

결혼이민여성의 직업교육훈련 및 취업관련 시행계획의 비판적 검토

성향숙^{1*}

¹부산가톨릭대학교 사회복지상담학과

Critical reviews of job training and employment support trial plans for immigrant women by marriage

Hyang-Sook Seong^{1*}

¹Department of Social Welfare & Councelling, Catholic University of Pusan

요 약 본 연구의 목적은 현재 우리나라 결혼이민여성의 직업교육훈련과 취업지원에 관한 시행계획을 분석하여 분석결과를 도출함으로써 차기에 수립될 관련 계획과 시행계획의 수립과정과 내용에 반영되어야할 방향성을 제시하고자 하였다. 이를 위하여 건강가정기본계획, 다문화가족정책기본계획, 경력단절여성등의경제활동촉진기본계획에 제시된 직업교육훈련 시행계획을 분석대상으로 하였다. 분석방법은 닐 길버트와 폴테릴의 정책분석 방법론을 사용하였고, 분석결과는 첫째, 내일배움카드·취업성공패키지·특화과정의 미성숙 둘째, 인적자원개발시스템의 미흡 셋째, 정부 부처간 거버넌스의 미흡을 밝히고 이러한 결과를 토대로 제언을 하였다.

Abstract The aim of this study was to learn what directions needed to be reflected when establishing the next-term trial plans by analyzing the current trial plans being implemented in Korea regarding job training and employment support for immigrant women by marriage. For this purpose, the job training suggested in the Healthy Family Basic Plan and Multicultural Family Policy Basic Plan as well as in the Basic Economic Activity Stimulation Plans for Out-of-employment Women were analyzed. Based on this, job training was reconstructed into four categories: 1) education and training program; 2) human resource development; 3) employment support; and 4) delivery system. For the analysis, the policy analysis methods reported by N. Gilbert and P. Terrile were used. The results showed that the current trial plans exhibited immaturity in the Tomorrow Learning Card and Successful Employment Package as well as in the specialization process, lack of a human resource development system, and the absence of governance. Several proposals should consider these when making the next-term trial plans.

Key Words : migration woman by marriage; trial plan; job training

1. 서 론

일은 삶을 유지하게 하는 경제적 기반이 되며 자아정체성을 형성하고 자아 성취를 추구하도록 동기를 부여하는 기제이다. 한국사회에서 적응하며 살아가는 결혼이민여성들이 갖는 취업 의미도 이와 크게 다르지 않다. 결혼이민여성의 취업 지원 인프라와 사회적 지원체계가 취약함에도 불구하고 2009년 다문화가족실태조사에 의하면, 직업훈련 참여의향이 있는 사람은 72.8% 정도로 높고 직

업훈련 중 중도탈락율도 15%정도로 내국인에 비하여 낮지만[1], 취업률은 22.3%였다[2].

이처럼 높은 취업욕구에 대한 국가정책적 접근이 필요한 것은 첫째, 결혼이민여성 60%가 월 200만원 미만으로 살아가고 있고, 빈곤에 대응하기 위하여 결혼이민여성의 전략으로 이인소득자모형을 추구하고 있기 때문에[3], 이를 지원하는 적극적 일자리 정책이 필요하다. 둘째, 취업이 한국사회 적응을 위한 중요한 전략이 된다는 점이다. Brah는 취업을 통해 경제적 독립을 달성하게 되면 개인

*Corresponding Author : Hyang-Sook Seong(Catholic Univ. of Pusan)

Tel: +82-10-8255-4106 email: hssung@cup.ac.kr

Received October 29, 2013

Revised November 26, 2013

Accepted December 5, 2013

에게 신뢰와 만족감을 주게 되고 사회적 네트워크를 형성하게 되면서 개인적 무력감을 극복하게 된다고 하였다[4]. 셋째, 결혼이민여성들의 인적자원개발은 정규교육보다 학교 밖에서 이루어지는 직업교육 또는 훈련의 기회가 중요한 지표가 되는데, 직업훈련은 언어적 소통과 함께 인적자원개발의 핵심적 수단이 되기 때문이다[5].

실제로 한국에 들어오는 결혼이민여성의 학력수준은 대졸 21.7%로 내국인 42.6%에 비하여 절반 정도가 낮으며, 중학교 졸업은 26.6%로 내국인 9.2%보다 3배 가량 높다[6]. 이외에도 결혼이민여성들은 평균 10살 정도의 남편과의 연령차로 남편의 은퇴와 노후 돌봄의 역할이 예상됨으로 이들의 노동시장 참여의 불가피성은 더욱 증가할 것으로 예측된다.

일하고자 하는 결혼이민여성의 증가 속에서 이들의 취업지원과 관련하여 가장 높은 수요가 존재하고 또한 결혼이민여성의 인적자원개발을 위한 현실적 정책방안으로 제시하고 있는 것이 직업훈련인데[7], 이들을 대상으로 한 직업교육과 훈련의 성과가 높지 않다[8]는 사실은 다양한 영역과 차원에서 결혼이민여성의 취업지원정책을 검토해볼 필요성을 제기한다.

현재 우리나라의 결혼이민여성 대상의 직업교육훈련 및 취업지원에 관한 정책은 여성정책기본계획, 건강가정기본계획, 다문화가족정책기본계획, 인력개발종합계획, 경력단절여성등의 경제활동촉진기본계획(이하 경력단절여성기본계획으로 약칭함)에 분산해서 담겨져 있다. 개별 기본계획을 골격으로 하여 실행계획을 세우고 각 년차별 실행 목표치를 설정하여 추진하도록 하고 있다. 각 지자체에서도 중앙정부에서 수립된 기본계획을 근간으로 하여 지역에 적합한 계획을 별도로 수립하고 있기 때문에 중앙정부에서 생산된 기본계획이 갖는 의미는 막중하다.

그러나 2011년 감사원 감사결과에 의하면 각각의 기본계획과 계획 간에는 상호 연관성이 부족하고, 추진하고자 하는 과제와 사업이 개별 계획에 따라 중복되거나 분리되어 있어 실질적 정책효과를 산출하는데 한계가 있는 것으로 나타났다[9]. 즉 결혼이민여성 취업관련 기본계획을 종합적으로 검토·수립·집행되기보다 정부 부처의 개별 사업 혹은 부처의 정책단위로 이루어지기 때문에, 결혼이민여성의 직업교육훈련 등 취업에 관한 종합적인 검토가 어렵다.

따라서 본 연구의 목적은 각 부처별로 분산되어 수립된 결혼이민여성의 직업교육훈련 및 취업지원 계획을 체계성과 계획 간의 연계성을 비교·검토하여, 차기의 효과적인 계획수립을 위한 방향성을 얻고자 한다.

2. 이론적 배경

2.1 결혼이민여성 취업관련 기본계획의 내용

결혼이민여성 대상 직업교육 및 훈련에 관한 정책은 2008년 제1차 외국인정책기본계획이 시작된 이후, 2011년 다문화가족지원법 개정 이전에 수립된 다문화가족정책기본계획(2010-2012)에 담겨 있으나, 이는 임의계획적 성격이라 할 수 있고[10], 2010. 5월 관계부처합동으로 결혼이민자취업지원대책이 발표되면서 보다 구체화되었다. 여기서 제시된 정책목표는 결혼이민자의 특성을 고려한 취업지원서비스 개발, 공공-민간 연계를 통한 효율적인 서비스 전달체계구축, 다문화에 대한 이해제고 등 사회적 분위기 조성이었다. 이 계획을 중심으로 고용노동부가 결혼이민자에 대한 경제활동 및 취업지원에 대한 주도적 부처로 자리매김하기 시작하였다. 그러나 이후에 제2차 건강가정기본계획(2011-2015), 제 4차 여성정책기본계획(2013-2017), 제2차 다문화가족정책기본계획(2013-2017)이 수립되면서 결혼이민여성의 취업, 적응, 가족의 삶 등 전반에 관한 실행을 상기 3개의 기본계획과 시행계획을 수립하여 추진하고 있다. 또한 취업지원에 관한 보다 구체적인 개입은 제1차 경력단절여성 등의 경제활동촉진기본계획(2010-2014, 이하 경력단절여성기본계획으로 약칭함)에서 결혼이민여성의 경제활동에 관한 시행계획으로 제시하고 있다.

구체적으로 건강가정기본법에 근거한 제2차 건강가정기본계획에서는 다문화가족은 한부모가족, 장애가족, 조손가족 등과 같은 취약계층으로 간주하고 국제결혼 중개관리와 한국어교육과 같은 결혼이민자의 초기 정착지원 중심이며 취업지원을 비중있게 담고 있지 않다. 여성발전기본법에 근거한 4차 여성정책기본계획의 결혼이민여성 취업관련 내용은 전체 여성·가족의 복지와 건강권 증진의 영역에 배치하여 정책적 비중은 미미한 수준이다. 제2차 다문화가족정책기본계획에는 결혼이민자의 한국 문화 적응을 중점지원하고 시혜적 지원을 확대하였다. 경력단절여성등의 경제활동촉진법에 근거한 경력단절여성기본계획은 결혼·임신·출산 혹은 기타 돌봄 노동으로 인하여 노동시장에서 이탈해 있는 경력단절 여성의 취업지원을 목적으로 하였다. 결혼이민여성을 대상으로 하는 취업지원은 경력단절여성기본계획에 근거하여 실행되고 있는데, 내국인의 출산·육아 등 돌봄으로 인한 경력단절과 결혼이민여성의 문화적 이식으로 인한 경력단절을 동일선상에서 다루고 있는 점은 제고의 여지가 있다. 또한 결혼이민여성의 특성상 보육문제 외에도 한국어 능력, 한국 사회에 대한 적응이 결함되지 않은 취업지원은 실행력을

담보하기 어렵다.

결혼이민여성의 취업과 관련된 상기의 기본계획에서 취업지원은 3가지 내용으로 구성되어 있다. 첫째, 보육서비스와 가족돌봄 둘째, 직업교육훈련 및 상담 셋째, 한국어 교육과 한국사회 이해와 관련된 영역이다. 보육은 일하는 여성 누구에게나 국가가 보편적 서비스를 제공도록 설계되어 있다. 직업교육훈련 및 상담은 경력단절여성기본계획에서 중점적으로 제시되어 있지만 나머지 건강가정기본계획, 다문화가족정책기본계획에서도 비중있게 언급되어 있다. 한국어교육과 한국사회 이해 증진과 같은 한국사회 통합은 경력단절여성기본계획에서는 다루지 않지만, 타 기본계획에서는 중요하게 다루고 있다. 이처럼 결혼이민여성과 관련된 취업지원 정책은 특정 기본계획에서 완성된 일계를 갖추고 있는 것이 아니라, 각각의 기본계획에서 제시된 내용과 체계적으로 결합되어 유기적으로 실행될 때 계획의 효과성과 효율성을 담보할 수 있다. 이것은 한편으로는 고도의 유기적 협력체계를 갖출 것을 전제하는 것이다.

2.2 결혼이민여성 직업교육훈련 관련 선행연구

현재 결혼이민여성의 직업교육훈련 및 취업 관련한 연구는 대체로 취업실태조사[11]가 다수로 근간을 이루고 있고, 취업지원정책에 관한 연구[12], 직종개발과 인적자원개발에 관한 연구[13], 구직자 유형분석[14], 취업과 관련한 결혼이민여성의 적응문제[15]를 다루는 연구가 주류를 이루고 있다. 이외에 전체 다문화가족지원정책의 일부로서 결혼이민여성의 취업을 다루는 연구가 있는데, 이들 연구는 직업교육훈련에 관한 연구는 배제되어 있어 집중적 고찰이 이루어지지 않는다는 한계가 있다. 본 연구처럼 결혼이민여성의 직업교육훈련은 아니지만 결혼이민여성 관련한 기본계획에 관한 연구로는 김준식의[16]의 연구가 있다. 이 연구는 현재 추진되는 다문화관련 정책의 근간이 다문화가족지원정책기본계획에서 출발하는 데도 불구하고 이 계획이 갖는 문제점을 분석하는 연구가 없다는 점을 지적하였다. 이처럼 결혼이민여성의 직업교육훈련 및 취업 관련 정책의 근간이 되는 기본계획과 시행계획에 대한 비판적 연구는 사실상 전무한 실정이라 할 수 있다.

3. 연구방법

3.1 연구의 범위

결혼이민여성의 직업교육훈련과 취업지원에 관한 국가계획을 검토하기 위하여 건강가정기본계획(2차,

2011-2015), 다문화가족정책기본계획(2차, 2013-2017), 경력단절여성등의 경제활동촉진기본계획(2010-2014)을 선정하였다. 여성정책기본계획(4차, 2013-2017)은 결혼이민여성 직업교육훈련 및 취업관련 계획은 방향제시 수준에 머물러 있다는 점에서 제외하였다. 또한 여성인력개발종합계획은 2004년에 대통령 지시사항으로 수립된 이후, 전체 여성의 인력개발을 위한 근간이 되는 계획이지만, 결혼이민여성을 대상으로 하는 직업교육훈련은 경력단절 여성기본계획에서 대부분 포괄하고 있다는 점에서 중복 분석을 피하고자 제외하였다.

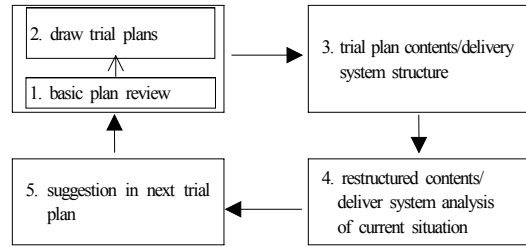
일차적으로 연구범위를 3개의 기본계획으로 선정 후, 각 기본계획에서 제시하고 있는 결혼이민여성의 직업교육훈련 및 취업 관련 시행계획(사업)을 분석대상으로 하였다. 시행계획 중 취업관련 내용은 보육을 중심으로 돌봄 서비스, 직업교육훈련 및 상담, 취업지원 인프라, 한국어 교육, 한국사회 통합이 핵심이다. 본 연구는 사실상 취업관련 정책에서 핵심적 영역이라고 할 수 있는 직업교육훈련에 한정해서 분석하였다. 또한 각 기본계획은 5년 장기계획이고 추진 기간도 다르기 때문에 타당성과 신뢰성을 확보하기 위하여 연구대상이 되는 기본계획의 2013년 현재 시행계획을 기준으로 비교·검토하였다. 최근 2011년 감사원의 감사결과를 바탕으로 결혼이민여성의 취업지원 정책의 방향과 추진부서 등 시행체계가 일부 조정되었기 때문에, 2013년 시행계획을 분석함으로써 연구분석에서 분석 대상의 구체성과 시기적 타당성을 확보하고자 하였다.

3.2 연구방법

본 연구의 대상이 되는 건강가정기본계획, 다문화가족정책기본계획, 경력단절여성기본계획은 공통적으로 정책비전, 정책추진 목표, 추진분야로 구성되고 시행계획은 추진분야에 대한 시행계획이다. 시행계획은 정책 추진 목표와 정책 비전을 달성하기 위한 실행 프로그램으로서 기본계획의 핵심적 내용이다. 시행계획의 분석을 위해, 사회복지정책분석에서 길버트와 폴 테렐의 산물분석틀이 유용하게 활용될 수 있다[17]. 이 분석틀은 대상, 서비스 내용, 전달체계, 재원의 4가지 차원에서 분석할 수 있는 도구인데, 내용은 본 연구에서 분석하고자 하는 서비스에 해당하는 것으로, 이 준거틀은 사회복지정책을 분석하거나 구성요소를 구체화하는데 유용하다[18]. 연구대상이 되는 3개 시행계획에서 제시된 예산은 각 부처의 예산을 개별적으로 명시하지 않고 총액으로 제시하였기 때문에 단순히 합산할 경우 분석의 오류 가능성이 높고, 또 하나의 연구주제가 될 만큼 재정은 분석의 세밀함을 요하기 때문에 본 연구에서는 다루지 못하였다. 시행계획의 대상

이 되는 결혼이민여성은 많은 연구에서 사회적 지원이 필요한 저소득계층으로서의 사회적 지위를 갖는 것으로 인식되고 있다. 또한 구직하고자 하는 결혼이민여성 전체를 직업교육훈련 및 관련 시행계획의 대상으로 설정하고 있기 때문에 서비스와 관련하여 대상에 대한 별도의 분석은 필요치 않다고 판단하였다.

따라서 앞서 상기한 3개의 기본계획에서 직업교육훈련관련 시행계획 중 내용(서비스)과 전달체계(추진부서)를 도출하여 재구성하였다. 이어서 재구성된 시행계획의 내용과 전달체계의 현황분석을 통하여 3개 시행계획에 담겨진 직업교육훈련의 총괄적 모습을 검토하였다. 이러한 분석은 결혼이민여성 전체를 대상으로 하는 모든 직업교육훈련을 동시에 조망해 볼 수 있는 장점이 있다. 분석틀은 아래의 fig.1과 같다.



[Fig. 1] analysis framework & process

4. 연구결과

연구방법에 따라 결혼이민여성의 직업교육훈련 및 취업 지원 관련 시행계획을 도출하여 시행계획의 내용과 전달체계를 재구성하였고(Table 1 참조), 이에 따른 현황을 분석하면 아래와 같다.

[Table 1] Current trial plan on job training(2013)

		job training program	deliver system	trial plan
1. service contents	1) job training program	Tomorrow Learning Card / Successful employment Package implement	Min.of Employment and Labor(private institute)	Healthy Family Trial Plan/ Multicultural Family Policy Trial Plan/ Trial Economic Activity Stimulation Plans for Out-of-employment Women
		special job training / translation· bilinger lecturer etc./medical coordinator training course	M in. of Gender Equality & Family (center for women's new work/ Multicultural Family Support Center)/ Min. of Health and Welfare	Healthy Family Trial Plan/ Multicultural Family Policy Trial Plan/ Trial Economic Activity Stimulation Plans for Out-of-employment Women
		agricultural basic training /1:1personalized agricultural training	Min. of Agricultural, Food and Rural Affairs	Multicultural Family Policy Trial Plan
		new & novelty job training	Min.of Employment and Labor (employment center)/M in.ofGender Equality & Family	Trial Economic Activity Stimulation Plans for Out-of-employment Women
		elementary job training education	Min. of Gender Equality & Family (Multicultural Family Support Center & center for women's new work), Min. of Employment and Labor (employment support center)	Trial Economic Activity Stimulation Plans for Out-of-employment Women
	2) HRD	HRD system construction for immigrant women	M in. of Gender Equality & Family	Healthy Family Trial Plan
		raising empowerment of immigrant women- driving licence education	Police Agency, Min. of Security & Public Admin.	Multicultural Family Policy Trial Plan
		3) job-support	operate WIND	Min. of Employment and Labor (employment support center)
	get a job through Work-net		Min.of Employment and Labor & Min. of Gender Equality & Family	Trial Economic Activity Stimulation Plans for Out-of-employment Women
	2. delivery system	admin.-system	M in.of Gender Equality & Family, Min. of Employment and Labor, Min. of Agricultural, Food and Rural Affairs, Min. of Health and Welfare, Min. of Security & Public Admin., Police Agency	HealthyFamily Trial Plan/ Multicultural Family Policy Trial Plan/ Trial Economic Activity Stimulation Plans for Out-of-employment Women
enforcement-system		Center for women's new work, Multicultural Family Support Center/ Employment support center / Women HRD Center	Min. of Gender Equality & Family Min. of Employment and Labor Local Gov.	Healthy Family Trial Plan/ Multicultural Family Policy Trial Plan/ Trial Economic Activity Stimulation Plans for Out-of-employment Women
		employment support center-exclusive charge person/test operation of General employment support Center	Min. of Employment and Labor	Healthy Family Trial Plan/Trial Economic Activity Stimulation Plans for Out-of-employment Women
		run migration women's self support center	Min. of Gender Equality & Family	Healthy Family Trial Plan

4.1 서비스 내용

4.1.1 직업교육훈련프로그램

첫째, 결혼이민여성의 직업교육훈련을 위하여 고용노동부는 내일배움카드(내일배움카드는 재직자 대상과 실업자 대상이 구분되어 있으며, 본 연구는 실업자 대상이다) 취업성공패키지에 결혼이민여성을 참여시키되(일반과정), 이들의 취약성을 감안한 독자과정(특화과정)도 운영하고 있다. 2012년도 운용실적을 보면, 내일배움카드에서 직업교육훈련을 받은 결혼이민여성은 3,698명으로 2010년 497명에 비하면 2년 사이에 비약적으로 증가하였지만, 내일배움카드 전체 직업훈련참여자 163,419명[19]에 비하면 2%에 지나지 않는다. 또한 진로설계와 상담 등 부가적 서비스가 제공되는 취업성공패키지에 참여한 사람은 2011년 3200명, 2012년 4,665명[20]이다.

내일배움카드와 취업성공패키지 과정에는 피부·미용·메이크업처럼 상대적으로 소자본 창업이 가능한 훈련 직종 등이 있고, 요양보호사·한식조리사 등은 실무과정과 자격증과정이 운영된다. 자격증반의 경우에는 미용과 제빵기능사 시험은 중국어와 베트남어로 실시되고 있지만, 자격증시험이 한글로 운영되는 경우가 많아, 한국어 구사능력이 없는 결혼이민여성은 참여하기 어렵다. 실제로 다문화가족지원센터에서 한국어교육을 이수하는 사람이 2012년 기준 누적인원이 773,190명에 달할 정도로 많지만 또 한편으로는 한국어 중급수준에 못 미치는 결혼이민여성이 50%를 상회[21]하는 것도 한국어 교육 부실의 한 단면이다. 실제로 한국어실력부족을 이유로 직업훈련 참여가 어렵다고 응답한 사람이 37.6%에 이르렀다[22]. 또한 결혼이민여성을 대상으로 한 직업훈련과정이 취업성공패키지로 운영될 때, 이들에 대한 맞춤식 지원이라 할 수 있는 사례관리가 어려워[23] 직업교육훈련과 생활상의 욕구를 결합시키는 어려움을 겪고 있다.

둘째, 여성가족부는 새일센터를 통하여 특화직업훈련 과정을 전체 663개의 과정 중 5%정도인 32개를 운영하고 2012년에는 706명의 특화교육을 실시하였다[24]. 특화교육의 프로그램은 의료관광통역, 다문화전문강사, 다문화방과후아동지도사, 무역분야의 오피레이터양성, 네일아트, 에스테틱전문관리사 등 대체로 결혼이민여성의 문화적 자산의 활용을 배경으로 한 교육이 대부분이다. 특히 강사 직종은 전문 직종으로 분류되고 있지만 현실적으로는 안정적 소득을 창출하지 못하고 있어서[25], 직업교육이 활성화되기에는 한계가 있다. 또한 요리·미용 등 일부의 교육과정은 내일배움카드제 과정과 중복되고 있다. 이외에도 창업은 한국사회 이해가 심화되어 인적자본이 형성되고 게다가 일정한 자본이 결합했을 때 가능

한 일이다.

다문화가족지원센터에서도 통번역사, 이중언어강사양성, 다문화강사 양성 등을 하고 있지만 전체 사업 중 60.6%는 한국문화와 관련된 프로그램이고 취업알선은 16.1%에 불과하여[26] 직업교육훈련 등의 기능은 미약함을 보여준다.

보건복지부의 한국보건복지개발원에서는 병원진료코디네이터 양성교육을 연간110시간, 약 20명을 양성하는 교육을 하고 있다. 2010년에는 25명, 2011년 26명, 2012년 25명을 양성하였다[27].

셋째, 농림축산식품부에서는 농촌지역에 거주하는 결혼이민여성에게는 정착단계별로 기초농업교육과 전문여성농업인을 멘토로 연계한 1:1 맞춤형 농업교육을 실시하고 있다. 2012년 3월-11월에 2500여명을 교육하였다[28].

넷째, 신생이색유망직종의 개발이나 직업소양교육의 프로그램 개발은 예산배정을 통한 개발계획은 없으며, WIND와 같은 직업소양교육은 초보적 형태의 프로그램으로 단기간에 제공되고 있다.

이러한 결과를 보면 내일배움카드와 취업성공패키지 두 프로그램이 여성가족부와 농림축산식품부에서 운영하는 특화교육, 영농교육에 비하여 결혼이민여성의 주된 직업교육훈련 과정이라고 할 수 있으며, 새일센터와 다문화가족지원센터의 특화과정은 내일배움카드와 취업성공패키지와 병행하는 프로그램으로 자리매김하고 있다. 그러나 우선적으로 결혼이민여성의 한국어 구사능력이 직업훈련의 성패를 가능할 수 있을 만큼 중요한 부분임에도 불구하고 한국어교육, 한국사회에 대한 이해 등 한국어와 한국사회이해에 대한 교육이 잘 결합되어 있지 않아 한국어로 진행되는 교육프로그램, 자격증제도운영, 창업 프로그램에 결혼이민여성의 적극적 참여가 제한되고 있었다. 둘째, 고용노동부의 결혼이민여성의 직업교육훈련은 일반 구직자와 동일한 보편적 접근방식으로 이루어지는 것에 비하여, 여성가족부 직업교육훈련은 미흡하지만 결혼이민여성의 이민자와 여성이라는 특성에 부합하려는 교육체계를 갖는다. 그러나 여성가족부의 교육훈련은 고용노동부에 비하여 직업교육훈련 규모가 적어 적절한 공급을 할 수 없다는 단점이 있고, 운영과정도 요리와 미용 등 전통적 여성 직종이 여전히 교육되고 있다. 또한 모국의 문화적 자산이 충분히 개발되지 않은 채, 통번역이나 이중언어강사 등을 양성하는 교육이 주종을 이루면서 전문직이란 이름하에 불안정한 저소득 직종을 양산하고 있는 실정이다. 셋째, 결혼이민여성의 문화적 자산을 개발시킬 수 있는 신생이색 직업개발이나 직장생활을 위한 기초소양교육은 내용이 부실하였다.

4.1.2 인적자원개발

결혼이민여성의 직업교육훈련을 통한 인적자원개발도 필요하지만, 최근 입국하는 결혼이민여성의 교육수준이 지속적으로 낮아지고 있는 현실은 향후 결혼이민여성 전반의 인적자원의 개발과 교육에 특별한 관심이 쏟아야 할 것으로 보인다. 표1.에서 보듯이 건강가정기본계획에서 결혼이민자 인적자원관리시스템구축이 시행계획으로 제시되어 있지만, 내용은 구직활동하는 결혼이민여성의 인적자원에 대한 정보를 고용노동부의 워크넷에 등록하여 취업알선을 연계한다는 것으로, 인적자원관리 시스템 구축과는 거리가 있다. 또한 다문화가족정책기본계획에서 결혼이민여성의 역량개발정책에는 이주여성의 모국에서 자격인정 방안을 마련하겠다는 계획이 있지만 구체적인 시행계획은 제시되지 않았다.

국가적 차원에서 이루어지는 결혼이민여성의 인적자원개발과 관리에 일부 관련성 있는 DB는 현재로서는 여성가족부 다문화가족지원센터의 다문화가족 등록서비스 시스템을 통한 결혼이민여성의 인적정보를 등록하는 것과 고용노동부의 WORK-NET 정도가 있다. 다문화가족지원센터에 구축된 DB는 대체로 결혼이민여성의 가정생활과 사회적응을 지원하는 업무에 맞춰져 있어서 직업교육이나 취업지원 등 인적자원 활용과 관리를 위한 역할에는 한계가 있다. 고용노동부의 DB는 주로 구직자들의 취업지원을 위한 정보등록에 제한되어 있고, 법무부 DB는 출입국 외국인 현황과약을 위한 기능이므로 결혼이민여성의 인적자원개발과는 거리가 있다. 결혼이민여성을 문화적 자산을 갖춘 인적자원으로 광범위하게 개발하기 위해서는 이들의 모국에서의 학력, 직업, 경력, 특정기술 소지 여부 등에 대한 전반적 인정기준을 마련하고, 이에 따른 다양한 교육훈련 프로그램을 개발하고 관련하여 인적자원의 DB구축이 진행되어야 한다. 문제는, 앞서 서술하였듯이, 계획으로는 제시하고 있지만 시행계획이 제시되지 않아 실행 의지가 부족하다는 점이다.

4.1.3 취업지원

결혼이민여성 취업을 지원하기 위한 프로그램은 교육지원을 위한 WIND(Women Immigrant's New Direction)와 구직 과정에서의 취업알선, 취업연계가 있다. WIND는 정보습득, 취업에 대한 중단기 경력설계를 통해 한국 적응 및 취업을 지원하는 3일 과정의 직업기초소양교육의 성격이다. 2011년 교육실적은 265명, 2012년은 서울과 안산 등 8개 고용센터에서 23회 265명이 교육받았다. 이러한 수치는 2011년 결혼이민여성의 취업진수 3,111건의 10%에 미치지 못하는 수치이다. 즉 결혼이민여성의 취업은 충분한 사전교육 서비스가 제공되지 않은 채 취

업이 이루어지고 있음을 알 수 있으며 이것은 노동시장의 조기 퇴직·퇴사로 이어질 가능성을 높인다고 하겠다. 워크넷을 통한 취업연계는 취업연계 실적을 둘러싸고 여성가족부와 고용노동부 간의 갈등이 빚어지기도 하는데, 워크넷은 고용노동부의 시스템이지만 여성가족부(새일센터)도 이 시스템을 활용하여 취업지원을 하기 때문이다.

4.2 전달체계

Table 1의 각 시행계획에 제시되어 있는 직업교육훈련 및 취업지원사업을 제공하는 행정체계는 여성가족부, 고용노동부, 농림축산식품부, 안전행정부, 경찰청 등이 있다. 집행체계는 여성가족부 산하의 새일센터, 다문화가족지원센터, 고용노동부 산하에는 고용지원센터와 table1에서는 제시하지 않았지만 민간직업훈련기관 및 민간 위탁기관 등에서 실질적 직업교육훈련 교육서비스가 제공되고 있다. 또한 결혼이민여성의 진로설계를 지원하는 종합고용지원센터를 운영하는 것을 시행계획으로 제시하고 있다. 이외에 지자체 산하의 여성인력개발센터에서도 결혼이민여성이 이용할 수 있는 직업교육훈련 프로그램을 운영하고 있다. 이처럼 다수의 정부 부처와 다양한 민간의 집행기관이 투입되어 결혼이민여성을 위한 직업교육훈련과 취업지원이 이루어지고 있다. 이 중에서 여성가족부는 결혼이민여성의 한국사회 적응과 가족생활을 지원하는 핵심부서이며, 고용노동부는 결혼이민여성의 직업교육훈련, 취업지원의 핵심 부처이다.

먼저, 여성가족부의 새일센터나 다문화가족지원센터에서 진행되는 직업교육훈련·취업알선 등은 실제로 보육·가사노동·가정생활 등 결혼이민여성의 생활조건을 배려한 방식으로 운영되는 장점이 있지만, 고용노동부의 고용센터와 위탁 직업훈련기관에서 시행하는 직업교육훈련 프로그램을 대체할 수 있을 정도의 조직체계와 전문인력을 확보하고 있지 않다[29]. 반면에 고용노동부의 직업교육훈련은 결혼이민여성에게 최선의 선택이기도 하다. 고용노동부 위탁 훈련기관, 새일센터, 다문화가족지원센터의 직업훈련 실적 대비 상용 고용자 수를 대비한 고용의 질을 따져보면, 고용노동부 위탁 훈련기관 55.2%, 새일센터 25.4%, 다문화가족지원센터 3.6%로 나타나[30], 고용노동부 위탁 훈련기관에서 훈련받은 결혼이민여성이 가장 안정적 일자리에 취업하고 있었다. 그러나 고용노동부 산하 위탁기관은 결혼이민여성 취업을 위한 최선의 조직체계와 전문인력을 갖추고 있지만, 가족의 지지, 한국어 수준, 보육 등 결혼이민여성의 삶의 특성을 이해하고 문화적 민감성으로 훈련받은 전문성이 부족하다는 한계가 있다.

이러한 현황분석을 종합하면, 결혼이민여성 친화적인

여성가족부 전달체계와 고용의 질을 높일 수 있는 직업교육훈련체계를 운영하는 고용노동부 전달체계가 효과적으로 결합되는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다. 그러나 현실점에서는 두 부처의 협력관계가 긴밀하지 않아 업무 혼선과 중복의 비효율성이 나타나고 있다. 예를 들어 집행체계의 마지막 단계인 새일센터에서 결혼이민여성의 취업관련 업무를 고용노동부의 워크넷을 통한 DB를 활용하지만, 취업지원의 성과를 두고 여성가족부와 고용노동부가 경쟁함으로써 양 부처간의 배타적 관계가 생겨나고 있다. 또한 여성인력개발센터도 지자체에서 수탁받아 결혼이민여성의 직업교육훈련에 일정 정도 참여함으로써 고용노동부, 여성가족부, 지자체 간의 실적을 둘러싼 경쟁관계가 형성되고 있다. 문제는 각 부처의 특성에 맞는 기능과 역할을 담당하도록 하는 것이 필요하지만, Table 1에서 보여지는 바와 같이, 시행계획은 그러한 역할과 기능을 조정 혹은 통제할 수 있는 구분이 없다는 점이 문제로 지적될 수 있다.

5. 논의 및 결론

현황분석을 통해 드러난 연구결과를 정리하면, 직업교육훈련 프로그램에서는 노동부의 내일배움카드를 통한 결혼이민여성의 직업교육훈련이 가장 핵심적 역할을 하고 있지만, 결혼이민여성의 한국어 능력 향상 교육과 결합되지 못하고 있고, 일부 자격증 과정 등에서도 한국어로 운영되지 못하고 있는 문제가 있었다. 또한 여성가족부의 직업교육훈련 프로그램은 전통적 여성 직종과 언어와 같은 특정한 문화적 배경에 한정된 직종을 교육하고 있어서 미래지향적 인력양성으로 방향전환이 필요하다. 또한 시행 부처에 따른 교육내용의 차이, 특성화의 차이가 상호 시너지 효과를 내지 못하고 있었다. 인적자원개발도 결혼이민여성의 다양한 경력과 자격 등을 개발할 수 있는 기준과 자격을 제시하고 필요한 인력의 DB구축이 뒷받침되어야 하지만 현실여건이 이를 따라가지 못하고 있었다. 취업지원을 위한 기초소양교육이나 워크넷 활용도 원활하지 않아 직업교육훈련의 내용을 보완하거나 기능적 다양함을 제공하지 못하고 있었다. 전달체계에서는 결혼이민여성의 직업교육훈련을 위한 핵심적 부서라 할 수 있는 고용노동부와 여성친화적 여성가족부가 효과적인 결합관계를 갖추지 못하고 있었고, 지자체도 실적을 둘러싸고 정부 부처와 경쟁적 관계를 보이는 양태였다. 이러한 연구결과를 바탕으로 논의하면 아래와 같다.

5.1 논의

첫째, 현실적으로는 결혼이민여성의 직업교육훈련으로 제공되는 내일배움카드제는 고용노동부가 시행주체이며 보편적 노동시장정책으로서 제공되는 직업교육훈련이다. 교육훈련의 성과가 취업으로 이어지기 위해서는 결혼이민여성이 갖는 특수성을 반영한 시행계획이 제시되어야 한다. 결혼이민여성의 특수성이란 이민자, 여성, 어머니, 어머니로서의 역할과 결부되어야 하는 것으로, 첫째 한국어 능력이 낮은 결혼이민여성들에게는 적절하게 개발된 한국어 교육 프로그램, 직무관련 한국어교육, 가족상담과 등이 직업교육훈련과 결합되어야 한다. 둘째, 결혼이민여성의 문화적 자산을 배경으로 하는 교육훈련 프로그램을 개발하여 이들을 교육훈련시킨 후 적절한 취업알선을 통해 취업을 제고를 이룰 수 있어야 한다. 그러나 현실적 제약이 따르는 것은, 실질적 수요에 대비하여 직업교육훈련 개발 예산과 인력에 대한 투자가 부족한 것에 기인한다[31]. 실제로 2011년 국비에 한정해서 보아도, 여성가족부 결혼이민자 일자리 지원 사업의 경우 1,760백만원 임에 비하여 다문화 교육 인식사업은 5,010백만원, 인권피해자 보호사업 5,602백만원, 통번역서비스 2,771백만원을 지출하였다. 또한 전체 재정 중 취업관련 지원 사업이 차지하는 비중이 2009년에는 0.8%, 2010년에는 1.9%, 2011년 2.4% 수준에 지나지 않았다는 사실이 뒷받침하고 있다[32]. 이는 고용노동부는 결혼이민여성을 주요 대상으로 하여 직업교육훈련에만 집중할 수 있는 부서가 아니기 때문에, 여성가족부가 결혼이민여성의 직업교육훈련을 위한 주도적 역할을 해야 하지만 현실적으로 예산투입이 적어 주도적 역할을 하는데 한계가 있다.

이러한 문제는 두 가지 쟁점과 결부되어 있다. 첫째는 결혼이민여성에게 특화된 프로그램이 자체 완결성을 갖기가 쉽지 않기 때문에 보편적이고 적극적 노동시장 정책으로 접근하여야 하며 또한 저소득취약계층으로서 내국인 취약계층과 같은 범주 내에서 소득안정을 위한 정책 대상으로 접근해야 한다는 주장[33]과 둘째는 결혼이민여성의 취업지원은 내국인과 별도로 이들의 특수성을 충분히 감안해야 한다는 주장 [34]이 상충된다. 문제는 두 가지 쟁점이 어떻게 결합되어야 할 것인가이다. 즉 이것은 양자의 장단점을 각기 보완해야 결혼이민여성의 직업교육훈련에 보다 효과적으로 대응할 수 있기 때문에, 대립적이기 보다 상호 보완적 원리로 작용되어야 하는 문제이다.

둘째, 전달체계(행정체계+집행체계)에 관하여 논의해 보면, 여성가족부는 결혼이민여성의 직업교육훈련을 독자적으로 추진할 수 있는 조직기반을 갖추고 있지 못하고, 이 외에도 보육은 보건복지부, 한국어교육은 사회통

합이수제를 운영하는 법무부와 협의하도록 되어 있어서 결혼이민여성 관련 시행계획의 추진은 관련 영역에 따라 최소 4-5개의 부처와 협력적 관계를 유지해야 한다.

문제는 계획의 동일한 대상이지만 다른 업무를 수행해야 하는 관련 부처 간 칸막이 현상과 힘겨루기, 부처 간 인력의 전문성 차이를 극복하고 시행계획이 추진되려면, 여성가족부가 결혼이민여성을 위한 다양한 정책, 계획, 서비스 제공의 핵심부처로서 콘트롤 타워의 역할 혹은 허브 역할을 하는 것이 필요하다[35]. 또한 그것은 결혼이민여성의 직업교육훈련과 취업지원에 관계된 기관을 거버넌스에 기반한 능숙한 협업체계를 구축하는 과정이어야 한다. 문제는 이러한 당위적 논지를 전개하더라도 현실에서 여성가족부의 위상이 강화되지 않으면 결혼이민여성의 삶의 질에 직접적 영향을 미칠 수 있는 주무부처로서의 역할을 기대할 수 없다는 점이다.

5.2 결론

논의를 통해 도출된 결론은 첫째, 결혼이민여성의 직업교육훈련은 고용노동부의 직업교육훈련이 상대적으로 양질의 취업기회를 보장하고 있다는 장점과 결혼이민여성의 취약성에 대한 특수성을 감안한 여성가족부의 접근 방식이 결합해야 한다는 점이다. 둘째, 다양한 부처간의 거버넌스를 통한 직업교육훈련이 시행되어야 하지만 핵심적 부서인 여성가족부의 재정능력과 위상이 높지 않아 추진력이 부족할 수밖에 없다는 점이다. 이에 따른 결혼이민여성의 취업지원을 위한 시행계획의 체계성과 향후 효과적인 계획수립을 위한 방향성을 제안하고자 한다.

첫째, 결혼이민여성을 위한 내실있는 직업교육훈련을 위해서는 이민과 결혼이라는 특성을 결합한 직업교육체계를 수립할 필요가 있다. 기존의 전통적 여성직종, 부실한 개인의 문화적 배경에 의존한 직종을 넘어서 지역사회에 기반한 산업구조를 반영하는 직종 혹은 문화적 자산을 적극 활용할 수 있는 미래지향적 인력개발이 필요하다. 또한 기초교육 과정에서부터 다양한 연계(bridge) 교육 프로그램까지 체계적으로 확장된 직업교육훈련의 개발이 필요하다.

둘째, 결혼이민여성에게 직업교육훈련을 제공하는 것도 중요하지만, 교육과 훈련을 받기 위한 적절한 여건을 조성하는 것이 필요하다. 즉 한국어 능력향상과 한국사회 이해를 위한 사회통합교육 나아가 보편적 보육서비스, 가족상담 등이 결부된 시행계획을 수립하고 추진해야 한다.

셋째, 결혼이민여성의 직업교육훈련과 관련된 고용노동부의 조직체계와 여성가족부의 다문화적 민감성으로 훈련된 전문인력을 결합한 시행계획 추진체계를 만들어 내야 한다. 그러기 위해서는 일차적으로 관련 정부 부처

간의 가버넌스가 기반이 되어야 한다. 그러나 실질적으로는 여성가족부가 결혼이민여성의 직업교육훈련에서 콘트롤 타워 또는 허브 기능을 실현할 수 있는 전략적 계획을 수립하고 관련 예산과 인력, 계획추진의 선도성 등을 가시화시키는 것이 중요하다. 이를 통해 확보된 예산과 인력은 직업교육훈련 프로그램과 관련 지원시스템을 확장시키는데 투입함으로써 이들의 취업률 제고를 위한 선순환 시스템을 만들어 낼 수 있을 것이다.

넷째, 관련 계획의 수립과 집행에서 효과성과 효율성을 담보할 수 있는 틀을 구축하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 계획 수립과정의 실무단계에서 관련 중앙부처의 이해관계 조정과 정책내용을 실질적으로 검토하여 계획을 수립·발표해야 한다. 현장의 시행착오와 혼선이 가중되는 경우는 대체로 이러한 과정이 부실할 경우가 많을 때이다.

본 연구는 비판적 검토수준의 실험적 연구로서의 성격이기 때문에, 재정이나 혹은 내국인과 비교한 종합인력개발정책 등을 포함한 다양한 각도의 연구가 수반되지 못한 한계로 내용의 해석에 제한이 있다. 따라서 향후에는 결혼이민여성의 인력개발과 관련된 예산, 내국인여성, 외국인 여성노동자 등과의 비교연구를 통해서 구체적이고 실질적 정책이 만들어져야 할 것이다.

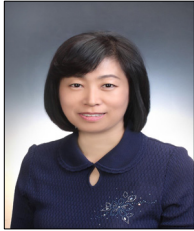
References

- [1] SuengKyun, K.,YuKung, K., AeJuh, C.,HyeKyung, L., DongHun, S., GiSun, J., InSun, S., A Study on Survey of the National Multitural Family Real State, M in. of Gender Equality & Family, 1-373, 2010.
- [2] Gyu Yong, L., Sung Jae, P., Hye Jung, G., The Family of Immigrant Women by marriage and Labor Market Integration, 1-160, KLI, 2011.
- [3] Min. of Gender Equality & Family
- [4] Brah, A. Cartographies of Diaspora: contesting identities.1-140, London: Routledge, 1996.
- [5] NamChul, L., Hyung Man,K.,MiYeong, L., Human Resource Development and Application of Marriage Immigrants for Social Integration, 1-294, KRIVET, 2012.
- [6] SuengKyun, K.,YuKung, K., AeJue, C.,HyeKyung, L., DongHun, S., GiSun, J., InSun, S., A Study on Survey of the National Multitural Family Real State, Min. of Gender Equality & Family, 2010.
- [7] JinYoung, K.,Multicultural Contents Planing, 202-229, HANKUK Univ. of FOREIGN STUDIES Pub., 2012.

- [8] SuYoung,J.,Rhesun, K.,RoMi,L.,InJa,J., JiYoung,R., Basic Researchfor Employmnet Support Program Developmnet of Marriage Immigrant Women, 1-311, KEIS, 2009.
- [9] The Board of AUDIT AND INSPECTION OF KOREA, Inspection Result Measure Demend: Multicultural Family Support workr Forwarding State, 1-148, 2011.
- [10] IeSun, K.,JungIm, H., YuSun, J., A Study on Mid and Long Term Development Direction of Multicultural Family Support Policy and Action Plan, Min. of Gender Equality & Family, 2011
- [11] InSun, S., Employment and Vocational Training for Migrants and Policy Issue, Health and Welfare Policy Forum, vol.165, 36-45, 2010.
- [12] YoungHye, K., A Study on Employment Support for Immigrant Women, 1-136, Gyeonggido Family & Women Research Institution. 2009
- [13] Nam Chul, L., Hyung Man,K.,MiYeong, L., Human Resource Development and Application of Marriage Immigrants for Social Integration, 1-294, KRIVET, 2012; Myung Sok, G., The Job Training for Self Support Empowerment Build up for Immigrant Women, 1-89, Busan HRD Institution, 2007.
- [14] SuhYoung,J., Roomee, L., InJa, J., Research on Employment Typology of Women Immigrant Spouses in Korea, vol.78. no.1, 77-117, The Women's Studies.
- [15] NeungHoo, P., NamYee,S., The Effect of Employment on Immigrant Women's Adaptation to Korea, Korean Social Security Studies, National Studies, vol. 41, 120-144, 2010.
- [16] JunShik, K., KwangHyun, A.,Critical Review on Multicultural Family Suppory Basic plan, Korea Policy Studies, vol.12, no.4, 127-150, 2012.
- [17] JinSook, L.,HyuJung, J., An analysis of Childcare Policy by the Framework of Output analysis vol.58, 765-794, Human Studies, 2010.
- [18] InHyp, J.,HyeKyung, L.,Jung Sue, O., Social welfare, 136-149, Univ. of Seoul Pub. 2007.
- [19] Min. of Employment and Labor, Job Empowerment Development Work, 2013.
- [20] Min. of Gender Equality & Family, Healthy Family Basic Plan/ Trial Plan, 2013.
- [21] YongHo, C., A Study on Relationship Between Immigrant Policy and Integration Policy for International Marriage Immigrant Multicultural and Peace, vol.3, no.1, 165-200, 2009.
- [22] YoungHun, O.,IlGyu, K.,JUngHan,Y.,TaeGyun, Y.,JinUk, K., Society Integration Effect Analysis on Lifelong Job Training for Vulnerable Social Group II, 293-644. KRIVET, 2010.
- [23] Min. of Gender Equality & Family,The 2nd Women Empowerment Policy Forum, 2012.
- [24] <http://www.mogef.go.kr/korea/view/policyGuide/> 2013. 9. 1.
- [25] InSok,Y.,Moosuk, M., SunHye,K. Economy Activities of Women Marriage Immigrants im Korea and Their Employment Policies 1-173, KWDI, 2010.
- [26] The Board of AUDIT AND INSPECTION OF KOREA, Inspection Result Measure Demend: Multicultural Family Support Affair Forwarding State,1-148, 2011.
- [27] Min. of Gender Equality & Family, Multicultural Family Policy Basic Plan, 2013.
- [28] Min. of Gender Equality & Family, Multicultural Family Policy Trial Plan, 2013.
- [29] NamChul, L., Hyung Man, K.,MiYeong, L., Human Resource Development and Application of Marriage Immigrants for Social Integration, 1-294, KRIVET, 2012.
- [30] The Board of AUDIT AND INSPECTION OF KOREA, Inspection Result Measure Demend: Multicultural Family Support Work Forwarding State, 1-148, 2011.
- [31] LeeSun, K., InSook, K., JungIm, H.,HyeWon,G., Implementation of Bridge Program for Immigrant Women's Society-Economy Integration, 1-136, Min.of Health and welfare, 2008.
- [32] LeeSun, K.Hye Sok, J., YoungOk, K.,KyungHee, M., HyoSun, K.,Sun Mi, K.,Multicultural Family Support Work Group Indepth Evaluation, 1-16, KWDI, 2012.
- [33] Gyu Yong, L., Sung Jae, P., Hye Jung, G., The Family of Immigrant Women by marriage and Labor Market Integration, 1-160, KLI, 2011.
- [34] Hyewon, K.,SookYi, K.,Romee, L.,A Comparative Analysis of Employment Assistance Measures for Immigrants in South Korea,Taiwan and Canada. Korea Association for Policy Science, vol.15, no.4, 207-233, 2011.
- [35] JunShik, K., KwangHyun, A.,Critical Review on Multicultural Family Suppory Basic plan, Korea Policy Studies, vol.12, no.4, 127-150, 2012.

성 향 숙(Hyang- Sook Seong)

[정회원]



- 1992년 8월 : 부산대학교 사회복지학과 (사회복지학석사)
- 2000년 8월 : 부산대학교 사회복지학과 (사회복지학 박사)
- 2005년 3월 ~ 현재 : 부산가톨릭대학교 사회복지상담학과 교수

<관심분야>

다문화사회, 결혼이민여성, 여성복지