eISSN 3140-409X

ISSUE BRIEF

이슈브리프 908호
(2026.10. 8)

여명학교 교사 건립 갈등과 사회통합의 과제

제908호

임수진 sjlim@inss.re.kr



국가안보전략연구원
Institute for National Security Strategy

INSS
www.inss.re.kr

국문초록

여명학교 교사 건립을 둘러싼 논란은 특정 학교의 입지 문제를 넘어, 북한배경 청소년의 안정적인 교육권 보장과 지역주민의 참여권 및 생활환경 보장이라는 복합적 과제가 얽혀있는 사안이다. 현재 여명학교는 북한 출생 청소년뿐 아니라 제3국 출생 등 다양한 배경을 지닌 학생들이 함께 재학하고 있으며, 한국어 교육과 학업 지원, 진로·정서 지원 등 교육과 정착을 아우르는 기능을 수행하고 있다. 이러한 점에서 여명학교를 단순한 '탈북학생 학교'로 이해하기보다 서로 다른 성장경험을 가진 '북한배경' 청소년의 교육·정착을 지원하는 기관으로 바라볼 필요가 있다. 건립 갈등 역시 주민 반대를 일률적으로 'NIMBY'나 차별로 규정하기보다 쟁점의 성격을 명확히 구분하여 접근할 필요가 있다. 이를 통해 부지 활용계획 변경, 사전 정보 제공 등 절차적·생활 환경상의 우려는 충분한 정보 공개와 협의를 통해 조정하되, 학생의 출신배경이나 언어 등을 이유로 교육시설 자체를 배제하려는 논리에는 원칙적 대응이 필요하다. 나아가 여명학교 사례는 향후 우리 사회의 인적·사회문화적 다양성이 확대되는 과정에서 발생할 수 있는 소수자 문제와 사회갈등을 어떻게 조정할 것인지 하는 문제와도 연결될 수 있다. 현재의 갈등을 대립과 배제로 고착시키기보다 서로 다른 이해와 요구를 조정하는 경험으로 축적해 나가는 것은, 장기적으로 사회갈등을 예방하고 사회통합 역량을 높이는 데에도 기여할 수 있을 것이다.

키워드: 여명학교, 북한배경 청소년, 제3국 출생, 사회통합, 사회갈등

현재 여명학교의 신축 교사 부지와 건립 방식을 둘러싸고 논란이 이어지고 있다. 여명학교 교사 건립을 둘러싼 논란은 표면적으로는 폐교 부지의 활용과 학교 신축을 둘러싼 지역사회 갈등이다. 그러나 이 사안은 특정 학교의 입지 문제로 한정해서 보기에는 그 함의가 적지 않다. 한편으로는 안정적인 교육공간을 필요로 하는 북한배경 학생들의 교육권이, 다른 한편으로는 공공시설 입지와 부지 활용계획 변경 과정에서 충분한 설명과 참여를 요구하는 지역 주민들의 권리가 맞물려 있기 때문이다.

여명학교는 2004년 개교 이후 여러 차례 교사를 이전해 왔으며, 2019년 은평구 이전 계획 역시 지역사회의 반대로 무산된 경험이 있다. 현재 사용하고 있는 옛 염강초 교사의 임시 사용 기간도 2027년 2월 종료될 예정이다. 서울시 교육청·통일부·현대자동차그룹·사단법인 여명은 2026년 7월 현 부지에 새로운 교사를 건립하기로 협약하고 2029년 3월 개교를 목표로 사업을 추진하고 있으나, 인근 주민들은 부지 활용계획의 변경 과정과 사전 정보 제공의 부족 등을 이유로 사업 추진에 문제를 제기하고 있다.

‘북한배경’ 청소년을 위한 교육·정착 인프라 구축의 중요성

현재의 갈등을 단순히 ‘학교 건립 찬반’이나 ‘주민 반대’의 문제로 접근할 경우 사안의 복합성을 충분히 설명하기 어렵다. 필요한 것은 여명학교의 학생들, 즉 ‘북한배경’ 청소년에게 안정적인 교육환경을 제공해야 한다는 원칙과 함께, 학교 건립 절차 및 이 속에서 야기될 수 있는 지역 주민들의 일상생활 속 여러 우려들을 실질적으로 불식할 수 있는 방안을 제시하는 것이다. 특히 이번 사안은 ‘북한배경’ 청소년의 국내 정착을 어떠한 관점에서 바라볼 것인지와도 연결된다.

여명학교는 북한배경 청소년을 대상으로 중·고등학교 학력을 인정하는 대표적인 대안교육 기관이다. 그러나 현재의 학생 구성과 교육 수요를 고려할 때, 여명학교를 단순히 '탈북학생 학교'로 규정하는 것으로는 학교의 실제 기능과 대상 집단의 특성을 충분히 설명하기 어렵다. 여명학교의 경우 현재 재학생 104명 중 약 90% 이상이 제3국 출생이며, 그 중 대다수가 중국에서 오랜 기간 거주한 경험이 있다.[1] 전국적으로도 북한배경 학생 가운데 북한 출생 학생의 비율(현재 9.9%)은 감소하고 국내 또는 제3국 출생 학생의 비중(35.0%)이 커지고 있다.[2] 이러한 변화는 북한배경 청소년 집단 자체가 출생지역과 성장과정, 한국어 능력, 가족관계 등의 측면에서 다양성이 확대되고 있음을 보여준다.

제3국 출생 청소년 가운데 상당수는 국내에 정착하는 과정에서 언어와 교육환경의 변화를 동시에 경험한다. 이들에게는 학업 보조뿐 아니라 한국어 교육, 진로상담, 심리·정서적 지원, 가족관계 적응 등이 복합적으로 필요할 수 있다. 실제로 여명학교도 한국어 집중교육과 통역 지원을 비롯해 진로지도와 심리·정서 지원 등을 교육과정의 일부로 운영하고 있다.

따라서 여명학교의 기능은 특정 출신집단을 별도로 교육하는 시설이라기보다, 북한 배경을 중심으로 다양한 이주 경험을 지닌 청소년들이 한국의 교육체계와 사회에 안정적으로 진입할 수 있도록 지원하는 교육·정착 지원 기관으로 볼 수 있다. 이렇게 볼 때 학생들은 단순한 시혜나 보호의 대상에서 나아가, 대한민국 교육체계 안에서 사회 적응 및 통합을 위해 안정적으로 교육받을 권리를 가진 교육권의 주체로도 간주할 수 있게 된다. 2024년 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 개정을 통해

1) 조채원, "서울 유일 탈북청소년학교, 지역민 반발에 또 떠돌게 되나," 세계일보, 2026.9.17.
2) 2025년 4월 기준 초·중·고교 등에 재학 중인 북한배경 학생 2,915명 가운데 국내 출생자는 1,606명(55.1%), 제3국 출생자는 1,019명(35.0%), 북한 출생자는 290명(9.9%)으로 집계. 조채원・이지민, "20여년 떠돌이 학교 끝… 북한배경청소년 '교육의 요람' 터전 잡다," 세계일보, 2026.7.16.

제3국 출생 자녀에 대한 교육지원의 법적 기반이 마련된 것도 이러한 관점과 연결된다.

이렇게 볼 때, 여명학교의 안정적인 교사 확보 문제는 하나의 대안학교에 공간을 제공하는 차원을 넘어, 다양해지고 있는 북한 배경 청소년의 교육 수요에 대응하기 위한 제도적 기반을 어떻게 구축할 것인가의 문제로 접근할 수 있다.

갈등의 실체: 절차적 우려와 차별적 배제의 구분

여명학교 건립을 둘러싼 갈등을 해석할 때 가장 주의할 부분은 주민의 반대를 일률적으로 '님비(NIMBY)'나 혐오로 규정하지 않는 것이다. 공공시설의 입지와 부지 활용계획의 변경 과정에서는 지역주민이 교통, 안전, 공사 소음, 시설 배치와 같은 생활환경 문제에 대해 의견을 제시할 수 있으며, 충분한 정보 제공과 절차적 참여를 요구하는 것 역시 정당한 이해관계의 표현일 수 있기 때문이다.

실제로 현재 주민들이 제기하는 문제 가운데에는 폐교 당시 제시되었던 부지 활용방안과 현재 계획이 달라진 경위, 학교 신축 결정에 대한 사전 설명 부족, 유아교육시설과 학교의 병행 배치, 통학로와 교통, 공사 과정의 소음·분진 문제 등이 포함돼 있다.[3] 이러한 문제는 시설의 구체적인 배치와 사업 추진 절차에 관한 것으로, 자료 공개와 설계 조정, 주민 참여를 통해 상당 부분 협의가 가능한 영역이다. 따라서 주민들의 문제 제기 전체를 학생에 대한 거부나 차별로 해석하는 것은 갈등조정에 도움이 되지 않을 수 있다. 오히려 주민들이 실제로 우려하는 사항을 구체적으로 구분하고, 수치와 도면 등 객관적인 자료를 중심으로 해결방안을 제시할 수 있다.

3) 조수빈, "주민 반대 부딪힌 여명학교…서울교육청 '백지화 어려워, 사업 지속'," 뉴스 1, 2026.9.20.

반면 학생들의 출신배경이나 국적, 언어 등을 이유로 학교 자체의 입지를 부정하는 주장은 다른 차원에서 살펴볼 필요가 있다. 온라인 등에서는 재학생 대부분이 중국 국적자라는 주장이나 중국어만 사용한다는 주장, 학교가 들어설 경우 지역 치안이 악화될 것이라는 주장 등이 제기된 것으로 알려졌다. 그러나 학교 입학 대상은 대한민국 국적 취득자로 한정되어 있으며, 지역 치안 악화를 뒷받침하는 객관적인 통계 역시 현재까지 제시된 바 없다. 이러한 사안은 주민협의를 통해 이해관계를 조정할 대상이라기보다, 확인된 사실을 토대로 정확한 정보를 제공해야 할 영역에 가깝다. 특히 학생의 출신지역이나 사용하는 언어 그 자체가 학교 입지를 판단하는 기준으로 작용하는 것은 교육기회의 균등이라는 원칙과도 충돌할 수 있다.

따라서 현재 나타나는 갈등은 크게 두 층위에서 살펴볼 수 있다.

첫째, 절차와 생활환경에 관한 조정 갈등 문제이다. 부지 활용 계획 변경, 사업 결정 과정, 공사·교통·안전 문제에 대해서는 주민에게 충분한 정보를 제공하고 실질적인 협의를 통해 합의의 어려움을 완화할 수 있다.

둘째, 학생의 출신배경을 근거로 한 사실관계 왜곡이나 배제의 문제를 직시하는 것이다. 이에 대해서는 갈등을 이유로 타협하기보다는 객관적인 자료에 근거해 사실관계를 분명히 하고 교육권 보호라는 기본원칙을 통해 어느 정도 문제의 해결점을 찾을 수 있다.

이러한 구분은 갈등을 지나치게 단순화하지 않으면서, 지역주민의 정당한 우려와 특정 집단에 대한 차별적 배제를 동일한 차원에서 다루지 않도록 한다는 점에서 중요하다. 필요한 것은 '건립 강행 대

주민 반대'라는 이분법에서 벗어나 교육공간 확보라는 원칙은 유지하되, 구체적인 건립·운영방식에서는 최대한의 갈등조정을 병행하는 접근이다.

사회통합적 접근의 필요성

또한 여명학교와 같은 문제의 경우 사회통합의 관점에서도 중요하게 고려되어야 한다. 관련해서 독일의 경험을 살펴보면, 통일 이후 동서독의 교육제도는 비교적 빠르게 하나의 제도적 체계로 재편되었으나, 동·서독 주민 사이의 경험과 인식 차이는 단기간에 해소되지 못하였다. 이에 따라 청소년을 대상으로 한 교육 분과에서는 사회통합의 문제를 고려하여 구 동서독 지역 간 자매결연, 상호 방문, 공동수업, 역사교육 등 다양한 사회 문화 교류가 추진되고 있다. 그럼에도 불구하고 독일은 지금까지 출신 지역에 따른 정치・경제・문화적 차이와 갈등의 문제 해결을 위해 노력하고 있으며, 난민 문제와 경제적 어려움에 더하여 현재 극우주의 등 여러 파생된 문제들에 직면하고 있다.[4)]

이를 고려하면, 공간과 제도를 마련하는 것은 통합의 '필요조건'이지만 '충분조건'은 아닐 수 있다. 중요한 점은 어느 한 집단을 지원이나 시혜의 대상으로만 설정하는 방식에서 벗어나, 권리와 책임을 지닌 주체로서 주요 이해집단이 동등한 자격으로 함께 참여하여 논의를 진행할 수 있는 상호적 관계 형성일 것이다. 특히 우리 사회의 인적·사회문화적 구성이 더욱 다양해질수록 서로 다른 배경과 경험을 가진 집단 간 이해관계의 차이나 인식의 간극은 점차 다양한 형태의 사회갈등으로 확산될 가능성이 크다. 따라서 여명학교를 둘러싼 현재의 갈등 역시 특정 학교나 특정 집단에 국한된 문제로 접근하기보다, 소수자와 지역사회가 공존

4) 임수진, 2024, "통독 이후 극단주의 득세 배경과 남북 통합 시사점," INSS 전략보고.

하는 과정에서 나타날 수 있는 이해관계와 인식의 차이를 어떻게 조정할 것인가라는 보다 넓은 사회통합의 관점에서 살펴볼 필요도 있는 것이다. 이러한 갈등을 대립이나 배제로 고착시키지 않고 서로의 권리와 이해관계를 조정하면서 해결해 나가는 경험을 축적하는 것은 향후 더욱 다양해지는 사회문화적 환경에서 발생할 수 있는 갈등을 예방하고 관리할 수 있는 사회적 역량을 높이는 데에도 의미가 있다.

학교를 짓는 문제에서 관계를 만드는 문제로

가장 우선적인 과제는 학생들의 교육이 학교 입지 문제로 영향을 받지 않도록 반복적인 이동을 방지할 수 있는 안정적인 교육공간을 확보하는 것이다. 여명학교는 개교 이후 여러 차례 이전을 경험했고, 2019년에도 이전계획이 무산된 바 있다. 이러한 상황이 반복될 경우 학교 운영의 안정성이 저하될 뿐 아니라 학생과 학부모 역시 지속적인 불확실성을 감수해야 한다. 장기적으로는 학력 인정 대안학교와 같이 일정한 공적 기능을 수행하는 교육기관에 대해 안정적인 교육공간을 확보할 수 있는 제도적 기준도 마련할 필요가 있다.

여기서 중요한 점은 교육권 보장 원칙은 유지하되 절차적 신뢰를 보완하는 것일 것이다. 학교 건립의 필요성을 인정하는 것과 사업 추진 과정의 절차를 개선하는 것을 함께 보완할 필요가 있다. 교육청은 학교의 안정적 교육환경을 확보해야 할 책임을 가지고 있는 만큼 건립의 기본원칙과 필요성을 명확하게 제시할 필요가 있다. 동시에 주민들이 제기한 부지 활용계획 변경 과정과 사전 설명 부족 문제에 대해서는 관련 의사결정 과정과 자료를 충분히 공개해야 한다. 설명회 중심의 일회성 소통에서 벗어나 교육청, 자치구, 학교, 주민대표는 물론 필요시 외부 갈등조정

전문가 등이 참여하는 지속적인 협의체를 운영하는 방안을 검토할 수 있다.

협의의 범위도 명확하게 설정해야 한다. 학생의 출신배경이나 학교의 존립 여부 자체를 협상의 대상으로 삼기보다, 건물 배치와 보행 동선, 교통과 주차, 공사 소음·분진, 주변 교육시설과의 연계 등 지역주민의 생활환경과 직접 관련된 사항을 중심으로 구체적인 조정을 진행하는 것이 바람직하다.

여명학교 교사 건립 문제는 북한배경 청소년에게 안정적인 교육환경을 제공해야 한다는 공적 책임과, 공공시설 입지 과정에서 지역주민의 참여와 생활환경을 보장해야 한다는 과제가 동시에 포함된 사례이다. 이 문제를 주민 반대 대 학교 건립이라는 단순한 대립구도로 접근하는 것은 적절하지 않다. 주민이 제기하는 절차적 문제와 생활 환경상의 우려는 충분한 자료 제공과 협의를 통해 조정하는 한편, 학생의 출신배경이나 언어 등을 근거로 교육시설 자체의 필요성이나 입지를 부정하는 주장은 절차·생활환경상의 쟁점과 구분하여 다룰 필요가 있다.

따라서 정책의 기본방향은 '원칙 있는 추진과 적극적인 갈등조정의 병행'으로 설정할 수 있다. 북한배경 청소년의 안정적인 교육공간 확보라는 원칙을 유지하면서, 건립과 운영 과정에서 주민의 실질적 우려를 최대한 반영하는 방식으로 관심의 초점을 이동할 수 있다.

동시에 보다 장기적인 관점에서는 학교 건립 자체보다 이후의 관계 형성이 중요할 것이다. 동서독 통일의 사례 등에서 보여주듯 제도와 공간의 통합이 사회적 관계의 통합까지 자동적으로 가져오는 것은 아니기 때문이다. 안정적인 교육 공간을 확보한 이후에도 북한배경 청소년과 지역사회의 지속적인 접촉과 상호적

관계 형성을 지원해야 한다. 이러한 점에서 여명학교 문제는 단순한 학교 이전이나 건축의 문제가 아니라, 우리 사회가 북한배경 청소년을 어떠한 사회 구성원으로 받아들이고 어떠한 방식으로 함께 살아갈 기반을 마련할 것인가를 고려하는 문제로서 이해할 필요가 있다.

//끝//

본 내용은 집필자 개인의 견해이며,
국가안보전략연구원의 공식입장과는 다를 수 있습니다.