

# 빈곤계층 대상 직업훈련의 실태와 성과\*

— 자활대상자 직업훈련을 중심으로 —

김 주 섭\*\*

## I. 문제 제기

최근에 들어와 경제양극화가 심각한 사회문제로 제기되고 있다. 그런데 경제양극화의 문제는 단순히 양극으로 치닫고 있는 경제주체들의 격차를 해소함으로써 해결될 문제가 아닐 것이다. 경제사회적 격차를 해소하는 것이 정책의 최종 목표라면 이는 필연적으로 하향평준화 또는 낮은 수준의 균형(low equilibrium)을 야기할 수 있을 것이기 때문이다. 따라서 바람직한 양극화의 해결방식은 빈곤의 극점 부근에 존재하는 경제주체들의 경쟁력을 향상시켜 빈곤으로부터 탈출할 수 있도록 하는 것이며, 다른 한편으로는 빈곤의 극점이라는 나락으로 떨어질 가능성이 큰 주체들이 더 이상 빈곤화의 방향으로 가지 않도록 유도하는 것이어야 한다. 이러한 관점에서 볼 때 양극화에 대한 바람직한 해결방식은 탈빈곤정책으로 치환될 수 있을 것이다.

탈빈곤 대책은 근로능력 유무에 따라 정책이 달라질 수밖에 없다. 근로능력이 없는 계층에는 소득보장정책을 중심으로 주거정책, 의료보장정책을 제공하는 것을 목적으로 하여야 할 것이며, 근로능력이 있는 계층에는 탈빈곤을 목적으로 하는 적극적 고용지원정책을 중심으로 생계유지를 위한 소득보장, 의료, 주거, 조세정책을 제공하여야 할 것이다. 특히 고용지원정책은 탈빈곤을 위한 가장 비용-효과적인 정책방안이 될 수 있음과 동시에 가장 적극적인 대책으로서 기능하여야 할 정책임은 이미 주요 선진국의 사례에서 충분히 입증된 사실이다.

탈빈곤을 위한 직업훈련정책이 빈곤대책 또는 양극화 대책의 중요한 부분을 차지하

\* 본고는 2005년 고용보험 기초과제로 수행된 「탈빈곤을 위한 직업훈련정책의 실태와 과제」(김주섭박진화이지은)를 요약정리한 글임을 밝힌다.

\*\* 한국노동연구원 연구위원(jskim@kli.re.kr).

고 있음에도 불구하고 그간 이 분야에 대한 연구는 극히 제한적으로 수행되어 왔다. 이는 이 분야에 대한 연구자 및 정책담당자의 관심이 적었다는 이유 외에도 연구에 필요한 기초자료의 부족에도 상당부분 기인하고 있음을 부정할 수 없을 것이다. 따라서 본 고에서는 탈빈곤을 위한 직업훈련정책의 실태와 그 효과를 탈빈곤 직업훈련의 대표적인 사업인 자활대상자 직업훈련을 중심으로 분석하고, 이에 바탕을 두어 탈빈곤 직업훈련 정책이 나아가야 할 정책 개선방안을 도출하는데 그 목적이 있다.

## II. 탈빈곤을 위한 직업훈련정책 현황

탈빈곤의 개념은 자립, 자활을 통한 빈곤탈출이라는 적극적인 의미와 소득이전을 통해 최저생활을 유지하는 소극적인 의미까지 포함한다. 따라서 정부의 탈빈곤정책은 고용보장정책과 같은 적극적인 정책과 함께 소득보장이나 조세정책, 의료보장정책, 주거보장정책 등의 광범위한 정책들 전반을 포괄한다(박능후 외, 2003).

또한 탈빈곤 대책은 근로능력 유무에 따라 주력하는 정책이 달라질 수밖에 없다. 근로능력이 없는 계층에는 소득보장정책을 중심으로 주거정책, 의료보장정책들을 제공하는 것을 목적으로 한 반면, 근로능력이 있는 계층에는 탈빈곤을 목적으로 하는 적극적 고용지원정책을 중심으로 생계유지를 위한 소득보장, 의료, 주거, 조세정책을 제공하고 있다.

고용지원정책은 취업을 목적으로 하는가 혹은 인적자본개발을 목적으로 하는가에 따라 그 정책방향이 달라진다. 현재 우리나라 고용보장정책의 대상은 주로 여성이거나, 학력이 낮거나, 기술이 없거나, 가구 여건이 좋지 못하거나, 건강에 문제가 있거나, 장애가 있는 사람들로 기본적으로 직업시장에서 좋지 못한 여건을 가지고 있는 사람들이다. 이들은 대개 취업을 하더라도 임시직이나 일용직 등 저임금의 불안정한 고용에 처하거나, 실업을 반복하면서 근로빈곤계층에 남게 될 가능성이 많다는 특징을 보이고 있다.

이처럼 노동시장에서 배제될 위험성이 높은 사회 취약계층에 대하여는 조기 취업을 정책목표로 하기보다는 인적자원개발을 통한 경쟁력 향상을 정책목표로 하는 것이 장기적으로 효과적일 수 있다. 또한 취약계층에 대한 인적자원개발 전략은 저소득층에게 직접적인 현금급여를 제공함으로써 제기될 수 있는 복지 남용의 문제, 복지 의존성의 문제, 도덕적 해이의 문제 등을 피할 수 있다는 점에서 그 중요성이 인정되고 있기도 하다. 직업훈련이 성공적으로 수행되면 장기적인 측면에서 공적 부조의 현금급여에 대한 수요를 줄일 수 있고, 저소득층에게는 직접적인 자활의 토대가 될 수 있기 때문에 단순 취업

알선 등의 고용보장정책에 비해 더 낮은 정책으로 인식되고 있다.

현재 정부에서 시행하고 있는 직업훈련에는 재취직훈련, 취업훈련, 여성가장실업자 취업훈련, 정부위탁훈련, 자활직업훈련, 북한이탈주민 직업훈련, 고용촉진훈련 등이 있다. 모든 훈련은 전액 국가가 훈련비를 부담하면서, 훈련과정에 따라 교통비 및 식대와 각종 수당들이 지급된다. 특히 여성가장실업자 취업훈련과 북한이탈주민 직업훈련은 가

<표 1> 탈빈곤 직업훈련 종류

	훈련대상	지원수준	
		훈련비	훈련수당
재취직 훈련	고용보험 적용실직자(피 보험자격 취득 일용근로 자 포함)	·전액 국가부담 (일부 자비부담) ·표준단가×훈련시간 ×평균훈련생수	·교통비 : 5만원 ·우선직종수당(우선직종 수강자) -훈련기간이 50/100 이하 : 10만원 -훈련기간이 50/100 초과 : 30만원 ·식대 : 5만원 (1일 5시간 이상 월평균 100시간 이상 수강자)
취업훈련	고용보험 미적용실직자 및 신규미취업자	·전액 국가부담 (일부 자비부담) ·표준단가×훈련시간 ×평균훈련생수	·교통비 : 5만원 ·우선직종수당(우선직종 수강자) -훈련기간이 50/100 이하 : 10만원 -훈련기간이 50/100 초과 : 30만원 ·식대 : 5만원 (1일 5시간 이상 월평균 100시간 이상 수강자)
여성가장 실업자 취업훈련	여성가장에 해당하는 실 업자(고용보험 적용/미 적용)	·전액 국가부담 (일부 자비부담) ·표준단가×훈련시간 ×평균훈련생수	·교통비 : 5만원 ·식대 : 5만원 (1일 5시간 이상 월평균 100시간 이상 수강자) ·가족수당 : 1인 5만원(최대 3인, 재산세 3만원 이하) ·가계보조금 : 15만원(재산세 3만원 이하)
정부 위탁훈련	·직업안정기관에 구직 등록한 15세 이상 실 업자 ·인문고 3년 재학생인 자 중 상급학교 비진 학자	·전액 국가부담 (일부 자비부담) ·표준단가×훈련시간 ×평균훈련생수×1.2	·교통비 : 5만원 ·우선직종수당 : 20만원 (인문고 3년 재학생은 기능장려수당 월 10만원) ·식대 : 1일 2,500원 (월 5만원 한도, 1일 5시간 이상 수강자)
자활 직업훈련	국민기초생활보장법상 수급자 중 직업훈련이 가능한 자	·전액 국가부담 (일부 자비부담) ·표준단가×훈련시간 ×평균훈련생수 ×지원을	·자활수당 : 10만원 ·교통비 : 5만원 ·우선직종수당 : 20만원(출석률 80% 이상인 자) ·식대 : 5만원 (1일 5시간 이상 월평균 100시간 이상 수강자)
북한 이탈주민 직업훈련	북한이탈주민의 거주지 보호기간(5년) 중 직업 훈련 희망자	·전액 국가부담 ·실업자 승인과정 : 당해규정에 따라 지원	·가족수당(최대 4인) : 1인 4만원(주), 1인 3만원(야) ·가계보조수당 : 15만원(주), 7만원(야) ·교통비 : 5만원 ·우선직종수당(우선직종 수강자) -훈련기간이 50/100 이하 : 10만원 -훈련기간이 50/100 초과 : 30만원 ·식대 : 10만원(주), 5만원(야)
고용 촉진훈련	15~65세의 고용보험 미 적용자, 군전역(예정)자, 국민기초생활수급대상 자, 모자보호대상자, 영 세농어민 등 저소득층	·전액 국가부담 (일부 자비부담) ·표준단가×훈련시간 ×평균훈련생수 ×지원을	·교통비 : 5만원 ·우선직종수당 : 20만원(우선직종 수강자) ·식대 : 1일 2,500원(기준훈련)

계보조금과 가족수당도 함께 지급된다. <표 1>에서는 특히 빈곤층을 대상으로 하는 직업훈련인 고용촉진훈련, 자활직업훈련, 여성가장실업자 취업훈련 등의 훈련대상과 지원 수준을 요약하여 보여주고 있다.

### Ⅲ. 자활직업훈련의 실태

#### 1. 자활직업훈련 개요

노동부는 국민기초생활보장법상 지자체가 의뢰한 취업대상자 등 자활대상자들의 근로의욕 및 취업능력제고를 위하여 각종 자활지원사업을 추진하고 있다. 노동부가 실시하는 자활사업은 직업적응훈련, 자활취업촉진사업, 자활직업훈련, 취업알선, 창업지원 등이 있다. 이 중 자활직업훈련은 국민기초생활보장법상 수급자를 대상으로 취업능력제고 및 신속한 자활자립을 도모할 것을 목적으로 시행되고 있다.

자활직업훈련은 원칙적으로 보건복지부에서 의뢰하는 조건부수급자 중 취업대상자를 대상으로 한다(그림 1 참조). 다만, 비취업대상자 및 일반수급자로 분류된 자 중에서도 본인의 희망 등을 고려하여 지자체가 고용안정센터에 위탁하는 경우도 참여 가능하다. 2004년 자활훈련사업 실시현황을 보면 지자체가 자활대상자로 의뢰한 5,286명 중 직업훈련 수료자는 1,785명(직업적응훈련 포함)이었으며 이 중 취업자는 396명, 취업률은 8.9%로 매우 낮은 수준이었다.

자활직업훈련의 성과가 낮은 이유는 자활직업훈련이 여타 자활사업과 마찬가지로 기본적으로 생계급여 수급과 관련되어 있기 때문에 생계급여를 받기 위한 수단으로서 비자발적으로 직업훈련 참여를 선택하기 때문이다. 특히 자활대상자들은 직업훈련, 취업촉진사업 등 취업·창업을 위한 자활사업이 아닌 지자체에서 시행하는 노동강도가 낮은 취로형 자활근로 등 소득지원형 자활사업을 선호하기 때문에(보건복지부, 2005) 자활직

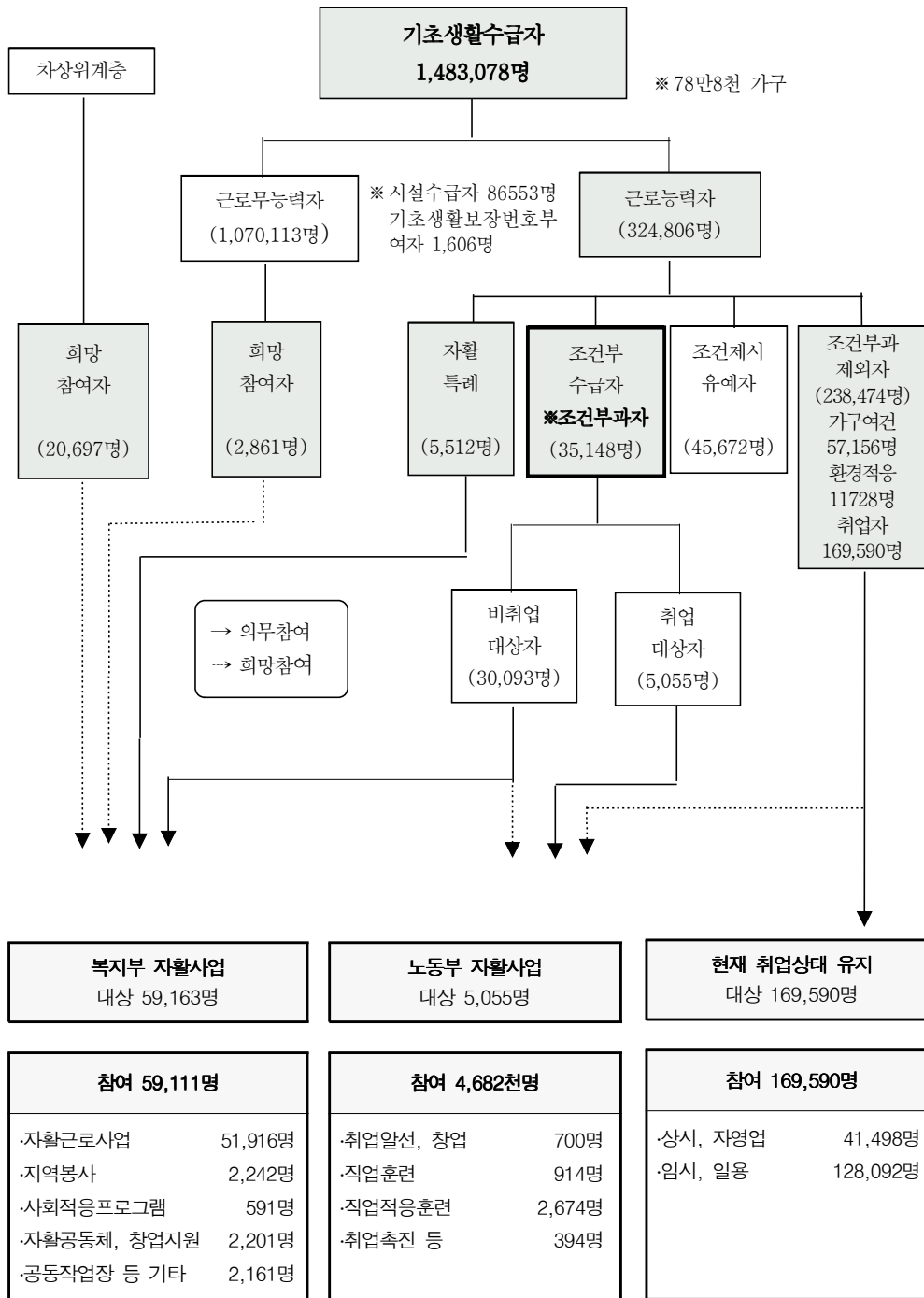
<표 2> 자활직업훈련 현황(2004)

(단위: 명, %)

선정된 대상자수(A)	직업적응 훈련수료자(B)		직업훈련 참여자(C)		직업훈련 수료자(D)		수료자 중 취업자(E)		대상자 중 취업자	
	인원	B/A	인원	C/B	인원	D/C	인원	E/D	인원	E/A
5,286	3,655	69.1	2,217	60.7	1,785	80.5	396	22.2	471	8.9

자료: 노동부 인적자원개발과 내부자료.

[그림 1] 2005년 6월 현재 자활대상자 분류 및 자활사업 참여현황



자료 : 보건복지부 자활지원과 내부자료.

업훈련 등 취업능력을 제고하는 자활사업에 적극적인 참여를 하지 못하는 것으로 보인다. 또한 국민기초생활보장제도 내에서 자활사업 참여에 따른 소득발생시 이를 생계급여에서 차감하는 보충급여방식을 택하고 있어 일을 통한 빈곤탈출보다는 수급권을 유지하고자 하는 경향이 높게 나타나는 등 근로의지를 양양시키지 못하고 있는 등의 문제점이 지적되고 있다.

## 2. 자활대상자의 직업훈련 실태

본고에서 사용한 자료는 2004년부터 2005년 상반기 동안 직업훈련에 참가한 자활대상자였으며 이들에 대한 추적조사를 통해 개인의 인적속성, 훈련전후의 경제적 상황, 훈련동기, 훈련전후의 상담, 훈련에 대한 만족도, 가구배경 등에 대한 표본조사를 실시하였다. 표본을 추출하기 위해서 HRD-net에서 자활대상자 중 직업훈련을 이수한 사람 3,406명을 모집단으로 하여 이들의 지역별 분포에 비례하여 표본을 배정하였다. 조사는 전문조사기관에 의뢰하여 2005년 9월 20일부터 10월 7일까지의 기간 동안 실시하였으며, 최종적으로 509명에 대한 응답을 확보하였다.

### 가. 직업훈련 참가 자활대상자의 인적·가구 특성

직업훈련에 참가한 자활대상자의 인적 특성을 살펴보면, 여성의 비율이 78%로 남성에 비해 매우 높다. 이는 국민기초생활보장법상의 수급자 중 여성의 비중이 약 58%에 이르고 있다는 사실을 반영한다. 또한 남성과 비교하여 여성은 인적자본의 불충분, 가사 및 육아부담, 노동시장에서의 차별 등으로 노동시장 참여의 가능성이 낮고 취업이 된다 하더라도 불완전고용의 저임금부문에 취업할 가능성이 높기 때문에 수급자로 머물러 있을 가능성이 높기 때문이다. 연령별로 보면, 30, 40대가 각각 36.9%, 36.1%로 두 연령층의 비율이 73%에 이르고 있다. 학력별로는 고졸자의 비중이 62.7%로 가장 많고 중졸 이하의 비중도 24.8%에 이른다. 이렇게 볼 때 직업훈련에 참가한 자활대상자는 30~40대 여성이며 고졸 이하의 저학력자가 주축을 이루고 있는 것으로 파악할 수 있다.

<표 3> 직업훈련참가 자활대상자의 인적 특성

(단위 : 명, %)

	성 별		연령별					학력별		
	남성	여성	20세 미만	20~29세	30~39세	40~49세	50세 이상	중졸 이하	고졸	대졸 이상
인원	113	396	14	59	188	184	64	126	319	64
(비중)	(22.2)	(77.8)	(2.8)	(11.6)	(36.9)	(36.1)	(12.6)	(24.8)	(62.7)	(12.6)

이는 취업을 통한 빈곤탈출의 가능성이 낮게 나타날 수밖에 없는 구조적 이유로 작용할 수 있다.

또한 응답자의 대다수는 배우자가 없으며(76.2%), 배우자가 있다 하더라도 직업이 없는 경우가 대다수(65.8%)인 실질적으로 가구 내에서 생계를 책임지고 있는 사람들(82.9%)로 나타났다. 가구당 취업인원수가 없거나(45.6%), 1명인 경우(45.2%)가 거의 대부분이어서 생계유지 자체가 힘든 여건임을 알 수 있다. 이러한 사실은 직업훈련참가 자활대상자의 가구소득에 구체적으로 반영된다.

응답자의 가구소득은 <표 5>에서 보는 바와 같이 70만원 이하인 경우가 65.8%, 70~99만원인 경우가 24.6%를 차지하고 있어 가구당 월평균 소득이 100만원 미만인 경우가 대다수를 차지하고 있다. 이는 2005년 4인 기준 최저생계비<sup>1)</sup>가 1,136천원임을 감안할 때 매우 낮은 수준임을 알 수 있다. 가구지출을 보면, 70만원 이하라고 응답한 자가 73.7%로 최소한의 지출로 가계를 유지해 가고 있음을 알 수 있다. 한편, 이들의 훈련기간 중 생계수단을 보면, 생활보호 등 정부보조금이 78.2%로 대부분 국민기초생활보장법상의 생계급여에 의해 생계를 꾸려나가고 있으며, 직업훈련에 참가하면 받게 되는 훈련수당도 일정정도 도움이 된 것으로 나타났다.

<표 4> 직업훈련참가 자활대상자의 가구 특성

(단위 : 명, %)

	배우자 유무		배우자의 직업		생계 책임 여부		취업가구원수			
	있다	없다	있다	없다	예	아니오	0명	1명	2명	3명 이상
인원	121	388	42	79	422	87	232	230	40	7
(비중)	(23.8)	(76.2)	(34.7)	(65.3)	(82.9)	(17.1)	(45.6)	(45.2)	(7.9)	(1.4)

주 : ( )안은 전체에 대한 비중임.

<표 5> 직업훈련참가 자활대상자의 가구소득 및 지출

(단위 : 명, %)

	월평균 가구소득				월평균 가구지출			
	70만원 이하	71 ~ 99만원	100 ~ 149만원	150만원 이상	70만원 이하	71 ~ 99만원	100 ~ 149만원	150만원 이상
인원	335	125	35	14	375	101	28	5
(비중)	(65.8)	(24.6)	(6.9)	(2.8)	(73.7)	(19.8)	(5.5)	(1.0)

1) 2005년도 가구별 최저생계비

가구규모	1인	2인	3인	4인	5인	6인
2005(원/월)	401,466	668,504	907,929	1,136,332	1,302,918	1,477,800
2004(원/월)	368,226	609,842	838,796	1,055,090	1,199,637	1,353,680

나. 직업훈련 동기

조건부수급자인 근로능력이 있는 자활대상자들이 직업훈련에 참가하는 것은 생계급여를 받기 위한 최소한의 조건이다. 따라서 이들의 직업훈련에의 참가는 제도적으로 볼 때 비자발적인 선택일 가능성이 높다. 이는 ‘정부의 비용지원이 없었더라도 훈련을 받을 계획이었나?’라는 질문에 83.7%가 ‘훈련을 받을 계획이 없었다’라고 응답한데서 추론할 수 있다.

그럼에도 불구하고 자활대상자들은 직업훈련을 받은 가장 큰 이유에 대해 취업을 목적으로 훈련을 받고 있었다. 직업훈련을 받게 된 가장 큰 이유에 대해 ‘새로운 기술을 배워 취업하려고’라고 응답한 비중이 가장 높은 59.1%였고, 그 다음이 ‘기술을 배워두면 언젠가는 활용할 수 있기 때문에’라고 응답한 비중이 21.0%였다. 훈련 후 취업한 사람과 미취업자를 구분하여 보면, 취업하기 위해 훈련에 참가한 사람의 응답률이 63.4%로 미취업자인 경우(55.5%)보다 더 높게 나타났다. 그러나 ‘기술을 배워두면 언젠가는 활용할 수 있기 때문에’라고 응답한 경우는 미취업자가 24.8%로 취업자 16.6%에 비해 높게 나타났다. 즉, 취업을 목적으로 직업훈련을 택한 경우가 상대적으로 취업가능성을 높음을 알 수 있는 대목이다.

<표 6> 정부의 비용 지원이 없었더라도 훈련받을 계획 여부

(단위 : 명, %)

	예	아니오	전 체
인 원	78	401	479
비 중	(16.3)	(83.7)	(100.0)

<표 7> 직업훈련을 받게 된 가장 큰 이유

(단위 : 명, %)

	새로운 기술을 배워 취업하려고	자격증을 취득하려고	기술을 배워두면 언젠가는 활용할 수 있기 때문에	읍면동사무소 등 주위에서 권유하기 때문에	훈련비가 무료이고 여가시간을 활용할 수 있기 때문에	기 타	전 체
미취업	152 (55.5)	38 (13.9)	68 (24.8)	6 (2.2)	9 (3.3)	1 (0.4)	274 (100.0)
취업	149 (63.4)	37 (15.7)	39 (16.6)	3 (1.3)	4 (1.7)	3 (1.3)	235 (100.0)
전 체	301 (59.1)	75 (14.7)	107 (21.0)	9 (1.8)	13 (2.6)	4 (0.8)	509 (100.0)



## IV. 자활대상자 직업훈련의 취업 및 임금효과

### 1. 자활대상자 직업훈련의 취업효과

직업훈련을 받은 자활대상자의 취업할 가능성에 영향을 미칠 수 있는 요인들은 개인의 인적 특성 및 가구 특성, 참여 훈련분야 및 과정, 훈련과 훈련받기 전 직장과의 관련성, 구직활동의 적극성, 자격증 여부, 훈련전 직장경험 여부 등이다. 이러한 요인들을 포함하여 추정된 로짓모형의 결과는 다음 <표 8>과 같다. 훈련분야 및 과정, 훈련과 훈련받기 전 직장과의 관련성 등 직업훈련 관련 변수들은 취업 여부에 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났으나 지속적인 구직활동, 훈련 전 취업여부 더미변수, 연령더미, 성별더미, 결혼더미, 생계책임여부더미, 취업가구원수, 일부 지역더미 등은 취업 여부에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이 표에 의하면, 자활대상자의 취업은 인적 및 가구 특성에 의해서 여성일수록, 20대 이하이거나 40대 이상일수록, 배우자가 없을수록, 생계를 책임지고 있을수록, 취업가구원수가 많을수록, 훈련 전에 취업하고 있었을 경우가 취업할 확률이 높아지는 것으로 나타났다. 또한 지역별로는 서울에 비해 대구경북지역과 인천경기지역에서 취업할 확률이 높게 나타났다. 분석결과에 따르면 직업훈련을 받은 자활대상자가 취업할 확률은 약 37%인 것으로 추정되었다.

### 2. 자활대상자 직업훈련의 임금효과

직업훈련이 임금상승에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보기 위해 훈련 전 실질임금 수준과 훈련 후 실질임금 수준을 비교하여 상승 여부를 종속변수로 하고 임금상승에 영향을 미치는 요인, 즉 개인의 인적·가구적 특성, 직업훈련 요인, 종사상 지위, 훈련내용과 훈련 후 직장의 관련 여부, 지역 등을 독립변수로 하여 로짓모형을 추정하였다.

<표 9>는 임금상승 여부를 종속변수로 하는 로짓분석의 결과이다. 훈련과정더미, 훈련받기 이전직장 근무기간, 훈련받은 기간, 종사상 지위더미, 배우자 없음 더미, 훈련수료여부더미 등은 임금상승에 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났으나 전자정보통신훈련분야, 훈련내용과 일자리일치더미, 시간제더미, 성별더미, 학력더미, 연령더미, 일부 지역더미 등은 직업훈련 후 임금상승에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

<표 8> 훈련 후 취업 여부에 대한 로짓분석

변 수	추정치 (표준오차)
훈련직종더미 1(서비스분야, 사무관리분야)	0.522 (0.343)
훈련직종더미 2(전자, 정보통신분야)	-0.203 (0.399)
훈련과정더미(고용촉진훈련, 여성가장훈련, 자활직업훈련)	-0.201 (0.274)
취업목적으로 훈련참여여부더미	-0.066 (0.284)
고용안정센터 상담여부더미	-0.095 (0.405)
훈련기관 상담여부더미	0.487 (0.326)
직업훈련과 직업훈련 전 직장과의 관련성	0.688 (0.522)
지속적인 구직활동여부	3.534 (0.430)***
자격증 취득여부	0.387 (0.284)
남성더미	-0.641 (0.354)*
고졸 더미	0.212 (0.364)
대학 이상 더미	0.377 (0.494)
30대 더미	-0.947 (0.499)*
40대 이상 더미	-1.699 (0.506)***
배우자 없음 더미	0.757 (0.375)**
생계책임여부더미	1.990 (0.502)***
취업가구원수	1.599 (0.242)***
직업훈련 전 취업여부더미	0.676 (0.298)**
부산경남울산더미	-0.187 (0.400)
대구경북더미	1.290 (0.548)**
인천경기더미	1.638 (0.515)***
광주전라제주더미	-0.136 (0.412)
대전충청강원더미	0.377 (0.554)
상수항	-5.844 (0.960)***
표본수	509
log likelihood	-180.336
pseudoR2	0.487

주: \* 10% 수준에서 통계적으로 유의 \*\* 5% 수준에서 통계적으로 유의 \*\*\* 1% 수준에서 통계적으로 유의.

이 표에 의하면 건설, 기계장비, 제조분야의 훈련을 받을수록, 훈련과정과 일자리분야가 일치할수록, 전일제 근로자일수록, 학력수준이 높을수록, 연령은 어릴수록, 부산경남울산지역일수록 훈련 후 임금이 상승할 가능성이 높게 나타났다. 주목할 만한 것은 훈련과정과 일자리분야가 일치할수록 임금이 상승할 가능성이 높게 나타난다는 것인데, 이는 간접적이지만 직업훈련이 개인의 생산성에 정(+)의 효과를 나타낸다고 해석할 수 있을 것이다. 분석결과에 따르면 직업훈련을 받은 자활대상자가 취업하여 훈련 전과 비교하여 임금이 상승할 가능성은 약 10%인 것으로 추정되었다.

<표 9> 훈련후 임금상승 여부에 대한 로짓분석

변 수	추정치 (표준오차)
훈련직종더미 1(서비스분야, 사무관리분야)	-1.178 (0.768)
훈련직종더미 2(전자, 정보통신분야)	-1.852 (1.063)*
훈련과정더미(고용촉진훈련, 여성가장훈련, 자활직업훈련)	0.969 (0.651)
훈련받기 이전직장 근무기간	-0.045 (0.127)
훈련기간(개월)	0.030 (0.141)
훈련내용과 일자리분야 일치여부더미	1.283 (0.690)*
정규직여부더미	-1.430 (0.998)
전일제근로여부더미	3.128 (0.851)***
자격증취득여부더미	0.739 (0.668)
남성더미	-1.836 (1.027)*
고졸더미	1.768 (0.840)**
대학 이상 더미	2.116 (1.246)*
30대 더미	-2.637 (1.136)**
40대 이상 더미	-1.976 (1.128)*
배우자 없음 더미	0.106 (0.788)
부산·경남·울산더미	1.955 (1.130)*
대구·경북더미	0.279 (1.296)
인천·경기더미	-0.440 (1.147)
광주·전라·제주더미	0.813 (1.139)
대전·충청·강원더미	0.712 (1.532)
훈련수료여부더미	1.277 (1.408)
상수항	-3.886 (2.251)*
표본수	133
log likelihood	-45.269
pseudoR2	0.362

주 : \* 10% 수준에서 통계적으로 유의 \*\* 5% 수준에서 통계적으로 유의 \*\*\* 1% 수준에서 통계적으로 유의.

## V. 정책 제언

### 1. 정책개선 방향

최근 경제 양극화가 개선될 기미를 보이지 않고 있으며, 상시적인 구조조정과 비정규직 증가추세로 인하여 빈곤계층의 절대 규모는 줄어들기 어렵다는 것이 일반적인 전망이다. 따라서 경기변동 측면에서의 획기적인 개선이 없을 것이라는 점을 전제로 한다면

빈곤계층의 탈빈곤을 돕기 위한 정부의 적극적인 지원정책이 그 어느 때보다 절실히 요구되고 있다.

탈빈곤을 위한 여러 가지 정책대안 중에서 가장 매력적인 대안 중의 하나는 빈곤계층에 대한 인적자본투자 확대정책이다. 적어도 이론적으로는 직업훈련 확대 등의 정책이 확실히 여타 정책에 비해 비교우위에 있는 것처럼 보일 수 있다. 즉, 빈곤계층에게 보조금 지급, 최저임금 인상 등 소득지원정책을 제공하였을 경우 소득이전을 통한 부의 재분배효과는 있을 수 있으나, 빈곤계층의 생산성 향상과 이를 통한 경쟁력 강화 등의 효과는 기대하기 힘들다. 이에 반해 빈곤계층에 대한 인적자본 투자확대는 적어도 이론적으로는 빈곤계층의 취업가능성과 직무능력의 향상을 통하여 사회적 잠재생산성을 증대시키게 된다.

문제는 이처럼 직업능력개발을 통한 탈빈곤정책이 매력적임에도 불구하고, 실제로 정책의 성과가 긍정적인 방향으로 현실화되는 것은 그리 용이한 일이 아니라는 점에 있다. 국내외의 실증적 연구결과들을 종합하여 볼 때, 빈곤계층은 주로 고연령, 저학력, 여성, 가장 등 학습여건이 대단히 열악하거나, 학습효과가 부진할 것으로 예상되는 사람들로 구성되어 있는 것이 일반적이다. 따라서 빈곤계층의 특성에 대한 충분한 이해가 부족한 상태에서 인적자본 투자를 확대할 경우 이는 재원의 낭비만을 초래하기 쉽다.

따라서 빈곤계층의 탈빈곤을 위한 직업훈련정책은 여하히 이들의 참여를 확대시키고 동시에 훈련효과를 제고할 것인가에 초점을 맞추어야 한다. 이러한 관점에서 접근할 경우 탈빈곤을 위한 직업훈련정책은 다음과 같은 방향으로 개선되어야 한다고 본다.

첫째, 정책대상과 정책대상별 정책목표를 명확히 하여야 한다. 현재 우리나라의 빈곤정책은 여성이나 노인, 장애인, 아동 등 최저생계비 이하의 근로무능력자를 대상으로 이루어져왔기 때문에 상대적으로 근로능력이 있는 근로빈곤층을 대상으로 하는 정책은 미흡했다고 할 수 있다. 따라서 효과적인 빈곤정책을 수립하기 위해서는 언제든지 빈곤해질 위험이 있는 차상위계층을 포함한 정책이 마련되어야 한다. 특히 근로빈곤층을 위해서는 기존의 소득보장정책뿐만 아니라 조세정책, 고용안정정책, 직업훈련정책, 사회복지서비스 정책 등 전반적인 종합적 대책이 수립되어야 한다. 이와 함께 정책대상별 정책목표를 설정하는데 있어서도 보다 구체적이어야 할 것으로 보인다. 막연히 취업을 제고, 빈곤 탈출 등과 같이 정책목표를 추상적으로 설정할 경우, 목표대비 달성정도를 측정하기 힘들 뿐 아니라, 정책집행에 있어서도 뚜렷한 달성목표 없이 정책이 집행될 우려가 있다.

둘째, 정책전달체계 혁신을 통해 정책의 효과성을 제고할 수 있는 방안이 다각도로 강구되어야 한다. 정책목표가 아무리 합리적으로 설계되었다 하더라도 정책을 전달하는 시스템(delivery system)이 경직적으로 운영된다면 정책의 최종 수혜자들에게 적합한 정

책서비스가 적시에 공급될 수 없다. 또한 정책의 최종 전달자는 정책 수혜자들의 고객 만족도에 직접적인 영향을 미칠 수 있기 때문에 정책전달체계를 효율·합리적으로 운영하는 것은 매우 중요하다.

정책전달체계 혁신과 관련해서는 특히 훈련-고용-복지 전달체계를 통합적으로 운영하는 방안을 집중 검토할 필요가 있다고 본다. 빈곤계층의 경우 개별 정책서비스를 독립적으로 제공하는 것보다는 복합적 서비스를 일괄적으로 제공함으로써 정책효과를 보다 극대화시킬 수 있다는 점을 감안하여 이들 서비스를 원스톱으로 제공하는 방안이 적극 검토되어야 할 것이다.

셋째, 정책의 효과성을 정기적으로 검증하기 위한 시스템이 마련되어야 한다. 앞서 언급한 대로 빈곤계층에 대한 인적자본 투자확대정책은 일견 매력적인 정책임에는 틀림없으나 자칫 투자대비 효과성이 낮아 재원의 낭비를 초래할 수도 있다. 따라서 정책담당자는 탈빈곤을 위한 정책대안 중에서 가장 비용-효과적인 정책은 무엇인가에 대한 신뢰할 만한 정책판단 자료를 확보하여야만 정책대안들 간의 예산집중도를 합리적이고 과학적으로 결정할 수 있을 것이다.

이를 위해 탈빈곤 직업훈련사업의 효과성 분석을 위한 평가데이터가 구축되어야 한다고 본다. 사업별로 참가자 특성에 대한 정보, 훈련프로그램에 대한 정보, 훈련수료 후 취업상태에 대한 정보 등이 주기적으로 수집·분석되어야 할 것이며, 이러한 분석결과는 익년도 사업에 환류(feed-back)됨으로써 장기적으로 효과성을 제고시켜 나가야 할 것이다.

## 2. 세부 정책과제

### 가. 탈빈곤 직업훈련 사각지대 해소

탈빈곤을 위한 직업훈련이 효과적으로 제공되기 위해서는 아직 빈곤상태에 있지는 않으나, 빈곤의 위험이 높은 집단을 식별하여 이들이 빈곤상태로 빠지지 않도록 예방적 차원의 정책서비스가 제공될 필요가 있다.

빈곤의 위험이 상대적으로 높은 대표적인 계층은 영세자영업자 및 중고령 퇴직자 계층이다. 특히 영세자영업자의 경우 2006년부터 고용보험 임의가입제도가 도입됨으로써 전직지원 및 훈련상담 등 특화된 훈련서비스가 제공될 수 있는 길이 열렸다. 그러나 이들 영세자영업자들이 과연 얼마만큼 자발적으로 직업훈련 및 전직지원서비스를 이용할 수 있을지에 대해서는 여전히 의문이 제기된다. 제도 도입에 그치지 않고, 제도에 대한 홍보를 강화하며, 수요자에 적합한 다양한 직업훈련 과정이 제공될 수 있도록 보다 적

극적인 정책의지가 필요하다고 본다.

나. 자활직업훈련 참여확대

자활대상자의 대상 확대가 필요하다. 빈곤층의 대부분이 자활정책대상이 아니기 때문에 빈곤상태에 있는 사람이 계속 빈곤층에 머물러 있거나 빈곤층으로 떨어질 가능성이 높아지며, 자활대상자 중 직업훈련을 받는 사람이 절대적으로 부족하여 독자반 개설 및 특성화된 직업훈련과정 개설이 어려운 상황이다. 따라서 현재 자활대상자에 포함되지 않는 빈곤층(미수급 빈곤층), 차상위계층 등이 자활사업의 정책대상에 포함되도록 대상 확대가 필요하다.

자활직업훈련 참여확대를 위해서는 직업훈련참여의 여건조성 및 직업훈련 성과를 제고할 수 있는 방안마련이 시급하다. 자활대상자들의 취업을 통한 빈곤탈출을 목적으로 하는 직업훈련은 먼저, 직업훈련의 성과가 교육훈련 대상자의 적극적인 참여를 전제로 제고될 수 있음을 고려할 때 조건부수급자들이 자발적으로 직업훈련에 참여할 수 있는 유인이 마련되어야 할 것이다. 훈련과정 또는 내용별로 훈련수당을 차별화하는 직업훈련 인센티브를 도입하는 것도 한 가지 방법일 것이다.

다음으로, 직업훈련참여 및 직업훈련 이수 후 노동시장 참여를 촉진할 수 있는 여건을 조성해야 한다. 자활대상자의 대부분이 여성이라는 것을 인식하고 여성의 참여를 촉진할 수 있도록 직업훈련과 보육, 간병, 의료서비스 등 각종 사회복지서비스를 연계시킬 수 있는 방안을 마련해야 한다.

다. 직업훈련-고용서비스 전달체계 연계 강화

자활사업이 지역에 기반을 둔만큼 고용안정센터, 지방자치단체 등 시행기관간 업무연계가 시급한데도 이러한 업무연계가 여전히 미흡한 실정이다. 자활대상자에 대한 초기상담부터 사후관리까지 지자체에서 일원화하여 관리할 필요가 있으며, 자활대상자의 자활지원계획 수립시 전문적인 직업상담 및 생활상담사의 상담이 강화되어야 할 것이다. 자활대상자가 자활사업 중 직업훈련을 선택할 수 있도록, 그리고 직업훈련을 이수한 후에는 취업알선까지 이어질 수 있도록 체계적인 경력관리가 요구된다.

라. 경력개발을 위한 상담지원 강화

빈곤계층에게 직업 및 경력상담서비스를 일선에서 제공하는 직업상담사의 전문성을

획기적으로 높이는 방안이 강구되어야 할 것이다. 자활대상자의 직업이력, 적성, 라이프 사이클 등을 감안하여 초기 훈련상담시 개별 자활대상자에게 적합한 훈련계획 및 경력 관리를 하도록 함으로써 취업경쟁력을 높여야 하는데, 이를 위해서는 초기 훈련상담을 담당하는 상담사들의 전문성 확보가 선행되어야 할 것이다.

#### 마. 다양한 훈련프로그램 개발

마지막으로 자활대상자들의 특성을 반영한 다양한 훈련과정의 개발이 필요하다. 현재 행정당국은 자활대상자의 특성에 적합한 훈련과정 개선을 독려하고, 훈련과정의 훈련실적이 우수한 경우 훈련성과급을 지급하고 있다. 이는 실질적인 인센티브가 되지 못할 가능성이 높다. 왜냐하면 자활대상자 자체가 노동시장에서 경쟁력이 높지 않기 때문에 취업률이 높지 않을 수 있기 때문이다. 따라서 개별 자활대상자의 일대일 집중훈련과정을 개설하는 등 훈련내용을 중심으로 한 인센티브로 전환해야 할 것으로 보인다. [11]

#### <참고문헌>

- 강병구이상훈(2002), 『자활사업실태 및 개선방안 연구』, 한국노동연구원.  
 남재량(2004), 『고용촉진훈련의 취업기여도 연구』, 한국노동연구원.  
 노대명 외(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』, 한국보건사회연구원.  
 \_\_\_\_\_(2004), 『자활정책지원제도 개선방안 연구』, 한국보건사회연구원.한국노동연구원.  
 박능후 외(2003), 「탈빈곤정책 현황과 발전방안 연구」, 한국보건사회연구원.  
 보건복지부(2004), 『국민기초생활보장 2005년 자활사업안내』.  
 오영훈·손유미(2001), 『자활직업훈련 활성화 방안』, 한국직업능력개발원.  
 이태진 외(2004), 『근로빈곤층의 실태와 대응방안』, 한국보건사회연구원.  
 정원오(1999), 「저소득계층의 직업훈련효과 결정요인에 관한 연구」, 『사회복지연구』 14.
- Heckman J. & J. Smith(2004), “The Determinants of Participation in a Social Program: Evidence from a Prototypical Job Training Program.”, *Journal of Labor Economics* 22 (2).