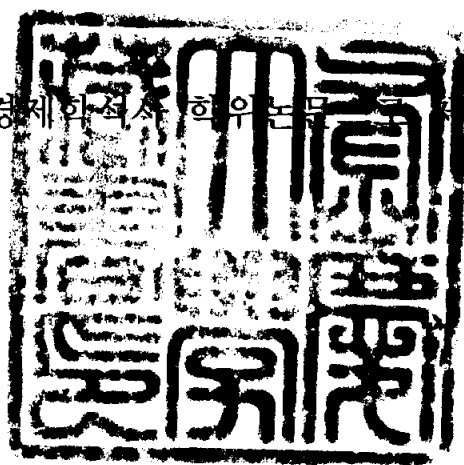


경제학석사 학위논문

자활후견기관의 자활대상자 직업능력개발 활성화 방안

지도교수 류 장 수

이 논문을 경제학석사 학위논문으로 제출함



2002년 8월

부경대학교 경영대학원

경제학과 노동관계전공

손 치 훈

손치훈의 경제학석사 학위논문을 인준함

2002년 6월 22일

주 심 경영학박사

윤 영 삼



위 원 경제학박사

류 장 수



위 원 경제학박사

홍 장 표



<목 차>

* Abstract

I. 서론	1
1. 문제제기	1
2. 연구목적 및 과제	4
3. 연구방법 및 연구대상	5
II. 자활지원사업과 자활대상자 직업능력개발의 목적과 내용	6
1. 자활지원사업의 목적과 내용	6
2. 자활대상자 직업능력개발의 목적과 내용	18
III. 자활후견기관의 자활지원사업 현황과 자활직업훈련	25
1. 자활후견기관의 자활지원사업 현황	25
2. 직업훈련 수요 파악 사례 : 김수리사업	29
3. 자활대상자의 인구사회학적 특성	31
4. 노동부 자활직업훈련 현황	32
IV. 자활후견기관의 직업능력개발 실태 조사결과와 활성화 방안	37
1. 자활후견기관의 자활대상자 직업능력개발 실태 조사결과	37
2. 자활후견기관의 자활대상자 직업능력개발 기능 활성화 방안	58
V. 결론	67
참고문헌	71

<부록 1> 설문지	74
<부록 2> 서울특별시와 부산광역시 자활사업 대상자의 인구사회학적 특성 관련 부표	84

<표 목차>

<표 1> 경제위기 이후 전국 실업자 및 실업률 추이	7
<표 2> 수급자 선정기준	8
<표 3> 자활사업과 노동연계복지의 비교	12
<표 4> 2001년도 전국 자활사업대상자 현황	16
<표 5> 2001년도 전국 자활사업 참여 현황	16
<표 6> 최근 5년간 생활보호 및 기초생활보장제도 변화	17
<표 7> 부산광역시 수급자 자활 성공사례 분석	21
<표 8> 전국 후견기관 자활사업 참여자 규모	26
<표 9> 전국 후견기관 주요업종별 참여자 현황	27
<표 10> 부산지역 후견기관의 자활사업 업종별 참여자 현황	28
<표 11> 부산지역 후견기관 자활사업 수급자 참여 현황	28
<표 12> 2002년 서울, 부산지역 후견기관의 집수리사업 계획	30
<표 13> 서울, 부산지역 집수리 관련 직업훈련 인프라 현황	31
<표 14> 전국 자활직업훈련기관 현황	33
<표 15> 전국 자활직업훈련 실적	34
<표 16> 전국 자활직업훈련 훈련분야별 실시현황	35
<표 17> 설문지 구성	38
<표 18> 응답 기관	39

<표 19> 응답자 특성	39
<표 20> 자활대상자의 직업능력	40
<표 21> 교육훈련 목표	41
<표 22> 교육훈련 기대효과	42
<표 23> 설문 응답 33개 후건기관 자활사업 참여자 현황	44
<표 24> 서울 M기관의 직업능력개발 프로그램	46
<표 25> 지역단위에서 앞으로의 운영주체	50
<표 26> 노동부 인프라 연계 훈련방향	53
<표 27> 노동부 인프라 연계 시 교육훈련 내용에 관한 의견	54

<그림 목차>

[그림 1] 자활사업의 행정체계	14
[그림 2] 조건부수급자 유형 및 사업분류	15
[그림 3] 교육훈련의 프로세스	24

A plan to activate vocational education and training in Self-Help Promotion Agency for program participants

Chi-Hoon, Son

*Major in Labor Relations
Graduate School of Business Administration
Pukyong National University*

Abstract

The self-help promotion project, initiated by the Ministry of Health and Welfare, local autonomy governments and the Ministry of Labor, is conducted by private organizations such as self-help promotion agencies (SHPAs) or job security organizations such as employment security centers. Under the projects, as participants skills are improved through job competency education and training (JCET) programs, the process comes to be foundations stones to improve their wage levels and recruitment opportunities. In addition, the participants have conscious effects; their self-confidences upon their jobs, human relationships, and mental stableness are improved.

This study has been conducted by raising the questions whether SHAPs function JCET programs are systematically, and if there are supporting structures or political assistance upon SHAPs. This study aims, by issuing problems, to provide policies for vitalizing JCET programs by figuring out and analyzing the real situations of JCET programs upon the program participants at SHAPs.

Methodologies of this study were researching with questionnaires as the paper study, and face-to-face interviews as the field study.

The result of the study shows that the level of JCET upon self-help promotion programs is on the beginning step. Also, the structure enabling to

conduct the function of JCET program is not developed enough. And, on the research if the policy of the government support systematically enabling to conduct the programs successfully, the result says that there are many ongoing supports even though the present support don't satisfy enough.

The result of this study, and policy suggestions in order to vitalize the function of JCET are as follows. Firstly, on the categories of aims and contents of JCET should be divided by the jobs distinctions; one is individual job training and the other is collective job training. It should be emphasized that education and training is to be conducted upon individuals on the particular fields such as nursing, a job for individual workers. Secondly, on the category that both individual skills and collective skills are needed such as house repairing, bakery or cookie producing, and food cooking and selling, the distinction of both individual and collective education and training should be emphasized.

When JCET participants are selected, the standard of selecting participants is needed to be flexible, as private organizations running SHAPs have different levels of distinctions; they are social welfare corporations, religion organizations, or NGOs, and there are various structures of labor markets in different areas. Rather than the monotonous policy by the centralized government or Ministry of Health and Welfare, each local autonomy governments independent development and implementation of policies are needed.

Regarding on the methodology of JCET, management system, and financial management, a different method and management system from general vocational programs for reemployment upon common unemployed people is needed, considering distinctions of self-help program participants. For that, first, a periodical and step-up education and training module, which is suitable for the participants, is to be developed. Second, the budget for vocation and education and training is needed. Third, labor and education should be served on the same time, and it should not be for gaining licenses but for enhancing collective labor productive power. Fifth, the programs should be conducted by different areas.

Six, the level of trainees should be considered. Particularly, if a participant is able to be employed individually, the one should be engaged in the vocational program conducted by the Ministry of Labor on the same time while he or she does self-help working program. Seven, the education and training programs, generally conducted by each SHPA, is hopefully to be held by common industrial networks under each provincial or municipal SHPA associations. Eight, regarding on the special goals of self-help program participants education and training, the plan may be examined that the self-help skill education centers are to be established in every provinces and municipal cities. Nine, in the budget of self-help working projects, the item of education and training is to be added.

To build relationships with neighbor organizations (linked with infrastructure of the Ministry of Labor) for JCET programs, in the standardized job categories, it may be effective that networks with vocational organizations under the Ministry of Labor which are conducting self-help vocational programs is to be sought.

The inherent solution way toward policy problems of JCET is that the aims and boundary of the National Basic Livelihood Security Law are to be defined clearly. And, the governments policy that establishment and running a self-help community at an SHPA is the main route to achieve self-help program should be reconsidered. For those who are able to reenter the labor market, both employment security centers of the Ministry of Labor and SHPAs should pay more actual supports.

I. 서론

1. 문제제기

자활사업은 노동연계 복지정책으로 노동능력이 있는 저소득층에게 노동 및 교육·훈련의 기회를 제공함으로써 자활과 자립의 기반이 확보되도록 지원하여 장기적인 공공부조 의존 가능성을 사전적, 사후적으로 예방하려는 목적을 갖고 있다.

이러한 자활사업의 제도적 근거는 2000년 10월부터 시행하고 있는 국민기초생활보장제도이다. 이전의 생활보호제도는 인구학적 기준에 따라 18세 이상 65세 미만의 가구원이 있는 가구는 '자활보호대상'으로 지정하여 생계비를 지급하지 않았다. 그리고 자활사업에 참여할 수 있도록 했으나 체계적인 자활사업은 거의 없었으며 읍·면·동사무소에서 시행하는 '취로사업', '공공근로사업' 정도가 전부였다.

현행 자활사업의 입법에는 사회경제적 배경이 중요하게 작용했다. 지난 1997년 경제위기는 경기를 급격하게 위축시켰고, 이로 인해 기업체의 도산과 인력감축, 고실업(실업률 1997년 2.8%, 1998년 7.6%, 1999년 6.9%)현상이 야기되었다. 이러한 당시의 경제 상황은 취약계층을 심각한 경제적 곤궁상태로 몰아 갔다. 그러나 이에 대한 정부의 '한시적 생활보호제도'와 '공공근로사업'은 단기적인 대책인데다 정부정책의 사각지대에 있는 한계계층이 많아 시민단체를 중심으로 공적부조제도에 대한 개혁의 여론이 높아졌다. 이에 정부는 충분하지 못한 공적부조제도를 강화하되, 노동능력이 있는 수급자에 대해서는 복지 의존성을 방지하기 위해 '조건부 수급자'로 지정하여 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 지급하도록 했다.

자활사업은 이러한 사회경제적 배경으로 제도화되었다. 따라서 국민기초생

활보장제도의 ‘자활사업’은 이중적 성격을 갖는다. 하나는 수급자에 대해 노동시장정책을 연계하여 노동시장 참여를 촉진시키는 서비스로서의 성격이다. 다른 하나는 노동능력이 있는 공적부조 대상자(조건부수급자)에게 자활사업(노동)에 참여할 것을 의무화하는 강제성이다.

국민기초생활보장제도(이하 ‘기초법’)는 수급자를 노동능력 여부에 따라 ‘조건부수급자’와 ‘일반수급자’로 구분하며, 조건부수급자는 취업가능성에 따라 ‘취업대상자’와 ‘비취업대상자’로 구분한다. 다수를 차지하는 비취업대상자는 보건복지부가 지방자치단체와 민간단체(자활후견기관 등)를 통해 자활사업을 시행하고, 취업대상자는 노동부의 직업안정기관(고용안정센터 등)에 위탁하여 자활사업을 시행한다.

2001년 자활사업은 공적부조와 연계한 제도적 문제로 인해 발생하는 자활대상자 선정의 부적절성, 급여의 일괄지급으로 인한 자활사업 노동기피 현상, 근로소득공제제도의 미흡으로 인한 자활사업 참여 저조 등의 근본적인 문제를 안고 있었다. 이러한 문제에도 불구하고 정부는 자활사업 인프라를 확충하기 위해 자활후견기관(이하 ‘후견기관’)을 전국적으로 168개소까지(2001년) 확대했다.

후견기관의 기능은 국민기초생활보장법에 따라 첫째, 자활의욕 고취를 위한 교육, 둘째, 자활을 위한 정보제공·상담, 직업교육 및 취업알선, 셋째, 생업자금 융자 알선, 자영창업 지원 및 기술·경영지도, 넷째, 자활공동체의 설립 및 운영지원, 다섯째, 기타 자활을 위한 각종사업 등이다. 이 가운데 직업능력개발 기능은 후견기관의 별도 기능이라기보다는 자활사업 참여자의 자립·자활을 위한 기본적인 것이다. 저소득층의 사회·심리적인 요인을 고려하여, 가족상담, 직업적응능력 프로그램 등을 기초로 하여 자활사업단(자활공공근로(이하 ‘자활근로’) 또는 자활공동체)단위의 집단적인 교육훈련을 실시하는 것이 특징이다.

현재 후견기관의 자활사업 참여자에 대한 직업능력개발은 두 가지 성격이 혼재되어 있는 것으로 볼 수 있다. 하나는 노동능력이 있는 공적부조 대상자

(조건부수급자)에게 강제되고 있는 자활사업(자활근로 또는 자활공동체)의 생산성을 높이기 위한 집단적인 ‘기업 교육훈련’의 성격이다. 다른 하나는 수급자에 대해 노동시장 참여를 촉진시키기 위한 개별적인 ‘직업훈련’의 성격이다. 이러한 두 가지 성격은 자활사업 참여자의 직업능력개발 목표와 내용에 혼란을 초래할 수 있다. 여기에는 대상자 선정 기준에 원인이 있을 수 있다. 현재의 자활사업은 정부의 방침에 따라 지방자치단체가 단순하게 집행하는 수준으로 대부분의 후견기관은 기초지방자치단체가 의뢰하는 수급자를 주 대상으로 수동적으로 자활사업을 실시하고 있다. 차상위계층(소득인정액이 수급자의 120% 이내)참여가 자발성을 담보할 수 있으나 이는 정책적 지원과 후견기관의 사업역량이 관건일 수 있다. 기초지방자치단체는 수급자가 아닌 경우 결과적으로 추가 예산이 소요되므로 차상위계층 참여에 적극적이지 않은 것으로 보인다. 수급자의 경우는 대부분 노동능력이 취약하며, 자활사업 참여의 비자발성과 복지 의존성으로 인해 직업능력개발 효과가 제한적일 수 있다.

그리고 현재 후견기관에는 참여자의 직업능력개발에 관한 목표와 내용이 명확하지 않고 이에 대한 방식과 운영이 체계화되어 있지 않다는 지적이 있다. 대부분 후견기관 실무자들의 개인적 역량에 따라 주로 개별 후견기관 단위로 이루어지고 있는 실정이다. 이는 직업능력개발의 기획·집행·평가가 가능한 전담인력을 확보하지 못하고 있는 것도 하나의 원인으로 볼 수 있다.

재정운용에 있어서도 자율적이지 못하다. 후견기관 운영비 재원은 거의 정부 보조금이며 대부분 인건비와 일반경상비로 편성·집행된다. 따라서 교육훈련 예산이 매우 부족하다. 그래서 기초지방자치단체로부터 수탁 받은 자활근로 자재비, 관리비 예산을 활용하는데 이는 교육훈련비 항목이 아니어서 운용이 제한적이다.

끝으로 지역에서 직업능력개발을 하는 유관기관과의 연계도 활발하지 않은 편이다. 특히 직업훈련내용이 표준화되어 있는 경우(관련된 국가기술자격증이 있어 기술·기능정도를 측정할 수 있고, 이에 따른 훈련과정이 운영되고

있다는 의미)는 노동부 인프라를 활용하는 것이 효과적일 수 있음에도 상호 자활사업에 관한 이해가 부족하고, 제도상 한계가 있어 제한적이다.

후견기관의 운영 목적은 노동능력이 있는 저소득층에게 소득향상과 고용 및 교육·훈련의 기회를 제공하여 경제적 자립·자활을 도모하는 것이다. 그래서 후견기관이 이러한 역할을 수행하는데 있어 기초가 되는 자활사업 참여자의 직업능력개발 기능을 체계적으로 수행하고 있는가와 수행이 가능한 구조와 정책적 지원이 있는가에 대한 문제를 제기해 볼 필요가 있다.

2. 연구목적 및 과제

연구목적은 문제제기에 대한 해답을 얻기 위하여 후견기관의 자활대상자 직업능력개발 실태를 파악·분석하여 직업능력개발 기능 활성화에 대한 정책적 자료를 제공하고자 하는 것이다.

이러한 연구목적을 달성하기 위한 연구과제는 다음과 같다.

먼저 자활지원사업과 자활대상자 직업능력개발의 목적과 내용을 파악한다. 두 번째는 후견기관의 자활대상자 직업능력개발 실태를 파악한다. 실태는 직업능력개발의 목표와 내용, 대상자 선정 및 자활사업 현황, 직업능력개발 방식과 운영체계, 재정운용, 유관기관과의 연계, 정책적 문제에 관해 파악한다. 세 번째는 후견기관의 자활대상자 직업능력개발의 실태에 대한 문제점을 도출하고 분석한다. 분석의 기준은 직업능력개발 성격의 명확성, 목표와 내용의 타당성, 대상자 선정의 적합성, 직업능력개발 방식과 운영체계의 적절성, 재정운용의 적절성, 유관기관과의 연계성, 정책적 지원의 실효성 등이다. 네 번째는 후견기관의 자활대상자 직업능력개발 기능의 실태와 문제점 분석을 통해 활성화에 대한 기초자료를 제공하고, 정책적 제안을 하고자 한다.

3. 연구방법 및 연구대상

연구방법은 문헌연구와 실증연구를 병행하였다. 실증연구는 설문조사와 면접조사를 실시했다.

먼저 자활정책 및 직업훈련에 관한 기존 이론을 고찰하고 연구문헌들을 살펴보았다. 자활지원사업과 자활대상자 직업능력개발에 관한 현황을 파악하기 위하여 관련 법령, 정부 및 지방자치단체 행정자료, 통계, 조사·연구보고서, 정책 토론 또는 워크숍 자료집, 한국자활후견기관협회 사업보고 등 다양한 문헌자료를 살펴보았다. 그리고 후견기관의 자활대상자 직업능력개발 실태를 파악하기 위하여 설문조사와 면접조사를 실시하였다. 설문에는 후견기관의 직업능력개발 실태와 노동부 직업훈련 인프라 활용에 관한 내용을 서울, 부산, 울산지역 자활후견기관 실무자가 응답하도록 하였다. 면접조사는 후견기관 종사자, 자활사업 참여자, 지방자치단체 공무원, 보건복지부 공무원, 노동부 공무원, 고용안정센터 직업상담원, 직업훈련기관 관계자 등을 통해 자료를 수집했다.

연구대상은 후견기관의 자활대상자 직업능력개발이며, 서울특별시, 부산광역시, 울산광역시에 소재한 자활후견기관을 중심으로 하였다.

Ⅱ. 자활지원사업과 자활대상자 직업능력개발의 목적과 내용

1. 자활지원사업의 목적과 내용

가. 자활지원사업의 목적

자활의 사전적 의미는 스스로 문제를 해결하거나 문제해결을 위해 노력하는 행위를 의미하며, 자활의 사회경제적 의미는 사회적 연대를 통하여 빈곤과 사회적 배제를 극복하고 인간으로서의 기본적인 삶의 질을 누릴 수 있는 상태 또는 이를 실현하는 과정이다. 그리고 국민기초생활보장제도의 자활은 노동능력이 있는 수급자와 이와 생활수준이 유사한 자에게 최저생활을 보장하면서 자활지원 서비스를 제공하여 궁극적으로 경제적 자립을 이루도록 하는 개념¹⁾이다.

자활사업의 목적은 노동능력 있는 저소득층이 스스로의 힘으로 자활할 수 있도록 안정된 일자리 제공과 함께 자활능력을 배양하고 기초생활보장제도의 장기적 의존 및 도덕적 해이를 방지하는 것으로 주 대상자는 최저생계비 이하 노동능력 있는 수급자중 조건부 수급자(현재 취업자, 양육·간병중인 자 등 제외)와 차상위계층(소득인정액이 수급자의 120% 이내) 중 자활지원이 필요한 자로 규정²⁾하고 있다.

(1) 국민기초생활보장제도와 자활지원사업의 사회경제적 의미

1) 보건복지부(2000b, 2001, 2002), 삶의 질 향상 기획단(2000), 김수현(1999, 2002a, 2002b), 홍선미(2001) 등 다수를 참조하였음

2) 보건복지부(2000b, 2001, 2002)

생활보호제도는 1961년 ‘생활보호법’ 제정 등 빈곤계층을 보호하기 위해 실시되어 왔으나, 기존의 제도로는 1997년 경제위기로 더욱 곤궁에 처한 저소득층의 생계를 보호하기에는 무리였다.

새 제도 도입 당시의 사회경제적 상황은 경제위기에 따른 증가하는 실업자 문제 등 사회불안이 우려되면서 실업문제에 대한 대책으로써 공적부조, 사회보험 등 사회안전망(social safety nets)³⁾에 대한 대대적인 확충이 요구되는 시기였다.

<표 1> 경제위기 이후 전국 실업자 및 실업률 추이

연도	실업자(천명)	실업률(%)
1997	556	2.6
1998	1,461	6.8
1999	1,353	6.3

자료 : 한국노동연구원(2001), 「2001 KLI 노동통계」

정부는 1998년 4월 전직실업자의 일부를 ‘한시적 생활보호대상자’로 지원하는 ‘한시적 생활보호사업’을 1,888억원의 예산으로 333천명에게 실시하고, 1999년에는 5,763억원의 예산으로 570천명에게 지원했다(최성재, 1999). 1997년 말과 1998년 초의 실업대책은 고용유지, 직업훈련 등에 치중했으나, 가구주의 실업으로 소득이 급격히 줄어 빈곤선 이하로 전락하는 계층을 충분히 고려하지는 못하였다. 이러한 사회경제적 상황에 따라 참여연대, 경실련 등 다수의 시민단체가 상대적으로 경제적 곤궁에 처한 저소득층의 최저생계 보장을 위해 공적부조제도의 개혁을 요구하였다. 이러한 정치·경제적 배경으

3) Vivian(1994), 1880년대 이후 국가 경제적 구조조정과 관련 일시적 빈곤상태 계층에 대해 경제적 보상을 주는 것과 연계하여 사용, 최성재(1999), p.13. 에서 재인용

로 국민기초생활보장제도의 입법⁴⁾이 진행되었다.

이전의 생활보호제도는 인구학적 기준에 따라 18세 이상 65세 미만의 가구원이 있는 가구는 ‘자활보호대상’으로 지정하여 생계비를 지급하지 않았지만 기초생활보장제도에서는 인구학적 기준이 아니라 단일하게 소득인정액⁵⁾으로 바뀌었다. 2002년 수급대상은 소득평가액과 재산가액이 <표 2>의 기준 이하인 가구이다.

<표 2> 수급자 선정기준

(단위 : 만원)

가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
소득평가액(월)	35	57	79	99	113	127
재산가액	3,300		3,600		4,000	

자료 : 보건복지부(2002), 「국민기초생활보장사업 안내(Ⅰ)」

이전의 ‘자활보호대상자’에게도 생계급여를 지급하지만 이들 가운데 노동능력이 있고 노동할 수 있는 여건에 있는 수급자는 ‘조건부 수급자’로 지정하여 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 지급하도록 했다. 노동할 수 있는 여건은 일정시간 이상 취업자⁶⁾가 아니거나 전업 학생(대학생)이 아니거나 장애

-
- 4) 1998년 45개 시민단체가 ‘국민기초생활보장법 제정 추진연대회의’를 구성하여 제정 청원. 1998년 10월 국민기초생활보장법 발의(국민회의 이성재의원 등 102인). 1999년 6월 21일 대통령 ‘생산적 복지’를 새로운 국정이념으로 채택하고 국민기초생활보장법의 제정을 밝힘. 1999년 7월 국민기초생활보장법 발의(한나라당 김홍신 의원 외 131인). 1999년 8월 12일 국회 본회의 의결. 1999년 9월 7일 공포
- 5) 소득인정액 = 개별가구의 소득평가액 + 재산의 소득 환산액. 2003년부터 전면 실시 할 계획이고, 2002년까지는 소득평가액과 재산이 <표 2>의 기준 이하인 자가 대상이다
- 6) 취업자의 기준은 주당 평균 3일 이상(1일 6시간 이상) 노동에 종사하거나 주당 평균 4일 이상의 기간 동안 22시간 이상 취업중인 자

인 또는 가구원 가운데 미취학 자녀, 질병, 부상, 장애인 등으로 거동이 곤란한 가구원 또는 치매 등으로 특히 보호가 필요한 가구원을 양육·간병·보호하는 경우 등이 있는가를 고려하여 판정한다.

국민기초생활보장제도는 노동능력 여부에 따라 '조건부수급자'와 '일반수급자'로 구분하며, 조건부수급자는 다시 취업가능성에 따라 '취업대상자'와 '비취업대상자'로 구분한다. 다수를 차지하는 비취업대상자는 보건복지부가 지방자치단체와 민간단체(자활후견기관 등)를 통해 자활사업을 시행하고, 취업대상자는 노동부의 직업안정기관(고용안정센터 등)에 위탁하여 자활사업을 시행한다.

국민기초생활보장제도의 '자활지원사업'은 이중적 성격이 갖는다.⁷⁾ 하나는 수급자에 대해 노동시장정책을 연계하여 제공함으로써 노동시장 참여를 촉진시키는 서비스로서의 성격이다. 이는 자활지원을 국가의 책임으로 명기한 것으로 생활보호제도에 비해 발전적인 것으로 평가할 수 있다. 다른 하나는 노동능력이 있는 공적부조 대상자(조건부수급자)에게 자활사업(노동)에 참여할 것을 의무화하는 강제성이다. 이는 자활사업이 노동연계복지(workfare)로서의 성격을 갖는다는 것을 의미한다.

또한, 노대명(2000)은 자활사업 성격에 대해 “미국과 영국에서 유행하던 공적부조 수혜자들의 ‘도덕적 해이론’의 수입과 적용이었다. 즉 빈곤계층에게 생계급여를 주되 노동능력이 있는 자는 ‘일을 해야 한다’는 조건을 부과하는 것이다. 이러한 이유로 국민기초생활보장제도에 ‘조건부 수급’에 관한 조항이 탄생하게 되었다. 이러한 점을 고려할 때 자활사업은 당초 그저 생계급여를 주는데 따른 ‘조건’이었을 뿐 ‘지원’이나 ‘사업’은 아니었다”고 하였다.⁸⁾

그리고 박능후(1999)는 “국민기초생활보장법은 수급자의 근로동기 약화를 예방하기 위하여 제도적 장치를 마련하고 있다. 노동시장에 진입하지 않고 급여만 받는 자들의 근로의욕을 확보하기 위하여 동법 제3조(급여의 기본원

7) 임동진(2001), p.5.

8) 노대명(2000), p.2.

칙)는 수급자가 자신의 생활유지·향상을 위하여 그 소득·재산·근로능력 등을 최대한 활용하는 것을 전제로 이를 보충·발전시키는 것을 급여의 기본 원칙으로 규정하고 있다. 이 중에서 근로능력을 최대한 발휘할 것을 요구하는 조항은 이른바 근로연계복지제도를 시행할 수 있는 근거를 제공하고 있다”고 하였다.⁹⁾

(2) 선진국의 노동연계복지¹⁰⁾

1980년대 이후 서구 복지국가들의 개혁과정에서 제기된 노동에 대한 강조는 복지급여 수급의 조건으로 노동을 요구한다는 점에서 이전과 다르다. 복지급여 수급과 노동을 연계시키는 것은 지난 10여 년간 영국을 중심으로 한 일부 유럽국가들¹¹⁾이 추진해 온 사회보장제도 개혁의 중심내용이다.

신자유주의적인 복지정책을 표방하는 미국과 영국 그리고 일부 유럽국가들에서는 최근의 복지개혁 혹은 복지축소는 일종의 역사적 회귀로써 복지의 큰 틀을 흔들지 않는 한도 내에서 제도의 계수를 조정하는 것이다. 즉 과거에는 사회적으로 적정하다고 여겨졌던 복지수준들이 수혜자들에게 노동의욕의 감퇴를 가져오고 이에 따라 일종의 ‘복지의존성(welfare dependency)’을 유발시킨다는 판단 아래 수급조건, 급여기간 및 급여수준 등을 형평과 효율사이의 균형점이라고 추정되는 수준에 맞추어 하향조정 하게 된 것이다. 서구의 복지국가개혁은 정책실행차원에서 ‘노동을 통한 자립’이나 복지수혜자들의 노동연계복지(workfare)에 초점을 맞추고 있다. 미국의 경우 ‘아동부양가족지원금(AFDC:Aid for Families with Dependent Children)’ 프로그램을 ‘빈곤가구한

9) 박능후(1999), p.27.

10) 임동진(2001), pp.3-4.

11) 이상훈(2000), “복지수급과 노동을 연계시키는 노동연계복지적인 양상은 1990년대 많은 국가들에서 부분적으로 시행되고 있으나, 비교적 대규모적인 수준에서 진행되는 국가는 영국, 네덜란드, 벨기에 등이라고 할 수 있다”, 임동진(2001)에서 재인용

시부조프로그램(TANF:Temporary Assistance for Needy Families)'으로 개혁한 것이나, 영국노동당의 '제3의 길'로 대표되는 New Deal정책 등은 이러한 복지개혁을 대표하는 것이다.

노동동기유발 및 노동시장 참여를 유도하기 위한 정책수단으로 많은 나라들은 저소득노동자들에 대한 세제지원제도를 이용하고 있다. 미국의 EITC(Earned Income Tax Credit)와 영국의 WFTC(Working Families Tax Credit)가 그 대표적인 제도인데 이 제도들은 저소득가구의 일정수준의 '노동소득'에 대해 우호적인 세제를 공제함으로써 이전의 제도들에 내재되어 있는 노동동기 저해요인들을 제거하고 일을 하지 않는 것보다는 일을 하여 스스로 소득을 창출할 경우 추가처분소득이 더 많아지도록 설계되어 있다. 미국의 경우 주로 TANF, 영국의 경우 구직수당(Job Seeker's Allowance)의 수혜자들에게 노동시장에 적극적으로 참여하여 일을 할 유인을 제공한다. 미국과 영국에서 최저임금제도를 강화하고, 소득공제제도를 도입한 것은 노동유인을 높일 뿐 아니라 일자리에서 적절한 수준의 노동소득을 올릴 수 있는 기회를 늘리기 위한 것이다.

노동연계복지에서 지향하는 취업을 통한 소득창출과 빈곤의 함정으로부터의 탈출은 무엇보다도 적정수준의 소득을 스스로 창출할 수 있는 사회적 보장을 전제로 한다.¹²⁾ 아울러 이러한 노동연계복지제도의 성공적인 추진을 위해서는 효과적인 공공직업안정서비스의 제공이 필수적이다. 또한 공공부조프로그램과 공공직업안정서비스의 긴밀한 업무협조와 사례관리(case management)나 프로파일링(profiling) 체계 등은 매우 중요하다. 공적부조(구직자수당, 소득보조)와 고용서비스를 통합적으로 제공하는 영국의 Job Center, 네덜란드의 CWI(Center for Work and Income)등이 그 대표적인 사례이다.¹³⁾

12) Walker, 1999; Macgregor, 1999, "미국의 경우 경제호황이 지속되어 노동연계적 복지개혁이 실효성을 거두고 있지만 불황의 지속시에는 이러한 정책이 실효를 거둘 수 있을지에 대해서는 의문이다. 이와 관련해서는 제3섹터형 일자리 창출의 필요성이 강조된다"를 황덕순(2000) 인용, 임동진(2001)에서 재인용

최근 선진국의 복지개혁은 노동연계형 복지제도로써 노동동기와 참여를 공통적으로 강조하고 있는 한편 국가별로 정책수단의 차이와 효율과 형평의 균형유지의 정도에 있어서 체제적 차이를 보이고 있다.¹³⁾

김수현(2000)은 우리 나라의 자활사업과 노동연계복지에 관해 <표 3>과 같이 비교하였다.

<표 3> 자활사업과 노동연계복지의 비교

구분	단순부조	자활사업	노동연계복지
특징	조건부과 없이 생계급여 지급 (의무면제 및 서비스 취약)	프로그램 참여조건 (의무부과 동시에 서비스 강화)	노동시장 참여를 강제 (의무부과 및 서비스 취약)
장점	단기적 복지비용 절감 (행정서비스 비용 낮음)	장기적 복지비용 절감 (장기적 복지대상자 축소)	단기적 복지비용 절감 (단기적 복지대상자 축소)
단점	장기적 고비용 (차상위계층까지 복지의존성 유발)	단기적 고비용 (행정서비스와 자활유인에 따른 추가비용)	장기적 고비용 (노동시장 적응실패에 따른 회귀)
사례	미국의 AFDC	한국의 자활급여 영국의 New Deal	미국의 TANF

자료 : 김수현(2000), “자활사업의 성격과 지역사회의 관계”, 이제호(2001)에서 재인용

(3) 우리 나라 자활지원사업의 경과

우리 나라 자활사업의 경과를 살펴보면 다음과 같다. 최초의 「자활지원센터」 설치는 1980년대 후반 정치변동과 경기순환¹⁵⁾에 따른 정치경제적 배경과

13) 방하남(1999), 임동진(2001)에서 재인용

14) Joyner and Fagnoni, 1999; Lodemel and Dahl, 2000; Niscaise et al., 1995, 임동진(2001)에서 재인용

문민정부로의 평화적 정권교체, 1995년 3월 25일 대통령의 ‘삶의 질’ 세계화 선언, 그리고 이를 실현하기 위한 1995년 ‘국민복지기획단’의 제안으로 1996년 5월부터 전국 5개 지역에서 시범 실시¹⁶⁾를 시작하면서 정착되었다. 이는 빈민밀집지역을 중심으로 시도되어 오고 있던 지역주민들과 민간단체의 지속적인 빈민운동이 토대가 되었다. 초기의 「자활지원센터」 지원대상은 생활보호대상자 뿐만 아니라 저소득 경제활동 여성이나, 일용직 노동자를 대상으로 하였으며, 자활의지와 노동능력은 있으나 자본, 기술, 일자리가 없는 저소득층에 대하여 취업알선, 자영업, 공동작업, 자활공동체 활동 등을 지원함으로써 자활·자립에 기여하는 역할을 수행하였다. 주로 봉제, 청소용역, 건설, 간병, 집수리, 도배 등의 업종에서 생산공동체 활동 등 ‘협동조합형’ 모델을 통한 자주적인 빈곤탈피노력을 지원해 주는 보육기관(Social Incubator)으로서의 성격이었다(석재은, 1997). 정부는 이를 통해 지역사회에 잠재되어 있는 인적·물적 자원을 최대한 활용하여, 저소득층의 취업과 자영업 및 공동창업을 적극 지원해 줄 체계적이고 통합적인 프로그램 제공으로 빈곤대책의 효율성을 제고하고자 하였다.

나. 자활지원사업의 내용

(1) 자활사업의 행정체계

현행 자활사업의 행정체계는 [그림 1]과 같다. 먼저 최저생계비 이하의 소득을 갖고 있는 저소득층은 경제활동인구와 비경제활동인구로 구분되며, 이들이 거주지 읍·면·동사무소에 수급대상자 신청을 하게되면, 읍·면·동사무소에서는 이들에 대한 자산조사 등의 실사를 통해 수급대상자를 선정하게

15) 1987년 민주화운동에 따른 절차적 민주주의 확장, 경기호황(3저호황)

16) 서울특별시 상계동·봉천동, 인천시 송림동, 대전시 성남동 ‘성공회 나눔의 집’ 4개소와 이화여대 성산복지관 '96년 5~12월 예산 : 운영비 1억5백만원, 생업자금융자 2억원 지원

되고, 이들에 대하여 생계비 규모를 결정하게 된다. 이들 수급자들은 크게 조건부수급자와 일반수급자로 구분한다. 조건부수급자란 노동능력이 있다고 인정되는 사람들로써 정부로부터 일정한 조건(노동)을 부과 받고 이를 이행할 때 수급대상자가 된다는 의미이다. 일반수급자는 최저생계비를 지급하는데 일정한 조건을 부과하지 않은 사람들이란 의미이다.

자활사업대상자에는 조건부수급자와 자발적인 일반수급자 일부, 그리고 차상위계층이 해당되며, 조건부수급자들은 다시 취업 가능성으로 취업대상자와 비취업대상자로 구분하여, 다수를 차지하는 비취업대상자들은 보건복지부와 지방자치단체, 민간단체(자활후견기관 등)에서 자활사업을 시행하고, 취업대상자들은 노동부에 위탁되어 직업안정기관(고용안정센터 등)에서 자활사업을 시행한다.

[그림 1] 자활사업의 행정체계

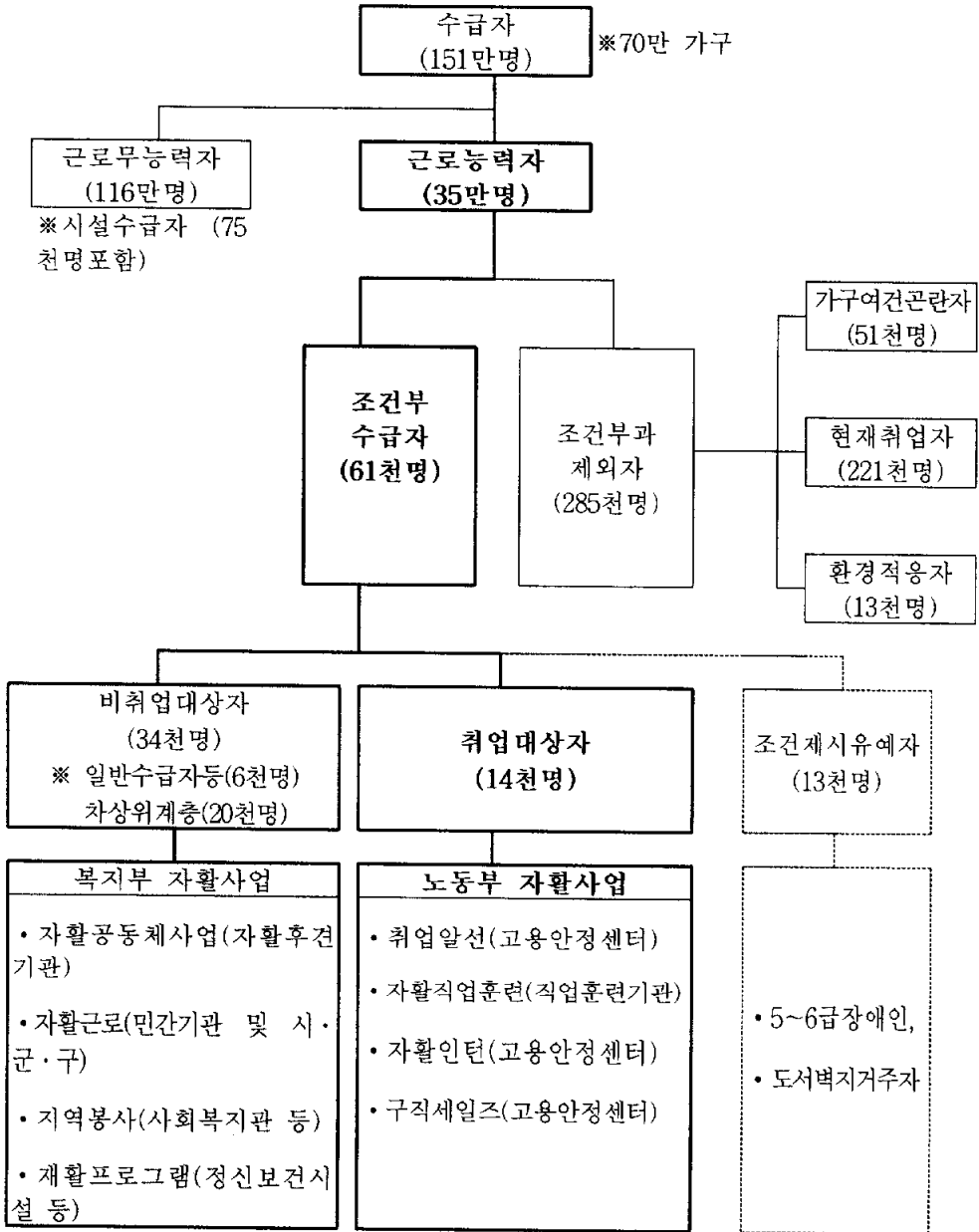
저소득층		읍·면·동사무소		자활사업 실시기관
- 비경제활동인구 · 근로능력 없는 자 · 근로능력 있는 자 - 경제활동인구 · 실업급여 자격 없는 자 · 실업급여 자격 있는 자	-> 신고	① 상담 ② 자산조사와 노동능력 유·무 판정 ③ 생계비 지급 결정 ④ 가구별 자활지원계획 ⑤ 사례관리 ⑥ 민간단체 위탁 자활 사업 ⑦ 시군구 자활사업 ⑧ 노동부 직업안정기관	-> 의뢰	① 상담 ② 사례관리 ③ 직업지도 및 취업 알선, 직업훈련, 창업 지원, 자활공동체사 업, 자활근로사업, 지 역봉사, 재활프로그램 등 참여, 자활의욕 고 취 및 적응훈련

자료 : 문진영(1999), “국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 운영방안에 관한 연구”, 김
미곤(1999)에서 재인용, 재구성

(2) 자활사업대상자 규모

[그림 2] 조건부수급자 유형 및 사업분류

2001. 7월말 현재



자료 : 보건복지부(2001. 9), “국민기초생활보장제도 시행 1년 성과와 향후과제”

2001년 10월 현재 국민기초생활보장제도의 보호를 받는 전국의 수급자는 151만명이다. 그 중 노동능력 보유자는 33만명이며, 자활사업대상자는 81천명이다. 조건부수급자는 59천명, 자활특례자 및 일반수급자 8천명, 수급자가 아닌 차상위계층 14천명이다.

<표 4> 2001년도 전국 자활사업대상자 현황

구분	자활사업 대상자	수급자			비수급자
		소계 (A+B)	조건부수급자 (A)	자활특례자 및 일반수급자 (B)	차상위계층(C)
'01년 10월말 현재	81천명	67	59	8	14
누계	149천명	110	95	15	39

자료 : 보건복지부(2002), 「국민기초생활보장사업 안내(Ⅱ)」

<표 5> 2001년도 전국 자활사업 참여 현황

구분	계 (A+B)	보건복지부						노동부 (B)
		소계 (A)	자활 공동체	자활근로			지역봉 사·재 활프로 그램 등	
				소계	업그레 이드형	취로형		
'01년 10월말 현재	52천명	48	2	40	7	33	6	4
누계	115천명	107	2	97	12	85	8	8

자료 : 보건복지부(2002), 「국민기초생활보장사업 안내(Ⅱ)」

2000년 국민기초생활보장제도 시행을 전후한 최근 5년간 생활보호 및 기초 생활보장제도 변화를 살펴보면 <표 6>과 같다.

<표 6> 최근 5년간 생활보호 및 기초생활보장제도 변화

구분 \ 연도		'97년	'98년	'99년	'00년	'01년	'02년 (안)
예산(억원)	전체 (국고기준)	9,008	10,901	18,479	23,321	27,923 ¹⁾	33,834
	자활예산	-	-	-	779	924	1,476
수급자 (만명)	전체 수급자	141	147	192	154	155	155
	생계급여 수급자	37	44	54	154	155	155
	자활사업참가자	-	-	-	3.3	8.3	11
1인당 기초생활보장예산 (만원) ※지방비 포함		82	96	124	195	232	281
현금급여기준 (무소득 2인가구, 단위 : 만원)		195	243	267	433	482	미정
인프라 구축	사회복지 전담공무원	3,000	3,000	4,200	4,800	5,500	(7,200)
	복지행정전산망	-	-	-	복지 행정 시스템	복지 D/B	연계망 확대
	자활후견기관	10	17	20	70	200	(242)

주 1) 2001년 추경예산 미포함

자료 : 보건복지부(2001. 9), “국민기초생활보장제도 시행 1년 성과와 향후과제”

(3) 자활사업의 주요내용

자활사업의 주요내용은 첫째는 조건부수급자의 특성에 적합한 일자리를 창출하고 제공하는 것이다. 이는 취업알선과 창업지원 등을 통해 (재)취업을 촉

진하고, 노동시장에서 흡수하기 어려운 계층을 위하여 공동창업 지원 및 공익적 분야의 자활근로사업¹⁷⁾을 시행하는 것을 주요내용으로 하는 것이다. 두 번째는 취약계층의 자활능력 및 자활의지를 배양하고 촉진하는 것이다. 이러한 자활능력 제고를 위해 소양교육 및 직업훈련을 강화하고, 자활의지 고취 및 적응능력 향상을 위한 재활프로그램을 실시하며, 보육, 간병 서비스 등 사회적 서비스 확대를 노동참여가 용이하도록 유도하는 것이다.

2. 자활대상자 직업능력개발의 목적과 내용

가. 자활대상자 직업능력개발의 목적

자활대상자 직업능력개발은 자활근로사업단(또는 자활공동체¹⁸⁾)의 직무수행에 필요한 직업기초능력과 직무수행능력을 개발하여 자활·자립의 기반을 조성하는 것이다.

그리고 일반적인 직업능력과 직업능력개발훈련, 그리고 직업훈련 체제의 개념을 알아보면 다음과 같다.¹⁹⁾

직업능력은 ‘특정 직업에서 또는 대부분의 직업에서 일정한 직무를 수행하는 데 필요한 능력’이라고 정의할 수 있고, 직업능력은 직업기초능력과 직무

17) 국민기초생활보장법 시행령 제20조(공공근로)에 의한 자활공공근로이며, 동법 제15조제1항제2호의 규정에 의한 자활에 필요한 기능습득의 지원과 동법 제15조제1항제4호의 규정에 의한 근로기회의 제공을 위하여 수급자에게 공익성 높은 사업 또는 지역주민의 복지향상을 위하여 필요한 사업 등에서 유급으로 근로할 수 있는 기회를 제공하는 것이다

18) 국민기초생활보장법 제18조와 동법 시행규칙 제31조에 따르면, 자활공동체는 수급자와 이와 생활수준이 유사한 자는 상호 협력하여 자활공동체를 설립·운영할 수 있고, 조합 또는 부가가치세법상 2인 이상의 사업자로 설립한다. 또한 보장기관(지방자치단체)이 지원할 수 있는 자활공동체는 그 구성원 중 수급자가 3분의 1 이상인 자활공동체이다

19) 직업교육훈련용어사전 <http://www.krivet.re.kr>

수행능력으로 다시 구분할 수 있다. 직업기초능력에 대하여 미국의 SCANS(secretary's commission on achieving necessary skills)는 8가지의 직업기초능력을 제시하였다. SCANS가 제시한 8가지의 직업기초능력은 기본능력, 사고력, 개인적 자질, 자원활용능력, 대인관계능력, 정보처리능력, 시스템 능력, 기술활용능력이다. 우리 나라의 경우, 정철영 외(1998)는 산업현장의 노동자와 관리자들을 대상으로 한 연구를 통해 직업기초능력을 9개 능력과 61개의 하위요소로 구분하였다. 9개의 능력은 의사소통능력, 수리능력, 문제해결능력, 자기관리 및 개발능력, 자원활용능력, 대인관계능력, 정보능력, 기술능력, 조직이해능력이며, 각 능력과 하위 요소로 구성된다. 직업능력개발훈련이란 직업생활을 하는데 또는 어떤 직종에 종사하기 위하여 직무를 성공적으로 수행하는데 필요하거나 요구되는 일의 역량을 개발하는 조직적인 행위로 정의할 수 있다. 직업훈련체제란 이론적으로 볼 때 직업훈련을 구성하는 제반요소와 그 요소들간의 상호작용 과정 및 관계 구조를 총체적으로 나타내는 말이다. 그리고 노동부(1999)의 기준에 의하면 직업능력개발과정은 훈련의 내용·대상자에 따라 양성훈련·향상훈련 및 전직훈련으로 구분하고, 훈련방법에 따라 집체훈련·현장훈련 및 통신훈련으로 구분한다.

자활대상자의 직업능력개발 목적을 문헌을 통해 살펴보면 다음과 같다.

일과 복지를 결부시켜 실질적으로 빈곤을 탈피할 수 있는 새로운 길의 모색을 위한 것이다. 우리의 경우 대상자의 대부분이 비자발적 실업자일 것이므로 서구에서처럼 구직활동이나 취업을 전제로 급여자격을 유지하는 근로연계복지 프로그램은 비현실적인 정책이 될 공산이 크다. 제한된 취업기회를 감안하면 우리가 채택할 수 있는 근로연계 프로그램은 1차적으로 개인의 인적자본을 향상시키는 직업훈련교육 이수가 강조되는 내용이어야 할 것이다.²⁰⁾

자활대상자의 직업능력개발은 참여자의 특성에 적합한 교육·훈련기회를

20) 박능후(1999), p.37.

제공하여 다양한 자활경로²¹⁾ 가운데 어떤 경로를 선택하든지 자활사업의 기초가 됨을 의미한다. 이는 수급자에 대해 노동시장 참여를 촉진시키기 위한 개별적인 '직업훈련'의 성격이다. 또한 노동능력이 있는 공적부조 대상자(조건부수급자)에게 강제되어 있는 자활사업(자활근로 또는 자활공동체)의 생산성을 높이기 위한 집단적인 '기업 교육훈련'의 성격도 동시에 있다. 이는 근로연계복지(Workfare)제도의 성격에 기인하는 것이다.

자활근로에 참여하였을 경우에도 생산성을 높이기 위하여 일정한 기능을 습득하는 것이 중요하다. 또한 실제로 요구된다. 특히, '간병'과 '집수리'가 이에 해당한다고 볼 수 있다. 이 경우는 일정한 생산성을 갖춘 노동력을 제공할 수 있는 집단적인 직업능력개발이 필요하다. 자활근로의 경우에도 시장형²²⁾의 경우에는 필요성이 더욱 크다고 볼 수 있다. 그리고, 직업능력개발의 부가적인 효과는 기능향상 뿐 아니라 참여자들의 자신감, 인간관계, 심리적 안정감을 돕는다(오영훈, 2001). 교육을 통한 공동생활은 자기 성취감, 자신감을 얻게 되는 좋은 기회가 될 뿐 아니라 단체생활에 익숙하지 않은 사람들에게 심리적 안정감을 준다(서울자활정보센터, 2001).

자활대상자의 직업능력개발에 있어 다른 이유에서 개별적인 직업훈련을 강조하는 의견도 있다. 수급자 및 차상위계층의 자활경로에 대한 문제제기로 자활의 경로를 자활근로를 통한 자활공동체만으로 한정 할 수는 없다는 것이다(한상진, 2002a). 국민기초생활보장제도 시행 이후 2001년 9월까지 부산광역시에서 자활에 성공(수급자 탈피)한 수급자 262명의 탈피 경로를 살펴본 연구에 의하면, 탈피 형태는 <표 7>에서와 같이 취업·비취업 대상자를 막론하고 본인의 개별적 취업(67.9%)이 가장 많고 기타 가구원의 취업(25.6%)

21) 수급자 탈피 경로 또는 노동시장 (재)진입 경로를 말하는 것으로 (재)취업, 개인창업, 공동창업 등

22) 시장진입을 전제로 일정기간 '자활근로'를 활용하는 것을 말하며, 2002년부터 정부(보건복지부)의 방침에 의해 자활근로를 '공익형'과 '시장형'으로 구분하여 시행. 근무조건은 같으나, 일당에 차이가 있는데 '공익형'은 일당 20천원, '시장형'은 일당 25천원

이 그 다음이며 본인의 개별적 창업(6.1%) 비율은 매우 낮게 나타났다. 특히 비취업 대상자의 경우에도 본인 취업 비율이 상대적으로 높았다.

<표 7> 부산광역시 수급자 자활 성공사례 분석

(단위 : 명)

자활경로 \ 수급구분	수급구분			전체
	취업대상자	비취업대상자	일반수급자	
본인취업	75(63.0%)	42(84.0%)	61(65.9%)	178(67.9%)
본인창업	4(3.4%)	3(6.0%)	9(9.7%)	16(6.1%)
가구원 취업	39(32.8%)	5(10.0%)	23(24.7%)	67(25.6%)
가구원 창업	1(0.8)	-	-	1(0.4%)
전체	119(100%)	50(100%)	93(100%)	262(100%)

자료 : 한상진(2002a), “2002년 자활, 어떻게 지원할 것인가?”

이 결과는 보건복지부 2001년 종합자활지원계획상의 자활경로 재설계를 요구하는 것이다. 수급자 탈피를 일차적 자활이라고 할 때 비취업대상자에게도 자활공동체를 통한 공동창업만을 목표로 하기보다는 집단적인 자활직업훈련의 단위로 설정하여 공동창업과 개별적인 (재)취업을 동시에 지원하는 방안이 요청된다는 주장이다.²³⁾

여기에 대해서는 이론적으로 반박이 있을 수 있다. 노동시장 진입은 개인의 인적자원개발만으로 가능한 것이 아니라, 노동시장 구조, 사회경제적 여건 등이 더 큰 요인으로 작용한다는 인적자본론 비판이론이 그것이다.

나. 자활대상자 직업능력개발의 내용

자활대상자 직업능력개발은 자활근로사업단(또는 자활공동체)의 직무수행

23) 부산자활정보센터(2001), p.48.

에 필요한 직업기초능력과 직무수행능력을 개발하는 것이다. 직업기초능력은 자기관리 및 개발능력, 의사소통능력, 대인관계능력, 정보능력 등이며 직무수행능력은 당해 자활근로사업단(또는 자활공동체)에서 필요한 개별적 또는 집단적인 기술능력이다.

직업능력개발의 방식은 일반 기업체의 훈련 프로그램과 크게 다르지 않다. 차이점은 공적부조대상자의 경우 국민기초생활보장제도와 저소득층의 사회·심리적인 요인을 감안하는 것이다. 직업능력개발의 방식은 먼저 훈련을 실시하는 기관·장소에 따라 공식적 훈련과 비공식적 훈련으로 구분할 수 있다.²⁴⁾ 공식적 훈련은 직업훈련기관 등 공식기관에 의해 이루어지는 훈련을 말한다. 기업의 체계적이고 조직적인 훈련 프로그램에 의해 신입사원이 작업 현장에 배치되기 전에 행하는 집체식 사내직업훈련 또한 공식적인 훈련이다. 이러한 현장 외 훈련(off-the-job training)을 OFF-JT라 한다. 비공식적 훈련은 고참사원과 신참사원간에 이루어지는 현장훈련(on-the-job training)으로 OJT라 말한다.

자활대상자 직업능력개발은 표준화²⁵⁾된 직종의 경우는 공식적 훈련이, 표준화되지 않은 직종의 경우는 비공식적 훈련 방법으로 실시하는 것이 효과적일 것으로 생각된다. 그러나 더욱 효율적인 방법은 OFF-JT와 OJT를 결합한 방식을 것이다.

기업교육훈련의 전통적인 내용과 방식은 다음과 같다.²⁶⁾ 먼저 교육훈련 필요성 분석으로부터 출발하는데, 필요성 분석은 환경요인에 의해 촉발된다. 예를 들어 신기술의 도입이나 조직구조의 변화 또는 조직성과 저하 등의 환경 요인은 훈련을 실시할 필요가 있다는 점을 시사하는 환경조건의 변화를 의미한다. 이는 조직 수준 및 개인 수준의 분석 그리고 훈련내용을 결정하는 과업 수준의 분석으로 구성된다.

24) 조우현(1998), pp.245-246.

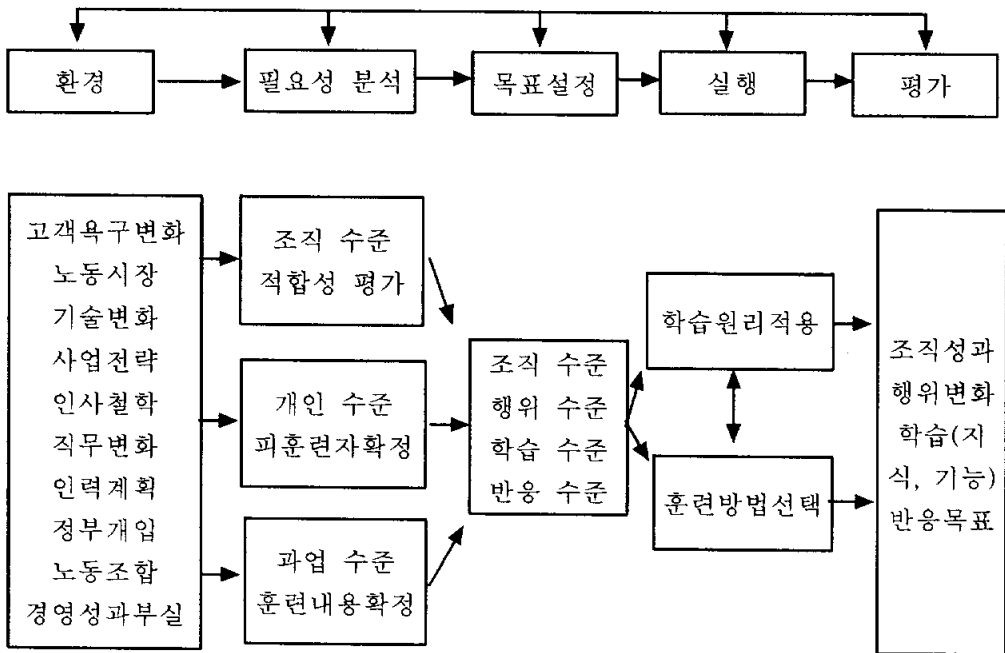
25) 관련된 국가기술 자격증이 있어 기술·기능정도를 측정할 수 있고, 이에 따른 훈련과정이 운영되고 있다는 의미. 전술되어 있음

26) 노용진·김동배·김동우(2001), pp.11-13.

조직 수준의 필요성 분석은 실시하려고 하는 특정 훈련이 조직의 전략, 목표, 문화와 부합하는지, 그리고 이를 실시할 자원과 분위기가 조성되어 있는지의 여부를 확인하는 단계를 말한다. 개인 수준의 분석은 누가 훈련을 받아야 하는지를 결정하는 단계로서, 예를 들면 성과가 저조한 개인들을 대상으로 성과 부진의 이유가 다른 요인이 아니라 지식과 기능의 부족 때문이며, 이것이 훈련에 의해 달성될 수밖에 없다는 결론이 도출되면 이들을 훈련 대상으로 선정하게 된다. 마지막으로 과업 수준의 분석은 훈련의 내용을 결정하는 단계로서, 어떤 지식, 기능, 능력을 대상으로 훈련을 실시할 것인가를 결정하는 단계이다. 훈련의 필요성 분석이 이루어지고 나면 훈련의 구체적인 목표를 설정해야 한다. 훈련의 목표 설정은 조직, 개인, 과업 수준의 필요성 분석에서 확인된 훈련의 필요성을 측정 가능한 목표로 전환하는 단계를 말한다. 훈련의 목표는 수준별로 설정될 수 있는데, 훈련의 목표로서 전형적으로 제시되고 있는 것은 피훈련자의 반응, 피훈련자의 학습, 훈련 이후 현장에서의 행위 변화, 집단 또는 조직 수준에서의 측정 가능한 경영성과라는 상호연계된 4개의 목표이다. 훈련 목표가 설정된 이후에는 Off-JT나 OJT 그리고 양자를 결합하는 훈련방법을 결정하고 실행한다. 훈련의 평가는 설정된 목표와 같이 피훈련자의 반응, 피훈련자의 학습, 훈련 이후 현장에서의 행위 변화, 집단 또는 조직 수준에서의 측정 가능한 경영성과라는 순차적 위계성을 갖는 항목들에 근거해서 평가를 내리고 이에 근거해서 훈련의 전체과정을 재설계한다.

이를 [그림 3]으로 살펴보면 다음과 같다.

[그림 3] 교육훈련의 프로세스



자료 : 김식현(1999), 「인사관리론」, 노용진·김동배·김동우(2001)에서 재인용

Ⅲ. 자활후견기관의 자활지원사업 현황과

자활직업훈련

전국 자활후견기관의 자활지원사업 현황과 직업능력개발 수요, 자활대상자의 인구사회학적 특성, 그리고 노동부 자활직업훈련 현황을 기술하였다.

1. 자활후견기관의 자활지원사업 현황

후견기관에서 운영하는 자활사업은 전국적으로 2001년 12월 현재 <표 8>에서와 같이 1,076개의 자활근로 사업단에 4,620명, 203개의 자활공동체에 1,374명이 참여하고 있다.

직업훈련 수요조사를 전국적으로 실시한 바는 없으나, 상대적으로 자활의 욕이 높은 전국의 자활공동체 참여자 1,374명 가운데 상당수, 자활근로(업그레이드형) 참여자 4천 여명 가운데 일부는 기능향상과 소득향상 및 취업가능성 증대를 염두에 둔 직업훈련 욕구가 있을 것으로 추정 할 수 있다.

부산광역시시의 경우 최저생계비 이하 불완전취업자(또는 차상위계층)의 자활욕구에 관한 자료에 따르면 직업훈련 욕구를 가진 대상자는 558명(전체 11,769명)으로 불완전취업자 477명, 차상위계층 81명으로 파악된 바 있다(부산광역시, 2002).

후견기관 직업훈련 수요의 특징은 개인보다는 집단적인 현장훈련(OJT)으로 볼 수 있다. 이것은 자활근로사업단이나 자활공동체라는 집단에 소속되어 의무적인 노동 가운데 현장에서 배우고 익히는 현재의 자활사업 구조 때문인 것으로 파악된다. 그것은 노동시장 (재)진입이 가능 할 수 있는 직업훈련과 당장은 가능하지 않지만 중기적(2년 내)으로 가능할 수 있도록 노동능력을 유지시키는 기능이 동시에 존재하는 것을 말한다. 따라서 개인적인 (재)취업을 위한 자격증취득 과정과는 일정한 거리가 있다.

<표 8> 전국 후건기관 자활사업 참여자 규모

(2001년 12월 현재)

	사업단 수	계(명)	수급자	자활특례자	차상위계층
계	1, 279	5,994	4,209	292	1,493
자활공동체	203	1,374	488	15	871
자활근로	1,076	4,620	3,721	277	622

주) 기타사업 참여자 제외

자료 : 한국자활후건기관협회, “2001년 12월 사업보고”

후건기관의 사업내용으로는 복지·환경분야에서 공익적 서비스를 제공하거나 틈새시장을 겨냥한 서비스 및 제조업이 주축을 이루는데 집수리, 폐자원 재활용, 청소용역, 간병, 음식물재활용 사업, 그 외에도 독거노인 (도시락)밀 반찬 배달서비스, 출장뷔페, 세차, 제과·제빵, 세탁, 탁아서비스, 목공, 수생 식물 재배, 농촌지역 특화형인 작물재배 등이 있다.

대부분 후건기관에서 많이 진행하고 있는 주요사업의 업종별 참여자 현황을 구체적으로 살펴보면 아래 <표 9>와 같다.

<표 9> 전국 후건기관 주요업종별 참여자 현황

(2001년 12월 현재)

	자활공동체				자활근로			
	기관	합계(명)	수급자	차상위 계층	기관	합계(명)	수급자	차상위 계층
간병	35	371	77	294	105	1,071	906	165
집수리	28	161	41	120	66	594	514	80
청소	12	102	39	63	48	478	416	62
음식물 재활용	7	29	14	15	9	96	76	20
폐자원 재활용	22	116	76	40	46	355	318	37
계(명)	104	779	247	532	274	2,594	2,230	364

자료 : 한국자활후건기관협회, “2001년 12월 사업보고”

부산지역 후건기관의 자활사업 참여자는 2001년 12월 31일 현재 483명이다. 이 가운데 자활공동체 활동에 10개 사업단, 자활근로사업단 활동에 50개 사업단이 활동중이다.

업종별로는 자활공동체 활동은 간병과 세차가 각 2개 사업으로 상대적으로 많고, 그 외는 각 1개 사업으로 비슷하다. 자활근로사업단 활동은 간병이 14개 사업으로 가장 많고, 다음으로 집수리, 세차, 청소용역 등의 순이다. 간병이 많은 것은 수급자 중 여성(가장)이 많은 인구사회학적 특성과 상대적으로 진입하기 쉬운 노동시장 구조, 대도시라는 지역적 특성을 요인으로 볼 수 있다. 사업참여자 가운데 수급자는 434명(89.9%)이다. 그 외 차상위계층이 49명이다.

<표 10> 부산지역 후건기관의 자활사업 업종별 참여자 현황

(2001. 12 기준)

업 종	계	간 병	제조 업	가사 도우 미	재활 용	청소 용역	세차	집수 리	도시 락	농업	부업
사업 수	60	16	4	4	4	7	9	9	3	2	2
자활 공동체	10	2	1			1	2	1	1	1	1
자활 근로	50	14	3	4	4	6	7	8	2	1	1
참여 인원	483	182	20	46	18	50	73	55	14	13	12

자료 : 한국자활후건기관협회, “2001년 12월 사업보고”

<표 11> 부산지역 후건기관 자활사업 수급자 참여 현황

(2001. 12 기준)

업 종	계	간 병	제조 업	가사 도우 미	재활 용	청소 용역	세차	집수 리	도시 락	농업	부업
계	483	182	20	46	18	50	73	55	14	13	12
수급자	434	163	17	37	18	49	67	50	10	11	12
차상위 계층	49	19	3	9		1	6	5	4	2	

자료 : 한국자활후건기관협회, “2001년 12월 사업보고”

2. 직업훈련 수요 파악 사례 : 집수리사업

후건기관 직업훈련 수요와 관련해서 집수리 사업을 직업훈련 수요 파악의 사례로 살펴보자. 집수리사업을 직업훈련 수요 파악의 사례로 선택하게 된 것은 첫째, 훈련내용이 표준화되어 있어 노동부 직업훈련 인프라를 활용하기 용이하고, 둘째 자활급여 중 주거급여의 현물급여 제도 실시가 예정되어 있어 ‘보호된 시장’²⁷⁾으로써 직업훈련 수요 유발 가능성이 있으며, 셋째, 자활대상자의 직업이력으로 볼 때 경험자가 상대적으로 많은 직종으로 추정하였기 때문이다. 최근 한국자활후건기관협회에서 전국적 집수리 기능훈련을 계기로 교육·훈련 수요조사가 실시된 점도 고려되었다.

2001년 12월말 현재 전국 후건기관 집수리사업 참여자는 <표 9>에서와 같이 755명(자활공동체 161명, 업그레이드형 자활근로 594명)으로 나타났고 정부(보건복지부)에서 주거급여의 현물급여 제도(2002년 30% 현물 지급)를 도입한 2002년 자활사업 계획 인원은 전년말에 비해 <표 12>과 같이 대폭 증가할 것임을 알 수 있다.

27) 보건복지부에서는 2002년부터 국민기초생활보장 수급자에 대한 ‘급여’ 중 ‘주거급여’를 분리하여 지급한다. 이는 저렴한 비용으로 자가 가구 등의 주거환경을 개선하고, 수급자가 참여하는 ‘집수리도우미사업’을 활성화하기 위한 것이다. 즉, 자활사업의 “보호된 시장”을 형성하려는 것이다. 따라서 수급자 중 자가 가구에 거주하는 주거급여 대상자는 현금이 아닌 현물로써 3년에 1회 기준으로 ‘집수리 서비스’를 받게 된다. 다만, 전면 시행은 2003년부터이고 2002년은 주거급여를 현금 70%, 현물 30%로 제공한다. 2002년 주거급여액은 다음과 같다. 1~2인 가구 28,000원(자가가구 등 : 20,000원), 3~4인 가구 40,000원(자가가구 등 : 28,000원), 5~6인 가구 53,000원(자가가구 등 : 37,000원)

<표 12> 2002년 서울, 부산지역 후건기관의 집수리사업 계획

(단위 : 명)

구분	2002년 계획			2001년 12월 실적			증감(%)
	계	자활 공동체	자활근로	계	자활 공동체	자활근로	
서울	253	111	142	130	84	46	194.6
부산	154	38	116	86	31	55	179.1

자료 : 서울특별시, 부산광역시 “2002년 지역자활지원계획”, 한국자활후건기관협회,
“2001년 12월 사업보고”

또 2002년 2월 한국자활후건기관협회에서 집수리 기능교육·훈련 수요를 전국적으로 조사한 결과 수요자가 총 316명으로 집계되었는데 이것은 교육장소 때문에 3주 합숙을 염두에 둔 것으로, 합숙이 아닌 거주지의 출퇴근이 가능할 경우에는 실제 훈련 수요가 더 클 것으로 판단된다. 실례로 서울지역 후건기관 집수리사업단(네트워크)에서 집수리사업 참여자 21명을 2002년 6월 1일부터 노동부 지정 직업훈련기관인 현대건설(주) 인재교육센터에 위탁하여 ‘배관’, ‘가정용 보일러’에 관한 교육훈련을 실시하는 등 지역에서의 자활직업 훈련이 활성화되고 있다.

서울과 부산지역에 소재한 노동부 직업훈련기관 가운데 후건기관의 집수리 관련 직종의 직업훈련이 가능한 기관은 다음과 같다.

<표 13> 서울, 부산지역 집수리 관련 직업훈련 인프라 현황

지역	훈련직종	훈련기관	소속(구분)	훈련과정 운영 현황
서울	용접, 전기외선 미장, 건축, 목공	현대건설(주) 인재교육센터	민간	자활직업훈련
	보일러, 용접, 전기	상계직업전문학교	서울시립직업전문학교 (공공)	실업자재취직 훈련
부산	배관, 용접 전기공사	한독직업전문학교	한국산업인력공단 (공공)	실업자 직업훈련
	전기공사	부산기능대학	노동부(공공)	실업자 직업훈련
	보일러 취급·시공	금성고압가스냉동 열관리학원	민간	실업자 직업훈련, 고용촉진훈련

집수리사업을 직업훈련 수요의 사례로 살펴보았지만 그 밖의 주요사업들과 또 틈새 시장을 개척하는 자활사업의 경우에도 직업훈련 수요는 적지 않다고 볼 수 있다. 또 자활근로사업단의 발전을 위해서는 직업훈련 계획이 체계적으로 세워지고 실행되는 것이 타당하다.

3. 자활대상자의 인구사회학적 특성

후견기관 직업능력개발 주요 수요자로 볼 수 있는 조건부수급자의 사회인구학적 특성을 살펴보면 남성보다 여성이 많고, 연령은 40대 이상 중·고령, 학력은 중졸이하 저학력, 여성가장인 가구주가 가장 많은 것으로 파악된다.

서울특별시와 부산광역시의 경우를 자세히 살펴보면 다음과 같다.

서울특별시 조건부수급자의 사회인구학적 특성을 보면, 성별은 여성 비율이 60%이며, 연령은 40대 이상 중·고령자 비율 45.8%, 학력은 국졸이하 저학력층 비율이 28.3%(고졸이하 비율 92.7%), 가구형태로는 여성가구주인 경우가 24.2%이다.

부산광역시 조건부수급자의 사회인구학적 특성을 보면, 성별은 여성 비율이 55.4%이며, 연령은 40대 이상 중·고령자 비율 52.6%이며, 학력은 중졸이하 저학력층 비율이 63.9%, 가구형태로는 여성가구주인 경우가 16.9%이다. 서울특별시와 부산광역시 조건부수급자와 불완전취업자(또는 차상위계층)의 자세한 사회인구학적 특성은 부록을 참고하기 바란다.

4. 노동부 자활직업훈련 현황

노동부 자활사업 가운데 자활직업훈련은 전국적으로 2001년도 조건부 수급대상자(취업대상자) 30천명에게 실시할 계획을 가졌으나 이에 크게 못 미치는 인원(2001년 11월 현재, 참여인원 4,599명, 이중 1,376명 수료, 697명 중도탈락, 2,403명 훈련 참여 중)이 참여했다.

노동부의 직업훈련과정은 크게 실업자 훈련과정과 재직자 훈련과정으로 구분된다. 실업자 훈련과정은 기능사 양성훈련, 정부위탁훈련, 창업훈련, 실직자 재취직훈련, 취업훈련, 취업유망분야훈련, 자활직업훈련, 여성가장 훈련등이 있다. 이러한 훈련내용 중 현재 후견기관 대상자(주로 비취업대상자)들이 참여할 수 있는 훈련내용은 자활직업훈련이다.

자활직업훈련 실시기관은 근로자직업훈련촉진법 제2조 제2호의 규정에 의한 직업능력개발훈련 시설과 고등교육법 제2조의 규정에 의한 학교 그리고 기타 지방노동관서의 장이 인정하는 시설이다. 자활직업훈련을 실시하는 기관을 살펴보면 <표 14>와 같다.

<표 14> 전국 자활직업훈련기관 현황

(단위 : 개소)

구분		훈련기관수
공공훈련시설	한국산업인력공단 직업전문학교	8
	학교법인 기능대학	5
	대한상공회의소	2
	지방자치단체	-
여성인력개발센터		33
훈련법인		112
노동부지정시설	대학·전문대학	1
	사업주(단체)	8
	개인 등	103
노동부 지정시설 외 훈련기관	대학·전문대학	1
	학원	111
	개인 등	5
계		398

주) 대상은 2002. 1. 1 이후 훈련을 실시하여 3월말 현재 훈련을 종료하였거나 훈련 중인 훈련기관

자료 : 노동부(2002b), “자활직업훈련 현황(2002년 3월말 기준)”

그리고 전국의 2002년 3월말 현재 노동부 자활직업훈련 실적은 다음과 같다.

<표 15> 전국 자활직업훈련 실적

(단위 : 명, %)

구분	내역	인원
계획인원		5,000
승인인원(승인률)		2,539(50.8%)
실시인원	소계(실시율)	1,665(33.3%)
	수료(수료율)	117(7.0%)
	훈련중	1,457
	중도탈락	91(5.5%)
	순탈락	84(5.0%)
취업인원	소계(취업율)	7(5.6%)
	조기취업	7
예산(백만원)	계획	14,000백만원
	집행(집행률)	3,726백만원(26.6%)

자료 : 노동부(2002b), “자활직업훈련 현황(2002년 3월말 기준)”

전국의 자활직업훈련 실적은 2002년 3월말 현재 실시계획 2,539명, 실시 1,665명(실시율 33.3%)이며, 조기취업이 7명 있었다. 예산은 14,000백만원이며 집행은 3,726백만원(26.6%)이다.

전국의 자활직업훈련 훈련분야별 2002년 3월말 현재 실시현황은 다음과 같다.

<표 16> 전국 자활직업훈련 훈련분야별 실시현황

훈련분야		실시인원
계		1,665
농림, 어업, 광업		7
섬유		27
화학제품 및 요업		3
금속		2
기계, 장비	소계	179
	기계가공조립	17
	설계제도	1
	장비설비	58
	운전	28
	용접, 판금, 배관	75
건설		82
전기		20
전자		55
정보, 통신	소계	350
	통신설비용용	11
	수리	-
	시스템분야	-
	프로그래밍분야	28
	데이터베이스	1
	정보통신응용	310
운송장비, 제조		-
산업응용		30
공예		34
서비스	소계	548
	음식서비스	226
	관광 및 숙박서비스	14
	기타 서비스	308
사무관리		273
금융보험		-
의료		55
환경		-

자료 : 노동부(2002b), “자활직업훈련 현황(2002년 3월말 기준)”

전국의 자활직업훈련 훈련분야별 2002년 3월말 현재 실시현황을 보면 실시 인원 1,665명 가운데 서비스분야 548명, 정보·통신분야 350명, 사무관리분야 273명, 기계·장비분야 179명 등이다.

자활대상자의 연령, 학력, 가구여건 등을 고려할 때 자활직업훈련으로 적합한 직종은 서비스분야의 음식서비스, 기타 서비스 또는 기계·장비분야의 운전, 용접, 판금, 배관 등으로 볼 수 있다. 그리고 이 분야에 현재 참여자가 상대적으로 많다.

IV. 자활후견기관의 직업능력개발 실태 조사결과와 활성화 방안

자활후견기관의 자활대상자 직업능력개발 실태 조사결과를 목표와 내용, 대상자 선정 및 자활사업 현황, 방식과 운영체계, 재정운용, 유관기관과의 연계, 정책적 지원 등으로 나누어 기술하였다. 그리고 자활후견기관의 자활대상자 직업능력개발 기능의 실태와 문제점 분석을 통해 활성화 방안을 제안하였다.

1. 자활후견기관의 자활대상자 직업능력개발 실태 조사결과

자활후견기관의 자활대상자 직업능력개발 실태 및 문제점을 파악하기 위한 방법으로 설문조사와 면접조사를 실시했다.

먼저 설문조사의 경우 조사대상은 서울, 부산, 울산지역 자활후견기관 44개소이며, 실무자가 응답하도록 하였다. 조사방법은 질문지를 이용한 면접조사였다. 조사는 2002년 5월 20일부터 5월 31일까지 이루어졌다. 설문지 통계처리하는 수거된 33부의 설문지를 대상으로 통계작업을 진행하였으며, 각 문항별로 무응답인 경우도 포함하여 SPSS 8.0 프로그램으로 전산처리하였다.

설문지는 크게 네 부분으로 구성되어 있다. 먼저 자활후견기관의 자활대상자 직업능력개발 실태가 1번 문항부터 13번 문항까지(9번 문항 제외)이며, 두 번째 정책적 과제와 개선방향은 9번 문항, 14번 문항, 22번 문항, 23번 문항, 세 번째 노동부 인프라 연계방안은 15번 문항부터 21번 문항까지로 구성되어 있다. 네 번째 응답자 관련 질문은 24번 문항부터 27번 문항까지이다.

<표 17> 설문지의 구성

항목		질문문항
실태	목표와 내용	3, 6, 7, 10번 문항
	대상자 선정 및 자활사업현황	1, 2, 11, 11-1, 12, 13번 문항
	직업능력개발 방식 및 운영체계	4, 8번 문항
	재정운용	5번 문항
	유관기관과의 연계	4번 문항
정책적 과제와 개선방향	정책적 지원	9, 14, 22, 23번 문항
노동부 인프라 연계방안	노동부 인프라 연계방안	15~21번 문항
응답자 특성	응답자 특성	24~27번 문항

그리고 면접조사는 후견기관 종사자, 자활사업 참여자, 지방자치단체 공무원, 보건복지부 공무원, 노동부 공무원, 고용안정센터 직업상담원, 직업훈련기관 관계자 등의 면접을 통해 자료를 수집하였다.

분석은 설문자료와 면접을 통해 수집한 자료를 직업능력개발 성격의 명확성, 목표와 내용의 타당성, 대상자 선정의 적합성, 직업능력개발 방식과 운영체계의 적절성, 재정운용의 적절성, 유관기관과의 연계성, 정책적 지원의 실효성 등의 기준으로 하였다. 구체적으로는 설문지를 통해 수집한 자료를 주로 빈도분석을 통해 실태를 파악하고, 면접조사를 통해 수집한 자료를 보충하여 분석하였다.

먼저 응답자의 특성은 다음과 같다.

<표 18> 응답 기관

지역	기관수	응답 기관수(%)
서울	27	17(62.9)
부산	14	13(92.8)
울산	3	3(100)
계	44	33(75.0)

응답 기관은 조사대상의 75%인 33개 기관으로 서울 17개 기관, 부산 13개 기관, 울산 3개 기관이다.

응답자의 개관 년차, 직위, 근무경력은 다음과 같다.

<표 19> 응답자 특성

	개관 년차	직위	근무경력
평균	2.9697년차	관장 5명(15.2%) 실장 15명(45.5%) 직원 13명(39.4%)	15.3548개월 (무응답 2)

주) 개관 년차는 2001년 7월 1일 개관일 경우 2년차로 계산

응답자 가운데 개관 년차가 가장 높은 기관은 7년차, 가장 낮은 기관은 2년차이며, 평균은 2.9697년차이다. 응답자의 직위는 관장 5명(15.2%), 실장 15명(45.5%), 직원 13명(39.4%)이다. 근무경력이 가장 많은 응답자는 53개월, 가장 적은 응답자는 5개월이며, 평균은 15.3548개월이다.

가. 목표와 내용

목표와 내용은 후견기관 실무자가 파악하는 있는 자활대상자의 현재 직업능력을 알아보고, 이를 바탕으로 직업능력개발의 목표와 내용, 그리고 기대효과를 타당하게 설정하고 있는지 분석했다.

먼저 당해 후견기관 참여자의 평균적인 직업능력은 현재 하는 일을 수행하기에 어떠한가를 알아보았다.

<표 20> 자활대상자의 직업능력

	직업능력(%)	비고
매우 충분	-	무응답 2
충분	2(6.5)	
보통	14(45.2)	
부족	14(45.2)	
매우 부족	1(3.2)	
계	31(100)	

자활대상자의 직업능력을 묻는 질문에 31개 기관이 응답했으며, “충분하다” 2개 기관(6.5%), “보통이다” 14개 기관(45.2%), “부족하다” 14개 기관(45.2%), “매우 부족하다” 1기관(3.2%)이다. 이를 매우 충분하다 2점, 충분하다 1점, 보통이다 0점, 부족하다 -1점, 매우 부족하다 -2점으로 환산하여 계산하였더니 평균점수가 -.4516으로 “보통이다”와 “부족하다” 중간정도의 점수였다. 여기서 “충분하다”로 응답한 2곳도 한 곳은 “일부 자활공동체에 한해 충분하다”라는 응답이고, 다른 한 곳은 “그러나, 성실성이 문제”라고 덧붙였다. 따라서, 조사대상 후견기관 자활대상자의 직업능력은 현재 하는 일을 수행하기에 약간 부족한 것으로 파악되었다.

두 번째, 자활사업 중 기술이나 기능이 많이 요구되는 사업을 파악하였다. 응답결과를 사업 종류별로 보면 ‘간병’, ‘집수리’, ‘자원재활용’, ‘제과·제빵’, ‘음식제조판매’, ‘목공예’ 등이 많았다.

세 번째, 현재 당해 후견기관의 기술(또는 기능) 교육훈련의 목표는 무엇인지를 알아보았다.

<표 21> 교육훈련 목표

교육훈련 목표	응답(%)
현재 하는 일에서 성과	22(66.7)
개인적인 취업 또는 창업 가능한 기능사 양성	1(3.0)
현재 하는 일에서 자신감 배양	10(30.3)
계	33(100)

교육훈련 목표를 묻는 질문에 “자활사업 참여자가 현재 하는 일(자활근로 또는 자활공동체)에서 성과를 낼 수 있도록 필요한 기능을 익히는 것”이 22개 기관(66.7%)으로 가장 많고, “자활사업 참여자가 현재 하는 일(자활근로 또는 자활공동체)에 대해 자신감을 가질 수 있도록 최소한의 기능을 익히는 것”이 그 다음으로 10개 기관(30.3%), “자활사업 참여자가 개인적으로 (재)취업 또는 창업이 가능하도록 기능사양성(중기적으로 ‘자격증 취득’)차원에서 하는 것”에 가장 적은 1개 기관(3.1%)이 응답했다.

네 번째, 당해 후견기관의 자활사업 참여자 기술(또는 기능) 교육훈련의 기대효과를 알아보았다.

<표 22> 교육훈련 기대효과

교육훈련 기대효과	응답(%)
취업가능성 증대	-
일에 대한 자신감 증대	13(39.4)
필요한 기능 습득	15(45.5)
참여자간 인간관계 향상	-
심리적인 안정감	1(3.0)
자활사업 집단 수익 향상	4(12.1)
계	33(100)

교육훈련의 기대효과를 묻는 질문에 “자활사업에 필요한 기능을 익힌다”가 가장 많은 15개 기관(45.5%), “참여자가 일에 자신감을 가지게 된다”가 그 다음인 13개 기관(39.4%), “자활사업 집단(자활근로 또는 자활공동체)의 수익이 향상되어, 참여자에게 도움이 된다”가 4개 기관(12.1%), “참여자에게 심리적인 안정감을 줄 수 있다”가 가장 적은 1개 기관(3.0%)이었다.

후견기관 실무자가 파악하는 있는 자활대상자의 직업능력은 현재 하는 일을 수행하기에 약간 부족한 것으로 조사되었다. 이를 바탕으로 한 직업능력 개발의 목표는 “자활사업 참여자가 현재 하는 일(자활근로 또는 자활공동체)에서 성과를 낼 수 있도록 필요한 기능을 익히는 것”이라는 응답이 66.7%를 차지해 노동시장 (재)진입보다는 집단적 또는 개인적으로 일정한 노동생산성을 목표로 정해 두고 이를 달성하기 위해 교육훈련을 하는 것으로 나타났다. 그리고 “자활사업 참여자가 현재 하는 일(자활근로 또는 자활공동체)에 대해 자신감을 가질 수 있도록 최소한의 기능을 익히는 것”라는 응답이 30.3%나 차지하여 대상자가 적극적 노동시장정책보다는 사회복지정책대상이 많은 것을 알 수 있다. 교육훈련의 기대효과에 관한 응답 역시 “자활사업에 필요한 기능을 익힌다”가 45.5%, “참여자가 일에 자신감을 가지게 된다”가 39.4%로 직업능력이 취약한 자활대상자의 직업능력개발은 참여자의 특성에 적합한 자

활근로 수행 수준의 교육훈련 목표와 기대효과를 타당하게 설정하고 있는 것으로 볼 수 있다.

그러나, 면접을 통한 추가질문의 결과 등을 보충하여 교육훈련의 목표와 내용과의 타당성을 살펴보면 직무의 특성과 노동단위에 따라 개별적인 직업훈련의 성격과 집단적인 기업교육훈련의 성격이 구분되어야 하나 현재는 혼재되어 있는 것으로 나타났다. 설문조사 결과에서도 자활대상자에 대해 노동시장 참여를 촉진시키기 위한 ‘개별적인 직업훈련’의 성격을 강조하는 교육훈련 목표인 “자활사업 참여자가 개인적으로 (재)취업 또는 창업이 가능하도록 기능사양성(중기적으로 ‘자격증 취득’)차원에서 하는 것”이라는 응답이 3.1%에 불과하다. 이것은 교육훈련 대상을 주로 집단으로 설정하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 그렇지만 ‘간병’과 같이 직무의 특성상 개인작업인 경우는 개별적인 직업훈련의 성격이 강조될 필요가 있다. 둘째, ‘집수리’ 또는 ‘제과·제빵’과 같이 개인적인 기능과 집단적인 팀웍이 동시에 요구되는 경우는 개별적인 직업훈련의 성격과 집단적인 기업교육훈련의 성격이 동시에 강조되어야 한다. 이와 같이 교육훈련의 목표가 직무의 특성과 노동단위에 따라 개별적인 직업훈련의 성격과 집단적인 기업교육훈련의 성격으로 구분되어 강조될 필요가 있다. 그러나, 현재는 혼재되어 있는 것으로 파악되었다. 그 원인에 관해서는 정부(보건복지부)의 자활정책이 후견기관에 대해서는 수급자의 자활경로로 ‘자활공동체’ 설립·운영을 통한 집단적인 자활을 강조하고, 자활대상자 또한 개별적인 노동시장 (재)진입이 쉽지 않기 때문이라는 응답이 다수였다. 그리고 현재 후견기관 대부분이 자활근로사업 수탁 운영의 비중이 많은 요인이 크게 작용한다고 덧붙였다.

나. 대상자 선정 및 자활사업 현황

대상자 선정 및 자활사업 현황은 대상자 선정 기준 및 방법, 직업능력개발 전담자 유무, 신규 또는 장기 참여자에 대한 체계적인 프로그램 유무 및 내

용, 직업능력개발을 위한 경영기법 적용 등의 실태와 문제점을 알아보고 직업능력개발에 적합한 대상자를 선정하는지 분석했다.

먼저 응답한 33개 후건기관 참여자 현황은 다음과 같다.

<표 23> 설문 응답 33개 후건기관 자활사업 참여자 현황

(단위 : 명)

	수급자		자활특례자	차상위계층
	조건부수급자	일반수급자		
자활근로	855	42	87	139
자활공동체	94	12	11	156
계	949	54	98	295

설문에 응답한 33개 후건기관 자활사업 참여자는 2002년 3월말 현재 949명이다. 이를 자활근로와 자활공동체 참여자로 나누어 보면, 자활근로 1,123명, 자활공동체 273명으로 자활근로 참여자가 자활공동체 참여자에 비해 4.1배 많다. 그리고 수급자 1,003명, 자활특례자 98명, 차상위계층 295명으로 수급자가 자활특례자 및 차상위계층 보다 2.5배 많다. 또한, 후건기관간 참여자수의 편차가 매우 심하다. 참여자 평균은 28.7명이지만 최다 150명, 최소 11명이었다.

사업현황은 ‘간병’, ‘가사서비스’, ‘청소용역’, ‘자동차 세차’, ‘제과·제빵’, ‘음식제조·판매’, ‘작물재배’ 등 전술되어 있는 전국 후건기관 사업종류와 대동소이하다.

후건기관의 자활대상자 선정기준 및 방법을 복수응답으로 알아보았다. 법령²⁸⁾과 정부(보건복지부) 업무지침에 따라 조건부수급자를 우선하거나 자활특례자, 조건부수급자, 차상위계층을 선정기준으로 삼고 있는 경우가 21개 기

관으로 가장 많았다. 그 다음으로 9개 기관이 차상위계층 또는 기능보유자를 선정기준으로 하고 있으며, 장애인 또는 사회 부적응 청소년²⁹⁾을 기준으로 하는 경우도 2개 기관이 있었다. 선정방식 또한 16개 기관이 정부(보건복지부) 업무지침에 따라 기초지방자치단체 단위로 동사무소 사회복지전담공무원의 의뢰(또는 추천)를 통해 상담절차를 거쳐 참여 여부를 결정하고 있다. 상담에서 가장 중요한 자활사업 참여 결정요인은 노동능력(10개 기관)과 자활의욕(9개 기관)이었으며, 건강, 팀웍유지가능도 중요하다고 응답했다. 동사무소 담당자의 의뢰(또는 추천) 보다 후견기관에서 발굴하는 것을 우선으로 한다는 응답은 2개 기관이었다.

후견기관의 직업능력개발전담자 유무에 관해 알아보았다. 응답한 31개 기관 가운데 27개 기관이 전담자 없이 각 사업담당자에게 일임하고 있으며, 교육훈련 전담자를 두거나 실장(후견기관 중간 관리자 급)이 적극적으로 지원한다는 응답은 4개 기관이었다. 이렇게 후견기관 사업 담당자의 개인역량에 좌우되는 구조는 직업능력개발에 있어 편차가 생기는 요인이 되고, 안정성에 해가 될 수 있다.

후견기관에 신규 또는 장기 참여자에 대한 체계적인 직업능력개발 프로그램 운영 유무에 관해 알아보았다. 대부분의 기관이 직업능력개발 프로그램이 있지만 체계가 정립된 정도는 아니라고 응답했다. 체계적인 직업능력개발 프로그램이 있다고 응답한 경우는 4개 기관에 지나지 않았다. 아직까지는 체계적인 직업능력개발 프로그램 운영이 매우 미흡한 것을 알 수 있다. 다만, 서울 M기관의 경우는 신규참여자와 장기참여자를 구분하여 상대적으로 체계적인 프로그램을 운영하고 있다고 응답했다. 하나의 모범사례로서 서울 M기관 프로그램을 살펴보면 다음과 같다. 신규참여자는 참여 확정 후 2~3주간 자활사업에 관한 총괄교육, '단기적응훈련' 등을 활용한 기능교육, 외부강사를 활용한 기능 안정화 교육을 실시한다. 장기참여자는 유사업종 선진기업체의

28) 국민기초생활보장법, 시행령, 시행규칙

29) 자활후견기관 부설 '청소년자활지원관' 운영과 관련 있음

기술후원을 얻어 일정기간 견습(제과·제빵의 경우는 OO호텔에 파견 견습³⁰⁾)을 한다. 그리고 자활공동체를 준비하는 단계에서는 외부 업체(컨설팅업체, 회계법인 등)를 통해 경영과정을 교육받는다.

<표 24> 서울 M기관의 직업능력개발 프로그램

신규참여자	장기참여자
- 자활사업에 관한 총괄교육(2~3주) - '단기적응훈련' 등을 활용한 기능 교육 - 외부강사를 활용한 기능 안정화 교육	- 유사업종 선진기업체의 기술후원을 얻어 일정기간 견습(제과·제빵의 경우는 OO호텔에 파견 견습) - 외부 업체(컨설팅업체, 회계법인 등)를 통해 경영과정을 교육

후견기관에서 참여자의 직업능력개발(또는 경영성과)을 위해 특정 사업단(자활근로 또는 자활공동체)에 대한 경영기법 적용 정도에 관해 복수응답으로 알아보았다. 작업조직 개편(25개 기관), 학습하는 분위기로 조직 쇄신(9개 기관), 이윤의 공정한 분배 체계 강화(7개 기관), 성과급 지급(4개 기관)으로 대다수인 75.7%가 작업조직 및 공정의 개선을 꾸준히 하고 있는 것으로 나타났다.

대상자 선정의 적합성을 분석하면 다음과 같다. 현재의 자활사업은 법령과 정부(보건복지부)의 방침에 따라 지방자치단체가 행정집행하는 수준으로 대부분의 후견기관은 기초지방자치단체가 의뢰하는 수급자를 대상으로 수동적으로 자활사업을 실시하고 있는 것으로 파악되었다. 차상위계층(소득인정액이 수급자의 120% 이내)참여가 자발성을 담보할 수 있으나 이는 제도와 후

30) OO호텔에서 견습하는 이유 중에는 '자긍심 고취 또는 자존감 회복'도 포함되어 있어 사회심리적인 요소를 중요하게 감안하고 있다는 것을 알 수 있음

건기관의 사업역량이 관건일 수 있다. 기초지방자치단체는 수급자가 아닌 경우 결과적으로 추가 예산이 소요되므로 차상위계층 참여에 적극적이지 않은 것으로 보인다. 수급자의 경우는 대부분 노동능력이 취약하며, 자활사업 참여의 비자발성과 복지 의존성으로 인해 직업능력개발 효과가 제한적일 수 있다. 그리고 대상자 선정 및 자활사업 현황에서 전술한 바와 같이 직업능력이 현재 하는 일을 수행하기에 약간 부족하다면 대상자 선정이 적절하다고 볼 수 없다.

후견기관 운영에 있어 정부(보건복지부)의 업무지침이 구속력을 강하게 발휘하는 제도 운용에서 대상자 선정의 적합성을 후견기관의 대상자 선정기준 또는 방식만으로는 분석이 가능하지 않다. 결과적으로 정부(보건복지부)의 제도 운용과 대상자 선정 기준에 맞추어 교육훈련을 운영하는 측면이 있는 것이다. 그러나 후견기관 수탁 민간단체의 성격이 사회복지법인, 종교단체, 사회단체 등으로 다양하고 역량도 차이가 있으며, 지역의 노동시장 구조 또한 같지 않다는 측면에서 볼 때 대상자 선정 기준을 탄력적으로 운용할 필요가 있다. 또한 (중앙)정부에서 일률적인 업무지침을 시달하고 지방자치단체는 단순히 행정집행을 하는 구조는 제도 시행 초기의 다양한 직업능력 프로그램 사례 개발 노력을 장려하기보다는 민간단체에 위탁한 자활사업을 행정집행 중심으로 경직시킬 우려가 있다.

다. 직업능력개발 방식과 운영체계

후견기관에서 현재 실시하고 있는 직업능력개발의 방식과 운영체계의 실태와 문제점을 알아보고, 적절한가를 분석했다.

현재의 기술(또는 기능) 교육훈련 방식을 일곱 가지로 구분하고, 각각 적용하고 있는 사업종류에 대해 알아보았다. 응답결과는 후견기관 실무자 또는 외부 강사를 활용하여 교육하거나 자활근로사업단(또는 자활공동체) 내부에서 자체 전수, 지역 지부에서 공동사업단을 활용하여 공동교육하는 방식은

활발한 편이다. 반면, 지역 내 유사한 교육을 실시하는 타 기관과 연계한 교육이나 직업전문학교 또는 여성인력개발센터 위탁 교육훈련, 한국산업인력공단 '단기적응훈련' 활용 교육훈련 등은 상대적으로 활발하지 않은 것으로 나타났다.

후견기관의 직업능력개발 방식에 관해 각각의 실태와 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫 번째, 후견기관 실무자, 외부 강사를 활용하여 훈련하는 경우이다. 자활근로사업단(또는 자활공동체) 교육훈련에 필요한 기능을 후견기관 실무자가 외부에서 직접 습득해서 교육하는 경우와 기술(또는 기능) 강사들을 외부에서 초빙하여 교육하는 경우이다. 후견기관에서 가장 많이 행하는 방식이며, 적용하는 사업종류도 가장 다양하다. 실무자가 직접 기술을 습득하여 참여자들을 교육하는 경우는 많은 시간이 필요하며 외부강사를 초빙하는 경우 역시 현재로서는 직업교육 강사 인력풀이 풍부하지 않아 준비과정에 시간이 많이 소요되거나 담당 실무자들의 개인적 정보와 역량에 좌우된다. 뿐만 아니라 적합한 강사의 경우에는 강사료가 고가이기 때문에 예산의 부족으로 지속적인 교육이 아닌 일회성 교육으로 그치기 쉽고 강사료 기준도 후견기관마다 같지 않기 때문에 교육훈련계획을 세울 때 애로가 되고 있다.

두 번째는 자활근로사업단(또는 자활공동체) 내부에서 자체 전수하는 방법이다. 후견기관에서 많이 행하는 방식이며, 적용하는 사업종류도 다양하다. 자활근로사업단 내부에 기술(또는 기능)이 있는 참여자가 있는 경우에 자연스럽게 자체 전수되며, 이 때문에 기술(또는 기능)이 있는 사람을 자활근로사업단(또는 자활공동체)으로 영입하여 사업을 진행하기도 한다.

세 번째는 한국자활후견기관협회 지역 지부 공동사업단(네트워크)이 주체가 되어 진행하는 공동교육 방법이다. 서울지역 「간병인 사업단」의 경우 기능교육을 주도한다. 간병인 사업단은 1년에 기능교육을 130~150시간 정도 계획하고 있고, 강사진은 외부에서 초빙하기도 하고, 2~3년 차 된 참여자들이 직접 교육을 맡기도 한다. 부산지역 「간병사업단」 사례도 이와 유사하다.

이러한 공동사업단의 자체교육은 교육시간과 내용을 필요에 따라 적절하게 조절할 수 있고 각 후견기관이 개별적으로 진행하는데 따른 인적·물적 자원의 활용도를 높일 수 있는 장점을 가진다. 그러나 교육장 임차의 어려움, 강사료 부담, 교육 중간에 의뢰(또는 추천)되어 오는 (신규)참여자들을 별도로 교육시킬 수 있는 교육프로그램을 동시에 운영 할 수 없어 타 간병인 교육기관(대한적십자사 등)에 의뢰할 수밖에 없는 문제는 여전히 남는다. 최근에는 건물청소, 차량세차에 관한 교육과 집수리사업에 관해 지역 공동사업단(네트워크)에 의한 교육이 활성화되고 있는 추세이다.

네 번째는 기술(또는 기능)이 있는 후견기관 또는 자활공동체에 견습, 방문 등 자활사업실시기관 내에서 협력하는 방법이다. 이 방식은 후견기관 가운데 소수 업종 또는 전략적 필요에 의해 주로 이루어진다. 기술습득을 위해 동종 업종에 기술을 보유하고 있는 후견기관 또는 자활공동체를 방문하여 경험과 기술을 전수 받는다. 이 부분은 기술뿐 아니라 경영상의 노하우도 전수 받을 수 있어 많은 도움을 얻을 수 있으나 역시 정기적이거나 체계적이기는 어렵다.

다섯째, 지역 내에서 유사한 교육을 실시하는 타 기관(복지기관 등)과 연계하여 교육훈련을 실시하는 경우이다. 다양한 업종에 적용되며 주로 실습공간과 경영 노하우가 있는 기관과 연계하여 2~3개 또는 3~4개 기관이 공동으로 실시한다.

여섯째, 직업전문학교 또는 여성인력개발센터 혹은 대한적십자사에 위탁 교육훈련을 실시하는 경우이다. 여성인력개발센터 혹은 대한적십자사 위탁 교육은 ‘간병’ 업종에서 활발한 편이다. 직업전문학교 위탁 교육은 최근 들어 ‘집수리사업’을 중심으로 늘어나고 있다. 이에 관한 자세한 실태와 사례는 노동부 인프라 연계방안과 직업훈련 수요 파악 사례 등에 후술되어 있다.

일곱째, 한국산업인력공단 ‘단기적응훈련’을 활용하여 자체 교육훈련을 실시하는 경우이다. 이 훈련은 1인당 기준으로 예산만 지원해 주는 제도이며 여자는 30세 이상, 남자는 50세 이상 가능하다. 현재 몇몇 후견기관에서 ‘단

기적응훈련'을 활용하고 있는데 예산 지원액이 너무 적고 남자의 경우 제한 연령이 50세 이상으로 참여폭이 제한되어 있다. 다만, 표준화되어 있지 않은 직업훈련은 예산만 지원 받아 특성에 맞게 자율적으로 운영하는 이 방식의 장점을 활용할 수 있다. 왜냐하면 현재 후견기관의 교육훈련 목표가 노동시장 (재)진입 보다는 자활근로 운영에 치중되어 있고, 표준화되어 있지 않은 간단한 기능을 요구하는 경우가 다수이기 때문이다.

후견기관의 운영체제는 대부분 사업(업종)별 체계이다. 따라서 사업 담당자가 해당 사업별로 배치되어 있다. 그리고 사업 담당자가 실제적인 자활사업 참여 상담, 직업능력개발, 마케팅까지 전담한다. 따라서 사업담당자의 개인역량에 따라 직업능력개발의 차이가 많을 수 있다. 이러한 한계에 대한 하나의 대안으로 지역단위에서의 네트워크 또는 컨스시엄 구성·운영이 제안되고 일부 운영되고 있다.

그렇다면 지역단위에서 앞으로의 운영주체에 관한 의견은 어떠한지를 알아보았다.

<표 25> 지역단위에서 앞으로의 운영주체

지역단위에서 앞으로의 운영주체	응답(%)
개별 후견기관 단위	-
지역 내 같은 업종 사업 네트워크 단위	21(63.6)
후견기관 소재지(구(군))에서 '복지관(단체)'과의 컨스시엄 단위	4(12.1)
개별 후견기관과 같은 업종 '기업체'와의 컨스시엄 단위	8(24.2)
계	33(100)

지역단위에서 앞으로의 운영주체는 어떠해야 하는가에 대한 응답은 “지역 내 같은 업종 사업 네트워크 단위”가 가장 많은 21개 기관(63.6%), “개별 자활후견기관과 같은 업종 기업체와의 컨스시엄 단위”가 8개 기관(24.2%), “개

별 자활후견기관과 같은 소재지(구(군))에서 유사한 교육을 실시하는 복지관(단체)과의 컨스시엄 단위”가 가장 적은 4개 기관(12.1%)으로 나타났다. 이로써 개별후견기관은 직업능력개발 기능을 독자적으로 수행하기에는 여러 가지로 부족하다는 것을 알 수 있다. 그래서 지역단위에서 후견기관 또는 기업체, 복지관(단체)과의 협력 필요성이 많음을 알 수 있다. 특히, 기업체와의 협력요구는 자활사업이 노동정책과 연계된 복지정책임을 반증하는 것이라고 볼 수 있다.

직업능력개발의 방식과 운영체계의 적절성을 분석하면 다음과 같다.

자활대상자의 특성을 고려할 때 일반적인 실업자 재취업을 위한 직업훈련과는 차별적인 방식과 운영체계를 필요로 한다. 특히, 집단적인 직업능력개발과 자활근로(또는 자활공동체)의 노동과 훈련을 병행하는 방식을 요구한다. 이에 따라 후견기관 실무자 또는 외부 강사를 활용하여 교육하거나 자활근로사업단(또는 자활공동체) 내부에서 자체 전수, 한국자활후견기관협회 지역 지부에서 공동사업단(네트워크)을 활용하여 공동교육, 지역 내 유사한 교육을 실시하는 타 기관(복지관 등)과 연계한 교육, 직업전문학교 또는 여성인력개발센터 위탁 교육훈련, 한국산업인력공단 ‘단기적응훈련’ 활용 교육훈련 등의 방식을 적용한다. 이의 적절성을 분석하면 각각의 장점이 있으므로 적절하다고 볼 수 있다. 그러나 각 방식에 문제점도 있다. 그리고 문제점을 보완할 수 있는 후견기관 또는 지역단위에서의 정기적이고 단계적인 직업훈련체계구축은 매우 미흡하다고 볼 수 있다. 또한, 후견기관 사업담당자의 개인역량에 좌우되는 직업능력개발 구조는 안정성에 있어 적절하지 못하다.

라. 재정운용

직업능력개발 재정운용의 실태에 관한 질문에 31개 기관이 응답하였다. 응답은 “자활근로사업비에서 충당한다”가 27개 기관(87.1%), “후견기관 운영비에서 충당한다”가 4개 기관(12.9%)이었으며, 복수응답으로 “자활근로사업비

와 후견기관 운영비 두 곳에서 충당한다”가 6개 기관이었다. 거의 대부분이 자활근로사업비에서 충당하고 있으며, 이는 현재 후견기관 사업이 자활근로 수탁·운영이 지배적인 상황과 관계 있다.

재정운용에 있어서의 문제는 자율적이지 못하다는 것이다. 후견기관 운영비 재원이 거의 정부 보조금이며 대부분 인건비와 일반경상비로 편성·집행된다. 구체적으로 살펴보면 후견기관 재정은 연 운영비 1억 5천만원³¹⁾으로 인건비(5~6명), 일반경상비, 일반사업비를 집행하고, 기초지방자치단체로부터 자활근로사업을 수탁하여 다수의 사업을 운용한다. 그러나, 자활근로사업의 경우 자재비, 관리비 예산을 활용하는데 이는 교육훈련비 항목이 아니어서 운용이 제한적이다.

마. 유관기관과의 연계

먼저, 지역 내 복지기관(단체) 등과 협력한다. 주로 지역 내에서 유사한 교육을 실시하는 타 기관에 위탁하거나 연계하는 방식으로 교육훈련이 진행된다. 지역 내의 여성인력개발센터, 복지기관(단체)에서 실시하는 직업교육 프로그램에 위탁하거나 공동으로 교육을 실시하기도 하면서 지역 내 네트워크를 적극적으로 활용해 나가는 경우이다. 두 번째는 한국산업인력공단 ‘단기적응훈련’ 등을 활용하고 있다. 이는 전술한 바 있다. 세 번째는 노동부 인프라와의 연계이다. 먼저 후견기관 사업 가운데 노동부 직업훈련기관을 활용하기에 적합한 직종을 알아본 결과 ‘집수리’, ‘제과·제빵’, ‘음식제조판매’ 등으로 표준화되어 있는 직종이 대부분이다. 그리고, 자활사업 참여자의 기능교육훈련에 노동부 직업훈련기관을 활용한다면 어떠한 방향으로 진행되어야 하는가에 관한 질문에 관한 응답은 다음과 같다.

31) 서울 : 국비 50%·지방비 50%, 그 외 지방 : 국비 70%·지방비 30%

<표 26> 노동부 인프라 연계 훈련방향

노동부 인프라 연계 시 훈련방향	응답(%)
훈련과 일 병행	12(36.4)
자격증 취득	7(21.2)
장기간(6개월 이상) 훈련	10(30.3)
단기간(1~3개월) 훈련	4(12.1)
계	33(100)

“훈련과 일을 병행해야 한다”가 가장 많은 12개 기관(36.4%), “장기간(6개월 이상)훈련을 받아야 한다”가 10개 기관(30.3%), “자격증을 취득할 수 있어야 한다”가 7개 기관(21.2%), “단기간(1~3개월)훈련만 받으면 된다”에 4개 기관(12.1%)이 응답했다.

노동부 인프라를 활용할 때 바라는 다수의 의견을 정리하면 다음과 같다. 먼저 훈련방향은 훈련과 일을 병행해야 하며, 장기간(6개월 이상)훈련을 받을 필요가 있다. 1일 훈련시간은 4~6시간이 적당하며, 직업훈련과정에 있어 참여자에게 영향을 미치는 중요요인은 강사와 시설·장비이다. 훈련교재는 책자보다는 시청각 교재(비디오, 파워포인트 등)를 중심으로 용어를 쉽게 설명하면서, 사진·그림 등을 사용하여 보기 편하게 만든 것을 필요로 했다. 학급편성은 당해 후견기관 참여자 + 타 후견기관 참여자 = 후견기관 참여자만으로 편성하기를 바랐으며, 학급인원은 20명 이내였다.

노동부 인프라 연계 시 교육훈련 내용에 관한 의견을 자세히 살펴보면 다음과 같다.

<표 27> 노동부 인프라 연계 시 교육훈련 내용에 관한 의견

질문 \ 응답	가장 많은 응답	두 번째 많은 응답	비고
1일 훈련시간	4~6시간(57.6%)	8시간(24.2%)	
직업훈련에 영향 중요요인	강사(48.4%)	시설과 장비(41.9%)	응답기관 : 31개
훈련 교재	책자보다는 시청각 교재(비디오, 파워포인트 등)가 중심(69.7%)	용어를 쉽게 설명하면서, 사진·그림 등을 사용하여 보기 편하게 만든 것(30.3%)	
학급편성	당해 후건기관 참여자 + 타 후건기관 참여자 = 후건기관 참여자만으로(60.6%)	당해 후건기관 참여자 + 타 후건기관 참여자 + 노동부 「고용안정센터」 자활직 업훈련 참여자(27.3%)	
학급인원	20명 이내(54.5%)	10명 이내(33.3%)	
계			응답기관 : 33개

1일 훈련시간은 “4~6시간”이 19개 기관(57.6%), “8시간”이 8개 기관(24.2%), “4시간 이하”가 6개 기관(18.2%)이었다.

직업훈련과정에 있어 참여자에게 영향을 미치는 중요요인에 관해 묻는 질문에는 31개 기관이 응답했다. “강사”가 15개 기관으로 가장 많은 응답(48.4%)이었으며, “시설과 장비”가 13개 기관(41.9%), 그 외는 소수의견으로 “실습재료” 1개 기관(3.2%), “기타” 2개 기관(6.5%)이었다. 기타응답에는 참여자 의욕, 교육훈련만족도와 직업능력향상을 상담·점검하는 관리인력의 역할 등이었다.

훈련교재는 “책자보다는 시청각 교재(비디오, 파워포인트 등) 중심”이 23개

기관(69.7%), “용어를 쉽게 설명하면서, 사진·그림 등을 사용하여 보기 편하게 만든 것”이 10개 기관(30.3%)이었다.

학급편성은 “당해 후견기관 참여자 + 타 후견기관 참여자 = 후견기관 참여자만으로”가 20개 기관(60.6%)으로 가장 많았다. 그 다음으로 “당해 후견기관 참여자 + 타 후견기관 참여자 + 노동부 「고용안정센터」 자활직업훈련 참여자”가 9개 기관(27.3%)이었다.

학급인원은 “20명 이내”가 18개 기관(54.5%), “10명 이내”가 11개 기관(33.3%)이었으며, 그 외는 소수의견으로 30명 이내, 40명 이내가 각각 3개 기관과 1개 기관이었다.

바. 정책적 지원

후견기관 자활대상자의 직업능력개발에 있어 정책적 문제는 참여자 선정 기준의 모순, 수급자가 공적부조에 의존적인 현상, 노동부 「고용안정센터」와의 연계 체계 미흡, 후견기관의 성격과 구조가 직업능력을 개발하는데 적합하지 않은 것 등이다. 후견기관에서 기능 교육훈련 활성화를 위해 시급히 개선되어야 할 과제로는 기능 교육훈련의 체계 구축과 차상위계층, 불완전취업자의 참여 확대, 별도의 (광역)지역별 「자활기능교육센터」 설립·운영 등의 의견이 있었다. 수급자와 차상위계층 교육훈련은 통합하여 운영해야 한다는 의견이 많았다. 앞으로의 직업능력개발 방향에 관해서는 자활사업 참여자들이 중·장기적으로 공동창업(자활공동체) 할 수 있도록 필요한 기능 및 경영능력을 교육하는 것과 자활사업 참여자가 현재 하는 일(자활근로 또는 자활공동체)에서 성과를 내어 소득이 증대될 수 있도록 필요한 기능을 교육하는 것이라는 의견이 많았다. 자세히 살펴보면 다음과 같다.

후견기관 자활대상자의 직업능력개발에 있어 정책적 문제에 관한 우선 순위를 묻는 질문에 첫 번째 문제로 “참여자 선정 기준에 모순이 있다”가 14개 기관으로 가장 많고, “수급자가 공적부조에 의존적인 현상”을 11개 기관이,

“노동부 「고용안정센터」와의 연계 체계 미흡”을 6개 기관이, “후견기관의 성격과 구조가 직업능력을 개발하는데 적합하지 않다”는 2개 기관이 응답했다.

면접조사시 추가질문으로 자활대상자의 직업능력개발의 효율성을 높이기 위해 보건복지부와 노동부로 이원화되어 있는 자활사업 집행구조를 어떤 형식으로든 일원화할 필요가 있는가에 대해서는 과반수 이상의 기관이 그 필요성에 동의했다. 그러나, 자활사업의 특성상 복지전달체계로서의 성격이 강조되어야 한다는 의견과 정부의 자활사업 집행구조가 일원화되어 적극적 노동시장정책이 강화될 경우 현재의 후견기관 성격과 구조로는 업무수행이 적합하지 않다는 의견도 있었다.

후견기관에서 기능 교육훈련 활성화를 위해 시급히 개선되어야 할 우선 순위에 관한 질문에 첫 번째 개선과제로 “기능 교육훈련의 체계 구축”을 13개 기관이 응답하여 가장 많았고, “기술(또는 기능)인력이 부족하여 능률적이지 못하므로 차상위계층, 불완전취업자의 참여 확대가 필요하다”가 7개 기관, “현재의 후견기관은 성격과 구조로 볼 때 직업훈련기관으로 적합하지 않으므로 별도의 (광역)지역별 「자활기능교육센터」 설립·운영이 필요하다”가 7개 기관, “교육훈련 예산부족으로 자활근로 예산 또는 후견기관 운영비에서 예산 확대가 필요하다”가 3개 기관, “전문강사가 부족하므로 강사 발굴 및 양성 필요하다”가 1개 기관이었다.

후견기관 참여자의 직업능력개발을 위해 기능교육훈련을 실시할 때 수급자와 차상위계층의 통합 또는 분리 운영에 관한 질문에 31개 기관이 응답했다. 응답은 통합운영하자는 의견이 23개 기관(74.2%), 분리운영하자는 의견이 8개 기관(25.8%)이었다.

앞으로의 후견기관 자활대상자 직업능력개발 방향에 관한 질문에 30개 기관이 응답했다. 응답은 “자활사업 참여자들이 중·장기적으로 공동창업(자활공동체) 할 수 있도록 필요한 기능 및 경영능력을 교육하는 것”에 가장 많은 14개 기관(46.7%), “자활사업 참여자가 현재 하는 일(자활근로 또는 자활공동

체)에서 성과를 내어 소득이 증대될 수 있도록 필요한 기능을 교육하는 것”에 11개 기관(36.7%), 그 외는 소수응답으로 “자활사업 참여자가 개인적으로 (재)취업 또는 창업이 가능할 수 있도록 기능사 양성(중기적으로는 ‘자격증 취득’)차원에서 교육하는 것”이 2개 기관(6.7%), “자활사업 참여자에게 사회·심리적인 배제를 방지하기 위하여 노동기회를 제공하는 것”이 2개 기관(6.7%), “자활사업 참여자에게 노동능력을 유지할 수 있도록 직업경험을 갖게 하는 것”이 1개 기관(3.3%)이었다.

2001년 7월 1일부터 노동부 자활직업훈련의 제도 개선이 이루어졌다. 개선사항의 핵심은 자활직업훈련대상을 취업대상자에서 “수급자 중 직업훈련이 가능한자”로 확대하여 실제적으로 조건부수급자 중 ‘비취업대상자’도 훈련이 가능하며 훈련기관이 훈련생을 직접 모집하여 훈련을 실시할 수 있게 되었다.

또한 보건복지부에서 올 2월부터 후견기관을 중심으로 기초지방자치단체의 자활직업훈련 대상자를 모집하여, ‘집수리 현물급여’ 시행에 대비한 직업훈련을 노동부 직업훈련기관(충북 음성군 소재 전문건설공제조합 직업전문학교 등)을 활용하여 3주간의 일정(합숙)으로 배관, 용접, 보일러, 목공 등의 직종에서 5월말 현재 계속 시행중이다. 이렇게 자활직업훈련 대상자의 제한을 없애고 자활사업 집행부처인 보건복지부와 노동부가 협력하여 자활직업훈련을 집행하는 방식은 매우 발전적으로 평가될 수 있다. 그러나, 여기에 수급자의 경우는 ‘실업함정현상’이 존재할 수 있으며, 자활대상자의 생애노동경로에 관한 조사·연구와 교육훈련투자수익률이 충분히 고려되지 않은 상태에서 집행되는 ‘집수리 현물급여’ 시행에 대비한 직업훈련은 그 실효성에 문제가 있을 수 있다.

직업능력개발에 관한 정책적 지원의 실효성을 높이려면 근본적으로 기초법상 ‘자활’의 목표와 범위 설정의 혼란을 해소해야 할 것으로 본다. 왜냐하면, 기본적으로 후견기관의 성격과 기능에 비추어 참여자 선정기준에 모순이 있다는 의견이 다수 존재하는 상태에서는 직업능력개발의 목표를 설정하는데

그 효과에 의구심이 있을 수 있다. 여기에 수급자가 공적부조에 의존적인 현상은 충분히 있을 수 있고, 보충급여방식과 조건부과에 의한 비자발성의 한계가 있다. 그런데 공동창업의 가능성이 낮음에도 불구하고 후견기관을 통한 주요 자활경로로 자활공동체 설립·운영을 강조하는 정부(보건복지부)의 방침은 혼란을 부채질할 수 있다. 또한, 사회복지법인, 종교단체, 사회단체 등 민간단체에 위탁 운영하는 후견기관의 성격과 구조가 일부를 제외하고는 시장에서 경쟁력을 확보할 수 있는 경영단위로서는 매우 미흡하다고 판단하기 때문이다. 따라서 기초지방자치단체에서 수급자 심사를 통해 노동능력, 자활욕구 및 가구여건의 기준으로 노동시장에서의 취업이 쉽지 않은 '비취업대상자'로 선정한 대상자를 공동창업 방식의 자활공동체를 통해 노동시장에 취업시키려는 정책은 모순이 있다.

2. 자활후견기관의 자활대상자 직업능력개발 기능 활성화 방안

후견기관의 자활대상자 직업능력개발 기능 활성화 방안은 실태에 대한 문제점 도출과 분석을 통해 목표와 내용, 대상자 선정, 유관기관과의 연계, 정책적 개선방향 순으로 기술하였다.

가. 목표와 내용

직무의 특성에 따라 개별적인 직업훈련의 성격과 집단적인 기업교육훈련의 성격이 구분되어야 하나 현재는 혼재되어 있는 것으로 파악되었다. 이것은 노동능력이 있는 공적부조 대상자(조건부수급자)에게 강제되어 있는 자활사업(자활근로 또는 자활공동체)의 생산성을 높이기 위한 집단적인 기업교육훈련의 성격이 지배적이기 때문이다. 또한 정부(보건복지부)의 자활정책이 후견

기관에 대해서는 수급자의 자활경로로 ‘자활근로’에서 ‘자활공동체’ 설립·운영을 통한 집단적인 자활을 강조하여 보충급여방식에서 결과적으로 국가 복지예산 지출의 절감을 꾀하기 때문이기도 하다.

이러한 실태에 대한 직업능력개발 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

목표와 내용은 직무 특성에 따라 구분하여 설계되어야 한다.

먼저, ‘간병’과 같이 직무의 특성상 개인작업인 경우는 개별적인 직업훈련의 성격이 강조되어야 한다. 둘째, ‘집수리’, ‘제과·제빵’, ‘음식제조·판매’와 같이 개인적인 기능과 집단적인 팀웍이 동시에 요구되는 경우는 개별적인 직업훈련의 성격과 집단적인 기업교육훈련의 성격을 동시에 강조해야 한다. 셋째, ‘청소용역’, ‘세차’와 같이 2인 이상이 함께 작업하는 직무의 특성이 있는 경우에는 집단적인 기업교육훈련의 성격이 강조되어야 한다.

나. 대상자 선정

현재의 자활사업은 법령과 정부(보건복지부)의 방침에 따라 지방자치단체가 행정집행하는 수준으로 대부분의 후견기관은 기초지방자치단체가 의뢰하는 수급자를 대상으로 수동적으로 자활사업을 실시하고 있는 것으로 파악되었다. 후견기관 수탁 민간단체의 성격이 사회복지법인, 종교단체, 사회단체 등으로 다양하고 역량도 차이가 있으며, 지역의 노동시장 구조 또한 같지 않다는 측면에서 볼 때 대상자 선정기준을 탄력적으로 운용할 필요가 있다. 정부(보건복지부)의 일률적인 방침보다는 지역 여건에 맞는 지방자치단체의 자율적인 방침 개발과 적용이 필요하다. 이를 위해서 정부(보건복지부)는 지방자치단체에 실질적인 권한을 보다 많이 이양하고, 지방자치단체는 관련 조례를 제·개정하여 체계적인 사업을 집행할 수 있어야 한다. 또한, 정부(보건복지부) 2002년 종합자활지원계획에서 차상위 계층의 참여를 2001년도 30%에서 2002년도 40%로 확대할 수 있도록 하고 있음에도 불구하고 원활히 추진되지 않고 있다. 차상위계층 및 불완전 취업자의 참여 확대는 수급자의 취약

한 노동능력을 보완할 수 있기 때문에 필요하다. 그러나 예산 반영 없는 방침은 공염불에 불과하다. 자활근로예산의 추가 또는 공공근로사업과의 연계를 통해 예산을 확보하여 지방자치단체가 자활사업을 원활히 집행할 수 있게 되어야 한다.

다. 직업능력개발 방식과 운영체계 및 재정운용

자활대상자의 특성을 고려할 때 일반적인 실업자 재취업을 위한 직업훈련과는 차별적인 방식과 운영체계를 필요로 한다. 특히, 집단적인 직업능력개발과 자활근로(또는 자활공동체)의 노동과 훈련을 병행하는 방식을 요구한다. 이에 따라 후견기관 실무자 또는 외부 강사를 활용하여 교육하거나 자활근로사업단(또는 자활공동체) 내부에서 자체 전수, 한국자활후견기관 지역 지부에서 공동사업단(네트워크)을 활용하여 공동교육, 지역 내 유사한 교육을 실시하는 타 기관(복지관 등)과 연계한 교육, 직업전문학교 또는 여성인력개발센터 위탁 교육훈련, 한국산업인력공단 ‘단기적응훈련’ 활용 교육훈련 등의 방식을 적용한다. 그러나 아직 체계적인 직업능력개발과 운영단위의 안정성은 매우 미흡한 것으로 파악되었다.

이에 대한 직업능력개발 기능 활성화 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 자활대상자에 적합한 정기적이고 단계적인 교육훈련 모듈이 개발되어야 한다. 자활대상자는 집중적으로 교육을 받는 것보다는 정기적 교육 또는 순차적으로 기능의 수준을 높이는 단계적(process) 진행이 효과적일 수 있다. 교육훈련이 정기적으로 이루어져야 후견기관 담당자의 변동이 있어도 자활근로사업단의 안정성이 유지되며, 자활사업 참여자 또한 기초지방자치단체에서 부정기적으로 후견기관에 의뢰되는 경우가 있기 때문에 정기적인 교육훈련체계 구축이 필요하다. 둘째, 실습장소와 교육훈련예산이 필요하다. ‘집수리사업’과 ‘청소업’ 등의 교육훈련은 기능습득을 위한 공간확보가 필수적이며 이러한 교육훈련장소는 접근성이 좋아야 한다. 또한 지속적인 교육훈련에

는 강사로 등의 예산이 필요하다. 셋째, 노동과 교육훈련이 병행되어야 하며 자격증 취득을 위한 교육보다는 집단적인 노동생산성 증대를 위한 교육훈련이어야 한다(OJT 방식). 넷째, 집중적인 교육훈련을 실시할 때에는 자활근로가 실시되지 않는 기간이 좋다. 매년 12월에서 익년 1월까지 2개월간은 자활근로를 집행하지 않으므로 이 기간의 활용을 고려할 수 있다. 다섯째, 지역단위 교육훈련이 효율적이다. 특정 지역에서 2~3주 동안의 합숙훈련은 참여자들에게 개인과 가구여건상 무리일 수 있다. 따라서 지역단위로 교육훈련이 진행되는 것이 효율적이다. 여섯째, 참여자들의 학습 수준이 고려되어야 한다. 참여자들의 연령, 학력, 건강상태 등을 고려할 때 비디오, 파워포인트 등 영상교재가 활용될 필요가 있다. 특히 참여자 중 개인적 취업이 가능한 능력이 있는 경우에는 주간에는 자활근로 참여를 병행하면서 야간 직업훈련과정³²⁾에 연계시킬 수 있다. 예를 들어, ‘도시락 제조판매사업’ 참여자의 경우 본인이 원할 경우 한식조리과정, ‘제과·제빵사업’ 참여자의 경우 제과·제빵과정의 직업훈련을 이수 할 수 있도록 지원해야 한다. 사례가 많지 않을 뿐 현행 제도와 행정체계상 문제는 없다. 일곱째, 현재 주로 개별 후견기관 단위로 이루어지고 있는 교육훈련을 한국자활후견기관협회 지역 지부 공동사업단(네트워크)이 진행하는 것이 바람직하다. 그 동안 일부 지역에서는 지역 사업협의체가 직업훈련을 공동으로 실시한 경험을 가지고 있다. 후견기관에서 현재 진행하고 있는 훈련직종, 예산이나 수요자, 강사, 시설·장비 등을 고려한다면 직업훈련을 수행하는 주체는 개별 후견기관 보다는 지역 사업 협의체가 효율적일 것이다. 여덟째, 자활대상자의 특수한 교육훈련 목표를 고려할 때 지역(광역)단위 (가칭)「자활기능교육센터」의 설립·운영도 검토할 필요가 있다. 교육훈련 뿐 아니라 후견기관 또는 지역단위에서의 직업능력개발 전담자 양성, 마케팅까지 담당하여 자활사업을 조직적으로 지원할 필요가 있다. 아홉째, 재정운용에 있어서 자활근로사업비 구성에 교육훈련비 항목을 추가

32) 이 경우에는 직업전문학교에서 자활직업훈련과정으로 ‘단독학급’을 편성하기 곤란하므로 실직자 재취업과정에 합류할 수 있음

하는 방안이 요청된다. 후견기관은 기초지방자치단체로부터 자활근로사업을 수탁하여 다수의 사업을 운용한다. 그러나, 자활근로사업의 경우 자재비, 관리비 예산을 활용하는데 이는 교육훈련비 항목이 아니어서 운용이 제한적이기 때문이다.

라. 유관기관과의 연계

노동부 인프라를 활용할 때 바라는 후견기관의 의견은 다음과 같이 파악되었다. 먼저 훈련방향은 훈련과 일을 병행해야 하며, 장기간(6개월 이상)훈련을 받을 필요가 있다. 1일 훈련시간은 4~6시간이 적당하며, 직업훈련과정에 있어 참여자에게 영향을 미치는 중요요인은 강사와 시설·장비이다. 훈련교재는 책자보다는 시청각 교재(비디오, 파워포인트 등)를 중심으로 용어를 쉽게 설명하면서, 사진·그림 등을 사용하여 보기 편하게 만든 것을 필요로 했다. 학급편성은 당해 후견기관 참여자 + 타 후견기관 참여자 = 후견기관 참여자만으로 편성하기를 바랐으며, 학급인원은 20명 이내였다.

이에 따른 직업능력개발 기능 활성화 방안을 제시하면 다음과 같다.

전술된 현재의 직업능력개발 방식에서 표준화된 직종의 경우는 국민기초생활보장법상의 '자활직업훈련(국민기초생활보장법 시행령 제8조 및 제11조)'을 실시하고 있는 노동부 직업훈련 기관과의 연계 체계를 모색하는 방안이 효율적일 수 있다.

지역에서 필요한 직종의 훈련과정을 운영하는 직업훈련기관(직업전문학교, 학원 등)을 선택하거나 미리 훈련기관을 선정하여 협의 아래 특정 훈련과정을 개설·운영할 수도 있다. 이때 교육목표와 내용에 관해 훈련기관과 세부적인 협의가 필요하다. 후견기관 참여자들의 교육내용은 기초적인 수준에서부터 실습중심의 교육훈련이 중요하다. 따라서 강의내용 및 강사 등은 자활사업 참여자에 맞는 내용으로 구체적으로 협의할 필요가 있으며 매번 다른 직종의 교육을 실시할 것인지 아니면 하나의 직종을 수준을 높여가며 실시할

것인지에 대해서도 논의³³⁾해야 한다.

새로운 자활직업훈련과정을 개설하는 과정에서 노동부 고용안정센터에 계획서를 제출하고 승인 받는 절차와 시간이 필요하다. 자활직업훈련의 승인신청은 매분기별로 접수받아 필요한 절차를 거쳐 승인하되 훈련대상자의 변동 등 특별한 사정이 있는 경우 수시로 훈련계획 승인 신청을 받아 처리할 수 있고 자활직업훈련 독자과정은 ‘과정심사위원회’ 의견수렴이 생략된다. 현재 후견기관과 독자적인 자활직업훈련 학급의 신설과 실행이 초기단계이므로 이 부분에 대한 노동부의 적극적인 행정지원이 필요하다. 또한 후견기관에는 수급자를 포함해 차상위계층 및 저소득 실업자도 자활사업에 함께 참여하고 있다. 이때 수급권자는 아니더라도 후견기관에서 자활사업에 참여하고 있는 증명이 가능한 경우는 차상위계층 및 저소득 실업자에 대해서도 자활직업훈련 대상자로 확대 적용할 수 있어야 할 것이다.³⁴⁾

자활직업훈련 기준 직종에 다양한 자활사업 직종이 포함되어야 한다. 자활직업훈련과정에 관한 노동부 2002년 시행계획에 따르면 자활직업훈련대상자의 특성을 고려한 다양한 훈련과정 개설을 명시하면서 적합 훈련직종으로 도배, 미용, 조리 등을 예시하고 있다. 그러나 예를 들어 청소와 관련된 훈련직종은 204개의 훈련기준 직종에 포함되지 않아 직업훈련기관(시설)으로 지정받을 수 없어(근로자직업훈련촉진법 제2조 제1항 제2호에 의한 직업능력개발훈련시설) 직업훈련기관이 청소와 관련된 과정을 개설하기 쉽지 않다. 따라서 훈련기준 직종에 청소를 포함한 현재 자활사업과 관련된 여러 직종이 포함되어야 한다.

한국산업인력공단 ‘단기적응훈련’의 운용 개선도 필요하다. 단기적응훈련은 후견기관에서 표준화되어 있지 않은 직종의 교육훈련에 활용하기 용이하다.

33) 예를 들어 (주택용)보일러 시공 과정, 00직업훈련학교와 1년에 3회 실시하기로 협의, 초급, 중급, 고급과정으로 수준을 높이기로 할 것인지 혹은 여러 과정을 동시에 운영할 것인지에 대한 논의

34) 현행 노동부 자활직업훈련 지침상 수급자가 아닌 저소득계층에 대하여는 ‘고용촉진훈련’에 참여할 수 있도록 되어 있다

그러나 예산 지원액이 적고 참여자 기준이 여자 30세 이상, 남자는 50세 이상으로 되어 있어 실효성이 떨어지므로 예산의 증액과 남자의 경우 제한연령의 완화가 필요하다.

마. 정책적 개선방향

후견기관 자활대상자의 직업능력개발에 있어 정책적 문제는 참여자 선정 기준의 모순, 수급자가 공적부조에 의존적인 현상, 노동부 「고용안정센터」와의 연계 체계 미흡, 후견기관의 성격과 구조가 직업능력을 개발하는데 적합하지 않은 것 등이다

근본적으로 국민기초생활보장법상 ‘자활’의 목표와 범위 설정의 혼란을 해소해야 할 것이다. 그리고 공동창업의 가능성이 낮음에도 불구하고 후견기관을 통한 주요 자활경로로 자활공동체 설립·운영을 강조하는 정부(보건복지부)의 자활정책은 재고되어야 한다. 노동시장 (재)진입이 가능한 참여자에 대해서는 노동부 고용안정센터와 통합 지원을 보다 실질적으로 해야 할 것이다. 개인과 가구여건상 노동시장 (재)진입이 가능하지 않은 경우에는 공익적인 자활사업에 종사할 수 있도록 다양한 사업을 발굴하고 체계적인 교육훈련 프로그램을 운용해야 할 것이다. 무엇보다 개인과 집단단위의 직업능력개발 목표 설정의 혼란을 해소해야 한다. 앞으로는 기초지방자치단체 단위로 수급자에게 조건부과를 중심으로 하는 복지행정전달체계 성격을 단계적으로 개선하여 수급자와 중고령 장기실업자에 대한 사회안전망의 기능까지 할 수 있도록 적극적 노동시장정책과의 연계 폭을 확대해 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 후견기관의 성격과 구조를 사회적 자본으로 사회적 목적을 수행하는 ‘사회적 기업’으로 발전시킬 수 있는 기반을 조성해야 한다. 하나의 방법으로 업종별로 영업지역을 광역 또는 전국으로 하는 ‘전문자활후견기관’을 설립·운영하거나 전술한 지역(광역) ‘자활기능교육센터’ 등을 설립·운영하는 방안 등을 제안할 수 있다. 또한 노동부 고용안정센터, 중소기업청 소상공인지원센

터 등 유관기관과의 연계 체계 구축을 통해 사회복지법인, 종교단체, 사회단체 등 민간단체에 위탁 운영하는 후견기관이 일정한 경영능력을 발휘할 수 있도록 하는 지원이 필요하다.

또한 장기적으로는 사회적 자본의 육성과 자활공동체를 사회적 기업으로 발전시키기 위한 노력이 필요하다. 이는 서구나 우리 나라를 막론하고 세계화 물결 속에 신자유주의에 입각한 ‘국가의 시장화(marketization of state)³⁵⁾’가 발생하고 있다는 있는 점과 무관하지 않다(한상진, 2002b).

사회적 자본은 교육과 훈련 등에 의해 개별적으로 인간에게 축적되는 인적 자본과는 달리, 사회적으로 형성, 지속되는 자산이라고 할 수 있다. 사회적 자본은 사회구성원들의 자발적인 조직화와 정부, 특히 지방자치단체의 지원을 바탕으로 유지된다. 이는 비영리적 목적 아래 장기실업의 일부 해소와 공공서비스 제공 확대를 위한 자활사업(예를 들어, 가구여건상 애로를 겪는 수급자에 대한 무상 간병 서비스, 환경을 위한 자원재활용사업 등)이 시민사회적 네트워킹으로 가능할 수 있다.

사회적 기업이라는 용어는 1994년 킹 보딘 재단(King Baudouin Foundation)의 보고서에서 ‘실업에 처한 소외집단의 노동 복귀를 위해 시장적, 비시장적 자원들을 구비시키는 기업적 동학과 관련된 모든 시도들’의 뜻으로 처음 사용되었다. 이후 그 의미는 삶의 질을 제고시키기 위한 공공서비스 제공, 환경문제 해결 등의 사회적 목적을 추구하거나 곤궁에 처한 노동자들을 고용하지 않는 조직들까지 포괄하는 것으로 확장되어 왔다. OECD “Social Enterprise(1999)”의 잠정적 정의에 따르면, 사회적 기업은 여러 나라들에서 상이한 법적 형태를 취하지만 기업가 정신 아래 조직되고 사회적, 경

35) 한상진(2002b), “복지국가의 시장화를 둘러싼 서구와 한국의 차이점은 다음과 같이 지적될 수 있다. 서구의 경우 복지국가 민영화에 따라 ‘빈곤으로부터의 자유’라는 사회적 시민권의 상실을 가져 온 반면에, 시민사회와 타협적 계약문화의 전통 때문에 그 공백을 협동조합이나 비영리조직의 역량이 메꾸고 있다. 이에 비해 한국에서는 복지국가의 형성 자체가 취약했던 탓에 생산적 복지 논리가 빈곤에 대한 사회적 책임을 강화시키는 진보적 측면이 있는 한편으로, 자원적인 시민사회 연대의 경험이 적은 관계로 제3부분의 원활한 네트워킹에 제약이 발견되고 있다”

제적 목표를 추구하는 조직으로 폭넓게 규정될 수 있다(한상진, 2002b).

V. 결론

자활사업의 수행은 보건복지부 및 지방자치단체 그리고 노동부가 후견기관 등 민간단체, 고용안정센터 등 직업안정기관을 통하여 실시한다. 이 때 참여자의 직업능력개발은 기능향상으로 소득과 취업가능성을 증대시키는 기반이 된다. 또한 직무에 대한 자신감, 인간관계, 정서적 안정과 같은 심리적인 효과도 있다. 특히, 후견기관에서는 저소득층의 사회·심리적인 요인을 고려하여, 가족상담, 직업적응능력 프로그램 등을 기초로 하여 자활근로 또는 자활공동체 단위의 집단적인 교육훈련을 실시하는 것이 특징이다.

본 연구는 후견기관이 자활사업 참여자의 직업능력개발 기능을 체계적으로 수행하고 있는가와 수행이 가능한 구조와 정책적 지원이 있는가에 대한 문제제기의 해답을 구하기 위해 이루어졌다.

본 연구의 목적은 문제제기를 통해 후견기관의 자활대상자 직업능력개발 실태를 파악·분석하여 직업능력개발 기능 활성화에 대한 정책적 자료를 제공하는 것이다. 연구방법은 문헌연구와 실증연구방법으로 설문조사와 면접조사를 실시했다. 설문에는 후견기관의 직업능력개발 실태와 노동부 직업훈련 인프라 활용에 관한 내용을 서울, 부산, 울산지역 44개 후견기관 실무자가 응답하도록 하였다. 그리고 수거된 33부의 설문지를 대상으로 통계작업을 진행하였으며, 각 문항별로 무응답인 경우도 포함하여 SPSS 8.0 프로그램으로 전산처리 하였다. 면접조사는 후견기관 종사자, 자활사업 참여자, 지방자치단체 공무원, 보건복지부 공무원, 노동부 공무원, 고용안정센터 직업상담원, 직업훈련기관 관계자 등을 통해 자료를 수집했다.

연구결과는 현재 후견기관이 자활사업 참여자의 직업능력개발 기능을 체계적으로 수행하는가에 대하여는 초보적인 단계에 있는 것으로 파악되었다. 직업능력개발 기능의 수행이 가능한 구조인가에 대해서도 미흡한 것으로 나타났다. 그리고 체계적인 정책적 지원이 있는가에 대해서는 현재는 부족하지만

계속 지원 해 나가고 있는 것으로 파악되었다.

연구결과에 따른 정책적 제안은 다음과 같다.

먼저 직업능력개발의 목표와 내용에 있어 직무의 특성에 따라 개별적인 직업훈련의 성격과 집단적인 기업교육훈련의 성격이 구분되어야 한다. ‘간병’과 같이 직무의 특성상 개인작업인 경우는 개별적인 직업훈련의 성격이 강조되어야 한다. 둘째, ‘집수리’, ‘제과·제빵’, ‘음식제조·판매’와 같이 개인적인 기능과 집단적인 팀웍이 동시에 요구되는 경우는 개별적인 직업훈련의 성격과 집단적인 기업교육훈련의 성격을 동시에 강조해야 한다. 셋째, ‘청소용역’, ‘세차’와 같이 2인 이상이 함께 작업하는 직무의 특성이 있는 경우에는 집단적인 기업교육훈련의 성격이 강조되어야 한다.

직업능력개발의 대상자 선정에 있어 후견기관 수탁 민간단체의 성격이 사회복지법인, 종교단체, 사회단체 등으로 다양하고 역량도 차이가 있으며, 지역의 노동시장 구조 또한 같지 않다는 측면에서 볼 때 대상자 선정기준을 탄력적으로 운용할 필요가 있다. 정부(보건복지부)의 일률적인 방침보다는 지역여건에 맞는 지방자치단체의 자율적인 방침 개발과 적용이 필요하다. 이를 위해서 정부(보건복지부)는 지방자치단체에 실질적인 권한을 보다 많이 이양하고, 지방자치단체는 관련 조례를 제·개정하여 체계적인 사업을 집행할 수 있어야 한다.

직업능력개발 방식과 운영체계 및 재정운용은 자활대상자의 특성을 고려할 때 일반적인 실업자 재취업을 위한 직업훈련과는 차별적인 방식과 운영체계를 필요로 한다. 그러나 아직 체계적인 직업능력개발과 운영단위의 안정성은 매우 미흡한 것으로 파악되었다. 이를 개선하기 위해서는 첫째, 자활대상자에 적합한 정기적이고 단계적인 교육훈련 모듈이 개발되어야 한다. 둘째, 실습장소와 교육훈련예산이 필요하다. 셋째, 노동과 교육훈련이 병행되어야 하며 자격증 취득을 위한 교육보다는 집단적인 노동생산성 증대를 위한 교육훈련이어야 한다(OJT 방식). 넷째, 집중적인 교육훈련을 실시할 때에는 자활근로가 실시되지 않는 기간이 좋다. 다섯째, 지역단위 교육훈련이 효율적이다. 여섯

제, 참여자들의 학습 수준이 고려되어야 한다. 특히, 참여자 중 개인적 취업이 가능한 능력이 있는 경우에는 자활근로와 병행하면서 노동부 직업훈련과정에 연계할 수 있어야 한다. 일곱째, 현재 주로 개별 후견기관 단위로 이루어지고 있는 교육훈련을 한국자활후견기관협회 지역 지부 공동사업단(네트워크)이 진행하는 것이 바람직하다. 여덟째, 자활대상자의 특수한 교육훈련 목표를 고려할 때 지역(광역)단위 (가칭)「자활기능교육센터」의 설립·운영도 검토할 필요가 있다. 아홉째, 재정운용에 있어서 자활근로사업비 구성에 교육훈련비 항목을 추가하는 방안이 요청된다.

직업능력개발을 위한 유관기관과의 연계(노동부 인프라 연계방안)에 있어서는 표준화된 직종의 경우는 자활직업훈련을 실시하고 있는 노동부 직업훈련 기관과의 연계 체계를 모색하는 방안이 효율적 있다는 것을 ‘집수리사업’을 사례로 파악하였다.

직업능력개발에 있어 정책적 문제에 대한 근본적인 해소방안은 국민기초생활보장법상 ‘자활’의 목표와 범위 설정을 명확히 하는 것이다. 그리고 공동창업의 가능성이 낮음에도 불구하고 후견기관을 통한 주요 자활경로로 자활공동체 설립·운영을 강조하는 정부(보건복지부)의 자활정책은 재고되어야 한다. 노동시장 (재)진입이 가능한 참여자에 대해서는 노동부 고용안정센터와 통합 지원을 보다 실질적으로 해야 할 것이다. 개인과 가구여건상 노동시장 (재)진입이 가능하지 않은 경우에는 공익적인 자활사업에 종사할 수 있도록 다양한 사업을 발굴하고 체계적인 교육훈련 프로그램을 운용해야 할 것이다. 그리고 자활정책이 수급자와 중고령 장기실업자에 대한 사회안전망의 기능까지 할 수 있도록 적극적 노동시장정책과의 연계 폭을 확대해 나가야 할 것이다.

연구의 한계는 실증연구방법에 의한 설문조사가 서울, 부산, 울산지역에 한정되어 표본으로는 부족하며, 자활직업훈련 수요조사가 동시에 이루어지지 않았다는 점이다.

후속 연구과제로는 자활직업훈련 수요조사, 그리고 자활정책이 적극적 노

동시장정책과의 연계 폭을 확대할 수 있도록 자활대상자의 생애노동경로에 관한 조사와 이에 근거한 교육훈련투자수익 모형의 개발이 필요하다.

참 고 문 헌

- 김미곤, “국민기초생활보장법 제정에 따른 향후과제”, 「보건복지포럼」 1999년 10월호, 한국보건사회연구원, 1999
- 김수현 외 「저소득 실직자 자활대책에 관한 연구」, 한국노동연구원, 1999
- 김수현·노대명·홍경준, “자활지원제도 체계 정립방안”, 2002a
- 김수현, “기초생활보장의 문제점과 과제”, 「한국의 기초보장·자활정책 평가와 개선방안」, 기초보장·자활정책 평가센터 개설 기념 심포지움 자료집, 한국보건사회연구원, 2002b
- 노대명, “지역자활사업의 조건과 과제”, 「부산경남지역자활후견기관 Workshop 자료집」, 2000
- 노동부, 「2002년 자활지원사업 안내」, 2002a
- _____, 자활직업훈련 현황, 행정자료, 2002b
- 노용진·김동배·김동우, 「기업내 인적자원개발 실태와 정책과제」, 한국노동연구원, 2001
- 대통령비서실 삶의 질 향상 기획단, “공동체와 함께 하는 자활지원”, 퇴설당, 2000
- 박능후, “국민기초생활보장법과 근로연계복지정책”, 「보건복지포럼」 1999년 10월호, 한국보건사회연구원, 1999
- 박능후, “소득분배개선을 위한 복지정책”, 소득분배 개선을 위한 복지·노동정책 세미나 자료, 2000
- 보건복지부, 「국민기초생활보장 관련법령집」, 2000a
- _____, 「국민기초생활보장사업 안내」, 2000b
- _____, 「국민기초생활보장사업 안내」, 2001
- _____, 「국민기초생활보장사업 안내(Ⅰ·Ⅱ)」, 2002
- _____, “국민기초생활보장제도 시행 1년 성과와 향후과제”, 보도자료,

2001. 9.

_____, “국민기초생활보장 내실화”, 보도자료, 2002. 5.

부산광역시, “2002년도 지역자활지원계획”, 행정자료, 2002

부산자활정보센터, 「부산지역 자활사업 참여자의 특성에 관한 조사보고서」,
2001

서울자활정보센터, 「자활주민교육 매뉴얼」, 2001

서울특별시, “2002년도 지역자활지원계획”, 행정자료, 2002

석재은, “자활지원센터의 기본구상과 정책과제”, 「보건복지포럼」 1997년 10
월호, 한국보건사회연구원, 1997

오영훈, “자활직업훈련 활성화 방안”, 세미나 자료, 한국직업능력개발원, 2001

이제호, “국민기초생활보장제도의 자활사업 활성화 방안에 관한 연구”, 석사
학위논문, 부산대 행정대학원 사회복지학전공, 2001

임동진, “자활사업의 성과와 정책과제”, 「한국행정학보」 2001년 겨울호,
2001

정원오, “저소득층의 직업훈련효과 결정요인”, 박사학위논문, 서울대 사회복지
학과, 1997

조우현, 「노동경제학」, 법문사, 1997

최성재, 「실업대책 모니터링 종합 보고서」, 경실련, 1999

한국노동연구원, 2001 KLI 노동통계, 2001

한상진, “2002년의 자활, 어떻게 지원할 것인가?”, 강의자료, 2002a

한상진, “시민 민주주의의 경제적 토대의 모색 - 사회적 기업과 사회적 자본
모델에 근거한 자활공동체의 대안”, 사회경제학교 강의자료, 한국자활
후견기관협회 전북지부, 2002b

홍선미, “자활사업의 사회복지 실천적 개입방안과 활성화 과제”, 「한국 사회
복지의 새로운 도전」, 2001 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집,
2001

<http://blss.mohw.go.kr> 보건복지부 보도자료

<http://www.krivet.re.kr> 직업교육훈련용어사전

<http://www.jahwal.or.kr> 한국자활후견기관협회 사업보고

<부록 1> 설문지

ID :

--	--	--	--

자활후견기관의 자활대상자 직업능력개발 실태 조사

안녕하십니까?

저는 부경대학교 경영대학원 경제학과 노동관계전공 학생입니다. 저의 석사학위 논문 주제는 “자활후견기관의 자활대상자 직업능력개발”에 관한 내용입니다.

자활대상자 직업능력개발 실태 파악을 위해 자활후견기관 실무자를 대상으로 조사를 하고자 합니다. 조사결과는 통계적으로만 처리되오니 있는 그대로 빠짐없이 응답해 주시면 대단히 감사하겠습니다.

2002년 5월

부경대학교 경영대학원
경제학과 노동관계전공
손 치 훈

조사자 연락처 : 손치훈(부산자활정보센터)

전화 : 051)816-5008 전송 : 051)816-0311 E-mail : chi87@hanmir.com

우614-865 부산광역시 부산진구 전포2동 667-3 2층

☐ 자활후견기관의 자활사업 참여자에 대한 직업능력개발 실태에 관한 질문입니다

1. 귀 자활후견기관의 자활사업과 참여자에 관한 현황은 어떠합니까?

	사업종류(산업)	참여자			
		수급자		자활특례자	차상위계층
		조건부 수급자	일반 수급자		
자활근로					
자활공동체					

(※ 인원은 2002년 3월말(1/4분기 말) 또는 4월말 기준으로 답변 바랍니다)

2. 귀 자활후견기관의 자활사업 대상자 선정기준은 무엇이며, 어떤 방식으로 선정
합니까? _____

3. 귀 자활후견기관의 자활사업 중 기술이나 기능이 많이 요구되는 사업은 무엇입니까?

①순위 _____

②순위 _____

③순위 _____

4. 귀 자활후견기관에서는 기술이나 기능이 필요한 사업에 대해 어떠한 방식으로 참여자의 교육(훈련)을 진행하고 있습니까?(복수응답 가능)

현재 기술(또는 기능) 교육(훈련)방식	사업 종류는 무엇
①자활후견기관 실무자 또는 외부 강사를 활용하여 교육(훈련)시킴	
②자활근로사업단(또는 자활공동체) 내부에서 기능 있는 자를 중심으로 자체 전수	
③지역 지부에서 공동사업단을 활용한 공동교육(훈련)	
④기술(또는 기능)이 있는 자활후견기관에 견습	
⑤지역 내에서 유사한 교육을 실시하는 타 기관(복지기관 등)과 연계하여 교육(훈련)	
⑥직업전문학교 또는 여성인력개발센터 혹은 대한적십자사에 위탁 교육(훈련)	
⑦한국산업인력공단 '단기적응훈련'을 활용하여 자체 교육(훈련)	
⑧기타(무엇)	

※ 사업 종류 : '집수리', '간병' 등

5. 귀 자활후견기관의 자활사업 참여자 기능교육(훈련) 재정은 어디서 충당합니까?
- ① 자활공공근로 사업비 ② 자활후견기관 운영비 ③ 자활공동체 수익금
④ 기타(무엇 :)
6. 귀 자활후견기관 참여자의 평균적인 직업능력은 현재 하는 일을 수행하기에 어떠합니까?
- ① 매우 충분하다 ② 충분하다
③ 보통이다 ④ 부족하다
⑤ 매우 부족하다
7. 현재 귀 자활후견기관의 기술(또는 기능) 교육(훈련)의 목표는 무엇입니까?
- ① 자활사업 참여자가 현재 하는 일(자활근로 또는 자활공동체)에서 성과를 낼 수 있도록 필요한 기능을 익히는 것이다
② 자활사업 참여자가 개인적으로 (재)취업 또는 창업이 가능하도록 기능사 양성(중기적으로 “자격증 취득”)차원에서 하는 것이다
③ 자활사업 참여자가 현재 하는 일(자활근로 또는 자활공동체)에 대해 자신감을 가질 수 있도록 최소한의 기능을 익히는 것이다
8. 앞으로 지역 내 자활후견기관의 기술(또는 기능) 교육(훈련) 주체는 어떠해야 한다고 생각하십니까?
- ① 개별 자활후견기관 단위
② 지역 내 같은 업종 사업 네트워크 단위
③ 개별 자활후견기관과 같은 소재지(구(군))에서 유사한 교육을 실시하는 ‘복지관(단체)’과의 컨스시엄 단위
④ 개별 자활후견기관과 같은 업종 ‘기업체’와의 컨스시엄 단위

9. 자활후견기관에서 기술(또는 기능) 교육(훈련) 활성화를 위해 시급히 개선되어야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까?(①~⑤우선 순위 표시)

____전문 강사 부족으로, 자활사업의 특성에 맞는 강사 발굴 및 양성 필요

____교육(훈련) 예산 부족으로, 자활근로 예산 또는 자활후견기관 운영비에서 예산 확대 필요

____기술(또는 기능) 교육(훈련) 체계의 구축이며, 예를 들어 지역 지부 공동사업단에서 교육(훈련)조직 또는 담당자, 그리고 체계적인 프로그램 개발 등이 필요

____참여자 중 기술(또는 기능)자가 부족하여 일이 능률적이지 못함, 이에 대한 대안으로 기능이 있는 차상위계층, 불완전취업자의 참여 확대가 필요

____현재의 자활후견기관은 성격과 구조로 볼 때 기술(또는 기능)훈련기관으로는 적합하지 않음. 이에 대한 대안으로 자활대상자의 특성에 맞는 별도의 (광역)지역별 '자활 기능교육센터' 설립·운영이 필요

10. 귀 자활후견기관의 자활사업 참여자 기술(또는 기능) 교육(훈련)의 기대효과는 무엇으로 생각하십니까?(한가지만 응답)

①참여자의 취업가능성이 높아진다

②참여자가 일에 자신감을 가지게 된다

③자활사업에 필요한 기능을 익힌다

④참여자간 인간관계가 좋아진다

⑤참여자에게 심리적인 안정감을 줄 수 있다

⑥자활사업 집단(자활근로 또는 자활공동체)의 수익이 향상되어, 참여자에게 도움이 된다

☐ 자활후견기관의 직업능력개발 체계에 관한 질문입니다

11. 귀 자활후견기관에 직업능력개발 전담자가 있습니까?

①있다 → 12번으로

②없다 → 11.1번으로

11.1. 없다면, 누가 담당하고 있습니까? (예, 각 사업 담당자)

12. 귀 자활후견기관에는 신규 또는 장기 참여자에 대한 직업능력개발 프로그램이 있습니까?

①있다 → 12.1번으로

②없다 → 13번으로

12.1. 있다면 내용을 간략하게 소개해 주십시오

13. 귀 자활후견기관에서 참여자의 직업능력개발을 위해 특정 사업단(자활근로 또는 자활공동체)에 대해 아래의 방법을 실시한 경험이 있습니까?(복수응답 가능)

①작업조직 개편

②학습하는 분위기로 조직 쇄신

③이윤의 공정한 분배 체계 강화

④성과급 지급

(※자활근로 또는 자활공동체 여부도 별도로 표시 바랍니다)

14. 자활후견기관 참여자의 직업능력개발을 위해 기능교육(훈련)을 실시할 때 수
급자와 차상위계층의 통합 또는 분리운영에 관한 의견은 어떠하십니까?

①통합운영

②분리운영

☐ 노동부 직업훈련 인프라 연계방안에 관한 질문입니다

15. 귀 자활후견기관에서 시행하고 있는 사업 가운데 노동부 직업훈련기관을
활용하기에 적합한 직종은 무엇이라고 생각하십니까?(복수응답)

16. 자활사업 참여자의 기능 교육(훈련)에 노동부 (공공 또는 민간)직업훈련
기관을 활용한다면, 어떠한 방향으로 진행되어야 한다고 생각하십니까?

①훈련과 일을 병행해야 한다

②자격증을 취득할 수 있어야 한다

③장기간(6개월)이상 훈련을 받아야 한다

④단기간(1개월~3개월)훈련만 받으면 된다

17. 귀 자활후견기관에서 노동부 직업훈련기관을 활용한다면 예를 들어, 단기
과정(1개월간)의 경우 1일 훈련시간은 어느 정도가 적절하다고 생각하십
니까?

①4시간 이하 ②4시간~6시간 ③8시간 ④기타(시간)

18. 귀 자활후견기관에서 노동부 직업훈련기관을 활용한다면 강사, 시설·장비, 실습재료 중 참여자의 직업능력개발에 영향을 미치는 가장 중요한 요인은 무엇이라고 생각하십니까?

①강사 ②시설과 장비 ③실습재료 ④기타(무엇 :)

19. 귀 자활후견기관에서 노동부 직업훈련기관을 활용한다면 훈련교재는 어떠한 해야 한다고 생각하십니까?

①교재라면 어떤 것이든 상관없다

②용어를 쉽게 설명하면서, 사진·그림 등을 사용하여 보기 편하게 만든 것이라면 좋겠다

③책자보다는 시청각 교재(비디오, 파워포인트 등)가 중심이었으면 좋겠다

④교재는 필요 없고, 실습만 하면 된다

20. 귀 자활후견기관에서 노동부 직업훈련기관을 활용한다면 학급편성은 어떻게 해야 한다고 생각하십니까?

①현재 같이 일하는 자활후견기관 참여자만으로

②현재 같이 일하는 자활후견기관 참여자 + 타 자활후견기관 참여자도 포함 = 자활후견기관 참여자만으로

③현재 같이 일하는 자활후견기관 참여자 + 노동부 고용안정센터 자활직업훈련 참여자와 함께

④현재 같이 일하는 자활후견기관 참여자 + 타 자활후견기관 참여자들도 포함하여 + 노동부 고용안정센터 자활직업훈련 참여자와 함께

⑤개별적으로 실직자재취직과정을 훈련을 위탁하고 싶다

21. 귀 자활후견기관에서 노동부 직업훈련기관을 활용한다면 한 학급당 인원은 몇 명이 적당하다고 생각하십니까?

①10명 이내 ②20명 이내 ③30명 이내 ④40명 이내 ⑤기타(명)

☐ 자활후견기관의 자활대상자 직업능력개발의 방향에 관한 질문입니다

22. 자활후견기관의 자활대상자 직업능력개발의 정책적 문제는 무엇이라고 생각하십니까?(①~④순위를 적어 주십시오)

____참여자 선정에 모순이 있음

____수급자가 공적부조에 의존적인 현상

____노동부 「고용안정센터」와의 연계 체계 미흡

____자활후견기관의 성격과 구조가 직업능력을 개발하는데 적합하지 않음

23. 앞으로 자활후견기관의 자활대상자 직업능력개발의 방향은 어떠해야 한다고 생각하십니까?

①자활사업 참여자가 현재 하는 일(자활근로 또는 자활공동체)에서 성과를 내어 소득이 증대될 수 있도록 필요한 기능을 교육

②자활사업 참여자들이 중·장기적으로 공동창업(자활공동체) 할 수 있도록 필요한 기능 및 경영능력을 교육

③자활사업 참여자가 개인적으로 (재)취업 또는 창업이 가능할 수 있도록 기능사양성(중기적으로 “자격증 취득”)차원에서 교육

④자활사업 참여자에게 노동능력을 유지할 수 있도록 직업경험을 갖게 함

⑤자활사업 참여자에게 사회·심리적인 배제를 방지하기 위하여 노동기회 제공

24. 응답하신 자활후견기관명은?(자활후견기관)

25. 귀 자활후견기관의 개관 연월은? (년 월)

26. 응답자의 직위는?

①관장

②실장

③사업 담당자

27. 응답자의 자활후견기관 근무 경력은?(년 월)

<부록 2> 서울특별시와 부산광역시 자활사업 대상자의
인구사회학적 특성 관련 부표

<표 1> 서울특별시 자활사업 대상자 성별 현황

(단위 : 명)

성별	합 계	근로능력자							자활급여 특례 자
		조건부수급자			조건부과 제외자				
		소계	취업 대상자	비취업 대상자	소계	취업 상태	가구여 건	환경 적응 (기타)	
계	38,554	6,753	2,189	4,564	30,978	23,296	5,148	2,534	823
남성	15,419	2,699	1,121	1,578	12,391	9,318	2,059	1,014	329
여성	23,135	4,054	1,068	2,986	18,587	13,978	3,089	1,520	494

주) 조건부 수급자중 여성 비율(60%) : 취업대상자 15.8%, 비취업대상자 44.2%

<표 2> 서울특별시 자활사업 대상자 연령별 현황

(단위 : 명)

연령별	합 계	근로능력자							자활급여 특례자
		조건부수급자			조건부과 제외자				
		소 계	취업 대상자	비취업 대상자	소 계	취업 상태	가구 여건	환경 적응 (기타)	
계	38,554	6,753	2,189	4,564	30,978	23,296	5,148	2,534	823
18~20	2,798	267	221	46	2,486	1,281	283	922	45
21~30	11,612	1,409	1,309	100	9,948	7,221	1,595	1,132	255
31~40	6,490	1,115	398	717	5,235	3,961	876	398	140
41~50	10,435	2,272	232	2,040	7,935	6,453	1,426	56	228
51~60	7,219	1,690	29	1,661	5,374	4,380	968	26	155

주) 40대 이상 중 · 고령자 비율 : 45.8%

<표 3> 서울특별시 자활사업 대상자 학력별 현황

(단위 : 명)

학력별	합계	근로능력자							자활급여 특례자
		조건부수급자			조건부과 제외자				
		소계	취업 대상자	비취업 대상자	소계	취업 상태	가구 여건	환경 적응 (기타)	
계	38,554	6,753	2,189	4,564	30,978	23,296	5,148	2,534	823
무 학	2,509	664	57	607	1,759	1,048	242	469	86
국 졸 이 하	8,407	1,574	186	1,387	6,588	5,032	855	702	245
중고졸 이 하	24,817	4,059	1,690	2,369	20,311	15,888	3,511	912	447
전문대 졸	1,520	225	138	87	1,264	885	216	162	31
대졸 이상	1,301	232	118	114	1,056	443	324	289	13

주) 국졸이하 저학력층 비율 : 28.3%

<표 4> 서울특별시 자활사업 대상자 가구별 현황

(단위 : 명)

가구별	합 계	근로능력자							자활급 여특례 자
		조건부수급자			조건부과 제외자				
		소 계	취 업 대상자	비취업 대상자	소 계	취업 상태	가구 여건	환경 적용 (기 타)	
계	38,554	6,753	2,189	4,564	30,978	23,296	5,148	2,534	823
일반 가구	26,100	4,855	1,550	3,304	20,611	15,483	2,999	2,129	634
노인 가구	1,737	268	72	196	1,433	839	505	89	37
장애인 가구	3,768	565	228	338	3,141	2,213	875	53	61
모자 가구	5,311	709	225	484	4,550	3,756	633	161	52
부자 가구	937	165	55	110	760	632	59	69	12
기 타	701	191	59	132	483	373	77	33	27

주) 조건부 수급자중 여성가구주 : 1,634명 (24.2%)

<표 5> 부산광역시 자활사업 대상자 성별 현황

(단위 : 명)

성 별	합 계 ①	근로능력자								자 활 특 례 자 ④
		조건부수급자			조건부과제외자					
		소 계 ②	취 업 대상자	비취업 대상자	소 계 ③	취업상 태	가구 여건	환경 적응	기 타 ※	
합 계	24,899	4,370	1,424	2,946	19,956	14,878	3,472	477	1,129	573
남 성	11,102	2,139	768	1,371	8,651	6,404	1,239	255	753	312
여 성	13,797	2,231	656	1,575	11,305	8,474	2,233	222	376	261

주1) ① = ②+③+④

주2) 5~6급장애인 및 도서벽지거주수급자는 기타에 포함(2002년도 자활사업지침변경으로 조건부과제외자임)

<표 6> 부산광역시 자활사업 대상자 연령별 현황

(단위 : 명)

연령별	합 계 ①	근로능력자								자 활 특 례 자 ④
		조건부수급자			조건부과제외자					
		소 계 ②	취 업 대 상 자	비취 업 대 상 자	소 계 ③	취업 상태	가구 여건	환경 적용	기 타 ※	
합 계	24,899	4,370	1,424	2,946	19,956	14,878	3,472	477	1,129	573
18세미만	57	12	3	9	45	20	20	3	2	0
18~20세	1,825	392	328	64	1,427	871	367	147	42	6
21~30세	4,039	738	565	173	3,282	2,183	815	140	144	19
31~40세	5,875	692	216	476	5,104	3,995	800	72	237	79
41~50세	8,927	1,573	225	1,348	7,104	5,614	984	64	442	250
51~60세	3,941	947	87	860	2,785	2,026	453	51	255	209
61세이상	235	16		16	209	169	33	0	7	10

주1) ① = ②+③+④

주2) 5~6급장애인 및 도서벽지거주수급자는 기타에 포함(2002년도 자활사업지침변경으로 조건부과제외자임)

<표 7> 부산광역시 자활사업 대상자 학력별 현황

(단위 : 명)

학력별	합 계 ①	근로능력자								자 활 특 례 자 ④
		조건부수급자			조건부과제외자					
		소 계 ②	취 업 대상자	비취업 대상자	소 계 ③	취업상 태	가구 여건	환 경 적 응	기 타 ※	
합 계	24,899	4,370	1,424	2,946	19,956	14,878	3,472	477	1,129	573
무 학	1,807	273	41	232	1,489	1,002	319	68	100	45
국졸이하	5,442	939	177	762	4,348	3,398	586	87	277	155
중졸이하	8,685	1,498	439	1,059	7,003	5,534	949	126	394	184
고졸이하	7,422	1,394	585	809	5,858	4,266	1,182	114	296	170
전문대졸 이하	895	176	116	60	701	441	179	40	41	18
대졸이하	587	81	59	22	505	214	231	41	19	1
대졸이상	61	9	7	2	52	23	26	1	2	0

주1) ① = ②+③+④

주2) 5-6급장애인 및 도서벽지거주수급자는 기타에 포함 (2002년도 자활사업지침변경
으로 조건부과제외자임)

<표 8> 부산광역시 자활사업 대상자 가구형태별 현황

(단위 : 명)

가구별	합 계 ①	근로능력자								자 활 특 례 자 ④
		조건부수급자			조건부과제외자					
		소 계 ②	취 업 대상자	비취업 대상자	소 계 ③	취업 상태	가구 여건	환경 적용	기 타 ※	
합 계	24,899	4,370	1,424	2,946	19,956	14,878	3,472	477	1,129	573
일반 가구	13,885	2,699	903	1,796	10,773	8,505	1,828	273	167	413
노인 가구	1,860	117	29	88	1,734	1,511	176	15	32	9
장애인 가구	3,272	283	86	197	2,955	1,374	650	45	886	34
모자 가구	4,206	836	278	558	3,290	2,531	659	79	21	80
부자 가구	1,105	273	82	191	817	672	98	32	15	15
기 타	571	162	46	116	387	285	61	33	8	22

주1) ① = ②+③+④

주2) 5-6급장애인 및 도서벽지거주수급자는 기타에 포함(2002년도 자활사업지침변경으로 조건부과제외자임)