북한이탈주민의 고용을 촉진하기 위해 2014년 11월 29일 이전 입국자들을 고용한 고용주에게 거주보호기간 5년 중 취업보호기간을 3년으로 확대하여 임금의 ½을 월 50만원 한도에서 지급하는 제도임.

그러나 북한이탈주민을 고용하고 퇴직 및 해고하는 단계에서 고용주들이 이 제도를 이용해 차별을 하는 사례들이 있음. 고용주가 북한이탈주민을 고용하여 매달 고용지원금을 받다가 지원금 만료 시점에 맞추어 피고용인들의 고용도 종료하는 행태 사례가 있는데 이는 북한이탈주민의 고용을 촉진하기 위해 만들어진 제도를 자신들 이익에 부합하는 방향으로 이용하는 것으로 애초의 취지에 맞지 않는 고용주의 차별적 행위임. 또한 계약직 근로자의 경우 사직서를 자발적으로 작성하도록 한 후 개인적 사직으로 처리하여 실업급여를 받지 못하게 하는 사례도 있음.<sup>26)</sup> 이런 차별을 겪는 북한이탈주민들이 이를 해결 할 수 있는 방안과 이에 대한 교육이 필요하며 고용보조지원금을 받는 고용주들을 평가하는 등 모니터링이 필요함.

고용지원센터의 취업보호담당관 운영에 대해서는 계속해서 강화함으로써 취업보호담당관으로 지정된 경우 최고 2년간 북한이탈주민 취업지원 업무를 담당하도록 조치하고, 정례적 교육 실시를 통해 전문성을 강화했다고 보고되고 있음.<sup>27)</sup>

그러나 연구 결과들을 살펴보면 취업보호담당관이 고용보험 업무 부담으로 북한이탈주민들의 취업업무에 전념하기 어려운 실정이고 북한이탈주민들의 업무가 기피업무가 됨에 따라 취업보호담당관이 자주 바뀌어 업무와 관련된 전문성의 확보가 용이하지 못하다고 평가됨.<sup>28)</sup> 이러한 지적이 계속되어 왔는데 이를 보완하기 위해 하나센터를 전국에 설치하고 북한이탈주민지원재단(남북하나재단)에서도 전문상담사를 전국에 배치함. 전문상담사의 경우 2010년도 하반기에 100여명이 선발되어 의료, 교육, 복지 및 취업지원 등 종합서비스를 ‘찾아가는 서비스’ 형식으로 제공함.

또한 직업알선을 위해 민간위탁 방식을 통해 북한이탈주민지원센터 등을 북한이탈주민 전담 취업알선센터로 지정하여, 북한이탈주민 취업알선 및 집단상담프로그램을 운영함. 2008년도에는 3개소, 2009년도에는 4개소, 2010년에는 5개소로 확장됨.<sup>29)</sup>

2011년 기준 취업자 구직경로를 살펴보면 가장 많은 비율이 19.9%인 ‘신문, 벽보

26) 이화여자대학교 산학협력단, 북한이탈여성 일터 내 차별 및 괴롭힘 실태조사, 국가인권위원회 (2019)

27) 국가인권정책협의회, 2009년도 국가인권정책기본계획 이행상황, p.175.

28) 김진석 앞의 글, p141.

29) 국가인권정책협의회, 『2010년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, p.166.

등 구인광고'를 통해, 그 다음이 15.6%로 '가까이 지내는 남한사람'으로 구인광고 매체와 지인에 의해서 가장 많이 취업이 되는 것을 알 수 있음. 이에 반해 하나센터와 전문상담사는 각각 2.7%, 3.9%를 차지함. 그러나 이 시기를 기준으로 이 두 기관이 생성 된지 얼마 되지 않았기 때문에 위에 나타는 취업률로 그 성과를 평가하기엔 이르다고 할 수 있으며 이 기관에 대한 지원과 광고가 필요함. 추후 직업 알선에 대한 평가는 다음 회기에 평가할 것임.

<표-7> 2011년 기준 취업자 구직경로<sup>30)</sup>

(단위: 명, %)

구분	전체	하나 센터	전문 상담사	가족, 친지	가까이 지내는 북한이탈주민	가까이 지내는 남한사람	복지 기관	고용 센터	종교 기환
전체	3,430	91 (2.7)	135 (3.9)	181 (5.3)	529 (15.4)	536 (15.6)	56 (1.6)	147 (4.3)	95 (2.8)
구분	전체	북한 이탈 주민 관련 기관	시설 직업 안내소	인터넷	신문, 벽보 등 구인광고	학교, 교사	학교 동창, 동문	기타	
전체	3,430	96 (2.8)	77 (2.2)	355 (10.3)	682 (19.9)	92 (2.7)	21 (0.6)	338 (9.9)	

#### 다) 거주지 정착지원에 대한 정책 내용 분석

##### 0 이행실적<sup>31)</sup>

민·관협력 구축을 통한 새터민 지역사회의 지속적인 정착지원을 구축하면서 안정적인 지역사회 정착 지원을 위해 「정착도우미제」를 2007년 7월에 실시함. 2009년에는 거주지 실정에 맞는 '지역 안내 및 취업·취업 지원'을 위한 지역적응센터(하나센터)를 시범으로 실시함.

30) 북한이탈주민지원재단(2011) 앞의 글, pp.17-18.

31) 국가인권정책협의회, 『2007년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2007).

국가인권정책협의회, 『2008년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2008).

국가인권정책협의회, 『2009년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2009).

국가인권정책협의회, 『2010년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2010). 재정리함.

북한이탈주민지원재단이 설립되었고 거주자보호 제도로서 주민등록 번호 결정 특례<sup>32)</sup>가 생겼고, 북한이탈주민 실태파악을 2년마다 실시하도록 함.

## 0 이행평가 및 분석

NAP를 부분적으로 실천함. 거주지 정착지원과 관련된 정부 정책 및 법제 시행 등은 주로 민·관 협력체제 구축을 통한 북한이탈주민 지역사회의 지속적인 정착지원시스템 구축을 중심으로 하기 때문에 지역사회나 종교적 단체들에 대한 의존적 부분이 비교적 크다는 점에서 실행력 있는 지침 마련이 중요함.<sup>33)</sup>

2011년 수도권(서울, 경기, 인천 등)에 거주하는 비율이 62.4%로 가장 높음<sup>34)</sup>. 이는 일반 국민의 인구분포를 비교할 때, 전 국민의 수도권 거주 비율이 49.2%인데 비해 상대적으로 높은 비율의 북한이탈주민이 수도권에 밀집 거주하고 있음.

북한이탈주민의 실제적인 정착은 거주지를 기점으로 이루어질 수밖에 없으며 이 과정에서 생활 전반의 본질적 필요성이 인식됨. 즉, 각 지역별로 특수성이 존재하기 때문에 북한이탈주민 정착지원은 정부의 중심 조정 역할과 지방자체단체의 집행 관리가 협업을 이루어 북한이탈주민들의 특수를 고려한 맞춤형 지원정책 및 프로그램이 필요함.

또한 거주지 정착은 북한이탈주민이 한국의 일반 국민들과 함께 살아가는 사회통합의 의미를 가짐. 그러나 북한이탈주민의 지원정책제도에 관련해서 남한 내 살고 있는 다른 취약계층에게 지원의 형평성 문제, 즉 역차별의 인식으로 인해 북한이탈주민 지원에 대한 당위성 문제로 귀결될 수 있다. 그러므로 일반국민들의 북한이탈주민의 인권 의식을 심어주고 아울러 공감대를 형성하기 위한 홍보와 교육이 필요해 보임.

## 라) 탈북 청소년의 학교적응력 강화에 대한 정책 내용 분석

### 0 이행실적<sup>35)</sup>

32) 거주지 기준으로 주민번호 정정

33) 정상우 외10명, 국가인권정책기본계획 권고안 수립을 위한 기초연구, 국가인권위원회(2011)p. 125.

34) 같은 기관에서 조사했음에도 2012년 북한이탈주민정착지원 업무 실무편람에는 2011년 12월에 북한이탈주민의 수도권거주분포율을 사망·말소자와 주소 미등록, 보호시설수용자는 제외하여 65%로 약간의 차이는 있음.

35) 국가인권정책협의회, 『2007년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2007).

국가인권정책협의회, 『2008년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2008).

탈북 청소년이 원활한 정착을 위한 교육지원 등 대책을 마련해야 한다는 인권NAP 권고안에 따라 탈북 청소년들의 학교적응력 강화를 위한 지원책 및 부적응 청소년 교육을 위한 디딤돌 학교 운영에 내실화를 꾀함. 한겨레 중·고등학교 본관 신축비용을 지원하고, 일반학교와 통합교육을 위해 탈북 청소년 교육 관련 교사용 매뉴얼을 보급하고 탈북 청소년들이 집중돼 있는 학교와 거주지를 대상으로 교육보호담당관을 지정하여 운영하도록 함.

탈북 청소년들의 오랜 학업 공백기로 인해 발생한 '연령-학년' 격차가 학교 부적응 사례로 나타나면서 이에 대해 「초등교육법 시행령」 개정(08'2)하여 학력을 인정함. 2009년에는 한겨레 중·고등학교에 위탁교육을 받은 학생들이 하나원에서 '하나돌 학교'를 설립하여 직접 교육받도록 하고 「대안학교의 설립·운영에 관한 규정」을 개정 시행함으로써 탈북 청소년들을 위한 대안학교 설립요건을 완화하고 일반학교 밖에서 교육을 받는 학생들이 학력인정을 받도록 함. 또한 국·공립 대학 진학시 학비가 전액 면제 되며, 사립대학의 경우 국가가 학비의 50%를 보조하여 2010년 6월을 기준으로 약 13억원을 지원함.

또한 탈북 청소년들을 위해 초기적응 교육과정 및 교재를 개발하고 교사들을 파견하여 진학 및 진로상담을 할 수 있도록 함.

무연고 탈북 청소년들이나 일반학교 부적응자들을 위해서 교육 안전망 역할 및 디딤돌 교육 기능 등을 수행할 수 있도록 한겨레 중·고등학교에 운영비를 지원하고 '무지개청소년센터'를 운영하여 탈북 청소년들에게 입국초기 상담 및 생활지도 등을 위해 거주지 방문교육과 3개소의 지역거점 센터를 운영함.

## 0 이행평가 및 분석

- 탈북 청소년들의 교육 환경을 개선하기 위한 NAP 실천을 위해 노력하였다고 보여짐.

1994년 이후 북한이탈주민들이 가족단위로 국내로 들어옴에 따라 미취학·취학연령 층과 10대 청소년들의 비율이 증가해 옴. 2011년 4월을 기준으로 탈북청소년은 초등학교(1,020명), 중학교 (228명), 고등학교 (373명)와 정규 초·중·고등학교에 재학 중인 학생 1,681명과 대안교육시설 186명을 포함하여 총 1,867명으로 집계됨.

북한이탈주민은 약 65% 정도가 서울, 인천, 경기 지역에 거주하고 있는데 탈북 청

---

국가인권정책협의회, 『2009년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2009).

국가인권정책협의회, 『2010년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2010). 재정리함.

소년도 주로 서울, 인천, 경기 지역에서 거주하고 있음. 정규 초·중·고등학교 재학 학생 1,143명 가운데 73%가 서울, 인천, 경기 지역에서 거주하고 있으며 전일제대 안학교 학생의 경우 83%가 서울과 경기지역에 거주함.<sup>36)</sup>

2011년 기준으로 1,020명의 초등학생은 293개 학교에 재학 중이며, 288명의 중학생은 138개교에, 고등학생은 373명이 148개교에 재학 중임, 이는 매년마다 꾸준히 증가하고 있으며 전체 재학생 1,020명 중에 585명(57%)은 중국에서 출생한 북한 이탈주민의 자녀로 북한 생활 경험이 없고 중국말만을 사용할 수 있거나 한국말과 이중 언어를 쓰는 특징을 가짐.

<표-8> 탈북학생의 재학 현황(2011.4 조사)

(단위: 개교, 명)

구분	초등학교		중학교		고등학교		합계	
	학교 수	학생 수	학교 수	학생 수	학교 수	학생 수	학교 수	학생 수
2006	81	248	75	166	36	60	192	474
2007	113	341	91	181	52	80	256	602
2008	177	492	121	294	79	180	377	966
2009	187	562	137	305	111	276	435	1,143
2010	231	773	124	300	129	344	484	1,417
2011	293	1,020	138	288	148	373	579	1,681

출처: 교육과학기술부, 현 교육부

탈북학생들의 중도탈락률(학업중단률)을 보면 일반학생에 비해 높은 편임. 초등학교의 경우 3배, 중학교의 경우 10배, 고등학교의 경우 약 5배 정도의 차이가 나는데 이는 탈북학생들이 학교에 적응하는데 어려움을 가지는 등의 부적응 현상을 가늠해 볼 수 있음. 그러함에도 불구하고 시간이 갈수록 탈북학생들의 중도탈락률이 감소하고 있어 정책 실행이 긍정적인 영향을 주고 있다고 평가함.

<표-9> 탈북학생의 중도탈락률<sup>37)</sup> 변화<sup>38)</sup>

(단위: %)

36) 한만길, “탈북청소년의 교육 실태와 과제”, 「기독교와 통일」, 제6권, 기독교통일학회(2012), p.68.

37) 중도탈락률 = (연도별 중도탈락수 총수 / 연도별 재학생 총수) × 100

38) 한만길 앞의 글., p.69.

	초	중	고	계
2007년	3.5%	12.9%	28.1%	10.8%
2008년	1.4%	9.0%	14.2%	6.1%
2009년	0.9%	8.5%	9.1%	4.9%
2010년	2.5%	4.4%	10.1%	4.7%

제1기 인권NAP의 정책 이행 과정에서 탈북청소년들의 대한 교육지원 정책은 크게 두 가지의 흐름이 보임. 2007년부터 2008년까지는 기존에 기류를 이어 인권 담론의 측면에서 접근하는 기본적인 학습권을 보장하는 것이 중심이었다면, 2009년 이후는 인권 담론을 바탕을 두고 조금 더 체계적으로 정책을 추진하였다고 보여짐. 인권담론의 기본적인 학습권을 보장하기 위해서 교육시설을 설립하거나 민간 대안 교육시설을 지원하는 것을 우선으로 함. 그 이유는 이 시기에 입국한 탈북청소년들은 탈북하는 과정에서 장기간 학업공백을 가졌으며 이는 일반 정규 학교를 다니기에 어려움이 있기 때문으로 보여짐. 그래서 상술했던 것처럼 탈북 청소년 초기 입국시에 높은 중도탈락률을 보였던 원인 중에 하나로 해석해 볼 수 있음. 무연고 탈북 청소년들은 공동 생활가정(그룹 홈)에서 거주지를 제공 받고 교육과 생활 지원을 받을 수 있었음. 전일제 대안교육 시설과 방과후 교육시설등 민간교육시설은 2005년 총 8개로 시작해 2010년에는 대안교육시설 5개, 방과후 교육시설 5개, 공동생활가정 8개 등 총 18개 시설이 정부의 재정지원을 받았음<sup>39)</sup>. 즉, 탈북 청소년들의 학습권을 보장하기 위한 기본적 교육 인프라를 구축하는데 핵심정책과제로 두었으며, 교육내용과 교수 개발 부분에서는 한계가 있었음.

그러나 2008년 정부 차원의 탈북청소년 교육지원을 위한 종합계획이 수립됨에 따라 2009년 9월에 한국교육개발원에 탈북청소년교육지원센터가 설립되면서 전국적인 수준에서 좀 더 체계화됨<sup>40)</sup>. 구체적으로 탈북청소년들을 위한 교육과정과 교재가 개발되고 초·중등 수준의 기초학력진단도구가 개발됨. 또한, 교과별 교재가 개발되어 하나둘학교에 보급되었으며 학력수준을 보완하기 위한 보충교재도 개발됨. 이는 학습권 보장을 위한 외연적 시스템을 구축하는 차원에서 내면적으로 지원 정책이 확장되었다고 할 수 있음. 하지만 탈북학생용 교재가 일반 교육과정을 축약하고 교과내용을 좀 더 쉽게 설명하는 방식으로 개발되었다는 비판이 있음.<sup>41)</sup>

또한 2009년에는 시·도교육청 맞춤형 교육지원사업을 통해 학생, 교사, 학부모에

39) 한만길 외, 탈북청소년 통합적 교육지원 방안 연구, 한국교육개발원(2010), p.33.

40) 김정원 외, 탈북청소년 교육백서, 학교교육개발원(2015), p.22-23.

41) 김선 외, 탈북청소년의 인권과 교육정책, 한국청소년학회(2017), p.41.

대한 교육지원을 제공함으로써 일반학교 내 탈북 청소년 교육지원을 위한 기반을 마련함.<sup>42)</sup> 구체적으로 탈북학생을 위해서 전체 탈북학생 대상 1:1 멘토링 및 상담을 하고, 부진과목에 대해서 방과 후 교과 보충교육을 실시하고 교사를 위해서는 탈북 학생용 교육과정 및 교재를 개발하고 연수 프로그램을 개발함. 일반학생이나 학부모들에게는 탈북 청소년 이해학교를 운영하고 일반가정과 탈북가정의 자매결연을 추진함으로써 탈북학생과 그들의 가족이 학교와 지역사회에서 잘 적응하고 궁극적으로는 사회통합으로 연계성을 갖도록 추진함.

이러한 노력들은 탈북청소년들에게 한국사회에 정착하도록 기회를 주고 중도탈락률을 감소시키는데 기여했다고 볼 수 있으나 일반학교에 재학하는 탈북 학생들은 자신이 북한출신이라는 것을 밝히기를 꺼려함으로써 실질적인 지원을 받는데 한계가 있었으며 한만길 외(2009)의 연구에 의하면 탈북학생을 담당하는 교사 응답자 595명 중 북한출신학생 관련 연수 경험 유무에 대한 응답 결과는 74.6%가 연수 경험이 없다고 응답했으며, 25.4%는 연수 경험이 있다고 응답함. 탈북학생을 담당하는 교사의 경우 일반학생들까지 감당해야 함으로 물리적인 시간과 의지에 따라 편차가 클 수 있음.

- 또한 탈북학생들의 위한 북한에서 교사 출신인 전담코디네이터인 NK교사(북한출신 교사)들은 하나원과 대안학교 등의 교사나 탈북청소년이 밀집하여 거주하는 지역이나 학교에서 활동하는데 한정되어 있으므로 북한 출신 전문인력의 역량의 계발하여 전문적인 교육인력으로 양성하는 방안이 모색되어야 함.

## 2) 제2기 인권NAP 권고안과 인권NAP 검토 및 평가

### 가. 내용 및 평가

#### 가) 제2기 인권NAP 권고안

##### 0 북한주민의 인권개선

북한인권을 국내 뿐 만 아니라 국제 사회의 인권 매커니즘을 통해 인권대화 및 기술협력을 강화하고 협력 방안을 강구하는 접근은 긍정적으로 평가함.

북한 법·제도의 연구를 통해 통일 법제를 구축하여 통일을 대비한다는 것이 기대됨.

42) 국가인권정책협의회, 2009년도 국가인권정책기본계획 이행상황, p.178.

「북한인권법」 제정 등 북한인권 정책 인프라 구축과 북한인권 관련 범국민적 교육·홍보의 제도화 부분을 언급하고 있으나 추진이 미약한 상황임.

#### 0 재외 북한이탈주민의 인권개선

여러 나라에 흩어져 있는 재외 북한이탈주민은 국내로 유입될 수 있는 잠재적 취약계층이라는 관점에서 생각해 볼 때 지속적이고 장기적인 탈북민의 증가에 대비할 수 있도록 단계적이고 점진적인 법과 제도를 개선·강화해야 함.

재외 북한이탈주민 실태파악 및 정보 공유하고 해외 북한이탈주민 보호 시스템을 관리하기 위해서 해외 정부와도 긴밀한 관계를 구축해야 함. 특히 중국과의 협조를 통해 탈북민이 복송되지 않도록 외교적 협의가 필요한 시점임.

#### 0 국내정착 북한이탈주민의 인권개선

탈북민의 안정적 국내 정착을 위해 육체적 치유 뿐 만 아니라 정신적 치유를 위한 프로그램을 운영하는 것은 바람직함. 탈북과정과 재북시 직간접적으로 겪었던 인권 침해 및 유린에 대한 트라우마는 삶의 질을 떨어뜨리는 원인 중의 하나이며 지속적인 치료와 관리가 필요하다는 것에서 긍정적인 프로그램이라고 평가됨. 탈북민이 적극적으로 치료를 받을 수 있도록 홍보를 하고 사각지대에 놓여진 탈북민을 지역 단체에서 적극적으로 발굴하는 것이 필요함.

북한이탈주민에 대한 사회적 인식 개선은 사회통합을 위한 방법이기도 함. 직장이나 학교, 지역사회에서 북한이탈주민에 대한 편견과 반감은 인권침해에 해당하다는 의식이 자명하다는 인권감수성이 높은 문화를 만들도록 노력이 필요해 보임.

#### 0 3대 인권현안 해결노력

이산가족·납북자·국군포로에 관한 내용은 제2기 권고안부터 포함된 내용임. 3대 인권 현안 문제는 북한의 반응과 남북관계, 국내 정치 상황에 따라 좌우된다는 어려움이 있음.

이는 가족권에 해당하는 것으로 인권침해에 해당되는 사안이며 북한주민 뿐만 아니라 우리 국민 또한 인권이 침해되고 있다는 사실을 인지하고 정치적 동학에 상관없이 운영될 수 있는 프로그램과 대안이 시급함.

#### 나) 제2기 인권NAP

##### (가) 북한이탈주민

#### 0 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 등 법·제도 개선

영농정착지원, 지방거주 장려금 제도 등 취업과 연계하여 실질적으로 지방 거주를 유도할 수 있는 방안 마련하고 각종 정착금 관련 제도 개선을 위한 의견수렴과 관계부처 협의 및 예산 확보 추진을 포함하고 있음.

장려금 지급 이후 사후관리와 모니터링이 필요성에 대한 법적 근거가 필요함. 특히 현금성 지급에 대해 일반 취약계층이 역차별을 느끼지 않도록 하는 것이 필요해 보임.

#### 0 북한이탈주민의 자립·자활 지원 강화

제1기 인권NAP의 연속선상에 있으며 자립·자활의 지원에 집중함. 큰 틀의 정책과 제인 북한이탈주민을 위한 다양한 일자리 창출 확대, 취업과 연계한 직무교육 강화, 취업 지원 내실화를 통해 다양한 프로그램들이 마련됨.

#### 0 북한이탈주민의 거주지 정착 지원

제2기 인권NAP는 다양한 배경의 탈북민에 대한 특성을 이해하고 필요에 맞는 맞춤형 지원에 집중하는 것은 바람직하다고 판단됨. 거주지 초기 정착지원을 연계하면서 각 개인에게 맞는 지원에 대해 단계적이고 점진적인 접근을 시도함. 그러나 여전히 북한이탈주민에 대한 사회 인식개선을 위한 노력이 필요함.

- 정책과제로는 안정적 국내 정착을 위한 건강증진 지원, 탈북여성 등 취약층 맞춤형 지원 강화, 북한이탈주민에 대한 사회적 인식개선 추진, 의료지원 행정 절차 개선, 북한이탈주민에 대한 건강보험료 지원을 포함하고 있음.

#### 0 북한이탈 청소년의 학교 적응력 강화

북한이탈 청소년에 대한 대책이 가장 집중되었던 시기임. 탈북 청소년들의 학습권에 중점을 둬으로써 인권담론의 형태로 접근함. 그래서 재학을 포기하지 않고 기초 학습역량을 키울 수 있도록 특성화 학교 및 예비학교의 운영 내실화를 강조하고 교육프로그램 및 교재를 개발하도록 함. 특히 북한 출신 교사로 이루어진 전담코디네이터 프로그램을 운영하는 것은 탈북 청소년 뿐 만 아니라 탈북민의 자격을 인정받고 취직의 기회를 제공한다는 장점이 있다고 평가됨.

#### (나) 북한인권

### 0 북한인권법의 조속한 제정 지원

북한인권관련 법안이 2004년 유엔 북한인권특별보고관에 의해 임명되었고, 이에 따라 미국은 2004년에, 일본은 2006년에 「북한인권법」이 제정·공포됨. 그에 비해 우리나라는 북한 인권문제를 방관하고 외면한다는 비판을 받아왔으며, 수차례 국가인권위원회의 제정 권고가 있는 등 북한인권법의 필요성이 줄곧 제기된 바 있음.<sup>43)</sup>

2005년에 북한인권 관련 법안이 발의된 후 11년 동안 계류되었는데 이에 대한 가장 큰 원인은 정치의 입장 차이였음. 북한인권이 정치적 이슈로 전락되어서는 안되며 정권의 교체에 상관없이 북한인권을 접근할 수 있는 객관적이고 원칙적인 틀이 필요한 시점이라고 판단됨.

조속한 북한인권재단의 설립이 추진되어야 함.

### 0 북한 법·제도의 체계적 연구

- 북한 법·제도 관련 연구 활동 진행, 북한법제 관련 연구자료 데이터베이스화, 체제전환국 사례 분석 등을 통해 법제 분야 대북 지원에 대비하고자 하는 것이 바람직함.

통일 대비 자료로써 통일 법제를 구축하는데 기대됨.

### 0 통일에 대비한 인권정책 수립

통일을 대비한 연구 및 법령기초 작업을 수행함에 있어 인권정책도 함께 포함하여 종합적인 통일 대비 준비를 지속적으로 추진, 통일 후 정치적 피해자 구제와 같은 구체적 정책 수립도 지속 추진이 포함됨.

정치적 피해자의 개인 정보 등 인권침해를 당하지 않도록 정보를 보호하는 것이 중요하다고 생각됨.

<표-10> 제2기 인권NAP 권고안과 인권NAP 비교(북한이탈주민·북한인권 분야)

제2기 인권NAP 권고안	제2기 인권NAP(2012~2016)
가. 북한주민의 인권개선 - 북한인권에 관한 범국민적 교육·홍보의	(북한인권) 가. 북한인권법의 조속한 제정 지원

43) 이보드레, “북한인권법의 문제점과 개선방향”, 「법학논총」 제39권, 숭실대학교 법학연구소 (2017), p.137.

<p>제도화</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 「북한인권법」 제정 등 북한인권 정책 인프라 구축</li> <li>- 정부와 민간단체 등과 협력 방안 강구</li> <li>- 북한주민의 정보접근권 보장 방안 마련</li> <li>- 분배의 투명성이 보장되는 인도적 지원</li> <li>- 유엔 및 국제기구와의 협력 방안 강구</li> <li>- 국제사회에서 인권대화 및 기술협력 지원 강화</li> <li>- 북한 법·제도의 체계적 연구</li> <li>- 통일을 대비한 인권 정책 수립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「북한인권법」 제정 필요성에 대한 사회적 공감대 확산</li> <li>- 국회에서 「북한인권법안」이 재발의 될 수 있도록 노력</li> <li>- 북한인권자문위원회 설치, 북한인권 기본·집행 계획 수립, 북한인권재단 설립, 북한인권기록보존소 설치 등 동법 제정 시 후속 사업 추진</li> </ul> <p>나. 북한 법·제도의 체계적 연구</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한 법·제도 관련 연구 활동 진행</li> <li>- 북한법제 관련 연구자료 데이터베이스화</li> <li>- 체제전환국 사례 분석 등을 통해 법제 분야 대북 지원에 대비</li> </ul> <p>다. 통일에 대비한 인권정책 수립</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 종합적인 통일 대비 준비</li> <li>- 통일 후 정치적 피해자 구제와 같은 구체적 정책 수립도 지속 추진</li> </ul>
<p>나. 재외 북한이탈주민의 인권개선</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 재외 북한이탈주민 실태파악 및 정보 공유</li> <li>- 북한이탈주민 체류국가와 외교활동 강화</li> <li>- 해외 북한이탈주민 보호 시스템 강화</li> <li>- 국제법상 난민지위 보장 방안 강구</li> <li>- 북한이탈 여성과 현지 주민 사이에 태어난 아동의 권리 보호</li> <li>- 대규모 탈북사태에 대비한 인권보호 대책 강구</li> </ul>	
<p>다. 국내정착 북한이탈주민의 인권개선</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 안정적 국내정착을 위한 정신적·육체적 치유 프로그램 운영</li> <li>- 취업 및 학습권 등 실용적인 국내정착 프로그램 운영</li> <li>- 북한이탈주민에 대한 사회적 인식 개선</li> <li>- 사회통합을 지향하는 장기적 정책 개발</li> <li>- 북한이탈 여성 등 취약계층에 대한 정책 강화</li> </ul>	<p><b>(북한이탈주민)</b></p> <p>가. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 등 법·제도 개선</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 취업과 연계하여 실질적으로 지방 거주를 유도할 수 있는 방안 마련</li> <li>- 각종 정착금 관련 제도 개선을 위한 의견수렴, 관계부처 협의 및 예산 확보 추진</li> </ul> <p>나. 북한이탈주민의 자립·자활 지원 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한이탈주민을 위한 다양한 일자리 창출 확대</li> <li>- 취업과 연계한 직무교육 강화</li> <li>- 취업 지원 내실화</li> </ul>

	<p>다. 북한이탈주민의 거주지 정착 지원</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 거주지 초기 정착지원 강화</li> <li>- 안정적 국내 정착을 위한 건강증진 지원</li> <li>- 탈북여성 등 취약층 맞춤형 지원 강화</li> <li>- 북한이탈주민에 대한 사회적 인식개선 추진</li> <li>- 의료지원 행정 절차 개선</li> <li>- 북한이탈주민에 대한 건강보험료 지원</li> </ul> <p>라. 북한이탈 청소년의 학교 적응력 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한이탈 청소년 특성화 학교 및 예비학교 운영 내실화</li> <li>- 일부 북한이탈 청소년 부적응 해소를 위한 맞춤형 지원</li> <li>- 입국초기 적응교육 강화</li> <li>- 일반학교의 맞춤형 교육지원 내실화</li> <li>- 북한이탈 청소년 교육지원센터 운영, 관계부처·기관 협력체제 활성화 등 종합 지원 체제 강화</li> <li>- 전담코디네이터 교육프로그램 운영</li> </ul>
<p>라. 3대 인권현안 해결노력</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가의 피해자 인권보호 책무 이행</li> <li>- 인권·인도주의적 접근 방안 마련</li> <li>- 이산가족의 상시 상복체계 구축</li> <li>- UN 등 국제기구와의 공조 방안 강화</li> <li>- 사회적 합의 및 지지 기반 구축</li> </ul>	

## 나. 제2기 인권NAP 추진 정책 분석

### 가) 북한이탈주민 분야

(가) 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 등 법·제도 개선에 대한 정책 내용 분석

#### 0 이행실적<sup>44)</sup>

44) 국가인권정책협의회, 『2012년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2012).  
 국가인권정책협의회, 『2013년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2013).  
 국가인권정책협의회, 『2014년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2014). 재정리함.

2013년에 행해진 개정은 북한이탈주민들의 정착을 위해 필요한 자원 확보 및 이들과 보호 및 정착지원에 관한 기본계획을 수립·시행하도록 했으며 2014년에 행해진 개정에서는 북한이탈주민의 고용 촉진을 위해 사업주에게 지급하는 고용지원금을 거짓이나 부정한 방법으로 지급받은 사업주에게 지급제한과 지급금 반환을 위한 근거규정<sup>45)</sup>과 영농정착지원사업에 대한 근거조항<sup>46)</sup>을 명확히 하였으며, 같은 해에 다시 행해진 개정에서는 북한이탈주민의 정착과정에서 사회적 편견과 부정적인 인식으로 인해 사회통합을 하는데 어려움이 있으므로 기본계획 수립시 ‘보호대상자의 사회통합과 인식개선에 관한 사항’을 포함하도록 하고 직업훈련대상자에 비보호대상자도 포함하도록 확대하고 정신건강상담서비스 제공 등을 규정함.<sup>47)</sup> 2016년 개정에서는 기초생활보장제도를 급여의 종류별로 기준 중위소득에 근거하여 수급자를 선정하고 최저보장수준을 결정하는 국민기초생활보장법에 따라 관련 조문을 정비함.<sup>48)</sup>

## 0 이행평가 및 분석

제2기 인권NAP의 이행상황을 보면 2013년 4월 30일에 「북한이탈주민 정착금 등 지급에 관한 지침」을 개정함으로써 제2기 인권NAP 기본 계획에 들어있던 각종 정착금 관련 제도 개선을 전반적으로 실천했다고 보여짐.

특히, 제2기 인권NAP 이행 기간 동안 2014년에는 「북한이탈주민법」이 두 번 개정을 함. 이는 제1기 이행기간이었던 2010년 개정 이후 처음임. 2010년 개정은 북한이탈주민이 2만명이 넘어가면서 그동안 시행되었던 법률이 1997년 이후 만들어진 것으로 현실 반영이 어렵기 때문에 취업지원을 강화하고 정착지원사업을 확대하기 위해 북한이탈주민지원재단(남북하나재단)을 설립하는 등 현행 제도에서 나타난 부적응 사례로 인한 부족한 점을 개선·보완하려는 목적을 두었음. 즉, 북한이탈주민의 정착지원을 확대하고 인프라를 구축하는데 집중했다고 할 수 있음. 그러나 2014년 개정은 이전의 기초를 강화하면서 이전과는 다른 기초를 갖고 있는데 그것

45) 「북한이탈주민법」 제17조의 2항 취업보호의 제한 부분에서 ④ 통일부장관은 사업주가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제17조제3항에 따른 고용지원금을 받은 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 지급을 제한하거나, 이미 지급받은 금액을 반환하도록 명할 수 있다. <신설 2014. 1.21.>

46) 「북한이탈주민법」 제17조의 3항(영농 정착지원) 통일부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 영농을 희망하는 보고대상자에게 영농 교육훈련, 농업현장 실습 및 영농자금 지원 등 영농 정착을 위한 지원을 할 수 있다. <개정 2014. 1.21>

47) 장명선 외, “북한이탈주민정착지원 법제의 쟁점과 과제”, 「법학논총」, 제29집 3호, 국민대학교 법학연구소(2017), p.384.

48) 장명선 앞의 글, p.384.

은 바로 ‘통합’임. 2014년 11월 개정에서 처음으로 ‘통합’을 언급했기 때문임. 이는 북한이탈주민의 환경 변화에 따라 정책 운영이 달라진다는 점을 시사하며 그동안 나타났던 부적응 사례들이 외적 인프라 구축의 미흡으로부터 만이 오는 것이 아니라 북한이탈주민에 대한 부정적 인식으로 오는 것을 인지하고 사회통합을 위한 방안을 마련하자는 변화를 나타냄. 그러나 자립·자활을 위한 개정 내용은 일부 고용 지원 제도의 개선 및 확대에 그치고 있으며 인식 개선 사업에 관해서는 초보적인 단계라는 것에 한계점이 있고 통합의 관점에서 실효성 있는 법규 개정이나 정책 변화가 필요해 보임.

또한 2013년 「북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률」 개정<sup>49)</sup>을 통해 2014년 북한이탈주민들의 정착지원을 보다 효율적으로 하기 위해 제1차 북한이탈주민 정착지원 기본 계획(2015-2017)을 수립함. 기본계획의 기본방향은 맞춤형 정착지원정책, 탈북민에 대한 인식개선과 중앙정부-지자체-민간간의 긴밀한 협업체계 구축, 안정적 정착을 통해 통일준비 역량강화임. 기본계획은 단순한 보호를 넘어 북한이탈주민이 대한민국의 국민으로써 자립자활을 할 수 있도록 자립자활역량강화, 증가하는 탈북청소년을 위한 교육지원, 인정적인 생활기반 구축, 탈북민에 대한 사회적 인식 제고 그리고 이들의 정착지원을 위한 중앙과 지자체의 역할 및 연대강화 등의 추진체계정비로 총 5가지의 정책분야로 구성되어 있음. 기본계획의 세부 내용은 다음과 같음.

<표-11> 제1차 북한이탈주민정착지원기본계획(2015-2017)<sup>50)</sup>

49) 「북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제4조의 3(기본계획 및 시행계획) ① 통일부장관은 제6조에 따른 북한이탈주민 대책협의회의 심의를 거쳐 보호대상자의 보호 및 정착지원에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 3년마다 수립·시행하여야 한다. (본조신설 2013.8.13.)

50) 장명선 앞의 글(2017), p.389.

	정책과제	세부과제
1	자립자활역량강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일자리창출확대</li> <li>- 취업역량개발</li> <li>- 취업지원 종합서비스 제공</li> <li>- 자산형성 지원</li> </ul>
2	탈북청소년 교육지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정규학교 적응 촉진</li> <li>- 탈북청소년 멘토링</li> <li>- 우수 탈북청소년 육성</li> </ul>
3	안정적 생활기반구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 생활보호 및 의료지원</li> <li>- 심리 및 정서안정지원</li> <li>- 가족통합 지원</li> <li>- 주거지원 개선</li> </ul>
4	탈북민에 대한 사회적 인식제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 성공, 미담사례 발굴, 홍보</li> <li>- 지역주민과 탈북민 교류 활성화</li> </ul>
5	정책추진체계정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙 정부의 정책조정능력강화</li> <li>- 하나센터 역할 제고</li> <li>- 지역차원의 연계망 강화</li> <li>- 하나원 사회적응교육 실효성 제고</li> <li>- 정착지원 전문인력 양성</li> <li>- 탈북민 실태조사 실시</li> </ul>

다양한 탈북 경로와 배경을 갖고 국내에 유입한 북한이탈주민들의 정착을 돕고 그동안 발생했던 부적응 사례로 인해 발생한 탈북민에 대한 부정적 인식을 제고하고자 맞춤형 정착지원정책을 방향으로 하는 것은 긍정적으로 평가됨. 그러나 2014년에 ‘북한이탈주민정착지원기본계획’이 수립될 당시 주요 정책의 대상이 되는 탈북여성(78%)에 대한 사회조사 결과에 따른 정책과제들이 제시되지 않음은 아쉬움으로 남음.

또한 ‘정책추진체계정비’ 부분에서 사회통합을 위해 지방자치단체와 지역적응센터(하나센터)등과 역할 분산 및 강화를 인지하고 있다는 부분은 긍정적으로 평가됨. 그러나 북한이탈주민에 대한 지원정책의 주무부처는 통일부이기 때문에 정책수행에 있어서 타 부처 및 지방자치단체와 협업은 원활히 이루어지지 않고 있어 지원대상자인 북한이탈주민 역시 타 부처나 지방자치단체의 실질적인 행정적 서비스를 받지 못한 채 정착 지원만을 받고 있는 실정임.<sup>51)</sup> 실제로 통일부가 예산 지출을

관리하고 있는데 통일부 전체 예산에서 북한이탈주민 관련 예산이 차지하는 비용은 50%를 넘어 60%에 육박함. 그리고 「북한이탈주민법」 제30조<sup>52)</sup>에서는 북한이탈주민의 생활안정 및 사회적응 지원사업, 취업지원사업 등 북한이탈주민지원재단의 업무를 규정해 놓고 있기 때문에 행정상 역할과 기능은 북한이탈주민지원재단을 통해 이루어지고 있음을 알 수 있음. 즉 「북한이탈주민법」은 통일부와 북한이탈주민지원재단이라는 두 기관에 대한 북한이탈주민에 대한 책무와 역할을 규정하고 있을 뿐 지방자치단체의 행정서비스, 전담공무원, 부서설치에 대한 규정은 전무한 상태<sup>53)</sup>여서 이들이 통일부의 정책기조에서 벗어난 별도의 사업을 운영하는 것은 현실적으로 어렵기 때문에 법적인 차원에서 지방자치단체의 임무를 규정해 줌으로써 권한과 책임을 부여해 줄 필요가 있어 보임.

#### (나) 북한이탈주민의 자립·자활 지원 강화에 대한 정책 내용 분석

##### 0 이행실적<sup>54)</sup>

- ‘북한이탈주민 취업보호담당관’을 도입하고 북한이탈주민이 밀집한 고용센터를 북한이탈주민 취업지원 특성화 센터로 지정(서울남부, 인천, 부천 고용센터)하여 특화된 취업지원프로그램을 운영함. 또한 취업패키지 사업으로 개인별 취업역량 등의 정확한 진단(1:1상담)을 토대로 최장 1년의 기간 내에서 단계별로 통합적인 맞춤형 취업지원프로그램을 제공하였고 제2하나원에 의사 직업 전환 등 7개 심화과정을 개설함. 북한이탈주민 일자리 창출을 위한 예비창업자 육성 및 창업과정과 영농정착을 지원하고 미래행복통장<sup>55)</sup> 실시로 북한이탈주민들의 자산 형성

51) 박현식, “사회보장기본권 확립을 위한 북한이탈주민보호 및 정착지원법 개선 방안”, 「법학연구」 제52권, 2013. pp.405~406.

52) 「북한이탈주민법」 제30조 (앞의 생략) 1. 북한이탈주민의 생활안정 및 사회적응 지원사업, 2. 북한이탈주민의 취업지원사업, 3. 북한이탈주민에 대한 직업훈련에 필요한 사업, 4. 북한이탈주민에 대한 장학사업, 5. 북한이탈주민에 대한 전문상담인력의 양성과 전문상담사업, 6. 북한이탈주민과 관련된 민간단체협력사업, 7. 북한이탈주민 지원을 위한 정책개발 및 조사·연구사업, 8. 북한이탈주민에 관한 실태조사 및 통계구축사업, 8의2, 북한이탈주민에 대한 영농정착지원에 관한 사업, 9. 그 밖에 통일부장관이 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 필요하다고 인정하여 재단에 위탁하는 사업.

53) 박현식 앞의 글(2013), p.406.

54) 국가인권정책협의회, 『2012년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2012).

국가인권정책협의회, 『2013년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2013).

국가인권정책협의회, 『2014년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2014). 재정리함.

55) 제2기 인권NAP 이행과정에서 눈에 띄는 것은 북한이탈주민의 취업지원과 자산형성을 위한 제도적 기반을 마련하기 위해 시행된 자산형성제도인 미래행복통장이다. 미래행복통장은 고용지원금, 직업훈련장려금, 자격취득장려금을 대신하여 도입된 제도임. 미래행복통장은 2014년 11월28일 이

을 위해 지원함.

## 0 이행평가 및 분석

제2기 인권NAP 추진과제였던 북한이탈주민을 위한 다양한 일자리 창출 확대와 취업과 연계한 직무 교육을 강화하고 취업 지원을 내실화에 대해 대부분 적극적으로 이행했음.

이 시기 정책내용은 주로 북한이탈주민의 취업보호 기준을 2년에서 3년으로 연장, 재입국 사건이 재발하지 않도록 탈북민들의 신변안전을 강화하고 정착지원제도의 미흡한 부분을 지속적으로 보완·개선하여 취업, 교육, 지역정착 등의 다양한 분야에서 북한이탈주민에 대한 ‘맞춤형 정착지원’을 강화하는 방향으로 정책이 이루어졌다고 평가할 수 있음.<sup>56)</sup>

취업알선제도와 관련해서 취업보호담당관제와 함께 살펴볼 필요가 있음. 고용노동부에서 취업보호담당관은 대부분 고용보험 업무가 과중되어 있어 북한이탈주민들의 취업업무에 전념하기 어려운 상황이며 고용지원센터의 실질적인 취업관련 서비스 영역이 4대 보험 가입 직장과 관련되어 있기 때문에 북한이탈주민들의 취업 영역이 될 가능성이 높은 저임금 임시직의 비공식 노동시장과는 연관성이 떨어지는 문제점이 있음.

그리고 취업보호담당관제와 연관해서 북한이탈주민들의 취업관련 업무는 고용부 산하 고용센터의 취업보호담당관이 추진하지만 이와 관련된 정책은 통일부가 말씀으로써 현실성이 떨어지고 행정체계의 이원화로 효율성도 떨어질 수 있음. 고용부도 북한이탈주민들에 대한 이해도가 높지 않아서 북한이탈주민 관련 취업지원 업무를 제대로 파악하지 못하고 통일부 업무에 대한 지원 차원으로 해석하는 경우가 많음.<sup>57)</sup>

다음으로 현금성 지원제도인 직업훈련 및 자격취득 장려금제도에 대해서 생각해 필요가 있음. 현금성 지원이 생계급여 수급도구로 활용되거나 정착지원금에 이어

---

후 입국한 북한이탈주민에게 적용되며, 근로소득을 저축하면 매월 동일 금액을 정부 지원금으로 적립하는 방식으로 임금의 30% 이내 (10~15만원) 중 적금 금액을 정하여 납입할 수 있다. 지원기간은 거주지 보호기간 이내에 최대 4년까지며 최초거주지 전입 후 6개월이 지난 후 3개월 이상 고용보험 가입 사업장에 취업한 경우 신청이 가능하다.

56) 김미혜 외 앞의 글(2016), p. 65.

57) 김선화, 『북한이탈주민 취업지원 정책 연구: 정착장려금 제도를 중심으로』, (서울여자대학교 박사학위논문, 2011)

탈북과정에서 발생하는 브로커 비용으로 사용될 수 있음. 그래서 직업훈련이 자신에게 적합한 직종이 아니더라도 교육에 참여하게 되고 이는 실질적인 취업으로 이어지기 어려움. 이를 개선하기 위해서 취업연계가 보장된 교육 훈련과 자격증 취득에만 현금성 지원을 하는 방안을 제시해 볼 수 있음.<sup>58)</sup> 현금성 취업지원제도 내용은 아래의 <표>와 같음.

<표-12> 북한이탈주민 현금성 취업지원제도 주요 내용<sup>59)</sup>

항목	내용
직업훈련 · 자격취득 · 취업장려금 -적용 : 5년 이내 (거주지 보호기간) 2014년 11월 28일 이전 입국자 해당	1) 직업훈련 : 훈련비 전액 지원, 훈련기간 중 훈련수당 월 20만원(고용노동부)
	2) 직업훈련장려금 : 직업훈련과정 500시간 이상 수료 -120만원 620시간 수료 -140만원 720시간 수료 - 160만원 (국가기간전략산업 또는 1년 이상 과정 수료자 200만원 추가 지급)
	3) 자격증 취득 장려금(신청회수 1회) 직업훈련장려금 수혜자 200만원 독학으로 취득한 자격 200만원
	4) 취업장려금 6개월 동일업체 취업: 수도권 200만원, 지방 250만원 1년차 : 수도권 450만원 , 지방 550만원 2년차 : 수도권 550만원, 지방 650만원 3년차 : 수도권 650만원, 지방 750만원 최고액: 수도권 2,210만원, 지방 2510만원

58) 이진석 앞의 글(2020), p.139.

59) 김혜원, “북한이탈주민의 취업지원제도의 발전방향,” 『복지와 문화다양성 연구』, 제12권 1호, 한국다문화복지학회, 2020. p. 121.

직업훈련장려금에 대한 정보를 적극적으로 홍보해야 할 필요성도 있어 보임. 직업 훈련장려금 수령여부에 대해 ‘받은 적 없음’이라는 응답이 52.8%, ‘받은 적 있음’이라는 응답이 46.1%로 직업훈련장려금을 받지 못한 북한이탈주민이 더 많은 것으로 나타남. 직업훈련장려금을 받지 못한 이유로는 ‘직업훈련을 받지 않았다’라는 응답이 81.4%로 가장 높고 ‘직업훈련을 받다가 중간에 그만 두었다’라는 응답은 5.4%, ‘직업훈련을 받고 있는 중이다’라는 응답은 0.9%로 나타남.<sup>60)</sup> ‘직업훈련을 도중에 그만 두었다’라는 응답은 비교적 낮은 수치이긴 하지만 비슷한 사례들을 모아 그 원인을 분석해보고 적용할 필요성도 있음.

이와 관련해서 직업훈련이 북한이탈주민들에게 얼마만큼의 실효성이 있는지도 따라와야 함. 2016년 남북하나재단에서 실시한 사회통합조사에 의하면 직업훈련 교육을 받은 분야에서 근무한 경험에 대해 ‘일한 적 없음’이라는 응답이 56.1%, ‘일한 적 있음’이라는 응답은 41.9%로 직업훈련 교육을 받은 북한이탈주민의 절반 이상이 직업 훈련 교육을 받은 분야에서 근무한 경험이 없는 것으로 나타남. 특히 ‘일한 적 없음’은 여성이 57.3% 으로 남성보다 여성이 더 높게 나옴. 직업훈련교육을 받은 분야에서 근무하지 않은 이유에 대해 ‘훈련받은 관련 분야의 일자리가 없어서’라는 응답이 20.4%로 가장 높고, 그 다음으로 ‘교육과 다른 분야의 일을 하고 싶어서’가 19.4%, ‘교육이 취업에 도움이 되지 않아서’가 10.1% 순으로 높게 나타남. 이 조사 결과는 북한이탈주민의 취업에 관한 전반적인 선호도와 이에 맞는 다양한 직업 훈련 교육이 필요하다고 해석해 볼 수 있을 것이다. 또한 직업 훈련 교육 분야가 현실에서 얼마나 실효성이 있는지도 따져보고 직업 훈련 교육 분야와 일자리를 직접 연계해 주는 서비스를 개선 및 활성화 하는 것도 필요해 보임.

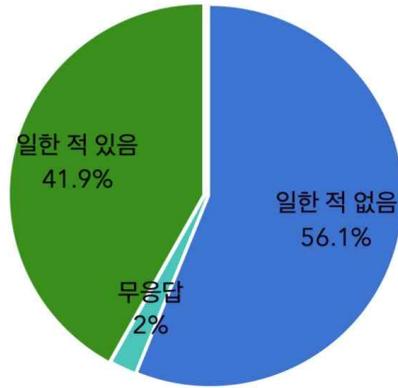
또한 직업훈련교육을 담당하고 있는 기관 및 교수자들은 북한이탈주민에 대한 이해를 가지고 있지 않은 경우가 많음. 북한이탈주민에 대한 이해도가 높은 강사들을 확보하기 위한 전문적 인력 양성도 필요함.

---

60) 남북하나재단, 『2016 북한이탈주민 사회통합조사』, (2017) pp.100-102.

<그림-2> 직업훈련 교육 분야 근무 경험

(Base: 자격증 취득자, N=955, 단위: %)



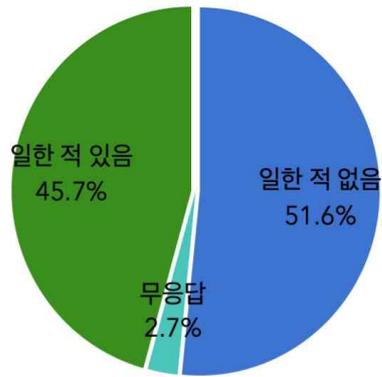
(출처: 2016 북한이탈주민 사회통합조사, 남북하나재단)

자격증 취득 분야에서 근무한 경험에 대해 ‘일한 적 없음’은 51.6%, ‘일한 적 있음’은 45.7%로 북한이탈주민의 절반 이상이 취득한 자격과 관련한 분야에 근무한 경험이 없는 것으로 나타남. 자격증을 취득한 분야의 재직기간은 ‘3년 이상’이 33.1%로 가장 높고, 다음으로 ‘1년 미만’이 28.4%, ‘1-2년 미만’이 21.1%, ‘2-3년 미만’이 14.9% 순서로 나타났고 자격증 취득 분야의 평균 재직기간은 2.3년임.<sup>61)</sup> 자격증 취득이 단기적인 일자리를 잡는 것이 아니라 장기적인 고용 안정화를 꾀하고 북한이탈주민들이 고용시장에 잘 정착할 수 있는 구체적인 방안을 마련해야 할 것으로 보임. 자격증을 취득했어도 해당 근무 경험이 없는 이유로는 가장 높은 비율을 차지한 것이 17.6%로 ‘자격증 관련 분야의 일자리가 없어서’이고 다음이 ‘자격증과 다른 분야의 일을 하고 싶어서’ 16.9%, ‘조건에 맞는 회사가 없어서’ 13.0%, ‘취득한 자격증이 취업에 도움이 되지 않아서’ 10.5%, ‘자격증취득장려금을 수령하기 위해’ 6.3%의 순으로 나타남.<sup>62)</sup> 자격증 분야도 직업 훈련과 같이 북한이탈주민들의 직업 선호도 및 현실과의 실효성을 바탕으로 직업 선택권을 넓혀 줄 필요가 있으며 단순히 자려금을 취득하기 위한 일회성이 되어서는 안 될 것임.

61) 남북하나재단, 『2016 북한이탈주민 사회통합조사』, (2017) p.117.

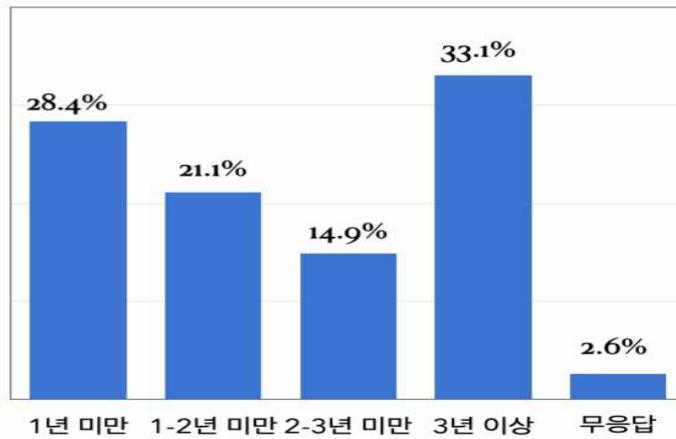
62) 남북하나재단, 『2016 북한이탈주민 사회통합조사』, (2017) p.136.

<그림-3> 자격증 취득 후 해당 분야 근무 경험  
 (Base: 자격증 취득자, N=955, 단위: %)



(출처: 2016 북한이탈주민 사회통합조사, 남북하나재단)

<그림-4> 자격증 취득 분야 재직기간  
 (Base: 자격증 취득 분야 재직자, N=437, 단위: %)



(출처: 2016 북한이탈주민 사회통합조사, 남북하나재단)

## (다) 북한이탈주민의 거주지 정착지원에 대한 정책 내용 분석

### 0 이행실적<sup>63)</sup>

하나원 및 하나센터에서 안정적 국내 정착을 위한 심리·정서안정 교육프로그램을 지원하고 하나원 수료 후 탈북민 사후관리를 강화하는 목적으로 초기집중교육을 지역 특성에 맞는 지역맞춤형 프로그램을 운영함. 또한 북한이탈주민지원재단에 24시간 상담 콜센터를 운영하고 하나센터 직원 및 전문상담사 역량강화를 위한 보수교육 및 워크숍을 실시함. 북한이탈주민 여성들을 위해서 출산지원금을 지원하고 산모·신생아 도우미 파견 서비스를 실시함.

우선 하나원에서 운영하는 심리안정 프로그램은 하나원 교육과정 중 초기에 집중되어 있고, 총 46시간동안 탈북민들의 마음챙김 명상에 기반한 정서안정 프로그램이나 숲체험 등을 통해 스트레스를 줄이도록 함. 하나원 퇴소 시 지속적인 치료가 필요한 탈북민을 지역사회에서 치료받을 수 있도록 연계해 줌.

### 0 이행평가 및 분석

북한이탈주민의 거주지 정착지원에 대해 제2기 인권NAP 기본계획은 제1기보다 내적 인프라 구축과 사회통합에 대한 정책과제들을 제시함. 특히 2015년 기준 북한이탈주민 여성이 80%를 넘어가고 있는 시점에서 탈북여성을 중심으로 맞춤형 지원을 강화하고, 육체적 건강 뿐만 아니라 재북, 탈북, 정착 과정에서 얻은 정신적 질병 완화에 노력함. 또한 '자립·자활'의 기본 기조와 함께 '사회통합'이라는 과제에 중점을 둬으로써 그동안 발생했던 북한이탈주민들의 부정적 인식으로부터 오는 차별과 괴롭힘 등의 인권문제에 관한 개선 및 증진에 관심을 갖고 적극적으로 실천하는 것은 긍정적으로 평가됨. 그러나 아쉬운 점은 사회적 취약층인 노인세대를 위한 정책의 부재임. 북한이탈주민 장기간 유입과 증가에 따른 고령화 현상이 일어나고 있는데 이에 대한 대책이 시급함.

전문상담사 제도는 정신건강 문제에 관한 것으로써 이는 건강권 보장과 관련하여 「북한이탈주민법」 제4조의 3을 근거로 함. 이 조항을 바탕으로 동법 제22조의 2항<sup>64)</sup>에서 전문상담사의 제도에 관한 운영 방침이 나와 있음. 전문상담자가 제공하

63) 국가인권정책협의회, 『2012년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2012).

국가인권정책협의회, 『2013년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2013).

국가인권정책협의회, 『2014년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2014). 재정리함.

64) 제22조의2(전문상담사제도 운영) ① 통일부장관은 거주지에 전입한 북한이탈주민에 대한 정신건

는 서비스는 북한이탈주민들의 심리, 취업, 의료, 교육, 복지 등의 분야에서 상담을 실시하고 ‘찾아가는 상담 서비스’를 제공하여 거주지 편입 이후 북한이탈주민의 안정적인 정착을 유도하는 것임. 2016년을 기준으로 북한이탈주민지원재단이 운영하는 전문상담사는 86명이며 이들은 기초적인 상담지식 정도를 갖추고 이중 15명(17.4%)은 사회복지사 자격증만 가지고 있는 상태<sup>65)</sup>이기 때문에 전문성에 한계가 있음. 북한이탈주민이 재북시, 탈북과정에서, 혹은 국내에 정착하며 살아가는 동안 가지고 있는 심리적 심각성은 오랜 기간 동안 트라우마로 남게 됨. 이러한 정신적 질환은 국내에 정착하는데 어려움을 줌. 남한 입국 후 취업 경험이 있었던 북한이탈주민이 직장을 그만둔 이유 중의 하나가 건강상의 이유가 60.53%, 스트레스와 부적응이 14.9%<sup>66)</sup>로 육체적·정신적 건강이 주요 원인임.

특히 국가인권위원회의 연구 용역 보고서에 의하면 북한이탈주민은 재북시에 굶주림이나 질병을 경험하고 이웃과 당원의 감시를 받은 경험들이 있으며 공개처형 목격이 82%나 됨. 탈북과정에서 중국에 체류한 이들 중 약 40%는 공안에 체포된 경험이 있고, 복송을 경험한 사람은 약 33%, 교화소 및 구치소 수감은 약 35%에 이 름. 특히 여성 또는 아동의 경우 인신매매를 직접 경험한 경우는 26.5%, 북한에서 직접 성폭력을 당한 경우는 9.0%로 분석됨.

- 인권침해의 경험과 트라우마 경험은 경험으로만 끝나는 것이 아니라 외상 후 스트레스 장애(PTSD), 우울, 자살 충동, 불안, 불면, 또는 신체화 장애<sup>67)</sup>를 겪으면서 삶의 질에 영향을 미침.
- 그러므로 전문 상담사의 전문성 함양도 필수적으로 필요함. 게다가 23개의 하나 센터에서 활동하는 전문상담사의 지역배치 현황을 살펴보면 대전지역은 상담사 1인이 177명을 담당하고 있으나 경기 동부의 경우 663명, 충청북도 507명 등 전문상담사의 지역 배치가 불합리한 측면이 있음.<sup>68)</sup>

---

강검사 등 전문적 상담서비스를 제공할 수 있는 북한이탈주민 전문상담사제도를 운영할 수 있다. <개정 2014.5.28.> ② 통일부장관은 제1항에 따른 전문상담사의 자질 향상을 위한 보수교육을 실시할 수 있다. ③ 제1항 및 제2항에 따른 전문상담사의 운영방법 및 절차 등에 관한 사항은 통일부령으로 정한다.

65) 국가인권위원회, 『북한이탈주민인권피해트라우마 실태조사』, (2017).p. 151.

그러나 2017년 남북하나재단은 신규 전문상담사 채용기준을 강화하여 학사학위 이상자를 필수요건으로 상담. 간호, 임상심리 등 전문적 관련 자격증을 필요요건으로 제기하고 있으며 필기시험을 도입함

66) 국가인권위원회, 『북한이탈주민인권피해트라우마 실태조사』, (2017)

67) 신체화 장애는 이상심리의 한 분야로서 내과적 이상이 없는데도 다양한 신체적 증상을 반복적으로 호소하는 상태임.

<<https://terms.naver.com/entry.naver?docId=5677552&cid=62841&categoryId=62841>>(검색: 2021년 8월12일)

68) 국가인권위원회, 『북한이탈주민인권피해트라우마 실태조사』, (2017), p.152.

그리고 의료비 지원제도는 하나센터와 의료기관들이 의료비 지원 제도를 운영하고 있지만 위에 상술된 북한이탈주민이 겪는 심각한 인권침해 트라우마 후유증상을 치료하기에는 단순 의료비 지원만으로는 현 보건의료환경에서는 인프라가 부족함. 의료급여 1,2종 북한이탈주민의 경우 약물치료와 같은 간단한 치료에 그치게 되며 장기간 치료를 요하는 정신 치료 특성상 이에 대한 개선이 시급함.

국내정착 북한이탈주민의 인권개선 정책은 다소 부족하도 평가됨. 제2기 인권NAP 권고안부터 북한이탈주민의 인권에 관해 언급이 되었는데 정책방향이 북한이탈주민들의 인권 자체에 대한 것으로써 북한이탈주민들을 인권에 대해 교육한다거나 이들의 인권을 일반 국민에게 교육하는 등의 적극적이고 쌍방향적인 인권 개선 실천은 미비해 보임. 실제로 하나원 교육과정 중 성인대상의 사회적응 기본교육 프로그램을 살펴보면, 12주 동안 하나원에 있으면서 총392시간 동안 사회적응교육을 받게 되는데 이 중 인권에 관한 교육내용은 거의 전무함.

<표-13 > 2015년 하나원 사회적응교육 주요 내용

교육목표: 정서안정, 문화적 이질감 해소 및 사회경제적 자립동기 부여		
12주 총392시간	정서안정 및 건강증진(50시간)	- 심리검사·상담 - 건강검진, 진료
	진로지도 및 직업훈련(144시간)	- 적성검사, 진로지도 - 기초직업적응훈련 (여성:1인 12종, 남성:1인 11종)
	우리 사회의 이해 증진(150시간)	- 자유민주주의·시장경제 - 역사·문화·생활법률 - 현장체험(시장구매, 역사체험, 도시 체험)
	초기 정착지원(48시간)	- 정착지원제도 안내 - 정착의지 함양 교육

<출처: 북한이탈주민 정착지원 실무편람, 통일부, 2015, 수정함>

또한 제2차 NAP 기본계획에서 ‘북한이탈주민에 대한 사회적 인식 개선 추진’은 애초에 권고안에서 ‘국내정착 북한이탈주민의 인권개선’의 하위 권고 중 하나였음. 이는 북한이탈주민의 인권에 관한 진지한 성찰 없이 사회적 문제로 발생하는 부적응 사례와 남남 갈등의 원인이 되는 북한이탈 주민에 대한 시각이 사회통합이라

는 명목으로 한정된다고 해석해 볼 수 있음.

## (라) 북한이탈 청소년의 학교 적응력 강화에 대한 정책 내용 분석

### 0 이행실적<sup>69)</sup>

제2기 이행상황을 살펴보면 제1기에 이어서 탈북 청소년 특성화 학교인 한겨레 중 고등학교에 탈북학생들의 일반 학교 및 남한 사회 적응을 위해 운영비를 지원하고 전담코디네이터 교육 프로그램을 계속해서 추진함. 교육여건을 개선을 위해 장학지원을 확대하고 탈북대학생 인턴십을 가짐. 맞춤형 서비스를 위해 화상영어교육과 방문학습지를 지원하고 탈북학생들을 위한 표준(보충) 교재를 개발하고 보급하였으며 탈북학생 교육 교원 연수와 교사 멘토링을 계속해서 추진함.

### 0 이행평가 및 분석

제2기 인권NAP 권고안 북한인권 분야의 핵심과제에서는 북한이탈청소년에 대한 핵심과제를 뚜렷이 나타나지 않음. 권고안 다)항 ‘국내정착 북한이탈주민의 인권개선’부분에 ‘취업 및 학습권 등 실용적인 국내정착 프로그램 운영’이라는 핵심과제에서 탈북청소년이 포함된다고 분석할 수 있음. 즉, 제1기에도 마찬가지였지만 탈북 청소년들의 국내 정착을 인권 담론의 시각에서 바라봄으로써 학습권을 보장 받을 수 있도록 인프라를 구축하는 것이었는데 이러한 시각은 제2기에서도 나타남. 그러나 제2기 인권NAP 기본계획을 보면 이전 시기의 정책을 이어가면서도 더 세분화 되고 다양해짐으로써 학습역량을 강화하는 흐름이 보임.

제1기 기본계획은 학습권을 체계적으로 보장할 수 있는 기초를 마련했다고 평가한다면 제2기는 탈북 학생 개인의 토대 역량을 강화하기 위한 맞춤형 교육이라고 볼 수 있음. 이를 위한 핵심 정책은 교사-탈북학생의 멘토링 사업이라고 할 수 있음. 이는 탈북학생이 재학 중인 학교 교사 탈북학생과 1대1로 만나 지도를 하는 것으로서 교육부와 시·도 교육청에서 이 사업을 추진하기 위해 예산을 학교에 매년마다 배부하고, 동시에 멘토링 교사는 연수를 받고 탈북청소년교육지원센터에서 멘토링을 위한 매뉴얼과 지도 사례집을 개발하고 보급함. 그러나 이 사업을 진행하기 위

69) 국가인권정책협의회, 『2012년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2012).  
국가인권정책협의회, 『2013년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2013).  
국가인권정책협의회, 『2014년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2014). 재정리함.

해서는 탈북 학생이 자신이 북한 출신임을 밝히고 싶지 않을 경우 그 학생을 위한 교원 지원 제공이 어려워진다는 한계를 가지고 있음. 실제로 2012년 청소년 실태 조사에서 가까운 사람에게 출신 정보를 공개 할지에 대한 여부에서 '가급적 밝히고 싶지 않다'가 28.1%로 가장 높은 응답률이고, 그 다음으로는 '절대 밝히고 싶지 않다'가 26.3%로 출신 정부 공개에 대한 부정적 의견이 54.4%를 차지함. 그에 대한 이유에 대해서는 '밝힐 필요가 없다고 생각해서'라는 응답이 38.0%로 가장 높고, 다음으로 '차별대우를 받을까봐'가 31.9%로 많았음. 이는 역으로 남한 학생들이 탈북 청소년들에 대해 부정적인식을 가지고 있으며 인권의식에 대한 교양이 부족하다는 것으로 해석할 수 있음.

<표-14> 북한(또는 중국)에서 온 사실을 가까운 사람들에게 밝히는지 여부

(단위: 명)

	명	아무 거리낌이 없이 밝힌다		일부러 밝히려고 하지는 않지만, 사람들이 알아도 별 거리낌이 없다		굳이 밝혀야 하는 상황에서는 밝히지만, 가급적 밝히고 싶지 않다		절대 밝히지 않는다		모름/무응답	
탈북 청소년	(973)	(228)	21.8	(237)	22.7	(293)	28.1	(275)	26.3	(11)	1.1

<출처: 남북하나재단, 2012>

<표-15> 북한(또는 중국)에서 온 사실을 가까운 사람에게 밝히지 않은 이유

(상위 5순위, 단위 :%)

	명	밝힐 필요가 없다고 생각해서		차별대우를 받을까봐		북한(또는 중국)등에서 왔다는 호기심을 갖는게 싫어서		굳이 밝히는 것이 어색하게 느껴져서		부모님이 밝히지 말라고 해서	
탈북 청소년	(568)	(216)	38.0	(181)	31.9	(74)	13.0	(60)	10.6	(22)	3.9

멘토링 사업은 탈북학생의 의지도 중요하지만 담당교사의 의지와 태도에 따라 성공 여부가 달라지기도 함. 현실적으로 담당교사는 탈북학생의 멘토링만 전문적으로 하는 것이 아니라 학교에서 본연의 업무가 있기 때문에 업무가 많이 질 수 있음. 이에 대한 조율이 필요해 보임.

탈북학생들에게 영어 교육과 한국어 교육을 제공하는 것 또한 맞춤형 지원 정책이라고 할 수 있음. 특히 중국 출신 탈북 학생들은 한국어 구사가 어려울 수 있는데 한겨레 중·고등학교에 중국어가 가능한 이중 언어 강사를 파견하여 한국어를 공부할 수 있게 기회를 제공하는 것은 긍정적으로 평가할 수 있다. 중국 출신의 탈북 학생들이 증가하는 상황에서 이 제도를 강화해서 전문 인력을 확보하고 지역 간 편차 없이 교육의 기회를 제공받을 수 있도록 해야 함. 학업 중단률이 점차 낮아지고 있는 추세이긴 하지만 여전히 학교 밖의 탈북 청소년들이 있음. 이들을 위한 적극적인 교육지원 활동이 필요하고 교육기관 안팎에서 인권의식개선을 위한 적극적인 교육 및 홍보활동을 함으로써 진정한 사회통합이 이뤄지고 탈북 청소년들이 당당히 대한민국의 국민이 될 수 있도록 정책을 세워야 함.

## 나) 북한인권 분야

### (가) 북한인권법의 조속한 제정 지원

#### 0 이행실적<sup>70)</sup>

##### ○ 2012년

북한인권에 관한 정책 토론회 개최

##### ○ 2013년

북한인권기록보존소 설치 방안에 관한 연구용역 완료

제1차 북한인권 심포지엄 개최

UN 북한인권특별보고관 인권국장 면담

---

70) 국가인권정책협의회, 『2012년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2012).  
국가인권정책협의회, 『2013년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2013).  
국가인권정책협의회, 『2014년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2014). 재정리함.

○ 2014년

북한인권 관련 심포지엄 개최 및 회의 참석(6회)

「북한인권법」 제정지원: 「북한인권법」 제정을 위한 토론회 참석, 「북한인권증진법안」(심재원 의원 대표발의) 검토, 통일부 「북한인권법」 관련 관계부처 협의회 참석, 「북한인권법」(김영우 의원 대표발의) 검토, 외교통일위원회 「북한인권법」 공청회 참석

UN 인권메커니즘과의 협력 강화 : UN 북한인권조사위원회(COI) 조사결과 보고 참석, UN 북한인권특별보고관 차관 면담

관계부처·유관기관 협력 강화 (하나원, 외교부, 국정원, 통일연구원)

0 이행평가 및 정책분석

제2기 인권NAP를 적극 추진함

「북한인권법」 제정을 위해 각 부처들과 학계가 토론회를 갖는 것은 북한인권침해 현실에 대해 인식제고를 할 수 있는 기회가 되며 「북한인권법」의 필요성을 인식시킨 계기가 되고 사회적 공감대를 이끌어 내는데 기여함.

UN 인권메커니즘과의 협력 강화는 북한인권개선 의지를 국제적으로 확고하게 밝히는 계기가 되었고 정치적 성향을 떠나 국제적 인권증진 메커니즘을 중심으로 접근할 수 있다는 것에 긍정적으로 평가함.

그러나 국제 사회의 북한인권문제에 대해 관심이 고조된 상황에서도 국내에서는 2005년부터 정치권 내 다른 의견으로 인해 「북한인권법」 제정이 계류됨. (2016년 3월 3일 북한인권법 제정). 북한인권 관련 법안의 발의 현황과 제19대 국회 북한인권 관련 법 제의 현황은 다음과 같음. 여야 합의가 필요한 시점이며 북한인권법에 대한 국민적 관심 및 인식 증대를 위한 노력과 합의도 필요해 보임.

<표-16> 북한인권 관련법안 발의현황

구분	법안명	대표발의의원	발의일자
제17대 (3개)	북한 주민의 인도적 지원 및 인권증진에 관한 법률안	황진하 의원	2005.6.27
	북한인권법안	김문수 의원	2005.8.11
	북한 주민에 대한 인도적 지원을 위한 특별법안	정형근 의원	2007.10.1
2018대 (5개)	북한인권법안	황우여 의원	2008.7.4
	북한인권증진법안	황진하 의원	2008.7.21
	북한인권재단 설립·운영에 관한 법률안	홍일표 의원	2008.11.11
	북한인권법안	윤상현 의원	2008.12.26
	북한민생인권법안	김동철 위원	2011.6.14

<출처: 국회 외교통일위원회의>

<표-17> 제19대 국회 북한인권 관련 법 제의현황<sup>71)</sup>

건명	발의자	의안번호	회부일자	전제회의 상정일자
북한인권법안	윤상현 의원 등 11인	제58호	2012.7.9	2012.9.19
북한인권법안	황진하 의원 등 20인	제152호	2012.7.9	2012.9.19
북한인권법안	이인제 의원 등 11인	제1220호	2012.8.21	2012.9.19
북한인권법안	조명철 위원 등 53인	제1585호	2012.9.6	2012.9.19
북한 영유아 지원에 관한 법률안	정청래 의원 등 10인	제2660호	2012.11.20	2013.4.17
북한인권법안	심윤조 의원 등 16인	제4337호	2013.4.1.	2013.4.17
북한민생인권법안	윤후덕 의원 등 12인	제6130호	2013.7.29	2013.11.7
북한 주민에 대한 인도적 지원에 관한 특별법안	인재근 의원 등 29인	제6922호	2013.9.24	2013.11.28
북한주민 모자보건 지원에 관한 법률안	심재권 의원 등 12인	제7503호	2013.11.5	2013.11.28
북한인권증진법안	심재권 의원 등 26인	제10321호	2014.4.29	2014.11.24
북한인권법안	김영우 의원 등 34인	제12600호	2014.11.21	2014.11.24

71) 전수미, “북한인권법에 대한 소고”, 『법학연구』 제17권 4호, 한국법학회(2017), p.367.

## (나) 북한 법·제도의 체계적 연구

### 0 이행실적<sup>72)</sup>

#### ○ 2012년

‘남북법령연구특별분과위원회’ 3개 소위원회 매월 1회 개최 및 탈북 엘리트들로 구성된 북한연구지원단 운영 (2012.3~11)

북한법제 관련 자료 데이터 베이스화 및 홈페이지 구축

중국의 공법분야 법제변천 연구

#### ○ 2013년

‘남북법령연구특별분과위원회’ 6개 소위 매월 개최 (2012~, 연구분야 확대)

‘구동독 과거사청산과 사회통합’ 주제 한독 심포지엄 개최

통일법제 DB 공유 시스템 「통일과 법률」 홈페이지 구축 (2012~)

북한 법·제도 관련 연구 활동 및 유관부처 연구자료 공유

체코, 러시아 등 체제전환국 사례 분석

#### ○ 2014년

통일법제 통합 DB 구축(통일부·법제처 협업)

체제전환국 사례 분석(독일)

### 0 이행평가 및 분석

제2기 인권NAP를 적극 추진함

북한 법제 연구 및 데이터베이스화를 통해 북한인권 정책 및 통일 시대를 향한 인프라를 구축할 수 있다는 데 긍정적으로 평가됨.

각 부처와 연계하여 통합DB 시스템을 구축한 것은 정보 접근에 있어 용이함. 국민들이 북한인권에 대해 관심을 갖고 북한인권법 제정의 당위성을 높이기 위해 대국민 홍보 강화가 필요함.

체제전환국 사례 연구를 통해 통일 법제에 대한 청사진을 그리고 북한 주민과 북

72) 국가인권정책협의회, 『2012년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2012).

국가인권정책협의회, 『2013년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2013).

국가인권정책협의회, 『2014년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2014). 재정리함.

한이탈주민들에 대한 지원 정책에 대비할 수 있다는 것에 긍정적으로 평가됨.

(다) 통일에 대비한 인권정책 수립

0 이행실적<sup>73)</sup>

○ 2012년 ~ 2014년

‘남북법령연구특별분과위원회’ 소위원회 운영

통일을 대비한 연구 및 법령기초 작업을 수행함에 있어 인권정책도 함께 포함하여 종합적인 통일 대비 준비를 지속적으로 추진

통일 후 정치적 피해자 구제와 같은 구체적 정책 수립도 지속 추진

0 이행평가 및 분석

제2기 인권NAP 실천에 노력함.

‘남북법령연구특별분과위원회’을 운영이 통일 후 정치적 피해자를 구제해 줌으로써 과거사 청산의 토대를 마련해 준다는 것에 긍정적으로 평가

3) 제3기 인권NAP 권고안과 인권NAP 검토 및 평가

가. 내용 및 평가

가) 제3기 인권NAP 권고

0 북한인권법의 시행과정에서 관련 기구 간 협력

북한인권법의 제정 취지와 목적에 부합하는 활동 방향 정립하고 북한인권자문위원회, 북한인권재단, 북한인권기록센터의 업무협력제고, 북한인권재단 운영시 정부와 민간의 협력을 강조함. 그리고 통일부, 법무부, 외교부, 국가정보원, 국가인권위원회 등의 협력체계 구축하는 내용이 포함됨

---

73) 국가인권정책협의회, 『2012년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2012).  
국가인권정책협의회, 『2013년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2013).  
국가인권정책협의회, 『2014년도 국가인권정책기본계획 이행상황』, (2014). 재정리함.

「북한인권법」이 원활히 집행되기 위해서 관련 기구 간 협력은 중요해 보임.  
그러나 북한인권재단 설립이 조속히 설립되어야 하며 법의 검토 및 개선이 필요해 보임.

0 이산가족, 납북자, 국군포로 등 3대 인도적 현안에 대한 조치  
남북관계의 정치적 동학에 따라 영향을 받는 부분으로써 2019년 이후로는 큰 진전을 이루지 못하고 있음.  
특히 COVID19로 인한 상봉이 어려워진 만큼 이에 대한 다양한 대책이 시급함.

0 북한이탈주민 지원 정책 보안 및 강화  
북한이탈주민에 대한 이해와 배려를 바탕으로 한 정착프로그램, 성인지 치유 및 교육을 포함한 탈북 여성 정착프로그램과 청소년 및 무연고 북한이탈주민을 대상으로 하는 멘토링 등을 포함함.

제1기 및 제2기의 북한이탈주민 권고안에 해당하며 권고했던 내용들을 재권고 하고 있음.

특이점은 탈북 여성들을 위한 성인지 치유를 언급한 점임. 가부장제를 중시하는 북한을 배경으로 하고 탈북과정에서 성폭력 및 인신매매 등 인권 침해와 유린을 겪은 탈북 여성들의 사례들이 지속적으로 보고되는 상황에서 중요한 사안이라고 판단됨.

0 통일 및 인권교육 연계  
대국민 인권교육 및 홍보 그리고 통일교육과 인권교육의 연계를 포함하고 있음.  
북한이탈주민 및 북한인권 전반에 대한 정확한 인식의 필요한 시점에서 바람직하고 평가됨.

## 나) 제3기 인권NAP

### (가) 북한이탈주민

0 북한이탈주민의 보호 및 정착지원 법제 개선  
‘제2차 북한이탈주민 정착지원 기본계획’(‘18~’20년) 수립 · 시행(‘18.4.) 및 이행점검과 ‘북한이탈주민 대책협의회’에 지자체를 위원으로 포함하여 개편하고 탈북민 지원 관련 지자체의 역할과 책임 강화를 언급하고 있음.

북한이탈주민 정책에 있어서 통일부와 남북하나재단을 중심으로 그 권한이 집중되어 있다는 비판이 있음. 역할과 책임 강화와 함께 권한을 부여해 줌으로써 지자체의 적극적인 업무 추진이 있도록 개선해야 할 필요성이 있음.

#### 0 북한이탈주민의 자립·자활 지원 강화

직업역량 강화 및 탈북민의 적합한 일자리를 지속적으로 발굴하고 대상에 따라 ‘맞춤형 자립·자활’ 경로를 지원하는 것을 언급하고 미래행복통장을 통해 탈북민 자산형성을 지원하는 것을 포함하고 있음.

자립해서 안정된 정착을 할 수 있도록 미래행복통장제도를 지속적으로 도입한 것은 긍정적으로 평가함.

#### 0 북한이탈주민 맞춤형 지원 확대

제1기부터 지속적으로 추진된 거주지 초기 정착지원과 의료 지원 등이 포함됨.

특히 취약 북한이탈주민 보호와 북한이탈주민에 대한 사회적 인식개선은 중요한 과제이나 노인세대나 장애인에 대한 지원은 미비하고 사회적 인식개선도 노력해야 할 부분임.

그러나 탈북여성을 대상으로 하는 맞춤형 지원 강화는 탈북민의 인구학적 특성을 잘 대입시킨 부분이라고 판단됨.

#### 0 북한이탈주민보호센터 내의 탈북민 인권보호 강화

- 보호센터의 탈북민 임시보호 기간을 단축시키고 조사과정에서 보호신청자의 기본권을 보장하고 탈북민이 센터에서 조사를 받는 과정에서 변호사의 도움을 받을 수 있는 권한을 보장하는 것이 포함됨. 또한 탈북민(이미 입국한 국내가족)이 요청한 변호사의 인권적 조언을 받을 수 있도록 허용하도록 하고 ‘국가위원회’, ‘UN인권서울사무소’가 보호센터 탈북민을 정기적으로 면담하도록 조치하는 것을 포함함.

탈북민이 마땅히 누려야 할 인권에 대해 교육하고 조사과정에서 먼저 권한을 언급해주는 과정이 필요해 보임. 상술된 내용에 대한 모니터링 및 추후 인권침해 여부에 관한 사례분석이 필요해 보임.

#### 0 북한이탈 청소년의 학교 적응 지원

제1기와 제2기에 진행된 정책이 연계되면서 체계화됨.

특이점은 다양한 가족단위 프로그램을 통한 건강한 가정형성을 위한 정책임. 이는 탈북 학생들의 주된 환경을 차지하는 가정의 면밀한 관심을 갖는 것은 바람직한 제도라고 판단됨.

제1기 및 제2기는 탈북 청소년 정책을 인권 담론의 한 주류로 학습권으로 접근한 바, 시설과 같은 인프라 구축에 집중했다면 제3기는 탈북청소년을 통일 미래 인재로 바라봄으로써 정책의 방향이 개인의 역량 강화 및 맞춤형 제도로 변화되었다고 판단됨.

(나) 북한인권

0 북한인권 증진 방안 추진

실질적인 북한인권 개선을 위해 북한인권증진기본계획 및 연도별 집행계획 수립하고 북한인권 관련 자료 및 정보를 수집하는 것을 포함함. 이어서 실질적인 북한인권 개선을 위한 대내·외 협력을 추진하고 북한인권 개선을 위한 민·관간의 협력을 내용으로 함.

0 남북 간 인도적 문제의 해결

- 재해 공동 대응과 보건의료 분야 지원을 추진하고 민간단체의 대북지원을 활성화 시키고 국제 기구를 통한 북한지원 협력을 포함함. 또한 이산가족·국군포로·납북자 문제 해결 추진도 제2기에 이어서 지속되고 있음  
인권관련 국제기구에 적극적이고 실질적인 기여를 위한 활동이 필요해 보임.

0 통일에 대비한 인권정책 수립

통일을 대비하기 위한 연구를 포함하며 이에 대한 지속적인 노력이 필요함.

<표-18> 제3기 인권NAP 권고안과 인권NAP 비교(북한이탈주민·북한인권 분야)

제3기 인권NAP 권고안	제3기 인권NAP(2018-2022) (북한인권)
가. 북한인권법의 시행과정에서 관련 기구 간 협력 - 북한인권법의 제정 취지와 목적에 부합하는 활동 방향 정립	가. 북한인권 증진 방안 추진 - 실질적인 북한인권 개선을 위해 북한인권 증진기본계획 및 연도별 집행계획 수립 - 북한인권 관련 자료 및 정보 수집

<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한인권자문위원회, 북한인권재단, 북한인권기록센터의 업무협력제고, 북한인권재단 운영시 정부와 민간의 협력</li> <li>- 통일부, 법무부, 외교부, 국가정보원, 국가인권위원회 등의 협력체계 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 실질적인 북한인권 개선을 위한 대내외 협력 추진</li> <li>- 북한인권 개선을 위한 민관 간 협력 지속</li> <li>- 북한인권 개선을 위한 UN 등과의 국제협력 지속</li> </ul>
<p>나. 이산가족, 납북자, 국군포로 등 3대 인도적 현안에 대한 조치</p>	<p><b>(북한인권)</b></p> <p>나. 남북 간 인도적 문제의 해결</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인도적 지원은 정치적 상황과 관계없이 지속 추진</li> <li>- 민간단체의 대북지원 활성화</li> <li>- 국제기구 북한지원 사업 공여 및 국제협력 추진</li> <li>- 당국차원의 지원 분배투명성 고려</li> <li>- 이산가족 문제 해결을 위한 인프라 구축 지속</li> <li>- 이산가족 문제 해결 추진</li> <li>- 국군포로·납북자 문제 해결 노력</li> <li>- 억류자 석방 및 송환 추진</li> <li>- ‘국립6·25전쟁납북자기념관’의 내실 있는 운영</li> </ul>
<p>다. 북한이탈주민 지원 정책 보안 및 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한이탈주민에 대한 이해와 배려를 바탕으로 한 정착프로그램</li> <li>- 성인지 치유 및 교육을 포함한 여성 북한이탈주민 정착프로그램</li> <li>- 청소년 및 무연고 북한이탈주민을 대상으로 하는 멘토링, 특별교육 등 지원</li> </ul>	<p><b>(북한이탈주민)</b></p> <p>가. 북한이탈주민의 보호 및 정착지원 법제 개선</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 각 부처의 탈북민 지원 사업을 차질 없이 추진</li> <li>- ‘북한이탈주민 대책협의회’에 지자체를 위원으로 포함하여 개편하고 탈북민 지원 관련 지자체의 역할과 책임 강화</li> </ul> <p>나. 북한이탈주민의 자립·자활 지원 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 직업역량 강화 및 탈북민 적합 일자리 지속 발굴</li> <li>- 북한이탈주민에 대한 취업지원 내실화</li> <li>- 대상별 맞춤형 자립·자활 경로 지원</li> <li>- 미래행복통장 가입자 확대로 탈북민 자산형성 지원</li> </ul> <p>다. 북한이탈주민 맞춤형 지원 확대</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 거주지 초기 정착지원 강화</li> <li>- 안정적 국내 정착을 위한 건강증진 지원</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 탈북여성 대상 등 맞춤형 지원 강화</li> <li>- 취약 북한이탈주민 보호체계 확충 및 생활안정 지원</li> <li>- 북한이탈주민에 대한 사회적 인식개선 사업 추진</li> </ul> <p>라. 북한이탈주민보호센터 내의 탈북민 인권 보호 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 보호센터의 탈북민 임시보호 기간 단축 조치</li> <li>- 조사과정에서 보호신청자의 기본권 보장 강화</li> <li>- 탈북민이 센터에서 조사를 받는 과정에서 변호사의 도움을 받을 수 있는 권한 보장</li> <li>- 탈북민(이미 입국한 국내가족)이 요청한 변호사의 인권적 조언을 받을 수 있도록 허용</li> <li>- ‘국가위원회’, ‘UN인권서울사무소’가 보호센터 탈북민을 정기적으로 면담하도록 조치, 국내·외 인권기관의 보호센터 탈북민 인권보호 활동 보장</li> <li>- 각계 의견 수렴, 국제인권기준에 부합하는 보호·조사 개선 추진</li> </ul> <p>마. 북한이탈 청소년의 학교 적응 지원</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 입국 초기 및 학교입학시 적응교육 강화</li> <li>- 탈북청소년 특성화학교 및 대안학교 운영 내실화</li> <li>- 일반학교의 맞춤형 교육지원 내실화</li> <li>- 다양한 가족단위 프로그램을 통한 건강한 가정형성 지원</li> <li>- 통일전담교육사 교육프로그램 확대 운영</li> <li>- 탈북청소년을 통일 미래 인재로 양성</li> </ul>
<p>라. 통일 및 인권교육 연계</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한이탈주민 및 북한인권 전반에 대한 정확한 인식을 위한 대국민 인권교육 및 홍보</li> <li>- 통일교육과 인권교육의 연계</li> </ul>	<p><b>(북한인권)</b></p> <p>다. 통일에 대비한 인권정책 수립</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 통일 이후 인권정책을 고려한 통일 대비 연구 추진</li> </ul>

나. 제3기 인권NAP 추진 정책 분석

가) 북한이탈주민 분야

북한인권 분야 제3기 인권NAP는 이전 시기들보다 북한이탈주민에 대해 폭넓게 접근하고 있음. 정부의 북한인권 정책이 북한주민들의 삶의 질 개선과 인권의 보편성을 추구하게 되면서 국내외 북한이탈주민 뿐만 아니라 북한주민들의 인권 문제에 관심이 높아짐. 그래서 북한이탈주민의 정착지원과 북한이탈청소년의 교육지원, 중국의 탈북자 강제송환 등 국내외적으로 다양한 층위에서 북한인권에 접목하게 됨. 제3기 인권NAP는 북한이탈주민들의 안정적인 정착 지원과 더불어 다양해진 가족 구성과 배경에 따라 획일적인 방법보다 개인 맞춤형 정책방향 및 생활 밀착형 정책을 추진하고 있음. 또한 그동안은 인권에 관하여 외관적인 인프라를 구축한 시기였다면 3기에 들어오면서 북한이탈주민에 대한 인권 의식 개선을 위한 교육과 홍보가 지속적으로 이루어지고 있고 동시에 북한이탈주민들에게도 인권 의식 함양을 위한 교육을 진행하고 있음. 또한 탈북 과정에서 겪은 북한이탈주민의 인권침해를 인지하고 국내 인권기관을 통해 이들의 인권을 보호·강화해주는 정책들이 수립됨. 특이점은 이러한 인권교육이 사회통합차원 뿐만 아니라 통일 교육과 연계하면서 통일 시대를 위한 토대를 구축하는 방향으로 접근한다는 것임.

#### (가) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원 법제개선에 대한 정책 분석

##### 0 이행실적<sup>74)</sup>

‘제1차 북한이탈주민 정착지원 기본계획’(‘15-’17년)에 이어 제3기에는 제2차 기본계획(‘18-’20년)과 제3차 기본계획(‘21-’23년)을 2번에 걸쳐 수립함.

또한 2019년까지의 이행상황을 보면 지자체 및 민간과의 협업 강화를 위해 「북한이탈주민법 시행령」을 개정함으로써 북한이탈대책협의회<sup>75)</sup> 위원에 탈북민 밀집 지역인 서울·인천·경기를 포함시킴. 취약계층 탈북민을 지원하기 위해 「북한이탈주민법」을 개정함. 구체적으로 임시보호조치 구체화 및 임시보호시설 근거 마련하기 위해 <동법 제7조 제3항부터 제5항><sup>76)</sup>을 개정 및 신설하고, 보호결정 제외 요건을

74) 국가인권정책협의회, 『제3차 국가인권정책기본계획(2018-2022) 2018년 이행상황』(2020).  
국가인권정책협의회, 『제3차 국가인권정책기본계획(2018-2022) 2019년 이행상황』(2021). 재정리함.

75) 북한이탈주민 관련 정책을 협의·조정하고 보호대상자의 보호 및 정착지원에 관하여 심의함. 부처별 고위공무원에 속하는 공무원 이상으로 구성됨.

76) 「북한이탈주민법」 제7조 ③ 제2항에 따라 통보를 받은 국가정보원장은 보호신청자에 대하여 보호결정 등을 위하여 필요한 조사 및 일시적인 신변안전조치 등 임시보호조치를 한 후 지체없이 그 결과를 통일부장관에게 통보하여야 한다. <개정 2019.1.15.> ④ 국가정보원장은 제3에 따른

완화하기 위한 동법 <제9조 제1항 제5호>, 보호결정을 받지 못한 북한이탈주민을 대상으로 주거를 지원하기 위해 동법 <제9조 제3항 제1호>, 거주지 신변보호제도 내용을 명확화 하기 위해 동법 <제22조의2>를 개정·신설함. 또한 북한이탈주민의 임시보호 및 조사 등 보호센터 관련 규정(제12조, 제12조의2, 제12조의4, 제12조의5)을 명시하고 비보호 탈북민에게도 주거를 지원(제9조)할 수 있도록 함.<sup>77)</sup>

## 0 이행평가 및 분석

- 제3기 인권NAP 시행은 현재 진행 중이며 계획했던 정책 과제들을 정상추진하고 있음.
- ‘제1차 북한이탈주민 정착지원 기본계획’(15~18년)은 5대 분야, 20개 정책과제를 수립·시행하였으며 2014년 북한이탈주민법에 근거 규정이 마련된 이후 정부 최초의 북한이탈주민 지원을 위한 법정 종합계획이라는 의미를 가짐. ‘제2차 북한 이탈주민 정착지원 기본계획’(18~20년)은 당시 정부 북한이탈주민정책 방향인 ‘생활밀착형 북한이탈주민 정책’으로 7대 분야 22개 정책과제를 수립·시행 했으며 다양한 서비스로 취약계층을 강조한 정책으로 평가됨. 그러나 지속적인 정책 개선에 힘을 쓰고 있음에도 불구하고 경제지표와 같은 통계를 보면 여전히 일반국민들과의 격차가 지속되고 있으며 정부에 대한 의존성이 심화되고 있음.<sup>78)</sup>

또한 북한이탈주민들이 한국에 정착하며 살면서 고독사<sup>79)</sup>, 재입북, 자살 등 사각지대에서 위기사례들이 지속적으로 발생함. 특히 코로나19 상황이 장기화됨에 따라 북한이탈주민과 일반국민의 사회활동 지표는 더 큰 격차로 벌어졌으며 사회적 관계망이 부족한 탈북민의 경우 취약계층화가 될 우려가 있음. 이러한 배경으로 제3차 기본계획(21~23년)이 수립·시행되고 있음. 제2차 기본계획의 방향이었던 ‘생활 밀착형 북한이탈주민 정책’을 발전적으로 계승하면서 궁극적으로 ‘사회적 통합지향형 정착지원 정책’에 중점을 둬. 제3차 기본계획은 6개 분야 24개의 정책과제를

조사 및 임시보호조치를 하기 위한 시설(이하 “임시보호시설”이라 한다)을 설치·운영하여야 한다. <신설 2019.1.15.> ⑤ 제3항에 따른 조사 및 임시보호조치의 내용 및 방법과 제4항에 따른 임시보호시설의 설치·운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <신설 2019.1.15.>

77) 국가인권정책협의회, 『제3차 국가인권정책기본계획(2018-2022) 2019년 이행상황』 (2020), pp.434-436.

78) 이진석 앞의 글(2020), p.142. / 한명진 17쪽

79) ‘탈북모자사망사건’ <<https://www.mk.co.kr/news/society/view/2019/08/623597/>> (검색: 2021. 8. 14)

선정함. 이에 대한 내용은 다음의 표와 같음.

<표-19> 제3차 북한이탈주민 정착지원 기본계획('21~'23년)

비전	북한이탈주민이 이웃이 되는 따뜻한 사회 구현		
기본방향	· 경제적 지원과 함께 심리·정서적 지원강화	· 정부부처·지자체 참여·협업 확대	· 탈북민 수요기반 맞춤형 정책 추진
6대 분야 · 24개 정책과제	1. 탈북민을 포용하는 사회적 환경 조성		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역주민과 소통·교류 활성화</li> <li>- 탈북민 단체 지원 및 소통확대</li> <li>- 탈북민 정착 우수사례 발굴 및 확산</li> </ul>
	2. 북한이탈주민 보호·지원체계 내실화		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지자체의 참여·역할 확대</li> <li>- 탈북민 지원기관 간 소통·협업 강화</li> <li>- 비대면 정착지원 시스템 공고화</li> <li>- 탈북민 보호 체계 내실화</li> <li>- 해외 체류 탈북민 보호 강화</li> </ul>
	3. 취약계층 생활밀착 서비스 확대		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수요 맞춤 개인별 서비스 확대</li> <li>- 취약계층 생활안정 지원 강화</li> <li>- 심리상담 및 전문분야 교육 지원</li> </ul>
	4. 맞춤형 일자리를 통한 자립·자활 지원		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 맞춤형 취업·창업 지원</li> <li>- 탈북민 취업지원 협업체계 강화</li> <li>- 자산형성 지원제도 안착</li> <li>- 탈북민 채용유인제도 개선</li> </ul>
	5. 탈북청소년 교육 및 건강한 가정형성 지원		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 입국 초기 적응지원</li> <li>- 정규학교 재학 중인 탈북청소년 적응 강화</li> <li>- 탈북대학생 교육지원 사업 개선</li> <li>- 대안교육시설 지원 내실화</li> <li>- 탈북학생 잠재역량 강화 지원</li> <li>- 건강한 가정형성 지원</li> <li>- 무연고 청소년에 대한 보호 강화</li> </ul>
	6. 정착지원 시설 · 인력기반 강화		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 참여형·맞춤형·실용적 하나원 교육 운영</li> <li>- 하나센터 운영 내실화 및 인력 역량 강화</li> </ul>

<출처: 통일부>

- ‘북한이탈주민대책협의회’에 관해서 통일부는 북한이탈주민대책협의회를 통해 북한이탈주민 정책을 협의·조정하고 있으며 거주지 차원에서는 지방자치단체와 지역적응센터가 북한이탈 주민 특성과 지역 실정에 따른 정착지원 서비스를 제공하고 있으며 거주지보호담당관, 취업 보호담당관, 신변보호담당관, 하나센터, 지역 내 민간단체 및 지역 거주 북한이탈주민 등으로 구성된 지역 차원의 정책협의체가 있으며 민간차원에는 지역 민간단체, 의료기관, 종교 단체, 자원봉사자 등이 북한이탈주민지원재단 및 지역적응센터와 연계하여 지원하고 있다<sup>80)</sup>고 밝히고 있음. 그러나 정부차원의 대책협의회와 민간차원의 지역협의회의 거버넌스 구축에 있어서 회의적이라는 입장이 예전부터 존재함. 2019년 3월을 기준으로 전국 114개 지자체에 설치되어 있는 지역협의회의 경우, 확보된 예산이 적고 실제 운영에 있어서 실효성이 있는지에 대해 의구심이 제기됨. 「북한이탈주민법」에 의하면 통일부와 북한이탈주민지원재단에 북한이탈주민에 대한 책무와 역할을 규정하고 있으므로 민간차원의 지역협의회는 법적 권위를 갖지 못함. 이는 그만큼 공신력을 확보하고 있지 않음을 의미함. 그러므로 정부가 지자체 및 민간과의 협업 강화를 위해서는 먼저 지역협의회를 법률상의 기구로 격상시키고 설치와 운영에 대한 사항을 대통령령으로 위임하는 형태로의 법 개정이 이뤄져야 할 것임.<sup>81)</sup>
- 신변보호담당관제도 1997년 북한이탈주민법 제정 당시 동법 제22조(거주지 보호)와 동법 시행령 제42조(거주지에서의 신변보호)에 규정되며 도입함. 그러나 이는 거주지보호제도의 한 분야로 신변보호에 대한 명확한 법적근거 조항으로 볼 수 없기 때문에 제도 운영에 대한 비판이 있어왔음. 신변보호제도 내용의 명확화를 위해 2018년 「북한이탈주민법」 제22조의 2(거주지에서의 신변보호)<sup>82)</sup>를

80) 2018년 북한이탈주민 정착지원 실무편람, 통일부 정착지원과, 2018, p.13.

81) 한명진, “북한이탈주민의 사회통합을 위한 법정정책 고찰”, 「공법학연구」, 제21집 1호, 한국비교공법학회(2020), p.20.

82) 제22조의2(거주지에서의 신변보호)① 통일부장관은 제22조에 따라 보호대상자가 거주지로 전입한 후 그의 신변안전을 위하여 국방부장관이나 경찰청장에게 협조를 요청할 수 있으며, 협조요청을 받은 국방부장관이나 경찰청장은 이에 협조한다. ② 제1항에 따른 신변보호에 필요한 사항은 통일부장관이 국방부장관, 국가정보원장 및 경찰청장과 협의하여 정한다. 이 경우 해외여행에 따른 신변보호에 관한 사항은 외교부장관과 법무부장관의 의견을 들을 수 있다. ③ 제1항에 따른 신변보호기간은 5년으로 한다. 다만, 통일부장관은 보호대상자의 의사, 신변보호의 지속 필요성 등을 고려하여 협의회 심의를 거쳐 그 기간을 연장할 수 있다.

신설하고 2019년에 동법 시행령 제42조를 개정함으로써 법적 근거를 마련했다고 볼 수 있음.

그러나 보호대상자의 인권을 보호하기 위해 만들어진 신변보호제도에 대해 숙고해 봐야함. 북한이탈주민들 보호하기 위해 거주지보호담당관, 취업보호담당관, 신변보호담당관 으로 3종 보호담당관이 있는데 이 중에서 신변보호담당관에게 도움을 가장 많이 받는다는 조사결과가 있음.<sup>83)</sup> 신변보호담당관은 북한의 테러부터의 신변 보호, 위장탈북자 색출 및 재입북 방지 활동, 사회적응 지원으로 3가지의 역할로 구분됨.<sup>84)</sup>

그러나 국가위원회(2018) 보고서에 의하면 응답자 중 42%가 신변보호제도로 인한 인권침해 경험이 있는 것으로 나타남. 각 유형별 인권침해 경험을 살펴보면, 응답자 등 ‘사생활 침해’를 경험한 비율이 37.7%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 ‘정서적 침해’를 경험한 비율이 7.3%, ‘신체적 침해’ 3.6%, ‘성적 침해’ 3.6%, ‘방임적 침해’ 2.3%로 나타남.<sup>85)</sup>

이는 북한이탈여성들이 증가하면서 차별화된 방안의 필요성 갖게 함. 2020년을 기준으로 북한이탈여성은 75.4%를 넘어섰는데 반해 신변보호담당관 남성은 81.2%를 차지함. 이는 북한이탈주민 인구 현황에 맞지 않은 신변보호담당관 배치라고 할 수 있음. 그래서 2020년 8월에는 국회에 ‘신변보호담당관 배정 시 보호대상자의 의사를 확인하여 성별을 배치’하는 내용의 북한이탈주민법 개정안이 발의됨<sup>86)</sup> 그러나 경찰청의 입장대로 여성경찰관이 174명(18.4%)인 상황에서 동성 신변보호담당관을 우선 배정할 경우 인력 운영이 어려울 수 있을 것임.<sup>87)</sup> 여성경찰관의 인력확보도 중요하지만 신변보호담당관과 북한이탈주민들에게 양성평등에 대한 인식과 인권 감수성 제고를 위한 재교육 의무화가 필요함.

#### <표-20> 북한이탈주민과 신변보호담당관의 성비 현황<sup>88)</sup>

83) 국가인권위원회, 『북한이탈주민 신변보호제도 개선방안 실태조사』, 2018. 신변보호담당관(응답자의 28.3%), 거주지보호담당관(8.2%), 취업보호 담당관(3.2%)로 확인됨.

84) 국회 안전행정위원회 전문위원실, “2014년도 경찰청 소관 세입·세출예산보고서”, p.89.

85) 국가인권위원회, 『북한이탈주민 신변보호제도 개선방안 실태조사』, 2018, p.183.

86) 의안번호 2102707. 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 일부개정법률안(지성호의원 등 10인)

87) 주석79)의 일부개정법률안에 대한 경찰청의 검토의견(2020.9.3.)

88) 배진 외, “북한이탈주민 신변보호담당관 제도 개선방안: 북한여성에 대한 이해도 제고를 중심으로”, 『경찰학연구』 제21권 제1호(2021), p. 233.

구분	총계	남성	여성
북한이탈주민	33,658명	9,402명(27.9%)	24,256명(72.1%)
신변보호담당관	930명	756명(81.2%)	174명 (18.7%)

또한 신변보호담당관 업무를 법제화하고 매뉴얼을 제작 및 공개할 필요성이 있음. 신변보호관이 현재 이행하고 있는 업무는 범죄 및 피해로부터의 예방과 대처에 관한 경찰의 전문성과 국민을 상대하는 공무원의 전문성, 그리고 국가기관으로서의 경찰 조직의 특수성으로 혼재해 있음. 이로 인해 경찰 고유의 업무가 아닌 취업 알선이나 생계지원 업무 등 담당해야 하는 경우가 비일비재하여 1인당 평균 4-50 명을 담당해야 하는 현실과 충돌됨. 이러한 현상은 북한이탈주민을 위한 업무를 기피하게 만드는 상황을 초래하게 되며 잦은 신변보호담당관의 교체로 악순환이 계속됨. 그러므로 신변보호담당관의 업무를 법제화 하고 매뉴얼을 제작하여 하나원 초기 적응교육 할 때 북한이탈주민들에게 알려주고 하나센터에도 공개하여 업무가 중복되지 않도록 대책을 마련해 줘야함.

- 북한이탈주민의 임시보호 및 조사 등 보호센터 관련 규정에 숙고해 봐야 할 사항이 있음. 북한이탈주민법 시행령 제12조에서 조사의 내용 및 방법에 대해 언급하고 있으며 이는 2019년 7월에 개정함. 조사의 내용으로서 출생지·직업·가족관계·외국국적 취득 여부와 북한 이탈 동기·과정, 북한이탈 후 정황 및 입국경위와 범죄경력 등 법 제9조 제1항<sup>89)</sup> 각호의 어느 하나에 해당하는지 확인하는 데 필요한 사항을 조사할 수 있음.
- 그러나 이 과정에서 인권침해가 일어나고 있다는 조사 결과가 보고됨. 입국 초기 정부합동 조사 기관의 조사과정에 대한 설문조사<sup>90)</sup> 결과 첫째, 조사 및 독방생활 등의 필요에 대한 사전 설명이 부족한 것으로 나타나 실제 공포심을 느낀 경우는 38.5%였으며, 조사기관이 힘들었다는 응답이 26.1%임. 둘째, 독방생활 기간 동안 TV, 신문 등 매체를 접하는 일이 70~80% 내외가 불가능했고, 독방에 있는 동안 한 번도 운동이나 산책을 할 수 없었다는 응답도 68.3%에 이르러 신체의 자유가 심각하게 침해되고 있음. 셋째, 조사자의 폭언이나 욕설을 경험한 경우는 25.5%, 조사과정에서 폭력을 당한 경우는 4.1%나 나타남. 넷째, 성경험

89) 제9조(보호 결정의 기준) ① 제8조제1항 본문에 따라 보호여부를 결정할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 보호대상자로 결정하지 아니할 수 있음. <개정 2019.1.15.> 1. 항공기 납치, 마약거래, 테러, 집단살해 등 국제형사범죄자 2. 살인 등 중대한 비정치적 범죄자 3. 위장탈출 혐의자 4. 체류국에 10년 이상 생활 근거지를 두고 있는 사람 5. 국내 입국 후 3년이 지나서 보호신청한 사람 6. 그 밖에 보호대상자로 정하는 것이 부적당하다고 대통령령으로 정하는 사람

90) 국가인권위원회, 『북한이탈주민 인권의식 실태조사 연구』, 2016, pp. 45-46.

에 관한 조사 과정에서 여성 북한이탈주민이 성적 모멸감을 느끼는 말을 들은 경우가 8.0%, 그러한 행동을 당한 경우도 2.1%로 나타남. 북한이탈주민 여성은 국정원 심문과정에서 수사 담당자들이 이들을 ‘잠재적인 성매매여성으로 간주’하는 경험을 했다고 보고되고 있음. 심문조사과정에서 일어나는 인권침해 사례들을 분석하여 개선해야 되며, 정부 관계자들에게 인권 재교육시키고, 인권침해를 알릴 수 있는 제도를 신설하거나 인권보호에 대한 법제화가 필요해 보임.

#### (나) 북한이탈주민의 자립·자활 지원 강화에 대한 정책 분석

##### 0 이행실적<sup>91)</sup>

- 북한이탈주민지원재단 내 ‘취업지원센터’를 운영하여 2018년도에 총 1,977명이 취업하였고, 기업 및 탈북민 선호 취업업종에 대한 직업심화 교육과정을 확대하였음. 또한 취업보호담당관을 60명에서 65명으로 확대 지정하고, 취업·교육·상담·사후관리 등 One-Stop 서비스를 제공하고 미래행복통장 가입자 확대를 탈북민의 자산형성을 지원해 줄 수 있게 됨으로써 탈북민의 안정적인 정착과 삶의 질을 개선하고자 노력하며 정상추진 중임. 또한 COVID-19 상황에서 공공기관 최초로 온라인으로 ‘남북통합문화센터’를 개관(2020.5.3.)하여 지역주민과 탈북민 모두가 참여 가능한 다양한 프로그램을 개발함.

##### 0 이행분석 및 평가

- 탈북민 자산형성을 위한 미래행복통장제도는 2014년에 도입하여 지속적으로 개선·운영하여 가입자 수가 꾸준히 증가하고 있는 추세임. 통일부 자료에 따르면 2015년에 10명의 가입자에서 2020년에는 559명으로 약55배 증가하였고 2020년 12월 기준 누적 가입인원은 2,099명임.

#### <표-21> 미래행복통장 가입자 현황

91) 국가인권정책협의회, 『제3차 국가인권정책기본계획(2018-2022) 2018년 이행상황』(2020)  
국가인권정책협의회, 『제3차 국가인권정책기본계획(2018-2022) 2019년 이행상황』(2021) 재정리함.

연도	2015	2016	2017	2018	2019	2020
가입자 수	10	182	380	458	510	559

<출처: 통일부>

미래행복통장 중도해지율을 보면 제도를 도입한 2015년 이후로 계속 증가하다가 2020년에는 감소추세로 전환함. 장기화된 COVID19 상황임에도 불구하고 가입자가 증가하고 중도해지율이 감소한다는 것은 실업률이 2020년대에 상승한 것<sup>92)</sup>으로 보아 미래행복통장이 가입 조건에 해당하는 기존 근로자들이 가입하고 있음을 유추해 볼 수 있음. 이는 미래행복통장제도의 긍정적인 인식이 탈북민들 사이에 알려져 있고 홍보가 잘 되고 있다고 해석해 볼 수 있음. 그러나 이에 대한 실효성을 알아보기 위해서는 구체적인 실적 상황에 대한 자세한 조사와 분석이 필요해 보임.

<표-22> 미래행복통장 중도해지율 현황

연도	2016	2017	2018	2019	2020
중도해지율	3.3%	12.4%	19.0%	21.4%	12.9%

<출처: 통일부>

#### (다) 북한이탈주민 맞춤형 지원 확대에 대한 정책 분석

##### 0 이행실적<sup>93)</sup> 및 이행평가

- 제3기 이행상황을 보면 2018년에는 탈북민 인식개선 영상 콘텐츠를 제작하고 정착성공사례를 소개하는 등 동포사랑 책자를 발간하고 남북한주민 어울림 한마당행사를 개최, 남북청소년 체험캠프 운영 등 탈북민 인식 개선 및 사회통합을 추진함. 2018년 4월에는 남북통합문화센터를 착공함.
- 2019년에는 하나센터장이 지역사회보장협의체에 참여하도록 복지부 지침을 개정

92) 2019년 경제활동참가율 62.1%가 2020년에는 60.1%로 하락했으며, 2019년 고용률도 58.2%에서 2020년에는 54.4%로 하락한 반면 실업률은 2019년에는 6.3%에서 2020년 9.4%로 증가했고, 월 평균임금도 2019년 204.7만원에서 2020년에 216.1만원으로 상승함.

93) 국가인권정책협의회, 『제3차 국가인권정책기본계획(2018-2022) 2018년 이행상황』(2020) 국가인권정책협의회, 『제3차 국가인권정책기본계획(2018-2022) 2019년 이행상황』(2021) 재정리함.

하고 하나센터별 변호사 위촉·담당 변호사의 탈북민 대상 생활법률교육 등 하나센터 운영을 내실화하였음. 또한 사각지대를 최소화하기 위해 통일부의 ‘북한이탈주민종합관리시스템’, 보건복지부 ‘사회보장정보시스템’ 간 연계 강화 및 탈북민 취약계층 대상 전수조사를 실시함. 2019년 7월 16일 「북한이탈주민법」 시행령에 규정을 신설하여 임시보호시설 내 보호신청자의 인권보호를 위해 인권보호관 활동을 보장할 수 있도록 제도화함. 탈북여성 대상 등 맞춤형지원으로 아이돌봄서비스를 제공함. 통일부에 따르면 아이돌봄 서비스를 이용한 탈북여성 통계 추출은 어려우나 탈북여성을 포함하여 양육공백이 발생한 가정 등의 만12세 이하 자녀대상으로 서비스 제공 및 이용 요금의 일부를 정부가 지원하고 있음.

- 2020년도에는 정책과제 중 하나인 ‘성폭력·가정폭력 등 예방 치유 지원 및 양성평등·인권보호 교육 실시’를 이행함. 현재 약72%를 차지하는 탈북여성들과 안정적인 국내정착을 위해 탈북주민들을 대상으로 인권보호교육을 제공하고, 폭력피해 탈북여성에게 상담·심리치유를 지원함. 또한 전문교육기관인 한국양성평등진흥원을 통해 하나원·하나센터 및 탈북 청소년 대안학교 등을 중심으로 양성평등관점의 인권통합교육을 추진함. 그러나 현재 COVID19으로 인해 대면교육이 취소됨에 따라 홍보 콘텐츠 등을 개발하여 배포할 예정임. 제3기 인권 NAP 정책과제들을 정상 추진 중에 있으니 더 지켜봐야 할 것임.

#### (라) 북한이탈주민보호센터 내의 탈북민 인권보호 강화에 대한 정책 분석

##### 0 이행실적 및 이행평가

- 제3기 인권NAP 이행상황을 보면 2019년에 인권보호관의 독립성 및 직무권한을 『북한이탈 주민법 시행령』에 명문화하고 「서울UN인권사무소」에 재북시 인권침해 경험이 있는 북한이탈주민들이 면담에 1년 동안 총 12회 24명이 협력함.

#### (마) 북한이탈 청소년의 학교 적응 지원에 대한 정책분석

##### 0 이행실적<sup>94)</sup>

94) 국가인권정책협의회, 『제3차 국가인권정책기본계획(2018-2022) 2018년 이행상황』 (2020)  
국가인권정책협의회, 『제3차 국가인권정책기본계획(2018-2022) 2019년 이행상황』 (2021) 재정리함.

- 제3기 인권NAP 이행상황을 보면 그동안 지속적으로 실행했던 한겨레 중·고등학교와 인가대안학교에 각각 2,200백만원, 1,709만원을 지원하고 남북하나재단을 통해 탈북학생 통일전담교육사를 운영 초·중학교 22개에 22명을 배치하고 방과 후 공부방 및 화상영어교육을 지원함. 또한 탈북대학생들을 위해 맞춤형 멘토링을 지속하고 예비대학 과정을 확대함. 각종 어학연수 프로그램을 운영하고 분야별 잠재력과 발전 가능성을 지닌 탈북학생을 발굴하여 해당 분야 전문가와 1대1로 맞춤형 교육을 진행하는 잠재역량강화 프로그램(HOPE)을 운영함. 또한 제3국 출생 탈북민을 위한 이중언어 강사 배치를 확대하고 맞춤형 한국어 교재를 보급함. 그리고 남북간 교육환경 차이를 이해하고 건강한 가족형성을 위해 가족단위 프로그램을 실시함. 이 프로그램은 학생 및 학부모 심리상담과 문화체험이 이뤄졌음.

## 2) 이행평가 및 분석

- 제3기 인권NAP에는 북한이탈 청소년들이 미래인재로 바라보는 시각의 전환을 보여줌. 제1기는 전반적인 탈북 청소년들을 위해 교육 시설 인프라를 구축했다면, 제2기는 증가하는 탈북 청소년들과 부적응 사례로 인한 부정적 인식을 개선하여 사회통합으로 이끄는 데 중점을 두고 제3기는 탈북 청소년들을 통일 미래인재로 바라봄으로써 청소년 개인과 가족 단위로 지원이 이루어짐.

### 나) 북한인권 분야

#### (가) 북한인권 증진 방안 추진에 대한 정책 분석

#### 0 이행 실적<sup>95)</sup>

##### ○ 2018년

「2018년도 북한인권증진집행계획」 수립 및 국회보고

‘북한인권정책협의회’ 및 ‘북한인권증진자문위원회’ 개최

「북한인권 증진 추진 현황」 국회 보고

95) 국가인권정책협의회, 『제3차 국가인권정책기본계획(2018-2022) 2018년 이행상황』 (2020)  
국가인권정책협의회, 『제3차 국가인권정책기본계획(2018-2022) 2019년 이행상황』 (2021) 재정리함.

북한인권 관련 민간단체 워크숍, 북한 장애인 권익 증진을 위한 국제세미나 개최  
 북한인권 관련 전문가 간담회 수시 진행  
 유엔 총회 · 인권이사회 북한인권결의안 채택 참여, 유엔 북한인권특별보고관 및 유엔인권서울사무소 활동 지원  
 매월 북한인권 실태조사 실시  
 분기별 북한인권 조사기록 이관 (원본 510건 법무부 북한인권기록보존소 이관)  
 북한인권종합정보시스템 구축 완료  
 제37차 유엔 인권이사회 및 제72차 유엔 총회에서 북한인권 결의 컨센서스 채택 참여  
 북한인권특별보고관 방한 지원  
 북한인권 유사입장국 회의 참석

○ 2019년

「2019년도 북한인권증진집행계획」 수립 및 국회보고  
 유엔 총회 · 인권이사회 북한인권결의안 채택 참여, 유엔 북한인권특별보고관 및 유엔인권서울사무소 활동 지원  
 분기별 북한인권 조사기록 이관(원본717건 법무부 북한인권기록보관소로 이관)  
 2019년도 1~4분기 통일부 생산자료 분석 및 조사·심의회 개최  
 제40차 유엔 이사회 및 제74차 유엔 총회에서 북한인권 결의 컨센서스 채택 동참  
 북한인권특별보고관 방한 지원  
 북한 3주기 보편적 정례인권검토(UPR) 참여  
 제8차 북한인권 유사입장국 회의 참여 등

0 이행 평가 및 분석

- 북한주민의 인권 및 인도적 상황을 개선하기 위해 「북한인권증진집행계획」(이하 집행계획)을 수립하는 것은 북한주민의 자유권 및 사회권의 통합 개선에 기여할 수 있는 토대를 구축할 수 있다는 것에서 긍정적임. 또한 2018년 집행계획의 추진원칙을 살펴보면 북한인권 문제를 인류 보편적 가치라는 차원에서 접근하고 있으나 2019년 집행계획의 추진원칙을 평화-개발-인권의 상호의존성을 중점으로 둬.
- 2018년과 2019년의 추진원칙의 입장이 일관성이 있어 보이지 않음. 2018년에는

사회주의 인권관을 가지고 있는 북한과는 다른 입장인 인권을 ‘인류 보편적인 가치’로 접근했으나, 2019년에는 ‘평화’를 중심으로 인권에 접근함. 남북관계에 따라 인권정책 방향이 혼동되지 않도록 거시적인 차원에서 일관성 있는 원칙과 방향을 설정하는 것이 바람직함. 그러나 과제 실행에 있어서 북한이 적극적으로 국제사회의 기준에 따른 인권 개선에 참여하지 않고 내정간섭이라고 주장하는 상황을 비추어 볼 때 과제 정책추진 원칙을 구현할 실효적이고 구체적인 정책 개발이 요청됨.

<표-23> 북한인권증진집행계획 주요 내용

	2018년	2019년
목표	- 북한주민의 인권 및 인도적 상황 개선	- 북한주민의 인권 및 인도적 상황을 실질적으로 개선
추진원칙	- 북한인권 문제는 인류 보편적 가치라는 차원에서 접근 - 북한인권 개선과 함께 남북관계 발전 및 한반도 평화 정착의 선순환 추구 - 실질적 인권 개선을 위해 실현가능한 과제부터 점진적·단계적 접근	- 평화-개발-인권의 상호의존성을 고려하여 한반도 평화 정착, 남북관계발전, 북한인권 개선이 서로를 견인하는 선순환 구조 창출 - 실태에 대한 객관적 조사 연구를 토대로 민간 국제사회와의 협력 네트워크를 통해 북한인권의 통합적 포괄적 개선을 위한 실효적 정책 수립 추진 - 실현 가능성, 시급성을 고려하여 추진 가능한 과제부터 점진적·단계적인 남북 협력을 통해 북한주민의 삶의 질 증진과 실질적 인권 개선 도모
추진과제	- 이산가족 등 남북한 인도적 문제 해결 - 북한주민의 인도적 상황 개선 - 남북 인권대화 및 기술협력 기반 마련 - 국내외 협력 및 공감대 확산 - 객관적 실태에 기반한 실효적 정책 수립	

<출처: 법무부>

- 통일 대비 북한 인권 실태에 관한 조사 및 사례들을 수집하고 분석하는 것은 북

한인권 개선에 기반을 마련하는 것으로 긍정적으로 평가함. 또한 국제인권기준에 따라 사건카드를 작성하여 추후 통일 한국에서 인권유린 책임자에 대한 정당한 처벌 근거자료로 쓰일 증거 수집<sup>96)</sup>이라는 것에 의의가 있음. 그러나 북한인권기록센터(이하 기록센터)와 북한인권기록보관소(이하 기록보관소)의 업무에 있어서 주체의 불명확성이 제기됨. 「북한인권법」 제13조 제1항을 보면 정보를 수집·연구·보존·발간 등을 담당하는 곳을 기록센터로 정하고 있고, 기록센터에서 수집·발간한 자료는 3개월마다 법무부에 이관하기로 되었으며 북한인권기록 관련 자료를 보존·관리하기 위해 법무부에 담당 기구를 둔다고 명시됨. 이 법령을 자세히 보면 기록센터와 기록보관소에서 ‘보존’이라는 부분에서 역할이 중첩됨으로써 각 기구의 역할에 대해 불명확할 뿐 아니라 기록보관소가 불필요하게 느껴짐. 기록보관소의 당위성과 그 역할에 대해 혼동되지 않게 법적으로 다시 정비해야 함.

- 국제사회와 꾸준히 교류하면서 북한 인권 증진을 위해 적극 참여하는 것은 긍정적으로 평가하며 북한이 국제사회 인권레짐에 실질적으로 들어 올 수 있도록 지속적인 논의가 필요해 보임.

#### (나) 남북 간 인도적 문제 관련 정책 분석

##### 0 이행 실적<sup>97)</sup>

##### ○ 2018년

- 남북한 보건의료 협력, 산림 협력 강화 합의
- 보건의료 · 개발협력 협의체 운영, 유관기관 회의 개최
- 인도협력 정책 개선 및 의견수렴을 위한 민간단체 간담회
- 이산가족 상봉행사 개최
- 이산가족 영상편지 제작(1,500편), 유전자 검사(11,245건), 이산가족 기록물 수집·전시(5,500여건), 초청·위로행사(11건) 등

96) 이보드레, “북한인권법의 문제점과 개선방향”, 「법학논총」 제39집, 송실대학교 법학연구소(2017). p.148.

97) 국가인권정책협의회, 『제3차 국가인권정책기본계획(2018-2022) 2018년 이행상황』 (2020)  
국가인권정책협의회, 『제3차 국가인권정책기본계획(2018-2022) 2019년 이행상황』 (2021) 재정리함.

- 남북·역류자 가족 위로 방문, 면담·간담회, 국군포로대책반 해외 협조회 참가, 납북피해자 초청행사. 유엔강제실종실무그룹(WGEID)에 납북자가족 진정서 10건 제출 등
- ‘국립6.25전쟁납북자기념관’ 운영
- 남북 보건의료 분과회담 개최
- ‘연내 감염병 정보 시범교환’ 이행 등 논의를 위해 국장급 실무회의 개최
- 남북간 산림병해충 방제, 양모장 현대화 등 산림분야 협력 우선 추진
- 「남북 보건복지 민관협력 포럼」 발족

### ○ 2019년

- 국제기구를 통한 인도적 지원 실시 및 고위급 협의 실시
- 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」 개정 및 「인도협력 민·관 정책협의회」 개최
- 「2019년 산림병해충 공동방제 계획」 수립
- 「제3차 이산가족 교류촉진 기본계획」(‘20-’22) 수립
- 국제회의(유엔 총회, 유엔 인권이사회)에 이산가족 문제 해결 촉구
- 「군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」 시행
- 유엔아동기금(UNICEF) 및 세계식량계획(WFP)의 북한 아동과 임산부를 대상으로 한 영양지원 및 의료지원사업 8백만불 공여 과정 참여 및 국제기구 대상 우리정부의 대북 인도적 지원 정책 설명
- 남북 보건의료 분과회담 합의에 따라 남측 인플루엔자 등 감염병 정보 제공
- 「남북 보건복지 민관협력 포럼」의 후속조치로 말라리아, 결핵, 분과협의체, 모자 보건 분과 세미나 개최
- ‘남북산림협력센터’ 착공식 진행 및 공사완료
- 북한 기후대 적응 주요작물 품정기술보급서 발간
- 북한과 우리나라에 ASF가 발생함에 따라 가축전염병 방역 협력 추진

### 0 이행 평가 및 분석

- 북한주민의 인도적 상황 개선과 삶의 질 증진을 위한 인도적 지원은 남북관계에 영향을 많이 받고, 특히 북한의 입장에 따라 실행 여부가 달림. 또한 국제사회의 대북제재로 인해 본격적 성과를 도출하기에 한계가 있어 보임.
- 이산가족에 문제에 대해서 북한 당국이 실향민의 인권을 존중 및 보호하지 않는다면 이는 실향민의 인권침해 문제로 볼 수 있고 남북이산가족문제는 ‘가족권’, 특히 가족 성원의 연락, 교통권, 면접 및 상봉권, 귀향권이 침해당하고 있는 사안으로<sup>98)</sup> 주목할 수 있음. 통일부 주관으로 「이산가족정보통합시스템」을 통해 이산가족에 대한 자료를 꾸준히 수집하고 정보를 공유하고 있으나 이산가족이 고령화가 되어감에 따라 적극적인 교류 활성화가 필요해 보임. 특히 COVID19로 인해 대면하기 어려운 상황에서 화상이나 서신 교류가 가능할 수 있도록 사업을 확대하여야 함. 남북관계로 인한 정치적 영향을 많이 받으므로 당국차원에서 주도하는 것보다 민간차원에서 추진하는 것이 바람직해 보임. 국제기구를 통한 이산가족 상봉은 북한에게 압박의 여지가 있으므로 소극적인 입장을 취할 가능성이 높음.

<표-24> 이산가족 생존자 현황(2021년 7월 기준)

구분	90세이상	89-80세	79-70세	69-60세	59세이하	계
인원수(명)	13,215	18,324	9,251	4,011	2,776	47,577
비율(%)	27.8	38.5	19.5	8.4	5.8	100

<출처: 남북이산가족찾기 홈페이지>

<표-25> 이산가족 교류 현황

98) 윤덕경."제3기 국가인권정책기본계획 권고안 수립을 위한 연구 사회적 약자 및 취약계층." 국가인권위원회 발간자료, (2016).

	당국차원									민간차원					
	생사 확인		서신 교환		방남 상봉		방북 상봉		화상 상봉		생사 확인	서신 교환	기타	상봉	
	건	명	건	명	건	명	건	명	건	명	건	건	건	건	명
2017년											10	46	1	1	2
2018년	292	1996					170	833			7	36	1	1	1
2019년											2	16		1	1
2020년												4			

<출처: 남북이산가족찾기 홈페이지>

## 다. 통일에 대비한 인권정책 수립에 대한 정책 분석

### 1) 이행실적

#### ○ 2018년

- 통일대비 정책개발 연구용역 추진
- 「제1차 북한인권증진기본계획(2017~2019)」 수립
- 「2018년도 북한인권증진집행계획」 수립 및 국회 보고
- 유엔 인권이사회 참석(제네바), 북한인권 유사입장국 회의 참석(벨기에)
- 북한인권 민간단체 워크숍 개최 등
- 「북한장애인 권익 증진 국제세미나」 개최
- 구 동독·루마니아 공산정권의 인권침해 조사 및 책임규명, 자료 발간 사례 조사

#### ○ 2019년

- 「2019년도 북한인권증진집행계획」 수립 및 국회보고
- 유엔 인권이사회 참석, 유엔 장애인권리협약 당사국 회의 참여, 북한인권 유사입장국 회의 참석 등
- 북아일랜드의 인권조사·기록 현황 조사

## 0 이행 평가 및 분석

- 제3기 인권NAP를 적극 추진하였으나 북한인권재단이 설립이 지연되고 있음.
- 체제전환국들의 사례들을 수집하면서 통일 정책의 기반을 마련하는데 기여할 수 있을 것이라 기대함.
- 국제 인권 매커니즘과 국내외 네트워크를 통해 북한인권 개선을 위해 노력함. 이와 관련된 사실들은 국민들이 알 수 있도록 정보를 적극 공유함으로써 국민들의 인권감수성을 높이고 북한인권에 대한 관심을 높여야 할 필요가 있음.

## IV. 제4기 북한인권NAP 과제 제안

### 1. 제4차 인권NAP 북한인권 과제 제안

#### (과제 1) 북한이탈주민 신변보호제도 개선

##### 1. 개요

##### 가. 과제 선정 배경

##### ○ 국가인권기본계획 관련 내용

- 국가인권정책기본계획에는 사회적 약자 또는 소수자의 인권 상황 개선을 위해 국가적 추진과제들이 편성되어 있으며, 이에 해당하는 사회적 약자 또는 소수자 중 하나가 북한이탈주민(제1차는 새터민으로 표기됨)임.
- 제3차 국가인권정책기본계획 5장 이주민 지원과 사회통합 부분에서 북한이탈주민 영역을 다루고 있음.<sup>99)</sup> 이 부분은 제1차 및 2차 기본계획에서 새터민 및 북한이탈주민 영역 연계로써 국내 북한이탈주민들의 정착에 대한 지원에 대해 언급되어 있음.

##### ○ 권고사안

- 2013년 국가인권위원회 신변보호제도 개선 권고 이후에도 인권침해 사례가 지속적으로 제기됨. 2018년 국가인권위원회 실태조사에서도 신변보호제도에 대한 인권 침해 사례와 법적 문제가 지적된 바 있음.
- 2018년 6월 경찰개혁위원회는 북한이탈주민에 대한 정착지원업무를 다른 기관으로 이관할 수 있도록 조정 작업을 진행하고 북한이탈주민 신변보호에 관한 활동은 업무 특성을 고려하여 담당부서를 조정하도록 권고한 바 있음.

##### ○ 시급성 및 중요성

- 2018년 국가인권위원회의 북한이탈주민 신변보호제도 개선방안 실태조사에 따르

---

99) 제3차 국가인권정책기본계획(2018-2022), 2018.

- 면 거주지보호담당관, 취업보호담당관, 신변보호담당관 중 신변보호담당관에게 가장 도움을 가장 많이 받는다는 조사결과가 있음.<sup>100)</sup> 2019년 7월 탈북모자 아사추정사건 발생이후 북한이탈주민 정착지원제도에 전반적인 문제점이 제기됨.
- 2018년 경찰개혁위원회의 권고와 달리 북한이탈주민에 대한 신변보호 담당부서의 조정을 반대하고, 신변보호관의 역할에 대한 조정과정을 통하여 신변보호활동을 지속해서 수행하는 것이 필요하다는 견해도 있는 상황임.
  - 그러나 여전히 시행되는 북한이탈주민 신변보호담당관 정책에서 인권 문제점이 발견되고 있음. 따라서 신변보호담당관 정책에서 나타난 문제를 해결하기 위해 관련 정책 개선을 우선으로 삼아야 할 필요가 있음.
  - 2019년 신변보호담당관제도는 북한이탈주민법 개정으로 법률상 근거가 마련됨.
  - 그러나 그들의 직무성격이 북한이탈주민의 신변의 보호인가? 이른바 피보호자의 위험을 대비하여 감시의 성격을 지닌 것인가?를 두고 본다면 둘 다의 성격을 가지고 있으며 이러한 직무성격을 토대로 보면 인권침해적 요소가 있음.
  - 신변보호를 수행하는 기관으로 경찰청이 논의 중심에 있으나 이들이 실제로 가지고 있어야 할 직무능력 외에도 북한이탈주민에 대한 특성에 대한 이해도, 북한이탈주민과의 소통능력이 요구되고 있음. 2018년 실태조사에 따르면 북한이탈주민이 이들에게 도움을 요청하는 사례도 신변보호는 10.8%에 불과하고 대부분 취업과 직장문제에 관한 것이었음. 즉, 신변보호담당관의 역할에 혼선이 있는 것으로 나타남<sup>101)</sup>

#### 나. 제1~3차 인권NAP 권고안 관련 내용 평가

##### ○ 제3차 인권NAP

- 신변보호담당관제도는 제3차 인권NAP 기간에 법적 근거를 마련했음.
- 신변보호담당관제도는 1997년 북한이탈주민법 제정 당시 동법 제22조(거주지 보호)와 동법 시행령 제42조(거주지에서의 신변보호)에 규정되며 도입되었음. 그러나 거주지보호제도의 한 분야로 신변보호에 대한 명확한 법적 근거 조항으로는 볼 수 없었음.
- 2018년 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제22조의 2(거주지에서의 신변보호)를 신설하고 2019년에 동법 시행령 제42조를 개정함으로써 신변보호

100) 국가인권위원회, 『북한이탈주민 신변보호제도 개선방안 실태조사』, 2018. 이 실태조사에 의하면 북한이탈주민은 신변보호담당관(응답자의 28.3%), 거주지보호담당관(8.2%), 취업보호 담당관(3.2%)순으로 도움을 받고 있다고 응답함.

101) 국가인권위원회, 『북한이탈주민 신변보호제도 개선방안 실태조사』, 2018.

제도 내용이 명확해지며 법적 근거를 마련했다고 볼 수 있으나 하위법령 제도 운영을 구체화해야 한다는 의무가 발생하였고 특히 신변보호지침에 대한 공개 요구는 쟁점화 될 수 있음.

## 2. 현황 및 문제점

### 가. 현황

#### 1) 정의와 실태

- 하나원 수료 후 거주지에 전입한 북한이탈주민은 지역적응센터, 지역협의회, 거주지·신변·취업보호담당관, 정착도우미, 북한이탈주민 전문상담사 등으로부터 다양한 지원을 받게 됨.
- 신변보호담당관 업무<sup>102)</sup>
  - 신변보호담당관은 주로 북한이탈주민을 신변 위해로부터 보호하고 북한이탈주민의 범죄예방 및 범죄피해자 보호·지원 등과 관련된 업무를 함.
  - 신변보호담당관은 북한이탈주민의 거주지 관할 경찰서에서 지정함.
  - 전국 약 900명의 경찰관이 신변보호담당관으로 지정되어 활동하고 있음.

#### 2) 관련 국내법률, 국내 정책

- 통일부는 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 및 시행령, 신변보호지침에 따른 신변보호제도를 따라 운영하고 있음.
- 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제22조 2 (거주지에서의 신변보호)
  - ① 통일부장관은 제22조에 따라 보호대상자가 거주지로 전입한 후 그의 신변안전을 위하여 국방부장관이나 경찰청장에게 협조를 요청할 수 있으며, 협조요청을 받은 국방부장관이나 경찰청장은 이에 협조한다.
  - ② 제1항에 따른 신변보호에 필요한 사항은 통일부장관이 국방부장관, 국가정보원장 및 경찰청장과 협의하여 정한다. 이 경우 해외여행에 따른 신변보호에 관한

102) 통일부, “북한이탈주민 정책,” <https://www.unikorea.go.kr>. (검색일: 2021.10.16.).

사항은 외교부장관과 법무부장관의 의견을 들을 수 있다.

- ③ 제1항에 따른 신변보호기간은 5년으로 한다. 다만, 통일부장관은 보호대상자의 의사, 신변보호의 지속 필요성 등을 고려하여 협의회 심의를 거쳐 그 기간을 연장할 수 있다.
- 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행령 제42조(거주지에서의 신변보호)
- ① 법 제22조의2제1항에 따라 신변보호 협조 요청을 받은 국방부장관이나 경찰청장은 거주지에서의 신변보호를 하는 경우 보호대상자의 인권을 보호하기 위해 노력해야 한다.
  - ② 국가정보원장은 법 제10조제1항 단서에 따른 정착지원시설에서 보호를 받는 보호대상자가 그 정착지원시설로부터 그의 거주지로 전입하려는 경우 그 사실을 통일부장관에게 알려야 한다.
  - ③ 통일부장관은 법 제22조의2제3항 단서에 따른 보호대상자의 의사 확인을 위해 국방부장관이나 경찰청장에게 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 협조 요청을 받은 국방부장관이나 경찰청장은 이에 협조한다.
  - ④ 법 제22조의2제3항 단서에 따라 보호대상자의 의사를 확인하려는 경우에는 소재불명 등 부득이한 사유가 없으면 신변보호기간이 종료되기 전에 서면으로 확인해야 한다.
  - ⑤ 법 제22조의2제3항 단서에 따른 신변보호기간의 연장은 연장할 때마다 5년을 초과할 수 없다.

○ 북한이탈주민거주지보호지침

- 해당 지침 1조(목적)는 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률과 법시행령에 의해 보호대상자의 거주지를 관할하는 지방자치단체장에게 위임된 북한이탈주민의 거주지 보호에 관한 사항을 명시하고 있음.

### 3) 기타(언론 보도 사항) 등

○ KBS 뉴스 보도<sup>103)</sup>

- 2021년 10월 15일자 KBS 뉴스에서는 신변보호담당관과 관련된 인권 문제 상황

---

103) 윤진, “탈북민 72%가 여성인데 신변보호담당관은 76%가 남성?”, KBS NEWS, 2021년 10월 15일.

을 보도했음.

- 보도에서는 국회 외교통일위원회 이태규 의원이 경찰청에서 받은 자료에서 최근 5년 동안 신변보호담당관 중 북한이탈주민 관련 사건으로 징계를 받은 사건은 3건, 이 가운데 2건이 탈북여성과의 부적절한 이성교제 때문이라고 발표했다.
- 또한, 해당 보도에서는 관련 성범죄 사건도 다뤘음. 2020년 7월, 한 경찰 간부가 탈북 여성을 성폭행한 혐의로 고소되었음. 탈북자 신변 보호 업무를 담당하는 간부는 북한 관련 정보수집 등을 이유로 피해 여성에게 접근했으며 피해 여성의 변호인은 범행이 2016년 5월부터 무려 19개월 동안 지속되었다고 발표했다.

## 나. 문제점

### ○ 신변보호제도의 법적 문제점

- 신변보호제도가 법적 근거를 갖게 되었다 하더라도 헌법적 한계 내에서 운영되어야 함. 예를 들어 경찰청의 「북한이탈주민 거주지 신변보호지침」은 법률의 위임 범위를 넘어서고 있는 것으로 보이고 내용이 공개되고 있지도 않으며, 제도의 취지를 보안처분의 성격으로 보고 있어 위헌성이 높음.
- 법률에 규정한 신변보호제도 운영 주체가 통일부장관으로 하고 있고 경찰청장이 협조하는 것으로 되어 있어 현재의 관행과는 맞지 않은 점이 있음.<sup>104)</sup>

### ○ 신변보호제도로 인한 인권침해 발생

- 국가위원회의 2018년 「북한이탈주민 신변보호제도 개선방안 실태조사」 보고서에 의하면 응답자 중 42%가 신변보호제도로 인한 인권침해 경험이 있는 것으로 나타났음.
- 각 유형별 인권침해 경험을 살펴보면, 응답자 중 ‘사생활 침해’를 경험한 비율이 37.7%로 가장 높게 나타났음. 다음으로 ‘정서적 침해’를 경험한 비율이 7.3%,

104) 탈북모자 사건을 계기로 북한이탈주민 지원시스템에 관한 문제의식이 제기됨. 통일부 중심 정착 지원업무체계만으로 사각지대 보호에 한계점 노정, 행안부, 보건복지부 등 유관부처 및 기관들 간의 협업체계 구축 필요성 환기(2019년 탈대협의 탈북모자 대책회의에서 참여기관들은 북한이탈주민 지원시스템을 바꿔야한다는 점 동의)

평가 및 문제점 : 중앙정부-지자체-민간 상호협력 정착지원체계라는 서비스 전달체계가 체계화되어 있음. 통일부 정책도 중앙-지자체-민간의 거버넌스 구축 강화로 진행되고 있는 것은 긍정적. 문제는 정착지원체계운영과 담당기관에서 발생 - 공공전달체계에서 부처나 기관 간 유기적인 협력과 역할분담 부족하여 중복사업이나 사각지대 발생. 특히 정착지원체계 담당기관에서 통일부 주도로 탈대협이 운영됨에 따라 타 부처의 관심과 참여가 저조한 것도 문제점이라고 할 수 있음 -> 장기적 관점에서 이 문제를 풀어야 할 필요성 있음.

‘신체적 침해’ 3.6%, ‘성적 침해’ 3.6%, ‘방임적 침해’ 2.3%로 드러났음.<sup>105)</sup>

- 2020년을 기준으로 북한이탈여성은 72.1%를 넘어섰는데 반해 신변보호담당관 남성은 81.2%를 차지함. 이는 북한이탈주민 인구 현황에 맞지 않은 신변보호담당관 배치라고 할 수 있음.<sup>106)</sup>
- 혼재한 업무와 잦은 담당관 교체
  - 신변보호관이 현재 이행하고 있는 업무는 범죄 및 피해로부터의 예방과 대처에 관한 경찰의 전문성과 국민을 상대하는 공무원의 전문성, 그리고 국가기관으로서의 경찰 조직의 특수성으로 혼재되어 있음.
  - 이로 인해 경찰 고유의 업무가 아닌 취업 알선이나 생계지원 업무 등 담당해야 하는 경우가 비일비재하여 1인당 평균 4-50명을 담당해야 하는 현실과 충돌됨.
  - 이러한 현상은 북한이탈주민을 위한 업무를 기피하게 만드는 상황을 초래하게 되며 잦은 신변보호담당관의 교체로 악순환이 지속됨.

### 3. 개선 방안

#### 가. 검토 기준

- 2011년 북한인권 개선을 위한 국가 정책 권고안
  - 국가인권위원회의 해당 권고안은 국내 입국한 북한이탈주민 인권개선을 위해 정착하는 과정에서 발생하는 차별 등에 대한 사회적 인식 제고, 정신적·육체적 트라우마에 대한 치유 방안 강구, 보다 실용적인 국내 정착프로그램 운영을 권고했음.
  - 최근 입국 탈북민의 80% 이상이 여성임을 유의해 이들에 대한 정책을 강화하고 통일에 대비한 장기적인 정책 개발 등을 추진할 것을 강조했다.
- 2018년 국가인권위원회 권고
  - 국가인권위원회는 통일부장관에게 북한이탈주민 대상 인권교육과정에 이들의 특수한 상황을 고려해 인권침해 및 차별사례 소개와 대처요령, 국제인권기준과

105) 국가인권위원회, 『북한이탈주민 신변보호제도 개선방안 실태조사』, 2018, p.183.

106) 배진 외, “북한이탈주민 신변보호담당관 제도 개선방안: 북한여성에 대한 이해도 제고를 중심으로”, 『경찰학연구』 제21권 제1호(2021), p. 233.

기본권 안내 등 북한이탈주민의 권리의식 제고를 위한 프로그램 강화와 교재 마련을 권고했음.

○ 국제인권기준

- 세계인권선언, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약, 인권 및 기본적 자유의 보호에 관한 유럽협약 등 인권에 관한 국제규범은 사생활 보호를 내용에 포함하고 있음.<sup>107)</sup>

나. 개선 방안

○ 법제·개정 사항

- 2019년 1월 ‘북한 이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’이 개정되어 과거 시행령에 토대를 두었던 거주지에서 신변보호제도가 법률에 명시됨으로써, 법적 근거가 약하다는 한계점에 대한 지적에 대해 근거를 제시할 수 있게 됨
- 그러나 여전히 신변보호에 대한 구체적인 내용을 법률에 명확히 규정하고 소관 부처를 통일부와 경찰청 중 어느 곳에서 할지 논의가 필요하며, 신변보호를 담당하는 경찰권이 북한이탈주민의 인권을 침해하지 않도록 보호규정을 구체적으로 규정할 필요가 있음.
- 2020년 8월에는 국회에 ‘신변보호담당관 배정 시 보호대상자의 의사를 확인하여 성별을 배치’하는 내용의 북한이탈주민법 개정안이 발의됨.<sup>108)</sup> 그러나 여성 경찰관이 174명(18.4%)인 상황에서 동성 신변보호담당관을 우선 배정할 경우 인력 운영이 어려울 수 있을 것임.<sup>109)</sup>

○ 정책 보완 방향

- 신변보호담당관의 역할 정립에 관한 컨센서스가 필요. 신변보호담당관이 취업, 의료와 같은 정착지원 업무가 경찰 본연의 업무인가에 관한 고찰이 필요함. 이들이 북한이탈주민 정착지원을 수행하게 된 배경, 정착지원 업무 유형을 파악하고 정착지원업무는 중앙정부-지자체-민간 상호협력 정착지원이라는 체계가 효율적으로 운영될 수 있도록 실제적인 방안 마련을 마련해야 할 것임.

107) 국가인권위원회, 『북한이탈주민 신변보호제도 개선방안 실태조사』, 2018, p.28.

108) 의안번호 2102707, 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 일부개정법률안, 지성호의원 등 10인.

109) 2019년 「북한이탈주민법」 일부개정법률안에 대한 경찰청의 검토의견, 2020.9.3.

- 정착지원체계운영과 담당기관에서 발생하고, 정착지원 체계 담당기관에서 통일부 주도로 탈대협이 운영됨에 따라 타 부처의 관심과 참여가 저조한 것도 문제
- 인권 침해를 예방하기 위해 신변보호담당관과 북한이탈주민 모두에게 서로에 필요한 직무에 관한 이해를 도울 수 있는 과정, 양성평등을 비롯한 인권 감수성 제고를 위한 재교육 의무화 도입
- 관련 북한이탈주민법이 개정되면 보호대상자 의사를 확인하여 신변보호담당관의 성별을 우선 배정하도록 함.
- 탈북민에 대한 성인지 신변보호제도의 강화는 입국부터 정착까지 전문적이고 체계적인 성인지교육과 함께 전개할 때 효과 극대화를 기대할 수 있음

**\* 성인지 교육 개선**

- 입국 탈북민 중에서 탈북 여성이 80% 이상인 현실에서 정보기관 조사, 하나원, 하나센터에서 이르기까지 입국 탈북민과 관계자들을 대상으로 성인지 감수성 및 인권 교육 강화가 필요
- 성인지 교육 강화는 교육시간 확대와 함께 탈북여성의 심리 및 법률 상담을 활성화 할 수 있는 전문상담원, 전문변호인 및 기관의 참여가 중요
- 이를 위해 전문상담원과 전문변호인 채용, 그리고 성인지 전문기관과의 협약 등으로 체계적이고 지속적인 성인지 교육을 신변보호제도와 결합해 인권 증진을 극대화

## (과제 2) 이산가족의 가족결합권

### 1. 개요

#### 가. 과제 선정 배경

- 북한은 유엔 보편정례검토(UPR) 1차 심사회의(2009년 11월)에서 한국과 협력하여 이산가족의 생사확인, 서신교환, 상봉 추진 등의 권고를 수용한 바 있고,
  - 2차 UPR(2014년 4월)에서는 거부하였는데, 그 이유는 이산가족 문제가 “납북자, 국군포로 및 이산가족 문제를 심각하게 고려할 것”으로 바뀌었기 때문
  - 3차 UPR(2019년 5월)에서 한국의 권고는 납북자와 국군포로 이슈가 빠지고 “남북 정상회담에서의 관련 약속 이행 등 이산가족 문제를 근본적으로 해결하기 위해 대한민국과 지속적으로 협력할 것”으로 바뀌자 북한은 이를 수용
- 유엔 총회 제76회기에 제출한 북한인권특별보고관의 보고서(A/76/392, 2021.10.8. 배포)에서 남북한 양측에 이산가족의 상봉을 위한 노력을 촉구
  - 2000년대 들어 유엔은 총회, 인권위원회, 인권이사회에서 북한인권 결의를 채택하며 이산가족 상봉을 반복해서 촉구해옴.
- 2021년 8월 말 기준, 이산가족 상봉을 신청한 사람은 총 13만 3,530명인데, 그 가운데 생존자는 약 35.4%인 4만 7,318명, 사망자는 64.6%에 달하는 8만 6,212명
  - 생존해 있는 신청자 대부분은 초고령으로서 90세 이상이 27.6%, 80대는 38.5%로 80세 이상이 절반 이상(KBS, 2021.9.20)인데, 이런 추세라면 2020년대에 이산가족 대부분이 사망할 가능성이 커 사안의 긴급성이 심각<sup>110)</sup>
- 이산가족 상봉은 전반적인 남북관계에 영향을 받지만, 위와 같은 사안의 시급성과 인도주의적 성격으로 인해 남북 양측의 의지만 있으면 성사 가능성이 높은 문제
  - 문재인 정부 들어 이산가족 상봉 행사는 2018년 8월 단 한 차례, 박근혜·이명박 정부 때는 각각 2회씩 개최, 노무현 정부와 김대중 정부 때는 각각 10회·6회 씩 개최<sup>111)</sup>

110) KBS, 2021.9월 20일.

- 인도주의적 문제의 무조건성, 긴급성, 초당파성에 입각해, 비핵화 진전과 무관하게 북한의 호응을 끌어낼 경우 이산가족의 생사확인, 상봉, 서신교환, 고향방문은 가장 우선적으로 시행가능
- 2018년 4.27 판문점선언에서 “남과 북은 민족 분단으로 발생한 인도적 문제를 시급히 해결하기 위하여 노력하며, 남북적십자회담을 개최하여 이산가족·친척 상봉을 비롯한 제반 문제들을 협의 해결해나가기로 하였다.”고 밝힘.

#### 나. 인권NAP 권고안

- 제1기 인권NAP 권고안에는 새터민에 대한 과제만 제시되어 있다가, 제2기 인권NAP 권고안에 북한주민, 해외 체류 북한이탈주민, 국군포로·납북자·이산가족으로 대상이 추가
- 제2기 인권NAP에서는 북한이탈주민(재외 북한이탈주민 포함) 인권을 보호하고 증진하며 성공적인 국내 정착지원과 더불어 국군포로·납북자·이산가족 등 ‘3대 인권현안’ 해결방안 추진한다는 목표를 설정
- 3대 인권 현안 문제는 북한의 반응과 남북관계, 국내 정치 상황에 따라 좌우된다는 어려움이 있지만
- 개인의 행복추구권과 가족권에 해당하는 것으로 인권침해에 해당되는 사안이며 북한주민 뿐만 아니라 우리 국민 또한 인권이 침해되고 있다는 사실을 인지하고 정치적 동학에 상관없이 운영될 수 있는 프로그램과 대안이 시급함.
- 다만, 사안의 시급성 및 중요성과 함께 실현가능성(북한의 호응)까지 고려할 때 이산가족 문제해결에 우선권을 두는 것이 타당
- 제3기 인권NAP 권고안에서도 이산가족, 납북자, 국군포로 등 3대 인도적 현안에 대한 조치를 포함
- 그러나 남북관계의 정치적 동학에 따라 영향을 받는 부분으로써 2019년 이후로는 큰 진전을 이루지 못하고 있음.
- 특히 COVID-19로 인한 상봉이 어려워진 만큼 이에 대한 다양한 대책이 시급함.

---

111) KBS, 2021.9월 20일.

2. 현황 및 문제점

가. 현황

1) 정의 및 실태

- ‘남북 이산가족 생사확인 및 교류촉진에 관한 법률’ 제2조는 “남북이산가족이란 가족과 헤어져 남북한 지역에 분리된 상태로 거주하고 있는 8촌 이내의 친인척과 배우자 또는 배우자였던 자를 말한다.”고 정의
- 이산가족 발생 원인은 한반도 분단, 자진 월남·월북, 한국전쟁 기간 중 납치나 의용군 입대, 일본에서의 복송, 정전협정 체결 이후 미귀환, 납북, 북한 이탈 등 다양하지만 인도주의 및 인권 문제인 점은 공통점
- 통일부 「이산가족정보통합시스템」에 게재된 이산가족 등록현황
  - ‘88 ~ ’21.8.31. 이산가족 교류 신청인 등록분 전체 133,530명

구 분	신청자	생존자	사망자
전월 대비	55 증가	259 감소	314 증가
’88~현재	133,530	47,318	86,212
’88~전월	133,475	47,577	85,898

- 생존자 현황

연령별

구 분	90세이상	89-80세	79-70세	69-60세	59세이하	계
인원수(명)	13,043	18,210	9,239	4,016	2,810	47,318
비율(%)	27.6	38.5	19.5	8.5	5.9	100

가족관계별

구 분	부부/부모/자녀	형제/자매	3촌이상	계
인원수(명)	19,076	19,935	8,307	47,318
비율(%)	40.3	42.1	17.6	100

- 사망자현황

구 분	90세이상	89-80세	79-70세	69-60세	59세이하	계
인원수(명)	22,957	38,323	19,448	4,523	961	86,212
비율(%)	26.6	44.5	22.6	5.2	1.1	100

2) 관련 국내법률, 국내 정책

□ 국내 법률

- ‘남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률’은 목적, 정의, 국가의 책무 등을 포함해 이산가족의 생사확인 및 교류를 추진할 법적 근거를 마련
  - 특히, 제3조(다른 법률과의 관계)에서 “남북 이산가족에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법을 우선하여 적용한다.”고 함으로써 동 사안의 우선적 해결 필요성을 명시
- ‘남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률 시행령’은 실태조사, 이산가족정보 통합관리체계의 구축, 이산가족 찾기 신청, 유전자검사의 서면동의, 민간 교류경비 지원의 요건과 절차 등을 포함해 위 이산가족법의 시행을 뒷받침
  - 특히 제5조에서 동사업의 효과적 추진을 기하기 위해 “북한에 대한 지원의 방법과 절차 등”을 명시하고 있고, 관련해 남북협력기금의 집행이 가능

□ 국내 정책<sup>112)</sup>

112) 통일부의 ‘2021년도 국정감사 외교통일위원회 업무현황보고’(10.18.) 내용.

- 화상상봉장 증설 등 남북 정상간 합의사항 이행 준비 지속
  - 「평양공동선언」 합의사항(△화상상봉·영상편지 교환 △면회소 복구·개소) 이행 및 고려 이산가족의 안전·편의 제고 차원에서 국내 화상상봉장 7개소 증설(8월)

\* 화상상봉장 현황(총 20개소)

△기존(13개소) : 서울(5개소), 부산, 대구, 인천, 수원, 춘천, 대전, 광주, 제주

△증설(7개소) : 의정부, 원주, 강릉, 청주, 홍성, 안동, 전주

- 상봉장 증설 계기, 국내 화상상봉장 전체 연동시험(8월) 및 관계기관 합동점검을 통해 남북 합의 시 신속한 화상상봉 추진이 가능하도록 준비

### ○ 이산가족 국내 교류기반 사업 및 대국민 공감대 확산 추진

- 「이산가족법」 제6조에 의거 이산가족 신청정보 현행화, 이산가족 교류 현황 및 신규 수요 파악을 위해 「제3차 이산가족 실태조사」 실시(4~10월)
  - \* 매 5년마다 실시, △'11년 1차 △'16년 2차 △'21년 3차 실태조사
- 고려 이산가족 중 희망자 대상, 영상편지 제작(1천편), 유전자 검사(1천명) 등 지속 추진
- 코로나19 상황 감안, '비대면 방식' 이산가족 위로 및 대국민 공감대 확산 사업 강화
  - \* △북한 고향사진 전달 및 온·오프라인 전시(「이산가족 고향사진전」, '21.10.7 ~ '22.2월, 오두산 전망대) △설·추석 등 계기 고려·취약계층 선물 및 위로카드 전달 등

### 3) 기타(언론 보도 사항)

- 통일부가 최근 5년간 제작한 '이산가족 영상편지'가 하나도 북측에 전달되지 못한 것으로 나타남.
  - 2021년 9월 21일 국회 외교통일위원회 소속 국민의힘 김기현 의원이 통일부로 부터 받은 자료에 따르면, 통일부는 최근 5년간 매년 예산 3억원을 들여 이산가족 영상편지를 6천13편 만들어짐.<sup>113)</sup>
- 이산가족 상봉을 신청하고 북녘 가족을 만나지 못한 채 세상을 떠난 사람이 올해에만 2천 명을 훌쩍 넘김.
  - 통일부 이산가족정보통합시스템을 보면, 이산가족 상봉 신청자 가운데 올해 들어 지난달 말까지 2,258명이 사망한 것으로 집계<sup>114)</sup>

113) 「연합뉴스」, 2021.9.21.

## 나. 문제점

- 이산가족의 생사확인 및 남북 교류(상봉 포함)를 위한 국내적 인프라 구축과 가족의 생활지원 및 치유 등 국내정책은 체계적으로 진행
- 그러나, 남북 이산가족 교류사업은 정체를 면치 못하고 있는데, 그 사이 고령의 이산가족의 사망이 증가
  - 이산가족 생사확인, 서신교환, 고향방문, 상봉 등 교류 방법에 대해 유연한 자세를 취하면서,
  - 북한의 호응을 끌어내 실질적인 교류가 가능하도록 특단의 대책이 필요

## 3. 개선 방안

### 가. 검토 기준

- 이산가족들은 국제인도법상 가족권을 침해받고 있는바,
  - 1949년 전시 민간인 보호에 관한 제네바협약(일명 ‘제네바 제4협약’)은 ‘가족권(family rights)’을 명시적으로 보호하고 있음.
- 세계인권선언과 국제인권규약들도 혼인적령의 남녀가 혼인결혼을 하고 가정을 구성할 권리가 있으며, 국가는 가정을 보호해야 한다고 규정하고 있음.
- 남·북한 헌법에도 가족권을 보호하고 있음.
  - 한국 헌법 제36조 제1항에 “혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다”고 규정
  - 북한 헌법 제78조도 “결혼과 가정은 국가의 보호를 받는다. 국가는 사회의 기층생활단위인 가정을 공고히 하는데 깊은 관심을 돌린다”고 명시
- ‘북한인권에 대한 국가인권위원회의 입장 표명’(2006.12.11.)에서
  - “정부는 이산가족, 국군포로, 납북자 문제 등과 같은 인도주의적 사안을 해결하

---

114) 「KBS」, 2021.9.20.

기 위해 보다 적극적이고 구체적인 조치를 취해야 한다. 이들의 문제는 분단과 전쟁에 의해 발생했다는 점에서 다른 인권문제보다 정부의 노력이 한층 더 요청되는 사안들이다. 정부는 이 사안들에 대하여 북한과 조건 없이 협의하여 이 사안들과 관련된 모든 사람들의 고통과 상처를 치유하는 데 노력해야 한다.”고 발표

- 국가인권위원회는 또 ‘북한인권 개선을 위한 국가 정책 권고’(2011.10.24.)를 통해
  - “국군포로·납북자·이산가족 문제는 그 대상이 대부분 고령이어서 시급히 해결해야 할 현안으로 접근”할 것을 촉구하면서,
  - “인권·인도주의적 관점에서 국민적 합의에 기초하여 대북지원과 연계하여 해결하는 방안 강구”를 제안
- 정부의 인권NAP에서도 제2차 국가인권정책기본계획(2012-2016), 제3차 국가인권정책기본계획(2018-2022)에서 이산가족 문제 해결을 적시

#### 나. 개선 방안

- 법 제·개정 사항: 해당 사항 없음.
- 정책 보완 방향
  - 이산가족 문제 해결을 인도주의, 인권의 차원에서 최우선적으로 추진하도록 특단의 대책을 수립
  - 관련 원칙으로 인도주의 우선, 남북 정치적 관계 초월, 북한의 호응 유도를 위한 유연한 접근 등을 견지
  - 이산가족 문제 해결에 소요되는 경비를 우리정부가 전액 부담한다는 자세도 필요
  - 필요시 과거 동서독의 ‘프라이카우프’ 방식을 적용하는 방안도 적극 검토

**\* 프라이카우프 방식의 이산가족 재결합<sup>115)</sup>**

- 동독 정치범 석방과 그 가족의 재결합을 위한 동서독 간 비밀거래(Freikauf)를 말함.
- 이를 통해 총 33,755명의 정치범이 서독으로 가고 그후 가족들이 서독으로 이주해 가족재결합을 이루는데, 재결합한 이산가족이 25만 명에 이름.
- 프라이카우프는 분단 이후부터 1989년까지 비밀리에 진행되었는데 그 비용이 1인당 초창기부터 1977년까지는 4만 마르크, 그 이후부터 1989년까지는 95,847 마르크인데 모두 현물로 지급했고, 예산은 서독 연방정부 재정이지만 그 집행은 변호사와 교회를 통해 이루어짐.
- 위와 같은 방식을 응용해 북한정부의 체면을 세워주고 경비를 남한이 부담하면서 이산가족의 교류를 추진하자는 구상

---

115) 통일부, 『인권 관련 법규 및 동·서독 사례연구』, 1994년 12월, pp. 334-335.

## 2. 기타 검토 사항

### 0 4대 영역

이제까지의 북한인권NAP은 다음 네 영역으로 구성되었다고 볼 수 있음. ① 탈북민 정착 및 통합, ② 북한주민의 인권 개선, ③ 남북 인도적 사안 해결, ④ 인권 교육 및 홍보인데, 이 중 ①~③은 국내, 북한, 남북 간으로 구분되는 세 차원의 영역이고, ④는 이상 세 영역을 망라하며 수행할 과제를 뜻함.

이 분류는 제3기 북한인권NAP 권고안 중 가항(북한인권법 관련) 대신, 위 ②와 ③ 영역을 담은 것으로서 분류의 체계성을 기함. 북한인권법 논의는 ②에서 다룸.

### 0 우선 과제

아래 네 영역에서의 북한인권NAP는 범정부 차원의 북한인권정책 대안을 말하지만, 정책의 기본방향에 기반해야 함. 그것은 대내적으로는 법치에 의한 정책, 대외적으로는 국제인권 메커니즘 활용과 남북관계 개선임.

## 1) 탈북민 정착 및 통합<sup>116)</sup>

### 가. 통합 복지지원 시스템의 제도화

0 현재 복지부와 통일부 연계를 통한 탈북민 위기 가구 발굴 및 지원관리 시스템을 운영하고 있는데, 탈북민 모자사망사건처럼 사각지대가 발생하지 않도록 부처 차원에서, 지역사회 차원에서 탈북민 위기가구 상황의 공유 및 대처를 위한 탈북민 위기가구 지원관리시스템의 제도화가 이루어져야 할 것

0 탈북민 모자사망사건 이후 현재 대응정책으로 복지부는 탈북민 위기가구 관련 정보를 요청이 오면 요청에 따라 공유만 해주는 방식이고, 이들에 대한 실태를 파악하고 관리하고 지원하는 것은 통일부-남북하나재단-하나센터가 하는 방식으로

---

116) 이 분야 논의 중 2)항을 제외하고는 익명의 전문가 자문(2021.9.17.)에 기반하고 있음.

이루어지고 있음. 복지부 및 지방자치단체의 실무자, 하나센터의 실무자 등이 위기 상황에 함께 정보를 공유하고 함께 연계 지원할 수 있는 체계를 구축해야 할 것

0 탈북민 정착이 지역사회에 기반하고 있는 만큼 이들의 정착을 위해 탈북민과 지역주민과의 자매결연, 탈북민 정착정책에 지자체 및 지역시민사회의 의견 반영 등 지역사회의 역할 제고

#### 나. 안정적인 직업활동 지원 강화<sup>117)</sup>

0 하나원의 성인반 교육에서 직업교육의 시간을 확대하고, '선택 직업군(2개) 관련 기능 심화훈련 및 취업현장 체험'의 내실을 기해 직업 선택 및 안정적 사회생활을 지원함.

0 북한이탈주민지원재단은 위기상황에 놓인 북한이탈주민을 위해 연 최대 100만원 이내로 긴급생계비를 지원하고 있지만, 이것은 직장을 잃은 북한이탈주민, 그 중에서도 자녀를 양육하고 있는 여성에게 충분한 안전망이 되어주지는 않아 관련 기준을 재검토해 위기상황에 놓인 탈북민의 생계 지원을 개선함.

0 생계활동과 양육을 비롯한 가사활동을 겸하는 탈북 여성이 코로나19로 해고 등 고용불안정이 심각한 점을 고려해 취업과 양육, 양 측면에서 특단의 지원 방안을 강구함.

0 미래행복통장제도의 실효성을 종합 평가해 탈북민의 자립자활제도를 개선함.

#### 다. 효율적인 교육지원정책

o 맞춤형 교육을 진행하는 잠재역량강화 프로그램(HOPE)을 지속하되, 탈북 청소년의 출생과 제3국 체류 경험 등을 종합 고려해 사각지대 없이 교육을 받도록 교육지

---

117) 윤보영 박사(동국대)의 자문(2021.9.2.)에 기초한 제안임.

원정책의 보편성을 제고함.

0 대학특례입학 자격기준 재정립을 포함한 교육지원금 제도를 개선하고 관련 법률의 개정을 검토할 필요가 있음. 탈북민의 4년제 대학특례입학 대상자의 자격기준에서 한국에서 유치원과 초등학교 저학년(1,2,3학년) 과정을 마친 연령까지 포함해야 하는지를 실효성, 형평성 차원에서 재검토함.

0 탈북민 중장년층을 위한 학점은행제의 경우는 교육 효과의 제고 및 국가 교육비 지원의 투명성 제고 차원에서 교육지원금이 아닌 ‘직업교육훈련 교육비지원 사업’으로 전환하는 방안도 검토될 필요가 있음.

라. 전문적인 성인지 인권개선

0 신변보호담당관과 북한이탈주민들에게 양성평등에 대한 인식과 인권 감수성 제고를 위한 재교육을 실시하고, 신변보호담당관의 업무를 법제화하고 매뉴얼을 작성하여 하나원 초기 적응 교육시 입국 탈북민들에게 고지하고 하나센터에도 공개해 인권교육의 효과를 제고함.

0 입국 탈북민 중에서 탈북여성이 70% 이상인 상황에서 하나원, 하나센터에서 약간의 교육이 이루어지고는 있지만 성평등 교육이나 성인지 감수성에 대한 교육이 보다 큰 비중을 갖고 깊이 있게 이루어질 필요가 있음.

0 성인지 교육을 강화하고 탈북여성이 쉽게 도움을 요청하고 심리적 상담 및 법률적 상담을 받을 수 있는 전문상담원, 전문변호인 및 기관이 필요. 전문상담원과 전문변호인은 북한 인권 뿐만 아니라 남한에 정착한 탈북민의 인권, 특히 여성인권문제에 대한 전문 지식과 보호활동 경험이 풍부한 전문가가 적합함.

## 2) 북한주민의 인권 개선

### 가. 북한인권법 전면 시행 준비

0 북한인권증진기본계획 및 연도별 집행계획을 내실 있게 기획하고 추진함.

이를 위해 북한의 인권실태 및 추이에 대한 정밀한 평가는 물론, 북한정권의 인권 정책(관련 국내외 정책 포함)과 국제기구의 대북 인권정책 동향 등을 종합적으로 분석해 한국의 정책 수립으로 연결지음. 연도별 집행계획은 해당 시기 북한인권 관련 정세와 정책 수요를 파악해 정책 우선순위를 선정해 실질적인 효과를 추구함.

0 북한인권재단 출범을 위한 초당적 협력과 북한인권대사 임명 등 법치에 기반한 북한인권정책을 제도화함. 북한인권법 제정이 5년이 경과하고 있지만 법 시행은 북한인권재단 未출범, 북한인권대사 未임명, 북한인권증진자문위원회 운영 중단 등 절음발이 수준.

북한인권정책은 북한인권법 제정으로 초당적인 협력의 문이 열려있지만 정략적 계산과 법 시행의 실효성 등으로 좌초되어 있는데, 이를 타개할 정치적 노력과 가능한 분야(북한인권대사 임명, 북한인권증진자문위원회 운영 등)부터 진행할 것

0 북한인권재단의 출범과 북한인권침해 조사 및 기록 업무의 통합성 증대 등을 포함해 북한인권법의 실효성 제고를 위해 개정 논의도 검토할 필요가 있음.

### 나. 다층적 협력 거버넌스 체계 구축

0 북한인권 침해 조사 및 기록의 통합 운영과 정보 활용을 위해 조사 내용에 대한 공개/비공개, 범정부 차원의 활용과 민간의 활용 등 보다 구체적이고 세밀한 운영 방안을 개발

0 민관 협력을 활성화 하기 위해 북한인권증진자문위원회의 구성 확대, 민관 논의의 장 확대, 북한인권 정책연구 지원 확대, 국내외 북한인권 관련 전문가 및 연구

기관 네트워크를 형성함.

0 국제협력을 강화해 북한인권 개선 방안 개발과 북한과의 인권대화를 추구할 것. 이를 위해 유엔 북한인권결의안 제안국들과의 포럼 운영, 분야별 북한인권 전문가(기구)와의 협의 채널, 국가인권기구 및 지역인권기구와의 협의 등을 추진함.

#### 다. 실질적 개선 방안 강구

0 북한인권 관련 담론과 제안의 홍수에 비해 실효적인 정책 개발이 미흡한 점에 주목해 북한이 인권개선에 우선적인 관심을 두는 분야, 파급효과가 큰 분야 등을 선정해 실질적 개선 효과를 강구함.

0 북한이 인권개선에 우선적인 관심을 두는 분야는 사회권, 취약계층의 인권이고, 파급효과가 큰 분야는 경제, 식량, 과학기술, 교육, 의료 등 지속가능발전목표(SDG) 관련 정책과 그 외 북한이 가입한 국제협약 분야 등으로서 이를 분석해 실현가능한 정책으로 개발함. 코로나19 팬데믹과 기후위기 등으로 북한도 방재·방역 역량강화와 의약 기기 및 제품 개발에 역점을 두고 있어 이를 활용한 인권개선도 유망.

0 특히, 최근 자발적국가보고서(VNR) 제출를 통해 북한이 SDG 구현에 높은 정책적 비중을 두고 있고 이를 위한 국제협력에도 긍정적인 태도를 보이고 있는 점을 고려해, 대북 개발지원을 위한 협력 방안 개발과 북한이 가입한 관련 국제기구(식량, 아동, 장애인, 여성 등)를 통한 기술협력도 추진함.

### 3) 남북 인도적 문제 해결

#### 가. 인도주의 정신에 입각한 접근

0 남북 인도적 사안은 ① 북한주민들의 생존 관련 인도적 사안, ② 전쟁과 분단으로 파생된 남북간 인도적 사안, ③ 자연재해로 발생할 인도적 사안 등으로 구성됨. 인도적 사안의 해결은 북한주민의 인권문제보다 북한의 호응 가능성이 높고 남북 협력 경험이 있어 향후에도 협력 가능성이 높음.

0 그럼에도 남북 인도적 사안 해결이 더딘 것은 남북 간 불신, 정치군사적 사안의 영향이 크게 작용하기 때문인데, 이를 극복할 첫 걸음은 인도주의 정신으로 접근하는 태도임. 인도적 문제는 정치적 상황과 관계없이 일관되게 추진하되, 분배의 투명성과 필요로 하는 집단의 혜택이 충족되어야 함.

#### 나. 시너지 효과를 추구하는 인도협력

0 상기 3대 남북 인도적 사안은 선후경중이 있는 것이 아니라, 오히려 병행 추진하면서 시너지 효과를 일으켜 인도주의 구현은 물론 남북관계의 발전과 평화정착에도 기여할 수 있도록 함.

0 남한의 입장에서 볼 때 식량, 의료 등 대북 인도적 지원은 이산가족 생사 확인 및 상봉, 그리고 접경지역 자연재해 발생 시 북한의 협력을 기대할 수 있는 조치로서, 장기적으로 남북관계의 제도적 발전에도 유익함. 그러므로 식량지원, 의료지원(특히 코로나19 대응 백신 제공) 등에 있어서 지금보다 적극적인 접근이 필요

#### 다. 민간단체의 대북 인도적 활동 지원

0 이산가족 문제와 국군포로·납북자 문제 해결을 위해 남북 당국 간은 물론 해외동포를 포함한 관련 가족의 개별 활동으로 전개되어 온 점, 그리고 현재 남북대화가 중단된 점 등을 고려해 정부가 민간의 대북 인도적 활동을 지원함.

0 정부는 남북관계의 전반적 개선을 추구하면서 당국간 인도적 문제 해결 노력을 전개하고, 향후 지속적인 협력을 위해 제도적 방안을 강구함.

(예: 남북적십사 채널 상시 가동, 남북협력사무소 재가동시 남북 인도협력관 상주, 국제적십자사와의 정례 3자 협의)

0 대내적으로 ‘국립6·25전쟁납북자기념관’ 운영을 인도주의·인권의 관점에서 확대 운영하고, 대외적으로 억류자 석방 및 송환을 위한 국제협력을 강화함.

#### 4) 인권 교육 및 홍보

가. 세계 보편적 시각에서 북한인권 홍보

0 북한인권문제는 기본적으로 인류 보편가치의 구현이라는 관점에서 접근할 성격이라는 공감대를 형성하고, 이를 기반으로 북한과의 협력, 북한의 전향적 태도 변화 유도를 위한 실질적인 정책을 추진

0 북한도 국제인권협약 가입, 보편정례검토(UPR) 제도 및 인권대화 참여 등 국제인권 메커니즘에의 동참과 협력이 인권개선에 유익함을 인지하고, 국제협력을 서서히 확대하고 있는 점을 활용해 북한인권 개선에 기여할 다양한 방식을 개발하고 국제사례를 발굴 응용함.

나. 평화·통일교육과 북한인권교육의 연계

0 북한인권 관련 교육이 평화·통일교육과 동전의 양면인 점을 인식하고 이 둘을 상호보완적으로 진행하도록 관련 부처와 기관들이 협업해 교육정책의 효과성을 제고함. 이를 위해 통일부, 교육부, 국가인권위원회의 협력을 추진함.

다. 남북한 주민 상호이해 교육

0 남북한 주민 상호이해에 기반한 인권교육 콘텐츠를 개발하고 인권교육을 실시

함. 탈북민이 남한 사회에 살면서 자신의 권리를 침해당하지 않고, 또 타인의 권리를 침해하지 않으면서 민주적인 절차와 제도에 따른 적법한 인권유지 방법에 대한 인식을 갖기 위해서는 그들의 생활 환경 및 정서를 이해하고, 탈북민의 니즈(needs)를 인권과 결합시켜 이해도가 높고 실용적인 교육이 이루어지도록 함.

기존 남한 주민은 북한사회의 인권침해에 대해서는 조금씩 이해하고 있지만, 탈북민들이 남한사회에 정착하면서 일상생활에서 경험하는 인권침해에는 무관심하고, 우리사회의 온전한 구성원으로 받아들이고 인정하는데 익숙하지 않기 때문에 남북한 주민 상호이해에 기반한 인권교육을 개발하는데 주력할 필요가 큼.

0 언론 매체가 탈북민에 대해 잘못된 정보나 자극적이고 부정적인 인식을 강화시키는 경향이 적지 않는데 시민참여형 탈북민 관련 모니터링을 전개하여 시정하는 장치를 갖추도록 모니터링을 제도화함.

인권NAP 권고 등 북한인권 관련  
국가정책 분석 연구용역

| 인쇄일 | 2021년 11월 3일  
| 발행일 | 2021년 11월 3일  
| 발행처 | 국가인권위원회  
| 주 소 | 04551 서울시 중구 삼일대로 340 나라키움 저동빌딩  
<http://www.humanrights.go.kr>  
| 문의전화 | 인권정책과 02)2125-9700  
| F A X | 02)2125-9718  
| E-mail | [research@humanrights.go.kr](mailto:research@humanrights.go.kr)  
| 제작 | 코리아연구소 02)733-3348

ISBN : 978-89-6114-838-2 93340 비매품

뒷표지

- 110 -

ISBN : 978-89-6114-838-2 93340 비매품