



북한이탈주민 빈곤 한부모 가정의 자녀양육 실태와 지원방안

이윤진·김화순·김민주



연구보고 2020-02

북한이탈주민 빈곤 한부모 가정의 자녀양육 실태와 지원방안

저 자

이윤진, 김화순, 김민주

연구진

연구책임자 이 윤 진 (육아정책연구소 연구위원)

공동연구원 김 화 순 (성공회대학교 민주주의연구소 연구위원)

공동연구원 김 민 주 (육아정책연구소 연구원)

육아정책연구소

Korea Institute of Child Care and Education

연구보고 2020-02

북한이탈주민 빈곤 한부모 가정의 자녀양육 실태와 지원방안

발행일 2020년 8월
발행인 백선희
발행처 육아정책연구소
주소 서울특별시 중구 소공로 70 서울중앙우체국청사 9층
전화 02) 398-7700
팩스 02) 398-7798
홈페이지 <http://www.kicce.re.kr>
인쇄처 경성문화사

보고서 내용의 무단 복제를 금함.
ISBN 979-11-90485-52-4 93330



육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

우리 사회는 오늘날, 탈북민 3만 명과 함께 살고 있다. 1990년대 중후반 “고난의 행군”시기를 기점으로 우리 사회에 탈북민의 입국은 폭발적으로 증가했다가, 김정은 시기에 접어들면서 감소 추세를 뚜렷하게 보이고 있는데, 이러한 추세가 계속된다면, 우리의 탈북민 정착지원 정책은 “입국하는” 탈북민에서 “정착해 살아가는” 탈북민에게 보다 방점을 두고 추진해야 할 것이다. 작년에 발생한 탈북모자 사망사건이 이 같은 정책 패러다임 전환을 본격적으로 모색하는 계기가 된 것 같아 안타까움이 크다.

3만 명 탈북민 중 70% 이상을 차지하고 있는 탈북 여성은 “정착해 살아가면서” 북한이나 중국의 자녀나 배우자를 초청하거나 새로운 배우자를 만나서 여기서 가정을 다시 꾸리는 경우가 많다. 그러나 이혼, 별거 등으로 한부모 가정으로 남는 경우가 적지 않고, 자녀양육은 이들 여성의 몫으로 남게 되는 경우가 대부분이다. 남북하나재단의 실태조사에 의하면 “자녀양육”은 탈북 여성의 일·가정 양립을 저해하는 가장 큰 원인인 것으로 나타났다. 탈북 빈곤 한부모 여성은 건강도 여의치 않아서 안정적 취업이 어려운 경우가 적지 않다는 게 본 연구의 결과이다.

이처럼 탈북 빈곤 한부모 여성은 자녀양육에다, 본인이 건강하지 못해서 일을 하지 못함으로써 수급에 의존하여 빈곤에서 벗어나지 못하고 어렵게 살아가고 있다. 탈북민의 절대 다수를 차지하는 탈북 여성의 안정적 정착은 탈북민 사회의 안정을 의미한다는 점에서 본 연구가 탈북 여성, 탈북민 사회의 안정과 안녕에 조금이나마 도움이 될 수 있는 마중물이 되기를 바란다.

본 연구에 참여해 주신 북한이탈주민 어머니분들, 현장관계자, 전문가분께 지면을 빌려 다시 한 번 감사드린다. 끝으로 본 보고서의 내용은 연구진의 의견으로 육아정책연구소의 공식적인 입장이 아님을 밝혀둔다.

2020년 8월
육아정책연구소
소장 백 선 희

요약	1
----	---

I. 서론	13
1. 연구의 필요성 및 목적	15
2. 연구내용	17
3. 연구방법	17
4. 연구의 제한점	23
5. 선행연구	23

II. 북한이탈주민 입국동향과 지원제도	29
1. 북한이탈주민 입국동향과 탈북동기	31
2. 북한이탈주민 지원제도 및 지원정책 현황	36
3. 일반 한부모 가정 지원정책	48

III. 북한이탈주민 취업실태: 성별·거주기간 중심으로	51
1. 북한이탈주민 경제활동 변화추이	53
2. 북한이탈주민 종사상 고용지위의 변화추이	56
3. 북한이탈주민 구직경로 및 취업장애요인	59

IV. 북한이탈주민 한부모 가정 자녀양육실태	65
1. 북한이탈주민 가정 일반 현황	67
2. 북한이탈주민 빈곤 한부모 가정의 자녀양육실태	72

V. 북한이탈주민 빈곤 한부모 가정 지원을 위한 정책제언	81
1. 정착지원정책의 문제점	83
2. 지원방향	87
3. 지원방안	90
참고문헌	95
부록	99
부록 1. 심층면담조사 질문지	99
부록 2. 현장전문가 질문지	103
부록 3. 제2차 북한이탈주민 정착지원 기본계획(2018~2020)	105



표 목차

〈표 Ⅰ-3-1〉 심층면담조사 주요 내용	18
〈표 Ⅰ-3-2〉 심층면담조사 대상자(피면담자) 특성	19
〈표 Ⅰ-3-3〉 심층면담조사 대상자(피면담자)의 자녀 일반적 특성	20
〈표 Ⅰ-3-4〉 전문가 자문회의 일정, 안건 및 참석자	20
〈표 Ⅰ-3-5〉 현장전문가 일반적 특성	21
〈표 Ⅰ-3-6〉 현장전문가 면담조사 주요 내용	21
〈표 Ⅱ-1-1〉 북한이탈주민 한국사회 입국 추이(~2020.3월말 입국자 기준) ...	31
〈표 Ⅱ-1-2〉 각 지역별 탈북민 거주현황(2020년 3월 기준)	32
〈표 Ⅱ-1-3〉 탈북민의 탈북동기(2019): 성별 및 거주기간 중심으로	33
〈표 Ⅱ-2-1〉 북한이탈주민 지원정책 관련 법령 변천 과정	36
〈표 Ⅱ-2-2〉 북한이탈주민 정착지원제도 2016년 대비 2019년 비교	38
〈표 Ⅱ-2-3〉 「제2차 북한이탈주민 정착지원 기본계획(2018-2020)」 추진방향	42
〈표 Ⅱ-2-4〉 「제2차 북한이탈주민 정착지원 기본계획(2018-2020)」 주요 특징	42
〈표 Ⅱ-2-5〉 제2차 기본계획에서 탈북 여성을 위한 취업과 자녀양육 지원 관련 정책과제	43
〈표 Ⅱ-2-6〉 북한이탈주민 정착지원 예산	45
〈표 Ⅱ-2-7〉 북한이탈주민 정착금 등 지원 규모	45
〈표 Ⅱ-2-8〉 2015~2019년까지 거주지 전입인원 대비 취업성공패키지 참여 현황	47
〈표 Ⅱ-3-1〉 일반 한부모지원정책	49
〈표 Ⅲ-1-1〉 비경제활동인구의 추이(2017~2019)	54
〈표 Ⅲ-1-2〉 탈북민 경제활동 관련 지표	54
〈표 Ⅲ-1-3〉 탈북민의 성별·거주기간별 고용률 비교(2019)	55
〈표 Ⅲ-2-1〉 탈북민 근로자의 거주기간별 종사상 지위	57
〈표 Ⅲ-2-2〉 성별 종사상 지위	58
〈표 Ⅲ-3-1〉 거주기간별 구직경로	60
〈표 Ⅲ-3-2〉 성별에 따른 탈북 여성 취업에 관한 견해	61

〈표 Ⅲ-3-3〉 성별 직업선택 요인	62
〈표 Ⅲ-3-4〉 탈북 여성의 취업 장애요인	62
〈표 Ⅳ-1-1〉 가구주와의 관계	67
〈표 Ⅳ-1-2〉 남한에서 생계를 같이하는 가구원수(본인포함)	68
〈표 Ⅳ-1-3〉 가구원 중 15세 이하 가구원수	69
〈표 Ⅳ-1-4〉 혼인상태	70
〈표 Ⅳ-1-5〉 배우자 출신 지역	71
〈표 Ⅳ-2-1〉 본 연구 심층면담 사례별 요약	78
〈표 Ⅳ-2-2〉 주요 변인별 심층면담조사 참여자들의 심각성	79
〈표 Ⅴ-1-1〉 정착지원법 제정 이후 탈북민 취업지원제도	84
〈표 Ⅴ-3-1〉 어린이집·유치원 교육비 지원을 위한 북한이탈주민법 개정(안) ..	92
〈표 Ⅴ-3-2〉 탈북 한부모 가정 실태조사 실시를 위한 북한이탈주민법 개정(안)	93
〈표 Ⅴ-3-3〉 탈북 한부모 가정 지원 강화를 위한 북한이탈주민법 개정(안)	94
〈표 Ⅴ-3-4〉 취업보호기간 연장에 임신, 출산한 자 포함 북한이탈주민법 개정(안)	94



그림 목차

[그림 I-3-1] 국회토론회 개최 포스터	22
[그림 II-1-1] 탈북민 입국추이(~2020.3월말 입국자 기준)	32
[그림 II-1-2] 성별 탈북동기 비교	34
[그림 II-1-3] 거주기간별 탈북동기 비교	35
[그림 II-2-1] 북한이탈주민 지원정책 전달체계	41
[그림 III-1-1] 성별·거주기간별 고용률 추이(2019)	56
[그림 III-2-1] 거주기간별 고용지위(상용직/임시직/일용직) 비교	57
[그림 III-2-2] 성별 고용상의 지위(2019)	58
[그림 III-3-1] 거주기간별 구직경로 활용양상	60
[그림 IV-1-1] 혼인상태	70
[그림 IV-1-2] 배우자 출신 지역	72

1. 서론

가. 연구의 필요성 및 목적

- 북한이탈주민의 75%가량이 30~50대 여성들이란 점, 학생 자녀가 있는 경우가 46.6%이란 점, 본인포함 가구원수는 평균 2.4명이란 점 등을 통해 우리는 탈북민 가정의 특징을 추정할 수 있음. 다수인 탈북민 여성은 혼자가 아니라 자녀와 함께 사는 한부모 가정이 적지 않으며, 한부모 가정 중에서도 모자(母子)로 구성된 한부모 가정이 다수일 것임.
 - 지난해의 탈북모자 사망사건도 모(母)가 세대주인 모자 한부모 가정이었음.
- 북한이탈주민 집단 내에서 여성 한부모들이 차지하는 비중이 높을 것으로 추정함에도 불구하고, 전체 탈북민 중에서 한부모 가정의 규모와 실태는 알 수 없음. 탈북 한부모 가정의 실태조사는 한 번도 이루어지지 않아 실태를 파악할 수 있는 통계자료 자체가 전무하기 때문임.
- 극단적인 빈곤상황에서 탈북한 많은 탈북 여성들이 한국사회에서 취업을 할 수 없는 장애요인 1순위로 “육아부담”을 꼽음. 육아가 취업의 가장 큰 장애요인이 되는 이유는 많은 탈북 여성들이 한부모로서 가정과 일을 병행해야 하는 어려움을 겪고 있기 때문으로 풀이됨.
- 탈북모자 사망사건이 남긴 또 하나의 중요한 문제는 5년 간의 법적 보호기간이 끝난 이후 정착에 실패한 탈북민임.
 - 임시직의 비중이 보호기간 이후 집단(10년 이상)에서 초기정착집단(3년 미만) 보다 더 높게 나타남.
- 본 연구는 한부모 가정 실태 관련 기초데이터가 없는 상황에서 단기간에 수행해야 하는 한계가 있지만, 탈북모자 사망사건을 계기로 탈북 한부모(여성)의 입장에서 ‘일과 가정을 양립’할 수 없는 상황의 일부를 밝히고, 탈북 빈곤 한부모 가정의 지원방안과 정착정책의 방향을 제시함.

나. 연구내용

- ☐ 북한이탈주민 지원제도를 개략적으로 고찰함. 법령의 변천 및 현 정부의 지원 정책, 탈북모자 사망사건 이후 정부 대책을 분석함.
- ☐ 북한이탈주민의 취업실태를 성별과 거주기간별 변인 중심으로 고찰함.
- ☐ 북한이탈주민 가정의 일반적 특성을 개략적으로 고찰하고, 어린 자녀가 있는 탈북민 빈곤 한부모 가정의 자녀양육 실태와 취업 현황 등을 파악함.
- ☐ 탈북 빈곤 한부모 가정의 일·가정 양립을 위한 정책이 추진해야 할 지원방안과 지원방향, 이를 위해 필요한 법 개정을 제시함.

다. 연구방법

- ☐ 문헌분석
- ☐ 심층면담조사
 - 탈북 한부모 가정 중 생활, 자녀양육 등의 어려움을 겪고 있는 총 6사례 실시
 - 보호기간, 기초생활수급 여부, 영유아 자녀 유무 등을 고려하여 실시
- ☐ 전문가 자문회의
 - 학계, 법률전문가 등 대상으로 실시(총 3회)
- ☐ 현장전문가 면담조사
 - 남북하나재단, 하나센터에서 오랫동안 근무한 실무자 대상으로 서면으로 실시
- ☐ 정책세미나
 - 국회토론회 개최(8월 12일)

2. 북한이탈주민 입국동향과 지원제도

가. 입국동향

- ☐ 2020년 3월 기준으로, 한국에 들어온 탈북민의 수는 약 3만 3천여 명에 달하며 이 중 여성이 차지하는 비율이 72.1%로 절대 다수임. 탈북민 유입 인원은 김정은 정권 출범 이후인 2012년부터 1,000명대로 급락하였으며 이러한 감

소추세는 최근에 올수록 강화됨.

- 이처럼 탈북민의 입국 수치가 감소하는 경향이 계속된다면, 2012년 이전과 같은 규모의 탈북민이 입국하지 않을 것으로 조심스럽게 예상할 수 있음. 그렇다면 탈북민 지원정책은 이미 국내에 들어온 탈북민의 안정적인 정착을 위한 방향으로 추진해야 할 것임.

나. 근거 법령

- 북한이탈주민 지원정책의 법적 근거인 “북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률”(일명 북한이탈주민법)은 1997년에 제정되었고, 몇 차례 개정되어 옴. 현재 정착금 지원, 임대주택 제공 등의 기본 틀은 2004년도에 마련되었으며 취업과 교육지원을 강화하는 방향으로 개정되어 옴.
- 동법에 의하면 탈북민에 대해 인도주의에 입각하여 “특별히” 보호한다(제4조)고 규정함. 이에 따라 한국사회로의 “이주”라는 공통점을 지닌 결혼이주여성(다문화 가정) 및 외국인노동자 집단과는 차별화된 탈북민 정착지원을 추진함.

다. 정착지원 정책

- 북한이탈주민 정착지원은 사회적응교육, 정착금, 주거, 취업, 사회보장, 교육, 상담 등 전 분야에 걸쳐 이루어지고 있음.
- 지원정책의 전달체계는 통일부를 주무부처로 해서 정부-지자체-민간이 유기적으로 협력해서 추진하도록 되어 있음.

3. 현 정부 북한이탈주민 지원정책과 탈북모자 사망사건 후 대책

가. 제2차 북한이탈주민 정착지원 기본계획(2018-2020)

- 2013년 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 개정을 근거로 탈북민 보호 및 정착지원에 관한 기본계획을 3년마다 수립 및 시행함.
- 현 정부의 탈북민 정책의 기본방향은 「생활밀착형 북한이탈주민 정책」임. 맞춤형 일자리와 교육 정책으로 탈북민의 삶의 질을 개선하고 생활밀착형 서비스를 통한 탈북민의 편의를 제고하고 이를 위해서 중앙-지방-민간이 유기적으로

협업해서 지원체계를 효율화하고, 정착의 어려움을 겪는 탈북민에 대한 보호 강화 및 사각지대를 해소하여 탈북민을 포용하는 사회 분위기 조성 등이 2차 기본계획의 주요 내용임.

- 이 중에서 탈북 여성의 취업과 자녀양육 지원 관련 정책과제를 추리면 <표 1>와 같음.

〈표 1〉 제2차 기본계획에서 탈북 여성을 위한 취업과 자녀양육 지원 관련 정책과제

정책과제	세부과제명 및 내용	소관부처
맞춤형 일자리를 통한 자립지원	1-1-4. 탈북여성 취업지원 서비스 제공 * 여성새로일하기센터를 통해 취업희망 탈북여성 대상 취업상담, 직업훈련, 인턴십, 취업연계 등 종합적 취업지원서비스 제공	여가부, 고용부, 통일부
취약 탈북민 보호체계 확충 및 생활안정 강화	6-1-3. 아이돌봄지원사업을 통한 탈북여성 보육지원 * 만12세 이하 아동 대상으로 부모의 양육공백 발생 시 소득유형을 기준으로 정부지원 및 아이돌봄서비스 제공; 기초생활수급자, 취업한부모가정 등의 우선 지원 가능	여가부
	6-1-4. 취약계층 생계지원 및 생활안정 지원 * 남북하나재단을 통해 취약계층 위로방문, 긴급생계지원, 무연고 탈북민 장제·납골 안치, 사망위로금 등 지원	통일부

자료: 관계부처 합동(2018. 4.). 제2차 북한이탈주민 정착지원 기본계획(2018-2020). p.19, 29, 35, 37.

나. 탈북민 생활안정 종합대책 발표

- 탈북모자 사망사건이 발생한 후, 정부는 23개의 중앙부처·기관 및 지자체로 구성된 북한이탈주민 대책협의회 전체회의를 개최하고 탈북민 생활안정을 위한 총 6개의 주요 내용으로 한 「종합대책」을 유관부처 공동으로 발표함.
- 이 외에도 보건복지부는 탈북민에 대한 근로소득공제 범위를 확대하고 특례 적용기간을 근로능력에 관계없이 5년으로 확대하는 등 탈북민의 기초생활보장 특례 범위를 확대하고, 사회보장급여수급자 대상 고위험 위기가구 실태를 조사하여 주기적으로 추적, 관리하며 공동주택 관리비 장기체납자에 대한 실태를 조사한 후 가구별로 필요한 복지서비스를 연계하기로 함.

다. 감사원 감사 실시

- 감사원은 통일부, 하나원, 남북하나재단 대상으로 실시하여 총 7개 지적사항을 발견함. 1개는 주의, 6개는 통보 조치를 취함.

□ 통보 조치 중의 하나가 본 연구주제와 관련이 있음.

- “미래행복통장” 가입자 중 임신, 출산을 사유로 중도 해지한 경우 본인이 납입한 적립금에 매칭된 정부 지원금을 지급받지 못한 사례를 발견, 구제방안 마련을 통일부에 통보함.

4. 북한이탈주민 한부모 가정 취업 및 자녀양육 실태

가. 탈북 여성 취업 현황: 성별·거주기간별 중심으로

□ 탈북민은 경제활동참가율, 고용률에서는 일반국민과 별 차이는 없으나 실업률이 상대적으로 낮고, 무엇보다 생계급여 수급률이 23.8%로 일반국민 3.4%에 비해 8배가량 높다. 월평균 임금도 일반국민보다 약 66만원이 낮음.

□ 고용률을 성별로 비교해보면, 남성이 여성보다 높은 것으로 나타남. 2018년도 기준으로 남성은 71.6%이다가 2019년에는 70.6%로 1.0% 낮아졌고, 여성은 56.6%에서 54.1%로 2.5% 더 낮아짐.

- 거주기간별로 남녀 추이를 살펴보면, 여성은 거주기간이 길수록 고용률이 상승하는 추세이지만(3년 미만 43.6%→3~5년 미만 51.8%→10년 이상 57.0%), 남성은 3~5년 집단이 고용률이 가장 높았다(76.6%), 거주기간 10년 이상된 집단이 정착초기(3년 미만)보다 더 낮은 것으로 나타남(3년 미만 69.6%→10년 이상 67.5%).

□ 탈북민 임금근로자 대상으로 거주기간별 추이를 살펴보면, 거주기간이 길어질수록 임금근로자는 줄어들고 비임금근로자(자영업 등)가 늘어나는 추세를 보임.

- 근로조건이 상대적으로 안정된 상용직 근로자의 비중은 2018년에 비해 2019년에는 급격하게 줄어들었다(63.5%→ 55.3%). 상용직 근로자의 경우, 3~5년 집단에서 차지하는 비중은 70.3%로 가장 높다가 5년을 기점으로 5~10년 이상 집단에서 53.6%, 10년 이상 집단에서는 53.5%로 그 비중이 낮아짐.

□ 탈북민 임금근로자의 성별 상황을 보면 상용직 근로자는 여성이 남성보다 약간 적지만 임시직은 남성보다 여성이 2배가량 많음(남 8.6%<여 15.2%).

- 일용직 근로자의 비율은 남녀가 거의 동일하고(남 15.9%, 여 15.7%), 비임금 근로자는 자영업자 비율은 남성이 여성보다 높고(남 18.6%, 여 12.8%),

무급가족 종사자의 비율은 여성이 남성보다 높음(남 0.7%, 여 1.3%).

- 요약하면, 안정된 지위인 상용직의 경우 3~5년 거주집단에서 가장 높고 거주 기간 10년 이상 집단에서 오히려 낮게 나타남. 성별 고용상의 지위는 상용직 비율은 남녀가 비슷하나, 임시직에서 여성 비율이 남성보다 2배가량 높음.

나. 구직경로 및 취업 장애요인

- 주로 이용하는 구직경로는 신문, 잡지, 광고 등 대중매체임. 이런 경향은 거주 기간이 긴 집단(10년 이상)에게 더욱 두드러져 짐(3년 미만 31.0%→10년 이상 38.5%).
 - 공적 취업지원체계가 구직경로로 얼마나 작동하는지 살펴보면, 정착초기 집단이 고용센터를 활용하는 비율이 높지만(3년 미만 9.4%→10년 이상 4.8%), 거주기간이 긴 집단(10년 이상)은 정착초기집단(3년 미만)에 비해 지자체의 일자리센터에 의존하는 비율(3년 미만 1.3%→10년 이상 6%)이 높음.
 - 성별 구직경로의 차이를 살펴보면, 여성이 남성보다 대중매체를 구직경로로 선호하는 비율이 높음(여 36.8%남 29.1%).
- 탈북민들은 여성이 취업하는 것을 매우 긍정적으로 보며, 이런 의식은 여성들이 남성보다 더 강함(남 82.6%여 94.2%). 취업보다 가정일이 중요하다는 의견에 대해서 여성의 2.9%만이 찬성함.
- 탈북 여성의 취업을 어렵게 하는 장애요인으로 육아부담을 43.8%로 가장 많이 나왔고, 편견과 차별(12.6%), 근로여건(9.6%) 순으로 꼽음. 거주기간별 차이는 거의 없음.

다. 북한이탈주민 한부모 가정 자녀양육실태

- 본 연구의 면담참여자(총 6사례)는 돌봄이 절대적으로 필요한 영유아 또는 초등 저학년 자녀가 있고, 현재 배우자(동거남)가 없는 한부모 가정의 여성으로 보호기간 5년 경과 여부를 고려하여 하나센터와 지자체의 협조와 본인 동의를 얻어 심층면담조사에 참여함.
- 근로능력 및 근로환경 부재: 정부의 취업/훈련 교육 이수가 어려움.
 - 6사례 중 2사례(이 중 1사례는 수급 신청 중)를 제외하고는 평균 월 100만원 초반 내외의 기초생활수급을 받고 있음. 여기에 아동수당, 어린이집 미이

용 시 받는 양육수당을 추가로 받음.

- 수급을 받고 있는 4사례(사례 1, 2, 4, 5) 중 3사례(사례 1, 4, 5)는 보호기간 5년이 경과함.
- 경제적으로 어려워서 취업을 하고는 싶으나, 대부분은 신체적, 정신적으로 고통을 겪고 있음.
- 사례 2는 신체적으로는 건강하나, 입국 후 곧 임신, 출산을 하면서 교육/훈련 기회를 놓침.

□ 남한에서 자녀를 출산해서 육아를 해야 하는 경우 대부분이 보호기간 5년과 무관하게 기초생활수급을 받으면서 아이를 키울 수밖에 없음.

□ 남한에서의 자녀 출산과 양육의 어려움

- 탈북 가정의 어린 자녀들은 대부분이 남한 태생임. 사례 3을 제외하고는 법적 혼인신고를 하지 않았기 때문에 양육비를 받기 어렵고 자녀의 생물학적 아버지와 연락조차 끊긴 상태임. 자녀출산과 양육은 고스란히 이들 탈북 여성의 몫임.
- 배우자로부터 양육비를 받지 못한 상황이고, 수술 등으로 모유수유도 여의치 않는 상황에서 양육의 필수품인 분유와 기저귀를 구입하기에는 경제적 부담이 큼.

□ 개별양육보다 기관양육 선호

- 정부가 제2차 기본계획에서 탈북 여성의 양육지원으로 수립한 “아이돌봄지원사업”은 이들 가정의 욕구와는 맞지 않는 것으로 나타남. 이들 가정은 개별 양육보다 어린이집이나 유치원과 같은 기관 양육을 보다 선호했으며 아이돌보미 이용 시 본인 비용을 부담스러워함.
- 또래 친구들과 같이 생활하면서 자녀가 남한 말씨를 배우기를 희망함.

□ 대리양육자 부재

- 이웃 주민들과 접촉을 거의 하지 않고 있으며 하나원에서 만난 동기들 정도와 가끔 연락을 하고 지내는 것으로 파악됨.
- 자녀가 초등학생인 사례 6은 자녀 혼자 집에 두기에는 아직 어린 나이여서 기숙사 대안학교를 보내기도 했지만, 적응의 어려움을 겪으면서 다시 집으로 데리고 옴.

☐ 교육·보육 기관에서의 추가 교육비 부담

- 자녀가 어린이집을 다니는 경우 수익자부담원칙인 특별활동 프로그램을 자비로 이용하고 있음.
- 사례 4는 월 수급액 약 110만원에서 약 38만원가량을 어린이집에 내고 있음. 비용 부담이 되지만 자녀가 어린이집을 다니면서 말도 잘하게 되고 재밌게 잘 다니고 있어서 계속해서 이용할 계획임.

☐ 정부 지원정책에 대체로 만족

☐ 본 연구의 심층면담조사 참여자의 위기 심각성, 취약성 정도를 일목요연하게 파악하기 위해 보호기간 5년 경과 여부, 육아부담이 큰 영유아 자녀수, 기초생활수급 여부, 신체적 정신적 건강상 문제 등으로 정리함.

- ○가 많을수록 심각성, 취약성이 높다는 것을 의미함.

〈표 2〉 주요 변인별 심층면담조사 참여자들의 심각성

사례 번호	보호기간		육아문제 (영유아 자녀수)	기초생활 수급 여부	건강상 문제 (신체적, 정신적)
	5년 경과	5년 미만			
1	○		2	○	○
2		○	1	○	-
3	○		-	-	-
4	○		2	○	○
5	○		1	○	○
6		○	-	신청 중	○

5. 북한이탈주민 한부모 가정의 일·가정 양립 지원방안

가. 정착지원정책의 문제점

☐ ‘특별한 보호’가 낮은 공적 취업지원체계의 미작동

☐ 탈북 빈곤 여성의 특성을 간과한 취업장려 정책

- 탈북 여성들 중 신체적, 정신적 고통을 겪고 있는 경우가 적지 않음. 건강상의 문제뿐 아니라 자녀육아 등으로 근속하기 어렵기 때문에 근속을 전제로 하는 취업장려 정책은 이들 여성에게 괴리가 큼.

나. 지원방향

- 근로능력 정도에 따른 맞춤형 취업장려 정책을 수립, 추진해야 함.
- 임신, 출산이 정착에 장애요인이 되지 않도록 할 필요가 있음.
- 탈북 빈곤 한부모 가정의 자녀양육지원정책을 확대, 강화해야 함.
- 개인 단위 지원에서 가구 단위 지원정책으로 확대, 강화 제안
- 탈북 여성 니즈에 부합하는 자녀양육 지원정책을 재정립해야 함.
- 일반 시민으로서 탈북민 정체성을 재정립할 필요가 있음.

다. 지원방안

- 정착 초기 단계부터 일반 복지서비스 전달체계로 편입
- 복지서비스 신청의 편의성 제고
- 공공근로대상에 탈북 빈곤 유자녀 여성 우선 고려
- 탈북 빈곤 한부모 가정 자녀의 특별활동 프로그램 비용 지원
 - 북한이탈주민법 제45조의2에 관련 내용을 신설할 것을 제안함.

〈표 3〉 어린이집·유치원 추가 교육비 지원을 위한 북한이탈주민법 개정(안)

법령	현행	개정(안)
시 행 령	제45조의2(학교등의 지원) ① 통일부장관은 ~~다음 각호에 해당하는 학교(이하 학교등)의 운영에 필요한 경비를 관계 기관의 지원과 중복되지 않는 범위에서 지원할 수 있다. 1. 「초·중등교육법」제2조 각호에 따른 학교 중 북한이탈주민을 위하여 특별한 적응훈련 교육프로그램을 운영하는 학교 2. 「초·중등교육법」제2조 각호에 따른 학교 외의 학교 중 북한이탈주민이나 북한이탈주민 자녀에 대하여 준비·보충학습을 실시하는 학교	좌동
		신설 3. 「영유아보육법」에 따른 어린이집, 「유아교육법」에 따른 유치원 중 북한이탈주민 자녀에 대하여 방과후 프로그램을 실시하는 기관

□ 탈북 한부모 가정의 실태조사 명문화

- 탈북 가정의 다수를 차지하고 있을 것으로 추정되고 있는 탈북 한부모 가정의 정확한 실태 파악을 위해 북한이탈주민법 제22조에 다음과 같이 신설 조항을 추가함.

〈표 4〉 탈북 한부모 가정 실태조사 실시를 위한 북한이탈주민법 개정(안)

법령	현행	개정(안)
법률	제22조(거주지보호) ③ 통일부장관은 북한이탈주민에 대하여 실태파악을 위한 조사(이하 실태조사)를 실시하여야 한다. 이 경우 실태조사에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 취학 여부 등 교육현황 2. 취업직종·근로형태·근속기간·임금수준·근로조건 등 취업현황 3. 주거현황 4. 의료지원 및 생활보호 현황 5. 소득·지출·자산 등 가족의 경제상태에 관한 사항 6. 그 밖에 거주지 보호를 위하여 통일부장관이 필요하다고 인정하는 사항	좌동
		신설 6. 가족현황 *현 실태조사에도 가족 관련 설문 문항은 있으나 한부모 가정 실태를 파악할 수 있는 문항은 거의 없음. 따라서 법적으로 명문화하고 한부모 가정 관련 상세 문항을 추가할 필요가 있음. 7. 그 밖에 거주지 보호를 위하여 통일부장관이 필요하다고 인정하는 사항

□ 가족 단위 정책 추진을 위한 정책 대상 범위 확대

- 북한이탈주민법 제1조의3에 관련 내용을 개정할 것을 제안함.

〈표 5〉 탈북 한부모 가정 지원 강화를 위한 북한이탈주민법 개정(안)

법령	현행	개정(안)
시행령	제1조의3(세대의 단위) ① ~~보호 및 정착지원을 하는 세대의 단위는 다음 각호와 같다. 1. 부부 및 직계혈족(직계혈족이 배우자를 동반하지 아니한 경우에만 해당) 2. 형제자매	1. 부부 및 직계혈족 (괄호 안 삭제) 2. 좌동

- 취업보호기간 연장 대상에 임신, 출산한 자 추가
- 북한이탈주민법 제3조의2에 관련 내용을 개정할 것을 제안함.

〈표 6〉 취업보호기간 연장에 임신, 출산한 자 포함을 위한 북한이탈주민법 개정(안)

법령	현행	개정(안)
시행 규칙	제3조의2(취업보호기간의 연장 등) ① ~취업보호기간을 연장할 수 있는 사람 은 다음 각 호와 같다. 1. 60세 이상인 사람 2. 「장애인복지법」제32조제1항에 따라 등록 된 장애인	좌동
		신설 3. 입국 후 임신, 출산한 사람

I

서론

- 01 연구의 필요성 및 목적
- 02 연구내용
- 03 연구방법
- 04 연구의 제한점
- 05 선행연구

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

2019년도 6월 30일 서울 관악구 봉천동에서 발생한 탈북모자 사망사고와 그 이후 발생한 정치화된 탈북단체들의 시위는 사각지대에 놓인 채 망각되었던 탈북 한부모의 현실을 사회에 알리는 계기가 되었다. 뒤이어 광화문에서 반년에 걸쳐 지속된 탈북단체들의 항의시위는 단지 탈북 한부모 문제에 대한 해결책뿐만 아니라 평화체제로 이행하기 위해 분단체제에서 만들어졌던 탈북민 정책에 대해 근본적 검토가 필요하다는 점을 일깨워 주었다.

북한이탈주민 중 75.4%가 탈북 여성이며, 30~50대 연령대의 여성이 다수를 차지하고 있다(남북하나재단, 2019a: 104).¹⁾ 탈북 여성이 학생 자녀를 둔 경우는 46.6%이며(남북하나재단, 2019a: 235), 본인(탈북 여성) 포함 가구원수는 2019년 기준으로 평균 2.4명이다(남북하나재단, 2019a: 243). 이러한 수치를 통해 우리는 탈북민 가정의 특징을 추정할 수 있다. 탈북민의 다수는 여성이며 이들은 혼자가 아니라 자녀와 함께 살고 있는 한부모 가정이 적지 않으며, 한부모 가정 중에서도 모자(母子)로 구성된 한부모 가정이 다수일 것이라는 점이다. 이는 탈북 가정의 문제는 곧 탈북 여성 문제이기도 하다는 점을 시사한다. 지난해 탈북모자 사망사고의 故한성옥씨는 모(母)가 세대주인 모자 한부모 가정에 해당된다.

대다수 탈북여성들은 북한에서 극단적인 빈곤상황에서 탈북하는 경우가 많다.²⁾ 그러나 한국에 온 이후에도 노동시장에 참가하지 못하고 있다. 2019년 남북하나재단이 실시한 ‘2019년 북한이탈주민 사회통합조사’에 의하면, 응답자들은 탈북여성들이 취업을 할 수 없는 장애 요인 1순위로 “육아부담”을 꼽았다(남북하나재단, 2019a: 34). 이처럼 육아가 취업의 가장 큰 장애 요인이 되는 이유는 많은 탈북여

1) 탈북여성은 전체 탈북민의 75.4%이며, 탈북여성의 연령대별 비율은 10대(53.9%), 20대(65.8%), 30대(75.6%), 40대(82.6%), 50대(77.2%), 60대 이상(69.9%)이다(남북하나재단, 2019a: 104).

2) 탈북민의 북한에서의 직업은 무직부양 45.8%, 노동자 39.2%(통일부, 2019: 10)로 북한에서 생활 역시, 빈곤했음을 알 수 있다.

성들이 한부모로서 가정과 일을 병행해야 하는 어려움을 겪고 있기 때문으로 풀이된다.

북한이탈주민 집단 내에서 여성 한부모들이 차지하는 비중이 높다고 추정할 수 있지만, 전체 탈북민 중에서 한부모의 규모와 실태는 알 수 없다. 한부모 문제의 실태를 파악할 수 있는 조사는 한 번도 이루어지지 않아 실태를 파악할 수 있는 통계자료 자체가 전무하기 때문이다. 이 같은 상황은 그동안 남북하나재단에서 지난 10년 동안 정착실태조사 외에도 큰 규모의 예산을 투입하여 수많은 조사들을 실시해왔던 상황에 비추어볼 때 이해하기 어려운 일이다.

탈북 한부모 가정 문제가 정책적 논의의 장에 오르지 못했던 가장 큰 이유로 주무부처인 통일부의 의지를 들지 않을 수 없다. 그동안 탈북여성 관련하여 여러 젠더 관련 쟁점들이 노출되어 왔으나, 그간 통일부는 그런 문제들을 파악하는 것 자체가 탈북 여성 이미지에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 이유를 들어 정착정책을 젠더 관점으로 접근하려는 시도를 거의 하지 않았다. 젠더 관점에서 정책을 수립, 추진하는 여성가족부도 탈북 여성에 대해서는 정책적 관심은 거의 없었다고 해도 과언은 아니다.

그러나 탈북모자 사망사건이 우리 사회에 던진 질문은 단지 한부모 가족의 문제나 젠더 문제에 국한되지 않는다. 탈북모자 사망사건이 남긴 또 하나의 중요한 문제는 5년 간의 법적 보호기간이 끝난 이후 정착에 실패한 탈북민 문제이다. 2016년 국회예산정책처의 보고서에 따르면, 월평균 100만원 미만을 받는 인원의 비중은 정착 5년 이후의 집단에서 더 높게 나타났으며 보호기간 이후의 임시직 비율이 보호기간 중 임시직 비중보다 많은 것으로 나타났다(하현선, 2016: 31). 2019년 남북하나재단 정착실태조사에서도 임시직의 비중이 보호기간 이후 집단(10년 이상)에서 초기정착집단(3년 미만)보다 더 높게 나타났다(남북하나재단, 2019b: 120).

본 연구는 한부모 가정 실태 관련 기초데이터가 없는 상황에서 단기간³⁾에 수행해야 하는 한계는 있지만, 탈북모자 사망사건을 계기로 탈북 한부모(여성)의 입장에서 ‘일과 가정을 양립’할 수 없는 상황을 일부나마 밝히고자, 돌봄이 필요한 어린 자녀를 둔 탈북 한부모 가정의 자녀양육 실태와 취업 현황을 파악하고 지원방안 및 향후 정착정책의 변화 방향을 제시하고자 한다.

3) 연구기간이 3개월 미만의 수시과제임.

2. 연구내용

본 연구의 주요 연구내용은 다음과 같다.

첫째, 북한이탈주민 지원 제도를 고찰한다. 법령의 변천 및 현 정부의 지원정책 현황을 고찰한다. 아울러, 한성옥 모자 사망사건 이후의 정부 대책을 살펴본다.

둘째, 북한이탈주민의 취업 실태를 고찰한다. 탈북민의 다수가 여성이란 점에서 성별에 따른 취업 관련 실태를 비교 분석한다. 또한, 법적 보호기간 5년이 지났지만, 여전히 한국사회 정착에 어려움을 겪는 탈북민이 많다는 사실에서 거주기간별 변인도 중요하게 고려해서 취업실태를 알아본다.

셋째, 북한이탈주민 가정의 일반적 특성을 개략적으로 고찰하고, 돌봄이 필요한 어린 자녀가 있는 북한이탈주민 빈곤 한부모 가정의 자녀양육 실태 및 취업 현황을 파악한다.

넷째, 탈북 한부모 가정의 일·가정 양립을 위한 지원정책 및 필요한 법 개정 등을 도출한다.

3. 연구방법

가. 문헌분석

북한이탈주민 관련 법령(북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률)⁴⁾, 북한이탈주민 정착지원 기본계획(제2차 북한이탈주민 정착지원 기본계획(2018-2020))⁵⁾ 등의 정부 발간 관련 자료를 수집, 분석 정리하였다. 또한, 남북하나재단에서 실시한 북한이탈주민 실태조사(사회통합조사, 정착실태조사)⁶⁾, 국회예산정책처 및 감사원 감사보고서 등 공적 기관에서 나온 문헌과 본 연구주제와 관련한 북한이탈주민 한부모 관련 선행연구를 수집, 분석하였다.

4) 법제처 국가법령정보센터 홈페이지. <http://www.law.go.kr/법령/북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률> (2020. 8. 1. 인출)

5) 관계부처 합동(2018. 4.). 제2차 북한이탈주민 정착지원 기본계획(2018-2020).

6) 남북하나재단(2019a; 2019b). 2019 북한이탈주민 사회통합조사; 2019 북한이탈주민 정착실태조사.

나. 심층면담조사

1) 면담내용

북한이탈주민 빈곤 한부모 가정의 전반적인 실태를 파악하기 위하여 총 6사례의 심층면담조사를 실시하였다. 탈북 한부모 가정 중에서 빈곤으로 생활의 어려움을 겪고 있으면서 어린 유자녀 가정을 대상으로 실시함에 따라, 현재 무직인 경우가 많아서 취업에 대한 질문보다 자녀양육 관련 질문이 주를 이루었다. 심층면담조사는 일반적 배경, 자녀에 대한 질문, 자녀양육 현황 및 자녀양육 정책 관련 질문을 중심으로 실시하였다.

심층면담조사 주요 내용은 아래 표와 같다(부록 1 참조).

〈표 1-3-1〉 심층면담조사 주요 내용

면담 영역	면담 주요 내용
I. 일반적 배경	- 출생지, 출생 연도(나이), 탈북/입국 연도 - 탈북 이유, 북한에서의 학력 및 직업 - 현재 거주지역 및 거주기간, 거주주택형태 및 명의자, 가족 구성원 - 정부지원금, 남한에서의 직업, 현재 월소득 - 탈북한 기타 가족 여부 및 거주 지역 등
II. 자녀에 대한 질문	- 성별, 건강상태, 질병 및 장애 유무, 출생 연도(나이), 출생 국가, 현재 국적 - 현재 동거 여부, 학력 - 해당 자녀의 생부 국적 및 동거 여부
III. 자녀양육 현황: 영유아 자녀 중심으로	- 남한에서의 자녀양육 어려운 점 - 자녀양육에 대해 도움을 받은 사람 또는 기관·단체 - 어린이집이나 유치원 이용 여부 및 내용 - 자녀와 보내는 시간, 자녀에게 드는 비용 - 아이돌보미 서비스, 육아종합지원센터, 건강가정지원센터 등의 인지 및 이용 여부 - 현재 자녀에게 필요한 서비스, 대리양육자 여부
IV. 자녀양육 정책 관련 질문	- 남한에서 도움을 받은 지원인력 및 서비스 만족도, 양육정보 습득 경로 - 보호기간 연장(5년→10년)에 대한 의견 - 정부에 바라는 자녀양육지원정책

2) 면담참여자 현황

본 연구의 심층면담조사에 참여한 면담참여자의 조건은 돌봄이 필요한 어린 자녀가 있으며 현재 배우자(동거 포함)가 없는 한부모 가정의 여성으로 보호기간 5년 경과를 알 수 있는 남한 입국 연도, 기초생활수급 여부 등이었다.

면담참여자의 대다수는 함경북도 출신이며 남한 입국 시기가 5년 이상인 사례는 4사례, 5년 미만 사례는 2사례이다. 사례 3, 6은 남한 입국 시 자녀가 영유아 시기였고, 이 외 사례들은 현재 영유아 자녀를 둔 한부모이다. 사례 3을 제외하고는 모두 무직 상태였으며 취업 중단의 이유는 육아, 건강상의 어려움으로 응답하였다. 사례 3, 6은 비수급이고 나머지 4사례는 수급을 받고 있었다. 기타 지원금 여부를 살펴보면, 현재 영유아 자녀를 둔 한부모는 아동수당 및 양육수당을 받고 있으며 과거 영유아 자녀를 두었던 사례 3, 6은 한부모 지원금을 받고 있는 것으로 나타났다. 심층면담조사 대상자(피면담자)의 특성은 <표 I-3-2>와 같다.

〈표 I-3-2〉 심층면담조사 대상자(피면담자) 특성

사례 번호	출생지	나이	탈북 연도	입국 연도	자녀 수	북한 학력	북한 직업	남한직업		취업 중단 이유	수급 여부	기타 지원금 여부
								과거	현재			
1	양강도	35	2007	2014	2명 (3, 5세)	고졸	무직	한약 보조	무직	육아, 건강상 어려움	수급	아동 수당
2	함경북도	40	2016	2016	1명 (20개월)	고졸	장마당	무직	무직	육아	수급	양육수당, 아동수당
3	함경북도	45	1997	2003	2명 (8, 10세)	고졸	군인	식당 및 청소 아르바이트		육아	비수급	한부모 지원금 (아동 양육비)
4	함경북도	38	2003	2012	2명 (5, 7세)	소학교 중퇴	농사	무직	무직	육아, 건강상 어려움	수급	아동 수당
5	함경북도	38	2013	2013	2명 (15개월, 18세)	중졸	농사	피부 관리사	무직	육아, 건강상 어려움	수급	양육수당, 아동수당
6	함경남도	41	2008	2016	1명 (11세)	고졸	간호 조무사	공장 직원	무직	육아, 건강상 어려움	비수급 *수급 신청중	한부모 지원금 (문화누리 카드)

주: 자녀수는 현재 어머니와 동거하고 있는 자녀 수를 나타냄.

다음 <표 I-3-3>은 심층면담조사 참여자의 자녀 현황을 정리한 내용이다. 면담 참여자 중 3사례는 북한과 중국에 거주하는 비동거 자녀가 있었으며, 현재 동거하고 있는 자녀들은 모두 남한에서 출생하였다. 동거 자녀들의 생부 국적은 사례

2(C), 5(H)는 북한이었고 사례 6(H)은 만족이었으며, 생부는 사망했거나 동거하고 있지 않았다. 자녀들의 건강상태는 양호하지만, 언어발달 지연이 다수였다. 대부분 어린이집을 이용 중이며 자녀가 어린 경우 이용예정 중이다. 현재 자녀가 초등학생인 경우에도 남한에서 어린이집 또는 유치원 이용 경험이 있었다.

〈표 I-3-3〉 심층면담조사 대상자(피면담자)의 자녀 일반적 특성

구분	비동거 자녀		동거 자녀								
사례 번호	자녀 수	국적	자녀 수	자녀 구분	성별	출생연도	건강상태 및 특이사항	자녀 국적	생부 국적	생부 동거 여부	어린이집 및 유치원 이용여부
1	1	중국	2	A	남	2016	언어발달 지연	남한	남한	비동거	이용(현재)
				B	남	2018	양호	남한	남한	비동거	이용(현재)
2	1	북한	1	C	여	2019	양호	남한	북한	비동거	이용(예정)
3	-	-	2	D	남	2011	언어발달 지연, 심리치료(과거)	남한	남한	비동거	이용(과거)
				E	여	2013	양호	남한	남한	비동거	이용(과거)
4	1	중국	2	F	여	2014	몸이 약함, 언어발달 지연, 언어치료(현재)	남한	남한	비동거	이용(현재)
				G	여	2016	몸이 약함, 언어발달 지연	남한	남한	비동거	이용(현재)
5	-	-	2	H	남	2003	양호	북한	북한	사망	-
				I	여	2019	양호	남한	남한	비동거	이용(예정)
6	-	-	1	J	남	2010	양호	남한	만족	사망	이용(과거)

다. 전문가 자문회의

북한이탈주민 관련 법령 및 정책연구를 수행한 학계 및 현장전문가를 대상으로 전문가 자문회의를 진행하였다. 북한이탈주민 빈곤 한부모의 특성, 정착지원 전달 체계의 문제점과 그에 따른 지원책 및 법적 보호기간(5년) 연장에 대한 자문을 얻었다. 전문가 자문회의 일정, 안건 및 참석자는 〈표 I-3-4〉와 같다.

〈표 I-3-4〉 전문가 자문회의 일정, 안건 및 참석자

구분	일정	안건	참석자
1차	2020. 6. 9.	- 탈북 한부모 가정의 일·가정 양립의 어려움 - 탈북 가정 지원 전달체계 문제점 - 법적 보호기간(5년) 연장에 대한 의견	지자체 담당 공무원,

구분	일정	안건	참석자
2차	2020. 6. 16.	- 탈북모자 사망사건 재발방지를 위한 탈북민 정착지원의 효과적인 전달체계 논의 - 탈북민 가정 지원 전달체계 문제점 - 법적 보호기간(5년) 연장에 대한 의견	학계 전문가, 현장 有경력 전문가
3차	2020. 7. 29.	- 탈북 빈곤 한부모 가정의 특성 - 탈북 빈곤 한부모 가정 지원책 - 법적 보호기간(5년) 연장에 대한 의견 - 북한이탈주민의 보호 및 정착지원 법 개정	학계전문가, 변호사

라. 현장전문가 면담조사

북한이탈주민 빈곤 한부모 가정의 현황(특성)과 문제점, 탈북 한부모 가정 지원 정책과 개선과제 등을 조사하기 위해 현장전문가 면담조사를 서면으로 실시하였다. 현장전문가의 일반적 특성은 <표 I-3-5>와 같고, 면담조사 주요 내용은 <표 I-3-6>에 정리하였다(부록 2 참조).

<표 I-3-5> 현장전문가 일반적 특성

구분	소속	직위	탈북민 지원 업무 총 경력	현 소속에서 탈북민 지원 업무
1	남북하나재단	부장	17년	탈북민 자립·자활 지원
2	남북하나재단	팀장	16년	하나센터 지원
3	하나센터	센터장	19년	정착지 탈북민 지원사업 총괄

<표 I-3-6> 현장전문가 면담조사 주요 내용

면담 영역	면담조사 주요 내용
I. 탈북 한부모 가정의 현황(특성)과 문제점	- 전체 탈북 가정 중 탈북 한부모 가정 비율 - 한성옥 모자 아사 사건 발생의 원인에 대한 의견 - 현장에서 만나는 탈북 (영유아)자녀가 있는 한부모 가정의 특성과 이들 가정의 문제점
II. 탈북 한부모 가정 지원정책과 개선과제 등	- 현재 일반 시민의 한부모 가정 지원정책 외에 하나재단/하나센터에서 제공하는 탈북 한부모 가정 지원정책 - 현재 탈북민 취업지원정책/상담지원정책이 탈북 (영유아)자녀가 있는 한부모 가정에 실질적인 도움이 되고 있는지에 대한 의견 - 법적 보호기간 5년 연장(예: 10년)에 대한 생각 - 정부가 탈북 한부모 가정이 자립·자활할 수 있도록 지원해야 하는 일·가정양립정책에 대한 의견

마. 정책세미나

본 연구결과를 공유하고 보다 실효성있는 정책방안을 도출하기 위해 지난 8월 12일에 국회도서관 소회의실에서 “탈북모자 사망사건 1년, 탈북 빈곤 한부모 실태 및 정부 대책평가를 위한 국회토론회”를 개최하였다. 본 토론회는 국회의원 설훈, 더불어민주당 북한이탈주민특위와 공동 주최 및 주관으로 실시하였다. 정부, 지자체, 학계, 시민단체 등의 전문가들을 초청하여 탈북 빈곤 한부모 실태를 공유하고 정부 대책에 대한 평가와 향후 정책방향을 논의하여(육아정책연구소 보도자료, 2020. 8. 13.) 관련 법 개정에 근거를 제공하였다(그림 I-3-1 참조).

[그림 I-3-1] 국회토론회 개최 포스터

탈북모자 사망사건 1년
탈북 빈곤 한부모 실태 및
정부 대책평가를 위한
국회토론회

일시 2020년 8월 12일(수) 10:30~13:00
장소 국회도서관 소회의실

발제 사회 | 박애영 통일코리아협동조합 이사장
탈북 빈곤 한부모의 일-가정 양립 현황과 정책과제
이윤진 육아정책연구소 연구위원
취약계층 전수조사 결과 및 한부모 실태
이성재 통일부 정책지원과 과장
경기도 북한이탈주민 지원사업 및 정책제언
송용욱 경기도청 평화기반조성과 과장

토론 좌장 | 김화순 성공회대 민주주의연구소 연구위원
박명숙 평화를 일구는 사람들 이사장
김유영 빈곤사회연대 사무국장
이만영 고려사이버대 사회복지학과 교수
장명선 이화여대 현대법학연구소 교수
박애영 통일코리아협동조합 이사장

주최 및 주관 | 육아정책연구소 | 국회의원 설훈 | 더불어민주당 북한이탈주민특위

4. 연구의 제한점

본 연구는 북한이탈주민 빈곤 한부모 가정의 자녀양육 실태를 살펴보고 향후 정책지원방향을 제시하는 데 중점을 두었다. 북한이탈주민 한부모 가정 실태를 면밀히 파악하고 합리적인 정책지원을 도출하기 위해서는 일반 한부모 가정과의 비교 분석이 필요하다. 그러나 탈북 한부모 가정 관련 기초데이터가 부재한 상황이고, 3개월의 단기 수시과제에서 이를 다루기에는 무리가 있으므로 이는 추후 후속 연구 과제로 남겨둔다.

5. 선행연구

북한이탈주민 한부모 가정의 생활 실태, 특히 모자 가정의 자녀양육 실태를 파악하기 위해 관련 선행연구들을 살펴보았다. 이에 북한이탈주민 여성의 적응과 관련한 연구를 검토하였고 북한이탈주민 한부모 가정의 자녀양육 및 일·가정 양립을 중심으로 수행된 연구들을 살펴보았다.

가. 북한이탈주민 여성의 적응 관련 연구

남북하나재단의 북한이탈주민 정착실태조사(2019b: 21)에 따르면 북한이탈주민의 75.4%가 여성으로 나타났다. 북한이탈주민의 대부분이 여성임에도 불구하고 기존의 정책들이 성인지적 관점 반영이 미흡하며 북한이탈주민 여성의 특수성을 고려하지 못한 측면이 있어 조영주, 김석향, 김경희, 이슬기, 박민주(2016)는 북한이탈주민 정착지원정책과 관련하여 특정성별영향을 분석하였다. 북한이탈주민 여성은 출산과 육아로 인하여 교육기회와 경력 단절 문제, 건강상의 문제, 직장 내 조직문화 부적응 문제 및 장기적 진로 설계의 부재가 경제활동에 영향을 미치는 주요 요인으로 나타났다(조영주 외, 2016: 128). 사회문화적 적응 면에서 나타난 성별의 차이는 가족 문화와 자녀 양육, 배우자와의 관계 어려움이 있었다(조영주 외, 2016: 188). 이를 바탕으로 제안한 정책지원은 다음과 같다. 취업 지원 정책의 수혜율을 제고하기 위해 자산형성제도 가입 조건(조영주 외, 2016: 201-202)과 생계급여 수급 자격도 일시적으로 완화하며(조영주 외, 2016: 202-203), 취업성

공패키지 사업 효과성 제고(조영주 외, 2016: 203-204)를 주장하였다. 사회문화적 적응 지원 정책으로는 건강 지원 범위와 지원 내용의 확대(조영주 외, 2016: 211-212), 양성평등 및 인권 교육의 보장 및 전문화(조영주 외, 2016: 213-215), 지역적응센터 상담의 전문화(조영주 외 2016: 215)가 필요하다고 하였다.

북한이탈주민 여성의 생활실태와 사회정착 방안을 제시한 연구(장명선, 2010)에서는 서울시에 거주하는 북한이탈주민여성 426명을 대상으로 설문조사하여 실태를 파악하였다. 먼저 가정생활 실태를 살펴보면 남편들이 언어적·신체적·성적 폭력 등을 가하는 것으로 드러났으며(장명선, 2010: 376), 자녀학습지원과 사교육비 부담으로 자녀양육의 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다(장명선, 2010: 378). 경제생활면에서는 취업률이 낮고(장명선, 2010: 381), 고용형태가 불안정하며 저임금의 업종에 종사하고 있었다(장명선, 2010: 383). 특히 업무 만족도 점수가 5점 만점에 3.19점으로 낮았으며, 직장생활에서의 애로점으로 일·가정 양립을 첫 번째로 손꼽았다(장명선, 2010: 383). 그리고 직업훈련이나 취업지도 관련한 서비스 지원 욕구가 있었지만, 이 서비스를 받아 본 응답자 중 43.7%만이 '직업훈련이 취업에 도움이 되었다'라고 응답하였다(장명선, 2010: 389). 북한이탈주민 여성의 사회통합을 위해서는 지원책의 패러다임을 보호에서 자립자활로 전환하고 성인지적 시각에서의 정책지원정책이 이루어져야 한다고 제안하였다(장명선, 2010: 390). 이를 위해 중장기적 시각의 정책들이 제공되어야 하며 수요자 중심의 맞춤형 지원정책이 단계별로 제공되어야 한다(장명선, 2010: 390)고 하였다. 북한이탈주민여성의 사회통합을 위해서는 지원정책 및 추진체계에 대한 명확한 법적 규정과 민·관·학의 협력체계 구축, 개인별 DB구축이 필요하다고 주장하였다(장명선, 2010: 391-392). 또한, 생활밀착형 지원정책, 맞춤형 취업교육훈련지원프로그램 실시, 건강지원체계 및 one-stop system 구축을 제안하였다(장명선, 2010: 392).

북한이탈주민 여성을 중심으로 정착실태를 분석한 연구(신하영, 김영지, 2019)에서는 서울시 거주 북한이탈주민 여성의 실태를 파악하고 정책적 지원 사항을 도출하였다. 이 연구의 면담 결과, 초기 적응 단계에서는 정신적·신체적 어려움이 단기간에 회복되기 어려우며(신하영, 김영지, 2019: 76-77), 일과 육아를 병행하느라 시간 빈곤에 시달린다고 하였다(신하영, 김영지, 2019: 77-78). 초기 적응 이후에는 실전 경험을 통해 사회문화적 지식을 쌓아야 한다고 강조하였고(신하영, 김영

지, 2019: 78) 경제적 자립이 중요하다고 생각하여 보조금 의존도를 높이는 제도적 한계를 크게 느낀다고 면담하였다(신하영, 김영지, 2019: 81). 면담 결과를 바탕으로 제시한 정책지원 방향은 다음과 같다. 심리적 상담 및 치료가 필요하며(신하영, 김영지, 2019: 108), 고용유지 및 직업 재교육에 대비한 노후대비책(신하영, 김영지, 2019: 108-109)을 마련해야 한다고 하였다. 또한, 직업훈련, 취업지원제도 및 고용지원금 제도 실효성을 제고하고(신하영, 김영지, 2019: 109-110), 선별적 복지 제도가 아닌 안정적인 정착을 위한 방향으로 나아가야 한다고 주장하였다(신하영, 김영지, 2019: 111).

북한이탈주민 여성 10명을 대상으로 지역사회 적응 경험을 살펴본 김기창(2015) 연구에서는 정부와 민간의 통합사례관리가 선행되어야 하고, 젠더적 관점의 가족프로그램 접근이 필요하다고 주장하였다. 북한이탈주민 여성의 경우 북한이탈주민 여성에 대한 편견, 육아의 어려움, 부부의 이해 부족으로 인한 불안함, 빈곤 문제, 심리적 문제 등이 자립을 하는데 장애물이 되는 요인들로 나타났다(김기창, 2015: 220).

나. 북한이탈주민 가정의 자녀양육 관련 연구

북한이탈주민 한부모 가정의 자녀양육 관련 연구는 제한적으로 나타나 북한이탈주민 일반 가정의 자녀양육 관련 연구를 살펴보았다. 북한이탈주민 영유아 자녀 양육지원 강화 방안(이윤진, 이정림, 김경미, 2012) 연구는 북한이탈주민 가정을 심층면담하여 분석하였는데 30사례 중 12사례는 한부모 가정이었다. 가정의 대부분은 가부장적이고 권위적인 양육방식을 취하는 것으로 나타났고(이윤진 외, 2012: 4), 자녀양육의 어려움으로는 경제적인 어려움, 학습지도의 어려움, 북한과 다른 양육문화, 기관 및 대리양육자의 부재가 대표적으로 드러났다(이윤진 외, 2012: 102). 이를 위해 하나원과 일상에서 부모교육을 확대 강화하고(이윤진 외, 2012: 135) 경제적 지원을 위해 하나센터나 북한이탈주민재단에서 실질적인 취업 알선을 제공해야 한다고 제안하였다(이윤진 외, 2012: 136).

이러한 맥락에서 박원순, 김동훈, 김승진(2016) 연구에서는 영유아기 자녀를 둔 북한이탈주민 가정의 자녀양육 실태를 살펴보고 자녀양육지원 시스템 구축을 위한 방안을 제시하였다. 어머니 200명을 대상으로 설문 조사한 결과, 대상자의 과반수

가 기초생활수급 대상자였으며 월평균 가구소득은 약 180만원, 양육비용은 월 45만원으로 나타났다(박원순 외, 2016: 6). 자녀 양육에 있어서 가장 필요한 지원은 현금지원이라고 응답한 비율이 가장 높았다(박원순 외, 2016: 63). 북한이탈주민이 기초생활수급을 받기 위해 사실혼 관계를 선택하여 독립가구를 가장하는 경우가 있기 때문에, 법령에서부터 개인이 아닌 가정을 중심으로 전환되고 개선되어야 한다고 주장하였다(박원순 외, 2016: 114).

한편, 조영아, 김현아, 김요완(2014)은 한부모 가정(여성 9명, 남성 1명)을 대상으로 남한 내 적응의 어려움과 대처 방식을 살펴보았다. 이 연구가 북한이탈주민 한부모 모자 가정만을 대상으로 분석한 연구가 아닌 점이 아쉽지만, 한부모 가정의 특성을 파악하고 그에 따른 지원방안을 도출한 데 의미가 있다. 이 연구에 따르면 한부모 북한이탈주민들은 대리양육자가 없는 경우가 많아 공적 보육 서비스 이용에 대한 우선권 및 접근성 확보가 필요하다고 하였다(조영아, 2014: 173). 또한, 자녀양육과 직업훈련을 병행할 수 있도록 자녀 보육비를 추가 지급하는 방식의 자립 장려제도와 다양한 일자리 창출을 제공해야 한다고 제안하였다(조영아 외, 2014: 174).

다. 북한이탈주민 가정의 일·가정 양립 관련 연구

북한이탈주민 한부모 가정 어머니들이 직장 생활과 자녀양육의 병행으로 부담을 느낀다는 결과를 앞서 언급한 연구들(김기창, 2015; 김현아, 조영아, 김요완, 2012)에서도 볼 수 있었다. 남북하나재단의 사회통합조사(2019a: 34)에서도 북한이탈주민 여성의 취업 장애 요인의 61.1%가 '육아 부담', 다음으로 21.7%가 '가사 부담'으로 육아와 가사가 취업 여부에 미치는 영향이 크다고 나타났다.

정영애와 김윤나(2013) 연구에서 15명의 탈북여성을 심층면담하여 탈북 여성의 일·가정 양립 실태를 파악하고 정책 방안을 모색하였다. 먼저 노동 영역의 문제점은 보육문제로 인한 직업 단절, 적응하기 힘든 직장생활, 짧은 기간의 취업장려금 및 교육지원 기간 등으로 나타났다(정영애, 김윤나, 2013: 117-118). 다음으로 돌봄 영역에서는 복잡하고 열악한 가족 관계, 북한과 다른 자녀양육 방식, 학습지도의 어려움, 부담되는 자녀 양육비 등으로 파악하였다(정영애, 김윤나, 2013: 118). 이에 따른 정책제언은 취업장려금, 직업훈련수당 등 지원금에 대해 파악하여 현실

성 있는 지원으로 전환이 필요하고(정영애, 김윤나, 2013: 101), 대안양육을 해줄 수 있도록 지역사회 지원 네트워크 및 협의체 구성을 지원해야 한다고 하였다(정영애, 김윤나, 2013: 113-114).

북한이탈주민 여성의 취업 방안 모색에 초점을 맞춘 연구(최정호, 최희, 2017)에서는 경제적 자립 지원 마련과 지역맞춤형 일자리 지원 방안을 제시하였다. 일·가정 양립 마련을 중심으로 살펴보면, 취학 자녀 교육지원 서비스와 관련 정보를 제공하여 돌봄 서비스를 마련하고 출산과 육아 기간을 고려한 정착지원금 제도 연장을 제안하였다(최정호, 최희, 2017: 126). 또한, 젠더 관점에서 일자리 창출, 지원을 해야 한다고 밝혔다(최정호, 최희, 2017: 126).

라. 시사점

북한이탈주민 여성의 적응, 북한이탈주민 가정의 자녀양육 및 북한이탈주민 가정의 일·가정 양립을 주제로 선행연구를 고찰하였다. 문헌들이 시사하는 바는 첫째, 북한이탈주민 여성의 특수성을 고려한 젠더 중심의 정착 지원이 필요하다. 북한이탈주민 여성은 출산 및 육아로 인해 취업이나 이와 관련한 교육의 기회를 얻기 힘들다. 특히 한부모 가정 여성의 경우 대리양육자가 부재하여 오로지 홀로 자녀양육을 감당하기 때문에 경제활동을 지속하기 어렵다. 북한이탈주민 여성이 지니고 있는 특성에 맞추어 정책을 수립해야 한다. 둘째, 북한이탈주민 한부모 가정을 위한 자녀양육지원정책을 확대 및 강화해야 한다. 북한이탈주민 한부모 가정은 대부분 저소득층으로, 경제력 한계로 인해 자녀를 양육하는 데 필요한 자원을 얻기 힘들다. 자녀를 양육하는데 필요한 물질적 자원, 발달단계별 지도, 가족 관련 상담 등 다양한 지원이 필요하다고 볼 수 있다. 셋째, 북한이탈주민 한부모 가정을 위한 자립 및 고용 지원방안이 필요하다. 선행연구들에서 공통적으로 시사하는 바는 북한이탈주민 여성의 일·가정 양립의 어려움이었다. 이를 고려할 때, 북한이탈주민 한부모 가정 여성이 자립할 수 있도록 다양한 고용 지원을 통해 안정된 일자리를 얻고 자녀양육을 병행할 수 있는 정책이 필요하다.

II

북한이탈주민 입국동향과 지원제도

- 01 북한이탈주민 입국동향과 탈북동기
- 02 북한이탈주민 지원제도 및 지원정책 현황
- 03 일반 한부모 가정 지원정책

II. 북한이탈주민 입국동향과 지원제도

1. 북한이탈주민 입국동향과 탈북동기

가. 입국동향

2020년 3월 기준으로 한국에 들어온 탈북민의 수는 약 3만 3천여 명에 달하며 이 중 여성이 차지하는 비율이 절대 다수이다(표 II-1-1 참조).

탈북민 유입인원은 김정은 정권 출범 이후인 2012년부터 1,000명대로 크게 감소하였다(그림 II-1-1 참조). 특히, 코로나가 시작한 2020년 3월 1분기에는 135명에 그쳤고, 2020년 2분기(4.1.~6월말)에는 불과 12명이 들어왔다(자유아시아방송, 2020. 7. 17). 만약, 이러한 통계 수치의 추이 경향이 계속된다면, 2012년 이전과 같은 규모의 탈북민이 입국하지 않을 것으로 조심스럽게 예상할 수 있다. 그렇다면 탈북민 지원정책은 이미 국내에 들어온 탈북민의 안정적인 정착을 위한 방향으로 추진해야 할 것이다.

〈표 II-1-1〉 북한이탈주민 한국사회 입국 추이(~2020.3월말 입국자 기준)

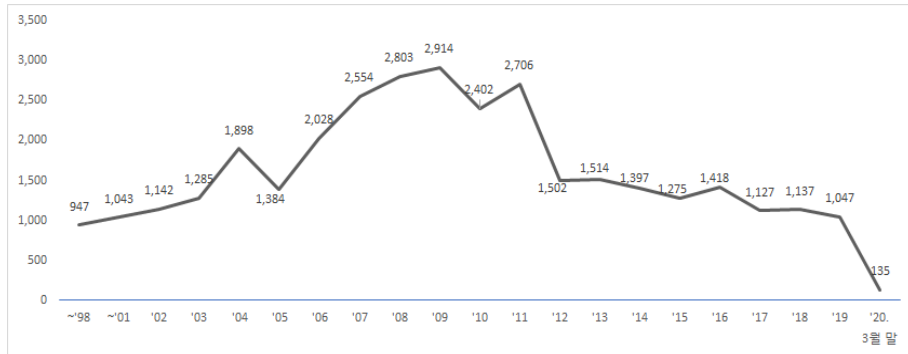
단위: 명

구분	~'98	~'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
남	831	565	510	474	626	424	515	573	608	662	591
여	116	478	632	811	1,272	960	1,513	1,981	2,195	2,252	1,811
합계	947	1,043	1,142	1,285	1,898	1,384	2,028	2,554	2,803	2,914	2,402
여성비율(%)	12.2	45.8	55.3	63.1	67.0	69.4	74.6	77.6	78.3	77.3	75.4
구분	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20.3.	합계
남	795	404	369	305	251	302	188	168	202	39	9,402
여	1,911	1,098	1,145	1,092	1,024	1,116	939	969	845	96	24,256
합계	2,706	1,502	1,514	1,397	1,275	1,418	1,127	1,137	1,047	135	33,658
여성비율(%)	70.6	73.1	75.6	78.2	80.3	78.7	83.3	85.2	80.7	71.1	72.1

자료: 통일부 홈페이지. <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/NKDefectorsPolicy/status/latest/> (2020. 6. 2. 인출)

7) 자유아시아방송(2020. 7. 1.). 올해 2분기 한국 입국 탈북민 12명 '사상 최저'. https://www.rfa.org/korean/in_focus/human_rights_defector/ne-hw-07012020063059.html (2020. 7. 20. 인출)

[그림 II-1-1] 탈북민 입국추이(~2020.3월말 입국자 기준)



자료: <표 II-1-1>을 도식화함.

약 3만 3천여 명 탈북민들 중 일부가 해외로 나갔고 사망 등을 제외하고 거주자 별 현황에 집계된 수는 31,220명이다(표 II-1-2 참조). 총인원 31,220명의 지역 분포 현황을 보면, 경기지역에 거주하는 탈북민들이 10,398명으로 가장 많고, 2위는 서울지역 7,085명, 3위는 인천지역으로 2,960명에 달해 수도권에 2만여 명이 집중적으로 거주, 그 다음으로 충청북과 영남지역에 6천여 명이 거주하고 있었다. 상대적으로 호남 강원지역에는 적은 수가 거주하고 있다.

<표 II-1-2> 각 지역별 탈북민 거주현황(2020년 3월 기준)

단위: 명

지역	서울	경기	인천	부산	경북	경남	대구	충북	충남·세종
남	2,233	2,603	775	255	220	249	141	248	348
여	4,852	7,795	2,185	757	869	826	525	1,030	1,328
합계	7,085	10,398	2,960	1,012	1,089	1,075	666	1,278	1,676
지역	광주	강원	대전	전남	전북	울산	제주	계	
남	132	199	129	149	123	130	73	8,007	
여	456	610	488	460	417	367	248	23,213	
합계	588	809	617	609	540	497	321	31,220	

주: 사망, 말소, 이민, 거주불명, 보호시설에 있는 인원 제외함.

자료: 공공데이터포털 홈페이지. [https://www.unikorea.go.kr/cms/getFile.do?file=2020041415123045348.xlsx&orgname=\(2020.3_\).xlsx&mngmtId=MGMT_0000001864&siteId=SITE_00001&filePath=unikorea/common/file/&count=Y](https://www.unikorea.go.kr/cms/getFile.do?file=2020041415123045348.xlsx&orgname=(2020.3_).xlsx&mngmtId=MGMT_0000001864&siteId=SITE_00001&filePath=unikorea/common/file/&count=Y) (2020. 7. 31. 인출)

나. 탈북동기: 성별, 거주기간 중심으로

2019년도 탈북동기에 대한 정착실태조사(다중선택문항, 1+2순위)에 의하면, 북한체제의 감시, 통제가 싫어서(자유를 찾아서)가 38.4%로 가장 많은 비율을 차지하였으며, 식량이 부족해서(31.0%), 돈을 더 많이 벌고 싶어서(30.3%)가 그 뒤를 이었다. 그 다음으로는 가족(자녀)에게 더 나은 생활환경을 주려고(17.2%), 신변의 위협을 느껴서(16.4%), 먼저 탈북한 가족을 찾거나 함께 살기위해(13.6%) 순이었다. 이러한 응답 결과를 봤을 때, 경제적, 정치적 이유뿐만 아니라 ‘가족’도 탈북의 중요한 동기임을 알 수 있다.

〈표 II-1-3〉 탈북민의 탈북동기(2019): 성별 및 거주기간 중심으로

단위: 명

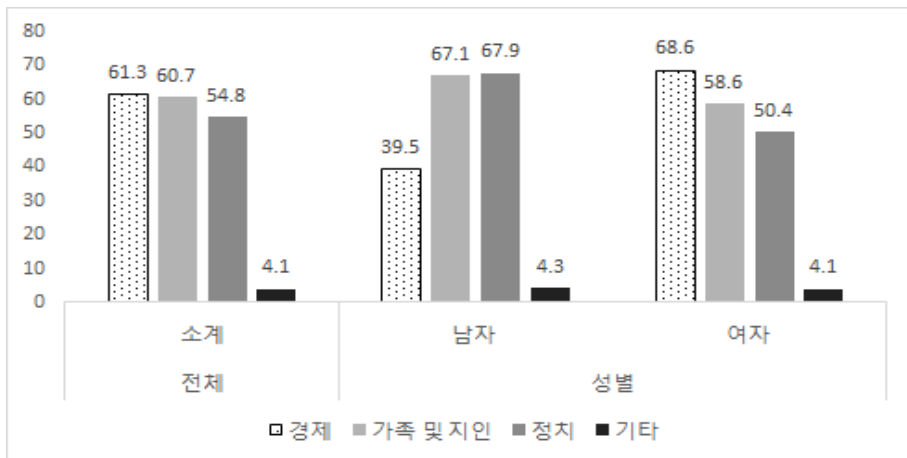
구분		북한체제의 감시, 통제가 싫어서(자유를 찾아서)	식량이 부족해서	돈을 더 많이 벌고 싶어서	가족(자녀)에게 더 나은 생활환경을 주려고	신변의 위협을 느껴서
전체	소계	38.4	31.0	30.3	17.2	16.4
성별	남자	44.9	19.9	19.6	13.1	23.0
	여자	36.2	34.7	33.9	18.5	14.2
남한 거주 기간	3년 미만	41.0	29.4	41.9	19.8	13.8
	3~5년 미만	40.6	23.4	35.3	21.1	17.9
	5~10년 미만	38.8	26.9	28.0	17.6	16.1
	10년 이상	36.3	38.5	27.7	14.7	17.3
구분		먼저 탈북한 가족을 찾거나 함께 살기위해	먼저 탈북한 사람(가족 제외)이 권유해서	북한에 함께 있던 가족을 따라서	주변 사람(가족 제외)의 권유로	기타
전체	소계	13.6	11.0	10.5	8.4	4.1
성별	남자	19.0	12.6	17.4	5.0	4.3
	여자	11.8	10.5	8.3	9.5	4.1
남한 거주 기간	3년 미만	12.4	5.7	5.7	8.0	3.9
	3~5년 미만	15.7	10.9	7.9	6.4	2.7
	5~10년 미만	15.6	12.9	10.5	9.0	5.2
	10년 이상	11.0	10.7	13.0	8.2	3.3

자료: 남북하나재단(2019b). 2019 북한이탈주민 정착실태조사. pp.78-79.

남녀별로 탈북동기를 비교해보면 남성의 탈북 동기는 정치적 이유[북한 체제의 감시, 통제가 싫어서(자유를 찾아서)+신변의 위협을 느껴서]가 67.9%로 가장 많은 반면, 여성의 탈북 동기는 경제적 이유[식량이 부족해서+돈을 더 많이 벌고 싶어]가 68.6%로 가장 높다.

가족(자녀)에게 더 나은 생활환경을 주려고, 먼저 탈북한 가족을 찾거나 함께 살기위해, 먼저 탈북한 사람(가족 제외)이 권유해서, 북한에 함께 있던 가족을 따라서, 주변 사람(가족 제외)의 권유 등의 '가족 및 지인'으로 인한 탈북 동기는 여성이 남성에 비해 두드러지게 낮다(여성 58.6%남성 67.1%). 이는 여성들이 일종의 가정(家長)으로서 북한의 가족을 둔 채 제3국이나 한국에 가서 돈을 벌고 고국인 북한에 송금하는 경제적 역할을 맡았기 때문으로 보인다.

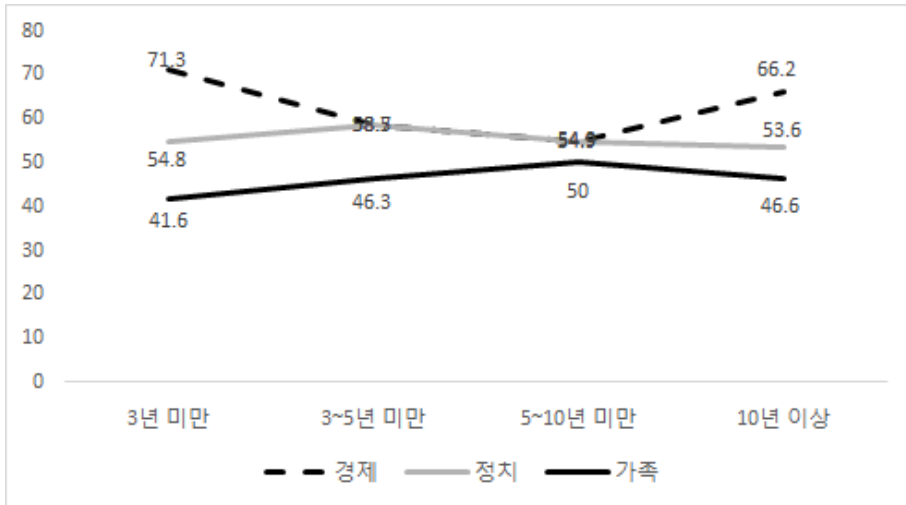
[그림 II-1-2] 성별 탈북동기 비교



자료: <표 II-1-3>를 도식화함.

거주기간별로 탈북동기를 비교해보면 정치적 탈북동기와 특히, 가족 및 지인 관련 탈북동기는 변함없이 일정한 비율을 유지하는 경향을 보이는 것에 비해 경제적 이유에 의한 탈북은 최근에 온 집단(3년 미만)과 온 지 10년이 지난 집단에게서 경제적 동기가 가장 높게 나타났음을 알 수 있다(그림 II-1-3 참조).

[그림 II-1-3] 거주기간별 탈북동기 비교



자료: <표 II-1-3>를 도식화함.

최근에 와서 경제적 이유에 의한 탈북동기가 높게 나타나는 이유는 여성비율이 높아진 점과 관련이 있는 것으로 보인다. 물론 2020년에 탈북인구가 급감한 이유는 코로나바이러스 확산에 따른 북중간 국경폐쇄에 있음은 분명하다. 그러나 김정은 정권이 안정된 2014년 이후 국내 입국 탈북민은 1,000명대를 유지하고 있으며 2014년 이후 한국으로 들어오는 탈북민의 유입추이는 탈북 이주인구의 감소 특히 남성인구의 감소가 이를 주도하고 있다고 보인다. 감소의 원인을 좀 더 정확하게 파악하기 위해서는 입국인원에 직행탈북자가 얼마나 차지하는지 그 비중을 파악하는 게 필요하다. 직행이주자는 통상 체류기간 6개월을 기준으로 직행과 비직행으로 구분할 수 있는데, 입국 인원의 제3국 체류기간을 알 수 있다면 비중을 확실하게 알 수 있을 것이다.

중국 내 체류했던 탈북인구의 이주는 이제 한계치에 이르렀다고 가정한다면 앞으로는 비직행보다는 직행이주 탈북민이 더 많을 것으로 예상할 수 있다. 국내로 들어오는 탈북민의 감소이유 즉 직행탈북자들이 줄어드는 원인이 무엇 때문인가? 현재 통일부가 공개하는 탈북민 입국 관련 통계수치로는 이 문제에 대한 답을 구할 수 없다. 한국으로 유입유인(pull) 요인 즉 한국으로 이주열풍이 감소한 이유인가 혹은 북한 내부의 밀어내기 요인 즉 북한 내부의 경제적 상황이 상대적으로 안정되

고 북한의 정치 사회적 안정과 경제개발 시도가 북한 주민들에게 새로운 희망을 주는지, 아니면 북한당국의 정책변화 즉 그 어느 때보다도 강력한 국경폐쇄조치와 처벌정책 등이 효과적으로 작용하고 있는지 이에 대한 파악이 선행될 때 향후 유입할 탈북인구를 추정할 수 있을 것이고 이러한 인구추정에 기초하여 탈북민정책을 수립할 수 있을 것이다.

2. 북한이탈주민 지원제도 및 지원정책 현황

가. 법령

현재 북한이탈주민 지원정책의 법적 근거는 “북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률”(이하, 북한이탈주민법)이다. 1997년에 제정된 동법은 <표 II-2-1>과 같이 변천 과정을 거쳐왔다. 현재 정착금 지원, 임대주택 제공 등의 기본 틀은 2004년도에 마련되었으며 이후, 취업과 교육지원을 강화하는 방향으로 개정되었다.

<표 II-2-1> 북한이탈주민 지원정책 관련 법령 변천 과정

지원법률	제정시기	내용
국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법	'62. 4.~	귀순자에게 국가유공자와 동등한 지위를 부여하여 원호대상자로 우대하며, 최초로 체계적인 지원 실시
월남귀순용사 특별보상법	'79. 1.~	정부는 귀순자를 사선을 넘어 자유민주주의를 택한 '귀순용사'로 간주하며, 이전보다 더욱 체계화된 지원 실시
귀순북한동포 보호법	'93. 6.~	귀순자를 국가유공자에서 생활능력이 결여된 생활보호대상자로 전환하며, 정착금 하향조정 등 지원규모를 대폭 축소
북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률	'97. 1. ~	'97.~'99. 기존의 「귀순」의 개념을 「북한이탈」로 대체, 자립·자활능력 배양에 중점
		'99.~'04. 교육지원 연령범위 확대 등 북한이탈주민의 생활안정 및 정착지원 강화
		'04.~'06. 정착금의 인센티브제, 임대주택 제공 확대, 정착도우미제도 도입 등
		'06.~'08. 이혼특례 조항 신설, 자격인증제도 개선, 취업보호기간 확대
		'09.~ 해외 장기체류자 보호범위 확대, 지역적응교육, 청소년·학교 등 지원 근거 마련
		'10.~ 북한이탈주민지원재단·북한이탈주민 예비학교 설립, 취업지원 강화방안 마련
		'13.~'14. 북한이탈주민 자산형성지원, 취업·교육 등 실태조사 근거마련 등

자료: 통일부 홈페이지. <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/NKDefectorsPolicy/status/history/> (2020. 6. 8. 인출)

동법에 의하면 탈북민에 대해 인도주의에 입각하여 특별히 보호한다(제4조)고 규정하고 있다. 이는 다문화, 외국인노동이주자들과는 다르게 탈북민을 우대하는 정책을 추진하는 법적 근거이다. 이러한 특별한 보호정책은 거주지에서 5년(제5조 제3항)을 원칙으로 하며 보호 및 지원 단위는 개인이 원칙이지만, 필요하다고 인정하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 세대 단위로 할 수 있다(제5조 제2항). 그리고 이러한 보호지원정책을 받으려면 탈북민이 직접 보호를 신청해야 한다(제7조 제1항)⁸⁾.

나. 지원정책 개요

북한이탈주민 정착지원은 사회적응교육, 정착금, 주거, 취업, 사회보장, 교육, 상담 등 다각적으로 이루어지고 있다.

다음은 <표 II-2-2>를 기준으로 2016년과 2019년의 지원정책을 비교 분석하였다.

2019년 기준으로 사회적응교육은 하나원에서 12주와 퇴소 후, 거주지에서의 지역적응교육 8일을 지원하고 있다. 2016년 대비 하나원에서의 교육시간은 392시간에서 400시간 증가했고, 지역적응센터(하나센터)에서의 교육은 2주에서 8일로 감소하였다.

정착금은 세대원수를 기준으로 지원하고 있는데, 2016년 1인 세대 700만원에서 800만원으로 상향되었다. 여기에 한부모 가정의 경우, 한부모가정 아동보호가산금으로 보호결정 당시 만 13세 미만 아동기준으로 세대 당 360만원을 추가 지원하고 있다.

주거지로 임대주택을 알선하고 있는데 주로 임대아파트에 입주하게 된다. 주거지원금 명목으로 임대보증료도 지원하는데 세대원수에 따라 지원금을 차등지원하며, 2016년 대비 이 지원금도 상향되었다. 2016년 대비 2019년 현행 지원금은 세대원수를 고려하여 추가 지원하는 방향으로 변화되었음을 알 수 있다.

남한의 안정적인 정착의 선결요건은 취업이란 점에서 취업장려를 위한 각종 지원금이 마련되어 있다. 500시간 이상 직업훈련 교육을 이수하면 120만원을 지원

8) 법제처 국가법령정보센터 홈페이지. <http://www.law.go.kr/법령/북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률> (2020. 8. 1. 인출)

하며 여기에 직업훈련 교육을 추가로 이수하면, 지원금은 좀 더 추가된다. 3년 동안 근속하면 취업장려금이 별도로 지급되며 자격취득 시 추가 200만원이 지급된다. 또한, 근로소득 중 저축을 하면 정부가 동일 금액을 매칭해서 최대 2년 지원하는 미래행복통장 제도도 운영 중이다. 탈북민의 취업 장려와 자산형성을 위한 이러한 지원정책에는 지속적 훈련교육 참여, 3년간 근속, (최초 거주지 전입 후 6개월 지난 후의) 3개월 이상 취업 등의 “지속”, “근속”의 조건이 붙어 있다. 요컨대, 한국 사회 입국 후 몸이 아프거나 수술, 출산 등으로 이러한 “지속”, “근속”을 하지 못하는 경우에는 이에 따른 지원금이나 혜택을 받을 수 없다.

사회보장지원책으로는 생계급여와 의료보호 등이 있다. 거의 대부분의 탈북민은 국민기초생활보장 수급자로 한국사회에 진입한다.

탈북민은 대학 특례입학의 혜택이 있으며, 중고교 및 국공립 대학을 다닐 경우, 등록금은 면제된다. 이 외에도 하나센터, 전문상담사, 정착도우미 등의 지원서비스를 통해 정착지에서 지속적인 지원을 받을 수 있다.

〈표 II-2-2〉 북한이탈주민 정착지원제도 2016년 대비 2019년 비교

구분	항목	내용	
		2016	2019
사회적응교육	기본교육 (하나원)	• 하나원 12주 392시간 교육 * 정서안정 및 건강증진, 우리사회 이해 증진, 진로지도 및 기초 직업능력훈련, 초기 정착지원 등 4개 분야	• 하나원 12주 400시간 교육 * 정서안정 및 건강증진, 우리사회 이해 증진, 진로지도 및 기초 직업탐색, 초기 정착지원, 생애설계 프로그램 등 5개 분야
	지역적응교육	• 전국 하나센터 2주 60시간 교육 및 사후지원 * 지역사회 이해, 진로 및 취업지원, 사회 적응, 정서안정 등	• 전국 지역적응센터 8일, 50시간 교육 및 사후지원 * 지역사회 이해, 진로 및 취업지원, 사회 적응, 정서안정 등
정착금	기본금	• <u>1인 세대 기준 700만원 지급</u> * 초기지급 400만원, 분기별 100만원씩 3회	• <u>1인 세대 기준 800만원, 2인 세대 1,400만원, 3인 세대 1,900만원, 4인 세대 2,400만원, 7인 세대 이상 3,900만원</u> * 초기지급금을 지급하고 남은 잔액은 분기별 분할 지급
	지방거주장려금	• 지방 2년 거주 시 130만원(지방 광역시), 260만원(기타)	• 지방 2년 거주 시(인천 제외)는 주거지원금의 10%, 기타지역은 주거지원금의 20%

구분	항목	내용	
		2016	2019
	취약계층 보호 가산금	- 노령, 장애, 장기치료, 한부모아동 등 최대 1,540만원 * 1인 1개 사유만 인정	- 연령가산금(만 60세 이상인 자): 720만원 - 장애가산금: 1,540만원(중증장애), 360만원(경중장애) - 장기치료가산금(중증질환으로 3개월 이상 입원 시): 1개월에 80만원(최대 9개월분까지 지급) 한부모가정아동보호가산금(보호결정 당시 만 13세 미만 아동): 세대 당 360만원 - 제3국 출생 자녀 양육가산금: 만 16세 미만 아동 1인당 400만원
주거	주택알선	영구·국민·다세대 임대주택 알선(2년간 임대차계약 해지불가, 소유권·전세권·임차권 변경 불가)	영구·국민·다세대 임대주택 알선(2년간 임대차계약 해지불가, 소유권·전세권·임차권 변경 불가)
	주거 지원금	1인 세대 기준 1,300만원(임대보증금) (보증금의 잔액은 거주지 보호기간 종료 후 지급)	1인 세대 1,600만원, 2인~4인 세대 2,000만원, 5인 이상 2,300만원 * 보증금을 지급하고 남은 잔액은 거주지 보호기간 종료 후 지급
취업	직업 훈련비 및 훈련수당	훈련비 전액 지원 및 훈련기간 중 훈련수당 지급	훈련비 전액 지원 및 훈련기간 중 훈련수당 지급
	직업훈련 장려금·자격취득 장려금	- 직업훈련 500시간 이수시 120만원, 120시간당 20만원 추가, 최대 740시간 이수시 160만원(국가기간전략산업 직종훈련시 200만원 추가) - 자격취득시 200만원 ※ 자격취득 장려금 및 직업훈련 장려금은 폐지. 다만, 2014.11.28 이전 입국하여 보호결정된 자에게는 적용	- 직업훈련 500시간 이상 120만원, 620시간 140만원, 740시간 이상 160만원 지급(국가기간 전략사업과정 수료 시 200만원 추가) - 자격취득 시 200만원 ※ 좌동
	취업 장려금	3년간 근속시 최대 수도권 1,650만원, 지방 1,950만원	3년간 근속시 최대 수도권 1,650만원, 지방 1,950만원
	고용 지원금 (채용기업 주에 지급)	- 급여의 1/2을 50만원 한도에서 기본 3년, 최대 4년간 지원 ※ 고용지원금은 2014.11.28 이전 입국하여 보호결정된 자에게 적용	- 임금의 1/2을 50만원 한도에서 기본 3년, 최대 4년간 지원 ※ 고용지원금은 2014.11.28 이전 입국하여 보호결정된 자에게 적용
	자산형성 제도 (미래행복 통장)	- 근로소득 중 저축액에 대해 정부가 동일한 금액을 매칭하여 지원 - 요건 : 거주지보호기간 내에 있고, 최초 거주지 전입 후 6개월이 지난 후에 3개월 이상 취업하고 있을 것 - 적립 목적 : 주택구입비 또는 임대비, 교육비, 창업자금 등	- 근로소득 중 저축액에 대해 정부가 동일한 금액을 매칭하여 지원 - 요건 : 거주지보호기간 내에 있고, 최초 거주지 전입 후 6개월이 지난 후에 3개월 이상 취업하고 있을 것 - 적립 목적 : 주택구입비 또는 임대비, 교육비, 창업자금 등

구분	항목	내용	
		2016	2019
		- 지원기간 : 2년(1년 단위로 2회까지 연장 가능) - 적용대상 : 2014.11.29 이후 입국하여 보호결정된 자 - 약정금액 : 근로소득의 30% 범위 내, 월 최대 50만원	- 지원기간 : 2년(1년 단위로 2회까지 연장 가능) - 적용대상 : 2014.11.29 이후 입국하여 보호결정된 자 - 약정금액 : 근로소득의 30% 범위 내, 월 최대 50만원
	기타	• 취업지원센터 운영, 사회적기업 설립 지원, 영농정착 및 창업지원, 취업지원 바우처	• 취업지원센터 운영, 사회적기업 설립 지원, 영농정착 및 창업 지원, 취업지원 바우처
사회보장	생계급여	• 국민기초생활보장 수급자	• 국민기초생활보장 수급자
	의료보호	• 의료급여 1종 수급자로서 본인 부담없이 의료 혜택	• 의료급여 1종 수급자로서 본인 부담없이 의료 혜택
	연금특례	• 입국 당시 50세 이상~60세 미만시 국민연금 가입 특례	• 입국 당시 50세 이상~60세 미만시 국민연금 가입 특례
교육	특례편·입학	• 대학진학 희망 시 특례입학	• 대학진학 희망 시 정원 외 특례입학
	학비지원	• 중·고교 및 국공립대 등록금 면제, 사립대 50% 보조	• 중·고교 및 국공립대 등록금 면제, 사립대 50% 보조
상담	-	• 하나센터, 전문상담사, 정착도우미 등을 통한 사후 지원	• 지역적응센터, 전문상담사, 정착도우미 등을 통한 사후 지원

자료: 1. 통일부(2016). 2016 북한이탈주민 거주지 정착지원 매뉴얼. pp.15-16.

2. 통일부(2019). 2019 북한이탈주민 정착지원 실무편람. pp.16-17.

다. 지원정책 전달체계

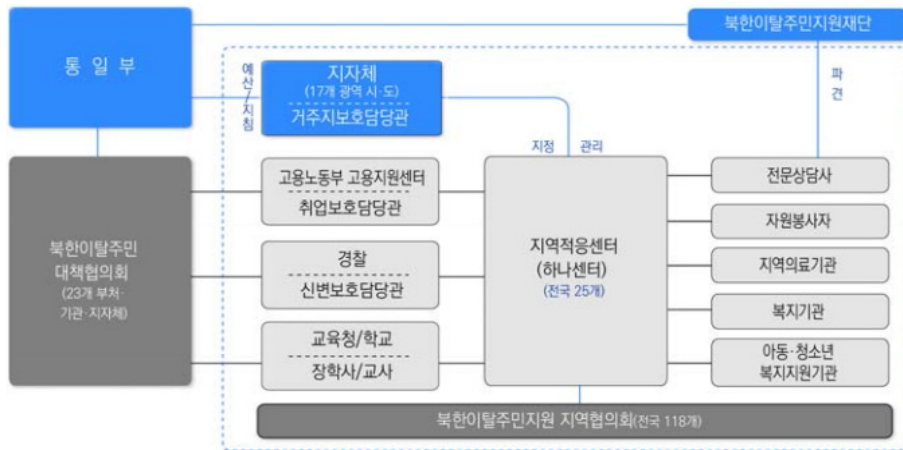
탈북민 정착지원은 정부-지자체-민간이 유기적으로 협력하여 추진한다. 중앙정부의 주무부처는 통일부로, 통일부가 “북한이탈주민대책협의회”를 통해 탈북민 정책을 협의, 조정한다. “북한이탈주민대책협의회”는 23개 부처·기관·지자체로 구성된 협의체이다.

거주지에서는 지자체와 지역적응센터(하나센터)가 탈북민 특성과 지역설정에 맞는 정착지원 서비스를 제공한다. 현재 하나센터는 전국에 25개가 있다. 세종시를 제외한 전국 16개 시도에 1개씩 설치되어 있으며 탈북민이 많은 서울(3개), 경기(5개), 강원(1개) 지역에 추가 설치되어 있다(통일부, 2019: 158-159). 거주지 차원에서는 “북한이탈주민지원 지역협의회”가 운영되고 있는데, 거주지보호담당관, 취업보호담당관, 신변보호담당관, 하나센터, 지역 내 민간단체 및 지역거주 탈북민

등으로 구성되어 지역차원의 정책을 협의한다(통일부, 2019: 14).

민간차원에서는 지역 민간단체, 의료기관, 종교단체, 자원봉사자 등이 남북하나재단 및 하나센터와 연계하여 지원한다(통일부, 2019: 14).

[그림 II-2-1] 북한이탈주민 지원정책 전달체계



자료: 통일부(2019). 북한이탈주민 정착지원 실무편람. p.14.

라. 현 정부 지원정책

1) 제2차 북한이탈주민 정착지원 기본계획(2018-2020)

2013년 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 개정을 근거로 탈북민 보호 및 정착지원에 관한 기본계획을 수립 및 시행하고 있다.

2014년 12월에 19개 정부 부처·기관의 탈북민 지원사업을 종합하여 「제1차 기본계획(2015~2017)」을 수립하였다(관계부처 합동, 2018. 4.: 3). 이후 2018년 4월부터 「제2차 북한이탈주민 정착지원 기본계획(2018-2020)」을 수립하여 시행 중이다(관계부처 합동, 2020. 2.:1). 제1차 기본계획과 비교하면 영역과 정책과제 수가 늘어났으며 추진기관으로 지방자치단체가 새로 추가된 것이 눈에 띈다(표 II-2-3 참조).

〈표 II-2-3〉 「제2차 북한이탈주민 정착지원 기본계획(2018-2020)」 추진방향

구분	제1차 기본계획(2015-2017)	제2차 기본계획(2018-2020)
과제구성	5대 영역 20개 과제	7대 영역 22개 과제
추진기관	19개 중앙행정기관	20개 중앙행정기관 및 지방자치단체

자료: 통일부(2019). 2019 북한이탈주민 정착지원 실무편람. p.19.

현 정부의 탈북민 정책의 기본방향은 「생활밀착형 북한이탈주민 정책」이다(관계부처 합동, 2018. 4.: 14). 이를 위해 기존 ‘자립·자활’과 ‘사회통합’의 정책 방향을 유지하면서 탈북민의 실생활 수요를 충족시키기 위한 체계 마련에 주력하며 특히, 탈북민이 정책과정에 참여할 수 있는 제도적 통로를 개설하여 수요자의 의견에 따라 정책이 진화할 수 있는 구조를 마련하는 것이다(관계부처 합동, 2018. 4.: 14).

맞춤형 일자리와 교육 정책으로 탈북민의 삶의 질을 개선하고 생활밀착형 서비스를 통한 탈북민의 편의를 제고하고 이를 위해서 중앙-지방-민간이 유기적으로 협업해서 지원체계를 효율화한다. 정착의 어려움을 겪는 탈북민에 대한 보호 강화 및 사각지대를 해소하여 탈북민을 포용하는 사회 분위기 조성 등이 2차 기본계획의 주요 내용이다.

〈표 II-2-4〉 「제2차 북한이탈주민 정착지원 기본계획(2018-2020)」 주요 특징

구분	주요 특징	내용
정책내용	삶의 질을 높여주는 탈북민 정책	맞춤형 일자리와 교육 정책으로 탈북민의 삶의 질 개선 생활밀착형 서비스를 통한 탈북민의 편의 제고
지원체계	온 사회가 함께하는 탈북민 정책	중앙-지방-민간 간 유기적 협업을 위한 지원체계 효율화 탈북민의 정착과정에 우리 사회 내 다양한 주체가 함께 동참 하도록 함으로써 남북주민이 함께 살아가는 통일 준비
우리사회 환경	따뜻한 이웃이 되는 탈북민 정책	정착이 어려운 탈북민에 대한 보호 강화 및 사각지대 해소 탈북민과 지역주민 간 원활한 통합 촉진 및 탈북민을 포용하는 사회 분위기 조성

자료: 통일부(2019). 2019 북한이탈주민 정착지원 실무편람. p.18.

2차 기본계획의 주요 7대 과제는 ①맞춤형 일자리를 통한 자립 지원, ②탈북 청소년 교육 및 건강한 가정 형성 지원, ③생활밀착형 서비스 확대, ④탈북민정책 협업 체계 정비, ⑤하나센터 기반 강화 및 지원 인력 역량 강화, ⑥취약 탈북민 보호 체계 확충 및 생활안정 지원, ⑦탈북민을 포용하는 우리사회 환경 조성이다(관계부처 합동, 2018. 4.: 17-33).⁹⁾

이 중에서 탈북 여성의 취업과 자녀양육 지원 관련 정책과제를 추리면 다음 <표 II-2-5>와 같다. 취약계층 생계지원 및 생활안정 지원 중에서 긴급생계지원은 통일부 산하 남북하나재단에서 위기상황에 처한 탈북민에게 최대 100만원이내 지급한다.¹⁰⁾

<표 II-2-5> 제2차 기본계획에서 탈북 여성을 위한 취업과 자녀양육 지원 관련 정책과제

정책과제	세부과제명 및 내용	소관부처
맞춤형 일자리를 통한 자립지원	1-1-4. 탈북여성 취업지원 서비스 제공 * 여성새로일하기센터를 통해 취업희망 탈북여성 대상 취업상담, 직업훈련, 인턴십, 취업연계 등 종합적 취업지원서비스 제공	여가부, 고용부, 통일부
취약 탈북민 보호체계 확충 및 생활안정 강화	6-1-3. 아이돌봄지원사업을 통한 탈북여성 보육지원 * 만12세 이하 아동 대상으로 부모의 양육공백 발생 시 소득유형을 기준으로 정부지원 및 아이돌봄서비스 제공; 기초생활수급자, 취업한부모가정 등의 우선 지원 가능	여가부
	6-1-4. 취약계층 생계지원 및 생활안정 지원 * 남북하나재단을 통해 취약계층 위로방문, 긴급생계지원, 무연고 탈북민 장제·납골 안치, 사망위로금 등 지원	통일부

자료: 관계부처 합동(2018. 4.). 제2차 북한이탈주민 정착지원 기본계획(2018-2020). p.19, 29, 35, 37.

2) 탈북민 생활안정 종합대책

탈북민 모자 사망 사건이 발생한 후, 정부는 23개의 중앙부처·기관 및 지자체로 구성된 북한이탈주민 대책협의회 전체회의를 개최하고 탈북민 생활안정을 위한 「종합대책」을 유관부처 공동으로 수립하였다(통일부 보도자료, 2019. 9. 2.: 1). 종합대책의 주요 내용은 사회복지사·전문상담사 등의 취약세대 전수조사 실시, 보건복지부 사회보장정보시스템 연계 강화를 통한 위기가구 관리 시스템 마련 및 북한이탈주민 상담 시스템 강화이다(감사원, 2020. 3.: 9). 이에 대한 세부사항으로는 25개 지역적응센터에서 사회보장제도 수급 여부, 주거 형태, 생활유지 수단 등 점검하는 전수조사를 실시하고, 위기가구 선별 및 고위험 위기가구 보호기간 연장을 추진하고자 한다(감사원, 2020. 3.: 9) 상담 시스템으로는 전문상담사의 ‘찾아가는 상담 서비스’ 시범 운영, ‘탈북민 콜센터’ 24시간 운영 및 전문상담사 처우 개선 등을 통해 강화하고자 한다(감사원, 2020. 3.: 9). 또한, 지역협의회와 남북하

9) 상세 내용은 부록 3 참조

10) 남북하나재단 홈페이지. https://www.koreahana.or.kr/main_business/sub04.jsp (2020. 8. 1. 인출)

나재단의 역할을 제고하며 북한이탈주민 사회관계망을 활성화하기로 하였다(감사원, 2020. 3.: 9-10). 구체적으로 살펴보면, 지역협의회에서 북한이탈주민 관련 정보를 공유하고, 남북하나재단에서는 취약계층 지원 예산을 2.5억 원에서 5억 원으로 확충하고 긴급지원이 필요한 북한이탈주민을 적극적으로 발굴하기로 하였다(감사원, 2020. 3.: 10). 남북하나재단을 중심으로 북한이탈주민 공동체를 지원하고 육성하여 정착지원사업에 직접 참여할 수 있도록 하고, 사회관계망서비스(SNS: Social Network Service)를 통한 지원사업 안내, 정보 교류 활성화를하기로 하였다(감사원, 2020. 3.: 10).

마지막으로 북한이탈주민에 대한 정보 안내 및 홍보를 강화하기로 하였으며, 보건복지부는 북한이탈주민의 기초생활보장 특례 범위를 확대하고 가구별 필요한 복지서비스를 연계하기로 발표하였다(감사원, 2020. 3.: 10).

3) 감사원 감사 실시

가) 정착지원 예산 감소

탈북모자 사망사건을 계기로 북한이탈주민 위기 가구발굴 및 정부의 지원체계 전반에 대한 점검의 필요성이 제기되면서 감사원은 통일부, 하나원, 남북하나재단 등을 대상으로 2019년 9월30일부터 같은 해 10월 23일까지 감사를 실시하였다(감사원, 2020. 3.: 1-2). 감사 결과 주의 1건, 통보 6건으로 총 7건의 지적사항이 발견되었다(감사원, 2020. 3.: 11). 감사결과의 주요 내용을 살펴보자.

앞서 언급했듯이 거주지에서의 탈북민들의 안정적 정착을 위해서는 취업보호담당관은 정착도우미, 하나센터 담당자와 협력하여 북한이탈주민의 취업지원업무를 하여야 하지만, 부처 간 협조사항에 불과하여 본 업무인 고용노동부 업무 외에 추가적인 업무를 더 하려고 하는 담당관은 소수에 불과하다. 그러나 이 같은 외형적인 이유 외에 더 근본적인 문제는 이번 감사원 지적사항에 나타난 바와 같다(감사원, 2020. 3.: 11). 이러한 현상은 예산에도 나타난다.

〈표 II-2-6〉 북한이탈주민 정착지원 예산

단위: 백만 원, %

구분	2018년	2019년	증감	증감률
계	112,566	107,436	-5,130	-4.6
북한이탈주민 정착 행정지원	40,798	52,632	11,834	29.0
북한이탈주민 정책 및 지원체계 운영	16,357	18,487	2,130	13.0
북한이탈주민지원재단 운영	23,393	33,640	10,247	43.8
북한이탈주민 종합관리시스템 구축(정보화)	1,048	505	-543	-51.8
북한이탈주민 사회적응 지원	71,768	54,804	-16,964	-23.6
북한이탈주민 정착금 지급	58,389	41,136	-17,253	-29.5
북한이탈주민 교육훈련	13,379	13,668	289	2.2

자료: 감사원(2020. 3.). 감사보고서: 북한이탈주민 정착지원실태. p.8.

2019회계연도의 북한이탈주민 정착지원 예산은 〈표 II-2-6〉과 같이 총 1,074억 원이다. 통일부의 사업비 예산 1,606억 원 중 66.9%를 차지하는데, 이는 전년에 비해 4.6%(51억 원) 감소하였다. 이는 탈북민 입국인원이 줄어들었기 때문이다(감사원, 2020. 3.: 8). 이 중 북한이탈주민 정착금 기본금 등은 마찬가지로 최근 입국 인원이 감소함에 따라 그 지원 규모도 감소하는 추세이다.

〈표 II-2-7〉 북한이탈주민 정착금 등 지원 규모

단위: 백만 원

구분	2017년		2018년		2019년 예산	지원액 및 비교
	예산	집행	예산	집행		
계	59,141	52,826	58,389	46,634	52,058	-
①정착금 기본금	8,612	8,612	8,853	6,574	8,910	1인 세대 기준 800만 원
②주거지원금	19,840	18,695	21,265	17,709	20,332	1인 세대 기준 1,600만 원
③정착장려금	12,048	10,589	9,742	8,393	7,568	직업훈련·자격취득·취업장려금
④보조금	455	766	756	1,015	960	정보·장비에 대해 평가하여 지급
⑤가산금	1,636	802	1,681	727	822	고령·한부모가정·장기치료 대상 등
⑥사립대공납금	4,908	4,120	4,208	4,155	3,916	입학금·수업료의 1/2 (2019년 북한이탈주민지원 재단으로 이관)
⑦고용지원금	9,821	7,393	7,531	4,299	2,544	최장 4년, 인건비의 1/2
⑧미래행복통장	1,821	1,849	4,353	3,762	7,006	최장 4년, 매월 10만~50만 원(2019년 북한이탈주민지원 재단으로 이관)

자료: 감사원(2020. 3.). 감사보고서: 북한이탈주민 정착지원실태. p.8.

고용지원금은 2014년 11월 29일 이전 입국자만 해당하여¹¹⁾, 2014년 11월 29일 이전에 입국했던 탈북민들에게 보호기간(2019년)까지만 한정적으로 지급하는 상태여서 결국 취업지원 관련 예산은 정작금에 항목이 없다고 보아야 할 것이다.

나) 취업성공패키지 사업의 저조

한편, 통일부는 북한이탈주민에게 직업상담-직업훈련-취업알선을 연계한 취업지원 프로그램인 고용노동부의 취업성공패키지 참여를 확대하기로 하고 하나원 입소 중 취업성공패키지 1단계 참여 등 실질적인 지원방안을 강구하지 않았고, 직업훈련, 취업알선 등 거주지 취업보호 업무를 수탁한 전문기관인 고용노동부에 필요한 정보를 제공하지 않는 등 실질적인 북한이탈주민 취업보호를 위한 고용노동부와의 협력이 미흡하다고 감사원은 결론을 내렸다(감사원, 2020. 3.: 11).

이러한 문제점들은 2015년 이후 거주지에 전입한 북한이탈주민 입국인원 대비 취업성공패키지 참여 현황(표 II-2-8 참조)을 보면 더 명백하게 드러난다. 2015년 이후 입국한 5,782명 중에서 136명만이 취업패키지 프로그램에 참여했다. 이는金正은정권에 와서 입국인원이 줄어들고 있다는 점을 감안한다 할지라도 급격히 감소한 것이다.

감사원(2020. 3.: 16)에 따르면, 2014년 이전 전입하여 2015년 1월 1일부터 2019년 9월 20일까지 취업성공패키지에 참여한 인원은 339명으로, 2015년 이후 전입한 수를 합하여 총 475명이 취업성공패키지에 참여하였다. 감사원이 이들을 대상으로 참여 시점을 파악한 결과, 하나원을 퇴소한 이후 거주지에 전입한 지 1년 미만이 71명, 1년 이상 3년 미만이 145명, 3년 이상 5년 미만이 231명, 5년 이상은 28명이었다(감사원, 2020. 3.: 16). 따라서 거주지 전입 3년 이후 참여자가 259명으로 절반이 넘는 비율(54.5%)로 나타나 거주지 전입 초기 취업성공패키지 참여율은 저조한 실정임을 알 수 있다(감사원, 2020. 3.: 16).

11) 통일부 홈페이지. <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/NKDefectorsPolicy/settlement/employment/> (2020. 6. 2. 인출)

〈표 II-2-8〉 2015~2019년까지 거주지 전입인원 대비 취업성공패키지 참여 현황

단위: 명

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	계
입국인원(A)	1,275	1,418	1,127	1,137	771	5,728
참여인원(B)	49	47	26	9	5	136

주: 1. 2019년 입국인원은 9월말까지의 잠정 인원임.

2. 참여 인원은 연도별 거주지 전입 북한이탈주민 중 거주지에 전입한 이후 2019. 9. 20.까지의 참여 현황임.

자료: 감사원(2020. 3.). 감사보고서: 북한이탈주민 정착지원실태. p.16.

다) 거주지 전입 후 취업보호에 필요한 정보를 고용노동부에 미제공

고용노동부는 북한이탈주민법 시행령 제35조 및 제49조에 따라 통일부로부터 수탁받은 북한이탈주민의 취업 업무를 수행하도록 되어있으며, 거주지에 소재한 전국 65개 고용센터마다 취업보호담당관을 지정하여 북한이탈주민의 고용실태 조사, 취업 알선 등을 「북한이탈주민 취업보호 지침」(통일부 지침) 제3조 및 제4조에 따라 수행하고 있다(감사원, 2020. 3.: 17).

그러나 감사원 보고서에 따르면, 통일부는 지방 조직 및 인력을 갖추지 못한 상태에서 고용노동부에게 북한이탈주민의 거주지 전입 정보, 직업상담 결과, 직업훈련 심화교육 결과 등의 취업보호를 위한 정보를 제공하지 않고 있다(감사원, 2020. 3.: 17-18).

라) 미래행복통장 해지 및 출산 시 연장 미허가 문제점

미래행복통장은 정착 초기 자산형성을 최대한 지원할 수 있도록 최초 약정기간 2년을 채운 탈북민에 대해서는 이후 연 단위 약정기간을 채우지 못하고 실직, 임신 및 출산 등으로 중도해지 사유가 발생하더라도 취업 기간 동안 본인이 납부한 적금 금액에 매칭되는 정부 지원금을 전부 지급하는 것이 바람직하나(감사원, 2020. 3.: 23), 통일부는 운영지침 제18조에 최초 약정기간 2년 이후 연 단위 미만으로 본인이 납입한 적금에 매칭되는 지원금은 지급하지 않도록 규정함에 따라, 중도해지 당시 2년 이상 3년 미만 납입한 경우 2년분의 지원금만을 지급하고 3년 이상 4년 미만 납입한 경우는 3년분의 지원금만을 지급하고 있다(감사원, 2020. 3.: 23).

또한, A은행이 2018년 12월 31일 이전 가입자에 대해서는 변경된 것이 아닌 기존 상품약관 등을 적용하여 약정기간을 4년으로 한정하도록 제한하였음에도 통

일부는 이를 내버려 둔 상태이다(감사원, 2020. 3.: 25). 이로 인해 가입자 중 임신 또는 출산을 사유로 중도 해지한 경우 그동안 본인이 납입한 적립금에 매칭된 지원금을 지급받지 못하게 되는 사례(약 20명)가 발생하였다(감사원, 2020. 3.: 25). 이에 감사원은 통일부장관에게 2018년 12월 31일 이전 가입자로서 출산 등 근로가 어려운 사유가 발생하여 중도 해지된 자 및 중도해지될 우려가 있는 자에 대해서는 약정기간 연장 등의 구제방안을 마련할 것을 통보하였다(감사원, 2020. 3.: 26).

마) 북한이탈주민 정착실태조사 자료 미활용 및 정보 미공유

통일부는 탈북민 정착 실태조사 결과를 통계적 현황 파악 목적으로 활용하고 있을 뿐, 이를 하나센터에 제공하여 사례관리를 실시하는 등의 거주지 정착지원 업무를 위한 목적으로 활용하고 있지 않음이 문제점으로 지적되었다(감사원, 2020. 3.: 32).

하나넷(탈북민 종합관리시스템)에서 관리하고 있는 거주지 보호조사 결과 및 보건복지부로부터 제공받는 생계, 의료급여 등 수급 정보는 남북하나재단 및 하나센터가 보다 충실하게 서비스를 제공할 수 있도록 활용할 수 있는 정보임에도(감사원, 2020. 3.: 34), 통일부는 이러한 정보를 남북하나재단 및 하나센터에 제공하고 있지 않다. 이에 감사원은 통일부장관에게 실태조사 및 하나넷의 정보를 위기가구 발굴 및 심리상담, 의료, 교육, 복지, 취업지원 등 정착 지원 업무에 활용할 수 있도록 개인정보보호를 고려해서 남북하나재단 및 하나센터에 제공하는 방안을 마련할 것(감사원, 2020. 3.: 36)을 통보하였다.

3. 일반 한부모 가정 지원정책

탈북민은 보호기간 5년이 경과하면 일반 시민으로 편입된다. 보호기간 5년이 경과한 탈북 한부모 가정이 지원받을 수 있는 정책을 살펴보면 다음 <표 II-3-1>와 같다.

만 18세 미만 자녀가 있는 중위소득 52% 이하 한부모 가족에게는 월 20만원의 아동양육비가 지급된다. 조손가정 및 만 25세 이상 한부모 가족에서 만 5세 이하 자녀가 있으면 월 5만원이 추가 지급된다. 이들 자녀가 중고등학생이면 자녀 1명당 연 5,41만원의 학용품비가 지원된다.

그러나 지원대상자가 “국민기초생활보장법”, “긴급복지지원법”, “장애인복지법” 등 다른 법령에 따라 지원을 받고 있는 경우에는 중복하여 지원하지 않는다(여성가족부, 2020: 147). 단, 국민기초생활보장 수급자인 경우 중복지급이 제한되는 생계급여, 교육급여를 지원받지 않으면 한부모가족 복지급여 지급이 가능하다(여성가족부, 2020: 147). 또한, 한부모가족지원대상자와 국민기초생활보장 수급자 또는 긴급복지지원대상자가 동시 선정된다면 복지급여액이 많은 국민기초생활보장과 긴급복지지원 복지급여를 우선적으로 선택하여 지급받을 수 있다(여성가족부, 2020: 147).

〈표 II-3-1〉 일반 한부모지원정책

사업명	사업내용	사업대상	수행기관
한부모가족자녀 양육비 등 지원	- 아동양육비: 만 18세 미만 자녀, 월 20만원 - 추가아동양육비: 조손 및 만 25세 이상 미혼 한부모가족 5세 이하 자녀, 월 5만원 - 학용품비: 중학생·고등학생 자녀, 연 5.41만원 - 생활보조금: 시설 입소가구, 월 5만원	소득인정액 기준 중위소득 52% 이하 한부모 및 조손가족	지방자치단체
청소년한부모 자립지원	- 아동양육비: 월 35만원 - 검정고시합대비, 고등학생교육비, 자립촉진수당 등	소득인정액 기준 중위소득 60% 이하 만 24세 이하 한부모가족	지방자치단체
	- 권역별 미혼모·부자 지원기관 운영 * 미혼모·부의 임신·출산·자녀양육을 위한 초기 지원, 교육·문화프로그램, 자조모임, 상담 및 정보제공 등	미혼모·부자 가족	지방자치단체 17개 지원기관
한부모가족복지 시설 지원	- 시설 기능보강: 신축, 개보수, 기자재구입 등 - 시설 입소자 상담·의료 지원 - 시설 아이돌봄서비스 지원 - 공동생활가정형(매입임대주택) 주거 지원 - 한부모가족복지단체 지원 - 시설배치 사회복지요원 인력경비 지원	저소득 한부모가족 등	지방자치단체, 한부모가족 관련 시설·단체
한부모가족 무료법률구조	한부모가족 대상 법률대상, 소송대리, 기타 법률사무 등 무료법률구조 지원	「한부모가족지원법」 제5조, 제5조의2제2항 한부모가족	대한법률구조공단

자료: 여성가족부(2020). 2020년 한부모가족지원사업 안내. p.11.

III

북한이탈주민 취업실태: 성별·거주기간 중심으로

- 01 북한이탈주민 경제활동 변화추이
- 02 북한이탈주민 종사상 고용지위의 변화추이
- 03 북한이탈주민 구직경로 및 취업장애요인

Ⅲ. 북한이탈주민 취업실태: 성별·거주기간 중심으로

이 장에서는 북한이탈주민의 취업실태를 남녀 간 차이, 한국사회 정착 기간에 따른 차이에 주목하면서 살펴보았다. 가장 최근에 남북하나재단에서 실시한 북한이탈주민 정착실태조사와 사회통합조사의 통계수치를 주로 분석하였다.

1. 북한이탈주민 경제활동 변화추이

북한이탈주민 경제활동 관련 지표를 보면 경제활동참가율이 2015년 59.4%에서 2018년 64.8%로 높아진 것으로 나타난다(표 III-1-2 참조). 비경제활동인구는 2017~2019년까지 2018년에 낮아졌다가 2019년에 들어와 비경제활동인구의 비중이 다시 높아지는 추이를 보이고 있다. 남성의 경우는 2017년 28.1%에서 2018년 24.7%로 줄었다가 2019년 27.3%로 다시 늘었다. 여성의 경우에도 비슷한 패턴이 나타나 2017년 42.3%, 2018년 38.7%로 감소했다가 다시 2019년에 41.4%로 증가하였다(표 III-1-1 참조).

거주기간별로 비경제활동의 증감을 살펴보면, 2019년에 와서 증가하는 현상이 나타나는데, 특히 3년 미만의 탈북민 집단에서 증가세가 두드러진다(37.1%→45.3%, 8.2% 증가). 10년 이후 집단의 최근 3년 비경제활동 참가율을 보면 거의 변화가 없음을 알 수 있다.

취업 장려 정책을 다방면으로 지원하는 정부 입장에서는 거주기간이 늘어날수록 비경제활동인구는 감소되어야 하지만, 수치는 그렇지 못함을 보여준다. 보호기간 5년~10년 미만 집단 역시, 감소했다가 다시 증가하는 등 안정적인 감소 경향을 보이지 못하고 있다.

〈표 III-1-1〉 비경제활동인구의 추이(2017~2019)

단위: %

구분		2017	2018	2019
전체		38.8	35.2	37.9
성별	남자	28.1	24.7	27.3
	여자	42.3	38.7	41.4
남한거주 기간	3년 미만	43.7	37.1	45.3
	3~5년 미만	39.8	41.5	38.5
	5~10년 미만	38.6	33.0	36.5
	10년 이상	36.6	35.8	36.7

자료: 국가통계포털 홈페이지. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=437&tblId=DT_43701N_031&vw_c=d=MT_ZTITLE&list_id=D2_437001_40&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE (2020. 8. 2. 인출)

고용률 역시 54.6%(2015년)에서 60.4%(2018년)로 높아졌으나 동기간의 실업률은 4.8%에서 6.9%로 더 높아졌다(표 III-1-2 참조). 2015년도 임금근로자 월평균 임금은 154.6만원에서 2018년 189.9만원으로 임금이 상승하고 있다. 그러나 2019년도를 기점으로 경제활동참가율이 62.1%로 낮아지고 고용률 역시 58.2%로 낮아진 반면 실업률은 6.3%로 약간 낮아졌다. 한편, 생계급여 수급률은 2015년 25.3%에서 2018년 23.8%로 계속 낮아져 왔으나, 일반국민(2018)과 비교해 볼 때 여전히 8배가량 높은 수치이다.

〈표 III-1-2〉 탈북민 경제활동 관련 지표

단위: %, 만 원

구분	2015	2016	2017	2018	2019	일반국민 (2018년)
경제활동참가율	59.4	57.9	61.2	64.8	62.1	63.4
고용률	54.6	55.0	56.9	60.4	58.2	60.9
실업률	4.8	5.1	7.0	6.9	6.3	4.0
생계급여 수급률	25.3	24.4	24.4	23.8	-	3.4
임금근로자 월평균임금	154.6	162.9	178.7	189.9	204.7	255.8

주: 일반국민에 대한 생계급여 수급률 통계는 발표하지 않는 바 국민 기초생활보장 수급률 기재

자료: 1. 남북하나재단(2016). 2016 북한이탈주민 정착실태조사. p.250, p.289.
 2. 남북하나재단(2017). 2017 북한이탈주민 정착실태조사. p.125, p.139.
 3. 남북하나재단(2018). 2018 북한이탈주민 정착실태조사. p.116, p.130.
 4. 남북하나재단(2019b). 2019 북한이탈주민 정착실태조사. p.111, p.125.
 5. 통일부(2019). 2019 북한이탈주민 정착지원 실무편람. p.11.

고용률의 추이를 보면 지속적으로 높아지다가 2019년을 기점으로 갑자기 경제 활동참가율이나 고용률이 하락하는데 그 이유는 정확하게 알 수 없으나, 최저임금 제가 시행되면서 최저임금노동자들의 고용률이 하락하는 것과 연계해서 생각해볼 수는 있다.

고용률을 성별로 나누어서 비교해보면 2018년도에는 남성은 71.6%이다가 2019년에는 남성의 경우는 70.6%로 1.0% 낮아졌고 여성은 2018년도에 56.6%에서 2019년에는 54.1%로 2.5% 더 낮아졌다. 거주기간별로 남녀별 고용비율의 추이를 살펴보면 여성이 거주기간이 길수록 상승하는 추세가 나타나지만(3년 미만 43.6%→3~5년 미만 51.8%→10년 이상 57.0%), 남성은 3~5년 집단이 가장 고용률이 높았다(76.6%), 거주기간 10년 이상 된 집단이 정착초기(3년 미만)보다 더 낮은 것으로 나타났다(3년 미만 69.6%→10년 이상 67.5%).

탈북민 거주기간별(3년 미만, 3~5년 미만, 5~10년 미만, 10년 이상) 네 집단으로 남녀별 고용률을 비교하여 살펴보면, 3년 미만 집단에서 여성의 고용률이 남성 고용률에 비해 26%가량 낮다(여 43.6% < 남 69.6%). 그렇지만 거주기간이 증가하면 남녀간 격차가 줄어들어 10년 이후 집단의 남녀별 고용률의 격차는 10.5%로 감소한다.

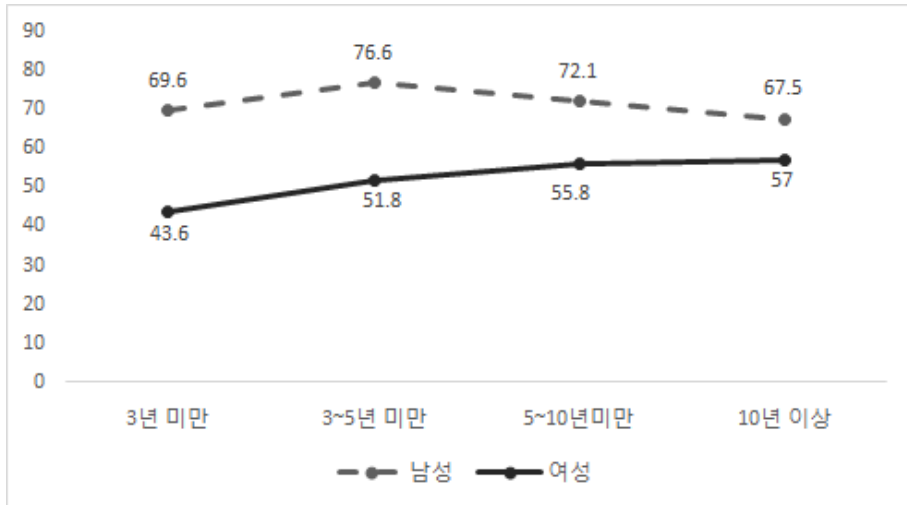
〈표 III-1-3〉 탈북민의 성별·거주기간별 고용률 비교(2019)

단위: %

구분		남성	여성
2019		70.6	54.1
2018		71.6	56.6
남한거주 기간	3년 미만	69.6	43.6
	3~5년 미만	76.6	51.8
	5~10년 미만	72.1	55.8
	10년 이상	67.5	57.0

자료: 남북하나재단(2019b). 2019 북한이탈주민 정착실태조사. p.113.

[그림 III-1-1] 성별·거주기간별 고용률 추이(2019)



자료: <표 III-1-3>를 도식화함.

2. 북한이탈주민 종사상 고용지위의 변화추이

가. 거주기간별

한국사회에 들어온 이후 탈북민의 고용지위가 시간이 갈수록 어떤 양상을 보이는지 파악하기 위해, 3년 미만 집단, 3년~5년 미만 집단, 5년~10년, 10년 이상의 네 가지 집단으로 나누어 종사상 지위(임금/비임금, 상용/임시/일용직), 평균임금을 2019년도 북한이탈주민 지원재단에서 조사한 정착실태자료에 근거해서 살펴보았다.

먼저 임금근로자의 남한 거주기간별 추이를 살펴보면 임금근로자는 거주기간이 길어질수록 줄어들고 비임금근로자(자영업 등)가 늘어나는 추세를 보인다. 임금근로자 중에서도 상대적으로 근로조건이 안정된 상용직 근로자의 비중은 2018년에 비해 2019년에는 급격하게 줄어들었다(63.5%→ 55.3%).

상용직 근로자의 경우, 3~5년 사이 근로자집단에서 차지하는 비중은 70.3%로 가장 높다(3~5년 미만 70.3%) 5년을 기점으로 이후 5~10년 미만 집단에서 53.6%, 10년 이상 집단에서는 53.5%로 그 비중이 낮아진다. 반면에, 임시직 근로

자들은 거주기간이 높은 집단에서 약간 증가하는 추이를 보인다(3년 미만 12.7% → 10년 이상 13.5%).

〈표 III-2-1〉 탈북민 근로자의 거주기간별 종사상 지위

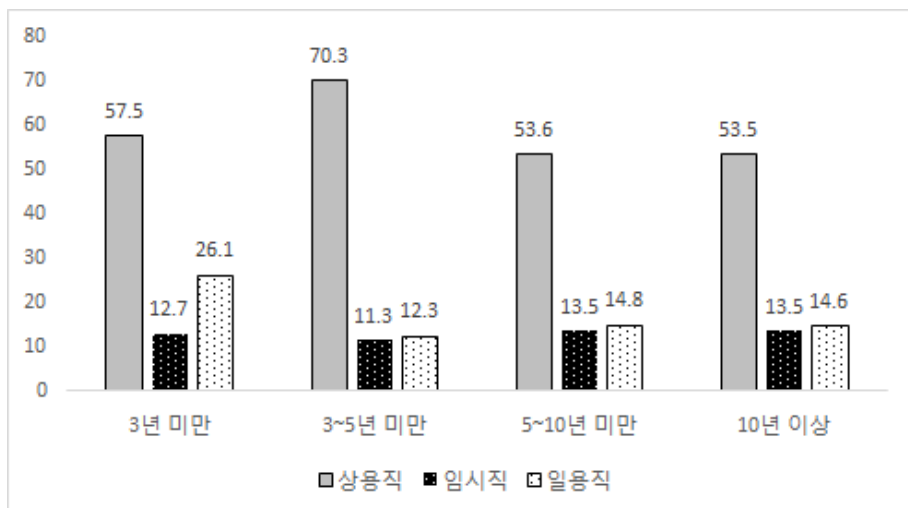
단위: %

구분		임금 근로자	상용직 근로자	임시직 근로자	일용직 근로자	비임금 근로자	자영 업자	무급 가족 종사자	계
2019		84.3	55.3	13.2	15.8	15.7	14.6	1.2	100.0
2018		86.9	63.5	9.5	13.9	13.1	12.3	0.9	100.0
남한 거주 기간	3년 미만	96.3	57.5	12.7	26.1	3.7	3.7	0.0	100.0
	3~5년 미만	93.9	70.3	11.3	12.3	6.1	6.1	0.0	100.0
	5~10년 미만	81.8	53.6	13.5	14.8	18.2	17.0	1.1	100.0
	10년 이상	81.6	53.5	13.5	14.6	18.4	16.6	1.8	100.0

주: 자영업자는 고용원이 있는 자영업자와 고용원이 없는 자영업자를 합친 값임.

자료: 남북하나재단(2019b). 2019 북한이탈주민 정착실태조사. p.120.

〔그림 III-2-1〕 거주기간별 고용지위(상용직/임시직/일용직) 비교



자료: 〈표 III-2-1〉를 도식화함.

이들 임금근로자의 남녀 근로자의 상황을 보면 상용직 근로자는 여성이 남성보다 약간 적지만 임시직의 경우 남성보다 여성이 2배가량 많다(남 8.6% < 여 15.2%). 단, 일용직 근로자의 비율은 남녀가 거의 동일하다(남 15.9%, 여 15.7%). 비임금 근로자의 경우는 자영업자 비율은 남성이 여성보다 높고(남 18.6%, 여 12.8%), 무급가족종사자의 비율은 여성이 남성보다 많다(남 0.7% < 여 1.3%).

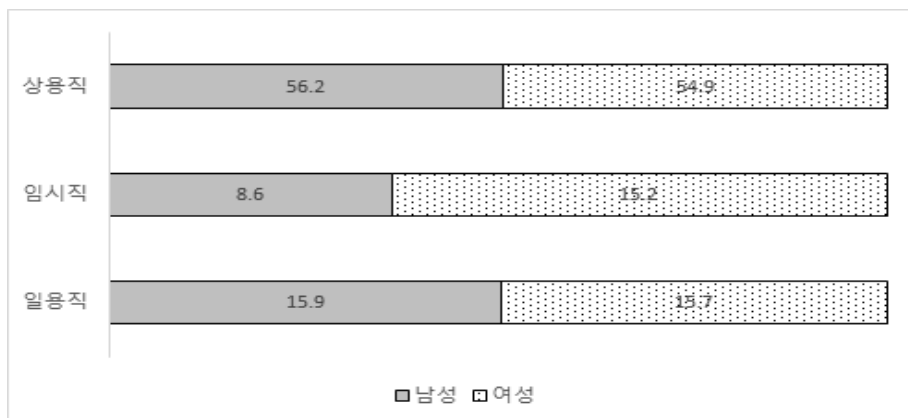
〈표 III-2-2〉 성별 종사상 지위

단위: %

구분		임금 근로자			비임금 근로자			계	
		상용직 근로자	임시직 근로자	일용직 근로자	자영 업자	무급 가족 종사자			
2019		84.3	55.3	13.2	15.8	15.7	14.6	1.2	100.0
2018		86.9	63.5	9.5	13.9	13.1	12.3	0.9	100.0
성별	남성	80.7	56.2	8.6	15.9	19.3	18.6	0.7	100.0
	여성	85.8	54.9	15.2	15.7	14.2	12.8	1.3	100.0

자료: 남북하나재단(2019b). 2019 북한이탈주민 정착실태조사. p.120.

[그림 III-2-2] 성별 고용상의 지위(2019)



자료: 〈표 III-2-2〉를 도식화함.

요약하면, 거주기간별 고용상의 지위를 살펴보면 상용직의 경우 3~5년 거주집단에서 가장 높고 거주기간이 10년 이상 집단에서 오히려 낮게 나타난다. 성별 고용상의 지위를 보면 상용직 비율은 남녀가 비슷하나 임시직에서 여성비율이 남성보다 2배가량 높게 나타난다. 정착실태조사는 고용지위에 대한 정보를 제공하지만

이러한 정보만으로는 한계가 뚜렷하다.

탈북민의 고용상의 지위를 결정하는 원인이 거주기간인지 혹은 성별인지 혹은 성별과 거주기간을 비롯하여 학력, 거주지역인지 등을 면밀히 파악하고 이에 대해 어떤 고용대책을 세워야 할지를 판단하기 위해서는 원자료에 기초한 분석이 필수적이다.

3. 북한이탈주민 구직경로 및 취업장애요인

가. 구직경로

북한이탈주민의 구직경로를 정리한 <표 III-3-1>은 응답자가 설문조사 전 일주일 동안 주된 일을 한 직장을 어떤 경로로 구하였는지에 대해 중복 응답(최대 3개)하여 얻은 결과이다. 응답에 따르면, 신문, 잡지, 광고 등 대중매체 이용이 가장 많았고(34.6%) 이런 경향은 거주기간이 긴 집단(10년 이상)에게 더욱 두드러져 대중매체에 약간 더 의존한다(3년 미만 31.0%~10년 이상 38.5%).

구직경로 2위로는 탈북민의 친척, 친구, 동료의 도움이며(22.7%), 그 다음으로 탈북민이 아닌 친척, 친구, 동료이다(22.6%). 거주기간이 높아질수록 탈북민 친척, 친구, 동료보다 탈북민이 아닌 친척, 친구, 동료에게 의존하는 경향이 높아진다. 이는 거주기간이 길수록 탈북민이 자신들의 커뮤니티에서 벗어나 남한주민들과 사회적인 관계망 즉 사회적 자본을 형성해나가고 있음을 보여주는 증거이다.

공적 취업지원체계가 구직경로로 얼마나 작동하는지 더 자세히 살펴보면, 정착초기 집단(3년 미만)이 고용센터를 활용하는 비율이 높은(9.4%→4.8%) 한편, 거주기간이 긴 집단은(10년 이상) 정착초기집단(3년 미만)에 비해 지자체의 일자리센터에 의존하는 비율(3년 미만 1.3%→10년 이상 6.1%)이 높다.

남녀별 구직경로의 차이를 살펴보면, 여성이 남성보다 대중매체를 구직경로로 이용하는 비율이 높고(여 36.8% 남 29.1%), 흥미롭게도 여성들이 탈북민이 아닌 친척, 친구, 동료를 구직경로로 활용하는 비율이 남성보다 낮다(남성: 26.0% > 여성: 21.4%). 탈북여성들이 남성에 비해 사회적응을 잘하고 있으며, 남한사람들과 관계맺기를 더 잘한다고 알려진 통념과 다른 현상이다.

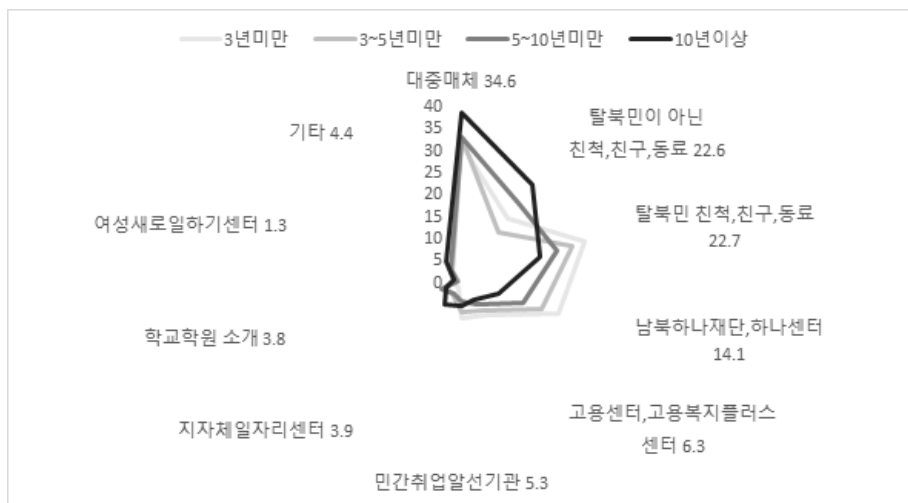
〈표 III-3-1〉 거주기간별 구직경로

단위: %

구분		대중매체 (신문, 잡지, 광고)	탈북민이 아닌 친척, 친구, 동료	탈북민 친척, 친구, 동료	남북하나 재단, 하나센터	고용 노동부 고용센터· 고용복지 플러스 센터	민간취업 알선기관	지자체 일자리 센터	학교 학원의 추천, 소개, 의뢰	여성 새로 일하기 센터	기타
전체		34.6	22.6	22.7	14.1	6.3	5.3	3.9	3.8	1.3	4.4
성 별	남	29.1	26.0	27.0	11.7	4.3	5.4	2.2	3.0	0.0	5.4
	여	36.8	21.4	20.0	15.0	7.1	5.2	4.6	4.1	1.8	4.0
남 한 거 주 기 간	3년 미만	31.0	18.0	29.5	23.3	9.4	8.1	1.3	1.2	1.3	4.1
	3~5년 미만	33.0	14.2	26.3	19.2	8.1	6.7	3.4	4.0	0.8	3.3
	5~10년 미만	32.9	22.0	22.7	14.6	6.3	4.2	3.0	4.5	1.0	3.7
	10년 이상	38.5	27.4	18.9	8.8	4.8	5.3	6.1	3.7	1.8	5.7

자료: 남북하나재단(2019b). 2019 북한이탈주민 정착실태조사. pp.127~128.

〔그림 III-3-1〕 거주기간별 구직경로 활용양상



자료: 〈표 III-3-1〉를 도식화함.

그러면 고용노동부, 지자체와 같은 공적 취업기관을 누가 더 이용하는가? 이 역시 예상과는 달리 여성들이 남성에게 비해 이용한다. 여성은 여성새로일하기센터는

물론 고용노동부나 지자체 일자리센터를 활용하는 비율이 남성보다 높다. 제2차 북한이탈주민 정착지원 기본계획(2018-2020)에서 탈북여성의 취업서비스를 ‘여성새로일하기센터’를 통해 제공한다고 정부는 발표한 바 있는데(관계부처 합동, 2018. 4.: 19), 이를 이용한 여성은 1.8%에 그쳤다. 그러나 하나재단, 하나센터를 통한 구직 경로는 여성이(15.0%)이 남성(11.7%)보다 높았다. 하나재단 및 하나센터는 탈북 여성이 공적 취업서비스 기관 중에서 가장 많이 이용하는 기관임을 알 수 있다.

나. 성별 직업선택 요인과 취업장애 요인 비교

탈북민 응답자들이 여성이 취업하는 것을 매우 긍정적으로 보며, 이런 의식은 여성들이 남성보다 더 강하게 나타난다(남 82.6% < 여 94.2%). 그리고 취업보다 가정일이 중요하다는 의견에 대해서 불과 여성의 2.9%만이 찬성하였다.

이처럼 여성이 직업을 꼭 가져야 한다는 의견이 지배적임에도 불구하고 여성의 취업률이 낮은 이유는 무엇인가? 여성 자신의 직업의식이 아니라 외부에 그 원인이 있는 것으로 여겨진다.

〈표 III-3-2〉 성별에 따른 탈북 여성 취업에 관한 견해

단위: %

구분		직업 가져야 좋음	취업보다 가정일 중요	잘 모르겠음
전체		91.4	3.8	4.8
성별	남자	82.6	6.6	10.7
	여자	94.2	2.9	2.9

자료: 남북하나재단(2019a). 2019 북한이탈주민 사회통합조사. p.122.

성별 직업선택요인의 차이를 보면 남녀 모두 수입을 최우선으로 생각하며 2순위는 직업의 안정성이다(24.7%). 단, 남성이 ‘적성과 흥미’를 직업선택 시 여성보다 중요하게 생각했고(남 20.8% > 여 16.3%), 여성은 자아성취를 남성보다 중요하게 생각하는 것(여성 7.8% > 남성 6.0%)으로 나타났다.

〈표 III-3-3〉 성별 직업선택 요인

단위: %

구분	수입	안정성	적성· 흥미	보람· 자아성취	발전성· 장래성	명예· 명성	잘 모르겠음	기타
전체	42.1	24.7	17.4	7.4	4.7	1.6	1.3	0.8
성별	남자	45.0	19.2	20.8	6.0	5.8	2.2	0.8
	여자	41.1	26.5	16.3	7.8	4.4	1.3	1.0

자료: 남북하나재단(2019a). 2019 북한이탈주민 사회통합조사. p.117.

탈북 여성의 취업을 어렵게 하는 장애요인으로 육아부담(1위, 43.8%), 편견과 차별(2위, 12.6%), 근로여건(3위, 9.6%) 순으로 꼽았다.

〈표 III-3-4〉 탈북 여성의 취업 장애요인

단위: %

구분	육아 부담	여성 에 대 한 사 회 적 편 견, 차 별 적 관 행	불 평 등 한 근 로 여 건 (채 용, 임 금 등)	가 족 돌 봄 (육 아 제 외)	일 에 대 한 여 성 의 능 력 부 족	구 인 정 보 부 족	여 성 의 직 업 의 식 부 족	가 사 부 담	모 름 기 타
전체	43.8	12.6	9.6	7.6	5.7	4.1	3.7	3.7	9.3
남 한 거 주 기 간 별	3년 미만	42.9	11.6	6.0	11.3	6.7	5.4	3.0	2.6
	3~5년 미만	38.5	14.7	10.8	8.3	7.3	3.9	3.3	3.6
	5~10년 미만	45.5	13.1	9.1	6.7	5.7	3.7	3.8	3.6
	10년 이상	43.2	11.9	11.4	7.3	4.9	4.0	4.0	4.1

자료: 남북하나재단(2019a). 2019 북한이탈주민 사회통합조사. pp.124-125.

이상의 내용을 요약하면 다음과 같다. 탈북여성들은 여성이 반드시 직업을 가져야 한다고 생각한다. 직업선택 시 돈을 중시하되 남성에 비해 직업안정성을 더욱 중시하는 편이다. 구직 시에는 잡지, 신문 등과 같은 대중매체를 주로 이용하며 그 다음으로 탈북민이 아닌 친척, 친구, 동료/탈북민 동료, 친구 경로를 활용하지만, 여성이 남성에 비해서는 다소 낮은 편이다. 고용센터와 지자체 일자리지원센터와 같은 공적취업지원체계를 남성에 비해 선호한다.

탈북여성들이 취업을 하는 데 있어 가장 큰 장애요인은 ‘육아부담’임을 확인할 수 있었다(표 III-3-4 참조). 탈북여성들은 직업을 반드시 가져야 한다고 생각하지만 육아부담으로 인해 의욕만큼 직장을 갖지 못한다는 점이다. 이러한 응답비율은 거주기간에 상관없이 골고루 분포한다. 그 다음 취업장애요인은 여성에 대한 편견과 차별이지만 육아부담에 비해 1/4에 불과하다(육아부담 43.8%) 편견 및 차별적 관행, 12.6%). 3위는 불평등한 근로여건이다. 일에 대한 여성의 능력 부족이나 구인정보 부족, 여성의 직업의식 부족 요인들을 다 합해도 육아부담에는 미치지 못한다.

이러한 응답 결과를 볼 때 그동안 정부는 탈북 여성의 취업 지원을 위해 육아문제에 대해 얼마나 주요하게 관심을 가졌는지 반성적으로 살펴볼 대목이다. 취업률을 제고해야 한다고 주장하면서도 여성의 취업장애요인을 제거하기 위한 여건을 마련하는 데에는 소홀히 했음을 보여준다.

IV

북한이탈주민 한부모 가정 자녀양육실태

- 01 북한이탈주민 가정 일반 현황
- 02 북한이탈주민 빈곤 한부모 가정의 자녀양육실태

IV. 북한이탈주민 한부모 가정 자녀양육실태

이 장에서는 앞서 탈북 여성이 취업의 장애 요인으로 육아문제를 가장 많이 꼽았는데, 탈북 한부모 가정의 자녀양육 현황을 살펴보았다. 가장 최근에 남북하나재단에서 실시한 북한이탈주민 정착실태조사와 사회통합조사 결과를 III장에서도 마찬가지로 성별, 거주기간별 변인을 중심으로 분석하였다. 아울러 본 연구에서 실시한 심층면담조사 결과, 정부 정책 현황 등을 분석하였다.

1. 북한이탈주민 가정 일반 현황

가. 가구주와의 관계

본 설문조사에 참여한 사람의 66.2%가 본인이 가구주라고 응답했다. 여기서 가구주의 개념은 “세대주와 관계없이 가계를 실제로 책임지고 있는 생계책임자”를 의미한다(남북하나재단, 2019a: 310). 설문조사에 응답한 본인 당사자가 현재 가정의 생계를 책임지고 경우가 가장 많다는 것이다.

남자가 가구주인 경우(75.8%)가 여자(63.1%)보다 많으며 거주기간이 길어질수록 가구주라고 응답한 비율이 낮아짐을 알 수 있다. 이는 남한에 살면서 결혼을 하게 되면서 가구주가 변경된 것으로 보인다. 이로써, 탈북 여성이 가구주인 경우가 다수임을 알 수 있다.

〈표 IV-1-1〉 가구주와의 관계

단위: %

구분		가구주	배우자	미혼 자녀	부모	기타 동거인	미혼 형제 자매	기혼 자녀	조부모
전체(2019)		66.2	24.7	6.8	0.9	0.7	0.3	0.2	0.1
성별	남자	75.8	5.2	15.2	1.5	1.1	0.7	0.0	0.4
	여자	63.1	31.0	4.1	0.7	0.5	0.2	0.2	0.0

구분		가구주	배우자	미혼 자녀	부모	기타 동거인	미혼 형제 자매	기혼 자녀	조부모
남한 거주 기간별	3년 미만	78.4	14.3	5.0	0.8	0.8	0.4	0.0	0.0
	3~5년 미만	73.4	17.5	6.2	0.9	1.3	0.5	0.0	0.0
	5~10년 미만	63.8	25.9	7.9	1.0	0.6	0.3	0.2	0.1
	10년 이상	63.1	28.7	6.3	0.9	0.5	0.2	0.2	0.2

자료: 남북하나재단(2019a). 2019 북한이탈주민 사회통합조사. pp.241~242.

나. 가구원수

1) 본인포함 가구원수

현재 남한에서 생계를 같이하는 가구원수는 본인 포함해서 평균 2.3명으로 집계되었다. 남성보다 여성의 평균 가구원수가 좀 더 많았다. 남성은 본인포함 1명이라고 응답한 경우가 33.1%로 가장 많았던 반면, 여성은 2명이라고 응답한 경우가 32.0%로 가장 많았다.

거주기간이 길어질수록 평균 가구원수가 비례해서 증가하는 것을 알 수 있다. 3년 미만은 1.8명에 비해 3~5년 미만 2.1명, 3~5년 미만 2.3명, 10년 이상은 2.6명으로 증가하는 추세이다. 이 역시, 남한에 정착하는 시간이 길어지면서 결혼으로 인한 출산 또는 북한이나 제3국의 자녀가 입국하는 경우가 많다는 것을 의미한다.

〈표 IV-1-2〉 남한에서 생계를 같이하는 가구원수(본인포함)

단위: %

구분		1명	2명	3명	4명	5명 이상	계	평균(명)
전체(2019)		28.2	30.8	24.5	13.4	3.1	100.0	2.3
성별	남자	33.3	27.2	22.9	13.6	3.0	100.0	2.3
	여자	26.6	32.0	25.0	13.3	3.1	100.0	2.4
남한 거주 기간	3년 미만	45.9	32.8	15.1	4.7	1.5	100.0	1.8
	3~5년 미만	36.0	28.3	24.7	9.7	1.4	100.0	2.1
	5~10년 미만	27.5	30.3	26.0	13.3	2.9	100.0	2.3
	10년 이상	20.6	31.4	26.0	17.7	4.4	100.0	2.6

자료: 남북하나재단(2019a). 2019 북한이탈주민 사회통합조사. p.243.

2) 15세 이하 가구원수

어린 자녀가 있는 경우 육아부담이 더 크므로 가구원 중 15세 이하 가구원수를 살펴보았다. 15세 이하 가구원이 없다는 응답이 66.0%로 다수로 나왔다. 평균 이들 가구원수는 0.5명으로 집계되었다. 그러나 성별로 보면, 여성의 경우, 1명의 15세 이하 가구원이 있다는 응답이 24.3%로 남성(17.7%)에 비해 높게 나타났다.

거주기간이 길어질수록 15세 이하 가구원수가 증가됨을 알 수 있다. 이 역시, 남한 정착기간이 길어지면서 결혼으로 인한 출산 또는 북한이나 제3국의 자녀가 입국하는 경우가 많다는 것을 의미한다. 그러나 15세 이하 가구원이란 점에서 중도입국 자녀보다는 남한에서 출산한 경우가 더 많을 것으로 짐작된다.

〈표 IV-1-3〉 가구원 중 15세 이하 가구원수

단위: %

구분		없음	1명	2명	3명	4명이상	5명이상	평균(명)
전체(2019)		66.0	22.7	10.1	1.0	0.1	0.1	0.5
성별	남자	74.0	17.7	7.4	0.7	0.1	0.2	0.4
	여자	63.4	24.3	11.0	1.1	0.1	0.1	0.5
남한 거주 기간	3년 미만	75.4	20.2	4.0	0.3	0.2	0.0	0.3
	3~5년 미만	71.8	20.2	7.7	0.2	0.0	0.0	0.4
	5~10년 미만	66.1	24.6	8.6	0.6	0.0	0.0	0.4
	10년 이상	61.0	21.7	14.8	1.9	0.2	0.3	0.6

자료: 남북하나재단(2019a). 2019 북한이탈주민 사회통합조사. p.245.

이상의 설문조사 결과를 통해 탈북민 특히, 다수를 차지하는 탈북여성들은 남한에 거주하는 시간이 길어질수록 새로운 가정을 형성하는 경우가 많음을 짐작할 수 있다. 따라서 탈북 지원정책에서 개인 단위가 아닌, 세대 단위 및 가족단위 지원정책을 강화해야 함을 시사한다.

다. 배우자 유무

본 설문조사에서는 사실혼 관계도 “배우자 있음”으로 응답하였다(남북하나재단, 2019a: 310). 사실혼 여부를 묻는 추가 문항이 없어서 배우자가 있다는 응답의 정확한 법적 혼인 상태는 알 수 없다.

배우자가 ‘있다’와 ‘없다’의 응답이 엇비슷하게 나온 가운데, 있다는 응답이 좀 더 많았다. 성별에 따라 달랐는데, 남성은 없다는 응답이 여성은 있다는 응답이 좀 더 많았다. 탈북 여성의 절반 정도는 배우자가 있는 것을 알 수 있다.

거주기간이 길수록 배우자가 있는 경우가 더 많았다. 이는 앞서 살펴본 가구원 수, 15세 이하 가구원수 결과와 일맥상통한 결과라 볼 수 있다.

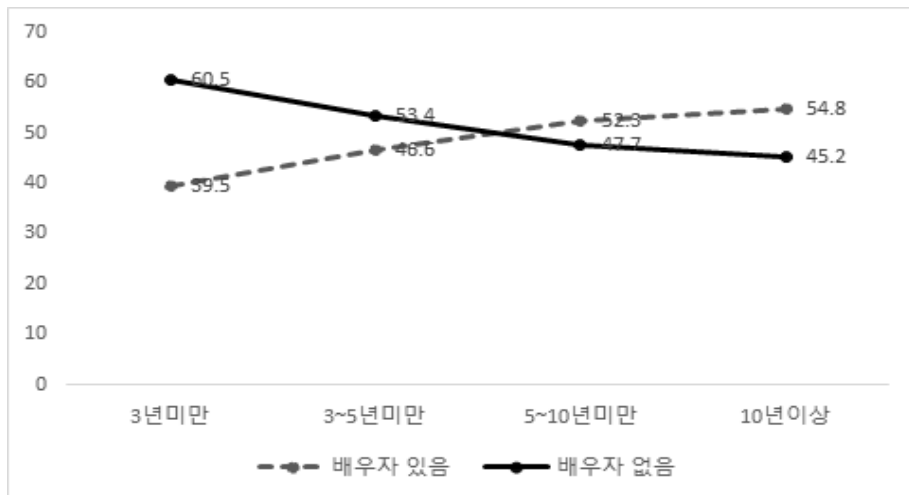
〈표 IV-1-4〉 혼인상태

단위: %

구분		배우자 있음	배우자 없음	계
전체(2019)		51.0	49.0	100.0
성별	남자	49.5	50.5	100.0
	여자	51.5	48.5	100.0
남한거주 기간별	3년 미만	39.5	60.5	100.0
	3~5년 미만	46.6	53.4	100.0
	5~10년 미만	52.3	47.7	100.0
	10년 이상	54.8	45.2	100.0

자료: 남북하나재단(2019a). 2019 북한이탈주민 사회통합조사. p.114.

[그림 IV-1-1] 혼인상태



자료: 〈표 IV-1-3〉를 도식화함.

라. 배우자 출신 지역

배우자가 있다고 응답한 사례 대상으로 배우자 출신지역을 알아본 결과, 성별 차이가 확연하게 다른 것으로 나타났다. 남성의 경우, 북한 출신 배우자가 88.6%로 대다수를 차지한 반면, 여성은 남한 출신 배우자 43.3%로 가장 많고, 다음으로 중국 28.6%, 북한 27.4% 순으로 북한 출신 배우자가 가장 적었다. 탈북 여성은 남한에 정착하면서 남한 배우자와 혼인(사실혼 포함)을 하는 경우가 상당히 많다는 것을 이 통계수치를 통해 확인할 수 있다. 거주기간이 길수록 남한 배우자의 비중이 증가하는 사실에서 이를 뒷받침한다.

또한, 남한 거주기간이 길수록 중국 배우자의 비중은 작아지는데 이는 탈북 여성들이 탈북 후 중국에 장기간 체류를 하는 경우 중국 배우자와 혼인하는 사례가 적지 않음을 의미하는 것으로¹²⁾ 남한 입국 후 중국 배우자와 헤어지고 남한 출신 남성과 혼인(사실혼)을 하는 경우가 많은 것으로 해석할 수 있다.

〈표 IV-1-5〉 배우자 출신 지역

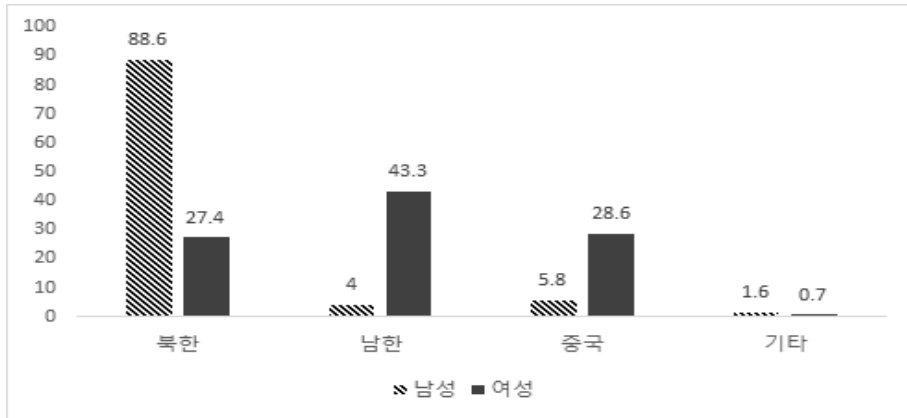
단위: %

구분		북한	남한	중국	기타	계
전체(2019)		42.0	33.9	23.1	0.9	100.0
성별	남자	88.6	4.0	5.8	1.6	100.0
	여자	27.4	43.3	28.6	0.7	100.0
남한거주 기간	3년 미만	42.0	18.2	38.9	0.9	100.0
	3~5년 미만	44.0	26.3	28.7	1.0	100.0
	5~10년 미만	43.2	32.8	23.0	1.0	100.0
	10년 이상	40.3	41.1	17.8	0.8	100.0

자료: 남북하나재단(2019a). 2019 북한이탈주민 사회통합조사. p.115.

12) 본 연구 면담조사 6사례 중 2사례가 중국에서 자녀출산을 함. 2012년 이윤진·이정림·김경미 연구의 탈북 여성 면담조사에서도 인신매매로 중국으로 팔려가 혼인, 출산을 한 사례들을 확인함(이윤진·이정림·김경미, 2012: 69~71).

[그림 IV-1-2] 배우자 출신 지역



자료: <표 IV-1-5>를 도식화함.

2. 북한이탈주민 빈곤 한부모 가정의 자녀양육실태

남북하나재단에서 실시하는 탈북민 실태조사에는 한부모 가정의 규모, 이들 가정의 경제적 상황, 자녀 출산 및 양육 현황을 알 수 있는 통계수치나 기초자료는 찾아보기 어렵다. 이에 본 연구에서 실시한 심층면담조사 6사례를 통해 탈북 빈곤 한부모 가정의 단면이나마 드러내고자 한다.

가. 면담참여자 및 자녀의 일반 현황

본 연구의 심층면담조사의 면담참여자는 양육자가 필요한 영유아 및 초등 저학년 자녀가 있고, 현재 배우자(동거남)가 없는 한부모 가정의 여성으로 보호기간 5년 경과 여부를 고려하여 하나센터와 지자체의 협조를 얻어 선정하였다.¹³⁾

면담참여자의 대다수는 북한 접경지(함경북도) 출신이며 남한 입국 시기가 5년 이상인 사례는 4사례(사례 1, 3, 4, 5), 5년 미만 사례는 2사례(사례 2, 6)이다. 가장 젊은 여성이 35세(사례 1)이고 가장 나이가 많은 여성이 45세(사례 3)이다.

사례 3, 6은 남한 입국 시 자녀가 영유아 시기였고, 이외 사례들은 현재 영유아

13) 하나센터와 지자체는 이번 통일부가 주축이 되어 실시한 위기가구 발굴 전수조사에서 취약한 가정 중에서 본 연구의 면담대상 조건에 부합하는 사례들이 있으면 우선, 추천했고 면담참여자의 동의를 얻어 실시하였다.

자녀들이다. 현재 한국에서 동거하는 자녀수는 2명이 4사례(사례 1, 3, 4, 5), 1명이 2사례(사례 2, 6)였다. 이는 보호기간 5년 경과 여부와 일치한다. 다시 말해서 보호기간 5년이 경과한 4사례 모두 자녀 2명을 두고 있으며 이 중 사례 1, 4는 두 자녀 모두 미취학의 영유아 자녀이다.

사례 3을 제외하고는 모두 무직 상태였으며 취업 중단의 이유는 육아와 건강상의 어려움이 대부분 이었다. 취업 중인 사례 3도 상용직은 아니고 일용직에 종사하고 있다. 사례 6은 얼마 전까지 일을 했으나, 육아(장기 근속근로가 어려움)와 건강 문제로 지금은 긴급생계비를 지원받고 있으며 수급을 신청한 상태다.

나머지 4사례(사례 1, 2, 4, 5)는 수급을 받고 있으며 자녀수, 자녀연령 등에 따라 수급액이 달랐으나, 대체로 월 100만원~130만원 선이었다. 기타 지원금 여부를 살펴보면, 현재 영유아 자녀를 둔 한부모는 아동수당¹⁴⁾ 및 양육수당¹⁵⁾을 받고 있으며 수급을 받지 않고 있는 사례 3, 6은 한부모 지원금을 받는 것으로 나타났다.

나. 근로능력 부재: 정부의 취업/훈련 교육 미이수

본 면담조사에 참여한 6사례 중 2사례(이 중 1사례는 수급 신청 중)를 제외하고는 기초생활수급을 받고 있었다. 가구원수에 따라 수급액이 달랐지만, 평균 월100만원 초반 내외였다. 여기에 아동수당, 어린이집 미이용시 받는 양육수당을 추가로 받더라도 월 100만원 선을 약간 상회하였다. 경제적으로 어려워서 취업을 하고는 싶으나, 대부분 탈북 여성들은 신체적, 정신적으로 어려움을 겪고 있었다. 이들 여성에게 근속을 장려하는 정부의 취업/훈련 정책은 ‘그림의 떡’이라 해도 과언은 아닐 듯싶다. 본인이 처한 상황이 신체적으로나 정신적으로 불우하기 때문에 사회생활조차도 어려워 보였다. 본인들이 처한 상황이 신체적으로나 정신적으로 불우하기 때문에 사회생활조차도 어려워 보였다. 수급을 받고 있는 4사례(사례 1, 2, 4, 5) 중 3사례(사례 1, 4, 5)는 보호기간 5년이 지났다.

14) 가구소득에 상관없이 취학 전 아동에게 월 10만원씩 지급하는 보편적 복지제도이다(보건복지부 아동수당 홈페이지, <http://ihappy.or.kr/info/detail.php> 에서 2020. 8. 2. 인출)

15) 어린이집 또는 유치원을 다니지 않는(또는 종일제 아이돌봄서비스를 지원받고 있거나 등) 영유아에게 지급하는 수당으로 12개월 미만 월 20만원, 24개월 미만 월 15만원, 36개월 미만~ 86개월 미만 월 10만원을 지급하는 제도이다(복지로 홈페이지, <http://www.bokjiro.go.kr/wellInfo/retrieveWellInfoDetail.do?wellInfSno=295> 에서 2020. 8. 2. 인출).

취업할 계획은 있으나, 제가 자격증도 없고 남들처럼 컴퓨터자격증도 없고 취업하려면 그런 데 들어가야 하잖아요. 근데 제가 지금 다리를 수술해도 걷긴 걸어도 너무 오래 4, 5시간 서있으면 다리가 통통 부어요...식당 같은 곳에 취업은 하고 싶으나 애가 어리고 시간이 안 맞으니까...제가 몸이 안 좋아서 지금 일을 하고 싶어도 못해요(사례 1).

저도 취업을 하고 싶는데 몸이 안되고, 한글도 모르고.....지금 우울증이 너무 심해서.....수 면제를 먹어도 밤에 잠을 못 자요.....작년에 다리 수술을 했어요. 왼쪽 다리 무릎이 십자 인대가 파열돼 한국 와서 수술을 해서 못을 박았는데 학원 다니다가 미끄러져서 연골이 빠져서 다시 수술했어요. 지금도 다리가 너무 아프고 허리까지 땡겨요.....솔직히 사람들은 꿈이 있잖아요. 근데 저는 꿈이 없어요. 어떻게 살아야 하는 꿈이 없어요. 죽고 싶어요. 그런 생각을 수십 번 해요(사례 4).

제가 지금 우울증 약을 먹고 있어요. 북한에 있을 때 죽으려고 약까지 먹었어요. 거기는 우울증이라는 걸 모르잖아요. 그때부터 우울증이 있었나봐요. 다행히 약을 먹었는데 안 죽었어요. 그리고 여기 와서도 좀 외롭다 이 정도였는데 어느 순간부터 이게 심해지더라고요. 가만히 앉아 있어도 눈물이 나고 서럽고 창밖으로 뛰어내리면 좋겠다는 생각도 하고.....실제 차에서 뛰어내린 적도 있어요(사례 5).

사례 2는 신체적 어려움은 없으나, 한국사회에 오고 곧 임신, 출산을 하면서 교육/훈련기회를 놓친 경우이다. 남한에서 자녀를 출산, 육아를 해야 하는 경우는 대부분이 기초생활수급을 받으면서 아이를 키우는 선택밖에는 없다. 사례 2, 사례 6는 보호기간 5년 미만이지만, 자녀양육으로 교육/훈련 지원서비스를 받지 못하고 있다.

취직하려고 가봤는데 제가 일을 잘할 줄 모르고 모든 게 다 컴퓨터를 좀 다뤄야 하고 그런 부분들이 좀 있더라고요. 북한에서는 컴퓨터를 못 만져봤으니까 여기 와서도 애를 넣고 살다보니 배운 게 없고 취직하기가 힘들었어요(사례 2).

어린 아이들이 있는 사람들은 대체로 집에서 놀아요. 아무 것도 못하죠(사례 6).

다. 남한에서 자녀 출산과 양육의 어려움

앞서 실태조사를 통해 고찰했듯이, 이들 여성은 남한 남자와 사실혼 관계에 있었고 자녀를 출산하였다. 탈북 가정의 어린 자녀들은 대부분이 남한 태생이라 할 수 있다. 사례 3을 제외하고는 법적 혼인신고를 하지 않았기 때문에 양육비를 받기 힘들뿐더러 받을 생각도 없으며 연락조차 끊긴 상태였다.

자녀출산과 양육은 이들 탈북 여성의 몫으로 고스란히 남아 있다. 사례 3은 월

100만원의 양육비를 정기적으로 받고 있다. 다른 사례들은 배우자로부터 양육비를 받지 못한 상황으로, 양육하는데 경제적인 어려움을 호소하였다. 건강하지 못해서 모유 수유도 여의치 않는 상황에서 양육의 필수물품인 분유와 기저귀를 구입하기에는 경제적 부담이 컸다.

아이 키우면서 가장 어려웠던 점이 제가 수유가 없었거든요. 분유 그런 거 사 먹이는 게 제일 힘들었던 것 같아요. 수급을 쪼개 쓰면서 애들 옷 덜 사고 여기에다가 투자했죠(사례 1)

(임신인 것 알고는) 지을 생각했어요. 근데 돈이 있어야 되더라고요. 제가 임신 3개월 때 알아봤는데 450 정도는 내야 한다고 그 돈이 없으니까 낳았어요.……애를 낳고서 한 달 밖에 젖을 못 먹였어요. 그러니까 분유를 사 먹여야 하니까 그게 돈이 많이 들고……수급에서 쓰기도 하고 어떨 땐 친구들한테 빌리기도 하고(사례 2)

관리비 이런 거 다 내면 (돈이) 없습니다. 그리고 애들 먹을 거랑 옷 사면 (남는 돈이) 없어요(사례 4)

제가 (돈을) 못 벌어서.. 애가 클 때까지도 돈을 못 벌까봐 그게 두려운 거..(사례 6)

라. 개별 양육보다 기관 양육 선호

정부가 제2차 기본계획에서 탈북 여성의 양육지원으로 수립한 “아이돌봄지원사업”은 이들 가정의 욕구와는 맞지 않는 것으로 나타났다. 이들 가정은 개별 양육보다 어린이집이나 유치원과 같은 기관 양육을 보다 선호했으며 아이돌보미 이용 시 본인 비용을 부담스러워했다.

아이돌보미는 들어보기는 했으나 이용해 본 적은 없어요. 이용할 계획도 없구요. 돈 나가는 게 힘들고, 남이 봐주는 게 아무리 잘 봐준다 해도 마음이 안 놓여요(사례 1)

아이돌보미는 쓸 계획이 없어요. 어린이집을 보낼 거예요(지금 대기 중). 남한테 애를 맡기는 걸 생각하기도 싫고 제가 보는 게 제일 편해요. 힘들어요. 어린이집은 본인 부담이 거의 없지만, 아이돌보미는 제가 돈을 내야 하잖아요.……어릴 때부터 어린이집에 애를 하는 이유는 말을 기본적으로 배우게 하려고요. 제가 집에 데리고 있으면 아이가 내 말씨를 따라 할까봐 어린이집 가면 말도 배우도 춤도 배우고……(사례 2).

아이돌보미 그거 하면 돈이 들잖아요. 제가 벌 수 있는 돈이 한계가 있는데 아이돌보미 쓰면……생각해 보니까 별로 남는 게 없어요. 주변 언니들이 말해 줘서 찾아도 보고 그랬는데 제가 버는 수입에 비해 지출이 많더라고요(사례 5).

마. 대리양육자 부재

면담참여자들은 이웃 주민들과 접촉을 거의 하지 않고 있으며 하나원에서 만난 동기들 정도와 가끔 연락을 하고 지내는 것으로 나타났다. 대리양육자가 없는 가운데, 6사례 중에서 2사례는 면담에 자녀를 데리고 왔으며 나머지 4사례는 연락을 하는 지인에게 미리 부탁을 해서 잠시 맡기고 면담에 왔다고 했다.¹⁶⁾ 사례 5는 다음을 자녀를 업고 면담에 나온 사례이다.

그 이모(중국에서 함께 거주하였으며 하나원 동기인 언니) 바쁠 때 많이 도와줬어요.……급할 때 (아이를) 돌봐주겠다고 했어요.……갑자기는 (집으로) 못 오고 전날에 약속을 잡아서 (사례 1)

어디 맡길 곳이 없어서 데리고 가요. 뭐 급하면 어린이집에 한 두 시간 맡겨요(사례 4)

볼일이 있거나 약속이 있으면 (애를) 업고 나가죠. 지금처럼. 아는 사람도 별로 없으니까 그냥 하루 종일 집에 있는다고 생각하시면 돼요. 몸이 아프니까 어딜 가기도 그래요(사례 5).

사례 6은 자녀가 초등학생이지만 혼자 집에 두기에는 아직 어린 나이이다. 그래서 일하기 위해 기숙사 대안학교도 보내기도 했지만, 적응의 어려움을 겪어서 다시 집으로 데리고 왔다고 했다.

아이가 대안학교에 대해 인상이 안 좋아요. 아이들 다 거칠거든요. 부모 곁을 떠나서 왔으니까 환경이 좀 안 좋죠.……지금은 집에서 지내는데 제가 한번은 OO호텔 설거지 일을 했었거든요. 조건도 딱 맞고 거기가 엄청 편했거든요. 호텔이라서. 그런데 근무시간이 일정 치가 않아서 새벽 5시에 출근하면 오후 3시에 들어오고 오후에 출근하면 다음날 새벽에 퇴근하고……어느 날 경비아저씨가 저한테 전화와서 애가 밖에서 울면서 저를 기다린다고. 그래서 회사를 그만두었어요(사례 6).

바. 어린이집의 추가 교육비 부담

국공립어린이집을 다니는 사례 1은 두 자녀 모두 동일 어린이집을 보내고 있다. 사례 4는 가정어린이집을 이용하다가 교사와의 마찰로 인해 민간어린이집으로 옮겨 지금은 만족하고 있다. 그런데 이들 사례 모두 기본수업료(무상 지원) 외에 수익자부담원칙인 특별활동 프로그램을 이용하면서 이에 대한 부담이 크다고 했다. 두

16) 면담은 섭외자(하나센터 직원 및 지자체 담당자)의 도움으로 하나센터와 사회복지기관에서 실시했다.

사례 모두 기초생활수급액에서 이 비용을 내고 있었다. 사례 4의 경우 월 수급액 110만원에서 약 38만원가량을 어린이집에 내고 있었다. 자녀가 어린이집을 옮기 고부터 말도 잘하게 되고 재밌게 잘 다니고 있어서 비용 부담이 되더라도 계속해서 이용할 계획이라고 했다.

정부에게 바라는 지원은 애들 공부할 때(특별활동 프로그램을 의미) 내는 비용 8만원입니다. 저희 같은 경우는 진짜 부담스럽거든요. 달마다 8만원 빠지는 게... 교육비 무상으로 해 주는 그런 거만 있어도 많이 도움이 될 것 같아요(사례 1).

어린이집에 특별활동 교육비, 버스비 둘을 합쳐서 34만 1000원을 내고 있어요. 한 사람당 16만원 그리고 4만원은 추가로.....큰애가 한글 하는 거 추가해서 또 나가요.....비용은 부담스럽지만 다른데 보다 선생님이 많이 봐주고 둘째 애는 할인해 줘서.....(사례 4)

사. 정부 지원정책에 대체로 만족

급식보조원 자격증 취업을 준비 중인 사례 3은 틈틈이 식당이나 청소 아르바이트를 하면서 현재 생활에 대체로 만족한다고 했다. 하나센터의 도움으로 드림스타트 사업에서 실시하는 심리치료서비스를 큰 아이가 받고 있다.

사례 5는 4년 전에 정부 의료비 지원으로 양쪽 가슴을 절제하는 수술을 해서 모두 수유는 못했지만 분유 지원을 보건소에서 돌까지 받았다. 지금까지 받았던 정부 지원에 충분히 만족하며 더 바라는 지원은 없다고 했다.

아이들 관련해서 다 하나센터에서 받은 거 같아요.....정부 지원이 많이 되고 있어요. 내가 직접 알아보고 하면은 얼마든지 살아갈 수 있다고 생각해요(사례 3).

정부 지원으로 수급비랑 애 분유랑 그런 것이 다 도움이 크죠. (가슴 수술) 의료비도 지원받아서.....지금 현재도 나름 감지덕지 하니까요. 돈을 벌어야죠. 뭐 (정부에) 바라거나 이런 건 없어요(사례 5).

그런 거(보건소의 지원) 없으면 저는 어떻게...(살았나 싶어요).....조금만 노력해도 살 수 있는데...이렇게 지원을 다 해주잖아요(사례 1)

지금 지원 받는 것만 해도 많아요...근데 지원 더 받았으면 좋겠다고 어떻게 얘기해요.....(돈이) 부족은 한데...내가 돈을 벌지 않아도 이렇게 지원해 준 것만 해도 감사하니까.....(남한정부의 지원)이 만족스러워요(사례 2)

〈표 IV-2-1〉 본 연구 심층면담 사례별 요약

사례 번호	본인 상태	양육현황	어린이집/유치원, 아이돌보미 이용 현황
1	- 2014년에 입국해서 보호기간 5년 이 경과함. 중국체류기간이 7년이 며 이 때, 자녀를 출산함. 입국 직 후, 양쪽 다리 수술을 할 정도로 건강이 안 좋았고, 지금은 걷기는 하지만 장시간 서거나 앉아서 일 하기는 어려움. - 입국 후 임신, 출산으로 취업/훈련 서비스를 제대로 받지 못함. - 월 100만원 수급+아동수당 20만 원(2자녀)	- 중국 출산 자녀는 비동거 - 남한 배우자와 동거 중 두 자 녀를 출산함. - 두 자녀 모두 언어발달이 늦 고, 둘째아이는 출산 당시, 사 두증 - 분유와 기저귀는 민간단체와 보건소 등에서 일부 지원받음.	- 자녀 2명 모두 국공립어 린이집을 다님. 기관의 만족도는 높으나, 특별 활동 프로그램 비용으로 월 8만원이 부담됨. - 아이돌보미는 알고는 있 으나 비용부담 등으로 이용할 계획은 없음.
2	- 2016년 입국해서 보호기간 경과 하지 않음. - 월 80만원 수급+아동수당/양육수 당 25만원(1자녀)	- 북한 출산 자녀는 비동거 - 원치 않은 임신이었으나 수술 비가 없어서 출산함. - 기저귀는 구청에서 지원받고 있고(3개월에 6만원)는 지원 못받음.	- 현재 어린이집 미이용, 내년 3월쯤 계획 중(신청함) - 아이돌보미 이용 계획 없 음.
3	- 2003년에 입국 보호기간 경과함 - 전 남편이 월 100만원 양육비 보냄. - 수급은 받지 않고 있으며(신청 중) 한부모지원금 40만원(2자녀) 을 받고 있음. - 지방거주하다가 이혼 후 서울로 옴. - 현재 급식보조원 자격증 준비 중	- 남한 배우자와 2006년 결혼, 2018년에 이혼함. 현재 두 자 녀를 양육함. - 북한 및 중국 출산 자녀는 없 음. - 큰 애가 아버지 가정폭력을 보 고 자라서 불안증세를보여 드 림스타트사업에서 심리치료를 받고 있음.	- 지방 거주할 때, 국공립 어린이집을 이용함. 특 별활동 프로그램 비용으 로 월 4~5만원 냄. - 아이돌보미에 대해서는 모름.
4	- 2012년에 입국해서 보호기간 경 과함. - 입국 직후 다리 수술을 해서 남한 에서 취업한 적이 없음. - 소학교 중퇴로 문맹이고 말이 어 늘함. - 정신과 치료를 정기적으로 받고 있으나 우울증이 심각한 상태임. - 월 수급 110만원+아동수당 20만 원(2자녀)	- 중국 출산 자녀는 비동거 - 남한 배우자와 동거 중 자녀 2 명 모두 미숙아로 출산함. 두 자녀 모두 언어지체를 겪고 있 음. 어머니의 영향으로 언어발 달이 더 지체되어 보임. - 하나센터 도움으로 큰 애는 언 어치료를 받고 있으며 작은애 는 치료를 받을 예정임.	- 두 자녀 모두 동일한 민 간어린이집을 다님. 차량 비, 특별활동 프로그램비 등으로 두 자녀 합해서 약 월 38만원 냄.
5	- 2013년에 입국해서 보호기간 경 과함. 중국 체류하지 않음 - 10대 겪은 우울증 증세(자살시도) 가 최근 재발해서 정신과 치료를 받고 있음. - 남한 정착 초기에 피부관리사로 월 270만원 벌었으나, 가슴 절	- 북한 출산 아들(2003년생)과 남한 출산 딸(2019년생)과 동거 - 북한 배우자는 사별, 남한 배 우자는 동거하다가 헤어짐. 양 육비 지원은 없음. - 기저귀는 보건소에서 바우처	- 어려서 어린이집을 안 보냄. - 아이돌보미는 비용부담이 커서 이용할 계획 없음.

사례 번호	본인 상태	양육현황	어린이집/유치원, 아이돌보미 이용 현황
	제수술과 출산으로 일을 못하고 있음. - 월 수급 및 아동수당/양육수당 등 월 150만원 정도	로 지원받음. - 친정엄마가 근처가 살면서 취업활동(청소일)을 하면서 손녀 분유값 및 손자의 사교육비를 지원하고 있음.	
6	- 2016년 입국 보호기간 경과하지 않음. - 중국 체류 경험이 있음. - 2018년 자살 시도를 함. 우울증으로 정신과 입원을 했으나, 하나센터, 하나재단 도움을 받음. - 수급은 신청 중이며 긴급생계비(100만원)를 받고 있으며 한부모 지원금으로 문화누리카드 7만원이 나옴.	- 중국 출산 자녀(남아)와 동거 - 정신과 입원했을 때, 지인이 돌봐줌. - 중국 배우자는 사망. 시댁과의 관계는 좋아서 지금도 연락을 하고 지냄.	- 입국 당시 자녀가 만 5세로 하나원 부근 삼죽초등 병설유치원을 다님. - 올해 4월부터 하나센터 도움으로 눈높이 한글학 습지를 함. - 기숙사 대안학교를 다닌 적이 있는데 안 좋은 경험으로 남아있음.

지금까지 본 연구의 심층면담조사 참여자의 자녀양육의 어려움, 현황 등을 고찰하였다. 다음 <표 IV-2-2>는 이들 참여자들의 위기의 심각성, 취약성 정도를 일목요연하게 드러내고자 보호기간 경과 여부, 육아부담이 큰 영유아 자녀수, 기초생활수급 여부, 신체적 정신적 건강상 문제 등을 몇 개 정도 가지고 있는지를 정리하였다. ○가 많을수록 심각성, 취약성이 높다는 것을 의미한다. 따라서 사례 1, 4, 5는 위기관리 대상자라 하겠다.

<표 IV-2-2> 주요 변인별 심층면담조사 참여자들의 심각성

사례번호	보호기간		영유아 자녀수	기초생활수급 여부	건강상 문제 (신체적, 정신적)
	5년 경과	5년 미만			
1	○		2	○	○
2		○	1	○	-
3	○		-	-	-
4	○		2	○	○
5	○		1	○	○
6		○	-	신청 중	○

V

북한이탈주민 빈곤 한부모 가정 지원을 위한 정책제언

01 정착지원정책의 문제점

02 지원방향

03 지원방안

V. 북한이탈주민 빈곤 한부모 가정 지원을 위한 정책제언

1. 정착지원정책의 문제점

가. 취업지원체계의 미작동

1997년도 북한이탈주민법이 제정된 이후에도 수차례에 걸쳐 지속적인 개정작업을 해왔다. 북한이탈주민법 제정 이후 탈북민 취업지원제도의 변화는 크게 세 개의 시기로 나누어진다(표 V-1-1 참조).

정착지원법 1기에 해당하는 1997년부터 2004년까지는 생계급여 1등급 우대 지급 등 사회적 배려 중점 시기였다면, 정착지원법 2기(2005년~2009년)는 경제적 자립을 강조하는 방향으로 정책방향이 전환되었다. 2005년 이후에는 취업장려금 제도를 신설하면서 정착금을 줄이고 생계급여의 기간을 6개월로 단축하였다(최대석 등, 2010: 32). 정착지원법 3기에 접어든 2010년도 이후는 2012년에 개소한(남북하나재단 홈페이지에서 2020년 8월 1일 인출¹⁷⁾) 남북하나재단과 하나센터 중심의 정착서비스 전달체계를 구축하였다(표 V-1-1 참조).

초창기에는 하나센터를 중심으로 탈북민 맞춤형 고용인프라가 구축될 것으로 여겨졌다. 왜냐하면 당시 하나센터의 3주간 초기집중교육에서 초기정착교육 20시간, 진로탐색직업준비 교육 20시간, 개인역량강화 교육 12시간(이윤진, 이정림, 김정미, 2012: 33)으로 직업준비 교육에 많은 시간을 할당하는 등의 의지를 보였기 때문이다. 그러나 하나센터는 취업지원 외에도 관할지역 전입자 신병인수 및 초기 전입지원, 초기집중교육, 지역적응지원, 사례관리, 정착지원 유관기관 협력연계(남북하나재단 홈페이지에서 2020년 8월 1일 인출¹⁸⁾) 등 다양한 기능을 수행하고 있어서 취업지원 업무에 집중하기 어려운 구조이다.

17) 남북하나재단 홈페이지. https://www.koreahana.or.kr/main_business/sub04.jsp (2020. 8. 1. 인출)

18) 남북하나재단 홈페이지. https://www.koreahana.or.kr/intro/sub01_01.jsp (2020. 8. 1. 인출)

정부가 2010년 이후 하나재단, 하나센터라는 공적 기구를 설립하여 탈북민의 취업지원을 위해 노력했지만, 본래 취지와 기능은 제대로 작동하지 못한 이유는 기초생계제도에 북한이탈주민이 편입되면서 일자리보다 복지가 우선되었기 때문이다(최대석, 김화순, 박영자, 이혜경, 강금봉, 2010: 28).

〈표 V-1-1〉 정착지원법 제정 이후 탈북민 취업지원제도

구분	1997.-2004.12.31.	2005.-2009.	2010.-2020.(현재)
시기	정착지원법 1기 사회적 배려 중점 시기	정착지원법 2기 경제적자립 강조시기 (취업우선)	정착지원법 3기 하나센터/하나재단 초기구축시기
사회적응 교육	하나원에서는 한국사회 이해 위한 기초교육이 중심	하나원 교육시 직업훈련 등 실용교육을 강화하여 기초교육시수를 넘어서게 됨.	좌동
초기 정착지원	• 정착금 지급 - 기본금 60배, 가산금 40 배 영구임대주택 제공	• 정착금에 인센티브 도입 - 기본금 하향(100배), 장려금신설(50배) - 가산금 상향(50배)	정착장려금 중 취업장려금 제도를 3차에 걸쳐 수정.
사회 안전망	생계급여 1등급 우대지급	생계급여 내국인과 동등	생계급여 내국인과 동등
취업·취학 지원	- 직업훈련, 취업에 대한 인센티브 없음. - 지원기간 명시되어 있지 않음. - 고용지원금 신설	- 직업훈련·취업에 따른 장려금제 신설(훈련장려금, 취업장려금) - 대학지원기간 5년으로 설정 - 전문대학 등 지원가능대학 범위확대 - 고용지원금 활용도 증가	훈련이나 자격장려금은 그대로, 취업장려금만을 인상함.
거주지 보호	신변보호 담당관이 거주지 보호업무까지 담당	- 정착도우미제도 도입 - 신변보호와 거주지보호 분리	- 2010년 전문상담사 제도 도입 - 2013 정착도우미 제도 폐지 - 지역적응기관인 하나센터 지정
고용인프라	취업보호담당관 (노동부 고용지원센터)	취업보호담당관 (노동부 고용지원센터)	31개 하나센터에서 취업패키지 사업/취업보호담당관 (노동부 고용지원센터)

자료: 최대석, 김화순, 박영자, 이혜경, 강금봉(2010), 북한이탈주민 직업훈련 및 취업지원 활성화 방안 연구, 고용노동부 연구보고서. pp.27-41. 연구진이 표로 재구성함.

나. 탈북 빈곤 여성을 간과한 정착 및 취업장려 정책

지난 20여 년간 국내입국 탈북민 중에서 오늘날 여성 입국자가 차지하는 비중은 80%를 넘고 있다. 실태조사나 관련된 실증적인 통계자료는 없으나, 이들 여성입국자 중 상당수가 한부모 또는 사실혼인 경우가 적지 않음은 주지의 사실이다.

일반적으로 한부모들은 사회보장급여의 수급자이자 아동빈곤의 원인으로 인식된다. 한부모 가족은 세 가지 소득원에 의존하여 생계를 유지한다. 자신이 노동시장에 벌어들인 유급 근로소득, 함께 살고 있지 않은 자녀의 아버지 혹은 자신의 가족으로부터의 사적 이전, 그리고 국가를 통한 사회보장급여의 세 가지이다. 이 세 가지 소득원이 어떤 조합을 이루는가 결정하는 중요한 요인은 바로 제도이다. 이들 소득원의 비중은 나라에 따라 그리고 시대에 따라 달라지기 때문이다. 북한여성들은 경제적 어려움으로 인한 북한을 떠나거나, 탈북과정에서 중국동포인 남편들과 가정을 이루는 경우가 많아 자녀의 아버지 혹은 자신의 가족으로부터의 사적 이전과 같은 두 번째 유형의 소득원을 기대하기 어렵다. 탈북여성들은 주로 첫 번째 유형인 자신의 유급근로를 통한 소득과 세 번째 국가를 통한 사회보장급여에 주로 의존하게 된다. 입국 이후 5년간은 사회보장급여의 도움을 받아 기초생계수급자로 생활하지만, 보호기간 이후에 탈북 한부모의 경우에는 기초생계비 수급대상에서 탈락하는 데 그때 경제적 위기상황에 처한다.¹⁹⁾

한성옥 모자 사망사건 이후 그간의 탈북민정책은 항의와 시위, 비판에 부딪혀왔다. 이에 대한 대응과정에서 보호중심으로 후퇴하는 경향을 보여왔다. 이러한 경향을 보여주는 극적인 정점은 2019년도 가을의 보호기간 10년 연장조치의 도입검토로서 이는 그간 탈북민에 대한 배제적 통합정책을 영속화하는 성격을 지니며, 분단 체제 정착정책의 특징인 중앙정부 중심의 ‘독자적인 정착서비스 전달체계’를 더욱 강화함으로써 탈북민사회와 시민사회 간의 분리를 더욱 심화시킬 것이라고 예상된다(김화순, 2019: 68).

19) 관악구 봉천동에서 사망한 한성옥 모자 가정의 경우 이혼을 했고 5세의 장애아동을 돌봐야 하는 입장이자 본인이 노동시장에 나가 일할 수도 없었다. 그녀는 국가가 주는 기초생활보장 수급에 전적으로 의지할 수밖에 없는 처지였으나 중국에서 이혼한 사실을 입증해야 해서 수급을 받을 수 없었던 것으로 보인다. 결국 그들 모자는 사망에 이르렀다(비마이너 홈페이지, <http://beminor.com/detail.php?number=13758&thread=04r02>에서 2020. 8. 2. 인출).

본 연구에서는 이들을 보호로만 내모는 정책은 국가가 보호하는 비자립적 빈곤층을 양산하게 된다는 문제점을 발견하였다. 근본적으로 탈북여성과 한부모를 위한 ‘일-가정 양립’한 정책을 만들어내지 않는다면, 탈북모자 사망사건과 유사한 사건이 일어나지 않는다 할지라도 한부모의 상황은 개선되지 않는다.

정부가 그동안 탈북민의 경제적 자립정책을 위해 많은 노력을 경주해왔고 그간의 노력을 통해 생계급여 수급률을 23.8%까지 낮추는 성과를 거두었다(통일부, 2019: 11). 이러한 성과에 기반하여 평화체제의 탈북민 정책을 세워야 할 시점이다. 그렇다면 경제적으로 자립하지 못하는 탈북민들은 왜 존재하는가?

객관적으로 자립, 자활이 어려운 장애, 질병을 지닌 탈북 여성이 빈곤 계층으로 전락할 확률이 매우 높다. 이들 빈곤은 자녀세대까지 전이될 가능성도 매우 높기 때문에 아동의 미래가 달린 문제이기도 한 것이다. 그렇기 때문에 정부는 이들 가정의 심각성을 인지하고 보다 강력한 지원 정책을 추진해야 한다.

한편, 자립할 수 있음에도 불구하고 하지 못하는 이들도 존재한다. 이들은 국가가 하기 나름에 따라 자립 자활할 의지와 잠재력을 지닌 사람들이다.

사각지대에 있는 취약계층을 만들어내지 않거나 줄이는 정책적 방안은 무엇인가? 결국 한부모와 그들 자녀들의 생활상태를 개선시킬 수 있는 최상의 방책은 결국 고용이다. 이는 탈북 한부모의 경우에는 더욱 절실하다. 정부는 탈북 여성 나아가 탈북 부모의 낮은 고용률의 원인이 무엇이든 간에 한부모의 고용참가율을 제고하기 위한 한부모 고용을 활성화하는 정책을 마련하여야 한다. 그런데 기존의 정착청사진은 독자적인 서비스체계를 전제로 만들어졌다.

고용인프라는 국가가 책임져야 할 사항으로 공적 취업지원체계를 갖추어야 하며, 하나센터는 공적취업지원체계만으로 채울 수 없는 부족한 부분을 채워나가는 보조적 역할을 해야 할 것이다.

이제 향후의 북한이탈주민 정착지원 청사진은 보편적인 서비스전달체계와 고용인프라에 기반하여 정착지원 추진체계의 전환이 필요한 시점이다. 정부는 한성옥모자와 같은 취약계층의 사례를 끝없이 찾아내어 지속적인 보호만을 강화하는 데에서 그치지 말고 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 대책을 내놓아야 할 것이다.

다. 관계 부처 간 협업 기능 미작동

북한이탈주민 지원정책의 주무부처는 통일부이지만, 통일부 단독으로 추진하는 것이 아니라 관계부처 유기적으로 협력하여 추진해야 한다. 중앙정부 부처 간의 협력뿐 아니라 정부-지자체-민간도 유기적으로 협력해야 한다. 그러나 지난 2019년에 실시한 감사원의 감사결과를 통해 확인되었듯이, 탈북민 지원정책에 있어서 부처간 협업은 제대로 작동되고 있지 않은 게 현실이다. 특히, 주무부처인 통일부는 탈북민 관련 기본 정보를 유관 부처와 공유하지 않는 것으로 드러났다. 개인정보보호라는 측면도 중요하게 고려되어야 하겠지만, 정확한 기초자료 분석을 전제로 했을 때, 제대로 된 정책수립과 추진이 가능하다. 통일부의 전향적인 입장 변화가 그 어느 때보다 필요한 시기이다.

탈북 가정 중 위기가구를 조기에 발굴하고 적시에 지원하려면, 하나원과 하나재단, 하나센터 등에서 수집한 탈북민의 기본정보는 관계 부처와 공유해야 할 것이다. 여기서 관계 부처의 범위는 「북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제6조에 근거한 탈북민 정책을 협의·조정하는 기능을 지닌 “북한이탈주민 대책협의회”의 구성범위라 하겠다. 따라서 현재 본 협의회는 23개 부처·기관 및 지자체로 구성되어있으므로(보건복지부 보도자료, 2018. 4. 2.) 이들이 관계 부처 범위에 포함되어야 한다.

2. 지원방향

가. 근로능력 정도에 따른 맞춤형 취업장려정책을 수립, 추진한다.

하나원 시기부터 탈북민의 건강상태, 심리정서 상태를 정밀히 파악하고 이를 기초로 향후 정착지원서비스를 개별 맞춤형으로 지원한다. 이러한 지원이 거주지에 서도 지속되기 위해서는 관계 부처 간의 정보 공유는 필수이다.

본 연구의 면담 사례들은 취업은 하고 싶으나, 장애나 질병 등으로 일터에 나가 일할 수 있는 기본 조건이 안 되는 경우가 많았다. 이들에게 근속을 전제로 지원금을 지급하는 현재 취업장려정책은 ‘그림의 떡’이다.

장애나 질병 등으로 어려움을 겪는 탈북 여성을 정착 초기부터 적극적으로 발굴

하고, 밀착해서 지속적으로 관리, 지원이 필요하다. 이들 여성에게도 고용은 정착의 필요조건이므로 가정에서 부업으로 일할 수 있는 공공근로 알선을 제안한다.

나. 임신, 출산이 정착에 장애요인이 되지 않도록 한다.

감사원 감사결과에서 임신, 출산으로 미래행복통장 가입을 해지한 탈북 여성이 그동안 본인이 납입한 적립금에 매칭된 정부 지원금을 받지 못한 것은 부적정하다는 결론을 내리고 시정 조치를 해당 부처 장관에게 내렸다.

그동안 통일부는 미래행복통장제도를 도입한 이후부터 OO은행이 상품약관 및 관리시스템에 약정기간을 4년으로 한정하는 것을 방지해서 약정기간 연장을 허용하지 않도록 한 결과였다.

통일부는 정착지원정책 중에서 이처럼 임신, 출산으로 근로가 중단되면서 피해를 볼 수 있는 정책 사각지대가 없는지 정책 전반을 면밀히 검토해야겠다. 그리고 낙태죄가 헌법불합치로 결정이 났으므로 탈북 여성이 원하지 않는 임신을 한 경우에는 법적 테두리 내에서 수술비를 지원해야 한다. 정식 결혼을 한 상태에서 임신을 한 경우가 드물고, 남자는 돌연 연락을 끊으면서 출산과 양육이 몫은 오로지 탈북 여성이 맡게 된다. 원하지 않는 임신으로 한부모 가정이 되고, 자녀양육으로 노동시장과 단절되면서 빈곤의 악순환이 계속된다는 점에서, 혼인을 하지 않은 상태에서 원하지 않는 임신을 한 경우에는 낙태를 할 수 있는 비용을 지원할 것을 제안한다.

다. 탈북 빈곤 한부모 가정의 자녀양육지원정책을 확대, 강화한다.

빈곤 탈북 한부모 가정 대부분은 기초생활수급을 받고 있기 때문에 저소득 한부모 가정 지원금을 중복해서 받지 못한다. 그러나 보호기간 5년 미만의 탈북 한부모 가정 중 영유아 자녀가 있는 가정은 일반 저소득 가정이 만 5세 이하 아동이 있으면 받을 수 있는 추가양육비 월 5만원을 중복해서 받을 수 있게 허용할 필요가 있다. 빈곤 탈북 한부모 가정은 배우자뿐 아니라, 급히 요청할 수 있는 대리양육자도 부재한 경우가 대부분이라 일반 저소득 한부모 가정에 비해 자녀양육의 취약성은 더욱 크다고 할 수 있다. 물론, 기초생활수급자로 수급액과 의료보험 1종이란 큰

혜택을 누리고는 있다. 그렇기 때문에 중복지원 허용 대상을 보호기간 5년 미만의 영유아 자녀가 있는 경우로 한정한다.

라. 개인 단위 지원에서 가구 단위 지원정책을 확대, 강화한다.

탈북민의 주요 정책은 취업과 교육지원이다. 이는 탈북민 개인 단위 지원정책이라 할 수 있다. 여성이 주류를 이룬 탈북민은 한국사회 정착 시간이 길어질수록 가정을 이루는 경우가 다수이다. 개인으로 입국했지만, 정착하는 동안 결혼으로 인한 출산 또는 북한 및 제3국의 자녀가 중도입국하면서 가정을 형성하게 된다. 김정은 시기 이후 입국하는 탈북민 수가 감소하는 추세이므로 앞으로 정착지원정책은 한국사회에 이미 입국한 탈북민을 타깃으로 성별, 거주기간 등을 고려하여 세밀하게 설계되어야 하겠다.

마. 탈북 여성 니즈에 부합하는 자녀양육 지원정책을 재정립한다.

제2차 북한이탈주민 정착지원 기본계획[2018~2020]에 탈북여성의 자녀양육을 위해 명시화된 정책은 “아이돌봄지원사업 등을 활용한 탈북여성 보육지원”이다(관계부처 합동, 2018. 4.: 29). 담당부처는 본 사업을 관할하는 여가부이다. 그런데 이 정책이 실제 얼마만큼 실효성이 있는지는 회의적이다. 담당부처도 탈북 가정의 아이돌봄사업의 이용 현황을 파악하고 있지 못하고 있으며 본 면담조사에 참여한 탈북 여성들은 이 사업을 알고는 있었으나 이용 계획에 대해서는 모두 부정적이었기 때문이다.

탈북 여성들은 북한이나 제3국에 자녀를 두고 온 경우가 많기 때문에 남한에서 출산한 자녀만큼은 본인이 직접 키우고 싶은 니즈가 무엇보다 컸고, 개별양육에 대한 불신도 어느 정도 자리잡고 있다. 자녀가 어릴 때는 본인이 직접 키우고, 어린이집을 갈 수 있는 정도가 되면(대개 두 돌 지난 후) 또래와 어울려 지낼 수 있는 집단양육 형태를 선호했다. 그리고 아이돌보미 이용에 따른 본인이 내야 하는 비용에 대해 큰 부담을 갖고 있었다. 이 정책이 실효성이 있는지를 정확하게 파악하기 위해서는 관련 데이터를 수집해서 분석이 우선시 되어야 한다. 데이터가 없다면 아이돌봄사업을 이용했거나 이용 중인 탈북 가정 대상으로 실태조사를 실시해야 할 것이다.

바. 일반 시민으로서 탈북민 정체성을 재정립한다.

탈북민은 북한이탈주민 관련 법령에 의거하여 특별한 보호와 지원이 이루어지고 있지만, 이로 인해 일반 시민사회와 분리되기도 한다(김화순, 2020: 24).²⁰⁾ 한반도는 오랜 분단대결의 역사를 넘어 평화로 나가는 전환점을 맞이하였다. 탈북민은 남북한 경계인을 벗어난 시민사회 구성원으로, 남한 시민과 함께 개인의 행복과 한반도 평화를 찾아 힘을 합할 수 있도록(김화순, 2020: 24) 정체성을 재수립하고 이에 맞는 지원정책을 추진한다.

3. 지원방안

가. 정착 초기 단계부터 일반 복지서비스 전달체계로 편입

정착지에서 보호기간 5년이 경과 후, 탈북민보다는 일반 시민으로서의 생활밀착형 지원서비스를 받으려면, 통일부 산하의 전달체계로는 한계가 있음을 이번 감사원 감사결과가 보여주었다. 탈북민도 “특별한 보호” 대상에서 벗어나 “일반 시민”의 범주로 들어가려면 일반 시민들이 지원받는 서비스 전달체계로 좀 더 빠르게 편입될 필요가 있다.

현재는 초기 정착지에 통일부-하나재단-하나센터의 전달체계 중심으로 작동하고 있는데, 여기에 지자체(주민자치센터)를 추가하여 일반 시민 복지서비스 전달체계를 초기 단계부터 작동할 수 있도록 체계를 개편한다. 이는 보건복지부가 촘촘한 사회 안전망 및 복지 취약계층 지원 체계 구축을 발표한 좋은 사례로 볼 수 있다(한국경제, 2019. 9. 5.²¹⁾).

남북하나재단, 하나센터가 탈북 여성이 가장 많이 도움을 받는 공적 지원기관이지만 전국에 25개에 그쳐, 접근성이 매우 떨어진다. 그러나 하나재단과 하나센터가 탈북 지원기관의 기능과 노하우를 갖고 있으므로 이를 일반 행정체계 내에서 작동할 수 있는 방안을 모색한다.

20) 김화순은 이를 “배제적 통합”이라 명명하였다.

21) 한국경제(2019. 9. 5.). “탈북 모자 사망 비극 다시 없게”...복지위기 가구 발굴대책 강화. <https://www.hankyung.com/society/article/201909051862Y> (2020. 7. 20. 인출)

보호기간 5년 미만이라도 노동 능력이 있고 육아부담이 적은 탈북 한부모 가정은 일반 복지서비스 전달체계에서 지원받을 수 있도록 관계 부처와 협의를 거쳐 전달체계를 개편하고, 필요 시 법령을 개정한다.

나. 복지서비스 신청의 편의성 제고

한성옥 모자가 수급자로 지정받지 못했던 구체적인 걸림돌로 ‘신청자 입증주의의 함정’이 지목되었다(KBS, 2019. 8. 15.²²⁾). 빈곤층이 가난을 스스로 증명하는 과정에서 좌절하는 일이 되풀이되지 않도록 복지 사각지대 발생 원인인 부양의무자 기준을 단계적으로 폐지하는 ‘포괄적 신청주의’로의 전환 마련이 필요하다. 또한, 지자체는 취약가구의 위기상황을 알지 못해 죽음이 반복되지 않도록 상시적으로 통신비 체납정보 및 건강보험료 부과 정보를 입수하고, 입수기준을 단축하여 고위험 위기 가구 실태 파악을 실시하고 책임지고 관리할 수 있게 법적, 제도적 뒷받침을 강화하는 등의 노력이 필요하다(연합뉴스, 2019. 9. 5.²³⁾).

다. 공공근로대상에 탈북 빈곤 유자녀 여성 우선 고려

지자체가 운영하는 공공근로대상 모집 기준²⁴⁾을 보면, 국민기초생활 보장법상의 생계급여 수급권자는 사업참여 배제 대상자이다. 수급을 받고 있는 탈북 여성은 기본적으로 공공근로에 지원할 수 없다.

그러나 취업해서 근속이 어려운 장애나 질병이 있는 탈북 빈곤 여성 중 영유아 자녀(또는 초등저학년 자녀)가 있는 경우에는 지원을 허용해서 근속하지는 않으나 취업활동을 할 수 있도록 한다. 이를 노동을 통해 수입도 벌고, 성취감을 경험함으로써 자신감을 갖게 되는 등 긍정적 효과를 기대할 수 있다.

라. 탈북 빈곤 한부모 가정 자녀의 특별활동 프로그램 비용 지원

본 연구의 심층면담조사에 의하면, 월 100만원 내외의 기초생활수급을 받으면

22) KBS(2019. 8. 15.). [취재취] ‘아사’ 탈북민을 좌절시킨 말…“중국 가서 서류 떼어 오라” <http://mn.kbs.co.kr/mobile/news/view.do?ncd=4263051> (2020. 7. 20. 인출)

23) 연합뉴스(2019. 9. 5.). “탈북 모자 사망 비극 다시 없게”…복지위기 가구 발굴대책 강화. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190905029200017> (2020. 8. 2. 인출)

24) 정부24 홈페이지. <https://www.gov.kr/portal/service/serviceInfo/000000459050> (2020. 8. 2. 인출)

서 이 중 자녀의 교육비로 적게는 월 4~5만원, 많게는 월 30만원 이상으로 어린이집의 특별활동 프로그램 이용 비용을 내고 있다. 국공립 어린이집을 다니는 경우 비용 부담이 거의 없지만, 방과후 특별활동 프로그램은 선택이므로 수익자부담원칙에 따라 내야 한다.

탈북 빈곤 여성들은 먹고 싶은 것, 입고 싶은 것, 사고 싶은 것을 아껴가면서 이 비용을 낼 만큼, 자녀교육열이 높다.

거주지 정착지원을 위해 지역단위 차원에서 운영하는 “북한이탈주민지원 지역협의회”에 지역 내 어린이집 및 유치원 원장을 포함하고 지자체 및 민간단체에서 특별활동 프로그램 비용을 일부(또는 수익자와 반반)라도 지원할 수 있는 방안을 모색할 것을 제안한다.

〈표 V-3-1〉 어린이집·유치원 교육비 지원을 위한 북한이탈주민법 개정(안)

법령	현행	개정(안)
시 행 령	제45조의2(학교등의 지원) ① 통일부장관은 ~다음 각호에 해당하는 학교(이하 학교등)의 운영에 필요한 경비를 관계 기관의 지원과 중복되지 않는 범위에서 지원할 수 있다. 1. 「초·중등교육법」제2조 각호에 따른 학교 중 북한이탈주민을 위하여 특별한 적응훈련 교육프로그램을 운영하는 학교 2. 「초·중등교육법」제2조 각호에 따른 학교 외의 학교 중 북한이탈주민이나 북한이탈주민 자녀에 대하여 준비·보충학습을 실시하는 학교	좌동
		신설 3. 「영유아보육법」에 따른 어린이집, 「유아교육법」에 따른 유치원 중 북한이탈주민 자녀에 대하여 방과후 프로그램을 실시하는 기관

마. 탈북 한부모 가정의 실태조사 명문화

한국사회에 입국한 탈북민의 주류는 여성이며 이들은 거주기간이 길어질수록 대부분 자녀와 함께 산다(남북하나재단, 2019a: 245). 사실혼 관계인 경우가 많아서(이윤진, 이정림, 김경미, 2012: 131) 결국, 모자 한부모 가정이 많을 것으로 짐작

된다. 이는 남북하나재단의 정착 실태조사와 통일부의 통계 수치 등을 종합적으로 고려한 합리적인 추정이나, 정확성은 떨어진다.

정책의 주요 대상자인 탈북 여성, 탈북 가정의 실태를 파악할 수 있는 기초데이터가 없다는 것은 그동안 정부가 이 부분에 대해 간과했거나 묵인한 결과이다. 객관적이고 과학적인 기초데이터를 기반으로 정책을 수립해야 그 정책의 실효성과 만족도를 제고할 수 있다.

탈북 한부모 가정을 타깃으로 실태조사가 어렵다면, 매년 남북하나재단에서 실시하는 실태조사에 관련 문항들을 추가해서 실시할 것을 제안한다. 이때, 추가 질문과 보기 문항 등은 탈북 한부모 가정의 실태를 드러낼 수 있도록 정교하게 제작해야겠다.

〈표 V-3-2〉 탈북 한부모 가정 실태조사 실시를 위한 북한이탈주민법 개정(안)

법령	현행	개정(안)
법률	제22조(거주지보호) ③ 통일부장관은 북한이탈주민에 대하여 실태파악을 위한 조사(이하 실태조사)를 실시하여야 한다. 이 경우 실태조사에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 취학 여부 등 교육현황 2. 취업직종·근로형태·근속기간·임금수준·근로조건 등 취업현황 3. 주거현황 4. 의료지원 및 생활보호 현황 5. 소득·지출·자산 등 가족의 경제상태에 관한 사항 6. 그 밖에 거주지 보호를 위하여 통일부장관이 필요하다고 인정하는 사항	좌동
		신설 6. 가족현황 *현 실태조사에도 가족 관련 설문 문항은 있으나 한부모 가정 실태를 파악할 수 있는 문항은 거의 없음. 따라서 법적으로 명문화하고 한부모 가정 관련 상세 문항을 추가할 필요가 있음. 7. 그 밖에 거주지 보호를 위하여 통일부장관이 필요하다고 인정하는 사항

바. 가족 단위 정책 추진을 위한 정책 대상 범위 확대

탈북 가정 특히, 빈곤 한부모 가정을 자립, 자활을 위해서는 가정 단위 정책을 수립해야 하는데 이를 위한 법적 근거를 마련할 것을 다음과 제안한다. 현행 북한 이탈주민법 시행령에서 세대의 단위로 부부와 직계가족, 형제자매로 되어 있다. 그런데 직계가족은 “직계혈족이 배우자를 동반하지 아니한 경우에만 해당”하는 것으로 제한하고 있다. 세대 단위 지원정책을 확대하기 위해서는 이 같은 제한 조건을 삭제할 것을 제안한다(아래 표 참조).

〈표 V-3-3〉 탈북 한부모 가정 지원 강화를 위한 북한이탈주민법 개정(안)

법령	현행	개정(안)
시행령	제1조의3(세대의 단위) ① ~보호 및 정착지원을 하는 세대의 단위는 다음 각호와 같다. 1. 부부 및 직계혈족(직계혈족이 배우자를 동반하지 아니한 경우에만 해당) 2. 형제자매	1. 부부 및 직계혈족 (괄호 안 삭제) 2. 좌동

사. 취업보호기간 연장 대상에 임신, 출산한 자 추가

현행 북한이탈주민법 시행규칙 제3조의2 취업보호기간 연장 대상자는 노인(60세 이상인 사람)과 장애인이 명시되어 있다. 본 연구를 통해 어린 자녀가 있는 탈북 여성은 육아문제로 취업을 할 수가 없는 현실이다. 따라서 관련 법 조항에 남은 입국 후 임신, 출산한 사람을 추가할 것을 제안한다.

〈표 V-3-4〉 취업보호기간 연장에 임신, 출산한 자 포함 북한이탈주민법 개정(안)

법령	현행	개정(안)
시행규칙	제3조의2(취업보호기간의 연장 등) ① ~취업보호기간을 연장할 수 있는 사람은 다음 각 호와 같다. 1. 60세 이상인 사람 2. 「장애인복지법」제32조제1항에 따라 등록된 장애인	좌동
		신설 3. 입국 후 임신, 출산한 사람



- 감사원(2020. 3.). 감사보고서: 북한이탈주민 정착지원실태.
- 관계부처 합동(2018. 4.). 제2차 북한이탈주민 정착지원 기본계획(2018-2020).
- 관계부처 합동(2020. 2.) 2020년도 북한이탈주민 정착지원 시행계획.
- 김기창(2015). 북한이탈주민의 지역사회적응 경험에 관한 연구: 여성을 중심으로. **한국사회복지질적연구**, 9(1), 201-225.
- 김화순(2019). 분단체제 탈북민정책의 인식과 이행과제: 배제적 통합의 영속화에 대한 비판. **이화젠더법학**, 11(3), 67-106.
- 김화순(2020). 평화공존체제 구축과정에서 탈북민의 정체성과 역할: ‘먼저 온 통일’에서 평화를 일구는 ‘한반도 시민으로’. 2020. 5. 27. 민주평통-하나재단 간담회 발표문(미간행). 1-25.
- 김현아, 조영아, 김요완(2012). 북한이탈주민 가족유형 분석 및 지원방안. 북한이탈주민지원재단.
- 남북하나재단(2016). 2016 북한이탈주민 정착실태조사.
- 남북하나재단(2017). 2017 북한이탈주민 정착실태조사.
- 남북하나재단(2018). 2018 북한이탈주민 정착실태조사.
- 남북하나재단(2019a). 2019 북한이탈주민 사회통합조사.
- 남북하나재단(2019b). 2019 북한이탈주민 정착실태조사.
- 박원순, 김동훈, 김승진(2016). 북한이탈주민 자녀양육지원시스템 구축. 육아정책연구소.
- 보건복지부(2018. 4. 2.). 제2차 북한이탈주민정착지원 기본계획[2018~2020] 수립. **보건복지부 보도자료**.
- 신하영, 김영지(2019). 이주관점의 북한이탈여성 정책지원방안 연구. 서울시여성가족재단.
- 여성가족부(2020). 2020년 한부모가족지원사업 안내.
- 이윤진, 이정림, 김경미(2012). 북한이탈주민 영유아 자녀 양육지원 강화 방안.

육아정책연구소.

육아정책연구소(2020. 8. 13.). 육아정책연구소, “탈북모자 사망사건 1년, 탈북 빈곤 한부모 실태 및 정부 대책 평가와 전망” 국회토론회 개최. **육아정책연구소 보도자료**.

장명선(2010). 북한이탈주민여성의 생활실태 및 사회통합을 위한 연구. **평화학연구**, 11(4), 361-395.

정영애, 김윤나(2013). 탈북 여성 일·가정 양립 실태 연구. 북한이탈주민지원재단.

조영아, 김현아, 김요완(2014). 한부모 북한이탈주민의 남한 내 적응 어려움과 대처 방식. **한국가족관계학회지**, 18(4), 155-179.

조영주, 김석향, 김경희, 이슬기, 박민주(2016). 북한이탈주민 정착지원정책 특성 성별영향분석평가. 여성가족부 연구보고서.

최대석, 김화순, 박영자, 이해경, 강금봉(2010). 북한이탈주민 직업훈련 및 취업 지원 활성화 방안 연구. 고용노동부 연구보고서.

최정호, 최희(2017). 인천시 북한이탈여성 취업지원 방안 연구. 인천여성가족재단.

통일부(2016). 2016 북한이탈주민 거주지 정착지원 매뉴얼.

통일부(2019). 2019 북한이탈주민 정착지원 실무편람.

통일부(2019. 9. 2). 탈북민 모자 사망 관련, 「탈북민 생활안정 종합대책」 수립. **통일부 보도자료**.

하현선(2016). 북한이탈주민 보호 및 정착지원사업평가. 국회예산정책처.

【참고 사이트】

공공데이터포털 홈페이지.

[https://www.unikorea.go.kr/cms/getFile.do?file=2020041415123045348.xlsx&orgname=\(2020.3_\).xlsx&mgmtId=MGMT_0000001864&siteId=SITE_00001&filePath=unikorea/common/file/&count=Y](https://www.unikorea.go.kr/cms/getFile.do?file=2020041415123045348.xlsx&orgname=(2020.3_).xlsx&mgmtId=MGMT_0000001864&siteId=SITE_00001&filePath=unikorea/common/file/&count=Y)에서 2020. 7. 31. 인출.

국가통계포털 홈페이지. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=437&tblId=DT_43701N_031&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=D2_437001_40&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE에서 2020. 8. 2. 인출.

- 남북하나재단 홈페이지. https://www.koreahana.or.kr/main_business/sub04.jsp 에서 2020. 8. 1. 인출.
- _____. https://www.koreahana.or.kr/intro/sub01_01.jsp 에서 2020. 8. 1. 인출.
- 법제처 국가법령정보센터 홈페이지. <http://www.law.go.kr/법령/북한이탈주민의보호및정착지원에관한> 에서 2020. 8. 1. 인출.
- 보건복지부 아동수당 홈페이지. <http://ihappy.or.kr/info/detail.php> 에서 2020. 8. 2. 인출.
- 복지로 홈페이지. <http://www.bokjiro.go.kr/welInfo/retrieveWelInfoDetail.do?welInfSno=295> 에서 2020. 8. 2. 인출.
- 비마이너 홈페이지. <http://beminor.com/detail.php?number=13758&thread=04r02> 에서 2020. 8. 2. 인출.
- 연합뉴스(2019. 9. 5.). “탈북 모자 사망 비극 다시 없게”...복지위기 가구 발굴대책 강화. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190905029200017> 에서 2020. 8. 2. 인출.
- 자유아시아방송(2020. 7. 1.). 올해 2분기 한국 입국 탈북민 12명 ‘사상 최저’. https://www.rfa.org/korean/in_focus/human_rights_defector/newh-07012020063059.html 에서 2020. 7. 20. 인출.
- 정부24 홈페이지. <https://www.gov.kr/portal/service/serviceInfo/000000459050> 에서 2020. 8. 2. 인출.
- 통일부 홈페이지. <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/NKDefectorsPolicy/status/lately/> 에서 2020. 6. 2. 인출.
- _____. <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/NKDefectorsPolicy/settlement/employment/> 에서 2020. 6. 2. 인출.
- _____. <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/NKDefectorsPolicy/status/history/> 에서 2020. 6. 8. 인출.
- 한국경제(2019. 9. 5.). “탈북 모자 사망 비극 다시 없게”...복지위기 가구 발굴대책 강화. <https://www.hankyung.com/society/article/201909051862Y> 에서 2020. 7. 20. 인출.
- KBS(2019. 8. 15.). [취재후] ‘아사’ 탈북민을 좌절시킨 말...“중국 가서 서류 떼

어 오라” <http://mn.kbs.co.kr/mobile/news/view.do?ncd=4263051>
에서 2020. 7. 20. 인출.

【참고 법령】

「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」[시행 2019. 7. 16.][법률 제 16223호, 2019. 1. 15., 일부개정]

부록 1. 심층면담조사 질문지

북한이탈주민 빈곤 한부모 가정의 자녀양육 실태와 지원방안 연구 - 심층면담조사 질문지 -

면담일자: 2020. 0. 0.(0)

연구참여자(피면담자):

면 담 자:

I. 귀하의 인적 사항에 대한 질문

1. 출생지	
2. 출생 연도(나이)	
3. 탈북 연도	
4. 입국 연도(하나원 기수)	
5. 탈북 이유	
6. 북한에서의 학력 및 직업	
7. 현재 거주지역 및 거주기간	
8. 현재 거주주택형태 *영구임대? 국민임대?	
9. 현재 거주주택 명의자	
10. 현재 가족 구성원 *상세하게	
11. 정부지원금	
11-1. 국민기초생활수급액	

11-2. 정부로 받은 보편적지원금 (아동수당 등)	
11-3. 정부로 받는 한부모가족지원금	
12. 남한에서의 직업 *과거, 현재 모두	
12-1. 취업 중단 시기와 중단 이유	
12-2. 향후 취업할 계획이 있는지 여부	
13. 현재 월소득	
14. 탈북한 기타 가족 여부 및 거주지역 등	

II. 모든 자녀에 대한 질문

	자녀1	자녀2	자녀3	자녀4
1. 성별				
2. 건강상태				
3. 질병 및 장애 유무				
4. 출생 연도(나이)				
5. 출생 국가				
6. 현재 국적				
7. 현재 동거여부				
8. 현재 학력				
9. 해당 자녀의 생부 국적				
10. 해당 자녀 생부 동거여부				

Ⅲ. 자녀양육 현황: 영유아 자녀 중심으로

1. 남한에서 자녀양육을 하면서 가장 어려운 점은 무엇인지요?
 - 어머니가 일을 하러 나가게 되면, 어린 자녀는 누가 돌봐 주나요?
2. 남한에서 자녀양육을 하면서 주변에 도움을 받은 분이 있나요? 있으시다면 누구 또는 어떠한 기관·단체로부터 어떠한 서비스를 받으셨는지 말씀해 주십시오.
3. 현재 어린이집이나 유치원을 이용하고 계십니까?
 - 언제부터 보내기 시작하셨나요?
 - 현재 다니고 있는 어린이집이나 유치원의 이용이유, 선택기준, 평균 이용시간, 비용, 만족도(프로그램, 원장/교사, 시설/설비, 이용시간 등)
 - 기관을 옮긴 적이 있으시다면 그 이유는?
4. 주중과 주말에 하루 평균 자녀와 어느 정도 시간을 보내십니까?
5. 현재 자녀에게 지출되는 비용은 월 평균 얼마정도입니까?
 - 유치원이나 어린이집 외의 이용하고 있는 학원이나 학습지(사교육) 종류와 비용
6. 아이돌보미 서비스를 받으신 적이 있으신가요? 받으셨거나 받고 계시다면 어떻게 이용하게 되었는지, 이용시간, 이용료 등을 말씀해 주십시오.
7. 육아종합지원센터, 건강가정지원센터 등 자녀양육을 지원하는 기관을 알고 있는지요? 이용해 본 적 있는지?
8. 현재 자녀에게 필요한 서비스는 무엇인지요?
 - 인지, 사회정서, 신체, 인성, 생활지도, 언어발달 등
9. 일하러 나가시거나 기타 외출을 할 때, 자녀는 누가 돌보니까? 어머니 대신, 믿고 맡길 대리양육자가 있습니까?

IV. 자녀양육 정책관련 질문

1. 지금까지 남한에서 도움을 받은 지원인력 및 서비스를 모두 말씀해 주십시오.
예: 정착도우미, 신변보호관, 전문상담사, 하나센터의 사회복지사, 하나센터 또는 북한이탈주민지원재단에서 제공하는 취업지원서비스 등
 - 이 중 가장 만족스러운 지원인력과 서비스 종류, 이유 등을 말씀해 주십시오.
 - 특히, 양육관련 정보와 서비스는 누구(어디로)로부터 주로 얻는지요?
2. 현재 탈북민 보호기간 5년에서 기간을 연장(10년)을 검토 중인데, 이에 대해 어떻게 생각하십니까?
3. 정부에 바라는 자녀양육지원정책이 있다면 무엇이든 말씀해 주십시오.

부록 2. 현장전문가 질문지

북한이탈주민 빈곤 한부모 가정의 자녀양육 실태와 지원방안 연구 -현장전문가 의견조사 질문지-

작성일자: 2020. 0. 0

연구참여자(이름):

I. 귀하의 인적 사항에 대한 질문

1. 현 소속명	
2. 현 소속에서의 직위	
3. 탈북민 지원 업무 총 경력	
4. 현 소속에서 귀하의 탈북민 지원 업무	

다음 질문에 대해 최대한 상세하게 기술해 주시길 바랍니다.

II. 탈북 한부모 가정의 현황(특성)과 문제점

1. 전체 탈북 가정 중에서 탈북 한부모 가정 비율은 어느 정도로 추정하고 계십니까? 정확한 통계 수치가 있다면 제시바랍니다.
2. 귀하께서는 지난 해 한성옥 모자 아사 사건이 발생한 원인은 무엇이라고 생각하십니까?
3. 귀하가 현장에서 만나는 탈북 (영유아) 자녀가 있는 한부모 가정의 특성과 이들 가정의 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?

4. 현재 일반 시민의 한부모가정 지원정책 외에 하나재단 및 하나센터에서 제공하는 탈북 한부모 가정 지원정책이 있다면 기술해 주십시오.
5. 현재 탈북민 취업지원정책이 탈북 (영유아) 자녀가 있는 한부모 가정에게 실질적으로 도움이 된다고 생각하십니까? 혹은 도움이 안 되고 있다고 생각하십니까? 그렇게 생각하시는 이유를 기술해 주십시오(예: *미래행복통장제도가 탈북 한부모에게 실질적으로 도움이 되는지 등*)
6. 현재 탈북민 상담지원정책이 탈북 (영유아) 자녀가 있는 한부모 가정에게 실질적으로 도움이 된다고 생각하십니까? 혹은 도움이 안 되고 있다고 생각하십니까? 그렇게 생각하시는 이유를 기술해 주십시오(예: *우울증으로 힘들어 하는 탈북 한부모들에게 상담서비스전달체계 작동 등*).
7. 탈북민 법적 보호기간 5년이 경과해도 적응에 힘들어하는 탈북 가정(한부모 가정 포함)이 많다면, 보호기간 5년을 연장(예: 10년)하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?
8. 끝으로 정부가 탈북 한부모 가정이 자립, 자활할 수 있도록 지원해야 하는 일 가정 양립정책이 있다면 기술해 주십시오.

부록 3. 제2차 북한이탈주민 정착지원 기본계획(2018~2020)

목표	정책과제(분야)	세부과제	세부 과제수
북한이탈 주민과 함께하는 따뜻한 사회 구현	1. 맞춤형 일자리를 통한 자립지원	1-1. 맞춤형 일자리를 통한 자립 지원 확대(4)	11
		1-1-1. 맞춤형 영농정착 지원	
		1-1-2. 맞춤형 창업·취업 지원	
		1-1-3. 취업성공패키지 참여 확대	
		1-1-4. 탈북여성 취업지원 서비스 제공	
		1-2. 탈북민 취업역량 강화(3)	
		1-2-1. 취업연계 단기연수 체계화	
		1-2-2. 하나원 직업교육관 개관 및 직업교육 강화	
		1-2-3. 전문직 탈북민 맞춤형 육성사업 강화	
		1-3. 탈북민 취업지원체계 재구축(1)	
		1-3-1. 탈북민 취업지원체계 재구축	
		1-4. 자산형성제도 운영(1)	
		1-4-1. 미래행복통장을 통한 자산형성 지원	
		1-5. 탈북민 채용 유인제도 운영 및 확충(2)	
		1-5-1. 탈북민 채용유인제도 개선	
		1-5-2. 고용지원금 제도 운영	
	2. 탈북청소년 교육 및 건강한 가정 형성 지원	2-1. 정규학교 청소년 적응력 강화(4)	10
		2-1-1. 정규학교 적응 관련 협업체계 구축	
		2-1-2. 탈북학생 특성화학교 지원	
		2-1-3. 탈북학생 전담교사 배치 및 학습 지원	
		2-1-4. 탈북대학생 대상 예비대학과정 개설 운영	
		2-2. 우수학생 역량 강화 프로그램 운영(3)	
		2-2-1. 탈북학생 맞춤형 멘토링 지원	
		2-2-2. 탈북학생 잠재역량 강화 프로그램(HOPE) 운영	
		2-2-3. 탈북학생 리더양성 프로그램 운영	
		2-3. 대안교육시설 지원 및 환경 개선(1)	
		2-3-1. 대안교육시설 운영 및 환경 개선 지원	
		2-4. 정서안정을 위한 가족 단위 프로그램 확대(2)	
		2-4-1. 가족 단위 프로그램 및 청소년 정착지원	
		2-4-2. 제3국 출생 자녀에 대한 지원 강화	
	3. 생활밀착형 서비스 확대	3-1. 온오프라인 민원 서류 발급 절차 개선(1)	3
		3-1-1. 탈북민포털을 통한 온라인 서비스 개시	
		3-2. 생활밀착형 법률지원 강화(2)	
		3-2-1. 생활밀착형 법률교육 및 상담	
	4. 탈북민정책 협업체계 정비	3-2-2. 대안교육시설 재학 탈북청소년 대상 법교육	3
		4-1. 지자체의 탈북민 지원 역할 제고(1)	
		4-1-1. 지자체와 인적·제도적 협업기반 강화	

북한이탈주민 빈곤 한부모 가정의 자녀양육 실태와 지원방안

목표	정책과제(분야)	세부과제	세부 과제수
		4-2. 민간의 탈북민 지원 역할 제고(1)	
		4-2-1. 탈북민 지원 민간단체와의 협업 강화	
		4-3. 탈북민 사회와의 협력 강화(1)	
		4-3-1. 탈북민 단체 지원 및 소통 확대	
	5. 하나센터 기반 강화 및 지원인력 역량 강화	5-1. 하나센터 확충 및 운영 기반 강화(3)	4
		5-1-1. 하나센터 확충 및 운영 내실화	
		5-1-2. 하나센터 시설화 및 서비스 표준화	
		5-1-3. 탈북민 개인정보 보호 체계 강화	
		5-2. 하나센터 종사자 처우 개선 및 역량 강화(1)	
		5-2-1. 정착지원 전문인력 양성 및 역량 강화	
	6. 취약 탈북민 보호체계 확충 및 생활안정 지원	6-1. 생활보호 및 심리정서 안정 지원(9)	17
		6-1-1. 기초생활보장제도 특례 적용	
		6-1-2. 탈북민 의료비 지원	
		6-1-3. 아이돌봄 지원사업을 통한 탈북여성 보육지원	
		6-1-4. 취약계층 생계지원 및 생활안정 지원	
		6-1-5. 성폭력·가정폭력 등 예방과 치유 지원 및 양성 평등·인권 보호 교육 실시	
		6-1-6. 사각지대 해소를 위한 탈북민 취약계층 전수조사	
		6-1-7. 탈북민 상담 서비스 개선을 통한 기능 강화	
		6-1-8. 탈북민 심리안정을 위한 산림치유 프로그램 실시	
		6-1-9. 수요자 중심의 하나원 교육프로그램 운영	
		6-2. 취약 탈북민 복지 사각지대 해소(5)	
		6-2-1. 무연고 탈북민에 대한 보호 강화	
		6-2-2. 재소자·출소자 재정착 프로그램 마련·시행	
		6-2-3. 보호결정 범위 확대 및 비보호 탈북민 지원 강화	
		6-2-4. 체계적인 차상위계층 지원 추진	
		6-2-5. 개인별 사례관리 체계화	
		6-3. 신변보호체계 재정비 및 신변보호 강화(1)	
		6-3-1. 탈북민 신변보호 강화	
		6-4. 해외 체류 탈북민 보호 및 임시보호 탈북민 인권보호 강화(2)	
		6-4-1. 해외 체류 탈북민 보호 강화	
		6-4-2. 탈북민 인권보호관 제도 운영	
	7. 탈북민을 포용하는 우리사회 환경 조성	7-1. 탈북민-지역주민 간 교류 활성화(3)	5
		7-1-1. 탈북민 정착 우수사례 등 발굴 및 콘텐츠 확산	
		7-1-2. 남북통합문화센터 운영	
		7-1-3. 탈북민-지역주민 간 공동활동 프로그램 활성화	
		7-2. 쌍방향 인식개선 교육 실시(2)	
		7-2-1. 일반국민 대상 탈북민 이해를 위한 교육 실시	
		7-2-2. 탈북민 대상 민주시민의식 함양교육 강화	

자료: 관계부처 합동(2020. 2.). 2020년도 북한이탈주민 정착지원 시행계획. p.1, pp.64-67.

북한이탈주민 빈곤 한부모 가정의
자녀양육 실태와 지원방안

육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

