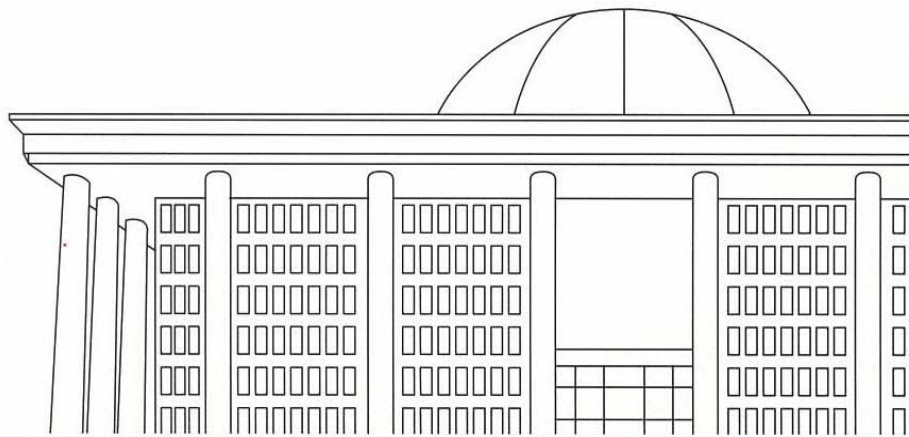


북한이탈주민 정착지원사업 평가

2009. 11



발간등록번호 31-9700222-000714-10

북한이탈주민 정착지원사업 평가

2009. 11.

이 보고서는 국회예산정책처법 제3조의 규정에 의거 작성되었으며,
국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통해 보실 수 있습니다.

발 간 사

북한이탈주민 정착지원사업은 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 법적 근거를 두고, 북한이탈주민이 대한민국 사회에 신속히 적응·정착하는 데 필요한 보호 및 지원을 하기 위해 추진하는 사업입니다.

북한이탈주민의 입국규모는 매년 꾸준한 증가 추세에 있으며, 2009년 9월 기준으로 총규모는 17,000여명에 이릅니다. 최근에는 여성과 생산연령층의 입국도 증가하고 있습니다.

그간 정부는 북한이탈주민에 대한 지원의 규모, 방법 등을 다양화시켜 사업을 추진했지만, 북한이탈주민의 부적응 사례가 발생하고 있습니다. 향후 북한이탈주민의 규모는 지속적으로 증가할 것이고, 이들의 우리 사회 적응은 남북한 사회통합의 기초를 마련한다는 차원에서 중요하므로, 동 사업에 대한 평가를 통해 정책방안을 마련하는 것은 뜻 깊은 일이라 생각합니다.

우선 본 사업은 기본계획이 수립되어 있지 않아 체계적인 사업관리가 이루어지지 못한 것으로 나타났습니다. 또한 통일부, 노동부, 보건복지가족부 등 여러 부처에 걸쳐 추진되고 있지만, 정착지원 현황에 대한 개인별 DB가 구축되고 있지 않아 효율적인 지원이 이루어지지 못하고 있는 실정입니다. 따라서 기본계획의 수립과 함께 중앙부처 간 협조를 강화하여 DB를 구축하고, 관련 근거조항의 신설을 적극적으로 고려할 필요가 있습니다. 더불어 북한이탈주민의 취업률, 고용률 등에 대한 통계관리를 통해 사업의 성과관리를 강화하고, 교육 프로그램을 내실 있게 운영하는 것이 필요합니다.

아무쪼록 본 평가보고서가 북한이탈주민 정착지원사업에 관심을 가지고 계신 국회의원님들의 의정활동에 기여하고, 나아가 국민의 소중한 세금으로 운영되는 국가재정이 보다 바람직한 방향으로 집행될 수 있도록 하는 데 일조하기를 기대합니다.

2009년 11월

국회예산정책처장 신 해 통

요 약

I. 서 론

- 국내에 입국한 북한이탈주민의 규모는 매년 꾸준한 증가 추세에 있으며, 여성 및 생산연령층의 입국 증대 등 주목할 만한 현상이 나타나고 있음.
 - 연간 입국규모는 2006년 이후 2,000명을 넘어섰고, 금년에만 9월 기준 2,114명이 입국하여 북한이탈주민의 총규모는 약 17,000여명에 이르고 있음.
 - 2004~2008년도 입국자의 인적구성은 여성 입국자수의 비율이 74.5%, 생산연령층(20~40대)의 비율이 76.1%를 차지하고 있음.
- 북한이탈주민 정착지원사업은 주무부처인 통일부를 중심으로 중앙부처 및 지방자치단체, 민간단체 등이 공동으로 추진하고 있어 기관 간 협조를 통한 지원관리체제가 요구됨.
- 본 평가에서는 북한이탈주민 정착지원사업의 문제점 및 개선방안을 밝히는 데 목적이 있음. 평가의 범위는 통일부에서 수행하는 정착지원사업을 대상으로 하고, 사업계획·사업집행·사업성과의 단계에 따라 평가하였음.

II. 북한이탈주민 정착지원사업의 현황

- 북한이탈주민 정착지원사업은 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 법적 근거를 두고 있으며, 2009년 예산액은 전년 대비 24.7% 증가한 618억원임.

- 정착지원체계는 중앙정부, 지방자치단체, 민간단체에 의한 지원으로 이루어져 있음.
 - 통일부의 각종 정착금 지급과 하나원 교육, 노동부의 취업지원, 보건복지가족부의 기초생활보장지원, 교육과학기술부의 특례 편·입학 지원 등은 중앙정부에 의한 지원임. 또한 통일부는 중앙부처 간 협의·심의기구로 북한이탈주민대책협의회를 운영하고 있음.
 - 지방자치단체는 거주지보호담당관, 취업보호담당관, 신변보호담당관 등 보호담당관제도를 운영함.
 - 민간단체는 지역적응센터, 정착도우미, 정주도우미, 복지기관 등을 통해 지원하고 있음.

III. 평가와 정책적 제언

- 북한이탈주민 정착지원사업의 단위사업인 ‘북한이탈주민 교육훈련 및 정착금 지급’사업의 성과지표를 검토한 결과, 성과지표의 대표성, 목표치 수준의 적절성이 미흡한 것으로 나타났음.
 - 따라서 취업률, 고용률, 고용유지율 등을 성과지표로 설정하여 성과지표의 대표성을 보완할 필요가 있음.
 - 나아가 업무수행을 적극적으로 하고자 하는 의지를 반영하여 도전적인 목표치를 설정할 필요가 있음.
- 북한이탈주민 정착지원사업을 추진함에 있어 관계 중앙부처 간 협조 및 지방자치단체의 역할이 미흡한 것으로 평가됨.
 - 따라서 북한이탈주민 정착지원사업의 기본계획을 수립하고, 북한이탈주민대책협의회 위상을 제고함과 동시에 실질적 협력을 제도화하는 방안의 검토가 필요함.

- 또한 지역적응센터, 개인별 DB 구축 등을 통해 지방자치단체의 역할 강화 방안을 모색할 필요가 있음.
- 국내에 입국한 북한이탈주민은 직업능력이 취약한 계층 및 생산연령층이 주를 이루고 있지만, 교육기관으로서 하나원의 역할은 미비함.
 - 맞춤형 교육, 개방적인 교육프로그램 운영, 관련 인력의 전문성 향상, 전문강사진로지도 인력의 보강이 필요함.
- 2002년부터 여성 입국자수가 남성 입국자수를 추월하기 시작하여 매년 여성 비율이 점차 증가하고 있음. 여성은 여성이라는 이유로 탈북과정에서 정착에 이르기까지 어려운 상황에 직면해 있으나, 지원은 미비함.
 - 따라서 하나원의 심리상담사를 보강하여 여성 교육생과의 접근성을 높이고, 하나원 이후 여성 북한이탈주민의 가정생활, 취업 등을 지원하는 특별 프로그램을 개발할 필요가 있음.
- 지역적응센터의 교육이 하나원의 교육과 차별화되고, 지역사회의 특성을 살린 실용적인 프로그램이 되도록 내실화할 필요가 있음. 또한 센터의 전국적 확대를 단계적으로 도입할 필요가 있음.
- 북한이탈주민 개인별로 지원받은 서비스의 종류 및 내용에 관한 데이터가 제대로 수집되고 있지 않고, 특히 하나원 이후 정착과정에서 지원받은 서비스에 관한 데이터가 미흡함.
 - 따라서 관련 기관 간 협조를 통해 각각의 기관으로부터 지원받은 서비스의 종류 및 내용에 대한 데이터를 개인별로 DB화할 필요가 있음.
 - 이를 위해 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 DB 구축 및 지원 관련 근거조항을 신설하는 것이 요구됨. 또한 가칭 「북한이탈주민 통계 DB 구축 및 관리 지침」을 제정하여 북한이탈주민 정착지원 사업의 관리가 이루어지도록 할 필요가 있음.

- 통일부는 2007년과 2008년 연속 예비비를 배정받아 사용하였음. 2009년도 예산액도 2008년도 예산액(예비비배정액 포함) 보다 작게 편성되어 있어 예비비배정의 가능성을 남겨두고 있음.
 - 따라서 추세적 변화를 고려하여 입국인원 규모에 대한 예측가능성을 높이고, 연례적인 예비비 사용을 지양해야 할 필요가 있음.
- 민간기관의 조사에 의한 북한이탈주민의 취업률 및 고용률 통계는 신뢰성에서 한계점이 있고, 구조화된 방법으로 연구가 진행되지 않았다는 문제점이 있음. 또한 고용유지율 통계는 전무함.
 - 통일부는 취업률·고용률 조사방법의 기준을 정립하고, 개인별 DB 자료를 활용한 통계관리를 할 필요가 있음.
 - 취업장려금 및 고용지원서비스 전반에 관한 궁극적 결과지표로서 고용유지율에 대한 통계관리가 필요함.
 - 이를 위해 가칭 「북한이탈주민 통계 DB 구축 및 관리 지침」을 제정하여 사후관리를 강화할 필요가 있음.

IV. 요약 및 정책적 시사점

- 통일부는 북한이탈주민 정착지원사업의 기본계획을 수립하여 총괄 기능을 강화하고 관련기관 간 협조체계를 구축할 필요가 있음. 이를 통해 북한이탈주민 정착지원현황에 대한 개인별 DB 구축 및 취업률, 고용율, 고용유지율 등의 기초 통계자료를 활용한 성과관리가 가능함. 또한 연례적인 예비비 사용 문제도 해결될 수 있음. 이렇게 기본계획 수립의 법제화와 동시에 관련 법개정, 지침제정 등도 동시에 이루어져야 할 것임.

[평가결과 요약]

평가 단계	평가항목	평가결과
계획	사업계획의 적정성	<p>재원조달계획은 적정한가? ↳ 2007년과 2008년 연속 예비비를 배정받아 사용하였고, 2009년도에도 예비비배정의 가능성을 남겨두고 있음</p> <p>사회적 요구 및 외부환경 변화를 고려하였는가? ↳ 증가하는 여성 북한이탈주민에 대한 지원이 이루어지지 못함</p>
	성과계획의 타당성	<p>성과지표는 대표성이 있는가? ↳ 취업 관련 성과정보를 제공하는데 한계가 있어 대표성이 미흡함</p> <p>성과지표가 도전적으로 설정되었는가? ↳ 2008년과 2009년 연속 목표치를 소극적으로 낮게 설정하였음</p>
집행	사업 추진체계의 합리성	<p>관계부처와의 협의·조정은 적절히 이루어지고 있는가? ↳ 관계 중앙부처 간 협조 및 지방자치단체의 역할이 미흡함</p>
	사업집행의 효율성	<p>사업이 계획대로 적절히 추진되었는가? ↳ 북한이탈주민은 직업능력이 취약한 계층 및 생산연령층이 주를 이루고 있지만 하나원은 맞춤형 교육 등의 내실 있는 교육을 하지 못하고 있음 ↳ 2009년 시범운영하고 있는 지역적응센터는 하나원 교육과 차별화하고 센터의 전국적 확대를 단계적으로 도입할 필요가 있음</p> <p>사업의 자료가 충실히 수집·축적·공개되고 있는가? ↳ 북한이탈주민 개인별로 지원받은 서비스의 종류 및 내용에 관한 데이터가 제대로 수집되고 있지 않아 개인별 DB 구축이 필요함</p>
성과	성과목표 달성도	<p>사업의 성과관리를 적절히 수행하였는가? ↳ 취업률 및 고용률 통계조사는 신뢰성에 한계점이 있고 조사방법의 기준이 달라 성과관리에의 활용이 어려움 ↳ 취업장려금 제도뿐만 아니라 고용지원서비스 전반에 대한 성과정보를 제공할 수 있는 고용유지율에 대한 통계관리가 필요함</p>

차 례

요 약 / v

I. 서 론 / 1

- 1. 평가의 필요성 및 목적 1
- 2. 평가범위 및 방법 2
- 3. 평가의 주요 내용 2

II. 북한이탈주민 정착지원사업의 현황 / 4

- 1. 예산 및 일반 현황 4
 - 가. 하나원 7
 - 나. 북한이탈주민대책협의회 8
 - 다. 보호담당관제도 8
 - 라. 지역적응센터 9
 - 마. 정착도우미 및 정주도우미 9
- 2. 관련 제도의 변천 10
- 3. 북한이탈주민 정착지원사업의 주요 법·제도 현황 12

III. 평가와 정책적 제언 / 14

- 1. 성과계획의 타당성 확보를 통한 성과관리의 강화 14
- 2. 중앙부처 간 협조 및 지방자치단체의 역할 강화 16
- 3. 맞춤형 교육 도입 등 하나원 교육의 내실화 17
- 4. 증가하는 여성 북한이탈주민에 대한 특별 관리 필요 20

5. 지역적응센터 운영의 차별화 및 단계적 도입	22
6. 북한이탈주민 정착지원현황에 대한 개인별 DB 구축	23
7. 연례적인 예비비 사용의 최소화	25
8. 취업률, 고용률, 고용유지율 등에 관한 통계관리 강화	26
가. 취업률 및 고용률	26
나. 고용유지율	28

IV. 요약 및 정책적 시사점 / 31

참고문헌 / 34

[부록 1] 하나원의 사회적응교육 프로그램 / 35

[부록 2] 지역적응센터의 표준 프로그램 / 40

표 차례

[표 1] 평가의 주요 내용	3
[표 2] 북한이탈주민 정착지원사업의 예산 현황	5
[표 3] 정착금의 종류 및 지원금액	7
[표 4] 유형별 추진 근거	13
[표 5] 관리과제 「북한이탈주민 교육훈련 및 정착금 지급」의 성과지표	14
[표 6] 관리과제 「북한이탈주민 교육훈련 및 정착금 지급」의 관련 예산사업 내역	15
[표 7] 2009년도 하나원 운영 관련 예산 현황	17
[표 8] 하나원 교육생의 연도별 수료 현황(2009. 9 기준)	18
[표 9] 북한이탈주민의 재북 직업별 비율(2008.12 기준)	19
[표 10] 북한이탈주민의 연령별 비율(2008.12 기준)	19
[표 11] 북한이탈주민의 연도별 국내 입국 현황(2009. 9 기준)	21
[표 12] 3S-Net 현황	24
[표 13] 2007년 및 2008년 예비비 배정 현황	25
[표 14] 북한이탈주민 취업률 현황	27
[표 15] 취업자의 근속 기간별 비율	29

그림 차례

[그림 1] 북한이탈주민 지원 종합 체계도	6
[그림 2] 정착도우미 사업 업무 체계도	10
[그림 3] 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」의 개정과정	11

I. 서 론

1. 평가의 필요성 및 목적

국내에 입국한 북한이탈주민¹⁾의 규모는 매년 꾸준한 증가 추세에 있으며, 연간 입국규모가 2002년 이후 1,000명, 2006년 이후 2,000명을 넘어섰다. 금년에는 9월 기준 이미 2,114명이 입국하여, 국내에 입국한 북한이탈주민의 총규모는 약 17,000여명에 이르고 있다. 입국규모의 증가와 더불어 입국자의 인적구성에 있어서도 과거와 달리 주의할만한 현상이 나타나고 있다. 초기에는 단독으로 입국하는 남성이 주를 이루었으나, 최근에는 여성 입국자수가 급증(2004~2008년도 입국자의 74.5%)하고 있다. 또한 영아부터 노인까지 매우 다양한 연령층이 입국하고 있고, 특히 생산연령층(20~40대)의 입국 증가(2004~2008년도 입국자의 76.1%) 현상이 두드러진다.

현재 북한이탈주민 정착지원사업은 주무부처인 통일부를 중심으로 중앙부처 및 지방자치단체, 민간단체 등이 관련되어 추진되고 있다. 정부는 ‘북한이탈주민의 우리사회 조기 정착’을 목적으로 사회적응교육·직업훈련 및 기초생활보장 지원, 주거·취업·교육 분야의 지원 등을 실시하고 있다. 따라서 관련기관 간 협조를 통한 지원관리체제가 요구되며, 이와 더불어 여성 입국자수 증가, 생산연령층의 입국 증가에 대비한 지원도 필요하다.

이러한 취지에서 본 보고서는 사업계획, 사업집행 및 사업성과 측면에서 정착지원사업을 점검하고 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

1) 북한에 주소·직계가족·배우자·직장 등을 두고 있는 자로서 북한을 벗어난 후 외국의 국적을 취득하지 아니한 자를 말한다(「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제2조). 북한을 탈출하여 북한 이외의 지역에 체류하고 있는 북한주민을 가리켜 ‘탈북자’, ‘귀순자’, ‘새터민’ 등 다양한 명칭이 혼용되고 있지만, 본 보고서에서는 법률상 공식용어인 ‘북한이탈주민’을 사용하고자 한다.

2. 평가범위 및 방법

통일부의 북한이탈주민 정착지원 관련 단위사업은 ‘새터민 정착 행정지원’, ‘새터민 교육훈련 및 정착금 지급’ 등 2개 사업으로 2009년도 총예산액은 618 억원이다.²⁾ 이는 통일부 일반회계 예산의 51%로 통일부에서 추진하고 있는 사업 중 가장 규모가 크고 중요한 사업이다.

평가방법으로는 주로 문헌조사의 방법을 사용하였으며, 이와 더불어 현장 조사, 업무협의, 전문가 간담회 등을 병행하였다.

3. 평가의 주요 내용

본 보고서는 [표 1]과 같이 사업계획, 사업집행, 사업성과의 각 단계에 해당하는 항목을 평가하였다. [표 1]에 의한 평가단계별 평가의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 사업계획과 관련해서는 ①수요예측 강화를 통한 적정재원 확보 및 예비비 사용의 최소화, ②증가하는 여성 북한이탈주민에 대한 특별 관리, ③ 성과계획의 타당성 확보를 통한 성과관리 강화 등이 필요한 것으로 평가되었다. 둘째, 사업집행과 관련해서는 ①중앙부처 간 협조 및 지방자치단체의 역할 강화, ②맞춤형 교육 도입 등 하나원 교육의 내실화, ③지역적응센터 운영의 차별화 및 센터의 단계적 도입, ④북한이탈주민 정착지원현황에 대한 개인별 DB 구축 등이 필요한 것으로 검토되었다. 마지막으로 사업성과와 관련해서는 취업률, 고용률, 고용유지율 등에 관한 통계관리가 필요하다는 제언이 도출되었다.

구성은 제2장에서 북한이탈주민 정착지원사업의 현황을 살펴보고, 제3장에서는 평가기준 항목에 따른 평가 및 정책적 제언을 도출하였다. 마지막으로 제4장에서 평가결과를 요약하였다.

2) ‘새터민 정착 행정지원 사업(63억원)’과 ‘새터민 교육훈련 및 정착금 지급(555억원)사업’의 합이다.

[표 1] 평가의 주요 내용

평가 단계	평가항목	평가의 주요 내용
사업 계획	사업계획의 적정성	-수요예측 강화를 통한 적정재원 확보 및 예비비 사용의 최소화 -증가하는 여성 북한이탈주민에 대한 특별 관리 필요
	성과계획의 타당성	-성과관리의 강화
사업 집행	사업 추진체계의 합리성	-중앙부처 간 협조 및 지방자치단체의 역할 강화
	사업 집행의 효율성	-맞춤형 교육 도입 등 하나원 교육의 내실화 -지역적응센터 운영의 차별화 및 단계적 도입 -북한이탈주민 정착지원현황에 대한 개인별 DB 구축
사업 성과	성과목표 달성도	-취업률, 고용률, 고용유지율 등에 관한 통계관리 강화

II. 북한이탈주민 정착지원사업의 현황

1. 예산 및 일반 현황

북한이탈주민 정착지원사업이란 북한을 벗어나 대한민국의 보호를 받고자 하는 북한주민이 정치·경제·사회·문화 등 모든 생활영역에 있어서 신속히 적응 정착하는데 필요한 보호 및 지원을 하는 사업을 말한다.³⁾

북한이탈주민 정착지원사업의 주무부처는 통일부이며, 동 사업은 단위사업인 ‘새터민 교육훈련 및 정착금 지급’사업과 ‘새터민 행정지원’사업으로 이루어져 있다. 2009년도 예산액은 ‘새터민 교육훈련 및 정착금 지급’사업 555억원, ‘새터민 행정지원’사업 63억원으로, 둘의 합은 618억원이다. 동 사업의 2009년도 예산은 전년에 비해 24.7% 증가하였고, 이는 통일부 일반회계 예산의 50.9%를 구성하고 있다. [표 2]에서 2007년도와 2008년도의 경우 예산액보다 집행액이 큰바, 이는 정착금 지급예산의 부족으로 예비비를 사용한 것에 기인한다.

‘새터민 교육훈련 및 정착금 지급’사업은 북한이탈주민에 대한 체계적인 사회적응교육프로그램 운영, 정착지원금 지급 등을 통하여 북한이탈주민의 우리 사회 조기정착 및 안정적 생활유지 지원을 목적으로 하고 있다. 또한 ‘새터민 행정지원’사업의 주요내용은 북한이탈주민 지원체계 구축, 북한이탈주민후원회 지원, 새터민 청소년학교⁴⁾ 지원 등이다.

3) 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제1조에 규정된 사항이다.

4) 탈북청소년을 위한 특성화학교이다.

[표 2] 북한이탈주민 정착지원사업의 예산 현황

(단위: 백만원)

단위사업명	2007		2008		2009
	예산	집행	예산	집행	예산
새터민 교육훈련 및 정착금 지급	45,225	51,049	45,225	65,041	55,510
- 새터민 교육훈련	5,212	5,594	5,459	6,310	7,829
- 정착금 지급	40,013	45,455	39,766	58,731	47,681
새터민 정착 행정지원	3,750	3,723	4,350	4,311	6,331
합 계	48,975	54,772	49,575	69,352	61,841

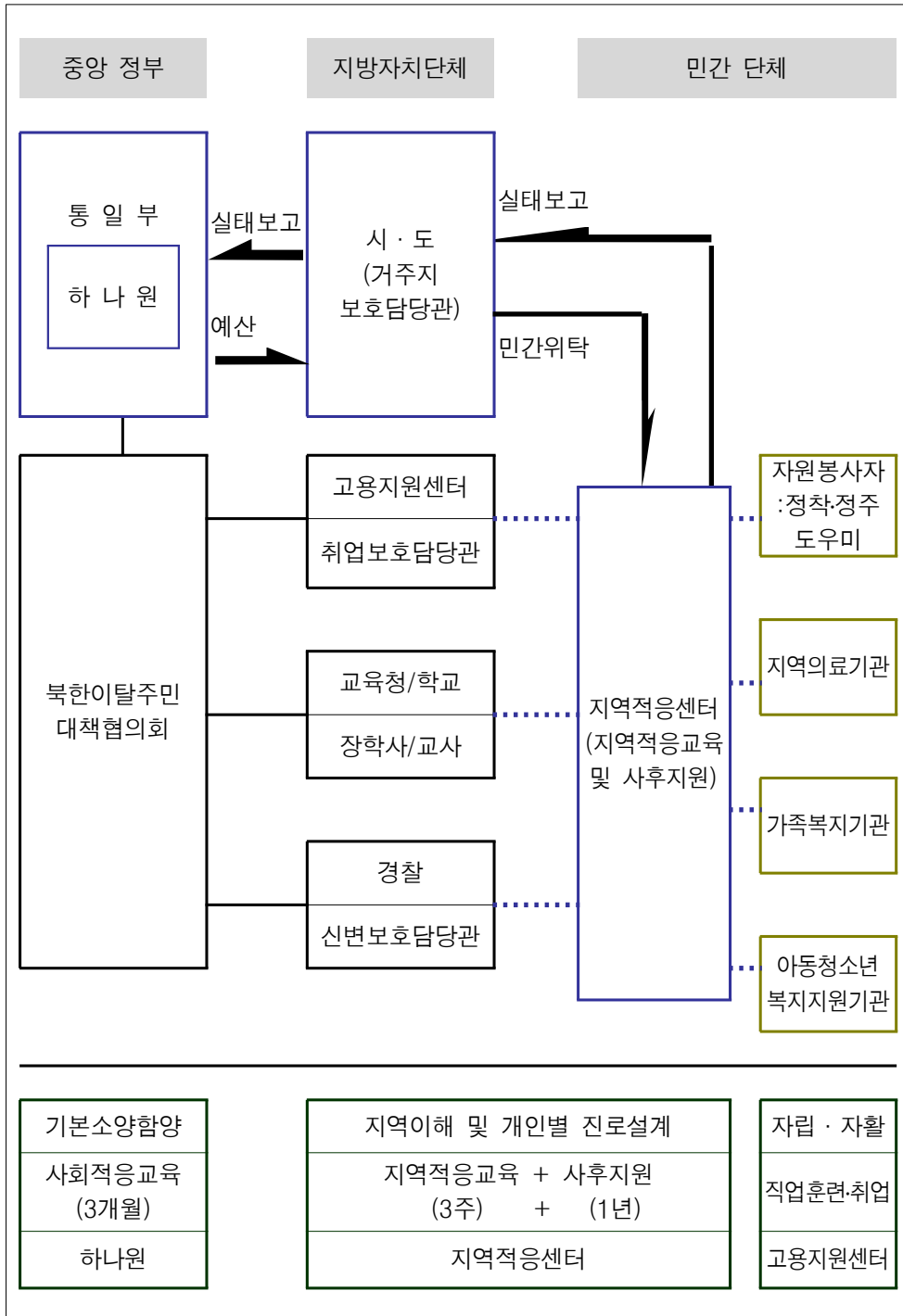
주: 예산액은 당초예산액 기준임.

자료: 통일부.

이와 같은 예산에 근거하여 통일부에서 추진하고 있는 정착지원의 체계는 [그림 1]과 같다. [그림 1]에 의하면, 국내에 입국한 북한이탈주민은 먼저 통일부 소속의 하나원에서 사회적응교육을 받게 된다. 그 후 거주지에 정착하는 과정에서 지방자치단체 및 민간단체로부터 지원을 받는다. 지방자치단체는 보호담당관을 통한 지원을 하고 있으며, 민간단체는 지역적응센터, 정착도우미, 정주도우미, 복지기관 등을 통해 지원하고 있다.

여기서는 하나원, 북한이탈주민대책협의회, 보호담당관제도, 지역적응센터, 정착정주도우미 등에 대하여 알아보기로 한다.

[그림 1] 북한이탈주민 지원 종합 체계도



자료: 통일부.

가. 하나원

하나원은 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제10조 제1항에 근거하여 설치·운영되고 있는 통일부 소속의 북한이탈주민 사회적응교육시설이다. 하나원 조직은 교육기획과, 교육훈련1·2과, 관리후생과 등 4개과 78명의 직원(정원 외 정규직 16명 포함)으로 구성되어 있으며, 급식 및 시설관리는 위탁 운영되고 있다.

탈북자들은 입국 후 국가정보원, 경찰청 등 관계기관의 합동신문⁵⁾을 마친 후, 하나원에 거주하며 12주간 교육을 받게 된다. 교육내용은 문화적 이질감 해소, 심리안정, 진로지도 상담 등의 사회적응교육이다. 또한 하나원은 취적⁶⁾·주거 알선 등 정착준비를 위한 업무를 담당하며, 북한이탈주민에게 각종 정착금을 지급한다. 정착금의 종류 및 지원금액은 [표 3]과 같다. 정착금의 종류에는 정착기본금·주거지원금·정착장려금·정착가산금·고용지원금 등이 있다.

[표 3] 정착금의 종류 및 지원금액

(단위: 만원)

종 류	내 용	지원금액
정착기본금	-초기지급금: 하나원 수료 시 지급 -분할지급금: 1년 간 분기별로 분할 지급	600
주거지원금	-실 입주보증금만 지원하고 잔액은 5년 후 지급	1,300
정착장려금	-직업훈련 장려금: 6개월 이상 직업훈련 수료 시 지급 -자격취득 장려금: 자격증 취득 시 지급 -취업 장려금: 동일업체에 1년 이상 취업을 유지한 경우 지급	최대 2,140
	-지방거주장려금: 광역시·경기도(주거지원금의 5%) 기타지역(주거지원금의 10%)	최대 130
정착가산금	-연령·장애·장기치료·결손가정아동보호 가산금	최대 1,540
고용지원금	-최대 3년까지 급여의 1/2을 사업주에게 지급	최대 70 (월 기준)

주: 지원금액은 1인 기준임.

자료: 통일부.

5) 탈북동기, 입국경위, 위장입국여부 등을 조사하며 약 4주가 소요된다.

6) 취적(就籍)은 호적이 없는 무적자(無籍者)가 호적에 기재되는 것을 말한다.

나. 북한이탈주민대책협의회

북한이탈주민대책협의회는 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제6조에 의거하여 통일부차관을 위원장으로 19개 부처⁷⁾가 참여하는 심의기구이다. 동 협의회는 북한이탈주민에 관한 정책을 협의·조정하고 보호대상자의 보호 및 정착지원에 관한 사항을 심의한다. [그림 1]에서 보는 바와 같이 북한이탈주민 정착지원사업은 통일부, 노동부, 교육과학기술부, 경찰청 등에서 업무를 분담하고 있기 때문에 동 협의회를 통한 관련 부처 간의 협력도모는 중요한 사항이다. 2008년도에는 전체회의 4차례, 실무협의회 7차례를 개최하여 해외탈북자 문제, 주거지원 대책, 북한이탈주민 지역적응교육 강화방안 등의 안건을 심의한 바 있다.

다. 보호담당관제도

보호담당관제도는 거주지보호담당관, 취업보호담당관, 신변보호담당관의 삼각체제를 기본으로 한다. 먼저, 거주지보호담당관은 각 지방자치단체별로 지정되어 북한이탈주민의 거주지 편입 및 각종 행정지원 업무를 담당하며, 거주지 보호업무의 총괄·조정 역할을 한다. 현재 전국 시·군·구 지방자치단체에 211명의 거주지보호담당관이 지정되어 있다. 다음으로 노동부 고용지원센터에서 지정·운영하고 있는 취업보호담당관은 북한이탈주민의 진로지도, 취업알선, 직업훈련 등의 고용지원서비스를 담당하고 있다. 현재 총 55명을 지정·운영 중이다. 마지막으로 신변보호담당관은 북한이탈주민의 신변위해요소 제거 및 위해로부터 신변보호, 애로사항 파악 및 관련기관 통보 등을 담당하고 있으며 거주지 관할 경찰서 보안과에 소속되어 있다. 현재 약 700여 명의 신변보호담당관이 지정되어 있다.

7) 기획재정부, 교육과학기술부, 통일부, 외교통상부, 법무부, 국방부, 행정안전부, 문화체육관광부, 농림수산식품부, 지식경제부, 보건복지가족부, 노동부, 여성부, 국토해양부, 대통령실, 국가정보원, 국무총리실, 경찰청, 국군기무사령부 등이다.

라. 지역적응센터

통일부는 북한이탈주민의 지역적응교육 및 사후지원을 위하여 민간단체를 ‘지역적응센터’⁸⁾로 지정하여 시범운영 중이다. 2009년에는 서울북부·경기서부·대구·경기북부·대전·광주 등 6개 지역에서 시범 실시하고, 2010년에는 전국 16개 지방자치단체의 30개 센터로 확대 실시한다는 계획이다. 전국적으로 지역적응센터가 설치되면 북한이탈주민은 거주지역에 관계없이 하나원에서부터 지역사회까지 연속된 정착지원서비스를 제공받을 수 있는 가능성이 높아진다.

마. 정착도우미 및 정주도우미

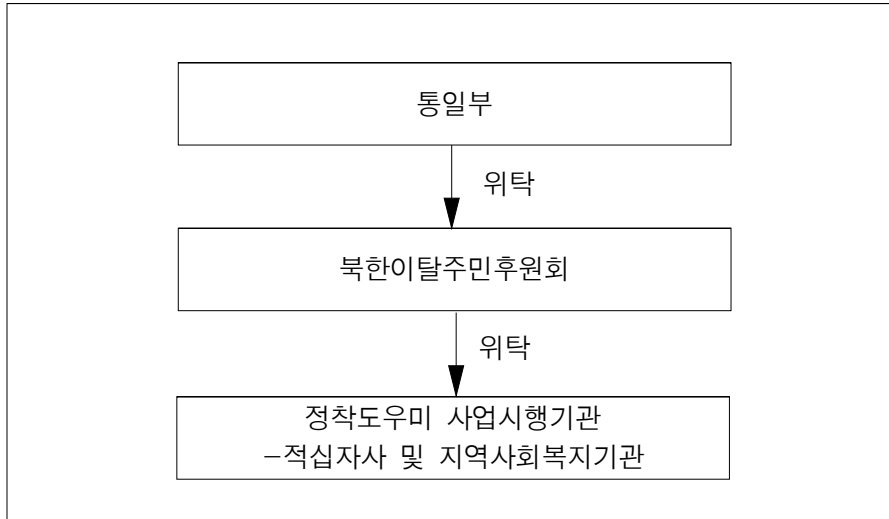
정착도우미제도는 2005년부터 시행하였으며, 현재 2,700여명의 정착도우미가 전국에서 활동 중이다. 동 제도는 하나원을 수료한 북한이탈주민의 초기 거주지 정착을 돕기 위해 민간단체 자원봉사자가 서비스를 제공하는 제도이다. 정착도우미는 북한이탈주민 1세대 당 2명이 배정되어 1년간 전담지원하고 있다. 이들의 구체적인 활동은 하나원에서부터 거주지까지의 안내, 임대주택 계약 등 각종 안내 활동, 가정방문, 행정지원 업무 안내 등이다. 정착도우미 활동비는 1회당 2만원이다.

정착도우미 사업의 업무 체계도는 [그림 2]와 같다. 북한이탈주민후원회⁹⁾는 통일부에서 위탁받은 정착도우미 사업을 다시 적십자사 및 지역사회 복지기관에 위탁하여 운영하고 있다.

8) 법적 명칭은 ‘북한이탈주민 지역적응센터’이며, 명칭공모전을 통해 별칭으로 ‘하나센터’가 선정되었다.

9) 북한이탈주민후원회는 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제30조에 근거하여 1997년에 설립된 통일부 산하 민간 재단법인이다. 동 후원회는 북한이탈주민의 사회적응을 지원하고, 민간단체와 협력하여 북한이탈주민을 위한 다양한 심리·정서적 적응프로그램들을 개발·운영하고 있다.

[그림 2] 정착도우미 사업 업무 체계도



정주도우미제도는 정착도우미 지원이 종료된 북한이탈주민 중 자원봉사자의 지원을 계속 희망하는 세대를 대상으로 1년간 연장 봉사하는 제도이다. 도우미 2명이 북한이탈주민 1세대와 결연가정을 형성하여 보다 심층적 지원을 하고 있다.

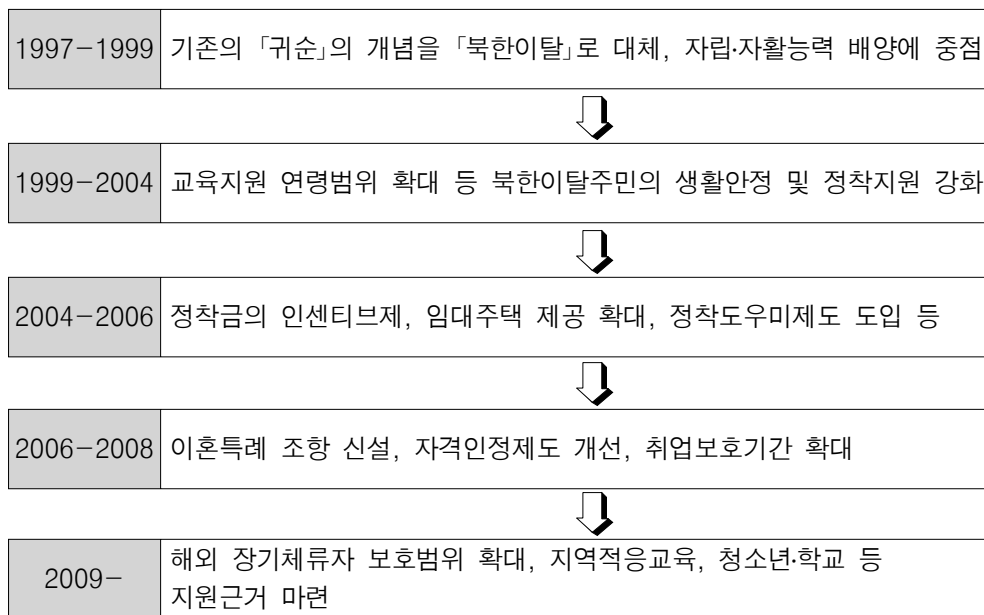
2. 관련 제도의 변천

1962년 4월 「국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법」이 제정되면서 주무부처인 원호처는 최초로 체계적인 지원을 실시하였다. 동 법을 통해 귀순자를 국가유공자와 동등한 지위의 원호대상자로 우대하였다. 1979년 1월 귀순자만을 대상으로 한 「월남귀순용사 특별보상법」이 제정되었고, 주무부처인 원호처(1984년 국가보훈처로 개편)는 이전보다 더욱 체계화된 지원을 실시하게 되었다. 정부는 귀순자를 사선을 넘어 자유민주주의를 택한 ‘귀순용사’로 간주하였고, 귀순용사에게 국가유공자 및 그에 준하는 지위를 부여하여 우대하였다. 1990년대에 접어들면서 이념대결의 필요성이 감소하는 등 환경이 변화함에 따라, 정부는 1993년 6월 「귀순북한동포 보호법」을 제정하여 정착금을 하향 조정하는 등

지원규모를 대폭 축소하게 되었다. 귀순자는 국가유공자에서 생활보호대상자로 전환되었고 주무부처도 보건사회부로 변경되었다.

1994년 이후 귀순자가 지속적으로 증가하고 귀순자들이 정착에 상당한 어려움을 겪게 되자, 정부는 기존 지원정책을 전면 재검토하면서 귀순자 문제를 통일정책 차원에서 접근하기 시작한다. 그리고 이러한 기초 하에 1997년 1월 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」이 제정되었고, 주무부처는 통일부로 변경되었다. 법 제정 이후 현재까지 동 법은 [그림 3]과 같은 개정과정을 거치며, 정착지원의 추진방향이 ‘자립·자활 중심형 지원, 맞춤형 지원, 지방자치단체와 민간의 역할 확대 지원’으로 변화하였다.

[그림 3] 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」의 개정과정



자료: 통일부.

3. 북한이탈주민 정착지원사업의 주요 법·제도 현황

북한이탈주민 정착지원사업의 추진은 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 근거를 두고 있다. 동 법의 하위법령으로 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행령」 및 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행규칙」이 있으며, 관련 지침으로 「북한이탈주민 거주지보호 지침」, 「북한이탈주민 교육지원 지침」, 「북한이탈주민 취업보호 지침」이 있다.

정착지원사업의 유형별 구분에 따른 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 상의 근거규정은 [표 4]와 같다. 우선 정착금은 북한이탈주민의 기초생계를 위해 통일부가 현금을 지원하는 제도이며, 정착금의 종류에는 기본금, 장려금, 가산금 등이 있다. 통일부는 지급방법에 있어 기본금 지급을 최소화하고 장려금을 확대하여 자립·자활 중심형 지원방향을 모색하고 있다. 둘째, 한아원은 대한주택공사 및 각 지방자치단체와 협조하여 북한이탈주민에게 영구·국민 임대아파트를 알선하고, 임대보증금을 지원한다. 셋째, 북한이탈주민의 고용기회를 확대하고자 노동부는 직업훈련을 실시하고 취업보호담당관을 지정·운영하고 있다. 또한 통일부는 고용지원금을 지원하고 있다. 넷째, 보건복지가족부는 북한이탈주민을 대상으로 생계급여·의료급여 및 국민연금을 지원하고 있다. 다섯째, 통일부는 특례 편입학, 학비 등 교육분야의 지원을 하고 있다. 마지막으로 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 상 근거규정이 없는 지원 유형으로 정착도우미 및 보호담당관제도¹⁰⁾가 있다.

10) 거주지보호담당관, 취업보호담당관, 신변보호담당관 중 거주지보호담당관 및 신변보호담당관은 「북한이탈주민거주지보호지침」 상 근거규정이 있다.

[표 4] 유형별 추진 근거

구 분	항 목	내 용	정착지원법 ¹¹⁾ 상 근거규정
정착금	기본금	1인 세대 기준 600만원 지급	제21조
	장려금	직업훈련, 자격증 취득, 취업장려금 등 최대 2,140만원	
	가산금	노령, 장애, 장기치료 등 최대 1,540만원	
주거	주택알선	임대 아파트 알선	제20조
	주거지원금	1인 세대 기준 1,300만원	
취업	직업훈련	훈련기간 중 훈련수당 월 최소 15만원 지급 (노동부)	제17조
	고용지원금	급여의 1/2(50~70만원 한도)을 최대 3년간 지원	
	취업보호 담당관	전국 55개 고용지원센터에 지정 취업상담·알선	
	기 타	취업보호(우선구매) : 제17조 제5항 영농정착지원 : 제17조의3 특별임용 등 : 제18조	좌측 참고
사회 복지	생계급여	국민기초생활보장 수급권자 (1인 세대 월 약 40만원)	제26조
	의료보호	의료급여 1종 수급권자로서 본인 부담 없이 의료 혜택	제25조
	연금특례	입국 당시 50세 이상~60세 미만 국민연금 가입특례	제26조의2
교육	특례 편입학	대학진학 희망자의 경우 특례로 대학 입학	제24조 제1항
	학비 지원	중·고 및 국립대 등록금 면제 사립대 50% 보조	제24조 제2항
정착 도우미	-	1세대 당 1~2명의 정착도우미를 지정 초기 정착지원(전국 2,170여명)	-
보호 담당관	-	거주지보호담당관(211명) 취업보호담당관(55명) 신변보호담당관(700여명)	-

자료: 통일부.

11) 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」을 말한다.

Ⅲ. 평가와 정책적 제언

1. 성과계획의 타당성 확보를 통한 성과관리의 강화

북한이탈주민 정착지원사업의 단위사업인 ‘북한이탈주민 교육훈련 및 정착금 지급’사업의 성과지표를 검토한 결과, 성과지표의 대표성, 목표치 수준의 적절성이 미흡한 것으로 평가되었다. 동 과제의 목적은 북한이탈주민에 대한 초기 사회적응교육 및 기초직업적응훈련을 통해 북한이탈주민의 우리사회 적응력을 제고시킴으로써 북한이탈주민이 우리사회에 안정적으로 정착할 수 있는 기반을 마련하는 것이다.

성과지표는 ‘하나원교육 종합만족도’ 및 ‘고용지원금 지급증가율’이며([표 5]), 관련 예산은 2009년 555억원, 2010년은 620억원이다([표 6]).

[표 5] 관리과제 「북한이탈주민 교육훈련 및 정착금 지급」의 성과지표

(단위: %)

성과지표	목표치				2010 목표치 산출근거	측정산식
	2007	2008	2009	2010		
하나원교육 종합만족도	81	82	83	84	교육프로그램 개선을 통해 2009년보다 1% 상향	만족표시 응답자수/ 설문 참여자수
고용지원금 지급증가율	-	100 이상	100 이상	100 이상	북한이탈주민 입국추세 및 고용지원금 지급 변동율을 감안, 100%이상으로 목표설정	(금년 고용지원금 지급인원 증가율/ 전년도 입국증가율)×100

자료: 통일부, 「2010년도 성과계획서」, 2009.10.

[표 6] 관리과제 「북한이탈주민 교육훈련 및 정착금 지급」의 관련 예산사업 내역

(단위: 억원)

	2009	2010	회계구분	사업구분	비고 (세부사업수)
북한이탈주민 교육훈련 및 정착금 지급(2137)	555	620	일반회계	단위사업	(1)
■ 북한이탈주민 교육훈련 및 정착금 지급(301)	555	620		세부사업	

자료: 통일부, 「2010년도 성과계획서」, 2009.10.

첫째, 관리과제 ‘북한이탈주민 교육훈련 및 정착금 지급’사업의 성과지표는 대표성 측면에서 미흡한 것으로 평가되었다. 동 과제는 북한이탈주민의 안정적인 우리사회 정착이 목적인 바, 이를 위해서는 취업 관련 정보를 제공하는 성과지표가 필요하다. 하지만 [표 5]의 성과지표는 취업 관련 결과정보를 제공하는 한계가 있어 대표성이 미흡한 것으로 보인다. 즉, 취업률, 고용률,¹²⁾ 고용유지율¹³⁾ 등을 성과지표로 설정하여 대표성을 보완할 필요가 있다.

둘째, 동 관리과제 성과지표의 목표치 수준이 적절하지 못하다. 성과지표인 ‘하나원 교육 종합만족도’의 2007년도 실적은 89%로 성과달성도가 111%임에도 불구하고, 2008년과 2009년 연속 목표치를 소극적으로 낮게 설정하였다. 이 결과 성과는 항상 초과달성된 것으로 보여 왜곡된 성과정보를 제공할 우려가 있다. 통일부는 적극적으로 업무수행을 하고자 하는 의지를 반영하여 도전적인 목표치를 설정할 필요가 있다.

통일부는 성과지표의 대표성, 목표치 수준의 적절성을 보완하여 성과계획의 타당성을 확보할 필요가 있다.

12) 15세 이상 노동가능인구 중 취업자의 비율을 말한다.

13) 특정기간 동안 한 직장에 근속한 취업자의 비율을 말한다.

2. 중앙부처 간 협조 및 지방자치단체의 역할 강화

북한이탈주민 정착지원사업을 추진함에 있어 향후 통일부의 중앙부처 간 협력·총괄 기능은 강화하되, 정책의 구체적인 실행에 있어서는 지방자치단체의 역할을 강화시키는 방향으로 나갈 필요가 있다.

우선 북한이탈주민 정착지원사업의 효율적 추진을 위해서는 관계 중앙부처 간의 협조체제 구축이 중요하다. 이는 동 사업이 통일부를 주무부처로 하여 노동부, 보건복지가족부, 경찰청 등의 부처가 업무를 분담하고 있기 때문이다. 특히 뒤에서 언급할 개인별 DB 구축의 경우, 부처 간 충분한 협의를 거쳐 실행 단계에서 협조체제를 구축해야 하는 사안이다. 현재 중앙부처 간 협조를 위하여 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제6조에 의한 북한이탈주민대책협의회(이하 “협의회”라 한다)가 통일부차관을 위원장으로 구성·운영되고 있다.

우선 동 협의회의 실행력 담보를 위해 부처 간 업무협약 등의 방법으로 실질적 협력을 제도화하는 노력이 필요하다. 협의회의 위원장이 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제6조에는 통일부차관으로 되어있는 바, 통일부장관으로 격상시켜 협의회의 위상을 제고하는 방안도 고려해 볼 만 하다. 하지만 궁극적으로 제일 중요한 것은 북한이탈주민 정착지원사업의 기본계획의 수립을 통한 체계적인 사업관리라 하겠다.

둘째로, 해당 지역 내에 거주하는 북한이탈주민의 수요에 대응하기 위해서는 지방자치단체의 역할을 강화할 필요가 있다. 현재는 북한이탈주민이 거주지 정착과정에서 겪는 어려움을 상담할 수 있는 체계가 지방자치단체에 마련되어 있지 못한 경우가 많다. 보호담당관, 정착도우미 등이 부분적인 지원을 하고 있지만, 개인적 차원의 해결에 그치고 있다.

이러한 측면에서 2009년 신규로 추진된 지역적응센터 시범운영사업¹⁴⁾은 지방자치단체의 역할 강화를 제도적으로 처음 시도했다는 의미가 있다. 지방자치단체별 제도화된 정착지원서비스 전달체계가 전무한 상황에서 동 센터를 설

14) 지역적응센터의 역할은 3주간의 지역적응교육 실시 및 1년간의 사후지원 서비스 제공을 통하여 하나원 수료 이후 북한이탈주민의 거주지 조기정착을 돕는 것이다.

립함으로써, 향후 지방자치단체에 정착지원 업무를 위임할 수 있는 토대가 마련된 것이다. 또한 뒤에서 언급할 개인별 DB가 구축될 경우 중앙-지방 간 지원서비스 자료의 공유가 가능하므로, 지방자치단체의 역할 강화 측면에서는 의미가 있다.

통일부는 지역적응센터의 적극 활용, 개인별 DB 구축 등을 통하여 점진적으로 정착지원서비스의 실행주체가 지방자치단체가 되도록 하는 방안을 강구할 필요가 있다.

3. 맞춤형 교육 도입 등 하나원 교육의 내실화

북한이탈주민을 대상으로 하는 하나원 교육은 다른 외국인 이주자에게는 없는 혜택을 정부가 세금을 들여가며 제공하는 것인 만큼 통일부는 교육효과를 높일 수 있도록 교육의 내실화에 힘써야 한다. 2009년도 하나원 운영 관련 예산액은 94억원으로 사업별 예산액은 [표 7]과 같다.

[표 7] 2009년도 하나원 운영 관련 예산 현황

(단위: 백만원)

사 업 명	2009년도 예산액
새터민 교육훈련	7,829
하나원 시설운영	1,637
합 계	9,466

자료: 통일부.

하나원은 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제10조 제1항에 근거하여 통일부 소속으로 설치·운영되고 있는 정착지원시설이다. 하나원의 주요기능은 사회적응교육 및 취적·주거알선 등 북한이탈주민의 초기 정착 지원이다. 하나원은 1999년 개원된 이후 2009년 9월까지 만 5,116명의 북한이탈주민

을 교육하였으며, 올해로 개원 10주년을 맞이하였다. 하나원의 교육생은 [표 8]에서 나타난 바와 같이 지속적으로 증가하고 있다. 이에 따라 하나원은 본원¹⁵⁾ 증축(300명에서 600명으로 수용능력 확대) 및 분원¹⁶⁾이전 등을 통해 동시 교육 가능 규모를 1,000명으로 늘렸다.

[표 8] 하나원 교육생의 연도별 수료 현황(2009. 9 기준)

(단위: 명)

구분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	계
남	17	137	280	487	438	574	438	538	548	644	402	4,503
여	11	83	258	542	708	1,168	908	1,437	1,902	2,361	1,235	10,613
인원	28	220	538	1,029	1,146	1,742	1,346	1,975	2,450	3,005	1,637	15,116

자료: 통일부.

하나원의 사회적응교육은 문화적 이질감 해소 및 건전한 민주시민 의식 함양, 사회적·경제적 자립 의식과 직업 기초능력 배양, 심리적 불안정 해소 및 부적응 예방을 목적으로 하고 있다. 교육기간은 12주 420시간이며,¹⁷⁾ 현재 교육생은 500여명 정도이다. 사회적응교육 프로그램은 ‘진로지도 및 직업기초능력훈련, 정서안정 및 건강증진, 우리사회 이해 증진, 초기 정착지원’ 등 네 개의 분야로 이루어져 있고, 이 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 분야는 ‘진로지도 및 직업기초능력훈련’ 과정(총 420시간 중 177시간이 배정됨)이다(세부내용은 [부록 1] 참조).

이렇게 하나원의 역할은 지역사회에 편입하기 전에 거쳐 가는 임시보호시설에서 적극적인 교육기관으로 점차 변화하고 있다. 특히 국내에 입국한 북한

15) 북한이탈주민 중 여성·청소년·초등생·유치원생의 훈련기관이다.

16) 북한이탈주민 중 남성의 훈련기관이다.

17) 종전 8주 280시간에서 확대 개편되었으며, 이는 2009년 3월 10일(126기)부터 적용 운영된 사항이다.

이탈주민은 직업능력이 취약한 계층 및 생산연령층(20~40대)이 주를 이루고 있다. 무직, 피부양자, 노동자 등 직업능력이 취약한 자가 전체 북한이탈주민의 87%를 차지하고 있고([표 9]), 생산연령층인 20~40대는 전체의 75%를 차지하고 있다([표 10]). 이러한 측면에서 하나원 교육을 내실화하여 북한이탈주민의 조기정착을 돕는 것은 매우 중요한 과제이다.

[표 9] 북한이탈주민의 재북 직업별 비율(2008.12 기준)

(단위: 명, %)

구 분	무직,부양	노동자	관리직	전문직	예술 체육	봉사 분야	군인 및 공직원	계
누 계	6,974	6,155	349	330	150	566	533	15,057
비 율	46	41	2	2	1	4	4	100

자료: 통일부.

[표 10] 북한이탈주민의 연령별 비율(2008.12 기준)

(단위: 명, %)

구 분	0-9세	10-19세	20-29세	30-39세	40-49세	50-59세	60세	계
누 계	565	1,797	4,199	5,001	2,136	648	711	15,057
비 율	4	12	28	33	14	4	5	100

자료: 통일부.

우선, 성별, 연령, 학력, 탈북 후 해외 체류기간 등에 따라 교육생별로 교육 프로그램을 세분화하여 교육생 ‘맞춤형 교육’을 실시할 필요가 있다. 현재의 획일적·집단적 교육방식에서, 점차적으로 개별 선택프로그램을 확대하고 실용교육을 강화하는 방식으로의 전환이 필요하다. 교육생들의 수요를 지속적으로 파악하고 교육프로그램 편성에 반영하는 과정을 반복하여야 할 것이다. 또한 전

문강사(총 5인, 일반계약직) 및 진로지도(총 2인, 일반계약직) 인력에 대한 보강을 검토할 필요가 있다.¹⁸⁾

둘째, 민간 참여를 통하여 보다 개방적인 교육프로그램을 운영하는 것에 대해 검토할 필요가 있다. 교육생들은 하나원을 폐쇄적 수용시설로 간주하여 하나원 생활에 부담감을 느끼거나, 조속히 하나원에서 벗어나 사회로 나가려는 욕망을 갖고 있다. 따라서 교육생이 민간과 함께할 수 있는 교육프로그램을 개발하여 하나원의 폐쇄적 관리방식을 개선한다면, 교육생들의 만족도는 높아질 것이다. 그 방법으로는 민간단체 공모를 통한 교육 도입, 현장견학, 실생활 교육에의 민간 참여 등을 고려해볼 필요가 있다.

셋째, 하나원 내에 근무하는 전문강사, 관리인력, 교육지원 인력 등을 대상으로 정례적인 교육을 실시할 필요가 있다. 교육생들의 심리 및 특성을 이해하고 전문성을 바탕으로 교육생과 소통한다면, 이는 교육프로그램의 내용에 대한 개선보다 더 높은 교육효과를 가져올 수 있다. 대부분의 교육생들이 외상후 스트레스 장애(PTSD), 정서불안, 두려움 등의 복합적 심리상태에 놓여 있음을 감안할 때 하나원 근무원의 역할은 그 어떤 교육프로그램보다 중요할 것이다. 또한 같은 북한이탈주민을 지원 인력으로 충원하는 방법도 고려해 볼만 하다.

4. 증가하는 여성 북한이탈주민에 대한 특별 관리 필요

국내에 입국한 북한이탈주민 수는 2009년 9월 기준 총 17,171명으로 남성 5,595명, 여성 11,576명이다. 지난 1998년 이후부터 입국 규모가 매년 꾸준히 증가하는 추세이며, 특히 2006년부터는 한해 2,000명 이상의 북한이탈주민이 입국하고 있다. 또한 입국 초기에는 여성 입국자수 보다 남성 입국자수의 비율이 높았으나, 2002년부터 여성 입국자수가 남성 입국자수를 추월하기 시작하여

18) 하나원은 최근 전문강사, 진로지도인력을 충원하면서 일반계약직이 아닌 일반행정직을 채용하여, 통일부가 당초 행정안전부와 협의한 증원의 취지를 살리지 못했다는 지적이 있었다(국회예산정책처, 「2008 회계연도 결산 분석Ⅳ」, 2009. 7).

매년 여성비율이 점차 증가하고 있다([표 11]).

[표 11] 북한이탈주민의 연도별 국내 입국 현황(2009. 9 기준)

(단위: 명, %)

구분	~1989	~1993	~1998	~2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	합계
남	564	32	235	564	513	468	626	424	485	569	612	503	5,595
여	43	2	71	479	625	813	1,268	959	1,533	1,975	2,197	1,611	11,576
합 계	607	34	306	1,043	1,138	1,281	1,894	1,383	2,018	2,544	2,809	2,114	17,171
여성비율	7.1	5.9	23.2	45.9	54.9	63.5	66.9	69.3	76.0	77.6	78.2	76.2	67.4

자료: 통일부.

이와 같은 여성 입국자수 증가의 원인은 여성들이 국경을 넘나들며 식량을 구하고 장사를 하거나, 중국의 농촌 남성에게 인신매매 등으로 팔려가면서 탈북하는 사례가 증가하고 있기 때문이다.

여성들은 여성이라는 이유로 탈북과정에서 정착에 이르기까지 인신매매, 성매매, 가정폭력 등의 심각한 상황에 노출되어 있지만 이들의 고민을 상담하고 자활을 도울 수 있는 대안은 미비하다. 현재 하나원에는 약 400명의 여성교육생이 있고, 이 중 대부분은 탈북과 은신·도피 과정에서 겪는 갖은 고초 및 해외공관 수용 등에 따라 외상후 스트레스 장애(PTSD),¹⁹⁾ 정서불안 등을 겪고 있다. 하지만 하나원의 심리상담 전담인력은 1인(일반계약직)에 불과하다. 교육생들은 심리상담사와의 접근성이 떨어져 개개인의 심리상담 및 치료를 받기 어려운 상황이다. 이렇게 정착지원의 첫 단계인 하나원에서 불안정한 심리상태를 유지한 채 그대로 사회에 편입된다면, 정착과정에서 지속적으로 어려움을 겪을 가능성이 크다.

따라서 하나원 심리상담사의 보강을 적극 검토할 필요가 있고, 하나원 이후 여성 북한이탈주민의 가정생활, 취업 등을 지원하는 특별 프로그램을 개발

19) 외상후 스트레스 장애(post traumatic stress disorder)는 신체적인 손상과 생명의 위협을 받은 사고에서 정신적으로 충격을 받은 뒤에 나타나는 질환이다.

할 필요가 있다. 이를 위해 새로이 신설된 지역적응센터를 적극 활용하는 방안도 고려해 볼만 하다.

5. 지역적응센터 운영의 차별화 및 단계적 도입

통일부는 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제15조 제2항²⁰⁾에 근거한 북한이탈주민 대상 지역적응교육²¹⁾을 서울북부·경기서부·대구·경기북부·대전·광주 등 6개 지역에서 시범 실시하고 있다. 지역적응센터 운영은 하나원 이후 거주지에서 체계적인 지원프로그램의 필요성이 제기됨에 따라 도입·추진되고 있는 사업이다. 통일부는 지역적응센터를 민간단체에 위탁하여 운영하고 있다. 2009년 3월에 개소한 3개 센터(서울북부·경기서부·대구)의 경우 센터 1개당 약 1억 2,000만원의 예산이 투입되었고, 6개 센터를 모두 합한 총지원액은 4억 7,500만원이다. 2010년에는 30개 센터로 확대한다는 계획에 따라 42억원의 예산이 예정되어 있다.

지역적응센터의 역할은 민간단체를 활용한 3주간의 지역적응교육 실시 및 1년간의 사후지원 서비스 제공을 통하여 하나원 수료 이후 북한이탈주민의 거주지 조기정착을 돕는 것이다. 따라서 지역적응센터의 운영은 하나원-거주지 간 연계 및 통일부-민간단체 연계 측면에서 상당한 의미가 있다.

지역적응센터에서 3주간 실시하는 지역적응교육은 지역사회 이해, 직업찾기, 심리상담, 의료기관 이용안내, 학교 진학지도 등을 내용으로 하고 있다.²²⁾ 하나원의 교육이 각종 정착지원제도의 이해라면, 지역적응센터의 교육은 실제 지역사회 생활에 유용하게 활용될 수 있는 프로그램으로 운영되어야 한다는 점에서 차별성이 있다.

따라서 통일부는 지역적응센터에서 실시하는 교육이 또 하나의 하나원 교

20) 제15조 제2항: 통일부장관은 제1항의 기본교육 외에 보호대상자에 대하여 거주지에서 별도의 적응교육을 추가로 실시할 수 있다(2009년 1월 신설).

21) 거주지에서 지방자치단체·고용지원센터·정착도우미·지역복지기관 등과 협력하여 지역사회 안내 및 직업훈련·취업·진학 등을 종합 지원하는 것을 말한다.

22) 지역적응센터의 표준 프로그램 내용은 [부록 2]와 같다.

육으로 인식되지 않도록 교육의 차별화·내실화를 모색할 필요가 있다. 즉 통일부는 민간단체의 전문성을 활용하는 만큼 하나원과 중복되지 않는 프로그램, 지역사회의 특성을 살린 실용적인 프로그램 등이 적극 개발되도록 지속적인 모니터링을 해야 한다.

또한, 지역적응센터 사업에 대한 평가를 통해 센터의 전국적 확대를 단계적으로 도입할 필요가 있다. 통일부는 금년 3월까지만 해도 평가 및 검토를 통하여 센터를 점진적으로 확대할 계획이었으나, 채 1년도 되지 않아 단번에 센터수를 30개로 확대 실시하겠다고 밝히고 있어 사업의 부실화 우려를 낳고 있다. 지방자치단체마다 자원, 역량 및 관심도 등이 다른데 일률적으로 예산만 지원²³⁾한다고 사업의 효과가 달성될지는 의문이다.

지역적응센터 운영은 2009년 들어 도입된 사업인 만큼 첫 시행단계부터 면밀한 평가를 실시하여 사업의 미비점들을 지속적으로 보완해 나가려는 노력이 필요하다.

6. 북한이탈주민 정착지원현황에 대한 개인별 DB 구축

북한이탈주민은 입국에서부터 거주지 정착과정까지 다양한 경로를 통해 정착지원 서비스를 제공받고 있다. 하지만 개인별로 지원받은 서비스의 종류 및 내용에 관한 데이터가 제대로 수집되고 있지 않아, 정착지원 현황에 관한 DB화는 원활히 이루어지고 있지 못하다. 특히 하나원 이후 정착과정에서 지원받은 서비스에 관한 데이터가 미흡하여 정책으로의 환류기능이 미약하다.

통일부는 북한이탈주민에 대한 관리와 일련의 정착지원 실시현황에 대한 전자적 공유 및 중앙-지방간 공동 활용의 필요성이 증대되면서, ‘새터민 거주지 정착지원 서비스망(3S-Net: Settlement Support Services Net)’을 구축운영 중에 있다. 3S-Net을 통해 통일부는 향후 정착지원업무의 지방위임 확대에 대비한 업무환경을 조성하겠다는 계획이다. 3S-Net의 현황은 [표 12]와 같다.

23) 북한이탈주민 지역적응교육사업의 2010년도 예산안은 42억원으로, 1개 센터 당 1억 4,000만원의 예산이 편성되어 있다.

[표 12] 3S-Net 현황

주요 입력내용		활 용
통일부	지방자치단체	
<정착지원과> • 기본인적사항, 가족관계, 학력, 경력, 거주지정착현황 <하나원> • 하나원 입소관련사항, 진로 상담내역, 지원금지급내역	• 거주지 반기보고, 증명서류 발급, 거주지 상담내역	• 북한이탈주민등록확인서, 학력확인서, 교육보호대상자증명서 등 민원서류 발급 • 거주자·사망자·말소자 현황 통계

자료: 통일부.

3S-Net의 열람범위는 입력기관인 통일부 및 지자체 거주지보호담당관²⁴⁾이며, 활용은 민원서류 발급 업무가 대부분이다. [표 12]에서 보면 입력내용은 대부분이 신상정보 중심으로 이루어져 있다. 입력내용 중 지방자치단체의 ‘거주지 반기보고’처럼 정착현황 파악 자료도 있지만, 동 자료의 경우 조사의 신뢰성·타당성 문제로 결과를 대외적인 정책자료로 공표하기 곤란한 실정이다.

이처럼 3S-Net은 최소한의 민원서비스에 활용되고 있을 뿐 하나원 이후 정착과정의 데이터는 제대로 수집되지 않고 있다. 따라서 북한이탈주민이 정착과정에서 각각의 기관으로부터 지원받은 서비스의 종류 및 내용에 대한 데이터를 개별로 DB화하는 작업이 선행될 필요가 있다.

북한이탈주민이 정착과정에서 지원받는 서비스는 정착금, 취업, 사회복지, 교육 등 다양한 분야이므로, 무엇보다 관련 기관의 유기적인 협조를 통하여 DB를 구축할 필요가 있다. 이를 위해 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 및 동법 시행령에 DB 구축 및 지원 관련 근거조항을 신설하는 것이 요구된다. 또한 가칭 「북한이탈주민 통계 DB 구축 및 관리 지침」을 제정하여 북한이탈주민 정착지원사업의 관리가 이루어지도록 할 필요가 있다. 동 지침에는 DB 구축 관련 추진절차, 추진체계, 사후관리 및 성과활용 등의 세부내용이 포함되어야 할 것이다.

24) 해당 지역에 거주하는 북한이탈주민의 정보만 열람 가능하다.

이와 더불어 북한이탈주민의 직업능력개발과정과 관련된 DB 구축은 보다 특화된 데이터 관리가 이루어질 필요가 있다. 하나원, 지역적응센터, 고용지원 센터에 이르기까지 체계적인 데이터 관리가 이루어진다면 개인별 특성에 맞는 맞춤형 직업훈련 및 취업지원서비스가 가능하게 된다. 그리고 정착지원사업의 궁극적 목적인 안정적인 취업으로 연결될 수 있는 가능성이 높아진다.

개인별 DB 구축은 1차적으로 지원서비스의 누락 방지, 중복지원 방지 등의 기능을 하게 된다. 또한 더 나아가 정착장려금, 고용지원금, 생계급여 등 각종 정착지원 업무 개발에 의미 있는 통계자료로서 유용하게 환류될 수 있을 것이다.

7. 연례적인 예비비 사용의 최소화

북한이탈주민의 1인당 정착지원금 적용기준은 일부 특별한 경우를 제외하고는 획일적으로 규정되어 있어, 입국인원 규모를 어느 정도 예측할 수 있다면 적정한 예산을 편성하는 것이 가능하다. 하지만, 통일부는 2007년과 2008년 두 해에 걸쳐 연속적으로 정착금 예산이 부족하여 예비비를 배정받아 사용하였다. 예산상 기준인원 대비 당초 예산액과 실제 입국인원을 비교하고, 예비비 배정 현황을 살펴보면 [표 13]과 같다.

[표 13] 2007년 및 2008년 예비비 배정 현황

(단위: 백만원)

구 분	2007	2008	비고
당초 예산액 (예산상 기준인원)	40,013 (1,680명)	39,766 (1,680명)	2009년 예산액: 47,681 (2,750명)
예비비배정액	5,686	18,775	
합 계 (실제 입국인원)	45,699 (2,544명)	58,541 (2,809명)	

주: 당초예산액은 정착금 지급 예산으로 보상금(각종 정착금) 및 민간경상보조(고용지원금, 공납금 등)의 합임.

자료: 통일부.

[표 13]에서 보면, 2008년도의 경우 예비비배정액은 그 규모가 당초 예산액 대비 47.2%에 달한다. 「국가재정법」 제22조 제1항의 예비비란 본예산 편성 당시 예측할 수 없었고, 다음연도 예산편성·심의를 기다릴 수 없을 정도로 긴급하거나 불가피한 예산초과지출을 충당하기 위한 경비를 말한다. 이렇게 본예산에 계상 가능한 예산을 예비비로 책정할 경우, 실질적으로는 예산의 규모 팽창이라는 결과를 가져오게 된다. 실제로 2008년도 예비비배정 결과, 통일부 일반예산(기금출연금 제외)은 당초 예산액 1,253억원에서 1,441억원으로 증가하였다(일반예산의 약 15%가 증액된 효과임).

북한이탈주민의 입국인원은 지속적으로 증가하는 추세에 있고, 통일부는 2007년도에 예비비를 배정받아 사용하였다. 이 후 통일부는 2007년 예비비배정액 대비 3배 이상 증가한 187억 7,500만원을 2008년도에 연속적으로 사용하였다. 2009년도에도 예산액이 2008년도 예산액(예비비배정액 포함) 보다 작게 편성되어 있어 예비비배정의 가능성을 남겨두고 있다. 물론 국내외 환경변화라는 변수로 인해 북한이탈주민의 입국인원 예측이 쉽지 않다는 점은 어느 정도 인정된다.

그러나 통일부는 향후 추세적 변화를 고려하여 입국인원 규모에 대한 예측 가능성을 높이고, 예비비 사용이 연례적으로 발생되지 않도록 노력하여야 할 것이다. 즉, 통일부는 사업계획 단계부터 면밀한 검토를 통하여 재원조달계획을 수립하고, 적정 재원을 확보할 필요가 있다.

8. 취업률, 고용률, 고용유지율 등에 관한 통계관리 강화

가. 취업률 및 고용률

북한이탈주민의 실업률 감소 즉, 취업률 증가는 북한이탈주민 정착지원사업의 중요한 정책목표이다. 통일부는 북한이탈주민의 취업률 통계로 주로 민간기관인 북한인권정보센터에서 조사한 자료를 인용하는 바, 그에 따른 취업률 현황은 [표 14]와 같다. [표 14]에서 북한이탈주민의 실업률은 20% 전후로, 이는 같은 기간 일반국민의 실업률(약 3~4%)과 비교하여 상당히 높은 수치이다.

[표 14] 북한이탈주민 취업률 현황

(단위: 명, %)

조사연도	조사대상 (경제활동인구)	표본수	취업률	실업률	고용률
2005	'97~'04년 국내입국자	341	70.3	29.7	-
2006. 6	'97~'04년 국내입국자	265	77.6	22.4	-
2006.12	'02년 이후 국내입국자	400	83.2	16.8	41.0
2007	'02년 이후 국내입국자	401	77.1	22.9	36.9
2008	'02년 이후 국내입국자	361	90.5	9.5	44.9

- 주: 1. 실업률은 경제활동인구 중 실업상태에 있는 사람을 말하며, 경제활동인구란 만 15세 이상 인구 중 조사대상 기간 동안 상품이나 서비스를 생산하기 위하여 실제로 수입이 있는 일을 한 취업자와 일을 하지 않았으나 구직활동을 한 실업자를 말함.
 2. 취업률은 100에서 실업률을 뺀 값을 말함.
 3. 고용률은 15세 이상 생산가능인구 중 취업자의 비율을 말함.

자료: 통일부.

또한 실업률이 경제활동인구 대비 실업자의 비율인 반면, 고용률은 비경제활동인구를 포함한 생산가능인구 대비 취업자의 비율을 의미한다. 실업률이 낮더라도 비경제활동인구가 많은 경우에는 고용률이 낮을 수 있는 것이다. 비경제활동인구가 많다는 것은 경제·사회적인 장애요인으로 인해 노동시장에 참여조차 하지 못하고 있는 인구가 많을 가능성이 있음을 시사한다. 따라서 실업률과 더불어 고용률 통계를 축적하는 것이 북한이탈주민의 고용구조 파악에 보다 의미 있게 활용될 수 있을 것이다.

통일부는 현재 북한이탈주민의 취업률 및 고용률 통계를 민간기관인 북한인권정보센터의 조사에 의존하고 있으며, 동 민간기관의 조사도 신뢰성 있는 통계자료로서 한계점이 있는 상황이다.²⁵⁾ 또한 기존의 다른 선행연구를 비교해

보아도 그 결과가 연구자에 따라 상이한 것을 알 수 있다.²⁶⁾ 취업실태 및 경제 활동에 관한 조사방법과 조사항목의 일치된 부분이 적어 연구간 내용 비교가 어렵고, 일반 국민의 취업실태 및 경제활동 연구와 비교가 어렵다. 특히 북한이탈주민의 취업 및 경제활동에 관한 연구는 체계적이고 구조화된 방법으로 연구가 진행되지 않았다는 문제점이 있다.²⁷⁾

따라서 통일부는 우선 취업률 및 고용률 조사방법의 기준을 정립할 필요가 있다. 그리고 개인별 DB 자료를 활용한 통계관리로 신뢰성 있는 조사결과를 도출하여야 한다. 이를 위해 앞에서 언급한 가칭 「북한이탈주민 통계 DB 구축 및 관리 지침」의 제정이 필요하겠다.

나. 고용유지율

고용유지율이란 특정기간 동안 한 직장에 근속한 취업자의 비율을 말한다. 고용유지율은 노동시장의 고용안정성을 나타내는 지표로 여성, 고령층, 저학력자 등 취약계층일수록 그 비율이 낮다. 따라서 북한이탈주민 지원사업의 궁극적 결과지표로서 고용유지율의 변화추이는 그 의미가 크다 하겠다. 하지만 북한이탈주민의 취업률 통계가 명확하지 않은 상황에서 고용유지율에 대한 통계

25) 북한인권정보센터의 조사결과 2008년도에 실업률이 9.5%로 급감하였는바, 그 원인에 대해서 통계적으로 완전히 규명하기에는 제약이 있고, 추후 심층적 연구가 필요함을 밝히고 있다(「2008 북한이탈주민 경제활동 실태조사」, 북한인권정보센터, 2008, p21).

26) 연구자별 도출한 북한이탈주민의 취업률과 실업률

(단위: 명, %)

연구자	연구명	취업률	실업률	유효표본수
윤여상 외 (2005)	2005년도 새터민 정착실태 연구	70.3	29.7	1,336
이금순 외 (2005)	북한이탈주민의 사회적응 프로그램 연구	85.3	14.7	221
선한승 외 (2005)	북한이탈주민의 취업실태와 정책과제 연구	57.3	37.6	117

27) 이금순 외, 「북한이탈주민의 사회적응 프로그램 연구」, 2005.12, p194

자료는 거의 전무한 실정이다. 고용유지율을 분석하려면 북한이탈주민 개개인에 대한 취업추적을 통하여 통계관리가 이루어져야 하는데 앞에서 살펴본 바와 같이 DB 구축은 되어 있지 않다.

이러한 상황에서 북한인권정보센터에서 조사한 북한이탈주민 취업자의 근속 기간과 한국고용정보원에서 조사한 전체 국민의 근속 기간을 비교해보면 [표 15]와 같다.

[표 15] 취업자의 근속 기간별 비율

(단위: %)

구 분	북한이탈주민	전체 국민
6개월 미만	46.6	53.1
6개월~1년 미만	21.2	
1~2년 미만	12.3	16.9
2~3년 미만	9.6	18.3
3년 이상	10.3	11.7
합 계	100.0	100.0

- 주: 1. 북한이탈주민은 2008년도 기준 노동가능인구 12,029명에 대해 신뢰도 95%, 오차율 ±5%를 적용하여 표본추출 된 361명을 대상으로 조사한 것임.
 2. 전체 국민은 2005년부터 2008년 6월 말까지 고용보험을 취득한 사람 중 중복 취득한 경우를 제외한 3,806,668명을 대상으로 조사한 것임.
- 자료: 1. 북한인권정보센터, 2008 북한이탈주민 경제활동 실태조사, 2008.
 2. 이시균·이주현, “고용안정성에 관한 특성 분석”, 고용이슈 제1권 3호, 2008.

[표 15]에서 북한이탈주민과 전체 국민의 근속 기간을 살펴보면, 1년 미만 근속 기간의 경우 전체 국민이 53.1%인데 비해 북한이탈주민은 67.8%로 높은 수치를 나타내고 있다. 즉 북한이탈주민은 전체 국민의 평균과 비교하여 고용안정성 수준이 상당히 낮은 편이다. 이와 더불어 일자리 속성별로 살펴보면 사업체 규모가 클수록, 서비스업보다는 제조업이, 생산직보다는 전문사무직의 고

용유지율이 높은 점²⁸⁾을 감안할 때 북한이탈주민은 상당히 열악한 근무상황에 직면해 있음을 알 수 있다.

한편 고용유지율에 대한 통계관리의 중요성은 현재 시행중인 취업장려금²⁹⁾ 제도와 관련하여서도 의미가 있다. 취업장려금 제도는 장기근속을 통하여 안정적인 정착을 도모하려는 취지에서 시행 중인데, 추후 동 지원의 효과성을 측정함에 있어 고용유지율은 중요한 지표가 될 수 있다. 즉 취업장려금 제도 시행 이후 고용유지율이 지속적으로 상승한다면 제한적으로나마 동 제도의 효과성이 있는 것으로 평가되는 것이다.³⁰⁾

이렇게 고용유지율은 취업장려금 제도뿐만 아니라 고용지원서비스 전반에 관한 궁극적·객관적 지표로서 의미 있는 성과정보를 제공한다. 취업률·고용률 조사가 선행된 후 고용유지율 통계조사까지 이루어진다면, 취약계층인 북한이탈주민의 고용안정성에 대한 기초자료가 될 수 있을 것이다.

따라서 고용유지율에 대한 통계자료는 성과관리 측면에서 유용하므로, 가칭 「북한이탈주민 통계 DB 구축 및 관리 지침」의 제정을 통해 철저한 관리가 필요하다.

28) 이시균·이주현, “고용안정성에 관한 특성 분석”, 「고용이슈」 제1권 제3호, 2008. 9, p125

29) 취업장려금은 동일업체에 1년 이상 계속하여 취업을 유지한 북한이탈주민에게 1년 단위로 총 3회에 한하여 지급한다.

30) 근속기간과 취업장려금 제도 간 상관관계를 조사하기 위하여 북한인권정보센터는 취업장려금 제도가 적용되는 2005년 이후 입국자와 이전 입국자의 취업 근속기간을 비교하였다. 그 결과 정착기간이 상대적으로 긴 2005년 이전 북한이탈주민의 근속기간이 긴 것으로 나타나 현재 시점에서 취업장려금 제도 시행의 실제적 효과는 확인되지 않는 것으로 평가되었다.

IV. 요약 및 정책적 시사점

국내에 입국한 북한이탈주민의 규모는 매년 꾸준히 증가하여 2009년 현재 총규모가 약 17,000여명에 이르고, 여성·생산연령층의 입국비율 증가 등과 같은 인적구성의 특징도 나타나고 있다. 따라서 입국규모의 증가, 인적구성의 특징 등을 반영한 정착지원서비스가 요구된다. 하지만 각종 지원서비스가 체계적으로 관리되고 있지 않아 상당수의 북한이탈주민이 사회적응에 어려움을 겪고 있다. 2009년도 북한이탈주민 정착지원사업 관련 통일부 예산은 618억원이다.

평가는 북한이탈주민 정착지원사업의 계획, 집행, 성과 측면에서 이루어졌으며, 구체적인 평가 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 북한이탈주민 정착지원사업 관련 성과지표의 타당성을 확보하여 성과관리를 강화할 필요가 있다. 현재 동 사업의 성과지표는 대표성, 목표치 수준의 적절성이 미흡한 것으로 평가되었다. 통일부는 동 사업을 통해 달성하고자 하는 핵심적·궁극적 정보가 제공되도록 고용률, 고용유지율 등을 성과지표로 설정하는 것에 대한 검토가 필요하다.

둘째, 북한이탈주민 정착지원사업을 추진함에 있어 통일부의 중앙부처 간 협력·총괄 기능은 강화하되, 구체적인 실행에 있어서는 지방자치단체의 역할을 강화할 필요가 있다. 북한이탈주민 정착지원사업의 기본계획을 수립하고, 부처 간 협력의 제도화, 북한이탈주민대책협의회의 위상 제고 등의 방법으로 통일부의 총괄 기능을 강화시켜 나가야 한다. 또한 해당 지역 내 거주하는 북한이탈주민의 수요에 효율적으로 대응하기 위하여 지방자치단체의 역할 강화 방안이 검토되어야 한다.

셋째, 하나원 교육을 내실화할 필요가 있다. 현재 하나원은 획일적·집단적 교육방식으로 운영되어 교육생들의 다양한 수요가 반영되고 있지 못하다. 국내에 입국한 북한이탈주민은 직업능력이 취약한 계층 및 생산연령층이 주를 이루고 있어 맞춤형 교육 등을 통해 북한이탈주민의 조기정착을 돕는 것은 중요한 과제이다.

넷째, 증가하는 여성 북한이탈주민에 대한 특별관리가 필요하다. 여성 북한이탈주민은 여성이라는 이유로 정착과정에서 지속적으로 어려움을 겪을 가능성이 남성보다 크다. 따라서 하나원의 심리상담 및 치료를 강화하고, 지역적응센터 등을 활용한 특별 프로그램을 개발할 필요가 있다.

다섯째, 2009년에 도입·운영되고 있는 지역적응센터는 기존의 하나원과 차별화된 교육을 개발하고, 통일부는 센터의 전국적 확대를 단계적으로 실시할 필요가 있다. 즉 지역적응센터는 지역사회의 특성을 살린 실용적인 프로그램 등을 통해 북한이탈주민이 해당 거주지에서 조기정착할 수 있도록 적극적인 역할을 수행해야 한다. 또한 통일부는 동 사업이 시범운영되고 있는 만큼 첫 시행단계부터 면밀한 평가를 실시하여 사업의 미비점을 보완하려는 노력이 필요하다.

여섯째, 북한이탈주민의 정착지원현황에 대한 기초자료로서 개인별 DB 구축이 필요하다. 현재 구축·운영 중인 3S-Net은 하나원 이후 정착과정의 데이터 수집에는 활용되고 있지 못하는 바, DB 구축 및 지원 관련 근거조항을 신설하여 체계적인 데이터 관리가 이루어지도록 할 필요가 있다. 개인별 DB 구축은 지원서비스의 누락·중복 방지 등 1차적 기능 외에, 향후 정착지원사업 전반에 대한 성과관리를 가능케 하는 중요한 기능을 수행하게 된다.

일곱째, 적절한 수준의 북한이탈주민 정착지원사업 관련 예산 확보를 통하여 예비비 사용을 최소화할 필요가 있다. 통일부는 2007년과 2008년 연속 예비비를 배정받아 사용하였고, 2008년도 예비비배정액은 2007년 대비 3배 이상 증가하였다. 또한 2009년에도 여전히 예비비배정의 가능성을 남겨두고 있다. 향후 통일부는 면밀한 검토를 통하여 입국인원 규모의 예측가능성을 높이고 연례적 예비비사용을 지양할 필요가 있다.

여덟째, 취업률, 고용률, 고용유지율 등에 대한 통계관리가 필요하다. 현재 통일부는 취업률 및 고용률 조사방법의 명확한 기준을 갖고 있지 못한 바, 기준 정립을 통하여 조사의 신뢰성을 높일 필요가 있다. 또한 고용안정성을 나타내는 지표인 고용유지율에 대한 조사도 병행되어야 한다. 이와 같은 통계자료는 북한이탈주민 정착지원사업의 성과관리, 사후관리에 있어 유용한 정보를 제공할 것이다.

요컨대, 통일부는 북한이탈주민 정착지원사업의 기본계획을 수립하여 총괄 기능을 강화하고 관련기관 간 협조체계를 구축할 필요가 있다. 이를 통해 북한이탈주민 정착지원현황에 대한 개인별 DB 구축 및 취업률, 고용률, 고용유지율 등의 기초 통계자료를 활용한 성과관리가 가능하다. 또한 연례적인 예비비 사용 문제도 해결될 수 있다. 이렇게 기본계획 수립의 법제화와 동시에 관련 법 개정, 지침제정 등도 동시에 이루어져야 할 것이다.

북한이탈주민이 우리사회에 적응하는 과정에서 나타나는 문제점들을 최소화하는 것은 통일환경의 기반을 구축하기 위한 정책적 차원에서뿐만 아니라 남북한 사회통합의 기초를 마련한다는 차원에서도 매우 중요한 과제이므로, 북한이탈주민 정착지원사업의 효율적 추진을 위해 개선방안을 강구해 나가야 한다.

참고문헌

- 국회예산정책처, 「2009년도 예산안 분석 IV」, 2008.
- 국회예산정책처, 「2008년도 정부업무 성과관리 시행계획 평가」, 2008.
- 선한승·강일규·김영운·윤인진·이영훈·정성훈·김화순(2005), 「북한 이탈주민의 취업 실태와 정책과제 연구」, 한국노동연구원.
- 윤여상(2005), 「2005년도 새터민 정착실태 연구」, 북한인권정보센터.
- 윤여상(2008), 「2008 북한이탈주민 경제활동 실태조사」, 북한인권정보센터.
- 이금순·최의철·임순희·김수암·이석·안혜영·윤여상(2004), 「북한이탈주민의 사회적응 프로그램 연구」, 통일연구원.
- 이금순·김규륜·김영운·안혜영·윤여상(2005), 「북한이탈주민 분야별 지원체계 개선 방안」, 통일연구원.
- 이시균·이주현(2008), “고용안정성에 관한 특성 분석”, 한국고용정보원, 고용이슈 제1권 제3호, pp. 112-126.
- 최성일·공선영·박지혜·정미화(2008), 「경기도 새터민 정착지원 방안 연구」, (재) 경기도가족여성연구원.
- 통일부, 「북한이탈주민 정착지원 업무 교육자료」, 2009.
- 통일부, 「2008 북한이탈주민 정착지원업무 실무편람」, 2008.
- 통일부, 「2009년도 성과관리 시행계획」, 2009.

[부록 1] 하나원의 사회적응교육 프로그램

교육주제	프로그램			
	교과목	시간	내 용	비고
□ 정서안정 및 건강증진		50 (11.9%)		
1. 정서안정 프로그램 (37)	심리의 이해	3	심리상담 전반에 대한 이해 심리선별검사	
	마음 가꾸기(1) - 심성수련	7	감정정화 자기 개방 및 타인 이해 공동체 의식 함양	
	마음 가꾸기(2) - 집단상담	7	건강한 부부설계, 건강한 자녀, 대인관계 증진, 정서표현 증진, PTSD 극복, 성격탐색	
	마음 가꾸기(3) - 역할연습	7	문제상황 가정설정 대인기술 습득, 상황대처능력 향상	
	스트레스 관리	3	스트레스 개념 스트레스 원인과 결과 스트레스 대처방식	
	긍정심리	2	부정적 태도 개선 자신감, 자존감 회복 촉진 긍정적 사고, 행복감 고취	
	상담시설 이용 안내	1	수료 후 상담시설 이용방법	
	건강한 가정 - 양성평등교육	7	가족, 자녀교육, 여성과 인권, 남녀 의사소통, 성폭력 예방과 지원체계	
2. 건강증진 프로그램 (13)	보건진료 (구강검진 등)	3	입교후 구강검사 등 / 사진 촬영	
	건강관리법	2	건강을 위한 생활습관, 질병예방	
	성교육	2	건강한 삶을 위한 성교육	
	새천년건강체조	2	건강체조 익히기	
	체육활동	4	기초체력 강화	

교육주제	프로그램			
	교과목	시간	내 용	비고
□ 우리사회 이해 증진		135 (32.1%)		
1. 민주시민 프로그램 (6)	민주시민의 권리 및 의무	2	시민의 기본권과 의무, 인권 이해	
	한국정치와 민주주의	2	정당, 정부체계, 정치 참여	
	선거제도의 이해	2	선거제도, 공명선거, 투표 방법	
2. 자본주의 적응 프로그램 (6)	시장경제 이해(1) - 시장경제 원리	2	시장경제 원리 및 장단점	
	시장경제 이해(2) - 생활경제, 금융	2	소득, 합리적인 소비, 저축 금융기관 안내, 이용방법	
	시장경제 이해(3) - 세무지식	2	국세, 지방세, 근로장려세 등	
3. 사회이해 프로그램 (39)	한국사(1) - 남북한 역사인식 비교, 전쟁과 남북변화	2	역사의식과 민족정체성, 분단과정, 한국전쟁에 대한 객관적 사실	
	한국사(2) - 남북한 현대사	2	우리 현대사(정치, 경제, 사회 발전), 북한현대사	
	한국사(3) - 역사왜곡문제	2	일본, 중국의 역사왜곡 문제 (독도, 동북공정)	
	관련국가의 역사 이해	1	동북아 국제관계사	
	한반도 정세 이해(1) - 통일노력과 통일한국의 미래	2	통일이해 및 준비 (통일방안, 교류협력)	
	한반도 정세 이해(2) - 대북정책과 남북관계 이해	2	상생공영정책과 남북관계	
	북한이탈주민 지원에 대한 이해	1	정착지원제도 취지 자립 적 적응 제고	
	한국문화의 이해(1) - 가치관, 정서	2	가치관, 정서의 차이 (생애과정 포함)	
	한국문화의 이해(2) - 생활문화	2	생활 문화 (기초질서, 주거, 명절)	
	한국문화의 이해(3) - 대중매체	2	매스컴, 방송, 통신	
	자녀 교육지도의 이해	1	학부모의 자녀 교육지도 요령, 학교교육 참여 방법	

교육주제	프로그램			
	교과목	시간	내 용	비고
3. 사회이해 프로그램 (39)	생활법률(1) - 남북 법체계 이해	2	남북법체계의 차이점	
	생활법률(2) - 국가 공법 소개	2	형법, 형사소송법 등 공법	
	생활법률(3) - 민사법 안내	2	민법, 재산법 등 사법	
	생활법률(4) - 생활법률 사례(상담)	2	생활법률 사례 중심 상담	
	지리 및 지역사회 이해	4	지리적 특성, 산업, 환경	
	종교의 이해	6	기독교, 천주교, 불교	
	생활정보 찾기	2	정보 검색 및 활용방법	
4. 언어적응 프로그램 (27)	남북한 언어 비교 - 어문규정, 어휘, 표현, 언어예절	5	남북한 어문규정 차이 어휘, 표현 차이 언어예절의 차이	
	표준발음 연습	4	발음·억양 교정 방법 스피치 훈련	
	외래어	14	상용외래어 학습	
	기초영어	2	생활영어 소개	
	상용한자	2	상용한자 학습	
5. 현장체험 학습(57)	역사현장 탐방	7	역사 및 문화유산 현장 체험학습	
	구매 체험 교육	1	생활용품 구매 사전교육	
	가정체험	28	남한가정문화 체험	
	도시체험	7	도시 대중교통, 문화시설 등 체험	
	봉사활동 (지역/사회복지시설)	7	사회복지시설 봉사활동 체험	
	영농단지·공단 등 견학	7	농촌의 영농단지 또는 공업단지 견학	

교육주제	프로그램			
	교과목	시간	내 용	비고
□ 진로지도·직업기초능력훈련		177 (42.1%)		
1. 기초검사 및 취업제도 이해 프로그램(9)	직업적성·흥미 이해(1)	1	직업선호도검사 실시	
	직업적성·흥미 이해(2)	2	직업선호도검사 해석·상담	
	직업훈련·취업보호제도 이해	2	직업관련 지원제도 맞춤형 직업훈련 안내	
	취업관련법 이해	2	직업안정법, 근로기준법 등	
	국민기초생활보장법 이해 (사회보장제도의 이해)	2	생계급여(4대 보험)	
2. 직업정보 및 취업 안내 프로그램(10)	직업의 이해	2	직업의 종류, 고용동향, 노동 시장의 이해, 취업정보의 탐색	
	직종설명회	6	직종관련 전문가 강의 (직종 동영상 상영)	
	직업가치관과 직업적응	2	이미지메이킹, 직업 적응 직장문화 이해	
3. 진로지도 프로그램 (28)	진로 희망 찾기(1)	14	취업, 직업훈련, 진학 등 합 리적인 의사결정(1일 편성)	
	진로 희망 찾기(2) - 취업기술 향상	14	취업기술, 취업 걸림돌 극 복, 이력서 작성, 면접 실습	
4. 기초 직업적응 훈련(130)	<u>정보화(컴퓨터)</u>	54	컴퓨터 기초, 문서편집	한 국 정 보 문 화 진 흥 원
	<u>산업안전보건·교통안전</u>	2	안전표지, 안전생활 교통 안전 및 신호	
	<u>직종별 직업훈련</u> (폴리텍 대학)	63	[여성] 전자부품조립, 귀금속 장신구 제작, 홈패션, 컴퓨터 응용 기계제도, 염색, 네일아 트, 피부미용, 사진편집, 간 병인, 플로리스트, 정보검색	
	<u>전문상담</u>	4	전문직업훈련 안내	
	<u>직업관련 현장 체험</u>	7	산업현장 체험·고용지원센터· 직업훈련기관 방문	

교육주제	프로그램			
	교과목	시간	내 용	비고
□ 초기 정착지원		58 (13.8%)		
1. 정착의지 함양 프로그램 (12)	정착지원담당자 특강(1)	2	신변보호담당관 제도 안내	
	정착지원담당자 특강(2)	2	거주지보호담당관 제도 안내	
	정착지원담당자 특강(3)	2	정착도우미 제도 안내	
	정착사례 특강	6	하나원 교육의 효과적 수강법, 사회에서의 성공/실패 사례	
2. 정착지원 제도 이해 프로그램 (11)	수료후 안내 교육	2	외국여행 주의사항, 보안 등	
	민간지원 내용 안내	6	지역민간단체 지원 안내 후원회 활동 소개	
	의료지원제도 이해	2	의료지원 제도 안내	
	교육지원제도의 이해	1	교육지원내용, 편입학절차	
3. 하나원 생활 안내 프로그램 (23)	원장과의 대화	2	교육 필요성, 정착의지 함양	
	생활 안내	5	하나원 소개, 생활관리규정 (별점, 상점) 설명, 자치활동 설명	
	교육훈련 안내	2	교육목표 및 내용 소개 교육물품 지급	
	전담관과의 대화	11	전담관과 외출(7시간) 포함	
	입교식	1	하나원 소개, 시설안내	
	수료식	2		
4. 행정지원 프로그램 (12)	초기 정착지원 안내	6	거주지, 정착금, 취적, 고용지 원금 등	
	입교설문	1	설문조사	
	수료설문	1	설문조사	
	수료 준비(택배물)	2	택배물 정리, 안내	
	기초소양평가/문제풀이	2	사회적응도 이해 평가	
시간 합계		420		
자율보충 프로그램	자동차운전	32	운전면허 이론	
	영어특강	60	기초영어	
	소계	92		

주: 밑줄(과목)은 통일부-노동부-한국정보문화진흥원 연계 직업훈련 프로그램(148시간)임.
자료: 통일부.

[부록 2] 지역적응센터의 표준 프로그램

교육주제	교과목	세부내용
초기 정착지원	거주지 편입 지원	신병인수, 주민등록, 임대아파트 계약, 물건구입, 휴대폰 개통 등
생활교육	지역사회 이해	지역사회 탐방 : 구청, 고용지원센터, 경찰서, 병원, 은행, 우체국 등 지역별 주요기관 탐방
		생활법률과 경제교육, 피해사례 예방교육 등
취업지원	취업지원 프로그램	“직업찾기와 취업하기” 개인별 진로상담 및 직업탐색 (개인별 진로 설계)
	고용지원센터 방문	구직등록, 취업보호담당관과 인사
	현장 탐방	사업장 및 직업훈련기관 탐방 (개인별 기관탐방 과제 수행)
	(맞춤형 지원)	취업유보집단을 위한 개별 프로그램 (노인대학 참관수업, 자원봉사 등)
진학지도	진학지도	지역 내 학교소개 지역 내 아동청소년 전문가 소개 공교육 및 검정고시, 대학진학 안내 성공적인 자녀 양육을 위한 부모교육
가족관계	행복한 가정	아름다운 가족 만들기 결혼 및 이혼 등 가족법 문제 가정 내 갈등해결 방법 등
건강증진	건강관리	지역 의료기관 및 정신보건센터 이용방법 기본건강관리 및 예방교육 정신건강예방교육(우울증자가진단)
문화체험	문화체험	지역문화 이해계기 마련 직원과 교육생의 친밀감 형성
수료식		인생설계 및 교육평가, 수료식

자료: 통일부.

연구 및 참여진

분 야	직 위	성 명	전화번호 (국번: 788)
총 괄	사업평가국장	박 용 주	3779
기획·조정	경제사업평가팀장	이 환 성	3780
집 필	사업평가관	남 은 정	4674
편 집	사무보조원	박 혜 립	3780

국가 주요 정책·사업 평가 보고서 목록

2009

	제 목	집 필 진	발간일
1	국방군사시설이전사업평가	이환성	2.16
2	난방부문 에너지 수요관리 정책 및 사업 평가	허가형	3. 9
3	공공기관 지분증권 손실현황 -공기업을 중심으로	이은경	3.31
4	부품·소재산업 경쟁력 향상사업 평가	이환성·이현정	4. 6
5	하수도시설 확충사업 평가	김상우	4. 8
6	전자정부 지원사업 평가	여차민	4.13
7	국민임대주택사업 평가	박홍엽	4.20
8	해외인턴사업 평가	정유진·박애린	4.29
9	민간유치건설보조금사업 평가	안태훈	5. 8
10	중소기업 기술혁신개발사업 평가	윤성식	5.20
11	임대형 민간투자사업(BTL)평가 I -재정운용 평가	최미희 외 2인	7. 7
12	임대형 민간투자사업(BTL)평가II -시설별 평가	김상우 외 5인	7. 7
13	국가어항개발사업 평가	박홍엽	7.30
14	보건의료연구개발사업 평가	이환성·이현정	8.10
15	2004~2008년 공기업 재무현황 평가	이은경	9.17
16	U-Korea 선도사업 평가	여차민	9.17
17	2008년도 결산 성과정보 분석 -정부사업 성과정보의 신뢰성 부족 유형 분석	김일권 외 12인	9.17
18	공공건설사업 낙찰제도 및 운용현황 평가	안태훈	9.25
19	대형연구개발사업 평가 -핵융합에너지개발사업을 중심으로	윤성식	9.28
20	방과후학교사업 평가 -법·제도적 개선방안을 중심으로	박애린	11. 4
21	결혼이민자 관련 사업 평가	정유진	11.16

사업평가 09-22

북한이탈주민 정착지원사업 평가

발 간 일	2009년 11월 17일
편 집	사업평가국 경제사업평가팀
발 행 인	신해룡
발 행 처	국회예산정책처 서울특별시 영등포구 의사당로 1 TEL 02·788·4674
인 쇄 처	성문인쇄 (TEL 02·2272·7553)

1. 이 보고서의 무단 복제 및 전재는 삼가주시기 바랍니다.
 2. 보고서의 내용에 관한 자세한 사항은 국회예산정책처 사업평가국 경제사업평가팀(TEL 02·788·4674)으로 문의해주시기 바랍니다.
-

ISBN 978-89-6073-266-7 93350

© 국회예산정책처, 2009