

---

## 취약계층 고용서비스 전달체계의 새로운 방향

김 화 순\*

---

### - 요약 -

본 연구의 목적은 취약계층 친화적 고용서비스정책의 새로운 방향을 제시하는 데에 있다.

연구자는 수급자집단, 차상위계층, 비빈곤 취업취약계층이라는 세 집단에 속한 10명의 연구참가자를 선택적으로 표집한 후, 면접법을 통해 외환위기 이후의 직업생애, 구직활동 양상, 고용서비스 이용실태에 관한 정보를 수집하였다.

질적분석을 행한 결과, 연구참가자들이 외환위기이후에도 지속적으로 강제적인 직업전환을 경험하고 있다는 점, 한 개인이 다중의 취약요인을 보유한다는 점, 빈곤가구와 취업취약요인이 서로 강화하고 있다는 점을 비롯하여, 비공식노동시장내에 위치한다는 점 및 그들의 구직활동양상과 공공고용서비스이용실태 등을 밝혀냈다. 또한 공공고용안전망이 이 세 집단의 연구참가자들 모두에게 효과적으로 작동되지 못하고 있으며, 그 결과 연구참가자들은 신뢰할 수 없는 지역정보지에 주로 의존하여 구직활동을 벌이고 있다는 점이 드러났다. 이는 공식노동시장중심의 공공고용안전망이 비공식노동시장에 위치한 이들에게 적합한 고용서비스를 전달하지 못하고 있음을 의미한다.

결론으로 이들 각각의 집단을 겨냥한 민·관·지자체합동의 새로운 고용서비스 전달체계 거버넌스를 제안하였다.

주제어: 취약계층, 고용서비스 전달체계, 취업취약계층

---

\* 한국기술교육대학교 박사과정 2학기, E-mail: [ideation@sendu.com](mailto:ideation@sendu.com)

## 1. 문제제기

외환위기 이후 일자리는 줄어들고 빈곤률은 상승하는 새로운 국면이 도래하였으며, 고용경쟁력이 낮은 취약계층들에게 생활상의 압박이 더욱 가중되고 있다. 취약계층의 취업욕구가 절박할 수밖에 없는 상황임에도 불구하고 취약계층의 공공고용지원 서비스 활용률은 여전히 저조하다. 본 연구는 취약계층이 빈곤탈출을 위해 필수적인 고용지원 서비스 특히 공공고용 인프라를 왜 적게 활용하고 있는가라는 의문에서 출발하고 있다. 일하면서도 소득이 최저임이하에 있는 근로빈곤층을 비롯하여 고령자, 고용불안계층 등 다양한 취업취약계층들의 존재가 늘어감에 따라(정진호 외, 2005) 공공고용지원서비스의 중요성은 한층 부각되고 있지만, 그간 정부의 고용선진화노력에도 불구하고, 공식노동시장 외곽에 밀려나있는 이들 취약계층에게 고용서비스가 원활하게 전달되지 못하고 있는 실정이다.<sup>1)</sup>

본 연구의 목적은 두 가지이다.

첫째, 고용서비스 정책대상으로서의 취약계층의 개념을 명료화함으로써 국가적 차원에서 고용서비스정책의 주요 대상 집단이 누구인가를 분명히 하고자 하였다.

둘째, 명료화된 정책목표 집단의 개념에 근거하여 연구참가자를 선택적으로 표집하여 이들 연구참가 근로빈곤층의 직업생애 및 구직행위에 대한 질적 분석을 통해 취약계층의 고용서비스이용실태 및 취약계층의 주요특성을 밝히고자 하였다.

고용서비스 정책상의 주목표집단의 명료화와 질적 분석을 통해 얻어진 취약계층의 고용서비스 이용실태 및 특성에 근거하여 본 연구에서는 수요자 특성에 근거한 취약계층 친화적 고용서비스정책의 새로운 방향을 제시하고자 한다.

1) 노동부 고용지원센터에서의 취약계층을 위한 특별서비스라고 평가되는 동행면접건수를 보면, 취약계층을 위한 고용지원서비스가 줄어드는 현실이 극명하게 드러난다. 동행면접건수 2003년에 참여자 2619명, 2004년에는 1842명, 2005년에는 1650명, 2006년 9월말까지 1393명으로 참여정부의 취약계층 서비스 강화의지 표명에도 불구하고 해마다 동행면접 건수가 줄어들고 있는 것을 알 수 있다. 자료출처: 워크넷 원자료

## 2. 선행연구

기존의 고용안정서비스 기능강화 논의는 크게 두 측면에서 이루어져왔다고 평가된다. 첫째는 전반적인 고용안정서비스 실태 및 고용선진화방안에 관한 논의이다.(고용선진화팀, 2005; 금재호, 2005; 금재호·김주섭, 2004) “고용선진화” 논의는 전 계층을 대상으로 하고 고용전달서비스체계가 도달해야 할 구체적인 지점을 명시적으로 제시하였다는 점에 그 의의가 있다.

둘째는 고용서비스선진화의 핵심기능을 수행해야 할 고용안정조직이 어떤 형태를 갖추어야 할 것인가의 문제이다. 그간 공무원 조직내에서 민간인 비정규직인 직업상담원을 어떻게 조직화해 낼 것인가의 문제는 뜨거운 감자였다. 민간인 비정규직인 직업상담원의 신분보장과 조직개편문제를 둘러싸고, 그간 학계와 정부 기구는(한국행정학회, 2002, 2003; 노사정위원회, 2004; 정부혁신지방분권위원회, 2005) 활발한 논의를 벌인바 있다.<sup>2)</sup>

그간의 선행연구를 보면, 고용서비스관련 논의는 고용서비스를 제공하는 공급자 측면에서는 제도 확충과 조직구조 문제를 중심으로 활발히 논의되어 왔으나, 수요자 측면에서 특히 취약계층들의 고용지원서비스 활용실태나 수요자 입장에 근거하여 고용서비스 전달체계를 검토하거나 직접적으로 취약고용계층의 문제를 다룬 연구는 상대적으로 적다. 수요자 측면에서는 장지연(1999)이 여성 친화적인 취업알선체계 구축 및 내실화 방안을 제안하고 있을 뿐이다.

최근의 취약계층 관련연구로는 취약계층의 빈곤화과정을 직업생애사적 접근을 활용하여 미시적으로 분석한 질적연구(장원봉·정수남, 2005)와 한남대학교 사회과학연구소의 “충청지역 취약계층 고용지원연구”(2005)가 있다. 장원봉·

2) 노동부에서는 2006년에 들어서면서 “민간인 직업상담원의 8, 9급공무원화”로 정책 방향을 잡는 듯했으나 2007년도 직업상담원의 공무원화 정책은 다시 재논의에 들어간 상태이다.

노동부 산하 고용안정센터의 직업상담원 공무원 전환 문제에 대해 행정공무원 노동조합을 비롯한 일부 중앙부처의 공무원들은 공무원 수의 증가가 국회차원에서 계속 지탄받는 상황 하에서 직업상담원에 대한 공무원 특채는 특정집단의 특혜라고 규정, 일제히 반대의 입장을 표명한 바 있으며, 직업상담원 자신 역시 7,8,9급 공무원으로 전환되는 과정에서 불이익을 우려하여 반대의견이 적지 않은 실정이다.(출처: 2006. 6.20 매일노동뉴스)

장수남은 직업생애사 연구를 통해 실업단체를 찾아온 26명의 근로빈곤층들의 생애과정 노동경험을 질적으로 분석하여 5가지로 유형화하였다. 장원봉·정수남의 연구는 근로빈곤층의 빈곤화과정을 미시적으로 접근하여 생애사 분석을 통한 빈곤화 유형을 추출해냈다는 점에서 그 의의가 있다.

한남대학교(2005)의 취약계층 연구는 비록 충청지역에 한정된다는 지역적 한계는 있으나, 취약계층을 위한 적극적 노동시장정책 및 수요자 측면에서 실업급여, 고용지원보조금을 비롯한 취업지원서비스 실태에 이르기까지 취약계층에 대한 노동부의 포괄적 고용지원 실태를 접근한 최초의 시도로서 돋보인다. 이 연구는 장기구직자, 여성, 장애인 등을 취약계층이라고 상정하고 접근하고 있는데, 현재 고용지원센터가 장기구직자에 주된 초점을 맞추고 있으며 직업상담과 같은 연성의 서비스보다는 보조금 지급과 같은 경성의 서비스에 치중하고 있다는 결론을 내리고 있다.

최근 이같은 연구성과에도 불구하고 취약계층의 개념은 여전히 모호하다. 빈곤층을 취약계층으로 바로 등치할 수 있는지 혹은 취업상 취약요인을 지닌 계층을 취약계층으로 볼 것인지의 문제, 취업취약계층과 취약계층과의 개념적 차이문제, 취약계층에게 취업이 빈곤탈출 방안으로서의 얼마나 효과적인지의 문제, 취약계층의 고용서비스 이용양상, 고용지원서비스를 보다 효과적으로 전달하는 방안 등이 향후 취약계층 관련하여 아직 풀지 못한 과제이다.

따라서 본 연구에서는 우선 고용서비스 정책대상으로서의 취약계층의 개념을 명료화한 후 이들 빈곤층이 노동시장에서 어떻게 출현했는지 그 발생경로를 살펴보고 그들의 구직행위와 고용서비스 이용상의 구체적인 특성을 미시적 차원에서 규명함으로써, 수요자 중심적이며 취약계층 친화적 고용서비스 전달체계를 만드는 데 기여하고자 한다.

### 3. 용어 및 연구문제

#### 1) 취약계층의 용어정의

취약계층이라는 용어는 엄밀한 의미에서 학문적 용어로 개념화된 것이라기보다는 사회 경제상황의 변화에 따라 혹은 정책 변화에 따라 다양하게 정의되어

왔다. 취약계층이라는 용어를 정의하는 방식을 대별해보면, 소득측면에 따라 정의하는 방식, 인적속성을 중심으로 정의하는 방식, 고용측면에서 정의하는 방식의 세 가지 방식으로 나눌 수 있다. 최근에는 인적속성이나 소득측면보다는 외환위기 이후의 빈곤층 증가에 주목하면서 ‘빈곤계층으로서의 취약계층’이라는 개념 하에 논의가 진전되어 가는 경향을 보인다(유경준 외, 2004).

일자리 부족이 심각화된 1997년부터는 취약계층을 고용측면에서 정의한 ‘취업취약계층’이라는 용어가 새롭게 등장하는데 이 ‘취업취약계층’이라는 개념 역시 학문적, 정책적, 법적으로 명확하게 정의된 개념은 아니지만, 고용지원센터를 비롯하여 공공·민간 고용지원현장을 막론하고 폭넓게 통용되어 왔다. ‘취업취약계층’이란 일반적으로 ‘노동시장에서 취업하는 과정에서 어려움을 겪고 있거나 어려운 조건 하에 있는 집단을 의미’한다(경남고용복지센터, 2004).

이하에서는 취약계층의 범주와 개념에 대한 기존 논의를 살펴본 이후에, 이를 토대로 본 연구의 관심사인 고용지원정책 대상으로서의 “취업취약계층”의 개념화를 시도한다.<sup>3)</sup>

인적속성에 따른 취약계층의 개념은 여성(가장), 장애인, 고령자, 청년처럼 인적 속성을 기준으로 나눈 범주로서, 이 개념은 정책 대상자를 식별해내기 쉽다는 장점이 있으나, 정책목표 집단을 모호하게 하거나 포괄적으로 정의할 수 있는 위험성을 내포하고 있다. 즉, 사회적인 약자인 고령자, 청년, 장애인, 여성가장, 장기실업자, 비정규직은 서로 중복되거나 복합적인 부분이 있어서 이들의 총합은 전체를 합한 크기보다 커질 위험성이 있는 것이다. 또한 예를 들어 저소득 중장년 남성과 같이 이들 어느 집단에도 속하지 않는 취업취약계층이 고용서비스 사각지대에 존재할 가능성이 존재한다.

두 번째, 소득개념을 기준으로 취약계층을 정의하는 방식이 있다. 소득을 기준으로 취약계층을 정의하는 방식은 현장에서 취약계층인지의 여부를 식별하는 것이 용이하지 않다는 단점이 있으나, 자본주의 사회에서 소득은 우리 사회에서 취약계층인지 아닌지를 구분 짓는 최종적 기준임에 틀림없다. 특히, 이 개념은 기초생활보장제도와 같은 복지적 차원에서 정책을 논의할 때 매우 유용하다. 보

3) 이하의 논의에서는 취약계층 개념과 고용지원정책대상으로서의 취약계층= 취업취약계층이라는 이원화된 개념을 조작적으로 정의하여 사용하도록 한다.

건복지부의 경우는, 최저생계비의 120% 이하의 소득을 가진 자를 수급자와 차상위계층(최저생계비 120% 이내)로서 규정하고 주요 정책대상으로 삼고 있다. 현행법으로 정한 최저생계비의 120%를 기준으로 취약계층을 정의하자면, 취약계층은 1) 차상위계층, 2) 비수급 소득빈곤층, 3) 기초생활보장 수급자의 세 집단으로 구분할 수 있다. 이러한 개념에 근거한 범주 설정은 기초생활보장제도와 같은 복지적 차원에서의 정책을 논의할 때 매우 유용하다.<sup>4)</sup> 그러나 고용정책의 대상으로서 취약계층의 개념을 정의할 때 최저생계비의 120%를 빈곤선의 기준으로 잡아야 하는가에 대해서는 논란의 여지가 있다.<sup>5)</sup>

소득측면에서만 취약계층을 정의하는 것도 또 아래와 같은 문제에 부딪히게 된다. 노동은 개인적인 성격을 가지고 있는 반면, 소득이나 재산은 가구적 차원의 성격을 가지고 있기 때문이다. 예를 들어 저소득 노동자라 할지라도 빈곤계층이라고 단정할 수 없는 이유는 가구적 차원에서는 빈곤가구가 아닐 개연성을 갖고 있기 때문이다(노대명, 2006).

소득을 기준으로 취약계층을 정의하는 방식은 한계를 안고 있다. 노동은 개인적인 성격을 가지고 있는 반면 소득이나 재산은 가구적 차원의 성격을 가지고 있기 때문이다. 비록, 저소득 노동자라 할지라도 빈곤계층이라고 단정할 수 없는 이유는 가구적 차원에서는 빈곤가구가 아닐 개연성을 갖고 있기 때문이다.

이런 측면에서 볼 때, 취약계층 개념은 개별노동자의 소득만을 기준으로 과

4) 물론 소득만이 아니라 재산도 취약계층을 정의하는 데에 중요한 지표가 된다. 비록 소득이 기초생계비의 120%이하에 해당한다 하더라도 집을 비롯하여 재산상의 소득이 있는 계층을 취약계층으로 볼 것인가의 문제가 있다. 현재로서는 이들 모두를 포함하여 취약계층이라고 보지 않는 것이 대체적인 흐름이다. 하지만 이들 또한 저소득 상태에 놓여져 있으므로 표적 집단이 아니라 할지라도 정책의 대상으로서 유의해야 할 것이다.

5) 정부 일각에서는 차상위 계층의 기준을 최저생계비의 120%에서 160%까지 인상하는 문제를 논의하고 있다. 고용서비스의 취약 목표집단 대상층을 120%로 한정하는 것은 너무 좁기 때문에 160%-180%까지 올려야 한다는 견해가 있는데, 본 연구자로서는 그 견해가 상당히 타당하다고 생각되었다. 단, 본 연구의 조사대상자를 최저생계비의 120%를 기준으로 선정하였기 때문에 연구도중에 빈곤선을 갑자기 상향조정하는 데에는 어려움이 있었다. 본 글에서 120%로 잡는 것은 조작적 정의로서 정책담당자의 의지에 따라 보다 120% 이상의 보다 유연한 목표집단의 설정이 가능할 것임을 참고로 밝힌다.

약할 수 없으며 가구적 차원의 문제, 집단이나 군락의 개념까지 포함하는 빈곤층의 문제로 접근하는 것이 필요하다고 할 것이다. 본 연구의 주된 관심은 고용서비스 정책 수립을 위한 취약계층 즉 취업취약계층 목표집단 설정에 있으므로, 근로능력이 없는 자를 제외하고, 취업빈곤층과 실직빈곤층, 근로능력자를 내포하는 광의의 근로빈곤층을 취업취약계층에 포함시키고자 한다.<sup>6)</sup>

취업취약계층의 규모를 살펴보면, 보건사회연구원의 ‘빈곤층, 차상위계층 실태조사 실시현황 및 결과보고서’에 따르면 한 달 수입이 최저생계비(4인 가족 기준 106만원)에 못 미치는 기초생활보장수급자와 차상위계층을 합친 빈곤층이 전 국민의 10.4%에 해당하는 494.5만명에 달한다. 같은 보고서에 따르면, 잠재빈곤층 109.9만명(2.3%), 비수급 빈곤층 248.7만명(5.2%), 기초생활수급자 135.9만명(2.9%)에 달한다. 이때 빈곤층에는 소득은 낮지만 일정액 이상의 재산을 보유한 계층이 일부 포함되어 있기 때문에 이들 모두를 복지서비스 정책지원 대상으로 설정함에는 논란의 여지가 따른다.

반면에 고용서비스 측면에서 본다면 빈곤층 모두는 재산의 다과 및 보유여부에 관계없이 모두 고객집단으로 정의될 수 있다. 따라서 근로능력이 있는 184만명의 근로능력자에게는 1차적으로 고용서비스가 제공될 필요가 있다. 인적특성상 이들은 대부분 비공식 노동시장에 위치할 가능성이 높기 때문에 취업알선, 직업훈련, 진로상담 등의 다양한 서비스를 제공하여 이들의 재화와 재취업 그리고 고용안정성을 촉진시키는 것이 필요하기 때문이다. 이러한 관점 하에서 고용안정서비스 목표 집단으로서의 취업취약계층을 조작적으로 정의하면 아래 <표 1>과 같다.

6) 근로빈곤층이라는 용어 또한, ‘일하지만 빈곤한 근로빈곤층’을 의미하는 협의의 의미(금재호 등)와 ‘근로능력을 가진 빈곤층’을 의미하는 광의의 의미로 나누어진다. 본 연구에서는 취약계층 고용지원을 연구하고자 하는 연구목적에 맞추어 근로능력을 보유하는 빈곤층을 근로빈곤층이라고 정의하는 광의의 정의를 채택하였음을 밝힌다.

<표 1> 취업취약계층의 조작적 정의 및 규모

고용서비스 목표집단	정의	규모
제 1 목표집단 A집단: 최종안전망 사각 지대	기초생계비 비수급빈곤층 +차상위계층 중 근로능 력자	52만+102만=154만
제2 목표집단 B집단: 기초생활보호집단	기초생계비 수급빈곤층 중 근로능력자	30만
제3 목표집단 C집단: 비빈곤 취약요인 집단	A, B 집단에 속하지 않으면서 취약요인 장애인 북한이주민, 여성가장, 청년, 고령자, 장기실업자 등을 가진 근로능력자 집단	추정하기 곤란**

\* 자료: 각 집단(A,B,C)의 규모는 관계부처합동(2005). 『희망한국21: 빈곤 걱정 없는 사회를 향  
한 함께하는 복지』를 근거로 자체 작성한 것임.

\*\* 제3목표집단을 구성하고 있는 비빈곤층 취약요인 집단의 규모는 각 개인이 다수의 취약요인  
을 중첩적으로 보유하고 있는 취약집단 특유의 속성상 기존의 집계방식으로는 정확한 규모를  
추정할 수 없었음을 밝힌다.

본 연구에서는 취업취약계층의 개념을 최저생계비 120%의 소득을 얻는 빈곤  
선이하에 존재하는 집단(A, B집단)과 빈곤선 위에 있으나 취업취약요인을 지닌  
집단(= C 집단)까지를 포함한 개념으로 정의한다. 취업취약계층을 위한 고용지  
원서비스를 행함에 있어서 가장 중요한 제 1 목표 집단을 빈곤선 이하에 있으  
면서 기초생계비를 수급하지 않은 비수급집단 즉, 최종적사회적 안전망에서 제  
외된 집단(A집단)으로 상정하였다. 즉, 기초생계비 수급에서 제외된 기초생계비  
비수급 집단과 최저생계비 120%에 해당하는 소득을 가진 차상위층이 이에 해  
당한다. 기초생계비를 수급하는 근로능력자 집단도 중요 목표집단이다.(B 집단)  
이들 A, B, 두 종류의 집단은 내부적으로는 실업빈곤층, 근로빈곤층, 근로능력  
빈곤층의 세 범주를 포괄하고 있다. 또한 빈곤선 이상에 분포한다 할지라도 장  
애, 여성가장, 고령, 미진학 청소년, 북한이주민 등 우리 사회에서 취업에 있어  
서 취약하다고 일컬어질 수 있는 인적 속성을 지니고 있는 집단도(C 집단) 취  
업취약계층이다.

## 2) 연구문제

취업취약계층 연구참가자들의 직업생애사적 배경을 분석하여 그들 과거의 직업적 경로를 알아보고, 목표집단별로 진로의식 유형, 구직경로, 고용서비스 이용상 특성 및 각 안전망과의 관계성을 파악하여 정책적 시사점을 도출하고자 하였다. 본 연구에서 설정한 큰 연구문제는 아래와 같다.

### <연구문제>

- (1) 연구 참가자들은(취약취업계층) 외환위기 당시와 그 이후 어떤 직업적 여정을 거쳐 왔는가?
- (2) 연구 참가자들의(취업취약계층)의 구직경험 및 공공 고용안정서비스 활용 경험은 어떠한가?

<표 2> 연구참가자를 위한 인터뷰 질문 하위 문항

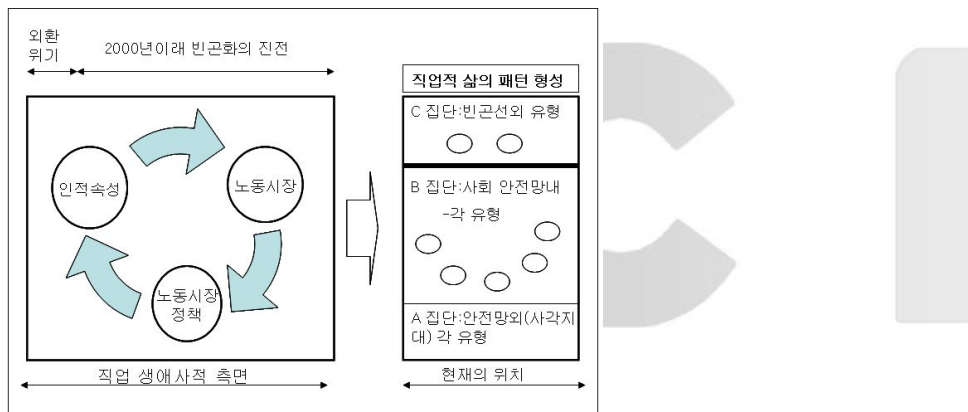
기본 문항	상세 질문의 예
1) 직업력	<ul style="list-style-type: none"> <li>-첫직업, 학력,</li> <li>-직업이동과정(IMF 이후),</li> <li>-직업능력개발과정,가장 최근의 직업,</li> <li>-회사업종, 업무, 급여액, 실업급여여부, 퇴사사유</li> <li>-향후 진로</li> </ul>
2) 구직활동 및 취업경로	<ul style="list-style-type: none"> <li>-취업높이(의중임금)</li> <li>-직업정보 혹은 취업정보 수집경험</li> <li>-직업이동과정에서의 취업계기 및 지원자</li> <li>-직업이동시 정부고용지원서비스 사용여부</li> <li>-알선경험</li> <li>-취업결정기준</li> <li>-취업시 가장 도움이 된 것(사람, 보조금, 정보 등)</li> <li>-가장 효과적인 구직방식</li> </ul>
3) 정부의 고용지원방식의 문제점	<ul style="list-style-type: none"> <li>-고용지원센터 활용경험</li> <li>-담당자의 고용서비스</li> <li>-가장 도움이 된 것</li> <li>-고용지원센터 사업 중 참여사업</li> <li>-가장 원하는 도움</li> <li>-개선점과 방향</li> </ul>

4) 노동부 외 고용지원활동 참가경험	-사회복지기관 -민간영리회사 -민간비영리 단체 -인터넷 -기타 인맥
----------------------	---

### 3) 연구 방법 및 진행절차

본 연구에서 밝히려고 하는 바는 외환위기 이후 취업취약계층의 직업적인 유형이 어떻게 형성되어 왔으며 각 유형별로 어떤 구직행동을 보이고 있는가이다. 연구자는 외환위기 이후의 악화되는 노동시장 상황 속에서 ‘인적숙성에 있어서의 취업상의 취약성’과 ‘노동시장’, ‘노동시장 정책수단’의 세 가지 요소가 복합적으로 상호 작용하면서 외환위기 당시 및 이후의 과정에 연구참가자들의 직업적인 삶에 커다란 영향을 미쳤을 것이다. 직업적 삶에 미친 영향을 밝히기 위해 설정한 연구모형은 아래의 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 취업취약계층의 직업적 삶의 패턴 형성과정



이하에서는 먼저 각 A, B, C집단 별로 어떤 형태의 직업적인 삶의 패턴이 전개되어 왔는지를 살펴본다. 다음으로 각 유형별로 구직행위를 어떻게 펼치고 있으며, 공공 고용관련서비스 이용정도를 살펴봄으로써 취약계층의 고용서비스

개선방안을 모색하고자 한다.

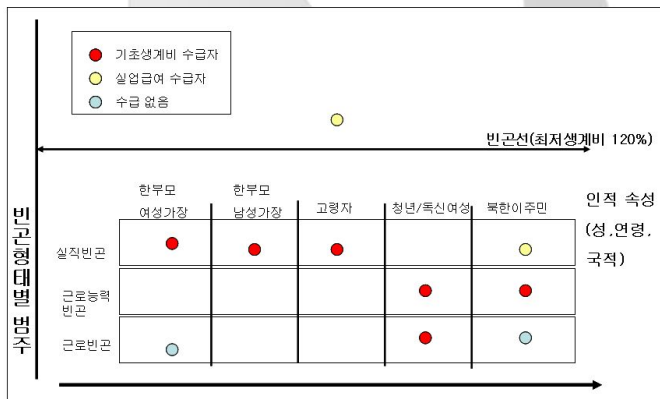
취약계층의 직업적인 삶과 구직과정을 총체적으로 분석, 해석하는 방법으로 는 자료 수집상에는 면담, 문헌조사를 사용하였다. 자료 분석은 개방코딩방식을 사용하여 하위범주를 도출하였다. 연구 절차는 우선 연구문제를 설정한 다음 연구참가자들을 위에서 정의한 인적속성과 빈곤유형별 선정기준에 따라 선택적으로 표집하였다. 연구의 모집단과 상이하게 표집된 경우에는 표본에서 제외함으로써 표집의 적절성을 유지하기 위해 노력하였다.

(1) 연구참가자 선정

고용서비스상의 목표집단을 근로능력자로서 차상위 및 비수급집단, 기초생계비 수급집단, 비빈곤 취업취약계층이란 세 가지 범주를 설정하고, 세 종류의 목표 집단내에 속해 있다고 판단되는 연구 참가자를 선정하였다.

세 가지 목표집단을 인적속성 5가지 차원(여성가장, 남성가장, 고령자, 청년 및 독신여성, 북한이주민), 빈곤유형 3 범주(실직빈곤, 근로능력빈곤, 근로빈곤), 비빈곤 취업취약계층을 합하여 총 16가지 차원에서 구분하였다. 10명의 연구참가자들의 사례가 16가지 범주내에 골고루 다양하게 분포할 수 있도록 선택적으로 표집하는 연구전략을 세웠다. 각 연구참가자들의 위치를 빈곤선 및 인적속성을 중심으로 하여 표시하면 아래 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 인터뷰에 선정된 표본(연구참가자)의 위치



빈곤선을 중심으로 해서 16가지 각 범주별로 다양한 인적속성이 드러나도록 하기 위해 한 범주당 하나의 사례씩 10개의 사례만을 선택하는 표집전략을 행해졌다.<sup>7)</sup>

(2) 인적사항

연구에 선정된 연구참가자들의 기본적인 인적사항은 아래와 같다.

<표 3> 연구 참가자들의 인적 유형별 인적사항

유형	이름	나이 (세)	성별	결혼(자녀수,명)	학력	하는 일(06.06현재)	비고
한부모 여성가장	구직자 1 김미영	36	여	이혼(2)	고졸	직업훈련(CAD) 기초생계비수급중	여성가장 채용장려금 사용
	구직자 2 김금희	46	여	사별(2)	고졸	보험모집인 구직중	조리사 7년
독신여성	구직자 3 이혜선	37	여	미혼	전문대 중퇴	자활인턴 기초생계비 수급	신용불량 미술학원경영
한부모 남성가장	구직자 4 손규식	39	남	이혼(2)	고등졸	실직,자활 기초생계비 수급(3인)	이혼가장으로 자녀 2양육
고령자	구직자 5 김수돌	54	남	기혼	고졸	실업급여	부동산창업계획 배우자수입(200)
	구직자 6 김영자	61	여		중학중퇴	옷장사 기초생계비 수급	본인이 약시 실질적 가장
미진학 청년	구직자 7 김승리	22	남	미혼	전문대 졸	자활사업 대상자	군 입대에정 양친 알콜릭
북한이주민 남성가장	구직자 8 손정의	47	남	기혼(2)	고등중학교 <sup>8)</sup> 졸(재복)	실직	실업급여 직업훈련중(전기)
북한이주민 남성독신	구직자 9 김 용	45	남	독신(?)	전문대 졸	호출 근로	청소업
북한이주민 여성가장	구직자 10 김숙자	31	여	기혼(2유아1)	전문대 졸(재복)	실직 기초생계비수급	남편이 장애(약시)

\* 본 글에서 사용한 구직자의 성함은 모두 가명임을 밝힌다

7) 본 연구에서 10개의 사례로서 전체 빈곤층을 어떻게 대표할 수 있는가라는 견해가 있을 수 있다. 본 연구의 10개의 사례로서 수백만에 이르는 전체 모집단인 취약계층을 대표할 수는 없다. 그러나 질적 연구에서는 양적연구와는 달리 표본이 전대상을 대표하는 통계적 유의성을 추구하지 않는다는 점을 지적하고자 한다. 그렇다고 해서 질적연구가 표본과 모집단과의 관계를 무시하는 것은 아니다. 즉, 표본과 전대상과의 관계의 적절성을 추구한다. 즉, 본 연구의 관심인 취약한 인적속성과 빈곤형태가 빈곤선 이하에 놓인 각 연구참가자들에게 어떻게 나타나고 있는가를 살피기 위해 이러한 속성을 다양하게 내포하고 있는 10개의 적절한 사례만을 선택적으로 표집하는 연구설계 및 표집전략을 행하여 모집단의 특성을 살피고자 하였다. Jeninifer Mason, 1996, Qualitative Reasearching, 질적연구방법론, 김두섭역, 나남신서, pp.136-152.

### (3) 자료의 수집

자료 수집방법으로는 면접법을 활용하였다.<sup>9)</sup> 자료 수집은 2006년 5월 1일부터 6월 20일에 걸쳐 선정된 12명의 연구참가자들을 대상으로 이루어졌는데, 먼저 인터뷰 대상자의 자격과 조건을 중간 소개자인 고용지원센터 직원이나 민간 실무자들에게 설명하여 적절한 조건에 속한다고 판단되는 자격을 갖춘 연구참가자를 물색하였다. 또 해당사례가 이 연구의 분석범주에 해당되는 기본 적인 특성을 가지고 있다고 판단되면 고용지원센터 심층상담실, 자활기관 심층상담실을 비롯한 조용한 장소에서 만나 2~3시간정도의 면담을 실시하였다. 면담 시에는 연구참가자의 동의를 얻은 경우에 한해 전자음성 녹음기 등을 사용해 면담 결과를 녹취하였고, 녹취결과물은 전사 작업을 거친 후 코딩작업을 실시하여 개념어를 도출하였다.

위의 <표 3>은 이러한 자료 선정절차를 걸쳐 남겨진 연구참가자들의 인적사항에 관한 것이다. 총 12명의 인터뷰 대상자 중 중복되는 범주에 속하는 2명의 연구참가자들의 자료는 제외하고 총 10명의 자료만 분석에 채택했다. <표3>를 보면 각 10명의 연구참가자의 인적속성이 매우 다양하다는 점을 확인할 수 있다.

### (4) 자료 분석

소개자를 통해 얻은 연구 참가자들에 대한 신상정보와 녹취해서 전사된 인터뷰 자료를 바탕으로 하여 분석이 행해졌다. 분석들은 앞에서 제시한 연구모형에 의거했는데, 우선 빈곤유형(실직, 근로빈곤, 근로능력 빈곤)별로 나눈 후 연구참가자들의 정보를 분석하였다. 다음으로 현재의 위치에 오기까지의 과정을 도출하기 위해서 직업생애사적 접근방식을 썼다. 외환위기는 당시 및 현재까지도 큰 영향을 끼치고 있는 사건이었기 때문에, 외환위기를 전혀 경험하지 않은 연구참

8) 북한의 학제연한은 대한민국의 학제와 다르다. 소학교과정이 4년 고등중학교과정이 6년으로 구성된다. 여기서 고등중학교 졸업하면 우리나라로서는 고1 정도의 교육과정으로 마친 것으로 볼 수 있다.

9) 연구참가자들과의 만남을 주선해주시고 자료수집에 협조해주신 진실련산하 지역실업단체에게 감사드립니다. 아울러 참여관찰을 허락해주신 수원종합고용지원센터의 취업지원팀에 감사드립니다.

가지는 제외하고, 외환위기 경험자를 대상으로 외환위기 전후의 직업이동과정을 일관된 흐름으로 구성하는 작업을 하였다. 또한 고용서비스 이용경험과 그들을 둘러싼 내외부적 상황, 중상황을 분석하는데 있어서는 근거이론 중 매트릭스 방법을 사용하였다.

#### 4. 연구내용

##### 1) 지속되는 직업전환

위의 연구모형에 맞추어 우선, 취약계층 연구참가자들의 외환위기 및 이후의 직업생애사적 흐름을 살펴보았다. 이들 사례들을 외환위기 이후를 중심으로 인적속성, 노동시장정책, 노동시장 측면에서 분석해 본 결과, 이들은 직업이동과정에서는 “취업의 어려움 → 구직포기 → 생계형 창업 → 창업의 실패와 빚 → 기초생계비 수급자로의 전락”이라는 동일한 패턴이 반복적으로 나타나고 있었다.

외환위기사 연구 참가자들의 삶에서 추출할 수 있는 공통점을 개념화하면 “노동시장에 의해 강요당한 직업전환”이다. 연구 참가자들의 직업적인 삶의 형태는 첫째 자영업의 몰락으로 인한 빈곤화 사례유형(고령자 김영자), 회사 부도로 인한 이직유형(여성가장 김금희), 회사의 정리해고로 인한 자영업으로의 전환유형(미혼여성 이혜선), 외환 위기사 직장 및 자영업 유지 유형(고령자 김수돌, 남성가장 손규식) 이렇게 네 가지로 유형화되었다.

외환위기 이후에도 직업전환은 중단되지 않고 지속되었다. 연구참가자들의 삶에 <표 4>의 이직사유에 나타나는 바와 같이 끊임없이 직업이동을 강요하고 있었다.

<표 4> 2000년 이후의 직업이동과정

분류	성명	직업이동	취업경로	이직사유
한부모여성 가장	김미영	주부/이혼 → ①사무원 (세무사사 무실) → ④직업훈련 중	①정보지	사업주의 구박
	김금희	주부/사별 → ①급식회사1 → ② 급식회사2 → ③보협회사	①고용지원센터 일선 ②정보지 ③교회사람 소개	<sup>1</sup> IMF구조조정 <sup>2</sup> 건강(허리)문제
여성독신	이혜선	고졸 → 직장 → 대학진학(중퇴 → ①사무직(연예기획사) → ② 모자도매상 → ③미술학원 창업 → ④자활인턴/사무원 (고용지원센 터)	①전 직장소개 ②일자리 없어 창업 ③자활대상자 선정 (취 업)	<sup>1</sup> 일자리 없어서 <sup>2</sup> 사업부도
한부모남성 가장	손규식	노점상(월미도소개) → 화물차 지입주 → 화물차 처분 → 실직 → 기초생계비 생활자 → 구직	-	노점상 정리
고령비빈곤 층	김수돌	①제조업(10년 근무) → ②전자 회사 자재관리 실장(19년 근무 → 실직	①스카웃	②구조조정
고령장애	김영자	자영업(의료판매업)--> 부도-> 두부노점상-->의류보따리장사 -->애보기-->의류보따리 장사를 현재까지	스스로	외환위기시 자영업부도

이들 사례들에 나타난 직업이동과정을 보면 취업의 어려움 → 구직포기 → 생계형 창업 → 창업의 실패와 빛 → 기초생계비 수급자로의 전략이라는 동일한 패턴을 반복한다는 것을 알 수 있다.

2) 취약요인의 복합적 구조

취약계층 연구참가자들의 직업생애를 인터뷰한 결과, 여러 개의 취약요인을 동시에 보유하고 있는 “복합취약형” 사례들이 다수 발견되었다.

- 건강하지 않은 여성가장(김금희)
- 고령자이면서 장애자이면서 실질적인 여성가장(김영자)
- 한 부모 가장이면서 장기구직자(손규식)
- 고졸이하의 청년층이면서 알콜 가정의 자녀(김승리)

- 북한이탈주민이면서 여성가장(김숙자)
- 북한이탈주민이면서 장기구직자(손정의)

이러한 취약요인의 복합성 외에도 시간이 증가함에 따라 하나의 취약요인이 또 다른 취약요인을 발생시키는 “사슬고리형 패턴”이 발견되고 있다. 특히 본 연구에서는 고령요인이 장애에 선행되는 사례와 여성가장이 고졸청년실업의 원인을 제공하는 사례들이 발견되었다.

- 여성가장이던 김영자가 준고령자가 되고 다시 장애인(장애3급)이 됨
- 여성가장이던 김금희가 생활고로 자녀를 대학에 진학을 못 시킴.  
→ 자녀는 청년실업자.
- 저학력자인 손규식이 실업 이후 이혼하면서 다시 한부모 가정이 되고 장기 구직자에서 다시 기초생계비 수급자로 전락

고령과 장애의 관계, 한부모 자녀와 고졸이하 청년층실업과의 관계 등 취약요인들의 상호관계관계에 대한 향후 보다 심층적 연구가 요청된다. 취약계층의 고용문제는 건강, 자녀양육, 낮은 직업능력 등 선행적으로 해결해야 취업이 가능한 문제들이 있는가 하면, 취업을 함으로써 해결되는 문제(예: 자녀교육, 취업을 통한 정신건강 회복, 부부관계 회복)등이 서로 뒤엉켜 있는 복합적인 구조이다.

### 3) 빈곤가구와 취약요인의 상호강화성

연구참가자들의 직업생애사 측면을 보면 노동시장의 거대한 구조변화 가운데 노동시장 경쟁력상의 취약요인을 지닌 집단에서 경쟁에 탈락, 빈곤가구화되면서 이러한 가구적 요인이 영향을 미치면서 노동생산력 재생산기능이 저하되고 저학력, 질병, 이혼, 장애 등으로 나타나기에 이른다. 즉, 노동시장에서의 취업취약계층과 빈곤가구가 서로 순환하면서 강화시키는 발생학적 구조를 형성하고 있다.

또 하나의 빈곤가구 내에 노동시장에 취약한 여러 특성을 지닌 가구원들이

서로 모여 취약성을 서로 강화하는 현상을 보인다. 연구 참가자인 취약계층들은 각각의 취약요인들을 지닌 채 하나의 빈곤가구를 형성하게 되는데 이때 빈곤가구는 “취업취약요인의 집합소 내지는 매개역할”로 역기능하면서 소속가정의 가구원들의 노동시장 경쟁력을 더욱 떨어뜨리는 악순환의 구조를 갖게 된다.

- 여성가장과 고졸이하 청년층(김금희)  
빈곤한 여성가장이 자녀를 대학에 진학시킬 수 없는 경우
- 북한이탈주민 장애자와 북한이탈주민 여성가장(김숙자)  
장애자 남편을 둔 여성이 실질적인 가장역할을 하게 됨.
- 알콜 가정에서 자란 청년이 부모의 알콜 치료를 위해 수급자격을 유지하기 위해 자신의 직업적 포부를 낮추는 경우- 정규직 취업포기(청년 김승리)

이는 “빈곤의 세대적 대물림” 현상의 ‘노동시장적 재현’이라 아니 할 수 없다.

#### 4) 각 집단 연구참가자의 진로의식

A 집단에 소속한 연구참가자들에게서는 여성가장으로부터는 ‘가난으로의 침몰’, 북한에서 온 남성가장으로부터는 ‘배척하는 남한사회’가 개념으로 도출되었다.

<표 5> 목표집단 A(차상위층, 기초생계비 비수급빈곤층)집단에 속한 연구참가자

유형	이름	나이	성별	결혼(자녀수)	학력	현재 상태	비고
여성가장	김금희	46	여	사별(2)	고졸	보험모집인 구직중	-
이주민	손정의	47	남	기혼(2)	고등졸	실직,	실업급여

<표 6> A 집단 연구참가자들의 자기인식 및 진로개념

유형	인터뷰 내용	진로개념
여성가장 김금희(46)	수입이 없으면 생계가 위험한데 얼마나 아프면 그만 뒀겠어요. 저는 어떻게 할 수가 없어요. 제 힘으로는 어떻게 할 수가 없고, 빚은 빚대로 지고, 내가 어떻게 이렇게 됐나 모르겠어요. 어떨 땐 왜 내가 조리사를 택했어? 음식을 만드는 것을 좋아서 선택했는데 전문직이라서 택했는데 잘못 택한 것 같아. 예전보다 일을 많이 하고 일당도 옛날 같지 않아. 어느 천년에 빚을 갚겠냐 이젠 자신이 없어.	가난으로의 침몰 -몸이 재산인데 몸은 아프고 빚은 쌓이고 자신이 없어짐
이주민 손정의(47)	선장 일했으면 나름대로 한 기술이 있어. 침부터 했으면 되는데, 기술 배웠던 굴삭기는 정작 가지니가 안 받아. 나는 남 탓은 안해. 살아갈 수 있게 만들어져야. 이질감. 조선족인가. 항상 가족은 아니야. 동정에 불과. .그시그시 표현해. 나만 손해봐. 앞으로 회사 들어가도 동정심은 싫어 강점은 건강. 바로바로 일을 배워. 상대의 관점이 문제지 편견도 많아.	기술이 있지만 배척하는 남한사회

고용서비스 목표집단 별로 분류해본 결과 제 2 목표집단인 ‘기초생계비 수급 집단’에 6명이 몰려있음을 확인할 수 있었다. 이는 연구참가자 모집시 고용지원센터와 민간실직자 지원단체에 의뢰한 결과로 보인다. 즉, 고용지원센터와 민간단체를 내방하고 있는 취약계층들이 주로 자활사업대상자임과 무관하지 않는 현상으로 보인다. 기초생계비 수급자 집단에서 자기인식 및 진로의식에서 나타난 개념은 노동시장에 나가기에는 ‘나 자신이 부족함’, 능력, 경험 학력의 부족으로 ‘정규직 취업이 꿈에 불과’하다는 것에서부터 ‘기초생계비 수급자로 살 수 밖에 없는 여건’(부모의 알콜중독으로 인한 의료비 부담 때문에), ‘취업으로 기초생계비 수급자에서 벗어나기’, ‘그동안 기초생계비 수급자로 잘 지내온 만족과 감사’, 기초생계비 수급비로 얻은 ‘쉽과 재충전’ 등이 주요개념으로 나타났다.

<표 7> 목표집단 B(기초생계비 수급자)집단 연구참가자들의 자아인식 및  
진로개념

유형	인터뷰	진로개념
한부모 여성가장 김미영(38)	차라리 여성가장이라는 것을 밝히지 말고 다니라는 거예요. 제가 문제가 있죠. 학력이 낮고, 나이가 많고 그런게 다 걸리 니까. 여태껏 도움만 받고 살아옴. 남편에게 시달려서 몸이 약하잖 아요.	나자신이 문제임
여성독신 이혜선(37)	혼자 살기 위해서는 할일을 찾아야 하고 어려움을 겪고 나니 까 안정을 찾아야. 힘이 들지만 어려울 때 나라에서 기초생활 비를 주어서 살아감.긍정적으로 살려고요.	쉽과 재충전
한부모 남성가장 손규식(39)	그냥 이대로 살까도 생각해봄. 그러나 그래도 일을 해야.	기초생계비 수급 자 벗어나기
고령자 김영자(61)	빛이 500까지는 정리가 되었고 지금까지 지내온 게 너무 감 사해요. 다 하나님 은혜다 싶고 솔직히 누가 볼 때 우리 나이 에 방 한 칸도 없이 초라하고 보잘 것 없지만 그래도 그 속 에서 만족하고 감사하게 살아요.	만족과 감사
미진학청년 김승리(22)	산업기사 시험을 보고 싶어 일단 군대에 다녀오려 함. 정규직해서는 (기초생계비)급여가 끊길 수 있어. 30만원보다 (부모)의료비가 엄청 중요하더라고요.	부모로 인해 정 규직취업을 할 수 없음(부모의 알콜 의료비부담 때문에)
북한이주민 김숙자(31)	일이라도 열심히 하고 싶은데 육체가 떨어져서(=체력이 달려서 나가서 하다가도 그만둔다는 거예요. 우리 탈북자들은 무슨 경험이 있겠어요. 또 능력이 없거든요 북한에서 대학졸업생이 중학생이나 될까 제가 켈 원하는 것은 정규직이 소원이예요. 그런데 그것이 꿈이지요.	정규직이 꿈 체력,능력경험이 안됨.

비빈곤층 취업취약층에 소속된 준고령자 김수돌에게서는 외환위기 당시, 가  
장 많이 나타났던 전형적인 ‘토사구팽’의 개념이 나타났다.

<표 8> 목표집단 C집단(비빈곤 취업취약층) 연구참가자와 자아인식 및  
진로개념

유형	연령	성별	결혼	학력	현재상태	비고
준고령자 김수돌	54	남	기혼	고졸	실업급여	부동산창업계획 배우자수입(200)
	인터뷰					개념
김수돌	1987년에 여기 직장을 옮겼고 2006년 2월 15일날 그만 둬. 회사에서 그만두라고 하리라 생각도 안해 봤고 꿈도 안 꿰었. 아침 6시 30분이면 나와서 공휴일 일요일 생각도 못하고 명절 아니면 쉬는 걸 모르고 일해 왔었는데 실제 끝에 와서 보니까 나이 차니까 관두라는 것 외엔 남는 것 없어					토사구팽

A (근로빈곤)집단과 B 집단(수급자 집단), C 집단(비빈곤 취업취약집단)을 비교한 결과, 다섯 가지 종류의 진로 의식에 관한 하위범주가 도출되었다(표 13 참조). 복지의 사각지대인 A 집단에서는 빈곤으로의 침몰과 사회적 배제 개념이 중심개념으로 뚜렷하게 떠오른다. 열심히 일하지만 임금이 생활비에 미치지 못한 채 빚과 가난 속으로 빠져 들어가는 근로빈곤층의 모습이 나타났다.

이들 근로빈곤층들이 탈빈곤정책의 사각지대에 남는 문제는 실직수급자층만을 자활사업의 주요대상으로 설정한 현행 탈빈곤 정책의 한계를 노정하고 있는 것이다. EITC 등을 통해 이러한 문제점을 일부 보완하고 완화할 수 있겠으나, 적절한 고용서비스가 적시에 개입하여 실업기간을 줄여줄 수 있다면 또 노동시장 구조조정에 따라 실직한 경우 직업상담을 하여 직업전환의 방향을 제시해줄 수 있다면 이들 근로빈곤층들에게는 크나큰 힘이 될 것이다.

B 집단인 수급자 집단에서는 세 가지 하위범주가 나타나고 있다. 첫째는 수급자로 살아가기, 두 번째는 정규직으로 회사에 취업하여 기초생계비 수급자의 생활을 벗어나기, 세 번째는 수급자로서의 보낸 시간을 ‘쉽과 재충전의 시간’이라고 인식하는 형태가 나타났다. 고령자들은 기초생계비 수급자로 살아가면서 체념과 공정을 하면서 만족하려는 경향이 나타났고, 청장년 수급자층에서는 이 기간을 통해 기초생계비 수급자로서의 위치를 벗어나서 새로운 진로를 모색하고 삶의 의욕과 직업의식이 재충전된다는 긍정적인 측면이 나타나 주목된다. 청년 김승리의 경우, 부모 때문에 기초수급자의 자격을 계속 유지할 수밖에 없고, 그 때문에 본인은 정규직의 직업을 가질 수 없는데, 이러한 ‘수급자의 덫’ 현상

은 제도의 문제점을 드러내고 있는 것이다.

세 번째 비빈곤층 사례는 전형적인 ‘토사구팽’의 소외의식이 나타나고 있었다. 이것은 비록 외환위기를 겪으면서 사회적 가치관의 변화가 일어나기는 했지만 현재 조기퇴출당하는 준고령자 세대가 젊은 세대와는 달리 외환위기 이전의 가치관을 정서적으로 정리하기 힘들어한다는 점을 시사한다고 하겠다.

A (근로빈곤)집단과 B 집단(수급자 집단), C 집단(비빈곤 취업취약집단)을 비교한 결과, 다섯 가지 종류의 진로 의식에 관한 하위범주가 도출(표 9 참조)되었다.

<표 9> 각 집단에 나타난 진로의식 하위범주

목표집단	개념	범주
A 집단 사각지대 집단	가난으로의 침몰 -몸이 재산인데 몸은 아프고 빚은 쌓이고 자신이 없어짐	가난과 배제
	기술이 있음에도 배척하는 남한사회	
B 집단 수급자 집단	쉽과 재충전	새로운 진로 모색
	기초생계비 수급자 벗어나기	정규직의 꿈
	정규직이 꿈이나 능력이나 경험이 안됨	
	나 자신이 문제임	수급자로 살아가기
	만족과 감사	
기초생계비 수급자를 벗어나 정규직취업 할 수 없음(부모의 알콜 의료비부담 때문에)		
C 집단 비빈곤취업취약집단	토사구팽	토사구팽

### 5) 구직활동 양상

연구참가자들의 구직활동에 대한 질의 결과는 나타난 구직활동상에 나타난 특성은 아래와 같다. 취업 욕구는 기초생계비 수급자 집단, 비수급자 집단을 막론하고 모든 연구참가자들에게서 골고루 나타났으며, 군입대 등 특수여건의 연구참가자를 제외하고는 연구참가자 진원이 구직활동을 적극적으로 벌이고 있는 것으로 나타났다. 본 연구에 참가한 연구참여자들은 취약계층들이 정보수집에 소극적이라는 일반적인 통념과는 달리 비교적 다양한 연결망을 활용하여 취업

정보를 취득하려고 노력하고 있었다.

연구참가자들은 직업훈련을 받고 있는 과정에 있거나 지활인턴, 군입대에 정자를 제외하고는 나름대로 구직활동을 적극적으로 하고 있었다. 이는 취업취약계층들이 구직이나 취업의욕이 약하고 소극적이라는 통념과는 어긋난 것이다. 문제의 초점을 그들이 취업정보를 어떻게 얻고 있는지 그리고 얼마나 효과적으로 구직활동을 벌이고 있는 지로 옮겨보자. 연구참가자들은 대부분 벼룩시장, 교차로 등의 지역 무가정보지의 정보에 대해 신뢰하지 않으면서도 어쩔 수 없이 지역정보지에 의존할 수밖에 없는 상황이었다. 그들은 지역생활정보지에 실리는 업체 정보가 정확하지 않고 속임수가 있는 것을 알면서도 선택의 여지가 없기 때문에 매일매일 정보지를 들여다보지 않을 수 없는 형편이라는 점을 지적했다.

민간단체를 방문해 도움을 받으려고 기대했지만(손규식, 김미영, 김영자) 기대만 했다가 오히려 실망만 크게 하는 경우(김미영)도 있었다. 고용지원센터에 방문하여구직등록을 하고 취업상담을 받고 취업정보를 출력받기도 하지만 고용지원센터를 통해 자신에게 적합한 일자리 정보를 거의 받지 못하였다고 응답하였다. 노동부가 친절하게 정보를 제공해주고는 있지만 노동부에는 그들이 필요로 하는 업체정보를 가지고 있지 못하고 또 어느 천년까지 무한정 기다릴 수 없음을 느끼고(김금희) 스스로 판별력을 키워 정보지가 제공하는 정보를 나름대로 판단해서 취업을 피하고 있었다.

<표 10> 각 연구참가자들의 취업정보활용

분류	유형	성명	취업정보 이용경험	인터뷰 내용	요약
A 집단	사각지대 집단	여성가장 김금희	-고용지원센터가 보낸 문자메시지 수신 -지역정보지	-“지역정보지에 있는 업체정보를 노동부가 가지고 있는지 잘 모르겠어요. 노동부에서 먼저 그 업체들을 안다면 연락이 문자라도 올 텐데	지역정보지 정보가 노동부구 인정정보보다 신속하고 더 많음.
		북한이주민 손정의	-개인인맥 -인터넷 -고용지원센터 -민간단체	-노동부는 직업훈련 필증이나 펄 뿐 도움이 안돼	노동부 도움안돼.
B	수급	고령자	-교회 교인	교인들에게 많이 이야기 해도 적	여기저기 알

집단	자로살아가기	(장애)급 김영자	-지역민간단체 -노인취업박람회 -시 노인취업알선센터 -파출부 소개소 -자활후견기관 -일용직소개소	당한 자리 없음 교차로 업체에서는 나이 많다고 안됨(55세까지만) 파출사업소에서는 거절당함 유료여서 부적당 시에서 소개했는데 조건이 안 맞아 거절(시력문제)	아봐도 나에게 적합한 일자리는 없음
		청년 김승리	-지역정보지 -인터넷	없음 군 입대예정, 구직 안함	-
	재충전	여성독신 이혜선	-인맥	없음. 현재 자활근로 중으로 진로 모색단계	-
	정규직의 꿈	남성가장 손규식	-지역민간단체 -고용지원센터	-민간단체 구직 의뢰 “여기에는 기대를 꽤 갖고 있어요 (노동부처럼) 그저 기다리라고 하는게 아니라 희망을 갖게 하니까.”	-민간단체에게 기대해봄
		북한이주 김숙자	-개인인맥 -교회	-취업박람회는 저희 조건과는 안 맞아 이제는 안 가 -대체로 벼룩시장 이용 -고용지원센터 방문했으나 맞지 않은 정보만 제공하고, 훈련정보를 원해도 제공하지 않아 취업알선 안해줌. 담당자가 자주 바뀌어 전화번호 가져가도 소용 없어. 고용지원센터는 재미없어. 벼룩시장과 인터넷 알바를 전철에서 보고 활용함	-지금 상태로는 고용지원센터 제공 서비스는 합당치가 않아도움이 됐던 안됐던 벼룩시장밖에 없어
		여성가장 김미영	-고용지원센터 -여성가장 희망센터 -여성인력개발센터 -지역민간단체 -시청 -직업훈련기관 -다른 구직자	노동부 인터넷 통해 정보를 계속 얻었죠. 고용지원센터에서 홍보지 보고 캐드 배우기로 결정 OO단체는 도움이 하나도 안 돼. 여성인력개발센터는 기대를 안 해 고용지원센터는 친절하고 문자메시지와 정보 출력해 제공	-각 취업관련 기관 평가
	C 집단	토사 구평	김수돌	- 직장인맥 - 취업박람회	고용지원센터가 취업지원한다는 생각은 못해 실업급여만 하는 것으로 생각함.

연구참가자들은 노동부 고용지원기관을 비롯한 무가 지역정보지, 지역민간단체, 특성별 단체, 개인 인맥, 지자체의 취업알선기관 등 오프라인뿐 아니라 인터넷 등 다양한 방법을 활용하여 구직하고 있었다. 그러나 결국 가장 많이 활용하고 있으며, 효과를 본 방식은 역시 교차로, 벼룩시장을 비롯한 무가 지역정보지

였다.

연구참가자들 스스로 지역정보지의 정보신뢰성에 문제가 있다는 사실을 그 누구보다도 잘 알고 있음에도 불구하고 지역정보지를 집중적으로 활용하고 있었는데 그 이유는 지역정보지가 취업경쟁력이 취약한 연구참가자들이 이력서를 내볼만한 문턱이 낮은 일자리 정보를 신속히 안내해주는 유일한 존재이기 때문이었다.

## 6) 공공고용서비스 이용실태

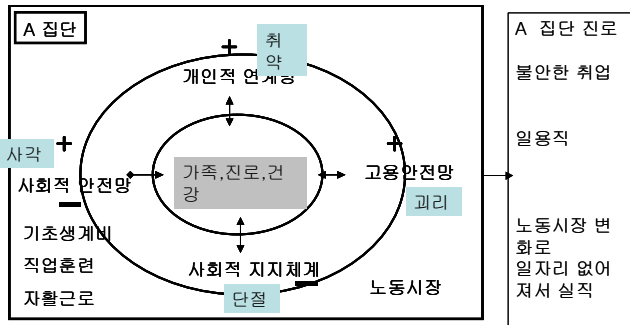
또한, 취약계층 연구참가자들의 진로선택과정 및 고용서비스경험을 매트릭스(matrix)분석한 결과, 취약계층들은 사회적 안전망 하에서는 자활근로나 생계비 지원, 직업훈련 등의 연계망 속에서 지지되지만, 일단 구직활동 영역에 들어서게 되면 어떤 연결망 속에서 움직여나가는 것이 아니라 신뢰할 수 없는 지역정보지를 길잡이로 노동시장 속을 헤매이고 있었다.공식고용지원 서비스체계와 괴리된 구직활동을 하면서 취약계층이 경험하는 구직활동을 명명하면 한마디로 ‘고립무원’이라고 할 수 있다.

각 A, B, C 집단별로 각 집단의 내부 및 내부를 둘러싼 증상황과 즉 사회적 안전망, 개인적 연계망, 고용안전망, 사회적 지지체계와 대상자인 노동시장을 살펴보면, 아래 그림과 같다.

고용보험에 가입된 사업장 즉 공식노동시장에 속할 기회를 가지지 못했던 A 집단취약계층들은 공식노동시장에 갈 만한 경쟁력을 가지고 있지 못하기 때문에 비공식노동시장 영역에 속해있는 일자리에 갈 수밖에 없어, 공식노동시장 정보를 취급하는 고용지원시스템과는 괴리된 구직활동의 길을 걸어가고 있었다.

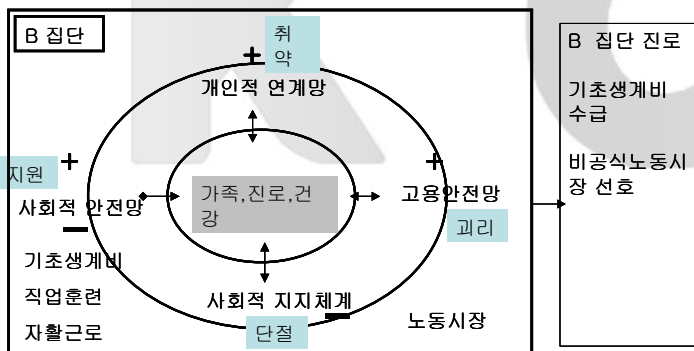
비수급빈곤층인 A 집단 연구참가자의 경우는 노동시장에서 밀려나면서 ‘근로조건 악화’ ‘고용형태 악화현상’을 경험하고 있었고 생활비를 위해 빚이 쌓여가는 상황 속에서 ‘이직하기’ ‘전업하기’ ‘투잡(two job)하기’ ‘훈련받아 전직하기’ 등의 여러 가지 대처전략을 사용하고 있었지만 성과를 거두지 못하였다. A 집단의 경우 사회적 안전망과의 연계없이 사각지대 속에서, 자신의 개인적 연결망을 이용하여 구직활동을 하고 있었다. 이들은 고용지원센터나 여타기관의 고용서비스를 간절히 원하고 있지만 고용지원기능이 잘 작동되지 않는 상태이다.

<그림 5> A 집단 연구참가자의 외부영역



B 집단 연구참가자의 상황을 분석한 결과 사회적 안전망만이 지지적이었고, 다른 지지체계가 취약하거나 단절되어 있는 상태에서 사회적 안전망 안으로 더욱 움츠러 드는 경향이 나타났다. 또, 사회적 안전망 내에 머물기 위해 비공식 노동시장을 선호하는 현상을 보이고 있었다. B 집단은 수급자 집단으로서 기초생계비 수급권이 탈락될 것을 우려하여 구직을 하지 않거나, 구직 활동시에 공공고용서비스 체계와는 일정한 거리를 두고 개인적으로 구직하는 현상이 나타나고 있다.

<그림 6> B 집단 연구참가자의 외부영역

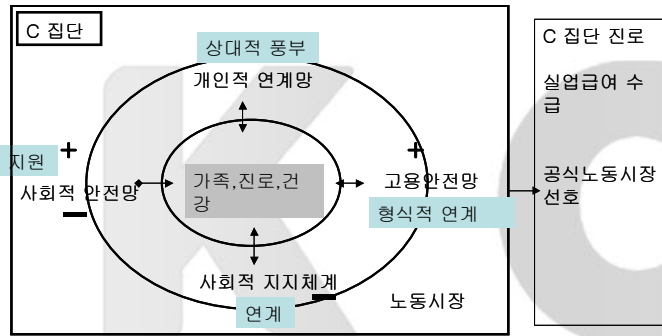


공식노동시장 영역에 속해 있는 목표집단 C의 연구참가자를 살펴본 결과, 개

인적 연계망, 사회적 지지나 사회적 안전망이 어느 정도 기능하고 있으나, 단지 실업급여를 수급하는 형식적 연계만을 맺고 있는 상태로서 고용지원서비스가 실질적으로는 작동하지 못하고 있었다. C집단 연구 참가자인 비빈곤 취약계층(고령자)는 실업급여 수급 중으로서 고용지원센터의 재취업대상자(IAP; Individual Action Plan)였지만 자신이 고용지원센터로부터 취업지원을 받을 수 있다는 사실을 인식하지 못하고 있었고 나홀로 구직활동을 벌이는 중이었다. 그는 3개월간의 적극적인구직활동 후에 성과가 없자 이제는 ‘창업’ ‘해외취업’ 등으로 구직방향을 선회하여 대처전략을 모색 중이다.

결국, 위에서 보는 바와 같이 결과적으로 A, B, C 집단 연구참가자들 모두에게 고용안전망이 작동되고 있지 않다는 결론을 내릴 수 있다. 모든 연구참가자들은 모두 고용지원센터의 존재에 대해서 대체로 잘 알고 있었고 참가자들 모두가 이용하기 위해 방문한 경험이 있었으나. 그럼에도 불구하고 고용지원센터를 자신들이 활용할 만한 기관으로 여기고 있지 않았다.

<그림 7> C 집단 연구참가자의 외부영역



위의 사례를 토대로 볼 때, 노동시장의 퇴출에 의한 강제적인 직업전환을 맞이한 이들 취약계층을 실질적으로 지원하고, 고용서비스 사각지대를 좁혀나가기 위해서는 고용서비스 전달체계상의 근본적이고 획기적인 변화가 필요하다는 점을 알 수 있다. 그러면 이러한 전제 위에서 취약계층 문제해결을 위한 원칙을 먼저 점검해보도록 하겠다.

## 5. 취약계층 친화적 고용서비스 정책의 새로운 방향

취약계층 친화적인 고용서비스 전달체계를 만들기 위해서는 취약계층 목표집단의 명료화, 취약계층의 취약요인의 복합성에 대한 대처, 공식노동시장 중심의 전달체계 극복이 필수적이다. 취약계층의 고용서비스를 활성화하려면 그들의 고유한 특성에 적합한 종합적인 접근과 A, B, C 목표집단별 접근전략으로의 선회해야한다는 결론을 내릴 수 있다. 또한, 단회적인 고용지원이 아니라 장기적이고 단계적인 접근이 요청된다.

### 1) 고용서비스 전달상의 전략적 목표집단 설정

현재 노동부의 공공고용지원센터에서 제공하는 취업정보나 고용지원서비스는 공식노동시장 위주의 정보여서 공식노동시장 고용경쟁력이 떨어지는 취약계층들에게 있어서는 ‘그림의 떡’과도 같다. 이러한 상황 하에서는 취업지원업무의 효율성이 강조될수록 취업성과가 가능한 대상을 위주로 고용지원서비스가 제공되는 경향을 띄게 되고, 그 결과 취약계층은 소외되는 현상이 발생한다.

현재 고용지원센터에서 통용되는 취업취약계층의 개념은 전체 취약계층 중 일부에 국한되는 경향을 보이고 있다. 기존과 같이 취약요인별 개념(고령, 장애, 여성가장, 청년 등)을 근간으로 정책을 세울 경우, 공공영역의 취업지원서비스는 공식노동시장에 속한 C집단과 B집단의 일부만을 대상으로 하여 제공될 개연성이 크다. 그러므로 취약계층 보호라는 국가적 차원에서의 책무를 다하기 위해서는 비공식노동시장지대에 있는 근로빈곤층인 A집단(비수급 차상위계층)을 고용지원상의 전략적 주요대상으로 겨냥할 필요가 있다.

### 2) 취약계층 취약요인의 복합적 구조

본 연구에 참가한 연구참가자들을 분석한 결과, 복합성, 사슬고리페턴, 취약요인을 상호강화하는 특성을 가지고 있다는 다수의 사례가 발견되었다. 이러한 취약계층 고용문제의 복합적 특성이 고용서비스 전달체계상에 시사하는 점은 세 가지이다.

첫째, 취약계층 취업문제해결을 위해서는 개개 취약요인별 접근만으로는 해결되지 않으며 통합적인 접근이 요청된다는 것이다. 즉, 건강, 역기능 가족문제와 낮은 직업능력문제 등을 포괄하는 통합적 접근이 요청된다. 즉, 복지서비스 제공차원의 접근과 의료적인 접근, 직업능력 개발을 통합 접근, 의식전환상의 접근, 자녀를 통한 접근 등, 여러 종류의 문제를 해결하기 위해서는 통합적 문제해결을 위한 사례회의 즉, “토털 솔루션(Total solution)을 위한 사례회의” 등을 통해 취약계층 사례가 지역협의회나 네트워크상에서 다루어지는 것도 하나의 방안이다.

둘째, 취약계층의 복합적인 문제를 풀기 위해서는 단계적인 접근이 필요하다. 문제자체가 복잡적이니만큼 해결을 위해서도 일회적인 처방이 아니라 하나하나 풀어나가는 단계적인 접근이 필요하다. 그러나 취약계층들에게는 1년~1년 반 이상의 긴 기간에 걸쳐 지속적이고 단계적으로 문제를 해결해나가는 체계적인 접근이 필요하므로 단기적이고 일회적 프로그램으로는 일시적인 효과 이상을 기대하기가 어렵다는 점을 지적하지 않을 수 없다.<sup>10)</sup>

셋째, 취약계층 취업문제해결을 위해서는 가구적 차원의 접근이 필요하다. 연구참가자들의 직업생애사를 보면 노동시장에서 탈락하면서 빈곤가구화되는데, 다시 가구적 요인이 개인에게 영향을 미쳐 노동생산력 재생산기능의 저하와 저학력, 질병, 이혼, 장애 등으로 이어진다. 가구적 취약요인들은 빈곤가구의 구성원들이 다시 노동시장에 진입할 때 다시 취업상의 장애요인으로 작용하게 되어 취업취약계층을 구조적으로 재생산하고 있는데, 이를 ‘노동시장 취약요인의 대물림현상’ 혹은 ‘취약계층의 재생산구조’라고 명명할 수 있겠다.

이러한 취약계층들의 특성들은 취약계층 고용서비스를 전달할 때, 개인적 차원의 고용서비스를 지원할 뿐만 아니라 가구적 차원의 접근 및 복지서비스의 종합적 전달전략이 필요하다는 점을 강력히 시사하고 있다.

### 3) 취약계층과 공식노동시장 간의 괴리

10) 노동부에서 최근 시작된 YES 프로그램은 성취, 희망, CAP 등의 기존 프로그램이 단회적이고 단기적임에 비해서 단계적 접근을 시도한다는 점에서 바람직하다고 평가할 수 있겠다.

비공식노동시장 부문 종사자인 취업취약계층들과 고용보험을 매개고리로 한 공식노동시장부문을 기반으로 하는 고용지원센터간의 구조적괴리 문제가 현실적으로 존재한다. 공식노동시장에 진출할만한 취업경쟁력이 없는 취약계층들은 비공식노동시장내에 머무를 수밖에 없기 때문에 공식노동시장 정보만을 취급하는 공공고용지원서비스를 활용할 수 없다는 또 하나의 현실적 장벽에 부딪히게 되는 것이다.

이러한 공식/비공식 노동시장간의 괴리가 재현된 고용서비스 전달체계상의 문제가 고용서비스 전달체계상에 있어서 시사하는 바는 아래와 같다. A 집단과 같은 경우에는 비공식노동시장영역 및 안전망 사각지대에 존재한다. 따라서 공식노동시장을 중심으로 한 고용지원센터 전달체계로서는 접근상의 한계가 존재한다. 비수급빈곤층에게 적합한 고용지원서비스를 전달하기 위해서는 취약계층이 위치한 비공식노동시장으로 직접적인 전달경로를 만들어낼 필요가 있다.<sup>11)</sup>

이는 취약계층으로의 직접적으로 고용지원서비스를 전달하기 위해서는 정부의 공공고용안전망<sup>a</sup>만으로는 한계가 있으므로 민관협력적 거버넌스의 구축이 필요하다는 점을 강력히 시사하고 있다. 따라서 A집단을 겨냥하여 비공식노동시장 구인구직알선을 행하는 특화된 고용서비스 부문 즉, 민간위탁센터 등의 방식이 획기적으로 강화될 필요가 있다. 즉, 취약계층에게 적절한 고용서비스를 전달하려면 민간과 관의 협력적인 연계체계 속에서 역할이 분담하여 해결방향이 모색되어야 한다. 노동부, 지자체, 민간단체들 간의 긴밀하고 협력적인 네트워크 구축이 필요하다.

아울러 취약계층 삶의 터전인 지역노동시장을 중심거점으로 하여 비공식노동시장까지를 아우르는 지역노동시장 정보통합시스템 구축도 필요하다. <sup>12)</sup>

11) 비공식노동시장 접근전략의 검토를 위해서는 2006년에 6월에 시작한 노동부의 민간위탁사업을 평가, 분석하는 것이 필수적이거나, 11월 현재 사업이 경과한지 6개월도 안된 시점이므로 본고에서 제외할 수밖에 없었다. 이 점을 본 연구의 한계로 밝히고자 한다.

12) 노동부에서는 아르바이트, 여성, 장애인, 건설일용직, 고령자 등을 대상으로 한 온라인 노동시장 통합정보시스템이 2006년 하반기에 만들어져 운영을 개시되었으나 지역노동시장의 참여는 아직 미비하다.

## 6. 취약계층 고용서비스 거버넌스의 새로운 방향

이제 본 연구의 결론에 해당하는 취약계층 거버넌스의 새로운 방향을 제시하고자 한다. 본 연구자는 취업취약계층의 정의를 재개념화하였는데, 이는 통상적으로 사용해온 “취업취약계층”의 개념을 보다 확장한 것으로서 빈곤층을 주요 목표집단화한 것이다. 이는 기존 고용안정영역에서 통용되어온 ‘취업취약계층’의 개념이 인적속성이나 고용형태, 취업능력을 중심으로 주로 정의되어져 온 결과 빈곤층 취약계층 중의 상당부분이 중첩되거나 거꾸로 고용서비스 전달체계로부터 사각지대에 남겨져 전달체계가 효과적으로 작동하지 못하였다라는 비판적 인식에서 기인한 것이다.

그래서 본 연구에서는 고용서비스상의 취약계층을 논함에 있어서 일차적으로 근로능력자로서 빈곤선 이하에 속한 차상위층 및 기초생계비 비수급집단 = A 집단, 둘째, 기초생계비 수급집단 = B 집단, 셋째, 빈곤층은 아니지만 취업에 취약한 인적속성을 지니고 있어서 빈곤층으로 몰락할 가능성을 가진 취업취약집단 = C 집단. 이렇게 세 집단을 고용서비스가 특히 필요한 취약계층 목표집단으로 설정했다. 그리고 세 집단 중에서도 사회적 안전망의 바깥에 밀려나있는 차상위집단 및 기초생계비 비수급 집단인 A 집단을 고용서비스를 가장 필요로 하는 1차 목표집단이라고 설정하였다. 이런 원칙들은 아래와 같은 민·지자체·노동부의 삼자협력연계 거버넌스 구성으로 구체화할 수 있다. 아래 그림은 목표집단별 거버넌스의 분담을 체계화한 것이다.

A·B·C 목표집단별로 민간과 노동부, 지자체 삼자 간에 그 역할이 분담한 예는 <그림 8>과 같다.

첫째, 비수급빈곤층인 A 집단에게는 정부에서 재정을 부담하고 실업자 문제에 천착해온 민간들에 운영을 전적으로 위임하는 <민간위탁센터형 모델안>이 적절하다고 보인다.<sup>13)</sup> A 집단은 근로빈곤층 집단으로서 비공식노동시장에 주로 존재하기 때문에 고용지원센터와의 접근성이 대단히 취약하다. 이들 비수급 빈곤층 집단은 현재 집중적인 고용지원서비스가 절실히 필요함에도 불구하고 공

13) 민간위탁센터의 성공적인 선행사례로는 서울시에서 조계종에게 위탁하고 있는 서울고령자취업알선센터가 있다. [www.seoulnoin.or.kr](http://www.seoulnoin.or.kr).

공고용안전망이나 사회적 안전망 등의 사각지대에 존재하고 있는데 이들을 발굴하는 일 자체가 또한 만만치 않은 또 하나의 과제이다. 그러므로 A 집단의 경우에는 노동부나 지자체가 재정을 담당하고 검증된 민간에게 센터를 위탁하여 취약계층 사업에 재량권을 부여하는 방식이 현재로서는 가장 적절한 해결책이라고 본다.

<그림 8 > A·B·C 집단별 거버넌스

목 표 집 단		거 버 넌 스		
A	비수급빈곤층	사례개발 ← 민간	고용서비스제공 ← 민간 노동부	사후관리 ← 민간
B	수급빈곤층	← 복지부	← 노동부	← 민간
C	취업취약계층	← 노동부 ← IAP	← 노동부 ← IAP	← 노동부 ← 민간

\*IAP는 현재 노동부의 고용지원센터에서 실시하고 있는 재취업지원제도를 의미함.

둘째, 본 연구에서는 B 집단 연구참가자들에게서 기초생계비 수급자들의 취업의욕이 예상보다 높고 기초생계비 수급집단 내에도 정규직을 지향하는 집단과 기초생계비 수급자로 머무를 수밖에 없는 집단, 재충전과 도약의 기회로 삼으려는 진로모색 집단 등 다양한 성향의 집단들이 존재하고 있으며 자활사업에 대한 수요자의 만족도가 높다는 것을 발견하였다. 이러한 연구결과는 취업의욕이 높은 기초수급자를 위한 진로지도를 강화할 필요성을 시사하고 있으며, 특히 인터뷰를 통해 자활사업이 수요자들의 삶에 매우 긍정적인 효과를 나타내고 있는 것으로 발견했다. 이를 미루어 볼 때 자활사업 성공의 지표를 단순히 취업률에만 둘 것이 아니라 서비스 수요자의 사업만족도나 삶의 긍정적 변화까지를 포함한 평가기준의 책정이 필요하다고 하겠다. 따라서 조건부 수급자를 대상으로 한 자활사업서비스의 공급자인 노동부는 자활사업에 대해 성공/실패 여부를 쉽게 단정하지 말고 근로복지연계에 대한 마인드를 가지고 있는 전담부처로서

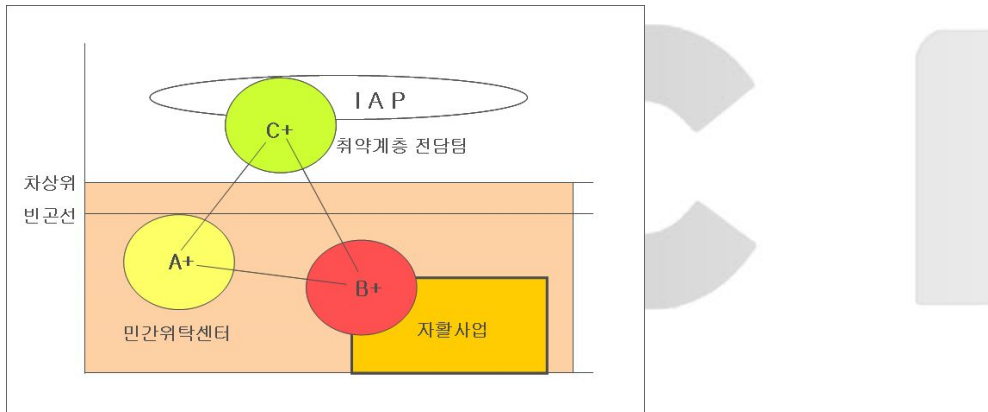
장기적 전망을 가지고 단계적인 변화와 접근전략을 피할 것이 요청된다. 그러기 위해서는 고용지원센터에서는 진로탐색부터 직업훈련, 취업알선, 사후관리에 이르기까지 포괄적 과정을 전담해나갈 전담자 지정의 원칙을 흔들림 없이 지켜나가는 것이 필요하다.

첫째, C 집단에게는 노동부 고용지원센터가 실업급여를 매개고리로 하여 실업급여 수급자의 재취업을 지원하는 현재의 방식이 중장기적으로 보아 효과적이라고 보인다. 단, 현재 IAP 체제가 아직 정착하지 못해 재취업지원이 형식적으로만 그치고 있는 현실을 감안하여 재취업제도를 실질적으로 작동시킬 수 있는 개선방안이 요청된다.

노동부 고용지원센터내의 취업계층 전담지원팀을 구성하여 취약계층 문제해결을 위한 지역협의회를 구성한다면, 취약계층이 지닌 복합적 문제해결에 큰 기여를 하게 될 것이다.

끝으로 A, B, C 집단별 고용서비스를 지원할 거버넌스 거점을 그림으로 표시하면 아래와 같다.

<그림 9 > A, B, C, 집단별 서비스조직 삼각체계



## 참고문헌

- 금재호·김승택. 2001. “빈곤의 규모와 이행과정”. 『연세경제연구』. 8(2). 연세대학교 경제연구소, pp. 511-539.
- 금재호·김주섭. 2004. “제7장 공공고용안정서비스(PES)혁신”, 『노동시장의 유연안정성 제고방안』. 한국노동연구원.
- 경남고용복지센터. 2004. 취약취약계층을 위한 일자리 모니터링 보고 및 초청강연회. 발간자료집.
- 민부격차·차별시정위원회. 2004. “일을 통한 빈곤탈출 지원대책”. 56회 국정과제회의자료.
- 유경준·심상준. 2004. 『취약계층 보호정책의 방향과 과제』. 한국개발연구원.
- 유길상. 2006. “한국형 고용전략의 구성과 기본방향”. 『일자리 창출을 위한 국가고용전략과 비전』. 대통령자문 사람입국·일자리 위원회 외. 공동주최 자료집.
- 장지연·김정우. 2002. 『취약계층에 대한 고용보조금제도의 효과및 개선방안』. 한국노동연구원.
- 장지연. 1999. 『여성 친화적인 취업알선체계 구축 및 내실화 방안』. 한국노동연구원.
- 정진호·황덕순·금재호·이병희·박찬임. 2005. 『한국의 근로빈곤연구』. 한국노동연구원.
- 최영미. 2005. “취약계층 실업자의 고용·실업에 관한 실태조사 결과”. 전국실업자 극복단체연대 자료집.
- 한국행정학회. 2003. 『고용관련 조직에 대한 개선방안』. 한국노동연구원.
- 한남대학교 사회과학연구소. 2005. 12. “충청지역 취약계층 고용지원방안연구”. 노동부 대전 지방노동청 연구용역사업.
- 홍경준. 2005. “근로빈곤층에 대한 탐색적 연구: 개념정의와 실태파악”. 『사회복지연구』 57. pp. 119-142.
- Rita, SaraSchreiber; Phyllis, Noerrager Stern. 1999. *Using Grouded Theory in Nursing*. 『근거이론 연구방법론』. 신경림·김미영 공역.

현문사.

Jenifer, Mason. 1996. *Qualitative Reasearching*. 『질적연구방법론』. 김두  
섭 역. 나남신서. pp. 136-152.

K C I

<Abstract>

## New Direction of the Employment Service Delivery System for the Disadvantaged Class

Kim, Wha Soon\*

This study's objective is to present a new direction of the employment service policy that is friendly towards the disadvantaged class.

The researcher selectively sampled 10 participants from the three groups classified based on the poverty line: NBLSS (National Basic Livelihood Security System) recipient poor group, near poor group, and non-poor but disadvantaged in employment group. Through interview method, information on career, job search activities, and employment service utilization condition after the foreign exchange crisis was collected.

As a result, the following were recognized: participants continuously experienced compulsory change of jobs even after the foreign exchange crisis, an individual possesses multiple disadvantages, poor household and employment disadvantages are mutually reinforcing, and the disadvantaged class is situated within unofficial labor market. Job search activity patterns and public employment service utilization condition of the disadvantaged class were also identified. In addition, the study discovered that the public employment safety net had not functioned effectively for any of the three groups, and that the job search activities of the disadvantaged class were largely dependent on

---

\* PhD candidate, Department of Human Resource Development, University of Korea Technology and Education

unreliable local newsletters. This means that the official labor market focused public employment safety net is not able to deliver adequate employment service to those situated within unofficial labor market.

In conclusion, new employment service delivery system governance run by the association of people, government and local authorities was proposed for each of the groups.

Key words: Disadvantaged class, Employment service delivery system, Disadvantaged in employment group

K C I