



■ 정책보고서 2013-

일을 통한 빈곤탈출지원 추진방안 연구

노대명·이현주·최현수·강병구·박노욱
이병희·장원봉·전병유·우선희·박형준

【책임연구자】

노대명 한국보건사회연구원 연구위원

【주요저서】

근로빈곤층을 위한 자립촉진지원제도 도입방안 연구
한국보건사회연구원, 2009(공저)

기초생활보장제도 개편방안 연구
한국보건사회연구원, 2008(공저)

【공동연구진】

이현주 한국보건사회연구원 연구위원

최현수 한국보건사회연구원 연구위원

강병구 인하대학교 경제학과 교수

박노옥 한국조세재정연구원 재정성과평가센터장

이병희 한국노동연구원 선임연구위원

장원봉 사회투자지원재단 상임이사

전병유 한신대학교 정조교양대학 교수

우선희 한국보건사회연구원 전문연구원

박형준 한국보건사회연구원 연구원

우리사회에서 근로빈곤층 문제가 정책적 관심의 대상으로 부각된 것은 이미 십여 년이 넘어선 일이다. 그것은 외환위기 이후 계속된 외부의 경제충격과 무관하지 않다. 외환위기에 따른 고용불안의 확산과 신용대란으로 인한 자영업부의 위기 등은 근로빈곤층 문제가 장기간에 걸쳐 지속적으로 악화되어 왔음을 말해주는 것이다. 그리고 근로빈곤층 문제가 심화됨에 따라, 기초생활보장제도를 통해 근로빈곤층에게 소득보장을 확대 적용하고, 근로장려세제를 통해 근로인센티브를 확대하고, 사회적기업 육성법을 통해 대안적 일자리를 제공하고, 마이크로-크레디트를 통해 근로빈곤층에게 기본적인 금융서비스를 제공하는 등의 정책을 추진해 왔다.

문제는 이러한 다양한 정책과 제도개편에도 불구하고 근로빈곤층 문제가 그리 개선되지 않았다는 점이다. 여전히 많은 근로빈곤층이 실직과 고용불안, 빈곤위험에 노출되어 있으며, 극단적으로 자살이라는 선택을 하는 경우도 늘고 있다. 이는 근로빈곤층 지원정책이 보다 근본적이고, 포괄적인 개편이 필요한 시점이라는 것을 말해준다. 이미 빈곤화된 사람을 대상으로 하는 사후적 대책에서 벗어나, 삶의 다양한 영역에서 위험발생을 선제적으로 대응하는 새로운 정책패러다임을 모색해야 하는 것이다. 이러한 맥락에서 보면, 새로운 제도를 도입하는 것 이상으로 이미 존재하는 고용·복지제도를 통합하거나 재구성하는 일이 시급한 상황이다. 서로 단절적으로 또는 충돌하고 있는 제도들을 정비해야 하는 것이다.

이 연구는 정부가 국정과제로 제시한 <일을 통한 빈곤탈출 지원방안>을 제안하기 위해 수행되었다. 구체적으로는 근로빈곤층 대상 고용·복지 연계제도의 패러다임을 정립하고, 일할수록 유리한 급여체계를 구축하며, 보다 효과적인 취업지원서비스를 마련하고, 근로빈곤층을 위한 사회적경제 부문 일자리 지원을 강화하고, 이러한 서비스를 제공하는데 필요한 전달체계 개편방안을 제안하는 것이다. 이 연구보고서는 다양한 정책 제안에 앞서 한 가지 중요한 원칙 또는 지향점을 강조하고 있다. 그것은 근로빈곤층 지원정책이 징벌적 제도에서 <고용서비스와 복지서비스의 연계>를 통한 실질적인 취업 지원으로 방향을 재정립해야 한다는 점이다.

이 연구는 한국보건사회연구원의 노대명 연구위원의 연구책임으로 이루어졌다. 이 연구에는 많은 연구자와 행정실무자들이 참여하였다. 한국보건사회연구원에서는 이현주 연구위원, 최현수 연구위원, 우선희 전문연구원, 박형준 연구원이 연구에 참여하였고, 외부의 전문가로는 인하대 강병구 교수, 한신대 전병유 교수, 한국조세재정연구원 박노옥 선임연구위원, 한국노동연구원 이병희 선임연구위원, 사회투자지원재단 장원봉 상임이사가 참여하였다. 그 밖에도 제도개편 기획단 등을 통해 많은 전문가와 행정실무자가 연구에 도움을 주었다. 그리고 연구과정에서 보건복지부 자립지원과 고형우 과장과 사무관들의 도움이 매우 컸음을 밝혀둔다. 이 기회를 빌어 이 모든 분들께 감사드린다.

많은 연구자와 현장의 목소리가 더해져 만들어진 이 연구결과가 향후 근로빈곤층 지원정책의 개편과 재구성에 도움이 되기를 기대해 본다.

2013년 12월
한국보건사회연구원장
최 병 호

목 차

요 약	1
-----------	---

제1장 서론 (노대명)	9
--------------------	---

제1절 연구목적	9
----------------	---

제2절 연구방법	11
----------------	----

제3절 주요 연구내용과 한계점	13
------------------------	----

제1절 근로빈곤층의 개념 정의	19
------------------------	----

제1부 실태진단

제2장 근로빈곤층 실태분석 (박형준, 노대명)	19
---------------------------------	----

제2절 근로빈곤층의 규모	21
---------------------	----

제3절 근로빈곤층의 실태	24
---------------------	----

제4절 근로빈곤층의 복지욕구	32
-----------------------	----

제5절 동태적 분석	37
------------------	----

제6절 소결	41
--------------	----

제3장 근로빈곤층 지원정책 평가 (우선희, 노대명)	47
------------------------------------	----

제1절 들어가며	47
----------------	----

제2절 소득보장정책	48
------------------	----

제3절 취업지원정책	53
------------------	----

제4절 근로유인정책	66
------------------	----

제5절 일자리창출정책	75
-------------------	----

제6절 소결	84
--------------	----

제2부 제도개편의 기본방향

제4장 제도개편의 기본방향 (노대명)	91
제1절 들어가며	91
제2절 제도개편의 환경	93
제3절 제도개편의 기본방향과 세 가지 과제	105
제4절 소결	116
제5장 근로유인형 급여체계 (최현수)	121
제1절 근로유인형 급여체계 논의배경	121
제2절 기초생활보장 급여체계와 근로유인 정책프로그램의 현황 및 한계	123
제3절 근로유인형 정책프로그램 확대 개편방안의 주요내용	131
제4절 근로유인형 급여체계 구축방향과 정책과제	139
제6장 취업지원 활성화 방안 (이병희)	151
제1절 머리말	151
제2절 정책 환경의 변화	155
제3절 근로빈곤층 대상의 통합형 취업지원서비스의 성과와 한계	156
제4절 취업지원서비스의 활성화 방안	158
제5절 맺음말	166

제3부 취업지원 활성화 방안

제7장 취업연계 프로그램 개편 (박노옥)	173
제1절 논의의 배경	173
제2절 취업연계 복지사업의 최근 동향	175
제3절 취업연계 복지사업의 주요 쟁점	179
제4절 취업연계 복지사업의 개선 방향	187
 제8장 근로빈곤층 직업훈련 개편 (전병유)	 199
제1절 문제제기	199
제2절 근로빈곤층 직업훈련 현황	199
제3절 근로빈곤층 직업훈련 성과 평가	202
제4절 근로빈곤층 직업훈련 개선 과제	208
 제9장 사회적경제와의 연계 및 활성화 (장원봉)	 215
제1절 문제제기	215
제2절 사회적 일자리 사업의 담론과 정책 변화	216
제3절 ‘사회적 일자리’의 대안적 이행전략으로써 ‘사회적경제일자리’의 제도화	236
제4절 사회적 경제 활성화를 위한 정책과제	257

제4부 전달체계 개편과 전망

제10장 공공전달체계 개편방안 (이현주) 267

제1절 전달체계의 의의와 원칙	267
제2절 전달체계 설계를 위한 이슈 검토	269
제3절 전달체계 설계안	275
제4절 기타 고려사항	282

제11장 지역자활센터 개편방안 (노대명) 287

제1절 들어가며	287
제2절 지역자활센터 관련 현황 진단	288
제3절 정책변화가 지역자활센터에 미치는 영향	296
제4절 지역자활센터 개편의 기본방향	301
제5절 지역자활센터 개편을 위한 추진전략	306
제6절 소결	312

제12장 제도개편에 따른 정책효과 추정 (강병구) 317

제1절 고용률 제고	318
제2절 복지재정의 절감 및 과세기반 확충	319
제3절 급여체계의 공정성 제고	321
제4절 경제의 안정화기능 강화	322

제13장 결론 (노대명)	325
제1절 연구결과의 주요 내용	325
제2절 정책제안	327
 참고문헌	 333
 부 록	 341

표 목차

〈표 2-1〉 취업상태에 따른 근로능력빈곤층의 구성도	24
〈표 2-2〉 근로능력빈곤층(A)의 인구사회적 특성	26
〈표 2-3〉 근로능력자 및 근로능력이구주의 평균 취업기간 비교	29
〈표 2-4〉 가구여건 별 근로능력이구원의 취업기간	30
〈표 2-5〉 가구내 미취학아동이 있는 경우 여성 근로능력이구원의 취업기간	31
〈표 2-6〉 근로능력빈곤가구의 돌봄 욕구 규모	33
〈표 2-7〉 근로능력빈곤가구의 주거점유형태	33
〈표 2-8〉 근로능력이구의 소비지출 대비 주거비 지출 비중	34
〈표 2-9〉 근로능력빈곤가구의 교육 욕구	34
〈표 2-10〉 근로능력빈곤가구의 소비지출 대비 교육비 지출 비중	35
〈표 2-11〉 근로능력빈곤가구의 소비지출 대비 의료비 지출 비중	36
〈표 2-12〉 근로능력빈곤가구의 만성질환자 현황	36
〈표 2-13〉 근로능력자의 빈곤 경험 및 빈곤 경험 기간	38
〈표 2-14〉 근로능력자의 취업상태 변화	41
〈표 3-1〉 고용보험 지출현황	49
〈표 3-2〉 2012년 자활사업 유형별 참여자 현황	55
〈표 3-3〉 희망리본사업 및 자활사업의 사업성과	58
〈표 3-4〉 성과급 지급 실적	58
〈표 3-5〉 취업성공패키지 연도별 사업추진실적	62
〈표 3-6〉 기초생활보장수급자 연도별 사업추진실적	62
〈표 3-7〉 정부지원 훈련 프로그램	64
〈표 3-8〉 부양자녀수 및 급여액에 따른 근로장려금 최대지급액	69
〈표 3-9〉 근로장려금 지급 현황	70
〈표 3-10〉 부양자녀수에 따른 급여 점증률 및 점감률	70
〈표 3-11〉 2013년 최대 근로소득장려금	72
〈표 3-12〉 2013년 직접일자리 현황(세부사업 기준, 70개)	75
〈표 3-13〉 재정지원 일자리 사업 예산 중 직접일자리 사업 비중	76
〈표 3-14〉 시간에 따른 직접 일자리 분류 기준	77
〈표 3-15〉 적극적 노동시장 총 지출 대비 직접일자리 사업 지출 비중 비교(2009년 기준)	78

〈표 3-16〉 사회적기업 인증 요건	80
〈표 3-17〉 사회적기업 육성 지원 내용	82
〈표 4-1〉 전체 가구(농어가 제외) 대상 상대빈곤율 추이	94
〈표 4-2〉 연도별 가구규모별 최저생계비와 전년 대비 증가율	98
〈표 4-3〉 기초보장제도 수급자 추이	99
〈표 4-4〉 2011년 말 현재 근로능력수급자의 구성	100
〈표 4-5〉 자활사업 참여자의 수급지위별 구성	101
〈표 5-1〉 근로장려금 신청 및 지급 현황 (2009~2013)	134
〈표 5-2〉 근로장려세제 개편 및 자녀장려세제 도입에 따른 소득기준 및 최대급여액 변화	137
〈표 6-1〉 빈곤층의 구성(2011)	152
〈표 6-2〉 근로능력 빈곤층의 1년간 취업지원서비스 참여자 비중(2011)	163
〈표 7-2〉 전략적 행동의 유형과 대응 방안	186
〈표 9-1〉 사회적 일자리와 관련된 주요 개념들	220
〈표 9-〉 고용노동부 '사회적일자리창출사업'의 내용변화	225
〈표 9-〉 보건복지부 '자활근로사업'의 내용변화	231
〈표 9-〉 사회적경제의 주요 개념들	237
〈표 9-5〉 응답 종업원의 취약요인	241
〈표 9-6〉 노동통합사회적기업 종업원(책임자 응답) 고용적합성	242
〈표 9-7〉 노동통합사회적기업의 사업목표별 비중	243
〈표 9-8〉 노동통합사회적기업의 전체 자원동원 비중	243
〈표 9-9〉 노동통합사회적기업의 노동통합 결과	244
〈표 9-10〉 사회서비스 바우처 제공기관 유형별 분류(2011. 1. 기준)	251
〈표 9-11〉 부처형 예비사회적기업 주요사업내용	260
〈표 10-1〉 내일행복지원단 시범사업 모델	280
〈표 11-1〉 지역자활센터의 지역특성별 · 규모별 현황 (2013년 현재)	290
〈표 11-2〉 지역자활센터의 유형별 인력배치 기준	292
〈표 11-3〉 자활기업의 업종별 참여자 수(2012년)	293
〈표 11-4〉 자활근로사업의 업종별 사업단 규모 및 참여자 규모(2012년)	293
〈표 11-5〉 지역자활센터의 지역특성화 모델 구축방안	307

그림 목차

[그림 1-1] 일을 통한 빈곤탈출 지원 TFT 구성(안)	13
[그림 2-1] 상대빈곤선에 따른 빈곤층 및 근로빈곤층 추정 규모	22
[그림 2-2] 근로빈곤층의 취업특성	23
[그림 2-3] 가구내 근로능력 가구원 대비 무능력 가구원의 비율	27
[그림 2-4] 가구내 근로능력 가구원 대비 취업가구원의 소득분위별 비율	28
[그림 2-5] 근로능력자 소득10분위별 취업기간 비교	29
[그림 2-6] 연령대 별 7년간 취업기간	40
[그림 2-7] 성 별 7년간 취업기간	40
[그림 3-1] 근로빈곤층 주요 지원정책	48
[그림 3-2] 2013년 가구규모별 최저생계비 및 부양능력 기본도해	51
[그림 3-3] 자활사례관리 업무흐름도	54
[그림 3-4] 희망리본-자활근로-취업성공패키지 연계도	56
[그림 3-5] 단계별 서비스 지원 및 수당 현황	60
[그림 3-6] 탈수급 사유 및 적립금 사용 용도	74
[그림 3-7] 사회적기업 육성법상 사회적기업의 유형	81
[그림 3-8] 사회적기업을 통한 일자리창출사업 추진체계	82
[그림 4-1] 2인 이상 도시근로자가구의 빈곤율 추이	94
[그림 4-2] 1990년 이후 근로빈곤층의 추이	95
[그림 4-3] 근로빈곤층의 취업상태(종사지위)별 분포	96
[그림 4-4] 종사상지위별 ·취업상태별 빈곤위험률	97
[그림 4-5] 기초보장제도의 개편방향	107
[그림 4-6] 취업지원 프로그램의 흐름도	110
[그림 4-7] 근로빈곤층 지원정책의 전달체계	112
[그림 4-8] 지역자활센터 개편에 따른 주요 사업 프로그램	115
[그림 5-1] 1~3차 근로장려세제 확대 개편 이후의 근로장려세제 급여체계	133
[그림 5-2] 근로장려세제 개편 및 자녀장려세제 도입에 따른 급여체계 변화	138
[그림 5-3] 근로장려세제 & 자녀장려세제 연계 적용 시 맞벌이여부에 따른 급여체계 예시	138
[그림 5-4] 근로유인형 급여체계 도입에 따른 가처분소득 변화 구조 개선방향	140
[그림 5-5] 근로유인형 급여체계 구성 및 정책 연계방안의 기본구조	142

[그림 6-1] 근로능력 빈곤층의 사회보장과 고용서비스 사각지대 비중(2011)	153
[그림 6-2] 비빈곤 가구에서 가구주가 실직하였을 경우 빈곤 진입률(2011)	154
[그림 6-3] 근로빈곤층 정책대상의 확대와 정책 방향	155
[그림 6-4] 근로빈곤층 취업 우선 지원 시범사업 운영방안 개요	159
[그림 6-5] 취업능력에 따른 단계별 취업지원경로	161
[그림 7-1] 취업성공패키지의 사전단계	190
[그림 9-1] 유럽 노동통합사회적기업의 노동통합 유형	240
[그림 9-2] 유럽 노동통합사회적기업의 자원유형	240
[그림 9-3] 자활공동체와 사회적기업의 노동통합 효과 비교	245
[그림 9-4] 노동통합사회적기업의 구성	247
[그림 9-5] 지역사회 비영리사회서비스 네트워크 모델	253
[그림 9-6] 이탈리아 트랜티노 협동조합연합회 조직도	259
[그림 10-1] 취업지원서비스 제공 조직들의 사례담당의 원리	274
[그림 10-2] 취업지원 프로그램의 관계 주체들과 업무흐름	278
[그림 11-1] 지역자활센터의 광역시도별 배치 현황(2013)	291
[그림 11-2] 기초생활보장제도 개편 이후 기존 수급자의 생계급여 수급율 추정	298
[그림 11-3] 지역자활센터의 문제점과 개편방향	301
[그림 11-4] 지역특성화 모델에 대한 가이드 라인	309

1. 연구목적

지난 십여 년간 근로빈곤층 지원정책이 시행되어 왔음에도, 여전히 그것은 하나의 독립된 제도와 정책으로 발전하지 못하고 있다. 더욱이 근로빈곤층의 문제가 더욱 심화되고 있으며, 이것이 사회통합을 위협하는 중요한 갈등요인으로 인식되는 상황에서 이러한 조치가 취해지지 않고 있다. 따라서 근로빈곤층이 일을 통해 빈곤에서 탈출할 수 있도록 돕는 정책을 마련하는 일은 정책적으로 높은 우선순위를 갖게 된다. 하지만 이것이 완전히 새로운 정책과 제도를 마련하는 일은 아니다. 오히려 지금 필요한 것은 지금까지 도입된 다양한 제도들을 내실화하고, 각 제도가 시너지 효과를 가질 수 있도록 연계·통합하는 일이다.

2. 개편방향

일을 통한 빈곤탈출 지원정책의 개편방향은 지금까지 각종 지원제도가 봉착해 왔던 문제점에 대응하는 것이다. 먼저 기존 근로빈곤층 지원정책에서는 복지제도와 취업지원제도가 서로 분절적으로 작동하여 수급자 및 근로빈곤층의 근로유인효과를 나타내지 못했다. 이는 기초생활보장제도의 가장 큰 문제점 중 하나로 지적되었던 사항이다. 따라서 첫 번째 개편방향은 기초생활보장제도와 근로장려세제 등 기존 복지제도를 근로유인형으로 개편하는 것이다. 이어 기존 근로빈곤층 지원정책에서 취업지원제도는 다분히 공급자 중심이었다. 그것은 참여자를 부처단위로 나누어 관리함에 따라 취업지원 프로그램의 연계가 이루어지지 않았음을 의미한다. 따라서 취업지원서비스는 관리체계의 통합과 지원 프로그램의 다양화, 그리고 참여자의 선택권 강화와 같은 방향으로 개편할 필요가 있다. 이것이 두 번째 개편방향이다. 끝으로 지금까지 근로빈곤층 지원정책에서 공공기관의 역할은 미미했고, 많은 역할을 민간기관에 미루어 왔다. 따라

서 향후 개편방안은 복지제도와 취업지원제도가 유기적으로 연계될 수 있는 공공전달 체계를 구축하고, 민간공급기관(지역자활센터)의 역할을 재정립하는 일이다. 이것이 세 번째 개편방향이다.

3. 근로유인형 급여체계 구축

복지제도를 근로유인형 지원제도로 개편하기 위한 보다 종합적인 평가가 필요하다. 21세기 근로빈곤층 지원정책의 가장 큰 해결과제는 고용-복지제도를 개편하여, 그것으로 하여금 근로빈곤층에게 일할수록 유리하다고 느끼게 만드는 분명한 시그널을 주는 일이다. 따라서 현재 우리나라는 기초생활보장제도의 급여체계가 취업과 탈수급을 기피하게 만드는 문제를 해결하고, 근로장려세제나 사회보험료 지원제도, 자산형성 지원제도 등을 일할수록 유리하도록 재구성할 필요가 있다. 단기적으로는 기초생활보장제도 수급자에게 근로장려세제를 적용하여, 근로인센티브 체계가 작동하게 하는 일이 시급하다. 중장기적으로는 각종 지원제도가 저임금 또는 저소득근로자와 근로빈곤층에 대한 실질적인 소득보전·근로유인 프로그램으로 작동하도록 개편하는 일이다. 이미 근로장려세제 개편 등이 예고되고 있다는 점에서 향후 정책과제는 다양한 고용-복지 프로그램의 근로유인효과를 점검하고 제도 간 정합성을 높이는 방안을 검토하는 일이다.

4. 취업지원서비스 개편

취업지원서비스는 고용센터와 지자체 간의 안정적인 협력체계 구축이 필요하다. 근로빈곤층이 일을 통해 빈곤에서 탈출하도록 지원하려면 적절한 취업지원서비스 제공이 중요하다. 물론 점차 취업지원서비스 제공방식이 조건부과 중심에서 자발적 신청 중심으로 변화하게 된다는 점에서 이러한 상황에 걸 맞는 대처가 필요하다. 여기서는 취업지원서비스의 활성화를 위해 취업능력 평가에 따른 프로그램 배치, 단계적 취업지원 경로에 따른 취업지원서비스의 연계와 조정, 취업지원 프로그램의 다양화와 내실화, 참여수당과 취업인센티브의 제공 등을 제안하였다. 하지만 취업지원 인프라와 서비스 공급역량이 부족한 상황에서 프로그램 단위로 전문화된 서비스를 분담하여 제공하기 위해서는 고용센터와 지방자치단체 간 협력체계의 구축이 필요하다. 이를 위해

지역별로 다양한 시범사업을 추진하고 사례조정회의를 활성화할 필요가 있다. 통합형 취업지원서비스가 가능하기 위해서는 심층상담을 통해 취업지원계획을 수립하고 참여 기간 동안 사례관리를 해야 한다. 그러나 공공서비스 인프라가 취약한 상태에서는 서비스의 질을 담보하기 어렵다. 민간 위탁기관에 대한 의존도 한계가 있다. 공공 취업지원서비스의 확충이 선결되어야 할 것이다.

5. 취업연계 프로그램 개편

취업연계 프로그램의 개편과 통합을 위해서는 객관적 평가가 필요하다. 취업연계 프로그램의 개편과 관련해서는 다음과 같이 제안할 수 있다. 과거의 정책경험에서 교훈을 얻어야 한다는 점이다. 취업지원 프로그램 참여자를 취업 가능성 등의 기준에 따라 인위적으로 두 부처에 배분하는 것은 과거 경험에서 볼 때 바람직하지 않다. 기본적으로 근로빈곤층에게 복지적 사례관리와 취업지원 서비스는 통합적으로 이루어져야 한다. 마찬가지로 맥락에서 희망리본사업과 취업성공패키지를 통합하는 문제가 쟁점이 된 것도 그리 바람직한 일이 아니다. 희망리본사업과 취업성공패키지를 단기적으로는 병렬적으로 유지하고, 중장기적으로 통합하는 방안이 검토되고 있다. 두 사업이 참여자와 사업내용 측면에서 변별력이 없다면, 통합하는 방안을 강구할 수 있다. 하지만 이 점과 관련해서는 보다 객관적인 평가가 선행되어야 할 것이다. 취업연계 프로그램은 성과계약 방식을 통해 사업성과를 제고할 수 있었다는 점에서 성과계약의 지속가능성을 담보할 수 있는 방안에 대한 후속작업이 필요하다.

6. 직업훈련 프로그램 개편

지금까지 취약했던 근로빈곤층 대상 직업훈련 프로그램을 대폭 개편해야 한다. 근로빈곤층 직업훈련 정책의 개편방향은 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫째, 근로빈곤층의 욕구와 능력에 맞는 직업훈련 프로그램을 개발·제공하는 것이다. 우선 훈련 프로그램과 상담과 알선을 긴밀하게 연계시키는 것이다. 그리고 근로빈곤층의 경우 욕구와 능력에서 다양한 편차를 보이기 때문에 맞춤형서비스를 하기 위해서는 훈련프로그램을 다양화할 필요가 있다. 둘째, 직업훈련과 취업의 연계성을 높이는 것이다. 이를 위

해서는 훈련 참여자들이 지역의 취업 여건을 고려하여 훈련프로그램을 선택하도록 상담과 지원을 강화하는 것이 요구되고 이를 위해서는 현행 계좌제 훈련방식의 전면적인 개선이 필요하다. 셋째, 근로빈곤층에 대한 직업훈련은 일반인보다도 더 장기적인 접근이 필요하다. 근로빈곤층의 생활 및 근로 환경에 부합하고, 쉽게 직업훈련에 참여할 수 있도록 중장기 프로그램을 개발하고, 기초수준에서 전문성 확보 단계까지 수준을 고려한 패키지형 프로그램 등을 확대·지원할 필요가 있다. 넷째, 훈련 시 생활의 문제를 해결하고 직업훈련 참여 유인을 높이기 위한 수당을 강화하면서도 동시에 훈련 수당만을 위해 프로그램에 참여하는 유인도 낮출 필요가 있다. 다섯째, 근로빈곤층에 적합한 훈련 정보 생산과 접근성 제고가 요구된다. 근로빈곤층의 경우 훈련에 대한 정보와 장소 접근성이 많이 떨어진다는 것은 충분히 확인되고 있다. 그 밖에도 근로빈곤층의 전문화된 훈련에 특화된 노동통합형 사회적기업에 대해 우선 지원하는 방안을 생각해볼 수 있다.

7. 사회적경제 활성화

기존 지역자활센터 사업을 사회적경제 활성화 사업과 적극적으로 연계할 필요가 있다. 사회적경제는 우리사회가 안고 있는 다양한 문제를 해결하기 위한 새로운 공공영역(public space)의 설정을 전제로 한다. 이를 활성화하기 위한 정책과제는 다음과 같이 고려될 필요가 있다. 첫째, 사회적경제법(Social Economy Act)의 제정을 통해서 사회적경제의 활성화를 위한 통합적인 정책집행이 이루어지도록 할 필요가 있다. 이미 유럽의 스페인과 그리스는 사회적경제법을 제정하여 시행하고 있다. 둘째, 중앙부처별로 ‘사회적경제일자리’ 전략분야 설정을 통한 부처형사회적기업 활용방안을 수립할 필요가 있다. ‘사회적경제일자리’는 기존의 사회적기업의 설립 중심의 공급주도의 지원 정책에서 벗어나 그것의 실질적인 역할이 가능하도록 하는 수요중심의 제도적 환경을 제공하는 것이 필요하다. 셋째, 「사회적기업육성법」의 사회적기업 유형을 좀 더 명확하게 규정할 필요가 있다. 넷째, 사회적가치가 입찰과정에서 실질적으로 고려될 수 있는 공공조달방식이 개편되어야 한다. 다섯째, 사회적경제의 활성화를 위한 다양한 성격의 기금설치가 필요하다. 특히 사회적경제 주체들이 자율적으로 통제하고 활용할 수 있는 기금의 설치는 무엇보다 시급하다. 이에 대한 정부의 인내자본(patient capital)

성격의 지원이 요구된다. 여섯째, 사회적경제의 가치평가와 관련한 개방적인 접근이 필요하다. 사회적경제 조직들의 활동에 근거가 되고 있는 관련 공공정책의 관점과 사회적경제의 규범적 가치를 균형 있게 고려한 자율적인 평가지표의 설정과 목표지향적인 성과평가 방식을 고려할 필요가 있다.

8. 공공전달체계 개편

근로빈곤층 지원정책을 위한 전달체계 개편방안은 시범사업 실시를 통해 구체화해야 한다. 현재 정부는 고용센터 중심의 취업지원과 내일행복지원단 중심의 복지서비스 제공이라는 개편방안을 추진하고 있다. 그리고 남양주의 고용복지센터 등 다양한 대안적 모델 또한 검토되고 있다. 하지만 현재 상황에서는 어떠한 개편방안도 분명한 비교우위를 입증하지 못하고 있다. 더욱이 각각의 개편안을 추진하는 주체 사이에서도 합의가 도출되지 못한 상황이다. 이 점에서 공공전달체계 개편방안은 전체적으로 고용과 복지서비스의 연계를 효과적으로 수행할 수 있어야 한다는 원칙을 존중하되, 정교하게 설계된 시범사업을 통해 개편방안을 확정하는 것이 바람직하다는 점을 지적하고자 한다.

9. 지역자활센터 개편

지역자활센터 또한 개편을 위한 이행기간을 설정하여 본격적으로 구조개편에 착수할 필요가 있다. 이미 수만 명의 근로빈곤층이 사업에 참여하고 있는 지역자활센터를 개편하기 위해서는, 그리고 벌써 10년 이상 운영해 왔던 프로그램을 전환하기 위해서는 최소한 약 3년 간의 이행기가 필요하다. 여기서는 2014년 초에 시작하여 2016년 말에 이행을 완결하는 방식을 제안하고자 한다. 이처럼 이행기들 겹으로써 개별 지역자활센터가 다양한 사업프로그램을 조정하고 개편할 수 있는 시간적 여유를 확보할 수 있을 것이다. 이 기간 중 시범사업 모형은 복지부, 지자체, 지역자활센터, 전문가 등의 협의를 거쳐 확정할 필요가 있다. 시범사업 참여기관은 공모방식을 통해 선정하고, 일부 사업모형은 외부 사회적경제 조직에게도 개방하여 비교모델을 구축해야 할 것이다. 그리고 시범사업의 추진과정을 모니터링하고 결과를 객관적으로 평가할 수 있도록 시

범사업 기획 및 평가 프로젝트를 함께 추진해야 할 것이다.

10. 향후 정책과제

향후 근로빈곤층 지원제도는 고용서비스와 복지서비스의 유기적 연계를 전제로 하는 <고용-복지 연계제도>를 지향해야 한다. 소득보장제도와 취업지원제도에 대한 소관 부처가 분리되어 작동하는 과정에서 다양한 문제가 발생해 왔다는 서구 복지국가의 경험을 반면교사로 삼아야 할 것이다. 하지만 현재 기초생활보장제도 개편이 이러한 방향으로 이루어지지 않았으며, 이와 연계할 취업지원제도 또한 제도화의 근거를 마련하기 힘든 상황이다. 그것은 아직 근로빈곤층 지원제도를 온전히 구축할 수 있는 여건이 성숙하지 않았음을 의미하는 것일 수 있다. 따라서 근로빈곤층을 위한 <고용-복지 연계제도>는 향후 지속적으로 추진해야 할 정책과제로 남게 된 것이다. 이는 공공부조제도를 이원화하는 방안이나 한국형 실업부조제도를 도입하는 방안 등 다양한 대안에 대한 타당성 검토를 통해 해결해야 할 문제인 셈이다. 하지만 근로빈곤층 문제가 심화되는 최근의 상황을 고려하면, 대책마련을 미루기만 해서는 곤란한 일이다.

*주요용어: 고용복지, 근로빈곤, 탈빈곤, 취업지원, 근로유인, 고용, 복지



제1장 서론

제1절 연구목적

제2절 연구방법

제3절 주요 연구내용과 한계점

제1절 연구목적

2013년 현재 우리사회는 다양한 경제사회문제에 노출되어 있으며, 그 중에서도 근로빈곤층 문제는 더욱 심화되고 있다. 외형적으로는 외환위기와 같은 거대한 충격이 끝나고, 사회가 안정기에 들어선 것처럼 보일 수 있지만, 내용적으로는 외환위기 이후 경제사회적 충격이 계속 누적되어 있는 상황이다. 이는 2012년 현재 빈곤율이 외환위기 직후보다 높다는 점에서도 알 수 있지만, 자살 등 사회문제가 지속적으로 악화되고 있다는 점을 통해 확인되고 있는 것이다. 주목해야 할 점은 이처럼 극단적인 선택을 하는 사람 중 상당수가 근로빈곤층이라는 점이다.

우리사회는 사지가 멀쩡한 사람이면 어디 가서 어떤 일이라도 해서 살아갈 수 있다고 생각하는 경향이 있다. 하지만 현실은 그렇게 단순하지 않다. 근로빈곤층 중 일부는 이미 상당기간 노동시장에서 저임금으로 일해 왔고, 그에 따라 만성적인 소득불안 또는 반복적인 빈곤을 경험한 집단이다. 하지만 다른 일부는 취업을 통해 안정적인 소비생활을 영위하다 질환이나 다른 요인으로 일자리를 잃고 심각한 박탈감을 경험하는 집단이다. 후자는 심각한 상실감으로 인해 극단적 선택을 하기도 하는데, 이는 언론을 통해 자주 보도되곤 한다.

이제 우리사회의 근로빈곤층 지원정책은 이들이 심각한 박탈을 경험하지 않도록 적절한 복지서비스를 제공하고, 취업 등 자립을 위한 기회를 가질 수 있도록 보다 전문화된 서비스를 제공하는데 주력해야 할 것이다. 근로빈곤층은 재도전을 할 수 있다는 판단 자체가 매우 중요한 의미를 갖는다. 그것이 자립을 위한 각종 노력에 긍정적인 영향을 미치기 때문이다. 이는 근로빈곤층 지원정책이 구체적으로 무엇을 지원하는 일 이상으로 이들이 재도전을 할 수 있다는 가능성을 갖게 하는 일 또한 중요하다는 점을 말해준다.

2013년 초반 현 정부는 빈곤정책 전반에 걸쳐 몇 가지 국정과제를 제시하였다. 하나는 기초생활보장제도 급여체계를 맞춤형 급여체제로 개편하는 것이고, 다른 하나는 근

로빈곤층 지원정책을 개편하는 <일을 통한 빈곤탈출 지원>(52)이다. 현 정부의 국정과제 목록에서 근로빈곤층을 대상으로 하는 지원정책의 강화는 이들의 탈빈곤을 촉진하여 중산층을 육성한다는 것과 맥을 같이 하고 있다. 실제 개념적으로는 근로빈곤층에서 벗어나면, 이들이 중산층의 증가로 표현되기도 한다.

국정과제로 제시된 <일을 통한 빈곤탈출 지원>은 정책방향 및 세부 개편방안을 담고 있다. 따라서 정책방향과 세부 정책과제에 대해서는 충분한 타당성 검토가 필요할 것이다. 세부 개편방안이란 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 그 동안 분절적으로 운영되어 왔던 소득보장제도와 취업지원제도 그리고 근로유인제도를 유기적으로 연계한 종합적 지원제도를 구축한다는 것이다. 이는 저소득층 자립지원법과 관련이 있지만, 구체적인 내용이 제시되어 있지는 않은 상황이다. 둘째, 전체 지원제도를 일하는 것이 미취업 상태에 머무는 것보다 유리하도록 설계한다는 것이다. 이는 근로장려세제를 확대하고, 새로운 지원프로그램을 도입하며, 이를 기초생활보장제도와 연계하는 것을 골자로 하고 있다. 더불어 사회보험료 지원이나 자산형성 등을 아우르고 있다. 셋째, 취업지원 프로그램 중 희망리본과 취업성공패키지를 통합하는 방안을 제안하고 있다는 점이다. 이는 지난 수년간 근로빈곤층 지원정책에서 갈등을 야기했던 대표적 프로그램이었다. 넷째, 근로빈곤층 대상 전달체계를 개편하는 것이다. 하지만 이 부분은 한편으로는 자활사업 참여자를 고용센터에 우선 의뢰하여 취업연계를 하게하고, 다른 한편에서는 내일행복지원단을 두어 고용서비스와 복지서비스의 연계를 강화하게 하는 다소 상충되는 방안을 함께 담고 있다.

이 연구는 국정과제로 제시된 <일을 통한 빈곤탈출 지원>을 활성화하기 위해서는 1) 어떻게 고용-복지제도를 개편하고, 2) 취업지원 프로그램을 재구성하며, 3) 전달체계를 바꾸어야 하는지 검토하고 있다.

먼저 기초생활보장제도 개편과 관련해서 그것이 근로빈곤층 지원제도와 어떠한 관련성을 가져야 하는지에 대한 검토이다. 사실 이 문제는 연구자와 정책결정자 그리고 시민단체가 쉽게 합의점을 도출하지 못하고 있는 사항이다. 즉, 근로능력자에 대한 별도의 소득보장제도(생계급여제도)를 구축하고, 이를 취업지원제도와 연계한 <고용-복지 연계제도>를 구축한 문제는 이견이 존재하고 있다. 이 점에서 본 연구에서는 이 개편방안과 관련해 연구진의 의견을 개진하고 있다.

이어 취업지원 프로그램과 관련해서는 모든 참여자에게 취업역량을 평가하고 취업

연계 프로그램에 참여토록 하는 단기 프로그램을 적용하는 방안을 제안하고 있다. 이는 지금까지 상담을 거쳐 참여할 프로그램을 결정하는 방식을 바꾸어, 취업역량을 평가하고 취업연계를 하는 단기 프로그램에 참여토록 하고, 이를 통해 취업에 이르지 못한 참여자에 대해서는 전문화된 취업지원 프로그램에 참여하도록 하는 것이다. 이는 최근 유럽의 복지국가에서 근로빈곤층에 대한 취업지원과 관련해 선택하고 있는 방식이기도 하다.

끝으로 전달체계 개편과 관련해서는 고용과 복지분야의 전문가들이 의견을 수렴하는데 주력하였다. 그것은 현재의 전달체계 개편방안이 부처 간의 이견으로 인해 합리적 대안을 찾기 힘들 수 있기 때문이다. 이러한 논의결과는 전달체계 개편방안에 잘 반영되어 있다. 그것은 기본적으로 근로빈곤층이 필요로 하는 고용서비스와 복지서비스를 유기적으로 잘 연계하는데 초점을 맞추고 있는 것이다. 이와 더불어 지금까지 자활사업의 가장 대표적 민간전달체계였던 지역자활센터 개편방안 또한 제안하고 있다. 그것은 향후 근로빈곤층 취업지원정책에서 지역자활센터의 사업규모가 축소될 개연성이 있다는 판단에 따른 것이다.

제2절 연구방법

이 연구보고서는 논거 중심의 연구결과를 토대로 제도개편 방향과 전략을 수립하고자 하였다. 그것은 근로빈곤층 지원정책에 대한 다양한 이론적 검토, 한국 근로빈곤층의 실태를 파악하고 제도개편 방향을 모색하기 위한 실증분석, 각 분야의 전문가 의견을 수렴하는 절차를 지칭한다.

먼저 이 연구는 지금까지 우리나라의 근로빈곤층 지원정책의 형성과 발전 그리고 향후 과제에 대한 선행연구 검토에서 출발하고 있다. 그것은 연구에 참여하고 있는 연구진들의 연구결과에서도 쉽게 확인할 수 있다. 근로빈곤층 지원정책의 개편은 이미 십여 년 전부터 많은 전문가들이 연구해 왔으며, 구체적인 개편방안과 관련해서도 다양한 의견이 개진되고 있다. 그 밖에도 외국 근로빈곤층 지원제도에 대한 검토를 토대로 우리 근로빈곤층 지원정책의 개편방향을 제안하고 있다. 예를 들면, 영국, 독일, 프랑스, 미국 등 서구 주요국가의 근로빈곤층 지원정책 개편과 관련된 비교연구를 통해 기

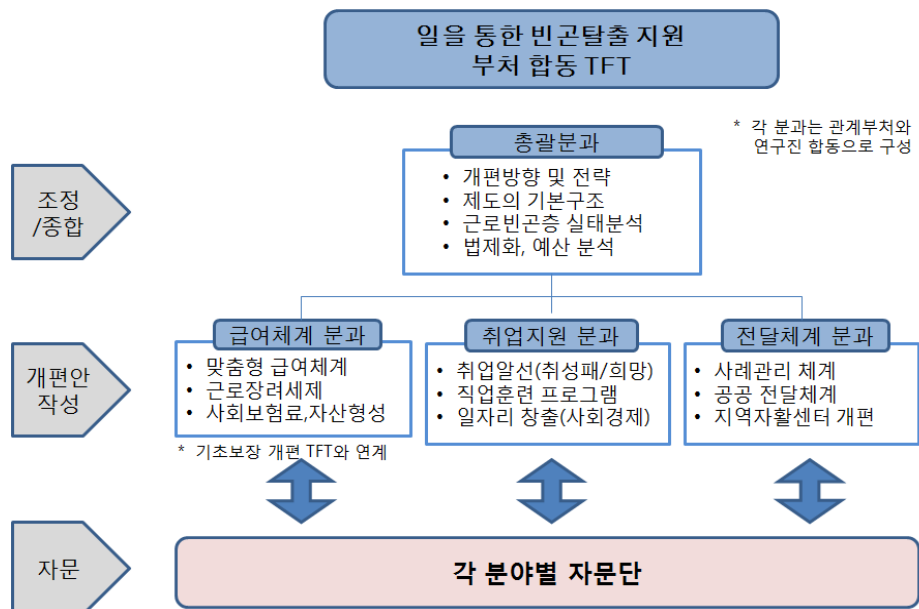
초생활보장제도 및 근로빈곤층 지원제도의 개편방안을 제안하고 있다.

이어 근로빈곤층의 실태를 정태적·동태적 관점에서 객관적으로 분석하고, 실태 진단 결과를 토대로 근로빈곤층 지원정책의 방향을 제시하고자 하였다. 분석에 활용할 데이터는 통계청의 가계동향조사와 가계금융복지조사(패널), 한국보건사회연구원의 한국복지패널조사와 복지실태조사 등이다. 동태적 분석은 한국 복지패널조사 데이터 및 한국노동패널 데이터를 활용하였고, 근로능력이 있는 빈곤층의 취업상태 및 소득상태 그리고 수급지위 변동을 분석하였다. 분석에 활용한 데이터는 2012년 말과 2013년 초에 취합된 기초생활보장제도 수급자 데이터이다. 특히 본 연구에서는 기초생활보장제도 개편에 따라 급여체계가 분리되고 선정기준이 바뀌는 경우, 근로능력이 있는 수급자 중 어느 정도가 생계급여를 수급하게 될 것인지 살펴보았다. 분석결과는 기초생활보장제도 개편에 따라 근로능력이 있는 수급자 중 상당수가 생계급여에서 탈락할 것으로 예측되었다.

자활사업 프로그램, 즉 희망리본사업이나 취업성공패키지사업, 자활근로사업이나 자활기업, 기타 직업훈련 프로그램에 대해서는 각 부처의 행정데이터를 분석하는 방식을 채택하였다. 그 중에서도 자활근로사업 및 자활기업에 대한 기초분석은 중앙자활센터가 구축한 데이터를 활용하였다. 그 밖에 지역자활센터의 현황 및 개편에 대한 검토 의견은 지역자활센터 협회의 도움을 받았다.

끝으로 본 연구는 다양한 이해당사자의 의견을 수렴하는 논의체계를 구축하였다. 근로빈곤층 지원제도 개편작업은 다양한 소관 부처, 이해당사자, 전문가가 관련되어 있다는 점에서 <다양한 의견을 수렴할 수 있는 논의구조>가 필수불가결하다. 따라서 본 연구의 연구진들은 보건복지부를 비롯한 유관 부처가 참여하는 <일을 통한 빈곤탈출 지원정책 도입을 위한 TFT>에서 개편방향 및 세부 개편방안과 관련해서 의견을 개진하고, 개편방안에 대한 다양한 의견을 수렴하는데 주력하였다.

[그림 1-1] 일을 통한 빈곤탈출 지원 TFT 구성(안)



제3절 주요 연구내용과 한계점

본 연구는 기초생활보장제도와 자활지원제도를 개편하여 새로운 형태의 제도, 즉 〈일을 통한 빈곤탈출 지원제도〉를 마련하는데 그 목적이 있다. 〈일을 통한 빈곤탈출 지원〉이란 결국 새로운 〈고용·복지 연계정책〉을 의미하는 셈이다. 이를 위해 연구는 크게 네 파트로 나누어 수행하였다. 제1부는 근로빈곤층 및 기초생활보장제도 수급자, 각종 지원 프로그램을 살펴보는 〈실태진단〉이다. 제2부는 〈일을 통한 빈곤탈출 지원정책〉의 개편방향을 다루고 있다. 그것은 앞서 언급한 바와 같이, 기초생활보장제도 개편, 근로유인형 급여체계 구축, 취업지원 프로그램 활성화를 내용을 하고 있다. 제3부는 취업지원 프로그램의 활성화방안이다. 여기서는 희망리본과 취업성공패키지, 직업훈련, 자활근로 및 자활기업 등 제반 취업지원 프로그램의 개편방안을 담고 있다. 끝으로 제4부에서는 공공전달체계 개편방안과 민간전달체계, 즉 지역자활센터를 개편하는 방안을 담고 있다.

그럼에도 이 연구가 안고 있는 한계 또한 지적해야 할 것이다. 첫째, 일을 통한 빈곤 탈출 지원정책과 기초생활보장제도 개편이 동시에 진행됨에 따라, 근로빈곤층 지원정책과 관련해서 바뀌어야 할 내용이 제대로 반영되지 않은 측면이 있다. 향후 우리사회에서 논쟁을 야기할 수도 있는 사항이다. 그것은 근로능력자를 대상으로 하는 소득보장제도의 분리와 이들을 대상으로 하는 취업지원 프로그램의 연계가 그것이다. 둘째, 근로빈곤층 지원정책을 개편함에 있어 부처의 이해관계와 민간공급기관의 이해관계를 모두 충족시키는 최적의 해법을 발견하기 힘들었다는 점이다. 이는 사실 어떠한 개편 방안도 모든 이해당사자를 완벽하게 충족시키는 일이 얼마나 힘든 일인지 말해주는 대목이다.



제1부 실태진단



제2장 근로빈곤층 실태분석

제1절 근로빈곤층의 개념 정의

제2절 근로빈곤층의 규모

제3절 근로빈곤층의 실태

제4절 근로빈곤층의 복지욕구

제5절 동태적 분석

제6절 소결

제1절 근로빈곤층의 개념 정의

근로빈곤층이라는 개념은 그 정의가 합의되어 있지 못하다. 가구 단위의 빈곤개념과 개인단위의 노동 개념을 어떻게 정의하느냐에 따라 매우 다의적으로 사용되고 있다. 국가와 연구자, 그리고 정책의 의도 혹은 연구가 제안하고자 하는 함의에 따라 상이하게 정의되고 있다. 즉 근로빈곤층 개념은 이론적으로 정치한 조작화가 필요한 부분도 있지만 정책의 대상집단에 따라 선택적으로 조작화되는 경향이 더욱 두드러지는 개념이라 할 수 있다. 근로빈곤층 개념을 조작화할 때는 연구와 정책이 의도하는 바에 따라 대상을 명확히 하고, 그에 맞춘 개념화가 더욱 실효성이 있을 것으로 받아들여지고 있다.

기존의 근로빈곤층 연구(노대명 외, 2004; 노대명외, 2007; 홍경준, 2005; 최옥금, 2008; 이병희, 2012)를 보면 다양한 근로빈곤층 개념과 함께 각 개념들의 장단점을 참조할 수 있다. 그 중에서도 노대명외(2007)에서는 이른바 기존 ‘근로빈곤층 개념의 사각지대’를 지적하면서 ‘근로가능빈곤층(Workable Poor)’ 개념을 정의하고 그 정책적 효용을 부각한 바 있다. 노대명 외(2007)의 정의는 기존의 근로빈곤층 개념이 포괄하고 있지 못하는 근로능력이 있는 비경제활동인구를 포함하고 있으며, 근로빈곤층 개념이 주로 활용되는 정책이 빈곤층의 경제활동참여를 촉진하기 위한 것으로 전제한다.

이병희(2012)는 국내 연구에서 정의되어 사용된 근로빈곤층 개념을 다섯가지로 정리했는데, 첫째는 근로연령 빈곤층(working-aged poor), 둘째 근로능력빈곤층(workable poor), 셋째 특정 시점에서의 경황 빈곤층 또는 취업 빈곤층 정의, 넷째 경제활동기간을 고려한 근로빈곤층 정의, 다섯째 1년간 취업경험을 가진 빈곤층 정의로 구분하고 있다.

열거한 다섯가지 유형을 각 정의가 내포하고 있는 노동개념에 초점을 맞추어 다시 분류해본다면, 근로연령 빈곤층과 근로능력빈곤층은 노동개념을 경제활동이 가능할 것인지 여부(주로 연령, 장애, 만성질환 등을 이용한 조작화)에 따라 사전적으로 정의한 것으로 보여지며, 이외의 정의는 경제활동의 실 경험을 기준으로 노동개념을 측정

한 것으로 파악이 된다.

만약 경제활동의 실 경험의 측면에서 근로빈곤층을 정의하려고 한다면 특정 시점이나 기간 동안의 취업상태를 바탕으로 빈곤층을 추려내야 한다. 하지만 특정시점의 취업상태를 적용한다면, 불안정한 고용상태로 인해 노동시장 진입과 탈락을 반복하는 근로빈곤층을 포착하기에는 미흡한 점이 있으며, 특정기간 동안의 경제활동 경험을 바탕으로 빈곤계층을 추려내기 위해서는 기간이라는 측면에서의 조작화가 자의적으로 이루어질 수 있는 상황을 배제하기 어렵고, 가구단위의 빈곤이라는 개념도 특정기간에 연동하여 정의해야 할지 아닐지에 대한 다소 복잡한 선택을 필요로 할 것이다.

본 연구의 대상은 이미 노동시장에 참여하고 있는 근로빈곤층 뿐만 아니라 근로능력이 있음에도 취업여건이 열악하여 빈곤층에 머무르고 있는 집단이다. 이들에게 근로유인을 제공하고 지속적인 경제활동을 가능케 함으로써 빈곤에서 벗어날 수 있는 제도적 방안을 마련하는 것이 연구의 목적이라 할 수 있다. 연구의 목적인 ‘일을 통한 빈곤탈출’이라는 정책계획 의도에 비추어 본다면 근로능력빈곤층을 정책대상으로 하고, 해당 집단의 실태를 분석하여 탈빈곤을 위한 제도적 지원의 방향을 가늠하는 편이 취지에 더 부합할 수 있을 것이다. 이하에서는 근로빈곤층 지원정책의 대상집단을 근로능력빈곤층(workable poor)으로 설정하고 분석결과를 제시하고자 한다.

근로빈곤층의 탈빈곤을 위해서는 포괄적 취업지원방식이 필요하고, 개인취업역량의 제고와 함께 근로빈곤층의 안정적인 고용상태 유지를 위해 가구여건 개선이 전제되어야 한다. 또한 실망실업이나 장기미취업 비경제활동인구의 취업을 촉진하고 기존 취업자에게는 경제활동을 지속하게 하는 근로유인을 제공하는 것이 과제라고 할 수 있다.

그를 위해서는 근로빈곤층이라는 집단 내에 존재하는 다양한 특성을 지닌 하위집단을 명확히 구분할 필요가 있다. 근로빈곤층은 다양한 특성을 가진 집단이 혼재하는데, 정태적 관점, 즉 고정시점에서의 취업상태로 구분한다면 취업빈곤층과 미취업빈곤층으로 대별된다. 취업자 중에서는 임시·일용직 근로자와 영세자영업자가 다수를 차지하며, 미취업자 중에서는 실업자와 함께 비경제활동인구의 비중이 매우 높은 것으로 파악되고 있다. 또 다른 측면으로는 가구의 복지욕구, 즉 욕구별 집단 구분이 가능하다. 미취업자의 취업을 촉진하거나, 기존 취업자의 고용유지를 위해서는 적절한 복지급여 및 서비스의 연계가 필수적인 조건이다. 그렇다면 이러한 급여와 서비스가 필요한 근로빈곤층의 하위집단을 가려내야 할 것이다. 근로빈곤층의 취업과 취업유지에 제약을

가져올 수 있는 가구내 돌봄·의료·교육·주거·육구 등을 기준으로 근로빈곤층이 속한 가구의 특성을 구분하고, 이들의 규모를 파악하는 것이 정책 설계에 있어 매우 중요한 사안이다. 동태적 관점에서 본다면, 일시·반복·장기빈곤가구로 구성이 가능한데, 노대명 외(2006)의 연구에 의하면, 당시의 분석 기준으로 일시빈곤이 42%, 반복빈곤이 46%, 장기빈곤이 12%로 분포되어 있었다. 이 중에서 근로빈곤층 지원정책의 핵심지원대상은 반복빈곤층이라고 할 수 있다.

이후 절에서는 근로빈곤층 지원정책의 규모 추정과 관련하여 취업상태별 집단을 구분하여 결과를 제시하고, 이들 근로빈곤층의 실태를 개인별 특성과 가구별 특성으로 구분하여 파악하고자 한다. 가구별 특성에는 근로빈곤층 가구의 근로능력자가 갖고 있는 부양부담 및 근로빈곤층의 취업기간을 분석하여 취업유지 실태를 살펴본다. 또한 근로빈곤층 가구에 상존하는 복지욕구로 인한 근로빈곤층의 취업기간의 차이를 살펴보고, 근로빈곤층의 복지욕구의 규모를 정태적 관점에서 살펴보겠다. 이후 동태적 분석 결과에서는 근로빈곤층의 빈곤경험과 빈곤 지속기간, 취업기간, 취업·미취업 이행을 제시한다.

제2절 근로빈곤층의 규모

1. 근로빈곤층의 규모 추정 및 취업특성

근로빈곤층 규모 추정과 관련한 전제조건은 두가지로 꼽을 수 있다. 하나는 근로빈곤층은 가구단위의 규모 파악이 중요하다는 것이고, 그렇기 때문에 다른 하나는 개인단위의 규모추정에서도 다음 두 집단을 구분해야 한다는 것이다.

첫 번째 집단은 하나는 통상적인 의미의 근로빈곤층으로써 근로능력자(A) 본인이 있겠고, 근로능력자가 속한 가구의 근로무능력자(B)가 있다. 광의의 근로빈곤층은 이 근로능력자(A)와 가구 내 근로무능력자(B)를 포함한다. 근로능력자(A)는 가구라는 생계단위에서 근로능력이 없는 다른 가구원(B)을 부양해야 하는 부담을 안고 있는 집단이다. 즉 고용과 복지가 연계된 정책이 포착해야 할 집단은 근로능력자 본인과 그가 속한 가구의 근로무능력가구원인 것이다. 이처럼 정책대상인 근로빈곤층의 규모를 파악할

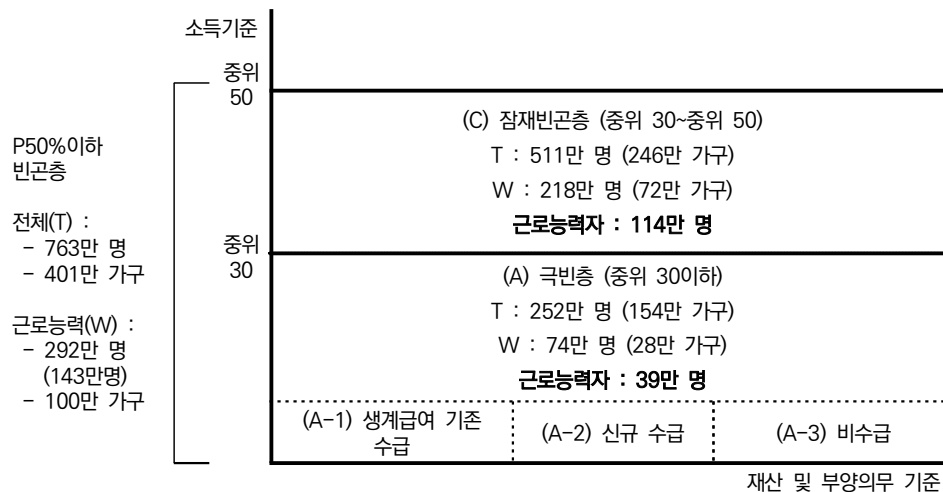
때 두가지 집단으로 구분하여 추정하는 것은 근로빈곤층(A)을 대상으로 한 취업지원과 복지지원의 연계와 관련하여 중요한 실마리를 제공한다.

아래의 그림은 두 가지 상대빈곤선을 활용하여 근로빈곤층 규모를 추정한 결과이다.

경상소득으로 중위 50%를 기준으로 삼고 그 이하의 빈곤층을 추정했을 때, 전체 빈곤층은 약 763만 명으로 가구 단위로는 약 401만 가구에 이른다. 그 중 근로능력가구에 속한 빈곤층(A+B)은 292만 명 (100만 가구)이다. 현재 논의되고 있는 맞춤형 급여 체계 하의 생계급여 수급기준(중위소득 30%)에 해당하는 빈곤층은 전체로는 약 252만 명(154만 가구)이며, 그 중 근로능력가구에 속한 빈곤층(A+B)은 약 74만 명(28만 가구)이다.¹⁾

근로능력자 본인인 근로빈곤층(A)의 추정된 규모는 중위소득 50% 이하(A50)는 약 143만 명, 중위소득 30% 이하(A30)는 약 39만 명에 달한다.

[그림 2-1] 상대빈곤선에 따른 빈곤층 및 근로빈곤층 추정 규모



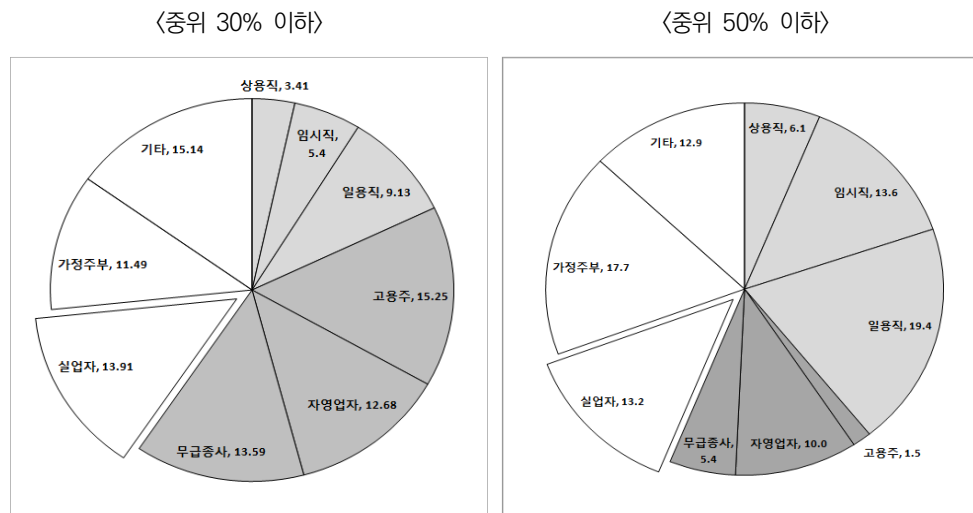
자료: 한국보건사회연구원(2011), 2011년 복지욕구실태조사 원자료

중위 50% 이하 근로빈곤층(A50)의 취업특성을 살펴보면, 임금근로자가 39.2%, 비임금근로자는 16.9%, 미취업자는 43.9%로 분포하고 있다. 이 중 미취업자의 규모는 약 67만 명 정도로 추정된다.

1) 현행 국민기초생활보장 수급자 중 근로능력가구 구성원, 즉 근로빈곤층(A+B)은 약 50만 명에 달한다.

중위 30%이하 근로빈곤층(A30)의 취업특성은 임금근로자 17.9%, 비임금근로자 41.5%, 미취업자 40.5%로 분포하고 있으며, 미취업자의 규모는 약 16만 명 정도로 추정된다. 미취업자 규모는 데이터를 분석하여 추정한 결과이며, 이 미취업자 규모가 실제 조건부과에 따른 취업지원사업 참여자는 아니다.

[그림 2-2] 근로빈곤층의 취업특성



자료: 한국보건사회연구원(2011), 2011년 복지욕구실태조사 원자료

다음의 결과는 중위소득 50% 이하 빈곤층 및 근로빈곤층의 규모를 취업상태(종사상 지위별)로 세분하여 추정한 것이다. 중위소득 50% 이하 근로능력자 143만 명 중 경제활동인구는 99만여 명이며, 실업자를 제외한 이들 경제활동인구 근로능력자의 취업상태 중 많은 비중을 차지하는 것은 일용직 근로자(19.4%), 임시직 근로자(13.6%), 자영업자(10%)의 순으로 나타난다. 전체 취업자 규모는 약 56.1%, 근로능력자(A) 중 실업자와 비경제활동인구를 합한 미취업자는 62만 8천명으로 전체 근로능력자(A)의 43.9%에 달한다. 즉 근로빈곤층의 취업유지 및 취업지원 정책의 대상과 규모는 이들 집단을 통해 가늠할 수 있다. 또한 비경제활동 인구에 속한 전업주부의 규모는 약 17.7%로, 일용직 근로자 다음으로 많은 비중을 차지하고 있다. 근로능력빈곤층의 여성비율은 비빈곤층에 비해 높기 때문에, 취업지원정책의 대상으로 여성인구를 상당부분 감안해야 할 것으로 판단된다.

〈표 2-1〉 취업상태에 따른 근로능력빈곤층의 구성도

(단위: 천 명)

근로능력 구분 취업상태 구분				중위 50 이하 빈곤층				
				합계 (A+B+C)	근로능력가구			무능력가구
	소계 (A+B)	근로능력자 (A)	능력 없음 (B)		능력 없음 (C)			
경제 활동 인구	취 업 자	임 금	상용직	117	104	88	16	13
			임시직	351	232	195	37	119
			일용직	743	356	278	78	387
			소소계	1,211	692	561	131	519
		비 임 금	고용주	29	24	22	2	5
			자영업자	682	231	143	88	451
			무급종사	323	113	77	36	210
			소소계	1,034	368	242	126	666
	소계		2,245	1,060	803	257	1,185	
	실업자		290	223	189	34	67	
계		2,535	1,283	992	291	1,252		
비경제 활동인구	15세 이상	가정주부	556	340	254	86	216	
		학생	354	226	-	226	128	
		연로자	2,745	256	-	256	2,489	
		기타	767	291	185	106	476	
		소소계	4,422	1,113	439	674	3,309	
	14세 이하		675	524	-	524	151	
	소계		5,097	1,637	439	1,198	3,460	
전체			7,632	2,920	1,431	1,489	4,712	
(전체 인구의 %)			(15.6)	(6.0)	(2.9)	(3.0)	(9.6)	

자료: 한국보건사회연구원(2011), 2011년 복지욕구실태조사 원자료

제3절 근로빈곤층의 실태

1. 개인 특성

아래의 표는 근로능력빈곤층의 기본적인 인구사회적 특성을 살펴보기 위해 제시되어 있다. 각 인구사회적 범주의 비율을 비교함으로써 근로능력빈곤층의 특성을 파악하기 위해 근로무능력빈곤층과 근로능력비빈곤층의 인구사회적 특성을 함께 제시하였다. 성별, 연령대, 교육수준은 개인별 정보이기 때문에 해당되지 않지만, 배우자여부와 가구규모의 경우 근로능력빈곤층과 근로무능력빈곤층은 같은 가구에 속한 개인이 존재한다. 따라서 이들 범주의 경우는 중복 집계가 되어 있기는 하나 비교에 크게 영향을

미치지지는 않을 것으로 판단된다.

근로능력자 중 빈곤층과 비빈곤층의 연령대 비율을 비교해보면, 18세에서 49세까지의 비율은 비빈곤층에서 더 높았지만 50세 이상부터의 연령대는 빈곤층에서의 비율이 더 높은 것으로 나타났다. 근로능력빈곤층 집단에서는 상대적으로 고령자가 더 많이 분포되어 있음을 알 수 있다.

근로능력자 중 비빈곤층은 빈곤층에 비해 상대적으로 대졸 이상의 고학력자가 많이 분포되어 있고, 중졸 이하의 저학력자는 더 적었다. 배우자 여부 또한 비빈곤층이 상대적으로 유배우자 비율이 더 높았고, 근로능력빈곤층은 무배우자의 비율이 19.36%로 비빈곤층의 5.58%에 비해 월등히 높은 것으로 나타났다.

근로능력빈곤층의 4인 미만 가구 비율은 66.44%로 비빈곤층의 49.21%에 비해 더 높았다. 이는 빈곤층의 가구규모가 더 소형화되어 있음을 의미한다.

근로무능력빈곤층은 더욱 고령화되어 있는 것을 알 수 있다. 제시된 결과의 연령대는 18세에서 64세까지의 근로연령대이기 때문에 근로무능력자로 분류된 이유는 만성질환 유병과 장애이다. 즉 빈곤층에서는 상대적으로 고령일수록 만성질환의 유병률이 높고 장애율이 높다는 것을 유추할 수 있다.

교육수준은 근로능력비빈곤층으로부터 근로능력빈곤층 근로무능력빈곤층으로 갈수록 저학력자가 더 많이 분포되어 있음을 알 수 있다. 하지만 근로무능력빈곤층에 비해 근로능력빈곤층의 교육수준은 괜찮은 수준이었고, 고졸부터 대학졸업까지의 비율이 67%이상을 차지하고 있었다. 근로능력빈곤층은 적절한 취업지원과 직업훈련이 이루어진다면 이러한 프로그램을 충분히 소화할 수 있으며, 그를 통해 노동시장에서의 역량강화 또한 가능한 집단으로 여겨진다.

배우자여부를 보면 근로무능력빈곤층은 약 절반가량이 배우자가 없는 것으로 파악되면, 이는 근로능력비빈곤층이나 근로능력빈곤층에 비해 눈에 띄게 높은 수준이다. 가구규모는 빈곤층일수록, 근로무능력자일수록 더 작은 것으로 나타났다. 가구규모 또한 근로무능력빈곤층의 소형화 경향이 비빈곤층 근로능력빈곤층을 통틀어 가장 뚜렷하게 나타나고 있었다.

〈표 2-2〉 근로능력빈곤층(A)의 인구사회적 특성

(단위: 천 명, %)

구분		근로능력자		중위 소득 50% 이하	
		근로능력빈곤층 (A)	근로능력비빈곤층	근로능력빈곤층 (A)	근로무능력빈곤층
성별	남	665 (46.50)	9,964 (48.64)	665 (46.50)	2,754 (44.41)
	여	766 (53.50)	10,522 (51.36)	766 (53.50)	3,447 (55.59)
연령대	18세 ~ 29세	187 (13.05)	3,325 (16.23)	187 (13.05)	709 (11.44)
	30세 ~ 39세	383 (26.74)	6,750 (32.95)	383 (26.74)	460 (7.42)
	40세 ~ 49세	380 (26.58)	5,875 (28.68)	380 (26.58)	1,079 (17.40)
	50세 ~ 59세	317 (22.13)	3,706 (18.09)	317 (22.13)	2,271 (36.62)
	60세 ~ 64세	164 (11.49)	832 (4.06)	164 (11.49)	1,682 (27.12)
교육수준	무학	51 (3.58)	84 (0.41)	51 (3.58)	2,302 (37.12)
	초졸	168 (11.71)	881 (4.30)	168 (11.71)	2,000 (32.25)
	중졸	212 (14.80)	1,547 (7.55)	212 (14.80)	833 (13.44)
	고졸	579 (40.49)	7,953 (38.82)	579 (40.49)	788 (12.71)
	전문대졸	159 (11.12)	2,899 (14.15)	159 (11.12)	110 (1.78)
	대졸	228 (15.92)	6,422 (31.35)	228 (15.92)	156 (2.51)
	대학원졸	34 (2.37)	699 (3.41)	34 (2.37)	12 (0.20)
배우자 유무	유배우	752 (52.54)	14,475 (70.66)	752 (52.54)	2,815 (45.40)
	무배우	277 (19.36)	1,143 (5.58)	277 (19.36)	2,821 (45.49)
	미혼	402 (28.10)	4,867 (23.76)	402 (28.10)	564 (9.10)
가구원수	4인 미만	951 (66.44)	10,081 (49.21)	951 (66.44)	5,265 (84.90)
	4인 이상	480 (33.56)	10,405 (50.79)	480 (33.56)	936 (15.10)

자료: 한국보건사회연구원(2011), 2011년 복지욕구실태조사 원자료

2. 가구 특성

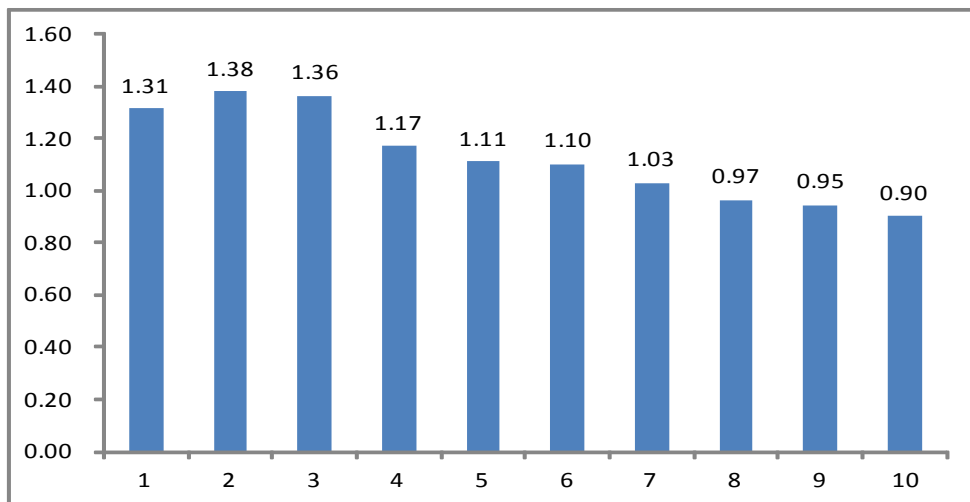
가. 근로능력 가구원의 부양부담

다음의 그림은 가구내 근로능력 가구원 대비 근로무능력 가구원의 비율을 나타낸 것이다. 저소득가구일수록 가구규모가 소형화되어 있는 경향이 있는데, 저소득층은 절대적인 가구원수가 적기 때문에 무능력 가구원수와 취업가구원수가 매우 적게 나타나게

된다. 즉 가구내 무능력 가구원수를 단순 파악하는 것은 가구규모를 보정하기 어렵다는 단점이 있다. 따라서 근로능력이 가구원의 부양부담을 파악하는 데에는 근로능력이 가구원 1인이 생계를 책임져야 하는 무능력가구원의 수를 비율로 환산하여 파악하는 것이 도움이 될 수 있다.

그림에서 볼 수 있듯이, 낮은 소득분위일수록 한사람의 근로능력이 가구원이 부양해야 하는 근로무능력가구원의 비율이 높다. 복지욕구 실태조사 데이터에서는 소득2분위의 최대 소득값이 중위소득의 50% 수준이다. 즉 중위 50% 이하의 경우에 오히려 근로능력이 가구원에게 가해지는 부양부담이 더 큰 것으로 알 수 있다. 소득분위가 높아질수록 가구규모가 커지지만, 가구내 근로능력이 가구원의 수는 상대적으로 많기 때문에 부양비율이 적어지는 경향을 볼 수 있었다.

[그림 2-3] 가구내 근로능력 가구원 대비 무능력 가구원의 비율



주: 2인 이상 가구
자료: 한국보건사회연구원(2011), 2011년 복지욕구실태조사 원자료

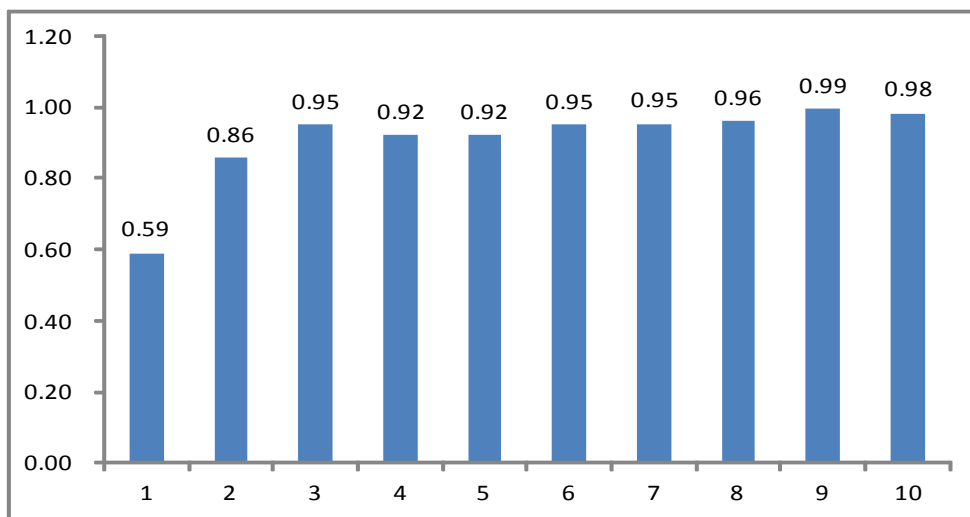
나. 가구내 근로능력이 가구원 대비 취업 가구원 비율

앞서 한사람의 근로능력이 가구내 생계를 책임져야 하는 부담정도를 살펴보았다면, 이번에는 실제 근로능력이 가구의 근로능력이 가구원이 얼마나 취업을 하고 있는지 살펴보고자 한다. 다음의 그림은 가구내 근로능력이 가구원 대비 취업가구원의 비율을 나

타낸 것이다. 저소득분위일수록 근로능력이구원 한사람의 부양부담은 높은데 반해, 그림에서는 가구내 실제 취업비율이 저소득분위로 갈수록 낮아지는 것을 알 수 있다.

이처럼 저소득 가구일수록 한사람의 근로능력이구원이 생계를 책임져야 하는 부담은 높지만 가구내 취업비율은 낮다는 사실을 통해 저소득 가구의 근로능력이구원에게 취업상태를 유지하는 것보다 더 중요한 활동이 있거나, 취업상태를 유지하기 어렵게 하는 제 여건이 존재한다는 것을 생각해 볼 수 있다.

[그림 2-4] 가구내 근로능력 가구원 대비 취업가구원의 소득분위별 비율



자료: 한국보건사회연구원(2011), 2011년 복지욕구실태조사 원자료

다. 취업기간

앞서 살펴본 취업비율은 고정시점(12월 31일)기준의 취업상태로 파악한 것이다. 여기서 제시하는 결과는 고정시점의 취업여부가 아닌 근로능력이구 가구원의 1년 간 취업 개월 수를 나타낸 것이다.

우선 근로능력자와 근로능력이구주의 평균 취업기간을 살펴보면, 비빈곤 근로능력자의 평균 취업기간은 8.42개월인 것에 반해, 근로능력빈곤층의 평균 취업기간은 5.1개월에 그치는 것으로 나타났다. 가구주의 경우를 보면 일반근로능력이구원의 취업기간보다 상대적으로 더 긴 것으로 나타나기는 하지만, 비빈곤 근로능력이구주의 평균

취업기간은 11.4개월인 것에 비해 근로능력빈곤가구의 가구주는 7.69개월에 그쳤다. 전반적으로 근로능력빈곤층의 취업기간이 비빈곤층의 취업기간보다 더 짧다는 결과를 통해서, 근로능력빈곤층의 고용안정이 열악하다는 것을 알 수 있다.

소득 10분위별로 살펴본 근로능력자의 취업기간도 낮은 소득분위일수록 취업상태를 유지하는 기간이 짧은 것으로 나타난다. 가구주의 경우 전반적으로 취업기간이 더 길고 안정적이다. 하지만 소득분위가 낮을수록 취업기간이 짧아지는 경향은 여전히 발견되고 있다.

〈표 2-3〉 근로능력자 및 근로능력가구주의 평균 취업기간 비교

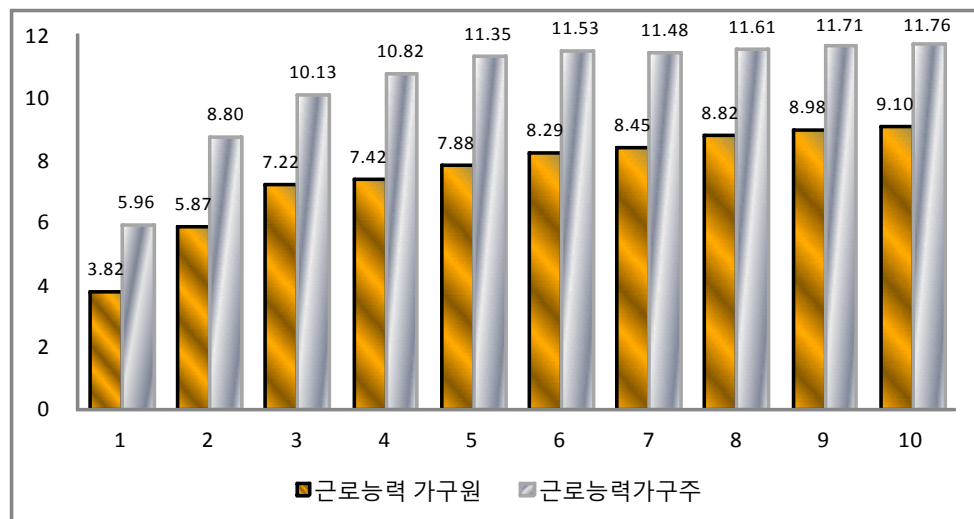
(단위: 월)

구분	근로능력자		근로능력가구주	
	평균	표준편차	평균	표준편차
빈곤	5.10	5.27	7.69	4.96
비빈곤	8.42	5.24	11.40	2.21
Total	8.26	5.29	11.21	2.57

주: 빈곤/비빈곤은 경상소득 중위 50% 기준
자료: 한국보건사회연구원(2011), 2011년 복지욕구실태조사 원자료

〔그림 2-5〕 근로능력자 소득10분위별 취업기간 비교

(단위: 월)



자료: 한국보건사회연구원(2011), 2011년 복지욕구실태조사 원자료

라. 취업과 부양부담의 관계(부양부담에 따른 취업기간의 차별성)

가구내 근로능력가구의 부양부담에 비해 가구내 취업비율이 낮고 취업기간도 낮은 것에는 취업상황을 유지하기 어렵게 하는 가구여건이 있음을 의심케 한다. 이번에는 가구내 돌봄욕구가 있는 가구의 존재여부에 따른 근로능력자의 취업기간을 살펴본다. 이 분석은 가구내 상존하는 돌봄욕구에 대응하기 위해 근로능력자는 자신의 노동력을 시장이 아니라 가구 안에서의 돌봄노동에 할애할 수 밖에 없고, 그 결과 안정적인 고용유지가 어려울 것이라는 가정을 바탕으로 하고 있다. 비록 여타의 변인을 통제 한 것은 아니지만, 결과는 이러한 가정을 뒷받침하는 방향으로 나타났다.

다음의 표를 보면, 가구내 중증장애인이 존재하면 근로능력가구의 취업기간이 더 짧은 것을 알 수 있다. 빈곤 가구의 경우에는 위낙에 취업기간이 짧긴 하지만 중증장애인이 없는 가구의 근로능력자는 평균 4.94개월의 취업기간인 것에 비해 중증장애인 가구의 근로능력자 취업기간은 4.56개월에 그쳤다.

빈곤가구의 근로능력자 취업기간에는 비슷한 경향이 노인가구와 미취학아동 가구에 서도 발견된다. 가구내 65세 이상 노인이 있는 빈곤한 가구의 근로능력자의 취업기간은 노인가구원이 없는 가구보다 노인가구원이 있을 때 더 짧았다. 비빈곤가구는 65세 이상 노인가구원의 존재 여부와 근로능력가구의 취업기간은 상관이 없는 것으로 나타났다.

〈표 2-4〉 가구여건 별 근로능력가구의 취업기간

(단위: 월)

구분		빈곤		비빈곤		전체	
		평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
중증장애인	없음	4.94	5.30	8.24	5.32	8.10	5.36
	있음	4.56	4.98	7.77	5.49	7.49	5.52
노인	없음	5.01	5.34	8.19	5.34	8.07	5.38
	있음	4.67	5.12	8.43	5.21	8.09	5.31
미취학 아동	없음	4.91	5.28	8.41	5.22	8.23	5.28
	있음	4.94	5.29	7.62	5.60	7.54	5.61
Total		4.91	5.28	8.23	5.32	8.07	5.37

자료: 한국보건사회연구원(2011), 2011년 복지욕구실태조사 원자료

가구원 중 미취학아동이 있는 것과 근로능력자의 취업기간은 일견 상관없는 것으로 보일 수 있다. 하지만, 여성근로능력가구원만을 별도로 살펴보았을 때는 중증장애인가구와 노인가구의 근로능력자 취업기간과 동일한 양상을 보인다.

이는 가구내 돌봄욕구가 있는 가구원이 존재하는 경우, 돌봄노동의 책임이 여성근로능력가구원에게 전가됨으로써 상대적으로 여성가구원의 취업상태 유지가 어려워질 수 있음을 시사한다.

〈표 2-5〉 가구내 미취학아동이 있는 경우 여성 근로능력가구원의 취업기간

(단위: 월)

구분	빈곤		비빈곤		전체	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
없음	4.27	5.20	6.62	5.72	6.50	5.71
있음	2.04	3.95	3.87	5.34	3.81	5.31
Total	3.92	5.08	5.98	5.75	5.88	5.74

자료: 한국보건사회연구원(2011), 2011년 복지욕구실태조사 원자료

앞서 제시한 결과를 보면, 가구내 근로능력가구원의 부양부담은 저소득분위로 갈수록 더 높았지만 그에 반해 가구내 근로능력가구원 대비 취업가구원수의 비율은 저소득일수록 낮았던 현상을 관찰할 수 있었다. 취업기간 또한 저소득분위 일수록 짧았다. 즉 상대적으로 저소득분위 가구의 근로능력가구원은 다른 무능력가구원의 생계를 책임져야 하는 부양부담이 높지만 안정적인 취업상태를 유지하기에는 어려움을 겪고 있다는 해석이 가능하다. 근로능력가구원의 취업상태 유지를 방해하는 가구여건으로 돌봄욕구가 있는 다른 가구원, 즉 노인, 장애인, 미취학아동 등의 존재여부를 생각해 볼 수 있는데, 이들 근로능력가구원에게는 생계를 유지하는 부양부담보다 돌봄욕구가 있는 다른 가구원을 돌봐야 하는 부양부담을 더 크게 느끼고 있으며, 이러한 측면이 근로능력빈곤층의 열악한 취업상태의 요인이라고 생각해 볼 수 있었다.

즉, 근로능력빈곤층이 안정적인 취업상태를 유지하기 위해서는 기존의 취업지원과 직업훈련 등 노동시장 참여를 지원하는 프로그램과 함께, 근로능력가구내 상존하는 돌봄욕구를 해소할 수 있도록 해당 가구에게 적절한 현물지원을 제공하는 것을 정책적으로 고려해야 할 것이다.

제4절 근로빈곤층의 복지욕구

맞춤형 급여의 도입으로 기존에 통합된 형태로 제공되던 기초보장생활급여는 보다 다양화된 급여선과 기준에 따라 분리되어 제공될 예정이다. 제도의 변화는 기존의 사각지대를 해소하는 성격과 함께 빈곤탈출을 위한 상향이동의 경로를 지원하는 의도로 설계가 되며, 일을 하는 근로능력빈곤층이 생계급여로부터 탈수급을 하고, 일을 계속 함으로써 자립이라는 궁극적 목표를 이루기 위해서는 기존 기초생활보장급여에서 제공되던 생계성 지원 외에 의료, 주거, 교육 등 지원이 계속되어야 할 것이다. 이는 근로능력빈곤층의 안정적인 고용상태 유지를 좌우한다.

앞선 결과를 통해 근로능력빈곤층의 불안정한 취업상황의 요인 중 하나로, 가구내 상존하는 복지욕구를 꼽았다. 때문에 근로능력빈곤층의 취업지원을 위해서는 사회복지서비스로 대표되는 적절한 현물성 급여의 제공이 필요하다는 것을 알 수 있었는데, 이와 함께 기존 기초생활보장급여에서 제공되던 의료, 주거, 교육 등의 급여가 자립의 단계까지 지속되어야 함은 재론의 여지가 없다. 이번에는 근로능력빈곤가구에 존재하는 서비스욕구 및 의료, 주거, 교육급여 욕구의 규모를 파악해보고자 한다.

1. 돌봄 서비스

다음의 표는 근로능력빈곤가구 중에서 미취학아동, 중증장애인, 노인가구원이 있는 가구의 규모와, 가구내 존재하는 아동, 장애인 노인의 규모 등을 나타낸 것이다. 미취학아동의 경우 전체 근로능력빈곤가구중 11.12%에 달하는 가구가 미취학아동가구원을 포함하고 있는 것으로 나타나며, 가구내 미취학아동이 있는 가구에는 평균적으로 1.3명의 아동이 있는 것으로 파악된다. 4급 이상의 중증장애인이 있는 가구도 약 6.26%에 달하며, 노인이 있는 가구는 28.83%에 달하며, 평균적으로 약 1.22명의 노인가구원이 노인가구에 존재하는 것으로 나타난다. 이들 가구에 존재하는 복지욕구가 있는 가구원수를 모두 집계하면 표에 나타난 바와 같다.

〈표 2-6〉 근로능력빈곤가구의 돌봄 욕구 규모

(단위: 천 가구, %, 명)

구분	미취학 아동	중증장애인	노인	전체 근로능력빈곤 가구
가구 수	111 (11.12)	62 (6.26)	287 (28.83)	996 (100.00)
해당 가구원 수 평균	1.30	1.00	1.22	2.72
해당 가구원 수 총합	144,230	62,350	350,221	292만

주: 중위소득 50% 이하
 자료: 한국보건사회연구원(2011), 2011년 복지욕구실태조사 원자료

2. 주거

근로능력빈곤가구의 주거점유형태를 살펴보면, 전·월세 가구의 비율이 비빈곤가구보다 더 높은 것으로 나타난다. 즉 이들 가구에게서 임대료 지출의 여지가 큰 것을 가늠할 수 있다. 현재 계획 중인 맞춤형 급여체계 제도하에서 주거급여의 선정기준은 미확정이기는 하나, 만약 선정기준을 중위소득 40% 이하 가구 중 전세와 월세 가구를 주거급여 대상으로 간주한다면 약 37만 가구가 잠재적인 주거급여 수급대상 가구로 추정된다.

〈표 2-7〉 근로능력빈곤가구의 주거점유형태

(단위: 천 가구, %)

구분	자가	전세	보증부월세	월세	기타	전체
중위 40	245 (44.79)	138 (25.30)	113 (20.67)	19 (3.49)	31 (5.74)	546 (100.00)
중위 50	432 (43.37)	218 (21.87)	226 (22.67)	43 (4.32)	77 (7.77)	996 (100.00)
비빈곤	6,021 (55.33)	2,434 (22.37)	1,780 (16.36)	161 (1.48)	485 (4.46)	10,882 (100.00)
전체	6,453 (54.33)	2,652 (22.33)	2,006 (16.89)	204 (1.72)	563 (4.74)	11,878 (100.00)

다음의 표는 근로능력가구의 소비지출 대비 주거비(월세액, 월세액+주거관리비)의 비중을 나타낸 것이다.²⁾ 표에는 수치를 제시하지 않았으나, 이들 근로능력가구의 주거비 절대금액을 살펴봤을 때 빈곤가구의 주거비는 비빈곤가구의 그것보다 확연히 작았

2) 현재 맞춤형 급여체계 개편안의 주거급여는 임대료와 주거관리비를 포함하는 방향으로 제안되고 있다.

다. 그럼에도 불구하고 가구의 소비지출대비 주거비의 비중은 빈곤가구에게서 더 높게 나타났다. 빈곤층 중에서도 구간별로 보면 중위 30% 이하인 가구에게서 주거비 비중이 가장 컸고, 중위 30~40% 구간과 40~50% 구간은 비슷한 수준이었다.

〈표 2-8〉 근로능력가구의 소비지출 대비 주거비 지출 비중

구분		월세액		월세액과 주거관리비	
		평균	표준편차	평균	표준편차
빈곤	중위 30% 이하	0.188	0.127	0.219	0.123
	중위 30~40% 구간	0.176	0.096	0.191	0.088
	중위 40~50% 구간	0.175	0.100	0.193	0.098
		0.178	0.110	0.199	0.103
비빈곤		0.149	0.092	0.162	0.091
Total		0.151	0.094	0.165	0.093

주: 1) 경상소득 기준

2) 월세액이 발생한 임차가구를 분석한 결과임.

자료: 한국보건사회연구원(2011), 2011년 복지욕구 실태조사 원자료

3. 교육

근로능력빈곤가구의 16.79%는 초등학교에 재학 중인 자녀를 두고 있고, 이들 가구에는 평균 1.31명의 초등생 자녀가 있는 것으로 파악이 된다. 중학생 자녀가 있는 가구는 10.33%, 고등학생의 경우는 9.08%, 대학생들 자녀를 두고 있는 가구도 8.82%에 달한다. 이들 가구의 취학중인 자녀의 규모를 살펴보면 초등생 자녀의 규모가 약 21만여 명으로 추정된다. 이후 살펴보겠지만 가구 소비지출 중 교육비 지출비중이 상당한 대학생 자녀의 규모도 약 10만 여명에 이르는 것으로 추정되고 있다.

〈표 2-9〉 근로능력빈곤가구의 교육 욕구

(단위: 천 가구, %, 명)

구분	초등생	중학생	고등학생	대학생	전체 근로능력빈곤 가구
가구 수	167 (16.79)	103 (10.33)	90 (9.08)	88 (8.82)	996 (100.00)
해당 가구원 수 평균	1.31	1.21	1.10	1.17	2.72
해당 가구원 수 총합	218,648	124,842	97,167	102,548	292만

주: 중위소득 50% 이하

자료: 한국보건사회연구원(2011), 2011년 복지욕구실태조사 원자료

다음의 세 개의 표는 근로능력빈곤가구의 교육, 의료, 주거비 지출 수준을 살펴볼 수 있는 결과를 제시하고 있다. 우선 현재 재학생 자녀가 있는 가구의 경우 가구의 소비지출 대비 교육비지출 비중을 살펴보았다. 교육비에는 공교육비, 사교육비, 보육료비가 포함되어 있다. 따라서 취학자녀가 있는 가구에는 미취학아동이 있는 가구까지 포함한 결과를 제시하였다.

취학자녀가 있는 전체 근로능력가구의 결과를 보면, 빈곤 근로능력가구에 비해 소비지출 대비 교육비 지출 비중이 더욱 큰 것으로 나타나고 있다. 하지만 대학생 자녀가 있는 가구로만 결과를 보면, 반대의 결과를 볼 수 있다. 빈곤한 근로능력가구에 비해 자녀의 교육비가 차지하는 비중이 더욱 큰 것으로 나타난다. 이는 빈곤한 근로능력가구가 대학생 자녀에게만 교육열을 발휘했다기보다는, 대학생 자녀의 교육비 부담이 빈곤가구의 경제여건에서는 매우 과중하며, 그만큼 교육비 지출 수준을 통제하기 어렵기 때문에 나타난 현상으로 해석하는 것이 더 상식적일 것이다.

〈표 2-10〉 근로능력빈곤가구의 소비지출 대비 교육비 지출 비중

구분		취학자녀가 있는 경우		대학생 자녀가 있는 경우	
		평균	표준편차	평균	표준편차
빈곤	중위 30% 이하	0.202	0.133	0.329	0.111
	중위 30~40% 구간	0.176	0.119	0.341	0.112
	중위 40~50% 구간	0.182	0.125	0.320	0.115
		0.185	0.125	0.327	0.111
비빈곤		0.219	0.110	0.272	0.109
Total		0.218	0.111	0.274	0.109

주: 1) 빈곤/비빈곤은 경상소득 중위 50% 기준

2) 미취학아동 포함한 취학중인 자녀가 있는 근로능력가구를 대상으로 분석한 결과임.

자료: 한국보건사회연구원(2011), 2011년 복지욕구 실태조사 원자료

4. 의료

의료비 지출의 비중 또한 빈곤가구가 더 크다. 빈곤층 중에서도 중위소득 대비 구간 별로 봤을 때는 40~50% 구간에 있는 빈곤가구의 의료비 비중이 가장 큰 것으로 나타났다. 이 구간은 현행 차상위계층에 근사한 집단으로 볼 수 있다. 따라서 이 구간에 속해 있는 근로능력빈곤가구가 차상위계층 이상으로 빈곤탈출을 하기 위해서는 의료

비 부담을 덜 수 있는 지원이 필요함을 가늠할 수 있다.

〈표 2-11〉 근로능력빈곤가구의 소비지출 대비 의료비 지출 비중

구분		근로능력가구 일반		만성질환자가 있는 근로능력가구	
		평균	표준편차	평균	표준편차
빈곤	중위 30% 이하	0.091	0.099	0.126	0.113
	중위 30~40% 구간	0.087	0.102	0.113	0.123
	중위 40~50% 구간	0.095	0.104	0.114	0.104
		0.092	0.102	0.116	0.111
비빈곤		0.076	0.083	0.103	0.101
Total		0.077	0.085	0.104	0.102

주: 1) 빈곤/비빈곤은 경상소득 중위 50% 기준

2) 의료비 지출/가구 소비지출×100

자료: 한국보건사회연구원(2011), 2011년 복지욕구 실태조사 원자료

통상적으로 의료욕구가 많은 것으로 간주되는 대상은 앞서 살펴본 노인, 장애인과 함께, 만성질환자가 있다. 6개월 이상 만성질환으로 인해 투병·투약하고 있는 가구원만을 만성질환자로 정의하여 만성질환이 있는 가구의 규모를 파악해보면 전체 근로능력 빈곤가구의 약 43.75%에 달하는 43만 6천 가구가 1인 이상의 만성질환자를 포함하고 있는 것으로 나타났다. 이 규모는 돌봄욕구가 있는 가구, 교육욕구가 있는 가구를 모두 통틀어 가장 많은 규모이며 가구원 개인 규모를 보더라도 약 53만 9천여 명에 이르고 있어 가장 큰 욕구별 집단으로 파악이 되고 있다.

〈표 2-12〉 근로능력빈곤가구의 만성질환자 현황

(단위: 천 가구, %, 명)

구분	중증장애인	노인	만성질환자	전체 근로능력빈곤 가구
가구 수	62 (6.26)	287 (28.83)	436 (43.75)	996 (100.00)
해당 가구원 수 평균	1.00	1.22	1.24	2.72
해당 가구원 수 총합	62,350	350,221	539,690	292만

주: 중위소득 50% 이하

자료: 한국보건사회연구원(2011), 2011년 복지욕구실태조사 원자료

제5절 동태적 분석

앞선 분석결과는 횡단면 자료를 활용하여 고정시점의 근로빈곤층의 실태를 파악한 것이다. 이는 즉, 가구단위의 빈곤을 데이터가 기준으로 삼고 있는 기준년도라는 고정시점을 기준으로 하여 가구의 빈곤을 파악한 것이며, 취업상태 등을 포함한 제 노동개념 역시 고정시점을 바탕으로 파악할 수밖에 없다는 한계를 내재한다.

이를 보완할 수 있는 것이 패널자료와 같은 시계열 자료를 바탕으로 한 동태적 분석이다. 하지만 동태적 분석은 앞서 살펴본 가구여건과 복지욕구 등의 여러 요인을 복합적으로 살펴보기에는 그 구조가 매우 복잡해지며, 직관적으로 이해하기에 어려움이 있는 것 또한 사실이다. 또한 패널자료의 특성상 가구와 개인의 소실이 자연적으로(혹은 밝혀지지 않은 편의에 의해)이루어지는 것을 완벽하게 제어하기 어렵기 때문에 규모추정을 통해 정책 대상을 규정하는 측면에서는 대규모 횡단자료에 비해 단점이 있다.

본 절은 근로능력자의 빈곤경험과 취업유지상태에 초점을 맞춘 동태적 분석결과를 제시하고 있다. 앞선 분석결과에서 정책대상 규모를 파악했다면, 고정시점으로는 파악하기 어려웠던 근로빈곤층의 반복빈곤 경험과 빈곤 지속기간을 살펴봄으로써 대상을 종적으로 이해해 보고자 한다. 이를 통해 취업유지 및 취업지원의 지속성의 측면과 대상 선정의 측면에서의 함의를 기대해 본다. 같은 취지로 7년 간의 기간 동안 근로능력자의 취업기간을 살펴본다. 그에 더해 약 3년 주기로 취업과 미취업 이행을 결과를 제시하였는데, 이를 통해 근로빈곤층의 취업환경이 과거로부터 최근 시점까지 어떻게 변화되었는지 가늠하고자 한다.

다음의 <표 2-13>은 1~7차 한국복지패널 조사에서 모두 조사된 근로능력이구원을 분석한 결과이다. 근로능력여부에는 연령이 중요하기 때문에, 2005년 1차 조사 당시 근로능력이 있는 것으로 파악된, 즉 2005년 당시 근로가능연령 조건을 충족하는 대상만을 분석에 포함하였다. 우선 2011년 현재 상태를 횡단면으로 살펴보았을 때, 2005년 당시 근로능력자였던 대상의 약 5.75%가 중위소득 50%이하의 빈곤상태인 것으로 나타났다.

1~7차 동안 빈곤 경험 비율을 살펴보면 22.38%로 나타난다. 이는 1~7차 동안 조사된 모든 근로능력자 중 22.38%가 1년 이상 빈곤을 경험한 것으로 볼 수 있다. ‘계’를 보면 121.52%로 나타나는데, 빈곤과 비빈곤을 반복했던 경험이 있는 21.52%의 근로

능력자가 중복 집계되었기 때문이다. 이를 통해 전체의 77.62%에 달하는 근로능력자는 빈곤했던 적이 한번도 없었던 반면, 0.86%의 근로능력자는 조사기간 동안 매년 빈곤했다는 것을 계산할 수 있다. 또한, 빈곤을 1년 이상 경험했던 22.38%의 근로능력자 중에서 8년 내내 빈곤했던 근로능력자의 비율을 따져보면 약 3.84%에 달한다.

빈곤 경험 연수의 경우 2.16년으로 나타난다. 빈곤을 경험한 적이 있는 근로능력자라면 7년 동안 평균적으로 2.16년을 빈곤상태에 머무른 것으로 해석이 가능하다. 이러한 결과를 통해 알 수 있는 주요한 사실은 첫째, 고정시점이 아닌 보다 긴 기간동안의 빈곤상태로 살펴보면 전체 근로능력자 중 매우 많은 수가 빈곤을 경험한다는 것이며, 둘째, 근로빈곤층 중에서도 지속적으로 빈곤을 경험하는 비중보다 빈곤과 비빈곤을 반복하여 드나드는 인구가 더 많고, 빈곤의 지속기간도 결코 짧지 않다는 것이다.

따라서 다음과 같은 정책적 시사점을 얻을 수 있다. 하나는 고정시점의 빈곤상태로 규모를 추정하는 것은 과소추정의 우려가 있어 정책대상을 온전히 포착하기 어렵기 때문에 근로빈곤층에 대한 지속적인 모니터링이 이루어져야 한다는 점, 다른 하나는 빈곤과 비빈곤을 반복하는 근로빈곤층의 특성상 취업유지와 취업지원, 그리고 서비스 제공의 지원이 일회성이 아닌, 지속되는 빈곤기간만큼은 지속되어야 하며 탈빈곤 이후에도 빈곤에 재진입하지 않도록 적절한 사례관리가 가미되어야 한다는 점이다.

〈표 2-13〉 근로능력자의 빈곤 경험 및 빈곤 경험 기간

(단위: %, 년)

구분	7차 현재	1년 이상 빈곤(비빈곤) 경험 여부	평균 빈곤(비빈곤) 경험 연수
빈곤	6.91	22.38	2.16
비빈곤	93.09	99.14	6.57
계	100.00	121.52	-

주: 1) 1~7차 한국복지패널조사에 모두 조사된 2005년 당시 근로능력가구원(n = 6,052)을 대상으로 분석한 결과임.

2) 빈곤/비빈곤은 경상소득 중위 50% 기준

3) 7차 개인가중치를 사용한 결과임.

자료: 한국복지패널조사 1~7차 원자료

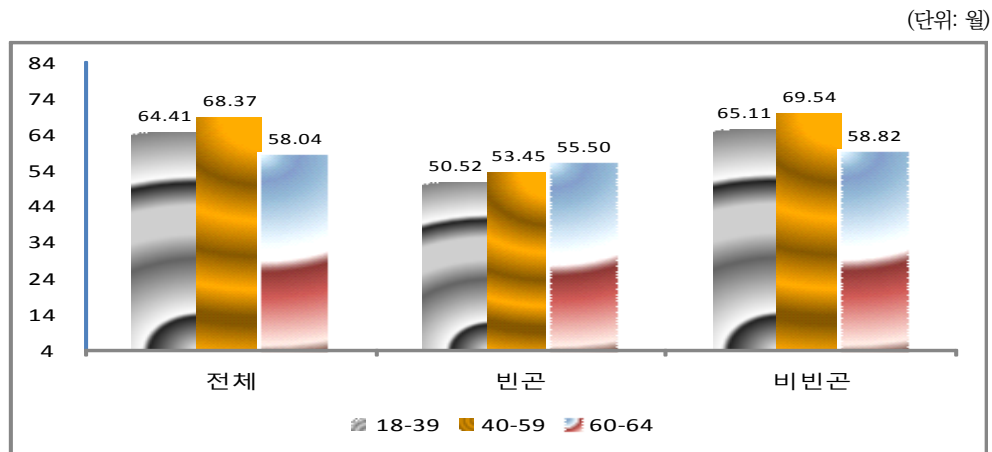
앞서 횡단면 데이터를 분석한 결과는 1년간의 취업기간을 살펴볼 수 있었다. 그렇다면 보다 긴 기간, 즉 7년 동안의 근로능력자의 고용안정 정도를 살펴보면 결과는 어떨까. 다음의 결과는 역시 1~7차 한국복지패널 조사에 모두 응답한 근로능력가구원을

대상으로 7년 간의 취업기간을 살펴 본 것이다. 분석에는 2005년 1차 조사 당시 근로능력이 있는 것으로 파악된 대상을 포함하였고, 당시에 근로능력자였다 하더라도 취업을 하지 않았던 대상이 평균값에 미치는 영향을 통제하고자 취업기간이 1개월 이상인 대상만을 분석하였다. 따라서 취업기간은 1개월의 최소값으로부터 7년 동안 계속 취업상태였던 경우는 84개월의 최대값을 갖게 된다.

그림에서 눈에 띄는 결과는 첫째, 근로능력빈곤층의 취업기간은 전 연령대를 통틀어 비빈곤 집단에 비해 짧다는 것이다. 둘째, 근로능력빈곤층의 연령대별 취업기간은 다른 집단과는 다른 양상을 보이고 있는데, 그것은 60세 이상의 고령 근로능력자의 취업기간이 가장 길다는 것이다. 비빈곤 집단의 경우, 가구주가 많이 분포하고 있는 40~59세까지의 연령대의 취업기간이 가장 길고 그 다음이 18~39세까지의 연령대 순인 것에 비해, 빈곤층의 경우는 60세 이상의 연령대에서 취업기간이 가장 길었고 그 수준은 비빈곤 집단과 전체 근로능력자의 취업기간과 큰 차이를 보이지 않고 있었다. 따라서 상대적으로 젊은 연령대의 근로능력빈곤층의 경제활동을 지원할 수 있는 정책이 필요하며, 다른 측면으로는 자산이 형성되어 있지 않아 임시직과 영세자영업 형태의 고용형태를 유지해야만 하는 고령의 근로능력빈곤층에게 은퇴 이후의 소득보전을 가능케 하는 프로그램이 마련되어야 할 것이다.

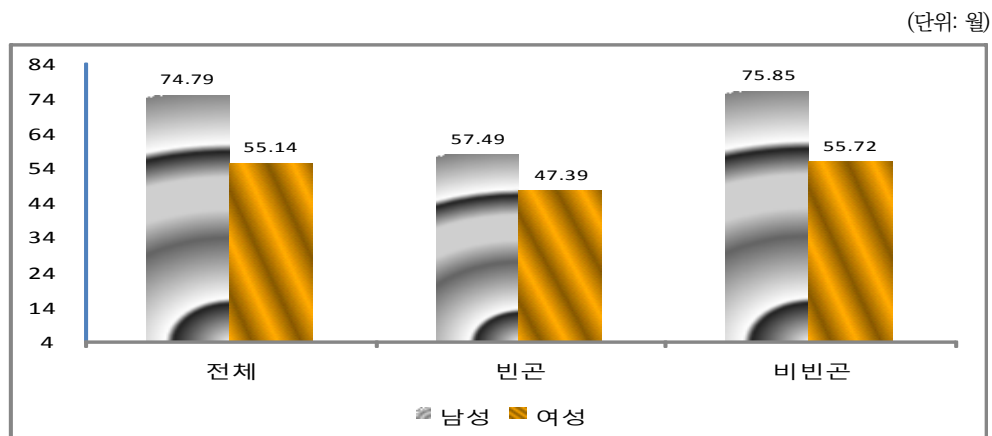
또한 모든 근로능력자에서 소득집단을 막론하고 남성 근로능력자의 취업기간이 여성에 비해 길었지만, 빈곤층의 경우는 그 격차가 상대적으로 적은 것을 알 수 있다. 남성 근로능력빈곤층의 취업기간은 빈곤하지 않은 근로능력여성의 취업기간과 비슷한 수준이다.

[그림 2-6] 연령대 별 7년간 취업기간



자료: 한국복지패널조사 1~7차 원자료

[그림 2-7] 성 별 7년간 취업기간



자료: 한국복지패널조사 1~7차 원자료

다음은 2005년(1차) 당시 근로능력자의 취업상태 변화를 살펴본 것이다. 이 결과 역시 한국복지패널 1차 조사부터 7차 조사까지 모두 조사된 대상을 분석한 것이다. 근로능력비빈곤층과 전체 근로능력자의 1차 대비 4차에서의 취업→미취업 이행률과 4차 대비 7차에서의 취업→미취업 이행률을 살펴보면 각각 12.27%에서 9.68%, 12.04%에서 9.36%로, 취업상태였다가 3년 뒤 미취업상태인 근로능력자의 비율이 최근으로 들어설수록 호전되는 경향을 보이고 있다. 과거 '05년부터의 3년 기간동안에 비해 '08

년부터 '11년까지의 3년 동안은 취업상태였다가 일을 하지 않는 대상의 비율이 적어진 것이다.

그러나 근로능력빈곤층의 경우는 상황이 다르다. 취업→미취업 이행률을 살펴보면 1차에서 4차는 15.61%였다가 4차 대비 7차에서는 16.06%로 약간 상승한 것을 볼 수 있다. 예전에 비해 최근 들어서 취업→미취업 이행율이 약간 더 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 과거에 비해 최근 3년에 와서는 취업상태였다가 일을 하지 않는 대상이 많아진 것을 의미한다. 즉 근로능력빈곤층의 경우에만 전체 경향과는 반대의 경향이 발견되는 것이며, 다른 변인을 통제하지 않아 조심스럽지만 근로능력빈곤층의 취업상태는 지난 기간동안 호전되지 않고 정체되어 있거나 오히려 더 악화되고 있다는 것으로 판단이 가능하다.

〈표 2-14〉 근로능력자의 취업상태 변화

(단위: %)

구분		전체		빈곤		비빈곤	
		1차→4차	4차→7차	1차→4차	4차→7차	1차→4차	4차→7차
취업	취업	87.73	90.32	84.39	83.94	87.96	90.64
	미취업	12.27	9.68	15.61	16.06	12.04	9.36
미취업	취업	33.92	37.36	41.25	39.70	33.02	37.06
	미취업	66.08	62.64	58.75	60.30	66.98	62.94

자료: 한국복지패널조사 1~7차 원자료

제6절 소결

근로능력가구원 1명이 부양해야 할 가구내 근로무능력가구원의 비율로 살펴본 근로능력빈곤층의 부양부담은 근로능력빈곤가구의 부양부담은 비빈곤 근로능력층의 그것보다 더욱 과중한 것을 알 수 있었다. 그럼에도, 가구내 근로능력가구원 대비 취업가구원의 비율은 소득분위가 낮을수록 더 낮았다. 이는 즉 빈곤가구의 근로능력가구원은 높은 부양부담을 지니고 있으면서도 경제활동을 하고 있지 않다는 의미가 된다.

이러한 결과는 두가지로 해석이 될 수 있는데, 하나는 근로능력빈곤층이 열악한 개인역량 때문에 경제활동 참여가 미진하거나 임시직의 비율이 높기 때문에 고정시점에

서의 취업상태가 적게 추정되었기 때문일 수도 있고, 다른 하나는 빈곤가구의 근로능력가구원이 가구의 생계를 도맡아야 하는 책임에 비해 정상적인 경제활동을 가로막은 일련의 가구여건이 있거나, 경제활동보다 더 우선순위가 있는 다른 활동을 선택했다는 추론이 가능할 것이다.

지난 1년 동안의 취업기간(개월 수)을 비교해 본 결과, 여전히 근로능력빈곤층의 취업기간은 비빈곤층에 비해 짧았고, 같은 근로능력빈곤층 중에서도 가구내 돌봄욕구가 있는 경우 취업기간의 대비가 더욱 뚜렷하게 나타났다. 가구내 노인 혹은 장애인, 미취학아동이 있는 경우 근로능력빈곤층의 취업기간이 더 짧았던 것이다. 즉 가구내 상존하는 돌봄욕구가 해소되지 않은채 취업지원이 제공되더라도 근로능력빈곤층의 원활한 경제활동이 담보되기 어렵다는 것을 알 수 있다.

이러한 취업기간 비교 결과는 종단면 분석에서도 동일하게 관찰되었다. 7개 년도의 취업기간(개월 수)을 살펴보면, 역시 근로능력빈곤층의 취업기간이 상대적으로 더 짧았다. 특이하게도 비빈곤층의 경우와는 달리, 근로능력빈곤층은 고령자일수록 취업기간이 더 길었고, 젊은 연령대의 취업기간이 더 짧은 현상이 관찰되었다. 따라서 상대적으로 젊은 근로능력빈곤층의 경제활동을 지원할 수 있도록 정책이 설계되어야 하며, 경제활동을 하고 있는 고령의 근로빈곤층에게 은퇴 이후의 소득보전을 가능케 하는 프로그램이 마련되어야 할 것으로 판단된다.

근로빈곤층의 빈곤경험을 살펴본 결과, 한국복지패널에 7년간 조사되었던 근로능력자 중 22.38%가 1년 이상 빈곤을 경험하였고 빈곤과 비빈곤을 반복했던 경험이 있는 근로능력자는 21.52%로 집계되었다. 이를 통해 대부분의 근로능력빈곤층은 반복적인 빈곤상태를 경험하고 있다는 것을 알 수 있었다. 즉 정태적 관점으로 파악할 때보다 더 많은 대상이 근로빈곤층으로 파악이 되었으며, 빈곤의 지속기간도 결코 짧지 않았다.

따라서 고정시점의 근로빈곤층 규모를 추정하는 것에 더해 근로빈곤층에 대한 지속적인 모니터링이 이루어져야 하고, 빈곤을 반복하는 근로빈곤층의 특성상 취업유지와 취업지원, 그리고 서비스 제공이 지속되는 빈곤기간을 감안해야 하며 탈빈곤 이후에도 빈곤에 재진입하지 않도록 적절한 사례관리가 이루어져야 할 것이다.

2005년을 기준으로 근로능력빈곤층 집단을 설정하고, 취업과 미취업 간의 상태변화를 다른 집단과 종단면으로 비교를 해보면, '05년부터의 3년과 비교적 최근인 '08년부터의 3년 동안의 상태변화 경향성이 근로능력빈곤층에서는 상이했다. 즉, 비빈곤층

에게는 지난 3년간의 기간보다 최근 3년의 기간동안 취업상태가 호전되는 결과를 보였던 반면, 근로빈곤층의 경우는 반대로 나타났던 것이다. 이는 '05년 당시 근로능력 빈곤층이었던 집단에게는 최근의 3년간 취업상황이 호전되지 않고, 정체되었거나 더 악화되고 있는 것으로 조심스러운 짐작이 가능하며, 더 나아가다면 근로능력빈곤층의 안정적인 취업상황을 담보할 수 있는 가구여건이나 노동시장 여건의 개선이 지난 기간 동안 이루어지지 않았던 것으로 해석이 가능하다.

근로능력빈곤가구의 복지욕구 또한 본 장에서의 주요한 주제로 분석이 되었다. 돌봄, 주거, 교육, 의료의 측면에서 근로빈곤층의 복지욕구를 살펴보았다. 가구내 돌봄서비스 대상이나, 재학중인 자녀, 만성질환자의 존재를 곧 복지욕구가 있는 것으로 전제하여 해당 가구와 가구원 개인의 규모를 추정하였고, 가구의 소비지출 대비 각 항목별 지출의 부담을 주거, 교육, 의료의 측면에서 살펴보았다. 결과는 이러한 지출부담이 근로빈곤층에게서 더 과중한 것으로 나타났다.

본 장에서 살펴본 근로능력빈곤층의 실태를 살펴보았을 때, 근로능력빈곤층이 일을 통해 빈곤을 탈출하기 위해서는 안정적인 고용상태가 보장되어야 하며, 가구내 상존하는 돌봄욕구 등을 해결함으로써 경제활동을 가능케 하는 지원이 필요하다는 것을 알 수 있었다. 즉, 취업지원과 함께 열악한 가구여건을 감안한 복지지원이 유기적으로 결합되어 제공되는 것이 필요하다. 또한 기존의 국민기초생활보장제도에서 제공되던 생계 이외의 의료, 교육, 주거 분야의 급여를 근로능력빈곤층에게 지원함으로써 소득과 자산이 빈곤선 이상으로 안정화되기까지 가계지출의 부담을 줄여줄 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.



제3장 근로빈곤층 지원정책 평가

제1절 들어가며

제2절 소득보장정책

제3절 취업지원정책

제4절 근로유인정책

제5절 일자리창출정책

제6절 소결

3

근로빈곤층 지원정책 평가 <<

제1절 들어가며

고용 없는 성장의 시대에 많은 사람들은 노동시장으로부터 배제되었다. 그 결과 노인이나 장애인 등의 전통적인 빈곤계층과 달리 근로능력이 있으나 일을 하지 못하거나 일을 하고 있음에도 불구하고 빈곤한 근로빈곤층의 문제가 새롭게 대두되었고 상황은 점점 악화되고 있다.

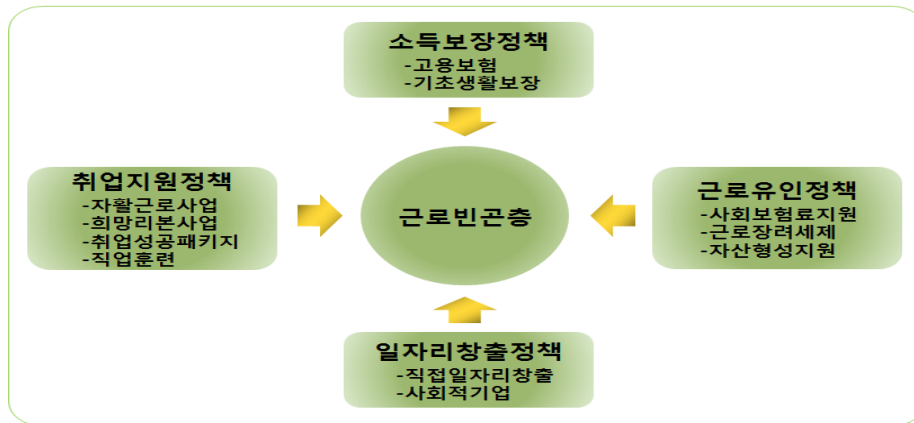
근로빈곤층은 단순한 취업지원이나 복지서비스 지원을 통해 빈곤에서 벗어날 수 있는 대상이 아니다. 이들은 개인은 물론 가구 차원에서 복합적인 욕구를 가진 대상이다. 때문에 근로능력이 있으나 가구의 여건과 상황으로 일을 할 수 없는 대상에게는 그 문제를 해결할 수 있는 복지지원이 우선적으로 이루어져야 하며, 적당한 일자리를 찾지 못하는 대상에게는 직업훈련 등을 통해 취업능력을 배양하고 일자리 알선 등의 지원이 이루어져야 한다. 때로는 이 두 지원이 동시에 이루어져야 하는 경우도 있을 수 있다. 또한 고용지원 내에서도 대상자의 특성과 상황에 맞는 단계적인 지원이 이루어져야만 안정적으로 일을 통해 빈곤에서 벗어나고 그 상태를 유지할 수 있다.

그동안 정부는 근로빈곤층 문제에 관심을 갖고 적지 않은 정책을 도입하고 시행해왔다. 근로빈곤층에 대한 지원정책은 당장의 기본적인 생활을 지원하기 위한 ‘소득보장 정책’과 일을 할 수 있도록 돕는 ‘취업지원정책’, 그리고 일을 통한 빈곤을 촉진하기 위한 ‘근로유인정책’과 노동시장의 구조적 문제에 대한 보완책으로 정부에서 직접일 자리를 창출하거나 지원하는 ‘일자리창출정책’으로 크게 구분할 수 있다. 이러한 지원정책은 우선 근로빈곤층의 기본적인 생활을 가능하게 하고, 그들의 취업능력 증진이나 일자리 알선 등을 통해 취업을 지원하며, 인센티브 제공을 통해 근로를 촉진하는 일련의 과정을 통해 근로빈곤층의 빈곤 탈출을 지원하고자 하는 목적을 갖는다.

그러나 위 지원정책들이 근로빈곤층의 ‘일을 통한 빈곤탈출’이라는 목적을 달성하기 위해서는 각 지원정책이 유기적으로 연계되어 대상의 상황에 맞게 적절히 지원되어야 하나, 현재 우리나라의 근로빈곤층 지원체계는 각 지원이 분절적으로 이루어지고 있

어 지원이 중복되거나 상충되는 등의 비효율을 초래하고, 그로 인해 탈빈곤 효과가 지극히 미흡한 실정이다. 이에 본 장에서는 고용과 복지의 유기적 연계를 통한 빈곤탈출, 즉 ‘일을 통한 빈곤 탈출’ 방안을 모색함에 앞서, 기존 근로빈곤층 지원정책을 개괄하고 각 제도의 성과와 한계에 대해 검토해 보고자 한다.

[그림 3-1] 근로빈곤층 주요 지원정책



제2절 소득보장정책

1. 고용보험

가. 제도 목적 및 개요

고용보험은 실업의 예방과 고용의 촉진, 그리고 근로자의 직업능력의 개발은 물론 실직근로자의 생활안정 및 재취업 지원을 목적으로 한다. 이를 위해 근로자에게는 실업급여와 능력개발비용을 지원하고, 사업주에게는 고용유지 조치 또는 교육훈련 비용 등을 지원한다. 근로자 및 구직자 등에 대한 직접적 지원은 근로자직무능력향상지원, 내일배움카드제, 근로자 학자금 및 훈련비 대부, 국가기간 전략산업직종 훈련지원, 구직급여, 취업촉진수당, 육아휴직급여 등이 있다. 훈련비용 등은 1인당 연간 100~200 만원을 지원하고 있으며, 실직 후 재취업활동을 수행하는 자에게 생계보호 차원에서

지급하는 구직급여는 연령과 피보험기간에 따라 90~240일 간 실직 전 평균임금의 50%를 지급한다. 급여의 최저액은 최저임금액의 90%이며, 최고액은 4만원이다.

〈표 3-1〉 고용보험 지출현황

(단위: 억원)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
고용보험 지출액	18,508	23,741	29,323	38,536	47,358	50,757	67,245	60,011	59,339	59,880
전년대비 증감률(%)	15.7	28.3	23.5	31.4	22.9	7.2	32.5	-10.8	-1.1	0.9
실업급여	11,375	15,844	19,054	22,842	27,132	32,290	45,294	41,585	41,876	43,873
고용안정· 직업능력개발사업	7,133	7,897	10,269	15,694	20,226	18,467	21,951	18,426	17,463	16,007

주: 실업급여는 구직급여와 취업촉진수당으로 구성됨.
자료: 고용노동부(각년도) 「고용보험기금결산보고서」.

1995년 도입 당시에는 30인 이상 사업장에 대해서만 적용하였으나 이후 대상 범위를 점차 확대하여 1999년부터 5인 미만 영세사업장 및 임시·시간제 등 비정규직 근로자들까지 포괄하게 되었으며, 2004년부터는 1개월 미만의 일용직 근로자까지 확대되었다. 또한 2012년부터는 자영업자도 임의가입 방식으로 고용보험 가입이 가능하게 되었다. 고용보험의 재원은 근로자와 사업주가 공동 부담하여 마련된 기금으로 하며, 근로자 및 구직자 관련 지원의 신청 및 지급은 고용센터를 통해 이루어진다.

나. 제도 및 운영상의 평가

그간 고용보험제도는 적용대상 확대 및 급여체계의 개선을 통해 사실상 모든 근로자를 보호할 수 있는 틀을 갖추었다고 볼 수 있다. 그러나 여전히 전체 취업자 대비 적용률이나 실질적인 급여 혜택에 있어 보호를 받지 못하는 사각지대가 넓게 존재하고, 선진국에 비해 실직할 경우 소득보장 수준이 낮으며 구직자에 대한 양질의 고용서비스가 미흡하다고 평가되고 있다.

2012년 기준, 가입대상임에도 신고 누락된 ‘적용누락자’가 20% 이상이며, 기업규모별 고용보험 가입률(전체 66.2%)을 살펴보면 10인 미만 사업장은 41.8%, 100인 이상 사업장은 93.1%로 격차가 크게 나타나고 있다. 또한 특수형태업무 종사자 및 자영업자 등에 대한 보호가 미흡하여 2012년 전체 자영업자가 5,532천명인 것에 비해 가

입자는 24,836명 그치고 있는 실정이다(고용노동부, 2013). OECD 보고서에 따르면, 실직 후 첫 1년의 우리나라의 실업급여 소득대체율은 30.4%로 OECD 평균 58.6%의 절반 수준이다. 노르웨이(72.9%), 덴마크(72.6%), 프랑스(67.3%), 스웨덴(67.7%) 등 유럽국가는 60% 이상이며, 미국(44.9%), 일본(45.5%) 등도 40% 이상으로 나타나고 있다(OECD, 2012).

한편 우리나라의 고용보험제도는 급여체계 측면에서 소극적 프로그램(실업급여)과 적극적 프로그램(고용안정 및 직업능력개발사업 등)으로 구성되어, 노동시장 이행단계에서 발생하는 각 단계의 사회적 위험에 효과적으로 대응할 수 있는 체계이지만, 실상은 그렇지 못하다. 일선 고용센터에서 실업급여가 지급되고 있는 현실을 보면, 실업급여와 취업알선 및 직업훈련이 긴밀한 연계를 이루지 못하고 있는 있다. 실업급여 수급자들의 재취업 지원이 미흡하고, 직업훈련의 안내 및 지지도 거의 이루어지고 있지 못하며, 직업훈련이 취업알선과 연계되지 못한다고 평가되고 있다(유길상, 2012).

OECD(2012)의 한 연구에 따르면 실업급여 지급 과정에서 수급자의 적극적 구직활동과 일할 수 있는 상태에 대한 심사의 엄격성 측면에서 우리나라는 OECD국 중에서 가장 느슨하게 심사하고 있다고 보고된다(Venn, 2012). 이러한 결과는 고용센터 담당자들을 대상으로 한 설문조사에서도 나타나는데, 형식적으로 구직활동을 하는 대상자들이 50% 이상이라고 느끼는 응답자 비율이 47.6%에 이르고 있다(유길상, 2012).

2. 국민기초생활보장제도

가. 제도 목적 및 개요

1999년 도입된 국민기초생활보장제도는 빈곤의 책임을 개인에서 국가로 이전시켰다는 점에서 우리나라 공공부조 역사에 큰 전환점이 되었다. 동 제도는 근로능력 유무에 관계없이 빈곤선 이하의 모든 계층에 대해 생계급여를 지급함으로써 국민의 최저생활을 보장하고, 근로능력이 있는 대상자에게는 자활사업을 연계함으로써 경제적 자립을 지원하고자 하는 목적을 갖는다.

국민기초생활보장제도의 수급자격은 소득인정액과 부양의무자 기준을 충족시켜야 한다. 먼저 소득인정액은 소득과 재산을 소득으로 환산한 금액의 합을 의미하며, 수급

자가 되기 위해서는 위 금액이 해당 가구규모별 최저생계비 이하여야 한다. 또한 이를 충족하여도 부양의무자가 있으면 수급자격이 없는데, 수급자가 되기 위해서는 부양의무자가 없거나 또는 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 미약한 경우여야 한다.

[그림 3-2] 2013년 가구규모별 최저생계비 및 부양능력 기본도해

가구규모	최저생계비	소득 (A+B)×130% / 185% B의 130% 0	부양능력 있음	부양능력있음
1인	572,168		부양능력 미약 (부양비 산정 : 30% 또는 15%)	
2인	974,231			
3인	1,260,315			
4인	1,546,399			
5인	1,832,482	부양능력 없음		
6인	2,118,566			
7인	2,404,650		(A+B)의42%	재산의 소득환산액

주: 1) 8인 이상 가구의 경우, 1인 증가시마다 286,084원씩 증가(8인 가구 2,690,734원)

2) A는 수급자 가구의 최저생계비, B는 부양의무자가구의 최저생계비

자료: 보건복지부(2013). 기초생활보장사업 안내.

수급자로 선정된 자에게는 생계 및 주거급여와 해당 가구의 특성 및 욕구 발생에 따라 의료·교육·자활·장제·해산 급여가 지급된다. 생계급여는 의복·음식물 및 연료비, 기타 일상생활에 필요한 기본적인 물품에 드는 비용을 의미하며, 주거급여는 주거안정에 필요한 임차료 및 유지수선비 등에 해당하는 금액을 의미한다. 자가가구 등³⁾에 해당하는 가구는 주거급여의 일정금액을 현물급여로 공제한 나머지 금액을 현금급여로 지급받게 되고, 적립된 현물급여는 3년에 1회 주거환경 개선을 위해 사용할 수 있다. 또한 가구에 진료 및 치료의 욕구가 있거나 초·중등교육 이수자가 있는 경우는 의료 및 교육급여를 지급받게 되고, 가구원이 사망하거나 출산한 경우는 장제 및 해산급여를 지급받는다. 이때 각 가구원은 수급자에 해당하며, 특례가구로 수급자가 아닐 경우에는 제외된다. 마지막으로 자활급여는 18세 이상 64세 이하의 수급자로서 근로능력이 있는 수급자가 자활근로사업 등에 참여하여 받을 수 있는 급여를 의미한다.

국민기초생활보장제도는 보건복지부 사업으로 읍·면·동에서 대상자 신청을 받고, 수급자로 결정된 자에게 급여를 지급하며, 시·군·구의 통합조사관리팀에서 자산조사 및 근로능력 판정 등을 통해 대상자 선정 및 관리를 담당하고 있다.

3) '자가가구 등'은 수급자 본인 소유 주택에 거주하는 자, 주택 전체 무료 임차자, 미등기주택 소유거주자, 무허가주택 소유거주자 등을 의미한다(보건복지부, 2013).

나. 제도 및 운영상의 평가

국민기초생활보장제도는 국민의 최저생활보장 및 근로능력이 있는 수급자에게 근로를 연계하는 등 이전 생활보호제도 보다 진일보한 제도로써 그 의미가 크다. 그러나 동 제도는 실제로 빈곤하지만 제도가 포괄하지 못하는 사각지대의 문제점이 지속적으로 지적되었고, 이를 개선하기 위해 부양의무자 기준 완화 및 급여 수준 확대 등과 관련한 개편들이 지난 10여 년간 이루어져 왔다. 하지만 그간 개편 노력에도 불구하고 낮은 근로유인 문제는 급여체계가 내포한 한계로 여전히 남아있다.

현행 국민기초생활보장제도는 수급자가 되면 생계급여뿐만 아니라 주거급여, 의료급여, 교육급여 등 모든 급여가 지급되며, 수급에서 벗어나는 순간 모든 급여가 상실된다. 즉, 이러한 급여체계 내에서는 근로활동을 통한 일정수준의 소득 증가는 수급자격의 상실을 가져와 실제적으로 의료 및 교육비 등의 추가비용을 발생시키고, 이는 가처분소득의 감소로 연결된다. 따라서 수급자들은 아주 높은 소득증가가 없는 한 탈수급의 이점이 없어 제도에 머무르고자 하는 경향을 보이게 된다. 이것이 바로 국민기초생활보장제도의 통합급여 및 보충급여 방식으로 인한 근로유인 저하의 문제이다. 이러한 문제를 보완하기 위해 자활장려금 및 자활특례제도를 실시하고 있지만 근로를 유인하는 인센티브로서 제대로 기능하지 못하고 있는 실정이다.

2014년 맞춤형 급여체계의 도입이 예정되어 있다. 제도 개편 목적의 한 가지 이유가 바로 근로빈곤층의 일을 통한 빈곤 탈출을 촉진하기 위함이다. 새로운 급여체계는 두 가지 핵심적인 내용을 담고 있는데, 하나는 현 국민기초생활보장제도가 포괄하고 있는 생계·주거·의료·교육 급여 등을 독자적 '선정 및 급여 기준'을 가진 개별제도로 분리하는 것이며, 다른 하나는 각 급여의 소득기준을 상대적 기준선으로 바꾸고 기타 기준을 완화하는 것이다. 이러한 개편 내용은 욕구별 급여에 따라 빈곤층의 복지욕구를 보다 정확하게 보장할 수 있다는 점과 더불어 탈수급을 촉진할 수 있는 제도적 환경을 조성함으로써 공공부조제도에 대한 의존성을 해소한다는 점에 방점을 찍을 수 있다(노대명, 2013). 즉, 앞서 언급한 국민기초생활보장제도의 낮은 근로유인은 제도 개편을 통해 생계급여로부터 탈수급 하더라도 다른 급여를 보장함으로써 개선할 수 있는 것이다.

제3절 취업지원정책

1. 자활근로사업

가. 제도 목적 및 개요

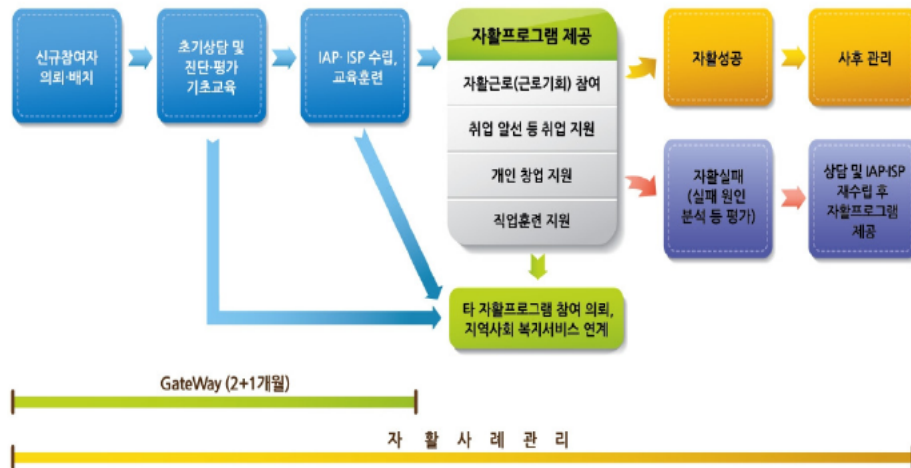
자활근로사업은 자활을 위한 근로의 기회를 제공하여 자활기반을 조성함과 동시에 복지제도에 안주하여 근로활동을 기피하는 도덕적 해이를 방지하는 것을 목적으로 한다. 근로연계복지정책 중 가장 대표적이고 긴 역사를 갖고 있다. 참여 대상은 의무 참여 대상인 조건부 수급자와 희망 참여 대상인 자활특례, 일반수급자 및 근로능력이 있고 소득인정액이 최저생계비의 120% 이하인 차상위 등이다. 의무참여자인 조건부 수급자는 국민기초보장제도 수급자 중 18~64세 이하의 수급자로서 근로능력이 없는 수급자에 해당하지 않는 자를 의미하며, 자활참여를 조건으로 생계급여를 지급 받는다. 조건부수급자는 연령, 건강상태, 직업이력 등의 항목을 통해 자활역량평가를 받고, 70점 이상인 자는 고용노동부에 70점 미만인 자는 보건복지부 자활근로사업에 배치된다⁴⁾.

자활근로사업은 GateWay 과정을 포함하여 참여자에게 근로기회 제공, 취업알선 등 자활프로그램 지원과 참여자의 자활프로그램 수행 모니터링 및 사후 평가로 이루어진다. 참여자는 GateWay 과정에서 수립한 자활지원계획(ISP)에 따라 근로유지형, 사회서비스형, 인턴·도우미형, 시장진입형 자활근로 등으로 배치된다. 근로유지형 자활사업은 전체 자활근로사업의 20% 미만으로 운영되고, 자활근로의 시행은 민간위탁과 지자체 직접시행이 병행 가능하나 근로유지형은 시군구에서 직접 시행한다.

자활근로는 1일 8시간(근로유지형 5시간), 주 5일 근무를 원칙으로 하며, 급여는 해당 월 말일까지 참여자의 개인별 통장 입금을 원칙으로 한다. 2013년 자활급여는 근로유지형 1일 23,340원, 사회서비스형 28,210원, 인턴도우미형 28,210~31,560원, 시장진입형 31,560원이다. 자활사업은 참여자의 자활 촉진 및 자활근로 사업 참여에 안주하는 것을 방지하기 위해 자활근로 연속 참여기간을 3년으로 제한하고 있다. 단, 근로유지형 자활근로는 제외된다.

4) 본 절에서는 자활사업 일반과 지역자활센터를 중심으로 수행되는 자활근로사업에 대해 살펴보고, 자활사업의 한 유형인 희망리본사업과 취업성공패키지는 이어지는 절에서 별도로 살펴보고자 한다.

[그림 3-3] 자활사례관리 업무흐름도



자료: 보건복지부(2013). 2013년 자활사업안내

나. 제도 및 운영상의 평가

자활사업은 근로능력자를 국민기초생활보장제도의 대상으로 포괄함에 따라 이들에 대한 일을 통한 탈빈곤을 촉진하고자 하였다. 그러나 사업 시행 이후 줄곧 본래 취지 및 사업 목표와는 달리 낮은 자활성공률로 인해 많은 비판에 직면해 왔으며, 부정적인 평가는 자활사업의 제도 및 운영상의 문제에 기인한다.

먼저 국민기초생활보장제도는 생계지원과 근로지원이라는 두 가지 목표를 동시에 설정하고 있다. 그러나 절대빈곤층에 대한 생계보장을 일차적 목표로 하는 기초보장제도와 자활지원을 통한 빈곤탈출을 목표로 하는 자활사업이 한 제도 내에서 상충함에 따라 자활사업이 근로빈곤층에 대한 지원정책으로서 적절한 기능을 수행하기에 여러 가지 난관에 봉착해 있는 것이 사실이다. 다시 말해, 현행 자활사업의 제도적 위상을 고려했을 때 근로를 통한 자활기반조성 및 탈빈곤 지원이라는 자활사업의 목표를 달성하는데 근본적인 한계를 내포한다고 할 수 있다. 근로활동을 통해 소득이 증가할수록 급여가 줄어드는 기초보장제도 하에서 자활사업이 당초 취지와 기대에 부응하기에는 그 효과가 미비할 수밖에 없다.

또한 자활사업 참여자들이 일반노동시장 진입이 곤란할 정도로 근로능력이 미약하다는 점도 사업의 성과를 도출하는데 한계로 작용한다. 자활사업의 단계별 자활경로를

살펴보면 자활근로를 거쳐 마지막 단계로서 공동창업 방식의 자활공동체를 통해 자립을 도모하도록 하고 있으나, 이는 자활사업 참여자의 취약한 인적자본 특성을 고려했을 때 자활사업이 시장진입을 통한 자활공동체 창업을 최종경로로 설정한 것은 무리한 목표설정이라는 비판이 계속 제기되어 왔다.

자활사업 참여자 현황을 살펴보면, 대부분이 복지부 자활사업에 참여하고 있고 노동부 자활사업 참여는 저조한 실정이다. 즉, 현행 자활사업은 자활근로와 자활공동체 사업 등 직접적인 일자리 창출에 편중되어 있으며 취업촉진 프로그램은 매우 제한적으로 운영되고 있음을 볼 수 있다. 이는 자활사업이 수급자가 노동시장의 다른 일자리로 이행하는데 필요한 인큐베이터 역할을 적절히 수행하지 못하고 있음을 보여준다고 이해할 수 있으며, 일부분 자활사업 참여자의 취약한 인적자본특성과 연결되는 문제라고도 볼 수 있다.

〈표 3-2〉 2012년 자활사업 유형별 참여자 현황

(단위: 명)

합계 (A+B)	계 (A)	자활근로			창업지원		희망 키움 통장	사회 적응	취업지원	
		소계	업그레 이드형	근로 유지형	자활 기업	생업 자금			희망 리본	취업 패키지 (고용부) (B)
98,146 (100)	84,736 (86.3)	53,342 (54.3)	38,472 (39.2)	14,870 (15.2)	8,953 (9.1)	386 (0.4)	17,824 (18.2)	-	4,231 (4.3)	13,410 (13.7)

주: 업그레이드형= 시장진입형(12,128명)+사회서비스형(26,042명)+인턴형(302명)
자료: 보건복지부(2013.3). 주요업무 참고자료

마지막으로 자활사업은 참여자들의 다양한 특성을 고려하지 못하고 있다고 평가된다. 「간병·집수리·청소·폐자원재활용·음식물재활용」의 5대 전국표준화사업을 중점 사업으로 추진하되, 정부재정사업의 자활사업 연계 활성화 및 영농·도시락·세차·환경정비 등 지역실정에 맞는 특화된 사업을 적극 개발하여 추진하도록 되어 있으나, 근로빈곤층의 다양한 욕구 및 특성을 반영하지 못하고 있다. 적절한 프로그램이 개발되지 못할 경우 근로능력과 의지가 충분한 사람들조차 자활사업을 기피하거나 공동체를 설립한다 해도 불안정한 운영을 계속할 수밖에 없을 것이다.

이러한 문제점은 무엇보다 개별 가구 및 개인 특성을 고려한 다양한 서비스 연계 등 사례관리가 제대로 수행되지 못한다는 것을 의미하기도 한다. 근로빈곤층은 가족적 지지망이나 사회적 자본이 취약한 집단으로 주거·교육·보건·복지 등 사회서비스에 대한

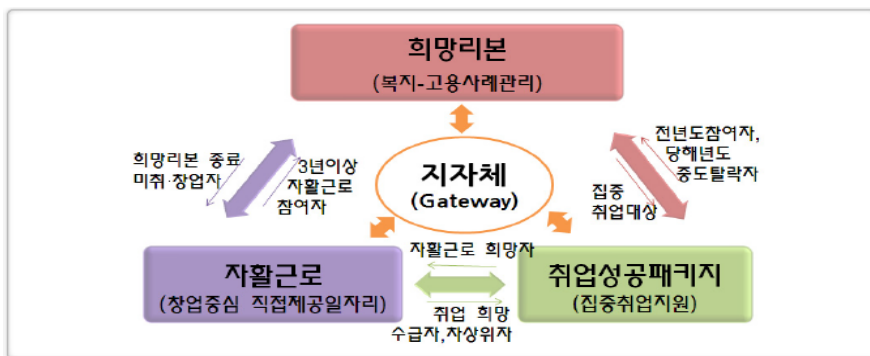
복합적인 욕구를 가지고 있다. 이들이 일을 통해 빈곤에서 탈출하기 위해서는 무엇보다 위와 같은 사회서비스에 대한 지원이 이루어질 때 취업 및 일자리 지원의 효과를 담보할 수 있을 것이다. 현재 전달체계에서는 업무부담 때문에 적절한 사례관리가 이루어지고 있지 못한 실정이다.

2. 희망리본사업

가. 제도 목적 및 개요

희망리본사업은 자활사업의 한 유형으로서 자활역량평가 45~69점에 해당하는 근로능력강화 대상자 중 취업욕구가 강한 사람을 대상으로 한다. 조건부수급자를 중심으로 수행하되, 조건부과유예·제외자, 취업성공패키지 탈락자, 자활근로사업 장기체류자, 노숙인 등은 집중서비스지원 참여대상으로 선정한다. 저소득층의 취·창업 지원을 위하여 개인별 1:1 맞춤형 복지서비스를 제공하고, 사업성과에 따라 참여기관에 성과예산을 지원한다. 본 사업은 자활사업의 성과제고를 위한 방안의 하나로 2009년 도입되었으며, 2010년 인천과 전북, 2011년, 2012년 대구, 광주, 강원지역 등 7개 지역 4천명을 대상으로 연차별로 지역과 대상을 확대 실시하고, 3개년도 시범사업 성과를 반영하여 2013년 전국적으로 실시되었다.

[그림 3-4] 희망리본-자활근로-취업성공패키지 연계도



자료: 보건복지부(2013). 2013년 자활사업안내

희망리본사업은 개인별 밀착 사례관리를 실시하고, 근로역량 제고 및 근로장애 요인 제거를 위한 복지-고용 연계 서비스를 제공한다. 서비스는 기초상담(1단계), 맞춤형취업준비(2단계), 취업알선(3단계)으로 단계적으로 지원된다. 단계별 지원 내용을 구체적으로 살펴보면, 1단계에서는 대면상담을 통해 여건 및 욕구를 파악한 후 개인별 자립경로(IAP)를 수립하며, 2단계에서는 참여욕구 강화를 위해 취업교육, 돌봄가사 등의 필요 서비스를 연계하고, 3단계에서는 구인처 발굴 및 맞춤형알선, 면접교육 등의 취업지원서비스를 제공한다. 즉, 근로의욕 회복부터 직업교육, 경과적 일자리 제공 및 복지서비스 제공(가사돌봄·간병 등)으로 근로의욕을 고취하며, 분노 자제, 위생관리, 정서치유 등과 같은 다양한 실질적 취업애로요인을 제거하게 된다.

희망리본 시행은 시도 또는 중앙자활센터를 통한 법인 공모를 원칙으로 하며, 광역지자체와 수행기관 간 성과계약을 체결하여 실시된다. 계약기간은 최초 2년이며, 사업평가 후 1년 연장계약이 가능하다. 시도는 사업효과를 높이기 위해 분기별 지도·점검계획을 마련하여 모니터링을 실시한 후 그 결과를 복지부에 보고하며, 모니터링 진행 및 성과급 지급과 실적 보고 업무에 관련된 전반사항을 모니터링 기관(중앙자활센터)에 위탁하여 진행한다.

참여기관에는 참여자 1인당 참여기관 기본급과 성과급 예산이 지원되는데, 평균 166만원, 최대 430만원이 지원된다. 참여자에게는 실비가 최대 100만원 지원되며, 교육훈련 지원은 고용노동부 내일배움카드와 연계되고, 취업을 통해 탈수급하는 경우 한시적(2년간)으로 교육·의료급여를 지원하는 이행급여 특례가 인정된다.

희망리본사업은 고용노동부의 취업성공패키지와 함께 고용·복지의 통합패키지 사업이라 할 수 있다. 두 사업은 민간 사업수행기관과 정부의 성과관리 계약 체결을 통해 사업 수행에 따르는 위험 부담을 민간과 공공이 분담하여 서비스 품질의 제고 효과로도모하는 특징을 일정부분 공유하고 있다(유길상, 2012).

나. 제도 및 운영상의 평가

희망리본사업은 1:1 맞춤형 서비스 제공 및 성과관리형 사업으로 추진되어 기존 자활사업과는 차별화되며, 사업성과 측면에서 자활성공률(취업률) 및 탈수급률이 자활사업에 비해 높게 나타나고 있다. 2011년 자활사업의 취업률은 21.8%인 것에 비해 희망

리본 사업은 52.7% 수준으로 높은 수준이며, 탈수급률도 희망리본사업이 자활사업보다 9.6%p 높게 나타나고 있다. 또한 근로장애요인 제거를 위한 맞춤형 복지서비스를 집중 제공할 수 있는 네트워크가 구축되고, 사업여건이 성숙함에 따라 취업까지 소요된 기간은 2009년 151.9일에서 2010년 79.7일로 단축되었으며, 사례관리가 강화되면서 중도탈락자 비율이 2009년 11.5%에서 2010년 3.6%로 감소하였다(보건복지부, 2012).

〈표 3-3〉 희망리본사업 및 자활사업의 사업성과

사업연도	희망리본 사업		자활사업	
	자활성공률(취업률)	탈수급률	자활성공률(취업률)	탈수급률
2009	31.8%	9.1%	16.9%	7.7%
2010	44.6%	18.5%	19.7%	9.0%
2011	52.7%	19.6%	21.8%	10.0%

자료: 보건복지부(2013.3). 주요업무 참고자료

희망리본사업은 최저임금기준을 만족하는 직장에 30일 이상 취업 또는 창업시 1차 성과급, 최저임금기준을 만족하는 직장에 180일 이상 취업 또는 창업시 2차 성과급, 그리고 탈수급한 참여자들에게 3차 성과급을 지급하고 있다. 성과급 실적을 살펴보면 1,2,3차 성과급 대상자 수가 2009년~2011년 사이 매년 증가하였고, 해당년도 참여자 대비 성과급 대상자 비율로 살펴봐도 매년 증가하였다.

〈표 3-4〉 성과급 지급 실적

(단위: 명, %)

구분	모든 취창업	1차 성과급	2차 성과급	3차 성과급	총 참여자
1차년도 (2009년)	898 (44.9)	636 (31.8)	329 (51.7)	181 (9.1)	2,000
2차년도 (2010년)	1,880 (57.7)	1,427 (44.6)	844 (59.1)	592 (18.5)	3,261
3차년도 (2011년)	2,727 (62.3)	2,106 (52.7)	1,263 (60.0)	757 (18.9)	4,376
전체	5,505 (57.1)	4,762 (43.2)	2,371 (49.8)	1,530 (15.9)	9,636

주: 3차년도 사업성과는 2012년 7월 기준임.
자료: 박노옥(2013).

그러나 이러한 성과관리형 사업은 부작용을 가져올 수 있다. 즉, 사례관리부분은 제외한 채, 참여자의 경제적 성과만으로 기관을 평가하고 성과급을 지급하는 방식은 참

여자들의 중장기적인 자활을 돕고 사회서비스를 제공하고 싶은 사례관리자가 있다 하더라도, 기관의 차원에서 단기적으로 참여자들의 취업률을 높여서 성과급을 받을 수 있도록 자원과 노력을 집중할 유인을 제공할 수 있다. 비록 성과급이 1개월, 3개월, 6개월, 9개월째에 주어지고 있으나 이러한 우려를 불식시킬 수는 없을 것이다. 향후 높은 기본급 비중 축소 및 취업 난이도에 따른 성과체계를 통해 참여기관의 전략적 행위를 방지하고 성과체계를 강화할 필요가 있다.

그럼에도 불구하고 희망리본사업이 자활프로그램을 다각화시키고, 자활인프라를 다양화 했다는 측면에서 긍정적으로 평가된다. 즉, 자활근로사업과 희망리본사업을 진행함에 따라 자활사업 참여자의 선택의 폭을 넓혔다. 대체로 자활근로사업은 창업희망자를 대상으로, 희망리본사업은 취업희망자를 대상으로 차별화된 맞춤형 자활경로를 제공할 수 있게 된 것이다. 또한 지역자활센터 위주의 한정된 전달체계에서 벗어나 민간기관의 참여를 통한 다양한 자활인프라를 확보하게 되어 참여기관 간 선의의 경쟁을 통한 사업성과 및 서비스 품질 제고를 이끌었다.

3. 취업성공패키지

가. 제도 목적 및 개요

고용노동부는 2009년부터 저소득 취업취약계층을 대상으로 취업성공패키지 사업을 운영하고 있다. 취업성공패키지 사업은 개인별 취업활동계획에 따라 ‘진단 및 경로 설정, 의욕능력 증진, 집중 취업알선’에 이르는 일련의 과정을 통해 통합적인 취업지원 프로그램을 제공하고, 취업한 경우 ‘취업성공수당’을 지급함으로써 노동시장 진입을 체계적으로 지원하는 종합적인 취업지원체계 프로그램이다.

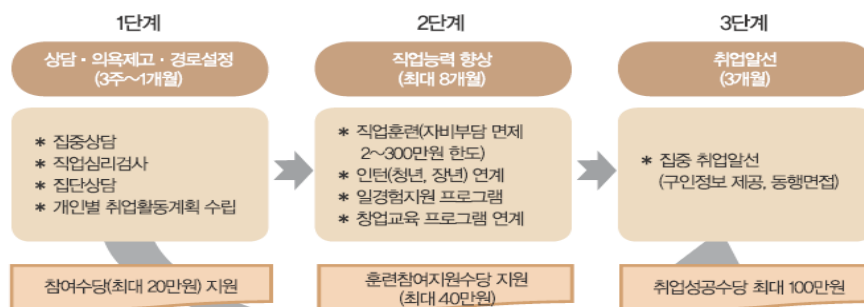
취업성공패키지는 I, II로 구분된다. 먼저 취업성공패키지 I의 참여대상자는 “만 18~64세 이하의 기초생활수급자(조건부수급자), 차차상위(최저생계비 150%) 이하 저소득층 구직자”를 원칙으로 하며, 노숙인, 북한이탈주민, 출소(예정)자, 결혼이민자, 여성가장, 영세자영업자, 장애인, FTA 피해근로자 등의 취업취약계층은 개인적 특성을 감안하여 소득여부와 관계없이 참여가 허용된다. 다음으로 취업성공패키지 II는 청·장년층을 대상으로 하며, 청년층에는 고졸이하 비진학 청년, 대졸이상 미취업자, 니트족

(NEET), 영세자영업자가 해당되고, 중장년층에는 만30~64세 이하의 최저생계비 250% 이하 가구원으로서 실업급여 수급 종료 이후 미취업자, 고용보험 가입이력은 있으나 수급 요건을 충족하지 못한 미취업자, 고용보험 가입이력이 있더라도 신청일 기준 6개월 이상 계속 실직상태에 있는 자와 영세자영업자가 해당된다. 취업성공패키지 II의 대상자 중 청년층은 다른 대상자와 달리 소득 요건이 없다.

취업지원은 개인별 취업역량 등에 대한 정확한 진단을 토대로 최장 1년의 기간 내에서 단계별로 통합적인 서비스를 실시한다. 1단계에서는 진단 및 경로 설정을 하게 되는데, 집중상담 및 직업심리검사 등을 통해 개인의 취업역량 적성 등을 진단하고, 집단상담프로그램 등을 통해 취업의욕을 높이며, 개인별 특성을 고려한 ‘개인별 취업활동 계획(IAP)’을 수립한다. 이때 지역 내 다양한 사회복지서비스 연계를 통해 취업 장애요인을 제거하여 취업을 촉진할 수 있도록 한다. 다음으로 2단계에서는 근로의욕 및 능력 증진을 위해 IAP에 따라 취업의욕 및 근로능력 증진을 위한 다양한 취업지원 프로그램을 제공한다. 즉, 참여자의 취업역량 및 취업희망 직종, 참여환경(여건) 등을 고려하여 직업훈련, 일경험, 청년인턴, 중견인력 재취업(장년인턴), 창업 등의 프로그램을 지원하며, 직업훈련 참여시에는 최대 200~300만원의 훈련비가 지원된다.

마지막으로 3단계에서는 3개월의 기간을 원칙으로 집중적인 취업알선을 지원하며, ‘동행면접실시’ 등 지원대상자의 노동시장 진입 촉진을 위한 적극적이고 실질적인 취업알선이 실시된다. 또한 취업성공패키지 종료 후에도 종료일 기준으로 3개월 동안 지속적으로 사후관리 한다.

[그림 3-5] 단계별 서비스 지원 및 수당 현황



자료: 2013년 한권으로 통하는 정책, 고용노동부

취업성공패키지는 사업의 효과성을 높이기 위해 참여자들에게 참여수당(1단계), 훈련참여 지원수당(2단계), 취업성공수당 등의 인센티브를 제공하고 있다. IAP 수립시 최대 20만원의 수당이 지급되고, 훈련참여 시에는 훈련 기간 동안 생계부담 완화 차원에서 최대 6개월간 월 최대 40만원이 지급되며, IAP 수립을 완료한 후(3개월 이내 취업 인정) 주 30시간 이상의 일자리에 취업하여 고용보험 피보험자격을 취득한 경우에는 취업유지 기간에 따라 최대 100만원을 지급한다. 기초생활보장제도 수급자의 경우, 취업성공패키지를 통해 취·창업에 성공함으로써 소득인정액이 최저생계비를 초과한 가구 중 소득인정액이 150% 이하인 가구는 이행급여 특례가 적용된다. 사업의 신청과 참여요건 확인 및 대상자 통보는 고용센터를 통해 이루어진다.

나. 제도 및 운영상의 평가

2009년 저소득 취업취약계층을 대상으로 도입된 취업성공패키지는 보건복지부의 희망리본사업과 함께 통합적인 취업지원서비스의 대표적인 예이다. 2009년 도입 당시 1만명을 목표로 시행한 이후 사업규모는 지속적으로 확대되어 2010년 2만명, 2011년 5만명, 2012년 7만명으로 증가하였다. 또한 저소득 취업취약계층을 대상으로 시작한 제도는 2012년 청년 및 중장년 미취업자로 대상이 확대되어 취업성공패키지 II를 시행하게 되었다.

이러한 취업성공패키지는 도입 당해 연도에 목표 대비 성과가 90%에 육박하였고, 2010년, 2011년 양해에는 목표를 초과달성하는 성과를 보였다. 2011년 사업 참여 종료자 중 취업자 비중은 53.8%이며, 그 중 고용보험 가입자는 84.6%이다. 또한 고용보험 가입자 중 고용유지율을 살펴보면, 3개월 이상 고용유지율은 67.8%, 6개월 이상 고용유지율은 42.1%로 수준으로 나타나고 있다. 한편 기초생활보장수급 참여자의 취업률은 2011년 40.8%로 전체 참여자의 취업률보다는 다소 낮으나, 2009년 이후 다소 증가추세를 보이고 있다. 동 사업은 취약계층에 대한 종합적인 취업지원서비스로 정착되어 가고 있는 것으로 평가되고 있다(고용노동부, 2013).

〈표 3-5〉 취업성공패키지 연도별 사업추진실적

(단위: 명, %)

년도	참여자	종료자 (a)	취업자(b) 〈취업률(b/a)〉	고용보험 가입자(c) 〈가입률(c/b)〉	고용유지율	
					3월이상(d) 〈비율(d/c)〉	6월이상(e) 〈비율(e/c)〉
09	9,082	9,082	5,600 〈61.7〉	4,264 〈76.1〉	3,077 〈72.2〉	1,865 〈43.7〉
10	25,228	25,109	15,125 〈60.2〉	12,834 〈84.9〉	9,411 〈73.3〉	7,024 〈54.7〉
11	63,973	56,531	30,397 〈53.8〉	25,711 〈84.6〉	17,435 〈67.8〉	10,824 〈42.1〉

주: 2012년 9월 17일 기준

자료: 고용노동부(2013). 취업성공패키지 업무매뉴얼.

〈표 3-6〉 기초생활보장수급자 연도별 사업추진실적

(단위: 명, %)

년도	수급자	종료자 (a)	취업자(b)	취업률 〈b/a〉	탈수급자 〈c〉	탈수급률	
						(c/a)	(c/b)
09	2,368	2,368	921	38.9	530	22.4	57.5
10	2,505	2,499	964	38.6	527	21.1	54.7
11	7,869	7,010	2,859	40.8	1,197	17.1	41.9

주: 2012년 12월말 기준

자료: 고용노동부(2013). 취업성공패키지 업무매뉴얼.

취업성공패키지의 성과에 대해 그간 여러 연구가 진행되어왔다. 전병유 외(2012)는 취업성공패키지 사업의 취업성과가 신청 시부터 약 6개월이 지나면서부터 양(+)으로 변하며, 신청으로부터 18개월 지난 시점에서 통계적으로 유의한 긍정적인 효과가 관찰된다고 분석하고 있다. 패키지 사업 참여자들의 취업확률은 신청 후 1년 반이 지난 시점에서 62%이며, 비교대상인 패키지 미신청자들은 54% 수준이어서 취업성공패키지 사업의 장기 취업효과가 8%p인 것으로 나타났다. 이는 취업지원 종료로부터 6개월 이내의 취업성과를 분석한 기존 연구에서 사업 효과가 부정적이거나 유의하지 않다는 것과 상이한 결과이다. 또한 김혜원(2013)은 취약계층에게 집중알선과 직업훈련을 결합하거나 집단상담을 결합하는 경우, 단독으로 직업훈련을 제공할 경우보다 취업성과를 높일 수 있음을 확인하였다.

또한 신명호 외(2012)는 취업성공패키지에 대한 양적 접근 방식에 기초한 평가 연구를 비판적으로 평가하고 질적 연구방법을 통해 동 사업을 평가하였는데, 심층면접대

상자의 다수가 취업성공패키지 프로그램에 대해서는 전반적으로 만족하고 있었다. 그러나 프로그램에 대한 만족도가 높았음에도 불구하고 프로그램이 취업에 직접적으로 도움이 되지는 않는다는 의견이 많았으며, 참여자들의 가장 큰 불만은 직업훈련과 취업이 연계되지 않는다는 점이었다.

한편 취업성공패키지는 보건복지부의 희망리본사업 관련하여 두 사업의 목적과 대상, 내용 면에서 유사하여 중복사업이라는 비판을 받아왔고 사업 간 성과경쟁 등에 따른 부처 간 칸막이 현상이 발생하고 있어 두 사업의 통합·조정에 대한 필요성이 제기된 바 있다. 문제는 두 제도에서 기초생활보장수급자의 경계가 모호한 측면에서 찾아볼 수 있다. 기초생활보장제도의 조건부 수급자의 경우 자활역량평가 점수(70점 기준)에 따라 희망리본과 취업성공패키지로 대상자로 구분되는데, 희망리본 참여자는 직업훈련 등의 고용서비스가 미흡하고, 취업성공패키지 참여자는 복지서비스에서 소외되는 경우가 많다는 한계가 있다고 평가된다. 이러한 문제의 원인 중 하나는 고용·복지서비스 전달체계의 연계 부족이라고 볼 수 있으며, 이는 초기 방문기관이 어디인지에 따라 고용서비스와 복지서비스를 제대로 안내받지 못하는 결과를 초래하게 된다는 것이다.

4. 직업훈련 프로그램

1) 제도 목적 및 개요

직업훈련이란 근로자에게 직업에 필요한 직무수행능력을 습득·향상시키기 위하여 실시하는 훈련으로서 적극적 노동시장 정책의 주요 수단이다(채창균 외, 2010). 우리나라도 직업능력개발을 통해 더 나은 일자리로 나아갈 수 있도록 지원하기 위해 교육훈련 프로그램을 운영하고 있다. 관련 프로그램은 크게 구직자(실업자) 및 재직근로자에 대한 훈련 프로그램과 기업(사업주) 지원 프로그램이 있으나 본고에서는 근로자 대상의 지원 사업에 대해서만 살펴보기로 한다.





구직자(실업자) 및 재직근로자 대상의 훈련 관련 지원은 내일배움카드제와 국가기간전략직종훈련생 지원금, 근로자 직무능력향상 지원금으로 구분할 수 있다. 우선, 내일배움카드는 급속한 기술변화와 유연한 노동시장에서 실업자 및 비정규직근로자 등 취약계층이 실직, 재직 상태에 관계없이 지속적인 직업능력개발을 통해 평생고용 가능

성을 높일 수 있도록 개인에게 훈련비를 지원하는 제도이다. 실업자 및 비정규직근로자(기간제·단시간·파견근로자, 일용근로자, 무급휴직·휴업자, 이직예정 근로자)를 대상으로 하며, 1인당 200만원(일부 취약계층에 대해서만 300만원) 범위 내에서 실훈련비를 지원한다. 실업자는 55~100%를 지원하며, 비정규직 근로자는 실훈련비의 60~80%를 지원하고 실업자는 훈련비 외에 출석률 80%이상인 경우 훈련장려금(11.6만원)을 별도 지원받는다.

또한 실업자 대상의 국가기간·전략직종훈련은 직업훈련을 통해 산업발전의 근간이 되는 뿌리산업(기간산업) 및 빠르게 변화하는 신성장동력산업(전략산업) 분야에 필요한 기술기능 인력을 양성, 공급하기 위한 목적으로 시행되고 있다. 동 사업은 직업안정기관에 구직 등록한 15세 이상 실업자, 고등학교 3학년 재학생으로서 고등교육기관에 진학하지 않는 학생, 대학(전문대학) 최종학년 재학생으로서 대학원 등에 진학하지 않는 학생 등을 대상으로 한다. 훈련에 실시되는 비용은 직종별 훈련수준에 따라 표준단가 또는 실소요비용 수준의 훈련비를 위탁훈련기관에 지급하고, 훈련생에게는 훈련기간 동안 훈련에 집중하여 직업능력을 습득·향상시킬 수 있도록 훈련장려금을 월 최대 316,000원 지원한다. 전략직종은 제도 도입 후 점차 증가하여 2012년 현재 약 40개에 이른다(고용노동부, 2013d).

마지막으로 재직자 대상의 근로자 직무능력향상 지원금은 근로자의 자율적인 직업능력개발훈련에 참여할 경우 훈련비용의 일부를 지원하는 사업으로서 기간제·파견·단시간·일용근로자, 우선지원 대상기업 근로자, 고용보험 임의가입 자영업자로서 피보험기간이 180일 이상인 자가 해당하며, 지원한도는 연간 100만원 한도 내에서 과정에 따라 훈련비의 50~100%를 지원한다. 단, 훈련 개시일로부터 5년간 300만원을 초과하지 못한다.

〈표 3-7〉 정부지원 훈련 프로그램

대상	프로그램	
구직자(실업자)	 내일배움카드제(실업자)	 국가기간·전략산업직종훈련
재직근로자	 내일배움카드제(재직자)	 근로자 직무능력향상 지원금

자료: 고용노동부(2013) 및 직업능력지식포털. <http://www.hrd.go.kr>

위 프로그램들의 추진체계는 대부분 고용노동부의 고용센터를 통해 이루어진다. 내일배움카드의 경우, 구직자 및 재직자는 고용센터에서 내일배움카드를 신청하고, 훈련기관으로 인정된 기관에서 교육을 받게 되고, 훈련기관은 금융기관을 통하거나 고용센터로 직접 정부 지원 훈련비용 및 훈련생 자부담비용을 청구해서 받게 된다.

2) 제도 및 운영상의 평가

우리나라의 직업훈련 프로그램은 2011년을 기점으로 공급자 중심의 지원방식에서 수요자 중심의 지원방식으로 전환되었다. 이러한 변화는 훈련생의 선택권을 존중하고, 훈련기관들 간의 경쟁을 통해 질 높은 훈련서비스를 제공하도록 하며, 기존 공공서비스와의 연계강화를 통해 훈련성과 및 자원배분의 효율성을 높였다는 측면에서 의미가 있다고 평가된다.

수요자 중심 지원방식의 가장 대표적인 사업이 바로 내일배움카드제이다. 내일배움카드제는 2011년 9,068개, 2012년 7,565개, 2013년 11,000개 과정을 인정하여 훈련생의 선택의 폭을 크게 확대하였으며, 그동안 미미하였던 사전상담이 의무화 되어 보다 면밀한 사전 훈련상담이 이루어지게 되었다. 그 결과 수준별 학습이 가능하여 개인별로 자신의 수준에 맞는 훈련기간을 선택할 수 있게 됨으로써 훈련기간이 단축되게 되었고, 훈련시장에서 어느 정도 자율적으로 형성된 시장가격을 기준으로 훈련비용을 지원함에 따라 양질의 훈련이 가능하게 되었다. 또한 훈련기관의 자율적인 개강 시기 조정으로 연중 훈련참여가 가능하게 되어 적은 예산으로 더 많은 직업훈련 기회를 부여하는 성과를 가져왔다(장흥근, 2011; 김철희, 2012; 고용노동부, 2013d).

그러나 사업 시행 초기 취업성과 훈련의 질적 측면에서는 문제점이 발생되었다. 즉, 훈련기관 증가로 인한 기관 간 경쟁은 훈련과정의 질 제고로 이어지지 못했고, 오히려 훈련의 질적 수준 관리가 어려워지고, 훈련생 모집이 용이한 훈련과정이 다수 개설됨에 따라 훈련과정의 다양성이 감소하고, 인력이 부족한 제조업보다는 인력이 넘쳐나는 서비스 분야 훈련과정이 증설됨에 따라 일자리 수요와 훈련의 불일치가 온존하고 있다고 평가되었다(장흥근, 2011; 김철희, 2012; 박천수, 2012). 이에 정부는 2013년 현장인력 중심 내일배움카드제 개선을 위해 훈련과정 심사위원회에 산업체 전문가 참여를 확대하고, 건설기계 등 중소기업 친화직종을 개설하고 지원을 확대하였으며, 회

계·경리 등 인력 초과 공급 분야 훈련과정 수강 시에는 자부담을 높여('11년 20~40%에서 '13년 30~50%로 증가) 훈련생들이 인력 부족 분야로 유도될 수 있도록 하였다(기획재정부, 2013).

또한 훈련의 노동시장 성과에 있어 공급자 중심의 지원은 훈련기관에서 비교적 까다로운 심사기준에 따라 훈련생을 선별하여 엄격하게 관리하는 편이나, 계좌제인 내일배움카드제 하에서는 상대적으로 취업의사가 불분명한 훈련생들이 다수 참여하여 훈련의 질 관리에 어려움이 가중되고 있고, 취업성과도 이전 방식보다 저조한 것으로 평가되기도 하였다(장홍근, 2011).

한편, 직업훈련의 지원 방식의 문제와는 별개로 우리나라의 지원제도는 실제로 적용 대상임에도 가입하지 못하거나 미적용 대상으로 이루어진 사각지대가 여전히 존재하고 있다고 지적된다. 2011년 9월부터 실업자와 영세자영업자뿐만 아니라 기간제·파견·단기간·일용 근로자 및 이직 예정의 근로자, 무급 휴직·휴업자에게도 내일배움카드를 발급하여 지원하고 있으나, '무기계약직'의 경우 근로자직무능력향상 지원금 대상에서도 제외되어 훈련기회의 사각지대로 등장할 우려가 있다. 또한 국가기간·전략산업직종 훈련의 경우 노동시장 성과는 80%의 취업률을 보여 훈련기관과 훈련 수료자 및 수료생을 채용한 사업주는 대부분 긍정적인 판단을 내리고 있으나, 훈련과정 및 훈련수요 파악, 물량배정 절차 등에 있어서는 개선해야 할 문제점이 있으며, 녹색산업직종 등도 아직 정착단계에 이르지 못하고 있다고 평가된다(박천수, 2012)

제4절 근로유인정책

1. 사회보험료 지원

가. 제도 목적 및 개요

우리나라는 산재보험 도입을 시작으로 건강보험, 국민연금, 고용보험을 차례로 도입하여 사회보험 체계를 완성하였다. 그러나 사회적 위험을 예방하기 위한 사회보험의 혜택은 위험에 가장 많이 노출되어 있는 취약계층에게까지 충분히 전달되지 못했다.

보험료 부담으로 사회보험에 가입하지 못한 취약계층은 빈곤상태로 떨어진 이후에야 비로소 기초생활보장의 보호를 받게 된다. 이에 정부는 사회보험 사각지대 해소와 근로빈곤층 소득지원 및 고용촉진을 위해 취약계층에 대해 사회보험료 지원제도를 도입하게 되었다.

사회보험료 지원은 현재 '두루누리'라는 사업명으로 운영되고 있다. 2011년 「사회보험 사각지대 해소사업」 시행을 위한 세부 계획에 따라 2012년 2월부터 16개 자치단체에서 시범사업을 실시하고 7월부터 본 사업을 전국적으로 확대 실시하였다.

사회보험료 지원 대상은 2013년 현재 근로자 수가 10인 미만인 사업장에서 일하는 월 평균 보수가 130만원 미만인 근로자이다. 4대 사회보험 중 가입률이 낮고 다른 보험보다 상대적으로 사각지대가 더 큰 국민연금과 고용보험의 보험료를 지원하며 사업주와 근로자에게 보험료 50%를 지원하고 있다. 2012년 도입 당시에는 월 평균 보수 125만원 미만 근로자가 대상이었으나, 2013년 1월 1일부터 130만원 미만 근로자까지 대상이 확대되었으며, 보수에 따라 보험료의 1/2~1/3 수준에서 차등 지원하던 것을 2013년 4월 1일부터 보험료의 50% 지원으로 통일하였다.

지원은 사업주의 신청을 받아 지원하고 보험료를 완납(매월 10일 기준)한 경우 다음 달 보험료에서 차감 후 지원하게 되는데, 다음 달 보험료를 지원하는 이유는 사업주의 성실납부가 선행되어야 하기 때문이다. 신청은 4대 사회보험정보연계센터 포털을 통한 전자신고나 관할기관(근로복지공단/국민연금공단)을 통한 서면신고를 통해 가능하다.

나. 제도 및 운영상의 평가

사회보험료 지원 사업은 일을 하는 취약계층에게 보험료 지원을 통해 사회보험 가입을 유도하고, 이를 통해 그들을 사회적 위험으로부터 보호하고자 하는 정책의 의의에도 불구하고 대상자의 범위 및 지원 수준의 폭이 낮아 제도의 도입취지를 살리지 못한 다고 평가된다.

우선, 건강보험이 지원에서 제외되어 사회보험 가입 유인이 낮고, 임금근로자만을 대상으로 하여 보험료 부담이 큰 영세자영업자는 혜택을 받지 못하며, 소규모 사업장(10인 미만)의 저임금근로자로 한정되어 10인 이상 사업장의 저임금근로자도 보험료 지원 혜택을 받지 못하는 제도적 한계가 존재한다(최옥금, 2013; 김재진·이혜원,

2012). 두루누리 사회보험의 지원 내역을 살펴보면 사회보험료 지원 혜택이 미가입자 보다는 가입자에게 치중되고 있어 사회보험 사각지대 해소라는 제도의 도입 목적에 부합하지 못한다고 평가 된다(한상운·성주호, 2013).

또한 사회보험 지원방안이 법적 적용대상이나 기여를 하지 않아 수급권이 발생하지 않는 경우에 국한되어 있어서 특수고용 노동자 및 월 60시간 미만의 단시간 노동자 등 법적 적용에서 제외된 노동자의 배제가 문제점으로 지적된다. 노동시장 유연화의 급속한 진행으로 특수고용노동자와 단시간 노동자 등은 증가추세에 있기 때문에 이들에 대한 적용제의 문제를 해결할 필요성이 있다고 지적된다(이재훈, 2012).

2. 근로장려세제

가. 제도 목적 및 개요

근로장려세제(EITC; Earned Income Tax Credit)는 일정금액 이하의 저소득 근로 및 사업자(보험설계사 및 방문판매원) 가구에 대해 근로소득에 따라 근로장려금을 세금환급의 형태로 지급함으로써 근로유인을 제고하고 실질소득을 지원하기 위한 근로연계형 소득지원제도이다. 동 제도는 2006년 관련법이 처음 도입되었고, 2009년 처음 시행되었으며, 2015년부터는 자영업자도 대상에 포함된다.

2013년 현재, 대상가구는 소득과 부양자녀, 주택 및 재산 요건을 충족해야 한다. 18세 미만의 부양자녀가 있어야 하고, 연간 부부합산 총소득 합계액이 부양자녀 수에 따라 정해진 총소득기준 금액 미만이어야 한다. 또한 세대원 전원이 무주택이거나 6천만원 이하의 주택을 1채만 소유하고 있어야 하며 재산 합계액이 1억원 미만이어야 한다. 다만, 신청인 본인이 60세 이상인 경우에는 배우자나 부양자녀가 없어도 된다. 그러나 근로장려금 신청일이 속하는 연도의 3월 1일부터 3월 31일까지의 기간 중 대한민국 국적을 보유하지 못했거나 다른 거주자의 부양자녀인 경우는 위 조건을 충족할지라도 대상에서 제외된다. 2013년에는 소득세 과세기간 중 생계·주거 급여를 받았더라도 2012년 생계·주거·교육 급여를 3개월 이상 받은 사실이 없는 경우 신청이 가능하다.

근로장려금은 부부합산 총소득과 부양자녀수에 따라 다음 표와 같이 연간 최대 70만원에서 200만원까지 지급된다. 근로장려금의 급여체계는 소득이 증가할수록 급여

가 증가하는 점증구간, 소득과 상관없이 동일한 평탄구간, 소득이 증가할수록 급여가 감소하는 점감구간으로 구성되어 있다. 이는 부양자녀수에 따라 달라지는데 부양자녀가 2명인 경우, 소득이 0~800만원 미만은 총소득의 90분의 17을 곱한 금액, 900~1,200만원 미만은 170만원, 1,200~2천100만원 미만은 2천100만원에서 총소득을 뺀 금액에 90분의 17을 곱한 금액을 지급하게 된다.

〈표 3-8〉 부양자녀수 및 급여액에 따른 근로장려금 최대지급액

부양자녀수	총 소득액	소득 구간	근로장려금 산정식	근로장려금 최대지급액
0명	1,300만원 미만	0원~600만원 미만	총소득에 60분의 7을 곱한 금액	70만원
		600만원~900만원 미만	70만원	
		900만원~1,300만원 미만	1,300만원에서 총소득을 뺀 금액에 40분의 7을 곱한 금액	
1명	1,700만원 미만	0원~800만원 미만	총소득에 40분의 7을 곱한 금액	140만원
		800만원~1,200만원 미만	140만원	
		1,200만원~1,700만원 미만	1,700만원에서 총소득을 빼내 금액에 100분의 28을 곱한 금액	
2명	2,100만원 미만	0원~900만원 미만	총소득에 90분의 17을 곱한 금액	170만원
		900만원~1,200만원 미만	170만원	
		1,200만원~2,100만원 미만	2,100만원에서 총소득을 뺀 금액에 90분의 17을 곱한 금액	
3명 이상	2,500만원 미만	0원~900만원 미만	총소득에 9분의 2를 곱한 금액	200만원
		900만원~1,200만원 미만	200만원	
		1,200만원~2,500만원 미만	2,500만원에서 총소득을 뺀 금액에 13분의 2를 곱한 금액	

자료: 국세청 근로장려제세 홈페이지(www.eitc.go.kr)

근로장려금의 신청은 신청기간 내(5월 1일부터 5월 31일까지) 신청하여야만 하며, 주 소득자가 전화 및 인터넷을 통해 신청하거나 관할 세무서장에게 신청서와 첨부 서류를 제출하면 된다.

나. 제도 및 운영상의 평가

2009년 시행 이후 근로장려제세의 저소득층 근로유인효과에 대한 연구가 다수 이루어졌다. 이들 연구들은 대체적으로 근로유인 및 저소득층의 생계보조 측면에서 어느 정도 효과가 나타난 것으로 보고 있지만, 그 효과가 제한적이라고 평가하고 있다(전영준, 2009; 송헌재·전영준, 2011; 김정호, 2013; 이태정, 2013; 송헌재, 2012).

2009~2012년 근로장려금 신청 및 지급 현황을 살펴보면, 첫 해인 2009년에는 약 59만 가구에 4,537억원이 지원되었으나, 2010년에는 약 56만 가구 4,369억, 2011년에는 약 52만 가구, 4,020억원으로 감소되었다가 2012년 약 75만 가구, 6,140억원으로 증가하였다. 이는 2012년 근로장려세제 개정으로 수급 대상자가 확대된 결과이다.

〈표 3-9〉 근로장려금 지급 현황

(단위: 백만원)

구분	가구수	지급액	신청 대비 지급가구 비율
2009년	590,720	453,731	81.6%
2010년	566,080	436,903	83.7%
2011년	522,098	402,003	78.3%
2012년	752,049	614,021	80.38%

주: 급여 지급 년도 기준임.
자료: 국세청, 국세통계연보, 각년도

그러나 근로장려세제의 급여 산정식은 여전히 근로유인을 제한하고 있다. 즉, 급여 산정식에서 소득 점증구간의 점증률이 높지 않다. 부양자녀수가 3인인 경우에는 점증률(22.2%)이 점감률(-15.4%)보다 높지만 부양자녀수가 2인인 경우는 점증률과 점감률이 같고, 1인인 경우에는 점증률이 점감률보다 더 낮은 실정이다. 또한 부부 및 직계존비속의 근로 및 사업소득이 합산된 가구소득 기준이기 때문에 가구 내 2차 소득자의 근로유인을 제약할 수 있다는 문제도 지적된다.

〈표 3-10〉 부양자녀수에 따른 급여 점증률 및 점감률

부양자녀수	총소득기준	최대급여액	점증률	점감률
0인	1,300만원 미만	연 70만원	11.7%	-17.5%
1인	1,700만원 미만	연 140만원	17.5%	-28.0%
2인	2,100만원 미만	연 170만원	18.9%	-18.9%
3인 이상	2,500만원 미만	연 200만원	22.2%	-15.4%

자료: 최현수(2013).

저소득층의 근로유인을 촉진하고 이를 통해 빈곤예방 및 탈빈곤 효과를 얻기 위해서는 무엇보다 지급대상의 총소득기준을 높이고 급여증가율을 상향조정할 필요가 있으며, 수급요건을 보다 현실화하여 사각지대를 최소화하고 저소득 근로층의 수급을 확대할 수 있는 방안으로의 개편이 필요하다.

정부는 이러한 문제를 해결하기 위해 2013년 세법개정을 통해 근로장려세제의 확대 계획을 발표하였다. 그 내용을 보면, 우선 결혼지원을 위해 가족 가구에 대한 지원을 확대하고, 여성의 경제활동 지원을 위해 맞벌이 가구에 대한 지원을 추가하며, 단독 가구에 대한 지원을 중·장년층(2016년 50세 이상, 2017년 40세 이상으로 하향조정) 까지 확대하기로 하였다. 또한 수급요건을 완화하고 급여를 확대하였다. 즉, 재산기준이 1억원 이하에서 1억 4천만원 이하로 확대되었으며, 주택가액 6천만원 미만은 삭제된다. 더불어 소득기준은 1,700~2,100만원(자녀 1~2인 기준)에서 2,100~2,500만원으로 증가되고, 급여도 140~170만원에서 170~210만원으로 인상된다.

2014년부터 단계적으로 시행되는 위와 같은 개편안은 그동안 지적되어온 근로장려세제의 문제점들을 해소할 수 있을 것으로 기대된다. 즉, 기 개편된 국민기초생활보장제도 수급자의 포함과 더불어 단독가구의 적용연령 하향조정 및 홑벌이 가구와 차별화된 맞벌이 가구의 급여 산출은 이들 가구의 근로유인을 제고하고, 주택요건이 삭제되어 근로빈곤층의 주거안정에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다.

3. 자산형성지원제도

가. 제도 목적 및 개요

근로빈곤층이 지속적으로 증가하는 상황에서 일을 통한 빈곤탈출을 적극적으로 지원하기 위해 정부는 2010년 국민기초생활보장제도 수급자 대상으로 ‘희망키움통장’이라는 이름의 자산형성지원제도를 도입하였다. 그동안 일반 노동시장 취업수급자는 기존 근로유인제도의 사각지대에 머물고 있었으나 본 제도의 도입으로 근로유인제도의 보호 범위 안으로 들어오게 되었다. 2013년에는 대상에서 제외되었던 자활근로사업 참여자에게도 ‘내일키움통장’이라는 이름으로 확대 적용하게 되었다.

먼저, 희망키움통장은 일반 노동시장에서 일하는 수급자가 있는 가구 중, 신청당시 가구 전체의 총 근로소득이 최저생계비 60% 이상인 가구가 대상이 되며, 자활장려금은 총 소득에서 제외된다. 또한 지원은 1가구에 1회로 제한하고, 정부 및 지자체의 유사 자산형성지원사업(희망플러스통장, 행복키움통장)에 참여하고 있거나 과거 참여한 적이 있는 가구도 제외된다. 단, 아동을 대상으로 하는 디딤씨앗통장, 꿈나래 통장 참

여가구는 중복참여가 가능하다.

가입자는 매월 10만원을 저축하고, 3년 이내 탈수급 하는 경우 근로소득장려금 및 민간 매칭금을 지원받는다. 민간 매칭금은 근로소득장려금이 적립된 달에 한하여 본인 저축액(월 10만원)의 1:1을 매칭 지원하되 탈수급 시 일괄정산·지급한다. 적립기간(3년)내 계좌에 입금된 금액은 소득환산액에서 제외되며, 총 사업기간 경과 후에는 재산의 소득환산액에 포함된다. 조기 탈수급 한 경우에도 근로·사업소득이 150%를 초과하지 않으면 희망키움통장 참여가 유지되며, 희망키움통장 가입자가 탈수급하는 경우 최대 2년간 이행급여 특례지원이 가능하다.

2013년 최대 근로소득장려금은 2013년 가입가구에 한해 장려율을 0.85%로 적용하고, 4인가구 이상은 4인가구 최대 근로소득장려금을 적용하며, 이전 가입가구는 가입 당시 조건인 장려율 1.05%를 적용한다.

〈표 3-11〉 2013년 최대 근로소득장려금

(단위: 원/월)

구분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
‘13년 가입 가구	195,000	331,000	429,000	526,000	526,000	526,000
‘10~’12년 가입가구	240,000	409,000	529,000	649,000	770,000	890,000

주: 근로소득장려금=[가구 총 소득-(최저생계비×0.6)]×0.85(장려율)
자료: 보건복지부(2013), 희망키움통장 사업 안내

실직, 본인 및 부양가족의 질병·사고 등 부득이한 사유가 있는 경우에 한하여 사업 참여기간(3년) 중 총 6월간 적립 중지 신청이 가능(3회)하며, 적립기간 중 가구의 근로소득이 사전 중지 없이 5월 연속 대상기준에 미달하거나 본인 적립금을 연속 3회 이상 미납하는 경우 중도 해지된다. 중도해지 시 본인 적립금 및 이자가 지급되며 적립된 근로소득장려금 및 민간 매칭금은 지급되지 않는다. 또한 적립기간 중 탈수급 하더라도 소득상한 내에서는 최대 근로소득장려금 적립이 가능하고, 3개월 평균 소득상한 초과 시 전월까지 적립된 금액 지급과 함께 사업이 종료된다.

참여 신청은 읍면동 주민센터를 통해 이루어지고, 시군구에서 신청자 자격조사 및 대상자를 결정·통보한다. 대상가구 수요에 따른 복지서비스 및 교육훈련 연계 지원은 읍면동 및 지역사회활센터에서 담당한다.

또 다른 자산형성지원사업으로 내일키움통장이 있다. 이는 희망키움통장 대상에서

제외되었던 자활근로사업단 성실 참여자를 대상으로 운영되며, 자활근로사업단 참여자가 월 5만원 또는 10만원을 저축하고, 3년 이내 일반 시장 취·창업 시, 내일키움장려금과 내일키움수익금을 추가 지급하여 대상자의 자산형성을 지원하는 사업이다. 본인 저축액에 대해 시장진입형 참여자는 1:1, 사회서비스형 참여자는 1:0.5의 내일키움장려금이 적립되고, 내일키움수익금은 자활근로사업단 수익금의 50%가 가입자에게 배분(최대 월 15만원)되며, 추가 지원액은 지원 조건 충족 시 일괄 정산·지급된다. 적립된 금액은 주택 구입비 또는 임대비, 본인 및 자녀의 고등교육비·기술훈련비, 사업의 창업자금 및 운영자금 등으로 용도가 제한되어 있다.

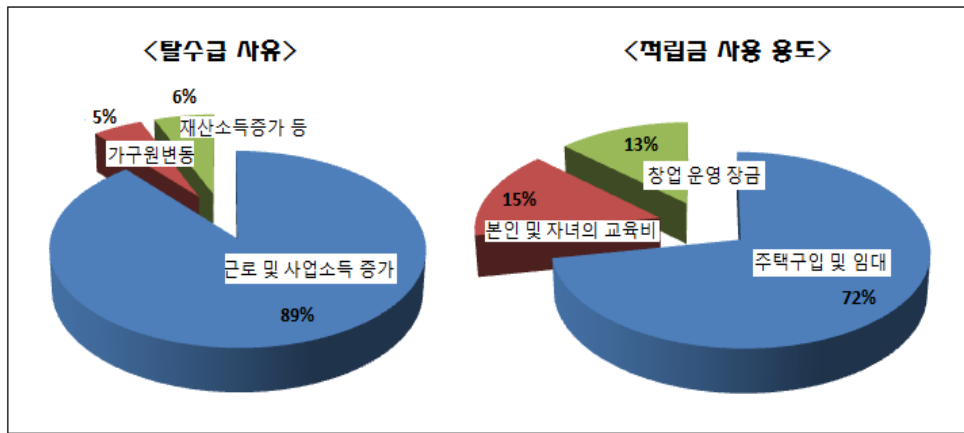
내일키움통장의 신청은 지역자활센터에서 담당하고, 시군구에서 자격조사를 거쳐 대상자를 결정하고 대상자와 지역자활센터에 결과를 통보한다. 내일키움통장 지원 후 희망키움통장 가입 요건을 충족하면 우선 가입이 가능하다.

나. 제도 및 운영상의 평가

보건복지부는 지난 9월 3년 만기가 도래한 희망키움통장 가입가구 중 만기해지 가구를 중심으로 그 성과를 분석 발표하였다. 분석 결과에 의하면, 2010년 가입 가구 중 만기 해지 가구의 평균 탈수급 해지율이 67%로, 현재 유예기간 등 해지 진행 중인 가구 등을 감안하면 70% 이상에 이를 것으로 예상되며, 자활사업의 탈수급률이 14.7%('12년 기준)임을 감안하면 상당히 높은 수준이다.

만기 가구의 대부분은 근로·사업 소득의 증가(89.3%)로 탈수급 하였으며, 적립금은 주로 주택구입 및 임대비용(71.7%)으로 사용한 것으로 나타났다. 가입 가구 중 지급요건 미충족으로 중도해지한 비율은 약 25%로, 그 사유로는 중도포기가 47.3%로 약 절반을 차지하고 있으며, 탈수급 실패가 20.6%, 근로소득 미달이 17.4% 순으로 나타났다. 대체로 희망키움통장은 저소득층의 일을 통한 탈빈곤에 긍정적으로 기여하고 있으며, 목돈 마련을 통한 자산형성지원 역할을 성공적으로 수행하고 있다고 평가된다.

[그림 3-6] 탈수급 사유 및 적립금 사용 용도



자료: 보건복지부 보도자료(2013.9.12.)

또한 희망키움통장 1~6기에 대한 모니터링 및 평가연구(최현수, 2011)에 의하면, 희망키움통장 사업 참여 기간 중 근로소득을 증가시키기 위해 노력을 하느냐란 질문에 과반수 이상(65.2%)이 ‘약간 그렇다’와 ‘매우 그렇다’로 응답하여 희망키움통장의 근로유인 효과가 존재함을 짐작할 수 있게 한다.

한편, 희망키움통장 사업 종료 후 탈수급으로 인해 기초보장수급자격을 상실하는 것에 대하여 44.4%가 사업 참여 3년 후 즉시 수급자격을 상실하는 것보다 기초생활수급에 대한 유예기간을 일정 정도 갖고 탈수급하고 싶다는 생각을 가지고 있으며, 26.9%가 사업 종료 시점에서 정부지원 중단에 대한 막연한 두려움을 가진 것으로 나타났다. 이러한 결과는 3년 동안 중도해지 하지 않고 유지하더라도 탈수급을 선택하지 않을 가능성이 있음을 의미한다.

희망키움통장의 궁극적인 정책목표가 자산형성을 통한 탈수급 촉진임을 고려할 때, 탈수급 후 실질적인 자립을 위해서는 수급자로 재진입하지 않도록 만들기 위한 각종 소득보장제도와 사회서비스의 연계 및 적극적인 지원방안 마련이 필수적이다. 이러한 점에서 현행 최대 2년간 교육 및 의료급여 등을 지원하는 이행급여 특례지원의 의미가 크다고 평가할 수 있다.

제5절 일자리창출정책

1. 직접일자리 사업

가. 제도 목적 및 개요

정부의 재정지원 일자리 창출 사업은 구직급여 등의 소득보전을 위한 소극적 노동시장정책과 직업훈련 및 고용서비스, 그리고 직접일자리 사업 등의 적극적 노동시장정책으로 구분할 수 있다⁵⁾. 이 중 직접일자리 사업은 공공부문 또는 민간기업에 미취업자를 취업시킬 목적으로 임금의 대부분을 정부가 직접 지원하는 사업을 의미하며, 재정지출을 통해 장기실직자 등 취업취약계층 등에 대하여 한시적이거나 정기적인 일자리를 제공하기 위해 추진하는 사업으로서 2013년 중앙부처의 직접일자리 사업은 70개에 이른다. 대표적인 사업으로는 보건복지부의 자활사업과 노인 및 장애인 일자리사업, 행정안전부의 지역공동체 일자리사업, 환경부의 환경지킴이, 산림청의 숲가꾸기, 고용노동부의 장년희망찾기지원⁶⁾ 등을 들 수 있다.

〈표 3-12〉 2013년 직접일자리 현황(세부사업 기준, 70개)

부처	사업내용(세부사업)
경찰청(1개)	아동안전지킴이
고용부(6개)	사회적기업육성, 중소기업청년인턴, 사회적기업육성(광특), 장년희망찾기지원, 업종별재해예방, 중견인력경력활용재취업지원
교과부(6개)	글로벌현장학습프로그램운영, 기초기술연구회운영, 장애학생교육지원, 배움터지킴이, 영어회화전문강사, 학습보조인턴교사채용지원
국토부(2개)	글로벌청년리더양성, 항공전문인력양성
농림부(4개)	가축위생방역본, 도농교류활성화, 연안어장및내수면환경개선, 어업협정이행(민간어업협력사업)
농진청(3개)	이공계대인턴십운영(R&D), 선도농가경영육성(강소농추진 민간전문가), 해외농업기술개발지원(해외농업개발인재파견)

5) OECD는 노동시장정책을 ①공공고용서비스와 행정, ②훈련, ③일자리 나누기, ④고용인센티브, ⑤장애인 통합, ⑥직접적 일자리 창출, ⑦창업인센티브, ⑧실직자 소득보장 및 지원, ⑨조기은퇴 9가지로 구분하고 있다. 적극적 노동시장정책은 ①~⑦, 소극적 노동시장정책은 ⑧~⑨에 해당한다.

6) 고용노동부의 직접일자리 사업 분류에는 고용부의 사회적기업과 복지부의 자활사업이 포함되지만, 자활사업은 직업훈련 및 취업알선 등의 일련의 과정을 포함하고 있으며, 사회적기업은 그 의미가 다른 직접일자리 사업과 다르고 창업에 주된 초점을 두고 있기 때문에 자활사업은 앞선 제3절 취업지원정책 부분에서, 사회적기업은 본 절에서 별도로 살펴보고자 한다.

부처	사업내용(세부사업)
문화부(8개)	문화예술교육활성화, 생활체육지도자활동지원, 국민문화향유권확대, 초등학교스포츠클ubs배치 지원, 문화관광해설사육성, 문화예술기관연수단원육성, 장애인생활체육지원, 박물관진흥지원
문화재청(3개)	궁능방재시스템구축, 문화재상시관리활동지원, 문화재종합관리체계구축
법무부(1개)	교정기관시설관리인고용지원
보훈처(1개)	국가유공자등노후복지지원
복지부(11개)	자활사업, 장애인활동지원, 노인일자리 운영, 지역자율형 사회서비스 투자사업 자자체보조 노인돌봄서비스 자자체보조, 장애아동가족지원, 지역사회통합건강증진사업(보조), 장애인일자리지원, 방과후돌봄서비스, 요보호아동그룹홈운영지원, 노인일자리지원(광특)
산림청(6개)	숲가꾸기, 산불방지대책, 산림서비스도우미, 산림병해충방제, 산림재해모니터링, 국제산림협력
여가부(6개)	아이돌보미지원, 다문화가족 정착 및 자녀양육지원, 청소년방과후활동지원, 경력단절여성취업지원, 청소년사회안전망구축, 결혼이민자 지역일자리 취업연계
외통부(3개)	해외봉사단(ODA), 국제기구협력(ODA), 협력사업지원(ODA)
지경부(2개)	산업기술연구회연구운영비지원(R&D), 에너지인력양성
행안부(4개)	지역공동체일자리, 자원봉사활성화지원(경상), 국가기록물정리, 정보화마을조성(경상)
환경부(3개)	환경지킴이, 하천하구 쓰레기 정화사업, 상수원관리지역관리

자료: 고용노동부(2012).

한편 직접일자리 사업은 서비스 수혜 그룹의 존재여부를 기준으로 단기일자리 사업과 사회서비스 일자리 사업으로 분류될 수 있다. 즉, 일자리를 만들어 인력을 고용한 후 사회서비스를 공급함으로써 이에 따른 서비스 수혜자가 존재하는 경우에는 사회서비스 일자리에 해당하며, 그렇지 않은 경우는 단기일자리 사업에 해당된다(이규용, 2012).

직접적 일자리 사업은 전체 재정지원 일자리 사업 예산에서 차지하는 비중이 상당히 높으며, 적극적 노동시장정책 중에서는 압도적인 수준이다. 적극적 노동시장정책 예산에서 직접일자리 사업이 차지하는 비중은 2012년, 2013년 모두 41% 수준이다.

〈표 3-13〉 재정지원 일자리 사업 예산 중 직접일자리 사업 비중

(단위: 억원, 만명)

구분	2012년 예산	2013년 예산
소극적 노동시장정책 -구직급여등소득보전	38,612	41,567
적극적 노동시장정책	60,482	70,653
-직업훈련	12,759	13,914
-고용서비스	4,110	5,084
-고용장려금	14,191	17,339
-창업지원	4,394	5,092
-직접일자리 (지원인원)	25,028 (56.4)	29,224 (64.7)
합 계	99,094	112,220

자료: 국회예산정책처 재정통계(<http://www.nabo.go.kr>)자료 재분류

정부는 2009년 경제위기를 거치면서 제기된 일자리 사업의 유사·중복 등에 관한 비효율 문제 해소를 위해 일자리사업 효율화 방안을 논의하고 세부지침을 마련하여 시행해 오고 있다. 특히 행정안전부의 지역공동체일자리 사업과 자치단체의 공공근로, 산림청의 숲가꾸기 사업은 참여자 선발 및 관리에 있어 ‘공동모집 및 선발 위원회’를 구성하여 모집시기를 통일하도록 하였으며, 취업취약계층 선발 목표인원을 사전에 정하고 일모아시스템을 통해 사업관리가 철저히 이루어지도록 하였다.

또한 반복 참여를 제한하기 위해 연례적 반복 참여는 최대 2년까지만 허용하고, 2년 초과 시 1년간 참여가 제한되며, 실업급여 수급 후 다시 직접일자리에 참여하려고 할 경우에는 취업지원 프로그램을 거치도록 하였다. 더불어 시간제와 시간제, 시간제와 간헐적 사업은 중복 참여가 허용되나, 전일제와 전일제, 전일제와 시간제의 동시 참여는 불허된다. 중복참여는 각 사업 대상자 선정 시 일모아시스템을 통해 확인 후 조치 가능하며, 한국고용정보원이 사업별 의심자 현황을 주기적으로 파악하여 해당기관에 통보하도록 되어 있다(고용노동부, 2012).

〈표 3-14〉 시간에 따른 직접 일자리 분류 기준

구 분	분류 기준	예 시
전일제	주 30시간 이상 참여하는 경우	공공근로, 사회적기업 등
시간제	주기적으로 참여하되 주 30시간 미만인 사업	노인일자리사업 중 「공익형·복지형」 등
간헐적 사업	별도의 주기적인 사업참여시간이 정해져 있지 않은 가운데 필요에 따라 참여하거나 주말 또는 특정일에만 참여하는 사업	노인일자리사업 중 「인력파견형」 등

자료: 고용노동부(2012).

나. 제도 및 운영상의 평가

사회안전망이 미흡한 우리나라 실정에서 재정을 통한 직접일자리사업은 경기침체에 일자리제공을 통한 소득지원이라는 기능을 수행하였다는 점에서 의미가 있지만, 그동안 크게 두 가지 관점에서 문제가 제기되었다. 첫째는 낮은 일자리 지원 성과이며, 둘째는 지원사업의 유사성 혹은 중복성의 문제이다. 전자는 낮은 질의 일자리 창출과 일자리 순효과의 미흡이라는 두 측면에서 문제가 지적되며, 후자는 정책대상, 수혜집단, 정책 수단과 관련되어 있다. 이러한 지적 외에도 일자리 지원사업의 정책대상 집단

이 적절하게 포괄되어 있는지 그리고 정책대상 그룹에게 유효한 정책수단을 제공하고 있는지에 대한 의문이 그동안 제기되어 왔다(이규용, 2012).

구체적으로 살펴보면, 먼저 우리나라의 직접일자리 사업은 2012년 현재 적극적 노동시장 총 지출 비용의 68.8%를 차지하고 있다. 직접일자리 사업을 적극적 노동시장 정책으로 활용하고 있다고 보고되는 일본(23.1%), 프랑스(15.7%), 독일(6.3%)보다도 상당히 높은 수준이며, OECD 평균 13.3%보다 55.5%p나 높은 수준이다. 그러나 취약계층을 대상으로 하는 직접일자리 사업은 대부분 고용기간이 1년 이하인 단기성이며 고용의 질이 낮은 일자리이기 때문에 고용안정 측면에서 긍정적이지 않다고 비판받아 왔다. 즉, 참여자들의 기술 및 고용가능성의 향상을 위한 훈련 및 상담 등의 정책적 지원이 부재한 직접 일자리사업은 근본적인 고용대책으로서 한계가 있다는 것이다. 취약계층이 민간의 안정적 일자리로 이동하기 위해서는 직접적 일자리 사업보다는 직업 훈련이나 다른 고용서비스의 비중을 높일 필요성이 있다는 것이 일반적인 평가이다.

〈표 3-15〉 적극적 노동시장 총 지출 대비 직접일자리 사업 지출 비중 비교(2009년 기준)

(단위: %)

국가	직접일자리 비중	국가	직접일자리 비중
네덜란드	13.3	일본	23.1
뉴질랜드	7.0 (3.3)	캐나다	6.1
독일	6.3 (5.1)	프랑스	15.7
멕시코	50.8 (58.1)	핀란드	8.2
미국	7.8 (4.2)	한국	68.8 (67.3)
스웨덴	0.0	헝가리	52.5
스페인	11.8	호주	12.2 (10.2)
영국	1.3	OECD 평균	13.3

주: 괄호안은 2010년 비중

자료: OECD Dataset(Social Expenditure - Aggregated data)을 이용해 계산함.

또한 직접일자리 사업은 중앙부처 간 또는 중앙부처와 지자체 사업 간의 유사·중복 문제가 지속적으로 제기되어 왔다. 일례로 행정안전부 지역공동체 일자리 사업의 다문화가정지원단은 여성가족부의 다문화가족 정착 및 자녀양육지원 사업과 중복되며, 각 부처의 산림 관련 일자리 및 노인 일자리 사업 등은 대부분 지방자치단체의 공공근로 사

업과 중복되는 경향이 있다. 이들 유사 사업은 선발시기 등이 달라 사업간 중복참여가 가능하고, 주관기관에 따라 지원수준의 차이가 있으며, 사업의 실효성보다는 사업물량 달성을 위한 참여자 모집 경쟁이 발생하여 행정 비효율 등의 문제를 초래한다. 지자체의 일자리 사업은 지역의 구인·구직 정보를 활용하여 보다 지역 기업의 수요에 밀착된 형태로 유도되는 것이 바람직함에도 현실은 그렇지 못한 실정이다.

이러한 문제의 원인 중 하나는 일자리사업의 공통된 진입통로(gateway)가 존재하지 않고, 부처 및 지자체가 개별적이고 독립적으로 사업을 추진하고 있기 때문이다. 공통된 진입경로가 중요한 이유는 직접일자리창출사업 이외에 활성화 정책에 참여할 이들에 대해 보다 다양하고 적절한 서비스를 제공할 수 있기 때문이다. 예를 들어 직업훈련이나 바로 시장에 진입할 수 있는 이들이 있을 수도 있으며, 직접일자리사업에 참여하기 위해 필요한 직업훈련이 있을 수도 있기 때문이다.

독일과 프랑스의 사례를 살펴봐도 점차 프로그램과 정책 간의 통합현상이 발견되고 있으며, 정책 간 연계도 점차 강해지고 있다고 평가된다. 프랑스의 CAE(le Contrat d'Accompagnement dans l'Emploi) 사업의 경우, 대상, 지역 기반의 공공고용서비스(PES)를 통해 직접일자리 사업의 참여 여부가 결정되고 있으며, 계약의 체결과 연장은 지역 내 고용센터를 통하고 이 과정에서 피고용자와의 인터뷰를 반드시 거치게 되어 있다(최혜진 외, 2012).

2. 사회적기업

가. 제도 목적 및 개요

사회적기업이란 취약계층에게 사회(공공)서비스 또는 일자리를 제공하며 취약계층과 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영리활동을 하는 기업조직(사회적기업 육성법 제2조)으로서 고용노동부 장관의 인증을 받은 기업을 말한다. 인증을 받기 위해서는 조직형태, 사회적 목적 실현, 영업활동을 통한 수익 창출, 유급근로자 고용, 의사결정구조, 정관 및 규약, 이윤의 사회적 목적 재투자 등과 관련한 7가지 요건을 충족하여야 한다.

〈표 3-16〉 사회적기업 인증 요건

구분	인증 요건
조직형태	민법상법인·조합, 상법상회사, 또는 비영리민간단체 등 대통령령이 정하는 조직 형태를 갖춘 것
사회적 목적 실현	당해조직의 주된 목적이 취약계층에게 일자리나 사회서비스를 제공하여 지역주민의 삶의 질을 높이는 등 사회적 목적을 실현하는 것일 것
영업활동을 통한 수익	영업활동을 통하여 얻는 수입이 대통령령이 정하는 기준 이상일 것
유급근로자 고용	유급근로자를 고용하여 재화와 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 수행할 것
의사결정 구조	서비스 수혜자, 근로자 등 이해관계자가 참여하는 의사결정구조를 갖춘 것
정관, 규약	사회적기업육성법 제9조에서 정한 내용이 포함된 정관이나 규약을 갖춘 것
이윤의 사회적 목적 재투자	회계연도별로 배분 가능한 이윤이 발생한 경우 2/3이상을 사회적 목적을 위하여 사용

자료: 고용노동부(2013c).

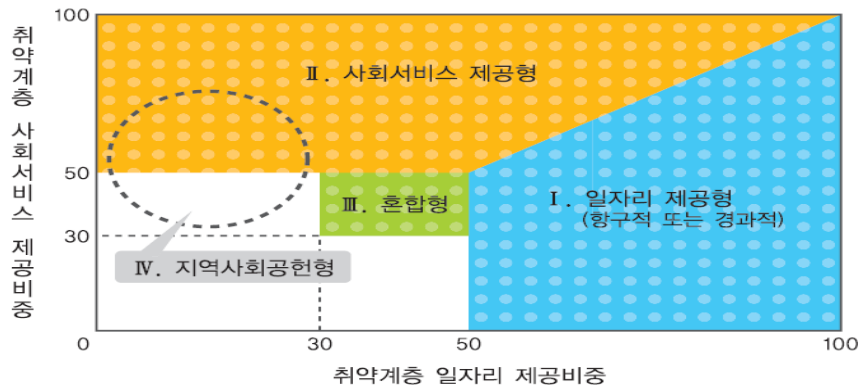
이러한 사회적기업은 외환위기 이후 지속적으로 제기된 정부재정지원 일자리의 효과성에 대한 논란과 고용 없는 성장의 구조화, 사회서비스 수요의 증가 등에 대한 대안으로 논의가 본격화 되었으며, 비영리법인·단체 등 제3섹터를 활용한 안정적인 일자리 창출 및 양질의 사회서비스 제공 모델로서 논의가 구체화되었다. 정부는 2007년 「사회적기업 육성법」 시행 이후, 사회적기업의 확산 및 체계적 지원을 위해 ‘기본계획 수립’과 ‘관계부처 협의체’ 및 ‘육성 TF’를 구성하고 지속적으로 추진 중에 있다. 고용부 위주로 시행되던 사회적기업 육성은 2011년 자치단체로 이관되었고, 2012년부터는 중앙부처로 확대되어 진행되고 있다.

사회적기업은 기업의 취약계층 일자리 제공 비중과 취약계층에 대한 사회서비스 제공 비중을 기준으로 유형을 구분하고 있는데, ‘일자리 제공형’은 취약계층 일자리 제공이 주된 목적이며, 부수적으로 취약계층에게 사회서비스를 제공하는 경우, ‘사회서비스 제공형’은 반대로 취약계층 사회서비스 제공이 주된 목적이며, 부수적으로 취약계층 일자리를 제공하는 경우를 가리킨다. 다음으로 ‘혼합형’은 취약계층에게 일자리와 사회서비스를 함께 제공하나 위 두 유형에 비하여 시장성이 높은 유형을 의미하고, 마지막으로 ‘지역사회 공헌형’은 취약계층에게 일자리나 사회서비스를 제공하는 것이 주된 목적이 아니나, 환경, 문화, 지역개발 등 지역 사회 내 일반주민을 수혜자로 하는 공익사업을 수행하는 경우를 가리키며, 위 요건에 따라 판단하기 어려운 경우 고용노동부 장관이 ‘기타형’으로 결정한다(고용노동부, 2013c; 고용노동부, 2013e).

2013년 3월 말 기준 총 845개의 사회적기업이 인증을 받아 활동하고 있으며, 일자리 제공형이 61.8%로 가장 높은 비중을 차지하고, 혼합형(16.3%), 기타형(13.9%), 사

회서비스 제공형(6.8%), 지역사회 공헌형(0.9%) 순으로 비중을 보이고 있다. 또한 분야별로는 환경(17.1%), 문화(16.0%), 사회복지(12.7%), 간병·가사(7.2%) 등의 순으로 나타나고 있다(고용노동부, 2013c).

[그림 3-7] 사회적기업 육성법상 사회적기업의 유형



자료: 고용노동부(2013e).

정부는 사회적기업 육성을 위해 다양한 지원을 하고 있다. 그 지원 내용을 구체적으로 살펴보면 우선, 경영적 측면의 지원을 위해 사회적기업의 설립(인증) 및 운영에 필요한 경영·세무·노무·회계 등의 경영컨설팅 및 그에 해당하는 정보를 제공하고 있고, 사회적 기업의 설립·운영에 필요한 부지 구입비 및 시설비 등을 지원·용자하거나 국·공유지를 임대 지원하고 있다. 또한 사회적기업의 생산품이나 서비스를 공공기관에 우선 구매하도록 촉진하고 있으며, 법인세·소득세와 같은 세제 및 사회보험료의 사업주 부담분을 지원해주고 있다. 인력과 관련하여서는 전략기획 및 회계, 마케팅 등의 전문인력 및 대기업 퇴직전문인력을 고용할 경우 인건비를 일부 지원하고 있으며, (예비)사회적기업⁷⁾이 공모를 통해 신규 고용 근로자에 대해서도 인건비를 지원하고 있다. 이 밖에도 정부는 지역별·업종별 전문가 네트워크 구축 및 경영봉사대(Probono)를 구축 지원하고 대학 등에 사회적기업가 양성 아카데미 과정 등을 설치 지원하고 있다.

7) 예비사회적기업이란 사회적 목적 실현, 영업활동을 통한 수익창출 등 사회적기업 인증을 위한 최소한의 법적 요건을 갖추었으나 수익구조 등 일부 요건을 충족하지 못하고 있는 기업을 광역자치단체장 또는 중앙부처장이 관련 규정에 따라 지정하여 장차 요건을 보완하는 등 향후 사회적기업 인증이 가능한 기업을 말함.

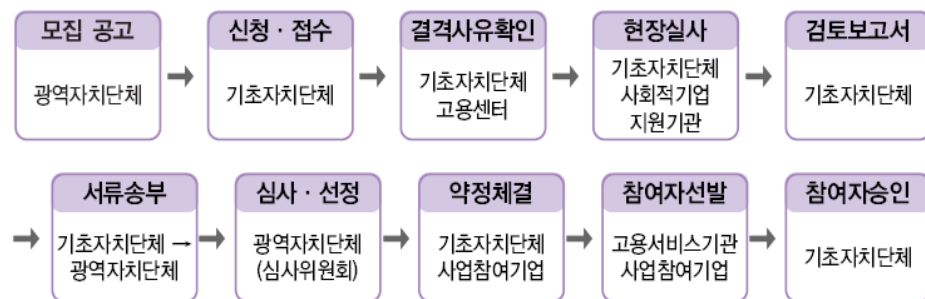
〈표 3-17〉 사회적기업 육성 지원 내용

구분	지원 내용
경영지원 등	사회적기업의 설립(인증) 및 운영에 필요한 경영·세무·노무·회계 등 경영컨설팅 및 정보 제공 등 지원
시설운영비 대부	사회적기업의 설립·운영에 필요한 부지 구입비·시설비 등을 지원·융자하거나 국·공유지 임대 등 지원 *미소금융재단, 중소기업 정책자금, 희망드림론 협약보증, 사회적기업 상시특별보증, 사회적기업 정책성 특례보증 활용
공공기관 우선구매	사회적기업이 생산하는 생산품이나 서비스의 우선구매를 촉진하는 등 사회적기업에 보호된 시장 제공
세제 및 사회보험료	①법인세·소득세 5년간 50% 감면 ②취득세·면허세 50% 감면, 재산세 25% 감면 ③기부를 하는 연계기업에 그 기부금을 법인소득의 10% 범위 내에서 손금 산입 처리 ④정부 재정지원을 받지 않는 경우 사업주 부담분 사회보험료 지원(1인당 월 91천원, 4년 한도)
전문인력 채용지원	전략기획, 회계, 마케팅 등 사업 운영에 필요한 전문인력 및 대기업 퇴직전문인력 고용 시 1인당 월 200만원 한도로 인건비 지원(3년간, 기관당 전문인력 3명, 고령 전문인력 1명, 수혜기관에 자부담 부과) *자부담률: 10%(‘12년도 신규인원: 20%(1차년도) → 30%(2차년도) → 50%(3차년도)
(예비)사회적기업 일자리 인건비	공모를 통해 참여기관에서 신규로 고용하는 근로자(취약계층 50% 이상)에 대하여 인건비와 사회보험료 용도로 1인당 월 1,107천원 한도(연차별 차등 지원)
기타	지역별·업종별 전문가 네트워크 구축 및 경영봉사대(Probono) 구축 지원, 대학 등에 사회적기업가 양성 아카데미 과정 설치 지원, 사업개발비 지원(자치단체 매칭 방식), 모태펀드 운용 등

자료: 고용노동부(2013c).

사회적기업을 통한 「일자리창출사업」의 추진체계는 광역자치단체에서 일자리창출사업 참여기업을 공모하고 심사·선정한다. 기초자치단체에서는 사업 신청 및 접수를 받으며, 사업참여기업과 약정체결을 하고, 취약계층 참여자 알선 및 선발, 승인 등의 업무를 수행한다.

[그림 3-8] 사회적기업을 통한 일자리창출사업 추진체계



자료: 고용노동부(2013e).

나. 제도 및 운영상의 평가

사회적기업은 취약계층에게 일자리를 제공함으로써 이들을 일반 노동시장으로 통합하는 역할뿐 아니라, 지역사회 요구에 민감하게 반응하여 국가가 인식하지 못하는 신규 서비스 수요를 발굴하고, 기부·후원·자원봉사 등의 사회적 자원과 결합하여 적절한 가격에 양질의 사회서비스를 공급함으로써 소비자의 만족도를 높이고 정부의 재정지출을 절감할 수 있는 장점이 있다. 2013년 7월 현재 사회적기업의 수는 856개이며, 이를 통해 창출된 일자리에 고용된 근로자 수는 총 19,925명이고, 이중 취약계층 12,164명이다. 사회적기업 근로자들의 고용보험가입률은 96.8%로 일반기업 가입률 66.6%에 비해 높은 편으로 비교적 사회안전망의 보호 수준이 양호하다고 볼 수 있다(고용노동부, 2013f).

그러나 이러한 성과에도 불구하고, 사회적기업은 대체로 분야의 다양성, 기업의 자생력, 민간 및 중앙 각 부처 간의 연계 측면에서 미흡하다고 평가되고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 사회적기업의 다양성 부족의 문제는 사회적기업을 취약계층에 대한 일자리 제공에 초점을 맞춰 육성하고 있는 것이 하나의 원인으로 지적된다. 2012년 말 현재 사회적기업의 유형 중 일자리제공형이 전체의 60.9%를 차지하고 있는 반면, 사회서비스제공형은 7.1%에 그쳐 불균형적인 분포를 보이고 있다. 이는 사회서비스제공형의 인증요건이 까다롭기 때문으로 추정된다. 인증요건의 개선을 통해 양극화 및 고령화 등의 다양한 사회문제 해결을 위한 사회적기업 활성화가 필요하다고 지적된다(길현중, 2013, 고용노동부, 2013f).

둘째, 사회적기업의 자생력, 즉 경제적 지속가능성이 매우 취약하다고 평가된다. 사회적기업의 경제적 지속가능성에 대한 연구에 따르면, 2007~2009년까지 정부지원을 받은 사회적기업의 영업이익을 정부지원이 중단된 이후의 2010년 시점에서 보면 적자를 기록하는 것으로 조사되었다. 재정지원 중단 전·후로 당기 순이익 흑자가 적자로 돌아선 사회적기업이 30.4%이고, 재정지원 중단 후 부채가 증가한 사회적기업은 67.4%에 달하는 것으로 나타났다. 이러한 문제의 원인은 정부의 지원이 교육 및 컨설팅, 홍보 등의 간접적 지원이 아닌 인건비 등의 직접적 재정지원이었기 때문으로 분석되고 있다. 이와 더불어 사회적기업의 자생력의 부족은 사회적 기업에 친화적인 시장과 사회적기업에 대한 인식 향상이라는 환경조건이 미흡하기 때문으로 평가된다(전병유,

2012; 고용노동부, 2013f).

마지막으로 사회적기업은 민간의 다양한 자원 및 정부 각 부처 간의 연계가 부족한 실정으로 이를 개선해야 한다고 평가된다. 정부 주도로 성장해 온 사회적기업은 정부에 높은 의존도를 보이고 있으며, 자체적으로 존립·성장하기가 어려운 상황에 직면해 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 외부자원의 효과적 결합 및 활용이 중요하지만 현재 외부자원과의 연계는 미흡한 실정이다. 2012년 사회적기업에 대한 실태조사 결과에 따르면, 사회적기업이 네트워킹을 보유하고 있는 비율은 영역에 따라 차이가 있지만 0.9%~42.6%로 비교적 낮은 수준이었고, 네트워킹 기관은 중앙정부 및 지자체와 같은 행정기관과 사회적기업 관련 조직, 그리고 시민단체·NGO·대학 등이 주를 이루고 민간기업과의 네트워킹은 낮은 수준으로 나타났다. 또한 중앙 각 부처는 사회적기업과 유사한 협동조합(기획재정부), 마을기업(안전행정부), 자활기업(복지부) 등을 육성하고 있으나 개별적으로 도입 및 시행됨에 따라 정책 효율성이 떨어진다고 평가되고 있다. 네트워크 구축과 거버넌스 차원에서 중앙정부와 지방자치단체, 중간 지원조직 등을 통합하고 관리하는 컨트롤타워의 설치가 필요하다고 평가된다(전병유, 2012; 고용노동부, 2013f; 박수경 외, 2013).

제6절 소결

지금까지 살펴본 주요 근로빈곤층 지원정책은 근로빈곤층의 빈곤 탈출에 있어 긍정적인 역할을 하고 있는 것이 분명하다. 그러나 앞서 살펴보았듯이 근로빈곤층 지원정책들은 탈빈곤을 저해하는 제도 내적인 문제와 각 제도 간의 연계 측면에서 개선해야 할 문제점들이 발견되고 있는 것 또한 사실이다. 근로빈곤층 지원정책의 보다 효율적이고 효과적인 운영을 위해 개선해야 할 문제점에 초점을 맞춰 본 장의 내용을 정리하면 다음과 같다.

우선, 근로빈곤층의 기본적인 생활 영위를 위한 소득보장정책(고용보험, 국민기초생활보장제도)은 실질적인 지원을 받지 못하는 사각지대가 넓게 존재하고 지원수준이 미흡한 실정이다. 또한 소득보장을 함과 동시에 근로가 가능한 빈곤층은 일을 통해 빈곤에서 탈출하도록 지원하여야 하나, 직업훈련 및 취업알선 등이 유기적으로 연계되지

못하고, 기초생활보장제도의 경우 소득증가를 통한 탈수급 시 의료 및 교육급여 등의 지원도 중단되기 때문에 근로유인을 저해하는 문제도 있다.

둘째, 취업지원정책(자활근로, 희망리본, 취업성공패키지, 직업훈련 등)은 현재 주로 보건복지부와 고용노동부로 이원화 되어 운영되고 있고, 유사사업이 두 부처에서 수요자의 욕구보다는 소득기준 등의 기준에 의해 행정 편의적으로 대상자를 선정·지원함에 따라 비효율을 낳고 있는 실정이다. 또한 상담, 직업훈련, 취업알선 등의 일련의 지원이 적절히 연계되지 못하고, 이들 지원이 하나의 사업안에 패키지화된 희망리본사업과 취업성공패키지 조차 취업지원에 치중하다보니 사례관리를 통한 복지서비스 지원이 부족하여 탈빈곤으로 연결되기 쉽지 않은 것으로 평가되고 있다.

셋째, 근로빈곤층의 근로를 유인하기 위해 실시하고 있는 사회보험료지원, 근로장려세제, 자산형성지원제도 등의 제도는 도입 후 지속적으로 개선을 하고 있으나, 여전히 적용대상이 협소하고, 지원수준이 제한적이어서 근로빈곤층의 근로유인 효과가 낮다.

마지막으로 구조적 노동시장의 문제를 보완하기 위한 정부의 일자리창출정책(직접 일자리, 사회적기업 등)은 사회안전망이 미흡한 우리나라 실정에서 소득지원이라는 부차적인 기능을 수행하고 있다. 그러나 창출된 일자리는 대체로 질이 낮아 빈곤 탈출로 이어지지 못하고, 각 부처 및 지자체 간 사업이 연계되지 않고 개별적으로 실시됨에 따라 비효율을 초래하고 있다. 또한 일자리가 지역 실정이나 수요자들의 특성과 매칭되지 않는 등 근로빈곤층의 탈빈곤을 위한 안정적인 일자리 제공의 효과가 미흡하다.

이처럼 우리나라의 근로빈곤층 지원정책은 그 수단의 내용과 시행방식 등에 있어 상당히 빈약하다고 평가할 수 있다. 그러나 근로빈곤층 지원정책은 앞서 언급하였듯 근로빈곤층의 탈빈곤이라는 목표를 위한 일정 수준의 제도인프라는 구축되었다고 볼 수 있다. 따라서 새로운 제도의 도입보다는 각 제도 내·외의 문제점을 개선하고, 이들 정책이 유기적으로 작동할 수 있는 제도적 프레임을 다시 짜는 것이 중요하다. 이때 유념해야 할 것은 고용·복지 지원제도들은 근로유인을 제약하지 않도록 하여야 하고, 취업지원제도는 프로그램의 내실화 및 다양화에 초점을 맞추고, 상담, 직업훈련, 취업알선 등이 적절히 연계되도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 고용·복지지원이 사업 간 또는 부처 간 칸막이 없이 원활히 연계되어 종합적인 지원이 가능하도록 고용·복지 전달체계를 구축하는 것이 필요할 것이다.



제2부 제도개편의 기본방향



제4장 제도개편의 기본방향

제1절 들어가며

제2절 제도개편의 환경

제3절 제도개편의 기본방향과 세 가지 과제

제4절 소결

4

제도개편의 기본방향 <<

제1절 들어가며

근로빈곤층 문제가 심화되고 그 사회적 파장이 확산되고 있다. 근로빈곤층이란 “근로능력이 있지만 <실직·저임금·고용불안> 등의 이유로 빈곤상태에 빠져 있는 집단”을 지칭한다. 물론 근로빈곤층은 어느 시대에도 존재하고 있었으며, 우리 현대사회에서 많은 저임금근로자들이 사실상의 근로빈곤층이었다. 하지만 지금 우리사회의 근로빈곤층 문제는 다음 두 가지 특징을 갖는다. 첫째, 이들이 심각한 고용불안으로 빈곤진입과 탈출을 반복하며, 좀처럼 빈곤에서 헤어나지 못하는 집단이라는 점이다. 둘째, 소득격차가 확대됨에 따라 매우 큰 상대적 박탈감을 경험하는 집단이라는 점이다.

이는 근로빈곤층이 매우 불안정한 삶을 영위하고 있으며, 그것은 다른 집단과의 비교라는 가혹한 환경 속에 놓여 있음을 의미한다. 이러한 환경은 지난 십 수 년 간 우리사회에서 중산층 규모가 감소해 왔다는 점과도 궤를 같이 한다. 즉, 근로빈곤층의 증가는 중산층의 감소와 밀접한 관련이 있기 때문이다. 제조업부문의 고용감소와 자영업자들의 생계곤란 등은 1990년대 중반 절정에 달했던 중산층이 근로빈곤층으로 전락하고 있는 현실을 말해준다. 이 문제의 심각성은 2011년 근로빈곤층 규모는 근로연령집단의 11.1%로 외환위기 직후인 1999년의 9.5%보다 높은 규모라는 점을 통해서도 알 수 있다.⁸⁾

근로빈곤 문제의 사회적 파장이 큰 이유는 이들이 왕성하게 경제활동에 종사하는 집단이라는 점 외에도, 노인과 아동을 부양하는 집단이라는 점에서 찾을 수 있다. 이는 근로연령층의 실직과 빈곤이 한 개인의 고통을 넘어 그들이 부양하는 가족 전체의 비극으로 발전되며, 이 과정에서 사회문제가 발생하고 사회갈등이 증폭되는 이유를 말해준다. 복지정책 측면에서도, 근로빈곤층의 증가는 복지수요와 복지지출은 증가시키는 반면, 이를 감당하는데 필요한 복지재정을 감소시키는 방향으로 영향을 미치게 된다.

8) 통계청 가계동향조사 자료를 활용해, 2인 이상 도시근로자가구를 대상으로 경상소득 중위 값의 50%를 빈곤선으로 적용해 추정한 결과이다. 여기서 근로빈곤 규모는 전체 취업자 중 빈곤층 비율을 의미한다.

근로빈곤층 지원정책은 미래전략 차원에서도 중요한 의미를 갖는다. <지금> 정책적으로 개입해야 미래의 노인빈곤층 발생을 막고 미래의 복지시스템을 지탱할 강력한 중산층을 육성할 수 있기 때문이다.

하지만 지금까지 근로빈곤층 지원정책은 외부에 알려진 것과 달리 정책수단이 매우 빈약하다는 한계를 보여 왔다. 정책결정자들은 이 정책이 매우 중요하다고 말해 왔지만, 정작 정책목표를 달성하는데 필요한 정책수단을 부여하는 문제에는 그리 주목하지 않았다. 실제로 지난 십 수 년 간 근로빈곤층 지원정책은 관련 자원을 통제할 수 있는 법률적 근거(또는 제도적 형식)도 갖추지 못했고, 지원대상인 근로빈곤층 전체를 아우르는 정책비전도 갖지 못했다. 투입재원이나 정책수행에 필요한 조직과 인력이 부족했던 것은 말할 나위도 없다.

근로빈곤층의 빈곤탈출을 효과적으로 지원하려면, 크게 두 가지 측면의 접근이 필요한 것으로 알려져 있다. 하나는 노동시장에서 저임금과 고용불안을 최소화함으로써 근로빈곤층의 발생을 억제하는 일이다. 다른 하나는 복지정책과 관련해서 주요 복지급여제도, 근로인센티브제도, 취업지원제도 등이 유기적으로 작동할 수 있는 제도적 프레임을 구축하는 일이다. 하지만 전자는 산업정책이나 고용보호정책 등을 통해 접근해야 할 사안이라고 말할 수 있다. 이는 근로빈곤층 지원정책의 고유 영역이 후자의 제도적 프레임을 구축하는 일에 가깝다는 점을 말해준다.

지금까지 종합적인 근로빈곤층 지원제도를 구축하려는 시도가 없었던 것은 아니다. 더욱이 이러한 지원제도를 마련해야 한다는 논의가 없었던 것도 아니다. 사실 기존 정책실험의 교훈은 취업지원과 복지지원을 연계하지 않고서는 취업·탈빈곤·탈수급 성과를 기대하기 힘들다는 점이었다. 그리고 <수요자 중심으로> 정책을 설계하고 이를 감당하기 위해 전달체계를 통합적으로 구축하지 않고서는 <고용과 복지의 연계>가 힘들다는 점이었다. 하지만 현실의 정책은 복지제도와 취업지원제도를 연계하는 새로운 패러다임을 제시하지도 못했고, 이를 감당할 고용·복지 통합전달체계를 구축하지도 못했다. 가장 대표적인 사례가 바로 자활사업이다. 이 사업은 기초생활보장제도의 근로능력 수급자 중 미취업자를 대상으로, 근로의무를 부과하기 위해 취업지원 프로그램 참여를 강제하는 것이었다. 그 결과, 지난 13년간 근로빈곤층 지원정책이 파편화된 상태로 머물러 있었다.

최근 고용·복지제도를 둘러싸고 새로운 정책 환경이 조성되고 있다. 특히 근로빈곤층 지원제도와 관련해서 ①기초보장제도의 개별급여체계로의 개편, ②근로장려세제와 자산형성지원의 확대 등 중요한 정책변화가 예고되고 있다. 이는 근로빈곤층 지원정책의 제도적 프레임을 구축하는데 필요한 몇 가지 조건이 충족되고 있음을 말해준다. 따라서 여기서는 근로빈곤층을 대상으로 하는 고용·복지 연계정책을 구축하기 위한 제도 개편 방향을 살펴보고자 한다.

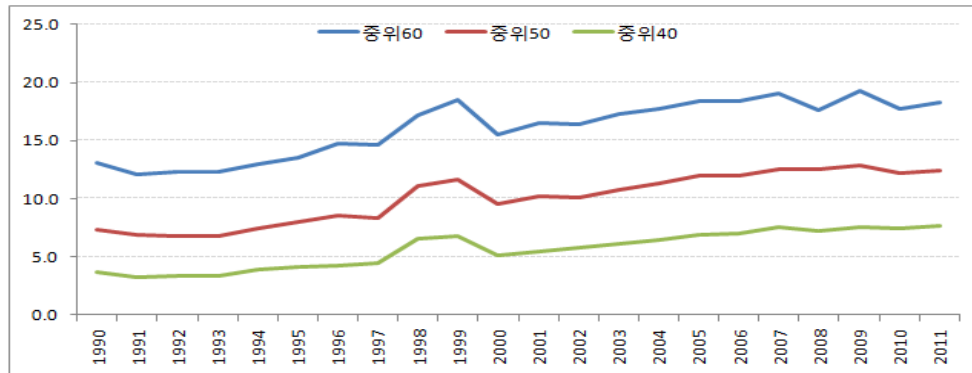
제2절 제도개편의 환경

이 절에서는 우리사회의 빈곤실태를 진단하고, 이와 관련되어 있는 기초보장제도, 자활사업 그리고 기타 복지제도의 실태를 살펴보고, 그것이 안고 있는 문제점을 정리하기로 한다. 여기서 관심의 초점은 근로빈곤층에 있다고 할 수 있다.

1. 몇 가지 경제사회지표

우리사회의 상대빈곤율은 외환위기 이후 꾸준히 증가해 왔다. 물론 그것은 일시적으로 개선되는 양상을 보이기도 했지만, 세 차례에 걸친 경제충격을 경험하며 더욱 악화되어 왔다. 2인 이상 도시근로자가구를 대상으로 중위소득 40%와 50%기준 빈곤율을 보면, 2011년의 빈곤율이 1999년 보다 높은 것을 알 수 있다. 이는 우리사회에서 빈곤 문제가 해결되기보다 악화되어 왔음을 말해주는 것이다. 그리고 1인 이상 전체가구의 빈곤율은 보면, 우리사회의 빈곤문제가 더 심각하다는 점을 알 수 있다. 이어지는 <표 4-1>은 이 점을 잘 보여주고 있다.

[그림 4-1] 2인 이상 도시근로자가구의 빈곤율 추이



주: 경상소득 기준 상대빈곤율
 자료: 통계청, 전국가계조사, 원자료

〈표 4-1〉 전체 가구(농어가 제외) 대상 상대빈곤율 추이

(단위: 전체 인구의 %)

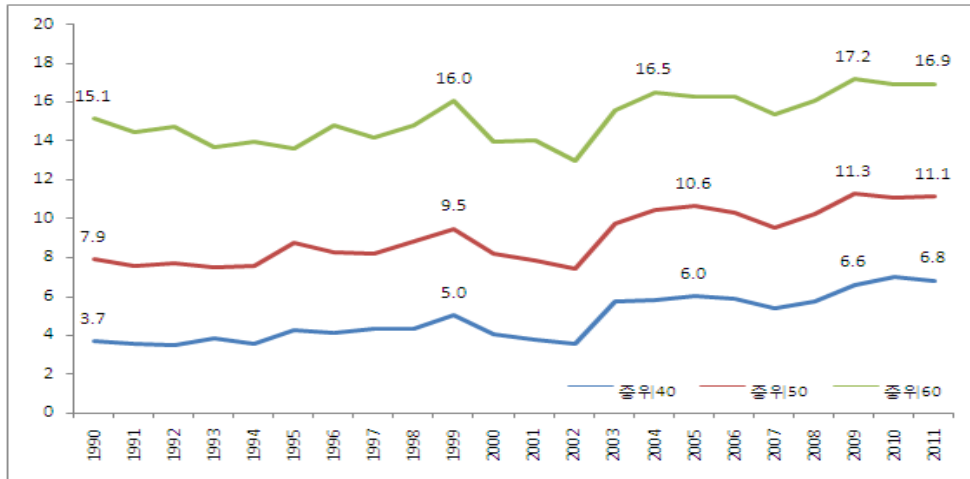
구분		2006	2007	2008	2009	2010	2011
시장소득	중위40	11.1	11.8	12.2	12.8	12.7	12.6
	중위50	15.8	16.5	16.8	17.4	16.9	16.9
	중위60	21.4	22.4	22.1	22.9	21.9	22.3
경상소득	중위40	8.9	9.4	9.4	9.4	9.4	9.3
	중위50	13.8	14.6	14.5	14.6	14.0	14.1
	중위60	20.2	20.6	20.0	20.8	19.7	19.9
가처분소득	중위40	8.5	8.7	9.1	9.3	9.3	9.1
	중위50	13.1	13.8	14.3	14.1	13.7	13.6
	중위60	19.5	19.9	19.7	20.3	19.2	19.2

자료: 통계청, 전국가계조사, 원자료

앞서 빈곤율을 살펴보았다면, 근로빈곤층의 실태에 대해 간략하게 살펴볼 필요가 있다. 결론부터 이야기하면, 2011년 한국의 근로빈곤층 규모는 외환위기 직후인 1999년보다 높은 수준이다. 이는 1997년 외환위기, 2003년 신용대란, 2008년 미국 발 금융위기 등 세 차례의 경기충격이 한국의 근로빈곤층 문제에 결정적 영향을 미쳤다는 것을 말해준다. 중위소득 50%기준 근로빈곤층 규모는 2011년 11.1%로 외환위기 직후인 1999년의 9.5%보다 1.6% 포인트 높은 수준을 나타내고 있는 것이다. 이 점에서 우리사회는 노인빈곤 문제도 심각하지만, 사회를 지탱하는 근로빈곤층의 빈곤문

제 또한 심각한 상황에 처해 있는 것이다.

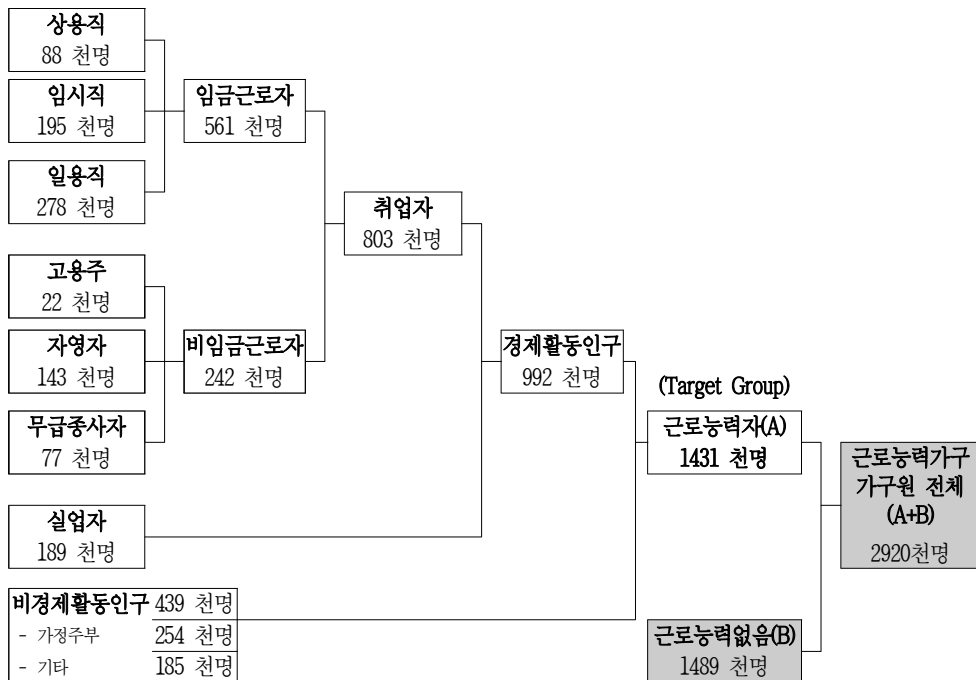
[그림 4-2] 1990년 이후 근로빈곤층의 추이



주: 1) 빈곤선은 제곱근으로 균등화된 경상소득의 중위 값을 활용
 2) 여기서 말하는 근로빈곤층은 2인 이상 도시 근로자가구의 취업빈곤층을 지칭
 자료: 통계청, 가계동향조사, 각년도 원자료

어떠한 집단이 전체 근로빈곤층에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는가. 이는 각 정책의 지원대상 규모를 추정하는데 필수적인 정보이다. 아래 그림은 중위소득 50%이하의 근로빈곤층 추정규모를 나타낸 것이다. 이를 100으로 환산하는 경우, 각 종사상지위별 집단 및 취업상태별 집단이 차지하는 비중은 다음과 같다. 근로빈곤층 중 일용직 근로자가 19.4%로 가장 큰 비중을 차지하고, 다음이 미취업자 중 전업주부가 17.7%를 차지한다. 근로장려세제 등 취업유지정책의 대상집단이라 할 수 있는 취업자는 전체 근로빈곤층의 56.1%를 차지하고, 취업지원정책의 대상집단이라 할 수 있는 미취업자는 43.9%를 차지하게 된다. 이는 근로빈곤층 지원정책이 어떤 집단에게 어떠한 방식으로 지원을 해야 하며, 전체적으로 어떠한 정책에 상대적으로 많은 자원을 투입해야 하는지 판단할 수 있는 근거를 제공해 준다.

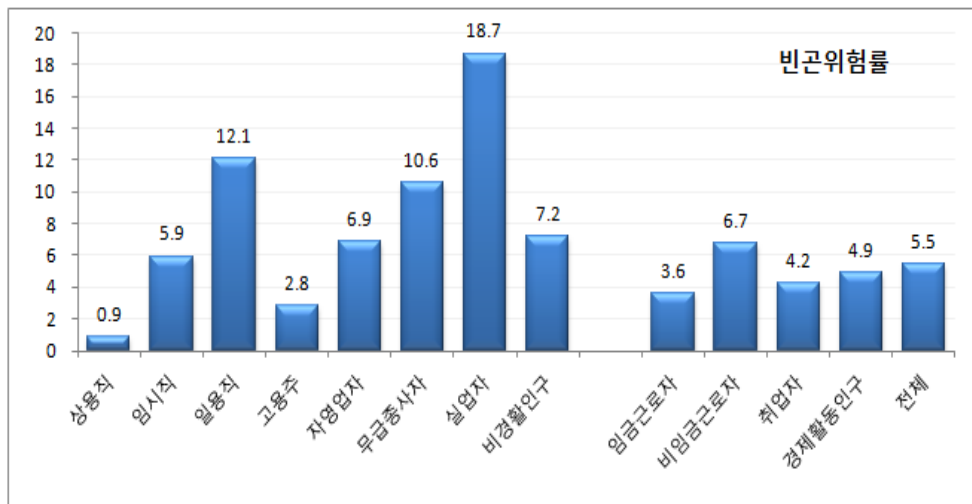
[그림 4-3] 근로빈곤층의 취업상태(종사지위)별 분포



자료: 한국보건사회연구원(2012), 2011년 복지실태조사, 원자료 ;노대명 외(2012), <자활사업의 사회적경제 연계 등 다변화 방안 연구>에서 재인용

사람들이 어떤 일자리에서 일할 때, 빈곤위험이 가장 높은가. 이는 종사상지위별, 취업상태별 전체 집단 중 빈곤층 비율을 추정함으로써 확인할 수 있다. 여기서는 이를 집단별 빈곤위험율이라고 부를 것이다. 아래 그림에서 좌측은 종사상지위별로 빈곤위험율을 나타낸 것이다. 참고로 종사상지위는 각 개인의 교육수준, 취업이력 등 다양한 취업결정요인을 내포한다는 점에서 빈곤위험을 파악하는데 중요한 지표이다. 분석결과, 근로능력자의 종사상지위별 빈곤위험률은 실업(18.7%) → 일용직 근로(12.1%) → 무급가족종사(10.6%) 순으로 나타나고 있다. 이는 근로빈곤층 지원정책이 구직의사를 가진 실업자에 대한 취업지원, 일용직 근로자의 소득불안정을 해소할 복지지원 등에 초점을 맞출 필요가 있다는 점을 말해준다.

[그림 4-4] 종사상지위별·취업상태별 빈곤위험률



주: 1) 빈곤위험률 = 빈곤인구/종사상지위별 근로능력자 총 수 × 100

2) 빈곤선은 경상소득 중위 값의 50%로 설정

자료: 한국보건사회연구원(2011), 2011년 복지실태조사 원자료 ;노대명 외(2012), <자활사업의 사회적경제 연계 등 다변화 방안 연구>에서 재인용

2. 기존 지원정책의 실태진단

기초보장제도는 우리나라의 대표적인 빈곤층 지원제도이며, 지난 십 수 년 간 빈곤층 기초생활보장과 관련해 중요한 역할을 수행해 왔다. 그 의미는 크게 두 가지로 규정할 수 있다. 첫째, 빈곤층 기초생활보장을 국가의 책무로 규정하는 사회권을 정립한 제도라는 점이다. 둘째, 근로능력이 있는 빈곤층에 대한 공평한 지원을 규정하고 있는 제도라는 점이다.

기초보장제도는 수급조건을 충족시키는 수급자에게 생계, 의료, 주거, 교육 등의 다양한 급여를 제공하는 제도이다. 수급자 선정과 관련해서, 기초보장제도는 가구의 소득인정액이 최저생계비 이하인 가구 중 부양의무 기준을 충족하는 가구를 수급가구로 선정하여 보호하는 제도이다.

기초보장제도에 따라 복지부장관이 매년 발표하는 최저생계비는 가구규모별로 발표되며, 그 금액은 아래 표와 같이 구성되어 있으며, 2000년 이후 아래와 같은 인상율을 보이고 있다. 연간 인상율을 보면, 일정 주기로 인상율이 증가하고, 나머지 기간에는 상대적으로 낮은 것을 알 수 있다. 이는 최저생계비 계측조사가 시행된 다음 연도에 높

은 인상율을 보이고, 비계측연도에는 물가상승율 수준의 인상을 하는 방식을 취하고 있기 때문이다.

〈표 4-2〉 연도별 가구규모별 최저생계비와 전년 대비 증가율

(단위 : 만원)

년도	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	인상률
2000년	32	54	74	93	106	119	3.00%
2001년	33	55	76	96	109	123	3.00%
2002년	35	57	79	99	113	127	3.50%
2003년	36	59	81	102	116	131	3.00%
2004년	37	61	84	106	120	135	3.50%
2005년	40	67	91	114	130	148	7.15%
2006년	42	70	94	117	135	154	3.00%
2007년	44	73	97	121	141	161	3.00%
2008년	46	78	103	127	149	171	5.00%
2009년	49	84	108	133	157	182	4.80%
2010년	50	86	111	136	162	187	2.75%
2011년	53	91	117	144	171	197	5.60%
2012년	55	94	122	150	177	205	3.90%
2013년	57	97	126	155	183	212	-

기초보장제도는 크게 두 가지 형태의 급여를 지급한다. 하나는 〈보충급여〉 방식의 현금급여로 생계급여와 주거급여가 그것이고, 다른 하나는 〈지출보전〉 방식의 현물급여로 의료급여와 교육급여 등이 그것이다. 현금급여와 현물급여의 급여산식은 아래와 같다.

○ 현금급여 = 현금급여 상한선 - 가구의 소득인정액 (보충급여 방식)

－ 현금급여 상한선 = 최저생계비 - 타법 지원액

－ 주거급여와 생계급여를 통합된 현금급여로 지급 (* 현재 형식적으로 분리)

○ 현물급여 = 욕구에 따른 지출보전 방식

- 기초보장제도 수급자로 선정되면 자동적으로 수급
- 최저생계비 지출비목으로 책정된 금액과 무관하게 지출 보전 / 정액지급

※ 예) 의료급여 1종 수급자는 연간 약 470만 원 가량의 의료비를 소비

기초보장제도 수급자의 규모와 예산은 매우 흥미로운 변화를 보이고 있다. 지난 13년간 기초보장제도 수급자 규모는 큰 변동이 없었다고 말해도 과언이 아니다. 수급자는 2000년 148만 명(69만 가구)에서 2013년 142만 명(81만 가구)으로 변화하였다. 그 사이 수급자 규모는 등락하여 왔지만 전체적으로 규모변화가 크지 않은 것을 알 수 있다. 반면에 기초보장제도 예산은 매우 큰 폭으로 증가한 것으로 나타나고 있다. 기초보장 예산은 2000년 2.4조원에서 2013년 약 8.8조 원으로 약 3.6배 증가하였다. 2013년 기초생활보장 예산은 3.3조원이며, 의료급여예산이 4.4조원, 자활지원이 0.7조원을 차지하고 있다. 수급가구 당 지출은 연간 약 960만 원(기초생활 410만 원, 의료급여 519만 원 등)이라고 말할 수 있다.

〈표 4-3〉 기초보장제도 수급자 추이

	기초생활 보장수급자 합계	기초생활보장 수급자			의료급여 수급자	총인구 대비(%) ²⁾
		일반수급자	시설수급자	총인구 대비(%)		
2002	1,351,185	1,275,625	75,560	2.8	1,420,539	3.0
2003	1,374,405	1,292,690	81,715	2.9	1,453,786	3.0
2004	1,424,088	1,337,714	86,374	3.0	1,528,843	3.2
2005	1,513,352	1,425,684	87,668	3.1	1,761,565	3.7
2006	1,534,950	1,449,832	85,118	3.2	1,828,627	3.8
2007	1,549,848	1,463,140	86,708	3.2	1,852,714	3.8
2008	1,529,939	1,444,010	85,929	3.1	1,841,339	3.8
2009	1,568,533	1,482,719	85,814	3.2	1,677,237	3.4
2010	1,549,820	1,458,198	91,622	3.1	1,674,396	3.4
2011	1,469,254	1,379,865	89,389	3.0	1,609,481	3.3
2012	1,419,000	1,329,000	93,000	3.0	1,538,705	3.2

기초보장제도 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 조건부수급자로 지정되어 있음을 보여준다. 이는 미취업 근로능력수급자의 35.1%에 해당되는 규모이다. 달리 말하면, 전체 미취업 수급자 중 약 1/3만이 자활 사업에 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 소득파악의 정확성 측면에서 많은 문제점을 안고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-4〉 2011년 말 현재 근로능력수급자의 구성

구분		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

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 적절한 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 적절한 임금을 보장할 수 있게 하는 일이 중요한 것이다

〈표 4-5〉 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

각종 지원확대에도 불구하고, 기초보장제도로부터의 탈수급률은 연간 약 3%에 불과하다는 점에서 많은 비판을 받기도 했다. 이는 신규 수급자 진입은 미미하고, 탈수급자 규모도 크지 않은 제도적 정체상태에 있다는 점을 시사한다.

지난 수년간 확대했던 기타 복지제도 또한 빈곤층의 생계, 의료, 교육 욕구 중심으로 지원을 해 왔으며, 수급자 중 상당수가 기초보장제도 수급자라는 점에서 지원확대가 대상확대 또는 사각지대 해소로 이어지는 효과가 미미한 것으로 나타나고 있다. 참고로 2011년 현재 각 중앙 부처가 시행하고 있는 복지사업은 289개에 이르며, 전체 복지사업 중 복지부 소관사업은 126개를 차지하고 있다. 그리고 복지사업의 내용을 보면, 생계지원 관련 사업이 80개, 의료지원 관련 사업이 52개, 교육지원 관련 사업이

34개 등이 큰 비중을 차지하는 것으로 나타나고 있다. 이는 비수급 빈곤층 또한 기초보장제도의 욕구별 급여에 대한 욕구가 크다는 점을 시사하는 것이다. 달리 표현하면, 이는 별도의 지원제도를 만들기보다 기존의 제도를 선정기준 등을 조정하여, 급여의 특성에 맞는 제도로 발전시킬 필요가 있다는 점을 시사한다. 이처럼 각종 복지사업이 확대되는 과정에서 나타났던 문제점 중 하나는 기타 복지사업 또한 기초보장제도 수급자에게 집중되고 있다는 것이다. 한 연구결과에 따르면, 가구의 소득인정액이 최저생계비에 근접한 빈곤층에게 각종 복지지원이 집중되어 있는 것으로 나타나며, 기초보장제도 수급자의 수혜율이 높은 것으로 나타나고 있다(강신욱 외, 2011).

3. 기존 정책의 문제점

근로빈곤층 지원정책과 관련해서 복지정책과 취업지원정책이라는 양 측면에서 문제점을 지적할 필요가 있다. 그것은 두 개의 정책이 서로 상호작용을 하며 정책효과를 반감시키는데 큰 영향을 미쳤기 때문이다.

기초생활보장제도를 비롯한 복지제도의 문제점에서 대해서는 새삼스럽게 길게 설명할 필요는 없다고 여겨진다. 따라서 여기서는 크게 두 가지 문제점을 중심으로 간략하게 언급하고자 한다.

첫째, 기초생활보장제도와 기타 공공부조제도는 빈곤정책의 사각지대를 해소하는데 큰 성과를 거두지 못했다는 점이다. 2011년 발표된 한 자료에 따르면, 2010년 현재 최저생계비 120%이하 빈곤층 규모는 570만명 규모이며, 기초보장 수급자는 155만 명이다(이태진 외, 2011). 그리고 소득인정액 기준을 충족하지만, 부양의무자 기준 등으로 인한 비수급자는 117만 명, 소득인정액이 최저생계비의 100%~120%구간에 위치한 차상위층이 68만 명, 소득인정액 기준이 최저생계비의 120%구간에 위치한 빈곤층이 230만 명으로 추정된다. 이는 기초보장제도의 사각지대가 매우 제한된 집단으로 해석되는 경향이 있음을 말해준다. 즉, 소득인정액이 최저생계비 이하인 가구를 공식적인 사각지대로 해석하고, 이 집단을 대상으로 부양의무자 기준을 완화하는 문제에 집중하고 있는 것이다. 하지만 소득인정액이 재산의 소득환산 방식을 취하는 과정에서 높은 환산율의 적용을 받는 일반재산이나 자동차 등으로 수급 받지 못하는 집단이 상

당수 - 약 230만 명 - 존재하게 된다. 결국 기초보장제도 선정기준을 초과했지만, 사실상 빈곤상태에 놓인 집단을 지원할 수 있는 제도개편이 필요한 것이다. 이를 위해서는 현재의 통합급여방식에서 벗어날 필요가 있다. 과거 저복지 국면에서는 빈곤층에게 더 많은 보장을 하기 위해 통합급여체계를 유지할 명분이 있었다. 하지만 사각지대가 크고 형평성 문제가 제기되는 상황에서는 더 많은 빈곤층에게 적절한 자원을 배분할 수 있는 급여체계가 필요한 것이다.⁹⁾

둘째, 욕구별 급여의 적정성을 담보하지 못했다는 점이다. 기초보장제도의 선정기준이나 급여기준으로 사용되고 있는 가구규모별 최저생계비는 빈곤가구의 다양한 욕구를 표준화하는 방식이다. 문제는 가구특성에 따라 욕구의 크기가 다른 다양한 급여를 표준화하는 과정에서 빈곤가구의 실제 욕구와의 격차가 발생하게 된다는 점이다. 물론 공공부조제도 하에서 완벽하게 욕구에 맞춘 급여를 하기란 한계가 있다. 하지만 각 급여별로 욕구의 크기를 파악하여 실제 욕구에 근접한 급여가 이루어지게 하는 노력이 필요하다. 급여의 과소와 과잉 문제를 해결하는 것은 제도의 안정성을 위해서도 매우 중요하다. 이를 위해서는 각 욕구별 급여의 급여수준을 다양하게 정하고, 선정기준을 충족시키는 가구들이 각 급여를 받게 되면, 그 합이 해당 가구의 특성화된 욕구의 총량이 되게 하는 방식이 필요하다. 이는 현재와 같이 가구규모별 최저생계비를 발표하는 방식에서, 각 급여별 최대급여를 발표하고, 각 가구가 받게 되는 각 최대급여의 합이 해당 가구의 최저생계비가 되는 방식이라고 표현할 수 있다. 현재 최저생계비를 선정과 급여에 반영하는 과정에서 가장 문제가 되는 것은 주거급여이다. 생계급여는 상대적으로 가구규모별 표준화가 용이하지만, 주거급여는 지역별·가구형태별로 욕구의 크기가 다른 급여이다. 그런데 생계급여의 가구균등화 지수를 주거급여에 동일하게 적용하고 있어 개선이 요구된다. 생계비와 주거비는 가구원수 변화에 따른 지출의 기울기 다른 항목이기 때문이다. 더욱이 지역별로 주거비 차이가 큰 상황에서 이러한 차이를 반영하지 못함에 따라 실제 주거비 지출을 보전하지 못하는 점도 문제이다.

셋째, 복지제도의 탈수급 촉진기능이 취약했다는 점이다. 엄밀한 의미에서 현재의 복지제도는 기초생활보장제도에 대한 의존성을 심화시키는 방향으로 작동해 왔다. 그

9) 이 문제와 관련해서 가장 자주 제기되는 우려는 사각지대를 해소하기 위해 기존 수급자에 대한 보장수준을 약화시키지 않을까 하는 점이다. 이는 빈곤층 지원정책의 전반적인 보장수준이 낮은 상황에서 바람직하지 않은 일일 것이다.

것은 앞서 언급한 바와 같이, 기초보장제도 도입이후 십 수 년 간 수급자 규모는 약 140만 명 규모를 유지한 반면, 이들에 대한 지원예산은 약 4배가량 증가하는 것으로 나타나고 있다. 이는 크게 두 가지 문제를 야기한 것으로 판단된다. 하나는 형평성 문제이다. 자원이 수급자에게 집중됨에 따라 비수급 빈곤층과의 형평성 문제가 제기되고 있음을 의미한다. 다른 하나는 탈수급을 촉진하는 기능이 매우 취약해졌다는 점이다. 실제로 수급자 사이에서 탈수급에 따른 불이익은 잘 알려져 있으며, 그로 인해 취업과 탈수급의 연동이 이루어지지 않는 기현상이 나타나게 되었던 것이다. 이는 한편으로는 기초보장제도 외부에 다양한 복지제도를 확대해야 한다는 것을 의미하기도 하지만, 다른 한편으로는 기초보장제도의 급여체계를 개편해야 한다는 것을 의미한다.

위에 복지제도의 문제점을 언급했다면, 근로빈곤층을 대상으로 하는 취업지원정책의 문제점에 대해 살펴볼 필요가 있다. 그것은 특히 자활사업으로 불리는 일련의 근로연계복지 프로그램의 문제점을 지칭한다. 그것은 다음과 같이 몇 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 일자리 창출을 위한 실효성 있는 정책이 부재했다는 점이다. 지금까지 우리정부의 정책방향은 거의 일관되게 경제성장을 통한 일자리 창출에 맞추어져 있었다. 하지만 이러한 정책은 사실상 별다른 성과를 거두지 못했다. 저성장·탈산업화와 맞물려 저임금·비정규직 일자리가 확대되는 상황이 발생했기 때문이다. 더욱이 노동시장에서 배제된 근로빈곤층이 취업할 수 있는 일자리를 연계하는 실질적인 정책도 발전하지 못했다. 참고로 거의 모든 정부에서 사회적경제 등 대안적 일자리 창출정책을 추진했지만, 그것은 부처단위에서 분절적으로 시행되어 왔다. 결과적으로 정책은 많았지만 실질적인 고용창출 효과를 나타낼 수 있는 정책이 취약했던 것이다.

둘째, 취업지원 프로그램이 특정한 프로그램 중심으로 편향되어 있었고, 각 프로그램의 취업성과 또한 부진했다는 점이다. 가장 대표적인 취업지원 프로그램이었던 자활사업은 자활근로 등 재정일자리사업이 절대다수를 차지하고 있었다. 물론 프로그램이 이렇게 편중되게 된 배경에는 초기 제도화가 안고 있는 문제점이 도사리고 있다. 결과적으로 이러한 프로그램 편중 현상은 노동시장 진입을 촉진하는 취업연계 프로그램의 낮은 비중이라는 점에서 많은 지적을 받아 왔다. 최근에는 취업성공패키지와 희망리본사업 등 취업연계사업이 확대되기 시작했다. 주목해야 할 점은 취업지원 프로그램이

본격화되면서, 근로빈곤층 자활사업에도 큰 변화가 찾아오기 시작했다는 점이다. 그것은 취업지원 프로그램을 다양화하고 취업성과를 제고하는 제도개편이 필요하다는 인식이 확산되었음을 의미한다.

셋째, 근로빈곤층 취업지원을 위한 참여자 관리체계가 허술했다는 점이다. 근로빈곤층의 취업과 탈빈곤을 촉진하기 위해서는 인센티브만으로 성과를 기대하는데 한계가 있다. 그것은 일정한 제재를 동반하는 것이 불가피한 측면이 있음을 의미한다. 문제는 지금까지의 근로빈곤층 지원제도에서 복지수급자의 취업을 지원하는 제도의 수급자 관리체계가 매우 허술했다는 점이다. 근로능력판정이 제대로 이루어지지 않았을 뿐 아니라, 조건부과 판정 또한 허술했다. 시군구마다 각기 다른 기준을 적용하는 사례도 많았다. 이는 미취업자가 조건부과를 기피할 수 있는 여지가 많았음을 의미한다. 결과적으로 이러한 제도관리방식은 성실한 참여자에게만 징벌을 가하는 방식으로 운영되어 왔던 것이다.

넷째, 공공·민간 전달체계는 <적정한 지원과 객관적인 평가>가 취약했다는 점을 지적해야 할 것이다. 특히 공공 전달체계는 두 가지 문제가 악순환을 야기했던 것으로 판단된다. 하나는 근로빈곤층 지원업무를 담당할 조직과 인력의 부족 문제였으며, 다른 하나는 고용·복지 지원조직 간 칸막이 문제였다. 고용서비스와 복지서비스를 유기적으로 연계한다는 것은 지침에만 존재할 뿐 현실에서는 전혀 작동하지 않았던 것이다. 또한 민간의 서비스 공급기관 또한 고유한 역할을 찾기 어려운 상황이었다. 공공 전달체계의 공백을 메우느라 다양한 사업을 수행해야 했기 때문이다. 지역자활센터는 근로능력이 있는 수급자에 대한 조건부과를 위한 사업기관으로 다양한 프로그램을 운영해야 있던 것이다. 그리고 각종 취창업 프로그램을 운영하는 과정에서 적정한 지원이나 사업수행의 자율성을 보장받았던 것도 아니다.

제3절 제도개편의 기본방향과 세 가지 과제

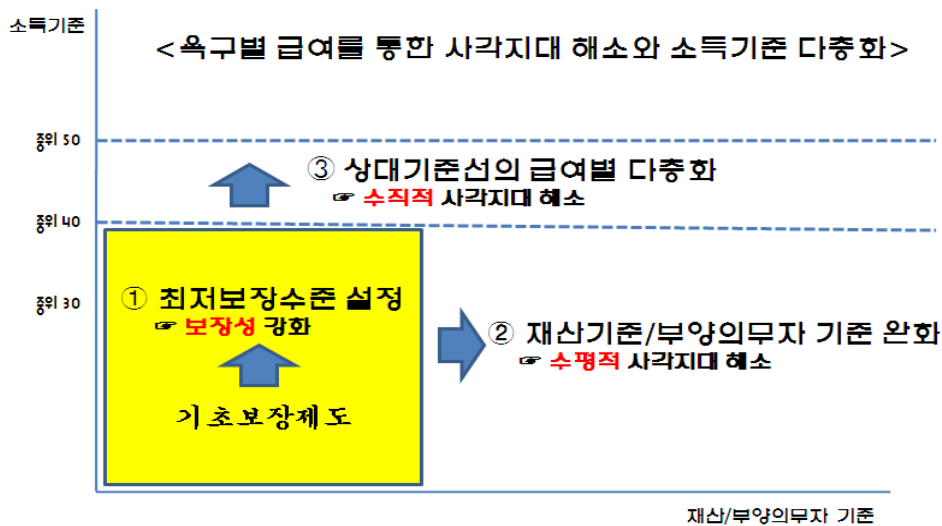
근로빈곤층 지원정책의 개편방향은 고용정책과 복지정책을 연계하는 종합적인 지원제도를 구축하는 것이다. 그것은 다음 세 가지 내용이 중심을 이루고 있다. 첫째, 근로빈곤층 대상 복지제도를 근로유인형으로 개편하는 일이다. 그것은 기초생활보장제도

를 욕구별 급여체제로 개편하고 각 급여의 선정기준을 다층화 함으로써 취업을 하더라도 필요한 복지급여를 수급할 수 있게 함으로써 탈수급을 기피하는 경향을 최소화하는 것이다. 또한 취업수급자에게 근로장려세제나 사회보험료 지원을 확대함으로써 취업 및 취업상태를 유지할 수 있도록 급여체제를 개편하는 것이다. 둘째, 근로빈곤층 대상 취업지원 프로그램을 다양화하고 내실화하는 일이다. 취업지원 프로그램이 참여자의 빈곤과 불안정취업을 영속화하지 않도록 프로그램의 질을 개선하고, 주어진 범위 내에서는 참여자가 원하는 프로그램을 선택할 수 있게 해야 한다. 그리고 근로빈곤층이 진입할 수 있는 틈새일자리를 발굴하고, 사회적경제 부문에서의 일자리 창출을 지원해야 할 것이다. 셋째, 고용·복지 연계를 구현할 전달체제를 구축하는 일이다. 공공전달체제는 고용서비스 지원기관과 복지서비스 지원기관 간의 연계를 강화하는 것을 전제로, 고용센터에 취업지원기능을 위탁하고, 내일행복지원단에 참여자 이력관리 및 복합적 서비스 연계를 담당하게 하는 방향으로 개편할 필요가 있다. 더불어 민간전달체제는 취업지원 프로그램의 구조변화에 맞게 고유한 역할을 설정하도록 재편해야 할 것이다.

1. 근로유인형 복지제도로의 개편

빈곤층에 초점을 둔 공공부조제도는 <보장성 강화·사각지대 해소·근로유인 강화>라는 세 가지 목표를 조화롭게 달성해야 하는 상황이다. 아래 그림에 나타나 있는 바와 같이 각각의 목표를 달성하기 위해서는 개편해야 하는 주요한 제도적 과제가 있다. 보장성 강화와 사각지대 해소는 기초보장제도 개편의 고유한 과제라고 말할 수 있다. 하지만 근로빈곤층 대상 고용·복지 연계정책과의 관련성 하에서 개편해야 할 사항이 있다. 그것은 복지수급자의 취업을 촉진하는 역할이다. 그렇다고 취업촉진이 지나쳐 각 복지급여의 보장성을 침해해서는 안될 것이다. 제도개편은 각 급여의 보장성을 유지하는 것을 전제로 근로유인 효과를 제고하는 방안이 되어야 할 것이다.

[그림 4-5] 기초보장제도의 개편방향



자료: 노대명(2013), 〈기초보장제도 개편방안〉 관련 공청회 자료에서 인용

이 문제와 관련해서는 탈수급 개념에 대한 인식변화가 필요하다는 점을 강조하고자 한다. 탈수급과 탈빈곤 개념을 현실화 하는 것이다. 기초생활보장제도 하에서 탈수급은 사실상 무의미한 개념이다. 그것은 근로빈곤층이 취업을 하더라도 빈곤에서 벗어나지 못하는 상황에서, 모든 급여를 지원하는 기초생활보장제도에서 탈출한다는 것은 달성하기 힘든 정책목표이다. 달리 표현하면, 기초생활보장제도에게서 탈수급을 기대하는 것은 그 자체로 넌센스인 셈이다. 그렇다고 근로소득 증가가 탈수급으로 이어지지 않는 것이 바람직할 리는 만무하다. 그것은 일정한 소득기준선을 가진 공공부조제도가 제 역할을 다하지 못하고 있음을 의미하기 때문이다. 이제 공공부조제도는 탈수급이 중요한 문제이고, 탈수급에 대한 수급자의 거부감은 불가피하다는 점을 인정해야 한다. 사실 소득기준이 수급기준을 초과하더라도 수급자가 탈수급을 기피하고자 하는 심리가 존재할 수 있는 것이다. 그럼에도 각 급여제도의 선정기준은 적정성에 대한 논란이 있더라도, 법률이라는 합의를 통해 정해졌다는 점에 주목해야 한다. 그리고 이러한 규정과 달리 소득이 증가해도 탈수급이 이루어지지 않거나, 탈수급을 피하기 위해 취업이나 소득증대 노력을 소홀히 하는 일이 발생한다면 그것은 문제가 아닐 수 없다.

결국 탈수급 문제와 관련해서 현실적인 선택은 수급자의 거부감을 최소화하는 방향으로 제도를 설계하는 것이다. 그것은 다음 두 가지 방향으로 생각할 수 있다. 하나는

복지제도 자체적으로 탈수급에 대한 거부감을 줄여주는 것이고, 다른 하나는 공공부조 제도 외부에서 탈수급을 촉진하는 지원제도를 강화하는 것이다.

첫 번째 방안은 탈수급을 생계급여로부터의 탈수급으로 바꾸는 것이다. 이는 기초생활보장제도를 욕구별 급여체제로 개편하여 선정기준을 다층화 하는 것을 전제로 하고 있다. 사실 탈수급은 법률로 정해진 개념이 아니며, 그것이 무엇을 지칭하는지에 대해서는 명확하지 않다. 다만 지금까지 탈수급은 기초보장제도로부터의 탈수급을 의미했다는 점이다. 그것은 사실상 모든 급여로부터의 탈수급이라는 점에서 근로빈곤층에게 매우 부담스러운 일이었다. “거부할 수 없는 선택”이 아니라 “기피할 수 밖에 없는 선택”이었던 셈이다. 그렇다고 이러한 거부감을 완전히 해소하기란 힘든 일이다. 상대적으로 그 거부감을 완화시키는 선택이 필요한 것이다. 이를 위해서는 서구 각국이 실제 적용하고 있는 것처럼, 탈수급을 다층화 할 필요가 있다. 일차적인 탈수급 목표는 생계급여로부터의 탈수급으로 설정하는 것이다. 이는 생계급여의 선정기준이 중위소득의 30%수준으로 예상되고 있다는 점에서 기초생활보장제도 수급기준보다 낮은 기준이며, 근로빈곤층에게는 탈수급 문턱이 낮아지는 효과가 있다. 그리고 이처럼 탈수급을 하더라도 다른 현물급여를 수급하게 함으로써 탈수급 효과를 제고할 필요가 있는 것이다.

두 번째 방안은 의료급여, 주거급여, 교육급여의 선정기준을 생계급여보다 높게 설정하고, 실제로 근로빈곤층이 이를 수급할 수 있게 하는 것이다. 현재 추진되고 있는 제도개편방안에 따르면, 의료급여는 중위소득의 40%수준으로, 주거급여는 중위소득의 43%~45%수준으로, 교육급여는 중위소득의 50%수준으로 논의되고 있다. 이는 현 기초생활보장제도의 수급기준보다는 높은 수준이다. 달리 표현하면, 욕구별 급여체제로 다층화하고, 생계급여에서 벗어나더라도 다른 현물급여를 받게 함으로써 탈수급에 대한 거부감을 줄여주는 것이다. 실제로 근로빈곤층이 필요한 급여 중 주거급여와 교육급여의 중요성, 그리고 최근 진행되고 있는 주거복지 확충 및 교육지원의 보편화 추세를 감안하면, 이러한 제도설계는 근로빈곤층의 탈수급과 취업에 적지 않은 영향을 미칠 수 있을 것으로 예상된다.

세 번째 방안은 취업을 통한 소득증가로 복지급여를 상실하는 경우, 상실 분을 상쇄시켜주는 근로인센티브를 강화하는 것이다. 그것은 복지급여로부터의 탈수급 충격을 완화하고, 취업에 따른 근로소득 증가에 대한 보상이 된다는 점에서 바람직하다. 이를

위해서는 지금까지 기초보장제도 수급자를 배제해 왔던 근로장려세제의 규정을 바꾸어야 한다. 이 점과 관련해서는 이미 수급자에게 적용을 확대하는 방안이 검토되고 있다. 그 밖에도 구직노력 또는 취업에 따른 보상을 강화하는 다양한 지원방안이 필요하다. 현재 정부가 검토하고 있는 방안은 취업빈곤층을 대상으로 하는 자산형성지원사업 확대와 사회보험료 지원 확대 등이다. 그 중에서도 현재 사업성과와 관련해서 사중손실에 대한 비판이 제기되는 사회보험료 지원사업은 내실화가 필요하다.

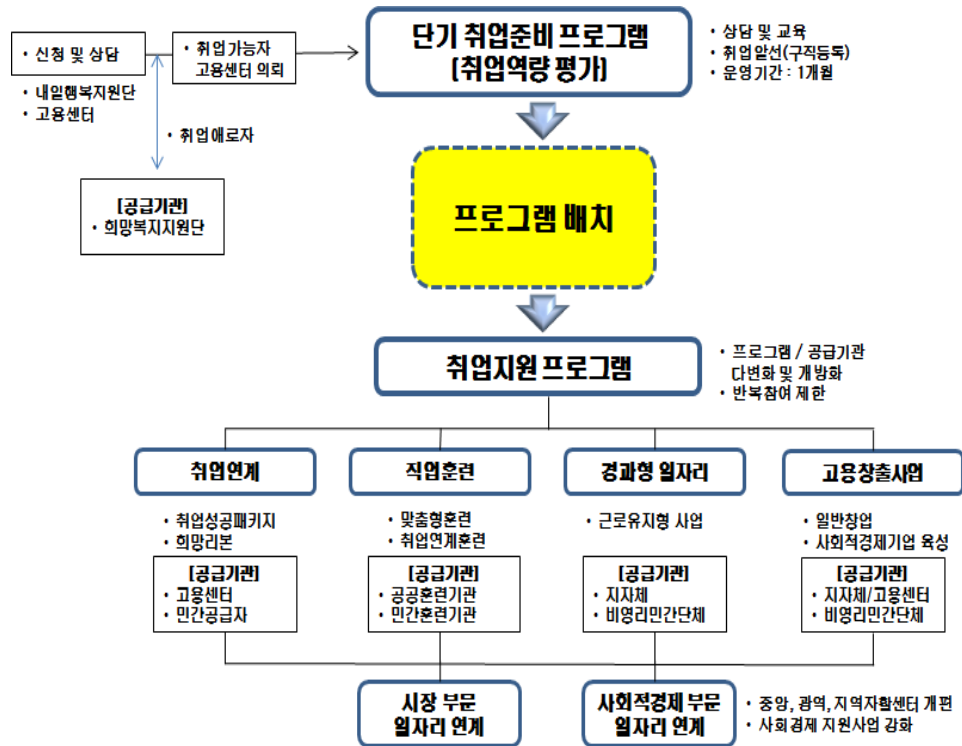
그 밖에도 최근 기초보장제도 개편과정에서 모든 급여제도에 조건부과 규정을 적용해야 한다는 주장이 있다. 하지만 이는 결코 바람직하지 않다고 생각된다. 위의 탈수급 개념과 관련지어 생각해 보면, 조건부과 규정 또한 생계급여로 한정하는 것이 바람직하다. 더욱이 모든 복지급여에 조건부과규정을 적용하는 국가를 찾아볼 수 없다는 점도 언급해야 할 것이다. 다만, 각종 복지급여 수급자 중 취업자에게 취업지원 프로그램 참여를 권고하는 규정을 적용하고, 미취업상태의 급여수급자에 대한 소득과약 등을 강화하는 부수적 조치를 취할 필요는 있을 것이다.

2. 취업지원제도 개편방안

취업지원제도는 다음과 같은 방향으로 개편할 필요가 있다. 첫째, 고용센터 중심의 집중화된 취업지원 프로그램 관리체계 구축이다. 둘째, 참여자에 대한 사례관리·서비스연계·인큐베이팅 기능 강화이다. 셋째, 취업지원 프로그램 다변화로 ①취업연계, ②직업훈련, ③경과형 일자리, ④사회적경제 일자리 창출지원 등이다.

아래 그림은 **취업지원 프로그램의 흐름도**를 나타낸 것이다. 이 그림에서 내일행복지원단은 전체 참여자에 대한 이력관리와 서비스연계 등을 담당하고, 고용센터는 구직자 대상 취업지원 프로그램의 배치와 관리를 담당하는 것을 강조하고 있다. 여기서 주목해야 할 점은 취업이 가능한 사람을 고용센터의 취업준비 프로그램에 참여하게 하고, 각종 복지서비스 지원이 필요한 집단에 대한 서비스 연계 기능을 내일행복지원단이 담당하게 된다는 점이다. 그리고 향후 조정이 필요한 부분은 프로그램 배치 기준에 관한 문제이다.

[그림 4-6] 취업지원 프로그램의 흐름도



위의 그림을 좀 더 구체적으로 설명하면 아래와 같다.

첫째, 고용-복지 연계정책 지원대상 판정 : 복지급여를 신청하는 빈곤층에 대해서는 <근로능력 유무>를 전제로 고용-복지 연계정책의 지원대상 여부를 결정한다. 즉, 근로능력이 있다고 간주되는 빈곤층은 취업 유무와 무관하게 고용-복지 연계정책의 지원대상으로 간주하여 이 제도에 의뢰해야 한다.

둘째, 근로능력이 있는 빈곤층의 취업가능성을 판별해야 한다. 그것은 현재 미취업 상태에 있으며, 개인의 건강상태 및 가구여건 등으로 취업이 곤란하지 않은 집단을 판별해야 한다는 것을 의미한다. 만일 복지서비스나 복지급여 등 복합적 지원이 필요한 경우라면 내일행복지원단에 의뢰하여 각종 서비스를 지원받을 수 있게 해야 한다. 반대로 취업이 가능한 경우라면, 바로 고용센터에 의뢰하여 취업지원을 받게 해야 한다. 참고로 <복지욕구 및 취업욕구 판별>은 창구를 다원화하여 내일행복지원단과 고용센터

터가 표준매뉴얼에 따라 공히 수행할 수 있게 해야 한다.

셋째, <취업서비스 대상>은 고용센터에 의뢰하여 <단기 취업준비 프로그램>에 배치하여 단기간의 교육을 받게 해야 한다. 이 과정은 참여자의 취업능력과 욕구 등을 파악하여, 적절한 취업지원 프로그램에 배치할 수 있는 준비과정이라고 말할 수 있다. 전체 기간은 약 1개월이며, 이 프로그램을 마치는 경우, 취업지원 프로그램에 배치하는 조정회의 또는 진단회의를 개최해야 한다. 이는 고용센터의 직업상담사 외에도 지자체의 자활담당자 등이 참여하는 회의여야 한다. 그리고 프로그램 배치기준과 관련해서는 보다 근본적인 개편이 필요하며, 이는 시범사업을 통해 새롭게 마련하는 것이 바람직하다.¹⁰⁾ 참고로 참여자와 공급기간 간 권리와 의무를 규정하는 <취업지원계약>을 체결하고, 참여 프로그램에 대해서는 참여자에게 선택권을 부여하는 방안을 강구할 필요가 있다.

넷째, 취업성공패키지를 각종 취업지원 프로그램을 결합시킨 통합취업지원방식으로 규정하면, 취업지원 프로그램은 크게 네 가지로 구분된다 : 1) 취업연계 프로그램, 2) 직업훈련 프로그램, 3) 경과형 일자리 프로그램, 4) 일자리 창출 프로그램이 그것이다. <프로그램 공급기관>은 고용센터 및 지자체 등이 공모를 통해 선정하고, 성과계약방식에 따라 평가·지원하게 한다. 여기서 지자체의 역할을 부여한 것은 사회서비스 및 사회적경제 일자리 창출과 관련해서는 고용센터보다 지자체의 역할이 더 중요할 수 있기 때문이다. 그리고 각 프로그램은 주어진 목표에 맞게 지원방식과 평가지표를 차별화하고, 객관성을 담보할 수 있는 방식으로 평가수행기관을 선정해야 한다.

다섯째, 취업지원 프로그램 참여자에 대한 통합적 이력관리 시스템 구축이 필요하다. 최근 제기되는 프로그램 쇼핑 등의 문제점을 최소화하고, 복지급여와 취업지원의 현황을 명확하게 파악하기 위해서는 통합적 이력관리가 필요하다. 이는 고용센터와 내일행복지원단이 함께 공유할 수 있도록 해야 한다.

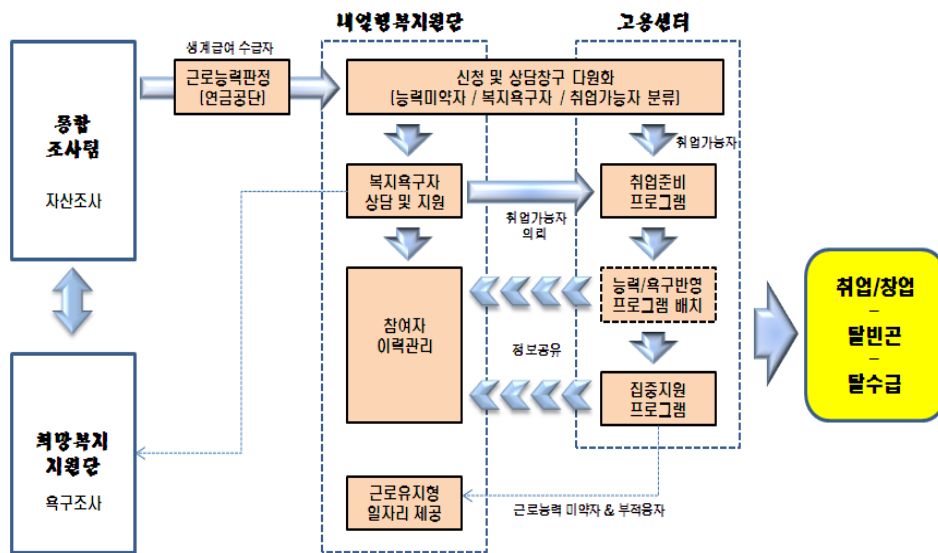
10) 각종 취업지원 프로그램에서 점수에 따른 서열화 방식을 지양할 필요가 있다. 그것은 지역자활센터가 제공하는 프로그램을 포함하는 다양한 취업지원 프로그램에 대한 참여자의 선택이 가능하게 하는 병렬배치 방식이 필요하다는 것을 의미한다.

3. 공공 전달체계 개편방안

고용·복지 연계정책을 수행하기 위해서는 전달체계 개편이 필요하며, 그 개편방향은 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫째, 수요자 중심의 전달체계 개편이다. 둘째, 공공 전달체계의 사례관리·서비스연계·인큐베이팅 기능 강화이다. 셋째, 통합적 이력관리 및 정보공유 시스템 구축이다. 넷째, 취업지원서비스와 관련된 통합적 관리체계 구축이다.

아래 그림은 개편된 전달체계의 구성도를 나타낸 것으로, 서비스의 흐름은 <서비스연계(희망복지지원단) ↔ 근로빈곤층 이력관리(내일행복지원단) ↔ 취업지원 프로그램 통합관리(고용센터)>로 이어지게 된다. 그리고 각 조직 간 정보공유체계를 구축하여 부처 간 칸막이를 해소하는 것을 기조로 하고 있다.

[그림 4-7] 근로빈곤층 지원정책의 전달체계



내일행복지원단은 다음 세 가지 업무를 담당하게 된다. 1) 복지지원 및 취업지원을 신청자에 대한 공통상담, 2) 근로빈곤층에 대한 통합적 이력관리, 3) 복합적 문제를 가진 <복지지원 대상자>에 대한 상담 및 서비스 연계, 4) 각종 일자리 창출사업에 대한 관리가 그것이다. 내일행복지원단은 기존 지원조직에 신규 인력을 일부 배치하는 방안

이 바람직하다. 2014년 시범적으로 5개소를 설치하도록 되어 있는데, 향후 내일행복지원단의 확대를 위해서는 그 필요성과 업무 등을 구체화하는 작업이 필요하다. 전국의 시(75개소), 군(86개소), 구(69개소)는 총 230개소(2010년 현재)이며, 각 시군구에 기존 자활담당자 및 자활상담사 외에 상담인력 추가 배치하는 것이다.

고용센터는 전국에 71개소(제주포함), 출장소를 포함하면 82개소가 설치되어 있으며, 2014년 이후 단계적 확대가 예상된다. 하지만 고용센터가 대도시 및 중소도시 지역을 중심으로 취업지원 기능 수행하는 경우, 농어촌지역에서 해당 업무를 담당하는 방안이 필요하다. 이와 관련해서는 농촌지역 등 접근성이 낮은 지역은 내일행복지원단이 해당 기능을 수행하게 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

전달체계 개편을 위해서는 시범사업을 추진할 필요가 있다. 첫째, 지역특성을 고려한 전달체계 모형 구축이 필요하다. 대도시, 중소도시, 도농복합, 농어촌은 차별화된 전달체계 모형을 구축해야 한다. 지역여건에 따라 내일행복지원단, 고용센터, 지역자활센터의 역할을 상이하게 구성하는 것이다. 둘째, 전달체계 개편을 위한 시범사업을 수행하는 것이다. 그것은 지역여건 등을 고려한 4개의 사업모형을 토대로 시범사업 추진을 의미하며, 시범사업의 결과에 대한 객관적인 성과평가 및 정책반영이 필요하다. 셋째, 전산정보 공유체계 구축 및 표준화된 매뉴얼 개발이다. 시범사업 단계에서 사통망과 워크넷의 전산망을 공유할 필요가 있으며, <자립지원 상담>에 따른 표준화된 매뉴얼 개발 및 보급 또한 필요하다.

4. 지역자활센터 개편방안

지역자활센터는 전국에 247개가 설치되어 있고, 약 6만 명이 참여하고 있다. 특징적인 것은 현재 지역자활센터가 담당하는 사업이 매우 포괄적이라는 점이다. 그것은 자활사업 시행과정에서 각종 지원조직이 철수하면서 자활센터가 다양한 사업을 떠맡아야 했다는 점과 무관하지 않다. 하지만 최근 다양한 취업지원 프로그램이 생겨나면서, 지역자활센터 고유의 사업(역할)을 찾아야 하는 상황에 처해 있다. 구체적으로 설명하면, 1) 취업지원 프로그램 다변화로 지역자활센터의 사업영역 축소가 예상된다. 2) 내일행복지원단과 고용센터가 사례관리 및 인큐베이팅 기능을 담당하면서 해당 역할의 축소도 예상된다. 3) 주력사업인 자활근로사업과 자활기업의 참여자도 감소가 예

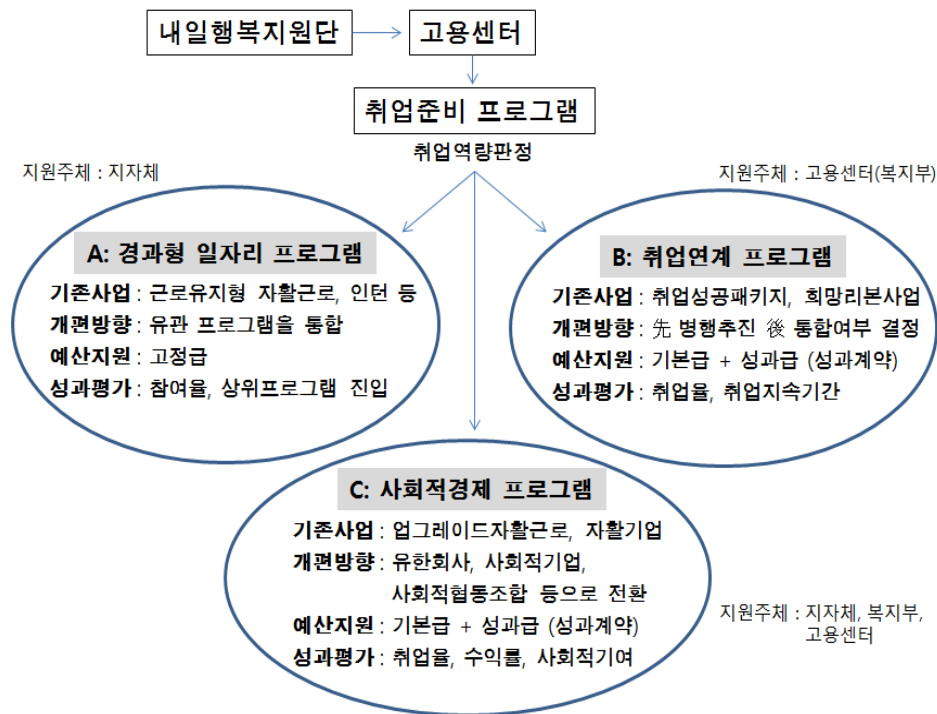
상된다.

지역자활센터의 새로운 역할(주력사업)은 다음 네 가지 고려에 따라 이루어져야 한다. 1) 비교우위가 있는 사업(사회적경제 사업)을 중심으로 주력사업을 설정해야 한다. 2) 취업성과 제고를 위해 기능적 전문화가 필요하다. 3) 지역특성(사업수요)에 맞는 특성화된 모델 구축이 필요하다는 것이다. 4) 그 밖에도 지역에 2개 이상 설치된 지역자활센터의 통합과 규모화가 필요하다.

지역자활센터의 개편방향은 다음과 같다. 1) 지역여건에 맞게 특성화된 모델을 구축할 수 있도록 자율성을 부여하는 것이다. 2) 지역자활센터가 수행할 수 있는 주요 프로그램을 제시하고, 각 센터가 지역여건에 맞는 프로그램을 선택하도록 허용한다. 물론 각 센터는 모든 프로그램을 선택할 수 있다. 3) 프로그램 지원여부는 프로그램별로 공모를 통한 계약방식으로 전환한다. 계약기간은 프로그램별로 1 + 1년(총 2년) 이상으로 설정한다. 4) 지원방식은 프로그램에 따라 안정성에 초점을 둔 <고정급 방식>과 성과목표 달성에 초점을 둔 <기본급 + 성과급 방식>으로 차별화한다. 5) 자활사업의 지원조직을 개편하여 전문성을 강화한다. 그것은 중앙자활센터와 광역자활센터를 개편하고, 전국단위에서 업종별·지역별 지원네트워크 구축하는 것을 골자로 한다. 더불어 사회적경제 기업을 대상으로 교육·경영지원·자금조달 등을 담당할 전문화된 지원조직을 구축한다.

지역특성화 모델 구축방안은 다음과 같이 정리할 수 있다. 먼저 지역자활센터가 수행할 수 있는 프로그램을 아래 세 가지로 제시하고, 프로그램에 따라 성과목표와 지원방식, 평가지표를 상이하게 구성한다. (A) 경과형 일자리 프로그램이다. 이는 기본급에 따라 지원하며, 상대적으로 성과평가방식이 적용되지 않는 프로그램이다. 이 프로그램의 사업규모는 단계적으로 축소한다. (B) 취업연계 프로그램(취업성공패키지, 희망리본사업)은 고용센터가 공모방식으로 사업수행기관을 선정하게 한다. 각 프로그램 참여대상자 선정기준에 대해서는 단기적으로는 복합적 사례관리 대상을 희망리본에 의뢰하도록 하고, 장기적으로는 두 프로그램을 통합하여 기준을 단일화한다. (C) 사회적경제 기업 육성 프로그램은 참여대상과 관련해 수급자 또는 취약계층 비중을 완화하여 보다 탄력적으로 고용창출 및 서비스제공을 활성화할 수 있게 한다. 시범사업기간 중 각종 지원과 인센티브를 강화한다.

[그림 4-8] 지역자활센터 개편에 따른 주요 사업 프로그램



자료: 서광국(2013)을 수정

기존 자활사업에서 가장 큰 취약점으로 지적되어 왔던 전국 및 광역단위 지원조직의 역할을 강화한다. 이를 위해 현 중앙자활센터와 광역자활센터를 전문지원조직으로 재편할 필요가 있다. 먼저 전문경영지원 및 자금조달은 중앙단위 조직이 담당하게 한다. Social Financing기관 및 마이크로-크레디티 등과의 협력체계를 구축하는 것이다. 이어 교육지원 및 사업지원은 광역단위 조직이 담당하게 한다. 그 밖에도 사회적경제 기업의 전국단위 업종별 네트워크를 구축하는 일이다. 예시하면, 사회서비스, 농업(먹거리), 주거복지(집수리, 건축) 등 전국단위 규모화가 용이한 사업부터 업종별 네트워크를 구축할 수 있을 것이다.

지역특성화 모델로의 개편은 2014년 이후 3년간의 이행기 시범사업을 통해 단계적으로 추진하는 방안을 제안한다. 그것은 현 지역자활센터가 단계적으로 고유한 사업영역을 찾고, 사업을 안정화할 수 있는 전환기를 부여한다는 것을 의미한다. 하지만 이는 이행기, 즉 한시적지원임을 명확히 한다.

제4절 소결

현재 근로빈곤층의 취업과 탈빈곤을 촉진하기 위한 지원정책은 다양한 문제를 해결해야 하는 상황이다. 그것은 기초생활보장제도 개편이 앞서 언급했던 근로빈곤층 지원정책의 개편방향에 대한 제안과는 달리 진행되고 있기 때문이다. 일차적으로 가장 큰 문제는 기초생활보장제도 개편과정에서 생계급여제도를 근로능력자 중심 제도로 분리하지 못했다는 점이다. 이는 향후 제도개편 과정에서 많은 논란을 야기할 것으로 예상된다.

생계급여제도를 현행 체계로 유지하기로 한 선택은 고용·복지 연계와 관련해 새로운 패러다임을 구축하는데 제약요인으로 작용할 개연성이 높다. 그 이유는 근로능력자를 대상으로 하는 별도의 지원제도를 법제화하고, 그 특성에 맞는 지원·관리체계를 구축하지 않는 한, 취업지원을 위한 참여자 선정과 지원 그리고 제재에서 많은 혼선이 발생할 수 있기 때문이다. 달리 표현하면, 기존 기초생활보장제도에 종속된 형태의 자활사업이라는 제약 하에 그대로 놓이게 되는 것이다. 이는 생계급여와 취업지원제도를 통합한 법제화가 불가능하다는 것을 의미하며, 별도의 취업지원 프로그램으로의 법제화도 난망하다는 것을 의미한다.

물론 이 문제는 보는 관점에 따라 다르게 평가될 수 있다. 첫째, 현 기초보장제도 수급자 중 근로능력이 있는 수급자가 약 26만 명에 불과하다는 점을 고려하면, 아직 독자적인 법제화는 이르다고 생각할 수도 있다. 한국과 비슷한 인구규모를 가진 프랑스에서 근로빈곤층 대상 생계급여제도의 수급자 규모는 약 300만 명에 이른다. 이 점에서 우리나라의 근로빈곤층 수급자 규모는 매우 작다고 생각할 수 있다. 하지만 전체 공공부조제도 수급자 규모가 작다는 점 또한 지적해야 할 것이다. 둘째, 근로능력자가 부양하는 가구원을 모두 합하면 기초생활보장제도 수급자의 40%가량이 근로빈곤가구의 구성원이라는 점을 고려하면, 독자적 법제화가 필요하다고 생각할 수도 있다. 이는 현재 우리 제도에서도 광의의 근로빈곤층이 차지하는 비중이 결코 적지 않다는 판단으로 이어질 수 있다. 이러한 관점에서 보면, 독자적 법제화가 필요하다고 생각할 근거는 충분한 것이다. 셋째, 향후 공공부조제도가 처하게 될 제도적 환경을 감안하면, 근로빈곤층 대상 생계급여제도를 분리해서 운영하는 것이 바람직한 선택이라고 생각할 수 있다. 참고로 기초연금제도가 도입되고 장애연금 등이 확충되면, 공공부조제도에서 근로

빈곤층 수급자 비중이 증가할 수 있다. 그리고 이러한 변화는 예상보다 단기간에 걸쳐 이루어질 수 있다. 실제로 유럽의 각국에서 근로빈곤층 수급자 규모가 수배로 증가하는 소요되는 기간은 10년도 되지 않았다. 이러한 관점에서 보면, 지금의 제도개편은 이러한 변화에 대처해서 이루어져야 할 필요가 있다.

분명한 것은 현재의 근로빈곤층 대상 고용·복지 연계제도의 개편에서 고용서비스와 복지서비스를 연계하는 일이 중요하며, 어떠한 제도가 이를 위해 가장 효과적인지 명확하게 판단해야 한다는 점이다. 근로빈곤층 지원정책은 취업지원 외에도 각종 복지자원을 결합함으로써 정책성과를 극대화할 수 있다. 그것은 취업을 하기 위해서도 복지지원이 필요하고, 취업을 유지하기 위해서도 복지지원이 결합되어야 한다. 그리고 근로빈곤층 대상 복지제도가 안정적으로 유지되려면, 취업지원제도와 결합을 통해 그 건강성을 보여야 한다. 이것이 제도개편의 기본방향을 설정함에 있어 가장 중요한 고려사항일 것이다.

향후 근로빈곤층 지원제도의 법제화는 새로운 환경 속에서 다양한 대안이 경합하는 형태를 취하게 될 것으로 예상된다. 그것은 한국형 실업부조제도나 근로빈곤층 대상 고용복지 연계제도 등 다양한 대안에 대한 충분한 검토를 전제로 해야 할 것이다.



제5장 근로유인형 급여체계

제1절 근로유인형 급여체계 논의배경

제2절 기초생활보장 급여체계와 근로유인 정책프로그램의 현황 및 한계

제3절 근로유인형 정책프로그램 확대 개편방안의 주요내용

제4절 근로유인형 급여체계 구축방향과 정책과제

제1절 근로유인형 급여체계 논의배경

현행 국민기초생활보장제도가 도입된 이래 기초생활보장제도를 중심으로 운영되고 있는 우리나라의 소득보장체계 및 이를 구성하고 있는 다양한 복지급여와 서비스는 급여체계의 구조적인 한계로 인하여 여전히 광범위한 사각지대 문제를 안고 있으며, 개별 제도의 정책적 효과성뿐만 아니라 정책 간 통합 조정 및 연계의 부재에 대한 비판이 제기되고 있는 상황이다. 다양한 복지급여 및 서비스 전달체계 역시 공급자를 중심으로 설정된 부처 간 칸막이와 통합 조정 및 연계의 어려움으로 인해 복지재정 규모 확대에도 불구하고 복지급여 및 서비스에 대한 체감도 및 만족도를 제고하는데 있어서 여전히 한계에 직면하고 있다.

그러나 무엇보다도, 기초생활보장 수급자를 대상으로 탈수급 및 탈빈곤 촉진과 실질적으로 자립을 지원할 수 있는 고용지원서비스와 복지급여 연계가 부족하여, 수급자들이 일하는 것이 경제적으로 불리한 반면에 오히려 계속해서 수급상태에 머무르는 것이 유리한 조건을 만들고 있다는 점은 가장 큰 문제라고 할 수 있다. 현행 기초생활보장제도를 중심으로 구축된 우리나라 소득보장체계에서 개선이 요구되는 가장 중요한 사항은, 무엇보다도 기초생활보장제도의 통합급여체계가 지닌 구조적 문제와 각종 복지사업이 수급자를 중심으로 도입 및 확대됨에 따라 탈수급을 촉진하고 근로를 통해 자립을 지원할 수 없다는 것이다. 특히, 최근 몇 년간 국세청의 일용근로소득의 연계 확대 및 시차 단축을 통한 확인조사 강화 및 자산조사의 정확성 제고로 인해 기초생활보장 수급가구 규모가 감소하는 경향이 뚜렷하게 나타나고 있는 것과 관련하여, 행복e음(사회복지통합관리망)의 구축 및 운영에 따른 소득파악 인프라의 개선 및 공적 행정자료를 활용한 자산조사의 범위 확대와 정확성 제고에 따라 기초생활보장제도의 통합급여체계가 지닌 문제로 인한 근로의욕 저하, 소득신고 회피 및 탈수급 기피현상이 더욱 더 심각하게 나타날 가능성을 간과해서는 안 되는 상황이라고 할 수 있다.

또한, 근로소득공제나 근로장려세제 등 근로유인을 위하여 개별적으로 도입된 정책

들이 기초생활보장제도의 급여체계와 제대로 연계되지 못하고 있는 상황은, 가능한 한 수급자격을 유지하는 것이 근로활동에 참여하거나 탈수급을 위해 노력하는 것보다 경제적으로 유리한 환경을 제공하고 있다. 예를 들어, 근로장려세제의 경우 전년도 3개월 이상 수급했던 기초생활보장 수급가구에 대해서는 근로장려금 신청이 제한되는 상황에서는, 50여 가지의 복지급여 및 서비스가 탈수급 시 대부분 중단되거나 급여수준이 감소하는 문제와 사회보험료 등 새롭게 발생하는 비용 부담으로 인하여, 근로소득 증가 등으로 탈수급 시 발생하는 편익에 비해 비용이나 손실이 크게 나타나는 구조적인 문제가 존재하고 있다. 요컨대, 일단 수급자격을 가지게 된다면 일을 통해서 탈수급을 선택하는 것이 경제적으로 유리하지 않은 구조에서, 수급자가 가질 수 있는 다양한 복지급여 및 서비스 중단에 대한 두려움은, 근로능력이 있는 수급가구에게 소득이나 근로여건이 괜찮은 일자리가 주어지더라도 새롭게 일을 시작하거나 보다 나은 일자리에서 일을 더 많이 하여 소득 수준이 상향 이동할 경우 발생하게 되는 편익이 월등히 크지 않은 경우 최대한 수급자격을 유지하도록 만드는 유인체제로 작동하는 것이다.

이에 따라, 박근혜 정부에서는 이러한 문제점을 개선하기 위해 국정과제로 기초생활보장 맞춤형 급여체계 개편을 추진하고 있으며, 더불어 고용-복지 연계체계 구축을 주요 국정과제로 추진하는 과정에서 근로빈곤층을 대상으로 하는 종합적인 정책패키지로 다양한 근로유인형 급여체계 구축을 목표로 하고 있다. 이것은 근로빈곤층을 포함한 저소득층의 기초보장 및 자립지원을 위해서 일을 통한 빈곤탈출 촉진을 지원할 수 있는 급여체계 개편 등 기존 소득보장체계에 대한 근본적 개편과 연계하여, 근로장려세제(EITC) 등 다양한 근로유인 정책과 기초적·필수적 생활영역에서 제공되는 사회서비스의 정합성 제고 및 부처 간 칸막이를 넘어서는 제도의 유기적 연계방안을 모색하는 것이 그 핵심적인 내용이라고 할 수 있다.

이러한 배경에 따라, 여기서는 현행 기초생활보장제도의 통합급여체계를 개별급여체계로 개편하는 방향으로 추진되고 있는 생활영역별 맞춤형 급여체계 개편방안과 연계하여, 저소득 근로빈곤층의 탈빈곤 및 자립을 지원하기 위해 도입된 개별 정책프로그램별 확대 및 연계를 중심으로 근로유인형 급여체계 구축방안을 제시하고자 한다. 먼저, 2절에서는 현행 기초생활보장 급여체계의 구조적 문제점 및 근로유인 관련 정책 프로그램 운영 현황과 한계를 살펴보고, 3절에서는 맞춤형 급여체계 개편과 연계하여 근로유인형 정책조합을 구성하는 개별 정책프로그램 중에 가장 핵심 정책으로, 2013

년 세법개정안을 통해서 발표된 근로장려세제(EITC) 확대 개편방안 및 새롭게 도입될 예정인 자녀장려세제(CTC) 시행방안에 대하여 검토한다. 마지막으로, 4절에서는 근로유인형 급여체계 구축방향과 맞춤형 급여체계 개편과 연계하여 근로장려세제 확대 및 자녀장려세제 도입, 사회보험료 지원(두루누리) 및 자산형성 지원사업(희망키움통장) 확대, 고용·복지 연계 서비스 강화 등 다양한 정책패키지 구성을 위한 제도 간 연계 필요사항을 정책과제로 제시하고자 한다.

제2절 기초생활보장 급여체계와 근로유인 정책프로그램의 현황 및 한계

근로빈곤층을 대상으로 한 다양한 정책프로그램 유형은, 기초생활을 보장하기 위한 소득지원 정책프로그램과 근로의욕의 저하를 방지하고 지속적인 근로활동 참여에 대한 인센티브를 제공하기 위한 근로유인 정책프로그램, 그리고 정부의 재정을 활용하여 직·간접적으로 일자리를 제공하는 일자리 사업을 포함하여 취업알선 및 직업훈련을 통해 취업을 지원하기 위한 고용지원 정책프로그램으로 구분할 수 있다. 여기서는 근로유인형 급여체계 구축과 관련하여 소득지원 프로그램 중에서 가장 중요한 근간이 되는 국민기초생활보장제도와 세 가지 대표적인 근로유인 정책프로그램인 근로장려세제(EITC), 두루누리(사회보험료 지원), 희망키움통장(자산형성 지원사업)을 대상으로, 그동안 지적되었던 현행 기초생활보장 급여체계 및 근로유인 관련 정책프로그램별 운영 현황 및 한계점을 살펴보고 각 프로그램의 확대 개편 및 정책 간 연계 필요성을 도출하고자 한다.

1. 기초생활보장 급여체계의 구조적 특성과 근로유인 및 탈수급의 한계

경제위기 직후인 2000년 국민기초생활보장제도의 시행은 우리나라의 공공부조제도 역사에서 획기적인 전환점으로 평가받고 있다. 기존의 생활보호제도와 달리 근로능력 유무에 관계없이 빈곤선 이하의 모든 국민에 대하여 생계급여를 비롯한 다양한 급여를 지급함으로써 최저생활을 보장하고, 근로능력이 있는 대상자에게는 자활사업을

연계하여 경제적 자립을 지원하고자 하였기 때문이다. 이와 같이 국민기초생활보장제도는 국민의 최저생활보장 및 근로능력이 있는 수급자에게 근로를 연계 하는 등 오랜 역사를 지니고 있는 생활보호제도보다 발전된 복지제도로써 의미가 크다고 할 수 있다. 그러나, 국민기초생활보장제도는 가장 선별적인 복지제도로 소득인정액 기준과 부양의무자 기준을 충족시켜야 하며, 이와 같은 엄격한 기준으로 인하여 실제로 빈곤하지만 수급대상이 되지 못하는 사각지대의 문제가 지속적으로 제기되었고, 이를 개선하기 위하여 부양의무자 기준 완화 및 급여수준 확대 등과 관련된 다양한 제도 개선이 이루어졌다. 그럼에도 불구하고 부양의무자 기준 및 재산의 소득환산제와 관련된 제도 개선은 비수급 빈곤층과 차상위계층에 대한 기초생활보장 확대 측면에서 계속되어야 하는 실정이다.

이러한 기초보장 사각지대 문제와 더불어 지난 10여년 동안 끊임없이 문제로 지적되고 있는 것이 바로 국민기초생활보장제도의 급여체계가 지닌 구조적 특징, 즉 통합급여체계와 보충성의 원리로부터 발생하는 근로능력 수급가구의 근로의욕저하와 탈수급 기피 현상이다. 국민기초생활보장제도를 중심으로 구축된 우리의 소득보장체계에 대한 개선이 요구되는 가장 중요한 원인은, 무엇보다도 기초생활보장제도의 통합급여체계와 보충급여가 지닌 구조적인 문제와 각종 복지급여 및 서비스가 그 동안 수급자를 중심으로 도입 및 확대됨에 따라 수급자의 탈 수급을 촉진하고 근로를 통해 자립을 지원하는데 한계가 존재한다는 사실이다.

이미 알려진 것처럼 국민기초생활보장제도의 통합급여체계는, 소득인정액이 가구규모별 최저생계비 이하면서 부양의무자 기준을 충족하여 수급가구로 선정될 경우 국민기초생활보장법 상의 7가지 급여를 모두 제공 받을 수 있다는 것을 의미한다. 이것은 반대로, 소득인정액이 최저생계비를 조금이라도 초과하여 수급에서 벗어나는 순간 모든 급여를 상실하게 된다는 의미도 함께 지니고 있는 것이다. 이에 따라, 가구원 분리 등 가구 변화로 인한 가구원수 감소 등 다양한 이유로 인해 실질적 생활수준은 나아지지 않았지만 소득인정액이 현금급여기준선이나 최저생계비를 초과하게 됨으로써 수급자격을 상실할 수 있다. 특히, 신규 또는 추가적인 근로활동을 통해 근로소득이 일정 수준 증가하는 것은 긍정적 의미에서 탈 수급 성공을 의미하지만, 이것은 수급자격의 상실을 가져와 수급가구는 일부 특례 지원이나 최근 들어 확대된 이행급여 등을 제외한 7가지 급여를 모두 받을 수 없는 상황에 직면하도록 하며, 이러한 상황은 모든 수급

자가 충분히 예상할 수 있다는 구조적 문제를 안고 있다. 더 나아가 의료급여와 교육급여의 상실은 단순히 급여중단의 의미를 넘어서 실제적으로 의료비와 교육비 등의 추가 비용을 발생시키고 이는 가처분소득의 감소로 연결된다. 따라서, 현행 기초생활보장급여체계 하에서 수급가구는 상당한 수준의 소득 증가가 없는 한 근로소득을 증가시켜 탈 수급할 유인이 거의 없으므로 계속해서 수급자격을 유지하며 기초생활보장제도 내에서 머무르고자 하는 경향을 나타낸다. 이것이 바로 국민기초생활보장제도의 통합급여체계 및 보충성의 원리에 의한 근로유인 저하와 탈 수급 기피 현상의 핵심이다. 이러한 현상은 복지급여 및 서비스가 수급자의 근로활동이 적극적인 취업을 기피하도록 함으로써 탈 수급을 촉진할 수 없게 만들고 오히려 기초생활보장제도에 대한 의존성을 심화시켜 일을 통한 탈 수급 또는 탈 빈곤을 촉진하는 방향과는 정반대로 작용할 가능성이 높다고 할 수 있다.

한편, 그 동안 부처별로 도입 및 확대되어 왔던 다양한 복지급여 및 서비스들은 이러한 상황을 더욱 악화시켜 국민기초생활보장제도 급여체계 개편 및 근로유인 정책프로그램의 확대 및 연계가 더욱 필요한 상황을 만들고 있다고 할 수 있다. 행복e음(사회복지통합관리망)과 같이 각 부처가 자체적으로 지원대상을 선정할 수 있는 정보 인프라와 전달체계가 없었고, 예산 제약과 부처별 복지사업이 설정한 지원 우선순위에 따라 가장 손쉽게 예산을 확보하고 보건복지부로부터 지원대상 명단을 확보하여 운영할 수 있는 기초생활보장수급자 중심으로 제도를 시행하여 집중적인 혜택을 제공해왔다. 이 과정에서 비수급 빈곤층과 차상위계층은 대부분 배제되었고 지원을 받더라도 차등적으로 수급자에 비해 낮은 수준만을 지원받게 되었다. 결과적으로, 기초생활보장급여 외에도 수많은 복지급여 및 서비스 지원대상이 수급자격에 따라 자동으로 결정되어 지원되는 구조로 고착화됨에 따라, 통합급여체계는 더 이상 기초생활보장제도만이 지닌 문제가 아닌 상황에 이르게 되었다.

이처럼 기초생활보장제도의 통합급여체계 및 수급가구에 집중된 각 부처별 복지혜택으로 인해 수급가구와 비수급 빈곤층 및 차상위계층 등 저소득층 사이에 각종 복지급여를 수급하거나 서비스를 제공 받은 후 수급가구의 경상소득 또는 가처분소득에 있어 비수급 빈곤층 및 차상위계층보다 오히려 높아지는 소득역전 현상이 발생하고, 이로 인한 상대적 박탈감으로 인해 근로유인 저하와 탈 수급을 기피하는 현상은 더욱 심화되고 있다고 할 수 있다. 특히, 최근 국세청의 일용근로소득의 연계 확대 및 시차

단축을 통한 확인조사 강화 및 자산조사 정확성 제고로 인하여 기초생활보장 수급가구 규모가 감소하는 경향을 뚜렷하게 나타내고 있는데, 이와 관련하여 행복e음(사회복지 통합관리망)의 구축 및 운영에 따른 소득파악 인프라 개선 및 공적 행정자료에 의한 자산조사 범위 확대 및 정확성 제고가 현실화되고 있는 상황이다. 이것은 통합급여체계가 지닌 문제(all or nothing)와 보충성의 원리로 인해 나타나는 급여감소를 100%에 대한 저소득 근로빈곤층의 체감도를 높여 근로의욕 저하, 소득신고 회피 및 탈 수급 기피현상을 심화시킬 가능성이 높아졌다고 할 수 있다.

요컨대, 통합급여체계 문제는, 일하거나 탈 수급 하는 것이 오히려 불리할 수 있다는 판단 근거를 제공하고 있으며, 잠재적인 빈곤위험계층으로부터 기초생활보장 수급자로 진입할 경우 탈 수급을 기피하고 지속적으로 수급자격을 유지하기 위해 노력하도록 만들 수 있다. 따라서, 현행 기초생활보장제도의 통합급여체계 개편이 필요하며, 단지 기초생활보장급여만을 분리 운영하거나 특례 제도를 확대하는 수준을 넘어서 최근 몇 년간 각 부처별로 도입 및 확대된 다양한 생활영역별 복지급여 및 서비스 선정기준 및 지원수준 통합 조정 및 연계를 바탕으로 다양한 제도로 발전시켜 맞춤형 급여를 제공해야 한다.

2. 급여체계 개편과 연계한 근로유인 정책프로그램 확대 및 연계 필요성

지난 몇 년간 국민기초생활보장제도의 급여체계가 지닌 구조적 특징으로 인해 발생하는 문제점을 보완하기 위해 각종 특례제도를 실시하고 다양한 이행급여를 확대하였으며, 수급가구의 근로유인 제고를 위한 자활장려금과 일반노동시장에 참여하는 저소득 근로빈곤층을 위한 근로장려세제를 도입하고 사회보험료 지원사업을 실시하였다. 그러나, 이러한 개별적인 근로유인 정책들은 여전히 제한적 효과를 나타내고 있다. 특히, 국민기초생활보장제도와의 연계가 부족한 상황은, 수급자들로 하여금 근로활동 참여 또는 탈 수급을 위해 노력하는 것보다 수급자격을 유지하는 것이 경제적으로 보다 유리한 환경을 제공하고 있다고 할 수 있다.

우선, 보충급여의 원리로 인해 근로의욕이 감소하고 근로활동에 참여하더라도 소득 신고를 회피하도록 유인하는 문제를 보완하기 위해 일부 수급자를 대상으로 자활장려금이 적용되고 있으나, 일반노동시장에 참여하는 수급자들에 대한 근로소득공제는 법

적 근거가 존재함에도 불구하고 여전히 소득파악 인프라 문제 또는 근로유인 제도 중복 가능성을 이유로 시범사업을 실시한 지 10여년이 지난 지금까지도 시행되지 않고 있는 상황이다.

다음으로, 가장 중요한 근로유인 정책프로그램인 근로장려세제의 경우, 전년도 3개월 이상 수급한 기초생활보장 수급자에 대해 근로장려금 신청을 제한하였으며, 전년도에 기초생활보장 급여를 수급하였을지라도 근로장려금 신청시점(5월) 직전 3월까지 탈 수급한 경우 신청이 가능하도록 최근 개선되었으나 수급자에 대한 적용은 여전히 제한적이다. 또한, 2008년 도입된 이후 근로장려세제는 그 동안 두 차례에 걸쳐 추진된 확대 개편에도 불구하고 여전히 정책 효과성 측면에서 제한적이므로 근로유인형 급여체계에서 핵심적인 역할을 담당하기 위해서 확대 개편이 여전히 필요한 상황이다. 첫 번째로, 근로활동 참여와 탈 수급 시 경제적 인센티브를 충분하게 제공하기 위해서는 총소득기준 및 소득구간, 특히 점증구간과 급여증가율을 상향 조정하여 최대급여액 수준의 상향 조정이 지속적으로 필요하다. 2011년 세제개편으로 부양자녀수에 따라서 현행 차상위계층 기준으로 총소득기준을 맞추었으나, 지속적으로 이를 충족시키기 위해서는 총소득기준을 최저생계비 또는 최저임금 또는 맞춤형 빈곤정책 대상의 확대 기준인 중위소득 50% 수준에 연동되도록 세법 개정이 필요하다. 두 번째로, 현행 점증구간이 그 동안 최저임금에도 못 미쳤던 구간을 다소 상향 조정한 것이지만, 향후 점증구간 경계소득을 최소한 1,000~1,200만원 수준으로 확대하고 급여증가율 역시 상향 조정하여 최대급여액 수준을 확대하여 근로활동과 탈 수급을 촉진할 수 있어야 한다. 세 번째로, 근로장려세제가 기존 복지정책과 달리 조세체계를 활용하여 근로유인을 제공하기 위한 새로운 유형의 제도임에도 불구하고, 외국 사례보다 매우 엄격하게 적용되고 있는 재산기준의 완화는 반드시 필요하다. 실질적으로 근로활동에 참여하여 근로장려금을 신청했지만, 지급대상에서 제외된 사유 중에 주택 기준에 의한 탈락가구까지 고려할 경우 전체 신청가구의 상당 수가 재산기준으로 인하여 적용대상에서 배제되고 있다. 기존의 가구 총재산가액 1억원 미만이라는 재산기준은 현행 기초생활보장제도의 재산의 소득환산액 기준을 고려하더라도 낮은 수준이며, 향후 저소득 근로빈곤층의 자산형성 촉진과 근로장려세제의 정책목표인 근로활동 장려에 부합하는 방향으로 상향 조정하는 것이 필요하다. 마지막으로, 맞벌이 가구에 대한 급여체계 분리 적용 등을 통한 여성의 경제활동참가 유인에 대한 고려 역시 필요한데, 맞벌이 가구를 대상으로

별도의 급여체계를 적용하여 소득기준을 상향 조정함으로써, 부부합산 과정에서 근로장려세제 급여체계가 가구 내 이차소득자인 여성의 경제활동참가에 미치는 불이익을 최소화 하는 방향으로 개편이 필요하다.

이처럼 근로소득공제와 근로장려세제 등 근로인센티브를 제공하기 위한 제도가 한계를 안고 있는 상황에서 최근 수급자가 탈 수급할 경우 복지급여 및 서비스의 대부분이 중단되거나 급여수준이 감소하는 문제와 더불어 새로 발생하는 사회보험료 부담이 이슈로 제기되었는데, 이에 대응하여 ‘두루누리’ 사회보험료 지원사업을 시행하였다. 근로빈곤층의 근로활동 및 소득을 지원하고 사회보험 사각지대를 해소하기 위해 2012년 7월 도입된 두루누리 사업은 지원수준을 조정하여 2013년 4월부터는 근로자 수 10인 미만인 사업장에서 일하는 월평균 130만원 미만의 근로자를 대상으로 하여 4대 사회보험 중 상대적으로 가입률이 낮아 사각지대가 큰 국민연금과 고용보험의 보험료 중 사업주와 근로자 부담분의 50%를 각각 지원한다. 그러나, 이러한 두루누리 사회보험료 지원사업은 근로빈곤층에 대한 사회보험료 지원을 통해서 사회보험 가입을 유도하고, 사회보험 사각지대 해소를 통해 사회적 위험으로부터 보호한다는 정책목표에도 불구하고 사업장 규모의 제약 등으로 지원대상의 범위가 제한적이고 지원수준이 낮아 제도의 취지를 달성하지 못하고 있다는 평가를 받고 있다. 우선, 건강보험료 지원이 제외되어 있다는 한계를 지니고 있으며, 임금근로자만을 대상으로 하여 사회보험료 부담이 큰 영세 자영업자가 배제되고, 10인 미만 소규모 사업장 근로자로 제한되어 10인 이상 사업장에서 일하는 기초생활보장 수급자를 포함한 저소득 근로빈곤층은 이러한 혜택을 받을 수 없다. 특히, 사회보험료 지원사업이 도입된 이후 지난 1년 동안 사회보험 사각지대에 있던 신규 가입자 보다는 기존 가입자에게 지원이 집중되어 사회보험 사각지대 해소 측면에서 정책적 효과가 나타나지 않고 있다고 할 수 있다. 게다가 수급자 등 저소득 근로빈곤층 중에서 월 60시간 미만 단시간 근로자가 다수를 차지하고 있는 점을 고려한다면, 사회보험료 지원의 효과성을 제고하기 위해서는 다양한 정책프로그램과의 연계 및 개선이 필요한 상황이다.

한편, 근로빈곤층이 지속적으로 증가하고 가시적으로 탈 수급의 성과가 제대로 나타나지 않는 답답한 상황 속에서 일을 통한 탈 수급을 적극적으로 유인하고 탈 빈곤 및 자산형성을 지원하기 위하여 2010년부터 기초생활보장 수급자 중 근로활동에 참여하면서 근로소득이 최저생계비의 60% 이상인 1만 가구를 대상으로 희망키움통장을 도

입하였으며, 2013년에는 자활사업 참여자 대상으로 내일키움통장 사업으로 확대 시행하였다. 희망키움통장의 경우, 사업 참여가구 규모가 제한적이기는 하지만 탈 수급을 전제조건으로 하여 3년간 본인의 저축액과 근로소득장려금, 민간매칭금 등 적립금을 수령할 수 있도록 함으로써 파격적인 근로유인과 함께 상당한 탈 수급 효과와 함께 근로빈곤층에 대한 자산형성 지원제도로 자리매김하고 있다. 그러나, 희망키움통장 사업은 적립금 수령을 위한 탈 수급 전제조건으로 인해 사업 종료 시점에 나타나는 탈 수급 효과를 사업종료 이후까지 지속적으로 유지하여 재수급을 방지하고 어떻게 지원대상 규모를 수급가구에서 차상위계층 이상으로 확대하여 탈 빈곤과 중산층 진입으로 연계시킬 것인지가 중요한 과제라고 할 수 있다. 또한, 파격적인 근로유인을 제공하기 위해서는 상당한 재원과 민간매칭금이 소요되기 때문에 자산형성지원사업의 참여가구를 확대하여 이러한 효과를 확장하는데 있어서 직면하는 한계를 어떻게 극복할 것인지가 관건이라고 할 수 있다.

앞서 살펴본 것처럼, 기초생활보장 급여체계가 지닌 구조적 한계, 즉 통합급여체계와 보충급여의 원리로 인해 근로소득 증가를 통해 탈 수급할 경우 발생하는 편익에 비해 비용이나 손실이 더욱 크게 나타나는 근본적 문제가 존재한다. 다시 말해서, 일단 수급자격을 보유하게 된다면 일을 통해서 탈 수급을 선택하는 것이 경제적으로 유리하지 않은 구조로, 소득역전 현상 및 탈 수급 시 발생할 것으로 예상되는 복지혜택 중단에 대한 두려움은, 근로능력을 가지고 있는 수급가구에 근로여건이 괜찮은 일자리가 주어지더라도 새롭게 일을 시작하거나 보다 나은 일자리에서 일을 더 많이 하여 소득 수준이 상향 이동할 경우 발생하게 되는 편익의 수준이 월등히 크게 나타나지 않을 경우 수급자들로 하여금 최대한 수급자격을 유지하도록 만드는 유인체계로 작동하고 있다.

이러한 상황 속에서, 각각의 근로유인 정책프로그램의 중요성과 확대 필요성은 더욱 높아지고 있다고 할 수 있다. 특히, 그 동안 확대되었던 다양한 복지급여 및 서비스가 공급자를 중심으로 설정된 부처 간 칸막이와 통합 조정 및 연계체계의 미흡으로 인해 체감도 및 만족도를 제고하는데 한계가 있다는 문제가 지적되는 것처럼, 근로유인을 위한 정책프로그램간의 연계 및 정책조합은 더욱 필요하다. 근로유인과 탈 수급에 있어 한계를 지닌 기초생활보장제도의 생계 및 주거급여로 구성된 현금급여를 기반으로, 일부 수급자를 대상으로 하는 자활장려금과 여전히 시행되지 못하고 있는 근로소득공

제, 그리고 이러한 한계를 보완하기 위해 근로유인과 소득지원을 목적으로 2008년 도입된 근로장려세제, 자산형성지원 및 탈 수급 촉진을 목적으로 2010년 시행된 희망키움통장, 2012년부터 지원되고 있는 두루누리 사회보험료 지원사업 등 근로유인형 정책프로그램은, 그 동안 정책 설계 단계부터 연계 및 조정에 대한 고려가 부족하였으며 이로 인해 국민들은 소득이나 일자리 상향 이동에 따라 어떠한 서비스를 어떻게 연계하여 지원받을 수 있는지 알기 어렵고, 각 정책프로그램의 효과성 측면에서도 충분하지 못한 지원대상 및 지원수준으로 인하여 체감만족도가 높지 않은 실정이다. 또한, 근로에 참여하여 실질적으로 탈 빈곤 또는 자립에 성공할 때까지 이루어져야 하는 지속적인 사례관리 및 다양한 사회서비스 연계에 있어서도 한계가 존재하고 있다.

특히, 개별 근로유인 정책프로그램이 각각의 한계로 인해 제한적 효과를 보이고 있는 상황에서, 일용근로소득에 대한 소득파악 인프라 개선으로 인해 수급자를 포함한 저소득 근로빈곤층에 대한 소득파악 수준이 제고되고 있으며, 무엇보다 행복e음(사회복지통합관리망) 구축 및 운영 이후 소득파악 자료 연계시점이 단축되고 부적정 급여 확인조사에 활용됨에 따라 수급자뿐만 아니라 저소득 근로빈곤층에 대한 근로유인 제공과 탈 수급 및 탈 빈곤을 촉진하기 위해 기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편과 연계한 근로유인형 급여체계 구축 필요성은 더욱 증가하고 있다. 근로장려세제 운영을 위해 국세청이 분기마다 사업주로부터 신고를 받아 축적하고 있는 일용근로소득 자료를 행복e음에 연계하여 수급자격 확인조사에 활용한 결과, 미신고 근로소득이 드러난 상당수의 수급자가 수급 탈락하거나 급여수준이 실제로 감소하였다. 다시 말해서, 소득파악 인프라가 지속적으로 개선됨에 따라, 근로활동에 참여하는 것이 상대적으로 유리한 근로유인형 급여체계를 구축하지 않은 상황에서는 근로와 관련된 합리적 선택 가능성이 높아지고 통합급여체계와 보충성의 원리로 인한 문제가 더욱 심화될 수 있으며, 이는 비공식 부문에서의 근로활동마저도 포기할 가능성이 높아지고 있음을 의미한다.

요컨대, 현행 국민기초생활보장제도의 통합급여체계와 보충성의 원리로 인해 발생하는 문제점을 부분적으로 보완하여 근로활동 및 탈 수급을 유인하기 위해 도입된 다양한 정책프로그램들은 제한적인 규모의 수급가구를 대상으로 분절적으로 운영되어 효과성 측면에서 한계를 지니고 있다고 할 수 있다. 따라서, 통합급여체계를 우선 맞춤형 급여체계로 개편하고 이와 연계하여 근로장려세제, 두루누리 사업, 희망키움통장

등 개별 프로그램을 확대 개편해야 하며, 일과 복지를 연계한 근로유인형 급여체계 구축을 통해 근로활동 참여를 통한 탈 수급, 나아가 탈 빈곤 및 중산층 진입에 이를 때까지 지원할 수 있는 근로유인형 정책패키지로 재구조화해야 한다. 이를 통해 근로활동 참여를 통해서 탈 수급할 경우 발생하는 비용 및 체감하는 손실을 최소화 시키고 기초생활보장 수급자격과 상관없이 소득 및 일자리의 상향 이동에 따라 다양한 복지급여 및 서비스를 제공받으며 일하는 것이 보다 유리할 수 있도록 정책적인 지원을 체계화하는 것이 필요한 상황이다.

제3절 근로유인형 정책프로그램 확대 개편방안의 주요내용

여기서는 맞춤형 급여체계 개편과 연계하여 근로유인형 정책조합을 구성하는 정책 프로그램 가운데 가장 중요한 근로장려세제(EITC)와 관련하여 2013년도 세법개정안을 통해 발표된 확대 개편방안 및 새롭게 도입될 예정인 자녀장려세제(CTC) 시행방안의 주요내용을 살펴보고자 한다.

최근 발표된 2013년 세법개정안에는 저소득 근로빈곤층의 근로유인 및 소득지원을 위한 근로장려세제(EITC) 개편 및 출산·자녀양육 지원을 위한 자녀장려세제(CTC) 도입방안이 제시되었다. 이를 통해 박근혜 정부의 공약 및 국정과제로서 근로유인형 급여체계의 대표적인 정책프로그램인 근로장려세제 확대 개편 및 자녀장려세제 도입에 대한 윤곽이 드러나게 되었다. 개편안에 따라 2014년에 근로장려세제 급여체계가 개편되고, 자녀장려세제가 시행되는 2015년 이후부터 두 제도의 연계를 통해 지원수준이 대폭 확대될 예정이다.

그 동안 근로장려세제 도입 및 확대 개편 추진경과를 살펴보면, 근로장려세제 도입은 참여정부 당시 국정과제회의를 통해 결정되었으며, 재정경제부 근로장려세제 추진기획단을 중심으로 준비를 거쳐 2007년 시행(2008년 최초 지급) 예정이었으나, 입법과정에서 제도 시행이 1년 유예된 바 있다. 이는 소득파악 인프라 구축 등 근로장려세제 집행에 필요한 준비를 위한 것이었으며 2008년에 시행되어 2009년 최초로 급여신청 및 근로장려금 지급이 이루어졌다.

근로장려세제는 제도 시행 이후 지금까지 세 차례 확대 개편이 이루어졌는데, 1차 근로장려세제 확대 개편(2008년)은 경제위기 상황에서 근로빈곤층에 대한 소득지원 강화를 위한 정책수단으로 주목 받았으며 2009년 최초로 급여가 지급되기 전에 2008년 세법개정을 통해 근로장려세제 급여체계 및 선정기준을 일부 완화하여 적용대상 및 최대급여액 등을 확대하였으며, 2009년부터 최초로 근로장려금 지급 시점부터 바로 적용되었다. 2차 근로장려세제 확대 개편(2011년)은 ‘서민·중산층 생활 안정’을 위한 중점 추진사항으로, ‘일하는 복지’를 장려하기 위한 정책수단으로 추진되었다. 2011년 세법개정에 의한 2차 근로장려세제 확대 개편의 주요내용은, 부양자녀 기준으로 인해 배제되었던 무자녀 가구 중 ‘배우자가 있는 무자녀 가구’에 대한 적용 확대, 근로장려세제 적용여부를 결정하는 총소득기준 및 최대급여액을 자녀수에 따라 분리하고 확대한 것으로, 도입 당시 벤치마킹했던 미국 EITC와 유사한 형태로 [그림 5-1]의 급여체계를 갖추게 되었다.

2012년 총선 후 세제개편안을 통해 추진된 3차 근로장려세제 확대 개편에서는 무자녀 단독가구에 대해 처음으로 적용한 것이 특징인데, 2013년부터 60세 이상부터 우선 적용하여 근로장려금을 지급하도록 하고, 탈 수급 촉진을 위하여 근로장려금 신청 직전 3월 중에 생계·주거급여를 받은 수급자를 제외하고 3월 이전에 탈 수급에 성공한 사람은 전년도 기초보장급여 수급여부와 상관없이 근로장려금 신청이 가능하도록 수급자에 대한 적용을 부분 확대하였다.

〈1차 근로장려세제 확대 개편(2008)에 따른 급여체계 주요내용〉

- 【부양아동기준 완화】 18세 미만 자녀 2인 이상 ⇄ 1인 이상
- 【소득기준 유지】 부부합산 총소득이 1,700만원 미만인 근로자 가구
- 【재산기준 완화】 무주택 ⇄ 소규모 1주택(기준시가 5,000만원) & 일반재산가액(총재산) 합계액이 1억원 미만인 가구
- 【소득구간 유지】 점증(0~800만원)/평탄(800~1,200만원)/점감(1,200~1,700만원)
- 【최대급여액 확대】 최대급여액 연간 80만원 ⇄ 연간 120만원
- 【급여율 조정】 급여증가율 10% ⇄ 15% / 급여감소율 16% ⇄ 24%
- 【기초생활보장수급자 적용】 국민기초생활보장법 제7조제1항제1호(생계급여), 제2호(주거급여), 제4호(교육급여)에 따른 급여를 3개월 이상 수급한 경우 신청 제외
- 【지원대상 확대】 26만 가구 ⇄ 63만 가구 (37만 가구 ↑)
- 【예산규모 확대】 1,300억원 ⇄ 4,700억원 (3,400억원 ↑)

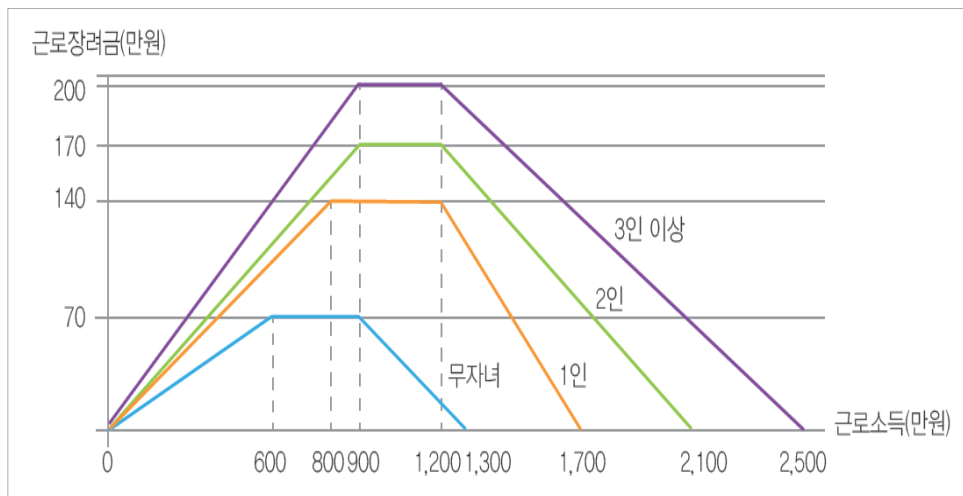
〈2차 근로장려세제 확대 개편(2011)에 따른 급여체계의 주요내용〉

【급여체계】부양자녀수에 따른 급여체계 분리 운영				
구분	무자녀	1인 자녀	2인 자녀	3인이상
점증	0 ~ 600	0 ~ 800	0 ~ 900	0 ~ 900
평탄	600 ~ 900	800 ~ 1,200	900 ~ 1,200	900 ~ 1,200
점감	900 ~ 1,300	1,200 ~ 1,700	1,200 ~ 2,100	1,200 ~ 2,500

【부부합산 총소득 기준 / 연간 최대급여액 / 점증률 및 점감률】				
부양자녀수	총소득기준	최대급여액	점증률	점감률
0인	1,300만원 미만	연 70만원	11.7%	-17.5%
1인	1,700만원 미만	연 140만원	17.5%	-28%
2인	2,100만원 미만	연 170만원	18.9%	-18.9%
3인 이상	2,500만원 미만	연 200만원	22.2%	-15.4%

【가구 재산기준】 1주택(기준시가 6,000만원) & 일반재산(총재산) 1억원 미만
 【기초생활보장수급자 적용】 국민기초생활보장법 제7조제1항제1호(생계급여), 제2호(주거급여), 4호(교육급여) 급여를 3개월 이상 수급한 경우 신청 제외

〔그림 5-1〕 1~3차 근로장려세제 확대 개편 이후의 근로장려세제 급여체계



이상과 같은 세 차례의 근로장려세제의 확대 개편에도 불구하고, 2009년 최초 지급 이후부터 2013년까지 근로장려세제의 확대 개편에 따른 각년도 근로장려금 신청 및 지급 현황을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 5-1〉 근로장려금 신청 및 지급 현황 (2009~2013)

(단위: 천 가구, 억원)

구분	2009	2010	2011	2012	2013 (잠정)
신청 가구	724	675 (-49, 6.8%↓)	665 (-10, 1.5%↓)	930 (+265, 39.8%↑)	1,020 (+90, 9.7%↑)
수급 가구	591	566 (-25, 4.2%↓)	522 (-44, 7.8%↓)	752 (+230, 44.1%↑)	769 (+17, 2.3%↑)
근로 장려금	4,537	4,369 (-168, 3.7%↓)	4,020 (-349, 8.0%↓)	6,140 (+2,120, 52.7%↑)	5,480 (-660, 10.8%↓)

자료: 국세청 각년도 근로장려금 지급 관련 보도자료 재구성

지난 5년 동안 근로장려금 신청가구는 약 400만 가구, 이 중 근로장려금을 지급받은 누적 가구수는 약 320만 가구에 이르고 근로빈곤층을 대상으로 지급된 근로장려금 누적지급액 규모는 약 2조 5천억원에 이를 정도로 확대되었으나, 최초 근로장려금 신청 및 지급이 이루어진 2009년 이후부터 2011년까지 총소득기준 미조정 등으로 인하여 신청 및 수급가구, 근로장려금 총 지급액 규모가 지속적으로 감소하였다. 이를 개선하기 위해 2011년에 근로장려세제 급여체제 확대 개편을 추진하였으며, 이에 따라 2012년 수급가구 규모 약 75만 가구, 근로장려금 총 지급액 약 6,140억원으로 크게 증가하였으나, 개편과정에서 제시된 2012년 예상 수급가구 규모(약 110만 가구), 근로장려금 총 지급액(약 8,900억원) 규모에는 미치지 못하는 수준이었고, 60세 이상 무자녀 단독가구가 처음 적용된 2013년에는 2012년보다 신청 및 수급가구 규모는 다소 증가하였으나 근로장려금 총 지급액은 약 660억원 감소한 것으로 나타났다.

근로장려세제 도입 이후 소득파악 인프라 개선 등 다양한 변화를 가져왔으나, 근로유인을 위한 대표적인 정책프로그램으로 여전히 제한적인 효과를 나타내고 있다고 할 수 있으며, 1~3차 확대 개편 이후에도 여전히 다음과 같은 측면에서 추가적인 확대 개편 필요한 상황이라고 할 수 있다. 먼저, 2010년 인구주택총조사 결과에 따라 1~2인 가구 증가로 대표되는 가족구조 변화 및 1~2인 가구의 빈곤율 문제 등 사회 변화와 정책수요에 대응하기 위해서 당초 설정된 근로장려세제 확대 계획을 조정하여 무자녀 단독가구에 대한 적용이 필요하다. 둘째, 부양자녀수에 따라 급여체제를 분리하여 자녀요소를 반영하였으나, 정책효과를 제고하기 위해서 자녀수에 따른 소득구간 및 급여수

준의 차이를 더욱 확대하여 차등 적용이 필요하다. 셋째, 급여체계를 확대하여 소득기준을 가구규모별 차상위계층 기준(최저생계비 120%)에 맞추었으나, 향후 근로장려세제의 정책대상 집단인 차상위계층 지원을 위해 매년 세법개정이 필요하므로 총소득기준을 최저생계비에 연동하여 상향 조정할 수 있도록 법 개정이 필요하며, 더 나아가 맞춤형 급여체계 개편과 연계하여 중위소득 50% 수준까지 확대가 필요한 상황이다. 넷째, 저소득 근로능력가구의 근로활동 참가 등 근로유인 제고를 위해 점증기간 확대 및 급여증가율 상향 조정이 필요하며, 점증기간 경계소득이 적어도 연간 최저임금 수준을 초과하도록 최소한 1,000만원, 급여증가율 30% 이상으로 상향 조정함으로써 근로장려금 최대급여액을 확대할 필요가 있다. 넷째, 근로빈곤층 자산형성 촉진과 근로활동 장려에 부합하도록 재산기준을 완화할 필요가 있다. 마지막으로, 맞벌이 가구를 대상으로 소득기준을 상향 조정함으로써 주로 가구 내 이차 소득자인 여성 경제활동참가에 미치는 부정적 영향을 최소화 하는 것이 필요하다.

이상과 같은 근로장려세제의 한계점을 개선하고 맞춤형 급여체계 개편에 따른 근로유인형 정책프로그램 연계 필요성에 따라, 4차 근로장려세제 확대 개편 및 자녀장려세제 도입방안이 포함되었으며, 이것은 박근혜 정부가 대통령선거에서 제시한 근로장려세제 및 자녀장려세제 관련 공약 및 이를 바탕으로 수립된 국정과제를 이행하기 위한 것이라고 할 수 있다.

4차 근로장려세제 확대 개편 및 자녀장려세제 도입방안의 특징과 기본방향을 살펴보면, 먼저 이번 방안은 자녀수에 따라 차등 적용하고 있는 근로장려세제를 결혼 여부(단독/가족가구) 및 경제활동 여부(홀벌이/맞벌이)에 따라 분리하여 차등 적용하는 방식으로 개편하고, 자녀수에 따른 지원은 새롭게 도입되는 자녀장려세제에서 적용하여 자녀 지원방식의 중복을 사전에 조정하고 단순화 한 것이 특징이라고 할 수 있다. 근로장려세제에서는 가족가구와 맞벌이 가구에 대하여 총소득기준 및 지원수준을 확대함으로써 결혼 및 여성의 경제활동에 대한 지원을 강화하고, 자녀장려세제의 신규 도입을 통해 자녀수에 따라 자녀장려금을 차등 지원함으로써 자녀양육 지원을 강화하고자 하였다.

구체적으로 개편방안의 내용을 살펴보면, 먼저 근로장려세제의 적용대상을 2014년 지급 시점부터 확대하였는데, 가족가구의 경우 부부합산 총소득기준을 1,300~2,100

만원 이하에서 2,100~2,500만원 이하로 확대하고 있다. 결혼여부 및 맞벌이여부에 따라 총소득기준을 차등 적용하여, 무자녀 단독가구(연령기준 단계적 확대)의 경우에는 1,300만원을 유지하는 반면, 홀벌이와 맞벌이가구¹¹⁾는 각각 2,100만원과 2,500만원으로 확대하였다. 이와 함께, 18세 미만 자녀가 있는 소득금액 4,000만원 이하 가구에 대해서 대통령선거 공약사항인 자녀장려제제를 신규 도입하여 2015년부터 자녀장려금을 지급하며, 총소득기준을 제외한 나머지 수급요건은 근로장려제제와 동일하게 적용한다. 둘째, 근로장려금 및 자녀장려금 최대급여액을 상향 조정하였는데, 가족가구의 경우 최대급여액을 70~200만원에서 210만원으로 대폭 확대하고, 자녀양육 지원을 위한 자녀장려제제 도입을 통해 자녀 1인당 최대 50만원(점감구간에서는 소득증가에 따라 최소 1인당 30만원까지 감액)의 자녀장려금을 지급하는 것으로 설계하였다¹²⁾.

11) 맞벌이가구는 이차 소득자인 배우자의 총급여 및 사업소득(비과세소득 제외) 합계액이 3백만원 이상일 경우임

12) 자녀장려금은 '15년부터 지급하므로 '14년에 3자녀 홀벌이가구 근로장려금 지급액이 감소하지 않도록(200→170만원) 맞벌이 여부에 관계없이 최대 210만원 지급

〈표 5-2〉 근로장려세제 개편 및 자녀장려세제 도입에 따른 소득기준 및 최대급여액 변화

현행

(단위: 만원)

구분	구간			최대 급여액
	점증	평탄	점감	
무자녀	~600	~900	~1,300	70
자녀 1인	~800	~1,200	~1,700	140
자녀 2인	~900	~1,200	~2,100	170
자녀 3인 이상	~900	~1,200	~2,500	200

무자녀 자녀1 자녀2 자녀3

개편

(단위: 만원)

구분		구간			최대 급여액
		점증	평탄	점감	
단독가구 (연령기준확대)		~600	~900	~1,300	70
가족 가구	홀벌이	~900	~1,200	~2,100	170
	맞벌이	~1,000	~1,300	~2,500	210

+

CTC	홀벌이	없음	~2,100	~4,000	1 인당 50
	맞벌이	없음	~2,500	~4,000	

EITC 개편

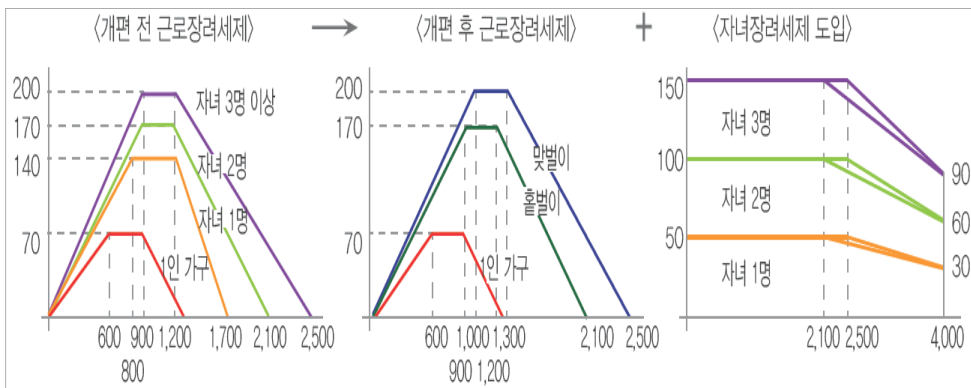
CTC 도입

셋째, 2015년 지급 시부터 재산기준을 상향 조정하고 주택가액 기준을 폐지하는데, 이것은 그 동안 신청가구의 수급제외 사유 중 절반 이상을 차지했던 재산기준을 가구 총재산가액 1억원에서 1억 4천만원으로 상향 조정하고, 주택가액 기준(6천만원)을 폐지하며, 재산기준이 완화된 구간(1억원~1억 4천만원)에서는 근로장려금과 자녀장려금을 각각 50% 감액하여 지급한다. 넷째, 2009년 법 개정에 따라 당초 계획되었던 바와 같이 사업소득자에 대한 근로장려세제 적용을 2015년 지급 시점부터 확대하는데, 이를 위해서 자영업자에 대한 소득과락 인프라를 지속적으로 개선 및 관리하고 있다. 다섯째, 2012년 3차 확대 개편의 주요내용인 무자녀 단독가구에 대한 근로장려세제 적용을 중·장년층까지 확대하여 근로장려금을 지급하며, 연령 기준을 단계적으로 완화(60세 이상 무자녀 단독가구('13) → 50세 이상('16) → 40세 이상('17)하여 40세 이상까지 포괄한다. 여섯째, 국정과제에 제시된 바와 같이, 기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편(2014.10)과 연계하여 2015년부터 수급자에 대한 근로장려세제 적용을 전면 확대한다. 다만, 기초생활보장 급여체계 개편 이후 생계급여 수급자의 경우,

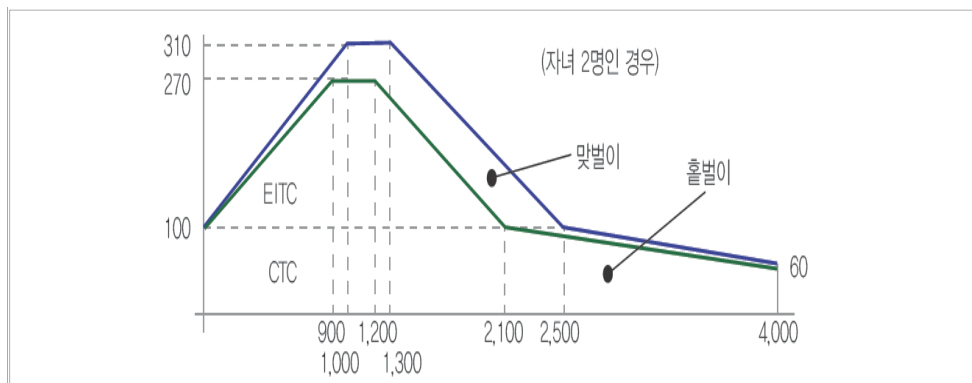
생계급여에 자녀를 포함한 가구 구성원에 대한 요소가 반영되어 있으므로 자녀장려세제 적용대상에서는 제외하고 있다. 그밖에, 근로장려세제 운영과 관련하여 근로장려금 수급자는 부녀자 소득공제, 자녀장려금 수급자는 자녀세액공제의 중복 적용을 배제하고 있는데, 이는 근로장려금 수급자의 경우 맞벌이 요소가 반영되기 때문이며 기존 자녀세액공제는 자녀장려금과 지급요건 및 금액 등에서 차이가 있고 성격이 유사하므로 중복적용을 배제한 것이다. 마지막으로, 수급률 제고를 위하여 5월말 신청기한 후 신청제도를 도입하되, 3개월 이내에서 10%를 감액하여 지급하는 방안을 제시하고 있다.

이상에서 살펴본 근로장려세제 개편 및 자녀장려세제 도입에 따른 급여체계 변화를 고려하여 두 제도를 연계하였을 경우 자녀 2인인 홑벌이 가구와 맞벌이 가구의 근로장려제와 자녀장려세제가 통합된 급여체계 예시는 다음과 같다.

[그림 5-2] 근로장려세제 개편 및 자녀장려세제 도입에 따른 급여체계 변화



[그림 5-3] 근로장려세제 & 자녀장려세제 연계 적용 시 맞벌이여부에 따른 급여체계 예시



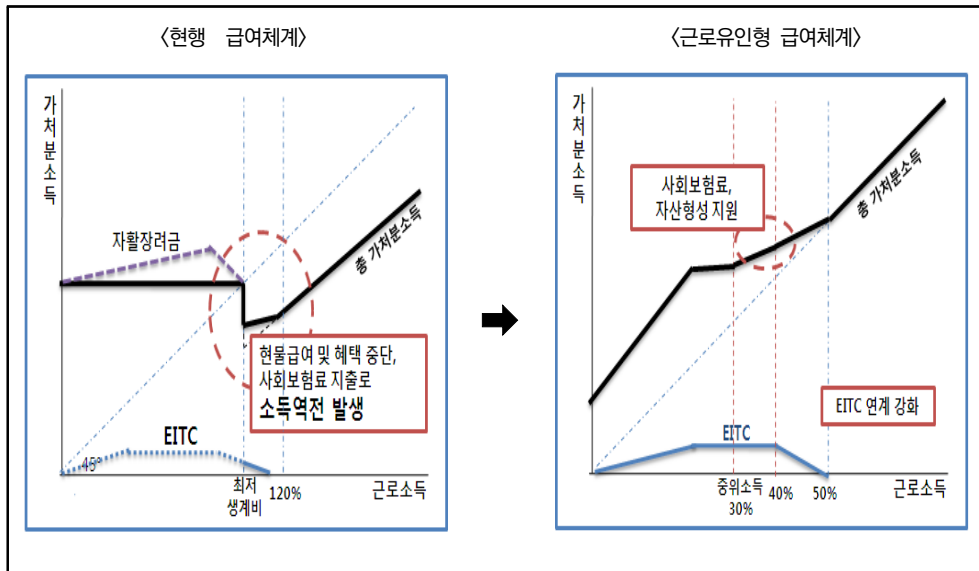
한편, 4차 근로장려세제 확대 개편 및 자녀장려세제 도입에 따른 예상 수급가구 규모 및 재정소요를 살펴보면, 2013년 세법개정안에 의한 모든 개편이 최종적으로 시행될 경우, 근로장려금 및 자녀장려금 수급가구 규모는 2012년 75만 가구에서 2017년에 약 250만 가구 이상으로 증가할 것으로 예상된다. 또한, 이에 따른 근로장려금 및 자녀장려금 재정소요는 2012년 약 6천억원에서 2017년 2조 5천억원 이상으로 크게 증가하여, 우리나라의 대표적 근로유인 및 소득지원 프로그램으로 소득보장체계 내에서의 위상과 중요성이 매우 높아질 것으로 전망된다.

요컨대, 이번 개편방안은 자영자 확대가 예정된 가운데 세수상황 등 제약조건 하에서 근로장려세제의 한계를 개선하기 위해 국정과제에 제시된 내용을 대부분 반영한 것으로 평가할 수 있다. 특히, 근로장려세제와 자녀장려세제를 연계하여 새로운 패러다임으로 개편방안을 도출함으로써 자녀장려세제 도입 과정에서 우려되었던 기존 근로장려세제와 자녀 지원방식에서의 중복 요소를 사전에 조정하고 제도를 단순하게 재구조화 한 것은 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나, 맞춤형 급여체계 개편과 연계한 근로유인형 급여체계 구축을 위해 핵심적인 역할을 담당해야 하는 정책프로그램으로서 타 제도와의 연계 측면에서 향후 고려되어야 하는 부분이 남아있으며, 이는 근로유인 정책조합 방안 모색에 있어 중요한 요소라고 할 수 있다.

제4절 근로유인형 급여체계 구축방향과 정책과제

앞서 살펴본 바와 같이, 국민기초생활보장제도 급여체계가 지닌 구조적 특징, 즉 통합급여체계와 보충성의 원리는 불가피하게 소득이나 일자리의 상향 이동을 통해 탈수급할 경우 근로소득이 증가하더라도 가처분소득이 감소하여 소득역전이 발생하거나 유지된다 할지라도 편익에 비해 발생하는 비용이나 손실을 크게 만드는 문제를 지니고 있다. 탈수급과 동시에 소득역전 또는 다양한 복지급여 및 서비스 수급자격 상실과 같이 경제적으로 유리하지 않은 상황이 복합적으로 발생한다면, 이에 대한 인식과 두려움은 근로능력을 가지고 있는 수급가구로 하여금 가처분소득 증가 등 다양한 편익이 크지 않을 경우 가능하다면 탈수급을 선택하지 않도록 만드는 유인체계로 작동할 가능성이 크다.

[그림 5-4] 근로유인형 급여체계 도입에 따른 가처분소득 변화 구조 개선방향



더욱 심각한 문제는, 일용근로소득에 대한 소득파악 인프라 개선 등 기초보장수급자를 포함한 저소득 근로빈곤층에 대한 소득파악 수준이 제고되고 있으며, 사회복지통합관리망 구축 및 운영에 따라 소득파악 자료 연계 주기가 단축되고 부적정 급여 확인조사가 강화됨에 따라 이를 체감하게 될 가능성이 높아졌다는 점이다. 실제로 상당수의 수급자가 수급자격을 상실하거나 급여수준이 감소하는 상황에 직면하였으며, 향후 수급자 및 저소득 근로빈곤층이 복지급여 및 서비스 자격을 유지하기 위해서 근로여건이 괜찮은 일자리가 주어지더라도 신규로 근로활동을 시작하거나 보다 나은 일자리에서 근로를 더 많이 하여 소득수준이 상향 이동하는 것을 포기할 가능성이 높아졌다고 할 수 있다.

이러한 정책 환경 속에서, 수급자뿐만 아니라 저소득 근로빈곤층을 대상으로 근로소득의 증가에 따라 위의 그림과 같이 가처분소득이 지속적으로 증가하도록 급여체계를 개선함으로써 근로유인을 제공하고 나아가 탈 수급 또는 탈 빈곤을 촉진하는 것이 바로 근로유인형 급여체계 구축과 이를 위한 정책 연계의 핵심적 내용이며, 이에 대한 필요성은 어느 때보다 높아진 상황이라고 할 수 있다. 또한, 기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편은 이를 가능하게 만들 수 있는 기반을 제공하는 것이다.

그 동안에도 이러한 문제를 개선하기 위해 각종 특례제도와 이행급여를 실시하고 자활장려금과 근로장려세제, 사회보험료 지원을 위한 두루누리 사업, 자산형성지원을 위한 희망키움통장 등 다양한 정책수단을 활용하여 왔다. 그렇지만, 이러한 정책프로그램들은 지원대상 및 지원수준이 충분하지 못하고 개별적으로 접근함에 따라 정책 효과성 측면에서 한계가 존재한다. 또한, 개별 정책프로그램 도입 및 설계 단계부터 기초생활보장 급여체계 및 여타 정책프로그램과의 연계 및 조정에 대한 고려가 부족하였으며, 이로 인해 정책 수요자인 근로빈곤층들은 소득이나 일자리 상향 이동에 따라 어떤 서비스를 어떻게 연계하여 지원받을 수 있는지 알지 못하는 경우가 많으며, 이를 체계적으로 관리할 수 있는 사례관리도 제대로 이루어지지 않는 문제를 개선해야 한다. 다시 말해, 근로유인형 급여체계 구축은, 그 동안 도입된 개별 정책프로그램 간 연계를 통하여 최적의 정책조합을 이루어 수급자와 저소득 근로빈곤층이 체감할 수 있는 수준의 정책패키지로 관리 및 제공하는 것이 핵심이라고 할 수 있다.

이를 위해서, 우선적으로 개별 근로유인형 정책프로그램의 확대 개편을 통해 근로유인을 제공할 수 있는 기반을 갖추는 동시에, 이와 같은 정책프로그램들로 저소득 근로빈곤층을 포괄할 수 있는 정책패키지를 구성하여 부처 간의 협업을 기반으로 소득보장체계 내에서 통합적으로 관리 운영되어야 한다. 구조적 한계를 지닌 국민기초생활보장제도의 통합급여체계를 ‘생활영역별 맞춤형 급여체계’로 개편함으로써 개별 가구의 여건 및 소득 상향 이동에 따라 생활영역별로 다양한 정책대상에 대해 욕구별 맞춤형 급여와 서비스를 제공하고, 고용-복지 서비스 연계 및 지원을 통해 보다 나은 일자리와 복지급여 및 서비스를 통해 탈 수급을 촉진하며, 더 나아가 중산층 진입을 지원하기 위한 방안에 초점을 맞추어야 한다. 이러한 방향 속에서 급여체계 개편 이후의 생계급여, 의료급여, 주거급여와 연계하여 근로유인형 정책프로그램인 근로장려세제(EITC) 및 자녀장려세제(CTC), 사회보험료 지원사업(두루누리), 자산형성 지원사업(희망키움통장) 등 다양한 근로빈곤층 대상 정책프로그램들을 확대 개편하고, 이를 바탕으로 제도 간 연계 및 정합성을 제고하기 위해 통합 조정하며, 이를 효과적으로 전달할 수 있는 고용-복지 전달체계 개편을 통해 사례관리를 강화하여 아래 그림과 같은 근로빈곤층 대상 근로유인형 정책패키지로 확대 발전시켜야 한다.

[그림 5-5] 근로유인형 급여체계 구성 및 정책 연계방안의 기본구조



이러한 근로유인형 급여체계 구축은 세 가지 방안을 기본 축으로 하고 있는데 먼저, 기초생활보장제도의 통합급여체계에 내재된 탈 수급 장애요인을 제거하기 위하여 현행 국민기초생활보장제도의 통합급여체계를 ‘생활영역별 맞춤형 급여체계’로 개편하여, 생활영역별로 다양한 정책대상에 대해 욕구별 맞춤형 급여 및 서비스를 제공하는 것이 전제조건으로 선행되어야 한다.

다음으로, 근로유인형 정책프로그램의 조합을 통한 근로유인 제고 및 탈 수급 또는 탈 빈곤 축진을 위해, 개별 정책프로그램의 확대 개편 추진방안과 더불어, 맞춤형 급여체계 개편 이후 생계급여 및 의료급여 등 개별급여와 근로장려세제 및 자녀장려세제, 사회보험료 지원사업(두루누리), 자산형성지원사업(희망키움통장, 내일키움통장) 간에 연계 및 정합성을 제고해야 한다.

마지막으로, 최근 발표된 고용-복지 연계 전달체계 개편방안과 연계하여 저소득 근로빈곤층에 대한 근로 및 취업지원서비스에 대한 접근성을 제고하고 심층 사례관리 서비스를 제공함으로써, 근로유인형 급여체계의 적용과 더불어 소득 및 일자리의 상향 이동이 가능하도록 지속적으로 관리 및 지원해야 한다. 고용-복지 서비스를 연계하여

한 곳에서 원스톱(One-stop)으로 제공하는 ‘고용·복지센터’를 구축하여 기존에 고용과 직업훈련, 복지서비스가 분절적으로 제공되었던 한계를 극복하고, 수요자 중심으로 다양한 근로유인형 정책프로그램의 연계를 통한 원스톱 서비스를 제공함으로써 통합 사례관리 체계를 마련해야 한다.

이러한 세 가지 기본적인 방향 가운데 근로유인형 급여체계 구축을 위한 정책 연계와 관련하여 구체적인 정책방안 및 과제를 살펴보면, 첫 번째로 개별 정책프로그램 중에서 가장 핵심적인 제도로 평가받고 있는 근로장려세제 확대 개편 및 자녀장려세제 도입과 관련하여 살펴보면, 먼저 자영업자에 대한 근로장려세제 확대 적용이 2015년으로 예정된 가운데 세수상황 등 제약조건을 고려하면서도 그 동안 제기되었던 근로장려세제의 한계점을 개선하기 위하여 필요한 사항을 대부분 반영한 확대 개편방안의 경우, 새롭게 도입 예정인 자녀장려세제를 근로장려세제와 연계하여 자녀 요소에 의한 지원방식에서 우려되었던 중복 문제를 사전에 조정하고 제도를 단순하게 재구조화 한 것은 긍정적으로 평가할 수 있다. 그렇지만, 향후 중위소득의 50%로 확대되는 근로빈곤층의 지원기준을 고려할 때, 맞춤형 급여체계 개편과 연계하여 근로장려세제의 총소득기준을 여전히 더욱 확대해야 하며, 특히, 근로유인 측면에서 점증구간을 더욱 확대하는 등 근로장려세제 급여체계의 확대 재설계가 반드시 필요하다. 이것은 개별급여체계 개편에 따라 중위소득의 27~30% 수준으로 결정 예정인 생계급여 선정기준과 연계하여 생계급여로부터 탈 수급 유인을 제고할 수 있도록 점증구간, 평탄구간, 점감구간 경계소득을 다시 조정해야 한다. 구체적으로 살펴보면, 급여체계 재설계를 통한 연계강화를 위해서는 점증구간을 생계급여 선정기준선 이상으로 확대해야 하며, 점증구간의 급여증가율은 최소 30% 이상으로 확대하여 최대급여액을 높이고 근로유인을 극대화해야 한다. 또한, 평탄구간 경계소득을 확대하여 근로소득이 최저생계비 수준에 이르러 탈 빈곤이 가능한 시점까지 최대급여액을 지급받을 수 있도록 확장하고, 중위소득 50% 이상으로 근로장려세제 적용대상을 확대하되, 법 개정을 통해서 이러한 적용대상의 범위를 중위소득 개념과 연계하는 것이 필요하다.

한편, 가구구성과 경제활동 여부에 따라서 급여체계를 분리하여 맞벌이가구를 대상으로 확대 적용한 것은 여성 경제활동참가 제고에 일정 부분 기여할 것으로 예상된다. 반면, 자녀가 없는 가족가구의 급여체계가 다소 지나치게 확대된 점과 비교하면, 가구 내에서 주로 이차소득자 지위를 가진 여성의 근로유인 측면에서 총소득기준 2,500만

원은 여전히 제한적이라고 할 수 있으며, 향후 자녀가 있는 맞벌이가구를 중심으로 근로유인 제고 및 지원대상 확대를 위하여 점증구간 및 총소득기준을 집중적 확대가 필요하다고 할 수 있다. 특히, 맞춤형 급여체제로의 개편 직후인 2015년부터 기초보장수급자에 대해 근로장려세제를 전면 적용하는 것은, 두 제도 간 연계와 관련하여 개선이 이루어지는 상징적 부분이라고 할 수 있다. 그러나, 최근 일부에서 주장하는 것과 같이 근로장려세제를 수급자에 대해 새로이 적용함에 있어서 중복 지원이라는 명목으로 수급자가 연간 1회 지급 받는 근로장려금을 소득인정액에 반영하도록 하는 것은 근로유인 측면에서 정책목표 및 방향성을 고려할 때 적절하지 않은 것이다. 미국 등 외국의 공공부조 운영사례에서도 근로장려금 등 환급형 세액공제에 의한 급여를 소득으로 반영하지 않고 있으며, 우리의 경우 법적 근거가 존재함에도 불구하고 여전히 소득파악 인프라 문제 또는 근로유인 제도 중복 가능성을 이유로 시범사업을 실시한 지 10여년이 지난 지금까지 시행되지 않고 있는 수급자 선정 및 급여 시 근로소득공제까지도 근로장려세제와 중복 적용함으로써 근로유인을 극대화시키기 위해서는 다양한 정책적 노력을 기울이고 있다는 점을 고려해야 한다. 또한, 이와 유사한 맥락에서 생계급여의 수급가구의 경우 자녀요소가 반영되어 있으므로 새로 도입하는 자녀장려세제에서 배제하는 것보다는 2010년 희망키움통장 참여가구의 탈 수급율이 매우 높게 나타난 결과를 고려하여 급여체계 개편 이후에도 생계급여 수급가구에 머무르는 근로빈곤층에 대한 근로유인 및 탈 수급 촉진을 위해 희망키움통장 등 자산형성지원사업과 적극적으로 연계하여 탈 수급 시 적립금을 수령할 수 있도록 연계하는 것이 더욱 바람직하다. 또한, 중위소득 50% 이하 차상위계층으로 확대 예정인 희망키움통장Ⅱ의 경우도 근로장려세제 또는 자녀장려세제와 연계하여 근로장려금 또는 자녀장려금을 적립할 경우 경제적으로 보다 유리하도록 제도 간 연계를 강화하는 방안을 검토해야 한다. 마지막으로, 자녀장려세제(CTC)의 도입은, 부부합산 총소득 4천만원 이하 중산층을 포괄하는 준 보편적 수당의 성격을 지닌다는 점에서 소득보장체계 내에서 중요한 의미를 지니며, 조세행정에도 영향을 미칠 수 있는 큰 변화이다. 반면, 자녀장려세제를 포함하여 양육수당, 보육료 지원체계 개편 등 자녀양육을 지원하기 위한 관련 급여 및 서비스와 종합적으로 연계 검토하여 여성의 일-가족 양립을 위한 최적의 방안을 도출하는 것이 역시 필요하다.

두 번째로, 두루누리 사회보험료 지원사업 확대 및 실효성 제고 및 연계방안을 살펴

보면, 2012년 처음 도입된 두루누리 사업은 2013년 4월부터 지원대상 소득기준이 다소 상향 조정되고 지원수준이 50%로 통합 조정되었지만, 비정규직을 포함한 저임금근로자에 대한 지원을 강화하기 위해서는 우선 지원대상 사업장의 기준을 현행 10인 미만에서 30인 미만으로 확대하거나, 사회적 경제 영역의 경우 사업장 규모와 상관없이 근로빈곤층의 참여비율에 따라서 지원대상을 확대하는 방안을 검토해야 한다. 또한, 현행 고용보험과 국민연금과 함께 건강보험을 추가 지원하여 건강보험료 체납가구 등 의료사각지대를 해소하여야 한다. 특히 맞춤형 급여체계 개편방안에 대한 논의 과정에서 가장 큰 쟁점으로 부각되었던 2종 수급자에 대한 건강보험 전환과 관련하여 두루누리 사회보험료 지원사업과의 연계 가능성을 살펴보아야 한다. 또한, 지원대상 근로자의 소득수준 역시 상향 조정 검토 맞춤형 빈곤정책 대상인 중위소득 50% 수준까지 단계적으로 확대해야 한다.

한편, 두루누리 사업 시행 이후에 가장 큰 문제가 제기되고 있는 신규 사회보험 가입을 통한 사각지대 해소효과와 관련하여, 국세청 일용근로소득 정보의 연계(분기 단위)를 통해 근로장려세제 수급 근로빈곤층을 포함한 사회보험료 지원의 실효성을 제고해야 한다. 또한, 최근 영국의 복지개혁 추진사항 중에 정보 인프라 관련 개편사항인 RTI(Real Time Information) 시스템에 대한 벤치마킹을 통해 사회보험료 지원과 근로빈곤층 취업실태 관리 및 근로유인형 정책프로그램 운영, 부적정 급여 확인조사 등에 활용할 수 있는 방안을 검토해야 한다. 마지막으로, 근로장려세제 확대 개편과 더불어 사회보험료 본인 부담분 가운데 미납분에 대해 사전 정산 후 근로장려금을 지급하는 방안과의 연계 가능성도 과거 근로장려금 수준이 낮았던 상황과 달리 향후 본격적으로 검토 가능한 부분이라고 할 수 있다.

세 번째로, 근로빈곤층이 지속적으로 증가함에도 불구하고 기존의 근로유인형 정책 프로그램에 의한 탈 수급 및 탈 빈곤 성과가 제대로 나타나지 않는 상황에서 일을 통한 탈 수급을 적극적으로 유인하고 탈 빈곤 및 자산형성을 지원하기 위해 도입된 희망키움통장 사업 확대 및 제도 간 연계와 관련하여 살펴보면, 이 제도는 지원대상이 제한적 규모이기는 하지만 탈 수급을 전제로 하여 3년간 본인 저축액 및 근로소득장려금, 민간매칭금 등 적립금을 수령할 수 있도록 함으로써 파격적 수준의 근로유인과 함께 상당한 탈 수급 효과를 지닌 근로빈곤층 자산형성 지원사업으로 자리매김하고 있다고 평가할 수 있다. 특히, 2013년 9월 사업 참여이후 3년 만기가 도래한 희망키움통장 가입

가구에 대한 성과 분석결과에 따르면, 2010년 최초로 참여한 1만여 가구 중 만기 해지 가구의 평균 탈 수급 성공률이 약 67%였으며, 유예기간 중 해지 예정인 가구를 감안하여 70% 이상에 이르러, 기존 자활사업의 탈 수급률 14.7%(2012년 기준)과 비교하면 매우 높은 성과를 보이는 것으로 평가할 수 있다. 또한, 대부분의 참여가구가 근로·사업소득 증가(89.3%)로 인해 탈 수급에 성공하였으며, 적립금은 주로 주택구입 및 임대비용(71.7%)으로 사용한 것으로 나타났다. 특히, 참여가구 중에 중도 해지한 비율은 약 25%에 그친 것으로 나타나, 희망키움통장은 저소득 근로빈곤층의 일을 통한 빈곤탈출 지원에 있어서 획기적 성과를 거두고 있는 것으로 나타났다.

이러한 지난 3년 간 사업 참여가구의 탈 수급 및 저축 관련 행태 변화 등 각종 성과를 바탕으로 현재 제한적인 규모의 수급자를 대상으로 시행 중에 있는 희망키움통장을 중위소득 50% 이하의 차상위계층을 대상으로 확대 시행해야 한다. 희망키움통장 등 자산형성지원 대상을 일반시장 취창업 수급자로부터 자활사업 참여자(내일키움통장) 및 중위소득 50% 이하 근로빈곤층(희망키움통장Ⅱ)으로 확대하고, 현행 희망키움통장Ⅰ은 생계급여 수급자(중위소득 30% 이하)를 대상으로 내실화하되, 현행과 같이 3년 내 생계(의료)급여 탈 수급을 전제조건으로 확대 운영해야 한다. 특히, 맞춤형 급여체계 내에서 생계급여 비수급자(중위소득 30%~50% 미만)를 대상으로 희망키움통장Ⅱ를 대규모로 시행하여 취업수급자 또는 저임금 근로빈곤층의 자산형성을 획기적으로 지원해야 한다. 이러한 사업 참여과정에서 금융교육 및 취창업지원서비스 참여 등을 의무화하고 3년 또는 추가 2년(+1년+1년)을 포함하여 5년 이내에 중위소득 50% 이상으로 진입하는 것을 전제로 1:1 매칭방식과 함께 추가 이자 지원방식으로 운영해야 한다. 또한, 앞서 언급한 바와 같이, 향후 확대 개편 예정인 근로장려세제 및 자녀장려세제와 연계를 강화하여 자산형성의 기반으로 활용하는 방안 역시 적극 검토해야 한다. 요컨대, 희망키움통장 사업 운영과정에서 나타난 바와 같이 적립금 수령을 위한 탈 수급 전제조건으로 인하여 사업 종료 시점에 나타나는 극적인 탈 수급 효과를 사업종료 이후까지 지속적으로 유지하여 재 수급 가능성을 최소화하고 탈 빈곤과 중위소득 50% 이상으로 어떻게 연계시킬 수 있는가가 무엇보다도 중요한 과제라고 할 수 있다. 반면, 파격적 근로유인과 탈 수급 또는 탈 빈곤 유인을 제공하기 위해서 자산형성지원사업의 참여가구를 확대하여 이러한 효과를 확장함에 있어 직면하는 재원의 한계를 어떻게 극복할 것인지가 관건이라고 할 수 있다.

요컨대, 고용과 복지의 연계를 강화하여 일할 의지와 능력이 있다면 누구든지 일을 통해 빈곤에서 탈출할 수 있도록 지원하는 것이 정부가 수행해야 하는 가장 중요한 복지 중 하나라고 할 수 있다. 근로유인형 급여체계 구축 및 연계를 통한 정책조합은 고용-복지 연계 서비스와 함께 근로빈곤층 대상 정책패키지로 가장 핵심적인 과제라고 할 수 있다. 이를 실천하기 위해, 맞춤형 개별급여체계 개편과 연계하여, 근로유인 및 소득지원을 위한 근로장려세제(EITC) & 자녀양육 지원을 위해 신규 도입될 예정인 자녀장려세제(CTC), 사회보험료 부담을 경감하고 사회보험 사각지대를 해소하기 위한 사회보험료 지원사업(두루누리), 저소득층의 근로유인 및 탈 빈곤과 중산층 진입 기반 마련을 지원하기 위한 자산형성 지원사업(희망키움통장 I II, 내일키움통장)을 확대하고, 이러한 프로그램 간의 정책조합을 통해 저소득 근로빈곤층 대상 정책패키지로 구성해야 한다. 또한, 이러한 근로빈곤층 대상 정책패키지는 ‘(가칭)빈곤의 예방과 탈 빈곤 촉진’을 위한 자립지원법’등으로 법제화 하여 체계화 하는 방안이 필요하다.



제6장 취업지원 활성화 방안

제1절 머리말

제2절 정책 환경의 변화

제3절 근로빈곤층 대상의 통합형 취업지원서비스의 성과와 한계

제4절 취업지원서비스의 활성화 방안

제5절 맺음말

6

취업지원 활성화 방안 <<

제1절 머리말

일을 하고 있거나 일할 능력이 있지만 자신과 그 가족이 빈곤을 벗어나지 못하는 사람들을 근로빈곤층이라고 부른다. 어떤 방식으로 측정하든, 근로빈곤율은 외환위기 이전보다 높은 수준을 기록하고 있다.

근로빈곤 문제의 주된 원인이 무엇이나에 따라 정책적인 대응은 달라질 것이다. 우선 근로유인이 부족해서라고 말하기는 어렵다. 빈곤층의 고용률이 낮지만, 빈곤 가구에는 근로무능력자가 많다. <표 6-1>을 보면, 빈곤층 가운데 근로능력자는 37.2%에 불과하다. 근로능력자로 한정하여 살펴보면, 62.5%가 1년 중 1달 이상의 유급 취업 경험을 가지고 있다. 우리 근로빈곤층의 노동시장 활동성은 결코 낮지 않은 것이다. 통합 급여체제에 기반한 기초생활보장 수급자의 경우 근로유인 문제가 제기되지만, 기초생활보장 수급자 가운데 근로능력자는 30만명에 미치지 못한다.

한편 일자리의 부족 때문이라고만 말하기도 어렵다. 취업을 통해 빈곤을 벗어나는 사람들이 많지만 어떤 일자리라도 일하는 것이 빈곤을 벗어날 수 있음을 의미하지는 않는다. <표 6-1>에서 보듯이, 취업을 경험한 빈곤층의 절반은 1년 내내 일한 사람들이기 때문이다.

〈표 6-1〉 빈곤층의 구성(2011)

(단위 : %)

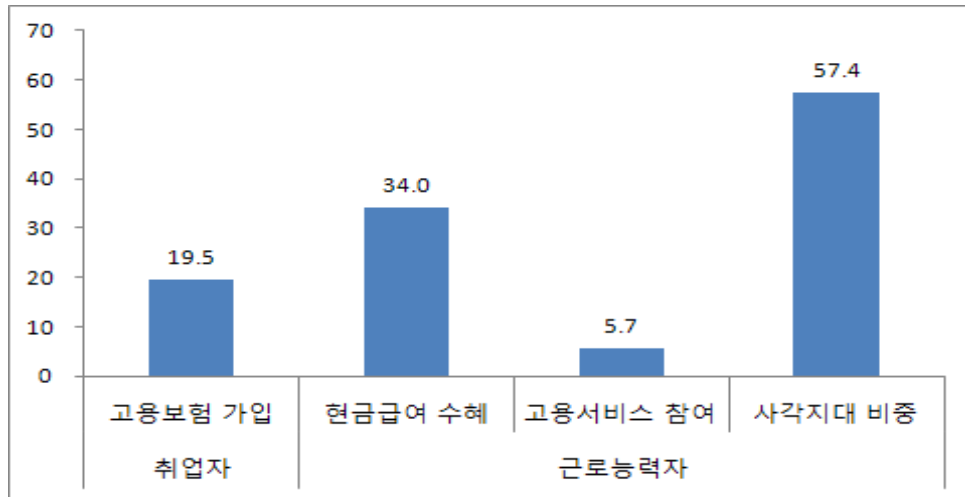
구분			빈곤층내 비중	근로능력 빈곤층내 비중	취업빈곤층내 비중
근로무능력	15세 미만		8.7	-	-
	65세 이상		44.5	-	-
	근로능력 없음		9.7	-	-
근로능력	유급 취업경험	12개월	11.4	30.7	49.0
		7-11개월	4.9	13.1	21.0
		1-6개월	7.0	18.8	30.0
	취업경험 없음		13.9	37.5	
	계		100.0	100.0	100.0

주 : 가구 균등화 경상소득이 중위소득의 50% 미만을 빈곤층으로 정의
 자료 : 한국복지패널, 2011.

저임금과 비공식 일자리에서는 일해도 빈곤한 상태에 머무르는 사람들이 적지 않고, 실직확률도 높다. 그러나 저소득층에 대한 사회안전망이 취약하여 실직이 빈곤으로 이어지는 위험을 억제하는데 미흡하다. [그림 6-1]을 보면, 빈곤가구에 속한 취업자의 고용보험 가입률은 20% 수준이며, 근로능력자로서 1년간 기초생활보장, 근로장려금, 실업급여 등의 현금급여를 수혜한 비중은 34.0%, 1년간 자활근로·공동체, 직접 일자리 창출 사업, 교육훈련, 청년 인턴 중 어느 하나의 고용서비스 프로그램에 참여한 비중은 5.7%에 그치고 있다. 고용보험, 현금급여, 고용서비스 중 어느 하나에도 포괄되지 않은 경우를 사각지대로 정의하면, 근로능력 빈곤층의 57.4%는 소득보장과 고용서비스를 제공하는 사회안전망으로부터 배제되어 있다.

[그림 6-1] 근로능력 빈곤층의 사회보장과 고용서비스 사각지대 비중(2011)

(단위 : %)



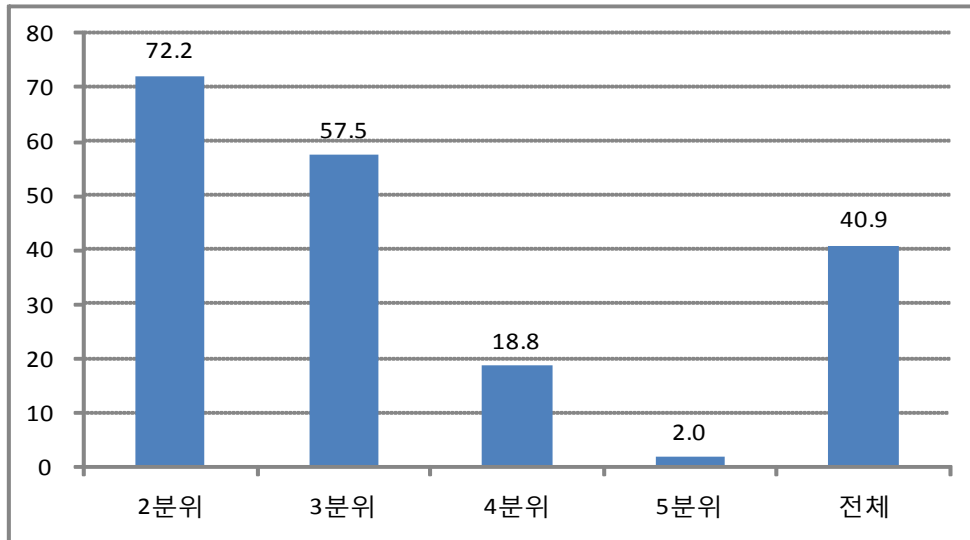
주: 가구 균등화 경상소득이 중위소득의 50% 미만을 빈곤층으로 정의.
 자료: 한국복지패널, 2011.

실업급여 뿐만 아니라 퇴직금조차 제대로 받지 못하는 경우가 많은 근로빈곤층의 실직은 빈곤으로 이어질 위험이 크다. [그림 6-2]는 가구소득이 적을수록 가구주가 실직하였을 때 비빈곤 상태에서 빈곤 상태로 진입하는 비중이 높음을 보여주고 있다. 가구주 실직에 따른 빈곤 위험은 저소득계층뿐만 아니라 중간소득계층에서도 나타나고 있지만, 가구주 실직시 빈곤 진입률이 하위 2분위는 72.2%, 3분위는 57.5%에 이른다.

요약하면, 근로빈곤 문제는 저소득 노동시장의 취약성과 사회안전망의 사각지대가 함께 작용한 결과라고 할 수 있다.

[그림 6-2] 비빈곤 가구에서 가구주가 실직하였을 경우 빈곤 진입률(2011)

(단위 : %)



자료: 통계청, 가계동향조사, 2011

근로빈곤층에 대한 사회안전망의 확충 방안으로는 두 가지 방향이 제기되고 있다. 하나는 근로연령대 소득보장을 확충하면서 수급자에게 활성화 의무를 부과하는 서구의 고용연계복지와 다른 하나는 취업지원서비스 제공과 생계 지원을 결합하는 넓은 의미에서의 고용-복지연계다. 어떤 제도를 선택하든, 양질의 취업지원서비스를 효과적으로 제공하는 것이 중요하다. 노동시장 활동성이 높은 우리 근로빈곤층의 특성에 비추어 더 나은 일자리로의 이행이 중요하기 때문이다.

한편 비취업 빈곤만이 아니라 취업 빈곤 문제도 심각한 현상은 취업지원서비스를 우선하는 활성화정책이 한계를 가질 것이라는 비판으로 이어진다. 그러나 근로빈곤층의 소득보장제도가 확충되지 않은 상황에서는 고용서비스 제공을 우선하는 방향의 고용-복지 연계가 불가피하다. 물론 저임금과 비공식 고용이 만연한 주변 노동시장구조를 개선하기 위한 정책은 병행되어야 할 것이다.

제2절 정책 환경의 변화

‘일을 통한 빈곤 탈출’이라는 정책 목표는 2000년대 들어 지속적으로 추진되어 왔으나, 심화되는 근로빈곤 문제를 억제하기에는 미흡하였다. 저임금과 비공식 일자리가 만연한 주변 노동시장구조가 확대되어 왔지만, 고용보험과 기초생활보장제도로 구성되는 소득보장체계의 사각지대가 넓고, 취업지원서비스도 사각지대에 놓여 있는 근로빈곤층을 대상으로 효과적으로 제공되지 못했기 때문이다.

최근 빈곤정책 개편 논의를 계기로 취업지원서비스의 중요성이 다시 강조되고 있다. 2014년 하반기부터 통합급여체계에 기반한 국민기초생활보장제도는 개별급여체제로 개편될 계획이다. 개별급여체제로의 전환은 교육, 의료, 주거 등 욕구에 따른 급여와 서비스를 확대하고, 통합형 급여체계의 탈수급 저해 요인을 해소하여 근로 유인을 제공하는 측면에서 긍정적으로 평가된다. 그러나 욕구별 현물급여의 확대가 취업지원서비스의 확대로 곧바로 이어지는 것은 아니다. 생계급여 수급자 중 근로능력자에게는 현행 방식의 조건 부과 규정이 유지되지만, 전통적인 의미에서 근로연계복지의 대상인 생계급여 수급자 및 조건부 수급자의 규모가 감소될 전망이다. 개별급여제도의 전환에 따라 취업지원서비스의 대상은 중위소득 50% 이하의 빈곤위험계층으로 확대될 계획이지만, 실제 취업지원서비스의 참여는 당사자의 희망에 의존해야 한다. 이는 근로빈곤층의 취업지원서비스 참여가 조건 부과라는 강제적인 요인이 아니라 서비스 자체의 매력과 성과에 좌우될 것임을 의미한다.

[그림 6-3] 근로빈곤층 정책대상의 확대와 정책 방향

구 분		현 행		개선(대상확대)	정책방향
근로 빈곤층	차상위층	최저생계비 120%	→	중위소득 50% (확대된 차상위층)	고용서비스 우선 지원
	최저생계비 이하 (근로능력 기초수급자)	조건부수급자		조건부수급자 조건부과제외자 (취업수급자 등)	고용-복지 통합지원

서구의 복지국가 개혁은 복지급여 수급자에게 강력한 활성화 조치를 결합하는 것이었다. 즉, 실업보험, 실업부조, 공공부조 등의 현금급여 수혜자를 대상으로 적극적인 구직 활동 또는 취업지원프로그램 참여 의무를 부과하여 복지수급자를 활성화하는 것이었다. 그러나 우리나라에서 근로연령대 빈곤층에 대한 소득보장체계의 보호 범위는 30% 수준에 그치며(장지연, 2013), 단기간 내에 확충될 가능성도 낮다. 이러한 상황에서는 취업지원서비스의 중요성이 더 크다고 할 수 있다. 취업하지 못한 빈곤층에게는 취업지원서비스와 참여수당을 결합하여 더 나은 일자리로의 이행을 지원하고, 취업빈곤 문제는 최저임금의 현실화, 비공식 고용의 공식화 등을 통해 해결해 나가는 것이 일을 통해 빈곤을 벗어날 수 있는 현실적인 고려일 것이다. 문제는 양질의 취업지원서비스를 어떻게 잘 제공할 수 있을 것인가이다.

양질의 취업지원서비스를 제공하기 위해서는 국민기초생활보장제도의 자활사업을 넘어서야 할 필요가 있다. 자활사업은 비취업대상자와 취업대상자로 대상자를 구분하는 방식으로 운영되면서 대상자의 배분을 둘러싼 부처간 갈등뿐만 아니라 취업지원프로그램이 부처간에 단절된 상태로 운영되는 문제를 안고 있었다. 그러나 취업지원서비스 참여가 조건 부가가 아닌 자발적인 신청에 의해 이루어지는 상황에서는 근로빈곤층의 특성과 욕구에 맞게 취업지원서비스를 제공하는 것이 중요하다. 양질의 취업지원서비스의 제공은 필요한 서비스가 무엇인지에 대한 판정과 적합한 프로그램에의 배치에 따라 크게 좌우된다. 고용센터의 취업능력 평가 및 프로그램 배치 능력, 고용센터와 지방자치단체의 협력체계, 지역자활센터 등 지역의 취업지원서비스 인프라의 효과적인 활용 등이 무엇보다 중요하다. 개별급여체계로의 전환에 따른 자활사업의 개편은 취업지원서비스의 부처간 칸막이를 제거하고 프로그램 단위로 재배치할 수 있는 계기를 제공할 수 있을 것이다.

제3절 근로빈곤층 대상의 통합형 취업지원서비스의 성과와 한계

2009년부터 통합형 취업지원서비스가 등장하였다. 2009년부터 근로빈곤층을 대상으로 취업성공패키지와 희망리본프로젝트가 시작되었으며, 이후 경력단절 여성의 새로일하기지원센터 사업, 북한이탈주민, 출소자 등의 다양한 취약대상자로 확산되었다.

자신에게 필요한 서비스를 스스로 찾아야 하는 일반 구직자와 달리 근로빈곤층을 포함한 취약계층에게 통합적인 취업지원서비스가 필요한 이유는 직업훈련, 일 경험, 고용보조금, 취업알선 등의 개별적인 취업지원 프로그램을 스스로 활용하는 것이 어렵기 때문이다. 사례관리에 기초하여 참여자의 특성과 욕구에 따라 개인별 취업계획을 수립하고 필요한 프로그램들을 결합하여 제공하는 것은 많은 비용과 인력이 소요되지만, 직업능력뿐만 아니라 구직능력도 낮은 취약계층의 특성 때문에 불가피하다. 영국의 뉴델, 미국의 인력투자법 등에서 장기실업 가능성 여하에 따라 고용서비스를 차별화하는 것도 이러한 연유에 기인한다.

근로빈곤층 대상의 통합형 취업지원서비스는 양적으로 급격하게 확대되었다. 참여자 규모를 보면, 취업성공패키지 사업은 2009년 1만명에서 2013년 10만명으로, 희망리본 프로젝트 사업은 2009년 2천명에서 2013년 1만명으로 증가하였다. 양적인 확대에도 불구하고 취업성과 또한 기존의 자활사업에 비해 높다고 평가된다. 박노옥(2013)은 근로빈곤층 대상의 통합형 취업지원서비스가 기존의 자활사업에 비해 높은 성과를 거둔 이유를 사업 참여자의 특성, 목표, 투입 비용의 차이로 설명하기는 어려우며, 정책 환경의 뚜렷한 변화 없이도 사업수행 방식의 변화가 취업 및 탈수급 성과의 개선을 가져왔다고 평가한다.

그러나 양적인 확대에도 불구하고 통합형 취업지원서비스는 발전적인 개편이 필요한 것으로 보인다. 첫째, 통합형 취업지원서비스의 성과를 좌우하는 것은 사례관리자의 질이라고 할 수 있다. 그러나 취업지원 업무를 담당할 조직과 인력의 부족은 사례관리에 기초한 통합형 취업지원서비스의 부실을 야기할 수 있다. 둘째, 참여자의 특성과 욕구에 부합한 취업지원서비스가 적절하게 제공되고 있다고 보기는 어렵다. 취업알선과 복지서비스를 주로 제공하는 희망리본 프로젝트는 근로빈곤층의 낮은 취업능력 문제 해결에 어려움을 겪고 있으며, 취업성공패키지는 지역내 경과형 일자리를 다양하게 발굴하지 못하고 있다. 또한 서비스 공급역량이 전반적으로 부족한 상태에서 두 사업간의 칸막이로 인해 연계도 이루어지지 않고 있다. 셋째, 참여 기간 동안의 생계 문제를 제대로 해결하지 못하고 있다. 특히 취업성공패키지 사업에서는 약간의 참여수당을 제공하고 있지만, 생계 문제 해결에는 미흡하여 중도탈락률이 높은 수준이다. 통합형 취업지원서비스의 운영 비용이 높은 점을 감안하면, 높은 중도탈락률은 투입된 서비스

의 사장으로 이어진다. 개별급여체계로의 전환에 따라 자발적인 신청에 더욱 의존할 수밖에 없는 상황에서는 참여 유인의 적절한 제공 수단이 필요하다.

한편 취업성공패키지와 희망리본 프로젝트간 경합적인 관계도 지속적으로 문제시되어 왔다. 사업의 목적, 대상, 내용 등이 유사하여 사업이 중복된다는 지적이다. 물론 두 사업간에는 운영 방식의 상당한 차이가 있다. 취업성공패키지 사업은 개인별 취업지원 계획을 수립하여 단계별 취업지원 프로그램을 제공하는 표준화된 서비스 모델인 반면 희망리본 프로젝트는 사례관리를 중심으로 하는 서비스 모델이라고 할 수 있다. 그러나 두 사업 모두 일반 노동시장에 대한 취창업을 지원하는 성과 목표를 설정함으로써, 취업역량에 따라 대상자를 구분하여 지원하는 기존 자활사업의 역할 분담에서 균열이 발생하였다. 갈등이 커지면서, 2012년에는 두 사업의 성과를 검토하면서 통합 논의가 이루어지기도 했다. 그러나 취업성공패키지 사업에서의 중도탈락자 포함 여부, 희망리본 프로젝트 사업에서 재정 지원 일자리 사업 취업자의 포함 여부에 따라 취업성과가 크게 엇갈린다. 사실 두 사업의 성과 분석결과에 기초하여 조정할 수 있다는 구상이 적절했는지 의문이다.

제4절 취업지원서비스의 활성화 방안

중요한 것은 양질의 취업지원서비스를 제공하는 것이다. 욕구 파악을 통해 체계적으로 서비스가 제공되느냐, 서비스 공급역량이 부족한 상황에서 실질적인 취업지원서비스를 확대할 수 있느냐, 서비스의 연계와 조정이 제대로 이루어지느냐가 관건인 것이다.

1. 취업능력평가 및 취업지원계획수립

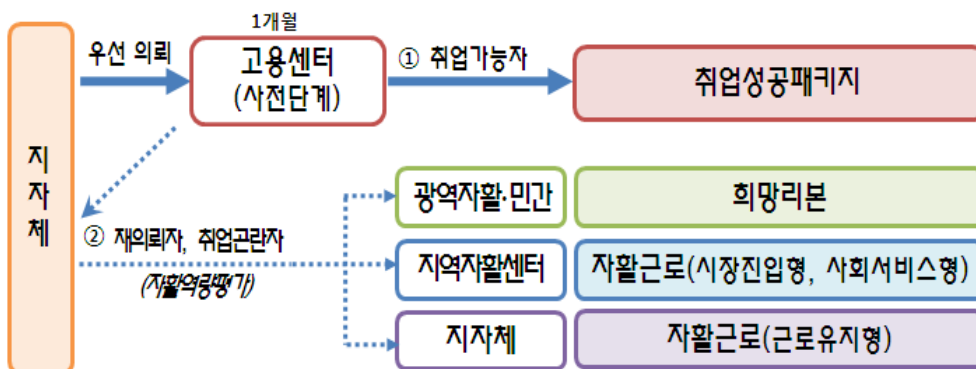
효과적인 취업지원서비스의 제공은 참여자의 특성과 욕구에 대한 평가(assessment)를 통해 개인별 취업지원계획을 수립하는 데 달려 있다. 서비스의 특성이나 서비스 제공기관의 공급 여건에 따라 무차별적으로 또는 선착순으로 제공되는 서비스는 참여자의 욕구에 부합하거나 성과를 높이기 어렵다. 이병희(2012)는 취업성공패키지 사업의 프로파일링이 형식적으로 운영되고 있지만, 그럼에도 불구하고 취업능

력이 낮은 유형에서 취업능력을 높이는 프로그램의 취업성도가 상대적으로 높다는 분석 결과를 제시하고 있다.

취업능력평가는 실질적인 취업지원계획 수립과 적합한 프로그램 배치를 위한 가장 주요한 단계다. 취업능력평가에서 신청자의 희망을 존중해야 하지만, 참여자의 선택에 따라 서비스를 결정해서는 안 된다. 희망하는 서비스가 편중될 가능성이 있으며, 구직능력이 낮은 근로빈곤층의 특성을 고려하면 사례관리자의 적극적인 코치 역할이 필요하다. 한편 종래와 같은 자활역량평가 기준을 단순한 적용하는 것은 바람직하지 못하다. 노대명 외(2011)는 취업능력평가 프로그램의 운용을 제안하고 있다. 통계적인 예측 점수는 참고 자료일 뿐이며, 사례관리자의 전문적인 판단이 중요하기 때문이다.

2013년 9월부터 실시하고 있는 시범사업은 취업능력평가 프로그램을 운영하고 있다. 시범사업에서는 근로능력있는 기초수급자들이 일반 시장에서 취업할 수 있도록 고용센터에 위탁하고, 고용센터는 1개월 과정의 직업 상담 프로그램을 통해 취업준비도를 평가하고 있다. 1개월간의 프로그램은 초기상담 및 취업가능성 진단, 직업선택도 검사, 단기 특강·단기 집단 프로그램 등으로 구성되며, 마지막 주에 취업준비도 평가 및 진단회의를 거쳐 적절한 자활경로를 설정하도록 하고 있다.

[그림 6-4] 근로빈곤층 취업 우선 지원 시범사업 운영방안 개요



자료 : 보건복지부·고용노동부, 보도자료, 2013.8.28

취업능력평가 프로그램의 내실화는 대상자의 특성과 욕구에 맞는 자활경로를 설정하는데 중요하다. 다만, 취업능력평가 프로그램은 취업성공패키지의 사전 단계로 설정

되어 있는데, 취업성공패키지의 1단계와 중복되지 않도록 운영하여야 할 것이다. 한편 전담 직업상담원의 1인당 서비스 인원을 연 100명 이내로 설정하고 있다. 신규 조건부 수급자를 대상으로 하는 시범사업에서는 대상자가 많지 않아서 업무 부담이 크지 않겠지만, 근로능력이 있는 비수급 신청자로 대상을 확대하는 과정에서는 업무 부담을 줄일 수 있는 상담인력의 확충이 요구된다.

한편 취업능력평가와 프로그램 배치를 누가 담당할 것인가라는 문제는 통합형 취업지원서비스를 제공하기 위한 전달체계의 책임과 권한의 재편 문제로 이어진다. 앞서 언급한 2013년 시범사업에서는 근로능력이 있는 조건부 수급자를 고용센터에 우선 의뢰한다는 원칙을 설정하고 있다. 그러나 생계급여를 수급하지 않는 근로능력 빈곤층을 어떻게 배치할 것인가에 대해서는 아직 명확히 결정되지 않은 상황이다. 조건부 수급자를 고용센터에 우선 의뢰한다는 원칙에 비추어 차상위계층도 고용센터에 우선 위탁하는 것이 논리적으로 타당하다.

그러나 고용센터가 출장소 11개소를 포함하여 전국에 82개소에 불과하여, 근로빈곤층의 접근성이 낮은 한계를 고려할 필요가 있다. 고용센터를 통한 취업능력평가와 프로그램 배치라는 큰 원칙을 유지하되, 고용센터의 접근성이 낮은 농어촌지역과 일부 중소도시에서는 고용센터의 직업상담원과 자립지원상담사가 시군구의 내일행복지원단에 파견되어, 내일행복지원단에서 담당하는 방식을 병행하는 등의 유연한 접근이 바람직할 것이다(황덕순, 2013).

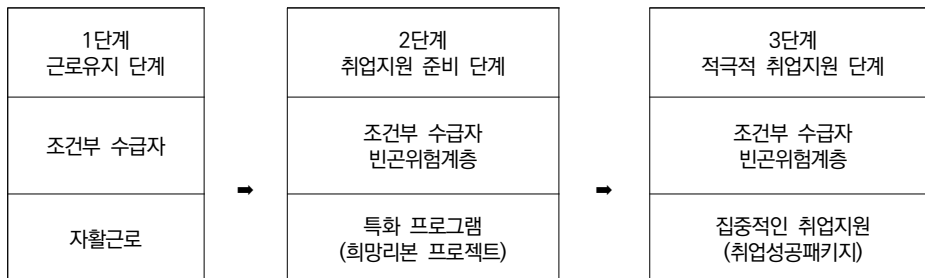
한편 신청자 가운데는 개인·가구 여건 등으로 일반노동시장에 바로 취업이 곤란한 경우, 복지서비스 연계가 필요한 경우 등이 발생할 것이다. 취업지원을 우선하더라도 구직자의 특성과 욕구, 지역의 프로그램 제공능력을 감안하여 적합 프로그램에 배치하여야 할 것이다. 따라서 취업지원 우선을 원칙으로 하되, 종래의 자활사례조정회의와 같은 협력체계를 구축하여 프로그램 배치를 유연하게 해 나갈 필요가 있다. 서비스 인프라가 부족한 상황에서는 협력체계의 구축이 서비스 공급을 확충하는데 기여할 수 있을 것이다. 한편 신설되는 남양주 고용센터는 고용센터, 일자리센터, 자활센터, 새일센터 등 관련 지원기관을 한 공간에 배치하여 통합센터로 추진 중인데, 이러한 서비스의 장소 통합(co-location)도 협력적인 의사결정과 실행에 기여할 수 있을 것으로 생각된다.

2. 취업능력에 따른 단계적 취업지원경로

취업능력평가에 따라 참여자의 특성과 욕구에 적합한 프로그램으로 배치된다. 이 때 취업능력 수준에 따라 단계적인 취업지원경로를 설정하고, 단계별로 전문화된 서비스를 제공하는 것이 바람직하다. 대상자는 크게 세 가지 단계로 분류할 수 있을 것이다. 첫째, 근로능력이 미약하여 근로를 통해 직업세계에 대한 적응력을 높일 필요가 있는 자, 둘째, 취업능력뿐만 아니라 취업의욕이 낮아서 밀착적인 사례관리가 필요한 자, 셋째, 일반 노동시장으로의 진입이 가능한 자.

3단계로 취업능력 수준을 분류하면, 이에 대응하는 취업지원의 내용은 다음과 같이 구상해 볼 수 있다. 근로능력이 미약한 자에 대해서는 근로유지를 목표로 지원하며, 취업의욕이 낮은 대상자에게는 낮은 수준의 취업지원서비스를 결합하여 제공하며, 일반 노동시장으로의 진입이 가능한 자에게는 적극적인 취업지원서비스를 제공한다(김혜원, 2012).

[그림 6-5] 취업능력에 따른 단계별 취업지원경로



단계별로 취업지원경로를 설정하게 되면, 단계별 취업지원의 목표도 상위 단계로의 이행이 되어야 할 것이다. 보다 높은 단계로의 이행을 성과지표로 설정하여, 이를 사업 평가와 수행기관의 성과계약에 반영할 수 있을 것이다. 이러한 성과관리의 차별화는 대상자의 능력과 욕구에 맞는 서비스를 제공하고, 전문화된 서비스를 분담하여 제공하는 토대가 될 수 있다. 예를 들어, 근로유지형 자활사업의 참여자에게 취업을 요구하는 것은 무리이며, 2단계 또는 3단계의 상위 단계로 옮겨갈수록 높은 성과를 달성한 것으로 평가하여야 할 것이다.

혹자는 취업능력평가의 적절성에 대한 의문과 함께 취업능력 수준에 따라 프로그램에 배치하는 것은 바람직하지 않다고 비판할 수 있다. 취업가능성이 낮다고 판단했던 대상자에게도 적절한 사례관리와 취업지원서비스가 제공되면 성과를 높일 수 있다는 것이다. 이러한 우려를 부정할 수는 없다. 취업능력평가가 완전할 수 없기 때문이다. 그러나 유사한 목적을 가진 사업들을 경쟁시키고 취업률 또는 탈수급률의 목표를 획일적으로 부과하는 것은 대상자 분류를 통한 갈등의 재연과 차별화된 서비스의 개발 유인 감소 등 기왕의 문제점을 낳을 것이다.

한편 취업성공패키지와 희망리본프로젝트의 중복 문제도 단계별 취업지원경로에서 해소해 나가야 할 것이다. 2012년 국무총리실 TF에서도 희망리본 프로젝트는 취업 장애요인 제거, 복지서비스 연계 등을 통해 취업동기를 부여하는 취업 준비 단계의 사업으로 특화하고, 희망리본 이수자는 취업성공패키지로 연계하는 방안을 제시한 바 있다. 취업성공패키지는 전체 참여자의 10%를 넘는, 취업능력과 의욕이 낮은 대상자를 제대로 관리하지 못한 문제점을 안고 있다(이병희 외, 2010). 단계별 취업지원경로에서 희망리본은 일반노동시장으로의 취업 목표가 아니라 취업지원 준비단계의 특화된 프로그램으로 운영하는 것이 바람직하다.

한편 참여자의 취업능력 변화에 맞추어 취업능력을 재평가함으로써 취업지원경로와 계획을 적절히 수정해 나가야 한다. 다만, 일반 참여자의 취업지원경로 참여 기간을 명시(예를 들어, 단계별 참여기간을 합하여 최대 1년)하여, 프로그램 반복 참여를 억제할 필요가 있다.

그리고 프로그램 배치에서 관련 기관간의 협력적인 의사결정은 여전히 중요하다. 자활사업 시행 초기에 조건부 수급자의 대다수가 비취업 대상으로 분류되면서 관련 부처와 전달체계간 협력체계 구축에 실패한 경험이 있다. 또한 농어촌지역과 중소도시지역은 고용센터가 제공할 수 있는 전통적인 취업지원서비스의 적합성이 낮다는 점을 고려하여야 한다. 지역자활센터가 지역별로 저소득층을 대상으로 한 서비스 제공에서 상당한 경험과 능력을 축적해 왔다는 점을 고려하면, 지역자활센터를 중요한 자산으로 활용하여야 할 것이다.

3. 취업지원프로그램의 다양화내실화

근로빈곤층의 취업지원서비스 참여는 낮은 수준이다. 1년간 고용서비스를 받은 적이 있는 자의 비중은 근로능력 빈곤층의 5.7%에 그친다. 그나마 자활근로·공동체를 비롯한 재정지원 일자리에 치중되어 왔다. 비취업자의 취업지원서비스 참여율은 전체 빈곤층보다 낮은 4.0%에 그치고 있다.

〈표 6-2〉 근로능력 빈곤층의 1년간 취업지원서비스 참여자 비중(2011)

(단위 : %)

구분	전체	취업	비취업
자활근로·공동체	2.6	4.5	0.6
직접 일자리 제공1)	1.1	1.4	0.8
교육훈련2)	0.9	0.4	1.4
청년 인턴3)	0.1	0.0	0.2
기타	1.0	1.2	0.8
소계	5.7	7.4	4.0

주: 1) 공공근로, 노인 일자리, 사회적기업 육성서비스(사회적 일자리), 지역공동체 일자리사업(희망근로) 포함

2) 실업자 직업훈련, 근로자능력개발훈련 포함

3) 직장체험연수, 청년 인턴십제도 포함

자료 : 한국복지패널, 2011.

비취업 빈곤층의 노동시장 통합을 위해 통합적인 취업지원서비스를 제공하여야 한다. 이를 위해 저소득층을 대상으로 하는 직업훈련, 일 경험, 고용보조금, 취업알선, 일자리 제공 등을 근로빈곤층 취업지원제도의 틀로 재배치할 필요가 있다. 사회서비스나 공공서비스로 제도화할 필요가 있거나 지역의 필요에 따라 운영되는 사업 이외에 근로빈곤층에게 제공되는 일자리사업은 근로빈곤층의 취업지원제도에 포함하여 노동시장 통합에 필요한 경과적 일자리로 전환할 필요가 있다.

한편 취업지원 프로그램은 사례관리에 기초하여 심층상담, 집단상담, 직업훈련, 구직기술훈련, 일경험, 취업알선, 창업 지원 등의 다양한 서비스를 참여자의 욕구와 특성에 맞게 제공되어야 한다. 또한 취업성과를 높이기 위해 개인별 취업지원계획을 수립할 때 다양한 취업지원서비스를 결합하여 제공하는 방안도 검토할 필요가 있다. 이병희(2012)는 취업성공패키지 사업에서 취업능력을 높이는 2단계 프로그램이 3단계의

집중적인 취업알선과 결합하여 제공할 때 취업성고가 높아진다는 분석결과를 제시하고 있다.

한편 직업훈련은 훈련과정을 다양화하고 내실화를 추진하여야 한다. 적합훈련과정의 심사결정에 지역의 훈련 및 인력수요를 반영할 수 있는 장치를 마련하여 지역내 훈련과정을 다양화하고, 국가기간전략직종 훈련에 대한 참여를 확대하는 한편으로 훈련과정 평가를 강화하고 그 결과를 구직자에게 체계적으로 제공함으로써 훈련의 질을 높여야 할 것이다. 훈련 참여는 훈련을 희망하는 자가 아닌 훈련이 필요한 자로 제한할 필요가 있으며, 적절한 훈련과정 선택을 위해 훈련상담을 강화할 필요가 있다. 또한 훈련기관에 대한 지원도 기본금과 성공금(취업, 근속, 임금)으로 나누어 성과 보수를 높음으로써 훈련기관의 취업지원 책무성을 강화해 나가야 할 것이다.

취업의욕과 직장 적응성을 높이기 위한 일 경험 프로그램을 확대할 필요가 있다. 일 경험 프로그램, 청년인턴, 장년인턴 등의 직장체험형 프로그램을 통합하고, 지역내 디딤돌 일자리를 다양하게 발굴할 필요가 있다. 그리고 대안적 일자리로서 사회적 경제를 희망하는 개인에 대하여 협동조합, 자활기업, 사회적 기업 등의 사회적 경제 연계형 일 경험 프로그램을 도입할 필요가 있다. 사회적 경제 지원기관을 지향하는 자활센터, 사회적기업 지원센터 등이 중간 지원조직으로서 역할할 수 있을 것이다.

한편 저소득 실업자는 주거, 교육, 돌봄서비스 등의 다양한 복지 욕구를 가지며, 간병·보육 문제는 취업의 장애요인으로 작용하기도 한다. 고용센터가 바우처를 지급하여 사회서비스를 제공할 수도 있겠으나, 업무의 전문성을 고려하면 지방자치단체와 협력하여 사회서비스를 제공하는 것이 바람직할 것이다.

4. 참여수당과 취업인센티브

생계 부담을 안고 있는 저소득층의 참여 유인을 높이기 위하여 참여수당을 제공할 필요가 있다. 참여수당은 또한 불성실한 참여자에게 감액 또는 지급 중단을 통하여 재취업을 위해 노력할 의무를 부과하는 제재 수단으로서도 활용할 수 있다. 이 때의 참여수당은 최저생활수준을 보장하기 위한 공공부조에서의 보충급여가 아니라 프로그램 참여를 조건으로 하는 수당의 성격을 가진다.

당초에 저소득층 취업성공패키지 사업은 취업지원서비스와 참여수당이 결합되어 제

공되는 제도로 설계되었다. 그러나 도입 과정에서 참여수당이 배제되었고, 2010년에 개인별 취업지원계획 수립시 1단계 실비 3만원과 훈련참여자에 대한 생계유지수당이 도입되었으며, 2011년부터는 1단계에 집단상담 프로그램에 참여하고 개인별 취업지원계획 수립시 20만원을 지급하는 것으로 인상이었다. 그러나 안정적으로 취업을 준비하기에는 낮은 수준이다. 참여수당의 도입에 따라 중도탈락률이 하락하고 있지만 여전히 높은 수준이다(전병유 외, 2012). 이병희 외(2013)에 따르면, 균등화한 가구소득과 빈곤선간의 격차는 전체 임금근로자 평균 임금의 20%인 것으로 나타난다. 이는 월 40만원 정도에 해당한다. 참여 수당은 취업지원 프로그램에 참여하는 개인을 대상으로 지급하는 것이므로, 가구 소득에 따라 차등화할 필요는 없을 것이다.

한편 참여조건부 수당은 외국의 실업부조처럼 참여하는 개인에게 정액으로 지급되어 참여하는 전체 단계에 걸쳐 지원하는 것이 바람직하다. 다만, 단계별 프로그램의 취업 성과를 높이기 위해 차등화할 수는 있을 것이다. 예를 들어 집중적인 취업알선 단계에서는 경과기간에 따라 감액할 경우 취업 유인을 저해하지 않을 것이다.

현행 저소득층 취업성공패키지 사업은 최대 1년간 취업지원서비스를 제공하고 있다. 원칙적으로 1단계는 1개월, 2단계는 6~8개월, 3단계는 2~3개월로 설정되어 있다. 그리고 수당 지급은 1단계 1개월, 2단계 6개월로 최대 7개월간 지급된다. 그러나 취업지원계획에 따라 프로그램 참여가 이루어지고 있다면, 참여수당을 참여기간보다 짧게 지급할 이유는 없다고 생각된다. 국가기간전략직종훈련 참여자에게는 참여 전 기간 동안 훈련참여수당이 지급되고 있기도 하다. 그러나 참여수당을 목적으로 장기 프로그램에 편중될 가능성을 막기 위해, 최대 지원기간이 1년이라면 1년 동안 참여수당을 지급하되, 단계별로 지원기간 상한(예를 들어 1단계 1개월, 2단계 8개월, 3단계 3개월)을 설정할 필요는 있을 것이다. 다만, 집중적인 취업알선에도 불구하고 취업하지 못하였지만, 전담 상담원이 추가적인 지원이 필요하다고 판단하여 취업지원계획을 재수립하는 경우에 대한 규정을 마련할 필요는 있다. 최초 선정일로부터 1년 이내의 범위에서 지원하되, 재수립 이후에는 참여수당을 감액하는 방안을 고려할 수 있다.

한편 취업지원제도가 실질적인 취업으로 이어질 수 있도록 취업인센티브를 도입할 필요가 있다. 생계급여 수급여부와 관계없이 취업지원서비스를 통해 취업에 성공한 경우 일정 기간 동안 취업성과금(employment bonus)을 지급한다. 이는 고용주에게 지급하는 고용보조금과는 달리 대상자에게 직접적인 금전 인센티브를 통해 취업을 장려

하는 제도다.

저소득층 취업성공패키지 사업에서는 취업의욕을 높이고 근속을 유도하는 유인으로 서 취업 1, 3, 6개월 경과시 취업성공수당을 각각 20만원, 30만원, 50만원을 지급하고 있다. 그리고 취업성공수당을 지급하는 일자리 요건으로서, 주 30시간 이상의 일자리 에서 고용보험 적용대상 근로자로 취업한 경우에 한정하며, 최저임금 미만 일자리, 예 산사업으로 시행하는 재정에 의한 일자리 등은 제외하고 있다. 저소득층 취업지원제도 에서의 취업성과금도 이러한 기준을 준용해도 무방할 것이다. 다만, 주 30시간 이상의 일자리로 한정할 필요는 없다. 근로시간 하한보다는 임금수준 하한이 적절할 것이다. 또한 근속을 유인하기에는 6개월이 짧고, 취업성공수당도 2009년 이후 5년 동안 최대 100만원으로 고정되어 있다. 고용유지기간을 12개월로 확대하고 취업성과금도 인상 하여 장기 근속 유인을 강화할 필요가 있다. 다만, 실업급여의 조기재취업수당처럼 조 기에 취업하는 경우를 대상으로 조기취업수당을 지급하는 방안은 신중할 필요가 있다. 저소득층 취업지원제도는 신속한 취업이 아니라 더 나은 일자리로의 취업을 증시하기 때문이다.

제5절 맺음말

외국의 근로빈곤층은 장기실업, 장기수급의 문제를 안고 있다면, 우리는 반복실업, 반복빈곤, 사각지대 문제로 요약할 수 있다. 일을 통해 빈곤을 탈출하기 위해서는 노동 시장에의 질 좋은 통합이 이루어져야 한다.

최근 빈곤정책 개편 논의에 따라 취업지원서비스의 중요성이 강조되고 있다. 그러나 취업지원서비스 참여가 조건 부과가 아닌 자발적인 신청에 이루어지기 때문에 취업지 원서비스가 획기적으로 강화되는 것은 쉽지 않다. 일반 노동시장 참여를 우선한다는 원칙에 합의하고, 취업지원 프로그램 간의 부처간 칸막이를 제거하고 프로그램 단위로 재배치할 수 있는 계기가 마련되었다는 점은 취업지원서비스의 발전적인 개편을 모색 하는데 긍정적으로 작용할 것이다.

일을 통한 빈곤 탈출이 이루어지기 위해서는 사례관리를 기초로 취업지원서비스를 저소득 구직자의 특성과 욕구에 따라 통합적으로 제공하고 소득 지원을 결합하여 지원

할 필요가 있다. 중요한 것은 양질의 취업지원서비스를 제공할 수 있느냐이다. 취업지원서비스의 활성화를 위해 취업능력 평가에 따른 프로그램 배치, 단계적 취업지원 경로에 따른 취업지원서비스의 연계와 조정, 취업지원 프로그램의 다양화와 내실화, 참여수당과 취업인센티브의 제공 등을 제안하였다.

취업지원서비스 인프라와 서비스 공급역량이 부족한 상황에서 프로그램 단위로 전문화된 서비스를 분담하여 제공하기 위해서는 무엇보다 고용센터와 지방자치단체간 협력체계의 구축이 필요하다. 특히 취업능력평가와 프로그램 배치에서 지역의 여건과 역량을 감안하여 협력적인 의사결정은 중요하다. 이를 위해 지역별로 다양한 시범사업을 추진하고 사례조정회의를 활성화할 필요가 있다.

통합형 취업지원서비스가 기능하기 위해서는 심층상담을 통해 취업지원계획을 수립하고 참여기간 동안 사례관리를 해야 한다. 그러나 공공서비스 인프라가 취약한 상태에서는 서비스의 질을 담보하기 어렵다. 민간 위탁기관에 대한 의존도 한계가 있다. 차별화되고 전문화된 서비스를 활용하기 위해 민간 위탁기관을 이용하는 것이 아니라 공공기관이 해야 할 일을 민간 위탁기관이 대신하는 것에 불과하기 때문이다. 공공 취업지원서비스의 확충이 선결되어야 할 것이다.



제3부 취업지원 활성화 방안



제7장 취업연계 프로그램 개편

제1절 논의의 배경

제2절 취업연계 복지사업의 최근 동향

제3절 취업연계 복지사업의 주요 쟁점

제4절 취업연계 복지사업의 개선 방향

제1절 논의의 배경

복지 수혜계층에게 일방적인 현금이나 현물의 지급이라는 보조 형태에서 한걸음 더 나아가, 고용을 통한 경제적 자립을 추구하고자 하는 시도가 그 동안 세계 각국에서 이루어져 왔다. 우리나라에서도 “생산적 복지”의 정책 목표 하에 2000년대 초반에 기초생활보장법과 연계되어 자활사업이 도입되었다. 1996년말에 자활사업이 시작되어, 2000년 기초생활보장법의 도입과 더불어, 전국적인 사업으로 확대되었다. 자활사업은 근로빈곤층 지원사업의 모태 역할을 수행하여왔다. 최근에 도입된 마이크로 크레딧, 자산형성지원사업, 근로장려세제, 사회적 기업 그리고 사회적 협동조합의 모태라고 부를 수도 있을 것이다.

그동안 자활사업은 근로능력이 있지만 미약한 취약계층을 대상으로 자활사업 참여의 의무를 부과하여, 근로의 기회와 공동 사업 참여의 기회를 제공하는 성과를 거두었다. 그러나 한편에서는 자활사업의 성과부진에 대한 비판이 지속되어 왔다. 자활사업의 추진 방식과 자활사업의 성과에 대한 회의론이 제기되어왔다. 자활사업의 추진 방식과 관련하여서는, 각 지역에 자활센터를 지정하고 지방자치단체에서 사업대상자를 배정하여 주는 체제로 운영되는 것에 대한 비판이다. 이러한 사업 추진 방식의 문제점은, 각 지역 자활센터가 민간 기구임에도 불구하고, 실질적인 성과관리체제와 경쟁이 존재하지 않는 환경에서 지역별 독점체제로 운영된다는 것이다.

이러한 사업방식에 대한 비판은, 자활사업의 성과에 대한 회의론과 연계되어 있다. 자활사업의 성과가 생산적 복지의 정신에 부합하게 창출되었으면, 사업 추진 방식에 대한 비판도 미약하였을 것이다. 그러나 자활사업의 성과를 생산적 복지의 관점 다시 말해, 사업 참여자의 경제적 자립이라는 관점에서 보았을 때, 긍정적인 판단을 하기 힘들다. 탈수급율이라는 성과지표로 판단한다면, 10년 이상의 사업 추진에도 불구하고, 의미 있는 성과를 창출하고 있다고 판단하기 어렵다.¹³⁾

자활사업 종사자들 사이에서는, 사업의 목표가 참여자들의 탈수급이 아니라, 자활사

업 참여를 통해 공동체적 생활양식을 영위하고 자신감 회복 및 가정 회복 등을 달성하는 데에 있다는 인식이 강하다. 이러한 주장에도 어느 정도 정당성이 있다. 왜냐하면 기초생활보장제도 자체가, 기초수급자들의 탈수급을 촉진하는 유인체계를 가지고 있지 못하며,¹⁴⁾ 자활사업도 시장에서의 취업을 통한 경제적 자립에 초점을 두고 있다기 보다는 자체적인 사업단 운영을 통해 경제적 성과를 창출하는 데에 초점을 두고 운영되어 왔기 때문이다.¹⁵⁾ 다시 말해 자활사업 자체가 경제적 자립에 목표를 두고 운영되어 온 것이 아니라는 것이다. 이런 상황을 고려한다면, 명목적으로는 생산적 복지를 표방한 제도가 2000년부터 우리나라에 본격적으로 도입되었다고 볼 수 있지만, 실질적으로는 생산적 복지를 뒷받침할 만한 제도나 사업이 운영된 적은 없다고 볼 수 있다.

2000년대 후반부터 생산적 복지와 관련되어 새로운 변화가 나타났다. 취약계층 중심의 자활사업을 책임지고 있는 보건복지부는 기존 자활사업에 대한 외부 비판에 대응하여, 새로운 형태의 사업을 시범사업으로 추진하게 된다. 사업의 초점을 취창업을 통한 경제적 자립으로 명확히 하고, 사업 수행기관과의 성과계약을 통하여 정책목표에 부합하는 명시적인 유인을 제공하는 방식의 사업을 시범사업으로 추진하게 된다. 사전에 조율이 된 것은 아니지만, 고용노동부에서도 동일한 시기에, 취약계층의 고용지원 사업에 대한 투자를 강화하게 된다. 투자 강화 방식은, 사업 참여자에게 참여 및 취업 성공 관련 인센티브를 제공하는 것이었다. 전자의 사업이 희망리본 사업이고, 후자의 사업이 취업성공패키지 사업이다. 이러한 동시적인 사업의 추진은, 우리나라 내부에서 취약계층에 대한 복지사업으로서, 취업연계 사업 방식의 필요성이 무르익고 있었다는 것을 보여주는 것이라고 판단된다.

새로운 정부에서도 생산적 복지와 취업연계 복지사업이 국정과제의 하나로 대두되고 있다. 2000년대 후반부터 우리나라에서도 자생적으로 취업연계 복지사업이 새로운 정책 영역으로 부각되고 있었으므로, 최근 동향을 분석하여 정책적 쟁점과 향후 과제

13) 데이터의 한계로, 정확한 취업률이나 탈수급율을 제시하기는 어려우나, 취창업율은 20%미만, 탈수급율은 10% 미만의 한자리수라고 추정되고 있다.

14) 기초생활보장제도를 통하여 지급되는 수급 혜택 구조가, 탈수급 하는 순간 생계급여 뿐 아니라 다른 제반 급여를 모두 상실하게 되는 형태로 설정되어 있기 때문에, 탈수급 유인이 미약하다고 지적되어 왔다. 새로운 정부의 등장과 더불어, 보건복지부는 이러한 수급 구조를 개선할 것임을 대통령에게 보고한 바 있다.

15) 자활사업단이 경제적 성과에 초점을 두고 운영되어 왔는지에 대해서도 논란의 여지가 있다. 실제 자활센터의 성과평가에 있어서, 자활사업단의 수자로 평가가 이루어졌지, 자활사업단의 경제적 자립을 기준으로 평가가 이루어지지 않았다.

를 도출하는 것은 의미 있는 작업이라고 판단된다. 본 원고에서는 우리나라의 최근 취업연계 복지사업의 최근 동향을 소개하면서, 취업연계 복지사업의 주요 쟁점과 정책과제에 대해 논하고자 한다.

제2절 취업연계 복지사업의 최근 동향

2000년대 후반부터 추진되고 있는 취업연계 복지사업으로서, 희망리본 사업과 취업성공패키지 사업을 꼽을 수 있다. 희망리본 사업은, 기존의 자활사업의 개선을 위해 시범사업으로 추진된 사업이며, 취업성공패키지 사업은 기존의 고용지원사업을 취약계층에게 초점을 둔 사업으로 개선하여 추진한 사업이다. 두 사업 모두 2009년부터 시범사업으로 추진되었다. 희망리본 사업은 기존 기초수급자 중심의 복지사업에 고용을 통한 경제적 자립이라는 목표를 명시적으로 도입하였다는 점에서, 취업연계 복지사업의 새로운 추진이라는 의미를 가지고 있다. 반면, 취업성공패키지 사업은, 기존의 취업연계 사업의 초점을 취업취약계층에 두고 강화하였다는 의미를 가지고 있다.

각 국에서 시도된 취업연계 복지의 강화는 다양한 변화를 수반하고 있는 반면에, 우리나라의 취업연계 복지는 가능한 다양한 변화 중 일부분을 채용하여 추진되어 왔다는 특징을 가지고 있다. 예를 들어, 2000년 초반부터 추진된 기초생활보장법과 자활사업은, 근로능력이 있는 수급자에게 자활사업 참여의무를 부과하였다는 점에서 근로와 복지의 연계라는 변화를 가져왔다. 그러나 기초생활보장법 자체에는, 수급자들이 경제적으로 자립하도록 하는 유인이 제대로 담기지 않음으로 인해, 생산적 복지의 근본적 틀 자체가 제대로 설정되지 않은 한계를 가지게 되었다.

2000년대 후반부터 추진된 희망리본 사업의 경우도, 서비스 제공자에게는 취업 및 경제적 자립과 명시적으로 연계된 성과계약을 제공함으로써, 취업연계 복지 또는 생산적 복지의 정책 목표를 담고 있다. 그러나 사업 참여자들의 경제적 자립을 위한 유인체계의 변화를 담고 있지 못한 한계를 여전히 안고 추진되었다.

지금부터는 희망리본 사업과 취업성공패키지 사업의 최근 현황과 성과에 대해 살펴보자. 희망리본 사업은 기존의 자활사업의 한계를 극복하고자 추진된 배경을 가지고 있으며, 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 사업의 목표가 적극적인 취업을 통한 경제적

자립에 있음을 명시화하였다. 서비스 제공자를 공모를 통하여 선정함으로써, 취업연계 복지사업 서비스를 하나의 시장으로 육성하고자 하였다. 서비스 제공자와는 성과계약을 체결하여, 서비스 제공 성과와 경제적 유인을 명시적으로 연계시켰다. 희망리본 사업은 2009년부터 시범사업으로 추진되었으며, 사업 대상은 기존의 자활사업 참여 대상 수급자와 본인의 희망에 따른 차상위 계층까지도 포함하였다. 2011년 현재, 누적 참여자 7,200명 중에 수급자 비율이 81.4%이다. 희망리본사업이 차상위 계층으로 사업대상을 확대하기는 하였으나, 수급자가 주 사업 대상자임을 보여준다.¹⁶⁾

취업성공패키지 사업은, 고용알선 및 연계 사업의 주무 부처인 고용노동부가 기존에 소홀히 했던, 근로빈곤층에 대한 취업서비스를 강화를 위해, 2009년부터 시범사업으로 추진한 사업이다. 처음에는 차차상위계층 및 조건부 수급자 대상으로 출발하였으나, 2010년 이후부터는 다양한 취약계층을 포함하게 되어, 사업 대상자의 이질성이 증가하였다. 그 결과, 취업취약계층에 대한 통합적인 고용서비스를 표방하게 되었다. 취업성공 패키지 사업의 초기에는, 사업참여자들에게 참여 및 취업성공 수당을 제공하는 형태로 출발하였으나, 현재는 사업 수행기관에 대한 유인도 동시에 포함하고 있다. 2011년 현재, 누적 참여자 63,728명 중 수급자가 11.3%를 차지하고 있다. 취업성공 패키지 사업이 수급자에게로 서비스가 확대되기는 하였지만, 차상위와 차차상위 계층이 주 사업대상자 집단임을 알 수 있다.

〈표 7-1〉은 자활사업, 희망리본 사업(수급자만 포함한 실적) 그리고 취업성공패키지(수급자만 포함한 실적) 사업의 성과를 비교하고 있다. 2009년에는 기존의 자활사업들의 취업률과 탈수급율이 13.7%, 7.7%이다. 반면에, 취업성공패키지의 경우, 30.0%, 6.1%, 희망리본사업의 경우, 45.4%, 11.7%에 이르고 있다. 취업률에 있어서는 2-3배 차이가 발생하고 있으며, 탈수급율은 희망리본 사업의 경우, 10%대를 넘어서는 성과를 보이고 있다.

16) 이 부분이 중요한 이유는, 복지부와 고용부 사업 간의 사업대상 집단의 중복문제와 관련이 있기 때문이다. 희망리본사업과 취업성공패키지 사업 대상자 집단은 중복되는 측면이 존재하지만, 실제 사업 수행과정에서는 중복 참여에 대한 모니터링이 이루어졌다.

〈표 7-1〉 자활사업의 취업 성과 및 탈수급 성과

구분		참여자	취업성과		탈수급자	
			취업자	취업률		
2009	전체	30,683	5,198	16.9	2,383	7.7
	취업연계_소개	4,594	1,617	35.2	368	8.0
	취성패	3,047	915	30.0	187	6.1
	희망리본	1,547	702	45.4	181	11.7
	기타 자활사업	26,089	3,581	13.7	2,015	7.7
2010	전체	30,898	6,102	19.7	2,795	9.0
	취업연계_소개	5,079	2,035	40.1	929	18.3
	취성패	2,480	835	33.7	337	13.6
	희망리본	2,599	1,200	46.2	592	22.8
	기타 자활사업	25,819	4,067	15.8	1,866	7.2

주: 실적치는 실적 파악기준이나 시점에 따라, 차이가 날 수 있으나, 사업 간의 실적 차이와 추세를 개략적으로 파악하는 데에는 문제가 없다고 판단됨.

자료: 노대명 (2012) 「희망리본 시범사업과 자활사업 연계방안」, 희망리본사업의 본사업화 방안, 보건복지부·조세연구원 공청회 자료에서 재인용.

이러한 성과의 차이는, 시범사업 2차연도인 2010년에 더욱 두드러지게 된다. 기존 자활사업들의 취업률은 15.8%, 탈수급율은 7.2%로 파악되고 있다. 반면에, 취업성공 패키지 사업의 경우, 33.7%, 13.6%에 이른다. 희망리본 사업은, 46.2%, 22.8%에 이른다. 시범사업 2차연도의 성과가 두드러지게 개선되고 있음을 볼 수 있다. 취업률에 있어서는 기존 자활사업과의 차이가 여전히 2-3배에 이르고, 탈수급율도 2-3배 차이에 이르고 있다. 특히 희망리본 사업의 성과가 더욱 두드러진다.

이러한 성과의 차이에 대해 다양한 해석이 있을 수 있다. 사업의 성과에 대한 회의론 으로서는, (1) 사업 참여자의 취업능력의 차이가 있다, (2) 사업의 초점 자체가 다르다, (3) 사업에 소요된 비용이 다르다 등이 있을 수 있다. 먼저 사업 참여자의 취업능력이 다르다는 주장은 어느 정도 근거가 있을 수 있으나, 현격한 성과 차이를 설명하기에는 부족하다. 희망리본 사업의 평가 결과¹⁷⁾를 보면, 조건부 수급자, 조건부과 제외자 등의 비율이, 현행 자활사업과 크게 다르지 않다는 통계가 있다.

사업의 초점 자체가 다르다는 주장도 일부 근거가 있으나, 역시 사업의 성과 차이를 모두 설명하기에는 부족하다. 기존 희망리본 사업 평가 결과는, 데이터의 한계가 있긴

17) 한국조세연구원과 보건복지부 중앙자활센터에서 2009년부터 2012년까지 희망리본 시범사업의 성과에 대한 모니터링과 평가를 수행하였으며, 매년 평가 보고서를 발간하였다.

하지만, 자활사업 중 경제적 자립의 초점이 분명한 시장진입형 사업보다 희망리본 사업의 성과가 높다는 것을 시사적으로 보여주고 있다. 그리고 취업률에 있어서의 차이는, 사업 초점의 차이로 설명이 가능한 부분이 클 수 있지만, 탈수급율의 차이는 사업의 초점 차이로 설명하기 어렵다.¹⁸⁾ 왜냐하면 언급된 모든 사업의 궁극적인 정책 목표는, 사업 참여자들의 경제적 자립이기 때문이다. 만약 정책목표를 사업 참여자들의 경제적 자립으로 설정한다면, 취업연계 사업이 기존의 자활기업이나 공동체 창출 방식보다는 효과적이라는 것을 보여주는 결과라고 판단된다.¹⁹⁾

사업에 소요된 비용의 크기가 다르다는 주장도 일부 근거는 있으나, 종합적인 비용을 고려한다면, 새로운 취업연계 사업들의 비용이 현격하게 크다고 판단하기는 어렵다. 자활근로사업의 임금 중 일부가 생계급여를 상쇄한다는 점을 고려하여, 이 부분을 제거할 경우, 자활근로사업의 1인당 연간 투입비용(2011년 기준)²⁰⁾은 약 267만원이다. 그리고 희망리본 사업은 약 358만원으로 추정된다. 그러나 취업률과 탈수급률의 향상에 따른 기초생활보장법에 의한 급여 절감분을 고려한다면, 희망리본 사업이 재정적으로 더욱 비싼 사업이라고 판단하기는 어렵다.²¹⁾

이상에서 살펴본 바에 의하면, 2009년부터 추진된 취업연계 사업들의 성과가 기존의 자활사업 보다는 높으며, 그 이유를 사업 참여자의 차이, 사업의 초점의 차이, 사업 비용의 차이 등으로 설명하기는 어렵다고 판단된다. 사업 초점의 명확화, 성과 창출과 연계된 명시적인 성과계약, 사업 수행기관들의 서비스 질 향상 등을 통해, 성과가 창출

18) 자활사업의 경우는, 정규 노동시장에서의 취업 보다는, 자활공동체를 통한 창업이라는 수단이 정책수단으로 채택되었다고 볼 수 있으며, 희망리본이나 취업성공패키지 사업의 경우는, 취업이라는 정책 수단을 채택한 경우라고 볼 수 있다. 그러므로 취업률의 차이가 발생하는 것은 당연하다고 볼 여지가 있다.

19) 경제적 자립 효과를 보다 종합적으로 판단하기 위해서는 단기적인 효과 뿐 아니라, 중장기적인 효과도 동시에 고려되어야 할 것이다. 현재 시점에서 사업의 성과를 본다면, 적어도 단기적으로는 취업연계 사업이 효과적이라는 점은 분명한 것으로 판단된다. 희망리본사업이나 취업성공패키지 사업의 중장기적 성과를 판단하기는 이른 시점이기 때문에, 중장기적은 성과 비교는 어렵다. 다만, 기존 자활사업의 경우, 중장기적으로도 대외적으로 보여줄 만한 성과를 창출하고 있지는 못하다는 한계를 가지고 있다.

20) 노대명(2012), 「희망리본 시범사업과 자활사업 연계방안」, 희망리본사업의 본사업화 방안, 보건복지부·조세연구원 공청회 자료에서 인용.

21) 취업성공패키지 사업의 1인당 비용은 기존 자활사업과 희망리본 사업의 중간에 위치하고 있다고 추정된다. 취업성공 패키지 사업의 경우, 사례관리자 1인이 연간 100명에게 서비스를 제공한다는 기준으로 예산이 책정되고, 희망리본사업의 경우는, 연간 40-50명에게 서비스를 제공한다는 기준으로 운영되고 있다. 그러므로 단기적인 사업 성과의 차이와 더불어, 중장기적인 성과 차이 가능성까지 고려한다면, 희망리본 사업이 취업성공패키지 사업보다 재정적으로 지나치게 비싸다고 주장하기는 어렵다. 참고로, 2013년 본 사업화 때부터는, 희망리본 사업이 사업 수행기관에게 제공하는 경제적 유인의 크기가 더욱 감소하였다.

된 것으로 볼 수 있다. 정책 환경의 뚜렷한 변화 없이도, 이러한 성과가 창출되었다는 것은 주목할 만한 성과이다. 기초생활보장법에 의한 급여구조가 탈수급을 유인하지 못하도록 설정되어 있음에도 불구하고, 사업 추진 방식의 변화만으로도 이러한 성과를 거두었다는 것은 의미 있다고 판단된다.²²⁾

제3절 취업연계 복지사업의 주요 쟁점

1. 범정부 차원에서의 취업연계 복지사업의 효율적 사업추진체계 마련

최근에 추진된 취업연계 복지사업이 주목할 만한 성과를 거두었으나, 해결해야 할 몇 가지 정책적 쟁점이 남아있다. 여기서는, 시범사업의 성과를 지속시키고, 사업 추진 체계를 보다 효율적으로 개선하기 위한 쟁점들에 대해 살펴보기로 하자.

이러한 정책적 쟁점을 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 범정부 관점에서, 무엇이 취업연계 복지사업의 효율적인 사업추진 체계인지에 대한 점검이 필요하다. 둘째, 무엇이 취업연계 복지사업의 적절한 운영 모형인지에 대한 판단과 이를 뒷받침하기 위해 필요한 조건들이 무엇인지를 식별하고 준비하는 작업이 필요하다.

첫 번째 쟁점과 관련되어서는, 크게 두 가지 문제가 있다. 취업연계 복지사업을 추진하는 부처 간의 협업 또는 역할 조정 문제와 기존 자활사업과의 관계 설정 문제이다. 취업연계 복지사업을 최근에 추진한 부처는 보건복지부와 고용노동부가 있다. 그리고 좀 더 범위를 확대하면, 추가적으로 여성가족부, 통일부 등은 부처의 정책 대상에게 취업관련 지원서비스를 제공하고 있다. 이렇게 유사한 사업을 다수의 부처가 추진하는 현상은, 정책 대상을 기준으로 부처의 역할을 정할 것인지, 정책 수단을 중심으로 부처의 역할을 정할 것인지를 문제와 연계되어 있다.

일단 논의의 범위를 좁히기 위해, 보건복지부와 고용노동부 간의 관계에 집중하여 보자. 보건복지부는 기본적으로 취약계층을 위한 복지사업을 담당하는 조직이고, 고용노동부는 노동관련 정책과 고용지원 사업을 담당하는 조직이다. 희망리본 사업은, 취

22) 보건복지부에서는 탈수급을 유도할 수 있도록 급여구조를 개편하는 작업을 연내에 추진하겠다고 보고하였다.

약계층에게 수혜적인 복지를 제공하는 데에서 진일보하여, 정상적인 취업을 통한 경제적 자립을 추구하자는 목적으로 도입된 사업이다. 한편, 취업성공패키지 사업은, 근로빈곤층에 대한 고용지원사업을 확충하기 위한 목적으로 도입하여, 최근에는 모든 계층을 아우르는 종합적인 고용지원사업을 표방하고 있다. 이렇게 두 부처가 유사한 정책목표와 사업수단을 채택함으로써, 사업 간의 유사 중복의 문제가 부각되게 되었다. 이러한 문제는, 빈곤층이나 취약계층이라는 정책 대상의 경제적 자립이라는 궁극적인 정책목표 달성을 위한 사업 수단으로서, 전통적인 복지 사업이 아니라, 고용이라는 수단을 새로이 적극적으로 도입하는 과정에서 생기는 문제이다.

2000년에 자활사업을 도입하면서, 유사한 문제가 발생한 적이 있다. 그 때는, 조건부 수급자의 자활역량평가 점수를 기준으로, 점수가 높은 고용지원 정책 대상은 고용노동부가 담당하고, 자활역량 점수가 낮은 정책 대상은 근로유지나, 자활공동체를 통한 창업 등에 초점을 두고, 보건복지부가 담당하는 형태로 두 부처 간의 역할이 정립되었다. 그리고 고용노동부의 서비스는 고용지원센터, 보건복지부의 서비스는 지역자활센터를 통해 이루어졌다. 두 부처 모두 이러한 사업 수행기관들에게 명시적인 유인을 강하게 제공하지는 않는 형태로 사업을 추진하였다. 이러한 사업 추진과정에서, 논란의 여지는 있지만, 고용노동부는 자활사업 대상자에게 초점을 맞춘 고용지원 서비스에 대한 투자가 미흡하였다고 판단된다. 반면, 보건복지부는 경제적 자립자체를 정책목표로 적극적으로 추진하지 않고, 개별 지역자활센터들은 일종의 준정부기관화 되어, 적극적인 사업추진 동력을 잃어가는 현상을 보이게 되었다.

이러한 현상을 타개하기 위해, 고용노동부는 기존 자활사업 대상자 뿐 아니라, 모든 자활사업 대상자를 아우르고 차차상위계층을 포함한, 광범위한 취업지원사업으로 취업성공패키지 사업을 도입하게 된다. 그리고 보건복지부는 동일한 시기에, 보건복지부 소관의 자활사업의 정책수단으로 취업지원사업을 적극적으로 활용하는 희망리본 사업을 추진하게 된다.

10여년이 지난 시점에서, 10년 전에 확정되었던 두 부처 간의 역할 분담이 근본적으로 흔들리는 상황이 연출된 것이다. 취업지원이라는 정책 수단의 부처 간 분담이 허물어졌고, 정책 대상 구분도 허물어진 결과를 초래하였다. 이것은 고의적인 부처들의 영역확장의 결과라기보다는, 기존 사업 추진과정에서 평가와 반성의 결과로 나타난 변화라고 판단된다. 그리고 이러한 현 상황에 대한 대응책 마련이 필요하다고 인식되고 있

다.23) 대응책 마련은 필요하지만, 이러한 현상이 초래된 원인에 대한 근본적이 처방이 없이는, 다른 문제를 야기하거나, 기존 문제를 해결하지 못할 가능성이 높다. 그러므로 이러한 변화과정에서 배울 수 있는 부분은 무엇인지 점검해 볼 필요가 있다.

이러한 과정에서 도출된 가장 중요한 정책적 시사점은 다음과 같다. 자활역량 또는 취업역량 평가를 기준으로 사업 대상자를 구분한다는 것이 용이하지 않다는 것이다. 다시 말해, 취업역량 평가를 기준으로, 대상자에게 적용해야 할 사업수단을 사전적으로 구분한다는 것이 쉽지는 않다는 것이다. 최근에 추진된 취업연계 복지사업이 보여주는 것은, 취업가능성이 낮다고 판단했던 대상자들에게도 적절한 사례관리와 취업지원서비스가 제공되면, 경제적 자립을 향한 성과가 제고될 수 있다는 것이다.

취업난이도나 취업 가능성을 사전적으로 판단하는 것이 용이하지 않다는 것은, 다른 나라의 경험에서도 찾아볼 수 있다. 호주나 네덜란드에서는, 고용지원 복지사업 도입 초기에, 취업난이도를 평가하기 위해, 데이터 분석을 통해 상당히 정교하게 대상자 유형을 구분했지만, 사후적으로 이러한 기준들의 정확성에 대한 의문이 제기되었다. 그 결과로 이러한 취업난이도 평가 방식을 간소화시켰다.24)

우리나라의 경우에는 자활역량 평가를 위한 인프라 구축도 미비했으며, 지방자치단체 실무자가 최종적인 판정을 하는 형태로 평가가 이루어져서, 평가의 신뢰성에 대해 의문이 지속적으로 제기되어 왔다. 더욱 문제가 된 것은, 취업지원 서비스 적용 가능성을 사전적으로 판단하기 위한 수단으로 활용했다는 것이다. 그리고 이에 근거해서 부처별로 사업 대상자를 분류했다는 것이다. 양 사업 간의 조정안 도출에 있어서 중요한 점은, 취업역량에 대한 평가를 기준으로, 사업 수단을 제한하는 것은 삼가야 한다는 것이다. 현재 양 사업의 장점은, 특정 개인에게 서비스를 제공할 때, 사전적으로 취업가능성을 판단하지 않고 사례관리와 통합해서 취업지원서비스를 제공한다는 것이다. 다시 말해, 개인이 받을 수 있는 서비스 종류의 유연성이 확보되는 것이 중요하다는 것이다. 만약 사업 수단을 중심으로, 두 사업을 구분하게 되면, 과거의 오류를 다시 범하는 것이라고 판단된다. 현재 두 사업 간의 관계 설정 또는 조정관련 논의가 진행되고 있

23) 새로운 정부에서도 대표적인 부처가 협업이 되지 않아 유사중복이 나타난 사례로, 희망리본사업과 취업성공패키지 사업이 언급되었으며, 현재 양 사업 간의 역할구분 또는 통폐합논의가 이루어지고 있다.

24) 호주나 네덜란드의 취업난이도 평가는, 성과계약에 반영하기 위한 것이지, 사업 대상에게 적용할 사업수단을 제한하기 위한 수단은 아니다.

다. 기본 접근 방식은 사전에 사업대상자의 취업능력을 판단하여, 다른 종류의 취업지원 프로그램에 연결시킨다는 것이다. 이 부분에 대해서는 정책 방향에서 보다 상세히 논하고자 한다.

다음 쟁점으로는, 기존 자활사업과 희망리본 사업 간의 관계 설정 문제이다. 희망리본 사업을 기존 자활사업을 대체해나가는 사업모형으로 설정할 것인지, 아니면 기존 자활사업과 병존하는 병렬적 모형으로 설정할 것인지가 쟁점이다.

희망리본 사업은 기존 자활사업의 한계를 극복하고자 새롭게 추진한 배경을 가지고 있다. 시범사업의 초기에는 부산과 경기도와 같이 비교적 일자리가 풍부할 수 있는 도시와 수도권 지역에서 사업이 추진되었다. 그러나 후반기에 가면서는, 전남과 강원지역과 같이 도시 지역이 아닌 곳에도 시범사업이 추진되었고, 작지 않은 성과를 거두었다. 이러한 시범사업의 성과만을 기준으로 판단한다면, 희망리본 사업이 도시형 사업에 국한되지 않고, 일반적인 광역 자치단체 단위에서도 추진될 수 있다고 판단된다. 실제 2013년부터 시작된 본 사업에서는, 전국의 광역자치단체를 대상으로 확대되어 추진 중이다.

이상과 같이, 희망리본 사업이 취업지원 사업이긴 하지만, 도시지역에 국한된 사업이 아니기 때문에, 기존 자활사업과의 관계 설정이 더욱 중요하다. 기존 자활사업 대상자 가운데, 취업여건이나 능력이 되는 대상자에게 초점을 두는 병렬적인 사업으로 추진할 것인지, 기존 자활사업을 근본적으로 대체해 나가는 모형을 볼 것인지가 쟁점이 될 수 있다. 특히 취업성공패키지 사업과의 중복을 피하기 위해, 희망리본 사업대상자를 기초수급자 중심으로 국한한다면, 사업 대상자 수 자체가 제한되어, 사업의 지속성 자체가 문제가 될 여지가 있으며, 기존 자활사업과 사업 대상자를 놓고 경쟁이 발생할 수 있다.

그러나 이 문제는 단기적으로는 크게 부각되지 않을 수 있고, 점진적으로 자연스럽게 자활사업과 희망리본 사업과의 관계가 변화해 나갈 가능성도 있다. 희망리본 사업이 확대되어 나가면서, 자연스럽게 기존 자활사업 대상자들의 일정 비율이 희망리본 사업으로 이전되어 나가는 과정이 전개될 가능성이 높기 때문이다. 보건복지부에서는, 희망리본 사업을, 자활사업의 새로운 메뉴로서 자리매김하는 방식을 추진 중이다. 기존 자활사업 대상자를 중심으로, 개인의 희망과 취업능력을 고려하여, 희망리본 사업에 사업 대상자를 배정한다는 것이다. 확대된 희망리본 사업의 성과와 기존 자활사업

의 성과를 지속적으로 모니터링하고 평가하면서, 양 사업 간의 관계를 지속적으로 조정해 나가는 것이 바람직하다고 판단된다.

2. 성과중심의 취업연계 복시사업의 주요 쟁점

지금까지는 유사한 정책목표를 가진 취업성공패키지 사업과 자활사업 및 희망리본 사업 간의 조정문제와 관련된 쟁점을 논의하였다. 여기부터는 최근 취업연계 복지사업의 중요한 특징인, 성과계약에 기반을 둔 사업 모형과 관련된 쟁점에 대해 논하고자 한다. 성과계약형 사업을 추진하기 위해서 다루어야 하는 쟁점이 다양하지만, 본 원고에서는 중요한 몇 가지 문제만 논하고자 한다. 첫째는, 사업수행기관의 전략적 행동을 억제 또는 적절하게 활용해야 한다. 둘째, 성과계약에 있어서 민간사업자와 정부와의 위험분담이 적절하게 이루어져야 한다. 셋째, 서비스 제공자에게 적절한 유효경쟁 여건이 제공되어야 한다. 넷째, 성과계약 방식의 사업을 추진하기 위해서는 상기의 쟁점을 적절하게 다루는 것이 중요하며, 이를 위해서는 정부의 계약관리 와 모니터링 및 평가역량이 확보되어야 한다.

취업연계 복지사업에 있어서 성과계약을 활용하기 위해서는, 성과계약 구조에 따른 사업 수행기관의 전략적 행동에 대한 대책이 필요하다. 취업연계 복지사업에서 관찰될 수 있는 사업수행기관의 전략적 행동은 크게 두 가지가 있을 수 있다. 첫째, 성과를 창출하기에 유리한 사업대상자를 선별하는 행동을 할 수 있다. Creaming이라고 불리는 행동이다. 취업 가능성이 높은 사업대상자를 선별하여 사업에 참여시키는 행위이다. 이러한 전략적 행위는, 사업 수행기관이 사업 대상자를 선택할 수 있는 권한이 있을 경우 발생할 수 있다. 희망리본 시범사업에서는 지자체에서 사업대상자를 발굴하여, 사업수행기관에 배정하는 방식으로 사업이 추진되었다. 사업 수행기관에는 사업대상자 선정 권한이 없었기 때문에, creaming이라는 전략적 행위의 발생 가능성이 거의 없었다. 다만, 지자체가 해당 지역에서의 희망리본 사업 성공에 이해관계가 있다면, creaming이 발생할 가능성이 있다고 볼 수 있다. 시범사업 기간 동안의 평가 결과를 보면, 실제 지자체가 직접 사업 운영에 적극적으로 개입하는 지역에서의 사업 대상자 구성이 다른 지역보다 어느 정도 양호하다는 것을 발견할 수 있다. 그러나 그 차이가 눈에 띄게 큰 것은 아니었다. 그 이유는 시범사업이었기 때문일 수 있다. 시범사업기간

동안에는 사업수행기관이나 지자체가 사업 대상자 선택을 지나치게 전략적으로 하기가 부담스러웠을 수 있다.

두 번째 형태의 전략적 행동은, parking이라고 불리는 행위이다. 사업 참여자 중에서 취업 가능성이 높은 참여자에게 서비스를 집중하고, 취업난이도가 높은 참여자에게는 최소한의 서비스만 제공하는 행위이다. 희망리본 사업의 시범사업 평가 결과에 따르면, 이러한 parking이 광범위하고 뚜렷하게 관찰된 것은 아니지만, 일부 지역에서는 어느 정도 이러한 현상이 관찰되었다. 사업수행기관이 parking을 하는 것이 무조건 나쁘다고 보기는 어렵다. 불경기에는, 취업난이도가 낮은 대상자부터 빨리 취업시키는 것이 바람직할 수도 있기 때문이다. 반면에 호황기에는, 정부가 보조를 하면서 까지 취업난이도가 낮은 참여자를 취업시킬 필요는 없으므로, 취업난이도가 높은 참여자에게 서비스가 제대로 이루어지고 성과를 창출하도록 유도할 필요가 있다.

이러한 전략적 행위를 완화시키는 방안은 여러 가지가 있을 수 있다. <표 7-2>는 그 방안들을 요약하고 있다. 취업연계 복지사업의 성과계약 자체에 취업난이도를 반영하는 것이 중요한 대처 방안 중의 하나이다. 이를 위해서는 사업 참여자의 취업난이도를 판별해서, 그 취업난이도에 따라 성과급의 크기에 차이를 두는 방안 마련이 필요하다.

둘째, 성과계약에 있어서 정부와 민간 사이의 위험분담 문제를 명시적으로 다룰 필요가 있다. 위험의 주된 요소는, 지역의 경제적 상황과 사업 참여 인원 수의 변화이다. 희망리본 사업의 경우는, 사업참여 인원 수는 지자체가 보장해 주었고, 지역의 경제적 상황의 변화 가능성을 성과계약에 담지는 않았다. 그러나 본 사업을 추진하게 되면, 지속적으로 사업 인원 수를 지자체가 보장해 주기는 어려울 수 있다. 그리고 경기변동에 따라 취업난이도가 달라지므로, 이 부분을 명시적으로 계약에 담을 필요성이 있을 수도 있다. 이 두 가지 쟁점은, 우리나라에서는 아직까지는 가시화 되지는 않고 있다. 그 이유는, 시범사업에서는 기대 이상의 성과가 창출되어, 민간 사업 수행기관의 입장에서, 문제제기를 할 필요가 없었기 때문이다.

본 사업이 진행되면서, 사업의 수익성이 저하되기 시작하면, 이러한 문제가 쟁점으로 부각될 가능성이 있다. 위험 요소를 성과계약에 반영하는 방식은 크게 두 가지이다. 위험요소가 일정 범위를 벗어날 경우, 성과계약의 주요 변수(parameter)가 변하도록 사전적으로 명시하는 방식과, 사후적으로 재협상이 가능하도록 성과계약에 포함하는 경우이다.

셋째, 사업수행기관 간의 유효경쟁 유지는 사업의 효과성 유지와 확보를 위한 중요한 관건이다. 서비스 제공의 성격상, 해당 지역 상황에 대한 지식(local knowledge)이 사업의 성과에 큰 영향을 미치기 때문에, 해당 지역에서의 사업경험이 시장진입 장벽으로 작동할 가능성이 크다. 만약 다수의 민간 서비스 제공자가 존재하지 않는다면, 정부가 민간사업자와의 관계에서 협상력이 열위에 놓이는 문제가 발생한다. 서비스 제공자가 독점적인 위치에 있으면, 동 사업이 지속되는 한, 정부가 지속적으로 사업 수행기관의 수익성을 보장해야 하는 위치에 놓이게 될 것이다. 외국의 경우, 사업의 특성상 동일지역의 수행기관 재계약률이 상당히 높으며, 사업 수행기관의 수요도 시간이 지나면서 감소하는 경향이 관찰된다.

동일 지역에 다수의 서비스 제공자가 있는 여건을 마련하는 것이 필요하다. 우리나라의 시범사업의 경우, 지역당 1개의 서비스 제공자를 선정하였으므로, 현행 구조를 유지할 경우, 독점적 서비스 제공 구조가 될 가능성이 높다. 동 사업의 서비스 제공 시장이 유효경쟁이 존재하는 구조(contestable market)²⁵⁾가 되도록 해야 한다. 만약, 시범사업과 같은 시장구조가 그대로 본 사업으로 확대될 경우, 기존의 지역자활센터와 같이 실질적인 경쟁 없이 지역별로 독점적인 서비스 제공자가 존재하는 현상이 재연될 것이다.

마지막으로 중요한 쟁점은, 성과관리형 취업연계 복지사업을 수행하기 위해서는 정부의 기능이 계약관리자로 전환되어야 한다는 것이다. 성과계약구조 기획 및 관리, 사업 대상자 관리 및 발굴 등의 역량이 필요하다. 성과계약구조는 사업 환경과 정책목표의 변화에 따라 지속적으로 변화될 필요가 있으므로, 성과계약구조의 적정성을 모니터링하고 수정해 나가는 작업을 수행할 역량이 필요하다. 사업 대상자 관리 및 발굴도 정부의 중요한 기능으로서, 사업 대상자의 특성을 파악하여 적절한 서비스로 배정하고 사업 참여기간 또는 사업 종료 후 변화 등을 모니터링하는 역량이 필요하다.

사업 참여자를 선정하고 배정하는 역할을 민간이 수행하는 경우도 있으나, 다수의 국가의 경우 이 부분은 정부의 역할로 보고 있다. Creaming의 문제를 해소하고, 객관적인 사업 참여자 배정을 위해 정부에서 사업 참여자를 배정하는 역할을 수행할 필요가 있다. 일정 조건에 해당하는 잠재적 사업 참여자 풀(Pool)을 관리하고, 잠재적 사업

25) 개별 지역에서의 서비스 제공자가 단수이더라도, 언제든지 외부의 다른 서비스 제공자가 대체할 수 있는 시장여건이 조성되어 있는 것을 contestable market이라고 한다.

참여자들이 선택권을 가지고 희망리본사업을 선택하도록 하는 체제 수립이 필요하다. 현행과 같이 지자체 공무원이 근로능력을 판정하거나, 희망리본사업에로의 참여자를 배정하는 시스템은 한계가 보인다. 지자체 담당자나 담당조직의 역량에 대한 근본적인 검토와 역량 강화 방안 마련 필요하다. 사업 참여자 파악, 발굴 및 관리를 담당하는 전문적인 역량을 가진 조직의 필요성이 검토되어야 한다.

〈표 7-2〉 전략적 행동의 유형과 대응 방안

전략적 행동	대응방안	현황 및 개선 방향
Creaming (사업대상자 선정 과정에서의 전략적 행동)	사업대상자 선정을 별도의 독립적 조직에서 수행	현행 시범사업에서는 지자체에서 사업대상자를 선정하므로, 크리밍 발생여지가 작다고 판단됨. 단, 지자체의 이해관계가 사업의 성과와 연계되어 있을 경우, 크리밍이 발생할 가능성이 존재함. 지자체에서 다른 사업의 대상자들도 병렬적으로 선정하는 역할을 수행하고 있으므로, 행정적 복잡성과 혼선 문제를 해결할 필요 있음.
Parking(서비스 제공에 있어서의 전략적 행동) * 만약 취약계층의 취업 자체가 경제 여건상 용이하지 않다면, 사업 수행자가 전략적으로라도 서비스를 제공하여 취업률을 제고하는 것이 바람직할 수도 있음. parking 현상이 지나치게 심해지는 것은 문제이지만, 어느 정도의 parking 현상이 존재하는 것을 원천적으로 방지하는 것은 불가능함.	프로파일링 요소를 성과계약에 도입	현행 시범사업에서는 프로파일링 요소가 없음. 시범사업 기간 동안의 데이터를 활용하여, 본 사업 초기에는 간단한 프로파일링 요소를 성과계약에 도입하는 방안 검토 필요. 관건은, 프로파일링을 수행할 독립성과 전문성을 가진 기관의 확보에 있음.
	취업률 수준에 따라 상이한 크기의 성과급 지급 (target accelerator model)	영국에서 2006년부터 일부 전문가들이 주장해 왔음. 프로파일링과 같은 복잡한 장치를 개발하지 않아도 된다는 장점이 있음. 다만, 명시적으로 사업자들에게 취업이 용이한 계층부터 서비스하도록 유도하는 문제가 있음.
	사후적으로 조정하는 성과계약	실제 서비스량, 노동시장 상황과 성과를 사후적으로 판단하여, 보상해 주는 방식. 현실에서는 아직 활용된 적은 없음. 다만, 사전적으로는 크기와 기준이 정해지지 않은 사후적 보너스를 지급하는 방식은 활용되기도 함.
	만족도 조사 결과의 활용	만족도 조사가 지속적으로 이루어지고 있지는 않음. 1차년도 만족도 조사결과가 시사하는 바는, 제대로 된 만족도 조사가 이루어지지 않으면, 의미 있는 정보가 생산되지 않을 가능성이 높다는 것임.

전략적 행동	대응방안	현황 및 개선 방향
		조사 대상의 대표성 확보 및 실질적 설문조사가 이루어지기 위해서는 작지 않은 노력과 투자가 필요함.
	최소 서비스 기준 설정	현행 성과계약에서 최소 서비스 기준이 설정되어 있음. 그러나 실질적인 서비스가 전략적으로 특정 집단에 집중되는 현상을, 양적인 최소 서비스 기준만으로 억제하기는 용이하지 않음.
	인증제도의 활용	서비스의 질과 성과에 따라 사업자에게 인증을 부여하는 제도 운영. 인증제도는 사업 수행자의 평판에 영향을 미칠 수 있으며, 차기 계약에 활용할 수도 있음. 호주에서는 star rating제도를 3차 계약기간의 사업에 적용하였음. 일정 평가수준(3.5/5)을 만족할 경우, 차기 계약을 자동적으로 승인.

자료: 박노옥(2012), 「희망리본 시범사업과 자활사업 연계방안」, 희망리본사업의 본사업화 방안, 보건복지부·조세연
구원 공청회 자료

제4절 취업연계 복지사업의 개선 방향

지금까지 취업연계 복지사업의 최근 동향과 이와 관련된 주요 정책적 쟁점을 논의하였다. 여기서는, 이러한 쟁점에 대한 대응 방안을 논함으로써 결론을 대신하고자 한다. 세부적인 쟁점을 논하기 전에, 취업연계 복지사업을 추진하기 위한 제도적 여건으로서, 기초생활보장법의 탈수급 유인 강화를 위한 제도 개선이 우선적으로 이루어질 필요가 있다는 점을 다시 한번 강조한다. 그리고 지금의 기초생활보장제도의 수혜 범위가 협소하게 설정되어 근로 빈곤층을 포괄하지 못하기 때문에 본격적인 취업연계 복지사업을 추진하기는 어렵다는 비판도 있다. 이러한 쟁점을 포함한 제도적 개선이 이루어져야, 취업연계 복지사업이 일관성 있게 추진될 수 있을 것이다.

1. 취업연계 복지사업 전달체계의 재정비

첫 번째 쟁점은, 취업연계 복지사업의 효과성과 효율성 제고를 위해, 유사 사업 간의

조정이 필요하다는 것이다. 최근에 추진된 취업연계 복지사업과 기존의 자활사업과의 관계 정립과 최근에 추진된 취업연계 복지사업인 희망리본 사업과 취업성공패키지 사업 간의 관계 정립에 관한 쟁점이다. 이 논의에서 중요한 점은, 최근의 취업연계 복지사업은 각 부처가 환경의 변화와 과거 정책의 개선 과정에서 자연스럽게 발전되어 나온 것이라는 것이다. 단순히 유사사업을 두 부처가 영역확장을 위해 추진했다고 볼 수는 없다. 그러므로 이러한 자연스러운 발전과정에서 도출된 정책적 교훈을 고려해야만 한다. 정책적 교훈은, 정책대상을 취업 난이도 기준으로 인위적으로 두 부처에 배분하고, 부처는 다른 정책 수단을 적용하는 것은, 과거 경험에서 볼 때 바람직하지 않다는 것이다.

최근의 취업연계 복지사업이 보여 준 바는, 선형적으로 고용이 어렵다고 생각되는 대상자의 경우도, 서비스의 품질을 높여 적극적인 취업지원 사업을 추진하면, 취업을 통한 경제적 자립이라는 성과를 달성할 수 있다는 것이다. 특정 대상에 대해 취업 장애 해소 및 직접적인 취업지원이라는 서비스가 통합적으로 이루어져야지, 분절적으로 이루어져서는 안 된다는 것이다. 그러므로 보건복지부와 고용노동부의 역할 분담을 위해, 취업난이도를 바탕으로 사업 대상자를 구분하여 배정하고, 복지적 사례관리와 취업지원이라는 사업 수단을 구분하여 두 부처가 별개의 사업수단을 활용하는 것은 피해야 한다.

이러한 교훈을 염두에 두고, 조정 방안을 검토해 보자. 희망리본 사업과 기존 자활사업 간의 관계는, 3절에서 논의한 대로, 자연스럽게 변화되어 나갈 가능성이 크므로, 일단 여기서는 더 이상 논의하지 않기로 한다. 희망리본 사업과 취업성공패키지 사업 간의 조정은, 근본적으로는 주관 부처를 통합해서, 복지행정과 고용지원 행정이 하나의 부처에서 이루어지도록 하는 방안을 고려해 볼 수도 있다. 실제 이러한 변화가 있었던 국가도 있다. 그러나 그러한 조직적 통합이 항상 성공적이었던 것은 아니라는 주장도 있다. 본 연구에서는, 이러한 조직적 통합을 배제하고, 가능한 대안을 간단히 검토해 보고자 한다. 사업 수단과 사업 대상자를 기준으로, 두 부처의 역할을 구분할 여지가 있다. 그러나 이러한 구분은 과거 경험에서 배운 교훈을 무시하는 것이다. 사업 대상자에게 복지적 사례관리와 취업지원 서비스는 통합적으로 이루어져야 한다. 복지행정과 취업지원 행정의 조직적 통합이 없는 상태에서, 중요한 것은, 이러한 두 서비스를 어떻게 통합적으로 사업 대상자에게 제공할 것인지이다. 행정이 별개의 조직으로 분리되

면, 통합적 서비스 제공이 용이하지 않다.

차선의 대안은, 중앙 부처는 분리되어 있어도, 지역에서 서비스를 제공하는 공간을 통합하여, 두 행정의 현장에서는 통합적으로 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 이렇게 되기 위해서는, 지방자치단체의 역량 강화를 통해, 지방자치단체가 통합적 서비스 프로그램 운영의 중추적 역할을 수행해야 한다. 그리고 중앙 부처의 역할도 재정립 할 필요가 있다. 특정 계층의 경제적 자립이라는 정책 목표를 상위 목표로 둘 것인지, 취업지원 서비스를 필요로 하는 전 계층의 실업 문제 해소를 상위 목표로 둘 것인지를 명확히 설정하여, 보건복지부나 고용노동부가 해당 상위 목표를 책임지는 부처가 되고, 다른 부처는 사업 수단을 제공하는 협력 부처로 자리매김 할 필요가 있다. 왜냐하면 두 부처가 병렬적인 관계를 가지게 되면, 사업대상자를 위한 통합적인 서비스가 이루어지기 보다는, 사업대상자를 특정 부처가 독점하기 위해 특정 서비스 수단에 고착시키려는 현상이 나타날 가능성이 크기 때문이다. 책임 부처의 중요한 역할은, 사업 대상자에게 제공되는 서비스의 조정 역할을 책임지고 담당한다는 것이다. 협력 부처는 책임 부처가 필요로 하는 서비스를, 요청에 따라 제공하는 역할을 수행하면 된다.

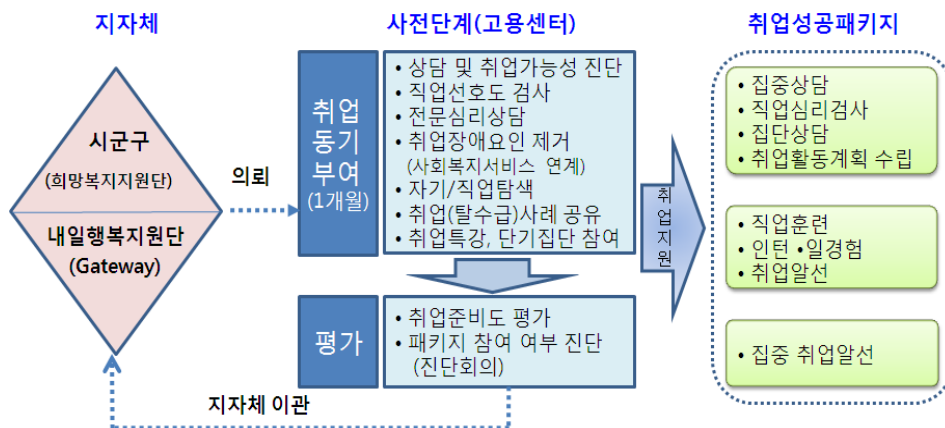
예를 들어, 취약계층의 경제적 자립을 위해, 취약계층에 부합한 종합적인 서비스를 제공하는 것이, 보다 자연스러운 정책목표라면, 복지담당 부처가 다양한 복지 관련 서비스를 제공하고 개별 대상자를 관리하는 역할을 수행하고, 취업지원의 전문성과 인프라를 가진 부처가 취업관련 정보와 지원서비스를 제공하는 역할을 수행하는 것이 바람직할 수도 있다.

이상으로 취업연계와 복지사업 간의 연계 문제에 대한 기본 원칙을 검토하였다. 지금부터는 현재 정부 내에서 논의되고 있는 구체적인 안에 대해 검토해 보자. 현재 정부 내에서 유력하게 논의되고 있는 대안은 본 보고서의 제4장, [그림 4-6]에 제시되어 있다. 지자체의 사회복지사가 수행하고 있는 기능을 내일행복 지원단으로 강화시켜서, 사업 대상자에 대한 일차적인 상담을 수행한다. 이때 고용센터의 지원이 가능한 경우, 협업하여 복지서비스 대상과 취업서비스 대상으로 구분한다는 것이다. 취업서비스 대상으로 구분된 참여자는 고용센터에 의뢰하여 다양한 취업준비 프로그램에 배치한다. 취업이 어렵다고 판단된 대상에 대해서는, 희망복지지원단에서 일반 수급자로 전환하여 이력관리를 하면서 복지 서비스와의 연계를 제공한다.

취업서비스 대상자를 의뢰받은 고용센터는 일차적으로 단기 취업준비 프로그램을

운영한다. 1개월 이내의 상담, 교육 및 취업 알선을 통해 취업역량을 파악한다. 단기 취업준비 프로그램 운영 후, 사례조정회의를 통해 그 다음 단계의 취어지원 프로그램에 배치한다. 이때 후속 취업지원 프로그램은 취업연계, 직업훈련, 경과형 일자리, 고용창출 사업으로 구분된다. 단기 취업준비 프로그램의 운영 과정은 [그림 7-1]에 제시된 현행 취업성공패키지의 사전 단계와 유사하다.

[그림 7-1] 취업성공패키지의 사전단계



자료: 노동부(2013), 취업성공패키지 사전단계 운용지침

취업연계 프로그램의 경우, 복합적 욕구를 가진 집단은 희망리본사업에, 나머지는 취업성공패키지에 배치하여 병렬적으로 운영하는 방안이 검토 중이다. 그리고 시범기간 이후, 두 사업을 평가하여 프로그램의 통합 여부를 결정한다는 것이다. 이 경우, 두 프로그램의 서비스 제공기관을 선정하고 관리하는 기관의 설정이 필요하다. 현재는 보건복지부와 고용노동부가 별도로 서비스 제공기관을 선정하고 관리하고 있다. 두 사업 간의 관계 설정의 핵심 사항은, 복합적 욕구를 가진 집단과 그렇지 않은 집단의 구분이 실효성 문제이다. 만약 이러한 차이를 사전적으로 구분하기 어렵다면, 굳이 두 개의 사업을 별도로 운영할 필요가 없을 것이다. 현재 논의되고 있는 방안은 이 부분에 대한 결론을 유보하고 있다고 판단된다.

직업훈련 프로그램의 경우, 지역 중심의 취업연계형 직업훈련 프로그램을 추진하는 방안이 검토 중이다. 근로빈곤층의 능력과 욕구에 부합하는 직업훈련 프로그램을 개발

한다는 것이다. 그리고 동시에 지역의 일자리 수요를 고려한 취업연계형 직업훈련 프로그램 개발을 추진한다. 사업 수행 주체는 공공 및 민간 직업훈련기관이 될 것이다.

경과형 일자리는 근로유지형 자활근로사업의 성격으로서, 기존 유사 사업과 통합하여 운영한다. 업그레이트 자활근로사업은 축소하며 인건비 보조사업으로 전환한다.

고용창출 일자리 프로그램은, 기존 자활근로사업단과 자활기업은 단계적으로 지속 가능한 기업으로 전환하고, 사회적 경제 기업 설립을 위한 경영지원 및 자금조달 지원 체계를 구축해 나가는 것을 주 내용을 한다.

이러한 개편 방안 중, 희망리본과 취업성공패키지 사업과 관련된 쟁점만 논하고자 한다. 논의 중인 개선방안은 두 단계의 사전 분류 단계를 거친다. 취업가능성을 판단하는 일차적 진단과 취업 가능성이 있는 참여자들이 참여할 후속 프로그램에의 분류이다. 이러한 판단 및 진단기능들이 서비스 공급에 있어서 필요한 요소이긴 하지만, 중요한 것은 이러한 판단 및 진단의 결과가 서비스 제공 내용을 확정함으로써 다른 유형의 서비스를 제공받는 기회를 차단해서는 곤란하다는 것이다. 현재 논의되고 있는 안은, 본질적으로 기초생활보장제도의 도입 초기의 사업전달 구조와 유사하다고 판단된다. 판단 및 진단을 수행한 기관과 실제 사업을 수행하는 기관과의 분리되고, 사업 수행기관이 수행할 수 있는 서비스의 범위가 사전적으로 정의되어 있다는 점에서, 그 유사성이 두드러진다.

외형상으로는 유사성이 두드러지지만, 실질적 서비스 내용의 개선으로 과거 체제의 한계를 완화시킬 여지는 있다. 첫째, 취업능력판단 기관의 역량의 개선을 통해, 과거의 취업능력 판단의 적절성에 대한 논란을 완화시킬 여지가 있다. 내일행복지원단의 역량 강화가 중요한 정책과제가 될 것이다. 둘째, 부처간 칸막이 해소를 위해, 사통망이나 워크넷의 정보 공유 또는 통합을 통해, 사업 참여자의 이력관리가 통합적으로 이루어지도록 해서, 사업 참여자들의 이력 관리 및 서비스 연계가 원활히 이루어지도록 해야 할 것이다. 사례관리자의 역할을 수행하는 기능이 내일행복지원단에 있어야, 사업 참여자들에게 통합적인 서비스를 제공할 수 있을 것이다. 만약 개별 프로그램에 사업 참여자들을 분류하여 배정하고, 각 개별 프로그램의 담당자들이 제한된 범위 내에서 서비스를 제공하게 되면, 통합적 서비스의 제공이 용이하지 않을 것으로 예상된다.

이렇게 현재 논의되고 있는 방안의 한계를 완화시킬 수 있는 추가적인 조치가 이루어지더라도, 희망리본사업의 경우, 사업의 정체성 자체가 모호해질 우려가 있다. 현재

논의되고 있는 방안에 따르면, 희망리본사업은 취업 능력이 있는 대상자 중에서 복합적 서비스 수요가 있는 대상에게 서비스를 제공하는 프로그램으로 자리매김하고 있다. 희망리본사업의 주요 성과는, 과거에 취업지원 대상이 아니라고 판단했던 사업 참여자들도 프로그램을 통해 취업을 했다는 것이다. 만약 취업능력이 있는 수혜자만을 대상으로 희망리본사업을 제공하게 되면, 이러한 사업의 성과를 잃어버리게 되는 문제가 있다. 이러한 문제를 완화하기 위해서는, 과거와 달리, 취업연계 프로그램의 하나인 희망리본 사업 참여자들의 판정 기준을 넓게 설정해야 할 것이다. 현재 논의되고 있는 방안의 한계를 완화하기 위해서는, 이상에서 논의한 추가적인 유의사항이 적극적으로 포함되어야 할 것이다.

마지막으로, 현재 논의 중인 안은 희망리본사업과 취업성공패키지 사업을, 일단은 병렬적인 사업으로 추진하는 것으로 되어 있다. 그리고 일정 기간 이후, 통합할 문제를 다시 논의하는 것으로 현재의 갈등을 봉합하고 있다. 양 사업간의 관계 설정을 위해서는, 다음의 두 가지 사항이 확인되어야 한다. 양 사업이 실제로 차별성이 있는 다른 서비스를 제공하는 지에 대한 점검이 필요하다. 복합적 서비스 수요가 있는 대상자의 존재의 확인과 복합적 서비스의 제공이 취업성공패키지에서는 이루어지지 않는다는 사실의 확인이 필요하다. 또 하나는, 취업성공패키지 사업이 취업연계에 있어서는 더욱 전문성이 있는 서비스를 제공한다는 점도 확인되어야 한다. 만약 복합적 서비스 수요와 서비스 내용이 존재하지 않는다면, 희망리본사업은 별개의 사업으로 존재할 근거가 미약하다. 그리고 만약 취업성공패키지 사업이 취업연계의 전문성에 있어서 차별성이 없다면, 보다 통합적인 서비스를 제공하는 희망리본사업으로 대체하는 것이 적절할 것이다. 이러한 두 가지 쟁점에 대한 객관적인 평가를 통해, 향후 두 사업의 관계를 정립해야 할 것이다.

2. 취업연계 복지사업의 성과관리

취업연계 복지사업의 추진과 관련된 두 번째 쟁점은, 취업연계 복지사업의 성과관리이다. 특히 최근에 도입된 희망리본과 취업성공패키지 사업이 성과계약 형태를 도입하여 눈에 띄는 성과를 달성하였으므로, 성과계약의 지속 가능성을 위한 정책과제를 검토할 필요가 있다. 첫째는 취업난이도를 성과계약에 반영하여, 사업 수행기관의 전략

적 행동을 통제할 필요가 있다는 것이다. 이 목적을 위해, 일부 국가에서는 프로파일링 기법을 개발하기도 했다. 우리나라의 자활사업도 자활역량을 평가하는 과정이 있다. 그러나 앞에서 지적한 대로, 평가의 신뢰성에 대해 지속적인 문제제기가 이루어지고 있다. 다른 국가에서도 프로파일링의 정확성에 대해 의문이 제기되고 있기도 하다. 성과계약에 프로파일링 요소를 반영하기 위해서는, 상당한 투자가 필요하다고 판단된다. 그러므로 이에 대한 차선으로, 목표치 가속모형을 고려할 수 있다. 예를 들면, 취업을 달성 수준에 따라, 구간별로 성과급 크기를 다르게 책정하는 것이다. 실제 이 모형이, 희망리본 사업의 본 사업부터 도입되어 적용되고 있다. 이 모형의 약점은, 사업수행기관의 전략적 행위를 주어진 것으로 보고, 이를 기반으로 성과계약구조를 설정한다는 것이다. 그러나 행정 비용을 최소화하면서도 프로파일링과 유사한 효과를 창출하는 방안으로서, 의미 있다고 판단된다.

둘째, 정부와 민간 사업자간의 위험분담 문제이다. 경기변동에 따른 성과 달성 난이도의 변화와 사업 대상자 수 변동에 따른 위험을 성과계약에 어떻게 반영할 것인가가 쟁점이다. 희망리본사업의 경우, 사업 참여자를 확보하는 일이 위험요소로 등장할 가능성이 크므로, 이에 대한 정책 방향 수립 필요하다. 본 사업화되었을 경우, 사업수행기관에 사업 참여자를 어떤 방식으로 발굴하고 배정할 것인가가 쟁점이다. 자활사업을 점진적으로 대체하는 사업으로 자리매김한다면, 자활사업 참여자인 조건부 수급자로 사업 참여자가 확대되는 효과가 있다. 시범사업과 같이 사업 참여자 수요를 보장해 주는 방식으로 사업을 계속 운영하기는 어려울 수 있으므로, 사업 참여자 풀(pool)을 확대하고 참여 대상자의 선택권을 강화하는 방향으로 제도 개선이 필요할 수 있다.

자활사업 및 취업성공패키지 사업과의 연계 방안과 이 쟁점은 연관되어 있다. 희망리본사업을 기존 자활사업의 병렬적인 사업으로 자리매김할 경우, 자활사업 참여자들에게도 선택권을 부여하는 방안 도입이 가능하다. 희망리본사업 참여자 수를 지자체에서 확보하는 것이 아니라, 사업 참여자들이 선택할 수 있게 함으로써, 사업 참여자의 풀(pool)을 확대함과 더불어, 서비스의 질을 제고하는 효과를 창출할 것으로 기대된다. 취업성공패키지사업 참여자 중에서 희망자나 탈락자를 희망리본사업에 수용하는 방안을 도입할 경우도 유사한 효과(사업 참여자 풀 확대 + 서비스의 질 제고) 창출이 가능하다. 궁극적으로는 차상위계층을 포함하여 사업 대상자를 확대하고, 사업 대상자들에게 참여 사업을 선택할 수 있는 선택권을 부여하는 방안이 도입되어야 할 것이다.

세 번째는, 사업 수행기관 간의 유효경쟁 유지가 필요하다는 것이다. 이를 위해서는 아래 방안들을 병렬적으로 고려할 필요가 있다. 첫째, 사업 수행자 간의 유효 경쟁 유지를 위해서는 사업 수행 지역을 광역화해서, 다수의 사업자가 서비스를 제공하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 서비스의 성격상, 사업 참여자가 서비스 제공자에 대한 지리적 접근성이 높아야 하므로, 대도시 지역이 아닌 곳에서는 다수의 사업자가 동시에 존재하기는 어려울 것으로 판단된다. 인구밀도가 높고 대중교통이 발달된 광역시에서는 다수의 사업자가 동시에 서비스를 제공하는 모델 도입을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 다수의 사업자를 확보하기 위해서는, 기존 자활사업 수행기관, 사회적 기업, 민간 비영리 기관, 민간 영리 기관들을 잠재적 사업 수행기관으로 설정하고, 문호를 개방하고 지원할 필요성이 있다. 다만, 사업 수행기관으로서 갖추어야 할 기본적인 요건은 명시하고, 바람직한 특성을 지닌 사업 수행 후보기관들을 육성할 필요가 있다.

둘째, 만약 다수의 사업자를 동일 지역에서 운영하는 것이 어려운 여건이라면, 다른 병렬적 사업체로의 진출입이 유연하게 이루어지도록 하는 방안도 검토할 필요가 있다. 만약 희망리본사업이 자활사업의 병렬적 메뉴로 자리매김하고, 취업성공패키지 사업 참여자를 수용할 수 있는 구조가 된다면, 사업 참여자들에게 선택권을 부여함으로써 서비스 종류 간의 유효경쟁이 존재하는 구조를 창출할 수 있을 것이다. 사업 참여자들에게 일정 범위의 사업 수행자 또는 사업 종류에 대한 선택권을 부여할 필요 있다는 것이다.

셋째, 계약 갱신이 자동적으로 이루어지는 구조가 아니라, 원칙적으로 원점에서 사업수행기관을 재 공모하도록 하는 것이다. 기본적으로 사업 시작 시점에서 2년차 계약을 체결하되, 1년차 사업에서 일정 성과가 확보되지 않으면, 계약 중간 종료 가능성이 가능하도록 하는 방안도 검토 가능하다. 2년차 계약 종료 시에는, 사업의 성과가 일정 수준을 만족시킬 경우, 추가적인 1년 계약 연장이 가능하다. 3년차 계약 종료 시에는, 원점에서 사업 수행기관을 다시 공모하도록 한다. 이러한 계약 종료 가능성이 실질적인 효과가 있기 위해서는, 다수의 잠재적 사업자가 존재하는 것이 중요하다.

마지막으로, 성과계약형 사업의 운영을 위해서는 정부의 계약관리 능력을 강화시킬 필요가 있다. 사업 진행과정을 모니터링하고 성과계약의 적정성을 관리하는 중앙 조직의 강화가 필요하다. 근본적으로는 우리나라 중앙 정부의 1년 단위의 순환보직체제도 개선되어야 할 필요가 있다. 현행과 같이 중앙 부처의 순환보직 체제가 지속된다면, 사

업관리를 위한 별도의 독립적인 중앙 조직이 더욱 필요하다.

성과계약에 근거한 사업을 수행할 때, 부정행위의 방지를 위해 지속적인 모니터링과 감사가 필요하므로, 독립적인 위상을 가진 조직이 필요하다. 자체 재원과 인력과 더불어, 법적으로도 사업 수행기관에 자료와 데이터를 요구할 수 있는 권한이 부여되어야 한다. 중앙 조직에서 서비스 품질인증 제도 운영, 교육, 홍보, DB 구축 등에 있어서 적극적 역할을 수행할 필요가 있으며, 이를 위해 인력 보강이 필요할 것이다. 서비스 품질 인증을 통해, 서비스 품질을 모니터링하고 동시에 사업 재계약시 우선권 부여라는 유인도 제공 가능하다.



제8장 근로빈곤층 직업훈련 개편

제1절 문제제기

제2절 근로빈곤층 직업훈련 현황

제3절 근로빈곤층 직업훈련 성과 평가

제4절 근로빈곤층 직업훈련 개선 과제

8

근로빈곤층 직업훈련 개편 <<

제1절 문제제기

우리나라의 근로빈곤층들이 경우, 노동시장으로의 양질의 통합을 통해 빈곤으로부터 항구적으로 탈출하지 못하고 있는 것으로 알려져 있다. 빈곤과 저임금일자리를 반복하는 근로빈곤층들이 더 나은 일자리로 이행하여 빈곤으로부터 장기적으로 벗어나기 위해서는 직업훈련을 통해서 자신의 숙련 수준을 높이는 것이 관건이다.

그럼에도 우리나라 근로빈곤층을 대상으로 하는 직업훈련 정책들은 매우 취약하고 정책 경험도 짧고 빈곤 탈출에 효과적으로 기여하지 못하고 있다는 평가들이 대부분이다. 기초수급과 자활사업에서도 근로능력수급자 대상의 직업훈련이 효과적으로 이루어지고 있지 못하고 있는 것이 근로능력수급자의 탈수급 및 자립지원효과를 제약하는 중요 요인의 하나로 지적되고 있으며(이태진 외, 2011), 의욕적으로 추진되고 있는 고용복지통합서비스인 취업성공패키지사업이나 희망리본사업에서도 직업훈련의 성과는 잘 나타나지 않고 있다.

이 절에서는 근로빈곤층을 대상으로 하는 직업훈련 프로그램의 현황을 간단하게 정리해보고, 훈련 성과를 분석한 기존의 실증 연구들을 종합적으로 해석하여 직업훈련프로그램이 효과적으로 노동시장 통합과 탈빈곤-탈수급에 기여하지 못하는 현실을 드러내고, 근로빈곤층의 욕구와 현실, 그리고 지역의 산업 수요를 반영하는 맞춤형 직업훈련프로그램의 제공을 위한 직업훈련의 개선 방향에 대해서 검토해보기로 한다.

제2절 근로빈곤층 직업훈련 현황

우리나라의 직업훈련은 주로 사업체 중심으로 신규취업자의 양성훈련과 재직자 훈련 중심으로 이루어졌다. 근로빈곤층을 포함한 취약계층을 대상으로 하는 직업훈련은 상대적으로 최근에서야 부분적으로 시행되고 있다. 외환위기 대량실업을 계기로 만들

어진 실업자훈련과 그리고 자활사업의 자활직업훈련²⁶⁾ 정도가 취약계층을 대상으로 하는 훈련이었다. 그나마 2009년 이전까지 실업자훈련과 자활직업훈련, 그리고 국가 기간·전략산업직종훈련 등 취약계층 직업훈련과정 참여자는 감소하는 추세를 보여주고 있었다. 2009년 이전까지의 근로빈곤층 직업훈련이 활성화되지 못한 것은 훈련을 받는 중 수입이 감소하고 육아와 가사 부담을 해결하지 못한다는 점, 그리고 기초 학력 부족으로 훈련내용을 이해하기가 어렵다는 점 등이 중요한 원인으로 작용한 것으로 평가되고 있다(오영훈, 2011a).

다만 최근 직업훈련이 물량배정 방식에서 계좌제 방식으로 전환하면서 취약계층에 대한 훈련이 강조되고 있다. 또한 취업성공패키지나 희망리본 사업이 진행되면서 고용노동부가 가지고 있는 다양한 직업훈련 프로그램들이 근로빈곤층 훈련으로 결합되기 시작하고 있다.

근로빈곤층을 포함하는 취약계층 대상의 직업훈련으로는 취업성공패키지 사업에 연계되어 있는 직업능력개발계좌제 훈련과 국가기간·전략산업직종훈련, 자활직업훈련 직업훈련생계비대부, 지역맞춤형일자리창출지원 사업 등이 있으며, 실업자훈련프로그램으로 여성가장훈련, 지역실업자훈련(2009년부터 취업성공패키지에 통합), 새터민 훈련, 영세자영업자훈련 등이 운영되고 있다.

직업능력개발계좌제인 내일배움카드제는 자기 주도적으로 직업능력개발을 할 수 있도록 구직자에게 일정금액(1인당 200만원 한도)을 지원하고²⁷⁾, 그 범위 내에서 구직자가 스스로 필요한 훈련과정을 선택하고 참여하는 제도이다. 개인별 훈련이력 정보를 통합관리하여 훈련 참여이력, 자격증 여부, 취업희망직종 등을 고려하여 훈련대상자가 선정된다.

기존의 물량배정 방식의 직업훈련이 내일배움카드로 일원화되면서 개인의 선택권이

26) 자활직업훈련 대상자는 국민기초생활보장법상의 수급자 중 직업훈련이 가능한 자와 일반 수급자의 경우에는 자활직업훈련에 참여하기 전에 직업적응훈련의 근로의욕 증진 및 직업지도프로그램을 이수한 자로서 자활훈련의 재원은 실업자 훈련을 위한 일반회계로 조성되었다. 그러나 자활직업훈련은 2004년 2,217명의 훈련생이 훈련을 받은 이래 지속적인 감소현상을 보이다가 2008년에는 불과 1,135명만이 훈련을 받았으며, 2009년부터는 자활직업훈련과정을 폐지하고 취약계층 특화훈련 및 취업성공패키지 사업과 연계하여 실시하고 있다.

27) 1인에게 지원하는 계좌한도는 200만원이며, 유효기간은 발급일로부터 1년, 발급 횟수는 취업 전 1회를 원칙으로 하고 있다. 또한 훈련비의 20%를 훈련생이 자부담토록 하여 책무성을 강화하고 있으나 취약계층에게는 자부담을 면제하고 있다. 다만, 취업성공패키지 지원 사업 참여자의 계좌한도는 300만원이며, 자부담은 면제되고 있다.

강화되고 적극적인 참여 의지가 강조되었다. 또한 저소득층과 노숙자, 출소자, 새터민 등 취약계층 취업지원이 취업성공패키지사업으로 통합되고, 직업훈련이 필요한 경우 내일배움카드를 통해 기존의 훈련프로그램에 참여할 수 있도록 지원하기 때문에 취약계층의 직업교육훈련 기회는 대폭 확대된 것으로 평가되었다.

취업성공패키지 참여자는 내일배움카드를 활용하여 최장 8개월 간 훈련에 참여할 수 있으며 자부담 없이 훈련소요비용 전액이 지원되며 다만 패키지 유형에 따라 훈련비 지원 한도가 차등지급된다²⁸⁾. 또한 취업성공패키지 2단계에는 훈련과 관련한 생계유지 목적의 훈련참여지원수당이 도입되어 있다. 훈련참여지원수당은 훈련기간 중 생계부담을 다소 완화함으로써 취업역량 개발을 통해 취업을 촉진하기 위한 것이다²⁹⁾.

취업성공패키지 내 프로그램들 중에서 직업훈련의 비중은 가장 높다. 전체 취업성공패키지 프로그램들 중에서 직업훈련 참여 비중은 22.0%로 가장 높고, 그 다음이 집단상담으로 8.8%를 나타내고 있다(2011년 기준, 전병유 외 2012). 직업훈련을 참여유형별로 볼 경우, 조건부수급자인 당연대상자의 경우 25.7%로 상대적으로 참여 비율이 높은 편이고, 차차상위의 경우에도 22.3%로 평균 정도의 수치를 보여주고 있다. 상대적으로 직업훈련에 참여 비중이 높은 유형은 북한이탈주민, 결혼이민자, 영세자영업자, 여성가장 등으로 나타나고 있다.

한편 2001년 보건복지부의 자활사업의 일환으로 시행되어 오던 자활직업훈련은 2011년부터 '취약계층 특화훈련(내일배움카드 취약계층 독자반)'의 훈련대상의 하나로 분류되어 운영되고 있다. 훈련대상은 국민기초생활보장법에 의한 기초생활수급자

28) 취업성공패키지 참여자에게는 300만원(단, 건설일용근로자는 200만원) 한도의 훈련비가 지원된다. 2012년에 시범운영하는 내일배움카드 중소기업 친화직종(기간산업 직종, 3~12개월)의 경우 패키지 유형에 관계없이 400만원 한도의 훈련비가 지원되고 패키지 유형별 최장 허용 훈련기간까지 자비부담을 면제하고 있다. 훈련과정이 짧아 2개 이상 훈련과정에 참여하고자 하는 경우 패키지 유형별 훈련참여 허용기간(최장 8개월) 내에서 중복훈련참여가 허용되고 있다. 내일배움카드 내 훈련과정에 대해서는 2개 이상 훈련과정을 동시 수강할 수 있으나, 내일배움카드제 훈련과정 수강 중에는 국가기간전략직종훈련에 참여할 수 없으며, 내일배움카드 훈련과정을 수료하였더라도 국가기간전략직종훈련 기간이 길어 최장 허용 훈련기간을 초과할 경우에는 원칙적으로 제한하고 있다. 또한 최장 허용 훈련기간 이후에도 지속적으로 훈련에 참여하기를 희망하는 경우 일반계좌(한도 200만원, 자부담 25~45% 적용)로 전환한 후 활용가능하다.

29) 기초생활보장제도에 의하여 생계급여를 지급받는 자활대상자를 제외한 일반신청자가 직업훈련에 참여할 경우 월 20만원의 훈련참여수당을 지급하고 있다. 지원대상자 중 일정 요건을 충족하는 경우 기준 훈련일수 1일 당 15,000원을 지급하되, 최대금액은 월 20만 원까지 지급한다. 다만, 훈련 참여만을 목적으로 할 가능성을 억제하기 위하여 1개월 이상(훈련일수 12일 이상 포함)의 직업훈련에 참여하고, 훈련참여율이 80% 이상인 경우에 6개월 이내의 기간 동안 훈련참여수당을 제공하도록 지원요건을 엄격하게 운용하고 있다.

로서 생계급여 또는 자활급여를 지원받는 사람 중 취업 및 기능습득 지원대상자, 본인의 노력으로 가족의 생계를 책임지고 있는 여성가장, 북한이탈주민, 결혼이민자 그리고 영세자영업자, 취업성공패키지 사업에 참여한 건설 일용근로자, 중소기업에 취업을 희망하는 실업자로서 중소기업청 또는 보조사업자와 연수약정을 체결한 자 등이다. 또한 희망리본 참여자에 대해서도 교육훈련 지원을 위해 내일배움카드제가 2012년부터 연계하여 적용되고 있다. 취약 계층은 내일배움카드제 일반과정과 취약계층 독자반 과정에 모두 참여 가능한데, 취약계층 독자반 참여 시에는 자비부담액을 면제받으며 기초생활수급자는 일반과정참여 시에도 자비부담액을 면제받고 있다.

국가기간전략산업직종훈련은 실업자나 고졸(또는 대졸)비진학자 등을 대상으로 하는 훈련으로 훈련기간은 3 ~ 12개월(350시간이상)이며 취업 전 3회까지 훈련수강이 가능하다. 훈련수당 월 20만원 지원(실업급여 수급자격이 없고, 훈련기간 중 매월 출석률이 80% 이상인자)이 지급된다.

제3절 근로빈곤층 직업훈련 성과 평가

1. 근로빈곤층 직업훈련의 낮은 성과

직업훈련은 중장기적으로 임금 상승 효과를 가짐에도 불구하고(유경준·강창희, 2010), 기존의 연구들의 대부분은 근로빈곤층에 대한 직업훈련의 성과(주로 취업 관련)가 긍정적이지 못하다는 점을 확인하고 있다.

우선 외환위기 이후 실업자직업훈련의 하나로 고용보험이 적용되지 않는 실업자, 생활보호대상자, 모자보호대상자, 영세농어민과 같은 저소득층 등을 대상으로 하여 이루어졌던 고용촉진훈련은 일반인의 직업훈련과 비교할 때 직업훈련의 성과에 비해서 낮았다는 분석(남재량, 2005)에서부터, 일반인의 경우, 직업교육훈련 참여자의 사회통합 수준이 비참여자에 비해 더 높으나, 근로빈곤층에게는 이러한 양상이 나타나지 않았으며, 직업교육훈련 참여여부가 사회적 자본 및 사회통합 수준에 미치는 영향이 유의하지 않은 것으로 분석(오영훈 외, 2011b)도 있다.

오영훈(2011a)도 지역실업자훈련과 자활직업훈련 수료생의 취업률은 전체 실업자

직업훈련과정의 평균 취업률을 크게 밑돌았으며, 취약계층 훈련생들이 선호하고 있는 단기간의 훈련은 취업이 매우 어려울 뿐 아니라 단기 일자리 위주로 취업할 가능성이 높아 결과적으로 취업과 미취업의 반복이라는 재정의 비효율성을 야기할 가능성이 크다는 점을 지적하고 있다. 이는 저학력, 고연령, 저기능, 장기실업자 등과 같은 취약계층의 인적 특성에 기인하는 것으로 볼 수 있으나, 통합급여체계의 근로유인의 부재라는 제도적 요인도 작용하는 것으로 보고 있다. 김주섭 외(2006)도 한국보건사회연구원의 2002년도 자활지원대상자 실태조사 자료를 이용하여 직업훈련성과를 분석한 결과 훈련 분야, 훈련의 기존 직무와의 연관성 등 직업훈련 관련 변수들이 취업에 유의한 영향을 주지 않는 것으로 분석하였다³⁰⁾.

근로빈곤층 직업훈련이 잘 작동하지 않는 데에는 근로빈곤층의 고유한 문제와 더불어 현행 직업훈련의 문제가 동시에 작용하고 있다고 판단된다. 우선 근로빈곤층의 경우, 생계 유지의 문제, 복지서비스 연계와 훈련 접근성의 문제, 훈련 정보의 문제 등 근로빈곤층이 가지는 고유한 문제들로 인하여 직업훈련이 잘 작동하지 않는 측면이 있다. 근로빈곤층 훈련 활성화의 가장 큰 애로사항으로 지적되는 것은 훈련기간 동안 생계를 위한 일에 나설 수 없다는 점이다. 또한 취약계층의 경우, 직업교육훈련을 주로 받는 곳은 전문적인 직업교육훈련기관보다는 학원, 주민자치센터나 복지관이었으며, 근로빈곤층의 직업교육훈련에 있어 접근성은 매우 중요한 요소로 작용하며, 직업훈련에 관한 정보 접근성도 떨어진다. 직업교육훈련을 받은 근로빈곤층들도 훈련프로그램 자체에 대한 정보 검색 경험이 있으나, 대부분 사적인 네트워크에 의존하고 공식적으로 직업안정기관의 도움을 받거나 공공서비스에 의해 정보가 제공된 경우는 많지 않은 것으로 나타나고 있다(오영훈 외, 2011b).

근로빈곤층 직업훈련이 잘 작동하지 않는 데에는 직업훈련 이전의 상담과 직업훈련 이후의 알선이 연계되지 못하고 있다는 점도 작용하고 있다. 근로빈곤층 직업훈련에서는 훈련 참여 이전에 구직자들에게 충분한 상담기회가 제공되지 못하고 있다. 기존의 자활훈련에서도 훈련을 받기 전에 상담을 받은 훈련생 비율은 약 20% 정도에 불과하

30) 다만 노동시장 성과를 단순히 취업이 아니라 임금 수준 등으로 평가해볼 경우, 다른 결과가 나타나고 있기도 하다. 김철희 외(2013)의 분석에 따르면, 직업훈련 성과 지표를 임금으로 볼 경우, 근로빈곤층의 직업훈련효과가 더 높은 것으로 분석하였다. 근로빈곤층은 직업능력개발에 참여한 경우 약 12%p의 임금 상승효과가 있지만, 근로빈곤층은 상대빈곤 및 최저생계비 100%를 기준으로 설정한 경우에 한하여 33~36%p의 임금상승효과가 있는 것으로 나타났다.

며, 자활훈련 이수자들을 제외하고는 모든 훈련과정에서 77% 이상이 상담을 받지 않은 것으로 파악되었다(채창균 외, 2008).

2. 지역-산업 수요와 괴리된 훈련프로그램의 문제

다른 한편, 현행 계좌제 방식의 직업훈련이 근로빈곤층에 적합한 프로그램과 서비스를 제공하지 못하고 있는 문제도 있다. 즉 구직자의 선택권을 강조한 계좌제의 성격 상 훈련 선택이 구직과 밀접히 연관되지 않는 훈련에의 참가가 허용되는 상황이어서 직업훈련의 취업 성과가 긍정적일 것으로 기대하기 어렵다는 것이다(유길상, 2010).

사실, 취업성공패키지 사업에서도 직업훈련계좌제(내일배움카드제)의 문제점은 그대로 나타나고 있다. 직업훈련계좌제가 물량배정 방식의 공급자주도의 방식에서 벗어나려는 의도였으나 훈련참여자들은 훈련 수요와는 분리된 훈련선택을 하게 되는 결과만을 초래한 것이다. 훈련과정이 산업인력수요와 괴리되어 주된 성과 지표인 취업률이 이전에 비해 절반 수준에 그치고 있고, 개인의 합리적인 훈련 선택권 행사를 지원할 정보인프라 및 상담인력 부족문제는 아직도 해결되지 않고 있다³¹⁾.

이러한 개인에게 훈련선택권이 주어졌지만 이에 대한 적절한 정보 제공과 서비스 결합이 이루어지지 않음에 따라서 훈련 수요와 공급의 미스매치가 발생하고 있고 이는 훈련 직종별로 취업 성과의 차이라는 현상으로 나타나고 있다. 나영선 외(2010)이나 오영훈(2005)은 근로빈곤층 직업훈련의 성과가 직종별로 차이가 적지 않은 것을 보고하고 있다.

3. 장기훈련의 필요성

취업여건이 열악하고 양질의 일자리로의 취업 능력이 떨어지는 근로빈곤층의 경우,

31) 2006년~2008년 실업자훈련에서 여성의 비중은 54.1% 수준이었으나 2011년 계좌제 훈련에서 여성참여자 비중은 72.3%(126,651명)에 달하여 계좌제훈련을 통해 비경황상태로 존재하던 많은 여성들을 노동시장 안으로 끌어들이었다는 점은 계좌제훈련의 긍정적인 측면으로 볼 수 있으나, 이들의 취업성과 및 취업의지는 그리 높지 않았다. 이들의 훈련참여 직종은 경영회계사무관련직, 보건의료관련직, 문화예술방송, 미용숙박, 음식서비스관련직 등에 집중분포되어 있으나 취업률은 평균 수준 또는 평균에 미치지 못하여 훈련이 인력수요가 괴리되어 있다(나영선, 2013).

직업훈련의 성과는 충분한 훈련 기간을 확보하고 장기적인 관점에서 훈련이 이루어질 때 당연히 훈련 성과가 높아질 것으로 예측할 수 있다.

이태진 외(2011)에 따르면, 근로빈곤층 훈련의 경우 훈련기간별로는 6개월 이상의 비교적 장기훈련과정에 참여한 훈련생의 취업률이 높은 것으로 나타났으며, 특히 9개월 이상의 훈련과 그 이하 훈련의 취업률 차이가 적게는 1.6배에서 많게는 4배까지 큰 차이를 보이는 것으로 분석하였다. 또한 훈련 이수자와 훈련 비이수자의 취업가능성을 분석한 결과를 보면(채창균 외, 2008), 자활직업훈련의 경우 훈련이수자의 취업가능성은 비교집단에 비해 2배 내외로 높았다고 분석하고 있다. 특히 빈곤층을 포함한 취약계층 훈련생들이 선호하고 있는 단기간의 훈련기간은 취업이 매우 어려운 것으로 분석되었다. 이는 나영선 외(2010)이나 오영훈(2005)의 조사 분석에서도 확인되고 있다. 취약계층 훈련에서, 훈련이수자는 비이수자에 비해 취업가능성이 2배 이상 높은 것으로 나타나고 있다. 또한 훈련을 끝까지 마치고 자격증을 취득할 경우 훈련의 취업 성과가 긍정적인 것으로 나타나고 있다.

역으로 취약계층이나 근로빈곤층의 경우에도, 취업 가능성이 높은 훈련의 경우 훈련 참여도나 장기간 훈련 참여도가 높은 것으로 조사되고 있다. 오영훈 외(2005)의 조사에서는, 취약계층 훈련 대상자들이 훈련을 받기 위해 중요한 전제조건으로 제시하고 있는 것 중의 하나는 취업보장이고 이는 취업률이 높다면 장기간의 훈련을 받겠다는 인식이 매우 높은 반면 취업과 관계없는 단기간의 훈련에 대해서는 부정적인 반응으로 확인되고 있다.

근로빈곤층은 단순히 한두 번의 직업교육훈련에 참여하였다고 해서 그들의 상황이 근본적으로 개선되지는 않고, 직업훈련을 여러 번 받거나 장기훈련을 받은 근로빈곤층들은 그렇지 않은 이들에 비하여 좀 더 나은 성과를 나타낼 수 있다는 것이다.

결국 근로빈곤층의 경우에도 취업 성과에 영향을 주는 중요한 요인은 훈련기간과 훈련직종인 것으로 판단된다. 근로빈곤층의 특성을 고려하여 훈련을 장기간에 걸쳐 받을 수 있는 프로그램 개발과 훈련 기간 중의 생계유지를 보장하는 것, 그리고 시장 수요에 적합한 훈련직종을 개발하고 상담을 통해 이를 근로빈곤층의 욕구에 매칭시켜주는 것이 근로빈곤층의 직업훈련의 효과를 높이는 데 중요하다고 볼 수 있다.

4. 취업성공패키지 직업훈련 성과 평가

근로빈곤층에 대한 고용복지통합의 맞춤형 집중서비스 제공을 목적으로 하여 추진하고 있는 취업성공패키지나 희망리본사업의 직업훈련 프로그램들에 대한 계량 성과 분석 결과도 직업훈련의 성과 평가는 부정적인 것으로 나타나고 있다. 직업훈련을 선택한 이들의 취업성과는 사업 내 다른 고용지원서비스를 받은 이들에 비해 부정적인 것으로 나타났다. 세부 프로그램별로는 집단 상담, 창업지원, 디딤돌 일자리, 단기 취업특강, 직업훈련의 순으로 취업률이 높게 나타나고 있다. (김혜원 외, 2009; 김혜원, 2010; 이병희 외, 2010).

희망리본프로젝트의 경우에도 교육훈련의 성과는 긍정적이지 않은 것으로 나타나고 있다. 희망리본프로젝트 2년 성과를 분석한 송헌재·전병힐(2011)에서도 교육훈련서비스는 단기적으로는 취·창업과 탈수급에 긍정적으로 작용하지 않는 것으로 나타났다.

물론 직업훈련을 선택한 사업 참여자들의 특성이 취업에 어려운 사람들일 수 있다는 선택편의의 문제는 있다. 이병희 외(2010)에서도 취업성공패키지 2단계 참여자의 지원대상자 유형별 프로그램 분포를 보면, 취업능력이 높은 자는 단기적인 집단상담과 취업특강 참여 경험이 상대적으로 높으며, 취업능력이 낮은 자는 직업훈련 참여 경험이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 김혜원(2012a)도 2010년 취업성공패키지 사업 평가 결과, 직업훈련을 선택하는 이들은 이를 선택하지 않는 이들에 비해 경제적으로 조금 더 여유가 있으면서, 노동시장과의 접촉도가 낮고, 상대적으로 능력이 떨어진다 는 사실을 확인하고 있다.

그럼에도 3단계 프로그램(상담-훈련-알선)에서 2단계 종료형이 많이 발생하고 있고 그들의 취업성고가 미흡한 것으로 나타나고 있다³²⁾. 여기에는 앞에서 언급한 선택편의 문제와 직업훈련의 잠김효과(lock-in) 문제에 기인하는 것으로 볼 수 있지만 훈련 수당수급목적의 도덕적 해이의 문제도 나타나고 있는 것으로 보인다. 훈련과 관련한 생계수당이 도입된 2010년의 경우 자활대상자와 여성가장의 비중이 높아진 것은 직업 훈련을 목적으로(훈련수당 수령을 목적으로) 패키지 프로그램에 들어왔을 가능성이 있음을 시사한다.

32) 2단계 의무능력 증진 단계를 경험한 자의 취업률은 64.1%이지만 2단계만 참여한 '2단계 종료형'의 취업률은 55.0%로 나타났다(이병희 외, 2010).

설문조사에서는 훈련참여수당이 없었더라도 직업훈련을 선택했겠느냐라는 질문에 대해 훈련 참여자의 78.0%가 그렇다고 응답하여, 훈련참여자의 훈련 동기가 매우 높은 것으로 나타나지만, 실제로 고용센터 담당자들은 취업이 아니라 훈련 참여만을 목적으로 취업성공패키지에 참여하는 인원이 훈련 참여자의 30.4%에 이를 것이라고 응답하였으며, 훈련 참여자 가운데 훈련이 효과가 있을 것이라고 기대한 사람들은 일반 신청자의 49.9%, 자활대상자의 35.0%에 그쳐, 훈련참여수당의 악용 가능성을 우려하고 있다.

또한 취업성공패키지 사업에서도 직업훈련은 장기에서도 성과가 잘 나타나지 않는 것이 확인되었다. 이병희(2012)의 2011년 사업 평가에서 신청자와 참여자를 비교하여 취업성공패키지사업의 효과가 장기간에 걸쳐서 어떻게 나타나는지를 비교분석하였다. 분석 결과 취업성공패키지 사업의 취업성과는 신청 시부터 약 6개월이 지나면서부터 양(+)으로 변하며, 신청으로부터 18개월 지난 시점에서는 통계적으로 유의한 긍정적인 효과가 관찰되었으나 2단계 종료형, 특히 직업훈련 참가자들이나 능저의저형의 경우에는 장기에서도 성과가 여전히 부정적이거나 유의하지 않은 것으로 나타났다.

다만 2단계 프로그램이 3단계의 집중적인 취업알선과 결합하여 제공할 때 취업성과가 높아지며, 직업훈련 참여자도 집중적인 취업알선을 받을 때 취업성과가 증가하였다. 이는 2009년과 2010년 사업 평가에서도 동일하게 확인된 사실이다(김혜원 외, 2009; 이병희 외, 2010) 2단계 참여자 특히 직업훈련 참여자에 대한 취업 알선과 사후 관리서비스를 강화할 필요성이 제기된 것이다. 프로그램을 중복하여 활용할 수 있는 취업성공패키지의 특성에 따라 다양한 프로그램의 조합을 검토한 결과 직업훈련 프로그램과 여타 프로그램을 결합함으로써 통해 직업훈련을 선택한 이들의 취업성과를 높일 수 있다는 것이다(김혜원, 2012a).

그러나 취업성공패키지에서도 직업훈련 이전에 훈련 상담을 거치지만 대부분의 훈련과정 선택에서는 결국 본인 희망에 의해 이루어진다는 응답이 많았다(이병희 외, 2010). 취업성공패키지에서는 훈련 상담이 훈련 선택으로 적극적으로 연계되지 못하고 참여자 본인의 자의적인 선택으로 훈련 과정 선택이 이루어지는 것으로 볼 수 있다. 훈련상담과 훈련프로그램의 연계를 높이는 것이 근로빈곤층의 직업훈련 성과를 높이는 데 있어서 매우 중요하다는 점을 확인할 수 있다.

또한 취업성공패키지 사업에서도 직업훈련을 받는 과정에서 가장 큰 애로사항은 생

계 문제이고 이것이 훈련의 효과를 낮게 하는 요인으로 작용하는 것으로 파악되었으며, 훈련을 수료하지 않는 직업훈련 참가는 고용보험 사업장 취업에 부정적인 영향을 미치지만 훈련 수료 시 취업 확률이 높아지고 자격증을 취득하면 추가적으로 높아져서 취업 확률 제고 효과를 가진다는 점도 마찬가지로 확인되고 있다(김혜원, 2012b).

한편, 취업성공패키지 사업에서도 참여자의 유형에 따라서 직업훈련의 효과도 다르게 나타나고 있다. 김혜원(2012a)에 따르면, 능고의저 집단은 적극적인 취업알선과의 연계를 통해 직업훈련의 부정적 효과를 상쇄할 수 있음이 확인된다. 주목할 집단은 가장 큰 비중을 차지하는 능저의고 집단인데 이들은 적극적인 취업 알선 연계 및 직업훈련 수료 등을 통해 직업훈련의 긍정적 효과를 극대화할 수 있는 것으로 밝혀졌다. 이에 비해 능저의저 집단은 직업훈련이 부정적 효과를 낼 뿐만 아니라 다른 보완적 조치가 어렵다는 점에서 기존의 직업훈련 지원 시스템을 재설계할 필요가 있음을 시사한다고 지적하고 있다. 대상자의 특성과 욕구에 부합하는 다양한 직업훈련 프로그램 개발의 필요성이 높다는 것이다.

또한 훈련직종별로 취업 성과에도 큰 차이가 나고 있다. 특히 여성에서 낮은 취업성 과를 보이는 직종이 많은 것으로 나타났고, 여성들의 취미나 자기계발과 관련된 직종 들에서 낮은 취업 성과가 나타나고 있다. 진정한 취업 목적의 훈련과 그렇지 않은 훈련 을 구분하고 후자의 훈련 선택에 대한 공적인 통제의 필요성이 있다고 판단된다(김혜 원, 2012b).

제4절 근로빈곤층 직업훈련 개선 과제

직업훈련은 근로빈곤층의 노동시장 통합과 더 나은 일자리로의 이행을 위한 고용복 지 통합 서비스에서 핵심적인 프로그램이다. 그럼에도 불구하고 그동안 근로빈곤층 직 업훈련은 제대로 성과를 내지 못했고 맞춤형의 프로그램으로 제공되지도 못하였다. 앞 절에서 검토한 기존의 근로빈곤층 대상의 직업훈련의 성과 평가에 기초해서 근로빈곤 층 직업훈련 정책의 개선 방향을 제시해보면 다음과 같다.

첫째, 근로빈곤층의 욕구와 능력에 맞는 직업훈련 프로그램을 개발·제공하는 것이 다. 우선 훈련 프로그램과 상담과 알선을 긴밀하게 연계시키는 것이다. OECD(2004)

도 직업훈련의 효과를 높이기 위해서는 훈련대상자에 대한 심층상담과 진로지도가 중요하다라는 점을 지적하였다. 스웨덴의 '직업개발개런티(job and development guarantee)'와 같이 다양한 부가적 서비스가 결합된 포괄적 훈련프로그램으로 개발할 필요가 있다. 예를 들어 자활 대상자와 같은 취업 취약계층의 경우 취업 의욕 증진 및 훈련 필요성에 대한 이해를 상담 단계에서 높이는 것이 필요하다. 훈련과 고용서비스의 연계·결합을 위해서는 근로빈곤층에 대한 지원서비스의 경우 정부 부처 간, 지역사회의 물적·인적 자원간의 연계 및 협력 체계를 구축해야 하고, 근로빈곤층의 직업훈련도 이러한 협력체계 속에 위치 지워야 할 것이다. 경력관리, 직업능력개발, 취업알선, 교육 훈련과정 중의 훈련수당 및 생계비 보조 등의 업무가 통합되어 운영되는 직업능력개발 사례관리 체계를 구축할 필요가 있다(나영선 외, 2010).

한편 근로빈곤층의 경우 욕구와 능력에서 다양한 편차를 보이기 때문에 맞춤형서비스를 하기 위해서는 훈련프로그램을 다양화할 필요가 있다. 훈련 대상자의 개인 차이를 충분히 반영하면서, 상위 훈련과정에 유연하게 진입할 수 있는 모듈 방식(modular system)으로 운영할 수도 있고, 자활대상자만을 대상으로 한 특화된 훈련과정을 개발할 필요도 있다. 자활대상자의 인적특성이 일반 실업자들보다 취약하기 때문에, 이들의 특성에 맞춘 별도의 훈련과정을 개설할 필요가 있다(이태진 외, 2011). 자활대상자의 훈련비용 한도(1인당 300만원)를 초과하는 훈련과정에 대해서는 훈련기관에 차액을 지원함으로써 보다 충실한 훈련과정이 운영될 수 있도록 유도하는 방법을 채택할 수도 있다.

그런데 대상자가 취업에 취약할수록 훈련비용은 더 많이 들게 마련이다. 근로빈곤층을 위한 훈련과정을 개발·운영하기는 것은 쉽지 않고 맞춤형의 훈련과정 개발비의 부담이 있다는 점을 고려해야 한다(나영선, 2010). 또한 근로빈곤층을 대상으로 하는 특화훈련에 대한 프로젝트 파이낸싱 방식의 재정지원 방안도 생각해볼 수 있다(오영훈 외, 2011).

둘째, 직업훈련과 취업의 연계성을 높이는 것이다. 이를 위해서는 훈련 참여자들이 지역의 취업 여건을 고려하여 훈련프로그램을 선택하도록 상담과 지원을 강화하는 것이 요구되고 이를 위해서는 현행 계좌제 훈련방식의 전면적인 개선이 필요하다. 채창균 외(2010)은 훈련과 산업·지역의 수요와의 연계성을 높이기 위해 훈련계좌를 훈련생의 수요만 반영하지 말고 산업계의 훈련수요도 동시에 감안하여 발급하는 방법을 고

려할 것을 제안하고 있다. 산업수요와 관계없는 훈련 직종으로의 쏠림을 방지하고 불필요한 계좌발급으로 인한 예산낭비를 억제하며 부족한 직종을 훈련생들이 선호하도록 유도하기 위해 훈련비용 지원의 직종별 차등화를 더욱 확대하고, 계좌발급을 인력수급과 연계하여 인력과잉 직종에 대한 계좌 발급을 제한하자는 것이다.

한편 근로빈곤층 노동시장은 대부분 지역(local) 단위 노동시장의 범주를 크게 넘지 않는다는 점을 고려하여 지역의 일자리 수요를 고려한 취업연계형 직업훈련 프로그램 개발이 필요하다. 지자체가 취업처를 발굴하고, 해당 기업이 필요로 하는 지역 인력을 양성하는 지역중심의 취업연계형 직업훈련 프로그램을 개발하는 것이다. 이와 관련하여 현재 예산이 크게 확대될 것으로 예상되는 고용노동부의 지역맞춤형일자리사업을 취업패키지사업이나 희망리본사업과 연계해보는 것이 생각해볼 수 있을 것이다.

셋째, 근로빈곤층에 대한 직업훈련은 일반인보다도 더 장기적인 접근이 필요하다. 성과 분석에서도 나타났듯이, 근로빈곤층에 대한 직업훈련 효과는 장기에 걸쳐 나타난다. 따라서 취약계층 직업훈련은 고용가능성뿐만 아니라 임금소득 수준을 높일 수 있어야 하며 효과성 평가는 장기적인 측면에서 접근되어야 한다(오영훈 외, 2011), 특히 자활대상자의 경우, 당장의 취업보다는 양질의 일자리 취업을 통해 '탈빈곤'할 수 있도록 취업성과를 보다 장기적인 관점에서 관리하고 이러한 장기적 맥락에서 훈련프로그램을 설계할 필요가 있다(이태진 외, 2011). 근로빈곤층의 생활 및 근로 환경에 부합하고, 용이하게 직업훈련에 참여할 수 있도록 중장기 프로그램을 개발하고, 기초수준에서 전문성 확보 단계까지 가능한 훈련 내용 및 수준을 고려한 패키지형 프로그램 등을 확대·지원할 필요가 있다(김철희 외, 2013).

넷째, 훈련 시 생활의 문제를 해결하고 직업훈련 참여 유인을 높이기 위한 수당을 강화하면서도 동시에 훈련 수당만을 위해 프로그램에 참여하는 유인도 낮출 필요가 있다. 물론 근로빈곤층의 경우 생계유지 지원과 필요한 복지서비스의 제공 등 훈련참여가 가능한 여건을 마련하는 것이 우선이다. 다만 훈련 참여 수당만을 목적으로 하는 훈련 참여는 억제될 필요가 있다. 이를 위해서는 직업훈련의 선택과 참여가 실업과 빈곤 등 노동시장에서 열악한 상태와 지위를 반복하는 근로빈곤 상태를 벗어나는 중요한 수단임을 참여자들이 인식하도록 할 필요가 있다. 여기에는 앞에서 말한 대로 상담을 강화하고 관련 정보를 충분히 제공하도록 하는 것이 가장 중요할 것이다. 여기에 더해서 직업훈련비 지원금 지급 기준의 개편도 고려해볼만하다. 훈련비 지원을 훈련 수준이

나 훈련 과정, 그리고 시장에서의 훈련 수요 등을 반영하여 차등화하는 방법도 생각해 볼 필요가 있다.

다섯째, 근로빈곤층에 적합한 훈련 정보 생산과 접근성 제고가 요구된다. 근로빈곤층의 경우 훈련에 대한 정보와 장소 접근성이 많이 떨어진다는 것은 충분히 확인되고 있다. 김철희 외(2013)에 따르면, 현재 운영되고 있는 다수의 훈련과정에 근로빈곤층이 참여하지 못하는 이유가 훈련에 관한 정보가 없어서가 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 조사되고 있다.

나영선(2010)은 근로빈곤층을 포함하는 취약계층을 대상으로 하는 정보전달시스템의 구축을 제안하고 있다. 취약계층의 정보 검색 능력과 컴퓨터 활용 능력은 직업기초 능력의 차원에서 강화하고, 공공부문의 직업안정기관은 물론 취약계층이 많이 접하게 되는 복지서비스 지원 체계 안에 직업교육훈련을 포괄하는 종합 정보를 체계적으로 제공할 수 있는 포털 사이트를 구축함으로써 취약계층의 접근성을 높이자는 것이다.

한편 근로빈곤층을 대상으로 하는 전문화되고 어느 정도 규모를 갖춘 훈련기관을 육성하고 지원하는 것도 필요하다. 훈련기관의 입장에서는 취약계층을 위한 훈련과정을 전문적으로 수익성 있게 운영하는 것은 쉽지 않다. 따라서 지역과 공동체에 기반하는 비영리 조직이나 사회적기업, 특정 업종의 노동자를 대변하는 노동조직들 중에서 특화된 대상 계층에 집중하여 전문화된 훈련기관으로 고용복지서비스의 주된 파트너로 육성하는 방안을 생각해볼 수 있다. 취업성공패키지 사업의 민간위탁을 평가한 황덕순(2012)은 민간훈련기관보다는 비영리민간단체들의 성과가 더 나은 것으로 분석하고 있다. 따라서 근로빈곤층의 전문화된 훈련에 특화된 노동통합형 사회적기업에 대해 우선 지원하는 방안을 생각해볼 수 있을 것이다.



제9장 사회적경제와의 연계 및 활성화

제1절 문제제기

제2절 사회적 일자리 사업의 담론과 정책 변화

제3절 ‘사회적 일자리’의 대안적 이행전략으로써 ‘사회적경제일자리’의 제도화

제4절 사회적경제 활성화를 위한 정책과제

제1절 문제제기

전통적으로 국가는 공공부문의 고용창출과 민간부문의 고용촉진의 역할을 담당해왔으며, 시장은 소비자 수요에 맞는 생산 활동을 통해서 직접적으로 노동시장에 일자리를 제공해왔다. 하지만 지속적인 경제성장의 둔화와 산업구조의 변화로 인한 사회변화는 전통적인 고용창출 구조의 상당한 변환을 수반하였다. ‘고용 없는 성장의 시대’에 더 많은 사람들이 노동시장으로부터 배제되어 가고 있다. 노동의 공급자인 노동자와 노동의 수요자인 기업의 비대칭적인 권력과 수요·공급의 불균형 속에서 노동시장의 고용 배분 기능은 제한되어 왔다. 이는 노동자들로부터 노동 조건의 양보와 미숙련 노동자 및 취약계층의 반복실업과 장기실업의 증가 등의 광범위한 노동시장으로부터의 배제를 야기하고 있다.

이 같은 상황은 노동시장에서 취약성을 보이고 있는 취약계층의 경제활동을 위협하고 있으며, 새로운 대응전략이 요구되고 있다. 최근 유럽을 비롯한 세계 각국에서 국가와 시장에서 충족되지 못하는 사회적 필요를 해결하기 위해 지역사회를 중심으로 재화와 서비스의 제공을 통해서 새롭게 시민사회의 고용창출 역량을 확대해 나가고 있는 사회적 경제(Social Economy)를 새로운 기업정신 개발의 영역으로 장려하고 있다.

한국에서도 자활사업이나 사회적 일자리창출사업 등을 통해서 사회적으로 유용한 일자리 창출을 도모함으로써, 취약계층의 노동통합을 조직하고자 하는 노력을 시도해왔다. 본 연구는 이 같은 노동시장의 취약계층을 대상으로 하는 사회적 경제의 고용전략에 대한 가능성과 정책과제를 도출하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 본 연구는 우선 한국사회에서 ‘사회적일자리’에 대한 담론 형성과정과 고용노동부의 ‘사회적 일자리창출사업’과 보건복지부의 ‘자활사업’을 중심으로 한 정책 변화과정을 살펴봄으로써, 그것의 제도화 과정의 한계와 대안적 이행의 방향을 고찰해보고자 하였다. 또한 사회적일자리 이행전략을 ‘사회적경제일자리’로 설정하였다. 또한 이에 대한 구체적인 정책방향으로 ‘노동통합분야 사회적경제일자리’, ‘사회서비스분야 사회적경제일자

리', '지역개발형 사회적경제일자리' 등을 제안하고 사회적경제 활성화를 위한 정책과제를 제시하였다.

제2절 사회적 일자리 사업의 담론과 정책 변화

1. '사회적 일자리' 정책담론의 변화

1990년대 말, IMF 구제금융 이후 대량실업을 동반한 경제위기 상황에서 집권한 김대중 정부는 '생산적 복지' 개념을 통해 새로운 복지정책의 추진을 도모하였다. 김대중 정부의 '생산적 복지'는 모든 국민이 인간적 존엄성과 자긍심을 유지할 수 있도록 기초적인 생활을 보장함과 동시에 자립적이고 주체적으로 경제·사회활동에 참여할 수 있는 기회를 확대하고 분배의 형평성을 제고함으로써 삶의 질을 향상시키고 사회발전을 추구하는 국정이념'이었다. 이 같은 '생산적 복지'의 이념은 ①공정한 시장질서 확립을 통한 분배, ②국가에 의한 재분배적 복지, ③자활을 위한 사회적 투자 등의 세 가지 원칙들 속에서 추진되었다(대통령비서실 삶의질향상기획단, 1999, pp.33~37). 또한 낙후되어 있는 복지 분야의 발전과 대량실업에 대응하는 효과적인 고용창출방안 수립과 복지수혜자들의 도덕적 해이의 문제를 회피할 수 있는 근로연계방안을 필요로 하였다. 이는 정부로 하여금 유럽의 복지후퇴기에 추진된 사회적경제에 대한 제도적 추진과 근로연계 프로그램의 부분적 도입 그리고 적극적인 시민사회의 자활사업 참여를 요청하도록 하였다(장원봉, 2006). 김대중 정부의 '생산적 복지' 이념은 '사회적 일자리'에 대한 한국적 적용의 기본 방향을 설정하는 토대가 되었다.

한국사회에서 초기 '사회적 일자리' 담론은 '제3섹터론'에 상당히 의존하였다. 제3섹터는 비영리 혹은 사회공익에 기여하면서 이윤을 추구하지 않는다는 점에서 시장부문과 구분되며, 시민집단의 자발적인 참여와 자원에 기반 한다는 점에서 국가부문과도 구분되는 개념이다. 우선 제레미 리프킨(1994)의 글을 통해서 직접적인 새로운 노동의 대안으로서 제3섹터에 대해 고려하기 시작하였다. 또한 엘빈 토플러(1995)와 피터 드러커(1992)도 신규 취업기회는 제조업에서 생기기보다는 인간서비스를 통한 시민정신의 회복에 기대할 수 있음을 지적하며, 제3섹터의 필요를 지적하였다.

그리고 제3섹터에 대한 관심은 1990년대 말에 달친 경제위기로 인한 대량실업상황에 대응하기 위한 실업대책의 유력한 방안으로 그것을 고려하는 연구들로 이어졌다(김신양, 1999; 노대명 외, 1999; 이소정, 2000; 장원봉 2000). 이들 연구들에서 나타나고 있는 공통적인 특징은, 제3섹터라는 새로운 영역을 통한 실업문제에 대한 대응은 기존의 시장과 정부부문과 차별적인 일자리 창출과 운영 방식을 고려한 대안적인 영역에 대한 고려가 필요하다는 점이었다. 또한 이러한 영역을 유럽의 사회적 경제 혹은 사회적 기업 개념의 언급을 통해서 설명하고자 하였으나, 이를 명시적으로 제3섹터개념을 대체할 대안적 영역으로 언급하고 있지는 않았다. 노대명·김신양·김홍일(1999)의 연구보고서는 분명하게 새로운 유형의 자활사업으로써 제3섹터형 자활사업을 규정하고 있었다. 노대명 외(1999)는 외부의 실질적 지원의 결여로 인한 사업의 본원적 취약성과 취약계층을 중심으로 한 조직이 갖는 전문성 결여와 경쟁력 약화 그리고 사영사업 중심의 업종선택으로 인한 저임금구조의 잔존 등의 기존 자활사업의 한계에 대한 대대적인 보완이 필요함을 지적하였다. 그리고 '제3섹터 자활사업은 고용·복지정책의 사각지대에 놓여 있는 자활대상자들이 주체가 되어, 지역사회의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 기업을 설립하여 노동을 통해 자활할 수 있도록, 유무형의 민·관 자원을 사회적 연대성에 입각하여 총체적으로 지원하는 사업'이라고 정의하였다(노대명 외, 1999, pp26~27). 이 보고서는 노동부의 도시영세민 자활지원방안을 위한 연구용역사업으로 연구된 것이었으며, 보건복지부의 자활지원센터사업이나 노동부의 공공근로 민간위탁사업을 구분하지 않고 취약계층의 새로운 자활지원방안으로 '제3섹터형 자활사업'으로의 발전전망을 제시하고 있다는 특성을 갖고 있다. 이는 지역사회에서 실업자들을 대상으로 생계비 지원 및 공공근로민간위탁 사업을 수행하고 있었던 실업단체들의 연대기구인 '전국실업극복단체연대회의'를 중심으로 2000년 6월에 2,500여명이 참가한 가운데 개최된 「장기실업자를 위한 실업대책 수립 촉구 및 공공근로축소반대를 위한 전국결의대회」를 통해서 '사회적일자리창출'을 구체적인 실업대책으로써 대정부 요구사항으로 채택하기에 이른다.

이 같은 주장은 '전국실업극복단체연대회의'를 중심으로 관련 실업운동 활동가들과 연구자들이 주축이 되어 조직한 2000년 12월의 「빈곤과 실업극복을 위한 국제포럼: 자활사업 활성화와 사회적 일자리창출」을 통해서 '사회적일자리창출'에 대한 사회적 담론형성의 본격적인 계기를 마련하게 된다. 이 포럼에서는 국내·외 전문가들의 발표를

통해서 사회적 일자리 창출의 의미와 중요성이 제기되었다. 특히 노대명은 “단계적 재원마련을 통한 사회적 일자리 창출방안”이라는 발표문을 통해서 ‘사회적 일자리’의 특징을 목적과 지원주체, 일자리형태, 참여 등의 영역에서 요약하고 있다. 우선 사회적 일자리의 목적은 실질빈곤계층의 사회적 통합을 위해 창출되는 일자리와 공공의 이익이나 서비스 개선을 위해 창출된다. 지원주체의 측면에서는 시장 속의 개인, 협동조합 등과 같은 민간단체·중앙정부 및 지방정부가 창출한다. 일자리의 형태의 측면에서는 사회적 일자리는 일반기업·생산공동체·준공기업에서 창출될 수 있다. 그리고 참여의 측면에서 일자리 혹은 기업에 참여하는 구성원들이 사업과 관련한 중요한 결정에 적극적으로 참여하여 의견을 개진할 수 있는 형태와 그렇지 않은 형태를 모두 취할 수 있다. 이 포럼에서는 실업과 빈곤에 대응하는 대안적인 방안을 ‘사회적일자리’ 영역에서 찾고자 하였으며, 이는 유럽의 사회적 경제 혹은 사회적 기업의 개념에 대한 한국적 적용임을 분명히 밝히고 있다. 이에 대한 포럼에서의 언급은 아래 인용과 같다.

“사회적일자리는 아직까지 우리사회에서는 구체화되어 있지 않지만 유럽의 경우 사회적기업 혹은 사회적협동조합으로 일반화되어 있다. 사회적기업 혹은 사회적협동조합이란 공공성을 지니는 사회적 서비스를 공급하거나 사회적으로 유용한 재화를 생산하고, 장기실업자나 빈곤계층의 노동시장 통합을 위해 이들을 고용하여 안정적인 일자리를 창출하는 기업의 형태라고 할 수 있다. 우리나라의 경우 아직까지 기업이나 협동조합이라는 구체적인 조직형태를 제시하기에는 그 논의의 발전수준이 미비할 뿐만 아니라 IMF 대량실업사태 이후 공공근로 민간위탁을 통한 일자리 창출 움직임에서 논의가 촉발되었기 때문에 ‘사회적일자리 창출’이라는 개념을 채택하기로 한다(「빈곤과 실업극복을 위한 국제포럼: 자활사업활성화와 사회적일자리 창출」자료집, p.5, 인용)

이를 통해서 ‘사회적일자리’ 개념이 비로소 제3섹터라는 개념을 대체하는 정책담론으로 활용된다. 그리고 포럼에서 김수현은 “사회적일자리 창출을 위한 제도화 모색”이라는 토론문을 통해 사회적 기업의 제도화가 아닌 ‘사회적일자리’의 제도화 방안을 제안하게 된다.³³⁾

그 이후에 전병유 외(2003)는 유럽 국가들의 사회적 기업 동향을 담은 책인 *The Emergence of Social Enterprise*³⁴⁾의 내용을 토대로 유럽의 사회적 기업들을 둘러

33) 물론 노대명 외(1999, p.127)는 제3섹터형 자활사업의 주체인 자활기업 및 자활지원기구를 대상으로 특별이영리단체로서 법적 위상을 부여하고, 그에 따른 세제상의 혜택을 제공할 것으로 과제로 제안하고 있다.

싼 각 국가의 환경과 정책사례를 정리하면서, 사회적 일자리를 사회적으로 유용하지만 수익성 때문에 시장에서 제공되지 못하고 있는 일자리와 수익성과 공공성을 동시에 고려하는 협동조합 등 다양한 형태의 제3섹터형 사회적기업에 의해서 창출되는 일자리로 정의하고 있다. 이 연구는 처음으로 사회적 일자리 창출정책의 기본방향을 ‘사회적 기업’을 통한 사회적 서비스 분야에서의 일자리 창출이라는 정책의 고유한 목표에 두어야 한다고 명시적으로 밝히고 있다. 따라서 기존의 사회적 일자리 창출정책의 기본적인 추진방향인 저소득 취약계층에 대한 대책이 아니라 사회적 서비스 영역에서 사회적 기업을 중심으로 정상적인 일자리 창출정책으로 설정될 필요가 있음을 지적하고 있다. 또한 자활근로사업단 및 자활공동체 등 취약계층이 중심이 되는 새로운 사업형태 및 생산자 협동조합에 대해 적절한 법적 지위를 부여하고 공공부문에서 이를 지원할 수 있도록 관련 법령의 정비 및 세제혜택의 필요성을 제안하고 있다.

곧이어 황덕순 외(2004)는 한국에 ‘사회적 일자리’의 개념이 도입될 때 사회적 일자리와 사회적 기업은 서로 분리되는 개념이 아님을 밝히고, ‘사회적 일자리는 사회적 기업이 창출하는 일자리’로 개념화하였다. 그리고 2004년부터 사회적 서비스의 확충과 사회적 일자리를 연계하려는 정부의 정책방향을 반영하여, 사회적 일자리를 사회 서비스 영역으로 확장하고 노동부의 기존 ‘사회적 일자리 사업’은 ‘한국형 노동시장 통합형 일자리’로 사회서비스 제공을 주로 하는 사회적 기업들과 무관하게 운영될 수 있도록 할 필요가 있음을 지적하였다. 또한 사회적 기업에 대한 법적 승인의 문제를 본격적으로 다루면서, 사회적 기업의 구체적인 지원체계마련의 방향을 제시하고 있다.

노대명 외(2005)는 기존의 사회적 일자리에 대한 개념정의를 둘러싼 논의를 종결하고 구체적인 시행준비가 필요함으로 지적하면, ‘사회적 일자리는 비영리단체가 고용의 주체가 되어 사회적 유용성을 갖는 서비스를 공급하며, 수익의 공평배분의 원칙을 고수하는 일자리’라고 정의하였다. 또한 ‘사회적 기업은 합법적인 기업형태와 경영모델을 갖추고 사회적 유용성을 가진 서비스를 제공하며 수익배분의 공평성을 유지하는 조직’이라고 정의함으로써, 합법적인 기업형태를 갖춘 사회적 기업을 사회적 일자리와 구분지었다. 그리고 사회적 기업의 법제화의 기본방향과 제도적 위상 그리고 인증 및 지원제도 등의 구체적인 사회적 기업의 제도화와 관련한 세부적인 방안을 제시하였다.

34) Borzage, Carlo and Jacques Defourny, (eds) (2001), *The Emergence of Social Enterprise*, London: Routledge.

그 이후에 ‘대통령자문 사람입국일자리위원회’은 “사회서비스부문 일자리 창출전략”이라는 문서를 통해서 ‘사회적 일자리는 제3섹터가 사회서비스를 공급하면서 생겨나는 일자리’이며, 공공근로사업, 노인일자리 등 공공부조형 일자리제공 사업은 지속 가능성이 없는 경우, ‘취약계층 일자리제공 사업’으로 분류하되, 사회서비스 일자리에 포함한다. 그리고 사회적 일자리는 사회서비스를 공급하면서 서비스 수혜자의 일부 부담이나 기업연계를 통해 자립과 사회적 기업화를 지향하는 일자리로 점진적으로 한정해 나가고자 하였다(대통령자문 사람입국일자리위원회, 2006). 이 같은 접근은 ‘사회서비스일자리’와 ‘사회적일자리’ 개념을 구분 없이 사용하고 있음을 문제제기하며, ‘사회서비스일자리’를 ‘사회적일자리’를 포함하는 개념으로 규정하였다. 이로써 사회적 일자리는 사회서비스 일자리와 구분되며, 사회적 기업을 통한 자립화의 경로로 정리되어 갔다. 그리고 2009년 7월 국무총리실 정책분석평가실에서는 개념과 용어 혼란을 이유로 사회적일자리사업이라는 용어를 폐기하고 사회서비스 일자리사업으로 일원화할 것을 제안하기에 이른다(김혜원, 2009, p.21). 이를 반영하여 김혜원(2009)은 ‘사회서비스 일자리를 사업 내용이 사회서비스를 생산하고 전달하는 것으로, 사업예산 책정 및 지급이 1인당 인건비 지원방식으로 이루어지며, 민간이 주도적으로 일자리를 창출하여 비영리민간단체가 사업주체가 되고 민간부문의 인력이 참여하는 등의 세 가지 요건을 충족하는 사업’으로 정의하였다.

〈표 9-1〉 사회적 일자리와 관련된 주요 개념들

구 분	발표자료	내 용	비 고
1999년도	노대명 외(1999), 「도시영세민 자활 지원방안」, 노동부	<ul style="list-style-type: none"> - ‘제3섹터형 자활사업’은 현재 고용·복지정책의 사각지대에 놓여 있는 자활대상자들이 주체가 되어, 지역사회의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 기업을 설립하여 노동을 통해 자활할 수 있도록, 유무형의 민·관 자원을 사회적 연대성에 입각하여 총체적으로 지원하는 사업’을 의미한다. - ‘제3섹터형 자활사업’은 기존 공동체형 자활사업의 특징인 자활대상자의 자발성 외에도, 사업목적과 자원동원방식에 있어서 범사회적 연대성, 자활기업의 성공적 경영을 통해 일자리를 창출한다는 점에서 생산적 자활, 그 대가로 지역사회 삶의 질을 향상시킨다는 점에서 사회적 이익에 대한 기여라는 특징을 갖고 있다. 	

구 분	발표자료	내 용	비 고
2000년도	「빈곤과 실업극복을 위한 국제포럼: 자활사업 활성화와 사회적 일자리 창출」, 성공회대학교 · 한국노동연구원 · 한국보건사회연구원.	<p>노대명(토론문, “단계적 재원마련을 통한 사회적 일자리 창출방안”)은</p> <ul style="list-style-type: none"> - 사회적 일자리는 ‘공익적 성격이 강하며, 개인의 창의성 이상으로 집단의 연대성이 중요한 기능원칙이 되며, 누구든지 자유롭게 접근할 수 있는’ 일자리를 의미한다. - 사회적 일자리는 그 목적에 있어 실질빈곤계층의 사회적 통합을 위해 창출되는 일자리와 공공의 이익이나 서비스 개선을 위해 창출된다. - 지원주체의 측면에서 시장 속의 개인, 협동조합 등과 같은 민간단체 · 중앙정부 및 지방정부가 창출한다. - 일자리의 형태의 측면에서 사회적 일자리는 일반 기업 · 생산공동체 · 준공기업에서 창출될 수 있다. - 참여의 측면에서 일자리 혹은 기업에 참여하는 구성원들이 사업과 관련한 중요한 결정에 적극적으로 참여하여 의견을 개진할 수 있는 형태와 그렇지 않은 형태를 모두 취할 수 있다. 	
2003년도	전병유 외(2003), 「사회적일자리창출 방안연구」, 노동부	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적일자리는 주로 유럽국가에서 채택된 개념으로서 ‘사회적으로 유용하지만 수익성 때문에 시장에서 공급되지 못하는 일자리’로 넓게 정의될 수 있으며 다른 한편으로는 수익성과 공공성을 동시에 고려하는 협동조합등 다양한 형태의 제3섹터형 사회적기업에 의해서 창출되는 일자리도 포함되는 것으로 볼 수 있다. 또한 사회적기업에는 협동조합과 같은 전통적인 형태뿐만 아니라 사회적 서비스를 공급하는 제3섹터형 기업과 취약계층의 노동시장통합을 위해 단기적인 일자리를 제공하는 기업이 포함될 수도 있다. 	
2004년도	황덕순 외(2004), 「사회적일자리창출사업 증장기발전방안」, 노동부	<ul style="list-style-type: none"> - 한국에 사회적일자리의 개념이 도입될 때 사회적 일자리와 사회적 기업은 서로 분리되는 개념이 아니라, 동일한 현상의 서로 다른 측면, 즉 ‘조직주체’와 ‘활동의 성격’을 지칭하는 개념이다. 다시 말해서 ‘사회적 일자리는 사회적 기업이 창출하는 일자리’이다(p.24). 	
2005년도	노대명 외(2005), 「사회적일자리 활성화 및 사회적 기업 발전 방안연구」, 한국보건사회연구원 · 보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적일자리는 ‘비영리민간단체가 고용의 주체가 되어 사회적 유용성을 갖는 서비스를 공급하며, 수익의 공평배분의 원칙을 고수하는’ 일자리라고 정의할 수 있다. - 사회적일자리는 ‘사업목적 · 추진주체 · 수익배분방식’ 등 세가지 요건을 충족시키는 일자리이다. - 첫째, 사회적일자리는 사업목적에 있어서 ‘사회적 유용성’ 또는 ‘공익성’을 가진 일자리이다. - 둘째, 사회적 일자리의 추진주체는 공공기관이나 영리기업이 아닌 비영리민간단체이다. - 셋째, 사회적 일자리는 수익창출을 배제하지 않지만, 수익의 승자독식이 아닌 수익의 공평배분을 실천하는 일자리이다. 	

구 분	발표자료	내 용	비 고
2006년도	대통령자문 사람 입국일자리위원회 (2006), 「사회서 비스부문 일자리 사업현황」	- '사회적일자리'는 사회서비스를 제3섹터(비영리단 체 등)에서 공급하면서 생겨나는 일자리	
2009년도	김 혜 원(2009), 「사회서비스 일자 리 사업평가」, 월 간노동리뷰 2009 년 10·11·12월 호	- 사회서비스 일자리의 세 가지 요건을 충족하는 사 업임 - 첫째, 사업내용이 사회서비스를 생산하고 전달하 는 것으로 이루어짐 - 둘째, 사업예산책정 및 지급이 1인당 인건비 지원 방식 - 셋째, 민간이 주도적으로 일자리를 창출함, 비영 리민간단체가 사업주체가 되고 민간부문의 인력이 참여	- 2009년 7월 국 무총리실 정책분 석평가실에서는 개념과 용어 혼란 을 이유로 사회적 일자리사업이라는 용어를 폐기하고 사회서비스 일자 리사업으로 일원 화할 것을 제안함

2. 노동부 '사회적일자리창출사업'의 정책 변화

1997년 외환위기로부터 시작된 경제위기 상황은 '사회적일자리창출사업'이 등장하게 되는 계기가 된다. 정부는 '고용정책기본법 제28조'를 근거로 실업자들에게 한시적으로 공익성 높은 사업의 일자리를 제공하여 최소한의 생계를 보장해주는 것을 목적으로 공공근로사업을 실시하였다. 그리고 공공근로사업은 민간사회단체의 전문성과 경험을 활용하여 생산성 있는 다양한 사업추진을 도모하고, 행정력이 뒷받침되지 않은 분야, 민간사회단체에서 추진하는 것이 보다 생산적인 분야에 대해서는 사업예산의 효율성을 위해서 민간사회단체에게 민간위탁 되었다(장원봉, 2000).

지역마다 민간실업극복단체를 중심으로 하는 다양한 민간사회단체는 공공근로 민간위탁사업에 참여해서 무료간병사업, 음식물재활용사업, 빈곤가정집수리사업, 재활용사업, 숲가꾸기사업 등의 다양한 일자리 창출사업들을 진행하였다. 하지만 실업자들의 한시적인 참여기간의 제한과 고용보험예산으로 집행된 사업비 책정의 제한 그리고 불투명한 사업지속성 등의 공공근로사업이 가진 한계가 시민사회단체들을 중심으로 문제제기 되었다. 그리고 '사회적일자리창출'이 그에 대한 주요한 대안으로 제안되기에 이른다.

그리고 노동부는 2003년 7월에 처음으로 '사회적일자리창출사업'을 서울, 부산, 인천, 대전, 경기, 충남, 경남, 전북 등의 전국 8개 시·도에서 시범실시하게 된다. 2004

년도에는 사업을 전국으로 확대 실시하면서 ‘광역사업’과 ‘지방노동관서 단위사업’으로 구분하고, ‘지방노동관서 단위사업’을 ‘수익형 사회적일자리’와 ‘비수익형 사회적일자리’ 그리고 ‘고령자 적합형 사회적일자리’ 등으로 유형구분을 하였다.

2005년도 노동부 ‘사회적일자리창출사업’은 ‘수익형 사업’과 ‘비수익형 사업’으로 구분된다. ‘수익형 사업’을 다시 NGO가 운영하며 수혜자 부담 등 자체적으로 수익이 발생하는 사업인 ‘자체수익형’과 NGO가 민간기업과의 파트너십 체결로 지속적인 재정구조를 확보할 수 있는 사업으로 ‘민간자원 동원형’ 사업으로 나누었다. ‘민간자원동원형’ 사업을 통해서 NGO들은 SK, 교보생명, 현대 등의 대기업들과 협력사업을 추진하는 계기를 마련한다³⁵⁾. 노동부는 ‘공익형’과 ‘수익형’ 사업 중에서 수익형 사업의 비중을 높이는 방향으로 사업을 추진하는데, 사업심사에서 ‘수익형’ 사업에 가점을 부여하였으며 사업지원기간도 ‘공익형은 원칙적으로 1년으로 제한하고 수익형은 특별한 사유가 없는 한 3년간 지원하도록 하였다.

2006년도에는 기존의 ‘수익형 사업’의 명칭을 ‘자립지향형 사업’으로 변경하면서 사업의 자립지향성을 명확히 하였다. 이를 위해서 ‘기업연계유형’의 프로젝트사업을 새롭게 추진하였으며, ‘광역형 사업’의 선택과 집중을 통해서 사업의 규모화를 도모하기도 하였다³⁶⁾.

2007년도 ‘사회적일자리창출사업’은 ‘공익형 사업’이 폐지되고, 비영리단체가 단독으로 사회적일 자리를 창출하는 사업으로 ‘NGO단독형 사업’, 비영리단체-기업-지자체 등이 인적·물적 자원의 출연 및 역할분담을 통해 사회적일 자리를 창출하는 사업인 ‘기업연계형 사업’, 그리고 지부를 가진 비영리단체 또는 비영리단체들로 구성된 컨소시엄이 2개 이상의 시·도에서 동일한 사업을 수행하면서 사회적일 자리를 창출하는 사업으로 규정되는 ‘광역형 사업’ 등으로 유형 구분되었다. 이 같은 내용은 2008년도

35) 2005년에 접어들면서 노동부의 ‘사회적 일자리 창출사업’은 시민사회단체들로부터 많은 비판을 받게 된다. 그것의 주요한 내용은 정부의 일자리 창출 사업의 수량 논리에 따라서 그것이 가지는 고용의 질의 문제가 고려되고 있지 않다는 점과 각 부처별로 시행되고 있는 사회적 일자리 창출사업들 간의 상충되는 문제를 조정하는 기능을 가지고 있지 않다는 점 그리고 공익부문에서의 지속적이고 장기적인 사회적 일자리 창출의 계획이 부재하다는 점 등이다(전국실업극복단체연대 외 18, “사회양극화 해소를 위한 사회적 일자리 창출 촉구 공공기자회견문”, 2005).

36) 2005년도에 이어 2006년도 들어서 노동부가 본격적으로 ‘사회적일자리창출사업’의 수익성을 강조하고 있는 것에 대해서 사회적으로 유용한 공익일자리사업을 수행하고 있는 비영리단체들에게 수익을 창출하라고 요구하는 것에 대한 부담함을 지적하는 비판이 제기되었다(시민의신문, “사회적일자리인가 공공근로인가?”, 2006년 7월 20일 기사)

사업내용에도 그대로 이어지게 된다.

2009년도 ‘사회적일자리창출사업’은 ‘지역별 예비사회적기업 발굴을 위한 사회적 일자리창출사업’으로 사업명칭이 다소 변경이 된다. 이는 취업취약계층을 위한 일자리를 창출하고 이를 사회적기업으로 육성하여 지속가능한 일자리로 만들어 나가고자 하는 목적에서 추진되었다. 따라서 사업유형도 ‘기업연계형사업’, ‘지역연계형 사업’, ‘모델발굴형 사업’ 등으로 구분되었다. 새롭게 유형화 된 ‘지역연계형’은 민간기업과 연계하지는 않았으나, 지방자치단체, 대학·연구소, 병원, 공공기관, 그 밖에 다른 비영리단체 등 지역사회의 다양한 자원을 동원하고, 상호간 파트너십을 통해서 사회적일 자리를 창출하는 사업으로 규정되었다. 또한 ‘모델발굴형 사업’은 새로운 사업모델 발굴하여 인큐베이팅하는 초창기 사회적일자리 사업으로, 기업연계형 또는 지역연계형에 포함되지 않고 수익구조도 다소 미흡하나, 일정기간 후에는 기업연계형 또는 지역연계형으로서의 전환 및 수익구조 창출이 가능하다고 판단되는 사업으로 규정되었다. 이 같은 사업유형은 2011년도까지 이어지게 된다.

2010년도에는 ‘(예비)사회적기업일자리창출사업’으로 사업명칭도 변경되어, ‘사회적으로 필요하지만 수익성 등이 부족하여 시장에서 충분히 공급되지 못하는 복지·환경·문화·지역개발 등 사회서비스를 취약계층에게 일정부분 무료로 제공하거나, 취약계층에게 일자리를 제공하기 위해 (예비)사회적기업이 신규 일자리를 창출할 수 있도록 지원하는 사업’으로 사업 정의되었다. 노동부는 이 「2010년도 사회적기업육성을 위한 (예비)사회적기업 일자리창출사업 시행지침」을 통해서 사회적일자리창출사업의 목표가 사회적기업의 육성을 위한 일자리지원에 있음을 명확히 규정하였다.

2011년도부터는 신규 (예비)사회적기업일자리창출사업이 자치단체로 이관됨에 따라서, 지방자치단체장이 ‘(예비)사회적기업일자리창출사업’을 추진함에 있어 사회적기업 육성을 위한 징검다리로서의 사회적일자리 창출사업을 효율적으로 관리·운영하고, 환경·문화·지역개발 등 전략육성분야를 중심으로 ‘지역형 예비사회적기업 지정제’를 통해 지역별 특색에 맞는 예비사회적기업을 적극적으로 발굴하고 국가재정 지원 및 지역자원과의 연계, 수익구조창출 및 확대를 위한 인큐베이팅을 실시할 수 있도록 하였다.

그리고 2012년에 이르러서는, 2011년부터 시작된 ‘지역형(예비)사회적기업지정제도’에 의한 ‘지역형(예비)사회적기업’과 정부 각 부처의 사회적기업 발굴·육성을 지원

하기 위해 ‘부처형(예비)사회적기업 지정 및 사회적기업 인증 추천을 위한 운영지침’을 통해서 새롭게 시행된 ‘부처형(예비)사회적기업’으로 구분되어 이들 (예비)사회적기업을 대상으로 하는 일자리창출사업으로 전환되었다. 따라서 기존의 일자리사업 유형들은 사라지고, ‘사회적기업육성법’에 의한 사회적기업유형을 따르게 되었다.

〈표 9-6〉 고용노동부 ‘사회적일자리창출사업’의 내용변화

구 분	정의	사업 유형	비 고
2003년도	「사회적일자리 창출사업」은 지역에 기반한 고용정책 수단으로써 지역에서 민간 비영리단체를 통해 ‘사회적 일자리’를 만들어 취업취약계층 등에게 일자리를 제공하는 사업 「사회적일자리」라 함은 사회적으로 유용하지만 수익성 때문에 시장에서 충분히 공급되지 못하는 사회적 서비스 분야에서 민간 비영리단체에 의해 창출되는 일자리		
2004년도	「사회적일자리 창출사업」은 지역에 기반한 고용정책 수단으로써 지역에서 민간 비영리단체를 통해 ‘사회적 일자리’를 만들어 취업취약계층 등에게 일자리를 제공하는 사업 「사회적일자리」라 함은 사회적으로 유용하지만 수익성 때문에 시장에서 충분히 공급되지 못하는 사회적 서비스 분야에서 민간 비영리단체에 의해 창출되는 일자리	<ul style="list-style-type: none"> - ‘광역사업’(중앙추진위원회 심사대상) <ul style="list-style-type: none"> · 청년(15세 ~ 29세)이 70%이상 참여하는 ‘문화 및 관광분야’ · 여성이 70%이상 참여하는 ‘Care 복지(간병+건강검진+예방)’, ‘장애아 통합 교육 도우미’, ‘방과후 교실’ - ‘지방노동관서 단위 사업’(지방추진위원회 심사대상) <ul style="list-style-type: none"> · ‘수익형’ 사회적일자리 : 사업수행 과정에서 수익(수혜자 부담)이 발생하거나 민간 및 지역의 기부금 등 재원마련 방안이 있어 안정적이고 지속가능한 일자리 · ‘비수익형’ 사회적일자리 : 사업수행 과정에서 수익이 발생하지 않는 공익성 높은 일자리로서 취업취약계층 등에게 근로기회 제공 등을 지원할 수 있는 일자리 · ‘고령자 적합형’ 사회적일자리 : 고령자(55세 이상)를 대상으로 일자리를 제공하는 파트타임형(주 20시간 이하) 사회적일자리 	

구 분	정의	사업 유형	비 고
2005년도	「사회적일자리 창출사업」은 지역에 기반한 고용정책 수단으로 정부의 재정과 민간의 자원을 결합하여 취업취약계층 등에게 사회적일 자리를 제공하는 사업 「사회적일자리」라 함은 사회적으로 유용하지만 수익성 때문에 시장에서 충분하게 공급되지 못하는 사회적 서비스 분야에서 창출되는 일자리	- '수익형 사업': 전체 사업을 수익형·비수익형으로 구분하되, 수익형 사업은 자체수익형과 민간자원 동원형으로 구분 · 자체수익형 : NGO가 운영하며 수혜자 부담 등 자체적으로 수익이 발생하는 사업 · 민간자원 동원형 : NGO가 민간기업과의 파트너십 체결(기업의 일회성·자선성 기부는 해당되지 않음)로 지속적인 재정구조를 확보할 수 있는 사업 - '공익형(비수익형) 사업': 사업수행 과정에서 수익이 발생하지 않는 사업	
2006년도	「사회적일자리 창출사업」은 지역에 기반한 고용정책 수단으로 정부의 재정과 민간의 자원을 결합하여 취업취약계층 등에게 사회적일 자리를 제공하는 사업 「사회적일자리」라 함은 사회적으로 필요하지만 수익성 등으로 인하여 시장에서 충분히 제공되지 못하는 보건·사회복지·교육 등 사회서비스 부문에서 비영리법인 또는 비영리단체가 창출하는 일자리	- '자립지향형 사업': 비영리단체 등이 운영하며 수혜자 부담 등을 통해 자체적으로 수익을 발생케 하는 사업 또는 민간기업과의 파트너십 체결(기업의 일회성·자선성 기부는 해당되지 않음)로 지속적인 수익구조를 확보할 수 있는 사업 - '공익형 사업': 사업수행 과정에서 수익이 발생하지 않는 사업 - '광역형 사업': 지부를 가진 비영리단체 또는 비영리단체로 구성된 컨소시엄이 2개 이상의 시도에서 동일한 사업을 수행하면서 수혜자 부담 등을 통해 자체적으로 수익을 발생케 하는 사업 또는 민간기업과의 파트너십 체결(기업의 일회성·자선성 기부는 해당되지 않음)로 지속적인 수익구조를 확보할 수 있는 사업	
2007년도	노동부의 「사회적일자리 창출사업」은 사회적으로 필요하지만 수익성 등으로 인하여 시장에서 충분히 공급되지 못하는 보건·사회복지·교육 등 사회서비스 분야에서 비영리단체 등에 의해 일 자리를 창출하는 사업으로 - 서비스 이용자가 이용요금의 일부를 부담하여 수익을 창출하거나 민간기업과의 파트너십 등을 통해 자립을 지향하는 모델	- NGO단독형 사업: 비영리단체가 단독으로 사회적일 자리를 창출하는 사업 - 기업연계형 사업: 비영리단체-기업-지자체 등이 인적·물적 자원의 출연 및 역할분담을 통해 사회적일 자리를 창출하는 사업 - 광역형 사업: 지부를 가진 비영리단체 또는 비영리단체들로 구성된 컨소시엄이 2개 이상의 시도에서 동일한 사업을 수행하면서 사회적일 자리를 창출하는 사업 ※ 고령자적합형 사회적일자리: 고령자(55세 이상)를 대상으로 파트타임형(주 20시간 이하) 사회적일 자리를 제공하는 사업	※ 2007년은 '06년 '자립지향형 사업'을 'NGO 단독형'으로 명칭을 변경하고, 2006년까지 제공된 공익형 사업은 금년부터 폐지됨

구 분	정의	사업 유형	비 고
2008년도	<p>사회적일자리 창출사업은 사회적으로 필요하지만 수익성 등으로 인하여 시장에서 충분히 공급되지 못하는 보건·사회복지·교육 등 사회서비스 분야에서 비영리단체 등에 의해 일자리를 창출하는 사업으로</p> <p>-서비스 이용자가 이용요금의 일부를 부담하여 수익을 창출하거나 민간기업과의 파트너십 등을 통해 자립을 지향하는 모델</p>	<p>-NGO 단독형 사업 : 비영리단체가 단독으로 사회적일자리를 창출하는 사업</p> <p>-기업연계형 사업 : 비영리단체-기업-지자체 등이 인적·물적자원의 출연 및 역할분담을 통해 사회적일자리를 창출하는 사업</p> <p>-광역형 사업 : 지부를 가진 비영리단체 또는 비영리단체들로 구성된 컨소시엄이 2개 이상의 시도에서 동일한 사업을 수행하면서 사회적일자리를 창출하는 사업</p> <p>※ 고령자적합형 사회적일자리 : 고령자(55세 이상)를 대상으로 파트타임형(주 20시간 이하) 사회적일자리를 제공하는 사업</p>	
2009년도	<p>「사회적일자리 창출사업」이라 함은 사회적으로는 필요하지만 수익성 등으로 인하여 시장에서 충분히 공급되지 못하는 환경·문화·지역개발·사회복지 등 사회서비스 분야에서 비영리단체 등을 통하여 일자리를 창출하는 사업으로, 서비스 이용자가 이용요금의 일부를 부담하도록 하여 수익을 창출하거나 민간기업 또는 지역사회의 다양한 자원과 파트너십을 형성하여 자립을 지향하는 모델을 말함</p> <p>「사회서비스」라 함은 개인 또는 공동체의 복지증진 및 삶의 질 제고를 위해 사회적으로 제공되는 서비스로서 교육, 보건, 사회복지, 보육, 문화, 예술, 관광, 운동, 환경, 산림보전 및 관리, 지역개발, 간병 및 가사지원 관련 서비스 등과 이에 준하는 서비스를 말함</p>	<p>-기업연계형 사업: 민간기업의 자원(현금·현물·경영지원 등)을 동원하고, 비영리단체-기업(-지방자치단체)간 적절한 역할분담을 통하여 사회적일자리를 창출하는 사업을 말함</p> <p>-지역연계형 사업: 민간기업과 연계하지는 않았으나, 지방자치단체, 대학·연구소, 병원, 공공기관, 그 밖에 다른 비영리단체 등 지역사회의 다양한 자원(현금·현물·인력·전문성기부·경영지원 등)을 동원하고, 상호간 파트너십을 통하여 사회적일자리를 창출하는 사업을 말함</p> <p>-모델발굴형 사업: 새로운 사업모델을 발굴하여 인큐베이팅하는 초창기 사회적일자리 사업으로, 기업연계형 또는 지역연계형에 포함되지 않고 수익구조도 다소 미흡하나, 일정기간 후에는 기업연계형 또는 지역연계형으로의 전환 및 수익구조 창출이 가능하다고 판단되는 사업을 말함</p>	「지역별 예비 사회적기업 발굴을 위한 사회적일자리 창출사업」으로 사업명칭 변경

구 분	정의	사업 유형	비 고
2010년도	『(예비)사회적기업 일자리 창출사업』이라 함은 사회적으로는 필요하지만 수익성 등이 부족하여 시장에서 충분히 공급되지 못하는 복지·환경·문화·지역개발 등 사회서비스를 취약계층에게 일정부분 무료(또는 시장가격보다 낮은 수준)로 제공하거나, 취약계층에게 일자리를 제공하기 위해 비영리단체 등이 신규 일자리를 창출할 수 있도록 지원하는 사업으로, 서비스 이용자에게 이용요금의 일부를 부담시켜 수익을 창출하거나 민간기업 또는 지역사회와 파트너십을 통하여 다양한 자원을 동원함으로써 자립을 지향하는 모델을 말함 『사회서비스』라 함은 개인 또는 공동체의 복지증진 및 삶의 질 제고를 위해 사회적으로 제공되는 서비스로서 교육, 예술·관광 및 운동, 산림 보전 및 관리, 간병 및 가사 지원 등과 이에 준하는 서비스를 말함	『기업연계형』: 비영리단체-민간기업-지역사회가 적절하게 역할을 분담하여 일자리를 창출하는 사업으로 기업의 다양한 자원(현금·현물·전문성 등)을 활용하여 자립을 지향하는 모델을 말함 『지역연계형』: 지자체·대학·연구소·공공기관·다른 비영리단체 등 민간기업 이외의 지역사회 내 다양한 자원과의 결합을 통하여 일자리를 창출하고 자립을 지향하는 모델을 말함 『모델발굴형』: 새로운 사업모델을 발굴하여 인큐베이팅하는 초창기 일자리 창출사업으로 기업·지역사회 등과의 연계나 수익창출구조는 다소 미흡하나, 향후(최대 1년) 기업 또는 지역연계형으로 전환이 가능한 사업모델을 말함	사회적 기업 육성을 위한 「(예비)사회적기업 일자리 창출사업」
2011년도	「(예비)사회적기업 일자리 창출사업」(이하 ‘재정지원사업’으로 한다)이라 함은 사회적으로는 필요하지만 수익성 등이 부족하여 시장에서 충분히 공급되지 못하는 복지·환경·문화·지역개발 등 사회서비스를 취약계층에게 일정부분 무료(또는 시장가격보다 낮은 수준)로 제공하거나, 취약계층에게 일자리를 제공하기 위해 (예비)사회적기업이 신규 일자리를 창출할 수 있도록 지원하는 사업 「사회서비스」라 함은 개인 또는 공동체의 복지증진 및 삶의 질 제고를 위해 사회적으로 제공되는 서비스로서 교육, 보건, 사회복지, 문화예술·관광 및 운동, 산림 보전 및 관리, 간병 및 가사 지원, 문화재 보존 및 활용관련 서비스, 청소 등 사업시설관리, 취업 알선 등 고용서비스 등과 이에 준하는 서비스를 말함(별표 1 참조)	「기업연계형」이라 함은 비영리단체·민간기업·지역사회가 적절하게 역할을 분담하여 일자리를 창출하는 사업으로 기업의 다양한 자원(현금·현물·전문성 등)을 활용하여 자립을 지향하는 모델을 말함 「지역연계형」이라 함은 지방자치단체·대학·연구소·공공기관·다른 비영리단체 등 민간기업 이외의 지역사회 내 다양한 자원과의 결합을 통하여 일자리를 창출하고 자립을 지향하는 모델을 말함 「모델발굴형」이라 함은 새로운 사업모델을 발굴하여 인큐베이팅하는 초창기 일자리 창출사업으로 기업·지역사회 등과의 연계나 수익창출 구조는 다소 미흡하나, 향후 기업 또는 지역연계형으로 전환이 가능한 사업모델을 말함	취약계층이 더 나은 일자리로 이동하도록 지원하는 취업지원형 사회적기업 모델 발굴을 통해 지역 내 대기업, 비영리단체 및 지역주민의 지원 확보

구 분	정의	사업 유형	비 고
2012년도	「(예비)사회적기업 일자리창출사업」(이하 '일자리창출사업')이란 사회적 가치를 실현하는 (예비)사회적기업이 신규 일자리를 창출할 수 있도록 인건비 등을 지원하는 사업을 말함 「사회서비스」란 교육, 보건, 사회복지, 환경, 문화, 예술, 관광, 운동, 환경, 산림보전 및 관리, 지역개발, 간병 및 가사지원 관련 서비스 등 「사회적기업 육성법」 제2조제3호 및 같은 법 시행령 제3조에 따른 서비스와 이에 준하는 서비스를 말함(별표2)	-사업유형은 없어짐 -부처형/지역형(예비)사회적기업 지정제 도입	(예비)사회적기업을 대상으로 하는 일자리창출사업으로 사업진행
2013년도	「(예비)사회적기업 일자리창출사업」(이하 '일자리창출사업')이란 사회적 가치를 실현하는 예비사회적기업과 사회적기업이 신규 일자리를 창출할 수 있도록 인건비 등을 지원하는 사업을 말함 「사회서비스」란 교육, 보건, 사회복지, 환경, 문화, 예술, 관광, 운동, 환경, 산림보전 및 관리, 지역개발, 간병 및 가사지원 관련 서비스 등 「사회적기업 육성법」 제2조제3호 및 같은 법 시행령 제3조에 따른 서비스와 이에 준하는 서비스를 말함		(예비)사회적기업을 대상으로 하는 일자리창출사업으로 사업진행

3. 보건복지부 '자활사업'의 정책변화

보건복지부의 '자활사업'은 1990년대에 지역주민운동의 전통에서 실천되어온, 빈곤계층을 대상으로 한 생산공동체운동에 뿌리를 두고 있다. 1996년부터 이들 활동을 지원하기 위해서 추진된 '자활지원센터' 시범사업이 전국 5개소를 통해 시행되면서 비로소 제도화의 과정에 진입하게 된다. 2000년 7월에 자활후견기관은 50개소로 확대·지정되고, 2000년 10월에 '국민기초생활보장법'이 시행됨에 따라, '근로능력자에 대해 근로유인을 위한 소득공제 실시, 조건부수급자제도를 통한 자활사업 참여의무 부과, 가구별 종합자활지원계획을 수립하여 체계적인 자활지원'을 목적으로 자활사업이 추진된다.

보건복지부의 '자활사업'은 빈곤계층의 자립을 위한 일자리로서 자활공동체 설립을 목적으로 한 자활근로사업의 추진을 핵심적인 내용으로 하고 있었다. 2003년도까지

‘자활근로사업’은 부가적인 소득창출을 목적으로 하는 ‘취로형’과 참여자의 능력향상을 통해 자활공동체 전환을 목적으로 하는 ‘업그레이드형’으로 구분되어 시행되었다. 그리고 ‘업그레이드형’은 공익증진을 목적으로 하는 ‘공익형사업’과 이윤창출을 통한 경제적 자립지향을 목적으로 하는 ‘시장형사업’으로 나누어져서 시행되었다.

그리고 2004년도부터 2009년도까지 자활근로사업은 ‘근로유지형’, ‘사회적일자리형’, ‘인턴형’, ‘시장진입형’으로 구분되었다. ‘사회적일자리형’은 ‘수익성은 떨어지나 사회적으로 유용한 일자리 제공으로 참여자의 자활능력 개발과 의지를 고취하여 향후 시장진입을 준비하는 사업’으로 규정되었다.

그리고 2010년도부터 2012년도까지 ‘자활근로사업’의 유형은 기존과 유사하였으나, ‘사회적일자리형’을 ‘사회서비스일자리’로 명칭 변경하여 ‘사업의 수익성은 떨어지나 사회적으로 유용한 일자리 제공으로 참여자의 자활능력 개발과 의지를 고취하여 향후 시장진입을 준비하는 사업’으로 사업단형과 도우미형으로 구분되었다. 이는 2009년 7월 국무총리실 정책분석평가실에서 개념과 용어 혼란을 이유로 ‘사회적일자리사업’이라는 용어를 폐기하고 사회서비스일자리사업으로 일원화할 것을 제안한데서 비롯되었다. 한편 2013년도에 ‘사회서비스일자리형’은 ‘사회서비스형’으로 다시 명칭이 변경되고 ‘도우미형’이 ‘인턴형’과 통합되어 운영하게 된다.

보건복지부의 ‘자활근로사업’은 노동부의 ‘사회적일자리창출사업’에 비해 변화의 폭이 그렇게 크지 않아서, 조건부수급자를 대상으로 하는 조건부과사업의 한계를 보여주고 있었다. 또한 ‘사회적일자리’에 대한 개념 역시 자활공동체로의 이행이나 시장진입을 위한 경과적 일자리제공 수준의 정책방향을 가지고 정책적 전망을 구체적으로 갖고 있지 못하였다. 오히려 ‘사회적일자리형’의 자활근로사업단들의 사업을 통해서 발굴된 다양한 사회서비스 영역의 확장이 주요한 정책과제로 설정되었으며, 사회서비스 일자리 확대를 위한 지원방안과 시장촉진 등의 정책방향은 사회서비스일자리에서 자활근로를 주변화시켜갔다.

〈표 9-7〉 보건복지부 '자활근로사업'의 내용변화

구 분	자활근로 유형	내 용	비 고
~ 2003년도	<ul style="list-style-type: none"> ■ 취로형 ■ 업그레이드형 • 공익형 • 시장형 	<ul style="list-style-type: none"> - 취로형: 부가적인 소득창출 - 업그레이드형: 참여자 능력향상을 통해 자활공동체 전환 목적 • 공익형사업: 공익증진을 목적 • 시장형사업: 이윤창출을 통한 경제적 자립지향 	
2004년도 ~ 2009년도	<ul style="list-style-type: none"> ■ 근로유지형 ■ 사회적일자리형 ■ 인턴형 ■ 시장진입형 	<ul style="list-style-type: none"> - 근로유지형: 현재의 근로능력 및 자활의지를 유지하면서 향후 상위 자활 사업 참여를 준비하는 형태의 사업 - 사회적일자리형: 수익성은 떨어지나 사회적으로 유용한 일자리 제공으로 참여자의 자활능력 개발과 의지를 고취하여 향후 시장진입을 준비하는 사업 - 인턴형: 일반기업체에서 자활사업 대상자가 자활인턴사원으로 근로를 하면서 기술·경력을 쌓은 후 취업을 통한 자활을 도모하는 사업 - 시장진입형: 투입예산의 10% 이상 수익금이 발생하고, 일정기간 내에 자활공동체 창업을 통한 시장진입을 지향하는 사업 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적 유용성을 가진 사회적일자리 분야의 모든 사업 인정 - 2006년도에 자활후견기관을 지역자활센터로 명칭변경
2010년도 ~ 2012년도	<ul style="list-style-type: none"> ■ 근로유지형 ■ 사회서비스일자리형 ■ 인턴형 ■ 시장진입형 	<ul style="list-style-type: none"> - 근로유지형: 현재의 근로능력 및 자활의지를 유지하면서 향후 상위 자활사업 참여를 준비하는 형태의 사업 - 사회서비스일자리형: 사업의 수익성은 떨어지나 사회적으로 유용한 일자리 제공으로 참여자의 자활능력 개발과 의지를 고취하여 향후 시장진입을 준비하는 사업으로 사업단형과 도우미형이 있음 - 인턴형: 일반기업체 (등)에서 자활사업대상자가 자활인턴사원으로 근로를 하면서 기술·경력을 쌓은 후 취업을 통한 자활을 도모하는 취업유도형 자활근로사업 - 시장진입형: 매출액이 총 투입예산의 20%이상 발생하고, 일정기간 내에 자활공동체 창업을 통한 시장진입을 지향하는 사업단 사업과 도우미형 사업으로 추진 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회서비스일자리형 명칭변경 - '일반기업체 등에서' 2012년도 변경 - '자활공동체'-'자활기업' 명칭변경
2013년도	<ul style="list-style-type: none"> ■ 근로유지형 ■ 사회서비스형 ■ 인턴·도우미형 ■ 시장진입형 	<ul style="list-style-type: none"> - 근로유지형: 현재의 근로능력 및 자활의지를 유지하면서 향후 상위 자활사업 참여를 준비하는 형태의 사업 - 사회서비스형: 사회적으로 유용한 일자리 제공으로 참여자의 자활능력 개발과 의지를 고취하여 향후 시장진입을 준비하는 사업 - 인턴·도우미형: 지자체, 지역자활센터, 사회복지시설 및 일반기업체 등에서 자활사업대상자가 자활인턴사원으로 근로형 자활근로사업 - 시장진입형: 매출액이 총 사업비의 30% 이상 발생하고, 일정기간 내에 자활기업 창업을 통한 시장진입을 지향하는 사업단 사업 	<ul style="list-style-type: none"> - 유형명칭 변경 '사회서비스일자리형' -> '사회서비스형' '인턴형' -> '인턴·도우미형'

4. 소결: ‘사회적일자리’ 제도화의 한계와 대안적 이행전략의 방향

한국사회에 그동안 ‘사회적일자리’는 시장과 국가에서 충분하게 공급되지 못한 사회 서비스를 공급하는 활동과 취약계층에게 일자리를 제공하는 노동시장 통합을 위한 활동의 절충적인 형태로 이해되고 정책화 되었다고 할 수 있다. 이러한 ‘사회적일자리’의 제도화 과정은 두 가지 방향으로 전개되어 진화해갔다고 판단된다.

첫 번째 ‘사회적일자리’의 제도화 과정은 ‘사회적일자리’를 통해서 기대하였던 취약계층에 대한 노동시장 통합을 위한 일자리 제공이 ‘(인증)사회적기업’의 제도화로 귀결되었다는 점이다. 실제로 노동부의 ‘사회적일자리창출사업’은 ‘사회적기업육성을 위한 (예비)사회적기업일자리창출사업’의 과정을 거쳐서 ‘부처형·지역형(예비)사회적기업일자리창출사업’으로 종착점에 이르렀다.

두 번째 ‘사회적일자리’의 제도화 과정은 ‘사회적일자리’를 통해서 개발되어온 사회서비스부문이 제도화 되면서 새롭게 사회서비스일자리 확대방안으로 확장되었다는 점이다. 특히 자활근로사업을 통해서 발굴되어온 바우처(voucher)사업들은 대표적인 사회서비스일자리 부문으로 확장되어 가면서, 사회서비스일자리 확대를 위한 시장화 방안이 모색되기에 이르렀다.

가. ‘사회적일자리’ 제도화 과정의 한계

앞에서 언급된 두 가지 ‘사회적일자리’의 제도화 과정은 기존에 그 개념이 가지고 있던 개념의 모호함과 사회서비스공급과 일자리제공이라는 절충적인 성격의 애매함의 한계를 ‘사회적기업화’와 ‘사회서비스일자리 확대’라는 정책방향으로 좀 더 구체화되어 왔다는 긍정성을 갖고 있다고 할 수 있다. 하지만 애초에 ‘사회적일자리’에 대한 문제의식이 제도화의 과정을 통해서 제대로 정착되었는가에 대한 평가는 긍정적이지 않은 측면이 있다. 이와 관련한 ‘사회적일자리’ 제도화 과정의 몇 가지 한계를 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다. 물론 이는 향후 지속적으로 이행의 과정에 있는 ‘사회적일자리’의 제도화 과정 속에서 고려되어야 할 내용이 될 것이다.

첫째, 무엇보다 두 가지 ‘사회적일자리’ 제도화의 과정이 모두 지나치게 시장일자리에 지향되어 있다는 점이다. ‘사회적일자리’에 대한 애초의 고려는 아마도 전통적인 시

장과 정부에 의한 고용창출전략의 한계에서 비롯된 것이라고 보인다. 즉 사회적으로 필요한 재화와 용역을 시장에 공급함으로써 고용을 담당하였던 시장문의 고용과 시장에 의해서 공급될 수 없는 공공재의 공급을 담당하는 국가의 재분배를 위한 공공부문 고용전략이 제대로 작동하지 못하고 있다는 진단 속에서 제기되었다는 것이다. 특히 기존의 경제발전 속에서 대기업의 성장을 통한 사회적 전반의 낙수효과를 더 이상 기대할 수 없는 한국사회의 경제체제에 대한 인정으로부터 ‘사회적일자리’ 담론은 비롯되었다고 할 수 있다.

둘째, 위와 같은 시장화로 지향된 ‘사회적일자리’ 제도화의 과정은 그것을 담당하였던 기관들로 하여금 제도적 동형화³⁷⁾의 이중적 퇴행 위험에 노출되도록 하였다(장원봉, 2009). 대표적으로 사회적 기업에 대한 인증체계가 곧바로 조직의 생존에 필요한 자원획득의 범위를 전적으로 제한하고 있는 상황은 자신들의 역동성과 혁신성을 제한하는 강제적 동형화 가능성을 높이도록 하였다. 또한 시장자립형 일자리로 지향되어온 노동부의 ‘사회적일자리창출사업’이나 복지부의 ‘자활근로사업’ 속에서 다양한 창의적인 사업방식의 발굴보다는 일반 시장기업과 차별성을 갖지 못한 시장전략 속에서 불확실성을 높이는, 정부실패와 시장실패의 이중적인 역설을 낳게 하였다. 이 같은 과정은 ‘사회적일자리’를 단순히 시장일자리 위한 ‘경과적 일자리’나 혹은 정부의 재정투입을 통해서 유지되는 ‘정부재정일자리’ 정도로 가치절하하면서 주변화 되도록 하였다.

셋째, 이 같은 ‘사회적일자리’의 주변화 과정은 애초에 그것이 담고 있던 일자리의 ‘사회성’ 개념을 제한해가도록 하였다. 기존 시장과 정부를 통해서 창출되고 운영되는 일자리와 차별적인 일자리의 ‘사회적’ 창출과 운영이라는 문제의식은 이 같은 환경에서 찾아보기 힘들게 되었다. 2006년 4월 26일에 ‘대통령자문 사람입국일자리위원회’에서 발표된 “사회서비스부문 일자리창출전략”은 정부발표 자료 중에서 거의 유일한

37) ‘제도적 동형화란, 제도적 규범을 따르지 않게 될 경우에 조직의 정당성을 상실하게 되어 필요한 자원을 획득하지 못하게 됨으로 인해, 효율성의 차원과는 무관하게 조직들이 제도적 환경에 의해서 동일하게 변형되어 가는 현상’을 일컫는다. (DiMaggio & Powell, 1983)은 ‘제도적 동형화’를 1)강제적(coercive) 동형화, 2)모방적(mimic) 동형화, 3)규범적(normative) 동형화 등으로 설명하고 있다. 강제적 동형화는 법률, 공식적인 지위, 혹은 필요한 자원의 통제를 통해서 행사되는 강제에 의해서 이루어지는 동형화 과정을 말한다. 그리고 모방적 동형화는 목적 추구의 불확실성이나 혹은 목적 자체의 모호함으로 인해서 성공적인 모델로 보이는 조직에 대한 모방으로 통해서 이루어지는 동형화이다. 마지막으로 규범적 동형화는 전문화 과정을 통해서 야기되는데, 전문가들에 의해서 이루어지는 공식적인 교육과정이나 네트워크를 통해서 강화된다. 한국에서 사회적기업의 제도적동형화의 위험에 대한 자세한 지적은 장원봉(2009)을 참고하길 바란다.

게 ‘사회적일자리’의 ‘사회성’을 ①사회적으로 일자리가 필요한 취약계층에게 정부가 직접 제공하거나 지원하는 일자리로서 ‘일자리 Needs의 사회성’, ②사회서비스가 필요한 취약계층에게 사회서비스를 제공하면서 생기는 일자리로서 ‘서비스 Needs의 사회성’, ③사회서비스를 전달하는 공급주체로서 정부, 기업이 아닌 제3섹터가 공급하는 일자리로서 ‘전달방식의 사회성’, ④사회적으로 취약한 사회서비스를 확충하면서 생기는 일자리로서 ‘사회서비스확충의 사회성’ 등으로 그 특징을 밝히고 있다³⁸⁾. 사회적으로 일자리가 필요한 취약계층에게 제공되던 정부지원은 한시적으로 시장진입을 전제로 이루어지면서, 이들을 위한 사회적기업들은 노동시장진입이 가능한 취약계층에게만 일자리 접근권을 제한하게 되었다. 그리고 사회서비스가 필요한 취약계층은 사회서비스의 시장화 전략 속에서 구매력 낮은, 매력적이지 못한 구매자로 주변화 되었으며, 이들에게 서비스를 제공하였던 비영리단체를 비롯한 사회적기업들은 시장경쟁력을 높일 수 있는 시장생존전략을 마련해야 한다.

넷째, 따라서 사회적 배제의 위험에 있는 취약계층들의 사회경제적인 통합을 위한 고용과 복지의 연계방안은 실질적으로 해체되어 갔으며, 저발전 수준에 머물게 되었다. 노동시장취업과 복지수혜자의 양자 택일을 강제하는 제도적 환경은 양자 사이에 존재해야 하는 노동통합을 위한 다양한 이행의 과정을 생략하고 제한하는 조치들에 의해서 강화되었다. 이 같은 환경은 ‘일을 통한 빈곤탈출’이라는 담론을, 그 속에 내재했던 사회적 취약계층에 대한 노동과 복지의 연계를 통한 사회통합의 이념을 가진 ‘노동통합’의 포용적 문제의식을 제한해가면서 ‘노동시장 일자리만을 통한 빈곤탈출의 강제’라는 배타성을 강화하도록 할 위험이 있다.

나. 대안적인 ‘사회적일자리’ 이행전략의 방향

‘사회적일자리’는 새로운 고용창출과 복지제공의 대안적인 공간으로 한국사회에게 정착되지 못한 채, 시장을 통한 일자리와 복지 제공을 위한 경로라는 그것에 대한 실용적인 접근은 여러 가지 한계를 낳고 있었다. 물론 그간의 ‘사회적일자리’의 제도화 과정이 전혀 의미 없이 진화되었다고 판단하지 않는다. 다만 지나친 사회서비스 시장화

38) 이 문서는 ‘사회적일자리는 사회서비스를 공급하면서 서비스 수혜자의 일부부담이나 기업연계를 통해 자립과 사회적 기업화를 지향하는 일자리로 점진적으로 한정해 나간다’고 규정하고 있다.

와 사회적 기업의 시장자립화의 강조가 낳을 수 있는 문제를 회피할 수 있도록 하는 ‘사회적일자리’의 이행전략상의 몇 가지 수정에 대한 고려는 불가피할 것으로 보인다.

첫째, ‘사회적일자리’의 ‘사회성’을 분명히 규정할 필요가 있다. ‘사회적일자리’라는 개념이 처음 분명한 정책담론으로 활용된 2000년도의 「빈곤과 실업극복을 위한 국제포럼」에서 언급된 ‘사회적’이라는 개념이 갖는 의미는 아래 인용문과 같이 언급되고 있다.

“사회적이라는 개념은 핵심적으로 두 가지를 지칭한다고 볼 수 있다. 우선, 공익성을 담보할 수 있는 분야(복지서비스, 환경, 교육, 생태 등)에 사회적일자리 창출을 통한 생산활동의 초점을 맞추으로써 지역사회 및 사회전반에 혜택이 돌아가는 기업활동을 추구해 나간다는 점이다. 둘째, 실업 및 빈곤의 문제를 구조적으로 인식하고 이에 대한 사회적 연대의 원리로써 대응해 나간다는 의미이다. 사회적일자리 창출을 위한 사회적 연대란 시민사회단체, 지역사회 주민, 정부, 지자체 그리고 소외계층을 비롯한 다양한 주체들이 각자의 역할과 장점을 중심으로 문제에 대응해 나가는 것을 일컫는다(「빈곤과 실업극복을 위한 국제포럼: 자활사업활성화와 사회적일자리 창출」자료집, p.5, 인용)

노대명 외(2005: 80~81)는 ‘사회적일자리’의 사회적 특성을 사업목적, 추진주체, 수익배분방식 등의 요건충족에서 찾고 있다. ‘사회일자리’는 사업목적에 있어서 ‘사회적 유용성’ 또는 ‘공익성’에 있으며, 추진주체는 공공기관이나 영리기업이 아닌 비영리 민간단체에 의해서 주도되어야 하며, 수익배분방식에 있어서 수익창출을 배제하지 않지만, 수익의 승자독식이 아닌 수익의 공평배분을 실천하는 일자리라고 규정하고 있다. 본 연구에서는 ‘사회적일자리’의 ‘사회성’을 ‘사회적경제’라는 개념으로 분명히 규정할 것을 제안할 것이다.

둘째, ‘사회적일자리’를 대안적인 ‘사회적경제일자리’ 영역으로 구축할 필요가 있다. 기존 ‘사회적일자리’는 시장과 정부의 보조적인 역할을 수행하거나 복지수혜에서 노동시장 취업으로의 이행을 위한 경과적 일자리 영역 정도로 주변화 되었음을 앞에서 지적한 바 있다. ‘사회적일자리’의 제도화 과정을 통해서 발전한 사회서비스영역과 사회적기업을 전통적인 시장영역에서 작동하도록 하는 실용주의적이고 경제주의적 관점의 제한성을 극복할 수 있는, 대안적인 사회부문(social sector)으로 ‘사회적경제’의 일자리수용 역량을 강화할 필요가 있다. 이는 ‘사회적경제일자리’라는 특정한 사회적 공간을 위한 여지(room)를 어떻게 열어갈 것인가 하는 고민을 요구한다.

셋째, ‘고용복지연계를 위한 노동통합 프로그램’의 인프라 구축이 필요하다. 현재 사

회적기업육성법 체계에서 취약계층을 위한 일자리 제공을 목적으로 하는 ‘일자리제공형 사회적기업’을 인증·지원하고 있다. 하지만 이들 사회적기업들은 취약계층을 위한 고용복지연계를 위한 인프라로 운영되고 있지 못한 형편이다. 취약계층의 고용을 위한 한시적인 인건비 지원이 종료된 이후에, 자체 고용의 부담은 인건비 지원으로 인한 과잉고용의 문제를 그대로 노출시키고 있으며 결국 해고를 통한 인력감축으로 이어지고 있다. 이 같은 상황은 이들 기업들로 하여금 한시적인 공공지원이 종료될 때까지, 취업 역량이 현저히 떨어지는 계층보다는 ‘비용효과적인(cost-effective)’ 노동자들만을 고용하여 ‘정규노동시장’ 취업률을 높이고, 틈새시장에서의 경쟁력을 유지하기 위한 시장화 전략을 선택하면서 영리기업으로 퇴행하게 될 위험에 노출되도록 한다. 따라서 복지수혜와 노동시장 사이에 다양한 수준의 노동통합 프로그램이 구축되어, 노동시장 취약계층의 사회적 배제의 문제를 극복할 사회적 포용이 지역사회에서 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다.

제3절 ‘사회적 일자리’의 대안적 이행전략으로써 ‘사회적경제일자리’의 제도화

1. ‘사회적 경제’와 ‘사회적경제일자리’의 개념

사회적 경제는 자본주의의 거대한 변화과정 속에서 등장해왔다. 19세기의 자본주의 산업화와 더불어 야기된 사회적 위험에 대비한 노동자들의 집합적 전략이었던 사회적 경제는, 20세기 후기자본주의의 축적체제가 위협받으며, 대량실업과 복지위기로 인한 새로운 사회적 위험에 대한 시민집단의 집합적 대응전략으로 다시 등장하였다. 사회적 경제는 오랜 역사동안 경제의 사회적 기능을 사회구성원들의 호혜적 결속을 통해서 실현하고자 하였다. 19세기 노동자들의 결사체와 20세기 시민사회의 자발적 조직들의 의해서 사회적 경제는 경제의 사회적 기능을 복원하는데 기여하고자 하였다(장원봉, 2007; 2008). 다음 표는 사회적 경제와 관련한 주요 개념을 정리한 내용이다.

〈표 9-8〉 사회적경제의 주요 개념들

출처	내용
McManus et al., 2004	사회적경제는 한편에서는 민간시장부문과 다른 한편에서는 공공부문 사이에 존재하는 활동영역으로 규정하며, 그것은 일반적으로 자원 활동, 지역사회 조직들, 재단, 노동조합, 종교집단, 주택조합들, 협동조합 등 사회적 기업들을 포함한다.
Defourny, 1992	사회적경제는 주요하게 협동조합, 공제조합 그리고 비영리조직에 의해서 수행된 경제활동으로 이루어지며, 이들 조직들이 지닌 원칙들은 ①이윤보다는 구성원들 혹은 집합적 이해를 위한 목적, ②독립적인 경영, ③민주적 의사결정과정, ④이윤의 분배에 있어서 자본보다는 사람들과 노동자들에게 주어진 우선권 등이다.
Chantier de l'edconomie sociale – the Quebec Task Force on the Social Economy	사회적경제는 연대, 자율, 그리고 시민권의 가치로 설립된 연합체 기반의 실천들이며, 체화된 원칙은 ①이윤의 축적보다 구성원 혹은 지역공동체에 대한 서비스를 주된 목적으로 하며, ②자율적인 경영(공적 프로그램과 차별화된), ③민주적인 의사결정과정, ④이윤배분에서 자본보다는 사람들과 노동에 대한 우선권
Vienney, 1994	사회적경제는 일상생활과 활동들에서 상대적으로 지배되고 영향을 받는 행위자들이 시장과 정부에 의해서 제공되지 않는 사회적으로 필요한 활동들을 수행하며, 그들의 원칙은 ①구성원들 사이의 민주적 관계, ②구성원들과 기업관계에서 구성원들에 의한 활동의 결정, ③기업과 구성원들 사이의 초과이윤의 분배, ④재투자된 초과이윤에 대한 지속적인 집합적 소유권 등이다.
Evers, 1995	사회적 경제는 복지혼합 속에서 제3섹터를 시장부문과 공공부문 그리고 비공식 부문 등의 다른 영역들 사이에서 그들의 자원과 원리들을 매개하는 시민사회 내의 공공영역의 일부
Levesque and Mendell, 2000	사회적 경제는 ①다양한 동원자원들과 원칙들에 기초한 복합경제, ②민간부문, 정부, 가정경제 사이에 매개적 공간으로서 사회적경제를 위치 짓게 하는 사회 복지의 혼합경제, ③정부, 민간기업 그리고 비공식적 가정경제와 구분되지만 그들과 교차되는 제3섹터 등으로 정의
CEP-CMAF, 2002	사회적경제는 ①자본보다 개인과 사회적 목적에 대한 우선권, ②자발적이고 공개적인 조합원제도, ③구성원들에 의한 민주적 관리, ④구성원과 이용자의 이해의 조정 및 보편이익, ⑤연대와 책임의 원리의 보호와 적용, ⑥공공당국으로부터 자율적인 경영과 독립성, ⑦지소가능한 발전의 목적과 구성원들의 이해 혹은 일반이익을 추구하기 위한 대부분의 초과이윤의 사용 등을 원칙으로 한다.
장원봉, 2007	사회적 경제는 ①국가와 시장에 의해서 충족되지 못하는 다양한 시민사회의 필요에 대응한다는 사회적 목적을 가지고, ②폭넓은 시민사회의 주도성과 결속을 보장하는 참여주의 모델로서 사회적 소유를 실현하며, ③호혜와 연대의 원리를 토대로 축적되는 사회적 자본에 기초한 경제에 대한 시민사회의 정치사회적 개입전략이다.

사회적 경제를 개념화 하는 과정에서 고려되고 있는 기준은 주체의 구성, 규범적 운영원리, 자원의 조절 메커니즘 등으로 나타나고 있다. 즉 ‘사회적 경제’는 첫째, 주체의

구성 측면에서 협동조합, 공제조합, 비영리민간단체 등의 시민집단의 주도성에 기초하며, 둘째, 규범적 운영원리 측면에서, ①이윤보다는 구성원들 혹은 보편적 이익 (general interest)을 위한 사회적 목적의 설정과 ②이를 위한 초과이윤의 배분원칙을 가지며, ③구성원들의 민주적 운영원리 속에서, ④관련 정부기구나 기업으로부터 독립적인 경영을 하도록 하며, 셋째, 자원의 조절 메커니즘 측면에서 정부, 시장, 시민사회 등의 매개적인 공간에서 다양한 자원에 기초한 복합경제영역으로 개념화 될 수 있다.

최근 한국에서 제도화되고 있는 사회적 경제의 주체구성은 고용노동부의 사회적기업, 보건복지부의 자활기업, 안전행정부의 마을기업, 농림축산식품부의 농어촌공동체회사, 기획재정부를 주무부처로 하는 협동조합기본법에 의한 (사회적)협동조합, 각종 특별법에 의한 농업협동조합·소비자생활협동조합·신용협동조합 등이다. 이들은 사회적기업, 농어촌공동체회사, 자활기업, 마을기업 등으로 정부정책에 의해서 법인격이 아닌 조직 명칭을 사용할 권한을 부여받는 형식의 조직들과 협동조합, 농업협동조합, 소비자생활협동조합, 신용협동조합 등의 법인격을 부여받는 형식의 조직들로 나누어진다. 이와 같은 한국적 상황을 고려한다면, 앞의 사회적 경제의 주체는 사회적기업, 자활기업, 마을기업, 농어촌공동체회사, (사회적)협동조합, 비영리민간단체 등으로 구성될 수 있을 것이다.

그리고 ‘사회적경제일자리’란 ‘시장과 정부에 의해서 충분하게 제공되지 못하거나, 이들보다 효과적으로 지역사회 필요를 충족할 수 있는 영역에서 사회적 경제를 통해서 제공되는 일자리로 개념화’될 수 있다.

2. ‘사회적경제일자리’의 제도화 방향

사회적경제는 전통적으로 지역사회의 노동시장 취약계층을 위한 노동통합과 사회적으로 부족한 사회서비스의 발굴 및 제공 그리고 낙후된 지역의 재생을 위한 대안적인 역할을 담당해왔다. 위와 같은 사회적 의제별로 다양한 ‘사회적경제일자리’의 필요성이 대두되고 있다.

가. 노동통합분야 ‘사회적경제일자리’의 제도화

1) 노동통합분야 ‘사회적경제일자리’의 기본방향³⁹⁾

유럽에서 노동시장 취약계층을 위한 노동통합분야의 대표적인 ‘사회적경제일자리’는 ‘노동통합사회적기업(Work Integration Social Enterprise, WISE)’을 통해서 제공하도록 하고 있다. 유럽의 노동통합사회적기업연합회인 CEFEC(Confederation of European Social Firms, Employment Initiatives, and Social Cooperatives)의 정의에 의하면, “노동통합사회적기업(Social Firm)은 장애 혹은 노동시장에서 취약성을 가진 사람들의 고용을 창출하는 기업으로, 이 같은 사회적 목적을 추구하기 위하여 재화와 서비스에 대한 시장지향적인 생산 활동을 수행하며, 수입의 50%이상을 영업활동을 통해서 마련하도록 한다. 최소 30%의 종업원은 장애 혹은 노동시장에서 취약성을 가진 사람들로 구성되며, 그들은 생산능력과 무관하게 노동시장의 통상임금 혹은 최저임금을 보장받도록 한다.”고 규정하고 있다. 노동통합사회적기업의 고용기회는 장애인과 비장애인에게 공평하게 주어지며, 모든 종업원에게는 동일한 고용의 권리와 의무가 주어진다. 또한 비록 직업훈련수당을 받더라도, 경쟁시장에서 지속가능해야 한다(Richard Warner & James Mandiberg, 2006; www.socialfirmseurope.org).

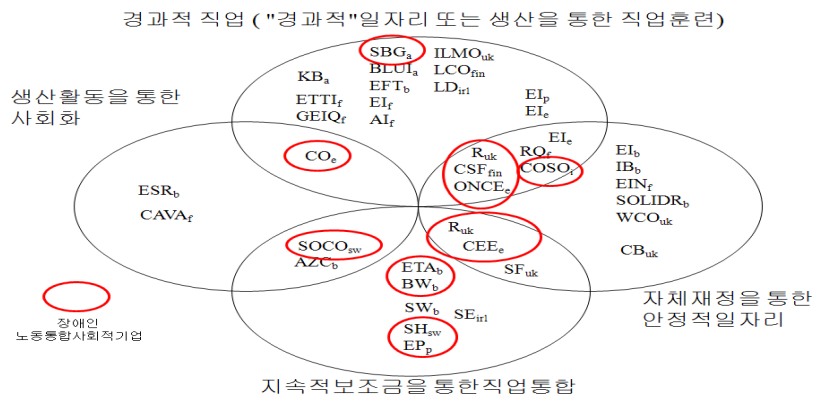
노동통합사회적기업은 유럽 각국의 사회제도적 환경에 따라서 상이한 조직형태와 운영방식을 지니고 있지만, 대체적으로 아래 그림⁴⁰⁾과 같이 취약계층을 위한 노동통합의 네 가지 유형의 경로를 조직하고 있다. 첫째, 경과적 일자리 제공(transitional occupation)을 통해서 노동경험을 쌓거나 현장직업훈련을 제공함으로써 정규노동시장으로 진입할 수 있도록 하는 유형이다. 둘째, 초기 낮은 생산력을 보완하기 위해서 공공부문으로부터 보조금을 받기는 하지만 지속적인 자립재정의 노력을 통해서 지속적인 일자리 제공(creation of permanent self-financed)을 목적으로 하는 유형이다. 셋째, 지속적인 보조금을 통해 직업통합(professional integration with per-

39) 이 부문은 장원봉(2009)에 의존하여 작성되었음을 밝혀둔다.

40) 원형으로 표시된 노동통합사회적기업들이 장애인의 노동통합을 목적으로 하는 사회적 기업들이다. 이들의 명칭은 다음과 같다. CO_e(직업센터), CEE_e(특별고용센터) ETA_b(보호노동기업), BW_b(보호작업장), EP_p(보호작업장), SOCO_{sw}(사회적협동조합), SBG_e(사회적회사와 협동조합), R_{ik}(Remploy, 대규모준국영기업), CSF_{fin}(장애인을위한협동조합사회적기업), COSO_i(B유형사회적협동조합) 등이다.

manent subsidies)을 이룸으로써 사회적 정체성을 갖도록 하는 유형이다. 넷째, 공식적인 고용계약 없이 심각한 사회문제를 가진 집단이나 중증 장애인을 위한 생산활동을 통한 사회화(socialization through a productive activities) 유형이다. 아래 그림처럼, 노동통합사회적기업들은 네 가지 유형 모두에서 노동통합 활동을 수행하고 있으며, 각각의 유형을 중복적으로 수행하기도 한다.

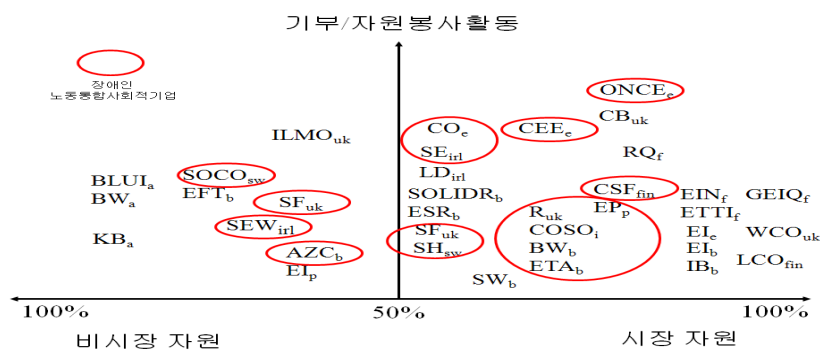
[그림 9-1] 유럽 노동통합사회적기업의 노동통합 유형



자료: Davister · Defourny · Gregoire, 2004, p.6; 드푸르니, 2007, 재구성.

유럽의 노동통합사회적기업들은 일반적인 사회적 기업들처럼 공공부문, 시장부문, 시민부문으로부터 다양한 복합자원을 동원하고 있다.

[그림 9-2] 유럽 노동통합사회적기업의 자원유형



자료: Davister · Defourny · Gregoire, 2004, p.6; 드푸르니, 2007, 재구성.

장원봉(2009)은 우리나라에서 노동통합사회적기업으로 인정될 만한 조직인 보건복지부의 자활사업을 통해서 육성된 자활공동체(자활기업)와 고용노동부의 ‘일자리제공형’ 인증사회적기업 205개소의 1053명 종업원을 대상으로 실시한 조사결과를 근거로 한 연구에서 한국적 노동통합사회적기업의 제도화의 방향을 제시한바 있다. 우선 우리나라의 노동통합사회적기업에 종사하고 있는 종업원의 취약요인은 낮은 수준의 직업능력(28.6%), 고령자(25.7%), 장기실업(12.2%), 신체적 장애(7.0%) 등이 높은 비중을 차지하고 있었다.

〈표 9-5〉 응답 종업원의 취약요인

취약요인	빈도	비율
장기실업(6개월 이상)	123	12.2
낮은 수준의 직업능력(기술, 경력 등)	289	28.6
고령자	260	25.7
신체적 장애	71	7.0
개인적인 취약(약물, 알코올 중독, 가족문제)	22	2.2
정신적 장애(우울증, 정신지체, 발달장애 등)	48	4.7
이주민	5	.5
기타	112	11.1
없음	82	8.1
소계	1012	100.0
무응답	41	
총계	1053	

노동통합사회적기업 종업원들의 고용적합성 수준을 살펴보면, 장기실업의 취약요인을 가진 종업원의 85%가 고용이 용이한 것으로 나타났으며, 낮은 수준의 직업능력을 가진 종업원의 56.6%, 청년실업층의 82.8%, 고령자의 84.5%, 신체적 장애를 가진 종업원의 63.6%, 개인적인 취약요인을 가진 종업원의 66.0%, 이주민의 21.6%, 정신적 장애를 가진 종업원의 30.5% 등의 고용 용이성 분포를 보였다. 이 같은 분포는 유럽의 노동통합사회적기업의 종업원들이 취약요인별로 보인 고용 용이성보다 상당히 양호한 상황이다. 유럽의 노동통합사회적기업 종사자들이 근로능력에 있어서 더욱 취약한 계층이 참여하고 있음을 알 수 있다.

〈표 9-6〉 노동통합사회적기업 종업원(책임자 응답) 고용적합성

구분	고용가능성 수준(%)						총계	
	쉬움		부분적 가능		어려움			
	한국	유럽	한국	유럽	한국	유럽	한국	유럽
장기 실업	386 (85.0)	26.5	51 (11.2)	36.4	17 (3.7)	37.1	454(100) 15.9	100
낮은 수준의 직업능력 (기술, 경력 등)	325 (56.6)	17.0	184 (32.1)	44.3	65 (11.3)	38.7	574(100) 20.1	100
청년층 참여자(25세 이하)	24 (82.8)	36.4	3 (10.3)	54.5	2 (6.9)	9.1	29(100) 1.0	100
고령자(55세 이상)	653 (84.5)	11.1	105 (13.6)	38.9	15 (1.9)	50.0	773(100) 27.0	100
신체적 장애	245 (63.6)	9.8	81 (21.0)	27.9	59 (15.3)	62.3	385(100) 13.5	100
개인적인 취약 (약물/알코올중독, 가족문제)	68 (66.0)	16.9	32 (31.0)	37.0	3 (2.9)	46.0	103(100) 3.6	100
이주민	19 (21.6)	24.3	69 (78.4)	64.9	-	10.8	88(100) 3.1	100
정신적 장애	137 (30.6)	11.8	175 (39.1)	28.2	135 (30.2)	60.0	447(100) 15.6	100
난민	1 (100)	9.1	-	36.4	-	54.5	1(100) 0.03	100
기타 (재소자, 성인 부랑인 등)	-	24.1	-	39.8	4 (100)	36.1	4(100) 0.1	100
총계	1858 (65.0)	18.7	700 (24.5)	40.8	300 (10.5)	40.5	2858(100) 100	100

한국의 노동통합사회적기업들은 재화 및 서비스의 생산·판매(45.9%)를 가장 중요하게 고려하는 사업목표라고 응답한 반면에, 유럽의 노동통합사회적기업들은 직업 및 사회통합(41.0%)이 가장 높은 비중을 차지하고 있었다. 또한 대변 및 압력·옹호활동의 경우에 한국의 노동통합사회적기업들은 유럽의 기관들에 비해 낮은 비중을 보이고 있었다. 이는 한국의 노동통합사회적기업들이 노동시장정책의 일환으로 추진되는 노동통합 프로그램과의 연계 없이, 주로 경제적 자립을 위한 시장 활동에 몰입되도록 강제되는 제도적 환경에서 비롯된다고 할 수 있다. 이 같은 상황은 자활공동체나 사회적 기업 모두에서 동일한 경향을 보이고 있었다.

〈표 9-7〉 노동통합사회적기업의 사업목표별 비중

구분		직업/ 사회통합	재화/서비스의 생산 · 판매	대변/압력 · 옹호활동	기타	총계
자활공동체		38.5	47.4	13.3	0.7	100
사회적기업		39.1	43.1	13.8	4.0	100
한국		38.8	45.9	13.5	1.8	100
유럽		41	35	21	3	100

한국의 노동통합사회적기업들의 자원동원 현황은, 시장판매(50.7%)를 통해서 가장 많은 자원동원이 이루어지고 있는 것으로 나타났으며, 그 다음으로 사회·정치적 동기를 통해 이루어지는 판매(32.5%), 정부보조금(14.4%) 등의 순으로 나타났다. 한편 유럽의 노동통합사회적기업들은 정부보조금(36.9%)을 통한 자원동원 비중이 가장 높았으며, 그 다음으로 시장판매(33.5%), 사회·정치적 동기로 이루어지는 판매(22.2%) 등의 순으로 나타났다.

〈표 9-8〉 노동통합사회적기업의 전체 자원동원 비중

구분	시장판매	사회·정치적 동기 판매	정부보조금	호혜자원	총계
한국	50.7	32.5	14.4	2.2	100
유럽	33.5	22.2	36.9	7.4	100

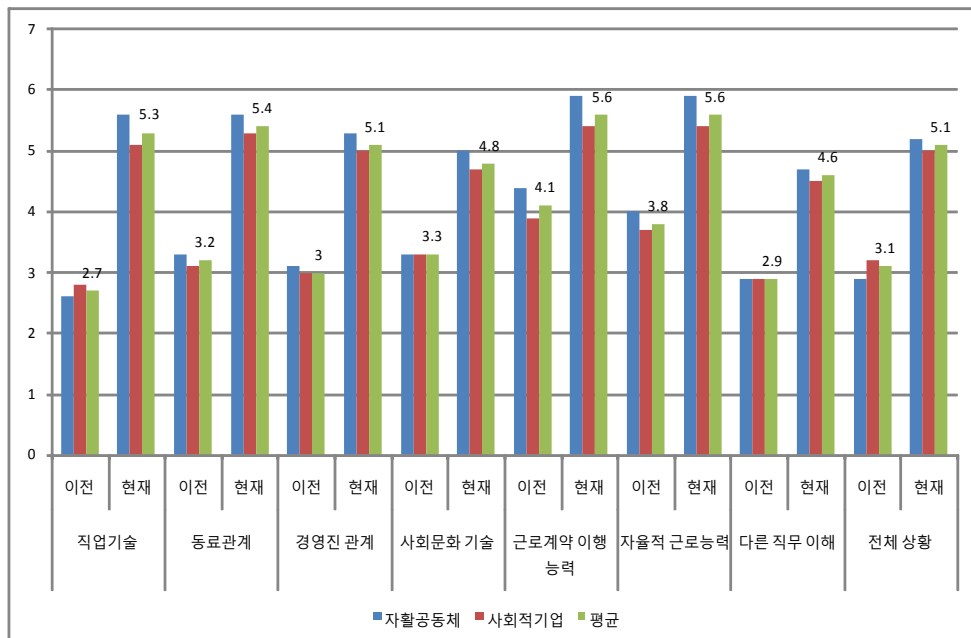
한국의 노동통합사회적기업들은 유럽에 비해 긍정적인 노동통합의 결과를 보였는데, 우선 긍정적인 결과를 보인 비중이 96.9%로 유럽의 66.3%에 비해 현저히 높은 수치를 보이고 있다. 부정적인 결과 또한 유럽보다 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 이는 종사자들의 근로능력의 차이에 기인한 것으로 보인다.

〈표 9-9〉 노동통합사회적기업의 노동통합 결과

구분		한국	유럽
통합 경로의 긍정적인 결과		4,327(96.9)	625(66.3)
	여전히 고용되어 있음	2,470(52.5)	552(58.6)
	신규고용	1,623(34.5)	-
	새 직업을 가지고 떠남	234(5.0)	73(7.7)
통합 경로의 부정적인 결과		273(5.8)	172(18.2)
	새 직업에 대한 기대 없이 떠남	123(2.6)	53(5.6)
	해고됨	11(0.2)	45(4.8)
	건강 문제로 인해 사임	119(2.5)	23(2.4)
	보조금 종료	11(0.2)	-
	기타(WISE의 폐쇄 등)	9(0.2)	51(5.4)
통합 경로의 중립적인 결과		109(2.3)	146(15.5)
	프로젝트의 끝	7(0.1)	76(8.1)
	한정된 기간 계약의 끝	23(0.5)	70(7.4)
	기타	79(1.7)	-
	(N)	4,709(100)	943(100.0)

한국의 노동통합사회적기업들 중에 자활공동체와 사회적기업의 직업기술, 동료관계, 경영진관계, 사회문화기술, 근로계약이행, 자율적근로능력, 다른직무이해 등의 7개 영역 노동통합의 효과에 있어서는 자활공동체가 사회적기업에 비해 전반적인 분야에서 다소 높은 것으로 나타났다. 이는 자활공동체가 운영되는 방식에 있어서 많은 조직에서 종업원의 자조적 운영체계를 강조하면서 이들의 직업능력 및 공동체성 강화를 촉진하고 있기 때문으로 보인다. 이에 비해 주로 ‘사회적일자리창출사업’을 기반으로 역사가 짧은 사회적기업들은 구성원들의 공동체성의 강조나 종업원들에 대한 교육 프로그램이 다소 미약한 것이 사실이다.

[그림 9-3] 자활공동체와 사회적기업의 노동통합 효과 비교



이상과 같이, 우리나라의 노동통합사회적기업 상황을 살펴보았다. 우리나라에도 이미 노동통합사회적기업의 역할을 하고 있는 ‘자활공동체(자활기업)’과 ‘일자리창출형 인증사회적기업’이 활동을 하고 있다. 물론 이들 기업들에게 분명한 노동통합의 정책적 목표를 제시하고 있지 않으며, 노동시장에서 자립을 목표로 앞에서 지적된 비용효과적인 취약계층들만 선별하여(cherry-pick) 고용하도록 하고 있다. 또한 기업 내의 노동시장 취약계층을 위한 노동통합 프로그램도 정교하게 배치되어 있지 못한 상황이다. 따라서 노동시장 취약계층에 대한 다양한 수준의 노동통합 프로그램이 배치되어 고용과 복지와 자연스럽게 연계되는 인프라의 확장을 도모할 필요가 있다.

2) 노동통합분야 ‘사회적경제일자리’의 제도화를 위한 정책과제

첫째, 현행 사회적기업 유형 중에서 ‘일자리제공형’을 ‘노동통합형’ 사회적기업으로 전환시킬 필요가 있다. 사실 ‘취약계층을 위한 일자리제공’한다는 사회적 목적에 따른 유형구분으로 생겨난 ‘일자리제공형’ 사회적기업의 존재가치가 다소 모호한 것이 사실

이다. 상당수의 종업원들이 취약계층일 가능성이 높은 대부분의 일반 영세사업장과 ‘일자리제공형’ 사회적기업을 차별화할 수 있는 기제가 그리 크지 않은 것이다. 따라서 노동시장 취약계층의 근로능력과 지향을 고려한 경과적 일자리형, 자체고용 일자리형, 지속적 보조금 일자리형, 사회훈련 일자리 등의 노동통합 프로그램별 노동통합사회적 기업을 양성할 필요가 있다. 이탈리아의 ‘B유형 사회적협동조합’에 대한 정책적 목표는 취약계층의 노동통합을 목적으로 하는 서비스를 제공한다는 점을 분명히 법률로써 정하고 있다. 그리고 법에 의해서 취약계층을 신체적, 정신적, 감각적 장애인, 정신치료시설에서 요양한 적이 있는 사람, 정신의학적 치료를 받는 환자, 약물중독자, 알코올 중독자, 가정적 어려움에 처한 노동연령이하의 미성년자, 복역에 대체를 허가받은 수형자 등으로 구분되었다. 우리나라는 ‘사회적기업육성법 시행령’ 제2조(취약계층의 구체적 기준) 제2호에 따른 취약계층은 ①가구 월 평균소득이 전국 가구 월 평균소득의 100분의 60 이하인 자, ②.「고령자고용촉진법」 제2조제1호에 따른 고령자, ③「장애인고용촉진 및 직업재활법」에 따른 장애인, ④.「성매매방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」에 따른 성매매 피해자, ⑤그 밖에 장기실업자 등 노동부장관이 취업 상황 등을 고려하여 취약계층으로 인정한 자 등으로 규정하고 있다. 우리나라의 취약계층 기준은 취약계층을 위한 서비스 제공을 목적으로 하는 ‘서비스제공유형’ 사회적기업들의 서비스 대상을 포함한 다소 느슨한 규정이며, 분명하게 노동통합 프로그램이 필요한 노동시장에서의 취약요인에 따른 별도의 구분이 필요할 것으로 보인다. 이들 노동시장 취약계층의 근로능력과 노동통합욕구에 기반해서 적절한 노동통합 프로그램에 참여할 수 있도록 할 필요가 있다. 또한 노동통합 프로그램별로 적절한 재정지원이 요구될 것이며, 우선 기본적으로 노동통합 프로그램 참여자 인원수별로 혹은 인원구간별로 기관 운영비(프로그램 운영비)와 사례관리를 담당할 사회복지전담요원을 배치할 필요가 있으며, 참여자들에 대한 훈련수당 및 급여 등의 지급도 고려해야 할 것이다.

[그림 9-4] 노동통합사회적기업의 구성



둘째, 고용복지연계를 위한 노동통합 프로그램의 인프라를 구축할 필요가 있다. 무엇보다 노동시장 취약계층을 위한 노동통합 프로그램의 운영은 ‘노동통합형 사회적기업’에게만 배타적으로 맡길 필요는 없을 것이다. 다양한 민간의 영리·비영리기관과 연계되어 제공될 수 있을 것이다. 다만, 다양한 노동시장 취약요인을 갖고 있는 취약계층들을 대상으로 하는 노동통합 프로그램 운영의 전문성이 요구되고 있다. 따라서 ‘노동통합형 사회적기업’을 별도로 지정하여 그들의 노동통합 프로그램운영을 지원할 필요가 있으며, 다양한 프로그램을 통해서 여러 유형별 노동통합 프로그램을 통합적으로 운영하고 다른 노동통합형 사회적기업을 지원할 수 있는 인프라의 구축도 필요할 것이다. 벨기에 직업훈련사회적기업인 크레아솔의 사례는 그의 적절한 예를 보여주고 있다고 보인다. 다양한 노동통합형 사회적기업들을 자체적으로 운영하고, 다양한 대상자들의 근로능력과 노동통합 욕구에 따라 사업에 참여할 수 있도록 하고 있다. 또한 노동통합 프로그램 참여자들에게 공동으로 사회복지전담요원을 통해 복지서비스연계 및 노동통합을 위한 사례관리를 실시하고 있었다. 우리나라에서도 이미 이와 유사한 기능을 지역자활센터들이 수행하고 있으며, 지역자활센터의 이 같은 기능을 좀 더 분명한 기

관의 역할모델로 구성하여 지원할 필요가 있을 것이다. 이는 지역자활센터가 지역사회
의 노동시장 취약계층을 위한 고용과 복지를 통합적으로 연계하는 노동통합 사회적기
업들의 허브 기능을 하도록 하는 고용복지센터의 위상을 부여할 필요를 제기하고 있다.

〈벨기에 직업훈련사회적기업(EFT)기관 - Creasol〉

■ 개요

1998년 Volontariat et solidarite 라는 민간단체에 실업독신여성, 외국인여성 등이 도움을 요
청하여, 저학력 여성들을 위한 봉제작업장을 열기로 결정.

초기 자활지원조직(사회경제적통합조직, OLSF)으로 인정되어, 연간 700,000프랑을 지원받으며
활동, 이후 EFT(비영리 민간조직이어도 사업 가능)로 전환하여 레스토랑 운영.

봉제 사업으로 시작하여 레스토랑, 이후 청소와 대인서비스 영역으로 사업 확장

평균 18세~50세의 여성 20 여명, 연간 40~60여명 지원 및 1997년 기준 연수생 63명에
25,953시간 훈련제공. 2007년 5월 현재, 총 63명 중 50%는 벨기에인, 나머지는 11개국의 인
종으로 구성되어 있으며, 32명은 실업부조 또는 공공부조수급자, 18명은 실업급여수급자, 7명
은 무소득자 등 취약계층으로 구성되어 있음

■ 사업내용

상담 및 봉제·외식업 관련 직업훈련제공 : 15일간의 실험기간을 거친 후 계약체결

1996년부터 외부연수를 통한 타 업종 모색 프로그램 운영 및 잡 코칭프로그램을 통한 직업 재
· 편입 사회복지서비스 연계 및 사회화

〈그림 17〉 벨기에 크레아솔의 구성



자료: www.creasol.be

셋째, 기존 고용복지연계 프로세스와 노동통합 프로그램이 연계될 수 있도록 할 필요가 있다. 노동통합 프로그램의 필요성은 노동시장에서 취약요인을 지닌 취약계층의 노동통합을 위한 과정은 신체적·정신적으로 다양한 보호적인 환경이 제공될 필요가 있다. 따라서 현재 고용노동부와 보건복지부가 설계하고 있는 취업지원 프로그램 속에 배치되어야 한다(제4장 [그림 4-6] 참조). 노동통합 프로그램의 고려 없이는 취업지원 프로그램이 취업역량이 높은 비용효과적인 취약계층만을 선별하도록 하여, ‘일을 통한 빈곤탈출’ 정책의 대상을 협소하게 제안하는 결과를 낳게 될 것이다.

나. 사회서비스분야⁴¹⁾ ‘사회적경제일자리’의 제도화

1) 사회서비스분야 ‘사회적경제일자리’의 기본방향

사회서비스분야는 대표적인 사회적경제일자리 생성이 활발하게 이루어질 수 있는 영역이라고 할 수 있다. 또한 ‘사회적일자리창출사업’과 ‘자활사업’을 통해서 발굴된 사회서비스일자리가 다수 존재한다. 사회서비스는 대인사회서비스(personal social services), 복지서비스(welfare services), 사회사업서비스(social work service) 혹은 사회적 돌봄(social care) 등과 같은 용어들과 함께 이용되고 있다. 하지만 일반적으로 광의의 사회서비스는 주택, 보건, 교육, 사회보장, 고용, 여가 그리고 대인사회서비스 등을 포함하는 의미로 사용되고 있으며, 협의의 사회서비스로 돌봄 서비스(care service) 영역을 의미하기도 한다. 협의의 사회서비스인 돌봄 서비스영역은 사회적경제일자리로 매우 적합한 분야라고 할 수 있다. 이는 돌봄 서비스가 갖는 특성에서 기인하고 있는데, 본질적으로 돌봄 서비스는 취약한 이용자들을 포괄하고 있으며, 높은 노동집약성과 표준화되기 어려운 서비스 그리고 사전에 서비스의 질을 판단할 수 없는 경험재(experience goods)라는 특징을 가진다. 그리고 지역사회에서 대인서비스로

41) 사회서비스는 대인사회서비스(personal social services), 복지서비스(welfare services), 사회사업서비스(social work service) 혹은 사회적 돌봄(social care) 등과 같은 용어들과 혼용되고 있다. 일반적으로 광의의 사회서비스는 주택, 보건, 교육, 사회보장, 고용, 여가 그리고 대인사회서비스 등을 모두 포함하는 의미로 사용되기도 하며, 협의의 의미로는 사회적 돌봄 서비스(social care service) 영역으로 제한해서 사용하기도 한다. 본 연구에서는 협의의 사회서비스로서 돌봄 서비스를 중심으로 ‘사회서비스분야 사회적경제일자리’의 제도화 방향을 논의하도록 한다.

제공되는 근접서비스(proximity services)의 특성을 갖고 있어서, 서비스 제공자(provider)와 이용자(user)간의 밀접한 관계적 친밀성을 요구받고 있는 분야라고 할 수 있다. 특히 노동생산성 향상을 통한 초과이윤의 획득이 어려운 사업영역이라는 점에서 이윤증대의 동기로 확장될 수 있기에는 많은 제약요인이 따르는 영역이기도 하다. 물론 서비스 제공 근로자들을 위한 노동비용을 낮춤으로써 이윤획득의 가능성을 높일 수 있지만, 대인서비스라는 특성상 고용의 질이 직접적으로 서비스의 질에 영향을 미치는 분야라는 특성상, 다른 서비스 제공기관과의 경쟁력에서 뒤처지게 될 가능성에 노출된다.

사회적경제는 지역사회의 돌봄 수요에 적절히 대응하려는 보편적 이익을 목적으로, 구성원들의 민주적인 의사결정구조를 통해서 서비스 이용자와 제공자와의 공동생산이 가능하도록 하며, 정부와 시장 그리고 시민사회의 다양한 자원을 복합적으로 활용함으로써 자원분배의 효과성을 지니기도 한다. 이와 같은 지역사회 돌봄 서비스 제공을 위한 사회적경제의 인센티브 구조가 돌봄 분야의 사회적 경제일자리의 우위성을 기대할 수 있도록 한다(장원봉, 2010).

아래 표는 사회서비스 바우처사업의 제공기관 현황이다. 물론 바우처사업의 공급환경이 '제한적 경쟁'의 성격을 갖고 있는 상황을 반영하고 있는 것이긴 하지만, 비영리기관이 주요한 제공기관으로 자리하고 있는 가사간병, 노인 돌봄, 장애인 등의 서비스 영역을 대표적인 '사회적경제일자리' 전략분야로 설정하고, 육성할 수 있도록 할 필요가 있다.

〈표 9-10〉 사회서비스 바우처 제공기관 유형별 분류(2011. 1. 기준)

(단위: 개소, %)

구분		총계	돌봄 서비스					기타서비스		
			소계	가정	노인	산모	장애인	소계	장애인	지역사회
유형	계	3,867	1,985	311	913	253	508	1,882	801	1,081
	영리	889 (23.0)	149 (7.5)	5 (1.6)	25 (2.7)	115 (45.5)	4 (0.8)	740 (39.3)	369 (46.1)	371 (34.3)
	비영리	2,974 (76.9)	1,834 (92.4)	305 (98.1)	887 (97.2)	138 (54.5)	504 (99.2)	1,140 (60.6)	432 (53.9)	708 (65.5)
	국가 및 지자체	4 (0.1)	2 (0.1)	1 (0.3)	1 (0.1)	0	0	2 (0.1)	0	2 (0.2)
고용 규모	계	1,694	1,694	282	699	222	491	-	-	-
	10명 미만	401 (23.7)	401 (23.7)	72 (25.5)	219 (31.3)	43 (19.4)	67 (13.6)	-	-	-
	10~40명 미만	922 (54.4)	922 (54.4)	202 (71.6)	425 (60.8)	100 (45.0)	195 (39.7)	-	-	-
	40명 이상	371 (21.9)	371 (21.9)	8 (2.8)	55 (7.9)	79 (35.6)	229 (46.6)	-	-	-

자료: 강혜규 외(2012) 재인용

2) 사회서비스 분야 ‘사회적경제일자리’ 제도화를 위한 정책과제⁴²⁾

첫째, 사회서비스 분야 ‘사회적경제일자리’를 통해서 사회적으로 필요한 사회서비스 확대 및 공공성에 기초한 건강한 서비스 공급자의 양성을 분명한 정책목표로 설정할 필요가 있다. 또한 이를 위한 공동생산의 파트너로 ‘사회서비스 분야 사회적경제’를 인정하는 정책적 고려가 있어야 한다. 사회적경제를 통해서 효과적인 사회서비스체계 구축을 위한 정부, 시장, 시민사회의 공동생산의 메커니즘을 정착해야 하는 정책과제도 제기되고 있다. 특히 돌봄 서비스의 시장화는 전체 원가 중 인건비를 포함한 일반관리비와 인건비 비중이 상당히 높은 돌봄 분야의 특성상 효과적인 서비스 전달체계를 구성해 나갈 수 있을 것으로 보이지 않는다. 따라서 사회적경제를 통해서 전략적으로 활성화가 필요한 전략분야의 선정을 통해서 효과적인 사회서비스 체계를 구성해 나갈 필요가 있다.

둘째, 사회서비스 분야 ‘사회적경제일자리’에 적합한 지원정책의 수립이 필요하다.

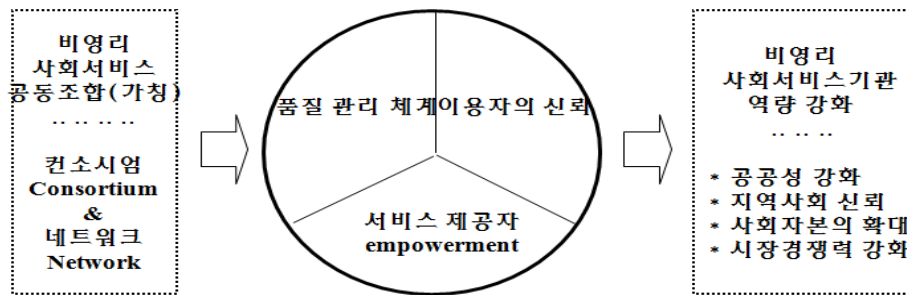
42) 이 부문은 장원봉(2013)의 글에 의존하고 있음을 밝혀둔다.

현재 사회적 기업에 대한 정부의 지원정책은 업종별 특성이 반영되어 있지 못한 상황이다. 정부에 의해 사회적 기업으로 인증되면 경영지원, 인건비 및 시설비 등의 지원, 공공기관의 우선구매, 조세감면 및 사회 보험료의 지원, 연계기업에 대한 세제혜택 등의 지원을 받게 된다. 이들 지원 중에서 사회서비스 영역에서 가장 중요하게 대두되고 있는 인건비 지원은 일정한 기간 동안에 일몰제 방식으로 이루어는 진다. 대표적인 사회서비스 분야인 돌봄 영역의 대부분 서비스 내용이 대인서비스라는 성격으로 인해서 노동 집약적이고 낮은 수익률에 기초하고 있다는 점에서, 다른 업종에 비해서 노동비용에 대한 부담이 상당히 크다는 특성을 지닌다. 따라서 전문 인력의 인건비 및 사회 보험료의 지원은 수익률이 낮은 돌봄 영역을 중심으로 지속적으로 이루어지거나 제한된 기간이 아닌 일정한 재정목표에 이를 때까지 지속될 필요가 있다. 또한 지역사회에서 새로운 서비스의 발굴이 요구되는 분야에 대해서는 신규인력에 대해서 인건비 지원이 이루어지도록 함으로써, 새로운 돌봄 서비스 개발이 수월하게 이루어지도록 지원할 필요가 있다.

셋째, 사회서비스 분야 ‘사회적경제일자리’를 담당하고 있는 사회적경제조직들의 업종별·지역별 네트워크의 지원이 필요하다. 높은 노동집약성과 낮은 수익률의 특성을 지닌 돌봄 분야의 사회적 기업들에게 무엇보다 규모의 경제를 실현하는 것이 중요하다. 대부분의 돌봄 사회적 기업들이 많은 고용인원을 채용하고 있지만, 실제로 기업운영에 요구되는 다양한 내부역량과 재정기반을 가지고 있지 못한 상황이다. 따라서 돌봄 사회적 기업들의 업종별·지역별 네트워크의 지원을 통해서 이들 기업들이 지닌 약점들을 규모의 경제를 통해서 보완할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 먼저 점차 전문화되고 통합화 되는 서비스공급을 개별 기관이 전적으로 충족하기에는 어려움이 있다. 따라서 지역별로 돌봄 영역의 사회적 기업들 사이의 협력체계의 구축을 위한 지원은 이들 기업들의 경쟁력 제고와 지역사회의 효과적인 서비스 공급체계 마련이라는 측면에서 필요하다. 이는 지역사회에서 보육 컨소시엄을 통해서 보육의 공공성 확대와 질적 향상을 도모한 영국의 보육사회적기업들의 사례에서나, 노인요양서비스 기간들의 연계서비스 체계 구축을 통해서 원스톱 서비스체계를 구축한 독일의 노인요양조합 사례에서 그 효과성이 잘 드러나고 있었다. 우리나라에서도 몇 지역의 재가복지기관들의 연계를 통한 지역사회의 효과적인 서비스체계를 구축하려던 시도가 있었으나, 대부분 정부의 정책적 고려가 부족한 상태에서 지속화되지 못하였다. 따라서 이러한 돌봄

분야의 업종별·지역별 네트워크 운영을 위한 코디네이터 인건비와 사업비 등의 지원이 마련될 필요가 있다. 아래 영국 하모니 지역사회주간보호센터의 사례는 돌봄 분야의 사회적경제가 갖는 효과성을 잘 보여주고 있는 사례라고 보인다.

[그림 9-5] 지역사회 비영리사회서비스 네트워크 모델



〈영국 하모니 지역사회주간보호센터(Harmony Community Day Nursery)〉

■ 개요

하모니보육센터는 런던의 White City 지역에 새롭게 설립된 사업이다. 이 사업은 부모들과 보모들에게 일자리 복귀와 18개월의 훈련기간 그리고 5세 이하의 40명 아이들에게 우수한 질의 저렴한 보육서비스를 제공하는 것을 목표로 한다. 이 보육프로그램은 18개월의 아이들까지 수용 가능한 10개의 다른 보육기관들과 연계되어있다.

이 탁아소는 보육개발사를 포함한직원을 위한 지속적인 직업개발 프로그램을 이용할 수 있는 기회를 제공하는 '유아개발 및 보육파트너십(Early Years Development & Childcare Partnership)의 회원이다. 지역보육컨소시엄의 조합원제도는 지역사회에서 Harmony가 지역보육계획과 양질의 보육서비스를 연계할 수 있도록 한다.

보모네트워크 서비스와 장난감 대여점은 해머스미스 및 풀햄(Hammersmith & Fulham)구의 모든 보모들이 이용할 수 있으며 탁아소에 소속되어 있다. 이 보육 프로그램의 정신은 18개월 미만의 아이들이 그들의 가정 환경에서 떨어져 있는 동안에 그들을 위해 최상의 보육을 제공하는 것이다. 만족스러운 서비스를 보장하기 위해서 보육 프로그램은 지역의 뛰어난 기술을 보유한 보모들, 언어 및 자격요건에 적합한 보모들, 부모들이 원하는 급식 등에 대해서 설문조사를 실시해오고 있다.

하모니 지역사회보육센터는 짧은 시간에도 불구하고 신뢰를 받았으며, 지방정부, 지역재생기금, 유아개발 및보육파트너십, 도신포트너십, 첼스필드(Chelshfield) 공사 및 노팅데일 기술센터(Notting Dale Technology Centre)로부터 다양한 지원을 받았다. 지역보육 프로그램과 지역훈련제공, 일자리를 필요로 하는 학교와 직업훈련기관과의 강한 협력관계를 유지하고 있다.

■ 사업내용

사업의 전망은 매우 밝다. 보육을 지역사회 발전과 일자리 마련, 직업훈련에 핵심적인 부문으로 인식하고 있는 Sure Star, 지역사회보육이니셔티브(Neighborhood Nurseries Initiative), 지역사회 재생 프로그램(Neighborhood renewal programmes)을 통해 정부기금이 조성되어 보육분야는 고성장을 이루었고, 아동보육 편의시설이 대규모로 확대되고 있다.

보육은 또한 고용주들이 직원들로 하여금 일과 가족의 헌신에 있어서 균형을 이룰 수 있도록 도울 수 있는 최우선의 과제이며, 직원을 채용하고 유지하는 전략의 핵심부문이다. 예를 들어 국가보건서비스는 보육과 관련된 서비스의 발전을 중점사업전략으로 채택하였다.

자료: SEL, Child Care, 사회투자지원재단(2008),「영국사회적기업업종전략보고서: 보육분야」p.13 재인용

다. 지역개발 분야 ‘사회적경제일자리’ 제도화

1) 지역개발 분야 ‘사회적경제일자리’의 기본방향

지역개발이라는 의제는 지역사회의 가장 중요한 현안이 되고 있다. 지방정부들은 앞다투어 지역개발 정책을 추진하고 있으나, 그렇게 효과적인 지역개발 정책이 실행되지 못하고 있는 듯하다. 하지만 중앙정부로부터 막대한 지역개발예산이 여전히 그 효과성이 검증되지 못한 상태로 지원되고 있는 상황이다. 사실 지역개발 전략을 사회변화에 따라서 일정한 변화과정을 겪어 왔다. 그레페(Grefe, 2007: 91~117)는 서구의 선진 자본주의 국가들에서 나타난 지역개발의 3단계 진화과정을 정리하고 있다. 1단계(~1980년대 초반)는 해외직접투자를 통한 제조업의 유치와 이를 위한 사회간접자본에 대한 투자가 중심적인 지역개발전략이었다. 이를 위해서 상당한 기업 보조금과 세금혜택, 제조업 투자자들을 위한 보충적인 대출, 저렴한 노동력의 채용을 통한 낮은 생산비용 등의 수단들을 활용하였다. 2단계(1980년대~1990년대 중반)는 장기실업자의 재통합, 기존 지역기업의 유지와 성장, 투자유치에 대한 지속적인 강조와 지역특성화 전략 등을 중심적인 지역개발의 전략이 이루어졌다. 이를 위해 실업자들에 대한 훈련, 사회적 비용을 낮추기 위한 사회적 경제의 이용, 중소기업 창업지원을 위한 작업장 확대와 훈련, 기업 인큐베이터(incubator) 등을 활용하였다. 3단계(2000년대~)는 새로운 서비스와 일자리 개발과 soft infrastructure(건강, 교육 등)에 대한 투자, 인적자원개발, 공공선을 위한 민간부문 투자, 삶의 질 개선, 지역의 문화적 이미지 개선 등을 기반으로 하는 사회투자전략이 지역개발의 중심적인 전략으로 설정되었다. 이를 위한 수단으로는 경제와 사회를 연계한 통합적 사회투자전략으로써, 파트너십, 삶의 질 향상을 위한 사회적 경제의 이용, 지역사회 사이의 네트워킹과 협력, 산업 및 문화적 지구의 클러스터 지원 등이었다.

최근에 우리나라에서 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」이 제정·시행되었다. 이 법의 목적은 “도시의 경제적·사회적·문화적 활력 회복을 위하여 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고하며 지역 공동체를 회복하는 등 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다.”고 밝히고 있다. 이 법에서 의미하는 도시재생의 의미는 “인구의 감소, 산업구조의 변화,

도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것”으로 규정하고 있다. 그리고 ‘도시재생활성화계획’을 ①산업단지, 항만, 공항, 철도, 일반국도, 하천 등 국가의 핵심적인 기능을 담당하는 도시·군계획시설의 정비 및 개발과 연계하여 도시의 새로운 기능을 부여하고 고용기반을 창출하기 위한 ‘도시경제기반형 활성화계획’과 ②생활권 단위의 생활환경 개선, 기초생활인프라 확충, 공동체활성화, 골목경제 살리기 등을 위한 ‘근린재생형 활성화계획’으로 구분하였다. 한편 이 법은 도시재생사업의 시행자를 제26조(도시재생사업의 시행자)를 통해서 명시하고 있는데, ①지방자치단체, ②대통령으로 정하는 공공기관, ③「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공기업, ④도시재생활성화지역 내의 토지소유자, ⑤마을기업, 「사회적기업육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업, 「협동조합기본법」 제2조제3호에 따른 사회적협동조합 등 지역주민단체 등이다. 이 법은 도시재생분야에서 사회적경제 조직들이 사업 시행자로서 참여할 수 있는 여지를 마련하였으며, 지역개발 분야의 ‘사회적경제일자리’ 창출을 위한 제도적 기반을 마련하였다고 할 수 있다.

한편 최근 안전행정부도 「지역공동체 활성화 지원법」을 추진하기 위한 법률안을 제출한바 있다. 이 법률안에 의하면, 이 법은 “지역사회의 활성화와 지역공동체의 역량강화를 효율적으로 지원함으로써 주민의 삶의 질 향상을 통한 성숙한 지방자치 실현과 주민행복의 증진을 이바지함을 목적”으로 한다. 그리고 ‘지역공동체 사업’을 ①지역의 전통·향토기술을 활용한 사업, ②지역의 자연·경관·역사·문화 등 자원을 활용하여 마을기업을 운영하는 사업, ③지역의 안전·복지·환경의 개선 및 보전에 관한 사업, ④주민의 소득 및 일자리 창출에 관한 사업, ⑤그 밖에 조례로 정하는 지역공동체 활성화에 필요한 사업 등을 언급하고 있다.

지역사회의 사회적경제 조직들은 이 같은 지역재생과 관련한 제도적 환경의 고려 속에서 다양한 혁신적인 사업내용을 통해서 ‘지역개발 분야 사회적경제일자리’를 지역사회에서 구축해 갈 필요가 있을 것이다.

2) 지역개발 분야 ‘사회적경제일자리’ 제도화를 위한 정책과제

지역개발 분야의 ‘사회적경제일자리’ 제도화 과정에 있어서 가장 중요한 원칙은, 낙

후된 지역의 문제를 해결할 수 있는 지역사회의 역량강화에 지향되어 있는 보충성의 원리에 의한 지원정책의 수립이다. 장원봉(2012)은 이를 위한 몇 가지 정책과제를 다음과 같이 제안하고 있다. 첫째, 주민참여를 통한 역량 있는 추진주체의 형성이다. 현재 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」, 「지역공동체 활성화 지원법(안)」에서는 각각 ‘도시재생지원센터’와 ‘지역공동체지역지원센터’ 등을 설치할 수 있도록 하였다. 이들 센터들은 기존의 자원이 없는 지역의 경우 별도로 설치할 필요가 있을 것이나, 그렇지 않고 지역자활센터, 사회적기업지원센터, 마을지원센터 등 관련 지원기관들이 지역에서 이미 활동하고 있다면 이들 기관들에게 통합적인 업무위탁을 할 수 있을 것이다. 또한 유사한 사업을 시행하고 있는 기관들 사이에 통합이나 적극적인 사업연계를 시도할 필요가 있으며, 지역주민들의 참여를 보장하고 장려할 수 있는 개방적인 운영구조를 가질 필요가 있다. 영국의 커뮤니티 비즈니스(Community Business)의 핵심적인 가치는 지역사회 소유권(Community Ownership)에 있어서, 이를 실현하기 위한 주민총회나 각 이해관계자들의 이사회 참여 등의 개방적인 운영구조를 실현하고자 한바는 우리에게 시사해주는 바가 크다고 할 수 있다.

둘째, 지역재생을 위해 지역주민에 의해서 통제 가능한 독립적인 기금(자원)의 형성이 필요하다. 사회적경제의 복합적인 자원구성이 갖는 특성은 지역개발을 위한 기금조성의 방식도 복합적으로 이루어지도록 한다. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 의한, 도시재생지원센터의 운영자금은 공공재정 및 민간기부금을 통한 도시재생 기금과 민간시설의 신탁재산 그리고 사업수익을 통해서 마련될 수 있을 것이다. 하지만 도시재생기금이 중앙정부 차원에서 설치되어 지방정부에게 사업예산 형태로 배분될 경우, 지역사회의 다양한 지역개발사업을 위한 자원접근성과 자원의 효과적인 활용을 위한 기금운영의 여지를 제한하게 될 것이다. 따라서 지역개발을 위한 사회적경제 조직들을 비롯한 지역사회의 주체들이 통제가능한 독립적인 기금의 설치가 필요하며, 이에 대한 정부의 지원이 요구된다. 이를 위해서 기금운영의 자율성이 어느 정도 보장될 수 있는 인내자본(patient capital) 형식의 다양한 신탁제도를 활용해보는 것을 고려할 수 있을 것이다.

셋째, 장기적이고 구체적인 지역개발의 계획과 투자가 필요하다. 지방정부의 단기간에 사업성과를 얻으려는 욕심은 기존 지역개발의 폐해를 그대로 답습하도록 할 가능성이 높다. 최근의 지역개발의 방향은 지역사회 구성원들이 지역의 문제를 해결할 수 있

는 지역사회 역량 강화에 맞추어져 있다는 점을 기억할 필요가 있다. 따라서 ‘지역개발 분야의 사회적경제일자리’를 위한 장기적이고 구체적인 계획과 투자가 요구된다. 이를 위해서 ‘중장기 지역개발계획’을 수립하고 사회적경제조직들과 중·단기 사업위탁을 고려할 필요가 있다. 유럽의 대표적인 지역균형발전을 위한 유럽구조기금이 최대 7년까지의 사업기간을 설정하고 사업을 추진하고 있다는 점은 이와 같은 필요를 잘 뒷받침해주고 있다.

넷째, 지역사회 문제해결에 대한 구체적인 목표지향적인 평가체계의 수립을 고려할 필요가 있다. 이는 지역개발사업의 장기적이고 구체적인 계획과 투자를 위한 근거가 된다. 따라서 ‘지역개발분야 사회적경제일자리’ 사업이 생성하는 지역사회 효과(Community Impact)를 측정할 수 있는 사회적회계(social accounting)의 도입이 필요하다. 따라서 사회적 회계를 통해서 지역사회의 문제를 다양한 이해관계자들이 어떻게 설정하고 이에 대한 구체적인 해결방안을 지역개발 사업을 추진하였으며, 그것의 지역사회 효과를 구체적인 지표로 평가할 수 있도록 함으로써 사업의 효과성을 높여갈 필요가 있다. 이탈리아에서는 2005년부터 시행된 ‘사회적기업법’을 통해서 모든 사회적기업이 사회보고서와 재무보고서를 매년 제출하도록 권고하고 있어서, 사회적 책임과 재정 건전성을 스스로 평가할 수 있도록 하고 있다.

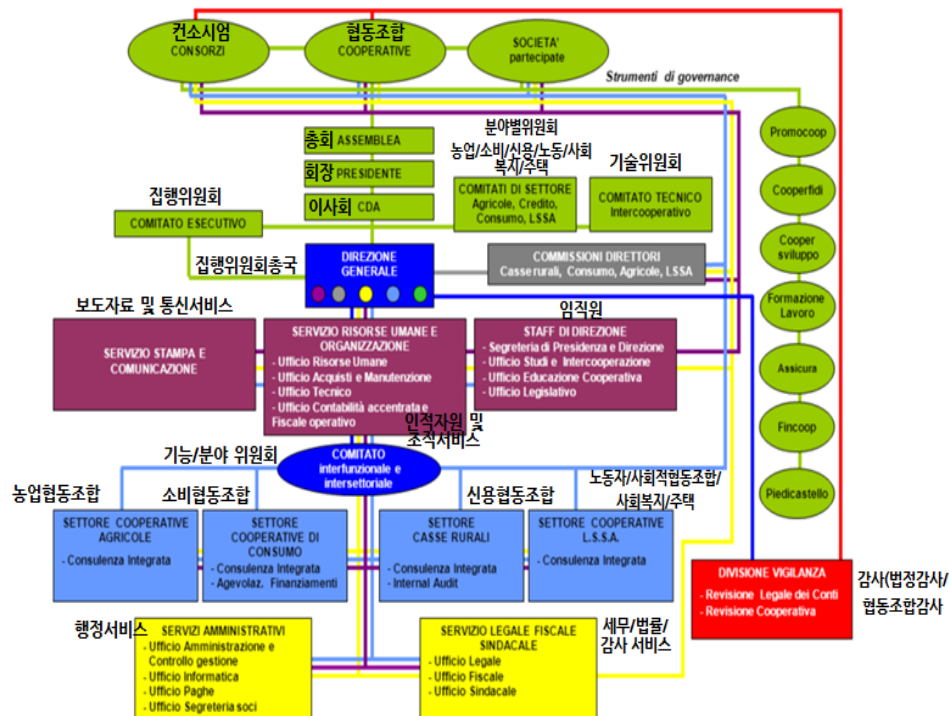
제4절 사회적 경제 활성화를 위한 정책과제

앞에서 ‘사회적 경제’는 첫째, 주체의 구성 측면에서 협동조합, 공제조합, 비영리민간단체 등의 시민집단의 주도성에 기초하며, 둘째, 규범적 운영원리 측면에서, ①이윤보다는 구성원들 혹은 보편적 이익(general interest)을 위한 사회적 목적의 설정과 ②이를 위한 초과이윤의 배분원칙을 가지며, ③구성원들의 민주적 운영원리 속에서, ④관련 정부기구나 기업으로부터 독립적인 경영을 하도록 하며, 셋째, 자원의 조절 메커니즘 측면에서 정부, 시장, 시민사회 등의 매개적인 공간에서 다양한 자원에 기초한 복합경제영역으로 개념화 하였다. 사회적경제는 현재 우리사회가 안고 있는 실업과 빈곤을 사회적으로 적당히 관리하기 위한 도구로 활용되어서는 그것의 가치를 제대로 발휘할 수 없을 것이다. 사회적경제는 우리사회가 안고 있는 다양한 문제를 해결하기 위

한 새로운 공공영역(public space)의 설정을 전제로 한다. 이를 활성화하기 위한 정책과제는 다음과 같이 고려될 필요가 있다.

첫째, 사회적경제법(Social Economy Act)의 제정을 통해서 사회적경제의 활성화를 위한 통합적인 정책집행이 이루어지도록 할 필요가 있다. 이미 유럽의 스페인(2011), 그리스는 사회적경제법을 제정하여 시행하고 있으며, 2013년 10월 10일에 캐나다의 퀘벡주정부도 사회적경제법을 승인하였다. 퀘벡의 사회적경제법에 의하면, 이 법의 목적은 “퀘벡 지역의 전역에서 다양한 영역의 활동으로 퀘벡의 사회경제적 발전을 위한 사회적경제의 특별한 기여를 인정하기 위한 것이며, 또한 사회적경제에서 정부의 역할을 규정하기 위함이다.”라고 언급하고 있다. 또한 좀 더 구체적으로 ①사회경제적 발전의 수단으로써 사회적경제를 촉진하고, ②정부활동의 일관성과 투명성을 강화하는 관점으로 정책수단을 생성·적용함으로써 사회적경제의 발전을 지원하기 위해, ③사회적경제기업으로 하여금 행정의 조치와 프로그램에 접근을 촉진하도록 하는 것이 이 법의 목적이라고 규정하고 있다(Bill 27, Social Economy Act, Quebec Official Publisher 2013). 현재 사회적경제와 관련된 법률들이 별도로 운영되고 있어서, 「사회적기업법」에 근거한 사회적기업, 「협동조합기본법」에 의한 (사회적)협동조합, 「국민기초생활법」의 자활기업, 「농림축산식품부」의 농어촌공동체기업, 「지역공동체활성화지원법(안)」의 마을기업 등 다양한 사회적경제조직들이 별도의 법체계에서 활동을 할 수 밖에 없는 상황이다. 이와 같은 상황은 사회적경제와 관련한 통합적인 정책실현을 어렵게 만드는 요인이 되고 있으며, 각 주무부처마다 각기 상이한 제도적 추진으로 혼선을 빚고 있는 상황이다. 무엇보다 사회적경제와 관련한 개별화된 법체계에서 사회적경제조직들의 연대활동이나 연합회 활동이 제약을 받고 있는 상황이다. 실제로 사회적경제를 운영하는 주요한 원동력인 사회적자본은 연대자본으로부터 나오기 때문이다. 협동조합운동이 전통적으로 강한 나라인 이탈리아나 프랑스와 같은 경우, 협동조합연합회운동은 이들의 활성화에 지대한 영향을 미치고 있다. 아래 표는 이탈리아의 트랜티노지역의 협동조합 연합회의 구조이다. 농업협동조합, 소비자협동조합, 신용협동조합, 그 외 사회적협동조합 및 노동자협동조합을 포괄하면서 다양한 규모의 경제와 연대활동을 통해서 협동조합운동을 활성화시키고 있다.

[그림 9-6] 이탈리아 트렌티노 협동조합연합회 조직도



둘째, 중앙부처별로 ‘사회적경제일자리’ 전략분야 설정을 통한 부처형사회적기업 활용방안을 수립할 필요가 있다. 현재 (예비)사회적기업의 지정과 사회적기업 인증추진 제도가 지방자치단체와 각 중앙부처로 권한으로 이전되어 추진되고 있다. 따라서 부처별로 특성화된 ‘사회적경제일자리’ 전략분야를 설정하여 (예비)사회적기업을 육성할 수 있는 제도적 기반이 마련되었다고 할 수 있다. 이 같은 제도적 기반이 제대로 살려지지 못하고 또 다시 사회적기업과 일자리의 수량적 목표수립을 통해서 정책이 추진되는 것이 지양되어야 할 것이다. 실제로 ‘사회적경제일자리’는 기존의 사회적기업의 설립 중심의 공급주도의 지원정책에서 벗어나 그것의 실질적인 역할이 가능하도록 하는 수요중심의 제도적 환경을 제공하는 것이 필요하다. 더불어 이것이 ‘사회적경제일자리’의 지속가능성을 높이게 될 것이다. 따라서 각 중앙부처별로 현재 지정된 (예비)사회적기업이 각 부처가 안고 있는 정책과제를 효과적으로 해결할 수 있는 전략분야의

선정을 통해서 활성화하는 방안을 고려할 필요가 있다. 아래 표는 중앙부처별 (예비)사회적기업의 주요 활동영역을 정리한 것이다.

〈표 9-11〉 부처형 예비사회적기업 주요사업내용

부처명	주요 사업내용
문화재청	문화재 위탁관리, 문화체험,
교육과학부	방과후학교
환경부	재활용, 신재생에너지, 생태복원, 폐기물수집운반
여성가족부	다문화교육, 위기청소년, 탈성매매여성
보건복지부	심리상담치료, 주거환경개선, 청소, 고용복지연계
산림청	숲가꾸기, 삼림휴양
농림수산식품부	농촌체험, 친환경농산물 생산 및 가공·직거래판매

셋째, 「사회적기업육성법」의 사회적기업 유형을 좀 더 명확하게 규정할 필요가 있다. 본 연구에서는 ‘노동통합형’, ‘사회서비스제공형’, ‘지역개발형’으로 구분하여 사회적목적을 분명하게 설정하도록 할 필요가 있을 것이다. 특히 ‘일자리제공형’ 사회적기업의 모호한 사회적 역할은 분명하게 노동시장 취약계층의 노동통합 프로그램 제공에 두도록 할 필요가 있다. 대표적인 유럽의 노동통합사회적기업의 전형으로 인정되고 있는, 이탈리아의 B유형의 사회적협동조합은 노동시장 취약계층을 대상으로, 구체적인 직업역량 강화를 위한 훈련 프로그램의 제공을 목적으로 정부와 위탁계약을 맺고 있다.

넷째, 사회적가치가 입찰과정에서 실질적으로 고려될 수 있는 공공조달방식이 개편되어야 한다. 영국의 최고가치(Best Value)입찰제는 보수당 정부의 의무적 경쟁 입찰 체제를 대체하기 위해 노동당 정부에 의해 도입되었다. 경쟁의 원리가 배제되는 것은 아니지만, 가격에 기반 한 경쟁은 더 이상 ‘가치’의 주요한 개념 정의에 포함되지 않는다. 이는 공공서비스가 충족시켜야 하는 ‘최고의 가치’를 규정하는 과정에서 중앙정부나 지방공공기관이 다른 이해당사자와 마찬가지로 자원조직, 커뮤니티 그리고 서비스 이용자들의 자문을 구할 것을 강제한 조항에 의해 더욱 강화되었다. 최근 영국의 최고가치입찰제는 사회적 가치기준을 좀 더 명시적으로 언급하고 있는 사회가치법(Social Value Act)로 개정되었으며, 이와 유사하게 일본에서는 종합평가제를 통해서 입찰과정에서 사회적 편익을 고려하도록 하고 있다.

다섯째, 사회적경제의 활성화를 위한 다양한 성격의 기금설치가 필요하다. 특히 사회적경제 주체들이 자율적으로 통제하고 활용할 수 있는 기금의 설치는 무엇보다 시급하다. 최근 서울시를 중심으로 사회투자기금이나 각종 지원기금의 설치가 이야기 되고 있다. 하지만 이들 기금의 공통된 특징을 살펴 보면, 기금운영의 주체에 정착 사회적경제조직은 배제되어 있다는 것이다. 물론 아직까지 우리나라의 사회적경제의 규모를 고려한다면, 사회적경제 내에서 대규모 기금을 조성할 수 있을 가능성은 매우 낮다. 하지만 사회적경제조직들의 연대활동을 통한 기금조성방안은 지속적으로 이루어져야 할 것이며, 이에 대한 정부의 인내자본(patient capital) 성격의 지원이 요구된다.

여섯째, 사회적경제의 가치평가와 관련한 개방적인 접근이 필요하다. 그동안 고용노동부를 통해서 사회적기업의 가치평가모델에 관한 몇 차례의 연구 사업이 진행되었다. 하지만 사회적경제와 관련한 가치평가에 대한 이들 연구들의 인식은 여전히 지원과 연계되어 있는 정책효과성의 관점에서 근거하고 있는 것 같다. 특히 사회적기업의 가치평가를 위한 공통의 성과지표를 통해서 자원의 지속적인 제공여부를 판단하기 위한 근거로 활용하려는 인식은 매우 위험하기까지 하다. 이것이 사회적경제의 제도적 동형화를 야기하는 가장 주요한 근원이 될 가능성이 높다. 이탈리아에서 2005년에 제정된 사회적기업법을 통해서 사회적기업으로 하여금 매년 사회적회계보고서와 재무회계보고서를 동시에 제출하도록 권고하고 있다. 하지만 사회적회계보고서 작성을 위한 양식이나 지표를 정부가 제공하여 모든 사회적기업들이 공통으로 작성하도록 하지 않고 있다. 사회적경제 조직들의 다양한 사회적 산출물의 가치를 제대로 평가할 수 있다면, 이들 조직들의 운영을 좀 더 효율적으로 발전시킬 수 있을 것이다. 또한 사회적경제 조직들이 그들의 다양한 이해관계자들에게 좀 더 투명한 책임성을 갖도록 할 것이다. 따라서 사회적경제 조직들의 활동에 근거가 되고 있는 관련 공공정책의 관점과 사회적경제의 규범적 가치를 균형 있게 고려한 자율적인 평가지표의 설정과 목표지향적인 성과평가 방식을 고려할 필요가 있다.



제4부 전달체계 개편과 전망



제10장 공공전달체계 개편방안

제1절 전달체계의 의의와 원칙

제2절 전달체계 설계를 위한 이슈 검토

제3절 전달체계 설계안

제4절 기타 고려사항

제1절 전달체계의 의의와 원칙

1. 논의의 배경

일을 통한 빈곤탈출을 구상하면서 고용-복지의 연계를 강화시키는 전달체계를 구축하는 것은 매우 중요하다. 고용-복지를 고민하는 여러 국가들이 전달체계의 개편을 실험하고 계속 수정하고 있는 것도 이 때문이다. 본 연구에서도 고용-복지의 연계를 중심으로 전달체계를 구상하여 보았다.

2013년 집권한 현 정부는 국정 과제로 ‘내일행복지원단’을 설치·운영하는 것으로 발표한 바 있다. 이 조직은 고용-복지의 연계를 핵심적인 과제로 하는 조직이다. 이러한 환경을 반영하여 본 연구에서는 ‘내일행복지원단’의 구성과 운영, 그리고 유관 조직 중 핵심조직인 고용센터와의 협력 등을 중심으로 논의하였다. 무릇 인간서비스에서 행정이란 다른 여타의 기획과 달리 현장에서의 운영을 정확하게 예측하기 어렵다. 너무 많은 요인들이 작용하고 무엇보다 사람의 행태변화를 추측하는 것의 한계에서 비롯된 특징이다. 이러한 이유로 본 연구에서 ‘내일행복지원단’과 고용-복지 연계를 위한 전달체계를 논함에 있어서 실험을 전제로 하였다. 즉, ‘내일행복지원단’의 구상은 시범사업안으로 이해하는 것이 더 적절하며 이러한 가정에서 연구를 진행하였다.

내일행복지원단은 아래의 목적을 지향한다. 내일행복지원단을 운영하면서 직업상담사 확대 배치로 취업연계를 강화하고, 파편화된 각 부처 및 지자체 일자리지원기관(고용센터, 일자리지원센터 등)과의 연계를 강화하고자 한다. 그 동안 시군구 단위에서 조차 자활사업과 일자리 사업이 상호 고립되어 진행되면서 대상에게 적정 지원을 배치하는 것이 어려웠고 이용자의 오남용 방지와 이용자의 불편을 해소하는데 취약하였던 점에 대한 대안으로 고안된 것이라 판단된다. 한편 내일행복지원단은 초기상담, 급여신청, 사회서비스 및 일자리지원기관 연계 등을 통해 일자리 중심 고용-복지 사례관리를 강화하고 이로써 중산층으로의 진입을 촉진하고자 한다. 조직 중심, 제공자 중심이

아니라 조직, 주체 간 연계를 강화하여 서비스 이용자 중심의 취업지원 서비스가 되도록 인프라를 보강하려는 것이다.

2. 고용-복지 전달체계의 원칙

위의 목적을 달성하기 위하여 내일행복지원단을 설치·운영함에 있어 지향하는 원칙을 정하여야 한다. 내일행복지원단의 설치와 운영에 한하여 적용되어야 하는 원칙이라기 보다는 고용과 복지의 연계를 위하여 필요한 원칙이다. 내일행복지원단의 모델이 무엇이 되었건 아래의 원칙은 고용-복지의 연계를 강화하고 빈곤층이 일을 통하여 빈곤을 탈출할 기회를 갖도록 하기 위하여 준수되어야 할 것이다. 첫째, 저소득층이 고용지원과정에서 필요한 복지서비스를 제공받고 복지수급자가 필요한 고용지원을 받는 유기적 구조를 구성한다. 둘째, 이용자의 접점은 가능한 최대화한다. 접근성 확보는 권리 보장을 위한 일차적인 단계이기도 하다. 정보의 교환이 가능한 행정 운영 기반을 활용하여 신청접수 이후 필요 할 때 쉽게 의뢰를 할 수 있도록 하여야 한다. 셋째, 가능한 고용에서 출발하고 필요한 복지를 연결한다. 단, 고용은 지지적인 성격을 유지하는 인간적인 것이어야 한다. 단기의 과정으로 주어진 선택지에 적응을 강제하는 것, 그래서 장기간의 성공을 담보하기 어려운 운영이 되지 않도록 하여야 한다. 시장에서의 취업을 지원하는 것 뿐 아니라 취약자들의 사회통합을 위하여 근로유지도 가능한 구조를 마련하여야 한다. 넷째, 의뢰를 지원하는 중간단계의 매개조직을 운영하거나 강화한다. 복지와 고용, 어느 곳에서 시작한 지원 과정이라 하여도 필요한 의뢰가 양방으로 순조롭지 않다면 각 영역에서 제한된 자원 활용에 국한될 위험은 유사하다. 조직이 경계를 넘어설 때 쉽게 거점이 되어줄 조직을 운영하는 것은 연계에 긍정적 기여를 할 것이다. 단, 이 경우 거점조직, 또는 매개조직이 조직적 이해관계로 또 다른 연계의 ‘벽’이 되지 않도록 구성에 주의할 필요가 있다. 그리고 적격성 심사 이후 적격자에 대하여 급여 및 서비스 제공 이력은 모든 제공자들이 확인할 수 있도록 하여야 조직 간 연계를 방해하는 정보의 독점이나 대상의 보류 등의 문제를 최소화할 수 있을 것이다. 구체적으로 사회보장정보시스템과 일모아시스템의 연계를 전제로 하여야 효율적일 것으로 전망된다.

제2절 전달체계 설계를 위한 이슈 검토

‘내일행복지원단’의 설치를 전제로 한 고용-복지 전달체계 설계에서 고려하여야 하는 요소들은 내일행복지원단의 위치, 내일행복지원단의 구성에서 기존 조직과의 관계 및 통합, 기능 또는 역할, 취업능력판정 및 대상자 배치 등이라 하겠다. 첫 번째 이슈와 관련하여 내일행복지원단의 설치에 시군구 단위를 전제로 하고 있다. 고용지원은 지역 단위로 이루어지는 것이 바람직하다. 고용지원이 서비스라는 점이 그 주된 이유이다. 하지만 지역이라 하여도 구체적 단위를 결정이 필요하다. 현재로는 우리나라 서비스 예산 단위를 고려할 때 시군구가 적절하다. 시군구 단위로 설치한다고 하여도 내일행복지원단을 어디에 둘 것인가 하는 점은 별도의 이슈이다. 다양한 복지서비스와 기존 자활서비스가 시군구청 단위로 운영되었던 점을 고려할 때, 시군구청에 두어 복지와의 유기적 연계를 유지하는 것이 필요할 것이며 이러한 점이 내일행복지원단 설치에서 암묵적으로 고려된 것으로 추정된다.

하지만 지역의 실정에 따라 내일행복지원단을 시군구청 내 어디에 둘 것인가 하는 결정은 조금씩 상이할 수 있다. 단기간의 전망으로는 내일행복지원단의 위치는 주민복지과가 상대적 우위를 가질 것으로 보인다. 이후 국민기초생활보장제도 등 개편으로 근로능력이 취업지원이 기초생활보장과 상대적으로 거리를 갖게 되고, 반면 희망복지지원단, 통합조사팀과의 협력이 주요해질 것이라 예상되기 때문이다. 물리적인 공간, 배치를 보자면 시군구청의 일선에 창구를 두는 것은 조직의 구조적 위치와 무관하게 반드시 필요하다. 적어도 내일행복지원단이 시군구 단위로 시군구청으로 신청하는 각종 고용서비스 수요자, 신청자들의 단일 창구로서 의미를 가져야 한다는 점은 기본적인 개편의 내용이 될 것이다. 예를 들어 근로능력이 있으나 취업상태가 불안정한 취약자가 시군구청을 방문하였을 때 고용지원은 당연 한 창구에서 거의 모든 서비스를 전제로 신청하고 상담할 수 있어야 할 것이다. 물론 읍면동 단위의 신청창구도 고려할 수 있으나 현재 읍면동의 인력이나 업무부담을 고려할 때, 그리고 전문적 서비스는 보다 큰 지역단위로 운영하는 것이 효율적이라는 점을 고려할 때, 시군구 청에 통합창구로 내일행복지원단을 두는 것은 충분히 고려할만하다. 더욱이 근로능력자들은 다른 취약 인구집단과 달리 이동에서 어려움을 겪는 사례가 적기 때문에 시군구 청에 창구를 통합 운영하는 것이 가능한 대안이 된다.

조직구성에서 기존 조직들과의 관계는 크게 두 가지로 구분된다. 하나는 시군구 청 내 고용지원과 관련된 부서들과의 관계 정립, 통합의 문제이고 다른 하나는 시군구 청 외 고용지원 조직과의 관계이다. 첫 번째 이슈와 관련하여 보자면 시군구 청에서 운영 되는 고용지원사업이 적지 않아서 심도 깊은 고민이 필요하다.

보건복지부, 안전행정부, 고용노동부, 여성부 등 중앙의 각 부처별로 국민에게 일자리를 제공하는 각종 사업이 운영 중에 있다. 전체적으로 직접 일자리 지원을 비롯하여 고용서비스 지원 등 183개가 수행 중이다. 각 부처는 주로 시군구를 통하여 일자리 지원사업을 운영하고 있고 고용노동부의 경우에는 자체 특별행정기관인 고용센터를 통해 일자리를 제공하고 있다. 시군구 관할 민간기관의 사업 운영도 위탁의 형식으로 시군구의 관리에 있으므로 사실 시군구 운영으로 보아도 크게 무리가 없을 정도이다.

전국 약 230개 시군구에 774개 부서, 약 2700명의 인력이 저소득 취약계층을 대상으로 하는 각종 일자리 지원, 고용지원사업을 담당하고 있다. 전국 평균으로 보자면 시군구 당 약 3.3개 부서, 11.5명의 인력이 고용지원을 담당한다고 할 수 있다. 지역경제활성화를 위한 취업알선, 창업지원, 지역동동체일자리, 사회적기업, 마을기업 지원을 수행하는 것은 주로 지역경제과, 그 밖에 지역주민의 복지향상을 위해 일자리를 지원하는 사업으로 자활사업, 노인일자리사업, 그리고 장애인일자리 등 각각 복지정책과, 노인지원과, 장애인지원과가 담당하고 있다. 시군구는 읍면동 조직을 활용하여 직접일자리 사업인 자활근로, 공공근로 등을 지원하고 있다. 하지만 읍면동은 취업알선이나 창업지원 등의 업무를 담당하지 않는 것이 일반적이다.

결국 시군구청에서 담당하는 여러 개의 고용지원사업, 담당 부서를 어느 수준으로 통합할 것인가가 선택의 핵심이다. 고용노동부의 고용센터를 뒤의 논의로 미루고 시군구 내 부서들을 두고 보면 안전행정부 사업을 담당하는 지역경제과의 관련 부서, 인력과의 관계 정리를 어떻게 할 것인가가 핵심 쟁점이다. 안전행정부와 부처 간 협의가 전제될 때에서야 논의의 의의가 있을 것이지만 장기적으로 보자면 적어도 운영을 위한 조직의 통합을 추진되어야 할 것이다. 각 사업의 목적이 다소 상이하다는 점을 인정하더라도 고용지원을 필요로 하는 주민이 통합된 창구에서 이를 포함한 상담을 받고 선택할 수 있도록 구조화되는 것이 바람직하다. 특히 일선의 관련 조직 간 정보교환의 부족으로 서비스의 누락과 남용이 발생하는 점을 고려한다면 더욱 그러하다.

단기적으로 본다면 시군구청 내 관련 조직, 부서의 통합은 자립지원상담사, 자활팀

의 통합과 일자리 중 일부의 파견으로 구성하는 수준을 기본으로 할 수 있다. 안정행정부의 사업부서 중 담당자와 일부 지방자치단체의 일자리 지원센터의 인력파견도 이러한 수준에서 검토되어야 할 것이다. 사실 시군구 자체 센터의 경우는 통합을 적극 고려해볼 만하다. 이 부분의 관계 정리는 지역의 차이를 감안하더라도 고용지원 필요 주민의 접근성을 고려할 때 필수적 개선이라 하겠다. 부처 간 협의가 필요한 부분은 논외로 하더라도 일자리 사업을 담당하는 복지 영역 외, 심지어 복지 영역의 부서들 간의 관계 개선은 지역의 실정에 따라 자율성을 인정하여야 할 것이다.

조직의 규모는 별도의 요소로 구성하지 않아도 된다. 조직의 규모는 조직의 통합수준과 조직의 기능에 따라 부차적으로 결정되는 요소이기 때문이다. 조직의 통합이 넓어지면 조직의 규모는 커지게 된다. 반면 조직 통합의 범위가 좁으면 조직 규모가 작아지는 것이 당연하다. 또한 담당하는 내일행복지원단의 기능 또는 역할이 많다면 당연히 조직의 규모가 커질 것이지만 반면 기능과 역할이 협의로 설정된다면 조직은 커질 이유가 별로 없다. 물론 대상집단의 규모도 조직의 규모에 영향을 주지만 이 점은 그 자체로 모델의 구성에서 크게 영향을 주는 것이라 보기 어렵다.

시군구 외 조직과의 통합은 현재로는 구체적인 논의를 진행하기가 더욱 어렵다. 핵심적으로 고용센터와 어떤 관계를 가져갈 것인가에 대해서 통합 등에 대한 논의를 심도 깊게 하기는 어려운 환경이다. 국정 과제 속 ‘내일행복지원단’에 대한 언급이나 고용센터와 관련된 내용에서 이 두 조직 간의 통합여부를 설계할 정보가 없다는 점은 내일행복지원단이 고용센터와 통합보다는 긴밀한 연계를 우선 검토하여 보아야 함을 시사한다.

1997년 경제위기 이후 고용서비스 개선을 위한 인프라 개편으로 지방노동관서의 고용보험과와 직업안정과를 통합하여 고용센터를 설치한 이후 현재 전국적으로 약 82개소의 고용센터가 운영 중에 있다. 조직의 수를 고려하여 볼 때, 시군구 단위의 조직이 아니어서 시군구 조직과의 통합은 더욱 쉽게 논의해보기 어려운 상황이기도 하다.

고용센터의 전체 인력 약 3000명 중 약 40%가 취업지원 업무를 담당하고 있다. 몇 년전부터 고용센터는 취약집단에 대한 고용서비스를 강화하여왔다. 대표적으로 ‘취업성공패키지’사업이 운영되고 있으며 이 사업의 운영과 함께 보건복지부의 자활사업 등 고용지원 사업과 중복성 문제가 거론된 바도 있다. 대부분의 고용센터는 한 고용센터가 서너 개의 시군구를 담당하면서 해당 시군구의 취약인구집단을 대상으로 취업지원을 하여왔다. 시군구에서 기초보장수급자에 대하여 근로능력 판정 결과 비교적 근로능

력이 양호한 주민은 고용센터로 의뢰하도록 하였다. 하지만 고용센터와 시군구의 자활 사업을 운영하는 자활센터는 서로 대상자의 수를 일정 수준 유지하고자 필요한 의뢰와 연계를 주저하였다는 비판을 공히 받아야 하였다. 이러한 환경에서 새로운 전달체계는 두 조직 간의 연계와 협력을 높이는 방안을 담아내야 한다. 고용센터는 고용지원에서 전문성을 갖추고 있다. 반면 시군구는 상대적으로 많은 복지급여와 서비스를 운영하면서 복지영역에서 상대적으로 높은 전문성을 갖추고 있다. 통합을 논하기 이전에 각자의 전문성을 활용하면서 연계를 강화하여 주민들이 적절한 고용과 복지 지원을 받도록 하여야 한다. 고용센터와의 관계를 내용 상 내일행복지원단을 중심으로 한 시군구의 고용지원 기능을 어떻게 설계할 것인가와 관련된다. 따라서 구체적인 두 조직 간 관계, 협력은 아래의 이슈인 내일행복지원단 운영의 두 가지 쟁점에서 자세하게 다루기로 한다.

내일행복지원단을 운영하는데 있어서, 그리고 향후 내일행복지원단의 설계모형을 구성하는데 있어서 고려하여야 하는 주요 쟁점은 그 조직의 기능과 역할을 어떻게 설정할 것인가와 관련된다. 두 가지 중요 쟁점이 있는데 그 중 하나는 내일행복지원단의 기능과 역할 중 내일행복지원단이 취업능력을 판정하고 배치하는데 있어 어디까지 관여할 것인가하는 점이다. 다른 하나의 쟁점은 내일행복지원단이 사례지원과 관련하여 연계와 조정에 주로 관여할 것인가, 아니면 일부 사례에 대하여 사례관리를 수행할 것인가와 관련된다. 이 두 번째 쟁점은 밖으로 고용센터 뿐 아니라 시군구 청 내로 볼 때, 희망복지지원단 등 기존의 사례관리 조직과의 관계 논의로 이어진다.

시군구의 고용지원서비스 제공 과정을 요약하면 신청-적격성심사-취업지원 예외자 판정-취업능력평가-취업지원서비스 제공-사례관리의 순으로 정리해 볼 수 있다. 즉, 신청(고용센터와 시군구 내일행복지원단)-통합조사팀(자산조사와 복지급여적격성 심사, 하지만 정보접근성이 확장되면 고용센터에서도 취업지원 적격성 심사가 가능할 수 있음)-취업능력판정 이전의 중장기취업계획필요집단(아래의 집단 구분에서 집단 가, 알콜중독 등 단기 취업 곤란자)-취업능력판정(고용센터 또는 내일행복지원단)-배치-취업지원서비스수행으로 이어지는 과정을 밟는다. 이 때 신청은 기본적으로 취업지원에 대한 신청으로 전제한다.

취업능력 판정 단계의 이슈로 넘어서기 전에 신청에 대하여 짚어 핵심 개선을 확인할 필요가 있다. 신청 접수는 지방자치단체와 고용센터 어디서든 가능한 구조를 마련하여야 한다. 공적 지원을 신청하는 모든 조직, 장소에 통합신청이 가능하도록 통합 신

청 양식을 비치하여야 할 것이다. 적어도 지방자치단체를 비롯하여 기초적 성격의 급여 신청을 접수하는 조직에서는 고용지원 요구를 확인할 필요가 있다. 한편 시군구 단위에서는 일자리 지원을 신청하는 단일 창구를 개설하는 방식을 이미 논하였으므로 내일행복지원단으로 신청창구를 일원화하여 신청의 편리성을 더욱 높여두어야 할 것이다. 단, 이 경우 내일행복지원단으로 시군구 지역경제과 등에 소속된 일자리 지원이 조직적 통합은 아니라 하여도 배치될 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

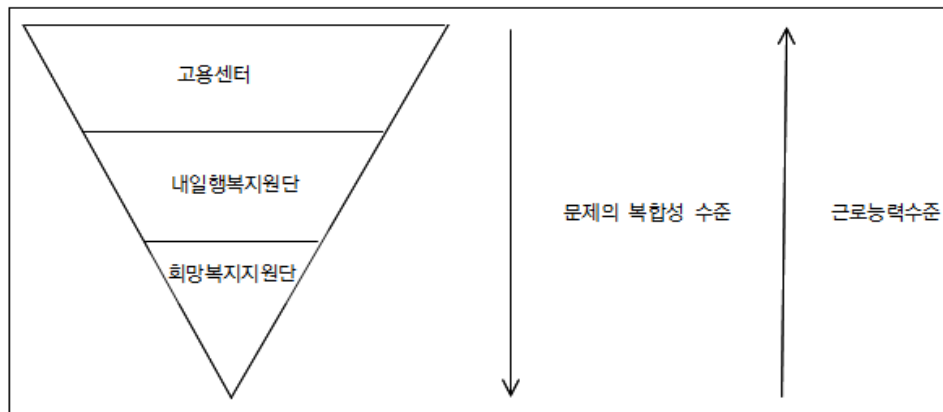
취업지원도 기초급여(생계, 주거, 의료, 교육 등) 신청 시 통합신청양식에 기록하도록 하여 이 신청이 자동으로 내일행복지원단으로 전달되어야 할 것이다. 만약 내일행복지원단 시범사업이 진행된다면 시범사업 기간에도 해당 지역의 읍면동, 시군구, 고용센터 뿐 아니라 보건소와 교육청, 학교 등에서도 신청이 가능하도록 홍보하여야 할 것이다. 그래서 신청단계에서부터 관련 조직 간 협력의 실태와 장애, 개선점이 확인되어야 할 것이다.

내일행복지원단의 기능에 대한 고민 중 핵심적인 부분은 내일행복지원단의 취업능력판정과 배치 과정이다. 이는 고용센터와 판정, 배치 업무를 어떻게 분담할 것인가하는 이슈이기도 하다. 취업능력 판정에 대하여 이야기하자면 우선 대상집단의 특성을 어떻게 구분해볼 수 있는지에 대하여 논하여야 한다.

고용지원을 필요로 하는 취약집단을 크게 세 집단으로 구분해볼 수 있다.

집단 구분을 단순히 요약하면 중장기취업계획이 필요한 집단, 두 번째는 복합적 복지서비스 연계 필요집단, 그리고 세 번째는 취업지원 대상집단이다. 세 개 집단의 구분은 결국 각 집단의 근로능력과 겪고 있는 문제가 어느 정도 복합적인가에 따라 결정된다. 문제의 복합성 수준이 높으면 시군구, 그 중 희망복지지원단으로, 근로능력이 높으면 고용센터로 의뢰될 가능성이 높아진다.

[그림 10-1] 취업지원서비스 제공 조직들의 사례담당의 원리



첫 번째 집단은 복합문제를 경험하고 있어서 취업을 위해서는 중장기적인 계획과 지원이 필요한 사례들로 구성된다. 예를 들어 정신질환, 알콜중독 등의 경험자들이다. 두 번째 집단은 취업능력이 취약하거나 가구여건 상 고용과 관련하여 긴밀한 복지급여와 서비스 제공이 필요한 집단이다. 예를 들어 어린 자녀를 양육하는 한부모가정이나 치매노인을 돌보는 가정 등과 문맹으로 어려움을 겪는 근로능력자 등이다. 당장 노동시장으로 취업하기 어렵고 그렇다고 장기로 취업을 포기할 집단도 아니다. 일정 기간 복지급여 및 서비스 연계로 가구 내 문제를 완화하고 취업을 위한 여건을 마련하면 취업 지원이 가능한 집단이다. 세 번째 집단은 단기에 취업이 가능한 집단이다. 복지급여를 필요로 하더라도 주거나 교육 등 비교적 단순한 급여지급으로 욕구충족이 가능한 집단이 여기에 해당된다.

위에서 논의한 세 집단 중 중장기적인 치유와 취업 기획이 필요한 이러한 복합문제 사례는 시군구에서 담당, 시군구 신청자 중 이에 해당하는 자는 희망복지지원단으로 의뢰하는 것이 적절하다. 고용센터로의 신청자 중 이에 해당하는 사례는 내일행복지원단을 창구로 하여 희망복지지원단으로 의뢰하는 것이 바람직하다. 이 사례들에 대한 처리는 공통으로 모델의 구분에서 기준이 되지 않게 된다. 결국 핵심은 두 번째 집단에 대한 판정과 배치가 문제가 된다.

기능과 역할 중 다른 이슈는 사례관리를 내일행복지원단에서 담당할 것인가 하는 점이다. 내일행복지원단을 시군구 단위의 고용지원 단일 창구로 하는데 한정하는지 아니

면 시군구로 배치된 사례들에 대한 사례관리도 감당할 것인지가 관건이 된다. 가능한 내일행복지원단의 기능을 크게 구분해보자면 근로능력 판정과 배치, 사례의 의뢰와 연계의 매개, 그리고 사례의 관리가 될 것이다. 두 번째 기능은 핵심 기능이자 존재의 의의가 되므로 내일행복지원단이 이를 수행하는데 이론의 여지가 없다. 그리고 앞서 판정 및 배치에 대한 논의를 한 바 있다. 사례관리는 최근 몇 년간 서비스 제공에서 핵심 이슈가 되어왔다. 누가 할 것인지, 어떻게 운영할 것인지, 1인 전문가가 담당할 적정 사례수는 얼마나 되는지 그 논의의 폭도 넓다. 내일행복지원단의 경우 시군구로 할당된 고용지원 대상을 내일행복지원단에서 사례관리할 것인지, 아니면 기존 사례관리 조직인 희망복지지원단으로 의뢰할 것인지에 대해서도 논의가 필요하다.

전달체계 설계에 대하여 본격적으로 논하기 전에 내일행복지원단의 기능 중 고용센터와 차별화되는 자체 기능으로 강조가 필요한 영역을 밝혀야 하겠다. 근로의욕고취와 근로유지 프로그램의 특화에 강조를 두어 고용센터와의 협업을 증진할 계획이 필요하다. 시범사업에서 이점이 공유되고 신규 프로그램이 개발되도록 장려할 필요가 있다. 이러한 사업의 운영에서는 전문가 팀제를 고려하여 전문성 제고 뿐 아니라 민원 등에 대해서도 효과적으로 대응할 수 있도록 하여야 할 것이다. 내일행복지원단은 전문가 팀으로서 일선 전문가의 전문적 판단을 견고하게 하는 기반이 될 수 있다.

내일행복지원단이나 고용센터의 취업지원 일선 담당이 참고할 매뉴얼을 두어 개인 차를 줄이고 업무의 표준화를 위한 노력을 하되, 전문가의 판단이 개입할 여지를 두어 실제 성공가능성이 높은 판정과 배치가 되도록 하여야 한다. 이 과정에서 전문가 개인의 판단에서 정확성을 제고할 전문가 팀의 판단이 병행되어야 한다. 내일행복지원단과 고용센터의 취약집단 고용지원에서 3인 이상의 팀 결정이 진행될 수 있도록 구조화하여야 한다. 팀의 판단은 신청자의 이견을 줄이고 동의를 높여 취업지원의 원활한 운영을 지원하는 기제가 되기도 한다.

제3절 전달체계 설계안

전달체계를 설계하는데 있어 고용복지연계를 강화하는 내일행복지원단을 중심으로 논의를 진행하였다. 그리고 내일행복지원단의 설치와 운영에서 고려가 가능한 모델을

제시하고 이를 비교하는 방식으로 논의하였다. 내일행복지원단을 설치 운영하는 모델은 크게 4가지로 제안하였다. 이는 두 가지의 측면을 기준으로 한 구분이다. 기준 중 하나는 내일행복지원단의 기능 중 주로 사례관리 등을 중심으로 한 구분이다. 다른 하나의 기준은 판정과 배치와 관련하여 역할을 구분해 본 것이다.

1. 모델의 구성 기준

내일행복지원단의 모델을 구분하는 첫 번째 기준으로 동 조직의 기능과 역할을 살펴 보겠다. 앞서 간략하게 언급한 바와 같이 그 기능을 단순하게 의뢰와 연계로 한정하는 선택과 이에서 더 나아가 일부 단기 사례관리도 담당하는 안으로 구분된다.

의뢰와 연계를 기능으로 하는 것은 사례관리를 기능으로 포괄할 때도 당연 기본적인 역할이 된다. 내일행복지원단은 시군구를 방문하여 신청한 근로능력자 사례의 통합접수 창구로 우선 기능하면서 일자리, 자활, 고용센터 등의 조직들 사이에서 사례를 의뢰, 연계를 지원한다(이 안의 특성을 A로 표시하여 두겠다). 고용센터의 경우 시군구의 복지서비스가 필요한 사례가 있을 경우 시군구의 의뢰, 연계를 위한 거점이 필요함을 가장 크게 호소한 바 있다. 이러한 환경에서 내일행복지원단은 고용센터와 시군구의 연계와 의뢰, 협력에서 주요 매개체가 된다. 한편 해당 지역의 저소득 근로능력자에 대한 정보를 종합 관리하여 중복급여 및 누락의 발생을 예방하는 기능도 담당한다. 취업 지원 서비스의 반복적인 이용 등을 방지하고 필요한 서비스를 적시에 제공하였음을 확인할 필요가 있는데 이러한 목적을 달성하자면 특정 조직이 해당 지역에서 관련 급여 및 서비스 정보를 종합하고 공유하여야 한다.

의뢰와 연계로 기능을 한정하는 경우 장점과 단점을 보면, 우선 이 안은 작은 규모의 조직구성으로 내일행복지원단을 운영하는 것을 가능하게 한다. 또한 희망복지지원단 업무와 중복을 줄일 수 있는 장점을 가진다. 단점은 희망복지지원단의 업무량이나 초점이 되어왔던 사례의 특성을 고려할 때, 집중적인 관리가 필요한 취약한 근로능력자 사례에 대한 지원이 다소 취약해질 위험이 있다는 것이다.

의뢰와 연계 및 일부 단기 사례관리를 내일행복지원단의 기능으로 할 수 있다(이 안의 특성을 B로 표시하여 두겠다). 앞의 연계 및 의뢰와 그리고 정보의 관리는 기본적인 역할로 유지한다. 단기간 서비스를 집중 연계하여야 하는 사례에 대한 사례관리를 담

당하는 것을 역할로 추가하는 것이다. 주로 집단 구분에서 두 번째 집단이 주 관리 대상이 될 가능성이 높다. 이 선택은 취약한 사례에 대한 사례관리의 책임이 보다 분명해져 필요한 급여 및 서비스를 제공할 수 있게 된다는 강점을 가진다. 이러한 관리를 기반으로 하여 고용센터와의 의뢰, 연계에서 적시성과 정보 교환의 이점을 가질 수도 있다. 단점은 내일행복지원단과 희망복지지원단의 업무 구분이 모호할 위험이 있다.

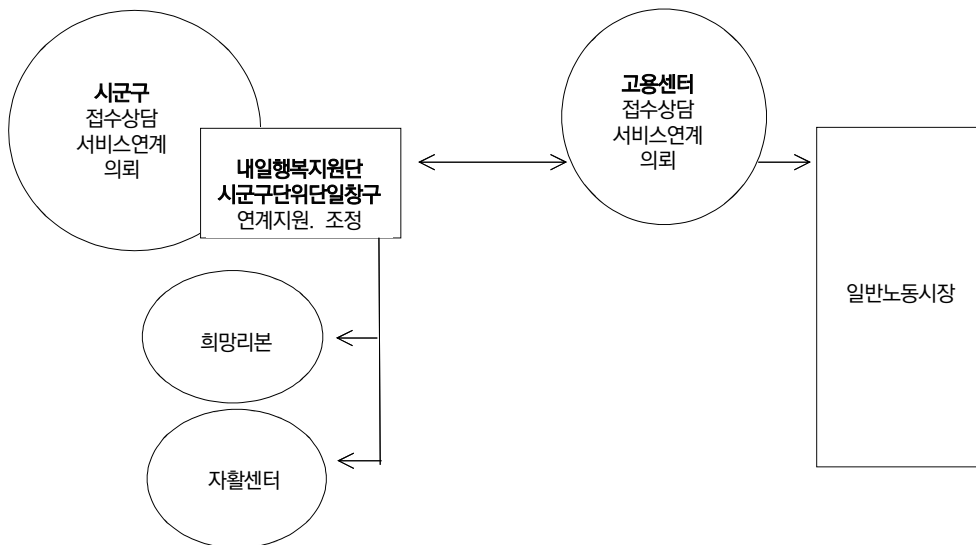
내일행복지원단의 설계에서 모델 구분의 두 번째 기준이 되는 것은 취업능력 판정과 배치의 역할 설정이다. 이 역할을 고용센터와 분담하는가 아니면 고용센터에게 전담하도록 하는가가 관건이다. 취업능력에 따른 집단 구분을 위한 평가를 내일행복지원단과 고용센터가 공히 수행하되 정보를 공유하는 안이 있다(이 안의 특성을 C로 표시하여 두겠다). 시군구로 접수된 사례에 대해서는 취업능력평가를 내일행복지원단에서 수행하고 고용센터로 접수된 사례는 고용센터가 수행하는 모델이다. 고용센터와 내일행복지원단이 공히 공동의 기준으로 취업능력을 판정하고 초기 취업능력평가에 따라 일정 수준 이하의 능력을 가진 사례는 시군구 취업지원서비스로, 일정 수준 이상의 능력을 가진 사례를 고용센터로 의뢰하는 모델이다. 이 과정에서 내일행복지원단과 고용센터는 그 취업능력 평가 및 배치 결정과정에 대하여 자료를 공유하여야 한다. 내일행복지원단으로 의뢰된 일정 수준 이하의 근로능력자는 내일행복지원단에서 배치, 서비스 제공, 관리하며 고용센터로 의뢰된 일정 수준 이상의 근로능력자는 고용센터에서 배치, 서비스 제공, 관리하는 것으로 한다. 이 안의 장점 신청자 중 일부가 시군구에서 고용센터로 의뢰되어 갔다가 다시 시군구로 의뢰되는 과정을 생략할 수 있다. 단점은 내일행복지원단과 고용센터의 취업능력판정을 표준화하여야 하는 부담이 있다. 그리고 적절한 판정과 배치에 대한 논란이 유지될 위험이 있다.

판정, 배치와 관련하여 두 번째 안은 취업능력에 따른 집단 구분을 고용센터가 일괄 수행하고 그 정보를 공유하는 것이다(이 안의 특성을 D로 표시하여 두겠다). 시군구로 접수된 사례도 희망복지지원단으로 보낼 사례(장기 계획이 필요한 첫 번째 집단)를 제외하고는 모두(두번째 집단과 세 번째 집단) 취업능력평가를 고용센터로 의뢰하여 일원화하는 것이다. 고용센터가 취업능력을 평가하고 이를 기초로 시군구의 취업지원서비스와 고용센터의 서비스 등 모든 자원을 고려하여 적절한 취업서비스에 사례를 배치하는 안이다. 이 모델에서도 고용센터는 내일행복지원단으로 관련 자료를 공유하여야 한다. 정보의 공유는 궁극적으로는 배치에 대한 투명성과 중립성을 보증하는 과정이다.

이 안과 같이 고용센터에서 취업능력판정을 일원화하여 수행할 때 취업능력판정과 배치의 일관성 유지에서 유리하다. 물론 이 경우에도 개인차는 존재할 것이지만 조직의 차이를 줄이면서 일관성을 어느 정도 높일 수 있을 것이다. 단점은 시군구로 서비스 신청을 한 경우 일부 사례는 고용센터로 의뢰되어 갔다가 다시 시군구로 오는 번거로움이 발생할 우려가 있다는 점이다.

위의 두 가지 안(C와 D) 모두에서 모호한 구간의 사례에 대해서는 사례조정회의 실시하여야 한다. 사례조정회의는 정기화하여 월 2회 이상이 되도록 하여야 할 것이다. 사례조정회의는 내일행복지원단이 주관하도록 설계하는 것이 적절한데 이유는 관련 조직의 수와 연계의 매개로 위상을 설정하기 때문이다.

[그림 10-2 취업지원 프로그램의 관계 주체들과 업무흐름]



2. 모델의 구성

내일행복지원단 모델은 시범사업을 하여야만 최종적인 모델의 설계가 될 것이다. 본 연구의 모델은 이러한 의미에서 시범사업 모델이라 하겠다. 내일행복지원단 시범사업 모델은 위의 두 가지 기준을 중심으로 4개의 모델, 군지역모델을 포함하여 총 5개의 모델로 구성하였다. 공동창구형, 접수연계형, 공동 창구확장형, 접수 연계확장형으로 명

명된 4개의 모델은 주로 고용센터에 대한 물리적 거리가 일정 수준 이하로 유지되는 도시형으로 볼 수 있다. 시군구 단위 접수창구, 의뢰와 연계의 거점, 지역단위 취업지원계획의 수립과 평가, 취업지원대상 정보의 관리와 공유는 모든 모델에서 공히 수행하는 역할이다. 고용센터와 거리가 먼, 농촌의 경우는 별도의 모형으로 분리하여 설계하였다.

① 공동 창구형(A+C)

공동창구형은 내일행복지원단의 기능을 시군구의 접수창구와 의뢰·연계를 중심으로 하며 이와 더불어 근로능력자의 취업능력판정을 고용센터와 공히 수행하는 모델이다. 시군구로 신청한 사례는 시군구의 내일행복지원단에서, 고용센터로 신청한 사례를 고용센터에서 취업능력판정을 한다. 관련 정보는 양측 모두 공유하고 사례조정회의가 필요한 사례에 대하여 사례회의를 진행한다

② 접수 연계형(A+D)

접수연계형은 내일행복지원단의 기능을 시군구의 접수창구와 의뢰·연계로 한정하고 근로능력자의 취업능력판정은 고용센터로 의뢰하는 모델이다.

③ 공동 창구확장형(B+C)

공동 창구확장형은 내일행복지원단의 기능을 시군구의 접수창구와 의뢰연계, 취업능력판정, 그리고 단기 사례관리로 확장하는 모델이다. 내일행복지원단의 역할을 가장 크게 설정한 모델이다. 단기 사례관리는 단기에 고용으로 진입하기 어려운 사례에 약 1개월 정도의 집중적인 급여 및 서비스 연계로, 사례가 겪는 문제를 완화하도록 지원하는 수준으로 이후 고용지원이 원활하게 추진될 기반의 마련이 목표가 되는 사례관리를 의미한다.

④ 접수 연계확장형(B+D)

접수 연계확장형은 내일행복지원단의 기능을 시군구의 접수창구와 의뢰연계의 거점, 그리고 취업능력판정으로 설정하는 모델이다.

⑤ 농촌형

농촌형은 근거리에 고용센터가 없어서 시군구 단위로 시군구청을 거점으로 활용하면서 고용센터의 인력과 협업하는 구조이다. 내일행복지원단의 설치 위치와 통합의 수준, 구성은 다른 지역과 유사하다. 고용센터가 원거리에 있으므로 내일행복지원단의 기능이 보다 종합적이어야 한다는 특징을 가진다. 상대적으로 B+C안이 유리한 지역적 특징이다. 고용센터의 전문성은 고용센터의 담당자가 주 1~2일 파견 근무하는 방안으로 보강을 고려해 볼 수 있다. 자립지원상담사 배치도 적극 확대할 필요가 있는 지역이자 모델이다. 취업능력판정을 시군구청 내일행복지원단 상담실 현장에서 실시하고 사례를 배치하며 필요한 의뢰는 방문한 고용센터 담당과 협력하여 진행하는 방식이 적절할 것이다.

〈표 10-1〉 내일행복지원단 시범사업 모델

취업능력판정분담 기능 또는 역할	집단 구분판정분담(C)	집단 구분 판정의뢰(D)
의뢰와 연계(A)	공동창구형(A+C) 시군구 단위 단일 창구 운영 의뢰, 연계를 조직의 주 역할로 함 지역사회 단위 취업지원계획 수립, 평가, 점검의 중심적 역할 시군구로 신청한 근로능력자를 대상으로 취업능력판정을 하고 일정 수준 이상의 근로능력자를 고용센터로 의뢰 근로능력 판정 등을 위하여 조직의 통합 수준을 높이고 규모를 다소 크게 운영하여야 함. 일자리 사업의 일부 인력을 추가 통합하여 보는 안	접수연계형(A+D) 시군구 단위 단일 창구 운영 의뢰, 연계를 조직의 주 역할로 함 지역사회 단위 취업지원계획 수립, 평가, 점검의 중심적 역할 집단 가를 제외한 근로능력자의 취업능력 판정을 고용센터로 의뢰 접수, 의뢰, 연계만 수행하는 조직으로 조직의 통합수준을 작은 범위로 한정. 직업상담사와 자활팀의 통합으로 하여 작은 규모 운영
의뢰와 연계 및 일부 단기 사례관리(B)	공동 창구확장형(B+C) 시군구 단위 단일 창구 운영 의뢰, 연계 뿐 아니라 사례관리도 조직의 주 역할로 함 지역사회 단위 취업지원계획 수립, 평가, 점검의 중심적 역할 시군구로 신청한 근로능력자를 대상으로 취업능력판정을 하고 일정 수준 이상의 근로능력자를 고용센터로 의뢰 조직의 통합수준을 높이고 규모를 가장 크게 운영하여야 함. 일자리 사업의 인력을 추가 통합하여 보는 안	접수 연계확장형(B+D) 시군구 단위 단일 창구 운영 배치와 의뢰, 연계 뿐 아니라 사례관리도 조직의 주 역할로 함 지역사회 단위 취업지원계획 수립, 평가, 점검의 중심적 역할 집단 가를 제외한 근로능력자의 취업능력 판정을 고용센터로 의뢰 단기 사례관리를 위하여 A+D 모델보다 조직의 통합수준을 조금 넓혀야 함. 직업상담사와 자활팀, 일자리 사업의 인력 일부의 통합으로 하여 보다 큰 규모 운영

3. 조직의 구성과 규모

각 조직의 구성과 규모는 방문하는 신청자 추계 규모에 의존적이다. 지역의 실정에 따라 대상의 규모가 상이하므로 이는 차후 고려하도록 하고 모델의 구분을 감안하여 조직의 구성과 규모를 검토하고자 한다. 조직의 구성은 기존의 자활담당, 자립지원상담사, 일자리 사업 중 1인 이상의 배치를 기본으로 포함한다. 조직의 구성에서 기본적인 조직의 구성은 단장 1인, 창구배치·접수인력 1인 이상, 연계 및 의뢰 1인 이상, 지원인력(행정지원 등의 역할 가정) 1인이 된다. 이 밖에 모델에 따라 근로능력판정 1인 이상, 사례관리 1인 이상이 모델에 따라 고려되어야 한다.

조직의 규모를 보면 공동 창구형(A+C)은 단장 1인, 접수창구 1인, 근로능력판정 1인, 의뢰 및 연계 담당 2인, 정보관리 인력 1인, 지원인력 1인으로 총 7인 정도의 규모를 예상해 볼 수 있다. 접수연계형(A+D) 단장 1인, 접수창구 1인, 의뢰 및 연계 담당 2인, 정보관리 인력 1인, 지원인력 1인으로 총 6인 정도의 규모를 예상한다. 공동 창구 확장형(B+C)은 단장 1인, 접수창구 1인, 근로능력판정 1인, 의뢰 및 연계 담당 2인, 사례관리인력 2인, 정보관리 인력 1인, 지원인력 1인으로 총 9인 정도의 규모를 예상하였다. 그리고 접수 연계확장형(B+D)은 단장 1인, 접수창구 1인, 의뢰 및 연계 담당 2인, 사례관리인력 2인, 정보관리 인력 1인, 지원인력 1인으로 총 8인 정도의 규모를 예상하였다. 마지막으로 농촌형은 공동 창구확장형에 근거하여 그 규모를 검토할 수 있다. 단, 농촌의 경우 그 대상의 규모가 현정하게 작을 경우 의뢰 및 연계 담당 1인, 사례관리 인력 1인으로 수정, 총 7인으로 구상이 가능하다.

조직의 규모를 검토할 때, 아래와 같은 전제를 가정하였다. 단순한 가정으로 시군구 당 기존의 근로지원 대상과 신규로 기준을 확대할 경우 진입하는 대상의 규모를 합산하여 시군구 당 800명이라고 가정하였다. 전국적으로 전체적인 대상자 규모를 200,000으로 가정한 것이다. 분기별로 1회 이상 대상에 대한 관리를 실시한다는 것을 가정하고 신규신청자는 연간 대상자의 20% 수준으로 가정하였다. 연계지원대상은 대상의 1/3로 가정, 2개 사례/1인1일 처리를 기준으로 하였다. 단기 사례관리의 대상도 대상의 1/3로 가정하고 역시 2개 사례/1인1일 처리를 기준으로 하였다. 취업능력판정은 신규 신청자에 대하여 1개 사례/1인1일 처리를 기준으로 하였다. 단순 추계하면 1개 사례/1인1일이 과다 추계로 보이거나 초기 상담이 포함될 것을 고려한 것이다.

제4절 기타 고려사항

앞서 언급한 바와 같이 내일행복지원단의 최종적인 그리고 이상적인 모델은 시범사업의 운영을 전제로 한다. 따라서 우선 시범사업의 진행에 대하여 논하고자 한다. 시범사업은 시군구의 자발적 참여로 운영하는 것이 바람직하도 시범사업은 애로점을 확인하는 것이면서 중요한 다른 측면은 성공의 가능성과 성공요소를 찾는 것이기도 하다. 따라서 자발적 참여로 이러한 여건을 조성하는 것이 필요하다. 특히 이 사업은 지역의 자율적 운영을 완전히 배제하기 어려우므로 지역의 의지와 발상이 반영되어야 한다. 시군구에 ‘내일행복지원단 설치를 통하여 달성하고자 하는 목적’을 널리 공유하고 이를 지향하는 시군구가 기초목적에 위한 추진방안을 설계하여 시범사업에 응모하도록 하여야 할 것이다. 총 5개의 모델별 적어도 2~3개 지역이 실험될 필요가 있다. 시범사업 참여를 신청하는 과정에서는 지역의 고용센터와 공동으로 협의한 과정이 전제되어야 할 것이다.

시군구의 신청을 장려하기 위해서는 사업의 의미에 대한 공감대 형성과 함께 구체적인 인센티브가 필요하다. 모델의 선택에 따라 상이하지만 시범사업 시군구의 경우 적어도 5인 이상(자립지원상담사 포함)으로 구성되는 내일행복지원단 구성이 기본전제가 되어야 한다. 따라서 인력추가 배치를 지원할 필요가 있다. 당연 고용센터에 대한 인센티브 고려가 더해져야 할 것이다. 응모한 시군구 중 A+C, A+D, B+C, B+D, 그리고 군지역 모델이 고루 실험될 수 있도록 시범지역을 선정한 후 지속적인 평가를 실시하여야 한다. 시범사업의 결과를 기초로 이후 본 사업 모델을 확정하고 정교화하는 과정을 준비하여야 한다.

시범사업, 그리고 심지어 본사업 초기에 반드시 필요한 것은 정확한 평가와 개선이다. 따라서 내일행복지원단 준비에서 평가를 할 수 있는 기반이 마련되어야 한다. 결과평가와 과정평가가 공히 이루어져야 한다. 결과평가를 보자면, 동 지원단의 목표는 고용과 복지의 연계성을 강화하여 빈곤층이 빈곤으로부터 벗어나도록 하는 것이다. 이러한 목표를 고려할 때 주요 평가 지표는 취업률, 소득증가, 탈빈곤이 될 것이다. 그 밖에 노동시장으로의 진입, 복지욕구의 충족도 이 평가에서 쟁점이 될 수 있다. 단, 이러한 평가지표는 단기간에 그 여부를 판단하기에 다소 한계를 지닐 수 있으니 시범사업에서 평가지표로 적용하되 주의가 필요하다. 과정 평가는 과정에서 고용과 복지의 연계가

과연 증가 또는 적절한 수준에서 이루어졌는지, 그리고 이러한 연계로 신청자의 욕구가 보다 종합적으로 충족될 기회를 가지게 되었는지도 검토하여야 한다. 즉, 연계의 수준, 전문적 업무의 수행, 적시성도 평가지표로 고려되어야 한다. 연계의 수준을 구성하는 평가 지표 중 하나로 사례조정회의가 적절하게 이루어졌는지도 지표로 구성될 필요가 있다. 평가에서 내용분석 및 심층사례분석도 병행되어야 한다. 복잡한 요소들의 영향을 배제하기 어려운 환경에서 단기간 진행된 시범사업의 성과를 평가하자면 위의 지표들만으로는 부족하다. 성공이나 실패의 요소를 파악하기 위한 내용분석도 필요(그 방법으로는 참여자 FGI 등)하다. 한편 시범사업 지역에서 시범사업 기간 접수, 지원된 사례 중 일정 수의 사례를 무작위 표집하여 그 사례에 대한 심도 깊은 사례분석도 필요하다. 예를 들어 일자리 배치의 적절성 등은 양적인 분석으로 파악하기 곤란하다. 이 과정에서는 고용지원전문가와 복지지원전문가가 공히 참석하여 동 사례에 대한 분석을 공동으로 진행하여야 할 것이다.

전달체계와 관련하여 동 시범사업을 하는 경우 그 평가는 반드시 중기 이상의 것이 되도록 하여야 한다. 몇 개월만에는 행태의 변화가 나타나지 않을 뿐 아니라 실제 집행이 안정화되지도 않고 관습적인 운영에서 나타나는 문제들도 놓치게 된다. 적어도 3년 정도의 기획으로 평가가 준비되고 시행되어야 한다. 적지 않은 예산으로 운영되는 주요 제도가 될 것이며 고용-복지를 떠나서는 미래의 복지를 고용을 제대로 추진할 수 없다는 점을 고려하면 이 정도의 투입을 주저할 일이 아니다.



제11장 지역자활센터 개편방안

제1절 들어가며

제2절 지역자활센터 관련 현황 진단

제3절 정책변화가 지역자활센터에 미치는 영향

제4절 지역자활센터 개편의 기본방향

제5절 지역자활센터 개편을 위한 추진전략

제6절 소결

제1절 들어가며

우리나라 근로빈곤층 지원정책의 특징 중 하나는 상대적으로 강력한 민간전달체계에서 찾을 수 있다. 그것은 2001년 자활사업이 시작된 이후, 지역자활센터가 거의 모든 취업지원 프로그램에서 가장 핵심적인 역할을 담당해 왔다는 것을 지칭한다. 하지만 지금 지역자활센터는 변화하는 제도 환경으로 인해 역할 변화가 불가피하고, 정부 차원에서도 지역자활센터에 대한 지원방식에도 변화가 불가피한 상황이다.

제도적 환경 변화는 크게 두 가지로 생각해 볼 수 있다.

하나는 기초생활보장제도의 개편이다. 2013년 초 기초생활보장제도의 급여체계를 개편하여 맞춤형 급여체계에 따른 새로운 공공부조제도로 구축한다는 계획이 발표되었다. 이는 한국 빈곤정책에서 매우 중요한 변화를 시사하고 있다. 문제는 이 개편이 자활사업에도 매우 큰 변화를 초래하게 된다는 점이다. 지금까지 확인된 개편안에 따르면, 근로능력자를 대상으로 하는 제도분리는 포함되어 있지 않다. 하지만 급여제도가 분리됨에 따라, 조건부와 원칙이 적용되는 생계급여제도에서 근로능력이 있는 조건부 수급자의 규모는 큰 변화가 예상된다. 이는 자활사업의 전체 사업규모가 감소할 수 있음을 의미한다.

다른 하나는 자활사업 내부의 변화이다. 자활사업은 장기간 근로능력이 미약한 조건부 수급자나 차상위층을 대상으로 재정일자리를 제공하는데 초점을 맞추어 왔다. 하지만 지난 수년 간 취업연계에 초점을 둔 새로운 사업들이 활성화되기 시작했다. 희망리본이나 취업성공패키지 사업이 그것이다. 이 사업들은 많은 우여곡절에도 수급자의 취업성과를 높이는데 큰 기여를 했으며, 자활사업이 취업성과 중심의 개편이 필요하다는 인식을 확산시켰다. 주목해야 할 점은 이 과정에서 민간의 서비스 공급자들이 증가하게 되었다는 점이다. 그것은 프로그램별로 전문성을 가진 민간 공급자 간의 협력과 경쟁이 가속화될 것임을 시사한다.

위에 언급한 두 가지 제도적 환경 변화는 지역자활센터를 중심에 둔 민간 전달체계

에도 큰 변화를 초래하고 있다. 먼저 자활사업에 참여할 조건부 수급자의 감소는 지역 자활센터에 참여하는 수급자가 대다수를 점하는 현실에서 지역자활센터의 사업규모가 가장 큰 폭으로 위축될 것임을 시사한다. 이는 아직 제도개편이 시작되지 않은 상황에서 쉽게 목격되고 있다. 이어 지역자활센터가 담당해 왔던 취업지원 프로그램 중 일부는 보다 전문성을 가진 공공기관이나 다른 민간기관에 이관해야 한다는 요구를 받게 된다. 수급자 대상상담과 서비스연계와 관련해서는 공공기관 역할 강화가 필요하고, 각종 취업지원 서비스와 관련해서는 더 전문성을 가진 민간기관의 역할 강화가 필요하기 때문이다. 결국 지역자활센터의 개편은 양적·질적으로 불가피한 상황인 셈이다.

하지만 지역자활센터 개편 문제는 매우 신중하게 접근해야 한다. 그것은 다음 세 가지 이유에서 그러하다. 첫째, 종사자와 참여자의 일자리가 걸린 문제라는 점에서 그러하다. 대부분의 개혁과 개편이 그러하듯, 일자리를 조정하는 문제는 모두에게 큰 타격이 없도록 신중할 필요가 있다. 둘째, 지역자활센터가 자활사업의 황무지를 개간했던 주축세력이었다는 점 또한 고려해야 한다. 그것은 현재 지역자활센터가 나타내는 몇 가지 문제점은 이 과정에서 비롯된 것이기도 하다. 그 문제의 책임주체가 아님을 의미한다. 셋째, 민간전달체계의 육성이 결코 단기간에 이루어질 수 없다는 점을 고려해야 한다. 지난 십여 년 간 공들여 구축한 민간전달체계를 해체시키는 우를 범해서는 안 된다는 것을 의미한다.

제2절 지역자활센터 관련 현황 진단

여기서는 지역자활센터의 현황을 살펴보고, 개편문제가 논의되는 배경을 진단하고, 지역자활센터와 관련해서 제기되는 문제점과 이를 둘러싼 주요 쟁점에 대해 언급하고자 한다.

1. 지역자활센터의 성장 과정

지역자활센터는 1996년 일종의 빈곤층 자립지원을 위한 시범사업 형태로 출범했던 <자활센터>가 그 모태라고 말할 수 있다. 즉, 근로빈곤층의 취업과 빈곤탈출을 촉진하

기 위해서는 단순한 복지급여 지급을 넘어선 적극적인 지원이 필요하다는 공감대가 바탕이 되었고, 다양한 서비스를 복합적으로 제공하는 새로운 형태의 지원방식으로 비영리민간단체의 역할을 강화한 것이다. 그 핵심에는 빈곤층이 스스로 협력하여 자립 기반을 조성한다는 연대의 원칙이 자리 잡고 있었다. 최근 많은 사람이 강조하고 있는 <사회적경제>(social economy)의 원칙을 근간으로 했던 것이다(신명호, 2005; 장원봉, 2010).

자활센터가 전국적인 사업조직으로 성장한 결정적인 계기는 다른 아닌 <기초생활보장제도>의 시행이었다. 근로능력이 있는 빈곤층에게 복지급여를 지급해야 한다는 원칙에 따라 기초생활보장제도를 설계하였지만, 근로빈곤층의 도덕적 해이를 방지할 장치가 필요하다는 외부 비판을 고려하여 자활사업에 참여하도록 근로의무를 부과하는 조건부 급여 원칙을 채택하였다. 이는 근로능력이 있는 미취업자는 자활사업에 참여해야 각종 복지급여를 받을 수 있게 되었음을 의미한다. 이는 수 만 명의 근로빈곤층이 자활후견기관(현재의 지역자활센터) 등에 의뢰되어 각종 일자리 사업에 참여하게 되었음을 의미한다.⁴³⁾ 이 시기가 이른바 근로연계복지(Workfare)의 시기이다(노대명 외, 2001).

지역자활센터가 자활후견기관으로 근로빈곤층의 자립을 지원하는 제도화의 길을 걸으면서 몇 가지 중요한 변화를 경험하게 된다. 첫째, 지역자활센터의 조직과 종사자가 증가하는 양적 성장이다. 2000년 10여개에 불과했던 자활후견기관은 2014년 현재 247개로 확대되었고, 종사자 규모 또한 약 2천명 이상으로 성장하였다. 둘째, 지역자활센터가 담당하는 역할 측면에서의 기능적 변화이다. 제도시행 초기에는 자활근로 및 자활공동체 지원을 핵심 사업으로 했다면, 이후 거의 모든 취업지원 프로그램과 사례관리 등을 담당하는 종합지원기관으로 변모하였다. 이는 노동부의 취업지원 프로그램이 위축되는 과정에서 나타난 결과이다. 셋째, 지역자활센터를 지탱하는 사회적경제 부문에서의 역할 변화이다. 과거 지역자활센터는 사회적경제와 관련해서 가장 대표적인 기관이었으나, 지금은 사회적기업이나 사회적협동조합 등이 생겨남에 따라 지역사회에서 다양한 주체 중 하나로 자리하고 있다(노대명 외, 2012).

43) 사실 근로빈곤층에 대한 조건부와 방식은 지역자활센터의 본래 정신과는 다소 상충되는 측면이 있다. 자립을 위한 자발적인 선택과 노력 그리고 이를 돕는 비영리민간단체의 연대와 협력이라는 근간이 제도적 강제와 정부의 재정지원이라는 상이한 원칙에 따라 운영되도록 변화했음을 의미한다.

2. 지역자활센터의 조직 및 사업 현황

지역자활센터는 지리적 여건 등으로 인해 설치가 힘든 지역을 제외한 전국 대부분의 시군구에 설치 운영되고 있다. 그 수는 2013년 현재 247개소에 이르고 있다. 이는 정부의 재정지원을 받는 복지기관 중 가장 광범위하게 분포하고 있는 조직 중 하나라고 말할 수 있다. 이처럼 전국적으로 고르게 분포할 수 있었던 이유는 기초생활보장제도가 근로능력자에게 근로의무를 부과하도록 규정하고 있어, 이를 위해서는 지원기관의 설치가 불가피했기 때문이다.

지역자활센터는 지역특성에 따라 도시형, 도농복합형, 농촌형으로 구분되며, 재정지원 및 사업규모에 따라 확대형, 표준형, 기본형으로 구분되고 있다. 아래 표는 지역자활센터의 지역특성별·사업규모별 현황을 나타낸 것이다. 지역특성을 보면, 도시형이 126개소로 절반 이상을 차지하고, 농촌형이 66개소, 도농복합형이 55개소를 차지하고 있다. 센터의 사업규모에 따른 분포를 보면, 표준형이 123개소로 절반가량을 차지하고, 확대형과 기본형이 각각 64개소와 60개소로 분포하는 것을 알 수 있다.

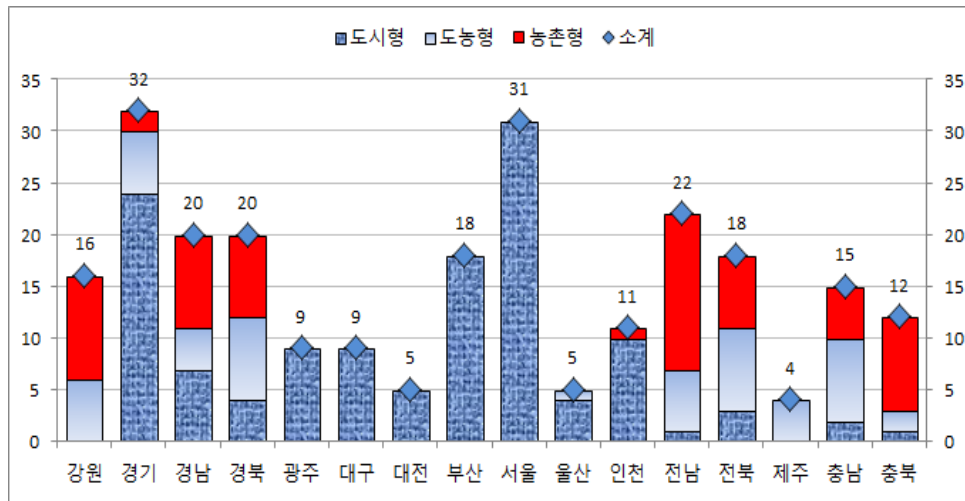
〈표 11-1〉 지역자활센터의 지역특성별·규모별 현황 (2013년 현재)

구분	확대형	표준형	기본형	전체
도시형	49	59	18	126
도농복합형	14	33	8	55
농촌형	1	31	34	66
전 체	64	123	60	247

자료: 중앙자활센터, 지역자활센터 현황자료(2013)를 가공하여 분석

지역자활센터의 광역시도별 분포를 보면, 전국 광역시도 그리고 시군구에 고르게 분포하는 것을 알 수 있다. 물론 서초구 등 17개 시군구에는 지역자활센터가 설치되어 있지 않다. 그것은 각 시군구가 도서지역이나 산간지역에 있어 지리적으로 설치 및 운영이 힘들거나, 해당 지자체에서 서리를 원하지 않는 경우이다. 구체적으로 지역자활센터의 특성별 분포를 보면, 특별시와 광역시는 도시형이 중심을 이루고, 도 지역에는 농촌형과 도농복합형이 다수를 차지하는 것으로 나타나고 있다. 그 중에서 경기도는 예외적으로 도시형이 다수를 차지하고 있다.

[그림 11-1] 지역자활센터의 광역시도별 배치 현황(2013)



자료: 중앙자활센터, 지역자활센터 현황자료(2013)를 가공하여 분석

지역자활센터는 미취업 상태의 조건부 수급자 및 차상위층에게 다양한 고용·복지 서비스를 제공하는 역할을 담당하고 있으며, 이 서비스는 많은 실무자 또는 종사자들에 의해 제공되고 있다. 현행 지원체계 하에서 지역자활센터는 사업규모에 따라 공식적으로 채용할 수 있는 인력이 정해져 있다. 기본형은 5명, 표준형은 6명, 확대형은 7명 순이다. 전체 지역자활센터의 규모별 분포를 고려하여 종사자 규모를 추정하면, 약 1,500명에 이르는 종사자가 일하는 것을 알 수 있다. 하지만 그 밖에도 청소년을 위한 지원관이나 각종 사례관리 등의 업무를 담당하는 인력이 추가로 배치되어 있다. 이러한 인원을 모두 더하면, 2천명 이상의 종사자가 지역자활센터에서 일하는 것으로 나타나고 있다.⁴⁴⁾

44) 지역자활센터의 종사자와 관련해서는 높은 노동강도와 낮은 처우 등으로 인해 이직률이 매우 높다는 문제점이 지적되어 왔다. 특히 과거 수년간(약 5년간)에 걸쳐 임금이 동결되었던 것이 중요한 원인 중 하나로 지적되고 있다.

〈표 11-2〉 지역자활센터의 유형별 인력배치 기준

구분	기본형	표준형	확대형
1 급	1	1	1
2 급		1	1
3 급	1	1	1
4 급	1	1	1
5 급	1	1	1
6 급	1	1	2
총 계	5	6	7

자료: (사)한국지역자활센터협회 부설 자활정책연구소(2012)

지역자활센터는 종사자의 일터이기도 하지만, 센터가 운영하는 각종 사업단이나 자활기업에 참여하는 사람들의 일터이기도 하다. 이 점에서 지역자활센터가 운영하는 사업에 참여하는 참여자 규모를 추정할 필요가 있다. 희망리본사업이나 기타 지원사업 참여자를 제외하면, 지역자활센터는 2012년 현재 업그레이드형 자활근로사업⁴⁵⁾ 참여자 30,392명과 자활기업 참여자 9,970명을 지원하고 있다. 이 두 가지 사업 참여자만 해도 40,362명으로 추정된다. 이는 전체 자활사업 참여자를 약 8만 명으로 가정하는 경우, 지역자활센터가 전체 참여자의 절반 이상을 지원하고 있음을 말해주는 것이다.⁴⁶⁾

지역자활센터가 운영하는 주력 프로그램인 자활기업과 자활근로사업은 다양한 업종에 분포하고 있다. 자활기업 참여자는 사회서비스업종에 45.2%가 분포하고, 기타 대인서비스와 건설업에 각각 25.7%와 14.2%가 분포하는 것으로 나타나고 있다. 이는 상대적으로 노동집약적인 사업이 다수를 점하고 있음을 의미한다. 자활근로사업 참여자는 좀 더 다양한 업종에 분포하는 것을 알 수 있다. 이 경우에도 간병 등 사회서비스 업종에서 일하는 참여자가 가장 큰 비중을 차지하지만, 근로유지형 사업이라고 말할 수 있는 부업장에 참여하는 사람도 적지 않다는 점이다. 이는 자활근로사업 참여자가 매우 다양한 특성을 가진 사람들로 구성되어 있음을 의미하는 것이기도 하다.

45) 여기서 업그레이드형 자활근로사업은 시장진입형, 사회적일자리형, 인턴형 사업을 총칭하는 것으로 사용하였다. 이와 대비되는 것으로 근로유지형 자활근로사업이 있다.

46) 보건복지부의 자활사업 현황자료에 따르면, 2012년 말 현재 전체 자활사업 참여자는 9만 8천 명으로 파악되고 있다. 하지만 그 중에는 차상위층에 대한 희망키움뱅크 사업 등을 제외하면, 실제 자활사업 참여자는 8만 명으로 파악된다.

〈표 11-3〉 자활기업의 업종별 참여자 수(2012년)

구분	근로자 수	%
사회서비스	4,172	45.2
식품외식	777	8.4
생산가공	72	0.8
건설인테리어	1,309	14.2
대인서비스	2,369	25.7
유통사무	269	2.9
기타	254	2.8
전체	9,222	100.0

주: 자활기업의 업종별 참여자 수는 업종에 관한 정보가 입력된 9,222명을 대상으로 추정하였음
 자료: 중앙자활센터, 지역자활센터 현황자료(2013)를 가공하여 분석

〈표 11-4〉 자활근로사업의 업종별 사업단 규모 및 참여자 규모(2012년)

구분	사업단	참여자	평균인원
가사간병	306	3,419	11
돌보미시설지원	407	5,081	12
청 소	236	2,914	12
영 농	137	1,728	13
주거인테리어	135	971	7
식품가공판매	272	2,413	9
자원재활용	153	1,708	11
도소매유통	118	954	8
생산공예	82	660	8
봉제의류	59	452	8
세차주차	30	179	6
세탁이미용	102	748	7
인큐베이팅	224	5,147	23
문화교육사업	15	174	12
부업장	98	2,318	24
기 타	115	1,526	13
소 계	2,489	30,392	12

자료: 중앙자활센터, 지역자활센터 현황자료(2013)를 가공하여 분석

3. 지역자활센터 및 그 사업에 대한 평가

지역자활센터에 대한 평가는 크게 두 가지 측면으로 진행하는 것이 바람직하다. 하나는 지역자활센터가 담당하는 역할이 올바르게 설정되어 있는가 하는 점이다. 이는

다양한 전문기관과의 역할분담 및 전문성 측면에서 평가해야 할 부분이다. 다른 하나는 지역자활센터가 수행하는 주요 프로그램의 성과가 어떠한가 하는 점이다. 지금까지 지역자활센터에 대한 평가가 주로 후자를 중심으로 이루어졌다는 점을 감안하면, 이러한 구분은 매우 중요한 의미를 갖는다.

먼저 지역자활센터의 역할에 대한 평가이다. 현재 지역자활센터가 얼마나 다양한 역할을 담당하고 있는지 살펴보면, 향후 어떠한 방향으로 역할을 조정해야 하는지 알 수 있다. 현재 지역자활센터는 1) 사례관리 및 인큐베이팅 등의 기능(공공기관의 역할), 2) 교육·기술지원·자원연계 등 지원기능(지원기관의 역할), 3) 자활근로, 자활기업을 운영하는 사업 기능(기업의 역할)을 수행하고 있다. 자활사업을 구성하는 거의 모든 역할을 담당하고 있는 것이다. 좀 더 구체적으로 프로그램 측면에서도 지역자활센터는 거의 모든 취업지원 프로그램과 기타 자립지원 프로그램을 운영하는 것을 알 수 있다. 앞서 언급한 자활근로사업과 자활기업 지원 외에도, 취업연계사업, 자산형성 지원사업 등을 수행하고 있는 것이다.

이처럼 지역자활센터가 공공기관이 수행해야 할 역할, 그리고 거의 모든 취업지원 프로그램을 담당해 왔던 것은 공공전달체계의 취약성과 자활사업의 비정상적인 발달 과정에 기인한 것이다. 지금까지 공공전달체계는 기초생활보장제도 수급자에 대한 자산조사에 매몰된 나머지, 근로빈곤층을 대상으로 하는 사례관리와 지원기능을 강화하는데 소홀해 왔다. 그리고 그 역할은 지역자활센터에게 미루어져 왔다. 취업지원 프로그램과 관련해서도 지역자활센터는 직업훈련을 제외한 거의 모든 프로그램을 담당하게 된 이유는 노동부가 담당하는 취업지원 프로그램이 약화되는 과정에서 그 역할을 대신해야 했기 때문이다.

이처럼 지역자활센터가 거의 모든 역할을 수행하는 것이 바람직한 결정이라고 말하기 힘들다. 종합적 지원기능을 갖추는 것이 바람직할 수도 있지만, 보다 전문화된 지원기능을 갖춘 조직을 육성하는 것이 더 중요할 수 있다. 지역자활센터는 이미 그 성장과정에서 근로빈곤층 중 특정한 집단을 대상으로 취업과 자립을 돕는 독특한 지원방식에 강점을 보여 왔다. 그것은 일자리 기회를 제공하고, 취업여건을 조성하기 위해 다양한 자원을 연계하는 전형적인 <고용·복지 연계 프로그램>이라고 말할 수 있다. 이 점에서 지역자활센터는 모든 기능을 담당하기보다 보다 강점을 갖는 전문화된 지원기관으로 특성화할 필요가 있다.

이어 지역자활센터가 운영하는 사업 프로그램에 대한 평가이다. 여기서는 가장 대표적인 사업 프로그램인 자활근로사업과 자활기업 지원사업을 중심으로 설명하고자 한다. 사업 프로그램에 대한 평가는 크게 세 가지 관점으로 접근할 수 있다: 1) 의욕고취 성과, 2) 취업성과, 3) 소득성과가 그것이다. 먼저 의욕고취 성과란 다양한 원인으로 근로의욕을 상실한 근로빈곤층에게 복지서비스를 제공하거나 집단적 근로프로그램을 운영함으로써 다시 일할 수 있도록 지원하는 기능이다. 지역자활센터는 집단적 고용 프로그램을 운영하는 과정에서 참여자의 자존감을 높이고, 자신의 직무에 적용하는 능력을 제고하는데 분명한 강점을 보이는 것으로 평가받고 있다. 이어 취업성과와 관련해서는 다소 부진한 측면이 있다. 특히 최근 실시된 희망리본사업이나 취업성공패키지 사업과 비교하면, 지역자활센터의 전통적 주력 프로그램의 취업성과는 낮게 나타나는 경향이 있다. 끝으로 자활근로사업과 자활기업의 소득증대 성과는 냉정한 평가가 필요하다. 공급자 관점에서 자활근로나 자활기업이 참여자에게 큰 기여를 하고 있다고 말할 수 있다. 하지만 정작 참여자들은 소득과 관련해서 매우 낮은 만족도를 보이고 있으며, 직업전망과 관련해서도 미래가 불투명하다고 생각하는 경향이 있다. 이는 지역자활센터가 운영하는 프로그램에 대한 평가가 긍정적이라고만 말할 수 없는 이유이다.⁴⁷⁾

물론 자활사업 참여자에게 취업성과를 중시하는 프로그램 제공을 확대해야 할 것인 지에 대해서는 이견이 있다. 한편에서는 모든 취업지원 프로그램의 취업성과를 강화해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 자활근로 등 일자리 기회를 제공하는 프로그램을 확대하는 조치는 신중해야 한다는 것이다. 다른 한편에서는 자활사업 참여자의 취업역량이 낮다는 점에서 취업성과보다 일자리 기회를 제공하는 것 자체가 중요하다고 주장한다. 이 문제와 관련해서는 기존의 고정관념에서 벗어날 필요가 있다. 그것은 자활사업에 참여하는 사람들의 욕구가 다양하다는 점에 착목해야 한다. 선형적으로 또는 공급자 관점에서 프로그램의 목표를 주장할 사안이 아닌 것이다. 참여자들의 욕구와 그에 따른 프로그램 제공이 더 중요한 것이다. 이는 향후 자활사업 참여자를 각종 취업지원 프로그램에 배치함에 있어 참여자의 선택을 우선시하는 접근이 필요하다는 것을 의미한다.

47) 지역자활센터들은 참여자들의 만족도와 관련한 진실을 직시할 필요가 있다. 사업 참여에 따른 심리적 만족도나 결속감 등에 대해서는 높은 평가를 하고 있지만, 정작 소득성과와 직업전망에 대해서 낮은 평가를 하고 있다면, 그것이 무엇을 의미하는지 분명하다. 그리고 이것이 지역자활센터 협회에서 발간한 연구보고서에 담긴 내용이라는 점에 주목해야 한다.

제3절 정책변화가 지역자활센터에 미치는 영향

2013년 지역자활센터는 크게 두 가지 환경 변화에 직면할 것으로 예상된다. 하나는 기초생활보장제도 개편이고, 다른 하나는 근로빈곤층 지원정책의 개편이다. 이 두 가지 변화는 금 년 초 정부가 제시했던 일련의 국정과제에 잘 나타나 있다. 전자는 기초생활보장제도 급여체계를 맞춤형 급여체제로 개편하는 것이고, 후자는 자활사업을 개편하여 저소득층 자립지원법을 제정하는 것이다.

따라서 지역자활센터 개편방안은 기초생활보장제도와 같은 빈곤층 대상 소득보장정책의 변화를 고려해야 하고, 근로빈곤층을 대상으로 하는 빈곤탈출 지원정책의 변화 또한 고려해야 한다. 이는 정책 환경 변화에 따라 지역자활센터를 어떻게 개편해야 하는지 말해주는 때문이다.

1. 기초생활보장제도 개편에 따른 영향

기초생활보장제도 개편이 지역자활센터에 미치게 될 영향에 대해서는 아직 구체적인 연구가 진행되어 있지 않다. 하지만 기초생활보장제도의 급여체계를 욕구별 급여체계 또는 맞춤형 급여체제로 개편하는 경우, 그것은 자활사업을 지탱해 왔던 조건부과와 관련해 매우 큰 영향을 미치게 될 것으로 추정된다. 그 이유는 다음과 같다. 지금까지 기초생활보장제도는 가구소득(실제는 소득인정액)이 최저생계비보다 작은 빈곤층을 대상으로 해 왔고, 자활사업은 전체 수급자 중 근로능력이 있는 미취업자에게 근로의무를 부과하는 방식을 취해 왔다. 하지만 맞춤형 급여체계 하에서는 주로 생계급여 수급자에게 근로의무를 부과하게 된다.

문제는 제도개편 이후 조건부과에 따른 자활사업 참여자 규모가 감소하게 된다는 점이다. 그것은 급여체계가 분리됨에 따라 조건부과 대상이 되는 소득기준이 낮아지기 때문이다. 균등화된 중위소득을 기준으로 설명하면, 현재 최저생계비는 중위소득의 40%에 가깝고, 생계급여 수급선은 중위소득의 27%에 가깝다. 그리고 개편된 제도는 생계급여 수급선을 중위소득의 30%로 일부 상향 조정할 예정이다. 문제는 생계급여의 수급기준은 다소 높아지지만, 급여체계가 분리됨에 따라 조건부과 대상은 중위소득의 40%이하 집단에서 중위소득의 30% 이하 집단으로 적어지게 되는데 있다. 자활사업

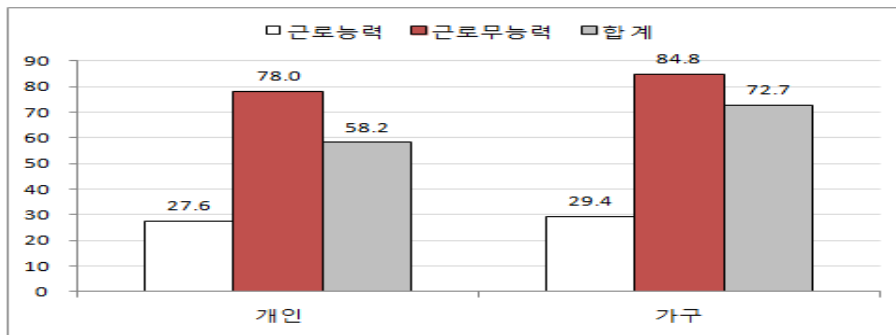
참여자가 감소하게 되는 것이다.

이러한 예측은 다음과 같은 세 가지 가정에 따른 것이다.

첫째, 조건부과를 생계급여 수급자에게 국한한다는 가정이다. 빈곤층에게 지급하는 공공부조제도에 근로의무를 조건으로 부과하는 국가는 많지 않다. 하물며 모든 급여에 조건을 부과하는 국가는 없다. 급여체계를 개편한 이후, 조건부과는 생계급여에 국한하는 것이 바람직하다는 점을 말해준다. 일각에서는 자활사업 참여자를 확보하기 위해 전체 복지급여에 조건부과를 해야 한다고 주장한다. 하지만 이는 정책의 집행 가능성과 효과성이라는 측면에서 그다지 바람직한 주장이 아니다.

둘째, 표본조사 데이터에 대한 분석결과를 기초로 한 예측이라는 점이다. 수급자 규모 변화와 관련된 예측이라는 점에서 수급자 데이터를 사용하는 것이 보다 합리적 선택일 수 있다. 하지만 현 수급자 데이터에서 근로능력이 있는 수급자 가구의 소득 및 소득인정액은 매우 낮게 분포하고 있다. 이를 사실로 받아 들인다면, 제도개편이후에도 근로능력이 있는 수급자의 규모, 즉 조건부과 대상규모는 크게 변화하지 않을 개연성이 있다. 하지만 이는 각종 표본조사 데이터와 상반된 것이라는 점에 주목해야 한다. 그것은 근로능력이 있는 빈곤층 대부분이 중위소득의 30%이상 구간에 분포하고 있으며, 수급가구 또한 유사한 경향을 나타낸다는 점을 말해준다. 제도개편에 따라 생계급여의 선정기준이 중위소득의 30%로 결정되는 경우, 근로능력이 있는 수급자 중 수급자격을 유지하는 집단은 근로능력이 있는 수급자 가구의 29.4%에 불과할 것으로 추정된다(아래 그림 참조). 조건부과 대상 자체가 감소하게 되는 것이다. 수급자 데이터에 기초한 가정보다 표본조사 데이터에 기초한 가정을 한 이유는 수급가구의 소득이 전반적으로 하향 신고 되고 있음을 감안한 것이다. 더불어 근로능력자에 대한 소득파악이 강화되는 최근 추세로 인해 신규진입이 더욱 어려워 질 것이라는 점을 감안한 것이다.

[그림 11-2] 기초생활보장제도 개편 이후 기존 수급자의 생계급여 수급을 추정



자료: 한국보건사회연구원(2011), 2011년 복지실태조사 원자료

셋째, 조건부과 방식에 따른 자활사업 지원대상에서 근로능력 미약자를 제외해야 한다는 가정에 기초한 예측이라는 점이다. 현 기초생활보장제도의 근로능력 수급자 중 일부는 가구소득이 중위소득의 30%에 미치지 못해 조건부과 대상이 될 것이다. 하지만 이들 중에는 근로능력 미약자 비중이 매우 높을 것으로 판단된다. 이는 제도개편 이후 생계급여제도에 진입하는 근로능력자의 경우에도 크게 다르지 않을 것이다. 하지만 자활사업이 근로능력 미약자를 대상으로 하는 경우, 조건부과 방식이 온전히 작동하기 힘들다는 점을 고려해야 한다. 단계적으로 근로능력 미약자는 일반 수급자로 전환하여 자발적 참여를 촉진하는 방식으로 바꾸어야 한다는 것을 의미한다.

이처럼 기초생활보장제도 개편이 자활사업 참여자 규모를 감소시키는 경우, 그것은 지역자활센터에도 매우 큰 영향을 미치게 된다. 그것은 지역자활센터가 운영하는 프로그램 참여자 중 상당수는 다른 아닌 조건부 수급자이기 때문이다. 이는 새로운 생계급여제도 수급자 중 근로능력자가 감소하는 경우, 지역자활센터의 존립과 지원규모 그리고 사업방식 등에 큰 영향을 미치게 된다는 것을 의미한다.⁴⁸⁾

2. 일을 통한 빈곤탈출 지원정책 개편에 따른 영향

최근 우리사회는 심각한 근로빈곤층 문제에 직면하고 있다. 그것은 근로빈곤층이 가

48) 물론 근로능력 미약자를 조건부과 대상으로 규정하고, 이들을 지역자활센터 사업에 우선 배치한다고 규정하면, 일정한 참여자 규모를 유지할 수 있다. 하지만 이들에 대한 조건부과는 그 자체로 그다지 바람직하지 않고, 자활사업에서 참여자의 프로그램 배치를 누가 담당하는지가 또 다른 변수이다.

죽단위의 동반자살 양상을 띠고 있다는 점과 무관하지 않다. 이는 지원정책이 제대로 작동하지 못하고 있다는 점을 말해주는 것이다. 그에 따라 지금까지 관성적으로 작동해 왔던 근로빈곤층 대상 지원정책을 보다 근본적으로 개편해야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 그것은 근로빈곤층의 자립을 위해서는 취업지원을 강화해야 한다는 점에는 큰 차이가 없다. 다만 기존 복지수급자에게 근로의무를 부과하는데 초점을 둔 <근로연계복지>(Workfare)에서 취업과 자립을 촉진하기 위해 고용서비스와 복지서비스를 효과적으로 연계하는데 초점을 둔 <고용·복지 연계정책>(Work·Welfare Linkage)으로 이행해야 한다는 것이다.

근로빈곤층을 위한 고용·복지 연계정책의 변화 중 지역자활센터와 가장 큰 관련이 있는 변화는 다음 두 가지로 정리할 수 있다. 하나는 다른 아닌 공공전달체계의 강화이다. 이는 지금까지 민간전달체계에 위탁하여 수행했던 핵심적인 역할을 공공부문 전달체계를 통해 수행하게 된다는 것을 의미한다. 다른 하나는 근로빈곤층 대상 취업지원 사업에서 다른 서비스 공급자들의 출현이다. 이는 민간 서비스 공급자 간의 역할분담과 경쟁이 강화된다는 것을 의미한다.

먼저 근로빈곤층 지원정책에서 공공전달체계의 강화는 필요한 것일 뿐 아니라 바람직한 것이기도 하다. 사실 우리나라의 복지와 고용정책은 해방이후의 생성단계에서부터 공공부문 공급자를 찾기 힘들었으며, 민간이 그 역할을 대신해 왔다. 그리고 이 흐름은 현재까지도 크게 바뀌지 않은 상황이다. 이는 서구 복지국가와 우리나라의 최근 상황이 매우 다르다는 점을 말해준다. 서구는 오래 전부터 사회정책을 수행함에 있어 공공전달체계가 중심적인 역할을 해 왔지만, 사업성과나 효율성 측면에서 한계에 봉착함에 따라 그 역할 중 일부를 민간기관에게 위탁하는 경우가 증가하고 있다. 이는 근로빈곤층 취업지원서비스에서도 예외가 아니었다. 우리나라의 근로빈곤층 취업연계사업에 참여했던 인지어스(Ingeis)는 유럽 각국의 근로빈곤층 취업지원사업에 참여하기도 했다. 하지만 우리나라는 서구 복지국가와는 매우 다른 상황이다. 전체 전달체계에서 공공기관의 역할이 지나칠 정도로 작다는 점이다. 이는 민간의 영리공급자 및 비영리공급자를 육성하는 것과 동시에 공공전달체계를 강화해야 한다는 점을 말해준다. 자활사업을 예로 들면, 조건부 수급자나 차상위층에 대한 자산조사와 복지욕구조사는 개별가구의 다양한 사적정보를 다루고 있다는 점에서 공공기관이 담당하는 것이 바람직하다. 이러한 맥락에서 보면, 현재 지역자활센터가 담당하고 있는 상담기능 중 일부는 공

공기관에게 돌려주는 것이 불가피하다. 그리고 공공기관과의 역할분담을 통해 적절한 역할을 담당해야 하는 것이다. 이는 지역자활센터가 담당하는 일부 사업이 사라지게 된다는 것을 의미한다.

이어 지역자활센터가 담당해 왔던 다양한 취업지원 프로그램 또한 감소가 불가피하다는 점이다. 앞서 언급한 바와 같이 지역자활센터는 자활사업의 불균형 발전기에 거의 모든 취업지원 프로그램을 제공하는 역할을 담당해 왔다. 주력 프로그램이라 할 수 있는 자활근로사업이나 자활기업 외에도 취업연계 프로그램 등을 운영해 왔다. 그리고 그것은 적지 않은 성과를 거두었다. 하지만 최근 수년간 취업지원 프로그램에서 보건복지부의 희망리본사업과 노동부의 취업성공패키지가 경합하는 상황이 발생했다. 그리고 이 문제와 관련해서는 두 프로그램을 통합해야 한다는 주장이 강하게 대두되었다.⁴⁹⁾ 취업지원 프로그램에도 전문성이 중요하고, 각자의 전문성을 살린 역할분담이 필요하다는 점에는 큰 이견이 있을 수 없다. 이러한 맥락에서 보면, 지역자활센터 또한 강점을 갖는 주력 프로그램을 정하고 그에 상응하는 선택과 집중이 필요하다.

끝으로 자활사업 참여자의 취업능력을 평가하고 프로그램에 배치하는 기능의 변화가 지역자활센터에도 큰 영향을 미치게 된다는 점이다. 지금까지 자활사업 참여자의 프로그램 배치에는 시군구 자활담당자의 역할이 가장 컸다. 물론 직업상담원이 지자체에 파견됨에 따라 점차 더 많은 참여자가 노동부 자활사업에 의뢰되는 변화가 나타나게 되었다. 문제는 향후 이러한 변화가 더욱 가속화 될 것이라는 점이다. 이렇게 판단하는 근거는 다음 두 가지이다. 하나는 근로능력자에 대한 조건부과와 취업능력 판정에 있어 객관적인 평가가 중시되고, 지자체 외에도 고용센터 등 다양한 공급자가 평가에 참여하게 된다는 것을 의미한다. 이는 지역자활센터가 참여자를 우선 배치하는 독점적 지위를 상실할 것임을 말해준다. 다른 하나는 현 정부가 고용센터를 통해 취업지원 프로그램에 배치하도록 정책방향을 정했다는 점이다. 이는 지역자활센터가 과거처럼 안정적으로 참여자를 수급하기 힘들다는 점을 말해준다.

위에 언급한 바와 같이, 기초생활보장제도 개편과 근로빈곤층 지원정책 개편에 따라

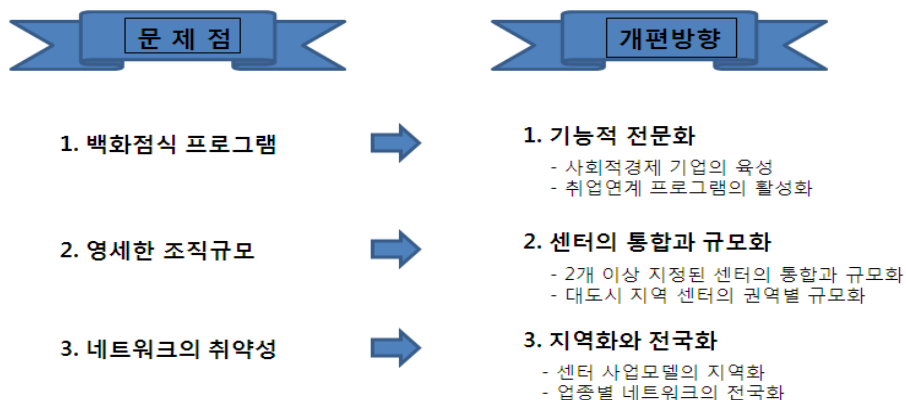
49) 유사한 목표와 방식으로 운영되는 희망리본과 취업성공패키지를 통합해야 한다는 지적은 수년전부터 있어 왔다. 그리고 정부차원에서 이 문제를 해결하기 위한 개입 또한 있었다. 그리고 현 정부 또한 2013년 초 이 문제를 해결하기 위한 대책을 제안하였다.

자활사업은 조건부 수급자가 감소하는 변화를 겪게 될 것으로 예상된다. 물론 자활사업 전체 측면에서 보면, 조건부과를 받지 않는 자활사업 참여자가 증가하게 된다. 하지만 지역자활센터는 크게 두 가지 측면에서 변화를 겪게 될 것으로 예상된다. 하나는 조건부 수급자 감소에 따라 안정적인 참여자 확보가 힘들어지고, 차상위층을 중심으로 하는 대상자 발굴이 불가피해 졌다는 점이다. 다른 하나는 지금까지 백화점식으로 펼쳐진 사업을 강점을 가진 주력 프로그램 중심으로 개편해야 한다는 점이다.

제4절 지역자활센터 개편의 기본방향

지역자활센터 개편의 기본원칙은 다음 세 가지로 정리할 수 있다 : 1) 기능적 전문화, 2) 지원조직의 규모화, 3) 네트워크의 지역화와 전국화가 그것이다. 기능적 전문화는 지역자활센터가 상대적으로 비교우위를 가진 사업을 수행하도록 역할을 재편해야 한다는 것을 의미한다. 지원조직의 규모화는 지역자활센터가 시군구 단위에서 주력사업을 원활히 수행할 수 있도록 인력과 자원을 규모화 해야 한다는 것을 의미한다. 네트워크의 지역화와 전국화는 지역자활센터의 참여자 확보와 자원동원은 시군구 지역단위에서 이루어져야 하고, 자활기업 등 사업조직의 네트워크는 업종별로 전국화가 필요하다는 것을 의미한다.

[그림 11-3] 지역자활센터의 문제점과 개편방향



1. 지역자활센터의 전문화

지역자활센터는 지난 10년간 다양한 사업을 수행하는 과정에서 몇 가지 눈에 띄는 강점을 보여 왔다. 1) 미취업 근로빈곤층을 지원 대상으로 하는 복합적 지원, 즉 고용·복지 서비스 연계와 관련해서 거의 독보적인 사업경험을 축적해 왔다. 2) 협동조합 등 연대를 중시하는 사업방식에 기초한 자활기업 등 사회적경제 기업의 설립 및 육성 경험을 갖고 있다.

지역자활센터는 근로빈곤층 지원과 관련해서 매우 드문 경험을 갖고 있다. 우리나라에서 고용서비스나 복지서비스를 공급하는 다양한 민간기관이 존재하고 있지만, 취업 역량이 낮은 근로빈곤층을 대상으로 하는 사업경험을 보유한 조직은 지역자활센터가 유일무이하다고 말해도 과언이 아니다. 근로빈곤층이 취업을 통해 안정적으로 자립하기 위해서는 다양한 서비스가 복합적으로 제공되어야 한다. 복지서비스가 제공되어야 취업이 가능하고, 취업상태를 유지하는 것 또한 가능하다. 공공전달체계를 통해 공급되는 소득보장, 의료보장, 주거보장 등의 서비스도 중요하다. 하지만 그 이상으로 근로빈곤층이 취업에 필요한 다양한 기술을 터득하고, 취업을 위한 사회적 관계를 학습할 기회를 제공하고, 신용불량 등 다양한 취업 장애요인을 해소하는 일 또한 중요하다. 이와 관련해서 지역자활센터는 근로빈곤층이 필요로 하는 다양한 자원을 동원해 왔던 중요한 경험을 안고 있다.

지역자활센터는 사회적경제 조직과 밀접한 관련성을 갖고 성장해 왔다. 지역자활센터가 수행하고 있는 자활근로사업은 외환위기 이후 시작된 공공근로사업을 변형시킨 것이었다. 하지만 지역자활센터는 자활근로사업을 참여자의 취업이나 자활공동체 창업으로 발전시키는 것을 목표로 하였다. 내용적으로 자활근로사업단과 자활기업은 사회적경제 기업의 한 형태라고 말할 수 있다. 자활근로사업단과 자활공동체의 대다수는 협동조합과 같은 의사결정 및 수익배분 방식을 채택하고 있으며, 종사자의 구성이나 사업내용 또한 사회적경제 기업에 근접하기 때문이다. 실제로 지역자활센터는 우리나라에서 사회적기업이 제도화되고, 마이크로-크레딧(micro-credit) 기관들이 설립되고, 협동조합이 활성화되는데 큰 기여를 했다고 말해도 무방하다. 최근 지역자활센터들은 자활사업 참여자 중심으로 상호부조 조직인 공제회를 설립하기도 하였다. 이는 지역자활센터가 사회적경제와 밀접한 관련성을 갖고 사업을 수행해 왔으며, 다양한 실

힘을 통해 사회적경제를 육성하는데 기여해 왔음을 말해준다(노대명 외, 2012).

향후 지역자활센터는 사회적경제 기업을 지원·육성하는 것을 주요 사업영역으로 설정할 필요가 있다. 하지만 그것은 현재의 자활근로와 자활기업 방식을 그대로 답습해서는 곤란하다. 새로운 사회적경제 기업은 보다 지속가능하고, 보다 자생적이며, 창의적인 것이 되어야 한다. 적절한 임금을 보장하는 일자리를 지속적으로 창출할 수 있어야 하고, 정부의 재정적 지원에 대한 의존성을 줄이고, 지역사회를 혁신하는 새로운 지역개발 모델을 제시해야 하는 것이다. 이를 위해서는 지역자활센터의 주력사업과 사업수행체계 그리고 센터에 대한 지원방식 등을 함께 개편해야 할 것이다.

2. 지원조직의 규모화

2013년 현재 지역자활센터는 전국 시군구에 고르게 설치되어 있다. 이는 2001년 사업시행 이후 기초생활보장제도 수급자 중 근로능력이 있는 미취업자를 대상으로 취업지원 서비스를 공급해야 했기 때문이다. 하지만 신규 지역자활센터를 지정하는 과정에서 기초생활보장제도 수급자 및 조건부 수급자 규모가 많아 이를 담당할 조직을 확대해야 하거나, 지역이 넓어 접근성을 고려한 추가지정이 필요한 경우에는 한 시군구에 2개 이상의 지역자활센터를 지정하였다. 물론 항상 이러한 원칙에 따라서만 추가지정이 이루어졌던 것은 아니다.⁵⁰⁾

하지만 향후 정책 환경이 변화함에 따라 지역자활센터를 규모화 하는 조치가 필요할 것으로 예상된다. 그것은 앞서 언급한 두 가지 변화를 지칭한다. 첫째, 2014년에 적용될 기초생활보장제도 개편방안과 일을 통한 빈곤탈출 지원정책은 지역자활센터 사업 참여자 감소로 이어질 개연성이 높다. 이는 조건부 수급자의 규모가 감소하고, 취업지원 프로그램 공급기관 내 참여자 확보를 둘러싼 경합이 가속화 되면서 지역자활센터의 참여자가 감소하게 된다는 가정에 따른 것이다. 둘째, 자활사업의 공급주체 간 참여자 확보경쟁이 가속화되면서 지역자활센터의 참여자 감소가 더 빠르게 진행될 개연성이 크다. 실제로 취업성공패키지사업이 확대되는 과정에서 지역자활센터 사업 참여자가 감소하는 양상이 이미 나타나고 있다. 이는 조건부 수급자 및 차상위층 중 상대적으로

50) 결과적으로 일부 시군구는 다른 시군구에 비해 조건부 수급자 규모가 크지 않고, 지역 자체도 그리 넓지 않음에도 2개 이상의 지역자활센터가 설치된 것을 알 수 있다.

취업가능성이 높은 집단이 다른 프로그램으로 빠져나가게 된다는 것을 의미한다. 지역자활센터 사업 참여자 수가 줄어들 뿐 아니라, 근로능력미약자 비중이 커지게 될 수 있다.

이러한 환경 변화는 지역자활센터의 주력 프로그램을 재구성하고, 이러한 역할을 수행할 수 있도록 조직의 규모를 적정화해야 한다는 점을 말해준다. 사회적경제 기업의 육성과 특화된 취업연계 프로그램 운영 등의 업무를 수행하기 위해서는 1) 지역자활센터의 수를 줄이고, 2) 각 센터가 동원할 수 있는 자원의 규모를 적정화하고, 3) 정부의 지역자활센터 지원방식 또한 바꾸어야 하는 것이다.

첫째, 지역자활센터 사업 참여자 수가 일정 수준 이하로 감소하는 경우, 지역자활센터의 수를 조정할 필요가 있다. 이와 관련해서는 먼저 하나의 시군구에 여러 개의 지역자활센터가 설치된 경우, 이를 통합하여 규모화 하는 방안이 현실적일 것으로 판단된다. 같은 시군구에 두 개 이상의 지역자활센터를 설치하는 것은 비용 측면에서 일종의 중복 투자에 해당되기 때문이다. 한 시군구에 2개소 이상 설치된 지역자활센터를 통합하면, 그 규모는 247개소에서 215개소로 감소하게 될 것으로 추정된다. 물론 해당 지역자활센터는 크게 불안감을 느낄 수 있지만, 실제 지역의 사업수요가 큰 경우에는 종사자의 고용승계를 전제로 조직을 규모화 함으로써 그 불안감을 해소할 수 있을 것이다. 결과적으로 지역자활센터로 하여금 보다 전문적인 기능을 수행할 수 있도록 기반을 조성하게 되는 것이다.

둘째, 향후 대도시 지역과 같이 지리적 접근성에 큰 제약이 없는 경우에는 보다 적극적으로 지역자활센터의 규모화를 모색할 필요가 있다. 그것은 시군구의 경계를 넘어 서울이나 광역시 차원에서 권역별로 지역자활센터를 규모화 하는 방안을 의미한다. 예를 들면, 대도시 지역을 지리적·사업적 권력으로 구분하고, 이를 기본 단위로 지역자활센터를 통합하는 것이다. 이러한 개편은 지자체의 자활사업 담당자나 현장의 실무자들을 통해 지속적으로 요구되어 왔다. 지역자활센터의 사업영역은 시군구의 경계를 넘어서는 경우가 많고, 이는 참여자에게도 다양한 사업 프로그램에 참여할 수 있는 기회를 보장한다는 점에서 강점을 갖는다. 하물론 여전히 시군구라는 행정적 경계를 중심으로 지역자활센터가 지정된 상황에서 이 장벽을 허무는 일이 선결조건이라 할 것이다.

셋째, 지역자활센터에 대한 지원방식을 바꾸는 방안에 대해서도 적극적인 검토가 필요하다. 이 문제와 관련해서는 현재의 규모별 차등지원 방식에 대한 재검토가 필요하다. 과거에는 지역자활센터에게 동일한 지원금을 지급해 왔으며, 이는 사업규모의 차

이를 고려하지 못하고 있다는 점에서 형평성 문제가 있다는 비판을 받아 왔다. 이 문제를 해결하기 위해 참여자 규모 등을 고려한 규모별 차등지원 방식을 채택해 왔다. 하지만 이 방식은 몇 가지 중요한 문제점을 안고 있다. 첫째, 지역자활센터가 갖추어야 할 핵심적인 지원기능을 담보할 수 있는 안정적인 지원이 이루어지지 못하고 있다는 점이다. 이는 직급별 인력배치를 보면, 실제 사업을 수행하고 자원을 동원하는 역할이 취약하다는 점을 말해준다. 이 점에서 지역자활센터는 안정적으로 핵심기능을 수행하기 위해 지원규모를 적정화해야 한다. 둘째, 참여자 규모 등 사업규모 변화에 탄력적으로 대응하기 어렵다는 점이다. 이 문제를 해결하기 위해서는 지역자활센터의 관리기능과 사업기능을 구분하고, 사업기능은 참여자나 프로그램의 증감에 따라 탄력적으로 조정될 수 있는 체계로 바꾸어야 한다. 이는 보조금이나 종사인력의 채용에도 반영되어야 할 것이다.

3. 네트워크의 지역화와 전국화

오랜 전부터 지역자활센터는 두 가지 상반된 요구에 직면해 왔다. 가장 자주 제기되었던 요구는 지역자활센터가 그것이 위치한 지역여건에 따라 차별화된 사업수행 모델을 구축해야 한다는 것이다. 또 다른 요구는 지역자활센터의 자활근로사업이나 자활기업 등이 업종별로 전국 네트워크를 구축해야 한다는 것이다. 이러한 요구는 모든 프로그램에 해당되는 것은 아니나, 시장에서 수익을 창출하거나, 지역사회에 공익적 서비스를 공급하는 사회적경제 기업을 설립함에 있어 향후 주력해야 할 과제 중 하나이다.

먼저 지역자활센터는 대도시, 중소도시, 농어촌, 도농복합지역 등에 위치하는 지역자활센터는 참여자와 사업 환경 측면에서 매우 이질적이라는 점에서 센터를 운영하는 방식 또한 차별화되어야 한다. 예를 들면, 농어촌 지역은 상대적으로 근로능력이 미약한 집단이 다수를 차지하고 있으며, 일반 노동시장으로의 취업여건 또한 열악하다. 따라서 주력 사업 프로그램과 사업수행방식은 이러한 지역여건에 맞게 차별화되어야 한다. 지역자활센터의 사업체계와 그에 따른 평가체계 또한 이러한 차별화가 가능하도록 개편되어야 한다.⁵¹⁾

51) 물론 이는 민간공급기관에만 국한된 일은 아니다. 공공전달체계 또한 지역특성에 맞게 고용서비스 전달기관과 복지서비스 전달기관의 역할과 협력방식을 차별화해야 하기 때문이다.

이 문제와 관련해서 가장 바람직한 방법은 각 지역자활센터가 참여자 특성과 지역여건에 맞게 자발적으로 주력 프로그램을 선택할 수 있게 하고, 그에 따라 공정한 평가를 받을 수 있게 하는 것이다. 지금까지 지역자활센터가 거의 모든 프로그램을 수행하는 백화점식 운영을 하도록 요구받아 왔다면, 앞으로는 지역자활센터가 지역여건에 맞게 프로그램과 운영방식을 선택하도록 자율성을 강화해야 하는 것이다. 본 연구에서는 지역자활센터가 선택할 수 있는 주력 프로그램으로 1) 자활센터 사업 참여자를 대상으로 한시적으로 운영하는 경과적 일자리 프로그램, 2) 자활기업 등 사회적경제 기업에 대한 지원·육성, 3) 희망리본 및 취업성공패키지 등의 취업연계사업을 제시하고 있다. 지역여건에 맞게 위에 제시한 프로그램 중 선택할 수 있게 하는 것이다.

이어 지역자활센터는 지속가능한 사회적경제 기업을 육성하기 위해 전국적 네트워크를 구축하는 방안을 모색할 필요가 있다. 물론 대다수 자활기업이나 사회적기업은 지역 네트워크조차 온전히 구축되지 않은 경우가 많다. 하지만 각 사업조직은 업종별로 전국네트워크를 구축할 필요가 있다. 그리고 이러한 사업조직을 지원하는 지원조직은 그것을 전국화 하는 방안이 시급하다. 현재 자활기업, 더 나아가 사회적경제 기업들은 자본과 기술력 등의 측면에서 시장경쟁에서 큰 어려움을 겪고 있다. 이 문제를 해결하기 위해서는 지역을 넘어 전국단위에서 업종별 네트워크를 구축하는 방안을 강구할 필요가 있다. 예를 들면, 현재 지역자활센터가 담당하고 있는 집수리사업은 기술력 측면에서 많은 한계를 안고 있다. 더욱이 기술력을 담보하더라도 전국의 많은 사업조직에게 확산시키는데 어려움이 있다. 이 점에서 이러한 조직은 기술력 확보와 교육, 그리고 사업의 표준화 등을 위한 전국화가 필요하다.

제5절 지역자활센터 개편을 위한 추진전략

지역자활센터를 기능적 전문화, 지원규모의 적정화, 네트워크의 강화라는 방향으로 개편하는 경우, 구체적으로 이를 가능하게 하는 추진전략이 필요하다. 그것은 현재의 사업모델과 지원방식을 바꾸는 보다 현실적인 이행전략이 필요하다는 것을 의미한다. 물론 지역자활센터 개편은 각 이해당사자 간의 이견과 갈등에 직면할 수 있다. 그렇다고 개편방향과 원칙을 포기할 수 없을 것이다. 그렇다면 약 3년간의 이행기간을 두어 개편을 추진하는 전략이 필요할 것이다.

1. 지역자활센터의 역할 재정립 : 지역 특성화

지역자활센터의 역할을 재정립하는 문제는 기능적 전문화와 지역 특성화라는 두 가지 관점에 따라 개편방안을 모색할 필요가 있다. 그리고 세부 개편방안은 다음과 같은 구체적인 내용을 토대로 구성되어야 할 것이다(서광국, 2013).⁵²⁾

먼저 정부는 각 지역자활센터가 선택하고 조합할 수 있는 주요 지원 프로그램을 제시하고, 각 프로그램의 특성을 고려하여 지원방식을 결정해야 한다. 본 연구에서는 다음 세 가지 일자리를 향후 지역자활센터의 주력 프로그램으로 제안하고 있다 : 1) 경과형 일자리 프로그램(기존의 근로유지형 자활근로사업을 통합), 2) 취업연계 프로그램(취업성공패키지, 희망리본사업), 3) 사회적경제 기업 육성 프로그램(기존의 업그레이드형 자활근로사업과 자활기업 지원사업을 통합)이 그것이다. 이 세 프로그램을 제안하는 이유는 지역자활센터가 다른 공급기관에 비해 성과측면에서 비교우위를 점하고 있거나, 보다 차별화된 접근이 가능하다고 판단했기 때문이다. 물론 이 세 가지 프로그램을 제시하는 것은 이것을 의무적으로 시행해야 한다는 의미가 아니라, 지역여건에 맞게 주력해야 할 프로그램을 선택해야 한다는 의미로 이해되어야 할 것이다.

〈표 11-5〉 지역자활센터의 지역특성화 모델 구축방안

사업명	경과형 일자리 프로그램	취업연계 프로그램	사회적경제 프로그램
기존 사업	근로유지형 자활근로 인턴형 자활근로	희망리본사업 취업성공패키지	업그레이드 자활근로 자활기업
개편 방향	기존 프로그램 통합	단기: 프로그램 병행, 중장기: 통합	사회적경제 기업으로 전환
예산 지원	고정급 방식	기본급 + 성과급 방식	기본급 + 성과급 방식
지원 주체	지자체	노동부	보건복지부 및 기타
평가 지표	참여율 상위프로그램 진입률	취업률 취업지속기간 일자리 질	취업률 임금수준 수익률 사회기여

자료 : 서광국(2013)을 수정

52) 지역자활센터의 지역특성에 따른 프로그램 선택방안에 대해서는 그 핵심내용을 서광국의 글(2013)에서 인용하였음을 밝혀둔다.

위에 언급한 세 프로그램의 특성에 대해 간략하게 정리하면 다음과 같다. 먼저 경과형 일자리 프로그램은 현재 지역자활센터가 담당하고 있는 근로능력 미약자 대상 프로그램을 한시적으로 유지한다는 것을 의미한다. 이는 이 프로그램이 지역자활센터가 향후 담당해야 할 주력프로그램이 아니라는 점을 시사한다. 다만 이 프로그램은 상대적으로 안정된 방식으로 지원함으로써 참여자나 공급기관가 성과평가를 의식하지 않도록 해야 할 것이다. 그것은 실무자 인건비를 고정급으로 지급하고, 지원기간 또한 일몰 방식에 따라 운영하는 것이다. 이어 취업연계 프로그램은 지역자활센터가 현재 담당하고 있으며, 향후 제도개편이후에도 많은 지역자활센터가 희망리본사업이나 취업성공패키지사업에 참여할 개연성이 높다는 점을 고려한 것이다. 다만, 이 경우에는 지역자활센터가 보건복지부나 지자체 외에도 노동부로부터 프로그램을 위탁받아 운영하도록 활성화한다는 것을 전제하고 있다. 그리고 취업연계 프로그램은 참여자 규모와 사업성과에 따른 성과급을 반영하는 방식을 취해야 할 것이다. 구체적인 평가지표와 관련해서는 단순 취업률 외에도 취업지속기간과 취업한 일자리의 안정성과 임금수준 등을 함께 반영해야 할 것이다. 끝으로 사회적경제 기업 지원 및 육성 프로그램은 현재 지역자활센터가 주력하고 있는 자활근로사업과 자활기업을 지속가능한 사회적경제 기업으로 전환하는 프로그램이다. 이는 많은 선행연구가 지적한 바와 같이, 자활근로사업과 자활기업이 지급하는 임금이 매우 낮고, 직업으로서의 전망 또한 밝지 않다는 문제점을 해결해야 한다는 것을 의미한다. 물론 사회적경제 기업 자체는 정부로부터 직접적인 재정지원을 받는 방식에서 벗어날 필요가 있다. 그것은 사업의 민간위탁 등을 통해 정부지원에 대한 의존성을 완화시키는 대안모색이 필요하다는 것을 의미한다. 이 경우에도 사회적경제 기업 육성을 위한 지원은 특정 부처에 국한된 것이 아니라 다양한 부처를 아우르게 된다는 점에 주목해야 한다. 이미 사회적경제 기업을 육성함에 있어 다양한 부처가 참여하고 있기 때문이다.

둘째, 각 지역자활센터는 자발적으로 지역여건을 고려하여 핵심 취업지원 프로그램을 선택하고 조합해야 한다. 지역자활센터의 특성화된 모델을 구축하는 것이다. 예를 들면, 대도시지역에 위치한 지역자활센터는 참여자의 취업연계에 초점을 둔 지역특성화 모델을 선택할 수 있다. 다른 프로그램을 함께 운영할 수 있지만, 전체 프로그램에서 참여자의 취업을 촉진하는 프로그램의 비중을 높일 수 있는 것이다. 농어촌지역에 위치한 지역자활센터는 이와 다른 모델을 선택할 수 있을 것이다. 지역 내 취업여건이

취약하고 참여자 또한 고령자와 노인이 다수를 점하고 있어 경과형 일자리 프로그램과 사회적경제 프로그램을 병행하는 모델을 택할 수 있는 것이다. 물론 이 문제와 관련해서 정부는 일종의 가이드 라인을 제시함으로써 개편 초기 지역자활센터의 혼란을 최소화해야 할 것이다. 아래 그림은 지역자활센터가 사업의 지역특성화 모델을 구축함에 있어 참고할 수 있는 가이드라인으로 제시한 것이다. 하지만 지역특성화 모델과 관련해서 지역자활센터에게 최대한의 자율성을 보장할 필요가 있다. 그 밖에도 몇 가지 사항에 주의해야 할 것이다. 하나는 기존의 자활근로사업단과 자활기업을 새로운 사회적경제 기업으로 전환하는데 필요한 이행기간을 두어야 한다는 점이다. 다른 하나는 지역자활센터 개편을 위한 시범사업에 참여하는 센터에 대해서는 추가적 보조금이나 인센티브를 보장해야 한다는 것이다.

[그림 11-4] 지역특성화 모델에 대한 가이드 라인



2. 지역자활센터에 대한 지원방식의 개편

지역자활센터는 그 수와 지원규모에 있어 변화가 예상된다는 점에서 이에 대응하는 제도개편이 불가피하다. 그것은 지역자활센터의 수를 조정하는 양적 조정과 지원방식을 바꾸는 질적 조정이 함께 이루어져야 한다는 것을 의미한다.

센터의 규모화 : 하나의 시군구에 2개 이상의 지역자활센터가 설치된 경우에는 이를 통합하여 보다 적절한 규모를 갖춘 조직으로 육성할 필요가 있다. 그리고 더 나아가 지

역자활센터를 시군구 단위로 운영하고 있는 현재의 지원체계를 보다 넓은 권역단위로 운영할 수 있도록 체계를 바꾸는 방안을 적극적으로 검토해야 한다. 다만, 시군구의 경계를 넘어서 지역자활센터를 통합하는 경우, 각 시군구의 책임소재가 모호해서 자활사업에 대한 지방정부의 지원이 감소할 것이라는 우려에 대한 대책이 마련되어야 할 것이다.

지원기간의 명시 : 지역자활센터에 대한 보조금 지원방식은 기간을 명시한 계약방식에 따라 운영되도록 개편되어야 한다. 지금까지 지역자활센터가 사업위탁기간을 명확하게 규정하고 있지 않다는 점에 대해 많은 지적이 있었다. 그것은 사업성과에 따른 지원중단 등의 조치가 용이하지 않다는 점을 의미한다. 한편으로는 지역자활센터의 사업수행에 있어 안정성이 강화된다는 긍정적인 측면이 있지만, 다른 한편으로는 지역자활센터의 운영주체가 바뀌는 다양한 문제에 대응하는데 어려움이 있었다. 이 점에서 지역자활센터에 대한 보조금 지원방식은 기간을 정한 계약방식으로 바꾸고, 사업성과에 대한 평가를 토대로 재계약 여부를 결정하는 방식을 택하는 것이 바람직하다.

지역자활센터에 대한 지원 : 지역자활센터에 대한 지원은 지속적인 사업관리와 지역 네트워크 구축 등의 역할을 수행하는데 따른 비용과 개별 사업 프로그램을 수행하는데 따른 비용을 지원하는 방식을 구분할 필요가 있다. 그것은 현재의 지원방식이 갖고 있는 문제점을 해결하는 방법 중 하나이다. 지역자활센터에 대한 지원금을 획일적으로 감축하는 경우, 센터가 지속적으로 유지해야 하는 지원기능이 약화될 수 있다. 따라서 지역자활센터의 지속적 기능에 대해서는 지역특성화 모델별로 별도의 지원금을 정해 지급할 필요가 있다. 이는 가급적 사업성과에 따른 영향을 받지 않도록 설계해야 한다. 반면에 지역자활센터가 수행하는 개별 사업 프로그램에 대해서는 해당 프로그램의 위탁주체로부터 지원을 받아 인력과 사업경비를 충당하는 방식을 취해야 한다. 이는 성과평가에 따라 영향을 받는 부분이다.

프로그램별 공모 : 지역자활센터는 주력 프로그램 중 일부의 수행과 관련해서 프로그램별 공모과정을 거쳐야 한다. 물론 경과형 일자리나 사회적경제 프로그램과 관련해서는 기존 프로그램에서 벗어날 이행기적 조치가 필요하다는 점에서 지역자활센터가 일정기간에 걸쳐 우선적으로 위탁받아 수행하도록 규정해야 할 것이다. 하지만 취업성공패키지 등의 프로그램은 해당 공급주체(노동부)가 정한 규정에 따른 공모과정을 거쳐야 한다. 이는 지역자활센터에게 우선적으로 프로그램을 수행하도록 지원하지 않는

다는 것을 의미한다. 여기서 주목해야 할 점은 프로그램의 위탁기간을 획일적으로 1년으로 설정해서는 않된다는 점이다. 그것은 프로그램의 성격에 따라 1년~3년 등으로 다양화할 필요가 있다.

프로그램별 운영에 따른 지원방식 : 지역자활센터가 프로그램을 운영하는 경우, 운영비 지원방식을 어떻게 결정할 것인지도 중요하다. 이와 관련해서는 안정성에 초점을 둔 <고정급 방식>과 성과목표 달성에 초점을 둔 <기본급 + 성과급 방식>으로 구분할 수 있다. 경과형 일자리는 취업성과 등이 핵심적인 평가지표가 아니라는 점에서 고정급 방식을 택하는 것이 바람직하고, 나머지 프로그램은 상대적으로 성과급 방식을 강화하는 것이 바람직하다. 이러한 방식을 택하는 것은 지역자활센터의 사업량이 변화하는 경우, 그에 상응하여 종사인력이 증감하도록 지원방식을 바꾸기 용이하기 때문이다.

3. 지역자활센터의 지원네트워크 구축방안

지역자활센터가 현재와 같이 조건부 수급자에 대한 관리 기능에서 벗어나, 취업과 자립을 지원하는 기능을 강화하기 위해서는 정부의 재정지원이나 프로그램 공급 확대 외에도 다양한 지원 기능이 필요하다. 그리고 그것은 정부와 민간차원에서 함께 이루어져야 한다.

먼저 정부차원에서는 지역자활센터의 각종 사업을 지원할 수 있는 전국 또는 광역차원의 지원조직을 강화해야 한다. 이 문제와 관련해서는 현재의 중앙자활센터와 광역자활센터의 기능적 연계와 협력을 강화할 필요가 있다. 사회적경제 기업을 대상으로 <교육 · 경영지원 · 자금조달> 등을 담당할 전문화된 지원조직은 중앙자활센터를 중심으로 구축하고, 이를 중앙자활센터 → 광역자활센터 → 지역자활센터로 연계하는 것이다. 보다 구체적으로는 2014년 완공을 목표로 설립하고 있는 자활연수원과의 통합으로 교육기능을 강화하고, 미소금융과 마이크로-크레디트와의 연계를 통해 자금지원 기능을 강화하고, 각종 창업컨설팅 조직과의 협력을 통해 경영 및 기술지원 기능을 강화하는 것이다.

이어 민간차원에서는 지역별 · 업종별로 수평적 네트워크를 구축할 필요가 있다. 그것은 지역자활센터의 지부와 협회를 중심으로, 지역단위와 업종단위에서 각종 네트워크를 구축해야 한다는 것을 의미한다. 이는 사회적경제 기업을 규모화하고 사업내용을

표준화하고, 그 동안의 사업경험을 나누기 위해 필수적인 것이다. 이를 위해서는 사회적기업 진흥원, 사회투자재단 등 사회적경제 지원조직들과의 포괄적 지원 네트워크를 구축할 필요가 있다. 이는 지역자활센터가 사회적경제 부문의 다양한 조직 중 하나로 새롭게 형성되는 조직들과의 긴밀한 협력이 필요하다는 점을 말해준다.

그 밖에도 사회적경제 기업의 육성을 위한 전략업종을 선택하고, 이들 업종을 중심으로 전국 네트워크를 구축하는 방안을 검토할 필요가 있다. 사업의 명분, 공적지원과의 연계 가능성, 시장 잠재력 등을 고려하면, 사업시행 초기에는 사회서비스, 농업(먹거리), 주거복지(집수리, 건축) 사업에 주력할 것을 제안할 수 있다. 1) 사회서비스는 지자체의 사회서비스 지원을 확보할 수 있도록 지원하고, 사업위탁을 토대로 사회적경제 기업을 설립. 내일행복지원단을 통해 발생하는 사회서비스 수요를 충족시키는 방식으로 기초수요를 확보할 수 있을 것이다. 2) 먹거리사업은 생산과 유통에 이르는 과정에서 생협조직 및 비영리단체와 협력하여 보다 지속가능한 사업조직을 육성할 수 있을 것이다. 3) 주거복지사업은 주거급여 및 에너지복지사업 등과 연계하고, 그에 따른 기술역량 제고를 위해 외부 전문기관(산업자원부, 에너지재단 등)과의 연계가 가능할 것이다.

제6절 소결

자활사업은 정책환경이 급격히 변함에 따라 사업량이 감소하고, 전체 프로그램 운영 체계에도 큰 변화가 발생할 것으로 예상된다. 특히 지역자활센터는 사업량의 감소에 가장 직접적인 타격을 받을 것으로 예상된다. 문제는 이러한 충격이 지금까지 지역자활센터가 수행해 왔던 각종 취업지원 프로그램의 성과와 무관하지 않다는 점이다. 자활사업 참여자의 절대 다수가 자활근로사업에서 일하고 있지만, 그것이 취업이나 자립이라고 말하기는 힘들다. 더 나아가 자활기업에서 일하는 경우라도 그것이 보장하는 임금수준을 감안하면, 자립과 탈빈곤에 성공했다고 말하기 힘들다.

이 문제와 관련해서 참여자의 근로능력이 낮아 저임금으로 고용하는 것이 당연하다고 주장해서는 곤란하다. 사실 근로능력이 미약한 빈곤층에게 별도의 비용을 들여 저임금의 일자리 기회를 제공하는 것이 얼마나 큰 사회적 가치를 갖는 것인지 생각해 볼

필요가 있다. 혹여라도 그것이 공급자 관점에서 그러한 것은 아닌지 생각할 여지가 있기 때문이다. 향후 우리 빈곤정책은 근로능력 미약자에 대한 소득보장을 보다 관대하게 할 필요가 있다. 그것은 이들에 대한 소득보장이나 취업지원이 비용과 효과성 측면에서 큰 차이가 없을 수 있기 때문이다. 관대한 소득보장을 전제로 사회통합을 목적으로 둔 일자리 사업 참여가 필요할 것이다.

향후 지역자활센터는 사업내용 면에서 근로빈곤층에게 적정한 임금을 보장하고, 고용의 안정성을 보장할 수 있어야 할 것이다. 이는 향후 사업방향과 관련해서 매우 중요한 선택이다. 지역자활센터가 근로능력 미약자를 대상으로 하는 근로유지형 프로그램을 제공하는 역할을 할 것인지, 보다 지속가능한 일자리를 창출하는 역할을 할 것인지 선택이 필요한 것이다. 이 연구는 지역자활센터가 취업연계와 사회적경제 일자리 창출에 주력할 것을 제안하고 있다.

구체적으로 이러한 방향에서 지역자활센터를 개편하기 위해서는 약 2~3년간에 걸친 이행기 시범사업이 필요하다. 그것은 2014년 초에 시작하여 2016년말에 이행을 완결하는 방식을 지칭한다. 이처럼 이행기들 덩으로써 개별 지역자활센터가 다양한 사업프로그램을 조정하고 개편할 수 있는 시간적 여유를 확보할 수 있기 때문이다. 이 기간 중 시범사업 모형은 복지부, 지자체, 지역자활센터, 전문가 등의 협의를 거쳐 확정할 필요가 있다. 시범사업 참여기관은 공모방식을 통해 선정하고, 일부 사업모형은 외부 사회적경제 조직에게도 개방하여 비교모형을 구축해야 할 것이다. 그리고 시범사업의 추진과정을 모니터링하고 결과를 객관적으로 평가할 수 있도록 시범사업 기획 및 평가 프로젝트를 함께 추진해야 할 것이다.



제12장 제도개편에 따른 정책효과 추정

제1절 고용률 제고

제2절 복지재정의 절감 및 과세기반 확충

제3절 급여체계의 공평성 제고

제4절 경제의 안정화기능 강화

‘일을 통한 빈곤탈출 지원정책’의 핵심은 취업하고 있는 근로빈곤층에게 고용안정과 적정수준의 임금을 보장하고, 실업자에게는 직업훈련과 근로유인을 강화하여 취업으로 유도하는 것이다. 최저임금의 현실화와 함께 근로장려세제 및 사회보험료 지원은 탈빈곤을 위한 주요 정책수단이며, 근로빈곤층에 대한 자산형성지원은 장기적인 자립 기반의 구축뿐만 아니라 빈곤의 세대 간 전이를 방지하기 위해서도 필요하다. 또한 근로빈곤층의 인적자본은 미약하기 때문에 직업훈련과 취업알선의 경우 사회적 일자리와 결합될 때 그 효과를 확대할 수 있다.

최저임금의 현실화, 근로장려세제, 사회보험료 지원, 자산형성지원 등 금전적 유인 체계와 사회적 경제의 확대를 통한 일자리 창출은 근로빈곤층을 노동시장으로 유인하는 정책(pull measures)이며, 수급자에 대한 근로의무의 강화, 소득파악률의 제고 및 부정수급자에 대한 제재의 강화 등은 복지급여로부터의 탈수급을 촉진하는 정책(push measures)이다. 직업훈련과 취업알선의 강화 등 수급자에 대한 적극적 노동시장정책과 일과 가정을 양립할 수 있는 가구여건의 개선은 두 정책을 연계시켜주는 가교역할을 한다. 왜냐하면 근로빈곤층의 다수는 미약한 인적자본으로 인해 노동시장에서 다소 괜찮은 일자리가 주어지더라도 취업이 어렵거나, 취약한 사회관계망으로 인해 적절한 일자리를 찾는 것이 어렵기 때문이다. 또한 이러한 조건이 모두 갖추어진 경우에도 가구원 중 돌봄이 필요한 아동, 장애인, 노인 등이 있을 경우에는 취업이 어렵기 때문에 취약가구에 대한 사회서비스 지원을 확대하여 근로빈곤층이 취업할 수 있는 여건을 조성해야 한다.

일을 통한 빈곤탈출 지원정책은 성장과 복지의 선순환 구조를 구축하는데 기여할 것이다. 저출산·고령화 시대에 생산성의 증대와 함께 생산가능인구의 확보는 성장의 필요조건이다. 더욱이 양극화와 불평등의 심화로 내수기반과 사회통합이 취약해지고, 지구적 차원의 경쟁이 심화되는 현실에서 근로빈곤층에 대한 지원은 복지재정의 지속가능성 뿐만 아니라 지속가능한 성장을 위해서도 필요한 조치이다. 불평등한 사회는 효율적으로 기능하지 못할 뿐만 아니라, 경제 또한 안정적이지 못하고 장기적으로 지속가능하지도 않다.⁵³⁾

제1절 고용률 제고

일을 통한 빈곤탈출 지원은 빈곤층에 대한 근로유인을 강화하여 저숙련 근로자의 노동공급을 증가시키고, 복지제도의 확장에 따른 노동시장의 왜곡을 최소화하는데 기여할 수 있다. 그렇지만 빈곤층에 대한 지원 정책을 근로소득공제, 근로장려세제, 자산형성 지원사업 등 금전적 인센티브에 제한할 경우 차상위계층을 중심으로 노동공급의 감소를 초래할 수 있다.

예를 들면, 기초생활보장제도의 근로소득공제는 수급자의 급여감소율을 완화하여 노동공급을 증가시키는 방향으로 작용하지만, 비수급 빈곤층의 노동공급을 감소시킬 수 있다. 왜냐하면 근로소득공제로 인해 자동적으로 수급자격을 얻게 되는 일부 차상위층(windfall beneficiary)과 소득상한의 경계에서 선택적으로 수급자격을 얻고자 하는 사람들(opt-in beneficiary)은 노동공급을 감소시키는 것이 경제적으로 보다 유리하기 때문이다. 이러한 선택은 주로 근로소득이 비교적 큰 맞벌이 부부가족에서 나타날 수 있다. 또한 근로장려세제는 미취업 여자 배우자의 노동시장참여와 점증구간에서의 노동공급을 증가시키는 효과가 있는 반면, 점감구간에서 근로빈곤층의 노동공급을 감소시키는 문제에 직면한다. 마찬가지로 저소득층 자산형성지원 프로그램은 근로빈곤층의 탈수급과 차상위 청년층의 노동시장 진출을 지원할 수 있는 것으로 기대되지만, 단기적으로는 차상위계층의 노동공급을 감소시킬 수 있는 것으로 평가된다.⁵⁴⁾

따라서 근로빈곤층을 노동시장으로 유인하는 정책(pull measures)은 수급자에 대한 근로의무의 강화, 소득과약탈의 제고 및 부정수급자에 대한 제재의 강화 등 복지의 존을 예방하는 정책(push measures)과 효과적으로 결합시켜야 한다. 특히 근로장려세제의 도입으로 인해 저임금노동시장에서 근로빈곤층의 노동공급이 증가할 경우 최저임금제도는 임금하락을 방지하면서 근로장려세제의 소득지원효과 뿐만 아니라 장기적으로는 노동공급효과를 강화할 수 있다.⁵⁵⁾

일을 통한 빈곤탈출 지원정책으로 근로빈곤층의 노동공급이 증가할 경우 저임금노동시장에서 외국인근로자에 대한 의존도를 낮추고⁵⁶⁾, 실업률을 낮추면서 고용율의 제

53) 불평등의 사회경제적 비용에 대해서는 Stiglitz(2012) 참조.

54) 근로빈곤층에 대한 근로유인 정책에 대해서는 구인회·강병구·이현주 외(2008) 참조.

55) 근로장려세제와 최저임금의 상호보완적 관계에 대해서는 이병희·홍경준·이상은·강병구·윤자영(2010) 참조.

56) 통계청의 「2012년 외국인고용조사」에 따르면 2012년 6월 현재 국내에 상주하는 15세 이상 외국인은

고에 기여할 수 있다. 실업률은 실업의 발생빈도와 실업기간에 의해서 결정되기 때문에 반복적인 실업과 장기실업을 경험하는 근로빈곤층에 대한 고용지원은 실업률을 낮추는데 기여한다.⁵⁷⁾ 또한 지원제도의 확충과정에서 창출되는 사회서비스 분야의 일자리는 고용율을 더욱 증가시킬 것이다. 2012년에 15세 이상 65세 미만 전체 인구의 고용율을 보면, 우리나라는 64.2%로 OECD 회원국 평균(65.0%) 수준에 근접하고 있지만, 여자의 고용율(53.5%)은 OECD 회원국 평균(57.0%)에 미치지 못하고 있다. 특히 스웨덴의 높은 고용율(73.8%)은 사회서비스를 중심으로 여자의 고용율(71.8%)이 높기 때문에 가능한 것이다. 따라서 일을 통한 빈곤탈출 지원정책은 직접적으로는 근로빈곤층의 안정적 취업과 간접적으로는 일자리 창출을 통해 실업률의 하락과 고용율의 제고에 기여한다.

제2절 복지재정의 절감 및 과세기반 확충

일을 통한 빈곤탈출 지원정책으로 근로빈곤층의 취업이 증가할 경우 단기적으로는 지원정책에 소요되는 재정지출이 증가할 수 있지만, 장기적으로는 수급자의 감소를 통해 복지재정을 절감하고 과세기반의 확충에 기여할 것이다. 미국의 복지제도를 대상으로 연구한 Blank(2002)는 복지프로그램이 수급자들의 노동공급을 증가시키는 방향으로 작용한다면 장기적으로 복지재정이 절감될 수 있음을 보이고 있다. 그의 2기간 분석모형에 따르면 재분배로 인한 사회적 비용과 편익은 일반적으로 다음과 같은 관계로 표현될 수 있다. 단, 납세자의 손실은 제1기에만 나타나는 것으로 가정한다.

$$T^1 + L_t^1 + L_r^1 < B^1 + G^1 + I^2(B^1)$$

여기서 T^1 은 제1기에 있어서 조세수입을 나타내며, L_t^1 및 L_r^1 은 각각 복지재정을

111만 4천명이며, 이 가운데 취업자는 79만 1천명이다. 외국인 근로자의 경우 고졸 이상의 학력소지자, 종업원 규모 30인 미만 사업체 종사자, 근속기간 2년 미만 경력자의 비중이 높다. 또한 임시 및 일용직 근로자와 주당 60시간 이상 장시간 근로자의 비중도 비교적 높다. 이들은 주로 제조업(46.5%), 도소매 및 숙박·음식점업(18.8%), 사업·개인·공공서비스 및 기타(17.2%), 건설업(10.7%) 등에 취업하면서 약 150만 원 정도의 월평균 임금을 받고 있다.

57) 장기실업자의 취업방안에 대해서는 권우현·강병구·강민정(2009) 참조.

부담하는 납세자와 복지지출의 혜택을 받는 저소득계층의 노동공급 감소로 인한 소득 감소를 나타낸다. B^1 은 복지수급자가 받는 이전소득으로서 조세수입(T)과 복지지출에 따른 행정비용(C)의 차이를 나타낸다. G^1 은 복지프로그램으로 인해 발생하는 사회적 편익이며, $I^2(B^1)$ 은 제1기의 이전소득에 대한 제2기의 소득효과를 나타낸 것으로서 그 크기는 수급자들이 제공받는 복지프로그램의 종류와 규모에 따라 달라진다. 첨자 1과 2는 각각 제1기와 제2기를 나타낸다. 만약 제1기의 복지프로그램이 수급자들의 노동공급을 증가시키는 방향으로 작용한다면, 이러한 복지지출은 장기적으로 복지의존을 감소시켜 복지재정의 절감에 기여할 수 있다. 따라서 이 모형이 의미하는 바는 정부의 복지지출이 고용 친화적으로 설계되어야 재정의 지속가능성이 담보될 수 있다는 것이다.

또한 일을 통한 빈곤탈출 지원정책은 근로빈곤층의 고용안정성을 강화하여 사회보험료 및 소득세 과세기반을 확충하는 계기를 제공할 수 있다. 1994년 미국의 미네소타주에서 시행된 MFIP와 1992년 캐나다에서 시행된 SSP 프로그램에 참가한 수급자들은 1달러의 이전소득지출을 통해 각각 2.48달러와 1.95달러의 소득을 획득한 것으로 평가되고 있으며, GAO(1992)의 연구결과에 의하면 WIC프로그램을 통한 1달러의 투자는 3.5달러의 수익을 발생시킨 것으로 추정되었다. 또한 Garces, et. al.(2000)의 연구에 따르면 Head Start프로그램을 통한 교육투자는 3~5세의 저소득가구 아동의 고등학교 졸업률과 대학진학률을 증가시키는 것으로 평가되었다. 이와 같이 근로빈곤층의 고용안정을 지원하는 복지지출은 사회투자의 성격을 갖고, 장기적으로 빈곤층의 소득창출 능력을 높이게 된다.

우리나라는 개발연대 시대 이래로 다양한 소득공제 및 세액공제 제도를 이용하여 근로자의 저임금을 지원하였고, 이로 인해 근로소득세 면세자 비율이 높은 수준에 있다. 이와 같이 낮은 과세자 비율은 복지제도를 확충함에 있어서도 걸림돌로 작용하기 때문에 저임금 근로자의 시장소득을 지원하면서 점차 면세점을 낮추는 조치가 필요하다. 더욱이 근로빈곤층에 대한 사회보험료 감면정책과 근로장려세제의 확대 적용은 공식 부문으로의 취업을 유도하여 과세기반의 확충에 기여한다. 탈세 및 사회보험료 기피로 인한 기대소득이 공식부문에서의 소득보다 클 경우 경제주체들은 지하경제에서의 활동을 선호하게 되고, 그 결과 비공식취업은 증가하게 된다. 나아가 비공식취업의 증가는 사회보험의 사각지대를 확대시킬 뿐만 아니라 납세순응성의 악화, 공식통계의 신뢰성 저하, 근로빈곤의 문제 등을 심화시켜 사회통합과 경제성장에 부정적으로 작용한다.⁵⁸⁾

제3절 급여체계의 공평성 제고

공평성은 크게 수직적 공평성과 수평적 공평성으로 구분된다. 조세부담의 배분에 있어서 수평적 공평성(horizontal equity)은 동일한 경제적 능력의 소유자는 동일한 조세부담을 져야 한다는 것이며, 수직적 공평성(vertical equity)은 보다 큰 경제적 능력을 보유하고 있는 사람일수록 더 많은 세금을 내야 한다는 것이다. 동일한 논리로 복지혜택에 있어서도 동일한 경제적 능력의 소유자에게는 동일한 급여를 지급하며, 경제적 능력의 크기에 반비례하여 급여가 지급될 때 복지제도에 있어서 수평적 공평성과 수직적 공평성이 보장된다.

어떤 사회의 배분체계가 공평성을 상실할 경우 사회적 응집력을 저해하여 경제성장에 부정적인 요인으로 작용할 수 있다. 전통적인 경제성장이론에서는 물적 자본(physical capital)과 인적자본(human capital)의 역할이 강조되었지만, 1990년대 이후에는 사회자본(social capital)의 중요성이 강조되고 있다. 사회자본은 사회구성원의 조정(coordination)과 협력(cooperation)을 유도하는 신뢰, 규범, 네트워크와 같은 사회조직의 특성으로서 물적 자본과 인적자본의 투자효율을 제고시킨다. World Bank(2000) 또한 사회자본을 통해 형성되는 사회적 응집력(social cohesion)이 지속가능한 경제성장을 위해 대단히 중요한 요소임을 강조하고 있다.

복지제도의 운용에 있어서 근로능력, 소득, 재산 등 모든 측면에서 동일한 능력을 보유한 수급자가 근로시간의 선택 여부에 따라 수급권을 유지하거나 상실하게 될 경우에는 근로를 통한 소득 증대가 일종의 징벌로 작용하게 된다. 이 경우에는 동일한 능력의 소지자를 차별적으로 대우함으로써 수평적 공평성을 훼손하게 되고, 사회적 통합을 저해하여 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 따라서 일을 통한 빈곤탈출 지원제도는 근로활동에 인센티브를 제공함으로써 동일한 근로능력을 가진 빈곤계층을 동일하게 대우하는 수평적 공평성을 제고시키고, 나아가 사회통합이라는 사회자본(social capital)의 형성을 통해 경제성장을 촉진시킬 수 있다.

58) 비공식취업의 현황과 문제점에 대해서는 이병희·황덕순·강병구 외(2012) 참조.

제4절 경제의 안정화기능 강화

거시경제의 자동안정화장치(Automatic stabilizer)란 경기변동에 대응하여 정부가 별도의 조치를 취하지 않더라도 총수요가 자동적으로 조정되도록 하는 장치로서 누진적인 조세체계, 촘촘한 사회안전망과 고용안전망의 구축을 특징으로 하고 있다. 누진적인 조세체계의 경우 경기침체시에는 동일한 세율구조 하에서 과세대상 소득수준이 감소함으로써 조세수입이 감소하고, 호황국면에서는 소득수준이 증가함으로써 조세수입이 증가하는 방식으로 경기조절기능을 수행한다. 사회안전망의 경우 경기침체시에는 복지급여가 증가하고, 경기가 회복되면서 복지급여가 감소하는 방식으로 경기조절기능을 수행한다.

Hall and Pappell(2005)에 따르면 실업급여 이외에 다양한 사회지출도 자동안정화장치로서 기능한다. 특히 1982년부터 2003년의 기간에 OECD 21개 회원국을 대상으로 한 Darby and Meltiz(2008)의 연구는 실업급여를 비롯하여 의료급여, 퇴직급여, 장애급여, 상병급여 등에 대한 사회지출이 거시경제의 자동안정화기능에 미치는 효과를 실증적으로 분석하였다. 이들의 분석결과에 따르면 대부분의 사회지출 항목들은 경기변동에 명시적인 반응을 보일뿐만 아니라 거시경제의 자동안정화기능을 수행하는 것으로 나타났다. 강병구(2011)는 OECD 회원국을 대상으로 한 실증연구에서 우리나라 사회지출의 자동안정화기능이 매우 미약한 것으로 보고하고 있다. 이는 무엇보다도 낮은 수준의 사회지출 규모에서 비롯되지만, 사회보장제도의 급여체계에 내재한 미약한 근로유인과 낮은 비중의 고용친화적 사회지출도 요인으로 제시되었다.

공적부조 제도로서의 국민기초생활보장제도가 빈곤층에 대한 효과적인 복지제도로 작동하기 위해서는 경기순환에 따라 수급자로의 진입과 탈출이 활발해야 하며, 이는 근로빈곤층에 대한 지원의 강화를 필요로 한다. 금전적 인센티브(근로소득공제, 근로장려세제, 자산형성지원 제도), 직업훈련, 고용-복지의 연계를 강화하는 전달체계의 구축, 적정수준의 최저임금, 사회적경제의 활성화 등은 근로빈곤층에 대한 근로유인을 강화함으로써 거시경제의 안정화에 기여할 수 있다.



제13장 결론

제1절 연구결과의 주요 내용

제2절 정책제안

제1절 연구결과의 주요 내용

이 연구보고서는 우리사회의 근로빈곤층 문제와 관련해서 고용과 복지서비스를 유기적으로 연계함으로써 이들의 빈곤탈출을 돕는 〈고용·복지 연계제도〉를 제안하는데 그 목적이 있다. 이를 위해 기초생활보장제도, 근로장려세제, 취업지원제도, 사회적경제, 전달체계, 지역자활센터사업 등 다양한 사항을 다루고 있다. 물론 이 연구는 현 정부가 국정과제로 제시한 〈일을 통한 빈곤탈출 지원정책〉과 관련이 있다는 점에서 일부 사항은 이미 제안되어 있었다. 하지만 연구진은 이미 제시된 사항에 대해서도 그 타당성을 검토하고 의견을 개진하였다. 이 연구결과가 담고 있는 핵심적인 정책적 함의는 다음 몇 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 기초생활보장제도 개편이 필요하다는 점에 대한 공감대가 있었다. 기초생활보장제도가 빈곤층을 보호하는 최후의 사회안전망으로서 상징적 역할을 수행해 왔다는 점에는 큰 이견이 없다. 하지만 현재의 기초생활보장제도 그리고 자활사업은 근로빈곤층 지원제도로 적절하지 않다는 것이다. 이는 기초생활보장제도 자체가 수급자의 취업과 탈빈곤 그리고 탈수급을 촉진하는데 적절하지 않다는 것을 의미한다. 이 점에서 기초생활보장제도를 맞춤형 급여체계, 또는 욕구별 급여체계로 개편해야 한다는 공감대가 있었다. 그러나 기초생활보장제도 중 생계급여제도를 노인·장애인 등 근로능력이 취약한 집단과 일반 근로능력자를 대상으로 한 제도로 분리하는 문제에 대해서는 이견이 있었다. 더 엄밀하게 표현하면, 기초생활보장제도 개편을 담당했던 연구진 또한 이러한 개편방안을 수용하기 어려웠다. 이 점에서 근로빈곤층을 대상으로 하는 독립적인 소득보장제도와 취업지원제도의 연계라는 기본형식은 갖추어지지 못했다. 이는 본 연구가 각종 제도개편 방안을 제안함에 있어 직면하게 된 가장 본질적인 제약이었다.

둘째, 근로빈곤층 지원정책에서 복지수급자에게 근로의무를 강제하는 기존의 징벌적 방식에서 벗어나 〈고용과 복지의 연계〉를 강화해야 한다는 공감대가 있었다는 점이다. 이 연구결과를 보면, 일할수록 유리하도록 각종 고용·복지제도를 설계해야 한다는

표현이 마치 일을 강제해야 한다는 것으로 해석될 소지가 있다. 하지만 이 연구에 참여했던 연구자들은 지금 근로빈곤층에 대한 실질적인 지원정책은 고용서비스와 복지서비스의 효과적 연계가 관건이라는 점에 깊이 공감하였다. 이 점은 외국 근로빈곤층 지원정책의 최근 개편동향을 보거나, 국내 고용복지 전달체계의 현장을 돌아보면 쉽게 확인할 수 있다. 실제로 현장 실무자들의 의견을 수렴하는 과정에서 이 점은 분명하게 확인되었다. 근로빈곤층의 취업과 자립을 위해서는 고용서비스와 복지서비스의 유기적 연계가 필수적이라는 것이다. 근로빈곤층이 취업하려면 소득보장과 각종 복지서비스가 제공되어 취업여건이 갖추어져야 한다. 그리고 일한다고 해서 당장 모든 문제가 해결되는 것도 아니다. 근로빈곤층 대부분은 저임금에 노출되어 있다는 점에서 취업하더라도 다양한 복지서비스를 통해 지속적인 경제활동이 가능하도록 지원이 필요한 것이다. 이 점에서 향후 근로빈곤층 지원정책의 개편과 재구성 과정에서 간과해서는 안 되는 중요한 정책적 함의를 안고 있다.

셋째, 근로빈곤층이 일할수록 경제적으로 유리하도록 각종 지원제도를 개편해야 한다는 공감대이다. 물론 앞서 언급한 바와 같이 고용서비스와 복지서비스의 연계가 중요하다라는 점을 전제해야 할 것이다. 그럼에도 취업지원제도는 근로빈곤층에게 일할 수 있는 기회를 제공하는 방향으로, 복지제도는 수급자가 일할수록 더 많은 가처분소득을 가질 수 있게 하는 방향으로 개편되어야 한다는 점은 이견의 여지가 없었다. 외국의 고용-복지 연계정책 또한 각종 고용-복지제도가 이러한 방향으로 작동하도록 개편하는 경향을 보이고 있다. 이러한 맥락에서 우리나라의 근로빈곤층 지원제도 또한 근로빈곤층이 일할수록 더 많은 혜택을 누릴 수 있다는 인식을 갖도록 분명하고 일관된 시그널을 보내야 한다는 점을 강조하였다. 그것은 현재 정부가 제안하고 있는 근로장려세제 적용범위 확대, 사회보험료 지원 확대, 자산형성지원 확대도 중요하지만, 각각의 정책이 일관성을 갖고 추진되어야 분명한 시그널을 줄 수 있고, 그것이 근로빈곤층의 행위에 반영될 수 있음을 시사한다.

넷째, 취업지원 프로그램과 관련해서는 보다 근본적인 혁신이 필요하다는 공감대가 있었다. 그것은 다음과 같이 요약할 수 있을 것이다. 취업지원 프로그램에 참여하는 사람들을 대상으로 하는 초기상담과 취업능력 평가를 강화해야 한다는 점이었다. 하지만 그것이 상담만을 토대로 프로그램에 배치해야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 사실이 문제와 관련해서는 연구진 사이에서도 다소 이견이 있었다. 상담과 사례관리를 강

화해야 한다는 주장과 단기 취업알선 프로그램을 강화해야 한다는 주장이 공존하고 있었던 셈이다. 이 문제와 관련해서는 단기 프로그램을 통해 초기상담과 취업능력 평가를 강화하는 한편, 이 기간을 단기 취업연계 프로그램 적용기간으로 활용하는 절충안 또한 제안되었다. 물론 이 문제와 관련해서는 이러한 역할을 담당할 전달체계를 누구로 결정하는지가 쟁점이 된다. 연구진들은 고용센터에 이러한 역할을 부여해야 한다는 점에 공감하였다. 그리고 이러한 역할분담이 지자체의 자산조사 및 복지서비스 연계기능과 유기적으로 작동할 수 있는 체계가 전제되어야 한다는 점을 강조하고자 하였다.

다섯째, 기존 자활사업 중 지역자활센터의 프로그램에 대해서도 일정한 공감대가 있었다. 일차적으로는 취업지원 프로그램에서 재정일자리사업을 확대하기보다 취업연계사업과 직업능력 개발사업을 확대해야 한다는 의견이 강하게 제기되었다. 특히 자활근로사업을 확대 또는 유지해야 하는가에 대해서는 부정적인 의견이 강했다는 점을 언급해야 할 것이다. 그리고 이 문제에 대한 대안으로 현재의 지역자활센터 주력사업을 사회적경제 기업을 지원하고 육성하는 방향으로 전환해야 한다는 제안이 있었다. 이는 지금까지 지역자활센터가 수행해 왔던 각종 사업경험을 감안하면, 비교우위를 갖는 사업이라는 판단에 따른 것이었다. 물론 이러한 개편방안을 제안하게 된 이유는 기초생활보장제도 개편과 자활사업 개편으로 인해 지역자활센터의 사업참여자가 감소할 개연성이 높고, 이것이 기존 사업체계 전반에 큰 변화를 가져올 것이기 때문이었다. 따라서 지역자활센터 개편 문제는 단기적으로 이해당사자들에게 큰 부담이 되고 적지 않은 충격이 따르겠지만, 반드시 해결하고 넘어가야 할 문제라는 점을 강조하고자 하였다. 문제해결을 미루어 상황을 악화시키기보다 적극적으로 대안을 제시하고 해결하려는 태도가 필요한 시점이다.

제2절 정책제안

이 연구보고서를 통해 연구진은 한국의 근로빈곤층 지원정책이 어떠한 방향으로 개편을 도모해야 하는지 정책제안을 하였다. 주요 내용을 간략하게 정리하면 다음과 같다.

첫째, 근로빈곤층을 대상으로 하는 <고용-복지 연계제도>를 마련해야 한다는 점이다. 소득보장제도와 취업지원제도에 대한 소관부처가 분리되어 작동하는 과정에서 다

양한 문제가 발생해 왔다는 서구 복지국가의 경험을 반면교사로 삼아야 할 것이다. 하지만 단기적으로 기초생활보장제도 개편이 이러한 방향으로 이루어지지 않았으며, 이와 연계할 취업지원제도 또한 제도화의 근거를 마련하기 힘든 상황이 발생하였다. 따라서 근로빈곤층을 위한 <고용·복지 연계제도>는 향후 지속적으로 추진해야 할 정책과제로 남게 된 것이다. 공공부조제도를 이원화하는 방안이나 한국형 실업부조제도를 도입하는 방안 등 다양한 대안의 타당성을 검토하고, 정책방향을 명확히 설정하는 일이 시급하다.

둘째, 복지제도를 근로유인형 지원제도로 개편하기 위한 보다 종합적인 평가가 필요하다. 21세기 근로빈곤층 지원정책의 가장 큰 해결과제는 고용·복지제도를 개편하여, 그것으로 하여금 근로빈곤층에게 일할수록 유리하다고 느끼게 만드는 분명한 시그널을 주는 일이다. 따라서 현재 우리나라는 기초생활보장제도의 급여체계가 취업과 탈수급을 기피하게 만드는 문제를 해결하고, 근로장려세제나 사회보험료 지원제도, 자산형성 지원제도 등을 일할수록 유리하도록 재구성할 필요가 있다. 단기적으로는 기초생활보장제도 수급자에게 근로장려세제를 적용하여, 근로인센티브 체계가 작동하게 하는 일이 시급하다. 중장기적으로는 각종 지원제도가 저임금 또는 저소득근로자와 근로빈곤층에 대한 실질적인 소득보전·근로유인 프로그램으로 작동하도록 개편하는 일이다. 이미 근로장려세제 개편 등이 예고되고 있다는 점에서 향후 정책과제는 다양한 고용·복지 프로그램의 근로유인효과를 점검하고 제도 간 정합성을 높이는 방안을 검토하는 일이다.

셋째, 취업지원서비스는 고용센터와 지자체 간의 안정적인 협력체계 구축이 필요하다. 근로빈곤층이 일을 통해 빈곤에서 탈출하도록 지원하려면 적절한 취업지원서비스 제공이 중요하다. 물론 점차 취업지원서비스 제공방식이 조건부과 중심에서 자발적 신청 중심으로 변화하게 된다는 점에서 이러한 상황에 걸 맞는 대처가 필요하다. 여기서는 취업지원서비스의 활성화를 위해 취업능력 평가에 따른 프로그램 배치, 단계적 취업지원 경로에 따른 취업지원서비스의 연계와 조정, 취업지원 프로그램의 다양화와 내실화, 참여수당과 취업인센티브의 제공 등을 제안하였다. 하지만 취업지원 인프라와 서비스 공급역량이 부족한 상황에서 프로그램 단위로 전문화된 서비스를 분담하여 제공하기 위해서는 고용센터와 지방자치단체 간 협력체계의 구축이 필요하다. 이를 위해 지역별로 다양한 시범사업을 추진하고 사례조정회의를 활성화할 필요가 있

다. 통합형 취업지원서비스가 가능하기 위해서는 심층상담을 통해 취업지원계획을 수립하고 참여기간 동안 사례관리를 해야 한다. 그러나 공공서비스 인프라가 취약한 상태에서는 서비스의 질을 담보하기 어렵다. 민간 위탁기관에 대한 의존도 한계가 있다. 공공 취업지원서비스의 확충이 선결되어야 할 것이다.

넷째, 취업연계 프로그램의 개편과 통합을 위해서는 객관적 평가가 필요하다는 점이다. 취업연계 프로그램의 개편과 관련해서는 다음과 같이 제안할 수 있다. 과거의 정책 경험에서 교훈을 얻어야 한다는 점이다. 취업지원 프로그램 참여자를 취업 가능성 등의 기준에 따라 인위적으로 두 부처에 배분하는 것은 과거 경험에서 볼 때 바람직하지 않다. 기본적으로 근로빈곤층에게 복지적 사례관리와 취업지원 서비스는 통합적으로 이루어져야 한다. 마찬가지로 맥락에서 희망리본사업과 취업성공패키지를 통합하는 문제가 쟁점이 된 것도 그리 바람직한 일이 아니다. 희망리본사업과 취업성공패키지를 단기적으로는 병렬적으로 유지하고, 중장기적으로 통합하는 방안이 검토되고 있다. 두 사업이 참여자와 사업내용 측면에서 변별력이 없다면, 통합하는 방안을 강구할 수 있다. 하지만 이 점과 관련해서는 보다 객관적인 평가가 선행되어야 할 것이다. 취업연계 프로그램은 성과계약 방식을 통해 사업성과를 제고할 수 있었다는 점에서 성과계약의 지속가능성을 담보할 수 있는 방안에 대한 후속작업이 필요하다.

다섯째, 지금까지 취약했던 근로빈곤층 대상 직업훈련 프로그램을 대폭 개편해야 한다는 점이다. 근로빈곤층 직업훈련 정책의 개편방향은 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫째, 근로빈곤층의 욕구와 능력에 맞는 직업훈련 프로그램을 개발·제공하는 것이다. 우선 훈련 프로그램과 상담과 알선을 긴밀하게 연계시키는 것이다. 그리고 근로빈곤층의 경우 욕구와 능력에서 다양한 편차를 보이기 때문에 맞춤형서비스를 하기 위해서는 훈련프로그램을 다양화할 필요가 있다. 둘째, 직업훈련과 취업의 연계성을 높이는 것이다. 이를 위해서는 훈련 참여자들이 지역의 취업 여건을 고려하여 훈련프로그램을 선택하도록 상담과 지원을 강화하는 것이 요구되고 이를 위해서는 현행 계좌제 훈련방식의 전면적인 개선이 필요하다. 셋째, 근로빈곤층에 대한 직업훈련은 일반인보다도 더 장기적인 접근이 필요하다. 근로빈곤층의 생활 및 근로 환경에 부합하고, 쉽게 직업훈련에 참여할 수 있도록 중장기 프로그램을 개발하고, 기초수준에서 전문성 확보 단계까지 수준을 고려한 패키지형 프로그램 등을 확대·지원할 필요가 있다. 넷째, 훈련 시 생활의 문제를 해결하고 직업훈련 참여 유인을 높이기 위한 수당을 강화하면서도 동시

에 훈련 수당만을 위해 프로그램에 참여하는 유인도 낮출 필요가 있다. 다섯째, 근로빈곤층에 적합한 훈련 정보 생산과 접근성 제고가 요구된다. 근로빈곤층의 경우 훈련에 대한 정보와 장소 접근성이 많이 떨어진다는 것은 충분히 확인되고 있다. 그 밖에도 근로빈곤층의 전문화된 훈련에 특화된 노동통합형 사회적기업에 대해 우선 지원하는 방안을 생각해볼 수 있다.

여섯째, 기존 지역자활센터 사업을 사회적경제 활성화 사업과 적극적으로 연계할 필요가 있다는 점이다. 사회적경제는 우리사회가 안고 있는 다양한 문제를 해결하기 위한 새로운 공공영역(public space)의 설정을 전제로 한다. 이를 활성화하기 위한 정책과제는 다음과 같이 고려될 필요가 있다. 첫째, 사회적경제법(Social Economy Act)의 제정을 통해서 사회적경제의 활성화를 위한 통합적인 정책집행이 이루어지도록 할 필요가 있다. 이미 유럽의 스페인과 그리스는 사회적경제법을 제정하여 시행하고 있다. 둘째, 중앙부처별로 '사회적경제일자리' 전략분야 설정을 통한 부처형 사회적기업 활용방안을 수립할 필요가 있다. '사회적경제일자리'는 기존의 사회적기업의 설립 중심의 공급주도의 지원정책에서 벗어나 그것의 실질적인 역할이 가능하도록 하는 수요 중심의 제도적 환경을 제공하는 것이 필요하다. 셋째, 「사회적기업육성법」의 사회적기업 유형을 좀 더 명확하게 규정할 필요가 있다. 넷째, 사회적가치가 입찰과정에서 실질적으로 고려될 수 있는 공공조달방식이 개편되어야 한다. 다섯째, 사회적경제의 활성화를 위한 다양한 성격의 기금설치가 필요하다. 특히 사회적경제 주체들이 자율적으로 통제하고 활용할 수 있는 기금의 설치에 무엇보다 시급하다. 이에 대한 정부의 인내자본(patient capital) 성격의 지원이 요구된다. 여섯째, 사회적경제의 가치평가와 관련한 개방적인 접근이 필요하다. 사회적경제 조직들의 활동에 근거가 되고 있는 관련 공공정책의 관점과 사회적경제의 규범적 가치를 균형 있게 고려한 자율적인 평가지표의 설정과 목표지향적인 성과평가 방식을 고려할 필요가 있다.

일곱째, 근로빈곤층 지원정책을 위한 전달체계 개편방안은 시범사업 실시를 통해 구체화해야 한다는 점이다. 현재 정부는 고용센터 중심의 취업지원과 내일행복지원단 중심의 복지서비스 제공이라는 개편방안을 추진하고 있다. 그리고 남양주의 고용복지센터 등 다양한 대안적 모델 또한 검토되고 있다. 하지만 현재 상황에서는 어떠한 개편방안도 분명한 비교우위를 입증하지 못하고 있다. 더욱이 각각의 개편안을 추진하는 주체 사이에서도 합의가 도출되지 못한 상황이다. 이 점에서 공공전달체계 개편방안은

전체적으로 고용과 복지서비스의 연계를 효과적으로 수행할 수 있어야 한다는 원칙을 존중하되, 정교하게 설계된 시범사업을 통해 개편방안을 확정하는 것이 바람직하다는 점을 지적하고자 한다.

여덟째, 지역자활센터 또한 개편을 위한 이행기간을 설정하여 본격적으로 구조개편에 착수할 필요가 있다. 이미 수만 명의 근로빈곤층이 사업에 참여하고 있는 지역자활센터를 개편하기 위해서는, 그리고 벌써 10년이상 운영해 왔던 프로그램을 전환하기 위해서는 최소한 약3년간의 이행기가 필요하다. 여기서는 2014년 초에 시작하여 2016년말에 이행을 완결하는 방식을 제안하고자 한다. 이처럼 이행기들 뚝뚝으로써 개별 지역자활센터가 다양한 사업프로그램을 조정하고 개편할 수 있는 시간적 여유를 확보할 수 있을 것이다. 이 기간 중 시범사업 모형은 복지부, 지자체, 지역자활센터, 전문가 등의 협의를 거쳐 확정할 필요가 있다. 시범사업 참여기관은 공모방식을 통해 선정하고, 일부 사업모형은 외부 사회적경제 조직에게도 개방하여 비교모형을 구축해야 할 것이다. 그리고 시범사업의 추진과정을 모니터링하고 결과를 객관적으로 평가할 수 있도록 시범사업 기획 및 평가 프로젝트를 함께 추진해야 할 것이다.

참고문헌 <<

- 강금자·노성윤·류혜숙·이혜숙·최성숙(2008). 쉽게 배우는 영양판정. 수학사.
- 강병구(2011). 사회지출의 자동안정화기능에 대한 연구. 경제발전연구, 제17권 제1호. 한국경제발전학회.
- 강혜규 외(2012). 사회서비스 바우처사업의 정책효과 분석 연구. 한국보건사회연구원.
- 고용노동부(2012). 2013년도 재정지원 일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침.
- 고용노동부(2013a). 2013년 고용노동부 국정운영보고.
- 고용노동부(2013b). 2013년 취업성공패키지 업무매뉴얼.
- 고용노동부(2013c). 한권으로통하는고용노동정책. 2013 고용노동부 사업 및 제도.
- 고용노동부(2013d). 2013년 고용노동백서.
- 고용노동부(2013e). 2013년 (예비)사회적기업 재정지원사업 업무매뉴얼 안내.
- 고용노동부(2013f). 사회적기업 활성화 추진계획.
- 구인희·강병구·이현주 외(2008). 탈수급 및 수급예방을 위한 공공부조 개선방안 연구. 서울대학교 사회복지연구소.
- 국민생활체육회(2009). 2009 생활체육 노인건강증진 프로그램 매뉴얼.
- 권우현·강병구·강민정(2009). 장기실업자의 구직활동 및 재취업방안 연구. 한국고용정보원.
- 기획재정부(2013). 심층평가 운영성과 및 향후 운영방향.
- 길현종·류성민·임창규·배정희(2013). 2012 사회적기업 성과 분석. 한국사회적기업진흥원.
- 김소연·윤미은·승정자(2002). 케어복지사를 위한 노인영양, 교육과학사.
- 김신양(1999). 제3섹터와 실업대책. 도시와 빈곤. 통권39호.
- 김용성(2012). 재정지원 일자리사업의 현황과 개선방향. KDI 현안분석. 한국개발연구원.
- 김재진·이혜원(2012). 근로장려세제(EITC)와 두루누리 사회보험 지원사업 연계방안. 한국조세연구원.
- 김정호(2013). 우리나라의 근로장려세제(EITC) 현황과 개선방안에 관한 연구. 재무와회계정보저널. 제13권 제4호. 한국회계정보학회.
- 김주섭 외(2006). 탈빈곤을 위한 직업훈련 정책의 실태와 과제. 한국노동연구원.
- 김철희 외(2013). 근로빈곤층의 직업능력개발 활성화 방안 연구. 한국직업능력개발원.

- 김철희(2012). 실업자훈련의 체제개편과 과제. 직업능력개발의 정책 패러다임 전환 모색. 한국 직업능력개발원
- 김혜원 외(2009). 저소득층 취업패키지 지원사업 추진실태 및 효과분석을 통한 개선방안 모색. 한국노동연구원.
- 김혜원(2009). 사회서비스 일자리 사업평가. 월간노동리뷰, 2009년 10·11·12월호.
- 김혜원(2010). 저소득층을 위한 통합적 고용지원서비스의 성과와 정책과제. 노동리뷰(2010,3), pp.48-72.
- 김혜원(2012). 취약계층에 대한 통합적 고용서비스 전달체계 효율화 방안. 중기재정계획 토론회 발표문.
- 김혜원(2012a). 근로빈곤층 직업훈련의 취업성과 분석.
- 김혜원(2012b). 취업성공패키지 직업훈련의 실태와 취업 성과, 전병유 외. 취업성공패키지 성과 분석 및 개선방안. 고용노동부 연구보고서, pp.99-150.
- 김혜원(2013). 취약계층에 대한 고용서비스는 어떻게 제공해야 효과가 있는가?. 노동정책연구. 제 13권 제4호. 한국노동연구원.
- 나영선(2013). 내일배움카드제 훈련 현황과 고용서비스 개선 과제, 고용센터개편 로드맵 전문가 회의 발표자료.
- 나영선·오영훈·김혜원(2010). 취약계층 직업교육훈련 실효성 제고 방안. 한국직업능력개발원.
- 남재량(2004). 고용촉진훈련의 취업기여도 연구. 한국노동연구원.
- 노대명 외(1999). 도시영세민 자활지원방안. 노동부
- 노대명 외(2005). 사회적일자리 활성화 및 사회적 기업 발전 방안연구. 한국보건사회연구원 · 보건복지부
- 노대명 외(2011). 근로능력 및 자활역량 판정체계 개편방안, 한국보건사회연구원.
- 노대명(2000). 단계적 재원마련을 통한 사회적 일자리 창출방안. 빈곤과 실업극복을 위한 국제 포럼: 자활사업 활성화와 사회적 일자리창출. 성공회대학교 · 한국노동연구원 · 한국보건사회연구원.
- 노대명(2013). 기초생활보장제도 개편에 따른 근로빈곤층 지원제도 개편방안 검토. 보건복지포럼. 한국보건사회연구원.
- 노대명, 손병돈, 신영석, 이태진, 이현주, 최승아, 원일(2006). 국민기초생활보장제도 개별급여체계 도입방안. 한국보건사회연구원·보건복지부
- 노대명, 최승아(2004). 한국 근로빈곤층의 소득·고용실태 연구, 한국보건사회연구원.
- 노대명, 황덕순, 유진영, 이은혜, 원일(2007). 근로빈곤층에 대한 국제비교 연구: 실태와 정책을 중심으로. 한국보건사회연구원.

- 대통령자문 사람입국일자리위원회(2006), 사회서비스부문 일자리 사업현황.
- 대통령자문 사람입국일자리위원회(2006), 사회서비스부문 일자리 창출전략.
- 대한민국정부(2012). 제2차 저출산고령사회 기본계획.
- 류기락, 변숙영, 류장수, 류만희(2012). 취업성공패키지:희망리본프로젝트 통합·조정을 위한 운영 성과 평가 및 개선방안. 한국직업능력개발원·경제·인문사회연구회.
- 박노옥(2011), 2차년도 성과관리형 자활사업의 주요 쟁점과 발전방향. 한국조세연구원.
- 박노옥(2009). 저소득층 자활지원 사회서비스 성과관리 외국 사례 분석. 보건복지부·한국조세연구원.
- 박노옥(2013), 고용연계 복지사업의 현황과 주요 쟁점. 미발표논문.
- 박노옥·노대명·류만희·서광국·임소영·한경진(2012). 희망리본 시범사업 성과평가 및 본 사업 추진 방안. 한국조세연구원.
- 박노옥·류만희·노대명·서광국 외(2012). 희망리본 시범사업 성과평가 및 본 사업 추진 방안. 보건복지부·한국조세연구원.
- 박노옥·성명재·서광국(2011). 희망리본 프로젝트 3차년도 모니터링 및 중기 성과평가. 보건복지부·한국조세연구원.
- 박노옥·전병힐(2009). 성과관리형 자활시범사업 1차년도 성과평가. 보건복지부·한국조세연구원.
- 박노옥·전병힐·서광국 외(2010). 성과관리형 자활시범사업 모니터링 및 평가 연구. 보건복지부·한국조세연구원.
- 박성재·김화순(2008). 탈북이주민 직업훈련의 노동시장 성과에 관한 연구. 직업능력개발연구 11(2), 한국직업능력개발원.
- 박영란·홍백의(2011). 베이비부머 은퇴 후 생활지원을 위한 신복지모형 개발 연구, 보건복지부.
- 박천수(2013). 직업훈련체제 강화. THE HRD REVIEW . 한국직업능력개발원.
- 박천수·김선태·이지연·이동임·황규화·오계택(2012). 직업능력개발의 비전과 과제. 한국직업능력개발원.
- 박혜련(1996). 연령층별 영양상태, 지역사회영향학회지. 1(2), pp.301~332.
- 보건복지부(2010). 2009 국민건강통계.
- 보건복지부(2011). 2011년 노인복지시설 현황.
- 보건복지부(2012). 2012 노인보건복지사업안내.
- 보건복지부(2012). 2013년 희망리본 전국사업 추진계획(안).
- 보건복지부(2012). 방문건강관리사업·건강생활실천사업 연계 건강검진결과상담 매뉴얼, 한국건강증진재단.
- 보건복지부(2013). 2013년 국민기초생활보장사업 안내.

- 보건복지부·한국보건사회연구원(2011). 100세 시대 대비 저출산고령사회포럼인생 백세시대 대응 전략.
- 보건의료미래위원회·보건복지부·한국보건사회연구원(2011). 2020 한국 의료의 비전과 정책방향.
- 사회투자지원재단(2008). 영국사회적기업업종전략보고서: 보육분야.
- 송헌재·전영준(2011). 근로장려세제 도입이 저소득가구의 노동공급 및 후생에 미치는 영향 분석. 한국조세연구원.
- 송헌재·전병희(2011). 희망리본프로젝트의 성과분석. 한국조세연구원.
- 송헌재(2012). 근로장려세제 도입이 가구 노동공급에 미친 영향. 재정학연구. 제5권 제4호.
- 신명호·황덕순(2012). 질적 연구방법을 이용한 취업성공패키지 지원사업의 성과 평가와 개선방안. 산업노동연구. 제18권 제1호. 한국산업노동학회.
- 오영훈 외(2011b). 취약계층 평생직업교육훈련의 사회통합효과 분석(Ⅱ편). 한국직업능력개발원.
- 오영훈(2005). 자활직업훈련 효과에 관한 연구, 직업교육연구 24(3).
- 오영훈(2006). 저소득층의 직업훈련효과에 관한 연구. 직업능력개발연구 9(2).
- 오영훈(2011a). 취약계층훈련 직업훈련 제도의 변천과 과제. 한국직업능력개발원.
- 오영훈(2012). 취약계층 직업훈련의 성과와 과제.
- 유경준 외(2007). 2007년 재정지원사업 심층평가 보고서: 실업자직업훈련사업. KDI 공공투자관리센터
- 유경준·강창희(2010). 직업훈련의 임금 효과 분석. 한국개발연구 32(2). 한국개발연구원.
- 유경준(2013). 고용안전망 사각지대 현황과 정책방향-제도적 사각지대를 중심으로. KDI FOCUS. 통권 제28호. 한국개발연구원.
- 유길상 외(2012). 외국의 근로빈곤정책연구. 고용노동부.
- 유길상(2010). 공공고용서비스 민간위탁사업의 성공조건. 노동정책연구. 한국노동연구원.
- 유길상(2012). 고용·복지 연계를 위한 고용보험체계: 실업급여 운용을 중심으로. 고용과 복지체제의 연계강화 방안연구 1. 한국고용정보원.
- 이규용(2012). 재정을 통한 일자리 지원사업의 성과. 이슈분석. 한국노동연구원.
- 이병희 외(2010). 취업성공패키지 지원 사업 추진성과 분석. 한국노동연구원.
- 이병희(2012). 참여자 유형별 취업지원프로그램의 적정성과 효과성 평가. 전병유 외, 취업성공패키지 성공분석 및 개선방안. 고용노동부.
- 이병희(2012). 근로빈곤 정의를 둘러싼 쟁점과 추정. 보건복지포럼(2012.2), pp.18-26.
- 이병희·장지연·황덕순·김혜원·반정호(2013). 한국형 실업부조 도입 방안. 고용노동부.
- 이병희·황덕순·김주영·윤자영(2010). 취업성공패키지 지원사업 추진성과 분석. 고용노동부.
- 이병희·홍경준·이상은·강병구·윤자영(2010). 근로빈곤의 실태와 지원정책. 한국노동연구원.

- 이병희·황덕순·강병구 외(2012). 비공식 취업 연구. 한국노동연구원.
- 이소정(2000). 제3섹터형 고용창출 방식의 특성 분석에 관한 연구: 우리나라와 유럽사례를 중심으로. 서울대학교 사회복지학과 석사학위논문
- 이재운(2012). 저임금노동자 사회보험료 지원 사업의 평가와 개선과제, 전국민주노동조합총연맹
- 이태정(2013). 근로장려세제의 운영평가와 개선방안. 세무회계연구. Vol.37.
- 장원봉(2000). 실업대책에서의 NGO의 활동에 관한 연구: 성남지역을 중심으로. 한국정신문화연구원 사회학과 석사학위논문
- 장원봉(2006). 참여정부 '사회적일자리창출사업'의 성격과 시민사회의 대응전략: 사회적경제 운동의 전략을 중심으로. 2006년 한국사회포럼 자료집.
- 장원봉(2006). 사회적경제의 이론과 실제. 나눔의집출판사
- 장원봉(2007). 사회적경제의 대안적 개념화: 쟁점과 과제. 시민사회와NGO, 가을/겨울 제5권 제2호.
- 장원봉(2009). 한국 사회적기업의 실태와 전망. 동향과전망. 75권 봄호
- 장원봉(2009). 한국의 노동통합사회적기업에 관한 연구. 사회투자지원재단
- 장원봉(2010). 사회서비스 영역에서 사회적 기업의 역할과 과제. 보건복지포럼. 4월
- 장원봉(2012). 근린재생형 도시재생 사업의 정의와 사업방식. 한국형 도시재생을 위한 법제연구: 새로운 도시재생의 구상. 한울출판사
- 장원봉(2013). 사회적경제 관점에서 사회서비스 활성화 방안. 2차 사회서비스발전포럼 자료집.
- 장지연(2013). 한국형 실업부조 도입 배경과 필요성. 한국형 실업부조 도입을 위한 전문가 간담회 발표문. 은수미 의원실.
- 장홍근(2011). 직업훈련사업 평가: 실업자 훈련 부문. 월간 노동리뷰. 한국노동연구원.
- 전국실업극복단체연대 외 18(2005). 사회양극화 해소를 위한 사회적 일자리 창출 촉구 공공기자회견문.
- 전병유 외(2003). 사회적일자리창출 방안연구. 노동부
- 전영준(2009). 근로장려세제의 근로의욕 증진효과. 월간 노동리뷰. 한국노동연구원.
- 전찬환(2010). 실업자 직업훈련의 효율성 제고 방안: 직업능력개발계좌제를 중심으로. 미발표 자료.
- 제레미 리프킨, 이용호 옮김(1996). 노동의 종말. 민음사.
- 채창균 외(2010a). 평생직업능력개발체제의 혁신(Ⅲ). 한국직업능력개발원
- 채창균 외(2010b). 인적자원개발분야 국가고용전략 수립 지원 연구. 한국직업능력개발원
- 최옥금(2008). 근로빈곤층의 직업 경력에 관한 연구. 성균관대학교 사회복지학 박사학위 논문.
- 최옥금(2013). 사회보험료 지원제도와 근로장려세제의 관계 설정에 대한 소고. 대한경영학회지.

제26권 제6호.

최현수(2013). 근로장려세제(EITC) 개편 및 자녀장려세제(CTC) 도입방안과 정책과제. 보건복지 ISSUE & FOCUS. 제221호. 한국보건사회연구원

최혜진·최영준(2012). 효과적 직접일자리창출사업을 위한 시론적 고찰. 비판사회정책. 제35호.

피터 드러커, 이재규 옮김(1995). 자본주의 이후의 사회. 한국경제신문사

한국보건사회연구원(2011), 2011년 복지욕구실태조사 원자료

한상운·성주호(2013). 두루누리사회보험이 소규모사업장의 저임금근로자에게 미치는 영향. 연금연구. 제3권 제1호. 한국연금학회

홍경준(2005). 근로빈곤층에 대한 탐색적 연구: 개념정의와 실태파악. 한국사회복지학. 57(2), pp.119~142.

황덕순 외(2004). 사회적일자리창출사업 중장기발전방안. 노동부

황덕순(2013). 개별급여체제로의 개편에 따른 자활지원사업의 변화가 갖는 함의, 이병희 외. 한국형 실업부조 도입방안. 한국노동연구원.

Blank, Rebecca M., "Can Equity and Efficiency Complement Each Other?" NBER Working Paper 8820, 2002.

Dahlgren, G. and Whitehead, M. (1991) *Policies and Strategies to Promote Social Equity in Health*. Stockholm: Institute for Futures Studies.

Darby, J. and Jacques Meltiz, "Social Spending and Automatic Stabilizers in the OECD," *Economic Policy* 23(56), 2008.

DiMaggio, Paul & Walter W. Powell(1983), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Field", *American Sociological Review*, Vol.48, Issue2

Evers, Adalbert (1995). Part of the Welfare Mix: the Third Sector as an Intermediate Area. *Voluntas*. 6(2).

Evers, Adalbert · Jean-Louis Laville (2004). edited by. *The Third Sector in Europe*, Edward Elgar.

Fried. P. F., Tangen, C. M., Walston, J., Newman, A. B., Hirsch, C., Gottdiener, J., Seeman, T., Tracy, R., Kop, W. J., Burke, G., and Mcburnie. (2001). Frailty in older adults: evidence for a phenotype, *Journal of Gerontology: Medical Sciences*, 56A(3).

Garces, Eliana, Duncan Thomas, and Janet Currie, Long Term Effects of Head Start,

- NBER Working Paper 8054, 2000.
- General Accounting Office, Early Intervention: Federal Investment Like WIC Can Produce Savings, Washington. D.C.: U.S. G.A.O., 1992.
- Grefe, Xavier(2007), "Chapter 3. the Role of the Social Economy in Local Development", Antonella Noya and Emma Clarence(ed.), The Social Economy: Building Inclusive Economies, OECD
- Hall, P. and D. Pappell, Macroeconomics: Economic Growth, Fluctuations and Policy, 6Th ed. New York: W.W. Norton & Company, 2005.
- Jun BH·Lee HG(2000). An investigation of the intake of the health food among the salarymen in Seoul. *Kor J Soc Food Sci* 16(1), pp.9~16.
- Kang MH(1994). Nutritional status of Korean elderly people. *Korean J of Nutr*, 24(6), pp.616~636.
- Marthe Nyssens(ed.)(2006), Social Enterprise, Routledge
- Meyer, John W. · Brian Rowan (1977). Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American Journal of Sociology*, Volume 83, No. 2.
- OECD(2004). Informal Employment and Promoting the Transition to a Salaried Economy. *OECD Employment Outlook 2004*, pp.225-289.
- OECD(2012). *OECD Employment Outlook 2011*.
- Stiglitz, Joseph E., The Price of Inequality, New York: W.W. Norton & Company, 2012.
- World Bank, Social Capital for Development, 2000.

부록 <<

1. 부처형사회적기업 명단

연번	부처명	기관명	사업내용
1	문화재청	경북과학대학교 겨레문화사업단	문화재 경서관리 및 전통문화예술교육
2	문화재청	(사)답실문화유적보존회	전통문화체험, 문화상품 개발
3	문화재청	문화유산국민신탁보성여관사업단	문화재 위탁관리, 교육체험 프로그램
4	문화재청	(주)문화희망 우인	문화유산 관광상품, 문화체험
5	문화재청	(재)백제문화재연구원 교육문화센터 사업단	문화유산 체험교육 및 인력양성
6	문화재청	(사)신라문화원경주문화보존활용센터 사업단	문화유산 체험교육, 관광상품 개발
7	문화재청	위례역사문화연구회	문화유산 교육체험
8	문화재청	(사)제주전통옹기보존회옹기박물관	옹기 제조 및 문화유산 전통문화체험
9	문화재청	충북문화유산지킴이	문화재 경서관리, 교육, 홍보
10	문화재청	(주)칠석고씨옴놀이 청년문화사업단	고씨옴놀이 전통문화교실운영
11	문화재청	(주)컬처앤로드 문화유산활용연구소	문화유산 컨설팅
12	문화재청	(주)코리아헤리티지센터	문화유산교육체험, 지역커뮤니티
13	문화재청	(사)한국문화재보존연구원 사업단	문화재 경서관리
14	문화재청	(사)화성연구회	문화재경서관리, 교육
15	교육과학기술부	(주)경남대학교조이스쿨	교육(방과후 학교)
16	교육과학기술부	(사)경성청소년교육진흥원	교육(방과후 학교)
17	교육과학기술부	(사)공주대 교육나눔	교육(방과후 학교)
18	교육과학기술부	(재)나우누리	교육(방과후 학교)
19	교육과학기술부	(사)동의애프터스쿨	교육(방과후 학교)
20	교육과학기술부	(주)두드림	교육(방과후 학교)
21	교육과학기술부	(주)라온교육	교육(방과후 학교)
22	교육과학기술부	(사)상명나눔교육	교육(방과후 학교)
23	교육과학기술부	(사)서경뮤직스쿨	교육(방과후 학교)
24	교육과학기술부	(주)성균희망교실	교육(방과후 학교)
25	교육과학기술부	(주)수원여대 에듀케어	교육(방과후 학교)
26	교육과학기술부	(주)스마트스쿨	교육(방과후 학교)
27	교육과학기술부	(사)신라배움나눔공동체	교육(방과후 학교)
28	교육과학기술부	(주)아리올에듀	교육(방과후 학교)
29	교육과학기술부	(주)아름교육	교육(방과후 학교)
30	교육과학기술부	(사)에듀편플러스	교육(방과후 학교)
31	교육과학기술부	(주)인천대학교 참좋은방과후학교	교육(방과후 학교)

342 일을 통한 빈곤탈출지원 추진방안 연구

연번	부처명	기관명	사업내용
32	교육과학기술부	전주기전대학 학교기업 KBIOTEC	교육(언어치료)
33	교육과학기술부	제주대학교오렌지스쿨	교육(방과후 학교)
34	교육과학기술부	(주)큰사람아카데미	교육(방과후 학교)
35	교육과학기술부	(주)올림교육연구소	교육(방과후 학교)
36	교육과학기술부	(사)한신 글로컬 문화교육센터	교육(방과후 학교)
37	환경부	자연보호사상구협의회	수질개선
38	환경부	(주)에코맘	환경교육
39	환경부	우리환경개발	청소
40	환경부	(사)환경사랑나눔회	재활용
41	환경부	(유)함께하는사람들	재활용
42	환경부	더부러주식회사	재활용
43	환경부	(사)두꺼비친구들사업단 거름	환경교육
44	환경부	(주)비타솔라	신재생에너지
45	환경부	(주)두레	재활용
46	환경부	(주)남구클린문화센터	재활용
47	환경부	현장사람들	재활용
48	환경부	(주)굿인	재활용
49	환경부	(주)사랑의쌀화환	친환경상품
50	환경부	(주)굿웍스코리아	재활용
51	환경부	(주)아이사랑	환경보건
52	환경부	(주)수풀지기	생태복원
53	환경부	전국녹색가게운동협의회	친환경상품
54	환경부	포항YMCA	재활용
55	환경부	(주)꼬마농부	재활용
56	환경부	대전유성지역자활센터	청소
57	환경부	(주)에코십일	환경교육
58	환경부	신우설비(주)	폐기물 수집 운반업
59	환경부	(주)대립환경	생활폐기물 수집.운반 외
60	환경부	(주)분성	생활폐기물수집.운반 외
61	환경부	(주)삼성환경	생활폐기물 수입 및 운반
62	환경부	(주)평화	청소용역업, 생활쓰레기 수집운반
63	환경부	(주)어메이징 아카데미	그린농장체험,생태자연투어 외
64	환경부	(주)성남환경	생활폐기물수집.운반
65	환경부	(주)곰이사마을	쌀화환 제조, 배송서비스
66	환경부	(주)두립환경	일반폐기물수집운반
67	환경부	진안에코에듀센터	환경성질환예방.관리교육 외
68	환경부	수안산생태원영농조합법인	농산물공동출하,가공, 곤충전시 외
69	환경부	(주)모바일그린	이동식 도시농업
70	환경부	(주)한진용역	재활용, 청소, 주거환경

연번	부처명	기관명	사업내용
71	환경부	(주)환경개발	재활용
72	환경부	(주)유진기업	생활폐기물 수집.운반
73	환경부	(주)한성산업	생활폐기물 수집.운반 및 위생관리용역업
74	여성가족부	(주)갯춤수의연실	한지수의제작판매
75	여성가족부	대구BOHO가해자 상담센터	보호관찰 가해청소년 교육 상담
76	여성가족부	(주)라온에듀테인먼트	다문화 이해 교육
77	여성가족부	(주)메이커스	다문화 강사 양성 및 키플숍 운영
78	여성가족부	순천만야생화꽃차연구회	꽃차 제조 및 판매
79	여성가족부	(주)웰빙반찬	탈성매매여성 고용 김치 사업
80	여성가족부	(주)위민링크 지속가능한 빈스달	공정무역 카페
81	여성가족부	(주)이탁인웨딩클럽	검소한 혼례서비스 제공
82	여성가족부	(사)청년여성문화원 작은혼례운동사업단	작은 혼례 문화 보급
83	보건복지부	(주)애니크린에스	청소용역 및 소독방역업
84	보건복지부	(주)한신플러스케어	심리상담 및 치료
85	보건복지부	(주)한마음희망나눔센터	심리상담 및 치료
86	보건복지부	(주)행복을전하는사람들	기초및차상위자정부양곡 공급 택배용역
87	보건복지부	(주)미래로건설	주거환경개선, 주택에너지진단
88	보건복지부	(주)신나는세상	소독, 방역, 관내 초등학교 아파트 파견용역
89	보건복지부	(주)에코그린부산	환경위생관리사업(시설 및 일반 가정)
90	산림청	(주)가든프로젝트	숲 조성 관리
91	산림청	(주)로컬이엔알	목재펠릿보일러보급판매
92	산림청	(주)태양임업	숯가꾸기 및 병해충 방제
93	산림청	약초밥상영농조합법인 가야산알찬학교	귀촌, 산림휴양
94	산림청	(사)서곡생태마을 용수골생태마을사업단 자연누리숲학교	어린이 숲학교
95	산림청	(주)지리산콘텐츠진흥원	귀촌, 산림휴양
96	산림청	(주)생산공동체 한울타리	간벌재 재활용
97	농림수산식품부	천생연분마을	연 및 식용꽃 가공사업, 활쏘기 등 체험 교육
98	농림수산식품부	물맑은양평농촌나드리	양평 농촌체험마을 공동마케팅 및 홍보
99	농림수산식품부	솔바우영농조합법인	농촌체험(메주만들기), 직거래판매(감자 등)
100	농림수산식품부	대관령어울림영농조합법인	친환경농산물(단호박, 썬채소)직거래판매
101	농림수산식품부	(주)늘푸름홍천한우	늘푸름'브랜드로 한우 사육 및 공동판매
102	농림수산식품부	농업회사법인 홍천6년근인삼	홍천군 인삼 수매 및 공동판매
103	농림수산식품부	낙동2리새농촌영농조합법인	농촌관광/농촌체험/수련원운영(마을단위 수학여행)

연번	부처명	기관명	사업내용
104	농림수산식품부	철원친환경영농조합법인	유기농 미곡·잡곡 및 전통장류 판매
105	농림수산식품부	화악산토마토영농조합법인	토마토 축제 개최, 토마토 공동선별 및 판매
106	농림수산식품부	화천현장귀농학교	귀농, 귀촌 교육 및 집짓기 교육
107	농림수산식품부	강원F&B영농조합법인	농산물가공(산채)판매및학교급식
108	농림수산식품부	설원농산영농조합법인	건강보조용 액화식품 제조업(쥬 엑기스 등)
109	농림수산식품부	황룡마을영농조합법인	깊골공예/산천공예/비누만들기 등 체험마을 운영
110	농림수산식품부	한드미영농조합법인	농촌체험, 농어촌유학, 지역아동센터 운영
111	농림수산식품부	산계뜰친환경영농조합법인	친환경농산물(쌀) 생산 및 가공
112	농림수산식품부	불개미영농조합법인	복숭아 공동생산 및 공동판매
113	농림수산식품부	장뜰영농조합법인	잡곡세트 및 쌀가공(죽) 식품 판매
114	농림수산식품부	(사)충주농촌문화체험협회	와유바유'축제개최 및 농산물직거래판매
115	농림수산식품부	천장리알프스마을영농조합법인	얼음분수축제 개최, 웰빙체험농원 및 도농교류센터 운영
116	농림수산식품부	(주)홍성반딧불이농업회사법인	귀농 귀촌자와 고령농민을 활용한 친환경 농사, 꾸러미사업
117	농림수산식품부	우리영농조합법인	쌀, 채소류 작목반 운영, 학교급식 납품, 친환경유기농산물 직매센터 운영
118	농림수산식품부	주식회사법인(주)산마루	농산물의 가공(누룽지 등) 및 판매
119	농림수산식품부	안덕파워영농조합법인	한증막, 건강힐링체험프로그램 운영, 웰빙식당 및 황토방 운영
120	농림수산식품부	학동마을영농조합법인	절임배추 가공 및 판매, 농산물(쌀, 들기름, 김부각, 꿀 등) 생산 판매
121	농림수산식품부	진안군마을만들기지구협의회	도농교류 및 귀농귀촌 활성화 사업운영, 인재육성사업, 마을자원 기초조사
122	농림수산식품부	농업회사법인진안마을(주)	산나물세트 및 학교급식 등 로컬푸드사업
123	농림수산식품부	고창황토복분자영농조합법인	복분자 및 가공품(주스, 원액, 즙)의 생산 판매
124	농림수산식품부	순천월등복사골영농조합법인	친환경농산물(복숭아, 매실) 생산
125	농림수산식품부	(사)전남친환경농업교육원	우수한 인적자원 양성을 통한 농업의 경쟁력강화(친환경농업 기술교육, 귀농인 교육)
126	농림수산식품부	신기거북이정보마을운영위원회	갯벌양식 및 해산물생산, 농산물 생산, 농어촌체험프로그램의 진행
127	농림수산식품부	보성배영농조합법인	배 전문농장 운영
128	농림수산식품부	청태전영농조합법인	녹차, 청태전(보이차와비슷함)의생산, 전통다도문화교육
129	농림수산식품부	강진전통된장영농조합법인	장류(된장, 고추장) 생산 및 판매, 장류만들기 체험진행
130	농림수산식품부	태이영농조합법인	친환경배즙의 생산 및 판매

연번	부처명	기관명	사업내용
131	농림수산식품부	배외체험마을영농조합법인	계절별 맞춤형체험프로그램운영, 양파즙 및 허브가공상품 판매
132	농림수산식품부	연한가지(주)	꽃게, 대하, 굴비 등 지역특산물의 생산판매
133	농림수산식품부	압해배영농조합법인	배 공동선별 및 공동판매
134	농림수산식품부	농업회사법인화순군농특산물유통(주)	지역농산물(파프리카, 토마토, 버섯, 한우 등)의 유통, 수출기반조성
135	농림수산식품부	산나물촌영농조합법인	산나물 채취 체험프로그램 진행, 농산물의 생산 및 판매
136	농림수산식품부	아자개영농조합법인	쌀 생산 및 도정
137	농림수산식품부	상주원예영농조합법인	기능성농산물(오이, 꽃감, 양파)의 생산 및 판매
138	농림수산식품부	그린스타농식품인증원	친환경농업인 교육, 컨설팅, 농림축산물 인증
139	농림수산식품부	죽장사과영농조합법인	지역에서 생산되는 농산물(사과 외)의 공동판매, 친환경농산물 유통관리
140	농림수산식품부	아람진영농조합법인	폐교를 이용한 숙박시설 개조로 펜션 및 식당 운영, 사과즙 생산 판매
141	농림수산식품부	봉화김치마을영농조합법인	봉화군 지역에서 생산되는 농산물(배추, 무, 고추 등 고랭지채소)의 생산 및 판매
142	농림수산식품부	산청조점유배합사료영농조합법인	유기조사료생산, 유기한우사육지원
143	농림수산식품부	미더덕영어조합법인	수산물(미더덕 젓갈, 뽕밥, 오만동이 젓갈)의 공동출하, 가공 및 수출
144	농림수산식품부	가고파수출영농조합법인	파프리카 등 농산물의 공동생산, 수출
145	농림수산식품부	제주자색고구마영농조합법인	자색고구마(자미)를 이용한 제품(과자류, 건강음료 등) 생산
146	농림수산식품부	산두른전통테마영농조합법인	농촌체험(농촌전통테마마을), 농산물 판매
147	농림수산식품부	팔당늘푸른영농조합	친환경 농산물 생산(쌈채소, 감자 등)
148	농림수산식품부	(사)이천농촌나드리	25개 체험농장 공동 홍보, 프로그램 개발 및 교육
149	농림수산식품부	고드미 영농조합법인	전통문화체험(서당, 전통놀이), 농산물 판매, 민박운영
150	농림수산식품부	사단법인 충남녹색농촌체험마을 협의회	63개 체험마을 홍보, 교육, 회원DB구축
151	농림수산식품부	영농조합법인 남원에서왔어요	농산물 유통(로컬푸드: 쌀, 고로쇠, 된장, 산약초 등)
152	농림수산식품부	영농조합법인 지리산내꾸러미	농산물 꾸러미, 방문객 체험
153	농림수산식품부	사단법인 농어촌체험휴양마을 전라북도협의회	농어촌체험휴양마을 회원 관리 및 운영, 네트워크 지원
154	농림수산식품부	칠보산한우영농조합법인	한우정육식당 운영, 설렁탕 나눔의 집 운영
155	농림수산식품부	유한회사 농업회사법인 자연과농부들	친환경 농산물 생산자 유통, 학교급식

346 일을 통한 빈곤탈출지원 추진방안 연구

연번	부처명	기관명	사업내용
156	농림수산식품부	한국유기농업협회 나주시영농조합법인 덕성	농산물 생산 및 식품가공
157	농림수산식품부	여민동락공동체	생필품, 식품 판매사업(매점, 이동장터)
158	농림수산식품부	주식회사 토리식품	식품제조 및 가공(단호박, 카레 등)
159	농림수산식품부	사단법인 경남농어촌체험휴양마을협의회	농어촌 체험 휴양마을의 행정 및 사업기획 서비스 제공
160	농림수산식품부	영어조합법인 제인	식품가공, 농산물생산, 유통(허브차, 허브 화장품, 허브 고등어)
161	농림수산식품부	(사)전남농어촌체험휴양마을협의회	체험마을 인력지원/교육 농특산물 판매장 운영
162	농림수산식품부	해아씨영농조합법인	해남 농산물 가공 및 유통, 건강캠프 개최
163	농림수산식품부	각사영농조합법인	농업(시설작물재배), 농사체험사업, 숙박
164	농림수산식품부	사단법인강원도농어촌체험휴양마을협의회	체험프로그램개발 및 보급/교육 및 세미나 개최
165	농림수산식품부	사단법인 경기농어촌체험휴양마을협의회	체험마을교육/사업경영과 운영개선 정보 교환
166	농림수산식품부	농업회사법인 주식회사 소요원	친환경농산물생산 및 가공판매/생태체험 및 교육
167	농림수산식품부	사단법인제주특별자치도농어촌체험휴양마을협의회	체험프로그램 개발/교육/분야별/지역별 커뮤니티 구축 지원