



제주지역 사회취약계층을 위한 RHRD 추진 방향

제주한라대학 사회복지과 홍연숙

I. 들어가는 말

2005년 11월 현재 우리나라 청년층(15~29세) 실업률은 7.2% (34만명) 수준으로 전체 실업률 3.3%의 2.2배 수준이고, 전체 실업자 중 39%를 차지하고 있다. 여성의 경제활동 참가율은 OECD 평균(약 60%)에 미달하고 있으며, 특히 20대의 46.1%, 30대의 25.3%의 재직근로자 직업훈련 참여율에 비하여 40대 5.9%, 50대 이상 0.1%의 낮은 직업훈련 참여율을 보이고 있다(국가인적자원개발 종합정보망, 2007). 2001년 1월 정부는 지식기반 사회에서 국가경쟁력의 핵심요인을 지식과 사람으로 정하고, 인적자원부총리제를 출범시켜 국가인적자원개발 종합계획을 수립하고 추진하여 왔으나, 이와 같은 통계는 아직도 해결해야 할 과제가 산재해 있음을 보여주고 있는 것이다.

이와 동시에 소득 불평등 정도가 1990년대 초반에 비해 악화되는 현상(즉 1990년, 1999년 지니계수가 각각 0.295 그리고 0.320인 것에 비해 2003년 그리고 2004년에는 각각 0.306, 0.310으로 높아졌으며, 소득 분위 배율은 같은 해 4.64 그리고 5.49에서 각기 5.22 5.41로 상승하는 상

황)은 21세기 지식기반 사회를 적극적으로 맞이하려는 정부의 인적자원 개발이라는 측면에서 볼 때 우리 앞에 놓인 또 하나의 중요한 과제이다. 이것이 더욱 더 문제가 되는 것은 교육, 인적 자본 투자도 소득수준에 따라 큰 차이를 보이고 있으며, 소득 계층간 인적자본 투자 격차가 다시 소득 양극화를 심화시키고 있다는 사실이다. 즉, 2005년 최저소득층 소득 1분위계층이 8.5%정도를 교육비로 지출하는 반면에, 소득 10분위에서는 13.4%를 지출하고 있으며, 월 평균 지출액에서는 소득 1분위가 월 7.8만원인데 비하여 소득 10분위는 52.3만원의 큰 격차를 보이고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 정부는 저소득층에 대한 교육·훈련 투자 지원 등 소외 계층의 교육 복지 강화를 통한 사회통합을 지속적인 과제로 추진해 오고 있는 것이 사실이나 아직 그 성과가 뚜렷하게 도출되고 있지 못한 것이 사실이다. 더욱이 저소득층의 빈곤과 능력개발기회 구조의 취약성은 건전한 사회통합을 저해할 우려가 있다고 볼 때, 이러한 노력의 성과를 체계적이고 비판적으로 분석하고 향후의 실제적인 추진방향을

모색할 필요가 있다고 본다.

특히 제주도가 지난 2006년 7월 1일 제주특별자치도로 출범하면서, 국가정책의 기본 정책을 구현함과 동시에 제주특별자치도만의 고유한 성격과 미래 비전을 구현하기 위한 노력을 배가해 오고 있는 이 시점에서 특별자치도 구현의 핵심적인 사항인 인적자원 개발, 그 중에서도 저소득 취약계층의 인적자원 개발에 대하여 그 현황과 성과 및 한계를 고찰하는 것은 특별자치도 출범 위상에 걸 맞는 의의가 있다고 하겠다.

따라서 이 글의 목적은 우선 제주도내에서 이루어지고 있는 취약계층에 대한 인적자원 개발 현황을 살펴보고, 사업수행의 성과 및 향후 보완해야 할 점을 고찰함으로써 참여기관 및 참여자들에게 도움을 주고자 하는 데 있다.

이 글을 전개하기에 앞서 본 연구에서 사용하는 취약계층에 대해 조작적인 정의를 내리고자 한다. 사회적 취약계층은 장기실업자, 저소득층, 학업중단 청소년, 장애인, 수용자 그리고 북한이탈 주민으로 보는 시각(나영선, 2003)도 있고, 그 취약계층에 대한 연구의 중심을 저숙련 근로자, 저학력·저숙련 근로자, 저소득층 그리고 고령자로 분류하는 경우(정원호 외, 2006)도 있다, 그러나 본 연구에서는 법정 저소득층을 중심으로 한 개념으로서 자활훈련에 참여하고 있는 사람들 혹은 고용훈련 기관을 통하여 자립 훈련을 받고 있는 저소득 여성가장, 빈곤 노인들로 저소득 취약계층을 한정하고 있음을 밝힌다.

II. 본론

1. 제주특별자치도의 취약계층에 대한 인적자원 개발 계획

제주특별자치도는 참여정부의 인적 자원 개발 노력에 발맞추어 지난 2005년 12월에 『제주지역 인적자원 개발 기본계획』 및 『제주지역 인적자원 개발 실행계획』을 수립하여 많은 노력을 해

오고 있다. 그 중 취약계층에 대한 계획을 살펴보면 장기실업자 문제를 해결하기 위한 ‘제주 커리어 아카데미’ 설립, 장애인들의 교육 기회 확대를 위한 ‘창업경영 교실’ 프로그램 운영, 취약계층의 자활 능력 향상을 위한 ‘복지 씨클’ 구축, 그리고 제주고령자 전문인력뱅크 구축 및 운영을 계획하여 추진해 오고 있다.

본 연구에서는 취약계층에 대한 계획, 특히 ‘취약계층의 자활 능력 향상을 위한 복지씨클 구축’을 먼저 살펴보고자 한다.

취약계층의 인적자원 개발 계획에 따르면 그 사업의 주요 내용으로 ① 취업촉진 네트워크 구축 및 취업상담소 설치 ② 취약계층의 인적개발 전담부서 설치 ③ 교육-고용-복지기관 연계체계 구축, ④ 취약계층 교육 훈련생에 대한 고용과 복지를 연계할 수 있는 데이터베이스 및 관계기관 협력 시스템 구축, 그리고 ⑤ 취약계층 자활 촉진 프로그램 개발 등을 두고 있다. 또한 사업의 타당성 및 기대효과로 ① 취약계층의 삶의 질을 구조적으로 개선하는 동시에 이들의 경제활동을 활성화시킴으로써 지역사회의 전반적인 삶의 질 향상과 선진사회 구현의 인프라를 확충이 가능하다. ② 지역주민들의 전반적인 소득 수준이 1만불을 넘어서는 시점에서 사회계층간 불평등과 부조화를 완화시키고 산업구조의 변화에 따라 새롭게 요구되는 인력을 지역인재로 공급할 수 있는 사회적 토대로써 교육-고용-복지서비스의 토달시스템을 구축 할 수 있다. ③ 저소득층을 위한 실질적인 자활·자립 기반의 조성을 통해 사회구조의 취약계층 비율을 축소함으로써 사회유지 비용의 효율성을 도모할 수 있다고 보고 있다(제주도, 2005. p.258).

그러나 이러한 계획이 실제 시행 여부를 파악하기 위해서는 연도별 구체적 실행 내역과 이에 대한 자체 평가가 이루어져야 하나 계획 수립이 1년이 지난 2007년 3월 현재 종합화된 자료가 없어 그 성과를 평가하기에는 어려움이 있다. 즉, 2005년 인적자원 개발 계획수립 시 제주특별

자치도 전체로 계획을 수립하였으며, 이에 따라서 관련 기관에서는 계획에 따른 진행과정 평가, 성과 평가 등이 계획 수립에 근거하여 이루어졌어야 하나, 각 운영주체들은 제주특별자치도에서 마련한 계획, 평가 틀보다는 각 운영주체의 상부(국가)기관의 틀에 의거하여 사업을 실시하거나 혹은 독자적 틀로 여러 가지 사업들을 시행, 평가하고 있어 종합적인 평가를 하기에는 어려움이 있다고 하겠다.

현재 정부 및 관련 기관에서는 인적자원개발 계획과 관련하여 단순히 인적자원 개발뿐만 아니라 인적자원 종합정보 생성·제공사업에 대한 연구(손유미 외, 2006), 교육과 노동시장 연계를 위한 지식 학습망 구축에 관한 연구(송창용 외, 2005) 등 다양한 측면에서 그 연구 및 시도가 이루어지고 있다. 하지만 제주특별자치도의 인적자원개발을 총괄하고 있는 제주지역인적자원개발센터의 홈페이지 운영만 보더라도, 자료의 부족과 업데이트 부실 등 여러 가지 문제를 보이고 있어 앞으로 이에 대한 보완이 요구된다 하겠다.

2. 취약계층을 대상으로 하는 인적자원 개발 관련 기관의 운영현황

제주도 내 취약계층에 대한 인적자원 개발은 여

러 가지 측면에서 접근할 수 있겠지만, 여기서는 직업개발/고용촉진 훈련과 평생학습으로 나누어 접근하기로 한다.

우선 취약계층을 대상으로 하여 직업개발/고용촉진 훈련을 하는 기관은 법정 저소득층의 교육과 자활을 책임지고 있는 '제주시 자활후견기관', 저소득 여성 가장을 위한 프로그램을 실시하고 있는 '제주YWCA 여성인력개발센터', '제주특별자치도 여성능력개발본부', 그리고 빈곤노인들의 일자리 창출에 기여 해 오고 있는 '제주시니어클럽'을 들 수 있다. 각 기관이 2006년에 시행한 사업들은 표-1에서 표-4에 제시되어 있으며, 각 기관에서 실시한 2006년 사업평가를 함께 살펴보기로 하겠다.

첫째로 제주시 자활후견기관 사업을 살펴보고자 한다. 앞서서도 언급했듯이 자활후견 기관은 근로능력이 있는 저소득층의 자활의욕 고취 및 기초능력 배양을 위한 교육사업, 자활을 위한 정보제공, 상담, 직업교육 및 취업알선, 창업지원, 생업을 위한 자금융자 알선, 자활공동체 설립·운영 지원 기타 자활을 위한 각종 사업을 하도록 규정되어 있으나(보건복지부, 2007), 대부분의 기관에서 실질적으로 운영되고 있는 주요사업은 저소득층의 빈곤 탈피와 자활공동체의 설립·운

표 1. 제주특별자치도 자활사업단 운영 현황

(2006. 06.30 현재 / 단위: 천원)

기관명	사업단명	참여인원	사업비 (1년)
계	41개 사업단	320	3,224,058
제주시 자활후견기관	복지간병사업	27	261,294
	해오름(유료간병)	30	259,080
	가사 간병(복권기금)	20	183,000
	e-편한집(공동체)	10	181,452
	수놓음 휴게실(자활식당)	4	76,450
	소계 20개 사업단	180	1,940,874
서귀포 자활후견기관	8개 사업단	58	483,737
북제주 자활후견기관	7개 사업단	54	598,534
남제주 자활후견기관	6개 사업단	28	200,913

(수놓음 정신으로 『제주형 복지사회』 구현을 위한 제주특별자치도 지역사회복지계획(2007~2010), 2006.12)

표 2. 제주 YWCA 여성인력 개발센터 2006년도 사업수행 현황

사업명	참여인원	내용	모집방법	평가결과
여성가장훈련	11	여성가장실업대상자 취업훈련-베이터 시터	동사무소, 자체광고	11명 취업
자활근로 사업	5	국민기초생활수급자 대상 자활근로 사업 -제화수선, 재활용 사업단 운영	동사무소, 자체광고	공동체 창업 준비 중
자활훈련	8	국민기초생활수급자 대상 취업훈련-전산경리사무원	동사무소, 자체광고	5명 취업
실업자 훈련	33	실업자 대상 취업 훈련-도배사, 전산경리 사무원 훈련	고용지원센터, 자체광고	18명 취업
고용촉진훈련	10	취업취약계층 대상 취업훈련-생활한복제작사 훈련	제주시 지역경제과	6명 취업
근로교육증진프로그램	70	국민기초생활수급자 대상 직업적응 훈련 - 창조성 워킹	고용지원센터, 동사무소, 자체	직업훈련 및 취업으로 연계
전업주부재취업 훈련	30	경력단절 전업주부 대상 취업훈련 -영어독서논술 지도사	자체광고	16명 취업
주부, 준고령자 단기고용촉진훈련	60	전업주부, 준고령자 대상, 단기훈련 -가사보조원, 조리보조원, 육아돌보는 이, 환자돌보는 이 훈련	자체광고	55명 취업
계	227			111명 취업

(제주 YWCA 여성인력개발센터 내부자료, 2007.3)

표 3. 2006년도 여성교육 추진 상황

교육명	과정명	과정수	인원(명)
기술·직업교육	현대 의상반, 한식, 일식, 양식조리반 등	23	1,089
	※ 교육생 중 저소득층 여성 현황	20	44
정보화 교육	워드자격증반, 파워포인트 반 등	10	491
외국어 교육	영어, 일본어, 중국어 초·중·고급반 등	11	882
생활문화교실	실내원예, 동화구연반, 우리풍물 사랑모임 등	14	337
의식향상 교육	혁신마인드함영교육, 여성지도자 양성 등	6	3,305
소외계층을 위한 신규 교육 프로그램	- 장애아동 집단 상담 프로그램 - 중증 장애인 도우미 특별 교육	2	49
계		66	6,153

(제주특별자치도 여성능력개발본부 내부자료, 2007)

표 4. 제주시니어클럽 사업 수행 현황

(2006. 11. 30현재, 단위 : 명)

구 분	사업내용	목 표	신청인원	조합원수	총참여 연인원
계		502	650	556	3,337
인력파견형	간병사업단	80	140	138	399
	실버도우미	50	50	23	210
시 장 형	실버용품 판매	5	2	2	4
	시니어국수맛집	5	7	7	56
	하르방빵튀기	35	2	1	12
	제주야생차제조		17	5	48
공 익 형	청소년지킴이	40	50	(40)	348
교육 복지형	시니어교육강사	58	58	(36)	459
	노노케어봉사대	51	60	(60)	118
	주거환경 개선단	10	36	(36)	158
	1-3세대 교육강사	20	21	(12)	228
	실버러브 하우스	25	26	(26)	486
자립지원형	실버인력뱅크	75	124	(118)	486
	생활소품제작	18	18	18	87
	청정콩나물 재배	10	14	14	63
	전통 문화지킴이	20	25	20	175

노인일자리사업평가 보고서, 2006

영 및 사업지원과 자활공동체로 발전시키기 위한 자활근로사업으로 한정되고 있다. (제주시자활후견기관, 2006). 제주시 자활후견기관 또한 저소득층의 자활과 자립을 위하여 많은 노력들을 해 오고 있으며, 기관의 특성상 본 연구의 대상인 취약계층이 자활근로, 교육 훈련의 대상이 되고 있음을 볼 수 있다.

제주시 자활후견을 제외한 다른 세 기관에서 실시하는 교육훈련 대상자는 취약계층 뿐만 아니라 여성 그리고 노인 일반에 개방되고 있기 때문에 본 연구에 적합한 자료만을 독립적으로 산출해 내기에는 어려움이 있으나, 제주 YWCA 여성인력센터에서는 2006년 전체 교육생의 약 20% 정도를 저소득 여성 (저소득여성가장 포함)으로 보고 있으며, 제주특별자치도 여성능력개발본

부에서는 2006년 총 교육생의 4.6%가 저소득층 여성이라고 밝혔다. 제주 시니어클럽의 경우 빈곤 노인계층이 아닌 고학력 어르신들인 경우 교육복지형(표 4 참조)을 선호하시는 경향이 있으나 절대적이라 할 수 없다

3. 관련 기관에서 보는 2006년 사업의 미비점과 해결방안

① 인적자본의 취약성 해결을 위한 원칙 합의

제주시 자활후견기관에서 2006년 자활사업 참여자를 대상으로 하여 연구·조사한 보고서에 따르면, 자활사업 참여자들 중 40-50대가 전체 참여자들의 75% 정도를 차지하고 있으며, 건강 측면에서도 양호하다는 응답은 24.%에 지나지 않았고, 자활후견기관에서 실시한 교육 후 취득

한 간병교육수료자를 제외하면 자격증 보유가 30%를 넘지 않고 있다. 결론적으로 인적자본의 특성상 시장형 사업보다는 사회적 일자리 사업의 비중이 크고 단순한 노동력 위주의 서비스 사업이 대중을 이루고 있는 결과를 보여주고 있다 (제주시자활후견기관, 2006). 이러한 조사결과는 정부나 제주특별자치도가 계속 강조해 온 저소득층의 경제적인 자활·자립을 우선시 하며 이른바 '시장형' 자활근로 사업의 추진과 자활공동체의 설립·운영을 중점 강조한 것에 비추어 볼 때 미흡한 결과이다.

이러한 연구 결과는 자칫 자활·자립사업에 대한 수동적 관점으로 평가절하 될 가능성도 존재하며, 제주도 저소득층의 자활사업의 중심이 되는 자활후견기관과 정부기관의 시각차가 존재하는 상황에서 본 연구 초기에 언급한 제주특별자치도 취약계층의 인적자원 개발 계획이 제대로 수행될지 의문이 든다. 즉, 제주도의 『수놓음 정신으로 제주형 복지사회 구현을 위한 제주특별자치도 지역사회복지계획 (2007 ~ 2010)』은 시장 진입형 일자리 창출의 미흡을 현재의 문제로 보고, 저소득주민복지 사업계획에서 자활공동체 활성화, 시장진입형 자활근로 강화 그리고 근로능력 있는 수급자의 가능한 시장 진입 사업 발굴 등을 세부목표로 잡고 있다. 이를 위해 ① 저소득 주민의 경제적 지원을 위한 취업 알선 ② 자활 상담 ③ 저소득 주민의 자립을 위한 교육 프로그램 제공 ④ 경쟁력을 갖춘 자활 공동체의 안정화를 세부 사업 내용으로 잡고 있다 (제주도특별자치도, 2006, p. 260).

하지만 선행되어야 할 것은 시장 진입형 일자리 창출의 당위성에서 출발 할 것이 아니라 이 당위성을 가로막고 있는 장애가 무엇인지에 대해서 교육대상자, 인적자원 개발기관 그리고 정부가 고민하고 합의를 이끌어 내는 것이라 할 수 있다.

그러나 이러한 논의와 관련해서 한 가지 염두에 두어야 할 것은 현재 급격히 변화하는 노동시장의 특성이다. 최근 한 연구(김영생 외, 2006)에

서는 최근의 지식기반 경제 사회에서 지식을 활용하고 지속적으로 고도화 할 수 있는 고숙련이 중요한 “경쟁력 강화의 수단인 동시에 핵심자산”이라고 보고 노동의 가치 혁신이 필요하다고 보았다. 또한 지속적인 경제발전을 위해서는 더 이상 노동시간의 확장이 아닌 노동의 품질이 중요하다고 보고 있다. 정원호 외 (2006)도 ‘사회의 양극화와 인적자원개발’이라는 연구에서 저학력·저숙련 근로자의 숙련향상이 고용안정과 직업상승의 토대가 되기 때문에 저임금 일자리의 확대보다는 양질의 일자리를 창출하는 것이 필요하다고 보았다. 그러나 현재 제주도 자활기관, 제주 YWCA 여성인력개발센터, 그리고 시니어클럽에서 이루어지고 있는 자활공동체의 내용과 구성인원을 보면 대부분 틈새시장 혹은 현실적으로 육체적 노동이 주를 이루는 미숙련·저학력층이 많은 것이 사실이다. 제주도 자활후견기관에서 제시한 공익형 사업의 증대요구가 일견 소극적인 대응이라 할지라도 역으로 말하면 그 연구에서 제기한 인적자본의 취약성을 해결하지 않고는 자활공동체의 수립이 한계를 가지게 된다는 결론도 가능하다. 즉, 자활공동체의 설립을 위해서라도 과연 지금의 인적자원 개발 기관에서는 이러한 시장의 변화에 부응하여 훈련계획을 가지고 있는지 다시한번 검토해야 할 것이며, 모든 주체들이 함께 취약계층의 시장 진입형 자활공동체 창설을 방해는 장애가 무엇인지 찾아내고 그 대책을 만들어나가는 과정이 선행되어야 할 것으로 사료된다.

부연하면, 현재 노동시장에서 요구하고 있는 훈련수요 분야와 인적자원개발 관련 기관에서 진행되는 직종의 상이함 또한 발견되고 있는 데, 이에 대한 논의 또한 위에서 제기한 이슈의 연속선상에서 재고되어야 할 것이다. 인적자원 개발 관련 기관에서 진행되고 있는 그리고 그 훈련대상자들이 희망하는 교육훈련 직종은 음식서비스 분야, 관광 및 숙박서비스, 정보통신 응용, 운전 등이 많이 나타났으며, 실업자 훈련 기관의 훈련

과목 또한 관광 및 숙박, 기타 서비스 분야가 비교적 많은 것으로 나타났다. 그러나 실제 구인 사업체의 조사 결과를 보면 외부훈련 수요 중 가장 많은 부문이 판매 사무분야 244명, 운전 74명, 디자인 개발, 가구·목공예, 도자기 공예가 순으로 추정되고 있음을 볼 수 있다(제주지방노동사무소, 2005). 결국 교육 훈련 기관과 이를 직·간접적으로 지원해 주는 정부기관에서는 노동 구인자가 요구하는 시장의 개발과 함께 시장에서 요구하는 분야에 대한 인적자원을 집중 개발함으로써 일자리 창출 및 자립 기반을 조성해 내야 할 것이다.

② 취약계층에 대한 평생교육 강화

위 문제와 관련하여 관심을 가져야 할 분야로 평생교육 분야를 들 수 있다. 저학력자의 고용상황 열악과 낮은 임금수준은 세계 모든 나라의 공통적 현상이며, 인적자원 개발 기관이 훈련과정 개설과 관련하여 겪는 어려움 중 하나는 많은 취약계층 대상자들이 저학력으로 훈련과정 개설에 상대적인 한계를 가지고 있다는 점이다. 예를 들어, '영어 독서 논술 지도사' 그리고 '방과 후 아동지도사'의 경우 일정정도 이상의 학력을 가진 사람만이 훈련대상이 되어, 상대적으로 안정적이고 전망이 좋은 훈련 직종 입에도 실제 저소득 취약계층에게는 접근이 제한되어 있다. 따라서 인적자원 개발 계획과 관련하여 취약계층의 직업훈련과 함께 평생교육 강화가 이루어져야 된다고 하겠다. 정원호 외(2006)는 한국의 학력인정 평생교육시설은 한 곳을 제외하고는 모두 사립학교로 교과과정도 일반 중·고등학교와 유사하여, 성인기가 되어 교육을 받는 취약계층의 특성을 반영하고 있지 못하다고 보고 있다. 연구자들은 학력인정을 위한 교과과정과 동시에 지역의 노동시장에 필요한 요구를 반영한 평생교육의 장이 지원되어야 하며, 향후 '성인 평생 교육에 대해서도 교육비용과 생계비의 일부라도 지원'(p.177)하는 방안을 검토 할 것을 제안하고

있다. 또한 이를 위해서 e-learning 인프라 구축도 제안하고 있다. 나영선(2003) 또한 저학력·저숙련 계층의 성인학습 현황과 과제라는 연구에서 기존 숙련의 갱신 및 최신화가 시급한 중졸 이하 저학력·저숙련 층의 참여를 높이기 위해 정책수단을 지속적으로 개발해야 한다고 주장하였다.

③ 취약계층의 교육훈련 참여를 위한 복지서비스 육구

제주시 자활후견기관에서 2006년 사업수행과 관련하여 조사한 연구결과 보고서에서는 시장형 자활근로 사업의 추진과 자활공동체 구현의 첫 출발점이라 할 수 있는 자활근로 참여 포기의 가장 큰 이유가 자활의지의 부족이 아닌 경제적 어려움 및 건강문제 때문인 것으로 보고, 자활근로 임금과 관련된 최저임금의 실질적 인상과 근로소득 공제의 강화 실천을 요구하고 있다. 이는 타 기관의 사업평가에서도 공통적으로 지적되는 부분인데 취약계층의 인적개발과 관련한 교육훈련을 받는 과정에서 생계유지의 어려움으로 인해 중도 포기하거나, 교육훈련 욕구조차 갖고 있지 못한 것으로 보인다. 제주특별자치도 여성능력개발본부의 2006년 사업평가에 따르면, 경제적 어려움으로 인하여 생업에 종사함에 따라 교육 참여의 기회가 적음을 저소득층 교육 참여가 저조한 이유로 보고 있다. 앞에서 지적된 인적자본의 취약성과 관련시켜 볼 때, 훈련 후 자활에 대한 확신이 부족한 상황에서 당장의 생계유지의 어려움이 교육훈련 참여, 기술 습득의 기회 자체를 차단하고 있는 것이다. 또 다른 연구결과 의 예로 제주지방노동사무소가 제주발전연구원에 의뢰하여 제주도 고용안정센터를 방문한 실업자 424명을 대상으로 『제주지역 중·장기 인력·직업훈련 수급 전망 및 적극적 노동시장 정책 연구』를 실시한 결과, 교육훈련을 받지 않으려는 이유에 대한 질문에서, 응답자의 34.4%가 생계유지가 우선이라고 답하였으며, 그 다음으

로 교육훈련의 필요성을 느끼지 못함 (22.5%), 낮은 취업가능성 (17.4%)순으로 나타났다. 이에 대하여 ‘저소득층에 대한 생계유지를 지원하는 방안과 교육훈련 프로그램의 취업연계를 강화하는 방안이 필요하다는 점을 시사하고 있다’고 연구보고서는 밝히고 있다(제주지방 노동사무소, 2005. 12).

앞에서 언급한 평생학습의 중요성을 강조하는 나연선(2003)의 연구에서도 이러한 점들이 지적되고 있다. 즉 훈련참여와 아울러 생계보장 등 각종 서비스가 제공되어야 소기의 성과가 달성될 수 있다고 보고 있다. 장원호 외 (2006)는 더 구체적으로 그 방안을 제시하고 있는데, 그 첫째가 훈련휴가권의 부여이다. 즉, 여러 가지 이유로 훈련에 지속적으로 참여하는 것이 어려운 경우가 발생하는 데 이에 대상자 개개인에게 훈련을 위한 휴가를 권리로써 부여하는 것이 해결책이 될 수 있다고 보고 있다. 이와 더불어 개인훈련 계좌제의 확대를 제안하고 있는 데, 그 대상이 저소득 취약계층에 국한되어 있는 것은 아니지만, 저소득층에 대해서도 훈련비용의 확대를 제안하고 있다.

다른 한편으로, 취약계층의 자녀들에 대한 지원 서비스 강화를 통해서 교육훈련을 안정적으로 진행할 수 있다는 가능성이 제시될 수 있다. 여성취업 장애 요인으로 육아부담이 가장 크게 지적되는 것은 비단 저소득층여성만이 아닌 우리나라 전체적인 사회적 어려움이다(제주특별자치도 여성능력개발본부, 2006). 하지만 상대적으로 취약계층은 더 적은 인적 자원망을 가지고 있고, 이에 가족부양 특히 자녀들에 양육에 대한 큰 어려움을 느끼고 있다. 자활후견에서 실시하는 사업에 참여하는 대상자 대부분은 자녀들이 사회적으로 진출하여 안정적인 삶을 유지하는 데 대학이상의 학력이 필요하다고 생각하고 있다(제주시 자활후견기관, 2006, p.93). 하지만 소득 불평등이 자녀교육 투자 불평등으로 이어지고 빈곤을 세습하게 되는 악순환이 발생할 가능성이 많은 현실에서 자녀들에 대한 다각적인 지원

을 통하여 취약계층의 근로의욕 및 교육훈련에 대한 동기부여 방안이 강구되어야 할 것이다. 제주시 자활기관에서는 지역아동센터 등을 운영함으로써 이러한 부분을 충족시켜주려고 노력하고 있으며, 다른 기관 또한 적극적인 대책을 마련해야 할 것이다. 정원호 외(2006)는 연령층에 따라서 인적자원개발의 효과가 차이가 나고, 이에 중장기적으로 저소득층 자녀에 대한 투자가 소득 불평등 완화에 기여할 것이라고 주장하면서, 저소득층 자녀들을 현 취약계층의 부양대상이 아닌 인적자원 개발 대상으로 보고 접근하고 있다. 김영생 외(2006)도 고숙련사회의 비전을 제시하면서, 인력의 감축이나 임금 삭감 등을 통한 단기적 생산성추구가 아닌 인적자본에 대한 투자 강화 및 고임금 지급을 통한 공동체성을 추구한다고 하였다. 하지만 제주특별자치도의 저소득주민복지 사업계획을 보면 저소득층의 자활사업, 빈곤여성 지원에 대한 구체적 계획의 부재, 저소득층 자녀에 대한 자립과 연계한 구체적 계획 부족 등 서로 유기적 관계를 갖지 못한 고립된 사업계획을 하고 있어, 제주도가 목표한 저소득 취약계층 자립기반이 조성 가능하기 위해서는 각 사업을 재고해야 한다는 점들을 보여주고 있다. 마찬가지로 이 저소득 취약계층의 인적자원 개발을 담당하는 기관들에서 또한 훈련 대상자가 느끼는 여러 가지 자녀양육과 관련된 문제에 대한 적극적인 대안을 설립해야 할 것이다.

4. 교육 훈련 프로그램 분석을 통한 인적자원 개발의 방향

본 연구에서 살펴 본 취약계층 대상 인적자원 개발 기관에서 공통적으로 개발하고 앞으로 사업 확대를 기대하는 것이 간병도우미 혹은 케어복지사 분야로 이는 고령화·저출산 시대를 맞아 시장의 수요가 급속히 증가하는 대표적인 분야이다. 간병도우미의 경우 제주시 자활기관, 제주 YWCA 여성인력개발센터 그리고 시니어 클럽 모두 간병사업단이 독립적으로 존재하고 사

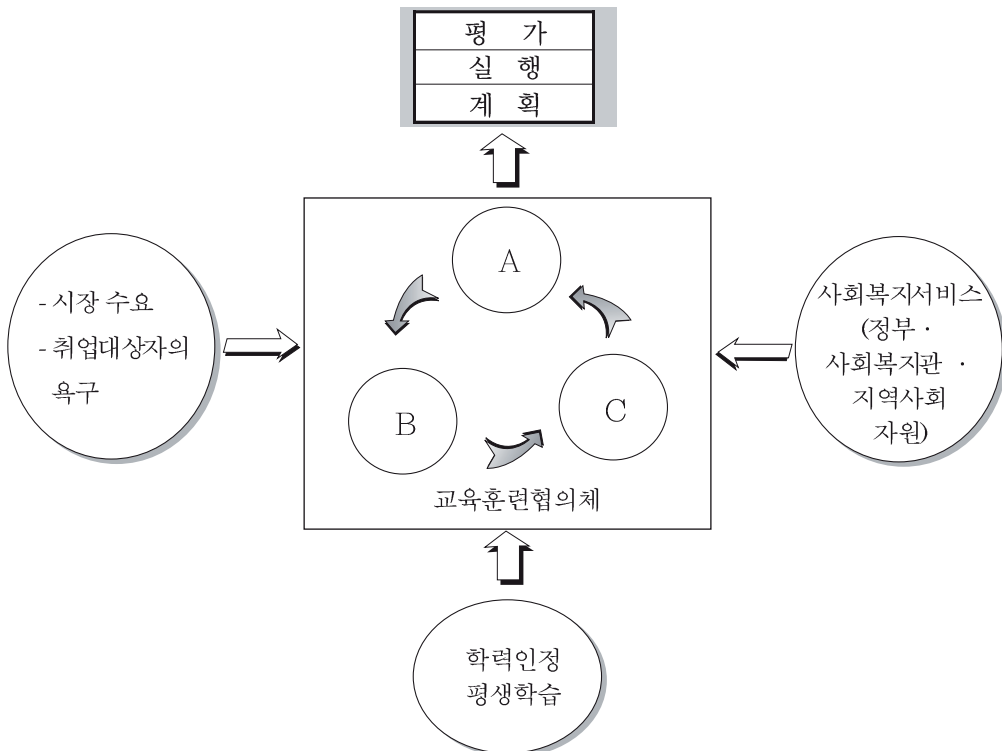
후 관리까지 해 주고 있는 상황이다. 제주시 자활후견기관인 경우 해오름간병회라는 자활공동체가 수립되어 2006년 현재 30여명이 활동하고 있다. 제주 YWCA 여성인력개발센터인 경우도 삼진아웃제를 적용하여 간병활동의 전문성과 책임성을 확보해나가고 있다. 제주도 내 이 세 개의 교육기관 이외에도 사설기관이 10여 개 내외 정도 존재한다. 하지만, 본 연구자가 관련 자료를 수집하는 과정 중에서 인터뷰한 병원 관계자들을 통하여 확인 해 본 결과, 현재 우리나라에서 간병도우미에 대한 어떠한 법적 근거도 없는 상황에서 간병도우미는 대부분 병·의원을 통해 간병사업단에 의뢰가 들어오게 되고, 간병단의 일원으로 파견된 간병도우미는 복장 규정 등을 포함한 자체 내 규정을 가지고 파견되어 일을 하게 되어 현실적으로 사설기관 훈련을 받은 간병도우미보다 높은 만족도를 보여주고 있었다. 결

국 확대될 시장의 수요를 생각해 볼 때 이와 같은 철저한 사후관리가 필수적이라 하겠다. 또한 이는 인적자원개발의 기본 원칙 또는 제주도 지역 복지의 기본 방향인 교육-고용-복지의 통합적 추구를 가능케 하는 큰 동력이라 할 것이다. 이런 점에서 유사분야인 제주특별자치도 여성능력개발본부의 케어복지사 과정인 경우에도, 더 나아가 특히 저소득층 여성이 많이 참여하는 과정에 대해서, 타 교육기관의 사례에서 보듯이 교육 후 사후 관리에 대한 계획을 구체적으로 마련해 나가는 것이 필요하다고 사료된다.

그림-1은 본 연구를 통해 제시될 수 있는 교육-고용-복지 서클 구현을 위한 통합 모형이다.

덧붙여 본 연구를 통하여 보자면, 취약계층 인적자원개발 교육기관과 관련하여 아쉬운 점도 발견이 되는 데 세 기관 모두 가장 기초적으로는 공통의 교육 내용을 공유하고 있지만 서로 다른

그림-1. 교육-고용-복지 서클 구현을 위한 통합모형



교육기간 및 교육기관 민간 자격을 실시하고 있어서, 개개인의 취약계층 훈련 대상자 입장에서 보면 이층의 교육 받는다거나 다양한 정보를 획득할 창구의 부족 등 몇 가지 문제점을 보이고 있다. 앞으로 간병도우미 시장에 대한 수요도 시간별, 수준별로 다양화 된다고 할 때 이에 대한 준비도 필요하다고 하겠다. 또한 장기적으로 볼 때 간병도우미에 대한 교육인증을 작업 및 기술의 계속적인 숙련화 과정 등을 주도할 책임주체에 대한 논의도 제주인력자원개발센터를 중심으로 진행되어야 할 것이다.

III. 결론

본 연구는 참여정부가 지식사회를 맞는 중요한 전략으로서의 인적자원 개발, 특히 제주특별자치도 출범과 함께 구현해 나가고자 하는 제주형 복지사회구현을 위한 하나의 핵심 축으로 저소득취약계층 인적자원 개발에 대한 현황과 과제를 살펴보았다.

이를 위해서 현재 저소득 취약계층에 대한 교육 훈련 프로그램을 실시하고 있는 ‘제주시 자활후견기관’, ‘제주 YWCA 여성인력개발센터’, ‘제주특별자치도 여성능력개발본부’ 그리고 ‘시니어 클럽’의 2006년 사업 수행 결과 및 자체 평가를 기본 자료로 하고, 제주특별자치도의 『제주지역인적자원개발 기본계획』 및 『제주특별자치도 지역사회복지계획(2007~2010)』을 관련지어 살펴보았다.

상기의 자료를 통하여 우리는 2006년 모든 기관에서 어려운 상황에서도 경쟁력 있는 인적자원 개발을 위한 소기의 성과를 보여주고 있음을 볼 수 있었다. 그럼에도 불구하고 저소득 취약계층의 바람직한 인적자원개발이라는 측면에서 몇 가지 제언을 요약하면 다음과 같다.


첫째, 교육훈련 기관 상호간의 계획, 수행 및 평가 등과 관련한 협의체 구성이 필요하다. 제주

특별자치도의 인적자원 개발 계획, 제주특별자치도의 복지계획 중 저소득 주민 자활기반 정책 그리고 이를 구체적으로 구현하는 교육 훈련 기관 모두의 유기적이고 종합적인 계획과 사업내용 수행, 평가가 이루어져야 하겠다.

둘째, 시장수요와 취업대상자 욕구를 반영하는 프로그램 개발이 필요하다. 저소득 취약계층의 인적자본의 특성과 미래의 시장에 대한 심도 있는 분석 및 각 주체간 합의를 통하여 시장진입 가능의 기본전제를 충족시켜야 하겠다. 아울러 시장수요에 맞는 훈련 직종 개발이 이루어져야 하겠다. 또한, 복지기관 연계 교육 프로그램 분석에서 볼 수 있듯이 교육 후 지속적인 사후 관리로 시장수요에 대한 만족도 및 경쟁력을 유지해야 하고, 시장확대대비를 위한 공통의 교육 틀과 기술 보완, 재교육 등 장기대책 마련 등이 필요하다고 하겠다.

셋째, 지식기반사회의 수요에 맞는 인력개발을 위해서는 학력인정 평생학습 기관과의 연계를 통한 장기적인 비전 마련이 필요하다. 장기적인 관점에서 시장 수요에 대하여 경쟁력을 가진 취약계층의 인적자원 개발을 다각도로 도모하여 자립의 기반 조성을 해야 할 필요가 있다고 하겠다.

넷째, 생계유지, 자녀 양육 등과 관련한 사회복지서비스 기관과의 연계가 필요하다. 저소득 취약계층이 자활/직업훈련을 지속적이고 안정적인 참여를 보장하기 위해서는 생계유지, 자녀양육에 대한 지원 등 적극적이고 광범위한 복지서비스를 동시에 제공함으로써 그 실효를 거둘 수 있을 것이다.

본 연구는 교육을 통한 고용의 안정과, 그러한 고용의 창출을 통한 삶의 복지 향상이라는 일원적 구조보다는 교육을 가능하게 하는 복지, 사후관리를 통한 교육의 책임성 강화, 복지 내에서의 고용에 대한 자신감과 기술 습득 등 저소득 취약계층의 인적자원 개발을 위한 보다 통합된 시각으로 사업을 추진하여야 한다는 점을 강조하면서 끝을 맺고자 한다. 

▷참 고 문 헌

- 국가인적자원개발 종합정보망(2007). NHRD 기본계획 제 2차 기본계획 주요내용
www.nhrd.net
- 김영생 · 정우권 · 최영섭 (2006). 고속런 사회와 혁신전략. 한국직업능력개발원.
- 나영선 외(2003). 『지식강국 건설을 위한 국가인적자원개발(II): 취약계층 인적자원개발 방안』. 한국직업능력개발원.
- 보건복지부(2007). 자활후견기관 운영지침.
- 손유미 · 송창용 · 고훈정 · 김민경 · 성양경 · 윤여인 · 홍광표 (2006). 인적자원 종합정보 생성 · 제공사업, 한국직업능력개발원.
- 송창용 · 장세현 · 권선희 · 안천옥 (2005). 교육과 노동시장 연계를 위한 지식정보 자원 통합 Gateway 구축 및 서비스 운영 KRIVET 지식 학습망 구축.
- 정원호 · 최영섭 · 이의규 · 이상일 · 황선준 (2006). 사회적 양극화와 인적자원 개발-선진국 사례 연구 -. 한국직업능력개발원.
- 제주 YWCA 여성인력개발센터 (2007). 교육훈련사업현황(내부자료).
- 제주도(2005). 제주지역인적자원개발 기본계획.
- 제주도(2005). 제주지역인적자원개발 실행계획.
- 제주시니어클럽(2006). 노인일자리사업평가 보고서.
- 제주시수놓음자활후견기관(2007). 제주수놓음자활운영기관 기관운영계획.
- 제주시자활후견기관(2006). 제주시 근로빈곤층 생활실태와 복지욕구에 관한 조사보고서.
- 제주지방노동사무소(2005). 제주지역 중 · 장기 인력 · 직업훈련 수급전망 및 적극적 노동시장 정책 연구.
- 제주특별자치도 (2006). 수놓음정신으로 『제주형 복지사회』 구현을 위한 제주특별자치도 지역사회 복지계획(2007~2010).
- 제주특별자치도 여성능력개발본부(2006). 제주여성통계.
- 제주특별자치도 여성능력개발본부(2007). 2006년 여성교육 추진 실적(내부자료).
- 한국직업능력개발원(2003). 저학력 · 저숙련 계층의 성인학습 현황과 과제.