

산재장애인 ‘요양종결기’ 재활정책이 고용성과에 미치는 효과 분석*

김 지 원**

<目次>

- | | |
|--|--------------|
| I. 서론 | III. 실증분석 전략 |
| II. 산재장애인 ‘요양종결기’ 재활정책 현황
및 선행연구 검토 | IV. 분석결과 |
| | V. 결론 |

<요약>

본 연구는 산업재해로 인해 장애가 발생하고 원직복귀에 실패하여 요양종결 후 1개월까지 미취업 상태인 산재장애인을 분석대상으로 이들의 타직복귀를 지원하는 현존 재활정책(‘요양종결기’ 재활정책)이 고용성과에 미치는 효과성에 주목한다. 정책평가에서 흔히 발생가능한 선택편의(selection bias)를 최소화하기 위해 공단 실무자 심층면접 등 질적연구를 통해 얻은 정보에 기초하여 내부비교집단(internal comparison group)을 구축하였고, 양적분석모형으로 혼합로지모형(확률계수-확률효용 모형 응용)을 채택하여 관측불가능한 정책참여자 특성에 의한 내생성(endogeneity) 문제 등을 최소화하고자 하였다. 양적연구 결과 ‘요양종결기’ 재활정책이 타직 정규직 복귀 촉진에 미치는 효과는 불분명하게 나타났다. 질적연구를 통해 양적연구 결과의 의미를 보충해서 해석해 본 결과 동 재활정책의 대표적 사업인 ‘직업훈련지원사업’의 경우 실제 취업과 관련성이 낮은 자격증 취득위주의 훈련직종 선정 문제, 훈련직종 매칭의 부적합성, 산재장애인들의 훈련수당 의존으로 인한 형식적 훈련 참여 등이 고용성과 부진의 주요 원인으로 파악되었으며, 현존 ‘요양종결기’ 재활정책 방향의 재정립이 절실히 필요함을 보여준다.

【주제어: 산재장애인, ‘요양종결기’ 재활정책, 고용성과, 내부비교집단, 혼합로지모형】

* 본 연구는 김지원, 「산재장애인 재활정책이 고용성과에 미치는 효과 분석」, 서울대학교 박사학위논문(2013) 내용 중 일부를 수정, 보완한 것이다.

** 근로복지공단, 명지전문대 행정과 겸임교수(maria1211@hanmail.net)
논문접수일(2013.10.29), 수정일(2013.12.10), 게재확정일(2013.12.15)

I. 서론

한창 경제활동이 왕성한 시기에 산업재해로 인해 중도장애인이 된 산재장애인의 고용 또는 노동시장으로의 재통합은 개인의 자아성취 및 생계유지라는 측면 외에도 국가경제 내 피부양 인구를 최소화하고 보험재정에 기여하는 측면이 있으므로 중요하다.

최근 네덜란드나 스웨덴과 같은 국가들은 산재장애인에 대한 보상급여나 재활서비스의 장기 제공보다는 조기 재활을 통해 병가기간을 단축시키고 급여를 감축하려는 노력을 하고 있다. OECD국가들에서 병가급여 수급자들의 최소 50% 이상(최대 90%까지)은 장기간 급여에 의존하여 노동시장으로의 재통합(reintegration)이 곤란하다는 문제의식에서 비롯된 것이다. 실상 재활정책에는 적지 않은 비용이 소요되며 재활정책의 효과성이 제약적이라는 점을 놓고 국제적으로도 찬반논의가 꾸준히 제기되었고 바람직한 재활정책을 위한 새로운 방향 설정이 필요함이 강조되고 있다.¹⁾

실상 재활정책 수단들이 이를 가장 필요로 하는 사람들에게 제대로 적용되고 의도한 소기 목표를 달성하고 있는가 하는 실효성 측면에서는 상당한 의문이 제기되고 있다. 특히, 국외에서는 미국, 유럽 등을 비롯해서 직업재활(직업훈련)에 대한 비판적 선행구들이 많이 존재 하지만 국내에서는 그동안 산재장애인 재활정책에 대한 면밀한 효과성 검증노력이 소홀했다.

본 연구에서는 산재장애인 재활정책 중 요양종결시점에 재해이전의 원직장으로의 직업 복귀에 실패한 산재장애인을 대상으로 이들의 타직장 복귀를 촉진하기 위해 시행중인 현존 직업훈련지원사업 등과 같은 소위 ‘요양종결기’ 재활정책의 효과성에 주목한다. ‘요양종결기’ 재활정책의 경우 직업전환 및 새로운 직업기능 습득 및 향상에 초점을 두고 특히 직업훈련 지원사업은 훈련참여기간 동안 소정의 훈련수당을 지급하여 생계유지를 도움으로써 훈련에 집중할 수 있도록 하고 있다. 이와 관련하여 제기될 수 있는 문제는 신체적, 심리적 기능이 고착화된 요양종결기의 직업훈련이 과연 어느 정도 효과적일 것인지 특히, 훈련수당의 지급이 정책수혜자인 산재장애인의 유보임금을 높여 직업탐색기간을 연장시킬 가능성은 없는가이다. 보다 나은 일자리를 찾기 위한 직업탐색기간의 연장은 문제가 없겠으나 실제 이들의

1) 이미 2007년 국제사회보장협회(ISSA: International Social Security Association) 29번째 세계사회보장포럼 총회의에서 “사례관리가 과연 노동시장 통합을 위한 마법의 탄환인가?-국제적 비교 연구(Case management: The magic bullet for labour integration)”라는 주제로 재활정책에 대한 찬반론이 제기되었고 최근 2011년 10월 18일에서 19일 양일에 걸쳐 독일(Düsseldorf, Germany)에서 개최된 "고용가능성 증진에 관한 세미나(Seminar on Promoting Employability: Activity, Health and Reintegration)"에서도 재활정책의 잠재적 편익과 비용을 다양한 시각(고용주 관점, 피재자 관점, 보험운용 주체 등 관점)에서 고려해 보는 토론의 장이 있었다.

양질의 일자리로의 복귀가능성에 대한 비판적 시각이 우세하기 때문이다. 이 같은 문제의식 하에 이하에서는 산재장애인 재활정책 중 ‘요양종결기’ 재활정책의 현황과 재활정책이 고용 성과에 미치는 효과와 관련한 선행실증연구 등을 우선 검토한 후 실증분석(양적, 질적연구 결과)을 통해 동 재활정책이 고용성과에 미치는 구체적 효과를 살펴보고 정책적 함의를 찾아보도록 한다.

II. 산재장애인 ‘요양종결기’ 재활정책 현황 및 선행연구 검토

1. 산재장애인 ‘요양종결기’ 재활정책 현황

현재 산재장애인을 포함한 산재근로자 전체에 대한 산재보상 및 재활정책 등은 고용노동부 산하 준정부기관인 근로복지공단에서 전담하여 서비스를 제공한다.²⁾ 산재장애인은 일정 기간 요양치료 및 요양 중 근로손실에 대해 지급되는 휴업급여 등의 보상을 받고 요양치료 종결 후 장애등급 판정을 받은 자로서 장애판정 등급별로 차별화된 소정의 보상급여를 수급한다. 본 연구는 요양종결 후에도 원직장으로 복귀하지 못하고 실직상태에 놓인 산재장애인을 대상으로 요양종결시점³⁾에 집중적으로 지원하는 재활서비스(이하, ‘요양종결기’ 재활정책)가 과연 산재장애인의 타직복귀에 어떠한 영향을 미치는가를 중심으로 살펴볼 것이므로 이와 관련한 구체적 재활정책 서비스 현황을 소개하기로 한다. ‘요양종결기’ 재활정책은 산재장애인의 직업복귀 의욕고취 및 인적자본 유지와 향상을 위해서 주로 직업재활 서비스 위주로 제공되며 사회·심리재활서비스 역시 병행하여 지원된다. 각 서비스는 다음과 같은 대표적인 프로그램 및 사업들로 구성된다.

1) 직업재활서비스

요양종결기에 산재장애인 개인에게 제공되는 대표적 직업재활서비스는 직업훈련지원사업으로 재활의지 고취와 기능습득을 위해 직업훈련기관에서 다양한 직업훈련을 받을 수 있도록 그 비용을 지원함으로써 직업능력 향상 및 직업복귀 촉진을 도모하는 것이다.⁴⁾ 「산업재해

- 2) 단, 필요시에는 지역사회 유관기관(장애인복지관, 사회복지관, 심리상담소, 상담관련기관, 자립생활센터, 정신보건센터, 가족상담소, 한국장애인고용공단, 고용센터 등과 연계하여 재활서비스를 제공한다.
- 3) 상병별로 요양기간은 상이하나, 평균적으로 산재발생 직후 6개월 이내를 ‘급성기’, 산재발생 6개월부터 1년까지를 ‘회복기(요양기)’, 산재발생 1년 이후를 ‘상병고착 및 완치기(요양종결기)’로 보기도 한다.

보상보험법」 제72조 제1항 제1호 및 동법 시행령 제68조에 의하면 직업훈련대상자는 지원 당시 60세 미만인 자로 동법 제67조 제1항에 따른 직업복귀계획을 수립하였어야 하고, 다른 직업훈련을 받고 있지 아니할 것, 일정한 장애등급 요건⁵⁾과 취업하고 있지 아니할 것이라는 요건 등을 충족해야 한다. 직업훈련기관은 「근로자직업능력개발법」에 의해 설립·운영되는 직업능력개발훈련시설, 「학원의 설립·운영에 관한 법」에 의거 설립·운영되는 학원, 기타 다른 법령에 의해 직업훈련을 실시하는 기관이며, 지원 훈련직종은 「자격기본법」 또는 「국가기술자격법」에 따른 자격과 연계되는 훈련직종 또는 훈련과정이나 「근로자직업능력개발법」에 따른 국가기간·전략산업직종이나 직업능력개발훈련과정으로 인정받은 훈련 직종 또는 훈련과정 등이다. 직업훈련신청기한⁶⁾ 내 1인 2회까지 지원가능하며 1회 직업훈련은 1년 이내 수료하는 과정이어야 한다. 지원내용을 보면 고용노동부장관 고시금액 범위 내에서 약정한 훈련비용(수강료, 교재비, 실습재료비, 현장훈련비)을 해당훈련기관에 지급하고,⁷⁾ 훈련직종 또는 훈련과정 출석률이 80%이상인 훈련생에게 다음 <표 1>과 같이 훈련시간에 따라 차등적으로 훈련수당을 지급한다.⁸⁾

-
- 4) 추진근거는 「산업재해보상보험법」 제1조(목적), 제72조(직업재활급여), 제73조(직업훈련비용), 제74조(직업훈련수당)과 「직업재활급여 업무처리규정」 「산재근로자 직업복귀촉진을 위한 지원규정」 「산재근로자 재활사례관리규정」 등이다.
 - 5) 장애등급 제1급부터 제12급에 해당되거나 요양중으로 그 부상 또는 질병상태가 치유 후에도 장애등급 제1급부터 제12급까지 어느 하나에 해당될 것으로 예상되어야 한다. 2010년 4월 29일 이후 직업훈련 지원 대상의 적용 확대에 따라 산재장애등급 요건이 기존 제1급~제9급에서 제1급~제12급으로 확대되었고 요양 중에도 장애등급이 예상되는 경우에는 직업훈련지원을 받을 수 있도록 하였다.
 - 6) 「직업재활급여 업무처리규정」에 의해 장애등급판정 시점으로부터 1년 이내이며, 「산재근로자 직업복귀촉진을 위한 지원규정」에 의해 장애판정된 자의 경우(요양중인 자는 제외) 필요시 1년이 되는 날의 다음날부터 3년 이내까지 신청기한이 연장된다.
 - 7) 2011년 기준 훈련생 1인당 직업훈련비용은 1인당 600만원까지이며, 한국장애인고용촉진공단의 산재장애인 위탁훈련의 경우 800만원까지이다.
 - 8) 사회심리재활서비스가 현물서비스로 제공되는 것에 비해 훈련수당은 개인에게 현금으로 직접 지원되는 특징을 지니고 1인당 평균 지원금액도 높다.

<표 1> 직업훈련수당 지급기준

급 여	지급기준(훈련시간)	예 산
훈련기간 일수에 대해 1일당 최저임금액	① 아래사항에 모두 해당시 ▶1일 4시간 이상 ▶1주 동안 20시간 이상 이면서 4일 이상 ▶1개월 동안 80시간 이상	훈련기간 일수에 대해 1일당 최저임금액의 50%
직업훈련을 받은 일수에 대해 1일당 최저임금액	①의 기준에 미치지 못하나, 1일 4시간 이상	직업훈련을 받은 일수에 대해 1일당 최저임금액의 50%
직업훈련을 받은 날에 대해 최저임금액의 50%	①의 기준에 미치지 못하며 2시간 이상 4시간 미만	직업훈련을 받은 날에 대해 최저임금액의 40%
부지급	①의 기준에 미치지 못하며 2시간 미만	부지급

주) 급여: 「직업재활급여 업무처리규정」에 의해 장애등급판정 시점으로부터 1년 이내
 예산: 「산재근로자 직업복귀촉진을 위한 지원규정」에 의해 장애등급판정(요양 중인 자는 제외) 시점으
 로부터 1년이 되는 날의 다음 날부터 3년 이내
 1일(8시간 기준) 최저임금액: 고용노동부 고시에 의거 연도별 적용 전 사업장 동일금액 적용, 2010년
 기준 32,880원 2011년 기준 34,560원

2) 사회심리재활서비스

첫째, 역량강화프로그램 ‘희망찾기-We can’이다. 요양종결 후 실직상태에 놓인산재근로자를 대상으로 직업준비 및 사회적응과 통합에 초점을 두고 프로그램이 진행된다. 주로 직업훈련생(훈련중 또는 훈련수료)을 중심으로 직업훈련 지원과 병행하여 제공된다. 역량강화 3단계(대화-발견-발달) 접근법에 따라 진행되며 현재 자신의 구직방법의 문제를 인식하고 구직을 위한 자신의 자원과 네트워크 탐색, 면접연습을 통한 취업기술 향상 등 본격적인 개인적 직업기능 습득에 초점을 둔다.

둘째, 사회적응프로그램으로 주로 치료종결자(예정자 포함), 장애등급판정자, 직업훈련자를 대상으로 한 ‘직업기능향상 프로그램’이 진행된다. 특히, 산재로 인해 원직복귀가 어려워 직업전환(재취업, 창업 등)이 필요하다고 판단되는 산재근로자의 자기효능감 회복과 직업준비 및 직업적응훈련 등에 적합하다.

이상에서 살펴본 바와 같이, ‘요양종결기’ 산재장애인 재활정책은 직업기능향상 및 생활안정에 주안점(focus)을 두며 2009년에서 2011년까지 각 연도말 기준 구체적인 재활서비스 이용현황은 다음 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 ‘요양증결기’ 대표적 재활서비스 이용현황(2009년~2011년)
(단위: 명, 천원)

구 분		2009년	2010년	2011년
직업훈련지원사업	수료인원	4,024	2,173	2,076
	지원금액	7,400,909	5,801,243	7,676,639
사회심리재활사업				
사회적응프로그램	수혜인원	545	593	556
	지원금액	410,792	456,834	436,984
역량강화프로그램 (희망찾기)	수혜인원	468	698	978

주) 역량강화프로그램은 2012년부터 심리재활프로그램('희망찾기'로 명칭 일원화)로 통합
신규 장애인정자 수(2009년: 35,569명, 2010년: 37,338명, 2011년: 36,842명)

※ 자료: 근로복지공단 재활통계현황(2012)

2. 산재장애인 재활정책이 고용성과에 미치는 효과에 관한 선행연구 검토

산재장애인의 직업복귀에는 인구사회학적 특성, 산재관련 특성, 직업적 특성, 정신사회적 특성, 제도적 특성 등 다양한 요인들이 종합적으로 고려될 수 있다. 이 중 제도적 특성 요인으로 산재장애인 재활정책이 고용성과에 미치는 효과를 면밀히 검토한 국내 선행연구가 많지 않고 다음과 같은 한계를 지닌다.

국내 연구로 이승욱, 박혜전(2007)이나 류만희, 김송이(2010)의 연구에서 사례관리대상자 또는 이미 재활서비스를 받고 있는 사람들 중에서 직업훈련과 같은 특정 재활서비스가 직업복귀에 미치는 효과성을 살펴보고 있지만 엄밀한 의미에서의 비교집단 구축노력이나 선택편의 또는 내생성을 통제하려는 분석기법을 사용하지 않고 있다. 또한, 대부분의 선행 연구들은 산재장애인의 직업복귀 특히 단순히 취업여부에 미치는 영향요인을 분석하는데 그치고 있다. 그런데, 이 때 취업여부를 정확히 파악하기 위해서는 고용보험 기록과 설문 조사 결과 또는 전화면접 조사결과를 결합하여 매칭시키는 것이 가장 바람직하다. 그러나, 대부분 전화면접(박수경, 1999; 박수경, 안치민, 2006; 강희태 외, 2006; 류만희, 김송이, 2009)이나 우편설문조사(김희영, 조성재, 2009)를 통한 자기보고(self-report)에만 의존한 연구가 대부분이어서 취업여부 조사결과가 편의되었을(biased) 가능성이 높다.⁹⁾ 나아가, 산재장애인 재활정책이 고용성과에 미치는 영향을 살펴볼 때 고용성과로 단순한 직업복귀 여부(취업, 미취업 여부)보다는 고용의 질적 측면을 고려할 필요가 있는데, 타직복귀시 고용의 질 변화에

9) 이승렬(2003, 2004, 2005)은 고용보험 기록을 통해 분석기간 동안의 신규 장애인정자 취업여부를 측정하고 있는데 연구자 스스로 밝혔듯이 일용직이나 자영업으로의 전환과 같이 고용보험 기록에 누락되었을 가능성이 높은 사람들의 취업상태를 포착하지 못하고 모두 미취업으로 처리해버리는 문제점을 지닌다.

관한 선행연구는 거의 찾아보기 힘들다. 이승렬(2005)이 장해판정 이후의 직업복귀에 관해서 전직에 따른 사업장 규모나 직종변화 등에 대한 분석을 시도하였으나 단변량 분석 정도에 그치고 있고 정책개입으로 인해 타직복귀시 재해이전과 다른 구체적 고용의 질적 측면(예: 정규직 여부, 직종) 변화에 관한 다변량 분석내용을 보여주고 있지 못하다.

산재장애인 ‘요양종결기’ 재활정책은 산재장애인을 대상집단(target group)으로 한 일종의 적극적 노동시장 정책의 일환으로 볼 수 있다. 유럽이나 미국 등에서는 1960년대부터 높은 실업률에서 탈피하기 위해 정부차원에서 적극적 노동시장 정책(ALMP)을 수행해 왔으며 관련 연구들이 활발히 진행되어 왔다. 대표적인 적극적 노동시장 정책수단은 4가지로 요약될 수 있는데, 구직자 개인에 대한 조기개입인 ‘상담 및 구직지원(Counseling, Job Search Assistance)’, ‘직업훈련(Vocational Training)’, ‘민간기업에 대한 고용보조금 지원(subsidization of job creation in the private sector)’, ‘공공부문의 직접적 고용창출(direct job creation in the public sector)’ 등이다. 이 중 ‘직업훈련(Vocational Training)’은 본 연구의 산재장애인 ‘요양종결기’ 재활정책과 가장 유사한 특징을 지닌다.

보통 ‘요양종결기’ 재활정책 참여자는 원직복귀가 곤란하여 타직복귀를 염두해 두고 새로운 직무기술 습득과 직장적응 준비를 하는 경우가 많다. ‘직업훈련’은 취업전후에 근로자가 직무수행을 원활히 수행하기 위해 요구되는 구체적 직무수행기술훈련을 의미하며(김기원 외, 1995:26), 주로 고용가능성 증가에 초점을 둔 장기고용정책으로 예컨대 미국에서 사회보장법(1935)에 의한 AFDC(The Aid to Families with Dependent Children program) 장기수혜자를 대상으로 1967년 시행한 ‘WIN(Work Incentive) 프로그램’에서 고용상담(employment counseling), 직업서비스 기관에서 제도적 훈련(training) 등을 제공한 사례가 해당된다.

직업훈련 참여나 직업훈련 기간이 노동시장에서 고용의 양적, 질적측면 성과(취업, 직업복귀시까지 소요시간, 고용유지기간, 고용상 지위, 근로소득 등)에 미치는 영향에 관한 국내·외 선행실증연구들은 <표 3>에 요약하여 제시하였다. 전체적으로 국가별, 분석대상 집단별, 고용성과를 측정하는 종속변수와 정책변수에 따라 실증분석 결과가 상이하게 나타나며 직업훈련이 고용성과에 미치는 영향을 확정적으로 결론지을 수 없다(inconclusive).¹⁰⁾

10) 단, 본 연구의 분석대상인 ‘요양종결기’ 재활정책의 경우 직업훈련기간 중 산재장애인에게 직접 지급하는 현금보조금인 훈련수당이 재활동기를 감소시키고 직업탐색기간을 연장시키는 등 노동시장 참여의 비유인적 효과(disincentive effect)를 낳을 가능성이 있다. 상당 수 선행연구들이 공적지원금을 수령하거나 장해관련 급여를 지급하는 장애인들은 재활동기가 감소하고(Wise, 1974; Comptroller General, 1976; Walls, Masson, and Werner, 1977), 평균미만의 재활참여율을 보인다고(Fowler, 1969; Grigg, Holtmann, and Martin, 1969; Nagi, 1969; Micek and Bitter, 1974; Walls, Stuart, and Tseng, 1974; Greenblum, 1976) 밝히고 있기 때문이다(Sybil R. Better 외, 1979: 413 재인용). Lyssgard et al.(2005) 역시 금전적 보상이 재활과정에 포함된 경우 재활대상자의 부정적 재활성으로 이어질 위험성이 증가한다고 보았다.

〈표 3〉 ‘직업훈련’이 고용성과에 미치는 영향에 관한 선행 실증연구

영향	분석대상	종속변수	정책변수	분석기법	국내·외 문헌
부 정 적	산재근로자	고용안정성 (중사지위 변화 : 상용직 ↔ 일용직)	직업훈련 참여	다항로지	박은주, 홍백의(2012)
	일반장애인	취업여부	직업훈련 참여	로지	이선우(1997) 백은령, 오혜경, 전동일 (2007)
		취업여부	직업훈련기간	로지	유동철(2000)
		고용유지기간	직업훈련 참여	다중회귀	변용찬, 이은정, 이계철(2004)
		근로소득	직업훈련 참여	단순선형회귀(OLS)	이윤석, 홍보람(2007) (스웨덴) Regner, H(2002)
긍 정 적	산재근로자	직업복귀 소요기간	직업훈련 참여	카플란마이어(Kaplan-Mier) 분석, 콕스(Cox) 회귀분석	박은주(2012)
	일반장애인	취업여부	직업재활프로그램(장애 인 직업훈련 및 지역사회통합훈련 통합) 참여	로지	류정진, 나운환(2006)
		취업여부	직업훈련 참여	로지	황아윤(2006)
		고용유지기간	직업훈련기간, 현업일치도	다중회귀	이형렬(2007)
	긍 정 적	실업자	취업률	직업훈련 참여	정확한변수매칭(Exact covariate Lmatching)
취업여부			청년고용프로그램(민간 및 공공 훈련, 재훈련프로그램) 참여	성향점수매칭(propensi- ty score matching)	(프랑스) Brodaty, T. 외(2001)
일반취약계층 (저소득층, 실업자)		취업률, 고용유지율	CETA(Comprehensive Employment and Training Act) 프로그램 (현장훈련 및 현장외 훈련) 참여	로지스틱확률모델	(미국) David Card & Daniel Sullivan. (1988)
혼합 (mixed)	실업자 (실업급여수급중)	취업여부	직업훈련(5종) 참여	성향점수매칭(propensi- ty score matching)	(스위스) Gerfin, M. & M. Lechner.(2000)

Ⅲ. 실증분석 전략

1. 선택편의 통제: 내부비교집단(internal comparison group) 구성

재활정책 효과성 추정에 있어 가장 중요한 문제는 가능한 선택편의(selection bias)를 통제하는 것이다. 정책수혜집단과 정책수혜를 받지 못한 비교집단간에 완전한 무작위 배정(random assignment)이 이루어진 경우에는 집단간 평균 효과 차이를 직접 비교할 수 있으나 실험적 연구가 아닌 비실험적 실증연구에서 완전한 무작위 배정을 기대하기 쉽지 않고 대상자 선정에서 발생가능한 선택편의를 완전히 제거시키는 것이 곤란하다. 본 연구에서는 선택편의를 최소화하기 위한 차선책으로 내부비교집단 구성전략을 사용하였다.¹¹⁾

내부비교집단 구성과 관련한 참여자 선정기준 등은 질적방법을 통해 수집된 심층면접 자료를 활용하여 파악하였다.¹²⁾ 올바른 정책효과 추정을 위해서는 재활정책 수혜 집단의 고용성과에 대한 대응적 사실(counterfactuals)을 구성할 즉, 이들이 만일 정책수혜를 받지 못했을 가상적 상황에서의 고용성과를 제대로 측정할 수 있을만한 비교집단의 선정이 중요하다. 본 연구에서는 ‘재활정책 참여자 집단(Participants)’에 대응하는 비교집단 표본을 추출하기 위한 표본틀(sample frame)을 ‘재활정책 참여 지원자 집단’으로 삼았다.

여기서 내부비교집단은 프로그램 참여를 지원하였으나 여러가지 이유로 참여하지 못한 집단을 의미한다(이석원, 2010: 59-60). 대부분의 선행연구들에서 ‘미지원자’ 집단을 ‘참여자’ 집단에 대한 대응적 사실(counterfactual)로 사용하나 이는 프로그램 참여를 유발시키는 관찰할 수 없는 특성들(예: 동기, 성취의욕 등)에 대해서 참여자들과 다른 특성을 보일 가능성이 있으므로 부적합하다. 따라서, 본 연구에서는 프로그램 참여를 지원하였으나 여러가지 이유로 참여하지 못한 ‘재활정책 서비스 비참여 미지원자(Non-participating Applicants) 집단’ 중에서도 특히 비참여 계기가 주로 행정사항 등 외생적 요인이 되는 ‘선정제외 집단(Screen-outs)’을 내부비교집단으로 보았다. 이 때 실무자를 대상으로 한 질적연구 결과 도출된 외생적 정책참여 대상자 선발요건은 다음 3가지로 요약된다.

첫째, 산재장애인이 프로그램에 참여하고자 하는 시기(‘요양종결기’)와 프로그램 운영시기가 일치되는 경우에 프로그램 참여가 가능하다. 통상 공단과 민간위탁기관(복지관, 훈련기관

11) Bell et al.(1995)에 의하면 대부분 비실험적 평가들은 외부 데이터베이스에서 표본을 추출한 외부비교 집단(external comparison group)을 사용하나, 본 연구에서와 같은 내부비교집단(internal comparison group)을 사용할 경우 프로그램 효과 추정에서 발생가능한 선택편의 그 중에서도 자기선택편의(self-selection bias)를 상당부분 감소시킬 수 있다.

12) 공단본부 및 전국 권역별(서울, 경인, 부산, 대구, 광주, 대전) 지사 내 재활상담직 8명을 대상으로 한 질적연구(심층면접 실시) 결과를 토대로 하였다.

등)은 매년 새로이 계약을 체결하며 상시적으로 프로그램이 운영되어 접근가능한 것이 아니고, 공단 내부상황 및 민간위탁기관 또는 병원의 상황에 따라 운영시기가 임의적으로 정해질 수 있다.

둘째, 프로그램 운영 장소가 참여대상 선정 요건으로 작용한다. 심리재활프로그램 운영 장소는 주로 실무자의 관리상 편의를 위해 지사 인근 또는 공단 직원이 접근가능성이 높은 곳 위주로 선정된다. 이 때, 선정된 의료기관에서 산재장애인이 요양 중인지, 공단과 위탁 계약을 한 복지관이나 (희망직중)훈련기관 등이 산재장애인 주거지와 인접하고 이동에 불편이 없는 구역에 존재하는지 등이 참여요건으로 작용한다.

셋째, 프로그램 운영에 필요한 최소 구성원 수 충족여부가 참여대상 선정 요건으로 작용한다. 심리재활프로그램이나 역량강화프로그램의 경우 집단상담으로 진행되며 효율적 운용 측면에서 최소 6인 이상을 요하는 경우가 많은데 이를 충족하지 못하는 경우 프로그램이 개설되지 않아 참여대상에서 제외될 수 있다. 특히, 직업훈련프로그램의 경우 산재장애인들이 대상으로 별도의 반을 편성하는 경우가 가장 효율적으로 운영될 수 있으나 최소 인원 수가 맞지 않는 경우 민간위탁기관에서 재정 및 운영상의 문제를 이유로 프로그램 개설을 못하거나 연기하기 쉽다.

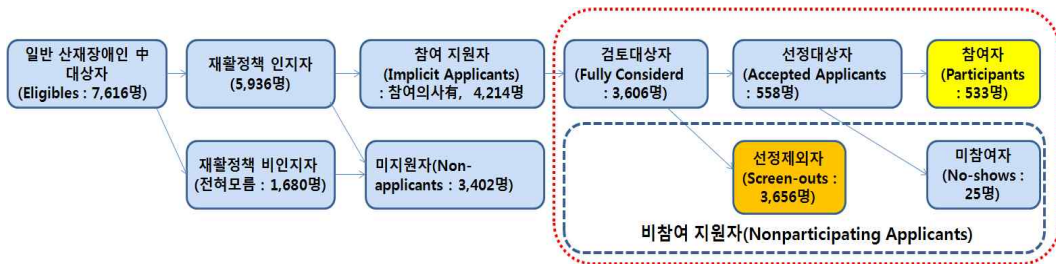
좀 더 구체적으로 ‘요양종결기’ 재활정책의 대표적 사업인 직업훈련지원사업의 참여자 선정 예를 살펴본다. 근로복지공단 직원은 지사방문 및 토털서비스 등을 통해 참여지원한 산재장애인에게 상담을 통해 적합한 훈련종목을 추천하고 훈련기관을 연계해주는 역할을 수행하여야 함이 원칙이다. 문제는 실상 재활상담직 인력부족과 일반직의 업무수행 적극성 저조로 인해 매우 형식적으로 상담 및 훈련기관과의 계약 체결 등이 이루어지는 점이다. 훈련직종 또한 매우 제한적이고 훈련기관 수가 많지 않다보니 관할구역 내 산재장애인에게 적합한 훈련기관이 없다는 이유로 지원자의 참여가 배제되는 경우도 있고, 훈련기관의 사정(공단과의 계약체결기간, 프로그램 구성원 수 충족여부 등)에 의해 프로그램 운영여부나 운영시기가 달라져 산재장애인의 참여가 제약되는 경우가 많다.

즉, ‘요양종결기’ 재활정책 참여자 선정대상 요건 3가지는 산재장애인 개인 특성이나 선택과는 무관한 외생적 요건으로써 참여지원자 집단 내에서 재활정책 참여자(Participants) 집단¹³⁾과 비참여 지원자(Nonparticipating Applicants) 집단 중 특히 ‘선정제외자(Screen-outs)’ 집단간 차이를 최소화하도록 만들어 준다. 비참여 지원자(Nonparticipating Applicants) 집단 중 ‘미참여자(No-shows)’ 집단은 미참여 동기를 구체적으로 파악할 수 없지만 산재장애인 개인의 자기선택편의적 요인이 개입될 수 있기 때문에, ‘선정제외자(Screen-outs)’ 집단만을

13) 재활정책 ‘참여자’ 집단(Participants)은 ‘선정대상자(Accepted Applicants)’ 집단 중 선정된 이후 참여를 하지 않은 ‘미참여’ 집단(No-shows)을 제외한 집단이다.

‘참여자(Participants)’ 집단의 내부비교집단으로 보았다. <그림 1>은 본 연구의 분석대상이 되는 산재장애인 ‘요양종결기’ 재활정책 참여자 선정 및 내부비교집단 결정 과정(process)을 보여준다.

<그림 1> 산재장애인 ‘요양종결기 재활정책’ 참여자 선정과정 및 내부비교집단 결정



- 주 1) 외부 점선 박스는 ‘참여 지원자’ 집단 전체, 내부 점선 박스는 ‘비참여 지원자’ 집단 전체를 의미함.
 2) ‘참여자’ 집단의 내부비교집단이 ‘선정제외자’ 집단임.

분석대상은 1차적으로 2011년 신규장애판정을 받고 요양종결일이 2010년 4월 27일부터 2011년 6월 30일까지의 기간¹⁴⁾에 해당되는 산재장애인 중 이전에 타 재활정책 참여경험이 없고, 요양종결기 이후 1개월까지 실업상태인 자¹⁵⁾로 산재 장애등급 제1급~제12급에 해당하는 자(‘요양종결기’ 재활정책의 대표적 사업인 직업훈련지원사업 참여대상 요건)에 해당하는 산재장애인으로 대상자를 한정한다. 이후 <그림 1>의 과정을 거쳐 재활정책 참여자 집단(533명) 선정과 내부비교집단(선정제외자: 3,656명) 구성이 이루어진다. 따라서, 실제 분석대상에 해당하는 산재장애인은 총 4,189명이 된다. 실제, 위에서 논의한 바와 같이 산재 장애인 재활정책 참여자 선정과정이 외생적으로 이루어졌다면 산재장애인 재활정책 참여

- 14) 산재장애인의 요양종결일을 2010년 4월 27일 이후로 한정된 이유는 이 날짜를 기점으로 직장복귀지원 사업 지원대상이 기존 산재장애등급 제1급~제9급에서 제1급~제12급으로 확대되는 정책변화가 있었음을 감안하여 이 같은 효과의 개입을 배제하기 위함이다. 또한, 요양종결일이 2011년 6월 30일까지 해당자만을 표본으로 포함시킨 이유는 자료원인 산재장애인 취업실태조사의 조사시점과 관련된 문제점 및 평균 직업복귀에 소요되는 시간을 고려한 것이다. 취업실태조사는 2011년 12월 31일(4/4분기 말)을 기준으로 2012년 1월 초부터 조사가 이루어지는데 이 시점에 신규 장애판정을 받은 자의 경우는 조사시점에서 구직중이거나 미취업자로 분류되는 문제점이 있다. 또한, 2011년 신규장애판정자 전체를 대상으로 분석한 결과 전체 직업복귀자의 95.3%가 요양종결 후 6개월 이내(84.4%는 3개월 이내)에 직업복귀를 하였으므로 2011년 말 기준 직업복귀 여부를 파악할 수 있는 경과기간을 최소 6개월 이상 두는 것이 적절하다고 판단하여 요양종결일이 2011년 6월 30일까지 해당하는 자로 한정하였다.
- 15) 통상적으로 요양종결 후 1개월 이내 직업복귀(원직복귀, 타직복귀, 자영업 등) 계획이 있는 자는 재활정책 참여 기회가 부여될 경우에도 참여를 거부할 수 있으므로 제외한다. 직업훈련 1개 과정은 통상 1~3개월이 소요된다.

집단과 이에 상응하는 내부비교집단(선정제외자 집단)간의 특성이 유사하게 나타날 가능성이 높다. 실제 <표 4>에서 분석대상 중 재활정책 참여자로 선정된 집단과 선정제외된 집단간의 관측가능한 특성을 객관적 수치로 비교한 결과 두 집단간 차이가 유의미하지 않은 것으로 나타났으며 이로써 본 연구에서는 통상 정책평가에서 문제될 수 있는 선택편의 문제가 최소화되었음을 재확인 할 수 있다.

<표 4> '요양종결기' 재활정책 참여 산재장애인 집단 vs 선정제외된 산재장애인 집단간 특성 비교

산재장애인 특성 구분			'요양종결기' 재활정책 참여여부		통계치	
			참여 (na=533)	비참여 (선정제외, nb=3,656)		
인구 통계 학적 특성	연령	40대 이상(n1=3,510)	443(83.1%)	3,067(83.9%)	$\chi^2=0.2$	
		40대 미만(n2=679)	90(16.9%)	589(16.1%)		
	내국인 남성 여부	내국인남성(n1=3,377)	434(81.5%)	2,943(80.5%)	$\chi^2=0.3$	
		내국인여성 및 외국인(n2=812)	99(18.5%)	713(19.5%)		
재해 관련 특성	장애 중증도	평균(전체=0.22)	0.21	0.22	t=-1.3	
		표준편차(전체=0.17)	0.16	0.17		
	요양 기간	평균(전체=365.2)	346.5	367.9	t=-1.1	
		표준편차(전체=639.8)	374.2	660.5		
	장애 부위	신경및정신계통(n1=281)	33(6.1%)	248(6.8%)	$\chi^2=0.01$	
		그 외 부위(n2=3,908)	500(93.9%)	3,408 (93.2%)		
재해前 직업경험 특성	원 직장직 업부문	1차	관리·사무직(n1=243)	33 (6.2%)	210(5.7%)	$\chi^2=3.1$
			전문가직(n2=201)	21(3.9%)	180(4.9%)	
			기능·기계조작직(n3=2,216)	290(54.5%)	1,926(52.7%)	
		2차	서비스·판매직(n4=331)	47(8.8%)	284(7.8%)	
	단순노무직(n5=1,198)		142(26.6%)	1,056(28.9%)		
	원직장 규모		평균(전체=465.0)	351.3	481.6	t=-1.2
			표준편차(전체=2,739.7)	2,218.4	2789.5	
	원직장 고용형태		정규직(n1=1,596)	190(35.6%)	1,406(38.5%)	$\chi^2=1.6$
비정규직(n2=2,593)			343(64.4%)	2,250(61.5%)		

주 1) 모든 변수에 대해 $N = \sum_{i=1}^n n_i = 4,189$

2) (%)는 열 내('요양종결기' 재활정책 참여 여부에 따른 구분 내)에서의 %를 의미하며, 장애 중증도(소숫점 셋째자리 반올림) 이외 모든 통계치는 소숫점 둘째자리에서 반올림하였음.

3) ***: p value < 0.001, **: p value < 0.05, *: p value < 0.1

2. 연구설계

본 연구는 일차적으로 양적연구(quantitative)를 진행하고 양적연구를 통해 도출된 결과에 대한 이해를 돕고 해석을 명료화하기 위해¹⁶⁾ 부차적으로 질적연구를 순차적으로 수행하는 방식으로 진행하였다. 질적연구는 양적연구로부터 도출된 분석결과에 대한 실증적 증거(evidence)를 제시하고 양적연구 결과에서 드러나지 않은 의미있는 정보 및 정책적 함의를 추가적으로 끌어내보기 위함이다.

1) 자료원

우선, 양적연구 자료원으로 2011년도 신규 산재장애판정자에 대한 취업실태 조사결과와 산재·고용보험 DB를 결합한 보다 객관적인 자료를 활용하였다. 산재장애인 취업실태 조사는 고용노동부 산하 근로복지공단 본부 및 소속기관의 재활상담직이 주관하여 2002년부터 2011년까지 해당년도 신규 장애판정자를 대상으로 실시한 전수조사로 조사일이 속하는 월의 직전분기 산재장애인을 조사 대상으로 한다. 조사주기는 연 4회로 매분기 익월에 조사를 실시한다.¹⁷⁾

다음으로 질적연구는 현존 재활정책 운용주체인 근로복지공단 실무자들, 실제 재활서비스 참여경험이 있는 산재장애인, 민간위탁 직업훈련기관 담당직원 등을 대상으로 2013년 4월 16일부터 2013년 5월 20일까지의 기간동안 심층면접을 실시하여 얻은 자료를 활용하였다. 구체적인 심층면접 대상자 정보는 부록의 <표 1-1>, <표 1-2>, <표 1-3>에 제시하였다.

2) 분석모형 설정 : 혼합로지트 모형(Mixed Logit Model)

본 연구에서는 이산선택모형¹⁸⁾ 중에서도 혼합로지트 모형(Mixed Logit Model)을 이용하여

- 16) Sechrest & Sidani(1995)는 통합방법을 다중 측정방법 또는 상보적 측정방법이라고 명하였고 하나의 접근법을 활용하는 경우보다 대안적 접근법의 활용시 상대 접근법을 통해 수집된 불충분한 자료를 타당화해주거나 보완(추가)해주는 장점을 지닌다고 하였다.
- 17) 근로복지공단 본부는 한국고용정보원과 연계하여 산재장애인의 고용보험 취득 내역을 일괄 조회하고 각 소속기관(지사)에서는 4대보험 전산망을 통해 산재장애인 사업자등록여부 확인 및 전화조사를 통한 취업실태 조사 등을 실시한다. 이 때 ‘취업자’의 인정기준은 국제노동기구(ILO)의 취업인정기준 및 우리나라 통계청 경제활동인구조사(2009)의 취업자 기준을 준용한다.
- 18) 이산선택모형은 확률효용모형(random utility model)을 근간으로 어떤 선택주체가 둘 이상의 상호배타적이고(mutually exclusive) 한정된 숫자의(finite numbers) 대안들 중에서 가장 높은 효용(Utility)을 주는 하나의 대안만을 선택한다는 최적화의 가정을 채택한다(Berry et al, 2004; Train, K. 2009). 이산선택모형은 초기에 실험심리학 분야에서 활용되면서 주목을 받기 시작하다가 MacFadden(1973)의 연구를 계기로 경제, 경영 분야 외 사회과학 제 분야에 본격적으로 도입되었다. BLP(1995)의 확률계수-확률모형의 도입으로 새로운 전기를 맞게 되는데 기존 연구에서 간과되었던 관측불가능한

관측불가능한 산재장애인 개인 특성을 통제하고 잠재적 편의(bias)를 최소화하고자 하였다. 개개인이 어떤 선택을 하느냐에 따라 달라질 수 있는 응답변수 범주에 따른 대안특정적(choice specific) 변수 특성에 대한 고려 즉, 직업복귀 사업장의 서로 다른 특성 변수들과 산재장애인 개인특성(관측불가능한 특성까지 고려)변수들 간의 상호작용을 고려한 비선형 효용함수 상정을 통해 보다 엄밀한 분석을 시도한다.

산재장애인 개인의 관측불가능한 특성에 대한 고려는 단순히 현시되는 개인적 특성 외 관측되지 못한 기타 누락된 변수 특성(예: 사업주와의 관계나 재해로 인한 트라우마(trauma) 등에 따른 전직 선호도, 인적자본 관련 변수인 학력이나 직업경력, 취업알선기관 선택 관련 선호도 등)을 분석모형 내에서 통제하여 내생성(endogeneity) 문제¹⁹⁾를 극복할 수 있다는 이점을 지닌다. 사회과학 실증연구에서 자료에 포착되지 않는 주요 변수 특성이 존재하지 않는 경우는 드물며 더욱이 관측되는 대안특성(x_{jk})과 관측되지 않는 대안특성(ξ_j)간에 확률적 상관관계(correlation)가 존재할 경우, 관측불가능한 대안 특성을 명시적으로 모형에 반영하지 않는다면 모두 산재장애인 개인의 특이한 선호(idiosyncratic tastes)를 나타내는 ε_{ij} 에 포함되어 내생성(endogeneity)을 갖게 된다. 혼합로짓모형은 연구자가 관측할 수 없는 변수 특성을 명시적으로 고려할 수 있고, 내생성 또한 크게 감소시키는 장점을 지닌다. 특히, 선택주체의 관측되지 않는 특성(v)과 관측되는 대안특성(x)간의 상호작용을 명시적으로 고려하여 로짓모형에서 문제되었던 무관한 대안선택간의 독립성 문제(소위 IIA 문제)²⁰⁾를 해결한다.

본 분석의 연구문제는 “원직복귀를 하지 못하고 요양종결 후 1개월까지 미취업 상태인 산재장애인을 분석대상으로 할 때, 산재장애인 개인 대상 재활정책(‘요양종결기’ 재활정책) 참여경험은 원직복귀의 차선택으로 타직 정규직으로의 직업복귀를 촉진하는데 효과적인가?”로

대안특성 및 개인특성의 존재와 이로 인한 내생성 문제를 명시적으로 다루었으며 관측불가능한 특성들에 대한 고려를 통해 보다 현실적있는 대안간 대체관계를 추정할 수 있는 장점을 가져 실증연구에 광범위한 영향을 미치고 있다. 다만, 한국의 실증연구에서는 이러한 BLP(1995), BLP(2004) 모형의 방법론적 발전을 실증연구에 적용한 예가 아직까지는 미흡한 실정이다.

19) 설명변수와 상관관계가 있는 변수가 생략되어 있을 경우(correlated omitted variable)에 내생성 문제가 발생한다. 설명변수가 X_1 이라고 할 때, 이 설명변수와 상관관계가 있는 X_2 즉, $Cov(X_1, X_2) \neq 0$ 인 X_2 가 모형에서 생략된다면 문제가 발생한다. 이 경우 u(error term)이 X_2 가 모형에 대해서 설명할 수 있는 부분을 포함하고 있기 때문에 $Cov(X_1, u) \neq 0$ 가 된다. 본 연구에서는 관측불가능한 개인특성이 X_2 에 해당한다고 볼 수 있다.

20) 로짓모형은 소비자의 관측되지 않는 특성과 대안간에 보다 제한적인 상관관계를 가지는데, 예컨대, 선택주체의 특정 대안 j와 특정 대안 h간의 선택확률 비율은 다른 제3의 대안들의 선택확률과 무관하게 된다(Allison, P. D. 1999:167). 이는 소위 무관한 대안으로부터의 독립성(Independent of Irrelevant Alternatives: 이하 IIA)이라 불리며, 대안간 매우 비현실적인 대체 형태(unreasonable substitution pattern)를 가정하는 문제를 지닌다. 이러한 IIA의 문제는 앞서 오차항(ε)이 독립적이고 공분산성(homoscedasticity)을 가진다고 가정하는 i.i.d.(유행 I 극한치분포) 가정에서 비롯된다.

이에 대한 구체적인 분석모형은 아래 식(1)으로 표현될 수 있다.

$$\text{식(1)} \quad U_{ij} = \delta_j + \sum_{r=1}^R D z_{ir} \beta_r^o + D v_i \beta^u + \varepsilon_{ij}$$

i: 산재장애인

j: 선택가능한 직업복귀 대안

δ_j : 대안특정적 효과(choice-specific effect)

외부대안(미취업: j=0)에 대한 내부대안 j(타직 정규직 복귀, 타직 비정규직 복귀, 자영업 등)의 평균효용수준 의미, 외부대안 평균효용은 0으로 정규화

D: 타직 정규직 복귀여부를 나타내는 가변수

z_{ir} : 관측가능한 산재장애인 특성(R개)

v_i : 관측불가능한 산재장애인 특성

ε_{ij} : 관측불가능한 대안특성과 관측불가능한 산재장애인 특성의 상호작용으로 산재장애인 i의 대안 j에 대한 특이한 선호(idiosyncratic tastes)

산재장애인 개인이 직면하는 선택가능한 직업복귀 대안집합들 중 하나를 외부대안(outside alternative)으로 규정하고 이는 나머지 내부대안들 중 아무것도 선택하지 않은 경우가 된다. 산재장애인 개인이 직면한 직업복귀 대안집합으로는 타직 정규직 복귀, 타직 비정규직 복귀, 자영업과 외부대안(미취업)이 있고,21) 이 때 외부대안의 평균효용(mean utility level)을 0으로 가정하여 외부대안의 위치를 정규화(normalization)한다. 타직 정규직 복귀여부 결정시 산재장애인 개인 효용에 영향을 미치는 요인으로 대안특정효과, (연구자에게) 관측가능한 산재장애인 특성(z_{ir}) 및 관측불가능한 산재장애인 특성(v_{ik})과 대안특성(타직 정규직 복귀 여부라는 가변수 D)간의 상호작용, 산재장애인 개인 i의 직업복귀 대안 j에 대한 특이한 선호(ε_{ij} : idiosyncratic taste)를 고려한다.

식(1)에서 각 항이 의미하는 바는 우선, 첫 번째 항은 대안특정적 효과(대안특정항)로 j번째 직업복귀 대안에서 오는 평균효용을 반영하는 부분으로 모든 산재장애인 개인 효용함수에서 공통적 수치를 지니는 고정요소(fixed component of utility)이다. 변수로는 직업복귀 대안 특성변수와 산재장애인 개인 특성변수가 있으며 구체적 내용은 부록의 <표 2>에 제시하였다. 직업복귀 대안특성으로 ‘타직 정규직 복귀 여부’에 초점을 맞추었고 실제 여타의 대안특성들이 존재할 수 있으나 데이터 한계로 식별하기 곤란하므로 본 분석모형에서는

21) 타직복귀를 하는 경우에도 고용형태 측면에서 정규직으로의 복귀는 비정규직에 비해 상대적으로 고용의 질이 우수함을 감안하여 타직복귀 대안을 ‘타직 정규직 복귀’와 ‘타직 비정규직 복귀’로 구체화하였다.

대안특정항(choice-specific constant terms)을 설정하여 효과를 통제하였다. 대안특정항(δ_j)은 실제 선택한 대안의 관측가능 및 관측불가능한 특성들의 선형함수 값으로 이들 특성이 산재장애인 개인 효용에 미치는 효과를 잡아낸다(Train, 2009). 본 분석의 경우 타직 정규직 복귀 여부에 초점을 두어 대안특정항(δ_j)에 대한 추정만을 하기로 하며, 이로써 직업복귀 대안 특성들이 산재장애인 개인 효용에 미치는 각각의 영향을 식별하지는 못해도 관측가능한 대안특성인 타직 정규직 복귀 여부와 산재장애인 특성들간의 상호작용항들의 계수추정치는 일치추정량(consistent parameters)으로 도출할 수 있다. 한편, 나머지 항들은 산재장애인 특성 차이에 따른 각기 다른 선호를 표현하며 상호작용항의 계수추정치(β^r, β^u)는 선택대안에 대한 (관측가능한 또는 관측불가능한)개인특성별 민감도를 의미한다. 산재장애인 개인 특성과 선택한 대안에 대한 미시자료(micro data)를 이용하여 추정치($\delta_j, \beta^r, \beta^u$)를 도출가능하다. 산재장애인 개인의 효용극대화 가정 하에 대안(j)의 선택확률($\Pr(y_i = j)$)은 식(2)와 같은 혼합로지트모형(Mixed Logit Model)이 된다.

$$\text{식(2)} \Pr(y_i = j | \delta, D, z) = \int \frac{\exp(\delta_j + \sum_{r=1}^R Dz_{ir}\beta^r + Dv_i\beta^u)}{1 + \sum_d \exp(\delta_d + \sum_{r=1}^R Dz_{ir}\beta^r + Dv_i\beta^u)} f(v) dv$$

관측불가능한 산재장애인 특성(vik)이 다항표준정규분포를 따르고 vik가 서로 확률적으로 독립이라는 가정 하에서 관측불가능한 산재장애인 특성에 대한 적분을 시뮬레이션 기법을 이용해 수치적으로 시행할 수 있다. 그리고, 타직 정규직 복귀일 경우 1의 값을 가지는 가 변수(D)를 이용해 식(3)의 로그우도함수를 이용한 최우추정법을 통해 계수 ($\delta_j, \beta^r, \beta^u$)를 추정한다.

$$\text{식(3)} \ln L = \prod_{i=1}^N \prod_{j=1}^J D \ln \Pr(y_i = j | \delta, D, z)$$

IV. 분석결과

1. 산재장애인 ‘요양종결기’ 재활정책이 타직 정규직 복귀 촉진에 미치는 효과

1) 양적연구 결과

양적연구에서는 산재장애인 특성과 복귀사업장 대안 특성이 어떻게 맞물려 산재장애인

타직 정규직 복귀 선택에 영향을 미치는지를 분석하였다. 고용형태 측면에서 정규직으로의 복귀는 비정규직에 비해 상대적으로 고용의 질적 측면이 우수함을 감안하여 타직복귀 대안을 ‘타직 정규직 복귀’와 ‘타직 비정규직 복귀’로 구체화하였다. 앞서 선택편의 최소화를 위한 내부비교집단 구성 파트의 <그림 1> 과정을 통해서 도출된 산재장애인 총 4,189명이 분석 대상이 되며, 이는 재활정책 참여자 집단(533명)과 외생적 행정기준에 의해 선정제외된 내부비교집단(선정제외자: 3,656명)으로 구성된다. 이 때, 참여자 집단은 양적연구에 사용된 산재장애인 특성 변수 중 재활정책관련 특성 변수인 ‘요양종결기 재활정책 참여경험 유무’에서 참여경험이 있는 경우에 해당되며, 내부비교집단은 참여경험이 없는 경우에 해당한다.

<표 5>는 대안특정적 효과를 포함하여 산재장애인의 직업복귀 관한 효용함수를 구성하는 변수들의 계수(parameters)를 추정한 결과이다. 계수추정치는 산재장애인의 직업복귀에 관한 효용함수를 구성하는 변수들의 파라미터를 추정한 결과이며, 산재장애인 특성 변화에 따른 타직 정규직 복귀 대안 선택에 대한 상대적 효용 변화정도(change in the value of latent variable utility)를 의미한다. 따라서, 계수추정치의 부호가 정(+)의 방향이면 특정한 산재장애인

<표 5> 산재장애인 ‘요양종결기’ 재활정책이 타직 정규직 복귀에 미치는 효과 분석

대안특성	산재장애인 특성		계수추정치 (Coefficient)	표준오차 (Standard Error)
타직 정규직 여부	재활정책 관련 특성	;요양종결기' 재활정책 참여경험 유무	-0.0507	0.0406
	인구통계학적 특성	연령	-0.9347***	0.0873
		내국인남성여부	0.3759***	0.0878
	재해관련 특성	신체적 중증도	-1.6479***	0.3194
		요양기간	-0.0003***	0.0001
		장애부위(신경정신계통기능 장애여부)	-0.9700***	0.2852
원직장 직업경험 특성	원직장 규모	0.00001	0.00001	
	원직장 고용형태(정규직 여부)	0.3295***	0.1085	
대안특정항	타직복귀(정규직)		0.5921***	0.0831
	타직복귀(비정규직)		-0.3794***	0.0255
	자영업 등		-1.4777***	0.0376
대안특성의 표준편차	타직복귀(정규직) 포괄적 특성		-0.0190*	0.0112
log likelihood			-5,244	
# of observation			4,189	
# of simulations			600	

주) ***: p value < 0.001, **: p value < 0.005, *: p value < 0.1

〈표 6〉 산재장애인 특성 변화에 따른 직업복귀 대안 선택확률의 한계효과(Marginal Effects)

	산재장애인 특성 변화	대안	선택확률 한계효과
재활정책 특성	'요양종결기 재활정책' 참여경험(경험 無 ▶ 경험 有)	타직 정규직	-0.0049
		타직 비정규직	-0.0152
		자영업	0.0037
		미취업	0.0164
인구통계학적 특성	연령 (40대 미만 ▶ 40대 이상)	타직 정규직	-0.1902
		타직 비정규직	0.0681
		자영업	0.0227
		미취업	0.0995
	내국인 남성여부 (내국인여성및외국인 ▶ 내국인남성)	타직 정규직	0.0765
		타직 비정규직	-0.0274
		자영업	-0.0091
		미취업	-0.0400
재해관련특성	중증도 (연속변수)	타직 정규직	-0.4526
		타직 비정규직	-0.1886
		자영업	0.1192
		미취업	0.5220
	요양기간 (연속변수)	타직 정규직	-0.00007
		타직 비정규직	-0.00008
		자영업	0.00003
		미취업	0.00012
	장해부위 (기타 부위 장애 ▶ 경계통기능장애)	타직 정규직	-0.1974
		타직 비정규직	0.0706
		자영업	0.0236
		미취업	0.1032
원직장 직업경험특성	원직장 규모 (연속변수)	타직 정규직	0.0000020
		타직 비정규직	-0.0000007
		자영업	0.0000002
		미취업	0.0000011
	원직장 고용형태 (비정규직 ▶ 정규직)	타직 정규직	0.0671
		타직 비정규직	-0.0240
		자영업	-0.0080
		미취업	-0.0351

주 1) ***: p value < 0.001, **: p value < 0.005; *: p value < 0.1

2) 선택확률 한계효과 중 굵은색 표시부분은 대안특성(타직 정규직 복귀여부)과 산재장애인 특성과의 상호작용항 계수추정치가 유의미한 경우임.

특성 변화에 따라 타직 정규직 복귀 가능성이 상대적으로 높아진다고 볼 수 있고, 부호가 부(-)의 방향이면 정반대의 해석이 가능하다. 또한, <표 6>은 산재장애인 개인 특성 변화에 따른 타직복귀 대안 선택확률에 대한 한계효과를 계산한 결과이다.

본 연구에서 가장 중점적으로 보고자 한 것은 산재장애인 '요양종결기' 재활정책 특성 효과이다. 기타 산재장애인 특성변수들의 효과를 감안하고 통제된 상태에서 '요양종결기' 재활정책 참여경험이 타직 정규직 복귀 가능성에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 원직장에서의 직업경험 특히, 산재이전에 정규직으로 종사했을 경우에 비정규직에 종사했을 경우보다 타직 정규직 복귀 가능성은 선택확률의 한계효과를 보면 약 7%p(0.0671) 증가하는 것으로 나타났으나, 이러한 원직장에서의 고용형태 등이 직업복귀에 미치는 영향을 통제된 상태에서²²⁾ '요양종결기 재활정책'이 순수하게 타직 정규직 복귀가능성 증대에 미친 영향은 불분명하고 오히려 방향성이나 선택확률의 한계효과(약 -0.5%, -0.0049)를 보면 부정적으로 나타났다. 고용의 질이 보다 높은 직업부문으로의 진입에는 개인의 인적자본이 중요하게 작용한다는 인적자본이론적 관점에서 볼 때, '요양종결기' 재활정책은 산재장애인 개인의 타직 정규직 복귀를 위한 인적자본 구축에 효과를 제대로 발휘하지 못하고 있는 것이다. 이 외에도 유의미한 영향을 미친 산재장애인 개인 특성 변수 효과를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 인구통계학적 특성 효과로 연령과 내국인 남성 여부라는 두 변수 모두 타직 정규직 복귀 촉진에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 산재장애인 연령이 40대 미만인 경우에 비해 40대 이상일수록 타직 정규직 복귀 가능성이 약 19%p(-0.1902)감소하는 것으로 나타났다. 통상적으로 연령증가에 따라 새로운 직장에서의 적응능력 및 기술습득능력이 떨어지기 때문으로 보인다. 또한, 내국인 남성일 경우 내국인 여성이나 외국인 등 소위 노동시장 취약계층에 속하는 집단에 비해 타직 정규직 복귀 가능성이 약 8%p(0.0765) 증가함을 볼 수 있다. 이는 내국인 남성이 상대적으로 외국인이나 여성에 비해 노동시장에서 우대받기 때문일 수도 있지만 이들이 주로 가장으로 한 가정의 생계유지를 담당하는 경우가 많으므로 초기 투자비용이 높고 위험이 수반되는 자영업이나 근로소득이 없는 무급가족 종사자보다는 좀 더 안정적인 정규직 임금근로자로의 취업을 선호하고 직업복귀에도 보다 적극적인 결과로 보인다.

둘째, 재해관련 특성 효과로 신체적 중증도가 높을수록 타직 정규직 복귀 가능성이 약

22) 원직장에서의 고용형태(정규직 여부)가 타직복귀성과에 영향을 달리 미칠 수 있음을 감안하여 원직장에서의 고용형태를 산재장애인 특성변수로 고려하여 통제하였다. 원직장에서의 고용형태가 타직복귀시 개인의 직장 고용형태에 대한 기대수준과 연관되어 실제 직업선택에도 영향을 미칠 수 있다. 예컨대, 원직장에서 정규직으로 근무했던 산재장애인은 타직복귀시에도 최소한 정규직 근무를 고수할 가능성이 있고 원직장에서 비정규직으로 근무했던 산재장애인의 경우 더욱 열악한 노동시장인 타직복귀시 정규직으로의 진입은 더욱 곤란할 수 있다.

45%p(-0.4526) 감소하고, 산재장애인 요양기간이 1일 증가할 때, 타직 정규직 복귀 가능성은 약 0.01%p(-0.00007) 감소하는 것으로 나타났다. 요양기간의 장기화는 개인의 경력단절로 인적자본 손실을 초래하고 노동시장에서의 낙인효과(stigma effect)'나 '흠집효과(scarring effect)'로 직업복귀에 부정적 영향을 미친다. 또한, 장애부위 효과로 산재장애인이 우울증 등과 같은 신경정신계통기능 장애를 가진 경우 기타 부위 장애(지체장애, 내부장기기능 장애 등)를 가진 경우에 비해 타직 정규직 복귀 가능성이 약 20%p(-0.1974) 감소하는 것으로 나타났다. 이는 재해로 인한 심리적 무기력감, 우울증 극복 등 사회심리재활이 직업복귀에 중요함을 시사한다.

2) 질적연구 결과

상기 주요 양적연구 결과에서 산재장애인의 '요양종결기' 재활정책 참여경험이 타직 정규직 복귀 촉진에 유의미한 영향을 미치지 않은 것으로 나타난 것에 대한 보다 심도있는 해석을 위해 질적 연구결과를 보충적으로 활용하였다. 질적연구는 크게 세 가지 방향으로 진행되었는데 첫째, 공단 실무자들(재활상담직 대상)의 인식조사이며, 둘째, '요양종결기' 재활정책의 대표적 사업인 직업훈련지원사업과 관련하여 민간위탁 직업훈련기관 담당자(훈련담당자 1~5)에 대한 인식조사 셋째, 직업훈련을 수료한 후 타직 정규직 복귀에 실패한 산재장애인(직업훈련참여자 1~2)을 대상으로 한 개별 심층면접 진행이다. 구체적 사례를 바탕으로 직업훈련 프로그램 참여의 의미나 만족도, 프로그램 참여경험에도 불구하고 타직 정규직 복귀를 포함한 타직복귀 성공으로 쉽게 이어지지 않는 이유는 무엇인지에 대한 내용을 분석해보고자 한 것이다.

'요양종결기' 재활정책이 산재장애인 개인에 대한 인적자본 구축에 크게 도움이 되지 못한 이유로 무엇보다 재활정책의 개입시기가 요양종결 후로 이미 장애가 고착화된 상태이기 때문에 그 효과가 제약될 가능성을 고려해 볼 수 있다. 또한, 직업훈련지원사업의 경우 훈련과정이 산재장애인 맞춤형 과정이 아닌 일반인을 대상으로 하는 일반적(general) 훈련 과정으로 훈련직종 매칭도 부적합한 경우가 많고 대부분 단기훈련과정으로 숙련된 기술 축적 등 산재장애인 인적자본 향상에 기여하지 못할 가능성이 높다. 따라서, 타직 정규직 복귀를 위한 노동시장에서 직업훈련 참여경험이 고용주에게 '긍정적 신호효과(signal effect)'를 주지 못하는 것이다²³⁾. 더욱이, 재활과정 중 훈련수당과 같은 현금지원은 훈련기간 동안 최소한의

23) 더욱이, 산재장애인이 요양종결 후 장애인으로서 처음 직면하는 타직복귀 시장은 원직복귀 시장에 서보다도 훨씬 큰 사회적 제약(사업주의 편견과 고용차별 등)이 존재하며 타직 정규직과 같은 양질의 일자리로의 복귀를 위해서는 사업주에게 긍정적인 신호효과를 줄만한 직업능력을 갖추는 것이 필요하다.

생계유지를 가능하게 하므로 오히려 산재장애인의 유보임금을 높이고 직업탐색기간을 연장시켜 재활정책의 고용성과에 부정적 영향을 미쳤을 가능성이 높다. 특히, 육체적 노동수요가 높고 열악한 근로조건(임금, 근로환경 등)을 특징으로 하는 소위 2차 직업부문의로의 직업복귀를 더욱 지연시키고 훈련기간 연장을 통해 훈련수당에 의존하는 경향을 낳을 수 있다.

이와 같은 사실들을 질적 연구결과를 통해서 확인할 수 있었다. 심층면접 대상자들로부터 도출된 공통적인 견해는 ‘요양종결기’ 재활정책의 대표적 사업인 직업훈련지원사업이 산재장애인의 심리적 치유 측면에는 도움이 될지라도 실제 타직 정규직 복귀 촉진을 위한 산재장애인 직업능력 향상에 미치는 효과는 부정적이라는 것이다. 그 이유로 고려되는 사항들을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 요양종결기 장애판정을 받고 난 후에 비로소 산재장애인 직업훈련 안내가 이루어지는 부분에 대한 비판이다. 직업복귀 계획의 수립과 복귀기간 단축을 위해 가급적 요양 중 조기 개입하는 방안이 필요하다는 의견이다. 직업훈련 참여자 2는 요양종결 후 급박하게 직업복귀 계획을 세울 심리적, 정신적 여유가 없었고 훈련참여 당시에도 뚜렷한 직업복귀 관련 목표를 세우지 못하였다고 했다. 조기에 직업훈련 정보를 제공받았다면 미리 구체적인 직업복귀 목표를 세우고 그에 맞는 훈련직종을 선택했을 수도 있었을 것이라고 하였다.

둘째, 훈련직종 매칭의 부적합성이다. 공단실무자들도 전문성이나 인력부족 등으로 인해 산재장애인 개인 특성과 취업가능성을 감안하지 않은 형식적 안내와 서비스 제공이 이루어지는 현실을 문제점으로 인식하고 있었다. 직업훈련 참여자 1과 2의 경우 개인장애정도나 취업가능성을 감안하지 않고 자격증 취득 위주의 훈련직종을 추천받았고 실제 자격증 취득을 하더라도 취업에 크게 도움이 되지 않는다고 호소하였다.

셋째, 공단실무자나 훈련기관 담당자들, 직업훈련 참여자가 공통적으로 인식하는 부분은 2-4개월간 단기간 직업훈련을 통해서 기업에서 필요로 하는 자격증 취득 및 기술(skill) 향상 등 실력을 갖추기 곤란하다는 점이다. 특히, 숙련도를 요하고 고용의 질이 높은 정규직 1차 직업부문의로의 진입을 위해서는 단순한 업무가 위주인 2차 직업부문 진입시에 비해 자격증이나 실력이 더욱 중시된다. 산재장애인들이 중도장애인으로 대부분 40대 이상으로 연령도 높은 편이라는 점을 감안할 때, 실력을 갖추지 못하면 재취업은 곤란하다. 다음은 훈련담당자와 훈련참여자 1과의 심층면접 내용의 일부로 이러한 문제점이 여실히 드러난다.

“저희는 취업지원관까지 두고 이력서 작성도 도와주고 1~2년간 추적전화도 하는데.. 흠... 취업이 잘 안되는 이유는 용접실력이 없다는 것이죠. 평소에 하던 일이 아닌 경우에 특히 더... 용접이 CO2, 전기 다양한데 초보자들이 욕심만 많아서 이것저것 맛만 다보고 싶어 해요. 실제 용접은 한 가지만 제대로 하려해도 6개월 이상의 시간이 필요해요. 60대

용접공도 취업이 되는 것은 다 실력때문이거든요. 용접같은 경우 기능사 자격증도 있지만 실제 관급공사 하는 사람이나 자격증 따지지 실제 조선소나 대기업에서는 자격증보다는 실력을 봐요. 대기업은 자체적으로 교육이수 시키고 자격증을 주기도 하니까요. 이력서는 형식적인 것이고 면접 때 바로 용접을 시켜보고 실력이 좋으면 채용을 결정하고 실력에 따라 급여를 결정해요. 물론, 교포같은 경우엔 기능사 자격증이 있으면 비자도 발급되고, 현장일은 금지되어 있어서 자격증이 있을 때 관급공사나 업체에서 일을 할 수 있으니 따려고 하지만요... 몇 개월 배웠다고 자격증 따기도 힘들뿐더러 실력도 없는데 취업이 되기 쉽지는 않죠(훈련담당자 3).”

“저 같은 경우도 처음에는 알곤용접을 배워서 기능사 자격증이라도 따면 좋겠다고 생각했어요. 그런데 실상 필기과정, 실기과정 이렇게 따로 진행이 되는데 필기과정은 시간이 맞지 않아서 듣지 못했고 실기과정부터 바로 들었거든요. 필기를 통과할 수가 없죠. 그렇다고 3개월만에 몸도 아파 죽겠는데 용접실력이 확 느는 것도 아니고... 이것도 저것도 안되었어요. 어차피 현장에서 일하면 자격증 필요성이 그리 높은 것은 아니지만 어차피 자격증 취득반으로 하려면 연계해서 장기적으로 취득가능하도록 훈련을 보장해주던가 아니면, 최소한 실력이라도 붙을 때까지 훈련기간을 연장해줬음 좋겠네요(훈련참여자 1).”

넷째, 훈련수당으로 인한 유보임금 증가와 직업탐색기간의 연장이다. 재해이전 1차 직업 부문에 종사했던 산재장애인의 경우 원직장에서 받던 임금이 높은 편이고 구직과정에서 유보 임금이 여전히 높은 것으로 보인다. 다음은 훈련담당자와의 심층면접 내용의 일부이다

“스스로 눈높이를 낮추면 취업이 가능한데 원하는 임금만 높아요. 산재장애인이 4-50대가 많지만 실상 고령자 우대 정책도 있고 50대도 실력만 있으면 취업이 되요. 문제는 실력도 없으면서 최소 월 200만원 이상은 받아야 된다고.. 자꾸 재해 전 다니던 직장에서 받던 대우를 생각하면서 기대치를 안낮추니까 문제죠. 그래서 저 같은 경우는 자꾸 면접을 보게 해요. 그래야 본인도 아니까요(훈련담당자 3).”

또한, 훈련수당을 받고 있기 때문에 2차 직업부문과 같이 육체노동 수요가 높고 임금이 상대적으로 낮은 부문으로의 취업은 오히려 더 기피하고 직업탐색기간을 연장하는 것으로 확인된다.

“우선 외식업종이 취업을 하기는 쉬운데 월급은 적고 일은 힘들고 그래요. …… 며칠 일 반 식당에 나가서 일하시고 오시면 힘들어서 못버티겠다고 하시고 …… 오히려 자신감이 떨어지셔서 오세요. 월급도 적고 그 돈 받고 일하느니 훈련수당이나 받으면서 천천히

알아보시겠다고 하세요(훈련담당자 4).”

2. 정책적 시사점

분석결과 현존 ‘요양종결기’ 재활정책의 대표적 사업인 직업훈련지원사업의 경우 개선이 필요함을 알 수 있다. 양적, 질적연구 결과를 보면 요양종결기에 뒤늦게 개입하는 현존 직업훈련의 참여경험이 산재장애인의 심리적 치유에 기여하는 측면은 있다고 판단되나 실상 타직 정규직 복귀 촉진에 기여하는 효과는 불분명하다. 공단 실무자와 직업훈련기관 담당자, 훈련참여자 조차 부정적인 견해를 내놓고 있다. 이러한 문제점들을 극복하기 위해 다음과 같은 몇 가지 정책제언을 하고자 한다.

첫째, 현재와 같이 요양종결 후 뒤늦게 개입하는 방식보다는 요양초기부터 단계적이고 체계적인 직업재활이 이루어져야 할 것이라는 점이다. 직업훈련지원사업의 경우 직업재활 서비스 참여요건에 ‘제12급 이상의 장애등급을 받거나 예상되는 자’로 규정하고 있어서 실질적으로 중증이 고착화된 요양종결기에 장애판정이 있고나서야 산재장애인의 훈련참여가 이루어지는 문제이다²⁴⁾. 요양초기부터 의료재활과 연계하여 직업훈련 정보를 제공하고 직업 복귀 계획 수립 후 원직복귀가능성이 낮다고 판단된다면 타직복귀로 조기에 방향을 전환하여 직업훈련참여가 가능하도록 실질적인 참여요건을 확대할 필요가 있다. 장애등급 요건을 완화하거나 장애등급 예상기준을 내부규정 등으로 명확히 제시하여 가급적 요양 중 조기에 훈련참여 기회를 부여하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

둘째, 근로복지공단에서 좀 더 전문적인 상담인력을 확보하여 산재장애인 개인특성과 취업가능성을 고려한 적합한 훈련종목 선정과 매칭(matching)을 수행하기 위해 노력해야 할 것이다. 공단본부 및 소속기관 총 정원(2011년: 3,048명, 2012년: 3,428명) 중 재활상담직이 차지하는 비중은 2011년 기준 6.4%(195명), 2012년 기준 5.69%(195명)에 불과하다.²⁵⁾ 이러한 인력부족 문제 극복을 위해 2012년 5월부터 ‘맞춤형통합서비스’를 시행하면서 일반직과 재활상담직의 구분없이 재활보상부 직원 전체가 요양과 재활업무를 동시에 수행하도록 업무체계 전환이 있었지만 오히려 일반직의 재활업무에 대한 이해부족 등으로 업무혼선이 가중된 바 있다. 기존 재활상담직이 수행하는 경우보다 일반직이 재활상담을 수행하는 경우 전문성

24) 요양 중에도 12급 이상의 장애등급이 예상되는 경우에는 직업훈련 대상자로 선정이 가능하도록 규정을 두고는 있지만 현실적으로 의학적 지식이 부족한 직원이 자문의사에 의한 장애판정이 있기 전에 적극적으로 장애등급을 예상하기 곤란하므로 주로 확실하게 장애등급이 결정된 요양종결 후 산재장애인 중에서 직업훈련 대상자를 발굴한다.

25) 기타 업무상질병판정위원회, 산재병원 및 고객지원센터 등을 모두 포함한 전체 정원기준 재활상담직이 차지하는 비중은 2011년 (총 정원 4,924명 중) 3.96%, 2012년 (총 정원 5,342명 중) 3.65%로 더욱 적다.

부족으로 상담내용이 더욱 단순화되고 업무과중 등의 이유로 현장방문이 필요한 경우에도 서류검토로 대체하는 등 대상자 파악과 선정이 비체계적으로 이루어지면서 재활서비스의 질 저하가 초래된 것이다. 이러한 문제점들의 극복을 위해 잡코디네이터(job coordinator) 양성²⁶⁾ 등 직원의 재활업무 수행능력 배양을 위한 자격교육을 실시하고 외부전문인력 및 지역사회 자원을 연계 활용하는 등 다양한 노력들이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

셋째, 현존 직업훈련수당이 산재장애인의 타직복귀를 촉진하는 수단으로 작용하기 보다는 목적시되어 단순히 수당을 받기위해 훈련에 형식적으로 참여하는 경우가 많은 현상에 대해 개선책이 필요하다. 현존 훈련수당과 같은 현금제공방식 보다는 훈련기회 확대나 훈련기간 연장과 같은 현물서비스를 확대하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 또한, 일반 훈련기관에 훈련비용을 지급하는 방식보다는 기업수요에 맞는 기업협력 전문직업훈련과정 위주 또는 기업 내 기업특수적 훈련과정 개설시 훈련지원을 하는 방식 등 취업연계성이 높은 부문에 집중 지원하는 것이 필요하다²⁷⁾.

V. 결 론

본 연구는 산재장애인 개인을 지원하는 ‘요양종결기’ 재활정책이 산재장애인의 타직 정규직 복귀 촉진에 미치는 효과를 추정하는데 초점을 두었다. 정책효과 추정시 선택편의를 최소화하기 위하여 내부비교집단을 구성하였고 이 때 비교집단의 선별 내지 배정방식 자체가 외생적 도구변수 역할을 한다고 보았다. 또한, 관측불가능한(혹은 누락된) 산재장애인 변수

26) 2012년부터 근로복지공단에서 기존 사례관리자 및 케이스매니저에 대한 명칭을 사용자 중심에서 고객 중심명칭으로 변경하고자 잡코디네이터라는 명칭으로 변경하여 부르고 있다. 재활업무에 대한 직원 능력강화 노력의 일환으로 잡코디네이터를 2009년부터 연차적으로 양성하고 있으며, 2012년도까지 II급 141명, III급 395명을 양성하였다. 2012년말 기준 76명이 잡코디네이터로 지정되어 소속기관에 배치되어 있고 이 중 32.9%가 일반직(67.1%가 재활상담직), 71.1%가 여성이다.

27) 의료재활과 직업재활을 연계하여 조기에 기업협력 전문직업훈련을 실시하는 예로 일본의 사례를 참고해 볼 수 있다. 독립행정법인 노동자건강복지기구 소관 키비코겐 직업재활센터는 산재근로자 장애발생 초기부터 의료재활센터에 수용하여 치료 및 의학적 재활을 행함과 동시에 직업훈련(직업 재활)까지 행하여 재해근로자의 조기 직업복귀를 촉진한다. 일본의 기업협력 직업훈련은 훈련생 직업적성과 기업수요를 모두 고려하여 맞춤형 훈련을 만들고 이를 기업 내에서 훈련토록 지원한다. 기업 내 훈련(통상 3-6주 이내 실시, 필요에 따라 여러번 실시 가능) 전(前)에는 국립직업재활센터 등에서 일반적 기술훈련 및 기업 내 훈련을 위한 특정 기능훈련을 실시하며 기업 내 훈련 실시 후(後)에는 훈련결과를 토대로 보완이 필요한 경우 국립직업재활센터 등에서 추가훈련을 실시한다. 이외, 재직자를 대상으로 직종전환을 위한 레벨업(level-up) 단기관정 직업훈련을 개설하여 기업특수적 훈련을 실시하기도 한다.

특성 등을 반영하고 보다 엄밀한 추정이 될 수 있도록 혼합로지모형 분석기법을 사용함과 동시에 양적연구 결과의 해석을 돕고자 질적연구를 보완하는 방식을 채택하였다. 분석결과 현존 산재장애인 ‘요양종결기’ 재활정책은 소기 의도한 고용성과 창출에 기여하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 현존 정책의 문제점 개선을 위해서 요양초기부터 단계적이고 체계적인 조기 직업훈련 기회 확대, 전문 상담인력 확보 및 상담능력 제고를 위한 잡코디네이터 양성교육 확대, 현존 현금지원방식(훈련수당)보다는 훈련기간 연장과 같은 현물 서비스 제공 방식으로의 전환, 취업연계성이 높은 기업협력 전문직업훈련과정 위주의 집중 지원 등에 대한 정책제언을 하였다.

본 연구는 적극적 노동시장 정책의 일환인 산재장애인 재활정책의 효과성에 대한 연구가 부족하고 여러가지 한계를 지니는 현 상황에서 선택편의 통제를 위한 내부비교집단 설정과 양적연구 및 보완적인 질적연구를 통해 엄밀한 분석을 시도했다는 점에서 의의를 지닌다. 다만, 좀 더 장기간에 걸친 다양한 동태적 직업복귀 경로 변화에 미치는 재활정책 효과 분석을 하지 못했다는 점과 타직복귀시 고용의 질적 측면을 반영하는 직업복귀 대안 특성 변수로 사업장 규모와 정규직 여부 등을 보고 있으나 경제적 보수(임금)나 비경제적 보수(복리수준 등), 고용유지기간 등 고용의 질을 좀 더 잘 반영하기 위한 변수들을 포괄하지 못한 점이 한계로 남는다. 이러한 한계점들을 보완하고 바람직한 재활정책 방향을 모색하는 더욱 의미있는 연구를 향후 과제로 남겨둔다.

참고문헌

[국내문헌]

- 김기원·김승아.(1995). 장애인근로자 장기근속요인에 관한 연구. 「한국사회복지학」, 26: 9-50.
- 강희태·임형준·김용규 등.(2006. 9). 산업재해 근로자의 직장복귀 및 원직복귀 예측 요인. 「대한산업 의학회지」, 18(3): 221-231.
- 김희영·조성재.(2009). 산재장애인의 장애수용도, 장애정도, 장애부위가 직업복귀에 미치는 영향. 「직업재활연구」, 19(1): 167-186.
- 노화준.(1997). 정책개혁과정에 있어서 정책평가의 쟁점과 정책학습, 「행정논총」, 35(2) : 31-55.
- 류만희·김송이.(2009). 산재근로자의 직업복귀 결정요인에 관한 연구. 「한국사회복지행정학」, 11(2): 161-184.
- 류정진·나운환.(2006). 장애인 취업예측 요인에 관한 연구. 「한국행정학보」, 40(2): 167-193.
- 박상인.(2010). 다항선택모형의 식별과 추정. 「산업조직연구」, 18(3): 1-36.
- 박수경.(1999). 산재장애인의 재취업실태와 영향요인 분석. 「한국사회복지학」, 37: 67-88.

- 박수경·안치민.(2006). 산재근로자의 원직복귀 예측요인. 「사회복지정책」, 26: 177-194.
- 박은주.(2012). 산재근로자의 첫 직업복귀기간에 관한 연구. 「한국사회복지학」, 64(4): 359-381.
- 박은주, 홍백의.(2012). 산재근로자의 산재 경험 후 종사상지위 변화에 관한 연구. 「사회보장연구」, 28(2): 121-152.
- 백은령·오혜경·전동일.(2007). 여성장애인의 취업실태와 영향요인에 관한 연구. 「직업재활연구」, 17(1): 223-248.
- 변용찬·이은정·이계철.(2004). 경기도 취업 장애인의 직업유지에 영향을 미치는 요인 분석. 「직업재활연구」, 14(1): 105-134.
- 유동철.(2000). 장애인에 대한 직업훈련이 취업 및 소득에 미치는 영향. 「한국사회복지학」, 42: 290-313.
- 이석원.(2010). 노인일자리 사업 참여자의 시간활용 변화와 적극적 노년생활. 「노인복지연구」, 49: 51-79.
- 이선우.(1997). 장애인의 취업 및 취업형태에 영향을 미치는 요인에 대한 분석. 「한국사회복지학」, 33: 287-313.
- 이승렬.(2003). 「산재근로자의 직업복귀 실태와 결정요인에 관한 분석」 워킹페이퍼, 한국노동연구원.
- 이승렬.(2004). 요양종결 이후 산재근로자의 취업기간 분석. 「노동경제론집」, 27(3): 25-52.
- 이승렬.(2005). 「산재근로자의 노동이동에 관한 연구」, 한국노동연구원.
- 이윤석·홍보람.(2007). 장애인 고용법제의 직업훈련효과성에 관한 연구. 「법학연구」 26: 381-406.
- 이형렬.(2007). 취업직종별 장애인 근로자의 직업유지기간에 영향을 미치는 요인 분석. 「특수교육저널」, 8(4): 263-291.
- 황아윤.(2006). 「직업능력개발센터 사업평가 및 활성화 방안」. 성남: 한국장애인고용촉진공단 고용개발원.

[국외문헌]

- Allison, Paul D.(1999). *Logistic Regression Using SAS: Theory and Application*. SAS Institute, Inc., Cary, NC, USA.
- A. Goolsbee, and A. Petrin.(Mar., 2004). The Consumer Gains from Direct Broadcast Satellites and the Competition with Cable TV. *Econometrica*, 72(2): 351-381.
- Bell, Stephen H., et al.(1995). *Methods Used to Evaluate Employment and Training Programs in the Past. In Program Applicants as a Comparison Group in Evaluating Training Programs: Theory and a Test*, 1-19. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Becker, G. S.(1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, New York: Columbia University Press for National Bureau of Economic Research.
- Berry, S.,J. Levinsohn, and A. Pakes.(1995). Automobile Prices in Market Equilibrium. *Econometrica*, 60(4): 889-917.
- Berry, S.,J. Levinsohn, and A. Pakes.(2004). Differentiated Products Demand Systems from a Combination of Micro and Macro Data: The New Vehicle Market. *Journal of Political Economy*, 112(1): 68-105.

- Brodaty, Thomas, Bruno Crépon, and Denis Fougère.(2001). *Using matching estimators to evaluate alternative youth employment programs: evidence from France, 1986-1988*. Physica-Verlag HD.
- David Card and Daniel Sullivan.(1988). Measuring the Effect of Subsidized Training Programs on Movements In and Out of Employment. *Econometrica*, 56(3): 497-530.
- Kluve, Jochen, Hartmut Lehmann, and Christoph M. Schmidt.(1999). Active labor market policies in Poland: human capital enhancement, stigmatization, or benefit churning?. *Journal of Comparative Economics*, 27(1): 61-89.
- Lechner, Michael, and Michael Gerfin.(2000). *Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland*. Swiss Institute for International Economics and Applied Economic Research Working Paper, 2000-10 .
- Lysgaard, Anne Pernille, Kirsten Fonager, and Claus V. Nielsen.(2005). Effect of financial compensation on vocational rehabilitation. *Journal of Rehabilitation Medicine*, 37(6): 388-391.
- McFadden, D.(1989). A method of simulated moments for estimation of discrete response models without numerical integration. *Econometrica*, 57: 995-1026.
- Mincer, J.(1993). *Studies in Human Capital*, Cambridge University Press.
- Moo Hyun Choi.(2004), *A Study on the Employment Policy Tools for the Disabled in Korea*, The Korean Journal of Policy Studies, 18(2) : 69-83.
- Regnér, Håkan. (2002). The effects of on-the-job training on wages in Sweden. *International Journal of Manpower*, 23(4): 326-344.
- Sechrest, Lee, and Souraya Sidani. (1995). Quantitative and qualitative methods: Is There an Alternative?. *Evaluation and Program Planning*, 18(1): 77-87.
- Sybil R. Better, et al.(1979). Disability benefits as disincentives to rehabilitation. The Milbank Memorial Fund Quarterly. *Health and Society*, 412-427.
- Train, Kenneth. (2009). *Discrete choice methods with simulation*, Cambridge university press.

〈부 록〉

〈표 1-1〉 심층면접 대상자(재활상담직) 정보

구분	성별	연령대	최종학력	전공	경력
재활상담직 1	여	30대	대졸	사회복지학	7년
재활상담직 2	여	30대	대졸	재활학	7년
재활상담직 3	남	30대	대학원졸 (석사)	사회복지학	8년
재활상담직 4	여	40대	대졸	심리학	7년
재활상담직 5	여	40대	대졸	사회복지학	9년
재활상담직 6	남	40대	대학원졸 (석사)	사회복지학	8년
재활상담직 7	여	40대	대졸	교육학	9년
재활상담직 8	남	50대	대졸	심리학	9년

※ 공단 본부 및 6개 권역별(서울, 부산, 대구, 경인, 광주, 대전) 소속 재활상담직 8명 대상.
효과적인 면접을 위해 경력자 중에서 성별과 연령을 감안하여 대상자를 선정.

〈표 1-2〉 심층면접 대상자(직업훈련 참여 산재장애인) 정보

구분	참여 직업훈련종목	성별	연령	재해일자 (장해등급 및 부위)	직업복귀 형태
직업훈련 참여자 1	용접 (자격증 취득과정)	남	47	2010년 5월 (11급, 척추)	미취업
직업훈련 참여자 2	한식요리	여	45	2010년 7월(12급, 손가락)	미취업

〈표 1-3〉 심층면접 대상자(직업훈련기관 훈련담당자) 정보

구분	담당 직업훈련 종목	담당 직업훈련 연관직종	성별	연령	경력
훈련담당자 1	일반 사무(기획, 컴퓨터) 및 생산 제품 정보유통 관리자 과정 등	관리·사무직	여	35	5
훈련담당자 2	건축(조경)설계사 과정	전문가직	남	37	8
훈련담당자 3	용접기술 과정	기능·기계조작직	남	44	10
훈련담당자 4	요리(한식, 일식, 양식 등) 과정	서비스·판매직	여	38	6
훈련담당자 5	경비협회	단순노무직	남	36	5

〈표 2〉 변수의 정의 및 측정

특성		변수명	변수정의
직업복귀 대안특성		② 타직 정규직 복귀여부	타직 정규직 복귀=1 타직 비정규직 복귀, 자영업 등, 미취업 =0 (단, 대안특정적 효과는 각 복귀 유형 4가지별로 다름)
산재장애인 특성	인구통계학적 특성	연령	40대 이상=1 40대 미만=0
		내국인 남성여부	내국인남성=1, 기타=0
	재해관련 특성	신체적 중증도	연속변수(노동력상실률: 보상급여일수 기준, 1급 노동력상실률 100%)
		요양기간	연속변수(재해일부터 요양종결일까지 기간: 日)
		장애부위	신경및정신계통기능장애=1 그 외 기능장애=0
	원직장 직업경험 특성	원직장 규모	연속변수(상시근로자 수)
		원직장 고용형태(정규직 여부)	정규직=1 비정규직=0
	재활정책관련 특성	산재장애인 '요양종결기' 재활정책 참여경험 유무	참여경험 유=1 참여경험 무=0

ABSTRACT

An Analysis of the Effect of Rehabilitation Policy('Later Intervention') for the Industrial Accident Disabled on Employment Performance

Ji-won Kim

The main purpose of this study is to examine the effect of rehabilitation policy('Later Intervention') for the Industrial Accident Disabled on employment performance and to acquire policy implications. To minimize the possible selection bias in policy evaluation, 'Internal Comparison Group' method was adopted and the quantitative analysis using 'Mixed Logit Model' has contributed to minimize the endogeneity problem resulted from unobservable characteristics of policy participations. The analysis of quantitative study results show that the effect of this policy is uncertain. The notable service of the rehabilitation policy('Later Intervention') is 'Vocational Training Promotion Service' which provides the Industrial Accident Disabled who failed to getting back to their former job a vocational training and training allowance. The results of depth interview in qualitative study show that the major causes of the uncertain effect of the 'Vocational Training Promotion Service' are like these : the indiscriminate choice of training jobs focused on getting a certification unconnected to employment, a perfunctory participation depending on training allowance etc. There is a need to reestablish the direction of the existing rehabilitation policy('Later Intervention') for the Industrial Accident Disabled.

【Keywords: the Industrial Accident Disabled, Rehabilitation Policy('Later Intervention'), Employment Performance, Internal Comparison Group, Mixed Logit Model】