

자활사업의 사회적경제 연계 등 다변화 방안 연구

노대명 김신양 원 일

한국보건사회연구원

< 목 차 >

제1장 서론	1
제1절 연구목적	1
제2절 연구대상과 연구방법	4
제3절 연구내용의 구성과 한계점	5
제2장 근로빈곤층 지원정책의 환경변화	7
제1절 왜 근로빈곤층 지원정책인가	7
제2절 외국 근로빈곤층 지원정책의 개혁 동향	8
제3절 근로빈곤층 취업지원정책과 사회적경제	13
제3장 근로빈곤층의 규모와 정책대상	20
제1절 근로빈곤층 개념에 대한 정의	20
제2절 한국 근로빈곤층의 규모와 추이	22
제3절 한국 근로능력빈곤층의 규모와 정책대상	25
제4장 기초생활보장제도 수급자 실태분석	29
제1절 근로능력 수급자의 취업상태 점검	29
제2절 조건부 수급자의 탈수급 실태 분석	31
제3절 자활사업의 취업성과 분석	37
제5장 자활사업 프로그램 실태진단	43
제1절 지역자활센터와 자활사업	43
제2절 자활근로사업의 현황과 진단	45
제3절 자활기업(자활공동체)에 대한 진단	66
제4절 소결	73
제6장 근로빈곤층 취업지원 프로그램의 다변화	74
제1절 취업지원 프로그램 다변화의 조건	74
제2절 취업지원 프로그램 다변화의 몇 가지 전략	76
제3절 취업지원 프로그램 참여자 규모의 불확실성	82
제4절 참여자에 대한 <통합적 관리체계> 구축	58

제7장 자활사업과 사회적경제의 연계방안	87
제1절 자활사업과 사회적경제의 전통	87
제2절 지역자활센터의 개편 가능성 진단	89
제3절 사회적경제 지원센터 설립 방안	99
제4절 사회적경제 지원센터 시범사업 실시방안	103
제5절 사회적경제 지원센터에 대한 평가	108
제6절 소결	111
 제8장 결론 및 정책제언	112
제1절 연구결과의 함의	112
제2절 정책제언	115
 참고문헌	117
1. 국내문헌	117
2. 외국문헌	118
3. 주요 사이트	120

< 표 목차 >

<표 2- 1> 경기침체기와 비침체기 미국 비영리부문과 영리부문의 고용변화	6 1
<표 3- 1> 1인 이상 비농어가가구 대상 취업빈곤율 추이	4 2
<표 3- 2> 가구 내 근로능력자 유무에 따른 생계급여 및 취업지원대상의 규모	6 2
<표 3- 3> 근로능력빈곤층 중 잠재적 취업지원프로그램 참여대상 추정 규모	8 2
<표 3- 4> 중위 50%이하 근로능력자가가구 내 근로능력자의 취업상태	8 2
<표 4- 1> 근로능력 수급자의 건강상태와 취업상태	9 2
<표 4- 2> 근로능력 수급자의 수급지위별 자활사업 프로그램 참여 분포	0 3
<표 4- 3> 근로능력 수급자 및 자활사업 참여자의 생계급여 수급 관련 지위변동	0 3
<표 4- 4> 2008년 수급이탈자의 사유에 대한 재구성	3 3
<표 4- 5> 2008년 <Model_1>에 따른 탈수급율	4 3
<표 4- 6> 2008년 <Model_2>에 따른 탈수급율	5 3
<표 4- 7> 취업상태 변화 유무에 따른 탈수급자 규모	6 3
<표 4- 8> 2011년 말 현재 근로능력수급자의 구성	7 3
<표 4- 9> 자활사업 참여자의 수급지위별 구성	8 3
<표 4-10> 자활사업 참여자의 자활성공률 추이	9 3
<표 4-11> 자활사업 참여자의 탈수급률 추이	9 3
<표 4-12> 자활성공자의 구성	0 4
<표 5- 1> 자활근로사업 사업단 및 참여자 규모(추정)	6 4
<표 5- 2> 자활근로사업단의 업종별 규모와 참여자 분포	7 4
<표 5- 3> 자활근로사업단의 사업유형 및 업종별 분포 (대분류)	0 5
<표 5- 4> 자활근로사업단의 사업유형과 업종별 분포 (소분류)	1 5
<표 5- 5> 자활근로사업 참여자의 수급지위별 분포 (대분류)	2 5
<표 5- 6> 자활근로사업 유형별 및 업종별 참여자 분포 (소분류)	3 5
<표 5- 7> 사회적일자리형 자활근로사업단의 매출과 생존가능성	5 5
<표 5- 8> 자활근로사업단의 1인당 매출과 수익금	7 5
<표 5- 9> 자활근로사업단의 수익결정요인에 대한 분석결과	8 5
<표 5-10> 자활기업의 인증형태별 분포	1 6
<표 5-12> 자활기업의 시도별 참여자 현황과 구성	5 6
<표 5-13> 자활기업의 지역특성별 참여자 현황과 구성	6 6
<표 5-14> 자활기업의 지역별 · 업종별 평균 참여인원	6 6

<표 5-15> 자활기업의 지역별 · 업종별 참여자 규모의 전체 평균 대비 비중	7 6
<표 5-16> 자활기업의 지역별 기업유형별 경영수지	8 6
<표 5-17> 자활기업의 업종별 경영수지	0 7
<표 5-18> 자활기업의 매출과 1인당 인건비의 비교 1	1 7
<표 5-19> 자활기업의 매출과 1인당 인건비의 비교 2	1 7
<표 5-20> 자활기업 근로자의 월 임금에 영향을 미치는 요인에 대한 분석결과	2 7
<표 6- 1> 취업지원 프로그램 참여대상 규모 추정	4 8
<표 7- 1> 지역자활센터와 사회적경제 지원조직의 특징 비교	5 9
<표 7- 2> 자활공동체와 협동조합의 적합성	6 9
<표 7- 3> 시범사업을 위한 사회적경제 지원센터의 모형	6 1
<표 7- 4> 사회적경제 시범사업 추진일정표	7 1
<표 7- 5> 사회적경제 지원센터 평가지표 구성(안)	9 1
<표 7- 6> 사회적경제 기업의 성과유형에 따른 평가지표 구성(안)	9 1
<표 8- 1> 자활사업과 사회적경제의 연계강화를 위한 정책과제	4 1

< 그림 목차 >

[그림 3- 1] 근로빈곤층 개념의 구성도	12
[그림 3- 2] 한국 빈곤율의 추이	22
[그림 3- 3] 한국 취업빈곤층의 규모와 추이	32
[그림 3- 4] 빈곤층 중 취업자 비율과 실업률의 추이 비교	42
[그림 3- 5] 취업상태 및 생계급여 수급여부에 따른 근로능력빈곤층 추정 규모	72
[그림 4- 1] <Model_2>에 따른 광의와 협의의 월별 탈수급율	5· 3
[그림 4- 2] 수급지위별, 참여프로그램형태별 자활성공자 분포	14
[그림 4- 3] 수급지위, 연령대별 자활성공자 분포	14
[그림 4- 4] 지역특성을 고려한 자활성공율 분포	24
[그림 5- 1] 지역자활센터의 지역별 분포	34
[그림 5- 2] 자활근로사업단 유형별 존속기간 분포	84
[그림 5- 3] 자활근로사업단 유형별 존속기간의 평균 및 중위값 비교	84
[그림 5- 4] 사회적일자리형 사업단과 시장형 사업단 평균 참여인원의 비율	45
[그림 5- 5] 자활근로사업단의 1인당 수익금 분포 (사회형(좌측)과 시장진입형)	6· 5
[그림 5- 6] 자활공동체, 인증 자활공동체 및 인증 사회적기업의 경과기간(년) 비중(%)	1· 6
[그림 5- 7] 자활기업의 유형별, 지역별 평균 존속기간(월)	2 6
[그림 5- 8] 자활기업의 업종별 존속기간	36
[그림 5-11] 자활기업의 지역별 · 유형별 · 업종별 분포	36
[그림 5- 9] 자활기업의 지역별, 업종별 분포	46
[그림 5-10] 자활기업의 유형별, 업종별 분포	46
[그림 5-11] 수지개념에 따른 자활기업 유형별 적자 및 흑자기업의 비중 변화	96
[그림 6- 1] 근로빈곤층 취업지원제도 개편방향과 핵심 정책과제	77
[그림 6- 2] 취업지원 프로그램 참여자에 대한 <통합적 관리체계>의 흐름도	6· 8
[그림 7- 1] 지역자활센터 개편의 몇 가지 방안	79

제1장 서론

제1절 연구목적

이 연구는 지난 12년간 시행되어 왔던 자활사업의 혁신방안을 제안하는데 그 목적이 있다. 기존 자활사업의 운영체계와 프로그램을 근본적으로 개편하여 근로빈곤층에게 실질적인 취업기회를 제공하는 <새로운 형태의 취업지원제도>를 제안하는 것이다. 이를 위해 <자활사업의 다변화 방안>에 초점을 맞추어 대상자와 전달체계 그리고 기존 취업지원 프로그램을 분석하고, 지금까지 제기되어 왔던 문제점에 상응하는 대안을 제시하고자 한다. <자활사업의 다변화>에 주목하는 이유는 지금까지의 자활사업이 대상자 선정, 전달체계 그리고 취업지원 프로그램이 지나치게 특정 프로그램 중심으로 운영되어 왔고, 이것이 취업성과 제고에 큰 성과를 거두지 못했기 때문이다.

<자활사업의 다변화>란 크게 두 가지 의미로 이해할 수 있다. 첫째, 근로빈곤층이 진입할 <일 자리>의 다변화>를 지칭한다. 취업을 일반 노동시장으로의 진입에 국한하지 않고, 사회적경제 일자리로의 진입을 포괄하는 것으로 확장하는 것이다. 이미 사회적경제가 우리사회의 현실로 자리 잡아가고 있는 상황에서 상대적으로 취업능력이 미약한 근로빈곤층에게 사회적경제 영역에서 보다 안정된 취업기회를 제공할 가능성에 천착하는 것이다. 둘째, <취업에 이르는 경로의 다변화>를 지칭한다. 미취업 근로빈곤층이 자신의 조건과 욕구에 맞는 다양한 프로그램을 통해 취업에 이를 수 있도록 취업지원 프로그램을 다변화하는 것이다. 보다 구체적으로 언급하면, 취업알선 프로그램을 확대하고, 노동시장 환경에 걸맞는 직업훈련 프로그램을 강화하고, 적절한 근로소득을 보장하는 일자리 창출 프로그램을 육성하는 방향으로 취업경로를 다변화 하는 것이다.

물론 자활사업의 개편 필요성이 제기된 것은 어제 오늘의 일이 아니다. 하지만 과거 제도개편 시도가 성공적인 결말에 이르지 못함에 따라, 그 문제점은 더욱 누적된 측면이 있다. 지금까지 제기되었던 자활사업의 문제점은 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 기초생활보장제도의 급여체계에 따른 제약과 자활사업 자체의 프로그램 편중화 문제이다. 기초보장제도가 수급자의 구직노력을 촉진하는 기능이 취약하고, 자활사업 또한 미취업자에게 적절한 취업기회를 제공하는 기능이 취약했음을 의미한다. 어떤 의미에서 자활사업의 개편은 다소 늦은 감마저 있는 것이다. 하지만 최근 들어 기초생활보장제도의 개편이 가시화되고, <고용·복지 연계제도>를 강화하는 조치가 취해지고 있다. 이것이 자활사업의 전면적 개편이 필요할 뿐 아니라 불가피한 시점에 진입하였다고 판단하는 이유이다.

기초생활보장제도를 욕구별 급여체제로 개편하는 경우 자활사업에도 그에 상응하는 변화를 가져오게 된다. 이는 취업지원 프로그램 참여대상자의 선정, 지원 및 관리체계 그리고 취업지원 프로그램 연계 방식 등의 개편이 불가피한 것이다. 새로운 제도설계가 필요한 이유이다. 그리고 자활사업 내부적으로도 취업지원제도를 전면적으로 개편해야 할 한계점에 도달하였다. 지금까지 자활사업은 근로빈곤층에게 일자리다운 일자리를 제공하지 못해 왔다는 비판을 받아 왔다. 취업연계가 활성화되지 않았고, 재정을 통한 직접 일자리 창출사업 또한 괜찮은 일자리를 창출하지 못해 왔기 때문이다. 하지만 최근 희망리본이나 취업성공패키지 등 취업알선 프로그램의 취업성과

가 가시화되면서 취업지원 프로그램 전반에 걸친 개편이 필요하다는 인식이 확산되어 있다. 이는 대상자 선정과 관리 그리고 새로운 취업지원 프로그램의 연계 등 취업지원제도 전반에 걸친 개편을 미루기 힘들다는 점을 말해준다.

여기서 주목해야 할 점은 근로빈곤층 대상 취업지원제도의 개편은 <소득보장제도·취업지원제도·근로인센티브제도>를 유기적으로 연계한 새로운 <고용·복지 연계제도>의 구축을 전제해야 한다는 점이다. 기초생활보장제도의 개편이 자활사업 활성화를 위한 필요조건일 수 있으나 충분조건은 아니다. 마찬가지로 취업지원제도 개편 또한 자활사업 활성화의 필요조건이지만 충분조건이 아니다. 근로빈곤층 대상 소득보장제도와 취업지원제도는 서로 동전의 양면과 같아, 어느 하나의 개편만으로 성과를 기대하기 힘들기 때문이다. 서구의 경험에서 알 수 있는 바와 같이, 근로빈곤층 대상 소득보장제도와 취업지원제도를 강력하게 연계하지 않고서는 근로빈곤층의 취업 성과나 탈빈곤 성과를 기대하기 힘들다. 이 점에서 생계급여와 취업지원제도를 하나의 법률로 규정하고, 근로장려세제(근로인센티브제도)와의 연계를 강화하는 새로운 <고용·복지 연계제도> 도입이 필요한 것이다.

새로운 <고용·복지 연계제도>는 근로빈곤층 대상 생계급여제도와 취업지원제도를 연계해야 한다는 점에서 현행 생계급여제도를 노인·장애인 대상 생계급여와 근로빈곤층 대상 생계급여로 분리하는 방안을 전제하게 된다. 그 이유는 근로빈곤층의 취업과 탈빈곤을 촉진하기 위해서는 취업지원제도와 생계급여제도를 서로 유기적으로 개편할 수 있는 유연성이 필요하기 때문이다. 이 두 제도의 관리주체가 다른 경우, 정책성과 제고를 위한 제도개편이 지연되거나 왜곡되는 문제가 발생한다는 것은 과거 기초생활보장제도와 외국의 경험을 통해 분명하게 확인된 것이다. 현재와 같이 상이한 특성을 가진 빈곤층을 포괄하는 생계급여제도는 유연한 개편이 용이하지 않으며, 결국 분리되는 수순을 밟게 된다. 이러한 이유에서 근로빈곤층 대상 <고용·복지 연계제도>는 생계급여와 취업지원제도를 통합한 제도가 되어야 하는 것이다. 물론 근로빈곤층에 대한 차별적 처우를 우려하는 목소리가 존재한다. 하지만 욕구별 급여체계 하에서 근로빈곤층에 대한 보장성을 약화시키지 않고도 취업성과를 제고할 수 있는 다양한 대안이 존재한다. 근로능력자 가구에 속한 아동이나 노인 등에 대한 보호를 강화하는 조치가 가능한 것이다. 이를 이유로 생계급여 분리를 주저하는 것은 다소 본말이 전도된 측면이 있다고 판단하는 이유이다. 보다 전향적인 제도개편이 필요한 것이다.

이 보고서는 근로빈곤층 지원제도의 근본적인 개편이 필요하다는 점을 전제로 취업지원제도 개편방안을 다루고 있다. 하지만 이 문제와 관련해서도 기존 자활사업이 안고 있는 다양한 문제점과 잠재력에 대한 객관적인 평가에서 출발하고자 한다. 지금까지 우리사회가 기존 제도의 문제점을 보완하기보다 새로운 제도를 도입하는 편리한 선택을 반복해 왔고, 그 결과 근본적인 문제가 해결되지 않고 문제가 더욱 복잡해지는 양상이 나타나게 되었다. 기존 사업의 <근본적인 문제>를 해결하는데 주목해야 하는 이유이다. 이러한 관점에서 본다면, 자활사업을 우회하여 새로운 제도를 만드는데 몰두하기보다 자활사업을 개편함으로써 근로빈곤층 취업지원제도로서의 본연의 역할을 다하게 하는 노력이 필요하다.¹⁾

하나의 제도가 탄생하고, 새로운 문제에 봉착하고, 이를 해결하고, 소임을 다한 뒤 소멸하는 것은 자연스러운 과정이다. 문제는 하나의 제도가 성공과 실패를 반복하는 시행착오를 하는 것이 아니다. 시행착오는 분명 많은 정책경험을 축적시키는 기능을 하게 된다. 정부나 자치단체 그리고 민간공급자 모두가 최초로 참여한 실험이라면 시행착오는 불가피한 것이기도 하다. 더 큰 문제는 새롭게 제기된 문제점을 적기에 해결하지 못하는 일이다. 그것은 시행착오가 제도개편을 위한 자산으로 축적되지 않았음을 반증하는 것이기 때문이다. 이런 맥락에서 자활사업의 문제점과 정책경험 또는 정책성과에 대해 간략하게 언급하고자 한다.

자활사업의 문제점은 미취업자의 참여를 촉진하는 장치도 취약하고, 참여자가 선택할 수 있는 프로그램도 다양하지 않고, 프로그램에 참여하더라도 적절한 근로소득을 보장하지 못하고 있다는 것이다. 그것은 공급자나 정책관리자 입장에서 사업성과가 부진하다는 우려를 넘어, 참여자 입장에서 크게 환영받지 못하고 있다는 우려를 말해준다. 이러한 문제가 발생한 원인은 다음과 같이 정리할 수 있다. 1) 취업수급자에 대한 관리가 제대로 이루어지지 않았기 때문이다. 근로능력이 있는 수급자가 비공식근로나 사실상의 미취업상태에서도 생계급여를 비롯한 복지급여를 수급하기 용이하다면, 이들의 구직노력을 촉진하는 사업이 온전히 작동하기 힘들다. 문제는 현 제도 하에서 자활사업에 참여하기보다 비공식부문에서 일함으로써 더 많은 혜택을 받을 수 있다는 점이다. 이는 제도설계의 문제일 뿐 아니라 수급자 관리체계 상의 문제이기도 하다. 2) 미취업자의 특성과 욕구를 반영한 취업지원이 힘들었기 때문이다. 현재의 자활사업은 제도설계 시점의 의도와 달리, 참여자가 선택할 수 있는 프로그램이 다양하지 않다는 문제점을 안고 있다. 본인의 선호를 반영한 프로그램 제공이 힘들다는 점 외에도 참여자 특성을 고려한 다변화가 이루어지지 않았던 것이다. 그 결과, 자활사업 참여자 대부분은 자신의 욕구와 무관하게 자활근로사업에 배치되는 문제점이 발생했던 것이다. 3) 재정투입을 통한 일자리 창출전략 또한 적절한 일자리를 창출·제공하지 못해 왔기 때문이다. 현 자활사업에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 자활근로사업이나 자활기업은 참여자에게 적절한 임금을 보장하는 일자리를 창출하는데 한계를 보여 왔다. 이는 참여자의 낮은 취업능력에도 기인하지만, 지원프로그램의 운영체제나 운영방식이 안고 있는 한계와도 무관하지 않다. 이러한 프로그램은 취업애로계층에게 일자리 기회를 제공한다는 측면에서 필수 불가결하지만, 괜찮은 일자리를 창출할 수 있도록 운영체제를 개편해야 한다는 점을 말해준다.

그렇다고 자활사업에 문제점만 가득한 것은 아니다. 문제점에 가려 있는 성과와 성공잠재력 또한 분명히 존재하기 때문이다. 이를 몇 가지로 요약하면 다음과 같다. 1) 중앙부처 차원에서 근로빈곤층 취업지원제도의 설계와 운영에 필요한 실질적인 경험을 축적해 왔다는 점이다. 미취업 근로빈곤층의 취업 결정요인 및 탈빈곤 결정요인은 매우 복잡하다. 하지만 복지수급자의 탈수급 결정요인은 훨씬 복잡하다. 취업과 탈수급 성과를 제고하기 위해서는 제도설계, 프로그램, 조직과 인력, 전달체계 전반에 걸친 경험축적이 매우 중요하다. 하지만 이러한 경험은 단기간에 축적될 수 없는 것이다. 지난 10년간의 정책추진경험을 중요하게 생각해야 하는 이유이다. 2) 자활사업은 지역 중심의 근로빈곤층 취업지원사업으로서의 발전 잠재력을 갖고 있다는 점이다. 지금까지

1) 자활사업은 설계당시 근로빈곤층 대상 종합적인 취업지원제도로 구상되었다는 점을 강조해야 할 것이다. 문제는 그것이 온전히 작동할 수 없었던 제도적 여건에 있었던 것이다. 이 점에서 제도적 환경이 변화하는 상황에서 이 문제에 천착하는 것은 지극히 당연한 일일 것이다.

자활사업은 중앙부처의 소관 사업이었지만, 실제 활동영역과 주요한 협력자는 지역노동시장과 지방자치단체였다. 실제로 자활사업의 성과에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 다름 아닌 자치단체의 적극적 참여와 지원이었다. 실제 높은 취업성과와 사회적기여를 했던 자활사업이 자치단체와의 파트너십이 강하게 구축된 지역에서 발견되었다는 점은 분명하다. 자치단체와의 협력을 강화하고 지역특성에 맞는 혁신적 프로그램을 개발함으로써 <전체적으로> 취업성과와 탈수급성과를 제고할 수 있는 가능성을 말해주는 것이다. 셋째, 자활사업은 근로빈곤층 대상 취·창업지원 경험을 가진 민간 인프라를 보유하고 있다는 점이다. 물론 지역자활센터에 대해 많은 비판이 제기되고 있고, 사업성과를 제고할 수 있는 근본적인 개편이 필요하다는 점에는 큰 이견이 없다고 판단된다. 하지만 이 개편방안 또한 전국적으로 설치되어 있는 지역자활센터의 사업경험을 적절하게 살려내는 노력이 중요하다. 지역자활센터의 사업경험은 장기간 축적된 것이며, 새롭게 이러한 경험을 가진 민간공급기관을 육성하기는 쉬운 일이 아니다. 지역자활센터에 대한 지원체계와 운영방식을 개편함으로써 그러한 잠재력을 제고할 수 있다면, 이를 위한 노력을 아끼지 말아야 하는 이유이다. 지역자활센터의 사업경험이 사회적경제의 활성화와 밀접한 관련이 있다는 점을 감안하면, 이를 사회적경제 지원조직으로 개편하는 방안을 강구할 필요가 있다. 사회적경제가 빠르게 활성화되고 있는 최근 상황을 감안하면, 자활사업의 경험이 사회적경제 기업을 통한 고용창출에 큰 기여를 할 수 있다고 판단되기 때문이다.

이러한 이유에서 본 연구는 자활근로사업과 자활기업을 사회적경제 기업으로 육성하고, 이를 운영해 왔던 지역자활센터를 개편하는 방안을 제안하고 있다. 하지만 기존 지역자활센터를 모두 사회적경제 지원센터로 명칭만 바꾸는 개편방안을 전제하고 있는 것은 아니다. 자활근로사업단과 자활기업을 사회적경제 기업으로 육성하기 위한 지원조직, 즉 사회적경제 지원센터를 설치하는 방안을 제안하고, 지역자활센터의 자발적 참여를 유인하는 것이다.

제2절 연구대상과 연구방법

본 연구는 크게 세 부분으로 구성되어 있으며, 각 연구주제에 상응하는 연구방법을 활용하고 있다. 연구주제는 1) 한국 근로빈곤층 지원제도의 실태분석 및 각국의 관련 제도 개편사례, 2) 자활사업의 주요 프로그램 평가, 3) 자활사업의 다변화 방안, 그 중에서도 자활사업과 사회적경제의 연계방안으로 대별할 수 있다.

첫째, 한국 및 각국의 근로빈곤층 지원제도 및 근로빈곤층 실태분석을 위해서는 다음과 같은 연구방법을 활용하였다. 하나는 국내 및 국외의 선행연구에 대한 검토이다. 국내 선행연구는 기초생활보장제도와 자활사업에 대해 지난 10년간 발표된 연구들을 지칭하고, 국외 선행연구는 각국의 근로빈곤층 지원제도 개혁에 대한 연구들을 지칭한다. 외국사례와 관련해서는 영국, 프랑스, 독일의 제도개혁의 동향을 살펴보고 있다. 다른 하나는 서베이 데이터 및 행정데이터를 활용한 통계분석이다. 근로빈곤층 실태분석을 위해서는 2012년 한국보건사회연구원이 실시한 <차상위층 실태조사> 원 데이터 및 통계청 가계동향조사 원자료를 활용하였다. 수급자 실태분석을 위해서는 복지부의 공식 통계자료집(기초생활보장제도 수급자 현황)과 사회복지통합전산망에서 추출한 수급자 데이터 원자료를 활용하였다. 이는 지금까지 발표된 수급자 관련 데이터 중 상대적으로 정

확도가 높은 전수 데이터라는 점에서 각종 추정치를 산출하는데 활용하였다.

둘째, 자활사업의 주요 프로그램에 대한 진단과 관련해서는 중앙자활센터에서 취합한 자활근로사업 및 자활기업(자활공동체) 사업현황 자료를 활용하였다. 물론 현 단계에서 자활근로사업 및 자활기업에 대한 적절한 데이터를 발견하기는 힘든 상황이다. 그것은 자활근로사업 및 자활기업의 실질적인 회계기준이 정립되지 않았으며, 그에 준하는 정보가 취합되지 않았기 때문이다. 그것은 각 사업단 및 기업의 투입 대비 매출 또는 수익 규모를 추정하는데 어려움이 있음을 의미한다. 그 밖에도 자활근로사업의 특성 상 지역의 취약계층에게 무상으로 제공하는 서비스의 총량을 파악할 수 없었다는 점 또한 언급해야 할 것이다. 자활근로사업단 중 상당수가 사회적일자리형이라는 점을 감안하면, 이 사업단이 창출하는 비금전적 편익에 대한 고려가 필요하나 이를 추정하기 힘들다는 한계점을 안고 있는 것이다.

셋째, 자활사업의 다변화 방안과 관련해서는 선행연구에 대한 검토와 실태분석 결과를 활용하여 작성하였다. 그 중에서도 자활사업과 사회적경제의 연계방안과 관련해서는 외국의 사례를 간략하게 살펴봄으로써 그 논거를 제시하는데 주목하였다. 참고로 1990년대 중반 유럽 각국이 실직빈곤층 대상 노동통합형 사회적기업(WISE)에 대한 지원을 확대한 이후, 자활기업과 유사한 WISE는 사회적경제에서 큰 관심을 받아 왔다. 하지만 정부의 지원이 확대되는 만큼의 위험성 또한 지적되고 있다. 이러한 상황에서 지역자활센터 개편과 관련해서 주목할 만한 몇 가지 사례에 주목하였다. 그 중에서도 사회적경제 기업(Enterprises of Social Economy)²⁾의 기획과 설립, 운영과 안정화에 이르는 생애주기에 걸쳐 지원을 담당하는 조직은 많은 시사점을 주는 것으로 판단된다. 국내의 선행연구와 관련해서는 최근 발표된 자활사업과 사회적경제와의 연계방안을 제안하고 있는 두 편의 보고서를 참조하였다.

제3절 연구내용의 구성과 한계점

이 보고서는 다양한 주제를 분석하고 있지만, 그 중에서 기존 연구와의 차별화된 새로운 연구결과가 무엇인지 간략하게 설명하고자 한다. 그것은 아래와 같이 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 근로빈곤층 및 근로능력 수급자의 실태를 파악하는 것이다. 이를 위해 근로빈곤층 취업지원제도의 잠재적 참여대상의 규모를 추정하고, 수급자 중 이러한 취업지원 프로그램 참여자가 적절한 규모를 나타내고 있는지 살펴보고 있다. 기초생활보장제도 수급자 중 근로능력자의 규모가 큰 변동폭을 보여 왔고, 자활사업 참여자가 지난 10년간 4~6만명 규모를 넘어서지 못했다는 점에 착안한 것이다. 이러한 분석결과는 근로빈곤층 대상 취업지원제도의 잠재적 수요를 제시함으로써 향후 제도개편 방안을 정교화 하는데 그 목적이 있다.

둘째, 자활근로사업 및 자활기업의 실태를 진단하고 개편방안을 제시하는 것이다. 이는 지금까지

2) 참고로 이 연구에서는 <사회적경제 기업>이라는 용어를 사용하고 있다. 그 이유는 더 이상 사회적경제의 다양한 조직을 대표하는 것이 아니라, 다양한 특성을 가진 조직 중 하나로 전문화되고 있다는 인식에 따른 것이다. 실제로 유럽 등 각국에서는 사회적협동조합 등 사회적경제 본연의 기업조직과 사회적기업 조직을 아우르는 개념으로 <사회적경제 기업>(Entreprise de l'Economie sociale)이라는 용어를 사용하고 있다. 이러한 상황은 우리나라 또한 크게 다르지 않다고 판단된다. 이 점에서 본 연구는 사회적경제의 다양한 기업을 총칭하는 용어로 <사회적경제 기업>이라는 개념을 사용하고 있다.

지 자활근로사업과 자활기업에 대한 비판은 많았지만 정작 객관적으로 그 실태를 진단한 연구가 거의 없었기 때문이다. 이러한 취지에서 최근 취합된 데이터로부터 몇 가지 핵심적인 정보를 추출하여 실태를 진단하고자 하였다. 분석결과는 해당 사업을 개편해야 할 필요성과 개편방향에 대한 중요한 시사점을 주고 있다. 지역여건과 업종을 고려하여 지원체계를 근본적으로 개편해야 한다는 것이다. 특히 자활근로사업을 현재와 같은 인건비의 장기보조 방식으로 운영하기보다, 기업으로서의 지속가능성을 제고하는 방향으로 개편이 필요하다는 점을 강조하고 있다.

셋째, 지역자활센터의 역할을 재규정하는 것이다. 지금까지 지역자활센터는 사례관리부터 고용 창출과 취업연계 그리고 창업지원에 이르는 거의 모든 취업지원사업에 참여해 왔다. 이는 지역자활센터가 거의 유일한 전국적 인프라였다는 점과 관련이 있다. 하지만 지난 수년간 공공부문의 사례관리가 강화되고, 취업연계 프로그램이 확대되고, 새로운 취업지원 프로그램 도입이 고려된 상황에서 지역자활센터의 역할을 재정립할 필요가 있다. 본 연구에서는 지역자활센터가 지원해 왔던 자활근로사업과 자활기업이 1) 노동통합형 사회적기업, 2) 사회서비스형 사회적기업, 3) 사회적협동조합, 4) 일반공동창업 등 다양한 성격을 가진 사업군(群)이라는 점에 주목하였다. 그리고 이러한 사업체들을 육성할 수 있는 새로운 지원조직의 설치 필요성을 제안하고 있다. 그것은 사회적경제 지원센터를 지칭하는 방안으로 언급하고 있다.

제2장 근로빈곤층 지원정책의 환경변화

제1절 왜 근로빈곤층 지원정책인가

한국사회는 현재 저성장의 위협에 노출되어 있으며, 내부·외부적으로 경제환경의 불확실성에 직면하고 있다. 내부적으로는 외환위기 이후 누적되었던 고용문제와 소득불평등 문제가 장기간 높은 수준에 정체되어 있어, 다양한 사회갈등을 야기하는 원인으로 작용하고 있고, 외부적으로는 수년간 계속되었던 글로벌 경제위기와 최근 동북아의 정치·경제 환경변화가 서로 맞물려 한국의 경제성장과 고용창출의 잠재력이 약화될 위험성이 커지고 있음을 의미한다. 문제는 이러한 내·외부의 충격이 한 시점에 중첩되어 나타나는 경우, 그것에 대처하기 매우 힘들다는 점에 있다. 이 점에서 지금 한국사회는 이러한 내·외부적 위기에 대처할 수 있는 대책을 수립하는 일이 시급하다고 판단된다.

일차적으로 견실한 경제성장을 이루고, 그것이 고용창출과 고용유지 그리고 근로소득 격차의 축소로 이어지게 하는 정책이 필요하다. 물론 이 또한 외부의 경제환경과 환율변화 등 다양한 요인에 의해 영향을 받게 된다. 하지만 이를 감안하더라도 고용창출을 견인할 수 있는 새로운 경제성장의 패러다임이 요구된다 하겠다. 이를 위해서는 다음과 같은 일련의 대책수립이 필요하다.

일차적으로 기업의 국내투자를 활성화하는 조치를 강화할 필요가 있다. 사실상 기업의 국내투자가 부진한 상황에서 고용창출을 기대하기는 난망한 일이다. 2000년대 중반이후 고용창출을 선도했던 것은 사업서비스업, 교육서비스업, 사회서비스업이었다. 하지만 교육서비스업은 가계의 사적지출 증가에 기반한 것이며, 사회서비스업은 정부의 사회지출 증가와 관련이 있는 것이다. 달리 표현하면, 지난 수년간 전체 고용창출에서 기업의 국내투자의 역할이 부진했던 것이다. 그리고 교육서비스업과 사회서비스업은 상대적으로 여성의 저임금 취업증가로 이어지는 특성을 갖고 있다. 달리 표현하면, 취업자가 증가하더라도 소득분배구조에 부정적인 영향을 미쳐 왔던 것이다. 이 점에서 각종 고부가가치산업과 제조업부문의 투자확대와 그에 상응하는 전문화된 사업서비스업 부문의 성장이 양질의 일자리 창출을 선도해야 할 필요성이 큰 것이다.

더불어 고용불안을 해소하는 대책과 임금격차를 해소하는 대책을 강력하게 추진해야 한다. 외환위기 이후 임금부문의 취업자 감소는 비임금부문에서 자영업자의 증가 또는 규모유지에 결정적인 영향을 미쳐 왔다. 그리고 이는 공급과잉을 통한 부문 전체의 부실화를 초래하였고, 최근 대기업이 이 부문에 본격적으로 진입함에 따라 부문 내부의 수익격차는 더욱 확대되는 추세를 나타내고 있다. 결과적으로 현재 자영부문의 공급과잉은 임금부문의 고용감소와 저임금 증가에 기인하는 것이다. 이 점에서 심각한 고용불안을 해소하고, 정규직과 비정규직 간, 대기업과 중소기업 간, 내수기업과 수출기업 간, 남성과 여성 간 임금격차를 해소하는 대책을 강화해야 하는 것이다. 물론 이 문제를 해결하기 위해서는 보다 강력한 정책추진 의지와 실효성 있는 정책마련이 전제되어야 할 것이다.

하지만 경제성장과 고용창출 그리고 임금격차를 통해 문제를 해결하려는 노력을 하더라도, 근로빈곤층에 대한 지원대책을 강화하는 준비가 필요하다는 점을 지적해야 할 것이다. 그것은 크게 두 가지 이유에서 그러하다. 첫째, 외부 정치경제환경의 불확실성이 증가하는 상황에서 낙관적 시나리오에 근거해서 정책을 수립하기보다, 잠재적 위험요인에 선제적으로 대비하는 정책을 수립해야 할 현실적인 필요성이 그것이다. 성장과 고용창출이 순조롭게 이루어지는 것이 가장 바람직한 일일 것이다. 하지만 지난 10여년간의 경험에 비추어 보면, 외부의 경제충격이 도래할 개연성 또한 부인하기 힘들다. 더욱이 이러한 경제충격은 우리사회 내부에 치유하기 힘든 깊은 상처를 남겼다. 둘째, 우리사회에서 중산층을 육성하기 위해서는 근로빈곤층의 탈빈곤을 촉진해야 필요성이 그것이다. 중산층의 육성이란 한편으로는 기존의 중산층의 생활기반을 공고히 하는 접근방식과 빈곤층을 다시 중산층으로 복귀시키는 접근방식으로 대별할 수 있다. 그 중에서도 가장 직접적이고 시급한 정책대상은 근로빈곤층일 것이다. 여기서 주목해야 할 점은 근로빈곤층 중 상당수가 최근 중산층에서 추락한 집단이라는 것이다. 달리 표현하면, 이 집단이야말로 가장 중산층으로의 복귀가 용이한 집단인 셈이다.

물론 문제는 근로빈곤층 지원정책을 어떻게 강화할 것인가 하는데 있다. 그것은 정책의 효과성과 효율성 그리고 지속가능성이라는 원칙에 충실할 필요가 있다. 먼저 근로빈곤층 지원정책은 취업률 제고와 탈빈곤 촉진이라는 핵심 성과를 제고할 수 있도록 정책을 설계되어야 할 것이다. 많은 재정을 투입하고도 이러한 성과를 산출하기 힘들도록 제도를 설계하는 것은 피해야 할 일인 셈이다. 이어 최적의 비용으로 성과를 극대화할 수 있도록 정책을 설계해야 할 것이다. 물론 근로빈곤층 지원정책의 성과를 취업과 탈빈곤으로만 측정해서는 곤란하다. 그것이 갖는 다양한 사회적 기여가 존재하기 때문이다. 하지만 이 점을 고려하더라도 동일한 성과를 도출하는데 최소한의 비용을 투입할 수 있는 선택을 고민해야 하는 것이다. 현실에서 가장 힘든 선택의 문제이기도 하다. 끝으로 단기간의 정책성장에 몰두하기보다 그것이 우리사회에 미치는 중장기적 파급효과를 고려해야 한다는 점이다. 일자리는 최선의 복지이자 복지를 지탱하는 토대이기도 하다. 하지만 그것이 저임금의 일자리를 양산하는 방식이어서는 곤란하다. 그것은 다시 복지지출 확대를 초래하는 악순환을 초래하기 때문이다. 이 점에서 단기적 취업성장을 넘어 근로빈곤층이 안정적으로 빈곤에서 탈출할 수 있도록 정책을 설계해야 하는 것이다.

제2절 외국 근로빈곤층 지원정책의 개혁 동향

근로빈곤층 지원정책은 <소득보장제도 · 취업지원프로그램 · 근로인센티브>를 효과적으로 연계해야 개별 정책의 정책목표를 달성할 수 있다. 이는 자활사업 또는 근로빈곤층 취업지원 프로그램이 효과적으로 작동하기 위해서는 이를 규정하는 제도를 개편하는 노력이 선행되어야 한다는 점을 말해준다. 물론 그것은 고용친화적 복지개혁이 목표가 되어야 할 것이다. 그 중에서도 가장 중요한 목표는 근로빈곤층 수급자 또는 실직자로 하여금 취업하는 것이 미취업상태에 머무는 것 경제적으로 더 유리하다는 분명한 시그널을 주는 것이다. 이는 제도설계 · 제도추진 · 전달체계 개편과정에서 가장 우선적으로 고려해야 하는 사항이다. 그리고 이를 위해 ① 취업연계 → ② 취업자 인센티브 확대 → ③ 미취업자 기본소득보장 순으로 제도진입 단계를 재구성할 필요가

있다. 지금까지 소득보장을 전제로 취업지원을 해 왔다면, 먼저 취업지원을 강화하고 최종적인 지원으로 소득보장을 하는 순으로 수급자 지원체계를 개편하는 것이다.

1. 각국의 <고용·복지 연계제도 개혁>

근로빈곤층 지원정책은 1990년대 중반 미국의 근로연계복지(workfare)이후 지금에 이르기까지 많은 국가에서 제도도입과 개편을 반복해 왔다. 이는 근로빈곤층 대상 정책실험이 수 많은 시행 착오를 거듭해 왔음을 의미하는 것이다. 그 중에는 근로빈곤층 복지수급자에 대한 채찍과 당근을 결합한 미국 방식이 가장 급진적인 선택이었다고 말할 수 있다. 이는 총 수급기간의 제한과 강력한 근로의무 부과, 그에 상응하는 취업지원제도 도입과 근로인센티브제도(EITC)를 조합한 것이었다. 하지만 다른 국가에서는 이러한 정책을 각자의 여건과 정책목표에 맞게 새로운 형태로 추진해 왔다. 특히 유럽대륙의 복지국가들은 상대적으로 관대한 복지제도와 강력한 적극적 노동시장 정책을 통해 문제를 해결하는데 많은 노력을 기울여 왔다. 그럼에도 전반적으로는 미국의 근로연계복지와 같은 방식을 적용하지는 않았다. 그러나 장기간의 경기침체에 직면했던 국가들은 공공부조제도나 실업부조제도를 중심으로 근로빈곤층 수급자가 증가함에 따라 이 문제를 해결하기 위한 보다 급진적인 대책을 모색하기 시작하였다. 그리고 2000년대 중반이후 유럽 중심국가에서 나타난 <고용·복지 연계제도 개혁>은 일련의 수렴경향을 나타내고 있는 것으로 판단된다. 그것은 그동안 분절적으로 존재하고 있는 근로빈곤층 대상 소득보장제도와 취업지원제도 그리고 근로인센티브제도를 보다 강력하게 통합하는 실험이었다.

이러한 정책기조는 영국·프랑스·독일의 <고용·복지 연계제도 개혁>을 통해 확인할 수 있다.³⁾ 여기서 주목해야 할 점은 이들 세 국가의 복지체제가 상이한 특성을 갖고 있음에도 이러한 수렴경향을 나타내고 있다는 것이다. 제도개혁의 시점 순으로 보면, 독일이 가장 먼저 <고용·복지 연계제도> 개혁에 착수한 것으로 나타나고 있다. 물론 근로빈곤층 지원제도는 이미 1990년대 초반부터 끊임없이 개편되어 왔다는 점에서 그 시점을 논하는 것이 중요하지 않다. 하지만 장기간 상이한 제도발전경로를 거쳐 최근 일정한 수렴경향을 보인다는 점을 감안하면, 이렇게 표현할 수 있는 것이다. 그리고 가장 최근의 개혁은 영국의 사례이다. 이 개혁은 2013년에도 현재진행형이라는 점에서 그 성과를 말하기는 힘들다. 하지만 이 개혁의 기본방향과 그것을 통해 얻고자 하는 정책목표는 다른 국가들의 사례와 유사하다.

먼저 독일은 폭스바겐 사장 하르츠(Hartz)의 이름을 딴 일련의 개혁정책을 추진해 왔으며, 2005년 Hartz IV 개혁으로 새로운 <고용·복지 연계제도>를 구축하기에 이른다. 그것은 구직자 기초 소득보장제도(GA)를 지칭한다. 이 제도는 기존의 공공부조제도(사실상 생계급여제도)에서 근로빈곤층 대상 공공부조제도(Sozialgeld)를 분리하고, 이를 실업부조제도(ALG II)와 결합한 형태를 갖추고 있다. 이러한 방식을 취한 이유는 근로빈곤층 본인에 대한 조건부과와 그에 따른 제재조치와 달리, 아동이나 노인 등의 가구원에 대한 소득보장 원칙을 고수하기 위한 것이다. 이 제도의 특징은 지금까지 분절적으로 운영되던 실업부조제도와 공공부조제도를 하나의 제도로 묶고, 장기실직상태에 있던 실업부조 및 공공부조 수급자를 대상으로 일차적으로 취업연계를 강화하는

3) 참고로 각국의 고용복지 연계제도의 개혁동향에 대한 부분은 다음 연구결과에서 많은 부분을 인용하였음을 밝혀둔다. 류만희·노대명·김송이(2012), <국가별 근로연계복지제도 비교연구>, 국회예산정책처

<Work First 전략>을 채택하였다는 점이다. 이러한 개편은 매우 흥미로운 내용을 포함하고 있다. 그 중 하나는 복지사무소와 고용센터의 통합을 전제하고 있다는 점이다. 장기간 복지사무소를 통한 취업연계 프로그램을 실시해 왔고, 고용센터를 통해 실업부조 수급자의 구직활동을 실시해 왔지만, 정책성과는 크지 않았다. 그리고 하나의 제도에서 다른 제도로의 이동으로 인해 성과를 제고하는데 심각한 어려움이 있었다. 이 점에서 일선 관리조직의 통합이라는 강력한 개편을 실시했던 것이다. 다른 하나는 기존 적극적 노동시장프로그램 중 성과가 낮은 일부 프로그램을 대폭 축소하는 조치를 취하였다는 점이다. 그 중에서도 직업훈련 프로그램에 대한 예산이 Hartz IV 개혁을 전후해 약 절반 수준으로 줄었다는 점은 주목해야 할 대목이다. 직업훈련 프로그램이 노동시장에서의 실제 수요에 부응하지 못해 왔음을 의미하기 때문이다.

이어 프랑스는 2009년 활동연대수당제도(RSA)를 도입함으로써 지금까지와는 다른 새로운 형태의 <고용·복지 연계제도>를 도입하기에 이른다. 물론 이 제도개편의 이면에는 임기 중 빈곤층 규모를 1/3 줄이겠다는 사르코지 전 대통령의 공약이 자리하고 있었다. 근로빈곤층의 중산층 진입을 촉진하는 정책 중 하나였던 셈이다. 그렇다고 이 정책이 아무런 논거 없이 도입되었던 것은 아니다. 이 제도는 1980년대 후반이후 근로빈곤층 지원정책의 반복적인 개편과정을 통해 축적된 다양한 경험이 압축된 결과이기 때문이다. 참고로 프랑스는 근로빈곤층 대상 취업지원과 관련해서 다양한 정책적 실험을 해 왔으며, 한국의 자활근로사업이나 자활기업(자활공동체)과 유사한 프로그램을 실시하고 있다. 주목해야 할 점은 이 제도가 근로빈곤층 대상 생계급여제도들(RMI와 API)을 하나로 통합하고, 해당 생계급여제도 수급자 중 미취업자를 대상으로 취업연계 프로그램 참여를 강화하는 조치를 취하고 있다는 것이다. 그리고 취업수급자에게는 그에 상응하는 근로인센티브를 부여하고 있다. 이는 미국의 EITC나 영국의 WFTC와 유사한 조치를 채택하고 있음을 의미한다. 여기서 언급했던 독일의 개혁과 비교할 때, 공통점과 차이점을 발견할 수 있다. 공통점은 분산된 근로빈곤층 소득보장제도를 통합했고, 취업연계를 강조하는 프로그램 개편을 단행했다는 점이다. 차이점은 독일이 실업부조제도를 공공부조제도와 통합한 반면, 프랑스는 실업부조제도와 통합이 아직 이루어지지 않은 상황이라는 것이다. 물론 프랑스에서도 이러한 논의가 진행되고 있는 것은 사실이다. 하지만 현재 시점까지 이러한 개편은 이루어지지 않고 있다. 그 이유는 프랑스와 독일에서 실업부조제도와 공공부조제도에서 근로빈곤층 수급자가 차지하는 비중에서 찾을 수 있다. 프랑스는 1980년대 후반이후 근로빈곤층 중 상당수가 최소적용수당(RMI)이나 한부모수당(API) 제도로 진입한 반면, 독일은 실업부조제도가 지속적으로 확대되어 왔다. 따라서 프랑스는 상대적으로 규모가 큰 공공부조제도의 통합이 개편의 우선순위에 있었다면, 독일은 실업부조제도와 공공부조제도의 통합이 우선순위에 있었던 것이다. 프랑스 취업지원제도와 관련해서는 취업연계를 강조하는 정책적 변화가 나타나고 있음에 분명하다. 하지만 그것이 기존의 다양한 취업지원 프로그램을 폐지하거나 대폭 축소하는 조치로 이어지지 않고 있다. 이는 경기침체가 장기화되는 상황에서 취업연계 프로그램의 효과성과 지속가능성에 대한 우려와 무관하지 않다고 판단된다.

끝으로 영국은 2012년 복지개혁법을 통해 보편급여제도(Universal Credit)를 도입함으로써 앞의 국가들에 비해 더욱 급진적인 형태로 <고용·복지 연계제도>를 구축한 경우이다. 혹자는 이를 통합급여로 해석하고 있지만, 그것은 한국에서의 통합급여라는 용어와는 상이한 의미를 갖는다. 그것은 기초생활보장제도와 같이 모든 급여를 통합한 것도 아니며, 근로빈곤층 구분 없이 하나의

생계급여제도를 운영하는 것도 아니기 때문이다. 이 제도는 근로빈곤층 대상 각종 복지제도 중 생계급여제도를 통합하고, 기타 복지급여를 근로소득 증가에 따른 급여감소율의 적용대상으로 개편한 형태이다. 사실 영국은 일찍이 근로빈곤층 대상 생계급여제도를 분리하여 실업부조제도와 통합한 경우이다. 그것이 바로 잘 알려진 자산조사형 구직자수당(JSA - income based)이다. 이 제도는 엄밀한 의미에서 실업부조제도의 성격 외에도 생계급여제도의 성격 또한 갖고 있다. 그것은 주로 근로무능력자나 근로능력미약자를 대상으로 하는 생계급여제도(Income Support)와 달리, 일정 시간이상 노동하는 근로빈곤층을 대상으로 하는 생계급여제도처럼 자산조사를 토대로 운영되어 왔기 때문이다. 하지만 이 제도는 2011년 초에 표면화되었던 장애수당의 문제와 맞물려 또 한번 제도개편이 필요한 상황에 처하게 된다. 그것은 근로능력판정(또는 장애판정) 과정에서 상당수 근로빈곤층이 장애수당 수급자로 전환되고, 이것이 장애수당 수급자의 증가로 이어져 왔기 때문이다. 이는 근로빈곤층 대상 소득보장제도가 몇 개의 제도로 분산되어 있는 경우, 한 제도를 강하게 개편하면 다른 제도로 수급자가 이동하는 현상이 발생했음을 말해준다. 그에 따라, 영국은 근로능력판정체계를 강화하고, 근로빈곤층 대상 소득보장제도를 통합하고, 취업연계 프로그램을 강화하는 개혁을 추진하게 되었던 것이다. 기존 자산조사형 구직자수당과 또 다른 생계급여제도(ESA)를 통합하고, 해당 급여 수급자를 대상으로 <Work First 전략>을 강화하였던 것이다. 여기서 한 가지 주목해야 할 점은 보편급여제도 하에서는 주거급여 또한 소득증가에 따라 급여감소율의 적용을 받게 되었다는 것이다. 이는 독일이나 프랑스의 개혁과는 중요한 차이점 중 하나이다. 취업지원제도와 관련해서 영국은 1990년대 후반 뉴딜정책을 통해 근로빈곤층의 특성을 고려한 다양한 취업지원 프로그램을 실시하여 왔다. 하지만 2013년의 개혁에서는 취업연계를 최우선 관문으로 설정하는 변화를 나타내고 있다.

2. 각국의 <고용·복지 연계제도 개혁>의 시사점

독일·프랑스·영국 이 세 국가의 <고용·복지 연계제도> 개혁은 그 공통점과 차이점 측면에서 우리나라의 공공부조제도 개혁에 많은 시사점을 주고 있다. 공통점은 <고용·복지 연계제도>의 개편방향과 관련한 시사점을 주고, 차이점은 각국의 고유한 여건 하에서 어떠한 전략을 선택해야 하는지에 대한 시사점을 주는 것이다. 이러한 맥락에서 이들 국가의 복지개혁이 주는 몇 가지 시사점을 정리하면 아래와 같다.

먼저 이들 국가의 복지개혁은 근로능력빈곤층(Workable poor) 대상 소득보장제도를 통합했다는 점이다. 그것은 특성이 다른 빈곤층을 대상으로 여러 개의 소득보장제도를 운영하는 경우, 취업을 촉진하는 제반 조치의 효과가 반감되는 측면이 있기 때문이다. 그 중에서도 실업부조제도와 공공부조제도의 통합은 그것이 모두 정부재정에 의존하게 되는 경우, 더욱 강력한 개혁의 대상이 되는 경향을 확인할 수 있다. 이는 한국의 기초생활보장제도 개편과 관련해서 매우 중요한 시사점을 주고 있다. 다양한 소득보장제도를 통합한다는 것이 서로 특성이 다른 빈곤층 대상 소득보장제도를 통합해야 한다는 의미가 아니라는 점이다. 이들 국가는 이미 근로빈곤층과 노인·장애인 대상 소득보장제도를 분리한 경우이며, 근로빈곤층을 대상으로 하는 소득보장제도를 통합한 경우인 것이다.

이어 이들 국가의 복지개혁은 <Work First 전략>, 즉 취업연계를 근로빈곤층 수급자의 일차적

진입 프로그램으로 설정하는 경향을 보이고 있다는 점이다. 그렇다고 다른 취업지원 프로그램을 획일적으로 축소하거나 폐지하는 것은 아니다. 그것은 개별 프로그램의 성과와 관련이 있기 때문이다. 다만, 기존의 취업지원 프로그램 중 상대적으로 취업성고가 낮은 프로그램에 대해서는 대대적인 축소조치를 취하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 그 중에서도 상대적으로 고비용 프로그램이라 할 수 있는 직업훈련 프로그램은 독일의 경우에서와 같이 일차적인 개편대상이 되기도 한다. 그리고 취업연계와 관련해서도 기존 공급기관을 개혁하는 방안의 하나로 민간공급기관의 진입을 허용하는 조치를 취하고 있다는 점도 주목해야 할 점이다. 물론 이는 유럽대륙국가의 특수한 상황에 기인한 것이다. 즉 기존의 공공부분 공급기관이 취업연계와 관련해서 매우 경직적이며 투입대비 낮은 성과를 보여 왔다는 점에서 개편의 촉매제로 활용했던 측면이 있는 것이다. 따라서 공공 공급기관이 거의 없는 국가에서 민간공급기관을 확대하는 조치는 전혀 다른 결과를 초래할 수 있다는 점에 주의해야 할 것이다.

그리고 이들 국가의 복지개혁은 근로의무 부과에 따른 제재조치의 강화라는 점에서 공통점을 갖는다. 물론 그것이 미국의 수급기간 제한이나 정액급여 도입과 같은 급진적인 선택은 아니다. 실제로 이들 국가가 그러한 선택을 하지 않은 이유는 서로 다른 경제여건과 의식구조에도 기인하는 것이지만, 그러한 급진적 선택이 기대에 상응하는 성과를 거두기 힘들다는 인식과도 무관하지 않다. 그럼에도 이들 국가는 근로의무를 이행하지 않는 수급자에 대해 급여삭감 등의 강력한 제재조치를 취하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 그것은 의무를 부과하고 취업기회를 제공하는 경우, 의무를 이행하지 않은 책임을 묻는 실질적인 조치가 취해지고 있음을 의미한다. 다만 독일의 경우와 같이, 근로빈곤층 당사자와 해당 가구원을 구분함으로써 취약계층이 피해를 보는 문제를 최소화하는 방안도 존재하고 있다.

끝으로 이들 국가의 복지개혁은 <소득보장제도 · 취업지원제도 · 근로인센티브제도>의 연계성을 강화하는 제도 개혁이었다는 점이다. 물론 그것이 하나의 법률로 모든 제도를 통합하는 방식은 아니다. 그것은 생계급여제도와 취업지원제도를 통합하고, 여기에 근로인센티브제도를 연계하는 방식에 가깝다. 이처럼 세 개의 핵심 제도를 통합 · 연계한 이유는 개별 제도의 성과를 높이기 위해서는 제도 간 연계성을 강화하는 조치가 불가피했기 때문이다. 이는 현재 기초생활보장제도 개편을 검토하고 있는 우리 정부가 주목해야 할 대목이다. 사실 1999년 기초생활보장제도 도입시점에는 근로빈곤층 대상 소득보장제도와 취업지원제도를 분리하기 힘들었을 것으로 판단된다. 그럼에도 기초생활보장제도 자체는 근로빈곤층 수급자의 취업촉진을 위해 소득보장과 취업지원 그리고 근로소득공제를 결합하는 방식을 취하고 있었다. 문제는 소득공제의 적용이나 취업지원 프로그램 참여대상 확대 등이 지연되는 과정에서 제도 외부에 새로운 제도들이 분화 발전하기 시작했다는 것이다. 물론 지원제도의 전문화는 바람직한 일이다. 하지만 근로빈곤층 지원제도에 대한 통합적인 지원 및 관리기능이 심각하게 약화됨에 따라, 각 제도의 성과는 물론이고 제도 간 시너지 효과 또한 기대하기 힘든 문제가 발생했던 것이다. 이는 현재 기초생활보장제도를 욕구별 급여체제로 개편하는 작업과 생계급여제도를 이원화하여 근로빈곤층 대상 소득보장제도와 취업지원제도 그리고 근로장려세제를 연계하는 새로운 <고용·복지 연계제도>를 도입하는 작업을 동시에 추진할 필요가 있음을 말해준다.

제3절 근로빈곤층 취업지원정책과 사회적경제

이 절에서는 사회적경제 개념에 대한 간략한 정리를 하고, 사회적경제가 지역사회에 미치는 긍정적인 효과를 살펴보고, 근로빈곤층 취업지원정책을 사회적경제와 연계해야 할 필요성을 설명하고, 향후 정책방향에 대해 간략하게 제안하고자 한다.

1. 사회적경제 개념에 대한 정의

본론에 들어가기에 앞서, 사회적경제(Social Economy : SE)와 관련된 몇 가지 개념에 대해 간략하게 설명을 하고자 한다. 최근 사회적경제라는 용어가 많이 쓰이고 있지만, 여전히 낯설게 느껴질 수 있다. 그러나 실제 이 개념은 우리의 일상생활에서 쉽게 목격할 수 있는 시민단체나 협동조합 그리고 사회적기업 등의 조직들의 사업과 사회적 네트워크를 총칭하는 것이기 때문이다. 최근 빠르게 증가하고 있는 생활협동조합의 매장이나 의료생활협동조합, 그리고 사회적기업 등은 모두 사회적경제의 조직들이다.

사회적경제는 어떻게 정의할 수 있는가. 드푸르니(Jacques Defourny)는 사회적경제를 규범적 그리고 법규적 관점에서 정의하고 있다(Defourny, 2000). 먼저 규범적으로 사회적경제는 ‘인간을 모든 관심의 중심에 놓는 사회영역을 총칭’하는 것이다. 즉 자본과 수익보다는 일자리를 중시하고, 이를 통해 창출되는 사회적 연계를 중시하는 사회영역인 셈이다. 이어 법규적으로는 각국이 정한 법률에 따른 협동조합(Co-operative), 공제조합(Mutuals), 시민단체(Association)의 활동영역을 총칭하는 것이다. 이러한 조직들이 시민들의 자율적 조직이며 자본보다 연대를 중시한다고 간주하는 것이다. 이 점에서 보면, 사회적경제는 비영리부문(Non-Profit Sector)이나 제3섹터(The third Sector) 등의 개념과 유사한 것으로 이해할 수 있다. 다만, 한 가지 중요한 차이는 비영리부문은 수익사업을 하는 협동조합 등을 포함하지 않는 반면, 사회적경제는 사회적 목적을 위해 수익사업을 하는 협동조합이나 사회적기업 등을 포함하고 있다는 점이다.

그렇다면 사회적경제와 관련된 용어들은 어떻게 정의해야 하는가. 여기서는 사회적경제와 관련된 주요 용어를 간략하게 정의하고, 이러한 용어를 사용하는 이유에 대해 설명할 필요가 있다. 사회적경제 조직(Social Economy Organizations : SEO)은 사회적기업(Social enterprise : Se), 사회적협동조합(social co-operatives : SC), 비영리민간단체(Non-Profit Organizations : NPO) 등을 총칭하는 것이다. 그리고 사회적경제 일자리란 이러한 조직들이 창출하는 일자리를 총칭하는 것이다. 그 중에서 재화나 서비스를 생산하는 조직들을 사회적경제 기업(Social Economy Enterprise : SEE)이라고 부를 수 있다. 이 대목에서 왜 사회적경제 기업(SEE)이라는 용어를 사용하고 있는지 설명할 필요가 있다. 불과 10년 전만 해도 사회적기업은 사회적경제의 기업들을 총칭하는 개념으로 사용되어 왔다. 이 점에서 새로운 개념을 사용하는 것이 바람직하지 않다고 생각할 수 있다. 하지만 사회적경제 기업이라는 용어를 사용해야 하는 이유는 사회적경제 내부의 변화된 상황에 기인한 것이다. 사회적기업은 기존 사회적경제 조직들을 대표하기보다 수익창출과 경쟁력을 강조하는 특정한 조직과 사업방식을 나타내는 특정한 조직으로 변화해 왔다. 사회적기업이 전체 사회적경제의 기업들을 대표하기보다 다양한 형태의 사회적경제 기업 중 하나가 되고 있음을 의미하는 것이다. 이것이 사회적경제 기업이라는 용어를 사용해야 하는 이유를 말해준다. 그리고 이러

한 용어는 이미 유럽 일부 국가에서 사용되고 있다.⁴⁾

새삼 사회적경제 기업이라는 새로운 개념을 제안하는 이유는 그것이 갖고 있는 잠재력에 대한 재인식이 필요하기 때문이다. 사회적경제 기업들은 취업연계(취업알선)나 직업훈련 등 기존 프로그램의 공급기관과는 상이한 목표와 추진전략 그리고 운영방식을 채택하고 있다. 지역주민의 참여와 수평적 네트워크를 통해 다양한 자원을 조달하는 전략을 채택하고, 기존의 영리기업이나 공공조직과 달리 민주적 의사결정구조와 수익의 공정한 배분이라는 운영방식을 채택함으로써, 시민사회의 연대경제를 구축하는 것을 목표로 설정하고 있는 것이다. 연대경제란 영리기업이 비용을 외부화하는 것과는 정반대로, 지역 시민사회의 네트워크를 통해 그 비용을 내부화하는 특징을 갖는다. 바로 이것이 사회적경제 기업들이 성장해 왔던 동력이기도 하다. 사회적경제 기업들은 척박한 환경 속에서 다른 시민사회조직들과의 협력을 통해 자원을 조달하고, 지속가능한 기업으로 발전하기 위해 영리기업 이상으로 <자발·혁신·창의>를 통해 새로운 사업을 발굴해 왔던 것이다. 이는 사회적경제 기업이 정부가 위탁한 사업을 대행하거나, 복지수급자에게 저임금의 일자리를 제공하는 기업이 아니라, 영리기업과는 다른 방식으로 혁신을 실천하는 기업이라는 점을 말해준다. 서구 각국에서 정부나 공공의 서비스 공급자들이 관성적으로 반복해 왔던 프로그램을 지역주민의 자발적 참여를 통해 사회적으로 유용한 프로그램으로 혁신하는 역할을 해 왔다는 점은 우리가 주목해야 할 대목이다.

2. 사회적경제의 경제사회적 기능

근대이후 사회적경제는 어느 사회에나 존재하는 하나의 현실로 자리하고 있다. 그것은 사회적경제가 국가와 시장이라는 두 가지 영역의 사이에서 인간이 숨 쉴 수 있는 연대와 우애의 영역을 지칭한다는 점에서 그러하다. 차이는 사회적경제가 얼마나 활성화되어 있고 공식화되어 있는가 하는 정도의 문제이다. 어떤 국가는 사회적경제가 비공식영역으로 남아 있어 좀처럼 잘 드러나지 않는 반면, 다른 국가에서는 사회적경제가 공식화된 중요한 사회영역으로 확고하게 자리 잡고 있다. 하지만 이러한 차이는 해당 국가의 경제사회적 발전도와 밀접한 관련이 있는 것처럼 보인다. 사회가 급격히 변화하는 과정에서 상호부조의 정신에 입각한 비공식적 영역이 급격하게 약화되는 경우, 이를 복원하기 위한 의지적 노력이 필요하며, 그것이 사회적경제의 공식화를 촉진하기 때문이다.

중요한 점은 사회적경제가 한 사회에서 담당하고 있는 경제사회적 기능이다. 그것은 통제와 경쟁의 틈바구니에서 우애와 협력의 공간을 만들어간다. 지역주민들의 다양한 욕구를 대변하기도 하며, 생활환경을 개선하는 역할을 하고, 취약계층을 보호하는 역할을 하는 것이다. 이것이 사회적경제가 담당하는 본연의 역할인 셈이다. 하지만 이러한 역할을 수행하는 과정에서 일자리가 만들어지고 부가가치 또한 창출하게 된다. 이는 과거 자본주의 성장기에는 그리 주목받지 못했던

4) 프랑스의 사회적경제 조직연합체인 CNCRES의 최근 보고서는 사회적기업이라는 용어대신 사회적경제 기업(Entreprises de l'ESS)이라는 용어를 사용하고 있다(Observatoire National de l'ESS & CNCRES, 2012). 물론 이러한 용어의 선택에 과도하게 많은 의미를 부여할 필요는 없다. 하지만 프랑스 사회경제부가 사회적기업법을 제정하려는 움직임에 대해 기존 사회적경제 조직들이 유보적 태도를 보이고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 그 이유는 사회적경제 조직과 관련된 기존 법률로도 다양한 형태의 기업활동이 가능하다는 이유에서이다. 하지만 그 저변에는 사회적기업이 지향하는 특정한 경향에 대한 비판의식이 자리하고 있다는 점 또한 언급해야 할 것이다.

기능이다. 하지만 글로벌 경제위기와 경기침체가 반복되는 과정에서 사회적경제의 고용창출 잠재력과 고용충격 흡수기능이 주목받기 시작하였다.

사회적경제 조직들의 경제사회적 효용은 다양한 관점에서 생각해 볼 수 있다. 그 중에서도 다음 몇 가지 효용은 우리사회가 주목할 필요가 있는 대목이다. 첫째, 고용안정성의 제고이다. 사회적경제 조직들은 위기상황에 대처하는 방식에서 영리기업과 차별화된 반응을 보이는 것이 일반적이다. 그것은 인력조정을 최후의 수단으로 인식하고, 임금조정이나 근로시간 조정 등을 통해 고용의 안정성을 최대한 보장하는 방식을 의미한다. 이 점에서 사회적경제는 고용충격에 직면하여 심각한 고용불안을 경험하는 취약계층에게는 상대적으로 안정된 취업기회를 보장할 수 있는 것이다. 둘째, 참여자 근로소득의 현실화이다. 물론 사회적경제 조직, 특히 사회적경제 기업은 실현된 수익의 대부분을 근로자의 소득보장에 할애하는 방식으로 운영되기 때문에, 동일 업종의 영리기업에 비해 상대적으로 높은 소득을 보장할 수 있다는 강점을 갖는다. 특히 노동집약적인 사업에서 사회적경제 조직들이 임금격차를 극대화하거나 투자자의 수익을 극대화하기보다 근로자에 대한 임금 현실화를 중시한다는 점은 매우 중요한 기능이다.

이러한 경제사회적 효용은 근로빈곤층 취업지원제도가 사회적경제에 주목해야 하는 분명한 이유를 말해준다. 그것은 근로빈곤층 중 상당수가 노동시장의 경쟁에서 탈락한 취업애로계층이라는 점에서 이들에게 적절한 일자리 기회를 제공하는 기능을 담당할 수 있다. 그리고 취업기회의 확대는 복지수급자의 복지의존성을 해소하는데도 중요한 역할을 하게 된다. 이는 기존의 공공근로사업과 같이 재정에 의존하는 단순근로가 아니라, 자발적인 참여와 일정 수준의 책임을 전제로 하는 근로자의 역할을 부여하기 때문이다. 현재 한국의 자활근로사업의 예를 들면, 이러한 사업을 단계적으로 사회적경제 기업으로 전환하는 경우, 보다 안정적인 일자리 기회를 제공하고 복지의존성을 해소하는 효과를 기대할 수 있을 것이다. 또한 사회적경제 조직은 낙후지역에서도 강한 생존력을 갖는다는 점에 주목해야 한다. 그것은 통상적인 취업촉진정책이 성과를 나타내기 힘든 농어촌 지역 등에서 근로빈곤층을 위한 일자리 창출에 중요한 역할을 담당할 수 있음을 의미한다. 이는 근로빈곤층 취업지원제도가 사회적경제 기업들을 육성하고 이를 취업애로계층의 중요한 취업경로로 설정하는 방안이 필요하다는 점을 말해준다.

물론 사회적경제 조직들을 통한 경기충격 흡수효과 및 고용충격 흡수효과에 대해서는 이견이 있다(노대명 외, 2010). 한편에서는 사회적경제의 수입과 고용규모가 경제여건에 따라 변화한다는 점에서 경기순환적(cyclical)이라고 해석한다(Mohan & Wilding, 2009). 설사 단기적으로 경기조정자 역할을 하더라도, 경제여건에 따라 수입과 서비스 공급 총량이 변화한다는 점에서 경기순환적이라고 주장하는 것이다. 다른 한편에서는 사회적경제가 경기침체의 충격을 흡수하는 기능을 한다는 점에서 경기조정적(counter-cyclical)이라고 해석하고 있다(Salamon, 2010; Salamon, 2011). 이는 제3섹터 조직들이 기부와 자원봉사 등을 활용하여 사회문제를 해결하는 역할을 담당하고 있으며, 경기침체기에 증가하는 각종 복지수요를 충족시키는 기능을 한다는 점에 주목하는 것이다.

살라먼(Salamon)의 최근 연구결과를 통해 사회적경제 또는 비영리부문의 고용충격 흡수효과에 대해 좀더 자세하게 설명할 필요가 있다. 그는 1990년대 이후 경기침체기를 1990년~1991년, 2001년~2002년으로 규정하고, 이 기간 중 비영리부문과 영리부문의 고용증감률을 살펴보았다. 그 결과, 두 차례의 경기침체기에 비영리부문은 평균 2.38%의 고용증가를 나타낸 반면, 영리부문은 -2.22% 고용감소를 나타낸 것으로 나타나고 있다. 그리고 경기가 침체되지 않았던 기간 중의 고

용증가율에 있어서도 비영리부문의 증가율이 2.37%로 영리부문의 1.78%보다 높은 것으로 나타나고 있다. 또 다른 연구결과 또한 <2009년 경기침체 국면>에서도 이러한 충격흡수 효과가 나타난 것으로 설명하고 있다. 해당 연구에 따르면, 2007년 2/4분기부터 2009년 2/4분기까지의 경기침체 국면에서도 비영리부문의 일자리가 평균 2.5% 증가한 반면, 영리부문의 일자리는 3.3% 감소하였다고 밝히고 있다. 이는 경기침체에 따라 주요 사회서비스부문의 수요가 증가함에 따라 이 부문에서 서비스 공급이 확대되고 일자리가 증가함에 따라 제3섹터의 일자리가 증가 또는 지탱할 수 있었던 것으로 판단된다(Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 2010).

<표 2- 1> 경기침체기와 비침체기 미국 비영리부문과 영리부문의 고용변화

(단위: %)

	경기침체기 (90-91 & 01-02)	비침체기	전체 기간 (90-06)
비영리부문	2.38	2.37	2.37
- 교육서비스	2.10	2.97	2.86
- 보건의료	3.24	2.08	2.22
- 사회서비스	3.66	4.41	4.32
- 예술오락	-1.27	0.62	0.39
- 기타	-0.06	1.67	1.45
영리부문	-2.22	1.78	1.07

자료: Salamon & Geller(2010), 노대명 외(2011)에서 재인용

물론 사회적경제의 경제충격 및 고용충격 흡수효과에 대한 과도한 해석을 경계할 필요가 있다. 특히 사회적경제의 경제규모와 고용규모가 미미한 국가의 경우, 그러한 효과를 나타내는데 한계가 있기 때문이다. 그리고 고용충격 흡수효과와 관련해서 모든 국가가 동일한 효과를 나타낼 것이라고 단정하기도 힘들다. 사회적경제의 경제규모와 취업자 규모, 그리고 각종 제도에 따라 상이한 결과를 보일 수 있다고 여겨지기 때문이다. 또한 사회적경제 조직 내에서도 지역과 업종 그리고 네트워크 기반 등에 따라 충격을 받는 정도가 다르다는 점도 고려해야 할 것이다. 모든 사회적경제 조직이 그러한 효과를 나타낸다고 보기 힘든 것이다. 이는 선행연구를 통해 분명하게 확인된 사실이기도 하다.

사회적경제 조직들이 외부의 경제충격을 흡수하는 기능을 조직의 특성별로 살펴보면, 그것이 갖는 의미를 보다 쉽게 이해할 수 있다. 1) 조직의 규모가 클수록 외부의 경제충격에 취약한 양상을 보이지만, 해당 조직의 자산보유 정도에 의해 완충되기도 한다. 2) 수입구조가 다변화된 조직일수록 외부충격의 영향을 덜 받게 된다. 개인기부금과 회비, 정부지원금과 사업수익 등의 복합적 재원을 구성한 조직일수록 상대적으로 안정성을 갖는다는 것을 의미한다. 3) 경기침체기에 가장 큰 충격을 받는 조직은 문화오락분야의 조직과 교육분야의 조직이다. 그와는 반대로 취약계층을 지원하는 복지서비스부문의 사회적경제 조직들은 외부충격에도 불구하고 수입규모와 고용규모를 유지하거나 심지어 확대하는 경향이 나타나고 있다. 경기침체로 인해 발생하는 서비스 수요증가에 대처하기 위해 시민사회나 정부차원에서 이들 조직에 대한 자원의 전략적 배분이 나타나기 때문이다.

사회적경제 조직의 특성에 따른 고용충격 흡수효과는 우리사회에서도 일정 부분 확인된 것으로 이해할 수 있다. 우리 정부는 2006년 이후 사회서비스 일자리 창출정책을 통해 사회서비스 부문의 서비스 공급을 확대하고 새로운 일자리를 창출하는 정책을 추진해 왔다. 이는 주로 사회서비스 부문의 사회지출 확대에 기반한 것이었다. 주목해야 할 점은 2008년 미국발 금융위기로 인해 고용충격이 심해진 상황에서 제조업부문의 고용감소를 각종 서비스업, 특히 사회서비스업이 상당부분 흡수했다는 것이다. 그리고 이러한 서비스를 공급하는 조직 중 상당수는 사회적경제 조직이었다. 이는 아직 사회적경제의 규모가 충분히 성장하지 않았지만, 일정 부분 효과를 예상할 수 있게 대목이다.

좀 더 구체적으로 근로빈곤층 취업지원정책과 사회적경제의 연계가 갖는 또 다른 가능성에 대해서도 언급할 필요가 있다. 가장 대표적인 프로그램인 자활근로사업이나 자활기업에서 사회서비스업종이 차지하는 비중은 절반에 가깝다. 이는 이러한 조직들이 점진적으로 사회적경제 조직으로 이행하는 경우, 사업으로서의 성장 가능성과 지역사회 내의 서비스 공급역량 확충, 그리고 새로운 일자리 창출을 통한 고용충격 흡수효과를 극대화할 수 있음을 의미한다. 그리고 자활근로사업 등이 상대적으로 취업능력이 취약한 집단을 참여자로 하고 있다는 점을 감안하면, 고용충격 흡수효과는 더욱 클 것으로 예상된다.

다만 사회적경제 조직이 외부충격을 이겨내기 위해서는 앞서 언급했던 몇 가지 조건을 갖출 수 있게 하는 노력이 필요하다. 하나는 사회적경제 조직의 규모화라고 말할 수 있다. 이는 사회서비스업종이나 일반적인 시장경쟁형 업종에 모두 해당되는 것이다. 그 중에서도 시장경쟁형 업종은 보유자산이 적고 각종 경영기술 등이 축적되어 있지 않다는 점에서, 지역별 업종별로 사회적경제 기업을 규모화 하는 방안이 필요하다. 다른 하나는 사회적경제 조직들이 지역사회 네트워크를 통해 자원을 다변화하도록 유도해야 한다는 점이다. 이는 사회적경제 조직이 전적으로 정부 재정에 의존하다 예산감축에 따라 소멸하는 문제점을 해결하는 가장 근본적인 해법이기도 하다. 결국 문제는 사회적경제 조직이 성장단계에 있는 우리나라에서 사회적경제 조직을 육성하고 근로빈곤층에게 취업기회를 제공하는 정책을 어떻게 수행할 것인가 하는 점이다.

이 문제와 관련해서는 프랑스에서 사회적경제 지원조직들의 역할에 주목할 필요가 있다(CRESS Basse-Normandie, 2011). 프랑스 바스-노르망디(Basse Normandie) 정부는 사회적경제가 전체 경제와 고용규모에서 약 12%를 차지하는 지역이다. 이는 사회적경제 다른 지역에서 비해 상대적으로 활성화되어 있음을 의미한다. 이 지역정부는 사회적경제 기업의 설립을 촉진하기 위해 흥미로운 지원방식을 채택하고 있다. 그것은 지역자원활성화센터(C2RA)를 통해 사회적경제 기업들을 설립하는 단계부터 안정화되는 시점까지 지속적으로 지원하는 이른바 생애주기적 지원방식이다. 그리고 지방정부는 이 조직에 전체 예산의 40%까지를 지원하며, 나머지 예산은 해당 기업설립자 또는 지역 내 사회적경제 조직들이 담당하게 된다. 전적으로 정부가 이러한 지원조직에 대한 재정지원을 하지 않고 있는 것이다. 그렇다면 이러한 지원조직은 어떠한 방식으로 사업을 수행하고 있는가 하는 것이다. 그것은 고유한 사업예산을 투입하는 방식보다 정부와 민간의 다양한 자원을 사회적경제 기업에 연계하는 방식에 초점을 맞추고 있다. 예를 들면, 일시적인 인건비 보조 프로그램을 연계하거나, 초기창업에 필요한 재원을 전국적인 사회금융단체를 통해 연계하는데 주력하고 있는 것이다.

이러한 사례는 정부가 사회적경제 기업들을 육성하거나, 기존의 근로빈곤층 취업 및 창업지원

조직을 개편함에 있어 주목해야 할 부분이다. 특히 지역자활센터의 기능을 활성화하기 위해 어떠한 지원방식을 채택해야 할 것인지 많은 시사점을 주는 것이다.

3. 사회적경제와의 연계를 위한 정책추진의 기본원칙

근로빈곤층 대상 취업지원 프로그램 중 일부는 사회적경제와의 연계를 강화함으로써 취업으로 계층에 대한 일자리 기회를 확대하는 방안을 모색할 필요가 있다. 이는 서구 각국이 주목하고 있는 정책이기도 하다. 하지만 사회적경제가 가진 고유한 동력, 즉 자발성과 창의성 그리고 혁신성에 주목하지 못한다면, 정책지원이 그러한 동력을 소멸시킬 위험성도 있다는 점에 주의해야 한다. 실제로 이는 유럽 일부국가에서도 여실히 나타났던 현상이다. 이는 근로빈곤층의 취업을 촉진하는 방안의 하나로 사회적경제 기업과의 연계를 강화하는 정책이 어떠한 지향점을 가져야 하는지 잘 말해주는 것이다.

적어도 현재 시점에서 우리사회가 사회적경제를 인식하는 태도에는 심각한 문제가 있다. 그것은 사회적경제의 강점을 살리기보다 근로빈곤층에게 일자리를 제공하는 여러 공급기관 중 하나로 간주하고, 정부지원을 매개로 이들 조직을 통제하려는 경향을 보이고 있다는 점이다. 물론 정부재정이 투입되는 상황에서 사회적경제 조직에 대한 개입은 불가피한 측면이 있다. 하지만 그것은 어떠한 환경과 어떠한 방식을 취하는가에 따라 다른 결과를 낼 수 있다. 사회적경제 기업들을 정부재정에 의존한 공급기관 중 하나로 전락시켜 저임금의 일자리를 공급하게 할 수도 있으며, 새로운 경제영역을 발굴하고 강화하여 사회적 기여와 근로빈곤층 일자리 창출이라는 두 가지 목표를 달성하게 할 수도 있는 것이다. 이는 사회적경제 기업들이 취업연계를 위한 민간공급자로 전락하기보다 지역사회에서 지속가능한 일자리를 창출할 수 있도록 지원정책을 재구조화해야 할 필요성을 말해준다.

이를 위해서는 사회적경제 활성화를 위한 정책방향 또는 기본원칙을 정립하고, 그에 따라 사회적경제 조직 및 기업에 대한 지원정책을 재구성할 필요가 있다. 현재 사회적경제 기업의 위상을 규정하는 법률은 일부 개정과 일부 신설이 필요하지만, 대체적으로 완비된 것으로 이해할 수 있다. 신설이 필요한 법률은 사회적경제 기업의 설립에 필요한 재원을 조달할 수 있는 사회적 금융(Social Financing) 조직의 제도화일 것이다. 보다 중요한 것은 각각의 법률과 시행령 그리고 시행규칙 등에서 나타나고 있는 원칙을 재검토하는 일이다. 그렇다면 사회적경제 활성화를 위한 기본원칙은 어떻게 수립해야 할 것인가. 크게 두 가지 원칙을 제안할 수 있다.

첫째, 사회적경제의 기반을 확충하는데 일차적인 노력을 기울여야 한다. 정부재정의 투입을 확대하기에 앞서 개인의 기부와 자원봉사를 확대하는 조치를 강화해야 하는 것이다. 사회적경제 기업을 설립하기 위해서는 적절한 재원조달이 가능해야 하고, 기업을 운영함에 있어 지역사회의 다양한 자원을 동원할 수 있는 네트워크가 구축되어 있어야 한다. 이러한 여건이 구비되지 않은 상황에서 사회적경제 기업이 정부지원이나 시장경쟁을 통한 수익실현에 매몰되는 것은 당연한 일일 것이다.

둘째, 사회적경제 기업에 대한 정부지원은 사업성과에 대한 객관적인 평가를 토대로 갱신할 수 있어야 한다. 여기서 주목해야 할 대목은 객관적 평가와 갱신(재계약) 문제이다. 사회적경제 기업

이라는 이유로 사업성고가 부진함에도 지원을 계속하는 것은 바람직하지 않다. 이는 외국의 사회적경제 기업 지원정책에서도 일관되게 지켜지고 있는 원칙이다. 다만, 사회적경제 기업의 성과에 대한 평가에 있어 고용창출이나 수익창출의 규모만을 고려하기보다, 사회적 기여를 고려할 수 있는 새로운 평가기준을 수립해야 할 것이다.

제3장 근로빈곤층의 규모와 정책대상

제1절 근로빈곤층 개념에 대한 정의

근로빈곤층에 대한 개념은 연구자마다 상이한 의미로 정의되고 있다. 많은 사람들이 근로빈곤층을 이야기하지만, 때로 취업빈곤층, 때로 실직빈곤층, 때로는 근로능력 빈곤층을 지칭하고 있는 것이다. 따라서 근로빈곤층 개념에 대해 간략하게 정의하기로 하겠다.

<근로빈곤층>은 ① 가구단위의 소득능력이 빈곤선 이하이며, ② 해당 가구원 중 경제활동에 참여하고 있는 집단을 지칭한다. 따라서 근로빈곤층의 특성과 규모는 빈곤선을 어떻게 설정하고, 경제활동 참여집단을 어떻게 규정하는가에 따라 상이하게 나타날 수 있다. 먼저 빈곤선과 관련해서는 다음과 같이 정리할 수 있다. 우리나라의 경우, 최저생계비를 빈곤선을 사용하고 있으며, 이것은 절대적 빈곤선의 성격과 상대적 빈곤선의 성격을 모두 갖고 있는 국가빈곤선(national poverty line)이라고 말할 수 있다. 하지만 통상적으로 사용되는 빈곤선은 특정한 소득(시장소득이나 가처분소득)의 중위 값을 기준으로 그 40%~60%이다. 최근 우리나라에서도 최저생계비를 상대빈곤선 또는 상대기준선으로 전환하는 방안을 모색하고 있다는 점에서 여기서도 중위소득의 40%~60%를 빈곤선으로 활용할 것이다.

이어 경제활동상태와 관련된 구분은 다소 긴 설명이 필요하다. 근로빈곤층 중에는 취업상태에 따라 취업빈곤층과 미취업빈곤층이 존재한다. 그리고 미취업빈곤층은 다시 실직빈곤층과 비경활빈곤층이라는 하위집단으로 구분된다. 하지만 문제는 취업과 미취업으로 구분하기 힘든 경우가 상당수 존재한다는 점이다. 이는 근로빈곤층 중 상당수가 심각한 고용불안에 노출되어 있어, 특정 시점에는 취업자와 실업자로 구분할 수 있지만, 연간단위로 보면 해당 기간 중 취업과 실업을 수차례 반복하는 양상이 나타나기 때문이다. 이 점에서 연 중 절반이상을 취업한 집단을 근로빈곤층으로 간주하는 방식, 즉 미국 노동통계청의 방식이 활용되고 있다. 이는 최근 유럽연합에서도 광범위하게 수용하고 있는 방식이다. 이러한 관점에서 보면, 근로빈곤층은 ① 완전취업 빈곤층 · ② 불완전취업 빈곤층 · ③ 장기미취업 빈곤층 (실직 빈곤층, 비경활 빈곤층)이라는 세 개의 하위 집단으로 구분할 수 있는 것이다.

근로빈곤층 규모와 하위집단의 분포는 국가마다 상이하게 나타날 수 있다. 물론 완전취업자가 빈곤층으로 추락하는 경우는 많지 않다. 우리나라의 예를 들면, 상용직 근로자가 빈곤층으로 전락할 확률이 매우 낮은 것이다. 따라서 국가별로 근로빈곤층의 구성은 불완전취업 빈곤층과 장기미취업 빈곤층의 비중에서 차이를 보이게 된다. 각국의 경제여건, 노동시장정책, 복지정책 등 제반 여건에 따라 상이하게 나타나는 양상을 보이는 것이다. 상대적으로 저임금과 고용불안으로 인한 취업빈곤층이 더 큰 비중을 차지하는 국가와 장기 실직빈곤층이 더 큰 비중을 차지하는 국가로 대별할 수 있을 것이다. 미국의 전자의 경우라면, 유럽 국가들은 주로 후자의 경우에 해당되는 것으로 간주할 수 있다.

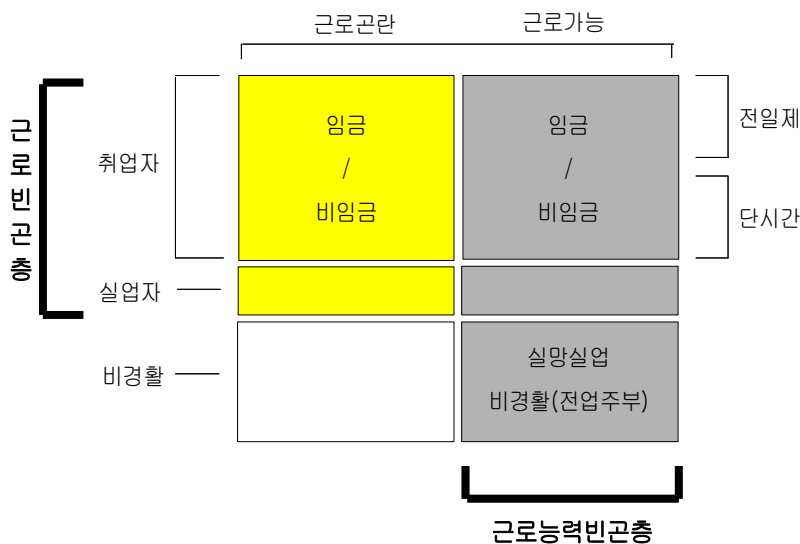
하지만 우리나라는 근로빈곤층의 하위집단별 구성과 관련해서, 다소 상이한 특성을 보이는 것으로 판단된다. 외형적으로 보면, 한국의 근로빈곤층은 저임금과 고용불안으로 인한 취업빈곤층

의 규모가 실직빈곤층에 비해 매우 크다. 이는 외환위기 이후 빠르게 확산된 고용불안의 충격을 말해주는 것이기도 하다. 하지만 더 세분해서 보면, 서구 복지국가들과는 달리 취업빈곤층 내에 비임금근로자가 상당수 분포하는 특성을 나타내고 있다. 60세 이상 노인인구를 제외한 근로연령 집단 중 취업빈곤층으로 국한하더라도 그러하다. 여기에 실망실업자나 비경제활동인구 중 취업이 가능한 집단을 포함하면, 정책지원대상은 ① 불완전취업 임금근로자 중 빈곤층, ② 저소득 자영업자 중 빈곤층, ③ 미취업자 중 빈곤층이 모두 큰 비중을 차지하는 것을 알 수 있다. 근로빈곤층 지원정책을 설계함에 있어 우리 현실을 고려한 표적화(Targeting)가 필요한 것이다.

또 한 가지 중요한 고려사항이 있다. 그것은 경제활동참여 여부와 빈곤기준 외에도 근로능력(workability) 기준이다. 이는 학문적인 연구에서 잘 사용되지 않지만, 실제 각국의 근로빈곤층 지원정책에서 광범위하게 사용되고 있는 기준이다. 우리나라의 근로빈곤층 지원정책에서도 근로능력에 대한 판정은 중요한 기준 중 하나이다. 그것은 기초생활보장제도 하에서 비경제활동인구라도 근로능력이 있으면, 취업가능성이 있는 것으로 간주하여 취업지원대상(조건부과대상)으로 분류하고 있기 때문이다. 물론 여기서 <근로능력>이란 단순히 물리적으로 일할 수 있는 능력만을 지칭하는 것이 아니라, 사회적 규범에 따라 근로의무를 부과할 수 있는 연령이나 가구여건 등을 고려한 것이다. 이는 근로빈곤층 지원정책이 취업여부만을 기준으로 사용하는 것이 아니라 취업가능성(employability)이 중요한 기준으로 사용하고 있음을 말해준다. 이러한 원칙을 적용하는 이유는 근로빈곤층이 빈곤상태에서 벗어나기 위해서는 일할 수 있는 가구의 추가적 취업이 중요하고, 실제 근로빈곤가구에는 일정 규모의 <감취진 노동력>이 있다고 판단되기 때문이다.

아래 그림은 근로빈곤층(working poor) 개념과 근로능력빈곤층(workable poor) 개념이 이론적 그리고 정책적으로 어떠한 대상으로 구성되어 있는가를 나타낸 것이다. 좌측의 근로빈곤층은 취업상태내지 취업기간에 따른 구분이라는 점에서 노인이나 장애인 등 근로능력이 없는 집단 또한 포함하게 된다는 점을 보여준다. 이어 하단의 근로능력빈곤층은 근로 가능한 집단에 초점을 맞추어 취업잠재력을 가진 비경제활동인구를 포함하고 있음을 보여준다.

[그림 3- 1] 근로빈곤층 개념의 구성도



자료: 노대명·최승아(2005)의 그림을 수정

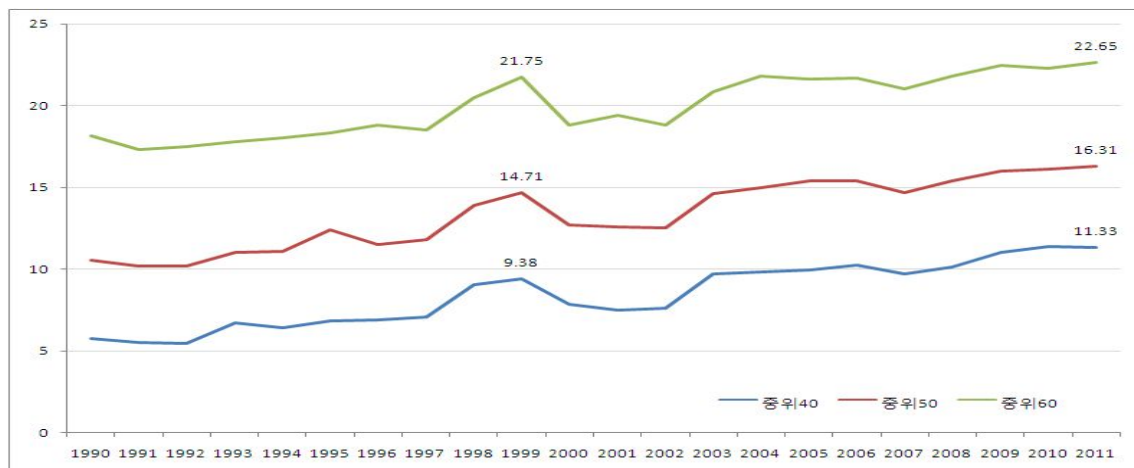
이러한 개념구분을 엄격하게 적용하면, 근로빈곤층과 근로능력빈곤층을 구분해서 사용해야 하고, 근로빈곤층 지원정책은 주로 후자, 즉 근로능력빈곤층을 대상으로 하는 정책이다. 그리고 근로능력빈곤층은 다시 취업빈곤층과 미취업빈곤층으로 구분되며, 취업빈곤층은 다시 임금근로빈곤층과 비임금근로빈곤층으로, 미취업빈곤층은 실직(구직)빈곤층과 비경활빈곤층으로 구분된다. 본 연구에서는 가급적 이러한 개념구분에 따라 용어를 사용할 것이다. 다만, 보고서 전반에서 사용하고 있는 근로빈곤층이라는 용어는 근로능력빈곤층을 지칭한다는 점을 밝혀둔다. 구태여 구분이 필요한 경우에 한해, 근로능력빈곤층이라는 개념을 사용할 것이다.

제2절 한국 근로빈곤층의 규모와 추이

한국의 근로빈곤층 연구에서 아직 시계열적 분석이 힘든 부분 중 하나는 불완전취업빈곤층 및 근로능력빈곤층에 대한 규모추정이다. 이는 이러한 분석을 가능하게 하는 통계데이터가 정기적으로 생산되지 않고 있기 때문이다. 상대적으로 이러한 조건을 갖춘 데이터는 한국보건사회연구원이 생산하고 있는 한국복지패널조사와 2~3년 주기로 작성되고 있는 차상위층 실태조사가 유일하다. 반면에, 이 데이터는 시계열이 짧고 빈곤율이 통계청 자료와 상이하다는 점에서 보수추정 등에 활용하는데 어려움이 있다. 따라서 데이터의 특성을 고려하여 분석을 하기로 하겠다.

먼저 2011년 한국사회의 상대빈곤율은 어떠한 기준을 적용하더라도 외환위기 직후 급격하게 증가했던 수준을 넘어서고 있다. 아래 그림에 나타나 있는 바와 같이, 중위소득의 40%를 빈곤선으로 하는 경우, 1999년 9.38%에서 2011년 11.33%로 증가하였다. 중위소득의 50%와 60%를 빈곤선으로 하더라도 같은 기간, 14.71%에서 16.31%로, 21.75%에서 22.65%로 증가하였다. 이는 최근의 상대빈곤율이 외환위기 직후보다 더 심각한 상황임을 말해주는 것이다.

[그림 3- 2] 한국 빈곤율의 추이



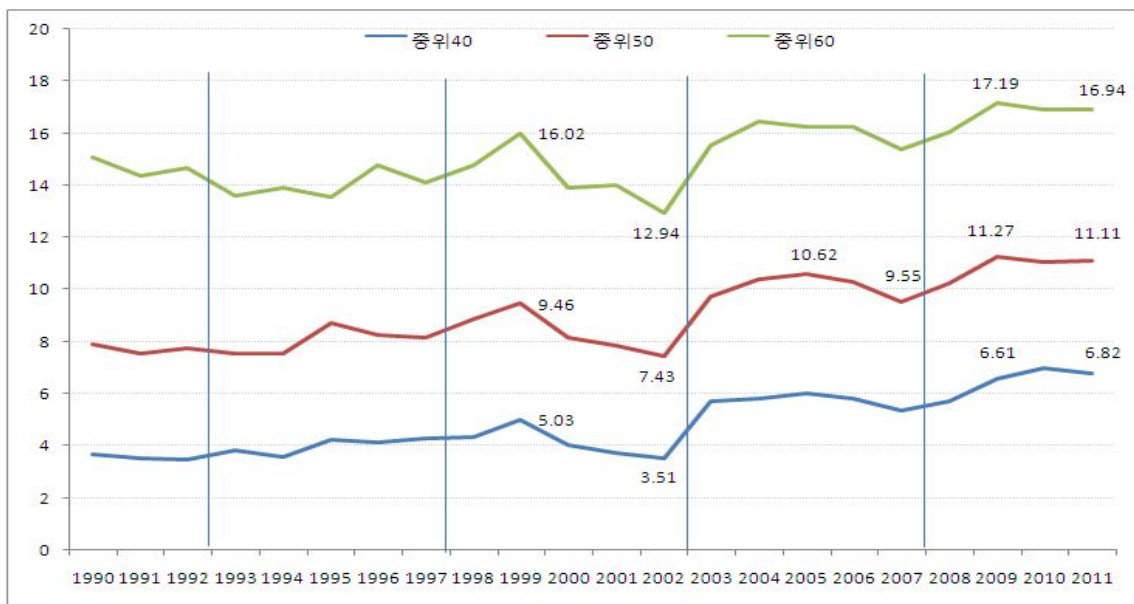
주: 1) 2인 이상 도시근로가구 대상 빈곤율

2) 경상소득 중위 값의 40%, 50%, 60%를 빈곤선으로 활용

자료: 통계청, 가계동향조사, 원자료(신분류)

하지만 여기서 주목하고자 하는 것은 전체 빈곤율의 추이가 아니라 근로빈곤층의 비율이다. 하지만 아래 그림은 근로능력빈곤층이나 전체 근로빈곤층이 아니라, 취업빈곤층 비율을 나타내고 있다는 점에 주의해야 한다. 이는 현재 상황에서 활용할 수 있는 가장 긴 시계열 자료가 담고 있는 정보의 제약 때문이다. 여기서 취업빈곤층 비율이란 전체 취업자 중 빈곤층 비율을 지칭하는 것이다. 다소 확대 해석해 보면, 중산층의 하방이 추락하는 추세를 보여주는 것이기도 하다. 이 그림 또한 앞의 전체 빈곤율 그림과 마찬가지로 외환위기보다 2011년의 취업빈곤층 규모가 더 크다는 사실을 보여주고 있다.

[그림 3- 3] 한국 취업빈곤층의 규모와 추이



주: 1) 2인 이상 도시근로가구 대상 취업빈곤율
 2) 경상소득 중위 값의 40%, 50%, 60%를 빈곤선으로 활용
 자료: 통계청, 가계동향조사, 원자료(신분류)

위의 그림이 갖는 한계는 그것이 근로능력빈곤층을 포착하지 못한다는 점 외에도 1인 가구를 제외하고 있다는 점이다. 따라서 아래 표에서는 1인 이상 비농어가가구를 대상으로 취업빈곤율 추이를 나타낸 것이다. 그것은 1인 가구에 대한 통계가 작성된 2006년 이후의 시계열 자료를 분석한 결과이다. 이를 보면, 2인 이상 가구의 취업빈곤율에 비해 약 1~2%p 가량 높게 나타나는 것을 알 수 있다. 이것이 실제 취업빈곤층 추정규모에 가장 근접한 것이다.

<표 3- 1> 1인 이상 비농어가가구 대상 취업빈곤율 추이

	중위 40	중위 50	중위 60
2006	7.5	12.1	18.3
2007	7.3	11.9	17.7
2008	6.8	11.5	17.1
2009	7.6	12.3	17.9
2010	8.0	12.2	17.7
2011	8.1	12.9	18.4

주: 1) 1인 이상 비농어가가구 대상 취업빈곤율
 2) 경상소득 중위 값의 40%, 50%, 60%를 빈곤선으로 활용
 자료: 통계청, 가계동향조사, 원자료(신분류)

위의 빈곤율 추이와 취업빈곤율 추이를 나타내는 두 개의 그림을 통해 제대로 파악할 수 없는 부분은 실제 취업빈곤층 또는 근로빈곤층이 전체 빈곤층에서 차지하는 비율이 증가했는가 하는 점이다. 아래 그림은 전체 빈곤층에서 취업빈곤층이 차지하는 점유율(share)을 나타내고 있다. 이 그림에 따르면, 취업빈곤층의 점유율은 외환위기 이후 등락을 거듭하지만 2000년대 중반이후 지속적으로 증가해 왔고, 2008년 미국발 금융위기이후 가파르게 증가한 것으로 나타나고 있다. 하지만 이러한 추세에서 취업빈곤층의 점유율이 급감하는 부분에 대해서는 오해의 여지가 있다. 그것은 취업빈곤층이 감소한 것은 사실이지만, 실업률이 증가함에 따라 미취업빈곤층이 증가한 결과에 따른 것으로 판단되기 때문이다. 이 점에서 외환위기 이후 미취업빈곤층과 취업빈곤층을 합한 점유율은 위의 취업빈곤율보다 매우 높은 수치를 나타낼 것으로 판단된다.

[그림 3- 4] 빈곤층 중 취업자 비율과 실업률의 추이 비교



주: 1) 2인 이상 도시근로가구 대상 취업빈곤율
 2) 경상소득 중위 값의 60%를 빈곤선으로 활용
 자료: 통계청, 가계동향조사, 원자료(신분류)

제3절 한국 근로능력빈곤층의 규모와 정책대상

제3절의 분석결과는 통상적인 의미의 근로빈곤층 규모를 나타낸 것이다. 하지만 이는 실제 근로빈곤층 지원정책에서 활용하기 힘든 수치이다. 따라서 여기서는 근로능력빈곤층의 규모를 추정하고, 하위집단별 분포를 살펴보는데 초점을 맞추고자 한다. 다만, 이 경우에는 앞의 자료와 달리 장기시계열 데이터를 활용할 수 없다는 점에서 단년도 횡단면조사 데이터를 활용하는 것이 불가피하다. 따라서 상대적으로 가장 최근에 발표된 한국보건사회연구원의 2012년 차상위층 실태조사 데이터를 활용하였다.⁵⁾

아래 분석결과에서 근로능력빈곤층에 대한 조작적 정의는 <19세~64세 인구 중 장애 및 만성질환이 없는 비학생인구 중 빈곤층>을 지칭한다. 이는 근로능력 기준이 연령과 건강상태 그리고 취업가능성이라는 세 가지 기준에 따라 산출된 것임을 의미한다. 참고로 근로능력빈곤층 외에도 근로능력자 보유 빈곤가구라는 개념이 사용되고 있는데, 이는 근로능력자 보유가구, 즉 근로능력자를 1인 이상 보유한 가구 중 빈곤가구를 지칭하는 것이다. 이러한 구분을 사용하는 이유는 근로빈곤층 또는 근로능력빈곤층 규모추정결과 중 일부가 범하는 오해를 해소하기 위해서이다. 전체 빈곤층 중 근로능력자가 포함된 가구원이 차지하는 비중은 중위40%를 빈곤선으로 하더라도 절반을 상회한다. 이는 근로능력자가 전체 빈곤층에서 차지하는 비중이 30%내외에 불과하다는 해석을 경계해야 한다는 점을 말해준다. 근로능력빈곤층에 대한 접근에서 주거와 생계를 함께하는 가구단위의 접근은 매우 중요한 것이다.

아래 분석결과에서 또 하나의 특징은 기존의 빈곤선을 그대로 적용하지 않고, 두 가지 상이한 기준을 적용하였다는 점이다. 하나는 최저생계비의 현금급여상한선에서 주거지출에 상응하는 항목을 제거한 생계급여 수급기준소득이다. 참고로 생계급여 수급기준소득은 최저생계비의 67% (4인 가구 기준 93.8만원)로 가정하였다.⁶⁾ 이는 향후 기초생활보장제도가 맞춤형 급여체제로 개편되는 경우, 잠재적 생계급여 수급자 규모를 추정하는데 그 목적이 있다. 다른 하나는 중위소득의 50%이다. 통계청 가계동향조사를 기준으로 하면, 중위소득의 50%는 4인 가구 기준으로 약 181만 원에 해당되며, 최저생계비의 130%에 근접하는 것으로 파악되고 있다. 여기서 중위소득의 50% 기준을 활용한 이유는 최근 최저생계비나 복지급여의 수급기준선으로 중위소득의 50%가 유력한 대안으로 검토되고 있기 때문이다. 결국 이처럼 두 개의 기준을 사용한 것은 기초생활보장제도가 맞춤형 급여체제로 개편되는 경우, 중위소득의 50% 기준을 충족하는 근로능력빈곤층이 정책대상이 되지만, 제도설계과정에서는 생계급여를 수급하며 취업지원제도가 근로장려세제의 적용을 받는 집단과 생계급여 외의 복지급여를 수급하며 취업지원제도를 받는 집단을 구분해야 하기 때문이다.

위의 기준에 따라 근로능력빈곤층과 그 중 잠재적 생계급여 수급대상 규모를 가구 및 개인단위로 추정해 보면 아래 표와 같다.⁷⁾ 먼저 근로능력빈곤층은 생계급여 수급기준소득 이하 집단

5) 지원대상자 규모를 추정하기 위해서는 빈곤층 중 근로능력자 유무를 판별할 수 있는 가장 최근의 데이터를 활용해야 한다는 제약이 있음. 따라서 여기서는 2011년 차상위조사(2010년 기준)를 활용하였음. 이는 표본규모나 근로능력 판정에 필요한 최소한의 변수를 담고 있는 가장 최근 데이터이기 때문임. 그럼에도 이 데이터를 활용하는 경우, 통계청의 동일시점 데이터에 비해 소득이 높게 추정되고 있다는 점에서 분석결과에 다소 차이가 있을 수 있음.

6) 이 금액은 현금급여 상한액에서 최저생계비의 각 항목별 세부지출내역 중 주거임대료를 제외한 금액의 비율임.

38만 명과 중위소득 50%이하 집단 121만 명을 합한 160만 명으로 추정된다. 이는 <잠재적으로> 생계급여를 수급하며 근로장려세제나 취업지원프로그램에 참여할 집단이 약 38만 명, 생계급여 없이 기타 복지급여나 근로장려세제 등을 지원받게 되는 집단이 약 121만 명임을 의미한다. 물론 이 수치는 자발적 비신청자가 존재한다는 점에서 추정규모와 차이를 보일 수 있다. 이어 <근로능력자가 있는 가구> 중 생계급여 수급대상은 약 29만 가구(약 75만 명)이며, 생계급여 없이 기타 지원을 받을 잠재적 수급대상은 약 92만 가구(약 223만 명)로 추정된다. 하지만 이 수치는 기초생활보장제도 수급자 중 근로능력가구의 규모와 유사한 수준이지만, 생계급여 기준소득이 기존의 최저생계비보다 낮은 수준을 적용한 결과라는 점을 감안해야 한다.

<표 3- 2> 가구 내 근로능력자 유무에 따른 생계급여 및 취업지원대상의 규모

(단위: 천 가구, 천 명)

	근로능력자 미보유가구		근로능력자 보유가구			
	가 구	개 인	가구	개 인		
				(소계)	(근로능력자)	(무능력자)
생계수급 대상	761	1,098	290	742	384	358
취업지원 대상	-	923		2,219	1,213	1,006

주: 1) 근로능력자는 19세~64세 인구 중 장애 및 만성질환이 없는 비학생인구
 2) 생계수급가구는 가구소득이 생계급여상한액 이하인 가구
 3) 취업지원대상은 가구소득이 생계급여상한액 이상이고 중위소득 50%이하인 가구
 4) 근로능력자 보유가구는 근로능력자가 1인 이상 있는 가구를 지칭
 자료 : 한국보건사회연구원(2011), 2011년 차상위층조사, 원자료

위의 추정결과가 의미하는 바는 분명하다. 근로능력빈곤층 대상 지원제도는 생계급여 수급자 규모 증가문제보다 취업지원제도 및 근로장려세제를 어떻게 개편해야 하는지에 주목해야 한다는 점이다. 생계급여의 수급대상은 현행 기초생활보장제도의 수급자 규모와 비교할 때, 크게 증가하지 않을 개연성이 있다. 이들 중 상당수는 취업지원제도와 근로장려세제를 통해 지원함으로써 생계급여 수급에 이르지 않게 되기 때문이다. 이렇게 판단하는 이유는 아래와 같다. 먼저 취업자 중 상당수는 취업상태와 소득실태를 정기적으로 파악하는 경우, 실제소득이 생계급여 수급기준을 상회할 것으로 예상된다. 이어 미취업자의 경우에도 일자리 제공프로그램에서 최저임금 이상의 소득을 보장하게 된다면, 생계급여 수급자 규모는 더욱 크게 감소할 것으로 판단된다. 결과적으로 근로빈곤층 지원제도는 취업지원제도와 근로장려세제의 효과적인 작동이 중요한 것이다.

물론 이러한 개편과 무관하게 욕구별 급여체계를 채택함에 따라 각 욕구별 급여의 수급대상이 증가하는 결과가 예상된다. 하지만 그것은 현재 공공부조제도의 방대한 사각지대를 해소하고, 기초보장제도 수급자에게 자원이 집중되는 문제를 해결해야 한다는 관점에서 보면, 바람직한 선택이라고 말할 수 있다. 그것은 빈곤층의 생활기반을 강화하고 중산층으로 복귀를 지원하는 제도로서의 역할을 하게 될 것이기 때문이다. 물론 그 전제에는 각각의 욕구별 급여의 수급기준과 급여금액을 종합적으로 통제하는 책임주체가 있어야 한다. 각 욕구별 급여가 전체적인 소득재분배의

7) <근로능력자가 없는 가구> 중 잠재적 생계급여 수급대상은 약 76만 가구(약 110만 명). 현물급여 등 기타복지지원과 사회서비스만을 받을 수 있는 대상은 약 158만 가구(약 226만 명)로 추정된다. 참고로 이는 부양의무기준 및 자산기준을 적용하지 않은 수치이다.

흐름에서 역전현상이나 왜곡을 심화시키지 않도록 조정할 수 있는 강력한 주체가 필요한 것이다.

이제 위의 추정결과를 좀 더 세분하여, 근로능력빈곤층 중 임금근로자와 비임금근로자 그리고 미취업자를 구분하고, 이 세 집단 중 생계급여를 수급하는 집단과 그렇지 않은 집단을 구분해 보았다. 아래 그림에서 A ~ F의 집단이 그것이다. 그리고 행렬의 합으로 대상집단별, 제도별 지원 대상 규모를 추정하였다. 아래 그림에서 G-1 ~ G-T의 집단이 그것이다. 이를 구체적으로 설명하면, 1) 잠재적 근로장려세제 수급집단(ABDE)은 약 77만 명 규모로 추정할 수 있다. 그 중 상대적으로 소득과악이 용이한 임금근로자는 50만 명 규모이다. 2) 잠재적 취업지원제도 수급집단(CF)은 83만 명 규모이다. 하지만 근로능력자로 판정된 집단 중 상당수가 중고령층이나 취업이 힘든 집단일 수 있다. 따라서 이들을 제외하고 실질적인 잠재적 참여대상 규모를 추정할 필요가 있다.

[그림 3- 5] 취업상태 및 생계급여 수급여부에 따른 근로능력빈곤층 추정 규모

	임금근로자	비임금근로자	미취업자	합계
생계급여대상	A (53천 명)	B (79천 명)	C (252천 명)	G-1 (384천 명)
취업지원대상	D (443천 명)	E (194천 명)	F (576천 명)	G-2 (1,213천 명)
	G-3 (496천 명)	G-4 (273천 명)	G-5 (828천 명)	G-T (1,597천 명)

결국 위의 근로능력빈곤층 중 참여대상 규모추정이 가장 힘든 집단은 미취업 근로능력빈곤층 대상 취업지원제도 참여대상이다. 물론 생계급여 수급에 따라 조건부과 규정의 적용을 받는 근로능력빈곤층은 참여규모 추정이 용이하다. 조건부과를 받게 되는 생계급여 수급 미취업자로 그 규모는 약 12만 명으로 추정된다.⁸⁾ 2012년 말 현재 자활사업 참여자 규모를 약 4만 명 상회하는 수준이다. 그리고 생계급여 비수급 실업자는 상대적으로 취업지원 프로그램 참여가능성이 높은 것으로 판단된다. 이 집단의 규모는 약 11만 명으로 추정된다. 그 밖에도 생계급여 비수급 미취업자 중 취업이 가능한 비경제활동인구 13만 명 또한 중요한 참여대상이다. 산술적으로 이 세 집단을 모두 더하면 취업지원제도의 잠재적 참여대상은 약 36만 명으로 추정된다. 하지만 생계급여를 받지 않고 취업지원제도에 자발적으로 참여해야 하는 집단, 즉 <취업지원대상>의 참여율은 추정하기 매우 힘들다. 그 이유는 취업지원프로그램의 효과성과 그에 따른 각종 편익에 대한 판단이 참여여부에 영향을 미치기 때문이다. 취업지원제도의 효과성 제고가 필요한 대목이다.

8) 생계급여대상 미취업 근로능력자 중 가구여건 등으로 조건부과가 힘든 집단을 제외하면, 실제 조건부과대상은 전체 미취업자의 46.5%. 위의 12만명은 이 수치를 적용하여 산출된 것임.

<표 3- 3> 근로능력빈곤층 중 잠재적 취업지원프로그램 참여대상 추정 규모

		추정 규모
취업지원대상자 (생계급여 비수급자)	비경제활동인구	128
	실업자	106
생계급여 수급자	비경제활동인구	65
	실업자	57
합 계		356

아래 표는 위의 취업지원제도 참여대상 규모를 추정함에 있어 주요한 근거자료로 활용했던 것이다. 근로능력빈곤층의 종사상지위에 따라 그 규모를 추정한 것으로, 근로장려제나 취업지원제도 참여대상의 규모를 추정하는 논거를 제공하고 있다. 특히 미취업자 중 상당수가 취업지원제도 프로그램 참여가 용이하지 않다는 점을 보여주고 있다.

<표 3- 4> 중위 50%이하 근로능력자가구 내 근로능력자의 취업상태

(단위 : 천명)

		생계급여 수급대상자	중위 50% 빈곤층 (취업지원대상)	합 계
임금근로자	상용직	7	51	58
	임시직	15	158	173
	일용직	31	234	265
	소 계	53	443	496
비임금근로자	고용주	9	8	17
	자영업자	46	135	182
	무급종사자	23	50	74
	소 계	79	194	273
미취업자	실업자	57	106	163
	전업주부	65	128	193
	연로자	74	246	320
	기타	56	96	152
	소 계	252	576	828
전 체		384	1,213	1,597

자료 : 한국보건사회연구원(2011), 2011년 차상위층조사, 원자료

제4장 기초생활보장제도 수급자 실태분석

제1절 근로능력 수급자의 취업상태 점검

기초생활보장제도는 현재 근로능력자에 대한 소득보장과 취업지원을 통합적으로 담당하고 있는 제도라는 점에서 그 수급자 중 근로능력이 있는 수급자의 실태를 살펴볼 필요가 있다. 하지만 이미 기초생활보장제도 수급자 일반에 대한 통계자료집이 발간되고 있는 상황에서 일반적인 실태를 언급하기보다 몇 가지 주요 쟁점에 초점을 두고 살펴보기로 하겠다. 그것은 근로능력이 있는 수급자의 규모와 취업실태에 초점을 맞추어 살펴보기로 하겠다.

참고로 아래의 분석결과는 사회복지통합전산망에서 추출한 2012년 말 기준 전체 수급자 데이터를 활용한 것이다. 아래 표는 기초생활보장제도의 근로능력 수급자(30만 5천명)의 건강상태별 취업상태를 나타내고 있다. 흥미로운 점은 건강상태와 취업상태 간에 유의미한 관계를 발견하기 힘들다는 것이다. 이는 수급자의 취업상태에 대한 재점검이 필요하다는 점을 말해준다.

<표 4- 1> 근로능력 수급자의 건강상태와 취업상태

		건강상태						
		미입력	건강	허약	질병	장애	전체	(명)
임금 근로자	상시고용	2.6	3.9	4.9	4.4	5.6	4.0	12,074
	임시고용	4.1	4.7	7.1	4.1	3.2	4.6	13,894
	일일고용	6.8	11.6	25.9	17.2	12.5	12.6	38,438
	소 계	13.5	20.2	37.9	25.7	21.3	21.2	64,406
비임금 근로자	자영업	0.8	1.4	2.5	2.0	2.2	1.5	4,635
	농 업	0.3	0.4	1.0	0.6	0.8	0.4	1,346
	어 업	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	105
	축산업	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	54
	소 계	1.1	1.8	3.6	2.6	3.1	1.9	6,140
미취업	실직/미취업	6.0	8.8	17.2	15.0	10.2	9.9	30,244
	비경활인구	12.3	22.0	8.6	22.3	18.9	20.2	61,654
	소 계	18.3	30.8	25.8	37.3	29.1	30.1	91,898
기타	취업준비중	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	486
	기 타	0.3	0.8	0.7	0.5	0.4	0.7	2,177
	미입력	66.7	46.1	31.9	33.6	45.9	45.9	139,961
	소 계	67.1	47.1	32.7	34.2	46.4	46.8	142,624
전 체		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
(명)		35,745	194,971	12,991	50,088	11,273	305,068	
건강상태의 %		11.7	63.9	4.3	16.4	3.7	100.0	

자료 : 2012년말 기준 기초생활보장제도 수급자 데이터

과거 수급자 데이터에서 근로능력자 판별 정보 미입력 케이스가 매우 많았던 점을 감안하면, 본 데이터는 근로능력자 판정에 관한 정보가 상대적으로 충실하게 이루어진 것처럼 보인다. 전체 수급자 중 근로능력자는 약 30만 5천명 규모로 나타나고 있다. 하지만 자활사업 참여자에 대한 정보는 여전히 미입력된 케이스가 많아, 참여자 규모가 25,853명으로 나타나고 있다. 그리고 다른 항목(자활사업 참여여부)을 활용하더라도 26,897명으로 큰 변화를 보이지 않는다. 이는 복지부 자립지원과가 집계한 전체 근로능력자 규모와 자활사업 참여자 규모와 다른 수치이다.

<표 4- 2> 근로능력 수급자의 수급지위별 자활사업 프로그램 참여 분포

		미입력	기타	일반 수급자	조건부 수급자	차상위 자활	특례수급	전체
비참여자		3,972	2,588	199,557	55,982	281	16,835	279,215
자활 사업 참여	소 계	416	332	4,726	17,677	31	2,671	25,853
	근로유지형 자활근로	104	62	1,667	8,502	7	1,433	11,775
	사회형 자활근로	150	123	1,255	3,000	12	675	5,215
	시장형 자활근로	130	120	959	1,409	9	305	2,932
	인턴형 자활근로	-	-	12	38	-	13	63
	자활공동체	26	23	68	266	-	91	474
	취업성공패키지	-	-	651	4,283	-	122	5,056
	시설지원	4	2	36	32	2	8	84
	희망리본사업	-	-	1	1	-	2	4
	자활인큐베이팅	2	2	77	146	1	22	250
합 계		4388	2920	204283	73659	312	19506	305068

자료 : 2012년말 기준 기초생활보장제도 수급자 데이터

아래 표는 기초생활보장제도 급여체계가 욕구별 급여체제로 개편되는 경우, 생계급여 수급자격을 유지하는 집단과 수급자격을 상실하는 집단을 소득인정액 기준 및 총 소득 기준으로 살펴본 것이다. 참고로 생계급여 수급선은 최저생계비의 65.8%로 설정하였다. 소득인정액 기준으로 하면, 근로능력자의 64%와 자활사업 참여자의 48.5%가 생계급여 수급자격을 가질 수 없을 것으로 추정된다. 총소득 기준으로 하면, 각각 13.2%와 13.2%만이 수급자격을 가질 수 없게 된다. 이는 재산의 소득환산금액이 매우 큰 영향을 미치게 된다는 것을 의미하는 것으로 해석할 수 있다.

<표 4- 3> 근로능력 수급자 및 자활사업 참여자의 생계급여 수급 관련 지위변동

	소득인정액 기준				총 소득 기준			
	근로능력자		자활사업참여자		근로능력자		자활사업참여자	
	명	%	명	%	명	%	명	%
수급유지	88,837	36.0	13,306	51.5	213,883	86.8	213,883	86.8
자격상실	157,702	64.0	12,547	48.5	32,656	13.2	32,656	13.2
전체	246,539	100.0	25,853	100.0	246,539	100.0	246,539	100.0

자료 : 2012년말 기준 기초생활보장제도 수급자 데이터

제2절 조건부 수급자의 탈수급 실태 분석

기초생활보장제도, 특히 자활사업은 수급자의 취업을 통한 탈빈곤·탈수급을 중요한 정책목표로 설정하고 있다. 하지만 자활사업의 취업성이나 탈수급성장에 대해서는 비판적인 평가가 다수를 이루고 있다. 이는 부여된 정책성과를 도출하는데 큰 어려움이 있음을 의미한다. 자활사업에 대한 개편논의가 부각되고 있는 이유이다. 문제는 이처럼 높은 관심에도 불구하고 기초생활보장제도 수급자의 탈수급 실태에 대한 분석결과를 발견하기 힘들다는 점이다. 지금까지 대부분의 연구결과는 소규모의 서베이 데이터를 토대로 탈수급에 대한 결정요인 분석에 그치고 있다. 이는 기초생활보장제도 수급자에 대한 적정 규모의 패널화된 데이터를 발견할 수 없기 때문이다. 본 연구 또한 이러한 제약에서 자유롭지 못하다.

1. 탈수급에 대한 선행연구 검토

본론에 들어가기에 앞서 탈빈곤과 탈수급 개념에 대해 간략하게 설명할 필요가 있다. 이론적으로 탈빈곤과 탈수급은 동일한 개념이라고 말할 수 있다. 그것은 최저생계비를 빈곤선으로 설정하는 경우 그러하다. 수급자의 가구소득이 최저생계비를 초과하면 탈빈곤으로 정의할 수 있고, 이는 기초생활보장제도 수급을 받을 수 없다는 점에서 탈수급이 되기 때문이다. 물론 기초생활보장제도는 소득인정액이라는 특수한 개념을 사용하고 있다는 점에서 통상적인 탈빈곤과 동일하지 않다. 하지만 이론적으로 유사하다는 것이다.

문제는 이론적으로 유사한 두 개념이 작동방식에서는 매우 다르다는 점이다. 즉, 기초생활보장제도로부터의 탈수급은 수급자 본인의 이해관계 판단과 그에 따른 의지적 선택이 중요하다면, 탈빈곤이란 이론적으로 설정된 기준선으로 빈곤층에게 실질적인 의미를 갖지 못한다. 실제로 많은 근로빈곤층은 취업과 실업을 반복하며 빈곤선을 넘나들고 있다. 하지만 본인은 자신이 빈곤진입과 빈곤탈출을 반복하고 있다고 인식하지 못한다. 반대로 수급자는 가구소득이 최저생계비를 초과하는 경우, 그것이 미칠 영향에 대해 충분히 인식하고 있다. 탈수급에 근접하는 소득을 실현하는 문제에 민감하게 반응할 수 밖에 없는 것이다.

기초생활보장제도 수급자가 탈수급을 선택하거나 기피하는 이유는 그리 복잡하지 않다. 본인 또는 다른 가구구성원이 노동시장에서 안정적으로 높은 또는 적절한 소득을 실현할 수 있다고 판단한다면 탈수급을 선택할 유인이 있을 것이다. 하지만 저임금과 고용불안을 피해갈 수 없다면 탈수급 선택을 주저할 개연성이 높다. 그리고 탈수급을 해야 하는 상황에 직면하지 않기 위해서는 다음 두 가지 중 하나를 선택하게 된다. 하나는 취업활동을 기피하고 수급자격을 유지하는 것이다. 이는 매우 극단적인 경우이지만, 현실에서 엄연히 존재하고 있는 현상이다. 다른 하나는 소득을 하향 신고함으로써 수급자격을 유지하는 것이다. 이 또한 비공식부문 취업에 대한 소득과약이 힘들다는 점에서 그리 어렵지 않은 상황이다. 이러한 문제가 갖는 위험성은 분명하다. 기초생활보장제도의 수급자 관리체계가 허술하다면, 탈수급이 가능한 수급자 또한 수급자격을 유지할 충분한 유인을 제공하는 것이다.

지금까지 국내에서 발표된 기초생활보장제도 수급자의 탈수급 결정요인에 대한 연구결과는 몇 가지 분명한 시사점을 주고 있다. 기초생활보장제도 수급자의 탈수급 다이내믹은 크지 않은 것으

로 판단된다. 일부 행정데이터를 활용한 분석이 거주지 변동 등을 모두 탈수급으로 파악하는 경우, 탈수급 다이나믹은 과잉 추정될 수 있다. 하지만 이는 엄밀한 의미에서 탈수급이 아니다. 따라서 실제 수급자의 탈수급과 신규 진입이라는 관점에서 다이나믹을 보면, 현재 기초생활보장제도는 그리 역동적이라고 평가하기 힘들다.

외국의 탈수급 관련 선행연구 결과를 종합해보면, 탈수급에 영향을 미치는 요인으로는 가구주 특성, 가구특성, 경제활동특성, 수급기간이나 지역특성 등을 들 수 있다(Bane & Ellwood, 1994; Dahl & Lorentzen, 2003; Bergmark & Backman, 2004 ; Ayala & Rodriguez, 2007). 하지만 이는 각국의 경제사회여건과 복지제도의 특성에 따라 상이한 결과를 나타낼 수 있다. 탈수급에 대한 연구는 각국의 고유한 특성을 고려한 분석이 필요한 것이다. 특히 한국의 기초생활보장제도와 같이 특수한 형태를 가진 경우에는 탈수급에 대한 연구모형이 외국의 그것과 동일할 수 없다. 이 점에서 새로운 모형 개발이 필요한 것이다.

그렇다면 현재 기초생활보장제도 수급자의 탈수급에 영향을 미치는 요인은 어떻게 보고되고 있는가. 패널자료를 활용한 탈수급에 관한 최근 연구로는 류만희·최영(2008)의 연구를 들 수 있다. 분석결과는 연령과 가구형태에 따라 수급탈퇴 전망이 달라졌으며, 다른 설명변수들은 통계적으로 유의하지 않았다. 이는 외국의 선행연구결과들과 다른 결과를 보여주고 있는데, 그 이유는 종속변수로 탈수급 여부라는 실제 사건이 아닌, 탈수급 가능성에 관한 수급자의 주관적인 인식을 사용하였기 때문으로 판단된다. 하지만 이는 연구모형의 문제라기보다 탈수급 실태분석이 가능한 데이터의 부재라는 현실의 문제가 더 크다고 말할 수 있다.

또 다른 연구결과는 기초생활보장제도의 탈수급 결정요인과 관련해 흥미로운 분석결과를 제시하고 있다(노대명·원일, 2011). 이를 몇 가지로 요약하면 다음과 같다. 먼저 현재 기초생활보장제도 수급자의 탈수급이 외국의 탈수급 결정요인과 상이한 패턴을 보인다는 점이다. 예를 들어, 외국의 경우 수급기간이 짧을수록 탈수급 확률이 높은 반면, 한국은 일정 기간 경과 후에 탈수급 확률이 높다는 점, 교육수준이 탈수급에 큰 영향을 미치지 못한다는 점, 행정적 규제가 탈수급에 영향을 미친다는 점, 젊은 단독가구의 탈수급 비율이 높다는 점 등이 그것이다. 이러한 분석결과는 기초생활보장제도 하에서의 탈수급이 사실상 탈수급을 촉진할 수 없는 유인체계가 거의 없는 상황에서 발생하는 자연탈수급에 가깝다는 점을 말해준다. 즉, 중산층에서 추락하여 상대적으로 탈빈곤 잠재력이 높은 집단에 대한 지원이 취약하고, 자녀성장과 취업에 이르는 시점까지 탈수급을 미루는 현상이 발견된다는 점, 행정적 자산조사를 통해 탈수급율이 일시적으로 증가한다는 점이 이를 뒷받침하는 것이다. 이것이 상대적으로 젊은 단독가구의 탈수급율이 높게 나타나는 이유이기도 한 것이다.

2. 행정자료를 활용한 탈수급 실태 분석

이제 행정자료를 활용하여 기초생활보장제도의 탈수급 실태를 살펴보기로 한다. 행정데이터에 기초생활보장제도 수급자의 수급이탈사유⁹⁾는 매우 다양하게 제시되어 있다. 아래 표에서 <원자

9) 여기서는 개념정의를 위해 행정전산망에 입력된 <탈수급 사유>라는 표현을 <수급이탈사유>로 바꾸어 사용할 것이다. 그것은 여기서 추정할 <탈수급> 개념과의 혼동을 피하기 위한 것이다.

료 구분>은 행정전산망에 입력된 항목을 그대로 열거한 것이다. 하지만 이 모든 항목이 ‘엄밀한 의미에서의’ 탈수급이라고 말하기는 힘들다. 따라서 여기서는 주요 항목을 3단계로 재유형화 하는 방식을 취하였다. 아래 표는 원분류 항목을 <소득초과취업요인·재산초과기준변경·행정조치·사망전출>로 구분하고(구분_3), 이를 다시 <소득요인·비소득요인·단순변동>으로 구분하고(구분_2), 끝으로 이를 <탈수급·비탈수급>으로 구분하고 있음을 보여준다. 이러한 분류방식을 취하는 경우, 기초생활보장제도의 탈수급율에 대한 해석을 보다 다양하게 할 수 있다는 강점을 갖는다. 그것은 각 수급자 중 취업 및 창업 등으로 인한 직접적 요인과 부양의무자 규정적용 등 간접적 요인, 그리고 이와는 무관하게 전출이나 사망 등 단순한 수급지위 소멸이나 공간변동 등의 요인을 구분할 수 있게 된다. 이는 기초생활보장제도의 탈수급 효과를 어떻게 평가할 것인지에 대한 매우 실증적인 자료를 제공해 주는 것이다.

<표 4- 4> 2008년 수급이탈자의 사유에 대한 재구성

구분_1	구분_2	구분_3	원자료 구분
탈 수 급 (Group_1)	소득요인 (Group_11)	소득초과 (Group_111)	소득초과(근로소득)
			소득초과(기타소득)
			소득초과(사업소득)
			소득초과(재산소득)
			자활자립(기타)
		취업요인 (Group_112)	자금융자
			자녀성장
			질병완치
			창 업
			취 업
	비소득요인 (Group_12)	재산초과 (Group_121)	재산초과(금융재산)
			재산초과(일반재산)
			재산초과(자동차)
		기준변경 (Group_122)	가구원변동(기타)
			부양비부과
			부양의무자부양능력있음
			특례요인소멸(교육)
			특례요인소멸(의료)
			특례요인소멸(자활)
			후원자
비탈수급 (Group_2)	단순변동 (Group_21)	행정조치 (Group_211)	보장시설입소
			세대주변경처리
			일괄자료정비
			조사회수증가
	사망전출 (Group_212)	사 망	
		전 출	
		기 타	
미입력 (Group_3)			
전 체			

기초생활보장제도 수급자의 월별 탈수급율을 파악하기 위해서는 t시점에 수급자였으나, t+1시점에 탈수급자가 된 집단을 합쳐 모수로 가정할 필요가 있다. 다만, 여기서 전출의 경우에는 이들 대부분이 다른 지역에서 수급자로 선정될 개연성이 높다는 점에서 제외해서는 안될 것으로 판단된다. 따라서 여기서는 t+1시점의 수급자 규모와 t시점의 탈수급자 규모를 더해 모수로 규정하고, 이들 중 탈수급자의 비율을 산출하는 방식을 취하였다.¹⁰⁾

아래 표는 행정전산망에 입력된 데이터를 수정하지 않고, 미입력자를 별도의 집단으로 가정한 상황에서의 탈수급율을 계산한 것이다. 그에 따르면, 2008년 넓은 의미의 탈수급율은 3.99%로 추정되며, 그 중에서도 소득증가 등으로 인한 탈수급율은 2.41%로 추정된다. 월별 추이를 보면, 2008년 상반기까지 탈수급율이 다소 높은 수준을 보이나, 하반기에 들어서면서 소폭 감소하는 것으로 나타나고 있다.

<표 4- 5> 2008년 <Model_1>에 따른 탈수급율

월	탈수급			행정요인	단순변동	미입력	전체
	소득요인	비소득요인	소계				
1	0.22	0.13	0.35	0.04	0.44	0.10	0.93
2	0.21	0.09	0.30	0.03	0.44	0.08	0.84
3	0.32	0.10	0.42	0.04	0.59	0.12	1.17
4	0.27	0.10	0.37	0.03	0.63	0.14	1.15
5	0.25	0.09	0.34	0.03	0.59	0.11	1.08
6	0.28	0.14	0.42	0.03	0.70	0.15	1.31
7	0.25	0.33	0.58	0.03	0.63	0.20	1.44
8	0.16	0.21	0.37	0.03	0.60	0.15	1.15
9	0.16	0.10	0.26	0.02	0.61	0.12	1.00
10	0.16	0.08	0.24	0.02	0.61	0.11	0.98
11	0.12	0.08	0.20	0.02	0.51	0.10	0.83
12	0.15	0.22	0.37	0.02	0.67	0.19	1.25
전체	2.41	1.58	3.99	0.32	6.65	1.48	12.45

자료: 2008년 복지행정전산망 자료

이어지는 표는 행정전산망에 미입력된 응답자를 보정한 <Model_2>로 탈수급율을 계산한 것이다. 이 표에 따르면, 2008년 연간 탈수급율은 넓은 의미에서는 전체 수급자의 4.53%로 추정되며, 협의로 보면 2.74%로 나타난다. 이는 월별 탈수급자의 누적된 수치를 의미한다. 여기서 주목해야 할 점은 이 수치가 향후 기초생활보장제도의 탈수급율과 관련된 연구에 중요한 참고자료가 될 수 있다는 것이다. 때로 탈수급율을 전출 등을 포함하여 산출함으로써 제도의 효과를 과대추정해 왔던 문제를 해소함으로써, 기초생활보장제도 개편을 위한 논거를 제공할 수 있는 것이다.

10) 월별 수급자 규모는 <2008년 기초생활보장제도 수급자 현황> 자료를 토대로 추정하였다.

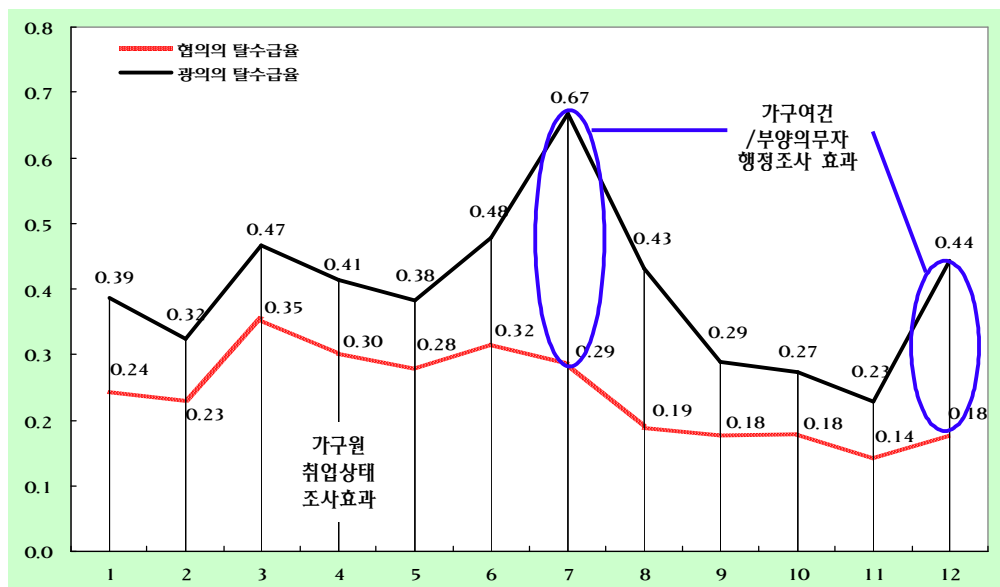
<표 4- 6> 2008년 <Model_2>에 따른 탈수급율

월	탈수급			행정요인	단순변동	전체
	소득요인	비소득요인	소계			
1	0.24	0.14	0.38	0.05	0.49	0.93
2	0.23	0.09	0.32	0.03	0.48	0.84
3	0.35	0.11	0.46	0.04	0.66	1.17
4	0.30	0.11	0.41	0.03	0.71	1.15
5	0.28	0.10	0.38	0.03	0.66	1.08
6	0.32	0.16	0.48	0.04	0.79	1.31
7	0.29	0.38	0.67	0.04	0.74	1.44
8	0.19	0.24	0.43	0.04	0.69	1.15
9	0.18	0.11	0.29	0.02	0.69	1.00
10	0.18	0.09	0.27	0.02	0.69	0.98
11	0.14	0.09	0.23	0.02	0.58	0.83
12	0.18	0.26	0.44	0.03	0.78	1.25
전체	2.74	1.79	4.53	0.36	7.55	12.45

자료: 2008년 복지행정전산망 자료

아래 그림은 2008년 월단위로 <광의의 탈수급율>과 <협의의 탈수급율>의 추이를 나타낸 것이다. 이 그림이 주는 시사점은 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 먼저 협의의 탈수급율은 가구구성원 중 취업자의 취업상태 및 소득변화에 대한 조사에 따른 결과라고 말할 수 있다. 이어 광의의 탈수급율은 해당 가구의 자산변동 및 부양의무자에 대한 행정조사에 따른 결과라고 말할 수 있다. 아래 그림에서 2008년 7월과 12월에 비소득요인에 의한 탈수급이 크게 증가하였던 것은 이러한 관점에서 이해할 수 있다.

[그림 4- 1] <Model_2>에 따른 광의와 협의의 월별 탈수급율



자료: 2008년 복지행정전산망 자료

아래 표는 소득증가를 통한 탈수급 사유를 <취업상태 불변>과 <취업상태 변화>라는 두 가지 요인에 따라 재구성한 것이다. 물론 여기서 전제해야 할 점은 이 수치는 전체 수급이탈집단의 5.5%~6.25%에 해당되는 집단을 지칭한다는 점이다. 기존 연구결과에 따르면, 근로빈곤층의 빈곤 진입 및 빈곤탈출은 <취업→실업> 및 <실업→취업>으로의 취업상태 변화보다, 취업상태 변화없는 근로소득 증감에 의해 더 큰 영향을 받는 것으로 나타나고 있다(노대명 외, 2007). 하지만 아래 표를 보면, 기초생활보장제도 수급자들은 취업 및 창업으로 인한 탈수급이 소득증감을 통한 탈수급자의 84.36%에 달하는 것으로 나타나고 있다. 뒤집어 말하면, 기존 취업수급자 중 근로소득이나 사업소득이 증가하여 기초생활보장제도에서 탈출하는 비율이 매우 낮게 나타나고 있는 것이다. 이는 기초생활보장제도가 취업수급자에 대한 관리체계가 허술하다는 지적과도 일맥상통하는 것이다.

여기서 향후 심층분석이 필요한 또 다른 주제는 자활사업을 통해 탈수급에 이르는 집단의 규모이다. 아래 표에서 <자활자립>으로 표시된 항목이 자활사업을 통한 탈수급만을 지칭하는 것인지 명확하지 않다. 하지만 2007년 12월 자활성공자 현황자료를 살펴보면, 자활성공자의 규모는 약 4천명에 이른 것으로 나타나고 있다. 이는 아래 기재된 5,930명이라는 수치가 실제 자활사업을 통한 탈수급자에 근접하는 수치일 개연성이 있음을 의미한다. 따라서 현재 수기로 취합하고 있는 자활사업을 통한 탈수급자 규모를 행정전산망을 통해 보다 정확하게 추정함으로써, 사업성 과를 보다 면밀하게 파악할 필요가 있다. 아래 수치가 실제 자활사업을 통한 탈수급자 규모라면, 그것은 현재 자활사업이 기초생활보장제도에 미치는 영향이 지대하며, 향후 자활사업을 개선함으로써 더 큰 효과를 거둘 수 있음을 의미하기 때문이다.

<표 4- 7> 취업상태 변화 유무에 따른 탈수급자 규모

	탈수급 사유	명수	전체의 %	항목별 비율
취업상태 불변	근로소득	4,355	12.82	81.95
	기타소득	622	1.83	11.70
	사업소득	171	0.50	3.22
	재산소득	166	0.49	3.12
	소 계	5,314	15.64	100.00
취업상태 변화	자활자립	5,930	17.45	20.69
	취업	21,860	64.33	76.25
	창업	848	2.50	2.96
	자금융자	30	0.09	0.10
	소 계	28,668	84.36	100.00
전체		33,982	100.00	

자료: 2008년 복지행정전산망 자료

제3절 자활사업의 취업성과 분석

1. 자활사업의 참여자 현황

현재 자활사업은 근로빈곤층을 대상으로 종합적인 취업지원서비스를 제공하는 가장 대표적인 사업이다. 더불어 기초생활보장제도 수급자 중 근로능력이 있는 미취업자를 대상으로 참여를 규정하고 있는 조건부과사업이다. 물론 지난 10여년간 조건부 수급자가 가장 큰 비중을 차지해 왔지만, 제도적으로 자활사업은 설계당시부터 조건부 수급자 외에도 저소득층을 지원할 수 있도록 규정되어 왔다. 그리고 현실에서도 자활사업의 시행과정에서 차상위층 참여자는 지속적으로 증가하는 양상을 보여 왔다.

먼저 기초생활보장제도 수급자 중 어떠한 집단이 자활사업에 참여하고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 아래 표는 2011년말 현재 근로능력이 있는 수급자 26만 명 중 약 49천명(18.49%)이 조건부 수급자로 지정되어 있음을 보여준다. 이는 미취업 근로능력수급자의 35.1%에 해당되는 규모이다. 달리 말하면, 전체 미취업 수급자 중 약 1/3만이 자활사업에 참여하고 있음을 의미한다. 근로능력이 있는 수급자라 하더라도 가구여건이나 환경적응 등의 이유로 취업이 힘든 집단이 2/3를 차지하고 있기 때문이다. 여기서 수급자에 대한 조건부과체계를 개편하는 경우, 미취업자 중 자활사업 참여율이 얼마나 증가할 수 있을 것인지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 그것은 이들 중 일부가 사실상 취업지원대상일 수도 있다는 점을 의미하는 것이다. 또 한 가지 문제는 전체 근로능력 수급자의 45.8%를 차지하는 취업수급자 문제이다. 이와 관련해서는 앞 절에서 언급한 바와 같이 취업실태 및 소득과약의 정확성 측면에서 많은 문제점을 안고 있음을 알 수 있다.

<표 4- 8> 2011년 말 현재 근로능력수급자의 구성

		명	전체의 %	미취업자의 %
근로능력 수급자		264,337	100.00	
- 조건부수급자		48,863	18.49	35.51
- 조건유예자		15,143	5.73	11.00
- 조건부과제외자 (194,693명)	가구여건	65,478	24.77	47.58
	환경적응	3,124	1.18	2.27
	기타	5,011	1.90	3.64
	취업	121,080	45.81	
결측		5,638	2.13	
전체		258,699	97.87	

자료: 보건복지부 자립지원과 내부 자료

이어 자활사업의 시행과정에서 취업지원 프로그램 참여욕구를 가진 차상위층 및 일반수급자가 증가하는 추세에 대해 언급할 필요가 있다. 사실 자활사업을 기초생활보장제도 수급자로 국한해야 한다는 주장은 과거에도 수차례 있었다. 하지만 그것은 자활지원제도의 도입취지와 상충되는 주장이다. 자활사업의 차상위층에 대한 지원기능을 강화하고 문제점을 개편함으로써 해결해야 할 문제를 외부의 제도에 대상자를 이관하는 방식으로 우회하는 것이기 때문이다. 근로빈곤층은 취

업지원 외에도 다양한 복지서비스와 소득보장프로그램이 필요한 집단이다. 차상위층이나 저소득층이라도 이러한 종합적인 지원체계를 통해 접근하는 방식을 취할 필요가 있는 것이다.

실제로 현재 자활사업은 근로빈곤층의 취업지원 수요를 충족시키지 못하고 있는 상황이다. 기존의 분석결과는 수급자 외에도 많은 근로빈곤층에 대한 취업지원 수요가 존재하고 있다는 점을 확인시켜 주고 있다. 하지만 현실에서 2007년~2011년 전체 자활사업 참여자 중 차상위층 참여자는 약 2만 명 규모를 유지하고 있다. 이는 자활사업에 대한 차상위층의 참여를 가로막는 몇 가지 제약이 있었기 때문이다. 일차적으로 예산제약의 문제이다. 차상위층의 참여를 확대하기 위해서는 이들을 위한 별도의 예산이 확보되어야 하지만, 현실에서는 이러한 예산확보가 이루어지지 않았기 때문이다. 물론 이러한 문제가 발생한 이면에는 자활사업의 취업성고가 높지 않다는 점에서 추가적 예산배정을 해야 할 근거가 충분하지 않았다는 이유가 자리하고 있다. 더불어 보다 근본적인 문제는 자활사업이 자발적으로 참여를 선택해야 하는 차상위층을 유인할 수 있는 매력적인 프로그램이 아니라는 점이다. 그것은 적정한 근로소득을 보장하거나 장기적인 직업전망을 갖게 하는데 상대적으로 취약한 측면이 있다. 이는 결국 차상위층이 자활사업 참여를 촉진하는데 한계가 있음을 의미한다. 결국 차상위층에 대한 지원을 확대하기 위해서는 자활사업이 제공하는 일자리가 적정한 임금을 보장할 수 있게 하는 일이 중요한 것이다

<표 4- 9> 자활사업 참여자의 수급지위별 구성

구분	총 계	조건부수급자	자활특례자	일반수급자	차상위계층
2007년	87,282	48,289	6,272	5,697	27,024
2008년	70,489	42,554	5,202	1,485	21,248
2009년	77,532	50,193	5,317		22,022
2010년	77,639	46,900	4,935	2,209	23,595
2011년	83,710	48,863	5,300	5,638	23,909

자료 : 보건복지부, 자립지원과

2. 자활사업 참여자의 취업성과(자활성공률)

자활사업의 궁극적인 성과는 탈빈곤·탈수급이라고 말할 수 있다. 하지만 제반 제도적 환경이 탈수급을 저해하고 있다는 점을 고려하면, 자활사업이 현실적으로 달성해야 할 가장 중요한 성과 중 하나는 취업률 제고라고 말할 수 있다. 이른바 자활성공률이라고 표현되는 것이다.

지금까지 공식적으로 보고된 자활성공률은 최근 수년간 지속적으로 증가한 것으로 나타나고 있다. 아래 표를 보면, 자활성공률은 2007년 14.0%에서 2011년 21.8%로 약 7.8%p 증가한 것을 알 수 있다. 이는 약 5년간 취업성고가 약 50%가량 증가했음을 말해주는 것이다. 이는 분명 긍정적으로 해석할 수 있는 부분이다. 자활사업이 기존의 문제점을 부분적으로 해결하여 점차 높은 취업성고를 거두고 있기 때문이다. 그리고 이러한 취업성과 증가의 이면에는 희망리본과 취업성공패키지의 결정적인 기여가 있었던 것으로 판단된다. 즉 희망리본사업과 취업성공패키지사업의 취업성공률이 더 빠른 속도로 증가하여 전체 자활사업의 성과를 상향 이동시키는 결과를 가져 왔던 것이다.

<표 4-10> 자활사업 참여자의 자활성공률 추이

(단위 : 명, %)

구 분	업그레이드형 자활근로 이상	성공자 수	자활성공률
2007년	29,237	4,102	14.0
2008년	27,548	4,142	15.0
2009년	30,683	5,198	16.9
2010년	30,898	6,102	19.7
2011년	37,686	8,227	21.8

자료: 보건복지부, 자립지원과 내부자료

아래 표는 자활사업의 탈수급을 또한 점진적으로 증가하는 추세를 나타내고 있다. 취업성공률에 비해 증가폭은 낮지만, 꾸준히 탈수급율이 증가하는 경향을 보이고 있는 것이다. 이 경우에도 자활사업의 탈수급을 증가에 가장 큰 영향을 미친 사업은 희망리본사업과 취업성공패키지사업이었다.

<표 4-11> 자활사업 참여자의 탈수급률 추이

(단위 : 명, %)

구 분	자활사업 참여자	탈수급자 수	탈수급률
2005년	52,240	2,886	5.5
2006년	53,570	3,223	6.0
2007년	54,190	3,406	6.3
2008년	49,241	3,277	6.7
2009년	30,683	2,383	7.7
2010년	30,898	2,795	9.0
2011년	37,686	3,762	10.0

주: 2009년도 이후 업그레이드형 자활근로 이상 참여자

자료: 보건복지부, 자립지원과 내부자료

그렇다면 자활성공률은 어떠한 세부 항목으로 구성되는가. 아래 표는 자활성공자들이 어떠한 일자리 또는 프로그램에 진입한 경우를 지칭하는지 보여주고 있다. 이 취업성과는 어떻게 평가할 수 있는가.

1) 일반노동시장 진입자의 비중이 낮다는 점이다. 자활사업 참여자 중 일반 노동시장에 진입하는 비율은 전체 참여자의 22%로 추정된다. 그리고 수급지위별로 보면, 일반수급자 중 자활사업참여자는 약 30.5%가 일반노동시장으로 진입하고, 조건부수급자는 약 20.8%가 일반노동시장으로 진입하는 것으로 나타나고 있다. 이는 조건부 수급자가 일반 수급자보다 상대적으로 취업능력이 높을 것이라는 통념과는 다른 결과이다. 수급자가 취업한 일자리의 질을 고려하면, 전혀 다른 해석도 가능할 것이다. 즉, 상당수의 일반수급자가 상대적으로 노동강도가 낮은 저임금 일자리로 진입했을 개연성도 배제할 수 없기 때문이다. 하지만 이는 향후 추가적 분석을 통해 확인해야 할 사항이다.

2) 자활공동체가 중요한 취업성과 중 하나로 간주되고 있다는 점이다. 실제로 전체 취업성과에서 자활공동체 참여가 차지하는 비중은 약 19.1%로 나타나고 있다. 일반 노동시장 진입 다음으로 높은 취업성과이다. 이는 자활사업 참여자 중 상당수가 자활근로사업에서 자활공동체로 이행하는 관성적 경로를 설정하고 있다는 점과도 관련이 있다. 다만 문제는 이러한 성과가 자활공동체, 즉 자활기업이 보장하는 임금과 고용여건 그리고 직업전망이라는 측면에서 과연 일반 노동시장 진입과 동일한 취업성과로 간주할 수 있는가 하는 점이다. 자활공동체(자활기업) 일자리의 질을 혁신해야 하는 이유이다.

3) 취업성공패키지 참여를 자활성공으로 규정하는 것은 이견이 있을 수 있다는 점이다. 취업성공패키지 참여가 실제 취업으로 이어지는 경우에 취업성과로 간주하는 것이 보다 타당할 것이다. 아래 표에서 한 가지 쟁점이 될 수 있는 것은 상위프로그램의 진입 문제이다. 여기서 자활근로사업에서 자활공동체 사업으로의 진입이 별도로 규정되어 있는 상황에서 인큐베이팅 프로그램 참여자의 프로그램 배치를 상위프로그램 진입으로 규정하는 것이 적절한 평가지표인지 재검토가 필요하다고 판단된다.

<표 4-12> 자활성공자의 구성

	일반수급자			조건부수급자			전체
	남자	여자	소계	남자	여자	소계	
일반취업	20.5	35.2	30.5	17.1	22.3	20.8	22.0
개인창업	2.6	1.1	0.8	1.2	0.8	0.9	1.0
자활공동체 참여	17.9	15.9	17.2	13.5	21.7	19.5	19.1
상위프로그램 진입	48.7	31.8	37.5	52.7	41.8	45.0	43.9
바우처사업 참여	0.0	2.3	1.6	0.0	2.1	1.5	1.5
취성패 참여	10.3	13.6	12.5	15.5	11.3	12.5	12.5
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

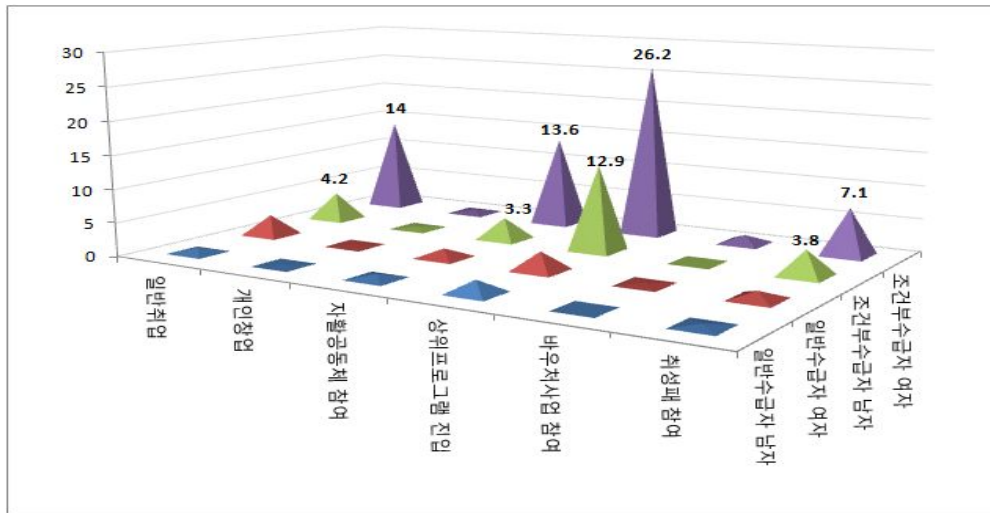
자료: 보건복지부, 자립지원과 내부자료

앞서 자활성공률에 대한 개괄적인 현황을 살펴보았다면, 이를 보다 세분하여 성별과 수급지위를 기준으로 어떠한 성과가 나타나고 있는지 정리할 필요가 있다. 아래 분석결과는 자활성공율과 탈수급이 주로 젊은 세대를 중심으로 발생하고 있음을 말해준다. 먼저 자활사업은 여성 참여율이 높고, 이들의 자활성공율 또한 높은 상황이다. 자활사업 참여자 중 여성 비율이 매우 높다는 점에서 여성의 탈수급율과 자활성공율이 높은 것은 자연스러운 현상이라고 말할 수 있다. 다만 여성 중에서도 40대 이하의 조건부수급자에게서 자활성공율이 높게 나타나고 있다는 점은 향후 자활성공율을 제고하기 위한 표적집단 설정에 중요한 논거를 제공하고 있다고 여겨진다.

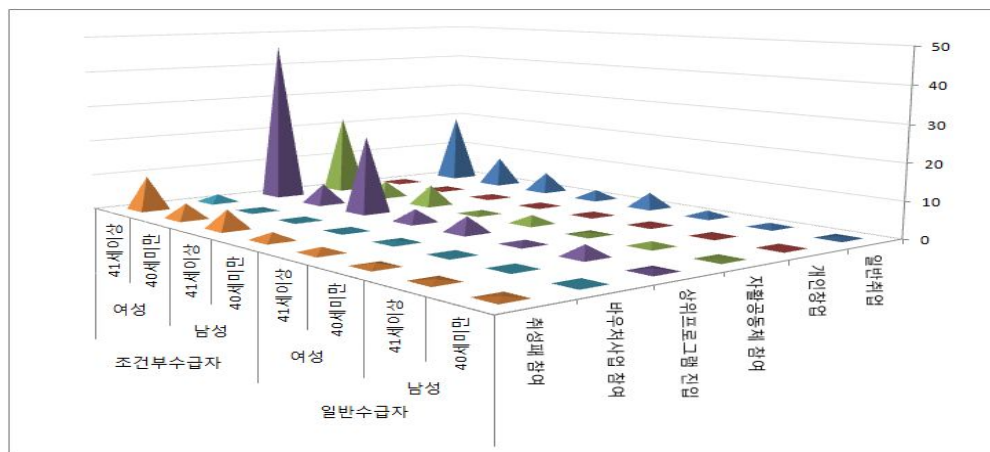
문제는 여성의 높은 자활성공율이 탈수급으로 이어지고 있는가 하는 것이다. 기존의 분석결과에 따르면, 40대 이하 젊은 여성의 탈수급율이 높지 않고, 오히려 30대 이하의 미혼남성에게서 탈수급율이 높게 나타나는 경향이 있기 때문이다(노대명 외, 2010). 물론 이 문제에 대해서는 전수 행정자료를 토대로 한 추가적 분석이 필요할 것으로 판단된다. 여기서 활용하고 있는 탈수급자 조사데이터는 매우 제한된 표본을 대상으로 하고 있고, 행정데이터는 개인특성에 대한 변수를 포함하지 않고 있기 때문이다. 다만 추정할 수 있는 근거는 상당수 여성가장의 경우, 취업에 보

다 적극적인 의지를 보이는 반면, 자녀양육과 그에 따른 교육비 및 주거비 문제 등으로 수급을 꺼리는 경향이 있다는 점을 생각해 볼 수 있다. 이는 기초생활보장제도가 욕구별 급여체제로 개편되는 경우, 일정 부분 해소될 것으로 예상되는 대목이다.

[그림 4- 2] 수급지위별, 참여프로그램형태별 자활성공자 분포



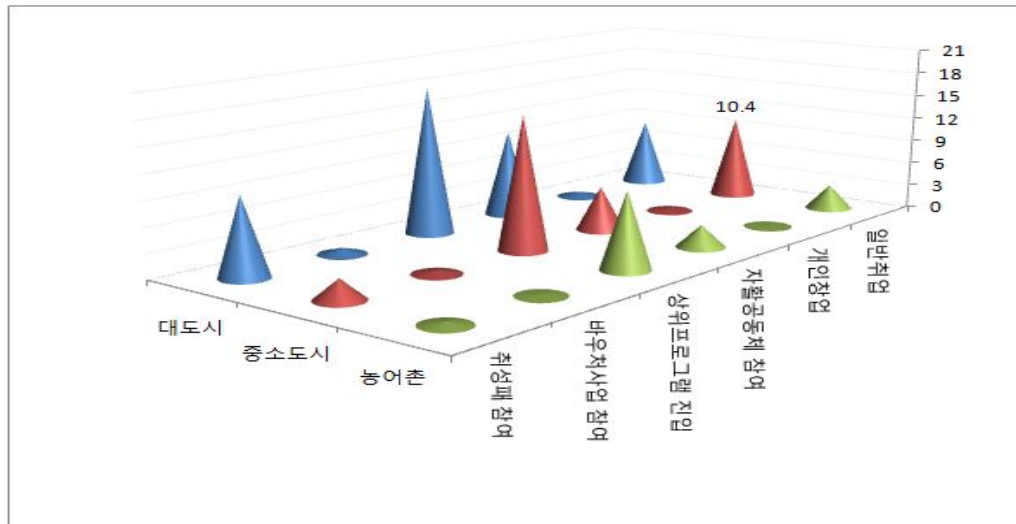
[그림 4- 3] 수급지위, 연령대별 자활성공자 분포



자활성공율(취업)이나 탈수급에는 인구 및 가구특성 외에도 지역특성 또한 중요한 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 그것은 지역의 노동시장여건과 밀접한 관련이 있는 부분이다. 각 프로그램의 지역별 자활성공율 비중을 보면, 다양한 사업이 어느 지역의 어떠한 집단에 초점을 맞추고 있으며, 향후 어떠한 사업을 강화해야 하는지 알 수 있다. 대도시지역은 자활공동체, 취업패 그리고 일반노동시장진입 성과가 높은 것으로 나타나고 있다. 여기서 상위프로그램진입을 제외하고 본다면, 취업패와 자활공동체 참여 모두 실질적인 취업성과를 나타내는 것인지 생각해 볼 여지가 있다. 이어 중소도시지역은 흥미로운 결과를 타내고 있다. 그것은 상대적으로 일반노동시장진입자의 비중이 높게 나타나고 있다는 점이다. 이는 중소도시지역 자활사업 참여자 규모와 일반

노동시장 취업율을 고려하면 향후 발전 잠재력을 확인할 수 있는 부분이라고 여겨진다. 끝으로 농어촌지역은 전체적으로 취업성도가 낮게 나타나며, 그 또한 자활공동체나 일반 노동시장진입이 주를 이루는 것으로 나타나고 있다.

[그림 4- 4] 지역특성을 고려한 자활성공율 분포



3. 소 결

하지만 자활사업을 통한 취업률(자활성공율)과 탈수급율을 제대로 평가하기 위해서는 탈수급 평가지표의 보완이 필요할 것으로 판단된다. 그것은 탈수급의 경우, 탈수급 성과에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 파악할 수 있도록 지표체계를 정교할 필요성을 말해준다. 예를 들면, 앞서 행정자료에 대한 분석에서 언급하였던 것처럼, 그것이 취업상태 변화에 따른 것인지, 취업상태 변화 없는 근로소득 증가에 따른 것인지, 기타 가구원의 취업에 따른 것인지 등을 파악할 수 있도록 해야 하는 것이다. 이는 기존의 탈수급률 평가지표를 전면적으로 재구성해야 할 필요성을 말해준다. 좀 더 구체적으로 자활사업을 통한 취업률 및 탈수급율을 평가는 다음 두 가지 측면에서 추가적 보완이 필요할 것으로 판단된다. 하나는 자활사업 참여기간 중의 취업능력의 변화에 주목할 필요가 있다는 점이다. 이는 공급기관의 적극적인 역할을 유인하는 측면도 있는 평가지표로 새로운 기술자격을 취득한 경우에 대한 평가지표를 추가할 필요가 있다. 다른 하나는 자활사업 내부에서의 프로그램 간 이동에 대한 평가지표를 보완하거나 이동기준을 보다 엄격하게 설정할 필요가 있다는 점이다. 이어지는 분석결과가 말해주는 것처럼 프로그램 간 이동이 지나치게 높게 지표로 포착되고 있으나, 이것이 실제 취업성이나 탈수급성으로 이어지고 있는지에 대한 판단이 힘들기 때문이다.

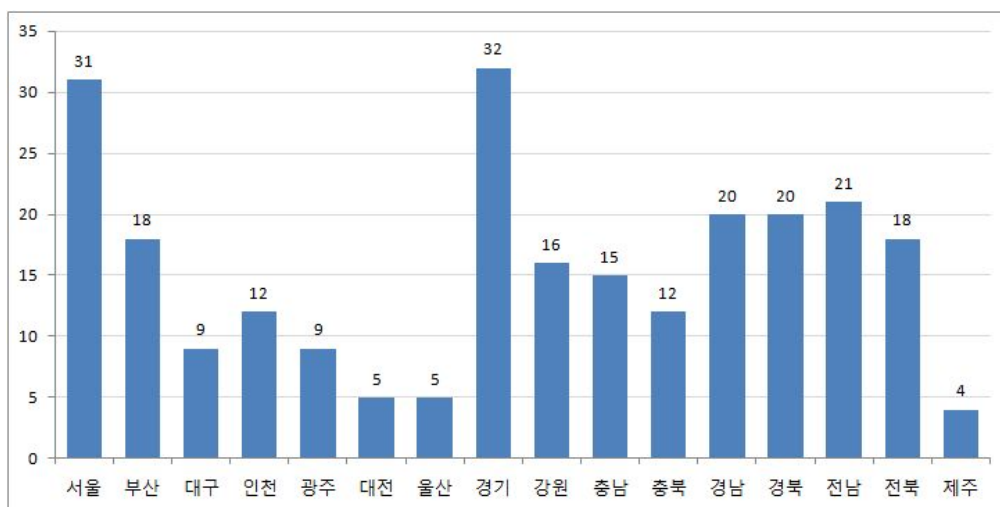
제5장 자활사업 프로그램 실태진단

제1절 지역자활센터와 자활사업

1. 지역자활센터의 현황

자활사업의 고유한 공급인프라 중 가장 대표적인 것은 크게 세 가지 조직이다. 첫째, 가장 대표적인 사업수행 조직인 지역자활센터이다. 지역자활센터는 전국 기초자치단체에 247개소가 설치되어 있다. 물론 17개 시군구에는 지역자활센터가 설치되어 있지 않지만, 이는 기초생활보장제도 수급자가 없거나 지리적 여건으로 설치가 곤란한 지역이다. 이는 지역자활센터가 전국적인 분포를 갖는 대표적인 민간의 근로빈곤층 취업 및 창업지원 인프라임을 말해준다. 이는 전국적 규모로 정책을 추진함에 있어 매우 중요한 인프라이며, 이 기관들이 축적한 사업경험 또한 중요한 자산이라고 이해해야 할 것이다. 그것은 지역자활센터를 개편하는 문제와 이러한 자산을 계승하는 문제를 균형감 있게 고려해야 할 필요성을 말해준다. 둘째, 광역자치단체에 설치되어 사업을 수행하고 있는 광역자활센터이다. 광역자활센터는 2013년 1월 현재 전국에 7개소가 설치되어 있는 상황이다. 그것은 서울, 부산, 경기, 인천, 전북, 대구, 강원지역이다. 현재 광역자활센터는 지역자활센터를 지원하는 역할을 담당하는 동시에 희망리본사업을 수행하는 역할을 담당하고 있다. 셋째, 전국단위에서 자활사업을 지원하는 중앙자활센터이다. 중앙자활센터는 서울을 소재지로 1개소가 설치 운영되고 있다. 중앙자활센터는 지역자활센터 및 광역자활센터의 사업을 지원하고, 교육훈련기능 및 창업지원 기능, 그리고 정책개발과 데이터 구축 등의 역할을 수행하고 있다.

[그림 5- 1] 지역자활센터의 지역별 분포



자료 : 보건복지부 자립지원과 내부자료

2. 자활근로사업과 자활기업의 특징

전체 자활사업에서 가장 큰 비중을 차지하는 프로그램은 자활근로사업과 자활기업이다. 물론 자활기업은 형식적으로는 지역자활센터와 무관하게 독립적으로 운영되는 기업이라는 점에서 하나의 프로그램이라고 말하기 힘들다. 하지만 이 두 프로그램 간에는 여전히 밀접한 관련이 있으며, 자활기업은 자활근로사업단이 지향해야 할 목표로 인식되는 경향이 있다. 이는 지역자활센터에 대한 평가지표에 해당 항목이 포함되어 있기 때문이기도 하지만, 자활근로사업단의 구조 자체가 자활기업으로 발전하도록 구조화되어 있기 때문이기도 하다.

문제는 자활사업에서 매우 큰 비중을 차지하는 두 프로그램에 대한 실태파악과 평가가 활발하게 이루어지지 않아 왔다는 점이다. 이는 자활근로사업단과 자활기업에 대한 체계적 회계지표 생산 및 참여자들 대상으로 하는 구조화된 조사가 이루어지지 않았음을 의미한다. 물론 몇 차례에 걸쳐 관련 조사가 진행되었고, 그 결과가 발표되기도 하였다. 하지만 자활근로사업단과 자활기업의 투입과 매출 그리고 수익을 제대로 파악할 수 있는 기초 데이터는 생산되지 않았던 것으로 보인다. 따라서 본 연구는 지금까지 생성된 데이터 중 자활근로사업과 자활기업의 1) 사업체 특성과 2) 참여자 특성 그리고 3) 매출과 수익에 대한 기초적인 정보를 담고 있는 데이터를 활용하여, 기초분석을 시도하였다.

분석에 앞서, 자활근로사업단과 자활기업의 운영방식에 대해 간략히 살펴볼 필요가 있다. 먼저 자활근로사업단은 모든 참여자에게 일당 방식으로 정해진 인건비와 사업비를 지원하는 방식을 취하고 있다. 이는 일정 매출이 발생하는 경우, 추가사업경비를 제외한 나머지 금액이 수익금이 되는 방식이다. 하지만 이는 일반기업의 수익개념에 비추어 보면, 실질적인 수익이라고 말할 수 없다. 매출이 투입에 미치지 못한다는 점에서 그러하다. 달리 표현하면, 정부의 재정지원이 없는 사업단 자체가 존립할 수 없는 것이다. 물론 무료서비스를 공급하는 사회적일자리형 사업단은 매출이 없거나 적을 수 있다는 점에서 이러한 방식의 평가가 적절하지 않다. 이 경우에는 무료서비스의 공급총량을 매출로 환산하는 방식으로 평가할 필요가 있다. 여기서는 데이터의 제약으로 이러한 분석을 할 수 없었다.

이어 자활기업은 일반 기업과 거의 유사한 방식으로 운영되고 있다고 말해도 과언이 아니다. 다만 한시적 인건비 지원이나 창업자금 대출 등에 대한 지원이 포함되어 있다는 점에서 차이가 있다. 이러한 특성을 감안하더라도 자활공동체는 투입을 초과하는 매출이 발생해야 한다. 이것이 자활기업의 지속가능성을 판단할 수 있는 평가기준일 것이다. 본 연구에서 활용하고 있는 데이터는 자활기업의 경영실태를 파악할 수 있는 정보를 일부 포함하고 있다. 하지만 이 경우에도 고려해야 할 사항이 있다. 조건부수급자 및 일반수급자가 자활기업에 참여하는 경우, 그것이 근로소득 증가를 위한 노력을 충분히 견인하지 못할 개연성이 있다. 근로소득의 증가로 인해 수급자격을 상실할 위험성이 있기 때문이다. 자활기업의 경영성과를 온전히 파악하기 힘든 이유이다.

제2절 자활근로사업의 현황과 진단

현재 추진하고 있는 자활사업 프로그램 중 가장 큰 비판을 받고 있는 것 중 하나라 자활근로사업이라고 말해도 과언이 아닐 것이다. 하지만 정작 자활근로사업의 성과와 문제점에 대한 객관적인 평가는 거의 없었다고 해도 과언이 아닌 상황이다. 더욱이 자활근로사업 참여자에 대한 각종 연구결과 또한 근로능력 미약자 중심의 사업이라는 점에서 노동통합을 중시해야 한다는 주장과 자활근로사업이 참여자에게 실질적인 취업기회와 빈곤탈출의 기회를 제공하지 못하고 있다는 주장이 대립하고 있어 이에 대한 실태진단이 필요하다. 따라서 여기서는 2011년 12월말 기준으로 중앙자활지원센터에서 취합한 자활근로사업 관련 행정데이터를 활용하여 사업실태를 진단하고자 한다. 한 가지 주의해야 할 점은 여기서 언급하고 있는 자활근로사업은 주로 지역자활센터 및 광역자활센터가 수행하고 있는 사업에 초점을 맞추고 있다는 것이다.

아래 분석의 핵심요지는 크게 몇 가지로 정리할 수 있다. 먼저 자활근로사업은 사회적일자리형과 시장진입형 사업 간 연계가 강하다는 점이다. 그것은 사업단의 설립과 참여자의 훈련과정을 거쳐, 유사업종에서 시장진입형으로 진입하는 방식을 취하게 된다는 점이다. 이는 진입에 따른 경로의존성이 존재하고 있음을 의미한다. 이어 자활근로사업이 사업단 유형 및 업종별로 매출과 수익에서 큰 차이를 보이며, 그밖에도 사업단에 대한 제도적 개입방식에도 영향을 받고 있는 것으로 나타나고 있다. 달리 표현하면, 자활근로사업은 전략적인 업종선택과 이를 촉진할 수 있는 제도적 개입방식의 변화가 필요하다는 것을 의미한다.

1. 자활근로사업의 특징

자활근로사업은 근로빈곤층에게 취업을 통한 노동통합과 탈빈곤의 기회를 제공하는데 그 목적이 있는 취업지원사업으로 다음과 같은 몇 가지 특징을 갖는다. 첫째, 기초생활보장제도 수급자(조건부수급자)와 차상위층 중 상대적으로 취업능력이 취약한 집단을 대상으로 일자리 기회를 제공하는 사업이라는 점이다. 이는 일반적인 실직수급자와는 다른 집단을 대상으로 하는 사업이라는 점을 의미한다. 둘째, 자활근로사업은 인건비와 사업비를 정부(중앙정부와 지자체)가 전액 지원하는 사업이라는 점이다. 이는 재정을 통한 <직접> 일자리 창출사업임을 의미한다. 그것은 자활근로사업이 취업을 향한 경과적 일자리사업의 의미를 갖고 있기 때문이다. 셋째, 자활근로사업에 대한 지원과 관리는 지역자활센터 및 기타 복지기관이 담당하고 있다는 점이다. 정부가 재정을 투입하고 위탁을 받은 민간기관이 사업을 수행하는 방식으로 운영되고 있는 것이다.

자활근로사업이 주목받는 이유 중 하나는 최근까지도 전체 자활사업에서 자활근로사업이 차지하는 비중이 매우 높았기 때문이다. 이는 미취업빈곤층의 취업을 지원하는 다양한 형태의 지원사업 중 일자리 기회를 제공하는 사업에 지나치게 편중되어 사업이 운영되어 왔음을 의미하는 것이다. 물론 그것은 자활근로사업 자체의 문제이기보다, 기초생활보장제도 및 자활사업 전체의 문제라고 말할 수 있다. 하지만 이유가 어찌되었든 자활근로사업에 자활사업의 전체 예산 중 대부분이 투입되는 상황에서 그에 대한 평가는 매우 중요한 문제가 아닐 수 없다.

자활근로사업은 크게 네 가지 형태의 하위 프로그램으로 구성되어 있다. 그것은 아래 표에 나타나 있는 바와 같이, 1) 근로유지형, 2) 사회적일자리형(사회서비스형), 3) 시장진입형, 4) 인턴형

으로 구분된다. 하지만 근로유지형 자활근로사업은 일부를 제외하고는 대부분 자치단체 차원에서 운영하고 있다는 점에서 큰 고려대상이 아니다. 따라서 나머지 세 프로그램을 중심으로 살펴볼 필요가 있다. 그 중 사회적일자리형 자활근로사업은 약 1,382개 사업단에 1만6천 명가량이 참여하고 있으며, 사업단별 평균 참여인원은 약 12명에 달하고 있다. 이는 전체 자활근로사업 참여자의 60%를 차지하고 있다. 이어 시장진입형 자활근로사업은 약 865개 사업단에 8천 명가량이 참여하고 있으며, 사업단별 평균 참여인원은 약 10명으로 나타나고 있다. 이는 전체 자활근로사업 참여자의 37%에 해당되는 규모이다. 결국 현재 자활근로사업은 사회적일자리형 사업과 시장진입형 사업이 중심을 이루고 있는 것이다.

<표 5- 1> 자활근로사업 사업단 및 참여자 규모(추정)

	사업단	참여자	사업단별 평균인원
근로유지형	62	1,833	30
사회적일자리형	1,382	15,921	12
시장진입형	865	8,471	10
인턴형	3	8	3
전 체	2,312	26,233	11

주 : 이 자료는 전체 광역자치단체 중 중복의 자료가 누락된 수치임
 자료: 중앙자활센터, 집계자료 (2011년말 기준)

전체 자활근로사업 참여자를 업종별 규모로 파악해 보면, 가사간병과 돌봄서비스 부문 참여자가 각각 11.2%와 16.7%를 차지하여 단일 업종으로는 가장 큰 비중을 차지하는 것을 알 수 있다. 이는 자활근로사업 중 사회적일자리형(사회서비스형)의 비중이 크다는 점과도 무관하지 않다. 그 밖에는 청소사업 등이 상대적으로 참여자 비중이 높은 것으로 나타나고 있다. 하지만 전체적으로 보면, 자활근로사업단의 업종은 다양한 분야에 고르게 분포하는 것을 알 수 있다. 이는 자활근로사업에 대한 평가가 업종별 특성을 고려하여 정치하게 이루어지기 힘든 이유를 말해주는 것이기도 하다.

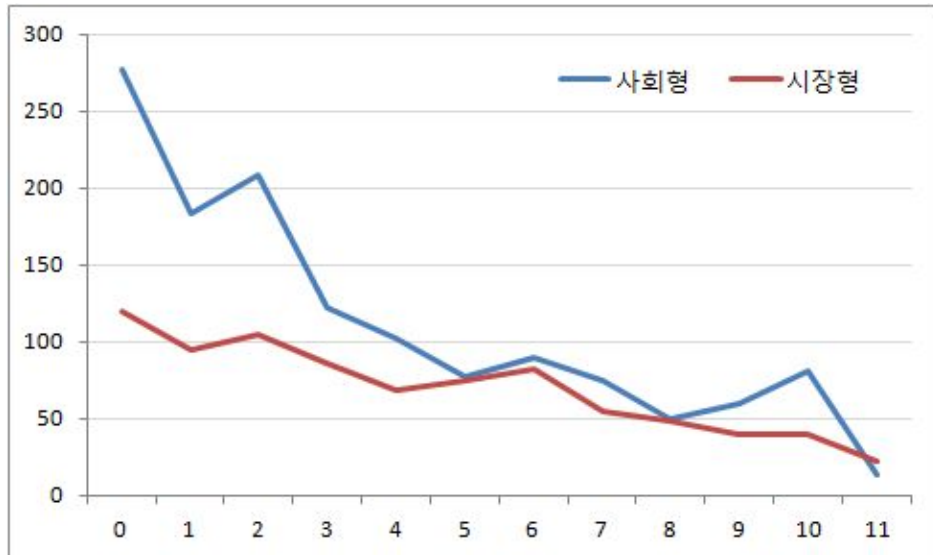
<표 5- 2> 자활근로사업단의 업종별 규모와 참여자 분포

	참여자			비율		
	사업단	참여자	평균인원	사업단	참여자	평균인원
인큐베이팅	224	5,147	23	9	16.9	188
돌봄서비스	407	5,081	12	16.4	16.7	102
가사간병	306	3,419	11	12.3	11.2	92
청 소	236	2,914	12	9.5	9.6	101
식품가공판매	272	2,413	9	10.9	7.9	73
부업장 등	98	2,318	24	3.9	7.6	194
영 농	137	1,728	13	5.5	5.7	103
자원재활용	153	1,708	11	6.1	5.6	91
기 타	115	1,526	13	4.6	5	109
주거인테리어	135	971	7	5.4	3.2	59
도소매유통	118	954	8	4.7	3.1	66
세탁이미용	102	748	7	4.1	2.5	60
생산공예	82	660	8	3.3	2.2	66
봉제의류	59	452	8	2.4	1.5	63
세차주차	30	179	6	1.2	0.6	49
문화교육사업	15	174	12	0.6	0.6	95
전 체	2,489	30,392	12	100.0	100.0	100

자활근로사업단은 지금까지 어떠한 형태로 증가해 왔는가. 이를 자활근로사업단의 대표적 유형인 사회적일자리형(사회형)과 시장진입형(시장형)으로 구분하여 설립시점을 보면 그 추세를 쉽게 확인할 수 있다. 자활근로사업단 설립시점을 보면, 설립한 지 1년 미만인 사업단(0=2011년)이 가장 큰 비중을 차지하는 것을 알 수 있다. 이는 자활근로사업 참여자가 증가하는 추세와도 무관하지 않지만, 이 사업단의 평균 생존기간이 그리 길지 않다는 점을 시사하는 것이기도 하다. 사업단 유형별로 보면, 지난 3~4년 전부터 사회적일자리형 사업단 설립이 빠르게 증가하는 추세를 확인할 수 있다. 아래 그림을 보면, 설립한지 4년 미만의 사업단이 큰 비중을 차지하는 것으로 나타나고 있다. 이에 비해 시장진입형 자활근로사업단은 설립에 따른 준비기간이 필요하다는 점에서 단기간에 증가하기보다 완만하고 지속적으로 설립되어 왔음을 알 수 있다.

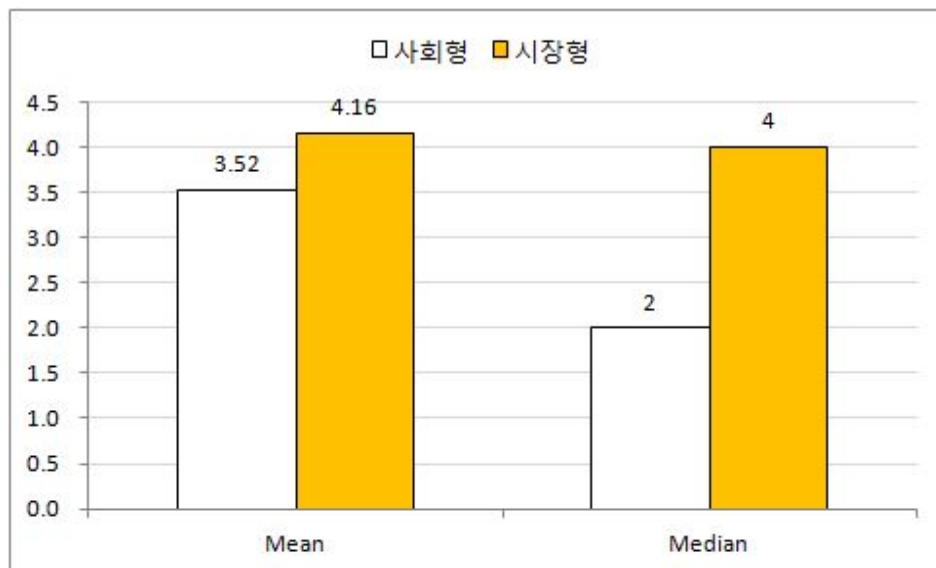
하지만 자활근로사업단의 평균 생존기간을 보면, 시장진입형 자활근로사업단의 평균 생존기간이 약 4.16년으로 사회적일자리형 자활근로사업단의 3.52년보다 높은 것을 알 수 있다. 이는 시장진입형 자활근로사업단이 상대적으로 시장경쟁에 노출되어 있어 생존기간이 짧은 것이라는 통상적인 예측과는 다른 결과이다. 이는 시장진입형 자활근로사업단 중 상당수가 일정 정도 공적지원과 연계되어 안정적으로 운영되기 때문으로 해석할 수 있다. 예를 들어, 집수리나 청소 등의 많은 사업이 사회적일자리형 자활근로사업과 연계되어 있어 상대적으로 시장경쟁에 덜 노출되어 있고 안정적으로 수요를 확보할 수 있는 것이다. 이는 시장진입형 자활근로사업단이 현재 어떠한 방식으로 수익을 창출하며 생존하고 있고, 향후 어떠한 방향으로 발전해야 하는지에 대한 중요한 시사점을 안겨주고 있다.

[그림 5- 2] 자활근로사업단 유형별 존속기간 분포



또 한 가지 흥미로운 사항은 자활근로사업단 유형 간의 생존기간 편차문제이다. 아래 그림을 보면, 사회적일자리형 자활근로사업단과 시장진입형 자활근로사업단 생존기간의 평균값과 중위값을 보여주고 있다. 여기서 시장형 사업은 평균과 중위 간의 격차가 크지 않다. 하지만 사회적일자리형 사업은 격차가 매우 큰 것을 알 수 있다. 이는 자활근로사업단의 경우, 최근 설립이 증가함에 따라 상대적으로 생존기간이 긴 사업단과 최근에 설립된 신생사업단으로 양분되어 있음을 의미하는 것으로 보인다.

[그림 5- 3] 자활근로사업단 유형별 존속기간의 평균 및 중위값 비교



2. 자활근로사업단의 업종별 분포

자활근로사업은 2000년 제도시행이후 5대 표준화사업(간병, 청소, 집수리 등)을 중심으로 발전해 왔으며, 이는 지금까지도 적지 않은 영향을 미치고 있는 것처럼 보인다. 이는 외환위기 이후 고용여건이 취약했던 상황에서 취약계층을 대상으로 하는 일자리 제공프로그램들이 기존의 틈새 시장이나 새롭게 형성되는 사회서비스시장을 중심으로 확대되어 왔음을 말해주는 것이다. 그리고 이러한 기존 경로는 자활근로사업 내부에서 사회적일자리형과 시장진입형, 더 나아가 자활기업에 이르기까지 많은 영향을 미친 것으로 나타나고 있다.

자활근로사업단의 업종별 분포를 보면, 3~4개의 주력업종이 전체 사업단의 절반이상을 차지하고, 나머지 업종이 소규모로 분포하는 양상을 보이고 있다. 이를 자활근로사업 유형별로 보면, 사회적일자리형 사업단은 돌봄서비스(17.66%), 간병(16.21%), 식품가공판매(10.06%)이 큰 비중을 차지하고, 시장진입형 사업단은 청소(18.15%), 돌봄서비스(17.92%), 식품가공판매(15.03%), 간병(9.02%) 순으로 큰 비중을 차지하는 것으로 나타나고 있다. 물론 그 밖에도 다양한 업종에서 자활근로사업이 시행되고 있다. 하지만 그것은 주로 주로 고정자산에 대한 투자부담이 적은 노동집약적 업종을 중심으로 분포하고 있다.

주력 업종인 사회서비스와 청소사업 등은 5대 표준화사업을 통해 집중 육성하여 왔고, 이후 사회서비스 공급이 확대되면서 빠르게 성장할 수 있었다. 먼저 간병과 돌봄서비스는 2006년 이후 사회서비스 시장의 성장과 맞물려 성장해 왔다. 초기 기초생활보장제도 수급자 대상 사회서비스 공급 중심사업으로 시작해서 점차 시장진입형 사업으로 발전하는 양상을 보여 왔던 것이다. 이어 청소사업은 2002년~2003년경 장애인 학교 및 공공기관 청소사업을 통해 사회적일자리형 사업으로 출범하고 이후 점진적으로 시장진입형 사업으로 발전한 경우이다. 이 두 가지 업종의 발전과정을 좀 더 면밀하게 들여다보면, 한 가지 흥미로운 사실을 알 수 있다. 업종별로 사회적일자리형 자활근로사업과 시장진입형 자활근로사업 그리고 자활기업의 연계방식에서 유의미한 차이가 있다는 점이다.

1) 먼저 간병사업 등 사회서비스 업종에서는 사회적일자리형 자활근로사업단의 규모가 큰 반면, 시장진입형 자활근로사업단의 규모가 작은 것을 알 수 있다. 이는 최근 사회적일자리형 사업단이 많이 설립된 것도 한 가지 이유이지만, 시장진입형 사업단으로의 전환이 원활하게 이루어지지 않는 정체현상이 발생하고 있음을 말해주는 것이기도 하다. 물론 일부 사회서비스업종의 경우, 사회적일자리형 사업단에서 시장진입형 사업단으로 이행하지 않고, 곧 바로 자활기업이나 사회적기업으로 이행하는 경향도 생각해 볼 수 있다. 하지만 사회적기업으로 이행하는 규모가 크지 않다는 점을 감안하면, 일종의 정체현상이 발생하고 있을 개연성이 높은 것이다.

2) 이어 청소사업은 사회적일자리형 사업단 수가 적고 시장진입형 사업단의 수가 많다는 점에 주목할 필요가 있다. 이는 일정 정도 청소사업의 특성(노동강도) 상 수급자 중심으로 사업단을 운영하는 데 한계가 있음을 의미하는 것이다. 상대적으로 높은 노동강도와 그에 상응한 팀워크를 구축하기 위해서는 상대적으로 양호한 근로능력을 가진 인력수급이 필요하다는 점을 말해준다. 이는 자활근로사업단이 현재 참여자 그대로 자활기업이나 사회적기업으로 진입하는 전략은 업종에 따라 힘들 수 있다는 점을 시사하는 것이기도 하다.

이제 업종별로 사회적일자리형과 시장진입형 사업단이 차지하는 비중을 보다 자세하게 살펴보고자 한다. 아래 표는 각 업종별 사업단 수를 사회형(사회적일자리형)과 시장형으로 구분해서 파악하고, 각 사회형과 시장형사업단별로 각 업종이 차지하는 비중을 살펴본 것이다. 끝으로 음영처리가 된 부분은 사회형과 시장형이 업종별로 차지하는 비중을 나타내고 있다. 이 표에 따르면, 전체적으로 자활근로사업단에서 사회적일자리형 사업단이 차지하는 비중이 61.5%로 매우 높은 것을 알 수 있다. 하지만 이는 업종별로 차이를 나타내고 있다. 청소사업과 세차주차사업, 도소매유통업 분야의 사업단은 시장진입형 사업단이 더 큰 비중을 차지하고 있는 것이다. 나머지 대부분의 업종에서는 사회적일자리형 사업단이 매우 큰 비중을 차지하고 있는데, 그 중에서도 인큐베이팅이나 부업장 등 특수한 프로그램을 제외하고 보면, 생산공예, 가사간병, 세탁이미용사업에서 사회적일자리형 사업단이 차지하는 비중이 큰 것을 알 수 있다.

<표 5- 3> 자활근로사업단의 사업유형 및 업종별 분포 (대분류)

	사업단 수			사업유형 내 %			사업유형 간 %		
	사회형	시장형	전체	사회형	시장형	전체	사회형	시장형	전체
가사간병	224	78	302	16.21	9.02	13.44	74.17	25.83	100.00
돌봄서비스	244	155	399	17.66	17.92	17.76	61.15	38.85	100.00
청소	78	157	235	5.64	18.15	10.46	33.19	66.81	100.00
영농	91	45	136	6.58	5.20	6.05	66.91	33.09	100.00
건축/인테리어	68	67	135	4.92	7.75	6.01	50.37	49.63	100.00
식품가공판매	139	130	269	10.06	15.03	11.97	51.67	48.33	100.00
자원재활용	104	49	153	7.53	5.66	6.81	67.97	32.03	100.00
도소매유통	55	62	117	3.98	7.17	5.21	47.01	52.99	100.00
생산공예	60	20	80	4.34	2.31	3.56	75.00	25.00	100.00
봉제외류	36	22	58	2.60	2.54	2.58	62.07	37.93	100.00
세차주차	14	16	30	1.01	1.85	1.34	46.67	53.33	100.00
세탁이미용	76	26	102	5.50	3.01	4.54	74.51	25.49	100.00
인큐베이팅	53	1	54	3.84	0.12	2.40	98.15	1.85	100.00
문화교육사업	10	5	15	0.72	0.58	0.67	66.67	33.33	100.00
부업장_근로유지	47	8	55	3.40	0.92	2.45	85.45	14.55	100.00
기타	83	24	107	6.01	2.77	4.76	77.57	22.43	100.00
전체	1382	865	2247	100.00	100.00	100.00	61.50	38.50	100.00

아래 표는 위의 자활근로사업단의 사업유형 및 업종별 분포를 업종소분류로 나타낸 것이다. 이 표를 제시하는 이유는 위의 대분류로 파악하기 힘든 세부 업종별로 어떠한 차이가 나타나고 있는지 근거자료를 제공하기 위함이다.

<표 5- 4> 자활근로사업단의 사업유형과 업종별 분포 (소분류)

대분류	소분류	사업단 수			사업유형 내 %			사업유형 간 %		
		사회형	시장형	전체	사회형	시장형	전체	사회형	시장형	전체
가사간병	가사도우미	33	12	45	2.4	1.4	2.00	73.3	26.7	100.0
	간병	157	53	210	11.4	6.1	9.35	74.8	25.2	100.0
	돌봄서비스	29	7	36	2.1	0.8	1.60	80.6	19.4	100.0
	산후관리	5	6	11	0.4	0.7	0.49	45.5	54.6	100.0
돌보미/ 시설지원	공부방	8	2	10	0.6	0.2	0.45	80.0	20.0	100.0
	교육지원	13	1	14	0.9	0.1	0.62	92.9	7.1	100.0
	복지도우미	16	74	90	1.2	8.6	4.01	17.8	82.2	100.0
	시설도우미	49	1	50	3.6	0.1	2.23	98.0	2.0	100.0
	시설관리	24	2	26	1.7	0.2	1.16	92.3	7.7	100.0
	아동복지	39	6	45	2.8	0.7	2.00	86.7	13.3	100.0
	자활도우미	12	67	79	0.9	7.8	3.52	15.2	84.8	100.0
	장애통합	83	2	85	6.0	0.2	3.78	97.7	2.4	100.0
청소	청소	78	157	235	5.6	18.2	10.46	33.2	66.8	100.0
영농	영농	91	45	136	6.6	5.2	6.05	66.9	33.1	100.0
주거 /인테리어	인테리어	9	8	17	0.7	0.9	0.76	52.9	47.1	100.0
	주거복지	59	59	118	4.3	6.8	5.25	50.0	50.0	100.0
식품가공판 매	급식사업	12	6	18	0.9	0.7	0.80	66.7	33.3	100.0
	카페음료	8	3	11	0.6	0.4	0.49	72.7	27.3	100.0
	도시락/급식	25	8	33	1.8	0.9	1.47	75.8	24.2	100.0
	로컬푸드	10	6	16	0.7	0.7	0.71	62.5	37.5	100.0
	식품가공	37	38	75	2.7	4.4	3.34	49.3	50.7	100.0
	식품판매	8	7	15	0.6	0.8	0.67	53.3	46.7	100.0
	외식사업	30	51	81	2.2	5.9	3.60	37.0	63.0	100.0
	제과제빵	9	11	20	0.7	1.3	0.89	45.0	55.0	100.0
자원재활용	자원재활용	82	48	130	5.9	5.6	5.79	63.1	36.9	100.0
	자전거	22	1	23	1.6	0.1	1.02	95.7	4.4	100.0
도소매유통	도소매판매	11	8	19	0.8	0.9	0.85	57.9	42.1	100.0
	물류유통	10	16	26	0.7	1.9	1.16	38.5	61.5	100.0
	사무광고	4	6	10	0.3	0.7	0.45	40.0	60.0	100.0
	택배	30	32	62	2.2	3.7	2.76	48.4	51.6	100.0
생산공예	공예	34	6	40	2.5	0.7	1.78	85.0	15.0	100.0
	꽃화훼	18	9	27	1.3	1.0	1.20	66.7	33.3	100.0
	상품생산	8	5	13	0.6	0.6	0.58	61.5	38.5	100.0
봉제의류	봉제의류	36	22	58	2.6	2.5	2.58	62.1	37.9	100.0
세차주차	세차주차	14	16	30	1.0	1.9	1.34	46.7	53.3	100.0
세탁이미용	세탁	46	16	62	3.3	1.9	2.76	74.2	25.8	100.0
	이미용	30	10	40	2.2	1.2	1.78	75.0	25.0	100.0
인큐베이팅	인큐베이팅	53	1	54	3.8	0.1	2.40	98.2	1.9	100.0
문화교육	문화교육	10	5	15	0.7	0.6	0.67	66.7	33.3	100.0
부업장 등	공동작업장	15	6	21	1.1	0.7	0.93	71.4	28.6	100.0
	환경정비	32	2	34	2.3	0.2	1.51	94.1	5.9	100.0
기타	기타	83	24	107	6.0	2.8	4.76	77.6	22.4	100.0
전 체		1,382	865	2,247	100.0	100.0	100.00	61.5	38.5	100.0

3. 자활근로사업단 참여자의 분포

앞서 자활근로사업단의 사업단 유형별, 업종별 분포를 살펴보았다면, 여기서는 사업 참여자의 수급지위별 분포에 초점을 맞추어 살펴보기로 하겠다. 이 표에서 가장 눈길을 끄는 것은 차상위층 참여자 비중이다. 거의 모든 업종에서 차상위층 참여자가 20%~40%가량 참여하는 것을 알 수 있다. 사업단 유형별로 보면, 사회적일자리형에는 약 34.0%가 참여하고, 시장형에는 약 44.2%가 참여하고 있다. 이는 사업단 유형별로 10%p의 차이가 있지만, 차상위층이 자활근로사업에 폭넓게 참여하고 있음을 말해준다. 한 가지 흥미로운 현상은 자활근로사업단 참여자 중 취업대상자(조건부 수급자 중)가 일정 규모 참여하고 있다는 점이다. 사회적일자리형 사업단에는 약 6.7%가 참여하고 있고, 시장형 사업단에는 약 6.4%가 참여하고 있다.

<표 5- 5> 자활근로사업 참여자의 수급지위별 분포 (대분류)

		조건부 취업	조건부 비취업	자활 특례	일반 수급	시설 수급	차상위	일반	합계
사 회 형	가사간병	7.0	45.8	6.8	4.9	0.5	34.9	0.1	100.0
	돌봄서비스	6.8	46.7	4.8	5.5	0.6	36.0	0.2	100.0
	청소	7.0	43.7	9.5	5.1	0.3	34.3	0.1	100.0
	영농	5.8	33.6	11.7	5.5	0.4	43.7	0.2	100.0
	주거인테리어	6.1	56.2	7.8	5.1	0.4	24.3	0.0	100.0
	식품가공판매	6.4	43.8	6.4	6.7	0.3	35.8	0.5	100.0
	자원재활용	6.6	48.2	10.1	3.0	0.0	31.9	0.2	100.0
	도소매유통	4.3	57.8	8.7	6.8	0.0	25.6	0.2	100.0
	생산공예	11.9	41.4	6.1	5.5	0.2	34.6	0.2	100.0
	봉제의류	3.6	64.1	3.3	3.6	0.0	25.5	0.0	100.0
	세차주차	5.0	46.3	3.8	3.8	0.0	41.3	0.0	100.0
	세탁이미용	5.4	47.5	8.5	6.2	0.4	31.6	0.4	100.0
	인큐베이팅	7.6	42.3	2.4	9.8	0.3	37.3	0.3	100.0
	문화교육사업	7.5	45.8	8.3	3.3	0.0	35.0	0.0	100.0
	부업장 등	5.9	55.7	10.9	5.1	0.0	20.5	2.0	100.0
	기타	6.6	47.7	7.7	6.2	0.7	31.0	0.1	100.0
	전체	6.7	46.2	7.1	5.6	0.4	34.0	0.3	100.0
시 장 형	가사간병	7.0	31.5	7.9	1.8	0.3	51.3	0.2	100.0
	돌봄서비스	5.8	26.1	4.5	3.3	0.4	59.7	0.2	100.0
	청소	4.5	37.8	11.2	4.0	0.3	41.7	0.3	100.0
	영농	6.7	21.1	8.1	7.7	0.8	55.1	0.8	100.0
	주거인테리어	5.8	31.5	13.1	7.8	0.0	40.2	1.6	100.0
	식품가공판매	10.9	44.6	7.2	4.3	0.2	32.6	0.2	100.0
	자원재활용	7.4	31.4	14.5	3.6	0.6	42.5	0.0	100.0
	도소매유통	3.7	60.7	7.6	5.2	0.0	21.9	0.8	100.0
	생산공예	11.2	20.7	5.9	5.9	0.0	55.6	0.6	100.0
	봉제의류	7.6	46.5	4.2	4.9	0.7	36.1	0.0	100.0
	세차주차	6.1	29.3	11.1	3.0	0.0	49.5	1.0	100.0
	세탁이미용	4.6	48.2	4.6	3.6	0.0	38.1	1.0	100.0
	인큐베이팅	0.0	9.1	0.0	0.0	0.0	90.9	0.0	100.0
	문화교육사업	11.1	14.8	9.3	5.6	0.0	57.4	1.9	100.0
	부업장 등	17.3	40.4	11.5	3.8	5.8	21.2	0.0	100.0
	기타	1.4	51.1	8.7	4.6	0.5	33.8	0.0	100.0
	전체	6.4	35.8	8.6	4.3	0.3	44.2	0.4	100.0

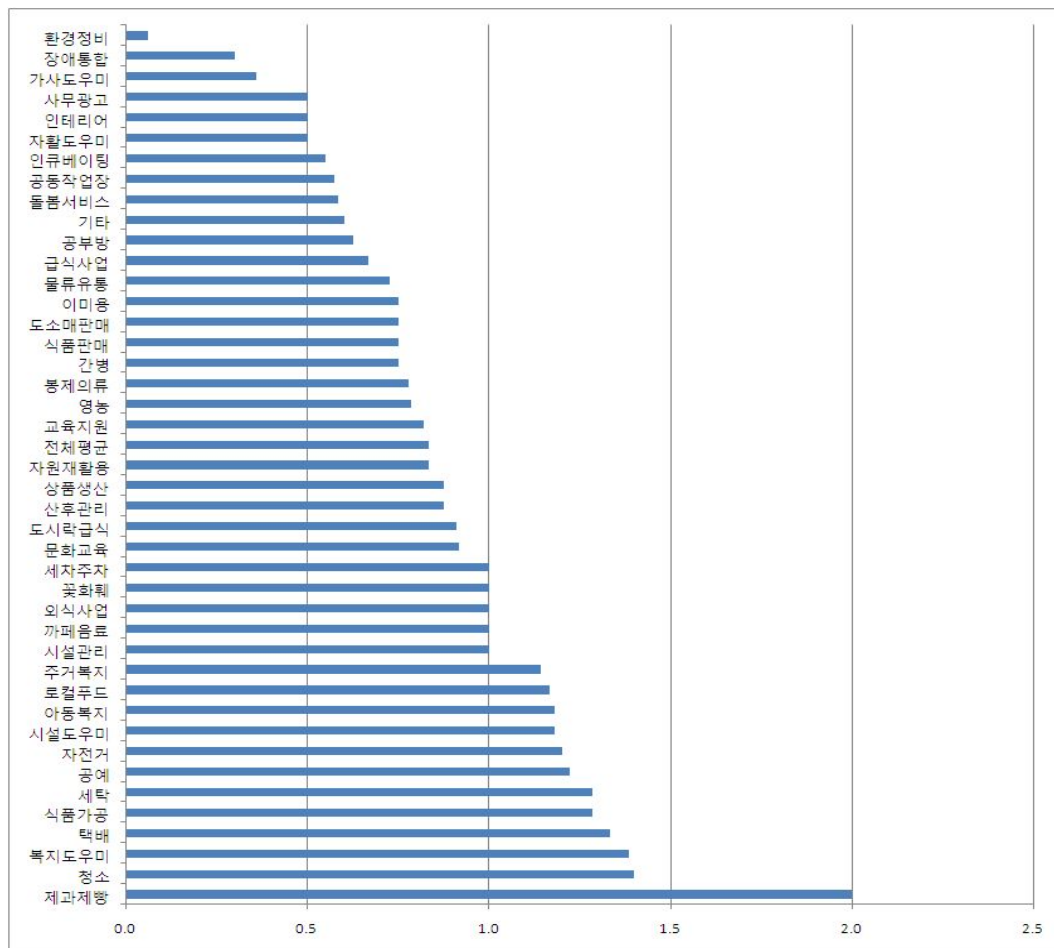
<표 5- 6> 자활근로사업 유형별 및 업종별 참여자 분포 (소분류)

		사회형			시장형			전체		
		사업단	참여자	사업단 평균	사업단	참여자	사업단 평균	사업단	참여자	사업단 평균
가사간병	가사도우미	33	452	14	12	65	5	45	517	11
	간병	157	1,924	12	53	457	9	210	2,381	11
	돌봄서비스	29	334	12	7	47	7	36	381	11
	산후관리	5	41	8	6	41	7	11	82	7
돌봄서비스	공부방	8	61	8	2	10	5	10	71	7
	교육지원	13	137	11	1	9	9	14	146	10
	복지도우미	16	209	13	74	1,365	18	90	1,574	17
	시설도우미	49	1,093	22	1	26	26	50	1,119	22
	시설관리	24	426	18	2	36	18	26	462	18
	아동복지	39	430	11	6	77	13	45	507	11
	자활도우미	12	52	4	67	104	2	79	156	2
	장애통합	83	848	10	2	6	3	85	854	10
청소	청소	78	781	10	157	2,127	14	235	2,908	12
영농	영농	91	1,230	14	45	492	11	136	1,722	13
주거 /인테리어	인테리어	9	75	8	8	34	4	17	109	6
	주거복지	59	398	7	59	464	8	118	862	7
식품가공 판매	급식사업	12	219	18	6	73	12	18	292	16
	카페음료	8	36	5	3	15	5	11	51	5
	도시락급식	25	270	11	8	83	10	33	353	11
	로컬푸드	10	60	6	6	44	7	16	104	7
	식품가공	37	248	7	38	338	9	75	586	8
	식품판매	8	61	8	7	42	6	15	103	7
	외식사업	30	236	8	51	431	8	81	667	8
	제과제빵	9	59	7	11	153	14	20	212	11
자원재활용	자원재활용	82	993	12	48	491	10	130	1,484	11
	자전거	22	212	10	1	12	12	23	224	10
도소매유통	도소매판매	11	89	8	8	48	6	19	137	7
	물류유통	10	108	11	16	132	8	26	240	9
	사무광고	4	55	14	6	44	7	10	99	10
	택배	30	186	6	32	260	8	62	446	7
생산공예	공예	34	291	9	6	64	11	40	355	9
	꽃화훼	18	137	8	9	68	8	27	205	8
	상품생산	8	60	8	5	37	7	13	97	7
봉제의류	봉제의류	36	306	9	22	144	7	58	450	8
세차주차	세차주차	14	80	6	16	99	6	30	179	6
세탁이미용	세탁	46	323	7	16	142	9	62	465	8
	이미용	30	228	8	10	55	6	40	283	7
인큐베이팅	인큐베이팅	53	1,080	20	1	11	11	54	1,091	20
문화교육	문화교육	10	120	12	5	54	11	15	174	12
부업장	공동작업장	15	207	14	6	50	8	21	257	12
	환경정비	32	545	17	2	2	1	34	547	16
기타	기타	83	1,221	15	24	219	9	107	1,440	13
전체		1,382	15,921	12	865	8,471	10	2,247	24,392	11

주: 위의 표에서 사업단 평균은 사업단 평균 참여자 수를 의미함

이제 자활근로사업단의 평균 참여인원을 업종별로 비교해 보고자 한다. 이는 자활근로사업단이 업종별로 어느 정도의 인력을 고용하고 있으며, 그것이 사업단 유형별로 얼마나 차이를 나타내고 있는가를 파악하는데 그 목적이 있다. 참고로 사업단 유형별 평균 참여인원은 사회적일자리형이 12명, 시장형이 10명으로 나타나고 있다. 아래 그림은 사회적일자리형 사업단 평균 참여인원 대비 시장진입형 사업단 평균 참여인원의 배율을 나타낸 것이다. 각 막대의 수치가 1보다 작으면 같은 업종에서 시장진입형 사업단의 평균 참여인원이 적다는 것을 의미하고, 1보다 크면 시장진입형 사업단의 평균 참여인원이 더 크다는 것을 의미한다. 이는 다음과 같은 가정을 확인하는데 그 목적이 있다. 이는 시장진입형 사업단이 수익실현을 위해 상대적으로 적은 인력을 고용하는 경향이 있다는 점이다. 하지만 아래 그림을 보면, 그 규모차이가 예상보다 크지 않은 것을 알 수 있다. 그리고 일부 업종은 시장형 사업단의 평균 참여인원이 사회적일자리형 사업단에 비해 월등하게 적은 것으로 나타나고 있다. 환경정비나 장애통합 등을 제외하면, 가사간병이나 사무광고업 등이 그러한 경우이다. 반대로 청소나 택배사업, 세탁 등은 시장형 사업단 평균 참여인원이 월등하게 많은 것으로 나타나고 있다.

[그림 5- 4] 사회적일자리형 사업단과 시장형 사업단 평균 참여인원의 비율



주 : 각 막대는 시장형 사업단 평균 참여인원/사회적일자리형 사업단 평균 참여인원의 수치임

4. 자활근로사업단의 투입과 매출

자활근로사업단에 대한 실태분석에 가장 주목받는 부분 중 하나가 바로 매출실적이다. 영리기업이라면, 매출실적보다 수익규모가 더 중요한 의미를 가질 것이다. 하지만 자활근로사업단은 적극적인 사업활동을 장려하고 있다는 점에서 매출신장 또한 중요한 의미를 갖는다. 하지만 현실에서는 수익실현 이전에 투입에 상응하는 최소한의 매출도 이루지 못하는 사업단이 대다수를 차지하고 있다. 전체 업종에서 문화교육사업과 청소사업만이 사업비를 상쇄시키는 매출을 발생시키고 있으며, 나머지 사업단들은 매우 낮은 매출을 실현하고 있다. 이는 자활근로사업단의 특성과 무관하지 않다. 사회적일자리형 자활근로사업은 무료서비스 제공 등이 상당부분을 차지하고 있다는 점에서 투입비용을 상쇄시킬 수준의 매출이 발생하지 않기 때문이다. 성과지표를 보완하여 반영해야 할 사항이다. 하지만 참여자의 직업능력 향상이나 실질적인 임금보장, 자활기업이나 사회적기업으로의 발전가능성을 감안하면, 이러한 사업방식을 계속 인정하기는 힘들 것으로 판단된다.

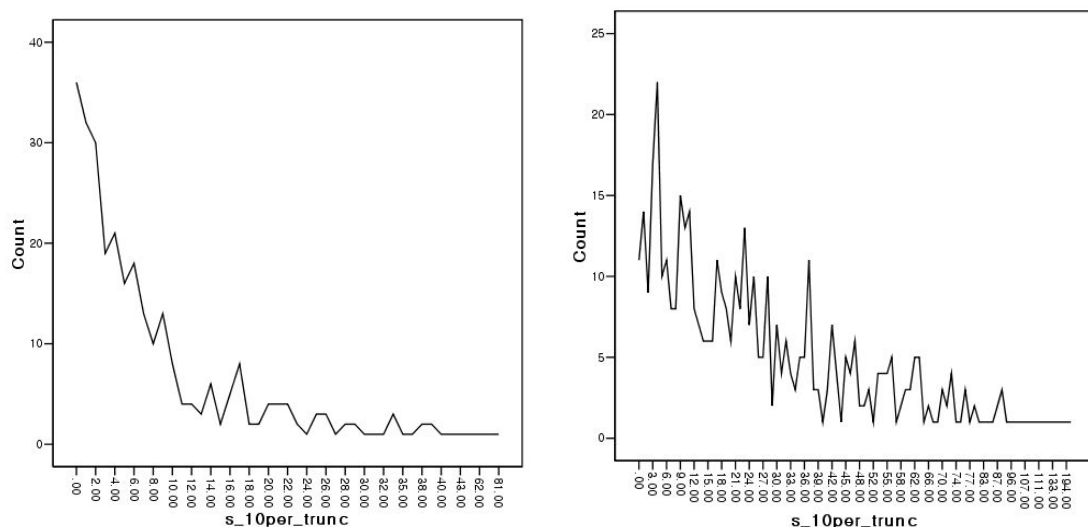
<표 5- 7> 사회적일자리형 자활근로사업단의 매출과 생존가능성

	사회적일자리형		
	최소수지(B-A)	사업비(A)	매출액(B)
문화교육사업	17,472	9,829	27,301
식품가공판매	5,444	29,922	35,366
청소	3,808	12,382	16,190
도소매유통	3,368	22,997	26,365
생산공예	-3,027	17,425	14,398
주거인테리어	-4,312	12,850	8,538
세차주차	-4,453	14,261	9,808
봉제의류	-5,396	14,743	9,347
부업장등	-5,425	15,983	10,558
전체 평균	-6,196	19,938	13,742
돌보미시설지원	-6,510	11,347	4,837
세탁이미용	-8,887	18,525	9,638
자원재활용	-8,940	22,464	13,524
가사간병	-9,091	15,762	6,671
영농	-10,859	27,588	16,729
기타	-20,546	33,288	12,742
인큐베이팅	-25,912	29,997	4,085
결측비율 1	20.3	20.3	18.2
결측비율 2	20.5	20.3	41.3

주: 1) 이 표에서 매출 및 수익금 정보는 미입력된 케이스 비중이 매우 높음. 표 하단의 <결측비율 1>은 결측으로 표시된 케이스의 비율을 지칭하며, <결측비율 2>는 0으로 표시된 케이스도 결측으로 간주하는 경우의 비율임.

자활근로사업단의 수익금은 인건비나 사업비로 지급하지 않고 적립된 금액으로 간주하였다. 각 사업단별로 자활근로사업단의 1인당 평균 수익금액을 비교해 보면, 아래 그림과 같은 결과가 나타나게 된다. 이 그림에서 x 축은 수익금 금액을 나타내는 것으로 0에 근접할수록 수익금이 낮다는 것을 의미한다. 그리고 선은 각 소득구간의 분포를 나타낸 것이다. 따라서 x 축의 우측에 분포하는 사업단이 많을수록 수익을 실현하는 사업단 규모가 많은 것으로 해석할 수 있다. 먼저 좌측의 사회적일자리형 사업단의 1인당 평균 수익금의 분포를 보면, 수익금이 거의 없는 구간에 밀집한 것을 알 수 있다. 이와 비교할 때, 시장형 사업단은 상대적으로 1인당 평균 수익금의 분포가 우측에 좀 더 포진한 것을 알 수 있다. 물론 전체적으로 두 사업단은 1인당 평균 수익금 문제에 관한 한, 수익이 제대로 실현되지 않는 사업단이 대다수를 차지한다는 점에는 이견이 없다고 여겨진다.

[그림 5- 5] 자활근로사업단의 1인당 수익금 분포 (사회형(좌측)과 시장진입형)



이제 자활근로사업단 유형 및 업종별로 1인당 매출과 수익금을 비교해 보면, 어떠한 업종의 사업단이 상대적으로 높은 수익을 실현하고 있는지 파악할 수 있다. 먼저 사회적일자리형 사업단의 1인당 평균 수익금은 29만원으로 나타나고 있으며, 시장진입형 사업단의 1인당 평균 수익금은 약 196만원으로 나타나고 있다. 이는 상대적으로 시장진입형 사업단의 수익규모가 크다는 것을 의미한다. 이어 사업단 유형별로 상대적으로 높은 수익을 실현하는 업종을 살펴보면, 사회적일자리형 자활근로사업에서는 청소사업과 문화교육사업, 세차주차사업, 도소매유통사업 순으로 1인당 수익금이 높게 나타나고 있다. 시장진입형 자활근로사업에서는 가사간병사업, 청소사업, 자원재활용사업, 도소매유통사업 등의 순으로 1인당 수익금이 높게 나타나고 있다. 물론 이 수익금 규모를 보면, 그것이 매우 미미한 금액이라는 점을 알 수 있다. 그리고 보다 근본적인 문제는 이러한 수익금이 참여자에게 낮은 임금을 지급하고, 참여 수급자의 경우에는 소득의 일정부분이 생계급여로 보전되는 시스템을 전제하고 있다는 점이다. 이는 이러한 수익실현 방식이 참여자에게나 제도의 건강성 측면에서 그렇게 바람직하지 않은 것임을 말해준다.

<표 5- 8> 자활근로사업단의 1인당 매출과 수익금

	사회형		시장형	
	1인당 매출총액	1인당 수익금	1인당 매출총액	1인당 수익금
가사간병	636	265	6,676	3,236
기타	1,496	230	4,860	1,618
도소매유통	4,170	527	11,861	2,189
돌봄서비스	574	196	1,173	668
문화교육	1,108	630	5,872	1,767
봉제의류	1,332	208	6,134	1,262
부업장_등	1,037	440	2,207	1,479
생산공예	2,484	386	4,411	1,520
세차주차	2,009	530	5,472	2,025
세탁이미용	1,543	235	4,260	981
식품가공/판매	4,508	231	12,245	1,419
영농	1,892	250	6,085	875
인큐베이팅	262	60	—	—
자원재활용	1,366	255	6,147	2,339
주거/인테리어	1,455	237	6,697	1,378
청소	2,239	728	6,168	2,938
전체	1,757	293	7,161	1,961
결측비율 1	19.0	19.5	12.9	13.4

주: 1) 각 셀의 수치는 천원, 1인당 매출총액과 수익금은 근로일수 및 근로시간 등을 고려하지 않은 것임

5. 자활근로사업단의 수익 결정요인 진단

자활근로사업단의 1인당 수익금을 기준으로 그것에 영향을 미치는 결정요인들을 분석해 보면, 아래 표와 같은 결과를 얻을 수 있다. 참고로 자활근로사업단의 1인당 수익금을 각 모델의 평균 값을 기준으로 1과 0으로 코딩한 뒤, 이를 종속변수로 로지스틱회귀분석을 실시하였다. 독립변수는 기존의 선행연구를 통해 지적되었던 주요한 요인들로 지역여건, 업종선택, 사업단 유형(시장형 vs. 사회형), 사업단 존속기간, 차상위층이나 일반인의 참여여부 등을 투입하였다. 그 밖에도 수익실현의 결정요인으로 경영진의 전문성이나 기술력 등을 투입할 필요가 있었다. 하지만 이는 자료의 제약으로 투입할 수 없었음을 밝혀둔다.

먼저 시장진입형 자활근로사업단(Model 1)은 특정한 요인들의 영향력을 확인할 수 있었다. 대도시지역에 위치하는 사업단이 다른 지역에 위치하는 사업단보다 평균수익금을 상회하는 성과를 얻을 개연성이 높은 것으로 나타나고 있다. 생산가공 등의 제조업부문 사업단과 비교하면, 사회서비스와 개인서비스부문의 사업단이 상대적으로 높은 수익을 실현하고 있는 반면, 영농사업단 등은 상대적으로 낮은 수익을 보이는 것으로 나타나고 있다.

이어 사회적일자리형 자활근로사업단(Model 2)은 시장형과 다른 특성을 나타내고 있다는 점을 알 수 있다. 도시지역에 비해 농어촌지역에서 상대적으로 높은 수익금을 산출하고, 제조업에 비해 개인서비스업에서 다소 높은 수익을 창출하고 있는 것이다. 이는 사업단 유형이 지역여건과

밀접한 상관관계를 갖고 있음을 말해주는 것으로 향후 자활근로사업단 개편과정에서 주목해야 할 대목이다.

끝으로 전체 자활근로사업단(Full Model)을 대상으로 분석을 하면, 다음과 같은 결과를 얻을 수 있다. 자활근로사업단의 수익성과는 크게 세 가지 요인에 의해 영향을 받는 것으로 나타나고 있다. 하나는 지역여건이고, 다른 하나는 업종선택이며, 나머지 하나는 사업단의 형태이다. 흥미로운 점은 사업단의 존속기간이 길수록 수익금이 적어지는 결과가 발생하고 있다는 것이다. 이는 다양한 해석이 가능할 것이다. 하지만 분명한 것은 현재의 자활근로사업단은 참여자의 잦은 교체와 자본금 및 기술의 축적이라는 측면에서 여전히 취약성을 드러내고 있다는 점이다.

<표 5- 9> 자활근로사업단의 수익결정요인에 대한 분석결과

	Model 1(시장형)		Model 2(사회형)		Full Model	
	B	S.E.	B	S.E.	B	S.E.
지역특성(대도시=ref)						
중소도시	-1.002***	0.243	0.235	0.468	-0.713***	0.204
농어촌	-1.035***	0.263	0.980**	0.476	-0.555***	0.224
업종(제조업=ref)						
도소매식품	0.224	0.320	0.377	0.612	0.323	0.283
사회서비스	1.472***	0.353	0.689	0.534	1.247***	0.284
개인서비스	0.946***	0.284	1.102**	0.548	0.956***	0.251
영농	-0.308	0.696	-0.778	1.113	-0.375	0.597
기타	0.971*	0.556	0.231	0.740	0.719*	0.417
사업단 유지기간	-0.005	0.003	0.001	0.005	-0.003***	0.002
차상위자 참여여부	-0.196	0.302	-0.333	0.503	-0.224	0.252
사업단유형(시장형=ref)						
Constant	0.547	0.417	-2.581***	0.675	0.229	0.354
Nagelkerke R2	0.354		0.21		0.321	

주: 1) cases = 758

위의 분석결과가 주는 시사점은 아래와 같이 정리할 수 있다. 먼저 자활근로사업이 보다 높은 수익을 실현함으로써 자활기업 또는 사회적경제 기업으로서의 지속가능성을 담보하기 위해서는 각 사업단에게 주어진 조건과 정책적 개입을 통해 변화시킬 수 있는 요인에 대한 정확한 판단이 필요하다는 점이다. 이어 지역여건은 자활근로사업단이 자활기업으로 발전함에 있어 매우 중요한 걸림돌이라는 점이다. 달리 표현하면, 농어촌지역은 수익실현을 위한 여건이 매우 취약하고, 인적 구성에서도 중고령층이 밀집되어 있다는 점에서 새로운 모델개발이 필요할 것이다. 또한 지역여건과 달리 업종선택과 사업단의 운영방향, 전문기술인력의 연계, 적절한 자본금의 확보 등은 정책적 개입을 통해 보완할 수 있는 사항이라는 점이다. 이는 향후 자활근로사업단을 개편함에 있어 어떻게 지원체계를 설계하는지가 큰 영향을 미치게 된다는 점을 시사하는 것이다. 끝으로 위의 분석결과는 이미 일정 수준의 수익실현이 가능하고 사회적일자리형 자활근로사업이 시장진입형 더 나아가 자활공동체로 진입할 수 있는 업종이 무엇인지 말해주고 있다. 가장 대표적인 업종

은 사회서비스와 청소 등으로 나타나고 있다.

위의 분석결과에서 해석의 주의할 점 또한 존재한다. 그것은 현 사업단의 취약한 인적자원을 보강하기 위해 일반인이나 차상위층을 투입하는 경우, 큰 효과가 없는 것으로 나타나고 있다는 점이다. 하지만 이는 역설적으로 이들에 대해 인건비를 지불함에 따라 수익금이 감소하기 때문이라고 해석할 수 있다. 달리 표현하면, 외부의 전문인력을 어떠한 방식으로 결합시켜야 하는가에 대한 대안이 필요하다는 점을 말해준다. 특히 자활기업이나 사회적경제 기업에 대한 인건비 지원이 필요하다는 점을 말해주는 대목이기도 하다. 하지만 이 경우에도 인건비 지원은 한시적 지원이라는 원칙에 충실해야 할 것이다.

제3절 자활기업(자활공동체)에 대한 진단

이 절에서는 중앙자활센터가 2011년 12월말 기준으로 취합한 자활기업의 사업현황에 대한 집계자료를 활용하여 자활기업의 특성과 사업성과 그리고 문제점을 살펴보고자 한다. 이 데이터는 전국 자치단체에 분포한 지역자활센터 대부분을 포괄하고 있다는 점에서 현재까지 분석된 결과 중 가장 신뢰성이 높다고 말할 수 있다. 참고로 이 데이터는 2011년 12월말 기준으로 폐업상태에 있는 자활기업(55개)을 포함하고 있어, 필요한 경우가 아니면 폐업한 자활기업을 제외한 1,281개 자활기업만을 대상으로 분석하였다.¹¹⁾

1. 자활기업의 유형과 지역·업종별 분포

자활기업은 이미 12년의 역사를 갖고 있으며, 이 과정에서 외부의 다양한 제도변화와 맞물려 새로운 형태의 법적 위상을 갖는 추세를 보여 왔다. 자활근로사업단을 모태로 자치단체의 인정을 받은 예비 자활공동체(인정 자활기업, WISE-L)를 설립하고, 이어 정식 자활공동체(자활기업, WISE)로 발전하고, 이것이 노동부 등의 인증을 받는 사회적기업(인증 사회적기업, SE-L)로 발전하는 추세이다. 그리고 향후에는 사회적협동조합 등 새로운 법적 위상을 가진 자활기업의 출현 또한 예상되고 있다. 하지만 여기서 사용하고 있는 데이터가 2011년말 시점으로 작성되었다는 점에서 사회적 협동조합은 고려대상이 아니다.

아래 표는 지역자활센터가 설립한 자활기업 중 환경변화에 대처하기 위해 새로운 조직으로의 변화를 도모한 경우와 그렇지 않은 경우를 여실히 보여주고 있다. 그리고 일부이지만 자활기업이 인증 사회적기업으로 발전하는 경우도 확인할 수 있다.

주목해야 할 점은 자활기업 대부분이 여전히 다른 법적 인증을 받지 못한 것으로 나타나고 있다는 것이다. 이는 자활기업의 대부분이 외부의 평가를 거쳐 기업으로서의 자격요건에 대한 검증을 받지 못하고 있음을 말해준다. 물론 자활기업이 외부의 인증을 받는 것이 맡겨진 목표를 달성한 것으로 해석하기에는 한계가 있다. 인증을 받지 않더라도 높은 사업성과를 내는 경우도 존재하기 때문이다. 그럼에도 종합적으로 평가해 보면, 인증 등의 형태로 외부의 시험을 통과한 자활기업의 사업성과와 지속가능성이 높다는 해석이 가능하다. 그 원인에 대해서는 다양한 해석이 가능하다. 한편으로는 외부의 시험을 통과하기에는 참여자나 기술력 그리고 자본측면에서 매우 취약하다는 점을 말해주는 것으로 해석할 수 있다. 그리고 다른 한편으로는 자활기업이 새로운 도전을 하기보다 현실에 안주하게 만드는 제도적 환경이 조성되어 있다는 점을 말해주는 것으로도 해석할 수 있다.

전체 자활기업 중 인증자활기업(예비 자활기업)의 비중은 8.3%로 나타나고, 인증사회적기업으로의 자격을 취득한 비율은 9.0%로 나타나고 있다. 그리고 인정자활기업을 거쳐 자활기업과 인증 사회적기업의 발전단계를 거친 자활기업은 전체 자활기업의 0.6%로 나타나고 있다.

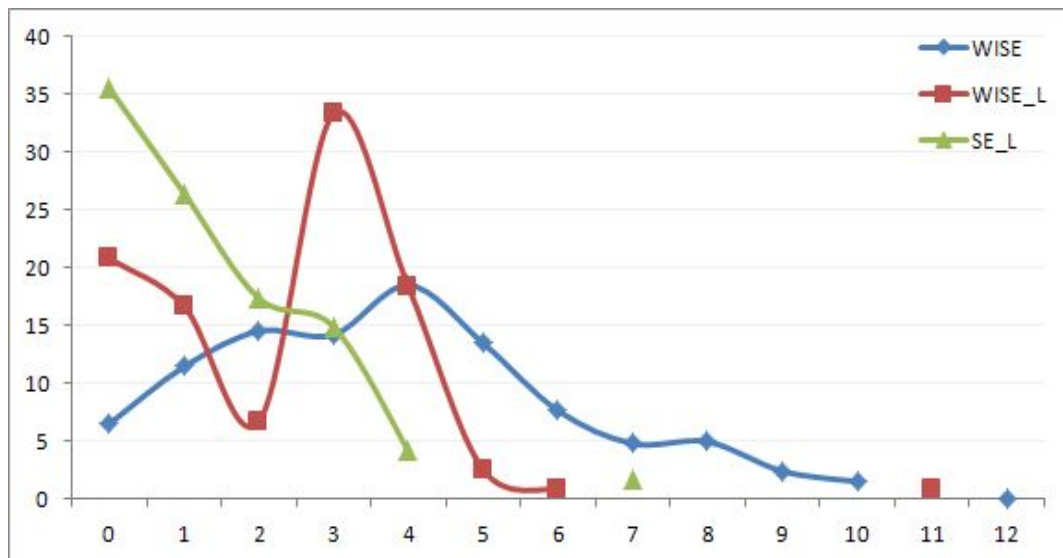
11) 참고로 폐업한 자활기업과 현재 운영 중인 자활기업의 경영수지를 보면, 일부 업종을 제외한 대부분 업종에서 폐업한 자활기업의 수익이 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 현재 운영 중인 자활기업의 수익률이 0.81%로 나타난 반면, 폐업한 자활기업은 -0.0089로 추정된다.

<표 5-10> 자활기업의 인증형태별 분포

	빈도	%
인정(예비) 자활기업(WISE_L)	108	8.7
자활기업(WISE)	1,054	84.5
자활기업+사회적기업 인증(SE_L)	112	9.0
인정자활기업+자활기업+사회적기업 인증	7	0.6
전 체	1,281	100.00

정책변화가 자활기업의 발전을 견인하였는가. 자활기업의 유형별로 설립시점을 보면, 언제부터 이러한 변화가 나타났는지 쉽게 확인할 수 있다. 아래 그림에서 자활기업은 2006년~2009년 사이에 설립이 증가한 것으로 나타나고 있다. 그리고 2007년~2008년 지자체로부터 인정을 받은 자활기업이 가파르게 증가하는 양상을 확인할 수 있다. 이는 자활공동체에 대한 자치단체의 인정제도를 확대 적용한 시점과 무관하지 않다. 그리고 2009년 이후 자활기업 중 사회적기업 인증을 받는 기업의 수가 증가하는 추세를 확인할 수 있다. 이 또한 사회적기업육성법 제정에 따른 인증 대상 기업의 확대조치와 무관하지 않다. 이는 자활기업이 제도적 환경변화에 대응하여 지속적인 변화를 시도한 것으로 해석할 수 있지만, 자활기업이 새로운 형태의 기업조직으로 발전하도록 유인한 정책효과라고 말할 수 있다. 하지만 문제는 이러한 명칭변화와 실질적인 사업내실화 간의 관계가 취약하다는 점이다. 즉, 실질적인 사업성과 측면에서 유의미한 차이를 확인할 수 없는 것이다.

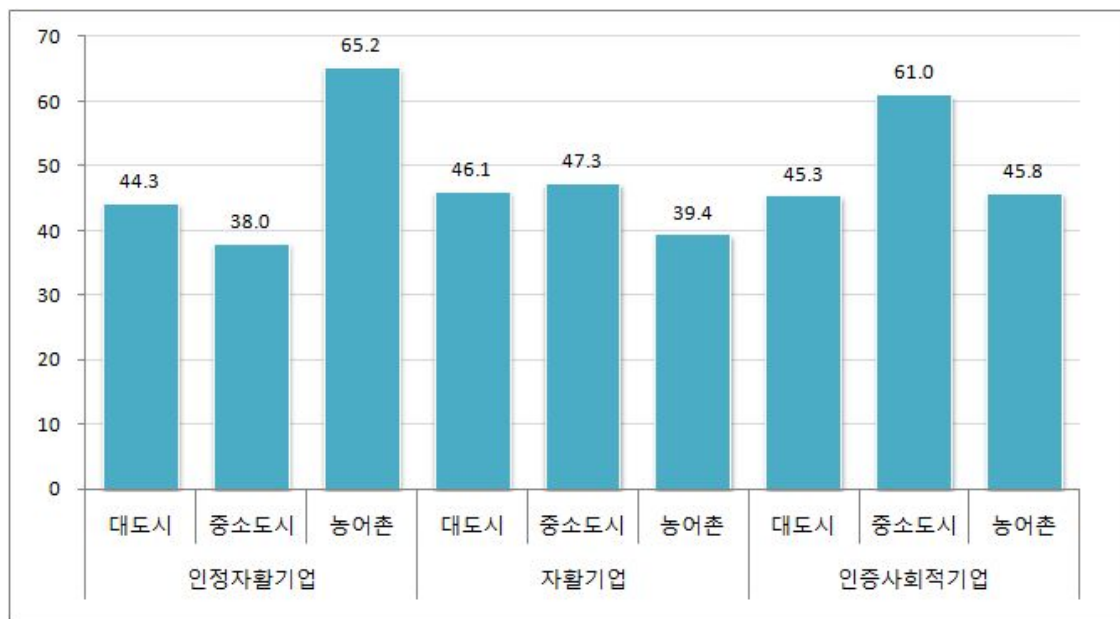
[그림 5- 6] 인정자활기업, 자활기업 및 인증사회적기업의 경과기간(년) 비중(%)



주: 위 그림에서 각 점은 자활기업의 각 유형을 100으로 할 때, 각 년도에 설립된 기업의 비율(%)를 지칭

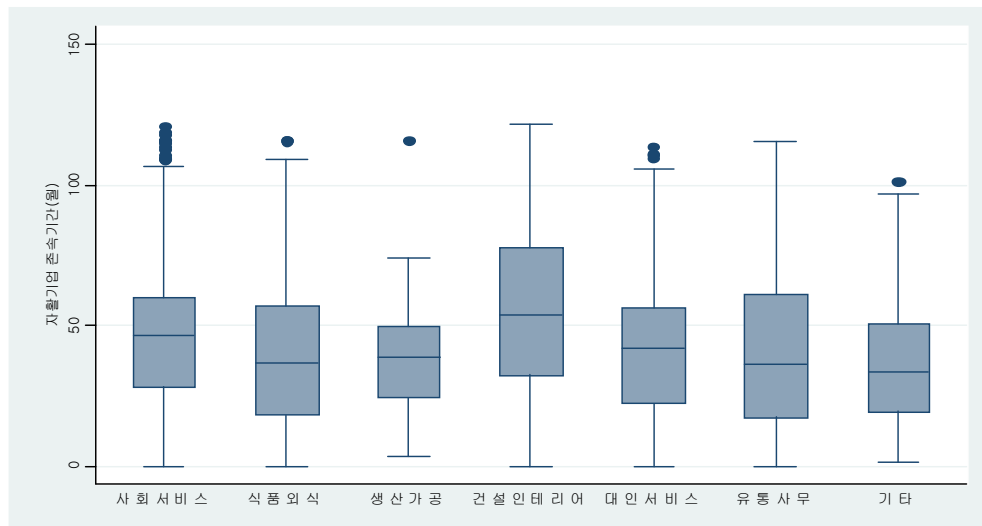
자활기업으로서의 경험(존속기간)이 새로운 기업으로의 발전의 토대가 되었는가. 이는 자활기업의 유형별 설립시점에 대한 비교를 통해 확인할 수 있다. 인증자활기업이나 인증사회적기업의 모태가 되었던 자활기업(WISE)의 평균 존속기간은 흥미로운 차이를 보인다. 전체 자활기업의 존속기간은 45.8개월(3.8년)으로 나타나며, 유형별로 보면, 2011년 말까지 인정자활기업의 평균 존속기간은 46개월(3.8년), 자활기업의 평균 존속기간은 약 45개월(3.75년), 인증사회적기업의 평균 존속기간은 53개월(4.4년)로 나타나고 있다. 이는 자활기업 중 상대적으로 설립기간이 긴 기업들이 사회적기업으로 전환하였음을 말해주는 것이다. 물론 새로운 전환을 모색한 기업들의 규모는 많지 않으며, 특정한 요인이 해당 기업의 평균 존속기간에 상대적으로 큰 영향을 미쳤을 개연성이 있다. 실제로 인증자활기업에서 농어촌지역 기업의 존속기간이 매우 길게 나타나고 있지만, 해당 기업의 수가 적어 평균 값에 큰 영향을 미치지 못한 반면, 중소도시의 인증 사회적기업은 그 수가 55개에 달해 평균 값에 큰 영향을 미친 것으로 나타나고 있다.

[그림 5- 7] 자활기업의 유형별, 지역별 평균 존속기간(월)



이어 어떠한 업종의 자활기업이 상대적으로 장기간 생존해 왔는지 살펴보면, 자활기업은 업종별 큰 편차를 보이지 않는 것을 알 수 있다. 다만 그 중에서도 중소도시와 농어촌 지역에 크게 분포하고 있는 집수리사업단의 비중이 큰 건설/인테리어업종의 자활기업이 가장 긴 생존기간을 나타내고 있다. 반대로 각종 생산 및 가공을 담당하는 시장경쟁형 자활기업의 경우 다른 자활기업에 비해 상대적으로 존속기간이 짧은 것을 알 수 있다. 이는 두 가지 의미를 갖는 것으로 해석할 수 있다. 하나는 자활기업이 시장경쟁형 사업을 본격적으로 추진한 시점이 상대적으로 늦었다는 점이다. 다른 하나는 일정한 고정자산투자가 필요하고 그에 따른 사업실패 위험이 큰 업종에서 평균적인 기업 존속기간이 짧다는 점이다.

[그림 5- 8] 자활기업의 업종별 존속기간



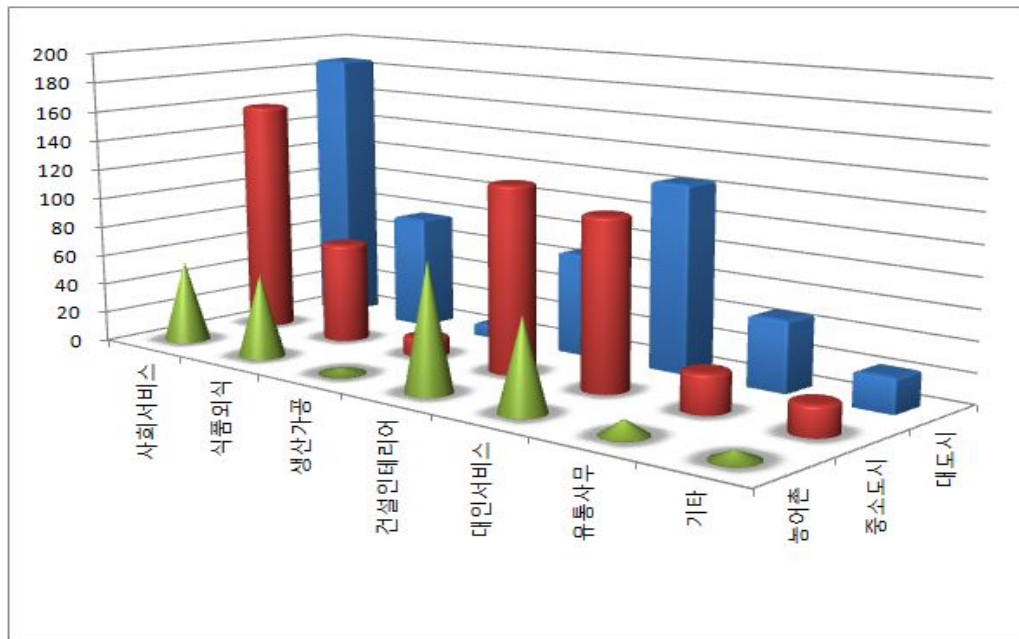
2. 자활기업의 지역별 · 업종별 분포

이제 자활기업의 업종별 분포를 지역별 · 유형별로 살펴보고자 한다. 여기서 확인할 수 있는 경향은 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 자활기업의 52%가 사회서비스 및 대인서비스 업종에 분포하고 있으며, 지역적으로는 대도시, 중소도시, 농어촌 지역에 고르게 분포하는 것을 알 수 있다. 이는 자활기업의 제반 조건이 사회서비스 업종에 진입하는데 상대적으로 유리하다는 점에 기인하는 것으로 판단된다. 둘째, 자활기업의 지역별 업종분포를 보면, 대도시는 사회서비스 → 대인서비스 → 외식사업, 중소도시는 사회서비스 → 집수리 → 대인서비스, 농어촌지역은 집수리 → 대인서비스 → 식품가공 및 영농사업 순으로 큰 비중을 차지하는 것을 알 수 있다. 셋째, 자활기업 유형별로 업종분포를 보면, 인정자활기업은 76.8%가 사회서비스업이고, 인증사회적기업은 청소 등 대인서비스가 30.6%, 집수리사업이 26.4%, 사회서비스업이 19.8%로 나타나고 있다.

[그림 5-11] 자활기업의 지역별 · 유형별 · 업종별 분포

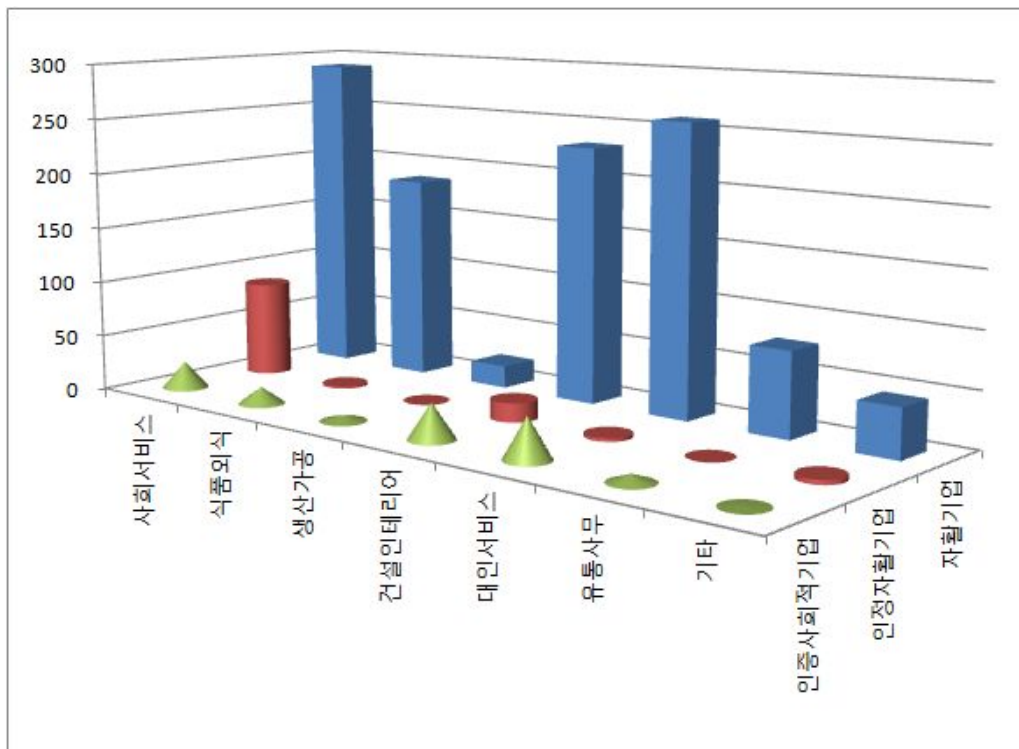
		(단위: %)							
		사회 서비스	식품 /외식	생산 /가공	건설 /집수리	대인 서비스	유통 /사무	기타	합계
지역 구분	대도시	13.9	5.8	0.7	5.2	9.4	3.5	1.7	40.1
	중소도시	11.8	5.1	1.0	9.4	8.5	1.9	1.5	39.2
	농어촌	4.1	4.2	0.2	6.4	4.6	0.7	0.4	20.7
	합 계	29.9	15.1	1.9	20.9	22.4	6.2	3.7	100.0
기업 유형	인정자활기업	6.4	0.1		1.3	0.2		0.3	8.4
	자활기업	21.6	13.8	1.5	17.2	19.4	5.7	3.3	82.5
	인증사회적기업	1.8	1.1	0.4	2.4	2.8	0.5	0.1	9.1
	합 계	29.9	15.1	1.9	20.9	22.4	6.2	3.7	100.0

[그림 5- 9] 자활기업의 지역별, 업종별 분포



주: 단위는 자활기업 수(개)

[그림 5-10] 자활기업의 유형별, 업종별 분포



주: 단위는 자활기업 수(개)

3. 자활기업 참여자 현황

자활기업은 취업취약계층을 대상으로 일자리 기회를 제공하는 것을 일차적인 목적으로 한다는 점에서 어떠한 사람들이 참여하고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 아래 표는 자활기업에 참여하는 수급자(조건부수급자 및 일반수급자)가 약 3천 명 규모이며, 차상위층 및 일반인이 약 7천 명으로 총 1만 명이 참여하고 있음을 보여주고 있다. 흥미로운 점은 자활기업 참여자 규모면에서 경기 → 강원 → 서울 순으로 참여자가 많은 것으로 나타나고 있다는 것이다. 상대적으로 수급자 규모가 많은 서울지역의 자활기업 참여자에 비해, 상대적으로 수급자 규모가 적은 강원지역에서 참여자 규모가 크다는 점이다. 이는 자활기업 참여자에서 수급자 대비 차상위층 및 일반인의 참여가 활성화된 정도를 나타내는 것이기도 하다. 각 시도별로 수급자와 비수급자의 참여비중을 보면, 한 가지 주된 경향을 확인할 수 있다. 인천을 제외한 광역시도는 조건부수급자의 참여비중이 차상위층이나 일반인보다 큰 반면, 기타 도 지역에서는 차상위층이나 일반인의 비중이 더 크게 나타나고 있다. 이는 대도시 지역과 중소도시 및 농어촌 지역의 취업여건이 상이하기 때문으로 판단된다. 즉, 상대적으로 취업기회가 갖기 힘든 지역일수록 비수급 빈곤층 및 저소득층의 참여가 활성화되어 있음을 지칭하는 것이다.

<표 5-12> 자활기업의 시도별 참여자 현황과 구성

	참여자			Col의 %			Row의 %		
	전체	수급자	차상위/일반	전체	수급자	차상위/일반	전체	수급자	차상위/일반
서울	1,273	587	686	12.8	19.2	9.9	100.0	46.1	53.9
부산	470	303	167	4.7	9.9	2.4	100.0	64.5	35.5
대구	305	190	115	3.1	6.2	1.7	100.0	62.3	37.7
인천	373	118	255	3.7	3.9	3.7	100.0	31.6	68.4
대전	343	146	197	3.4	4.8	2.9	100.0	42.6	57.4
광주	347	170	177	3.5	5.6	2.6	100.0	49.0	51.0
울산	188	41	147	1.9	1.3	2.1	100.0	21.8	78.2
강원	1,729	414	1,315	17.3	13.5	19.0	100.0	23.9	76.1
경기	1,339	243	1,096	13.4	7.9	15.9	100.0	18.1	81.9
충남	585	104	481	5.9	3.4	7.0	100.0	17.8	82.2
충북	534	85	449	5.4	2.8	6.5	100.0	15.9	84.1
경남	447	140	307	4.5	4.6	4.4	100.0	31.3	68.7
경북	512	148	364	5.1	4.8	5.3	100.0	28.9	71.1
전남	706	162	544	7.1	5.3	7.9	100.0	22.9	77.1
전북	663	154	509	6.6	5.0	7.4	100.0	23.2	76.8
제주	156	53	103	1.6	1.7	1.5	100.0	34.0	66.0
전체	9,970	3,058	6,912	100.0	100.0	100.0	100.0	30.7	69.3

아래 표는 지역별로 자활기업 참여자를 수급지위에 따라 구분하여 살펴본 것이다. 이 표에 따르면, 자활기업 참여자 중 차상위층 및 일반인 비중은 대도시지역이 47%, 중소도시가 76.3%, 농

어촌지역이 78.4%로 나타나고 있다. 달리 표현하면, 대도시지역 자활기업은 상대적으로 근로능력이 있는 수급자가 일정 규모 분포하고 있지만, 중소도시나 농어촌지역에서는 근로능력이 있는 수급자 규모가 적어 차상위층이나 일반인의 참여가 불가피한 측면이 있는 것이다.

<표 5-13> 자활기업의 지역특성별 참여자 현황과 구성

	참여자			Col의 %			Row의 %		
	전체	수급자	차상위/일반	전체	수급자	차상위/일반	전체	수급자	차상위/일반
대도시	3205	1505	1700	32.1	49.2	24.6	100.0	47.0	53.0
중소도시	4432	1050	3382	44.5	34.3	48.9	100.0	23.7	76.3
농어촌	2333	503	1830	23.4	16.4	26.5	100.0	21.6	78.4
전체	9970	3058	6912	100.0	100.0	100.0	100.0	30.7	69.3

아래 표는 지역별 업종별로 자활기업의 참여자 규모가 어떠한 차이를 보이는지 나타내고 있다. 그에 따르면, 지역별로 자활기업의 평균 참여인원을 보면, 대도시지역이 6.2명인데 비해 중소도시와 농어촌지역이 8.7명으로 나타나고 있다. 업종별로는 사회서비스업종이 10.8명, 대인서비스업종이 8.1명 순으로 나타나고 있다. 그리고 지역별 업종별로 수급지위에 따른 참여자 분포를 보면, 앞서 언급했던 경향이 거의 모든 업종에서 공통적으로 나타나는 것을 알 수 있다. 즉 대도시지역은 수급자 비중이 높고, 중소도시와 농어촌지역의 차상위층 및 일반인의 참여 비중이 높은 것이다. 다만, 사회서비스와 건설/집수리 등 일부 업종에서 상대적으로 수급자 비중이 높은 것을 확인할 수 있다. 이어지는 표는 전체 평균 대비 비율로 환산한 것이다.

<표 5-14> 자활기업의 지역별 · 업종별 평균 참여인원

		사회 서비스	식품 /외식	생산 /가공	건설 /집수리	대인 서비스	유통 /사무	기타	전 체
평균 참여자 (명)	대도시	9.1	3.3	4.3	4.4	5.5	3	4.7	6.2
	중소도시	12.5	5.5	2.5	5.5	11.3	3.1	6.1	8.7
	농어촌	11.5	3.2	2.7	4.1	7.3	6.1	7.5	8.7
	전체	10.8	4.0	3.2	4.8	8.1	3.4	5.6	7.7
전체	수급자	42.6	48.7	46.2	41.5	45.4	60.0	47.7	45.3
	차상위/일반	57.4	51.3	53.8	58.5	54.6	40.0	52.3	54.7
대도시	수급자	55.1	63.3	48.8	53.7	54.7	72.9	57.1	57.7
	차상위/일반	44.9	36.7	51.2	46.3	45.3	27.1	42.9	42.3
중소도시	수급자	34.6	42.8	47.5	40.5	41.4	49.1	45.1	40.0
	차상위/일반	65.4	57.2	52.5	59.5	58.6	50.9	54.9	60.0
농어촌	수급자	22.6	36.1	33.3	33.2	34.1	26.7	23.4	31.3
	차상위/일반	77.4	63.9	66.7	66.8	65.9	73.3	76.6	68.7

주 : 1) 위의 셀에서 총참여자는 명을 나타내고, 아래 셀들은 %를 나타낸다는 점에 주의해야 함
 2) 위의 표에서 조건부수급자 비율과 차상위층 비율의 합이 100%임. 별도로 표기하지 않았음

<표 5-15> 자활기업의 지역별 · 업종별 참여자 규모의 전체 평균 대비 비중

		사회 서비스	식품 /외식	생산 /가공	건설 /집수리	대인 /서비스	유통 /사무	기타	전 체
총 참여자 수	대도시	0.84	0.82	1.34	0.92	0.68	0.88	0.83	0.80
	중소도시	1.16	1.36	0.78	1.15	1.40	0.91	1.08	1.13
	농어촌	1.07	0.79	0.84	0.86	0.90	1.80	1.33	1.13
	전체	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
조건부 수급자	대도시	1.29	1.30	1.06	1.29	1.20	1.21	1.20	1.27
	중소도시	0.81	0.88	1.03	0.97	0.91	0.82	0.95	0.88
	농어촌	0.53	0.74	0.72	0.80	0.75	0.44	0.49	0.69
	전체	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
차상위/ 일반인	대도시	0.78	0.72	0.95	0.79	0.83	0.68	0.82	0.77
	중소도시	1.14	1.11	0.98	1.02	1.07	1.27	1.05	1.10
	농어촌	1.35	1.25	1.24	1.14	1.21	1.83	1.46	1.26
	전체	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

주: 각 셀의 값은 업종별 평균 참여인원을 1로 할 때, 해당 사업단의 평균 참여인원의 비율

4. 자활기업의 투입과 매출

일반기업에 대한 영업성과 평가는 <기업회계기준>에 준하는 회계자료를 전제로 한다. 그리고 이를 위해 기업은 스스로 대차대조표와 손익계산서를 작성하게 된다. 이는 단순히 보고를 목적으로 하는 것이 아니라, 기업 스스로 자신의 재무상태와 영업상태를 판단하여 대책을 강구할 수 있게 하는 것을 목적으로 한다. 이러한 측면에서 보면, 현재 구비된 제반 자료로는 자활기업에 대한 적절한 영업성과 평가가 불가능하다는 점을 말해준다. 물론 사회적기업에 준하는 회계원칙을 적용할 수 있다. 하지만 이 경우에도 충분한 정비가 이루어져 있지 않다는 것을 알 수 있다. 그것은 자활기업이 일반 소기업에 비해서도 취약점을 안고 있다는 점에서 충분히 이해할 수 있다. 그것은 기업 내부의 인력으로 적절한 회계관리가 불가능하며, 별도의 인력을 채용할 수 있는 여력 또한 없다는 점을 의미한다. 이는 향후 자활기업의 성과제고를 위한 해결과제일 것이다.

이러한 한계로 인해 본 분석은 매우 제한적인 의미에서 영업성과를 평가하고자 한다. 그것은 주어진 데이터의 투입 및 지출 항목을 재구성하고, 이를 토대로 투입비용을 세 가지 유형으로 구분하고, 이를 매출 대비 비중으로 환산함으로써 자활공동체의 수익성 정도를 파악하는 방식이다.¹²⁾ 물론 이는 엄밀한 의미에서의 수익과 이익 그리고 비용을 산출하기 힘들다는 점에서 선택된 차선택임을 밝혀둔다.

여기서 자활기업의 수익은 데이터에 기록된 매출 총액으로 간주하였다. 투입은 1) 사업비, 2) 인건비, 3) 대출금 상환, 4) 한시적 인건비 지원의 합으로, 구성항목을 추가하여 세 가지 투입으

12) 이 데이터는 전체 자활기업 중 투입과 매출에 대한 항목의 결측 케이스가 적지 않다. 이를 구체적으로 살펴보면, 사업비는 213, 인건비는 393, 한시인건비 지원은 1,100, 적립금은 667, 대출상환은 1,228, 총투입_1은 75, 총투입_2는 72, 총투입_3은 68케이스로 나타나고 있다.

로 구분하였다. 참고로 대출금 상환은 적립금이 음의 값을 나타낸 경우로, 자활공동체 창업시점에서 자활기금 등에서 대출을 하고 매출의 일부를 대출금 상환에 활용하는 것으로 해석하였다. 이는 일종의 자본조달 비용으로 간주하였음을 의미한다. 여기서 말하는 투입은 다음과 같이 구분하였다.

- <투입_1> = 사업비 + 인건비
- <투입_2> = 사업비 + 인건비 + 대출금 상환액
- <투입_3> = 사업비 + 인건비 + 대출금 상환액 + 정부의 한시적 인건비 지원

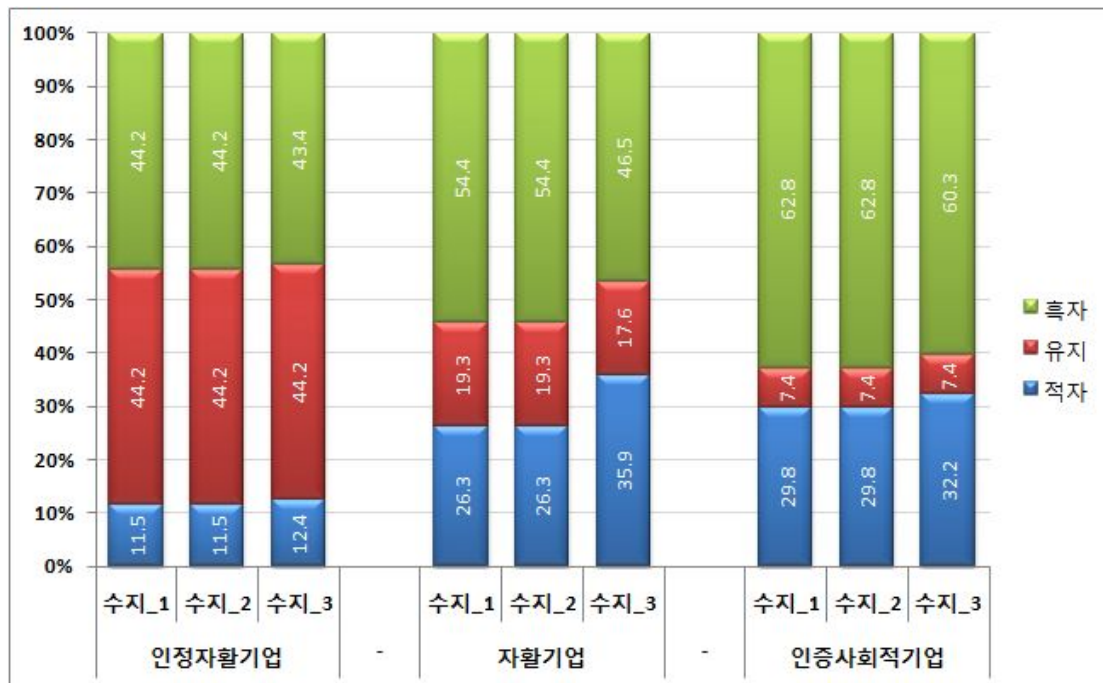
그리고 자활기업의 수지는 매출 대비 투입의 비율로 규정하였다. 그것은 투입 개념의 세 가지 형태를 대입하여 수지를 세 가지로 측정한 것이다. 여기서 매출이 투입을 상회하면, 수지가 1을 초과하게 되어 흑자로 간주하고, 1보다 작으면 적자로 간주할 수 있다. 이러한 수지 개념을 토대로 자활기업의 수익성을 살펴보면, <수지_1>은 1.078, <수지_2>는 1.072, <수지_3>은 1.019로 나타나고 있다. 참고로 수지가 1이상인 경우, 1을 초과하는 부분은 수익금의 형태로 배분되거나 적립되고 있음을 의미한다. 하지만 이러한 결과는 실제 자활기업이 정상적으로 투입비용을 상회하는 매출을 올리고 있는 것으로 해석하기 힘들다.

<표 5-16> 자활기업의 지역별 기업유형별 경영수지

		수지_1	수지_2	수지_3
대도시	자활기업	1.10	1.09	1.03
	인정자활기업	0.93	0.93	0.93
	인증사회적기업	1.01	1.01	1.01
	인정/인증 자활기업	0.99	0.99	0.99
	소 계	1.00	1.00	0.95
중소도시	자활기업	1.13	1.13	1.13
	인정자활기업	1.15	1.15	1.15
	인증사회적기업	1.14	1.14	1.14
	인정/인증 자활기업	1.08	1.07	1.02
	소 계	1.11	1.10	1.05
농어촌	자활기업	1.01	1.01	0.96
	인정자활기업	1.14	1.13	1.07
	인증사회적기업	1.19	1.18	1.10
	인정/인증 자활기업	-	-	-
	소 계	1.16	1.15	1.08
전 체		1.08	1.07	1.02
소 계	자활기업	1.10	1.09	1.03
	인정자활기업	0.95	0.95	0.95
	인증사회적기업	0.96	0.95	0.94
	인정/인증 자활기업	1.14	1.14	1.14

그렇다면 자활기업 중 얼마나 많은 기업들이 흑자를 실현하고 있으며, 얼마나 많은 기업들이 적자상태에 놓여 있는지 살펴볼 필요가 있다. 아래 그림은 수지개념을 달리하는 것보다 자활기업의 유형에 따라 큰 차이를 나타내고 있음을 보여준다. 즉, 인정자활기업(예비 자활기업)에 비해, 자활기업이 상대적으로 나은 성과를 보이고 있으며, 자활기업보다 인증사회적기업이 상대적으로 높은 성과를 나타내고 있는 것이다. 여기서 <수지-3>을 기준으로 할 때, 흑자기업 비중은 인정자활기업이 43.4%, 자활기업이 46.5%, 인증사회적기업이 약 60.3%로 차이를 나타내고 있기 때문이다. 그렇다고 위의 표와 그림에서 자활기업의 수지가 위와 같이 양(+)의 값으로 나타났음에도 이를 수익실현이라고 간주하기 힘들다. 이렇게 말하는 이유는 그것이 적정한 임금보장을 전제로 한 것이 아니기 때문이다. 달리 표현하면, 자활기업의 현재 수지는 생존 자체를 위해 지출을 통제하는 방식으로 살아남고 있음을 의미하는 것이다.

[그림 5-11] 수지개념에 따른 자활기업 유형별 적자 및 흑자기업의 비중 변화



아래 표는 가장 엄격한 기준이라고 말할 수 있는 <수지_3>을 기준으로 상대적으로 높은 수익을 올리는 업종 순으로 배열한 것이다. 전체 업종 중 약 절반가량이 투입을 상회하는 매출을 보이고, 나머지 절반이 투입을 밑도는 매출을 보이고 있다. 참고로 간병 → 자원재활용 → 사무 → 식품 → 유통 → 생산 → 청소 순으로 높은 수익을 올리는 것으로 나타나고 있다. 반대로 수익성이 낮은 순서로 보면, 화훼 → 공예 → 세탁 → 제과 → 교육 → 산후조리 순으로 나타나고 있다. 이는 지금까지 알려진 자활기업에 대한 기존 평가결과와도 크게 다르지 않은 것이다.

<표 5-17> 자활기업의 업종별 경영수지

	수지_1	수지_2	수지_3
간병	1.213	1.210	1.132
자원재활용	1.199	1.195	1.130
사무	1.163	1.156	1.111
식품	1.211	1.204	1.079
유통	1.130	1.127	1.065
생산	1.055	1.054	1.051
청소	1.123	1.116	1.041
전체	1.078	1.072	1.019
돌봄	1.051	1.047	1.015
인테리어	1.036	1.033	1.014
건설	1.041	1.035	1.003
영농	1.053	1.049	0.992
기타	1.045	1.044	0.989
세차	1.053	1.050	0.985
외식	1.018	1.004	0.964
이미용	1.056	1.056	0.940
의류	1.041	1.038	0.939
산후조리	0.946	0.937	0.937
교육	0.922	0.919	0.906
제과	0.917	0.913	0.905
세탁	0.958	0.958	0.864
공예	0.860	0.844	0.831
화훼	0.829	0.814	0.774

주: 수지 = 총매출 / 투입(1~3)

위의 표는 자활기업이 수익실현을 통한 생존가능성을 가진 것처럼 해석할 수도 있다. 이렇게 해석할 수 있는 여지는 크게 두 가지 논리에 기반하고 있다. 하나는 자활기업이 취업취약계층을 대상으로 일자리 기회를 제공하는 사업으로서 긍정적인 역할을 하고 있으며, 기업으로서도 지속가능성을 갖고 있다는 것이다. 다른 하나는 일반 자영업이나 소기업의 창업성공률이 매우 낮다는 점을 감안하면, 자활기업의 생존가능성을 부정적으로 평가할 수 없다는 것이다.

하지만 이러한 분석결과로 자활기업이 기업으로서의 지속가능성이 있다고 평가하기는 힘들다. 그것은 다음 세 가지 측면에서 재평가를 한 뒤에야 객관적으로 논증할 수 있는 사항이라고 판단된다. 1) 참여 근로자의 임금수준이 적정한가 하는 점이다. 투입과 매출이 균형을 이룬다 하더라도 그것이 근로자의 저임금에 기반하고 있다면 진정한 의미의 사업성으로 간주하기 힘들기 때문이다. 2) 지역별로 자활기업의 성과 차이가 있는가 하는 점이다. 이는 자활근로사업에 대한 분석결과를 통해서도 확인했던 사항이다. 3) 자활기업 내에 기초보장 수급자 참여비중이 클수록 경영성과가 취약한가 하는 점이다. 이는 자활기업에서 일하는 근로자 중 기초보장 수급자가 많은 경우, 상대적으로 인건비 부담을 덜 수 있는 기제가 있음을 의미한다. 즉, 부족한 임금을 생계급여로 보충하는 방식으로 지속될 수 있는 것이다. 이 점에서 기초보장 수급자 비중과 인건비 평균금

액의 차이를 비교하는 방식으로 자활기업의 지속가능성을 살펴보고자 한다.

위의 세 가지 검토사항 중 자활기업에서 일하는 근로자들의 평균임금을 산출해 볼 필요가 있다. 아래 표를 보면, 전체 자활기업의 1인당 연간 임금은 약 831만원으로 추정된다. 이는 참여자가 자활기업으로부터 받는 임금이 월 69만원 수준이라는 것을 의미한다. 하지만 이는 데이터의 제약으로 인해 1인당 근로형태(파트타임 등) 및 근로시간에 대한 정보가 없다는 점에서 전체 인건비 지출총액을 참여 근로자 수로 나눈 값을 활용하였기 때문이다. 선행연구에 따르면, 자활기업의 월평균 임금은 약 100만원 수준에 근접하는 것으로 나타나고 있다. 따라서 아래 표의 내용에 대해서는 신중한 해석이 필요하다.

<표 5-18> 자활기업의 매출과 1인당 인건비의 비교 1

		사회 서비스	식품 /외식	생산 /가공	건설 /접수리	대인 서비스	유통 /사무	기타	전 체
1인당 매출 (백만원)	대도시	10.3	30.7	28.0	45.6	18.5	19.6	27.4	21.5
	중소도시	15.6	43.4	37.0	48.0	27.6	26.5	24.2	31.1
	농어촌	17.9	26.4	10.4	55.2	21.0	28.2	18.5	32.1
	전체	13.4	33.9	30.3	49.6	22.5	22.7	24.9	27.4
1인당 인건비 (백만원)	대도시	8.1	8.3	5.6	10.1	8.8	7.0	7.3	8.4
	중소도시	6.9	7.8	3.4	8.6	9.0	9.4	6.0	7.9
	농어촌	8.6	7.5	9.5	11.8	6.4	10.2	6.4	8.9
	전체	7.7	7.9	5.0	10.0	8.4	8.1	6.6	8.3

<표 5-19> 자활기업의 매출과 1인당 인건비의 비교 2

		사회 서비스	식품 /외식	생산 /가공	건설 /접수리	대인 서비스	유통 /사무	기타	전 체
1인당 매출	대도시	0.77	0.90	0.92	0.92	0.82	0.86	1.10	0.78
	중소도시	1.16	1.28	1.22	0.97	1.23	1.16	0.97	1.13
	농어촌	1.33	0.78	0.34	1.11	0.93	1.24	0.74	1.17
	전체	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
1인당 연인건 비	대도시	1.05	1.05	1.11	1.01	1.04	0.86	1.10	1.01
	중소도시	0.90	0.99	0.69	0.87	1.08	1.16	0.90	0.95
	농어촌	1.12	0.95	1.90	1.19	0.77	1.25	0.97	1.07
	전체	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

주: 각 셀의 수치는 전체 평균(1) 대비 비율임

5. 자활기업의 임금수준에 영향을 미치는 요인

자활기업의 수익에 영향을 미치는 요인을 탐색하는 것은 중요한 분석과제이다. 하지만 현재와 같이 자활기업의 수익성 결과가 다른 외부적 요인에 의해 왜곡되어 있는 상황에서 수익에 영향을 미치는 요인을 유의미하게 확인하기는 힘들다고 판단된다. 실제로 자활기업의 수익은 업종별, 기업형태별로 유의미한 차이를 확인할 수 없다. 한 가지 강력한 요인은 지역에서 찾을 수 있다. 그

것은 대도시와 중소도시 그리고 농어촌 자활기업에게서 수익의 유의미한 차이를 발견할 수 있는 것이다. 따라서 여기서는 분석의 초점을 자활기업의 수익이 아니라 참여자 평균임금에 맞추어 분석하고자 한다.

아래의 분석결과는 자활기업 근로자의 월평균 임금을 종속변수로 어떠한 요인이 유의미한 영향을 미치고 있는지 살펴본 것이다. 다중회귀분석 결과, 다음 다섯 가지 요인이 자활기업 참여자의 임금수준에 영향을 미치는 것을 확인할 수 있다. 1) 지역별로 대도시지역에 소재한 자활기업이 중소도시나 농어촌지역에 위치한 자활기업에 비해 높은 임금을 보장하는 것으로 나타나고 있다. 이는 자활기업의 성장환경의 차이를 의미하는 것이며, 다른 한편으로는 지역별로 평균 임금의 차이가 발생하는 업종에 분포하고 있기 때문으로 판단된다. 2) 자활기업의 1인당 사업비 지출 규모가 클수록 임금수준이 높은 것을 알 수 있다. 이는 상대적으로 투자가 활발하게 이루어지는 기업일수록 높은 임금을 보장하고 있음을 의미한다. 3) 자활기업의 생존기간이 길수록 임금수준이 높아지는 것으로 나타나고 있다. 4) 업종별로 보면, 사회서비스업종의 자활기업이 다른 업종의 자활기업에 비해 상대적으로 높은 임금을 보장하는 것으로 나타나고 있다. 이는 지역별로 대도시지역의 자활기업이 주로 사회서비스업종에 분포하고 있다는 점과도 관련이 있다. 5) 자활기업 중 사회적기업으로 인증 받은 기업일수록 다른 기업에 비해 상대적으로 임금수준이 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 자활기업이 외부의 평가를 통해 일정한 자격요건을 갖춘 경우, 다른 기업에 비해 상대적으로 경쟁력이 높다는 점과 관련이 있는 대목이다.

<표 5-20> 자활기업 근로자의 월 임금에 영향을 미치는 요인에 대한 분석결과

	계 수	표준오차
1인당 매출	-0.027	0.019
1인당 사업비	0.113***	0.018
사업단 유지기간	256.009**	128.727
기초보장 수급자 비율	-5.062	8.334
업종 (ref=사회서비스)		
식품가공/외식사업	-2030.389**	856.650
생산/공예	-4431.184**	2006.888
건설관련사업	-1247.214	787.983
대인서비스	-1112.921	737.822
유통/광고/사무지원	-671.805	1140.544
기타	-2275.657	1469.858
지역특성 (ref=대도시)		
중소도시	-1637.976***	594.677
농어촌	-133.427	744.695
기업 유형 (ref=자활기업)		
인정자활기업	-1080.069	1002.244
인증사회적기업	3277.959***	914.660
정부인건비 지원여부	718.714	743.488
상수항	6490.155***	969.923

주: 1) *** p <= 0.01, ** p <= 0.05, p <= 0.1

2) R square = 0.32

제4절 소결

자활근로사업단과 자활기업에 대한 실태진단 결과는 데이터 제약으로 인해 중요한 정책적 함의를 도출하는데 많은 한계가 있었다. 근로빈곤층에게 일자리 기회를 제공한다는 명시적인 성과 외에는 다른 경제사회적 성과를 파악할 수 없었던 것이다. 그럼에도 몇 가지 흥미로운 분석결과를 확인할 수 있었다. 이를 정리하면 아래와 같다.

먼저 자활근로사업단은 현재의 지원방식을 혁신하지 않는 한, 매출증대 및 수익실현을 위한 노력을 촉진하기 힘들다는 점이다. 그것은 크게 세 가지 혁신이 필요할 것으로 판단된다. 1) 참여자에게 적절한 임금을 보장함으로써 복지수급자격에 분명한 영향을 미칠 수 있게 해야 한다. 2) 참여자의 노력과 성과에 따라 임금의 차별화가 이루어지게 해야 한다. 3) 사업운영주체 스스로 경영혁신을 통해 매출신장을 위해 노력할 수 있는 여건을 만들어야 한다. 이는 확실히 인건비를 지급하는 자활근로사업 지원방식을 통해서 달성하기 힘든 목표이다. 낮은 생산성에 대해 최저임금 이상의 임금을 보장하기 힘들기 때문이다. 이 점에서 현재의 자활근로사업은 근로능력이 매우 취약한 일부 근로빈곤층을 대상으로 하는 노동통합형 사회적기업으로 규정하고, 그 규모를 최소화해야 한다. 현재의 자활근로사업단 참여자는 취업연계 프로그램이나 사회적경제 기업으로 연계시키는 방안이 필요하다.

이어 자활기업을 지속가능한 기업으로 육성하기 위해서는 <성장잠재력이 있는 전략업종에 대한 집중지원 · 기업의 경영성과 및 지속가능성에 대한 객관적 인증체계 구축> 등이 필요하다는 점이다. 이는 자활기업의 제반 성과가 지역별 · 업종별 · 기업유형별로 유의미한 차이를 보이고 있다는 점과 관련이 있다. 이를 간략하게 정리하면 다음과 같다. 1) 지역여건에 따라 성장잠재력을 가진 전략업종을 선정하고, 이를 전국단위에서 규모화 · 브랜드화하고, 사업모형을 표준화하는 방식의 집중지원이 필요하다. 2) 경영성과 및 사회적성과에 대한 엄밀한 평가기준을 통한 인증체계를 구축해야 한다. 이는 자활기업이나 사회적기업과 관련된 자격을 인정받은 기업이 그렇지 않은 기업에 비해 경영성과가 높다는 점을 근거로 하고 있다. 자활기업에 대한 새로운 인증체계를 도입하거나, 자활기업이 사회적기업 인증이나 및 사회적협동조합 등으로 전환하는 방안이 필요한 것이다. 반대로 외부의 인증을 받지 못하고 기업의 외형만을 갖춘 자활기업에 대해서는 점진적으로 정리 또는 혁신을 해야 할 것이다.

제6장 근로빈곤층 취업지원 프로그램의 다변화

제1절 취업지원 프로그램 다변화의 조건

1. 자활사업 프로그램의 불균등 발전

근로빈곤층 취업지원제도는 다변화가 필요하다. 여기서 말하는 다변화는 <근로빈곤층이 진입할 일자리의 다변화와 그 일자리에 이르는 취업경로의 다변화>를 지칭한다. 그렇다면 이는 기존 자활사업이 일자리 개념 또는 취업경로의 단일화내지 편중화의 문제점을 안고 있었다는 말과 다르지 않다. 그렇다면 실제로 자활사업의 취업경로가 단일화 또는 편중화 되어 있는지, 만일 그것이 사실이라면 왜 이러한 현상이 나타나게 되었는지 확인할 필요가 있다.

기존 자활사업은 근로빈곤층이 취업할 일자리를 협소하게 규정해 왔는가. 물론 <그렇지 않다>. 그렇다면 자활사업은 취업경로를 지나치게 단선적으로 설정함으로써 현재와 같은 문제를 야기한 것인가. 결과적으로 전체 자활사업 참여자 중 대다수가 자활근로사업과 자활기업에 참여하고 있다는 점에서 <그렇다>고 말할 수 있다. 하지만 사실 자활사업은 2000년 기획과 초기시행 단계에서 단일한 취업경로를 설정하지 않았다. 이는 일부 연구자들이 지적하는 바와 다른 것이다. 전체 자활사업에서 자활근로사업으로부터 자활공동체로의 단선적인 발전경로를 제시했다는 것도 사실이 아니다. 그것은 다양한 취업경로 중 하나로 간주되었던 것이다.

그렇다면 왜 이러한 문제가 발생하였는가. 가장 큰 원인은 제도설계 단계에서 취업경로를 단일하게 설정했기 때문이 아니라, 취업프로그램 중 일부가 약체화되면서 나머지 프로그램 중심으로 사업 전체가 편중 발전해 왔기 때문이다. 이는 자활사업의 과거를 돌아보면 쉽게 확인할 수 있는 사실이다. 사업시행 초기 직업훈련 및 취업연계 프로그램을 담당했던 노동부 자활사업은 참여자 부족으로 인해 급격히 축소되기에 이르렀다. 반대로 상대적으로 취업능력이 낮은 수급자들은 취업이 힘들어 지역자활센터 자활근로사업에 참여하게 되었다. 예상에 미치지 못하는 규모나마 지역자활센터의 자활사업이 일정한 규모를 유지할 수 있었던 이유이다. 문제는 취업연계 프로그램이나 직업훈련 프로그램이 축소된 상황에서, 자활사업은 참여자에게 제공할 다양한 프로그램을 갖추기 힘들었다는 점이다. 다양한 취업경로를 제시하는 일 자체가 용이하지 않았던 것이다.

자활사업이 시행 13년을 맞이하는 시점에 이 문제를 다시 언급하는 이유는 향후 미취업빈곤층 대상 취업지원제도에서 취업경로를 다변화하고 정책성과를 제고하기 위해서는 무엇을 바꾸어야 하는지 중요한 단서를 제공하기 때문이다. 이러한 문제가 발생하게 된 원인은 다음과 같이 설명할 수 있다.

첫째, 미취업 근로빈곤층의 규모와 특성에 대한 추정결과가 부정확했다는 점이다. 당시 추정된 미취업 근로능력자 규모는 대략 24만 명에 달했고, 이들 중 상당수는 단기 취업알선을 통해 취업이 가능한 집단으로 추정되었다. 하지만 이는 한 가지 중요한 사실을 간과하고 있었다. 그것은 미취업수급자로 신고한 수급자 중 상당수가 사실은 완전실업자가 아니라 고용불안계층이었으며,

이들은 자활사업에 참여하여 낮은 임금을 받기보다 비공식 노동시장에서 임금을 받고 소득을 하향 신고하여 더 많은 현금급여를 수급하는 선택을 하였다. 이것이 미취업자 중 상대적으로 취업능력이 있는 집단들이 해당 프로그램에 참여하지 않은 이유인 것이다.

둘째, 근로능력이 있는 수급자에 대한 근로능력판정과 조건부과체계가 허술했다는 점이다. 이는 자활사업 시행초기인 2000년 10월부터 2001년 6월까지의 기간 중 이전에 미취업자로 신고했던 많은 수급자가 취업자로 재신고하거나 기타 사유로 취업하기 힘들다고 응답함으로써 사실 상 조건부과를 기피하였음을 의미한다. 전달체계 상에서 근로빈곤층에 대한 초기단계의 사례관리가 제대로 이루어지지 않았으며, 그로 인해 제도가 정한 규정을 준수하는 수급자나 상대적으로 취업능력이 미약하여 노동시장에 진입하기 힘든 수급자 중심으로 자활사업 참여자가 고착화되는 양상이 나타나게 되었던 것이다. 또한 노동부의 취업대상자와 복지부의 비취업 대상자로 구분된 수급자 분할방식도 제대로 작동하지 않았다. 조건부 수급자를 고용센터와 동사무소로 상호 이관하는 과정에서 일시적으로 많은 수급자가 서류 상 실종되는 문제도 발생하였다.

셋째, 지역자활센터는 자치단체의 특화된 공급기관 중 하나였다는 점이다. 자치단체가 지역자활센터를 주요한 공급기관으로 간주하기 시작했던 이유는 사업시행초기 고용센터로의 수급자 이관이 원활하게 작동하지 않았기 때문이기도 하다. 마찬가지로 의미에서 지역자활센터 자활사업 참여자는 기타 취업프로그램 참여가 쉽지 않은 문제가 발생하였다. 물론 지침 상으로는 다양한 프로그램으로의 상호교류가 허용되어 있었지만, 실제 자활근로사업 참여자가 기타 프로그램에 참여하는 경우는 많지 않았다. 보다 현실적인 이유는 2003년 이후 직업훈련 등 취업지원 프로그램이 매우 작은 규모로 축소되어 참여희망자를 수용할 수 없었기 때문이다.

2. 취업지원 프로그램 다변화의 전제조건

2009년~2010년 자활사업은 내부적으로 이미 새로운 변화의 계기를 맞이하게 된다. 그것은 다음 세 가지로 요약할 수 있다. 1) 기초보장제도 내에서 근로능력이 있는 수급자에 대한 근로능력판정체계와 조건부과체계가 많은 문제점을 안고 있다는 점이 확인되면서 전달체계를 개편해야 한다는 공감대가 형성되기 시작하였다. 2) 보건복지부의 희망리본사업과 노동부의 취업성공패키지가 시작되면서 지금까지 지역자활센터 사업 중심에서 취업경로의 다변화가 나타나게 되었다. 그리고 2013년 기초생활보장제도 급여체계에 대한 개편논의가 시작됨에 따라, 그에 상응하는 취업지원제도 개편이 필요한 상황이 도래하였다.

그렇다면 이제 더 구체적으로 자활사업의 취업경로를 다각화하기 위해 무엇을 어떻게 개편해야 하는지에 대해 언급할 필요가 있다. 기존의 선행연구를 통해 확인된 몇 가지 조건에 대해 간략하게 설명하면 아래와 같다.

첫째, 근로능력이 있는 수급자 중 미취업자에 대한 조건부과 판정체계를 표준화하고 보다 실질적으로 운영할 수 있는 관리체계를 구축해야 한다는 점이다. 이를 위해서는 먼저 조건부과제외 및 유예 등 매우 비합리적으로 설계된 조건부과제체계를 표준화하고 단순화함으로써 제도적용과정에서 기초자치단체별로 제각기 운영되는 문제를 해결해야 할 것이다. 이어 조건부과와 프로그램 연계가 보다 객관적으로 운영될 수 있는 관리체계를 강화해야 할 것이다. 이는 현재 실험하고

있는 사회복지전담공무원과 직업상담원의 사례조정회의를 통해 프로그램 연계과정을 투명하고 개관적으로 운영하는데 보다 많은 노력을 기울여야 한다는 것을 의미한다.

둘째, 자활사업 참여자를 대상으로 부처 간 칸막이를 설치하는 실수를 되풀이 하지 않아야 한다는 점이다. 기존의 자활사업은 참여자의 욕구와 무관하게 취업대상과 비취업대상으로 구분하고, 이를 각 부처가 독자적으로 관리하는 방식을 취하였다. 하지만 이는 어떤 의미에서도 바람직한 선택이 아니었다. 자활사업이란 참여자가 자신의 욕구와 필요에 따라 다양한 프로그램을 선택하게 함으로써 자발적 참여를 유인할 수 있다. 이 점에서 사례조정회의 단계에서 자활사업 참여자가 병렬적으로 제시된 다양한 프로그램을 선택하게 하고, 이를 전제로 성과경쟁을 유도해야 하는 것이다. 새로운 근로빈곤층 취업지원제도는 공급자 관점에서 참여자에게 특정한 프로그램을 부과하는 방식에서 벗어나, 참여자의 프로그램의 선택권을 강화하고 이를 토대로 권리와 책임을 분명히 하는 방식을 취해야 하는 것이다.

셋째, 근로빈곤층의 욕구와 취업지원 프로그램의 효과성에 대한 보다 면밀한 평가를 통해 실질적인 수요를 추정하고, 이를 토대로 공급체계를 정비해야 한다는 점이다. 취업지원제도는 다양한 프로그램으로 구성되며, 과거 특정한 프로그램으로의 편중현상은 취업촉진성과를 나타내는데 큰 장애요인으로 작용해 왔다. 그렇다면 취업지원제도는 근로빈곤층의 다양한 욕구에 부응하는 체계로 다변화되어야 한다. 이를 위해서는 현재 주력하고 있는 취업연계 프로그램의 성과와 한계에 대해 면밀한 검토가 필요하다. 지난 수년간 높은 취업성과를 거두었던 희망리본사업이나 취업성공패키지사업이 지속적으로 그러한 성과를 산출할 수 있을 것인지, 그리고 현재의 취업성과가 얼마나 안정적인 취업성과인지에 대한 객관적인 평가가 필요한 것이다. 엄밀한 의미에서 문제의 핵심은 두 프로그램을 통합하는 일이 아니다. 이러한 접근방식이 수급자의 취업과 소득증가 그리고 탈빈곤과 탈수급에 미치는 영향을 평가함으로써 취업경로를 다변화하는 대안을 모색하는 일인 더 시급한 것이다.

제2절 취업지원 프로그램 다변화의 몇 가지 전략

1. 취업지원 프로그램 다변화 전략의 기본구조

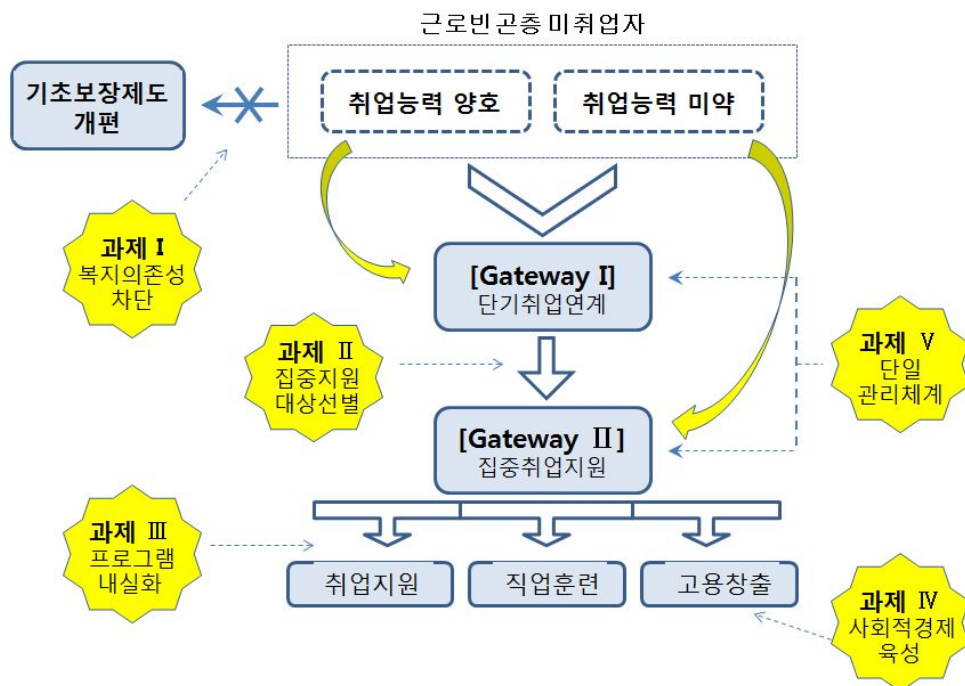
근로빈곤층 대상 취업지원제도는 수급자로 하여금 자신의 취업경로에 맞게 적절한 프로그램을 선택할 수 있도록 취업지원 프로그램을 다양하게 구축해야 한다. 하지만 여러 프로그램을 구비한다고 해서 모든 문제가 해결되는 것은 아니다. 다양한 프로그램을 마련하기에 앞서, 참여자의 욕구에 부응할 수 있도록 각 프로그램을 내실화하는 조치가 선행되어야 한다. 그리고 가장 중요한 문제는 이러한 프로그램들을 설계함에 있어, 그것이 일관된 원칙에 따라 유기적으로 작동할 수 있게 하는 일이다.

취업지원 프로그램들이 유기적으로 작동하기 위해서는 몇 가지 원칙을 적용하려는 분명한 의지표명이 필요하다. 그것은 다음 다섯 가지로 정리할 수 있다. 1) 취업이 미취업보다 유리하도록 각종 복지제도를 정비해야 한다는 점이다. 이는 기초생활보장제도를 개편하고 근로장려제도를 확

대하는 조치를 지칭한다. 2) 단기 취업연계 프로그램을 활용하여 집중 취업지원 프로그램 참여대상을 축소함으로써 과도한 행정부담과 비용부담을 덜어주어야 한다는 점이다. 이는 미취업자하여금 사업참여 초기 자발적인 구직노력을 극대화하게 함으로써 취업성과를 제고하고, 집중지원 대상의 규모를 최소화해야 한다는 것을 의미한다. 3) 집중 취업지원 프로그램을 내실화하여 근로빈곤층이 자발적으로 참여할 수 있는 유인을 강화해야 한다는 점이다. 직업훈련은 지역노동시장 수요에 맞는 프로그램을 개발하고 취업연계기능을 강화하여 안정된 일자리로의 연계성과를 제고하고, 일자리 기회제공 프로그램은 참여자가 기대할 수 있는 근로소득을 현실화하고, 장기적인 직업전망을 가질 수 있도록 일자리의 질을 제고해야 한다는 것을 의미한다. 4) 취업애로계층이 진입할 수 있는 대안적 일자리 창출 프로그램을 혁신적으로 개편해야 한다는 점이다. 이는 현재의 자활근로사업이나 자활기업이 취업애로계층에게 상대적으로 안정된 취업기회를 제공할 수 있도록 사회적경제 기업과의 연계를 강화해야 한다는 것을 의미한다. 그것은 자활근로사업의 혁신을 전제로 하는 것이다. 5) 취업지원제도가 형식적으로 운영되어 복지수급자를 장기간 묶어두거나 관리소홀로 프로그램을 쇼핑하지 않도록 참여자 관리체계를 통합해야 한다는 점이다. 취업지원 프로그램 참여자들이 다양한 프로그램을 쇼핑하거나, 공급자가 참여자를 프로그램에 장기체류하게 하는 문제를 해결하기 위해 조건부과 및 사례조정회의 기능을 강화해야 한다는 것을 의미한다.

아래 그림은 근로빈곤층 취업지원제도의 흐름도를 통해, 프로그램 연계가 어떻게 이루어지고, 각 단계마다 해결해야 할 정책과제가 무엇인지 나타낸 것이다. 여기서 제시된 정책과제는 위에 언급한 다섯 가지 개편원칙을 지칭한다.

[그림 6- 1] 근로빈곤층 취업지원제도 개편방향과 핵심 정책과제



2. <1차 관문>으로서 단기취업알선 프로그램의 강화

근로빈곤층 미취업자의 취업을 촉진하기 위해 전통적으로 활용해 왔던 접근방식은 <체계적인 사례관리를 통해> 적절한 프로그램에 배치하는 방식이다. 하지만 이러한 접근방식은 근로빈곤층의 취업을 촉진하는데 실질적인 성과를 나타내지 못했다. 그에 따라, 단기취업알선 프로그램 참여를 모든 참여자가 우선적으로 거쳐야 하는 <1차 관문>으로 설정하는 방식이 취해지게 되었다. 이러한 변화는 앞서 제2장에서 언급했던 것처럼, 외국의 <고용·복지 연계제도> 개혁과정에서 공통적으로 발견되는 것 중 하나이다.

이처럼 단기취업알선 프로그램을 <1차 관문>으로 설정한 이유는 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 1) 관련 복지제도의 개편으로 생계급여 수급조건이 강화되고, 반대로 취업하는 경우 가처분 소득이 증가하게 하는 여건이 형성되었다는 점에서, 단기취업알선으로 취업성공을 제고할 수 있다는 판단 때문이다. 2) 전체 미취업자를 대상으로 참여할 프로그램을 결정하는데 따른 행정적 부담을 최소화하기 위해서이다. 이는 실제 제도작동에서 매우 중요한 문제이다. 지금까지 각국의 정책경험은 대규모 참여자를 대상으로 초기상담을 하고 프로그램을 연계하는 작업은 초기상담과 사례조정 자체를 형식화함으로써 이후 프로그램 운영에 부정적인 영향을 미치게 된다는 점을 여실하게 보여 주었다. 그렇다고 안정적인 수요를 추정하기 힘든 사업에 관리인력을 대거 투입하는 것도 바람직한 일이 아닐 것이다. 이 점에서 이 프로그램은 집중지원이 필요한 취업애로계층을 선별하는 역할 또한 담당하고 있는 것이다. 이러한 이유에서 <취업연계 프로그램> 자체도 단기취업알선 프로그램과 취업애로계층 대상 집중지원 프로그램으로 구분할 필요가 있다. 그 밖에도 두 프로그램은 참여자 특성, 투입비용 그리고 투입비용 대비 사업성과 측면에서 큰 차이를 보이게 된다.

이러한 해석은 근로빈곤층 취업지원제도에서 <1차 관문>에 무리하게 많은 기대를 하지 않아야 한다는 점을 말해준다. 그것은 고용센터가 전체 근로빈곤층 미취업자를 대상으로 특성에 맞는 차별화된 프로그램을 연계할 수 있는가에 대한 판단과 관련이 있다. 만일 프로그램 참여자의 특성을 정확하게 파악할 수 있다면, 상대적으로 취업가능성이 높은 집단을 대상으로 일자리를 연계하게 되고, 저숙련 구직자에게 직업훈련과 집중지원을 통해 일자리를 연계하는 전략을 취할 수 있을 것이다. 하지만 참여자 특성을 정확하게 파악할 수 없다면, 프로그램 연계가 원활하게 이루어지지 않을 개연성이 높다. <1차 관문>에서 다양한 프로그램에 직접 배치하려는 시도가 혼란을 야기할 수 있음을 말해주는 것이다.

초기상담으로 근로빈곤층의 취업가능성을 판단하기는 매우 힘들다. 이 문제와 관련해서, 지금까지 근로빈곤층의 취업역량을 객관적으로 평가하려는 많은 이론적 시도가 큰 성과를 거두지 못하였다는 점은 주목할 필요가 있다. 물론 행정창구의 면접을 통해 현저하게 근로의지가 높고 취업역량이 있는 집단을 포착할 수 있으며, 이는 단기취업알선 프로그램의 중요한 기능이다. 하지만 <1차 관문>에 무리하게 많은 역할을 기대하는 것은 과거 초기상담과 사례관리에 과도한 기대를 했던 것과 동일한 오류를 범하게 할 수 있다. 업무의 과부하와 핵심 사업목표가 모호해지는 문제가 그것이다.

이 점에서 단기 취업알선 프로그램 참여이후 취업애로계층을 대상으로 하는 <2차 관문>을 두

는 것이 적절하다. 이는 상대적으로 적은 규모의 취업애로계층을 대상으로 다양한 프로그램 중 선호하는 프로그램을 참여할 수 있는 선택권을 주는 방식으로 이루어져야 할 것이다. 다만, 이 과정에서 주목해야 할 점은 현재 실시되고 있는 지자체 단위의 <사례조정회의>를 보다 강화해야 한다는 점이다.

3. 집중지원형 취업연계 프로그램의 내실화

여기서 집중지원형 취업연계 프로그램이란 희망리본사업이나 취업성공패키지사업 등을 지칭한다. 지금까지의 취업성과를 보면, 이 사업은 근로빈곤층 미취업자의 취업에 많은 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타나고 있다. 이 사업은 크게 두 가지 기능을 결합하여 취업성과를 제고하는 역할을 하고 있다. 1) 취업애로계층을 대상으로 취업성과에 따른 장려금을 지급함으로써 참여유인과 구직노력을 제고하는 방법과, 2) 서비스 공급기관이 각 개인의 특성에 맞게 일자리를 발굴하고 알선하는 적극적 수요 발굴 방법이 결합된 것이다.

이 프로그램의 핵심은 결국 서비스를 공급하는 역량 있는 공급기관의 확충에 있다고 해도 과언이 아니다. 이 문제와 관련해서는 현재 다양한 공급주체를 생각해 볼 수 있다. 공공과 민간의 영리·비영리공급기관이 그것이다. 그 중에서도 향후 공급여력을 가진 공급기관으로는 현재의 지역사회활성센터를 들 수 있다. 이는 단계적으로 지역사회활성센터가 희망리본사업이나 취업성공패키지사업의 공급기관으로 자유롭게 활동할 수 있게 할 필요가 있음을 의미한다. 이러한 개방화는 해당 공급기관의 서비스 품질을 제고하는데도 긍정적인 역할을 할 수 있기 때문이다.

그러나 이 취업연계 프로그램은 외부 환경에 취약하다는 점을 지적해야 할 것이다. 이 문제와 관련해서는 크게 두 가지 예상되는 문제점을 지적할 수 있다. 1) 근로빈곤층에 대한 취업연계가 상대적으로 낮은 질의 일자리를 공급함에 따라 장기적으로 복지비용을 절감하지 못하는 문제점이다. 실제로 희망리본사업이나 취업성공패키지사업은 제공하는 일자리의 질, 즉 취업한 일자리의 질을 고려한 재평가가 필요하다. 현재 근로빈곤층이 실업 문제보다 저임금과 고용불안에 노출되어 있다는 점을 감안하면, 취업연계 프로그램을 통한 일자리의 질이 지나치게 낮은 경우, 다른 프로그램에 비해 비교우위를 갖기 힘들기 때문이다. 2) 근로빈곤층 대상 취업연계 프로그램이 원활하게 작동할 수 있는 경제여건의 문제이다. 현재 우리사회는 저성장과 외부 경제환경의 불안정성 문제에 직면하고 있다. 근로빈곤층의 취업여건이 그리 양호하지 않은 것이다. 이러한 상황에서 근로빈곤층의 취업연계는 단기적 성과를 거두는 사업으로 그칠 위험성 또한 배제할 수 없다. 그리고 이 프로그램을 중심으로 구직자들이 진입과 탈출을 반복하는 일종의 회전문 현상이 나타날 위험성을 경계해야 한다. 이는 이미 나타나고 있는 문제이기도 하다. 이는 본질적으로 복지수급자의 복지 의존 문제와 크게 다르지 않다. 일정한 보조금을 수령하며 프로그램을 쇼핑하는 현상이기 때문이다.

이러한 이유에서 집중지원형 취업연계 프로그램은 참여자에 대한 통합적 관리체계를 구축할 필요가 있다. 그것은 참여자에 대한 통합적인 사례관리체계 속에서 반복적인 프로그램 진출입을 통제하는 조치를 강화해야 한다는 것을 의미한다.

4. 직업훈련 프로그램의 내실화

최근 전 세계적으로 직업훈련 프로그램은 획일화된 공급자 중심의 프로그램이 아니라 자기주도형 직업훈련 프로그램이 대세를 이루고 있다. 이는 공급기관이 낡은 교육훈련 프로그램을 통해 참여자를 교육하고, 이를 토대로 취업을 연계하는 방식이 더 이상 노동시장의 선호에 부합하지 않는다는 것을 의미한다. 이러한 맥락에서 보면, 직업훈련 프로그램에서도 참여자의 선택을 존중하는 조치를 강화할 필요가 있을지 모른다.

이러한 문제는 이미 서구 복지국가의 근로빈곤층 직업훈련 프로그램에서 나타났던 문제이기도 하다. 독일을 비롯한 많은 국가는 <고용·복지 연계제도>를 개혁하는 과정에서 직업훈련 프로그램 예산을 대폭 삭감하는 조치를 취하였다. 그것은 투입예산에 비해 취업성고가 크지 않았다는 점과 관련이 있다. 물론 한국의 상황은 이들과 다르다. 즉 공공부문의 직업훈련 공급기관이 매우 취약하다는 점이 그것이다. 하지만 이러한 차이는 문제를 더욱 복잡하게 만들 위험성이 있다. 그것은 다양한 민간 공급기관에 대한 관리를 강화하는데 어려움이 있고, 그로 인해 참여자의 선택의 폭을 확대하는 조치가 반드시 바람직한 결과를 나타내지 않을 수 있음을 의미한다.

민간 프로그램 공급기관을 확대하는 경우, 나타날 개연성이 있는 문제점에 대해서는 신중한 해석이 필요하다. 그것은 취업성가에 따라 지원금을 차등화 하는 조치를 취하는 경우, 취업성가를 제고하는 측면은 있지만, 역으로 취업애로계층의 참여를 줄이려는 시도가 나타날 수 있다는 점이다. 물론 이러한 경향이 확산되는 것은 억제할 필요가 있다. 하지만 이 문제를 반드시 부정적으로만 생각할 일은 아니다. 각 프로그램은 상대적으로 취업가능성이 높은 집단에 주력함으로써 집중지원 대상을 최소화할 수 있고, 그 결과 발생하게 되는 취업애로계층은 다른 프로그램을 통해 취업으로 연계하는 방안을 모색할 수 있기 때문이다.

직업훈련 프로그램의 취업성가를 제고하기 위해서는 공급기관에 대한 체계적인 관리가 전제되어야 할 것이다. 하지만 관리체계를 강화하여 취업애로계층의 취업을 지나치게 강조하면 프로그램을 경직화시켜 전체 취업성가에 부정적 영향을 미칠 수 있고, 반대로 취업성가만을 강조하면 취업애로계층이 완전히 배제되는 결과를 초래할 수 있다는 점에 주목해야 한다. 각각의 선택에 따른 비용과 편익의 문제를 검토하여 유연하게 대응할 필요가 있는 것이다.

근로빈곤층 대상 직업훈련 프로그램은 상대적으로 교육수준이 낮고, 건강상태가 취약하며, 가구여건에서도 장애요인을 가진 집단을 대상으로 한다는 점에 유의해야 한다. 기존의 일반적인 직업훈련 프로그램과 동일한 방식으로 작동할 수 없는 것이다. 그리고 이는 직업훈련 프로그램이 실제 지역 노동시장의 수요에 부응할 수 있도록 설계되고 집행되어야 한다는 점을 말해준다. 이를 위해서는 프로그램 공급기관이 제공하는 프로그램에 대한 사전·사후평가를 강화하고, 대안적인 직업훈련 프로그램을 개발할 필요가 있다.

4-1. 취업연계형 직업훈련 프로그램의 도입 필요성

여기서는 다음과 같은 직업훈련 프로그램 개발을 제안하고자 한다. 그것은 자치단체가 주도하는 맞춤형 훈련프로그램이다. 직업훈련사업의 가장 큰 문제는 교육과정을 이수하고도 적절한 일

자리를 찾기 힘들다는 점이다. 그리고 그러한 역할은 고용센터만으로 감당하기 힘든 측면이 있다. 그것은 상대적으로 저소득층 취업자 대상 일자리 연계경험이 많지 않다는 점과 관련이 있다. 이 점에서 수요발굴 주체를 다변화하는 방안을 생각해 볼 필요가 있다. 그것은 다른 아닌 자치단체이다. 현재 대부분의 자치단체는 지역사회에서 일자리 창출을 가장 중요한 정책목표로 설정하고 있으며, 다양한 중소기업을 육성하는 정책을 추진하고 있다. 따라서 지역의 중소기업과 연계하여 필요한 인력을 공급하는 조건으로 맞춤형 직업훈련을 제공하고, 중소기업이 해당 인력 풀에서 자유롭게 채용인력을 선발하게 하는 방식을 취할 필요가 있다. 일정기간의 임금보조를 통해 해당 기업의 인건비 부담을 덜어주고, 참여자로 하여금 안정된 일자리로 진입할 수 있는 통로를 열어주는 것이다. 이를 위해 2013년 일부 광역자치단체와 시범사업을 추진하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 시범사업 단계에서는 중앙부처가 직업훈련 비용과 초기 인건비를 부담하고, 자치단체가 일자리를 발굴하는 방식으로 사업을 수행하는 것이다.

5. 사회적경제 연계형 취업지원 프로그램의 도입

앞서 언급했던 취업연계 프로그램과 직업훈련 프로그램으로 미취업자의 욕구를 모두 충족시키는 한계가 있다. 다른 대안적인 취업지원 프로그램이 필요한 이유이다. 그 중에서도 현재 자활근로사업이나 자활기업을 보다 안정적이고 적정한 임금을 보장하는 <사회적경제 기업>으로 육성하는 방안을 강구할 필요가 있다. 이러한 개편이 필요한 이유는 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 1) 기존의 자활근로사업이나 자활기업이 일자리다운 일자리를 제공하게 함으로써 근로빈곤층의 취업과 탈빈곤에 실질적인 기여를 할 수 있도록 개편할 필요성이다. 2) 취업애로계층에게 보다 안정된 취업기회를 제공할 수 있는 대안적 일자리로 사회적경제 일자리의 성장잠재력이다. 3) 현재 지역자활센터가 상대적인 강점 또는 비교우위를 가진 사업이 사회적경제 기업을 설립하는 역량이라는 점이다.

사회적경제의 일자리란 <사회적경제 기업(또는 조직)>들이 창출하는 일자리를 지칭하며, 그 범주는 매우 넓다. 그것은 비영리민간부문의 일자리를 지칭하는 동시에, 사회적기업이나 사회적협동조합 그리고 자활기업 등이 창출하는 일자리를 포괄하는 것이다. 사회적경제 기업이 취업애로계층 대상 일자리로서 갖는 강점은 다음과 같다. 1) 보다 많은 수익을 참여자의 인건비로 지급할 수 있는 기업구조라는 점이다. 이는 노동집약적인 업종에서 활동하는 사회적경제 기업의 경우, 더욱 극명하게 드러난다. 사회서비스 업종의 사회적경제 기업들은 고용주나 투자자의 배당이 거의 없다는 점에서 그러하다. 2) 취약계층을 위한 고용창출을 그 목적으로 한다는 점에서 해고를 최후의 수단으로 간주하는 경향이 있다는 점이다. 이는 사회적경제 전체가 규모화되는 경우, 고용충격을 흡수하는 실질적인 효과를 기대할 수 있는 대목이다.

문제는 현재 지역자활센터가 운영과 관리를 담당하고 있는 자활근로사업과 자활기업을 어떠한 방식으로 개편할 것인가 하는 점이다. 이 문제와 관련해서는 다음 장에서 보다 구체적으로 설명하고 있다. 핵심 개요를 간단하게 정리하면, 지역자활센터를 점진적으로 개편하여 중국에는 새로 설립되는 사회적경제 지원센터로 하여금 사회적경제 기업을 육성하는 역할을 맡긴다는 것이다. 여기서 강조점은 각종 사업단을 직접 운영하는 역할에서 사회적경제 기업의 설립과 운영을 지원하는 역할을 하게 된다는 것이다. 물론 이를 위해서는 자활근로사업단을 축소하고, 자활기업을

내실화여 사회적경제 기업으로 전화하는 이행기 조치가 필요하다.

사회적경제 기업에 대한 잠재적 수요는 분명 존재하고 있다. 가장 대표적인 집단이 중고령자나 여성이다. 이들은 개인여건이나 가구여건으로 인해 일반 노동시장으로의 취업을 주저하게 될 개연성이 있다. 특히 여성 미취업자 대부분은 <일과 가정의 양립>이라는 매우 현실적인 부담을 안고 있다. 그리고 이들 중 상당수는 일반 노동시장에서의 취업경험을 갖고 있다. 하지만 이들은 그 어느 하나를 선택하기 힘든 문제에 직면하게 된다. 자신의 임금이 일정 수준에 도달하지 않는 이상 자녀양육에 따른 비용을 부담하고 취업에 몰두하기 힘들다. 문제는 대부분의 빈곤층 여성들이 노동시장에서 얻을 수 있는 임금이 그리 높지 않다는 점이다. 이 점에서 자녀양육이 중요한 일정기간 실업과 부분취업을 반복하는 양상이 나타나게 된다. 이는 비단 30대~40대의 여성에게만 국한된 문제가 아니다. 상당수의 50대 여성 또한 유사한 가사부담에 노출되어 있기 때문이다. 이 집단에게 지역사회의 다양한 지원이 연계되고, 노동시간의 탄력적 운영이 가능한 취업기회를 제공함에 있어 사회적경제 기업은 긍정적인 역할을 수행할 수 있다. 이 점 또한 주목해야 할 부분이다.

제3절 취업지원 프로그램 참여자 규모의 불확실성

1. 취업지원 프로그램 참여자 확보의 불확실성

취업지원 프로그램 참여자 규모를 예측하기는 매우 힘들다. 이는 2000년 기초생활보장제도 도입 이후 자활사업 참여자 규모의 추세를 통해서도 확인할 수 있다. 이처럼 추정이 힘든 일차적인 원인 중 하나는 수급자의 경우 취업상태에 대한 실태파악이 정확하지 않기 때문이다. 하지만 보다 근본적인 이유는 취업지원제도가 수급자에게 제공할 수 있는 단기적 편익과 장기적 직업전망의 정도가 참여에 영향을 미치기 때문이다. 실제로 2001년 상반기 조건부수급자 중 상당수는 참여할 프로그램에 대한 면담이후, 자활사업 참여를 기피하는 양상을 보이기도 했다. 이는 각종 프로그램이 수급자의 기대에 제대로 부응하지 못했으며, 탈수급에 따른 부담이 작용했기 때문이다.

그렇다면 2013년 현재 시점에서 취업지원제도 참여자 규모에 대해서는 어떻게 추정할 수 있는가. 먼저 현재의 제도개편 추세에 비추어 볼 때, 다음과 같은 문제가 발생할 개연성이 높다고 판단된다. 1) 조건부 수급자 규모가 감소하는 문제이다. 향후 생계급여 수급자에게 조건부과를 하는 경우, 자활사업에 의무적으로 참여해야 하는 신규 참여자 규모는 크게 감소할 개연성이 있다. 물론 비수급 빈곤층 중 일부가 진입함으로써 감소의 충격이 적을 수 있다. 하지만 자활사업 전체가 안정적으로 참여자를 확보하는데 큰 어려움에 직면할 개연성이 더 크다고 판단된다. 2) 기타 참여자 확보의 불확실성 문제이다. 생계급여를 받지 않는 미취업 근로빈곤층(취업지원대상)의 자발적인 자활사업 참여를 촉진해야 한다는 점에서 참여자 확보의 불확실성 증가 문제이다. 이 집단은 자활사업 참여를 강제할 수 없다는 점에서 이들의 자활사업 참여의지가 매우 중요하다. 모든 프로그램은 참여를 촉진할 경쟁력, 즉 적정한 임금을 보장하고 직업전망을 줄 수 있는 경쟁력을 갖추어야 하는 것이다. 3) 취업연계 프로그램 참여자 우선배정에 따른 기타 프로그램의 참여자 확보 문제이다. 새롭게 참여자를 발굴하기 힘든 상황에서 제한된 규모의 조건부 수급자의 상

당부분이 취업연계 프로그램에 우선 배치되는 경우, 적어도 단기적으로는 다른 프로그램은 참여자 확보에 어려움을 겪을 수 있다. 그렇다고 자활근로사업이나 자활기업에 수급자를 우선 배정하는 방법은 과거로 회귀하는 일이라는 점에서 바람직하지 않다. 생계급여를 받지 않는 미취업 근로빈곤층에게 해당 사업 참여를 강제하는 것은 불가능한 일이다. 물론 일정 기간이 경과하는 경우, 자활근로사업이나 자활기업이 취업연계 프로그램을 통해 취업하지 못한 취업애로계층을 확보할 수 있을 것으로 예상된다.

따라서 취업지원 프로그램 다변화 전략은 일정 기간에 걸쳐 신규 참여자를 취업연계 프로그램에 우선 배치하고, 기존 프로그램 참여자에 대해서는 단계적으로 취업연계 프로그램으로 배치하는 방안을 강구할 필요가 있다. 이는 각 프로그램이 취업성과 제고를 위해 내실화할 기간이 필요하기 때문이기도 하다.

2. 취업지원 프로그램 참여자 규모에 대한 추정

앞서 제3장에서 기초생활보장제도 개편에 따른 근로빈곤층 수급자의 규모와 취업지원제도 참여자 규모를 추정하였다. 그리고 실제 참여자 규모에 대해서는 다소 보수적으로 접근하여, 생계급여 수급자 중 미취업자로 조건부와 대상을 약 12만 명으로 추정하였고, 가구소득이 생계급여 수급기준을 초과하지만 중위소득 50%에 미치지 못하는 미취업자 중 실업자와 비경제활동인구 중 참여자 규모를 각각 11만명과 13만명으로 추정하여, 총 36만 명이 잠재적 취업지원 대상이 될 것이라고 언급하였다.

여기서는 이 추정결과를 좀 더 보수적으로 수정하여 취업지원 프로그램 참여자 규모를 추정하기로 하겠다. 그것은 미취업자를 소득수준에 따라 생계급여 수급집단(Group A)과 생계급여 비수급집단(Group B)으로 구분한 뒤, 일련의 가정에 따라 그 규모가 어떻게 변화하는지 나타내는 방식이다. 아래 표와 그림에서 <Target I> ~ <Target IV>는 다음과 같이 정의된다.

- o <Target I>은 해당 소득기준을 충족하는 근로능력자 중 미취업자 규모를 나타낸다. 이는 행정적으로 집계될 수 있는 근로능력자 중 미취업자의 최대 규모로 이해할 수 있다.
- o <Target II>는 <Target I> 중 고령이나 기타 사유로 경제활동참여가 용이하지 않은 집단을 제외한 규모를 나타낸다. 이는 실제 취업지원 프로그램에 참여할 수 있을 것으로 판단되는 미취업자의 최대 규모로 이해할 수 있다.
- o <Target III>은 <Target II> 중 실업자는 100% 참여하는 것으로, 전업주부는 30%가 취업지원 프로그램에 참여하는 것으로 가정하고 산출한 규모이다.
- o <Target IV>는 <Target III>에서 생계급여 비수급자인 <Group B>의 참여가 자발적이라는 점에서 실직자의 50%와 전업주부의 30%가 취업지원 프로그램에 참여하는 것으로 가정하고 산출한 규모이다. 가장 보수적인 시나리오이지만, 역설적으로 가장 현실적인 시나리오라고 말할 수 있을 것이다.

이러한 시나리오에 따른 추정결과는 행정적으로 포착할 수 있는 근로능력자 중 미취업자의 최

대규모는 83만 명으로 가정할 수 있지만, 취업지원 프로그램이 실제 표적집단(Target)으로 간주해야 할 집단의 규모는 36 만 명이라고 말할 수 있다. 그리고 향후 기초생활보장제도가 맞춤형 급여체제로 개편된다는 가정 하에서 보면, 가장 보수적인 시나리오(Target IV)를 적용하는 것이 현실적이라고 판단된다. 이 시나리오에 따르면, 취업지원 프로그램 참여자 규모는 <Group A>의 8만 명과 <Group B>의 9만 명을 합한 17만 명으로 추정된다.

<표 6- 1> 취업지원 프로그램 참여대상 규모 추정

(단위 : 만 명)			
	Group A	Group B	전 체
Target I	25	58	83
Target II	12	23	36
Target III	8	14	22
Target IV	8	9	17

위에 언급한 취업지원 프로그램 참여자 총 규모를 취업연계 프로그램과 집중지원 프로그램으로 구분하여 추정할 필요가 있다. 여기서 <취업연계 프로그램>이란 미취업자 대상 취업알선 프로그램을 지칭하는 것이다. 물론 이는 희망리본사업이나 취업성공패키지를 지칭하는 것으로 이해할 수도 있다. 하지만 그것보다는 단기간에 진행되는 슬림화된 취업알선 프로그램으로 간주하고자 한다. <집중지원 프로그램>이란 취업알선 프로그램을 통해 취업에 성공하지 못한 집단, 즉 취업 애로계층으로 추정되는 집단을 대상으로 하는 집중화된 프로그램들을 지칭한다. 예를 들면, 직업 훈련 프로그램이나 자활근로사업 및 자활기업을 개편한 프로그램 등을 의미하는 것이다.

제도개편 단계에서 기존 프로그램을 점진적으로 개편하는 것이 바람직하다고 보면, 신규 참여자 규모를 중심으로 어떤 프로그램에 배치될 것인지 추정할 필요가 있다. 적극적인 구직의지를 가진 집단이 취업연계 프로그램에 우선 배치될 개연성이 높고, <일·가정 양립>의 부담이 있는 전업주부는 대안적 프로그램을 선호할 개연성이 높다고 보면, 다음과 같이 규모를 추정할 수 있다. <취업연계 프로그램>에 대한 신규 참여자 규모는 약 5만 2천 명 규모로 추정되며, <집중지원 프로그램>에 대한 신규 참여자 규모는 약 3만 8천 명으로 추정된다.

제4절 참여자에 대한 <통합적 관리체계> 구축

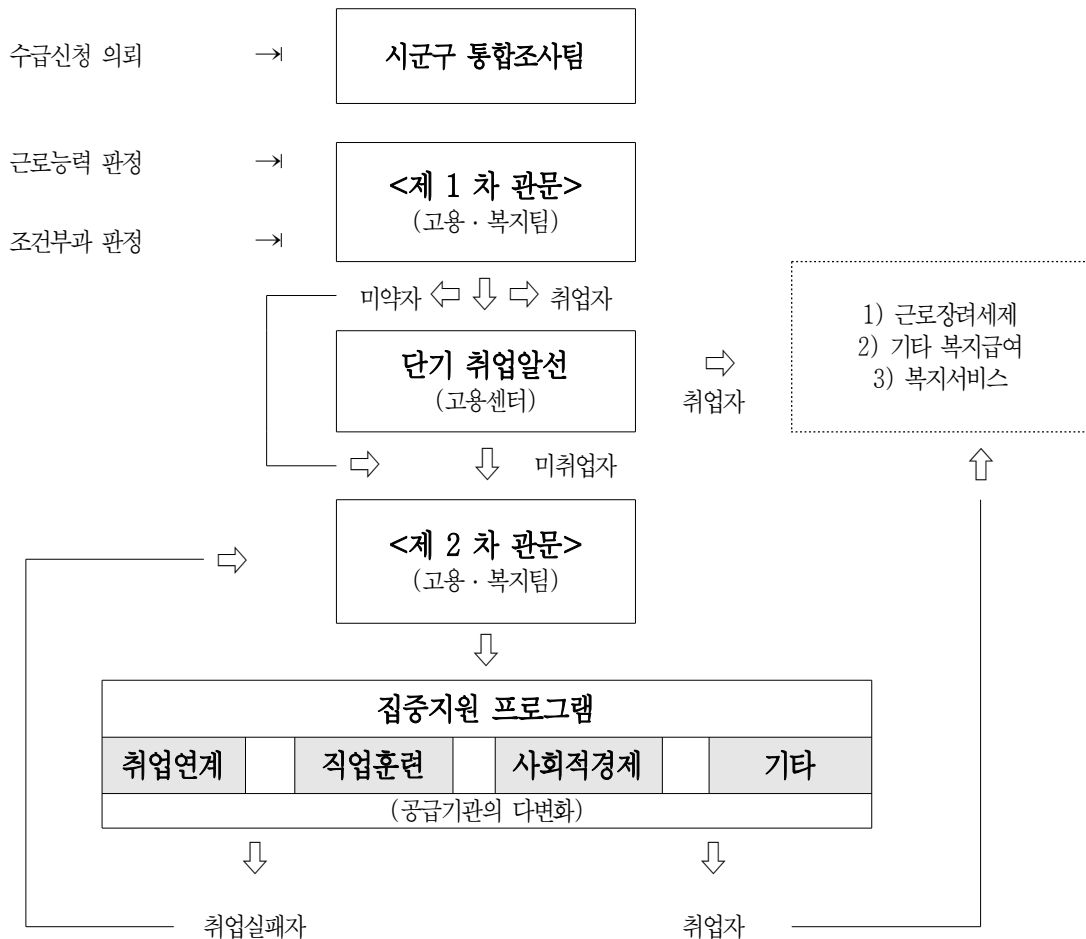
근로빈곤층 취업지원제도는 프로그램의 다변화가 필요하다. 하지만 그에 앞서 전제해야 할 것은 <제 1 차 및 제 2 차 관문>을 포함해 참여자에 대한 통합적 관리체계를 구축해야 한다는 점이다. 이 통합적 관리체계에서 지켜야 할 가장 중요한 원칙 중의 하나는 부처별 또는 프로그램별 칸막이를 제거해야 한다는 점이다. 과거 자활사업의 가장 큰 문제점 중 하나가 취업대상과 비취업대상이라는 부처 간 칸막이였다면, 향후 우려되는 문제점 중 하나는 프로그램에 장기간 체류하거나 연계가 되지 않고 관리체계 상에서 누락되는 <Parking & Missing>이다. 특정 프로그램에서 성과를 산출하지 못한 참여자를 장기간 방치하는 문제와 다른 프로그램으로 이관하는 과정에서 해당 참여자가 관리 사각지대에 놓이게 되는 문제가 우려되는 것이다. 그리고 현재 나타나고 있는 프로그램 쇼핑 문제 또한 충분히 예상할 수 있는 것이다. 이 점에서 프로그램 공급주체를 포괄하는 참여자 관리시스템을 구축하고, 운영주체를 분명하게 할 필요가 있다.

현재 상황에서 <참여자에 대한 통합적 관리체계>는 자치단체에 귀속될 개연성이 높은 것으로 판단된다. 그것은 고용센터가 그러한 역할을 할 수 있는 조직·인력 인프라가 충분하지 않고, 각종 자산조사기능과 복지서비스 연계기능을 담당하기 힘들기 때문이다. 이는 분명 서구와는 다른 특성에 기인한다. 서구는 조세행정을 통한 소득과약 시스템이 잘 정비되어 있고, 각종 복지급여 수급신청 과정에서 우리와 같은 자산조사 방식을 취하지 않으며, 고용센터 또한 실업보험 가입률이 높은 상황에서 복지수급자에 대한 충분한 정보관리 체계를 구축하고 있다. 하지만 우리의 경우는 이와 크게 다르다. 이러한 이유에서 취업지원 프로그램 참여자에 대한 통합적 관리체계를 자치단체에서 담당하는 것이 보다 현실적인 것이다.

또 다른 이유는 2011년 이후 지역단위에서 <고용·복지 연계>를 위한 전달체계 개편실험이 진행되어 왔고, 그것이 일정 정도 성과를 거두고 있기 때문이다. 그것은 고용센터의 직업상담원을 지자체로 파견하여 근로능력판정 및 조건부과판정에 개입할 수 있게 하였고, 자활사업 담당자와 직업상담원 그리고 사회복지전담공무원이 함께 참여자에 대한 <사례조정회의>를 개최하게 하는 방식이었다. 이는 과거 조건부과판정에 대한 상호불신을 제거하고, 참여자에게 보다 객관적인 자립지원계획을 수립하고, 다양한 서비스를 연계할 수 있는 기반을 조성하는 성과를 보인 것으로 판단된다. 물론 최근 희망복지지원단이 확대되는 과정에서 <고용·복지 연계>를 위한 사례조정회의가 개최되기 힘든 문제가 발생하고 있다. 따라서 지자체에서 사례조정회의가 활성화될 수 있도록 하는 조치가 필요하다. 그것은 <고용·복지 연계> 조직이 자율적으로 사례조정회의를 개최할 수 있도록 역할에 유연성을 부여하는 방식을 지칭한다.

이러한 <통합적 관리체계>는 아래 그림과 같이 표현할 수 있다. 이 그림에서 주목해야 할 점은 <고용복지팀>이 통합적 사례관리 및 사례조정회의의 주체라는 점이다.

[그림 6- 2] 취업지원 프로그램 참여자에 대한 <통합적 관리체계>의 흐름도



끝으로 이러한 전달체계 상에서 참여자가 프로그램을 선택할 수 있도록 자발적 선택과 그에 따른 책임을 강화하는 방식을 취해야 할 필요성을 강조하고자 한다. 취업지원 프로그램 참여자의 경우에 <공공의 관리주체>의 계약을 통해 참여에 따른 권리와 의무를 명확하게 인지시키는 노력이 필요하다. 이는 근로빈곤층 취업지원 프로그램이 정부에 의해 강제되는 프로그램이 아니라, 참여자가 스스로의 자립의지에 따라 선택한 것이 될 때, 그에 상응하는 자발성과 노력을 담보할 수 있기 때문이다. 그리고 불성실 참여 등에 따른 제재의 명확한 근거가 될 수 있기 때문이다.

제7장 자활사업과 사회적경제의 연계방안

제1절 자활사업과 사회적경제의 전통

앞서 언급한 바와 같이, 한국의 근로빈곤층 취업지원제도는 사회적경제와의 관계를 강화할 필요가 있다. 거시적 측면에서 사회적경제를 활성화시키는 것은 지역 주민들 간의 우애와 협력을 제고함으로써 지역사회를 안정화시키고, 경기침체로 인한 고용충격을 흡수하는 효과를 갖는다. 이 점에서 사회적경제를 활성화하는 정책적 지원은 중장기적으로 매우 큰 기대효과를 갖는 것이다. 개별 정책 측면에서는 근로빈곤층 취업지원제도와 사회적 경제와의 연계를 강화함으로써 취업경로의 다변화와 취약계층을 위한 일자리 수요를 확대하는 효과를 갖는다.

그리고 지금은 근로빈곤층 취업지원제도와 사회적경제의 연계를 강화할 수 있는 내부·외부의 제반 여건이 조성되었다는 점을 언급해야 할 것이다. 첫째, 사회적경제 기업들이 증가함에 따라 취약계층이 취업하거나 사회적경제 기업들을 설립하기 용이한 환경이 조성되고 있기 때문이다. 지난 수년간 자활기업, 사회적기업 그리고 사회적 협동조합의 설립은 우리사회의 중요한 변화로 인식되고 있다. 둘째, 사회적경제 기업의 목표와 사업방식이 취약계층에게 상대적으로 안정된 일자리와 적절한 근로소득을 보장하기 용이하기 때문이다. 그것은 실현된 수익을 참여하는 근로자에게 배분하는 방식을 취한다는 점에서 그러하다. 셋째, 기존 근로빈곤층 지원을 담당하는 주요 사업기관, 특히 지역자활센터의 사업수행체계와 운영방식을 개편할 필요성이 증가하고 있기 때문이다. 이는 근로빈곤층 취업지원제도 전반에 걸친 변화로 인해 불가피한 측면이 있다. 지역자활센터는 변화하는 환경 속에서 자신의 새로운 역할을 모색해야 하는 상황에 처해 있는 것이다.

사실 근로빈곤층 취업지원제도와 사회적경제의 관계가 새로운 것은 아니다. 지역자활센터는 이미 오래 전부터 사회적경제 지원조직으로서의 많은 경험을 축적해 왔다. 1996년 설립된 지역자활센터는 도시빈민을 대상으로 공공근로사업(당시에는 특별취로사업)을 통해 취약계층에게 일자리를 제공하고, 생산공동체의 설립과 운영을 지원하는 역할을 담당하였다. 그리고 이 조직들은 종교단체나 복지기관 그리고 시민단체 등 다양한 비영리민간단체, 즉 사회적경제 조직들로 구성되어 있었다. 그리고 사업을 수행하는 과정에서 일부 실무자들은 직접 생산공동체에 투자하고 경영에 참여함으로써 사회적기업을 설립하는 결정적인 역할을 하기도 하였다. 이들 중 일부는 현재 우리사회에서 주목받는 사회적기업가로 활발한 활동을 하고 있다. 지역자활센터는 본래 사회적경제 기업의 설립을 지원하고 취업애로계층에게 일자리 기회를 제공하는 지원조직이었던 것이다. 그리고 당시 지역자활센터란 증가하는 도시빈민에 대한 적절한 지원대책을 찾지 못하던 정부 입장에서 자발성과 헌신성 그리고 혁신성이 결합된 흥미로운 대안이었다.

그리고 지난 10년간의 자활사업 또한 사회적경제 조직과 밀접한 관련성을 갖고 성장해 왔다. 지역자활센터가 수행하고 있는 자활근로사업과 자활기업은 사회적경제 기업의 한 형태인 노동통합형 사회적기업 및 사회서비스형 사회적기업과 유사한 것이었다. 달리 표현하면, 지역자활센터의 자활사업은 사회적경제가 성숙하지 못한 한국적 토양에 이식된 사회적경제 기업의 설립 실험이었던 셈이다. 그 밖에도 자활사업은 사회적경제 조직 중 하나인 마이크로-크레딧트

(micro-credit)을 도입하고 발전시키는데 결정적인 영향을 미쳤다는 점을 지적해야 할 것이다. 가난한 사람들이 노동시장에서 배제되어 소창업을 시작하는데 필요한 재원을 무이자 혹은 저리의 신용대출로 지원했던 사업이었다. 그리고 이러한 경험은 자활사업 내부에서 참여자들의 상호부조 조직이라 할 수 있는 공제회의 설립으로 발전하기도 하였다. 이러한 경험은 근로빈곤층 취업지원 제도 중 하나인 지역자활센터의 자활사업이 사회적경제와 밀접한 관련성을 갖고 성장해 왔음을 말해준다.

하지만 지난 10년간 지역자활센터는 양적인 빠른 성장과정에서 차츰 이러한 강점을 잃어갔던 것처럼 보인다. 사업시행 초기에 볼 수 있었던 자발성과 헌신성 그리고 혁신적인 아이디어는 어느 순간 보기 힘든 일이 되었다. 그와 대비되어 외부적으로 사회적기업과 사회적협동조합이 설립 되는 최근의 상황은 지역자활센터가 그러한 역할을 담당할 수 있는 입지마저 흔들리고 있는 것은 아닌가 하는 우려를 낳고 있다. 다시금 지역자활센터의 비전과 목표를 재정립해야 하는 시점에 들어선 것이다.

사실 외국에서 노동통합형 사회적기업(WISE)은 본래 유럽대륙의 적극적 노동시장정책의 형식적이고 고착화된 지원방식에 대한 <혁신방안> 중 하나였다. 그리고 이러한 기업들을 지원하는 지역자활센터와 같은 조직은 이들 기업을 지원하는 별도의 지원기구로 운영되어 왔다. 하지만 한국의 지역자활센터와 같은 지원조직이 전국적으로 설치된 경우는 발견하기 힘들다. 그 이유는 사회적경제 조직들이 스스로 사회적경제 기업들을 설립하고 실험할 수 있는 역량을 갖추었기 때문이다. 우리사회는 이와 상황이 달라 지역자활센터의 역할이 필요했다는 점을 언급해야 할 것이다. 즉 지역자활센터가 성장한 배경에는 외환위기 직후 고용서비스가 취약하고 사회적경제가 성숙하지 않은 상황에서 근로빈곤층에게 일자리 기회를 제공하고 사회적경제 기업의 설립을 지원하는 역할을 누군가 담당해야 했기 때문이다. 그리고 그 역할은 비영리민간단체, 즉 사회적경제 조직들에게 맡겨졌다. 그리고 이 사업이 기초생활보장제도 수급자를 대상으로 하는 조건부과제도와 맞물리며 단기간에 전국적인 조직으로 확장되었던 것이다. 문제는 지역자활센터의 역할이 애당초 기대했던 것보다 더욱 큰 비중을 차지하게 되었다는 점이다. 근로빈곤층을 대상으로 하는 다양한 취업지원 프로그램 중 하나였던 지역자활센터의 사업이 전체 사업에서 압도적 비중을 차지함에 따라 사실상 체계적으로 사회적경제 기업을 설립하기 힘든 과부하에 직면했던 것이다. 이는 직업훈련이나 취업알선 등 여타 프로그램이 활성화되지 않았기 때문이다. 그 밖에도 기초생활보장제도의 제도적 제약, 취업지원서비스와 역동적 관계결여, 다양한 지역민간자원과의 연계부족 등으로 인해 고유 사업마저 큰 성과를 거두지 못하는 상황에 처하게 되었다. 이것이 지역자활센터가 그 역동성을 상실해 가는 지난 13년의 긴 여정이었던 셈이다.

지역자활센터를 확대하는 과정에서 취했던 몇 가지 조치는 그 역동성을 상실하게 하는 매우 부정적인 영향을 미친 것으로 보인다. 가장 대표적인 것이 일몰제를 적용하지 않는 기관지정 방식이었다. 물론 사업시행 초기에는 실험적인 사업에 참여할 단체가 많지 않았다는 점에서 별다른 문제가 되지 않았다. 하지만 지속적인 재정지원은 지역자활센터가 적극적으로 혁신적인 사업개발을 하게 만들기보다 수급자 관리에 치중하게 되는 결과를 야기한 측면이 있다. 이는 자활근로사업단이나 자활기업이 약 4천개를 넘어서 상황에서 사회적경제의 새로운 흐름을 형성할 수 있는 사업모형이 출현하지 않았던 것을 통해서도 알 수 있다. 물론 충분한 지원이 주어졌다면 상황이 달라졌을지 모른다. 그리고 이러한 지적은 사업시행 초기에는 어느 정도 설득력을 갖고 있었다.

하지만 사업을 시행한 지 10년이 훌쩍 넘은 시점에서는 더 이상 설득력을 갖기 힘든 부분일 것이다. 어느 국가의 사회적경제 지원조직도 그리 충분한 자원을 갖고 사업에 임하는 것은 아니다. 사회적경제 지원조직은 자발성과 창의성 그리고 혁신성에 있으며, 다양한 자원을 연계하는 역할을 통해 그 존재를 과시한다. 실제로 지역자활센터 중에도 이러한 역량을 보이는 센터가 존재한다는 점에 주목할 필요가 있다. 그것은 불가능한 일이 아니기 때문이다. 지금 지역자활센터의 변화가 필요한 이유이다.

제2절 지역자활센터의 개편 가능성 진단

1. 기존 개편방안에 대한 검토

지역자활센터의 사업수행방식과 그에 대한 지원체계를 개편해야 한다는 주장은 이미 오래전부터 있어 왔다. 그리고 현재는 근로빈곤층 취업지원제도의 개편과 맞물려 개편이 불가피한 상황이라고 판단된다. 그렇다면 이러한 제도개편이 지역자활센터의 역할과 사업방식에 어떠한 영향을 미칠 것인지 살펴볼 필요가 있다. 여기서는 크게 다음 두 가지 측면에서 설명할 수 있다.

첫째, 취업지원제도 개편으로 지역자활센터의 고유한 역할을 재정립할 필요가 있다는 점이다. 최근 희망리본사업이나 취업성공패키지 등 기타 사업이 빠르게 성장함에 따라 지역자활센터 사업이 전체 사업에서 차지하는 비중은 감소가 불가피할 것으로 예상된다. 근로빈곤층 취업지원사업이 다양한 프로그램으로 분화됨에 따라 지금까지 지역자활센터가 운영해 왔던 프로그램 중 상당수를 전문성이 있는 다른 공급기관에게 이관해야 하기 때문이다. 취업지원프로그램의 전문화라는 측면에서 당연하고 바람직한 흐름이다. 하지만 이는 지역자활센터의 고유한 프로그램을 재설정해야 하는 과제를 남겨주고 있다. 하지만 이 문제는 그리 간단치 않다. 그 이유는 이 작업이 지역자활센터의 주력 프로그램을 축소하여 맡기는 것을 넘어, 해당 프로그램 자체의 개편과 더불어 추진해야 하기 때문이다. 핵심은 어떤 프로그램을 어떻게 개편할 것인지를 결정한 뒤에야 지역자활센터의 역할 재정립을 논의할 수 있다는 점이다.

둘째, 지역자활센터가 주로 담당해야 할 프로그램의 경쟁력을 높이는 일이 시급하다는 점이다. 현재 기초생활보장제도의 개편방향을 감안하면, 생계급여 수급자 중 조건부수급자의 규모 감소가 예상되고, 생계급여를 수급하지 않는 저소득층 미취업자의 자발적 선택이 참여자 확보에 중요한 변수가 될 것으로 예상된다. 일정 규모의 수급자 및 차상위층을 지역자활센터에 우선 배정하던 방식이 취업연계 프로그램에 우선 배정하는 방식으로 바뀔 개연성이 크다는 점도 고려해야 할 사항이다. 이러한 변화가 각 프로그램에 미칠 영향은 분명하다. 개별 프로그램은 참여자의 선택을 받아야 하고, 그 선택을 받기 위해서는 다른 프로그램과 비교해서 일정 수준의 경쟁력을 갖추어야 하는 것이다. 이처럼 참여자에게 프로그램을 선택할 수 있는 기회를 준다는 것은 바람직한 변화임에 분명하다. 하지만 문제는 지역자활센터의 자활근로사업단이나 자활기업이 <다시> 수급자의 선택을 받을 수 있을 것인가 하는 점이다. 현재 지역자활센터에서 일하는 참여자에게 다시 선택권을 준다면, 그 중 얼마나 많은 사람이 다시 지역자활센터의 사업을 선택할 것인가. 앞서 살펴보았던 것처럼, 자활근로사업단 및 자활기업의 임금수준과 직업전망을 보면 결코 낙관할 수

없는 문제이다. 지역자활센터가 근로빈곤층의 참여를 유인할 수 있는 경쟁력을 가져야 하는 이유이다. 만일 이러한 경쟁력을 갖추지 못한다면, 개별 프로그램은 적정 규모의 참여자를 확보하지 못하고 도태될 위험성이 있기 때문이다.

물론 근로빈곤층 취업지원제도 개편과 관련해서 지역자활센터의 역할을 어떻게 재정립해야 하는지에 대해서는 다양한 주장이 제기되어 왔다. 최초로 발표된 지역자활센터 개편방안은 2006년 자활정보센터에서 발간된 연구보고서에 담겨 있다. 그 개편방안은 지역자활센터를 지역일자리지원센터로 개편하는 것을 기본방향으로, 지역자활센터와 자활근로사업의 일체화된 구조를 분리하고, 자활근로사업단을 위탁사업을 통해 독립된 사업체로 발전시키는 방안을 제안하였다(류만화·노대명 외, 2006). 이 개편방안은 지역자활센터의 사업운영방식과 지원체계를 개편함으로써 증가하는 사업 양에 따라 인력충원이 가능하게 하는데 그 목적이 있었다. 그리고 지역자활센터의 지원업무와 사업기능의 단계적 분리를 전제하고 있었다. 하지만 이 개편방안이 지역자활센터 실무인력의 고용불안을 심화시킨다는 비판을 받기도 하였다(김종진, 2006). 결과적으로 이 보고서가 제안했던 개편방안은 채택되지 않았다.

이후 정부는 지역자활센터에 대한 규모별 지원체계를 도입함으로써 이 문제를 해결하고자 하였다. 그것은 일차적으로 지역자활센터에 대한 지원금이 자활근로사업 등 사업 양과 무관하게 동일한 금액으로 지급되는 문제를 해결하는데 초점을 맞추고 있었다. 하지만 이 조치는 자활근로사업과 자활기업을 내실화하는 과제와 지역자활센터의 고유한 역할을 재설정하는 과제에 대한 해결책이 될 수는 없었다. 지역자활센터 사업 참여자의 근로소득과 취업성과 그리고 탈수급 성과는 사실상 큰 성과를 보이지 못했기 때문이다. 문제의 핵심은 각 프로그램이 취업성과를 나타낼 수 있도록 사업수행방식을 바꾸고, 그에 상응하는 합리적 성과평가체계를 통해 보다 높은 성과를 내는 공급기관에게 더 많은 인력과 자원이 배분될 수 있도록 공급기관 지원체계를 개편하는 일이었다. 물론 이러한 개편방안은 공급기관 종사자의 고용안정에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 하지만 그와 마찬가지로 중요한 문제에 대해서도 깊은 고민이 필요하다. 그것은 사업을 현재와 같이 유지하는 것이 참여자의 경제사회적 자립에 얼마나 큰 도움이 될 것인가 하는 점이다. 더욱이 지역자활센터 사업 참여자 규모를 확대하기 힘든 상황에서 현재의 공급기관 지원체계를 그대로 유지하기 힘들다는 점도 고민이 필요한 사항이다.

2006년 지역자활센터 개편논의 이후, 간헐적으로 지역자활센터의 역할 재정립과 관련한 다양한 주장이 제기되었다. 이를 발표된 시점 순으로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지역자활센터를 근로빈곤층 복지수급자에 대한 사례관리를 담당하는 조직으로 개편해야 한다는 주장이다. 그것은 근로빈곤층에 대한 체계적인 사례관리를 강화함으로써 취업성과를 제고할 수 있다는 논리에 기반하고 있다. 실제 지역자활센터는 인큐베이팅 사업을 수행하는 과정에서 그러한 경험을 축적하여 왔다. 하지만 이는 지역자활센터에게 공공기관의 역할을 부여하는 변화를 의미한다는 점에서 그 실현 가능성이 크지 않다고 말할 수 있다. 물론 근로빈곤층 취업지원제도는 근로능력판정과 조건부과판정 그리고 사례조정회의 등 사례관리기능을 강화하는 일이 시급하다. 하지만 이는 자치단체를 중심으로 자활담당자와 고용센터의 직업상담원 그리고 사회복지전담공무원이 담당하게 될 개연성이 크다. 그리고 취업지원사업 참여자 전체 또는 대부분을 취업연계 프로그램에 우선 위탁하는 상황에서 사실상 인큐베이팅 기능의 상당부분을 공공의 공급기관이 담당하게 될 개연성이 크다. 지역자활센터가 수급자 관리의 관문(Gateway)을 관리해야 한다는

주장이 실현 가능성이 낮은 이유이다.

둘째, 지역자활센터의 고유한 역할을 심각한 취업장애가 있는 취약계층(알콜릭, 노숙자, 장애인 등) 대상 사업을 지원하는 것으로 축소해야 한다는 주장이다. 이는 자활근로사업을 노동통합형 사회적기업으로 규정하고, 지역자활센터로 하여금 그들 기업을 관리하게 하는 방안을 의미한다. 이 방안을 채택하면, 노동통합형 사회적기업의 특성 상 취업성과에 대한 정부 압력이 일정 정도 약화될 것이라는 생각이 전제되어 있는 것처럼 보인다. 하지만 이 주장은 다른 몇 가지 외부 요인을 충분히 고려하지 못하고 있는 것으로 판단된다. 이 개편방안은 지역자활센터가 담당할 사업 규모가 현저하게 축소되는 위험을 감수해야 한다는 점이다. 기초생활보장제도 수급자 중 노동통합형 사회적기업 참여대상이 지역자활센터의 공급규모를 충족시킬 수 없기 때문이다. 지역자활센터의 현재 규모를 보면, 이러한 지원조직으로 전환하기에는 그 수가 너무 많다는 점 또한 고려해야 할 것이다. 그 밖에도 노인, 장애인 그리고 노숙자를 대상으로 유사한 사업을 수행하고 있는 외부 공급기관과의 역할 중복 문제가 야기될 수도 있다.

셋째, 지역자활센터의 핵심역할을 자활근로사업에 대한 지속적인 관리로 설정해야 한다는 주장이다. 이 주장은 자활근로사업이 취업애로계층에게 일자리 기회를 제공하고, 그중 상당부분이 생계급여를 대체하고 있다는 점에서, 지원기간을 한정하지 말고 장기간의 계속 지원사업으로 바꾸어야 한다는 것이다. 그리고 이 주장의 저변에는 자활근로사업이 근로빈곤층의 연대성을 강화하고, 안정적인 취업기회를 제공한다는 점에서 취업성과를 지나치게 강조해서는 않된다는 생각이 깔려 있는 것처럼 보인다. 물론 자활근로사업 참여자 중 일부는 일자리 기회를 제공하는 것 자체가 목적일 수 있다. 하지만 이 주장은 공급자 중심의 주장이라는 비판을 벗어나기 힘들다. 과연 현재의 자활근로사업을 장기 계속사업으로 유지해야 한다는 주장이 얼마나 외부의 지지를 받을 수 있는지에 대한 냉정한 판단이 필요한 대목이다.

끝으로 최근 지역자활센터협회 산하의 자활정책연구소는 지역자활센터를 사회적경제센터로 발전시키는 방안을 제안하였다(김정원 외, 2012). 이는 지역자활센터 스스로 혁신방안을 모색하고 있다는 점에서 매우 긍정적인 의미를 갖는다. 다만 아쉬운 점은 개편방안 중 일부, 즉 운영체제나 조직구성 등의 측면에서 실현 가능성이 걱정된다는 것이다. 사회적경제를 하나의 부처 또는 부처 내 하위조직으로 두고 있는 국가는 많다. 이는 프랑스나 벨기에 그리고 영국 등의 정부조직에서 확인할 수 있는 사항이다. 하지만 <사회적경제 공단>을 제안하고 있는 점은 적절하지 않다고 판단된다. 사회적경제 조직들을 총괄하는 조직은 지역 및 전국단위의 협의체로 구성하는 것이 일반적이며, 그것은 한국의 특수한 조직형태인 공단방식으로 관리하는 경우는 거의 없기 때문이다. 이는 사회적경제의 자발성과 혁신성을 강화해야 한다는 현재의 정책방향과도 상충되는 제안이다. 그 밖에도 자활근로사업을 유지함으로써 사회적경제와의 연계를 강화해야 한다는 주장도 동의하기 힘들다. 외국의 사회적경제 지원사업에서 한시적 인건비 지원은 쉽게 확인할 수 있다. 하지만 우리사회처럼 직접인건비를 계속 지원하는 방식으로 사회적경제 기업을 운영하는 경우는 발견하기 힘들다. 사회적경제 기업이 자발성과 혁신성을 전제로 참여자에게 적정한 임금을 보장하기 위해 필요한 것은 자활근로사업을 통한 지속적인 인건비 지원이 아닐 것이다. 새로운 대안이 필요한 이유이다.

2. 지역자활센터에서 사회적경제 지원센터로

지역자활센터를 개편하는 문제는 그것이 담당할 역할이 무엇인지에 따라 조직의 위상이 달라지게 된다. 그것은 지원조직을 먼저 설계하고 담당할 프로그램을 배정하기보다, 어떠한 프로그램을 담당할 것인지를 감안하여 그것에 걸 맞는 조직의 위상을 결정하고 그에 상응하는 지원체계를 구축하는 것이 보다 합리적인 접근방식임을 말해준다. 이 점에서 취업지원제도 개편과정에서 지역자활센터가 어떠한 프로그램을 담당해야 하고, 그것은 어떠한 방식으로 개편되어야 하는지 살펴보는 것이 순서일 것이다.

1) 지역자활센터가 비교우위를 갖는 프로그램은 무엇인가

먼저 근로빈곤층 취업지원 프로그램 중 지역자활센터가 상대적으로 강점을 갖고 있는 사업은 무엇인가. 지금까지 지역자활센터가 수행해 왔던 프로그램은 1) 단기취업연계, 2) 직업훈련, 3) 자활근로사업, 4) 자활기업 육성, 5) 인큐베이팅 등 다양하다. 하지만 그 중에서도 지금까지 다른 공급기관이 갖지 못한 또는 지역자활센터가 가장 오랜 경험을 축적한 프로그램은 크게 두 가지이다. 하나는 자활근로사업과 자활기업을 지원했던 경험이다. 이는 자활근로사업단과 자활기업을 사회적경제 기업으로 전환하더라도 대동소이하다. 지역자활센터가 비교우위를 갖고 있는 것이다. 다른 하나는 취업애로계층에 대한 맞춤형 취업연계 프로그램인 희망리본사업이나 취업성공패키지 사업을 수행했던 경험이다. 이 두 프로그램은 지역자활센터의 향후 역할과 관련해서 우선순위를 부여할 수 있는 것들이다. 물론 어느 하나를 주력 프로그램으로 설정할 수도 있지만, 이 두 프로그램을 모두 수행하도록 설계하는 것도 가능하다.

2) 자활근로사업과 자활기업은 어떻게 개편되어야 하는가

이어 지역자활센터가 비교우위를 갖는 자활근로사업이나 자활기업 그리고 취업연계 프로그램은 어떻게 개편되어야 하는가. 현재 시점에서 보면, 거의 모든 프로그램이 성과제고를 위한 내실화가 필요한 상황이다. 그 중에서도 자활근로사업은 전체 자활사업에서 차지하는 비중이 가장 크고, 향후 제도개편 과정에서 참여자 감소가 예상된다는 점에서 개편이 시급한 프로그램이다. 이 프로그램은 참여자에 대한 적절한 임금보장과 직업전망 측면에서도 내실화가 시급하다. 그리고 이 프로그램은 자활기업과 밀접한 관련이 있다. 즉, 앞서 자활근로사업 및 자활기업에 대한 실태 분석에서 언급했던 것처럼, 두 프로그램은 밀접한 관련이 있다. 이 점에서 자활근로사업과 자활기업은 함께 개편이 필요한 프로그램이라고 말할 수 있다. 독자적 생존가능성이 낮은 자활근로사업단이나 자활기업에 대한 개편 또는 폐지 압력이 강해질 것으로 예상되기 때문이다.

자활근로사업의 가장 큰 특징 중 하나는 지역과 업종 등에 따라 참여자의 특성과 사업성과가 큰 차이를 보인다는 점이다. 자활근로사업은 하나의 사업이라고 간주하기 힘든 측면이 있는 것이다. 문제는 이처럼 다양한 특성을 가진 자활근로사업이 정부의 인건비 지원에 의존하는 현상유지 사업으로 고착화되어 왔다는 점이다. 물론 일부 자활근로사업단은 적극적인 노력을 통해 높은 매출성과 취업성과를 산출하기도 하였다. 하지만 전반적으로는 자활근로사업비를 단순 집행하는 관

리사업의 성격을 갖고 있다.

따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 수익실현이 힘든 사업단과 취업능력이 미약한 참여자를 근로유지형 자활근로사업을 이전하는 한편, 나머지 사업단 및 참여자에 대해서는 적절한 임금과 안정된 일자리를 제공할 수 있게 하는 방안을 강구해야 한다. 그것은 지금까지와 같이 정부의 재정지원을 전제로 연명하는 사업이 아니라, 독자적인 생존능력을 가진 사회적경제 기업으로 발전할 수 있도록 지원해야 한다는 것을 의미한다.

3) 새로운 사회적경제 기업은 어떻게 발전할 수 있는가

물론 사회적경제 기업은 한 가지 형태로 발전할 수 있는 것이 아니다. 현실에서 사회적경제 기업은 업종과 법적 형태에 따라 다양한 유형으로 분화되기 때문이다. 현재 자활근로사업단과 자활기업은 매우 획일적이고 유사한 형태를 갖고 있는 것처럼 보이지만, 지역특성과 업종 등을 고려하면 향후 상이한 형태의 기업으로 발전할 개연성이 높다. 그것은 1) 사회서비스형 사회적기업, 2) 시장경합형 사회적기업, 3) 사회적협동조합, 4) 일반공동창업 등으로 발전할 것으로 예상된다. 하나의 법적 지위를 가진 기업으로의 육성이 가능하지 않은 것이다. 이 점에서 자활기업이 귀착할 다양한 형태의 기업들을 <사회적경제 기업> 개념으로 묶는 방안이 필요한 것이다. 하지만 현재 자활근로사업단과 자활기업의 매출 및 취업성과 등을 보면, 크게 두 가지 형태의 사회적경제 기업 육성전략을 생각해 볼 수 있다. 그리고 그 유형에 따라 차별화된 지원방식을 강구해야 할 것이다.

<사회적경제 기업 유형 I>은 가장 많은 자활근로사업단과 자활기업이 분포하고 있는 사회서비스 업종의 사회적경제 기업이다. 여기서 중요한 점은 자생력이 취약한 자활근로사업단과 자활기업을 어떠한 방식으로 사회적경제 기업으로 육성할 것인가 하는 점이다. 외국의 사례에서 가장 쉽게 발견할 수 있는 방식은 자치단체의 사회서비스 민간위탁사업을 활용하는 것이다. 이는 자활근로사업 중 일정 재원을 자치단체의 사회서비스 민간위탁사업을 배정하고, 자활근로사업단을 전환한 사회적경제 기업이 이러한 사업을 수행하게 하는 것이다. 그것은 인건비 지원방식이 아니라 포괄적인 사업비 위탁방식을 통해 사회적경제 기업이 참여인력과 임금수준 등을 자율적으로 결정하게 함으로써, 해당 사업 참여자에게 적절한 임금을 보장할 수 있게 하는데 그 목적이 있다. 하지만 이것만으로는 사회적경제 기업의 안정적인 경영과ダイナ믹을 이끌어내기 힘들다. 사회서비스 분야의 사회적경제 기업이 일반 시장에서 경쟁할 수 있도록 규모화와 브랜드화를 추진함으로써 기업으로서의 경쟁력을 갖게 하는 조치가 수반되어야 하는 것이다. 이는 사회적경제 기업이 점진적으로 지속가능성을 가진 기업으로 발전할 수 있는 활로를 마련하는 것이다.

<사회적경제 기업 유형 II>는 사회서비스로 분류하기 힘든 수 많은 업종에서 활동하는 자활근로사업단과 자활기업을 대상으로 하는 사회적경제 기업이다. 그것은 농업, 제조업, 서비스업 등 다양한 분야에 분포하고 있다. 이 분야의 자활근로사업단이나 자활기업 중 상당수는 현재 기업이라고 말하기 힘들며, 향후 경쟁력있는 기업으로의 발전전망도 요원하다. 이는 재정지원을 통해 수명을 연장하기보다 폐지가 필요한 사업이다. 하지만 노동집약적인 업종의 사회적경제 기업 중 일부는 충분한 성장잠재력을 갖고 있는 것으로 판단된다. 앞서 자활근로사업단과 자활기업에 대한 업종별 분석결과는 지역별로 성장잠재력을 가진 기업들이 존재하고 있음을 잘 보여주고 있다.

예를 들어, 영농사업, 청소사업 그리고 건설 및 인테리어 사업 등은 사회적경제 기업이 성장할 수 있는 가능성을 보여주고 있다. 물론 참여자의 낮은 직업기술로 인해 기업을 운영하기 힘들다는 우려가 제기될 수 있다. 하지만 이 문제는 해당 기업을 규모화 함으로써 해결해야 할 과제이다. 즉, 업종별 전국 네트워크를 구축하고, 사회적경제 기업을 브랜드화 · 규모화하고, 이를 토대로 생산하는 재화와 서비스를 전문화 · 표준화 하는 방식으로 해결해야 하는 것이다. 사회적경제 기업의 규모화는 전문적인 경영을 담당할 인력의 채용을 가능하게 하고, 지역의 사회적경제 기업들이 균등한 질의 재화나 서비스를 생산할 수 있게 할 것이다.

4) 어떠한 형태의 지원조직이 필요한가

자활근로사업과 자활기업을 점진적으로 사회적경제 기업으로 육성하기 위해서는 어떠한 형태의 지원조직을 구축해야 하는지 생각해 볼 필요가 있다. 물론 지역자활센터가 다른 공급기관에 대해 비교우위를 갖고 있다는 점은 분명하다. 하지만 그것은 현재와 같은 운영방식과 지원체계를 전제할 수 없을 것이다. 현재 지역자활센터가 수행하는 역할 중 지원기능과 사업기능을 분리하고, 지원기능을 수행하도록 해야 할 것이다. 물론 지금까지의 방식, 즉 자활근로사업단을 구성하여 신규참여자를 수용했던 방식에서 탈피하기까지 시간이 필요할 것이다. 하지만 이 부분에서 결단이 필요하다. 신규참여자를 즉각 어떤 프로그램에 배치하는 방식보다, 참여자로 하여금 일정기간 취업경로를 탐색하고 참여할 프로그램을 선택할 수 있도록 충분한 정보를 제공해야 한다. 그리고 참여자가 프로그램을 선택하면, 지원조직이 그에 상응하는 지원을 하도록 해야 한다. 이는 새로운 지원조직이 <교육훈련, 취업연계, 창업지원, 대출자금 연계, 한시적 인건비 지원사업 연계, 복지서비스 연계 등>의 지원기능을 갖추어야 한다는 것을 의미한다.

5) 새로운 지원조직, 사회적경제 지원센터란 무엇인가

지역자활센터 개편과 사회적경제 지원센터 설치는 매우 밀접한 관련이 있다. 그 동안의 사업경험을 고려할 때, 지역자활센터는 사회적경제 지원센터로의 개편에서 가장 유력한 선정대상임에 분명하다. 이 점에서 지역자활센터가 자발적으로 전환을 할 수 있게 하는 노력이 선행되어야 한다. 하지만 지역자활센터를 사회적경제 지원센터로 <자동 전환>하는 것은 바람직한 방안이 아니다. 그것은 사업성고가 부진한 지역자활센터를 외형만 바꾸는 것에 대한 사회적 합의를 구하기 힘들고, 지역자활센터 외에 다른 사회적경제 조직들이 이 지원사업을 위탁받아 수행할 수 있는 기회를 제공해야 하기 때문이다. 이를 위해서는 사회적경제 지원센터 설립계획을 수립하고 시범사업을 거쳐 본 사업의 확대방향을 결정할 필요가 있다.

그렇다면 사회적경제 지원센터의 특징은 무엇인가. 아래 표는 이해를 돕기 위해 지역자활센터와 사회적경제 지원센터가 사업목표와 사업대상, 그리고 사업방식과 정부지원 등에서 어떤 공통점과 차이점을 갖는지 나타낸 것이다. 공통점은 기존의 사업대상과 크게 다르지 않은 근로빈곤층을 대상으로 취업 및 창업을 지원한다는 것이다. 차이점은 1) 참여자 발굴방식, 2) 주요 사업내용(직접사업 vs. 지원 및 자원연계), 3) 정부의 지원방식이다. 사회적경제 지원센터는 기업을 설립 · 운영하는 주체가 아니라, 이를 지원하는 조직으로서의 성격을 갖는다. 각종 사업예산을 직접 운

영함으로써 사업주체의 역할이 혼재되어 있는 부분을 사회적경제 기업들에게 해당 자원을 연계하는 역할로 재규정하고 있다. 기존 자활지원센터처럼 기간제한이 없는 지정방식이 아니라, 사업 성과에 따른 재계약방식의 적용을 받게 된다.

<표 7- 1> 지역자활센터와 사회적경제 지원조직의 특징 비교

	지역자활센터	사회적경제 지원센터(가칭)
사업 목표	<ul style="list-style-type: none"> - 근로빈곤층의 취업촉진 - 조건부수급자의 탈수급 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적경제(기업)의 육성 - 근로빈곤층의 자립과 사회통합
사업 대상	<ul style="list-style-type: none"> - 조건부 수급자 - 차상위층 ※ 조건부수급자 중심사업 (자치단체의 참여자 의뢰 중심) 	<ul style="list-style-type: none"> - 미취업 근로빈곤층 - 조건부 수급자 ※ 미취업 근로빈곤층 중심사업 (참여자 의뢰와 발굴 병행)
사업 내용	<ul style="list-style-type: none"> - 희망리본사업 - 자활근로사업단 운영 - 자활기업 지원 ※ 지원조직과 사업조직의 역할이 혼재 	<ul style="list-style-type: none"> - 취업연계 (희망리본사업 등 위탁) - 사회적경제 기업 설립 지원 - 자활근로사업 축소 및 폐지 - 지역네트워크 구축 ※ 지원조직으로의 역할 정립
정부 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 지역자활센터에 대한 재정지원 - 자활근로사업비 우선 배정 - 자활기업에 대한 한시적 인건비 지원 - 자활기업 창업자금 우선 대출 ※ 센터에 대한 지속적 재정지원과 각종 지원예산의 직접 집행 	<ul style="list-style-type: none"> - 지원센터에 대한 포괄적 사업비 지원 - 한시적 인건비 지원 (공모) - 사회서비스사업 위탁 (공모) - 창업자금 대출 (공모 + 민간자원 연계) ※ 센터는 성과에 따라 재계약, 센터는 각종 자원을 발굴 연계
센터 위상	<ul style="list-style-type: none"> - 지정기간 제한 없는 인증기관 	<ul style="list-style-type: none"> - 재계약 방식의 사업위탁기관

3. 사회적경제 지원센터 설치에 따른 고려사항

지역자활센터는 사회적경제와의 밀접한 관계를 갖고 발전해 왔으며, 점진적으로 사회적경제 지원조직으로 개편방안에 대해서도 긍정적인 태도를 보이고 있다. 하지만 지역자활센터가 제시하고 있는 개편방안의 주요 내용을 보면, 수용하기 힘든 부분 또한 존재하는 것을 알 수 있다. 이는 사회적경제 센터를 설치하기에 앞서 많은 문제에 대한 사전적 고려가 필요하다는 점을 말해준다.

1) 지역자활센터는 사회적경제 지원센터로의 이행을 준비하고 있는가

무엇보다 먼저, 지역자활센터 스스로 사회적경제 기업 지원조직으로의 전환에 대해 준비가 충분하지 않다는 점을 지적해야 할 것이다. 사회투자지원재단이 수행했던 최근 연구결과는 지역자활센터가 사회적경제 지원조직으로의 이행과 관련해 합의가 도출되지 않았음을 보여주고 있다. 그리고 이와 맞물려, 사회적경제 지원조직으로의 이행준비에 다소의 시간이 필요하다는 점을 말해주고 있다. 일부 지역자활센터를 대상으로 자활기업의 협동조합으로의 전환가능성을 묻는 질문에 대해 응답자의 85.9%가 <일부 자활공동체(자활기업)에 적용가능하다> 또는 <자활공동체(자활

기업)에 적용하는데 한계가 있다>고 답하였다. 그리고 협동조합으로의 전환을 준비하고 있는 자활공동체는 응답한 자활공동체의 19%로 나타나고 있다(사회투자지원재단, 2012).

<표 7- 2> 자활공동체와 협동조합의 적합성

항 목	빈 도	비 율
전체 자활공동체 매우 적합하다	12	7.0
일부 자활공동체에는 적합하다	89	52.0
자활공동체에 적용하는데 한계가 있다	58	33.9
자활공동체에 전혀 적합하지 않다	12	7.0
합 계	171	100.0

자료: 사회투자지원재단(2012)

위의 조사결과는 크게 두 가지 사실을 확인시켜 준다. 하나는 현재 지역자활센터가 담당하고 있는 각종 사업 중 일부는 사회적경제 기업으로의 발전이 적합하지 않다는 점이다. 이는 실제로 자활근로사업단이나 자활기업 중 상당수가 영리형 공동창업기업이나 인턴형사업 등의 형태를 갖고 있기 때문이다. 따라서 모든 자활근로사업단과 자활기업을 사회적경제 기업으로 전환하기는 힘들다는 점을 고려해야 한다. 다른 하나는 지역자활센터 중 자활기업을 사회적경제 기업으로 전환하려는 준비를 하고 있는 센터가 그리 많지 않다는 점이다. 이는 다음과 같이 해석할 수 있다 : 1) 자활기업 중 상당수가 기업으로 발전하기 힘든 상황이고, 2) 지역자활센터 스스로도 새로운 기업으로의 전환에 대한 의지가 강하지 않다는 점이다.

2) 사회적경제 지원센터로의 개편을 위한 세 가지 원칙

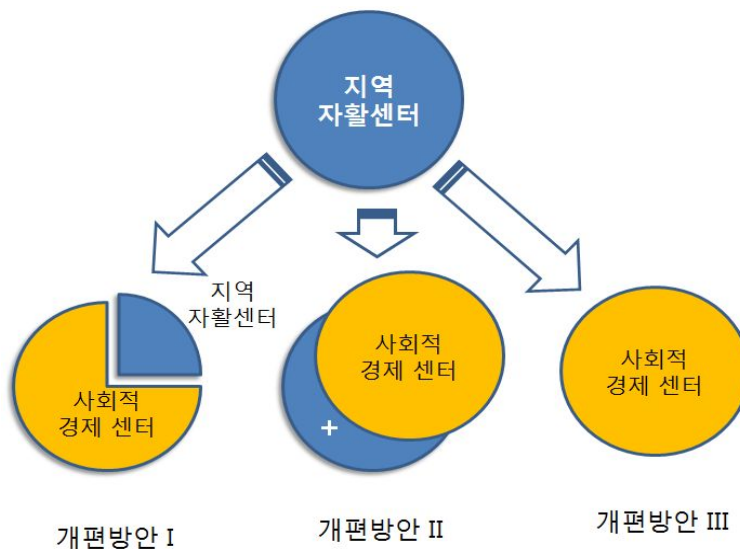
이러한 진단결과는 지역자활센터를 사회적경제 지원센터로 전환하기 위해 어떠한 원칙을 수립해야 하는지 단서를 제공해 준다. 이는 다음과 같이 정리할 수 있다. <원칙 1> : 지역자활센터의 개편 필요성과 개편방향에 대해 정부와 지역자활센터의 상호이해와 지속적인 합의도출 노력이 필요하다. 현재 지역자활센터의 개편은 불가피하다고 판단되며, 가장 효과적이고 효율적인 개편은 지역자활센터가 개편의 필요성과 개편방안에 자발적으로 합의할 때 가능하기 때문이다. <원칙 2> : 사회적경제 지원센터 설립 방안은 공모방식을 통해 지역자활센터가 자발적으로 개편에 참여하게 하는 방식을 취해야 한다. 그것은 지역자활센터 모두를 사회적경제 센터로 전환하는 것이 현실적으로 매우 힘들고, 바람직하지도 않다고 판단되기 때문이다. 이는 사회적경제 지원센터를 신청할 수 있는 법인을 지역자활센터 외의 법인에게도 공개하는 것을 전제로 추진해야 한다는 점을 말해준다. <원칙 3> : 지역자활센터를 사회적경제 지원센터로 전환하는 방안을 마련함에 있어 사회적경제 기업으로의 전환이 힘든 기존 사업에 대한 관리대책을 함께 수립해야 한다. 이는 지역자활센터 개편방안이 일정한 기간에 걸쳐 단계적으로 이루어져야 한다는 점을 말해준다. 그것은 다양한 성격을 가진 자활근로사업을 단계적으로 통합 또는 폐지하고, 자활기업 중 영리형 공동창업기업에 대한 지원방안을 마련하기 위한 이행기간을 설정해야 한다는 것을 의미한다.

위의 세 가지 기본원칙 중 첫 번째 원칙은 합의도출 노력을 의미한다는 점에서 별도의 언급이

필요하지 않을 것이다. 하지만 두 번째 원칙과 세 번째 원칙에 대해서는 보다 구체적인 설명이 필요하다. 따라서 여기서는 뒤의 두 가지 원칙을 중심으로 간략하게 설명하고자 한다.

먼저 <원칙 2>에 따라 지역자활센터에게 사회적경제 지원센터로의 이행을 자발적으로 선택하게 하는 경우, 선택하지 않은 지역자활센터에 대한 대책을 수립할 필요가 있다. 이 문제와 관련해서는 다음과 같은 방안을 생각해 볼 수 있다 : <개편방안 I> 사회적경제 지원센터와 미 개편된 지역자활센터를 병행 유지, <개편방안 II> 사회적경제 지원센터와 지역자활센터의 공동 운영 허용, <개편방안 III> 일정 경과기간 이후 지역자활센터의 일괄 폐지가 그것이다. 이 세 가지 방안은 각기 장단점이 있다. 하지만 현 지역자활센터를 개편하지 않도록 허용하는 앞의 두 방안보다, 사회적경제 지원센터로의 개편을 위한 경과기간 이후 지역자활센터를 폐지하는 개편방안(<개편방안 III>)이 더 바람직할 것으로 판단된다. 이처럼 다소 급진적인 개편방안을 제안하는 이유는 향후 근로빈곤층 취업지원 프로그램 중 사회적경제 기업 설립에 필요한 수요가 지속적으로 감소할 것으로 예상되기 때문이다.

[그림 7- 1] 지역자활센터 개편의 몇 가지 방안



하지만 <일정 경과기간 이후 지역자활센터의 폐지를 기본원칙으로 설정>하더라도 기존 지역자활센터가 다른 역할을 수행할 수 있는 기회를 제공할 필요가 있다. 1) 사회적경제 지원센터로의 개편을 선택하지 않은 지역자활센터 중 일부에게 자활근로사업 지원방식을 그대로 적용한 노동통합형 사회적기업 관리조직으로의 역할을 한시적으로 부여하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 하지만 이 경우에는 지역자활센터로서의 지위를 더 이상 부여하지 않고, 그에 상응하는 지원금을 지급하는 것을 전제해야 한다. 2) 사회적경제 지원센터로의 개편을 선택하지 않은 지역자활센터에게 취업연계 프로그램 공급기관, 즉 희망리본사업이나 취업성공패키지사업 수행기관의 역할을 부여하는 것이다. 이는 향후 취업연계 프로그램에 대한 수요가 크다는 점에서 충분히 생각해 볼 수 있는 방안이다. 하지만 이 경우에도 해당 센터에 지역자활센터로서의 지위를 더 이상 부여하지 않아야 한다.

3) 사회적경제 지원센터로의 이행방안

사회적경제 지원센터를 설립하기 위해서는 일종의 이행기적 조치가 필요하다. 그것은 지역자활센터가 취업지원, 창업지원, 고용창출, 사례관리 등 다양한 프로그램을 담당해 왔다는 점에서, 지원센터의 역할을 개편하는 과정에서 특정 프로그램이 사각지대에 방치되지 않도록 조치를 취할 수 있는 시간적 여유가 필요하다는 것을 의미한다. 이 기간은 제반 환경을 감안할 때, 약 3년~4년가량으로 설정하는 것이 바람직하다. 이는 2013년 시범사업을 실시하는 것을 출발점으로 2015년에 전국적으로 확대하여 본 사업을 실시해야 한다는 것을 의미한다.

그렇다면 시범사업 기간 중에는 어떠한 방식으로 이행을 준비해야 하는가.

1) 한시적으로 지역자활센터와 사회적경제 지원센터의 병행을 허용하는 <시범사업>을 할 필요가 있다. 이는 지역자활센터가 사회적경제 지원센터로의 개편 실험에 보다 적극적으로 참여하도록 하는데 그 목적이 있다. 하지만 보다 실질적인 이유는 지역자활센터를 사회적경제 지원센터로 개편하기 위해서는 기존 자활근로사업과 자활기업 중 폐지해야 할 것과 개편해야 할 것 그리고 육성해야 할 것을 판별하고 그에 대한 이행매뉴얼을 작성해야 하기 때문이다. 이 점에서 시범사업 형태로 지역자활센터와 사회적경제 지원센터의 병행 허용은 중요한 의미를 갖는다.

2) 사회적경제 지원센터로 하여금 희망리본이나 취업성공패키지 등 단기취업연계 프로그램을 위탁함으로써 신규 참여자에게 취업기회를 제공할 수 있게 해야 한다. 여기서 취업기회란 사회적경제 기업으로의 취업을 포함하는 것이다. 이는 크게 두 가지 역할을 할 것으로 판단된다. 하나는 사회적경제 지원센터 설립초기 단계에서 사회적경제 기업의 설립 및 취업연계가 용이하지 않을 것이기 때문이다. 또한 취업지원제도 개편과정에서 희망리본사업과 취업성공패키지 모두 민간의 공급기관이 필요하다는 점 또한 고려한 것이다.

3) 사회적경제 지원센터는 사회적경제 기업을 육성함에 있어 2원화된 육성전략을 마련해야 할 것이다. 첫 번째 전략은 사회서비스 업종의 자활근로사업단과 자활기업을 <사회서비스형 사회적경제 기업>으로 전환하는 조치를 취하는 것이다. 이는 중앙정부 차원에서 브랜드화 · 규모화 된 전국단위 사회적경제 기업을 설립함으로써 지역 사회적경제 기업의 서비스의 품질과 경영기법을 표준화하는 준비가 필요하다. 그리고 자치단체의 사회서비스 민간위탁사업을 활용하여 일정 기간 사회적경제 기업을 육성할 수 있는 기반을 조성해야 할 것이다. 두 번째 전략은 사회서비스업종이 아닌 <농업, 제조업, 서비스업종의 사회적경제 기업>을 설립하는 조치를 취하는 것이다. 이를 위해서는 일반인 또는 전문인력의 참여를 촉진하고 규모의 투자를 촉진하여 기업의 경쟁력을 강화하는 노력이 필요하다는 것을 의미한다. 이를 위해서는 지역별로 전략업종을 제시하고, 사업모형을 개발하는 노력이 필요하다.

4) 지역사회의 다양한 자원을 연계한 공공 · 민간의 협력네트워크를 구축해야 한다. 이는 사회적경제를 활성화하고, 사회적경제 설립을 위해 필수불가결한 사항이다. 다만, 이러한 지원네트워크를 구축함에 있어 정부와 자치단체의 역할은 매우 중요하다. 사회적경제 기업 설립에 필요한 기금을 조성하는 것은 중앙정부와 자치단체의 공동의 노력이 필요하고, 전문적인 경영지원 서비스를 제공하는 것은 중앙정부 차원에서의 노력이 필요한 사항이다. 이 점에 대해서는 뒤에 좀 더 자세하게 설명할 것이다.

제3절 사회적경제 지원센터 설립 방안

1. 사회적경제 지원센터의 설립목적

사회적경제 지원센터는 근로빈곤층의 취업촉진을 위해 사회적경제 조직(기업)의 설립 및 운영을 지원하는 것을 목적으로 한다. 구체적으로 설명하면 다음 세 가지 목적을 갖는다 : 1) 사회적경제 조직(기업)의 설립 및 운영 지원, 2) 복지수급자에 대한 취업지원, 3) 사회적경제 활성화를 위한 네트워크 구축이 그것이다.

2. 사회적경제 지원센터의 주요 업무

사회적경제 지원센터는 위의 목적을 실현하기 위해 다음과 같은 업무를 수행할 필요가 있다.

- 사회적경제 기업의 <기획 - 설립 - 안정화> 단계에 이르는 생애주기 지원 : 사회적경제 지원센터는 자활근로사업단 및 자활기업의 사회적경제 기업으로의 전환을 지원하며, 신규 사회적경제 기업의 설립과 운영을 지원한다. 이를 위해 다음과 같은 지원 또는 자원연계 업무를 담당해야 한다
 - 사회적경제 기업 설립에 필요한 경영·기술교육의 지원 및 관련 프로그램 연계
 - 사회적경제 기업에 대한 한시적 인건비 지원사업 연계
 - 사회적경제 설립 및 운영과정에 소요되는 창업자금 및 운영자금 대출 및 연계
 - 사회서비스 민간위탁 사업의 기획과 연계
- 사회적경제 기업(조직) 및 일반노동시장으로의 취업 연계 : 사회적경제 지원센터는 기존 희망리본사업이나 취업성공패키지 사업을 함께 수행할 수 있게 함으로써 사업의 규모화와 시너지 효과를 제고해야 한다.
 - 사회적경제 기업으로의 취업을 미취업 복지수급자의 취업경로 중 하나로 설정
 - 기타 일반 저소득층 실직자에 대한 취업연계
 - 희망리본사업 및 취업성공패키지사업 수행
- 자치단체와의 협력 파트너로서의 역할 부여 : 자치단체의 각종 서비스 민간위탁사업에 참여하게 함으로써 지속적인 협력 파트너로서의 역할을 강화해야 한다. 물론 이러한 역할은 사회적경제 지원센터가 지역사회의 다양한 민간단체와 유기적인 네트워크를 구축함으로써만 가능한 것이다.
 - 지역사회의 다양한 자원을 동원할 수 있는 네트워크 구축
 - 경영자문 및 창업자금 대출 전국 네트워크와 연계(중앙자활의 역할)
 - 지역사회 공공 및 민간단체(영리+비영리)와의 협력체계 구축

3. 사회적경제 지원센터의 조직과 인력

- 사회적경제 지원센터의 조직과 인력은 다음과 같이 구성한다.
 - 사회적경제 지원센터는 비영리민간법인의 성격을 갖는다.
 - 사회적경제 지원센터의 조직은 센터장과 실무인력으로 구성된다.
- 센터는 다음 세 가지 업무를 담당하는 인력을 반드시 배치해야 한다.
 - 사회적경제 기업의 설립 및 운영 지원
 - 사회적경제 또는 일반 노동시장으로의 취업연계
 - 지역사회 사회적경제 네트워크 구축
- 단, 시범사업기간 중 사회적경제 지원센터의 조직과 인력은 위와 다르게 규정한다.
 - 지역자활센터와 사회적경제 지원센터의 병행을 허용한다.
 - 기존 지역자활센터 인력의 일부를 활용할 수 있다.

4. 사회적경제 지원센터의 지정과 재계약

- 사회적경제 지원센터 지정을 신청할 수 있는 대상은 아래와 같이 규정한다.
 - 재단법인 및 사단법인
 - 지역자활지원센터
 - 사회복지법인
 - 사회적기업육성법에 따른 인증사회적기업
 - 협동조합기본법에 따른 협동조합 및 사회적협동조합
 - 소비자생활협동조합법, 의료생활협동조합법에 따른 해당 법인
 - 기타 복지부 장관이 정하는 기타 법인

※ 사회적기업 등을 지원하는 문제는 부처 간 충돌이 우려된다는 점에서 신중히 고려
- 사회적경제 지원센터 지정은 공개모집, 그리고 다음과 같은 절차를 통해 지정한다.
 - 공개모집과 심사진행 그리고 지정의 권한은 보건복지부(자립지원과)가 갖는다.
 - 심사절차 : ① 공개모집 및 신청 → ② 1차 서류심사 (자치단체) → ③ 2차 면접심사 (보건복지부) → ④ 3차 실사 (보건복지부 & 자치단체 합동) → ⑤ 최종 결정(보건복지부)
 - ※ 1차 서류심사는 기초자치단체의 의견을 광역자치단체가 취합·보완
 - 면접 심사위원회는 해당 분야 전문가와 보건복지부 담당자 등 5인 이내로 구성한다.

○ 심사를 위한 평가기준표는 아래와 같은 항목을 중심으로 구성한다.

- 서류 심사표 : ①신청 법인의 유관사업 경험 및 실적, ②센터 운영인력의 사업경험 및 전문성, ③신청 법인의 재무상태 및 투자계획, ④사업계획서의 적절성(사업이해 정도, 사업계획의 구체성, 제시된 사업의 실현가능성)
- 면접 심사표 : ①센터 운영인력의 전문성(사업이해 정도, 사업경험, 사업수행 의지), ②사업계획의 구체성과 실현가능성(자원조달계획, 네트워크 구축계획, 사업목표), ③센터 지정에 따른 법인의 초기투자 규모
- 실사 점검표 : ①센터의 설치 예정 공간 점검, ②지리적 접근성 점검, ③지역 내 공신력에 대한 점검

5. 사회적경제 지원센터에 대한 정부 및 지자체의 지원

○ 사회적경제센터에 대한 지원은 다음과 같이 규정한다.

- 사업위탁기간을 설정한다
- 성과평가를 토대로 재계약을 허용한다.
- 포괄적으로 사업비를 지급하고 그 한도에서 인건비를 지출하도록 규정한다.
- 지원인력은 주어진 사업비 내에서 자율적으로 채용할 수 있게 한다.

○ 사회적경제센터를 위한 사업환경 조성

- 자활기업 및 자활근로사업단 대상 지자체의 사회서비스 민간위탁 시범사업을 추진한다.
 - 보건복지부 사회서비스 담당부서와 협력
 - 광역자치단체 중 몇 곳을 선정
 - 채용인원과 인건비 규정은 자율성을 보장
- 자활기업 및 자활근로사업 중 시장경쟁 전략업종은 전국단위 기업화를 추진한다
 - 공동의 브랜드 개발
 - 경영 및 회계의 표준화와 집중화
 - 중앙자활센터가 실무적 역할을 담당하고 자활센터협회와 협의
- 사회적경제 기업과 마이크로-크레딧(또는 Social Financing)와의 연계를 강화한다
 - 자활근로사업 및 자활기업의 수익금 중 일부를 마이크로-크레딧에 적립
 - 자립준비적립금은 기초생활보장제도의 보충급여방식으로 인해 도입된 단기제도로 향후 폐지 또는 새로운 방식으로 운영이 필요
 - 자활근로사업의 적립금을 비영리 마이크로-크레딧에 적립 ==> 이는 협동조합기본법에 따른 조항을 준용하여 설치하거나 기존의 마이크로-크레딧 기관을 활용
 - 적립실적은 사회적경제 기업 설립에 필요한 창업자금 대출과 연계(레버리지)
 - 장기적으로는 사회적경제 기업들을 위한 전문화된 금융지원 조직으로 육성

6. 사회적경제 지원센터 설치를 위한 단계적 추진전략

- 사회적경제센터 설치를 위한 시범사업 실시 (2013년 중)
 - 지역자활센터의 자발적 참여를 허용하며, 신청시 우선 지정 고려
 - 단 2013년에는 지역자활센터와 병행하되, 2014년 이후 대체
 - 재원은 2013년은 자활근로사업 예산을 활용하고, 2014년 예산은 별도로 책정
- 사회적경제센터와 사회적경제 기업은 별도의 법인격으로 규정
 - 이를 위해 지역자활센터와 자활근로사업단 및 자활기업의 단계적 분리를 추진
 - 자활근로사업은 일정 기간(약 3년)에 걸쳐 최소규모로 축소
 - 자활근로사업단의 적립금은 해당 구성원 계정으로 적립(마이크로-크레딧 활용)
- 현 지역자활센터는 2015년 이후 다른 사업수행기관으로 대체 또는 지원중단

7. 중앙·광역자활센터의 개편

- 중앙자활센터는 <전문화된> 지원기능을 강화하는 방향에서 조직을 개편할 필요가 있다.
 - 전문화된 창업지원, 교육훈련, 자금연계 등의 지원기능을 강화
 - 전국단위의 업종별 사회적경제 네트워크 구축 지원
 - 마이크로-크레딧 및 Social Financing 조직과의 네트워크 구축
 - 정책개발이나 데이터 구축 등도 간과할 수 없는 중요한 기능
 - 근로빈곤층 취업지원사업 및 사회적경제 지원사업에 대한 평가
 - ※ 하지만 평가와 관련해서는 평가체계를 중앙자활센터와 독립적인 기구에 위탁하는 방식을 취해야 할 것이다. 중앙지원조직이 직접 평가에 개입하는 것은 수직적 조직관계에서는 효과적일 수 있지만, 수평적 협력이 중요한 조직들에게는 갈등과 경직적 태도를 야기할 위험성이 있기 때문이다.
- 광역자활센터는 심층평가를 통해 역할의 재정립이 필요하다
 - 현재 희망리본사업을 담당하고 있지만, 이것을 고유한 역할이라고 말하기 힘들다.
 - 개별 지역자활센터들이 필요로 하는 전문적인 지원기능을 갖추기에 한계가 있다.
 - 중앙자활센터와 지역자활센터의 소통 및 사업연계 과정에서 광역자활센터가 별도의 역할을 하기도 힘들다.
 - 이러한 이유에서 광역자활센터의 역할은 제로베이스에서 다시 정립할 필요가 있다. 다만 광역자활센터가 지방자치단체와 밀접한 관련을 갖고 있다는 점을 고려해야 한다.

제4절 사회적경제 지원센터 시범사업 실시방안

1. 시범사업의 목적

사회적경제 지원센터로의 개편을 위한 시범사업은 향후 근로빈곤층 취업지원사업의 다변화, 특히 지역자활센터 사업의 내실화를 위해 매우 중요한 의미를 갖는다. 향후 별도의 이행기 없이 사회적경제 지원센터로 개편하거나 신규로 진입해야 하는 사회적경제 조직들에게 필수적인 사업모형을 개발하는 실험이기 때문이다. 그리고 시범사업의 모형과 운영방식은 향후 필요한 정보가 무엇인지에 따라 다르게 설정되어야 한다. 시범사업을 통해 추출해야 할 핵심정보는 아래와 같이 정리할 수 있다.

1) 지역별로 사회적경제 지원센터 설치규모를 추정할 수 있어야 한다. 그것은 지역별 시범사업을 통해 최적의 지원사업 규모를 파악하고, 그에 따라 지원센터의 인력과 지원규모를 결정하는데 활용되어야 한다. 이는 근로빈곤층 취업지원제도 개편과정에서 사회적경제 지원센터에 어떠한 인력이 어떻게 배치되는가에 대한 지속적인 모니터링을 통해 확인할 수 있는 사항이다. 이 정보는 전국적으로 몇 개의 사회적경제 지원센터가 필요한가를 판단할 수 있는 중요한 근거자료가 될 것이다.

2) 지역별, 업종별로 사회적경제 기업의 성과에 영향을 미치는 요인을 확인할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 시범사업 기간 중 주요 사회적경제 기업에 대한 지속적인 모니터링이 필요하다. 더 나아가 시범사업에 포함되지 않은 기존 자활사업과의 비교 또한 필요하다. 이는 한편으로는 시범사업을 넘어 본 사업을 수행함에 있어 지역자활센터가 어떠한 프로그램을 어떻게 개편해야 하는지에 대한 핵심적인 정보를 제공하는데 그 목적이 있다. 하지만 다른 한편으로는 업종별 사회적경제 기업의 성공모형을 구축하는데 그 목적이 있다.

2) 사회적경제 지원센터가 어떠한 부가적 프로그램을 함께 운영하는 경우, 최적의 성과를 거둘 수 있는지 확인할 수 있어야 한다. 그것은 사회적경제 지원센터가 사회적경제 기업에 대한 지원 프로그램 외에도 취업연계 프로그램(희망리본사업이나 취업성공패키지 등)이나 자산형성지원, 교육훈련 프로그램, 공제회 등 상조 프로그램을 함께 운영하는 경우, 그것이 다른 모형에 비해 나은 성과를 산출하는지 확인하는 것이다.

4) 자활근로사업이나 자활기업이 사회적경제 기업으로 전환하는 과정에서 어떠한 법적 형태를 선호하고, 그 원인이 무엇인지 확인할 수 있어야 한다. 사회적경제 조직을 규정하는 다양한 법률이 있지만, 근로빈곤층이 설립·운영하기 쉽고, 상대적으로 높은 경영성과와 고용창출 성과를 내는 조직형태가 무엇인지를 확인할 필요가 있다.

5) 사회적경제 지원센터의 지역 네트워크 구축의 성공 및 장애요인을 확인하고, 필요한 정책지원을 구체적으로 발견할 수 있어야 한다. 사회적경제 지원센터는 지역사회의 다양한 공공·민간 자원을 연계하는 것을 중요 사업으로 설정하고 있다. 그리고 이를 위해서는 지역사회 네트워크를 구축하는 노력이 선행되어야 한다. 하지만 우리사회에서 자원동원이 갖는 어려움을 감안하면, 사회적경제 지원센터가 이 문제와 관련해서 어떠한 장애요인에 직면하게 되는지를 모니터링 하는

것이 매우 중요하다. 마찬가지로 시범사업 기관 중 가장 성공적인 결과를 거둔 기관의 성공요인이 무엇인지 규명하는 일 또한 중요한 의미를 갖는다.

2. 시범사업의 기간

사회적경제 지원센터 시범사업은 2013년 7월부터 2015년 6월까지 2년으로 설정한다. 기간을 2년으로 설정하는 이유는 다음 두 가지이다. 1) 자활근로사업 및 자활기업을 사회적경제 기업으로 전환하는데 따른 성과를 평가하기 위해서는 최소한 1년 이상의 회계연도 기간이 필요하기 때문이다. 이는 전환을 준비하고 사업에 착수하는 기간과 결산이 이루어진 시점 이후 평가에 소요되는 기간을 포함한 것이다. 2) 사회적경제 기업의 지역별·업종별·기업유형별 성과결정요인을 평가하기 위해서도 최소한의 사업수행기간이 전제되어야 하기 때문이다. 자활근로사업과 자활기업을 전환하는 과정은 일부 사업체의 성공적 전환만을 예상하기 힘들다. 기업의 파산이나 전환실패 등의 다양한 경우가 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 성공요인 이상으로 실패요인에 대한 충분한 분석이 전제되어야 한다.

3. 시범사업의 주체와 참여기관

시범사업의 주체는 보건복지부 자립지원과와 일부 자치단체가 된다. 이는 시범사업 속에 자활근로사업을 사회서비스 민간위탁사업을 포함해서 운영할 필요가 있기 때문이다. 그리고 중장기적으로 사회적경제 기업의 성패는 자치단체와의 협력체계 구축에 있다고 말해도 과언이 아니다. 이 점에서 시범사업은 보건복지부가 총괄하지만, 시범사업지역의 자치단체와의 협력이 전제되어야 할 것이다.

시범사업 참여기관은 지역자활센터 외에도 다양한 법인 중 선정한다. 이를 위해 자발적으로 시범사업 참여를 신청하는 지역자활센터에 대해서는 심사과정에서 우선 고려한다. 하지만 시범사업 수행기관은 지역자활센터 외에도 다양한 법인이 수행하게 함으로써 건강한 성과경쟁을 유도할 필요가 있다. 그리고 사회적경제 지원센터 시범사업 참여기관에 대해서는 향후 사회적경제 지원센터 지정에서 가점을 부여하는 방안 또한 필요하다.

그 밖의 시범사업 참여기관으로는 중앙자활센터를 들 수 있다. 중앙자활센터는 사회적경제 지원센터에 대한 지원과 시범사업 관리를 담당하는 역할을 수행할 필요가 있다. 이는 향후 사회적경제 지원센터에 전국적 단위의 다양한 자원을 연계하고, 전문적인 창업지원 기능과 교육훈련 기능, 그리고 사회적경제 기업의 업종별 전국 네트워크를 구축하는 역할에 대한 점검이 필요하다.

4. 시범사업의 주요 추진 내용

사회적경제 지원센터 시범사업에 참여하는 기관들은 시범사업 기간 중 다음과 같은 사업을 추진해야 한다.

1) 자활근로사업 및 자활기업의 사회적경제 기업으로의 전환사업

- 사회서비스사업부문 사회적경제 기업의 설립 (지역자활센터 중 시범사업 참여기관에 해당)
 - 경영과 회계의 표준화
 - 공동의 브랜드화
 - 지자체의 사회서비스 위탁 (시범사업으로 출발)
 - 간병, 가사도우미, 급식 등 다양한 업종이 잠재력을 보유
- 시장경쟁형 사회적경제 기업의 설립 및 지원 (전체 시범사업 참여기관에 해당)
 - 시장경쟁력을 가진 업종을 중심으로 전국단위 사회적경제 기업을 설립
 - 자본의 규모화
 - 전문기술인력의 확충
 - 경영(투자)과 자금의 중앙관리
 - 청소사업, 세차주차관리, 유기농매장 등이 전략적으로 모색할 수 있는 업종

2) 취업연계 프로그램의 수행

- 희망리본사업 및 취업성공패키지 사업 참여
 - 사회적경제 지원센터는 해당 기관이 원하는 경우, 희망리본사업이나 취업성공패키지 사업수행기관으로 우선 지정한다.
 - 해당 사업을 수행하는데 따른 인력과 재원은 해당 사업의 지원기준에 따른다.
- 일반 노동시장 취업연계
 - 일반 노동시장으로의 취업연계 성과에 대한 평가기준은 일자리의 임금과 고용안정성 그리고 취업자의 만족도 등을 주요 지표로 설정한다. 이는 저임금일자리에 비해 정규직 일자리의 진입을 촉진하는데 그 목적이 있다. 취업기간은 평가시점까지의 취업기간으로 한다.
- 사회적경제 기업에 대한 취업연계
 - 사회적경제 기업에 대한 취업성과는 해당 사회적경제 기업의 기준을 정하여, 일정 수준이상의 근로소득 및 고용안정성을 보장하는 일자리로 제한할 필요가 있다.

3) 지역사회 네트워크 구축을 통한 자원연계

- 사회적경제 지원센터가 시범사업 수행기간 중 구축한 지역사회 네트워크를 평가한다.
 - 지역사회 네트워크란 사회적경제 지원센터가 구성한 자원봉사 조직, 전문가 연계, 민간기업

연계, 자치단체와의 연계, 지역 내 다른 사회적경제 조직과의 연계 등을 지칭한다.

- 평가기준은 크게 다음 두 가지로 설정한다. 1) 네트워크의 포괄성이나 중심성 등을 실적을 중심으로 평가한다. 2) 네트워크를 활용한 사회적경제 기업 지원 실적 및 취업연계 실적 등을 평가기준으로 한다.

5. 시범사업의 주요 추진모형

- 사회적경제 지원센터 시범사업은 향후 사업모형을 개발하기 위해 <지역과 법인형태>라는 두 가지 기준에 따라 적정규모의 참여기관을 확보할 필요가 있다.
 - 지역별로는 대도시, 중소도시, 농어촌 지역에 적정 규모의 시범사업 기관을 배정해야 한다.
 - 시범사업기관의 유형으로는 지역자활센터 외에도 사회적경제 조직(사회적기업 및 사회적협동조합, 소비자생활협동조합 등), 기타 법인(사회복지법인, 사단법인, 재단법인 등)이 참여할 수 있게 해야 한다.
- 아래 표는 사회적경제 지원센터 시범사업에 참여할 기관의 최소 규모를 추정한 것이다. 이 기준에 따르면, 지역자활센터 12개, 사회적경제 조직 6개, 기타 법인 6개로 총 24개 기관으로 구성된다.

<표 7- 3> 시범사업을 위한 사회적경제 지원센터의 모형

		시범사업 수행기관의 법인 형태			합계
		지역자활센터	사회적경제 조직	기타 법인	
지역	대도시	5	2	2	9
	중소도시	4	2	2	8
	농어촌	3	2	2	7
		12	6	6	24

6. 시범사업에 대한 연구와 관리

- 사회적경제 지원센터 시범사업에 대한 관리는 중앙자활센터가 담당한다.
 - 중앙자활센터는 시범사업 기관에 대한 지원과 관리를 담당한다.
 - 전국적 창업지원, 교육지원, 자금대출을 위한 네트워크를 구축한다.
- 사회적경제 지원센터 시범사업에 대한 분석과 평가는 전문연구기관이 담당한다.
 - 연구기관에게 주어진 과업은 시범사업의 각 모형별 성과를 비교하고, 성과에 영향을 미치는 요인을 파악하고 이를 보완하여, 본 사업의 시행방안을 제시하는 것이다.

7. 시범사업 추진일정

- 사회적경제 지원센터 시범사업은 전체 일정에 대한 철저한 사전계획 수립을 전제로, 시범사업 기간 중 주기적으로 사업을 모니터링하고 사업계획을 보완하는 조치를 취해야 한다.

<표 7- 4> 사회적경제 시범사업 추진일정표

년	월	시범사업 내용	비 고
2013년	5월	시범사업 시행모형 확정	
	6월	시범사업 공개모집	※ 사업설명회
	7월	시범사업 수행기관 선정 (사업시행 준비)	※ 서류, 면접, 실사
	8월	시범사업 선정기관 전체 교육	
	9월	시범사업 관리체계 구축 (중앙자활센터)	※ 평가데이터 구축 시작
	10월		
	11월	시범사업 선정기관 사업점검 (제1차)	※ 전문가 컨설팅
	12월		
2014년	1월	사회적경제 기업 회계연도 시작	
	2월		
	3월	시범사업 선정기관 사업점검 (제2차)	※ 전문가 진단
	4월		
	5월		
	6월	시범사업 선정기관 전체 미팅	※ 사업시행 경험 교환
	7월		
	8월		
	9월	시범사업 선정기관 사업점검 (제3차)	※ 전문가 진단
	10월		
	11월		
	12월		
2015년	1월	사회적경제 기업 회계연도 종료	※ 평가데이터 구축 1차 종료
	2월	사회적경제 지원센터 지원사업 종료	※ 평가데이터 구축 1차 종료
	3월	시범사업 평가결과 중간보고	※ 전체 내부간담회 개최
	4월	시범사업 평가결과 최종보고서 발간	※ 공청회 개최
	5월	본 사업 시행모형 완성	
	6월	본 사업 시행 준비	※ 시범사업 종료
	7월	☆ 본 사업 시행	

제5절 사회적경제 지원센터에 대한 평가

1. 평가의 목적

사회적경제 지원센터는 <사회적경제 기업의 설립과 운영을 지원>하는 것을 목적으로 한다. 여기서 주목해야 할 점은 평가가 사회적경제 기업의 강점인 <자발성과 혁신성 그리고 창의성>을 훼손하지 않도록 해야 한다는 것이다. 따라서 평가의 목적은 사회적경제 지원센터가 사업수행 과정에서 정해진 지침을 얼마나 잘 준수하는가를 확인하는 것이 아니라, 주어진 성과목표를 달성함에 있어 다양한 실험적 노력을 장려하는 것이어야 한다.

2. 평가의 절차와 방법

사회적경제 지원센터에 대한 평가는 평가체계와 평가지표의 구성단계에서부터 다양한 방식으로 이해당사자(평가대상기관)의 의견을 반영해야 한다. 그리고 평가지표는 객관적으로 측정 가능하며, 해석 상의 모호함이 없는 지표로 구성해야 한다. 이는 지원센터로 하여금 평가체계와 평가지표에서 향후 달성해야 할 목표를 명확하게 인식하고, 그에 상응한 전략을 수립하는 지침과 같은 역할을 하기 때문이다.

사회적경제 지원센터 평가는 <지원사업의 성과>에 대한 평가를 근간으로 한다. 따라서 사회적경제 지원센터에 대한 평가체계는 1) 일자리 창출 성과, 2) 취업연계 성과, 3) 교육훈련 성과, 4) 네트워크 활용 성과, 5) 사회적경제 기업 및 서비스 이용자 만족도를 기본항목으로 구성하고, 각 항목을 구성하는 대표적인 평가지표로 구성해야 한다. 참고로 이 평가지표는 지역자활센터에 대한 평가지표와 비교할 때, 직접적인 사업성과와 무관한 평가지표를 제외하여 객관적이고 측정가능하며 자료수집에 큰 어려움이 없는 평가지표로 구성해야 한다.

지원센터의 성과가 이들이 지원한 사회적경제 기업의 성과와 맞물려 있다는 점에서 사회적경제 기업에 대한 평가 또한 필요하다. 가장 자주 거론되는 평가방법은 사회적경제 기업에 대한 평가는 일반적인 기업성과 평가방법과 사회적회계방법(Social Audit)으로 대별할 수 있다. 전자가 주로 경영성과에 초점을 맞춘 평가방식이라면, 후자는 경제적 성과 외에도 사회적·환경적 성과를 포함하는 포괄적인 평가방법이라고 말할 수 있다. 이론적으로는 후자가 사회적경제 기업의 특성을 반영한 보다 이상적인 방법이다. 하지만 현실에서 사회적성과를 측정하는 방법에 대해서는 많은 논란이 존재한다. 따라서 사회적경제 기업의 성과를 평가하는 지표는 경영성과 평가지표와 사회적 성과 평가지표를 결합한 새로운 평가지표를 구성해야 한다.

3. 평가지표의 구성

사회적경제 지원센터에 대한 평가지표는 앞서 언급한 다섯 가지 항목에 세부 평가지표를 추가하여 아래 표와 같이 구성할 수 있다. 이 평가지표 구성안의 특징은 가급적 객관적으로 측정할 수 있는 정량평가지표를 중심으로 구성하였으며, 센터의 인력구성 및 전문성 등은 사업성과에 큰

영향을 미치지만 센터 자율적으로 구성을 허용한다는 점에서 평가지표에서 제외하였다. 그리고 각각의 평가지표는 유사지역 및 유사업종의 평균적인 성과 대비 상대평가 방식으로 적용된다. 그 밖에 사회서비스 업종이나 제조업 등 시장경쟁형 업종에서의 일자리에 대해 가중치를 부여하는 방안도 강구해 볼 수 있다. 하지만 이는 시범사업 단계를 거쳐 적용 여부를 판단하는 것이 더 합리적일 것이다. 물론 이 평가지표 구성안은 향후 지속적인 논의를 통해 보완이 필요하다.

<표 7- 5> 사회적경제 지원센터 평가지표 구성(안)

항목	지 표	평가방법	배점표	
일자리 창출	- 일자리 창출 개수	- 지역·업종 평균 대비 상대평가	20	40
	- 참여자 월 평균 급여액	- 지역·업종 평균 대비 상대평가	10	
	- 사회적경제 기업 평가	- 기업의 지속가능성 평가 (별도)	10	
취업 연계	- 취업성공자 수	- 지역 평균 대비 상대평가	10	30
	- 취업지속기간	- 지역 평균 대비 상대평가	10	
	- 취업자 월 평균 급여액	- 지역 평균 대비 상대평가	10	
교육훈련 연계	- 전문직업교육 참여자 수	- 지역 평균 대비 상대평가	3	10
	- 자격증 취득자 수	- 지역 평균 대비 상대평가	4	
	- 비공인 직업기술 취득자 수	- 지역 평균 대비 상대평가	3	
네트워크 활용	- 자원봉사 투입시간(FTE)	- 지역 평균 대비 상대평가	3	10
	- 기부금 유치실적	- 지역 평균 대비 상대평가	4	
	- 기타 지원 유치실적	- 지역 평균 대비 상대평가	3	
수혜자 만족도	- 사회적경제 기업 만족도	- 지역 평균 대비 상대평가	4	10
	- 구직자 만족도	- 지역 평균 대비 상대평가	3	
	- 자치단체	- 지역 평균 대비 상대평가	3	
계			100	100

주 : 지역단위의 설정은 추후 세분

사회적경제 지원센터 평가지표 중 <사회적경제 기업 평가>는 지원을 받은 사회적경제 기업의 경제적 성과와 사회적 성과에 대한 종합적인 평가결과를 나타낸다. 이는 해당 사회적경제 기업의 생존가능성과 사회적 기여의 정도를 파악함으로써, 사회적경제 지원센터의 노력 정도를 가산하는데 그 목적이 있다. 구체적인 평가지표는 아래와 같이 제안할 수 있다. 하지만 사회적경제 기업에 대한 성과평가지표는 국내외의 연구결과 및 시범사업 결과를 토대로 재구성하는 방안을 강구할 필요가 있다.

<표 7- 6> 사회적경제 기업의 성과유형에 따른 평가지표 구성(안)

	사회적경제 기업의 성과	
	경제적 성과	사회적 성과
1	매출과 수익	참여와 이용의 개방성
2	외부 경쟁력	민주적 의사결정
3	외부 이해당사자의 만족도	수익배분의 제한성
4	시장 지배력	적정한 임금보장
5	채고 및 서비스 회전율	자율성과 독립성
6	초기 및 운영과정에서의 자본투자	사회적경제에 대한 교육
7	총부채 및 상환부담	지역사회에 대한 기여
8	위험-보상 정도	
9	인력의 역량강화 노력	
10	네트워크를 통한 자원동원	

4. 평가의 주기와 절차

사회적경제 지원센터의 평가주기는 1년으로 하며, 평가지표는 평가대상연도가 시작되기 1개월 전에 발표되어야 한다. 평가는 보건복지부가 총괄하며, 사회적경제 지원센터와 직접적인 이해관계가 없는 중립적인 제3의 기관에게 작업을 의뢰해야 한다. 그리고 평가결과는 보고서의 형태로 작성·발표되어야 한다.

4. 평가결과의 활용

평가결과는 다음과 같이 활용되어야 한다. 1) 재계약 갱신 여부에 반영되어야 한다. 2) 다음 년도 사회적경제 지원센터에 대한 포괄적 지원금의 규모 결정에 반영되어야 한다. 특히 사업성과가 현저하게 부진하거나, 사업시행기관에게 귀책사유가 있는 현저한 불법행위가 발견되었을 경우에는 즉시 지정계약을 해지해야 한다.

5. 시범사업에 대한 평가

사회적경제 지원센터 시범사업에 대한 평가는 위에 제시한 평가지표와 평가절차를 준용하되, 일부 사업에 대한 평가점수를 추가하는 방안을 강구할 필요가 있다. 그것은 시범사업을 통해 다음 두 가지 사업이 추가적으로 실험되기 때문이다. 1) 시범사업 기간 중 자활근로사업 및 자활기업을 사회적경제 기업으로 전환하는 성과에 대한 평가이다. 2) 자치단체와의 사회서비스 민간위탁 시범사업에 대한 성과 평가이다.

제6절 소결

복지부 자활사업은 지역자활센터 사업을 중심으로 성장해 왔고, 사회적경제 지원센터를 설립하는 방안은 지역자활센터에 대한 향후 처리방안을 전제하지 않을 수 없다. 그것은 사회적경제 지원센터의 설치가 지역자활센터의 개편 문제를 피해가기 힘들기 때문이다. 물론 이러한 개편방안은 합의를 도출하기 쉽지 않을 것이다. 하지만 지역자활센터를 현 상태대로 유지하고 <추가로> 사회적경제 지원센터를 설치하는 방안은 더욱 실현하기 힘들 것이다. 이를 위한 사회적 합의를 도출하기 어렵기 때문이다. 다른 관점에서 보면, 사회적경제 지원센터를 설치함에 있어 지역자활센터 이상으로 사업경험을 가진 민간조직을 발견하기 힘들다. 이는 사회적경제 지원센터 설립에 있어 지역자활센터의 참여가 중요하다는 점을 말해준다.

이러한 이유에서 사회적경제 지원센터의 설치의 시범사업이라는 경과기간을 거쳐, 지역자활센터의 사회적경제 지원센터로의 이행을 촉진하고, 궁극적으로 지역자활센터에 대한 지원을 중단하는 방식을 취할 필요가 있다.

제8장 결론 및 정책제언

제1절 연구결과의 함의

1. 연구결과의 주된 시사점

본 연구는 현재 자활사업이 직면하고 있는 제반 문제점에 대한 진단을 통해 근로빈곤층 지원 제도의 개편방향을 제안하고, 그 중에서도 근로빈곤층 취업지원제도의 개편방향을 제안하는 그 목적이 있었다. 이 연구를 통해 강조하고자 했던 바는 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 하나는 현재의 기초생활보장제도 개편에 즈음하여, <고용·복지 연계제도>의 재구성이 필요하다는 것이다. 이는 <생계급여제도·취업지원제도·근로장려세제>의 연계를 강화한 새로운 형태의 제도 도입이 필요하다는 것을 의미한다. 다른 하나는 근로빈곤층 취업지원제도인 자활사업에 대한 근본적인 개편방향을 마련해야 한다는 것이다. 이는 참여자에게 낙인감을 주는 자활사업이라는 명칭을 변경하는 것은 물론이고, 1) 참여자에 대한 통합적 관리체계 구축, 2) 취업지원 프로그램의 다변화, 3) 사회적경제와의 연계체계 강화라는 세 가지 개편방향을 지칭한다.

본 연구가 이러한 정책제안을 하게 된 이유는 이어지는 일련의 분석을 통해 확인할 수 있다. 그것은 외국 근로빈곤층 지원정책의 최근 동향, 한국 근로빈곤층의 실태진단, 기초생활보장제도 수급자의 실태와 탈수급 동향 등이 그것이다. 각국 <고용·복지 연계제도>의 최근 개혁동향은 근로빈곤층에 대한 소득보장제도와 취업지원제도를 어떻게 개편하고 연계해야 하는가에 대한 중요한 정책적 시사점을 주고 있다. 이어 한국 근로빈곤층의 실태진단에서는 한국 근로빈곤층이 최근 수년간 지속적으로 증가해 왔으며, 이 집단 중 정책적으로 주목해야 할 표적집단은 <취업·실업>을 반복하는 집단과 취업에 심각한 어려움을 경험하고 있는 미취업 집단이라는 점을 강조하고 있다. 끝으로 기초생활보장제도 수급자의 실태진단에서는 급여체계와 복지급여 수급자격이 기초생활보장제도 중심으로 작동하고 있어, 탈수급이 매우 저조한 양상이 지속되고 있다는 점을 강조하고 있다. 하지만 최근의 맞춤형 급여체계로의 개편은 탈수급율을 제고할 수 있는 제도개편을 위한 중요한 계기를 마련해 줄 수 있다는 점 또한 강조하고 있다.

자활사업에서 가장 큰 비중을 차지하는 자활근로사업과 자활기업에 대해서는 제한된 데이터를 활용하여, 사업체의 지속기간, 참여자 분포, 매출 및 수익실태를 분석하고 있다. 분석결과, 자활근로사업단이나 자활기업의 성과에 영향을 미치는 견고한 요인을 발견하기 힘들었다. 물론 지역과 업종 그리고 사업체의 유형에 따라 유의미한 성과차이가 발견되지만, 대부분의 자활근로사업단과 자활기업은 재정지원이나 외부지원이 중단되는 경우, 지속적으로 생존하기 힘들 것으로 판단된다. 이 분석을 통해 강조하고자 했던 것은 현재와 같이 전적으로 재정에 의존하는 자활사업단이나, 낮은 수익과 저임금을 토대로 생존하는 자활기업이 참여자에게 보다 좋은 일자리 기회를 제공해야 한다는 점이었다. 그리고 그러한 대안의 하나로 자활근로사업단을 최소한으로 축소하여 사회적경제 기업으로 육성하고, 자활기업의 사회적경제 기업으로의 전환을 촉진하는 방안을 제안하고 있다.

본 연구가 핵심적으로 제안하고자 하는 방안은 <사회적경제 지원센터>의 설립방안이다. 이는 현재 자활사업에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 자활근로사업과 자활기업을 <일자리의 질과 기업의 지속가능성>을 제고하는 방향으로 개편하고, 그에 따라 이 사업을 지원·관리하고 있는 지역자활센터의 역할을 개편하는 방안을 의미한다. 다소 급진적인 개혁안으로 생각될 수 있는 이 개편안은 <자발성과 혁신성>을 근간으로 하는 사회적경제 기업들의 설립과 운영을 지원하기 위해서는 그에 걸맞는 지원조직을 구축해야 할 필요성에 따라 제안된 것이다.

2. 자활사업과 사회적경제의 연계를 위한 정책과제

앞서 언급한 바와 같이, 우리사회에서 새로운 형태의 일자리를 창출하고 다양한 사회서비스를 제공해 왔던 사회적경제 기업들은 근로빈곤층 취업지원정책에 깊숙이 참여해 왔다. 하지만 기존의 지원정책은 사회적경제 기업들이 갖고 있는 원동력, 즉 자발성과 혁신성을 약화시키는 문제를 야기하기도 했다. 지금 우리사회가 시급하게 해결해야 할 문제인 것이다. 물론 이 문제는 사회적경제 기업들 스스로도 보다 전향적으로 대처해야 할 과제이며, 정부와 기업 차원에서도 적극적인 노력이 필요한 과제이다. 하지만 현재 상황에서는 정부의 정책추진의지와 노력이 더 절실하다는 점을 강조해야 할 것이다.

외국의 정부들은 이미 사회적경제의 잠재력에 주목하고 이를 육성하는 다양한 정책을 모색하고 있다. Wolk의 논문은 매우 흥미로운 시사점을 안겨주고 있다. 그는 미국사회에서 사회적경제에 대한 연구결과를 제시하고 몇 가지 정책제안을 하고 있다. 그에 따르면, 미국사회에서 사회적경제 조직들은 <혁신적이고 효과적이며 지속가능한> 대안을 발굴함으로써 사회문제를 해결하는데 매우 중요한 역할을 하고 있으며, 이는 미국 국민들에게 실질적인 편익을 제공함으로써 결과적으로 정부에 큰 도움을 주고 있다. 사회적경제가 그러한 성과를 도출하는데 각종 정부지원이 결정적인 역할을 해 왔으며, 향후 사회적경제의 잠재력을 극대화하는 열쇠를 쥐고 있는 것이 다름 아닌 정부라는 것이다. 결국 21세기는 사회적경제를 통해 사회문제를 해결하는 새로운 사고와 접근방식이 필요한 시점이라는 것이다. 그리고 그는 이러한 연구결과를 토대로 미국 정부에게 13가지 흥미로운 정책제안을 하고 있다(Wolk, 2008).

그의 제안은 제도적·정책적 환경이 달라 받아들이기 힘들 것이라고 생각할 수 있다. 하지만 그의 제안은 의외로 우리사회가 사회적경제를 육성하기 위해 어떠한 문제에 주목해야 하고, 어떠한 정책을 도입하거나 개편해야 하는지 많은 시사점을 준다. 그 제안 대부분이 지금 우리정부가 신중하게 검토해야 할 과제를 다루고 있기 때문이다. 따라서 여기서는 그의 13가지 제안을 한국적 맥락에 맞도록 수정 및 보완하여 읊기고, 각 제안에 대해 어떠한 대책을 모색해야 하는지 간략하게 제시하고자 한다. 참고로 이 표는 정부가 자활사업과 사회적경제의 연계를 강화하기 위해, 또는 지역자활센터를 사회적경제 지원조직으로 육성하기 위해 주목해야 하는 정책과제 및 연구과제를 고려하여 작성하였다.

<표 8- 1> 자활사업과 사회적경제의 연계강화를 위한 정책과제

	정책과제	우선순위
§ 새로운 사회적경제의 토대 구축		
1. 사회적경제(기업)의 지원·육성을 위한 제도 구축 및 개편	제도개편	△
2. 자율성 제고, 표준 수립, 성과 발표(공론화)		
2-1. 사회적경제(기업)의 자율성 제고	평가체계 개편	☆
2-2. 사회적경제 사업지원 및 성과평가를 위한 표준 수립	연구개발	☆
2-3. 사회적경제(기업) 사업성과 발표(Social Audit)	평가체계 개편	☆
3. 사회문제 해결을 위한 공공민간비영리의 공감대 형성	연구개발/정책홍보	△
4. 혁신적·효과적·지속가능한 프로그램에 대한 인정보상	평가체계 개편	☆
5. 사회적경제의 새로운 접근방식에 대한 공공과 민간의 이해 증진	연구개발/정책홍보	△
§ 사회적경제 활성화를 위한 정책 수립		
6. 사회적경제 육성 및 성과제고를 위한 정책 수립과 장애물 제거	제도개편	☆
7. 사회적경제(기업) 설립을 촉진할 새로운 조세구조 모색	제도개편	△
8. 혁신사업을 위한 일정 부분의 위탁사업 예산 배정	사업개발	☆
9. 사업경쟁을 촉진하기 위한 일정 예산의 책정	평가체계 개편	☆
§ 사회적경제 육성을 위한 재정적·비재정적 자원의 발굴 및 확대		
10. 사회적경제의 도전을 지원할 재단 및 기업과의 파트너십 구축		☆
11. 공공민간이 매칭한 사회혁신기금의 설치	사업개발	☆
12. 규모의 대안을 만들기 위해 자원봉사 자원을 결합	사업개발	△
13. 국가차원의 사회혁신재단의 설립	사업개발	△

주 : ◎ = 불필요, △ = 필요, ☆ = 시급하게 필요

위의 표에서 얻을 수 있는 핵심적인 메시지는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 한국의 사회적경제 관련 핵심 제도는 외형적으로는 이미 완비된 것으로 이해할 수 있다. 하지만 사회적기업육성법과 협동조합기본법의 관계 정리, 노동통합형 사회적기업과 사회서비스형 사회적기업 그리고 사회적경제 기업으로서의 복합적 성격을 갖고 있는 자활기업(자활공동체)의 개편 등 추가적인 제도개편 및 제도보완이 필요한 상황이다. 그리고 현재 상황에서는 자활기업의 활성화를 위한 각종 제도개편이 가장 시급하다고 말할 수 있다. 그것은 자활근로사업단과 자활기업의 규모와 파급력을 감안하면, 해당 조직의 활성화가 사회적경제 기업의 발전에 매우 중요한 기여를 할 수 있기 때문이다.

둘째, 사회적경제 기업을 활성화하기 위해서는 사회적경제 조직의 원동력이라 할 수 있는 자율성을 강화하고, 사업지원과 평가를 위한 제반 표준화를 하고, 사회적경제 기업들의 경제적·사회적 성과결과를 투명하게 발표하는 평가체계를 개발해야 하는 상황이다. 이와 관련해서는 일부 연구가 수행되었지만, 그 결과에 대해 합의가 도출되지 않고 있어, 보다 체계적인 연구개발 및 평가

체계와의 연계가 필요하다.

셋째, 사회적경제 기업의 활성화를 위해서는 각종 서비스위탁사업 예산 중 일부를 배정하여 다양한 혁신적이고 효과적인 사업을 추진할 수 있게 해야 한다. 이는 현재 인건비 지원 중심의 방식에서 벗어나, 사업위탁 방식으로 전환하고, 그에 따라 산출된 성과에 상응하는 적절한 보상을 할 수 있게 해야 한다. 자활사업을 혁신하기 위해서는 이러한 사업을 시범사업 형태로 추진하고, 그 성과결과를 토대로 규모를 확대하는 조치를 취해야 한다.

넷째, 정부와 각종 재단 그리고 기업들이 파트너십을 형성하여 사회적경제 기업들을 육성해야 한다는 것이다. 이를 위해 정부는 공공재원과 민간재원을 결합하여 이를 지원할 수 있는 혁신기금을 설치할 필요가 있다. 이는 현재 우리사회에서 사회적경제 기업의 설립을 촉진하기 위해 시급하게 해결해야 할 과제 중 하나이다.

제2절 정책제언

본 연구에서는 기존 근로빈곤층 지원제도에 대한 다소 포괄적인 분석과 평가를 통해 다음과 같은 정책제언을 하고자 한다.

첫째, 현재 기초생활보장제도 개편과정에서 근로빈곤층 지원제도에 대한 명확한 비전과 추진전략을 가질 필요가 있다. 그것은 크게 다음 두 가지로 정리할 수 있다. 하나는 기초생활보장제도를 맞춤형 급여체제로 개편함에 있어 <생계급여제도>를 근로능력자 대상 제도와 노인·장애인 대상 제도로 이원화하는 것이다. 물론 이 과정에서 한 가지 지켜야 할 원칙을 언급해야 할 것이다. 그것은 근로빈곤층에 대한 소득보장과 관련해서 다른 빈곤층과의 차별처우를 전제해서는 않된다는 점이다. 근로빈곤층의 취업과 탈수급을 촉진하기 위해 선택할 수 있는 방안은 그 밖에도 다양하기 때문이다. 다른 하나는 <생계급여제도와 취업지원제도의 유기적 연계>를 강화하는 독립적 제도를 마련할 필요가 있다는 점이다. 이 보고서에서는 이 제도를 <고용·복지 연계제도>로 명명하고 있다.

둘째, 취업지원 프로그램의 다변화전략을 추진해야 한다는 점이다. 그것은 지난 10여년간 특정 프로그램 위주로 운영되어 왔던 자활사업이 참여자에게 진정한 의미에서의 <선택의 기회>를 제공하지 못했다는 반성에서 출발해야 한다. 이는 권리에 따른 책임을 묻기에 앞서 진지하게 고민해야 하는 부분이다. 새로운 취업지원 프로그램 참여자와의 계약방식을 도입하는 것도 생각해 볼 필요가 있다. 그리고 취업지원 프로그램을 연계하는 과정에서 두 개의 관문(Gateway)를 설정하는 전략 또한 필요하다. 그것은 단기취업알선을 통해 집중지원대상의 규모를 최소화하고, 집중지원 대상에게는 보다 체계적인 사례관리 및 사례조정회의를 통해 욕구에 맞는 지원을 강화하는 것이다. 끝으로 취업지원 프로그램의 다변화 전략이 안고 있는 위험을 최소화할 수 있는 대책마련 또한 필요하다. 그것은 다양한 취업지원 프로그램이 경합하는 과정에서 참여자의 <Parking & Missing> 문제가 발생하지 않도록 해야 하는 것이다. 이를 위해서는 <참여자에 대한 통합적 관리체계>를 구축해야 한다.

셋째, 근로빈곤층 취업지원 프로그램과 사회적경제의 연계를 강화하기 위해서는 정책결정자 및

행정관리자의 발상전환이 필요하다는 점이다. 그것은 정부가 재정적으로 지원하고 관리하는 방식에서 벗어나, 사회적경제 조직 스스로 혁신적이고 창의적인 서비스 공급모델과 일자리 창출모델을 발굴하도록 돕는 역할에 대한 진지한 고민이 필요하다는 점을 말해준다. 사회적경제 지원센터 설립방안은 사업시행기관의 자율성을 강화하고, 엄밀한 성과평가기준에 따라 재계약 여부를 결정하는 방식을 취해야 한다.

넷째, 사회적경제 지원센터 설립방안은 적절한 시간적 여유를 두고 시범사업을 수행해야 한다. 모든 시범사업이 안고 있는 문제이기도 하지만, 사회적경제 지원센터 설립은 정부와 사회적경제(또는 제3섹터)가 많은 시행착오를 경험할 수 있다. 이 점에서 조급하게 지원센터를 도입하는 것은 바람직하지 않다. 최소한 2년의 시간적 여유를 두고 사회적경제 지원센터 시범사업을 실시함으로써, 다양한 사업모형의 성공요인과 장애요인을 확인하고, 이를 보완한 성공적인 사업모형을 발굴해야 하는 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 권기현·정광호(2002), “IMF 경제위기가 비영리조직의 재원조달에 미친 영향: 문화예술단체를 중심으로”, 『한국행정학회보』, 제26권 제2호, pp.249~267
- 김교성 외(2005), 『사회복지자원총량조사연구』, 사회복지공동모금회
- 김신양(2009), “다른경제를 꿈꾸는 지방 - 프랑스의 노르빠드칼래 -”, 『도시와빈곤』, 제 89호, 한국도시연구소.
- 김신양·장원봉(2009), 『사회적경제의 이해』, 장애우권익문제연구소.
- 김을순·노직수(2007), “비영리법인의 과제제도 개선방안에 관한 연구”, 대한교육경영학회, 『경영교육저널』, 제11권 2007년 6월, pp. 103~126
- 김정원(2012). 『자활사업 제도 개선 방안 : 사회적경제 개발전략을 중심으로』, 자활정책연구소
- 김종성(2003), “제3섹터의 구성범위에 관한 미·유럽에서의 논의 비교”, 『한국거버넌스학회보』, 제10권, 2003년 겨울, pp.325-345
- 김혜원 외(2008), 『제3섹터 부문의 고용창출 실증연구』, 한국노동연구원
- 노대명 외(2008), 『보건복지부문 제3섹터에 대한 연구』, 한국보건사회연구원
- 노대명(2009), “이태리 사회적기업에 대한 고찰”, 『보건복지포럼』, 2009년 11월
- 노대명·김신양·장원봉·김문길(2010), 『한국 제3섹터 육성방안에 대한 연구』, 한국보건사회연구원
- 노대명·원일(2011), “국민기초생활보장제도 취업수급가구의 탈수급 결정요인에 대한 연구”, 한국지역사회복지학, 2011년 37호
- 노연희(2006), 「비영리 사회복지조직의 재정자원동원 효과성과 조직의 관리능력」, 『한국사회복지학』, 58(3), pp.5~26.
- 노종호(2008), “비영리조직의 시장점유와 시장경쟁이 의료서비스의 질에 미치는 영향에 관한 연구: 미국 요양원 서비스를 중심으로”, 『한국행정학회보』, 제2권 제1호 2008 봄, pp.273~292
- 류만희·노대명 외(2006), 『자활후견기관 지원체계의 개선방안 모색』, 자활정보센터
- 문보경(2010), “한국의 사회적기업 지원시스템과 사회적기업가 양성 현황과 과제”, 2010 한일 사회적기업 국제심포지움 및 장애인 국제교류대회, 오사카.
- 민병로(2006), “비영리법인제도에 관한 한·일비교연구”, 『NGO연구』, 제4권 제2호, 169-192
- 박정우·육윤복·윤주영(2008), “비영리법인의 과제제도에 관한 연구”, 『세무학연구』, 제21권 제1호 2004년 3월
- 박태규(2000), “한국의 비영리 부문의 경제적 규모추계”, 한국 비영리학회 창립기념 학술회의의 발표논문, 2000년 11월 10월
- 박태규(2006), “한국 비영리 단체의 산출물 측정과 경제적 의미에 관한 연구”, 『국민계정』 4,

- 한국은행, pp.44~77.
- 백학영·조성은(2012). 자활사업 참여자의 수급지위와 노동시장 지위변동. *사회복지연구*, 42(1), 13-178.
- 부샤르, 크리스티안(2010), “사회연대경제의 관점에서 본 지역개발: 프랑스 릴시의 사례”, 프랑스 사회연대경제 전문가 초청 간담회, 성공회대학교시민사회복지대학원.
- 사회투자지원재단(2012), 『자활사업 협동조합 모형개발 및 발전방안 연구』
- 손원인·김정아·송은주(2007), 『주요국의 기부금 세제지원 현황』, 한국조세연구원 세법연구센터
- 손원익(2010), “한국의 나눔문화 실태 및 정책과제”, 한국조세연구원·한국법제연구원·한국보건사회연구원, 정책토론회 『나눔문화 확산을 위한 정책과제』, 2010년 6월
- 이윤나·남원호·이기남·이향란·차선화(2010), “민간의 사회적기업 지원체계 현황 및 사회적기업의 욕구”, 성공회대학교 시민사회복지대학원 ‘사회적경제와 사회적기업’ 보고서.
- 정미애(2005), “제도적 관점에서 본 일본의 시민사회: 특정비영리활동촉진법(NPO법)을 중심으로”, 『한국국제지역학회보』, 제5집, 101-125
- 장원봉(2006), 『사회적 경제의 이론과 실제』, 나눔의 집.
- 장원봉(2007), “사회적 경제의 대안적 개념화: 쟁점과 과제”, 『시민사회와NGO』, 제5권 제2호.
- 장원봉(2009), “한국 사회적기업의 실태와 전망”, 『동향과전망』, 75, 박영출판사.
- 최은영(2007), “사회서비스의 정책적 쟁점”, 『보건복지포럼』, 2007년 3월
- 한동우(2009), “민간 영역의 모금과 사회복지공동모금회”, (사)한국종교계사회복지협의회, 『한국 민간기부현황과 사회복지공동모금회법』 의견수렴을 위한 정책토론회. 2009년 1월 30일,
- 허정수·윤영숙·박현상(2008), “BSC를 활용한 비영리조직의 성과측정 도구개발”, 『한국비즈니스 리뷰』, 제1권 제2호 2008년 12월, pp.387-403

2. 외국문헌

- AVISE(2007), "Panorama de L'Entrepreneuriat Sociales dans les Pays de l'OCDE: Fcus sur l'Europe et le Quebec", *Entreprendre Autrement: Les Reperes de L'AVISE*, No.2, Octobre 2007
- Bob Allan(2004), "Social Enterprise through the eyes of the consumer", *National Consumer Council*
- Borzaga, C. & Defourny, J. (Eds) (2001), *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, London.
- Borzaga, Carlo & Alceste Santuari(2000), "Social Enterprise in Italy: The Experience of Social Co-operatives", *ISSAN Working Paper*, University of Trento, no.15, July 2000
- Borzaga, Carlo & Monica Loss(2002), "Work Integration Social Enterprises in Italy", *EMES Working Paper* no.2

- Chaves, Rafael and José Luis Monzón(2005), "The Social Economy in the European Union", *CIRIEC & The European Economic and Social Committee (EESC)*
- CIRIEC(2000), *The Enterprises and Organizations of the Third System: A Strategic Challenge for Employment*
- CIRIEC(2009), "Et Après la Crise?", *BREVES*, n°24, Septembre 2009
- Clifford, David & Frida Geyne Rajme & John Mohan(2010), "How dependent is the third sector on public funding? Evidence from the National Survey of Third Sector Organisations", *Third Sector Research Centre, Working Paper 45*, October 2010
- Clifford, David and Backus, P.(2010), "Are big charities becoming increasingly dominant? Tracking charitable income growth 1997–2008 by initial size". *Third Sector Research Centre (TSRC) Working Paper 38*. Birmingham: TSRC.
- CNCRESS(2012), *Le Panorama de l'Economie Sociale et Solidaire*
- Conscise(2003), *The Contribution of Social Capital in the Social Economy to Local Economic Development in Western Europe : Final Report*
- CRES(2009), *Baromètre d'opinion des responsables de l'Economie Sociale et Solidaire*
- CRESS Basse–Normandie(2011), *L'Economie sociale et solidaire en Basse–Normandie, Observatoire régional de l'économie sociale et solidaire de Basse–Normandie*
- Defourny, J. & Victor Pestoff(2008), "Images and Concepts of the Third Sector in Europe", *EMES Working Paper No.08/02*, 2008
- Defourny, Jacques • Patrick Develtere, 2000, "The Social Economy: The Worldwide Making of a Third Sector", *Social Economy North and South, Centre D'Economie Sociale • HIVA*.
- Enjolras, Bernard, 2010, "The Public Policy Paradox Normative Foundations of Social Economy and Public Policies: Which Consequences for Evaluation Strategies?", *The Worth of the Social Economy: an International Perspective*, P.I.E PETER LANG.
- Fraisie, Laurent(2010), "Les politiques locales de l'économie sociale et solidaire à la croisée des chemins", *Revue du MAUSS*, mars 2010
- Fraisie, Laurent & Jean Berger(2012), *Avec les régions, l'économie sociale et solidaire en mouvement*, CNCRESS
- Graefe, Peter(2006), "The Social Economy and the American Model: Relating New Social Policy Directions to the Old", *Global Social Policy*, 2006, vol. 6(2)
- IFF Research(2005), "A Survey of Social Enterprises Across the UK", *The Small Business Service (SBS)*, Report July 2005
- Johns Hopkins Center for Civil Society Studies(2010), "Nonprofits a Surprising Bright Spot in National Jobs Picture", September 2, 2010
- Kerlin, Janelle A. (2006), "Social Enterprise in the United States and Europe: Understanding and Learning from the Differences", *Voluntas*, vol.17

- Laville, J-L. (2000), *L'économie sociale et solidaire en Europe*, Rencontres Européennes des acteurs de l'économie sociale et de l'économie solidaire, Tours.
- Lipietz, A. (2001), *Pour le tiers secteur : l'économie sociale et solidaire : pourquoi et comment*, La Découverte & Syros, Paris.
- Mohan, John & Karl Wilding(2009), "Economic downturns and the voluntary sector: What can we learn from historical evidence?", *History and Policy*, Policy-Paper No.85
- Moro & McKay(2010), "The Growing Workforce in the Voluntary and Community Sectors: Analysis of the Labour Force Survey: 1993~2009", *Third Sector Research Centre*, Briefing Paper No.28
- Noya, Antonella and Emma Clarence ed.(2007), *Social Economy: Building Inclusive Economies*, OECD
- Salamon, Lester M. & Stephanie L. Geller & Kasey L. Mengel(2010), "Recession Pressures on Nonprofit Jobs", *The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies*, Communiqué No.19
- Salamon, Lester M. & Stephanie L. Geller & Kasey L. Spence(2009), "Impact of the 2007~2009 Economic Recession on Nonprofit Organizations", *The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies*, Communiqué No.14
- Salamon, Lester M. (2010), "Putting the Civil Society Sector on the Economic Map of the World", *Annals of Public and Cooperative Economics*, Volume 81 Issue 2, pp.167~210, 19 May 2010
- Salamon, Lester M. & Stephanie L. Geller(2010), "Nonprofits and Recessions: New Data from Maryland", *Johns Hopkins Center for Civil Society Studies and Maryland Association of Nonprofit Organizations*, January 2010
- SEKN(2006), *Effective Management of Social Enterprise: Lessons from Businesses and Civil Society Organizations in Iberoamerica*, DRCLAS/Harvard University and IDB.
- Wolk, Andrew(2008a), "Social Entrepreneurship & Government : A New Breed of Entrepreneurs Developing Solutions to Social Problems", *The Small Business Economy: A Report to the US President*, 2007
- Wolk, Andrew(2008b), *Advancing Social Entrepreneurship : Recommendations for Policy Makers and Government Agencies*, The Aspen Institute, April 2008

3. 참고한 주요 사이트

<http://www.benefitcorp.org/selecting-a-third-party-standard/criteria-for-acceptable-third-party-standards>

Impact Assessment : <http://www.bcorporation.net>
Ceres Roadmap to Sustainability : <http://www.ceres.org/>
Food Alliance Certified : <http://www.foodalliance.org>
Global Reporting Initiative : <http://www.globalreporting.org>
Good Guide Company Ratings : <http://goodguide.com>
Green America Business Network : <http://www.greenamerica.org>
Green Plus : <http://gogreenplus.org>
Green Seal Business Certification : <http://greenseal.org>
ISO 26000 : <http://www.isointernational.com>
People4Earth Business Framework : <http://www.people4earth.org>
Social Enterprise Evaluation Tools : <http://www.setoolbelt.org/resources/1930>
Sustainability Quotient : <http://www.sustainabilityquotient.com/>
Sustainable Farm Certification : <http://sanstandards.org>