

새터민의 자립정착을 위한 취업정책 모형개발 연구

안 혜 영*

I. 서 론

II. 자활을 위한 취업모형

III. 맺는 말

Abstract

Research on Development Model of Employment Policy for Self-supporting Settlement of Newly-arrived North Korean Refugees

For the early settlement within South Korea's society and long-term stability by the newly-arrived North Korean Refugees (hereinafter referred to as NNKRs), observation of the settlement process through continuous contact with the particular individual and integrated approach of a particular case with complex problems or need are necessary. Providing stable base of livelihood in settlement through employment, which is the most important factor in settling in a society, will play an important role in a long-term adjustment. Also, in the current system, each basic autonomous organization establish a plan to self-support an area and operate self-supporting project on its own or with private trust to support the settlement of NNKRs. Therefore, for the area- unit settlement of NNKRs, it is necessary to progressively connect society

adaptation program and self-supporting aid projects for The National Basic Livelihood Protection As the employment structure is a cooperation system within the regional society, cooperation between public and private domains is inevitable. Concerning appropriate self-supporting adaptation, approach structure of integrated transmission system in the form of NNKR Self-supporting Center is necessary. The structure should be analyzed by subject, transmission structure, allowance type, and finance classifications in order to construct a desirable course from a long-term standpoint. It is an inevitable part that the support for NNKRs, which should not be in an uncertain- support form or temporary, and the duty to provide labor for self-support run simultaneously considering the long-term adaptation of South Korean society.

Key Words: self-supporting settlement, Newly-arrived North Korean Refugees, The National Basic Livelihood Protection, long-term adaptation, employment policy

* 한국보건복지인력개발원 교수

I. 서 론

새터민의 사회정착지원이 우리사회의 주요과제로 제기되면서, 이들의 사회적응을 지원하기 위한 노력이 다각도로 보완되어 왔다. 정부는 오랜 기간 상이한 체제에서 생활하다가, 우리사회에 편입된 새터민들이 조기에 정착할 수 있도록 특별한 지원정책을 추진하였으며, 이는 단순히 사회복지차원에서 이들에게 최소한의 삶을 유지할 수 있도록 지원하는 것이 아니라, 초기 정착과정에서 예상되는 어려움을 최소화하고 자립·자활할 수 있도록 유도하는데 정책목표를 두고 있다. 민간영역에서도 다양한 관심 속에서 세부적인 프로그램들이 새터민의 사회적응을 위하여 추진되어 왔다.

한편, 지구화 과정에서 국가는 자유, 탈규제, 민영화, 유연화, 개방화의 성격을 강조하게 되고, 중앙정부 책임의 감소 경향을 추진하게 된다. 이러한 경향은 복지정책에 대한 시장 구조적 영향을 강화시키게 되고, 사회적 약자를 위한 공동체적 책임은 약화되고 자활, 자조, 자립의 특성을 갖는 축소 지향적 복지정책 방향을 추구하게 된다. 그러나 또한 이러한 경향이 실제로 국가 간 혹은 한 국가 내 빈부의 격차를 심화시키는 결과를 낳고 특히 국내적으로는 복지 대상자의 증가와 복지 확대의 욕구가 지속되는 상반된 경향으로 나타나고 있다. 이러한 흐름 속에서 사회복지 영역은 과거의 소비적 제도에서 벗어나 생산적인 제도로 변화되어야 한다는데 설득력을 얻고 있으며 이는 2000년도에 도입된 공적부조의 영역의 자활지원사업이 대표적이다. 자활사업은 기초생활보장제도 수급자중 근로능력이 있음에도 실직상태에 있는 수급자를 대상으로 근로활동에 필요한 각종 서비스와 훈련, 능력에 맞는 각종 일자리를 제공하여 빈곤탈출을 돕는 사업을 지칭한다. 또한 차상위 빈곤계층 중 장기실업상태에 있거나 심각한 고용불안 상태에 있어 훈련이나 일자리 제공이 필요한 사람을 지원하는 사업을 지칭한다. 현재적 시점에서 한국의 빈곤정책은 노동 중심적인 복지개혁으로 빈곤층의 복지 의존적인 일방적 수급형태에서 노동시장에 참여하여 경제성장에 기여하는 자립자로서의 탈바꿈으로 유도하는 방향으로 전개하는 정책으로 변화되어 갔다. 이러한 변화는 대다수 빈곤의 형태로 지내고 있는 새터민의 경우 예외 없이 적용 된다.¹ 이러한 자활사업의 체계들과 연계하여 새터민들의 사회적응을 지원하기

¹ 이제까지 새터민은 기초생활보장법에 따른 조건부수급자이나 지역·가구여건 등 사업시행여건이 개선될 때까지 자활사업 참여를 한시적으로 유예하는 자로 인정되었다. 조건제시유예자로는 5-6급 장애인, 도서벽지거주수급자, 질병·부상 등의 사유로 자활사업참여가 곤란하다고 시·군·구청장이 결정한 자, 시험준비생, 직업훈련, 학원수강생 등이 있다.

위한 지역 내 협력체계를 구축하는 것도 현실적인 방안이 될 수 있을 것으로 보인다.

본 연구는 급변하고 있는 세계정세 속에서 한국 내 새터민의 경제적 생활 자립을 위한 취업정책이 어떤 형태로 운영되고 있는지와 빈곤탈피를 위하여 어떠한 지원을 받고 있으며 이러한 지원들은 자립생활에 어떻게 기여하고 있는지를 분석해 보고자 하는 것이 주요 관심이다. 이를 위하여 자활적응을 위한 제도적 장치의 현황과 방향을 점검해 보고 소득 계층별 적절한 취업프로그램을 분석하여 적절한 취업모형을 개발해 보고자 한다.

1. 새터민 취업 지원 현황

가. 새터민 취업의 현황

새터민은 현재 정부정착지원 정책 중에서 가장 절실한 것을 현금급여 확대보다도 취업알선을 우선적으로 원하고 있는 것으로 보고 되고 있다 이는 정부지원정책 뿐만 아니라 민간단체의 지원요구에서도 취업알선을 가장 원하고 있는 것으로 나타나는 데 이는 취업이 새터민의 장기적 자립정착에 기본적으로 해결되어야 할 영역인 것으로 파악 될 수 있다. 새터민의 취업현황과 관련된 자료는 2003년도 통일연구원에서 조사한 ‘북한이탈주민 적응실태 연구’²를 기본으로 활용하고 영역에 따라 관련전문가³의 조사자료를 참고하여 서술하고자 한다. 새터민이 우선적으로 생각하는 취업과 관련해서 취업시장을 분석하기 위해 우선 새터민의 인력현황과 현재 새터민이 취업하게 되는 채용요인의 배경과 취업하는 경로, 취업구조 등을 살펴보고자 한다.

(1) 인력구조의 특성

새터민 인력구조를 입국규모별, 성별, 연령별, 학력별 특성을 통해 일반적 구조 현황을 보면 다음과 같다.

² 이금순 외, 『북한이탈주민 적응실태 연구』 (서울: 통일연구원, 2003).

본연구의 설문조사는 전반적인 적응실태를 파악하기 위해 북한이탈주민 본인과 이들의 사회적응 과정에 관련한 관련기관 및 민간단체 실무자들에 대해 경제상태 등 외연적인 적응실태와 주관적인 만족도를 측정하는 방식으로 진행하였다. 일반설문조사 및 북한이탈주민에 대한 기존 설문조사의 낮은 회수율을 감안하여 1993년 이후 국내에 입국한 북한이탈주민 전원에 대한 전수조사를 실시하였다. 2510명의 북한이탈주민에게 우편조사방식으로 설문을 진행하였고, 북한이탈주민 780명으로부터 설문지를 회수하여 분석하였다.

³ 선한승, “북한이탈주민 취업실태와 정책 및 연구과제,” 『정책&지식』 포럼, 제216호(2005) 등을 참조하였음.

(가) 입국규모

국내에 입국하는 새터민의 규모는 급속하게 증가하고 있어서 2002년은 1,140명으로 한해에 1천명 입국시대를 열었고, 이는 1990년대 10년간 입국한 수보다 많은 규모이다. 이러한 증가추세는 최근까지 지속되어 2004년도의 상반기 동안만 1,357명이 입국하였다. 2004년 상반기를 기점으로 입국한 새터민의 규모는 5,768명으로 집계되고 있다. 새터민 규모의 급증은 이들에 대한 장기적 자립을 위한 취업 등의 대응책을 요구하게 된다.

<표 1> 국내 입국 새터민의 규모

구분	'89 까지	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04.8	합계
인원	607	9	9	8	8	52	41	56	86	71	148	312	583	1140	1281	1357	5,768

(나) 성별 특징

2003년도 통일연구원의 조사⁴에 의하면 1993년 이후에 입국한 새터민의 성별비율은 약 5대 5로 비슷하게 분포되어 있으나 연도별로 보았을 때는 최근에 올수록 여성의 비율이 높아지는 것으로 나타난다. 2005년도 선한승의 연구에 의하면 2002년도를 기점으로 입국하는 새터민의 성별은 여자가 남자보다 현격히 많아지는 것으로 분석하고 있다.

<표 2> 성별 분포도

	빈 도	유효 퍼센트
남 자	393	50.8
여 자	380	49.2
합 계	773	100.0

⁴ 이금순 외, 『북한이탈주민 적응실태 연구』 (서울: 통일연구원, 2003).

그러나 취업현황을 보면 여성보다는 남성의 취업률이 더 높고⁵ 새터민의 전체적인 취업수준은 떨어지는 것을 알 수 있다.

(다) 연령의 특징

새터민의 연령분포를 먼저 1993년 이후 입국한 대상을 중심으로 보면 다음의 표와 같다.

<표 3> 연령별 분포도

	빈도	유효 퍼센트
10-19세	36	4.6
20-29세	184	23.7
30-39세	278	35.7
40-49세	147	18.9
50-59세	73	9.4
60세 이상	60	7.7
합 계	778	100.0

새터민의 연령구조는 30대가 가장 많기는 하지만 50대이상도 약17%이상으로 나타나고 10대도 5%정도로 나타나 연령분포가 다양해지는 것을 알 수 있고 이는 가족단위의 입국이 증가하는데 기인하는 것으로 볼 수 있다. 가족단위의 입국은 부양해야 할 가족의 증가를 의미하며, 생산연령계층에 있는 새터민의 경우 부양부담이 증가되는 것을 의미하며, 취업을 통한 자립의 필요성이 강화되어지게 된다.

(라) 학력의 특징

1993년 이후에 입국한 새터민의 학력별 분포는 고등중학교의 경우가 62%로 가장 많고 대학이상도 16.7%로 나타났는데, 선한승의 연구⁶에 의하면 2000년대에 들어서 입국한 사람들의 학력은 1990년대 입국한 새터민에 비해 학력이 상당히 하향화

⁵ 선한승, “북한이탈주민 취업실태와 정책 및 연구과제,” p. 9.

⁶ 위의 책, p. 12.

되어진 것으로 분석하고 있다. 이는 남한 내에서 취업을 하거나 안정적 취업상태를 유지하는데 불리해진 것으로 파악할 수 있다.

<표 4> 학력별 분포

	빈도	유효 퍼센트
무학	4	.5
인민학교	33	4.3
고등중학교	478	62.0
전문학교	127	16.5
대학교 이상	129	16.7
합 계	771	100.0

인력구조 현황을 보면 새터민 입국규모의 증가는 장기적 자립을 위한 체계적이고 통합적인 취업정책을 요구하게 되며, 여성비율은 최근에 올수록 현격히 높아지면서 여성 취업률은 남성보다 낮아 실제로 새터민의 전체적 취업수준은 떨어지는 것으로 나타나고 있다. 또한 가족단위 입국으로 인해 새터민 연령구조 상 비생산연령계층이 증가하고 있어 가족 부양부담이 늘어나고, 취업을 통한 자립의 필요성이 강화되어졌다. 학력의 경우도 상당히 하향화되어 안정적 취업상태를 유지하는 데 불리한 것으로 파악되어진다.

(2) 채용요인

새터민의 탈북배경은 경제적 요인이 가장 큰 것으로 볼 수 있고, 남한에서 가장 원하는 것도 신변안전보다 안정적으로 잘 살아보고 싶은 욕구가 더 큰 것으로 나타나고 있다.⁷ 그러므로 남한에서 직업을 갖기 위한 노력은 다각도로 하고 있으나, 정부에서 제공하는 기초생활보장제도는 취업이 안 된 최저생계이하의 집단에게만 적용되므로 기초생활보장제도가 단절되지 않는 범주에서 돈을 벌기 위한 노력을 하고 있다. 이는 취업의 불안정성과 단편적인 경향을 유도하는 결과를 초래하게 된다. 1997년에는 귀순자들을 기초생활보장 수급자의 지위로 전환되게 되었고, 새터민이 취업희망신청서를 보건복지부에 제출하고 취업을 알선 받도록 하였다. 취업알선도

⁷ 이금순 외, 『북한이탈주민 적응실태 연구』 (서울: 통일연구원, 2003).

본인에 한정되었고 기업체에 새터민의 채용을 요청하는 것도 전과는 달리 용이하지 않은 이러한 요청을 거절하는 사례도 늘고 있다. 새터민의 취업은 이제 전적으로 시장경제원칙에 의해 이루어지며, 시장에 유인할 수 있는 요인이 가능할 때 새터민의 취업이 활성화 될 수 있다. 시장에서 새터민의 채용에 매력을 느끼는 요인은 경제적 인 효과와 사회적 요인으로 분류될 수 있다.

(가) 경제적 요인

경제적 요인과 관련해서는 현재 정부에서 기업에 지원하고 있는 고용지원금 측면과 기업의 측면에서 인력수급의 어려움을 겪고 있는 영역, 즉 제조업 및 서비스업 중심의 인력충당 측면으로 구분되어질 수 있다.

먼저, 고용지원금과 관련해서보면 새터민을 채용하면서 고용지원금을 사용하고 있는 기업체의 비율은 아직 낮은 것으로 나타나는데⁸ 고용지원금 활용율은 14.7% 정도이며, 새터민의 10명중 1.4인만이 이 제도를 활용하고 있는 것으로 분석되고 있다. 고용지원금의 낮은 활용은 새터민이 생계비를 지급받기 위해 또 소득원이 노출되지 않도록 주로 고용보험을 가입하지 않은 각종영세사업장에 취업하는데 기인하게 되며, 이는 취업이 단기적, 비정규적, 단편적으로 추진되는 현재의 상황을 유발하는 원인이 되고 있다.

둘째, 시장구조에서 인력충당의 일환으로 이루어지는 측면을 보면, 주로 영세 및 중소기업에서 제조업 및 서비스업 중심으로 항시적으로 인력 교체 및 인력부족 상황에 있는 경우에 인력 충원의 일환으로 새터민을 활용하고 있다.(이경재, 2004; 이성재, 2003) 선한승(2005)의 연구⁹에서 남한노동시장의 인력부족현황을 보면, 2000년에는 4.8%였으나 2002년에는 9%를 상회하고 있고, 2003년에도 약 9% 가까이 나타나고 있다. 이러한 인력부족현상이 집중적으로 나타나고 있는 제조업 및 건축업 중심으로 새터민을 통한 인력 충당을 하고 있다.

⁸ 이성재, 『북한이탈주민 취업지원제도의 현황과 개선방안』 (서강대 공공정책대학원 석사학위논문, 2003).

⁹ 선한승, “북한이탈주민 취업실태와 정책 및 연구과제,” p. 18.

[최근 연도별 인력부족률 변화 추이]

2000 4.8%	⇒	2001 3.98%	⇒	2002(6월) 9.36%	⇒	2002(10월) 9.41%	⇒	2003(3월) 8.98%
--------------	---	---------------	---	-------------------	---	--------------------	---	-------------------

(나) 사회적 요인

현실적인 경제적 요인이외에도 새터민을 채용하고 있는 기업의 경우 사회적 책임감이나 개인적 도리 혹은 민족적 동포애 등으로 새터민을 고용하고 있는 것으로 분석되고 있다. 새터민을 채용하고 있는 20개사의 면접조사결과를 보면¹⁰ 처음에는 경찰관 등의 부탁을 받고 채용했으나 고용유지과정에 인간적인 이해를 하고, 보살핌과 애정을 갖고 지내는 경우에는 상대적으로 장기적인 직장유지가 되며, 직장에서도 꼭 필요한 인력으로 역할을 하는 것으로 나타났다. 그러나 한편 형식적으로 하는 수 없이 채용하고 있는 경우에는 고용유지가 길게 되지 못하고 새터민도 마음을 닫고 능력을 발휘하지 못하는 것으로 나타났다. 이러한 사회적 요인의 영역을 강화하기 위해서는 새터민 개인별 특성에 따른 사례관리가 체계적으로 구성되어 새터민과 고용주간의 이해의 폭을 넓혀가는 것이 요구된다. 즉 고용주 개인의 이타주의적 애국심에 의존하는 것은 한계가 있으며, 서로간의 이해의 폭을 넓히기 위한 사례관리체계가 필요하다.

채용요인을 요약하면, 경제적 측면에서 새터민의 고용유인요인은 정부의 새터민 취업고용지원금과 시장의 인력충당의 동기로 이루어지고 있으나 그 활용도는 아직 낮은 것으로 평가할 수 있다. 그리고 사회적 측면에서는 기업의 책임감 및 도리, 동포애, 이타주의 등이 채용요인이 되고 있으나 이러한 측면은 장기적으로 한계가 있으며, 사례관리체계 등을 통한 통합적 취업관리가 필요하다.

(3) 취업경로 분석

2003년 조사¹¹에서 새터민이 남한사회에 적응하는데 가장 큰 어려움으로 지적한 것을 보면 취업을 꼽고 있으며, 취업의 애로요인으로는 적합한 일자리가 부족하다는 응답이 가장 높고 다음으로 새터민에 대한 편견문제, 학력자격 문제, 정부의 지원정책미흡 등의 순으로 나타났다.¹² 취업의 애로요인을 파악하는 데는 취업경로분석이 중요한 시사점을 줄 수 있다. 이금순(2003)의 연구¹³에서 보면 정부나 민간단체의 도움보다는 새터민 개인의 노력으로 취직한 것으로 나타났는데, 전체 취업자의

¹⁰ 선한승, “북한이탈주민 취업실태와 정책 및 연구과제,” p. 15. 기독실업인협회, 라이온스클럽, 한국JC등 20여 개 사의 새터민 채용요인을 면접조사한 결과를 정리한 것이다.

¹¹ 이금순 외, 『북한이탈주민 적응실태 연구』 (서울: 통일연구원, 2003), p. 131.

¹² 이와 같은 직접적인 문제 외에도 경력부족, 취업에 대한 정보부족, 취업문제에 대해 상의할 사람이 부족하는 등의 어려움을 느끼는 것으로 나타났다.

¹³ 이금순 외, 『북한이탈주민 적응실태 연구』 (서울: 통일연구원, 2003), p. 132.

68.2%가 외부의 도움으로 취직한 것이 아니라 새터민 자신의 힘으로 직장을 얻었다고 응답하였다. 새터민 스스로 취업했다는 사람들은 53.4%이며, 개인적으로 아는 사람을 통해 취업한 경우는 14.8%으로 취업자의 68.2%가 스스로 직장을 얻은 것으로 나타났다. 취업을 알선해준 외부기관으로는 신변보호담당경찰(9.8%), 노동부 고용안정센터(7.6%), 종교기관(4.9%), 통일부(3.4%) 등의 순으로 응답하였다. 새터민들의 취업을 안내하는 여러 기관과 조직이 있음에도 불구하고 새터민들이 취업하는 길은 주로 새터민 자신들이 스스로 직장을 구하고 있다는 것은 심각한 문제점으로 볼 수 있다.

새터민의 취업경로가 정부나 민간단체의 도움에 의지하기보다는 새터민 개인의 노력으로 취업한 경우가 가장 많다는 점은 취업인프라 구축에 중요한 시사점을 제공한다. 새터민들의 취업촉진을 위해서는 공공직업안정의 인프라가 긴요한데, 자력으로 취업하는 비율이 높다는 점은 취업실패율로 이어질 가능성이 많다는 점에서 우려의 여지가 있으며, 이로 인한 비용손실은 곧 남한사회전반의 부담과 새터민들의 부적응현상을 유발할 수 있다.

실제 쉽게 얻을 수 있는 취업정보제공 방법이 필요하고 새터민만의 따로 된 정보 제공이나 대책보다는 기존에 있는 방법이나 매체를 활용(이용)하는 것이 접근성에 크게 기여 할 수 있다. 이는 정부의 전달체계만으로는 한계가 있으며 민간과 공공의 적절한 연계점을 찾아나가는 것이 접근성을 높이는 방안이 될 수 있다.

<표 5> 취업알선을 해준 기관이나 사람

항 목	응답자수	응답율
통일부의 직업알선으로	9	3.4
노동부 고용안정센터의 알선으로	20	7.6
담당경찰(신변보호담당관)의 소개로	26	9.8
목사, 수녀 등 종교기관의 추천으로	13	4.9
나 자신이 스스로	141	53.4
개인적으로 아는 사람을 통해서	39	14.8
기타	16	6.1
합 계	264	100.0

취업문제에서 가장 중요한 이슈중의 하나가 취업보호담당관들의 기능이 원활하지 않다는 측면이다.

공공취업기관이나 정부지원금을 받는 기관에서의 취업지원이 신변보호담당관의 지원을 제외하면 지극히 미미했다. 노동부 고용안정센터, 통일부, 종교기관 등 공공기관 세 곳을 모두 합해도 지원을 받았다고 하는 응답은 10%대를 넘지 못했다. 응답자들의 취업경로는 주로 자력과 개인적인 네트워크 혹은 민간의 지원으로 이루어지고 있었다.

관련응답자들은 고용지원금이 실제 활용과 관계없이 취업에 확실한 역할을 하고 있는 것으로 보나, 현행 직업훈련의 취업기여효과에 대해서는 찬반이 엇갈리며 다소 부정적이다.¹⁴ 그러면서도 구직활동 시 가장 필요한 정부의 지원은 “직업훈련”이라고 응답하였는데(50.4%), 여기서 의미하는 직업훈련은 “취업과 연계된” 것으로, 실제로 시장구조안에서 살아 남을 수 있는 준비와 연습의 직업훈련이 필요하다.

즉, 취업경로와 관련하여 보면, 정부 및 민간에 새터민의 취업을 안내하는 여러 기관과 조직이 있지만 새터민이 취업하는 길은 주로 새터민 자신들의 노력으로 취업하는 경우가 가장 많아 취업인프라에 중요한 시사점을 주고 있다. 또한 취업보호담당관의 기능이 활성화되어있지 않아 이들의 기여도를 높일 수 있는 방안이 필요하다. 공공 및 민간 영역에서 취업지원과 관련한 관심은 높았으나 취업연계 등의 실질적 결과에는 한계가 있는 것으로 나타나 체계적 전달체계 구축마련이 요구된다고 볼 수 있다.

(4) 새터민 취업구조

새터민 취업의 논의는 새터민 입국의 급증과 더불어 진행되면서 새터민의 장기적 적응을 위한 대안으로 취업정책의 중요성이 부각되었다. 냉전구조 탈피, 신자유주의, 국가주의 등으로 대별되는 최근의 사회경제적 변화는 개인의 자활·자립을 요구하고, 이는 새터민에게도 적용되어 자활을 위한 전제조건으로 취업의 활성화가 주요 이슈화되었다. 새터민 취업의 바람직한 방향이나 모형개발을 위한 선과제로서 새터

¹⁴ 이금순 외, 『북한이탈주민 적응실태 연구』 (서울: 통일연구원, 2003), p. 133. 신변보호담당관의 설문조사결과에 따르면, 사업주가 북한이탈주민을 채용한 이유 중에서 ‘주위의 권유(신변보호, 거주지보호, 취업보호담당관)’가 91명(42.7%)으로 가장 많고, ‘취업보호제(고용지원금)때문’에 57명(26.9%), 그리고 ‘인력난 때문’으로가 38명(17.9%)이었다. 신변 및 거주지보호담당관이 ‘주위의 권유’가 가장 중요한 영향을 미친다고 지적한 반면, 취업보호담당관의 절대 다수는 ‘고용지원금’ 때문이 가장 중요한 이유라고 지적(71%)하고 있다. 정부의 취업보호제를 활용하여 취업하는 비율은 아직 높지 않은 것으로 나타났다. 고용지원금을 활용하여 취직한 경우는 24.4%에 불과하였으며, 75.6%는 고용지원금을 활용하지 못하였다. 또한, 2003년도 노동부 국정감사 자료에 의하면 북한이탈주민들의 직업훈련 중도탈락율은 23.3%로서 가장 높고 취업률이 10%에 불과하다. 이는 실업자 훈련에 참가하는 남한 주민과 비교 시에는 물론 남한의 최빈층이라고 볼 수 있는 자활직업훈련생들과 비교해보아도 가장 저조한 실적이다.

민 취업구조를 알아보고자 한다. 그리고 새터민 취업의 현황은 취업형태의 분석과 취업지원정책의 현황을 2003년도 조사를 토대로 알아보고자 한다.

<표 6> 취업직종

구 분	빈 도	유효 퍼센트
공무원	4	0.5
회사원	87	11.8
연구원	7	0.9
자영업	38	5.2
농수산업	5	0.7
학생	138	18.7
무직	306	41.5
기타	152	20.6
합 계	737	100.0

위의 표에서 보면 1993년도 이후 입국자중 약 42%가 무직상태로 있었으며, 직업이 있는 경우에 회사원 약 12%, 자영업 약 5%정도로 분포되어 있는 것으로 나타났다. 참고로 선한승(2005)의 설문조사¹⁵를 보면 새터민은 노동시장에서 주로 제조업, 서비스업, 음식업의 50인 이하의 영세업체에서 생산직이나 서비스 판매직으로 종사하는 것이 특징인 것으로 나타났다.

<표 7> 취업형태

	빈도	유효 퍼센트
정규직	88	36.1
비정규직(아르바이트 등)	136	55.7
기타	20	8.2
합 계	244	100.0

¹⁵ 선한승, “북한이탈주민 취업실태와 정책 및 연구과제,” p. 26.

새터민의 취업형태는 비정규직이 약 56%이며, 정규직은 약 36%로 나타났다.

<표 8> 비정규직인 이유

	빈도	유효 퍼센트
취업난	40	20.9
능력부족	61	31.9
차별대우	24	12.6
생계보호비 수급을 위해	43	22.5
기타	23	12.0
합 계	191	100.0

취업형태가 비정규직인 경우에 그 이유를 보면, 능력부족이 가장 높고 그 다음으로는 생계보호비 수급을 위해서로 나타났다. 현행사회보장제도에서 정규직으로 취업하고 있는 경우에는 공적부조대상에서 제외되고 있으므로 이를 피하고자 비정규직이거나 영세업체에 취업하는 것으로 파악된다.

새터민의 취업현황을 종합적으로 보면, 인력구조 현황에서 새터민 입국규모의 증가는 장기적 자립을 위한 체계적이고 통합적인 취업정책을 요구하게 되며, 여성비율은 최근에 올수록 현격히 높아지면서 여성 취업률은 남성보다 낮아 실제로 새터민의 전체적 취업수준은 떨어지는 것으로 나타나고 있다. 또한 가족단위 입국으로 인해 새터민 연령구조상 비생산연령계층이 증가하고 있어 가족 부양부담이 늘어나고, 취업을 통한 자립의 필요성이 강화되어졌다. 학력의 경우도 상당히 하향화되어 안정적 취업상태를 유지하는 데 불리한 것으로 파악되어진다. 채용요인에서도, 경제적 측면에서 새터민의 고용유인요인은 정부의 새터민 취업고용지원금과 시장의 인력충당의 동기로 이루어지고 있으나 그 활용도는 아직 낮은 것으로 평가할 수 있다. 그리고 사회적 측면에서는 기업의 책임감 및 도리, 동포애, 이타주의 등이 채용요인이 되고 있으나 이러한 측면은 장기적으로 한계가 있으며, 사례관리체계 등을 통한 통합적 취업관리가 필요하다. 취업경로를 보면, 정부 및 민간에 새터민의 취업을 안내하는 여러 기관과 조직이 있지만 새터민이 취업하는 길은 주로 새터민 자신들의 노력으로 취업하는 경우가 가장 많아 취업인프라에 중요한 시사점을 주고 있다. 또한 취업보호담당관의 기능이 활성화되어있지 않아 이들의 기여도를 높일 수 있는 방안이 필요하다. 공공 및 민간 영역에서 취업지원과 관련한 관심은 높았으나 취업연계 등의 실

질적 결과에는 한계가 있는 것으로 나타나 체계적 전달체계 구축마련이 요구된다고 볼 수 있다. 취업구조를 보면 1993년도 이후 입국자중 거의 과반수가 무직상태이며, 취업을 한 경우에도 노동시장에서 주로 제조업, 서비스업, 음식업 등의 영세업체에서 생산직이나 서비스 판매직으로 종사하는 것이 특징으로 나타나고, 생계보호와 관련해 취업노출을 우려하여 비정규직으로 종사하고 있어 전반적인 사회보장제도 수급점검과 통합적인 취업관리가 요구되어진다.

2. 취업정책의 현황

새터민 관련 취업지원체계는 정부와 민간의 정착지원시스템으로 대별할 수 있다. 새터민들은 정부의 재정적 지원에 대해서는 만족을 표명하는 비율이 높으나 이들의 취업 등 사회정착은 우리정부와 사회가 기대하는 수준에 이르지 못하고 있는 것으로 나타나고 있는 것이 사실이다. 정부와 민간의 취업지원현황을 보면 다음과 같다.

가. 정부의 취업지원정책 현황

새터민들에 대한 정부 지원은 사회정의(복지와 의무의 균등분배), 형평성(사회 구성원간의 합당한 질서와 공정성) 및 자립·자활 지원(자립의지 강화)의 원칙 등을 중심으로 정책을 실시하여 새터민에 대한 막연한 지원보다는 남한 사회의 진출에 있어서 공평한 기회를 제공하고 다른 사회구성원들이 정부의 새터민 지원정책에 대한 불만을 해소해야 정부 정책에 대한 사회구성원들의 지지가 유지될 수 있을 것이다.

<표 9> 새터민에 대한 취업지원정책

분류	새터민에 관한 취업지원 정책
취업 보호	고용지원금 제도 - 임금의 1/2를 새터민을 채용하는 기업주에게 보조해줌. 단, 지원금은 첫해에는 50만원 한도 내에서, 두 번째 해에는 70만원까지 줌.
	취업보호담당관제 - 취업보호는 취업보호담당자를 통해 이루어지는데 취업보호담당자는 2003년 3월 현재 전국 46개 도·시·군의 노동부 지방노동사무소(고용안정센터)에 각 1명이 지정되어 운영되고 있다.

(계 속)

분류	새터민에 관한 취업지원 정책
직업 지도	- 직업상담·직업적성검사의 실시 - 직종소개·근로조건·고용동향 등 직업정보의 제공 - 기타 직업인으로서 갖추어야할 소양과 기본적인 적응에 관한 지원
직업 훈련	- 횟수에 제한을 두지 않고 거주지 보호기간 5년동안 새터민이 무료로 직업훈련 - 총 기간 12개월동안 직업훈련 수당지급
입국 전 자격 인정	- 새터민이 북한 또는 외국에서 취득한 자격에 상응하는 자격 또는 그 자격의 일부를 통일부 장관을 통하여 당해 자격인정 업무를 관장하는 기관·단체로부터 인정 (관련 법규의 정비가 완료되지 않아 입국 전의 자격을 인정받은 새터민은 현재 수명에 불과)

출처: 선한승(2005), '북한이탈주민 취업실태와 정책 및 연구과제,' p. 33에서 재구성

(1) 취업보호제 실시

새터민에 대한 정부의 취업지원은 정부의 재정지원의 일환으로 사회정책에 필요한 최소한의 경제적 기반을 제공하는데 사용되고 있다. 경제적 지원¹⁶은 새터민들을 직접 대상으로 하는 재정지원과 새터민들이 편입하여 지원을 받을 수 있는 사회복지체계가 있으며, 자립지원방안을 강화하는 방향 중 하나로 취업보호제¹⁷를 실시하고 있다.

하나원 퇴소 이후 남한 사회에 적응을 돕기 위해서 거주지를 중심으로 새터민들에 대해 지원하는 정책 중 하나로 하나원에서 전문 진로상담을 받은 후 사회에 진출하여 노동부의 새터민 취업보호담당자를 통해 공·사 직업훈련기관을 알선 받아 원하는 직업훈련을 받을 수 있도록 하고 여기에 소요되는 훈련비용 전액을 정부가 부담하고 있다. 또한 직업훈련 기간 중 생활보호를 위해 새터민 본인에게 일정액의 훈

¹⁶ 경제적지원으로는 우선 북한이탈주민에게 일정액의 정착금을 지원하고 있다. 2004년 현재 정착금은 근로기준법상의 월 최저임금액의 200배 범위 내에서 정착기본금과 주거지원금, 그리고 가산금의 형태로 지급되고 있다. 정착금과 주거지원금은 월최저임금액의 160배 상당액의 범위 내에서 세대구성원의 수에 따라 차등 지급되고, 가산금은 월최저임금액의 40배 상당액 범위 내에서 보호대상자 본인 및 세대구성원의 연령, 건강상태, 근로능력 등을 고려하여 지급되고 있다. 이와 더불어 연령·세대구성 등을 고려하여 예산의 범위 내에서 85㎡이하의 주택을 임대하는데 필요한 주거지원금(임대보증금)을 지원해 주고 있다. 또한 지방거주를 권장하기 위해서 희망하는 자에게는 지방거주장려금(서울 인근도시 및 직할시는 주거지원금의 40%, 나머지 지역은 주거지원금의 70% 지급)을 지급하고 있다.

¹⁷ 정부는 북한이탈주민들을 대상으로 1997년 '북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률'을 제정하여 1998년에 초기정착금을 대폭 증액하였고 생활보호와 취업알선을 위한 각종 지원활동을 벌이고 있다. 1999년에는 법을 개정하여 자립지원 방안을 대폭 강화하였다. 그 주요 내용중 하나로 취업보호제 실시, 노령연금특례 인정, 생업지원제도 도입, 북한이탈주민후원회의 활성화 등이다.

련수당을 제공하고 있다. 노동부는 고용안정센터 46개소에 새터민 취업지원 창구를 개설하고 취업보호담당자를 지정하여 진로지도와 취업을 알선하고 있고, 2000년부터는 새터민을 고용하는 사업주에게 임금의 1/2(취업 후 1년까지는 월 최고 50만원, 1년부터 2년까지는 월 최고 70만원)범위 내에서 매월 고용지원금을 지급하는 형태로서 취업보호제를 실시하고 있다. 이와 같이 정부의 재정자금의 일환으로 자립을 유도하기 위한 취업지원이 새터민들의 정착을 위해서 제공되고 있다.

새터민들을 대상으로 해서 현재 시행되고 있는 고용지원금제도는 취약계층을 대상으로 하는 고용촉진장려금제도의 일환이라고 볼 수 있다.¹⁸ 고용촉진장려금 제도는 우리나라에서 취업알선 및 직업지도 상담 등의 고용안정서비스와 더불어 적극적인 노동시장정책의 일환으로서 IMF이후 취약계층을 대상으로 지속적으로 확대되어 가고 있는 추세이다.

(2) 취업보호담당관

취업보호담당관은 노동부가 새터민의 취업지원과 직업훈련 업무를 본격적으로 실시하기 위해 2000년 3월부터 새터민 취업지원창구를 전국에 46개소를 설치하고 지방노동청 및 지방노동사무소의 고용안정센터 취업지원팀원 중 새터민 취업보호담당자를 1명씩 지정, 취업 지원 및 직업훈련업무를 담당하도록 하였다. 새터민 취업보호담당자는 취업보호대상 사업체 알선, 고용지원금의 접수·신청, 직업훈련기관 알선, 직업지도, 새터민 고용실태조사, 취업보호가 종료된 새터민의 취업알선 등의 업무를 수행한다. 정부는 향후 새터민의 취업강화를 위해 각 지역별로 거주지보호담당관·취업보호담당자 등과의 긴밀한 협조체제를 구축하여 직업훈련실시 및 안정된 직장 알선에 더욱 노력할 것이라고 기대된다. 또한 새터민의 성공적인 정착을 지원하기 위해 노동부·기획예산처 등 관계부처와의 긴밀한 협의를 거쳐 새터민에 대한 취업보호 관련 세부내용과 업무절차를 정한 새터민취업보호지침을 2000년 2월 17일자로 시행하도록 하였다. 이 취업보호제도를 입안할 당시는 이 제도가 새터민의 취업확대를 통한 자립·자활능력 기반구축에 크게 기여할 것으로 기대되었다. 이러한 취업지원정책은 공공취업기관에서는 취업보호담당관들을 통해서 실행되고 있다.

¹⁸ 법적인 근거로는 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제 17조 취업보호제도에 관한 사항에서 다루고 있다.

나. 자활지원

한편 정부는 새터민의 소득이 특정기준에 미달한 경우에 이들의 생계대책을 위해 새터민의 거주지 전입 이후 5년 이내의 범위에서 국민기초생활보장법의 특례를 인정하여 생활보호대상자로 편입시켜 생계비 지원하고 있다. 이러한 공적부조의 경우도 자활 자립의 원칙을 적용시켜 일 할 능력이 있는 새터민의 경우는 자활후견기관 등을 통해 일정한 노동을 하고 생계비를 지원 받는 구조를 원칙으로 하고 있다.

자활사업은 기초생활보장제도 수급자중 근로능력이 있음에도 실직상태에 있는 수급자를 대상으로 근로활동에 필요한 각종 서비스와 훈련, 능력에 맞는 각종 일자리를 제공하여 빈곤탈출을 돕는 사업을 지칭한다. 또한 자활사업은 차상위 빈곤계층 중 장기실업상태에 있거나 심각한 고용불안 상태에 있어 훈련이나 일자리 제공이 필요한 사람을 지원하는 사업을 지칭한다.

자활사업의 특징은 정책목표로서 탈 빈곤과 탈 소외를 지향하여 단순히 빈곤계층에게 생계비를 보조하는 소극적인 빈곤대책이 아니라 첫째, 이미 빈곤화된 계층은 빈곤에서 벗어나도록(탈빈곤정책)하고 둘째, 빈곤의 위험에 처한 사람은 빈곤에 빠지지 않도록(빈곤 예방 혹은 탈 소외 정책) 지원하는 적극적인 빈곤대책이다.

자활사업의 추진체계는 그동안 단절적으로 제공되던 노동·복지 서비스를 빈곤계층의 욕구에 따라 상호 연계시켜 제공함으로써, 그들의 탈빈곤 효과를 극대화시킬 수 있는 통합적 추진체계를 구축하는데 주력한다.

정착초기 1년이 경과하면, 국민기초생활보장 수급을 받기 위해서는 조건부과를 준수해야 한다. 따라서 기존의 생활보호대상자에 대한 조건부과 프로그램을 충분히 감안하여 새터민들에 대해 자활지원 프로그램을 적극적으로 홍보하는 것이 필요하다. 기초생활보호대상자의 자활지원사업으로 이루어지고 있는 기존프로그램으로는 첫째, 기초능력 제고력을 위한 적응훈련이 있다. 적응훈련은 자활의지 배양과 근로의욕 고취를 위한 근로의욕증진프로그램, 컴퓨터 기초, 자동차 운전능력 등 취업기초능력 갖추기 프로그램, 올바른 직업선택을 위한 직업지도프로그램으로 구성된다. 둘째, 자활대상자의 특성에 적합한 자활직업훈련을 위해 취업 및 창업이 용이한 분야를 중심으로 훈련 및 기능 습득을 지원한다. 기초생활보장 일반수급자의 초기 상담 및 수강횟수는 4회로 제한되어있으며, 우선직종 훈련시 수당(월 20만원)지급 및 출석률에 의한 지급제한 등을 통해 직업훈련의 내실화를 위해 관리를 강화하고 있다. 셋째, 자활대상자로 하여금 생산현장을 직접 방문하게 하여, 본인의 일자리 발굴 및 여타 자활대상자의 취업지원(연간 3단계로 제한), 자활대상자의 취업유도로 중소기업

업 인력난 해소를 위한 자활취업 촉진사업이 있다. 취업알선 및 구직활동 지원을 위해 최초 4주에는 취업대상자의 특성에 맞는 구직활동을 지원하고, 5-6주 기간에는 직업 지정알선, 7-8주에는 동행면접을 통해 근로능력이 있는 수급자의 취업을 촉진한다. 이와 함께 다양한 고용지원프로그램, 예를 들어 고용보험법상 각종 고용촉진 장려금, 청소년 직장체험 프로그램, 사회적 일자리 창출사업, 장애인·여성에 대한 취업·창업 서비스 등을 자활대상자의 여건에 따라 적절하게 지원하고 있다.

지역단위의 자활사업지원체계와의 연계성을 위한 방안이 필요하다. 즉, 기존에는 새터민지원 관련 지역협의회가 구성되어 있으나, 충분히 활성화되지 못한 경우들이 많다. 따라서 새터민들의 사회적응을 돕기 위해서는 지역단위 사회복지관들을 중심으로 한 지역복지서비스 구축과 함께, 각 개별 대상자에 대한 사례관리가 이루어져야 할 것이다. 새터민의 사회정착에 있어서 가장 중요한 요소는 취업 등을 통해 안정적인 생계기반정착을 마련하는 것이라는 점에서 정착 지원을 위한 지역사회 내의 협력 체계는 지역 내 자활사업을 수행할 수 있는 기관들의 참여를 통해서 이루어져야 한다. 즉 자활사업을 수행할 수 있는 자활후견기관, 사회복지관, 지역정신보건센터, 민간단체, 고용안정센터, 직업적응훈련기관, 자치단체(구, 동)등이 될 수 있다. 이제까지 새터민은 기초생활보장법에 따른 조건부수급자이나 지역·가구여건 등 사업시행 여건이 개선될 때까지 자활사업 참여를 한시적으로 유예하는 자로 인정되었다.¹⁹

이러한 자활사업의 체계들과 연계하여 새터민들의 사회적응을 지원하기 위한 지역 내 협력체계를 구축하는 것도 현실적인 방안이 될 수 있을 것으로 보인다. 현행 체계 내에서 각 기초자치단체가 지역자활계획을 수립하고, 직접 또는 민간위탁으로 자활사업을 실시하도록 되어있다. 따라서 새터민들의 지역단위 정착을 위해 기초생활보호 수급자에 대한 사회적응프로그램 및 자활지원사업을 적극적으로 연계하는 것이 필요하다.²⁰

국민기초생활보장법에 따른 지역단위 자활지원사업을 추진하기 위한 기본적 인프라가 아직은 미비하며, 지역편차도 큰 실정이다. 따라서 지역별 여건에 부합하는 자

¹⁹ 조건제시유예자로는 5-6급 장애인, 도서벽지거주수급자, 질병·부상 등의 사유로 자활사업참여가 곤란하다고 시·군·구청장이 결정한 자, 시험준비생, 직업훈련, 학원수강생 등이 있다.

²⁰ 지역 자활공동체 설립지원 (구성원 중 기초생활보장 수급자가 1/3이상), 저소득층 생업자금융자, 기초생활보장기금, 자활공동체 사업자금대여, 자활공동체 사업자금의 이차보전, 자활후견기관 등 자활사업실시기관 지원 전세점포사업(창업가능성이 높고 작업장 및 점포 확보가 긴요한 지방자치단체가 선정한 공동체, 사업단, 개인을 대상으로 기금에서 전세점포임대지원, 관할 시군구청장이 점포를 임대하여 자활후견기관에 대여(2,000-10,000만원 범위 내) 전세권 설정) 등이 있다.

활지원사업을 탄력적으로 운용하기 위한 자원, 각 지자체의 자활지원사업의 활성화 및 기금재원 조성노력이 요구된다. 이와 같이 지역 내에 거주하는 새터민만을 위한 자활사업을 운영하기 보다는 지역 내 사회복지차원에서 생활보호수급자 대상 프로그램을 운용하기 위한 기본체계를 확대하고 이를 연계하는 것이 현재 새터민의 규모가 단독 사업을 실시하기에는 적합하지 않기 때문이기도 하다.

기초생활보호대상자에 대한 가구별 자활지원계획은 수급자의 자활을 체계적으로 지원하기 위해 수급자의 근로능력, 자활욕구, 취업상태, 가구여건 등을 감안하여 수급자가구별로 수립되는 것이 일반적이다. 또한 자활프로그램의 제시, 양육·간병 등 사회복지서비스 제공, 후원연계, 다른 법률에 의해 제공되는 급여 등을 포함하여 포괄적으로 제공된다. 조건부수급자 유형 및 자활급여내용은 사회복지전담공무원이 최종 결정하도록 되어있다. 따라서 새터민들은 정착 초기 1년이 지나면, 조건부 수급자로서 자활활동을 실시하도록 하여야 할 것이다. 또한 이러한 점에서 정착지에서 지역단위 사회정착지원체계는 생활보호대상자에 대한 지원체계와 연계하여 운용하는 것이 바람직하다. 새터민 노인들의 경우와 같이 취업여건이 여의치 않은 경우에는 비취업대상자들에게 제공되는 자활공동체사업 등 자활후견기관, 자활근로, 지역봉사, 사회적응프로그램, 생업자금융자 등 시·군·구가 추진하는 사업을 제시하는 것이 필요하다. 반면 근로능력이 있는 경우에는 취업대상자를 대상으로 한 취업알선, 직업훈련, 직업적응훈련, 자활취업촉진사업 등 직업안정기관이 추진하는 사업을 제시하도록 하고, 지역여건, 예산 및 수용능력 등을 감안하여 탄력적으로 운용하는 것이 필요하다. 시군구는 관할지역내 자활사업의 현황을 정리한 ‘자활사업 안내’를 새터민들에게도 읍면동 및 관내시설에 제공하여 읍면동 담당자들이 구체적인 사업내용을 숙지하도록 조치하도록 하는 것이 필요하다.

(1) 자활후견기관의 활용방안

새터민이 바로 사회로 나가서 잘 적응하지 못하는 사례를 많이 접하게 되는데, 그것은 그들이 지금까지 살아왔던 사회와 다른 점이 많은 것이 원인일 수 있다. 이 다른 점에 대한 이해의 폭을 좁혀야 서로 부작용이 덜 할수 있는데 이들이 느끼는 북한과 남한이 차이점이 있다면 국가의 이익을 위한다는 것과 개인의 이익을 위해서 일한다는 것이다. 새터민들은 기업을 위해 일하는 것에 대한 이해가 부족할 수 있으며, 기업이 잘 되어야 국가가 성장한다는 것까지 이해하기는 아직은 무리일 수 있다. 새터민들에게 자신의 노동으로 누군가가 이익을 본다는 것은 이해하기 힘들지만, 자

신의 노력에 결과가 자신에게 돌아온다는 것은 동기 유발에 큰 활력이 될 것이다.

기존에 정부에서 지원하고 있는 여러 정책이 자활후견기관과 연계된다면 큰 시너지 효과를 볼 수 있다. 예를 들면, 통일부에서 1인당 1억원의 창업 자금 지원을 하고 있는데 이러한 지원들이 자활후견기관과 연계하여, 기존의 사업과 관련된 활용방안을 만들어 나가는 것이 가능하다. 즉 1억원의 창업자금 지원이 가능하다면 그걸로 전세점포를 얻을 수 있으며, 이때 점포명의로는 통일부에서 얻어주고(창업 자금으로 돌려주었을 경우 다시 되찾기는 어려울 수 있으며, 아직 이들에게는 용자를 받아서 값어야 한다는 개념이 약함), 점포장소도 통일부에서 마련을 해주는 것이 바람직할 수 있다. 새터민이 참여하고 있는 사업은 자활근로사업으로 시작될 경우 일당의 인건비와 사업운영비 전액이 지원되면 거기서 나오는 수익금은 적립을 하게 된다. 적립금은 참여자들이 자립 또는 창업을 할 때 장소임대비용이나 사업에 필요한 장비 구입에 사용할 수 있다. 또한 현재 자활후견기관에서도 서울시에서 참여자들이 공동체로 나갈 때 전세자금을 용자해 주고 있다. 그러나 용자에 대한 이자를 내고 있으나, 통일부에서 새터민을 위하여 용자를 해 주었을 경우에는 이자를 받지 않고, 이들이 더 많은 적립을 하여 자기 스스로 자립을 할 수 있는 기회를 빨리 해주는 것이 바람직하다. 새터민들도 자신들이 일하여 얻은 수익금이 자신들의 미래를 위하여 쓰여진다면 동기부여가 될 것 이라고 본다. 새터민들이 적립금으로 삶을 마련한다면 그때 용자금은 되돌려 받는 것으로 한다. 점포나 이들이 작업을 할 수 있는 작업장이 가능하다면 자활후견기관에서는 사례관리와 소양교육, 기술교육, 마케팅, 경영에 대한 전반적인 교육을 전문가를 통하여 실시가 가능합니다. 그에 따른 비용은 자활근로사업비에서 활용이 가능하게 된다. 또 하나의 문제는 이들이 교육을 받고 물품을 생산할 경우 판로에 관한 문제가 발생한다. 가장 큰 문제는 생산되는 물품들이 순환 될 수 있도록 해 주는 것인데, 아무리 좋은 물품을 만들어도 순환이 되지 않으면 아무런 의미가 없을 수 있으며, 그래서 판로 개척에 대한 부분을 정부가 함께 해주는 것이 바람직하다.

이러한 노력과 사례들이 세부적으로 적용 및 활용된다면 새터민의 남한사회적응에 기초적 토대가 될 수 있다.

다. 민간 취업 프로그램 현황

새터민의 사회적응 프로그램에 대한 참여율을 제고하고 현실적인 지원이 되도록 하기 위해 취업과 직접 연관된 프로그램을 중점적으로 운영하는 것이 바람직하다.

실제 안정적인 취업이 사회적응을 위해 가장 중요한 요소이다. 다음은 현재 새터민의 자활 취업지원을 위한 취업프로그램을 실시하고 있는 주요 기관들의 프로그램 소개이다.

(1) 새터민 민간 취업지원사업 현황

새터민에 대한 취업서비스는 아직 체계적이고 지속적으로 정착되어진 프로그램을 찾아보기는 어렵다. 취업지원과 관련한 자금지원을 주관하고 있는 곳은 사회복지공동모금회, 북한이탈주민후원회 등이며, 대표적으로 취업프로그램을 진행하고 있는 곳은 사회복지관, 굿피플 대학, 선경직업전문학교 등을 들 수 있으며, 진행되고 있는 취업프로그램들을 개괄적으로 보면 다음과 같다.

주관	단체명	사업명	지원일자	적요
사회 복지 공동 모금회 지원	광주종합 사회복지관	· 북한 이주민 사회적응 지원프로그램	2003- 2004	사업비 4분기 배분
	대구종합 사회복지관	· 지역사회연계망 구축을 통한 북한이탈 주민 프로그램 · 지역형 지원체계 구축을 통한 북한이탈주 민 사회통합프로그램 “한울타리만들기”	2003 2005	
	마들 사회복지관	· 북한이탈주민의 가족기능강화와 사회적 응력향상을 위한 지역사회통합프로그램	2004	사업비 4분기 배분
	부산종합사 회복지관	· 북한이주민 사회적응프로그램 ○ 2000기획사업 북한이탈주민지원사업	2002 2003	2000(2기) 2차년도
	북한이주민 지원센터	· 북한이주민지원센터 ○ 북한이탈주민을 위한 지역사회자원연 계 및 지원(새터민의 새날찾기)	2004 2005	2004제안기획 사업지원
	북한인권 시민연합	· 2000기획사업 북한이탈주민지원사업	2003/ 02/19	북한인권시민연합
	불교자원봉 사연합회	· 2000기획사업 북한이탈주민지원사업	2003/ 02/19	불교자원봉사 연합회
	사랑의전화 종합사회복 지관	· 북한이탈주민의 사회적응력 향상과 소 자본창업지원프로그램 · 2000기획사업 북한이탈주민지원사업	2002, 2003	2000기획사업 2차년도 사업비
	자은 사회복지관	· 북한 이탈주민 지원사업	2004- 2005	
	중앙대부설중 합사회복지관	· 2000기획사업 북한이탈주민지원사업	2003	중앙대부설종합 사회복지관
증답종합 사회복지관	· 지역사회연계망 구축을 통한 북한이탈주 민 사회적응 프로그램 (한민족 한울타리)	2004	사업비 2분기로 배분	

주관	단체명	사업명	지원일자	적요
사회 복지 공동 모금회 지원	천주교마산 교구민족화 해위원회	· 북한이탈주민지원프로젝트 <더불어하나되기>	2005	
	태화기독교 사회복지관	· 지역사회자원을 활용한 북한이탈주민가 족의 가족기능강화프로그램	2004	사업비 4분기로 배분
	통일을준비하 는기순자협회	· 북한이탈주민실업자일자리 창출 지원 사업	2003	2003제안기획 지원
	상리종합 사회복지관	· 탈북주민의 지역사회 지지망 형성을 통 한 사회적응지원프로그램 · 탈북주민 지지체계 구축을 통한 사회통 합프로그램	2003 2004	
북한 이탈 주민 후원회 지원	부산종합 사회복지관	· 북한이탈주민의 ‘새날열기’	2003	부산 동구
	북한이탈주 민후원회	· 지역사회 정착가이드 프로그램개발	2003	서울 종로구
	부산종합 사회복지관	· 정착지원 및 경제자립 교육	2004	부산 동구
	부산종합 사회복지관	· 새터민 취업적응을 위한 프로그램 ‘새날 열기’	2005	부산 동구
	상리종합 사회복지관	· 멘토링 기법을 활용한 새터민의 취업지 원 프로그램	2005	부산 영도구
	새롭고하나 된조국을위 한 모임	· 새터민 취업프로그램	2005	서울 종로구
	몰운대종합 사회복지관	· 새터민의 취업을 통한 지역사회 정착지 원 프로그램	2005	부산 사하구
자활 후견 기관 지원	송파자활 후견기관	· 천연 물들임 사업단	2005	서울시 송파구
	수원우만자활 후견기관	○ 청소사업단	2005	수원시 우만동
	동해자활후 견기관	○ 간병사업단	2005	동해시
개별 지원	선한사람들 굿피플 대학	○ 경제자립을 위한 취업기술지도	2002	전문 취업지원사업
	선경직업 전문학교	○ 도배기술교육	2002	
	중소기업청 ²¹	○ 중소기업 체험학습	2005	직업탐색활동 및 취업알선
	공릉사회복지관	○ 자활육성사업	2005	
	공릉사회복지관	○ 진로 가이드 프로그램 ○ 취업관련 용어 및 언어교육프로그램	2005	

²¹ 중소기업청, “04년 중소기업 체험활동 사업운영 매뉴얼” <<http://mp.smba.go.kr>> (검색일: 2004. 3).

Ⅱ. 자활을 위한 취업모형

새터민의 자활을 위한 취업모형은 크게 새터민의 대상분류, 취업전달체계구상, 취업서비스의 주요내용, 취업운영 재정 등의 형태로 분류해서 전개해 보고자한다.

1. 새터민 취업을 위한 대상별 분류(대상)

새터민의 취업을 통한 궁극적 자립을 가능하게 하기 위해서 새터민의 개별적 상황에 따라 대상별로 분류하여 취업내용을 결정지를 필요가 있으며 취업영역별 구분과 개인적 상황을 고려한 사례관리형태의 취업관리가 필요하다. 적절한 취업뿐만 아니라 취업유지를 위해서 새터민이 공통적으로 갖추어야하는 기본요소들이 있으며, 이를 토대로 한 취업적응을 위해서는 새터민 상황에 따른 대상별 취업유형을 적절히 배합시키고 체계적으로 적용시켜나가는 것이 필요하다. 새터민의 입국경과, 개별적 능력, 취업을 위한 능력확보 등의 정도에 따라 대상별 취업관리가 분류되어 질 수 있다. 이를 크게 3단계로 분류하여 보면 다음과 같다.

가. 새터민 상황에 따른 대상별 취업관리

(1) 1단계 대상 및 주요 취업종류

1단계의 대상으로는 초기 입국대상자~입국 2년경과 대상자 중심으로 하며, 한편 2년 이상 경과되었으나 2단계로 진입준비가 안되었거나 불가피한 하위보호계층이 중심이 되어진다. 1단계의 주요 취업종류로는 공공근로 등을 통한 취업기회확보가 추축이 되며, 취업주관도 공공중심으로 이루어진다.

(2) 2단계 대상 및 주요 취업종류

2단계의 대상으로는 입국 2년경과 대상자~입국 4년경과 대상자 중심으로 하며, 한편 입국기간과 상관없이 중하위계층(차상위계층 포함)에 속하는 대상이 중심이 되어진다. 2단계의 주요 취업종류로는 자활 공동체 및 업그레이드자활 등을 통한 창업 및 파견기회확보를 통한 취업관리지도로 해나간다. 이단계의 취업주관은 공공의 지원과 함께 민간이 공동으로 추진한다.

(3) 3단계 대상 및 주요 취업종류

3단계의 대상으로는 입국 4년 이상 경과 대상자를 중심으로 하며, 한편 입국기간과 상관없이 중위계층 이상에 속하는 대상이 중심이 되어진다. 3단계의 주요 취업종류로는 중산층 진입을 위한 직업기술 지도 관리 및 전문 직업기술을 통한 취업기회를 확보해나간다. 3단계의 취업주관은 민간이 주축이 되고 공공의 지원이 함께 공동으로 추진해 나간다.

나. 새터민이 공통적으로 갖추어야 하는 기본공통 요소

새터민이 취업을 하는 데 있어서 공통적으로 갖추어야 하는 기본공통 요소로는 취업의지, 직업능력의 확보, 직업적응 및 사후관리 확보 등을 고려해볼 수 있다.

(1) 취업의지확보

자신의 능력으로 자신의 상황에 맞는 직업을 찾으려는 직업의식과 취업의지가 기본적으로 필요하며 이에 대응한 교육이 요구된다.

(2) 직업능력확보

자신의 능력과 상황을 최대한 발휘할 수 있는 직업능력증진 교육이 필요하다

(3) 직업적응 및 사후관리확보

취업이후에 직종별 적응을 위한 교육과 직업유지를 위한 사후관리체계가 필요하다.

다. 노동시장 분류

새터민의 취업은 앞서도 보았듯이 자본주의 시장 경쟁체제에서 전적으로 이루어지게 된다. 따라서 사회주의권에서 생활하여 자본시장에 익숙하지 못한 새터민에게 본격적인 경쟁구도 하에 들어가기 전에 공공영역에서의 정부보호, 보호시장체계에서의 숙련 후 자본주의시장안으로 본격적으로 들어가 취업 경쟁하는 단계별 지원이 필요하게 된다.

(1) 공공영역

완전보호를 정부로부터 받게 되는 단계로 공공부조의 형태와 생계비 및 직업훈련 등의 지원을 받고 생산연령계층이나 근로능력이 있는 새터민은 자활사업의 일환으로 공공근로, 업그레이트 자활 등의 형태로 취업을 위한 준비와 수습의 형태로 근로해나가는 단계이다.

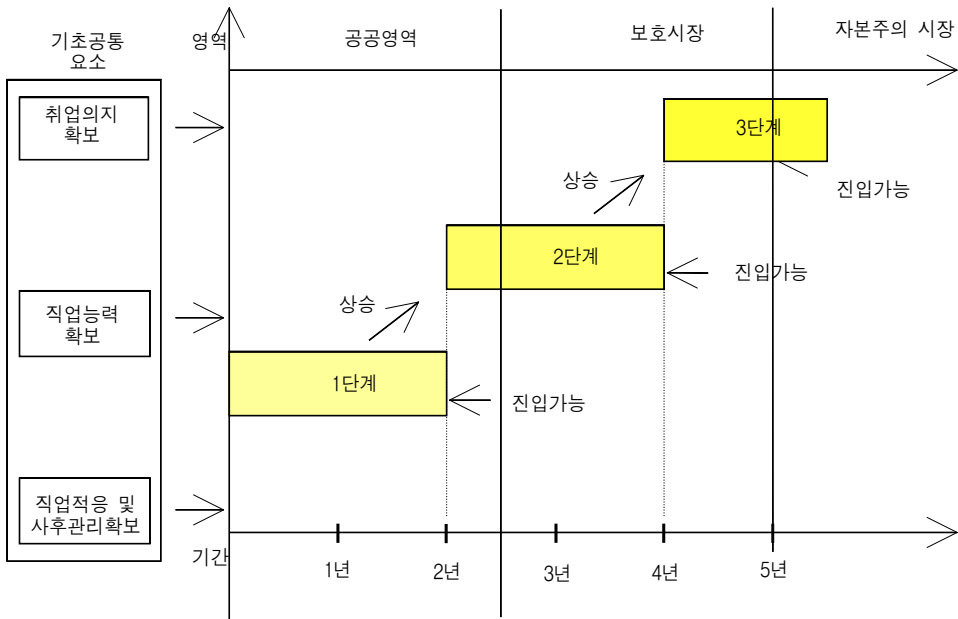
(2) 보호시장

본격적인 자본주의 노동시장 안에 들어가기 전에 거치는 보호의 단계로 자본주의 시장안에서 취업을 하고는 있으나 여러 가지 제도 및 지원의 그물망 안에서 보호를 받을 수 있는 장치를 제공해나가는 단계이다.

(3) 자본주의 시장

남한사람과 동등한 위치에서 경쟁구도에 들어서는 단계로 전적으로 본인의 능력과 선택에 의해 취업이 이루어지는 단계이다. 이 단계에서도 적응이 익숙해질 수 있도록 일정정도 지속적인 취업알선 및 관리를 체계적으로 해나가는 장치가 필요하다.

<그림 1> 새터민 대상별 취업관리 틀



대상별 취업관리를 <그림 1>을 중심으로 요약하면, 1단계에서 우선 초기 입국자~2년경과 대상자 중심으로 혹은 입국기간과 상관없이 한국사회에서 하위보호계층에 있는 새터민을 중심으로 공공영역에서 공동작업장 및 공공근로 등을 통한 취업 기회를 확보하여 기본생활이 가능하도록 한다. 초기 입국자가 2년 정도 지난 후 차상위 계층이상 정도의 일정수준 생활적응이 가능하게 되면 2단계로 진입하게 된다. 2단계에서는 주로 입국 2년차~ 4년경과 대상자를 중심으로 하거나, 입국기간과 상관없이 차상위 혹은 중하위 생활을 하는 계층을 중심으로 자활후견기관 및 선정직업학교 등을 통한 자활공동체 및 업그레йд 자활 등을 통한 창업 및 파견기회를 확보하여 취업 가능할 수 있는 능력을 키워나가게 된다. 3단계에서는 주로 입국 4년 이상 경과 대상자를 중심으로 필요한 재교육 및 신기술 전문직업교육을 실시되 4년이 안되었어도 학력 및 연령 등을 고려하여 전문직업기술습득을 통한 취업기회확보가 가능한 대상을 중심으로 실제적, 전문적, 직업교육을 실시한다. 이로서 일반적으로 초기 입국하여 위의 3단계를 거쳐 5년 이상이 경과되면 궁극적으로 남한사회에서 중산층 진입이 가능하도록 하는데 주요 목표가 있다.

2. 전달체계의 구성

가. 전달체계의 의미

새터민의 취업정책의 성공은 무엇보다도 전달체계의 구성형태에 따라 영향을 크게 받을 수 있다. 전달체계의 구성은 공공과 민간의 영역에서 체계적인 연계와 역할 분담이 명확히 이루어져야 효과적일 수 있다. 새터민의 취업정책 전달구조의 구성을 위하여 고려해야 할 요소들을 정리하면 다음과 같다. 전달체계란 지역사회에서 서비스 공급자들 사이 혹은 서비스 공급자와 소비자들 사이에 존재하는 조직 배열(organizational arrangements)이다. 공공영역에서의 구조는 중앙과 지방으로 분류할 수 있는데 지방자치법 제9조와 동시행령을 보면 중앙정부는 행정사무 중 국가의 존립과 관련되거나 전국적으로 통일을 구하는 업무를 중심으로 하며, 지방정부는 주민복지에 관한 사업, 사회복지시설의 설치 및 관리, 생활 곤궁자의 보호 및 지원 등과 같은 사회복지사무를 중심으로 구성되어 있다. 전달체계의 구심점을 지방지역에 두는 것은 서비스 공급자와 소비자가 함께 만나는 장이 주로 지역사회이기 때문이다. 즉 서비스 공급자들 간 관계와 서비스 공급자와 서비스 수급자와의 관계가 지

방을 중심으로 이루어지며 상층구조의 지원관계 등이 형성되어진다. 이는 취업 정책 방향, 즉 저소득층, 노약자, 장애인 등 빈곤과 소외계층을 위하여 수행되는 취업기능에 대한 정책적 노력 정도를 높이는데 효과적일 수 있다. 새터민의 상황은 이러한 긴밀하고 밀접한 취업정책방향의 요구되어진다고 볼 수 있다. 이러한 기능을 높이고, 취업서비스 전달의 효과성을 제고시킬 수 있는 전략적 방법, 즉, 취업 서비스의 적절한 분배전략은 다음과 같다. 첫째, 의사결정에 관련된 권한과 통제권을 어디에 위치시킬 것인가. 둘째, 서비스에 관련된 여러 과업을 누가 수행할 것인가. 셋째, 전달체계의 구성 즉 서비스 전달단위의 수와 조직의 형태는 어떻게 할 것인가와 관련되어질 수 있다. 특히, 의사결정 권한과 관련한 상층구조의 결정은 서비스의 단편성, 비연속성, 비책임성, 비접근성 등의 문제의 정도를 결정할 수 있다. 단편성의 경우는 서비스를 한 장소에서 제공할 것인가, 서비스를 분산 조화시킬 것인가와 관련하여 서비스의 통합성의 정도를 결정하게 되며, 비접근성의 경우는 서비스 전달체계 내에 진입하는 데의 장애와 관련되는데, 소득, 연령 등 관료적 선별주의가 특정한 서비스 수급을 배제시킬 수 있다. 비연속성의 경우는 서비스 전달체계 내에서의 욕구에 자원을 대응시키려고 노력하는 과정에서 발생하는 문제이며 다양하거나 광범위한 욕구에 대응한 자원간의 연속적인 연결체계와 관련되어진다. 비책임성의 경우는 서비스를 만든 사람들과 정책결정자들 간의 관계에 관련된 문제들로 도움을 필요로 하는 사람들이 그들의 조건에 영향을 미칠 수 있는 정책결정에 영향력을 행사할 수 있는가와 새터민의 욕구와 관심에 반응적 인가의 문제와 관련되어 있다. 이러한 전달체계에 있어서 취업서비스전달의 향상을 위해서 서비스 체계를 재조직하는 것이 효과적일 수 있으며 그 전략은 다음과 같다. 앞에서 언급한 서비스의 적절한 분배를 위한 전달체계 구성과 관련된 전략 3가지와 관련해 보면 다음과 같다. 첫째 정책결정에 관련한 권한과 통제력을 재구조화 하려는 전략과 관련된 것이다. 즉 의사결정권한을 어디에 두는가와 관련하여 권위를 재구조화하는 전략으로 민간영역의 조정(coordination)과 참여(citizen participation)가 있다. 조정은 통합적이고 포괄적인 취업서비스 체계를 개발하려는 목적을 가진 전략이다. 또한 단편성을 극복하고 서비스의 일관성을 부여하기 위한 개선전략²²으로 중앙화 전략이 있는데, 중앙화

²² 단편성을 극복하고 서비스의 일관성을 부여하기 위한 전략으로 중앙화 연방화 협력등이 거론되 어지는데 연방화(federation)의 경우는 상이한 기관들을 지역적으로는 중앙화 하지만 행정적으로는 통합하지 않는 접근이다. 연방화된 전달체계는 그것이 갖는 공식성과 귀속력의 정도에 따라 다양하게 나타난다. 연방구조는 구성단체가 공동 운명의식을 갖고 자신이 가진 기술 자원 지식 인력등을 공동출자한다. 출자비용은 연방조정에서 얻은 편익보다는 적은 것이 일반적이다.

(centralization)는 행정적 통합을 통한 조정전략 중 가장 강력한 것으로 서비스의 단편성을 감소시킨다. 그러나 이는 새터민과 정책결정 당국간의 조직적 거리를 멀어지게 하는 경향으로 기존에 조직간 문제를 조직 내 문제로 내부화 시켜 갈등과 서비스간의 접근성을 저해할 수 있다. 또한 창구의 단일화가 이루어지는 하지만 단일 창구는 서비스 의뢰와 연속성에 입각하여 서비스 전달을 분배하는 수단으로 기능을 하게 되면 의도적이든 아니든 수습자격요건을 충족시키지 못한 사람들에게 서비스가 전달되는 것을 방지하는 수단으로 기능하게 된다. 이와 가장 대조되는 형태로 권위의 재구조 전략과 관련하여 정부단위나 기관과 새터민 사이에 정책결정 권한을 재분배하려는 목적을 가진 또 하나의 전략은 민간참여(citizen participation)이다. 민간참여 형태는 매우 다양 할 수 있어서 정부회득에서부터 자문, 공동계획, 시민에 의한 완전한 통제에 이르는 연속성으로 파악할 수 있다. 즉 민간참여 전략은 기존 권위구조의 변형 없이 진행되는 비분배적 참여(nondistributive participation), 의사결정권위에 대한 시민 영향력이 있기는 하지만 의사결정의 결과를 크게 바꾸지 못하는 유사참여(pseudoparticipation) 혹은 명목적 참여(normal participation), 서비스 전달체계에 관련된 의사결정에 시민들이 실질적인 영향력을 행사할 수 있도록 권위구조가 변형되는 재분배적 참여(redistributive participation)의 형태가 있다.

두 번째 취업서비스와 관련된 여러 과정을 누가 수행할 것인가와 관련하여 과업 할당을 재 구조화 하려는 전략으로 역할부과와 전문적 이탈이 있다. 역할 부과는 취업서비스 제공자와 서비스 수혜자, 즉 새터민 간의 계급격차로 인해 수혜대상자들이 서비스 전달체계에 진입하는데 어려움이 있음을 가정하고 이에 대한 접근성을 높여가는 전략을 취해나가는 것이다. 서로의 문화행위 양식 등을 이해 못함에 따라 접근성 비연속성의 문제가 생기면 이는 조직적 문제보다 사회계층의 문제로 생길 수 있다 때로는 같은 계층이어야 사회계급 중재 기능 수행이 가능하다. 특히 민간영역에서 실제적인 새터민 취업교육을 시킬 때 교육담당자가 새터민을 정확히 이해하고 이들을 혼돈 없이 지도해 나갈 수 있는 역량이 필요 할 수 있다. 새터민과의 접근성 및 친밀성을 최대한 높이기 위해서는 취업관련 비전문가라도 투입되어질 필요가 있다. 그러나 여기에서 고려해야할 문제로는 비전문적인 낮은 서비스를 받게 될 가능성, 비전문적 보조요원 투입으로 인한 전문가의 반발가능성, 비전문가의 중재 역할로 서

각 구성단체의 조화를 위해서는 각기의 자율성이 어느 정도 희생되어야 하며 많은 경우 연방화 전략에 있어서 협력적 측면이 결여된 연립조직화 하는 수가 많다. 또 하나의 방법은 협력(collaboration)이 있다. 사례별 협력(case-level collaboration)은 서비스 기관들이나 서비스 담당자들 간의 분권화 된 상호작용에 의해 이루어진다.

비스 전달체계가 통합될 경우 그 이후에 효과성이 감소할 수 있는 측면을 고려해야 한다. 또한 전문적 이탈(격리)은 기관 내 전문가가 조직의 규제 영향의 제한 때문에 틀을 깨는 방식을 취하는 것이다. 관료적 획일성은 비전문 보조요원이 전문적 행위 양식을 받아들이도록 강요함으로써 자유분방한 스타일을 억압할 수 있으며, 또한 전문가의 기능 수행에 방해하여 전문가들은 행정과 새터민의 욕구 간 격차로 도덕적 딜레마 속에서 이직율이 높아지는 결과를 낳게 한다. 즉 조직과 취업전문기²³ 양측의 장단점을 고려한 전략수행이 필요하다

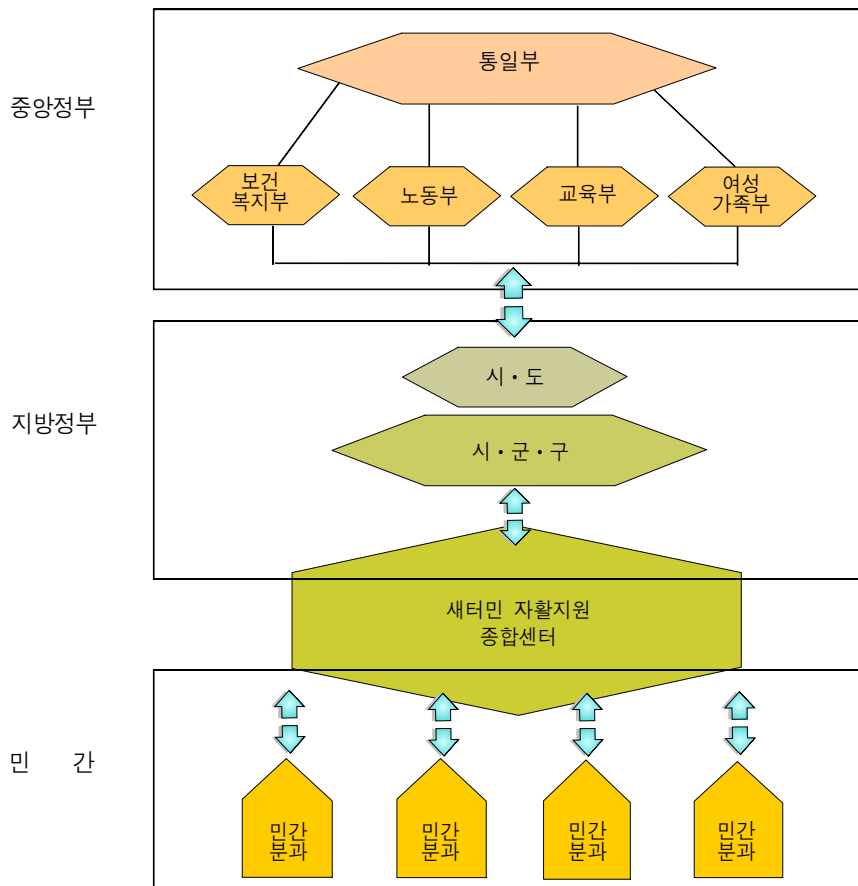
세 번째는 전달체계의 구성과 관련한 전략으로 전문화된 접근구조이다. 취업서비스에 진입하는 것을 전달체계에 새로운 요소를 추가함으로써 전달체계의 구성을 체계화시켜나가는 것이다. 즉, 취업서비스의 접근자체를 하나의 독립된 사회서비스로

²³ 전달체계의 2가지 중요한 요소는 취업서비스 전문가와 취업서비스 조직이다. 서비스 전문가는 전문주의와 관련하여 지위향상(status enhancement)의 관점과 서비스 질을 높이는 관점으로 나누어 볼 수 있다. 지위향상의 관점에서 보면 전문주의란 전문가들의 특권과 지위를 보호하고 확장하는 기능을 하는 것으로 전문가들은 욕구가 있는 사람에게 서비스를 제공하기보다는 스스로의 이익에 더 많이 동화 될 수 있다. 전문직의 권위는 클라이언트의 통제수단이며 클라이언트에 대한 통제는 전문직이 가진 기술적 능력이 아닐 수 있으며 서비스의 독점에서 기인할 수 있다. 서비스 관점은 서비스 질을 높이는 과정으로서 욕구가 있는 사람들에게 대한 서비스의 제공을 촉진하고 증진하는 수단으로 기능하는 것이다. 전문주의 서비스 관점에서 나오는 요소로는 체계적 이론에 기초한 지식(knowledge), 전문지식으로부터 나오는 독특한 권위(authority) 전문직만이 독점적으로 제공할 수 있는 특정서비스를 제공하도록 허락하는 사회적 재가(sanction of the community), 윤리강령(code of ethics) 가치, 규범, 상징으로 구성되는 전문직 문화(professional culture)로 구성되어질 수 있다. 극대화된 전달의 효과를 보기 위해서는 서비스 전문가와 서비스 조직의 관점에서 전달전략을 위한 선택이 이루어질 수 있다. 전문주의와 관련해서는 지위향상과 서비스 질을 높이는 관점의 측면에서 고려될 수 있다. 지위향상은 전문가들의 특권과 지위를 보호하고 확장하는 기능을 하는 것으로 전문가들은 욕구가 있는 사람에게 서비스를 제공하기보다는 스스로의 이익에 더 많이 동화된다고 주장되어지기도 한다. 전문적 권위는 클라이언트의 통제수단이 될 수 있으며 이는 전문직이 가진 기술적 능력이 아니라 서비스의 독점에서 기인한다. 이에 대한 고려가 있어야 한다. 한편 서비스의 질을 높이는 관점에서 전문주의란 욕구가 있는 사람들에게 대한 서비스의 제공을 촉진하고 증진하는 수단으로 기능하는 것이다. 즉, 서비스 전달의 극대화된 효과를 보기 위한 전문주의의 기능은 지위향상의 관점에서는 전문가의 특권과 지위보호를 위한 노력이 있고, 서비스 관점에서는 욕구가 있는 클라이언트에게 적절한 서비스를 제공하려는 데 관심을 갖게 된다. 두 가지 요소 중 어느 쪽이 더 치우쳤는가에 따라 전달전략의 선택이 달라진다. 지위향상의 관점에서는 전문직의 기능이 전문가들의 지위향상에 기여하는 것이라는 측면에서 오히려 서비스 전달의 개선시키는 노력으로 전문가들의 특권을 제한하거나 수정하는 형태를 띠게 된다. 이러한 방법으로는 시민참여로 클라이언트에게 전문가를 통제하는 권한을 부여하여 권위가 기관에서 클라이언트에게로 재분배 될 수 있게 한다. 역할부과로 기능을 보다 실질적으로 더 잘 수행할 비전문가들의 구성을 유도할 수 있다. 의도적 중복으로 전문가간 경쟁을 유도하여 전문가가 노력할 수 있게 한다. 또한 서비스질을 확보해 나가려는 관점에서는 전문직기능을 강화시켜 나가려는 노력을 하게 된다. 조절을 통하여 전문적 통제의 위계를 강화시키게 된다. 전문적 이탈로서 전문가의 역할을 관료에서 기업인으로 변화하여 조직생활에서 탈피하여 자신의 일에 전념하도록 한다. 전문화된 접근구조로 전문가들의 업무 분장을 더욱 세분화하는 새로운 접근구조를 만드는 전략을 해 나간다.

제공하는 것으로 공평한 전문적 접수창구(professionally unbiased doorway)를 갖고 전문성을 유지하면서도 취업서비스에 대한 새터민의 접근성을 높이는 방안을 제시하여 복잡한 전달체계의 미로 찾기에 도움을 제공해 나간다. 여기서도 발생 할 수 있는 문제는 접근자체를 하나의 서비스로 제공함으로써 관료조직 내에서 단계가 하나 더 추가되는 것으로 인식하고 새터민 자신들의 욕구를 충족시키기 위한 자원을 얻기 전까지 거쳐 가야 하는 또 하나의 관문으로 생각할 수 있으나 이를 취소화하기 위해서는 지활 지원 종합센터에서 1단계 진입과 2단계 취업서비스의 제공의 역할을 같은 장소에서 수행할 수 있게 하여 사정 및 진단적 접근과 실제취업중심 서비스를 분리시키지만 연계가 수월할 수 있는 전략으로 구성되어 질 수 있어야 한다.

새터민 자활지원종합센터의 전달체계흐름을 전체적으로 보면 다음과 같다.

<그림 2> 전달체계 흐름도



위의 그림에서 보면 새터민 자활지원센터는 기초자치단체인 시군구단위에서 관장하여 예산 및 조직운영의 틀은 공공단위에서 지원하며 실제적인 취업프로그램 및 지원 등의 실행적 영역은 민간에서 해나가는 체계를 기본으로 한다. 즉 종합센터의 운영은 공공과 민간의 공동운영체계를 기본으로 하며, 현재 자활후견기관의 병설형태로 조직체계를 갖추는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 현재 시군구 단위에서 추진하고 있는 지역사회협의체의 분과(노동분과)로 들어가 민간의 자원활용과 연계를 원활하게 하여 취업활동의 폭을 넓혀가도록 한다.

3. 취업지원 내용(급여)

직업능력 확보를 위해 실제적인 능력을 확보해 나갈 수 있는 취업서비스를 급여의 형태로 받는 단계로 다음과 같이 3단계의 형태로 구분하여 볼 수 있다. 각 단계별로 보면, 1단계는 직업훈련 기초단계로 적성파악 및 진로 교육과 직업기초능력의 확보, 직무수행능력 확보의 내용을 갖추게 된다. 직업훈련기초단계의 적성 파악 및 진로 교육은 우선 자기분석으로 본인의 적성과 가지고 있는 능력 및 발휘될 수 있는 최대한의 역량 등을 파악하는 것이 일차적으로 이루어져야 하며, 갖게 될 직장과 관련하여 직장의 성격 방향 등의 파악과 더불어 본인이 하게 될 직무와 관련한 세부적인 파악이 우선적으로 이루어져야한다. 적성파악 및 진로교육이후 직업기초능력 확보 단계가 들어가는데 여기서는 언어 및 용어 사용, 구인구직 정보프로그램의 활용방안 등을 잘할 수 있는 훈련이 이루어져야 한다. 1단계의 마지막으로는 직무수행능력 확보로 전 단계에서 파악된 직무분석에 근거하여 실제적인 직장, 직업적응을 위한 기초 인턴교육이 이루어짐으로서 직업훈련의 기초단계가 마무리되어질 수 있다.

2단계는 직업능력 확보 단계로서 특정 직업 취득을 위한 훈련과 실제적인 현장 실무교육이 이루어지게 된다. 직업취득을 위한 훈련은 실제 갖고자 하는 직업에 필요한 자격증을 획득하는 교육 훈련을 받게 되며, 이후 취업 실습과정의 일환으로 현장에서 직접 실무 교육을 받게 된다. 이 단계가 직업적응의 가장 핵심적인 과정이 될 수 있는데 이는 취업 및 창업의 유형에 따라 다르게 훈련 되어질 수 있다. 취업하고자 하는 영역에서(즉 자본주의 시장구조 내에서)는 파견 및 인턴의 형태로 직무습득을 위한 직업전문기술을 익히게 되는 기간이며, 창업(혹은 자유업)을 하려고 하는 경우는 자활공동체나 선경직업학교, 좋은 사람들 단체 등에서 창업관련 현장기술교육을 습득하게 된다. 여기서는 직접 시장구조에서 취업하는 조건 하에서 일하는 것

과 동일한 형태로 훈련받게 함으로서 실제 취업 혹은 창업했을 때의 시행착오를 최대한 줄이고 적응해 나갈 수 있게 준비하도록 유도하는 것이 중요하다.

마지막 3단계에서는 직업적응 및 사후관리를 해나가는 단계로 직업을 갖은 후 개인별 여건에 따른 사례관리를 함으로서 직장생활에서 갖을 수 있는 어려움과 장애를 슬기롭게 극복할 수 있는 조언과 자원을 지원해나가게 된다. 여기서 멘토링 시스템 등을 도입함으로써 긴밀하고 실제적인 도움을 받을 수 있도록 체계화 시키는 것이 필요하다. 또한 직업환경 및 기술변화에 따라가고 선도할 수 있는 보수교육체계를 특별히 구조화하여 직업유지가 장기적으로 가능한 시스템을 구축하는 것이 바람직하다. 취업지원내용을 정리하여 구조화 해보면 다음과 같다.

1) 1단계 직업훈련 기초단계

1-1 적성과약 및 진로교육

자기분석단계 : 자기분석이란 말 그대로 자기를 스스로 분석하는 것을 의미하는데, 자신의 과거와 현재의 성격·기질·취미·능력 등을 고려하여 자신이 하고 싶은 일을 분석하고 자기 미래상을 진로결정의 기준으로 설정하는 단계

직장분석단계 :

직무분석단계 : 1-2 직업기초능력 확보(언어, 구직구인 정보프로그램 활용 등)

1-3 직무수행능력 확보(직장, 직업적응을 위한 기초교육)

2) 2단계 직업능력 확보단계

2-1 직업취득을 위한 훈련(자격증 등)

2-2 현장실무교육

직업전문기술 - 파견(인턴십) - 취업

창업관련현장기술교육 - 자활공동체 - 창업

3) 3단계 직업적응 및 사후관리 단계

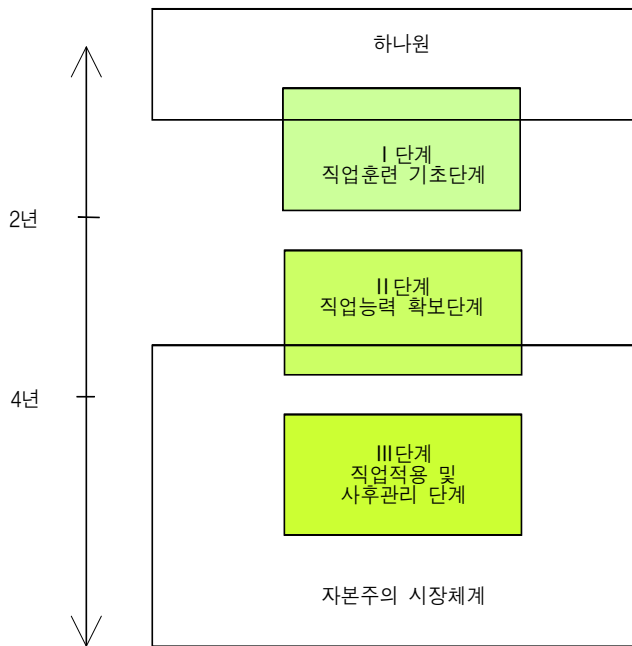
3-1 사례관리

3-2 보수교육

<그림 3>에서 새터민 취업지원 내용의 흐름 및 기간을 보면 다음과 같다. 직업훈련 기초단계인 1단계는 하나원에서부터 시작하여 지역사회진입까지 약 2년간의 기간이 소요되며, 직업능력 확보단계인 2단계는 지역사회 내에서부터 준비하여 취업시

장에 진입한 이후의 기간까지 걸쳐 진행되어지고 이기간도 약 2년의 시간이 예상되어진다. 직업적응 및 사후관리 단계인 3단계에서의 사례관리 및 보수교육은 그 이후 직업을 유지하면서 지속적으로 관리되어진다. 대체로 새터민이 남한 사회에 진입 후 약 4~5년 이후에는 본인의 상황에 맞는 직업을 유지하면서 자활할 수 있는 취업교육이 가능하도록 하는 시스템의 구축으로 구성되어 있다.

<그림 3> 취업지원 내용 흐름도



4. 재정

새터민 취업정책의 실질적인 영역은 재정책확보에 있다. 취업정책결정에 있어서 재정의 양식은 두 가지의 선택 기준이 있게 된다. 먼저 재정의 원칙, 즉 돈 자체가 어디에서 나왔나와 관련된 자원(source)과, 두 번째의 이전체계가 어떤 흐름인가(transfer system)와 관련되어진다.

자원(source)의 경우는 앞에서 언급한 취업정책결정의 새터민 대상선정, 취업유형(급여), 전달체계 등을 결정하는 중요한 요소이다. 재원은 크게 새터민 자신의 수혜

자기여(fee), 민간기부금, 공공재정 등 3가지로 구성될 수 있다.

첫째, 새터민 본인 기여(fee)는 서비스를 받는 자들의 이용료 기여로 요금과 각출료를 의미한다. 이러한 새터민 기여금은 시장원리에 따라 이루어져서는 안 되며, 소득이나 능력 등에 따른 변수들을 고려하여 각출 시스템이 도입되어야 한다. 즉 소득 계층에 따른 차별적 요금 체계가 규정되어지며 재분배적 성격의 복지 요금체계가 이루어져야 한다. 새터민 본인의 기여가 갖는 우수성 몇 가지를 지적하면 다음과 같다. 우선 수혜자들이 서비스에 대한 권리의식을 갖게 되어 수혜자의 스티그마를 없앨 수 있다. 또한 수혜자도 기여를 통해 사회적 책임감을 지니게 된다. 수혜자가 비용 의식적으로 행동함으로써 서비스를 과도하게 남용하지 않게 되며 성실성, 과업완수를 위한 책임감 등을 갖게 된다. 취업정책의 효과와 한편 수혜자 기여가 갖는 부정적 측면도 지적되어진다. 적은 기여라 하더라도 최저 소득 계층에게는 부담으로 작용할 수 있으며 본인의 기여부담을 통해 스티그마를 해소시키는 것이 기여여부에 따른 것 인지에 대한 경험적 증거가 나타나지 않고 있다. 적절한 비율과 다양한 변수를 고려한 새터민 본인 기여 형태의 도입을 고려해야한다.

둘째, 민간기부금은 민간이 자발적으로 기여해 나가는 것이다. 민간은 비영리 민간과 영리 민간으로 나누어지며 정부가 기업 등의 기부금 형태의 기금에 면세 혜택 등을 주면서 민간이 운영하도록 하는 것이다. 민간운영 및 민간위탁 운영에 대한 효과성 여부에 대한 주장들이 있는데, 민간단체의 운영필요성을 주장하는 측면은 정부로부터 자율적 재정 하에서 민간기관의 기능을 하는 경우 새터민 개별의 다양한 가치를 존중하는 역할을 할 수 있으며, 다원적이고 민주적 형태의 발전이 가능하게 된다고 본다. 또 하나 서비스의 선도적 기능을 함으로써 새로운 시도와 실험적 활동 등이 가능하게 된다. 즉 민간의 활동은 공공서비스의 감시와 견제를 할 수 있다. 한편 민간의 활동이 갖는 한계점도 있게 된다. 정부의 재정적 지원을 받고 있으며 정부의 재원이 민간운영기금의 높은 비중을 차지하게 되면 민간도 정부에 의존적이 되며 정부 결정에 따라야 하는 상황에서 종속적, 관료적이 될 가능성이 많다. 또한 민간 기부금에서 재정이 충당 될 때는 모르지만 국가에서 재정을 의존하는 상황에서는 열악한 재정으로 정부 서비스보다 질적인 저하가 일어날 가능성도 있다. 정부가 면세 혜택을 주는 민간기관이 공익을 위한 활동을 하는 기관인가와 얼마만큼 기부자의 의도를 존중해 주어야 하나, 또는 자선 면책(charitable immunity)을 어느 정도 인정해야 하는가의 문제 등이 제기되고 있다. 민간의 서비스 매입은 주로 재원과 전달의 주체가 구분되어 국가가 민간기관에 서비스 대금을 제공하는 재정을 담당하고 민간기관은 서비스 제공 및 전달을 담당하는 형태로 진행되는 것이 바람직하다고 볼

수 있다. 본 보고서에서 제시하고 있는 새터민의 취업정책을 위한 새터민 자활지원 종합센터의 경우도 이러한 민간과 공공의 역할 분담 속에서 구성되어지는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 이러한 형태의 장점은 정부 측면에서는 재원만 제공하면 되므로 프로그램을 쉽게 시작할 수 있으며, 민간 측면에서는 안정적 재원을 확보할 수 있게 된다. 그러나 한편 사회 다원적 역할 수용 등으로 민간기관이 공공기관을 선도할 수 있으며, 국가에 구속되어 감사 등으로 인해 자율성을 상실할 위험이 있게 되는 점 등이 단점으로 지적되고 있다.

셋째, 공공재정의 경우는 조세에 의한 자원조달의 형태로서 정부에 의해 강제적으로 징수되어 제공된다. 조세의 소득 재분배적 성격에 따라 역진세²⁴와 누진세²⁵로 나누어 볼 수 있으며, 또한 한나라에서 간접세, 직접세의 비율에 따라 재분배 정도가 달라지며 이는 재원의 성격자체가 재분배적인 요소를 포함하기 때문이다.²⁶ 또다른 형태로 목적세를 활용하는 방안이 있는데 이러한 목적세는 특별히 지정된(earmarked) 세금으로 세금 수금의 목적을 밝힌 세금유형이다. 세금과 프로그램을 연결하기 때문에 납세 의무자의 저항을 완화시킬 수 있다. 즉 새터민의 취업정책을 지원하는 목적을 갖고 걷는 세금이므로 여러 가지 논쟁의 불씨를 유보할 수 있다. 그러나 이러한 목적세가 갖는 단점으로는 정책 입법자가 우선적 욕구에 세입을 융통성 있게 사용하지 못할 때 위험이 있으며, 욕구에 대응하기보다는 돈의 액수에 의해 프로그램이 유지되는 경향이 지적되고 있다. 새터민의 취업정책을 위한 새터민 자활지원센터의 재정운영은 조직운영, 프로그램사업 운영 등의 영역별로 위의 3가지 요소를 적절히 배합한 역할 분담이 고려되어야 한다.

재정 이전체제의 주요특징은 돈이 어떻게 흐르는가(how the money flows)와 재정이전에 부수적으로 따르는 조건은 어떤 것인가(how transfers are conditioned) 등으로 재정 형태의 구성과 관련되어진다. 자금할당의 흐름은 사업수행의 정책목표, 여러 체계들과의 관계 등 프로그램을 사회복지 정책의 여러 각도에 영향을 미치게 된다. 프로그램의 실행과 관리면에서는 정부의 큰 단위보다는 작은 단위가 더 적절할 수 있는데 각 정부간에서는 이러한 권한 확보를 위한 노력을 하게 된다. 새터민

²⁴ 역진세의 경우는 소득 계층에 관계없이 똑같이 부과하는 것으로 소비하는 불특정다수에게 세가 부과되어진다. 이는 소득이 적은 계층에게 상대적으로 부담이 되는 형태이다.

²⁵ 누진세의 경우는 소득에 따라 세율이 달리 적용되어지는 것으로 소득 재분배적 성격을 갖게 된다.

²⁶ 예를 들어 간접세 중심으로 공적부조를 제공하는 것은 직접세 중심으로 운영하는 나라 보다 덜 재분배적일 수 있다. 또한 일반적으로 조세 방식이 보험료 방식보다 재분배적이다. 그러나 이러한 해석은 여러 가지 변수를 고려하여 신중하게 해 나가야 한다.

자활지원센터의 경우 중앙정부의 역할과 실제적 실천 단위인 지방정부간의 재정분담이 있어야 하며, 중앙정부 내에서도 통일부 주도하의 보건복지부, 노동부, 교육부 등 관련부처간의 재정영역별 분담 및 흐름체계의 확보가 필요하다. 이는 조직운영 지원 및 사업프로그램 지원을 통해 지역사회의 통제와 지방의 자율권을 갖게 되기 때문이다. 프로그램을 실행 관리하는 권한을 갖게 되면 급여의 성격, 할당의 기반, 전달체계에 관련된 선택에 통제력을 발휘할 수 있는 권한도 가지게 된다. 이는 프로그램에 드는 자금의 이전을 통해 급여를 분배, 직원고용, 계약체결 등의 능력이 같이 생기는 것이다. 즉 자금의 이전은 중요 정치적 자원의 교환을 의미하고 각 정부 단위들은 이 자원을 자신의 통제하에 두기 위해 경쟁한다. 사회복지기관과 프로그램들은 법, 전통, 경험이 결합되어 도입 실행되고 조직적·제도적 장치에 의해 지원되기 때문에 정치적 변화에 민감하지는 않지만 대개 자금이전체계는 현재의 정치적 연합의 상황을 반영한다. 또한 자금의 흐름은 두 당사자간에 있어 이루어지는 단순한 교환이 아니며 관련된 당사자가 여럿일 수 있고 각자에게 돌아가는 혜택도 상이 할 수 있다. 또 다른 측면은 지방의 행정단위가 프로그램을 관리하는데 드는 자원과 전문지식을 어느 정도 가지고 있는가와 프로그램을 통해 해결하고자 하는 문제가 어떤 성격을 가진 것인가 하는 점 등도 고려되어 진다. 즉 한 단위에 프로그램을 맡길 경우 효율성 등의 논리적 이유가 있으면 또 다른 중요한 이유(정책목표 등)로 다른 단위에 프로그램을 맡길 수도 있다. 자금을 동원하려고 노력할 필요가 없는 단위들이 자금지출에 얼마나 책임을 져야하는가와 이 작은 단위들(지방정부 등)이 자금을 공급하는 쪽의 재정적 이해관계에 따라 행위 해 나갈 것인가, 보조금을 지급받는 쪽이 보조금을 지급하는 쪽의 지정된 조건을 충족시키도록 하기 위해 사용하는 수단이 되어질 수 있다.

즉, 자금흐름에 있어서 고려해야 할 사항은 다음과 같이 정리되어질 수 있다. 지방의 행정단위가 프로그램을 관리하는데 드는 자원과 전문지식을 어느 정도 가지고 있으나, 프로그램을 통해 해결하고자 하는 문제가 어떤 성격을 가진 것인가, 보조금을 지급받는 측이 보조금을 지급하는 측의 지정된 조건을 충족시키도록 하기 위해 사용되는 수단은 어떤 것인가, 자금을 동원하려고 노력할 필요가 없는 단위들이 자금 지출에 얼마나 책임을 지어야 하는가, 또한 지방정부 등 작은 단위들이 자금을 공급하는 쪽의 재정적 이해관계에 따라 어떻게 행동할 것인가와 관련된 측면을 고려해야 한다.

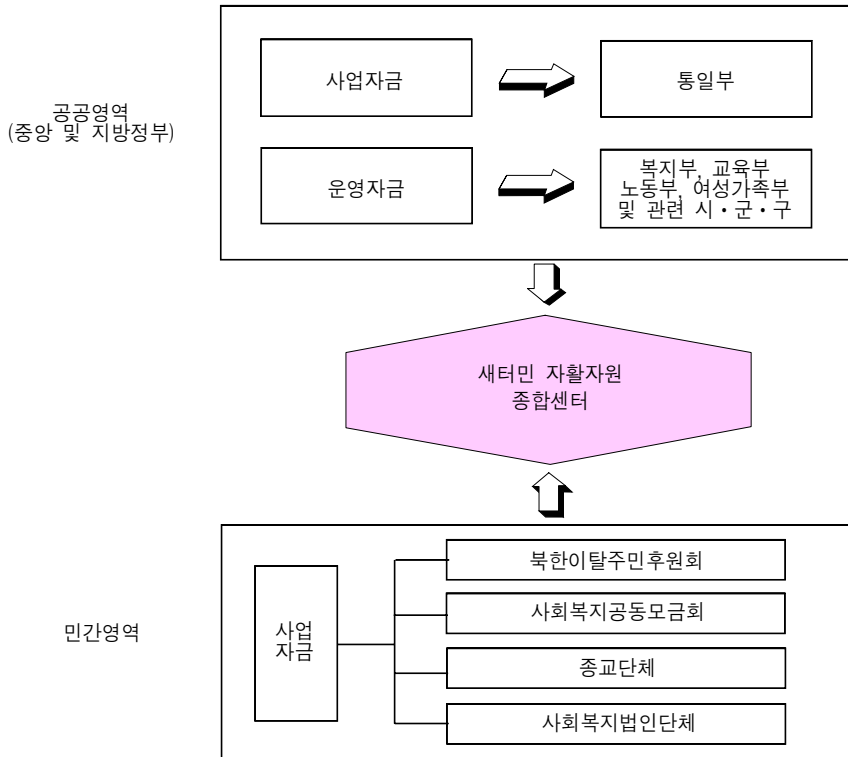
재정의 형태와 관련된 것으로 자금이전에 부수적으로 따르는 조건은 어떤 것인가(how transfers are conditioned?)를 중심으로 보면 다음과 같다. 보조금 지급의 경우는 보통 중앙정부에서 지방정부로 재정적 이전을 하게 되며 자금 제공자가 지원프

로그래밍 목적에 동의를 구하는 수단으로 지급 조건들을 달게 된다. 지급 조건들의 수준은 다양하며 특정 프로그램에만 써야 하는 경우 조건 없이 지원하는 경우 등 수준은 다양하며 지급조건을 상세히 규정하는 수준부터 대부분의 재량을 지급받는 단위(새터민 자활지원센터 등)에 맡기는 수준까지 다양하게 된다.²⁷

조건선택의 배합방식(matching)은 대체로 새터민 자활지원센터에서 하려는 노력에 대해 정부가 협조해 주는 방식으로 진행된다. 또한 재정을 제공받는 단위에서 일정한 재정적 기여를 하도록 하는 방식이 되는 경우도 있는데 이는 프로그램운영에 있어 경제적 효율성 달성에 책임감을 부여하여 센터가 자기 부담으로 인해 책임감을 갖고 진행해 나갈 수 있다. 한편 중앙정부는 지방간의 자원 할당을 재조정하기 위해 배합을 유동적으로 해 나갈 수 있는데 대체로 처음에는 지원 규모가 크다가 점차 삭감시켜 나감으로서 지방정부의 참여를 유도해 나가게 된다. 이러한 배합방식에 문제점으로 지적되는 것은 지자체가 돈이 있고 의욕이 있을수록 중앙으로부터 협조를 많이 받게 되며 재정이 부실한 지자체는 자기부담금을 충족시키지 못함으로써 중앙으로부터 지원을 받지 못하는 현상이 나타나고 지자체간의 빈익빈 부익부현상을 유도하여 지역간 격차가 심화되게 된다. 이러한 단위일수록 지역주민의 복지욕구가 크고 상대적으로 새터민의 욕구에 대한 대응에 적극적이지 않을 수 있는 것이 현실이다. 또한 한 새터민 자활지원센터 내에서도 정부의 지원을 받기 위해서 특정한 프로그램에만 자원이 편중되어 편협적으로 발전하는 현상이 나타날 수 있다. 즉 특정프로그램이외에 새터민이 필요로 하거나 욕구가 있는 프로그램 영역은 소외되는 현상이 발생하며 정부의 지원을 많이 받아 낼 수 있는 프로그램에만 자원을 투자하고 다른 영역에서는 상대적으로 무관심한 현상을 볼 수 있다. 이러한 배합방식에 의한 보조금 지급제도의 문제점은 센터 단위 내에 거주하는 새터민의 인구크기, 실업자 수, 주민 일인당 소득 등의 추가적인 변수를 재정공식에 도입함으로써 가난한 지방정부 혹은 새터민 자활지원센터는 가능한 자기 부담금에 대한 몫을 상대적으로 낮춰줌으로서 정부의 지원이 보다 많이 갈수 있는 방식으로 설계되는 것이 바람직하다.

²⁷ 보조금 지급의 형태는 크게 건당 요금부과제(fee-for-service)와 일반세입부담(generai revenue sharing)의 형태로 나눌 수 있다. 건당 요금부과제는 건당 구체적 용도에 대해 보조금을 지급하는 형태이며 사용용도 등을 가장 상세히 규정해 놓고 자금 수령 지자체의 합의된 목적에 따라 지급해 나간다. 일반세입부담의 경우는 용도에 규정 없이 보조금을 지급하며 일반적 목적으로 지자체에 자금이전을 해준다. 특히 보조금 수령자의 재량을 주고 선택적으로 재정운영을 할 수 있도록 한다. 보조금의 자금형태는 이러한 건당 요금 부과제에서 일반세입부담까지 수령자의 재량권 및 정부의 통제력 정도에 따라 5가지 유형으로 나뉘게 된다. 즉, 건당 요금부과제, 범주적(사업별)보조금, 일괄보조금, 특별세입 부담, 일반세입 부담의 형태로 분류되어진다.

<그림 4> 취업재정 흐름도



Ⅲ. 맺는 말

새터민이 남한사회의 조기 정착 및 장기적 안정을 위해서는 개별 대상자에 대한 지속적인 접촉을 통해 정착과정을 관찰하고, 복합적인 문제 및 욕구를 가진 개별 사례에 대한 통합적인 접근이 필요하다. 새터민의 사회정착에 있어서 가장 중요한 요소인 취업 등을 통해 안정적인 생계기반정착을 마련하는 것은 장기적 적응에 중요한 역할을 할 수 있으며, 새터민의 정착 지원을 위한 취업구도는 지역사회 내의 협력체계로서 공공영역과 민간영역간의 협력이 불가피하다. 공공영역은 통일부를 비롯한 중앙의 역할과 시군구중심의 지방의 역할 구분과 연계가 필요하며, 민간영역의 경우도 지역 내 자활사업을 수행할 수 있는 기관들의 참여를 통해서 이루어져야 한다. 즉 자활사업을 수행할 수 있는 자활후견기관, 사회복지관, 지역정신보건센터, 민간단

체, 고용안정센터, 직업적응훈련기관, 자치단체(구, 동) 등이 될 수 있다. 이제까지 새터민은 기초생활보장법에 따른 조건부수급자이나 지역·가구여건 등 사업시행여건이 개선될 때까지 자활사업 참여를 한시적으로 유예하는 자로 인정되었다. 그러나 새터민이 자본주의 시장구조 안에서 자립해나가기 위해서는 보호시장체계 안에서 일정기간 의무적으로 근로함으로써 남한사회에서의 자립적응이 단계적으로 가능할 수 있도록 제도화시켜나가는 것이 필요하다. 이는 새터민의 주요관심 분야인 취업/자활에 중점을 두고 관련 서비스를 집중지원하면서 기타 보완되어야 하는 서비스 지원을 실시하는 것이 우선적으로 고려되어야 한다.

적절한 자립적응을 위해서는 새터민 자활지원 종합센터의 형태로 통합적 전달체계의 접근구조가 필요하며 이는 대상별, 전달구조별, 급여형태별, 재정별로 분석되어 바람직한 방향으로 구성되어지는 것이 장기적 관점에서 바람직하다.

새터민 각 대상별로 적절한 취업뿐만 아니라 취업유지를 위해서는 취업과 관련하여 공통적으로 갖추어야 하는 요소들이 있으며, 이를 토대로 한 취업적응을 위해서는 새터민 상황에 따른 대상별 취업유형을 적절히 배합시키고 체계적으로 적용시켜나가는 것이 필요하다. 새터민의 취업정책의 성공은 무엇보다도 전달체계의 구성형태에 따라 크게 영향을 받을 수 있다. 전달체계의 구성은 공공과 민간의 영역에서 체계적인 연계와 역할분담이 명확히 이루어져야 효과적일 수 있다. 직업능력 확보를 위해 실제적인 능력을 확보해 나갈 수 있는 취업서비스 급여의 형태가 요구되며 취업대상 새터민의 여러 정황에 따라 단계별 급여형태가 구상되어야 한다. 새터민 취업정책의 실질적인 영역은 재정확보에 있다. 취업정책결정에 있어서 재정의 양식은 두 가지의 선택 기준이 있게 된다. 먼저 재정의 원칙, 즉 돈 자체가 어디에서 나왔나와 관련된 재원(source)과, 두 번째의 이전체계가 어떤 흐름인가(transfer system)와 관련되어진다. 재원(source)의 경우는 앞에서 언급한 취업정책결정의 새터민 대상선정, 취업유형(급여), 전달체계 등을 결정하는 중요한 요소이며 취업정책의 성공 여부를 결정하는 주요한 변수이다.

새터민의 지역사회 정착을 위해서는 이들이 정착지에서 생활하면서 부딪치게 되는 다양한 어려움을 실질적으로 털어주기 위한 사회적 지지체계가 구성되어야 한다. 이러한 지지자들은 보호담당관 등 업무상 연계된 실무자들보다는 이웃에 살고 있는 지역주민들로 구성되는 것이 효율적이다. 또한 개별 대상에 대한 정착지원은 각 개별 자원봉사자들이 단독으로 실시하는 것보다, 각기 영역별로 활동하고 있는 인력들이 참여하는 체계로 이루어지는 것이 바람직하다. 이러한 점에서 북한이탈주민들의 정착지원문제에 관심을 갖고, 실제 지원에 참여할 역량을 갖춘 자원봉사자들의 인력풀

을 확보하는 것이 필요하다.²⁸ 새터민들에 대한 정착지원을 보다 효율적으로 실시하기 위해서는 새터민 정착관련 실무자간에 정기적인 협력체계가 이루어져야 하며 공공과 민간의 역할분배와 협력구조가 필수적이라고 할 수 있다. 현행 체계 내에서 각 기초자치단체가 지역자활계획을 수립하고, 직접 또는 민간위탁으로 자활사업을 실시하도록 되어있다. 따라서 새터민들의 지역단위 정착을 위해 기초생활보호 수급자에 대한 사회적응프로그램 및 자활지원사업을 적극적으로 연계하는 것이 필요하다.²⁹ 국민기초생활보장법에 따른 지역단위 자활지원사업을 추진하기 위한 기본적 인프라가 아직은 미비하며, 지역편차도 큰 실정이다. 따라서 지역별 여건에 부합하는 자활지원사업을 탄력적으로 운용하기 위한 재원, 각 지자체의 자활지원사업의 활성화 및 기금재원 조성노력이 요구된다. 이와 같이 지역 내에 거주하는 새터민 만을 위한 자활사업을 운영하기 보다는 지역 내 사회복지차원에서 국민기초생활보호 수급자 대상 프로그램을 운용하기 위한 기본체계를 확대하고 이를 연계하는 것이 현재 새터민의 규모가 단독 사업을 실시하기에는 적합하지 않기 때문이기도 하다. 남한사회가 제공하는 지원내용은 새터민의 기초생활비로 부족하지만은 않지만 이것이 사회 진출 후 3년~5년 사이에 이루어지므로 실직상태가 장기화되거나 낭비적인 생활습관을 갖고 있는 경우는 정착금을 단시간에 소진하는 경우가 발생하여 어려움을 겪게 된다. 새터민에 대한 지원이 무상지원형태이거나 일시적이어서는 안 되며, 자립할 수 있는 노동력 제공의 의무를 병행하여 실시해야 하고 이는 남한생활의 장기적 적응을 고려할 때 불가피한 부분이라 할 수 있다.

²⁸ 홍순혜·박윤숙, 『북한이탈주민 지역사회 정착지원 프로그램 개발』 (서울여자대학교 북한이탈주민 지역사회정착연구팀, 2004. 1), p. 56.

²⁹ 지역 자활공동체 설립지원 (구성원 중 기초생활보장 수급자가 1/3이상), 저소득층 생업자금융자, 기초생활보장기금, 자활공동체 사업자금대여, 자활공동체 사업자금의 이차보전, 자활후견기관 등 자활사업실시기관 지원 전세점포사업(창업가능성이 높고 작업장 및 점포 확보가 긴요한 지방자치단체가 선정한 공동체, 사업단, 개인을 대상으로 기금에서 전세점포임대지원, 관할 시군구청장이 점포를 임대하여 자활후견기관에 대여(2,000-10,000만원 범위 내) 전세권 설정) 등이 있다.