

노동정책연구
2012. 제12권 제1호 pp.115~140
© 한국노동연구원

연구논문

북한이탈주민 고용보조금제도 효과성 평가

박성재*
김화순**

이 논문은 북한이탈주민의 고용촉진을 목적으로 하는 고용보조금제도의 효과를 평가하기 위한 것이다. 분석 결과, 북한이탈주민의 고용보조금제도 활용 정도가 높지 않았지만, 고용지원금은 취업에, 취업장려금은 근속기간에 유의한 영향이 있는 것으로 나타났다. 하지만 해당 장려금 수급 후 가진 일자리를 분석해 보면 취업촉진을 통한 장기근속을 유도하는 소기의 목적을 달성하지 못한 것으로 판단된다. 이는 북한이탈주민들이 취업한 일자리가 상대적으로 근로조건이 열악하고 고용안정성 또한 낮기 때문에 고용보조금이 갖는 효과가 미미한 것으로 추정된다. 이러한 결과는 북한이탈주민의 취업능력이 제고되어야 지원제도가 당초 취지를 구현할 수 있음을 의미한다. 북한이탈주민 사회통합 전략의 기본 방향은 취업우선이 아닌 인적자원개발 중심으로 전환할 필요가 있다.

핵심 용어 : 북한이탈주민, 고용보조금, 취업능력, 사회통합

I. 문제 제기

각국은 만성적인 실업에 대처하고 일자리창출을 위하여 적극적 노동시장정

논문접수일: 2011년 11월 16일, 심사의뢰일: 2011년 12월 20일, 심사완료일: 2012년 1월 18일

* 한국노동연구원 책임연구원(parksj@kli.re.kr)

** 이화여자대학교 통일학연구원 연구위원(odry2003@naver.com)

책을 펼치고 있는데 이 중에서도 채용장려금제도는 일자리창출정책의 핵심 제도로 받아들여지고 있다. 높은 사중손실에도 불구하고 취약계층의 노동시장 통합과 장기적으로 사회적 비용을 최소화할 수 있다는 장점이 있기 때문에 각국은 채용장려금제도를 폭넓게 활용하고 있다. 북한이탈주민은 반세기 이상 다른 체제하에서 생활하다가 남한에 입국한 이주민의 성격을 가지고 있다. 노동이주민들은 이전 사회에서 형성한 경험이 새로운 정착지에서 인정받지 못하는 경력 단절 현상을 경험하는데 북한이탈주민 역시 남한사회 정착에 많은 어려움을 겪고 있는 실정이다. 따라서 정착 초기에 이들에게 적절하고도 적극적인 보호정책을 제공할 필요가 있다.

1990년대 초반까지만 하더라도 매년 10여 명 미만에 그쳤던 북한이탈주민의 국내 입국이 김일성 주석의 사망과 북한의 경제난을 거치면서 크게 증가하였다. 특히 2000년대 들어 입국자 수가 큰 폭으로 증가하였는데 2007년 2월 총 입국자가 1만 명을 넘어섰으며, 2011년 말 현재는 2만 3,100명으로 집계되고 있다. 국내에 입국하는 북한이탈주민 규모 증가와 효율적 관리 필요성이 제기되자 정부는 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 의거해 다양한 정책적 지원을 제공하고 있다. 하지만 일반 국민에 비해 고용률은 낮고 실업률은 훨씬 높으며, 취업자의 고용의 질 또한 열악한 상태가 지속되고 있다.

통일부는 북한이탈주민의 노동시장 진입을 활성화하기 위해 2000년부터 고용지원금제도를 운영해 왔으며 2005년에는 정착금의 일부를 장려금으로 전환하여 직업훈련이나 자격증 취득, 취업 시 각종 인센티브를 제공하고 있다. 하지만 이들 제도가 북한이탈주민의 고용창출 및 경력형성에 어떤 영향을 미치는지에 대해서는 분명치 않다. 동 제도가 도입된 지 이미 많은 시간이 흘렀으므로 채용장려금 효과에 대한 체계적인 분석을 통해 해당 제도가 당초의 목적을 달성하고 있는지, 효과가 낮다면 어떤 제도적 보완을 통해 비용대비 효과성을 최대한 확보할 수 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 따라서 이 연구는 정부가 북한이탈주민의 고용창출 차원에서 고용지원금 등 각종 지원제도를 제공하고 있는데 해당 제도가 북한이탈주민의 고용에 어떤 영향을 미치는지를 살펴보는 데 목적이 있다. 이하에서는 고용지원금과 취업장려금의 제도 개요 및 기존연구 평가를 살펴본 후 통일부 및 고용노동부가 제공한 자료를 이용해 해당 제도가 취업

및 고용유지에 미친 영향을 살펴본다.

II. 북한이탈주민 고용보조금제도 개요

정부는 북한이탈주민의 한국 사회 정착을 지원하기 위하여 다양한 경제적·교육적·의료적·심리적 지원을 제공하고 있다. 현재 북한이탈주민에게 제공되는 정착지원제도는 <표 1>과 같다. 이 중 북한이탈주민의 취업촉진을 위한 보호제도 중 가장 대표적인 정책수단이 고용지원금과 취업장려금이다.

고용지원금은 북한이탈주민의 고용촉진을 위해 고용주에게 일정 한도 내에서 임금을 보조하는 제도다. 취업보호 기간 내에 있는 북한이탈주민(취업보호대상자)이 대상이며, 취업보호는 최초로 취업한 날로부터 2년(24회)이다. 다만 취

<표 1> 북한이탈주민 정착지원제도

	항목	내용
정착금	기본금	1인 세대 기준 600만 원 지급
	장려금	직업훈련, 자격증 취득, 취업장려금 등 최대 2,440만 원
	가산금	노령, 장애, 장기치료 등 최대 1,540만 원
주 거	주택알선	임대아파트 알선
	주거지원금	1인 세대 기준 1,300만 원
취업	직업훈련	훈련기간 중 훈련수당 월 약 30만 원 지급(고용노동부)
	고용지원금	급여의 2분의 1(70만 원 한도)을 최대 3년간 지원
	취업보호담당관	전국 55개 고용지원센터에 지정, 취업상담·알선
	기타	취업보호(우선구매), 영농정착지원, 특별임용 등
사회복지	생계급여	국민기초생활보장 수급권자(1인 세대 월 약 42만 원)
	의료보호	의료급여 1종 수급권자로서 본인 부담 없이 의료 혜택
	연금특례	입국 당시 50세 이상 60세 미만은 국민연금 가입특례
교육	특례 편·입학	대학진학 희망자의 경우 특례로 대학 입학
	학비 지원	중·고 및 국립대 등록금 면제, 사립대 50% 보조
정착도우미	-	1세대당 1~2명의 정착도우미를 지정, 초기 정착지원
보호담당관	-	거주지보호담당관, 취업보호담당관, 신변보호담당관

자료: 통일부(<http://www.unikorea.go.kr>).

〈표 2〉 고용지원금 및 취업장려금 지급 현황

(단위: 개소, 명, 백만 원)

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
고용	업체수	226	274	240	218	323	378	564	888	1,151	1,419
	인원	251	296	310	269	446	497	728	1,111	1,489	1,963
	지급액	1,000	1,130	1,094	945	1,426	1,402	2,240	3,495	6,406	9,732
취업	금액						6	122	891	2,969	6,685
	인원						3	28	196	646	1,325

자료: 통일부(2010); 국회 외교통상통일위원회(2010).

업보호 기간 동안 동일한 사업장에서 계속하여 근무한 경우와 노령자 또는 장애인 같은 취약계층인 경우에는 취업보호 기간을 1년 연장할 수 있다. 2007년 고용지원금 지급기간을 2년에서 3년으로 연장한 바 있다. 현재는 북한이탈주민을 고용한 사업주에게 50만~70만 원 한도 내에서 임금의 2분의 1을 최대 3년까지 지원한다(1년까지는 50만 원 한도, 1년 후부터는 70만 원 한도). 최초 취업 후 6개월 내에 적성, 업무 부적응 등의 이유로 자의로 퇴직한 경우 기존에는 고용지원금 지원기간 1년 연장 불가, 6개월 지원 단축하였으나 2011년 법 개정을 통해 자의로 퇴직하였으나 3개월 내 재취업하여 계속근무 시에는 동일 사업장에 근무한 것으로 간주하여 지원금을 지급하고 있다. 고용지원금 활용 추이를 보면 2004년까지는 300명 미만만 활용하다가 2005년 이후 활용자가 큰 폭으로 증가하기 시작해 2010년에는 1,110개 업체에서 1,963명이 활용하였다.

취업장려금은 장기근속을 통한 경력형성 지원을 목적으로 하는 사업으로 거주보호 기간 중 6개월 이상 동일한 업체에서 근무한 북한이탈주민에게 최대 3년까지 지급된다. 당초에는 취업기간이 1년을 경과한 이후에 신청할 수 있었으나 최근 관련 규정을 개정해 6개월 경과 후에도 신청이 가능케 하였다²⁾. 또한 회사의 합병 등으로 고용이 승계된 경우, 본인의 귀책사유 없이 퇴직 후 3개월 내에 재취업한 경우, 근로계약 기간이 종료된 후 3개월 이내에 재취업한 경우, 육아 또는 질병(산업재해 포함)으로 휴직 후 복직한 경우도 고용이 연속된

2) 2011년 관련규정을 개정해 희망자에 한해 6개월 장려금을 지급할 수 있도록 하였다. 이는 초기 취업 시 브로커 비용 등 현금수요가 존재함을 감안하여 희망자에 한해 1년차 취업장려금 550만 원을 6개월차(250만 원) 2회로 지급(500만 원)받을 수 있도록 선택권을 부여한 것이다. 또한 고용보험법 적용제외 대상 근로자인 공무원, 사학연금 적용자 등의 경우도 취업장려금을 지급받을 수 있다.

것으로 간주되어 취업장려금을 지급할 수 있다.

취업장려금 역시 근로유인정책의 일환으로 변화함에 따라 지급인원 및 지급액이 빠른 속도로 증가하고 있다. 2006년 3명에게 600만 원을 지급하는 데 그쳤으나 2010년 1,325명에게 66억 8,500만 원이 지급되어 수혜인원은 441배, 지원금은 1,113배가 증가하여 다른 취업인센티브제도(직업훈련장려금, 자격취득장려금, 우선선정직종 추가장려금)에 비해 증가폭이 훨씬 높다.

통일부(2010)는 고용지원금은 기업체, 취업장려금은 북한이탈주민에게 직접적인 인센티브를 부여함으로써 두 제도가 상호보완적으로 작용한 결과이며 제도가 효과를 발휘하기 시작한 것이라고 평가하고 있다. 노경란·전연숙(2009) 또한 고용지원금과 취업장려금 양측이 균형을 이루어 돌아갈 때 그 효과가 증대될 수 있다고 긍정적으로 평가하였다. 고용지원금 활용자 수가 증가한 것은 북한이탈주민의 고용이 증가하고 있다는 긍정적인 측면이 있지만 고용지원금 활용 직종을 보면 단순기능직 비율이 높아(김화순, 2010a) 소기의 목적을 달성하는 데 한계가 있는 것으로 보인다.

Ⅲ. 고용보조금제도 효과에 대한 선행연구

고용보조금은 근로자의 고용비용을 줄여줌으로써 이들 근로자에 대한 수요를 촉진시키고 취업률과 소득을 높이려는 제도다. 고용보조금제도는 사업주 지원방식과 근로자 지원방식이 있는데 일반적으로 사업주에게 임금보조 혹은 세액공제를 제공하는 방식이 보편적이다. 근로자 지원방식은 미국과 캐나다를 비롯한 일부 OECD 국가들이 근로자의 재취업을 촉진시키기 위하여 근로자에게 직접 지급하는 제도를 도입하면서부터 시작되었다. 근로자에게 직접 지급하는 소득보전지원금은 고용 문제가 노동수요 부족이 아니라 비현실적으로 높은 유보임금(reservation wage)에서 기인한 경우 그 효과가 높은 것으로 알려져 있다. 또한 근로자에 대한 낙인효과(stigma effect)를 유발하지 않는다는 점도 장점으로 지적되고 있다(금재호 외, 2002).

고용보조금 효과는 노동수요와 노동공급의 임금탄력성에 달려 있다. 즉, 고

용지원금은 노동수요를, 취업장려금은 노동공급을 증가시킴으로써 고용을 촉진하는 효과를 가져온다. 하지만 고용지원금 효과는 행정비용, 낙인효과, 프로그램 인지도 등과 같은 제도 설계와 관련된 요인들로부터도 영향을 받는다(Katz, 1998). OECD 국가들은 1970년대부터 다양한 고용보조금 프로그램을 시행하였는데 OECD(1998)의 프로그램 평가에 따르면 거의 모든 임금보조금제도에서 매우 높은 수준의 사중손실과 대체효과가 발생하여 순 고용효과가 낮았다(장지연·김정우, 2002; 금재호 외, 2002). 주요국의 채용보조금 효과를 분석한 연구 결과에 의하면 국가별로 차이는 있으나 대체적으로 채용장려금의 경제적 손실 규모는 60~90%에 이르는 것으로 나타났다. 사중손실 및 대체효과로 인하여 보조금의 고용효과는 단기적이었고, 근로소득에 대한 효과는 거의 없거나 장기적으로는 오히려 부정적이었다(김용성, 2011).

고용보조금에 사중손실, 대체효과 및 전치효과가 크다는 점이 지적되자 각국은 이를 최소화할 수 있는 제도적 노력을 기울였다. 보조금 지급 후에도 일정기간 동안 고용지속 조건을 부과하거나, 교육훈련을 병행하는 등의 요건을 강화하고 있다. 외국의 임금보조 효과를 보면 채용장려금만 제공하였을 경우 경제적 손실이 보조금액의 약 80%에 이르렀으나 채용장려금과 직업훈련을 연계시킨 영국의 TEGS II(훈련 및 채용장려금)와 미국의 JTPA(직업훈련협력법)의 경우 사중손실이 약 20%로 나타나 사중손실의 규모가 현저히 낮아졌다(김용성, 2011). 특히 보조금제도를 훈련과 연계시킬 때 가장 효과적인 것으로 나타났다(Fay, 1996; Katz, 1998). 따라서 고용보조금은 단기적인 일자리창출에만 목적을 두지 말고 인적자본을 형성할 수 있는 기회를 제공할 수 있도록 제도간 연계가 이루어질 때 효과가 높아질 것으로 보인다.

고용 프로그램에 대한 국내의 연구 또한 그 결과가 크게 다르지 않다. 사업주 실태조사를 통해 고용안정사업 효과를 분석한 김동현·박의경(2000)에 의하면 고용유지지원금의 사중손실이 약 81.5%이고 순 고용효과는 22.5%에 불과한 것으로 나타났다. 금재호 외(2002)에서도 고용유지지원금의 사중손실이 67.9%로 추정되었다. 장지연·김정우(2002)의 연구는 고령자고용촉진장려금의 경우 보조금이 없었더라도 그 정도의 고령자를 채용하였을 것이라는 사업체가 92.3%, 보조금이 없었더라면 고령자 대신 젊은 근로자를 채용하였을 것이라는

사업체가 18.7%로 나타나 고령자고용촉진장려금의 효과가 미미하였다. 이후의 연구도 대부분의 사업에서 사중손실이 매우 큰 것으로 나타났다(한국노동연구원, 2007; 유길상, 2008).

북한이탈주민 대상의 취업지원제도 평가를 목적으로 수행된 연구는 전무하다. 기존연구는 대부분 실태조사와 면접조사 과정에서 해당 제도의 이용 여부 및 취업에의 도움 정도를 확인하는 수준에서 이루어졌기 때문에 정확한 성과평가라고 보기 어렵다. 북한이탈주민 대상 고용지원금의 효과성에 대한 성과평가가 한 번도 이루어지지 않았지만 관련 선행연구를 볼 때 북한이탈주민 대상의 고용지원금 또한 효과가 높지 않을 것으로 추정된다.

노경란 외(2008)는 하나원에서 사회적응교육 중인 북한이탈주민 여성(243명)과 고용지원금을 활용한 기업주를 대상으로 한 설문조사 자료를 근거로 고용지원금의 효과를 긍정적으로 평가하였다. 즉, 고용지원금이 취업에 도움이 될 것으로 보느냐는 질문에 대해 북한이탈주민의 95.1%가 도움이 될 것이라고 응답하였다. 고용지원금을 활용한 사업주들 역시 직원으로 채용한 북한이탈주민이 성실하고 책임감이 높다고 답하는 등 고용주의 72.3%가 북한이탈주민 고용만족도가 높았으며, 94.9%는 고용지원금이 종료된 이후에도 계속 고용하겠다는 의사를 보였다. 하지만 이 결과는 남한 노동시장 구조에 대한 이해가 없는 사회적응교육 중인 북한이탈주민이 대상이라는 점 그리고 북한이탈주민을 고용한 기업주를 대상으로 한 조사라는 점에서 편의(bias)가 발생할 수밖에 없다.

오히려 북한이탈주민들이 취업한 일자리가 대부분 소규모 영세사업장의 단순노무직으로 고용지원금이 없더라도 손쉽게 취업할 수 있는 일자리라는 점(이성재, 2003), 북한이탈주민을 고용하는 사업장이 항시적으로 인력교체 및 인력부족 상황에 놓여 있고, 인력충원의 일환으로 북한이탈주민을 활용하고 있는 실정(김화순, 2010b)을 감안하면 고용지원금 효과의 과대추정 가능성이 높다. 이러한 사정을 반영하듯, 고용지원금을 활용하여 취업한 북한이탈주민의 근속기간을 보면, 북한이탈주민은 대부분 입국 후 1~2년 이내에 고용지원금을 활용해 취업하나 평균 근속기간 8개월 만에 이직을 단행하는 것으로 나타났다(유길상 외, 2007). 이러한 연구에 비춰볼 때 현재 고용지원금제도는 당초의 목적을 달성하는 데 한계가 있는 것으로 보여진다.

고용지원금 활용실적 추이를 통해서도 제도가 갖는 한계를 추정할 수 있다. 고용지원금 활용률이 미미한 것은 단순히 제도 홍보 차원의 문제가 아니라 제도적 한계가 강한 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 많은 연구들이 고용지원금 혜택을 받을 경우 소득 노출로 기초생계비 수급권을 박탈당할 수 있기 때문에 북한이탈주민들은 고용지원금제도 참여를 주저한다고 밝히고 있다. 취업장려금을 받기 위해 기초생계비를 포기할 수 있는냐는 질문에 74.0%만이 포기할 수 있다고 응답한 것이 그 증거다(노경란 외, 2008). 이처럼 고용지원금제도를 활용하는 것이 활용하지 않는 것보다 경제적으로 유리하였기 때문에 제도 활용도가 낮았던 것이다(이성재, 2003). 2008년 이후 고용지원금 실적 급증은 2005년 도입된 취업장려금제도의 영향일 가능성이 크지만 정확한 원인 파악이 필요하다. 취업지원제도가 북한이탈주민을 노동시장으로 끌어내는 효과가 존재하는지, 효과가 있다면 어느 수준인지, 북한이탈주민 구성 변화가 미치는 영향은 어느 정도인지를 살펴볼 필요가 있겠다.

취업장려금은 2005년 제도가 신설되어 2006년 첫 지급대상자가 발생하였다. 취업장려금 역시 초기에는 제도 활용자가 많지 않았다. 지급 실적이 낮은 것은 북한이탈주민들의 취업능력 부족으로 취업률이 낮을 뿐 아니라 취업한 경우라도 고용여건이 열악한 일용직 및 임시직 비율이 높다는 특징과 관련된다. 이는 결국 장기근무의 어려움으로 이어져 취업장려금을 받기가 쉽지 않다. 이러한 이유로 국회예산정책처는 정착지원금제도 변경이 오히려 기본적인 생계보장의 사각지대를 넓히는 부정적인 효과가 있음을 지적하고 취업기간을 6~9개월로 완화하고, 취업장려금 신청조건인 4대보험 가입 의무를 완화할 필요가 있음을 지적하기도 하였다(2008. 10).

하지만 2008년부터 취업장려금 수급자 역시 큰 폭으로 증가하였다. 특히 2009년에 수급자 수가 전년에 비해 크게 증가하였는데 북한이탈주민들이 사회적 안전망에 안주하지 않고 취업을 하도록 유도하는 차원에서 정부가 취업장려금을 각각(1·2·3년차) 100만 원씩 상향 조정한 것이 강한 영향을 미친 것으로 보인다. 2005년 입국자 전원을 대상으로 정착장려금제도를 평가한 김선화(2011)에 따르면 취업장려금 수급자가 28.4%로 나타나 이 제도를 활용하는 비율이 크게 증가하였고, 취업장려금 수급은 취업에 강한 영향을 미친 것으로 나

타났다. 하지만 이는 현재 취업장려금을 수급하는 자가 표본에 포함되어 있기 때문에 나타난 결과로 계수의 과대추정 가능성이 높다. 취업장려금 수급 종료 후 가진 일자리의 질과 경력형성을 살펴봐야 정확한 평가가 가능할 것이다.

IV. 북한이탈주민 고용보조금 효과성 평가

이 절에서는 북한이탈주민 취업지원제도 중 고용지원금과 취업장려금 활용 실태 및 성과를 검토해 보고자 한다. 이를 위해 세 가지 자료를 활용하였는데 2010년 8월 이화여대 통일학연구원이 실시한 실태조사(413명), 2011년 8월 통일부의 고용지원금 및 취업장려금 수급자 DB 그리고 고용노동부가 2010년 11월 제공한 고용이력 DB이 그것이다. 이화여대 실태조사 자료는 서울지역에 거주하는 북한이탈주민의 취업 및 생활 실태를 파악하고, 이들의 남한 사회 정착을 위한 효율적인 정책지원 방안을 마련하기 위한 목적으로 수행된 조사다. 정착에 가장 중요한 영향을 미치는 것으로 알려진 입국 연도, 성, 연령 변수를 기준으로 할당표집하였으며 서울지역에 거주하는 20세 이상 북한이탈주민 413명이 조사대상이다. 장려금 수급자 DB는 이화여대 실태조사에 참여한 북한이탈주민 413명 중 고용지원금 및 취업장려금을 수급한 경험이 있는 자에 한정된 수급 내용이다. 고용이력 DB는 역시 413명 중 고용보험 DB에서 취업경험이 있는 것으로 밝혀진 자들의 고용이력 DB이다.

이하에서는 먼저 북한이탈주민의 고용지원금 및 취업장려금 수급실태를 살펴보고 이어서 고용보험이력 DB와 연결해 고용지원금 및 취업장려금 수급이 근속기간 및 노동이동에 미친 영향을 살펴보고자 한다.

1. 고용지원금 및 취업장려금 활용실태

이화여대 실태조사 자료에 통일부가 제공한 고용지원금 및 취업장려금 수급자 DB를 연결한 자료를 이용해 제도 수급실태를 보면 고용지원금 88건, 취업장려금 18건이다. 인별 기준으로 보면 고용지원금은 63명이 지원받았으며 최대

4회까지 지원받았다. 취업장려금은 17명이 지원받았으며 최대 2회까지 지원받은 자가 1명이다. 이 중 11건은 고용지원금과 취업장려금을 모두 지원받은 경우다. 이는 전체 413명 중 고용지원금 수급경험자는 63명(10.2%), 채용장려금은 17명(2.7%)에 불과한 수준이다. 인적특성별로 보조금제도 활용에 유의한 차이는 없었다.

양 제도의 수급실태를 보면 먼저 <표 3>은 고용지원금 지원실태로 남성에 비해 여성, 연령은 40대의 수급 비율이 높다. 북한 학력은 고등중 졸업자가 전체 지원자의 63.6%에 이르며, 입국년 기준으로는 2005년 이전과 이후 자가 대

<표 3> 고용지원금 지급 현황

(단위: 명, %, 개월, 회, 만 원)

		수급자		신청소요기간		지급액			
		인원	비율	입국 시점	취업 시점	총지급액	지급횟수	지급기간	지급액
성별	남성	32	36.4	42.7	1.9	459.5	8.8	8.1	52.5
	여성	56	63.6	29.6	2.1	392.8	7.6	7.0	51.5
연령	30세 미만	14	15.9	21.9	1.9	356.4	7.1	5.3	49.9
	30대	26	29.5	38.9	1.7	477.8	9.2	8.8	52.2
	40대	41	46.6	34.8	2.2	419.7	7.9	7.4	52.9
	50세 이상	7	8.0	39.4	2.1	297.6	6.3	6.1	47.4
북한 학력	고등중 이하	5	5.7	23.4	2.4	390.0	7.8	5.8	50.0
	고등중 졸업	56	63.6	36.5	2.0	435.0	8.3	6.8	52.5
	전문학교 이상	27	30.7	31.7	2.0	385.0	7.6	9.0	51.0
혼인 상태	미혼	32	36.4	29.0	2.0	457.7	8.7	8.1	52.7
	기혼	48	54.5	39.5	1.9	426.4	8.3	7.5	51.6
	기타	8	9.1	24.9	2.6	198.8	4.0	4.0	49.7
입국년	2000~2004	37	42.0	48.7	2.0	413.6	8.0	8.1	51.7
	2005~2009	51	58.0	23.9	2.0	419.6	8.1	6.9	52.1
정착기간	3년 미만	3	3.4	8.7	1.0	466.7	9.3	1.0	50.0
	3~5년	36	40.9	21.9	1.9	391.2	7.6	7.3	51.8
	5~7년	14	15.9	33.4	2.2	521.1	9.6	7.9	54.0
	7~9년	17	19.3	46.4	2.1	347.1	7.1	6.6	48.8
	9년 이상	18	20.5	52.6	2.1	445.7	8.4	9.0	53.1
전체		88	100.0	34.3	2.0	417.1	8.0	7.4	51.9

주: 정착 기간은 2011년 7월 말 기준임.

자료: 이화여대 통일학연구원(2010), 「고용지원금 및 취업장려금 수급자-이화여대 실태조사 연결 자료」.

〈표 4〉 취업장려금 지급 현황

(단위: 명, %, 개월, 회, 만 원)

		수급자		신청소요기간		1차 장려금		2차 장려금		3차 장려금	
		인원	비율	입국	취업	평균	인원	평균	인원	평균	인원
성별	남성	7	38.9	37.4	13.3	514.3	7	600.0	1		0
	여성	11	61.1	33.6	13.2	459.1	11	562.5	4	650.0	1
연령	30세 미만	2	11.1	33.5	14.0	450.0	2		0		0
	30대	9	50.0	33.9	14.1	488.9	9	550.0	3	650.0	1
	40대	7	38.9	37.1	11.9	478.6	7	600.0	2		0
북한 학력	고등중 졸업	12	66.7	35.4	12.6	475.0	12	562.5	4	650.0	1
	전문학교 이상	6	33.3	34.5	14.5	491.7	6	600.0	1		0
혼인 상태	미혼	9	50.0	32.6	12.6	488.9	9	583.3	3		0
	기혼	9	50.0	37.7	13.9	472.2	9	550.0	2	650.0	1
입국 년	2005~2009	18	100.0	35.1	13.2	480.6	18	570.0	5	650.0	1
정착 기간	3~5년	12	66.7	32.7	12.5	487.5	12	587.5	4		0
	5~7년	6	33.3	40.0	14.7	466.7	6	500.0	1	650.0	1
전 체		18	100.0	35.1	13.2	480.6	18	570.0	5	650.0	1

주·자료: 앞의 <표 3>과 동일.

략 4 대 6 수준이다. 정착 기간으로는 3년 미만자는 3.4%에 불과하고 3~5년인 자가 거의 절반에 이른다. 고용지원금 수급 시점을 보면 입국 시점 기준으로는 34.3개월 후, 사업장 입사 기준으로는 2.0개월로 나타나 대부분 입사 후 곧장 고용지원금을 신청하고 있다. 고용지원금 지급 상황을 보면 평균 지급 횟수는 8.0회이며, 지급 시작일부터 지급 종료일까지의 총 지급기간은 평균 7.4개월, 1회당 평균 지급액은 51.9만 원, 총 지급액은 평균 417.1만 원이다.

취업장려금은 1회 수급자 18명, 2회 수급자 5명, 3회 수급자 1명에 불과해 짧은 근속으로 장려금 수급률이 매우 낮았다. 취업장려금 수급자 특성을 보면 고용지원금과 유사하게 남성보다는 여성, 연령은 40대, 북한 학력은 고등중 졸업자, 체류기간 3~5년인 자의 비율이 높다. 취업장려금 첫 지급 시점은 입국 시점 기준으로는 35.1개월, 취업 시점으로는 13.2개월이며, 평균 수급액은 1차 480.6만 원, 2차는 570.0만 원, 3차는 650만 원이다. 이를 통해 취업장려금 수급자도 대부분 1차 장려금 수급 후 이직하여 2~3차 장려금을 수급한 자는 소수에 불과함을 확인할 수 있다.

2. 고용지원금과 취업장려금의 취업효과

고용지원금 및 취업장려금의 고용효과를 살펴보기 위해 고용지원금 및 취업장려금 DB와 고용보험 DB를 연결하여 분석에 사용하였다. 고용보험 DB에는 266개, 고용지원금 및 취업장려금 DB에서는 95개 일자리가 식별되었는데 이 정보를 개인 및 사업장 단위로 연결한 결과 모두 277개 일자리 정보가 생성되었다. 인별 기준으로는 141명이며, 평균 일자리 수 1.86개, 최대 8개까지 일자리 경력이 확인되었다. 북한이탈주민들의 일자리 특성을 살펴보면 취업 일자리는 제조업과 도소매업, 협회 및 단체의 비중이 높은 편이며, 사업장 규모는 5인 미만 사업장이 31.4%에 이르는 등 72.9%가 30인 미만 소규모 사업장에 취업하였다. 일자리를 고용지원금과 장려금 수급 여부를 기준으로 구분해 보면 고용지원금과 장려금을 지원받은 일자리는 제조업, 도소매업, 협회 및 단체가 전체 사업장의 55%에 이르러 특정 업종에 집중되는 경향이 관찰된다.

고용지원금이나 취업장려금이 고용에 미치는 효과를 살펴보기 위하여 고용지원금 및 취업장려금 DB와 2010년 이화여대 실태조사를 연결해 로짓분석을 실시하였다. 분석 모형에서 종속변수인 ‘취업하였음’을 기준 범주로 삼을 때 로짓 모형은 $\log_{iti} = \log\left(\frac{\pi_1}{\pi_2}\right)$ 이 된다. π_1 은 취업, π_2 은 미취업을 의미하며 이 연구에서 이항 로짓분석으로 추론하고자 하는 모델은 아래의 함수로 표현할 수 있다. $\log\left(\frac{\pi_j}{\pi_{j-1}}\right) = \alpha_j + \beta_j X \quad j=1, \dots, j-1$

여기서 α_j 는 상수항의 모수(parameter)이며, β_j 는 회귀계수(regression coefficient)이다. 취업 여부를 설명하는 변수로 북한이탈주민의 인구사회학적 특성인 성, 연령, 혼인상태, 재북 시 학력 및 직업경력, 남한에서의 교육참여 여부, 제3국 체류기간, 조사 시점 현재 기초생계비 수급 여부, 직업훈련 참여 여부, 자격증 취득 여부 그리고 고용지원금과 취업장려금 수급 여부를 투입하였다.

아래의 <표 5> 분석 결과를 보면, 여성에 비해 남성이 취업해 있을 확률이 2.6배 높고, 연령이나 혼인상태는 통계적으로 유의하지 않다. 재북 학력을 보면 고등중 이하자에 비해 전문대 이상자의 취업확률이 높았고, 재북 직업은 경제

활동을 하지 않은 집단에 비해 장마당에 참여한 경우 취업확률이 높다. 이는 북한에서 형성된 인적자본이 일정부분 취업에 영향을 미침을 의미한다. 특이하게도 직장경력보다 장마당 경험이 취업에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났는데 이는 장마당 참여자의 경우 생계 혹은 소득을 목적으로 경제활동을 보다 적극적으로 활동했을 집단이고, 이러한 적극적인 태도가 남한에서도 경제활동 참가로 이어진 것으로 보인다.

〈표 5〉 북한이탈주민 취업지원제도의 취업효과

	모형 1		모형 2		모형 3		모형 4	
	추정계수	표준오차	추정계수	표준오차	추정계수	표준오차	추정계수	표준오차
성 남자	0.986	0.244 ***	0.763	0.313 *	0.789	0.317 *	0.888	0.254 ***
연령 30대	0.493	0.357	0.441	0.469	0.456	0.474	0.507	0.379
연령 40대	0.213	0.389	0.224	0.511	0.249	0.514	0.199	0.410
연령 50세 이상	-0.218	0.471	-0.304	0.632	-0.186	0.638	-0.275	0.501
혼인 미혼	-0.190	0.255	-0.208	0.333	-0.249	0.338	-0.137	0.264
학력 고등중 졸	0.500	0.438	0.760	0.551	0.773	0.562	0.639	0.455
학력 전문대 이상	1.020	0.490 *	1.537	0.636 *	1.497	0.649 *	1.232	0.514 *
직업 직장만 다님	0.564	0.355	0.502	0.448	0.492	0.451	0.685	0.372 †
직업 직장+장마당	0.859	0.370 *	0.622	0.465	0.611	0.465	0.917	0.386 *
직업 장마당만	1.350	0.447 **	1.107	0.559 *	0.950	0.560 †	1.377	0.471 **
제3국 체류기간	0.001	0.003	-0.002	0.004	-0.002	0.004	0.000	0.003
정착기간 3~5년			0.108	0.418	0.090	0.426	0.627	0.325 †
정착기간 5~7년			0.003	0.434	-0.106	0.442	0.312	0.345
정착기간 7년 이상			-0.539	0.448	-0.617	0.454	0.663	0.341 †
남한 교육 받음			-0.332	2.010	-0.609	2.359	-0.970	1.572
기초생계비 수급			-3.173	0.316 ***	-3.223	0.322 ***		
직업훈련 받음			-0.501	0.436	-0.532	0.438	-0.674	0.359 †
자격증 취득			0.415	0.450	0.416	0.453	0.237	0.370
고용지원금 수급					0.853	0.488 †	0.910	0.397 *
채용장려금 수급					0.943	0.892	-0.036	0.726
상수	-2.312	0.476 ***	-0.560	0.661	-0.572	0.676	-2.713	0.542 ***
-2 Loglikelihood	487.277		335.317		328.968		469.579	
Cox & Snell R ²	0.107		0.382		0.391		0.145	
사례 수	413		413		413		413	

주: ***, **, *, † 는 각각 0.001, 0.01, 0.05, 0.1 수준에서 통계적으로 유의함.

자료: 이화여대 통일학연구원(2010), 「고용지원금 및 취업장려금 수급자-이화여대 실태조사 연결 자료」.

모형 2에서는 한국사회 정착 기간과 정부지원제도 그리고 남한의 교육참여가 미친 영향을 살펴보기 위한 것인데 기초생계비 지급이 강한 영향을 미치고 있다. 일반적으로 정착 기간이 증가할수록 해당 사회에의 통합 정도가 높아진다고 알려져 있는데 북한이탈주민의 경우 기초생계비 지급 여부가 경제활동참여 여부에 결정적 영향을 미치고 있다. 직업훈련은 통계적으로 유의하지는 않았지만 부(-)의 효과를 보였다.

모형 3은 추가로 고용지원금과 채용장려금 지급이 미친 효과를 살펴본 것으로 고용지원금의 경우 경제활동참가에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타나 고용지원금이 노동시장 이탈을 억제하는 효과가 있는 것으로 보인다. 마지막으로 모형 4는 기초생계비 수급 여부를 제외한 결과로서 정착 기간이 통계적으로 유의한 영향을 미침을 확인할 수 있다. 정착 기간 3년 미만자에 비해 3~5년과 7년 이상자의 경우 경제활동참가율이 증가하고 있다. 반면 직업훈련은 취업에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났는데 일부 북한이탈주민들이 직업훈련을 생계급여 지급연장을 위한 방편으로 활용한다는 기존연구 결과를 확인해 주는 증거로 보인다.

3. 고용지원금과 채용장려금의 근속효과

앞에서 구축한 자료를 이용해 북한이탈주민들의 일자리에에서의 근속기간을 살펴보면 평균 9.5개월로 사업장에서 장기근속을 통한 숙련을 형성하기에 짧은 편이다. 일자리 유형별로 근속기간을 비교하면 취업장려금을 수급한 일자리의 경우 근속기간이 가장 길지만 고용지원금 수급자는 정부지원 장려금이 없는 일자리와 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 이직 여부를 보면 고용지원금과 취업장려금을 수급한 일자리에 취업한 자는 분석 시점에 모두 일자리를 퇴사한 것으로 나타났는데 이는 자료 특성에서 기인한 것으로 보인다.

이어서 고용지원금이나 취업장려금을 수급한 자들이 해당 지원금이나 장려금을 최종 수급한 후 어느 정도 기간이 흐른 후 이직하는지 여부를 살펴본 결과 3.14개월에 불과하였다. 이는 대부분의 북한이탈주민이나 고용주가 정부로부터 재정지원이 끊기면 곧장 이직하거나 고용조정을 단행함을 의미하는 것으로서

이에 대한 정확한 실태 파악이 필요한 것으로 보인다.

이직사유를 살펴보면 고용지원금이나 취업장려금을 수급하지 않은 일자리에 서 이직한 자는 비자발적 이직이 23.1%에 불과하나 취업지원제도를 활용한 사업장은 비자발적 사유가 50% 수준에 이른다. 이직사유를 보다 구체적으로 살펴보면 정부지원을 받은 사업장 취업자의 경우 폐업·도산·공사 중단이나 계약기간 만료 그리고 기타 회사 사정으로 이직한 비율이 높아 상대적으로 열악

〈표 6〉 일자리 유형별 평균 근속 및 이직, 수급 종류 후 근속기간

(단위: 개, 개월, %)

	전 체	이직	평균 근속	근속기간						수급 후 근속기간
				3월 미만	3~6개월	6~12월	12~24월	24~36월	3년 이상	
지원금+장려금	11	11	20.5	0.0	0.0	9.1	54.5	27.3	9.1	1.64
지원금	77	77	9.57	18.2	20.8	32.5	19.5	7.8	1.3	3.40
장려금	7	7	12.4	14.3	0.0	14.3	71.4	0.0	0.0	2.57
없음	182	108	8.76	56.5	50.9	22.2	19.4	12.0	7.4	-
전 체	277	203	9.54	27.4	25.6	18.4	17.0	7.9	3.6	3.14

자료: 고용지원금 및 취업장려금 수급자-고용보험DB-이화여대 실태조사 연결 자료.

〈표 7〉 일자리 유형별 이직사유

(단위: 명, %)

		정부지원 유사업장				지원 무	전 체(%)
		지원금+장려금	지원금	장려금	소계		
이직 사유1	자발적	54.5	57.1	57.1	56.8	75.9	136 (67.0)
	비자발적	45.5	40.3	42.9	41.1	23.1	64 (31.5)
	기타	0.0	2.6	0.0	2.1	0.9	3 (1.5)
이직 사유2	전직자영업	9.1	5.2	14.3	6.3	11.1	18 (8.9)
	결혼출산 등 가사사정	9.1	2.6	0.0	3.2	2.8	6 (3.0)
	질병부상 등	0.0	3.9	0.0	3.2	4.6	8 (3.9)
	기타 개인사정	36.4	45.5	42.9	44.2	57.4	104 (51.2)
	징계해고	0.0	0.0	14.3	1.1	0.0	1 (0.5)
	폐업도산공사중단	18.2	9.1	14.3	10.5	1.9	12 (5.9)
	경영상해고	0.0	1.3	0.0	1.1	0.0	1 (0.5)
	기타 회사사정	18.2	22.1	14.3	21.1	13.9	35 (17.2)
	계약기간만료공사종료	9.1	7.8	0.0	7.4	7.4	15 (7.4)
기타	0.0	2.6	0.0	2.1	0.9	3 (1.5)	
전 체		11	77	7	95	108	203

자료: 고용지원금 및 취업장려금 수급자-고용보험DB-이화여대 실태조사 연결 자료.

한 경영 사정이 북한이탈주민의 주된 이직사유로 보인다. 이는 경영여건이 열악한 사업장들이 장려금 사업을 활용함을 의미한다. 북한이탈주민의 정착에 부정적 영향을 줄 수 있다는 점에서 제도 취지를 달성할 수 있도록 지원금과 장려금 수급요건을 보다 강화하는 조치가 필요한 것으로 판단된다. 이직사유와 사업장 규모를 비교해 보면 사업장 규모가 클수록 비자발적 이직이 증가하고 있는데 북한이탈주민들의 경우 상대적으로 낮은 고용안정성이 이러한 결과로 나타난 것으로 보인다.

앞의 <표 6>의 고용유지 기간에 대한 통계는 장려금 수급 여부 이외에 취업자의 고용유지 기간에 영향을 미치는 요인들을 통제하지 않은 상태에서 관찰된 값이다. 이직하지 않고 계속근로하고 있는 사람(right censoring)과 이직한 사람(event)을 적절히 대표하는 이직가능성 분석이라고 볼 수 없다. 이 문제를 해결하기 위해서는 사건사 분석(event history analysis)이 필요하다.

사건사 분석의 종속변수는 누적생존함수(cumulative survival function)로 어느 시점까지 사건을 겪지 않은 사람들 중에서 그 시점에 사건을 경험할 순간적인 확률이다. 콕스해저드 분석에서는 생존에 영향을 주리라고 예측되는 여러 독립변수들의 상호작용을 조정하여 승산비(odd ratio)를 구할 수 있다. 누적생존함수를 종속변수로 하는 콕스 분석은 다음과 같이 표시할 수 있다.

$$s(t) = [s_0(t)]^p$$

$$p = e^{(b_1x_1 + b_2x_2 + \dots + b_px_p)}$$

위 식은 위험함수(hazard function)를 기준으로 다음과 같이 표현할 수도 있다.

$$h_1(t) = \exp(B_i * X_i)h_0(t)$$

여기서 $h_1(t)$ 는 예측변수 X_i 를 가진 사례의 관찰 시간 t 에서의 hazard function을 말한다. $h_0(t)$ 는 예측변수를 하나도 가지고 있지 않은 사례의 관찰 시간 t 에서의 hazard(baseline hazard function)를 의미한다. B_i 는 예측변수 X_i 의 회귀계수(regression coefficient)로 이를 다시 변형하면 아래와 같이 변형할 수

$$\text{있다. } \frac{S_1(t)}{S_0(t)} = \exp(B_i \cdot X_i)$$

〈표 8〉 고용지원금 및 취업장려금이 근속기간에 미친 효과

	모형 1			모형 2		
	추정계수	표준오차	승산비	추정계수	표준오차	승산비
성 남자	-0.087	0.173	0.916	-0.107	0.172	0.899
연령 30대	0.023	0.245	1.023	0.056	0.251	1.057
연령 40대	0.115	0.251	1.122	0.142	0.254	1.152
연령 50세 이상	-0.158	0.349	0.854	-0.136	0.351	0.873
학력 고등중 졸	0.084	0.361	1.088	-0.076	0.373	0.927
학력 전문대 졸 이상	-0.033	0.376	0.967	-0.183	0.388	0.833
경력 직장	0.155	0.299	1.167	0.145	0.303	1.156
경력 직장+장마당	0.585	0.297 **	1.795	0.569	0.301 *	1.766
경력 장마당	0.689	0.354 *	1.992	0.755	0.360 **	2.127
3국 체류기간	-0.013	0.027	0.987	-0.022	0.027	0.978
남한 정규교육 받음	-0.145	0.204	0.865	-0.222	0.208	0.801
정착기간 3~5년	0.077	0.189	1.080	0.237	0.196	1.267
정착기간 5~7년	0.292	0.243	1.340	0.472	0.256 *	1.603
정착기간 7년 이상	0.345	0.316	1.411	0.442	0.327	1.555
업종 제조업	0.033	0.254	1.033	-0.089	0.260	0.915
업종 도소매업	-0.102	0.214	0.903	-0.150	0.215	0.861
직종 관리사무직	0.315	0.215	1.370	0.312	0.218	1.365
직종 판매서비스직	-0.066	0.306	0.936	-0.240	0.311	0.787
직종 조립/조작원	-0.047	0.255	0.954	-0.066	0.255	0.936
규모 10인 미만	0.374	0.289	1.453	0.270	0.290	1.310
규모 10~29인	0.530	0.309 *	1.698	0.517	0.307 *	1.677
규모 30~99인	0.467	0.331	1.596	0.384	0.330	1.468
고용지원금 수급				-0.191	0.166	0.826
채용장려금 수급				0.908	0.317 ***	2.480
-2Log likelihood	1728.908			1719.063		
Chi-square	25.398			34.894		
사례 수(우측절단)	266(82)			266(82)		

주: ***, **, *, † 는 각각 0.001, 0.01, 0.05, 0.1수준에서 통계적으로 유의함.
 자료: 고용지원금 및 취업장려금 수급자-고용보험DB-이화여대 실태조사 연결 자료.

이 식의 왼쪽은 결국 승산비(odd ration)로 시간에 관계없이 일정하다.

고용지원금과 채용장려금이 근속기간에 미친 영향을 살펴보기 위하여 생존 분석을 실시하였다. 이 분석은 고용상태에 있던 사람이 고용상태를 이탈하여 비고용상태로 전환할 가능성을 살펴보는 것으로 고용지원금이나 취업장려금을

수급한 사람과 수급하지 않은 사람 간에 고용상태를 이탈할 가능성에 차이가 있는가 하는 점이다.

분석 결과는 <표 8>과 같다. 종속변수는 근속기간이고, 설명변수는 개인의 인적속성과 취업한 일자리 특성이다. 사례 수가 충분치 않아 모형의 설명력이 높지 않지만, 분석 결과를 보면 개인의 인적특성 변수 중 재복 시 직장경험과 한국사회 정착 기간만이 근속에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 북한에 체류 시 장마당에서 일한 경험이 있는 집단이 일 경험이 없는 집단에 비해 취업이탈위험이 낮고, 근속기간 3년 미만 집단을 기준으로 볼 때 근속기간이 길수록 취업이탈위험이 낮아지는데, 5~7년 집단의 경우 통계적으로 유의한 차이가 존재한다. 성별의 경우 통계적으로 유의하지는 않았지만 남성이 여성에 비해 취업이탈위험이 높다.

다음으로 사업장 특성을 통제한 결과 업종이나 직종은 통계적으로 유의하지 않았고, 사업장 규모는 일반적인 예상과 달리 100인 이상 사업장에 비해 소규모 사업장 취업자의 취업이탈위험률이 낮다. 이러한 결과는 사업장 규모가 작을수록 근로조건 불만족에 따른 자발적 이직 비율이 높지만 사업장 규모가 큰 경우에는 임시계약직과 같은 낮은 고용안정성이 이직사유인 것과 관련 있는 것으로 보이지만 추가적인 분석이 필요하다. 마지막으로 고용지원금과 채용장려금이 근속기간에 미친 영향을 보면 채용장려금의 경우 예상할 수 있는 것처럼 취업이탈위험률이 낮다. 반면 고용지원금은 통계적으로 유의하지는 않았지만 오히려 취업이탈위험률을 높이는 것으로 나타나 고용지원금이 북한이탈주민의 고용을 촉진하는 효과는 있지만 장기근속을 통한 경력형성에는 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 그러나 이 결과는 고용보조금을 받은 사람과 받지 않은 사람 사이에 존재할 수 있는 차이가 엄밀히 통제된 것은 아니기 때문에 제한적으로 해석될 필요가 있다. 다만, 취업효과와 근속효과를 종합해 볼 때 고용보조금제도의 효과성이 제한적이라고 평가할 수 있다.

4. 고용보조금 수급 후 일 경력

근속기간에 대한 콕스 분석 결과 채용장려금이 근속에 유의한 영향을 미치는

것으로 나타났다. 하지만 해당 일자리를 이직한 이후 노동시장에서 지속적으로 근무하는지, 이직 후 보다 좋은 일자리로 진입하는지, 그리고 새로 진입한 일자리에서의 근속은 어떤지 등을 살핌으로써 채용장려금 효과를 보다 정확히 평가할 수 있다. 이를 위해 고용지원금(63명)이나 취업장려금(17명)을 수급한 경험이 있는 68명이 가장 마지막에 장려금 및 지원금을 지원받은 일자리 이직 후의 일 경험을 살펴보았다. 자료를 구성한 결과 고용지원금 수급자는 마지막 수급 일자리 이직 후 최대 여섯 번 노동이동을 경험(45개)하였고, 취업장려금 수급자는 세 번까지 노동이동(18개)을 한 경우가 관찰되어 고용지원금이나 취업장려금 수급 이후 관측된 일자리는 모두 52개이다.

지원금과 장려금을 수급받은 일자리 이직 후 재취업 여부를 보면 고용지원금 50.8%, 취업장려금 64.7%로 나타나 상당히 많은 북한이탈주민들이 노동시장에서 이탈하고 있다. 물론 고용보험 DB에서 식별되지 않을 경우 비임금이나 고용보험 미가입사업장으로서의 취업, 계약직, 아르바이트 같은 임시일자리로의 취업 가능성이 존재해 곧장 노동시장 탈락으로 간주하는 것은 무리다. 하지만 고용보험 가입사업장이 공식 부문에 속한 보다 안정적인 일자리라고 간주한다면 고용보험 가입사업장으로서의 재취업률이 낮다는 점은 경력형성에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 점에서 고용보험 DB를 통한 재취업률은 보다 적극적으로 해석될 필요가 있다. 재취업의 경우 재취업 소요기간은 고용지원금 사업장 이직자는 평균 8.7개월, 취업장려금 사업장 이직자는 2.4개월로 나타났다. 사례 수가 지나치게 적기 때문에 일반화가 불가능하지만 이 결과만을 통해 볼 때 취업장려금은 사업장을 이직한 경우라도 보다 적극적인 구직활동을 하는 등 경제활동 인구로 남아 있을 가능성이 높아 보인다.

마지막으로 재취업 사업장에서의 근속을 보면 고용지원금 일자리 취업경험자는 6.7개월, 취업장려금 수급 경험자는 7.5개월로 나타나 북한이탈주민의 잦은 이직경향이 다시 관찰되는 것으로 보인다. 앞의 <표 6>을 보면 장려금과 지원금을 수급받지 않은 일자리의 평균 근속이 8.8개월인데 이보다도 짧다. 이는 재취업한 일자리의 68.8%가 30인 미만 소규모 사업장이고 25.0%가 단순노무직으로 취업하는 등 근로조건이 양호하지 못한 것과 관련 있는 것으로 보인다.

지금까지의 분석 결과를 종합해 보면 고용지원금이나 취업장려금이 취업촉

진을 통한 장기근속을 유도하는 데 목적이 있다면 장려금과 지원금이 수급되는 기간에만 ‘반짝 효과’가 존재하는 것으로 판단된다. 다만 이 결과는 소수 사례를 분석한 결과이므로 향후 보다 대규모 자료를 이용해 각각의 취업지원정책이 어떤 효과를 가지고 있는지에 대한 평가가 뒤따라야 한다. 다만 이 결과를 통해 볼 때 북한이탈주민의 직업능력을 향상시키는 것이 가장 우선적으로 다뤄질 필요가 있는 것으로 판단된다. 인적자원개발 없는 취업우선 전략은 근로조건 실망에 따른 반복적인 실업과 노동시장 이탈로 이어질 수 있으며, 개인의 숙련형성에 미치는 영향도 제한적일 것이다. 제도 도입 취지를 구현한다는 점에서 취업지원제도에 대한 성과평가를 기초로 제도개선 방안을 마련하는 것이 시급하다고 하겠다.

〈표 9〉 이직 후 재취업 여부 및 미취업 기간, 재취업 사업장 근속기간

(단위: 명, %, 월)

		고용지원금 일자리		취업장려금 일자리	
		명	비율	명	비율
전체 장려금/지원금 수급 일자리		63	100	17	100
재취업 여부	취업	32	50.8	11	64.7
	미취업	31	49.2	6	35.3
평균(월)		8.74		2.39	
재취업 소요기간	3월 미만	21	65.6	9	81.8
	3~6개월	3	9.4	1	9.1
	6~12개월	3	9.4	-	-
	12~24개월	-	-	1	9.1
	24~36개월	2	6.3	-	-
	3년 이상	3	9.4	-	-
	전 체	32	100.0	11	100.0
평균(월)		6.66		7.65	
재취업 사업장 근속기간	3개월 미만	10	29.4	6	50.0
	3~6개월	13	38.2	2	16.7
	6~12개월	5	14.7	-	-
	12~24개월	5	14.7	3	25.0
	24~36개월	1	2.9	1	8.3

주: 고용지원금 2개, 취업장려금 1개 일자리는 고용보험 DB에서 식별되지 않음.
 자료: 고용지원금 및 취업장려금 수급자-고용보험 DB-실태조사 연결 자료.

V. 결론 및 정책 제언

이 글은 고용지원금과 취업장려금 등 고용보조금제도의 효과성 평가를 목적으로 진행하였다. 북한이탈주민 지원제도가 도입된 지 오랜 시간이 지났지만 동 제도에 대한 평가는 거의 없었다. 그 결과 이들 제도가 실제 북한이탈주민의 정착에 어떤 영향을 미치는지에 대한 여러 가지 논란이 있었다. 많은 재정을 투입함에도 불구하고 일부 북한이탈주민들이 한국사회 정착에 어려움을 겪고 있는 것으로 나타난 것은 동 제도를 비롯한 취업지원제도의 효과성 제고가 시급함을 의미한다. 이에 따라 이 연구에서는 분석 가능한 데이터를 활용하여 고용지원금과 취업장려금 수급실태 및 고용지원금 및 취업장려금 지원제도의 성과를 시론적으로 평가하여 보았다.

효과성 평가 결과는 다음과 같다. 이화여대 실태조사 DB와 고용지원금 및 취업장려금 DB를 연결하여 북한이탈주민 중 동 제도를 활용한 경험이 있는 자를 살펴본 결과 고용지원금은 63명(10.2%), 취업장려금은 17명(2.7%)에 불과하였다. 고용지원금의 경우 상대적으로 많은 북한이탈주민들이 제도를 활용하고 있는 것으로 알려져 있는데 제도 활용률이 비교적 낮게 나타난 것은 다소 의외이다. 취업장려금은 분석 시점 당시 근속기간이 1년 이상인 경우 지원받을 수 있도록 제도가 설계되어 있는 관계로 활용 정도가 낮은 것으로 추정된다. 2011년에 근속 6개월 이상인 경우도 신청할 있도록 제도가 변경되었기 때문에 향후 동 제도의 활용률은 증가할 것이다.

고용지원금이나 취업장려금 수급 실태를 보면 대체적으로 입국 시점 기준으로 2~3년 시점에 신청하고 있다. 고용지원금의 경우 평균 8회 지급받았으며, 취업장려금은 1차 18명에서 2차에 5명으로 크게 감소하여 많은 북한이탈주민들이 직장생활에 적응하지 못하고 곧 이직하는 것으로 나타났다. 동 제도를 활용해 취업한 일자리 특성을 살펴본 결과 제조업, 도소매업, 협회 및 단체와 같은 특정 업종에 집중되고, 사업장 규모는 소규모 사업장 비중이 높았다. 소규모 사업장은 상시적인 인력부족 상황에 놓여 있기 때문에 고용지원금이 없더라도

취업이 용이하다. 또한 소규모 사업장은 상대적으로 근로조건이 열악하고 고용 안정성 또한 낮다는 점에서 고용지원금이나 취업장려금을 통한 취업지원이 갖는 효과가 미미할 것으로 추정된다.

고용보조금제도는 고용비용을 줄여줌으로써 취업을 촉진하고 취업자의 장기 근속을 유도하여 숙련을 형성함으로써 보다 좋은 일자리로 상향이동케 함을 목적으로 한다. 실제 고용보조금이 취업에 미친 효과를 분석한 결과 고용지원금만이 취업에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다음으로 근속기간을 종속변수로 하는 생존 분석에서는 취업장려금이 근속에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 고용보조금제도의 효과성이 제한적임을 의미한다. 하지만 이 결과는 고용보조금을 받은 사람과 받지 않은 사람 사이에 존재할 수 있는 차이가 엄밀히 통제된 것은 아니기 때문에 제한적으로 해석되어야 한다.

실제 이직자들의 이직사유를 살펴본 결과 정부지원을 받은 일자리에 오히려 비자발적 이직률이 높았다. 이는 일부 고용주들이 정부로부터 재정지원이 끊기면 곧장 고용조정을 단행하거나, 북한이탈주민들이 정부지원금 중단에 따른 임금감소 때문에 자발적으로 이직하기 때문으로 보인다. 이 경우 고용지원금이 장기근속에 미치는 영향은 매우 제한적일 것이다. 이어서 정부 재정지원을 받은 일자리에 이직 후 재취업 여부를 보면 고용지원금 일자리에 이직한 자는 50.8%, 취업지원금 일자리에 이직한 자는 64.7%가 재취업한 것으로 나타났다. 이 비율이 어느 수준인지는 북한이탈주민의 인적특성, 정착 기간, 남한에서의 일 경험 등을 감안한 계량분석을 통해 살펴봐야 하기 때문에 이에 대한 평가는 유보한다. 다만, 재취업한 일자리 근속기간이 비수급자와 동일한 수준으로 나타난 것은 많은 북한이탈주민들이 수급 후 곧 취업과 이직을 반복적으로 경험함을 의미한다.

이러한 점들을 종합적으로 고려할 때 취업지원제도가 소기의 성과를 거두지 못하는 것으로 판단되며, 북한이탈주민의 취업능력이 제고되어야 지원제도가 당초 취지를 구현할 수 있을 것으로 보인다. 따라서 북한이탈주민 사회통합 전략의 기본 방향은 취업우선이 아닌 인적자원개발 중심으로 전환할 필요가 있다. 북한이탈주민이 한국사회에 정착하기까지 습득한 인적자본을 최대한 활용할 수 있도록 적합한 훈련과정과 일 경험 기회를 제공해 기초 직업능력을 향상

시킬 수 있는 기회를 제공해야 한다. 고용지원금이나 취업장려금이 실질적인 일 경험을 통한 직업능력 향상이 장기근속으로 이어질 수 있도록 제도를 설계해야 한다. 또한 보다 양질의 사업장이 사업에 참여할 수 있도록 하되 수급요건은 강화하는 제도개선이 필요한 것으로 보인다.

고용보조금제도의 효과가 낮기 때문에 일부에서는 해당 제도의 폐지를 주장하기도 하지만 경제적 손실에도 불구하고 고용보조금이 미취업자에게 일자리를 제공하고 그들의 생활을 안정시키며 나아가 사회통합에도 기여하기 때문에 제도 필요성은 엄연히 존재한다. 고용보조금제도가 가지는 불가피성을 인정하고 그 효과를 어떻게 최대화할 수 있을 것인가가 핵심 관건이다. 김용성(2011)에 따르면 높은 실업률, 낮은 평균임금, 높은 노동수요 탄력성의 특징을 보이는 집단을 정책대상으로 할 때 제도의 실효성이 극대화되는 것으로 나타났다. 이 기준에 의하면 북한이탈주민의 경우 정책 목표를 달성할 수 있는 노동시장 여건이 다소 불리할 수 있다. 따라서 북한이탈주민의 고용촉진을 위한 제도를 고려할 때 고용보조금제도와 다른 제도 간 연계를 강화하여 장려금 효과를 최대화하고 목표 집단을 분명하게 설정하여 사중손실을 최소화하는 것이 필요하겠다.

이 연구는 고용보조금제도 성과를 시론적으로 평가하였다는 데서 의의를 찾을 수 있다. 하지만 사례 수가 많지 않아 일반화하는 데 한계가 존재한다. 향후 보다 대규모 데이터를 이용하고 고용보조금 효과성 평가를 목적으로 하는 실태 조사를 통해 해당 제도의 성과평가를 실시하는 것이 필요할 것으로 판단된다. 수급자와 사업주를 대상으로 한 실태조사를 통해 해당 제도가 당초의 목적을 달성하는지, 수급 종료 후 곧 이직을 단행하는 이유는 무엇인지, 수급 경험이 이후의 일 경력에 어떤 영향을 미치는지 등을 살펴볼 필요가 있다. 특히 수급 후 일 경험에 대한 계량분석을 거쳐야 보조금제도에 대한 정확한 성과평가가 가능할 것으로 보인다. 이 부분에 대한 분석은 차후의 과제로 남겨둔다.

참고문헌

국회예산정책처(2008). 『2009년도 예산안 분석Ⅳ』.

- _____ (2009). 『북한이탈주민 정착지원사업 평가』.
- 금재호·김동현·김복순·김정우·이규용·장지연(2002). 『고용안정사업의 효율성 평가』. 한국노동연구원.
- 김동현·박의경(2000). 『고용유지지원금의 효율성 평가』. 한국노동연구원.
- 김선화(2011). 『북한이탈주민 취업지원정책 연구: 정착장려금제도를 중심으로』. 서울여자대학교 사회복지학과 박사학위 논문.
- 김용성(2011). 『고용촉진관련 채용장려금제도의 평가 및 개선방향』. KDI.
- 김화순(2010a). 「2010년 북한이탈주민 일자리대책의 쟁점 및 향후 방향: 고용활성화를 중심으로」. 국회인권포럼 외. 『북한이탈주민의 취업지원정책 및 발전방안 모색 심포지엄 자료집』.
- 김화순(2010b). 「기업의 북한이탈주민 노동력 활용에 대한 연구」. 『탈북이주민 연구의 뉴패러다임』. 이화여대 통일학연구원.
- 노경란·김선화·김임태·안혜영·전연숙·송희경(2008). 『북한이탈주민 노동시장 진입촉진을 위한 제도개선 방안: 거주지 적응교육 프로그램 도입 중심』. 한국고용정보원.
- 노경란·전연숙(2009). 「북한이탈주민 취업보호제도에 대한 고용주의 인식실태 연구: 고용지원금을 중심으로」. 『통일정책연구』 18 (2): 187~213.
- 북한인권정보센터(2008). 『2007 북한이탈주민 경제활동 동향』.
- 유길상·김화순·박성재(2007). 『새터민에 대한 효과적인 직업훈련지원방안』. 한국기술교육대학교.
- 유길상·민동세·조인호(2008). 『고용안정사업 개편방안』. 한국기술교육대학교.
- 이성재(2003). 『북한이탈주민 취업지원제도의 현황과 개선방안』. 서강대 공공정책대학원 석사학위 논문.
- 장지연·김정우(2002). 『취약계층에 대한 고용보조금의 효과 및 개선방안』. 한국노동연구원.
- 통일부(2010). 『2010 통일백서』.
- 한국노동연구원·한국직업능력개발원(2007). 『고용보험사업 심층평가』. 노동부.
- Fay, Robert G.(1996). “Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from programme evaluations in OECD countries.”

OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No.19. Paris.
Katz, Lawrence F.(1998). “Wage Subsidies for the Disadvantaged.” in Richard B.
Freeman and Peter Gottschalk. eds. *Generating Jobs: How to Increase
Demand for Less-Skilled Workers*. New York: Russel Sage Foundation.

An Analysis of the Effect of Employment Subsidy for the North Korean Migrants

Sungjae Park · Whasoon Kim

The purpose of this paper is to evaluate the effect of employment subsidy for the North Korean migrants. Although the employment subsidy has not been utilized as much as expected, it has enlarged tenure of the migrants with statistical significance. However, the employment subsidy does not seem to achieve the main goal, longer term tenure for the migrants. It is because current employment services mainly focus on mediation but not vocational training which boost job seekers' skill. These results indicate that current employment service for the North Korean migrants aims more to develop human resources for the purpose of the social integration.

Keywords : the North Korean migrants, employment subsidy, social integration