

북한이탈주민 취업지원제도 효과성 평가*

- 고용지원금과 취업장려금제도를 중심으로 -

박 성 재**

I. 문제 제기

1990년대 초반까지만 하더라도 매년 10여 명 미만에 그쳤던 북한이탈주민의 국내 입국이 김일성 주석의 사망과 북한의 경제난을 거치면서 급격하게 증가하였다. 특히 2000년대 들어 입국자 수가 큰 폭으로 증가하였는데 2007년 2월 총 입국자가 1만 명을 넘어섰으며, 2011년 4월 말 21,191명으로 집계되었다. 하지만 많은 북한이탈주민들이 한국사회 정착에 어려움을 겪고 있으며 일부에게는 사회부적응 문제도 나타나고 있는 실정이다. 일반 국민에 비해 고용률은 낮고 실업률은 훨씬 높은 상태가 지속되고 있으며, 취업자의 고용의 질 또한 열악한 상태이다. 상당수의 북한이탈주민들이 정부·민간의 현금지원 및 사회안전망에 계속 의존하고 있으며, 탈북청소년의 학교부적응 현상도 지속되고 있다.

국내에 입국하는 북한이탈주민의 부적응현상이 점증하면서 북한이탈주민 정착사업의 주무부처인 통일부는 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률(이하 정착지원법)」에 의거해 다양한 정책적 지원을 제공해 왔다. 2000년부터 고용지원금제도를 운영해왔으며, 2005년부터는 북한이탈주민의 노동시장 진입을 활성화하기 위해 정착금의 일부를 장려금으로 전환하여 직업훈련이나 자격취득, 취업시 각종 인센티브를 제공해왔다. 2010년에는 30개의 하나센터를 지정하고 북한이탈주민지원재단을 설립해 초기 정착과정에서 필요한 지역적응교육을 강화하였다. 또한 사회적기업 30개 육성과 일자리 2,000개 창출을 주요 정책목표로 설정하기도 하였다. 최근에는 정착사업 성과평가를 위한 북한이탈주민 정착지원시스템(3s-net)을 구축하였고, 중앙행정기관·지자체·공공기관 평가시 북한이

* 이 글은 현재 진행중인 본원 수시과제 『북한이탈주민 취업지원정책 활성화 방안』의 일부를 발췌·요약한 것이다.

** 한국노동연구원 책임연구원(parksj@kli.re.kr).

탈주민 고용률을 평가에 포함시키는 등의 제도개선을 통해 북한이탈주민의 고용촉진을 위해 각별한 노력을 기울여왔다.

북한이탈주민 규모 증가에 따른 지원사업 강화에 힘입어 관련 예산 역시 수년간 매년 큰 폭으로 증가하였다. <표 1>은 2007년부터 2011년까지의 북한이탈주민정착지원사업 예산추이는 2011년 예산(1,036억 원)이 전년(854억 원)에 비해 21.2%가 증가한 수준이고 2007년(548억 원)과 비교할 때는 무려 89.0%가 증가한 것이다. 2011년 현재 약 2만 명의 북한이탈주민에게 1천억 원에 이르는 막대한 직접비용 및 행정비용을 지출하고 있는데 현행제도에 대한 성과평가를 통해 정착지원사업의 재정효율성을 강화하는 것에 더불어 사회통합 관점에서 관련 제도의 정비를 통해 정책효율성도 제고해야 할 것이다.

이하에서는 다양한 취업인센티브제도 중 고용지원금과 취업장려금에 한정하여 먼저 제도 개요 및 기존연구 평가를 살펴본 후, 통일부 및 고용노동부가 제공한 자료를 이용해 해당 제도가 고용에 미치는 영향을 개략적으로 살펴본다.

<표 1> 북한이탈주민 정착지원사업 예산현황

(단위: 백만 원)

	2007		2008		2009		2010		2011
	예산	집행	예산	집행	예산	집행	예산	집행	예산
새터민교육훈련 및 정착금	45,225	51,049	45,225	65,041	55,510	62,034	62,540	72,210	71,146
• 새터민교육훈련	5,212	5,594	5,459	6,310	7,829	-	-	9,190	11,146
• 정착금	40,013	45,455	39,766	58,731	47,681	-	-	63,020	60,000
새터민 정착 행정지원	3,750	3,723	4,350	4,311	6,331	6,318	13,245	13,242	32,424
전 체	48,975	54,772	49,575	69,352	61,841	68,353	75,785	85,452	103,570

자료: 국회예산정책처(2009. 11); 정부, 각년도 결산보고서 및 2011년도 세입·세출 예산안사업별 설명서.

II. 고용지원금 및 취업장려금제도의 개요 및 지급 추이

정부는 북한이탈주민의 한국사회 정착을 지원하기 위하여 다양한 경제적, 교육적, 의료적, 심리적 지원을 제공하고 있다. 다음의 <표 2>는 현재 북한이탈주민에게 제공되는 정착지원제도 개요이다. 이중 북한이탈주민의 취업촉진을 위한 보호제도 중 가장 대표적인 정책수단이 고용지원금과 취업장려금이다.

고용지원금은 북한이탈주민 고용을 촉진하기 위해 고용주에게 일정 한도 내에서 임금을 보조하는 제도이다. 고용지원금은 취업보호기간 내에 있는 북한이탈주민(취업보호대

〈표 2〉 북한이탈주민 정착지원제도

	항목	내 용
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
주거	주택알선	임대 아파트 알선
	주거지원금	1인 세대 기준 1,300만 원
취업	직업훈련	훈련기간 중 훈련수당 월 약 30만 원 지급(노동부)
	고용지원금	급여의 1/2(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 부담없이 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>).

상자)이 대상이며 취업보호는 최초로 취업한 날부터 2년(24회)이다. 다만 취업보호기간(2년) 동안 동일한 사업장에서 계속하여 근무한 경우와 노령자 또는 장애인 같은 취약계층인 경우에는 취업보호기간을 1년 연장할 수 있다. 2007년 고용지원금 지급기간을 2년에서 3년으로 연장하였으며, 현재는 북한이탈주민을 고용한 사업주에게 50~70만 원 한도 내에서 임금의 1/2을 최대 3년까지 지원한다(1년까지는 50만 원 한도, 1년 후부터는 70만 원 한도). 최초 취업 후 6개월 내에 적성, 업무 부적응 등을 이유로 하여 자의로 하여 퇴직한 경우, 기존에는 고용지원금 지원기간 1년 연장불가, 6개월 지원단축하였으나 2011년 법 개정을 통해 자의로 퇴직하였으나 3개월 내 재취업하여 계속 근무 시에는 동일 사업장에 계속 근무한 것으로 간주하여 고용지원금을 지급하고 있다.

〈표 3〉 고용지원금 지급현황

(단위: 개소, 명, 백만 원)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
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

자료: 통일부(2010), 국회 외교통상통일위원회(2010. 6).

고용지원금 활용추이를 보면 2004년까지는 300명 미만만 활용하다가 2005년 이후 활용자가 큰 폭으로 증가하기 시작해 2010년에는 1,110개 업체에서 1,963명이 활용하였다. 통일부(2010)는 고용지원금은 기업체, 취업장려금은 북한이탈주민에게 직접적인 인센티브를 부여함으로써 두 제도가 상호보완적으로 작용한 결과로 제도가 효과를 발휘하기 시작한 것이라고 평가하고 있다. 노경란·전연숙(2009) 역시 고용지원금과 취업장려금 양측이 균형을 이룰 때 그 효과가 증대될 수 있다고 긍정적으로 평가하고 있다. 고용지원금 활용자 수가 증가한 것은 북한이탈주민의 고용이 증가하고 있다는 긍정적인 측면이 있지만 고용지원금 활용 직종을 보면 단순기능직의 비율이 높아(김화순, 2010a) 소기의 목적을 달성하는 데 한계가 있는 것으로 보인다.

취업장려금은 장기근속을 통한 경력형성 지원을 목적으로 하는 사업으로 거주지보호기간 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 가능하도록 하였다.¹⁾ 취업장려금 지급을 위한 근무기간 산정은 휴직·실직 등의 기간을 배제한 실제 근무기간으로 하는데 회사의 합병 등으로 고용이 승계된 경우, 본인의 귀책사유 없이 퇴직 후 3개월 내에 재취업한 경우, 근로계약기간이 종료된 후 3개월 이내에 재취업한 경우, 육아 또는 질병(산업재해 포함)으로 휴직 후 복직한 경우는 고용이 연속된 것으로 간주한다.

취업장려금 역시 근로유인정책의 일환으로 변화함에 따라 지급인원 및 지급액이 빠른 속도로 증가하고 있다. 2006년 3명에게 6백만 원을 지급하는 데 그쳤으나 2010년 1,325명에게 6,685백만 원이 지급되어 수혜인원은 441배, 지원금은 1,113배가 증가하여 다른 취업인센티브제도(직업훈련장려금, 자격취득장려금, 우선선정직종 추가장려금)에 비해 증가 폭이 가장 높다.

〈표 4〉 취업장려금 지급추이

(단위: 백만 원, 명)

	2006	2007	2008	2009	2010
금 액	6	122	891	2,969	6,685
인 원	3	28	196	646	1,325

자료: 통일부(<http://www.unikorea.go.kr>).

1) 2011년 관련 규정을 개정해 희망자에 한해 6개월 장려금을 지급받을 수 있도록 하였다. 이는 초기 취업시 브로커비용 등 현금수요가 존재함을 감안하여 희망자에 한해 1년차 취업장려금 550만 원을 6개월차(250만 원) 2회로 지급(500만 원)받을 수 있도록 선택권을 부여한 것이다(동 개정규정은 2010년 5월 1일 이후에 취업한 자부터 적용). 또한 2011년부터 고용보험법 적용제외 대상 근로자인 공무원, 사학연금적용자 등의 경우도 취업장려금을 지급받을 수 있다.

Ⅲ. 고용지원금과 취업장려금제도 평가

취업지원제도 평가를 목적으로 수행된 연구가 많지 않다. 기존연구는 대부분 실태조사와 면접조사 과정에서 해당 제도의 이용여부 및 취업에의 도움 정도를 확인하는 수준에서 이뤄졌기 때문에 정확한 성과평가라고 보기 어렵다. 이하에서는 기존연구 정리를 통해 취업지원제도를 간접적으로 평가해 보고자 한다.

고용지원금은 정상적인 상황에서는 취업이 어려운 취약집단의 취업을 촉진해 이들이 해당 사업장에서 경력을 형성해 안정적인 고용을 유지케 하는 것이 목적이다. 취업에 상대적으로 어려움을 겪는 북한이탈주민의 고용을 촉진하기 위한 제도로 고용보험의 고용촉진제도와 유사한 제도이다. 고용지원금의 효과성에 대한 성과평가가 한 번도 이뤄지지 않았지만, 고용촉진사업의 효과가 매우 낮은 것처럼(유길상 외, 2008), 관련 선행연구를 보면 고용지원금 또한 고용유지 효과가 미미할 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 응답하였고, 고용지원금을 활용한 사업주들 역시 직원으로 채용한 북한이탈주민이 성실하고 책임감이 높다고 답하는 등 제도를 활용 중인 고용주의 72.3%가 북한이탈주민에 대한 고용만족도가 높았다고 답했으며, 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 있다는 점(김희순, 2010b)을 감안하면 고용지원금 효과의 과대 추정 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 고용지원금 제도는 당초의 목적을 달성하는 데 한계가 있는 것으로 추정된다.

고용지원금 활용실적 추이를 보면 제도가 갖는 한계를 추정할 수 있다. 제도 초기에는 고용지원금을 활용하는 북한이탈주민이 적어, 2000~2002년 사이에 입국한 20~60세까지의 북한이탈주민 중 2003년 말 고용지원금 활용자는 11.2%에 불과하였다(이성재, 2003). 북한인권정보센터조사(2008)에서도 2007년 고용지원금 수급경험자는 18.9%에 그쳤다. 고용지원금 활용률이 미미한 것은 단순히 제도 홍보차원의 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 고용지원제도 참여를 주저한다고 밝히고 있다. 취업장려금을 받기 위해 기초생계비를 포기할 수 있는냐는 질문에 74.0%만이 포기할 수 있다고 응답한 것이 그 증거이다(노경란 외, 2008). 이처럼 고용지원금 제도를 활용하는 것이 활용하지 않는 것보다 경제적으로 유리하기 때문에 제도의 활용도가 낮았던 것이다(이성재, 2003). 2008년 이후 고용지원금 실적 급증은 2005년 도입된 취업장려금제도의 영향일 가능성이 크며 정확한 원인 파악이 필요하다.

취업장려금은 2005년 제도가 신설되어 2006년 첫 지급대상자가 발생하였다. 북한인권정보센터의 조사(2008. 1)를 보면 취업장려금 수혜경험자가 2.3%에 불과하여 초기에는 역시 제도 활용자가 많지 않았다. 지급실적이 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 어렵다. 이러한 이유로 국회예산정책처(2008. 10)는 정착지원금 제도 변경이 오히려 기본적인 생계보장의 사각지대를 넓히는 부정적인 효과가 있음을 지적하고 취업기간을 6~9개월로 완화하고, 취업장려금 신청조건인 4대보험 가입 의무를 완화할 필요가 있음을 지적하기도 하였다.

하지만 2008년부터 취업장려금 수급자가 급격하게 증가하기 시작해 2010년 1,325명에게 67억 원이 지급되었다. 특히 2009년에 수급자 수가 전년에 비해 큰 폭으로 증가하였는데 북한이탈주민들이 사회적 안전망에 안주하지 않고 취업하도록 유도하는 차원에서 취업장려금을 각각(1·2·3년차) 100만 원씩 상향 조정한 것이 영향을 미쳤기 때문으로 보인다. 2005년 입국자 전원을 대상으로 정착장려금제도를 평가한 김선화(2011)에 따르면 취업장려금 수급자가 28.4%로 나타나 이 제도를 활용하는 비율이 크게 증가한 것으로 나타났다.²⁾ 취업장려금의 고용효과를 살펴보면 취업장려금 수급은 현 취업에 강한 영향을 미치는 것으로 나타났는데 분석방법에 오류가 있으며 또한 현재 취업장려금을 수급하는 자가 표본에 포함되어 있기 때문에 나타난 결과로 계수의 과대추정 가능성이 높다. 정확한 성과평가를 위해서는 수급 종료 후 취업의 질과 경력형성을 살펴봐야 할 것으로 보인다.

2) 동 집단에서 직업훈련 장려금 수급자는 21.1%, 자격증취득 장려금 수급자는 16.3%이다.

IV. 고용지원금 및 취업장려금 활용실태

이 절에서는 북한이탈주민 취업지원제도 중 고용지원금과 취업장려금의 활용실태 및 성과를 검토해 보고자 한다. 이를 위해 3가지 자료를 활용하였는데 2010년 8월 이화여대 통일학연구원이 실시한 실태조사(413명), 2011년 8월 기준 통일부의 고용지원금 및 취업장려금 수급자 DB, 그리고 고용노동부가 2010년 11월 제공한 고용보험 DB이다. 장려금수급자 DB와 고용보험 DB는 이화여대 실태조사에 참여한 북한이탈주민 413명 중 고용지원금 및 취업장려금을 수급한 경험이 있는자와 고용보험 DB에서 이력이 확인된 자에 한정된 자료이다. 이하에서는 북한이탈주민의 고용지원금 및 취업장려금 수급실태를 살펴보고 이어서 고용보험이력 DB와 연결해 고용지원금 및 취업장려금 수급이 근속기간 및 노동이동에 미친 영향을 살펴본다.

통일부가 제공한 고용지원금 및 취업장려금 수급자 DB를 통해 이 제도들의 수급실태를 보면 <표 5>와 같다. 고용지원금 수급건수(사업장)는 모두 88건, 취업장려금은 18건이다. 인별 기준으로 보면 고용지원금은 63명이 지원받았으며 최대 4회까지 지원받은 자도 있었다. 취업장려금은 17명이 지원받았으며 최대 2회까지 지원받은 자가 1명이다. 이 중 11건은 고용지원금과 취업장려금을 모두 지원받은 경우이다.

고용지원금 지원실태를 보면 남성에 비해 여성, 연령은 40대의 수급 비율이 높다. 북한학력은 고등중졸업자가 전체 지원자의 63.6%에 이르며 입국년 기준으로는 2005년 이전과 이후 자가 대략 4:6수준이다. 거주기간으로는 3년 미만자는 3.4%에 불과하고 3~5년인 자가 거의 절반에 이른다. 고용지원금 수급 시점을 보면 입국시점 기준으로는 34.3개월 후, 사업장 입사 기준으로는 2.0개월로 나타나 대부분 입사 후 곧장 고용지원금을 신청하고 있다. 고용지원금 지급상황을 보면 평균 지급횟수는 8.0회이며 지급 시작일부터 지급 종료일까지의 총지급기간은 평균 7.4개월, 1회당 평균지급액은 51.9만 원, 총지급액은 평균 417.1만 원이다.

<표 5> 고용지원금 및 취업장려금 수급자 수

(단위: 명, %)

	1회	2회	3회	4회	전 체
고용지원금	63 (68.3)	20 (22.7)	4 (4.5)	1 (1.1)	88 (100.0)
취업장려금	76 (94.4)	1 (5.6)			18 (100.0)

자료: 통일부, 고용지원금 및 취업장려금 수급자 DB(2011. 8. 2 기준).

취업장려금은 1회 수급자 18명, 2회 수급자 5명, 3회 수급자 1명에 불과해 짧은 근속으로 인해 장려금 수급률이 매우 낮다. 취업장려금 수급자의 특성을 보면 고용지원금과 유사하게 남성보다는 여성, 연령은 40대, 북한 학력은 고등중졸업자, 체류기간 3~5년인 자의 비율이 높다. 취업장려금 첫 지급 시점은 입국시점 기준으로는 35.1개월, 취업시점으로는 13.2개월이며, 평균수급액은 1차 480.6만 원, 2차는 570.0만 원, 3차는 650만 원이다. 이를 통해 취업장려금 수급자도 대부분 1차 장려금 수급 후 이직하고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 6〉 고용지원금 지급현황

(단위: 명, %, 개월, 회, 만 원)

		수급자		신청 소요기간		지급현황			
		명	%	입국시점	취업시점	총지급액	지급횟수	지급기간	지급액
성	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
북한학력	고등중 이하	5	5.7	23.4	2.4	390.0	7.8	5.8	50.0
	고등중졸업	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
혼인상태	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
거주기간	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
전 체		88	100.0	34.3	2.0	417.1	8.0	7.4	51.9

주: 1) 거주기간은 2011년 7월 말 기준임.

2) 신청소요기간에서 입국시점은 남한 입국시점부터 첫 장려금/지원금 수급일까지 소요된 기간이고 취업시점은 장려금/지원금을 수급받은 일자리 취업일로부터 산정한 것임.

자료: 고용지원금 및 취업장려금 수급자-실태조사 연결 자료.

〈표 7〉 취업장려금 지급현황

(단위: 명, %, 개월, 만 원)

		수급자		신청소요기간		1차 장려금		2차 장려금		3차 장려금	
		명	%	입국 시점	취업 시점	평균 수급액	수급자	평균 수급액	수급자	평균 수급액	수급자
성	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
북한학력	고등졸졸업	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
혼인상태	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
입국년	2005~2009	18	100.0	35.1	13.2	480.6	18	570.0	5	650.0	1
거주기간	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: <표 6>과 동일.

고용지원금 및 취업장려금의 고용효과를 살펴보기 위해 고용지원금 및 취업장려금 DB와 고용보험 DB를 연결하여 자료 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 수는 1.86개로 최대 8개까지 일자리 경력이 확인되었다. 남성, 고연령자, 고학력자가 일 경험 횟수가 더 많다.

북한이탈주민들의 일자리 특성을 보면 제조업과 도소매업, 협회단체의 비중이 높은 편이며 사업장 규모는 5인 미만 사업장이 31.4%에 이르는 등 72.9%가 30인 미만 소규모 사업장에 취업 중이다. 상대적으로 규모가 큰 100인 이상 사업장의 취업자는 9.4%에 불과하다. 일자리 특성을 고용지원금과 취업장려금 수급여부를 기준으로 구분해보면 고용지원금과 취업장려금을 지원받은 일자리는 제조업, 도소매업, 협회 및 단체가 전체 사업장의 55%에 이르러 특정 업종에 집중되는 경향이 관찰된다.

〈표 8〉 일자리유형별 취업사업장 특성

(단위: 개, %)

	지원금+장려금		지원금		장려금		지원 무		전 체	
	개	%	개	%	개	%	개	%	개	%
제조업	4	36.4	17	22.1	2	28.6	44	24.2	67	24.2
하수폐기물, 원료재생 및 환경복원업	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.5	1	0.4
건설업	0	0.0	2	2.6	0	0.0	5	2.7	7	2.5
도소매업	0	0.0	18	23.4	1	14.3	27	14.8	46	16.6
운수업	0	0.0	1	1.3	0	0.0	11	6.0	12	4.3
숙박음식업	3	27.3	0	0.0	1	14.3	12	6.6	16	5.8
출판, 영상, 방송 및 정보서비스업	0	0.0	5	6.5	0	0.0	4	2.2	9	3.2
금융보험업	0	0.0	1	1.3	0	0.0	1	0.5	2	0.7
업종 부동산임대업	0	0.0	3	3.9	1	14.3	11	6.0	15	5.4
전문, 과학 및 기술서비스업	1	9.1	2	2.6	0	0.0	6	3.3	9	3.2
사업시설관리 및 사업지원 서비스업	0	0.0	3	3.9	1	14.3	21	11.5	25	9.0
공공행정, 국방 및 사회보장행정	0	0.0	2	2.6	0	0.0	3	1.6	5	1.8
교육서비스업	0	0.0	2	2.6	0	0.0	1	0.5	3	1.1
보건업 및 사회복지서비스업	0	0.0	2	2.6	0	0.0	11	6.0	13	4.7
예술, 스포츠 및 여가관련서비스업	0	0.0	1	1.3	0	0.0	6	3.3	7	2.5
협회단체, 수리 및 기타 개인서비스업	3	27.3	8	10.4	0	0.0	18	9.9	29	10.5
미상	0	0.0	10	13.0	1	14.3	0	0.0	11	4.0
규모 5인 미만	6	54.5	19	24.7	3	42.9	59	32.4	87	31.4
5~9인	1	9.1	12	15.6	1	14.3	30	16.5	44	15.9
10~29인	2	18.2	23	29.9	1	14.3	45	24.7	71	25.6
30~49인	1	9.1	4	5.2	1	14.3	13	7.1	19	6.9
50~99인	1	9.1	3	3.9	0	0.0	15	8.2	19	6.9
100인 이상	0	0.0	6	7.8	0	0.0	20	11.0	26	9.4
미상	0	0.0	10	13.0	1	14.3	0	0.0	11	4.0
전 체	11	100.0	77	100.0	7	100.0	182	100.0	277	100.0

자료: 고용지원금 및 취업장려금 수급자-고용보험 DB-실태조사 연결 자료.

다음으로 해당 일자리에서의 근속기간을 살펴보면 평균근속은 9.54개월로 사업장에서 장기근속을 통한 숙련을 형성하기에 짧은 편이다. 일자리유형별로 근속기간을 비교하면 취업장려금을 수급한 일자리의 경우 근속기간이 가장 길지만 고용지원금 수급 일자리는 정부지원 장려금이 없는 일자리와 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 이직여부를 보면 고

〈표 9〉 일자리유형별 평균근속 및 이직, 수급 종료 후 근속기간

(단위: 개, 개월, %)

	전체	이직	평균 근속	근속기간						수급 후 근속기간
				3개월 미만	3~6개월	6~12개월	12~24개월	24~36개월	3년 이상	
지원금+장려금	11	11	20.5	0.0	0.0	9.1	54.5	27.3	9.1	1.6
지원금	77	77	9.6	18.2	20.8	32.5	19.5	7.8	1.3	3.4
장려금	7	7	12.4	14.3	0.0	14.3	71.4	0.0	0.0	2.6
없음	182	108	8.8	56.5	50.9	22.2	19.4	12.0	7.4	-
전체	277	203	9.5	27.4	25.6	18.4	17.0	7.9	3.6	3.1

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

용지원금과 취업장려금을 수급한 일자리에 취업한 자는 분석 시점에 모두 일자리를 퇴사한 것으로 나타났는데 이는 자료 특성에서 기인한 것으로 판단된다. 한편, 고용지원금이나 취업장려금을 수급한 자들이 해당 지원금이나 장려금을 최종 수급한 후 어느 정도의 기간이 흐른 후 이직하는지를 살펴본 결과 3.14개월에 불과한 것으로 나타났다. 대부분의 북한이탈주민이나 고용주가 정부로부터 재정지원이 끊기면 곧장 이직하거나 고용조정을 단행하는 것으로 나타났는데 이에 대한 정확한 실태파악이 필요한 것으로 보인다.

이직사유를 살펴보면 고용지원금이나 취업장려금을 수급하지 않은 일자리에 이직하는 자는 비자발적 이직이 23.1%에 불과하나 취업지원제도를 활용한 사업장은 비자발적 사유가 50% 수준에 이르고 있다. 이직사유를 보다 구체적으로 살펴보면 정부지원을 받은 사업장 취업자의 경우 폐업·도산·공사중단이나 계약기간 만료 그리고 기타 회사사정으로 이직한 비율이 높아 상대적으로 열악한 경영 사정이 북한이탈주민의 주된 이직사유로 보인다. 이는 상대적으로 경영여건이 열악한 사업장들이 취업지원제도를 활용하는 것으로 보인다. 북한이탈주민의 정착에 부정적 영향을 줄 수 있다는 점에서 제도 취지를 달성할 수 있도록 지원금과 장려금 수급요건을 보다 강화하는 조치가 필요한 것으로 판단된다.

다음으로 고용지원금이나 취업장려금을 받은 일자리를 이직한 이후 노동시장에서 지속적으로 근무하는지, 이직 후 보다 좋은 일자리로 진입하는지, 새로 진입한 자리에서의 근속은 어떤지 등을 살핌으로써 취업지원제도 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 6년 노동이동을 경험(45개)하였고 취업장려금 수급자는 3회까지 노동이동(18개)한 경우가 관찰되어 고용지원금이나 취업장려금 수급 이후 관측된 일자리는 모두 52개이다.³⁾

〈표 10〉 일자리유형별 이직사유

(단위: 명, %)

		정부지원 유 사업장				지원 무	전체(%)
		지원금+장려금	지원금	장려금	소계		
이직사유1	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)
이직사유2	전직 자영업	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)
	기타회사사정	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-실태조사 연결 자료.

지원금과 장려금 수급 일자리 이직 후 재취업 여부를 보면 고용지원금이 50.8%, 취업장려금이 64.7%로 나타나 상당히 많은 북한이탈주민들이 노동시장에서 이탈하고 있다. 물론 고용보험 DB에서 식별되지 않을 경우 비임금이나 고용보험 미가입사업장으로의 취업, 계약직, 아르바이트 같은 임시일자리로의 취업가능성이 존재해 곧장 노동시장 탈락으로 간주하는 것은 무리이다. 하지만 고용보험 가입사업장이 공식부문에 속한 보다 안정적인 일자리라고 간주한다면 고용보험 가입사업장으로의 재취업률이 낮다는 점은 경력형성에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 점에서 고용보험 DB를 통한 재취업률은 보다 적극적으로 해석될 필요가 있다. 재취업의 경우 소요기간은 고용지원금 사업장 이직자가 평균 8.74개월, 취업장려금 사업장 이직자가 2.39개월로 나타났다. 사례수가 지나치게 적기

3) 고용지원금 및 취업장려금 수급 이후 북한이탈주민이 경험한 일 경험 횟수는 아래의 표와 같다.

〈노동이동 횟수〉

(단위: 개)

	수급일자리	일자리 횟수						소계
		첫번째	두번째	세번째	네번째	다섯번째	여섯번째	
고용지원금	63	34	7	1	1	1	1	45
취업장려금	17	12	5	1	-	-	-	18

때문에 일반화가 불가능하지만 이 결과만을 통해 볼 때 취업장려금은 사업장을 이직한 경우라도 보다 적극적인 구직활동을 하는 등 경제활동인구로 남아 있을 가능성이 높다고 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 9>를 보면 장려금과 지원금을 수급 받지 않은 일자리의 평균 근속이 8.76개월인데 이보다 짧다. 이는 재취업한 일자리의 68.8%가 30인 미만의 소규모 사업장이고 25.0%가 단순노무직으로 취업하는 등 근로조건이 양호하지 못한 것과 관련이 있다. 고용지원금이나 취업장려금이 취업촉진을 통한 장기근속을 유도하는 데 목적이 있다면 장려금과 지원금이 수급되는 기간에만 ‘반짝효과’가 존재하는 셈이다.

<표 11> 지원금/장려금수급 일자리 이직 후 재취업여부 및 미취업기간, 재취업사업장 근속기간

(단위: 명, %, 개월)

		고용지원금 일자리		취업장려금 일자리	
		명	%	명	%
전체 장려금/지원금 수급일자리		63	100	17	100
재취업여부	취업	32	50.8	11	64.7
	미취업	31	49.2	6	35.3
재취업 소요기간	평균(개월)	8.74		2.39	
	3개월 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	-	-
	전체	32	100.0	11	100.0
재취업사업장 근속기간	평균(개월)	6.66		7.65	
	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 일자리, 취업장려금 1개 일자리는 고용보험 DB에서 식별되지 않음.

자료: 고용지원금 및 취업장려금 수급자-고용보험 DB-실태조사 연결 자료.

이러한 결과는 취업지원정책의 효과성 평가를 기초로 북한이탈주민의 직업능력을 향상시키는 것이 중요함을 의미한다. 인적자원개발 없는 취업우선 전략은 근로조건 실망에 따른 반복적인 실업과 노동시장 이탈로 이어질 수 있으며 또한 제도도입 취지를 구현하기 어렵다는 점에서 제도 개선방안 마련이 시급하다고 하겠다.

V. 결론

이 글은 고용지원금과 취업장려금 등 취업지원제도의 효과성 평가를 목적으로 진행하였다. 북한이탈주민 지원제도가 도입된 지 10여 년이 지났지만 이 제도들에 대한 평가는 거의 없었다. 그 결과 이들 제도가 실제 북한이탈주민의 정착에 어떤 영향을 미치는지에 대한 여러가지 논란이 있었다. 많은 재정을 투입함에도 불구하고 일부 북한이탈주민들이 한국사회 정착에 어려움을 겪고 있는 것으로 나타난 것은 이 제도들을 비롯한 취업지원제도의 효과성 제고가 시급함을 의미한다. 이에 따라 이 연구에서는 분석 가능한 데이터를 활용하여 고용지원금과 취업장려금 수급실태 및 이들 제도의 성과를 시론적으로 평가하여 보았다.

효과성 평가결과는 다음과 같다. 이화여대 실태조사 DB와 고용지원금 및 취업장려금 DB를 연결하여 북한이탈주민 중 이 제도들을 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 분석시점 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 제도의 활용률은 증가할 것이다.

고용지원금이나 취업장려금 수급 실태를 보면 대체적으로 입국시점 기준으로 2~3년 시점에 신청하고 있다. 고용지원금의 경우 평균 8회 지급 받았으며, 취업장려금은 1차 18명에서 2차에 5명으로 크게 감소하여 많은 북한이탈주민들이 직장생활에 적응하지 못하고 곧 이직하는 것으로 나타났다. 이 제도들을 활용해 취업한 일자리의 특성을 살펴본 결과 제조업, 도소매업, 협회 및 단체와 같은 특정 업종에 집중되고 사업장규모는 소규모 사업장의 비중이 높았다. 소규모사업장은 상시적인 인력부족 상황에 놓여 있기 때문에 고용지원금이 없더라도 취업이 용이하다. 또한 소규모사업장은 상대적으로 근로조건이

열악하고 고용안정성 또한 낮다는 점에서 고용지원금이나 취업장려금을 통한 취업지원이 갖는 효과가 미미할 것으로 추정된다.

실제 지원금 수급여부를 기준으로 근속기간을 비교한 결과 고용지원금 수급여부는 근속에 별 영향을 미치지 못하는 것으로 추정된다. 이직자들의 이직사유를 살펴보면 정부 지원을 받은 일자리에서 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 일자리에서의 이직 후 재취업여부를 보면 고용지원금 일자리에서 이직한 자는 50.8%, 취업지원금 일자리에서 이직한 자는 64.7%가 재취업한 것으로 나타났다. 이 비율이 어느 수준 인지는 북한이탈주민의 인적특성, 정착기간, 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 기본방향은 취업우선이 아닌 인적자원개발을 중심으로 전환할 필요가 있다. 북한이탈주민이 한국사회에 정착하기까지 습득한 인적자본을 최대한 활용할 수 있도록 적합한 훈련과정과 일 경험 기회를 제공해 기초직업능력을 향상시킬 수 있는 기회를 제공할 필요가 있다. 또한 고용지원금이나 취업장려금이 실질적인 일 경험을 통한 직업능력향상 → 장기근속으로 이어질 수 있도록 보다 양질의 사업장이 사업에 참여할 수 있게 하되 수급요건은 강화하는 제도 개선이 필요한 것으로 보인다. **KLI**

<참고문헌>

국회예산정책처(2008. 10), 『2009년도 예산안 분석Ⅳ』.

_____ (2009. 11), 『북한이탈주민 정착지원사업 평가』.

김선화(2011), 『북한이탈주민 취업지원 정책 연구-정착장려금제도를 중심으로』, 서울여자대학교 사회복지학과 박사학위논문.

김화순(2010a), 『2010년 북한이탈주민 일자리대책의 쟁점 및 향후방향: 고용활성화를 중심으로』, 국회인권포럼 외, 『북한이탈주민의 취업지원정책 및 발전방안 모색 심

- 포지엄 자료집』.
- 김화순(2010b), 「기업의 북한이탈주민 노동력 활용에 대한 연구」, 『탈북이주민 연구의 뉴 패러다임』. 이화여대 통일학연구원.
- 노경란·김선화·김임태·안혜영·전연숙·송희경(2008), 『북한이탈주민 노동시장 진입촉진을 위한 제도개선 방안: 거주지 적응교육 프로그램 도입중심』, 한국고용정보원.
- 노경란·전연숙(2009), 「북한이탈주민 취업보호제도에 대한 고용주의 인식실태 연구: 고용지원금을 중심으로」, 『통일정책연구』 제18권 2호.
- 북한인권정보센터(2008. 1), 『2007 북한이탈주민 경제활동 동향』.
- 유길상·김화순·박성재(2007), 『새터민에 대한 효과적인 직업훈련 지원방안』, 한국기술교육대학교.
- 유길상·민동세·조인호(2008. 7), 『고용안정사업 개편방안』, 한국기술교육대학교.
- 이성재(2003), 「북한이탈주민 취업지원제도의 현황과 개선방안」, 서강대 공공정책대학원 석사학위논문.
- 통일부(2010), 『2010 통일백서』.