

정책연구

2006-08

# 탈빈곤을 위한 직업훈련 정책의 실태와 과제

- 자활 직업훈련을 중심으로 -

김주섭·박진화·이지은



# 목 차

요 약	i
I. 서 론	1
II. 빈곤계층의 규모 및 특성	3
1. 빈곤계층의 규모	3
2. 빈곤층의 특성	10
3. 근로빈곤층의 특성	13
III. 탈빈곤을 위한 직업훈련 정책 실태	19
1. 고용촉진훈련	22
2. 자활직업훈련	27
3. 여성가장실업자 취업훈련	35
4. 직업훈련의 사각지대	37
IV. 빈곤계층 직업훈련 참여 결정요인과 성과분석:	
자활직업훈련을 중심으로	39
1. 자활직업훈련 개요	40
2. 자활대상자의 직업훈련 실태	41
3. 자활대상자 직업훈련 참가 결정요인	52
4. 자활대상자 직업훈련 성과분석 모형	61
5. 자활대상자 직업훈련의 취업 및 임금 효과 실증분석	65
6. 소 결	69

V. 결론 및 정책적 시사점 .....	73
1. 분석결과 요약 .....	73
2. 정책개선 방향 .....	75
3. 세부 정책과제 .....	78
참고문헌 .....	81

## 표 목 차

<표 II- 1> 절대빈곤율 추정 현황 .....	5
<표 II- 2> 상대빈곤율 추정 현황 .....	6
<표 II- 3> 국민기초생활보장수급자 추이 .....	9
<표 II- 4> 근로빈곤층의 규모 .....	15
<표 II- 5> 근로빈곤층의 경제활동 실태 .....	16
<표 III- 1> 직업훈련 종류 .....	20
<표 III- 2> 고용촉진훈련 내용 .....	24
<표 III- 3> 고용촉진훈련 연도별 현황 .....	25
<표 III- 4> 고용촉진훈련 참가자 훈련직종별 현황 .....	26
<표 III- 5> 고용촉진훈련 참가자 성별 및 학력 현황 .....	26
<표 III- 6> 고용촉진훈련 참가자 대상자 현황 .....	27
<표 III- 7> 조건부 수급자 근로능력 점수표 .....	29
<표 III- 8> 조건부 수급자 유형구분 기준표 .....	30
<표 III- 9> 자활직업훈련 내용 .....	32
<표 III-10> 자활훈련생 구분 및 훈련과정 .....	33
<표 III-11> 자활훈련생의 훈련상태 및 인구학적 특성 .....	34
<표 III-12> 자활훈련생의 취업된 기업 규모 .....	34
<표 III-13> 여성가장실업자 취업훈련 내용 .....	36
<표 III-14> 연도별 여성가장실업자 취업훈련 현황 .....	36
<표 IV- 1> 자활직업훈련 현황(2004) .....	41
<표 IV- 2> 지역별 자활대상자 중 직업훈련 참가자 표본 현황 .....	43
<표 IV- 3> 직업훈련 참가 자활대상자의 인적 특성 .....	44

<표 IV- 4> 직업훈련 참가 자활대상자의 가구 특성 .....	44
<표 IV- 5> 직업훈련 참가 자활대상자의 가구소득 및 지출 .....	45
<표 IV- 6> 훈련기간중 생계수단 .....	45
<표 IV- 7> 정부의 비용 지원이 없었더라도 훈련받을 계획 여부 .....	46
<표 IV- 8> 직업훈련을 받게 된 가장 큰 이유 .....	47
<표 IV- 9> 훈련내용 선택 이유 .....	47
<표 IV-10> 훈련 후 첫 일자리 계속 근무 여부 .....	48
<표 IV-11> 훈련 후 첫 일자리의 고용형태 .....	48
<표 IV-12> 훈련 후 첫 일자리 그만둔 이유 .....	49
<표 IV-13> 훈련이 취업 및 직업능력에 미친 도움 정도 .....	49
<표 IV-14> 훈련 전후 일자리와 훈련내용의 일치도 및 직종 일치도 .....	50
<표 IV-15> 훈련희망분야 .....	50
<표 IV-16> 훈련지원시 고용안정센터 및 훈련기관으로부터의 상담 여부 .....	51
<표 IV-17> 훈련시 가장 어려웠던 점 .....	51
<표 IV-18> 훈련내용과 불일치 이유 .....	51
<표 IV-19> 훈련내용의 수준 평가 .....	52
<표 IV-20> 로짓모형 분석 결과 .....	62
<표 IV-21> 훈련 후 취업 여부에 대한 로짓분석 .....	67
<표 IV-22> 훈련 후 임금상승 여부에 대한 로짓분석 .....	68

## 그림목차

[그림 II-1] 근로빈곤층 규모 .....	0
[그림 II-2] 연도별 소득불평등 정도 추이 .....	1
[그림 II-3] 국민기초생활보장수급자 연령별 백분율 및 분포(총괄) .....	12
[그림 II-4] 국민기초생활보장 일반 수급자 경제활동 여부 및 고용형태 .....	16
[그림 III-1] 고용촉진훈련 실시과정 .....	2
[그림 III-2] 자활사업 대상자 .....	8
[그림 III-3] 자활사업 흐름도 .....	3
[그림 III-4] 자활직업훈련의 흐름 .....	2
[그림 III-5] 여성가장실업자 취업훈련 흐름 .....	3
[그림 IV-1] 2005년 6월 현재 자활대상자 분류 및 자활사업 참여 현황 .....	42
[그림 IV-2] 근로빈곤층과 국민기초생활보장의 사각지대 .....	9

## 요약

본 연구는 우리나라 빈곤계층의 규모와 특성을 파악하고, 이들에 대한 정부의 직업훈련 정책 실태와 성과를 분석함으로써 향후 탈빈곤을 위한 정부정책 방향에 있어서의 개선점을 도출하기 위한 목적으로 수행되었다. 분석결과와 정책적 시사점은 다음과 같이 요약할 수 있다.

우선 근로빈곤가구의 특성을 살펴보면, 첫째, 인적자본의 수준이 열악한 사람들이 주로 빈곤계층을 형성하고 있는 것으로 나타났다. 특히 고연령 및 저학력자의 비중이 이들 빈곤층의 대부분을 차지하고 있으며, 이들은 경제적인 지위에서 뿐 아니라 건강상태 또한 열악한 것으로 나타나고 있다.

둘째, 남성가구주에 비해 여성가구주의 경우 빈곤에 처할 확률이 높다는 것이 지금까지 여러 연구자들이 수행한 연구결과에서 공통적으로 분석되고 있다. 물론 전체 빈곤가구의 가구주 성별 분포는 남성이 높으나, 전체 가구주의 성별 분포를 감안하였을 때는 여성가구주의 경우 빈곤가능성이 높다는 것을 의미한다.

셋째, 근로빈곤계층만을 분석 대상으로 보았을 때, 취업가구주의 취업형태는 고용상 지위가 불안정한 임시·일용직 임금근로자의 비중이 높다. 전체 근로가구 취업가구주의 취업형태 분포와 비교할 때 빈곤계층 가구주의 경우 임시·일용직의 불안정한 지위의 비중이 매우 높고 상용직의 비중이 낮다는 것을 알 수 있으며, 빈곤계층 중에서도 차상위계층보다 절대빈곤계층 가구주가 임시·일용직의 비중이 높다(박능후 외, 2003). 뿐만 아니라 이들이 종사하고 있는 업무 또한 단순조립 및 단순노무 등에 국한되어 있으며, 이들의 직업기술 또한 매우 낮아 공인자격증 또는 비공인직업기술을 보유한 자는 근로빈곤층의 규모 10%에 미치지 못하고 있는 실정이다.



그렇다면 위와 언급한 바와 같은 특성을 지니고 있는 근로빈곤계층이 직업훈련을 통하여 빈곤을 탈출할 가능성은 어느 정도일까? 이를 분석하기 위해 본 연구에서는 우선 직업훈련 참여 결정요인을 분석하였다. 본 연구에서는 직업훈련 참여결정과정을 자활대상자 직업훈련 참가자격(eligibility) 결정→자활대상자 직업훈련 인식 여부(awareness) 결정→자활대상자 직업훈련 참여 결정의 세 단계로 나누어 각 단계에서 참여결정에 영향을 미치는 요인들을 분석하였다. 분석결과 다음과 같은 사실이 발견되었다.

첫째, 참가자격 분석 결과 다음과 같은 사실이 밝혀졌다. 자활대상자가 직업훈련을 받기 위한 기본적인 자격은 국민기초생활보장법상에 규정되어 있는 대로 가구소득이 최저생계비 이하인 가구여야 하는데 25세 미만, 중졸 이하의 저학력, 이혼사별·별거 가구와 한 부모 가정 등 가구형태가 기초수급대상자가 될 가능성이 높은 것으로 분석되었다. 또한 국민기초생활보장제도하에서 생활보호를 받는 기초생활수급자가 전체 빈곤층에서 차지하는 비중이 매우 낮은 것으로 분석되었는데, 이는 자활사업에 참여할 수 있는 조건부 수급자의 규모가 매우 작다는 것을 의미한다. 뿐만 아니라 자활사업 수행 주체가 노동부와 보건복지부로 나누어져 있고, 노동부의 자활사업도 직업훈련 및 취업알선 등으로 구분되어 있어 자활을 위한 직업훈련에 참가할 자활대상자의 수가 적다는 것을 알 수 있다.

둘째, 인식 여부 분석 결과 다음과 같은 사실이 밝혀졌다. 중졸 이하, 읍면동 지역에서는 직업훈련의 존재를 인식하지 못할 가능성이 높게 나타났고, 이혼사별·별거 상태에 있는 사람은 직업훈련의 존재를 인식하고 있을 가능성이 높게 나타났다. 읍면동 지역에서 직업훈련의 인지 여부가 낮은 것은 자활사업 전달체계 중 초기 상담 및 직업상담이 미흡하기 때문에 나타난 현상으로 해석된다.

셋째, 직업훈련 참가 결정 분석 결과 다음과 같은 사실이 밝혀졌다. 취업기회가 많은 대도시나 중소기업에 비해 읍면동 거주자일수록, 실업기간이 길수록, 취업 유경험자일수록 직업훈련에의 참여가능성이

높은 것으로 나타났으나 전반적으로 자활대상자가 직업훈련을 선택할 가능성은 매우 낮게 나타났다. 직업훈련을 통한 빈곤으로부터의 탈출 가능성을 높이기 위해서는 일단 자활대상자들의 직업훈련 참여율을 높여야 함에도 불구하고 이들의 직업훈련 참가확률이 낮다는 것은 그간 탈빈곤 직업훈련 정책이 제대로 작동되고 있지 못함을 단적으로 보여주는 것이다.

본 연구는 국민기초생활보장법상의 근로능력이 있는 조건부 수급자인 자활대상자를 표본 추출하여 직업훈련실태 및 직업훈련의 성과 분석을 수행하였다. 주된 발견은 다음과 같다.

첫째, 빈곤층 중 직업훈련을 이수한 여성이었으며, 배우자가 없거나 배우자가 있더라도 직업이 없어 실질적으로 가계를 책임지고 있는 30~40대가 주축을 이루고 있다.

둘째, 이들은 생계급여를 수급하기 위해 비자발적으로 직업훈련을 선택할 가능성이 국민기초생활보장제도 내에 내재되어 있으며, 빈곤 탈출을 위해 직업훈련을 선택하더라도 전반적인 직업훈련의 성과는 낮은 수준이었다. 이는 취업을 하더라도 평균 근무가 5.57개월이었고, 훈련 후 일주일 이상 일한 곳은 1.73곳으로 일자리 지속률이 길지 않으며, 비정규직의 형태로 고용되는 등의 사실로 추론할 수 있다.

셋째, 불안전고용의 형태로 취업된다 하더라도 결혼·육아가사 등 개인사정 또는 건강상의 이유로 일자리를 그만두는 비중이 매우 높았다.

넷째, 빈곤으로부터 탈출시킬 수 있는 제도적 시스템이 부족하였다. 다시 말하면, 자활대상자의 취업경쟁력을 높이기 위해서는 그들의 경력을 체계적으로 관리하여 일정기능을 습득하도록 도울 수 있는 시스템이 필요하나 그러한 제도가 부재하며, 초기 훈련 상담 과정에서 일정부분 그 역할이 가능하지만 상담이 여전히 형식적으로 이루어지고 있다고 판단된다.

다섯째, 자활대상자의 학력수준, 연령 등 개인적 특성에 맞는 직업훈련이 이루어지지 않고 있다.

여섯째, 이러한 요인들이 상호작용을 하여 직업훈련 이수가 자활대상자의 취업 여부 및 임금상승효과에 별 영향을 미치지 못함으로써 빈곤상태에 머물러 있도록 강제하고 있었다.

직업능력개발을 통한 탈빈곤 정책이 매력적임에도 불구하고 실제로 정책의 성과가 긍정적인 방향으로 현실화되는 것은 그리 용이한 일이 아니다. 국내외의 실증적 연구결과들을 종합하여 볼 때, 빈곤계층은 주로 고연령, 저학력, 여성가장 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 직업훈련 정책은 이들의 참여를 확대시킴과 동시에 훈련효과를 제고할 것인가에 초점을 맞추어야 한다. 이러한 관점에서 볼 때 탈빈곤을 위한 직업훈련 정책은 다음과 같은 방향으로 개선되어야 한다.

첫째, 정책대상과 정책대상별 정책목표를 명확히 하여야 한다. 현재 우리나라의 빈곤정책은 여성이나 노인, 장애인, 아동 등 최저생계비 이하의 근로무능력자를 대상으로 이루어져 왔기 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 설정하는 데 있어서도 보다 구체적이어야 할 것으로 보인다. 막연히 취업을 제고, 빈곤탈출 등과 같이 정책목표를 추상적으로 설정할 경우, 목표대비 달성 정도를 측정하기 힘들 뿐 아니라 정책집행에 있어서도 뚜렷한 달성 목표 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 정책서비스가 적시에 공급될 수 없다. 또한 정책의 최종 전달자는 정책 수혜자들의 고객만족도에 직접적인 영향을 미칠 수 있기 때문에 정책전달체계를 효율적합리적으로 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 원-스톱으로 제공하는 방안이 적극 검토되어야 할 것이다.

셋째, 정책의 효과성을 정기적으로 검증하기 위한 시스템이 마련되어야 한다. 앞서 언급한 대로 빈곤계층에 대한 인적자본 투자 확대 정책은 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 정책대안들간의 예산집중도를 합리적이고 과학적으로 결정할 수 있을 것이다.

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

세부적인 정책대안으로는 탈빈곤 직업훈련 사각지대 해소, 자활 직업훈련 참여 확대, 직업훈련-고용서비스 전달체계 연계 강화, 경력 개발을 위한 상담 지원 강화, 다양한 훈련프로그램 개발 등의 방안이 제시되었다.

## I. 서론

최근에 들어와 경제양극화가 심각한 사회문제로 제기되고 있다. 그런데 경제양극화의 문제가 단순히 양극으로 치닫고 있는 경제주체들의 격차를 해소함으로써 해결될 문제가 아닐 것이다. 경제·사회적 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 경제주체들을 극점으로부터 멀어지도록 하는 것이며, 다른 한편으로는 빈곤의 극점이라는 나락으로 떨어질 가능성이 큰 주체들이 더 이상 빈곤화의 방향으로 가지 않도록 유도하는 것일 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때 양극화에 대한 바람직한 해결방식은 탈빈곤 정책으로 치환될 수 있을 것이다.

2000년 국민기초생활보장제도의 도입은 우리나라 복지제도사에 있어서 한 획을 긋는 획기적인 정책이었다. 국민기초생활보장제도의 실시로 사회보장기능이 강화되어 절대빈곤 해소에 많은 도움이 되고 있다는 것이 일반적인 여론이다. 그러나 국민기초생활보장제도는 주로 근로능력이 없는 노인이나, 아동, 장애인, 여성 등의 계층을 주요 대상으로 삼고 있어, 실질적으로 낮은 소득과 불안정한 일자리를 가지고 있는 근로빈곤가구의 구성원들은 국민기초생활보장제도의 보호를 받지 못하고 있는 실정이다.

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.

## 2 탈빈곤을 위한 직업훈련 정책의 실태와 과제

탈빈곤을 위한 직업훈련 정책이 빈곤대책 또는 양극화 대책의 중요한 부분을 차지하고 있음에도 불구하고 그간 이 분야에 대한 연구는 극히 제한적으로 수행되어왔다. 이는 이 분야에 대한 연구자 및 정책담당자의 관심이 적었다는 이유 외에도 연구에 필요한 기초자료의 부족에도 상당부분 기인하고 있음을 부정할 수 없을 것이다. 따라서 본 연구에서는 탈빈곤을 위한 직업훈련 정책의 실태와 그 효과를 분석하고, 이에 바탕을 두어 탈빈곤 직업훈련 정책이 나아가야 할 정책 개선방안을 도출하는 데 그 목적이 있다.

이를 위해 본 연구는 제Ⅱ장에서 탈빈곤 직업훈련 정책의 대상이 되는 빈곤계층의 규모와 특성을 살펴보고, 제Ⅲ장에서는 기존의 정부정책을 재검토 하며, 제Ⅳ장에서는 이에 대한 성과를 분석하고, 제Ⅴ장에서는 앞의 논의를 바탕으로 탈빈곤 직업훈련 정책의 개선방안을 도출하기로 한다.

## II. 빈곤계층의 규모 및 특성

### 1. 빈곤계층의 규모

#### 가. 빈곤을 추계 현황

외환위기 이후 더욱 악화된 빈곤의 문제는 최근까지도 우리가 해결해야 할 중요한 과제로 대두되고 있다. 2000년 국민기초생활보장제도의 실시로 사회보장기능이 강화되어 절대빈곤의 해소에 주력하고 있지만, 이는 주로 근로능력이 없는 노인이나, 아동, 장애인, 여성 등의 계층을 주요 대상으로 삼고 있다. 따라서 실질적으로 낮은 소득과 불안정한 일자리를 가지고 있는 많은 근로빈곤가구가 존재하며, 이들은 국가가 추진하고 있는 국민기초생활보장제도의 보호도 받지 못하고 있는 실정이다.

빈곤은 각각의 사회구성원의 가치판단이 내재되어 있어 빈곤을 정의한다는 것은 매우 어려운 일이다. 일반적으로 빈곤은 절대빈곤과 상대빈곤, 주관적 빈곤으로 나누어 설명된다. 절대적 빈곤이란 객관적으로 사회에서 정한 일정선보다 적게 가진 것으로 생활에 필요한 최저한의 자원을 확보하지 못한 경우이다. 이와 대비되는 개념인 상대적 빈곤이란 사회의 다른 구성원보다 적게 가진 것으로, 중위소득 혹은 평균소득의 일정 비율 이하의 소득을 가진 가구를 빈곤가구로 파악한다. 주관적 빈곤이란 본인이 주관적으로 생각하기에 적절하다고 생각되는 수준을 기준으로 판정하는 것이다.

빈곤은 개념에서 뿐만 아니라 추정하는 방법에도 여러 가지가 있다. 또한 우리나라는 아직까지 정부가 발표하는 공식적인 빈곤율이 존재하지 않는다.<sup>1)</sup> 따라서 많은 학자들이 연구목적에 따라 각기 다른 자료를 이용

1) 미국의 경우 Bureau of Census에서 매년 빈곤율을 계측, 발표하며 아울러 빈곤인구의 특성을 상세히 밝히고 있다. 관련 정책당국과 개인 연구자들은 이

#### 4 탈빈곤을 위한 직업훈련 정책의 실태와 과제

하여, 각기 다른 기준을 가지고 우리나라의 빈곤율을 상이하게 제시하고 있다.

최근에 연구된 절대빈곤율 추정과 상대빈곤율 추정은 다음과 같다.

절대빈곤율을 계측한 기존 연구 중 석재은(2002)의 연구는 도시가계조사자료를 사용하여 1996년 1분기부터 2002년 2분기까지 26개 분기 및 해당 기간의 연평균 빈곤율을 계측하고 있다. 황덕순(2002)의 연구도 도시가계조사자료를 사용하여 1998년 1분기부터 2000년 4분기까지 12개 분기의 빈곤율을 계측하고 있다. 두 연구는 동일한 자료를 사용하고 동일한 최저생계비를 기준으로 빈곤율을 계측하였지만 결과는 상이하다. 예컨대 2000년 1분기 경우 석재은의 연구는 빈곤율이 4.31%임에 비해 황덕순의 연구는 7.4%이다. 동일한 자료를 사용하여 2001년 연평균 빈곤율을 계측한 홍경준의 연구(5.2%)와 석재은의 연구(4.44%)도 결과가 상이하다.

상대빈곤율의 경우 빈곤선이 연구자에 따라 상이한 특색을 보인다. 중위소득의 40%, 50%, 60%, 평균소득의 1/3, 50%, 중위소비 50% 등이 상대빈곤선으로 사용되고 있다. 요컨대 사회적으로 합의되는 상대빈곤선이 없어 연구자의 주관으로 빈곤선을 선택하고 있는 실정이다. 2000년 가구소비실태를 이용하여 빈곤율을 구한 유경준심상달(2004)은 중위소비 50%를 빈곤선으로 하여 14.8%가 빈곤인구라고 하였으며, 동일한 자료를 이용한 김미곤김태완(2004)은 중위소득 50% 이하를 빈곤인구로 하여 빈곤율을 12.87%로 계측하였다.

빈곤율 추계가 연구자마다 상이하게 나오는 원인을 선행연구를 통해 검토하였다.

우선 첫번째는 빈곤율을 추계하기 위한 자료의 차이이다. 한국노동패널 자료를 이용한 구인회(2002)의 경우 비록 계측 연도가 1년 차이가 나기는 하지만 가구소비실태조사 자료를 이용한 다른 연구에 비하여 현저히 큰 빈곤율을 추정하고 있어 자료에 따라 빈곤율이 상이함을 보여준다. 현재 연구자들 사이에서 주로 사용되고 있는 자료로 도시가계조사, 한국노동패널, 가구소비실태조사 등이 있다. 그러나 이 들 중 어떤 조사도 전국민을

---

발표 내용을 토대로 빈곤 관련 논의를 진행한다.



<표 II-1> 절대빈곤을 추정 현황

연구자	계측 연도	사용자료	분석 단위	비교 대상	빈곤선	빈곤율(%)
석재은 외(2002)	1996~2002 매분기	도시가계조사	가구	소득	최저생계비	6.37(2000 1분기) 4.44(2001)
홍경준 (2002)	2001	도시가계조사	가구	소득	최저생계비	5.2
박찬용 외(2002)	1996	가구소비 실태조사	개인	소득	최저생계비	3.16
	2000		개인	소득	최저생계비	9.42
구인회 (2002)	1998	한국노동패널	가구	소득	최저생계비	21.1
			개인	소득	최저생계비	19.4(19.1)
	1999		개인	소득	최저생계비	17.1
유경준 (2002)	1996	가구소비 실태조사	가구	소득	최저생계비	5.91
	2000		가구	소득	최저생계비	11.46
황덕순 (2002)	1998~2000 매분기	도시가계조사	가구	소득	최저생계비	7.4(2000 1/4분기)
				소비1	최저생계비	2.6(2000 1/4분기)
				소비2 (주거비 제외)	최저생계비	10.2(2000 1/4분기)
유경준 심상달 (2004)	2000	가구소비 실태조사	가구	소득	최저생계비	10.1
	2000		가구	소비	가구지출액 (최저생계비 적용)	8.4
김미곤 김태완 (2004)	1996	가구소비 실태조사	가구	소득	최저생계비 (경상소득 비교)	3.08
	2000		가구	소득	최저생계비 (경상소득 비교)	7.97
	1996~2003 매년	도시가계조사	가구	소득	최저생계비	4.42(1996) 5.27(2003)

자료: 박능후(2004)에서 2004년도 보완.

6 탈빈곤을 위한 직업훈련 정책의 실태와 과제

<표 II-2> 상대빈곤율 추정 현황

연구자	계측 연도	사용자료	분석 단위	비교 대상	빈곤선	빈곤율(%)
손병돈 (1999)	1998	도시가계조사	가구	소득	평균소득 50%, 중위소득 50%	14.1 ~ 18.7
박찬용 외(2002)	1996	가구소비 실태조사	가구	소득	중위소득 40, 50, 60%	6.81 ~ 16.67
	2000		가구	소득	중위소득 40, 50, 60%	10.55 ~ 21.64
김교성 (2002)	1997/8	한국노동패널	가구	소득	중위소득 1/2, 평균소득 1/3	15.3 ~ 22.6
	1998		가구	소득	중위소득 1/2, 평균소득 1/3	16.1 ~ 24.0
유경준 심상달 (2004)	2000	가구소비실태	가구	소득	중위소득 1/2,	18.7
	2000		가구	소비	중위소비 1/2,	14.8
김미곤 김태완 (2004)	1996	가구소비실태	가구	소득	중위소득 1/2,	8.57
	2000		가구	소득	중위소득 1/2,	12.87
	1996~2003	도시가계조사	가구	소득	중위소득 1/2	9.35(1996) 11.19(2003)

자료 : 박능후(2004)에서 2004년도 보완.

모집단으로 하는 소득자료는 생산하고 있지 않다. 도시가계조사는 도시근로자 중 2인 이상 가구의 소득자료만 담고 있으며, 한국노동패널은 비농촌지역 거주자의 소득자료만을 담고 있고, 가구소비실태조사 역시 농어를 제외한 일반가구의 소득자료를 담고 있다.<sup>2)</sup> 따라서 전국적인 소득자료는 생산되고 있지 않는 것이며, 이런 맥락에서 엄밀한 의미의 전국적인 빈곤율 계측은 불가능한 상황이다.

원천적인 제약에도 불구하고 각 조사는 서로 다른 장단점을 가지고 있다. 도시가계조사의 경우 매분기마다 계측되는 생산주기의 단기성이 가장

2) 가구소비실태조사 자료는 전인구의 89.75%를 모집단으로 생산된 자료이다.

큰 장점이다. 또한 조사기간과 자료발표기간이 비교적 짧아 최근 동향을 파악하는 데 용이하다. 그러나 도시근로자에 한정되어 지역적 한계가 크고, 자영업자의 소득을 발표하지 않아 전국민의 빈곤율을 추정하는 데는 부적당하다.

한국노동패널은 매년 조사되며, 자영업자의 소득도 발표되므로 이 점에서 빈곤율을 계측하는 대상범위가 도시가계조사보다 넓다. 그러나 농어촌 지역이 빠져 있어 전국민의 빈곤율을 계산할 수 없는 점과 소득조사의 정확도가 낮은 단점을 가지고 있다.

가구소비실태조사는 소득조사의 정확성, 전국적인 대표성 측면에서 상대적으로 우위를 가지나 자료생산 주기가 4~5년으로 길어 계측 연도 사이의 빈곤율 변화를 알 수 없는 단점을 가지고 있다. 또한 자료의 인구대표성 면에서도 농어 가구가 빠져 있어 진정한 의미의 전인구를 대변하지 못하는 단점이 있다.

둘째는 빈곤 분석단위이다. 앞의 표에서 보여지 듯 동일한 자료를 사용하여도 분석단위가 개인과 가구로 구분되면서 상이한 빈곤율을 도출한다. 그 예는 박찬용(2002)과 유경준(2002)의 연구에서도 볼 수 있다. 두 연구는 동일한 가구소비실태자료를 사용하였지만 분석단위가 달라 상이한 빈곤율이 도출되었다.

셋째는 빈곤율 계측의 기준이다. 동일한 자료를 사용하고, 분석단위가 동일하다 하여도 빈곤율 기준을 소득과 소비 중 어떤 것을 선택하는가에 따라 상이한 빈곤율을 산출하게 된다. 대부분의 연구에서는 소득을 빈곤율의 기준으로 하고 있으며, 제도적으로도 국민기초생활보장 수급자의 선정 기준으로 소득을 이용한다는 점에서 타당한 접근방법이다. 또한 소득을 기준으로 하더라도 연구자에 따라 총소득, 경상소득, 가처분소득 등 다양한 소득개념이 사용되었으며, 연구 목적에 따라서도 소득 기준이 달라질 수 있다. 특히 여러 가지 소득 기준은 이전소득이나 국가의 개입이 빈곤에 미치는 효과를 분석할 때 유용할 수 있다.

소득과 관련하여 또 다른 문제는 앞에서 언급했듯이 현재 빈곤율을 추계할 수 있는 적절한 자료가 없다는 것이다. 따라서 연구자들은 매 1년마다 전국민을 모집단으로 하는 빈곤율을 도출하고자 하는 목적으로 소득을

추정하여 활용하는 사태에 이르고 있다. 연구자의 가치관이 결합된 소득 추정관계식을 사용하여 소득을 추정하고 빈곤율을 구하는 방식은 연구자에 따라 상이한 결과를 가져올 수밖에 없다.

빈곤율 추계를 위해 소득이 아니라 소비를 기준으로 한 연구도 있다. 황덕순(2000)은 도시가계조사에서는 근로자 가구에 대해서만 소득이 발표되었기 때문에 전국민을 대상으로 하는 빈곤율을 구하기 위하여 소비를 빈곤율 추계 기준으로 삼았다. 황덕순은 연구를 통해 소비지출 기준 빈곤에 대한 분석으로부터 주거비를 제외한 빈곤율과 주거비를 포함한 빈곤율 사이에는 괴리가 크고, 주거비를 제외한 빈곤율이 매우 높다는 점을 발견하였다. 이는 현재의 최저생계비에 주거비가 적절히 반영되어 있지 않다는 점을 시사하며, 제도적으로도 이 문제를 해결하기 위한 방안이 모색될 필요가 있고 지적하였다.

#### 나. 빈곤계층의 규모

빈곤계층을 추정하는 것은 앞에서 보여지듯이 연구자에 따라 상이하게 나타난다. 빈곤계층에 대한 포괄적인 정의에 있어서도 차이가 있는데, 최저생계비 이하의 자들만을 빈곤계층으로 볼 것인가, 최저생계비 이하의 소득이 있지만 부양의무자가 있거나 재산이 일정액 이상 있는 자는 빈곤계층으로 보지 않을 것인가, 혹은 소득은 최저생계비 이상이지만 언제든지 빈곤계층으로 추락할 수 있는 잠재적 빈곤층까지도 빈곤계층으로 볼 것인가, 이와 함께 근로능력이 있는 자도 일정소득 이하면 무조건 빈곤계층인가 등의 문제이다.

현재 시행중인 국민기초생활보장제도는 이전 생활보호제도와 달리 근로능력 유무에 관계 없이 원칙적으로 모든 빈곤층에게 생계급여를 제공하였다. 즉 근로능력이 있음에도 취업하지 못해 실질적으로 빈곤한 계층에는 조건부 수급자로 지정하여 자활사업에 참여하도록 하여 근로능력이 있는 빈곤계층이 스스로 자립하여 빈곤으로부터 탈출할 수 있도록 지원하였다. 수급권을 인정할 때는 부양의무자 유무나 주거면적, 자동차 등 자산기준을 제시하게 되는데, 이 과정에서 실제로는 빈곤계층이면서 수급자에서

제외되는 비수급 빈곤층이 발생한다. 비수급 빈곤층이나 차상위층에게도 정부로부터 자활사업과 의료, 교육급여가 부분적으로 제공되고 있으나 규모가 매우 적어 한계를 지니고 있다.

국민기초생활보장법에 의해 보호받고 있는 수급자는 2004년 기준 753천가구, 142만여 명이다. 이는 우리나라 총 인구대비 2.94%이며, 이 중 일반수급자는 133만여 명이다.

<표 II-3> 국민기초생활보장수급자 추이

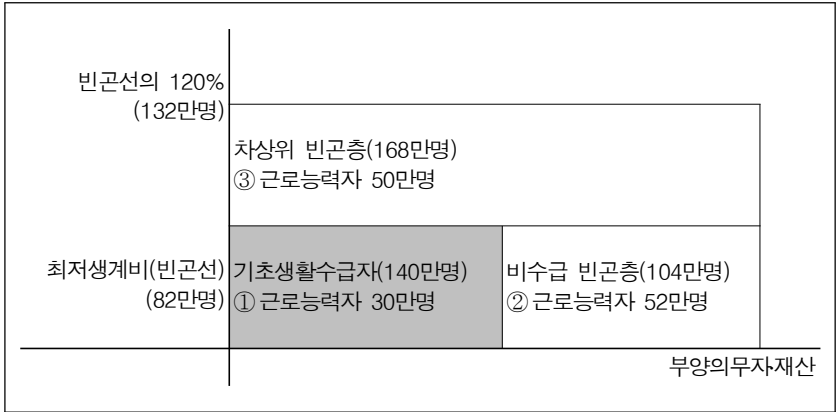
(단위: 명, %)

	전 체			일반수급자		시설수급자
	가구	인원	총인구 대비	가구	인원	인원
2001	698,075	1,419,995	3.00	698,075	1,345,526	74,469
2002	691,018	1,351,185	2.84	691,018	1,275,625	75,560
2003	717,861	1,374,405	2.84	717,861	1,292,690	81,715
2004	753,681	1,424,088	2.94	753,681	1,337,714	86,374

자료: 보건복지부, 『2004 국민기초생활보장수급자 현황』, 2005. 7.

본 연구에서는 최저생계비로 추정되는 빈곤계층인 국민기초생활보장수급자뿐만 아니라 잠재적으로 빈곤해질 우려가 있는 잠재적 빈곤층까지를 포함해 빈곤계층으로 정의하고자 한다. 잠재적 빈곤층에 대한 일반적인 범위는 절대빈곤층이지만 재산 등의 기준에 의해 국민기초생활보장을 받지 못하는 비수급가구와 최저생계비의 100~120%에 해당하는 소득을 가지고 있는 차상위계층이다. 대통령 직속 빈부격차차별시정위원회에 따르면 빈곤선의 120% 이하의 소득을 가지고 있는 사람은 412만명으로 정부의 지원을 받고 있는 국민기초생활보장 수급자의 약 3배에 이른다. 이 중 근로빈곤층의 규모는 전체 빈곤층 412만명 중 132만명으로 약 32.4%에 이른다.

[그림 II-1] 근로빈곤층 규모



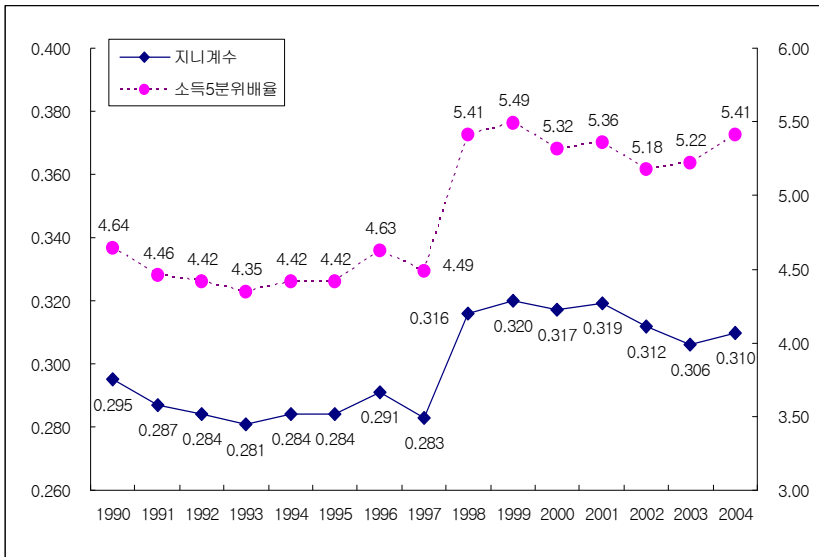
주: 2002년 도시가계 연보 및 2002 자활사업 실태조사의 근로빈곤층 비율 적용.  
 자료: 재정경제부보건복지부노동부기획예산처, 「일을 통한 빈부격차 탈출 지원 정책」, 빈부격차차별시정위원회, 2004. 11.

## 2. 빈곤층의 특성

빈곤계층의 규모를 추정하는 것은 다양하여 차이가 있음에도 불구하고 빈곤계층이 갖고 있는 공통적인 특징들이 존재한다.

우리나라 빈곤의 특징으로는 첫째, 근래 경기변동에도 불구하고 소득불평등도는 완화될 기미가 없다는 점을 꼽을 수 있다. 소득불평등도를 나타내는 지니계수는 1997년의 0.283에서 1998년 0.316으로 급등하였다가 2002, 2003년도에만 약간 감소하는 추세를 보인다. 그러나 이러한 현상이 경기불황으로 인한 일시적 현상으로 경기회복과 함께 소득불평등이 약간 해소된 것인지, 아니면 경제 및 소득분배의 구조적 변화인지의 의문이 제기된다. 만약 경기에 따른 일시적 현상이라면 경기회복에 따라 소득불평등도도 개선될 것이다. 그러나 외환위기가 경과한 지 6년이 지났는데도 소득불평등도의 개선은 미흡하여 10여년 전의 상태를 회복하지 못하고, 오히려 소득불평등이 심화된 상태에서 안정성을 보이므로 소득분배의 구조적 변화가 발생하였을 가능성이 높다.

[그림 II-2] 연도별 소득불평등 정도 추이

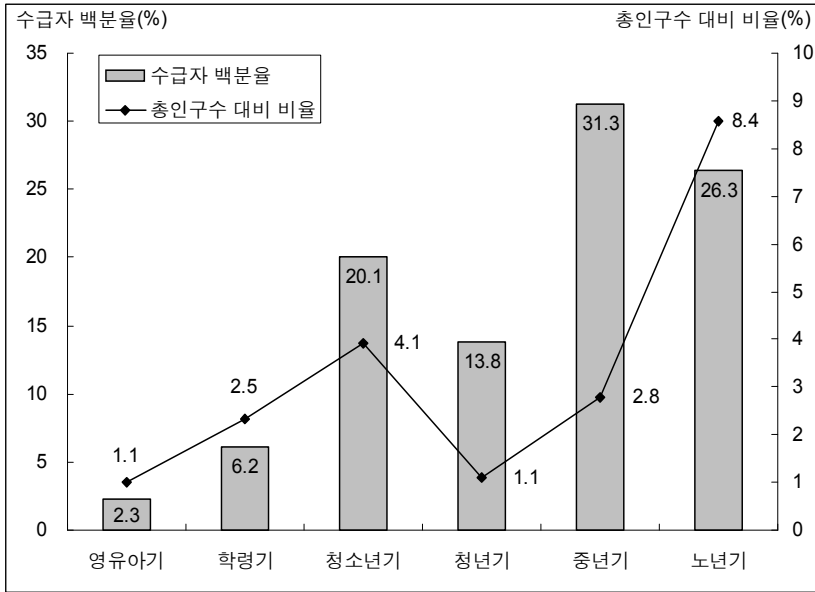


자료: 통계청, 『도시가계연보』, 각년도.

둘째는 여성 가구주의 경우 빈곤 문제가 훨씬 심각하다는 점을 들 수 있다. 이러한 특징은 선진국에서 이미 두드러지게 나타나고 있는 ‘빈곤의 여성화’(feminization of poverty) 현상이다. 특히 우리나라는 전통적으로 유교국가로 여성의 경제참여가 낮았고, 현재의 경제구조가 남성을 가구의 주소득원으로 인정하면서 주로 여성들은 저임금과 불안정한 고용에 처해 있다. 이는 곧 고용보험이나 연금보험 등 사회보장제도로부터 배제되어 있음을 뜻한다. 결과적으로 배우자의 사망이나 이혼, 혹은 질병으로 여성 가구주가 되었을 경우 빈곤해질 위험이 매우 높다. 따라서 박능후(2003)는 빈곤의 여성화의 가장 중요한 원인으로 여성가구주 가구의 증가를 꼽았다. 『가구소비실태조사(2000)』에서 분석한 가구주 성별 가구유형을 살펴 보면, 여성가구주 가구 중 21.9%가 절대빈곤가구, 5.9%가 차상위가구인 것으로 나타나, 남성가구주 가구 중 6.9%가 절대빈곤가구, 3.5%가 차상위 가구인 것과 비교해 볼 때, 여성가구주 가구의 절대빈곤가구 비율이 15.0%포인트, 차상위가구의 비율이 2.4%포인트 높은 것으로 나타났다.

셋째, 연령이 많을수록 빈곤의 위험이 더욱 높은 것으로 여겨지고 있다.

[그림 II-3] 국민기초생활보장수급자 연령별 백분율 및 분포(총괄)



주: 1) 영유아기(0~4세), 학령기(5~9세), 청소년기(10~19세), 청년기(20~39세), 중년기(40~64세), 노년기(65세 이상)로 분류함.

2) 통계청, 장래인구추계.

자료: 보건복지부, 『국민기초생활보장수급자 현황』, 2005. 7.

국민기초생활보장수급자 현황을 살펴보면, 중년기(40~64세)가 31.3%로 가장 높으며, 노년기(65세 이상)가 26.3%, 청소년기(10~19세)가 20.1% 순이다. 특히 총 인구수 대비로 보면 노년기(65세 이상)가 8.6%로 노년기 빈곤층이 많다는 것을 확인시켜 준다.

넷째, 가구주의 고용형태가 빈곤과 관련이 있다. 근로자가구 내에서도 사무관리직에 비해 생산직의 빈곤율이 높고, 특히 가구주가 임시·일용직인 경우 빈곤율이 매우 높다는 점을 발견되고 있다. 이와 같은 특성은 금재호(2005)의 연구에서도 나타나는데 OECD 기준의 빈곤 기준을 적용하였을 때 빈곤가구의 58.0~65.5%가 근로빈곤가구로 나타났다. 또한 최저생계비를 적용한 경우에도 근로빈곤가구의 비중은 58.7~65.2%로 별 다른 차이가 없었다. 단지 생활비를 감안하였을 때에는 그 비중이 46.3~56.2%로 낮아졌다. 이는 취업이 빈곤의 문제를 해결해 주는 것은 아니라 취업



그 자체보다는 생활비에 영향을 줄 수 있는 일자리의 질이 중요하다는 정책적 시사점을 제시한다.

다섯째, 임금근로가구에 비해 자영업에 종사하는 가구와 임금/자영업 혼합가구의 빈곤 위험성이 높다. 근로자별로 분석하였을 때와 마찬가지로 임금근로자에 비해 자영업자의 근로빈곤 가능성이 상대적으로 높게 추정되었다. 특히 자영업자는 임시·일용직에 비해서도 빈곤의 위험성이 높은 것으로 추정된다. 황덕순(2005)에 따르면 자영업자 내부에서도 빈곤율에 차이가 있는데, 피용자가 없는 영세자영업자의 경우 빈곤율이 자영업자 가운데 다른 집단에 비해서 매우 높고, 최근에는 기능공이나 상용노무자보다 더 높아졌다는 점을 발견하였다. 특히 무급가족종사자 규모의 축소가 눈에 띄는데, 자영부문이 전반적으로 위축되고 있고, 그 내부에서도 양극화가 진행되고 있음을 시사해 준다. 이는 향후 임금근로자뿐만이 아니라 영세 자영업자도 정부의 정책 대상에 포함시켜야 함을 시사한다.

여섯째, 산업별로는 제조업을 기준으로 부동산, 임대 및 사업서비스업, 교육서비스업, 보건 및 사회복지사업, 기타 공공, 사회 및 개인서비스업 등에 종사할 때 빈곤가구에 속할 위험성이 높다. 또한 직종별로는 판매직이나 기능원 및 조직원, 단순노무직 종사자들의 빈곤 위험성이 상대적으로 높다.

### 3. 근로빈곤층의 특성

일반적으로 빈곤은 취약한 집단, 즉 노인이나 장애인, 여성가구주 등 일을 할 수 없는 집단에서 심각한 것으로 나타난다. 그러나 외환위기 이후 일을 하고 있음에도 불구하고 여전히 빈곤상태에 있거나 빈곤에 빠지는 계층이 증가하고 있다. 이들은 대부분 저숙련 노동자들로, 노동시간 부족과 낮은 임금, 실업과 취업의 반복 경험 등 노동시장에서의 불안정한 지위로 인해 빈곤에 빠지는 것으로 알려져 있다.

최근 근로빈곤층(working poor)에 대한 관심이 높아지면서 근로빈곤층이란 용어가 보편화되었지만 그 개념은 연구자에 따라 다르게 사용되어 왔다. 금재호(2003)와 박능후(2004)는 근로빈곤가구를 가구 내 취업자가

한명이라도 있는 가구로 정의하였다. 홍경준(2004)은 근로빈곤층을 절대빈곤 가구 가구원 중 15세 이상 65세 미만의 근로능력자로 정의하고 근로빈곤가구를 절대빈곤가구 중에서 근로빈곤층이 1인 이상 포함되어 있는 가구로 정의하였다. 이상은(2004)은 가구 내 간병이나 보육 등의 보호에 전담해야 할 사람을 고려하여 근로능력을 가진 빈곤가구를 근로능력자가 1명 이상 또는 2명 이상인 빈곤가구를 근로빈곤층으로 정의하였다. 이태진(2004)은 빈곤가구에 있는 근로(능력)자(those who are working or workable; 경제활동연령인 18세 이상 65세 미만인 자로서 만성질환 여부와 상관 없이 장애는 없고, 미취학아동 자녀나 요보호자 간병의 주체가 아닌 경우)를 근로빈곤자라고 정의하였다. 그리고 빈곤가구이면서 가구 내에 근로(능력)자가 1명 이상 있는 가구를 근로빈곤가구로 정의하였다.

근로빈곤층의 규모도 연구자에 의해 다양하다. 노대명·박찬임 외(2004)의 자료에 의하면, 최저생계비 이하의 빈곤층 중 근로능력자는 33.5%, 차상위빈곤층 중 근로능력자는 30.1%를 차지하고 있다. 한국노동패널 1998~2001을 이용한 금재호(2003)의 연구에 따르면 전체 빈곤가구의 절반 이상이 취업자가 있는 가구이고, 취업자가 있는 일하는 가구의 14% 정도는 빈곤상태에 놓여 있는 것으로 나타났다. 『가구소비 실태조사』를 이용한 박능후(2003)에 따르면, 1996년 절대빈곤가구 가운데 59.1%가 비근로가구, 40.9%가 근로가구로 절대빈곤가구의 과반수 이상이 비근로가구인 것으로 나타났고, 2000년 역시 절대빈곤가구 중 비근로가구가 59.3%, 근로가구가 40.7%로, 과반수 이상이 비근로가구인 것으로 나타났다. 차상위가구의 경우 근로가구의 비중이 절대빈곤가구보다 상대적으로 높게 나타났다. 이태진(2004)은 한국보건사회연구원에서 2002년, 2003년 조사한 『저소득층 자활사업 실태조사』의 1,2차 패널자료를 이용하여 근로빈곤층의 규모를 파악한 결과, 최저생계비 미만의 소득을 가진 절대빈곤가구 중 근로능력을 가진 가구가 약 90만 가구로 전체의 40%에 달했고, 최저생계비 대비 100~120%의 소득을 가진 차상위가구 중 근로능력을 가진 가구가 약 40만 가구로 차상위가구의 67.3%를 차지한다고 하였다.

<표 II-4> 근로빈곤층의 규모

(단위: %)

연구자	기준	사용자료	계측 년도	계측 단위	빈곤층 중 근로빈곤층규모
박능후 (2003)	빈곤가구 내 취업자가 1인 이상 있는 가구	가구소비 실태조사	1996	가구	절대빈곤: 40.9 차 상 위: 60.3
			2000	가구	절대빈곤: 40.7 차 상 위: 73.2
이태진 (2004)	공적이전 전 소득 기준 빈곤가구 내 근로능력자가 1인 이상 있는 가구 (※근로능력자: 연령 18세 이상 65세 미만의 장애가 없고, 미취학아동 자녀나 요보호자 간병의 주체가 아닌 경우, 만성질환자는 근로능력자에 포함됨)	자활 실태조사	2002	개인	절대빈곤: 24.9 차 상 위: 38.4
			2003	가구	절대빈곤: 40.8 차 상 위: 67.2
금재호 (2005)	소득기준: 최저생계비 이하의 소득을 가지고 있는 가구 중 취업자가 있는 가구 소비기준: 생활비를 감안한 빈곤가구 중 취업자가 있는 가구	노동패널	2001	가구	소득기준: 65.2 소비기준: 56.2
			2002	가구	소득기준: 64.4 소비기준: 52.3
			2003	가구	소득기준: 58.7 소비기준: 46.3
노대명 (2005)	가구소득이 중위소득 60% 이하 연령 만 15세 이상 65세 미만 근로하고 있거나 근로를 희망하는 경우	가계조사 자활실태 조사	2004	개인	절대빈곤: 33.5 차 상 위: 30.1

주: 노대명(2005)의 연구는 2004년 전국가계조사 연간 자료의 빈곤율(9.4%)에 2002년 저소득층 자활사업실태조사를 통해 파악된 최저생계비 이하 근로빈곤층 구성비율을 적용한 것임.

연구자마다 사용한 자료와 정의에 따라 빈곤규모가 다르게 측정되듯이 근로빈곤층의 규모도 상이하게 나타난다. 그러나 어떤 연구 결과이든 그 규모는 적지 않은 수이며, 차상위계층에서는 절반 이상을 차지한다는 사실은 상당수의 사람들이 언제든지 쉽게 빈곤해 질 수 있는 가능성이 매우 크다는 점을 보여준다.

근로빈곤층은 경제활동면에서 일반층과 상이한 형태를 보인다. 저소득층 근로빈곤자는 34%가 취업하고 있는 반면, 9%는 실업, 57%는 비경제활동 상태에 있고, 저소득층을 제외한 일반층은 62%가 취업하고 8%가 무

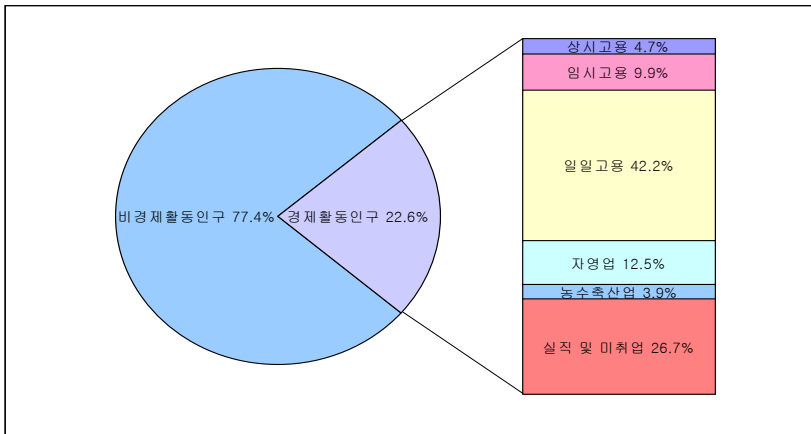
16 탈빈곤을 위한 직업훈련 정책의 실태와 과제

<표 II-5> 근로빈곤층의 경제활동 실태

	전체	경제활동				비경제활동
		취업		실업		
		임금근로	비임금근로			
전체계층(%)	100	57.8	37.7	20.2	3.9	38.3
일반계층(%)	100	62.0	41.4	20.6	3.0	34.9
근로빈곤층(%)	100	34.1	16.4	17.7	8.7	57.2
차상위계층(%)	100	46.5	28.9	17.6	7.9	45.6
빈곤계층(%)	100	30.8	13.0	17.7	8.9	60.3

- 주: 1) 일반층은 전체계층 중에서 근로빈곤층을 제외한 가구의 가구원을 의미하며 근로빈곤층은 차상위층과 빈곤계층을 포함함.  
 2) 차상위층은 최저생계비~최저생계비 120% 이하 가구원, 빈곤계층은 최저생계비 이하 가구원임.  
 3) 비경제활동인구는 만 15세 이상 세대원 중 가사종사자, 학생, 노령, 장애, 사고질병 등으로 취업도 실업도 아닌 상태에 있는 자임.  
 자료: 2002년 자활실태조사자료(2003, 보사연)를 이용하여 산출.

[그림 II-4] 국민기초생활보장 일반 수급자 경제활동 여부 및 고용형태



- 주: 비경제활동인구는 만 15세 이상 세대원 중 가사종사자, 학생, 노령, 장애, 사고질병 등으로 취업도 실업도 아닌 상태에 있는 자.  
 자료: 보건복지부(2005. 7), 「2004 국민기초생활보장수급자 현황」에서 재구성.

직이다. 비경제활동인구는 일반층이 34.9%, 근로빈곤층이 57.2%로 근로능력이 있음에도 불구하고 노동시장에 진입하지 못하는 비경제활동인구가 근로빈곤층에서 비중이 훨씬 높음을 알 수 있다.

저소득층의 취업특성은 국민기초생활보장수급자의 특성에서 더욱 확연하게 드러난다. 수급자의 77.4%가 비경제활동인구이며, 경제활동인구는 22.6%에 불과하다. 경제활동인구 중에서도 78.8%(전체 수급자의 17.8%)가 고용이 불안정한 임시와 일일고용, 실직 및 미취업자이다. 상대적으로 안정된 상시고용은 경제활동인구의 4.7%로 소수이다.

근로빈곤가구의 특성을 살펴보면, 첫째, 고연령과 저학력이 많다. 이태진(2004)의 연구에서는 연령이 40세 이상인 중고령자가 70% 이상을 차지하며, 학력에 있어서는 고졸 미만이 62%로 전체적으로 학력이 낮다고 할 수 있다. 또한 만성질환을 가진 사람이 36%나 되어 전체적으로 인적자본 수준이 높지 못한 사람들이라고 하였다.

둘째, 여성의 빈곤 문제가 나타나고 있다. 금재호(2005)의 연구에서는 취업가구 중 빈곤가구의 가구주가 남성이 12.3%, 여성이 19.4%로 여성이 더 높게 나타났다. 박능후(2003)의 연구에서는 근로빈곤가구에서는 절대 빈곤가구, 차상위빈곤가구 모두 남성가구주 가구의 비중이 여성가구주 가구의 비중보다 높게 나타났으나, 전체 가구에서 남성·여성가구주 가구의 비중을 고려해 볼 때, 빈곤근로가구의 경우 여성가구주의 비중이 더 높아 빈곤위험이 높다고 설명하였다. 이태진(2004)은 가구주는 비슷한 양상을 보이지만, 근로능력자 전체 개인으로는 오히려 여성이 55.2%로 남성보다 많다고 하였다.

셋째, 근로빈곤층의 소득과 부채를 취업상태별로 살펴보면, 소득은 취업자 중에서는 일용직 임금근로자가 가장 낮고, 부채는 자영업자와 실업자가 높은 경향이 있다. 노대명(2005)의 연구에 따르면, 근로빈곤층 중 상용직 임금근로자의 근로소득을 100으로 할 때, 임시직과 일용직 임금근로자는 각각 57.1과 42.8에 불과하며, 자영업자 또한 76.4%에 불과하다는 것을 확인할 수 있다. 근로빈곤층 중 상용직 임금근로자의 부채를 100으로 할 때, 임시직과 일용직 임금근로자는 각각 108.6과 97.8로 나타나고, 자영업자는 166.0, 실업자는 122.5로 나타나고 있음을 알 수 있다. 여기서 실업자는 저축 등 기존에 조성된 자산이 없어 부채상태에서 생계를 유지하고 있는 것으로 추정해 볼 수 있다.

넷째, 취업가구주의 취업형태는 전체 가구주의 취업형태와 비교할 때,

고용상 지위가 불안정한 임시·일용직 임금근로자의 비중이 높다. 전체 근로가구 취업가구의 취업형태 분포와 비교할 때, 빈곤계층의 가구주가 임시·일용직의 불안정한 지위의 비중이 매우 높고 상용직의 비중이 낮다는 것을 알 수 있고, 빈곤계층 중에서도 차상위계층보다 절대빈곤계층 가구주가 임시·일용직의 비중이 높다(박능후 외, 2003).

다섯째, 근로빈곤층의 취업형태를 살펴보면, 근로빈곤층의 약 80%가 제조업, 건설업, 서비스업에 집중되어 있으며, 이들의 업무 또한 단순조립, 단순노무 등에 국한되어 있다. 이들의 직업기술 또한 매우 낮아 공인자격증 또는 비공인직업기술을 보유한 자는 근로빈곤층의 규모 10%에 미치지 못하고 있다.

이와 같은 특성은 근로빈곤층의 비정규직이 증가추세에 있는 요즈음 앞으로 안정적일 일자리를 가지기는 어렵다는 점을 암시한다. 그렇다고 이들을 국민기초생활보장제도에 편입시켜 현금급여를 제공하는 것은 근로의욕 저하를 가져오고 빈곤층에서 더욱 벗어나기 힘들게 할 수도 있다. 따라서 이처럼 근로능력이 있는 빈곤계층이 취업하고자 하나 인적자본수준이 낮아 상용직 근로자로 취업하기 어려울 때에는 오히려 이들의 상황에 맞는 정책을 도입할 필요가 있다.

현재 우리나라의 빈곤정책은 여성이나 노인, 장애인, 아동 등 최저생계비 이하의 근로무능력자를 대상으로 이루어져 왔기 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.

### Ⅲ. 탈빈곤을 위한 직업훈련 정책 실태

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

탈빈곤 대책은 또한 근로능력 유무에 따라 주력하는 정책이 달라질 수 밖에 없다. 근로능력이 없는 계층에는 소득보장정책을 중심으로 주거정책, 의료보장정책들을 제공하는 것을 목적으로 하는 반면, 근로능력이 있는 계층에는 탈빈곤을 목적으로 하는 적극적 고용지원정책을 중심으로 생계유지를 위한 소득보장, 의료, 주거, 조세정책을 제공하고 있다. 따라서 고용지원정책은 적극적으로 노동시장에 개입하여 교육·훈련, 고용알선, 고용창출 등과 관련된 프로그램을 실시함으로써 실업과 빈곤에 적극적으로 대처하도록 하는 정책이다.

고용지원정책은 취업을 목적으로 하는가와 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. 따라서 일단 취업을 우선시한다면, 임시직이나 일용직 등 저임금의 불안정한 고용에 처하거나 실업을 반복하면서 근로빈곤계층에 남게 될 가능성이 많다. 따라서 노동시장에서 배제될 위험이 있는 사회 취약계층에 대하여는 조기 취업우선보다는 인적자본개발전략이 장기적으로 효과적일 수 있다. 또한 직업훈련은 저소득층에게 직접적인 현금급여를 제공함으로써 제기될 수 있는 복지 남용의 문제, 복지 의존성의 문제, 도덕적 해이의 문제 등을 피할 수 있다는 점에서 그 중요성이 인정되고 있다. 직업훈련이 성공적으로 수행되

면 장기적인 측면에서 공적부조의 현금급여에 대한 수요를 줄일 수 있고, 저소득층에게는 직접적인 자활대책으로 선호되고 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 북한 이탈주민 직업훈련은 가계보조금과 가족수당도 함께 지급된다. 본 연구에서는 특히 빈곤층을 대상으로 하는 직업훈련인 고용촉진훈련, 자활직업훈련, 여성가장실업자 취업훈련 등을 살펴 보겠다.

<표 III-1> 직업훈련 종류

	훈련 대상	지원 수준	
		훈련비	훈련수당
재취직 훈련	고용보험 적용 실직자(피보험자격 취득 일용근로자 포함)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪전액 국가부담 (일부 자비부담)</li> <li>▪표준단가×훈련시간×평균훈련생수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪교통비: 5만원</li> <li>▪우선직종수당(우선직종 수강자)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>-훈련기간이 50/100 이하: 10만원</li> <li>-훈련기간이 50/100 초과: 30만원</li> </ul> </li> <li>▪식대: 5만원(1일 5시간 이상 월평균 100시간 이상 수강자)</li> </ul>
취업 훈련	고용보험 미적용 실직자 및 신규미취업자	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪전액 국가부담 (일부 자비부담)</li> <li>▪표준단가×훈련시간×평균훈련생수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪교통비: 5만원</li> <li>▪우선직종수당(우선직종 수강자)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>-훈련기간이 50/100 이하: 10만원</li> <li>-훈련기간이 50/100 초과: 30만원</li> </ul> </li> <li>▪식대: 5만원(1일 5시간 이상 월평균 100시간 이상 수강자)</li> </ul>
여성 가장 실업자 취업 훈련	여성가장에 해당하는 실업자(고용보험 적용/미적용)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪전액 국가부담 (일부 자비부담)</li> <li>▪표준단가×훈련시간×평균훈련생수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪교통비: 5만원</li> <li>▪식대: 5만원(1일 5시간 이상 월평균 100시간 이상 수강자)</li> <li>▪가족수당: 1인 5만원(최대 3인, 재산세 3만원 이하)</li> <li>▪가계보조금: 15만원(재산세 3만원 이하)</li> </ul>



<표 III-1>의 계속

	훈련 대상	지원 수준	
		훈련비	훈련수당
정부 위탁 훈련	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 직업안정기관에 구직 등록한 15 세 이상 실업자</li> <li>▪ 인문고 3년 재학생인자 중 상 급학교 비진학자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 전액 국가부담 (일부 자비부담)</li> <li>▪ 표준단가×훈련 시간×평균훈련 생수×1.2</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 교통비: 5만원</li> <li>▪ 우선직종수당: 20만원 (인문고 3년 재학생은 기능장려 수당 월 10만원)</li> <li>▪ 식대: 1일 2,500원(월 5만원 한도, 1일 5시간 이상 수강자)</li> </ul>
자활 직업 훈련	<p>국민기초생활보장 법상 수급자 중 직 업훈련이 가능한 자</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 전액 국가부담 (일부 자비부담)</li> <li>▪ 표준단가×훈련 시간×평균훈련 생수×지원률</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 자활수당: 10만원</li> <li>▪ 교통비: 5만원</li> <li>▪ 우선직종수당: 20만원 (출석률 80% 이상인 자)</li> <li>▪ 식대: 5만원(1일 5시간 이상 월평 균 100시간 이상 수강자)</li> </ul>
북한 이탈 주민 직업 훈련	<p>북한 이탈주민의 거 주지보호기간(5년)중 직업훈련 희망자</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 전액 국가부담</li> <li>▪ 실업자승인과정: 당해 규정에 따 라 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 가족수당(최대4인): 1인 4만원(주), 1인 3만원(야)</li> <li>▪ 가계보조수당: 15만원(주), 7만원 (야)</li> <li>▪ 교통비: 5만원</li> <li>▪ 우선직종수당(우선직종 수강자) -훈련기간이 50/100 이하: 10만원 -훈련기간이 50/100 초과: 30만원</li> <li>▪ 식대: 10만원(주), 5만원(야)</li> </ul>
고용 촉진 훈련	<p>15~65세의 고용보 험 미적용자, 군전 역(예정)자, 국민기 초생활수급대상자, 모자보호대상자, 영세농어민 등 저 소득층</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 전액 국가부담 (일부 자비부담)</li> <li>▪ 표준단가×훈련 시간×평균훈련 생수×지원률</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 교통비: 5만원</li> <li>▪ 우선직종수당: 20만원(우선직종 수강자)</li> <li>▪ 식대: 1일 2,500원(기준훈련)</li> </ul>

## 1. 고용촉진훈련

### 가. 훈련의 개념 및 변천과정

고용촉진훈련은 국민기초생활수급자, 모자보호대상자, 영세농어민, 군 전역(예정)자 등 저소득 취약계층에게 직업훈련을 실시하여 빈곤에서 벗어나는 것을 목적으로 하는 정부지원 직업훈련이다.

고용촉진훈련의 처음은 취약계층을 대상으로 하는 지금의 성격과 상이한 모습을 보인다. 1986년부터 실시된 ‘실업자 전업촉진훈련’이 고용촉진훈련의 기원이라고 할 수 있다. 실업자 전업촉진훈련은 1980년대 당시 경제개발계획이 추진됨에 따라 산업구조개편과 기술혁신으로 발생하는 실업자에게 단기간의 전업촉진훈련과정을 이수하게 하고 훈련기간중 생계비의 일부를 지원하는 직업훈련이었다. 다음해 1987년에는 ‘실업자고용촉진훈련’이란 이름으로 변경되면서 훈련대상이 경기변동 등에 의한 휴폐업 및 산업구조조정으로 인한 실직자, 해외취업 귀국자로서 실직상태에 있는 자, 신체장애자, 기타 생활이 곤궁한 자 등으로 확대되면서 실업자와 함께 취약계층을 아우르는 정책으로 변하기 시작하였다. 이후 1993년 정부 산하 6개 부처에서 분산 실시되고 있던 생활보호대상자에 대한 훈련, 의료보호대상자에 대한 훈련, 실업자에 대한 훈련, 비진학 청소년에 대한 훈련, 무직 청소년에 대한 훈련, 영세농어민에 대한 훈련 등이 노동부의 고용촉진훈련으로 통합되게 되어 지금과 비슷한 형태를 띠게 된다. 이후 1997년 고용촉진훈련시행규정 개정으로 훈련 대상자가 현재와 같이 생활보호대상자, 모자보호대상자, 영세농어민, 실업자, 저소득층 주부, 장애인, 갱생보호자, 전역 예정의 장병 등으로 정착되었다. 이 중 1995년 고용보험제도의 신설로 인해 고용보험적용 사업장에서 근무하다 실직한 근로자는 고용보험제도하의 실업자 재취직훈련 대상으로 제외되었다. 결국 고용촉진훈련 대상자는 고용보험 미적용 실업자로 사회안전망의 보호조차 받지 못하는 취약한 상태에 있는 사람들이다.

#### 나. 훈련 내용 및 과정

고용촉진훈련은 일반회계로 실행하고 있는 일반 고용촉진훈련과 농특회계로 실행하고 있는 농어민 고용촉진훈련이 있다. 농어민 고용촉진훈련은 UR 타결에 따른 후속 대책의 일환으로 이농 예상 농어민에 대하여 직업훈련 기회를 제공함으로써 원활한 전업 및 재취업 지원을 하고자 하는 취지로 진행되고 있고, 예산의 출처만 일반과 농특으로 나누어질 뿐 훈련에 관한 다른 사항들은 모두 동일하다.

고용촉진훈련의 훈련 대상은 고용보험의 적용을 받지 않는 실업자, 비진학 청소년, 군전역자(전역 예정자), 국민기초생활보장법상 수급권자(자활훈련 참여자 제외), 취업보호대상자 및 영세농어민 등 15세 이상인 자 등이다.

훈련신청방법은 고용안정센터 등 직업안정기관에 구직등록 후 주소지 소재 시·군·구 또는 읍·면·동사무소에 신청한다.

선발기준은 구직등록 및 훈련상담을 한 자 중에서 연령, 부양가족, 구직활동 여부 및 훈련의지, 적성 등을 고려하여 주소지 소재시·군·구에서 선발하고, 주소지 소재 시·군·구청장은 훈련생 희망직종의 훈련기관에 훈련위탁을 한다.

훈련기관은 위탁받고자 하는 훈련과정과 동일 또는 유사한 분야에서의 교육훈련 경력이 3년 이상인 기관이어야 한다. 다만, 근로자직업능력개발법 제27조 또는 제28조의 규정에 의한 직업능력개발훈련시설, 사업주 및 사업주가 설치·운영하는 훈련기관으로 주무부 장관의 추천을 받은 기관과 근로자직업능력개발법 제32조의 규정에 의한 직업능력개발법인은 교육훈련 경력이 3년 미만이어도 가능하다.

훈련과정은 취업 및 창업에 적합한 훈련과정으로 노동부가 승인한 훈련과정이어야 한다.

훈련기간은 1개월 이상 1년 이하이고, 수강횟수는 취업 전 3회까지 수강 가능하다.

지원 내용은 훈련기관에게 표준훈련비를 지급하고, 훈련생의 훈련비는 원칙적으로 무료이나, 실제 훈련비가 정부지원 훈련비를 초과하는 경우 초과분은 훈련생이 부담한다. 훈련수당은 월 5~25만원으로 우선선정직종

24 탈빈곤을 위한 직업훈련 정책의 실태와 과제

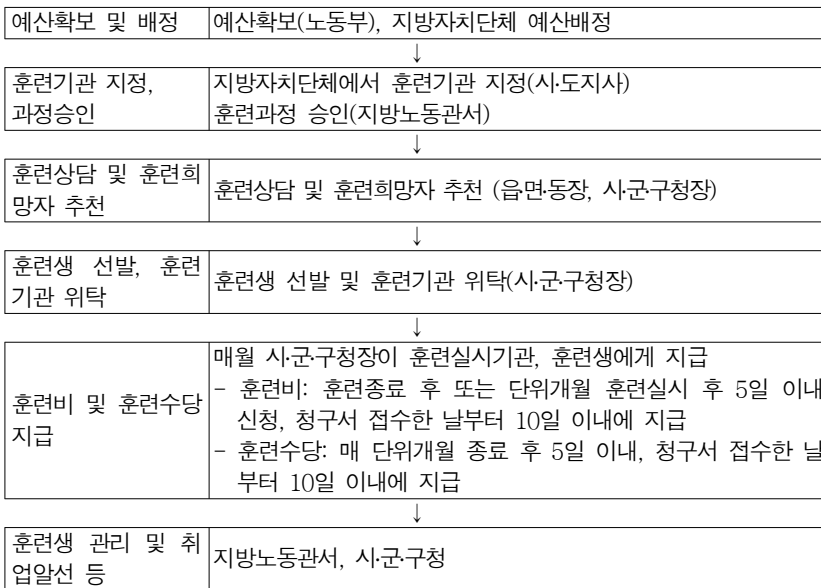
수당 20만원, 교통수당 5만원, 식대 5만원이다.

<표 III-2> 고용촉진훈련 내용

		내 용
지원대상		고용보험의 적용을 받지 않은 실업자, 비진학 청소년, 군전역자(전역 예정자), 국민기초생활보장법상 수급권자(자활훈련 참여자 제외), 국가유공자등법률에 의한 취업보호대상자, 농림어업인과 그 가족
지원기간		1개월 이상~1년 이하 훈련기간
지원금액	훈련기관	직업능력개발훈련시설, 고등교육법에 의한 학교, 고용촉진훈련을 실시할 능력이 있다고 노동부 장관 또는 지방자치단체의 장이 인정하는 시설 또는 기관에 표준훈련비 등 지급
	훈련생	우선직종수당 20만원, 교통수당 5만원, 식대 5만원(1일 2,500원)
신청방법		고용안정센터 등 직업안정기관에 구직등록 후 주소지 소재 시·군·구 또는 읍·면·동사무소에 신청
선발기준		구직등록 및 훈련상담을 한 자 중에서 연령, 부양가족, 구직활동 여부 및 훈련의지, 적성 등을 고려하여 주소지 소재 시·군·구에서 선발

고용촉진훈련의 실시 과정을 살펴보면 다음과 같다.

[그림 III-1] 고용촉진훈련 실시과정



<표 III-3> 고용촉진훈련 연도별 현황

(단위: 억원, 명, %)

	예산	목표	위탁(입소)	수료	취업	취업률1)	취업률2)	중도탈락률
'00	487	37,200(2,200)	52,683(3,018)	35,371	13,696(3,701)	38.7	34.8	29.3
'01	393	30,000(2,000)	37,657(2,593)	26,490	10,028(2,510)	37.9	34.6	29.7
'02	296	23,600(1,600)	25,153(1,700)	18,723	7,335(1,479)	39.2	36.3	25.6
'03	126	13,000(1,000)	11,700(876)	8,602(688)	4,102(404)	47.7	43.9	25.0
'04	126	13,000(1,000)	9,759(762)	7,710(667)	3,304(349)	42.6	46.9	20.9

주: 1) 목표, 수료, 취업의 ( )는 농특회계임.

2) 연도별 실적은 해당 연도에 훈련이 시작되어 다음 연도까지 이월되어 실시된 실적을 종합하고 있음.

3) 취업률1)=취업자/수료자.

4) 취업률2)와 중도탈락률은 노동부 고용촉진훈련 실적자료로 취업률1)과 취업률2)는 상이하게 보여지는데, 이는 취업률에 조기취업한 인원을 포함시켰는지 여부에 따라 다르다고 생각됨.

자료: 노동부, 「직업능력개발사업 현황(2000~2004)」, 2005. 7.

\_\_\_\_\_, 「2004 고용촉진훈련 실적 자료」, 2005.

#### 다. 훈련 추진현황

고용촉진훈련 연도별 현황을 살펴보면, 전체적으로 예산이나 목표인원이 감소하고 있는 경향을 보인다. 2004년도 고용촉진훈련 실적을 살펴보면, 126억원을 투입하여 총 9,795명에 대한 훈련을 실시하였고, 훈련인원 중 3,304명(42.6%)이 취업하였다. 중도탈락률은 20.9%로 해마다 감소하고 있어 훈련 참여가 성실해지고 있다고 생각된다.

훈련 직종별 분포를 살펴보면, 서비스(30%), 정보통신(18.6%), 기계장비(12.1), 의료(11.8%) 순으로 나타난다.

여성의 훈련참여비율이 63.3%('03년 64.1%)로 남성보다 높았다.

노동부 실적보고에 의하면 “여성의 훈련참여율이 매우 높은 점을 감안하여 이들을 위한 체계적 훈련프로그램 개발에 노력하고, 특히 주부 등이 취업의사 없이 훈련에 참여하는 일이 없도록 훈련생 선발 철저 지도”라고 명시되어 있다.

26 탈빈곤을 위한 직업훈련 정책의 실태와 과제

<표 III-4> 고용촉진훈련 참가자 훈련직종별 현황

(단위: 명, %)

	훈련 참가자		탈락자			수료				취업률	자격취득	
	인원	비율	인원	비율	조기 취업	인원	비율	취업자	비율	비율	인원	비율
전 체	9,795	100	2,044	20.9	583	7,710	78.7	3,304		46.9	3,628	47.1
농업·어업·광업	11	0.1	5	45.5	3	6	54.5	6		100.0	6	100.0
섬유	615	6.3	96	15.6	27	519	84.4	196		40.8	102	19.7
화학제품 및 요업	45	0.5	16	35.6	3	29	64.4	9		37.5	11	37.9
금속	61	0.6	3	4.9	-	58	95.1	30		51.7	38	65.5
기계·장비	1,183	12.1	225	19	51	954	80.6	462		51.0	579	60.7
건설	341	3.5	93	27.3	22	248	72.7	76		36.3	82	33.1
전기	298	3	56	18.8	8	241	80.9	129		55.0	118	49.0
전자	213	2.2	56	26.3	21	157	73.7	77		55.1	105	66.9
정보·통신	1,818	18.6	441	24.3	167	1,377	75.7	488		42.4	755	54.8
운송장비제조	17	0.2	1	5.9	-	16	94.1	3		18.8	4	25.0
산업응용	186	1.9	48	25.8	12	137	73.7	47		39.6	58	42.3
공예	84	0.9	15	17.9	6	69	82.1	12		24.0	3	4.3
서비스	2,943	30	573	19.5	153	2,370	80.5	1,214		54.2	1,158	48.9
사무관리	816	8.3	150	18.4	49	666	81.6	278		45.7	403	60.5
금융·보험	3	0	1	33.3	-	2	66.7	1		50.0	1	50.0
의료	1,155	11.8	264	22.9	61	857	74.2	274		36.5	201	23.5
환경	6	0.1	1	16.7	-	4	66.7	2		50.0	4	100.0

자료: 노동부, 「2004년 고용촉진훈련 실적보고」.

<표 III-5> 고용촉진훈련 참가자 성별 및 학력 현황

(단위: 명, %)

	구분	훈련위탁		수료		취업자		취업률	자격취득	
		인원	%	인원	%	수료후	조기		인원	%
성별	전 체	9,795	100.0	7,710	78.7	3,304	583	46.9	3,628	47.1
	남성	3,590	36.7	2,807	78.2	1,244	191	47.9	1,394	49.7
	여성	6,205	63.3	4,903	79.0	2,060	392	46.3	2,234	45.6
학력	전 체	9,795	100.0	7,710	78.7	3,304	583	46.9	3,628	47.1
	고졸 이하	7,684	78.4	6,020	78.3	2,647	439	47.8	2,814	46.7
	2년 대졸	1,140	11.6	918	80.5	415	70	49.1	478	52.1
	4년 대졸 이상	971	9.9	772	79.5	242	74	37.4	336	43.5

자료: 노동부, 「2004년 고용촉진훈련 실적보고」.

<표 III-6> 고용촉진훈련 참가자 대상자 현황

(단위 : 명, %)

	훈련위탁		수료		취업자		취업률	자격취득	
	인원	비율	인원	비율	수료후	조기		인원	비율
전 체	9,795	100.0	7,710	78.7	3,304	583	46.9	3,628	47.1
실업자	4,631	47.3	3,591	77.5	1,483	305	45.9	1,619	45.1
비진학 청소년	1,810	18.5	1,398	77.2	722	120	55.5	765	54.7
전역예정 장병 등	142	1.4	115	81	46	9	44.4	57	49.6
생활보호대상자	1,028	10.5	774	75.3	262	53	38.1	274	35.4
모자보호대상자	203	2.1	158	77.8	68	15	48.0	74	46.8
취업보호대상자	68	0.7	46	67.6	18	9	49.1	21	45.7
농업인 등	641	6.5	563	87.8	307	31	56.9	295	52.4
주 부	1,038	10.6	873	84.1	345	35	41.9	480	55.0
장애인	221	2.3	184	83.3	47	5	27.5	42	22.8
갱생보호자	13	0.1	8	61.5	6	1	77.8	1	12.5

자료 : 노동부, 「2004년 고용촉진훈련 실적보고」.

고용촉진훈련 참가자의 대상자별 현황을 살펴보면, 실업자가 47.3%로 가장 많고, 비진학 청소년이 18.5%, 주부 10.6%, 생활보호대상자 10.5% 순으로 많았다.

## 2. 자활직업훈련

### 가. 자활사업의 개념

우리나라는 2000년 10월부터 시행된 국민기초생활보장법에 따라 근로능력 유무에 관계 없이 최소생계비 이하의 빈곤층에게 생계·의료·주거·교육급여 등을 통해 최저생활을 보장하였다. 이와 함께 기초생활보장수급자 중 근로능력과 근로욕구를 고려하여 자활사업을 실시하였다. 자활사업은 근로능력이 있는 저소득층이 스스로 자활할 수 있도록 안정된 일 자리를 제공하고 자활능력을 배양하기 위함이다. 이러한 조건부 생계급여 제도는 자활사업 참여를 조건으로 생계비를 받아 국가의 보호에 안주하는

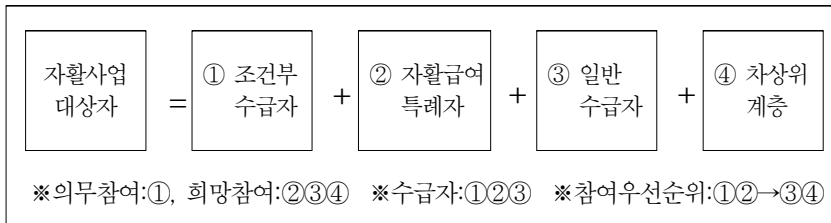
도덕적 해이를 방지하는 제도적 장치이다.<sup>3)</sup>

나. 자활사업 대상자 및 사업 내용

자활사업의 대상자는 조건부 수급자와 자활급여 특례자, 일반 수급자, 차상위 계층으로 나눌 수 있다. 조건부 수급자는 근로능력이 있는 수급자 중 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 지급받는 수급자로 자활사업에 참여하지 않으면 생계급여가 중지된다. 자활급여 특례자는 수급자가 자활 근로, 자활공동체(이상 시·군·구 주관), 자활취업촉진사업(노동부 주관) 등 자활사업에 참가하여 발생한 소득이 소득인정액 선정기준을 초과한 자이다. 일반 수급자는 조건부 수급자가 아닌 수급자이다. 차상위 계층은 실제소득이 최저생계비의 120% 미만인 자이다.

조건부 수급자는 근로능력과 자활욕구, 가구여건 등을 고려하여 취업대상자와 비취업대상자로 구분하여 특성에 맞는 자활프로그램을 제공한다. 조건부 수급자의 유형을 구분할 때는 근로능력 점수에 따라 구분하고, 일정요건에 해당하는 자는 자활욕구를 반영한다. 다음의 표에서 보여지듯이 근로능력을 평가할 때는 연령과 현재 건강상태, 직업이력 및 학력을 기준으로 이루어진다.

[그림 III-2] 자활사업 대상자



자료: 보건복지부, 「2005년도 자활사업 안내」.

3) 보건복지부, 「2005년도 자활사업 안내」.



<표 III-7> 조건부 수급자 근로능력 점수표

기 준	세부기준	점수	비 고
1. 연 령 (40)	18 ~ 35세	40	실질적으로 취업 가능한 연령
	36 ~ 50세	20	자활능력 유지가 가능한 연령
	51세이상	0	취업이 현실적으로 어렵고 자활능력이 약화된 연령
2. 건강상태 (30)	양호	30	건강상태가 양호한 자
	보통 이하	15	경질환자, 건강상태가 양호하지 아니한 자 등
3. 직업이력 및 학력 (30)	상	30	-최근 3년 내 1개월 이상 지속적으로 취업 또는 자 영업 경험이 있는 자, 공공근로·취로사업 제외 -자격증(국가기술자격법상)을 소지하고 있는 자 ※종사하는 직종과 직접 관련이 없는 자격증도 포함 (단, 운전면허증은 직종과 직접 관련된 경우) -대학(2년제) 졸업 이상 학력자
	중	15	-최근 4~5년 내 1개월 이상 지속적으로 노동시장 취업 또는 자영업 운영 경험이 있는 자(공공근로· 취로사업 제외) -중고졸 이상 학력자
	하	0	- 위 기준에 해당하지 않는 자

주: 1) 근로능력 점수 산정은 연령·건강상태·직업이력 및 학력을 합산함.  
 2) 직업이력과 학력이 일치하지 않는 경우에 ① 직업이력, ② 학력의 순위로 산정함.

근로능력 점수가 70점 이상이거나 근로능력 점수가 50점 이상인 자가 취업지원서비스를 받고자 하는 경우에 취업대상자로 구분되어 취업알선이나 직업훈련, 직업적응훈련, 자활지원인턴, 구직세일즈, 공공근로 등의 서비스를 제공받게 된다. 또한 근로능력 점수가 70점 미만이거나 근로능력 점수가 70점 이상인 자가 보육간병 등 가구여건상 취업지원프로그램에 참여하기 곤란한 경우는 비취업대상자로 자활공동체, 업그레이트형 자활근로, 취로형 자활근로, 지역봉사, 생업자 금융자(창업지원), 재활프로그램에 참여하게 된다

다. 자활직업훈련의 내용 및 과정

자활직업훈련은 국민기초생활보장법상의 수급자를 대상으로 취업 또는

<표 III-8> 조건부 수급자 유형구분 기준표

	정 의	기 준	특 성
취업 대상자	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦즉시 노동시장에서 취업 또는 창업이 가능한 자</li> <li>◦직업훈련을 통해 노동시장 편입이 가능한 자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦근로능력 점수 70점 이상</li> <li>◦근로능력 점수가 50점 이상인 자가 취업지원 서비스를 받고자 하는 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-건강한 청년층</li> <li>-건강상태가 양호하며 학력이 높고 취업경력이 있어 취업지원을 통해 자활하는 것이 가능한 계층</li> </ul>
비취업 대상자	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦노동시장에서의 취업은 어려우나 공동작업장, 자활공동체 참여, 공공근로기회 제공 등이 필요한 자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦근로능력 점수 70점 미만</li> <li>◦근로능력 점수가 70점 이상인 자가 보육간병 등 가구여건상 취업지원프로그램에 참여하기 곤란한 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-건강상태 및 학력·직업 이력상태가 낮은 근로가능 계층</li> </ul>

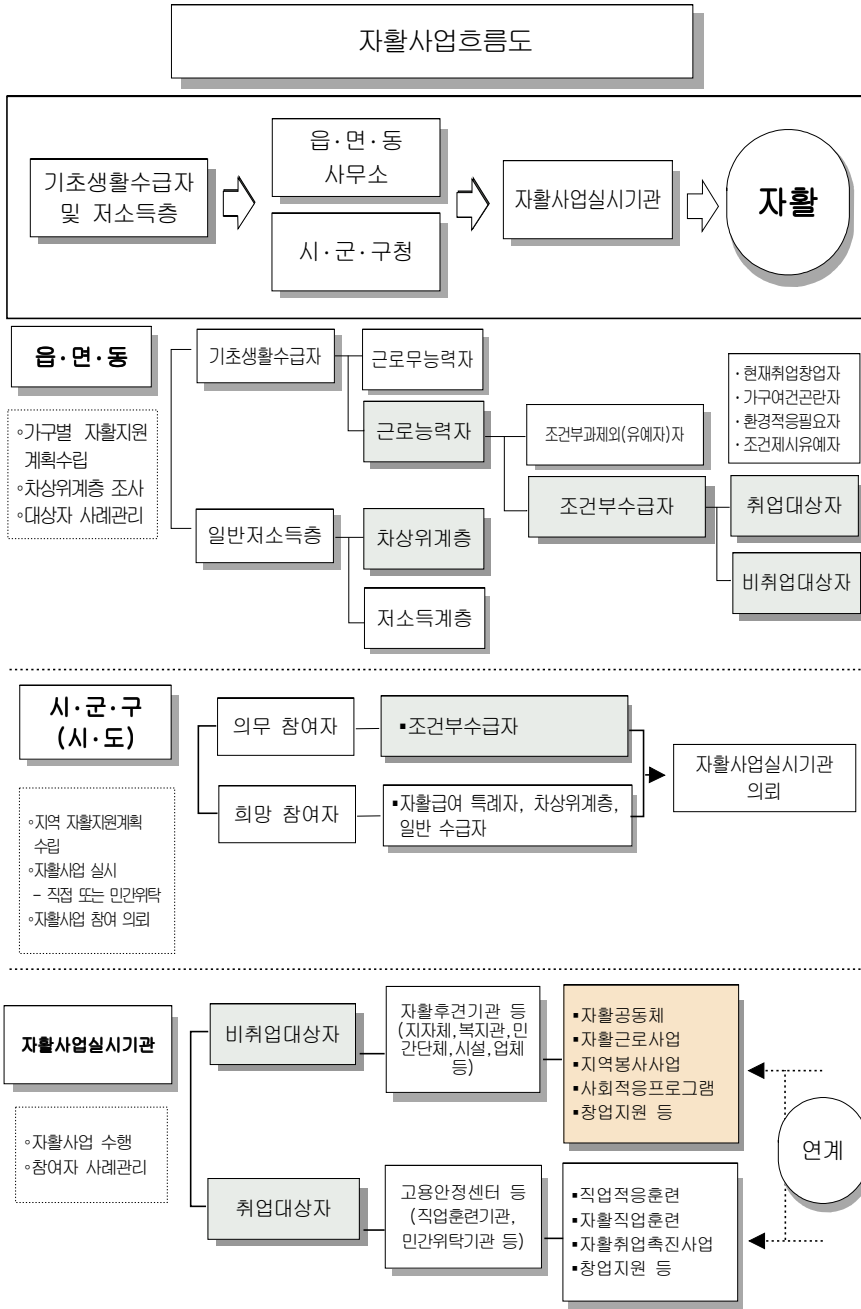
창업이 용이한 다양한 훈련과정 및 취업이 유망한 분야 등의 훈련과정을 개설·운영함으로써 취업능력 및 기능습득을 지원하는 것을 목적으로 한다.

훈련대상은 위에서 언급했듯이 국민기초생활수급자 중 근로능력이 있어 자활사업에 참여하지 않으면 생계비 지급이 중단되는 조건부 수급자로 연령과 건강상태, 직업이력 및 학력을 고려했을 때 직업훈련이 가능한 취업대상자이다.

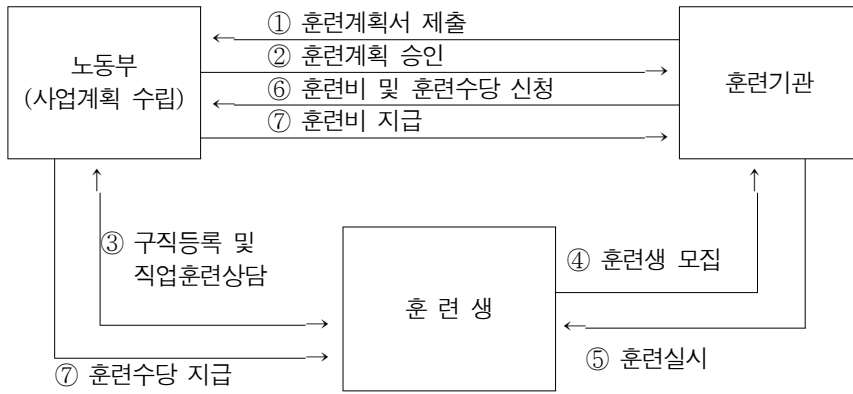
추진절차는 취업대상자로 구분된 자가 고용안정센터에서 개인별 취업지원계획을 수립하여 제출하면, 관할 지방노동관서의 장이 직업훈련 대상자를 선정한다. 고용안정센터에서 선정된 취업대상자를 훈련기관에 위탁하고, 직업훈련을 받는 동안 훈련비 및 식대, 교통비를 지원하게 된다.

내실있는 직업훈련이 되도록 제적요건을 신설하여, 일반 수급자는 수강횟수의 제한(4회)을 두었고, 취업지원과정도 의무화하고 있다. 직업훈련 참여 유인을 제고하기 위해서는 우선직종 훈련시 수당(월 20만원)을 지급하고있는데 이때도 출석률에 따라 지급 제한하고 있다.

[그림 III-3] 자활사업 흐름도



[그림 III-4] 자활직업훈련의 흐름



<표 III-9> 자활직업훈련 내용

		내 용
지원대상		○국민기초생활보장법상 수급자
지원기간		○훈련기간(1월 이상 1년 미만)
지원 금액	훈련 기관	○직업능력개발지원금지급규정상 직종별 표준훈련비단가에 따라 지급
	훈련생	○교통비 월 7만원, 식비 월 7만원, 자활수당 월 10만원, 우선직 종수당 월 20만원
지원내용		○자활수급자가 훈련기관에 위탁되어 훈련을 실시한 경우에는 훈련기관에는 훈련비, 훈련생에게는 훈련수당을 지급

라. 자활직업훈련의 추진 현황

자활직업훈련의 추진 현황을 살펴보면, 자활훈련생 중 일반 수급자가 59.6%(1,324명)으로 조건부 수급자보다 많다. 훈련과정을 선택하는 데 있어서는 자활수급자는 자활직업훈련뿐만 아니라 다른 훈련과정도 수강할 수 있다. 또한 훈련기관에서 자활수급자만으로 과정을 개설하기 어려울 때에도 다른 과정에서 훈련을 받을 수 있다.<sup>4)</sup> 참여하는 훈련과정에는 실

4) 자활수급자가 다른 훈련과정을 수강하는 경우에도 수당은 자활직업훈련 기준

업자재취직훈련(일반)이 40.7%로 가장 많고, 자활직업훈련이 29.5%로 그 다음이다.

<표 III-10> 자활훈련생 구분 및 훈련과정

(단위: 명, %)

	자활훈련생 조건부 수급자		자활훈련생 일반 수급자		전 체	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
정부위탁훈련	35	3.9	30	2.3	65	2.9
실업자재취직훈련(일반)	460	51.3	444	33.5	904	40.7
여성가장훈련	49	5.5	83	6.3	132	5.9
실업자재취직훈련(IT)	43	4.8	36	2.7	79	3.6
취업유망분야훈련(IT)	27	3.0	50	3.8	77	3.5
취업유망분야훈련(일반)	132	14.7	176	13.3	308	13.9
자활직업훈련	151	16.8	505	38.1	656	29.5
전 체	897	100.0	1,324	100.0	2,221	100.0

주: 총 2,221명 중에, 85명은 2개 과정을 신청하였고, 1명은 3개 과정을 신청하였음.  
따라서 순수하게 훈련에 참여한 자활자수는 2,135명으로 전체 2,221케이스 중 96.1%임. 본 연구에서 중복된 케이스를 그대로 보여주는 것은 어떤 과정에 어떤 참여자가 참여했는가와 훈련에 참여한 참여자의 훈련 후 상태를 인구학적으로 나타내는 것을 목적으로 하기 때문에 훈련과정에 참여한 모든 데이터를 사용하였음.

자료: 노동부 내부자료(2004. 1. 1 ~ 2005. 6. 30).

자활수급자 중 직업훈련에 참여한 훈련생들의 인구학적 특성을 살펴보면, 여성이 70.6%(1,569명)로 남성보다 월등히 많으며, 연령은 30대가 32.7%로 가장 많고, 40대가 30.7%로 많았다. 학력은 고졸이 58.3%로 과반수 이상을 차지하였고, 전문대졸 이상자는 12.5%로 대체로 학력 상태가 낮다고 할 수 있다. 전체 훈련참여자(2,221명) 중 수료 및 이수자 중 취업률은 13.2%(294명), 조기취업자는 3.3%(74명)로 전체 훈련 참여자 중 총 16.5%가 취업하였다. 중도탈락률은 15.8%로, 그 사유로는 생계곤란이나 건강상의 이유, 이사, 진학, 신병 등이다.

에 준한다.

34 탈빈곤을 위한 직업훈련 정책의 실태와 과제

<표 III-11> 자활훈련생의 훈련상태 및 인구학적 특성

		훈련중		수료 및 이수				조기취업		중도탈락		전 체	
				미취업		취업							
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
성 별	남성	8	16.0	436	30.0	58	19.7	20	27.0	130	37.0	652	29.4
	여성	42	84.0	1,016	70.0	236	80.3	54	73.0	221	63.0	1,569	70.6
연 령	20세 미만	9	18.0	37	2.5	11	3.7	2	2.7	32	9.1	91	4.1
	20대	22	44.0	262	18.0	67	22.8	21	28.4	111	31.6	483	21.7
	30대	13	26.0	490	33.7	115	39.1	31	41.9	77	21.9	726	32.7
	40대	5	10.0	471	32.4	90	30.6	16	21.6	99	28.2	681	30.7
	50대	1	2.0	162	11.2	11	3.7	3	4.1	28	8.0	205	9.2
	60대 이상	0	.0	30	2.1	0	.0	1	1.4	4	1.1	35	1.6
학 력	고졸 미만	16	32.0	427	29.4	59	20.1	22	29.7	125	35.6	649	29.2
	고졸	32	64.0	843	58.1	197	67.0	37	50.0	185	52.7	1294	58.3
	전문 대졸	0	.0	94	6.5	27	9.2	9	12.2	21	6.0	151	6.8
	대졸	2	4.0	87	6.0	11	3.7	5	6.8	19	5.4	124	5.6
	대졸 이상	0	.0	1	.1	0	.0	1	1.4	1	.3	3	.1
전체		50	2.3	1,452	65.4	294	13.2	74	3.3	351	15.8	2,221	100.0

자료: 노동부 내부자료(2004. 1. 1 ~ 2005. 6. 30).

취업 기업의 규모를 살펴보면, 86.9%가 30인 미만의 중소기업에 속한다. 이들이 상대적으로 대기업에 비해 근로조건이나 근로환경이 취약한 중소기업에 취업하는 것은 다른 연구에서도 나타나는 일반적인 사항으로 상대적으로 교육수준이 낮고, 특별한 기술도 부족하기 때문으로 생각된다.

<표 III-12> 자활훈련생의 취업된 기업 규모

	취업자				전 체	
	취업		조기취업			
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
30인 미만	224	85.2	60	93.8	284	86.9
30 ~ 50인	15	5.7	1	1.6	16	4.9
50 ~ 100인	6	2.3	0	0	6	1.8
100 ~ 300인	18	6.8	3	4.7	21	6.4
	263	100.0	64	100.0	327	100.0

자료: 노동부 내부자료(2004. 1. 1 ~ 2005. 6. 30)

### 3. 여성가장실업자 취업훈련

가족의 생계를 책임지고 있으나 노동시장 진출이 상대적으로 어려운 여성가장실업자에게 직업능력개발을 통한 취업촉진을 도모하고자 1998년 9월부터 여성가장실업자 취업훈련을 실시하고 있다.

이혼사별 등의 사유로 배우자가 없는 여성, 미혼으로 부모가 모두 없거나 부모가 모두 부양능력이 없는 여성, 본인과 주민등록등본상 세대를 같이하는 배우자, 본인이나 배우자의 직계 준비속 또는 형제자매로서 60세 이상 또는 18세 미만이거나, 장애·질병·군복무·학교 재학 등의 사유로 근로능력이 없다고 인정되는 자를 부양하고 있는 여성을 훈련대상으로 하여 훈련 수료 후 취업·창업이 용이한 직종 중심의 훈련과정(1년 이내)을 제공하고 훈련비·훈련수당을 전액 국고 지원하고 있다.

여성가장훈련 대상자는 일반적으로 연령이 높고 취업경력이 부족한 경우가 많아 훈련 수료 후 취업률이 다른 실업자 직업훈련보다 다소 낮고, 훈련수당 등이 생계비에 못미쳐 생계곤란 등으로 중도탈락률도 다소 높은 편이다. 하지만 여성가장 취업훈련의 취업률 제고를 위해 여성에게 취업 가능성이 높은 훈련직종을 발굴하고, 취업알선이 원활히 이루어질 수 있도록 훈련기관과 고용안정센터간 유기적 협조를 강화하고 있으며, 훈련기관과 매년 1회 이상 정례회의를 개최하여 수료생 취업률 제고방안을 마련하는 등 여성가장실업자 취업훈련이 활성화될 수 있도록 노력하고 있다. 훈련과정은 훈련비 전액이 국고에서 지원될 뿐만 아니라 훈련수당으로 교통신비 월 5만원, 식비 5만원, 재산세 3만원 이하인 훈련생에게는 가계보조금 15만원(본인 외의 세대원이 모두 부양가족인 자), 가족수당 15만원(1인당 5만원씩 3인 한도)이 지급된다.

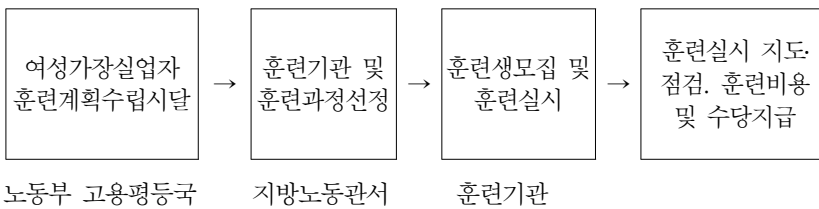
여성가장실업자 취업훈련은 노동부 고용평등국에서 관장하여 실시하고 있다. 지방노동관서에서 훈련기관 및 훈련과정 선정을 하고 각 훈련기관에서는 훈련생모집 및 훈련을 실시한다.

여성가장실업자 취업훈련 현황을 살펴보면, 신설된 1998년 9월에는 수료인원 3,127명에 취업인원 781명으로 취업률 25%였고, 2004년도에는 수료인원 1,150명 중 취업인원 474명으로 취업률은 39.2%이다.

<표 III-13> 여성가장실업자 취업훈련 내용

여성가장실업자 취업훈련	
지원대상	- 이혼사별 등의 사유로 배우자가 없거나 부모가 부양능력이 없는 미혼여성 - 근로능력이 없는 배우자나 직계 존비속 또는 형제자매를 부양하고 있는 여성
지원기간	- 훈련기간 동안 지원
지원금액	- 여성가장훈련을 위탁받은 훈련기관에 직종별 표준훈련비 단가에 따라 훈련시간, 훈련인원에 비례하여 훈련비용을 지원 - 훈련생에게는 생계안정을 위하여 재산세, 부양가족수 등에 따라 월 5~40만원의 훈련수당 지원
지원내용	- 여성가장의 직업훈련을 위하여 훈련비 및 훈련수당 지원

[그림 III-5] 여성가장실업자 취업훈련 흐름



<표 III-14> 연도별 여성가장실업자 취업훈련 현황

(단위: 백만원, 명, %)

연도	지원액	훈련인원	수료인원	취업인원	취업률
1998. 9.	3,865	3,609	3,127	781	25.0
1999	13,874	11,329	9,283	3,743	40.3
2000	8,713	6,832	5,624	2,139	38.0
2001	4,901	3,893	3,048	868	28.5
2002	3,050	2,458	1,991	857	40.7
2003	3,831	2,823	1,729	568	30.9
2004	3,287	1,409	1,150	474	39.2

자료: 기획예산처, 「2005년 일자리 지원사업」, 2005. 1.



#### 4. 직업훈련의 사각지대

직업훈련은 급변하는 상황에 대처할 수 있는 능력개발과 이를 통한 경쟁력 확보라는 측면에서 매우 중요하다. 뿐만 아니라 실업상황에서 개인의 능력을 유지·개발시킬 수 있다는 심정적인 측면에서도 도움을 주어 실업을 극복하는 계기를 만들어 준다. 그러나 현재 우리나라에서 이루어지고 있는 직업훈련은 그 대상면에서 전국민을 포괄하고 있지 못하고 사각지대가 발생하게 되는데 이들이 소규모 영세사업장의 사업주 및 근로자들과 중고령자퇴직자 등이다.

영세 자영업주는 우리나라 여건상 좋은 일자리에 취직하여 임금근로자로 생계를 꾸리기 어렵기 때문에 어쩔 수 없이 자영업에 시작한 사람들이 많다. 최근에는 경제 불황과 함께 주로 자영업이 속해 있는 음식이나 숙박, 도소매업에 대형화 바람이 불어 경쟁이 심화되고 있다. 이들은 사실 언제 빈민계층으로 떨어질지 모를 위험에 처해 있다. 다행히 정부에서는 직업훈련의 사각지대에 있는 음식·숙박·도소매업 등에 종사하는 영세 자영업자에게 훈련 기회를 확대하였다. 2005년도부터 근로자 직업능력개발법에 따라 영세자영업자<sup>5)</sup>도 직업훈련이 필요한 자의 범위에 포함시켰다. 또한 2006년부터는 고용보험 임의가입제를 도입하고 전직 지원 및 훈련 상담 등 특화된 훈련 서비스를 무료로 제공하고 있다. 그러나 생계도 빠듯한 영세 자영업자들에게 훈련의 기회가 제공된다고 해도 훈련을 위해 투자할 시간과 작업환경이 가능한지 의문이 든다. 따라서 영세 자영업자들이 훈련에 참여할 수 있는 적극적인 정책방안이 모색되어야만 새로운 제도의 도입에 따른 직업훈련 참여가 활발히 이루어질 것이라 생각된다.

중고령퇴직자 문제는 거시적으로 인구 고령화 문제와 함께 노동시장 전반에서 고용정책과 인력정책들이 함께 고려되어야 할 문제이다. 현재 고용보험에서도 65세 이상의 고령자는 적용대상에서 제외되어 있으나 적

5) 자영업자 중 직업능력개발이 필요한 자는 다음의 항 중 어느 하나에 포함된다.

1. 「부가가치세법」에 의한 간이과세사업자로서 연간 매출액 4,800만원 미만 사업자
2. 「부가가치세법」에 의한 면세사업자로서 연간 매출액 4,800만원 미만 사업자.

극적 노동시장정책 추진을 위해 현재 법 개정<sup>6)</sup>을 제출해 놓고 있는 상태이다. 따라서 중고령퇴직자에 대하여도 직업훈련을 받을 수 있는 길이 열릴 예정이긴 하지만 아직 그 결과를 예측할 수 없고, 적극적인 홍보와 함께 꾸준한 정책적 추진이 필요하겠다.

---

6) 고용보험법 일부 개정법률안 의안번호2878, 제출 연월일은 2005년 10월 6일이다.

#### IV. 빈곤계층 직업훈련 참여 결정요인과 성과분석: 자활직업훈련을 중심으로

자활직업훈련은 근로연계복지정책의 관점에서 고안된 자활사업의 하나로, 가구소득이 최저생계비 이하인 사람들 중 근로능력이 있는 사람을 대상으로 취업에 필요한 기능 및 기술을 습득할 수 있는 기회를 제공함으로써 취업을 촉진하여 빈곤에서 탈출하도록 지원하는 탈빈곤 정책의 하나이다. 취업을 임금소득을 증가시켜 빈곤탈출에 도움을 줄 수 있다고 판단하기 때문이다. 빈곤으로의 진입과 탈출에 가장 중요한 역할을 하는 것이 ‘주 평균 가구의 근로소득’이라는 것(금재호·김승택, 2001)에 기반한 것이다.

그러나 불행히도 자활사업을 통해 최저생계비 이하의 소득을 얻고 있는 자활대상자가 취업으로 이어지는 경우는 많지 않다. 설령 가까스로 취업을 하더라도 불완전 고용·저임금 등의 이유로 빈곤에서 벗어나는 사례는 매우 드문 일이다. 물론 취업을 통해 자립을 촉진함으로써 보다 근본적으로 빈곤에서 벗어나도록 하는 것이 가장 바람직하지만 이미 노동시장에서 경쟁력이 떨어진다는 것을 확인받은 자활대상자에게 짧은 기간 동안의 직업훈련 등이 취업으로 이어져 실질적으로 자립에 기여하는 바는 매우 낮은 정도일 것이다. 이러한 사실은 국민기초생활보장제도 자체가 취업 유인이 적다는 것에 의해 강화된다. 즉 국민기초생활보장법 내에서 근로능력이 있는 자활대상자는 직업훈련 등 자활사업에 참여해야만 생계급여를 받을 수 있는 조건부 수급자이기 때문이다. 이들은 취업이 목적이 아니라 생계급여를 받기 위한 하나의 방편으로 자활프로그램의 하나인 직업훈련을 선택하는 경향이 많을 것이다. 또한 소득공제가 확대되기는 하였지만 근로소득이 늘어난 만큼 생계급여의 금액은 줄어들거나 수급권을 잃게 되어 있어 오히려 근로의 유인이 줄어드는 제도적 한계가 존재한다. 최근 이러한 제도적 한계를 보정하여 빈곤층의 취업을 촉진하고, 노동시장참여를

현실화할 수 있는 근로근로소득보전세제(EITC), 사회복지서비스의 확충에 대한 논의가 지속적으로 진행되고 있다. 이러한 논의와 더불어 노동시장참여에 대한 자활대상자들의 여건, 참여의지 등과 관련된 기초 자료 및 취업능력을 향상시키기 위한 직업훈련의 적절성, 현재까지의 직업훈련의 성과 평가 등 제도개선을 위해 정책 입안시 고려해야 할 기초자료에 대한 요구가 증가하고 있다.

이 장에서는 이러한 요구에 부응하기 위해 자활대상자들의 노동시장에 참여하기 위한 인적 특성, 가구여건, 직업훈련 동기 및 선택과정, 직업훈련의 자발성 등 자활대상자들의 직업훈련에 대한 의견 및 여건을 파악하고 이들이 이수한 직업훈련이 취업 및 임금소득증가에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석해 보고자 한다. 이러한 분석은 빈곤층에게 제공되는 직업훈련에 대한 평가를 가능하도록 함으로써 정책적 시사점을 제공한다는 데 그 의의가 있다.

### 1. 자활직업훈련 개요

노동부는 국민기초생활보장법상 지자체에서 의뢰된 취업대상자 등 자활대상자들의 근로의욕 및 취업능력 제고를 위하여 각종 자활지원사업을 추진하고 있다. 노동부가 실시하는 자활사업으로는 직업적응훈련, 자활취업촉진사업, 자활직업훈련, 취업알선, 창업지원 등이 있다. 이 중 자활직업훈련은 국민기초생활보장법상 수급자를 대상으로 취업능력 제고 및 신속한 자활자립을 도모할 것을 목적으로 시행되고 있다.

자활직업훈련은 원칙적으로 보건복지부에서 의뢰되는 조건부 수급자 중 취업대상자를 대상으로 한다(그림 IV-1 참조). 다만, 비취업대상자 및 일반 수급자로 분류된 자 중에서도 본인의 희망 등을 고려하여 지자체가 고용안정센터에 위탁하는 경우도 참여 가능하다.

2004년 자활훈련사업 실시 현황을 보면 지자체에서 자활대상자로 의뢰된 5,286명 중 직업훈련 수료자는 1,785명(직업적응훈련 포함)이었으며 이중 취업자는 396명, 취업률은 8.9%로 매우 낮은 수준이었다.

<표 IV-1> 자활직업훈련 현황(2004)

(단위: 명, %)

선정된 대상자 수 (A)	직업적응 훈련 수료자(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.

자활직업훈련의 성과가 낮은 이유는 자활직업훈련이 여타 자활사업과 마찬가지로 기본적으로 생계급여 수급과 관련되어 있기 때문에 생계급여를 받기 위한 수단으로서 비자발적으로 직업훈련에의 참여를 선택하기 때문이다. 특히 자활대상자들은 직업훈련, 취업촉진사업 등 취업·창업에 위한 자활사업이 아닌 지자체에서 시행하는 노동강도가 낮은 취로형 자활근로 등 소득지원형 자활사업을 선호하기 때문에(보건복지부, 2005) 자활직업훈련 등 취업능력을 제고하는 자활사업에 적극적인 참여를 하지 못하는 것으로 나타났다. 이에 더하여 국민기초생활보장제도 내에서 자활사업 참여에 따른 소득발생시 이를 생계급여에서 차감하는 보충급여방식을 택하고 있어 취업 등 일을 통한 빈곤탈출보다는 수급권을 유지하고자 하는 경향이 높게 나타나는 등 근로의지를 양양시키지 못하고 있는 등의 문제점이 지적되고 있다.

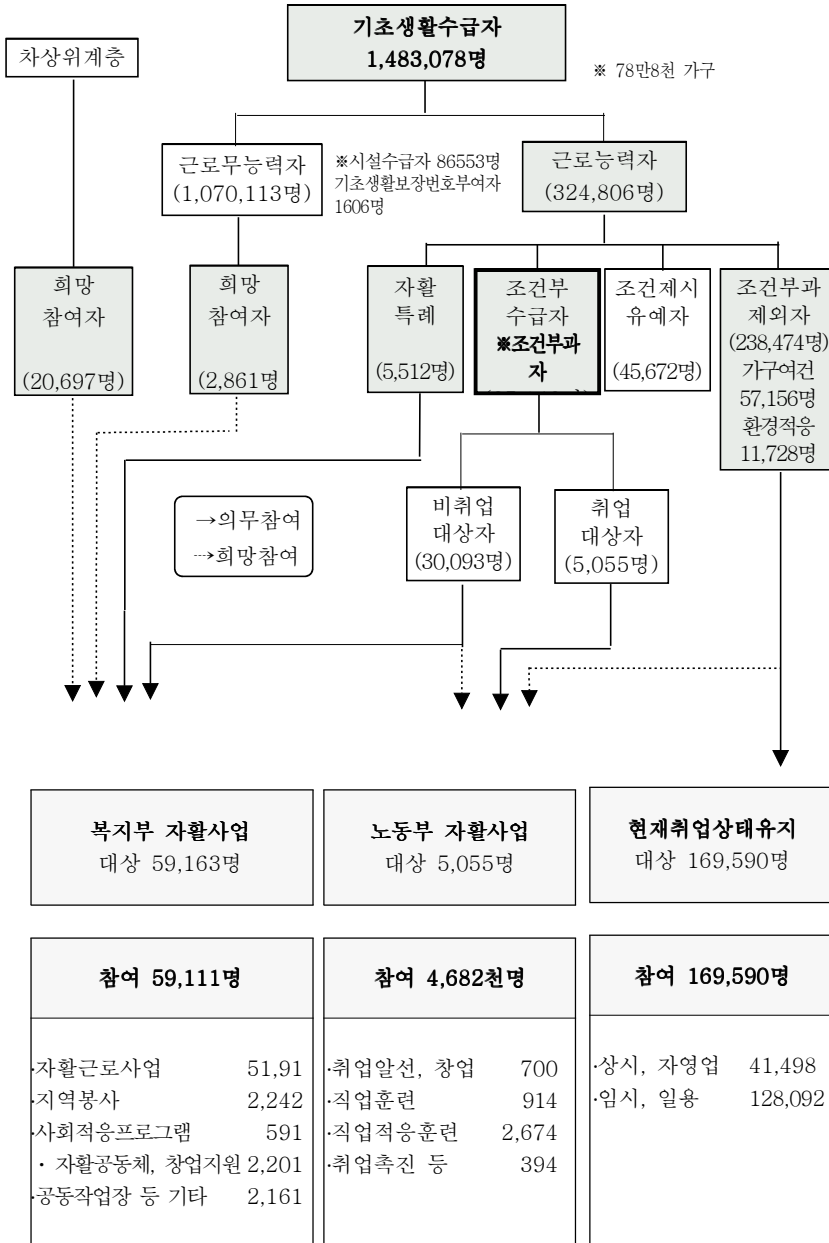
## 2. 자활대상자의 직업훈련 실태

### 가. 분석자료

본 연구를 위해 사용한 자료는 2004~05년 상반기 동안 직업훈련에 참가한 자활대상자였으며 이들에 대한 추적조사를 통해 개인의 인적 속성, 훈련 전후의 경제적 상황, 훈련동기, 훈련 전후의 상담, 훈련에 대한 만족도, 가구배경 등에 대한 표본조사를 실시하였다. 표본을 추출하기 위해서 HRD-net에서 자활대상자 중 직업훈련을 이수한 사람 3,406명을 모집단으

42 탈빈곤을 위한 직업훈련 정책의 실태와 과제

[그림 IV-1] 2005년 6월 현재 자활대상자 분류 및 자활사업 참여 현황



로 하여 이들의 지역별 분포에 비례하여 표본을 배정하였다. 조사는 전문 조사기관에 의뢰하여 2005년 9월 20일부터 10월 7일까지의 기간 동안 실시하였으며, 최종적으로 509명에 대한 응답을 확보하였다.

<표 IV-2> 지역별 자활대상자 중 직업훈련 참가자 표본 현황

	응답자수	비율(%)
서울	88	17.3
부산	92	18.1
대구	34	6.7
인천	25	4.9
광주	72	14.1
대전	19	3.7
울산	4	0.8
경기	52	10.2
강원	8	1.6
충북	16	3.1
충남	2	0.4
전북	44	8.6
전남	13	2.6
경북	14	2.8
경남	16	3.1
제주	10	2.0
전 체	509	100.0

나. 자활대상자의 직업훈련 실태

1) 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 육아 부담, 노동시장에서의 차별 등으로 노동시장참여의 가능성이 낮고 취업이 된다 하더라도 불완전고용의 저임금부문에 취업할 가능성이 높기 때문에 수급자로 머

44 탈빈곤을 위한 직업훈련 정책의 실태와 과제

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

<표 IV-3> 직업훈련 참가 자활대상자의 인적 특성

(단위: 명, %)

	성별		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)

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 취업 인원수가 없거나(45.6%) 1명인 경우(45.2%)가 거의 대부분이어서 생계유지 자체가 힘든 여건임을 알 수 있다. 이러한 사실은 직업훈련 참가 자활대상자의 가구소득에 구체적으로 반영된다.

<표 IV-4> 직업훈련 참가 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.



응답자의 가구소득은 <표 IV-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>7)</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 훈련기간중 생계수단을 보면, 생활보호 등 정부보조금이 78.2%로 대부분 국민기초생활보장법상의 생계급여에 의해 생계를 꾸려나가고 있으며, 직업훈련에 참가하면 받게 되는 훈련수당도 일정 정도 도움이 된 것으로 나타났다.

<표 IV-5> 직업훈련 참가 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)

<표 IV-6> 훈련기간중 생계수단

(단위: 명, %)

	배우자 소득	배우자 이외의 가구원 소득	친지 또는 주변 이웃의 도움으로	이자 집세 등 재산 소득	그동안의 저축으로	대출이나 빚을 얻어서	퇴직금으로	생활보호 등 정부보조금으로	훈련수당으로	본인이 다른 아르바이트로 보충
전체	20	21	9	1	8	4	1	398	31	16
	(3.9)	(4.1)	(1.8)	(0.2)	(1.6)	(0.8)	(0.2)	(78.2)	(6.1)	(3.1)

7) 2005년도 가구별 최저생계비

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

2) 직업훈련 동기

조건부 수급자인 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 응답한 데서 추론할 수 있다.

<표 IV-7> 정부의 비용지원이 없었더라도 훈련받을 계획 여부 (단위: 명, %)

	예	아니오	전체
인원	78	401	479
비중	(16.3)	(83.7)	(100.0)

그럼에도 불구하고 자활대상자들은 직업훈련을 받은 가장 큰 이유로 취업을 들었다. 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 나타난다. 그러나 ‘기술을 배워두면 언젠가는 활용할 수 있기 때문에’라고 응답한 경우는 미취업자가 24.8%로 취업자 16.6%에 비해 높게 나타난다. 즉 취업을 목적으로 직업훈련을 택한 경우가 상대적으로 취업가능성을 높음을 알 수 있는 대목이다. 이는 훈련 내용을 선택한 이유에서도 잘 드러난다. 훈련 후 취업을 경험한 사람이 ‘취업이 잘 될 것 같아서’, ‘자격증 취득을 위해’, 그리고 ‘창업하려고’라고 응답한 비중이 미취업자에 비해 상대적으로 높았다.

3) 훈련의 성과

직업훈련을 받은 자활대상자의 취업률은 비교적 높게 나타났으나 일자의 질은 그리 높지 않은 것으로 밝혀졌다. 설문 문항 중 ‘훈련 후 수입을

<표 IV-8> 직업훈련을 받게 된 가장 큰 이유

(단위: 명, %)

	새로운 기술을 배워 취업하려고	자격증을 취득하려고	기술을 배워두면 언젠가는 활용할 수 있기 때문에	읍면동 사무소 등 주위에서 권유하기 때문에	훈련비가 무료이고 여가시간을 활용할 수 있기 때문에	기타	전체
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)
전체	301 (59.1)	75 (14.7)	107 (21.0)	9 (1.8)	13 (2.6)	4 (0.8)	509 (100.0)

<표 IV-9> 훈련내용 선택 이유

(단위: 명, %)

	취업이 잘 될 것 같아서	자격증 취득을 위해	창업 하려고	전 직장의 일과 관련이 있어서	새로운 기술이나 일을 배워 직종 전환하려고	이번 기회에 배우고 싶었던 것을 배우기 위하여	훈련 직종과 상관 없이 수업료가 무료이니까	기타	전체
미취업	119 (43.4)	45 (16.4)	25 (9.1)	12 (4.4)	31 (11.3)	35 (12.8)	7 (2.6)	0 (0.0)	274 (100.0)
취업	104 (44.3)	40 (17.0)	34 (14.5)	8 (3.4)	21 (8.9)	25 (10.6)	2 (0.9)	1 (0.4)	235 (100.0)
전체	223 (43.8)	85 (16.7)	59 (11.6)	20 (3.9)	52 (10.2)	60 (11.8)	9 (1.8)	1 (0.2)	509 (100.0)

목적으로 조금이라도 일한 적이 있는가라는 질문에 그렇다고 응답한 경우를 취업경험이 있는 것으로 간주하였는데 자활대상자가 훈련이수 후 취업한 비중을 나타내는 취업률은 46.1%로 상당히 높게 나타나고 있다. 그런데 일자리의 질은 그리 높지 않은 것으로 판단된다.

<표 IV-10>의 훈련 후 첫 일자리 계속 근무 여부를 보면, 훈련 후 취업

했던 사람 중 59.6%만이 훈련이수 후 얻은 첫 일자리를 지속하고 있는 것으로 나타났다. 훈련시작 시기가 2004년부터 2005년 상반기이므로 짧게는 3개월부터 길게는 1년도 근속하지 못한 것이다. 이는 표로 제시하지는 않았지만 훈련 후 첫 일자리 근무 개월이 평균 5.57개월에 불과하다는 데서도 나타난다.

또한 훈련 후 일주일 이상 일한 곳은 평균 1.73곳으로 이직이 잦고 고용이 매우 불안정한 것을 알 수 있다. 훈련 후 취업한 첫 일자리의 고용형태는 <표 IV-11>에서 보는 바와 같이 근로조건이 상대적으로 열악한 비정규직에 취업하고 있는 비중이 훈련 후 취업경험이 있는 자의 79.7%로 나타났다.

훈련 후 첫 일자리를 그만둔 이유를 살펴보면, '결혼육아가사 등 개인사정'이라고 응답한 비율이 28.6%로 가장 높았고, '건강상의 이유로'라고 응답한 비중이 15.4%였다(표 IV-12 참조). 이는 자활대상자 중 직업훈련을 받은 사람의 대부분이 여성이기 때문에 나타나는 현상으로 노동시장에 참여하기 위해서는 보육서비스, 의료서비스 등 사회적 서비스가 수반되어야 한다는 것을 시사한다.

직업훈련은 취업에는 어느 정도 도움이 되었으나 직업능력 향상에는 별 도움이 되지 못한 것으로 나타났다. 직업훈련이 취업에 도움이 된 정도를

<표 IV-10> 훈련 후 첫 일자리 계속 근무 여부

(단위: 명, %)

	예	아니오	전체
인원	136	92	228
비중	(59.6)	(40.4)	(100.0)

<표 IV-11> 훈련 후 첫 일자리의 고용형태

	정규직 근로자	비정규직 근로자	자영업자	전체
인원	40	185	6	231
비중	(17.3)	(80.1)	(2.6)	(100.0)

살펴보면 <표 IV-13>에서 보는 바와 같다. 취업경험이 있는 자의 54.3%가 도움이 되었다고 응답하였으나 취업시 직업능력 향상에 는 별 도움이 되지 못하였다고 응답한 자는 53.7%로 비중이 높게 나타났다. 이로써 직업훈련이 생산성 향상에 도움이 되기보다는 신호기체로서의 역할을 하는 것으로 추정되지만 좀더 심층적인 분석이 필요하겠다.

<표 IV-12> 훈련 후 첫 일자리 그만둔 이유

(단위: 명, %)

	적성 지식 등이 맞지 않아	자기 가족 사업을 하려고	결혼 육아 가사 등 개인 사정 으로	건강 상의 이유 로	소득 또는 보수가 적어서	작업 시간 또는 환경이 나빠서	일이 임시적이거나 장래 성이 없어서	계약 기간 만료	폐업 도산	정리 해고, 명예 퇴직, 권고 사직	기타	전체
인원	5	2	26	14	11	3	8	9	5	7	1	91
비중	(5.5)	(2.2)	(28.6)	(15.4)	(12.1)	(3.3)	(8.8)	(9.9)	(5.5)	(7.7)	(1.1)	(100.0)

<표 IV-13> 훈련이 취업 및 직업능력에 미친 도움 정도

(단위: 명, %)

	큰 도움이 됨	약간 도움이 됨	별로 도움이 안됨	전혀 도움이 안됨	전체
취업에 미친 도움	79 (33.8)	48 (20.5)	55 (23.5)	52 (22.2)	234 (100.0)
취업시 직업능력에 미친 도움	52 (22.2)	47 (20.1)	91 (38.9)	44 (18.8)	234 (100.0)

직업훈련을 이수한 자활대상자들은 경력관리가 제대로 이루어지지 않는 것으로 나타났다. <표 IV-14>와 같이 훈련 후 첫 일자리 업무와 훈련 내용의 일치 여부, 훈련받기 이전 직장 업무와 훈련내용의 관련성, 훈련 후 첫 일자리와 훈련받기 1년 전 직장의 직종 일치도를 각각 살펴보면 훈련전후 일자리 내용 및 훈련내용이 모두 관계가 없다는 응답비율이 높았다. 이러한 현상은 앞으로도 지속될 것으로 보인다. 훈련희망분야를 보면

(표 IV-15 참조), 자활대상자의 대부분이 동일분야의 심화과정보다는 이미 훈련을 받았던 과정과는 전혀 다른 분야의 훈련을 받고자 하는 것으로 나타났다. 경력의 연속성 부재는 숙련의 축적을 방해함으로써 노동시장에서의 경쟁력을 약화시켜 불완전고용상태를 지속하게 할 가능성이 높게 된다. 따라서 취업하더라도 빈곤으로부터의 탈출 가능성은 낮아지게 될 것이다. 따라서 자활대상자에 대한 경력관리가 요구된다.

<표 IV-14> 훈련 전후 일자리와 훈련내용의 일치도 및 직종 일치도

(단위: 명, %)

	거의 일치한다	약간 일치하는 편이다	별로 관계가 없다	전혀 관계가 없다	전체
훈련 후 첫 일자리 업무와 훈련내용의 일치 정도	55 (23.5)	36 (15.4)	37 (15.8)	106 (45.3)	234 (100.0)
훈련받기 이전 직장 업무와 훈련내용의 관련 정도	16 (12.0)	12 (9.0)	26 (19.5)	79 (59.4)	133 (100.0)
훈련 후 첫 일자리와 훈련 1년 전 직종 일치도	23 (17.4)	23 (17.4)	24 (18.2)	62 (47.0)	132 (100.0)

<표 IV-15> 훈련희망분야

(단위: 명, %)

	동일한 분야의 심화과정	전혀 다른 분야	전체
인원	202	231	433
비중	(46.7)	(53.3)	(100.0)

자활대상자의 경력관리는 훈련상담체계를 강화함으로써 가능할 것이나 현 상태에서는 훈련상담이 비체계적·형식적으로 이루어지고 있는 것으로 보인다. 고용안정센터 또는 훈련기관에서 훈련상담을 받았다는 응답비중이 각각 82.1%, 72.7%로 상당히 높게 나타남에도 불구하고, <표 IV-17>에서 보는 바와 같이 훈련시 가장 어려웠던 점의 질문에 대해 ‘훈련내용이 어려워 따라가기 힘들다’라고 응답한 비중이 30.8%였다. 또한 ‘본

인이 배우려고 했던 훈련내용과 실제 훈련내용이 일치하지 않은 이유'에 대해서 '사전에 훈련내용에 대한 충분한 지식이 없었기 때문에'라고 응답한 비중이 69.0%로 매우 높았다(표 IV-18 참조). 이러한 사실은 상담이 형식적으로 이루어지고 있다는 것을 반영한 결과로 볼 수 있다.

자활대상자의 특성에 맞는 훈련이 수행되고 있지 않는 것으로 보인다. 훈련을 이수한 자활대상자가 훈련내용의 수준을 평가한 것을 보면(표 IV-19 참조), '다소 또는 너무 수준이 높다'라고 응답한 비중이 22.0%로 자

<표 IV-16> 훈련지원시 고용안정센터 및 훈련기관으로부터의 상담 여부

(단위: 명, %)

	있다	없다	전체
고용안정센터	418 (82.1)	91 (17.9)	509 (100.0)
훈련기관	370 (72.7)	139 (27.3)	509 (100.0)

<표 IV-17> 훈련시 가장 어려웠던 점

(단위: 명, %)

	1일 훈련시간이 적당치 않다	훈련기간이 적당치 않다	훈련수당이 너무 적다	훈련내용이 어려워 따라가기 힘들다	기타	없다	전체
인원	26	82	122	108	13	158	509
비중	(5.1)	(16.1)	(24.0)	(21.2)	(2.6)	(31.0)	(100.0)

<표 IV-18> 훈련내용과 불일치 이유

(단위: 명, %)

	사전에 훈련내용에 대한 충분한 지식이 없었기 때문에	우선 쉽게 훈련받을 수 있는 직종을 선택하다 보니까	훈련에 대한 안내를 받을 수 있는 정보나 상담이 없었기 때문에	기타	전체
인원	49	14	7	1	71
비중	(69.0)	(19.7)	(9.9)	(1.4)	(100.0)

<표 IV-19> 훈련내용의 수준 평가

(단위: 명, %)

	수준이 너무 낮다	수준이 약간 낮은 편이다	적당하다	수준이 다소 높은 편이다	수준이 너무 높다	전 체
인원	11	49	337	103	9	509
비중	(2.2)	(9.6)	(66.2)	(20.2)	(1.8)	(100.0)

활자를 대상으로 하는 훈련과정이 개인의 학력수준이나 연령 등의 특성을 반영하지 못하고 있는 것으로 드러났다. 이는 훈련의 만족도, 기능 습득의 가능성을 낮춤으로써 취업을 통한 자활을 어렵게 할 수 있다는 측면에서 심각한 문제이다.

### 3. 자활대상자 직업훈련 참가 결정요인

2000년 10월 시행된 국민기초생활보장제도는 1997년 말 성장 위주의 위기극복 프로그램에 의해 가속화된 비정규직의 증가 및 실업자가 급증 그리고 분배구조의 악화가 진행중이었던 당시 사회안전망이 거의 전무하였던 상황에서 도입된 빈곤대책이었다. 이 제도의 핵심은 자활사업이라는 근로연계복지제도의 도입이다. 즉 최저생계비 이하의 저소득 빈곤층 중에서 근로능력이 있으나 취업하지 못한 사람들에게 자활직업훈련, 구직활동, 자활인턴, 창업지원, 공공근로 등 정부가 제공하는 자활사업에 참여하는 대가로 생계급여를 지급하는 것을 말한다. 이러한 자활사업의 목적은 근로능력이 있는 미취업자의 근로능력을 제고시켜 취업을 촉진시키고 장기적으로 자활을 도모하기 위함이다.

그런데 이러한 자활사업에 대한 참여율이 저조한 것으로 평가되고 있다. 먼저, 자활사업 대상자로 선정된 저소득층이 매우 적다. 2005년 6월 기준으로 기초생활수급자 1,483천명 중 조건부 수급자는 2.4%인 35천명에 지나지 않는다. 일단 참여할 수 있는 대상자가 매우 적게 평가되어 있어 참여율이 저조할 수밖에 없다. 또한 자활사업의 전달체계가 노동부와 보건복지부로 이원화되어 있고 각 부의 대민서비스센터인 고용안정센터와



읍면동사무소에서 자활대상자에 대한 상담 및 사후관리가 이루어지지 않고 있다는 문제점이 지적되고 있다. 따라서 자활대상자가 알고 참여해야 할 자활사업에 대한 인식 정도가 낮을 수밖에 없다. 마지막으로 대다수 조건부 수급자가 자활사업 참여를 기피하는 것으로 나타났다. 특히 자활사업 중 직업훈련에 대한 참여는 매우 저조하다. 직업훈련 및 창업교육프로그램은 훈련참여자의 다양한 욕구를 반영한 프로그램을 편성할 수 있는 ‘최소규모의 참여자’가 확보되지 않아 운영이 곤란한 실정이다. 직업훈련 프로그램과 취업알선프로그램간의 연계가 부족하여 당장 생계가 급한 수급자의 참여를 유인하지 못하고 있다(노대명 외, 2004). 물론 빈곤계층을 위한 별도의 훈련과정이 마련되어 있지 않고, 직업훈련의 필요성 및 직업훈련이 취업 및 능력개발에 별 도움이 되지 못한다고 생각하는 빈곤층이 많다는 것도 직업훈련 참여가 저조한 이유이기도 하다. 실제로 저소득층 중 34.4%<sup>8)</sup>가 직업훈련에 대한 필요성을 느끼지 못하고 있으며, 10.8%가 직업훈련이 별 도움이 되지 못한다고 생각하고 있다.

이상의 문제점들은 ‘어떻게 자활대상자들의 직업훈련참여율을 제고시켜 빈곤으로부터 탈출시킬 것인가’에 대한 문제점으로 귀결될 수 있다. 이는 직업훈련 참여에 대한 결정이 어떻게 이루어지며, 각 의사결정단계에서 결정적인 역할을 하는 것은 무엇인가에 대하여 살펴봄으로써 그 답을 얻을 수 있을 것이다.

본 연구에서는 저소득층의 직업훈련 참여 결정요인을 각 단계별로 분해하여 각 단계에서 참여결정에 영향을 미치는 요인들에 대한 분석을 함으로써 직업훈련 참여 촉진을 위한 정책적 시사점을 제공할 것을 목적으로 한다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 먼저 자활사업을 개관한 후 자활대상자의 직업훈련 참여 결정요인을 분석하기 위한 분석자료 및 분석틀을 제공한다. 다음으로 직업훈련 참여에 대한 결정이 어떻게 이루어지며, 각 의사결정단계에서 결정적인 역할을 하는 것은 무엇인가에 대하여 분석한다. 마지막으로 분석결과를 요약하고 정책적 시사점을 살펴본다.

8) 보건사회연구원의 자활실태조사 결과치이다.

가. 직업훈련 참여 결정요인 분석을 위한 분석모형

1) 분석자료

본 연구에서 사용된 자료는 한국보건사회연구원에서 조사·발표한 「2002년도 자활지원대상자 실태조사(이하 자활조사)」를 이용한다. 자활조사는 현 기초생활보장제도 수급자(또는 자활사업참가자) 및 비수급 빈곤 계층의 규모와 실태를 파악함으로써 현행 자활지원제도를 넘어서 근로능력이 있는 빈곤층의 욕구에 맞는 자활정책을 수립하는 데 객관적인 기초 자료를 구축할 목적으로 조사된 것이다. 자활조사의 표본은 「2000년 인구주택총조사」를 모집단으로 하여 일반 조사구, 아파트 조사구, 섬 조사구 등 조사구의 크기에 비례한 확률비례추출법으로 표본 조사구(177개 조사구)를 선정하여 관별조사를 한 후 1차 관별조사를 실시하였다. 1차 조사는 해당가구 및 가구원의 인구학적 특성과 소득·자산·고용상태를 파악하는 것으로 총 9,244가구 및 가구원 30,033명에 대해 이루어졌다. 1차 가구 관별 조사의 결과에 따라 2002년 중위소득 60% 기준<sup>9)</sup>을 적용하여 2차 심층조사 대상을 선정하였다. 조사 대상은 1,125가구, 1,763명이었다. 심층 조사는 가구의 경우 가구관별 기준소득 이하인 가구를 대상으로 지출 및 가구여건을 파악하고 있으며, 해당 가구에 속한 구성원 중 15~65세 미만의 근로능력자를 대상으로 건강상태, 직업능력, 소득보장 및 고용지원서비스 욕구 등을 파악할 목적으로 조사되었다. 여기서 근로능력을 판별하는 기준은 현행 기초생활보장제도의 근로능력 판정지침을 준용하였으며, 장애나 심각한 만성질환이 없는 집단을 근로능력자로 보았다. 이 자료는 복지정책수행을 위한 기초자료 확보를 위해 자활지원대상자에 대해 가구여건, 소득상태, 고용상태, 복지요구에 대한 내용을 담고 있는 유일한 것이다.

9) 2차 관별기준 소득(중위소득 60% 이하)

1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
42만원 이하	72만원 이하	108만원 이하	126만원 이하	146만원 이하	168만원 이하

2) 직업훈련 참가 결정요인 분석을 위한 모형

본 연구에서는 저소득층이 직업훈련에의 참가를 결정하는 요인을 분석하고자 한다. Heckman과 Smith(2004)에 따르면, 어떤 사람이 자발적으로 직업훈련에 참가를 결정하기까지는 다음과 같이 5단계의 과정을 거친다고 설명한다. 즉 직업훈련에 참여할 수 있는 자격이 되는가(eligibility), 직업훈련이 존재한다는 것을 인식하고 있는가(awareness), 직업훈련을 받기 위해 지원을 했는가(application), 직업훈련을 받도록 허가받았는가(acceptance), 마지막으로 훈련기관에 등록했는가(enrollment)의 5단계이다.

이 글에서도 자활대상자의 직업훈련참여과정을 세분하여 각 단계의 결정요인을 분석할 것이다. 자활대상자가 직업훈련을 받기 위한 기본 자격은 국민기초생활보장법상 근로능력이 있다고 판정된 조건부 수급자여야 한다는 것이다. 또한 근로능력이 있는 조건부 수급자라 하더라도 직업훈련과정이 운영되고 있다는 사실을 인지하고 있어야 직업훈련에 참가할 수 있다. 직업훈련의 참가 자격이 되고, 사회복지 전담 공무원이 소개를 했고 고용안정센터의 직업상담원과 상담을 통해 직업훈련프로그램을 인지하고 있는 본인이 직접 직업훈련을 신청해야 한다. 물론 자활대상자에 대한 직업훈련의 예산이 허락되는 한 신청자가 직업훈련에 참가할 수 있을 것이다. 마지막으로 자격이 되고, 직업훈련프로그램을 인지하고 있으며, 직업훈련을 받기 위해 신청하여 훈련생으로서 입학이 허가되었다 하더라도 훈련생 스스로 출석하여 수강을 하여야 한다. 따라서 자활대상자가 직업훈련에 참가하기 위해서는 이상의 5단계를 모두 거쳐 참가결정이 이루어지게 된다.

이러한 사실은 각 단계별로 참가에 대한 결정요인이 다를 수 있다는 것을 의미하며 훈련참여의 불평등의 근원이 어느 단계에 있는 것인지를 명확하게 보여 줌으로써 매우 중요한 정책적 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 또한 직업훈련과정의 전달체계와 관련된 정보를 보여주게 됨으로써 정부의 전달체계에 대한 평가가 가능할 것이다.

참여과정은 인적속성 및 경제활동 특성  $x$ 를 갖는 개인의 각 단계에서의 조건적 가능성으로 표현되며 가능성은 다음과 같다.

$$\Pr(el = 1|x)$$

$$\Pr(aw = 1|el = 1, x)$$

$$\Pr(ap = 1|aw = 1, el = 1, x)$$

$$\Pr(ac = 1|ap = 1, aw = 1, el = 1, x)$$

$$\Pr(en = 1|ac = 1, ap = 1, aw = 1, el = 1, x)$$

여기서 자활대상자이면 직업훈련 참가 자격이 있으므로  $el = 1$ 이고 그렇지 않으면 0이다. 이들이 직업훈련에 대해 알고 있으면  $aw = 1$ 이고 그렇지 않으면 0이며, 또 직업훈련을 받으려고 지원하였으면  $ap = 1$ , 그렇지 않으면 0이다. 직업훈련을 받도록 허가를 받았으면  $ac = 1$ , 그렇지 않으면 0이며, 최종적으로 직업훈련을 등록하였으면  $en = 1$ , 그렇지 않으면 0이다. 물론 자활대상자가 직업훈련에 참여한다는 것은  $el = 1$ ,  $aw = 1$ ,  $ap = 1$ ,  $ac = 1$ ,  $en = 1$ 이라는 것을 의미한다. 각 5단계의 참가가능성을 추정함으로써 자활직업훈련 참가에 대한 가능성에 대한 개인의 인적, 경제활동적 특성의 효과를 살펴볼 수 있을 뿐만 아니라 어느 단계에서 어떻게 개인의 인적, 경제활동적 특성들이 직업훈련 참가 결정에 영향을 미치는지 보여줄 수 있다.

이 연구에서는 자료의 한계상 자활대상자인가( $el$ ), 직업훈련과정에 대해 인지하고 있는가( $aw$ ), 직업훈련과정에 등록하여 수강하였는가( $en$ )의 3단계로 직업훈련참여과정을 구분하였다. 직업훈련 지원부터 수강생으로 허가받고 수강하는 과정과 관련한 자료를 구축하기가 쉽지 않기 때문이다.

자활대상자의 직업훈련 참가 결정요인을 추정하기 위해 사용된 변수는 다음과 같다.

자활대상자가 직업훈련참가과정을 구분하기 위해 사용한 변수는 자활대상자 실태조사 중 '직업훈련 미참여 이유'를 이용하였다. 먼저, 자활대상자로서 직업훈련 참가자격( $el$ )이 있는지의 여부는 직업훈련 미참여 이유 중 '자격이 없어서'라고 응답한 사람과 그렇지 않은 사람으로 구분하였다. 직업훈련의 인지( $aw$ ) 여부는 앞의 직업훈련 참가자격이 있는 사람 중 '직업훈련프로그램이 있는지 잘 몰라서'라고 응답한 사람과 그렇지 않은 사람으로 구분하였다. 직업훈련의 지원( $ap$ ), 허가( $ac$ ) 및 수강( $en$ ) 여부는

이를 구분할 수 있는 변수가 부족하여 같은 단계로 통합하였으며, 직업훈련에 참여한 사람과 그렇지 않은 사람으로 구분하여 로짓모형을 설정하였다. 로짓모형은 다음과 같다.

모형 1 : 직업훈련 참가 자격 여부

$$\begin{aligned} \text{Logit}[(p_i(1-p_i))] = & \beta_0 + \beta_1 dsex + \beta_2 dage1 + \beta_3 dage3 + \beta_4 dage4 + \beta_5 dedu1 \\ & + \beta_6 dedu3 + \beta_7 dedu4 \\ & + \beta_7 htype + \beta_8 baby \end{aligned}$$

모형 2 : 직업훈련 인식 여부

$$\begin{aligned} \text{Logit}[(p_i(1-p_i))] = & \beta_0 + \beta_1 dsex + \beta_2 dage1 + \beta_3 dage3 + \beta_4 dage4 + \beta_5 dedu1 \\ & + \beta_6 dedu3 + \beta_7 dedu4 + \beta_7 htype + \beta_8 baby + \beta_9 dreara1 \\ & + \beta_{10} dreara2 + \beta_{11} help + \beta_{12} unem + \beta_{13} noneco \end{aligned}$$

모형 3 : 직업훈련 참여 여부

$$\begin{aligned} \text{Logit}[(p_i(1-p_i))] = & \beta_0 + \beta_1 dsex + \beta_2 dage1 + \beta_3 dage3 + \beta_4 dage4 + \beta_5 dedu1 \\ & + \beta_6 dedu3 + \beta_7 dedu4 + \beta_7 htype + \beta_8 baby + \beta_9 dreara1 \\ & + \beta_{10} dreara2 + \beta_{11} help + \beta_{12} koexp1 + \beta_{13} koexp2 \\ & + \beta_{14} koexp3 + \beta_{15} lowskill + \beta_{16} meco \end{aligned}$$

모형의 종속변수는 각각 자격의 승산비, 직업훈련 인식 여부의 승산비, 직업훈련 참여 여부의 승산비이다. 연령더미, 학력수준더미, 결혼여부더미, 6세 이하 어린이 존재 더미, 공적부조 수혜대상자 더미, 경제활동상태더미, 경제활동이행상태 등이 추정에 사용한 설명변수이다. 물론 참가과정별 결정요인에 차이가 있을 것으로 보아 단계별 사용변수는 약간의 차이를 보인다. 모든 단계에서 공통적으로 들어가는 변수는 연령더미, 학력더미, 결혼유무더미, 6세 이하 어린이 더미 등이다. 연령은 25세 미만, 25~29세, 30대, 40대 이상으로 구분하였고, 학력은 중졸 이하, 고졸, 전문대 이상의 세 부분으로 나누었다. 결혼 상태는 미혼인지, 결혼인지를 구분하고 결혼 경험이 있는 사람 중 한 부모 가정인지로 구분하였다. 가구소득은 저소득층을 결정짓는 가장 중요한 요인이므로 가구소득을 3수준으로 구분하여 포함시켰다. 또한 직업훈련의 접근성 또는 행정력이 미치는 범위를 알아

보기 위해 대도시, 중소도시, 읍면동으로 나누어 지역변수더미를 포함하였으며, 자활직업훈련 지원 및 합격결정요인은 경제활동이행상태가 어떠한 영향을 미치는지 알아보기 위해 포함시켰다. 자활직업훈련 등록은 실업기간이 참가결정에 미치는 영향을 파악하기 위해 6개월 이내 취업경험, 6~12개월 이내 취업경험, 취업경험 1년 이상 초과 등의 변수를 포함시켰다.

#### 나. 자활대상자의 직업훈련 참여 결정요인 분석 결과

##### 1) 자활대상자의 직업훈련의 참가자격(eligibility) 결정요인

자활대상자가 직업훈련을 받기 위한 가장 기본적인 자격은 국민기초생활보장법상에 규정되어 있는 대로 가구소득이 최저생계비 이하인 가구이다. 최저생계비 이하의 가구 중 근로능력이 있는 자, 즉 조건부 수급자가 주로 직업훈련을 받을 자격이 된다. 이 자격의 결정에 영향을 미칠 수 있는 요인들은 성, 연령, 학력, 결혼 여부, 특히 이혼/사별/별거인지를 구분하여 포함시켰고, 일반 부부 가구인지, 아니면 한 부모 가정 등 가구형태, 6세 미만의 어린이 존재 여부 등이다. 이러한 요인들을 포함하여 추정한 로짓모형의 결과는 <표 IV-20>의 두번째 칼럼이다.

25세 미만 더미, 중졸 이하 더미, 이혼사별별거 더미, 한 부모 가정소년소녀가정의 변수 등이 수급자 가구가 될 가능성에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이 결과에 의하면, 저연령일수록, 저학력일수록, 배우자가 없는 이혼/사별/별거 상태인 한 부모 가정이거나 소년소녀가정일수록 수급자일 가능성이 높게 나타났다. 이 분석으로 가구 중위소득 60% 이하인 가구에 속한 가구원 중 수급자가 될 가능성은 11.8%였다.

이 결과로부터 우리나라에서 적극적인 사회보장체제로 인정받고 있는 국민기초생활보장제도도 수급자로 선정되어 기초생활을 보장받고 있는 빈곤층이 매우 제한되어 있다는 해석이 가능하다. 따라서 빈곤탈출을 위한 직업훈련 등 자활사업의 정책대상이 되는 빈곤층은 기초생활보장이 필요한 빈곤층 중 매우 소수에 불과하다. [그림 IV-2]에서 보는 바와 같이 조건부 수급자는 약 4만명으로 추정되지만, 비수급 근로빈곤층 52만명과, 언제라도 빈곤층으로 추락할 수 있는 차상위계층 약 50만명 등으로 국민

기초생활보장제도의 혜택을 받고 있는 빈곤층, 특히 직업훈련 등 자활사업 참여 자격을 가지는 빈곤층은 매우 적은 비중이다. 현재 자활사업의 정책대상에서 제외되어 있는 비수급 빈곤층, 차상위 계층, 국민기초생활법상의 수급자 중 불안전취업자 등에 대한 자활지원이 절실히 필요하다.

[그림 IV-2] 근로빈곤층과 국민기초생활보장의 사각지대

최저생계비의 120% (50만명)	차상위 근로빈곤층 (약 50만명)		
	근로능력이 있는 수급자		
최저생계비 이하 (82만명)	자활사업 참여자 (4만명)	조건부과 제외자 (26만명)	비수급 근로빈곤층 (52만명)
재산			

자료: 노대명 외, 『자활정책지원제도 개선방안 연구』, 한국보건사회연구원·한국노동연구원, 2004. p.77.

2) 자활대상자의 직업훈련 인식(awareness) 여부 결정요인

빈곤층 중 자활사업에 참여할 자격이 있다고 하더라도 직업훈련이 있다는 사실을 인지하지 못하면 직업훈련에의 참여가 불가능하다. 직업훈련에 대해 인지하고 있었는지에 영향을 미칠 수 있는 요인들은 성, 연령, 학력, 결혼 여부, 특히 이혼/사별/별거, 일반 부부 가구인지 아니면 한 부모 가정 등 가구 형태, 6세 미만의 어린이 존재 여부 이외에 지역더미, 지역사회복지수급 여부 더미, 현재 고용상태 등이다. 이러한 요인들을 포함하여 추정 한 로짓모형의 결과는 <표 IV-20>의 세번째 칼럼이다.

직업훈련의 존재 여부에 유의하게 영향을 미치는 변수는 중졸 이하 더미, 이혼사별/별거 더미, 한 부모·소년소녀 가정 더미, 대도시/중소도시 등 지역더미, 실업상태더미 등이었다. 이 결과에 의하면, 고졸자에 비해 중졸 이하는 직업훈련 존재를 인식하지 못할 가능성이 높으며, 미혼인

상태보다 이혼·사별·별거상태에 있는 빈곤층이 생계를 유지하기 위해 이리저리 탐색하였을 것으로 예상되어 직업훈련의 존재를 인식할 가능성이 더 높았다. 사회보장전달체계를 알 수 있는 지역더미는 읍면동의 지역에 비해 대도시 및 중소도시에서 직업훈련의 존재 유무를 인지하고 있을 가능성이 높았다. 또한 현재 취업상태에 있는 사람이 실업상태에 있는 사람에 비해 직업훈련의 존재를 인식하고 있을 가능성이 높았다. 이러한 분석으로 가구 중위소득 60% 이하인 가구에 속한 가구원 중 직업훈련을 인지하고 있을 가능성은 67.6%였다.

분석결과 중 지역더미의 결과는 매우 흥미롭다. 읍면동지역에 비해 대도시 또는 중소도시 거주자가 직업훈련을 인지하고 있을 가능성이 높다는 것은 직업훈련 등 자활사업의 전달체계가 온전하게 작동하고 있지 않음을 반영한다. 자활사업에 참가하기 위해서 제일 먼저 가구별 최저생계비 이하의 소득을 갖고 있는 저소득층이 관할 읍면동사무소에 수급대상자 신청을 한 후 사회복지 전담 공무원이 소득실사 및 근로능력 유무를 판정하여 근로능력 미취업자 명단을 전산망으로 고용안정센터로 통지하고 개별 취업지원계획을 수립한 후 지자체에 결과를 통보하는 절차를 거치게 된다. 따라서 이는 읍면동 지역은 대도시 또는 중소도시 지역 거주자에 비해 개별 취업지원계획 수립시 상담이 부실하다는 것을 반영한다. 이로써 직업훈련 등 자활사업이 성과를 보이기 위해서는 자활대상자에 대한 취업지원계획 수립에 필요한 상담체계가 강화되어야 한다는 시사점을 얻을 수 있다.

### 3) 자활대상자의 직업훈련 참여 결정요인

빈곤층 중 자활사업에 참여할 자격이 있고, 직업훈련의 존재를 인지하고 있다 하더라도 실질적으로 직업훈련에 등록하여 수강하지 않는 경우가 있다. 그렇다면 직업훈련 참여는 어떠한 요인에 의해 영향을 받는지를 살펴보자. 직업훈련 참여 가능성에 영향을 미치는 요인은 성, 연령, 학력, 결혼 여부, 특히 이혼/사별/별거, 일반 부부 가구인지 아니면 한 부모 가정 등 가구형태, 6세 미만의 어린이 존재 여부, 지역더미, 지역사회복지수급 여부 더미 이외에 취업경험 유무, 기술부족으로 구직 어려움이 있는 경우,



경제활동 이행상태 등이다. 이러한 요인들을 포함하여 추정한 로짓모형의 결과는 <표 IV-20>의 마지막 칼럼이다. 이 변수 중 지역더미, 6개월~1년 이내에 실업상태인 경우, 1년 이상 실업상태인 경우, 경제활동 이행상태 등이 직업훈련 참여 가능성에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이 결과에 의하면, 대도시나 중소도시에 비해 읍면동 거주자가 직업훈련을 받을 가능성이 높게 나타났고, 실업 경험이 길면 길수록, 취업상태에서 미취업상태로 경제활동상태가 변화하였을수록 직업훈련을 받을 가능성이 높게 나타났다. 그러나 전반적으로 직업훈련을 받을 가능성은 6%에 불과하였다.

#### 4. 자활대상자 직업훈련 성과분석 모형

##### 가. 기존 연구

2000년 이후 직업훈련의 성과 평가를 위한 연구들이 다양한 관점에서 수행되고 있으나 빈곤층을 위한 직업훈련의 성과를 평가하고 있는 우리나라의 연구들은 많지 않다.<sup>10)</sup> 그 중 취약계층을 대상으로 하는 고용촉진훈련에 대한 성과를 분석하고 있는 정원오(1999), 남재량(2004)이 대표적이다. 정원오(1999)는 “저소득층의 직업훈련효과 결정요인에 관한 연구”를 통해 서울시에 거주하는 1995년 6월부터 1996년 6월까지의 고용촉진훈련 수료자 2,507명을 대상으로 설문조사를 한 후 고용촉진훈련의 효과를 자격증 취득률(생산성)의 변화, 취업가능성의 변화, 소득의 변화라는 세 가지 측면으로 구분하여 경험적 분석을 하였다. 그는 세 가지 훈련성과에 영향을 미치는 변수를 총 훈련시간, 훈련 직종, 훈련제공주체 등 훈련내적요인과 훈련참가자들의 인적 특성 및 노동시장여건 등을 훈련외적요인으로 구분하여 분석하였다. 분석결과, 저소득계층의 직업훈련은 자격증 취득률로 표현되는 생산성 증가와 취업의 증가에 기여할 수 있지만, 소득의 증가에 대한 영향력은 거의 없다고 주장하면서 직업훈련을 통해 빈곤을 해소

---

10) 연구결과는 남재량(2004)에 잘 정리되어 있다.

62 탈빈곤을 위한 직업훈련 정책의 실태와 과제

<표 IV-20> 로짓모형 분석 결과

변수	el	aw	en
남성더미	0.194 (0.164)	0.003 (0.121)	0.358 (0.227)
25세 미만 더미( 25~30세 기준)	2.149 (0.609)***	-0.203 (0.355)	0.023 (0.543)
30대 더미(25~30세 기준)	0.844 (0.575)	-0.040 (0.269)	-0.245 (0.387)
40대 이상 더미(25~30세 기준)	0.561 (0.588)	-0.195 (0.291)	-0.660 (0.444)
중졸 이하 더미(고졸 기준)	0.680 (0.229)***	-0.314 (0.149)**	-0.235 (0.262)
전문대 더미(고졸 기준)	0.088 (0.515)	-0.377 (0.334)	0.689 (0.485)
대학 이상 더미(고졸 기준)	-0.105 (0.453)	-0.018 (0.270)	0.569 (0.402)
기혼 더미(미혼기준)	0.481 (0.332)	0.370 (0.281)	-0.206 (0.427)
이혼사별별거 더미(미혼 기준)	1.156 (0.330)***	0.504 (0.286)*	-0.669 (0.503)
한부모및소년소녀가장 더미(일반부부가정기준)	0.677 (0.247)***	-0.011 (0.228)	0.565 (0.385)
6세 이하 유아 존재 더미	-0.385 (0.240)	-0.097 (0.167)	-0.165 (0.331)
대도시 더미(읍면지역 기준)		0.319 (0.129)**	-0.482 (0.229)**
중소도시 더미(읍면지역 기준)		0.384 (0.145)***	-0.771 (0.272)***
지역사회복지서비스 수급 더미		-0.318 (0.281)	0.210 (0.542)
실업 더미(취업 기준)		-0.310 (0.162)*	
비경제활동 더미(취업 기준)		0.104 (0.151)	
취업경험 6개월 이내 더미			0.079 (0.401)
취업경험 6~12개월 이내 더미			1.070 (0.478)**
취업경험 1년 이상 더미			1.104 (0.390)***
저기능 더미			0.295 (0.215)
경제활동 이행상태			-0.181 (0.056)***
상수항	-3.776 (0.571)***	0.589 (0.319)*	-1.668 (0.502)***
표본수	1654	1654	1597
log likelihood	-611.946	-1016.822	-366.838
pseudoR <sup>2</sup>	0.086	0.016	0.076

주: 1) Robust standard errors in parentheses.

2) \* significant at 10%; \*\* significant at 5%; \*\*\* significant at 1%.

하고자 하는 정책은 한계가 있을 수밖에 없다고 지적하고 있다. 그런데 직업훈련의 소득효과에 대한 정원호(1999)의 분석은 종속변수를 '직업훈련 수료자의 훈련 관련 분야 근로소득의 로그값'으로 하고 있어 정확하게 훈련에 따른 소득 변화에 대한 분석이라고 보기 어렵다는 한계를 지닌다.

전국단위에서 취약계층의 훈련성과를 분석한 최초의 연구인 남재량(2004)은 고용촉진훈련의 훈련성과 또는 취업기여도 평가를 목적으로 다양한 분석을 시도하였다. 그는 취약계층에 대한 기초자료 구축을 위해 행정정보망인 HRD-net과 고용보험 자료를 결합하여 분석함과 동시에 2002년 고용촉진훈련을 받은 사람들을 대상으로 추적조사를 실시하여 분석 자료를 구축하였다. 고용촉진훈련의 참가과정에서부터 취업에 이르기까지의 과정과 여기에 미치는 중요 요인들을 도출하였다. 즉 훈련에 참가한 사람들을 취업에까지 이르게 하려면 무엇보다도 훈련을 이수하게 하여야 하는데 여기에는 훈련받는 내용이 희망했던 것과 일치하는가 여부와 훈련에 대한 상담이나 안내가 중요한 역할을 한다는 것을 밝혔다. 또한 훈련을 수료한다면 자격을 취득할 가능성이 높아지는데 자격취득에는 저연령·고학력과 같은 인적 특성이 중요한 역할을 하지만, 훈련기간을 길게 하는 것도 도움이 된다는 것을 보였다. 또한 훈련을 받아 자격을 취득한 사람들이 취업할 확률이 높았으며, 훈련받기 1년 전 취업 여부, 생계책임 여부, 지역 수요상황 등의 요인들이 취업에 영향을 미치고 있음을 보였다.

결국 이제까지 이루어진 연구는 저소득층을 대상으로 하는 고용촉진훈련의 취업성과를 분석한 데 그치고 있으며, 저소득층 중 가장 인적자본의 축적 및 경제여건이 열악할 것으로 판단되는 국민기초생활보장법상의 수급자를 대상으로 한 직업훈련에 대한 평가는 거의 없다. 빈곤탈출을 위한 자활직업훈련에 대한 평가가 단순히 취업률에 의해 이루어지기보다는 빈곤탈출을 위한 자활직업훈련의 성과를 경험적으로 분석하는 노력이 필요하다.

#### 나. 성과분석을 위한 모형

본 연구에서는 자활대상자에 대한 직업훈련의 효과를 취업효과와 임금

효과로 나누어 살펴보고자 한다. 여기서는 훈련효과와 선택편의를 최소화시키기 위해 직업훈련을 받은 사람만을 분석 대상으로 하였으며, 직업훈련 전후의 경제활동상태 및 임금을 비교하고자 한다.

앞서 서술한 바와 같이 근로능력이 있는 자활자의 경우 생계급여를 받기 위해 많은 자활사업 중 직업훈련을 선택하는 것이므로 취업의 여부는 그들에게 중요한 것은 아니다. 왜냐하면 취업을 하여 임금소득을 받게 되면 그만큼 생계소득이 삭감되기 때문에 자활대상자들의 총소득은 취업을 하든 하지 않든 변화가 없다. 오히려 취업을 하게 되면 수급권을 박탈당하기 때문에 취업하려는 의지가 비 빈곤층에 비해 미약할 수 있다. 그럼에도 불구하고 취업가능성 및 임금에 영향을 미치는 요인에 대한 분석은 ‘자활대상자 중 어떠한 사람들이 취업 하는가?’, ‘직업훈련이 임금소득을 증가시키는가?’에 대한 구체적인 답을 제시하여 줌으로써 근로촉진 자활정책으로의 전환을 고려하고 있는 정부 정책입안자들에게 기초 정보를 제공할 수 있다는 점에서 매우 중요하다.

먼저, 직업훈련의 취업효과를 살펴보기 위한 모형은 다음과 같다. 취업여부의 승산비(odds ratio)를 종속변수로 하고 인적 특성, 직업훈련 관련 요인을 비롯하여 취업가능성에 영향을 미칠 수 있는 변수를 독립변수로 설정하여 로짓 모형을 추정하였다. 이렇게 추정된 직업훈련 관련 계수 추정치의 유의성과 그 크기를 살펴보고자 하는 것이다. 로짓 모형은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \text{Logit}[(p_i(1-\pi))] = & \beta_0 + \beta_1 \text{trarea1} + \beta_2 \text{trarea2} + \beta_3 \text{pgm} + \beta_4 \text{motivetr} \\ & + \beta_5 \text{consultpes} + \beta_6 \text{consulttr} + \beta_7 \text{trrelative} \\ & + \beta_8 \text{jsearch} + \beta_9 \text{licence} + \beta_{10} \text{dsex} + \beta_{11} \text{dedu2} \\ & + \beta_{12} \text{dedu3} + \beta_{13} \text{dage3} + \beta_{14} \text{dage4} + \beta_{15} \text{mar} + \beta_{16} \text{res} \\ & + \beta_{17} \text{vm} + \beta_{18} \text{beco} + \beta_{19} \text{reg2} + \beta_{21} \text{reg3} + \beta_{22} \text{reg4} \\ & + \beta_{23} \text{reg5} + \beta_{24} \text{reg6} \end{aligned}$$

여기서  $p_i$ 는 취업할 확률이고,  $\text{trarea1}$ ,  $\text{trarea2}$ 는 직업훈련직종,  $\text{motivetr}$ 은 훈련 동기가 취업인 경우,  $\text{consulttr}$ 은 훈련기관과 훈련과 관련한 상담을 받은 경우,  $\text{trrelative}$ 는 훈련과정과 훈련받기 전의 직무

와의 연관성,  $jsearch$ 는 지속적인 구직활동을 한 경우,  $dage3$ ,  $dage4$ 는 연령,  $dedu2$ ,  $dedu3$ 은 학력,  $mar$ 는 배우자 유무,  $res$ 는 생계책임 여부,  $beco$ 는 직업훈련받기 전의 취업 여부,  $vm$ 은 가구원 중 취업자 수,  $reg2$ ,  $reg3$ 는 지역을 나타낸다.

다음으로, 직업훈련의 임금효과를 살펴보기 위한 모형을 보자. 본 연구에서 임금효과는 '훈련 후 임금증가 여부'로 측정된다. 직업훈련 전과 비교하여 임금증가의 승산비를 종속변수로 하였다. 여기서 훈련 전후의 임금비교를 위해 각각 훈련 전후의 소비자물가지수를 감안한 실질임금으로 산정하여 그 차이를 계산 한 후 차이가 0보다 크면 임금증가로 보았다. 독립변수는 인적속성과 훈련내용, 훈련 전후의 경제활동상태, 사업체 특성 등을 포함하여 로짓 모형을 추정하였다. 로짓 모형은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \text{Logit}[(p_i(1-\pi))] = & \beta_0 + \beta_1 trarea1 + \beta_2 trarea2 + \beta_3 pgm + \beta_4 btrten \\ & + \beta_5 trtime + \beta_6 trjmath + \beta_7 licence + \beta_8 datat \\ & + \beta_9 dful + \beta_{10} dsex + \beta_{11} dedu2 + \beta_{12} dedu3 \\ & + \beta_{13} dage3 + \beta_{14} dage4 + \beta_{15} mar + \beta_{16} reg2 + \beta_{17} reg3 \\ & + \beta_{18} reg4 + \beta_{19} reg5r + \beta_{20} reg6 + \beta_{21} ctr \end{aligned}$$

여기서  $p_i$ 는 훈련 전후의 임금증가 여부를 나타내며,  $trarea1$ ,  $trarea2$ 는 직업훈련직종,  $pgm$ 은 훈련종류,  $matchjob$ 은 훈련 후 첫 일자리와 훈련받기 1년 전 직장 일치도이며,  $trtime$ 은 직업훈련기간,  $licence$ 는 자격증 취득 여부,  $btrten$ 은 훈련받기 전의 근속년수,  $status$ 는 종사상의 지위,  $sex$ 는 성,  $dage3$ ,  $dage4$ 는 연령,  $dedu2$ ,  $dedu3$ 은 학력,  $mar$ 는 배우자 유무,  $res$ 는 생계책임 여부,  $ctr$ 은 훈련수료 여부를 나타낸다.

## 5. 자활대상자 직업훈련의 취업 및 임금 효과 실증분석

### 가. 취업여부에 대한 이항로짓분석

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, 훈련 전 직장경험 여부 등이다. 이러한 요인들을 포함하여 추정한 로짓 모형의 결과는 다음 <표 IV-21>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, 생계책임여부 더미, 취업가구원 수, 일부 지역더미 등은 취업 여부에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이 표에 의하면, 자활대상자의 취업은 인적 및 가구적 특성에 의해서 여성일수록, 20대 이하이거나 40대 이상일수록, 배우자가 없을수록, 생계를 책임지고 있을수록, 취업가구원 수가 많을수록, 훈련 전에 취업하고 있었을 경우가 취업할 확률이 높아지는 것으로 나타났다. 또한 지역별로는 서울에 비해 대구경북지역과 인천경기지역에서 취업할 확률이 높게 나타났다. 이 분석으로 훈련을 받은 자활대상자가 취업할 확률은 37%였다.

#### 나. 직업훈련 후 임금상승에 대한 이항로짓분석

직업훈련이 임금상승에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보기 위해 훈련 전 실질임금수준과 훈련 후 실질임금수준을 비교하여 상승 여부를 종속변수로 하고 임금상승에 영향을 미치는 요인, 즉 개인의 인적·가구적 특성, 직업훈련요인, 종사상지위, 훈련내용과 훈련 후 직장의 관련여부, 지역 등을 독립변수로 하여 로짓 모형을 추정하였다.

<표 IV-22>는 임금상승여부를 종속변수로 하는 로짓분석의 결과이다.

훈련과정더미, 훈련받기 이전 직장 근무기간, 훈련받은 기간, 종사상 지위더미, 배우자 없음 더미, 훈련수료여부 더미 등은 임금상승에 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났으나 전자정보통신훈련분야, 훈련내용과 일자리 일치더미, 시간제더미, 성별더미, 학력더미, 연령더미, 일부 지역더미 등은 직업훈련 후 임금상승에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

<표 IV-21> 훈련 후 취업 여부에 대한 로짓분석

변 수	추정치(표준오차)
훈련직종더미1(서비스분야, 사무관리분야)	0.522 (0.343)
훈련직종더미2(전자, 정보통신분야)	-0.203 (0.399)
훈련과정더미(고용촉진훈련, 여성가장훈련, 자활직업훈련)	-0.201 (0.274)
취업목적으로 훈련참여여부 더미	-0.066 (0.284)
고용안정센터 상담여부 더미	-0.095 (0.405)
훈련기관 상담 여부 더미	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)*
고졸더미	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)**
생계책임여부 더미	1.990 (0.502)***
취업가구원 수	1.599 (0.242)***
직업훈련 전 취업여부 더미	0.676 (0.298)**
부산·경남·울산 더미	-0.187 (0.400)
대구·경북 더미	1.290 (0.548)**
인천·경기 더미	1.638 (0.515)***
광주·전라·제주 더미	-0.136 (0.412)
대전·충청·강원 더미	0.377 (0.554)
상수항	-5.844 (0.960)***
표본수	509
log likelihood	-180.336
pseudoR <sup>2</sup>	0.487

주: \* significant at 10%, \*\* significant at 5%, \*\*\* significant at 1%.

이 표에 의하면 건설·기계·장비·제조분야의 훈련을 받을수록, 훈련과정과 일자리분야가 일치할수록, 전일제 근로자일수록, 학력수준이 높을수록, 연령이 낮을수록, 부산·경남·울산지역일수록 훈련 후 임금이 상승

할 가능성이 높게 나타났다. 주목할 만한 것은 훈련과정과 일자리분야가 일치할수록 임금이 상승할 가능성이 높게 나타난다는 것으로 이는 임금이 개인의 생산성을 반영한다고 가정할 때 간접적이지만 직업훈련이 개인의 생산성에 양의 효과를 나타낸다고 해석할 수 있을 것이다. 이 분석으로 직업훈련을 받은 자활대상자가 취업하여 훈련 전과 비교하여 임금이 상승할 가능성은 10%였다.

<표 IV-22> 훈련 후 임금상승 여부에 대한 로짓분석

변 수	추정치 (표준오차)
훈련직종더미1(서비스분야, 사무관리분야)	-1.178 (0.768)
훈련직종더미2(전자, 정보통신분야)	-1.852 (1.063)*
훈련과정더미(고용촉진훈련, 여성가장훈련, 자활직업훈련)	0.969 (0.651)
훈련받기 이전 직장 근무기간	-0.045 (0.127)
훈련기간(개월)	0.030 (0.141)
훈련내용과 일자리분야 일치여부 더미	1.283 (0.690)*
정규직 여부 더미	-1.430 (0.998)
전일제 근로여부 더미	3.128 (0.851)***
자격증 취득여부 더미	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)
부산경남울산 더미	1.955 (1.130)*
대구경북 더미	0.279 (1.296)
인천경기 더미	-0.440 (1.147)
광주전라제주 더미	0.813 (1.139)
대전충청강원 더미	0.712 (1.532)
훈련수료 여부 더미	1.277 (1.408)
상수항	-3.886 (2.251)*
표본수	133
log likelihood	-45.269
pseudoR <sup>2</sup>	0.362

주: \* significant at 10%, \*\* significant at 5%, \*\*\* significant at 1%.



## 6. 소 결

본 연구는 직업훈련의 참여결정과정을 세 단계로 나누어 각 단계에서 참여결정에 영향을 미치는 요인들을 분석하고, 직업훈련의 실태 및 성과 분석을 실시하였다. 우선 참여 결정요인 분석에서의 주된 발견은 다음과 같다.

첫째, 25세 미만, 중졸 이하의 저학력, 이혼·사별·별거 가구와 한 부모 가정 등 가구형태가 기초수급대상자가 될 가능성이 높게 나타났다.

둘째, 국민기초생활보장제도하에서 생활보호를 받는 기초생활수급자가 전체 빈곤층에서 차지하는 비중이 매우 낮으며, 이는 자활사업에 참여할 수 있는 조건부 수급자의 규모가 매우 작다는 것을 의미한다. 또한 자활사업 수행 주체가 노동부와 보건복지부로 나누어져 있고, 노동부의 자활사업도 직업훈련, 취업알선 등으로 구분되어 있어 자활을 위한 직업훈련에 참가할 자활대상자의 수가 적다는 것을 알 수 있다.

셋째, 중졸 이하, 읍면동 지역에서는 직업훈련의 존재를 인식하지 못할 가능성이 높게 나타났고, 이혼·사별·별거 상태에 있는 사람은 직업훈련의 존재를 인식하고 있을 가능성이 높게 나타났다. 또한 읍면동 지역에서 직업훈련의 인지여부가 낮은 것은 자활사업 전달체계 중 초기 상담 및 직업상담이 미흡하기 때문에 나타난 현상으로 해석된다.

넷째, 취업기회가 많은 대도시나 중소기업에 비해 읍면동 거주자일수록, 실업기간이 길수록, 취업경험이 있을수록 직업훈련에의 참여 가능성이 높은 것으로 나타났으나 전반적으로 자활대상자가 직업훈련을 선택할 가능성은 매우 낮게 나타났다.

읍면동 거주자들이 직업훈련을 인식할 가능성은 도시지역 거주자들에 비해 낮으나, 직업훈련에 참여할 가능성은 오히려 더 높다는 사실은 일견 상호 모순되는 결과로 보일 수도 있다. 그러나 도시지역의 일자리가 상대적으로 많다는 사실을 고려한다면 이러한 결과가 이해될 수도 있을 것이다. 즉 일자리 분포가 도시지역과 읍면동 지역에 동일하다면, 직업훈련에 대한 인식의 정도가 낮은 읍면동 지역의 직업훈련 참여가 당연히 낮을 것으로 기대할 수 있을 것이다. 그러나 취업기회가 상대적으로 많은 도시지

역 거주자의 경우 훈련기회가 있음에도 불구하고, 취업을 선택하는 경우가 빈번하게 발생할 것으로 예상할 수 있다. 이렇듯 일자리 분포에 따라 훈련에 대한 인식과 참여에 대한 상호 모순되는 관계가 있는데, 본 연구의 결과는 후자의 효과가 전자의 효과를 압도하고 있다는 것을 의미한다.

직업훈련을 통한 빈곤으로부터의 탈출 가능성을 높이기 위해서는 자활대상자들의 직업훈련 참여율을 높여야 한다. 그런데 이상에서 밝혀진 바와 같이 직업훈련의 참여 결정을 선택하는 과정에서 문제점들이 노출되었다. 따라서 이러한 문제점의 개선을 통해 자활대상자들의 직업훈련 참여율을 높일 수 있을 것이다.

자활대상자의 대상 확대가 필요하다. 빈곤층의 대부분이 자활 정책대상이 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.

또한 자활사업이 지역에 기반을 둔 만큼 고용안정센터, 지방자치단체 등 시행기관간 업무연계는 여전히 미흡하여 자활대상자에 대한 초기 상담부터 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.

본 연구에서 국민기초생활보장법상의 근로능력이 있는 조건부 수급자인 자활대상자를 표본 추출하여 직업훈련실태 및 직업훈련 성과분석을 수행하였는데, 주된 발견은 다음과 같다.

첫째, 빈곤층 중 직업훈련을 이수한 여성이었으며, 배우자가 없거나 배우자가 있더라도 직업이 없어 실질적으로 가계를 책임지고 있는 30~40대가 주축을 이루고 있었다.

둘째, 이들은 생계급여를 수급하기 위해 비자발적으로 직업훈련을 선택

할 가능성이 국민기초생활보장제도 내에 내재되어 있으며, 빈곤탈출을 위해 직업훈련을 선택하더라도 전반적인 직업훈련의 성과는 낮은 수준이었다. 이는 취업을 하더라도 평균 근무가 5.57개월이었고, 훈련 후 일주일 이상 일한 곳은 1.73곳으로 일자리 지속률이 길지 않고, 비정규직의 형태로 고용되는 등의 사실로 추론할 수 있다.

셋째, 불완전고용의 형태로 취업된다 하더라도 결혼육아가사 등 개인사정 또는 건강상의 이유로 일자리를 그만두는 비중이 매우 높았다.

넷째, 빈곤으로부터 탈출시킬 수 있는 제도적 시스템이 부족하였다. 다시 말하면, 자활대상자의 취업경쟁력을 높이기 위해서는 그들의 경력을 체계적으로 관리하여 일정기능을 습득하도록 도울 수 있는 시스템이 필요하나 그러한 제도가 부재하며, 초기 훈련 상담 과정에서 일정 부분 그 역할이 가능하지만 상담이 여전히 형식적으로 이루어지고 있다고 판단된다.

다섯째, 자활대상자의 학력수준, 연령 등 개인적 특성에 맞는 직업훈련이 이루어지지 않고 있다.

여섯째, 이러한 요인들이 상호작용을 하여 직업훈련 이수가 자활대상자의 취업여부 및 임금상승효과에 별 영향을 미치지 못함으로써 빈곤상태에 머물러 있도록 강제하고 있었다.

따라서 직업훈련 참여의 여건조성 및 직업훈련성과를 제고할 수 있는 방안 마련이 시급하다. 자활대상자들의 취업을 통한 빈곤탈출을 목적으로 하는 직업훈련은 먼저, 직업훈련의 성과가 교육훈련 대상자의 적극적인 참여를 전제로 제고될 수 있음을 고려할 때 조건부 수급자들이 자발적으로 직업훈련에 참여할 수 있는 유인이 마련되어야 할 것이다. 훈련과정 또는 내용별로 훈련수당을 차별화하는 직업훈련 인센티브를 도입하는 것도 한 가지 방법일 것이다.

다음으로, 직업훈련 참여 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.

셋째, 상담체계의 강화 및 경력관리를 위한 전문성 확보가 필요하다. 자활대상자의 직업이력, 적성, 라이프사이클 등을 감안하여 초기 훈련 상담

시 개별 자활대상자에게 적합한 훈련계획 및 경력관리를 하도록 함으로써 취업경쟁력을 높여야 할 것이다. 이를 위해 초기 훈련상담을 담당하는 상담사들의 전문성 확보가 선행되어야 할 것이다.

마지막으로 자활대상자들의 특성을 반영한 다양한 훈련과정의 개발이 필요하다. 현재 행정당국은 자활대상자의 특성에 적합한 훈련과정 개설을 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 일 대 일 집중훈련과정을 개설하는 등 훈련내용을 중심으로 한 인센티브로 전환해야 한다.

## V. 결론 및 정책적 시사점

### 1. 분석결과 요약

본 연구는 우리나라 빈곤계층의 규모와 특성을 파악하고, 이들에 대한 정부의 직업훈련 정책 실태와 성과를 분석함으로써 향후 탈빈곤을 위한 정부정책 방향에 있어서의 개선점을 도출하기 위한 목적으로 수행되었다. 분석결과와 정책적 시사점은 다음과 같이 요약할 수 있다.

우선 근로빈곤가구의 특성을 살펴보면, 첫째, 인적자본의 수준이 열악한 사람들이 주로 빈곤계층을 형성하고 있는 것으로 나타났다. 특히 고연령, 저학력자의 비중이 이들 빈곤층의 대부분을 차지하고 있으며, 이들은 경제적인 지위에서 뿐 아니라 건강상태 또한 열악한 것으로 나타나고 있다.

둘째, 남성가구주에 비해 여성가구주의 경우 빈곤에 처할 확률이 높다는 것이 지금까지 여러 연구자들이 수행한 연구결과에서 공통적으로 분석되고 있다. 물론 전체 빈곤가구의 가구주 성별 분포는 남성이 높으나, 전체 가구주의 성별 분포를 감안하였을 때는 여성가구주의 경우 빈곤가능성이 높다는 것을 의미한다.

셋째, 근로빈곤계층만을 분석 대상으로 보았을 때, 취업가구주의 취업형태는 고용상 지위가 불안정한 임시·일용직 임금근로자의 비중이 높다. 전체 근로가구 취업가구주의 취업형태 분포와 비교할 때, 빈곤계층 가구주의 경우 임시·일용직의 불안정한 지위의 비중이 매우 높고 상용직의 비중이 낮다는 것을 알 수 있으며, 빈곤계층 중에서도 차상위계층보다 절대빈곤계층 가구주가 임시·일용직의 비중이 높다(박능후 외, 2003). 뿐만 아니라 이들이 종사하고 있는 업무 또한 단순조립 및 단순노무 등에 국한되어 있으며, 이들의 직업기술 또한 매우 낮아 공인자격증 또는 비공인직업기술을 보유한 자는 근로빈곤층의 규모 10%에 미치지 못하고 있는 실정이다.

그렇다면 위에서 언급한 바와 같은 특성을 지니고 있는 근로빈곤계층이

직업훈련을 통하여 빈곤을 탈출할 가능성은 어느 정도일까? 이를 분석하기 위해 본 연구에서는 우선 직업훈련 참여 결정요인을 분석하였다. 본 연구에서는 직업훈련 참여 결정과정을 자활대상자 직업훈련 참가자격(eligibility)결정→자활대상자 직업훈련 인식여부(awareness)결정→자활대상자 직업훈련 참여 결정의 세 단계로 나누어 각 단계에서 참여결정에 영향을 미치는 요인들을 분석하였다. 분석결과 다음과 같은 사실이 발견되었다.

첫째, 참가자격 분석 결과 다음과 같은 사실이 밝혀졌다. 자활대상자가 직업훈련을 받기 위한 기본적인 자격은 국민기초생활보장법상에 규정되어 있는 대로 가구소득이 최저생계비 이하인 가구여야 하는데 25세 미만, 중졸 이하의 저학력, 이혼사별별거 가구와 한 부모 가정 등 가구형태가 기초수급대상자가 될 가능성이 높은 것으로 분석되었다. 또한 국민기초생활보장제도하에서 생활보호를 받는 기초생활수급자가 전체 빈곤층에서 차지하는 비중이 매우 낮은 것으로 분석되었는데, 이는 자활사업에 참여할 수 있는 조건부 수급자의 규모가 매우 작다는 것을 의미한다. 뿐만 아니라 자활사업 수행 주체가 노동부와 보건복지부로 나누어져 있고, 노동부의 자활사업도 직업훈련, 취업알선 등으로 구분되어 있어 자활을 위한 직업훈련에 참가할 자활대상자의 수가 적다는 것을 알 수 있다.

둘째, 인식여부 분석 결과 다음과 같은 사실이 밝혀졌다. 중졸 이하, 읍면동 지역에서는 직업훈련의 존재를 인식하지 못할 가능성이 높게 나타났고, 이혼사별별거 상태에 있는 사람은 직업훈련의 존재를 인식하고 있을 가능성이 높게 나타났다. 읍면동 지역에서 직업훈련의 인지여부가 낮은 것은 자활사업 전달체계 중 초기 상담 및 직업상담이 미흡하기 때문에 나타난 현상으로 해석된다.

셋째, 직업훈련 참가결정 분석 결과 다음과 같은 사실이 밝혀졌다. 취업 기회가 많은 대도시나 중소기업에 비해 읍면동 거주자일수록, 실업기간이 길수록, 취업 유경험자일수록 직업훈련에의 참여가능성이 높은 것으로 나타났다. 전반적으로 자활대상자가 직업훈련을 선택할 가능성은 매우 낮게 나타났다. 직업훈련을 통한 빈곤으로부터의 탈출 가능성을 높이기 위해서는 일단 자활대상자들의 직업훈련 참여율을 높여야 함에도 불구하고

이들의 직업훈련 참가확률이 낮다는 것은 그간 탈빈곤 직업훈련 정책이 제대로 작동되고 있지 못함을 단적으로 보여주는 것이다.

본 연구는 국민기초생활보장법상의 근로능력이 있는 조건부 수급자인 자활대상자를 표본 추출하여 직업훈련 실태 및 직업훈련의 성과 분석을 수행하였다. 주된 발견은 다음과 같다.

첫째, 빈곤층 중 직업훈련을 이수한 여성이었으며, 배우자가 없거나 배우자가 있더라도 직업이 없어 실질적으로 가계를 책임지고 있는 30~40대가 주축을 이루고 있다.

둘째, 이들은 생계급여를 수급하기 위해 비자발적으로 직업훈련을 선택할 가능성이 국민기초생활보장제도 내에 내재되어 있으며, 빈곤탈출을 위해 직업훈련을 선택하더라도 전반적인 직업훈련의 성과는 낮은 수준이었다. 이는 취업을 하더라도 평균 근무가 5.57개월이었고, 훈련 후 일주일 이상 일한 곳은 1.73곳으로 일자리 지속률이 길지 않으며, 비정규직의 형태로 고용되는 등의 사실로 추론할 수 있다.

셋째, 불완전고용의 형태로 취업된다 하더라도 결혼육아가사 등 개인사정 또는 건강상의 이유로 일자리를 그만두는 비중이 매우 높았다.

넷째, 빈곤으로부터 탈출시킬 수 있는 제도적 시스템이 부족하였다. 다시 말하면, 자활대상자의 취업경쟁력을 높이기 위해서는 그들의 경력을 체계적으로 관리하여 일정기능을 습득하도록 도울 수 있는 시스템이 필요하나 그러한 제도가 부재하며, 초기 훈련 상담 과정에서 일정 부분 그 역할이 가능하지만 상담이 여전히 형식적으로 이루어지고 있다고 판단된다.

다섯째, 자활대상자의 학력수준, 연령 등 개인적 특성에 맞는 직업훈련이 이루어지지 않고 있다.

여섯째, 이러한 요인들이 상호작용을 하여 직업훈련 이수가 자활대상자의 취업여부 및 임금상승효과에 별 영향을 미치지 못함으로써 빈곤상태에 머물러 있도록 강제하고 있었다.

## 2. 정책개선 방향

최근 경제 양극화가 개선될 기미를 보이지 않고 있으며, 상시적인 구조

조정과 비정규직 증가 추세로 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 가운데 가장 매력적인 정책대안 중 하나는 빈곤계층에 대한 인적자본 투자 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 투자 확대는, 적어도 이론적으로는 빈곤계층의 취업가능성과 직무능력의 향상을 통하여 사회적 잠재생산성을 증대시키게 된다.

문제는 이처럼 직업능력개발을 통한 탈빈곤 정책이 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, 여성가장 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 자원의 낭비만을 초래하기 쉽다.

따라서 빈곤계층의 탈빈곤을 위한 직업훈련 정책은 이들의 참여를 확대 시킴과 동시에 훈련효과를 제고할 것인가에 초점을 맞추어야 한다. 이러한 관점에서 접근할 경우 탈빈곤을 위한 직업훈련 정책은 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 이루어져 왔기 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 설정하는 데 있어서도 보다 구체적이어야 할 것으로 보인다. 막연히 취업률 제고, 빈곤탈출 등과 같이 정책목표를 추상적으로 설정할 경우, 목표대비 달성 정도를 측정하기 힘들 뿐 아니라 정책집행에 있어서도 뚜렷한 달성 목표 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 정책서비스가 적시에 공급될 수 없다. 또한 정책의 최종 전달자는 정책 수혜자들의 고객만족도에 직접적인 영향을 미칠 수 있기 때문에 정책전달체계를 효율적·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 원-스톱으로 제공하는 방안이 적극 검토되어야 할 것이다.

셋째, 정책의 효과성을 정기적으로 검증하기 위한 시스템이 마련되어야 한다. 앞서 언급한 대로 빈곤계층에 대한 인적자본 투자 확대 정책은 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 정책대안들간의 예산집중도를 합리적이고 과학적으로 결정할 수 있을 것이다.

이를 위해 탈빈곤 직업훈련 사업의 효과성 분석을 위한 평가데이터가 구축되어야 한다고 본다. 사업별로 참가자 특성에 대한 정보, 훈련프로그램에 대한 정보, 훈련 수료 후 취업상태에 대한 정보 등이 주기적으로 수집분

석되어야 할 것이며, 이러한 분석결과는 익년도 사업에 환류(feed-back)됨으로써 장기적으로 효과성을 제고시켜 나가야 할 것이다.

### 3. 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 영세 자영업자 및 중고령퇴직자 계층이다. 특히 영세 자영업자의 경우 2006년부터 고용보험 임의가입 제도가 도입됨으로써 전직지원 및 훈련 상담 등 특화된 훈련서비스가 제공될 수 있는 길이 열렸다. 그러나 이들 영세 자영업자들이 과연 얼마만큼 자발적으로 직업훈련 및 전직지원 서비스를 이용할 수 있을지에 대해서는 여전히 의문이 제기된다. 제도 도입에 그치지 않고, 제도에 대한 홍보를 강화하고 수요자에 적합한 다양한 직업훈련 과정이 제공될 수 있도록 보다 적극적인 정책의지가 필요하다고 본다.

#### 나. 자활직업훈련 참여 확대

자활대상자의 대상 확대가 필요하다. 빈곤층의 대부분이 자활 정책대상이 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 참여 확대를 위해서는 직업훈련 참여의 여건조성 및 직업훈련성과를 제고할 수 있는 방안 마련이 시급하다. 자활대상자들의 취업을 통한 빈곤탈출을 목적으로 하는 직업훈련은 먼저, 직업훈련의 성과가

교육훈련 대상자의 적극적인 참여를 전제로 제고될 수 있음을 고려할 때 조건부 수급자들이 자발적으로 직업훈련에 참여할 수 있는 유인이 마련되어야 할 것이다. 훈련과정 또는 내용별로 훈련수당을 차별화하는 직업훈련 인센티브를 도입하는 것도 한 가지 방법일 것이다.

다음으로, 직업훈련 참여 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 둔 만큼 고용안정센터, 지방자치단체 등 시행 기관간 업무연계가 시급한데도 이러한 업무연계가 여전히 미흡한 실정이다. 자활대상자에 대한 초기 상담부터 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 상담 지원 강화

빈곤계층에게 직업 및 경력상담 서비스를 일선에서 제공하는 직업상담사의 전문성을 획기적으로 높이는 방안이 강구되어야 할 것이다. 자활대상자의 직업이력, 적성, 라이프사이클 등을 감안하여 초기 훈련 상담시 개별 자활대상자에게 적합한 훈련계획 및 경력관리를 하도록 함으로써 취업 경쟁력을 높여야 하는데, 이를 위해서는 초기 훈련 상담을 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 개설을 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 일 대 일 집중훈련과정을 개설하는 등 훈련내용을 중심으로 한 인센티브로 전환해야 할 것으로 보인다.

## 참고문헌

- 강병구이상훈(2001), 『자활사업 실태 및 개선방안 연구 - 노동부 자활사업을 중심으로』, 한국노동연구원.
- 구인회(2005), 「국민기초생활보장제도의 근로유인효과 개선방안: 자활사업을 중심으로」, 『사회보장연구』 제21권 제1호, 한국사회보장학회.
- 금재호(2003), 「일과 빈곤(Working Poor in Korea)」, 『제4회 한국노동패널 학술대회 논문집』, 한국노동연구원.
- 김미곤김태완(2004), 「우리나라의 빈곤 현황 및 정책과제」, 『사회보장연구』 제20권 제3호, 한국사회보장학회.
- 김진욱(2004), 「한국 소득이전제도의 소득불평등 및 빈곤감소 효과에 관한 연구」, 『사회복지정책』 제20집, 한국사회복지정책학회.
- 김철희(2004), 「빈곤층의 직업훈련과 실업급여 효과 분석」, 『사회보장연구』 제20권 제1호, 한국사회보장학회.
- 남재량(2004), 『고용촉진훈련의 취업기여도 연구』, 한국노동연구원.
- 노대명(2003), 「자활사업에 대한 평가와 향후 추진과제」, 『보건복지포럼』 통권 제84호, 한국보건사회연구원.
- 노대명 외(2003), 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』, 한국보건사회연구원.
- 노대명 외(2004), 『자활정책지원제도 개선방안 연구』, 보건복지부노동부·한국보건사회연구원·한국노동연구원.
- 노대명(2005), 「탈빈곤정책의 관점에서 본 국민기초생활보장제도 5년의 평가」, 『2005 국민기초생활보장제도 시행 5주년 평가 심포지엄 자료집』.
- 류정순이상우(2002), 「최근 4년간(1999~2002) 한국의 도시빈곤규모 변화」, 『사회경제평론』 제19호, pp.295~331.
- 박능후(2004), 『빈곤을 추정의 쟁점과 대안』, 비판사회복지학회, 비판사회

복지학회 춘계학술대회 자료집.

박능후 외(2003), 『탈빈곤정책 현황과 발전방안 연구』, 한국보건사회연구원.

보건복지부(2004), 『국민기초생활보장 2005년 자활사업안내』.

석재은(2003), 「빈부격차의 실태와 정책과제」, 『보건복지포럼』 통권 제78호, 한국보건사회연구원.

오영훈·손유미(2001), 『자활직업훈련 활성화 방안』, 한국직업능력개발원.

유경준·김상달 편(2004), 『취약계층 보호정책의 방향과 과제』, 한국개발연구원.

이태진 외(2004), 『근로빈곤층의 실태와 대응방안』, 한국보건사회연구원.

재정경제부·보건복지부·노동부·기획예산처(2004), 『일을 통한 빈부격차 탈출 지원정책』, 빈부격차차별시정위원회.

정원오(1999), 「저소득계층의 직업훈련효과 결정요인에 관한 연구」, 『사회복지연구』 제14호, 한국사회복지학회.

정진호 외(2005), 『한국의 근로빈곤』, 한국노동연구원.

Heckman J. & J. Smith(2004), “The Determinants of Participation in a Social Program: Evidence from a Prototypical Job Training Program,” *Journal of Labor Economics*, Vol.22 No.2.