

서울특별시 북한이탈주민의 정착지원에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 2904
- 발 의 자 : 이민석 의원(찬성자 23명)
- 발 의 일 : 2025년 8월 8일
- 회 부 일 : 2025년 8월 14일

2. 제안이유

- 서울 내 북한이탈주민은 약 6천여 명(전국 거주 인원 중 20.3%)으로, 북한이탈주민의 안정적이고 원활한 지역사회 정착을 위한 체계적인 지원이 더욱 중요한 상황임.
- 북한이탈주민의 지역사회 정착을 돕기 위한 정서 및 심리적 상담 등 지원 분야를 세분화하고, 북한이탈주민의 고용 촉진과 경제적 자립을 지원하기 위한 우선 구매 제도 관련 상위 법령 개정 사항을 반영해 정비하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 지원 사업의 범위를 세분화함(안 제4조제1항).
- 나. 우선 구매에 관한 근거 조항을 정비함(안 제12조).

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 및 시행령

나. 예산조치 : 해당사항 없음(비용추계 비대상사유서 별첨).

다. 입법예고(2025. 8.20. ~ 8.24.) 결과 : 의견 없음.

5. 검토의견

가. 조례개정안의 취지

- 본 개정조례안은 북한이탈주민 지원의 범위를 ① 지역사회 정착에 필요한 사회적응, ② 정착과정에서의 정서·심리적 상담 및 지원, ③ 직업훈련, 취업알선, 취업 후 직장 적응 및 장기근속지원으로 세분화(안 제4조제1항제1호부터 제3호)하여 규정하고, 우선 구매에 관한 상위법령 근거 조항 변경에 따라 이를 반영한 정비(안 제12조제2항)를 통하여 북한이탈주민의 안정적이고, 원활한 지역사회 정착을 지원하기 위한 것임.

〈 조례 개정안의 주요내용 〉

조 문	주 요 내 용
제4조(지원의 범위)	<ul style="list-style-type: none"> - ‘사회적응’을 ‘지역사회 정착에 필요한 사회적응’으로 정비(제1항제1호) - 정착과정에서의 정서·심리적 상담 및 지원 규정 신설(제2호) - 직업훈련, 취업알선, 취업 후 직장 적응 및 장기근속지원 규정 신설(제3호)
제12조(북한이탈주민 지원 촉진)	<ul style="list-style-type: none"> - 우선 구매에 관한 근거 조항을 상위법령에 따라 정비(제2항)

- 2025년 7월 31일 기준 서울특별시(이하 “서울시”라 함) 거주 북한이탈주민은 전국의 20.1%로, 경기도 35.6% 다음으로 전국에서 두 번째로 많이 거주하고 있음.

〈 서울시 거주 북한이탈주민 현황 〉

(’25.7.31.기준, 단위: 명)

구 분	’25.7.31	’24.1.1	’23.1.1	’22.1.1	’21.1.1
서울시	6,318	6,432	6,595	6,776	6,970
비율(%)	20.1	20.5	21.0	21.5	22.1
전 국	31,480	31,315	31,365	31,503	31,521

* 서울시가 전국의 20.1%로 경기도 35.6% 다음으로 전국에서 두 번째로 많이 거주하며 서울거주 비율은 매년 소폭 감소추세임.

※ 출처: 행정국, 2025년 8월 21일 제출자료 .

- 최근 북한이탈주민 생활 실태조사(서울연구원)에 따르면, 서울시에 거주하고 있는 북한이탈주민의 61.6%가 1인 가구로 서울 시민과 비교해 약 두 배 (36.8%)가 높은 상황이며, 근로가 가능한 가구는 서울 시민(93.7%)보다 31.7% 낮은 62.0%, 비경제활동인구도 약 두 배 많은 20.5%이고, 최근 1년간 북한이탈주민 가구의 연평균 소득은 2,404만원으로 서울 시민 7,369만원, 전국 북한이탈주민 3,613만원과 비교해 낮은 수준으로, 서울시 북한이탈주민은 사회적·경제적 취약성이 매우 크게 나타나고 있어 상황에 맞는 사회·경제적 지원이 필요하다고 하겠음.¹⁾
- 따라서, 본 개정조례안은 북한이탈주민 지원 범위의 세분화로, 북한이탈주민의 필요에 맞는 맞춤형 지원을 제공하여 사회 적응 속도를 높이고, 취업과 창업을 촉진하는 실질적인 프로그램 제공 등 북한이탈주민 지원 사업의 법적 안정성 및 투명성을 확보한다는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.

나. 세부내용 검토

1) 북한이탈주민의 지원 범위 정비(안 제4조)

- 북한이탈주민의 지원 범위에서 정착과정에서의 정서·심리적 상담 및 지원 (안 제4조제1항제2호), 직업훈련, 취업알선, 취업 후 직장 적응 및 장기근속지원 (안 제4조제1항제3호) 규정 신설을 통하여 북한이탈주민 지원 사업 범위를 세분화하기 위한 것임.

현 행	개 정 안
제4조(지원의 범위) ① 북한이탈주민에 대한 지원범위는 다음 각 호와 같다.	제4조(지원의 범위) ① ----- -----.

1) 문인철 외 3인, 『서울시 북한이탈주민 자립 지원 위한 생활 실태조사와 정책 방향』, 서울연구원, 2025년 7월, 92-96면 재인용.

<p>1. 언어·기초학력 및 <u>사회적응</u> 교육 등 북한 이탈주민과 그 자녀의 교육지원</p> <p>< 신 설 ></p> <p>< 신 설 ></p> <p>2. ~ 4. (생략)</p> <p>5. <u>취업 및 장기근속 지원</u></p> <p>6. ~ 8. (생략)</p> <p>② (생략)</p>	<p>1. 언어·기초학력 및 <u>지역사회 정착에 필요한 사회적응</u> 교육 등 북한이탈주민과 그 자녀의 교육지원</p> <p>2. <u>정착과정에서의 정서·심리적 상담 및 지원</u></p> <p>3. <u>직업훈련, 취업알선, 취업 후 직장 적응 및 장기근속지원</u></p> <p>4. ~ 6. (현행 제2호부터 제4호까지와 같음)</p> <p>< 삭 제 ></p> <p>7. ~ 9. (현행 제6호부터 제8호까지와 같음)</p> <p>② (현행과 같음)</p>
--	--

① 정서·심리적 상담 및 지원 규정 신설(안 제4조제1항제2호)

- 안 제4조제1항제2호는 북한이탈주민 지원 범위에서 “정착과정에서의 정서·심리적 상담 및 지원”을 신설하여 조례에 명문화하려는 것임.
- 서울시 북한이탈주민은 일반 서울 시민(34.5%)보다 많은 절반 이상(57.2%)이 우울감을 가지고 있고, 더욱 심각한 것은 자살을 생각하는 비율이 일반 서울 시민(3.4%)보다 약 세 배 많은 10.6%로 조사되고 있음.²⁾
- 서울시는 2024년부터 “찾아가는 건강돌보미” 사업을 시행하고 있으며, 정신건강전문인력과 북한이탈주민 이해도가 높은 정착도우미의 협업 서비스로 북한이탈주민의 건강상태, 우울증 척도를 통해 위험요인 및 문제 파악, 심리상담 등 정신건강 치료지원·관리 서비스를 제공하고 있는바, 이를 조례에 명시적으로 규정함으로써 북한이탈주민의 정서·심리적 상담 및 지원 서비스 추진을 안정적이고, 투명하게 추진할 수 있다는 측면에서 적절하다고 하겠음.

2) 문인철 외 3인, 앞의 보고서, 67-68면 참조.

〈 2025년 찾아가는 건강돌보미 사업개요 〉

- 사업기간 : '25. 1월 ~ 12월
- 지원대상 : 정신적·신체적 어려움이 있는 북한이탈주민
- 지원내용 : 정신건강전문요원(1인) + 정착도우미(10인) 협업 방문 건강돌봄

사전진단	치료지원	자원연계
▶ 건강상태, 우울증 등 위험요인 및 문제 파악	▶ 정신 심리상담, 복약지도 약물증상관리 등 모니터링	▶ 보건소·복지관 등 맞춤형 지역자원 연계

- 운영기관 : 지역적응센터 3개소 (동부, 남부, 북부)
- 사업비 : 215백만원(남북교류협력사업 기금 / 민간경상사업보조)

※ 출처: 행정국, 「'25년 찾아가는 건강돌보미 추진계획」, 2024.12., 3면 재인용.

〈 최근 4년간 북한이탈주민 정서·심리 상담 지원현황 〉

구 분	2025년 7월까지	2024년	2023년	2022년
가정돌봄	76가구	85가구	64가구	53가구
마음돌봄	-	-	41명	55명
찾아가는 건강돌보미	58명	36명	-	-

* (마음돌봄) 남북하나재단 등 유관기관에서 유사사업 지원으로 '24년부터 미시행

** (찾아가는 건강돌보미) '24년 신규사업

※ 출처: 행정국, 2025년 8월 21일 제출자료.

※ “가정돌봄”은 복합적 위기가 있는 가정에 대한 ‘돌봄’이고, “찾아가는 건강돌보미”는 우울증, 공황장애, 자살시도 등 정신적 문제가 있는 개인에 대한 ‘치료, 관리’임.

② 직업훈련 등 규정 신설(안 제4조제1항제3호)

- 안 제4조제1항제3호는 현행 제4조제1항제5호(“취업 및 장기근속 지원”)를 삭제하고, 이를 좀 더 세분화하여 “직업훈련, 취업알선, 취업 후 직장 적응 및 장기근속지원”까지 지원하는 규정을 신설하는 것임.

- 『2024년 북한이탈주민 정착실태조사』에 따르면, 서울시 북한이탈주민의 실업률은 11%로 전국(6.3%)보다 높게 나타나고 있으며, 북한이탈주민들은 더 나은 남한생활을 위해 필요한 지원으로 의료지원(20.1%) 다음으로 취·창업 지원(16.2%)이 필요하다고 응답하고 있음.

〈 2024년 북한이탈주민 주요 경제활동 지표 〉

(단위 : %)

구 분		경제활동참가율	고용률	실업률
북한이탈주민	전국	64.1	60.1	6.3
	서울	63.6	56.6	11.0
일반 국민		65.4	63.5	3.0

* 『2024 북한이탈주민 정착실태조사』는 2023년까지 남한에 입국한 북한이탈주민 대상으로 남북하나재단 북한이탈주민 전문상담사가 면접조사를 실시한 결과이고, 통계수치는 2024년 5월 1일 기준으로 표집한 북한이탈주민 2,068명의 표본조사 결과를 분석한 내용임.

※ 출처: 남북하나재단, 『2024 북한이탈주민 정착실태조사』, 2024년 12월, 46면 및 113면 참조 재작성.



- 또한, 북한이탈주민 생활 실태조사(서울연구원)에서는 서울시에 거주하는 북한이탈주민의 가장 큰 어려움은 ‘수입이 적어 기초생활이 어려운 문제’가 38.0%로 가장 높게 나타나고(주택 마련, 주거비 부담 등 주거 문제 22.2%, 건강 문제 10.8%)

있으며, 최근 1년간 북한이탈주민 가구의 연평균 소득(2,404만원)은 서울 시민(7,369만원), 전국 북한이탈주민(3,613만원)과 각각 비교해도 낮은 수준임에도, 식비가 가장 부담되는 생활비로 나타나는 등 서울시 거주 북한이탈주민들은 생활비 부담이 높아 경제적 취약성이 높은 상황으로, 삶의 질 개선을 위해 서울시가 북한이탈주민에 대한 양질의 일자리 제공에 많은 관심을 기울여야 한다고 하고 있음.³⁾

- 이에 따라 행정국은 북한이탈주민의 안정적인 자립을 위한 일자리 지원을 확대하고 있으며, 이를 조례에 반영하기 위한 개정(안 제4조제1항제3호 신설)은 북한이탈주민의 “직업훈련, 취업알선, 취업 후 직장 적응 및 장기근속지원”을 안정적으로 추진할 수 있다는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.

□ **안정적인 자립을 위한 일자리 지원 확대**

- (근속장려금) 탈북민 근로의욕 고취 및 근속유도를 위한 근속장려금 지원 확대
 - 근속기간별 근속장려금(600~1,200천원, 6개월분) 지원(26명) → 지원기간, 인원 확대(60명)
 - 북한이탈주민 지원조례 개정(* 25.2.)* 및 사회보장제도 신설 사전절차 협의 중(* 25.1.~)
 - * 주요 개정사항 : 지원범위 구체화(돌봄 및 장기근속 지원 등), 지원대상 확대(북한이탈주민 가정)
- (취업알선) 구인난 직종 공략 및 기업수요 맞춤형 채용 과정 운영
 - 마을버스·법인택시 기사, 간병인 등 구인난을 겪고 있는 직종 발굴 및 취업 알선
 - 한국IT교육재단(공동훈련센터)과 협업, 채용연계 직무교육 개설시 북한이탈주민 우선 배정
 - ※ 공동훈련센터 : 고용노동부 지역·산업 맞춤형 인력양성사업 수행기관(서울 5개 지정·운영)
- (자격증) 취업관련 자격증 취득지원을 통한 취업경쟁력 제고
 - 운전면허 지원 확대(* 24년 1종 → * 25년 1종2종), 사회복지분야 등 자격증 추가 발굴 지원

※ 출처: 행정국 주요업무보고, 2025.3., 16면 재인용.

※ “북한이탈주민 근속장려금 지원 사업”은 2025년 6월 4일 「사회보장기본법」 제26조 제2항에 따른 보건복지부와의 사회보장제도 신설에 따른 협의를 조건부(통일부의 취업장려금, 새출발장려금 등과 중복되지 않도록 하고 동 사업의 장기근속 효과를 평가할 것)로 협의를 완료하였음(보건복지부, 사회보장조정과-2405).

3) 문인철 외 3인, 앞의 보고서, 93-95면 참조.

〈 최근 4년간 서울시 북한이탈주민 취·창업 지원 현황 〉

구 분	2025년 7월까지	2024년	2023년	2022년
매력일자리사업	20명	18명	5명	3명
마을버스 운전자 취업 지원	17명(신청)			
취업인원 (취업기관명)	3명 (미성아파트 1, 운수업체 2)	5명 (강원북부하나센터다시 서기지원센터하나재단)	2명 (여성가족재단, IT민간기관)	-

* 2022년 ~2025년 '매력일자리사업(북한이탈주민 돌봄 코디네이터)' 사업 운영을 통해 북한이탈주민의 공공기관 일경험 및 직무역량 강화 지원

※ 출처: 행정국, 2025년 8월 21일 제출자료.

〈 최근 4년간 서울시 북한이탈주민 직업교육관련 추진 현황 〉

구 분	2025년7월	2024년	2023년	2022년	교육주관기관
코칭인력양성과정	-	-	-	55명	(사)새조위
맞춤형 영농교육	-	28명	-	-	서울시농업기술센터
가사관리사 양성교육	-	12명	-	-	가사관리종합지원센터(고용부위탁)
기술교육원	-	5명	2명	-	기술교육원
봉제교육	-	2명	-	-	서울시패션제조지원센터
요양보호사역량강화교육	-	2명	-	-	케어런츠
신체활동지도	-	1명	-	-	대교뉴이프
병동간병인	5명(신청)	2명	-	-	케어닥
브레인트레이닝	-	1명	-	-	대교뉴이프
무역기초	-	9명	-	-	한국무역아카데미
인지놀이지도사	-	3명	-	-	대교뉴이프
소프트웨어 테스터 교육	6명(신청)	-	-	-	한국IT교육재단

* 직업교육 수료가 취업으로 이어지지 않아('24년 병동간병인 2명 취업) '25년부터 취업연계형 지원과정 (필요시 교육 포함)으로 변경 추진

** '25년 현황 : 병동간병인 4명 수료 / 소프트웨어 테스터 교육 중 타분야 취업 2명, 교육 전 포기 4명

※ 출처: 행정국, 2025년 8월 21일 제출자료.

〈 최근 4년간 취업 후 직장 적응 및 장기근속지원 현황 〉

구 분	2025년 7월까지	2024년	2023년	2022년
근속장려금 지원 사업	※ 9월 모집(60명)	26명	-	-
멘토링 지원	2명	-	-	-

※ 출처: 행정국, 2025년 8월 21일 제출자료.

※ “근속장려금 지원 사업”은 2024년 시범사업으로 근속기간별 근속장려금(60만원 ~120만원, 6개월분)을 총 26명에게 지원하였고, 올해는 지원 인원을 60명 늘리고, 지원 기간을 기존 6개월 총 1회에서 2년 총 4회(반기별 1회)로 확대하였음.

※ “멘토링 지원”은 북한이탈주민은 말투, 태도 등 문화적 소통방식 차이 등으로 조직 생활 적응에 어려움을 겪는 대상자에게 멘토 지정 권장을 통해 취업 후 조직 생활에 적응할 수 있는 지원 사업임.

- 다만, 북한이탈주민 교육·훈련 대비 실제로 취업한 실적은 2023년 2명, 2024년 5명, 2025년 7월까지 3명으로 저조하며, 직업교육관련 추진 현황을 보면 가사관리사, 봉제, 요양보호사, 병동간병인 등 단순 기능직 위주인바, 북한이탈주민의 수요조사를 통한 실제 원하는 직업군과 실제 기업 현장의 수요를 반영한 직업훈련 교육과정 개설이 필요하다고 하겠음.

2) 상위법령 근거 규정 반영(안 제12조제2항)

- 안 제12조제2항은 우선 구매에 관한 상위법령 근거 조항 변경에 따라 이를 반영하여 정비하는 것으로, 입법의 통일성 및 법적 안정성을 기하려는 것으로 의미있다고 하겠음.

※ 당초 우선 구매에 관하여는 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제17조 제5항에서 규정하고 있었으나, 2019년 1월에 우선 구매 기업 요건을 ‘취업보호대상자 고용기업’에서 ‘북한이탈주민 고용기업’으로 완화한 제17조의5 신설로 제17조제5항은 삭제하였고(법률 제16223호, 일부개정 2019.1.15., 시행 2019.7.16.), 2021년에 북한이탈주민의 고용과 관련하여 모범이 되는 사업주의 지정 요건을 법률에 명시하고, 모범 사업주 생산품에 대한 국가, 지방자치단체 및 공공기관의 우선 구매 규정을 신설 하였음(법률 제18395호, 일부개정 2021.8.17., 시행 2022.2.18.).

「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제17조의5(우선 구매 등) ① 통일부장관은 북한이탈주민의 고용과 관련하여 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 모범이 되는 사업주에 대해서는 생산품 우선 구매 등의 지원을 할 수 있다.

1. 연간 평균 3명 이상의 북한이탈주민을 고용할 것
2. 대통령령으로 정하는 비율 이상의 월평균 근로자를 북한이탈주민으로 고용할 것

② 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 공공기관의 장은 제1항에 따른 사업주가 생산한 물품을 우선 구매할 수 있도록 노력하여야 한다.

현 행	개 정 안
<p>제12조(북한이탈주민 지원 촉진) ① (생략)</p> <p>② 시장은 <u>법 제17조제5항 및 같은 법 시행령 제34조의3에 따른 북한이탈주민 취업보호대상자를 고용함에 있어서 모범이 되는 사업주의 생산품 우선구매 등의 지원을 할 수 있다.</u></p> <p>③ (생략)</p>	<p>제12조(북한이탈주민 지원 촉진) ① (생략)</p> <p>② --- <u>법 제17조의5제2항에 따라 북한이탈주민의 고용과 관련해 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 모범이 되는 사업주가 생산한 물품을 우선 구매할 수 있도록 노력해야 한다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>연간 평균 3명 이상의 북한이탈주민을 고용할 것</u> 2. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행령」 제35조의5제1항에서 정하는 <u>비율 이상의 월평균 근로자를 북한이탈주민으로 고용할 것</u> <p>③ (현행과 같음)</p>

○ 다만, 행정국은 우선 구매에 관한 상위법령 근거 조항이 2019년에 개정되었음에도 의원발의에 따른 본 개정조례안을 통해 상위법령 근거 조항 반영 정비하고 있는바, 이는 행정국이 소관 조례를 방치하여 행정의 신뢰를 떨어뜨리고, 법적 안정성 및 효율성을 저해하는 것으로, 향후에는 상위법령 개정사항은 즉시 반영하여 조례의 법적 안정성 확보를 위한 노력이 요망된다고 하겠음.

전문위원	정찬일	입법조사관	최문숙
------	-----	-------	-----