

# 이주관점의 북한이탈여성 정책지원방안 연구

책임연구원: 신하영(서울시여성가족재단 여성정책실 연구위원)

위촉연구원: 김영지(서울시여성가족재단 여성정책실 연구원)



서울시여성가족재단

Seoul Foundation of Women & Family



## 발 간 사

2019년 현재 국내 북한이탈주민의 70% 이상이 여성이며 2018년에 입국한 북한이탈주민의 86%가 여성임에도 불구하고, 북한이탈여성에 초점을 둔 실태 분석과 정책 재정비 노력은 부족한 상황입니다. 현재 북한이탈여성 지원정책은 초기 정착 지원에 집중된 경향이 있고, 이후 북한이탈여성이 한국 사회 구성원으로서 지속가능한 삶을 꾸려나가는 데 필요한 돌봄, 일자리, 건강을 지원하는 정책 자원과의 연계가 부족한 현실입니다.

본 연구는 북한이탈여성의 생활실태와 정책 수요를 파악하기 위해 통일부와 남북하나재단 차원의 실태조사 결과를 재분석하고, 북한이탈여성 면접조사를 수행하였습니다. 이를 통해서 다양한 연령대의 북한이탈여성의 경제활동, 가족관계, 사회적 경험 등을 파악하였습니다. 그 결과, 북한이탈여성들은 정착 초기에는 공통적으로 정서적·신체적 소진을 경험하지만, 이후에는 서로 다른 삶의 조건에 따라 육아, 일가족양립, 취업과 고용유지 등 다양한 정책 수요를 가지고 있었습니다. 따라서 북한이탈여성 지원정책을 설계하고 실행할 때에는 반드시 이들의 탈북, 이동, 생활경험과 함께, 입국시기와 생애주기를 중요하게 고려하여야 하며, 구체적인 정책으로는 직업훈련 및 취업지원제도의 실효성 제고, 자립과 성장을 위한 보육, 건강, 일자리 정책의 연계와 지속 추진이 필요함을 제시하였습니다.

이 연구보고서는 여러 분야의 전문가와 유관기관, 연구 참여자의 협조로 완성될 수 있었습니다. 연구의 방법과 내용을 함께 고민해주신 재단 내외의 자문위원과 전문가 분들, 연구진에게도 감사를 드립니다. 무엇보다 이 연구는 마음을 열고 면접조사를 통해 경험과 생각을 나누어 준 북한이탈여성들의 참여가 있었기에 가능했습니다. 면접조사에 응해주신 당사자들의 문제의식이 서울시의 정책으로 이어지는데 이 연구보고서가 보탬이 되기를 바랍니다.

2019년 12월

서울특별시여성가족재단

대표이사 강경희



# Contents

## I 서론 \_ 1

1. 연구 배경 및 목적 .....	3
2. 연구 내용 및 방법 .....	7
1) 용어 정리 .....	7
2) 연구내용과 연구 방법 .....	11
3) 연구의 추진체계 .....	12

## II 북한이탈여성 관련 선행연구 및 정책 검토 \_ 13

1. 북한이탈여성 관련 선행연구 검토 .....	15
1) 북한이탈여성 연구 .....	15
2) 이주여성노동 연구 .....	17
2. 북한이탈여성 정책지원 현황과 평가 .....	25
1) 중앙정부 차원 북한이탈주민 정책지원 .....	25
2) 서울시의 북한이탈여성 지원정책 .....	33
3. 선행연구와 정책현황 검토를 통한 시사점 .....	41

## III 북한이탈여성 서울시 생활현황 분석 \_ 45

1. 북한이탈여성 현황자료 분석 .....	47
-------------------------	----

## Contents

1) 북한이탈주민 주요 특징별 현황 .....	47
2) 북한이탈주민 지원정책 현황 .....	54
3) 주관적 사회적응 정도: 남한생활에 만족/불만족 .....	63
2. 북한이탈여성 서울 생활경험 분석 .....	73
1) 면접조사 개요 .....	73
2) 북한이탈여성의 적응 단계별 생활 경험 .....	76
3) 정착지원제도 이용 경험과 개선필요사항 .....	83
4) 직업훈련·취업지원 제도 이용 경험과 개선 의견 .....	90
5) 북한이탈여성의 ‘차이’를 고려한 정책지원 필요 .....	96

## IV 북한이탈여성 정책지원 방안 \_ 105

1. 북한이탈여성 정책지원 수요 .....	107
1) 북한이탈여성의 탈북, 이동, 생활경험을 반영한 정책 설계 요구됨 .....	107
2) 입국시기와 여성 생애주기를 교차한 정착지원제도 필요 .....	108
3) 직업훈련 및 취업지원제도 실효성 제고 .....	109
4) 자립과 성장을 위한 지속적 지원체계 구축 .....	110
2. 북한이탈여성 정책지원 실행방안 .....	113
1) 입국 초기 사회적응 교육은 실질적이고 유용한 ‘한국살이 안내’로 재편 .....	114
2) 북한이탈여성 경제적 자립을 위한 고용지원 확대 .....	117
3) 북한이탈여성 돌봄부담 해결을 위한 서울시 돌봄지원망 강화 .....	121
4) 지역사회 관계망 강화로 지역 내 복지체계 접근성 제고 .....	123
5) 선주민 사회 인식 변화 유도로 북한이탈여성 진입 장벽 낮추기 .....	124

참고문헌 \_ 129

Abstract \_ 132

부록 \_ 135

[부록 1] 북한이탈여성 대상 FGI 조사 설계 ..... 137

[부록 2] 북한이탈여성 지원정책 수행기관 담당자 면접조사 설계 ..... 140

## Table Contents

### 표 목차

【 표 I-1 】 전국 및 서울시 북한이탈주민 거주 현황 .....	4
【 표 I-2 】 북한이탈주민을 의미하는 용어의 변천 과정 .....	9
【 표 I-3 】 연구의 절차 및 내용 .....	11
【 표 II-1 】 북한이탈여성 관련 선행연구 정리 .....	20
【 표 II-2 】 하나원 초기 사회적응 기간 변천과정 .....	27
【 표 II-3 】 하나원 초기 사회적응 교육 프로그램 구성 .....	27
【 표 II-4 】 북한이탈주민 정착지원제도 (하나원 퇴소 이후) .....	28
【 표 II-5 】 북한이탈주민 사회적응지원 사업 연간 예산 집행 .....	30
【 표 II-6 】 주요 성과지표별 목표 달성도 .....	31
【 표 II-7 】 북한이탈주민 정착지원 과제별 소관부처 현황 (2019년 기준) .....	34
【 표 II-8 】 탈북민 민주시민의식 함양교육 강화 내용 소관부처별 비교 .....	37
【 표 II-9 】 중앙정부 북한이탈주민 정착지원 제도 중 서울시 소관 과제 및 예산 비중	38
【 표 II-10 】 서울시 민선7기 시정4개년 계획에 포함된 정책과제 중 북한이탈여성 적용 가능 분야 .....	39
【 표 II-11 】 서울시 외국인주민 및 다문화가족 지원 포털 사이트 '서울특별시 한울타리' .....	40
【 표 III-1 】 북한이탈주민 주요 특징별 분포 .....	49
【 표 III-2 】 현 거주 주택 소유 형태 .....	50
【 표 III-3 】 경제적 어려움 경험 여부 .....	54
【 표 III-4 】 북한이탈주민 사립대학 공납금 지원 집행 실적 .....	55
【 표 III-5 】 사업 대상자 지원 현황 분석: 등록금 지원 .....	57
【 표 III-6 】 사업 지원대상 대비 실제 지원 현황: 등록금 지원 .....	58
【 표 III-7 】 북한이탈주민 취업장려금 지원 집행 실적 .....	58
【 표 III-8 】 사업 지원대상자 성별 분석: 취업장려금 지급 .....	59
【 표 III-9 】 사업 지원경험자 성별 분석: 취업장려금 지급 .....	60
【 표 III-10 】 사업 지원대상자 성별 분석: 취업장려금 지급 .....	62
【 표 III-11 】 북한이탈주민 기초직업적응훈련 실적 .....	63



【 표 III-12 】 남한생활 만족도 .....	64
【 표 III-13 】 남한생활에 만족하는 주된 이유(1순위) .....	65
【 표 III-14 】 남한생활에 불만족하는 주된 이유(1순위) .....	66
【 표 III-15 】 더 나은 남한생활을 위해 필요한 자원(1순위) .....	68
【 표 III-16 】 직업교육훈련 경험 여부 .....	69
【 표 III-17 】 직업교육훈련 경험 분야(복수응답) .....	70
【 표 III-18 】 직업교육훈련 수료 여부 .....	70
【 표 III-19 】 직업교육훈련 미수료 이유(복수응답) .....	71
【 표 III-20 】 직업교육훈련 수료 분야 근무경험 .....	72
【 표 III-21 】 직업교육훈련 수료 분야 미근무 이유 .....	73
【 표 III-22 】 FGI 참여자 개요 .....	74
【 표 III-23 】 전문가 의견조사 개요 .....	75
【 표 III-24 】 이해관계자 의견조사 개요 .....	76
【 표 IV-1 】 연구결과에 기초해 도출한 북한이탈여성 정책수요 .....	112

## 그림 목차

【그림 III-1】 북한에서의 사회경제적 지위 .....	52
【그림 III-2】 남한에서의 사회경제적 지위 .....	53
【그림 III-3】 사업 지원대상자 성별 분석: 취업장려금 지급 .....	60
【그림 III-4】 사업 지원경험자 성별 분석: 취업장려금 지급 .....	61
【그림 IV-1】 북한이탈여성 정책지원 재구조화 방향 제시 .....	113
【그림 IV-2】 북한이탈여성 초기 지원: 여성건강/성적자기결정권 교육, 지원 프로그램 .....	115
【그림 IV-3】 북한이탈여성 초기 교육 프로그램: 한국살이 안내 실전 지식 강화 .....	117
【그림 IV-4】 북한이탈여성 경제적 자립을 위한 고용지원 정책: 여성일자리 지원기관 활용 .....	119
【그림 IV-5】 북한이탈여성 다수 거주 지역 내 여성일자리 지원기관 .....	120
【그림 IV-6】 북한이탈여성 경제적 자립을 위한 고용지원 정책: 이주여성 간 통합/교차 프로그램 운영 .....	121
【그림 IV-7】 북한이탈여성 시간빈곤, 돌봄공백 지원방안: 서울시 돌봄지원 체계 적용 확대 .....	122

## 연구요약

### □ 연구배경 및 목적

- 남북한 평화 협력 시대 서울시의 북한이탈주민 지원정책 재정립 필요
  - 2018년 6월 기준으로 총 3만 2천여 명의 북한이탈주민이 남한 내에 거주하고 있음. 여성비율은 72%(23,043명)로, 북한이탈주민의 여성 집중화가 두드러짐.
  - 서울은 경제 규모가 크고 일자리 많아, 북한이탈여성들이 초기정착 이후 서울로 이동 후 거주하면서 경제활동을 이어나가는 공간임. 전체 북한이탈여성 중 4,697명(20.4%)이 서울에 거주하고 있는 것으로 확인됨

표 1 전국 및 서울시 북한이탈주민 거주 현황

북한이탈주민 현황	전국(A)	서울(B/A)	서울 거주 여성(C/A)
명(%)	32,147	6,973(21.7)	4,697(14.6)

- 동화, 흡수에 집중된 북한이탈여성 지원제도에 변화가 요구됨
  - 기존 정책은 북한이탈주민이 이주민으로서 차이보다는 동화와 정착을 중심
  - 북한이탈여성들은 하나원 퇴소 이후 초기정착지원 제도 외에는 지속적인 경제적 자립과 사회적응지원을 받지 못하고 있음.

### □ 연구내용 및 방법

- 문헌연구 및 경험적 자료 분석: 통일부·통일연구원·하나재단 현황자료 분석
- 북한이탈여성 관련 선행연구 검토 및 이주여성, 이주 노동자 관련 연구 분석
- 북한이탈여성 심층면접조사, 집단면접(FGI): 실태분석과 정책 수요 조사
- 전문가 자문회의, 의견조사: 정책 개선방향, 지원 실행방안 도출

□ 연구결과 : 문헌분석과 면접조사 결과

○ 이론적 배경과 선행연구 분석 결과

- 연구에서 채택할 ‘이주관점’을 정립하기 위해서 1) 북한학, 북한이탈주민 연구 관점에서 북한이탈여성의 ‘재북시기와 탈북경험’특수성을 포착하고, 2) 이주여성연구의 이론적 토대를 통해 북한이탈여성의 ‘이주하는 정체성’을 규명함.
- 북한이탈여성을 다룬 선행연구는 접근방식과 분석 대상, 연구의 목적과 외적 효용을 기준으로 북한학 분야의 연구, 여성학 분야의 연구, 이주여성노동 분야의 연구, 사회복지 분야 및 상담복지 분야 연구, 통일학(정치 및 행정) 분야의 북한이탈주민 지원제도 관련 연구 등으로 파악됨.

○ 북한이탈여성 대상 면접조사 참여자 구성

【 표 2 】 북한이탈여성 면접조사 참여 대상자

조사 참여여성(명)	연령대(명)	참여자 직업군
서울거주자 및 서울거주 경험자 총 21명	20대 (1), 30대 (5), 40대(11), 50대(3), 60대(1)	공무원, 공기업 직원, 사회복지사, 북한이탈주민 상담사, 학생, 간호사, 카페 아르바이트, 전업주부 등

○ 면접조사 결과의 주요 내용: 노동 경험을 중심으로

1. 탈북과 이동 경험, 남한사회 초기 정착

- 서울 및 타지역 거주여성 21명을 대상으로 심층면접조사와 FGI를 수행함. 입국 시기는 2001년부터 2019년 4월까지로, 탈북 동기와 탈북 과정이 상이함.
- 탈북 당시 연령은 대부분 20대 초중반이나, 제3국 체류 기간에 따라 입국 시기가 달라짐. 중도체류국가는 중국(18명), 베트남, 라오스, 태국, 몽골 등 다양

2. 사회적응 과정과 노동경험

- 공통적으로 생계 문제, 노후 대비, 남한 선주민(한국인)과의 관계 형성 곤란을 호소함. 사회적응 과정에서 먼저 입국한 가족·친지, 도움을 요청할 수 있는 북한 출신 지인의 존재가 결정적 영향을 끼침.
- 탈북 이전의 소속집단, 받았던 교육의 수준, 일 경험에 따라 남한 입국 후

직업훈련 욕구, 제공교육에 대한 이해, 취업 적극성이 상이함.

- 입국 당시 20~30대로 비교적 연령이 낮고, 부양가족이 없는 단독 입국의 경우 더 나은 일자리 기회와 역량 강화를 위해 대학에 진학하는 경우가 많음. 피부양자가 있거나, 경제적 필요가 탈북 동기인 경우에는 단기간 자격증 취득 과정 이수 후 노동시장에 진입하나, 고용 불안정, 생활비 부족으로 통일 교육 강사활동을 부업으로 병행하는 등 경제적 자립 곤란

### 3. 가족관계, 일가족양립, 사회적 관계망 형성

- 중도체류 중 다양한 인권 침해와 폭력을 경험함. 타인에 대한 경계와 미래불안, 무기력 심화. 가족이 없는 경우 초기에 심리 안정 불가, 직업의지나 경제적 자립 의지를 상실함. 거주기 추첨방식으로 가족 간 분리를 재차 경험하고 있음.
- 기혼 북한이탈여성은 배우자, 자녀 국적에 따라 심리적 안정감과 남한 내 사회적 관계망 형성에 차이가 있었음. 자녀가 있는 경우 교육, 자녀와의 문화 차이로 어려움을 겪음. 인근에 거주하는 북한이탈여성 동료에게 의지하는 게 일반적임.
- 한부모 가정의 가장인 여성은 일자리와 가족관계의 문제를 동시에 겪음. 전통적 여성양육자 역할 내재화로 돌봄공백을 꺼림. 북한, 중국 등에서 출생 및 성장한 자녀의 경우 학업과 사회적응에 관심을 쏟으며, 자원을 집중시킴.

### □ 연구결과를 바탕으로 도출한 정책 수요

- 기존 북한이탈주민 사회적응지원 사업 개선 필요
  - 북한이탈여성은 하나원 입소 이후 초기 정착기 이후에는 적응을 중심으로 한국인으로서 보편성을 추구하기를 원함
  - 북한이탈남성과 구별되는 정서 치료, 자녀돌봄, 저하된 체력에 대한 정책 수요를 반영해서 정책지원의 우선순위가 조정되기를 희망함
- 북한이탈여성이 정착 이후 한국여성으로서 경험하는 생애주기를 고려한 정책 지원이 필요

- 기혼, 유자녀 여성의 경우 직접적인 직업훈련과 취업지원의 필요성과 함께 돌봄지원, 자녀양육(진로와 학업 지도) 관련 도움을 필요로 함

○ 초기 정착 단계: 공적연결망, 사회문화 체제적 적응 강화

- 북한이탈여성의 입국 이후 제공되는 하나원 프로그램은 일정 수준 도움이 되었다고 응답하고 있었음
- 초기 정착 단계에서 신변보호담당관(거주지 파악 및 신변 보호), 하나재단과 지역 하나센터(필요한 재정적 도움) 긍정적 역할을 하는 것으로 파악됨.

○ 정착 이후 현지화 단계: 친밀성 기반의 거주지역 단위 자조모임, 안정과 자립을 위한 고용지원과 돌봄지원 강화

- 평균적으로 5년 정도의 초기 정착 단계 이후에 절실하게 필요한 것은 경제적 자립을 위한 일자리와 사회적 안전망, 즉 돌봄지원과 생활지원이었음.
- 북한이탈여성의 생애주기별로 필요한 정책적 지원이 다름: 기혼 유자녀 여성에게 필요한 일가족양립(자녀 양육 도움), 한부모가정 혹은 비혼여성을 위한 고용지원(지속가능한 안정적 일자리 제공), 입국 이후 10년 이상 경과한 중장년을 위한 노후 대비 및 생애설계(재취업 훈련과 건강돌봄)에 따라 지역 사회 복지서비스 연계가 요구됨

□ 정책수요 파악에 따른 정책지원방안 제시

○ 분리된 삶 보다는 정착을 전제로 한 이주민 지원으로 정책 재설계

- 초기 정착 단계 이후 남한 내 시민사회 내 구성원으로 원활하게 자리 잡도록 하는 연락처 전략으로 전환
- ⇒ 북한이탈주민 사회적응지원 사업 수행을 현재의 생애주기별 사업과 정착 (이주) 단계별 사업을 교차적으로 재구조화

○ 북한이탈여성 고용지원을 위해 기초자치단체, 광역자치단체 수준의 여성일자리 지원망 연계

- 지역 내 여성일자리 지원정책 전달체계를 활용하도록 하나센터-여성일자리 지원기관 간 연계 강화

- ⇒ 가족 및 자기 돌봄으로 경력이 단절된 북한이탈여성+ 경력단절여성을 새 일센터 직업훈련 및 재취업 지원 대상으로 적극 수용
- 지역 내 복지체계에 대한 접근성을 높이기 위해 동주민센터, 지역 사회복지 통합서비스와 지역 하나센터 간 사례관리 통합 운영
  - 상당수 지역 하나센터가 지역 내 사회복지관 내 위탁·설치되어있으므로 전달체계의 이분화로 인한 행정적 누수를 최소화
  - ⇒ 서울시 찾아가는 동주민센터 추진체계 내 1) 사례관리, 2) 지역 사회보장 체계 강화, 3) 교육청-경찰청-지역사회복지관 협업체계 북한이탈주민 가구 지원에 접목
- 북한이탈여성 사회 참여 확대를 위해 남한선주민 인식개선 적극 추진





# I

## 서론

1. 연구 배경 및 목적
2. 연구 내용 및 방법

Seoul  
Foundation of  
Women &  
Family



# I

## 서론

### 1. 연구 배경 및 목적

2019년 8월 서울의 한 아파트에서 북한이탈여성과 여섯 살 어린 아들이 숨진 채 발견되어 우리 사회에 충격을 안겨주었다. “고춧가루 외에 먹을 것이 없었으며 통장 잔고엔 0원이 찍혀 있었다.”라고 파악된 이들의 상황은 극심한 생활고가 이들을 죽음에 이르게 했음을 짐작케 한다. 더욱 참담한 사실은, 이들이 사망한 지 두 달이 지나고 수도 검침원이 방문했을 때에야 발견되었다는 것이다(국민일보, 2019.08.12. 보도기사). 이는 단순한 생활고 외에도 이들 모자의 안부를 확인할 사회적 관계망이 부재했던 상황을 짐작케 한다. 이 사건을 계기로 한국사회에서 북한이탈여성이 처한 삶의 조건을 점검하고 필요한 지원이 강화되어야 한다는 목소리가 높아졌다.

‘북한이탈여성’은 북한을 탈출(이탈)하여 한국에 입국한 여성을 의미하며, 탈북여성이라 부르기도 한다. 북한이탈주민의 국내입국 추세를 보면, 1990년대 후반 북한의 ‘고난의 행군’ 이후 북한이탈주민이 수적으로 급격히 증가하였고 2018년 12월 기준으로 전국에 거주하는 북한이탈주민은 32,400명으로 파악된다.<sup>1)</sup> 국내 북한이탈주민의 가장 큰 특징은 여성의 비율이 절대적으로 많다는 것이다. 국내 입국 북한이탈주민 중 여성의 비율은 2002년부터 지속적으로 남성보다 앞서왔으며 2018년 입국한 북한이탈주민의 경우 86%가 여성이었다(통일부, 2018). 여성의 입국 비율은 1989년 이전에는 7%에 불과하였으나, 1997년 35%, 2000년 42% 등 꾸준한 증가 추세를 보이다가, 2002년을 기

1) 북한이탈주민의 연간 입국 규모는 2012년 이후 1,500여명대로 감소하였다.

점으로 남성 비율을 넘어섰다(통계청, 2019). 전체 북한이탈주민 중에서 여성 비율은 72%(23,04명)에 달해 절대다수에 해당한다. 다음은 2018년까지 파악된 전국 및 서울시의 북한이탈주민 거주 현황을 나타낸 것이다.

【 표 I-1 】 전국 및 서울시 북한이탈주민 거주 현황

(단위: 명, %)

북한이탈주민 현황	전국(A)	서울(B/A)	서울 거주 여성(C/A)
명(%)	32,147(100.0)	6,973(21.7)	4,697(14.6)

출처: 통일부 북한이탈주민 현황자료(2018)

이렇듯 북한이탈주민의 여성집중화가 두드러짐에 따라, 북한이탈주민 지원 정책에 성인지 관점을 반영하고 정책을 통해 성평등효과를 도모할 것이 요구된다. 이러한 요구에 부응해 현재 통일부는 정부의 성인지예산제도 도입에 따라, 하나원 운영 사업 등을 성인지예산제도를 적용하여 각각의 세부 사업에 대해 성별 현황과 성평등 기대 효과 등을 파악하고 있는 상황이다. 또한 북한이탈주민 정착지원정책을 대상으로 하는 특정성별영향분석평가가 시행된 바 있다(조영주 외, 2016).

그러나 입국하는 북한이탈주민의 80% 이상이 여성이고 현재 거주하는 북한이탈주민의 절대다수가 여성임에도 불구하고, 여전히 북한이탈주민 정책은 국가 및 지방정부 수준의 여성정책·성평등정책의 범주에서 다루어지지 않고 있다. 또한 정책이 가지는 성평등정책으로서의 효과와 의의를 부각시키지 않아 주요 성과지표에서 성평등효과를 고려할 수 있는 요소가 간과되고 있다. 이러한 상황은 현재 외국인·다문화 정책의 전체 구조 내에서 결혼이주여성과 이주여성노동자의 입국 배경, 정착 및 생활 조건의 특수성을 반영해 별도의 정책 체계를 두고 지원 사업 등을 추진하고 있는 상황과 비교해 한계를 가진다 할 수 있다.

한국 정부는 북한이탈주민의 정착지원정책을 위해 통일부 소속기관으로 북한이탈주민정착지원사무소(하나원), 산하기관으로 북한이탈주민지원재단(남북하나재단)을 설립하고 정서안정부터 교육과 취업에 이르는 다양한 정책 사업을 운영하고 있다. 남북하나재단의 서울지역 소재 하나센터는 권역별(동부, 서부, 남부, 북부) 4개소가 운영되고 있다(서울특별시 자치행정과, 2018).

서울시는 2013년 「서울특별시 북한이탈주민의 정착지원에 관한 조례」를 제정한 후, 기초자치단체 수준의 북한이탈주민지원지역협의회를 조직·운영하고 있다. 현재 서울시에 거주하는 북한이탈주민 관련 사무는 행정국의 자치행정과 주민행정팀에서 담당하고 있으며, 북한이탈주민 지원 기본계획을 수립하고 중앙정부 대응투자 사업과 함께 자체 생활지원 및 문화행사 등을 추진하고 있다. 지난 2013년 서울시는 지방자치단체로는 처음으로 독자적인 ‘북한이탈주민 정착지원 종합대책’을 마련하고 통일부와의 협력 사업, 민관협력 사업을 적극 추진할 계획을 밝힌 바 있다(서울특별시, 2013.10.11).

해당 종합대책은 북한이탈주민의 정착지원이 그간 국가 사무(통일부)라는 이유로 지자체 차원의 관심이나 지원비 부족했다는 데 문제의식을 두고 수립되었다. 종합대책은 최초 전입자 환영, 안정적 정착 인프라 구축, 자립·자활 기반제공, 탈북민 이해제고, 불합리한 제도를 개선해 사각지대를 해소하는 다섯 가지 추진 방안으로 구성되었다. 서울시는 이러한 종합대책을 수립함에 있어, 기존에 기초자치단위까지 구축된 동주민센터, 보건소 등의 인프라를 활용하고 서울의료원을 통한 의료지원, 서울시 관내 기관 및 시설을 활용한 일자리 지원 등 선주민 복지전달체계에 북한이탈주민의 정책 수요를 결합시키는 방향으로 접근하였다.

그러나 서울의료원 내 하나플라자(첫 탈북민 종합지원시설)는 당초 서울시가 장소를 제공하고 리모델링 및 운영비를 통일부가 부담하는 운영 모델을 제시했지만 이후 통일부 차원에서 경상운영비 부담을 이유로 서울시에 추가적인 금액 부담을 요구하는 등 협력 추진에 곤란을 겪었다(서울특별시, 2015.01.08.). 이후 서울시는 민간위탁으로 사업 방향을 전환하였으나, 4개 협력단체 중 일부 종교단체의 내부 사적으로 다시 협력이 중단된 후 새로운 협력 파트너를 모색하고 통일부와 다시 연계를 피하기까지 대략 3년간의 진통을 겪게 되었다. 추진에 난항을 겪은 하나플라자 외에도 서울시가 적극 고용주로 나서겠다는 북한이탈주민 공공인력 채용 확대 규모도 당초 추진했던 4~5배에 크게 미치지 못하는 수준에 그친 현실이다(서울일보, 2019.10.14.).

이렇듯 2013년 서울시가 적극적으로 정책 개편을 시도한 서울시 거주 북한이탈주민에 대한 정착지원제도가 원활하게 수행되지 못했던 원인을 도출하면 다음과 같다. 첫째, 중앙정부의 북한이탈주민 정책과 질적으로 다른 접근을 하기보다는, 지방자치단체 단위와 규모의 접근을 강조하며 접근의 용이성에 치중한 정책 설계에 한계가 있다고

판단된다. 기존의 주민복지 전달체계를 북한이탈주민 지원정책의 전달체계로 활용하기에는 북한이탈주민에 대한 소관 사무가 중앙정부 산하기관인 남북하나재단에서, 그 위탁기관인 지역하나센터로 이어지는 직렬구조에 변함이 없는 한 실효성이 없을 수밖에 없었다. 둘째, 앞서 제시한 바와 같이, 북한이탈주민의 대부분이 여성임에도 불구하고 북한이탈주민 정착지원의 양적·질적 제고에 젠더 관점에 고려되지 않았다는 점이다.

이에 본 연구는 초기 정착-생활 적응을 이어나가며 북한이탈여성이 갖는 이주여성으로서의 정체성, 분단체제 하에서 북한이탈주민으로서 가지는 정체성이 교차되는 맥락을 고려한 정책지원이 필요하다는 데 주목하였다. 앞서 2009년 수행된 서울시여성가족재단의 정책연구 「서울시 북한이탈주민여성의 실태조사 및 지원정책방안 연구」는 이러한 관점을 담지하고 젠더폭력 경험, 가족돌봄, 정서적지지, 불안정한 노동과 차별 경험 등에 초점을 맞추어 북한이탈여성의 서울생활 경험을 드러낸 바 있다. 이 연구는 2013년 서울시가 북한이탈주민 종합지원 대책을 발표하기에 앞서 2002년부터 일관적으로 유지된 북한이탈주민의 여성집중화가 뚜렷하게 나타난 시점에서 수행된 연구이다. 이 연구에서는 1998년 전후부터 식량난을 피해 입국하는 북한이탈주민이 증가하고 있으며, 2002년을 기점으로 여성의 비율이 50%를 넘어서 2009년 당시 80%에 육박하고 있음에 착안해, 성인지 관점에서 서울시의 북한이탈주민 지원정책을 재구조화할 것을 제안한 바 있다. 당시 정책지원방안으로 제시된 대안 중에는 정착지원 프로그램의 사각지대 해소를 위한 개인별 DB 구축, 건강가족지원센터, 한부모가족지원센터 활용 등 서울시의 여성가족정책 지원체계를 통한 북한이탈여성 지원이 있었다(장명선·이애란, 2009).

한국 내 다른 문화와 배경을 가지고 공존하는 ‘결혼이주여성’과 ‘이주노동자’의 경우, 결혼 혹은 경제활동의 입국 동기가 이주민으로서 이들의 정체성을 결정짓는 중요한 요소로 작용한다. 반면, 북한이탈여성은 한국 사회에서는 ‘북한이탈’이라는 특수한 이주 경험을 기준으로 하나의 균일한 정체성을 가진 집단으로 정의된다. 물론 북한이탈여성은 탈북 경험으로 인해 다른 이주여성들과는 구별되는 독특한 맥락성을 가진다. 이들은 북한에서 한국으로의 공간 이동 외에도 신변 보장, 안전, 경제적 안정 등 많은 부분에서 극적인 변화를 경험한다는 점에서 심리안정 및 건강회복 프로그램 등 특별한 지원을 필요로 한다. 이러한 필요를 반영해, 현재 남북하나재단에서는 북한이탈여

성을 위한 심리치료 상담 서비스를 제공하고 있다.

그러나 이와 동시에, 북한이탈여성 간에도 다양성이 존재하며, 재북 당시의 교육수준, 생활환경, 경제활동, 중국을 포함한 제3국 체류 경험, 결혼여부 및 자녀유무에 따라서 매우 상이한 욕구와 필요를 가진다. 또한, 대부분의 북한이탈여성은 성인이 된 상태에서 한국 사회에 도착하기 때문에 입국 이전의 북한과 중국, 제3국에서 겪은 경험을 기초로 해서 한국사회에 기대하는 바와 본인이 이루고자 하는 바가 다양할 수밖에 없다. 최근에는 경제적 이유 외에도 더 나은 교육환경(학업)을 찾아서, 자유롭게 직업을 선택할 수 있는 자유(출신성분 탈피)를 찾아서 탈북하는 경우도 많이 보고되고 있다(남북하나재단, 2018). 따라서 현 시점에서 북한이탈여성 간에 존재하는 성장배경과 욕구, 흥미와 능력의 다양성을 반영할 수 있는 정책이 모색될 필요가 있다.

이러한 문제의식에 기초해, 본 연구는 다음의 연구 목적을 가지고 수행되었다.

첫째, 북한이탈여성의 생활 실태를 이주관점에서 심층적으로 분석한다.

둘째, 이주관점으로 북한이탈여성의 정착 이후 생활을 노동경험을 중심으로 파악해서 직업교육·취업 및 고용지원 관련 정책수요를 도출한다.

셋째, 북한이탈여성의 경제적 자립, 사회적 관계망 형성, 사회 참여 증대를 위한 정책지원방안을 도출한다.

## 2. 연구 내용 및 방법

### 1) 용어 정리

#### (1) 북한이탈여성

북한이탈주민은 대한민국 법률상 용어로, 조선민주주의인민공화국에 주소·직계가족·배우자·직장 등을 두고 있는 사람으로서 조선민주주의인민공화국을 벗어난 후 대한민국 이외의 국적을 취득하지 않은 사람을 뜻한다(법제처, 2019).<sup>2)</sup> 탈북자는 보다 넓은 의미로 북한을 이탈하여 한국을 포함한 타 국가로 망명한 모든 전 북한 국적의 주민을 의미하나, 본 연구에서는 대한민국의 법률상 용어의 정의를 따라서 현재 국적이

2) “북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제2조(정의)”. 법제처. 2019년 7월 3일에 확인함.

한국이며, 주민등록상 여성으로 등록된 경우를 북한이탈여성으로 두고 이를 연구대상으로 삼았다.

한국의 북한이탈주민은 정치적·역사적으로 다른 정치난민, 이주노동자 등과 매우 다른 정체성을 가진다. 이로 인해서 그동안 북한이탈주민을 지칭하는 여러 유사 표현 ‘탈북민’, ‘새터민’, ‘탈북자’, ‘북한이탈주민’의 용어가 혼용되었다.<sup>3)</sup> 이중 탈북민과 새터민은 모두 통일부와 하나원에서 일정기간 공식적인 용어로 사용된 바 있다. 특히 2005년 통일부는 기존의 ‘탈북자’라는 표현이 가지는 사회적 인식을 개선하고자 ‘새터민’ 용어를 채택하였다. 그러나 새터민은 조어법상 문제가 많다는 비판을 마주하였다(중앙일보 2015.03.06. 기사).<sup>4)</sup> 단순히 조어법상의 문제뿐 아니라, “북한체제를 거부하고 자유를 찾아온 사람을 경제 난민 취급하는 것”이라는 부정적 시각을 마주하였기 때문이다. 또한 새터민의 상대 개념이 되는 남한 선주민의 개념이 모호해진다는 지적도 존재한다.

이러한 기존 용어 사용에 대한 비판이 있을 후, 보다 현재적 관점에서 ‘주민’의 의미를 강조하고, 북한을 ‘탈출’했다는 의미 역시 적극적인 정치적 망명이나 경제적 체제 전환 보다는 공간적 분리(leave)를 중립적으로 나타낼 수 있는 용어가 모색되었다. 이에 따라 ‘이탈’의 의미를 살리는 방향이 선호되었다. 이러한 과정을 거쳐 채택된 용어가 ‘북한이탈주민’이다.

본 연구에서도 이러한 용어 변화의 방향을 수용하는 측면과 현재 정부 정책에서 사용되고 있는 용어와의 통일성을 꾀한다는 측면에서 북한이탈주민의 용어를 채택하였다. 그리고 기존에 ‘탈북여성’ 혹은 ‘새터민 여성’으로 사용되던 용어 대신 북한이탈주민 중 여성을 지칭하는 표현으로 ‘북한이탈여성’을 사용하기로 한다. 이를 통해서 연구가 이론적 토대를 두고 있는 이주민 연구들의 기본적인 연구대상 접근방식인 ‘출발국가’+ ‘이주 경험/상태’+ ‘여성’(예: 베트남 결혼이주여성)과 일관성을 가지려 하였다. 다음은 그간 북한이탈주민을 가리키는 용어의 변천사를 간략하게 정리한 것이다.

3) 현재 국어 대사전에도 탈북민, 새터민, 탈북자, 탈북 주민이 모두 등재되어 있어 모두 표준어로 쓸 수 있는 표현이다.

4) ‘새로운 터전에 정착한 주민’의 의미로, ‘새(관형사)+터(터전)+민(民)’으로 이루어진 말이다. 단어가 결합할 때는 일반적으로 ‘순우리말+순우리말’ 또는 ‘한자어+한자어’ 형태로 이루어지기 때문에 ‘순우리말+한자어’로 된 ‘새터민’은 불편하게 다가온다.



【 표 I-2 】 북한이탈주민을 의미하는 용어의 변천 과정

용어 사용 기간	사용된 용어	용어 변동 계기
1993년 이전	귀순자(歸順者), 귀순용사(歸順勇士)	1990년대 중반 이후 북한→남한 난민 증가
1994년 ~ 1996년	탈북자, 귀순북한동포	1994년 ‘탈북자’ 용어 사용
1997년 ~ 2004년	탈북자, 북한이탈주민	1997년 ‘북한이탈주민’ 용어 대체 사용 시작
2005년 ~ 2008년	새터민, 북한이탈주민	2004년 통일부 국민의견 수렴을 거쳐 ‘북한이탈주민’ 공식 선정 2005년 통일부, 한국거주 탈북자 순화용어 ‘새터민’ 사용
2008년 이후	탈북자, 북한이탈주민	2008년 통일부, 가급적 ‘새터민’ 용어 사용 삼가

## (2) 이주관점

본 연구에서 북한이탈여성을 연구하는 데 있어서 견지하고 있는 관점은 보편적 용어의 ‘이주관점’이나, 다음의 두 가지 정책지원 방향에 토대를 두고 재정립하였다.

첫째, 그간 이주여성 연구를 중심으로 정립되어 온 다양성과 성장을 중심에 두는 연구와 정책 대안 제시의 관점이다. 그동안 이러한 관점에서 북한이탈여성을 연구한 선행연구로는, ‘이동하는 북한 여성의 원거리 모성’을 다루는 김성경(2011)의 연구와, ‘이주여성노동자’로서 북한이탈여성이 겪는 직장생활의 어려움, 시장자본주의 노동체제로 적응하는 데 겪는 어려움을 다룬 Kim, Jeon, 그리고 Jung의 연구(2012)와 김미령의 연구(2005) 등이 있었다. 이들 연구에서는 그간 탈북이라는 특징적 ‘이주경로/동기’로 인해서 상대적으로 가려졌던 북한이탈여성이 이주여성, 특히 이주여성노동자로서 가지는 이주민의 보편성에 집중한다. 특히 북한이탈여성이 한국 사회에 초기 정착 이후 대부분 생계부양과 경제적 자립 등의 목적으로 노동시장에서 지속적으로 ‘일하는 이주민 여성’으로서 살아간다는 점에 주목한다.

Kim, Jeong, 그리고 Jung(2012)은 구직경로 및 북한이탈여성의 경제적 적응에 집중해서 북한이탈여성들이 어떤 경로로 경제활동을 시작할 때 임금수준과 경제활동참여 지속성이 높게 유지되는지를 통계적 분석방법으로 밝혔다. 김미령(2005)은 북한이탈주민 간 적응의 어려움에 성별 차이가 있음을 정서적지지 자원을 중심으로 미시적으로 분석했다. 이들 연구에서는 북한이탈여성들이 한정된 구직경로를 갖기 때문에 초기 정착 이후에 경제적 자립이 가능할 정도로 충분한 수입이 보장되는 직업상 지위를 갖

지 못하거나, 신체적 질병과 우울감, 외상후 스트레스 장애 등으로 인해 지속적인 노동이 어려운 경우가 많다는 점을 지적했다.

둘째, 북한이탈여성이 한국사회에서 지속가능한 정착 생활을 이어나가는 데 있어 필요한 사회 적응과 사회 참여에 초점을 맞춘 관점이다. 북한이탈여성의 사회적응지원에 요구되는 성인지적 관점의 초기 정착지원 정책 재설계와 함께, 선주민 사회에 진입한 후 북한이탈여성이 경험하는 차별과 편견, 어려움에 집중한 지원체계 정비가 필요하다. 북한이탈여성이 한국 사회에 이주한 이후로는 정주를 전제로 사회 진입과 사회경제적 위상 제고를 위해 노력한다는 점에 초점을 맞추어, 북한이탈여성의 사회 적응의 애로사항과 특수한 정책적 수요를 발굴하려고 한 연구들이 이러한 노력에 해당한다.

전연숙과 강혜영(2010)은 북한이탈여성이 초기 입국 당시 적극적으로 취업을 시도하거나 교육기관으로 진학하는 모습에서 결혼이주여성과 달리 초기 사회 적응이 성공적으로 보일 수 있음에도, 입국이후 3~5년 이후 오히려 편견과 차별 경험이 누적되면서 장기적인 부적응 상황에 놓인다는 점을 지적한 바 있다. 따라서 북한이탈여성이 가지고 있는, 다른 출발국가와 민족적 배경을 가진 이주여성과 비교해 가지는 차이에 집중한 정책 지원이 필요함을 강조하고 있다. 이는 조영주 등(2016)이 북한이탈주민 정착지원 정책을 대상으로 수행한 정책의 특정성별영향분석평가에서도 분석의 주안점으로 다루어졌다. 해당 연구에서는 북한이탈주민의 정착 경험 자료와 정책 현황자료를 분석해서 성별 차이와 격차를 도출한 후, 성인지적 관점 반영이 미흡했던 점을 지적한 바 있다. 이 연구에서는 정보의 접근성, 정서적·신체적 적응 준비도 등에서 성별차이가 난다는 점과 경제적 정착경험에서 북한이탈여성의 경제활동 참가율과 평균 임금이 낮게 나타나고, 건강상의 이유나 육아의 문제로 근로형태와 근로시간에 있어서도 남성에 비해 어려움을 겪는 것을 실증적 자료를 통해 파악하였다.

본 연구는 위와 같은 선행연구의 접근방식을 종합하고, 북한이탈여성을 위한 사회적 안전망이 절실한 현실을 고려하여 북한이탈여성의 생활실태를 파악하고, 정책지원 방안을 제안하고자 하였다. 구체적으로는 북한이탈여성의 초기 사회 적응과 중장기 정착 과정에서 나타나는 북한이탈남성, 다른 이주여성과 구별되는 특징에 주목하였다. 다음으로는 지속가능한 자립을 위해 필요한 경제활동참여, 정서적 지지와 사회 참여를 위해 필요한 사회적 관계망 형성을 중심으로 생활경험과 정책지원방안을 분석하였

다. 연구의 궁극적인 지향점은 북한이탈여성이 선주민 사회 내 구성원으로서 자립과 참여를 이어나가야 한다는 데 두었다.

## 2) 연구내용과 연구 방법

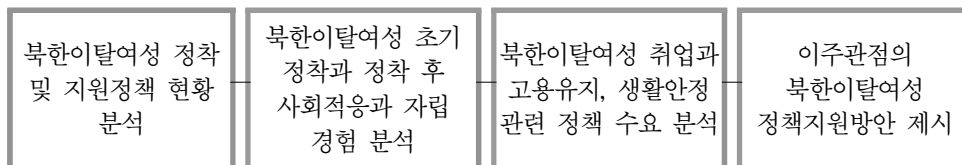
다음은 연구의 목적을 달성하기 위해 수행한 연구의 내용과 연구에서 활용한 연구 방법이다. 첫째, 북한이탈주민 정착지원 정책의 체계와 현황을 이주관점에서 심층적으로 분석한다. 분석의 대상이 되는 북한이탈주민 정착지원 정책은 중앙정부 차원의 통일부와 하나재단의 사업, 서울시의 자체 사업을 포괄한다. 이를 통해서 북한이탈여성의 정책지원방안을 새롭게 구상할 착안점을 얻고자 한다.

둘째, 서울시 거주 북한이탈여성의 실태를 현황자료 분석과 면접조사를 통해 파악한다. 현황 분석의 주안점은 북한이탈남성과 비교해 북한이탈여성이 경험하는 정착실태, 직업교육 및 훈련 경험, 노동경험의 차이점이다. 조사 분석의 주안점은 이들이 경험한 직업교육과 취업과 고용유지, 일가족양립, 사회적 연결망이다. 이를 통해서 북한이탈여성의 서울 생활 실태를 파악하고자 한다.

셋째, 북한이탈여성의 자립과 지속가능한 삶에 필요한 정책적 지원 사항을 도출하였다. 정책 수요 도출은 앞서 북한이탈여성 관련 실태자료를 한국 생활을 직업교육과 노동경험을 중심으로 분석한 결과와, 북한이탈여성을 대상으로 실시한 면접조사 결과와 전문가와 이해관계자를 통해 수렴한 자문회의와 의견조사 결과를 토대로 하였다. 이후 분석 결과를 기초로 하여 북한이탈여성 정책지원방안을 제시하였다. 이때 초기 단계의 정착과 사회적응, 중장기 관점의 자립과 사회 참여로 구분하여 정책 방향을 제시하였다. 또한, 정책전달체계를 제시함에 있어서는 여성일자리 지원기관과 찾아가는 동주민센터 등 기존의 서울시 여성·가족 정책지원체계를 활용할 수 있도록 하였다.

다음은 본 연구의 절차와 내용을 간략히 나타낸 것이다.

【표 I-3】 연구의 절차 및 내용



### 3) 연구의 추진체계

다음은 본 연구의 추진체계를 나타낸 것이다.

단 계		주요 내용		
1단계	계 획 설 계	▶과제시행계획서 작성	- 연구목적, 내용, 추진방법 등 계획수립	⇒ 연구방향 설정 및 주요 연구내용 도출
		▶재단 내·외부 전문가 자문회의 개최 *착수자문회의 개최	- 학계 전문가, 현장 활동가, 서울시 담당자, 재단 내부 전문가 등의 의견 청취 - 연구방향 및 설계 적절성, 연구방법 타당성, 연구내용의 적절성 등	
2단계	현 황 분 석	▶통일연구원·통계청 자료 활용 북한 이탈주민 현황 분석	- 주요 현황자료 성별·연령별·일자리 경험별 교차분석 - 북한이탈여성 정책 현황과 시사점 도출	⇒ 정책 현황 및 연구대상 집단의 현황, 특성 분석
		▶이주관점의 정책설계 및 실행 적용 가능성 모색	- 페미니스트 이주연구, 이주노동연구, 다문화정책 연구 등 이론적 고찰	
3단계	조 사 연 구	▶북한이탈여성 면접조사	- 실태조사를 위한 면접조사 실시 (서울시 및 타 지역 북한이탈여성)	⇒ 북한이탈여성 실태 및 정책 수요 파악
		- 심층면접 - 표적집단면접법	- 연령별, 입국시기별, 경제활동상태별 적응 경험, 일자리 경험, 가족관계, 사회적 관계망, 건강 등	
4단계	정 책 방 안 도 출	▶전문가 자문회의 ▶전문가 합의법	- 정책 방향성 도출을 위한 전문가 의견 청취 - 전문가 합의법을 통한 정책지원방향 및 정책추진체계·실행계획 의견 수렴	⇒ 북한이탈여성 정책지원방안 도출
		▶정책방안 정리	- 정책방안 및 추진과제 발굴	
5단계	결 과 보 고	▶결과보고서 작성	- 연구보고서 작성	⇒ 최종 연구보고서 제출

# II

## 북한이탈여성 관련 선행연구 및 정책 검토

1. 북한이탈여성 관련 선행연구 검토
2. 북한이탈여성 정책지원 현황과 평가
3. 선행연구와 정책현황 검토를 통한 시사점

Seoul  
Foundation of  
Women &  
Family



## II

## 북한이탈여성 관련 선행연구 및 정책 검토

### 1. 북한이탈여성 관련 선행연구 검토

본 연구에서는 북한이탈여성을 직접적인 연구대상으로 삼는 국내외 선행연구와, 국내 이주민여성을 대상으로 하는 선행연구를 함께 분석하였다. 또한 이주여성의 노동과 여성난민의 삶에 대해 분석한 선행연구를 통해 이주관점에서 북한이탈여성의 정착과 노동을 파악하는 데 적용하고자 하였다. 이를 통해서 이주관점에서 북한이탈여성의 실태를 파악하는 관점과 조사 설계의 시사점을 얻고자 하였다.

#### 1) 북한이탈여성 연구

그간 북한이탈여성을 연구의 대상으로 두고 수행된 연구들은 북한학과 여성학을 포함해 다양한 분야에서 상이한 방법론과 이론적 토대를 가지고 이루어졌다. 이러한 한국의 북한이탈여성 연구의 동향과 방향성을 분석한 연구들도 존재했다. 김성경(2011)은 북한이탈주민 일상연구에 활용된 이주연구의 패러다임을 분석하면서, 기존의 북한이탈주민 연구를 ‘이주연구’로 두고 상대 개념으로 서구의 이주연구를 두었다. 이 연구에서는 서구에서 정립된 이주연구의 패러다임이 한반도의 특수한 정치적·역사적 맥락에 따라 지역화된 것이 북한이탈주민 연구의 현주소라고 지적한다. 그러면서 국내에서 수행되는 북한이탈주민에 대한 연구들은 지나치게 양적인 인구학적 접근에 그치거나, 질적인 접근 방법을 담보하는 북한이탈주민들의 일상 연구일지라도 미시적 차원에서 정체성 형성과 가족관계 구성에 초점을 맞추는 한계를 이야기한다(김성경, 2011: 7-8).

또 다른 관점에서 한국의 북한이탈여성 관련 연구를 정리하면서, 조영주(2018)는 북한학과 여성학을 중심으로 북한여성연구의 여성주의적 확장 가능성을 논의한 바 있다. 이 연구에서는 북한학에서 2000년대 들어 북한의 시장화에 따른 북한여성의 경제활동 주체로서의 가시화, 공식담론에서 나타나는 여성상에 대한 탐구가 이루어져 왔다고 이야기한다. 한편 여성학에서 북한여성연구의 위치를 파악한 결과로, 여성학 분야에서 논의된 북한여성연구는 현실적 상황의 영향을 많이 받았음을 밝힌다. 그러면서 여성학연구자들이 축적해 온 질적 연구방법이 북한여성연구에서 중요한 방법론적 접근임에도 불구하고 연구대상에 접근하는 데 한계가 있었던 점으로 인해 충분히 논의가 확산·발전되지 못했던 점을 지적한다(조영주, 2018: 15~16).

한편, 북한이탈여성과 관련한 연구 주제는 크게 한국 입국 전의 경험과 한국 입국 후 정착 시점에 따라 구분된다. 먼저 한국 입국 전 이동 경험과 관련해서 중국 내 북한이탈여성이 경험하는 인권침해 실태와, 그 경험으로 인해 한국 사회에서 적응에서 겪는 우울감과 정신적·신체적 건강상 곤란을 다루는 연구들이 상당수 이루어져 왔다(김미령, 2005; 김기창, 2015; 백영옥, 2002). 최근에는 북한이탈여성이 탈북 직후 중국에서 빈번한 인신매매, 특히 매매혼과 사이버 성폭력에 노출되어 있음을 지적하는 해외 언론과 인권단체의 실태조사 보고서도 발표된 바 있다.<sup>5)</sup>

한국 입국 후 북한이탈여성들의 사회 적응과 생활 실태와 관련해서는 일상적·사적 생활영역과 공적·노동생애경험으로 나누어 연구 주제의 경향이 나타난다. 이들 연구 주제는 본 연구의 주안점이 되는 북한이탈여성의 노동경험, 서울생활 경험과도 연계성을 가진다. 먼저, 북한이탈여성의 사적 영역의 가족관계, 특히 자녀양육과 모성역할 수행을 다루는 연구가 많았다. 북한이탈여성들은 법적 혼인관계와는 별개로 북한, 중국, 제3국, 그리고 한국에서 출산과 양육을 경험하는 경우가 빈번하다. 때문에 가족 탈북을 하거나 단독 탈북 후 가족 초청을 한 경우 가족구성원 간 역동으로 인해 북한이탈여성이 경험하는 정서적 소진과 압박감, 생계부양과 가사노동의 부담이 존재함이 나타났다(손명아·김석호, 2017; 홍승아, 2013; 이기영·백정원·김민경, 2014). 특히 40대 이상 북한이탈여성의 경우 청소년 자녀를 원격으로 부양하거나, 한국 내에서 직접 양육하는 경우가 많아 이에 따른 양육재원의 부족, 조력자와 조연자 부재, 지지와 정보의 부족

5) “北 9살 소녀까지 中사이버섹스업체서 성노예화 英인권단체 보고서” 중앙일보 기사. 2019.05.20.



등을 호소하는 것으로 나타났다(이기영·백정원·김민경, 2014; 장정은·최정숙, 2015). 이 중 김성경(2017)은 이동하는 북한여성의 ‘원거리 모성’에 초점을 맞춰서 다양한 장소에서 꾸려나가는 삶을 총체적으로 보여주면서도 ‘초국적 모성’을 보이는 ‘어머니 이주자’로서 북한이탈여성의 행위주체성을 강조했다. 이때 이주자 어머니와 본국의 자녀 사이의 송금이 감정적 연결고리로 작용하는 것을 원거리 모성으로 포착한 바 있다.

‘일하는(어머니) 이주자’로서 북한이탈여성을 바라보는 이러한 관점은, 북한이탈여성의 ‘일하는 행위주체성’, ‘노동경험’에 초점을 맞추어 수행된 연구에서도 공통적으로 나타난다. 박성재·김화순(2012)과 박정란·강동완(2008)의 연구는 한국사회에서 북한이탈여성이 경험하는 사회적응의 양상을 공적 공간, 노동경험과 경제활동을 중심으로 파악하고 있다. 박성재·김화순(2012)은 북한이탈주민 고용보조금 제도의 효과성을 평가하면서, 고용안정성과 근로조건을 실태를 계량적 방법으로 드러내고, 북한이탈여성의 경우 고용촉진을 목적으로 제공되는 보조금제도에서 구조적으로 소외될 수밖에 없음을 제시했다. 박정란과 강동완(2008)은 북한이탈주민을 대상으로 심층면접을 진행해, 노동시장 진입을 위해서 필수적으로 필요한 직업능력개발 지원방안을 도출한 바 있다. 이 연구에서는 북한과 제3국 체류 시에 습득한 직업능력과 경험을 통합적으로 고려해야 할 것을 제안하였다.

## 2) 이주여성노동 연구

국내 이주여성 관련 연구는 이주여성의 이주 네트워크, 자조집단, 동질적 사회연결망에 주목하는 연구와, 이주여성들의 노동실태와 일 경험에 초점을 맞추는 연구, 결혼 이주여성의 경우 경제활동과 가족관계를 다룬 연구 등으로 나타난다. 특히 최근에는 전지구적인 ‘이주의 여성화’로 불릴만큼, 국경을 넘는 여성노동력의 교환이 광범위하게 이루어지고 있다. 최근의 이주여성 연구는 이주여성의 노동을 중심으로 이들의 주체적인 행위성을 중심으로 실태와 쟁점을 도출하려는 경향이 강하다(이현옥, 2014; Kim, Jeon, & Jung, 2012; 박재규, 2013).

이주여성 노동자를 다룬 연구들에서는 이주여성 노동자가 처한 노동현실을 전 지구적 차별 구조 재생산의 거시적 관점과, 개별 이주여성 노동자의 노동경험을 드러내는 미시적 관점이 모두 나타난다. 거시적 접근은 초국가적 인력 이동과 생존회로(survival

circuits)를 통해 이동하는 여성들에 집중하며, 이주여성 노동자를 착취하는 전출국과 전입국의 착취 구조의 재생산 관점에서 본다(Sassen, 2002; Zarembka, 2002).<sup>6)</sup> 반면, 미시적으로 이들의 몸 경험, 몸 아픔, 문화 적응의 문제, 원거리 혹은 동거 가족과의 갈등을 현상학적 방법과 생애구술사의 방법으로 면밀히 드러낸 연구들도 존재한다(노지현, 2015; 이해웅, 2014; 이송이 외, 2010).

북한이탈여성을 이주여성 노동자 연구의 접근방식과 문제의식을 적용하여 분석한 연구들도 존재한다. 김원홍 등(2013)의 연구는 북한이탈여성의 직장적응 문제를 드러내면서 이주여성 노동자들이 보편적으로 경험하는 직장생활의 어려움과 공통점을 가짐을 지적했다. 한편, 신난희(2018)의 연구에서는 북한이탈여성의 행위성을 드러낼 때 중요한 정치경제 체제의 이질성을 중요하게 다루면서, 이 요소가 북한이탈여성이 한국사회에서 노동하며 살아가기에 어려운 점으로 작용한다고 밝혔다. 연구자는 구술생애사 기술 방법을 통해서 재북 시절 고난의 행군, '진저리나던 기억'부터 중국 체류 시절의 인신매매, 비법생활, '살아남기'를 거쳐 한국사회로 정착한 이들이 겪어내는 '틈새 적응'을 드러내었다. 이 과정에서 적응의 정치로 한국 사회의 틈새를 활용하는 형태로 존재하는 정부 주도의 북한이탈주민 대상 선별적 일자리 정책, 탈북단체의 정치 행사로 조선되는 인력 시장 등을 문제적으로 다루었다. 특히 이 지점을 발전시켜 이후의 연구에서는 탈북이주여성의 '정치신민화'로 북한이탈여성의 반공, 안보, 통일 교육 강사로의 탈바꿈을 집중적으로 다루기도 했다.

Bidet(2009)는 북한이탈여성이 다른 이주여성 노동자보다 더 나은 사회적 신분 보장의 측면이 있음에도 불구하고, 사회적 관계망으로 대표되는 사회적 자본에 있어 다른 국가의 이주민보다 더 낮은 수준에 처해 있음을 지적했다. 이 연구는 한국의 노동시장 특성과 사회적 자본 형성 경로를 배경변수로 두고, 북한이탈여성이 한국 사회에서 임금수준과 직업지위를 획득하는 것을 노동 통합(work integration)의 결과변수로 설정하였다. 연구 결과, 북한이탈여성은 과거 냉전체제 북한이탈주민의 대다수를 차지하던 고위급, 정치적·이념적 '선택'의 북한이탈남성과는 달리 냉전체제가 붕괴된 이후, 하위층, 경제적 선택(식량 난민)으로 북한을 '이탈'했기 때문에 사회적 자본이 낮은 수준으

---

6) 제1세계 여성들의 경제활동과 그들의 글로벌 도시가 유지되도록 하는 '보이지 않는 노동력'으로서의 이주여성 노동자를 다룬다.

로 주어진다고 분석했다.

Bidet의 연구에서 지적하는 흥미로운 지점은, 다른 이주민의 경우 도착국의 노동시장 진입이 선주민에 비해 어렵지만 이주사회의 자조집단과 사회적 관계망이 사회적 자본으로 작용하는 이주민의 사회경제적 통합과 사회적 자본 형성의 공식이 북한이탈여성들에게는 적용되지 않는다는 것이다. 이 연구에서는 북한이탈주민들 간에 존재하는 탈북 동기의 다양성, 재북 시절로부터 분리·탈피해서 새로운 삶을 살고자 하는 의지로 인해서 자조집단과 신뢰자본 형성이 어려움을 지적한다.

또한, 이주여성 노동자 관련 연구 중 조선족 이주여성 노동자를 대상으로 하는 연구들은 북한이탈여성과 조선족 이주여성 간의 민족적 동질성, 중국 체류경험이라는 공통분모의 측면에서 연결점을 가진다. 조선족 이주여성 노동자를 다룬 연구들은 이들의 직장 문화 적응(노지현, 2015), 여성이주 노동자의 몸 아픔(이해웅, 2014), 한국에서 돌봄 노동을 주로 담당하게 되는 조선족 중년 여성의 어려움(이송이 외, 2010)을 드러내고 있다. 이들 연구에서 드러난 조선족 중국동포 여성의 노동경험은 상당부분 북한이탈여성의 노동시장 진입의 어려움, 불평등과 맞닿아 있다. 그러나 Bidet가 지적했듯이 사회적 자본 형성을 위해 필요한 자조모임과 이주민 간 통합과정에 있어서 북한이탈여성과 조선족 이주여성 노동자 간에는 자립과 사회적 관계망 형성에 필요한 자원의 차이가 존재한다.

다음은 북한이탈여성을 대상으로 하는 연구와 이주여성 노동자를 대상으로 하는 선행연구들을 주제와 연구방법, 주요 연구 결과를 중심으로 정리한 것이다.

【 표 II-1 】 북한이탈여성 관련 선행연구 정리

연구방향	연구제목	연구대상	주요 연구 결과	
연구 패러다임	북한이탈주민 연구 패러다임	북한이탈주민 일상 연구와 이주연구 패러다임 신고찰 (김성경, 2011)	기존의 북한이탈주민 이주연구와 서구 이주연구	기존 서구 이주연구 패러다임: 인구학적 설명, 동화, 다문화주의. 북한이탈주민 이주연구 패러다임: 인구학적 설명, 동화. 대안: ‘존재론적 안정감’ 패러다임(기든스의 사회구성론)
사회 적응	북한이탈주민 정신건강	북한이탈주민들이 인지한 적응의 어려움과 극복지원이 우울성향에 미치는 영향 - 남성과 여성의 비교 (김미령, 2005)	서울·경기지역 북한이탈주민 단체 구성원 152명 (편의적 표본조사)	여성의 우울감 강화에 영향을 미치는 요인: 문화적 어려움, 직장 상사의 시혜적 도움. 우울감 완화에 영향을 미치는 요인: 직장 상사의 도구적(물리적) 도움. 결론: 시혜적 도움 지양
북한이탈주민과 가족관계	북한이탈주민 가족구성원 역할	북한이탈주민의 가족이주에 관한 연구(손명아·김석호, 2017)	단독 탈북, 가족 동반, 단독 탈북 후 가족 초청 등 다른 경험을 가지고 있는 사례. 개인 면접 4건, 남매 면접 2건, 모녀 면접 1건 포함	가족단위 이주 시 직행 경로 선호, 자녀 미래 고려. 이주 과정에서 임시 가족 형성·남한 입국 후에 유지되기도 함. 정착 지원금 위해 혼인신고 안 하는 경우. 이주 과정에서 북한 남성의 탈권 위화, 가족 결속력 강화. 경제 상황 악화로 적응 어려움/가족 갈등
		탈북자 가족 구성원의 가족관계 인식에 관한 조사연구-탈북자 가구주 및 그 배우자의 인식을 중심으로 (이기영·성향숙, 2001)	1994년 1월부터 1999년 12월까지 가족단위로 입국한 75 가족의 가구주 및 배우자	여성들의 인식 변화: 가족 갈등 및 폭력과 의사소통에서 관계 완화. 남한 거주기간과 가족관계 변수 부적 상관관계. 탈북자녀와 부모 관계에 대한 지원, 가족단위의 정착 지원, 남편 대상의 경제력 강화 지원 필요
		탈북 여성들의 남한 사회 적응 문제:	결혼 경험이 있는 북한이탈여성 11	부부·가족에 대한 심리·정서적 지원 상담 프로

연구방향	연구제목	연구대상	주요 연구 결과
	결혼 경험자를 중심으로 (조영아·전우택, 2005)	명에 대한 심층 면담 (평균 체류 기간: 4.09년, 평균 나이: 38.36세, 평균 동거인 수: 1.91명)	그램, 탈북 여성의 자녀 교육을 위한 교육 및 상담 프로그램, 탈북 여성 특화적인 심리 충격 완화 치료 프로그램, 취업 지원 내용 강화, 부양가족 형태별 차별화된 지원 필요
북한이탈 여성의 자녀 양육과 사회 적응	가족 관점에서 본 북한이탈여성의 정착 과제 (홍승아, 2013)	25명의 북한이탈 여성을 자녀 구분별 5개 집단으로 FGI	가족의 해체와 재구성을 경험 시 양육 환경 불안정. 보육 때문에 고용유지 어려움. 돌봄공백으로 아동 방치 우려. 학교 제공 복지 기피(낙인 효과). 아동의 한국 학교 적응 어려움. 남한에서는 양육자가 교육에 적극적으로 개입해야 하여 부담됨. 자녀가 통일 역할이 되리란 자부심과 기대감.
	특집: 이주의 사회과학적 고찰: 북한이탈여성의 “돌봄과 일”에 관한 연구 (이기영·백정원·김민경, 2014)	직장생활을 하며 제3국 출생 자녀와 동거하는 북한이탈여성 7명(평균 연령: 39.7세, 제3국 체류 평균 기간: 10.4년, 평균 자녀 수: 2.1명)	직장 유지 노력: 바쁜 삶, 직장 유지 어려움, 신분 노출 두려움. 아이에 대한 죄책감과 후회: 학교생활 적응 어려움, 교육환경 혼돈, 도움 불가, 데려온 것에 대한 후회. 한계: 지원 부족, 외로움, 조력자 부재. 용기: 더 좋은 환경을 줄 수 있다는 믿음, 학교와 주변의 도움
	북한이탈여성의 청소년자녀 양육경험에 관한 질적연구 (장정은·최정숙, 2015)	청소년기 자녀를 양육하고 있는 북한이탈여성 8명(평균 연령 44.3세, 평균 한국 거주 기간: 6.3년, 최저 기간 1년, 최	남한사회로의 진입 어려움, 남한사회 적응 어려움, 과도한 양육부담, 남한의 자녀교육 현실과 갈등, 발달통 겪는 청소년 자녀양육의 어려움, 사회체제 변화에 따른

연구방향	연구제목	연구대상	주요 연구 결과
		장 기간 12년)	양육 역할 전환의 어려움, 자녀를 위한 부모역할 탐색, 대처와 극복과정에서의 성장과 보람, 남은 과제와 더 나은 양육을 위한 바람
북한이탈여성의 이동 경험	중국내 북한이탈여성 실태	중국 내 탈북 여성 실태와 지원방안에 관한 연구 (백영옥, 2002)	중국 탈북 여성에 대한 중국·북한·대한민국·국제기구의 정책 및 입장, 국내외 인권 단체의 활동 내용 중국: 탈북 여성 강제복송의 공포. 중국: 북한과 협조, 강제복송. 북한: 탈북 여성 강력 처벌. 대한민국: 적극적 조치 없음. 국제기구: 탈북민 이슈에 무관심함. 민간단체: 관심을 환기하기 위한 노력 중.
	북한이탈 여성의 공간 이동과 모성	이동하는 북한 여성의 원거리 모성: 친밀성의 재구성과 수치심의 가능성 (김성경, 2017)	북한이탈여성 10명. 거주지는 중국(6명)과 한국(4명)이며 북한이탈기간의 평균은 5.9년(최장 12년차, 최단 1년차, 최초면접 기준). 연령 평균 55.2세(최초면접 기준)이다.
	북한이탈 여성의 공간이동과 남한 정착	탈북이주여성의 디아스포라와 행위성에 관한 성찰(신난희, 2018)	북한이탈여성 8명 심층 인터뷰. (평균 연령 56.1세, 탈북 시기 2000년대 전후)
			디아스포라: 난민의 삶을 반영. 한국사회에서 북한정치사회화가 부정되며 북한이탈주민은 신민화의 삶을 내면화. 극한 경험, 북한 근원 가치체계와 문화양식: 디아스포라 공통 기억 생성 한국사회가 탈북이주여성을 분단체제의 관리기제로만 이용, 탈북이주여성의 한국사회 안착이 어려워짐.

연구방향	연구제목	연구대상	주요 연구 결과	
직업 및 진로	직업능력개발 정책	새터민의 노동시장 진입을 위한 직업 능력개발 지원개선 방안(박정란·강동 완, 2008)	북한이탈주민 15 명 심층 인터뷰 (입국시기 고려 안 함. 최저 연령 26세, 최고 연령 56세)	다문화주의 관점을 새터 민에 적용할 때 북한, 제 3국 체류 시 습득한 직 업능력과 경험을 함께 고려한 체계 구축 필요
	북한의 학력과 남한의 직업 계층 차이	고학력 북한이탈주 민이 인지하는 차 별과 직업계층 변 화에 대한 인식(김 화순, 2010)	북한이탈주민 10 명 심층 인터뷰 (입국 당시 평균 연령 44.4세, 탈북 시기 2000년대 초 중반 및 2018년)	직업 전환: 유사한 직업 경험을 가진 경우 인정 하되 특수시장으로 한 정, 고학력 북한이탈주 민들의 특별채용 요구, 북한에서의 출신성분에 의한 자기평가, 정치사 회단체의 계층지위 상향 평가, 공기업 계층지위 하향평가, 인적자본 형 성에 어려움. 차별 경험: 취업, 직장, 고용지원센 터에서 경험, 대응 전략 은 모두 다름
	북한이탈 여성의 직장적응	북한이탈여성의 직 장적응 실태와 정 책과제(김원홍·김 인순·황의정·박정 란, 2013)	심층 면접 및 FGI: 국내입국 거주기 간이 5년 이상의 취업자 집단 10 명, 비취업자집단 10명, 직업훈련기 관 실무자 3명, 기 업인사담당자 2명 설문조사: 남한거 주 1년 이상 취업 경험이 있는 북한 이탈여성 600명	북한·제3국·남한에서의 낮은 직업연관성. 직업 연관성에 대한 선호도 혼재. 3세 미만의 자녀 가 있을 때 취업여부가 유의미하게 달라짐. 직 장문화에 대한 이해 부 족하여 직장생활 장애. 이직 사유: 출산과 자녀 양육, 건강·인간관계. 직 업훈련기관: 틈새시장 공략, '내일배움카드제 도' 개선 필요
이주여성 연구 - 행위성을 중심으로	이주 네트워크	이주 — 정착 — 귀 환의 행위자 네트 워크 -베트남 미등 록 노동이주여성들 의 사례를 중심으 로 (이민경, 2016)	미등록 이주노동 여성 6명(평균 연 령 40세, 평균 자 녀 1.5명)	노동자 신분으로 독립적 이주를 감행하는 경우에 '여성의 행위성' 드러남. '빈곤의 여성화'와 밀접. 한국이 풍요로운 공간으 로 이미지화됨. 브로커 나 중개인의 역할 매우

연구방향	연구제목	연구대상	주요 연구 결과
			중요. 임시 체류를 계획하고 입국하지만 이주 과정에서 초기 귀환 계획 달라짐. 여성 이주자들이 귀환 꺼리는 경우 많음. 자녀양육과 교육 어려움이 귀환 결정에 영향. 인터넷 채팅도 귀환 유예에 영향 줌.
노동경험	이주여성노동자의 사회문화적 적응에 관한 경험적 연구 (김영란, 2007)	서울, 경기도, 인천, 경상도 등에서 근무하는 이주노동자 431명(여성 46.5%, 남성 53.5%) 설문조사, 여성과 남성 비교	이주여성이 느끼는 어려움: 생계부양의 부담, 경제적, 물리적, 성적 위협 및 유무형의 불이익 가능성, 본국과 유입국 사이의 이질적 가부장적 현실과 사회경제적 여건, 본국에서 진행하는 유입국에 대한 사전 프로그램의 남성중심성. 이주여성은 남성과 달리 노동력 제공이 끝나는 시점에서 결혼 또는 정착을 모색하기도 함.
	결혼이주여성의 노동 경험과 의미 - 대구·경북 이주민과의 인터뷰를 중심으로 - (이은정, 2018)	결혼이주여성 6명 (평균 42.2세)	결혼이주여성의 행위자성에 주목, 결혼이주여성이 한국사회의 정치 구조적 제약에 대항하는 방식으로서의 노동 경험 포착. 노동 경험 의미: 생계 수단, 생애 기회 전략, 자발적 참여와 경제적 보상, 출신국 자원 활용.



## 2. 북한이탈여성 정책지원 현황과 평가

다음에서는 북한이탈여성을 대상으로 하는 국내 정책 현황을 파악하였다. 먼저 직접적으로 북한이탈주민 정착지원이 이루어지는 중앙정부 하나원, 하나재단, 하나센터 운영 및 정착지원제도의 현황과 개선 필요사항을 파악하였다. 이와 함께 서울시의 북한이탈주민 지원정책을 검토하였다.

### 1) 중앙정부 차원 북한이탈주민 정책지원

중앙정부의 북한이탈주민 정책지원의 전달체계는 통일부와 하나재단, 지역 하나센터로 이루어진다. 한편, 사업체계는 통일부가 운영하는 국비사업인 북한이탈주민 정착지원제도 사업으로 예산의 확보 및 배분 역시 통일부를 통해 이루어지고 있다. 전달체계와 예산에서 북한이탈주민 성별에 따른 구분은 없다.

북한이탈주민에 대한 지원정책은 주무부처가 통일부이다. 통일부는 고유한 사업전달체계로 하나원과 하나재단, 지역의 하나센터를 두고 있다. 하지만 직업훈련, 복지지원 등의 다양한 북한이탈주민의 생활의 필요가 복합적으로 발생하기 때문에 고용노동부, 보건복지부, 교육부, 행정자치부, 경찰청 등에서도 이들의 정착을 돕는 정책을 실행하고 있다.

통일부와 함께 북한이탈주민의 정착지원에 관여하는 부처는 다음과 같다. 고용노동부는 취업성공패키지의 사업을 통해 취업상담 및 취업알선을 돕고, 보건복지부는 소득에 따른 국민기초생활보장제도와 의료지원, 교육부는 특례입학 제도 지원, 초기 적응을 위한 교육지원, 통일준비학교 시범운영 및 사립 대안학교 운영 지원 등의 업무를 담당하고 있다. 행정자치부는 북한이탈주민의 지방자치단체 공무원 채용과 관련한 지침을 마련하였고, 경찰청은 신변보호담당관 제도를 통해 북한이탈주민의 정착을 돕는다.

또한 지방자치단체에서도 북한이탈주민에 대한 지원 사업을 진행하고 있으며, 그 외 공공기관 및 민간단체 등에서도 북한이탈주민을 지원하고 있다. 이처럼 북한이탈주민에 대한 정착 지원이 여러 정부부처와 지방자치단체, 민간단체 등에 의해 이루어지고 있다(조영주 외, 2016). 다음에서는 북한이탈여성이 입국 이후 경험하는 기관 및

정책전달체계를 시간 순서대로 하나원-하나재단 및 지역하나센터로 나누어 정책의 현황을 파악하고, 검토 결과를 제시하였다.

### (1) 북한이탈주민정착지원사무소 ‘하나원’ 운영

‘하나원’은 북한이탈주민정착지원사무소의 대외 명칭이다. 하나원은 북한이탈주민 정착지원시설에 수용된 보호대상자의 정착지원에 관한 사무를 관장하는 대한민국 통일부의 소속기관이다. 1999년 7월 8일에 발족하였으며, 소장은 고위공무원단 가등급에 속하는 일반직공무원으로 보한다(통일부, 2018). 북한이탈주민은 대한민국에 입국하여 일정 기간 동안 조사를 마친 후 하나원에 입소한다. 일반적으로 하나원은 경기도 안성시 부근의 본원으로 알려져 있지만, 실제로는 본원과 분원들을 운영한다. 본원과 화천분소의 대외 명칭은 각각 1999년에 설치된 하나원 본원과 2012년에 설치된 제2하나원이다. 그 외에도 성남, 시흥, 양주에 분원을 설치·운영하고 있다.

하나원은 북한이탈주민이 한국에 도착해서 가장 먼저 입소하는 시설로서 북한이탈주민의 신체적·심리적 안정과 남한체제 적응에 매우 중요한 위치를 가진다. 하나원은 1990년대 중반 이후 북한이탈주민이 급격하게 늘어남에 따라 조직적이고 체계적으로 이들의 체제 적응 과정이 필요해지면서 설립되었다.<sup>7)</sup> 개원 초기 북한이탈주민은 입국 후 국군정보사령부가 운영하는 신문기관인 대성공사에서 탈북 동기, 신원, 위장입국 여부 등과 관련한 정부합동조사를 7일에서 1개월 정도 받은 후, 하나원에서 3개월간 사회적응교육을 받는다. 그동안 하나원에서 북한이탈주민에게 제공하는 초기 사회적응교육기간은 다음과 같은 변천과정을 거쳐 왔다. 사실상 예외적으로 8주로 축소되었던 2007~2008년의 2년간을 제외하면, 3개월(12주)의 교육이수 기간에는 큰 변동이 없는 상황이다.

---

7) 1994년 김일성 사망과 북한의 경제난, 1990년 이후 식량난이 극심해지면서 ‘고난의 행군’을 체제 유지를 위해 강행하게 되고, 이 과정에서 많은 북한주민들이 식량 난민(경제 난민)으로 국경을 넘게 된다.

【 표 II-2 】 하나원 초기 사회적응 기간 변천과정

변경시기	변경된 교육 기간
1999년 07월 08일	3개월
2001년 06월 30일	2개월
2004년 10월 01일	3개월
2006년 12월	12주
2007년 05월 16일	8주*
2009년 03월 10일	12주

하나원에서 제공되는 사회적응 교육의 내용은 크게 다섯 가지 영역으로 이루어진다. 총 교육시수는 420시간이며, 기본진로교육 30%, 언어+역사교육, 사회적응과 이미지메이킹, 심성훈련, 경제교육을 통합하여 40%로 이루어진다. 나머지 30%는 외부강사가 강의를 진행하며 2010년대부터는 1개월에 1, 2회 정도는 먼저 입국해 성공적으로 정착한 다른 북한이탈주민의 정착경험사례를 듣는 기회가 주어진다(황서목·원효현, 2017). 다음은 하나원의 사회적응 교육의 구성을 나타낸 것이다.

【 표 II-3 】 하나원 초기 사회적응 교육 프로그램 구성

내용	비중	교육방법
기본진로교육	30%	상담, 적성검사, 한국 직업세계 소개
언어교육	40%	강의, 상담, 실습 포함 (물품구입 연습, 컴퓨터 전산 실습 등)
역사교육		
사회적응 (이미지메이킹)		
심성훈련 (정서 상담)		
경제교육		
외부강사 강의 (특강)	30%	기존 북한이탈주민 정착 사례 특강, 대화의 시간
합계 총	100%	총 420시간

## (2) 북한이탈주민 정착지원제도 체계

다음은 북한이탈주민에게 정착지원제도의 주요 내용을 지원 영역별로 나누어 제시한 것이다. 정착지원 제도는 초기정착금 지급제도, 거주지(거주지 보호 및 주거지원), 취업지원제도, 사회보장지원제도, 교육지원제도, 정착도우미와 보호담당관 제도로 운영된다. 이중 주거와 정착금은 현물 혹은 현금으로 직접적으로 제공되는 지원이다. 한편, 정착도우미와 거주지보호담당관은 개인당 혹은 가구당 배정되는 전담인력으로서, 정착과 신변보호, 취업 시 차별 등에 대응하는 응급 상황에 가장 먼저 연락이 가는 보호담당관들이다(통일부, 2019).

【 표 II-4 】 북한이탈주민 정착지원제도 (하나원 퇴소 이후)

구분	항목	내용
정착금	기본금	1인 세대 기준 800만원 지급
	장려금	직업훈련, 자격증 취득, 취업장려금 등 최대 2,510만원
	가산금	노령, 장애, 장기치료, 한부모, 제3국출생자녀양육 등 최대 1,540만원
주거	주택알선	임대 아파트 알선
	주거지원금	1인 세대 기준 1,600만원
취업	직업훈련	훈련기간 중 훈련수당 월 20만원 지급(노동부)
	고용지원금	급여의 1/2(50만원 한도)를 최대 4년간 지원
	(채용기업주에 지급)	'14년 11월 29일 이전 입국자
	취업보호담당관	전국 56개 고용지원센터에 지정, 취업상담·알선
	기타	취업보호(우선구매), 영농정착지원, 특별임용 등
사회복지	생계급여	국민기초생활보장 수급권자(1인 세대 월 약 50만원)
	의료보호	의료급여 1종 수급권자로서 본인 부담 없이 의료 혜택
	연금특례	보호결정 당시 50세 이상~60세 미만은 국민연금 가입특례
교육	특례 편·입학	대학진학 희망자의 경우 특례로 대학 입학
	학비 지원	중·고 및 국립대 등록금 면제, 사립대 50% 보조
정착도우미	-	1세대당 1-2명의 정착도우미를 지정, 초기 정착지원(전국 약 530명)
보호담당관	-	거주지보호담당관(약 230명), 취업보호담당관(57명), 신변보호담당관(약 800명)

출처: 통일부 북한이탈주민 정착지원제도 “지원제도” (2019).

### (3) 북한이탈주민지원재단 ‘하나재단’과 ‘지역하나센터’ 운영

통일부는 북한이탈주민지원재단을 산하의 공공기관으로 두고, 하나원을 퇴소한 북한이탈주민을 대상으로 하는 지속적인 정착 지원 정책을 추진하고 있다. 북한이탈주민지원재단의 별칭은 ‘남북하나재단’이며, 대외적으로는 명칭의 간명함과 심리적 거부감 해소를 위해 별칭이 널리 사용된다. 남북하나재단의 설립목적은 북한이탈주민의 자립정착과 통일 기반 조성에 기여하는 것이며, 운영의 비전은 통일을 준비하는 남북한 주민 통합의 허브가 되는 것이다(남북하나재단, 2019).

남북하나재단의 주요 운영방향은 한국에 온 북한이탈주민의 초기정착부터 생활보호, 취업 및 교육지원, 통일미래리더 양성, 국민인식개선 캠페인까지 다양한 사업을 통해 탈북민들의 경제적 자립과 사회적 통합을 돕는 것이다(남북하나재단, 2017). 남북하나재단은 총 5개 전략방향과 15대 전략과제를 세우고 2010년부터 현재까지 약 10년간 일관된 사업 구조를 가지고 정책 사업들을 추진해 오고 있다.

남북하나재단의 주요 사업은 크게 1) 초기 정착·생활안정지원, 2) 정착지원금 지급, 3) 취업·창업지원, 4) 취업지원센터 운영, 5) 교육·인재양성 지원, 6) 심리안정센터 운영, 6) 사회통합 지원사업, 7) 실태조사·정책연구로 나누어 추진되고 있다. 특히 이 중 1) ~ 4)는 초기 정착 및 자립과 관련한 사업으로서, 직접적으로 북한이탈주민을 대상으로 추진되는 사업에 해당한다. 심리안정센터는 남북하나재단 직영 심리상담센터로서, 북한이탈주민에게 초기 적응기간을 포함해 이후에도 지속적으로 심리안정을 위한 특화된 상담서비스를 제공한다. 심리안정센터 운영상의 특징으로는 하나원 및 하나센터와의 유기적인 사례관리 협력 체계를 들 수 있다(남북하나재단, 2017).

지역하나센터는 북한이탈주민들의 지역적응을 돕기 위한 전국의 하나재단의 지역 사무소이다. 하나센터는 북한이탈주민들이 각 거주지역에 배정되고 주거지를 제공받은 후에, 지역적응교육을 제공한다. 전국의 하나센터에서는 2주간 60시간의 교육을 일괄적으로 제공한다. 이후에 사후지원은 센터에 상주하는 취업상담사와 사회복지사에게 북한이탈주민이 상담을 위해 방문하거나, 가정 방문을 요청하는 경우 이루어진다. 사회적응과 사후지원의 내용은 크게 지역사회의 이해, 진로 및 취업지원, 사회적 관계망 형성과 문화적 거리감 줄이기를 포함한 포괄적인 사회적응, 심리치료를 포함한 정서안정이다.

#### (4) 북한이탈주민 정착지원제도 개선 과제

지난 2018년 기획재정부(이하 ‘기재부’)는 문재인정부 들어 새 정부 핵심사업의 당초 취지 달성을 위한 현장밀착형 재정성과평가체계를 구축하기 위해 80대 “핵심사업 평가”를 실시하였다. 이 평가는 기존의 재정사업 평가제도를 전면 개편한 것으로서, 그간의 재정사업 평가제도가 예산삭감에 치중한 평가로 재정사업의 성과제고와 지출 효율화에 한계가 있었던 것에 착안하였다. 기재부는 2017년 5월부터 전문가 간담회 및 관계부처 협의를 거쳐 2018년 1월 재정사업 평가제도 개편방안을 마련, 공표하였다(기획재정부, 2018.1.18. 보도자료).

통일부의 북한이탈주민 사회적응지원 사업은 기재부가 선정한 80개 핵심사업평가 과제 중 세 번째의 정책 목표인 “소득기반 확충”에 해당한다. 소득기반 확충 사업에 포함된 정책 사업은 복지부 등 6개 부처의 10개 사업으로서 예산 총액은 35,239억 원(’18년, 추경 포함)이다. 북한이탈주민 사회적응지원사업과 동일한 분류체계에 속하는 사업들은 저소득·취약계층 소득기반 확충 및 소상공인 지원 관련 주요사업들이다.<sup>8)</sup>

다음은 북한이탈주민 사회적응지원 사업의 연간 예산집행내역을 나타낸 것이다. 북한이탈주민 사회적응지원 사업은 총예산 718억 원으로 해당 분류체계 내에서 2.0%에 지나지 않는 비중을 가진다. 그러나 2018년부터 지금까지 1,2,3차 남북한 정상회담이 개최되어 한반도 평화체제 준비가 본격화되는 작금의 상황에 비추어 볼 때, 예산의 비중과는 별개로 정책적으로 중요성과 의의를 가진다고 하겠다.

■ 표 II-5 ■ 북한이탈주민 사회적응지원 사업 연간 예산 집행 (단위 : 억 원, %)

사업명	본예산 (추경포함)	이월	전용	현액 (A)	집행액 (B)	집행률 (B/A)
북한이탈주민 사회적응지원	718	-	±22	718	592	<u>82.5</u>

출처: 기획재정부(2019). 「2018년 핵심사업평가 종합평가 결과보고서」

한편, 2018년 기준으로 파악된 북한이탈주민 사회적응지원 사업의 예산 집행률은

8) 예를 들어, 행복주택(국토부, 13,395억 원), 치매관리사업지원(복지부, 1,457억 원), 전통시장 활성화지원(중기부, 2,966억 원) 등이 포함된다. 이들 10개 사업에 대해 33회 합동현장조사가 이루어지며, 42건의 제도개선이 추진된다.

82.5%에 그치고 있다. 같은 소득기반 확충 분류체계 내에 포함된 사업들의 집행률이 평균적으로 99.2%에 수렴할 만큼 대체로 매우 높은 것과 대비되는 수치이다. 이러한 절대적인 집행률 미달이 큰 원인이 되어 본 사업은 새 정부 핵심사업 중 주요 개선과제로 선정된 바 있다.

다음은 북한이탈주민 사회적응지원 주요 성과지표별 목표 달성도를 나타낸 것이다. 본 사업의 성과지표는 “소득기반 확충”이라는 정책 목표를 북한이탈주민의 생활 실태에 맞추어 구체화한 것으로 풀이된다. 중기 목표에 따른 성과지표와 연간 목표 및 성과지표로 이루어진다. 중기 성과지표는 총 4가지가 모두 신규로 개발되었는데, 북한이탈주민 고용률(%), 북한이탈주민 임금 비율(%), 북한이탈주민 취업자 평균 근속기간(개월), 북한이탈주민 남한생활 만족도 (%)가 그것이다.

매년 달성해야 할 목표치로 제시되는 것은 사회안전망에 해당하는 복지부의 미래행복통장 가입률(% )이다. 북한이탈주민 중 미래행복통장 가입대상자 대비 실질 가입자의 수를 늘리는 것이 정책의 연간 목표라 할 수 있다. 다음은 기재부가 자체평가 보고서를 통해 파악한 주요 성과지표별 목표 달성도를 나타낸 것이다.

표 II-6 | 주요 성과지표별 목표 달성도

(단위 : 억 원, %)

성과지표	목표	실적		달성도 (B/A, %)	
	'20년	'18년(A)	'18년(B)		
중기	① (신규) 북한이탈주민 고용률(%) * 북한이탈주민 중 취업자 수/15세 이상 북한이탈주민 인구수*100	58.1	57.3	60.4	105
	② (신규) 북한이탈주민 임금 비율(%) * 북한이탈주민 평균 임금/일반국민 평균임금×100	75.0	74.2	74.2	100
	③ (신규) 북한이탈주민 취업자 평균 근속기간(개월) * 각 취업자의 근속기간 합/취업자 수	28.2	26.2	26.9	103
	④ (신규) 북한이탈주민 남한생활 만족도(%) * 설문조사	74.5	73.9	72.5	98
	⑤ (신규) 미래행복통장 가입률(%) * 가입자/가입 대상자	-	15.8	20.2	128

출처: 기획재정부(2019). 「2018년 핵심사업평가 종합평가 결과보고서」

소득기반 확충 사업에 포함된 정책 사업은 복지부 등 6개 부처의 10개 사업으로서 예산 총액은 35,239억 원('18년, 추경 포함)이다. 북한이탈주민 사회적응지원사업과 동일한 분류체계에 속하는 사업들은 저소득·취약계층 소득기반 확충 및 소상공인 지원 관련 주요사업들이다. 예를 들어, 행복주택(국토부, 13,395억 원), 치매관리사업지원(복지부, 1,457억 원), 전통시장 활성화지원(중기부, 2,966억 원) 등이 포함된다. 이들 10개 사업에 대해 33회 합동현장조사가 이루어지며 42건의 제도개선이 추진된다.

그간 2005년도 정착지원제도가 대폭 개편되면서 '자립과 자활'을 강조하는 정책과 프로그램이 추진되어 왔다. 이후 2019년 현재까지 15년 가까운 시간이 경과했지만 새로운 북한이탈주민 정착지원제도의 개편된 제도의 실효성과 비용효과성을 실증적 평가가 부족했다는 비판이 있다(김연희·백학영·이겨래, 2010: 2). 이러한 측면에서 북한이탈주민의 사회경제적 지위의 안정을 중심으로 북한이탈주민의 고용안정(근속), 자산형성(미래행복통장 가입)을 중심으로 성과지표를 선정하고 산정공식 등을 체계화한 노력은 정책 집행 차원에서 진일보했다고 판단된다.

그러나 북한이탈주민의 80%가 여성이라는 점에서, 절대다수의 북한이탈여성에게 경제적 안정 이전에 필요한 '자립에 대한 의지'를 가질 수 있는 심리적 치유와 생활 안정에 대한 기초적 지원이 필요한데 이를 간과한 측면이 있다. 특히 북한이탈여성의 삶의 조건을 고려할 때, 북한이탈여성이 입국 전에 경험한 학대와 폭력으로 인한 고통이 치유되고 회복되지 않은 상태에서 '자립·자활'을 강조하는 것은 시기상조라는 지적이 있었다. 이러한 지적은 선행연구에서 도출한 시사점과 전문가 견해와 정책사업 지원 대상자의 실제 인터뷰 경험을 토대로 한 것이다.

한편, 북한이탈주민 사회적응지원 사업이 핵심사업 평가의 '소득기반 확충' 영역에 포함되어 있다는 것에서 착안하여 다음과 같은 접근이 가능하다. 첫째, 임금 자체보다는 자립과 자활을 위한 역량 개발 정도에 초점을 맞추어야 한다. 북한이탈주민의 소득 자체를 높이도록 현금 지원하는 것이 아니라 소득을 스스로 경제활동을 통해 얻을 수 있도록 기반을 확충한다는 측면에서 현재 소득기반에 관련한 성과지표 4개 중 3개 지표가 모두 직접적인 '임금'에 해당한다. '소득기반'과 관련한 자산형성에 대한 항목은 미래행복통장 가입률의 1개 지표에 국한된다.

그러나 여기에는 북한이탈여성의 소득에 영향을 미치는 다양한 요인이 고려될 필요



가 있다. 물론 북한이탈여성의 노후대비와 안정적 삶의 토대 마련을 위해서는 미래행복 통장 가입을 유도하는 방식이 여전히 유효하다고 판단된다. 특히 북한이탈여성의 경우 생계유지 외에도 재북 가족의 추가 탈북 비용 발생, 재북·재중 자녀 및 가족 구성원에게로의 송금 등의 금전적 필요가 발생할 변수가 많다. 이는 앞선 선행연구에서 ‘송금하는 이주 어머니’ 혹은 ‘원거리 모성’으로 파악된 바 있다(김성경, 2017; 신난희, 2018). 때문에 국가의 매칭 펀드를 통해 초기 진입장벽을 낮추어, 북한이탈여성의 노후대비책으로서 자산형성을 유도할 필요가 있다.

둘째, 소득기반을 확충하기 위해서는 인적자본을 축적하기 위한 직업교육훈련과 역량개발이 중요함에 초점을 맞추어야 한다. 북한이탈여성들은 제3국에서 경험한 다양한 폭력과 오랜 시간의 정규 교육과정으로부터의 분리 등으로 인해 자립과 자활을 즉각적으로 요구받는 데 어려움을 겪는다. 그러나 한편, FGI를 통해서 만난 북한이탈여성들은 대부분 취약계층으로 남아있기를 거부하고, “내 힘으로” 일해서 삶의 질을 향상시키려는 적극적 노력을 하고 있었다. 한국에서 ‘복지 수혜자’ 등의 취약계층으로 분류되는 것에 거부감을 가지고 있는 것을 통해서도 확인할 수 있다.

따라서 자립과 자활에 성공했을 때 나타나는 ‘결과·산출물’로서 임금과 근무기간에만 초점을 맞추기 보다는 ‘과정변수’로서 직업교육훈련과 취업지원의 효과에 대한 고려가 필요하다. 북한이탈여성 그리고 북한이탈주민 전체가 경험하는 직업교육훈련의 효과에 초점을 맞추어 사회적응 만족도 외에도 직업역량 강화 정도와 훈련과정 이수율, 직장 및 지역별 하나센터 내 북한이탈주민 취업지원센터를 통한 취업지원 성과 등이 고려되어야 할 것이다.

## 2) 서울시의 북한이탈여성 지원정책

### (1) 북한이탈주민 정착지원제도 중 서울시 소관 과제

통일부는 중소기업벤처부, 인사혁신처, 고용노동부 등 다양한 부처를 공동의 소관부처로 두고 북한이탈주민 정착지원제도를 운영하고 있다. 총 7개의 단위과제, 53개의 세부사업 중 중앙정부 부처 외에 광역자치단체를 소관 부처로 두고 있는 사업은 7개이다. 이중 서울시는 4개의 세부사업을 맡고 있다.

다음은 2019년 기준으로 중앙정부가 추진하는 북한이탈주민 정착지원 정책 과제 중 서울시가 소관하는 과제를 정리한 것이다.

표 II-7 북한이탈주민 정착지원 과제별 소관부처 현황 (2019년 기준)

과 제 명	소관 부처
<b>맞춤형 일자리를 통한 자립 지원 확대(4)</b>	
1-1-1. 맞춤형 영농정착 지원	농림부·통일부
1-1-2. 맞춤형 창업·취업 지원	통일부·산업부·경기도
1-1-3. 취업성공패키지 참여 확대	고용부·통일부
1-1-4. 탈북여성 취업지원 서비스 제공	여가부·고용부·통일부
<b>1-2. 탈북민 취업역량 강화(3)</b>	
1-2-1. 취업연계 단기연수 체계화	중기부·통일부·지자체
1-2-2. 하나원 직업교육관 건립 및 직업교육 강화	통일부
1-2-3. 전문직 탈북민 맞춤형 육성사업 강화	통일부·인사처·서울시
<b>1-3. 탈북민 취업지원체계 재구축(1)</b>	
1-3-1. 탈북민 취업지원체계 재구축	통일부
<b>1-4. 자산형성제도 운영(1)</b>	
1-4-1. 미래행복통장을 통한 자산형성 지원	통일부·인천시
<b>1-5. 탈북민 채용 유인제도 운영 및 확충(2)</b>	
1-5-1. 탈북민 채용유인제도 개선	통일부
1-5-2. 고용지원금 제도 운영	고용부·통일부
<b>2-1. 정규학교 청소년 적응력 강화(4)</b>	
2-1-1. 정규학교 적응 관련 협업체계 구축	교육부·통일부
2-1-2. 탈북학생 특성화학교 지원	교육부·통일부
2-1-3. 탈북학생 전담교사 배치 및 학습 지원	통일부
2-1-4. 탈북대학생 대상 예비대학과정 개설 운영	통일부
<b>2-2. 우수학생 역량 강화 프로그램 운영(3)</b>	
2-2-1. 탈북학생 맞춤형 멘토링 지원	교육부
2-2-2. 탈북학생 잠재역량 강화 프로그램(HOPE) 운영	교육부
2-2-3. 탈북학생 리더양성 프로그램 운영	교육부·통일부
<b>2-3. 대안교육시설 지원 및 환경 개선(1)</b>	
2-3-1. 대안교육시설 운영 지원 및 환경 개선 지원	통일부
<b>2-4. 정서안정을 위한 가족 단위 프로그램 확대(2)</b>	
2-4-1. 가족 단위 프로그램 및 청소년 정착지원	교육부·여가부·통일부

과 제 명		소관 부처
	2-4-2. 제3국 출생 자녀에 대한 지원 강화	교육부·외교부·통일부
생활 밀착형 서비스 확대 (4)	3-1. 온오프라인 민원 서류 발급 절차 개선(2)	
	3-1-1. 주민센터를 통한 증명서 발급 서비스 개시	행안부·통일부
	3-1-2. 탈북민포털을 통한 온라인 서비스 개시	통일부
	3-2. 정착금 지급절차 개선(1)	
	3-2-1. 정착금 신청절차 일원화	통일부
	3-3. 생활밀착형 법률지원 강화(1)	
	3-3-1. 생활밀착형 법률교육 및 상담	법무부
탈북민 정책 협업체계 정비(2)	4-1. 지자체의 탈북민 지원 역할 제고(1)	
	4-1-1. 지자체와 인적·제도적 협업기반 강화	통일부
	4-2. 민간의 탈북민 지원 역할 제고(1)	
	4-2-1. 탈북민 지원 민간단체와의 협업 강화	통일부·인천시
하나센터 기반 강화 및 지원인력 역량 강화(4)	5-1. 하나센터 확충 및 운영 기반 강화(3)	
	5-1-1. 하나센터 확충 및 운영 내실화	통일부
	5-1-2. 하나센터 시설화 및 서비스 표준화	통일부
	5-1-3. 탈북민 개인정보 보호 체계 강화	통일부
	5-2. 하나센터 종사자 처우 개선 및 역량 강화(1)	
	5-2-1. 정착지원 전문인력 양성 및 역량강화	통일부
취약 탈북민 보호체계 확충 및 생활안정 강화(17)	6-1. 생활보호 및 심리정서 안정 지원(7)	
	6-1-1. 기초생활보장제도 특례 적용	복지부
	6-1-2. 탈북민 의료비 지원	통일부·서울시
	6-1-3. 아이돌봄 지원사업을 통한 탈북여성 보육지원	여가부
	6-1-4. 취약계층 생계지원 및 생활안정 지원	통일부·서울시
	6-1-5. 성폭력·가정폭력 등 예방과 치유 지원 및 양성 평등·인권보호 교육 실시	여가부
	6-1-6. 생활안정을 위한 정착지원금 증액	통일부
	6-1-7. 탈북민 심리 안정을 위한 산림치유 프로그램 실시	통일부·산림청
	6-1-8. 수요자 중심의 하나원 교육프로그램 운영	통일부
	6-2. 취약 탈북민 복지 사각지대 해소(6)	
	6-2-1. 무연고 탈북민에 대한 보호 강화	통일부
	6-2-2. 재소자·출소자 재정착 프로그램 마련·시행	법무부·통일부
	6-2-3. 보호결정 범위 확대 및 비보호 탈북민 지원 강화	통일부
	6-2-4. 체계적인 차상위계층 지원 추진	복지부·통일부
	6-2-5. 개인별 사례관리 체계화	통일부

과 제 명		소관 부처
7. 탈북민을 포용하는 사회적 환경 조성(5)	6-2-6. 압류금지통장 도입 추진	통일부
	6-3. 신변보호체계 재정비 및 신변보호 강화(1)	
	6-3-1. 탈북민 신변보호 강화	경찰청·국정원 안보지원사·통일부
	6-4. 해외 체류 탈북민 보호 및 임시보호 탈북민 인권보호 강화(2)	
	6-4-1. 해외 체류 탈북민 보호 강화	외교부
	6-4-2. 탈북민 인권보호관 제도 운영	국정원·통일부
	7-1. 탈북민-지역주민 간 교류 활성화(3)	
	7-1-1. 탈북민 정착 우수사례 등 발굴 및 콘텐츠 확산	통일부
	7-1-2. 통일문화센터 조성	통일부
	7-1-3. 탈북민-지역주민 간 공동활동 프로그램 활성화	문체부·통일부·행안부·경기도·인천시
7-2. 쌍방향 인식개선 교육 실시(2)		
7-2-1. 일반국민 대상 탈북민 이해를 위한 교육 실시	통일부	
7-2-2. 탈북민 대상 민주시민의식 함양교육 강화	통일부·서울시	

첫째, 맞춤형 일자리를 통한 자립지원 사업 중 탈북민 취업역량 강화에 해당하는 1-2-3. 전문직 탈북민 맞춤형 육성사업 강화의 경우, 서울시가 가지고 있는 산업적 특성이 반영된 사업이라 할 수 있다. 이 사업은 통일부와 인사처, 서울시가 공동 추진하는 사업으로, 전문직 양성을 위해 재북 시절 의사, 한의사, 간호사 등 전문경력을 가진 이들을 국내 전문 자격분야 자격증을 연계해서 취득하도록 지원하는 제도이다. 이들이 일련의 교육과정을 거치고 나면 취업연계형으로 전문직 취업을 도모하고, 정부·공공기관 진출 여건을 개선해 나라일터를 통한 전문직 공무원으로 우선채용 하는 경로를 마련한다.

6-1-2. 탈북민 의료비 지원 사업과 6-1-4. 취약계층 생계지원 및 생활안정 지원 사업은 취약 탈북민 보호체계 확충 및 생활안정 강화 사업 중 생활보호 및 심리정서 안정 지원 사업과제에 해당한다. 북한이탈여성의 경우 상대적으로 해당 세부과제의 지원대상자가 되는 경우가 많다. 서울의료원에 기반을 둔 하나플라자를 이용하는 북한이탈주민의 절대다수 역시 북한이탈여성으로 파악되었다(한겨레 신문기사, 2019.08.27.).

7-2-2. 탈북민 대상 민주시민의식 함양교육 강화 사업은 서울시 거주 북한이탈주민

을 대상으로 ‘민주시민의식’ 교육 등 일상생활에 필요한 소양과 지역 현황에 대한 교육을 내용으로 한다. 이때, 통일부 차원에서 제공하는 교육내용과 서울시가 제공하는 교육내용 간에 차이가 존재한다. 전반적으로 보면 서울시가 제공하는 교육내용은 민주시민의식과는 직접적 관련성이 없는 안내, 관람 등의 내용으로 구성되어 있다는 점에서, 현재 민선7기 ‘민주주의서울’ 등의 협치 플랫폼에서 도출된 내용으로 보다 교육내용을 내실화할 필요성이 있다.

표 II-8 | 탈북민 민주시민의식 함양교육 강화 내용 소관부처별 비교

통일부 교육내용	서울시 교육내용
△민주시민의식, △공동예절, △법치주의(피해사례 및 구제방안 포함), △금융 교육 등 일상생활에서 필요한 소양 교육	신규전입 탈북민 대상 △서울생활 소개 및 △탈북민 지원체계 안내, △민원신청 방법 안내, △문화전시관람 활동 등 실시

이상과 같이 북한이탈주민 이탈여성 첫 번째 전문직 맞춤형 육성사업을 제외하면, 다른 세 과제는 모두 취약계층으로서 북한이탈주민을 보호하거나 및 사회적 안전망을 지원하는 복지적 성격이 강하다. 또한 예산 투입 면에서도 2019년 예산 기준으로 서울시 6-1-2의 의료지원 사업에는 중앙정부(통일부 하나재단) 예산 9억 5,800만원 대비 3억 4,800만원으로 3:1의 매칭 펀드 형태를 취하고 있다. 6-1-4의 생활안정 경우 절반 이상을 서울시가 부담하고 있고, 기초생활물품을 지원하는 데 전액이 쓰이고 있다. 한편, 7-2-2 사업은 총예산이 1천만 원으로 크지 않지만, 예산을 100.0% 부담하고 있다는 점에서 서울시가 향후 교육내용 등에서 보다 특색 있는 민주시민의식 함양의 메시지를 담아 재구성할 수 있는 여지가 있다. 그러나 1-2-3 사업에는 경영평가 시 북한이탈주민 채용실적이 반영되는 방식일 뿐, 예산이 투입되지 않는 방식으로 실질적으로 서울시의 민선7기 정책 방향이 반영되기는 힘들 것으로 판단된다.

【 표 II-9 】 중앙정부 북한이탈주민 정착지원 제도 중 서울시 소관 과제 및 예산 비중  
(단위: 백만 원, %)

사업명	중앙정부(A)	서울시(B)	(B/A)
1-2-3. 전문직 탈북민 맞춤형 육성사업 강화 (통일부·인사처·서울시)	152	-	-
6-1-2. 초기정착 및 생활안정 지원-취약계층 맞춤형 지원(의료지원) (통일부·서울시)	958	348	36.3%
6-1-4. 취약계층 생계지원 및 생활안정 지원 (통일부·서울시)	254	144	56.7%
7-2-2. 탈북민 민주시민의식 함양교육 강화 (통일부·서울시)	-	10	100.0%

## (2) 서울시 북한이탈여성 지원정책의 과제

현재 서울시는 북한이탈주민, 북한이탈여성을 대상으로 따로 전담부서를 두지 않고 있다. 한편, 서울시는 민선7기 주요정책 방향 중 ‘민주주의 서울’을 명시하였고 이중 그리고 민주서울을 실현하기 위한 추진과제로 각각 성평등 분야 9개 과제, 시민참여 분야 5개 과제, 협치 분야 5개 과제, 자치 분야 4개 과제, 남북교류 분야 3개 과제, 지역상생 분야 3개 과제를 설정하고 민선7기 서울시정 4개년 계획을 추진하고 있다. 추진 과제 면에서 성평등 분야와 남북교류 분야 정책 추진과제는 북한이탈여성 지원체계와 정책 목표와 방향을 공유한다. 현재 서울시의 성평등 분야와 남북교류 분야에서 추진 되는 정책 과제들은 북한이탈여성들이 정책대상자로 상정될 수 있다.

표 II-10 서울시 민선7기 시정4개년 계획에 포함된 정책과제 중 북한이탈여성 적용 가능 분야

과제 9 외국인주민 전문상담 및 심화서비스 제공

(여성가족정책실 외국인다문화담당관)

1 현황 및 실태

- 서울 거주 외국인주민은 404,037명, 서울거주 인구의 4.1% 수준
  - ※ 외국인근로자 21.3%(85,878명), 외국국적동포 20%(80,712명), 유학생 9.2%(37,178명), 결혼이민자 8.2%(33,139명), 기타외국인 24.3%(98,260명)
- 외국인주민 증가에 따라 장기거주자의 다양한 서비스 수요 증가
  - 체육목적, 기간, 국적, 성별 등 다양한 정책대상에 대한 맞춤 서비스 필요
  - 초기 적응지원 위주 정책에서 거주 단계를 세분화하여 장기 거주에 따른 '삶' 차원 접근으로 정책범위를 확대하고 다양한 지원 수요에 대응

2 추진방향

- 외국인주민 분야별 전문 상담 및 생활 편익 향상을 위한 심화서비스 제공
  - 노무, 소송, 부동산, 세무, 법률, 자녀교육, 체육목적 등 분야별 전문 상담
  - 고급 한국어, 문화교류, 커뮤니티 활동 등 생활 편의 향상
- 폭력 피해 등 위기 상황에 처한 결혼 이주자 긴급 구호 등 사회안전망 구축
  - 위기 대응 전문상담 및 긴급보호 등 원스톱 종합서비스 지원 체계 마련
  - 의료 법률 연계 등 사례관리를 통한 가족문제해결 및 안정적인 가족생활 지원

3 추진계획

- 외국인주민 전문상담 및 심화서비스 제공
  - 외국인주민의 실질적 고통해소를 위한 전문상담실 운영
    - 전문기(법률, 노무 등) 강화 상담을 통한 법적·제도적 권익보호
    - 효율적 전문상담을 위한 전문상담실 별도 운영
    - 체육 목적 및 유학생 상담 사례 구축
    - 전문상담 분야 및 다국어 상담 언어권 확대

24. 서울-평양 간 도시교류 활성화를 통해 한반도 평화 정착에 앞장서겠습니다.

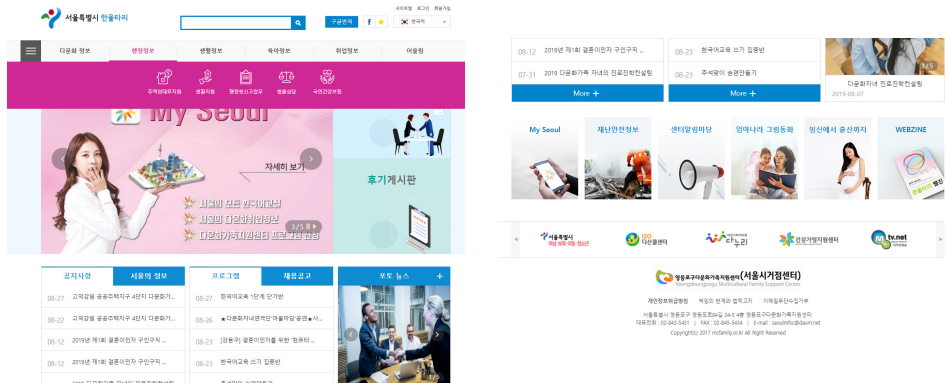


출처: 서울특별시 (2019). 서울시정 4개년 계획 (2019~2022).

먼저, 성평등 분야의 9개 과제 중 ‘시정의 성주류화 강화(1번 과제)’와 ‘외국인주민 전문상담 및 심화서비스 제공(9번 과제)’가 이에 해당한다. 그동안 서울시는 외국인주민 및 다문화가족이 다수 거주하고 있다는 지역적 특성을 반영해 중앙정부의 다문화가족 정책과 비교해 선도적으로 이주관점을 적용한 정책적 시도를 해 왔다. 특히 외국인주민 및 다문화가족 지원정책에서 성인지 관점을 도입하고, 기존의 체류자격에 따라서 외국인주민 및 다문화가족을 분절적으로 지원하던 것을 통합적 관점에서 기능, 즉 정책 수요에 맞추어 취업지원과 노동지원 등으로 전환하는 것을 주요 정책 추진 내용으로 하고 있다.

2018년에 서울시의 수탁을 받아 수행된 강희영 등(2018)의 연구에서는 외국인주민 및 다문화가족에 대한 서울시의 정책적 방향을 입국·이주 당시의 ‘체류자격’ 중심에서 이주 단계 중심으로 전환하도록 제안한 바 있다. 서울시는 현재 외국인 다문화 생활지원에 있어서 생애주기에 따른 임신·출산·육아 지원을 제공하는 등, 방향과 기능에 따라 상담과 취업지원을 제공하는 방식으로 보편주의, 이주 단계 중심으로 정책 방향의 전환을 채택하고 적극적으로 수용하고 있는 것으로 나타난다.

표 II-11 | 서울시 외국인주민 및 다문화가족 지원 포털 사이트 ‘서울특별시 한올타리’



출처: 서울특별시 한올타리 (<https://www.mcfamily.or.kr/web/main/main.php>)

서울시의 외국인주민 및 다문화가족 지원정책은 기본계획에서부터 이주민의 생애 주기에 대한 고려, 여성 이주민을 고려한 성인지적 관점, 이주민의 삶의 전 영역에 걸친 보편주의적 접근이 시도되고 있다(강희영 외, 2018). 특히 사회통합의 관점에서 서울시를 이루는 구성원으로서 외국인주민, 다문화가족의 다양성을 고려한다는 측면에서 매우 긍정적인 변화 방향이라 할 수 있을 것이다. 이러한 정책적 전환과 접근 방식은 이주민으로서의 북한이탈여성, 이주여성 노동자로서 북한이탈여성에게 적용되기에 유용하다. 그러나 현재로서는 서울시 외국인주민 및 다문화가족 정책을 북한이탈여성 정책지원에 확장적으로 적용하거나, 이들 정책 대상에 대한 지원 제도 중 북한이탈여성성이 교차적으로 적용받을 수 있는 제도에 대한 안내 등은 부재한 상황이다.

이후 2019년 서울시정 4개년 계획을 세우면서 서울시는 민선7기 주요정책 방향 중 하나인 ‘민주주의 서울’의 추진과제 중 하나로 서울-평양 간 도시협력 추진을 설정하였다. 또한 정책의 방향으로 평화·통일 시민 공감대 확산을 위한 통일기반 조성 강화를 두고 시민 공감대 형성을 위해 지속적으로 노력을 기울일 것으로 시정 계획에 명시했다.

그러나 “시민 공감대 확산을 위한 통일기반 조성”에 해당하는 정책지원 내용에는 북한이탈주민에 대한 지원이 포함되어 있지 않다. 대부분의 남북교류 분야에는 서울-평양 간 도시 교류와 협력 사업만이 명시되어 있고 미래적 관점에서 아직 도래하지



않은 자유로운 교류 체제를 상정한 추진계획이 많은 것이 사실이다. 실질적으로 현재 즉각적으로 추진 가능한 계획은 공무원 대상 평화·통일 교육과 민간단체 및 자치구 평화·통일 교육 지원 정도이다. 하지만 이러한 정책 사업들은 사실상 2017년부터 추진되어 온 중앙정부 매칭 사업이다. 서울대공원과 평양중앙동물원 간의 유전적 다양성 확보와 서울-평양 간 재생에너지 보급을 위한 협력 등은 국경 간 자유로운 물리적 교류가 불가능하고, 외교적으로도 변수가 많은 현재로서는 추진하기 어렵다. 이러한 점에서 향후의 남북한 긴장이 완화되었을 때 시도가 가능할 것이라는 전제하에 다소 선언적으로 명시해 둔 정책 과제로 여겨진다.

이러한 측면에서 볼 때, 현시점에서 북한이탈주민의 사회참여를 보장함으로써 통일 시대를 대비하는 보다 현실적이고 점진적인 준비가 필요할 것으로 보인다. 그리고 서울 거주 북한이탈여성의 자립과 사회 참여를 적극 도모한다면, 이들과 함께 생활하는 과정에서 서울시민이 북한을 이해하고, 통일시대에 요구되는 포용과 다양성 존중의 시민의식을 학습하는 것이 가능하리라 전망된다.

### 3. 선행연구와 정책현황 검토를 통한 시사점

이와 같이 북한이탈여성을 대상으로 하는 정책 및 학술 연구의 접근과 중앙정부와 서울시의 정책 현황 검토를 통해 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있었다.

첫째, 북한이탈여성은 선행연구를 통해 ‘북한여성’과 ‘이주여성’이라는 두 범주 중 어디에 속하는지에 따라서 다른 학문적 토대와 이론적 자원을 가지고 다루어졌다. 최근 북한이탈여성을 별도로 연구 대상으로 두는 경우는 한국 내 거주하는 이주여성 노동자로서 북한이탈여성을 보는 해외 연구가 수행되는 추세이다, 이들 연구에서 상정하는 경제적 난민, 노동하는 이주 여성으로서 북한이탈여성의 삶과 어려움, 욕구들은 본 연구에서 초점을 맞추는 북한이탈여성의 노동생애경험 탐구에 접근방식과 북한이탈여성의 욕구 이해 등에 시사점을 제공한다.

둘째, 북한이탈주민을 대상으로 하는 중앙정부의 정책은 통일부가 정책 수행기관

및 집행 위탁기관으로 하나원과 남북하나재단, 남북하나센터를 두고 추진하고 있었다. 2019년 현재 북한이탈주민을 대상으로 하는 정책 사업은 북한이탈주민 사회적응지원 사업으로 일관된 정책 체계 내에서 정착금 지원, 직업적응훈련 등을 내용으로 한다. 이들 정책지원 사업은 북한이탈주민의 전반적인 정착 필요 전반을 다룬다는 점에서 체계를 잘 갖추고 있는 것으로 파악되나, 최근 감소하는 북한이탈주민 입국 규모를 반영해서 수급 단가를 조절하려는 지원 규모와 구조의 변동을 시도하지 않는다는 점에서 비판의 여지가 있다.

또한 북한이탈여성 정책지원의 관점에서, 전체 규모의 80%에 가까운 절대다수의 북한이탈여성에 대한 성인지 관점의 정책 재설계가 요구된다. 특히 중앙정부 차원의 정착지원제도의 성과지표로 선정된 사립대학 공납금 지급(대학 장학금 지급 사업)의 경우 탈북여성 등록금 지원 목표 대비 실적이 저조하여 목표치가 하향조정된 것을 확인할 수 있었다. 이는 절대적인 북한이탈주민 감소의 상황도 영향을 주었을 것이다. 그러나 북한이탈주민의 소득기반 확충을 위한 인적자본 축적 차원에서 남한 이주 이후 대학 진학과 졸업이 중요하다는 측면에서 해당 사업에 대한 북한이탈여성 지원자 확충이 필요하다. 북한이탈여성은 성별 분업화된 능력개발과 양질의 직업 진입을 위한 직업교육훈련을 희망하는 북한이탈주민의 실제 정책 수요와 연결했을 때 향후 대체적인 교육지원 혹은 대학진학자 발굴 및 진학 동기 부여 등의 고려가 필요해 보인다.

셋째, 서울시의 북한이탈주민 대상 지원정책과 북한이탈여성 지원정책을 위한 정책 추진 현황을 살펴본 결과 중앙정부와 협업 하에 대응투자 방식으로 추진하는 사업은 전면적으로 북한이탈여성 지원정책을 재설계할 여지가 크지 않았다. 그보다는, 현재 서울시가 선도적으로 도입·추진하고 있는 외국인주민 및 다문화가족 지원 정책 체계가 향후 북한이탈여성 정책지원 체계를 다각화하는 데 적용될 수 있을 것으로 보인다. 이에 대해서는 특히 이주여성으로서 북한이탈여성이 가지는 다양한 생애주기별 정책 수요와 생활영역에서 필요로 하는 취업·육아·상담 등 기능별 지원 체계가 이미 외국인주민 및 다문화가족 지원체제로 갖추어져 있다는 점은 향후 운용 가능한 행·재정적 자원이 확보된 것으로 판단된다.

다만 다른 체류자격과 국적, 입국 동기와 정책 변화의 맥락을 가지는 정책 대상들과 북한이탈여성 간의 차이점이 고려되어야 할 것이다. 서울시 외국인주민 및 다문화가족

정책과 북한이탈여성 지원정책 간에 내용적 긴밀함이 있기는 하지만, 단순히 북한이탈 여성이 이주여성에 포함되는 관계에 놓이는 것은 아니다. 북한이탈여성이 이주여성으로서 가지는 보편적 맥락이 있는 한편, 탈북을 기점으로 하는 공간의 이동과 급격한 체제 전환, 남북한 긴장 상태와 국가보안법에 따라 별도로 관리를 받는 행정적 체계의 차이 등을 고려할 때 고유한 맥락을 고려한 정책적 체계가 필요하다. 이에 본 연구는 실제적인 북한이탈여성의 서울 생활 경험을 분석하고, 정책적 수요를 도출하였다.



## II



# III

## 북한이탈여성 서울시 생활현황 분석

1. 북한이탈여성 현황자료 분석
2. 북한이탈여성 서울 생활경험 분석

Seoul  
Foundation of  
Women &  
Family



# III

## 북한이탈여성 서울시 생활현황 분석

### 1. 북한이탈여성 현황자료 분석

다음은 북한이탈주민의 정착 실태를 탈북을 기점으로 주요 현황자료를 중심으로 파악한 것이다. 북한이탈주민을 대상으로 실시되는 생활현황조사 결과와, 북한이탈주민을 대상으로 하는 통일부의 사회적응지원 사업의 성인지 예·결산서를 중심으로 북한이탈주민의 이주 실태를 파악하였다. 북한이탈주민 정착실태 현황은 2018년 2월 발간된 남북하나재단의 「2017 북한이탈주민 정착실태조사 보고서」의 자료를 활용하였다. 이 조사는 국가 통계 승인자료이며, 전체 조사 대상은 2017년 5월 1일 기준 만 15세 이상인 26,430명의 북한이탈주민을 대상으로 한다. 이들 조사 대상은 국내 소재 3만 2천여 명의 북한이탈주민 중 소재 불명자, 미등록자, 1997년 이전 입국자를 제외한 경우에 해당한다.

#### 1) 북한이탈주민 주요 특징별 현황

다음은 현재 남한 내 북한이탈주민의 분포 상황을 주요 특징별로 나타낸 것이다. 전반적으로 보면, 남성 대비 여성 북한이탈주민의 비율이 74.9%로 거의 80%에 육박해 절대다수인 것으로 파악된다. 연령별로 보면, 현재 남한에 있는 북한이탈 주민 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 40대로 나타났다. 또한 이 연령대는 남성 18.5% 대비 여성의 비중이 81.5%로 가장 높게 나타난다. 면접조사 등을 통해서 확인한 바에 따르면, 북한이탈여성 중 상당수는 약 10여 년 전 청년기에 고난의 행군을 통해서 식량난민으로

탈북한 후에 중국 등의 체류 시가를 거쳐 한국에 온 경우가 많았고 이들이 대부분 현 시점에 40대에 이른 것으로 파악된다.

거주지역을 서울과 타지역으로 나누어서 파악한 결과, 서울지역에 전체 북한이탈주민의 25.3%가 거주하는 것으로 나타났다. 북한이탈주민은 하나원 초기 사회적응 교육 이후 1~3순위 추첨을 통해서 전국에 고루 분포하도록 거주지를 배정받는데, 그럼에도 불구하고 본 자료에서 나오듯이 서울 지역에 다수 거주하는 것으로 확인되었다. 여기에는 서울 지역에 북한이탈주민들의 취업할 수 있는 일자리가 다수 존재한다는 사실을 참고할 수 있다. 또한, 북한이탈주민의 상당수가 국내 상황에 밝지 못하고 아직 사회제도의 지원에 상당 부분 의존하기 때문에 사회적 인프라가 비교적 잘 형성된 수도권 지역에 거주하고자 하는 것으로 파악된다.

남한 거주 기간은 5~10년 미만에 해당하는 경우가 48.2%로 가장 큰 비중을 차지하고 있었다. 그리고 28.8%에 해당하는 거의 30%에 달하는 상당수가 10년 이상으로 장기간 남한에 거주한 이들로 나타났다. 남북한 통합 학력, 즉 현재 시점에서 최종적으로 파악된 학력은 중고등학교(북한은 초급중학교 3년+고급 중학교 3년) 졸업이 거의 70%에 가깝게 나타났다. 북한이탈주민들이 한국에 입국한 이후에 대학 입학 및 등록금 장학 제도가 활발히 운영 중이지만 생계 등의 이유로 대학에 진학하는 비율은 그다지 높지 않다는 것을 알 수 있다.

사회적응에 있어서 핵심적인 요소로 꼽히는 것은 경제활동 유무와 현재 취업 상태이다. 기재부 핵심사업평가 및 통일부의 자체평가 보고서에서도 취업률과 고용유지 비율은 중요한 지표로 제시된 바 있다. 전체 북한이탈주민 중 경제활동인구는 56.0% 정도로 절반을 조금 넘기는 수준에 그쳤다. 경제활동을 하다가 실업 상태에 있는 경우는 4%에 해당해서 전국 평균 실업률보다는 낮으나 북한이탈주민 전체 경제활동인구 중에서는 7%에 해당하는 작지 않은 비중으로 나타났다. 현재 구직 중이지도 않고 경제활동을 하지도 않는 비경제활동 인구가 전체의 38%에 해당하는 것으로 나타나, 이들이 현재 기초생활수급자 혹은 정착지원금으로 생계를 유지하는 상황에 있음을 알 수 있다. 또한 판별이 불가능한 경우도 436명이나 되었는데, 이 중에서 92.0%에 해당하는 절대다수가 북한이탈여성이라는 점에서 향후 북한이탈여성의 경제적 상황에 대한 면밀한 파악이 요구된다.



Ⅲ 표 Ⅲ-1 Ⅲ 북한이탈주민 주요 특징별 분포

(단위 : %)

구분		사례수(명)	남	여	계
전체		(26,430)	25.1	74.9	100.0
연령대	15~19	(644)	44.6	55.4	100.0
	20대	(4,718)	33.2	66.8	100.0
	30대	(6,762)	23.4	76.6	100.0
	40대	(8,297)	18.5	81.5	100.0
	50대	(3,649)	26.9	73.1	100.0
	60대 이상	(2,360)	28.3	71.7	100.0
거주 지역	서울	(6,681)	30.1	69.9	100.0
	타 지역	(19,749)	23.4	76.6	100.0
남한 거주 기간	3년 미만	(3,265)	19.1	80.9	100.0
	3~5년 미만	(2,812)	23.8	76.2	100.0
	5~10년 미만	(12,741)	22.6	77.4	100.0
	10년 이상	(7,612)	32.3	67.7	100.0
남북 통합 학력	초등학교 졸업 이하	(749)	29.2	70.8	100.0
	중고등학교 졸업 이하	(18,136)	24.4	75.6	100.0
	전문대학 졸업 이하	(3,897)	23.0	77.0	100.0
	대학교 재학 이상	(3,224)	30.3	69.7	100.0
	기타/무응답	(424)	25.1	74.9	100.0
경제 활동	경제활동(취업자)	(14,801)	30.8	69.2	100.0
	경제활동(실업자)	(1,118)	18.2	81.8	100.0
	비경제활동	(10,076)	18.2	81.8	100.0
	판별불가	(436)	8.0	92.0	100.0

출처: 2017년도 북한이탈주민 정착실태조사

(1) 경제적 자립과 주거 형태

다음은 북한이탈주민의 경제적 자립 정도와 거주지·주택 안정 상태를 확인하기 위해 현재 거주하는 주택의 소유 형태를 파악한 것이다. 북한이탈주민들에게는 초기 정착지원 이후 하나원에서 LH, SH 공사 등을 통해 정부가 제공하는 장기임대주택이 주어진다. 이로 인해, 현황 자료를 통해서 파악되듯이 북한이탈주민의 62.7%가 하나원에서 배정 받은 집 또는 임대 아파트에서 살고 있는 것으로 나타났다. 남성과 여성 간에 비율상



큰 차이는 없었다. 상대적으로 주택 마련 비용에 부담이 큰 서울 지역의 경우 비수도권 지역에 비해 하나원 배정 주택 혹은 임대 아파트에 거주하는 경우가 16.6%p 이상, 경기도 지역에 비해 5.7%p 높게 나타났다. 다만 인천의 경우 서울 지역보다 1.5%p 높게 하나원 배정 주택 혹은 임대 아파트에 거주하는 것으로 나타났다. 자기 소유의 집을 마련해서 사는 경우는 경제적으로 자립한 정도가 상당히 높은 것으로 파악되는데, 전체 북한이탈주민의 12.8%만이 이 경우에 해당되었다. 다만, 북한이탈여성의 경우 주택이 자기 소유인 경우(14.1%)가 남성(8.9%)보다 높게 나타난 것에 주목할 필요가 있다.

이러한 비율은, 북한이탈여성 중에 1인가구, 한부모 가정(현재 아이를 양육하며 비혼 상태), 남한 출신 혹은 북한이탈주민이 아닌 다른 국적이나 배경의 남성과 결혼한 경우 등이 포함된 것으로 이해될 수 있다. 자기 소유의 집을 마련해서 사는 서울 거주 북한이탈주민의 비율은 1.7% 수준으로 경기(12.0%), 인천(9.8%), 비수도권(21.3%) 지역 모두와 비교했을 때 현저히 낮다는 것을 파악할 수 있었다. 한편, 전/월세나 자가, 장기 임대주택의 경우를 제외하고 거주지가 안정되지 않은 경우가 전체 북한이탈주민의 5.3%에 달하는 것으로 나타난 점에서 향후 북한이탈주민 중에 거주가 불안정한 경우에 대한 파악과 지원이 필요할 것이다.

【표 Ⅲ-2】 현 거주 주택 소유 형태

(단위 : %)

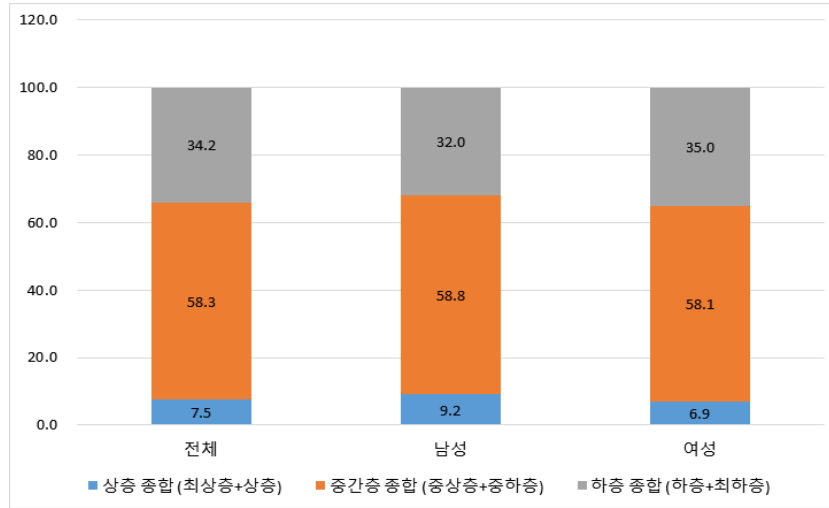
구 분	전체	성별		거주지역			
		남성	여성	서울	경기	인천	비수도권
하나원에서 배정받은 집 또는 임대 아파트	62.7	64.2	62.2	70.4	64.7	71.9	53.8
타인 소유 집(전세/월세)	19.2	18.8	19.4	22.6	16.7	12.0	20.9
본인 소유 집(자기 소유)	12.8	8.9	14.1	1.7	12.0	9.8	21.3
친척 또는 친구 집에서 함께 산다.	2.7	3.4	2.4	2.0	3.9	5.1	1.5
기숙사, 고시원, 하숙집 등	1.7	3.7	1.1	2.6	1.6	0.2	1.6
무연고 시설, 그룹홈, 쉼터 등 (주택 미배정자)	0.3	0.6	0.2	0.5	0.0	0.4	0.3
일정한 거주지 없이(여관 등) 자주 옮겨 다닌다	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.4	0.2
기타	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.3
무응답	0.4	0.2	0.4	0.2	0.8	0.0	0.1
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

출처: 2018년도 북한이탈주민 정착실태조사

## (2) 북한이탈주민 사회경제적 지위

북한이탈주민은 탈북이라는 독특한 맥락성을 가지면서, 동시에 이주민으로서 공통적 속성을 가진다. 따라서 이주민으로서 출발국가(북한)에서 영위하던 사회적 계급과 사회경제적 지위가 과거에 존재한다. 그리고 이주 이후 도착국(남한)에서 새롭게 시작하는 생활에 따라서 획득되는 사회경제적 지위가 존재한다. 그런데 이주민과 관련한 선행연구에서 확인된 바 있듯이, 일반적인 이주노동자보다 북한이탈주민 같은 정치적·식량난민의 경우에는 출발국과 도착국 간에 사회경제적 지위의 차이가 심각하게 발생한다. 이들은 대체로 출발국에서 누리던 자원을 모두 상실한 상태로 도착국에 오기 때문에 사회경제적 지위 하락에 따른 정서적 상실감, 초기 사회적응의 어려움을 경험한다.

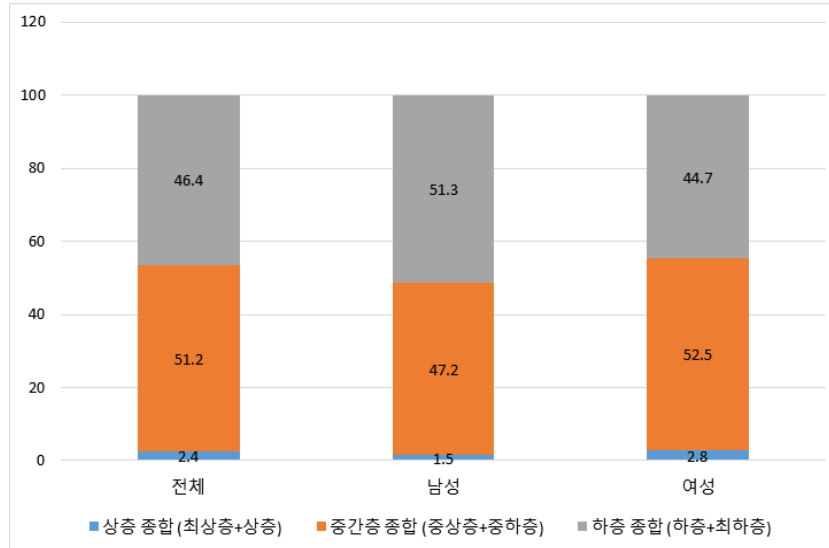
다음은 북한이탈주민들이 북한에서 본인들이 과거에 속했던 사회경제적 지위를 계층으로 응답하도록 한 조사 결과이다. 전체적으로 보았을 때, 북한에서 중간 계층에 속했었다고 응답한 경우가 58.3%로 가장 많았다. 북한에서 최하층에 속했었다고 응답한 경우가 12.4%로 나타나, 경제적 이유로 탈북을 결심한 북한이탈주민이 많았다는 ‘탈북 동기’에 대한 조사 결과와 연결되어 해석될 수 있다. 한편, 남성의 경우 북한에서 상층부에 속했었다고 응답한 비율(9.2%)이 여성(6.9%)보다 상대적으로 높게 나타났고, 최하층에 속했었다고 응답한 비율은 낮게 나타났다. 이를 통해서, 여성들은 북한에서 좀 더 어려운 경제적 상황에 처해 있음을 추정할 수 있다. 많은 북한이탈여성들, 특히 국경 근처 지역의 여성들은 중국 국경 지대에 영구적 탈북이 아니더라도 “돈을 벌러 잠깐씩이라도 다녀오는 일”이 많다고 면접조사에서 확인된 바 있다.



출처: 2017년도 북한이탈주민 정착실태조사

【그림 Ⅲ-1】 북한에서의 사회경제적 지위

다음은 북한이탈주민들에게 현재 자신이 남한에서 어느 정도의 사회경제적 지위에 대해 어떻게 인식하고 있는지를 파악한 결과이다. 전체적으로 보면, 북한이탈주민들의 46.4%, 즉 절반 정도가 자신들이 한국 사회에서 하층(하층+최하층 포함)에 속한다고 인식하는 것으로 나타났다. 특히 이 중에서 10.1%에 달하는 비율로 자신이 최하층에 속한다고 응답한 것을 감안하면, 북한이탈주민들이 현재 남한사회에서 겪고 있는 상대적 박탈감에 대한 심각한 고려가 필요할 것이다. 성별에 따른 차이를 보면, 남성과 여성 중에서 여성이 자신이 중간층(52.5%)에 속한다고 응답한 경우가 좀 더 많았다. 대체로 남한 사회에 적응한 이후 북한이탈여성이 현재 상태에 대한 만족감과 사회경제적 위치에 대한 인식 정도가 상대적으로 양호한 것으로 확인되었다.



출처: 2017년도 북한이탈주민 정착실태조사

■ 그림 III-2 ■ 남한에서의 사회경제적 지위

북한이탈주민들에게 사회문화적 적응에 관한 상황과 별개로 경제적 어려움 경험 여부에 대해서 물어본 결과는 다음 <표 III-3>과 같다. 북한이탈주민들에게 현재 경제적 상황의 어려움 혹은 지금까지 겪었던 경제적 곤란 상황이 있었다면 응답하도록 하였다. 응답 선택지로 주어진 상황에 대해서 경험 여부를 물어본 결과, 해당 상황을 경험했다고 응답한 비율은 대체로 4.0%에서 9.0% 사이로 나타났다. ‘공과금을 내야 하는 날 짜까지 내지 못한 적 있음’에 해당하는 경우는 9.2%였고, ‘본인 또는 가족의 교육비를 마련하기 위해 타인에게 돈을 빌리거나 대출을 받은 적 있음’은 9.1%로 공과금과 교육비 납부의 어려움이 가장 빈번히 경험하는 경제적 곤란 상황으로 꼽혔다. 다음으로는 병원비 부담(9.0%)이 경제적 어려움을 겪는 상황으로 나타났다. 성별에 따라서 경제적 어려움을 경험한 적 있다고 응답한 비율 자체는 비슷하게 높았으나, 그 유형은 상이하게 나타났다. 남성의 경우 가장 빈번하게 경험한 경제적 어려움을 ‘공과금 납부의 어려움(9.0%)’으로 꼽았으나 여성의 경우 본인 또는 가족의 교육비 부담(9.7%), 공과금 납부(9.2%)로 나타났다. 북한이탈주민에게 주어지는 가장 큰 현금성 지급 항목 중에 사립대학 등록금 지원(본인)과 중고등학교 학비 지원이라는 점을 고려하면 교육비 지출 부담으로 인한 어려움은 이미 존재하는 제도의 실효성을 제고할 필요가 있음을 시사한다.

또한 북한이탈주민들에게 초기 5년 정착 시기 경과 이후에도 꾸준히 제공되는 의료혜택(의료급여 1급 수급권자)이 주어진다는 점을 고려할 때, 병원비 부담으로 경제적 어려움을 경험하는 비율이 낮지 않다는 점도 제도가 실제 당사자들에게 파급력을 가지는지 점검될 필요가 있음을 나타낸다.

지역별로 경험하는 경제적 어려움의 종류를 살펴보았을 때 그 양상은 더욱 다른 것으로 나타났다. 서울 지역의 경우 공과금을 제때 내지 못한 어려움(11.2%) 다음으로 병원비에 대한 부담감(10.3%), 교육비에 대한 부담감(9.5%) 순의 경제적 어려움을 겪은 반면, 경기 지역은 교육비에 대한 부담감(9.0%), 공과금에 대한 부담감(7.2%), 병원비에 대한 부담감(7.2%), 인천의 경우 교육비에 대한 부담감(22.9%), 병원비에 대한 부담감(18.8%), 공과금에 대한 부담감(14.0%) 순으로 나타났다. 다른 지역에 비해 서울 지역에서 두드러진 경제적 어려움으로 ‘돈이 없어서 끼니를 거른 적 있음(4.2%)’이 나타났다.

표 Ⅲ-3 경제적 어려움 경험 여부

(단위 : %)

구 분	전체	성별		거주지역			
		남성	여성	서울	경기	인천	비수도권
돈이 없어서 끼니를 거른 적 있음	1.9	2.9	1.5	4.2	1.5	0.8	0.9
병원비가 부담되어 진료를 받지 못한 적 있음	9.0	9.6	8.8	10.3	7.2	18.8	7.5
본인 또는 가족의 교육비를 마련하기 위해 타인에게 돈을 빌리거나 대출을 받은 적 있음	9.1	7.3	9.7	9.5	9.0	22.9	5.6
타의에 의한 실업을 경험한 적 있음	4.0	4.9	3.7	4.5	4.0	8.1	2.7
공과금을 내야 하는 날짜까지 내지 못한 적 있음	9.2	9.0	9.2	11.2	8.8	14.0	7.0
월세나 전세 가격이 올라서 이사를 한 적 있음	4.1	3.6	4.2	3.0	4.9	6.1	3.6

출처: 남북하나재단(2019). 「2018년도 북한이탈주민 정착실태조사」

## 2) 북한이탈주민 지원정책 현황

다음은 북한이탈주민의 사회적응지원 사업 중 취업, 고용유지, 자산형성과 직접적으로 관련된 직업훈련과 고등교육 이수, 취업준비를 지원하는 사업을 중심으로 북한이탈여성의 정책 지원 현황을 파악한 결과이다. 특히 북한이탈주민을 대상으로 통일부

가 수행하는 사회적응지원 사업의 지원 현황을 성별에 따라 구분해서 살펴보았다.

2019년 현재 북한이탈주민 사회적응지원 사업을 분야별로 정착금, 주거, 취업, 사회복지, 교육, 정착도우미, 보호담당관으로 나누어서 파악된다. 이중 본 연구는 북한이탈주민 사회적응지원 사업에 대한 기재부 핵심사업평가 성과지표에 해당하는 고용률, 임금수준, 취업자 근속(고용유지), 남한생활 만족도, 미래행복통장가입(자산 형성)과 관련한 사업 내용과 이에 따른 지원 현황을 중심으로 실태자료 분석을 구성하였다. 자료는 북한이탈주민 정착실태조사 자료와 성인지 예산서를 중심으로 분석하였다.<sup>9)</sup>

### (1) 북한이탈주민 사립대학 장학금 지급

북한이탈주민 사회적응지원 사업 중 사립대 공납금 지급 사업은 일반회계 사업에 해당하며, 북한이탈주민의 대학교육을 지원하여 자립·자활능력을 제고하고 안정적 사회정착을 유도하는 사업이다. 국내 입국 북한이탈주민 중「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 따라 보호 결정을 받고 지원 요건을 갖추어 사립대학에 입학 또는 편입학한 경우 공납금 지급 대상이 된다. 이 사업은 흔히 “북한이탈주민 대학 장학금 지원”으로 인식되기도 하며, 전반적으로 각 대학에서 운영하고 있는 정원 외 모집 전형 중 “북한이탈주민/ 새터민 전형”과 연동하여 입학 후 공납금 완전 지원의 형태로 운영된다(하나원, 2018).

다음은 2019년 기준으로 북한이탈주민 대상으로 사립대학 공납금 지급 사업의 집행 실적을 파악한 것이다. 전체 예산액은 약 42억 8백만 원이며, 2018년 총 지출액은 41억 5,400만 원으로 전반적으로 집행률은 98.7%로 양호하게 나타났다.

표 III-4 북한이탈주민 사립대학 공납금 지원 집행 실적

(단위: 백만 원)

세출 예산액(A)	예산결정후 증감액(B)	세출예산 현액(A+B)	지출액	다음 연도 이월액	불용액
4,208	-	4,208	4,154	-	54

출처: 하나원(2019). 2018년 성인지 결산서.

9) 성인지 예·결산서 상으로는 사업의 ‘수혜자’ 성별 분석을 시행하였으나, 본 연구에서는 ‘지원 경험자’, ‘실제 지원대상’, ‘지원대상자’의 용어를 사용하였다.

북한이탈주민 정착금 지급 사업 중 세부사업으로 집행되는 사립대 공납금 지급 사업은 사립대학에 입학 또는 편입한 북한이탈주민 당사자에게 지급되며, 취업률과 사회적응능력 향상을 도모하기 위한 사업이다. 고등교육 이수율은 1997년 IMF 외환위기, 2008년 금융위기 이후 대졸자 실업률이 증가하면서 그 영향력이 잦아들기는 했지만, 여전히 생애기본소득을 높이고 취업률을 증가시키는 데 유효하게 작용한다.

이러한 측면에서 볼 때, 사립대 공납금 지원 사업은 여성 북한이탈주민의 교육수준 개선을 통해 개개인의 역량을 강화하고 취업률을 높이는 직접적인 성과를 기대하게 한다. 또한, 이 시기 북한이탈여성들은 최소 2년에서 (편입학의 경우) 4년 이상에 해당하는 기간을 비교적 유연한 사고방식을 가진 후기 청소년기의 대학생들과 교류하며 학생 신분으로 지낼 수 있다는 점 등에서 일종의 '유예기간'을 가질 수 있다. 북한이탈 여성은 북한과 중국, 제3국 체류 기간 동안 보호를 받지 못하고 경제적 생계부양자로서 혹은 스스로의 안전을 책임져야 하는 탈북 난민으로 긴 시간을 보낸 바 있다. 이러한 측면에서 이들에게 자립과 사회진출 이전에 전문적 지식을 쌓고, 취업과 관련된 인턴 등의 일 경험을 풍부하게 쌓으며 사회적응을 도모할 수 있도록 하는 대학 수학 기간은 매우 유의미할 것이다.

다음은 북한이탈주민을 대상으로 수행되는 사립대학 공납금 지급 사업의 지원 현황을 성별에 따라 최근 3개년간의 실적자료로 분석한 것이다. 사립대학 공납금 지원 사업의 전체 예산 중 실제 여성 지원 비율은 2016년 80.4%에서 2018년 81.9%로 1.5%p 증가했다. 같은 기간 남성 지원 비율은 19.6%에서 18.1%로 비슷한 추세로 감소하였다. 그러나 북한이탈남성 입국의 수가 절대적으로 감소하였고 이에 따라 제2하나원(성인 남성 대상 시설) 입소 인원감소가 전체 집행 실적 부진과 연결되었다는 점을 고려할 때 이러한 비중의 변화는 이해가능하다.



【표 Ⅲ-5】 사업 대상자 지원 현황 분석: 등록금 지원

(단위: 명, %)

구분		전체	여성 (비율)	남성(비율)
16년	세출예산현액	4,198	3,161(75.3)	1,037(24.7)
	사업대상자	26,804	19,911(74.3)	6,893(25.7)
	지출액	4,216	3,190(75.7)	1,026(24.3)
	실제 지원	1,934	1,555(80.4)	379(19.6)
17년	세출예산현액	4,908	3,715(75.7)	1,193(24.3)
	사업대상자	28,197	20,838(73.9)	7,359(26.1)
	지출액	4,120	3,221(78.2)	899(21.8)
	실제 지원	1,844	1,498(81.2)	346(18.8)
18년	세출예산현액	4,208	3,156(75.0)	1,052(25.0)
	사업대상자	28,617	21,453(75.0)	7,164(25.0)
	지출액	4,154	3,259(78.5)	895(21.5)
	실제 지원	1,885	1,543(81.9)	342(18.1)

출처: 통일부·하나원(2019). 2018년 성인지 결산서.

다음은 북한이탈주민 사립대학 공납금 지원 사업의 대상자 대비 실제 지원경험자 비율을 통해서 사업의 성과목표 달성 여부와 성별 특성을 분석한 것이다. 2017년의 경우 북한이탈여성 중 사립대학에 지원한 여성은 전체 1,493명이었으며, 목표치인 1,662명에 미치지 못했다. 이에 따라 여성 지원 목표치 대비 달성률이 90.0%로 나타났다. 2018년에는 지원경험자 수가 1,543명으로, 당초 수립된 목표치(1,438명)를 초과하여 달성하였다.

그러나 2018년에 초과 달성된 배경에는 목표치가 전년 대비 목표치가 하향 조정된 점이 작용했다. 북한이탈주민 중 대학교육을 받으려는 여성이 많아진다는 것은 단순히 북한이탈여성의 평균 교육연한이 길어진다는 것에서 의미가 그치지 않는다. 탈북민은 여성 취업에 대해 긍정적 인식(89.5%)을 가지고 있으며 능력 개발과 양질의 직업 등을 갖기 위해 대학 이상 교육을 희망하는 비율이 39.4%에 달한다는 점에서 본 사업이 향후 북한이탈여성의 사회경제적 지위 향상에 도움이 될 것이라 판단된다.



【 표 Ⅲ-6 】 사업 지원대상 대비 실제 지원 현황: 등록금 지원

(단위: 백만 원)

구분	성과목표(지표)	목표치	실적치	비율
17년	북한이탈주민 정착지원 강화 (북한이탈여성 사립대학 진학자 수)	1,662	1,498	90.0%
18년	북한이탈주민 정착지원 강화 (북한이탈여성 사립대학 진학자 수)	1,438	1,543	107.3%

출처: 통일부·하나원(2019). 2018년 성인지 결산서.

## (2) 북한이탈주민 취업장려금 지급

북한이탈주민을 대상으로 지급되는 취업장려금은 초기 정착지원금 중에서도 취업 욕구를 높이고 경제적 지위를 향상하도록 역량 강화를 돕는 목적을 가지는 지원 사업이다. 특히 취업장려금은 거주지 보호기간 중 6개월 이상 동일한 업체에서 근무한 북한이탈주민을 대상으로 지원되는 만큼, 기재부 핵심사업평가에서 ‘고용유지’(취업 후 근속기간)와 연계된 사업이라 할 수 있다.

취업장려금 지급 사업은 일반회계 사업으로, 사업의 목적은 큰 틀에서는 북한이탈주민의 경제적 자립·자활의지 제고로 앞선 사립대학 공납금 지원과 동일하나, 보다 구체적으로 정책 대상에서 구분된다. 본 사업의 정책대상은 국내 입국 북한이탈주민 중 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 따라 보호 결정을 받은 사람 중에서 특히 거주지 보호기간 중 6개월 이상 동일한 업체에서 근무한 북한이탈주민에 해당한다. 다음은 북한이탈주민 대상 취업장려금 지급 사업의 현황을 주요 실적 자료로 확인한 것이다. 2018년 기준으로 전체 취업장려금 지급 대상자는 8,021명이며 전체 북한이탈주민 32,400명 중 24.8%에 해당한다.

【 표 Ⅲ-7 】 북한이탈주민 취업장려금 지원 집행 실적

(단위: 백만 원)

세출 예산액(A)	예산결정후 증감액(B)	세출예산 현액(A+B)	지출액	다음 연도 이월액	불용액
9,292	-	9,292	8,021	-	1,271

출처: 하나원(2019). 2018년 성인지 결산서.

북한이탈주민 정착금 지급 중 취업장려금은 일반회계 사업으로, 2019년 총예산액이 74억 3,900만 원이다. 사업의 목적은 북한이탈주민의 경제적 자립자활의지를 제고하는 것이다(하나원, 2019). 국내입국 북한이탈주민 중 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 따라 보호 결정을 받은 사람(거주지 보호기간 중 6개월 이상 동일한 업체에서 근무한 북한이탈주민)을 대상으로 한다. 이 사업은 2006년부터 현재까지 하나원을 통해 직접 집행되는 계속 사업에 해당한다.

2018년 기준으로 북한이탈주민 취업장려금 지원 사업은 집행률이 86.3%로 실적이 저조했다. 이러한 집행실적에 대해서는 2018년도 취업장려금 신청자가 감소한 것이 요인으로 작용했다. 사업 지원 대상자는 기본적으로 취업장려금을 신청할 수 있는 6개월의 고용유지 및 장려금 신청자이기 때문에 이 중 1,720명에게 8,021백만 원을 지급하였다. 이후 집행잔액 1,271백만 원은 불용처리 되었다.

사업 지원 대상자에 대한 성별 분석을 보면, 2016년부터 2018년까지 3개년 평균은 6,165명으로 이중 여성의 비율은 3개년 평균 78.0%이다. 취업장려금의 지원대상 중 여성 비중이 꾸준히 증가해 현재는 80% 이상의 대다수 취업장려금 지원대상자가 여성인 것으로 나타난다.

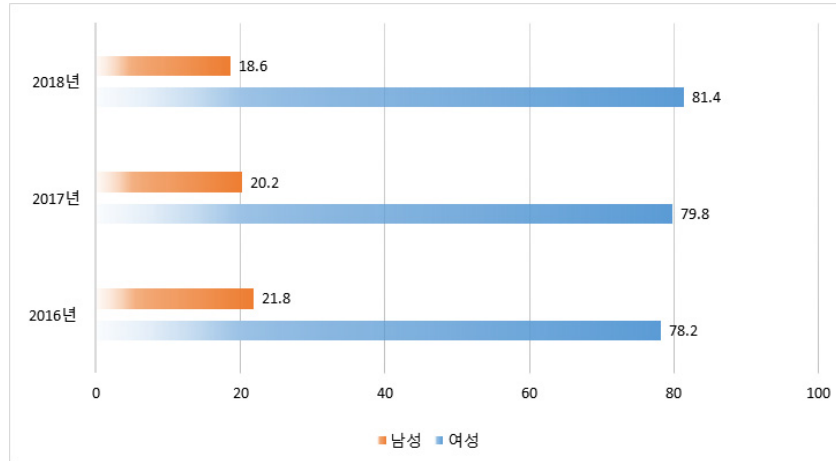
표 Ⅲ-8 사업 지원대상자 성별 분석: 취업장려금 지급

(단위: 명, %)

		2016년	2017년	2018년
취업장려금 지급	전체	6,748	5,961명	5,785명
	여성(비율)	5,279(78.2)	4,758(79.8)	4,708명(81.4)
	남성(비율)	1,469(21.8)	1,203(20.2)	1,077명(18.6)

출처 : 통일부 북한이탈주민 종합관리시스템, 해당년도 직전 5년간 20~50대 남녀 입국자 수/ '16년, '17년은 집행기준, '18년은 추정치: 하나원 성인지예산서에서 재인용

(단위: %)



출처 : 통일부 성인지예산서(2019)

■ 그림 Ⅲ-3 ■ 사업 지원대상자 성별 분석: 취업장려금 지급

다음은 취업장려금 사업의 지원대상자 대비 실제 지원 현황을 나타낸 것이다. 2018년 기준으로 전체 4,708명의 지원 대상자, 즉 남한 입국 초기의 북한이탈주민 중에서 사업 지원대상자는 1,891명으로 2천 명이 채 되지 않았다. 전체 지원율로 따지면 32.7%에 지나지 않는 것으로 확인되었다. 특히 남성의 경우 1,077명의 지원대상자 중에 실제 지원경험자가 482명으로 지원율이 44.8%에 가까운 데 비해, 북한이탈여성의 취업장려금 지원율은 29.9%에 지나지 않았다. 전체 북한이탈주민 중에 절대다수가 북한이탈여성인 것에 비해 취업장려금 지원율이 30%가 채 되지 않는 것을 확인하였다. 이를 통해서, 북한이탈여성이 취업장려금을 지원받고 경제적 자립에 나서지 못하는 상황에 대한 구조적 분석과 실태 개선이 필요함을 도출할 수 있다.

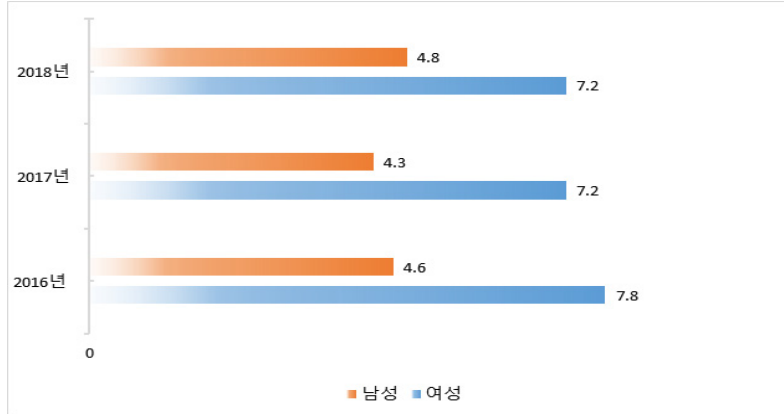
■ 표 Ⅲ-9 ■ 사업 지원경험자 성별 분석: 취업장려금 지급

(단위: 명, %)

	2016년	2017년	2018년
전체	2,483	2,092	1,891
여성(비율)	1,821(73.3)	1,529(73.1)	1,409(74.5)
남성(비율)	662(26.7)	563(26.9)	482(25.5)

출처 : 하나원 (2019). 성인지예산서: 해당년도 취업장려금 수급인원 / '16년, '17년은 집행기준, '18년은 추정치

(단위: %)



출처 : 통일부 성인지예산서(2019)

Ⅲ-4 사업 지원경험자 성별 분석: 취업장려금 지급

해당 사업 예산 지원 현황을 성별로 나누어 파악하면 다음과 같다. 2018년 기준으로 취업장려금 예산은 92억 9,200만 원이었으며, 이중 취업장려금 지급의 여성 지원 비율은 목표치 73.5%를 적정 달성하였다. 그러나 지난 2016년과 2017년 2개년 간 북한이탈주민 취업장려금 여성 지원 비율은 목표치를 계속 채우지 못한 바 있으며, 이에 따라 목표치가 73.5%로 전년도에 비해 낮게 책정된 배경을 가진다. 이에 대해 통일부와 하나재단은 “취업장려금의 특성상, 통상 거주지 보호기간 5년(사회편입 시점부터 5년) 중 보호기간 초기보다 중·후기에 신청하는 비율이 높아 대상인원 변동 추세보다 늦게 지원대상자 인원 변동 추세를 보이는 것으로 파악” 된다는 설명을 제시한 바 있다. 특히 취업장려금 대상자 중에 여성이 많기는 하나, 기혼 유자녀 북한이탈여성일 경우 보조양육자가 남한 내 거주하지 않은 경우가 많아 일가족양립이 어려운 상황인 경우 취업을 준비하기 어렵다는 점, 50대 이상의 가정주부인 경우 비경제활동인구에 해당하는 경우가 많아 취업장려금 지원 대상자나 실제 지원대상자 지정에 적극적 의사를 표하지 않는 경우가 많음이 지적되었다.

【 표 Ⅲ-10 】 사업 지원대상자 성별 분석: 취업장려금 지급

(단위: %)

구분	성과목표(지표)	목표치	실적치	달성여부
16년	여성 지원비율	76.1	73.3	미달성
17년	여성 지원비율	74.5	73.1	미달성
18년	여성 지원비율	73.5	73.5	달성

출처: 통일부 북한이탈주민종합관리시스템

### (3) 기초직업적응훈련 제공

기초직업적응훈련은 하나원에서 정착금 지원 사업과는 달리 하나원에서 직접적으로 교육훈련이 이루어지는 교육훈련 사업에 해당한다. 기초직업적응훈련 과정은 북한이탈주민 교육생이 하나원 수료 후 다양한 직업을 선택 할 수 있도록 직업정보 및 직종을 체험하는 단계로서 북한이탈주민들이 남한 사회에서 경제적 자립을 이루는 데 있어서 유효하게 작용한다. 특히 기재부 핵심사업평가의 주요 성과지표로 제시된 취업률과 취업 후 유지율, 경제적 자립과 관련한 자산형성(미래행복통장 가입률)을 위한 초기 단계로서 유의미한 정책 사업이라 판단된다.

기초직업적응훈련 제공 대상자는 국내 입국 북한이탈주민 중 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 따라 보호 결정을 받은 사람이며, 앞선 두 제도와는 정책 대상의 범위가 구분된다. 앞서 제시된 취업장려금과 사립대학 공납금 지원은 각각 일정 기간 고용이 유지된 경우와 사립대학에 지원한 후 입학이 결정된 경우로 지원 대상이 한정된다. 그러나 기초직업적응훈련은 하나원에 입소한 북한이탈주민을 대상으로 공통적으로 제공되는 과정이다. 이 때문에 남한에 입국한 모든 북한이탈주민 개개인의 역량을 강화하며 사회적응능력을 제고한다는 차원에서 사업 수행 현황과 지원대상자의 특성 등을 파악하기에 유의미한 사업이다.

다음은 2018년 기준으로 북한이탈주민 기초직업적응훈련 사업의 실적을 나타낸 것이다. 전체 예산액은 8억 3천만 원이었는데, 이 중 지출액은 6억 1,600만 원에 그친 것으로 나타났다. 집행률이 74.2%에 그쳐, 2018년 기재부 핵심사업평가에서도 해당 집행 실적과 관련한 부분을 지적받은 바 있다. 이에 대해서 하나원에서는 제2하나원(화천

분소, 성인남성) 교육인원이 감소한 배경을 들어, 예산절감을 위해 운영방식을 외부위탁에서 직접 수행(내부강사 활용 등)으로 변경했음을 밝혔다. 결과적으로 예산의 집행 방식이 변경된 데에는 절대적인 초기 교육대상자, 즉 성인남성 북한이탈주민이 감소한 것이 작용한 것으로 확인되었다. 이에 따라 예산 집행률이 감소 당초 예상에 미치지 못한 것으로 판단된다.

【표 III-11】 북한이탈주민 기초직업적응훈련 실적

(단위: 백만 원)

세출 예산액(A)	예산결정후 증감액(B)	세출예산 현액(A+B)	지출액	다음 연도 이월액	불용액
830	-	830	616	-	214

출처: 대한민국정부(2019). 「2018회계연도 성인지 결산서」. 통일부

### 3) 주관적 사회적응 정도: 남한생활에 만족/불만족

#### (1) 남한생활에 만족하는 정도

다음은 실질적으로 현재 남한에 거주하는 북한이탈주민들이 남한 생활에 얼마나 만족하고 있는지를 파악한 결과이다. 현재 남한 생활에 만족하다고 응답한 경우는 전체의 72.5%에 해당하였고 이 중에 북한이탈여성의 만족도가 73.5%로 나타나서 남성보다 4.1%p 높았다. 보편적인 이주여성 관련한 선행연구에서도, 상대적으로 남성보다 여성의 적응도가 높은 것으로 나타난 것과 일맥상통하는 결과로 보인다. 한편, 남한 생활에 불만족하는 경우는 전체의 3.8%로 나타났다. 매우 불만족하는 경우의 비율은 여성이 소폭 높았으나, 불만족하는 경우 역시 남성에서 매우 높은 비율이 나타났다는 점에서 북한이탈남성에 대한 상담과 적응지원에 대한 방법 모색이 필요해 보인다.

지역별 비교를 하였을 때 서울에 거주하는 북한이탈주민의 경우 만족(매우 만족+대체로 만족)하는 비율이 70.8%로 경기도(72.1%)나 비수도권(75.2%)보단 낮으나 인천(66.8%)보다 높은 것으로 나타났다. 서울에 거주하는 북한이탈주민이 남한생활에 불만족(다소 불만족+매우 불만족)하는 비율도 4.4%로 비수도권(3.2%), 경기도(3.3%)보다 높았다.

【 표 Ⅲ-12 】 남한생활 만족도

(단위 : %)

구 분	전체	성별		거주지역			
		남성	여성	서울	경기	인천	비수도권
만족한다	72.5	69.4	73.5	70.8	72.1	66.8	75.2
매우 만족	23.1	23.0	23.1	20.0	21.4	16.3	28.1
대체로 만족	49.4	46.4	50.4	50.7	50.7	50.5	47.1
보통이다	23.7	27.3	22.5	24.8	24.6	26.4	21.6
불만족한다	3.8	3.3	4.0	4.4	3.3	6.8	3.2
다소 불만족	2.4	2.2	2.5	2.9	1.9	6.0	1.8
매우 불만족	1.4	1.1	1.5	1.6	1.5	0.8	1.3
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

※만족한다: 매우 만족 + 대체로 만족/ 불만족한다: 다소 불만족 + 매우 불만족  
출처: 2018년도 북한이탈주민 정착실태조사(남북하나재단, 2019)

## (2) 남한생활 만족/불만족 요인

다음은 북한이탈주민들이 남한생활에 만족하는 이유와, 불만족하는 이유를 구체적으로 파악한 결과이다. 이를 통해서 현재의 북한이탈주민 사회적응지원사업의 개선방향을 파악할 수 있을 것으로 기대했다. 또한, 북한이탈남성과 북한이탈여성 간에 만족/불만족 요인 차이가 있을 경우 성별에 따른 다른 사회적응지원 사업 개선이 필요하다는 정책적 시사점을 도출할 수 있을 것이다.

북한이탈주민들에게 남한생활에 만족하는 주된 이유에 대해서 물어본 결과는 다음과 같다. 2018년 기준으로 북한이탈주민들이 느끼는 만족스러운 남한생활의 요소 ‘자유로움’으로 파악되었다. 이들은 자유로운 삶을 살 수 있어서(33.0%)와 내가 일한만큼 소득을 얻을 수 있어서(23.7%)를 가장 큰 만족요인으로 꼽았다. 특히 여성과 남성은 대체로 비슷한 경향을 보이면서도 직접적으로 경제활동의 자유(여성: 24.4%, 남성: 21.8%)와 자녀에게 더 나은 미래를 보장할 수 있다는 항목(여성: 8.3%, 남성: 4.6%)에서 만족도 차이가 나타났다. 특히 ‘자녀에게 더 나은 미래를 보장할 수 있다’라는 항목에서 성별 차이가 나타난다는 점에서 북한이탈여성들의 정착에는 자녀에 대한 지원이 필수적이라는 것을 유추할 수 있다.



지역별로는 서울에서 가장 높은 만족도를 나타낸 항목은 ‘자유로운 삶을 살 수 있어서(34.8%)’와 ‘북한보다 경제적 여유가 있어서(24.6%)’, ‘내가 하고 싶은 일을 할 수 있어서 (17.5%)’순이었다. 다른 지역에 비해 서울에서 가장 낮은 만족도를 나타낸 항목은 ‘내가 일한만큼 소득을 얻을 수 있어서(33.7%)’로, 이 항목에서 가장 높은 만족도를 나타낸 지역인 인천과 비교하였을 때 17.2%나 차이가 나는 것으로 나타났다.

【 표 III-13 】 남한생활에 만족하는 주된 이유(1순위)

(단위 : %)

구 분	전체	성별		거주지역			
		남성	여성	서울	경기	인천	비수도권
자유로운 삶을 살 수 있어서	33.0	35.4	32.2	34.8	32.3	28.2	33.6
내가 일한만큼 소득을 얻을 수 있어서	23.7	21.8	24.4	17.5	25.2	30.2	25.0
북한보다 경제적 여유가 있어서	21.5	22.5	21.1	24.6	21.5	19.2	19.9
자녀에게 더 좋은 미래를 줄 수 있어서	7.4	4.6	8.3	8.1	7.5	8.6	6.4
내가 하고 싶은 일을 할 수 있어서 (자아실현)	6.7	7.0	6.6	7.9	6.7	6.4	6.1
가족과 함께 생활할 수 있어서	6.1	6.8	5.8	5.4	5.4	7.4	6.7
주변 사람들의 인정을 받아서	0.6	0.6	0.6	0.0	0.9	0.0	0.9
기타	1.1	1.3	1.0	1.7	0.5	0.1	1.4
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

출처: 2018년도 북한이탈주민 정착실태조사(남북하나재단, 2019)

한편, 남한생활에 불만족하는 요인에 관해서는 남성과 여성 간에 다소 차이가 존재했다. 우선, 남성과 여성 모두에게서 남한생활에 불만족하는 가장 큰 이유는 가족과 떨어져 살아야 해서(27.4%)로 나타났다. 하지만 보다 구체적으로 살펴보면, 여성의 경우 28.9%가 가장 큰 이유로 가족과 떨어져 사는 것을 절대적으로 큰 불만족 요인으로 선택했고 다른 원인들, 즉 차별과 편견, 경쟁, 경제적 어려움은 10% 후반대에 그쳤다. 두 번째로 큰 불만족 이유인 북한이탈주민에 대한 차별/편견은 가족과 떨어져 있음으로 인한 어려움의 절반 수준(17.0%)에 그쳤다. 반면 북한이탈남성들은 가족과 떨어져 살아야 한다는 불만(22.9%)보다는 북한이탈주민에 대한 남한 사회의 차별/편견에 관한 불만(23.2%)이 더 높은 것으로 나타났다. 경쟁이 치열하다는 불만족 요인은 17.0%였다.

북한이탈여성들의 경우 이산가족의 아픔, 특히 북한과 중국 등의 제3국에 두고 온 자녀의 존재로 인해서 정서적으로 경제적으로 큰 부담과 어려움을 겪고 있다는 점에서, 이러한 고적 요인들이 해결되지 않으면 남한 사회에 만족하며 적응하는 일도 요원할 것이라는 점을 추측할 수 있다.

지역별로 봤을 때 서울 지역에 거주하는 북한이탈주민이 다른 지역에 비해 높은 비율로 지적인 불만족 사유는 북한이탈주민에 대한 남한 사회의 차별/편견(서울:23.9%, 경기도·인천·비수도권은 모두 10%대)이었다. 오히려 가족과 떨어져 살아야 하는 것의 불만족은 서울(24.5%)에서 가장 낮은 비율로 나타났다. 이를 종합하였을 때 서울 지역에 사는 북한이탈주민들에게는 남한 사회에 적응하기 쉽도록 남한 선주민들의 인식 개선이 필요할 것으로 추측된다.

표 Ⅲ-14 남한생활에 불만족하는 주된 이유(1순위)

(단위 : %)

구 분	전체	성별		거주지역			
		남성	여성	서울	경기	인천	비수도권
가족과 떨어져 살아야 해서 (가족이 북한, 제3국에 있음)	27.4	22.9	28.9	24.5	26.7	31.9	28.8
북한이탈주민에 대한 남한 사회의 차별/편견 때문에	18.6	23.2	17.0	23.9	14.7	17.3	18.7
경쟁이 너무 치열해서	18.3	17.0	18.8	18.3	19.4	21.9	16.7
경제적으로 어려워서	14.9	13.2	15.5	15.4	13.2	19.4	15.1
남한 사회에 적응이 어려워서	3.8	4.2	3.6	2.4	4.5	1.5	4.6
내가 하고 싶은 일을 하지 못해서	2.4	3.1	2.1	1.8	1.6	2.4	3.4
주변 사람(가족, 이웃 등)과 갈등 때문에	1.3	0.7	1.5	0.9	1.8	0.4	1.4
기타	13.3	15.6	12.5	12.8	18.1	5.3	11.4
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

출처: 2018년 북한이탈주민 정착실태조사 (남북하나재단, 2019)

### (3) 남한생활에 필요한 자원

다음은 북한이탈주민들에게 ‘더 나은 남한생활을 위해서 필요한 자원’은 무엇인지 물어본 결과를 정리한 것이다. 다른 사회보장 복지제도와는 달리 북한이탈주민을 대상으로 하는 사회적응지원 사업은 지원대상자의 요구에 의해서 설계되거나 재원이 확보되는 이해관계자 요구 수용의 과정을 밟지 않았다. 그보다는, 북한이탈주민이 1990년대 후반 대거 입국하는 상황에서 국가 주도로 정부에서 필요로 하는 정책을 우선적으로 설계하는 것으로 계속하여 정책적 대상(북한이탈주민)의 경향이 변화하거나 환경 변화요인이 등장하면 이를 개선·보완하는 방향으로 사업의 체계와 작동방식이 변화해 왔다. 이로 인해서 북한이탈주민의 남한생활 적응에 도움이 될 것이라 예측되는 조건들을 ‘예방적으로 조치하는’ 사회적응지원 사업이 실질적인 당사자들, 북한이탈주민의 필요를 반영하는 데는 한계가 있다. 이러한 측면을 고려한다면, 설문조사 문항에서 확인한 ‘북한이탈주민 당사자가 직접 필요하다고 인식하는 자원’에 대한 의견은 향후 북한이탈주민 사회적응지원 사업의 개선사항을 찾아내고 적응하는 데 매우 유용한 정보를 제공해 준다.

조사결과, 북한이탈주민들이 공통적으로 가장 필요하다고 응답한 정책적 지원 사항은 ‘취·창업지원(취업알선, 취업교육 등)’(24.9%)이었다. 다음으로 강력하게 도입되거나 확대되기를 바라는 제도 및 필요로 하는 자원은 병원비로 알려져 있는 ‘의료지원(병원비, 치료비)’에 대한 지원(17.8%)이다. 병원비에 대한 요구는 앞선 경제적 어려움을 경험하는 유형과도 일맥상통하는 경향이 있다. 다음으로 본인 또는 자녀의 학습과 관련한 교육지원이 필요하다고 응답하였다(13.7%). 성별을 기준으로 여성과 남성이 필요하다고 느끼는 자원 요소의 차이를 보았을 때 여성이 남성보다 높은 비율로 필요함을 밝힌 요소는 의료지원(3.1%p), 교육지원(4.3%p), 소득지원(2.8%p), 보육 관련 지원(1.3%p) 등이었다. 여성이 필요로 하는 자원의 종류는 아무래도 함께 동거하고 돌보는 아동이나 노인과 같은 가족구성원을 고려한 결과라고 보인다. 반면 남성이 여성보다 높은 비율을 나타낸 요소는 취·창업 지원(7.1%p), 주택문제(0.3%p), 법률 지원(1.6%p), 남한 주민과의 교류 확대 지원(0.5%p), 북한이탈주민 간 교류 확대 지원(1.0%p)이 있었다.

특히, 북한이탈주민들의 과반에 가까운 40% 이상이 경제적 어려움을 경험했기 때문에 모두 취·창업 지원에 대한 욕구가 있을 법도 한데, 실제로 취·창업 지원을 국가로

부터 받으면 남한생활이 더 나아질 것이라고 기대하는 비율은 남성(30.1%)이 더 컸으며 여성은 그에 못 미치는 23.1%이었다. 이를 소득지원에 대한 성차와 비교하였을 때 여성이 더 높은 비율(2.8%p)로 소득 지원을 필요로 한다는 점에서 취업이 소득 지원에 불이익을 주기 때문에 적극적으로 임하지 않았을 가능성도 없지 않다.

【 표 Ⅲ-15 】 더 나은 남한생활을 위해 필요한 자원(1순위)

(단위 : %)

구분	전체	성별		거주지역			
		남성	여성	서울	경기	인천	비수도권
취·창업 지원(취업알선, 취업교육 등)	24.9	30.1	23.1	27.0	23.2	23.4	25.2
의료지원(병원비, 치료비 지원)	17.8	15.5	18.6	16.4	16.8	25.5	17.9
교육지원(본인 또는 자녀의 학습 관련 등)	13.7	10.5	14.8	13.9	12.7	8.9	15.5
소득 지원(장려금, 생활비 보조 등)	12.3	10.2	13.0	10.9	12.7	13.5	12.6
주택문제(배정된 주택 상태, 동네 등) 관련 지원	12.2	12.4	12.1	15.9	13.5	11.2	8.8
법률 지원(가족 관계, 형사사건 등)	4.9	6.1	4.5	3.3	5.5	4.4	5.6
(자녀 등) 보육 관련 지원	3.8	2.8	4.1	3.6	4.5	3.2	3.5
남한 주민과 교류 확대 지원	3.6	3.9	3.4	3.1	2.9	5.4	4.0
심리 상담 지원	1.9	1.8	1.9	2.4	1.5	1.4	2.0
북한이탈주민 간 교류 확대 지원	1.4	2.2	1.2	1.0	1.5	0.6	1.8
요양시설 이용 지원(간병인 파견, 요양원 이용 등)	0.7	0.3	0.9	0.6	0.6	0.8	0.9
기타	2.8	4.0	2.4	2.1	4.6	1.7	2.1
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

출처: 남북하나재단(2019). 「2018년도 북한이탈주민 정착실태조사」

#### (4) 직업교육훈련 프로그램

다음은 북한이탈주민들에게 직업교육훈련 프로그램의 참여도에 관해 물어본 결과이다. 전체적으로 현재 직업교육훈련을 받고 있거나 받은 적 있는 사람들이 52.5%인 것으로 나타났다. 그러나 여성은 54.8%가 직업교육훈련을 받았거나 받고 있는 반면, 남성은 45.7%만이 직업교육훈련 경험이 있는 것으로 나타났다. 지역별 차이는 크지 않은 것으로 나타났다.

【표 Ⅲ-16】 직업교육훈련 경험 여부

(단위 : %)

구 분	전체	성별		거주지역			
		남성	여성	서울	경기	인천	비수도권
받은 적 있음 (또는 현재 받고 있음)	52.5	45.7	54.8	51.0	53.8	58.5	50.9
받은 적 없음	47.5	54.3	45.2	49.0	46.2	41.5	49.1
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

출처: 남북하나재단(2019). 「2018년도 북한이탈주민 정착실태조사」

직업교육훈련을 받은 분야는 전체적으로 ‘사무, 회계 분야’가 가장 높은 비율을 차지하고 있었다. 그렇지만 성별을 기준으로 차이를 보았을 때, 직업교육훈련 분야는 다소 성별화된 양상을 띠고 있는 것으로 나타났다. 여성이 남성보다 높은 비율로 받은 직업교육훈련 분야는 ‘사무, 회계분야 (33.0%)’, ‘음식, 제과, 미용 등 서비스 분야(27.7%)’, ‘보건, 의료 분야(27.7%)’이지만 남성이 여성보다 높은 비율로 받은 직업교육훈련 분야는 ‘기계, 중장비 분야 (55.9%)’와 ‘전기, 전자 분야(14.6%)’인 것으로 나타났다. 지역별 분포 차이는 성별 분포 차이보다 두드러지지 않았다.

【표 Ⅲ-17】 직업교육훈련 경험 분야(복수응답)

(단위 : %)

구 분 (직업교육훈련 경험자 中)	전체	성별		거주지역			
		남성	여성	서울	경기	인천	비수도권
사무, 회계 분야	27.0	5.9	33.0	33.5	31.1	24.3	19.8
정보, 통신 분야	25.6	23.5	26.2	27.4	28.5	18.6	23.8
음식, 제과, 미용 등 서비스 분야	23.1	6.5	27.7	19.9	21.6	24.0	26.3
보건, 의료 분야	21.9	1.4	27.7	19.7	20.8	18.8	25.3
기계, 중장비 분야	13.7	55.9	1.8	11.6	10.7	15.6	17.3
전기, 전자 분야	5.0	14.6	2.3	8.9	2.2	5.8	4.7
기타	6.0	8.0	5.4	6.1	5.6	11.9	4.6
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

출처: 남북하나재단(2019). 「2018년도 북한이탈주민 정착실태조사」

직업교육훈련을 수료한 경험을 보았을 때, 직업교육훈련 경험이 있는 사람 전체의 88.5% 정도가 직업교육훈련도 수료한 것으로 나타났다. 다만 여성보다 남성이 1.9%p 높은 비율로 수료한 반면, 남성보다 여성이 0.4%p 높은 비율로 수료하지 못한 경험이 있는 것으로 나타났다. 지역을 중심으로 살펴보았을 때 서울시의 직업교육훈련 수료 비율(92.4%)이 가장 높았었다.

【표 Ⅲ-18】 직업교육훈련 수료 여부

(단위 : %)

구 분 (직업교육훈련 경험자 中)	전체	성별		거주지역			
		남성	여성	서울	경기	인천	비수도권
직업교육훈련을 마쳤고 모두 수료하였음	88.5	90.0	88.1	92.4	88.9	85.6	86.2
현재 처음으로 직업교육훈련을 받고 있음	1.3	0.2	1.7	2.2	1.0	1.4	1.1
직업교육훈련을 수료하지 못한 적 있음	10.2	9.9	10.3	5.3	10.1	13.0	12.7
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

출처: 남북하나재단(2019). 「2018년도 북한이탈주민 정착실태조사」

다음으로 직업교육훈련을 수료하지 않는 북한이탈주민에게 그 사유를 물어보았다. 전체적으로 ‘출석일수를 채우지 못했기 때문(30.4%)’이 가장 높은 비율로 나타났다. 다만, 지역별로 살펴보았을 때 서울시의 경우 ‘내용이 너무 어려워서(32.2%)’의 사유가 다른 지역과 비교하였을 때 훨씬 높은 비율로 나타났다. 여기에서 서울시에 거주하는 북한이탈주민의 직업교육훈련 수료율을 높이기 위해서는 내용을 좀 더 쉽게 전할 수 있는 방법을 모색해야 함을 유추할 수 있다.

표 III-19 직업교육훈련 미수료 이유(복수응답)

(단위 : %)

구분 (직업교육훈련 미수료자 中)	전체	성별		거주지역			
		남성	여성	서울	경기	인천	비수도권
출석일수를 채우지 못해서(질병, 결석 등)	30.4	30.7	30.3	23.5	21.9	43.2	35.0
내용이 너무 어려워서	19.8	18.3	20.2	32.2	22.5	10.7	16.8
적성에 맞지 않아서	19.1	16.5	19.8	25.5	14.1	22.3	20.1
취업에 도움이 될 것 같지 않아서	11.7	4.4	13.6	7.9	12.8	10.7	12.1
기타	24.5	30.1	23.0	10.9	28.7	34.5	22.5

출처: 남북하나재단(2019). 「2018년도 북한이탈주민 정착실태조사」

직업교육훈련을 수료한 분야에서 근무해본 경험이 있는지를 물어보았을 때 전체적으로 과반이 넘는 응답자(50.9%)가 수료한 분야에서 일한 적이 없다고 이야기하였다. 특히 여성의 경우 남성보다 4.7%p 높은 51.9%의 직업교육훈련 수료자들이 수료한 분야에서 근무해본 적이 없다고 응답하였다. 비록 서울제도 수료한 분야에서 일한 적 없는 사람들의 비율(49.9%)이 수료한 분야에서 일한 적 있는 사람들의 비율(49.0%)보다 높지만, 서울시는 다른 지역에 비해 높은 비율로 직업교육훈련 수료자들이 해당 분야에서 근무를 해본 적이 있다고(49.0%) 응답하였다.

【 표 Ⅲ-20 】 직업교육훈련 수료 분야 근무경험

(단위 : %)

구 분 (직업교육훈련 경험자, 최초 경험 제외한 경우 中)	전체	성별		거주지역			
		남성	여성	서울	경기	인천	비수도권
수료한 분야에서 일한 적 있음	45.7	49.8	44.5	49.0	46.8	35.9	45.1
수료한 분야에서 일한 적 없음	50.9	47.2	51.9	49.9	49.7	62.0	49.6
무응답	3.5	3.0	3.6	1.1	3.5	2.1	5.3
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

출처: 남북하나재단(2019). 「2018년도 북한이탈주민 정착실태조사」

직업교육훈련을 받은 분야에서 근무하지 않는 이유를 살펴보았을 때는 다음의 표와 같았다. 북한이탈주민들은 가장 높은 비율로 ‘다른 분야의 일을 하고 싶어서(30.7%)’ 직업교육훈련을 수료한 분야에서 근무하지 않는다고 응답하였다. 이어서 훈련받은 분야의 일자리가 없다는 항목(21.8%)이 그 다음으로 높은 비율을 보였다. 여성이 남성보다 높은 비율로 고른 사유는 ‘임금, 복지, 출퇴근 거리 등 조건에 맞는 회사가 없어서(10.9%)’와 ‘장려금 수여를 목적으로 교육을 받아서(5.0%)’이었다. 이 중 특히 조건에 맞는 회사가 없어 직업교육훈련 수료 분야에서 근무할 수 없다는 것은 자녀를 돌봐야 하는 어려움을 겪고 있는 북한이탈여성들의 경제적 어려움을 가중하는 요소일 것으로 여겨지며, 북한이탈여성들이 직업교육훈련을 받은 분야에서 근무를 할 수 있도록 서틀버스를 운영한다거나 근무 시간이 유연한 회사를 적극적으로 소개해준다든지 하는 프로그램이 필요할 것으로 보인다.

반면 북한이탈남성이 여성보다 높은 비율로 고른 사유로는 ‘다른 분야의 일을 하고 싶어서(34.0%)’, ‘훈련받은 분야의 일자리가 없어서(27.3%)’, ‘수료한 직업교육훈련의 내용이 취업에 도움이 되지 않아서(15.7%)’로 나타나는데 이는 직업교육훈련이 실질적인 효과가 없었음을 방증하는 설문 조사로, 직업교육훈련의 질과 제공되는 분야를 다양화할 필요가 있음을 시사한다. 지역별로 보았을 때도 서울시에 거주하는 북한이탈주민은 가장 높은 비율로 ‘다른 분야의 일을 하고 싶어서(35.6%)’를 골랐다. 그리고 다른 지역에 비해 가장 낮은 비율로 나타난 사유는 ‘직업훈련 장려금 수급을 목적으로 교육



을 받아서 (0.0%)'이었다. 이 점을 종합하였을 때, 서울시에서는 북한이탈주민이 직업 교육훈련을 받을 수 있는 분야를 확장하여 실제 직업을 위해 훈련을 받는 북한이탈주민의 경제적 자립을 도모할 수 있는 방안을 강화해야 하는 것으로 나타난다.

【표 Ⅲ-21】 직업교육훈련 수료 분야 미근무 이유

(단위 : %)

구 분 (직업교육훈련 후 미근무자 中)	전체	성별		거주지역			
		남성	여성	서울	경기	인천	비수도권
다른 분야의 일을 하고 싶어서	30.7	34.0	29.8	35.6	32.8	12.9	31.4
훈련받은 분야의 일자리가 없어서 (일자리를 구하기 어려워서)	21.8	27.3	20.4	20.7	19.2	28.5	22.6
수료한 직업교육훈련의 내용이 취업에 도움이 되지 않아서	11.6	15.7	10.5	12.1	11.1	13.5	10.9
임금, 복지, 출퇴근 거리 등 조건에 맞는 회사가 없어서	10.2	7.6	10.9	7.4	14.0	9.2	9.0
직업훈련 장려금 수급을 목적으로 교육을 받아서	4.2	0.9	5.0	0.0	7.2	4.1	4.2
기타	21.6	14.4	23.5	24.2	15.7	31.8	21.9
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

출처: 남북하나재단(2019), 「2018년도 북한이탈주민 정착실태조사」

## 2. 북한이탈여성 서울 생활경험 분석

### 1) 면접조사 개요

본 연구에서는 북한이탈여성 21명을 대상으로 이주경험과 현재 직장생활, 삶의 질, 앞으로 미래 계획 등에 대해 면접을 진행했다. 다음은 본 연구에서 표적집단면접(FGI: Focus Group Interview, 이하 FGI) 및 심층면접을 실시한 북한이탈여성에 관한 주요 정보를 정리한 것이다. 북한이탈주민, 특히 북한이탈여성을 대상으로 하는 선행연구에서는 북한이탈여성을 파악하는 데 있어서 입국연도, 국내 총 거주기간이 경험과 현재 상태를 결정하는 중요한 요소로 작용함을 지적한 바 있다. 이에 따라 본 연구에서도

FGI 참여자의 주요 정보로 연령대, 현 거주지역, 국내 총 거주기간, 입국연도, 현재 국내 직업 및 종사 사업장을 위주로 파악하였다.

전반적으로 연령대는 20대에서 60대까지 다양했으며, 전체 북한이탈주민 현황 자료에서 가장 비중이 높은 연령대가 40대로 나타난 것과 경향성을 같이 한다. 또한 국내 총 거주기간은 대체로 10년이 넘어 최근의 북한이탈주민 사회적응지원 사업에 직접 참여하지는 않았지만, 과반 이상의 FGI 참여 북한이탈여성이 동료상담가(북한이탈주민 출신으로 북한이탈주민을 대상으로 상담 업무를 담당함)로 일했거나 현재 일하면서 간접적으로 사업에 대한 최신 정보를 접한다는 점에서 본 연구 면접의 참여자로 선정하였다.

표 Ⅲ-22 | FGI 참여자 개요

참여자	거주지역	연령대	입국연도	국내 총 거주기간	현재 국내 직업
사례1	A도시	30대 중반	2009년	10년	공기업 직원
사례2	〃	40대 중반	2002년	17년	요양병원 간호사
사례3	〃	40대 중반	2009년	10년	기간제 공무원
사례4	〃	40대 후반	2001년	18년	북한인권단체 간사
사례5	〃	50대 초반	2005년	14년	민족주의·통일단체 소속 상담사
사례6	B도시	40대 중반	2004년	15년	인문학·통일교육 강사
사례7	〃	40대 후반	2008년	11년	요양병원 간호사
사례8	〃	40대 초반	2009년	10년	북한이탈주민 동료상담사
사례9	〃	40대 초반	2005년	14년	기간제 공무원
사례10	〃	50대 초반	2002년	17년	안경업체 직원
사례11	〃	60대 초반	2007년	12년	보육교사 휴직중
사례12	〃	50대 후반	2006년	13년	통일교육 전문강사
사례13	〃	30대 중반	2015년	5년	카페 아르바이트
사례14	C 도시	30대 초반	2010년	9년	전업주부
사례15	A도시	30대 초반	2017년	2년	전업주부
사례16	B 도시	40대 중반	2005년	14년	경리직원
사례17	〃	30대 중반	2012년	6년	미용사
사례18	〃	40대 초반	2019년	1년 미만	취업준비생
사례19	〃	40대 후반	2009년	10년	사회복지 전공 학생

참여자	거주지역	연령대	입국년도	국내 총 거주기간	현재 국내 직업
사례20	〃	40대 중반	2008년	10년	공장 경리직원
사례21	국의 거주	20대 후반	2005년	14년	서구권 석사 유학생
총 21명	총 4곳	20-60대	2001~2019년	평균 11.5년	다양

북한이탈여성을 대상으로 진행한 면접조사의 내용적 구성은 다음과 같다. 먼저, 연구자의 연구개요 설명과 함께 참석자들이 불편감을 느끼지 않는 선에서 탈북 동기, 입국 년도, 한국 거주 기간, 현재 직업 등을 소개한다. 이후 북한이탈주민 지원정책 전반에 대한 자신과 주변 인물의 경험을 이야기한다.

FGI는 총 3회에 걸쳐서 진행되었으며, 70-90분가량으로 상이한 소요시간과 공간적 세팅을 가진다. 심층면접은 4인을 대상으로 하였으나, 북한이탈여성을 대상으로 하는 정책 및 학술연구에서 참여자의 사생활 보호를 최우선으로 하는 점 등을 고려하여 면접조사 장소의 긴밀함, 차폐벽 설치, 조사 결과의 익명 보장 등의 원칙을 공통적으로 고려하였다.

이와 함께, 북한이탈여성 정착 및 이주 경험에 대한 보다 입체적인 접근을 위해 전문가 의견조사와 이해관계자 의견조사를 병행했다. 전문가 의견조사는 2차례의 자문회의와 4차례의 서면자문으로 진행되었다. 의견 조사에 참여한 전문가는 북한정치, 북한여성, 북한이탈주민의 이주와 정착, (결혼)이주여성, 북한이탈주민 노동과 경제활동 분야에 속했다. 의견조사에 참여한 이해관계자는 서울지역 소재 하나센터 전담 상담 인력이었으며, 이들 중에는 취업전담 상담사와 북한이탈주민 동료상담사(북한이탈주민 출신 상담사)가 포함되어 있었다.

표 III-23 | 전문가 의견조사 개요

구분	참여자	전공분야	연구 및 활동 분야	참여 방법
전문가	참여자 1	국제개발	이주여성	서면자문
〃	참여자 2	창업·북한학	북한이탈주민 창업	자문회의 서면자문
〃	참여자 3	HRD	북한이탈주민 노동	서면자문 자문회의

구분	참여자	전공분야	연구 및 활동 분야	참여 방법
〃	참여자 4	정치학	북한정치, 북한여성	자문회의 서면자문
〃	참여자 5	북한학	북한정치, 북한이탈주민	자문회의
〃	참여자 6	여성학·북한학	북한여성, 북한이탈여성	자문회의
〃	참여자 7	북한학	북한이탈주민	자문회의
〃	참여자 8	문화인류학	북한이탈주민	자문회의

■ 표 Ⅲ-24 ■ 이해관계자 의견조사 개요

구분	참여자	경력	근무 기관	상담 및 업무분야	특징
이해관계자	참여자 A	1년 미만	N하나센터	취업전문	남한 선주민 상담경력 10년 이상
〃	참여자 B	5년 이상	N하나센터	생활전반	동료상담가
〃	참여자 C	3년 이상	K통일교육센터	실태조사	북한학연구자

## 2) 북한이탈여성의 적응 단계별 생활 경험

다음에서는 면접조사에 참여한 북한이탈여성을 대상으로 탈북 이후 남한사회에서 생활한 경험을 수집하고 분석한 결과를 정리하였다. 북한이탈여성의 이주 경험은 정착 및 이주단계별 어려움, 정착지원제도에 대한 전반적인 체감도, 직업훈련·취업지원제도에 대한 참여 경험을 중심으로 재분류하였다.

### (1) 초기 적응 단계: 단기간 교육 후 자립 단계로 준비 없이 진입

면접조사 결과, 북한이탈여성들은 지금까지 통일부를 비롯한 정부 부처의 정책은 북한이탈주민이 가지고 있는 고유한 특징을 ‘탈북’이라는 특정 시점에 집중하여 놓치고 있다는 문제의식을 가지고 있었다. 이로 인해서 북한이탈주민은 ‘북한’이라는 한 민족 국가에서 왔기 때문에 다른 이주민과는 달리 단기간의 교육에서 같은 언어(현재 한국에서 쓰이는 표준어)로 교육하는 것에 별다른 무리가 없을 것으로 상정되는 점 등의 문제가 생긴다. 또한 탈북이라는, 극도의 불안과 신체적 소진을 경험했기 때문에 이후에도 일상생활이 어려울 정도로 심신이 미약할 것이라는 고려가 되지 않는 것으로 나

타났다.

특히 현재의 북한이탈주민 지원정책에 대해, 여성으로서 삶의 질 향상을 위해서 필요한 지원 방안에 대해서 물었을 때, “탈북 후에 또 다른 지옥이 있다”는 응답이 있을 정도로 정신적·신체적으로 어려움을 호소하였다. 이는 북한이탈여성들이 재북 시절과 제3국 체류 기간 동안 정신적·신체적으로 심한 학대와 피로에 노출되었기 때문에, 한국 입국 이후에 단기간에 회복되기 어려운 점을 드러낸다.

이제 처음 와가지고 약간 뭐 좀, 멘붕? 멘탈이 나가 있었어요. 점점, 저는 그런 데 좀 약했었나 봐요. 환경이 물론 외로워서 이런 건 맞는데 이게 너무 갑작스럽게 환경이 바뀌는 데에 대한 이게 너무 감당이 안 되는 거예요. 그러가지고 이런 어떤, 이런 센터나 이런 커뮤니티를 이용할 생각을 못 했어요. 그냥 계속 혼자서 쳐박혀 있고. 그런... 우울증인지. 그 때는 우울증인지도(몰랐어요)... 뭐 우울증이라는 표현도 여기 와서 알았으니까. 굉장히 혼자 쳐박혀서 살았어요. 여기 사람들도 싫고, 저는 그때 그냥 나간 사람도 싫고 그냥 혼자... 계속 혼자 쳐박혀 있고 이러다 보니까 이런 센터나 이런 데를 통해서 내가 할 수 있는 어떤 방법을 도움 받아야겠다는 생각 자체도 생각을, 인지를 못 하고 살았다 보니까... 내가 여기 왔으니까 어떻게, 어떻게 살아야 된다, 이런 생각을 못 했는 거예요. 완전 이제 바보가 된 거죠. 그러가지고 몇 년 이제 나라에서 죽지 않을 정도로 돈 주니까 그냥 살다가 이제 그게 떨어지니까 ‘어 이걸, 뭘 해야 먹고 사는데.’ 이런 생각이... -사례10(북한이탈여성, 50대, 2000년대 중반 입국자)

## (2) 초기 적응 단계: 훈련과 취업 이전에 치유와 적응이 필요

면접에 응했던 북한이탈여성은 하나원 퇴소 직후에는 특히 외로움과 낯선 환경에 따른 불안감, 두려움을 심하게 겪었음을 이야기했다. 그리고 이렇게 복합적인 감정으로 인해서 두문불출한 채 집에 있는 동안 외부와의 소통과 관계가 단절되고, 장기간의 우울증을 앓았다고 했다. 현재 북한이탈주민 사회적응지원 사업 중에는 심리안정 상담이 포함되어 있다. 그러나 이런 상담 지원은 주로 ‘찾아가는 서비스’ 보다는 ‘요청하면 제공되는 서비스’에 가깝다. 이 때문에 우울증 징후 중 하나로 나타나는 ‘타인과의 접촉을 꺼리는’ 현상이 나타날 시에는 북한이탈여성이 도움을 구하기 어려운 구조이다.

특히 많은 경우의 북한이탈여성이 일과 육아를 병행하느라 시간빈곤에 시달리고 있다는 점에서, 이러한 ‘선 지원 요청, 후 지원 제공’의 구조는 접근성을 떨어뜨릴 수밖에

없다. 실제로 면접에 참여한 북한이탈여성 중 현직간호사인 참여자는 사회적응지원 사업의 일환으로 무상으로 지원되는 직업교육(간호조무사 학원)과 학업 지원(대학교 장학금 지원 제도)이 있음에도 불구하고 육아와 병행하느라 늘 시간 빈곤에 시달렸음을 이야기했다.

“(처음 간호조무사 학원에 등록했을 때)10개월, 둘째가 10개월이었어요. 그래서 그냥 바로 갔어요. 가 가지고, 나 이거 하겠다 하고, 시작을 했어요. 시작하면서 애 들이 다 보니까 아프면 병원에 가서 입원하고 그때는 카드제였으니까 아침에 막 카드 끊고 저녁에 가서 또 병원에 입원해있고, 이러면서 일 년 십 개월을 가고, 4개월을... 또 무식이 용감이라고 참, 또 그때 그런 용기가 있었기 때문에 오늘날이 있는 거고, 그때 용기가 없었으면 좀 학교 다닐 때는 힘들었거든요. 애 세 살, 다섯 살 데리고 대학교를 다녔는데 진짜 힘들긴 힘들었어요.” -사례7 (북한이탈여성, 40대, 2000년대 중반 입국자)

이에 대한 개선안으로 사회적응지원 지원대상을 적응에 필요한 신체적·정서적 준비도(preparation rate)에 따라서 구분해서 관리하는 방안 등이 제시될 수 있다. 이러한 구분 관리체계는 일견 ‘등급제’로 여겨질 수 있으므로 북한이탈주민에게 낙인효과가 일어나지 않도록 주의해야 할 것이다. 적응 준비 수준에 따라서 집중지원대상을 선정하는 데에는 기초자료 수집이 매우 중요하다. 하나원 입소, 교육 단계 중, 교육 이수 후, 퇴소시기에 체계적으로 정서적으로 신체적으로 일상생활이 가능할 정도로 회복되었는지 여부에 대해서 북한이탈여성에 대한 상태가 면밀히 파악되어야 한다.

### (3) 초기 적응 이후: 사회문화적 ‘실전경험’이 쌓여야 함

면접에 응했던 북한이탈여성들은 초기 적응 단계에서는 명시적 교육과정을 통해 축적되는 지식보다는 실제 한국인들 속에 섞여서 ‘자연스럽게’ 살아갈 수 있는 사회문화적 맥락 이해가 절실히 필요하다고 강조했다. 특히 한국 사회에서 생활에 필요한 자원을 동원할 수 있는 정도의 사회문화적 지식을 충분히 쌓으려면 ‘겪어봐야 안다’고 이야기했다.

현재 참여자들은 1년 정도는 교육을 더 받을 수 있으면 좋겠으나, 어느 정도는 살면서 체득해야 하는 부분이 크다고도 말했다. 또한, 북한이탈주민 중 많은 경우가 경제적

이유로 탈북을 한 만큼, 합숙 생활을 늘리는 현재의 3~4개월보다 늘리는 것은 경제활동을 시작할 수 있는 시점을 늦추기 때문에 적합하지 않다고 말했다.

“...빨래 비누도 막 다르고. (중략) 여기는 물비누도 있지 섬유 유연제도 있다 하지 피죤도 있다 하지 하나까. 그런 것부터 거기서 가르쳐줘야 해, 은행 보는 거, 그런 거, 거기서도 보면 직업까지 하기가. (중략) (연구자: 그거 3~4개월 안에 다 할 수 없겠다.) 다 할 수 없어요, 없었어요. (연구자: 그러면 기간이 좀 더 길어야 하는 거네요, 사실은, 한 일 년은 교육 시간이 필요한 거 아닌가?) 근데 그러면 그 사람들이 너무 답답해하죠. (연구자: 나가서 일하고 싶어서?) 네. 어차피 맨땅에 헤딩할 거면, 그냥 겪으면서 하는 것도, 일 년 있다고 뭐 알아들겠어요?” – 사례6 (북한이탈여성, 40대, 간호사)

최근에 오신 분은 만나보진 못했는데 직행이라고 말하는 바로 오신 분들과 중국에서 경유하신 분들이, 직행 분보다 중국에서 사시면서 중국에서 오신 분들은 조금 더 이제 조금 더 이해가 빠르셔가지고 직행으로 오신 분들은 순수하고 뭔가 더디고, 짝 막혀 있고, 생각이 이렇게. – 참여자 B (OO하나센터 취업지원상담가)

실제 지역 하나센터에서 북한이탈주민의 생활지원 및 취업지원을 담당하는 이해관계자들의 의견 역시 크게 다르지 않았다. 다만, 이들은 합숙 생활을 1년으로 늘리면 ‘자유를 찾아서 온’ 북한이탈주민들이 답답해하기 때문에 교육 효과가 낮아져 비현실적일 것이라는 의견을 냈다.

“그분들을 가둬놓으면서 사는 것은 다름 거 같아요. 거기서 아무리 가려고 해도 [실제] 사회하고 너무 다르고 보호받으면서 지내는 게 다르잖아요, 적응 자체가, 거기서 오래 교육받는다고 해서 그분들이 과연 남한 사회를 더 빨리, (연구자: 보호기간이 길어진다고 해서 적응에 딱히 도움 되는 거 같진 않아요.) 너무 낡은 거 같아요, 더더질 것 같아요, 기간만큼.” – 참여자 B (서울 OO하나센터 취업지원상담가)

“핸드폰으로 얻는 것도 정보도 되게 많고, 필요는 해요. 어느 정도의... 필요는 하지만 길어지거나, 3개월도 사실 길다고 생각하는 사람들 되게 많거든요. (연구자: 그러니까, 답답해하시는 분들도 있다고 들었어요.) 교육도 하지만 집중도도 그렇기 때문에 그다음에 더 물어보고 더 많이 찾아오시는 분들이 훨씬 많으세요.” – 참여자 A (서울 OO하나센터 취업지원상담가)

북한이탈여성에게 필요한 한국 사회에 대한 사회문화적 맥락 이해는 선행연구 등에서 ‘체제 적응’이라고 표현된 바 있다. 이때의 체제 적응은 일차적으로는 경제적 체제 전환에 따라, 국가주의 계획경제 체제에서 자유주의 시장경제 체제로 적응하는 것을 의미한다. 하지만 북한이탈여성 중 대부분은 중국에서 짧게는 2~3달, 길게는 10년 정도를 거주한 경험이 있었다. 그리고 최근에 탈북을 경험하고 중국생활을 한 경우, 이미 중국에서 일정 수준의 자본주의 체제를 경험한 바 있었다.

이렇게 중국을 경유해 입국하는 북한이탈여성의 경우는 북한에서 남한으로 직행하는 경우보다 조금이라도 자본주의를 경험해보기 때문에, 남한 사회에 유연하게 정착할 수 있었다. 또한 제3국에서의 경험을 기반으로 한국에서도 관련한 공부를 이어나가 경력개발을 모색하는 경우가 있었다. 무엇보다 최근 중국 및 중도 체류국에서 미디어를 통해 접할 수 있는 한국의 생활상과 국내 정세를 흔히 접할 수 있어, 이미 한국의 사정을 상당한 수준으로 이해한 상태로 입국하는 경우도 많았다.

“나보고 특이한 게 아니라 세상에 나아가기 위해서는 내가 봤을 때는 이 남한 사회를 그 누구보다 다 안 상태로 들어왔어요. 한국 회사에서 계속 근무하다 왔기 때문에, 티비를 계속 보고, 책을 계속 보고, 한국 소설 맨날 빌려서 시간 있을 때마다. (연구자: 중국에서 사실 때?) 그러니까 새로운 사회에 나가면 그 사회를 이해해야 되잖아요. 그러기 때문에 나는 하나원에서 이제 이 하나원 나가는 순간부터는 생계를 위해 뛰어야 해. 고생 시작이라는 걸 미리 알고 있는 거야. 하나원 교육이 있는지도 모르고 한국에 왔지만, 그렇지만 이 안에 별 게... 열심히 메모했어요.” - 사례6 (40대, 북한이탈여성 인문학강사)

“여기저기 탈북하신 거라고 들었는데 저는 처음부터 한국 탈출한 이유가 공부하고 싶어서 탈출했어요, 저는. (중략) 저는, 인생 목표가 있었던 거죠. 그 목표가 있어서 그런지는 모르겠지마는 제가 탈북하는 과정에 이렇게 오면서 방콕에서 저 6개월 있었거든요. 그래서 저는 계속 컴퓨터를 배웠어요. 한국 가서 대학을 가려면 컴퓨터를 배워야 한다 그러더라고요. 그래서 계속 컴퓨터를 배웠거든요.” - 사례8 (40대, 북한이탈여성, 동료상담가)

일부 예외적인 사례이긴 하지만, 북한이탈여성 중에 북한 혹은 중국 등의 다른 국가의 자녀에게 혹은 브로커에게 송금해야 할 금액의 압박이 심하여 단시간에 상대적으로 고액의 임금을 창출할 수 있는 유흥업소(속칭 ‘티켓다방’)에 취직하는 경우도 있었다. 그런데 면접조사를 통해 한국 사회에 대한 사전 지식이 별로 없는 북한이탈여성 중에



는 이러한 불법성 사업장 운영이나 불법성 성매매 관련 행위들이 ‘북한에서는 안 되지 만 남한에서는 되는’ 적법한 행위인 줄 아는 경우가 존재함을 확인했다. 이러한 경우는 ‘사회문화적 맥락’에 대한 이해가 부족하고 실제 생활에 필요한 정보가 부족한 하나원과 하나센터의 교육을 보여주는 대표적인 사례라 할 수 있다.

“아 저는 그게 이렇게 자본주의 문화에서는 당연히 뭐, (유흥업소 직원이나 성매매도) 하나의 직업군으로 있는 줄 알았어요. (연구자: 아 진짜? 우리나라에서 불법이야, 그거.) 그러니까요, 그 자본주의는 그냥 다 해도 된다, 그니까 그게 이렇게 뭔가 사회도덕적이고 윤리적이고 이런 건 줄은 몰랐다니깐요, 도덕은 사회주의에만 있는 줄 알았지, 뭔가 그런 뭔가. (연구자: 여기는 웬만한 건 돈으로 다 되니까.) 다, 그러니까, 잘못 알면 그거를, 그래서 저는 교육이라는 게 (너무 중요하다고 생각함) 갑자기 이렇게 막 닫힌 데서 확 오픈되니까 다 허용되는 줄 알고.” - 사례1 (북한이탈여성, 30대, 공기업 재직)

#### (4) 입국 후 5년, 안정을 찾은 후에는 경제적 자립과 사회적 위상 제고

면접을 통해 만난 북한이탈여성들은 모두 소득 확대와 자산형성으로 이루는 경제적 자립을 중요하게 생각하고 있었다. “원래 우리 사람들이 똑똑해.,” “일단 한번 써보면 성실하니까”라는 표현들을 통해서, 근면성실함에 대한 자부심을 가지고 있는 것을 확인할 수도 있었다. 그런 만큼, 경제적 자립을 지연시키면서 북한이탈주민으로 하여금 보조금에의 의존도를 높이는 현재의 제도적 한계를 강하게 느끼고 있었다.

면접에 참여한 북한이탈여성 중 입국 후 10년이 지나고, 한국에서 고등교육을 받은 후 모범적인 정착 사례로 인정받은 경우 대부분이 북한이탈주민을 대상으로 하는 동료상담사로 활동한 경험이 있거나 현재 활동 중이었다. 이들은 “내가 같은 북한이탈주민이지만”이라는 조심스러운 표현을 쓰기는 했지만, 다소 강한 어조로 북한이탈주민들이 현금성 복지 제도에 의존하는 경향이 있음을 비판했다. 그리고 어느 정도의 무기력감과 초기 적응의 어려움에 대해서는 이해하지만, 이후에는 선별적으로 복지제도의 대상으로 낙인찍히는 것에 대한 거부감이 있었다. 이러한 북한이탈여성 당사자의 비판적 시각은 북한이탈주민의 노동과 정착에 대해 다룬 김화순(2010, 2012)의 연구에서 지적된 바와 궤를 같이한다. 김화순은 고학력 북한이탈주민이 인지하는 차별과 직업계층 변화에 대한 인식, 북한이탈주민에게 제공되는 고용보조금 제도의 효과성을 분

석한 결과, 초기 적용 이후에도 질적 변화 없이 ‘연명하듯이’ 이어지는 보조금 제도는 북한이탈주민을 향한 또 다른 배제와 2등 시민화의 기제가 될 수 있다는 우려를 표하기도 했다.

그렇죠. 실상을... 저는 저도 탈북민이지만 저는 얘기를 하고 싶어. 대한민국에서 탈북민 정착하면 제일 먼저 돈을 생각하잖아요. 과연 탈북민들한테 돈을 주는 게 제대로 적응을 하게 하는 건지 저는 그게... 근데 돈이 없을 수는 없는데. 그럼 돈을 주는 방식이 바뀌어야 되는 거잖아...방식이 바뀌고, 솔직히 얘기를 하면 이러잖아. 대한민국에 와서 \*\*\*는 똑같은 \*\*\*인데 탈북민은 다 이미 나가서 돈을 벌든 안 벌든 똑같이 지원금을 주면 다 나가서 일할 거다. 근데 나가서 일하고 바로 자르고, 집에서 놀면 안 주고 하니까 사람들이 편법을 쓰잖아— 사례5(북한이탈여성, 40대, 동료상담사)

한편, 본 연구에 참여한 북한이탈여성들은 초기 적용 이후에는 꾸준한 노력으로 한국사회에 ‘온전한 한국인’으로 안착하는 것을 지향하고 있었다. 이때 이러한 인정욕구는 다양한 형태로 나타나고 있었다. 이와 관련해서 면접에 참여한 한 북한이탈여성은 흔히 결혼이주여성을 지칭하는 ‘다문화’라는 수식어가 북한이탈주민과 결합되는 것에 강한 거부감을 가지고 있었다. 그러면서 “엄연히 한국 국민하고 같다”는 표현을 사용하기도 했다.

“(대학 교수님이) 북한이탈주민하고 다문화 가족을 같이 보시더라고요. 그래서 제가 질문을 드렸어요. “교수님, 질문 하나 있습니다. 북한이탈주민이 왜 다문화죠?” 다문화라고 치부하기 때문에 대답을 못 하더라고요. 그런데 마지막 대답이 없어요. 그래서 제가 그랬어요. “다문화라는 건 민족이 다른 것 아닙니까?” 민족이 다르고, 언어가 다르고, 풍습이 다르고, 이걸 다문화라고 생각하고 있는데 우리는 유머와 수수께끼 같다. 똑같다. 자라는 정치적 배경이 다르다 뿐이지 근데 왜 다문화라고 치부하나?.. ‘다문화란’ 정의를 때리는데 왜 그러면 북한이탈주민을 다문화로 치부합니까? 제가 알기로는 우리 헌법에 이북 분들도 우리 국민이다. 헌법상. 그러나 우리가 지역적인 게 달라졌기 때문에 엄연히 한국 국민하고 같다. 이렇게 헌법이 되어 있거든요. 근데 왜 다문화 취급을 하느냐. 그 교수도 대답을 못 해요. 안 하는 건지. 못 주더라고요. 이걸 도대체.. 그 위에 거기서(교과서에서 말하는) 말하는 다문화라 하는 사람은 민족이 다르면 다문화라 하는 거고.”—사례11(북한이탈여성, 60대, 휴직 중)

한편, 어떤 이들은 화목한 정상가족을 꾸리고 자녀가 잘 자라는 것, 그리고 ‘온전하게 대한민국 사람이 되는 것’에서 행복감을 느끼고 만족감을 찾기도 했다. 특히 “우리(북한 출신) 사람들이 어딜 가도 칭찬받고”, “근면한 걸로는 북한 사람이죠.”라는 식의 생활 태도로 인정받는 것을 선호하는 모습을 보이는 것에서. 이들이 초기 적응 이후 생활 속에서 어떤 것에 가치를 두고 있는지를 알 수 있었다.

“...아니 언니 나는 내가 이미 처음에 왔을 때는 나는 어쩔 수 없는 탈북민이었지만 이제는 10년이 지났기 때문에 나는 이제는 더는 탈북민이고 싶지 않다. 나는 이제는 당당하게 한국 사람으로 세금도 내고 싶고 탈북, 나는 우리 사람들 혜택을 받고 싶으면서도 탈북민 새터민 하면 그거 싫어하잖아. 그럼 정책적으로 탈북민 새터민 말도 쓰지 말고 하나도 안 주면 그렇게 하면 니네 좋겠냐. 난 열 받아서 그랬다니까. -사례5(북한이탈여성, 40대, 동료상담사)

“근데 나는 그냥 최선을 다했어요. 제가 교회 이렇게 나가는데 목사님이 항상 그렇게 말씀하세요. 항상 회사 출근할 때는 남보다 삼십 분 일찍 출근해서 청소도 해놓고 그러다 보면 맨날 오 분, 십 분 할레벌떡 뛰다니고 그카지 말라고. 예수 믿는 것들은 전부 저러고 다닌다 이런 옥먹지 말라고. 전 이제 그런 게 있어가지고 항상 거기서 이제 최선을 다하고.” - 사례 10(북한이탈여성, 50대, 안경회사 근무)

“[한 직장에서 근무하는 북한이탈주민 부부 이야기를 하며] 여기서 기술 배우고 하니까 일단 회사에 들어가 가지고 일을 꾸준히 했는데 거기 회사에서 ‘아 얘가 재능이 있구나.’ 하는 거를 알게 된 거지. 그래 가지고 요즘 일도 꽤 많고. 그래서 지금 한, 그 회사에서 그 언니 형부는 한 십 년 일한 것 같아. (중략) (일단 한 직장에서는) 계속 가는 게 중요해. (지금 직장 이 곧 나의 새로운 배경이 되는 것이니까) 맞아요. 신뢰가 있어야 해.” -사례7 (북한이탈여성, 40대, 현직 간호사)

### 3) 정착지원제도 이용 경험과 개선필요사항

#### (1) 형식적인 지원금 배분 정책 보다는 관계적 접근이 효과적

면접에서 만난 북한이탈여성들은 공통적으로 현재 자신이 종사하는 직업을 구하는데 하나원에서 받은 초기 직업훈련 프로그램은 직접적으로 도움이 되지 않았다고 이야기했다. 일부 북한이탈여성은 “하나센터, 하나원이 왜 있는지 모르겠다.”라고 강하게

부정적인 감정을 내보이기도 했다. 오히려 초기에 도움을 받은 부분에 대해서는 신변 보호 형사를 꼽기도 하였다. 이들은 보다 체계적이고 많은 자원이 집중적으로 제공되는 하나원, 하나센터보다 개인적이고 비공식적인 도움에 가까움에도 불구하고 “담당 형사의 챙김”이 더 기억에 남고 초기에 도움이 되었다고 응답하였다.

“[신변 보호 형사에 대해서] 처음에는 자주 만나기도 했는데 나는 혼자 왔으니까 괜찮았어요. 아버지 같은 사람이 밥 사주고 웃으면서, 좋더라고요. 지금도 가끔씩 연락이 와요. 지금 생각해 보면 그 사람들이 뭐, 나쁜 길로 인도한 건 없잖아요? 밥이라도 한 번 사주고, (중략) 이것도 관심이고, 뭐 ‘어떻게 살아요? 뭐 힘든 건 없어요?’ 이렇게 물어도 봐주니까.” - 사례1 (북한이탈여성, 30대, 공기업 재직)

“하나센터가 (사회에서 자리 잡는 걸 도와주는) 그 역할을 못 했어요. 와서 집청소 해주고 밥 먹었나, 가구 뭐 샀나 그 정도였죠. (중략) 형사들이 와 가지고 한 번씩 와 가지고 ‘밥 먹었어요?’ ‘전자제품은 저어기 가서 삽니다.’ 그런 거나 했지 하나센터 그 때는 역할이 (지금처럼 체계적인가 하면) 안 그랬어요.” - 사례7(북한이탈여성, 40대, 현직 간호사)

이렇게 입국 이후 이미 10여년이 지난 시점에 하나센터와 하나원의 초기 사회적응 사업에 대해서 그다지 체감하지 못하는 것은, 이미 오랜 시간이 지났기 때문에 비교적 최근에 경험한 교육과 훈련이 더 강렬하게 기억에 남기 때문이기도 할 것이다. 그러나 최근 입국한 북한이탈여성의 초기 정착 도우미로 활동하며 동료상담가 활동을 하는 면접참여자 중에는 현재 진행 중인 사회적응지원 사업의 일환인 취업지원센터에 대해서 “취업에 대해서는 고용복지 플러스 센터가 낫고, 북한이탈주민은 차라리 선교단체 (민간 북한선교 목적의 기독교 단체 등)가 낫다”고 최근 입국한 북한이탈주민의 의견을 전했다. 이렇듯 현재 북한이탈주민들이 하나원과 하나센터를 통한 사회적응지원 사업의 효과를 체감하지 못하고 있는 현실을 알 수 있었다.

한편으로는, 하나센터에서 제공하는 서비스가 매해 새로 입국하는 사람들에게만 초점이 맞춰져 있어 입국 후 5년 이상의 기간이 경과한 북한이탈주민들에게는 ‘사회적응지원’의 정책적 자원이 배분되기 어려운 구조적 문제도 있다. 이에 따라 현장의 담당자들은 초기 적응 이후 장기적 정착 단계의 북한이탈주민의 변화하는 수요에 부합하지 못

하고 있다. 심지어는 일자리를 찾거나, 가족과 함께 살기 위해서 배정된 거주지를 이탈하는 북한이탈주민을 추적관리하기에도 여의치 않은 현실이다. 그럼에도 불구하고 여전히 북한이탈주민 관련 모든 신변 관리와 행·재정 지원이 통일부와 남북하나재단, 지역 하나센터로 일원화되어 있다.

“시청 끝나고 하나센터를 갔는데 하나센터는 자기들과 연계하는 거는 내가 이제 너무 속상하니까 이렇게 얘기를 하면 나오니까, 새로 나오는 사람들 위주로 자기네가 교육을 시키고 (초기 정착) 그러니까 이제는 너네들은 온 지 좀 됐으니까 이제 우리가 많이 그렇게 신경 써줄 여력이 없는 것처럼 그렇게 얘기를 하시더라고요. 그래서 저도 손 놓고 나왔는데 참 거기서 좀 너무 좀 그런 거예요. 조금 회의감을 느낀다고 해야 하나?” - 사례9 (북한이탈여성, 40대, 공무원)

“(북한이탈주민들이) 거짓말을 하겠지. (지역 사회 적응 프로그램에) 가겠습니다. 해놓고 또 거짓말하고 그러겠죠. 그리고 또 하나센터들에서도 들어오는 인원이 많고 벌써 매해 기수마다 나오는 인원들이 있기 때문에 관리가. 잘 안 되고, 이번만 (거주지 옮긴 것을 들켜지 않고) 넘기면 애들이 이걸 내보내면 끝나는 거고.” - 사례5 (북한이탈여성, 40대, 동료취업상담사)

“이랬으면 좋겠어요. 기본, 처음 오는, 오시는 분들 기본 위주로 운영이 된다 하더라도 정말 백에 하나, 중간에 이런(정착 이후에도 어려움을 겪는) 사람들도 있거든요. 그런 사람들을 위한 그런 것도 좀 있었으면 좋겠어요. 왜냐면 여기서 계속 살던 사람들하고 모든 게 다 완벽하다 이렇게 생각해서 안 될 거 같아요, 중간에 도움을 요청하는 사람도 있을 수 있으니까.” - 사례8 (북한이탈여성, 40대, 동료상담가)

## (2) 지역 간 행정연계로 거주지 이동에 따른 지원서비스 이관 필요

면접을 통해 만난 북한이탈여성의 상당수는 일자리를 찾아서, 혹은 가족과 함께 지내기 위해서 처음 배정된 거주지를 떠나 이동하는 경우가 있었다. 이 경우 이동한 지역에서 북한이탈주민 대상 복지서비스나 취업지원을 원활하게 이용하기 어려웠다고 전했다. 이에 관해서 일정 기간 배정지역 거주 후 지역 이동을 하는 북한이탈주민의 수요에 맞추기 위해서 지역 간 연계 프로그램이 필요하다는 의견이 많았다. 이에 대해서는 지역 복지관 중심으로 파편화되어 위탁 운영되는 지역하나센터의 거버넌스에 대

한 문제 지적도 있었다. 전문가들은 중앙정부 보다는 지방정부, 기초자치단체까지 촘촘히 뻗은 사회복지 서비스망을 이용해 지역 간 연계가 되어야 한다고 지적하기도 했다(프레시안, 2019.10.21. 기사).

“근데 서울 경기권은 또 뭐가 있는가 하면은 하나센터 교육을 여기서 받지 않은 사람이면, 만일 내가 T시에(서 교육을) 받았잖아요? T시에서 받고 3년 있다 (서울에)올라왔잖아요? 없어요. 왜냐면 자기들한테서 하나센터 교육을 안 받았기 때문에...안 받았기 때문에 그 대상자가 아니라는 거예요.” -참여자 B (북한이탈여성, 40대, 취업지원 동료상담사)

“아니오, 저 그때는 충청도에 배정됐어요. (중략) 금천, 금천 고란에 돼가지고, 그래서 그냥 집은 거기 비워놓고, 그래서 친구 집들에 서울에 올라와서 여기저기 다니는데 이제 전 여기 이 친구도 있고 이런 친구도 있고, 그때 아는 언니가 또 안산에 일자리가 있다 해서 안산 공단에 핸드폰 이렇게 그걸 들여다보면서” - 사례1 (북한이탈여성, 30대, 공기업 재직)

### (3) 상담서비스는 친밀감을 높이고 문턱을 낮춰야

현재의 북한이탈주민 사회적응지원 사업의 상당부분이 ‘찾아가는 서비스’보다는 해당되는 조건을 가진 북한이탈주민 당사자가 신청을 해야 지원이 시작되는 구조를 가진다. 당사자가 도움이 필요하다고 지원을 한 후에야 이에 대해서 지역의 하나센터를 통해 심사·선정을 거쳐 자원이 제공되는 절차를 밟게 되는 것이다. 그러나 취업지원에 대해서도 북한이탈주민들은 “각자도생”을 선택하기 때문에 직업을 구하는 것이나 진학을 하는 데 있어서 준비 기간을 가지면서 외부로부터 도움을 받으려 하지 않는 성향을 보였다. 이때, 편하게 물어볼 수 있는 주변 지인의 도움을 가장 많이 받게 되는 것으로 나타났다.

“몰랐어요, 그리고, 그리고 그냥 서울에 와 있어도 친구들이 다들 학교 갈 생각이 전혀 없으니까 이런 정보가 없었어요. 아예, 겨우 한 언니가 이미 나와서 H대 다니는 그런 오빠를 소개받아서 (중략) 그래서 ‘애 동생이 대학 가고 싶어 한다’ 하니까 그러면 그때라도 어디 뭐 단체나 어디 좀 어디라 그래야 하지, 그룹? 이런 데를 좀 소개해주지. 그냥 막 뭐 ‘너 대학 가면 어떻게 어떻게 해야 하고,’ 그냥 그것밖에 얘기를 안 해주는 거예요, 저 같으면 지금 와가지고 뭔가 해줄 수 있는, 도와줄 수 있는 기관들이나 이런 데를 소개해주면 좋을 텐데.” -사례1(북한이탈여성, 30대, 공기업 재직)

북한이탈주민들이 정서적으로 어렵거나 무기력함에 빠져 사회적응지원 사업에 참여하지 못할 때, 가장 필요한 것은 정서적 회복을 위한 심리안정 상담일 것이다. 면접에 참여한 북한이탈여성 중 1년 이상 우울증을 경험하거나 극심한 스트레스성 강박장애 등을 경험한 참여자가 상당수 존재했다. 이를 통해서 북한이탈주민 사회적응지원 사업이 정책 지원대상자들에게 접근성이 떨어지는 이유를 알 수 있었다.

“정신병처럼, 우리는 그냥 마음이 아파서 가는 거라고 생각하잖아요. 남한 사람들은 근데 그게 아니라 ‘아 내가 내가 이상한가?’ ‘내가 정신병인가?’ ‘난 정신병 아닌데?’ 이렇게 하는 거죠... (북한은) 아직 그런 멘탈 클리닉 이런 게 별로 일상적이지 않으니까 한국은 부부 상담도 받고 가족 상담도 받고 이러는데... (북한은) 그런 것 자체도 없고 장애인들을 밖으로 내보내는 게 아니라 집에서 꿩꿩 숨기고 이러다 보니 노출한 장애인... 만약 자식을 낳았는데 장애인이다, 그러면 바깥으로 안 보내요. 숨기려고 하고, 손가락질하고.” - 참여자 B (서울 ○○하나센터 취업지원상담가)

이렇듯 북한이탈주민들은 북한에서 어린 시절, 혹은 성인기 초기에 가치관을 형성하는 과정에서 ‘정신병원’에 대해 ‘비정상인 사람들이 가는 곳’이라는 부정적인 인상을 갖게 되었다고 말했다. 이들은 하나센터를 통해 지원되는 직업훈련을 비롯해 사회적응지원 사업에서 상담이 첫 단계가 되는 것에 부담감을 갖는 경우가 많음이 드러났다. 특히 중년 이상의 북한이탈여성의 경우 현금 지원사업이 “마음이 편하다”고 이야기하고, “상담은 꺼리게 된다.”라며 상담을 싫어하는 경향을 분명히 밝히기도 하였다.

상담의 형식 뿐 아니라 상담사의 접근과 상담 내용 역시 북한이탈여성에게 거부감을 불러일으켜, 결과적으로는 접근성을 떨어뜨린다는 의견도 있었다.

“이 말도 맞거든. 만약 상담한다 하면은 진짜 심리로 간다 해서 사람 놀리지 말고 진짜 차라리 데리고 야외에 나가서 좋은 거 구경시켜주고 이런 게 낫거든요. 사람들 자꾸 상키시켜가지고 ‘한 번 탈북한 과정 이야기해보세요, 엄마, 아빠 지금 죽었는지 어졌는지 이야기하고 싶어요.’ 이런 생각에는 사람들이 한 번 보면 안 나와요. 차라리 그러지 말고 손잡고 나가서 힘 시켜주고 좋은 거 구경시켜주고, 엄마처럼, 이런 게 심리치료거든. 이게 ○○씨 말하는 게 맞거든요. 왜 그런 사람 데려오지 말고 우리는 우리 현실에 맞는 사람을 상키시켜가 현실에 맞게끔 우리를 교류해줘야 한다.” - 사례11 (북한이탈여성, 60대, 휴직 중)

“그 남북하나재단에서 어느 날 상담사가 우리 집으로 오겠대. ‘오세요.’ 내가 그러니까 안 온다고, 나는 달갑지가 않아, 내 댄에 나는 너무 잘 적응하고 있는데, ‘왜 그러느냐.’ 그래 왔는데 ‘정말 북한에서는 정말 그렇게 굶고’ 이라는 거야. ‘우리에 대해 모르는데 뭘 상담하러 왔어요, 가세요.’ 그랬거든. 근데 그 분하고 엄청 친해졌는데 내가 ‘우리에 대해 모르는데 어떻게 우리에게 대해 상담하러 왔느냐’ 이거는 기본 직업적인 마인드 자체가 안 된 거라고.”  
 - 사례6 (북한이탈여성, 40대, 인문학강사)

물론 자신의 내면을 직면하게 하는 시도는 중요하지만, 그 접근 방식은 매우 정교하고 고도의 전문성이 요구된다. 실제로 전문가 의견조사를 통해서 남북하나센터에서 연결해주는 심리치료사 상담에 참여한 내담자, 즉 북한이탈주민과 갈등이 겪고 사례 관리가 제대로 되지 않는다는 지적 역시 마주할 수 있었다. 이러한 점을 고려할 때, 북한이탈여성이 경험한 젠더폭력, 신체적 학대, 노동착취 등의 다층적 생애 궤적에 대한 충분한 이해와 정교한 관점을 다듬은 양질의 상담인력이 확보되어야 할 것이며 분석적 접근 보다는 치유와 공감을 전제로 하는 상담을 수행하도록 하나센터 소속 혹은 연계 상담가에게 표준 가이드라인 등으로 제공되어야 할 것이다.

### (3) 탈북 후 다시 경험하는 ‘이산가족’- 하나원 보호기간, 거주지 지정제도 개선 필요

하나원에서 거주지 지정으로 이어지는 과정에서 북한이탈여성은 자신의 가족, 심지어 미성년 자녀 혹은 피보호자와 분리되는 ‘또 다른 이산가족’의 경험을 하게 되었다고 말했다. 먼저, 북한이탈여성은 가족이 함께 탈북한 경우, 즉 ‘가족 탈북’의 경우에도 하나원에서 함께 지낼 수 없다. 성인 남성은 하나원 분원(경기도 양주), 성인 여성과 미성년자는 하나원 본원(경기도 안성)에서 따로 교육을 받아야 하기 때문이다. 이때 북한이탈주민들 사이에는 인터넷과 전화 통화도 금지되어 있다.<sup>10)</sup> 조사에 참여했던 북한이탈여성 중에는 중국 체류 중 낳은 자녀와 함께 입국한 경우, 하나원에서 자녀와 분리되어 있는 기억이 십여 년이 지난 지금도 ‘속이 불이 펄펄 나는’, ‘지금도 속이 안 내려가는’ 경험으로 남았다고 말했다.

10) 이에 대해서 통일부 측은 하나원은 ‘가급 국가보호시설’로 정부청사·발전소 등과 같은 수준의 고도의 보안이 필요하고, 북한의 공작과 브로커들의 농간으로부터 탈북이주민들을 보호하려면 어느 정도의 통제는 불가피하다고 설명한 바 있다(한겨레 신문기사, 201011.14.)



“...근데 국정원에 있다가 가을 옷을 받아야 되잖아요. 옷을 받는데 우리 애가 11살? 11살 조금 넘어서 12년 조금 안 됐어 근데 애가 애를 주는데 다 북한애인데 우리애 혼자 중국애야. 근데 애도 얼마하고 애를 가르대 12살이라고. 근데 나는 여잔데 애는 남자라고서는 애를 주는데 근데 선생님들도 아무래도 안 되겠지. 조금 미안하니깐 애를 표를 준거야 원래는 규정상 주는 게 안 된대. 중국애는 규정상 안주게 되어있는거예요. 그니깐 중국애는 아예 주지마라 법에 그러니깐 규정에 없는 거예요. 그러니깐 애를 표를 안 줘야 되는데 애만 빼뜨릴 수 없어서. 우리는 여름 옷 입고 왔잖아. 그러니깐 애한테 옷표를 가만히 준거야.... 그게 지금도 속이 안내려가 내가 이 아침에 새벽에 일어나서 모이잖아, 애가 추워가지고 반팔 입고 막 이러고 있는거야. 근데 난 몰랐어 뺏은 것도....우리애 왜 옷 안주냐 그랬더니 옷표 받았지 않냐 그러니 재기했다는거야. 그리고 딱 개한테 물어본 게 생각이 난거야 근데 그렇다 해서 원망을 못하겠잖아. 말 안하고 알았습니다 하고 여벌 바지 주잖아 그걸 가지고 와서 입혔어 지금도 그 생각하면 속이 불이 펄펄 나요. -사례16 (북한이탈여성, 40대, 경리 직원, 2005년 입국)

이렇듯 북한이탈여성은 탈북과정에서 심신이 지친 과정을 겪었음에도, 하나원 기간 동안 한국에 이미 입국한 가족을 만나기도 힘들고 심지어 함께 입국한 가족과도 만나지 못하는 경우가 생기곤 한다. 하나원에서 북한이탈여성의 신변보장, 안보적 이유 등으로 인해서 몇 가지 주의점을 안내할 수는 있지만, 기술적인 장치로 (출입문 관리, 사생활 보호가 되는 선에서 폐쇄회로 카메라 설치 등) 통제와 격리의 현 상황을 보완하도록 지속적으로 노력해야 할 것이다.

한편, 현재 북한이탈여성들은 입국 후 하나원에서 퇴소하는 시점에 추첨을 통해 1, 2, 3지망의 ‘희망거주지역’을 기입한다. 이후에 추첨에 따라서 거주지역을 지정하는데, 이때 거주할 공간(임대주택)을 제공하고, 신변보호를 제공하도록 한다. 하나원 사회적응 이후에 추첨을 통해 거주지를 배정받는 과정에서 “거의 모두가 일자리가 많은 서울과 수도권 지역을 적는” 상황임에도 불구하고, 신변보호와 임대주택 제공 등의 이유로 17개 광역자치단체 내 지역하나센터 설치 지역을 기준으로 하여 거주지가 배정되고 있었다. 본 연구에서 만난 북한이탈여성이 A, B, C 세 지역에서 거주하고 있었지만, 공통적으로 서울지역에서 일해보았던 경험이 있거나, 거주지를 비워두고서라도 가족이나 지인 집에 적응을 두고 현재 일하고 있는 경우도 있었다.

면접조사를 통해 현행 북한이탈주민 지원정책 이용 경험과 관련해서 조사 참여자들

에게 가장 불편한 점이 무엇인지 물었을 때, 추첨에 의해서 거주지가 지정되는 거주지 지정제도로 인해 여러 불편을 호소했다. 심지어 가족을 만나러, 가족과 함께 살기 위해서 생사의 고비를 넘어 탈북한 경우에도 예외 없이 ‘추첨제’로 인해서 거주지가 결정되어, 가솔돌봄이 필요하고 정서적 지지가 필요한 상황에서도 가족으로부터 이러한 지원을 공급받지 못하고 있었다.

“(연구자: 그럼 Y구에서 자주 오세요? ) 언니 보러 그래도 서울에 아는 사람이 있는 사람이 있다는 게 엄청 크잖아요...도움은 안 되더라도 수다 떨 수 있잖아요...진짜 살면서 마음 터놓을 수 있는 사람이 많이는 필요 없는데 한두 명은 있어야 해.(허리 수술을 해서) 그래도 언니가 서울에 있으니깐...수술도 서울이 낫잖아요..언니 일 다 시키고 전 누워 있고 해준 밥을 먹고...”-사례 14 (북한이탈여성, 30대, 전업주부, 2010년 입국)

“...사실 저도 이 지역 사람들을 만났고, C지역 이쪽 지역 사람들을 만났고, 우리 오며는 그 지역을 정해 주잖아요, 근데 본인이 원해서 가는 게 아니잖아요. 당첨, 그니까 추첨해서 가는 거니까 마음에 안 들 수는 있어. 그렇다고 해도 일단 몇 년을 살아야 되는데 당장 취직하고 싶으니까 집에 인제 세 주고서 올라오잖아요...그니까 일자리가 서울밖에 없으니까 먹고 살아야 되니까. 그렇다고 그 집을 계속 비워 놓을 수도 없고 내가 형편이 넉넉한 것도 아니고. 그런 데까지는 이해가 가는데 이 경우는 완전히(이해가 안가요)...”-사례5 (북한이탈여성, 50대, 동료상담사, 2005년 입국)

“오빠는 B 도시 비둘기(아파트)\*살다가 P시로 올라갔고, (연구자: 그럼 조카분이란 같이 사는 거예요?)조카는 하나원에 G시 전문학교로 추천받아서 갔어요. 기술 배우러 갔어요. 내 년엔 캐나다고 연수 받으러 간대요...(다른 북한이탈여성: 그럼 또 혼자네) 아니 뭐 이제 혼자 일하고...그리 살아야 뭐 그렇지...” -사례18 (북한이탈여성, 직업훈련생, 40대, 2019년 입국)

#### 4) 직업훈련·취업지원 제도 이용 경험과 개선 의견

##### (1) 진로탐색과 흥미·적성 발견의 기회가 더 많이 주어져야

북한사회는 특유의 당의 주도, 출신성분(부모의 직업, 가족 내 당 간부 존재 여부, 가족 내 탈북자 존재 여부)에 따라서 개인의 출근 사업장, 즉 직업과 직장이 모두 결정되는 계획경제 체제를 가지고 있다. 한편, 국가적 통치 제도와 별개로, 북한 사회 역시

남한 만큼은 아니지만, 사무직·전문직> 단순노무직 이라는 직업에 대한 고정관념이 존재하고 있는 것도 사실이다. 이와 관련해서 본 연구의 면접조사에 참여한 북한이탈 여성 중 특히 2000년대 후반~2010년 이후에 입국한 이들 중에는 ‘내가 하고 싶은 일을 하고 싶어서’ 탈북을 결심한 경우도 있었다. 또한, 자아실현보다는 생존에 가까운 절박한 경제적 동기로 탈북 및 남한 입국의 의사결정을 한 후에도 정착 과정에서 “새 삶과 기회를 살리기 위해” 재북시절의 직업보다 더욱 숙련도가 높고, 대체 불가능한 전문직으로의 직업 전환을 희망하는 경우가 많았다. 또 대학 교육을 받을 기회가 있다면 이를 선호하는 경향을 보였다.

“그리고 (모범 정착 사례자들 이야기는) 안 들어요. 나한테 필요한 교육을 받아도 그 내용만을 예전에 취업에 그 서강대생인가 그 얼마 번다. 밖에 나가서 얼마 번다. 이거는 엄청 잘 들어요. 니가 힘들다. 나가면 이렇게 힘들다 이거가 아니예요. 나가면 다 해, 이렇게 생각하고 그냥 뭐, 내가 잘된 사례. 내가 나가면 할 수 있다. 이런 거 믿는 거죠. 아 그러면 저 사람도 했으니 나도 할 거다. 나왔는데 아니죠. 현실에 부딪히니까.”- 참여자 B (○○하나센터 취업지원상담가)

“처음에는 그냥 나오는 게 시급한 거예요. 왜냐하면, 내 혼자 사는 게 시급하고 내 차리는 게 시급해서 그런 게 잊지 않고 들리는데 이제 시간이 좀 가다 보면 직업도 못 찾고, 뭐도 없고, 그다음부터는 (연구자: 오히려 그다음부터 더 필요한데,) 근데 그 때 도와줄 사람이 없다는 거예요.” - 사례7 (북한이탈여성, 40대, 간호사)

한국 정부에서도 북한이탈주민이 고등교육을 받아 인적자본을 축적하도록 도와 경제적 자립 가능성과 생애 기대소득을 높인다는 측면에서 사립대학 공납금 지원 등 대학진학에의 지원을 실시하고 있는 상황이다. 그런데 면접조사에 참여한 북한이탈여성 중 비교적 최근에 입국했을수록, 입국 당시에 부양가족이 없는 경우에 입국 이후에 남한에서 북한이탈주민 정원 외 입학전형으로 대학에 진학하는 비율이 높았다. 이때, 이들을 ‘생각해서’ 주변의, 남한 선주민 취업지원 상담사나 정착도우미 등이 대학 진학을 만류하는 경우도 있다고 한다.

“그래 내 대학을 가겠다 하니까 대학 가서 견디지 못하고 북한 사람 다 나온다고 이렇게

얘기를 하는 거예요. 그래서 ‘선생님 저는, 할 수 있을 거 같아요.’ 저는 갔다가 도중에 실패 하더라도 한번 가보고 싶다. 대학이라는 것을, 내가 왜 못 가겠느냐. (중략) 저는 하나센터가 그렇게 했으면 좋겠어요. 니가 실패하는 한이 있더라도 니가 가고 싶으면 가라. 나는 대학을 추천한다. 왜냐하면 애가 북한에서 못 배웠기 때문에 조금 힘들더라도 어떤 거를 배우는 게 더 좋지 않냐. 그러니까 사람이 다 이게 나는 배울 수 있는 사람이고 이게 정해진 건 아니잖아.” – 사례3 (북한이탈여성, 40대, 공무원)

“몰랐어요, 그리고, 그리고 그냥 서울에 와 있어도 친구들이 다들 학교 갈 생각이 전혀 없으니까 이런 정보가 없었어요. 아예, 겨우 한 언니가 이미 나와서 한양대 다니는 그런 오빠를 소개받아서 (중략) 그래서 ‘애 동생이 대학 가고 싶어한다.’ 하니까 그러면 그때라도 어디 뭐 단체나 어디 좀 어디라 그래야 하지, 그룹? 이런 데를 좀 소개해주지. 그냥 막 뭐 ‘너 대학 가면 어떻게 어떻게 해야 하고,’ 그냥 그것밖에 얘기를 안 해주는 거예요. 저 같으면 지금 와가지고 뭔가 해줄 수 있는, 도와줄 수 있는 기관들이나 이런 데를 소개해주면 좋을 텐데.” – 사례1 (북한이탈여성, 30대, 공기업 재직)

또 다른 양상으로는 하나센터나 하나원에서 북한이탈주민의 능력을 과소평가하고 흥미 갖는 분야나 대학 진학 등을 적극 추천하지 않는 경우도 있다. 또한 북한이탈주민의 적성이나 흥미가 고려된 상담보다는 이미 지역 하나센터에서 제공하는 프로그램에 맞춘 교육을 진행하기 때문에 북한이탈주민들이 실제 남한 사회 정착 이후의 삶에서 북한이탈주민 대상 교육 내용의 활용도가 낮다.

“차라리 정확하게 이 사람이 나는 그렇게 해서 이 사람에게 직업 상담을 해서 이 사람이 우리 관내 없는 직업훈련 교육을 받는데 이 사람이 뭐 용접을 좋아한다. 근데 이 용접 과정은 이 사람이 뭐 공접 과정이나 용접 과정을 좋아한다. 남자의 경우, 근데 뭐 이 과정이 충청도에 없다, 서울로 보내더라도, ‘이 과정은 서울에만 있습니다.’ 그러면 서울하나센터랑 MOU를 맺어서 ‘우리 사람 이렇게 이런데 도와주세요.’(중략) 그쵸, 그리고 차라리 우리한테 없는 과정이 경상도에 있을 수도 있고, 가령 말하자면 경상도에는 안경업이, 대구 쪽에는 안경업이 발전해있는데 이 사람이 어떤 뭐 일이 꼼꼼한 걸 좋아한다 그러면 안경사 취업이 될 수 있잖아요. 그러면 경상도랑 MOU가 되가지고 좀 말할 것 같으면 도와주세요, 경상도 사람이 서울지역에 와도 좀 도와주세요.” – 사례8(북한이탈여성, 40대, 동료취업상담사)

“[최근 입국한 북한이탈여성이 요양보호사를 하겠다고 하자 업무 강도가 세다고 말리며] 이

왕이면 더 높은 꿈을 가져요. 왜 딱 영양보호사만 해가 삼백, 사백 번다고 생각해요. 머리를 다 궁쳐 먹었어요? (하나센터에서 그렇게 추천을 해주시니까...) 그러니까 하나센터에서 나와 성별 상관없이 영양보호사를 추천해주는 거지, 나도 그걸 왜 추천해주는지 이해가 안 돼.” - 사례7(북한이탈여성, 40대, 간호사)

## (2) 단기적 취업연계보다는 중장기적 자립과 역량 강화에 초점을

현재 통일부가 북한이탈주민 사회적응지원 사업에서 중점을 두고 있는 성과지표는 고용유지율과 미래행복통장 가입률의 제고이다. 이러한 취업과 자산형성은 계량적으로 확인될 수 있는 객관적 지표라는 점에서 정책 집행자 입장에서 선호된다. 그러나 면접에서 만난 북한이탈여성들을 통해, 해당 사업들이 취업을 통해 경제적 자립을 파악하겠다는 본연의 목적보다는 북한이탈여성의 상황과 욕구를 파악하지 않은 채 실적 위주의 취업지원에 매몰되는 경향이 있음을 확인할 수 있었다.

면접에 참여한 북한이탈주민들은 미래행복통장 가입과 같은 자산형성 유도 프로그램에 대해서 “들어는 봤지만 와 닿지는 않는” 정책이라고 의견을 냈다. 이들은 미래행복통장에 가입시키기 위해 형식적으로 안내를 받을 때 실제 정책 지원대상자의 지속 가능한 삶을 위해서라기보다는 정해진 기간 내에 가입자 수를 채우기 위해 강권한다는 인상을 받았다. 또한 취업지원의 경우에도 “할당량 때문에 나를 밀어 넣는다.” 등의 부정적인 인상을 받기도 하였다.

“그 실적 때문에 본인 실적 위주로 놀다 보니까 그리고 G도시(인프라 별로 없는 곳)에서 G도시에 온 사람들은 이 사람들이 능력이 있는데 강원도에는 직업훈련과정이 없어요. 별로 없죠... 다 놀고 있어요. 할 수 있는 게 없으니까. 다 놀고 있는 거예요, 그래서.” - 사례8 (북한이탈여성, 40대, 동료상담가)

“근데 그사이에 딱 취직이 됐는 거예요. 그러니까 이게 참 아니 시간이 내가 그렇다고 회사를 막 들고나올 순 없잖아요. 회사의 기본도 이래 해야 되니까. 근데 그거에 상관없이 여기서 그걸 자꾸 권하는 거예요. 컴퓨터 자격증을 따라고...(국비지원 취업제도) 카드가... 그런 게 있잖아요... 그러면은 그게 어떤 할당량이 있지 않나. 그거를 나한테 이런 생각이 자꾸 드는 거예요.” - 사례10(북한이탈여성, 50대, 안경업체 직원, 2000년대 초반 입국)

북한이탈주민들은 탈북 이전에 ‘집체생활(집단+단체)’를 경험하면서 통제와 관리에 상시 노출되었던 적이 있다. 따라서 북한이탈주민의 수요와 필요를 고려한다면, 경력 태도와 진로성숙도를 천천히 끌어올려서 자율적으로 경제적 자립 계획을 세워나갈 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해서 필요한 것이 성인상담, 성인 대상 진로지도 서비스일 것이다. 특히 조사에 참여한 북한이탈여성들은 북한이탈주민을 관리해야 하고 감시할 대상으로 객체화하는 것에서 나아가, 함께 고민하고 적극적으로 필요를 반영하는 신뢰를 형성할 것을 요구하고 있었다.

이러한 북한이탈여성의 진로교육과 관련한 정책적 필요에 대응할 수 있는 정책 전달 체계로, 현재 여성가족부가 추진하는 경력단절여성 대상 여성새로일하기센터(이하 ‘새일센터’) 사업과 이를 수행하는 여성일자리 지원기관(서울시 관내 여성인력개발센터, 여성발전센터)을 들 수 있다. 이들 새일센터는 고용노동부와의 협업을 통해 고용 집단상담, 취업상담사를 통한 진로계획 수립 등 성인 대상의 진로교육을 수행하고 있다.

### (3) 성별고정관념에 얽매이지 않는 직업훈련과 취업연계를 희망

하나원에서 처음 경험하는 남한의 직업훈련 및 취업 알선에서 성별에 따른 직종분리가 나타나고 있다는 것도 직업훈련과 관련해서 북한이탈여성 혹은 현장의 전문가와 정책 수행자가 느끼는 문제점 중에 하나로 꼽혔다. 현장에서의 성별 선입견을 상담사가 내재화하여 내담자의 적성과 흥미에 맞는 취업 상담이 이루어지지 않는 경우도 있다.

여기에는 북한의 사회경제적 체제가 가지고 있는 이중적인 특징이 작용한다. 기본적으로 사회주의 체제는 여성 해방을 중요한 가치로 여기고 부르주아적 제도인 가족을 비판해왔다. 이에 대해서 박영자(2004)는 북한은 법적으로는 남녀평등을 구현했지만, 일상의 가부장제로 여성에게 이중 부담을 강제하게 되어있다는 점을 지적한다. 이 구도에서 북한 사회의 여성은 가부장제 내의 ‘전통적’ 여성 역할과 국가 경제 개발 및 전쟁 극복을 위한 노동의 의무를 지면서 공적·사적으로 착취의 대상으로 전락할 수밖에 없다고 분석한 바 있다(박영자, 2004).

북한사회의 성별직종분리 뿐 아니라, 한국사회에도 여전히 성별직종분리는 체제는 공고하다. 비정규직에 여성이 집중되고 저숙련·저임금 직종에 여성 비율이 높은 것은

한국사회 노동의 현주소를 알려주는 주요 실태 지표로 지속적으로 제기되고 있다. 이러한 맥락적 요소를 고려할 때, 하나원에서 제공되는 직업훈련이 성별에 따라서 제한적이라는 점은 두 가지 측면에서 문제점을 가진다. 첫째, 북한이탈여성이 재북시절 이미 내재화한 성별화된 노동구조를 공고화하거나 본인이 거부한 ‘자유가 제한된 직업 선택의 현실’을 되풀이한다는 점에서 매우 부정적이다. 둘째, 한국 사회에 그간 여성의 성취지위 확보, 능력주의 경쟁 채용제도 도입으로 일견 완화된 것으로 보이는 수평적·수직적 성별직종분리가 상대적으로 취약한 여성노동자, 북한이탈여성들에게 여전히 작용하게 된다는 점의 심각성이다.

“[하나센터나 하나원의 직업훈련이 너무 성별직종분리를 강화한다는 이야기를 하다가] 마음이야 있겠죠? 근데 자신을 지금 안 뽑는데, 자격증 이제 따가지고, 능력이 없는 거죠. 아예 아무것도 없고 이제 막 그지? 운전면허를 땀는데 그리고 증장비 쪽으로 지게차도 하고 싶고 이랬는데 그게 안 된단 말이지, 그게, 굳이 본인의 의사와 그 현장에서 요구되는 능력이 안 맞는 거예요. 기대가. 자기는 기대를 하는데 남자가 물건을 들어야 하고 옮겨야 하고 운전해야 하고 상하차까지 하는 걸 원했는데 그런 건 좀 그거는 여성 남성의 차별이 아니라 차이인 것 같아요. 차이. 차이가 있는데 일반적으로 요구되는 능력이 아니잖아요. 이분 내 생각에는 운전을 하고 싶으면 마을버스, 아니면 대형. 이렇게 돌려서 본인이 할 수 있는 걸 찾아가야죠.” – 참여자B (서울 ○○하나센터 취업지원상담가)

따라서 북한이탈여성으로 하여금 성별고정관점에 얽매이지 않고 능력을 개발하고 성장을 이루게 하는 데는, 단순히 직업훈련과 취업지원을 넘어서서 성인 대상 진로교육 차원에서 성별고정관념 탈피를 위한 학습 기회가 제공되어야 한다. 재북시절 경험한 젠더규범, 성별분업 질서에서 이주와 정착 과정을 통해 경험하는 변화된 사회문화적 역할 수행을 학습하는 과정으로서 다양한 공적 영역, 사적영역의 경험을 쌓아가면서 직업훈련과 취업연계를 제공해야 할 것이다.

#### (4) 취업 후 지속적 경력개발로 자립과 성장 지원

북한이탈여성들은 북한에서는 성별화된 직업 구조에 갇혀 있고 가부장적인 사회 분위기로 인해서 충분히 진로 탐색의 기회를 갖지 못한 상태에서 유년기를 보내는 경우

가 많다(Kim, Jeon, & Jung, 2012). 이후 본격적으로 청소년기-후기 청소년기-청년기를 거치면서 ‘장마당’을 통해서 경제활동을 하기는 하나, 별도의 훈련 없이 도·소매상으로 밀수업이나 유통업을 하는 경우가 많기 때문에 직업세계에 대한 정보가 절대적으로 부족하다.

그럼에도 불구하고 북한이탈여성들은 한국에 와서 “겉으로 보기에 어른이고 어떻게 든 돈은 버니까” 간단한 자격증 취득 과정 이후에 지속적으로 경력개발에 대해서 경력 태도와 직업윤리, 진로포부를 키워나갈 기회를 갖지 못한다. 그 때문에 남한에서 대학을 졸업하거나 일정한 수준의 전문적 직업교육을 받고 자격증을 취득하고 고용이 된 후에 지속적으로 경쟁력을 가지고 경력개발을 해나가기 위해서 어떤 절차와 재교육 과정이 필요한지 전혀 알 수 없다.

“내가 뭐 직장을 다니는데 내가 간호조무사다. 이러면 간호조무사로서 내가 더 발전되려면 어떤 자격증을 따야 되며 어떻게 나가면 어떤 길로 더 쉬운 길로 돌아갈 수 있는지 그런 것도 한 가지 방법이거든요. 알려줄 수 있는 거.” -사례7 (북한이탈여성, 40대, 간호사)

거기에 남북한의 직업 세계가 다르기 때문에 정보가 없어서 원치 않게 자신의 잠재력과 능력에 비해 저평가된 저숙련·저임금 직종에 고착되어 있는 경우도 많았다. 이러한 경우 북한이탈주민들에게 직업 경로에 대한 지식이나 교육 정보를 쌓을 수 있는 기회를 마련해줘야 할 것이다.

## 5) 북한이탈여성의 ‘차이’를 고려한 정책지원 필요

### (1) 문화적 차이와 편견을 넘어선 사회 통합 유도

북한이탈주민들은 이미 반세기가 넘는 동안 분단된 상태로 별도로 형성된 언어권 및 문화권에서 살아왔던 배경을 가진다. 때문에 ‘문화어’라고 불리는 북한식 표현을 사용한다.<sup>11)</sup> 이렇듯 북한이탈주민들의 사회적응지원 프로그램의 일환으로 하나원에서 전산교육, 컴퓨터 활용 학습을 할 때도 언어의 차이와 문화 차이로 어려움을 겪고 있

11) 북쪽의 문화어는 남쪽의 표준어에 해당하며, 한자어 두음법칙, 국가 명, 외래어 표기 등에서 상당한 차이를 가진다. 어투 역시 평양말을 표준어로 채택하기 때문에 높낮이가 적은 것이 특징이다.



음이 드러났다. 관계자는 면접을 통해서 하나원에서는 일부 프로그램에서 북한이탈주민 출신 강사를 섭외해서 교육을 진행했는데, 이 경우 비슷한 난이도의 강의였음에도 불구하고 한국인이 진행했던 강좌보다 수료율과 교육 효과가 좋았다고 이야기했다.

...그런 애들(탈북청소년)한테 조사를 해보면 원하는 게 (탈북시기, 부모 국적 등)스펙트럼에 따라 다 다르더라고요. 그런 거를 제가 걱정되는 건 면접이라 너무 다양한 걸 다 담을 수 있을까의 문제와 북한말로 설명을 하면 한 방에 설명이 된다는 거죠. 똑같이 설명을 하더라도 그들의 언어가 따로 있는 거더라고요. 비슷한 예로 그 컴퓨터 활용 능력 이런 거 준비하거든요 한국인 강사를 붙였는데 너무 수료율이 낮고 탈북민 교사를 가르쳐서 했어요. 다 붙는 거예요. 언어가 다르고 접근방식이 다르다는 게 느껴졌거든요. 특화된, 맞춤형, 언어로 준비해야 (북한이탈주민들이)이해가 되더라고요... -참여자 C(K 지역 하나센터 담당자, 북한이탈주민 연구 전문가)

향후에는 초기 하나원 교육에서부터 북한이탈주민의 언어와 문화적 적응도를 높일 수 있는 강사의 선택과 교육과정 운영의 고려가 필요하다. 또한 직업교육 상담에 있어서도 북한이탈주민의 고민과 배경을 잘 이해할 수 있는 ‘동료상담가’를 다수 육성해서, 이해도를 높일 수 있고 공감이가 잘 될 수 있는 상담과 교육 환경을 만들어 주는 것이 중요할 것이다.

## (2) 북한이탈여성을 포용하는 선주민 사회의 변화가 요구됨

연구에 참여한 북한이탈여성들은 이주 당사자로서 새로운 문화에 적응하면서 겪는 자신의 ‘부족함’, ‘잘 모름’, ‘낯설음’을 장애요인을 꼽기도 했지만, 한편으로는 북한이탈여성을 향한 한국 사회의 선입견과 부정적 시각에 대해 문제를 제기하기도 하였다. 특히 북한이탈주민을 대상으로 정부의 지원사업에 참여자와 수행자로 모두 참여한 경험이 있는 경우에는, 함께 일했던 북한이탈주민 지원정책 담당 공무원 혹은 공공기관 종사자가 갖고 있는 북한이탈주민에 대한 태도를 지적했다.

“사실 우리가 제대로 된 정착에 대해서 학원 있잖아? 제가 여러 분이 그래. 학원은 학원만 계속 옮겨 다니고, 지금 그걸 악용하고 있잖아요. 나는 이거에 대해서 과연 정부에서 탈북

민에 대해서 그런 게 어떤 데는 탈북민 모임에 갔다 오면, 이번 추석에 탈북민들에게 뭘  
줄까요? 이게 과연 탈북민을 제대로 위하는 걸까요? 뭘 받아야 될 사람으로만 생각하는  
거지...뭘 줘야 된다고만 생각하는 거지. 저는 이게 너무 과연 이 정책이 잘하고 있는 건지.”  
(사례 5, 북한이탈여성, 50대, 2000년대 중반 입국)

북한이탈주민들이 각종 복지제도, 현금성 정착지원제도에 의존하는 경향이 다소 보  
이게 된 데에는 늘 북한이탈주민을 향해 ‘무엇인가를 받아야 될 사람’이라는 시각을  
갖고 있는 남한 선주민의 인식도 영향을 미쳤을 것이다. 여기에는 미디어를 통해서 전  
해지는 북한 전역의 경제적 궁핍함, 식량난의 상황과 이를 재현하는 이미지가 남한 선  
주민들, 일반 시민과 북한이탈여성을 대하는 공공 영역 종사자들에게 영향을 미쳤을  
것이다.

하지만 연구에서 만난 북한이탈여성들 중에서, 특히 2010년대 중반 이후 입국한 ‘지  
금 들어온 애들’, ‘요즘 똑똑한 애들’의 경우 남한 선주민들이 동정의 대상으로 보는  
식량난민의 모습과는 사뭇 거리가 있다는 것이 연구에 참여한 북한이탈여성들의 증언  
이었다. 특히 현재 탈북이 중개인을 통하고, 공식적이지는 못할지언정 엄연한 ‘시장’이  
형성된 이주의 경로로 고정되었다는 점에서는 북한이탈여성 당사자가 스스로 ‘이민형’  
이라고 말하는 경우도 있었다. 그런 만큼, 작금의 북한이탈여성 지원정책에서 이주관  
점이 더욱 요구됨을 방증한다고도 할 수 있겠다.

“탈북이 그전에는 한참 올 때는 진짜 먹고살기 위한 생계형 탈북이었는데 지금은 이민 수준  
이예요. 똑똑한 애들, 정확한 목표의식이 있거나, 사람 한 명 데려오는 데 보통 3천만 원이  
들어가요. 3천만 원이면 북한에서 어마어마한 돈인데, 그 돈을 댈 능력이 없는 사람은 꿈도  
못 꾸는 거죠. 그전에는 말 그대로 생계형 탈북에서 요새는 이민형으로 완전.” - 사례 5  
(북한이탈여성, 50대, 2000년대 중반 입국)

한편, 북한이탈여성이 탈북경험으로 인해 초기 정착 시기에 가질 수밖에 없는 일정  
수준의 ‘취약함’을 지나치게 고정된 특성으로 생각하는 것에 대한 문제의식이 있었다.  
이 때문에 북한이탈여성을 복지정책의 수혜자로 고정 짓고, 북한이탈여성이 사회에  
진출하기 위해 시도하는 취업과 선발 과정에서 선입견이 작용할 수밖에 없음이 드러

나기도 했다. 실제로 Jeon(2000)의 연구와 LanKov(2006)의 연구와 같이 한국 밖의 시선으로 북한이탈여성이 한국사회에서 마주하는 편견과 ‘타자됨’에 대해 탐구한 연구들에서는 북한이탈주민들이 남한 사회에서 마주하는 편견과 적응 어려움을 한국 사회에서 ‘수용되지 못함’과 연결시켜 분석하고 있다.

북한이탈여성이 한국사회에 적응하기 위해 스스로 노력하더라도, 여전히 이들을 수용하기에 한국 사회의 사회 통합 능력의 수준, 즉 시민들의 사회문화적 포용력과 다양성에 대한 수용과 개방성이 부족하다는 진단이 있어 왔다. 이로 인해서 고위층으로 정치적 망명에 가까운 ‘좋은 탈북’을 한 북한이탈여성이 재차 북한도 남한도 아닌 제3국으로 ‘탈남’한 사례 역시 존재한다(한겨레 신문기사, 2019.11.15.).

탈남이 여의치 않은 보통의 북한이탈여성들의 상황은 더욱 심각하다. 이들은 한국 사회에 만연한 성차별과 학력·학벌차별, 인맥과 평판으로 주어지는 각종 인정과 기회에서 떨어진 상태이다. 북한이탈여성들이 다른 이주여성과 비교해 오히려 ‘사회적 자본’이 부족한 상태에 놓여있음을 지적한 Bidet(2009)의 연구는 이러한 가설을 통계적으로 임금수준, 직업수준 등의 취업의 질을 나타내는 지표로 제시한 바 있다.

“그런데 실제로 이 사람에 대해서 아직 모르는데 저는 몇 번 한 달 동안 받으면서 알죠. 근데 교육 온 사람들은 하루만 그 사람을 보잖아요. 심지어 모르는데, 아, 이제 생각해보니까 우리는 동네도 같이 살고 뭐 이래서 이 사람에 대해서 뭔가 다 알지만 딱 모르는 사람들은 어쨌든 간판 보고 이 사람을 이렇게 점수를 매기는구나. 너무 싫지만, 이 사회에서 살려면 (연구자: 스펙, 뭐 이런 거.) 어, 이 사회에서 살려면 이렇게 돼야 하는구나. 내가 그날 막 그냥 기분도 너무 나쁘기도 했고.” -사례 1 (북한이탈여성, 30대, 공기업 재직, 2000년대 중반 입국)

연구에 참여한 북한이탈여성 중 30대에, 입국 이후 아주 좋은 여건에서 고등교육과정을 이수했음에도 불구하고 면접과 선발 과정에서 ‘몰이해’와 ‘편견’을 경험했다고 털어놓기도 했다. 면접에서 만났던 20-30대의 비교적 ‘젊은’ 북한이탈여성들은 여느 한국의 청년세대처럼 ‘좋은 간판’(스펙)이 필요하다는 생각에 유학과 대학원 진학 등을 선택하기도 했다.

“여기(해외)로 유학 오긴 했지만...저야 뭐 워낙 어릴 때 와서 요즘 오시는 분들이랑 상황은 많이 달라요...그래도 같은 한국친구들보다 더 잘하고, 더 열심히 해야 한다는 생각은 해요...아무래도 출발(선)이 다르니까... 그런 생각을 하다가도 또 (주어진 기회에) 감사하기도 하고....” -사례 21 (북한이탈여성, 20대, 서구권 유학 중, 2000년대 중반 유소년기 입국)

하지만 청년세대 북한이탈여성 중 한국에서 초기 정착과정이 더 이상 필요하지 않고, 유소년기에 입국해서 한국 사회에 당사자가 느끼는 이질감이 전혀 없음에도 불구하고 ‘출발선이 다르다’고 느낌을 토로하기도 했다. 이러한 사례들은 북한이탈여성들이 초기 정착을 성공적으로 하더라도, 지속적으로 남한 사회에서 한국인으로 사회 속에 통합되어 살아가기에는 넘어야 할 ‘인식의 벽’이 존재함을 시사한다. 그리고 이러한 인식의 벽은 남한 선주민이 북한이탈여성 뿐 아니라 이주노동자, 장애인, 성소수자에게 보내는 편견과 차별의 시선과 다를 것 없이 배타적이고 배제적인 시선에서 비롯된 것이었다.

### (3) 중고령 북한이탈여성을 위한 노후 대비와 자기돌봄 지원체계 강화

최근에는 한국 사회에서 출생, 교육을 받고 취업 후 경력을 개발해 온 남한 선주민들에게도 ‘인생 이모작’, ‘은퇴 후 생애설계’가 중년 이후 어려움으로 다가오는 현실이다. 이러한 상황에서 경제적 기반뿐 아니라 사회적 자본 역시 상대적으로 부족한 북한이탈주민들에게는 은퇴 이후에 연금을 통해 생애 소득이 보장될 만큼 충분히 고용보험에 가입된 기간이 보장되지 않는다. 또한 자신을 부양할 자녀가 북한, 중국 등 타국에 있거나 아예 없는 경우가 많다.

“앞으로 제가 이제 백세 시대를 보면 이게 한 절반을 살았는데 이제 전환, 반환점을 하나 돈 거잖아요. 나는 그럼, 어떻게, 내가 계속 이려고 살 수는 없다. 무섭지만 어쨌든 치루더라도 뭔가... 나한테 어떤 그런 자신이 있는데 내가 실행을 못 하고 있는 거예요. 스스로도 내가 나를 욕했다가 위로를 했다가 용기를 줬다가 막 이렇게 계속 있는데, 어쨌든 그런 (재교육) 부분에서 이렇게 굳이 핑계나 욕심이라고 하면 조금 더 이런 (직업교육, 재교육) 부분에 디테일하게 이런 센터들에서 이렇게 따라주고 이러면 좀 안 좋겠나, 그냥 내 욕심에...” -사례10(북한이탈여성, 50대, 2000년대 중반 입국)

이러한 북한이탈여성의 사회적 자본 상황, 경제적 취약 상황을 고려하면 현재 40대를 지나 50대 중년기가 도래하는 북한이탈주민, 특히 북한이탈여성을 위한 고령화 시대 대비책이 필요할 것이다. 북한이탈여성은 청장년기에는 육아 등으로 경제활동을 충분히 하지 않아 경제적 자립이 여의치 않았기 때문에 50대 이후 일 경험과 전문적 기술이 부족한 상태에서 자산도 축적되지 않은 상태로 노년기를 보낼 위험이 있기 때문이다.

의견조사에 응한 전문가들 중에는 정착시기가 5년 이상 지속됨에도 불구하고 상용직 근로자의 비율이 낮은 실태를 지속적 삶의 질 추구하고 자립을 저해하는 가장 큰 요소임을 지적했다. 이에 대해서는 ‘복지의존이 노동의욕 저하로 이어지는 현상’인 ‘빈곤의 덫’ 현상인지 여부를 질적 자료를 통해 탐색하고, 정책 대안이 상상되어야 한다고 지적한 바 있다.

#### (4) 가족구성·생애주기에 따라 상이한 복지 수요를 반영해 촘촘한 지원망 구축

사회적응지원 사업 유관기관 관계자들과 북한이탈주민 인터뷰를 통해서 사회적응지원 사업을 포함해 전반적으로 정부의 정책적 지원이 추구해야 할 방향에 대해서도 출해 보았다. 면접조사 대상자들은 소속기관과 상태에 관계없이, 경제적 안정과 정서적 충족감을 정책의 지원 방향으로 꼽았다. 추상적으로 여겨질 수 있는 정책 목표지만, 북한이탈여성들이 공통적으로 바라는 바는 ‘삶의 질 향상’의 보편적 욕구로 나타난다.

그러나 이들이 각자 추구하는 삶의 질에는 재북 시절 출신성분, 자신의 종교관, 가족관계, 현재 사회경제적 지위에 따라서 다양성이 존재했다. 유관기관 관계자 간담회를 수행한 결과 삶의 질 향상을 위해서는 남한 사회에서 존중받는 성취지위(직업, 동료 북한이탈주민으로부터의 인정)를 갖는 것, 유자녀 북한이탈여성의 경우 자녀세대가 더 좋은 여건을 갖는 것이 핵심적인 두 요소임이 드러났다.

한편, 가족구성과 생애주기별로 북한이탈여성 간에 정책적 지원 수요가 가장 상이하게 나타난 부분은 자녀돌봄의 문제였다. 특히 자녀가 영유아기부터 청소년기인 경우에는 집중적 육아시기로 일가족양립에 어려움을 겪는 북한이탈여성이 많았다. 북한이탈여성 중에 드물게 친정어머니와 함께 입국한 경우가 있었는데, 이 경우에도 “아이

가 북한말 배우면서 자랄까봐” 보조양육자로 온전히 친정어머니에게 아이를 맡기지 못하는 경우도 있었다. 돌봄의 공백은 북한이탈여성에게 국한되지 않고 모든 한국 사회 ‘직장맘’들에게 해당되는 문제일 것이다. 그러나 북한이탈여성들은 인적자본 축적에서 재교육과 직업훈련교육이 성인기 이후에도 필요하다는 점, 북한에서 함께 입국한 원가족이 없는 경우가 많아 보조양육자라는 대체 자원이 부족하다는 점에서 자녀돌봄 지원이 절실히 필요하다고 판단된다.

“그래 뭐 내같으면 또 애가 있으니까 이제 하나센터에서 애를 공부시켜줄 수 있는 것도 있는데 그것도 다 또 나이 많은 거에 맞춰져 있는 거예요. 내가 조금 배워줄 수 있는 거, 우리 애를 우리 첫째는 이제 많이 (난이도가) 높거든요. 그러니까 조금 그 애를 좀 내가 사비를 들여서 해야 되긴 하는데 내가 집에 사람이 없다 보니까 내가 (공부 봐주는 걸) 그걸 할 수 있는 게 없고, 거기서 안 되는 거예요. 주말이라도 또 데려가려고 하면 또 그걸 할 수 있는 사람이 없고, 이게 다 맞춰져 있는 게 없고 그 맞춰진 거를 내려 안 놓으려고 하니까 저 때는 좀 답답하더라고요.” - 사례9(북한이탈여성, 40대, 공무원)

“저도 지금 공부하면서 일하며 공부하고 애 키우고 있거든요, 저도. 물론 남편도 도와주지 마는 그런 생각이 드는 거예요. 진짜 힘들 때는 잠깐이라도 누가 봐줬으면 좋겠다.” - 사례 8 (북한이탈여성, 40대, 동료상담가)

##### (5) 지속적인 유·무형의 가족 돌봄 부담을 고려한 상담 지원 필요

북한이탈여성의 경우 일·가족양립과 정신적·신체적 건강 부분에 보다 지원이 강화되어야 할 것을 주장했다. 면접조사에 응한 북한이탈여성들은 대개 중국 등의 제3국 체류 기간 동안 법적으로 보호받지 못하고 불안정한 상태에서 사회적 연결망 없이 정신적·신체적으로 피폐한 시간을 장기간 보낸다. 이후 한국에 입국한 후에도 하나원 3개월 기간 동안 심신이 회복되지 않은 상태에서 강도 높은 교육과 훈련에 노출되기 때문에, 이에 대한 이해와 습득이 빠를 수 없는 상태임을 강조했다.

“그러니까 이게 사람들이 하나원에서... 그러니까 오면서 지치고 감옥에 또 국정원에서 지치고, 하나원에서 지치고 했던 게 나와서 막 직업훈련 한다고 그게 다 받아들이는 게 아니거든요. 내가 몸을 약간 추스렸을 땐 일 년이예요, 일 년 지나서부터 내가 뭘 해야 하는 지

를 막 찾고 있는데 그때는 도움을 주는 곳이 한 곳도 없다 이거예요. 몸이 괜찮아져도 이런 식으로 우울증이 오고 이러면 시간 더 필요하고.” -사례9(북한이탈여성, 40대, 기간제공무원, 2000년대 중반 입국)

이렇듯 북한이탈여성을 위한 지원은 초기 정서적 안정을 찾기 1년까지는 실제적인 경제교육, 직업교육보다는 심리치료와 문화적 적응, 사회적 관계망 형성 지원에 초점을 맞추어야 할 것으로 판단된다. 특히 면접조사를 통해서 만나 본 북한이탈여성의 대부분이 동일하게 ‘1년 정도의 시간’을 정서적으로 안정되고, 신체적으로 건강이 회복되었다고 객관적으로 파악할 만큼의 소요시간으로 두고 있던 점이 참고할 만하다. 약 1년간 남성 주민과 여성 주민 간에 사회적응 집중 지원 시기를 동일하게 두되, 북한이탈여성의 경우 여성 질환 치료, 외상 후 스트레스장애(PTSD)에 대한 지원이 무료로 제공되는 동안 직업교육과 고용지원은 선택제 혹은 유료할 수 있도록 지원을 다각화하는 것이 가능할 것이다.

북한이탈여성이 감당해야 할 가족 돌봄의 범위는 자녀양육에서 끝나지 않고, 남한 내 가족과 북한에 두고 온 가족에 대한 것을 모두 포괄한다. 특히 원거리로 북한에 있는 가족들을 경제적으로 부양하거나 적극적으로 탈북시키려는 노력으로 정착 이후에도 끊임없이 심리적 불안정과 경제적 어려움에 노출된다. 남한으로 함께 입국하거나 나중에라도 합류하게 된 가족이라면 다행이지만, 여전히 북한에 두고 온 가족의 생사를 확인하지 못하거나 만나지 못하는 괴로움이 지속적으로 이들의 삶을 억누르고 있었다.

“우린 애저녁에 다 했지. 나는 그냥 이제는 한 번씩 많이 울고 싶을 땐 평평 울어요, 수도 틀어놓고 막, 아파트에서.” - 사례12 (북한이탈여성, 50대, 통일교육 전문강사)

“일할 수가 없고, 그러니까, 나가서 삶이 바쁘다 보면 잠이 저절로 와. 그래서 나도 그렇게 바빠 살아도 밤 한 시까지는 말뚱말뚱 잠이 안 오고 컨디션이 제발 눈 감고 있어라. (엄마 생각에) 나도 잠이 잘 안 와요, 그런데 다음 일을 하기 위해서 억지로 자는, 수면제를 이렇게 먹고” - 사례6(북한이탈여성, 40대, 인문학강사)

이렇듯 정착한 지 10년이 넘는 북한이탈여성들은 “먹고살만해 지나까”, “내가 자리

를 잡고 나니까” 북한에 두고 온 가족에 대한 걱정과 두려움이 더 커졌다고 이야기했으며, 수시로 불안 증상을 보인다고 호소했다. 또한, 북한이 노부모가 있는 경우는 임종을 지키지 못하거나 생사를 확인하지 못한다는 것에 “불효하고 있다”고 자신에 대한 부정적 감정이 축적되고 있는 것을 확인할 수 있었다. 북한이탈여성들에게 생활에 직접적인 부담으로 다가오는 자기돌봄, 가족돌봄 외에도 이산의 아픔으로 인한 무형의 정서적 부담이 있음을 고려해야 할 것이다. 구체적으로는 상담 지원의 경우 연령별 정서적 공감대를 형성할 수 있는 동료상담가를 양성한 후, 지역별로 배치하고 전화상담 서비스를 야간에 운영하는 등 북한이탈여성이 가지는 이산가족의 아픔, 탈북과 제3국 체류 경험 중 경험한 정서적 충격과 소진을 치유하는 지속적인 상담 지원 체계를 촘촘히 마련해야 할 것이다.



# IV

## 북한이탈여성 정책지원 방안

1. 북한이탈여성 정책지원 수요
2. 북한이탈여성 정책지원 실행방안

Seoul  
Foundation of  
Women &  
Family



# IV

## 북한이탈여성 정책지원 방안

### 1. 북한이탈여성 정책지원 수요

다음에서는 앞서 제시한 현황자료 분석 결과와 면접조사 결과를 통해 도출한 북한이탈여성의 정책지원 수요를 정리하였다. 첫째, 현황자료 분석을 통해 나타난 주요 초기 정착 프로그램에서 북한이탈여성의 탈북경험, 중국 등 제3국 체류 경험에 대한 고려가 부족한 점을 개선해야 함을 제시하였다. 둘째, 북한이탈여성을 대상으로 이루어지는 직업훈련 및 취업제도에 대해 정책 지원당사자들이 호소했던 현실감 부족, 전문성 부족에 대한 개선이 필요하다. 셋째, 북한이탈여성이 지속적으로 한국사회에서 경제적으로 자립하고 여성노동자로서 살아가는 데 있어서 필요한 지원체계에 대한 요구가 있었다.

#### 1) 북한이탈여성의 탈북, 이동, 생활경험을 반영한 정책 설계 요구됨

본 연구에서는 북한이탈여성 대상 정책지원 현황 자료로 통일부의 북한이탈주민 정착지원 사업 현황자료를 활용하였다. 북한이탈주민 사회적응 실태 자료와 사업 현황자료를 종합해서 파악한 결과, 사업의 설계와 성과지표, 설정에 있어서 북한이탈여성의 실태를 반영하지 못하는 부분을 찾을 수 있었다. 또한, 취업을 위한 교육지원과 고용지원금 지급의 사업 역시 정책지원 대상 대비 실제 사업 참여자 비율에서 북한이탈여성이 더 낮음에도 불구하고, 북한이탈여성이 해당 사업에 적극적으로 참여할 수 있는 조건을 구비하려는 노력이 부족하다는 것을 제시하였다.

이에 대한 원인으로 간접적으로는 정착실태 조사와 해당 사업에 대한 만족/불만족 요인, 참여/중도포기 요인 등을 분석하였다. 그리고 보다 맥락적인 정보를 수집해 실제 북한이탈여성들이 어려움을 겪는 부분, 입국 이후에 시행착오와 좌절을 경험할 수밖에 없는 질적인 정보를 수집하였다. 이러한 연구 결과를 토대로 다음과 같이 나타난 북한이탈여성의 탈북경험, 제3국 등을 통한 이동경로, 입국 후 생활경험의 특징을 반영해서 현재의 북한이탈여성 정책지원이 개발·보완되어야 함을 제시한다.

면접조사 결과, 북한이탈여성들은 “일을 시작하기 전에 1년 정도(공통적)는 기운을 차릴 수가 없는” 상태를 경험한다고 증언하였다. 그리고 초기 정착 이후에도 “혼자 있을 때면 불현듯”, 혹은 “북한에 남은 가족 이야기를 들으면” 예전의 기억으로 인해 힘들어함을 이야기했다. 북한이탈여성은 탈북 과정에서 경험하는 위험한 국경선 넘기의 과정에서 경험한 극도의 긴장감과 이후 중국/제3국에서 경험한 “언제 들킬지 몰라서 창에 비친 불빛에도 놀라서 숨는” 경험을 한 상태로 입국하고, 중국과 제3국에서 인신 매매, 성착취, 매매혼 등 젠더폭력의 위협에 노출된다. 이 경험들은 입국 이후에도 꾸준히 외상 후 스트레스장애(PTSD: post traumatic stress disorder)의 증상으로 나타난다. 현재는 초기 정착 과정에 심리상담이 1년간의 ‘몸을 추스르는 잠복기’에 집중되는데, 이에 대해서 조사에 참여한 북한이탈여성들은 “자꾸 떠올리게 만드는” 불쾌한 경험으로 받아들이기도 했다. 따라서, 북한이탈여성들의 심리적 상담 및 치료가 직업훈련·취업준비·취업연계와 장기적 관점에서 병행되어야 한다.

## 2) 입국시기와 여성 생애주기를 교차한 정착지원제도 필요

현재 북한이탈주민 사회적응지원 사업의 체계는 초기정착금 지급 시기 이후에는 취업-교육-사회보장으로 지원 영역별로 나누어 구성된다. 그러나 취업지원제도와 교육지원제도, 사회보장 지원제도로 나누어진 영역별 지원제도는 북한이탈주민 내 성별에 따른 삶의 조건 차이를 반영하지 못하는 것으로 나타났다.

본 연구에서 면접에 참여한 북한이탈여성들은 대부분 청장년기 20~30대에 탈북을 경험했다. 중국에서 오랜 기간 체류하더라도 늦어도 30대 후반, 40대 초반에는 한국에 입국하고 있었다. 실제로 북한이탈여성의 연령분포를 보면 40%에 가까운 경우가 40대였다. 이들은 입국시기에 따라서 40대를 한국에서 북한이탈여성들에게 정부의 지원으

로 북한이탈주민들이 원하는 것은 고령화 시대를 대비한 노후 대비책이었다. 면접조사에 응한 북한이탈여성들은 한국 입국 이후 40대, 50대 은퇴의 시기가 다가오면서 고용유지와 직업 재교육의 필요가 있을 때를 대비한 지원이 필요하다고 이야기했다.

### 3) 직업훈련 및 취업지원제도 실효성 제고

최근 북한이탈주민 사회적응지원 사업의 주요 분야로 취업지원제도가 강화되고 있다. 고용노동부와 통일부는 북한이탈주민 지원정책의 방향을 자립과 자활에 초점을 맞추어 하나원 입소시기에 기초직업적응훈련을 제공하고, 하나원 퇴소 후에는 고용지원금 제도 등을 통해서 북한이탈주민의 취업을 도모하고 있다. 특히 지역의 하나센터마다 북한이탈주민 취업지원센터를 두고, 전담 취업상담사를 별도로 두고 있다.

그러나 본 연구에서 만나본 북한이탈여성들은 이러한 직업훈련 및 취업지원제도의 실효성에 대해 회의적 시각을 가지고 있었다. 조사에 응한 상당수의 북한이탈여성들은 “하나원에서 배울 필요가 없다. 나와서 하나하나 직접 배워야 한다.”라며 강하게 반발하는 경우도 있었다. 그 밖에도 직·간접적으로 하나원에서 제공되는 기초직업적응훈련에 대해서는 부정적인 경험을 가지고 있었다. 대체로는 하나원에서 초기에 심신이 지쳐 있었기 때문에 “아무리 좋은 내용도 귀에 들어오지 않는” 상태였다는 점이 공통적으로 발견됐다.

또 한편으로는, 취업지원제도에 대해서도 북한이탈주민을 위해 제공되는 하나센터의 취업지원센터에 대해서 인지도가 없거나, 알고 있어도 활용도가 높지 않았다. 조사를 통해 접한 북한이탈여성들은 일반적으로 국민들에게 접근성이 높은 고용노동부의 고용복지센터(고용플러스센터)가 규모가 더 크고, 알선해 줄 수 있는 채용기업이 많다는 이유를 들어 고용복지플러스센터를 지역 하나센터의 취업지원센터보다 더 선호하고 있었다.

북한이탈여성들은 인지도뿐 아니라 전문성 역시 지역의 하나센터를 신뢰하지 못하는 이유로 꼽고 있었다. 지역 하나센터는 대체로 지역 내 설립된 자치구 사회복지시설에서 민간위탁으로 운영되는 경우가 많았다. 실제로 남부하나센터의 경우 한빛사회복지법인이 운영하는 한빛사회복지관 안에 설치되어 있는 하나의 부서였다. 사회복지법

인의 전문성은 사회복지 전달체계를 통해서 취약계층에게 행·재정적 지원을 제공하는 것이기 때문에, 전문적인 채용상담과 취업역량을 기르도록 도움을 주는 데는 한계가 있을 수밖에 없다. 실제로 현장에서 만난 하나센터 관계자들도 “위크넷이나 고용보험 같은 데이터에 대한 접근성 없이 일반적인 정보만 제공해 줄 수밖에 없는 상황”임을 호소했다.

고용주들에게 북한이탈주민 채용을 독려하기 위해 도입한 고용지원금 제도 역시 실효성이 제고되어야 할 필요가 있었다. 면접조사에 응한 북한이탈여성 중에는 “지원금 기간이 끝나니까 바로 (회사에서) 나가라고”하는 경우는 여러 번 겪은 후에는 일반 사업장에 취업하려는 의지가 아예 사라졌다고 진술하기도 했다. 공공기관과 공기업의 경우, 북한이탈주민 채용 할당제가 있고 이를 준수하지 않을 경우 과태료를 내는 등 실질적 불이익이 있다(정부24, 2019.08.28. 최종인출). 그러나 일반 사기업의 경우 정규 직원으로 채용하지 않고 북한이탈주민을 채용함에 따른 고용지원금을 지원받는 기간에만 고용할 의도로 북한이탈주민을 채용한다는 지적이 많았다. 조사에 응한 북한이탈여성 대부분이 고용지원금이 제공되는 기간 종료 후에 정규직으로 전환 채용되지 못한 것으로 나타났다.

이렇게 제도의 본래 취지를 이해하지 못한 채 고용지원금 제도를 활용하는 사업장에서는 북한이탈주민을 정규 직원으로 채용할 계획이 당초에 없기 때문에 북한이탈주민에게 적절한 업무분장과 처우를 제공하지 않는 문제가 발생한다. 조사에서 나타난 바로는 별다른 업무를 배정해 주지 않거나, “자리도 주지 않고 컴퓨터도 없이 허드렛 일만 주는” 식으로 해당 제도의 본래 취지를 살리지 못하는 상황이 있었다. 또한, 고용지원금 제도를 활용하려는 사업장에 소속된 직원들이 북한이탈주민에 대한 이해도가 부족하고 전혀 배려가 없는 상황에서 북한이탈여성들이 경험하는 몰이해, 차별 역시 취업을 통해 지속적으로 임금노동을 이어갈 의지를 저해하는 요소로 작용하고 있었다.

#### 4) 자립과 성장을 위한 지속적 지원체계 구축

북한이탈여성들은 남한에 입국한 초기에는 “아무것도 모르고”, “맨땅에 헤딩하는” 상태로 사회에서 여러 시행착오를 겪는 상황을 자연스럽게 받아들이고 있었다. 그러나 일정 기간이 지나면 “나도 대한민국 국민이니까”라는 태도를 가지고 한국 사회의

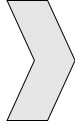
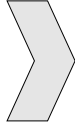
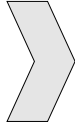
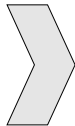
사회구성원으로서 존중받으려는 욕구가 강하게 나타났다. 입국 이후 10년이 넘은 경우의 북한이탈여성들은 공통적으로 북한이탈주민이 언제까지나 취약계층으로 분류되고, 관리대상으로 여겨지는 것에 대한 거부감이 있었다. 앞서 면접조사에 응한 북한이탈여성 중에는 “왜 우리가 다문화입니까?”라고 강하게 거부감을 드러낸 경우도 있었다.

특히 북한이탈여성들에게 현재의 사회적응지원 사업의 체계에 국한되지 않는 범위와 형태로 어떤 지원을 원하는지 물었을 때, 지속적으로 남한사회에 구성원으로 통합되어 살아가기 위해 북한이탈주민에 대한 정부의 신뢰와 주체적 역할 인정이 필요하다고 응답하였다. 이를 위해서는 현재 선별적 복지 제도로 이루어지는 ‘분리된 삶’보다는 안정적 정착을 전제로 하는 북한이탈주민 ‘영구적 이주 지원’으로 정책이 재설계되어야 할 것이다.

지난 2019년 8월 북한이탈여성(과 자녀)의 사망 사건 이후로 사회 각계각층에서 북한이탈여성을 대상으로 하는 지원정책이 보다 촘촘한 사회안전망으로 재설계될 것을 요구하는 목소리가 있어왔다. 이에 통일부는 2019년 9월, 「탈북민 생활안정 종합대책」을 수립하고, 제2의 ‘탈북민 모자 사망’을 방지하기 위해 탈북민 정착지원 사각지대 해소를 위해 유관부처 공동 대책 논의 결과를 토대로 1) 탈북민 취약세대 전수조사 실시, 2) 사회보장정보시스템-북한이탈주민종합관리시스템 간 연계, 3) 탈북민 취약계층 지원을 위한 지자체와 하나재단 역할 제고를 종합대책의 내용으로 발표한 바 있다(통일부 보도자료, 2019.09.02.).

그러나 해당 종합대책은 몇 가지 한계를 가진다. 첫째, 초기 정착 단계에 주어지는 지원의 내용을 5년에서 10년으로 연장하는 양적 확대에 그치는 면이 있다. 둘째, ‘취약계층의 탈북민’으로 여전히 북한이탈주민을 복지 서비스 수혜의 대상으로 한정짓고 있다. 셋째, 북한이탈여성이 현재 서울시 뿐 아니라 전국적으로 북한이탈주민의 절대다수를 차지하고, 이주여성으로서 이들이 경험하는 어려움에 대한 구체적인 여성 삶의 조건에 대한 접근이 부족했다. 실제로 이번 ‘탈북모자 사망 사건’ 역시 북한이탈여성이 마주하는 중첩적인 생활 조건(장애인 자녀 돌봄, 시간빈곤으로 인한 경제활동의 어려움, 사회부적응 문제 등)에 주목해야 할 것이다. 다음은 이러한 문제의식과 본 연구의 현황자료와 면접조사 결과 분석에 기초해, 현황자료 분석과 면접조사 결과를 토대로 북한이탈여성의 이주 실태를 파악한 후 도출한 정책 수요를 정리한 것이다.

【 표 IV-1 】 연구결과에 기초해 도출한 북한이탈여성 정책수요

이주 실태	필요사항	정책수요
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한이탈여성은 하나원 입소 이후 초기 정착기 이후에는 적응을 중심으로 한국인으로서 보편성을 추구하기를 원함</li> <li>- 북한이탈남성과 구별되는 정서 치료, 자녀돌봄, 저하된 체력에 대한 정책 수요를 반영해서 정책지원의 우선순위가 조정되기를 희망함</li> </ul>		<p>기존 북한이탈주민 사회적응지원 사업 개선 필요</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기혼, 유자녀 여성의 경우 직접적인 직업훈련과 취업지원의 필요성과 함께 자녀양육(진로와 학업 지도) 관련 도움을 필요로 함</li> </ul>		<p>북한이탈여성이 정착 이후 한국여성으로서 경험하는 생애주기를 고려한 정책 지원이 필요</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한이탈여성의 입국 이후 제공되는 하나원 프로그램은 일정 수준 도움이 되었다고 응답하고 있었음</li> <li>- 초기 정착 단계에서 신변보호담당관(거주지 파악 및 신변 보호), 하나재단과 지역 하나센터(필요한 재정적 도움) 긍정적 역할을 하는 것으로 파악됨.</li> </ul>		<p>초기 정착 단계: 공적연결망 강화</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 평균적으로 5년 정도의 초기 정착 단계 이후에 절실하게 필요한 것은 경제적 자립을 위한 일자리와 사회적 안전망, 즉 돌봄지원과 생활지원이었음.</li> <li>- 북한이탈여성의 생애주기별로 필요한 정책적 지원이 다름: 기혼 유자녀 여성에게 필요한 일가족양립(자녀 양육 도움), 한부모가정 혹은 비혼 여성을 위한 고용지원(지속가능한 안정적 일자리 제공), 입국 이후 10년 이상 경과한 중장년을 위한 노후 대비 및 생애설계(재취업 훈련과 건강 돌봄)에 따라 지역 사회 복지서비스 연계가 요구됨</li> </ul>		<p>정착 이후 현지화 단계: 친밀성 기반의 자조모임, 안정과 자립을 위한 고용지원과 돌봄지원 강화</p>



## 2. 북한이탈여성 정책지원 실행방안

다음은 연구에서 제시한 북한이탈주민 정착지원 사업 중 이주관점에서 개선해야 할 과제를 중심으로 북한이탈여성을 위한 정책지원 방안을 제시한 것이다. 정책의 방향으로서는 현재의 분리된 삶보다는 ‘온전한 한국인 되기’ 혹은 ‘시민사회 구성원 되기’를 목표로 하는 영구 이주(정착) 지원으로 재설정이 요구된다.

다음으로 정책 설계에 있어서 기본 원칙은 입국 후 5년까지로 보편적으로 파악되는 초기 정착 단계 이후에는 일반적인 가족복지/사회복지/여성/일자리 정책의 당사자로 북한이탈여성의 영구 이주, 정착의 변화된 상태에 조응하는 것이다. 이를 위한 정책지원방안으로는 여성일자리 지원정책, 고용복지 정책, 사회안전망 제공 등 복지 서비스에 대한 접근을 확대해서 생애주기별·가족구성별로 상이하게 발생하는 필요에 대응할 것을 제안한다.

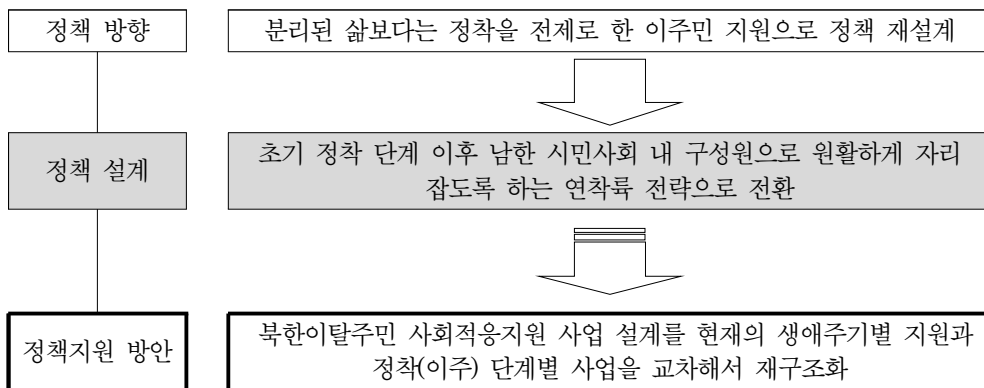


그림 IV-1 | 북한이탈여성 정책지원 재구조화 방향 제시

다음에서는 앞서 제시한 북한이탈여성 정책지원 수요와 주요 정책에 대한 개선 방향을 반영해서, 향후 정책이 실행되어야 할 방안을 구체적으로 제시하였다. 다음은 서울시가 향후 서울시 소재 북한이탈여성의 삶의 질 향상과 건강하고 지속적인 한국 사회 정착을 위해 실행할 수 있는 정책지원 사항을 정리한 것이다. 이에 관해서는 앞서 제시한 중장기적·국가 수준의 북한이탈여성 정책지원의 방향과 실행방안과 구분하여 제시하였다.

## 1) 입국 초기 사회적응 교육은 실질적이고 유용한 ‘한국살이 안내’로 재편

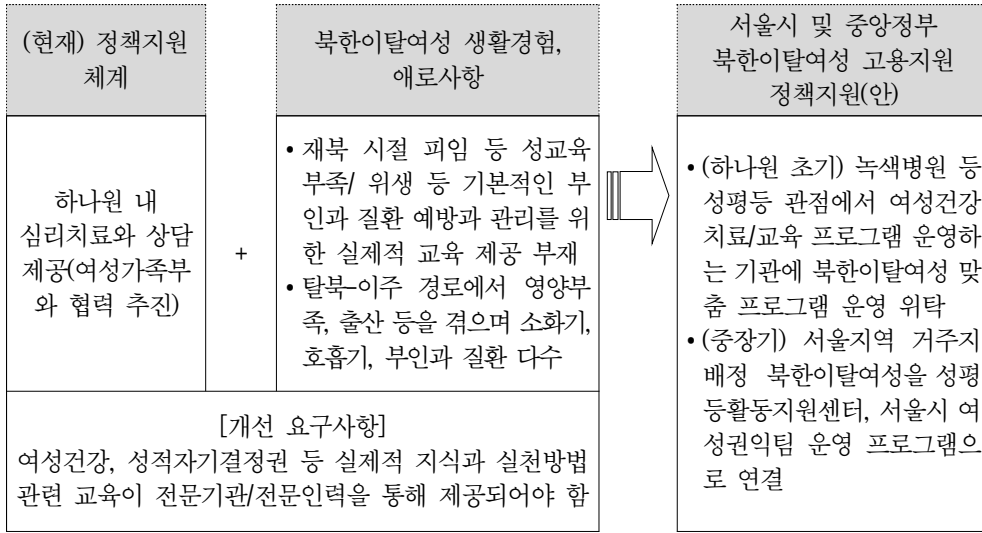
현재 하나원을 통한 3주간의 사회적응 교육에 대한 북한이탈주민들의 만족도는 높은 수준이 아니었다. 주관적인 만족도뿐 아니라 실제 북한이탈여성의 심신의 건강이 충분히 회복되는 기간이 되어주지 못해, 퇴소 이후에 한동안 직업교육과 취업지원 제도에 비협조적인 태도를 가질 수밖에 없었다. 또한 하나원 퇴소 이후 맞닥뜨리게 되는 ‘현실의 남한 사회’에 제대로 대응능력을 길러주지 못하고 있었다. 다음은 북한이탈여성을 대상으로 진행한 면접조사 결과와 정책대안 도출을 위해 실시한 전문가 자문회의 결과를 토대로 현재의 입국 초기 사회적응 교육 체계(하나원/지역 하나센터 포함)에 대한 개선안을 제시한 것이다.

### (1) 여성건강/ 성적자기결정권 관련 교육·치료 보강

먼저, 북한이탈여성의 심신의 안정을 위해 여성주의적 관점으로 현재 하나원/하나센터에서 제공되는 심리치료, 상담 프로그램과 교육 프로그램이 재편되어야 한다. 구체적으로 당장의 생명의 위협과 고발, 복송의 불안 속에서 열악한 위생 상태, 영양 상태에서 수년간 놓였었기 때문에 상당수 많은 북한이탈여성이 “몇 년째 생리를 안 함”, “달거리(생리) 보다도 하혈이 계속 되어서 (걱정)” 등 명확한 병명조차 모르는 상태로 부인과적 질환을 호소하고 있었다. 더욱이 성윤리가 보수적이고 가부장적 젠더규범이 공고한 북한 사회에서 피임법, 성생활 관련 지식, 여성건강 관리법 등에 대해서 교육이 부재한 상태도 많았다. 그러한 상태에서 탈북을 경험하고 제3국 체류 기간 동안 강도 높은 노동과 임신, 출산을 경험하면서 북한이탈여성은 만성적인 무기력, 체력 저하 등을 겪어도 이에 대한 적절한 여성건강 증진 차원의 지원을 받지 못하고 있었다.

따라서 이러한 북한이탈여성의 초기 정착과 입국 이후 생활의 애로사항을 반영해, 하나원/ 하나센터의 초기 교육 및 치료 프로그램에 여성건강/여성권의 중심의 프로그램이 보강되어야 한다. 현재 하나원/하나센터 내 탈북여성 및 청소년에 대한 인권보호 교육, 상담·심리치유 지원을 여성가족부가 제공하고 있지만 여전히 상담 중심의 지원에 그치는 한계를 가진다. 보다 실질적이고 유용한 부인과 질환 방지, 피임법, 생리주기 및 생리전/후 증후군 건강관리에 대한 지도와 집중적 치료가 보완되어야 할 것이다. 만약 통일부 정책 추진기관으로서 하나원/ 하나센터 차원에서 자체적인 여성건강 증

진 프로그램, 여성권의 프로그램을 개설·진행하기 어렵다면, 여성가족부 외에도 서울시 성평등활동지원센터, 청소년 성상담센터 ‘아하’ 등 다양한 성평등활동 주체와의 협력을 적극적으로 추진할 수 있을 것이다.



■ 그림 IV-2 ■ 북한이탈여성 초기 지원: 여성건강/성적자기결정권 교육, 지원 프로그램

## (2) 여성권익/ 직업세계/ 권리와 의무 설명

다음으로, 북한이탈여성들이 사회로 진출하기에 앞서 남한의 직업세계와 직업윤리, 사회의 기본적인 법체계에 대한 교육을 실시해야 한다. 특히 북한이탈여성이 주체적 여성으로서 누릴 수 있는 성적자기결정권과 대한민국 국민으로서 누릴 수 있는 ‘안전할 권리’<sup>12)</sup>를 중심으로 교육과정을 재편한다.

면접조사 결과, 북한이탈여성 중 특히 20-30대 연령대에 입국한 경우, 적지 않은 경우 하나원 퇴소와 동시에 ‘취업과 목돈 마련’을 빙자한 젠더폭력에 또다시 노출되는 상황을 확인할 수 있었다. 이들은 하나원 이후 브로커를 통해 불법 성매매 업소(‘티켓다방’), 임대주택을 월세로 주는 편법 행위를 빌미로 목돈을 벌리도록 하는 다양한 형

12) 면접조사를 통해 만난 북한이탈여성 중 상당수는 고용관계, 가족관계 내 폭력과 불평등을 경험하더라도 재북시절, 중국 체류시절 공권력에 대해 갖게 된 두려움과 거부감으로 신고 자체를 피하는 경우가 있었음. 안전할 권리에 대한 교육에 있어서 한국사회 구성원으로서 받을 수 있는 법적 보호에 대한 안내가 필요함.



태의 제도권 밖의 ‘유혹’에 노출되고 있었다.

이와 함께, 북한이탈여성이 지원대상, 수혜계층, 취약계층으로 스스로를 정체화하지 않도록 꾸준히 ‘사회통합’과 ‘사회참여’에 대한 구체적 방법이 워크숍, 체험활동 형태로 제공될 수 있다. 현재 하나원에서 제공하는 민주주의 시민교육 과정이 있지만, 이들 교육과정은 다소 추상적이고, 개념적인 설명에 그치고 있었다. 북한이탈여성들은 해당 교육과정들이 “어떻게 도움이 되는 사항인지 모르겠다”, “익숙지 않은 남한의 용어들로 공부하는 것이 무의미”하다고 이야기했다. 탈북 이후 중국에서 오래 체류한 경우는 현재 한국의 법적·행정 용어에서 쓰이는 한자어 조어 구성이 북한이탈여성들에게는 낯설었다고 하였다. 전문가 자문회의에서 나왔던 사업 수행자의 말에 따르면, 북한이탈주민으로 강사 자격증을 취득한 컴퓨터 자격증 강사가 북한에서 두루 쓰이는 은어와 관용적 표현 등을 구사하며 설명했을 때, 학습 효과성이 월등히 탁월한 것으로 나타나기도 했다.

북한이탈여성들은 같은 말, 같은 글을 쓰기 때문에 상대적으로 같은 ‘이주배경’을 가진 결혼이주여성, 이주여성노동자에 비해 언어적 장벽으로 인한 어려움이 적을 것으로 여겨진다. 그러나 면접조사를 통해 만난 북한이탈여성들은 “여기서는 자유국가니까 다 될 줄 알았다”, “한국에서 마음 놓고 물어볼 사람이 없다”, “북한사람끼리 모여있으면 방법이 없다”는 이야기를 통해 지속적으로 한국 사회에서 생활 기반을 다져가는 과정에서 필요한 정보 제공처가 부족함을 호소했다. 면접에 참여한 북한이탈 여성 중에는 입국 후 대학 등에서 사귀 남한 선주민 친구를 사귀거나, 관할 ‘담당형사’라고도 부르는 보호감찰관을 중요한 사회적 자원으로 인식하고 중요한 정보를 제공받았다고 말한 바 있었다. 이에 따라서, 중장기적으로는 북한이탈여성과 남한 선주민 여성 간에 생애주기/직업/자녀 연령 등 공통분모를 고려해 남한 사회 길잡이가 될 남한 선주민과의 관계 형성을 제공하는 방법을 제안한다. 구체적으로, 지역 하나센터에서 현재 명절마다 지역 내 북한이탈주민을 대상으로 여는 교류 및 문화 행사에 ‘단짝친구(단짝친구의 북한말) 만들기’와 같은 일대일 멘토링 프로그램 등을 개발해 운영할 수 있다.

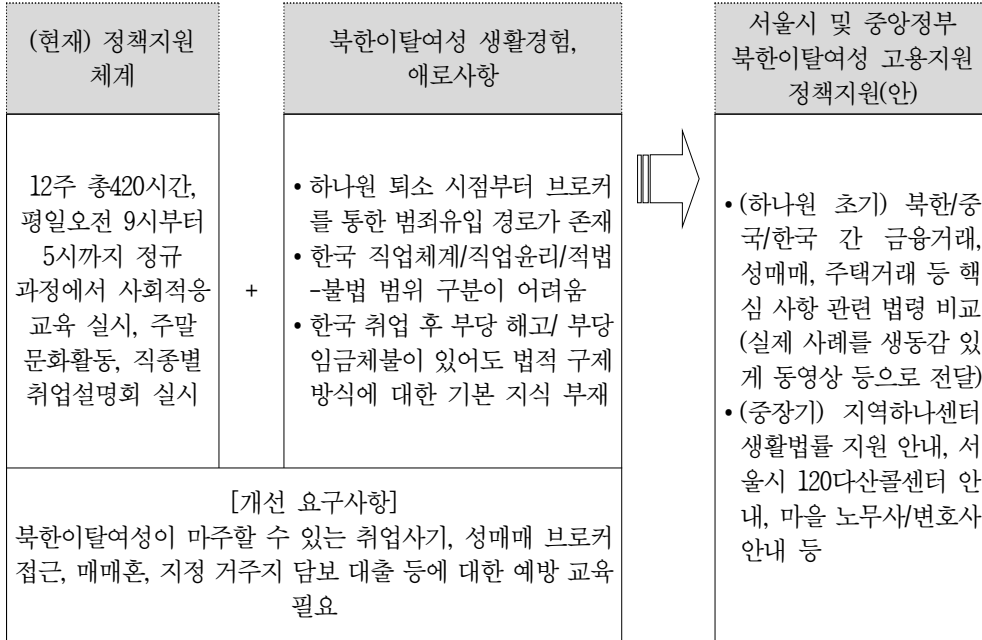


그림 IV-3 | 북한이탈여성 초기 교육 프로그램: 한국살이 안내 실전 지식 강화

## 2) 북한이탈여성 경제적 자립을 위한 고용지원 확대

연구결과에서 확인된 바와 같이, 북한이탈여성들은 탈북동기의 대부분이 경제적 이 유였을 뿐 아니라 한국 입국 후에도 경제적 자립 문제를 최우선으로 두는 것을 확인할 수 있었다. 그리고 현금성 지원 제도에 의존해 생활하는 것보다는 경제적 자립을 통해 초기 정착 단계 이후 남한 내 시민사회 내 구성원으로 원활하게 자리 잡도록 지속가능 하게 자산형성을 통해 노후 대비를 할 수 있도록 유도해야 한다.

면접조사에서 만난 북한이탈여성들이 가장 원하는 것은 ‘괜찮은 일자리’이었다. ‘괜찮은 일자리’(decent work)는 국제노동기구(ILO)에서 1990년대 초반부터 사용한 용어 로, 한마디로 고용 안정성’이 높고 ‘높은 임금’ ‘자아실현 가능’이 가능한 일자리를 말 한다. 북한이탈여성들이 괜찮은 일자리에 진입하기에는 ‘적극적 고용조치’를 통한 결 과의 평등이 불가피하겠지만, 장기적으로는 스스로 경제적 자립과 역량 기반의 생애 설계를 할 수 있도록 직업훈련과 취업지원의 일자리 지원이 필요할 것이다.

### (1) 서울시 여성일자리 지원기관을 고용지원 전달체계로 활용

현재 서울시 소재 4개의 지역하나센터에는 각 1명 정도의 취업상담 전담인력만이 있는 상황이다. 지역하나센터는 현행법상으로 초기 5년까지 거주지보호기간에 해당하는 초기 북한이탈여성의 지원에 집중하는 경향이 있기 때문에, 지속적으로 북한이탈 여성을 위한 고용지원에 한정된 자원이 충분히 투입되기 어렵다.

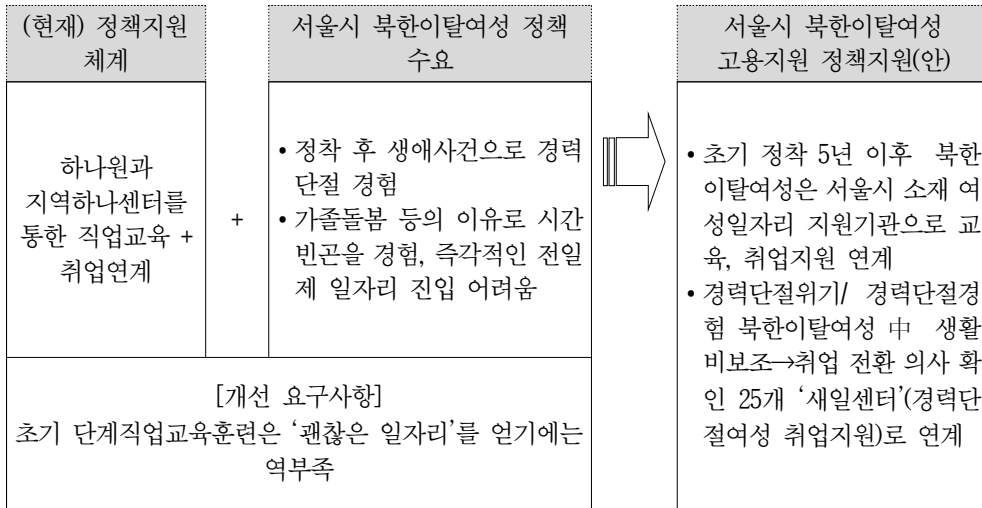
이 경우, 서울시 소재 북한이탈여성은 전 세대 여성을 대상으로 직업교육과 취업지원을 제공하는 서울시의 여성일자리 지원정책 전달체계를 활용할 수 있을 것이다. 특히 북한이탈여성의 경우 자기 돌봄, 가족 돌봄과 관련한 어려움이 발생할 수 있어, 생애 전반에 걸쳐 경력단절 혹은 고용 중단이 1회 이상 발생한다. 본 연구의 면접조사 결과 나타난 바와 같이 40대 이상의 북한이탈여성들은 재직 여성의 경우 일가족양육의 어려움으로 휴직 혹은 퇴직을 고려하고 있었고, 영유아 자녀가 있고 입국 초기라 직업훈련도 미진한 30대 북한이탈여성은 경제활동이 없어 진로탐색과 경력개발 자체가 요원한 상태였다.

서울시는 현재 18개의 여성인력개발센터를 운영하고 있고, 광역자치단체 수준에서 5개 여성발전센터를 운영하고 있다. 각각의 센터들은 여성가족부의 경력단절여성 지원사업인 새일센터를 운영하거나, 고용노동부의 한국형 실업부조 사업인 취업성공패키지를 운영하는 등 여성일자리 지원망으로서 역할을 수행하고 있다. 지금까지도 각 센터들은 운영 단계에서 북한이탈여성에게 수업료를 면제하는 형태로 사업에 참여시켜 왔다(신하영·서정은, 2018). 하지만 적극적으로 북한이탈여성을 대상으로 하는 사업을 서울시 차원에서 여성일자리 지원정책의 세부 사업으로 추진한 바는 없다.

여기에는 북한이탈주민에 대한 신변보호와 개인정보 보호의 차원에서 새일센터와 여성일자리 지원기관에서 먼저 센터 홍보를 위해 접근하기에 한계가 있다는 점이 작용한 것으로 보인다. 이 점을 고려해서, 지역하나센터에서 초기 정착 5년 이후 장기적 관점에서 사회 참여와 경제활동 참여를 희망하는 여성을 대상으로 같은 관할 구역 내 여성인력개발센터 혹은 여성발전센터 프로그램을 소개하거나, 교육생으로 연계하는 방안을 제시한다. 현재 경력단절여성을 대상으로 직업교육과 취업지원을 제공하는 새일센터의 경우 사회적 배려대상자, 취약계층 여성을 적극 수용하도록 지원체계를 갖추고 있다. 새일센터 운영지침에 따르면, 북한이탈여성은 결혼이주여성, 장애여성, 다문화

배경을 가진 여성들과 마찬가지로 새일센터 사업에 참여할 경우 수업료를 면제하고 취업으로 연결할 경우 해당 센터의 운영 성과 평가에 가점을 제공할 수 있을 것이다.

구체적으로는 북부여성발전센터(성북구), 노원여성인력개발센터, 서부여성발전센터(강서구, 양천구), 은평여성인력개발센터(은평구)가 서울시의 공모사업으로 선정되어 추진하는 좋은여성일자리 사업, 지역산업특화산업 등을 개발함에 있어서 남부 하나센터, 북부 하나센터 등의 거점 북한이탈여성 지원기관, 기초자치단체와 협력하여 북한이탈여성 경력개발 워크숍, 경력태도증진 및 진로탐색 과정 등을 운영할 수 있을 것이다.



■ 그림 IV-4 ■ 북한이탈여성 경제적 자립을 위한 고용지원 정책: 여성일자리 지원기관 활용

## (2) 이주·다문화 여성 프로그램에 북한이탈여성 적극 수용

2010년도부터 서울시에서는 결혼이민여성을 대상으로 취·창업 교육프로그램을 운영하고 있으며, 2013년에는 서부여성발전센터를 '서울시 다문화가족 취·창업 중점기관'으로 지정하여 종합 취·창업지원 서비스를 확대 운영하였다. 특히 서울시는 2015년부터는 '결혼이민(이주)여성 맞춤형 취·창업 교육프로그램 및 다문화 가족 취·창업 중점기관' 운영 계획을 발표하고, '국제의료관광코디네이터 양성과정', '산모관리사 양성과정', 'BtoC 오픈마켓 창업 & 글로벌셀러 양성과정', '플라워 & 캔들 향기공작소', '결혼이민여성 오피스 전문가', '결혼이민여성 맞춤 실전 피부미용뷰티관리사' 등 7개 교육프로그램을 여성일자리 지원기관을 통해 운영해 오고 있다(서울특별시, 2015.03.24. 보도자료).

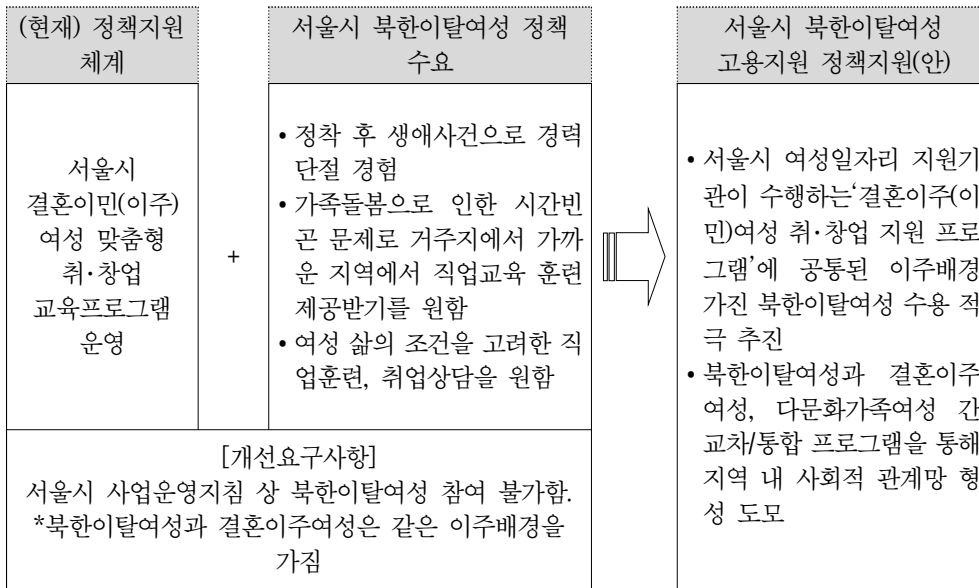
그런데 해당 결혼이주여성 지원 프로그램을 수행하는 서부여성발전센터, 동작여성인력개발센터는 북한이탈여성이 비교적 많이 거주하는 지역으로 꼽힌다. 낮은 단계의 취업 준비도를 가지고 새로운 사회 구조와 공간에서 경제적 자립을 이루려한다는 점에서 북한이탈여성과 결혼이주여성은 이주배경을 가진 구직희망여성이라는 점에서 여성일자리 지원기관 서비스의 대상이 되어야 한다. 그럼에도 불구하고 현재 결혼이주여성과 북한이탈여성이 행정적 지위가 다름에 따라(북한이탈여성은 하나원 퇴소 이후 일정한 신문기간을 거치면 대한민국 국적을 취득함), 북한이탈여성은 해당 프로그램의 모집 대상이 되지 못한다.

현재 결혼이주여성 대상 관련 프로그램을 수행하고 있는 여성일자리 지원기관이 소재하고 있는 은평구와 성북구, 강서구와 같이 북한이탈주민에게 제공되는 임대주택이 위치한 자치구들은 북한이탈여성을 대상으로 하는 여성일자리 지원정책의 수요가 있는 지역이다. 해당 지역의 여성일자리 지원기관에서 진행하는 서울시의 결혼이민여성 대상 지원사업을 운영할 때 해당 지역의 북한이탈여성의 참여를 수용하도록 사업운영 방침을 개선하되, 성과지표 상으로 결혼이주여성, 북한이탈주민여성, 결혼이주여성/북한이탈여성 중 한부모가정/경력단절여성 등 다양한 특징을 반영해 가중치를 적용할 수 있을 것이다. 이 경우 구직을 희망하는 지역 내 하나센터, 동주민센터와 적극적으로 연계할 것을 제안한다.



그림 IV-5 | 북한이탈여성 다수 거주 지역 내 여성일자리 지원기관





Ⅰ 그림 IV-6 Ⅰ 북한이탈여성 경제적 자립을 위한 고용지원 정책: 이주여성 간 통합/교차 프로그램 운영

### 3) 북한이탈여성 돌봄부담 해결을 위한 서울시 돌봄지원망 강화

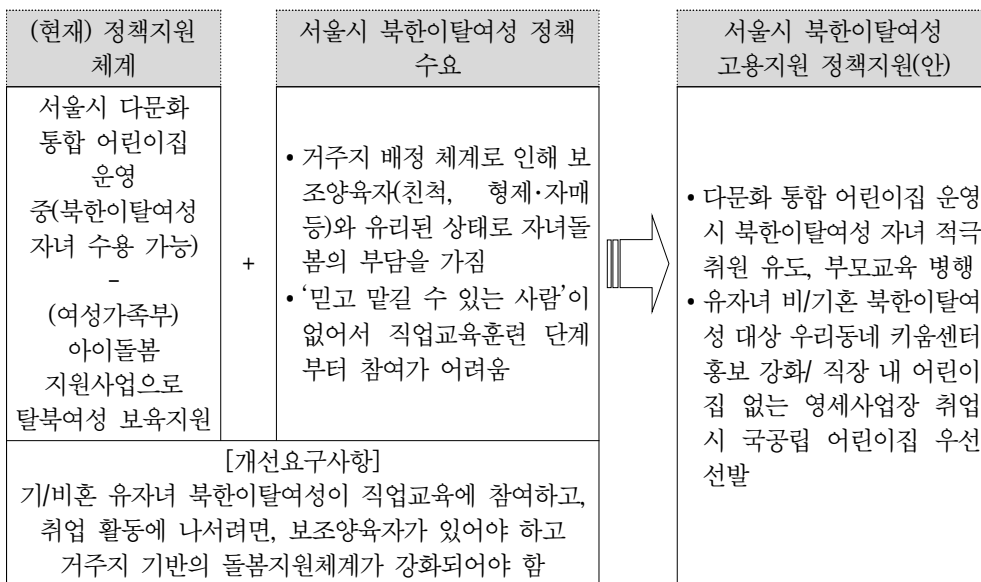
본 연구의 면접조사에 참여한 북한이탈여성 중 기/비혼 유자녀 여성들은 모두 기간의 차이는 있었지만, '경력단절'의 경험을 가지고 있었다. 현재 서울시가 보육지원사업팀을 통해 운영되는 다문화 통합어린이집에서는 '북한이탈주민 유아'를 수요 하고 있다. 그러나 다문화 통합어린이집은 국공립 36개소, 민간 19개소 등 총 58개소에 지나지 않으며, 2019년 서울시여성가족재단의 「서울시 어린이집 취약보육 운영내실화(II): 다문화보육을 중심으로」 연구에서는 “다문화 가족을 위한 정책 지원은 다문화 1세대 중심이거나 자녀를 위한 정책 지원 또한 오히려 학령기 아동에게 맞춰져 있음”을 지적한 바 있다(김송이, 2019a).

실제로 통일부에서 추진하고 있는 북한이탈 이동·청소년 지원정책 추진과제 중에서도 북한이탈청소년 대상 대안학교 운영, 멘토링, 진로캠프 등에 대한 구체적인 프로그램이 마련되어 있는 반면, 북한이탈여성의 자녀 돌봄 부담 해결을 위한 지역하나센터 기반의 거주지역 기반의 지원이 부족한 현실이다. 현재 통일부는 만 12세 이하 아동 대상으로 돌보미가 찾아가는 여성가족부의 아이돌보미 서비스를 이용할 수 있도록 바

우치 등을 제공하고는 있으나, 아이돌보미 서비스 역시 서비스 수급이 여의치 않아 운영상의 여러 문제점이 제기되고 있는 상황이다.

이에 따라, 북한이탈여성의 학령기 아동과 영유아 아동에 대해서 각기 다른 돌봄지원 체계를 갖추고 있는 서울시의 촘촘한 돌봄지원체계를 활용할 것을 제안한다. 단기적으로는 현재 운영 중인 다문화 통합어린이집 원아 모집 과정에 지역 하나센터 상담원이 관할 지역 내 북한이탈여성 부양가족 중 영유아 현황을 파악하여 연계하는 방안이 가능하다. 한편, 북한이탈여성 자녀가 다문화 통합어린이집을 이용하도록 북한이탈여성으로 하여금 ‘다문화로 분류되는 것에 대한 거부감과 편견’을 개선하도록 안내하고 교육하는 시도도 있어야 한다.

또한 학령기 자녀의 경우 우리동네 키움센터/지역아동센터를 활발히 이용할 수 있도록 경력단절 경험 북한이탈여성 재취업 지원 시에 해당 센터 이용에 관한 내용을 함께 안내한다. 그리고 우리동네 키움센터를 통한 보편적 학령기 아동 돌봄 공백 지원 시에는 북한이탈여성이 어려움을 호소한 바 있는 아동의 학습지도, 남한 선주민 아동들과의 또래 관계 관련 상담 등을 적극 지원하는 방식을 제안한다.



■ 그림 IV-7 ■ 북한이탈여성 시간빈곤, 돌봄공백 지원방안: 서울시 돌봄지원 체계 적용 확대

#### 4) 지역사회 관계망 강화로 지역 내 복지체계 접근성 제고

현재 서울시는 ‘찾아가는 동주민센터’(이하 ‘찾동’) 사업을 통해 지역사회 내 복지 수요를 발굴하고 복지 사각지대 해소를 위해 다양한 치안, 돌봄, 교육, 건강의 사회복지 인접 분야의 서비스를 통합하여 제공하고 있다. 이에 북한이탈여성의 안정적 영구 이주, 정착을 위해 필요한 자원이 적재적소에 제공될 수 있도록 지역 내 복지체계로의 접근성을 높이는 방안으로 찾동과 하나센터 간 연계사업을 제안한다. 북한이탈여성은 청소년기, 청년기를 국내에서 보내지 않아서 성인이 된 후에도 본인이 지원대상에 적용되는 복지 정책에 대한 정보 접근성이 낮다. 따라서 지역 내 복지체계에 대한 접근성을 높이기 위해 동주민센터 통합서비스(행정)-찾동 방문 간호사와 방문 상담사(복지)-지역 하나센터 간 사례관리(북한이탈주민 지원)를 통합 운영이 가능할 것으로 판단된다.

지난 2019년 ‘탈북모자 사망사건’은 한국 사회에 그동안 제기되어 왔던 ‘복지 사업 과잉 속 복지 사각지대’의 문제점을 수면 위로 떠올렸다. 현장의 전문가들은 ‘자살에 가까운 사회적 타살’이라고 표현하기도 하였다. 특히 면접조사에서 만난 30대 후반, 40대 초반에 자녀가 있는, 사망한 북한이탈여성과 공통점을 가진 북한이탈여성들은 입을 모아 ‘사실상 자살’이라고 결론을 내리기도 했다. 면접조사에 중 한 북한이탈여성은 “친한 고향언니(같은 북한이탈여성) 한두 명만 있었으면 안 죽었을 것”이라고 이야기한 바 있다.

그만큼 상당수 지역 하나센터가 지역 내 사회복지관 내 위탁·설치 되어있으므로 전달체계의 이분화로 인한 행정적 누수가 발생해 왔던 것이 사실이다. 지난 8월의 비극적 사건은 역설적이게도 ‘차별화된 복지를 제공받던’ 북한이탈여성이 복지 사각지대에 놓이게 된 결과라 할 수 있다. 따라서 북한이탈여성에게 과거에 높은 비율로 젠더폭력 피해 경험이 있다는 점, 현재도 한부모 가족이거나 기초생활수급 수준의 열악한 경제적 상황에 놓여 있다는 점, 다문화가족(결혼이주여성)과 공유되는 문화적 차이와 차별·편견을 경험한다는 점 등을 고려해 복합적이고 다층적인 정책 수요에 대응할 수 있도록 향후에는 서울시 고유의 복지 전달체계인 찾동과의 긴밀한 협조가 필요할 것으로 보인다. 구체적으로 찾동 추진체계 내 1) 사례관리, 2) 지역 사회보장체계 강화, 3) 교육청-경찰청-지역사회복지관 협업체계 북한이탈주민 가구 지원에 접목해서 생애

주기별, 가족구성(가졸 돌봄 수요)별 맞춤형 복지 서비스를 제공받을 수 있도록 지역하나센터와 서울시 찾동과의 긴밀한 협조가 요구된다.

이러한 공적 서비스망 구축·활용만큼 중요한 것이 사회적 관계망 형성일 것이다. 연구를 통해 북한이탈여성이 정착의 단계별로 활용했던 사회적 자본(자원)을 파악한 결과, 정착 초기에는 공적 제도와 관계망의 도움을 받았지만, 이후부터 중요한 것은 지속 가능한 자조모임과 사회적 관계망과 인정체계 형성이었다. 앞서 제시한 바와 같이 ‘괜찮은 일자리’가 주는 주요한 효과로 하나도 북한이탈여성이 이방인이나 ‘보호받고 지급받는 존재’가 아닌 스스로 조직 내에서 역할을 하고 인정받는 사회적 관계를 제공할 수 있을 것이다. 또한 면접조사에 참여한 20대-60대에 이르는 다양한 연령대 여성들이 자기 다른 생애주기 속에 있고 일과 가족과 관련한 고민이 있을지라도 탈북 경험과 재북 시절의 어려움을 공유하며 한국 사회 내에서 나름의 자조모임을 이어가며 사회적 가족으로 기능하는 것을 발견할 수 있었다.

따라서 지역사회 내 북한이탈주민 간 관계망 형성을 도모하기 위해서는 지금과 같은 원가족 중심, 재북 시기 거주지역(북한 고향) 중심의 자조모임 보다는 현재 거주지, 즉 일상공간을 기준으로 하는 북한이탈주민의 자조모임 활성화가 필요하다. 그리고 이러한 자조모임의 기대효과는 첫째, 새롭게 원가족 외에 의지할 수 있는 정서적 지지자를 만난다는 것이다. 둘째, 유자녀 북한이탈여성의 돌봄 부담을 분담할 수 있는 공동 양육 모임을 만드는 등 서울 생활 경험에 실질적 도움을 얻을 수 있다. 셋째, 궁극적으로 이러한 자조모임을 통해, 북한이탈여성의 특징을 반영한 독특한 연대체, 사회적 자본을 형성해 나갈 수 있을 것이다. 앞서 선행연구 검토 결과, 동일한 이주배경을 가진 결혼이주여성과 비교해 낮은 사회적 자본으로 인해서 취업 등 사회진출에서 불리한 위치에 있었음이 증명된 바 있다는 점을 고려할 때, 재북시절 원가족을 넘어선 거주지역 기반의 북한이탈여성 자조모임 활성화는 효용이 크다 할 수 있다.

## 5) 선주민 사회 인식 변화 유도로 북한이탈여성 진입 장벽 낮추기

앞서 제시한 중앙정부 차원의 북한이탈여성 직업훈련 및 취업지원 전달체계의 제고, 서울시 차원의 고용지원 확대는 북한이탈여성으로 하여금 자립하고 사회에 참여하도록 하는 지원 정책이었다. 그러나 한편으로는, 스스로 역량을 기른 후에 북한이탈여성

들이 선주민 사회에 진출하더라도 여전히 편견과 차별을 마주하게 된다면 북한이탈여성의 다양성이 존중되고 가능성이 발현되는 사회 통합은 어려울 것이다. 물론 북한이탈여성의 입국 초기 정착 단계에는 적응을 위한 역량을 배양하는 차원에서 집중적인 고용지원이 주어져야 할 것이다. 그러나 이후 북한이탈여성에게 생활 경험이 축적된다면 더 이상 선별적·예외적 복지 대상에 머물지 않고, 면접조사에서 이들이 내보인 희망처럼 “어엿한 대한민국 사람”, “나도 잘 살 수 있는 사람”이라고 자랑스럽게 이야기할 수 있는, 사회의 구성원으로 오롯이 서도록 사회 속의 ‘자리’가 마련되어야 할 것이다.

따라서 북한이탈여성만을 위해 구별된 정착지원 제도만큼이나 중요하고, 중장기적으로는 병행되어야 할 것이 북한이탈주민에 대한 한국사회 전반의 이해를 증진하고 인식을 개선하는 작업일 것이다. 이와 관련해서 서울시 차원에서는 자치구 내 지역 거버넌스 사업에 북한이탈주민을 시민사회, 지역공동체 구성원으로서 동등하게 참여를 유도해서 북한이탈주민을 가시화하려는 노력이 가능할 것이다. 구체적으로는 기존의 ‘마을 동아리 지원금 사업’ 등에 북한이탈주민을 참여시키는 방법 등이 있다. 서울시 차원에서 민선7기에 시정4개년 계획으로 추진하는 ‘민주서울’의 세부 과제인 남북한 교류 및 평화·통일 한반도 기반 마련에 시의성을 가진 남북한 교류 정책이 마련되어 있었다. 그러나 평화·통일 한반도 체제 준비를 견인하는 서울시의 역할 속에 북한이탈주민 지원이 고려되지 않았음을 발견할 수 있었다.

통일부는 2019년 1월 「2019년 북한이탈주민 정착지원 시행계획」을 발표하면서, ‘일반국민 대상 탈북민 이해를 위한 교육 실시’의 과제를 제시한 바 있다. 해당 과제에서는 ‘탈북민과의 접촉이 잦은 대상’에게 ‘탈북민 바로알기’ 교육 프로그램을 개발하고 추진할 것을 제시하고 있다. 그런데 해당 사업에 투입되는 예산은 통일부(하나재단) 출연 예산 3천만 원에 불과하고, 구체적인 추진 계획 역시 정책연구용역에 따라서 개발된 콘텐츠를 하나재단 홈페이지 등을 통해서 제공하는 것으로 명시되어 있다.

그러나 2019년 11월 기준으로 통일부 국정과제 추진 현황에서 파악된 실제 추진 내용은, 북한이탈주민에 대한 일반 국민의 인식개선을 위한 교육프로그램과 ‘통일공감대 확산’과 구분 없이 진행되는 것으로 확인되었다. 그뿐만 아니라 상당수 통일 교육과정이 ‘북한 바로 알기’식의 북한 사회 실상과 현지 상황에 대한 정보 제공을 북한이탈주

민을 강사로 활용하여 이루어지고 있음이 면접조사 등을 통해 나타났다. 북한이탈주민에 대한 남한 선주민의 포용과 다름에 대한 인정, 다양성 존중을 태도와 시민의식을 함양하는데 필요한 교육 내용과는 거리가 멀다고 판단된다.

■ 표 IV-2 ■ 통일부 정책과제 中 북한이탈주민 인식 개선 사업 추진내용

Home > 통일정책 > 통일부 국정과제 > 국정과제 및 실천과제 > 통일 공감대 확산과 통일국민협약 추진 > 통일공감대 확산과 통일국민협약 추진

1. 과제목표

국민이 공감하는 통일국민협약 체결 추진과 안정적이고 지속가능한 통일·대북정책 추진 기반 마련  
소통·참여, 교육 등 유기적 연계로 통일공감대 확산과 통일 대비 역량 강화

2. 주요내용

(통일국민협약) 국회 협의·국민 소통 기반 아래 통일국민협약 체결 추진, '22년까지 협약 체결 및 이행·소통체계 등 제도 기반도 구축  
민족공동체 통일방안의 계승·발전 모색 병행  
(통일센터) '22년까지 매년 단계별로 광역시도에 통일센터 설치  
지역주민 대상 통일교육, 통일전시관, 탈북민 정착 지원 기능 수행  
(차세대 통일전문가) 국내외 전문가 양성 프로그램을 연구개발, 단계적으로 확대 실시하여 통일 대비 인적 기반 및 역량 강화  
**(통일교육) 범국민 통일교육 거버넌스 구축·운영으로 통일교육의 주요 원칙에 관한 사회적 합의 도출 및 미래세대의 통일인식 제고**

3. 기대효과

통일·대북정책에 관한 초당적 협력과 국민적 지지 확대  
통일 논의 활성화 및 미래세대의 통일 필요성에 대한 긍정적 인식 제고

출처: 통일부 누리집 “국정과제 및 실천과제” (2019.11.17. 최종인출)

서울시는 2019년 8월 「제2차 서울시 외국인주민 및 다문화가족 기본계획」을 수립하고 발표하였고, 그간의 외국인주민 및 다문화가족 정책을 평가하며 보완과제로 선주민의 혐오발언, 역차별 논란 등 상호 갈등요소 증가에 따른 해결을 위해 사회적 비용 발생에 대한 대책이 필요함을 강조한 바 있다(서울특별시 공개자료, 2019.09.05.). 이러한 기존 정책에 대한 성찰은, 성숙된 다문화수용 사회로의 전환 없이는 외국인 주민의 자립과 사회 참여 노력은 ‘불완전한 노력’에 그칠 수밖에 없음에 문제의식을 둔 것이라

판단된다(강희영 외, 2018).

이에 본 연구는 서울시민이 자신의 생활터전을 공유하며 함께 살아가야 할 북한이탈여성에 대한 이해도를 높이고 다양성을 존중하기 위해서 도입 가능한 실행방안을 서울시여성가족재단이 수행한 「제2차 서울시 외국인주민 및 다문화가족 기본계획 수립 연구」에서 제시된 정책 대안에서 시사점을 얻어 다음과 같이 제시한다. 첫째, 북한이탈여성을 대하는 데 있어서 재북 시절의 ‘출신성분’과 어려웠던 경험보다는 ‘지금 현재 한국에서의 삶’에 관심을 가지도록 인식 개선이 필요하다. 면접조사에서 만난 북한이탈여성 중에는 현재 <모란봉클럽>, <이제 만나러 갑니다>(속칭 이만갑) 등 종합편성 채널 중심의 방송미디어에서 재생산되는 북한이탈여성의 이미지에 반발감을 가지고 있는 경우가 많았다. 참여자 중에는 해당 텔레비전 프로그램 출연자로 섭외가 들어왔었지만, ‘짜여진 각본대로 (남한 사람들이) 듣고 싶어하는 이야기를 해주려고 하는 것’에 거부감이 들어 출연 직전에 거절한 일화를 이야기하기도 했다.

미디어를 통해 재생산되거나, 제한적인 직·간접적인 경험으로 남한 선주민이 갖게 된 북한이탈여성에 대한 선입견은 정형화된 교육과정을 통해 개선되기 어렵다. 면접조사에 응한 북한이탈여성들은 대부분 ‘같은 교회’, ‘같은 성당’, ‘대학교에서’, ‘일하다가’ 만난 남한 선주민을 ‘단짝친구’로 삼은 경우가 많았다. 이렇듯 북한이탈여성이 더 다양한 특징을 가진 서울 시민을 더 다양한 장면에서 ‘안전하게’ 마주할 수 있는 기회를 제공하는 것이 필요하다.

구체적으로 현재 서울시 차원에서 운영하고 있는 다양한 민주주의·성평등 협치 프로그램에 북한이탈여성을 우선적으로 참여시킬 것을 제안한다. 2019년 하반기 현재 서울시는 마을만들기 사업, 젠더거버넌스 사업, 주민참여예산제 등을 시민 간 의사소통 증진, 시민 의견 수렴의 장을 활용하고 있다. 특히 지역 여성의 정치 참여의 중요한 기제가 되는 젠더거버넌스 사업에 북한이탈여성 밀집 거주지역 지역하나센터에서 동료상담가, 북한이탈여성 자조모임의 주도적 역할을 하는 성공적 정착 사례자 등을 추천받아 참여시키는 방법은 적극적으로 지역 내 북한이탈여성을 ‘동등한 사회구성원’으로 적극 참여시키는 방법이 될 것이다.

북한이탈주민은 흔히 ‘남한 속의 북한’이라고 불린다. 그만큼 북한이탈주민은 향후 한반도 교류와 평화 체제가 도래할 경우 북한주민과 북한 사회를 이해하고 공존을 도

모하기 전에 가장 먼저 사회통합에 참여할 주체로 조명되어야 한다. 특히 북한이탈여성들은 본래 배정된 거주지를 떠나 일자리가 많은 서울이 탈북 이후에 재차 이주해 오고 있다. 그럼에도 불구하고 현재 서울시의 북한이탈주민은 중앙정부 통일부의 지역사무소인 하나센터 운영에 대한 대응투자 성격의 일부 복지적 접근에 지나지 않고 있다.

이에 본 연구를 통해서 남한 내 북한이탈여성의 공통적인 정착 및 생활 애로사항을 분석함과 동시에 서울시에 거주하는 북한이탈여성이 가지는 고유한 삶의 조건과 정책 수요를 도출하고, 이를 반영한 정책지원 방안을 제시하였다. 서울시는 물리적 공간뿐 아니라 노동환경으로서, 사회적 관계망 형성의 토대로서 북한이탈여성의 삶의 조건을 상당부분 결정하고 있다. 이에 따라, 연구에서 제시한 경험적 분석 자료와 조사 자료를 통해서 민선7기 서울시 남북한 교류 및 평화·통일 한반도 체제 구축 정책 추진 방향과 시민학습을 통한 사회통합 정책의 기초에 북한이탈여성의 현실이 반영될 수 있기를 기대한다.



## ▶▶▶ 참고문헌

- 강희영·문영민 (2017). 통합적 관점의 이주여성 지원 정책 방안 연구: 이주다양성을 중심으로. 서울시여성가족재단 정책연구보고서(2017 정책연구-15). 서울시여성가족재단.
- 강희영·양혜우·이태정·장명선·고현승·채희연 (2019). 제2차 서울시 외국인주민 및 다문화가족 정책 기본계획 수립 연구. 서울시여성가족재단 수탁연구과제 보고서 (51-6110000-001758-01). 서울특별시·서울시여성가족재단.
- 기획재정부 (2019), 『2018년 핵심사업평가 종합평가 결과보고서』.
- 김기창 (2015). 북한이탈주민의 지역사회적응 경험에 관한 연구. 한국사회복지질적연구, 9(1). 201-225.
- 김미령 (2005). 북한이탈 주민들이 인지한 적응의 어려움과 극복자원이 우울성향에 미치는 영향-남성과 여성의 비교. 정신보건과 사회사업, 20. 95-124.
- 김성경 (2011). 북한이탈주민 일상연구와 이주연구 패러다임 신고찰. 아태연구, 18(3). 1-21.
- 김소륜 (2017). 탈북 여성을 향한 세 겹의 시선. 여성문학연구, 41. 109-143.
- 김연희·백학영 (2010) 북한이탈주민의 경제적응지원 프로그램의 성과분석, 한국사회정책 제 18집 제4호, 237-269
- 김정훈·성시우 (2013) 북한이탈주민정책에 대한 신제도주의적 분석 - 정책변화의 단절적 제도변화를 중심으로-, 인권복지연구 제14호 49-70
- 노경란·전연숙 (2009) 북한이탈주민 취업보호제도에 대한 고용주의 인식 실태 연구: 고용지원금을 중심으로, 통일정책연구 제18권 2호, 187-213
- 박성재 (2011) 북한이탈주민 취업지원제도 효과성 평가: 고용지원금과 취업장려금제도를 중심으로, 노동리뷰 2011년 11월호, 121-136
- 박성재·김화순 (2012) 북한이탈주민 고용보조금제도 효과성 평가, 노동정책연구 제12권 제1호, 115-140
- 박정란 (2012). 북한이탈주민 연구 동향과 과제 : 주제, 방법, 내용. KDI 북한경제리뷰, 14(5). 54-71.
- 박정란·강동완 (2008). 새터민 노동시장 진입을 위한 직업능력개발 지원 개선 방안. 직업능력개발연구, 11(1). 45-70.
- 백영옥 (2002). 중국 내 탈북 여성실태와 지원방안에 관한 연구. 북한연구학회보, 6(1). 241-264.
- 서창록 (2010). 북한이탈주민 지원정책의 굿 거버넌스 탐색: 취업정책을 중심으로, 동서연구 제22권 1호, 145-174

- 손명아·김석호 (2017). 북한이탈주민의 가족이주에 관한 연구. 한국인구학, 40(1). 57-81.
- 송은희·설진배·박병석 (2018) 북한이탈주민 신변보호제도 개선방안: 독일사례의 적용, 평화학연구 제19권 3호, 139-160
- 안상윤 (2013) 북한이탈주민의 행복지수 연구 : 지원제도와 거버넌스를 중심으로, 평화학연구, 14권 5호, 117-141
- 이기영·백정원·김민경 (2014). 북한이탈여성의 ‘돌봄과 일’에 관한 연구 - 제3국출신 아동을 둔 여성의 경험을 중심으로. 민족연구, 60. 4-23.
- 이덕연 (2013) 북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률상 탈북민의 법적 지위 - 현황과 개선방안-, 법학논총 제20집 제2호, 297-326
- 이민영 (2015) 북한이탈주민의 사회통합을 위한 정착 지원에 관한 연구 동향 분석: 통합적 문헌고찰 방법을 활용하여, 한국가족복지학 2015, 9. 제49호, 39-69
- 이화진 (2014). 탈북여성의 이주경험을 통한 정체성 변화과정. 여성학연구, 21(3). 173-211.
- 전연숙·강혜영 (2010). 탈북여성의 진로장벽 지각. 한국심리학회지 여성, 15(3). 469-487.
- 장명선·이애란 (2009). 서울시 북한이탈주민여성 실태조사 및 지원정책방안 연구. 서울시여성가족재단 정책연구보고서(2009-정책개발-028).
- 정연균 (2018) 북한이탈주민에 대한 신변보호의 문제점 및 개선방안, 한국공안행정학회보 제73호, 175-198
- 정진화·손상희·이주관 (2013) 여성 북한이탈주민의 교육훈련과 취업, 통일정책연구 제22권 1호, 267-296
- 정현주 (2008). 이주, 젠더, 스케일 : 페미니스트 이주 연구의 새로운 지형과 쟁점. 대한지리학회지, 43(6). 894-913.
- 조민희·유호열 (2019) 북한이탈주민의 취업지원제도 개선방안 연구, 한국동북아논총 24권 1호, 105-126
- 조영아 (2009). 북한이탈주민의 심리 상담에 대한 요구도와 전문적 도움 추구 행동. 상담 및 심리치료, 21(1). 285-310.
- 조영주 (2018). 북한여성연구의 여성주의적 확장 가능성: 북한학과 여성학을 중심으로. 여성학논집, 35(1). 3-37.
- 조영주·김석향·김경희·이슬기·박민주 (2016). 『2016년 북한이탈주민 정착지원정책 특정성별영향분석평가』. 여성가족부 수탁연구보고서(2016-56).
- 최대석·박영자 (2011) 북한이탈주민 정책연구의 동향과 과제: 양적 성장을 넘어선 ‘성찰’과 ‘소통’, 한국정치논총 제51집 1호, 187-215
- 최은석 (2018) 북한이탈주민의 정착지원 제도 변천과 사회적응교육의 개선 방향, 북한법연구 제18호, 387-425
- 통일부 (2018). 북한이탈주민 입국인원 현황(~'18.9월말 입국자 기준).
- 통일부·남북하나재단 (2018). 2017년도 북한이탈주민 정착실태조사

통일부·하나원(2019). 2018년 성인지 결산서.

통일부·관계부처 합동 (2019). 2019년도 북한이탈주민 정착지원 시행계획(2019.1.).

홍순혜·박윤숙·원미숙 (2003). 신변보호담당관을 통해 본 북한이탈주민의 지역사회 정착 장애요인과 신변보호담당관의 업무부담: 개인적 요인들의 중심으로, 한국사회복지학, 52권, 223-240.

홍승아 (2013). 가족 관점에서 본 북한이탈여성의 정착과제 -자녀양육을 중심으로. 통일문제 연구, 25(2). 173-205.

#### <인터넷 자료>

통계청 홈페이지. “북한이탈주민 입국 현황”. (2019.08.15.최종인출)

통일부 홈페이지. “북한이탈주민 사회적응 지원사업”. (2019.08.15.최종인출)

통일부 홈페이지. “북한이탈주민 종합관리시스템”, (2019.08.17.최종인출)

프레스리안, “한국이 탈북민을 대하는 방식은 '차별'도 아닌 '배제'” 2019.10.21. 기사. (2019.10.16.최종인출)

#### <법령정보>

국가법령정보센터, 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」, 2019.8.15. 인출.

## Abstract

# Supporting Policy for North Korean Women Defectors with Migration Research's Perspective

SHIN Ha-Young

Research Fellow, Seoul Foundation of Women and Family

With inter-Korean peace and cooperation approaching, Seoul's support policy for North Korean defectors needs reestablishing. The transition away from assimilation has become a necessity. Reviewing the previous literature and government-produced data, interviewing North Korean women defector, and analyzing experts' opinions, this research provides profound looks on the current situation of North Korean women defector and the proposal for policy improvement.

This research has interviewed 21 North Korean women defector who have lived or are living in Seoul. Most of them left North Korea in their 20s but depending on how much time they spent on the third countries, their entrance to Korea varied. The most common difficulties the North Korean defector women faced were livelihoods, preparations for seniority, and making relationships with South Koreans. If they know a fellow North Korean defector whom they can rely on during the social adaption process, the interviewees had less difficulty adjusting to the Korean society. The education level and affiliation in North Korea also affected adjustment to Korean society. When North Korean women defector had no dependent family members and were young by the time they arrived in South Korea, they were more likely to attend post-secondary education to boost their careers and aptitudes. On the contrary, certificates that could be earned in a relatively short amount of time are not as effective as post-secondary education in employment and adapting to society.

Another factor that influenced North Korean women defector was what they experienced during their temporary stay in the third countries. Finally, the existence of dependent children made North Korean women defector experience difficulties of being a working mother as well as a single parent.

The factors listed above illustrated improvements are needed for current policies for North Korean women defector. First, programs for society adjustments are needed for North Korean women defectors who were living in South Korea for a long time. Second, programs that consider the female life cycle are necessary. Third, based on the stages of migration, different policy needs have to be fulfilled. The policies need to be redesigned based on migration rather than segregation. Also, networks for jobs that transcend local boundaries are required to support the employment of North Korean women defector. Additionally, to increase accessibility, integrated case management service is needed. Finally, improvements to South Koreans' perception of North Korean defectors are obligatory to enhance North Korean defector women's accommodation to South Korea.

key words: North Korean Women Defector, Migration Research's Perspective, North Korean Defetor Support Policy



# 부록

Seoul  
Foundation of  
Women &  
Family





## [부록 1] 북한이탈여성 대상 FGI 조사 설계

FGI 조사 설계 - 이주관점의 북한이탈여성 정책지원방안 연구		
<p>○ FGI 목적 및 개요</p> <p>- 북한이탈여성의 일과 생활을 이주 경험을 조사하는 관점으로 수집하고, 이를 통해서 북한이탈여성이 남한에서 '일하는 여성'이자 '일하는 이주민'으로서 경험하는 가운데 경험하는 즐거움과 어려움, 욕구들을 도출함.</p>		
단계	주제	내용
Warming Up Stage	취지 설명	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 연구의 목적 설명</li> <li>○ 지금까지 연구 진행상황</li> <li>○ 관련 연구를 통해 도출된 북한이탈여성 지원 정책 및 이주관점의 일자리 정책 관련 시사점</li> </ul>
1단계	참석자 소개 및 현재 직장과의 직업 변화 공유	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 현재 하는 일 / 첫 직장 여부</li> <li>○ (첫 직장이 아니라면) 한국에 입국한 후 어떤 직업 변화를 거쳤는가?</li> <li>○ 학교 졸업 후 북한과 제3국에서 어떤 직업 변화를 거쳤는가?</li> <li>○ 현재 직장은 북한과 제3국에서의 직업 경험과 밀접한 관계를 갖고 있는가?</li> </ul>
2단계	북한이탈여성 취업 준비 및 채용과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 입국 후 어떠한 직업훈련 및 교육을 경험하는가?</li> <li>○ 취업을 준비할 때 어디에서 정보를 얻었는지?</li> <li>○ 취업을 준비할 때 가장 중요하게 생각한 것은 무엇인가?</li> <li>○ 어떤 직무에 우선적으로 종사하고 싶었는가?</li> <li>○ 취업 준비 및 채용 당시 가장 어려운 일은 무엇인가?</li> <li>○ 채용과정에서 차별을 느낀 적이 있었는가?               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한 출신이라는 차별을 받았는가</li> <li>- 여성이라 차별을 받았는가</li> </ul> </li> </ul>
3단계	북한이탈여성의 직장 생활	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한이탈여성의 취업 및 채용 유지는 어떤 이유로 성공한다고 생각하는가?</li> <li>○ 북한이탈여성으로서 한국에서 일하는 게 어떤 점이 가장 힘든가?               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 신체적으로 어떤 점이 힘든가?</li> <li>- 심리적으로 어떤 점이 힘든가?</li> <li>- 문화적으로 어떤 것에 적응하기가 힘든가?</li> <li>- 언어적으로 어떤 점이 어려운가?</li> <li>- 경제적으로 어떤 어려움이 있는가?</li> </ul> </li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 탈북한 직후와 현재를 비교했을 때 전체적으로 상황이 더 나아진 것 같은가?</li> <li>○ (양육할 자녀 — 특히 미취학 아동 — 이나 봉양할 부모가 있는 경우) 한국에서 일하면서 가족을 돌보는 것은 어떠한가?</li> <li>○ 현재 다니는 회사를 계속 다닐 예정인가? <ul style="list-style-type: none"> <li>- 그렇다면, 어떤 점이 좋아서?</li> <li>- 아니라면, 그 이유는?</li> </ul> </li> </ul>
4단계	북한이탈여성의 이주 · 정착	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북한에서의 삶은 어떠하였는지? <ul style="list-style-type: none"> <li>- 탈북 동기는 무엇인가?</li> <li>- 한국에 올 때 기대감은 어떠하였는가?</li> <li>- 출신 성분은 어떠한가?</li> <li>- 북한에서의 최종 학력은 무엇인가?</li> <li>- 북한에서 받은 교육이 한국에서 얼마나 활용도가 있는가?</li> </ul> </li> <li>○ 제3국에서의 삶은 어떠하였는지? <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제3국에서의 가족 형태는 어떠하였는가?</li> <li>- (자녀가 있는 경우) 제3국에서 자녀 양육을 어떻게 했는지, 어떻게 교육하였는지?</li> </ul> </li> <li>○ 브로커와의 관계는 어떻게 지속되는가? <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지불해야 하는 비용이 남아 있는가?</li> <li>- 이주하는 과정에서 브로커의 대우는 어떠하였는가?</li> </ul> </li> <li>○ 북한에 남아 있는 가족들에게 송금해야 하는가? <ul style="list-style-type: none"> <li>- 송금하는 비용이 한국에서의 삶에 어떤 영향을 미치는가? (직장 유지 동기로 작용하는지 부담으로 작용하는지 등)</li> </ul> </li> <li>○ 하나원/하나센터나 지역적응센터에서 받은 교육이 전반적인 한국 생활이나 직장 생활에 얼마나 도움이 되었는지?</li> <li>○ 현재 도움이 필요할 때 도움을 주고받을 수 있는 한국 사람이 있는지? <ul style="list-style-type: none"> <li>- 있다면 어떤 연유로 친해지게 되었는지?</li> <li>- 없다면 왜 한국 사람을 사귀지 않았는지?(내지는 한국 사람을 사귀는 것을 꺼리게 되는 이유는 무엇인가?)</li> </ul> </li> <li>○ [가족 관계] 남편과 동거하는 경우 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 남편을 만나게 된 경우, 남편도 고향(북한)사람인지, 현재 남편이 하는 일은 무엇인지</li> </ul> </li> <li>○ [가족 정보] 자녀양육과 관련한 주제들 <ul style="list-style-type: none"> <li>- (기본 정보) 자녀의 수, 자녀의 나이, 미취학 자녀의 수</li> <li>- 한국에서 자녀를 양육하는 데 겪는 어려움</li> <li>- 한국에서 자녀를 양육하는 것의 장점</li> </ul> </li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 한국에서의 생활에서 자녀가 가지는 의미</li> <li>- 자녀가 나중에 어떤 인물이 되었으면 좋겠는지(홍승아, 2013)</li> <li>- (별거 중인 경우) 자녀의 국적</li> <li>- (별거 중인 경우) 한국으로 자녀를 (재)이주시킬 예정인지</li> </ul>
5단계	북한이탈여성의 정책수요	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ [서울시 차원에서] 서울시에서 제공하는 무상의료서비스가 만성 피로감이나 우울감 감소에 도움이 되었는가?</li> <li>○ [서울시 차원에서] 서울시에 거주하면서 가장 힘든 점은 무엇인가 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 다른 지역에 비해 구직이 어려운 점</li> <li>- 다른 지역에 비해 거주비가 비싼 점</li> <li>- 다른 지역에 비해 생활비가 비싼 점</li> </ul> </li> <li>○ [서울시 차원에서] 서울시에 거주하면서 좋은 점은 무엇인가?</li> <li>○ [전체 북한이탈주민을 위한 정책] 내일배움카드와 같은 직업훈련 지원제도가 취업에 얼마나 도움이 되었는가?</li> <li>○ [전체 북한이탈주민을 위한 정책] 새일센터에서 제공하는 취업 지원 프로그램을 알고 있는가? <ul style="list-style-type: none"> <li>- 안다면 활용한 적이 있는가?</li> </ul> </li> <li>○ [전체 북한이탈주민을 위한 정책] 회사에 입사할 때 고용지원금 제도로 협상한 적이 있는가?</li> <li>○ [전체 북한이탈주민을 위한 정책] 취업장려금제도를 어떻게 활용하였는가?</li> <li>○ [전체 북한이탈주민을 위한 정책] 기초수급자 지원 금액이 취업 의지를 어떻게 저하하는가?</li> </ul>
wrapping up stage	(마무리) 개방형 질문	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (원론적 차원에서) 국가/ 서울시가 개입해야 할 수준은 어디까지; 어떤 부분이어야 한다고 생각하는지?</li> <li>○ 채용처(구인처)-기업 차원에서 바뀌어야 할 부분은 무엇이라고 생각하는지?</li> <li>○ 남한 사람들이 북한이탈주민에 대해 어떤 점을 더 알고 이해했으면 좋겠다고 생각하는지?</li> </ul>

## [부록 2] 북한이탈여성 지원정책 수행기관 담당자 면접조사 설계

### 정착지원/취업지원 담당자용 FGI 안건 정리 및 설계

일시 및 장소	참석자	소속
2019. 6월~7월	○○○	○○하나센터, ○○하나센터 (2개소) 취업지원센터 담당자
	신하영	재단 연구위원, 연구책임

1. 북한이탈주민 사회적응 지원 사업 중 북한이탈여성을 위해 따로 설계되거나 지원대상, 선정대상에 구별한 경우가 있는지?
<p>1.1. 만약 없다면, 사업 수행 과정에서 성별 차이, 성별영향을 고려하는 부분이 있는지?</p> <p>1.2. 질문의 배경: 북한이탈주민의 국내입국 추세를 보면, 2005년 이후 지속적으로 증가추세를 유지하다가 2012년 이후 연간 1,500여명대로 감소하였음. 한편 여성의 입국비율은 2002년부터 지속적으로 남성보다 앞서왔으며 2018년 입국한 북한이탈주민의 경우 86%가 여성이었음(출처: 통일부 2018년 북한이탈주민 입국인원 현황, '18.9월말 입국자 기준).</p>
2. 현재 상담을 진행하거나, 센터의 지원대상인 지역 내 북한이탈여성의 현황은?
<p>2.1. 하나원 프로그램 이수 이후 센터를 통해 상담을 하게 되는 북한이탈여성들은 심리적 상태는 어떠한지?</p> <p>2.2. 취업 및 진로모색에 있어서는 상황적으로 어떠한지? 무조건 빨리 취업하려고 하는지, 아니면 직업훈련을 통해서 안정적인 직업을 갖기를 선호하는지?</p>
3. 북한이탈여성들을 상담하는 과정에서 발견한 취업, 일 경험 관련 특징은 어떠한지?
<p>3.1. 북한이탈여성들이 주로 취업하고 싶어하는 직종과 직장/직업의 조건은 어떠한지?</p> <p>3.2. 한국사회의 직업세계, 취업 조건, 취업 과정에 대해서 어느 정도 인지하고 있는지?</p>
4. 향후 북한이탈여성을 대상으로 직업훈련, 경제적 자립을 중심으로 하는 사

회적응/정착지원이 강화된다면 어떤 방향이 되어야 한다고 생각하는지?
<p>4.1. 현재의 취업지원센터 지원프로그램이 가지는 장점은 무엇이라고 생각하는지?</p> <p>4.2. 하나센터 취업지원센터 차원에서 기초자치단체, 지역 복지단체 혹은 복지기관과 어떤 연계성을 가지고 지원을 제공하는지?</p> <p>4.3. 거버넌스(협의체) 차원에서 더 강화되었으면 하는 행정 자원이 있다면 어떠한 것일지? 이를테면 찾아가는 동주민센터, 이주여성 상담센터, 가정폭력 상담센터, 직장맘지원센터 등 중앙정부/ 서울시 기관 중 어떤 곳과 협업하면 효과적인 것이라고 생각하는지?</p>
5. (추가 질문) 그간 결혼이주 여성, 다문화가정 여성에 대한 지원정책과 북한 이탈여성 정책 간에 연계를 하려는 시도는 있었는지?
<p>5.1. 있었다면, 통일부 차원에서 보건복지부- 여성가족부가 제공하는 이주여성 프로그램과 어떤 차이점을 가지는지? 어떤 공통점을 가지는지?</p> <p>5.2. 북한이탈여성들이 스스로를 다른 이주여성/ 한국 내 외국인 혹은 이주 노동자들과 어떻게 구별하거나/ 동일시 하는지?</p>
6. 상담을 해 본 북한이탈여성들이 정책적으로 어떤 필요와 욕구를 가지고 있는지?
<p>6.1. 연령별/ 탈북시기/ 입국시기/ 중국(제3국)에서의 체류기간/ 결혼여부/ 자녀여부에 따라 어떤 차이가 있는지?</p> <p>6.2. 북한이탈여성들이 대한민국 사회에 정착할 때 경험하는 가장 큰 어려움으로 꼽는 것, 혹은 입국 전에 기대하거나/ 바라던 점과 가장 많은 차이/ 실망을 이야기하는 것은 무엇인지?</p>



이주관점의 북한이탈여성 정책지원방안 연구

발행인 강경희  
연구자 신하영  
발행일 2019년 12월  
인쇄처 (주)행복드림(여성장애인기업)  
발행처 서울시여성가족재단  
주 소 서울시 동작구 여의대방로 54길 18  
전 화 02-810-5101(대)  
I S B N 979-11-89763-63-3(93330)

이 책의 저작권은 서울시여성가족재단에 있습니다.  
무단 전재와 무단 복제를 금합니다.

서울시여성가족재단  
클린신고센터  
[www.seoulwomen.or.kr](http://www.seoulwomen.or.kr)

신고자의 신분과 내용은 철저히 비밀로 보호하고 있습니다.