



■ 정책보고서 2014-82

복지와 고용의 연계 실태 분석 및 정책적 함의

이현주 · 노대명 · 이재원 · 전병유 · 박형준 · 최수정



보건복지부
MINISTRY OF HEALTH & WELFARE

KiHASA 한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

【책임연구자】

이현주 한국보건사회연구원 연구위원

【주요저서】

복지전달체계 개편평가 및 확산방안 마련 연구
보건복지부·한국보건사회연구원, 2014(공저)

공공부조정책 내용과 집행의 상호조응성 분석
한국보건사회연구원, 2011(공저)

【공동연구진】

노대명 한국보건사회연구원 연구위원

이재원 부경대학교 행정학과 교수

전병유 한신대학교 정조교양대학 교수

박형준 한국보건사회연구원 연구원

최수정 한국보건사회연구원 연구인턴

최근 복지급여 및 서비스의 제공과 취업지원서비스의 연계와 협력은 사회정책에서 중요한 이슈가 되었다. 빈곤층의 취업과 자립은 사회정책의 중요한 목표이다. 이러한 목표를 달성하자면 취업과 근로를 위한 빈곤가구의 여건을 조성하고 빈곤한 근로능력자의 근로능력과 근로동기를 높여야만 한다. 결국 빈곤층의 취업을 위해서는 취업지원 서비스와 함께 여건을 조성하기 위한 복지 급여와 서비스가 공히 필요하다.

근로빈곤이라는 사회문제가 점차 심각해지면서 당연 복지와 고용의 협력과 연계는 더욱 중요해졌다. 하지만 복지와 고용의 유기적 협력은 인프라의 구축과 관련된 일선 전문가의 인식 변화, 업무과정의 변화 등 총체적인 개혁을 필요로 하는 것으로 쉽게 달성할 수 있는 과제가 아니다. 과거 오랫동안 국내외 많은 연구자와 정책담당자는 복지와 고용의 협력의 가장 이상적 모델을 개발하고 이를 구현하기 위한 노력을 경주해왔다. 본 연구도 이러한 노력 중 하나라 하겠다.

본 연구는 복지와 고용의 연계실태를 파악하는데 초점을 두었다. 복지와 고용의 연계모델을 개발하기에 앞서 우선 확보되어야 하는 것은 현재 실태에 대한 정보이다. 하지만 이러한 실태분석과 이해는 항상 부족한 상태에 있었다고 하여도 과언이 아니다. 이러한 배경에서 복지와 고용의 현 실태를 보다 정밀하게 분석하여 기초정보를 마련하는 것을 본 연구의 목적으로 하였다. 현장 실무자를 대상으로 하는 인터뷰와 설문조사, 그리고 전문가의 의견수렴과정을 거쳐 복지와 고용의 연계에 대한 보다 심도있는 정보를 구하고자 노력하였다. 이렇게 수집된 정보를 분석하고 이로써 정책적 함의를 정리해냈다.

본 연구가 이후 복지와 고용, 고용과 복지의 협력과 연계를 제고하기 위한 각종 후속 연구와 정책적 시도에 도움이 되기를 희망한다. 기초정보를 초점으로 한 본 연구가 이후 모형의 개발과 개선, 적용에서 활용할 수 있는 유용한 내용을 담고 있다고 생각한다. 또한 복지서비스 및 취업지원서비스를 제공하는 일선의 전문가들도 필요한 정보를 얻는 연구 중 하나가 되기를 기대한다.

본 연구는 이현주 연구위원의 주관 하에 원내의 노대명 연구위원, 박형준 연구원, 최

수정 연구인턴, 그리고 원외의 이재원 부경대학교 교수, 전병유 한신대학교 교수의 참여로 수행되었다. 본 연구의 진행과정 동안 귀중한 의견을 제공하여 주신 지역의 관계자 분들께 진심으로 감사의 마음을 전한다. 그리고 본 연구에 대해 귀중한 조언을 아끼지 않으신 학계 연구자분들께도 깊은 감사의 뜻을 전하고 싶다. 마지막으로, 본 연구결과는 우리 연구원의 공식적인 견해가 아니라 연구진의 개별적 연구 활동의 결과임을 밝힌다.

2014년 11월

한국보건사회연구원장

최 병 호

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 필요성과 연구 목적	1
제2절 연구방법과 연구내용	5
제3절 연구의 범위와 연구과정	7
 제2장 해외의 복지-고용의 연계	15
제1절 영국의 복지-고용 전달체계	17
제2절 덴마크의 복지-고용 전달체계	31
제3절 해외 사례의 함의와 쟁점	45
 제3장 복지-고용 연계 관련 정책의 변화	51
제1절 복지 분야의 고용과의 연계 정책	51
제2절 고용 분야의 취약계층 지원정책과 복지와의 연계	59
제3절 최근 복지-고용 연계의 거버넌스	69
 제4장 복지-고용 연계 관련 규정 분석	75
제1절 지침 상 복지-고용의 연계	75
제2절 지침 상 복지-고용 연계망	86
제3절 지침 상 복지-고용 연계의 특징	90
 제5장 복지-고용 연계의 현황: FGI 내용분석	95
제1절 FGI의 논의 주제 및 진행	95
제2절 FGI의 논의 내용	98
제3절 FGI의 주요 내용과 이슈	121

제6장 복지-고용 연계실태: 조사분석	129
제1절 시·군·구의 고용과의 협력	129
제2절 지역별 시·군·구와 고용센터의 협력	158
제3절 고용복지플러스센터 사례의 개편 전후 비교	162
 제7장 결론: 과제와 함의	 169
제1절 분석결과의 정리	169
제2절 복지-고용 연계의 구조적 쟁점	171
제3절 복지-고용 연계에 대한 선행연구와 한계	180
제4절 복지-고용 연계를 위한 개편방안	182
 참고문헌	 203
 부 록	 209

표 목차

〈표 2-1〉 덴마크 고용체계 변천 추이	32
〈표 2-2〉 활성화율 국가비교	34
〈표 3-1〉 희망리본프로젝트-취업성공패키지-자활사업 비교	69
〈표 3-2〉 통합 모델 유형(안)	71
〈표 4-1〉 자립지원 직업상담사의 업무 매뉴얼 중 연계 관련 내용	76
〈표 4-2〉 희망복지지원단 업무안내 중 연계 관련 내용	78
〈표 4-3〉 자활사업안내 중 연계 관련 내용	81
〈표 4-4〉 지역공동체일자리사업종합지침 중 복지-고용 연계 관련 내용	82
〈표 4-5〉 취업성공패키지 업무매뉴얼 중 연계 관련 내용	84
〈표 6-1〉 응답자 일반사항	131
〈표 6-2〉 담당업무, 관할지역, 자립지원 직업상담사 배치	132
〈표 6-3〉 사례회의	133
〈표 6-4〉 업무환경	134
〈표 6-5〉 평균 협력 건수	135
〈표 6-6〉 협력내용 별 평균 협력 건수(전체)	137
〈표 6-7〉 협력내용 별 평균 협력 건수(지역규모 별)	138
〈표 6-8〉 협력방식 별 평균 협력 건수(전체)	139
〈표 6-9〉 협력방식 별 평균 협력 건수(지역규모 별)	140
〈표 6-10〉 기관 간 협력에 대한 인식	142
〈표 6-11〉 협력 필요 기관	143
〈표 6-12〉 협력 필요 대상	144
〈표 6-13〉 정보공유	145
〈표 6-14〉 연계협력의 구조적 장애요인 인식	146
〈표 6-15〉 연계협력의 구조적 장애요인 인식(담당업무 별)	147
〈표 6-16〉 연계협력의 상황적 장애요인 인식	148
〈표 6-17〉 연계협력의 상황적 장애요인 인식(담당업무 별)	148
〈표 6-18〉 취약계층 대상 고용복지 연계의 성과책임 비중	149
〈표 6-19〉 취약계층 대상 고용복지 연계의 성과책임 비중(담당업무 별)	149
〈표 6-20〉 고용복지 통합을 위한 선호 공공기관	150

〈표 6-21〉 고용복지 통합을 위한 선호 공공기관(담당업무 별)	151
〈표 6-22〉 고용복지 연계 활성화를 위한 정책과제에 대한 인식	152
〈표 6-23〉 분석에 포함된 변수의 기술통계	154
〈표 6-24〉 분석에 포함된 변수의 상관관계	155
〈표 6-25〉 복지고용 협력에 영향을 미치는 요인에 대한 Tobit 회귀분석 결과표	157
〈표 6-26〉 조건부수급자 규모 평균 근접 지역 현황(지역 규모별)	158
〈표 6-27〉 10개 지역 사군구와 고용센터의 평균 협력 건수	160
〈표 6-28〉 기관 간 협력에 대한 인식, 협력 필요 기관, 정보공유, 협력 필요 대상	163
〈표 6-29〉 기관 간 협력에 대한 인식, 협력 필요 기관, 정보공유, 협력 필요 대상	164
〈표 6-30〉 K시 협력 건수	165
〈표 7-1〉 고용-복지 연계정책의 유형	172
〈표 7-2〉 미국 위스콘신 주 W-2에서의 고용지원 프로그램 내용	176
〈표 7-3〉 고용복지연계관련 선행연구들의 정책 대안	181
〈표 7-4〉 활성화의 두 가지 측면	183
〈표 7-5〉 중앙정부와 지방정부의 고용사무소 모델 장단점 비교	184

그림 목차

[그림 1-1] 연계 및 협력의 분석을 위한 자료수집 과정 설계	11
[그림 2-1] 확대고용센터와 주변 조직과의 관계	23
[그림 2-2] 4개 고용지원 권역(Employment Region)에서 각 4개 권역 별 고용센터(Job centres)	36
[그림 2-3] 코펜하겐 고용센터 조직(The organisation of Job Centre Copenhagen)	38
[그림 2-4] 고용센터 구조 예	38
[그림 2-5] Silkeborg의 고용센터 조직	39
[그림 2-6] Norddjurs Jobcentre 이용자 수: 공공지원(실업급여 / 현금지원 / 질병수당 / 기타)의 지속기간 (2012.12)	44
[그림 3-1] 주민복지센터 모형	52
[그림 3-2] 개편 전후 업무흐름 비교	57
[그림 3-3] 구직자 유형 분류	60
[그림 3-4] 고용서비스 선진화 시범사업(2005년)	61
[그림 3-5] 직업훈련생 대상 단계별 취업지원 서비스 제공(부산)	62
[그림 3-6] 심층상담전담제	63
[그림 3-7] 취업촉진급여 제도의 도입 방향	65
[그림 3-8] 취업성공패키지의 단계별 고용서비스 흐름도	66
[그림 4-1] 지침에 근거한 조직간 연계 협력 관계망도	87
[그림 4-2] 지침에 근거한 조직간 연계 협력 관계망도(클라이언트 의뢰)	88
[그림 4-3] 지침에 근거한 조직간 연계 협력 관계망도(대상자 정보 교환)	89
[그림 4-4] 지침에 근거한 조직간 연계 협력 관계망도(프로그램 및 사업 정보 교환)	89
[그림 6-1] 고용복지 연계망 사례(대도시)	161
[그림 6-2] 고용복지 연계망 사례(중소도시)	161
[그림 6-3] 고용복지 연계망 사례(농어촌)	162
[그림 6-4] 고용복지플러스센터 개소 전 연계 현황	166
[그림 6-5] 고용복지플러스센터 개소 후 연계 현황	166
[그림 7-1] 고용-복지 연계 지원 대상 유형	173
[그림 7-2] 근로연계복지의 행정구조와 전략	176
[그림 7-3] 협의의 고용복지연계로서 자활사업	178
[그림 7-4] 영국의 근로복지연계체계 모델	186
[그림 7-5] 미국 근로연계복지 전달체계	190



제1장 서론

제1절 연구의 필요성과 연구 목적

제2절 연구방법과 연구내용

제3절 연구의 범위와 연구과정

제1절 연구의 필요성과 연구 목적

근로빈곤문제는 최근 중요한 사회문제로 부상하였다. 근로빈곤층이 증가하면서 취약계층 근로자가 일을 통해 빈곤에서 탈출할 수 있도록 지원하는 것도 주요한 정책과제가 되었다.

1997년 외환위기로 실업 사태가 발생하였지만 빠르게 진정되었다. 그러나 대량실업은 완화되었지만 근로빈곤과 소득보장정책의 부족이 문제로 제기되었다. 근로빈곤층¹⁾은 대부분 저숙련 근로자들로 짧은 노동시간과 낮은 임금, 실업과 취업의 반복을 경험하고 있었다. 이들은 노동시장에서의 불안정한 지위로 인해 근로능력을 가지거나 고용 상태에 있음에도 불구하고 빈곤한 집단을 의미한다. 이병희 외(2010)에 따르면, 근로연령계층에서 발생하는 빈곤율 증가가 외환위기 이후 빈곤율 증가의 2/3를 차지하여, 인구 고령화와 노인 빈곤율의 증가보다 근로빈곤층 증가가 빈곤율 증가의 주된 요인이 되기 시작하였다. 즉 빈곤의 가장 중요한 요인으로 노동시장에서의 소득 중단과 낮은 질의 일자리 문제가 부각되기 시작했다. 고용보험과 국민기초생활보장제도가 있지만 이 제도들의 적용을 받지 못하는 빈곤층도 증가하였다.

근로빈곤의 문제에 대응하여 ‘일을 통한 빈곤 탈출’이라는 개념과 정책 방향이 설정되기 시작하였다. 근로빈곤층에 대한 논의들은 단순한 복지(welfare)의 제공이 아니라 ‘근로연계복지(workfare)’를 빈곤정책의 우선 과제로 삼고 있다. 이러한 정책적 기초 위에서는 근로빈곤층을 특징짓는 본질적인 요소를 ‘근로능력’의 보유여부로 규정하고 있다. 일을 통한 빈곤탈출의 가능성을 사회적·정책적 차원에서 제시하는 것을 근로빈곤층 대책의 핵심으로 간주하게 된다(박찬임 외, 2007). 또한 근로 기회를 제공하는 것은 빈곤탈출의 경로를 마련하는 것 외에도 활성화와 함께 사회통합을 제고한다는 의미를 가지고 하여 이러한 점에서도 역시 강조가 가능하다.

1) 근로빈곤층은 ‘가구소득이 최저생계비 이하인 가구에 속한 구성원 중 취업 또는 구직 중에 있거나 근로능력이 있는 가구원’으로 정의할 수 있다.

근로를 통하여 생활여건을 개선하거나 또는 빈곤을 탈출하기 위해서는 필요한 복지 급여 및 서비스 제공과 고용지원이 공히 이루어져야 한다. 이러한 이유로 복지와 고용의 연계 강화 또는 통합 지원에 대한 논의는 지속적으로 전개되어왔다. 우리나라에서 실직자와 빈곤층을 위한 대표적인 소득지원정책인 고용보험과 국민기초생활보장제도는 이른바 ‘생산적 복지’의 개념으로 도입되었고 이에 따라 고용보험에는 적극적노동시장정책이, 국민기초생활보장제도에는 자활정책이 결합되었다. 그러나 빈곤층에 대한 취업지원서비스는 활성화되지 않았다. 고용보험의 경우, 실업급여 지급에 연계된 구직의무는 현실적으로 작동하지 않았고 취업서비스 기능은 취약했으며 실업급여 수급에서 배제된 근로빈곤층에 대한 취업서비스는 2000년대 중반까지만 해도 거의 개념조차 제기되지 않았었다. 자활사업의 경우도 사업의 목적은 사업 참여자들에게 근로 및 취창업의 기회를 제공하여 경제적 자립을 이루는 것으로 되어 있지만, 자활사업 참여자들의 탈수급이 원활하지 않고 취업서비스가 거의 지원되지 않고 있다는 점이 지속적인 비판의 대상이 되어 왔다. 또한 근로빈곤층을 대상으로 소득보전의 역할을 한 것이 재정지원 일자리사업이었지만, 일자리사업의 경우에도 일을 통한 빈곤 탈출과 취업서비스의 결합이라는 근로빈곤 정책의 방향을 구현하지는 못하고 있다는 비판에서 자유롭지 않았다.

이러한 문제점이 제기되면서 근로빈곤층에 대한 소득보장과 취업지원서비스의 통합적 제공이라는 방향이 제기되기 시작하였다. 특히 우리나라의 경우, 근로빈곤의 문제가 서구와 같은 장기실업자로 인한 것이라기보다는 반복실업-반복빈곤의 성격이 더 강하다는 점을 고려한 정책 설계가 필요하다는 문제제기도 이루어졌다(이병희 외, 2010). 이는 주요 OECD 국가들의 정책 흐름과도 일치하는 것이었다. 상호의무(mutual obligation)의 원칙을 강조하는 이러한 흐름은 근로능력을 가진 저소득층에 대해 소득보장과 복지-고용 서비스를 통합적으로 제공하는 것으로 나타났다. 즉, 급여와 서비스, 고용과 복지가 통합적으로 이루어지는 서비스를 제공할 수 있는냐의 문제가 제기된 것이다.

물론 이러한 문제제기에도 불구하고, 급여와 서비스의 통합, 고용과 복지의 통합은 쉬게 현실화되지 못하였다. “고용서비스와 복지서비스의 분절된 업무처리 방식으로 고용 및 복지서비스를 이용하는 국민의 불편이 초래되어 국민편의적 측면에서 장애가 있고, 국가정책적 측면에서도 고용과 복지 서비스의 분절화는 저소득층이 일을 통해 빈곤

을 탈출하도록 지원하는 데에 근본적 한계가 있을 수밖에 없다는 지적들(안상훈 2011, 유길상 2011, 한국행정학회, 2011)이 제기되었다.

고용보험의 경우, 형식적, 제도적으로는 급여와 서비스를 연계해놓고 있지만, 실업 인증의 형식성과 고용서비스가 부실하게 결합되어 있으며, 기초생활보장제도의 경우, 통합급여체계, 적극적인 활성화 정책의 부재 등으로 수급자가 탈수급하려는 동기가 약화되는 문제를 가지고 있었다. 근로빈곤층에 대해서는 다양한 생계보조나 일자리 사업들이 이루어지고 있으나 이러한 사업들이 고용서비스와 결합되어 있지는 않았다(전병유, 2012). 고용보험에서는 소극적 노동시장정책과 적극적 노동시장정책이 ‘활성화를 위한 상호의무’로 연계되지 않고 서로 다른 대상에게 따로따로 전달되고 있으며, 정책 구상이나 설계와 실제 집행 사이의 괴리가 매우 크고, 정책 구상에서는 통합을 지향하고 있으나, 실제로는 통합되지 못하고 있었다(황덕순, 2009).

고용-복지 서비스 전달에서 비체계성의 문제가 높은 수준으로, 그리고 지속적으로 제기되어왔던 것이다. 이 문제는 정책수준에서 뿐 아니라 집행에서도 유사한 비판을 받고 있었다. 고용-복지 서비스를 공급하는 부처별, 사업별 공급자위주의 사업수행 방식은 수혜자중심의 통합적인 복지서비스 제공에 장애 요인으로 작용하고 있으며, 전달과 정상의 비효율성도 확대되었다. 고용지원센터, 주민자치센터(동사무소), 구청 등으로 서비스가 나누어져 있는 공급자 중심 전달체계로 인해 공공 서비스 수요자는 자신이 받을 수 있는 혜택이 무엇인지, 어디에서 신청을 해야 하는지 조차 파악하기 곤란하다는 비판이 제기되었다.

특히 기존의 취업지원서비스에서 취약계층이 오히려 소외되는 현상이 개선되지 못하고 있었다. 고용노동부 산하의 고용센터에서 이루어지는 고용서비스는 실업급여 수급자에 대한 서비스에 집중되어 있고 취약계층에 대한 서비스는 미미하며 그나마 주로 민간기관에 위탁되고 있다는 평가를 받았다. 2007년 이전에는 고용센터가 담당하는 전체 구직자 중에서 취약계층이 차지하는 비중은 오히려 계속 감소했다(박찬임 외, 2007). 취약계층의 범위도 청년층, 고령자, 여성, 신규실업자, 장기실업자 등 계층 범주로만 고려되었고, 소득 기준의 빈곤층을 취업지원서비스의 대상계층으로 간주하지 못하고 있었다. 고용노동부에서 근로빈곤층을 대상으로 하는 취업지원서비스를 본격적으로 시작한 것은 취업성공패키지의 도입 전후인 2007년경이라고 할 수 있다.

하지만 우리나라의 복지제공에서 고용과의 연계가 어떻게 이루어지고 있는지, 그리

고 협력에서 지지적 요소와 장애 요인이 무엇인지를 밝히는 분석은 미약하였다. 기존의 고용과 복지의 연계에 대한 논의는 대부분 새로운 모델의 개발과 제도적 개선방안을 제안하는데 초점을 두어 왔다. 제도적 개선방안에 대한 논의도 현장의 서비스 연계 및 협력보다 제도 간 통합이나 역할을 중심으로 한 조정방식을 더 빈번하게 논의하여 왔다. 허재준(2012)의 연구에서도 고용과 복지 통합형 사회서비스 전달체계를 제도 간 연계의 수준에서 검토하였으며 구체적인 현황 자료 등은 뒷받침되지 못하였다. 노대명(2013)의 경우도 외국 사례를 고용-복지의 연계를 주제로 다루면서, 주로 제도 간 연결을 초점화하여 분석하였다. 이덕재 외(2012)의 연구도 고용과 복지체계의 연계강화를 제안하면서 일선의 현황에 대한 정보를 기초로 하기보다 이상적인 개선방안을 제시한 수준에 한정되었다. 박노옥(2012; 2013)의 경우는 고용연계복지를 희망리본과 취업성공패키지 간 사업수준의 연계로 보고 그 현황과 성과를 제시하여 부처수준의 협업, 제도 간 조정 필요성을 강조한 바 있다.

성공적인 복지와 고용의 연계 또는 통합모델의 개발을 위하여, 그리고 그 발전을 위해서는 일선의 서비스 제공과정에서 복지와 고용과의 연계 및 협력의 기제를 충분하게 이해할 수 있도록 기초정보를 마련하여야 한다. 고용서비스 조직으로 일부 복지인력을 이동하여 물리적 공간을 공유하는 개선이 이루어진 후에도 복지서비스와 취업지원 서비스 간 협력은 지속될 것이다. 복지와 고용서비스 이용자들의 여건은 수시 변화할 가능성이 높아 이러한 협력은 그 필요성이 계속 유지될 수밖에 없다. 예를 들어 취약집단의 여건변화로 고용으로 의뢰하여야 하는 사례나 또는 복지대상의 실업으로 고용으로 의뢰가 필요한 경우 등 복지의 고용의 협력에 대한 요구는 지속될 가능성이 크다. 즉 양 영역에서 대상으로 하는 사례에 대하여 그 사례의 변화에 맞추어 영역의 경계를 넘어 협력하여 적시에 서비스를 제공하여야 하는 요청이 계속될 것이다. 고용서비스 제공 조직 내 복지 담당이 배치된 후에도 복지서비스 제공조직과의 연계와 협력은 기존의 복지 조직 간 연계와 협력의 방식으로부터 영향을 받을 가능성이 적지 않다. 복지의 고용과의 연계, 협력은 고용-복지 통합모델의 사무소를 운영하는 외국의 모델에서도 여전히 필요하다.

본 연구는 복지-고용의 연계 상황을 파악하는데 있다. 복지 제공을 담당하는 일선의 조직 및 인력과 고용서비스를 담당하는 조직 및 인력이 대상자의 복지-고용 욕구에 대응하기 위하여 어떻게 협력하는지에 대하여 심층 분석을 하여 향후 복지-고용의 협력

을 강화하는 정책의 시사점을 모색하고자 한다. 시·군·구, 읍·면·동 뿐 아니라 고용서비스 제공조직, 그리고 여타의 관련 조직이 서로 연계를 강화하는데 필요한 고려 사항을 정리하고자 한다. 이러한 분석은 향후 복지-고용, 고용-복지의 연계를 강화하는 정책에 유용한 기초정보를 제공하여 보다 성공적인 모델 개발이나 정책 개선을 지원할 것으로 기대된다.

제2절 연구방법과 연구내용

1. 연구 방법

본 연구에서는 문헌연구, 현장방문과 현장 실무자 인터뷰와 간담회, 그리고 협력에 대한 설문조사를 연구방법으로 활용하였다. 복지-고용 연계에 대한 관련 연구를 검토하고, 복지와 고용의 협력에 관한 정책의 변화를 파악하기 위하여 여러 문헌 자료를 수집하고 분석하였다. 이 밖에도 외국의 복지-고용 전달체계에 대한 정보도 문헌 조사를 활용하여 구하였다. 해외 사례에 대해서는 문헌조사 뿐 아니라 해외 현장을 방문하고 연구자와 면담을 하여 보강하였다. 여타의 정책영역과 비교하여 행정부문의 정보는 현장의 정보가 매우 중요함에도 불구하고 현장의 정보가 문헌자료로 잘 정리되지 못하는 경향이 있다. 또한 문헌의 정보나 정책 지향이 실제와 크게 격차를 보이는 영역도 행정이다. 따라서 해외 현장을 방문하는 것은 행정 분야, 정책집행에서는 매우 요긴한 연구 방법이다. 복지와 고용서비스 제공에 대한 현행 지침을 수집하고 분석하는 것도 문헌연구로 진행된 부분이다.

복지-고용 협력의 현황을 이해하기 위하여 공공복지를 제공하는 시·군·구 등 조직과 고용서비스 제공조직을 방문하고 물리적 공간과 업무 과정 등에 대하여 관계자 인터뷰를 실시하였다. 각 지역의 특성을 고려하여 가능한 수준에서 대도시와 그 외 지역으로 방문지역을 안배하였다. 또한 시·군·구의 자활이나 자립지원 직업상담사, 고용센터의 취업성공패키지, 기타 복지-고용업무를 담당하는 일선 실무자를 중심으로 간담회를 진행하였다. 간담회는 현장에서 진행되는 연계와 협력, 그리고 이와 관련된 고려사항들에 대하여 풍부한 질적 정보를 수집하는 계기가 되었다.

본 연구에서는 우리나라의 복지-고용의 연계 또는 협력의 실태를 이해하기 위하여 설문조사를 실시하였다. 시·군·구의 자립지원 직업상담사 또는 자활담당을 대상으로 전국적인 설문조사를 실시하였으며 이와 더불어 비교적 소규모의 표본 지역을 대상으로 복지-고용의 협력을 관계망의 수준을 파악하는 조사를 실시하였다. 이 밖에도 최근 진행 중인 고용복지플러스센터의 초기 변화를 이해하기 위하여 하나의 사례지역의 변화를 조사하였다. 동 조사는 현황에 대한 파악과 관련요인의 영향을 이해하는데 기초정보를 제공하였다.

2. 연구 내용

본 연구는 크게 여섯 개 부분으로 구성된다. 첫 번째는 연구개요를 설계하고 연구의 틀을 소개하는 부분이다. 앞서 언급하였듯이 복지-고용 연계의 실태를 파악하고 분석한 연구는 그 예를 발견하기 어렵다. 따라서 우리나라의 복지-고용의 연계 실태를 파악하기 위한 연구의 방식과 틀에 대하여 사전 고민이 필요하였다. 이러한 이유로 본 연구에서 어떻게 복지-고용의 연계 실태를 파악하고 이해할 것인지의 자료수집과 분석과정 등에 대하여 소개하였다. 둘째, 해외의 복지-고용 연계 사례를 살펴보고 그 함의를 정리하였다. 영국의 덴마크 사례를 분석하면서 해외 사례를 이해할 때 주의할 국가간 환경의 상이성과 정책적 함의를 정리하였다. 해외 사례는 정책지향과 그 정책을 구현하기 위한 일선의 조직구성과 인력배치, 그리고 운영을 포괄하여 정리하였다. 셋째, 우리나라의 복지-고용 연계 실태를 이해하기 위한 배경으로서 복지-고용의 연계를 지향한 정책과 그 정책이 구체화된 지침을 정리하고 분석하였다. 실제 정책의 집행은 정책의 기획과 거리가 있는 것이 대부분이다. 하지만 모든 집행은 정책의 기획에 근거를 두고 거기서 출발한다. 따라서 복지-고용 연계의 실태를 파악하기 위해서는 복지-고용 연계가 어떻게 제도화되었는지를 미리 파악하여야 한다.

본 연구의 네 번째 부분은 복지와 고용 간 연계의 실태에 대하여 조사하고 분석하는 것이다. 조사는 크게 두 가지로 진행되었다. 현장을 방문하고 일선 실무자의 의견을 수렴하거나, 또는 일선 실무자 집단이 복지-고용과 관련된 주제로 논의를 하는 간담회를 진행하는 것과 같이 질적인 방식의 조사와 설문조사로 구성되었다. 이렇게 수집된 자료는 두 가지 목적으로 활용되었다. 하나는 이 네 번째 부분을 구성한다. 복지와 고용의

일선 연계 및 협력 실태를 파악하는 것이다. 복지 급여 및 서비스를 제공하는 시·군·구, 읍·면·동사무소, 사회복지서비스 제공 조직, 고용센터를 포함한 고용지원조직 일선 담당자들이 복지, 고용과 상호 연계, 협력하는 실태를 분석하였다. 실태는 시·군·구의 자립지원 직업상담사나 자활담당을 중심에 두고 파악되기도 하지만 관련 조직의 범위를 넓혀서 이해할 수 있도록 관계망의 개념을 활용하여 조사되고 분석되었다. 연계와 협력의 빈도와 방식이 주된 분석의 내용이었다.

조사로 수집된 자료는 연계·협력에 영향을 주는 요인을 규명하는데 활용되었다. 이 내용이 다섯 번째 부분이다. 연계와 협력은 담당자 개인, 조직, 그리고 지역환경의 영향을 받을 것이다. 이 점을 고려하여 요인의 영향을 파악하고자 하였다. 이 분석에서는 주로 응답자가 시·군·구의 자립지원 직업상담사와 자활담당으로 국한된 한계를 가지고 있지만 요인들의 영향 뿐 아니라 개선을 위한 의견도 조사하여 현재의 상황과 향후 개선의 방향 모색에 기초자료를 제공하고자 하였다. 여섯 번째로는 분석결과를 정리하고 정책적 함의를 모색하였다. 개선의 방향과 구체적 전략을 포괄하여 복지-고용의 연계가 활성화되기 위하여 필요한 과제들을 정리하였다.

제3절 연구의 범위와 연구과정

본 절에서는 연구의 범위를 정하고 연구의 과정을 설명하고자 한다. 복지-고용의 연계 그 자체가 매우 광의로, 또는 협의로 정의되고 간주될 수 있어서 본 연구에서 다루는 연구의 범위를 명확히 하는 것이 이 연구를 이해하거나 활용하는데 도움을 줄 것이라 본다. 또한 기존의 연구에서 복지-고용의 연계 실태를 분석한 전례를 쉽게 발견할 수가 없어서 실태분석을 위한 본 연구의 틀을 소개하여 그 과정과 결과 이해를 돕고자 하였다.

1. 복지와 고용서비스의 범위

복지와 고용의 협력과 연계를 연구의 대상으로 할 때, 과연 복지와 고용의 범위는 무엇인가를 사전에 논의하고 정리하여야 한다. 복지는 사회부조와 사회보험, 그리고 사

회서비스로 구성된다고 간주한다. 복지서비스는 주로 빈곤층과 아동·장애인·노인 등 취약계층을 대상으로 한 지원으로 그 급여형태가 서비스라는 점이 특징이다. 오랜 시간동안 우리나라 복지의 근간이 되었던 사회부조제도로는 국민기초생활보장제도가 예시될 수 있다. 사회보험은 고용보험과 함께 산재보험, 건강보험, 연금 그리고 요양보험이 있다. 이 중 고용보험은 고용과 복지의 연계에서 중요한 의미를 가지는 보험이다. 이유는 고용보험의 적용 밖에 있는 취약층을 대상으로 하는 고용지원을 어떻게 확충해나갈 것인지, 그리고 서비스 제공에서 실업급여 대상과 여타의 취약층이나 저소득층 고용지원을 구분할 것인지가 이슈가 되어왔기 때문이다. 복지-고용에서 가장 핵심적 영역으로 논의가 되어온 영역은 국민기초생활보장제도이다. 국민기초생활보장제도 수급자 중 근로능력이 있는 수급자에 대한 취업지원이 쟁점이 되어왔다.

사회발전에 따라 ‘복지’ 개념이 확장되면서 다양한 정책분야의 서비스가 확대 증에 있고 이 과정에서 전통적인 대상인 극빈층의 범위를 넘어 저소득층, 그리고 전 국민으로 대상이 확대 중에 있다. 이러한 변화는 정책 영역의 확대를 동반하여 교육·문화·금융 정책 등 제반 정책까지 포함하게 되었다. 본 연구에서는 복지서비스를 주로 저소득층을 대상으로 하는 사회서비스로 한정한다. 국민기초생활보장제도의 수급자가 여전히 핵심적인 논의 대상이 되지만 동 수급자로 한정하지는 않으며 그럴 수도 없다. 이유는 여타 빈곤층을 대상으로 하는 공적 급여의 경우 그 수급자들이 구직상태에 있을 때 고용지원서비스와 연계되어야 하기 때문이다.

고용지원이 필요한 실업자의 경우 소득구분을 논하기 어려우므로 엄격한 구분은 아닐 수도 있다. 고용서비스는 소득수준과 관계없이 일반국민을 대상으로 하는 경향을 보여 왔다. 「직업안정법」에 따르면 ‘고용’ 서비스를 ‘고용을 지원하는 서비스’로 정의하고 주요 서비스로 구인자 또는 구직자에 대한 ‘고용정보의 제공, 직업소개, 직업지도 또는 직업능력개발 등이라고 설명한 바 있다. 「고용정책기본법」은 직업안정법과 같은 기본 개념에 대한 규정과 함께 고용서비스 목적을 규정하고 서비스 범위를 실질적 측면에서 포괄적으로 정의하고 있다. 고용서비스의 범위로 노동시장 정보 수집·제공, 직업능력개발훈련 및 기술, 실업예방·고용안정·고용평등 증진, 근로자 이동 지원, 불완전 취업자의 경력개발 및 비경제활동인구의 노동시장 참여 촉진, 취업취약계층의 고용촉진, 사업주의 일자리창출·인력확보·고용유지 등 지원, 지역별 고용촉진 등을 위한 시책의 효과적 시행을 포괄하고 있다.

결국 고용서비스는 좁게는 ‘고용정보 제공 및 직업소개’를 의미하고, 일반적으로는 ‘직업지도·직업능력개발을 통한 고용지원’까지 포함한다. 가장 넓은 의미로는 ‘구직급여와 각종 장려금 등’을 포함하는 고용정책 전체를 의미한다. 즉 고용서비스는 구직자 및 재직자 등 사실상 경제활동인구 전체를 대상으로 개인의 소득 수준에 관계없이 관련 서비스 제공한다. 단, ‘취업성공패키지’ 등 저소득층 대상 일부사업의 경우 예외적으로 건강보험료 수준 등을 활용하여 정책대상 가구의 경제적 상황을 고려한다(고용노동부, 2013).

복지와 고용 간 연계에 대한 논의는 주로 근로능력자를 대상으로 하지만 그 중에서도 취약한 조건의 대상을 전제로 한다. 따라서 소득이나 재산이 일정 수준이하의 저소득층이면서 일반 노동시장에 스스로 쉽게 접근하고 고용기회를 갖기 어려운 조건의 집단을 주 대상으로 하는 제도 및 서비스를 연구의 범위로 한정하고자 한다. 최근 서구의 경우 고용지원이 근로가 가능한 장애인이나 노인을 포괄하려는 노력을 하여 활성화의 대상이 보다 넓어지는 추세이므로 위의 대상 범위도 사실 더 넓은 수준으로 확대가 가능하다. 단지, 주 연구의 관심대상을 위와 같이 설정하고자 한다. 이러한 전제에서 고용센터의 취업성공패키지와 시·군·구의 자활사업, 그리고 취약계층 대상 지역일자리와 여성 새일 등이 주 분석 범위에 포함된다. 일선의 지방자치단체의 조직 구성으로 보면 이러한 연구의 범위를 명확하게 한정하기 어려운 상황이다. 서울 Y구의 경우 재정경제국 지역경제과가 아니라 주민생활지원국 내 고용정책과에 사회적 기업, 자활, 취업지원업무를 수행하는 팀을 두고 있다. 타 구청에서 지역경제과에 사회적 경제 기반 일자리 창출과를 둔 것과 다르다. 경기도 한 군 지역에서는 경제산업국 기업지원과에 일자리 지원팀이 존재하기도 한다. 지역차원에서 시행하는 별도의 일자리 지원사업까지 포괄하면 연구의 범위는 더욱 모호하다. 단, 가능한 수준에서 취약인구집단을 대상으로 고용과 복지를 제공하는 관련 조직으로 분석의 범위를 설정하고자 한다.

2. 연계와 협력의 개념

연계는 조직 경계나 부서 경계를 넘는 협력을 의미한다. 하나의 조직 및 부서에서 또는 단일 프로그램에 복지와 고용을 포괄하는 것을 연계로 개념화하기 하기는 어려울 것이다. 연계가 중요시되는 배경은 전문화와 유관하여 전문화, 분화된 서비스가 발달할

수록 연계는 더욱 중요하여진다. 다양하게 분화되는 전문 서비스를 모두 통합하는 것은 비현실적이고, 따라서 연계를 통하여 전문 서비스를 적절하게 제공받아 국민의 복합적인 문제를 해결하고 복지와 고용을 달성하는 것이 되어야한다.

협력은 연계를 포괄하는 개념으로 연계 뿐 아니라 일회적 협력이나 통합의 수준까지 확장할 수 있다. 본 연구에서는 연계를 중심으로 하되 통합 등을 포괄하여 협력까지 그 행동, 노력의 범위를 확장하고자 한다. 본 연구에서 초점으로 하는 연계와 협력은 복지 간, 또는 고용 간 연계와 협력보다는 복지와 고용 간 연계와 협력을 초점화한다. 하지만 복지 간, 그리고 고용 간 연계와 협력도 파악하여야 한다. 그 이유는 이러한 영역 내 관계를 이해하여야 그 조직이나 부서가 복지-고용의 연계에서 차지하는 위상을 명확하게 이해할 수 있기 때문이다. 연계는 맥락에서 이해되어야 한다. 예를 들어 A가 B,C,D,E와 연계를 하여도 C를 통하여 10개의 조직이 연계를 형성하고 있다면 전체 조직간 협력에서는 C의 영향이 더 중요하며 A는 주변의 한 조직이 될 수 있다.

연계는 인간의 활동으로 구체화된다. 따라서 프로그램간 연계 또는 조직이나 부서간 연계를 파악하는 것은 그 프로그램의 담당, 조직이나 부서의 담당자가 외부와 수행한 연계를 의미한다. 따라서 누구의 연계인가도 중요한데, 경계교량자(boundary spanner)를 연구 및 조사의 초점으로 할 필요가 있다. 한 부서에 3명의 실무자가 있다 하여도 외부와 연계를 주로 담당하는 이의 활동으로 연계를 파악하여야 한다. 이 때 그 해당 실무자는 경계교량자이다. 본 연구에서도 인터뷰 또는 조사에서 주로 경계교량자를 찾아 자료를 수집하였다.

3. 자료수집과정과 분석틀

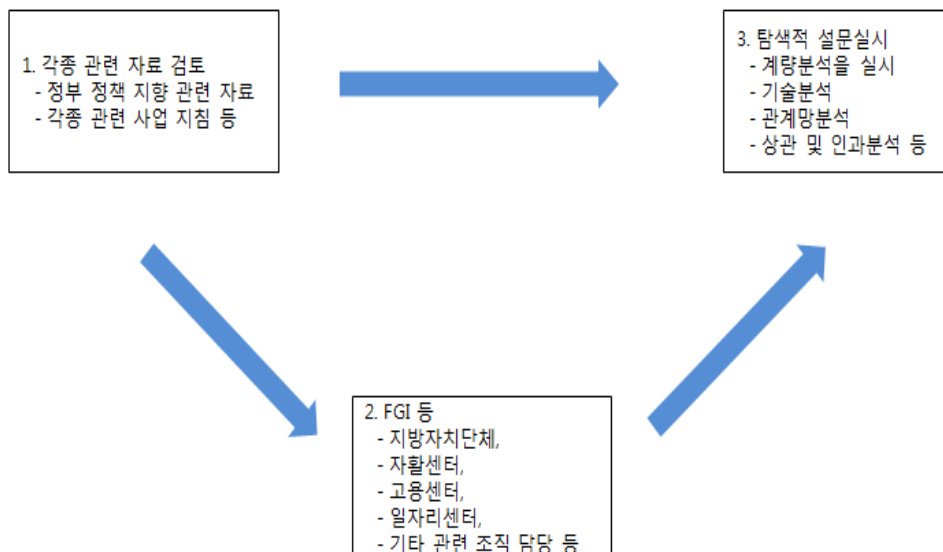
본 연구는 실태를 파악하기 위하여 크게 세 가지 방법을 사용하고 있다. 설문조사, 관계자 FGI, 그리고 각종 정책 자료의 수집과 분석이 그 것들이다. 실태 파악에서 전반적 이해를 위해서 설문조사가 필요하지만 설문으로 새롭게 파악하여야 하는 내용을 구성하기에 앞서 일선의 업무 협력 상황에 대한 이해가 전제되어야 한다. 기존연구에서는 구체적이고 현실적인 정보를 찾기 어려워 설문구성에 애로점이 있었다. 따라서 전반적으로 현황을 이해하기 위하여 설문조사 전, 설문 구성을 위한, 그리고 그 해석을 위한 자료 수집 단계로 각종 관련 자료에 대한 검토와 관계자 FGI 등으로 질적 정보를 수집

하였다.

설문조사에 앞서 가장 먼저 진행하는 자료수집과정은 기존의 복지와 고용정책이 어떠한 변화를 경험하였는지, 그리고 현재 복지와 고용의 협력에 대한 정책은 어떠한지를 살펴보는 것이었다. 복지와 고용 분야에서 상호 협력을 논한 역사가 다소 상이하지만 정책의 역사를 분석하는 것은 주로 1990년대 이후에 주목하여 정리하였다. 또한 현재 복지와 고용의 연계 및 협력에 대한 제도적 규정은 어떠한지를 살펴보았다. 앞서 언급한 주 연구 분야의 조직, 프로그램, 주 인력에게 제공된 지침을 기초로 정리하고 이러한 정리에 근거하여 정책수준의 연계와 협력을 도식화하였다. 이러한 분석은 현실과 비교하여 제도적 규칙과 현실의 괴리가 어디에서 왜 발생하는지를 파악하는데 도움을 준다.

한편 정책 일선에서 관련 조직과 주요 인력들이 복지와 고용의 연계 및 협력을 위하여 실제 어떠한 활동을 하는지 그 현실을 파악하였다. 이를 위하여 정책 일선의 조직을 방문하고 관계자 인터뷰를 실시하며, 또한 주요 인력으로 구성된 집단을 대상으로 초점화된 집단 인터뷰(FGI)를 실시하였다.

[그림 1-1] 연계 및 협력의 분석을 위한 자료수집 과정 설계



앞의 두 과정의 자료 수집을 기초로 하여 설문을 구성하고 이를 활용하여 설문조사를 실시하였다. 우선 복지 분야 중 취업지원의 주요 인력인 자립지원 직업상담사 또는

자활담당을 대상으로 하는 설문조사를 실시하였다. 이 설문조사는 고용과의 연계, 협력의 실태와 함께 이러한 연계·협력의 장애요인과 영향 요인을 고려하여 구성되었다. 연계와 협력의 실태 뿐 아니라 고용과 복지의 협력에 영향을 주는 요인들의 실제 영향 수준을 파악할 수 있도록 하였다. 관련 요인의 영향은 주로 개인차원의 요인(성, 연령, 경력, 교육훈련 경험 등), 조직의 요인(사례부담 등), 지역요인(사례회의 등 협의 조직의 운영 여부, 주 협력 조직의 물리적 거리 등)이 고려되어 파악되었다.

또 다른 조사는 시·군·구의 자립지원 직업상담사와 고용센터의 취업성공패키지 담당자를 대상으로 이 양자가 어느 조직 또는 인력과 연계·협력을 하는지를 초점으로 진행되었다. 전국의 고용센터를 대상으로 설문을 진행하기 어려워 대도시, 중소도시, 농촌별 2~3개 지역을 대상으로 협력을 조사하고 각 지역 평균으로 처리하여 그 협력을 도식화하였다. 도식화는 관계망 분석을 통하여 이루어졌다.

마지막 분석은 최근 관심의 대상이 되는 정책적 대응 중 하나로 복지와 고용의 공간적 통합이 이루어진 고용복지플러스센터를 대상으로 참여조직의 협력이 어떻게 변화하는지를 조사하고 이를 대상으로 이루어졌다. 고용복지플러스센터로 전환된 지역에서 고용복지플러스센터로 공간을 이동하여 통합된 조직들을 대상으로 조직적 개편 전후의 조직간 연계, 협력의 변화를 조사하였다. 조사된 내용은 관계망 분석을 거쳐서 도식화하고 그 변화를 규명하였다. 위의 대도시, 중소도시, 농어촌의 일부 사례와 고용복지플러스센터의 사례는 그 수가 매우 작아서 이를 기초로 대표성을 확보할 수 있는 것은 아니라는 한계를 가진다. 해당 정보는 사례로써 현황에 대한 이해에 도움을 주는 수준으로 간주하는 것이 적절하다.



제2장

해외의 복지-고용의 연계

- 제1절 영국의 복지-고용 전달체계
- 제2절 덴마크의 복지-고용 전달체계
- 제3절 해외 사례의 함의와 쟁점

2

해외의 복지-고용의 연계 <<

본 장에서는 해외국가 중 영국과 덴마크의 복지-고용 연계 및 협력, 그리고 통합이 일선에서 어떻게 진행되는지를 정리하고 한국에 대한 함의를 모색하고 있다.

복지-고용의 연계라고 하지만 실제 사례국가인 영국과 덴마크는 우리나라와 상이한 환경에 있어 다루는 내용도 다르다. 가장 대표적으로 두 나라에는 일종의 실업부조제도가 있고 고용보험의 실업급여의 역사도 길다. 따라서 실업부조, 고용보험 대상에서 지원되는 고용지원서비스도 일찍 발전하였고 최근에도 변화 중에 있다. 즉 복지-고용이라 하여도 이들 나라에서는 비교적 고용에 방점이 찍혀진 연계를 살펴보게 된다.

우리나라의 경우 2003년 이후 국민기초생활보장제도의 자활사업이 강화되면서 복지-고용이 이슈화되었던 점, 그리고 취약계층을 대상으로 하는 취업성공패키지의 경우도 주 대상을 국민기초생활보장제도의 조건부 수급자 중 일부로 초점을 두었다는 점에서 사례 국들과 비교하여 복지에 좀 더 방점이 찍힌 연계를 논하게 된다.

영국의 행정은 중앙정부 중심이라는 점, 그리고 사회부조 중심국가로 유럽의 국가 중 한국의 환경과 유사성이 높을 뿐 아니라 최근 복지와 고용의 협력과 통합을 강화한 사례로 관심 대상이 되고 있다. 덴마크는 오랜 시간 고용지원을 통하여 가장 난제인 고용과 복지, 그리고 성장의 균형을 모색한 이상적 국가로 언급되어 왔다. 영국과 비교하여 적극적 노동시장정책을 중심으로 활성화를 촉진하는 전략을 주로 활용한 국가이다. 이러한 점에서 주목할 만 한 사례이며 영국과 대비되는 국가이기도 하다.

해외 사례 검토에서 환경에 대한 이해가 전제되어야 할 것이므로 주목할 사안에 대하여 사전 정리하여야 할 것이다. 예를 들어 고용이나 빈곤층 지원정책의 구조에서 존재하는 상이성은 전달체계의 설계에서 고려하여야 하는 기본적인 기반이다.

전달체계는 기본적으로 정책을 구현하는 방식이다. 물론 전달체계도 별도로 자체적인 지향을 담는 것일 수 있으나 정책의 지향이나 설계와 유관하다. 예를 들어 사회부조제도가 근로능력을 기준으로 분화되어, 근로능력자를 대상으로 하는 사회부조가 별도로 존재하는지, 특히 실업부조가 운영되는지 등은 복지-고용전달체계 구상에서 큰 차이를 유발할 수 있다. 유럽의 대부분 국가들은 근로능력자를 대상으로 별도의 사회부

조, 실업부조 등을 운영하고 있다. 물론, 노인과 장애인 등 취약인구집단을 대상으로 하는 사회부조제도가 별도로 존재한다.

한편 복지행정에서 지방정부와 중앙정부의 역할 분담이 국가마다 상이하다는 점도 검토될 필요가 있다. 이는 단순히 역할 분담의 의미를 넘어 지방세 등 조세제도와 관련 되는 것이기도 하다. 영국은 중앙정부 중심, 스웨덴·덴마크는 지방정부 중심, 독일은 중앙정부중심이지만 지방정부와 주관조직은 병존하도록 설계하고 운영 중이다. 스웨덴의 경우 지방세수가 그 비중이 크고 지방정부 중심으로 복지제도가 운영되는 경향을 보이고 있으며 덴마크도 복지정책에서 지방정부의 역할이 큰 국가 중 하나이다. 반면 영국의 경우 중앙정부의 ‘보충성’을 지향하고 있지만 지방세입의 수준이나 또, 지방정부 주도의 정책 운영 전통은 스웨덴과 상이하고 상대적으로 중앙정부 중심의 고용과 복지 정책이 운영되는 경향이 강한 상황에 있다. 독일은 전형적으로 실업보험, 실업부조, 사회부조의 3단계 실업보호제도를 운영하는 국가였으나, 하르츠개혁 이후에는 실업부조와 근로능력 있는 자에 대한 사회부조를 결합하여 2단계로 압축한 바 있다. 즉 2005년부터는 하르츠법 IV를 통하여 실업부조와 근로능력 있는 자에 대한 공공부조를 결합하여 실업급여II(BIS Basic Income Support for Jobseekers)를 신설하였다. 연방고용서비스(FAW)의 지역조직과 지방정부가 컨소시엄을 만들어서 서비스를 한 곳에서 제공하도록 하였으며(co-location) 이렇게 해서 만들어진 것이 ARGE consortia이다. 306개의 고용센터(job center)들이 있으며 이 사무소는 시정부와 연계된 사무소들이다. 독일에서 일부 지역은 주에 신청하여 자율적으로 사무소를 운영하겠다고 하여 승인된 지역이 있다. 연방정부의 재정지원이 있어 완벽한 독립운영은 아니지만 상당한 수준의 독립운영을 하고 있다. 이렇게 국가마다 그 대상과 행정기반이 상이하다. 사례를 살펴볼 때 이점을 유념할 필요가 있다.

제1절 영국의 복지-고용 전달체계

1. 정책적 지향

최근 영국에서 진행된 복지개혁의 기본 기조는 복지와 고용의 연계 하에 근로를 강조함으로써 복지의존을 감소시키는 것이다. 국가와 국민 간 상호책임(mutual obligation)의 원칙 아래 일할 능력이 있음에도 실업상태에 있는 자를 대상으로 적극적으로 취업을 유도하고, 근로능력이 없는 복지수급자에 대해서도 적극적 구직활동·훈련 등 취업가능성을 높이는 조치에 참여할 의무를 부과하였다. 1996년 실업급여와 실업자를 위한 소득지원(Income Support)을 대체하면서 도입된 구직자수당(Jobseeker's Allowance)은 급여에 대한 조건부과와 의무를 강조한 대표적인 제도이다. 동 제도에는 사회보험 기여금을 납부한 경우 지급되는 기여연계형 구직자수당(contribution-based JSA)과 기여금을 납부하지 않은 경우로 자산조사에 의해 지급하는 소득기초형 구직자수당(income-based JSA), 2가지 급여가 존재한다. 복지-고용의 강조는 주로 소득기초형 구직자수당에서 더욱 이슈가 되는 경향을 보였다. 전통적으로 근로연계복지정책은 근로연령층의 실업자에게 적용되어왔으나 근로무능력 급여신청자(inactive benefit claimants)의 수가 증가함에 따라 재정적인 압박에 직면하면서 정책의 적용대상을 한부모 및 장애인 등 다양한 근로연령층 급여신청자들에 대해서도 확대하는 제도를 도입하게 되었다(Karagiannaki E., 2007).²⁾ 한부모, 장애인 등 기존에 근로능력이 없는 것으로 판단되었던 복지수급자에 대해서도 조건부과(welfare conditionality)를 강조하는 경향이 나타나고 있다. 이러한 경향은 과거 일정 기간 동안 동 집단의 복지의존 및 지출이 꾸준히 증가하여 왔기 때문이다.

결국 복지의존의 문제, 재정지출의 부담 등은 최근 유니버설 크레딧(Universal Credit)의 도입으로 이어지고 있다. 영국의 보수당과 자유민주당 연정정부는 사회복지 제도가 복지의존자들에게는 노동 동기를 약화시키는 경향이 있다는 비판적 평가와 함께 복지시스템 전반이 너무 복잡하여 복지시스템을 단순화할 필요가 있다고 판단하고

2) 2002년 4월 이후 한부모와 같은 근로무능력 급여신청자(inactive benefit claimants)에 대해서도 급여 신청의 조건으로서 근로중점인터뷰(Work-Focused Interviews) 참여를 의무화하였으며, 뉴딜프로그램 참여를 고취시킨.

이를 제도적 개혁으로 대응하려 하였다. 일할 수 있는 사람은 빈곤과 복지의존상태를 탈피할 수 있도록 복지혜택에 대한 개인적 책임을 전반적으로 강화하는 복지개혁이 필요하다는 동의가 연정정부 전반에서 이루어졌다.

유니버설 크레딧에서는 근로동기부여가 그 핵심이다. 영국은 OECD 국가 중 근로불능수급자의 비율이 높은 국가이다. 근로불능수급자를 대상으로 하는 급여로는 중증장애수당(Severe Disablement Allowance), 상해급여(Incapacity Benefit), 소득보조(Income Support) 등이 있으며 2008년 10월 이후에는 신규신청자에 대하여 근로보조수당(Employment and Support Allowance)이 이러한 근로무능력자에 대한 각종 급여를 대체하였다. 장애인 등을 대상으로 하는 고용지원수당을 받기 위해서는 장애 정도와 근로능력실사를 위하여 병원정밀검사와 근로능력제약에 대한 설문(Limited capability for work questionnaire ESA50)과 같은 엄밀한 근로능력 심사 제도를 거쳐야 한다. 최근에는 근로능력판정을 민간 기업이 담당하면서 근로능력판정을 지나치게 엄격하게 하여 일선 사무소에서 근로능력이 없는 이들이 고용지원으로 의뢰된다는 불만이 커지고 있기조차 하다.

2013년 가을부터 자산조사 급여들(Housing Benefit, Income Support, Income-Related Job seekers Allowance, Income-Based Employment and Support Allowance, and Tax Credits)의 수혜자로 신규 편입되는 모든 대상은 모두 유니버설 크레딧으로 지원하여 2017년까지 완전히 전환하는 것을 목표로 개혁이 추진 중이다. 2005-2015 근로능력이 없는 수급자 수를 100만 명 줄인다는 목표를 세운 바 있고 전체적으로 고용률 80%달성을 지향하고 있다. 현재 영국의 10개 지역에서 개혁의 집행이 실험 중이며 실험지역은 주로 영국 북서지역에 집중되는 경향을 보이고 있다.

급여지급에서 엄격성 수준을 높이기 위하여 급여사무소(Benefit Integrity Center)의 운영을 강화하고 있는데, 이는 과다 급여를 예방하고 체계적 관리를 하기 위한 개편이다. 하지만 한편 이 급여사무소의 운영으로 일선의 운영비를 줄이는 전략과 맥을 같이하고 있다. 전국 63개의 근로연령층 대상의 급여사무소(working age benefit centres)가 존재하고 이 곳에서는 근로무능력자를 대상으로 하는 각종 급여의 지급(Employment and Support Allowance, Incapacity Benefit, Income Support, Jobseeker's Allowance³⁾⁾도 관리한다.

〈기타 최근 정책 변화 내용〉

- 2012년부터 근로지원급여(Employment and Support Allowance)는 1년으로 제한함.
- 2012년부터 장애주거수당(Disability Living Allowance) 수혜자 중 재가돌봄 홈(residential care home⁴⁾) 거주자에게 돌봄 및 활동보조금의 지급을 중단함.
- 2013년부터 장애주거수당(Disability Living Allowance) 수혜자 전원을 재조사하여 2017년까지 수혜자를 줄이고 2.1억파운드(약 3천 500억 원) 예산 감축을 목표로 함.
- 2013년부터 근로수당급여, 미망인연금, 장애거주급여 수혜자 가족을 제외한 모든 급여대상자의 총 급여가 개인은 주당 350파운드(약 62만 원), 가족합산 500파운드(약 88만 원)를 넘지 않도록 함.

이러한 개혁의 이면에는 재정긴축이 목적으로 작용하고 있으며 동 목적을 달성하기 위하여 업무효율성도 크게 강조되고 있다. 업무효율화는 전산화와 시장화로 압축할 수 있다. 최근 노동연금부의 일선 기관 인력을 1만 명 감축하는 등 대대적인 재정긴축이 진행되고 있으며, 온라인(on-line) 및 전화를 통한 수당신청 강화 등 업무효율성을 높이는 전략이 추진되고 있다. 고용서비스 제공에서 민간위탁 및 성과계약방식이 도입(Work Programme)되는 등 재정 낭비를 막기 위한 제도의 도입도 진행되어왔다.

최근 또 다른 정책 지향을 보자면 청년에 대한 지원강화이다. 청년실업에 대한 대응은 사회적 요청이기도 하다. 유럽 선진복지국가들은 대개 심각한 청년실업문제를 경험 중에 있다. 이러한 상황에서 정책에서도 그리고 일선 사무소 팀 구성에서도 청년실업자를 지원하는 방식을 별도로 구성하고 전문화하는 경향을 보이고 있다.

3) 기여형 구직자 수당 수급자는 초기 6개월 동안 보험으로 급여를 받는다.

4) 장애등급 중증, 보통, 경증 3등급 중에서 '보통'에 해당하는 사람들을 위한 공공임대주택을 의미한다.

2. 복지-고용의 정책 내용

최근 영국의 사회정책은 급여의 적격성보다 노동시장으로의 진입 및 고용지원과의 연계를 더 강조하고 있다. 활성화정책(activation)과 고용복지 연계정책(welfare to work)을 굳이 구분하자면 영국은 후자를 더 강조하는 국가군에 속한다. 근로를 강조한 개혁의 목표는 수급자의 근로 의무를 강화하고 근로로의 전환을 통하여 복지의존 및 비용 절감을 도모하는 것이다. 영국에서 실업급여 수급자를 대상으로 하는 활성화 정책은 1980년대 중반 처음 도입되었다. 당시 정책은 적극적 구직에 대한 의무와, 더욱 엄격해진 제재를 추가한 강제적 고용프로그램을 포함하였다.

1996년 실업급여(Unemployment Benefit)가 구직자수당(Jobseekers Allowance)으로 변경되면서 종료되었다(Price, 2000). 이후 실업수당 수급자들은 개인의 구직 의무에 맞는 맞춤형 구직자 합의서(Jobseekers Agreement)에 동의해야 한다. 2008년 활성화정책 개혁이 진행됨에 따라 대다수의 한부모 가정의 수급이 중단되거나 상시근로의 가능성과 구직조건에의 동의를 요구하는 구직자수당(Jobseekers Allowance)으로의 전환을 의무화했다. 초기에는 12세 이상의 자녀를 가진 한부모에게만 적용되었던 것이, 2012년부터 가장 어린 자녀가 5세 이상인 한부모로 확대되었다.

질병이나 장애로 인해 근로가 불가능한 대상자에게 지급되던 장애수당(Incapacity Benefit)은 고용지원수당(Employment Support Allowance)으로 변경되었다. 고용지원수당 신청자는 수급신청 초기 13주 동안은 구직자수당과 같은 수급액을 지원받으며, 그 동안 더욱 엄격한 근로능력실사(Work Capacity Assessment)와 근로집중인터뷰에 의무적으로 참여하여야 한다. 고용지원수당 수급자들은 근로능력이 없는 수급집단(support group)과 취업을 위한 준비과정을 거쳐야 하는 근로관련 활동 집단(work related activity group)으로 나누어진다. 고용지원수당은 초창기 새로운 수급자를 대상으로 지원되었지만 점차 대상이 확대되어 현재는 기존 장애수당 수급자들에게 까지 확대되었다.

활성화정책 개혁은 집행에도 큰 영향을 주었다. 대상자들에게 대한 일선의 지원이 변화하였다. 실업자는 구직자수당 수급을 위해 아래의 사항을 이행하여야 한다. 우선 '구직자 동의서'에 서명해야 한다. 동 동의서에는 실현가능하고, 성취 가능한 직업 목표와 노동 가능 시간과 날짜가 명시되어 있어야 하며, 구직활동 계획이 포함되어야 한다.

그리고 만약 직업을 구하였을 경우에 고용상태 유지에 최선을 다하여야 한다. 둘째, 적극적으로 구직활동에 참여하여야 한다. 수급자들은 일정 주기로 구직과정을 개별 상담사로부터 확인을 받아야 한다. 셋째, 양육이나 간호에 대한 의무, 또는 건강 문제로 인해 주 40시간 이상 노동이 가능하지 않은 경우를 제외하고는 구직자는 언제나 근로가 가능해야 한다. 넷째, 수급자들은 적어도 2주에 한번 고용센터(Jobcentre)를 방문하여 취업을 위한 자신의 역할을 수행하고 있다는 것을 증명하여야 한다. 이것은 실업수당 서명(signing on)이라고 불리기도 한다. 다섯째, 상담사가 제시하는 직업에 지원을 하여야 한다. 여섯째, 취업에 도움이 될 것으로 판단되어 상담사가 제시한 활동 및 교육에 참여하여야 한다.

만약 위의 조건 중 어느 하나라도 따르지 않으면 노동연금부의 의사결정자(decision makers)에게 보고되며, 의사결정자는 조건 불이행의 합당성을 판단한다. 불이행의 사유가 합당하지 않다면, 제재가 가해진다. 제재도 이러한 정책 경향의 하나이다.

〈참고〉 제재의 개요

- 근로능력 수급자가 구직활동을 하지 않거나 의무근로활동에 참여하지 않을 경우 급여를 단기간 중단하고, 지속적인 불이행시 가중 처벌하는 방안을 모색
- 2012년 10월 22일 이후 적용하는 제재 변경
 - 확대고용센터의 상담자가 기록과 의견을 마련하여 사례를 제재 결정자에게 의뢰
 - 제재 결정자는 제재와 관련된 결정을 기록
- 구직자 수당의 제재는 세 가지로 구분
 - 높은 수준의 제재: 예를 들어 자발적으로 직업에서 벗어난 경우
 - 첫 회의 경우 신청자는 13주 동안 급여 상실, 두 번째 발생에 대해서는 26주, 세 번 이상의 경우 총 156주까지 급여 상실
 - 중간 수준의 제재: 적극적으로 구직하지 않는 경우나 또는 직업에 대하여 수용적이지 않을 때
 - 첫 번째 위반에서는 4주 급여 상실, 두 번째 이상의 위반에서는 13주까지 급여중지 기간 증가

- 낮은 수준의 제재: 상담자와의 인터뷰에 나타나지 않는 경우
 - 첫 번째 위반에서는 4주 이내 정해진 기간 동안 급여 상실, 이후 위반에는 13주 급여상실로 이어짐.

□ 고용지원수당(ESA)의 경우에는 조금 낮은 수준의 제재 적용

- 처음 불응에는 1주, 두 번째 위반에는 2주, 세 번째 이상 위반은 4주, 그리고 52주까지 상한으로 급여 삭감, 응하는 순간 급여 복개
- 인터뷰 불참 등 구직노력을 위반할 시, 처음 위반 1주는 50% 지원 삭감, 이후는 100% 지원 삭감, 근로와 관련된 지원의 삭감을 의미하는 것은 아님.

3. 복지-고용을 위한 공공조직

현재 영국의 복지-고용 급여 및 서비스 제공에 노동연금부, 보건부와 지방정부, 그리고 국세청이 관여하고 있다. 2001년 사회보장급여 지급과 고용서비스 지원을 상호 연계하여 유기적으로 추진하기 위한 목적으로 고용 및 복지 관련 중앙부처를 통합하여 노동연금부(Department for Work and Pensions: DWP)를 신설하였다. 고용 및 복지 관련 중앙부처를 통합함에 따라 일선기관, 즉 사회보장급여를 담당하는 급여관리청(Benefit Agency)과 고용지원서비스를 담당하는 고용서비스청(Employment Service)의 서비스 또한 통합·일원화하여 2002년 4월 확대고용센터(Jobcentre Plus)가 설립되었다. 하지만 일선의 급여사무소(Benefit Office)사라진 것은 아니다. 보건 및 사회적 돌봄서비스는 보건부(Department of Health: DoH) 소관으로서, 주로 지방정부에서 담당한다. 주거급여도 지방정부의 소관이다. 재정관세부(HM Revenue and Customs)는 아동세금공제와 근로세액공제(Child Tax Credit and Working Tax Credit) 제도를 담당한다.

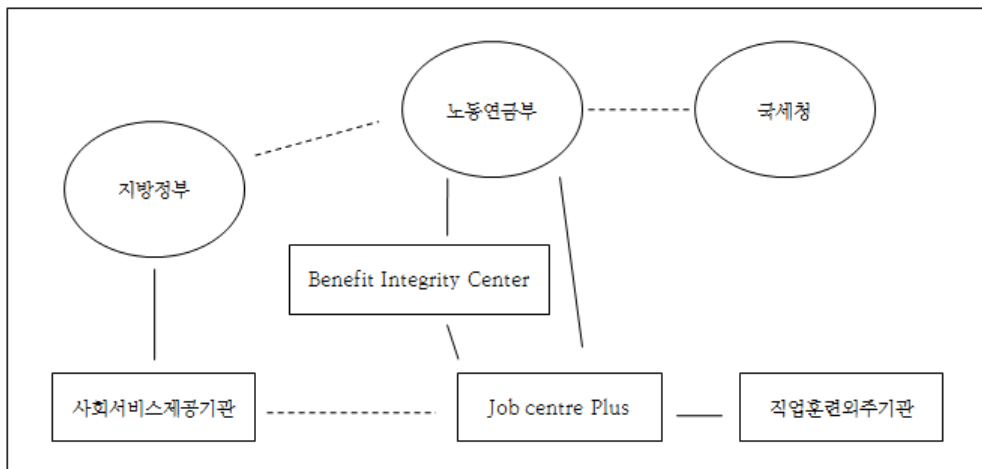
복지-고용의 일선 조직은 노동연금부가 관장하는 확대고용센터이다. 확대고용센터는 노동당 정부의 새로운 활성화 정책의 전달을 위해 만들어진 기관이다. 확대고용센터는 신자유주의의 시류를 반영하여 중앙조직의 관할 하에 있으나 운영에서 그 책임자가 일정 수준의 자율성을 갖는 독립행정기관이다. 확대고용센터의 최고경영자는 상호 협

의에 의해 3년 주기로 연장 가능하다.

확대고용센터의 기능을 보자면 구직중인 수급자에게 효율적인 상담과 지원을 제공하고, 근로가능 연령층에 대한 급여를 관리하고, 수급자들로 하여금 구직 의무의 이행하고 노동 시장으로 진입하도록 지원하는 것이다.

확대고용센터는 2014년 기준 450만 명의 근로가능 대상자를 지원하고 있으며 722개의 확대고용센터에 약 37,000명의 직원이 근무하고 있다. 2010년 이래 확대고용센터는 예산 삭감 및 직원 감축의 압박을 받고 있다. 지역사무소와 인력을 줄이고 전산화 등 업무효율화를 추진하여야 한다. 확대고용센터의 직업훈련 등 심화된 프로그램운영은 하부 기관으로 위탁 운영되고 있다. 대부분의 하부 계약기관은 민간기관이다. 지역의 토착적 기관을 포함하여 장기실업자 등을 대상으로 하는 고용지원 서비스 제공기관이 이러한 기관으로 활동 중이다.

[그림 2-1] 확대고용센터와 주변 조직과의 관계



주: 점선은 협력, 실선은 계약 관계나 행정적 위계관계

4. 확대고용센터의 기능과 구조

1년 이내의 실업자들을 서비스 대상으로 확대고용센터에서는 고용지원서비스를 제공한다. 활성화를 위한 맞춤형 서비스 제공을 기본 방식으로 한다. 근로능력이 있는 것으로 판정된 사람들은 일정기간⁵⁾ 의무적으로 확대고용센터의 프로그램을 이수하여야

한다. 확대고용센터의 기능을 열거하면 근로연령층 이용자들에게 구직 및 취업알선과 복지서비스를 지원하고, 고용주들의 구인·채용을 지원한다. 급여 수급에 따른 책임과 의무 이행을 확인하고 급여의 신속성과 정확성을 보장하고, 부정수급 및 남용과 오류 방지하여야 한다. 이러한 목적으로 확대고용센터에는 부정수급이나 남용을 담당하는 부서가 있다. 시장 실패에 대처하기 위해 고용주 및 파트너들과 협력관계를 유지하고 이들과 협력으로 구인처를 개발하여간다. 실업이 1년 넘어서면 민간이 서비스를 제공하는 워크프로그램(work program: WP, 이하 WP)으로 대상을 의뢰하여 심화된 서비스 수혜 기회를 제공한다. 물론 2년을 넘기면 다시 확대고용센터로 사례는 재의뢰된다. 확대고용센터에는 대상을 25세 이상과 이하, 18-25세로 구분하는데 이는 청년실업문제에 대한 정책적 대응이라 할 수 있다. 신청자의 면담 빈도는 사례에 따라 상이하며 2주 1회 ~ 1일 1회 까지 선택이 가능하다. 그리고 실업기간을 중심으로 13주 이하, 26주 이하, 29주 이하, 52주 이하 등으로 집단을 구분하여 52주 이상의 실업자는 이후 다른 급여 등 지원 프로그램으로 이동하게 한다.

확대고용센터의 서비스 신청절차를 센터 인력의 역할과 관련지어 설명하면 아래와 같다(DWP, 2007). 기본적으로 센터는 접수담당(Reception), 조사담당자(Financial Assessor), 개별상담팀(work coach), 고용담당팀(Employer Engagement Team)으로 구성된다. 확대고용센터 이후 진행되는 WP과정에서도 취업에 성공하지 못하고 돌아오는 사람들을 별도로 관리하는 팀, 조건불이행에 대한 제재를 관리하는 팀도 구성되어 있다. 그 외 장애인, 창업 등 분야별 전문가와 정신건강문제 등을 상담하는 전문가가 있으며, 최근 제재 강화에 따른 안전문제가 대두되면서 안전요원(security guard)도 배치되어 있다.

초기접촉센터(Contact Centre)에서는 초기접수(First Contact)가 진행된다. 초기접촉은 확대고용센터와 급여신청자간의 초기상담을 말하며, 주로 전화상으로 이루어지며 최초연락담당자(First Contact Officer)를 통해 이루어진다. 최초연락담당자(First Contact Officer)는 주로 급여사무소에 있는 인력으로 개별상담자와의 근로중

5) JSA: 노동시장 참여하는 데 있어 장애가 없는 집단으로, 18-24세의 경우 9개월, 25세 이상의 경우 12개월간 Job centre Plus 참여

ESA(work related activity group): 노동시장에 즉시 진입하기에는 어느 정도 건강상의 문제, 장애가 있는 집단으로, 3-6개월간 Job centre Plus 참여

ESA(support group) : 심각한 건강상의 문제나 장애가 있는 집단으로 참여는 자율

점인터뷰(Work-Focused Interview)를 연결해준다. 접수담당은 안전과 안내 등을 담당하고 당일 사례에 대한 안내도 가능하다. 두 번째 과정으로 급여에 대한 결정 등이 진행된다. 주요 내용은 급여사무소에서 이루어진다. 하지만 센터의 재정평가자(Financial Assessor)의 역할도 있다. 대체로 급여의 결정에서는 신청자 개인의 보고를 기초로 한다. 전산으로 필요한 경우 몇 가지 정보는 확인이 가능하다. 재정평가사는 그 역할이 주로 짧은 상담으로 임금 등의 변화를 파악하는 수준이고 정기적으로 근로와 소득을 확인하고 그 결과를 급여사무소로 전달한다.⁶⁾ 급여의 결정에서 재정평가자가 관여하는 정도는 낮는데 그 이유는 급여결정이 매우 복잡하여 전문적 영역으로 간주되어 급여사무소에서 담당하도록 하기 때문이다. 확대고용센터 초기보다 오히려 이 인력의 역할은 축소된 경향이 있다.

확대고용센터의 핵심적 역할은 개별상담자(Work Coach⁷⁾)가 수행한다. 급여를 신청하는 모든 근로연령층에게 근로중점인터뷰(Work-Focused Interview)는 의무적인 과정이다. 이 상담에서 개별상담자는 취업에 장애가 되는 요인을 파악하고, 이러한 장애요인을 극복할 수 있는 방법을 확인시켜준다. 상담 이후 취업을 지원하기 위한 알선의 과정을 시작한다. 이때는 특화된 전산망인 'Universal Job Match'를 활용한다. 이 전산망은 구인처를 찾는 과정에서 활용할 뿐 아니라 구직의 사실을 확인하고 그 활동의 수준을 기록하는 기능도 한다. 신규신청자를 담당하는 상담자가 있고, 장애 등을 가진 취약자를 대상으로 하는 취업지원수당 담당 상담자도 있다. 신규신청자 담당은 요구사항을 정리하고 규정과 의무를 알려준다. 이 밖에 1-4세 아동을 양육하는 한부모 담당도 특화되어 있다. 한부모 담당 상담자는 근로조건이 면제되어도 지속적으로 일의 중요성을 강조하고 근로 시 얻는 혜택을 지속적으로 전달하는 역할을 한다.

2010년 확대고용센터의 상담사들이 담당하는 사례의 수는 118건에서 213건으로 다양했으며, 평균 168건이었다(NAO, 2013: 18). 고용과 연금위원회(House of Commons Work and Pensions Committee)에서는 WP 공급자의 사례 수는 120건에서 180건 정도이며, 때로는 더 높다고 발표하였다(WPC, 2013: 8). 평가연구에서는 사례 수는 서비스 전달의 효율성에 중요한 영향을 미치며, 특히 취업배치가 어려운 대상자를

6) 영국 확대고용센터의 실무자로부터 확인한 사항이다.

7) 과거 'Personal Adviser'로 명명되던 상기 역할을 'Coach'로 명칭을 변경하였다. 이유는 보다 적극적으로 관여하는 것을 지향하기 위함이다.

맡은 상담사는 상대적으로 담당 사례가 적어야만 개인화된 맞춤형 서비스 제공과 취업 방해요인의 제거, 취업 알선 서비스의 전달이 가능하다고 밝혔다(Hainmueller et al, 2009).

확대고용센터 내 사례회의도 운영된다. 그리고 유연한 자원을 마련하여 맞춤형 지원이 가능하도록 하고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 상담의 빈도를 개인상담사가 융통성을 가지고 결정할 뿐 아니라 ‘유연지원기금(Flexible Support Fund)’을 도입하여 취업자를 지원할 수 있도록 하였다. 2012~2013년 동안 1억2천2백만 파운드(2,111억)가 지출되었다. 해당 기금은 다양한 종류의 구직비용을 지원하는데 사용되었다. 예를 들어 인터뷰 장소로 가기위한 교통비 및 그 인터뷰 시간 동안의 양육비 지원이 가능하며, 또한 특정한 직업단기훈련 등의 지원 역시 가능하다. 해당 재원은 확대고용센터 내 매니저의 재량에 의해 지급이 가능하므로, 대상자가 부정수급이 아님을 증명할 필요가 없다.

확대고용센터에서는 기업담당팀(Employer Engagement Team)이 있어 구인처 발굴에 적극적으로 활용한다. 요크(York)의 확대고용센터에도 이 팀에 6명이 활동하고 있었다. 고용주가 구인이 필요할 경우 온라인 센터(Contact Centre)로 전화하여 구인정보를 입력하면 확대고용센터의 자료에 등록이 되며 구인이 이루어지지 않았을 경우 전담팀은 고용주에게 연락하여 더 효과적으로 사람을 구하기 위해 도움을 줄 수 있는 것이 있는지 알아보고 필요한 조언을 제공한다. 지속적으로 구인정보들을 모니터링하여 구직자가 기대한 만큼 모이지 않을 경우 센터의 자체 고용지원 프로그램(예를 들어 Work Trial같은 직업 경험 프로그램 등) 대상으로 지정해주는 등 부가적인 서비스를 제공하여 협력의 유대를 강하게 유지한다. 그밖에 대기업 고용주 담당팀과 중소기업 담당팀이 별도로 있어 구인 전략(recruit solution)을 제공한다. 나아가 이 센터는 대규모의 훈련된 인력이 요청되는 새로운 공장이나 서비스 센터가 들어설 경우 이에 맞는 훈련과정을 개발하고 인력을 제공하는 등 지역 개발과 투자를 유치하는 것에도 적극적으로 결합하고 있다.

기타 관련 기관과의 협력에서는 WP기관과의 협력이 가장 일반적이고 대표적이다. 확대고용센터와 민간기관과의 성과계약을 통하여 전문화된 취업지원 프로그램(Work Programme)이 운영되는데, 장기 실업자, 장애인, 전과자 등 구직에 특별히 어려운 조건이 있는 사람들을 위해 직업 훈련을 위한 예산을 위탁 운영하도록 지원한다. 직업 훈

런 제공을 위하여 민간 훈련 공급자와 계약을 맺으며 보통 민간 업체와 지역단체가 함께 입찰에 참여하고 확대고용센터에서도 다양한 공급자로 구성된 참여자와 계약을 체결한다.

확대고용센터에서는 지방정부, 토착적 서비스 제공자와의 관계를 위하여 별도의 인력을 두고 있다. 지역관리자(District Manager)와 전문가인 '파트너십 매니저'(Partnership Manager)는 지역의 주된 조직(local stakeholders)이나 지방 관료들을 전략적으로 포섭하기도 한다. 또한 이들은 수당의 변경, 지역노동시장의 기본적인 성격, 근로무능력 수급자의 프로파일과 고용주의 요구와 관련된 정보를 조직들에게 제공하기도 한다. 노동연금부의 각 지역은 기술제공과 취업 서비스의 통합적 지원, 파트너십의 조직을 위해 주공급자인 워크프로그램의 활동과 그들의 하부계약자와의 파트너십을 조직화하기도 한다(DWP, 2011).

지방정부의 파트너십 역할은 강제성이 없으며, 센터 지원에 있어서 지방정부에게 명시된 역할은 없다. 또한 지방정부는 지역 주민과 노동시장의 욕구를 만족시킬 자원의 효율적 사용에 제한적으로만 접근가능하다. 센터 외 지방정부와의 관계는 지역마다 상이한데 어떤 지방조직은 센터와 일의 우선순위에 동의하며, 지역의 서비스 제공에 효율적으로 참여하는 데 반해, 대부분의 지역들이 유연기금에 대한 접근에 대해서조차 적절한 가이드를 제공하지 않기도 한다(Wilson and Gallagher, 2013). 지역주도의 서비스 전달체계 개편은 장애를 가진 대상자나, 극히 소외된 청년과 같이 소위 문제가족(troubled families)과 함께 할 때 그 효과가 극대화된다.

방문한 요크 확대고용센터의 경우 인원감축으로 사회서비스 협력팀이 해체되고 훈련교육담당자가 배치되어 업무를 담당하고 있었다. 지방정부와 협력관계는 좋은 상황이었는데, 이유는 지방정부의 훈련 예산이 대개 중앙정부의 것이고 확대고용센터의 해당 프로그램 선택이 예산 확보에 영향을 주기 때문이었다. 지방정부는 훈련 프로그램 대상 모집이 잘 진행되어야 하는데 확대고용센터가 이를 돕는 주 조직인 셈이다. 서비스 제공기관으로 지방정부와 민간기업이 경쟁하고 있는 상황에서 지방정부의 센터와의 관계는 매우 좋을 수밖에 없다. 상담자는 지방정부의 서비스에 대한 만족도를 구직자로부터 듣고 이후 결정에 반영한다.

2002년에서 2006년 사이, 확대고용센터는 대부분의 수급자를 유선을 통해 연락하고, 개인계좌로 직접 수급액을 전달하는 새로운 관리 시스템을 도입하였다. 확대고용

센터는 더욱 현대적이며, 예약 중심의 서비스를 제공하고, 터치스크린을 통해 가능한 직업을 검색할 수 있도록 하였다. 확대고용센터의 현대화를 위해 19억 파운드(한화 약 3조 3천억 원)의 예산이 투입되었으며, 예산의 3억 파운드(약 5,203억 원) 정도 절감효과가 있는 것으로 알려졌다. 또한 전일 근무 직원은 6만 9천 명 가량이라고 집계되어 효율화에 대한 추진은 계속될 것으로 전망된다(NAO, 2008).

확대고용센터에 대한 평가는 매우 엄격하게 주기적으로 이루어진다. 요크의 센터는 매주 성과표가 마련되었다. 취업자 수(과세자료와 비교, 취약계층 취업은 가점), 급여 청구건 처리시간, 과대지급과 과소지급의 규모, 고객의 응답에 기초한 것으로 판단되는 고객의 만족으로 시의성, 전문성, 정보를 중심으로 평가가 이루어진다.

5. 직업훈련기관의 기능과 운영

노동연금부는 보다 전문적인 고용 서비스를 지원하는 외부 공급자들의 운영을 WP라는 이름으로 활성화 지원에서 활용하고 있다. 확대고용센터의 의무참여기간이 지난 후에도 취업에 성공하지 못한 집단을 대상으로 집중적 고용지원 서비스 제공하는 프로그램이다. 민간, 준정부조직(제3섹터), 공공 모두 서비스제공기관이 될 수 있으나, 60~70%가 민간 제공자이다. 요크시의 예를 들면 Pertempt라는 민간기관이 이 프로그램을 위탁계약으로 받아 진행하고 있다. 영국 전역이 18개 지역으로 구분된 상태로, 각 지역별 WP를 담당하는 2-3개의 주 계약기관이 존재한다. 그리고 그 아래 4-5개 하부 계약기관이 존재한다.

이 사업의 경우 성과중심의 관리를 강조하며, 구체적인 서비스 제공은 이 기관의 자율적 설계에 따라 진행된다. 우수한 프로그램을 개발하고 성공적 취업에 경쟁하도록 운영에 자율성을 제공한 것으로, 이러한 이유로 구체적 서비스 제공과정을 'black box'라 하기도 한다. 대신 민간 제공자는 성과에 따라 보수를 받게 되며 보수에서는 고용유지가 관건이 된다.⁸⁾ 주 계약기관은 계약 당시의 성과지표를 공개적으로 전해 받는다.

8) ① 수입요금(Attachment fee): 잡센터에서 워크프로그램 수행기관으로 이관되는 시점, 즉 착수시점에 받는 요금으로 매년 줄어들고 있으며, 2015년 이후에는 수입요금이 없어진다.

- 1단계 : 2011-2012 : £400
- 2단계 : 2012-2013 : £300
- 3단계 : 2013-2014 : £200

25~30개 정도의 평가지표가 있으며 이러한 지표를 기준으로 운영하게 된다.

WP의 지원과정을 보면 우선 사례의 고용가능성을 판단하고 활동계획(Action Plan)을 수립한다. 취업의 장애를 제거하기 위한 훈련도 제공한다. 최근 IT 기술 제공이 강조되고 있으며 채무에 대한 처리, 이력서작성 등도 훈련 내용에 포함되어 있다. 개인마다 다양한 계획으로 개별화되고 진도도 상이하다. 사례 별 5단계의 서비스 제공이 이루어지는데,⁹⁾ 그 단계의 구성은 아래와 같다.

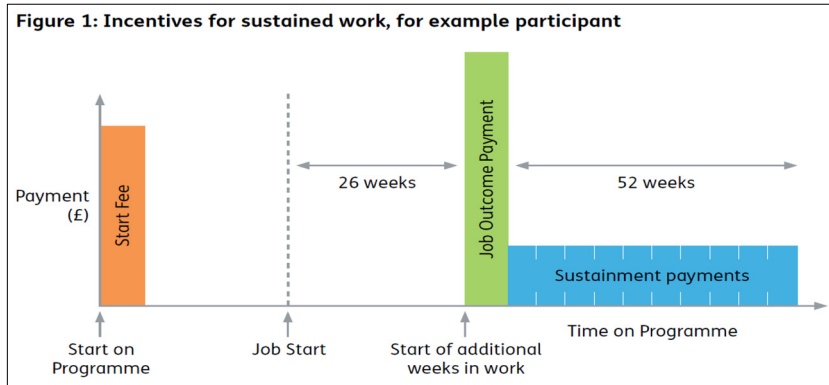
1. 진단: 면담으로 장애 등 판단
2. 준비단계: 주택, 채무, 자신감 등 장애를 심도 깊게 파악하는 준비단계
3. 고용성 향상: 기술훈련, 취업위한 자기소개서 작성, 교육훈련 등이 제공됨.
4. 직업알선(Job Matching): 적절한 일자리알선. 기관 이익산출의 주요 단계
5. 고용유지단계: 고용 후 사후관리단계

1-4단계는 한 사람의 상담자가 담당한다. 위의 각 단계는 순환적인 성격으로 이해하여야 하는데, 순환을 줄이는 것이 기관에서는 최대 관심사이다. 비용의 감축과 관련되

- 4단계 : 2014-2015 : 0

② 고용시작요금(Job entry fee) : 고객이 고용된지 3(ESA)-6(JSA)개월이 지난 후 받는 요금 : £1200

③ 고용유지요금(Sustained employment fees) : 매월 £170-215(JSA), £235-370(ESA)



9) WP의 예로 York시의 Pertemp를 방문하고 구한 자료에 기초하였다.

고 성과와 관련되기 때문이다.

근로능력판정은 기초 수준에서 그 기준이 있지만 개별 면담에서 중요한 판정이 이루어진다. 개별화된 판정이 대세이며 상담에서 구직자와 상담사사이의 유대가 중요하다. 고용상태를 안정적으로 유지하기 위해서는 적절한 취업이 되도록 알선하여야 한다. 이 과정에서는 전산(Universal Job Search)으로 구비된 구인과 구직정보 사이트를 활용한다. 이 정보망은 개인단위로 등록하도록 하여 적절한 상담의 기초자료로 활용할 뿐 아니라 그 당사자가 실제 구직활동을 하였는지도 모니터링 하도록 구성되어 있다.

직업알선에서는 구직자가 본인의 희망을 모르는 것이 어려운 점 중 하나라고 설명되었다. 상담으로 이 부분을 드러나게 하는 것이 상담의 주 역할 중 하나이다. 구직과정의 신청양식을 보면, 개인이 희망하는 직업을 명시하도록 하고 구직을 위한 대상 기업에 대한 기초 정보, 구직하기 위한 주된 방법, 예정된 인터뷰 등을 기록하도록 구성되어 있다. 이 단계에서는 이력서 작성을 지원할 수도 있다.

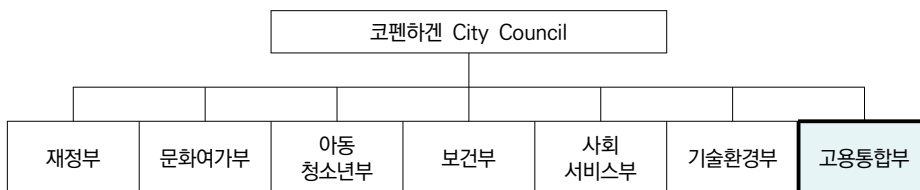
WP의 운영에서 참여자는 주로 JSA, ESA(work-related activity group), ESA(support group)의 대상이 의뢰되는데 세 번째 집단은 근로능력이 취약하여 극소수이다. 주된 대상 집단은 크게 세 개 집단으로 구성된다. 장기실업자, 청년, 출소한 전과자이다. 18~24세 대상 청년 프로그램이 특화되어 있고 16~17세 청소년 대상 시간제 근로와 학습프로그램이 구성되어 있다.

WP에서도 관련 기관과의 연계 및 서비스 의뢰가 중요시된다. Pertemp는 주 계약기관(prime contractor)이고 이 기관은 협력이 필요한 기관들과 계약을 체결한 상태이다. 이 하부계약 기관(sub-contractor)들은 파트너십을 가지면서 필요한 서비스 제공에 협력하고 있다. 대체로 주 계약기관은 2~3개의 파트너인 하부 계약기관을 갖고 있는데 이 하부 계약기관들은 지역의 서비스 제공자들로 민간기관이나 자원봉사기관들이다. 주 계약기관이 응찰할 당시 계획서에 이 파트너십 설계가 포함되어 있어야 하며 좋은 네트워크가 있어야 선정에 유리하다.

제2절 덴마크의 복지-고용 전달체계

1. 배경에 대한 이해

덴마크는 1945년 이후 사민주의 전통의 국가로 기반을 다져왔다. 높은 세율(46~58%)이 유지되고 있으며 공공서비스 중심의 정책이 진행되어왔다. 덴마크 사회제도는 매우 분권적이어서 복지와 고용에서 지방정부의 역할이 강세이다. 1960년대 사회서비스를 지방정부(municipalities)를 통하여 제공하는 방식으로 재원과 행정을 변화시킨 이후 그 체제는 계속 유지되었다. 사회정책을 제정하는 것은 중앙정부이지만 사회복지는 대개 지방자치단체가 이행한다. 코펜하겐의 경우 시의회(city council)는 총 7개의 위원회(committee¹⁰)로 구성된다. 재무부, 문화부, 아동청소년부, 보건과 돌봄부, 사회서비스부, 기술과 환경부, 고용과 통합(integration)부가 그 것들이다. 복지서비스는 사회서비스부, 고용서비스는 고용통합부에서 수행한다.



고용센터(Job center)는 고용 및 통합부 산하 기관이다. 고용통합부는 고용, 교육, 현금급여와 실업보험, 상병수당을 담당하고, 이밖에도 노동시장을 분석, 기업과 협력하며 언어교육도 담당한다. 사회서비스부의 경우 장애인, 질환자, 약물중독, 정신질환 등을 담당하는데, 일선 사무소에 사례관리담당을 두고 있으며 이곳에서 필요 시 고용센터로 의뢰를 담당한다. 고용통합부는 고용센터(Jobcenter), 급여사무소(Benefit Office), 훈련기관(Training Center) 등 크게 3종류의 센터를 두고 있다. 급여는 급여사무소를 통해 지급되며, 대부분 온라인으로 신청이 가능하다. 고용센터는 직업훈련 및 취업알선 등 고용서비스의 제공을 담당한다. 훈련센터는 전문화된 교육훈련 위탁기관이다.

10) 덴마크에서는 지방정부 각 부 별로 시장(Mayor)을 선출하고 있으며, 재정부 시장이 총괄시장(Lord Mayor)이 된다.

덴마크는 노동조합이 운영하는 자발적 실업보험제도를 특징으로 하고 있어 실업보험 관장 기관과 공공고용서비스 기관이 이원화되어 있으나 두 기관 간의 연계를 위해 노력하고 있다.

중앙정부, 공공고용서비스기관, 직업학교 등 고용-훈련-복지 관련 기관들이 모두 노동시장대표 및 관련 파트너들이 참여하는 파트너십이 형성되어 있어 관련기관이 분리되어 있어도 관련서비스 간 연계가 비교적 원만하게 이루어지고 있다. 서비스를 제공하는 각 기관은 부서별로 전문화되어 있으나 서비스를 필요로 하는 국민이 접근성이 제한되지 않도록 하는 노력도 강하게 이루어지고 있다.

2. 복지-고용 정책의 내용과 지향

덴마크는 사회보장예산지출이 EU회원국 중 높은 국가에 속한다. 과거 1990년 중반 이후 덴마크는 소위 ‘황금삼각형(Golden Triangle) 모델에 기초해 뛰어난 노동시장의 유연성, 소득보장의 안정성, 높은 국가경쟁력 달성이라는 성과를 낳는 모범국가로 간주되었다. 비교적 소득분배의 문제도 심각하지 않았으나 이민자와 장기실업자가 문제로 주목되고 있다. 보건서비스는 무료, 교육도 무료, 학생은 생활비도 지원받고 있다.

덴마크는 1990년대 후반 보수정부 집권기부터 활성화정책을 시작하였고, 1993년 이후 사민정부가 이를 법제화하는 과정을 거쳤다. 사회안전망과 고용안전망의 연계 조치가 본격적으로 시작된 것은 1994년 개혁이다. 이후 덴마크는 황금 트라이앵글 모형을 유지하면서도 연계를 더 강화시키는 방향으로 개혁이 지속되어 왔다. 아래 <표 2-1>은 1994년부터 최근까지의 고용 체계의 변화를 정리한 것이다.

<표 2-1> 덴마크 고용체계 변천 추이

1994년 제1차 노동시장 개혁	<ul style="list-style-type: none"> •활성화 개념의 도입 : 실업자 재 자격 부여 제도 폐지 •최대 수급 기간 9년으로 단축 •개별화된 행동 계획
1995년 노동시장개혁 서비스 분야	<ul style="list-style-type: none"> •최대 수급 기간 단축 : 9년 → 7년(일반적 수급 기간 4년+활성화 기간 3년) •근로 적응 가능성 범주 강화 •안식년 휴가 제도 수정 •활성화 기간 중 전일제 참여에 대한 권리와 의무

1996년 제2차 노동시장 개혁	<ul style="list-style-type: none"> •최대 수급 기간 점진적 단축 : 7년 → 5년(2년+3년) •일반적 수급 기간 2년 후 전일제 활성화 참여 권리와 의무 •25세 미만 : 6개월 후 전일제 활성화 참여 권리와 의무 •실업보험 수급 요건 강화 : 최근 3년 중 기존의 26개월에서 52주로 확대 (근로 기록)
1998년 제3차 노동시장 개혁	<ul style="list-style-type: none"> •최대 수급 기간 : 5년 → 4년(1년+3년) •3개월 후 적절한 일자리 제의, 근로 적응 가능성 범주 엄격해 짐 (활동 가능 시간의 75% 적극적 참여 권리 및 의무) •활성화 조치의 조기 개입 시작
1998년 적극적 사회정책 법	<ul style="list-style-type: none"> •사회부조 수급자로 활성화 조치 적용 대상 확대
2002년 노동시장 개혁(More in work)	<ul style="list-style-type: none"> •활성화 기간 중 적극적 참여 비율 제도(75%) 폐지 •활성화 요구 최저 주기 : 6개월마다 •강화된 계약 체계 도입 : 3개월 주기, 최저 수준
2004년 사회부조개혁(a new chance for everybody)	<ul style="list-style-type: none"> •장기 실업(13개월)외의 다른 문제를 가진 사회부조 수급자에 대한 활성화 권리와 의무
2006년 복지 협약 (교육, 이민, 통합, 노동시장, 은퇴)	<ul style="list-style-type: none"> •활성화 조기 개입(9개월 후) •강화된 활성화(2년 6개월 후) •신속한 직업 상담 및 적응 가능성 테스트 : 3개월 주기 •일반적 수급 기간 및 활성화에 대한 고려자 특례 조치 폐지

자료: 심창학·여기구(2011: 34).

사회부조 수급자에게까지 활성화 정책을 확대한 1998년과 복합 문제를 가진 사회부조 수급자로 활성화 적용을 확대한 2004년은 어쩌면 복지와 고용의 연계가 보다 본격화된 시기라고도 볼 수 있을 것이다. 1998년의 사회부조 법 개혁의 주요 내용 중의 하나는 사회부조 수급자의 활성화 조치에 대한 권리와 의무를 동시에 명시하는 것인데, 구체적으로 사회부조 수급자는 30세 이하인 경우는 3개월 이내, 30세 이상의 수급자는 12개월 내에 공공기관이 제공하는 활성화 조치를 받아들여야한다고 강조하고 있다(심창학·여기구, 2011: 39)

덴마크에서는 연계 조치 강화 프로그램이 많이 도입되었다. 복지급여와 고용의 연계 방식이 단지 고용을 조건으로 급여를 제공하는 것으로서가 아니라 오히려 관대한 복지급여를 정당화하기 위하여 근로 및 취업 능력을 조사하는 방식이라는 점에서 특이성이 있다. 예를 들어 2006년도에는 3개월 주기로 직업 상담 및 적응 가능성 테스트를 받도록 하는 제도가 도입되었다. 이 근로 테스트는 덴마크의 고용 체계에 대한 광범위한 지

지를 유도하는 기능을 하고 있다(Kvist et al., 2008: 224; 심창학·이기구, 2011: 34에서 재인용)

덴마크는 정책개혁에서 노동시장을 유연화 하되, 노동을 촉진하고 개인의 근로능력을 높여 실질적으로 자유경쟁시장에서 고용이 안정적으로 이루어지도록 하는 방향으로 개편이 이루어졌고 노동시장 개혁은 실업보험과 공적부조의 급여수준을 줄이고 수급조건을 강화하는 ‘채찍’과 함께, 당근으로서 실업자의 취업능력을 배가하고 취업서비스를 제공하는 적극적 노동시장정책의 강화, 그리고 유급휴가제도를 통해 취업공간을 확보하는 정책에 초점을 둔 것이다. 이렇게 볼 때 덴마크의 실업 급여는 평등주의적 시각의 바탕에서 실업자의 기본 생활 보장 원칙이 반영된 것이라 할 수 있다.

OECD의 노동시장 프로그램은 적극적 조치(ALMP)와 소극적 조치(실업급여 등과 조기퇴직지원금)로 구분된다. 아래의 <표 2-2>는 덴마크의 정책 특성을 잘 보여준다. GDP 대비 노동시장 프로그램 총 지출 비중은 4.26%로서 OECD 회원국 평균인 1.64%보다 3배 정도 높다. 실업에 대한 국가의 적극적 의지를 대변하는 GDP 대비 적극적 노동시장 지출은 OECD 회원국 평균에 비해 3배 이상이다.

<표 2-2> 활성화율 국가비교

구분	GDP 대비 노동시장 프로그램 총 지출(%)	GDP 대비 ALMP 총 지출(%)	노동시장 프로그램 총 지출 대비 ALMP 지출(%)
덴마크	4.26	1.74	41
스웨덴	2.52	1.32	52
독일	3.32	0.97	29
프랑스	2.52	0.90	36
영국	0.68	0.49	72
미국	0.41	0.14	34
OECD 평균	1.61	0.50	30

자료: 심창학·이기구(2011: 31).

최근에는 비교적 유럽의 다른 국가의 지향과 유사한 방식으로 개혁이 추진되고 있다. 개혁의 주 원칙은 성과중심의 관리, 조직외부 파트너와의 협력, 혁신, 생산성 강조,

젊은층 교육 강화, 회전문현상 예방, 주거공간에서의 서비스 이용, 프로파일링 기반 이력 관리와 개별화, 취약한 젊은이에 대한 종합적 접근 등이다. 청년 실업은 덴마크에서도 이슈여서 이들에 대한 지원이 강조되는데, 청년층에 대한 종합적 접근의 예를 들면 청소년기에서 성인기로 전환되는 젊은이에게 안정된 전환을 지원하는 등 그 특성에 맞는 지원이 이루어지고 있다.

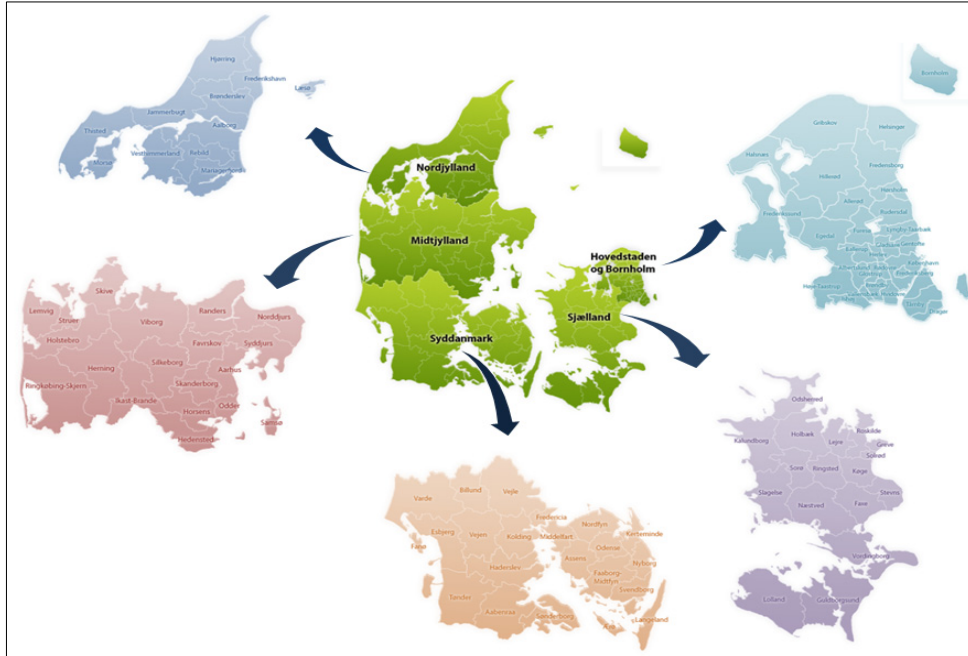
1997년 공공부조제도를 개혁하여 급여 지급수준을 낮추고 훈련과 취업노력을 조건부로급여를 지급하게 하였다. 실업보험수급, 공공부조수급, 장애수당, 조기연금수급 등 비활성 인력에 대한 급여의 소득대체율은 1990년대 중반 이후 감소되어 와서 이런 개혁의 방향은 단지 최근의 일만은 아니다. 그럼에도 불구하고 덴마크의 복지-고용 연계는 모범적 사례로 아직도 자주 언급되고 있다.

실업보험 수급자 중 활성화 참여 비율은 11%, 공공부조 수급자 중 활성화 참여 비율은 31%로서 사회부조 수급자의 활성화 참여 비율이 3배 이상 높다. 그 원인 중 우선 지적되어야 할 것은 실업보험 수급자들이 조기에 실업을 탈피하는 현상이다. 청년 집단을 포함하여 사회부조 구직 수급자들은 최대 실업 급여의 60~80% 수준의 급여를 받으면서 활성화 조치에 참여하고 있다(심창학·여기구, 2011: 41). 공공부조 수급자에 대한 연구 결과들에 따르면 활성화 조치로 실업을 탈출할 가능성과 활성화 개입 시점 간의 의미 있는 관련성이 발견되지 않는다. 일반적으로 공공부조 수급자들은 그들이 가지고 있는 개인적, 사회적 문제 때문에 취업할 가능성이 낮으며, 동기 부여 효과가 거의 없는 것으로 밝혀졌다(Kvist et al., 2008: 248; 심창학·여기구, 2011: 48에서 재인용).

3. 고용센터의 구조와 운영

덴마크의 고용센터는 취업취약계층의 취업 장애요인을 극복하고 취업을 하도록 지원하는 맞춤형 원스톱 종합서비스 제공 기관이라 할 수 있다. 91개의 고용센터가 덴마크 전역에 위치한다. 기본적으로 덴마크의 각 지방자치단체에 하나의 고용센터가 있으나, 7개의 소도시들은 도시 간 협동으로 고용센터를 설립하였다.

[그림 2-2] 4개 고용지원 권역(Employment Region)에서 각 4개 권역 별 고용센터(Job centres)¹¹⁾



자료: <https://info.jobnet.dk/mit+jobcenter> (2014. 9. 22. 인출)

고용센터는 근로능력자 지원을 총괄한다. 과거 공공부조를 공급하는 실업자는 지방 정부가, 실업보험가입자는 중앙정부가 고용지원을 담당하였으나 단일 체계로 변화되었다. 이 개혁의 두 가지 주 목표 중 하나는 개별화, 다른 하나는 실업보험가입 여부와 무관하게 실업자 지원을 동일 처우로 한다는 것이다. 2007년부터는 기초 지방자치단체 단위로 고용부 산하에 통합 고용센터를 설립 운영하여 국가기구인 고용안정기관이 관리하는 실업보험 가입자와 지방자치단체가 관리하는 실업보험 미가입자에 대한 고용지원 서비스를 통합적으로 운용한다. 고용센터는 실업급여 신청 및 지급, 비용 또는 기타 재정 문제와 관련된 의사결정에 대해서는 책임을 지지 않으며, 각 개인이 사회복지수당을 받을 자격이 되는지 여부는 지역 사무국이나 지자체가 결정하며 고용초치의 관리와 기획, 모니터링은 새로운 기구의 도입과 함께 체계화되고 통일적으로 관리되도록 시도되고 있다(이호근·김재원, 2009; 한국조직학회, 2010: 345에서 재인용). 즉 고

11) 4개 권역의 고용지역은 북유틸란드 고용지역, 중앙유틸란드 고용지역, 남유틸란드 고용지역, 코펜하겐 및 질란드 고용지역으로 구성된다.

용센터는 이전에 각 지방자치단체별로 서비스가 제공되었지만, 현재는 동일한 서비스를 제공하면서 일관되고 통합된 서비스를 제공하고 있다. 고용센터는 이민자와 청년실업에 주목하는 경향이 있는데, 훈련과 언어 교육 등 집중적인 지원을 하고 있다. 18세 이상이 되면, 가족에서 개인자료로 분리되고 구직을 위하여 고용센터로 3개월 전에 정보가 통보된다. 개인들은 고용, 사회서비스, 경찰이 공히 사용하는 ID를 소지하고 있으며 이를 기반으로 정보를 정리, 전달한다.

고용센터의 물리적 구조는 영국의 확대고용센터와 유사하지만 개방성이 더 강조된 상태이다. 안전을 위해서 상담 담당들은 주머니 안에 위기 벨이 울리도록 하는 버튼을 소지하도록 하고 위험한 구직자 명단은 공유하여 이들을 상담할 때 보안 직원이 주변에서 배치되기도 한다.

급여사무소(Benefit Office)는 별도의 건물로 있으며 구직자들은 이 곳을 우선 방문 후 고용센터에 방문한다. 급여는 급여사무소를 통해 지급되며, 대부분 온라인으로 신청된다. 고용센터에는 대졸자 취업을 지원하는 별도의 센터가 구성·운영되고 있다. 이 밖에도 바로 취업이 가능한 구직자 담당, 조금만 교육하면 취업가능 구직자 담당, 질환자·상병수당 담당, 교육이 부족한 청년층 담당 등 총 5개의 특화된 팀으로 구성된다.

고용센터에는 두 유형의 주요 인력이 배치되어 있다. 하나는 전통적인 사례 상담자로 구직자의 지원과 제재를 처리한다. 상담과 기록, 프로파일링, 기획을 담당한다. 두 번째는 구인처 자문(company consultant)으로 민간기업과 관련하여 적극적으로 구직과 구인을 연결하는 전문가들이다. 이들은 주로 민간에서 실무경험자를 중심으로 영입된다.

고용센터의 구조를 코펜하겐의 사례 등을 중심으로 하여 지역의 일부 고용센터 사례를 기초로 살펴보면 아래와 같다. 한 시계 권역(Hovedstaden og Bornholm)의 고용 지역에서 코펜하겐 고용센터 조직(Velkommen til Jobcenter København)과 통합되어진 고용행정의 운영체계는 다음의 도표와 같다(이호근·김재원, 2009: 한국조직학회, 2010: 398에서 재인용). 고용센터는 지역단위 고용센터와 노동시장, 그리고 상병수당을 전담하는 센터로 구성된다. 그리고 개별 지역의 고용센터에서는 청년, 장애 구직자, 취약지역의 구직자로 구분하여 대응하는 구조를 갖고 있음을 보여준다.

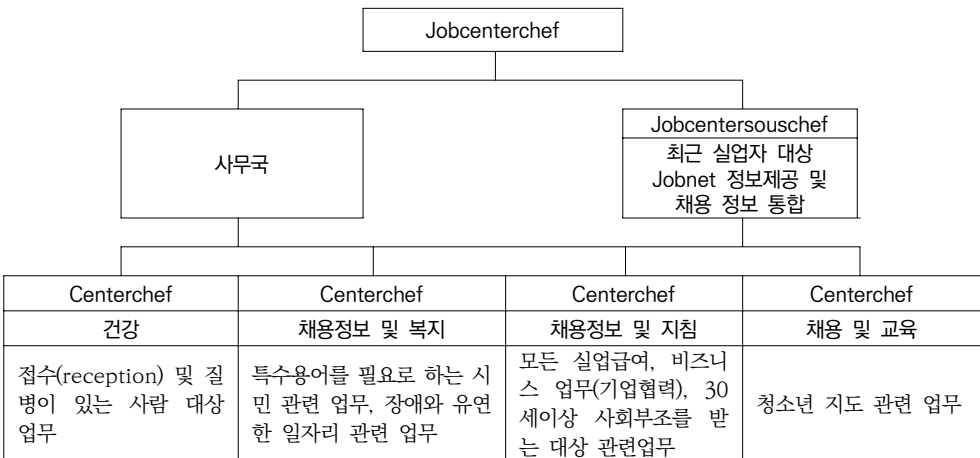
[그림 2-3] 코펜하겐 고용센터 조직(The organisation of Job Centre Copenhagen)

코펜하겐 고용센터(Jobcenter Copenhagen)				
Musvågevej 고용센터	Nyropsgade 고용센터	Skelbækgade 고용센터	Labour Market centre 노동시장 센터	Sickness Benefit Follow-up 질병급여 관리 파트
고용센터단위 Job centre units	Skelbækgad	전문적인 교육을 받지 않은 30세 이하 실업자 All unemployed under 30 years without a professional educ.	→	노동시장센터 Labour market centre Unemployed fit for the labour market
	Nyropsgade	특별한 전문기술을 요구하는 장애를 가진 실업자 Unemployed with handicaps requiring special expertise	→	
	Musvågeve	취약 주거지역의 모든 실업자 All unemployed from vulnerable housing areas	→	

자료: 한국조직학회(2010): 398

중앙 유틀란드 고용지역(Midtjylland)의 Aarhus 고용센터의 운영체제도 유사하다. 운영체제는 다음의 도표와 같이 구성되어 있다. 질환자, 장애인, 청년, 사회부조 수급자로 각각 특화된 팀이 존재한다.

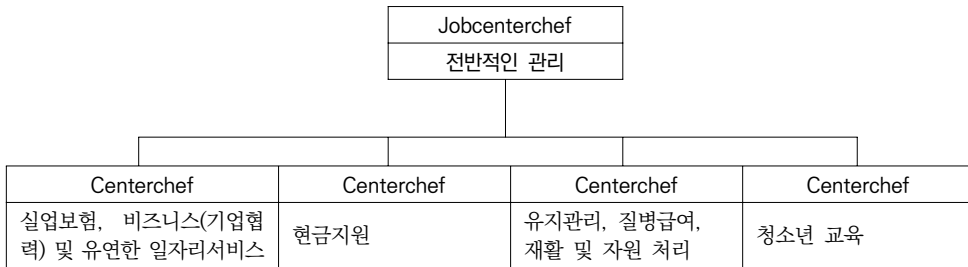
[그림 2-4] 고용센터 구조 예



자료: http://www.aarhus.dk/sitecore/content/Subsites/JobcenterAarhus/Home/Om-Jobcenter-Aarhus/Organisation.aspx?sc_lang=da (2014.9.18. 인출)

다른 지역, Silkeborg의 고용센터의 운영체제는 다음의 도표와 같은데, 이 역시 앞의 사례와 크게 다르지 않다.

[그림 2-5] Silkeborg의 고용센터 조직



자료: <http://jobcenter.silkeborgkommune.dk/Information/Organisation> (2014.9.20. 인출)

91개의 고용센터는 지역별로 다른 차이가 있을 수는 있으나, 일반적으로 다음과 같은 업무를 처리한다.¹²⁾

- 구인, 구직자를 지원
- Jobnet 또는 Workindenmark의 일자리 및 CV bank(이력서뱅크) 등 관련 전산망을 이용하는 방법 제공
- 구인자리가 있을 때, 고용주와 구직자 간의 연결
- 덴마크에 오는 구직자를 위해 유용한 정보 제공
- 외국 학생들 대상으로 덴마크에서 일자리를 찾는 방법과 해외교육의 공인을 받을 수 있는 기관 안내
- Denmark-Sweden & Denmark-Germany 간 국경을 넘나드는 통근자들을 위한 정보 제공
- 상담 또는 국제적인 “Workindenmark” 서비스 센터 참여 일정 제공
- 해외에서 근무하길 원하거나 다른 EU/EEA 국가들로 이동하길 원할 때, 일반

12) [https://www.workindenmark.dk/Find_information/Information_for_job_seekers/Working_in_Denmark/The_Danish_job_centres/What_the_job_centre_can_offer?_an_overview?q=What the job center can](https://www.workindenmark.dk/Find_information/Information_for_job_seekers/Working_in_Denmark/The_Danish_job_centres/What_the_job_centre_can_offer?_an_overview?q=What_the_job_center_can) 에서 2014.9.22. 인출하였다.

적인 정보 제공

○ 덴마크에서 다른 EU/EEA 국가로 또는 반대인 경우, 실업급여 이전방법에 대한 정보 제공

고용센터의 서비스 제공과정을 보면, 실업급여 여부와 관계없이 모든 실업자는 아래와 같은 절차를 따라 지원을 받는다.¹³⁾

1. 온라인 계정 생성 및 실업자 등록: 실업 첫째 날, 'www.jobnet.dk'에 사용자 계정 생성하고 사회보장번호 및 연락처 정보를 기입하며, 원하는 유형의 혜택 종류도 기입한다. 원하는 작업의 종류, 경험과 교육을 입력하고 가입 한 후 일종의 영수증을 저장한다. 그리고 3주 이내로 'www.jobnet.dk'에 이력서 등록을 하여야 하며 내용 변경에 따른 업데이트는 필수이다.

2. 등록 이후, 해당 지역 고용센터의 프로그램에 참여: 실업자는 구직활동에 대한 통지 및 직업상담 호출 시 필참해야 한다. 적어도 3개월은 해당 담당자와 정기적으로 채용 상담 및 채용계획을 공유한다. 직업상담사 혹은 업무 담당자와의 상담을 통해 실업자 욕구에 따른 프로그램 지원을 받는다. 교육 및 훈련(멘토링, 인턴쉽 등) / 수당지급 및 현금지원 / 구직지원 (유연한 일자리, 임금보조금제도 등) / 근로유지(질병수당, 개인비서 지원) 등이 이에 해당된다. 이용자는 실업보험가입 여부와 관계없이 실업에 관해 문의가 가능하며 출산혜택은 2012년 12월 이후 공공기관에서 수당을 지급받는다.

고용센터의 역할을 구체적으로 정리하면 아래와 같다. 우선 고용센터에서 실업보험을 받을 수 있다. 실업보험으로 현금지원 및 교육지원을 받을 수 있다. 실업급여를 받을 수 없는 자를 대상으로 현금지원 및 교육지원 기회를 제공한다. 현금급여 개혁(2014.

1. 1. 발표)에 따르면 30세 미만인 경우, 현금혜택은 낮은 수준에서 제공하되 교육활동 지원을 초점으로 한다. 30세 이상의 경우는 적극적으로 고용을 추구할 수 있도록 직업 훈련수당을 지급한다. 학생의 경우 멘토링 제도를 운영하고, 성인 구직자의 경우 직업 훈련의 임금보조금 제공 및 멘토 또는 개인비서를 제공한다.

현금지원으로는 아래와 같은 지원을 예로 할 수 있다. 첫째, 임금 보조금이다. 실업자는 1년 간 보조금이 지원된 일자리에 참여할 수 있다. 고용주는 급여에 대한 보조금

13) <https://www.workindenmark.dk> 에서 2014.9.22. 인출하였다.

을 지원받는데, 전체 노동비용의 50%를 초과하지는 않는다. 둘째 장애인에게 적용되는 임금보조금 제도이다. 장애인의 경우 최대 118.20KR의 보조금 지급이 가능하다. 2007년부터 시행된 이 보조금에서 개인비서비용이 지원된다. 최대 20시간 동안 개인비서의 급여(청력 손상 혹은 손실이 있는 경우와 난독증 또는 서명, 회의 및 교육과정에서 언어 해석과 읽기, 쓰기, 물리적 작업에 대한 지원)를 지원한다. 장애로 인해 직장에서 작업 수행이 어려운 경우 지원이 가능한 것이다. 비서는 외부 혹은 기존 직원을 활용할 수 있고, 물리적 및 정신적 장애, 시각장애, 청각장애, 심한 난독증, 이동 장애, 기타 장애에 적용이 가능하다. 셋째, 성인 견습생에 대한 보조금이 있다. 비숙련 노동자 혹은 실업자와 훈련 계약으로 2년 동안 최저 임금 및 30KR(약 6,000원)의 보조금 제공이 가능하다. 넷째, 이동비용 지원이 있다. 이는 고용센터 출석에 따른 유료 보상으로 24km 이상을 기준으로 한다. 유연근무제도를 포함하여 일반 작업, 임금보조금을 지원 받는 작업과 관련하여 면접참여를 위해 최소 3시간 이상 거리를 이동할 경우 구직 수당을 지급하는데 신청서와 함께 증빙서류도 첨부하여야 한다.

교육지원으로는 아래와 같은 지원을 예로 할 수 있다. 우선 멘토링이 있다. 대상자는 신입사원, 오랜 병가 후 직장에 복귀하는 자로 최소 3개월에서 최대 6개월 간 지원된다. 멘토는 해당 고용센터에서 결정한다. 보통 회사의 정규직 혹은 외부 컨설턴트나 지방자치단체 직원 1인이 수행한다. 멘토가 필요하다고 인정되는 경우, 멘토의 훈련 보조금 및 비용이 제공되는데, 고용센터에 신청서를 제출하여야 한다. 둘째, 인턴쉽제도가 있다. 30세 미만인 자를 대상으로 직업훈련승인을 받은 회사에 4주까지 실습이 가능하며, 질병이 있거나 장기 실업자인 경우는 13주까지 지속이 가능하다. 셋째, 직무순환 및 직원 교육이 있다. 직원의 훈련 수요를 충족하기 위한 지원으로 해당 직원의 서비스 교육 참여로 임시근로자를 고용할 수 있다. 넷째, 훈련이나 교육이 가능하다. 실업의 4개월(18주) 이후 시작이 가능하며, 최소 25세 이상이어야 한다. 처음 10개월(44주) 내에서 6주간 교육선택을 완료하고 13개월(57주) 내에 교육을 끝내야 한다.

실업자 및 공공지원을 받고 있지 않는 자를 대상으로 직업상담을 제공한다. 이들에게는 인턴쉽, 정부보조근로 기회, 멘토링, 그리고 덴마크어 교육을 제공한다. 질환자를 대상으로도 지원이 이루어진다. 5주 이상 병가를 사용한 적이 있는 자를 대상으로 질병수당 제공 및 복직 지원이 이루어진다. 질병급여를 개시한 첫 날 이후 8주 동안 지속적인 연락을 취하여 노동시장에 복귀할 수 있도록 지원하는데, 인턴쉽, 개인비서, 멘토링,

이동비용에 대한 지원이 주어진다. 한편 재활지원도 한다. 노동시장과의 연결을 유지하기 위한 재활, 교육, 재교육이나 훈련, 개인 또는 집단 인턴십으로 지원된다. 이는 신체적, 심리적, 사회적 이유로 능력제한이 발생한 자를 대상으로 하기 때문에 3개월마다 자격여부를 확인한다.

조기퇴직자를 대상으로 하는 지원도 있다. 조기퇴직의 위험이 있는 퇴직자 중 복잡한 문제에 놓인 자들을 대상으로 근로 유지 지원을 하기 위해 단기 또는 장기적으로 진행된다. 사회복지서비스 및 보건의료서비스로 구성된다. 주택지원, 멘토링, 스트레스 관리 / 불안 / 우울증 치료, 인턴십, 대화 및 관계 코칭, 채용 및 교육이 지원된다. 유연한 일자리 지원도 이루어진다. 65세 이상 조기퇴직자 중 근로를 원하는 자를 대상으로 고용에 대한 임금보조금을 제공한다. 2012년 조기퇴직과 유연한 근무제도 개혁에 대한 법안 통과로 파트타임 직원 필요 시, 고용이 가능하도록 지원하고 있다. 고용센터는 사전에 이를 승인하여 해당 고용주에 대해 임금보조금을 지급한다. 이 밖에 조기퇴직자에 대한 보조 작업도 진행된다. 장애연금 수령 및 65세 미만인 자는 풀타임 또는 파트타임으로 임금보조금을 부여받아 근로가 가능하다. 청소년 지도도 수행되는데, 초등학교 7학년에서 25세 이하 청소년을 위해 중등교육, 멘토링이 이루어진다.

4. 프로파일링시스템과 자활활동계획서 등 지원전략

프로파일링시스템은 구직자의 고용잠재력에 대한 초기평가와 지속적 평가를 기록하고, 유지하는 것으로 구직자와의 상담에서 정보를 수집하고 축적하는 것이다. 고용센터의 상담사가 담당하는데, 이들의 학문적 배경은 다양하다. 크게 세 가지 내용으로 구성되는데 첫째, 고용잠재력으로 바로 노동시장에 진입가능한지 여부, 활성화를 위한 준비, 그리고 바로 구직이 어려운 이유로 구성된다. 둘째, 개인의 자원으로 자신의 고용에 대한 견해, 공식적인 자격, 개인적 능력, 재정적인 상황과 관계망, 건강이라는 다섯 가지 차원으로 평가된다. 셋째, 노동시장의 요구로 노동시장의 요구와 개인의 자원의 조응, 알선과 관련된 정보가 이에 해당된다. 개별화된 지원에서 가장 중요한 정보로 활용된다.

6개월 이상 실업자를 대상으로 작성하며 이것은 실업자와 해당 고용센터 간의 계약으로 볼 수 있다. 6개월 동안은 주로 사회보험이나 실업수당 등 지원을 받는 일자리의 취업 기회를 제공하고 있는데 이는 기업의 수요에 따라 그 규모가 달라진다. 이 과정에

서 고용의 장애가 무엇인지를 파악하는 것이 가장 중요한 과제이다. 배치한 기업으로부터 이와 관련된 정보를 제공받으며 이 점도 기록된다.

재취업활동계획서(individual action plan) 제도가 운영되는데, 개개인의 취업을 위하여 도입한 전략이다. 고용센터는 실업자와의 면담을 통하여 실업자 본인의 희망과 노동시장의 수요를 함께 고려하여 취업을 향한 구체적이고 현실적인 단계를 제시하고 실업자가 동의하면 개별화된 행동계획이 성립되는 것이다. 상담과 지원의 전제로 구직자의 역량강화(empower)를 강조한다. 구직에서 고려할 강점을 본인이 가장 잘 알고 있다고 전제하고, 상담사는 신뢰를 바탕으로 자유재량을 가지고 상담하며, 판단한다. 실업자가 이 계획에 서명을 하고 나면 그는 그 내용을 준수하여야 하는 의무를 갖게 되며, 의무를 위반하거나 실행을 위한 고용센터와의 협력을 거부할 경우 실업수당 지급이 중단된다. 중단 기간은 1주에서 최장 26주까지이다. 2006년 통계에 따르면 98만 건 중 약 13,800명에 대해 수당지급이 중단되었다. 이 중 약 25%는 3주 이상 중단되었다.

최근 고용센터는 IT기반으로 지원하는 체계를 운영하고 있다. 일자리를 찾는 과정에서 컴퓨터로 프로그램에 대한 무료 이용이 가능하고, 일반적인 정보검색이 가능하도록 하였다. Jobnet.dk, Jobindsats.dk, Case work tool 등 IT를 기반으로 한 정보제공 및 정보공유 시스템이 활용 중에 있다. 자신이 스스로 이용하는 방식으로 전산이 활용된다. 고용센터는 고용주가 일자리를 광고할 수 있는 IT-system, “Jobnet”으로 불리는 CV(이력서) 데이터베이스의 자원을 제공하고 있다. 고용센터의 컴퓨터 또는 www.jobnet.dk 웹사이트를 통해 이용이 가능하다. 구직자들은 Jobnet.dk를 통해 정보를 활용하는데, 이를 통하여 고용지원 간에도 상호 정보를 파악하고 배울 수 있다. 웹 기반으로 사례계획을 수립할 수 있는 도구도 있다. 세 번째의 경우 다른 정보망과 연결되지는 않는다. 예를 들어 사회서비스의 전산망에 접근할 수 없다. 특별한 경우 기관장 수준의 인력만 접근할 수 있으나 개인정보 보호가 엄격하게 다루어진다. 사회서비스 부서의 자료는 개인의 동의를 전제로 교환이 가능하지만 별로 이러한 정보의 교류가 없다.

5. 기관들 간의 협력과 최근 이슈

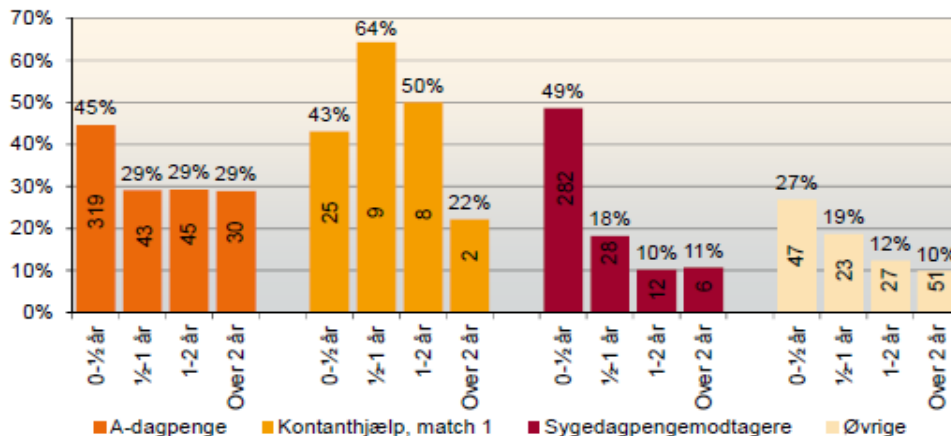
가장 많은 연계는 급여사무소, 구인처, 그리고 훈련 조직과의 연계이다. 사회서비스 기관과의 연계를 보자면, 장애인, 정신질환자, 약물중독자 등에 대한 서비스를 담당하

는 일선사무소의 사례관리 담당들은 방문자들 중 고용지원이 필요한 경우 해당 사례를 고용센터로 의뢰한다. 훈련센터와의 연계는 전문적인 훈련과정을 민간 훈련기관에 위탁 운영하고 있어 이들과의 연계가 이루어지고 있다.

2014년 고용계획에서 고용노동부 장관은 고용활동에 대한 다음 네 가지 목표를 발표한 바 있다. ① 30세 미만의 청년층을 대상으로 전문교육 및 훈련 강화, ② 조기 퇴직 방지, ③ 장기실업 감소, ④ 기업과의 협력 강화가 그것이다. 퇴직을 늦추어 실업을 줄이고 기업과 협력을 강화하는 것이 포함되어 있다.

지역이 실정들이 상이하다는 점을 감안하여 각 지역 고용센터는 자체 목표를 갖게 된다. 각 고용센터는 위 목표에 더하여 지자체별 세부 목표를 수립하여 진행하는 것이다. Midtjylland (중앙유틸란드 고용지역)의 예를 보면 이러한 계획의 영향을 이해할 수 있다. Silkeborg 고용센터는 지역과 함께 고용 지원을 위한 노력을 증진하며, 특히 시민참여 증진을 목표로 추가하고 지역사회 건강증진도 포괄하였다. 동 지역 내 Norddjurs 지역고용센터는 52주 이상의 병가 예방, 민간기업 직무순환프로그램 확장을 목표하였다. Norddjurs 고용센터는 이용자를 대상으로 공공지원별 지속기간을 살펴본 결과, 조기개입의 필요성을 인식하였다. 이 상황에서 동 고용센터의 기능 강화는 아래와 같다. 30세 미만의 청년층을 대상으로 한 전문교육 및 훈련 강화/ 조기퇴직 방지/ 장기실업 방지/ 52주 이상의 병가 예방/ 민간기업 직무순환프로그램 확장이 그것들이다.

[그림 2-6] Norddjurs Jobcentre 이용자 수 : 공공지원(실업급여 / 현금지원 / 질병수당 / 기타)의 지속기간 (2012.12)



자료: Jobcenter Norddjurs(2013: 5).

제3절 해외 사례의 함의와 쟁점

영국과 덴마크의 복지-고용 전달체계에 대한 내용을 검토하면서 여러 가지 기술적인 부분들이 한국 상황에서 고민될 수 있을 것이다. 하지만 이러한 기술적인 면이 함의로 논의되기 전에 기본적인 정책과 행정 조직의 위상 차이를 이해하여야 한다. 당장 앞서 지적한 바와 같이 복지-고용 연계의 상당부분을 담당하는 영국의 확대고용센터나 덴마크의 고용센터가 지원 대상으로 간주하는 집단이 우리와 다르다. 이는 물론 정책의 차이에서 기인한다. 이 두 나라의 해당 기관에서 서비스를 제공하는 대상은 공공부조의 대상 뿐 아니라 실업급여 및 실업부조의 대상을 포괄하고 있다. 오히려 이 기관들은 우리나라의 고용센터와 유사한 대상의 범위를 가지고 있다. 하지만 또 이 기관들은 빈곤한 근로능력자 집단을 포괄적으로 대상화할 수 있는 실업급여제도를 운영하고 있다는 점에서 차이가 있다.

우리나라의 경우 복지-고용 연계서비스의 대상이 누구인지, 해당 정책이나 프로그램은 무엇인지에 대한 명확한 정리가 필요하다. 예를 들어 기초수급자 중 근로능력자인지, 아니면 다른 기준을 적용하여 별도의 급여나 서비스제공 대상을 마련하는 것인지 모호하다. 만약 국민기초생활보장제도 중 조건부 수급자 외 여타의 취약인구집단을 복지-고용의 대상으로 포괄할 것이라면 과연 고용지원을 하면서 연결해 줄 공적 복지급여와 서비스가 있는지를 검토하여야 할 것이다. 사실 지원할 공공의 급여나 서비스가 전제되지 않은 상태의 복지-고용의 연계란 매우 어려운 시도이다. 이러한 환경의 복지-고용 연계는 공공의 차원에서 보자면 단지 고용지원이면 되는 것이다.

해외의 사례를 이해하는데 있어서는 고용과 복지의 연계가 이슈가 되는 정책의 대상이 누구인가를 이해하는 것이 중요하다. 그리고 복지-고용의 연계에서 해당 정책이나 그 정책의 집행을 중앙정부의 책임으로 둘 것인가 아니면 지방정부의 책임으로 둘 것인가 하는 이슈를 살펴보는 것도 중요하다. 이러한 이슈와 관련된 전제는 해당 국가의 일반 행정의 문화에 대한 고려를 필요로 한다. 우리나라의 경우 대부분의 복지전달이 지방정부의 역할로 구분되어 있고, 기초생활보장도 예외가 아니다. 하지만 고용서비스 제공은 주로 중앙정부의 역할로 구분되고 단지 지방정부에서 자체적인 집행을 시도하여 중앙과 지방의 정책이 병존하고 실행된다. 이러한 환경에서 복지-고용은 어떠한 행정을 전제로 어느 선까지를 담아낼 것인가가 모호하다. 이러한 모호함은 최근의 복지-

고용 통합의 모델을 개발하거나 개편하는 데 있어서도 확인되는데 주로 시·군·구의 복지영역과 중앙정부의 고용 간 관계만 초점으로 할 뿐 지방정부의 고용은 그리 크게 주목하고 있지 않으며 각 주체의 정책이 기능적으로 정책수준에서 연계를 고려하기보다 단기간에 공간만 고려하는 경향이 있다. 해외 사례의 경우 복지-고용의 연계는 일선의 행정이전에 정책차원에서 일차 고민과 개편이 있었던 점을 상기할 필요가 있다.

해외 사례에서 부상되는 또 다른 이슈는 통합이나 연계에 대한 개념적 오해에 주의가 필요하다는 것이다. 복지-고용의 맞춤형 서비스 제공의 지향이 통합인지, 연계인지? 통합이라면 무엇의 통합인지? 통합의 목적이 무엇인지가 분명하여야 성공이 가능하다. 관련된 모든 급여와 서비스의 통합은 그 연관성 범위를 고려할 때 현실성이 떨어진다. 해외 복지-고용 연계나 통합은 빈곤한 근로능력자들에게 고용지원과 이들을 대상으로 하는 급여를 담당하는 조직, 인력과 관련된 것이며 구체적 프로그램의 범위가 존재한다. 대개 통합이후에도 관련 서비스는 별도의 조직과 협력하는 경향이 있으며 특정 대상은 조직간 이동과 연계를 여전히 필요로 한다.

개별화가 공통 지향이지만 개별화는 실제 그 구현이 다소 상이한데 해외 사례에서 보자면 실질적 개별화를 추구한 모양새를 갖추고 있다. 통합의 목적으로 자주 등장하는 개념이 ‘맞춤형’, ‘개별화’이다. 하지만 이러한 지향에도 불구하고 실제 전달체계의 개혁은 다른 내용으로 전개되기 일쑤이다. 예를 들어 전산화와 대상 범주 구분을 고도화하는 것은 개별화와 다른 방향이다. 표준화는 개별화와 다른 지향이며 개별화를 위해서는 상담인력을 확충하고 필요한 서비스를 제대로 갖추어야 한다. 이러한 점에서 보자면 개별화는 단순히 근로에 대한 강제가 아니라 근로로 이끄는 값비싼 서비스가 된다. 과연 이러한 구조를 지향하는 것인지, 아니면 그 목적을 보다 분명히 하고 그와 맞는 설계를 찾고 추진하여야 한다.

사례관리를 강화할 때, 사례의 특성을 어떻게 반영할 수 있는지 여건에 대한 검토가 전제될 필요가 있다. 이 점은 앞서 논의한 이슈와 관련된다. 개별화와 맞춤형은 필요한 급여와 서비스를 갖춘 후 욕구에 따라 이를 적절하게 연결하여 제공할 수 있어야 한다. 우리나라의 경우 공공의 급여와 서비스 또는 공공의 재원으로 지원되는 민간의 급여와 서비스가 이러한 맞춤형을 구현할 수 있는 수준으로 갖추어졌는지 고민해야 한다. 만약 이러한 여건이 아니라면 복지-고용은 단순히 일선의 행정 개편이 아니라 정책적 개편이나 확충을 병행하는 것이어야 한다. 만약 단기적으로 필요한 급여와 서비스 기반을

갖출 수 없다면 현장에서 맞춤형으로 대응할 수 있는 여건을 조성해야 한다. 예를 들어 영국 확대고용센터의 탄력적 재원과 같은 방식도 고려할 수 있다. 현장에서 상담사의 자율적 결정을 반영할 수 있는 기준이나 예산을 마련해두는 것이다.



제3장

복지-고용 연계 관련 정책의 변화

제1절 복지 분야의 고용과의 연계 정책

제2절 고용 분야의 취약계층 지원정책과 복지와의 연계

제3절 최근 복지-고용 연계의 거버넌스

3

복지-고용 연계 관련 정책의 변화 <<

제1절 복지 분야의 고용과의 연계 정책

1. 초기 복지전달체계 모형개발과 고용연계의 위상

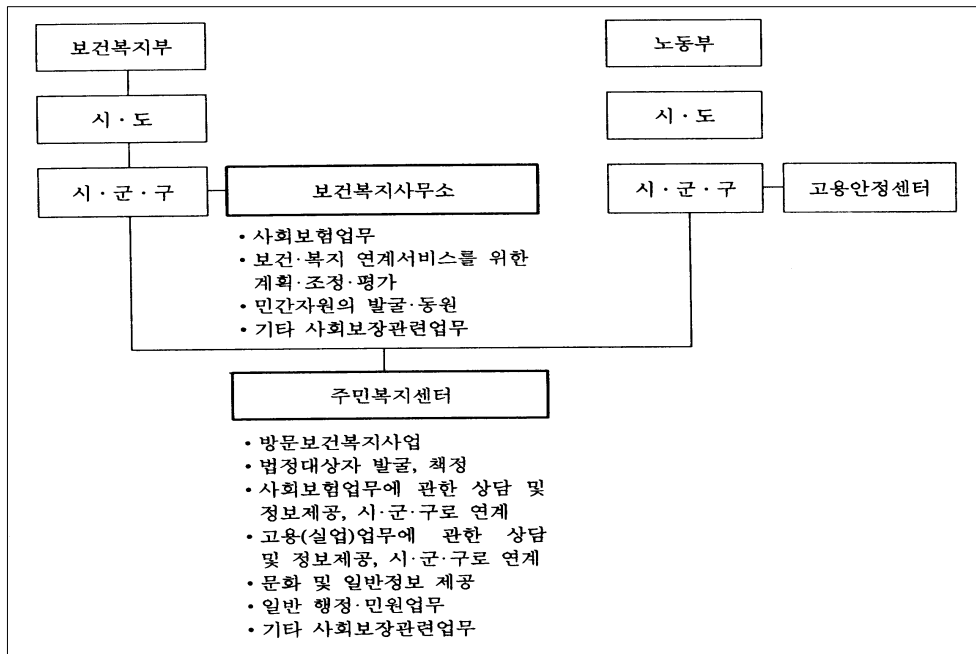
수급자 중 근로능력자를 포함하여 취약계층에 대한 고용과 복지의 연계 또는 협력과 관련하여 이에 대한 정책의 변화를 정리하면 아래와 같다. 정책이라고 정리하였으나 일부는 기획으로만 멈추기도 하였으며 일부는 기획에서 일부 변형된 시행으로 진행되었고 일부는 기획에서 시행으로 이어져 다양한 수준의 구체성과 현실성을 포괄하여 정책을 정리하고 있다. 공통점은 정부가 취약계층의 자립을 위하여 고용과 복지의 협력을 지향하는 정책을 공식적으로 추진하고자 시도한 흔적이라는 점이다. 물론 연계 정책의 초기에는 고용서비스와의 명시적인 협력이 추진된 것은 아니다. 일반인을 대상으로 하는 고용지원이 공공영역에서 정립되기 전 복지분야에서 자립을 강조하는 수준에 한정되어 있다.

1974년 생활보호사업의 일환으로 취로구호사업을 실시하게 되었다. 저급한 수준의 근로조건 조성, 근로지원사업이라 하겠다. 1982년에는 생활보호대상자의 자립, 자활을 위하여 무상훈련과 훈련비 지원을 내용으로 직업훈련사업을 실시하였다. 이후 1993년에는 직업훈련을 노동부가 일괄 담당하게 되었다. 생활보호자에 대한 직업훈련 관리를 노동부로 이관하고 복지부는 대상자만 추천하고 위탁하도록 하였다. 그리고 취로사업의 책임과 관리는 1994년 지방자치단체로 이전되었다. 어쩌면 이 시기가 이후 고용과 복지의 분절과 협력이 점철된 역사의 시작일지 모르겠다.

1990년대 후반은 공공복지 전달체계의 대안적 모형에 대한 논의가 다시 불붙기 시작하는 시기이다. 이 시기에 읍면동사무소의 기능전환에 대한 논의가 시작된 것이 그 발단이라 할 수 있다. 정부는 100대 과제 중 하나로 ‘지방행정계층 구조개편과 조직축소 추진’을 위해 읍면동사무소의 기능을 전환하는 방안을 모색하였다. 이 시기에 행정자치부는 주민자치센터¹⁴⁾, 노동부는 고용안정센터, 문화관광부는 문화의 집으로 읍면·

동사무소의 기능전환을 추진하고자 하였다. 이러한 기류를 타면서 공공복지 전달체계를 구조적으로 개선하고자 하는 시도로서 1999년부터 주민복지센터 모형이 제안되었다(변재관·강혜규, 1999; 변재관 외 5인, 2000)([그림 3-1]).

[그림 3-1] 주민복지센터 모형



주민복지센터 모형은 읍·면·동에 주민복지센터를 설치하여 보건의료, 복지행정, 사회보험과 고용, 문화정보관련 업무 등을 다루도록 제안하고 있다. 관련 연구자들은 「주민복지센터」모형을 적용함으로써 이용자에게 원스톱 서비스 제공이 가능해지고, 고용, 사회보험, 문화정보, 보건·복지가 상호 연계된 효율적 서비스를 제공하는 것이 가능하

14) 읍·면·동 기능전환의 배경과 「주민자치센터」안에 대하여 다룬 연구로는 '김필두(2009). 읍·면·동 기능전환에 따른 주민자치센터 도입방안 연구. 한국지방행정연구원.'이 있다. 읍·면·동사무소의 기능전환은 다단계 지방행정계층구조로 발생하는 비능률을 없애고 행정전산화에 따른 변화에 적응하고자 하는 것이다. 행정자치부는 기능전환과정에서 읍·면·동의 기능을 전환하여 주민들이 활용할 수 있는 장으로 주민자치센터를 운영하고자 하였으며 주민자치센터에서는 문화와 복지를 아우르는 다양한 프로그램을 갖추하고자 하였다. 주민자치센터는 센터 내에 문화의 집, 시민사랑방, 시민장터, 보건복지사무소, 민원행정사무소 등을 아우르는 포괄적인 것으로 제안되었다.

며, 부처별 중복업무의 조정을 통한 정책효율성을 제고시킬 수 있다고 주장하였다.

「주민복지센터」모형은 도시와 농어촌의 상황을 고려하여 다소 상이한 설치 및 운영 안으로 제안되었다. 농어촌지역은 읍·면단위에 주민복지센터를 설치하고 도시지역의 경우는 2~3개 동 단위를 묶어 하나의 주민복지센터(인구 8,000~70,000명 수준)를 설치하는 것이 접근성을 고려할 때 바람직하다는 것이다. 보건복지서비스의 경우 도시지역의 동단위에서는 민간자원의 연계 중심으로, 농어촌의 경우는 보건지소 등과 연계하여 대민 직접서비스를 제공하는 것을 중심으로 개편하는 내용이 포함되어 있다. 읍·면·동의 기능전환은 결과적으로는 행정자치부가 기존의 읍·면·동 제도를 유지하면서 읍·면·동사무소 일부 여유시설·공간을 복지·문화·편의시설 등의 관련 기능을 보강하여 주민자치센터로 활용하게 되는 것으로 일단 막을 내렸다. 하지만 이 논의는 읍·면·동사무소를 중심으로 복지와 고용의 서비스 통합을 지향하고 있다.

2. 자활의 시작과 고용과의 연계 필요성 부상

1995년부터 1999년까지 보건복지사무소 시범사업이 운영되었으며 보건과 복지의 연계와 같이 고용과 복지의 연계시도가 별도로 진행된 것은 아니었다. 하지만 김대중 정부(1998년 ~ 2003년)가 들어서면서 외환위기 이후 대량 실업 및 경제적 양극화에 대응하는 정책이 요구되었다. 당시 정부는 “생산적 복지”를 정책 기조로 삼고 “노동을 통한 복지”를 지향하였다(대통령비서실 삶의 질 향상을 위한 기획단, 1999: 22). 생계를 보장하기 위하여 1999년 국민기초생활보장제도를 도입하였고 이로써 빈곤층을 위한 소득보장의 틀이 마련되었다. 한편 동제도의 운영에서 근로능력이 있는 수급자에게는 조건부 수급으로써 자활을 요구하였다. “자활”참여가 기초생활보장에 포함되면서 근로연계복지가 본격화되었다(신동면, 2001). 근로빈곤층은 현금급여를 받기 위해 취업하거나 취업지원서비스를 수용하여야 했다. 이후 자활사업은 전국적으로 확대되었고 그 조직이나 참여자의 규모가 커져갔다. 하지만 동 시기에도 고용서비스 영역에서는 대량의 실업사태에 대한 대책으로 별도의 정책리 구상중에 있었다. 실업급여의 제공이 그 주된 대응이었으며, 직업훈련 및 취업알선 등의 적극적 노동시장사업 비중은 저조하였다(신동면, 2001: 65).

이후 노무현 정부(2003년 ~ 2008년)는 “참여복지”를 정책기조로 하여 그 아래 “일

을 통한 탈빈곤 지원”을 정책 과제로 두었다. 사회안전망의 제도적 개혁과 근로연계복지 투자를 확대하여, 복지와 경제의 선순환 구조를 정착시키려 하였다(관계부처 합동, 2005). 2004년 11월 ‘일을 통한 빈곤탈출 지원정책’이 발표되었다. 차상위계층의 자활사업 참여가 가능하여 졌으며 일자리 창출과 직업훈련 등 고용서비스가 강화되었고, 근로장려제도가 도입(2008. 1.)되면서 취업지원이 크게 확충되었다. 자활사업에서도 시장진입형 자활근로사업을 확대하고 취약계층 일자리 확대사업, 사회적 일자리 사업이 추진되면서 취약계층의 고용지원은 과거 대비 크게 강조될 뿐 아니라 구체화되기에 이르렀다.

이 시기에는 복지와 고용의 협력과 관련하여 전달체계의 개편도 일부 주목할만한 변화들이 있었다. 2003년 보건복지부의 대통령 업무보고(2003. 4. 4.) 중 ‘참여복지 실현을 위한 사회복지인프라 강화’를 보자면 민간 중심의 지역사회복지협의체를 구성, 정책과정에 주민 참여를 활성화하고 맞춤형 복지서비스를 제공(준비는 2000년부터 시작)하도록 추진하기로 기획되었다. 사실 이 기획은 과거 사회복지사무소에 대한 논의와 무관하지 않다. 2003년 보건복지부의 ‘사회복지사무소 설치 방안(공공복지전달체계 개선 방안)’에서는 기존의 사회복지과 및 가정복지과를 통합하여 사회복지사무소로 확대 개편하고 사회복지전담공무원 소속을 읍·면·동에서 시·군·구 소속으로 변경하려 하였다. 이 때 타부처 및 타분야 관련 업무인 고용사업, 청소년업무, 보훈업무, 4대보험, 방문보건업무 등은 시·군·구 판단에 따라 사회복지사무소에서 수행할 수 있다고 보았다. 2004년부터 2006년까지 사회복지사무소 시범운영이후 복지전담기구에 복지인력 집중화를 통해 복지 영역 간 연계, 복지기획능력 제고가 시도된 바 있지만 중도에 그 추진이 모호해졌다. 지역주민의 접근성 부족, 통합서비스 및 사례관리를 위한 인력부족(인력 증원 없이 재배치), 민관협력체계 미흡 등의 한계가 지적되었으나 시범운영이 완료되기 전 주민생활서비스 체계로 개편이 되어 그 성과를 정확하게 논하기는 어렵다. 어찌되었든 2003년부터 시작된 지역사회복지협의체에서는 고용도 협의체의 구성 부분으로 참여를 권장한 바 있다. 협의체 참여 조직에 고용센터 등 지역의 고용지원 조직도 참여하도록 권고되었던 것이다. 하지만 실제 협의체 운영은 지자체 마다 상이하였고 고용센터가 참여하고 활동하였던 지역은 매우 드물었다.

2005년 ‘희망한국 21’에서의 전달체계 개편 목표가 명시된 바 있다. 그 목표 중 하나는 ‘복지-보건-고용이 연계된 원스톱 서비스’였다. 고용과 복지의 통합서비스 제공,

취업·비취업대상자 구분을 폐지, 지자체·자활후견기관·고용안정센터 등 관련 기관 간 ‘자활정보시스템’ 구축이 이러한 목표의 하부 목표들이다. 그러나 실제 고용과 복지의 연계에 대한 논의는 아직 초보적 수준에 머물러 있었다.

2006년 7월에서 2007년 7월까지 행자부 주관으로 전국 시·군·구는 주민생활지원서비스 전달체제로 개편되었다. 보건복지 뿐만 아니라 고용·교육·문화 등 8대 서비스를 연계하고 민관협력(Governance)을 강화하는 것이 골자였다. 당시 시범 사회복지사무소의 경험을 토대로 기획능력 강화, 통합조사기능 강화, 서비스연계기능 강화 등을 반영하고, 이 밖에 읍·면·동사무소의 현장성·접근성 강화를 시도하였다. 이를 위하여 시·군·구에 『주민생활지원국』을 설치하고 관련 기구·인력을 통합하고자 하였다. 사회복지직은 통합조사, 서비스조정·연계 등에 우선 배치되었다. 하지만 실제 고용센터와의 연계나 협력이 구체화되고 구현되었다고 보기 어렵고 시·군·구 단위 복지행정의 변화로 국한되는 경향이 있었다. 보건소와의 연계 협력도 고용센터의 경우와 유사하였다. 당시의 개혁은 복지 내부의 분화 및 전문화를 강조하는 방향으로 진행되었고, 서비스 연계와 통합의 기반은 시·군·구 내 부서의 이동과 이 부서들 사이에서 강화되었다. 보건소와 고용센터와의 연계기반을 마련하는 별도의 조치나 규정은 별다른 변화를 보이지 못하였다.

3. 복지-고용 연계 논의 본격화

이명박 정부(2008년 ~ 2013년)에 들어서면서 “능동적 복지”가 정책 기조가 되었다. ‘국가고용전략 2020’으로 고용대책이 세워졌으나 이는 고용-복지 연계를 초점으로 한 것은 아니었다. 오히려 2009년 들어서면서 전달체계 등에 대한 논의에서 복지와 고용의 연계가 직접 이슈로 등장하였다. 2009년 6월 관계부처 합동으로 “사회복지 전달체계 개선 종합대책” 수립되었다. 이어 2009년 10월 「시·군·구 복지전달체계 개선 대책」 시행 방안이 발표되었다.¹⁵⁾ 이 과정에서 일자리 및 용자지원 사업 통합관리를 위한 정책이 거론되었다. 자활사업(공공근로 포함), 취업지원 및 20여개 용자·대출사업 등 민생안정지원사업을 통합 관리하여 복지서비스와 일자리 연계를 강화한다는 것이었다.

15) 국무총리실·행정안전부·보건복지가족부 2009년 10월 시·군·구 복지전달체계개선 대책

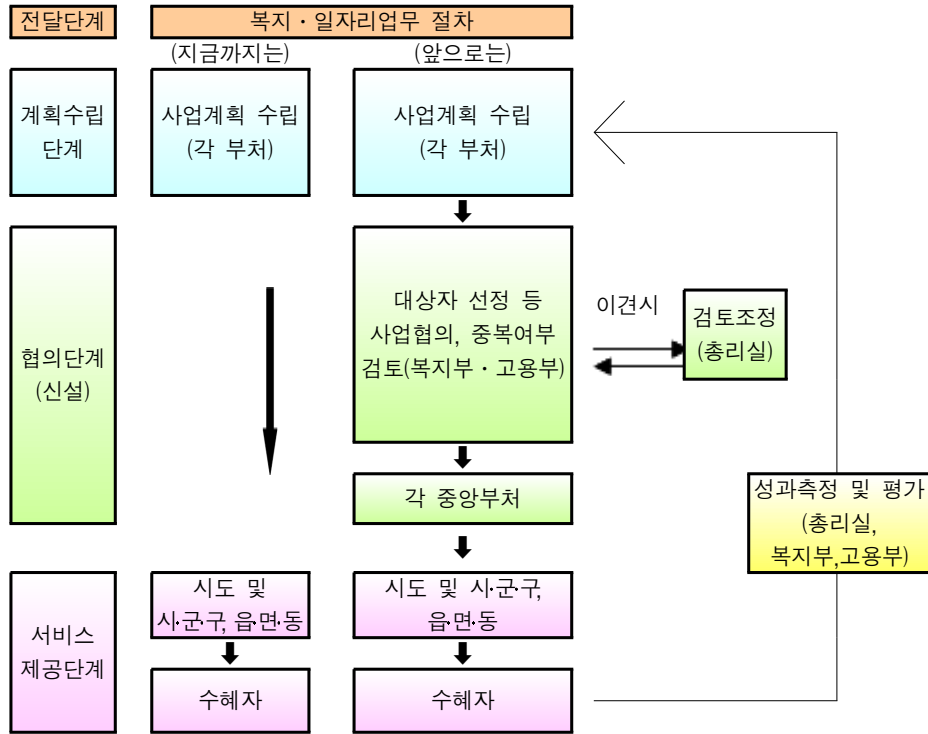
이후 2011년부터는 이러한 정책 기조가 보다 구체화, 본격화되어왔다.

고용노동부에서는 2011년 3월부터 일할 능력과 의욕이 있는 기초생활수급자 등 빈곤층의 자립자활을 목표로 대상 맞춤형 고용지원서비스를 강화하기 위한 방안으로서 ‘자립지원 직업상담사’라는 직무를 신설하여 자치단체에 배치하기 시작하였다(고용노동부, 2011). 전국 48개 시·군·구에 자립지원 직업상담사를 직업상담원으로 배치하기 시작하여, 해당지역 사례조정회의를 우선 시행하고 2012년 이후 전국시행을 예정하였다. 그리고 자립지원 직업상담사는 2012년 100명으로 확대 배치할 예정이었다.

자활센터에서는 2011년 계획에 따라 2012년부터 사례관리팀을 신설하기 시작하여 2012년까지 확대하여 가기로 하였다. 지역의 복지·고용 전문가가 참여하는 시·군·구의 자활사례조정회의는 2011년 48개소에서 2012년 100개소로 확대할 예정에 있었다. 현재 자활센터에는 이러한 과정을 거쳐 사례관리 팀 운영과 사례회의 개최가 이루어지고 있다(보건복지부, 2013). 그리고 지자체와 고용센터의 공유 전산망 구축을 2011년 1분기까지 완료하여 이를 활용하도록 하였다.

2011년 총리실과 관계부처 합동으로 복지·일자리 사업에 대한 총괄 조정기능 강화에 대한 기획이 발표되었다. 중앙정부 차원에서 복지·일자리사업에 대한 총괄·조정기능 강화하기 위하여 사업계획 수립부처인 중앙부처는 소관 복지사업·일자리사업의 자원을 확보하고 사업계획을 수립 후, 보건복지부·고용노동부에 통보하도록 하였다. 그리고 복지부는 일반 복지사업, 고용노동부는 일자리사업의 대상자 선정, 중복여부 등을 총괄하여 검토·조정 후, 각 부처에 통보·시행하도록 계획하였다. 이 과정에서 총리실은 이견 조정 역할을 수행하고 총괄·조정기능의 수행을 위한 관계법령 정비를 보건복지부와 고용노동부에서 추진토록 하였다. 그리고 주요사업에 대해 사업성과를 관련 부처 합동으로 주기적으로 평가하도록 하였다.

[그림 3-2] 개편 전후 업무흐름 비교



한편 2009년부터 설치 운영되기 시작하여 확충된, 2012년 명칭을 변경한 사·군·구 ‘통합사례관리단’은 복합문제를 가진 복지대상자에게 복지-보건-고용-주거-교육 등의 통합서비스를 제공하도록 역할을 부여받았다. 이 조직이 통합사례관리 방안 수립 시 보건소, 교육청, 고용센터, 지역자활센터 등 보건·복지·고용과 관련된 지역사회 내 서비스 제공기관 담당자들이 참여하도록 권고되었다. 2011년 이후로는 ‘자립지원 직업상담사(고용부)’와 연계하여 사·군·구 자활사례조정회의를 확대·개편하고자 하였다.

복지부는 ‘2012년 종합자활지원계획’을 수립·발표하면서 2009년부터 시작된 취업 성공패키지와 취업집단의 담당이 보다 분명하게 구분되기 시작하였지만 집중취업대상자(70점 이상)는 고용부 취업지원프로그램, 그 외는 복지부·지자체 자활사업으로 배치하는 사례의 분담으로 협력과정이라 보기는 어려운 다소 긴장관계가 형성되었다. 특히 자활에서도 자립 및 자활을 목표로 개인별 자립계획(IAP) 및 서비스지원계획(ISP)을 토대로 한 맞춤형 자립지원서비스 제공이 강조되면서 이러한 점은 두 조직의 프로그램

유사성으로 더욱 부각되는 경향을 보였다.

박근혜 정부가 들어서면서 5대 국정목표 중 하나로 “맞춤형 고용-복지”가 강조되었다. 해당 국정목표를 위한 전략으로 “생애주기별 맞춤형 복지제공”과 “자립을 지원하는 복지체계 구축” 등을 채택하였다. 저소득층 생활영역별 맞춤형 급여체계를 기반으로 일을 할수록 유리한 근로유인형 급여체계를 계획하고, 빈곤탈출을 유도한다는 계획이다. 이를 위하여 근로장려세제 및 근로소득공제의 강화, 자산형성 및 사회보험료 지원이 논의되었다. 한편 일할 수 있는 여건을 조성하는 복지서비스 지원도 강화하며 맞춤형 취업지원으로 취업알선과 직업훈련 등을 강화하는 것도 포함되었다. 그리고 고용-복지 연계를 구현할 전달체계의 구축으로 내일행복지원단의 구성과 함께 고용지원과 복지지원기관의 공통 업무 표준화, 업무연계 강화, 성과체계의 개편 등도 논의되었다. 더불어 사회적 경제 등 근로빈곤층이 진입할 수 있는 대안적 일자리의 창출이 기획에 포함되었다.

지역사회 중심의 맞춤형 고용-복지 서비스 연계체계 구축을 위해 시·군·구에 ‘(가칭)내일행복지원단’ 시범 설치(13) 및 단계적 확대(14)가 포함되어 있었다. 하지만 고용센터와 지자체의 유기적 협조를 통해 근로능력 있는 저소득층은 고용센터(취업성공패키지)에 우선 의뢰한다는 과제와 상충의 가능성이 지적되었으며 그 논의 과정은 분명하지 않으나 현재로는 내일행복지원단 시범설치는 추진에서 제외되었다.

2013년에는 2009년부터 운영되던 자활인큐베이팅 사업이 게이트웨이(Gateway)로 명칭이 변경된 바 있다. 게이트웨이 과정을 포함하여 참여자에게 근로의 기회 제공, 취업알선을 하는 등 자활프로그램 지원과, 참여자의 자활프로그램 수행 모니터링 및 사후 평가 등 지역자활센터에서 자활참여자의 자립을 위해 수행하는 모든 과정이 진행되도록 설계되었다. 자활사례관리를 통해 자활방향 수립을 지원하며 자활을 위해 필요한 서비스 연계와 조정, 점검 및 사후관리 실시하도록 하였다. 게이트웨이 전담관리자, 시·군·구 자활담당공무원, 읍·면·동 사회복지전담공무원, 자립지원 직업상담사, 고용센터 담당자, 지역자활센터 사례관리자, 전담자 등의 업무연계 및 협조체계 구축을 위하여 2012년 자활센터에 사례관리팀이 설치되었다(보건복지부, 2012).

제2절 고용 분야의 취약계층 지원정책과 복지와의 연계

우리나라에서 전국 수준의 공공 고용서비스는 1995년 고용보험 실시와 더불어 시작하였고, 1997년 외환위기에 따른 대량실업 사태에 대응하는 과정에서 양적으로 크게 확장되면서 전국 수준의 공공 고용서비스 체계가 구축되었다. 1998년 전국에 99개의 고용안정센터와 15개의 일일취업센터가 설치되어 2001년에 168개까지 증가하였고 1998년 2,050명이던 직업상담사도 3천명이 넘는 수준으로 증가하였다. 그러나 취약계층과 근로빈곤층에 대한 취업지원서비스는 2000년대 중반 이후에나 논의가 이루어지기 시작하였다.

근로빈곤층, 취약계층, 그리고 제도권 밖에 있던 집단의 문제를 통합하려하였던 정책, 즉 재정일자리로 대량실업에 대응하려던 정책이 어느 정도 안정화되기 시작한 2003년 이후 고용센터의 기능을 조정하는 방안이 제기되었다. 그 방안은 취약계층을 대상으로 하는 취업지원서비스를 중심으로 고용센터를 활성화하는 것이었다. 그러나 일자리 제공사업의 문제점을 제기한 2004년 일자리종합대책에서도 고용서비스와 복지서비스를 긴밀하게 조율하여 빈곤층에 대해 서비스를 제공하고 노동시장으로의 통합을 유지함으로써 빈곤을 완화하려는 시각은 가지지 못하고 있었다.

1. 고용지원서비스 선진화

2005년 들어 노동부는 「국가고용지원서비스 혁신보고회」를 개최하고 고용서비스의 선진화를 위한 로드맵(Roadmap)을 제시하였고 2005년 「고용지원서비스 선진화 방안」을 추진하기 시작하였다. 이 방안에서는 고용안정센터가 실업급여 행정에 치중하여 고용지원서비스 기능이 취약하다는 점을 문제로 제기하고 실업급여, 직업훈련, 취업알선의 연계를 통한 개인특성별 원스톱서비스를 해야 한다는 개념과 방향을 제시하였다. 이를 위해 제시된 정책 대안은 개인별(대상별) 맞춤형 서비스를 위한 구직자 유형화(프로파일링), 고용정보시스템의 통합과 수요자 위주의 온라인 정보 제공 등의 고용서비스의 인프라 확충 등이었다.

즉, 구직자를 특성에 따라 유형화하고 분류한 후 그에 상응하는 취업지원 서비스를 제공함으로써 수요자 중심의 고용서비스를 제공한다는 개념이 제시되기 시작하였다

([그림 3-3] 참조). 이러한 방침에 따라서 6개 고용센터에서 시범사업을 실시하였다. 이 시범사업에서는 취업취약계층에 대한 서비스 확충을 위하여 파트너기관들과 연계하여 채무조정 대상자·고령자·장애인·장기실업자 등 취업 취약계층별로 적합한 서비스와 프로그램을 다양하게 개발하고 센터 직원들이 수요자들이 있는 현장을 찾아가 서비스 제공하기도 하였다. 예를 들어, 채무조정 대상자 등 영세자영업자에 대한 취업지원 서비스도 시도되었다. 고용센터 직원이 매일 신용회복위원회를 직접 방문, 센터의 지원 프로그램 안내 및 일괄 구직등록 후 취업알선 등 서비스를 제공하는 것이었다([그림 3-4]). 또한 고용안정센터를 고용센터로 명칭을 변경하고 워크넷 등을 도입하여 노동시장 정보 수집 및 제공 기능을 확충하고 취업알선 및 상담이라는 직업중개 기능을 체계화하고자 하였다.

[그림 3-3] 구직자 유형 분류

'가'형(취업의욕 ↑, 취업능력 ↑)	→	취업능력 및 취업기술을 갖추고 있어 즉각적인 취업알선
'나'형(취업의욕 ↑, 취업능력 ↓)	→	면접클리닉, 취업기술 향상, 직업훈련상담(훈련기관 알선)
'다'형(취업의욕 ↓, 취업능력 ↓)	→	적성검사 실시, 심층상담, 성취 프로그램 참여

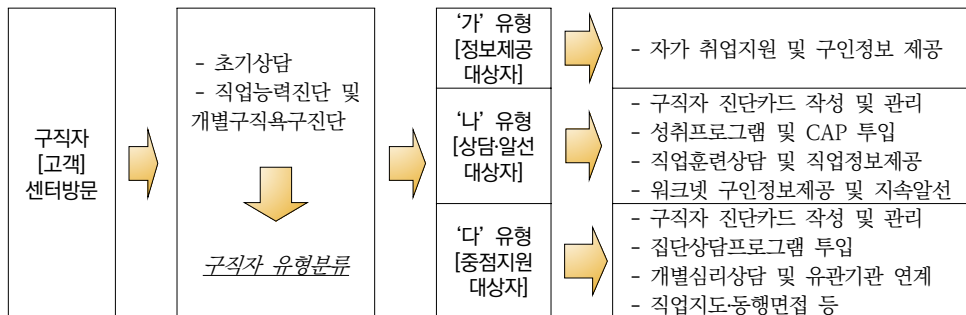
자료: 노동부(2005, 12.20). 고용서비스 선진화 추진 현황 및 향후 계획.

[그림 3-4] 고용서비스 선진화 시범사업(2005년)

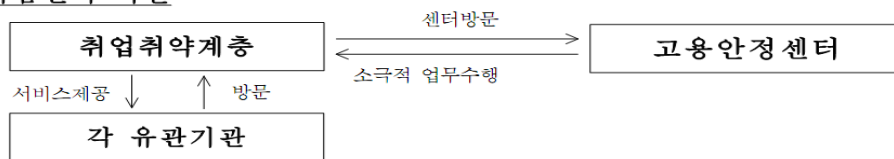
〈시범센터 이전〉



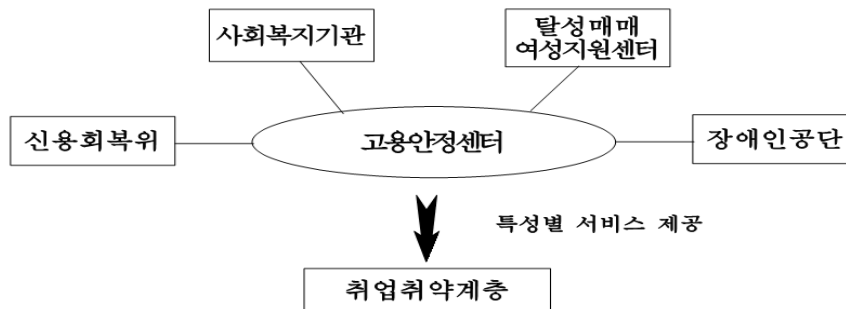
〈시범센터 이후〉



✓ 시범센터 이전



✓ 시범센터 이후 : 「파트너쉽과 네트워킹 구축」을 통한 취업지원



자료: 노동부(2005, 12.20). 고용서비스 선진화 추진 현황 및 향후 계획.

또한 직업훈련과 취업지원 서비스 간 유기적 연계 방안도 제시되어 실험되었다. 그 간 취업지원은 센터에서, 직업훈련은 관리과에서 각각 운영되던 것을 직업능력개발업

무 담당팀을 센터로 이전하고 취업지원과 직업훈련 간 연계를 활성화하기로 한 것이다. 훈련업무를 센터에서 수행하고 직업훈련을「관리 중심」에서「상담중심」으로 전환하고자 한 것이다. 취업능력이 부족한 구직자에 대해서는 직업능력진단 및 훈련 상담을 통하여 직업지도 및 훈련 프로그램에 투입하고 취업을 촉진할 수 있도록 업무연계 강화를 추진하며 취업지원팀과 직업능력개발팀 및 훈련기관 취업담당자를 연계한 취업지원시스템 구축·운영한다는 것이다. 여기에 훈련생 대상 단계별로 체계적인 고용서비스 제공하기로 하였다(〔그림 3-5〕).

시범사업에서 취업지원팀·직능팀 담당자 각 1명이 직업훈련기관 1~3곳을 전담하도록 하는 사례(One & One Three, 부산)는 직업훈련 수료자에 대한 취업지원을 결합하는 모델이었으며, 취업지원팀과 직능팀, 훈련기관 취업담당자를 연계한 취업지원시스템(취업114 System)을 구축, 월 1회 시스템 점검회의 등 개최하는 사례도 나타났다(동인천 등).

〔그림 3-5〕 직업훈련생 대상 단계별 취업지원 서비스 제공(부산)

1단계 : 구직자에 대한 직업훈련생 모집 설명회(훈련기관 담당자 등이 훈련과정 소개)
2단계 : 훈련수료 예정일 전 훈련기관을 방문, 직업심리검사 및 취업특강(집단상담프로그램 포함)실시
3단계 : 맞춤형 구인·구직 만남의 날 행사 개최 및 미채용 시 사유 분석
4단계 : 미취업자를 대상으로 훈련수료직종에 적합한 구인처 확보 등 특성화된 취업지원서비스 제공 및 취업 후 After-Care 실시

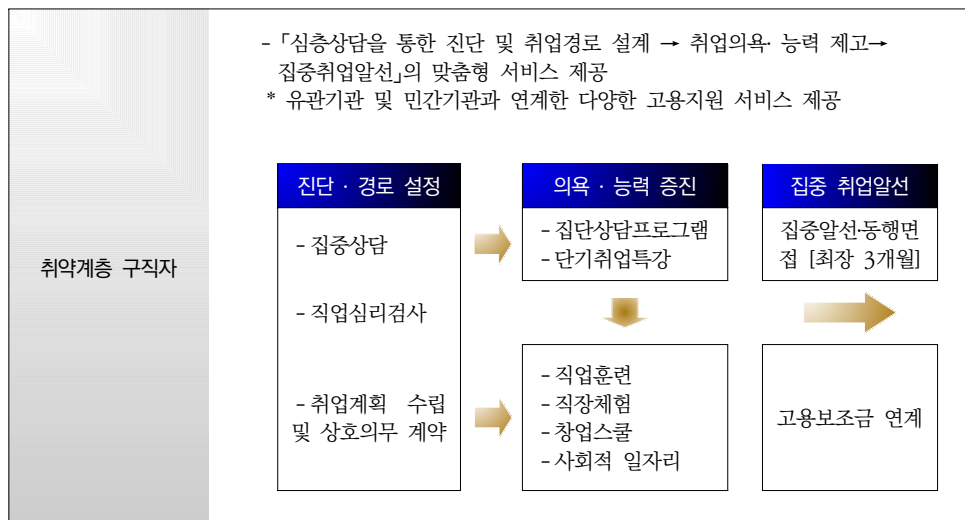
2005년 시행된 고용서비스 선진화 방안은 노동행정의 초점을 「서비스」로 전환하는 계기를 마련한 것으로 노동부는 자평하였다. 그러나 2005년까지도 단순히 대상별 맞춤형 서비스를 위한 개념과 프로파일링의 필요성, 프로그램 연계, 고용정보통합 등만 제기된 정도였으며, 취약계층이나 빈곤층을 위한 복지·고용 연계를 포함하는 맞춤형 고용서비스라는 개념은 제기되지 못하고 있었다.

취약계층을 대상으로 하여 맞춤형 취업지원 서비스 개념이 좀 더 구체적으로 도입되기 시작한 것은 2006년 이후이다. 노동부 내부에서는 개인별 맞춤형 취업지원 개념을 더 구체적으로 논의하기 시작하였고, 이를 위해 구직자 유형분류 체계를 정비하고 실업급여 수급자에 대한 IAP 수립이 필요하다는 문제를 검토하기 시작하였다.

‘개인별 맞춤형 취업지원(personalized employment service)’ 개념은 구직자와 PES가 상호의무이행(mutual obligation)의 원칙하에 구직자의 적극적 구직 노력과 PES의 적극적 서비스 제공 노력을 결합하는 것이다. 이에 따라 직장체험, 직업지도, 직업훈련, 사회적일자리, 채용장려금, 동행면접 등 각종 프로그램을 구직자 개인별 특성에 따라 탄력적으로 적용하게 된다. 이러한 개념의 도입은 고용서비스의 제도, 업무, 인프라 전반의 변화 계기를 마련하는 것이었다. 다만, 이러한 논의는 중앙 부처 차원에서 이루어진 것이고, 현장에서 이러한 개념이 정착되는 데에는 여건 조성과 준비가 부족한 상태였고 이후 적지 않은 시행착오의 과정이 필요했다.

2008년에는 취약계층 구직자의 취업지원을 강화하는 하나의 방안으로, 종합센터별로 심층상담 전담자(1~2명)를 지정하여, 취약계층에 대한 심층상담 및 밀착 취업지원을 하는 『심층상담 전담제』(〔그림 3-6〕)를 확산하여, 개인별 맞춤형 취업지원 서비스를 강화하였고, 제대군인(국방취업지원센터·제대군인지원센터), 경력단절여성(여성인력개발센터), 새터민(하나원), 위기청소년(청소년상담보호센터), 부모를 위한 자녀진로지도(교육청) 프로그램 등(선진국과 같이 우리도 취약계층에 대한 취업지원을 민간위탁 중) 취약계층 특화형 프로그램을 확대하였다.

[그림 3-6] 심층상담전담제

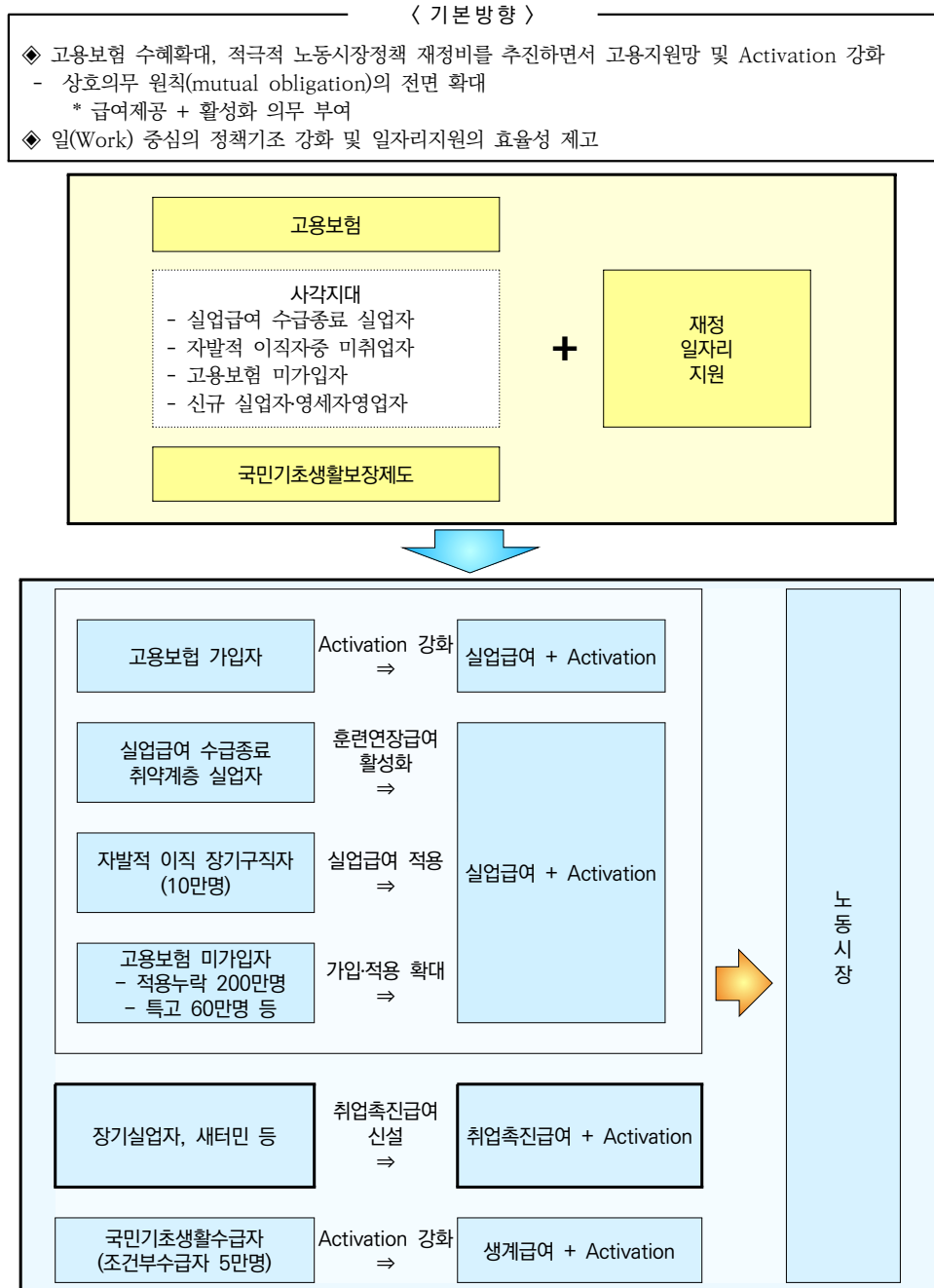


2. 취업성공패키지

고용노동부의 경우 고용서비스의 전통적 정책 대상은 취약계층이었으며 근로빈곤층을 주된 정책 대상으로 포괄하기 시작한 것은 이른바 취업성공패키지 사업이 추진되면서부터라고 할 수 있다. 노동부의 고용정책에서 취약계층은 다양한 범주로 포괄하고 있지만, 소득기준의 빈곤층이 포함되어 있지는 않았다. 실업자를 포함하여 취업준비 또는 유휴청년, 장애인, 여성, 중고령자, 구직단념자, 비자발적 단시간근로자 등 취업에로계층으로 정의하고 있었다. 또한 그동안 근로능력이 있는 저소득층에 대한 소득지원은 자활, 사회적일자리 제공, 공공근로 등 근로연계형으로 실시되고 있었지만 집중적인 취업지원 서비스가 관여할 여지가 오히려 크지 않았다.

취업성공패키지는 근로빈곤층을 비롯한 취업취약계층에 대한 고용지원서비스가 최근 일자리사업 중심에서 취업알선 위주의 고용서비스(employment service) 중심으로 전환하는 계기가 되는 프로그램이었다. 2007년 상반기 당시 노동부는 한국노동연구원과 함께 저소득층 취업지원제도에 대한 연구에 착수하였고 2008년 저소득층 취업촉진급여라는 이름의 제도를 제시하고 입법화를 추진하기도 하였다. 이른바 “저소득층 취업지원에 관한 법률안”이었다. 이 법안의 제정 취지는 근로빈곤층으로의 진입, 탈출의 제1요인이 근로소득의 증감임에도 저소득근로빈곤층에 대한 체계적이고 통합적인 취업지원서비스가 이루어지지 않고 있다는 점을 지적하고 있다. 즉, 당시 저소득층 관련 법률이 대부분 복지정책급여 제공 등에 한정되어 있고 취업지원을 위한 독립적 법률이 존재하지 않고 있었다는 것이다. 이 법안의 주요 내용이나 방향은 [그림 3-7]에 제시되어 있듯이, 상호의무의 원칙하에 재정지원일자리 사업의 한계를 극복하면서 근로빈곤층과 제도 밖에 놓여 있는 계층에 대해서 소득보장과 연계된 활성화 정책을 구상한 것이다.

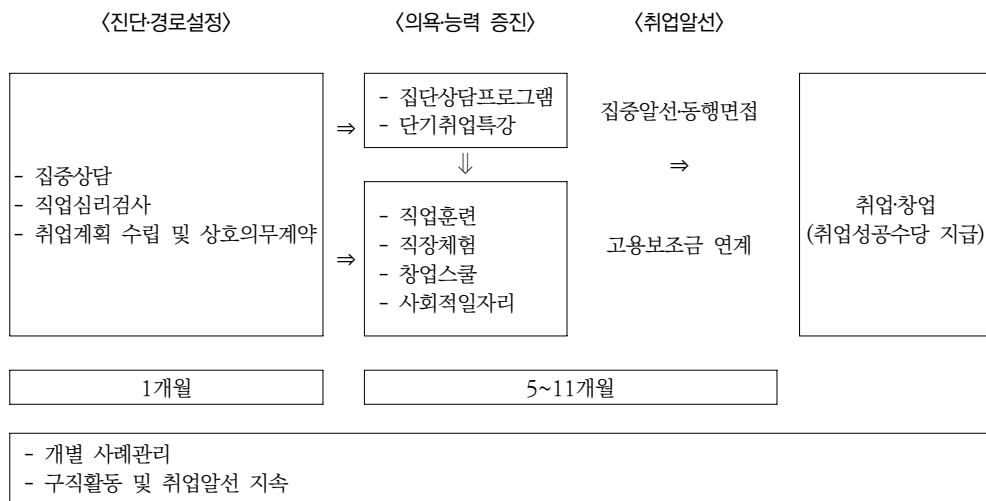
[그림 3-7] 취업촉진급여 제도의 도입 방향



자료: 노동부(2007). 적극적 노동시장정책을 통한 빈곤탈출 지원 방안.

취업촉진급여 제도는 입법화되지는 못했지만, 2009년 시범사업을 실시하게 되었고 ‘취업성공패키지’라는 이름으로 정착되게 되었다. 취업성공패키지 사업에서는 심층상담, 직업훈련, 일자리 경험 제공, 고용보조금 지원 등 다양한 서비스를 근로빈곤층 욕구와 실정에 맞게 맞춤형으로 제공하도록 설계되었다([그림 3-8]). 즉 취업성공패키지 지원사업은 대상자에 초점을 맞추어 맞춤형 서비스가 제공되는 제도이다.

[그림 3-8] 취업성공패키지의 단계별 고용서비스 흐름도



다만 2009년 취업성공패키지 사업으로 시작되기 이전에 2005년 고용서비스 선진화 사업 이후 근로빈곤층에 대한 맞춤형 고용서비스를 위한 현장에서의 경험도 시범사업을 중심으로 부분적으로 축적되었다. 예를 들어, 2007년부터는 고용복지관련 단체와 고용지원센터 사이의 상호협력과 연계 강화를 위한 MOU 체결 등을 시도하였고, 지자체와의 협력 강화를 위하여 자활사업 참여자에 대한 근로능력 평가, 고용지원계획 수립 등 체계적인 자활지원과 취약계층의 접근성 향상을 도모하였다. 지자체에서 조건부 수급자로 결정되면 지자체 및 센터 직원이 합동으로 상담 후 대상자에게 적합한 취업지원 경로를 제시해주는 방안, 더 많은 수급자들이 ALMP에 참여할 수 있도록 근로능력 평가 등 선별절차를 합리화하고자 하였다. 청년층이나 취약계층 구직자 직업지도 프로그램을 민간기관이 고용지원센터에 와서 제공하는 인소싱(In-sourcing)을 추진하기 위해 2008년에 33개 센터에 12.6억 예산으로 도입되기도 하였다.

이러한 논의와 경험에 기초하여 2009년부터 본격적인 개인 맞춤형의 취업지원서비스 프로그램인 취업성공패키지가 도입된 것이다. 고용노동부는 2007년부터 근로빈곤층에 대한 통합적 고용지원서비스를 준비하여 2009년부터 저소득층을 대상으로 「저소득층 취업패키지」 시범사업을 추진한 것이다. 취업성공패키지 사업은 근로빈곤층을 표적 집단으로 명확히 설정하고 있는 최초의 체계적인 고용정책으로 평가될 수 있다.

취업성공패키지 사업은 “취업에 어려움을 겪는 구직자에게 ①구직의욕 강화와 취업계획 수립, ②능력 및 직장적응력 증진, ③집중 취업알선에 이르는 단계적 과정의 개인별 종합 취업지원서비스를 제공하여 고용가능성을 수준을 제고함으로써 취(창)업 촉진”하기 위한 프로그램임(고용노동부, 2013)

취업성공패키지의 대상자는 최저생계비 이하 150%를 기본 대상으로 하여 단계적으로 확대하는 것으로 하였으며 취업성공수당 형태로 급여를 제공하는 것으로 하였다. 그러나 취업성공패키지에서 핵심은 개인별 사례관리와 맞춤형 서비스이다. 대상자 유형 분류 시스템(프로파일링 시스템)을 도입하여 맞춤형 고용서비스를 제공하는 것을 원칙으로 하게 되었다. 취업성공패키지에서 참여자의 유형화는 여러 형태로 이루어졌다. 첫째, 자활 대상자와 일반 신청자로 구분하는 방법, 둘째, 또한 전담자가 취업능력과 의욕을 기준으로 평가한 능고의고, 능고의저, 능저의고, 능저의저로 분류하는 방법, 셋째, 민간위탁 대상자 선정과 위탁단가 차등을 위해 2011년부터 도입한 취업역량등급(프로파일링), 넷째, 기타 취약계층 등으로 분류하는 방법 등을 활용하였다.

취업성공패키지에서 본격적으로 도입된 개인별 사례관리는 그동안 개별적·분산적으로 제공되던 단기 일자라·직업훈련·취업알선 등을 상담에 기초하여 통합적·체계적으로 제공할 수 있는 계기가 되었다(전병유 외, 2010). 취약계층의 경우 복지 서비스의 필요성이 크고 취업성공패키지는 취업지원서비스인 동시에 근로빈곤정책의 성격을 가지고 있기 때문에 기존의 고용서비스 전달체계만으로는 사업의 효과를 충분히 거두기 어려웠다. 반면 고용부의 복지서비스 역량은 경험과 능력이 취약하였다. 따라서 취업지원 서비스에 복지 서비스를 결합하기 위해서는 지자체나 복지기관, 민간기관 등과의 유기적인 연계와 협력이 서비스의 효과적인 전달을 위해서 매우 중요하게 부각되었다(전병

유 외, 2013). 고용센터의 복지서비스 연계 문제를 완화하기 위하여 기초생활수급자의 특성과 필요한 복지서비스 등에 대한 이해가 높은 자활센터에 취업성공패키지를 위탁하고 있다. 2012년의 경우 지역자활센터 23개가 위탁받아 사업을 추진하였다.

한편 지자체의 경우 복지서비스 경험과 역량은 어느 정도 축적되어있지만 취업서비스 역량과 경험은 부족한 것이 사실이었다. 1998년 이후 고용센터를 중심으로 한 중앙정부의 고용서비스는 급속도로 성장·발전하여 왔으나, 지자체의 취업지원센터는 전담 부서와 전문인력의 부족으로 인해 그 역할이 크게 확대되지 못한 것이 사실이다. 이를 보완하기 위해 지자체 중심의 고용-복지 연계서비스 역량 제고를 위하여 시·군·구에 자립지원 직업상담사 제도를 도입하기도 하였다.

취업성공패키지와 거의 같은 시기에 보건복지부 중심으로 희망리본프로젝트가 추진되었다. 보건복지부는 2009년 자활사업의 경제적 자립 성과를 높이기 위해 민간에 의한 서비스 제공과 명시적 유인 도입 등을 내용으로 하는 성과관리형 자활시범사업(「희망리본프로젝트」)을 도입한 것이다. 희망리본프로젝트는 취약계층이 일을 통해 스스로 빈곤에서 탈출할 수 있도록 일자리와 복지서비스를 윈스톱으로 제공하는 사업으로 정의되었고, 2009년 경기도와 부산에서 시범 실시 한 이후 점차 확대되었다.

희망리본프로젝트 참여자에게는 취업에 어려움을 겪는 저소득층의 개별적 특성을 반영하여 취업교육 및 일자리 알선이 이루어지며, 동행면접은 물론 성공적인 직장생활 적응 등을 위한 취업 후 사례관리도 꾸준히 지속되며, 참여자 상황에 따라 근로의욕 회복부터 직업교육, 경과적 일자리 제공 등이 지원된다. 참여자가 가구여건이나 건강 등으로 취업하고 싶어도 취업하기 곤란한 경우 돌봄서비스나 건강진단 등 적절한 복지서비스를 제공하여 취업 애로요인을 제거하는 것으로 되어 있다. 또한 수행기관에 대한 일괄적인 예산지급방식에서 탈피하여, 취업률 등 서비스 제공기관의 실적에 따라 예산을 차등 지급함으로써 자활 성과를 극대화하고자 하였다.

고용노동부 중심의 취업성공패키지와 보건복지부의 희망리본프로젝트가 동시에 추진되면서 당연히 고용-복지 연계서비스 전달체계의 중복성 논란이 제기되었다. 고용복지 연계서비스가 고용노동부 중심의 취업성공패키지와 보건복지부의 희망리본프로젝트로 이원화되어 운영되어 비 비효율이 발생한다는 비판이 제기된 것이다. 동일한 근로빈곤층이라고 하더라도 취업성공패키지가 취업서비스를 더 필요로 하는 계층을 대상으로 한다면, 희망리본프로젝트를 자활센터를 중심으로 복지서비스를 더 필요로 하는

계층을 대상으로 한다는 점에서 차이가 있을 수 있다. 그러나 두 사업의 프로그램 내용이 유사하고, 현장에서는 각 사업별 참여자가 유사하고 중복됨에 따라서 참여자 모집 경쟁으로 고용센터-자치단체-고용-복지기관 간 갈등을 야기되기도 하였고, 부처 간 과도한 취업률 경쟁으로 인한 부작용도 발생하였다.

〈표 3-1〉 희망리본프로젝트-취업성공패키지-자활사업 비교

구분	희망리본프로젝트	취업성공패키지	자활사업
사업대상자	조건부과 제외자, 취업성공패키지 탈락자, 노숙인 등을 우선대상자로 선정. 차상위계층도 포함 가능 (2012년 사업지침)	차차상위계층까지 포함 (일반 수급자, 자활역량점수 70점 이하 제외)	조건부 수급자(의무), 자활급여 특례자 및 차상위계층(희망)
사업자	민간 사업자 공모	고용센터 또는 민간기관	자활센터
유인체계	취창업 성과에 따라 사업자에게 성과급 지급	사업 수혜자에게 참여수당, 생계유지수당, 취업성공수당 제공	기초생활보장법에 따른 급여 제공
사업 목적 및 내용	취업을 통한 경제적 자립. 사회서비스 연계 및 동기부여 프로그램 등을 통해 취업의 장애요인 제거 노력.	취업을 통한 경제적 자립. 취업능력 향상과 일자리 알선에 초점.	자활공동체를 통한 경제적자립

자료: 박노옥(2012).

제3절 최근 복지-고용 연계의 거버넌스

2010년 9월부터 취업성공패키지와 희망리본프로젝트의 통합 논의가 총리실 중심으로 시작되기도 하였다. 조건부 수급자 중 근로역량평가 70점을 기준으로 양 사업의 대상자를 구분하도록 하고, 차상위계층은 원칙적으로 「취업성공패키지」에서 담당하도록 하였다. 다만 차상위계층 중 취업 의지·역량이 낮아 추가적인 복지서비스 제공이 필요한 자에 한해서 예외적으로 「희망리본프로젝트」 사업에 참여하는 것으로 조정안이 제기되기도 하였다.

그러나 고용복지연계서비스의 통합적 거버넌스 구축은 쉽지 않았고, 2013년 신정부

가 들어서면서 보건복지부 중심으로 수요자 맞춤형 일자리-복지 통합서비스 제공을 위하여 시·군·구에 (가칭)내일행복지원단을 설치하는 지역 중심의 전달체계를 제시하기도 하였다. 이는 시·군·구에 (가칭)내일행복지원단을 단계적으로 확대설치하며, 근로능력 있는 저소득층은 고용센터(취업성공패키지)에서 우선 지원하되, 취업이 곤란한 경우 특화프로그램(희망리본, 자활센터)을 연계 지원하며, 시·군·구 희망복지지원단과 협력하여 의료·교육·문화·주거 등 사회서비스를 지원한다는 것이었다. 그러나 이 방안도 실현되지 못하였고 결국 2014년 고용센터 중심으로 고용-복지 연계서비스를 일원화하기로 결정되었다.

이러한 일원화 이전에 이러한 변화의 기반이 되는 변화가 선행하였다. 2013년 근로빈곤층 취업 우선 지원 사업이 착수되었다. 2013년 9월 35개 고용센터 53개 시·군·구에서 2014년 5월 38개 고용센터 73개 시·군·구에서 시행되었고, 향후 73개 고용센터 126개 시·군·구로 확대 예정이다. 이 사업은 근로능력이 있는 전수의 대상을 우선 고용센터로 의뢰하여 이 사례들의 배치에 대하여 고용센터로 일원화하는 것을 골자로 한다. 이 과정에서 사례에 대한 배치의 표준화, 사례에 대한 전체적 지원서비스의 조정 기반 등이 일정 수준 확보된 것이라 이해할 수 있다.

2014년 고용복지 원스톱서비스 체계구축을 위한 시도가 고용복지플러스센터로 구체화되었다. 정부는 2014년 2월 고용·복지와 문화·창조경제 서비스까지 원스톱으로 제공하는 체계를 구축하는 실험을 예정한 바 있다. 정부는 고용복지플러스센터를 전국으로 확산하고 지역여건과 수요에 따라 고용·복지 서비스뿐만 아니라 문화·창조경제 관련 서비스까지 통합적으로 제공하는, 보다 업그레이드된 지역종합서비스센터를 개발·확산시켜 나갈 예정을 발표하였다.

이를 위해 안전행정부·고용노동부·보건복지부·미래창조과학부·문화체육관광부·중소기업청은 ‘고용·복지·문화 등 지역서비스 통합 전달체계 확산계획’을 마련하였다. 근로빈곤층과 취약계층 근로자가 일을 통해 빈곤에서 탈출할 수 있도록 맞춤형 고용·복지 서비스 연계 강화가 그 목적이다. 이러한 사업의 일환으로 지난 1월 6일, 남양주 고용복지플러스센터가 정식 개소하였다. 센터에 참여한 일자리센터와 새일센터는 종전에 비해 방문자가 각각 3.5배, 6배 늘어났으며 새로 개소한 고용센터도 하루 평균 400여 명이 방문하는 등의 실적을 보이고 있다. 고용노동부는 업무보고 시 2014년 10개소를 시작으로 2017년까지 70개소의 ‘고용센터 중심형 고용복지플러스센터’를 운영할 예

정임을 밝혔다(관계부처 합동, 2014).

〈표 3-2〉 통합 모델 유형(안)

기능 \ 공간	고용센터 중심형	지자체 중심형
기본형 (고용 + 복지)	〈 I 유형 〉 고용센터 +일자리, 새일, 자활센터 등 입주 +지자체 복지팀 인력 파견	〈 II 유형 〉 지자체 희망복지지원단과 일자리센터 통합 +고용센터 인력 파견 +자활, 새일센터 입주
확장형 (고용·복지+문화 등)	〈 III 유형 〉 〈 I 유형 〉 + 또는 복합문화센터 또는 무한상상실, Coworking 공간	〈 IV 유형 〉 〈 II 유형 〉 + 또는 복합문화센터 또는 무한상상실, Coworking 공간

자료: 관계부처 합동(2014). 고용·복지+문화 등 지역서비스 통합전달체계 확산계획 설명자료.

지방자치단체의 자체적 노력으로 고용과 복지의 연계 강화도 시도되고 있다. 광역자치단체의 일자리 센터 등이 그 대표적인 예이다. 기초지방자치단체의 경우에도 서대문구와 같이 동 단위 일자리 상담 인력의 순환배치를 시도한 지역, 그리고 마포구와 같이 동단위로 직업상담인력 배치와 별도의 일자리 지원을 위한 구 단위 센터 설치 등을 병행 추진한 지역도 있다.

경기도의 일자리센터의 경우 경기도의 자체적인 사업으로 조직은 경제투자실 내 설치되어 있으며, 공무원 12명(일자리정책과 포함), 자립지원 직업상담사 14명(창구 10명, 일자리버스 4명)으로 인력이 구성되어 있다. 민간위탁을 통해 센터를 365일 운영하고 있으며, 센터 내 직업상담사 10명 중 8명은 수원역 센터에 배치되어 08시~22시 격일제 근무를 하고 있다. 경기도 내 모든 시·군·구(31개소)에 일자리센터를 마련하여 지역 내 고용센터 17개소와 더불어 고용지원을 하고 있다. 별도의 전화선도 마련하여 전화로 가까운 도 내 지자체 일자리지원센터로 연결되도록 하였다. 일자리센터는 일자리 미스매치 해소에 중점을 두고, 일반 구직자 취업알선, 교육 등을 지원하고 있으며 신용회복, 제대군인, 베이비부머 사업 등은 도 단위에서 수행 중이다.

경기도 내 수원시 일자리센터의 경우 일자리창출팀, 사회적경제팀, 취업정보팀(일자리센터), 복지여성일자리팀로 구성되어 있다. 동행면접, 집단교육 등을 통한 취업지원

을 하고 있으며 2012년 4,575명을 지원한 바 있다. 1일 평균 300건을 접수 및 처리하고 있는데 이 중 유선이 260건, 창구를 통한 것이 40건이다. 수원고용센터는 도 단위 권역별 협의회(3개 센터)를 구성하고, 동 센터 내 지역협력과를 두어 노동시장을 분석하고, 지자체 일자리지원 정책과 협업체계를 구축하였다.

지방자치단체의 부분거점형의 복지종합센터도 고용지원과의 연계된 지원을 하고 있다. 하지만 동 센터들에서도 자활업무를 시·군·구의 해당 부서 내 두어 분리된 상태에서는 그 연계에 제약이 있다. 그리고 이 경우 고용센터와의 협력도 가능하지만 시·군·구 내 지역일자리센터와의 협력이 더 용이하게 인식되고 있다. 예를 들어 자체적인 연계 모델의 개발에서는 자활과 일자리센터가 더 자주 언급된다.

지금까지 복지-고용의 연계를 지향하는 정책을 살펴보았다. 앞서 여러 번 언급한 바와 같이 복지-고용의 연계 정책이 시도된 역사는 그리 길지 않다. 그리고 이러한 역사의 상당 기간은 복지, 고용의 각 영역에서 나름의 정책추진으로 한정되었고 이를 관할하는 소관부처 간 협력적인 정책지향은 거의 발견하기 어렵다. 2013~2014년 초까지만 하여도 양 부처가 공히 참여하는 실험과 정책 추진이 기대되기도 하였으나 양자의 협력은 초기 계획과는 달리 변화를 경험 중이다. 단, 일선의 양 분야 조직이 공히 참여하는 실험이 진행 중이어서 좀 더 그 성과를 지켜보고 성공적 요소와 주의할 요소를 조심스럽게 정리하여갈 필요가 있다.

과거의 경험 중에도 향후 복지-고용의 추진에서 고민할 바가 적지 않다. 우선 정책의 역사가 복지-고용의 필요성을 추동하였다는 점에서 향후 복지-고용관련 정책의 변화를 전망하고 그 집행을 설계하여야 한다는 점이다. 한편 인력의 이동과 공간 통합의 경우 그 성과와 한계를 주목할 만하다. 과거 경험이 없는 것이 아니다. 보건복지사무소의 공간통합과 인력이동도 다른 분야의 경험이지만 유용한 함의를 제공한다. 인력의 파견에서 유관서비스 집행이 이분화된 경우¹⁶⁾ 실패 위험이나 전문성 유지의 취약성 등이 고려되어야 할 것이다. 인력의 이동은 단순한 거점의 정도로 이해하는 것이 적절하다는 것이 지난 경험의 함의라 할 수 있다.

16) 예를 들어, 일부 일선 전문인력이 다른 공간에 일정기간 파견 등의 방식으로 배치되면 본부 인력과 소원 해지고 정보 공유와 협력이 약화되기도 한다.



제4장

복지-고용 연계 관련 규정 분석

제1절 지침 상 복지-고용의 연계

제2절 지침 상 복지-고용 연계망

제3절 지침 상 복지-고용 연계의 특징

4

복지-고용 연계 관련 규정 분석 <<

본 장에서는 복지-고용 서비스 제공에서 주요한 역할을 담당하는 주체들의 업무 지침에 명시된 연계 및 협력 내용에 대하여 정리하고 이를 기초로 관련 기관들 사이의 연계와 협력의 내용을 종합적으로 분석하였다. 이러한 분석은 실태 분석에 앞서 정책 수준에서 기획된 연계와 협력의 내용을 확인하고 현실과의 차이를 파악하는데 기초자료로 활용될 수 있으며 집행에서 정책이 어떻게 구현될 수 있는 것인지를 가늠하게 하는 기준이 된다. 본 장에서 지침을 확인하고 정리하는 주 대상 조직 및 프로그램은 총 5개 영역이다. 시·군·구 자립지원상담, 희망복지지원단, 자활사업, 고용센터 취업성공패키지, 지자체 지역일자리사업이 그것들이다. 주로 취약계층을 대상으로 이들의 취업지원에 관여한 조직이나 프로그램으로 국한되었다.

본 장에서는 이 사업들의 지침에서 협력 및 연계의 내용을 확인한 후 이 내용을 근거로 규정에 따른 상태의 가상적인 연계망을 도식화하였다. 이러한 작업은 규정상의 연계에서 어떠한 조직이 중심적 역할을 수행할 수 있는지 또는 수행하여야 하는지 등을 포괄하여 정책 수준의 전체적인 연계 구조를 파악할 수 있다. 본 장의 마지막 부분에서는 지침 수준에서 나타난 연계 및 협력의 내용에서 파악된 복지-고용의 연계의 특징과 정책 기획에서 고려할 사항들을 정리하였다.

제1절 지침 상 복지-고용의 연계

1. 시·군·구 자립지원 직업상담사

자립지원 직업상담사는 2011년부터 시·군·구에 배치되기 시작하였다. 이들의 주요 역할은 자활능력의 배양과 취업지원이다. 지역의 일반수급자 및 조건부 수급자 중 취업성공패키지 및 자활서비스에 참가할 수 있는 자를 대상으로, 그리고 근로능력이 있는 저소득층을 발굴하여 자활능력을 배양하고 취업지원을 돕는 것이 주 역할이다. 주요 서

비스로는 첫째, 자활사업대상자 발굴과 취업상담 및 자활지원계획 수립, 둘째, 사후관리와 같은 취업지원, 셋째, 자활사업 사업장 발굴 등의 공급기관 확대, 넷째, 복합적인 문제를 지닌 수급자의 자립지원을 위한 간접 서비스연계 등이 있다. 자립지원 직업상담사의 담당부처는 고용노동부 고용지원 실업급여과이다. 자립지원 직업상담사의 경우 시·군·구에 배치되어 있으나 이렇게 소관부처가 고용노동부인 이유로 소속감은 지방자치단체와 고용노동부 사이에서 모호한 양상을 보이기도 한다. 자립지원 직업상담사를 대상으로 한 집단간담회에서 초기에는 고용센터를 기준으로 자기정체성이 강하였다고 설명한 상담사도 있었다. 시간이 지나면서 여러 가지 여건 상 지방자치단체에 대한 소속감도 높아지고 있는 듯하지만 이 인력에 대한 교육 등에 고용노동부의 영향이 커서 여전히 자립지원 직업상담사의 소속감이나 역할 준거는 지방자치단체와 고용노동부의 고용센터 사이에서 개인차를 보일 가능성이 크다.

시·군·구의 자립지원 직업상담사가 다른 부서 및 조직과 연계 및 협력하는 내용을 대상으로, 연계 내용을 중심으로 정리하면 아래의 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 자립지원 직업상담사의 업무 매뉴얼 중 연계 관련 내용

연계(조정 및 협력) 대상 기관	연계(조정 및 협력) 내용
시·군·구 자활담당	□자활사업대상자 발굴 : 필요시 지자체 내부조율 - 현재 자활근로 참여 대상자에 대해 노동부사업으로 참여 가능한지 문의
읍면동	□상담 - 취업성공패키지 의뢰 시, 유선안내 및 사회복지통합관리망 상담내역 입력으로 수급 유형 변경 요청
시·군·구 통합조사팀	□자활사업대상자 발굴 : 필요시 지자체 내부조율 - 일반수급자가 취업성공패키지 사업참여 희망 시, 상담내용을 서면 혹은 구두로 전달하여 수급자유형 변경 가능여부 확인
시·군·구 통합관리팀	□취업자 사후관리 - 소득반영을 위해 소득신고서 이송(전달)
희망복지지원단	□상담 및 취업적성진단 : 자활역량평가 실시 및 상담 - 복합적 욕구(비현실적 욕구), 자활역량에 맞지 않는 사업 참여희망자 등 단독 판단이 곤란한 대상에 대해 사례조정회의 심사 요청

연계(조정 및 협력) 대상 기관	연계(조정 및 협력) 내용
지역자활센터	<p>□자활사업 참여연계 지원 : (패키지와 자활) 지역자활센터 등에 위탁의뢰</p> <p>- 참여자가 배치일에 맞게 자활근로를 시작할 수 있도록 자활배치 공문발송 이후 자활배치, 공문과 참여자 명단을 출력하여 팩스전송</p> <p>□자활사업참여자 사후관리 : 지역자활센터 자활근로 참여자 사후관리</p> <p>- 자활종료 대상자 의뢰</p>
고용센터	<p>□자활역량평가 결과에 따른 사업 배치</p> <p>- 자활역량평가 결과 집중취업지원 대상인 자(70점 이상인 자)의뢰</p> <p>□자활사업 참여연계 지원 : (패키지) 대상자 사회복지통합관리망 의뢰</p> <p>- 취업성공패키지 자활참여 희망 대상자를 사회복지통합관리망을 통해 해당 고용센터로 의뢰</p> <p>□자활사업 참여연계 지원 : (패키지)자활참여대상자 참여 통보받기</p> <p>- 매달 월 말 경까지 사회복지통합관리망을 통해 패키지 자활참여의 이행통보내역을 확인</p> <p>- 이행통보내역이 없는 경우, 직접 워크넷 고용안정정보망 인터넷에 접속하여 확인 혹은 고용센터에 공문 요청</p> <p>□자활사업참여자 사후관리 : 지역자활센터 자활근로 참여자 사후관리</p> <p>- 자활종료 대상자 취업성공패키지 의뢰</p>
자활사업장	<p>□자활사업대상자 발굴 : 필요시 지자체 내부조율</p> <p>- 현재 자활근로 참여 대상자에 대해 노동부사업으로 참여가능한지 문의</p> <p>□개인별 자활지원계획 수립 지원 : 지원유형의 결정</p> <p>- 자활역량평가 결과 집중취업대상이 아닌 자(70점 미만인 자)의 자활사업 배치결정 공문 및 첨부서류 송부</p> <p>□자활사업 참여연계 지원 : (패키지와 자활) 참여자지원 연계내역보고</p> <p>- 대상자가 해당 사업장에 참여할 수 있도록 배치결정사항을 배치공문으로 발송</p> <p>□자활사업 참여연계 지원 : (패키지와 자활) 사통망연계서비스 신청의뢰</p> <p>- 배치공문의 참여자들을 사회복지통합관리망에 전산입력 가능토록 신청의뢰</p> <p>□자활사업 참여연계 지원 : (패키지와 자활) 참여자 참가결과 통보받기</p> <p>- 이행여부 확인을 위해 실제 자활근로 참여여부를 공문이나 우편, 인편으로 참가결과 통보</p>
구직영자활사업장 (사회복지관 등)	<p>□자활사업 참여연계 지원 : (패키지와 자활) 지역자활센터 등에 위탁의뢰</p> <p>- 참여자가 배치일에 맞게 자활근로를 시작할 수 있도록 자활배치 공문발송 이후 자활배치공문과 참여자 명단을 출력하여 팩스전송</p>
복지시설	<p>□자활사업 사업장 발굴 : 복지시설의 자활근로대상자 수요의사확인</p> <p>- 관내 복지시설(무료이용시설) 조사 및 유선통화, 방문으로 사업장의 적절성 확인, 기관으로부터 자활근로 대상자 배치 의뢰서 접수 및 결재</p>
유관기관	<p>□간접서비스 연계 : 유관기관의 지원 서비스 확인 및 대상자의뢰</p> <p>- 대상자 문제해결을 위한 서비스 조사 및 대상자 의뢰</p> <p>- 요청 시, 추천 의뢰서 발송</p>

자료: 고용노동부(2013) 자립지원 직업상담사 업무매뉴얼; 동 자료 중 해당 내용으로 재구성

자립지원 직업상담사의 경우 고용센터를 비롯하여 여러 조직과 활발한 연계를 하도록 지침에 관련 규정이 적시되어 있다. 고용센터와 연계해야 하는 내용이 적지 않은데 자활역량평가 및 취업성공패키지 참여희망자 의뢰는 취업지원우선의뢰사업이 진행되는 지역에서는 그 연계의 필요성이 상당 수준 줄거나 사라질 수 있다고 전망된다. 시·군·구의 다른 부서들, 그리고 자활센터 등 지역의 복지유관기관과의 연계도 적지 않게 적시되어 지방자치단체 단위로 연계의 주요 거점으로 역할을 할 가능성이 높다.

2. 희망복지지원단

희망복지지원단은 2009년부터 시·군·구 단위로 통합사례관리를 담당하고 맞춤형 복지제공을 위하여 구성, 운영되는 조직이다. 희망복지지원단의 경우 근로능력의 취약집단만을 사례관리의 대상으로 하는 것은 아니지만 이 집단을 포함하여 사례관리가 필요한 가구에 대하여 지원하도록 역할이 부여되어 있다. 희망복지지원단의 주요 활동 내용을 보면, 우선 근로능력 수급자 및 잠재빈곤층 가구를 대상으로 일자리중심의 맞춤형 사례관리 및 복합적 욕구를 지닌 대상자 중심의 통합사례관리를 전담한다. 그리고 제공하는 주요 서비스로는 대상자 발굴 및 초기상담, 대상자별 서비스제공계획 수립을 통한 맞춤형 통합사례관리와 유관기관(일자리기관 등)과의 연계를 통한 자원관리가 있다. 희망복지지원단의 담당부처는 보건복지부 지역복지과이다.

희망복지지원단의 업무를 규정한 업무안내에 따르면 희망복지지원단은 다른 부서 또는 다른 조직과 아래와 같은 연계 및 협력을 하여야 한다.

〈표 4-2〉 희망복지지원단 업무안내 중 연계 관련 내용

연계(조정 및 협력) 대상 기관	연계(조정 및 협력) 내용
시·군·구 자활담당	□고용-복지 연계활성화 - 통합사례관리 대상 가구 중 자활대상 가구에 대해 사례회의의 공동 운영 및 점검 ※ 자활사례관리담당자(또는 시·군·구자립지원 직업상담사)는 사례회의의 참여

연계(조정 및 협력) 대상 기관	연계(조정 및 협력) 내용
읍면동	<input type="checkbox"/> 대상가구 의뢰 - 통합사례관리대상 가구 초기상담 실시 - 정기비정기 모니터링 활동 (복지위원, 통리반장 및 좋은 이웃들(40개 시·군·구 사업 중) 활용) - 간단한 서비스연계처리가 가능한 가구의 연계 결과를 사회보장정보시스템(행복e음)에 등록 및 보고 <input type="checkbox"/> 종결가구 사후관리 - 종결가구에 대해 모니터 상담계획 수립 및 상담 실시 결과 사회보장정보시스템(행복e음)등록 관리 <input type="checkbox"/> 기타 지원사항 - 욕구조사를 위한 가구방문 시 동행(요청시), 통합사례관리사업 대상으로 의뢰한 가구에 대한 사례회의, 방문형서비스 관련 회의 참여
사군구 통합조사관리팀	자산조사 수행과정을 통해 통합사례관리사업 필요가구를 읍·면·동에 의뢰
고용센터	- 구직상담과정에서 복지대상자 발굴 및 통합사례관리 의뢰 - 필요시 고용센터 담당자 사례회의 참여 유도
방문형서비스수행팀	지역단위 방문형서비스 사업간 현황 공유 및 연계·협력 (보건소 방문간호, 노인돌봄, 장애인활동보조 등)
지역내 사례관리사업 수행 공공민간기관 교육청 및 교육기관 고용센터 건강보험공단 국민연금공단	<input type="checkbox"/> 사업관리 지원체계 마련 - 공공·민간에서 수행하고 있는 다양한 사례관리 사업 간 연계·협력 체계 마련을 위한 유관기관과의 협력대상 사업 파악, 대상가구 발굴 및 의뢰, 지역사회복지협의체 등과의 정보 교류, 공동 교육슈퍼비전 추진 <input type="checkbox"/> 사업홍보 - 통합사례관리 사업 홍보를 통한 대상가구 발굴·의뢰체계 마련
교육청(학교)	<input type="checkbox"/> 교육복지우선지원사업과의 연계협력 - 교육복지사, 상담교사 등 사례회의 참여 유도
민간 복지기관	대상가구 발굴 · 의뢰 및 서비스 제공을 위해 민간 사례관리 전문기관과의 협력
보건소	<input type="checkbox"/> 통합사례관리 사업의 보건 연계 - 방문건강관리사 또는 간호직 공무원 사례회의 정기 참여 ※정신건강증진센터, 알콜상담센터, 자살예방센터 근무자는 필요시 참여
지역사회복지협의체	- 공공·민간 간 사례관리 사업에 대한 정보공유 - 역량강화를 위한 지원활동(교육, 공동 슈퍼비전 등) 수행
지역 내 주민 및 관련기관	지속적인 자원현황 업데이트 정보 공유
좋은 이웃들 사업	지역 내 복지소외계층 상시 발굴을 위한 연계

자료: 보건복지부(2014). 희망복지지원단 업무안내; 동 자료 중 해당 내용으로 재구성

희망복지지원단의 업무안내를 참고하여 보면 고용센터와의 연계는 비교적 단순하다. ‘구직상담과정에서 복지대상자 발굴 및 통합사례관리 의뢰’와 ‘필요시 고용센터 담당자 사례회의 참여 유도’가 이에 해당된다. 이 밖의 일자리와의 연계에 대한 내용도 그리 쉽게 발견하기 어렵다. 반면 지역의 복지관련 기관이나 시·군·구청의 복지를 담당하는 다른 부서와의 연계에 대한 내용은 매우 방대하게 적시되어 있다. 업무안내를 종합적으로 고려하여 보자면 희망복지지원단의 경우 근로능력자 중 사례관리가 필요한 수준의 복합적 욕구를 가진 가구에 대하여 지원을 하게 되지만 고용분야의 조직과의 협력을 직접 수행하기보다는 자립지원 직업상담사를 거점으로 연계를 시도할 가능성이 높다. 이 점은 단지 업무안내에 그 연계 내용이 부족하다는 점 뿐 아니라 자립지원 직업상담사와의 간담회 내용이 참고가 된 추정이다. 자활사업에 대한 연계에 대한 적시가 드러나지 않는 것도 이러한 배경에서 이해된다.

3. 자활사업

2000년 국민기초생활보장제도가 시행되면서 과거 생활보호제도에서 배제되었던 근로능력의 극빈층이 공공부조의 대상으로 포괄되었다. 하지만 이 과정에서 근로능력자의 경우 근로조건을 수용하고 자립을 위한 노력을 해야 해당 개인의 급여에 대한 권리를 인정받는 방식으로 자활의 개념이 도입되었다. 자활사업의 실질적인 적용은 2003년부터 본격화되었으며 그 뒤로 자활사업은 근로빈곤층의 급여 조건으로 수행되어 왔다.

자활사업의 주요내용을 요약하자면 근로능력 수급자 및 조건부수급자를 대상으로 자활능력을 배양하고 기능습득을 지원하여 근로기회를 제공하는 것이다. 그 주요 서비스로는 자활사례관리¹⁷⁾, 자활근로사업, 자활기업 및 창업지원사업, 취업지원사업, 자활촉진프로그램(자활장려금, 희망키움통장 및 내일키움통장)이 있다. 자활사업의 담당 부처는 보건복지부 자립지원과이다. 자활사업은 그 자체로 취약인구집단의 근로를 지원하는 것이어서 사업안내에 제시된 연계와 관련된 내용은 거의 모두 복지-고용의 연계 내용이라 할 수 있겠다.

17) 자활사업 참여 전 진입(Gateway)과정을 포함하여 참여자에게 근로기회 제공, 취업알선 등 자활프로그램 지원과 참여자의 자활프로그램 수행 모니터링 및 사후평가 등 지역자활센터에서 자활참여자의 자립을 위해 수행하는 모든 과정을 일컫는다.

〈표 4-3〉 자활사업안내 중 연계 관련 내용

연계(조정 및 협력) 대상 기관	연계(조정 및 협력) 내용
읍면동	<ul style="list-style-type: none"> - 자활지원이 필요한 경우 시·군·구 자활고용팀에 지원 의뢰 - 근로능력수급자 활동 증진을 위한 정기방문
기초생활보장팀	<ul style="list-style-type: none"> - 보장결정 및 통지(조건부 수급자 포함) - 사회복지서비스 및 급여통지서 송부 - 조건부수급자 결정 사실을 통보하여 자활상담을 진행하도록 조치
희망복지지원단	<ul style="list-style-type: none"> - 자활사례관리 실시(사례회의 개최) ※ 자활고용팀의 자활담당공무원 또는 자립지원직업상담사 참여
시·군·구 통합조사관리팀	<ul style="list-style-type: none"> - 신규 수급자 근로능력 판정 및 조건부과 - 매년 근로능력 재판정 실시 - 반기 1회 이상 소득조사 실시 및 결과 통보 - 반기별 근로능력이 있는 조건부와 제외자 확인조사 - 사업 참여 중단 사례 통보 및 보장 중지 처리 의뢰
자활사업실시기관 (지역자활센터 고용센터 읍면·동 등)	행복e음을 활용하여 자활사업 위탁시행 및 조건이행여부, 자활근로소득 등을 통지 (해당 월의 5일 이내)
자활센터 고용센터	사례회의 등을 통한 사례계획수립
국민연금공단	근로능력판정 후, 결과 통보
고용부	<ul style="list-style-type: none"> - 분기 1회 고용부 프로그램 참여자 관리 현황 조사 - 3년이상 자활근로 참여 차상위자에 대한 자활근로 이상의 소득유지가 가능한 취업을 거부한 사례 여부 확인 의뢰
자활근로 자활기업 취업성공패키지사업	<ul style="list-style-type: none"> - 조건이행 여부 확인을 위한 조건부수급자 분기 조사 - 자활지원계획 적정성 확인, 조건제시유예자 확인 조사
고용노동부 (내일배움카드)	사례관리 사업 내 GateWay 과정 참여자의 교육훈련을 위해 내일배움카드 실적자 과정 이용

자료: 보건복지부(2014) 자활사업안내; 동 자료 중 해당내용으로 재구성

4. 지역공동체 일자리사업

지방자치단체를 경유하여 수행되는 지역공동체 일자리 사업은 그 사업 내용으로 보자면 고용센터와 유사하게 지역의 취약계층을 대상으로 일자리를 마련하여 연결하는 기능을 수행하도록 역할이 부여되어 있다. 취업 취약계층에게 직접일 자리를 제공하여 저소득층의 생계안정을 도모할 목적으로 진행되는 이 사업은 지역의 자원을 활용하여 일자리를 제공하고 더불어 지역경제를 활성화하고자 하는 목적을 갖고 있다.

지자체 일자리지원센터의 주요 사업은 다음과 같다. 실업자 및 미취업자(최저생계비 120% 이하이면서 재산 1.35억 원 이하인자)를 대상으로 고용 DB 연계 및 취업알선을 도모한다. 제공하는 주요 서비스로는 취업알선 및 대면창구 운영으로 각 지자체 자율 설치 하에 진행되고 있다. 지역일자리 사업의 종합지침에 근거하여 복지-고용의 연계와 관련된 내용을 정리하면 아래의 <표 4-4>와 같다.

<표 4-4> 지역공동체일자리사업종합지침 중 복지-고용 연계 관련 내용

연계(조정 및 협력) 대상 기관	연계(조정 및 협력) 내용
사군구 자활담당 사군구 자립지원 직업상담사	<ul style="list-style-type: none"> - 대상 중복에 대한 검토 - 실업급여 수급 후, 취업연계지원(취업지원프로그램) 참여 안내 (취업성공패키지, 새일터 적용, 여성직업교육훈련프로그램, 청소년 자립지원 프로그램, 장애인취업지원프로그램) 자활사업 제대군인지원센터 취업워크숍
사회복지담당	<ul style="list-style-type: none"> - 국민기초생활보장법상 수급자 여부 확인(수급자 참여불가) - 연속하여 2년 초과 동일유형의 재정지원 일자리사업 반복 참여자 확인
사회복지담당 (장애)	장애인 여부 확인
고용센터	<ul style="list-style-type: none"> - 사업종료 시점에 맞추어 참여 가능한 취업지원프로그램 소개를 위한 연계 - 횟수제한으로 참여 제한된 자는 취업지원프로그램 참여 유도
노인일자리사업 담당	65세 이상 일자리사업 참여 희망자 의뢰
사군구 공공근로 담당자	공공근로시스템 등 지자체 공공근로 DB 이용 참여여부 확인
고용노동부	<ul style="list-style-type: none"> - '14년 재정지원일자리 중앙-자치단체 합동지침 참여여부 확인 - 직업훈련 참여수당 수급자는 사업 참여기간 중 수당지급 중단 통보

연계(조정 및 협력) 대상 기관	연계(조정 및 협력) 내용
한국고용정보원 (일모아 시스템)	사업별 중복참여 의심자 현황 상시 모니터링 및 통보(매월)
공공취업기관 (고용노동부 고용센터, 자치단체취업지원센터 등)	사업 중도 포기자에 대해 구직등록 안내

자료: 안전행정부(2014). 지역공동체일자리사업종합지침; 동 자료 중 해당 내용으로 재구성

지역공동체일자리사업 종합지침에 따르면 주로 유사 사업간 사례의 중복이나 사례의 인수인계를 중심으로 연계 내용이 구성되어 있다. 즉 관련 조직의 상보성보다는 유사성이 더 부각되는 연계의 내용이다. 상보성 관계에 있는 복지 관련 서비스 조직과의 연계 내용은 상대적으로 매우 적어서 자립지원 직업상담사를 통하여 관련 서비스 참여 안내 등의 협력을 시도하는 정도에 머물고 있다.

5. 고용센터 취업성공패키지

취약계층을 대상으로 하는 대표적인 취업지원서비스 사업은 고용센터에서 수행하는 취업성공패키지 사업이다. 2009년부터 시행된 취업성공패키지는 취업지원이 필요한 저소득층을 포함하고 있다. 취업성공패키지 사업을 담당하는 고용센터의 주요 역할은 첫째, 실업자 및 미취업자를 대상으로 일반 노동시장 취업을 지원한다. 둘째, 주요 서비스로는 직업훈련 및 취업알선, 실업급여를 제공한다. 취업성공패키지는 취업에 어려움을 겪는 구직자에게 의욕고취, 능력배양, 취업알선을 지원하는 사업이다. 그리고 저소득층을 대상으로 하여 최저생계비 이하 150%를 기본 대상으로 확대하여 왔으며 자활 사업대상, 차상위, 차차상위계층까지 대상에 포함하는 추세에 있다. 담당부처는 고용노동부로 고용서비스정책과 및 고용지원실업급여과가 관련 부서이다.

취업성공패키지의 업무매뉴얼을 기본으로 복지-고용의 연계와 관련된 내용을 정리하면 아래의 <표 4-5>와 같다.

〈표 4-5〉 취업성공패키지 업무매뉴얼 중 연계 관련 내용

연계(조정 및 협력) 대상 기관	연계(조정 및 협력) 내용
사군구 자립지원 직업상담사 일자리 관련 담당자	기초생활수급자·차상위계층의 패키지 참여확대를 위해 월 1회 정례 간담회 개최 고용센터에서는 자립지원 직업상담사 성과관리 원칙(대상자 추천실적평가 반영) 을 강조하는 한편 상호 업무연계 강화
자치단체 (복지업무담당)	조건부수급자 중 대상자 추천서 작성 및 통보(팩스·우편·전자문서 등 이용) 본인이 직접 참여신청을 한 경우, 패키지 중단 내지 종료경력 여부확인을 위해 전 산으로 의뢰요청
자치단체 (일자리업무담당)	차차상위계층 이하 중 대상자 추천서 작성 및 통보(팩스·우편·전자문서 등 이용)
자치단체 일자리센터	센터 비방문 저소득층 모집을 위한 외부기관 연계활성화 : 외부기관의 추천 활성화를 위한 포상 등 인센티브 부여
고용센터	□전문심리상담 서비스와의 연계 참여자 중 전문심리상담가에 의한 심리상담이 필요하다고 판단될 경우, 고용센터 에서 운영하는 심리상담 서비스(심리안전지원프로그램) 연계 제공
희망복지지원단	센터 비방문 저소득층 모집을 위한 외부기관 연계활성화 : 외부기관의 추천 활성화를 위한 포상 등 인센티브 부여 □사회복지서비스 연계 - 참여자 중 복지·보건·고용 등 다양한 문제를 가진 저소득 취약계층에게 필요한 서비스를 연계·통합 제공 - 통합사례회의의 정기적 참여를 통한 고용센터-자치단체 연계 강화
한국고용정보원	행정업무 최소화를 위한 수당지급 전산화 프로그램 개발 및 온나라 시스템 연계 (13.6월까지 개발 보급: 한고원)
비영리민간위탁기관	특정계층을 주된 대상으로 취업성공패키지를 운영하므로 자체 모집 허용(기초생 활수급자, 비주택거주자, 북한이탈주민, 출소예정자, 결혼이민자, 위기청소년 등) 및 유관기관과의 분기 1회 이상 간담회 개최
국토해양부(13') 행정안전부(13') 복지시설 노숙인쉼터	비주택거주자 중 대상자 추천서 작성 및 통보(팩스·우편·전자문서 등 이용)
교도소 한국법무보호복지공단	- 출소예정자 대상 취업성공패키지 위탁 시행 (접근성을 고려하여 고용센터에서 직접참여 가능) - 참여자취업역량평가(사전진단) 실시 (관할 고용센터 상시 모니터링)

연계(조정 및 협력) 대상 기관	연계(조정 및 협력) 내용
장애인고용공단	<ul style="list-style-type: none"> - 장애인 대상 취업성공패키지 위탁 시행(접근성을 고려하여 고용센터에서 직접 참여 가능) - 참여자취업역량평가(사전진단) 실시 (관할 고용센터 상시 모니터링)
새일센터 다문화가족지원센터	결혼이민자 중 대상자 추천서 작성 및 통보(팩스·우편·전자문서 등 이용)
연계서비스기관 (한국어능력함양 등)	결혼이민자의 경우 언어능력이 부족하여 패키지 참여가 어려운 경우 한국어능력 함양 등과 같은 연계 서비스 수료 후 참여하도록 안내
신용회복위원회 한국자산공사 한마음금융	신용회복지원자 중 대상자 추천서 작성 및 통보(팩스·우편·전자문서 등 이용)
청소년보호시설 미혼모시설 상담센터 쉼터	위기청소년 중 대상자 추천서 작성 및 통보(팩스·우편·전자문서 등 이용)
여성단체 새일센터	여성가장 중 대상자 추천서 작성 및 통보(팩스·우편·전자문서 등 이용)
중소기업협동조합	영세자영업자 중 대상자 추천서 작성 및 통보(팩스·우편·전자문서 등 이용)
의료기관 (정신보건센터 등)	심신상의 이유로 정상적인 사업참여가 어려운 경우, 연계하여 치료

자료: 고용노동부(2013). 2013년 취업성공패키지 업무매뉴얼; 동 자료 중 해당내용으로 재구성

고용센터의 취업성공패키지 사업의 매뉴얼에 기초하여 볼 때, 대상자의 확보 및 확대, 그리고 대상자에 대한 급여 및 서비스 중복여부와 관련된 정보의 교환과 확인이 주된 연계의 내용으로 적시되었다. 기타 복지서비스와의 연계는 지방자치단체의 희망복지지원단을 통하여 시도하는 것으로 적시되어있으며 고용센터 내 전문심리상담서비스 이용 등 조직 내 서비스 확보 경향도 보인다. 한편 근로능력을 제고하는 과정에서 연계하는 기관으로 한국어능력함양, 정신보건분야 조직이 거론되기도 하였다. 그럼에도 불구하고 전반적으로 상보적인 연계의 내용은 상대적으로 적은 것으로 판단된다. 이 점은 지방자치단체의 희망복지지원단을 거점으로, 그리고 인소싱으로 필요 서비스 제공을 해소하는 지향을 갖고 있다고 해석된다.

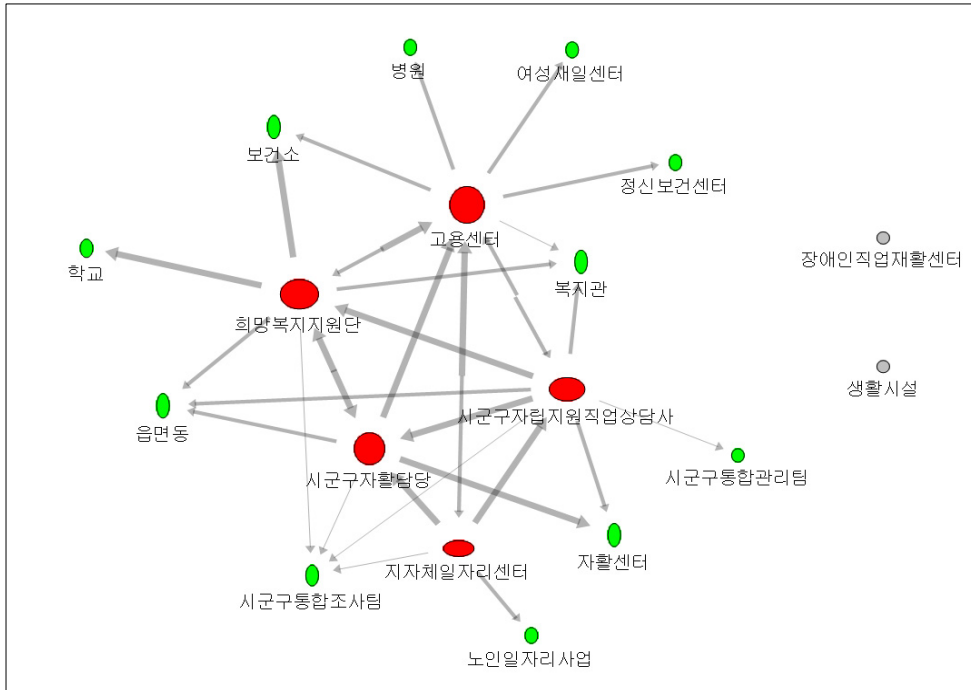
제2절 지침 상 복지-고용 연계망

지침에 연계 또는 협력하는 내용이 적시된 것은 그 빈도를 확인하지 못하는 상황이므로 모두 1개의 건으로 처리하여 관계도를 작성하였다. 이렇게 구성된 관계망을 규정 상 협력의 유무라고 해석할 수 있을 것이다. 전체적으로 규정 상 관련 조직 간 복지-고용의 관계를 이해하기 위한 과정이다.

관계도를 기초하여 보자면 시·군·구의 자립지원 직업상담사와 고용센터의 취업성공 패키지 사업, 그리고 희망복지지원단이 관련 조직간 협력에서 중요한 조직으로 위치한다. 복지-고용의 관계로 한정하여 보자면 희망복지지원단과 고용센터가 중심적 가교의 역할을 수행한다고 할 수 있다. 관계망의 선으로 연결된 조직을 복지는 고용을 대상으로, 고용은 복지를 대상으로 그 연계의 수를 고려하면 주로 고용은 고용과, 복지는 복지와 더 많은 협력을 하는 경향을 보이는데 희망복지지원단과 고용센터는 지역의 여러 복지, 고용조직과 교차하여 협력하는 내용을 지침에 담고 있다.

시·군·구의 자립지원 직업상담사의 경우에는 주로 지자체, 그리고 고용센터와 협력하고 반면 직접 지역의 복지관련 조직과 협력하는 내용을 적시하지는 않은 경향이 있다. 자립지원 직업상담사의 경우 지침 상 규정을 따른다면 지자체와 고용센터의 가교적 역할을 담당한다고 하겠다. 장애인직업재활이나 생활시설은 주요 5개 사업의 지침에서는 협력의 필요성이 인지되지 않은 것으로 나타났다. 한편 정신보건센터와 병원의 경우 희망복지지원단에서 비교적 많은 협력 시도를 하는 대상 조직임에도 불구하고 해당 지침에서는 이 협력의 필요성이 간과되고 있다. 물론 지역의 민간 복지기관 중 하나로 고려할 수 있으나, 주요 자원으로써 우선 고려되지는 않았다. 일선에서 실무를 담당하는 상담사들이 주요 자원으로 이해하고 욕구를 파악하여 연계하고 있는 실정이 고려되었으면 하는 아쉬움이 있다.

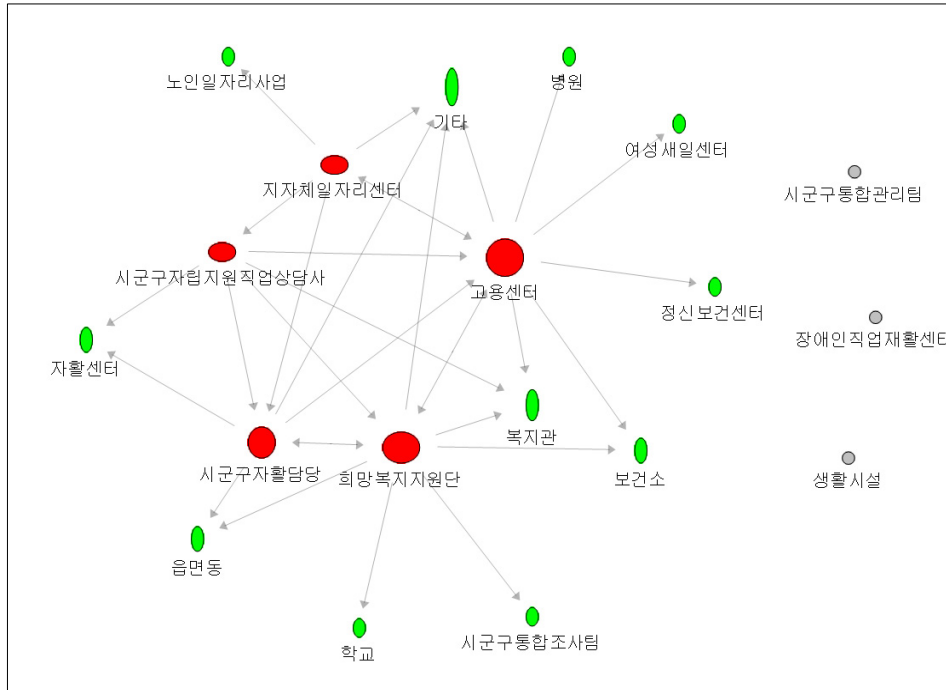
[그림 4-1] 지침에 근거한 조직간 연계 협력 관계망도



주: 선의 굵기는 협력내용의 다양성을 나타냄.

클라이언트 의뢰에서는 특히 고용센터의 취업성공패키지 사업 지침에 활발한 연계가 적시되어 있다. 하지만 희망복지지원단의 매개성도 높다. 고용과 복지의 유관조직과의 협력 내용을 아우르고 있기 때문이다. 고용센터의 취업성공패키지의 경우 직접 정신보건센터나 병원, 사회복지서비스 기관과 직접 협력하도록 지침에 제시되어 있고 점차 그 빈도가 증가할 것으로 전망된다. 특히 희망복지지원단의 업무부담으로 복지와의 연계에서 해당 사업의 가교적 역할이 어려워지면 직접 클라이언트를 의뢰할 수 있다고 본다. 하지만 다른 방향으로 고용전문의 과거 전통으로 자립지원 직업상담사와의 연결 외에 다른 연계 내용은 오히려 힘을 잃을 수도 있다. 이점에 대해서는 비교적 긴 시간으로 이후 변화를 주목할 필요가 있다.

[그림 4-2] 지침에 근거한 조직간 연계 협력 관계망도(클라이언트 의뢰)



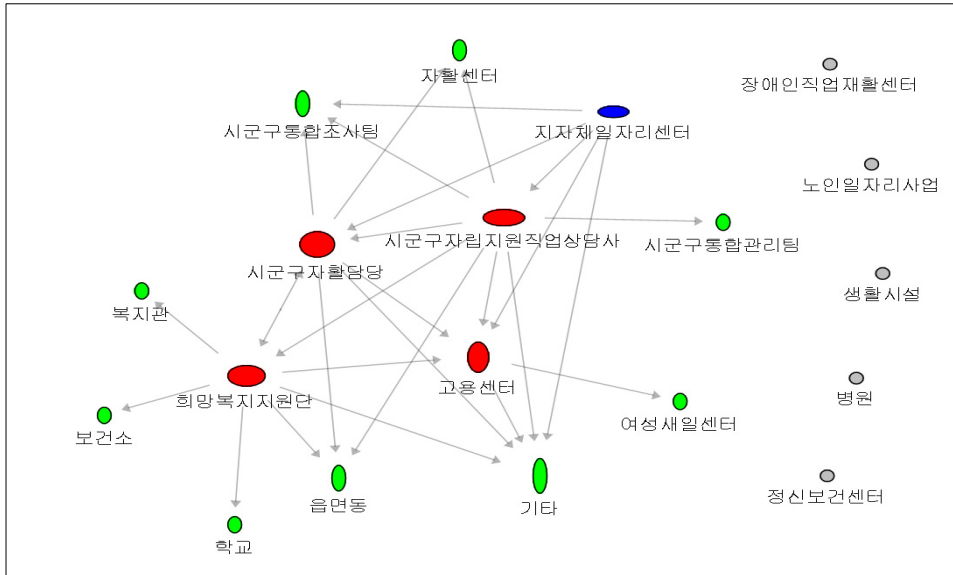
대상자에 대한 정보교환에서는 고용센터, 자립지원 직업상담사, 지자체일자리사업, 그리고 자활센터 간의 협력이 빈번하게 적시되어 있다. 이는 사업 대상의 유사성으로 인하여 필요한 정보교환이나 확인의 필요성 때문으로 해석된다.

지자체 내의 다른 관련 부서와의 정보 교환에서는 자립지원 직업상담사가 주요한 역할을 수행하도록 규정되고 있다. 일상적으로 수급자를 대면하는 읍·면·동의 경우 고용센터와의 직접적인 교환이 적시되지 않고 있다. 자활담당과 희망복지지원단도 참여하지만 이중 내용상의 비중이 높은 정보 교환으로는 지역일자리와 고용센터의 대상자 중복 확인 등이 고려될 수 있다. 프로그램이나 사업정보의 교환에서는 고용센터와 자립지원 직업상담사 중심, 주로 복지급여 및 서비스에 대한 정보를 교환하는 것으로 고용센터의 경우 이러한 정보를 특히 많이 수집할 욕구를 가지고 있는 것으로 인식된다.

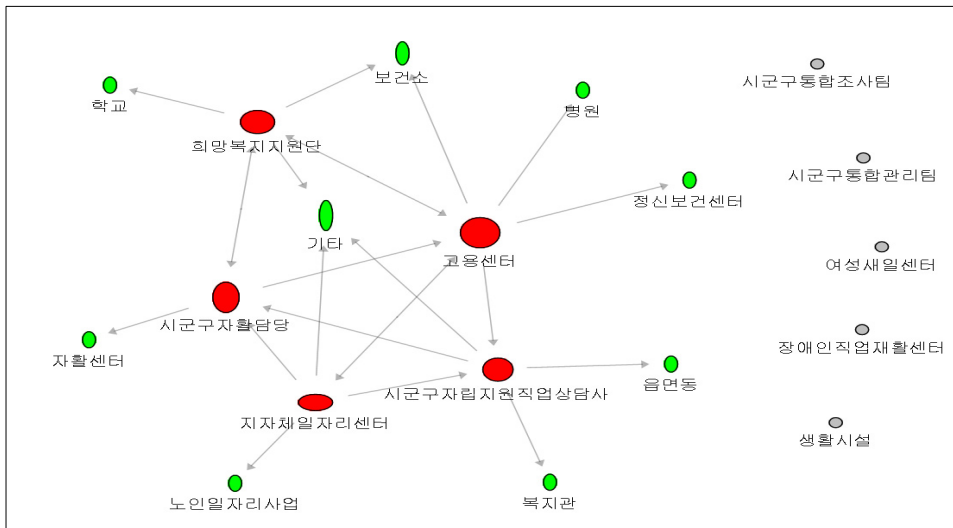
공동사업을 중심으로 관계도를 그리고자 시도하였으나 지침에 적시된 협력의 내용이 매우 희박하여 관계도를 그리는 것이 무의미하였다. 실제 일선에서 활동하는 담당자의 인터뷰에서는 공동사업의 추진에서 가장 중요한 부분은 주로 고용센터와 일자리센

터의 취업박람회였다. 하지만 이 내용도 지침의 수준에서는 적시되지 않고 있다. 유사 사업 간의 조정문제가 아직도 일선의 담당자간의 협의에서 추진되는 경향이 있다.

[그림 4-3] 지침에 근거한 조직간 연계 협력 관계망도(대상자 정보 교환)



[그림 4-4] 지침에 근거한 조직간 연계 협력 관계망도(프로그램 및 사업 정보 교환)



제3절 지침 상 복지-고용 연계의 특징

복지-고용의 협력이나 연계는 내용상 복지와 고용분야의 상보적 관계를 전제로 한다. 즉 상보적 협력이 정책효과를 향상시킬 것이라는 대전제가 협력을 강조하는 이유이다. 그러나 시·군·구의 자립지원 직업상담사와 지자체일자리사업의 경우 이러한 상보성보다는 유사한 사업과의 정보교환, 사례중복확인, 프로그램 종료 후 타 사업으로의 사례이관과 같은 연계가 지침 상 주 연계 내용을 구성한다. 반면 희망복지지원단과 고용센터의 경우에는 상보성의 연계도 지침에 적시되어 최근 우리 사회에서 강조하는 복지-고용의 협력을 지향하고 있다고 하겠다.

물론 동 자료의 분석은 지침상의 권고, 규정을 분석한 것이고 실제 이러한 내용이 구현되는 현실을 반영한 것은 아니다. 필요한 연계로 적시되었어도 실제 그 협력의 빈도가 매우 낮아 거의 희박한 수준일수도 있다는 것이다. 하지만 적어도 각 사업이 정책 수준에서 어떠한 연계를 염두로 두고 설계되었는지를 가늠할 수 있으며 이러한 지침의 내용이 100% 구현되지 않더라도 관련 연계의 수행 가능성은 이러한 내용 적시에서부터 영향을 받을 것이므로 나름 중요한 의미를 지닌다.

시·군·구의 자활담당이나 자립지원 직업상담사의 경우 복지-고용의 연계에서 매개적 역할을 수행하는 조직으로 의미를 지닌다고 판단된다. 희망복지지원단이 지역의 여러 복지서비스 기관의 자원을 연결하는 직접적인 역할을 수행하고 있으며 고용센터의 경우 희망복지지원단과의 직접적인 연계를 적시하고 있으나 자활사업이나 지역일자리사업의 경우 희망복지지원단과의 직접적인 연계를 지침에 강하게 적시하지 않고 있다. 짐작하건데 이 조직들의 경우 자립지원 직업상담사 또는 자활담당을 통하여 희망복지지원단으로, 그리고 희망복지지원단을 거쳐서 지역의 복지서비스 기관으로 연계를 할 가능성이 매우 높다.

지침의 협력 내용 대비 현장의 상황을 보자면 지침상의 규정이 대체로 실제의 협력보다 그 연계와 협력의 높은 수준을 지향하고 있다. 실제의 연계가 지침보다 낮은 이유로는 여러 가지가 추정된다. 연계와 협력을 필요로 하는 대상의 규모가 기대보다 작거나(적격성 부족을 포함), 연계 및 협력할 급여 및 서비스가 부족하거나 또는 기관의 폐쇄성이나 업무 가중으로 협력 기피 등 이유가 작용할 수 있을 것이다.

시·군·구의 자립지원 직업상담사 뿐 아니라 고용센터도 외부 관련 조직과의 다양한

협력이 적시되어 있다. 지향을 지침에 담고 있는 경향, 이로써 일선의 담당자들이 연계를 시도하도록 하려는 정책 의지가 지침에 담겨져 있다. 반면 희망복지지원단과 자립지원 직업상담사의 경우 고용센터 대비 해당 지침에는 상세 수준의 연계나 협력이 예시되지 않는 경향이 있다. 실제 더 많은 조직과 연계가 필요하고 실제 연계를 시도하고 있지만 해당기관과 그 연계 내용에 대한 적시 수준은 낮다. 이는 관여하여야 하는 조직의 범위가 매우 넓고 필요에 따라 관례적으로 연계와 협력이 이루어져 별도의 지침 내용으로 이를 다시 강권할 필요성이 낮아서 그럴 수도 있다. 하지만 해당 사업에 참여하는 일선 담당자의 업무수행에서 편차가 큰 상황이므로 정책에서 지향하는 바가 지침에 명시되는 것은 대상의 복리 증진이나 업무 표준화를 위하여 필요한 부분이라 하겠다.

지침에서는 연계에 대하여 상세하게 기술하지 않았음에도 불구하고 지방자치단체의 조직 내부 부서들이나 인력 간의 연계가 보다 매개적이며 중요성이 있다고 판단된다. 이유는 주요 공적 지원과 지역의 자원과의 협력이 이 조직 내부의 사업 담당자들을 통하여 광범위하게 진행되도록 내용이 구성되어 있기 때문이다.

시·군·구 복지담당은 대체로 자활사업과 협력이 빈번하고 고용센터와는 상대적으로 덜 빈번하였으나 최근 취약집단에 대한 취업지원우선사업이 시작되면서 지침 상의 자립지원 직업상담사와 고용센터 취업성공패키지 사업과의 협력 내용은 상당부분 더 축소될 가능성이 있다. 이유는 기존 협력의 상당수가 시·군·구에서 고용센터로 사례를 의뢰하는 것이었기 때문이다. 하지만 이후 고용센터에서 시·군·구로 서비스 의뢰를 하는 사례가 증가할 가능성이 높아졌다. 우선 의뢰된 사례 중 복합적인 욕구를 가진 구직자의 수가 증가하고 이로써 고용센터의 취업성공패키지 사업에서 시·군·구의 희망복지사업단이나 자립지원상담 또는 자활사업담당으로 서비스 의뢰가 증가할 수 있기 때문이다.

고용센터와 자활센터의 협력은 최근 고용센터의 취업성공패키지 수행을 자활센터에서 위탁하는 경우 빈번하게 이루어질 수 있다. 하지만 이점은 지침 상 연계의 변화를 크게 좌우하지는 않았다. 반면 조직 간 가장 빈번한 협력은 사업의 참여 여부 등 사례에 대한 정보교환, 중복 사례에 대한 확인, 사례회의 참여 등이었다. 사례에 대한 정보 교환이나 확인은 유사사업 간 중요한 협력 내용임은 이미 앞에서 밝혔다. 하지만 사례회의의 경우 대부분의 지침에서 관련 조직이나 관련 담당자의 참여를 전제로 하는 사례회의를 포괄하고 있어서 동 지역에서 복지-고용관련 너무 많은 사례회의가 중복적으로

운영되도록 하는 비효율의 위험이 나타났다. 사실 너무 많은 협의 과정은 없는 것과 마찬가지로 협력에 장애요인이 되기 쉽다. 중요성 인식도 낮추고 참여의 여지도 줄이며 참여한 이후 조정도 주도 기관 간 긴장 등으로 쉽지 않게 된다.



제5장

복지-고용 연계의 현황: FGI 내용분석

제1절 FGI의 논의 주제 및 진행

제2절 FGI의 논의 내용

제3절 FGI의 주요 내용과 이슈

5

복지-고용 연계의 현황 << : FGI 내용분석

제1절 FGI의 논의 주제 및 진행

앞의 제3장과 제4장에서는 복지-고용 협력과 관련하여 정책의 변화와 정책이 반영되는 지침 수준의 내용을 분석하였다. 제5장에서는 복지-고용의 현장에서 집행업무를 수행하는 일선 실무자의 집단 간담회(Focus Group Interview: FGI, 이하 FGI)의 논의 내용을 근간으로 하여 복지-고용 연계의 현황을 분석하였다. 간담회의 논의 내용은 설문조사와 같은 조사에서 감지하기 어려운 현장의 구체적 환경과 수행과정 등에서 벌어지는 복지-고용 연계 상 관행이나 장애 등을 파악하는데 중요한 정보를 제공한다. 즉 이 정보는 정책수준이나 조사 수준의 분석 결과를 이해하고 해석하는데 중요한 단서가 된다.

본 연구에서는 연구의 한 과정으로 시·군·구 자활담당, 고용센터 취업성공패키지 담당, 자활센터 사례관리 담당, 여성가족부 여성취업지원센터 사례 담당, 시·군·구 등 지자체 사회적 일자리 지원센터 담당 등 복지-고용 연계와 관련된 일선 기관 담당자를 대상으로 FGI를 실시하였다. 간담회의 논의 내용은 간담회 별로 이슈를 정리하고 이를 논의 주제로 제시한 후 종합적인 논의 내용으로 재정리하였다. 간담회 별 정리의 이유는 간담회의 참여자 구성을 고려하여 간담회의 논의 내용을 이해할 수 있도록 하기 위함이다.

FGI에서 논의한 주제를 정리하면 아래와 같다. 첫째, 복지-고용지원에서 사례의 관리 과정에서 이루어지는 일상적 수행에 대하여 정리하였다. 둘째, 지역사회의 유관 조직들과의 협력 방식과 내용에 대하여 논의하였다. 이 때 유관조직은 복지급여 및 서비스 제공조직과 취업지원서비스 조직을 망라하는 것이었다. 복지-복지의 협력도 이를 통한 고용과의 연계를 파악하는 의미에서 역시 중요한 논의 내용이 되었다. 이 논의를 거쳐서 유관조직의 범위, 연계의 수준 등이 모두 설명, 비교되도록 하였다. 또한 조직 간 협력에서 연계 및 협력의 방식에 대해서도 논의하였다. 예를 들어 전화, 방문, 회의, 사례회의, 전산 등 가능한 여러 가지 방식 중에서 주로 어떠한 방식으로 협력하는지, 그 방식을 선택하여 주로 사용하는 이유가 무엇인지를 논의하였다. 그리고 협력의 이유도

논의하였다. 그 연계 및 협력이 서비스 의뢰, 정보 공유 등 무엇을 목적으로 한 것인지도 논의하였다. 이러한 내용은 그 자체로 유용한 현황 자료가 되었을 뿐 아니라 이후 설문조사의 설계에서 연계 및 협력 내용을 파악하는 문항을 구성하는데 중요한 참고자료로 활용되었다. 셋째, 복지-고용 관련 지원 대상의 차원에서 볼 때 주된 참여자(서비스 제공 대상)가 누구인지, 이들의 일반적 특성은 무엇인지에 대하여 논의하였다. 복지-고용 지원이 필요한 집단이 경험하는 문제 유형과 필요한 서비스 등에 대하여 살펴보고 이를 위하여 필요한 복지-고용의 연계가 무엇인지에 대하여 논의하였다. 넷째, 복지-고용의 연계 및 협력에서 관련 이슈로 자주 거론된 전산망의 공유에 대하여 논의하였다. 복지-고용 지원을 위하여 입력하는 전산정보의 내용, 필요한 전산자료와 그 전산망에 대한 접근성 제한 등의 문제를 논의하였다. 다섯째, 복지-고용의 연계와 관련하여 현장의 쟁점이 무엇인지에 대하여 논의하였다. 사전에 FGI의 논의 내용을 구성하면서 놓칠 수 있는 이슈들이 있다면 무엇인지에 대하여 개방적으로 논의하는 것으로 논의 주제를 구성하였다.

연구 과정 중 진행된 FGI의 개요를 정리하면 아래와 같다. 전체 FGI는 개최 장소를 기준으로 하자면 크게 두 가지로 구분된다. 하나는 현장을 방문하여 개최한 FGI이고 다른 하나는 일정 지역에서 회의 장소를 두고 각 지역의 현장 실무자들이 참여하여 개최된 FGI이다. 현장방문으로 개최된 FGI는 그 참여자의 폭이 다소 넓은 강점을 가지고 현장의 내용을 보다 상세하게 그리고 환경을 고려한 회의 진행이 가능하다는 장점을 가진다. 특정 장소에서 각 지역의 담당자가 모여 진행한 FGI는 여러 지역의 현황을 비교하면서 진행하는 강점을 가지며 집단의 의견이 집약되는 특징을 보였다.

전체 FGI는 총 7회 정도로 진행되었다.

첫 번째 FGI는 자활센터 사례관리자들이 참여한 것이었다. 대도시와 중소도시 그리고 농어촌의 자활센터 사례관리자가 참여하였고 사례관리자가 참여한 중소도시 중 한 지역은 취업지원우선사업이 진행되는 지역이었다.

두 번째 FGI는 읍·면·동 주민센터의 복지 담당과 시·군·구의 자립지원 직업상담사가 참여하였다. 역시 농어촌과 대도시 그리고 중소도시의 담당자로 구성하였다.

세 번째 FGI는 서울의 한 구청을 방문하여 그 지역의 고용복지를 지원하는 자체 센터의 담당자, 희망복지지원단의 복지행정과, 자활고용 담당자가 참여한 상태로 개최되었다. 이 구청의 경우 지역 일자리 사업에서 자립지원 직업상담사를 동단위에 확대 배

치하였을 뿐 아니라 일자리 지원을 위하여 별도의 센터를 운영하고 있는 지역이었다.

네 번째 FGI는 고용센터에서 개최하였다. 이 고용센터는 대도시에 소재한 고용센터이며 해당 고용센터에서 조건부수급자 대상 취업성공패키지 창구를 담당한 일선 실무자 2인이 참석하였다. 고용센터에서 경험하는 최근의 변화를 포괄하여 논의가 이루어졌고, 근로능력이 취약한 조건부수급자들의 상담과 의뢰 경험을 중심으로 논의가 되었다.

다섯 번째 FGI는 최근 고용복지플러스센터로 개소한 센터를 방문하여 개최하였다. 중소도시에 소재한 동 센터의 취업성공패키지 창구 담당자 2인이 참석하였다. 센터를 방문하여 개최한 FGI여서 고용복지플러스센터의 물리적 공간구성에 대하여도 살피고 대상자 상담과 의뢰 과정이나 협력의 방식 등을 포함하여 최근의 성과까지 논의하였다.

여섯 번째 FGI는 지방자치단체에서 관할하는 고용센터를 방문하여 개최하였다. 동 고용센터의 취업성공패키지 창구 담당자 3인이 참석하였다. 지방자치단체 소속의 고용센터가 갖는 특징에 대하여 논의하였고, 환경적 차이가 지역의 고용관련 조직, 복지관련 조직과의 협력의 상이성을 만들어내는지에 대한 정보를 추가하여 수집하였다.

일곱 번째 FGI는 고용복지플러스센터로 개소한 센터를 방문하여 개최하였다. 중소도시의 동 센터 내 배치된 복지-고용지원 담당자가 거의 모두 참여하였다. 고용센터의 취업성공패키지 창구 담당자, 여성 새일(새로일하기) 담당자, 복지지원팀 담당자, 취업지원 담당자, 희망복지지원단 사례관리자가 참여하였고 센터 외 시청에서 근무하는 자립지원 직업상담사도 FGI에 참여하였다. 고용복지플러스센터 개편 이전과 이후의 변화에 대해 추가적인 논의를 하였다.

제2절 FGI의 논의 내용

1. 자활센터 사례관리자의 FGI 논의 내용

가. 자활센터의 최근 환경변화

자활센터 사례관리자 FGI의 논의 내용을 정리하면 아래와 같다. 우선 자활센터의 최근 현황은 다음과 같다. 주목할 만한 최근 변화 중 하나는 취업지원우선사업지역의 상황변화였다. 중소도시 Y구의 경우 자활사업 참여자는 작년까지 160명이었으며, 그 시기 취업성공패키지 대상은 약 100여 명이었다. 하지만 올해는 취업성공패키지 대상으로 총 218명을 참여자로 배정 받았고, 자활사업 대상 인원은 100명 정도로 감소되었다. 고용센터로부터는 자활사업으로 사례 의뢰가 거의 오지 않은 것으로 보이며, 이는 취업지원우선사업의 영향으로 해석되고 있다.

시·군·구로부터 자활사업으로 의뢰받은 사람들은 지자체→연금공단(지자체)→고용센터→지자체→자활센터의 흐름으로 의뢰되고 있으며, 고용센터에서 바로 자활센터로 오는 사례의뢰는 거의 없었다. 지자체의 자활담당 혹은 직업상담사와 자활센터 간의 연계는 사실상 이루어지지 않고 있다고 할 수 있다. 형식적인 관계는 있으나 자활사업에 대한 이해나 협력으로 간주하기는 어렵다는 견해다. 지자체에서 의뢰되어 오는 대상은 사실상 근로무능력자이기 때문에 사업성과가 나올 수 있는 대상은 아니다. 그러나 이들 대상자를 지자체 담당자는 거르지 않고 자활센터에 위탁하고 있고, 자활센터에서 이 사례들에 대한 관리를 자체적으로 해결하라는 요구를 받는 상황이라고 설명하였다.

참고로 자활센터는 전국에 분포가 되어 있기는 하나, 인지도 측면만을 본다면 고용센터와 비교가 되지 않는다. 대상층이 워낙 취약계층으로 한정되어 있기 때문에 일반인들은 잘 모를 수밖에 없다. 또한 자활센터로 직접 대상이 온다고 해서 그 대상을 사업에 참여시킬 수 없고, 시·군·구를 통해서 대상을 의뢰받기 때문에 인지도가 더욱 떨어질 수밖에 없다.

나. 사례관리와 연계 현황

사례관리는 복합적인 욕구를 가지는 대상에게 필요한 여러 가지 급여와 서비스를 제공하는 것을 특징으로 한다. 따라서 사례관리에서는 필요한 서비스 연계를 전제로 이를 수행해나가게 되는 경우가 일반적이다. 따라서 복지-고용의 현황을 이해하려면 사례관리의 진행을 우선 확인하는 것이 유용하다. 자활센터에서 진행되는 사례관리의 전체적 과정은 다음과 같다. 자활센터의 사례관리는 복지관과 같은 종합적인 사례관리와 상이하다. 자활사업 관련 지침에서 볼 수 있는 것과 거의 비슷한 업무를 중심으로 관리가 이루어지고 있다. 즉 자활센터의 사례관리 업무에서 연계라 한다면 근로여건에서 장애가 되는 요소들, 예를 들면 한부모가정에게는 아동 돌봄, 알코올 의존인 대상의 경우라면 치료를 연결하는 것이라 할 수 있다. 즉 전형적인 연계가 그리 다양하지 않다.

만약 이들 대상에게 서비스 연계를 진행해야 하면 알코올 의존의 경우는 정신보건, 한부모의 경우는 모자가정 관련 기관에 우선으로 요청해야 한다. 그러나 이런 업무만을 전담하는 팀이 정해져 있거나 사례회의를 하는 것은 아니다. 담당자의 경우 자신의 담당사례를 업무회의에서 논의된 내용을 기초로 스스로 진행하고 있다. 이 과정은 지침 등으로 구조화, 또는 공식화되어 있는 업무과정이라 보기는 어렵다.

매뉴얼 상으로는 지역 내 관계기관을 모아서 분기별로 통합사례회의는 하게 되어 있다. 지역 중 일부는 이 회의를 잘 진행하고 있는 것으로 알고 있으나, 일부에서는 그런 식의 사례회의를 진행하는 것을 한 번도 경험하지 못하였다. 만약 지역 내에서 취업지원 관련하여 또는 통합적인 서비스 연계를 위한 사례관리 회의가 진행된다 하더라도 자활센터의 사례관리자는 거의 배제될 위험이 큰데, 그 이유 중 하나는 타 기관에서 자활센터에 대한 이해가 부족하기 때문이라고 추정하고 있다.

Y구의 경우는 사례관리 팀 회의와 통합사례관리를 진행하고 있다. 한 달에 1회 회의를 진행 중에 있다. 사례관리회의에서 다룬 내용을 통합사례관리 회의 안건으로 상정하여 대상자의 근로유지, 지역자원 연계, 조건 불이행 등의 사항을 결정한다. 협의의 사례관리라고 볼 수밖에 없고, 통합적 접근은 아니라는 것이 자체평가이다. 대상자에게 필요한 서비스 중에서 가장 중대한 사안만 집중적으로 서비스를 연계 하고 있다.

유관 조직과의 협력을 보자면 다양한 조직과 연계가 진행되고 있기는 하다. 고용센터, 지방자치단체의 유관 부서 외 다른 협력조직을 언급한다면 여성발전센터, 여성인

력센터 등에게 일자리, 구인처를 문의하거나 직장맘센터 등 여성 관련 기관에 교육을 의뢰하기도 한다. 이는 참여자 중 여성의 비중이 높기 때문이다. 지역의 사업체로부터 직접 연계가 되는 경우는 없으며, 센터와 연결되어 있는 자활사업단과는 연결이 되기는 한다. 즉 센터 내의 사업단과는 가능하지만 사례관리자가 사업단에게 직접적으로 연계하는 사례는 거의 없다. 자활대상자는 대개 의료급여 수급자이기 때문에 병원 등 진료 기관의 연계는 빈번하지는 않다. 하지만 비급여 항목의 진료가 필요한 경우에는 미리 협약되어 있는 치과 등에 연계를 하는 경우가 있다. 복지관련 재단을 통해서 의료지원이 가능하게 되면, 병원치료 등이 연결되고 있는 상황이다. 파산면책과 같은 필요업무는 대상자에게 외부기관에 연락하여 해결하도록 정보만 알려 주는데, 중도 포기가 많다. 센터 내부에서 서류작성 등 제 과정을 같이 해주면 기관과의 연계도 잘 진행되는 편이다. 하지만 이렇게 진행할 여력은 없다.

Y구에서는 8개 범주 별 연계할 수 있는 기관목록을 만들어 두고, 사안이 발생하면 연계를 해주었다. 그 과정을 통해 대상에 대한 사례관리 파일이 만들어 질 수 있었다. 인근 지역의 N구에서는 이 수준으로 체계적이지는 않았다.

농어촌 지역의 경우는 지역에 관할 고용센터가 위치하지 않으며, 연계가능한 자원도 부족하여 사례관리가 어렵다. 지금 담당자가 참여한 군 지역 자활센터의 전체 참여자는 70명 정도이고, 조건부수급자는 30명 수준이다. 지역 밖에 있는 관할 고용센터에서 지역자활센터에 사례를 의뢰하는 경험은 없었다. 자활센터에서도 관할 고용센터에 협력을 구한 경우가 없다.

다. 참여자의 특성

자활센터의 참여자는 조건부수급자, 취업성공패키지 대상자, 차상위계층으로 구분된다. 취업성공패키지 대상자 관련해서는 해당 사업의 담당자만 정보를 갖고 있다. 수급자는 어떻게든 참여를 유지하는 것이 가장 큰 목적이다. 차상위계층은 어떻게든 빨리 취업을 하고자 노력을 한다. 조건부수급자 중에서도 차상위계층 이상으로 취업할 수 있는 대상은 있다. 만약 소득이 수급선 이상이 되어도 탈락하지 않는다면 그 대상은 차상위계층 이상으로 취업할 수도 있을 것이라 예상된다. 그러나 보통은 자녀 대학 진학까지는 어떻게든 기초보장 수급을 유지하려고 한다.

최근에는 젊은 연령층의 대상이 많이 참여하고 있다. 대체로 젊은 사람은 환경적인 문제가 많아 그 부분이 해결되면 탈수급의 가능성은 있다. 젊은 수급자로 대상이 된 사람들 중에는 한부모가 가장 많고, 중장년층(50대)에서는 1인 가구가 많으며, 알콜중독 등 건강 상의 문제가 있는 사례가 다수이다.

대상 중에서는 실제 근로능력이 매우 미약한 사람이 많은데, 단순히 신체능력이 아니라 사회성이 결여된 경우가 많다. 50대는 취업 등이 어려운 경우가 많다. 이들 중 사회적응의 어려움을 겪는 분들은 적지 않고 해당 사업이 종결이 되어 지자체에 보고를 하지만 이들 대상은 다른 사업으로 서비스 이용을 전전하는 경향을 보이기도 한다. 조 건부수급자의 경우는 정신건강 상의 문제가 가장 많다.

취업성공패키지 참여자는 직업교육을 통해 자격증 취득 후 취업을 하는 것이 목적인데 비교적 근로능력이나 여건의 측면에서 양호한 조건의 대상이다. 이들 대상은 정신건강 상의 문제보다는 채무 관련 문제가 많은 편이다. 즉 양 조직의 참여자는 약간은 특성에서 차이를 보이고 필요한 연계의 내용이나 빈도가 다를 수 있다.

라. 연계의 방식

대부분의 연계의뢰는 전화통화로 이루어지고, 필요하면 대면하는 방식을 활용하고 있다. 필요한 기관과의 서비스 협력은 자원을 확인하고 이용자에게 정보를 안내하는 수준이다. 하지만 심각한 사례는 동행하여 연계한 서비스 이용을 확실하게 해두기도 한다.

전산망을 통한 업무연락은 다음과 같이 이루어지고 있다. 자활센터에서 전산 상에 입력하는 정보로는 상담일지 등이 있고, 사례회의 기록이나 사업장 회의 내용을 입력하고 있다. 또한 사례관리자는 차후에 평가를 대비하여 정보를 입력을 하고 있다. 자활사업의 위탁 의뢰는 보통은 공문으로 오고 있다. 지역자활센터에서는 사회보장정보시스템을 볼 수 있는 권한이 없고, 팩스로 공문이 오는 형식이다.

취업성공패키지 전담자의 경우는 고용정보망에 등록하여 그 시스템에서 업무보고를 하고 사례관리를 하는 식으로 진행이 되고 있다. 워크넷은 구직 알선할 때 사용하고 있다. 주요 업무는 고용안정정보망에 아이디어와 비번을 등록하여 사용할 수 있다. 지역 성공수당, 훈련수당 등을 전산으로 승인을 올리는 식의 업무수행이 가능하며 서류와 함께 상담했던 내용도 정보망에 입력을 하면 고용센터 쪽에서 확인이 가능하다.

의뢰가 되는 사례는 고용정보망으로는 오지 않고, 위탁의뢰서라는 명칭의 엑셀 파일을 보내주면 담당자가 고용정보망에 입력을 하고 있다. 그때부터 대상에 대한 담당자를 배정하고, 상담내용을 입력하는 식으로 업무가 진행된다. 대상자의 정보는 보내온 엑셀 파일 비고란에 두 줄 정도 간략하게 기록되어 있다. 즉 고용정보망은 일방향이다. 센터에서는 고용정보망에 입력을 하는 식이며, 자활센터는 정보의 열람이 불가하다.

지자체와 고용센터의 상담내용은 민간영역, 자활센터에는 공유가 안 되어 있는 상황이다. 이상적으로는 고용센터와 지자체의 정보가 지역자활센터와 공유되어야 하겠지만, 취업성공패키지뿐 아니라 희망키움 관련 업무도 지역자활센터에서 입력만 할 뿐, 이후의 상황을 열람할 수 없게 되어있다. 상담한 대상자의 정보를 지역자활센터에서는 볼 수가 없어 대상자가 센터에 오게 되면 이미 했던 상담을 다시 하게 된다. 개인정보 보호 때문에 초래된 현상으로 이해할 수 있다. 이용자 동의과정, 반드시 공유가 필요한 정보들에 대한 검토가 필요하다.

2. 주민센터 복지담당 및 자립지원 직업상담사의 FGI 논의 내용

읍·면·동 주민센터의 복지 담당 및 자립지원직업상담사가 참여한 FGI에서 논의된 내용을 정리하면 아래와 같다.

가. 자립지원 직업상담사의 업무수행

2011년에 상담사가 처음 배치됐을 때는 자립지원 직업상담사의 업무 매뉴얼이라는 것이 없었다. 2011년 배치 당시에는 상담사들에게 기존의 공무원이 수행하던 자활역량평가를 보다 심도 있게 수행하도록 기대하였다. 역량평가의 정확성은 대상의 배치문제와 관련된 것으로 그 동안 고용센터의 취업성공패키지와 시·군·구의 자활사업 간의 묘한 갈등의 주원인이 되어온 것이기도 하다. 그리고 더불어 기초수급자 중 근로능력자의 자립지원계획 수립도 주요한 업무였다. 이후 수년간의 업무 진행을 통해 현장의 애로점과 의견을 수렴하여 지금의 매뉴얼이 마련되었다.

지자체에서 자체적으로 부여하는 업무가 있기도 하여, 자립지원 직업상담사의 업무는 지자체 상황에 따라 상이하다. 지자체마다 실정이 다르기 때문에 위의 업무내용을

전국의 모든 상담사가 한다고 보기는 어렵다. 결국은 지역에 배치된 상담사의 역량에 따라 하는 업무의 범위가 매우 다르다. 하지만 지역에 따라서는 상담사의 업무 권한을 지자체에서 제한을 시켜 버리는 경우가 있다. 비교적 대도시 등에서는 지침에 준하여 업무를 할 수 있는 경향이 있으나 만약 지자체에서 상담사의 권한을 축소시켜 버리면, 업무의 범위가 좁아질 수 있다.

앞서 언급한 바와 같이 공식적인 지침 외 실제 각 지역의 자립지원 직업상담사의 역할은 다소 상이하다. 경기도 P시의 상담사가 수행하는 업무 범위를 정리하면 아래와 같다.

- 기초생활수급자 등 취약계층에 대한 초기상담 실시
- 조건부수급자 대상 자활역량평가 실시
- 적절한 지원경로 설정 및 지원의뢰
- 조건부수급자 외 취업지원이 필요한 취약계층 발굴 및 적정 서비스연계
- 희망복지지원단 통합사례조정회의 운영 지원
- 취업지원서비스 연계자에 대한 과정관리(프로그램 참여여부, 취업여부 등) 및 조치 등
- 자활사업단에 수급자 배치(자활사업단, 희망리본, 취업성공패키지)
- 취업으로의 유도 및 탈수급 지원. 근로동기부여

대부분 읍·면·동에서 취업지원이 필요하면 자립지원 직업상담사에게 의뢰한다. 기본적인 자활관련 상담은 상담사를 거친다. 배치 초기에는 지역에 지역자활센터가 존재하긴 하지만, 취업성공패키지에 대한 실적이 상담사에게는 중요한 것이었다. 고용노동부 입장에서는 지자체에 배치시킨 상담사를 통해 취업성공패키지에 대한 참여를 많이 유도해야만 했을 것으로 사료된다. 초창기에는 상담사들이 역량 있는 대부분의 대상을 취업성공패키지로 의뢰하면서 지역자활센터에서 불만이 많았다. 자활센터에서는 알콜중독 등 문제가 심각한 대상만 받게 되므로 사업 운영에 어려움이 있었다.

나. 근로능력에 대한 평가와 배치

상담사는 복지에 안주하는 근로능력자를 식별해 내는 것을 주요 역할로 하였다. 자활역량평가는 그 평가방식이 표준화되었다 하여도 담당자에 따라 다소 상이한 결과도 출될 여지가 적지 않다. 근로능력자 판별도 사실 경계선상에 있는 사람이 매우 많으므로 무능력을 입증하지 않으면 근로능력자가 되는 논리이다. 이러한 대상을 고용센터에 우선 의뢰한다 하더라도 사전단계에서 시·군·구로 재의뢰가 되는 경우가 많다.

취업성공패키지에 참여했다가 실패하여 돌아오는 사람이 자활센터 사업에서 가장 역량이 있는 대상으로 되는 것을 목격하기도 한다. 취업성공패키지에서의 참여 경험 이들의 자신감을 높이고, 역량 강화가 있는 경우도 존재한다. 즉, 취업성공패키지에서 실패, 자활로 순환이 되면서 대상자의 변화가 이루어지는 것을 체험하게 되었다. 이런 부분에 있어서는 대상자의 취업성공패키지 참여 경험이 나쁜 것만은 아니라는 인상을 받는다.

근로능력이 있는 수급자는 자신의 수급탈락을 염려하기 때문에 양질의 일자리가 주어지고, 그 일을 할 수 있다 해도 근로를 유지하지 않으려는 성향이 있다. 예를 들어 주거문제가 심각한 가구의 경우 주거에 대한 준비가 되어 있지 않은 상황에서 수급을 탈피하고 싶지 않은 것이다. 즉 취업과 취업의 유지에는 각종 급여가 영향을 주는 근로의 지가 상당부분 영향을 주고 있다. 강도가 높은 근로를 기피하면서 오히려 취업성공패키지의 대상이 되고자 하는 경향도 있다. 좀 더 수월한 직업훈련을 받으려 하는 것이다. 이로써 자격증 취득도 해두려 하는 의도도 작용한다.

다. 근로여건 취약성과 서비스 연계 및 협력

아이들이 있는 가구는 아이들을 보호할 곳이 없어 자녀의 양육 문제가 근로의 큰 장애요인이다. 지역아동센터를 못 믿겠다는 경우도 많고, 장애아가 있는 경우는 더욱 어려움이 가중된다. 가구에 장애아동이 있으면 거의 다 조건부과 제외를 시키는 지역도 존재한다. 요보호 가구원의 돌봄 외 근로의 장애요인이라면 알콜중독, 정신질환 등이 전형적이다. 장애 1~4급은 무능력이지만, 1급도 일을 하는 경우가 있다. 알코올의존도 일을 못하는 것은 아니다. 알코올에 대한 고정관념이 담당자에게 작용하는 경우가 있어

개별 사례에 대한 이해가 매우 중요하다. 취업지원에서는 개별 사례에 대한 진단과 그 욕구에 맞춘 서비스가 종합적으로 제공되어야 한다.

수급자들이 장시간 근로가 어려운 여건이 서비스 제공에서 현재 잘 반영되지 않았다. 취업이전의 지원도 시간 탄력적 프로그램 운영이 필요하다. 시간제 일자리 같은 경우도 취업으로 인정할 수 있는 방안모색이 필요하다. 장애아동이 있거나, 아동양육의 문제가 있는 가구의 경우 시간제 일자리를 선호한다. 단기 일자리도 취업으로 인정이 가능하도록 할 방안이 필요하다. 일용직은 60만원까지만 인정되는데, 그 이하의 일용직은 인정이 어려운 실정이다. 이러한 일자리의 경우 우선 취업하도록 하고 일자리 상향이동이 가능한 기회를 제공하여 인센티브를 부여하는 것이 필요하다.

고용센터, 자활센터, 여성취업센터, 장애인고용촉진공단 등 고용과 관련된 기관과 대부분 협력 경험이 있다. 일자리센터의 경우는 이 조직이 취업 박람회를 준비하면 그에 대한 정보를 수급 대상 등에게 전달한다. 일자리 센터와 다른 협력 관계도 양호하다. 취업성공패키지가 종료되고, 자활참여를 기피하면, 일자리참여를 원하는 경우 구직활동을 하기 위해 일자리센터에 의뢰하기도 한다. 일자리 센터에서 취업 알선을 하며, 일자리 연계가 되면 이후 상담사에게 취업종료 여부에 대한 정보를 제공한다.

기타 협력기관으로는 학교 등이 해당된다. 고등학교 자퇴의 경우 사례가 다시 그 학교를 복학할 수가 있어 복학을 유도하기 위해 학교와 협력한다. 그밖에 검정고시 학원, 복지관, 시설 등과도 협력한다. 시설의 경우 아동생활시설이 그 대상 시설인데 시설수급자인 아동이 학교를 졸업하고 취업할 수 있도록 퇴소 전에 생활지도교사와 아동의 정보를 공유한다. 보건소와는 대상의 질병 등 건강 상황에 대한 정보 및 서비스 제공을 공유한다. 우울증은 정신보건센터와 협력하여 서비스를 지원받는다. 보건소에 문의하면 정신보건센터로 연계가 되고 있다. 사례가 심각하면 직접 정신보건센터로 보내기도 한다. 농촌 지역의 경우 일부는 정신보건센터로 바로 의뢰한다.

복합적 문제를 가진 사례인 경우는 근로를 위한 가구여건을 만들기 위해 희망복지지원단에 의뢰한다. 예를 들어 가구 내 요보호 가구원 등 여건의 문제가 있는 가구는 희망복지지원단으로 의뢰한다. 이 의뢰과정에서 읍·면·동을 통하여 진행하여야 한다. 상담사는 과정 내내 모니터링을 한다. 아동과 관련된 가구여건이면 가정복지과의 청소년 드림팀 등에서 개입을 하기도 한다. 60세 이상인 대상의 경우 노인복지관과 협력하는데 노인복지관이 60~64세의 사례에게는 취업처를 제공해주기 때문이다.

라. 농촌지역의 업무수행 여건

농촌의 경우 수급자 대부분은 노인과 장애인으로 취업지원이 필요한 대상이 매우 희소하다. 도시의 경우는 희망리본, 취업성공패키지, 자활센터 등 의뢰하는 것이 편한데, 농촌지역은 해당 사업을 수행하는 조직과의 물리적 거리도 매우 멀어 농촌 지역의 열악함이 있다. 그래서 농촌의 경우 자활이나 고용지원의 여건이 좋지 않아서 조건유예처리가 선호되는 경향이 있다. 대상자가 해당 서비스 접근에서 어려움이 있고 대체로 수급자의 의지도 매우 낮은 상황이다.

농촌의 경우 고용센터로 의뢰하는 것보다 사례관리를 통해 상담사가 대상을 파악하는 것이 더 효과적일 것이다. 하지만 현재로는 통합사례관리 담당인 희망복지지원팀과 원활한 협력이 이루어지는 것은 아니다. 농촌인 Y군의 경우 통합조사팀의 담당자가 자활 업무를 담당한다. 읍에서는 자활대상이 생기면 군으로 의뢰하며, 자활센터에 의뢰한 사례는 거의 없다. 관할 고용센터에 의뢰한 경우 해당 사례가 알코올 의존으로 서비스 제공이 어렵다는 불만을 전달받은 바 있다.

마. 전산망의 활용 등 기타

자립지원 직업상담사는 사회보장정보시스템에 대한 접근권한을 부여받았으며, 고용노동부의 워크넷도 접근이 가능하다. 사회보장정보시스템의 경우 그 권한은 일부분으로 제한되어있지만 상담에 필요한 내역 등으로 업무 수행에는 크게 무리가 없다. 협력조직으로 연락하는 방식 중 자활센터에 대한 연락은 공문을 활용하는 지역과 시스템을 활용하여 연락을 주고받는 지역이 혼재되어있다. 시스템 활용의 경우는 시설시스템을 이용한다.

가구방문이나 상담에 대한 종합적 접근 여건이 다소 어려운 점이 있다. 자립지원상담이나 자활담당이 가구방문을 하면 수급자는 불안감을 느끼는 경향을 보이는데 수급증지에 대한 불안으로 이해된다. 하지만 통합사례관리 담당의 방문은 이와 달리 호의적인 반응을 보여 자립지원상담과 일반 사례관리의 협력이 필요하다는 의견이 있다.

자활사례회의는 지역에 따라 개최여부가 상이하다. 일부 지역은 개최하지만, 일부 지역은 통합사례관리 회의로 대체된다. 사례회의 후 결과를 해당 동으로 전송하는 지역

도 있다. 업무에 대한 법적 근거가 부족하다고 판단되며, 상담사의 역할 또한 제도화 되어 법에 명시되어 있으면 한다.

3. 대도시 M 구청 방문 취업지원 관련 조직 FGI 내용

M 구청 고용지원 및 통합사례관리 인터뷰에는 자활고용팀장, 자활상담 담당자, 고용복지지원센터 팀장, 희망복지지원단 사례관리자가 참석하였다. 이 간담회의 논의 내용을 정리하면 아래와 같다.

가. 해당 구의 취업지원 현황

M구에서는 이미 동단위로 일자리 상담을 위한 인력이 배치된 상태이다. 또한 일자리 지원을 위하여 별도의 센터인 고용복지지원센터를 운영하고 있으며, 타 지역 대비 상대적으로 큰 규모의 건물을 별도로 사용하고 있다. 이는 사업의 확충과 주민의 접근성을 고려한 선택이다. 또한 고용 관련 상담처를 통합·일원화하여 종합지원을 할 수 있을지에 대해 구상 중에 있다. 현재 여러 기관이 취업지원 서비스를 운영 중에 있으므로 창구를 일원화하여 연계하려는 취지로 노력중이다. 아직 각 센터 장들과 논의 중이기는 하나, 이와 더불어 M구에서 취업 관련 서비스에 종사하는 인력, 기관들의 공동교육이라는 방법을 생각하고 있다.

고용복지지원센터의 개설과 운영내용은 다음과 같다. 고용복지지원센터는 M구의 독자적인 모델로 기존의 자활센터로는 서비스 창구로 충분하지 않으며 포괄적 업무를 위한 별도의 조직이 필요하다는 인식에서 출발하였다. 비수급자의 지원요청 경로는 고용센터가 가장 많았고, 그를 통해서 배분되고 있었다. 이러한 대상의 경우, 자활센터로부터 서비스를 받으면 발생할 수 있는 낙인을 우려한 것이다. 그래서 생각한 방안이 고용복지지원센터로, M구에서 운영하기 때문에 지자체에서의 예산 지원이 필요한 사업이기도 하였다. 이러한 배경에서 대상의 확충을 위하여 동 단위 상담사 배치도 필요하였을 것이라 판단된다. 대상의 배치 등을 체계화하자면 대상에 대한 정보가 필요한데, 복지 대상자라면 기관 간 정보 의뢰는 가능할 것으로 생각되지만, 고용센터에 서비스 신청을 한 대상을 어떻게 우리 시스템에 통합시킬 것인가를 논의 중에 있었다.

나. 지원대상의 특성과 사례관리

취업지원 대상 취약계층의 태도를 고려할 때 취업지원이 우선될 필요가 있다. 자활도 대상자의 근로의지가 관건이다. 가구여건, 양육, 돌봄의 이유로 시간제 근로를 원하기도 한다. 하지만 태도의 변화 등을 목적으로 하자면 긴 시간의 사례관리가 필요하고 이러한 과정이 제도화 또는 프로그램에 반영될 필요가 있다.

생계의 어려움으로 내방하는 사례는 수급신청을 하여 생계보장을 먼저 받고, 고용의무를 부과 받아서 수급자의 근로의지가 제도적 영향으로 낮아지고 문제가 되는 태도가 형성된다. 따라서 고용서비스를 먼저 지원하고, 취업이 안 되면 취업을 저해하는 가구여건의 해결을 위한 복지서비스가 지원되는 것이 순서라고 생각한다. 적어도 근로능력 판정을 받은 대상은 우선 취업지원과 관련 서비스를 지원받고 이행이 되었을 때 비로소 전체적인 생계지원을 해야 한다는 의견이 적지 않다.

해당 구에서는 일자리진흥과에서 자립지원 직업상담사를 배치할 하여 동 단위로는 8명의 자립지원 직업상담사가 순환하고 있다. 그럼에도 불구하고 직업상담사가 고용센터나 자활센터 등과 연계의뢰를 할 수 있는 체계가 잘 갖추어지지 않은 상황이다. 동에서 수급자가 상담사와 상담을 한 뒤, 자활담당 부서에 내방한 적이 있었다. 대상은 바로 연계가 가능한 상황은 아니었고, 동에서의 상담이 부족했기 때문에 자활상담을 다시 하면서 욕구를 찾고 계획을 세워야 했다.

현재는 직업상담사가 동 단위에 배치되어 주로 구직신청서를 받고 있다. 사실상의 단순 일자리 알선과 안내의 수준이다. 대상과 상담을 하면 일단은 구직등록을 하고, 일자리가 나면 일자리를 연결하고 있다. 하지만 직업상담사의 애로사항을 들어보면, 대상자의 욕구파악과 가구여건 파악 등 심도 있는 취업상담이 필요하지만, 실적이 우선시되면서 구직등록과 일자리 연결이 더 중요시되는 경향이 있다. 하지만 현장에서는 상담사가 구직신청서를 받는 업무로 국한되어 실질적인 구직안내도 어려워 구직 사이트 안내 조차도 제대로 이루어지지 않는 상황이라고 한다.

희망복지지원단에서 대상에 대하여 사례관리를 하여도 수급자가 탈빈곤하는 사례는 거의 없다. 사례관리자들이 매우 애정을 쏟고 여러가지 노력을 하나 구인처에서 채용의사를 밝혀와도 일단 대상자의 의지가 없다. 이는 수급자는 물론이고, 차상위계층까지 해당하는 사실이다. 그래서 일자리 연계가 과연 희망복지지원단 사례관리자의 업무인

지 회의가 들기도 한다. 대상자와의 상담을 통해 취업욕구를 파악하고, 사례관리자는 자립지원 목표를 가지고 사례를 지원하지만 막상 취업처가 생겨도 취업을 하지 않는 경우가 다수이다. 대상자에 대한 분석이 부족하였음을 실감한다고 호소했다. 상담에서 취업을 하겠다는 의지를 보인 것은 규범적인 답이었을 뿐, 진심이 아니었을 가능성이 있다고 인식하고 있었다.

고용복지지원센터도 전문적인 사례관리를 하는 팀이 존재하기를 원하고 있었다. 면밀한 상담을 통해 취업을 하지 못하는 이유를 파악해서 희망복지지원단과 공유하고 협력해야 한다는 판단을 하고 있다. 그리고 이러한 방향의 정책지향이 구현되려면 사례관리를 통하여 서비스가 제공되어야 한다. 즉 사례관리가 진행되자면 적절한 서비스와 자원이 필요하다. 자원이 없으면 사례관리자 단독으로 사례를 취업으로 연결하는 것이 쉽지 않다.

다. 관련 기관들 간의 협력

M구 내에서도 다양한 기관이 취업지원에 관여하고 있다. 우선 고용센터와의 협력에 대해서는 협의의 한계 지적이 있었다. 취업우선의뢰 대상자의 상담 때문에 고용센터에서 회의를 소집하여 이에 시·군·구 담당이 참석한 경우가 있었다. 구에서 계획 중인 고용복지 연계 계획에 대해서는 고용센터와 논의한 적은 없다. 자활사례관리회의라서 자활센터 등도 함께 참석하였다. 대면회의에서는 실무자들이 함께 논의할 수 있는 상황이지만, 큰 틀에 대해서는 실무자 선에서 논의를 하지 못한다.

결국 고용센터는 주로 시·군·구의 일자리진흥과와 논의를 하며 그 사안은 취업박람회이다. 취업성공패키지 대상자에게 필요한 복지서비스(간병 혹은 보육 등)가 많을 것으로 추정되지만 고용센터에서 희망복지지원단에 사례를 의뢰한 경우는 거의 없었다. 수급자에 한해서만 정보 교환 등으로 자활상담과 복지행정과 협력이 되고 있는 상황이다. 기존의 상황에서 보자면 취업여건 개선과 관련된 협력 건은 희망리본에서 자활담당 부서로 많이 의뢰가 오고 있었다. 고용센터에서는 취업성공패키지 상담 실무자로부터 전화연락이 오고 있어 수급자에 대해서는 자활담당부서와 협력이 되고 있는 편이다. 단, 전산망을 활용하는 것은 아니고, 전화연락이 주 수단이다.

정신보건센터로의 의뢰가 필요한 사례는 적지 않다. 고용 전 근로능력을 높이는 과

정에서 필요한 연계이다. 고용복지지원센터에서는 정신보건 서비스의 수요가 많지만, 정신보건센터의 예산문제로 소수의 사례만 연계가 되었다. 희망복지지원단에서도 정신보건의 수요가 매우 많지만, 정신보건센터는 예방적 사업에 주력하고 있기 때문에 여력이 없다는 답변이 주였다. 따라서 대상자가 자발적으로 내방을 하지 않으면 정신보건 서비스를 받는 것이 불가하다. 하지만 대상 스스로 내방을 할 정도였으면, 이미 서비스가 필요 없는 대상이라고 볼 수 있어 한번이라도 센터에서 대상자에게 방문이 이루어지기를 희망하고 있었다. 정신보건센터는 교육과 예방사업에 중점을 두고 있어, 고용복지지원센터에 방문하여 교육을 하기는 한다. 하지만 시·군·구의 취업지원분야에서 원하는 것은 대상자의 정신보건과 관련된 방문과 사례관리이다. 정신보건센터와의 협력에서는 관할 보건소의 협조가 큰 영향을 준다. 만약 복지국 안에 지역보건과가 포함되어 건강증진사업을 한다면 폐쇄성의 문제는 약간 개선의 여지가 있을 것으로 기대하고 있었다.

지역 내 여타 기관과의 협력은 다음과 같다. 자활담당 부서에서는 근로유지형 사업을 복지관과 협력하여 운영 중으로 복지관과의 연계가 진행되고 있다. 성공적인 사례관리가 진행된 탈수급 모범 사례 1건은 학교와 복지관 모두 협력한 경우이다. 질병 중인 아동의 보호자에 대한 개입과 아동의 문제행동에 대해 필요한 학교의 개입 등이 기관 간 협력으로 진행되었다. 모든 협력은 원칙 상 전산이나 공문을 통하여 이루어져야 하지만(희망리본과의 협력은 전산, 사례 의뢰는 공문과 메일을 사용), 실상적인 협조와 업무연락은 전화로 많이 하고 있다. 의뢰된 사례에 대한 모니터링 또한 전화로 이루어지고 있다.

라. 취업우선지원으로의 정책 변화와 자활센터의 과제

취업우선지원으로의 정책 변화와 자활센터의 과제는 다음과 같다. 자활센터 담당자에 의하면 고용센터 취업우선 의뢰가 시작되면서 자활센터에서는 기존의 사업 운영에 어려움을 경험하고 있다. 다년간의 경험에 비추어 보면 자활센터를 통해 자발적으로 탈수급하는 경우는 거의 없었다. 다만, 자녀의 성장으로 인해 탈수급이 되는 경우만 예외이다.

탈수급 계획을 수립하고 실제 탈수급을 달성하는 것은 자활센터가 적절히 담당하기 어렵다고 판단되어 자활센터의 근본적인 변화가 필요하다고 생각한다. 아직 평가가 어

려우나 취업지원 우선의뢰 구조를 주목할 필요가 있다. 향후 취업성공패키지에서 탈수급 하는 사례의 비율이 어느 정도인지 그 실효성을 파악할 필요가 있다. 그리고 변화된 환경에서 자활센터의 역할도 새롭게 모색해 보아야 한다.

4. 대도시 취업성공패키지 담당자 FGI 논의 내용

대도시 고용센터 인터뷰에는 취업성공패키지 창구 담당자 2인이 참석하였으며, 취업지원 우선 의뢰 등 최근의 환경 변화를 포함하여 취약한 조건부수급자들의 상담과 의뢰 경험에 대하여 논의하였다.

취업지원우선사업으로 사전단계 시범사업추진 시 추가 인력의 배치는 없었다. 취업성공패키지 상담원의 경우 해당 업무 외 타 업무를 담당하지 않도록 조정하는 수준으로 조정하였다. 하지만 이러한 여건에서 증가된 사례를 감당하는 것은 매우 어려운 상황이다. 작년 사전단계 시범지역을 시작으로 이 고용센터는 올해 사업을 시작한 지역이지만 벌써 담당자들의 업무부담으로 인한 어려움이 체감되고 있다.

과거 시·군·구와 협력을 보면 기초생활보장수급자와 관련된 업무 외에는 연계나 협력의 필요성이 거의 없었다. 특히 취업성공패키지의 1유형은 협력 필요성이 거의 없었다. 실제 수급자 중 취업이 가능한 사람은 거의 없는 실정으로 수급자 중 의지박약이 많은 것도 주된 이유 중 하나였다. 수급자(새로운 조건부수급자) 중 취업성공패키지 연계율은 높는데, 나머지는 시·군·구에서 담당 하고 있으며 의뢰 중 약 10% 정도는 진단평가를 진행하고 있다.

사전단계 시범사업 실시 이후 대응하기 어려운 사례들이 증가하였다. 시·군·구에서 주로 자립지원 직업상담사가 취업성공패키지의 사례를 의뢰하였으나, 시범실시 이후 지역 내 필요한 서비스를 연계하는 역할을 하여야 하는 상황이다. 전산의 연결은 동사무소(수급자격에서 연결)에서 담당하고, 희망복지지원단은 연계에 대해 잘 모르는 듯하다.

취업성공패키지 1유형 중 일부는 민간에 배정하였다. 어려운 유형은 내부의 취업성공패키지 프로그램에서 담당하고 상대적으로 쉬운 사례는 외부 민간으로 위탁 의뢰한다. 이러한 연계가 대표적인 민간과의 협력이다. 심리상담이 필요한 사례는 내부에서 상담하는데 대부분 인소성이다. 내부의 전문가를 배치하고 활용한다. 대도시 큰 조직

의 경우는 대개 내부에 상담인력을 채용한다.

희망리본 우선배치에 대하여 고용센터와 시·군·구의 갈등이 없지 않았고 사례를 희망리본에 우선 배정할 것에 대하여 우려하여 왔으나, 취업지원우선사업으로 개편된 이후 이관되어 오는 어려운 사례들을 경험하면서 많은 사실을 확인하는 과정 중에 있다. 과거의 의혹이 상당히 해소되는 과정에 있다. 최근에는 시·군·구로의 재의뢰가 증가 중이다. 대상이 2회 이상 상담에 불응하면 진행을 취소하고 다시 시·군·구로 의뢰하는 실정이다. 상황이 이러하니 과거와 같이 사전 선별이 유지되고 지방자치단체의 역할이 유지되었으면 하는 생각도 갖고 있다.

근로능력 등 자활계획 수립을 위한 진단회의에 자립지원 직업상담사가 참여한다. 4개구 단위의 진단회의를 개최하는 상황이며 자활담당 사회복지공무원도 참석한다. 이러한 과정으로 구와 적절한 정보 교환과 협력이 진행되기를 기대 중이다. 여전히 업무의 가중은 장애요인이 되고 있다.

일자리사업과의 협력은 주로 취업박람회 등에 한정되어 있다. 업무가 유사하여 일자리와 중복경쟁의 가능성은 높으나 협력이 필요한 사안은 그리 많지 않았다. 최근 고용센터의 기능 중 일자리 알선은 제한이 있어서 두 사업 간의 경쟁이 다소 감소되는 상황이다.

5. 중소도시 N시 고용복지플러스센터 방문 · FGI 논의 내용

경기도 N시 고용복지플러스센터 인터뷰에는 고용복지플러스센터 내 취업성공패키지 창구 담당자들이 참석하였다. 고용복지플러스센터의 물리적 공간구성에 대하여 파악하고 대상자 상담과 의뢰 과정이나 협력의 방식 등 최근의 성과를 포함하여 논의하였다. 앞서 언급하였듯이 동 공간에 고용센터, 일자리 센터, 여성 새로일하기센터, 시청의 복지담당, 자활 사업이 배치되어 있다.

가. 센터의 구조와 개편과정

초기에는 선도지역으로 취약계층에 대한 1차 지원(구리지역 고용센터의 경험을 가진 자립지원 직업상담사가 배치된 상태이며 오랜 경력의 인력이 배치되어 있었다.)이 이루어졌다. 복지분야 연계 담당 3인이 배치되어 있으며 팀장 1인과 복지직 2인으로 구성되어 있다. 경기도 N시 전체 대상의 약 1/2을 담당하고 있다. 공동으로 사용할 전산시스템이 없어 연계 기록을 매주 취합하고 있다. 센터 자체의 전산이 준비 중이며 이 전산이 완료되지 않아 정보만을 담은 간소화된 공문으로 처리하고 있다.

올해 1월 6일 이전에 센터 내 참여자들의 역할분담을 완료하였다. 4월 정도에 워크숍을 하여 배치된 여러 조직의 실무자들 사이에서 업무에 관해 공유하며 이해도를 높이는 기회를 가졌다. 다만, 현재 공간부족으로 회의장이나 훈련 공간이 부족한 실정이다.

나. 역할분담과 협력

초기 접수배치와 기능은 다음과 같다. 센터를 방문한 사람들의 초기상담에서 10명 중 8명은 단순정보를 요구하므로 이를 위해 초기상담을 배치하였다. 실제 운영결과 고용센터를 방문한 분들의 대부분은 각 창구를 구분할 줄 알고 있어서 초기 상담창구 이용자는 방문자 중 약 40%이하이다.

조건부수급자의 취업지원을 위한 협력은 다음과 같다. 신규 조건부수급자 중 약 40%가 심리적 문제, 여성한부모, 미혼모 등으로 취업이 어려운 사례이다. 이러한 사례에 대하여 이해도가 높아진 상황으로 사전단계에 약 7~8명 정도가 이러한 사례에 해당한다. 일반 취업성공패키지의 경우도 복지지원이 필요한 경우가 있는데 대체로 육아나 긴급지원 등이다.

사전단계에서 연계 중 장벽이 느껴지기도 한다. 정보를 알고 연계를 하여도 실제 서비스 연계가 되지 않아 문제 해결이 어렵다. 예를 들어 수급자가 육아로 취업이 어려운 경우, 병설유치원의 아이가 일찍 귀가하면 일상적인 일을 선택하여 취업하기가 쉽지 않다. 아이 돌봄서비스 조직에 의뢰하여 서비스 신청을 하려하였으나 그 조직의 예산이 부족하여 성사되지 못하였다. 아이돌보미사업은 취업지원에서 가장 중요한 사업으로 꼽힌다.

의뢰단계에서 사전에 미리 협의하고 의뢰하는 것은 어려운 상황이다. 대개 창구에서 창구로 이동하는 방식이다. 초기 접수로 정보가 이미 수집된 경우의 사례는 사전에 협의가 되어 희망리본으로 사례관리를 의뢰하기도 하는데 5월 1일 이후 사전상담이후에는 이러한 과정이 어려운 상태이다.

근로빈곤층 취업지원우선사업의 사전상담에서는 최근 경력 등을 참고하여 상담사가 심리상담으로 사례를 유형화하기도 한다. 심리 상담은 주 2회 센터로 와서 상담을 진행한다. 사전상담 후 진단회의를 하게 되었다. 이로써 각 사업배치가 결정되었는데 취업 성공패키지의 취업지원, 자립지원 직업상담사, 사회복지공무원이 진단회의에 참여하였다. 이 진단회의에서 심리적 문제가 있는 사례는 자활로 배치되기도 한다. 자립지원 직업상담사를 통하여 의뢰하고, 자립지원 직업상담사는 조건부수급자 중심으로 접촉한다. 여성 새로일하기사업으로 연계하기도 하는데, 예를 들어 취업성공패키지가 진행되기 어렵거나 취소되면 여성 새로일하기사업으로 연결하기도 한다.

조건부수급자가 진단회의에 대해 새로일하기사업이나 일자리 사업 담당으로부터 불만은 발생하지 않은 상황이다. 진단회의에서는 공공분야 담당이 모여 참여하고 논의하여야 중립성이 확보될 것으로 판단된다. 일반인의 구인구직은 일자리센터가 해소하기로 하고 일자리와 역할을 분담하였다.

다. 초기 성과

성과에 대한 초기 자평은 다음과 같다. 자립지원 등 사전단계에 오리엔테이션을 두고 있다. 이 오리엔테이션에서 각 사업소개를 진행하고자 한다. 그리고 사례회의의 필요성이 인정되고 협력이 진행되었다. 신속성과 신뢰도 향상이 센터 개소의 가장 큰 성과로 나타났다.

개선사항에 대한 의견은 다음과 같다. 사전단계가 보완될 필요가 있다. 직업선택도 검사 또한 60분 정도로 짧으므로 내담자의 특징을 충분히 고려할 수 있도록 개선이 필요하다. 담당자의 교육도 필요하다. 센터 실무자의 경우 1~2회 교육참여의 기회가 있다. 하지만 참여 여건이 항상 좋은 것은 아니다. 온라인 교육도 도움이 된다고 희망했다.

6. J시 고용센터 방문 · FGI 논의 내용

가. 고용센터의 특징

J시 고용센터 FGI에서는 취업성공패키지 담당자가 참석하였다. 이 고용센터는 지방자치단체의 소속으로 다른 지역과 차별화되는 환경에서 조직운영이 이루어지고 있다. 중앙정부의 특별 행정기관으로 타 고용센터가 운영되는 것과 달리 운영된다. 그래서 이 고용센터는 다른 고용센터와 상이한 특징이 적지 않다. 우선 지방정부의 여러 유관조직과 같은 행정적 단위에 소속이 됨으로써 이 조직들과의 연대의 기반이 강하다는 특징을 갖는다. 반면 중앙의 고용센터 관할 부처인 고용노동부와 관계는 상대적으로 약하다.

세계적으로 고용센터는 중앙정부 또는 지방정부, 이 양자의 책임 하에 있으나 구체적인 책임을 맡은 정부는 국가마다 상이하다. 이러한 상황에서 중앙정부 소속과 지방정부의 소속 조직 간 그 성과의 비교가 중요한 쟁점이 되고 있고 이러한 논쟁은 단지 우리나라에서만 발견되는 것은 아니다. 국가에 따라서 또는 한 국가 내 지역에 따라서 이 두가지 선택지 중 선택의 결과는 상이하다. 우리나라는 앞서 언급한 바와 같이 대부분의 고용센터가 중앙정부의 소속 조직이다. 따라서 국내 고용센터 운영에서 다른 사례를 찾아보기 어렵다. 우리나라의 행정적, 문화적 토대에서 과연 지방정부 소속의 취업지원 조직이 어떠한 장점과 단점을 갖는지를 볼 수 있는 좋은 사례라 하겠다.

나. 서비스 지원과 조직 간 협력

복지영역에서 취업을 희망하는 사례를 고용센터로 의뢰하고 있다. 동기능강화사업이 진행 중인 지역의 동 주민센터의 직업상담담당과도 협력 중에 있다. 이 직업상담사는 시범사업이 진행된 지 2개월 경과한 지금까지 2개 사례를 고용센터로 직업 의뢰하여 왔었다. 대부분의 경우 읍·면·동은 시청을 통하여 조건부수급자를 고용센터로 의뢰한다. 시의 자립지원 직업상담사가 고용센터와 자활사업에 필요한 정보를 제공한다. 자활대상자도 고용센터로 직업훈련을 오는 사례가 있다. 자활센터에서 직접 고용센터로 사례를 의뢰하기도 한다.

동에서도 대상자(기초생활보장 수급자 외)를 의뢰하기도 한다. 동사무소에서 의뢰한

사례는 대개 취업성공패키지 대상인 경우가 많으며 일반 취업지원도 취업성공패키지 대상인지 그 여부부터 우선 확인하고 있다. 조건부수급자와 차상위계층이 주로 주목하는 집단이다. 차상위집단의 경우도 관련 급여 및 서비스를 유지하기 위해 근로를 기피하는 경향이 있다. 시의 담당자와 상의하여 이들에게 서비스를 제공(월 2~3개 사례가 이러한 사례에 해당)하고 있다.

기타 협력도 적지 않다. 청소년 상담지원센터와 협력하기도 한다. 위기청소년 지원에서 고용센터가 협력하여 사례회의에서 직업훈련 등 고용 관련한 사업을 안내하는 등의 역할을 한다. 정신보건센터 및 복지관과의 협력은 비교적 적었다. 이 조직과의 연계나 협력은 거의 없었는데 관계가 아직 형성되지 않아서 미혼모 문제 등에 대하여 필요한 서비스를 의뢰하고 싶어도 못하고 있는 상황이다. 이러한 상황으로 미루어 볼 때 이 고용센터의 경우 시·군·구의 희망복지지원단을 경유하는 타 지역의 고용센터보다 직접적인 서비스 연계와 사례의 의뢰가 이루어지는 경향이 있다. 병원으로의 의뢰 필요성은 아직 판단이 어려운 상태이다. 대체로 의지나 정서적 문제로 사례에 대한 서비스 제공이 진행되기 어려운 상황이 되면 시청의 담당자와 협의한 후 중단 처리하고 시로 다시 돌려보내고 있다. 즉 병원 의뢰가 필요한 정도로 심각한 사례는 시·동에서 서비스를 제공한다.

자활협의체에 참여 중이다. 자활협의체는 시의 희망복지지원단, 고용센터가 참여하는데 시의 주관으로 분기 1회 정도 개최되며 이 때 정책 변화 등 필요한 정보를 공유한다. 초기 면담에서 20~30분 취업성공패키지를 소개하고 이를 수락하여야 다음 단계의 서비스 제공을 진행할 수 있다. 만약 이 과정에서 성공적으로 동의가 이루어지지 않으면 다시 시와 협의하여야 한다. 해당 고용센터의 경우 자체적으로 상담전문가를 고용하지 못하고 있다. 지자체 소속인 고용센터라 인력확보에 어려움을 겪는데 이유는 예산제약인데 예산의 제약이 중앙정부 소속 고용센터보다 심각하다고 판단하고 있다.

다. 성과와 한계

직업훈련도 고용센터에서 담당한다. 지역경제과가 담당하였던 지역실업자 훈련도 고용센터로 옮겨진 상태이다. 취업박람회도 경제정책과에서 담당하고 사회적 기업도 일자리사업이 담당하고 있다. 관련 조직이 동 지방자치단체의 소속이고 평가가 통합된

상태이므로 이러한 변화가 더 순조로울 수 있었다. 내부의 이메일이나 유선으로 의뢰와 협력을 처리하고 있다. 같은 지자체 소속의 조직들 간 협력이므로 공문은 별도로 엄격하게 지켜질 필요가 적었다. 사회보장정보시스템의 접근권한도 부여받아 의뢰사례 및 복수 수혜여부를 확인할 수 있다.

중앙 소속의 이점을 이야기하자면, 과거 중앙 소속의 경우 빠른 정보공유, 전문적 교육기회가 주어졌었다. 지자체 소속인 조직으로서 직업상담사를 새로 채용한 경우 이 소수의 신규인력을 위한 교육을 마련하는 것이 쉽지 않다. 반면 중앙정부 소속 고용센터는 인력을 함께 채용하고 대규모 인력에 대하여 교육을 제공하는 여건은 양호하다. 지자체 소속이면 예산 할애에서 후순위이기 쉬운 단점이 있다. 그리고 사업선도성에서도 취약해지는 경향이 있다. 전국의 고용센터가 이미 새로운 사업을 수행하고 난 후 이 고용센터는 후발주자로 이를 따라 가야하는 상황이다. 하지만 지자체 소속의 고용센터는 지자체와 묘한 갈등을 피하고 협력이 좋아졌다.

현 조직상황과 개선과제는 다음과 같다. 시의 일자리센터도 지방정부 소속이라 정보망도 고용센터와 통합되어 있고, 취업알선을 고용센터가 담당한다. 지역일자리 사업만 지역경제과에 남아 있는 상황이다. 조직적 통합이나 조정이 완성된 것은 아니다. 의회의 한 의원이 통합취업지원을 추진하여 고용센터로 취업알선이 모아졌지만, 인력 추가는 없었다. 그래서 협력이나 서비스 제공과 사례의 관리에서 인력의 부족 문제를 경험 중이다. 현재 26~33명 정도의 인력 충원을 신청한 상태이다.

7. K시 고용복지플러스센터 방문 · FGI 논의 내용

가. 센터 구성과 운영

K시 고용복지플러스센터는 지난 7월에 새로 개편하여 개소한 곳이다. 동 센터 FGI에는 고용복지연계팀(시·군·구 소속), 시·군·구 자활담당, 취업지원센터, 여성새일센터, 고용센터 취성패 담당자와 금융문제 지원 담당이 참석하였으며, 2014년 10월 23일에 진행하였다.

1층에는 종합안내(접수)센터가 위치하고 있으나 현재 그 운영은 잘 이루어지고 있지 않다. 당초 기획한 바를 고려한다면 접수에서 전체적인 면담의 안내와 초기 정보의 제

공이 이루어져야 하지만 기관들 간의 성과에 대한 조정이나 협의 등 내부 합의가 부재한 상황에서 이 종합안내가 기능을 하기 어려운 상황을 반영한다. 2층에는 복합육구 상담실, 고용센터(취업성공패키지), 고용복지연계팀 초기상담, 희망복지지원단, 서민금융 관련 창구(신용회복, 미소금융)등이 위치하고 있다. 시·군·구 자활담당 및 자립지원 직업상담사는 시청에 배치되어 있어 동 공간에 위치하지 않는다. 3층에는 취업지원센터, 여성새일센터, 제대군인지원센터(보훈처), 고용센터(실업 담당)가 존재한다.

내방민원의 흐름은 다음과 같다. 2층 고용복지연계팀에 의해 사실상 초기상담이 진행된다. → 고용·복지 종합 질문지(자체 제작)를 이용하여 대상자의 욕구를 파악한다. → 그리고 두 가지 경로로 이후 과정이 나누어지는데 그 중 한 집단은 ①복합 상담이 필요한 욕구를 가진 집단이나 취업성공패키지 대상자는 2층의 해당 기관으로 안내를 받는다. 다른 한 집단 ②는 그 외 대상으로 일반 구직자, 혹은 실업수당 신청자 등은 3층의 취업지원센터, 여성새일센터, 제대군인지원센터, 고용센터 등으로 안내된다. 2층에서 3층으로 이동하는 내방자에게 방문해야 할 기관을 알려주지는 않았다. 이러한 상황은 기관 간 대상의 쏠림을 견제하고 조직 별 실적을 고려하기 때문이다. 결국 내방인 스스로 필요사업과 대상기관을 인지하고 이 선택에 대한 안내 없이 본인이 직접 해당 기관을 선택하고 내방하여야 한다.

나. 대상의 특성과 지원상황

취업성공패키지 대상자 중 한부모가구의 비중이 매우 높다. 따라서 자녀의 보육서비스를 제공할 보육기관이 사업장 근방에 없으면 일을 할 수 없다고 토로하는 경우가 다수이다. 이러한 대상의 존재는 취업성공패키지 담당자와 회의를 통해서도 확인하였다. 일반수급자는 사실상 장애 4급까지인 경우도 대상(양육, 간병 사유 포함)으로 분류된다. 그러나 자립지원 직업상담사에게 내방하는 일반수급자들은 실제 근로가 가능하다. 문제는 이들 중 적지 않은 사례가 직업훈련에 대한 수요가 있을 뿐, 실질적인 근로의지는 없는 것이다. 수급자에게 가장 큰 두려움은 생계급여의 중지가 아니라 의료, 교육급여의 중지인 것으로 판단하고 있다.

취업성공패키지 대상은 다음과 같다. 1유형 취업성공패키지로 이관되는 대상자가 월 25~27건이라면 1개월 사전단계에서 돌려보내는 경우는 3~4건이다. 3~4건은 휴학

생, 군대, 결혼 등의 사유로, 그 특성 상 대상자가 될 수 없는 경우로 사실상 이들 외 모두가 취업성공패키지에 참여하게 된다고 볼 수 있다. 취업성공패키지 설계상으로는 1개월의 사전단계 중 취업여건이 안되거나 취업의사가 없으면 시·군·구로 돌려보내는 것이나, 일단 1개월의 사전단계를 넘겨 수급을 유지하려는 대상자가 다수이다.

일단 사전단계를 넘어서면 1년 정도는 실질 취업이 없어도 상담만으로 수급이 유지된다는 사실을 많은 대상자들이 알고 있는 상황이다. 실무자가 내방을 요청했는데 나타나지 않으면 조건불이행으로 처리할 수 있지만, 내방 요청에는 꾸준히 응하면서 취업의사 없이 상담만 실시하는 경우가 발견되기도 한다. 따라서 조건부수급자의 취업성공패키지 이관의 성공여부는 현재의 취업성공패키지 참여 비율로만 파악할 것이 아니라, 약 6개월에서 1년 후의 상황을 파악해야 가능할 것이다.

취업성공패키지 대상자 중 복합문제가 있는 대상의 경우 센터 내 고용복지연계팀에 의뢰하고 있다. 그러나 실질적인 서비스연계보다는 상담만으로 그치는 경우가 많았다. 이유는 공적급여 대상 적격성심사에서 그 기준을 충족하는 사례가 거의 없고 서비스 연계에서는 예산문제로 해당 조직에서 사례의뢰를 수용하지 못하는 경우(아이돌보미의 경우)가 적지 않기 때문이다. 많은 사례들이 고용복지센터로 오기 전 주민센터 방문 등으로 이미 복지지원의 가능성을 타진하고 그 가능성이 없는 경우 센터를 방문하기 때문에 복지분야에서 지원이 가능한 급여 및 서비스가 별로 없는 현상을 초래하고 있다고 해석한다. 또한 고용복지연계팀에서 서비스의 수급여부를 파악하는 과정 중에 대상자 스스로 포기하는 경우도 발생하는데 긴급의료비 지원의 사례 등이 이에 해당된다. 필요한 절차와 혜택의 수준을 비교하는 과정에서 포기하게 되는 것이다. 대상 중 정신건강 쪽 문제가 있는 대상은 고용복지연계팀을 통하여 정신보건센터에 의뢰하였으나 센터로부터의 대응은 늦은 편이었다. 자립지원직업상담사가 의뢰한 사례의 경우 20일을 대기해야 한다는 답을 얻은 바 있다.

희망복지지원단의 본래 배치 취지는 수급도 받지 못하고 개인·가구여건 때문에 취업도 어려운 대상을 위한 것이었다. 그러나 현재는 시에서 하던 업무를 이곳에서 장소만 변경하여 유지하는 중이다. 희망복지지원단에서 담당할만한 대상이 고용복지플러스센터에서는 발견되지 않고 있다는 것이다. 전반적으로 고용복지플러스센터에 내방하는 대상자의 여건이 상대적으로 양호한 편으로, 복합욕구가 있어 상호 연계 및 의뢰가 필요한 대상이 많지 않은 상황이기도한 현상이 영향을 주었다고 설명한다.

다. 기관 간 협력 관련

지방자치단체의 취업지원센터와 고용센터 간의 협력을 보면 실상 양 기관은 업무가 중복되는 경향이 강하여 협력의 내용도 다채롭지 않다. 구인처 발굴을 함께 하는 등의 긴밀한 협력보다는 취업박람회 개최 정도의 협력이 거의 전부이다. 이러한 협력의 내용은 센터 개소 이전과 크게 다르지 않은 상황이라 할 수 있다.

기관 간 협력을 제고하려는 노력은 진행 중이다. 고용노동부에서 내려 온 고용복지플러스센터의 공동매뉴얼이 존재한다. 또한 현재 내부적으로 협력을 통한 업무효율화를 기하고 있는 중이다. 실무자 간 실무협의회는 7차까지 개최하기로 계획하였고, 기관장 간 운영위원회도 개최하였다. 복지사업(시 자체 사업 포함) 관련 매뉴얼 소책자를 고용복지연계팀에서 준비하였다. 10월 초 2차례에 걸쳐 전 직원 교육을 진행하였고 이때, 각 기관별로 업무 브리핑을 통해 각 기관의 업무, 담당자 간 연계의 범위 및 가능성을 이해하기도 하였다. 그럼에도 불구하고 복지분야와 고용분야의 용어를 서로 이해할 수 있도록 지속적인 교육이 필요한 상황이다.

더 중요한 문제는 기관 간 조정이 가능하도록 평가나 조직단위의 업무 관행을 넘어서는 책임있는 조정력을 갖추는 것인데 동 센터의 경우 센터의 주도성이 약하고 따라서 공간을 공유한 조직들 간의 기능적인 변화가 나타나기 어려운 여건에 있다.

업무 협력의 기반은 일부 개선되었다. 고용복지플러스센터에 위치한 기관 간에는 센터 내 고유의 전산망이 구축되었다. 하지만 아직 실 사용기간이 짧아 사용 빈도는 높지 않다. 해당 전산망은 기존 각 기관의 시스템을 이용 중 한 번 더 로그인을 해야만 입력과 사용이 가능한 구조이다. 전산망의 링크로 운영되어 전산망을 바로 사용할 수 있도록 개선이 필요하다.

라. 개소 후의 변화 및 이슈

센터로의 개소 후 변화 중 하나는 취업지원을 담당하였던 조직들 내부의 담당자들 사이에서 복지사업에 대한 이해도가 높아졌다는 것이다. 한편 실제의 서비스 제공에서는 복지-고용 연계에서 해당 사례를 발굴해야만 하는 의무가 주어졌기 때문에 각종 제도 및 서비스에 대한 정보 습득이 많아졌다. 하지만 문제가 없는 것은 아니다. 우선 고

용복지플러스센터 내 협업을 위한 인원 증원이 필요하다. 최근 고용센터에서 사례가 증가하고 연계를 강조하는 변화가 있었으나 이를 위한 인력의 보충이 충분하지는 않았다. 다른 조직에서 담당자만 고용센터 개편 이후 동 공간으로 이동배치하여 이 인력들의 문제도 적지 않다. 파견을 온 담당자의 경우 모 조직과의 연계가 느슨해지고 전문적 지원이나 자원의 지원을 받기가 과거보다 어려운 여건이며 해당 조직에서 전체 사례회의의 개최, 참여가 쉽지 않다. 결국 파견인력의 전문성을 보충하고 유지하는 것, 전문 서비스 조직인 모 조직의 강점을 살리기 어렵도록 연계가 느슨해지는 점 등이 문제로 부상하였다.

제3절 FGI의 주요 내용과 이슈

1. 대상의 특성과 협력의 여건

일선의 인력은 최근 경험을 통하여 당초 기대와 달리 복지와 고용의 연계가 필요한 대상의 규모가 그리 크지 않다는 점을 자주 언급하고 있다. 복지의 급여 및 서비스 지원 대상은 이미 복지 분야를 거치면서 가능한 지원을 받은 상황에서 고용조직으로 내방하여 서비스를 요청하게 되면 취업지원조직이 해당 사례를 위해 복지담당으로 협조 의뢰를 하여도 복지 영역 실무자가 실제 지원할 수 없는 경우가 다수이다. 그리고 복지에서 의뢰된 취업지원 대상의 경우에도 단기간에 취업지원으로 성과를 보기 어려운 대상이 적지 않아서 복지-고용이 동시에 진행되어야 하는 사례보다는 복지 후 고용으로 연결되어야 하는 사례가 대다수이다. 즉 장기적 협력이 필요하기 보다 1건 정도의 단순 서비스 연계 제공이면 취업이 되는 사례가 더 다수이다. 한부모의 경우에는 아동보육이 근무시간 등 여건에 맞추어 제공되면 복지-고용이 가능하지만 필요한 서비스 제공기관의 활용이 그렇게 용이하지 않은 여건에 있기도 하다.

반면 근로의지가 약하거나 알코올 의존의 경우 단기간에 성과를 보기위하여 취업지원을 하면 당장은 필요한 절차를 수용하는 듯하지만 성공적 취업과 그 유지로 이어지는 성과는 거의 찾기 어렵다. 결국 이러한 사례도 복지 후 고용으로의 시간차 서비스 제공이 더 효과적일 수 있다.

단, 취업지원우선사업 등의 제도 변화 후 더 많은 사례들이 취업으로 이어지는 초기 변화를 보이고 있어서 기존 보다 더 강력한 취업지원우선이 바람직하다고 할 수도 있다. 이 점에 대한 동의는 과거 근로능력자 중 근로기피의 사례를 목격한 현장 실무자들 사이에서 어느 정도 공감대가 형성되었다. 하지만 이와 관련하여 6개월 이상의 성과를 지켜볼 필요가 있다는 지적도 동시에 하고 있는 실정이다.

2. 협력의 현황과 장애

복지-고용의 연계에서는 많은 조직들이 관여하고 있다. 대표적으로 시·군·구의 복지 담당 부서 실무자들과 고용센터, 지자체의 지역일자리사업과 협력이 이루어지고 있으며 이 중 특히 시·군·구와 고용센터, 시·군·구와 지자체 일자리센터의 협력이 상대적으로 더 많이 언급되었다. 반면 고용센터와 일자리사업의 경우 취업박람회를 제외하고는 자발적인 연계와 협력을 하였다는 설명은 거의 발견되지 않는다.

이 밖에 지역의 여러 복지서비스 제공 조직과 특정 집단을 대상으로 하는 취업지원 조직들 간의 연계와 협력도 이루어지고 있었다. 물론 이러한 연계와 협력은 대상의 규모가 일정수준 이상이고 해당 서비스 제공기관이 위치하고 있는 도시부에 한정된 것이기는 하다. 농촌의 경우에는 서비스 제공기관이 거의 없어서 지방자치단체 내부의 복지 담당부서 간의 협력으로 대상에 대한 지원을 대신하거나 또는 조건유예로 대상을 분류하는 수준에서 지원을 한정한다.

전산망의 접근성은 연계에 참여한 조직마다 여건이 상이하지만 전산망의 활용이 연계의 가장 큰 장애는 아닌 듯하다. 결국 지역에서 그 대상의 규모가 확보되는지, 그 대상이 적절한 위치에 의뢰되는지, 필요한 서비스 제공기관이 협력을 수용하는지에 따라 이러한 복지-고용의 연계수준이 영향을 받는 것으로 이해된다.

하지만 현재 이러한 복지-고용의 연계에 대한 만족수준은 낮다. 이에 대한 실무자의 언급은 대체로 부정적이다. 실무자들이 빈번하게 지적한 장애요인은 크게 몇 가지로 구분된다. 하나는 제도적 문제이다. 이 때 제도적 문제란 전달체계 상의 문제는 아니다. 국민기초생활보장제도와 같이 대상자들이 지원을 받는 주된 지원 정책 자체의 설계가 장애로 자주 지적되었다. 둘째는 지역의 서비스 자원이 충분하지 않다는 점이다. 셋째는 협력의 기반으로 행정조직의 배경 차이가 언급될 수 있다. 중앙행정과 지방행정, 조

직간 성과 경쟁 등이 협력이나 연계의 장애가 되고 있다는 것이다. 물론 인력의 부족도 자주 지적된 장애요인이다.

제도적 문제로 가장 심각하게 지적된 것은 국민기초생활보장제도 수급자의 인식과 태도이다. 국민기초생활보장제도 수급자들은 자신들이 지원받는 각종 급여가 소득증가로 중단될 것을 우려하여 취업과 취업의 유지를 꺼리게 되고 결국 근로의지가 제도로 인하여 훼손된다는 지적이다. 이러한 제도의 문제가 복지-고용의 여러 가지 실험을 무력하게 한다는 지적이다. 이 점은 향후 예정된 국민기초생활보장제도의 개혁, 욕구별 급여제도의 도입으로 다소 완화될 수도 있을 것이다. 생계, 주거, 의료, 교육급여가 별도의 기준으로 차등화되고 생계 외 급여의 적격성 기준이 다소 상향 조정되면 현재보다는 근로동기가 향상될 수 있을 것이다. 하지만 이 부분은 공공부조제도의 오래된 숙제였고 이를 완벽하게 해소한 국가 사례는 아직 없다. 다른 점에서 보자면 국민기초생활보장제도 외 근로빈곤층 중 고용보험의 보호 밖에 있는 근로빈곤층을 대상으로 어떻게 복지-고용을 설계할 것인지도 고민할 필요가 있다.

제도적인 문제로 하나 더 지적한다면 거의 모든 조직이 복지-고용의 연계를 위하여 사례회의를 운영하도록 하였고 운영하고 있기도 하다. 하지만 관련 조직의 참여를 전제로 하는 각종 사례회의가 너무 많아서 이 사례회의를 다 참여하기에는 어려움이 있고 결국 어떠한 사례회의도 강조되지 않는 상황에 있다.

자원의 부족도 심각한 장애요인으로 지적되어왔다. 고용지원에 필요한 복지서비스의 경우 해당 서비스 조직이 인력의 부족 등으로 연계가 원활하지 않은 것도 연계와 협력의 장애로 자주 언급된다. 가장 빈번하게 예시되는 것은 아동 돌봄인데 취업을 위하여 비교적 긴 시간의 안정적 보육이 필요하지만 이러한 서비스를 제공하는 조직에서는 추가적인 의뢰에 대응할 여력이 없어 의뢰가 성공하지 못하는 경우가 다반사다. 정신보건센터의 사례도 유사한 어려움을 경험 중이다.

협력의 기반이 되는 행정적 측면도 장애요소로 자주 언급된다. 시·군·구 소속의 조직이 시·군·구의 복지서비스 조직과 취업지원 조직으로 연계를 시도할 경우 매우 성공적일 수 있다. 예를 들어 고용센터가 지방자치단체 소속일 때 지역의 복지서비스 조직과 협력이 더욱 원활함을 알 수 있었다. 지역의 자원을 활용하는 것이 어려운 여건을 반영하여 전문화된 취업지원 조직인 고용센터에서는 긴요한 서비스가 있을 때 연계보다 기관 내 고용을 선호하는 경향을 보이기도 하였다. 즉 고용지원 조직인 고용센터의 경우

취업지원으로의 전문화를 지향하고 기타 필요서비스에 대해서는 인소싱 등을 선호하는 경향을 보인다. 예를 들어 심리상담의 경우 대도시 지역은 조직 내 인력을 채용하거나 특정 상담전문가와 상시적·공식적 협력관계를 구축한다. 이러한 이유로 복지 분야로 의뢰가 필요한 경우는 줄어들고 그 만큼 부담도 준다. 요는 행정적 장벽을 줄일 수 있어야 한다는 것이다. 한편 인력의 부족도 자주 장애로 언급되는데 각종 조직 개편이 이루어지고 서비스 제공절차도 수정되지만 추가적 업무를 감당할 인력이 보충되지 않은 상태에서 필요한 서비스 연계는 항상 후순위가 될 위험이 있다.

3. 복지-고용 연계의 전망과 과제

고용센터로 근로능력이 있는 복지대상이 우선 의뢰되면서 고용으로의 유도는 좀 더 강화된 것으로 보인다. 이점에 대해서는 복지분야에서 관련 업무를 수행한 실무자도 동의하는 바이다. 오히려 고용센터에서는 증가된 사례와 해당 사례의 문제가 복합적이라는 점 때문에 이러한 변화에 불편해하고 있는 실정이다. 고용으로의 진입이라는 점에서는 성과가 보이지만 아직 궁극의 성공에 대해서는 모호하다. 이유는 훈련 프로그램 이수 후 과연 취업으로 이어질 것인가, 취업이 안정적인 소득 증가로 이어질 것인가에 대해서는 대상의 수급 유지를 위한 태도 등이 긍정적 기대를 하기 어렵게 한다는 것이다. 단순한 취업이 아니라 고용, 근로로 확장하여 성공여부를 가르고 지역의 노동시장 밖의 근로도 이들에게 연결된다면 근로참여가 증가하는 효과를 기대하여 불만하다고 전망된다.

최근 추진되는 복지-고용의 공간 통합은 소통에서 일정 수준 이상의 향상을 보여주고 있고 양 분야의 정보에 더 익숙해지도록 하는 성과를 보이고 있다. 하지만 기능적, 제도적, 그리고 프로그램 상의 연계나 통합이 아닐 경우 그 효과는 제한적이라는 초기 평가를 하도록 한다. 같은 공간의 조직들이 서로 기능을 조정하고 안내하지 않는 상태로 긴장관계를 유지하고 심지어 더 악화되기도 한다. 이러한 이유 중 가장 큰 것은 조직 단위로 그 성과를 평가받기 때문이고 평가의 가장 주된 기준을 서비스 제공 대상의 규모, 취업률로 하고 있기 때문이다. 지방자치단체의 관할 복지서비스 제공 조직은 다수이다. 한편 취업지원 조직은 상대적으로 소수이고 그 서비스 영역도 단순하게 전문화되어 고용으로의 복지인력의 이동이 복지 분야 간 연계를 오히려 느슨하게 만드는 경향이

있다는 비판에 직면할 가능성도 크다. 통합서비스 제공에서는 주로 제공하는 서비스 범위가 넓은 조직이 중심조직의 역할을 하는 경향이 있으며 이 점이 간과된 개선이라는 비판도 있다.



제6장

복지-고용 연계 실태: 조사 분석

제1절 사군구의 고용과의 협력

제2절 지역별 사군구와 고용센터의 협력

제3절 고용복지플러스 센터 사례의 개편 전후 비교

6

복지-고용 연계실태 << : 조사분석

본 장에서는 전국 시·군·구 및 선정된 일부 지역의 관할 고용센터를 대상으로 한 설문 조사를 바탕으로 복지과 고용 일선의 연계와 협력의 실태를 파악하고 관련 요인의 영향을 분석하였다. 전체 분석은 세부분으로 구성되었다. 첫째, 시·군·구의 자립지원 직업상담사 또는 자활담당을 초점으로 고용센터 그리고 기타 취업지원을 위하여 이루어지는 조직, 부서 간 협력을 조사하고 이러한 협력에 영향을 미치는 요인을 분석한다. 둘째, 시·군·구의 자립지원 직업상담사와 자활담당, 그리고 고용센터의 취업성공패키지를 초점으로 고용지원이 필요하여 이루어지는 복지과 고용 간 협력의 실태를 파악한다. 또한 이를 관계도로 도식화함으로써 그 특징을 대도시, 중소도시, 농어촌로 구분하여 비교한다. 이 분석은 전국의 고용센터 소재지를 분석대상으로 하는데 수반되는 조사상의 어려움을 고려하여 대도시, 중소도시, 농어촌 일부 지역을 사례로 하였다. 몇 개 지역의 관할 고용센터를 선정하여 지역평균 값을 활용하여 일종의 사례연구로 진행하였다. 셋째, 최근 복지과 고용의 통합을 위하여 추진된 고용복지플러스센터 중 한 개 사례를 조사하여 종합센터로의 개편 전후 관련 조직 간 협력의 변화를 조사하고 분석하였다. 한 개 사례에 대한 조사로 통계적 기술보다는 전후 변화를 관계도로 도식화하고 이러한 변화에 영향을 준 요소에 대한 내용분석을 수행하였다. 내용분석은 해당 기관 참여자를 대상으로 한 인터뷰에 근거하였다.

제1절 시·군·구의 고용과의 협력

시·군·구의 자립지원 직업상담사 또는 자립지원 직업상담사가 배치되지 않은 지역의 경우 자활담당이나 복지대상자의 취업지원을 위하여 어떠한 연계 또는 협력을 수행하는지를 지역단위로 분석하였다. 분석은 크게 구분하여 협력의 현황, 협력 관련 여건, 대안 모색을 위하여 필요한 협력관련 인식의 실태로 구성된다.

협력의 현황은 협력의 빈도와 내용, 그리고 방식으로 구분하여 분석하였다. 연계와 협력은 전체 건수를 분석하고, 그 내용별로 ① 클라이언트 의뢰, ② 서비스대상자 개인

정보 또는 서비스 수급관련 정보교환, ③ 프로그램이나 사업관련 정보 교환, ④공동사업 추진(취업박람회 등 행사 포함), ⑤ 인력의 교환'으로 구분하여 연계 및 협력의 유무를 분석하였다. 한편 연계 및 협력은 그 협력의 방식을 기준으로 '①전화 ②팩스 ③공문 ④면담 ⑤이메일 ⑥전산망 등 내부망'으로 구분하여 주로 사용되는 소통의 방식을 파악하였다.

협력 관련 여건은 기관 간 '협력의 필요성 인식, 협력이 필요한 이유, 협력의 장애요인, 협력이 필요하지만 지역에 없는 기관, 협력이 필요하지만 협력이 이루어지지 않는 조직, 정보공유 필요수준과 공유 정보' 등으로 구성하여 조사하였고, 분석을 수행하였다. 대안모색을 위한 인식분석은 '연계 및 협력의 구조적 장애, 상황적 장애, 고용복지연계의 성과책임 주체, 이상적 통합조직의 형태, 고용복지연계활성화를 위한 과제'에 대한 담당자의 인식을 분석하였다.

관련 요인의 영향은 개인적 요인, 조직 요인, 지역 환경요인으로 구분하여 그 요인의 영향을 분석하였다. 개인요인으로는 성별, 연령, 경력(현 업무의 담당기간), 보수교육 참여기간, 자립지원직업상담사 여부를, 조직요인으로는 기관의 관할지역 범위, 월 평균 담당사례 수, 지역의 실무자 협의체(사례회의)에의 참석여부, 지역 환경요인으로는 관할 고용센터로의 이동시간(대중교통 이용시), 지역규모, 취업지원우선사업 실시 여부를 투입변수로 하였다. 조직관계에서 조직요인 중 '서비스의 범위'는 중요한 변수로 간주되어 왔다. 그러나 응답조직이 거의 모두 동종의 조직이므로 이를 변수화 하는 것이 가능하지도 않고 의미가 없어서 동 조사에서는 제외하였다. 단위기간은 2014년 5월에서 9월까지로 하였고 월 평균으로 분석하였다.

조사의 대상이 되는 연구진이 조건부수급자 규모 정보를 확보하고 있는 전국 228개 시·군·구¹⁸⁾ 중 145개의 지역에서 조사가 완료되어 약 63.6%의 완료율을 보였다. 지역 규모 별로 조사가 완료된 지역은 대도시 49개, 중소도시 48개, 농어촌 48개 지역이었다. 응답자의 담당업무를 보면 전체 145개 중 시·군·구 자활담당이 45, 시·군·구 자립지원직업상담사 97, 시·군·구 일자리 사업 관련 담당이 1, 여성새일센터¹⁹⁾ 담당자가 1, 기

18) 2013년 기준 조건부수급자 규모가 파악된 시·군·구 개수가 기준이다. 따라서 조건부수급자 규모가 보고되어 있지 않은 시·군·구 등 지역선정과정에서 포함시키지 못했던 시·군·구는 제외된 수치이며, 2014년 들어 행정구역 변화가 있던 지역을 감안하면 2014년 기준의 전국의 시·군·구 수와는 차이가 있다.

19) 2014년 7월 고용복지플러스센터가 개소된 지역이다.

타 업무 담당자가 1명이었다. 단, 복지와 고용의 연계·협력 실태 분석에는 시·군·구 자활 담당과 자립지원 직업상담사가 응답한 자료만 분석에 활용되었다. 응답자는 대체로 여성이었는데 상담담당자들 중 여성이 많은 현장의 상황이 반영되었다. 평균연령은 40대 초반이었고 경력 면에서 현 업무기준으로 할 때, 약 21개월 정도의 경력이 평균이었다.

〈표 6-1〉 응답자 일반사항

구분		전체		대도시		중소도시		농어촌	
		빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
성별	남	22	15.83	8	16.67	3	6.38	11	25.00
	여	117	84.17	40	83.33	44	93.62	33	75.00
	합계	139	100.00	48	100.00	47	100.00	44	100.00
연령(평균/s.d.)		40.58	7.63	41.19	6.94	40.32	6.76	40.20	9.17
연령	20대	15	10.71	3	6.25	3	6.38	9	20.00
	30대	46	32.86	18	37.50	18	38.30	10	22.22
	40대	64	45.71	21	43.75	23	48.94	20	44.44
	50대	15	10.71	6	12.50	3	6.38	6	13.33
	합계	140	100.00	48	100.00	47	100.00	45	100.00
소지자격증 종류 (중복소지 건 존재)	1	91	47.40	30	42.86	27	43.55	34	56.67
	2	6	3.13	1	1.43	3	4.84	2	3.33
	3	90	46.88	35	50.00	32	51.61	23	38.33
	4	5	2.60	4	5.71	0	0.00	1	1.67
	계	192	100.00	70	100.00	62	100.00	60	100.00
구분		전체		대도시		중소도시		농어촌	
		평균	s.d.	평균	s.d.	평균	s.d.	평균	s.d.
소지 자격증 개수		1.53	.73	1.54	.74	1.49	.72	1.55	.75
현 분야 종사 기간 (개월)		68.02	65.64	79.69	76.24	65.45	61.63	58.27	56.40
현 근무지 근무기간 (개월)		34.93	49.33	44.67	60.24	35.00	52.76	24.47	26.16
현 업무 담당기간 (개월)		21.35	13.14	24.50	13.60	21.06	12.57	18.29	12.74
보수교육 참여기간(일)		2.69	4.57	2.96	4.96	2.02	2.74	3.09	5.55

응답자의 담당업무는 초기 설계의 영향으로 당연 자립지원 직업상담사가 많았으나 자활담당도 약 32%였다. 관할지역을 보면 대부분 시·군·구를 담당하고 일부 약 16%정도는 읍면동을 담당하였다. 시·군·구 이하 지역단위로 자립지원 직업상담사 등이 배치된 지역이 증가 증으로 추정된다.

〈표 6-2〉 담당업무, 관할지역, 자립지원 직업상담사 배치

구분		전체		대도시		중소도시		농어촌	
		빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
담당업무	자활담당	45	31.69	13	27.08	12	25.53	20	42.55
	자립지원 상담사	97	68.31	35	72.92	35	74.47	27	57.45
	계	142	100.00	48	100.00	47	100.00	47	100.00
관할지역	사도 전체	10	7.04	2	4.17	8	17.02	0	.00
	몇 개 사군구	3	2.11	1	2.08	1	2.13	1	2.13
	1개 사군구	102	71.83	42	87.50	26	55.32	34	72.34
	사군구 일부지역	4	2.82	2	4.17	0	.00	2	4.26
	읍면동	23	16.20	1	2.08	12	25.53	10	21.28
	계	142	100.00	48	100.00	47	100.00	47	100.00

지역의 사례회의 현황을 보면 사례회의가 있는 지역이 대부분이었고, 약 절반정도의 지역은 이 사례회의가 운영 중인 것으로 나타났다. 사례회의는 주로 사례에 대한 정보 교환의 역할이 강하였고 정책이나 사업에 대한 정보 공유의 기회가 된다는 응답도 높았다. 사례회의는 대체로 사군구 주관이 많았으나 고용센터가 주관한다고 응답한 비율도 거의 20%정도이다. 참석실태를 보면 반수 이상의 응답자가 참여하고 있었고 참여하지 않는 이유는 ‘공식적인 권위가 부족하여서’라는 응답이 가장 많아서 지역의 각종 사례회의의 공식성 문제를 시사하였다. 그리고 시간부족이라는 응답도 적지 않아서 과중한 업무가 연계에 방해요인이 될 것임을 시사하였다.

업무환경을 보면 대개 소속부서의 상담인력이 2인 뿐으로 전문성 유지와 일상의 업무 수행이 부담일 수 있는 환경임을 보여준다. 사례 수는 월 평균 53개의 정도인 것으로 나타났으나 대도시의 경우 83건으로 그 부담이 매우 높은 것으로 나타났다. 담당사례의 구성을 보면 차상위계층과 일반이 약 28%이고 나머지가 조건부수급자인 것으로 나타났다. 고용센터와의 거리도 연계에 영향을 주는 환경으로 자주 언급되는데, 평균은 대중교통을 기준으로 약 한 시간이지만 농어촌의 경우 거의 한 시간 반에 이른다. 이러한 조건은 취약한 사례를 고용센터로 의뢰하기에 매우 부담스러운 것이라 하겠다.

〈표 6-3〉 사례회의

구분		전체		대도시		중소도시		농어촌	
		빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
사례회의 (협의체 여부)	공식적인 협의체(사례회의)가 있으며, 활동 중임	69	48.59	28	58.33	25	53.19	16	34.04
	협의체(사례회의)는 있으나 거의 활동이 없음	28	19.72	13	27.08	5	10.64	10	21.28
	협의체(사례회의)에 대한 논의는 있으나 구체적인 준비가 없음	10	7.04	3	6.25	3	6.38	4	8.51
	협의체(사례회의)에 대한 논의도 준비도 없음	35	24.65	4	8.33	14	29.79	17	36.17
	계	142	100.00	48	100.00	47	100.00	47	100.00
사례회의(협의 체)의 역할	정책이나 사업 등 정보공유	23	24.47	6	15.00	8	26.67	9	37.50
	사례에 대한 논의 및 정보교환	62	65.96	32	80.00	18	60.00	12	50.00
	전문적 의견(자문 등)의 상호 개선	5	5.32	1	2.50	2	6.67	2	8.33
	기타	4	4.26	1	2.50	2	6.67	1	4.17
	계	94	100.00	40	100.00	30	100.00	24	100.00
사례회의 (협의체) 주관	사군구	61	66.30	27	72.97	18	60.00	16	64.00
	고용센터	18	19.57	10	27.03	7	23.33	1	4.00
	자활센터	4	4.35	0	.00	1	3.33	3	12.00
	기타	9	9.78	0	.00	4	13.33	5	20.00
	계	92	100.00	37	100.00	30	100.00	25	100.00
사례회의(협의 체) 참석 여부	예	58	63.74	22	57.89	22	75.86	14	58.33
	아니오	33	36.26	16	42.11	7	24.14	10	41.67
	계	91	100.00	38	100.00	29	100.00	24	100.00
사례회의(협의 체)에 참석하지 못하는 이유 1순위	시간 부족	10	30.30	7	43.75	2	28.57	1	10.00
	도움이 안됨	4	12.12	2	12.50	0	.00	2	20.00
	공식적인 권위가 부족	11	33.33	2	12.50	4	57.14	5	50.00
	기타	8	24.24	5	31.25	1	14.29	2	20.00
	계	33	100.00	16	100.00	7	100.00	10	100.00

〈표 6-4〉 업무환경

구분		전체		대도시		중소도시		농어촌	
소속 부서의 상담인력 수 (평균/s.d.)		2.01	3.09	2.00	2.11	2.00	2.49	2.04	4.30
월 평균 담당 사례 수 (평균/s.d.)		52.59	82.61	83.11	95.61	53.15	93.93	20.09	22.39
담당 사례의 구성(%)	조건부 수급자	71.79		81.17		70.69		61.97	
	차상위계층	19.33		12.77		21.45		24.63	
	일반	8.8		6.06		7.86		13.40	
	계	100.00		100.00		100.00		100.00	
관할 고용센터 로의 접근시간(분) (평균/s.d.)	대중교통 이용시	53.29	39.78	40.90	18.55	38.49	30.50	83.32	49.57
	자가용 이용시	30.84	23.28	24.80	10.97	19.07	15.90	48.36	27.43

1. 연계의 현황

연계 및 협력의 수준을 보면, 대도시의 협력이 양호하였다. 대도시에서 협력이 가장 활발하였고, 농어촌이 가장 낮은 수준의 협력을 보였다. 이는 협력의 건수와 협력 대상 기관 수 모두에 해당하는 결과에서 나타났다. 협력 건수를 기준으로 할 때, 자활담당과 자립지원직업상담사 간 협력 외에 30회 이상의 협력건수를 보인 대상조직을 중심으로 보자면 대도시의 경우 통합관리팀, 자활센터, 읍·면·동, 고용센터 순으로 협력건수가 높았고, 중소도시의 경우에는 통합관리팀, 읍·면·동, 자활센터, 통합조사팀의 순이었으며, 농어촌의 경우 30회 이상의 협력을 보인 대상조직이 나타나지 않았다.

협력대상기관으로 응답된 수를 기준으로 하자면 대도시의 경우 10회 이상 응답된 기관을 중심으로 할 때, 고용센터, 자활센터, 통합사례관리, 통합관리, 통합조사, 읍·면·동, 시·군·구 일자리, 정신보건센터의 순이었으며, 중소도시의 경우, 고용센터, 자활센터, 통합사례관리, 통합조사, 읍·면·동, 시·군·구일자리의 순이었고, 농어촌의 경우 자활센터, 고용센터, 읍·면·동, 통합조사, 통합사례관리, 시·군·구일자리의 순으로 협력 대상기관으로 응답되었다. 고용센터의 경우 주요 협력 대상기관이지만 그 빈도가 높은 것은 아니라고 해석된다. 또한 자활센터의 경우 대도시보다 중소도시와 농어촌에서 좀 더 중요한 대상기관으로 응답되었으며, 농어촌에서 통합조사팀과의 협력이 상대적으로 더

중요한 것으로 나타났다.

시·군·구 일자리와의 협력은 지역차이가 적은 편이었다. 일자리 사업과의 협력은 FGI 결과와 다소 차이를 보이는데 인터뷰에서는 지자체의 복지서비스 제공자들이 고용센터보다 더 많은 언급을 하였으나 실제 빈도 조사에서는 고용센터 대비 상대적으로 낮은 결과를 보였다. 고용센터와의 협력은 대체로 공적 지침에 의거하여 진행하여 자발적 사례관리 차원의 협력이 낮은 반면 일자리와의 협력은 사례관리 차원에서 필요한 경우 지침에 의거한 활동 이상의 자발적인 노력으로 진행되는 경우가 다수인 것으로 추측된다. 이러한 행태가 실제보다 인식 수준에서 협력 대상으로 일자리센터를 더 자주 언급하게 한 것으로 이해된다.

〈표 6-5〉 평균 협력 건수

(단위: 건, 개소)

지역규모	전체		대도시		중소도시		농어촌	
주도기관 대상기관	시·군·구 자활담당 또는 자립지원 직업상담사		시·군·구 자활담당 또는 자립지원 직업상담사		시·군·구 자활담당 또는 자립지원 직업상담사		시·군·구 자활담당 또는 자립지원 직업상담사	
	평균 협력 건수	대상기관 으로 응답된 수	평균 협력 건수	대상기관 으로 응답된 수	평균 협력 건수	대상기관 으로 응답된 수	평균 협력 건수	대상기관 으로 응답된 수
계	22.88	661	30.91	231	24.77	235	11.08	195
자활담당	33.54	50	35.11	17	50.79	14	19.42	19
자립지원 상담사	31.34	26	20.58	12	63.86	7	17.29	7
읍·면·동	31.29	62	50.83	18	38.20	20	10.88	24
시·군·구 통합사례관리	12.93	68	16.72	25	13.74	23	7.25	20
시·군·구 통합조사팀	23.75	69	21.05	20	32.91	23	17.73	26
시·군·구 통합관리팀	49.34	32	55.59	22	48.57	7	5.33	3
자활센터	33.69	85	55.00	28	35.03	29	11.00	28
고용센터	26.08	95	38.38	34	25.00	38	9.70	23
시·군·구 일자리사업	9.29	34	10.67	12	8.42	12	8.70	10

지역규모	전체		대도시		중소도시		농어촌	
주도기관 대상기관	사군구 자활담당 또는 자립지원 직업상담사		사군구 자활담당 또는 자립지원 직업상담사		사군구 자활담당 또는 자립지원 직업상담사		사군구 자활담당 또는 자립지원 직업상담사	
	평균 협력 건수	대상기관 으로 응답된 수	평균 협력 건수	대상기관 으로 응답된 수	평균 협력 건수	대상기관 으로 응답된 수	평균 협력 건수	대상기관 으로 응답된 수
여성새일센터	5.11	18	2.00	1	3.50	8	6.89	9
장애인직업재활 센터	5.22	9	3.50	2	6.40	5	4.00	2
학교	7.42	12	17.00	4	2.20	5	3.33	3
복지관	9.75	16	9.00	6	10.22	9	10.00	1
노인복지관	5.50	4	5.00	1	5.00	2	7.00	1
생활시설	8.00	5	5.00	2	12.50	2	5.00	1
보건소	3.94	17	1.80	5	4.83	6	4.83	6
병원	9.17	6	8.50	2	10.33	3	7.00	1
정신보건센터	3.79	24	4.50	10	3.56	9	2.80	5
심리상담조직	4.25	4	2.00	2	6.50	2	.	0
정실질환치료조 직	4.00	2	2.00	1	6.00	1	.	0
직업훈련조직	9.13	15	8.60	5	13.00	7	1.00	3
기타	14.13	8	40.00	2	6.00	3	5.00	3

협력 내용 별 협력실태를 보면, 고용센터와 일자리사업과의 연계에서 유사하게 클라이언트 의뢰와 사례에 대한 정보교환이 주요 협력내용으로 응답된 비율이 높았다. 대체로 클라이언트 의뢰와 정보교환이 유사한 수준으로 파악되었다. 이러한 현상은 사례의 의뢰가 결국 정보교환을 동반하는 것이기 때문이라 해석된다.

〈표 6-6〉 협력내용 별 평균 협력 건수(전체)

(단위: 건, 개소)

협력내용 대상기관	클라이언트 의뢰		사례 /서비스 정보 교환		프로그램 / 사업 정보 교환		공동 사업		인력 교환	
	평균 협력 건수	대상 기관으로 응답된 수	평균 협력 건수	대상 기관으로 응답된 수	평균 협력 건수	대상 기관으로 응답된 수	평균 협력 건수	대상 기관으로 응답된 수	평균 협력 건수	대상 기관으로 응답된 수
계	23	537	23	575	22	505	19	78	7	18
자활담당	32	35	31	44	35	43	24	11	1	1
자립지원 상담사	40	17	36	22	34	21	4	4	10	1
읍면동	32	52	26	60	29	45	21	3	6	1
사군구 통합사례관리	12	59	14	62	13	56	12	6	.	.
사군구 통합조사팀	23	55	24	66	27	49	35	5	2	1
사군구 통합관리팀	53	26	52	30	41	24	21	3	.	.
자활센터	30	75	29	80	26	64	19	15	12	5
고용센터	25	87	25	88	25	75	41	10	.	.
사군구 일자리사업	10	23	9	24	10	26	6	11	11	2
여성새일센터	7	12	7	11	5	16	1	2	3	1
장애인 직업재활센터	7	6	7	6	6	7	.	.	5	1
학교	8	9	9	9	9	9	4	2	.	.
복지관	12	11	11	13	14	9	3	2	3	2
노인복지관	5	2	5	3	5	2	.	.	5	1
생활시설	10	3	8	5	13	2	.	.	5	1
보건소	4	16	4	13	4	12	10	1	.	.
병원	8	4	12	4	10	5	.	.	.	.
정신보건센터	4	24	4	18	4	16	.	.	.	.
심리상담조직	4	4	2	3	6	2	3	1	.	.
정실질환 치료조직	4	2	6	1	4	2	.	.	.	.
직업훈련조직	11	8	14	7	10	13	10	1	.	.
기타	16	7	18	6	16	7	2	1	3	1

〈표 6-7〉 협력내용 별 평균 협력 건수(지역규모 별)

(단위: 건)

지역규모	대도시					중소도시					농어촌				
협력내용 대상기관	클라 이언 트 의뢰	사례 /서 비스 정보 교환	프로 그램 /사 업 정보 교환	공동 사업	인력 교환	클라 이언 트 의뢰	사례 /서 비스 정보 교환	프로 그램 /사 업 정보 교환	공동 사업	인력 교환	클라 이언 트 의뢰	사례 /서 비스 정보 교환	프로 그램 /사 업 정보 교환	공동 사업	인력 교환
계	32	28	26	23	11	23	27	26	16	4	11	12	11	17	6
자활담당	24	21	38	18	.	59	55	52	20	.	19	22	19	29	1
자립지원 상담사	24	24	18	2	.	85	73	87	6	10	17	19	17	.	.
읍면동	50	30	33	10	.	38	38	42	.	.	8	11	8	26	6
사군구 통합사례관리	14	19	15	15	.	14	14	14	12	.	8	8	8	3	.
사군구 통합조사팀	22	20	21	10	.	31	33	35	40	.	16	18	22	42	2
사군구 통합관리팀	55	57	45	30	.	52	49	47	30	.	10	7	5	3	.
자활센터	59	41	40	21	18	19	35	25	33	.	11	11	12	11	9
고용센터	38	35	33	63	.	22	26	27	25	.	10	9	10	15	.
사군구 일자리사업	13	12	11	9	20	10	8	10	1	1	8	8	8	5	.
여성새일센터	.	.	.	.	.	4	4	3	.	3	9	9	7	1	.
장애인 직업재활센터	.	5	.	.	5	8	9	6	.	.	4	4	4	.	.
학교	17	17	17	.	.	2	2	3	4	.	2	4	2	.	.
복지관	10	11	10	.	5	14	11	17	3	1	.	10	.	.	.
노인복지관	.	5	.	.	5	5	5	5	.	.	.	.	.	.	.
생활시설	5	5	.	.	5	13	13	13	.	.	.	5	.	.	.
보건소	2	2	2	.	.	4	5	5	.	.	5	6	3	10	.
병원	2	15	9	.	.	10	10	10	.	.	.	.	.	.	.
정신보건센터	5	5	5	.	.	4	4	4	.	.	3	3	4	.	.
심리상담조직	2	2	2	.	.	7	3	10	3	.	.	.	.	.	.
정실질환 치료조직	2	.	2	.	.	6	6	6	.	.	.	.	.	.	.
직업훈련조직	11	10	9	10	.	16	17	16	.	.	1	.	1	.	.
기타	40	40	40	.	.	6	8	8	.	3	7	7	5	2	.

협력의 방식을 기준으로 보자면 주로 팩스와 전산망, 면담을 소통 방식으로 활용하고 있었으며, 상대적으로 공문의 사용은 그리 많지 않았다. 고용센터, 일자리 사업 담당과의 협력방식에서는 전화, 면담, 전산망 활용이 주로 응답되었다. 이는 자립지원 직업상담사에게 고용정보망 접근 권한이 부여되었기 때문에 공문이 덜 활용되는 것으로 이해할 수 있다. 전산망의 활용도 일선 서비스 제공자의 문제 제기에 비추어 보자면 높은 수준으로 응답되었다.

〈표 6-8〉 협력방식 별 평균 협력 건수(전체)

(단위: 건, 개소)

방식 기관	전화		팩스		공문		면담		이메일		전산망	
	평균	대상 기관 수	평균	대상 기관 수	평균	대상 기관 수	평균	대상 기관 수	평균	대상 기관 수	평균	대상 기관 수
계	21.57	296	62.75	20	15.13	83	23.42	185	15.00	4	27.25	61
자활담당	15.85	13	.	0	7.17	6	48.86	29	.	0	5.50	2
자립지원 상담사	15.46	13	20.00	1	4.00	1	51.86	8	.	0	62.50	2
읍·면·동	34.64	39	20.00	1	19.86	7	14.14	7	.	0	41.38	8
사군구 통합 사례관리	18.29	14	20.00	1	4.00	4	12.91	44	.	0	3.75	4
사군구 통합조사팀	25.80	15	20.00	1	13.67	9	24.79	28	20.00	1	26.43	14
사군구 통합관리팀	58.89	9	20.00	1	36.50	8	42.99	9	10.00	1	93.33	3
자활센터	29.70	43	152.71	7	20.28	18	9.67	9	15.00	2	5.20	5
고용센터	30.37	46	18.50	2	14.00	12	28.40	15	.	0	22.50	20
사군구 일자리사업	7.41	22	20.00	1	2.50	2	14.22	9	.	0	.	0
여성 새일센터	5.56	9	.	0	10.00	1	4.50	6	.	0	2.00	1
장애인직업 재활센터	6.00	6	.	0	5.00	1	.	0	.	0	2.00	1
학교	5.14	7	10.50	2	25.00	1	3.50	2	.	0	.	0
복지관	7.90	10	.	0	5.00	2	5.67	3	.	0	50.00	1

방식 기관	전화		팩스		공문		면담		이메일		전상망	
	평균	대상 기관 수	평균	대상 기관 수	평균	대상 기관 수	평균	대상 기관 수	평균	대상 기관 수	평균	대상 기관 수
노인복지관	6.00	2	.	0	5.00	1	5.00	1	.	0	.	0
생활시설	12.50	2	.	0	5.00	1	5.00	1	.	0	.	0
보건소	3.73	11	.	0	5.50	2	4.00	3	.	0	.	0
병원	14.00	3	.	0	.	0	4.33	3	.	0	.	0
정신보건 센터	4.56	9	2.67	3	4.17	6	3.00	5	.	0	.	0
심리상담 조직	6.00	2	.	0	.	0	3.00	1	.	0	.	0
정신질환 치료조직	.	0	.	0	.	0	4.00	2	.	0	.	0
직업훈련 조직	9.71	14	.	0	.	0	.	0	.	0	.	0
기타	15.43	7	.	0	5.00	1	.	0	.	0	.	0

〈표 6-9〉 협력방식 별 평균 협력 건수(지역규모 별)

(단위: 건)

지역규모 방식 기관	대도시						중소도시						농어촌					
	전화	팩스	공문	면담	이메일	전상망	전화	팩스	공문	면담	이메일	전상망	전화	팩스	공문	면담	이메일	전상망
계	36	57	16	28	13	31	18	84	18	31	20	39	10	7	9	13	.	10
자활담당	28	.	6	45	.	10	18	.	.	69	.	.	6	.	8	34	.	1
자립지원 상담사	21	20	4	15	.	25	11	.	.	153	.	100	14	.	.	22	.	.
읍면동	64	20	15	30	.	27	34	.	32	23	.	73	12	.	9	6	.	16
사군구 통합 사례관리	23	20	3	14	.	.	8	.	5	17	.	4	3	.	6	8	.	4
사군구 통합 조사팀	30	20	11	18	20	15	18	.	18	41	.	43	24	.	6	17	.	18
사군구 통합 관리팀	51	20	42	62	10	135	85	.	20	35	.	.	.	.	.	3	.	10
자활센터	63	193	15	6	10	10	19	161	33	.	20	3	11	7	13	11	.	0

지역규모	대도시						중소도시						농어촌					
방식 기관	전화	팩스	공문	면담	이메일	전산망	전화	팩스	공문	면담	이메일	전산망	전화	팩스	공문	면담	이메일	전산망
고용센터	48	20	21	43	.	28	34	17	12	16	.	30	11	.	10	.	.	4
사군구 일자리 사업	11	20	3	13	.	.	6	.	.	30	.	.	4	.	.	12	.	.
여성 새일센터	.	.	.	.	.	2	2	.	10	3	.	.	10	.	.	5	.	.
장애인 직업재활 센터	.	.	5	.	.	2	7	.	.	.	.	.	4	.	.	.	.	.
학교	12	20	25	.	.	.	3	1	.	2	.	.	3	.	.	5	.	.
복지관	12	.	5	2	.	.	5	.	5	5	.	50	.	.	.	10	.	.
노인 복지관	.	.	5	.	.	.	5	.	.	5	.	.	7	.	.	.	.	.
생활시설	.	.	5	.	.	.	13	.	.	.	.	.	.	.	.	5	.	.
보건소	2	.	1	1	.	.	3	.	10	6	.	.	5	.	.	.	.	.
병원	15	.	.	2	.	.	20	.	.	6	.	.	7	.	.	.	.	.
정신보건 센터	6	3	4	2	.	.	2	3	5	6	.	.	5	.	4	1	.	.
심리상담 조직	2	.	.	.	.	.	10	.	.	3	.	.	.	.	.	.	.	.
정신질환 치료조직	.	.	.	2	.	.	.	.	.	6	.	.	.	.	.	.	.	.
직업훈련 조직	11	.	.	.	.	.	13	.	.	.	.	.	1	.	.	.	.	.
기타	40	.	.	.	.	.	7	.	5	.	.	.	5	.	.	.	.	.

2. 연계·협력 여건

대체로 지역을 막론하고 응답자들은 협력이 필요하다고 인식하고 있었다. 그리고 그 이유로 주로 ‘필요서비스 연계’가 언급되고 있다. 고용과의 협력에서 장애요인은 대도시 경우 정보 부족이 가장 많은 응답비율을 보였고, 중소도시와 농어촌의 경우 조직 및 서비스 부족이 이유라고 응답한 비율이 높았다. 대도시의 경우 업무과다로 응답한 비율도 적지 않은 것으로 나타났다.

〈표 6-10〉 기관 간 협력에 대한 인식

(단위: 빈도, %)

구분		전체	대도시	중소도시	농어촌
고용분야와 협력 필요 정도 (평균)		4.67	4.69	4.77	4.55
협력 이 필요 한 이유	담당 사례에 대한 정보 수집	11 (8.27)	3 (6.67)	5 (11.36)	3 (6.82)
	필요 서비스 및 전문적 정보 수집	34 (25.56)	14 (31.11)	12 (27.27)	8 (18.18)
	필요 서비스 연계 등에서 지원	86 (64.66)	27 (60.00)	26 (59.09)	33 (75.00)
	급여 및 서비스 제공	2 (1.50)	1 (2.22)	1 (2.27)	0 (0.00)
	계	133 (100.00)	42 (100.00)	43 (100.00)	44 (100.00)
협력 의 장애 요인	업무 과다	18 (16.22)	8 (24.24)	4 (11.11)	6 (14.29)
	타 분야에 대한 인식 부족	26 (23.42)	9 (27.27)	8 (22.22)	9 (21.43)
	타 기관 및 서비스에 대한 정보 부족	31 (27.93)	9 (27.27)	12 (33.33)	10 (23.81)
	지역 내 관련 기관 부족 또는 협력 여력 부족	34 (30.63)	5 (15.15)	12 (33.33)	17 (40.48)
	유관기관 담당자 간 불신과 비협조	2 (1.80)	2 (6.06)	0 (0.00)	0 (0.00)
	계	111 (100.00)	33 (100.00)	36 (100.00)	42 (100.00)

주: 고용분야와의 협력 필요정도 응답항목은 “1점 전혀 필요하지 않다 ~ 5점 매우 필요하다”임.

연계 또는 협력이 필요하지만 지역에 없는 조직이나 서비스에 대한 응답을 보면 대체로 어느 지역이나 심리적 문제, 정신적 문제에 대하여 서비스를 제공할 기관이 부족하다고 지적하고 있다. 농촌의 경우에는 고용센터도 지역에 없어 어려움이 있는 것으로 응답되었다.

협력이 필요하지만 협력이 잘 이루어지지 않는 조직을 보면, 대체로 정신적, 심리적 문제에 대한 서비스를 제공하는 조직이 역시 협력이 어려운 조직으로 지목된 비율이 높았다. 농촌의 경우에는 직업훈련조직도 협력이 잘 안되는 조직으로 응답된 비율이 높은 상황이었다. 대도시의 경우 학교와의 협력이 어렵다고 응답한 비율도 높은 편으로 나타났다.

〈표 6-11〉 협력 필요 기관

구분		전체		대도시		중소도시		농어촌	
		빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
협력이 필요하지만 지역에 없는 기관	자활담당	1	0.29	0	0.00	1	0.93	0	0.00
	자립지원 상담사	13	3.71	2	3.51	3	2.80	8	4.30
	읍·면·동	2	0.57	0	0.00	2	1.87	0	0.00
	시·군·구 통합사례관리	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
	시·군·구 통합조사팀	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
	시·군·구 통합관리팀	2	0.57	0	0.00	2	1.87	0	0.00
	자활센터	7	2.00	1	1.75	4	3.74	2	1.08
	고용센터	33	9.43	3	5.26	5	4.67	25	13.44
	시·군·구 일자리사업	4	1.14	1	1.75	2	1.87	1	0.54
	여성새일센터	12	3.43	1	1.75	3	2.80	8	4.30
	장애인직업재활센터	31	8.86	6	10.53	10	9.35	15	8.06
	학교	38	10.86	10	17.54	8	7.48	20	10.75
	복지관	9	2.57	0	0.00	3	2.80	6	3.23
	노인복지관	5	1.43	2	3.51	2	1.87	1	0.54
	생활시설	14	4.00	1	1.75	7	6.54	6	3.23
	보건소	1	0.29	0	0.00	1	0.93	0	0.00
	병원	1	0.29	0	0.00	0	0.00	1	0.54
	정신보건센터	20	5.71	1	1.75	3	2.80	16	8.60
	심리상담조직	51	14.57	13	22.81	17	15.89	21	11.29
	정실질환치료조직	54	15.43	12	21.05	19	17.76	23	12.37
협력이 필요하지만 협력이 이루어지지 않고 있는 기관	직업훈련조직	46	13.14	1	1.75	14	13.08	31	16.67
	기타	6	1.71	3	5.26	1	0.93	2	1.08
	계	350	100.00	57	100.00	107	100.00	186	100.00
	자활담당	2	0.64	0	0.00	0	0.00	2	1.40
	자립지원 상담사	5	1.59	0	0.00	1	1.14	4	2.80
	읍·면·동	5	1.59	1	1.20	0	0.00	4	2.80
	시·군·구 통합사례관리	3	0.96	0	0.00	1	1.14	2	1.40
	시·군·구 통합조사팀	3	0.96	0	0.00	0	0.00	3	2.10
	시·군·구 통합관리팀	2	0.64	0	0.00	1	1.14	1	0.70
	자활센터	9	2.87	1	1.20	3	3.41	5	3.50
	고용센터	10	3.18	0	0.00	1	1.14	9	6.29
	시·군·구 일자리사업	24	7.64	9	10.84	5	5.68	10	6.99
	여성새일센터	16	5.10	5	6.02	5	5.68	6	4.20
	장애인직업재활센터	26	8.28	8	9.64	9	10.23	9	6.29
	학교	31	9.87	11	13.25	8	9.09	12	8.39
	복지관	7	2.23	2	2.41	1	1.14	4	2.80
	노인복지관	11	3.50	3	3.61	4	4.55	4	2.80
	생활시설	10	3.18	1	1.20	3	3.41	6	4.20
	보건소	19	6.05	6	7.23	6	6.82	7	4.90
	병원	11	3.50	2	2.41	5	5.68	4	2.80
정신보건센터	25	7.96	5	6.02	8	9.09	12	8.39	
심리상담조직	34	10.83	13	15.66	9	10.23	12	8.39	
정실질환치료조직	36	11.46	12	14.46	14	15.91	10	6.99	
직업훈련조직	24	7.64	4	4.82	4	4.55	16	11.19	
기타	1	0.32	0	0.00	0	0.00	1	0.70	
계	314	100.00	83	100.00	88	100.00	143	100.00	

고용과 협력이 필요한 대상의 순위, 대면하는 사례 중 협력이 필요한 대상의 순위를 보면 거의 모든 지역에서 정서적, 정신적 문제를 가진 대상, 그리고 아동을 키우는 한부모가정이 가장 많은 것으로 응답하고 있다. 한편 대도시의 경우 질환자, 중소도시의 경우 50대 이상 장년, 농촌의 경우 청소년과 장년이라는 응답도 높은 비율을 차지하고 있다.

〈표 6-12〉 협력 필요 대상

구분		전체		대도시		중소도시		농어촌	
		빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
1순위	정서적, 정신적 문제를 가진 대상	42	29.79	15	31.25	13	27.66	14	30.43
	돌봄이 필요한 아동을 키우는 한부모	45	31.91	15	31.25	18	38.30	12	26.09
	의료적 지원이 필요한 질환자	13	9.22	6	12.50	2	4.26	5	10.87
	장애인	1	0.71	0	0.00	0	0.00	1	2.17
	청소년	12	8.51	3	6.25	2	4.26	7	15.22
	50대 이상 장년	24	17.02	7	14.58	10	21.28	7	15.22
	기타	4	2.84	2	4.17	2	4.26	0	0.00
	계	141	100.00	48	100.00	47	100.00	46	100.00
2순위	정서적, 정신적 문제를 가진 대상	18	12.86	7	14.58	4	8.51	7	15.56
	돌봄이 필요한 아동을 키우는 한부모	37	26.43	10	20.83	11	23.40	16	35.56
	의료적 지원이 필요한 질환자	25	17.86	8	16.67	13	27.66	4	8.89
	장애인	6	4.29	3	6.25	2	4.26	1	2.22
	청소년	22	15.71	8	16.67	6	12.77	8	17.78
	50대 이상 장년	31	22.14	12	25.00	11	23.40	8	17.78
	기타	1	0.71	0	0.00	0	0.00	1	2.22
	계	140	100.00	48	100.00	47	100.00	45	100.00
3순위	정서적, 정신적 문제를 가진 대상	33	23.91	9	18.75	17	36.17	7	16.28
	돌봄이 필요한 아동을 키우는 한부모	25	18.12	9	18.75	10	21.28	6	13.95
	의료적 지원이 필요한 질환자	16	11.59	6	12.50	5	10.64	5	11.63
	장애인	13	9.42	5	10.42	2	4.26	6	13.95
	청소년	14	10.14	5	10.42	5	10.64	4	9.30
	50대 이상 장년	35	25.36	13	27.08	7	14.89	15	34.88
	기타	2	1.45	1	2.08	1	2.13	0	0.00
	계	138	100.00	48	100.00	47	100.00	43	100.00

정보공유와 관련하여 대체로 정보공유가 필요하며 정보공유가 충분하다는 응답비율이 높게 나타났다. 정보공유가 필요한 영역에 대하여 주로 사례의 취업능력, 필요한 복지지원이라는 응답 비율이 높았다. 대도시와 중소도시의 경우 필요한 복지자원에 대한 정보공유가 필요한 것으로 응답한 비율이 높았으나, 농촌은 상대적으로 낮게 나타났다. 이는 농촌의 경우 상대적으로 복지자원이 적기 때문에 이러한 자원에 대한 정보를 수집하는 것이 쉽다는 여건을 반영한 것으로 추정된다.

〈표 6-13〉 정보공유

(단위: 빈도, %)

구분		전체	대도시	중소도시	농어촌
타 기관과의 정보공유 필요 정도(평균)		4.54	4.60	4.55	4.47
의뢰된 사례의 정보가 충분하였는지	예	89 (63.57)	31 (65.96)	30 (65.22)	28 (59.57)
	아니오	51 (36.43)	16 (34.04)	16 (34.78)	19 (40.43)
	계	140 (100.00)	47 (100.00)	46 (100.00)	47 (100.00)
사례 의뢰시, 가장 공유가 필요한 정보	취업능력 수준	47 (33.81)	12 (26.09)	16 (34.04)	19 (41.30)
	사례의 취업여부나 프로그램 참여여부	42 (30.22)	15 (32.61)	13 (27.66)	14 (30.43)
	고용지원 이력	7 (5.04)	4 (8.70)	2 (4.26)	1 (2.17)
	필요한 복지지원	43 (30.94)	15 (32.61)	16 (34.04)	12 (26.09)
	계	139 (100.00)	46 (100.00)	47 (100.00)	46 (100.00)

주: 타 기관과의 정보공유 필요정도의 응답항목은 “1점 전혀 필요하지 않다 ~ 5점 매우 필요하다”임.

3. 대안모색을 위한 인식 분석

고용-복지연계는 당연히 수용해야하는 정책규범이지만 현실에서는 기대만큼 활성화 되지 않고 있었다. 연계활동 자체가 현실적으로 쉽지 않은 구조적 원인과 담당 조직 및 인력들 간의 업무연계 노력에서 확인되는 상황적인 원인이 있을 것이다. 5점 척도로 조사한 설문결과를 살펴보면 응답자들은 지역과 관계없이 상황적인 요인 보다는 구조적인 요인의 영향이 상대적으로 큰 것으로 인식하고 있었다.

연계협력의 장애요인 중 구조적 요인의 경우 대부분의 항목에서 응답결과의 평균이 높은 상태였으며 농어촌지역이 대도시와 중소도시 보다 응답 점수가 상대적으로 높았다. 대도시지역의 경우, 구조적 조건들이 상대적으로 양호하지만 전체 평균점수를 감안하면 반드시 긍정적인 상황은 아닌 것으로 해석할 수 있다. 협력의 구조적 장애요인으로 자원의 절대량 부족, 잦은 인사이동, 그리고 조직들 간의 문화와 업무관행 상이성이 높은 비율로 응답되었다.

농어촌지역에서는 연계 가능한 고용 및 복지자원의 절대량이 부족하다는 응답이 평균 4.17점으로 매우 높았다. 이 응답은 대도시(3.75점)와 중소도시(3.83점)에서도 모두 높게 나타났다. 농어촌 지역의 경우 고용복지연계를 위한 정보시스템 구축 항목 이외 나머지 항목에 대한 응답결과는 대도시와 중소도시의 점수를 모두 상회하고 있었다. 대도시지역의 경우 고용 및 복지자원 부족(3.75점)과 담당인력의 잦은 교체(3.81점)가 상대적으로 높게 지적되었으며 성과책임을 위한 지휘계통에 대한 문제는 상대적으로 낮은 3.44점에 그쳤다. 중소도시의 경우는 농어촌과 유사한 정도로 구조적인 쟁점을 안고 있는 것으로 나타났다. 또한 중소도시와 농어촌의 경우 평가체계의 모호함도 장애로 응답한 비율이 높았다.

〈표 6-14〉 연계협력의 구조적 장애요인 인식

구분	전체	대도시	중소도시	농어촌
연계가능한 고용 및 복지지원(일자리, 사회서비스 등)의 절대량이 충분하지 않다.	3.92	3.75	3.83	4.17
고용-복지연계를 위한 관련 정보시스템이 제대로 구축되어 있지 않다.	3.56	3.40	3.66	3.64
담당인력의 잦은 인사이동에 따른 유관기관들 간 네트워크 형성에 애로사항이 많다	3.83	3.81	3.85	3.83
유관기관들 간 조직문화와 업무관행에서 차이가 많다	3.73	3.65	3.77	3.77
고용-복지연계에 따른 사업성공을 책임지는 지휘계통이 명확하지 않다	3.69	3.44	3.79	3.85
고용-복지연계 노력과 성과에 대한 보상과 벌칙의 내용이 명확하지 않다	3.71	3.58	3.70	3.85

주: 각 문항의 응답항목은 “1점 전혀 동의하지 않는다 ~ 5점 전적으로 동의한다”임.

〈표 6-15〉 연계협력의 구조적 장애요인 인식(담당업무 별)

구분	전체		대도시		중소도시		농어촌	
	자활 담당	자립지원 상담사	자활 담당	자립지원 상담사	자활 담당	자립지원 상담사	자활 담당	자립지원 상담사
연계가능한 고용 및 복지지원(일자리, 사회서비스 등)의 절대량이 충분하지 않다.	4.00	3.88	3.92	3.69	4.08	3.74	4.00	4.30
고용-복지연계를 위한 관련 정보시스템이 제대로 구축되어 있지 않다.	3.71	3.49	3.54	3.34	3.83	3.60	3.75	3.56
담당인력의 잦은 인사이동에 따른 유관기관들간 네트워크 형성에 애로사항이 많다	3.89	3.80	3.77	3.83	4.08	3.77	3.85	3.81
유관기관들간 조직문화와 업무관행에서 차이가 많다	3.56	3.80	3.31	3.77	3.83	3.74	3.55	3.93
고용-복지연계에 따른 사업성가를 책임지는 지휘계통이 명확하지 않다	3.71	3.68	3.23	3.51	4.00	3.71	3.85	3.85
고용-복지연계 노력과 성과에 대한 보상과 벌칙의 내용이 명확하지 않다	3.73	3.70	3.31	3.69	4.00	3.6	3.85	3.85

주: 각 문항의 응답항목은 “1점 전혀 동의하지 않는다 ~ 5점 전적으로 동의한다”임.

연계협력의 상황적 장애요인은 지역별 응답차이가 큰 것으로 나타났다. 상황적 요인에 대해서는 농어촌지역이 전체 평균 3.5점으로 상대적으로 높은 반면 대도시와 중소도시의 경우는 각각 3.12점과 3.29점으로 보통 정도의 수준으로 해석된다. 대도시지역의 경우 소속 직원들 간 담당업무역량과 업무량의 차이가 있다는 응답이 각각 3.5점과 3.58점으로 높은 편이었다. 다른 기관 소속 인력들 간의 신뢰 문제는 특별히 제기되지 않았는데 모든 지역에서 3점 혹은 그 이하의 응답으로 조사되었다. 중소도시지역에서는 담당자들의 협력의지와 노력에서 쟁점이 발생한다는 응답이 3.62점으로 높았으며 농어촌지역에서는 신분 차이에 따른 위계가 의사소통에 애로 요인이 된다는 응답이 3.74점으로 매우 높았다.

〈표 6-16〉 연계협력의 상황적 장애요인 인식

구분	전체	대도시	중소도시	농어촌
유관기관(조직,인력)들간 업무연계를 위한 협력 의지와 노력이 충분하지 않다	3.47	3.10	3.62	3.70
업무연계를 위해 필요한 상대방의 업무내용(고용 혹은 복지)을 제대로 이해하지 못한다	3.44	3.13	3.55	3.64
기관별 소속 직원들의 담당업무역량 차이가 크다	3.37	3.50	3.19	3.43
담당 직원들 간에 신분이 달라 관료적인 위계에 따른 의사소통 애로사항이 많다	3.46	3.35	3.30	3.74
유관기관들의 직원 개인당 담당하는 업무량에서 상대적인 차이가 많다	3.48	3.58	3.40	3.45
관련 기관들(조직,인력)이 서로 상대방을 신뢰하지 못한다	2.77	2.65	2.66	3.02

주: 각 문항의 응답항목은 “1점 전혀 동의하지 않는다 ~ 5점 전적으로 동의한다”임.

〈표 6-17〉 연계협력의 상황적 장애요인 인식(담당업무 별)

구분	전체		대도시		중소도시		농어촌	
	자활 담당	자립지원 상담사	자활 담당	자립지원 상담사	자활 담당	자립지원 상담사	자활 담당	자립지원 상담사
유관기관(조직,인력)들간 업무연계를 위한 협력 의지와 노력이 충분하지 않다	3.44	3.48	3.08	3.11	3.67	3.60	3.55	3.81
업무연계를 위해 필요한 상대방의 업무내용(고용 혹은 복지)을 제대로 이해하지 못한다	3.44	3.43	2.85	3.23	3.75	3.49	3.65	3.63
기관별 소속 직원들의 담당업무역량 차이가 크다	3.36	3.38	3.08	3.66	3.42	3.11	3.50	3.37
담당 직원들 간에 신분이 달라 관료적인 위계에 따른 의사소통 애로사항이 많다	3.09	3.64	2.85	3.54	2.75	3.49	3.45	3.96
유관기관들의 직원 개인당 담당하는 업무량에서 상대적인 차이가 많다	3.53	3.45	3.23	3.71	3.67	3.31	3.65	3.30
관련 기관들(조직,인력)이 서로 상대방을 신뢰하지 못한다	2.78	2.77	2.38	2.74	2.58	2.69	3.15	2.93

주: 각 문항의 응답항목은 “1점 전혀 동의하지 않는다 ~ 5점 전적으로 동의한다”임.

취약계층에 대한 고용복지연계정책의 주체는 보건복지부, 고용노동부, 광역·기초지자체, 그리고 프로그램 참여자 개인 등 복합적으로 형성되어 있다. 현재 고용과 복지의 연계 상황에 대하여 주된 책임이 어디에 있는지를 질문한 결과, 대체로 고용노동부, 보건복지부, 그리고 지자체에 대한 응답이 높게 나타났다. 이 점은 현재 응답자의 소속을 감안할 필요가 있을 것이다. 응답자를 구분하여 재분석하면, 여전히 고용노동부의 책임을 지적한 응답비율이 높게 나타나지만 농어촌을 제외하면 대도시와 중소도시의 경우 자립지원 직업상담사보다자활담당이 더 높은 수준으로 고용노동부의 책임을 지적하고 있다.

〈표 6-18〉 취약계층 대상 고용복지 연계의 성과책임 비중

(단위: %)

구분	전체	대도시	중소도시	농어촌
보건복지부	22.87	24.32	21.86	22.39
고용노동부	32.38	33.12	33.58	30.35
광역 자치단체	7.67	8.39	6.29	8.34
기초 자치단체	18.13	15.05	19.08	20.40
참여자 개인	18.95	19.12	19.19	18.51
합계	100.00	100.00	100.00	100.00

〈표 6-19〉 취업계층 대상 고용복지 연계의 성과책임 비중(담당업무 별)

(단위: %)

[illegible]

고용과 복지의 협력을 위한 조직형태로 가장 이상적인 조직은 어떠한 것인지를 질문한 결과, 고용노동부 지방조직으로 통합설치를 선호한 응답 비율이 가장 높게 나타났다. 고용복지연계정책을 담당하는 공공기관의 형태에 대한 설문에서 응답자의 절반 정도인 47.14%의 응답자들은 고용노동부의 지방조직으로 통합 설치를 선호하고 있었다. 중앙정부 산하 공공기관을 선택한 응답자가 20%이며 지방자치단체 조직으로 통합하는 방안에 대해서는 15.71%가 선택하였다. 보건복지부의 지방조직과 지자체 산하 공공기관으로 통합하는 방안에 대해서는 7.86%의 응답자만 선호하였으며 현재와 같이 분산된 형태로 업무를 연계하는 방식에 대해서는 응답자의 3.57%만 선택하였다. 고용노동부 지방조직으로의 통합설치를 지지하는 정도는 자립지원 직업상담사의 경우가 자활담당과 비교하여 더 높았다. 그리고 그 차이도 적지 않다. 반면 자활담당은 보건복지부의 지방조직으로 통합설치를 지지하는 비율이 자립지원 직업상담사의 응답과 비교하여 크게 높아 양 인력의 자기 정체성이 응답에 영향을 준 것으로 보인다.

고용노동부 지방조직으로의 통합설치를 제외한 두 번째 선호 형태의 경우, 대도시는 지자체 조직으로 통합 설치와 중앙정부 산하 공공기관 전환이 동일 비율로 나타났으며, 중소도시와 농어촌은 중앙정부 산하 공공기관으로 전환이 이상적이라는 응답비율이 높았다.

〈표 6-20〉 고용복지 통합을 위한 선호 공공기관

구분	전체	대도시	중소도시	농어촌
보건복지부의 지방 조직으로 통합 설치	7.86	6.38	6.38	10.87
고용노동부의 지방 조직으로 통합 설치	47.14	46.81	51.06	43.48
지방자치단체 조직으로 통합 설치 (조직, 인력, 예산 포함)	15.71	19.15	8.51	19.57
중앙정부 산하 공공기관 (공사 혹은 공단)으로 전환	20.00	19.15	23.40	17.39
지방자치단체 산하 공공기관으로 전환	5.71	6.38	4.26	6.52
현재와 같이 분산된 형태로 운영하면서 관련 업무 연계	3.57	2.13	6.38	2.17
계	100.00	100.00	100.00	100.00

〈표 6-21〉 고용복지 통합을 위한 선호 공공기관(담당업무 별)

(단위: %)

구분	전체		대도시		중소도시		농어촌	
	자활담당	자립지원 상담사	자활담당	자립지원 상담사	자활담당	자립지원 상담사	자활담당	자립지원 상담사
보건복지부의 지방 조직으로 통합 설치	20.00	2.11	23.08	0.00	8.33	5.71	25.00	0.00
고용노동부의 지방 조직으로 통합 설치	35.56	52.63	30.77	52.94	41.67	54.29	35.00	50.00
지방자치단체 조직으로 통합 설치 (조직, 인력, 예산 포함)	8.89	18.95	15.38	20.59	0.00	11.43	10.00	26.92
중앙정부 산하 공공기관 (공사 혹은 공단)으로 전환	24.44	17.89	30.77	14.71	25.00	22.86	20.00	15.38
지방자치단체 산하 공공기관으로 전환	8.89	4.21	0.00	8.82	16.67	0.00	10.00	3.85
현재와 같이 분산된 형태로 운영하면서 관련 업무 연계	2.22	4.21	0.00	2.94	8.33	5.71	0.00	3.85
계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

고용복지연계를 활성화하기 위한 정책과제들은 다양하게 논의되고 있는데, 응답자들은 대부분의 과제들이 매우 중요한 것으로 인식하였다. 중소도시의 응답에서 유관기관들 간 인력교류가 필요하다는 항목은 평균 3.57점으로 상대적으로 낮았으며 나머지 항목들의 경우는 모두 3.7점을 상회하였다. 농어촌지역 응답자들의 경우는 여덟 가지 과제 가운데 6가지에 대해 5점 척도 기준으로 평균 4점이 넘는 응답결과가 확인되었다. 상대기관 업무에 대한 교육훈련, 통합교육, 정보시스템 이용권한 공유 등과 같은 과제의 중요성에 대해서는 평균 4.3점을 상회하였다. 이들 세 가지 정책과제는 대도시와 중소도시의 응답자들도 마찬가지로 중요한 것으로 인식하여 평균점수가 모두 4점이 넘었다. 이러한 응답은 조직통합이나 공간통합을 정책과제로 한 응답보다 높게 나타났다.

〈표 6-22〉 고용복지 연계 활성화를 위한 정책과제에 대한 인식

구분	전체	대도시	중소도시	농어촌
유관 부처 혹은 기관들 간 인력교류 (상호 보직 및 인사이동)	3.72	3.74	3.57	3.83
상대 기관의 업무에 대한 교육훈련	4.27	4.27	4.23	4.32
유관기관 직원들 간 통합교육 확대 (업무연찬, 공동교육프로그램 운영 등)	4.32	4.21	4.40	4.34
유관기관 정보시스템 이용권한 공유 (행복e음, 워크넷 등)	4.39	4.40	4.45	4.34
유관기관들의 성과관리체계 통합 운영 (연계 실적을 주요 성과지표로 설정)	3.91	3.77	4.02	3.94
연계성과에 대한 담당인력의 개인적인 성과보상 강화 (성과급, 승진 등)	3.92	3.71	3.98	4.06
유관기관을 통합하여 단일 기관 신설	4.00	3.94	4.04	4.02
유관기관을 단일 건물 공간에 배치	4.01	4.02	4.00	4.02

주: 각 문항의 응답항목은 “1점 전혀 필요없다 ~ 5점 매우 필요하다”임.

인식분석결과의 정책적 시사점을 정리하면 아래와 같다. 첫째, 응답자들은 상황적인 업무연계에 대한 애로 보다는 제도와 구조적 장애요인들을 상대적으로 강조하고 있었다. 따라서 업무연계가 현실적으로 쉽지 않는 구조적 요인(연계자원부족과 경직적인 조직의 위계질서 등)들을 해소하기 위한 정책과제를 우선적으로 확인해야 할 것이다. 둘째, 고용복지연계업무를 추진하는 주체는 유관기관들 간의 수평적 업무 협조 보다는 고용노동부 중심의 단일 조직으로 통합 운영되는 것을 선호하였다. 고용복지연계 정책에서 보건복지부와 지자체의 역할은 제한적으로 인식하는 것으로 해석이 가능하다. 셋째, 고용복지 연계 활성화를 위한 여덟 가지의 정책과제는 모두 중요하다고 인식하고 있었다. 교육훈련과 정보시스템 이용권한 공유에 대해서는 상대적으로 응답이 집중되는 경향을 보였다. 유관 조직들 간에 업무권한 공유와 상호간 의사소통을 위한 통합 교육 등 구체적인 지원프로그램이 강화될 필요가 있다.

4. 관련 요인의 영향 분석

연계 및 협력에 영향을 주는 요인을 발견하는 것은 연계와 협력을 제고하는데 있어 매우 중요하다. 앞서 언급한 바와 같이 연계 및 협력에 영향을 주는 요인 군은 개인, 조직, 그리고 지역 및 환경요인으로 구분될 수 있다(이현주 외, 2009: 126-129). 개인의 특성과 관련된 변수는 각 기관에서 외부 기관과의 협력을 주로 담당하여 본 조사에 응답하였던 실무자들과 관련된 변수를 선정하였다. 우리나라에서 기관 간 협력의 상당부분이 개인 수준의 비공식적인 것이므로 이들 실무자의 개인적인 특성도 기관 간 협력에 영향을 미칠 것으로 예상된다.

개인변수로는 성별, 연령, 보수교육 참여기간(일), 현재의 업무를 담당한 기간이 포함되었다. 투쉬먼과 스캔런(Tushman & Scanlan, 1981a; 1981b)의 연구에서는 연계를 담당하는 개인의 능력이 연계활동에 영향을 미친다고 보고한 바 있다. 이들의 연구에 의하면 개인의 경력이나 전문적 교육이 연계활동에 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타난다. 개인의 보수교육 참여기간은 지난 1년간 보수교육에 참여한 일수로 파악하였다. 현재의 업무를 담당한 기간은 업무를 담당한 개월 수로 처리되었다.

기관의 특성과 관련된 변수로는 기관이 관할하고 있는 지역의 범위, 기관이 담당하고 있는 대상자의 수, 그리고 지역 내 존재하는 협의체(사례회의) 참석여부가 포함된다. 우드워드와 도리인(Woodard & Doreian, 1994)의 정신보건조직을 대상으로 한 연구에서는 서비스가 특화된 조직일수록 연계가 적었으며 비교적 조직의 영역이 큰 조직의 조직간 연계가 활발한 것으로 나타났다. 이러한 결과를 고려한다면 보다 광범위한 서비스 제공을 담당하는 조직인 시·군·구의 연계가 보다 활성화되었을 것으로 판단된다. 하지만 본 조사에서는 시·군·구 자립지원 직업상담사가 초점이므로 이 점을 다른 조직과 비교하기 어려운 실정으로, 이러한 서비스 영역을 배제하고 분석하기로 한다. 올리버(Oliver, 1990), 판데판(Van de Ven, 1976)은 영역의 크기로 단순하게 논하지는 않았으나 조직 영역의 유사성이 커질수록 관계가 감소한다고 함으로써 고용센터와 일자리 사업의 영역 사이의 연계가 상대적으로 작을 것을 추정할 수 있으나 역시 이 조사에서는 통계적 분석이 불가능하다. 따라서 주로 시·군·구의 공통된 변수를 제외하고 조직변수로 업무량 등을 투입하였다. 업무량 부담이 심할수록 연계 및 협력을 추진할 여력이 부족할 것으로 추정된다. 하지만 사례수가 많으면 연계협력의 필요성이 증가할 수

도 있으므로 이 점을 주의할 필요가 있다.

지역변수로는 지역의 구분(대도시, 중소도시, 농촌), 지역 내 협의조직 수, 사례회의의 개최가 포함된다. 일반적으로 대도시의 경우 농촌에 비하여 연계를 할 기관의 분포가 많고 또한 연계에 대한 인식도 높은 것으로 알려져 있다. 협의조직이나 사례회의는 그 주목적이 연계의 활성화이므로 이 조직이 활발하게 운영되고 응답자가 이 조직에 참석하고 있는 지역은 기관 간 연계 또는 협력이 활발할 것으로 예상된다. 로스먼(Rothman, 1992)은 사례관리자들의 연계에 대한 여러 조사를 토대로 조직 간 조정이 정책적인 수준에서만 효과적으로 형성될 수 있다고 전제하고 사례관리자의 연계를 형성하는 능력은 그러한 정책들이 고도로 확립된 때에만 발현될 수 있다고 설명하고 있다. 개인특성이 서비스 기관 간 협력에 영향을 줄 수 있으나 협력이 이루어질 수 있는 환경, 즉 기관의 특성이나 지역의 상황이 기반이 되어야 한다는 점을 강조한다. 개인 특성보다는 기관이나 지역의 특성변수가 서비스 기관 간 협력에 더 큰 영향을 줄 가능성이 있다.

〈표 6-23〉 분석에 포함된 변수의 기술통계

구분		평균	표준편차	최소값	최대값
전체 협력 건수		119.61	172.17	0	857
고용센터와의 협력 건수		19.90	32.55	0	200
일자리사업과의 협력 건수		2.26	5.57	0	30
고용센터 혹은 일자리사업과의 협력 건수		22.17	34.17	0	220
연령		40.88	7.46	26	59
현 업무 담당기간(개월)		21.67	13.03	2	55
보수교육 참여기간(일)		2.25	3.18	0	15
월 평균 담당 사례 수		50.54	81.85	1	600
관할고용센터로의 접근시간(대중교통)		53.25	40.53	3	210
구분		빈도		%	
성별	여성 = 0	107		84.92	
	남성 = 1	19		15.08	
관할 지역의 범위	사군·구 미만 = 0	24		19.05	
	1개 사군·구 이상 = 1	102		80.95	
담당업무	자활담당 = 0	38		30.16	
	자립지원 직업상담사 = 1	88		69.84	
사례회의 참석여부	참석하지 않음 = 0	72		57.14	
	참석함 = 1	54		42.86	
지역규모	대도시	45		35.71	
	중소도시	42		33.33	
	농어촌	39		30.95	
취업우선지원 지역 여부	비해당 = 0	50		39.68	
	해당 = 1	76		60.32	

기술통계를 보면 응답자의 평균 연령은 40대이고 경력은 평균 22개월 정도였다. 담당 사례는 월 평균 51개월 정도였으며 고용센터로 이동하는 시간은 약 1시간이었다. 변수 간 상관관계를 보면 지역변수들 간의 상관관계가 다소 높다. 그럼에도 불구하고 그 수준이나 선험적 필요성을 고려할 때 변수를 제거하지 않았다. 기타 변수들 간의 상관관계는 그리 높지 않아서 다중공선성 등의 위험을 크게 우려하지 않았다.

〈표 6-24〉 분석에 포함된 변수의 상관관계

구분	협력 건수	성별	연령	경력 (현 업무)	보수교육	관할지역
협력 건수	1					
성별	-0.16*	1				
연령	0.13	0.09	1			
경력 (현 업무)	0.12	0.09	0.21**	1		
보수교육	-0.09	0.15*	0.10	0.27**	1	
관할지역	0.09	-0.08	0.08	0.07	0.01	1
사례 수	0.42**	-0.10	0.00	0.11	0.13	0.02
자립지원 상담사 여부	0.18*	-0.21*	0.09	0.28**	0.17*	-0.01
사례회의	0.00	0.04	0.09	0.12	0.03	-0.03
고용센터 거리	-0.13	-0.03	0.06	-0.07	-0.04	-0.12
지역규모	-0.26**	0.02	0.03	-0.15*	0.04	-0.20*
취업우선지원 지역	0.18*	-0.02	-0.09	0.12	0.00	0.23*

	담당 사례 수	자립지원 상담사 여부	사례회의	고용센터 거리	지역규모	취업우선지원 지역
담당 사례 수	1					
자립지원 상담사 여부	0.00	1				
사례회의	0.15*	0.15*	1			
고용센터 거리	-0.11	-0.07	-0.24**	1		
지역규모	-0.31**	-0.10	-0.13	0.42**	1	
취업우선지원 지역	0.18*	0.10	0.18*	-0.54**	-0.76**	1

주: *p<.05, **p<.01, ***p<.001

복지와 고용의 협력에 영향을 주는 요인들에 대하여 토빗(Tobit)분석을 실시하였다. 종속변수인 연계협력 빈도의 분포에서 0으로 응답한 사례수가 많아 종속변수가 선행회귀분석을 할 수 있는 정규분포의 조건을 충족하지 않았다. 이러한 종속변수의 특징을 고려하여 토빗분석을 실시하였다. 토빗분석은 이항절단된 종속변수에 대한 요인들의 영향분석에서 사용된다. 연계협력의 총 건수를 종속변수로 하는 분석 뿐 아니라 본 연구의 초점이 복지-고용에 있으므로 고용센터와의 협력건수, 일자리사업과의 협력건수, 그리고 고용센터와 일자리사업과의 협력을 합산한 협력건수를 종속변수로 하여 요인들의 영향을 분석하였다. 즉 결과를 제시한 표에서 앞의 세 가지 분석 모형은 복지-복지 연계협력을 제외한 복지-고용의 연계를 종속변수로 한 이해라 할 수 있다.

분석결과를 보면 고용센터와의 협력에 담당 사례수와 자립지원 직업상담사 여부, 그리고 취업지원우선지역 여부가 유의미한 영향을 주었다. 유의성 수준을 덜 엄격하게 하면 연령과 경력도 영향을 준 것으로 나타났다. 단, 보수교육의 수준은 부의 영향이 나타나서 교육이 연계를 강화한다는 일반적 지적과 상이하고 따라서 이 부분의 영향은 기대하기 어렵다고 판단된다. 결과적으로 고용센터와의 협력에는 연령이 높고, 경력이 길고, 담당사례수가 많으면 협력이 증가하였고, 자립지원 직업상담사가 자활담당보다, 그리고 취업지원우선의뢰지역이 다른 지역보다 연계협력이 높았다.

일자리사업과의 협력에 영향을 미친 요인들을 보면 일자리 사업과의 연계와 협력의 수준이 매우 낮아서 유의미한 요인을 발견하기 어려웠다. 고용센터와 일자리사업과의 연계협력 총 건수에 영향을 준 요인은 담당사례 수, 자립지원 직업상담사 여부, 취업지원우선사업지역 여부였다. 자립지원 직업상담사의 배치나 취업지원우선사업지역의 추진은 나름 고용센터와의 협력에 긍정적인 성과를 보이고 있다고 하겠다.

전체 협력을 종속변수로 할 때, 유의미한 요인들은 고용센터와의 협력에 영향을 준 요인들과 유사하다. 단, 취업우선의뢰지역여부는 지자체 자립지원 직업상담사와 자활담당과의 연계협력 총수에 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 동 사업이 사례를 고용센터로 우선 배정하는 것을 골자로 하고 있고 여타의 연계와 협력을 강조하는 것이 아니라는 점이 반영된 결과로 해석된다.

〈표 6-25〉 복지고용 협력에 영향을 미치는 요인에 대한 Tobit 회귀분석 결과표

구분	고용센터와의 협력	일자리사업과의 협력	고용센터 혹은 일자리사업과의 협력	전체 협력 건수
	Coef.	Coef.	Coef.	Coef.
성별	-4.127	-8.596	-7.312	-43.541
연령	0.714†	-0.053	0.674	4.103
경력(현 업무)	0.436†	0.018	0.400	1.075
보수교육(일)	-2.120†	-0.355	-1.934†	-10.181*
관할지역 1개시·군·구이상=1/ 시·군·구미만=0	3.674	8.482	2.732	15.949
월 평균 담당사례 수	0.157***	-0.013	0.152***	0.906***
자립지원 직업상담사 여부 상담사=1/ 자립상담=0	19.545*	3.431	19.238*	65.662†
사례회의 참석 여부 (0 / 1)	-1.439	3.156	-1.206	-40.443
관할 고용센터로의 이동시간(분)	-0.096	-0.009	-0.093	-0.234
지역구분 준거: 대도시				
중소도시	1.425	-5.567	-0.477	6.910
농어촌	2.079	-2.949	1.729	-16.030
취업우선지원 지역 여부 (0 / 1)	21.246*	-3.553	20.034†	16.607
constant	-52.944	-11.031	-44.970	-132.598
/sigma	31.734	14.439	33.477	152.479
Log likelihood	-490.59	-172.46	-510.00	-756.10
LR chi2	53.35***	8.68	46.99***	42.87***
censored obs.	29	93	26	10
사례 수	126			

주: †p<.1, *p<.05, **p<.01, ***p<.001

제2절 지역별 시·군·구와 고용센터의 협력

일부 시·군·구 사례를 선정하여 시·군·구의 자립지원 직업상담사와 함께 고용센터의 취업성공패키지 담당의 연계 및 협력에 대해서도 조사하여 그 협력을 관계도를 구성하여 파악하였다. 이는 시·군·구를 초점으로 한 이전 분석과 비교하여 초점조직을 고용조직으로 확대하여, 보다 풍부한 연계 및 협력의 양상을 파악하기 위한 것이다.

표본의 선정은 아래와 같은 방식으로 이루어졌다. 전국 시·군·구 자활담당(자립지원 직업상담사) 대상 설문조사와 함께, 전국 시·군·구 중 18개 지역의 관할 고용센터는 별도 설계된 조사표로 조사를 실시하였다. 지역선정은 고용복지 연계의 대상자 규모의 대표성을 중요한 기준으로 삼았고, 따라서 조건부수급자 규모의 지역규모별 평균값을 기준으로 지역을 선정하였다. 2013년 기준 전국 시·군·구별 조건부수급자 규모를 바탕으로 하여, 6대 광역시는 대도시, 시 단위는 중소도시, 군 단위 지역은 농어촌으로 지역규모를 분류하였다. 이렇게 분류한 지역규모별 평균 조건부수급자 규모를 산출하고, 각 지역규모별 평균값에 근접한 시·군·구를 6개 지역 씩 선정하였다. 선정한 18개 지역에서 취업지원우선사업 시행 여부, 고용센터의 해당 시·군·구 내 소재 여부, 자립지원 직업상담사 배치 여부, 고용복지플러스센터 배치 여부를 파악한 결과는 다음과 같다.

〈표 6-26〉 조건부수급자 규모 평균 근접 지역 현황(지역 규모별)

(단위: 명, 개)

구분		조건부 수급자 수	총 수급자 수					소계
				취업지원 우선의뢰 지역	고용센터 소재 지역	자립지 원 직업상 담사	고용복지 플러스 센터 관할지역	
대도시 (평균: 421.75)	인천 00구	419	7,795	1	0	1	0	2
	인천 00구	429	13,103	1	1	1	0	3
	서울 00구	430	9,452	1	0	0	0	1
	대구 00구	431	15,193	1	1	0	0	2
	서울 00구	452	6,164	1	1	1	0	3
	서울 00구	383	5,488	1	0	1	0	2
중소도시 (평균: 190.84)	경기 00시	188	3,718	1	1	1	0	3
	충남 00시	195	6,070	0	0	1	1	2
	경북 00시	185	7,779	0	1	0	0	1
	경남 00시	197	6,705	1	1	0	0	2
	경남 00시	184	4,526	1	1	0	0	2
	경기 00시	182	4,899	1	1	1	0	3

구분		조건부 수급자 수	총 수급자 수	취업지원 우선의뢰 지역	고용센터 소재 지역	자립지 원 직업상 담사	고용복지 플러스 센터 관할지역	소계
농어촌 (평균: 47.88)	경남 00군	48	2,757	0	1	0	0	1
	전북 00군	48	3,189	0	1	0	0	1
	강원 00군	47	1,334	0	0	0	0	0
	충남 00군	50	1,753	0	0	1	1	2
	경북 00군	45	1,536	0	0	0	0	0
	전남 00군	45	2,143	0	0	0	0	0

이처럼 선정된 지역의 시·군·구 자활담당 혹은 자립지원 직업상담사와 해당 지역을 관할하는 고용센터의 취약계층 취업성공패키지 실무자를 대상으로 설문을 실시하였다. 그리고 각 기관 담당자의 응답을 상호 매칭하는 방법으로 해당 지역의 고용복지 연계실태를 파악하고자 하였다. 18개 지역 중 시·군·구 자립지원 직업상담사의 협력, 고용센터 취업성공패키지 담당의 협력에 대한 설문조사 자료가 수집된 지역은 대도시 4개 지역, 중소도시 5개 지역, 그리고 농어촌 군 지역 4개 지역으로 협력 건수의 제시는 지역규모 별 평균을 활용하였다. 동일 지역의 시·군·구 자활담당과 고용센터의 취업성공패키지 실무자 양자 간의 협력실태 관련 자료를 수집하고, 그 평균값으로 지역의 고용복지 유관 기관의 협력실태 및 협력의 강도를 파악할 수 있는 네트워크 분석을 수행하였다.

총 12개 매칭지역에서 시·군·구와 고용센터에서 각각 수집된 협력실태 자료는 협력 대상기관, 협력 건수, 협력의 내용, 협력의 방식 등으로 구분될 수 있다. 다음의 그림은 기관이 협력하고 있는 다른 기관과 협력의 건수를 관계의 강도 및 방향(주도기관과 대상기관의 협력 요청 방향)으로 도식화한 것으로, 이를 바탕으로 각 기관에서 이루어지고 있는 협력의 범위(기관의 수), 협력의 강도(협력 건수)를 파악할 수 있다. 대도시, 중소도시, 농어촌의 지역규모별로 현황을 나타냈으며, 협력의 강도(협력 건수)는 각 지역 규모별 평균값을 사용하였다.

대체로 도시 사례의 경우 시·구의 자립지원 직업상담사와 자활담당공무원, 그리고 고용센터의 연계와 협력이 활발한 것으로 나타났다. 협력의 유무를 기준으로 할 때는 대체로 양 조직이 다른 유관기관과 연계·협력하는 수준이 유사하였지만, 그 빈도를 고려하면 시·구의 자립지원 직업상담사 또는 자활담당의 연계 및 협력이 상대적으로 더 활발한 것으로 이해된다. 대도시의 경우 4개 지역 고용센터의 담당자들이 시·구의 자립지원

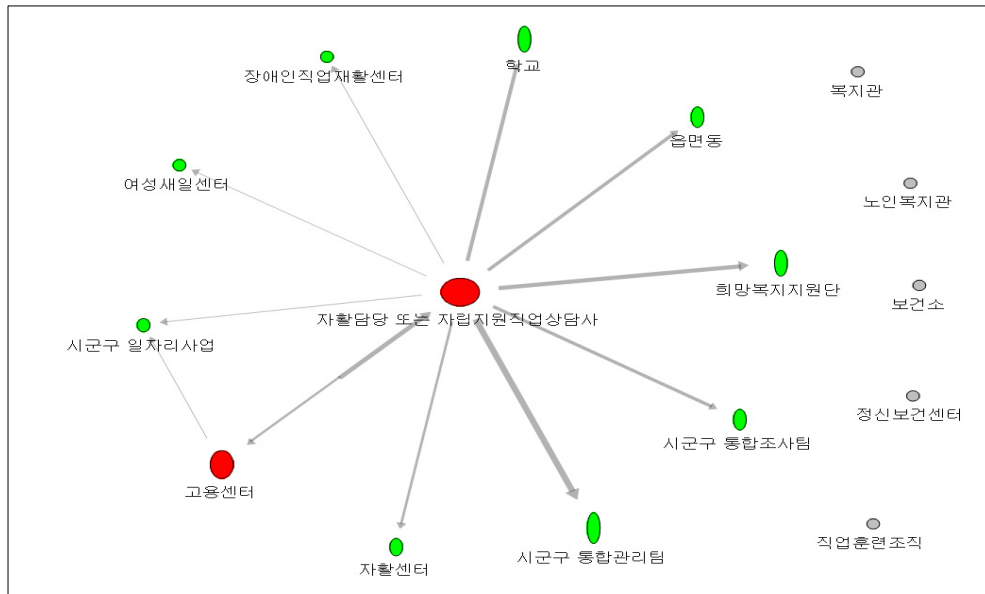
직업상담사와 그리고 일자리사업담당과만 협력한다고 응답하여 도시부 중 대도시의 경우 필요한 연계를 직접 하기보다는 시·구의 조직을 통하여 연계를 시도하는 것으로 이해된다. 하지만 4개 사례의 대표성이 있다고 보기 어려우므로 이 점에 대해서는 더 많은 확인조사가 필요하다. 농촌 사례의 경우에는 고용센터가 자립지원 직업상담사 또는 자활담당 외 다른 유관조직과 연계 협력하는 경우가 거의 없는 것으로 나타났다.

〈표 6-27〉 10개 지역 사군구와 고용센터의 평균 협력 건수

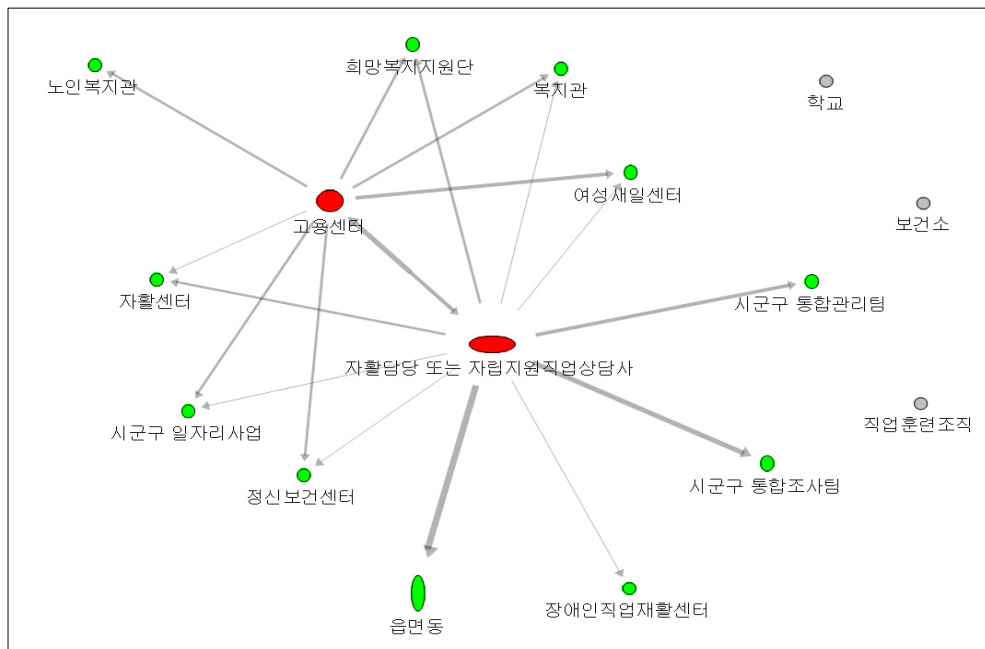
(단위: 건)

지역규모	대도시 (4개 지역)		중소도시 (5개 지역)		농어촌 (4개 지역)	
주도기관 대상기관	사군구	고용센터	사군구	고용센터	사군구	고용센터
계	17	12	16	6	12	2
자활담당	9	17	80	7	12	2
자립지원 직업상담사	27	12	6	6	.	3
읍면동	18	.	100	.	10	.
사군구 통합사례관리	26	.	6	5	10	.
사군구 통합조사팀	18	.	17	.	14	.
사군구 통합관리팀	33	.	10	.	.	.
자활센터	13	.	5	1	11	.
고용센터	17	.	20	.	15	2
사군구 일자리사업	4	2	3	5	.	.
여성새일센터	2	.	1	10	20	.
장애인 직업재활센터	2	.	1	.	.	.
학교	25	.	.	.	.	.
복지관	.	.	3	5	.	.
노인복지관	.	.	.	5	.	.
생활시설	.	.	.	.	.	.
보건소	.	.	.	.	5	.
병원	.	.	.	.	.	.
정신보건센터	.	.	1	5	.	.
심리상담조직	.	.	.	.	.	.
정신질환치료조직	.	.	.	.	.	.
직업훈련조직	.	.	.	.	.	.
기타	.	.	.	.	.	.

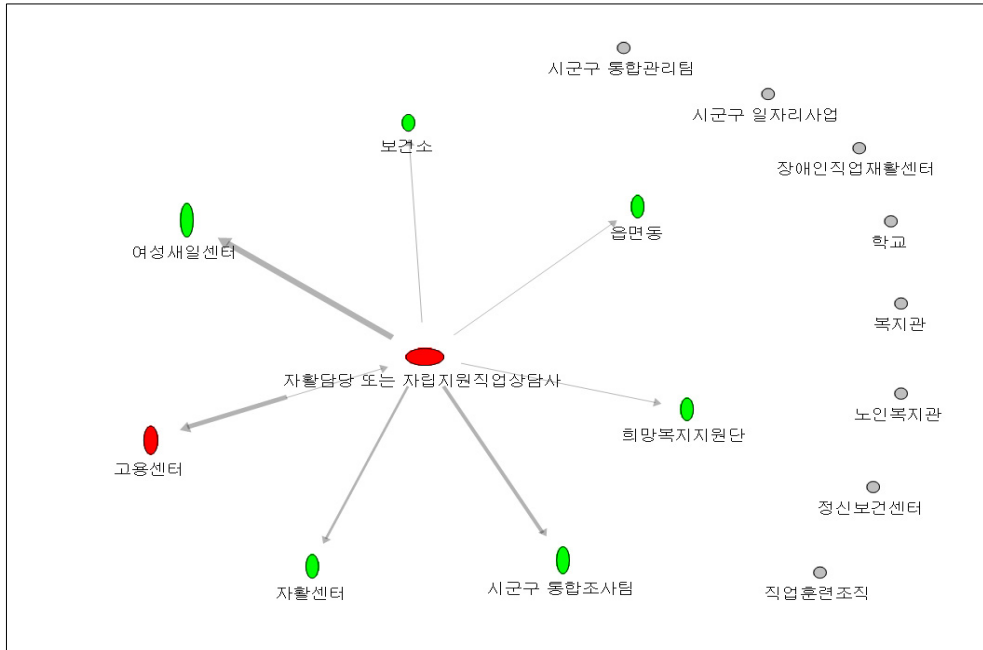
[그림 6-1] 고용복지 연계망 사례(대도시)



[그림 6-2] 고용복지 연계망 사례(중소도시)



[그림 6-3] 고용복지 연계망 사례(농어촌)



제3절 고용복지플러스센터 사례의 개편 전후 비교

복지와 고용서비스 제공조직 및 인력의 공간적 통합을 시도한 고용복지플러스센터는 복지-고용 협력을 크게 변화시킬 것이라 기대하고 있다. 고용복지플러스센터 한개 사례에 대하여 센터로의 개편 전후의 협력 자료를 수집하여 비교 분석을 수행하였다. K시 고용복지플러스센터의 현황을 다시 한 번 간략하게 정리하면 아래와 같다. 2014년 7월 24일 개소한 이 센터에는 시·군·구의 통합사례관리 담당의 희망복지지원단, 고용복지연계를 담당하는 시·군·구의 복지담당, 고용센터의 취업성공패키지, 여성새일센터 인력, 취업지원센터, 제대군인지원센터가 배치되어 있다. 이 중 제대군인지원센터와 금융상담은 취약인구, 저소득집단 대상으로 한정하기 어려워 설문대상에서 제외하고 다른 참여자들에 대하여 설문을 진행하였다.

K시의 경우, 고용복지플러스센터 개소 전과 개소 후의 전후비교를 수행하였다. 방법

은 시·군·구 자립지원 직업상담사, 취업지원센터, 여성새일센터, 그리고 고용센터의 취업성공패키지 담당자에게 조사표를 배부 한 뒤, 고용복지플러스센터 개소라는 변화 이전의 상황을 회상하게 하여 응답을 유도하였고, 센터 개소 후의 상황을 다시 한번 응답하게 하였다. 즉 조사 기준시점은 개소 이전과 이후 두 개 시점이며, 개소 이전은 2014년 4월 ~ 6월까지 3개월 간을 기준으로 하였고, 개소 이후는 2014년 8월 ~ 10월까지 3개월 간을 기준으로 조사되었다. 개소 이전 시점은 회기의 가능성을 높이고자 개소 바로 전 시점으로 설정하였다. 이는 전년도 동기의 경우 계절적 요인들을 통제하는 이점이 있으나 회기의 어려움이 있다는 응답자의 의견을 반영한 것이다.

고용복지플러스센터 배치 기관들의 연계·협력 관련 설문 조사 결과를 보면 개소 이후를 기준으로 할 때, 연계의 필요성 인식은 공히 높았다. 이유는 정보와 의뢰를 위한 것이 대부분이었다. 단, 고용센터의 담당자 인식에서 그 필요성 인식이 상대적으로 더 높게 응답되었다. 한편 연계의 장애는 연계 기관의 부족과 정보부족으로 응답하였다. 앞의 시·군·구 담당자를 대상으로 한 설문결과와 유사하였고, 협력을 필요로 하는 서비스 대상의 범주와 필요한 서비스 영역이나 조직도 유사한 것으로 나타났다.

〈표 6-28〉 기관 간 협력에 대한 인식, 협력 필요 기관, 정보공유, 협력 필요 대상

구분	여성새로일하기 센터	자립지원 직업상담사	취업지원센터	희망복지지원단
고용분야와 협력 필요 정도	다소 필요하다	매우 필요하다	다소 필요하다	다소 필요하다
협력이 필요한 이유	필요 서비스 연계 지원	담당 사례에 대한 정보 수집	필요 서비스 연계 지원	필요 서비스 연계 지원
협력이 필요하지 않은 이유	-	-	-	-
협력의 장애요인	무응답	무응답	지역 내 관련 기관 부족 및 기관의 여력 부족	타 기관 및 서비스에 대한 정보 부족
협력에 필요하지만 지역에 없는 기관	-	-	심리상담조직	-
협력이 필요하지만 협력이 이루어지지 않고 있는 기관	자활센터	정신보건센터	보건소, 정신보건센터	-
타 기관과의 정보공유 필요 정도	다소 필요하다	매우 필요하다	다소 필요하다	매우 필요하다
의뢰된 사례의 정보가 충분하였는지	그렇다	그렇다	아니다	그렇다

구분	여성새로일하기 센터	자립지원 직업상담사	취업지원센터	희망복지지원단
사례 의뢰시, 가장 공유가 필요한 정보	사례의 취업여부 혹은 프로그램 참여 여부	취업능력 수준	필요한 복지지원	필요한 복지지원
고용분야와의 협력 필요 대상 중 가장 많은 비중을 차지하는 대상	한부모(돌봄서비스)	한부모(돌봄서비스)	한부모(돌봄서비스)	한부모(돌봄서비스)
	50대 이상 장년	질환자(의료지원)	50대 이상 장년	정신질환(정신보건)
	기타	50대 이상 장년	장애인	50대 이상 장년

〈표 6-29〉 기관 간 협력에 대한 의식, 협력 필요 기관, 정보공유, 협력 필요 대상

구분	고용센터(복합육구 상담자)	고용센터(취성패 담당자)
복지분야 조직과 협력 필요	매우 필요하다	매우 필요하다
협력이 필요한 이유	필요 서비스 연계 지원	필요 서비스 연계 지원
협력이 필요하지 않은 이유	-	-
협력의 장애요인	지역 내 관련 기관 부족 및 기관의 여력 부족	타 기관 및 서비스에 대한 정보 부족
협력에 필요하지만 지역에 없는 기관	-	-
협력이 필요하지만 협력이 이루어지지 않고 있는 기관	정신보건센터, 정신질환치료조직	장애인직업재활센터
타 기관과의 정보공유 필요 정도	매우 필요하다	다소 필요하다
의뢰된 사례의 정보가 충분하였는지	아니다	그렇다
사례 의뢰시, 가장 공유가 필요한 정보	경제상황	복지급여 및 서비스 수혜 여부
복지분야와의 협력 필요 대상 중 가장 많은 비중을 차지하는 대상	한부모(돌봄서비스)	질환자(의료지원)
	정신질환(정신보건)	한부모(돌봄서비스)
	질환자(의료지원)	정신질환(정신보건)

전술한 바와 같이, 고용복지플러스센터 내에 배치되어 있는 기관 종사자를 대상으로 개소 전후의 업무상황을 설문조사하였고 자신의 기관에서 이루어지고 있는 협력의 실태를 파악하였다. 파악된 협력실태는 협력기관, 협력의 건수, 협력의 내용, 협력의 방식 등으로 구분될 수 있으며, 다음의 그림은 기관이 협력하고 있는 다른 기관, 협력의 건수를 표현한 관계의 강도, 그리고 관계의 방향(주도기관과 대상기관의 협력 요청 방향)으로 도식화한 것이다. 이를 바탕으로 각 기관에서 이루어지고 있는 협력의 범위(기관의 수), 협력의 강도(협력 건수)에 대해 전후비교가 가능할 것으로 보인다.

개소 전후의 변화를 분석한 결과, 전체적으로 변화가 그리 크지 않다. 개소 전후 중

심조직의 변화는 없었다. 시·군·구의 자립지원 직업상담사가 계속 관계의 중심에 위치하고 있는 것으로 보인다. 현재 직업상담사가 센터 밖에 위치한다는 점을 고려하면 공간의 문제가 협력의 관건은 아니라는 판단이 가능하다. 다수의 서비스 자원을 가진 조직이 중심조직이 될 가능성이 현실화된 것으로 해석이 가능하다. 고용센터의 연계망 상의 위치는 조직개편 이후에도 변화가 보이지 않았다.

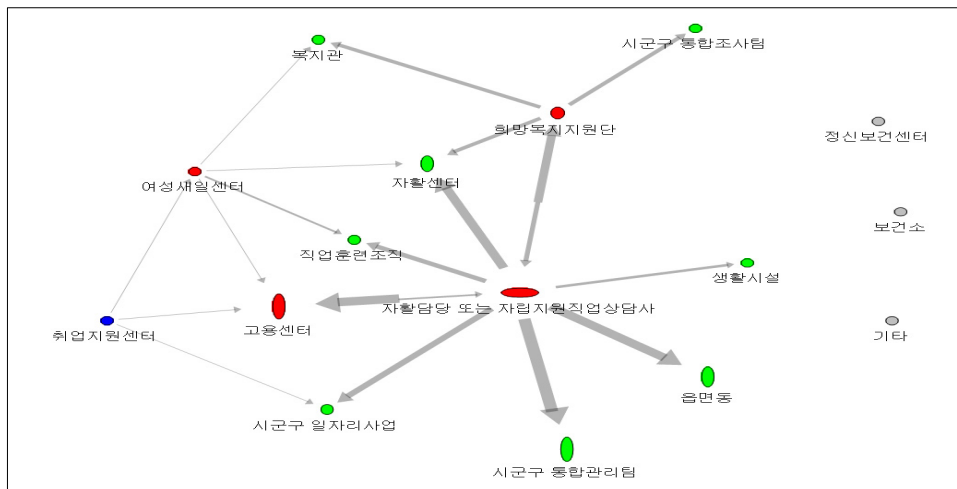
〈표 6-30〉 K시 협력 건수

(단위: 건)

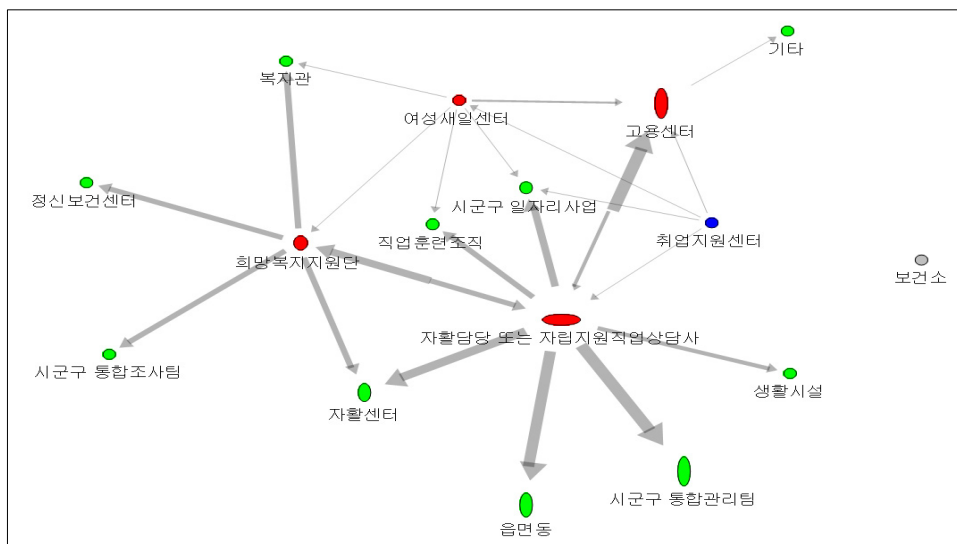
[illegible]

시점	개소 전					개소 후				
주도기관 대상기관	자립 지원 직업상 담사	희망 복지 지원단	여성새 로일하 기센터	취업 지원 센터	취업 성공패 키지	자립 지원 직업상 담사	희망 복지 지원단	여성새 로일하 기센터	취업 지원 센터	취업 성공 패키지
직업훈련조직	10	-	4	-	-	10	-	1	-	-
기타	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1

[그림 6-4] 고용복지플러스센터 개소 전 연계 현황



[그림 6-5] 고용복지플러스센터 개소 후 연계 현황





제7장

결론: 과제와 함의

제1절 분석결과와 정리

제2절 복지-고용 연계의 구조적 쟁점

제1절 분석결과의 정리

복지-고용의 연계와 협력은 각 국가의 정책 환경이나 정책지향에 따라 그 내용이 달라진다. 영국과 덴마크만 하여도 같은 유럽 국가이지만 정책지향이나 일선의 조직운영이 상이하다. 우리나라 정책과 정책 환경은 더욱 상이하다. 영국과 덴마크의 경우 근로빈곤층을 대상으로 하는 급여와 서비스는 우리와 달라 그 수준이 높고 다양하다. 최근 이 국가들에서 보다 엄격한 방식으로 제도의 개편이 이루어지고 있다 하여도 그 정책의 수준은 우리의 그것과 다르다. 우리나라는 영국-덴마크와 달리 근로빈곤층을 대상으로 하는 공공복지의 수준이 아직 일천하고 복지-고용의 연계로 지원할 대상이 모호하다. 결국 해외 사례의 국가들보다 취약한 일부 인구집단으로 복지-고용의 연계 대상이 한정된다. 이러한 정책 대상은 복지-고용의 연계에서 상대적으로 복지에 대한 의존이 심화되는 상황을 초래하고 결과적으로 일선에서 복지서비스를 찾고 연계하여야 하는 경우가 더 많게 된다.

또한 해외 사례에서 보자면 덴마크의 경우 영국과 달리 사례 중심의 프로파일링과 개별화가 더 강조되고 있었으며 서비스 제공의 폭도 넓었다. 반면 영국은 확대고용센터를 중심으로 고용으로의 연결이 우선 강조되고 있는데 그런 영국의 경우에도 일선 조직에서 개별 사례에 대응할 수 있는 탄력적 여지를 기금마련으로 구성해두었다. 민간으로의 위탁에서 성과를 강조하는 운영체제로 전환된 이후에도 이들의 성과를 정확하게 포착하고 사례의 성공을 높이는 데는 그리 긍정적인 평가를 받지 못하고 있다. 한편 고용과 복지를 고용을 중심으로 통합(근로능력자인 대상자가 적지 않은 상황에서)하여도 복지영역의 병존과 연계는 여전히 중요하다. 단, 고용이라는 전문성의 인정과 이 전문영역을 중심으로 연계를 선택한 정책지향이 구현된 것이다.

우리나라에서 복지-고용의 연계가 정책적으로 지향된 것은 오래되지 않았다. 따라서 과거의 교훈이 많지도 않다. 하지만 그럼에도 불구하고 지난 과거의 실험이나 정책성과가 제대로 정리되지 않아서 과거를 기반으로 미래 설계를 더 정교하게 하는데 어려움이

적지 않다. 과거의 교훈을 종합적으로 정리할 필요가 있다. 한편 현재 진행 중인 실험도 평가 이전에 성급하게 확대하기보다는 성과를 보고 그 미래를 결정하는 보다 신중한 정책적 선택이 필요하다. 당장 과거의 경험 중 고민해볼만한 것은 지역에서 난무하고 있는 복지-고용관련 각종 사례관리이다. 그리고 지역의 일자리사업과 고용센터의 유사성에 대한 검토와 조정도 과제다. 이 점들과 관련하여 보자면 2011년 이후 관계부처 간 조정과 협력이 더 이상 정책문건의 내용으로 남겨져서는 안 될 것이다. 공개된 상태로 부처 간 논의와 조정이 이루어질 필요가 있다. 총리실의 조정기제의 취약함도 극복되어야 하고 이러한 노력은 조직과 제도로 뒷받침되어야 한다.

지침수준의 복지-고용의 연계는 그 사업이나 인력에 따라 적시된 연계의 수준이 상이하였다. 업무 매뉴얼을 참고로 할 때, 그 작성과정에서 사업 간 서로의 역할이 확인된 흔적이 거의 없다. 일정한 수준으로 구체성이 조정되지 않은 상태라고 하여도 상보적 조직과 대체적 조직 간의 연계의 내용은 상이하였다. 사례의 중복을 확인하기 위한 연계의 비중보다 사례의 복합적 문제를 해결하고 고용의 기회를 확대하려는 방향으로 연계와 관련된 규정이 보다 구체화되어야 할 것이다.

시·군·구의 자립지원 직업상담사의 경우 자활대상에게 근로동기를 강화하는 등의 목적으로 심화된 상담을 진행할 수 있는 여건은 아니다. 자활대상의 경우 근로동기가 매우 중요한 장애요인으로 지적되고 있어 현재 진행 중인 취업지원우선사업에 대해서는 긍정적 의견이 있다. 하지만 문제 중 하나는 대상의 특성에 대한 이해와 관련된다. 적지 않은 취업지원 대상의 경우 단기에 취업이 가능하지 않은 사례이다. 예를 들어 전형적으로 정신질환이나 알코올 의존의 문제를 가지고 있으며 취업 장애와 근로 기피가 병존하면서 단순한 취업지원의 성공을 기대하기 어려운 실정이다. 다른 하나의 문제는 취업 지원에 필요한 각종 급여 및 서비스, 특히 서비스 지원여건이 미비하다는 점이다. 예를 들어 지역에서 서비스 연계가 필요한 정신보건 서비스 조직이나 돌봄을 지원하는 조직의 경우 사례를 감당할 여력이 없어 연계가 거절되거나 또는 해당 조직이 없는 경우가 적지 않다. 서비스 조직이 있어도 필요한 서비스 시간대가 일치하지 않는 등 근로여건을 조성하는데 충분하지 않다. 현재의 연계와 협력을 보면 대다수의 취약계층의 사례가 이미 공공지원을 받고 있어 다시 추가적인 지원이 불가한 사례이거나 또는 다수의 복지 분야 서비스 지원이 필요한 경우이다. 이러한 점을 고려할 때 다양한 다수의 서비스 자원을 가지고 있는 시·군·구 복지담당, 자립지원 직업상담사와 같은 인력이 중심역할을

수행하여 연계와 협력의 중심에 위치하게 된다.

연계협력은 고용센터와 자립지원 직업상담사를 중심으로 수행되며 복지영역의 필요 서비스가 다양해서 자립지원 직업상담사가 매개적 역할을 하는 경향이 있다. 자립지원 직업상담사는 정체성이 고용노동부를 준거로 형성되어 특히 고용센터와의 연계에 적극적인 것으로 이해된다. 이러한 점은 인식조사부분에서도 일부 표현되었다. 실제 연계의 수준에 영향을 미치는 요인들의 영향은 별로 발견되지 않았다. 단지 사례 수의 영향을 받아서, 이 점은 환경으로 이해될 뿐이다. 하지만 최근 시도된 취업지원우선의뢰제도와 자립지원 직업상담사의 배치는 복지-고용과의 협력에 영향을 주었다고 판단된다. 취업지원을 위하여 필요한 각종 복지서비스와의 연계에서는 희망복지지원단의 통합사례담당의 역할도 적지 않은 것으로 나타났다.

제2절 복지-고용 연계의 구조적 쟁점

1. 복지-고용 연계정책의 범주와 연계 쟁점

가. 복지-고용 연계의 세 가지 영역

고용복지연계정책은 ‘고용-복지’의 연계를 접근하는 관점에 따라 세 가지 형태로 구분할 수 있다. 첫째, 고용 자체가 곧 복지를 의미하는 적극적 노동시장정책에 대한 접근이 있다. 둘째, 기초생활보호의 복지정책 일환으로 탈수급을 위해 근로의 잠재력을 발현하고 노동할 기회를 제공하는 정책접근이다. 셋째, 근로능력 있고 취업할 의사가 있지만 일상생활 보장이 취약하여 실제로 취업이 힘든 경우 개인 맞춤형으로 고용지원과 사회복지서비스를 연계 제공하는 정책접근이 있다.

〈표 7-1〉 고용-복지 연계정책의 유형

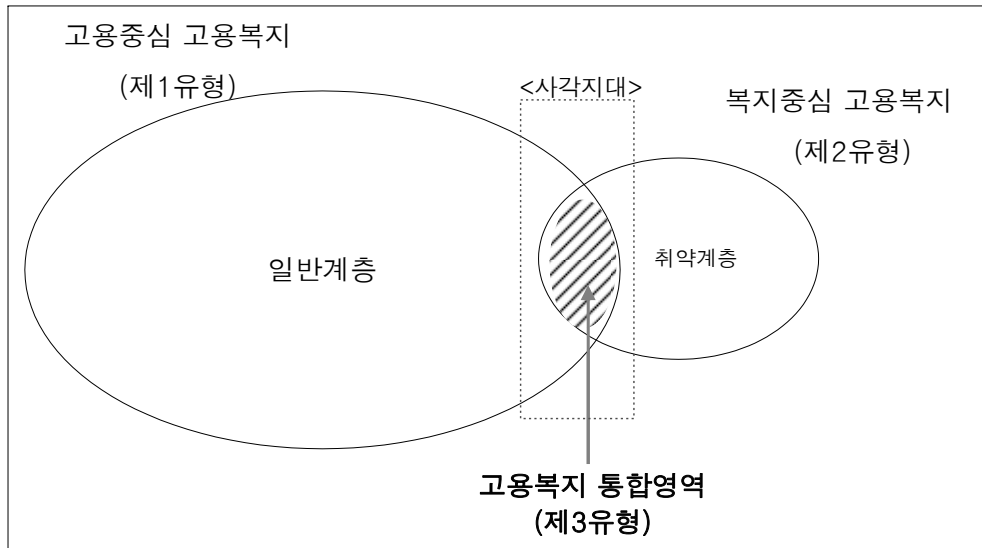
유형	주요내용	비고
I. 노동시장정책 (labor market policy)	적극적 노동시장정책(취업상담, 취업알선, 직업훈련), 소극적 노동시장정책(실업급여 및 실업부조) 등	고용노동부
II. 취업자 대상 사회서비스	미취업자가 취업할 수 있도록 보육 등 지원	보건복지부
III. 근로연계복지정책 (workfare)	복지제도에 안주하지 않도록 하는 정책(공공부조 수급자에 대한 근로의무 부과, 급여 수급기간 제한 등)	보건복지부 (자활사업)

세 가지 정책 접근 가운데 처음 두 가지에서는 “연계”를 위한 행정 및 정책적인 쟁점과 과제가 단순하다. 전통적인 노동과 복지 정책에서 각각의 독립적인 고유 정책영역이 있기 때문이다. 여기에서는 두 가지 영역들의 상호 연계 필요성이 크지 않다. 그런데, 세 번째 정책접근에서는 개별적으로 완결된 정책 영역들이 적정 수준에서 상호 연계되어야 하기 때문에 상대적으로 복잡하다. 고용과 복지 부문에서 서로 양립하기 힘든 행정 및 정책 특성이 있어 상호연계가 규범적으로는 타당하지만 현실에서 실천이 쉽지 않다.

세 번째 영역에 속하는 정책대상자들은 대부분 정책지원의 사각지대에 위치할 가능성이 많다. 일반적으로 부처의 정책 혹은 행정체계는 분야별로 특화되어 있어 해당 분야의 고유 영역에서는 특별한 쟁점이 발생하지 않는다. 다만 이질적인 정책 거버넌스가 부딪히는 제3유형의 고용복지 통합영역은 고용노동부와 보건복지부 모두에게 예외적인 한계영역이기 때문에 연계의 중요성이 강조되기는 해도 현실에서 주류정책으로 설정되지 못할 가능성이 크다.²⁰⁾

20) 고용보험으로 보호되는 규모가 작고 기초생활보장제도에서 근로능력자를 지원하는 비율이 낮은 우리나라 상황에서 고용과 복지의 통합영역에서 지원을 받아야 하는 대상은 그 규모가 작지 않을 가능성이 높으나 이에 대한 정확한 추계는 쉽지 않다.

[그림 7-1] 고용-복지 연계 지원 대상 유형



나. 복지-고용 연계정책의 특성에 따른 상충성

복지-고용 통합영역이 제3유형의 경우, 정책 자체의 고유 특성에서 상호 간 상충 문제가 발생할 수 있다. ‘고용’은 기본적으로 경제정책의 영역에 있는데 여기에서는 경쟁력과 생산성 등과 같은 시장가치가 먼저 고려된다. 기본적으로 동질적인 개체(개인)가 전제가 되며 개인들이 자신의 선호와 노동능력에 따라 표준적인 지원패키지를 선택하는 ‘기능’적 방식으로 정책이 설계·운영된다.

이와 달리 ‘복지’는 취약성과 형평성 등과 같은 사회적 가치가 전제되면서 공동체와 집단 중심으로 정책의 설계가 병행된다. 자본주의 사회의 복지정책에서는 ‘열등처우원칙’이 적용되기 때문에 시장의 경쟁력과는 양립하기 힘들다. 복지정책은 집합적인 기능 보다는 수급권자가 당면하고 있는 복합적인 환경조건을 고려한 ‘개인 맞춤형’으로 집행되어 ‘기능’별로 접근하는 고용정책과 구분된다. 또한 복지지출의 소비적 특성 때문에 성과를 지향하는 전략적인 집중 투자가 지원되기 어렵고 다양한 형태의 민간자원들이 동원된다. 이에 따라 사회분야의 각종 비영리 단체들이 정책거버넌스에 비중이 있게 참여하면서 정형화된 형태를 가지고 있는 정부와 시장 중심의 정책거버넌스와는 구분되는 자율적 영역들이 자생하게 된다. 최근에는 사회와 경제 영역의 유기적인 연계와

복합을 지향하는 ‘사회 경제’에 대한 관심이 높아지며 관련 생태계를 활성화하려는 시도들이 진행되고 있다. 하지만 아직은 시작 단계이며 서로 간에 상충되는 요소들의 상호작용으로 인해 적지 않은 쟁점들이 발생하고 있다.

다. 고용과 복지의 행정관리체계의 이질성

복지와 고용은 정책을 수행하는 행정체계가 다르기 때문에 상호 연계가 쉽지 않은 부분이 있다. 사회복지정책은 중앙정부가 국고보조사업으로 운영하며 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체-민간NGO의 중층적인 수직 행정계통을 가지고 있다. 중앙정부가 복지정책을 기획하면 지방자치단체를 거쳐 민간NGO에서 전국 표준적인 방식으로 정책 혹은 복지서비스를 수직적으로 ‘전달’하는 경직적인 행정체계가 형성되어 있다.

지방자치법과 사회복지사업법에서는 기초자치단체 중심의 행정기능을 우선적으로 고려한다. 이에 따라 복지수급권자들은 시·군·구의 기초자치단체 관할구역 범위 속에 한정되어 지원을 받게 된다. 소속하고 있는 기초자치단체의 재정 및 행정 여건이 복지정책의 양과 질에 적지 않은 영향을 미친다.

사회복지 부문과 달리 고용정책은 중앙정부의 내부행정과정을 통해 완결된 형태로 진행된다. 고용지원서비스들을 현장에 공급하는 것은 중앙정부 직속의 지방특별행정기관들이다. 정책의 담당자들은 중앙공무원이며 지원대상자들은 행정관할구역의 범위에 국한되지 않고 광역적인 단위에서 선택이 가능하다. 당사자가 거주하는 지리적 조건에 구속되지 않는 개방성이 있다.

이와 같이 고용과 복지정책을 운영하는 행정체제의 특성들이 있어서 이론적으로는 상호간 정책연계가 강조되어도 현실에서는 기대만큼 작동하지 않는다. 정책담당자들의 소속과 신분에서 존재하는 차이 역시 지원체계 연계가 원활히 작동하지 못하는 현실적인 요인이 되며 소속 기관별로 동기부여 요인들이 다르기 때문에 정책연계가 자동적으로 보장되지 않는다. 정책단위의 지리적 범주 차이 역시 중요하다. 고용은 광역범위에서 지원받지만 복지는 기초단위 수준에서 지원되기 때문이다.

2. 복지-고용 연계의 유형과 이슈

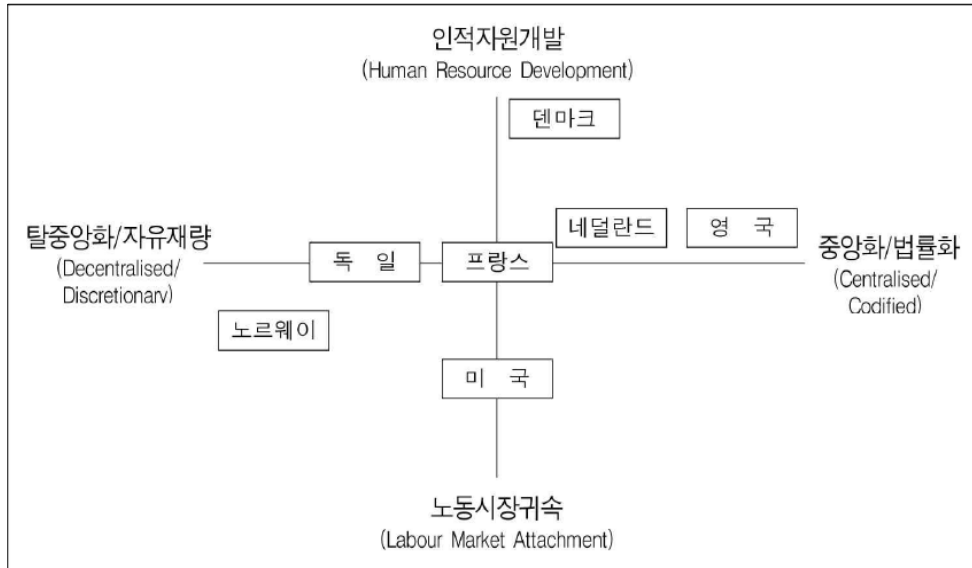
가. 고용노동부 중심으로 일원화 (제1유형)

이 모델에 따르면 고용 자체가 복지를 의미하는 것으로 복지정책은 고용정책의 하위 부문에 속하게 된다. 즉, 취약계층에 대해 현금급여를 중심으로 한 공공부조 보다는 적극적으로 취업과 창업을 지원하는 “고용정책이 곧 복지정책”이라고 해석할 수 있다. 이러한 경우 현재의 현금급여 중심의 공공부조정책은 일자리를 매개로 현금을 지급하거나 현금급여를 억제하고 대신 고용관련 재정사업을 확대하는 방식으로 전환된다. 근로능력이 있는 취약계층은 일반적인 고용정책의 범주에서 지원받기 때문에 별도의 고용-복지 연계 전략이 수립될 필요는 없다.

다만, 고용정책에서는 기본적으로 개인의 시장 책임이 강조되기 때문에 기초생활보장이 필요한 취약계층의 입장에서는 불리한 정책접근이 될 수 있다. 고용지원 기구에서 상담 등을 비롯하여 취약계층을 별도로 배려하는 고용지원 프로그램을 마련해도 해당 부서에서 중심 업무의 비중을 가지지 않기 때문에 예외적인 기능으로 축소될 가능성이 있다. 이와 같은 정책접근을 실천하기 위해서는 기초생활보장수급자 가운데 근로능력이 있는 경우는 고용노동부 중심의 고용정책의 대상으로 전환하고 관련 지원 인프라를 확충·전환해야 한다. 관련 정책은 지자체보다 중앙정부 직속의 고용센터의 특정 부서에서 취약계층 고용을 담당하도록 정부 기능을 조정하는 것으로 고용-복지 연계가 완성된다.

보편적 사회복지서비스체계가 정립되어 있는 서구 복지국가에서 추진하고 있는 근로연계복지(workfare)는 노동시장으로 진입하는 방식으로 복지정책을 전환하는 것을 의미한다. 따라서 ‘근로(고용)=복지’의 도식이 성립하며, 이를 추진하는 행정수단으로서 집권방식(공식제도)인지 분권방식(지방재량)인지, 그리고 인적자원개발(직업훈련) 중심인지, 취업(일자리) 중심인지에 따라서 국가별로 정책조합이 다양하다. 돌봄 등과 같은 사회복지지는 이미 충족되어 있기 때문에 특별히 고용과 복지를 별도로 연계할 필요성은 크지 않고 ‘고용’ 자체에 초점을 둔다. 이 점은 한국과 환경 차이임에도 불구하고 해외 사례의 이해에서 자주 간과된다.

[그림 7-2] 근로연계복지의 행정구조와 전략



자료: Trickey(2001), Lodemel(2005); 임수경·권혁창(2012:7)에서 재인용

예를 들어, 영국의 근로연계복지정책에서는 저소득 취약계층에 국한된 것이 아니라 실업급여를 신청하는 수급자 모두에 해당하는 일반적인 노동정책으로 실업급여 신청 시 근로의무를 필수조건으로 부여한다. 이를 위한 조직은 확대고용센터인데 2001년도에 시작하여 2007년에 마지막 조직의 설치가 완료되었다. 확대고용센터에 급여, 세금 공제, 아동돌봄, 주거 및 건강, 복지를 제공하는 인프라로서 [지역파트너십조직]이 별도로 연계되어 있다. 고용관련 조직은 통합되었고 사회복지 조직은 네트워크로 연계되어 운영되고 있다(임수경·권혁창, 2012: 12).

〈표 7-2〉 미국 위스콘신 주 W-2에서의 고용지원 프로그램 내용

프로그램	세부내용
W-2프로그램	<ul style="list-style-type: none"> - 자립지원계획수립: 재정고용상담사와 자립계획을 수립하고 W-2의 4단계중 하나를 결정 - W-2의 4단계 <ul style="list-style-type: none"> . 보조금 미지급 고용: 직업탐색서비스를 받아서 취업 . 보조금 지급 임시일자리: 고용주에게 근로자의 현장연수 및 훈련비용 지급 . 지역사회서비스일자리: 근로경험이 필요한 사람에게 제공 . W-2전환 프로그램: 본인 또는 가족에게 장애가 있어 근로 어려운 사람에게 제공

프로그램	세부내용
교육 및 훈련	<ul style="list-style-type: none"> - 직업을 찾기 위해 교육훈련이 필요한 경우 서비스 제공 - 고등학교 졸업 자격시험 - 직업기술훈련, 고용주지원훈련, 기술대학 프로그램 - 동기부여, 일기쓰기능력 교육 등
근로지원	<ul style="list-style-type: none"> - 아동돌봄: W-2 또는 교육훈련에 참여하는 동안 아동돌봄에 대한 비용이 필요한 사람에게 Wisconsin Shares Child Care Program 제공. 시간 한도 없음. - 직업대출: 직업과 관련 비용이 필요한 경우(자동차 구입 등) - 교통비지급: 일하는 동안 필요한 교통비를 버스카드 또는 유류바우처로 지급
가족지원	<ul style="list-style-type: none"> - 학습복지: W-2 참가자가 학교를 마치도록 지원함

자료: 위스콘신 주 W-2 안내 홈페이지(dcf.wisconsin.gov/wisworkds.htm)

미국의 근로연계복지정책은 주정부에서 개별적으로 제공하던 고용 및 훈련서비스 전달체계를 통합 제공할 수 있게 연방정부에서 기반을 마련한 것이다. 대표적인 사례로 원스톱 취업센터(One-Stop Career Center)가 있다. 이는 1985년도에 위스콘신 주의 사례에서 시작하여 1994년도에 연방정부가 시범사업을 실시한 것이다. 2000년에는 전체 주에 설치가 완료되어 78개 센터가 있다.

취약계층이 노동시장에 참여할 때 사회복지서비스가 필요하면 원스톱 취업센터에서 연계서비스를 제공한다. 주정부 차원에서 모두 통합 운영하기 때문에 행정체계에서 쟁점은 없다. 사회복지서비스의 공급량이 충분한 가운데 지방 별로 이용이 가능한 서비스 내용 정보가 있으면 정보 연계만 하면 되기 때문에 특별히 문제가 발생하지 않는다. 여기서 핵심은 동일한 행정계통에서 관리되는 가운데 충분한 사회복지서비스 규모가 확보되어야 한다는 점이다. 이 두 가지가 통합되지 않으면 복지-고용 연계는 현실적으로 쉽지 않다.

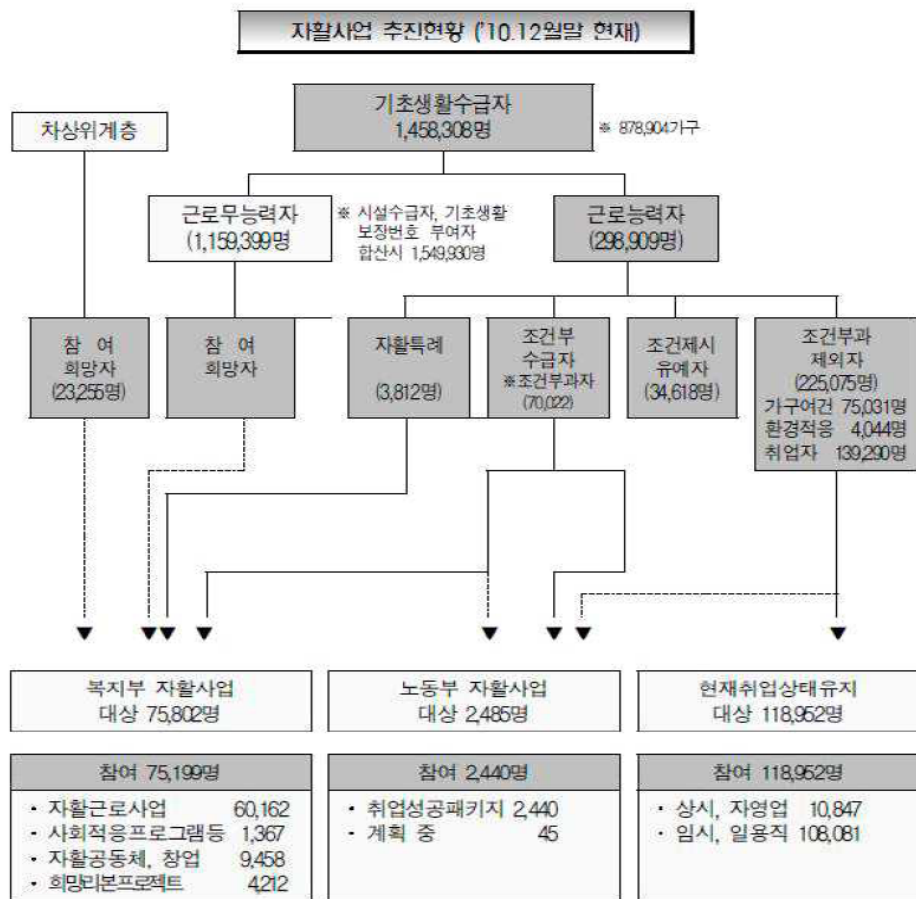
나. 보건복지부 중심으로 일원화 (제2유형)

복지-고용 연계정책을 생산적 복지정책의 범주에 한정하는 것은, 전통적인 공공부조의 복지정책 틀 속에서 '고용'의 요소를 복지에 포함시켜서 생활을 보장하는 접근이다. 장애인일자리, 노인일자리, 공공근로 등이 대표적이다. 여기에서는 고용을 통해 소득을 보장하여 복지 수급권자들이 경제적으로 자립하는 것이 목적이 아니다.

생산적 복지에서 고용은 '사회참여와 보충급여'의 특성이 있다. 예를 들어, 노인일자

리의 경우 은퇴이후 사회활동의 일환으로 고용이 기능할 수 있으며, 빈곤노인들에게는 보충급여로서의 의미가 있다. 중증장애인들은 사회참여와 일을 통한 사회통합의 의미가 강하다. 여기에서는 근로조건과 관련된 정책은 강화하지 않는다. 정부는 기초적인 사회안전망의 복지프로그램을 우선 전제로 하고 예산여력이 있는 범위에서 일자리(근로) 프로그램을 제공한다. 고용은 복지를 위한 하나의 수단이 된다.

[그림 7-3] 협의의 고용복지연계로서 자활사업



자료: 이상준 외(2013: 172)

보건복지부가 국민기초생활보장체계를 운영하면서 조건부수급권자들에게 자활사업에 참여하도록 요구하는 것이 고용복지의 대표적인 형태이다. 이를 위해 복지정책을 담

당하는 조직 및 인력에 대해 고용 관련 직무를 강화시키는 것으로 복지-고용 연계정책이 추진된다. 복지사업들은 대부분 기초자치단체 중심으로 국고보조방식으로 운영된다. 따라서 이러한 유형에서는 중앙정부의 복지-고용 연계사업들을 지자체의 동일 부서/동일 인력이 담당하도록 규정하면 복지-고용의 통합이 가능하게 된다.

복지 중심으로 복지-고용 연계정책을 수립하는 것은 자활사업의 참여자를 근로빈곤층까지 확대하면서 사회복지체계에서 고용복지를 통합하는 것이다. 그런데, 최근의 정책동향은 기존의 자활사업과 같은 생산적 복지정책과는 구분되는 다른 방향으로 전개되고 있다. 특히 사회적경제기본법이 발의되면서 보건복지부 보다는 기획재정부 중심의 고용-복지통합 정책이 전개되었는데, 초기단계에서 보건복지부의 자활사업은 관련 정책논의와 거리를 두고 있다.

더욱이 자활사업의 주요 하위 부문사업이었던 희망리본사업이 2015년도에 정부의 일반회계 예산재원을 배정받지 못하고 고용노동부의 취업성공패키지 사업으로 통합되면서 고용노동부 중심의 취약계층 고용정책이 강화되고 있다. 국민기초생활보장체계의 개별급여(예, 주거급여, 교육급여 등)들이 전문분야별로 소관 부처 분산되는 기능중심의 맞춤형 복지체제로 전환했기 때문에 보건복지부의 복지정책 틀 속에서 자체적인 복지-고용 연계는 당분간 유효하지 않을 것으로 전망된다.

다. 복지-고용 이질적인 두 가지 정책의 연계 (제3유형)

취약계층의 취업과 창업이 힘든 이유가 일상생활(노동재생산) 영역이 취약하다는 점에 있음을 초점으로 하고 고용의 조건으로서 사회서비스를 연계지원해 주는 제3유형은 상징적인 중요성은 강조되지만 기대만큼 현실의 정책체계가 작동하기 힘든 영역이다. 이 경우에는 복지서비스 수급 대상자 선정기준의 다양화와 수급의 우선순위 선정 기준이 달라진다. 종전에는 취약정도에 따라 우선순위가 결정되지만 이제는 고용전제에 따라 변경이 가능해 진다.

일반적으로 사회복지서비스는 국민기초생활보장정책에서 수급권자에 한정되고 수급권자로 지정되면 잔여적 복지혜택을 모두 받는다. 이와 달리 하위 복지프로그램의 수급조건을 개인별 욕구에 맞추어서 분리하면 고용의 조건으로서 사회서비스 수급대상자 범위가 달라질 수 있다. 맞춤형 복지를 위해 기능별로 복지-고용 연계를 담당하는

부처들로 분산되면 상호 통합 조정은 보다 어려워진다. 해당 부처들은 주류적인 기능에 특화되어 있기 때문에 이질적인 정책수요가 발생하면 쉽게 대응하기 힘든 현실적인 애로요인이 있다. 복지-고용 연계를 위한 다양한 대안들이 기능별 전문조직에 내재되어 있는 업무관행과 조직문화를 고려하지 못하였기 때문에 기대만큼의 집행 성과를 확보하지 못하거나 당초 의도와는 달리 왜곡된 방향으로 정책이 진행될 수 있다.

이러한 접근에서는 고용노동부와 보건복지부가 각자의 정책영역을 그대로 유지한 가운데, 수급자 판정권한을 공유하고 고용(워크넷)과 복지(희망e음)의 각종 정보들을 공유할 수 있도록 하는 행정조치가 필요하다. 다만 현실에서는 연계가 잘 되지 않는 일반적인 요인들이 상존하기 때문에 일반적인 계획대로 정책 집행이 되지 않을 가능성이 있다. 한정된 예산재원 제약으로 인한 지대추구, 부처이기주의, 업무역량·권한 차이, 고용 및 복지거버넌스 특성에 따른 보이지 않는 차별·장벽 등의 다양한 요인들이 있기 때문이다.

제3절 복지-고용 연계에 대한 선행연구와 한계

고용복지연계와 관련한 선행연구들은 고용 중심으로 접근한 경우가 많으며 거시적인 구조개편을 중심으로 한 기본원칙에 대한 대안을 중심으로 논의가 전개되었다. 선행연구의 내용을 종합하면, 지자체가 관련 정책을 선호하지 않는다고 간주하고 이들의 사업 관리 역량을 신뢰하지 않는 경향이 있다. 지방자치단체장은 정치적 이유 때문에 관련 정책에 참여하기를 희망한다는 부정적인 관점들이 있다.

이러한 논의 속에서는 보건복지부와 지자체의 입장이 상대적으로 소홀히 되면서 잠재적인 갈등요소가 남게 된다. 보건복지부 입장이 간과되면서 복지정책의 전체 틀 속에서 ‘고용’은 일부 요소에 국한되는 가운데 고용노동부 중심의 고용복지정책은 지역사회복지체계의 왜곡과 해체가 우려될 수 있다. 지자체 입장이 간과되면서 지방분권과 자치의 기본 원칙에서 유지해야 하는 다양성과 책임(전국획일화에 대한 경계)의 영역이 소홀히 된다. 고용노동부 중심으로 고용-복지 통합 논의가 많아 시장과 경제가치의 고용노동부가 총괄하는 중앙집권적 관점이 지배적이다.

〈표 7-3〉 복지-고용 연계 관련 선행연구들의 정책 대안

선행연구	주요 내용
고혜원 외 (2008)	<ul style="list-style-type: none"> - 관련 부처/기관의 주기적 간담회, 공동참여 사업모델 개발 - 고용센터에서 주민센터로 고용관련 정보 제공 활성화 - 고용센터내 취약계층 전담팀 구성 운영, 지역협의회 참여권한 부여 - 사회복지사에 대한 직업훈련 관련 교육 실시 - 지자체에 고용센터 직원 파견 - 지자체 담당자의 워크넷 이용권한 확대
김병섭 (2011) 고용노동부	<ul style="list-style-type: none"> - 기본입장 : 고용센터의 지방이양 부적절. 현행 고용센터 유지하면서 복지 연계. - 제1안 : 근로능력있는 실업자에 통합적 고용-복지 지원. 지자체는 근로능력없는 복지대상자에게 기초적 취업지원서비스 제공 - 제2안 : 고용센터와 지자체를 gateway화 : 두 곳 모두 동일 서비스 제공하게 직원 교육 및 파견 - 제3안 고용노동부가 부처간 의견 수렴 조정 총괄 담당. 전국망을 갖춘 고용센터 구축(고용노동부 중심의 집권화)
최균 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> - 사회복지통합전산망의 활용, 정보연계(행복이음과 워크넷 연결) - 제1안 : 국가고용-복지위원회 신설, 광역단위 지역복지고용위원회 설치, 전국고용센터를 원스톱 센터로 전환(기국 원스톱 센터 방식) - 제2안 : 중앙의 대민서비스 부처 신설, 각 부처 지역조직 흡수 통합(캐나다 서비스캐나다 방식)
유길상 외 (2012) 고용노동부	<ul style="list-style-type: none"> - 제1안 : 중앙과 지방이 독립 기관 설치 운영하고 고용센터 중심으로 통합서비스, 동일 장소에서 원스톱 서비스 공급 - 제2안 : 중앙, 지방 유사기능을 고용센터 중심으로 통합, 공공조직 신설, 신설 조직에 유관기관 직원 파견. 협력위한 법적 강제
허재준 외 (2012) 노동연구원	<ul style="list-style-type: none"> - 개별 부처가 특화된 고객 중심으로 별도로 고용-복지 지원(예산낭비가 아닌 통합고용서비스체계 구축을 위한 준비과정의 투자로 인식)
여수봉 (2012) 고용정보원	<ul style="list-style-type: none"> - 동일 공간에서 고용-복지서비스 제공 - 독립적인 의사결정구조 - 민간기관 종사자의 전문성 제고 및 적정 보수 지급
이상준 외 (2013) 한국직능원	<ul style="list-style-type: none"> - 고용-복지의 책임과 권한을 지자체 이양, 인센티브 병행 - 지자체 책임과 의무 강화 - 중앙 총괄기구 운영(예, 부처 상설협의체, 일자리 사업의 국무총리실 총괄) - 자립지원 직업상담사와 사회복지사의 영역 통합(고용복지상담사 자격 신설) - 관련 사무공간 통합
유태균 외 (2013) 대통령비서실	<ul style="list-style-type: none"> - 제1안 : 중앙정부 직할 사업운영체계 개편(고용노동부 혹은 보건복지부) - 제2안 : 지방분권형 운영체계 (기초지자체와 성과계약체계) - 제3안 : 고용복지센터=사회서비스공단(보건복지부) + 고용센터(고용노동부) - 사회서비스기금, 고용복지기금

사회복지분야에서 근로복지연계에 대한 초기 논의는 국민기초생활보장제도와 ‘자활사업’에 한정되어 있다(박능후 외, 2001; 신명호, 2007). 고용센터와 사회적 경제의 논의 영역으로 연계되지 못하고 전통적인 복지정책의 틀 속에 있다. 2000년대 후반 이후부터 고용노동부 등 국가기관과 지역복지체계의 연계에 대한 논의가 시작되었다. 그런데 사회정책에서 담론의 비중은 “복지”보다 “고용”이 높아지고 지자체 및 보건복지부의 “고용” 관심과 관리 역량이 사회적으로 설득력을 가지지 못하면서 정책들은 고용노동부 중심으로 이동하고 있다. 이에 따라 최근의 경향은 고용노동부의 고용정책에 보건복지부와 지자체 그리고 지역민간복지자원들이 지원할 수 있는 연계체계를 만드는 방안으로 논의가 설정되고 있다.

제4절 복지-고용 연계를 위한 개편방안

1. 복지와 고용 연계 정책의 전제

복지와 고용의 연계, 수급자의 고용지원을 강조하는 정책적 유형은 다양하다. 하지만 그 유형의 지향을 극명하게 구분하자면 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 수급자에 대한 요구를 강화하는 것, 다른 하나는 수급자의 능력을 강화하고 기회를 강조하는 것이다. 이러한 정책 지향에 대하여 심창학·이기구(2011)는 명료하게 정리한 바 있다. 과연 우리나라에서 최근 지향하는 복지-고용의 연계와 협력은 무엇을 위한 것인지가 우선 명료해져야 한다. 사실 우리나라의 모형은 두 가지 측면을 모두 지향하고 있으나 무엇을 더 강조하는지는 판단이 필요하다.

〈표 7-4〉 활성화의 두 가지 측면

수급자에 대한 요구 강화(demanding)	수급자의 능력 강화(enabling)
1. 급여 기간과 수준	1. 전통적인 적극적 노동시장정책
<ul style="list-style-type: none"> - 사회보험 혹은 사회부조 급여 하락 - 최장 수급 기간의 단축 	<ul style="list-style-type: none"> - 구직활동지원과 상담 - 직업관련 훈련 체계 - 창업지원보조금 - 고용보조금 - 이주보조금
2. 엄격한 수급 요건과 제재 조항 강화	2. 금전적 유인강화/근로유인정책 (make work pay)
<ul style="list-style-type: none"> - 적절한 일자리 제의의 엄격한 정의 - 비순응에 대한 징벌적 제재 조치 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 소득 공제 확대 - 저임금 일자리에 대한 임금 보조 ("in-work-benefits")
3. 개별 활동 요건 강화	3. 사회 서비스
<ul style="list-style-type: none"> - 통합 계약 - 개별 구직 노력의 감시 강화 - 적극적 노동시장정책 틀에의 참여 의무화(workfare) 	<ul style="list-style-type: none"> - 사례관리, 개별화된 지지 - 심리적, 사회적지지 - 아동 보육 지원 등

자료: Eichhorst et al.(2008: 6); 심창학·여기구(2011: 22)에서 재인용

정책 지향은 그 목적, 그리고 대상의 설정 등에서 드러난다. 우선 대상이 누구인가부터 분명하여야 한다. 우리가 현재 논의 중인 복지와 고용의 연계와 협력은 누구의 무엇을 위하여 필요하다고 하는 것인지를 살펴볼 일이다. 우리나라의 경우 실업부조가 없는 상황에서 사회부조는 근로능력자와 근로무능력자가 그 대상으로 혼재되어 있다. 누구를 대상으로 복지와 연계된 고용지원을 할 것인지가 분명하여야 한다. 이러한 대상의 규명이 전제되어야만 앞서 복지-고용의 연계 유형 중 우리에게 필요한 유형이 무엇인지 선명해질 것이다. 현장에서도 실제 복지와 고용의 연계를 하자하여도 적정 대상이 부족하거나 대상으로 의뢰된 사례들도 한 부분의 서비스로 충분한 대상이었다는 평이 강하다.

둘째, 우리의 정책 목표가 무엇인지도 분명해야 한다. 근로조건이행의 강화(근로능력자 근로우선, 제재우선)가 목적인지, 아니면 중복사업에 대한 방지(유사사업에 대한 통합이 우선) 또는 종합서비스 제공으로 근로여건 강화(유사성은 적고 상보성인 높은 사업이 우선)가 목적인지 분명하여야 한다. 물론 정책의 목적은 대부분 포괄적이고

모호한 지점이 없지 않다. 하지만 명시적 목적보다 실제 지면 아래 숨겨진 본심의 목적이 더 중요하게 작동하는 영역이 집행의 영역이다.

고객 중심의 총체적(holistic) 서비스 지향, 사례관리를 지향한다면 지방정부 주도의 서비스 기반을 갖춘 사무소가, 사회부조 대상의 근로를 강조하고 부조 필요성을 극복하는 것이 목적일 때는 중앙정부가 운영하는 고용사무소 모델이 더 선호될 가능성이 높다. 또 표준화가 개별화보다 목적으로 더 강조되면 역시 중앙정부의 관여가 강한 모델이 선호될 것이다. 우리의 환경에서 어떠한 목적을 최우선으로 할 것인지가 고용과 복지의 통합에서 분명해져야 할 것이다(이현주, 2014: 214). 일반적 논의 등을 종합하여 볼 때, 중앙이 운영하는 사무소와 지방정부가 자율적으로 운영하는 사무소는 각기 장단점이 다르다. 간략하게 그 장단점을 비교하면 아래의 표와 같다. 결국은 사무소 모델의 기획에서 목적이 무엇인가가 중요하다.

〈표 7-5〉 중앙정부와 지방정부의 고용사무소 모델 장단점 비교

구분	중앙정부 운영 고용사무소	지방정부 운영 고용사무소
장점	표준화 일정수준 이상의 질 보증 효율성 제고	개별화 제고 지역의 자원과의 연계 자율적, 창의적으로 지역특성을 반영
단점	부조필요성 극복	사회부조에 대한 의존 잔존

자료: 이현주(2014: 119)

고용센터가 고객 중심의 총체적(holistic) 서비스 지향, 그래서 사례관리를 강조하고 심리적 상담을 강화하는 것을 목적으로 한다고 알려졌다(Boeing, 2013: 5-7). 이 목적에 비추어 보자면 어쩌면 지방정부 주도의 사무소가 더 적절할 수 있다. 하지만 이면에서 더 강조되는, 사회부조 대상의 근로 강조, 부조 필요성 극복이라는 목적에서 보자면 중앙정부가 운영하는 고용사무소 모델이 선호되는 것을 좀 더 쉽게 이해할 수 있다. 요는 우리의 복지-고용 연계강화, 통합의 목적이 무엇인지가 분명해져야 적합 모델을 모색할 수 있다는 것이다.

2. 복지-고용 담당조직 개편방안의 세 가지 유형

가. 고용센터 중심 일원화(집권화)

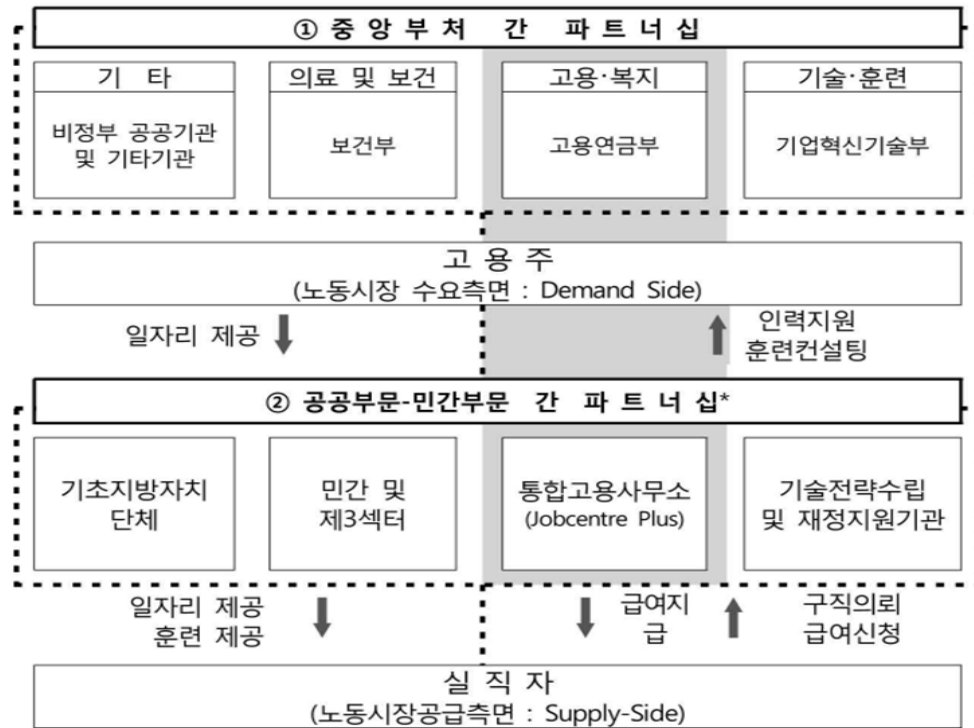
고용복지연계의 정책들을 고용노동부가 중심이 되어 추진할 경우, 고용센터 중심으로 취약계층의 취업 혹은 일자리 관련 사업들을 통합하는 대안을 우선적으로 고려할 수 있다. 이를 위해 고용센터에서는 취약계층 고용연계를 위한 전담 조직을 설치하고 인력을 운영한다. 관련 업무 담당자는 고용과 복지의 전문지식을 갖추고 고용노동부와 보건복지부의 정책 혹은 사업관리 전산망을 동시에 접속할 수 있고 정부의 다양한 복지자원 활용에 대한 결정 권한을 모두 가진다. 민간자원과 연계는 지역단위의 고용센터에서 파트너십을 구성·운영하면 되는데 영국의 확대고용센터가 유사한 형태이다.

이러한 대안의 경우, 고용노동부의 고용센터에서는 취약계층에 대한 취업지원에 상당한 애로를 겪고 있으며 기존의 일반계층 중심의 업무 이외 추가적인 역력은 충분하지 않을 수 있다. 성과관리체계에서도 취업지원 실적으로만 파악하면 취약계층의 고용 실적에 고용센터가 집중하기 힘들며, 보건복지부와 지자체는 업무이양에 따라 취약계층 취업에 대한 관심이 약화될 수 있다.

지금과 같은 논의와 정책 체계에서는 취약계층의 고용에 대한 사각지대가 지속적으로 확대될 우려가 있다. 따라서, 취약계층의 복지-고용 연계를 전담하는 전문기구 혹은 조직과 인력이 별도 정원으로 충원되어야 하며 취업률 이외 참여 대상자의 특성을 고려할 수 있는 성과지표를 개발해야 한다. 담당인력의 경우 기존 직원들의 직무교육만으로는 취약계층에 대한 복지-고용 연계를 지원하는데 한계가 있다.

한편 이러한 모델은 지역의 토착적인 인프라, 지원조직과의 연계에서 지방자치단체 조직과 비교하여 상대적으로 취약한 관계망을 형성하게 된다. 중앙 조직으로서 지역문제 해결에 대한 헌신의 정도, 지역에 대한 전문성 수준, 그리고 지역의 협력강화에서 상대적으로 열위라는 평가가 지배적이다.

[그림 7-4] 영국의 근로복지연계체계 모델



주: 서비스전달 직속 행정기관 간 관계는 회색, 파트너십 기관은 점선
 자료: 임수경·권혁창(2012: 16)

자활사업 가운데 희망리본사업을 폐지하고 고용센터의 취업성공패키지와 통합하여 취약계층 일자리 사업을 고용노동부의 고용센터 중심으로 추진하고 있다. 이에 따라 고용센터의 ‘고용-복지 연계’는 지자체에서 관할하는 사회복지서비스를 사례별로 연계 지원받는 정도에서 협력체계가 형성되고 있다. 기존에는 개별 주체들이 고용과 복지를 각각 독립적으로, 복합적으로 담당하였지만 2015년도부터 고용센터 중심으로 기능이 전환되었기 때문에 행정체계는 통합된 것으로 해석할 수 있다.

이후의 논의는 고용센터에서 사회복지 담당 조직·인력의 위치를 설계하는 방식에 대해 초점이 맞추어진다. 이와 관련하여 고용센터에서 ① 사회복지전담공무원을 채용하고 이들이 복지정보시스템에 접속할 수 있는 권한을 부여하는 방안, ② 지자체에서 사회복지담당 공무원을 고용센터로 파견하는 방안, ③ 자립지원 직업상담사에게 복지정보시스템 접속 권한을 부여하는 방안, ④ 지역사회 복지자원 통합관리시스템 구축하고

고용센터 이용자를 사례별로 지원 매뉴얼을 만들어서 고용센터에서 이용하는 방안 등을 고려할 수 있다.

나. (가칭) 고용복지공단 설립

고용복지연계 기능의 전문성을 높이고 담당 인력의 근무 안전성을 제고하기 위해, 중앙정부 혹은 지방자치단체의 일선행정기관으로 존치하기보다는 준정부기구인 (가칭) 고용복지공단을 설치·운영하는 대안을 고려할 수 있다. 현행 순환보직제 방식의 공무원 인사제도에서는 동일한 직무에 대해 장기근속을 통한 직무 역량 강화 기회를 가지기 힘들기 때문이다. 공무원 조직의 경우에는 채용과정에서도 해당 분야의 전문가 보다는 일반 행정 중심으로 표준화된 자격을 가진 공무원이 선발된다.

조직 내 업무 노하우를 축적하기 힘든 현행 구조에서는 외부의 공공조직을 별도로 설치하여 관련 업무를 민간위탁하게 된다. 이와 관련된 대안으로, 전국에 설치되어 있는 고용센터와 필요한 경우 민간비영리조직을 통합하여 정부산하기관으로서 공단을 설치하고 지자체의 관련 복지행정의 일부를 위탁 운영하면서 고용복지를 연계하는 사업관리체계를 설계하는 방안을 구상할 수 있다. 고용복지정책에서 공적인 책임성이 보다 강조되는 경우에는 정부기구의 공공조직을 유지하면서 지방특별행정기관의 기관장을 민간전문가로 임명하는 책임운영기관으로 전환하는 방안도 대안이 될 수 있다. 고용노동부와 보건복지부 그리고 지자체가 고용복지연계와 관련하여 공단과 업무협약 혹은 계약체계를 형성하면 호주의 센터링크와 유사한 방식이 된다.

다. 지방이양과 성과계약

고용복지연계 사업이 지역별로 다양하여 전국 표준화가 쉽지 않을 경우에는 관련 기능을 지방으로 이양하는 방안을 검토할 수 있다. 지방자치단체로 고용복지연계 기능을 이양하고 재원의 지방이양 혹은 포괄보조프로그램을 설계하여 성과계약으로 사업을 운영하는 것이다. 지자체로 기능을 이양한다는 것은 모든 자치단체가 다양하다는 가정을 인정하는 것이다. 중앙정부에서는 지방이양 이전에 지역별로 이용 가능한 자원과 담당조직 및 인력의 관리역량 편차를 조사·분석하여 사회적으로 인정할 수 있는 적정 편

차를 우선 결정해야 한다. 그리고 중앙-광역-기초-NGO의 수직계통에서 차등분권화-차등화를 제도적으로 인정해야 한다.

지역의 다양성을 인정하면, [지역의 선택과 성과정보 공개] 수단을 활용하면 된다. 지자체와 중앙정부가 스스로 선택하도록 하는 것이다. 지방의회의 의결이나 주민투표를 통하면 정치적 정당성을 어느 정도 해결할 수 있다. 이를 위해 성과계약체계를 설계 적용하여 권한위임과 책임 구조를 만들어야 한다. 예를 들어 [1지역 1센터 원칙]을 설정하고 취약계층의 취업지원은 한 지역에서 하나의 센터에 모든 것을 수행하고 그렇지 않으면 재정적인 패널티를 부여하는 방식이다. 선택의 유형은 지자체가 자율적으로 결정한다. 해당 센터 내에서 조직·인력·급여·복리후생은 동일하게 운영하여 직원들 간 차별이 없게 해야 한다.

고용센터 지방이양은 2000년대 초반 지방분권촉진위원회에서 논의했었는데 당시 고용보험이 사회보험이기 때문에 한국노총과 경총에서 반대하여 추진되지 못하였다. 2009년에도 지방분권촉진위원회에서 고용보험기금을 이용하는 고용안정사업 및 직업능력개발사업의 7개 사무에 대한 지방이양을 검토했고 2011년에는 특별행정기관 정비 차원에서 고용센터의 지방이양을 검토했다(이상준 외, 2013: 123).

뵐링(Boeing, 2014)은 독일의 고용지원을 소개하면서 SGBII 제도가 연방재정으로 운영되면서 기존의 지역고용정책 모형보다 노동통합대책 및 입찰 과정에 관한 규정이 더 엄격해지고 철저한 감독 및 통제 시스템과 함께 더욱 세부적인 법적 규제가 도입되었다고 보고하였다. 이에 따라 기대하였던 바와 달리 서비스의 지역화는 더욱 다양한 지역대책 모형의 생성으로 이어지지 못했고 오히려 관리 모형, 실행조치, 서비스 전달 방식을 어느 정도 균일화하는 결과를 가져왔다. 고용센터 모델 실시로 인한 또 다른 결과는 적어도 일부 시와 지역에서 경제개발정책과 기타 분야의 지역대책 간 연계성이 소멸되었다는 점이다. “SGBII 구직자 기초생활보장제도에서 적극적 조치에 대한 규제가 엄격해지면서 다양한 정책 분야와 유연하게 연계될 수 있는 여지가 줄어들었다”고 평가하였다(Boeing, 2014: 32).

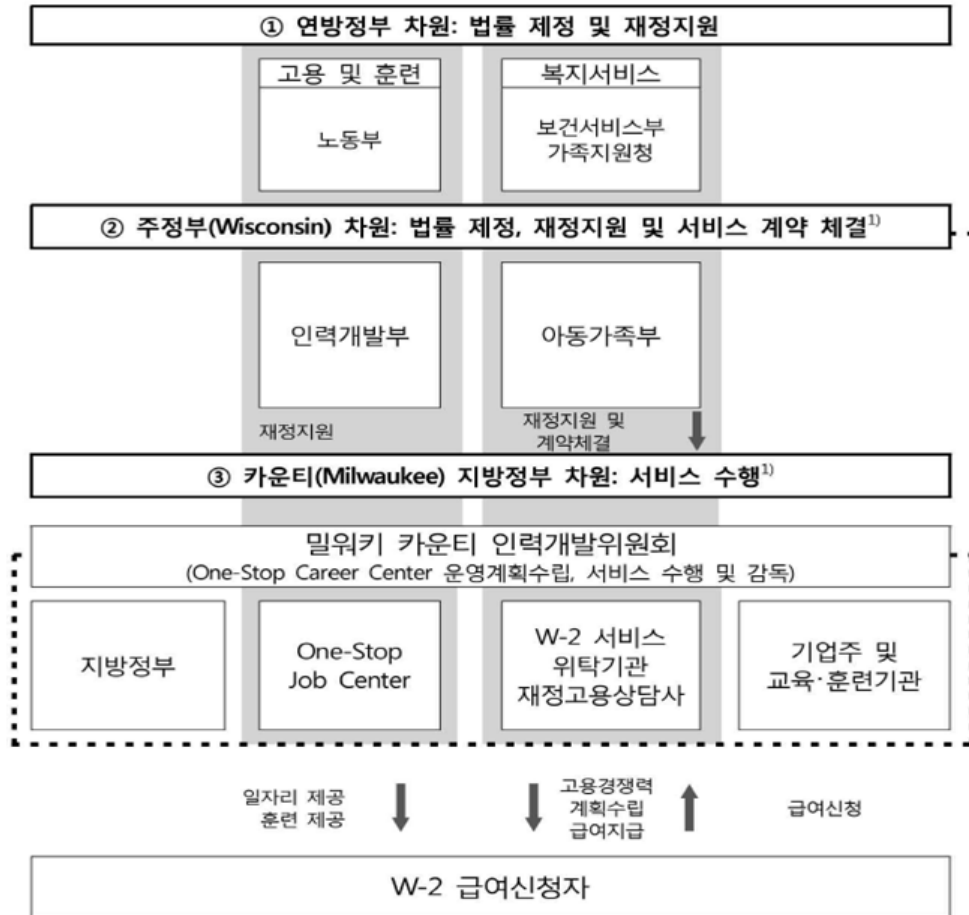
그리고 독일 사례를 소개한 윤윤규 외(2014)의 연구에서는 2006년과 2007년에 구직자 기초보장제도의 담당조직과 경제지원부서의 협력관계가 조사된 적이 있는데, 이 조사에 따르면, 업무공동체형의 경우 67%, 지방관할옵션형의 경우 91%가 협력하고 있다고 응답했다. 해당 연구에서는 이러한 결과에 근거하여 지방관할 옵션형을 선택한

지자체는 지자체에서 경제와 고용의 발전에 중요한 요인이 되고 있는 경제지원부서와 협력함으로써 고용알선과 지역경제를 조정하고 서로 지원하는 방식으로 재구성할 수 있는 구조적으로 유리한 조건을 가지고 있다고 보았다. 한편 “지자체 형은 자유롭고 창의적이며 전체적으로 현장의 주어진 조건에 적합한 조직발전을 제공하고 있지만 사회 부조로의 회귀, 협소한 지역적 관점에 갇힌 지방주의와 노동시장 통합이라는 도전으로 부터 후퇴 등의 위험을 안고 있다”고 평가하였다(Kunuth, 2012: 85; 윤윤구 외, 2014: 32에서 재인용). 뵈잉(Boeing, 2013: 5-7)의 지적에 따르면 지방정부가 자체적으로 운영하는 사무소의 강점은, 신뢰를 기반으로 하는 지역의 조직 간 협력을 통하여 서비스의 파편성을 극복하기 쉽다는 것, 그리고 개별화가 구현되기 용이하다는 점이다(이현주, 2014: 119에서 재인용).

이 밖에도 지방이양이 되면 취약계층과 취업애로계층에 대한 사례정보들을 확보하는데 유리할 수 있다. 다만, 고용센터의 중심기능인 일반계층에 대한 전문적인 취업지원은 약화될 가능성이 많다. 이는 종합행정 기능을 수행하는 지방행정 인력의 근무 및 조직 특성과 기초자치단체 단위로 한정되는 지방공무원의 업무영역에 따른 전문성 제약 등이 있기 때문이다. 현장 밀착성과 업무연계는 높아도 관할구역 제한과 전문성에서는 지방행정의 구조적 한계에 노출된다.

고용복지연계 기능을 기초자치단체 보다 광역자치단체 중심으로 지방이양하면 전문성과 관리 역량의 쟁점은 완화될 수 있다. 미국의 원스톱 고용센터(One-Stop Job Center)는 지방정부 인력개발위원회에서 총괄하고 연방정부와 주정부는 지방정부와 서비스 계약과 재정지원을 담당한다. 지방정부가 고용복지연계 운영 역량이 있어야 가능한 시스템이다. 그런데, 고용과 사회복지가 모두 중앙정부 직할과 국고보조방식으로 운영하는 한국에서는 지방에 권한을 이양하는 것이 설득력을 가지기 힘들다. 하지만 기초자치단체 차원에서의 업무가 관할구역의 진입장벽으로 인해 비용-효과적이지 못하다는 점을 감안하면 고용복지연계 업무는 광역자치단체의 주도적 역할이 강화되어야 하는 영역이다. 이를 위해 기초자치단체 중심의 지방사무처리와 복지사업운영체계에 대한 예외 조건들을 명문화하여 광역자치단체의 역할 범위와 책임성을 높이는 방안이 모색되어야 한다.

[그림 7-5] 미국 근로연계복지 전달체계



주 : 서비스전달 직속 행정기관 간 관계는 회색, 파트너십 기관은 점선
자료 : 임수경·권혁창(2012: 21)

지역별로 관련 수요가 다양하기 때문에 고용복지연계 업무를 지방이양하여 시군별로 독립적으로 운영할 경우, 일반적인 고용안정 지원사업과 취약계층 고용사업을 구분해야 한다. 사업이 지방으로 이양되면 중앙예산의 지방이양도 병행되어야 한다. 기존 분권교부제도 도입 이후 부작용 문제를 고려하면 미래재정수요 반영한 지방재원 이양이 필요하다. 지자체별로 고용 및 복지권역이 달리 형성되면 관련 자치단체 간 연합을 통해 지방자치단체 조합을 설립하여 관련 업무를 위탁 수행하는 방안도 고려할 수 있다. 이는 지자체들의 공동출자 혹은 출연기관으로 지방공단의 형태가 된다. 한편, 현

행 고용센터는 광역지자체와 기초지자체 중간 지점에서 권역별로 운영하고 있는데 복지업무는 시·군·구의 기초자치단체 단위에서 운영된다. 이에 따라 행정관할구역의 지리적 단위에서 차이가 발생하면 원활한 고용-복지 연계가 쉽지 않을 수 있다. 고용에 초점을 맞추기 위해서는 복지업무도 광역화되어야 한다.

이를 위해 최소한 고용-복지 연계를 위한 업무들은 특별시, 광역시의 경우는 시 본청에서 직접 담당하는 것이 바람직하다. 복지재원들도 광역단위에서 연계가 필요하다. 예를 들어 아이돌봄서비스가 고용서비스와 동시에 공급되어야 하는 경우, 수급자의 직장이 다른 관할구역에 있으면 지원대상자가 사회서비스를 선택할 때 관할구역의 제한을 받게 된다. 아이돌봄은 주거지 중심으로 선택해야 하고 직장은 근무조건에 따라 선택하는 불일치가 발생한다. 직장 근처에 있는 아이돌봄·보육센터를 이용하는 것이 더 편리하면 그렇게 할 수 있게 행정구역의 진입장벽을 해제해 주어야 한다. 이를 위한 대안이 복지사업의 광역화 개편이다.

담당 인력운영에서도 복지업무의 경우 시·군·구의 행정부문 내부에 국한하여 보직이 동과 승진이 이루어지면 적정 규모 확보와 인적 전문성을 높이기 어렵다. 따라서 개별 행정단위로 인력규모가 많지 않지만 전문성이 필요한 직군들은 별도의 직군으로 분류하고 기초자치단체 보다는 광역자치단체 소속으로 운영하는 방안이 합리적일 수 있다. 담당인력의 승진이나 인사이동에서는 복수직렬을 인정하여 인력운영의 경직성을 완화하는 방안도 검토할 필요가 있다.

3. 복지-고용 연계를 위한 인력관리 및 재정운영체계 개편과제

가. 행정관리체계 개편을 위한 기본 전제

복지-고용 연계에 있어 원스톱 통합 접근이 필요하다는 주장은 이제 당연한 것으로 수용된다. 하지만 현실에서 그렇게 되지 않는 이유를 이해하는 것이 중요하다. 원인을 확인해야 한다.

근로능력이 있는 일반계층은 일상생활보장을 개인이 스스로 해결하기 때문에 국가는 “고용”지원 서비스만 제공하면 된다. 이는 고용노동부의 전문 영역이다. 근로능력이 없는 취약계층은 국민기초생활보장과 같은, 기본적으로 “복지”서비스 중심으로 국가의

보호가 필요하다. 이들에 대한 취업 및 일자리는 보충적인 것이며 사회통합을 위한 최소한의 기회보장을 위한 것이다. 이들의 취업 및 일자리들은 대부분 공공근로 형태로 이루어지는 것으로 정부 예산사업(직접 일자리 사업)에서 지원하며 일반적인 고용-복지 통합의 틀을 적용할 필요는 없다.

쟁점이 되는 영역은 [근로능력이 있는 취약계층]을 위한 근로연계복지정책을 어떻게 추진할 것인가 하는 것이다. “고용”정책으로 추진하면 사회안전망이 뒷받침되지 못하여 일상생활이 해체될 수 있고, “복지”정책으로 추진하면 생산적 복지가 되지 못하고 복지의 뒷에 간힐 수 있다. 관련 부처/부서들에서 고유의 정책가치가 있으며 관련 부처 주요 고객 가운데 한계영역에 속하기 때문에 정책에서 존재성이 있는 비중을 가지지 못하고 두 부처 모두 예외적인 영역으로 배제하는 경향이 있다.

제1유형과 제2유형의 복지-고용 연계는 단일기관 중심으로 운영되기 때문에 제도상의 쟁점은 없다. 쟁점은 제3유형에 있다. 고용기구와 복지기구가 지역 내(생활권내) 모두 입지해 있는 경우, 서로의 활동을 유기적으로 연계하여 역할을 분담하여 효율성을 높이고 높은 성과를 창출할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 이를 위해서는 개별 조직과 구성원들이 서로 연계/교류하지 못하는 원인을 진단해야 한다. 이는 지역별로 다를 수 있다.

복지-고용 연계가 현실에서 기대만큼 활성화되지 못하는 원인은 크게 세 가지로 유형화할 수 있다. 1) 담당인력의 개인차원의 역량(교육훈련, 전문가배치, 동일 공간 공유), 2) 제도 구조(법률제정, 인사교류, 권한책임재설계, 조직개편), 3) 환경의 맥락(연계자원보유수준, 지역정치, 분권정치, 부처칸막이 관행) 등이다. 제도적으로 해결이 가능한 것은 두 번째 영역에 한정된다. 해결하기 가장 힘든 영역은 세 번째 환경 맥락에 대한 것이다. 이 부분은 이론이 아니라 현실 정치의 문제이기 때문에 개인과 제도적 차원의 행정수단이 해결할 수 있는 범위는 제한적이다.

나. 전문인력 육성과 관리

복지-고용 연계를 위해 관련된 담당 인력들을 육성 혹은 운영하는 방식은 크게 두 가지이다. 하나는 관련 지식 혹은 자격을 모두 갖춘 별도의 전문직종(직렬)을 만들고 해당 인력을 채용하는 방법이며 다른 하나는 분절화되어 있는 전문인력들 간에 정보교류와

의사소통을 원활히 하여 상호 협력활동이 수월하게 이루어질 수 있는 기반을 형성하는 것이다.

전자와 관련하여 직업상담과 사회복지지원 기능을 동시에 수행할 수 있게 공무원 직렬로서 고용복지직을 신설하거나 국가자격증으로 (가칭)고용복지상담사제도를 만드는 방안이 있다. 규범적으로는 개별 전문가들이 칸막이를 해체하여 수평적 협력활동을 활성화하는 것이 바람직할 수 있다. 하지만 전문직업주의(professionalism)에 따른 폐쇄적인 직무지식 및 업무관행과 일종의 지대추구(rent seeking)의 동기요인이 강하게 작용하면 협력적 업무체계가 제대로 작동하지 않을 수 있다. 이에 따라 고용과 복지 업무를 개별적으로 전담하면서 필요한 경우 상호 연계하는 것을 기대하는 것이 현실적으로 쉽지 않다.

이러한 현실의 한계를 구조적으로 해결하는 방안은 별도의 업무영역을 제도화하는 것이다. 즉, (가칭)고용복지직을 신설하여 담당 직원이 개인적 차원에서 관련 지식과 업무를 갖추도록 하는 방안이다. 고용과 복지 관련 업무들은 중앙정부와 지방자치단체 모두 관련되어 있으며 중앙공무원과 지방공무원의 관련 직무지식이 모두 필요하다. 따라서 고용복지직은 중앙정부와 지자체에 공통으로 적용하여 동등한 직급으로 인정받을 수 있게 공무원 규정의 예외 직급으로 개발할 필요가 있다. 현재와 같이 중앙과 지방이 수직적으로 직급 구분이 되어 있으면 지방에 근무 하는 자체가 낮은 직급의 상하관계가 형성되기 때문에 수평적 연계 활동을 저해하게 된다.

그런데, 관련 행정업무가 별도의 직렬을 운용할 정도로 충분히 많지 않으면 공무원 인력운영에서 경직성 문제가 발생할 수 있다. 전문 직렬의 경우 초기 채용단계와 근무 활동 과정에서는 독립적인 칸막이가 형성되어 있어 유리한 반면 일정 기간이 경과되면 승진과 보직이동이 지체되거나 원활하지 못하여 개인의 경력관리가 원활하지 못하게 된다. 따라서 별도의 고용복지직을 설치·운영하는 것은 현실의 업무량과 관련 조직규모를 고려하여 결정해야 한다.

별도의 직렬을 운용할 여건이 되지 못하면 고용복지 직무를 개발하고 여기에 필요한 직능을 직무교육을 통해 학습할 수 있게 해야 한다. 이는 인적자원개발의 영역이다. 고용복지 연계를 전담할 수 있는 전문인력들로 하여금 근무를 통해 관련 지식과 경험을 축적할 수 있는 인력양성 프로그램을 개발·운영해야 한다. 이와 함께 관련 공무원들을 중심으로 복지-고용 연계 자격제도를 운영하고 인사평가에서 가점을 부여하는 방안도

검토할 수 있다.

담당인력과 관련된 제도의 기본 틀을 유지하면서 담당자의 전문성을 높이고 업무연계를 활성화할 수 있는 전통적인 정책접근은 상호 소통이 원활히 이루어질 수 있는 토대를 만드는 것이다. 대표적인 수단은 인력교류이다. 중앙정부 차원에서는 보건복지부와 고용노동부 사이의 인력교류가 중요하다. 또한 고용업무를 담당하는 중앙부처와 복지분야를 담당하는 지방자치단체 간 인력교류도 활성화되어야 한다. 인사교류가 임의적인 형식에 그치지 않고 실제 직무와 활동으로 정착되기 위해서는 상호 파견인력에 대한 근무조건과 성과관리 방식 등이 별도로 마련되어야 한다.

또한 관련 직무에서는 의무적으로 일정 기간을 파견 근무하도록 인사규정을 마련하는 방안도 필요하다. 이러한 전문 인력들은 고용노동부와 보건복지부의 관련 전산망을 모두 접속할 수 있는 자격을 부여하고 승진 등에서 복수직급 혹은 직렬을 인정하는 등 개인적인 인센티브를 확대하여 우수한 인력이 이 분야에 축적될 수 있어야 한다.

한편, 별도의 직렬과 직무에 대한 설계가 없이 관련 업무담당자들 간의 의사소통 활성화 정도의 연계를 위한 방안으로서는 고용복지 업무담당자들의 공동 워크숍을 통한 합동교육훈련 프로그램을 개발·운영하는 방안이 있다. 고용과 복지를 담당하는 관련 부처·부서 담당자들이 정기적으로 공동워크숍을 실시하여 상호간의 정보를 공유하고 연계노하우를 축적하는 인적 네트워크 구축이 필요하다. 권역별로 합동워크숍을 정기적으로 실시하여 사례들을 공유하고 문제를 해결할 수 있는 관리역량을 강화해야 한다. 상호연계를 위한 교육훈련에서는 동일 권역에 근무하는 공무원과 민간전문가를 포함하여 유관 분야 담당자들을 동일한 팀으로 묶어서 분임조 활동을 수행할 수 있는 융합-연계형 프로그램의 개발·운영도 고려할 수 있다.

다. 기능연계를 위한 재정관리 수단

1) (가칭)고용복지연계기금 설치

복지-고용 연계가 현장에서 원활히 작동하기 위한 또 다른 주요 조건 가운데 하나는 행정관리와 재정 관리의 통합이다. 사회복지서비스와 같이 다기화된 방식에서 수직계통의 국고보조금으로 '예산' 재원이 동원되는 업무영역과 단일 부처가 관리하는 전문화

된 재원으로 운용되는 업무영역에서 통합 연계는 현실적으로 쉽지 않다. 재원의 특성이 다르기 때문에 중장기 계획수립과 성과관리체계 그리고 예산재원의 배분방식 등에서 상호 통합하기 어려운 이질적인 요소가 많기 때문이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 복지-고용 연계에 필요한 관련 공공재원들은 단일회계로 통합하여 권역별 담당 조직에 포괄적으로 제공하는 통합재정운영체계를 설계할 필요가 있다.

복지와 고용의 연계가 재정 혹은 예산제도의 분절성으로 인해 활성화되지 못하는 사례는 각종 돌봄 분야에 잠재되어 있다. 즉, 취업을 희망하는 취약계층에서 생활지원을 위한 복지서비스가 필요한데, 해당 자치단체에서 사회복지서비스를 추가로 지원할 예산이 없으면 복지-고용 연계가 불가능해 진다. 예를 들어, 모자가정에서 아이돌봄서비스가 지원되어야 여성취업이 가능한 상황에서 지방자치단체의 아이돌봄 예산이 부족하거나 대기 순번이 길어져 있는 상태에서는 모성취업을 위한 복지-고용 연계는 현실적으로 작동하지 않는다.

따라서 복지-고용 연계를 위해 필요한 재원들이 하나의 회계 속에서 통합적으로 운영할 수 있는 재정 혹은 예산관리 수단을 만들 필요가 있다. 예를 들어 관련 프로그램은 연간 한도액이 고정된 예산방식으로 운영하지 않고, [복지-고용 연계]가 필요한 경우에는 예산외의 기금을 별도로 마련하는 방안을 모색할 수 있다. 가칭 [고용복지기금]을 설치하거나 사회복지 예산부문에서 긴급복지지원을 위해 지자체별로 배분한 예산의 집행률이 낮은 경우가 많은데, 복지-고용 연계를 위한 복지재원으로 지출할 수 있게 허용하여 긴급복지 재원의 지출 범위를 확대하는 방안도 검토할 필요가 있다.

빈번히 요청되는 복지-고용 연계 항목들은 개별 지자체의 예산으로 운영하기보다 전국단위의 기금을 통합 운영하여 실시간으로 지자체간 재원 조정이 가능할 수 있는 방안도 필요하다. 현재와 같은 수직적인 정부간 재정관계로 운영되는 보조금 방식으로 지자체에 관련 예산을 배분하면 지불 정산과정에서 시차가 발생하여 지역에 따라서는 원활한 재원 지원이 쉽지 않을 수 있다. 이러한 재무행정관리의 쟁점을 해결하기 위해서는 관련 재원의 회계방식을 지자체별로 할당하는 사전 예산방식으로 운영하지 않고 사후적으로 선 지출 이후 사후정산방식으로 개편할 필요가 있다.

다만 지자체별로 가용 재원의 규모에 대해서는 한도액을 설정하여 의무적 지출경비가 과도하게 발생하지 않도록 하는 별도 조치는 필요하다. 하지만 기본적으로 지자체의 재정여력에 따라 복지-고용 연계의 수준이 지자체별로 차이가 발생해서는 안되며 재정

여건이 아닌 수요 중심으로 제도가 운영될 수 있게 관련 예산 및 재정관리 방식을 개편이 검토되어야 한다. 한편, 고용지원과 관련된 재정지출은 일시적이고 간헐적으로 이루어질 수 있어 1년 동안 연속되지 않는다. 반면 사회복지 지출은 개인의 생활보장을 위해 수급조건이 유지되는 기간 동안은 일정하게 유지된다. 이러한 경우 복지와 고용의 예산관리방식과 수요형태가 일치하지 않아서 서로 연계가 불가능할 수 있다. 예를 들어 1년에 6개월 정도 취업하는 경우를 가정할 때, 현행 복지제도에서 아이돌봄은 취업하는 기간만 가능하고 나머지는 개인이 아이돌봄을 담당해야 하는 경우가 발생한다. 그래서 ① 일정기간만 복지지원을 받아도 되지만 1년을 지원하는 비효율성이 발생하거나, ② 처음부터 지원 대상에 배제되거나, 아니면 ③ 심사과정 등의 기간 때문에 신청 후 판정까지 시기가 일치하지 않는 문제가 발생할 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 복지-고용 연계를 위한 별도의 전용 기금을 설치하고 수급자 개인 사정에 맞추어 필요한 공공재원이 적기-적정 수준에서 지원될 수 있는 재정지원조치가 필요하다.

2) 지자체 간 복지지불 정산체계와 고용복지이용권 제도 도입

고용복지 연계 지원 정책에서 지방자치단체의 관할구역에 따른 행정 및 재정관리가 개인 맞춤형 서비스 지원을 어렵게 할 수 있다. 고용지원 프로그램들은 전액 국비, 중앙정부의 예산 운영되기 때문에 관할구역의 경계와 관련된 제도적 제한 문제는 발생하지 않는다. 수급자의 지리적 선택범위는 전국 단위로 확대되어 이용자 중심의 맞춤형 지원이 가능하다. 하지만 사회복지서비스의 경우는 지방의 관할구역과 공급시설 중심으로 지원되기 때문에 개인 맞춤형 지원이 이루어지지 않을 수 있다. 이는 고용과 복지 정책에서 재정지원 방식이 다르기 때문에 발생할 수 있는 쟁점이다.

공급자 중심 방식에서는 수급권자에게 필요한 사회서비스를 연계·제공하기 위해서는 각종 사회복지기관들의 지리적 관할 영역에 대한 매칭 여부도 확인해야 한다. 사회복지기관들은 기초단위의 행정구역 중심으로 운영되는데 모든 행정구역에서 필요한 복지 인프라가 갖추어진 것은 아니다. 재정여건이나 사회 환경 등에 따라 다양하다. 지역별로 사회서비스의 제공 규모 뿐 아니라 품질에서도 차별성이 상당하다.

고용에 필요한 복지를 연계하기 위해서는 지리적 경계를 넘어서 수요자에게 맞는 맞춤형 서비스가 공급될 수 있게 연계의 지리적 영역도 맞추어야 한다. 이와 관련하여 개

인별 서비스 지원이 관할구역의 경계를 넘어설 때 관련 지방자치단체 간 관련 비용을 정산하는 사회복지비의 지자체 간 정산체계가 뒷받침되어야 한다. 예를 들어 A시에 시설이 없어 B시에 있는 시설에서 상담과 서비스를 제공 받을 경우 B시는 관련 비용을 A시에 청구할 수 있어야 한다.

다른 대안으로 수요자 중심의 사회서비스 이용권을 지급하여 이용자가 복지공급 기관(시설)을 자유롭게 선택할 수 있게 하는 것이다. 이는 고용노동부에서 운용하는 직업훈련바우처와 같은 개념이다. 복지-고용 연계에 위해 필요한 복지서비스를 이용할 수 있는 이용권(바우처)을 수급자에게 지급하고 수급자는 관할구역에 관계없이 필요한 지역에 있는 시설을 이용할 수 있게 허용하는 방안이 있다.

라. 담당자들에 대한 동기부여와 성과관리

1) 담당자들에 대한 공직동기부여 활성화

복지-고용 연계업무에서는 수급권자에 대한 일대일 맞춤형 서비스가 중요하기 때문에 일선 담당자의 개인역량이나 의지, 그리고 업무 태도가 중요하다. 이에 따라 표준화된 일반 행정 업무 보다는 업무역량이 상대적으로 우수한 담당자들이 일선 현장에 배치되어야 한다. 그런데, 일반적인 공무원의 근무관행에서 일선현장으로 우수 인력이 자발적으로 근무하는 것이 쉽지 않기 때문에 업무담당자인 개인에 대한 공직의 동기부여 수단들이 있어야 한다. 공무원의 공직동기요인에서는 명예, 승진, 보수, 자격부여 등이 중요하기 때문에 개인별 업무 성과평가를 동기부여 요인들과 직접 연결시킬 필요가 있다.

동기부여의 쟁점은 정부 간 관계에서도 발생한다. 중앙에서 결정하고 지방에서 표준 지침을 수용하는 수직적인 업무의 경우, 표준화된 단순 집행업무에서는 별다른 쟁점이 발생하지 않지만 개인별 맞춤형·전문형·창의형 업무에서는 현장에서의 전문 재량에 기초한 의사결정이 중요하기 때문에 당초 정책이 의도한대로 집행되기 힘들다.

현장의 재량을 인정하여 중앙정부에서 추상적이고 포괄적으로 관련 사업을 설계하면 단순 업무의 위탁 대행 관행 중심으로 업무가 수행되었던 일선관료의 경우에는 제도의 실질적인 내용을 이해하지 못하고 과잉 혹은 과소 해석하여 사업을 집행할 수 있다. 이를 우려하여 구체적으로 지침을 설계하면 지방의 다양성을 확인하여 지침을 설계할

수 있는 중앙정부의 관리 역량에 한계가 있어서 불가피하게 단순화에 따른 집행·획일성의 오류가 발생한다. 따라서 업무 담당자 개인 뿐 아니라 수직적인 조직위계체계 속에서 일선행정기관(혹은 부서)들이 정책이 의도하는 목적을 충실히 달성할 수 있게 활동을 유도하는 조직의 동기요인에 대한 고려도 필요하다.

2) 복지-고용 연계 중심의 통합성과 관리체계

개인 및 조직의 동기부여 요인들은 성과관리체계에서 집약되어 있기 때문에 관련 요소들의 설계 및 운용 방향들은 일선 조직과 담당자들의 근무 태도에 의미 있는 신호로 작용한다. 규범적으로 개인과 조직 그리고 중앙과 지방에 대한 성과관리 수단들은 하나의 틀 속에서 통합되어 종합적인 통합성과 관리체계로 구축·운영되어야 한다. 개별적인 성과관리 수단들이 작동하면 상호간에 성과경쟁에 따라 고용복지연계의 전체 성과가 희석될 수 있다.

정부재정사업에서는 업무영역과 활동가치가 다른 부서들 간에 고객 확보를 위해 경쟁하면서 일단 자기 영역으로 진입한 고객들을 다른 프로그램으로 전환시켜 주지 않을 수 있다. 잔여적 사회서비스 전통과 업무관행이 강한 경우 복지-고용 예산자원 자체가 부족하면 업무 협조가 쉽지 않다. 자기 부서의 고유 고객을 먼저 배려하는 지대추구 현상이 발생하기 때문이다. 예를 들어 고용(취업) 중심의 프로그램에 첫발을 시작한 수급권자의 경우 복지프로그램의 우선순위와 예외를 인정받지 못할 수 있다. 복지부문에서는 해당 부서 혹은 정책 분야에서 별도의 규칙과 관행이 있어서 예외적인 상황을 적극 인정하기 어렵다. 이러한 경우 우선순위 규정을 마련하고 이것을 활성화시킬 수 있도록 성과관리체계를 만들어야 한다.

3) 중앙, 지방 간 성과계약 체계 구축

성과관리체계에서 중앙과 지방이 추구하는 가치가 다를 경우에는 분권과 집권을 둘러싼 갈등이 발생할 수 있다. 중앙정부는 표준화된 틀 속에서 고용창출 성과를 강조하고 지방은 현실에 맞는 다양성을 요구할 수 있기 때문이다. 중앙정부 중심의 성과관리 체계에서는 분권과 집권 방식이 다른 것처럼 보이지만 현실에서는 같은 방향으로 전개

되었다.

최근 지자체의 행정 및 재정여건을 고려하지 않고 중앙정부 주도의 복지-고용 연계 정책이 계속 강화되고 있다. 21세기에 접어들면서 근로연계복지 정책을 추진하는 주요 국가들은 중앙정부에서 지방정부로 권한을 이양하고 지역사회의 파트너십을 강조하는 분권적 거버넌스를 강조하였다. 영국의 캐머런 정부는 ‘큰 사회’(Big Society) 정책을 주창하면서 민간부문의 역할을 강조하기도 했다. 그런데, 현장 중심의 복지-고용 연계가 필요한 것은 사실이지만 실질적인 이유는 중앙정부의 복지재정 부담을 지방으로 전가하기 위한 상징인 경우가 많다. 중앙정부의 표준적인 성과관리 관점과 지방의 다양한 재량적인 성과관리 관행에 대한 절충적인 균형 모색이 중요하다.

고용복지 연계관련 공공재원들의 운영방식도 성과지향형으로 전환해야 한다. 중앙정부는 전액 국비로 사업을 추진하기 보다는 국고보조 방식으로 지방비 부담을 유도하는 동시에 포괄보조나 성과 관리제도를 설계하여 중앙정부가 규정하는 ‘성과’ 중심으로 지방정부가 사업을 수행하도록 유도해야 한다. 그런데, 이러한 관행이 누적되면 결과적으로는 지방의 재원이 중앙정부 목적으로 징발되는 현상이 발생하게 되며 지자체 입장에서는 복지재정 부담에 따른 재정경직성 문제에 직면하게 된다.

미국 사례에서 확인할 수 있듯이, 포괄보조와 관련된 각종 제도와 재정과정이 누적되면서 지방재정에서 중앙정부의 보조금 비중과 영향력이 점점 커져서 자치 원칙의 관점에서 해석할 수 있는 지방자치와 분권 특성은 약화되었다. 결과적으로 분권 거버넌스는 중앙정부의 정책목적을 지방에 전략적으로 적용하려는 새로운 정책수단이 되었다는 비판에도 주의가 필요하다. 중앙정부의 보조금관리에 관한 법에 따라 국고보조금에 대해 지방비를 우선적으로 부담해야 하며, 지방재정법에서 국고보조금은 지자체의 신청 뿐 아니라 중앙부처가 직접 지자체에 배분할 수 있는 근거 조항이 있다. 하지만 지방자치단체는 중앙정부의 일선행정기관이 아니며 지역주민들의 직접 투표를 통해 구성된 ‘자치권’을 가진 공공조직이다. 중앙정부가 고용복지연계 업무를 직접 관할하지 않고 현재와 같이 지자체와 협력방식을 유지하는 상황에서 관련 성과관리체계는 독립적인 자치권을 가진 정치주체와 상호간 자발적 협의에 기초한 수평적이고 대등한 관계에서의 성과계약 방식을 설계해야 한다.

마. 동일공간에 관련 업무 배치에 따른 행정관리체계 정비

복지-고용 연계 정책을 수행하는 행정 및 재정체계의 현재 구조를 유지하면서 업무를 연계하는 접근에서 사용할 수 있는 설득력이 있는 대안 가운데 하나는 관련 기능과 시설을 동일한 건물 혹은 공간(예: 고용복지플러스센터)에 집적 배치하는 것이다. 담당 부서와 인력은 각각의 업무분야에서 별도로 운영되지만 유사 업무의 담당자들이 동일 공간에 함께 있어 업무수행과정에서 자연스러운 의사소통과 직무관련 정보 교류가 활성화될 수 있다. 이용자들도 필요한 업무를 단일 공간(건물)의 1회 방문으로 해결할 수 있기 때문에 원스톱 행정지원을 받을 수 있다.

그런데, 현실적으로 동일한 공간에 이질적인 기능들이 집적되어 있어도 기대만큼의 시너지가 창출되지 않을 수 있다. 공간적으로는 연계되어도 담당인력과 기능이 분리되면 보이지 않는 칸막이가 여전히 존재한다. 또한 고용노동부 중심으로 종합센터가 운영되면서 복지부서 등의 규모와 위상이 낮아 일부 직원 파견 정도에 그치면, 관련 업무를 종합적으로 수행하기 위해서는 해당 본청의 개입이 필요하게 된다. 이러한 상황에서는 이용자 원스톱 지원이 되기 힘들다. 더욱이 상황적으로 중앙공무원, 지방공무원, 민간 전문가들이 동일한 공간에서 근무하면 신분의 차이와 업무관행의 차이에 따른 직무 갈등이 발생할 가능성도 있다.

따라서 고용복지플러스센터와 같이 동일한 공간에 유관 기능이 집적 입지된 상태에서 실제 의미가 있는 수준에서의 고용복지연계가 이루어지기 위해서는 잠재되어 있는 갈등 요소들을 확인하고 선제적으로 해결해야 한다.

첫째, 통합센터는 새로운 공간으로 이전하는 것이 바람직하다. 특정 기능 중심으로 운영되고 있는 공간에 외부의 파견 기능과 인력들이 추가되면 기존 조직과 인력의 기득권이 그대로 유지되면서 근무환경이 악화되는 것으로 체감하게 된다. 이에 따라 외부의 추가 인력과 유기적으로 업무 연계를 하려는 동기 자체가 발생하지 않을 수 있다. 건물을 재배치하기 곤란한 상황에서는 인테리어나 근무 위치 변경 등과 같은 직무환경 변화도 대안이 될 수 있다.

둘째, 조직의 규모와 부서장의 직급 차이에 따른 업무 갈등 문제에 대응하기 위해서는 유관 기능들이 대등한 수준의 부서 규모와 인력을 갖추어서 집적 입지해야 한다. 한 두 명의 부가적인 인력파견으로 독립적인 기능을 수행하는 것이 쉽지 않다. 이와 관련

하여 필요한 조직과 인력의 정원은 기존의 규정과 달리 별도로 인정하도록 관련 규정을 개편해야 한다. 그렇지 않으면 부서 및 인력파견에 따라 본청 조직과 인력에 불이익이 발생하기 때문이다.

셋째, 소속이 다른 조직이 물리적으로 단순 위치 이동에 그치지 않고 하나의 통합조직으로 운영될 수 있도록 정부조직체계 자체를 개편하는 방안이 있다. 고용노동부 고용센터, 지자체, 민간복지기관 등에서 파견된 업무 담당자들은 파견이 아니라 고용복지플러스센터의 소속 직원으로 전직하도록 조치하면 동일 기관의 구성원이 될 수 있다. 대표적인 사례는 중앙부처에서 청와대 비서실로 파견하는 공무원들에 대한 소속 변경을 들 수 있다.

넷째, 고용복지플러스센터에서 근무하는 구성원들에 대해서는 파견이전의 기존 소속부서와 관계없이 동일한 복리후생 조건이 제공되어야 한다. 대부분의 경우 동기부여를 위해 근무지 이동에 따른 개인적인 손실을 최소화하기 위해 ‘불이익배제의 원칙’을 구체적인 근무 규정으로 설정하게 된다. 이 밖에 교육훈련기회, 휴가, 각종 수당 등에서도 동일한 조건이 (기존 근무조직의 예산이 아닌) 센터의 별도 예산으로 제공되어야 한다.

다섯째, 고용복지플러스센터에서 여러 조직으로부터 파견된 인력들이 업무활동에서 유기적으로 연계하도록 유도하기 위해서는 센터 부서장의 역할이 중요하다. 이와 관련하여 센터를 책임운영기관으로 지정하고 센터장을 개방직 공모형으로 채용하고 성과계약서에 업무연계 활동 및 성과에 대한 내용을 구체적으로 명기하는 방안을 고려할 수 있다. 특히 기능별로 소수인력 혹은 직급이 낮은 인력이 파견되어 있는 경우 이들의 직무활동 상태, 근무만족도, 고충처리 등을 별도의 독립 성과지표로 설정하여 직무수행 과정에 불이익이 발생하지 않도록 부서장의 노력과 역할을 특히 강조할 필요가 있다.

여섯째, 개별 업무분야에서 직무역량이 우수한 인력이 자발적으로 파견될 수 있는 방안들이 제도화되어야 한다. 개인 차원에서는 보직경로관리 단계에서 고용복지연계 분야 파견 근무실적이 필수적인 요소로 설정하는 방안이 있다. 근무성적평정과 승진심사에서 파견활동 실적이 별도 가산점으로 인정받을 수 있는 인센티브를 제공할 필요도 있다. 이와 관련하여 센터 자체적인 성과관리에서 복지-고용 연계를 통해 취업이 이루어진 경우에는 성과평가에서 공동가점을 부여하여 하나의 성과를 관련 담당자별로 안분하여 분배하기 보다는 동일한 성과로 공유하도록 평가방법을 설계할 수 있다.

참고문헌 <<

- 고용노동부(2013). 자립지원 직업상담사 업무매뉴얼.
- 고용노동부(2013). 2013년 취업성공패키지 업무매뉴얼.
- 고용노동부(2013). 2013년판 고용노동백서. 고용노동부.
- 고혜원 외(2008). 지역의 학습·고용·복지 서비스의 연계실태와 과제. 한국직업능력개발원.
- 관계부처 합동(2014). 고용·복지문화 등 지역서비스 통합전달체계 확산계획 설명자료.
- 관계부처 합동(2005). 희망한국 21: 빈곤걱정 없는 사회를 향한 함께하는 복지.
- 김병섭(2011). 효과적인 고용훈련서비스 전달체계 마련을 위한 연구. 고용노동부.
- 김안나(2007). 참여정부 사회안전망 정책의 성과와 과제. 보건복지포럼 133: 22-32.
- 김원섭, 남윤철(2011). 이명박 정부 사회정책의 발전: 한국 복지국가 확대의 끝?. 아세아연구 54(1): 119-152.
- 김필두(2009). 읍·면·동 기능전환에 따른 주민자치센터 도입방안 연구. 한국지방행정연구원.
- 김혜원(2010). 저소득층을 위한 통합적 고용지원서비스의 성과와 정책과제. 월간 노동리뷰 3월호: 48-72.
- 김혜원(2008). 근로빈곤층에 대한 고용지원방안. 노동리뷰 44: 1-27.
- 김혜원(2009). 고용·복지 연계형 활성화 정책의 추진방향. 국가고용전략 수립을 위한 토론회 자료집. 한국노동연구원.
- 김혜원(2012). 취약계층에 대한 통합적 고용서비스 전달체계 효율화 방안. 중기재정계획.
- 노동부(2007). 적극적 노동시장정책을 통한 빈곤탈출 지원 방안.
- 노대명(2013). 유럽 <고용·복지 연계정책>의 개혁과 그 시사점 - 영국·프랑스·독일을 중심으로. 보건복지포럼 195: 129-140.
- 노대명(2007). 한국 사회적 경제(Social Economy)의 현황과 과제, 시민사회와 NGO 5(2): 35-71.
- 대통령비서실·삶의 질 향상 기획단(1999). 새천년을 향한 생산적 복지의 길. 서울: 퇴설당.
- 박노옥(2013). 고용연계 복지사업의 현황과 주요 쟁점. 재정포럼(2013.4): 6-20.
- 박노옥(2012). 희망리본프로젝트 개선 및 향후 발전 방향. 희망리본프로젝트 3차년도 성과 및 향후 발전방향 토론회 자료집. 한국조세연구원·중앙자활센터.
- 박노옥 외(2012). 희망리본 시범사업 성과평가 및 본 사업 추진방안. 한국조세연구원.
- 박찬임, 박성재, 김화순, 김종일(2007). 취약계층 고용서비스 이용실태 및 서비스 강화 방안. 한국노동연구원.

- 박능후 외(2001). 근로연계복지 모형개발 연구. 한국보건사회연구원.
- 보건복지부(2014). 자활사업안내.
- 보건복지부(2014). 희망복지지원단 업무안내.
- 보건복지부(2013). 2013년 자활사업 안내.
- 보건복지부(2012). 맞춤형 복지 실현을 위한 복지전달체계 개선방안.
- 신동면(2001). 김대중 정부의 사회정책 개혁: 근로연계 복지를 향하여. 한국행정학보 35(1): 53-68.
- 신명호(2007). 근로연계복지제도로서 우리나라 자활사업의 특징. 도시와 빈곤 84: 69-92.
- 심창학, 어기구(2011). 사회안전망과 고용안전망 연계의 국내외 사례연구: 한국, 덴마크, 오스트리아, 프랑스 사례를 중심으로. 한국노총 중앙연구원.
- 안상훈(2011). 국민중심 전달체계 개혁방안. 국회 고용복지정책세미나 자료집.
- 안전행정부(2014). 지역공동체일자리사업종합지침.
- 어수봉(2012). 고용·복지연계와 전달체계 혁신, 이덕재 외. 고용과 복지체계의 연계강화 방안 연구. 한국고용정보원.
- 유길상 외(2012). 공공고용서비스 강화를 위한 고용센터 발전방안. 고용노동부.
- 유길상(2011). 맞춤형 고용서비스 개혁 방안, 국회 고용복지정책세미나 자료집.
- 유태균 외(2013). 자활촉진을 위한 복지-고용-여성가족제도 연계융합 활성화 연구. 대통령비서실.
- 윤윤규, 정승국, 노용진, 황준욱, 우종원(2014). 지역고용정책 해외사례 연구. 한국노동연구원.
- 이덕재, 박능후, 주무현, 노대명, 강순희, 유길상, 오성욱, 우석진, 방하남, 어수봉, 이대창 (2012) 고용과 복지체계의 연계강화 방안연구 I. 한국고용정보원.
- 이병희 외(2010). 근로빈곤의 실태와 지원정책. 한국노동연구원.
- 이상준 외(2013). 고용-복지 전달체계 연계방안 : 상호통합과 지자체와의 협력방안을 중심으로. 한국직업능력개발원.
- 이창원(2012). 고용 및 복지 전달체계 개선 방안. 노사정위원회 고용 및 사회안전망연구회 발표 자료집.
- 이현주, 강혜규, 이윤경(2009). 지역단위 사회복지 관련 서비스 연계체계 모형개발. 한국보건사회연구원
- 이현주(2014). 독일 고용센터 사례와 고용-복지 통합 정책에 대한 함의. 보건복지포럼 213: 115-124.
- 이호근, 김재원(2009). 덴마크 일자리 창출방안에 관한 연구: '고용안정성(employment security)' 모델의 역사적 제도적 발전과정 분석을 중심으로. 서울 : 한국노동연구원.
- 임수경, 권혁창(2012). 근로연계복지정책 전달체계 성격과 효과성에 관한 연구: 영국과 미국의

- 사례연구를 중심으로. 한국사회복지행정학회 춘계학술대회 자료집: 1-37.
- 전병유, 김주영, 윤자영, 이병희, 황덕순(2010). 취업성공패키지 지원사업 추진성과 분석. 고용노동부.
- 전병유, 김혜원, 김영주, 이병희, 황덕순(2013). 취업성공패키지 성과분석 및 개선방안. 고용노동부.
- 전병유(2012). 우리나라의 고용복지 거버넌스 개선 방향, 장지연 외. 고용복지포럼: 고용·복지 연계서비스 거버넌스 연구. 한국노동연구원.
- 최균(2011). 근로빈곤층 지원정책의 효율적 전달체계 개발 : 복지-고용서비스 연계체계를 중심으로. 한국사회보장학회 추계정기학술대회 발표논문 자료집.
- 한국조직학회(2010). 고용지원센터 업무분석 조직진단을 통한 개선방안. 서울: 한국조직학회.
- 한국행정학회(2011). 효과적인 고용·훈련서비스 전달체계 마련을 위한 연구. 고용노동부 학술연구과제.
- 황덕순(2009). 한국에서의 활성화 정책의 가능성과 조건, 이병희 외. 고용안전망과 활성화 전략 연구. 한국노동연구원.
- 황덕순 외(2008). '일을 통한 복지' 실현을 위한 고용지원서비스 발전방안. 노동부.
- 허재준(2012). 고용·복지 통합형 사회서비스 전달체계 개선방안. 한국노동연구원.
- 허재준 외(2007). 근로빈곤층 고용지원 강화방안. 노동부.
- 허재준 외 (2012). 고용친화적 복지전략 연구. 한국노동연구원.
- Böing, Matthias Schulze(2014). 지역고용증진을 위한 독일의 지역고용서비스 정책. 한국노동연구원. 국제노동브리프 2014년 1월호: 21-34.
- Böing, Matthias Schulze(2013). 지역고용 대응전략: 독일 지역고용서비스 정책의 사례. 선진국 지역고용정책의 현황과 전망 세미나 자료: 1-24, 한국노동연구원.
- DWP(2011). *DWP Worklessness Co-design -Final Report*. Department for Work and Pensions, London.
- DWP(2007). *Evaluation of the macroeconomic impact of Jobcentre Plus and Jobseeker's Allowance New Deals: a feasibility study*. Department for Work and Pensions, London.
- Eichhorst, W. et al.(2008), Bringing the Jobless into Work? An Introduction to Activation Policies, in W. Eichhorst et al. (eds.), *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*, Berlin Heidelberg, Springer: 1-16.
- Hainmueller J., Hofmann B., Krug G. and Wolf K. (2009) *Do more placement officers lead to lower unemployment? Evidence from Germany*, IAB

- Discussion Paper 13/2009, Institute for Employment Research, Nuremberg.
- Jobcenter Norddjurs(2013). *Beskæftigelsesplan 2014*.
- Kvist, J. et al.(2008). Making all persons work: modern danish labour market policies, in W. Eichhorst et al.(eds.), *Bringing the Jobless into work?*, Verlag Berlin Heidelberg, Springer: 221-256.
- Knuth, Matthias, Tim Stegmann, und Lina Zink(2013). *Wie das Bundesprogramm 'Perspektive 50 plus' wirkt : Chancen für ältere Langzeitarbeitslose*, in Soziale Sicherheit 62(7).
- Lodemel, I. (2005). *Workfare*. CESifo DICE Report.
- NAO(2013). *Universal Credit: Early Progress*. Report by the Comptroller and Auditor General, Session 2013-14 HC 621. London: National Audit Office.
- NAO(2008). *The roll-out of the Jobcentre Plus Office network*. National Audit Office, London.
- Oliver, Christine(1990). Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions. *Academy of Management Review*, 15(2): 241-265.
- Price, D.(2000). *Office of Hope: A History of the Employment Service*. Policy Studies Institute, University of Westminster, London.
- Rothman, Jack(1992). *Guidelines for Case Management*. F. E. Peacock Pub.
- Trickey, H. (2001). "Comparing workfare programmes-features and implications". I. Lødemel & H. Trickey eds. *An offer you can't refuse. Workfare in international perspective*. Policy press.
- Tushman, Michael L. & Scanlan, Thomas J.(1981a). Characteristics and External Orientations of Boundary Spanning Individuals. *Academy of Management Journal*, 24(1): 83-93.
- _____(1981b). Boundary Spanning Individuals: Their Role in Information Transfer and Their Antecedents. *Academy of Management Journal*, 24(1): 289-305.
- Van de Ven, Andrew, H.(1976). On the Nature, Formation and Maintenance of Relationships among Organizations. *Academy of Management Review*, 1: 24-36.
- Wilson T. and Gallagher P. (2013) *Community Works: Putting work, skills and*

enterprise at the heart of Community Budgets, Centre for Economic and Social Inclusion, London.

Woodard, K. L. and Doreian, p.(1994). Utilizing and Understanding Community Service Provision Networks: A Report of Three Case Studies Having 583 Participants. *Journal of Social Service Research*, 18(3): 1-41.

WPC (2013), *Can the Work Program work for all user groups?*, Report of the Work and Pensions Committee, House of Commons, Session 2012-2013, HC 162, the Stationery Office, London.

www.jobnet.dk

<http://jobcenter.silkeborgkommune.dk/Information/Organisation>에서 2014.9.20. 인출.

<https://info.jobnet.dk/mit+jobcenter>에서 2014. 9. 22. 인출.

http://www.aarhus.dk/sitecore/content/Subsites/JobcenterAarhus/Home/Om-Jobcenter-Aarhus/Organisation.aspx?sc_lang=da에서 2014.9.18. 인출.

[https://www.workindenmark.dk/Find_information/Information_for_job_seekers/Working_in_Denmark/The_Danish_job_centres/What_the_job_centre_can_offer?_an_overview?q=What the job center can](https://www.workindenmark.dk/Find_information/Information_for_job_seekers/Working_in_Denmark/The_Danish_job_centres/What_the_job_centre_can_offer?_an_overview?q=What%20the%20job%20center%20can)에서 2014.9.22. 인출.

<https://www.workindenmark.dk>에서 2014.9.22. 인출.

[부록 1] 시·군·구용 고용·복지서비스 제공기관 간 협력실태에 관한 조사
(설문지)

시·군·구용

--	--	--	--	--	--

고용·복지서비스 제공기관 간
협력실태에 관한 조사

2014. 10

보 건 복 지 부
한국보건사회연구원

안녕하십니까?

본원에서는 「복지와 고용의 연계실태 분석 및 정책적 함의 연구」를 수행하고 있습니다. 이 조사는 고용·복지 서비스 전달과 관련된 기관 간 협력 실태를 파악함으로써, 고용·복지 서비스 연계 통합체계 또는 연계체계 개발을 위한 정책 제언의 기초자료로 활용하고자 하는 것입니다.

이 조사표는 귀하께서 근무하시고 있는 기관의 서비스와 관련기관과의 협력 정도, 내용, 방식들을 심층적으로 파악하기 위한 질문을 포함하고 있습니다.

응답에 다소 시간이 소요되므로 바쁘신 업무에 부담을 더해 드릴 것으로 생각합니다. 그러나 귀하의 성실하고 정확한 답변은 향후 고용·복지 서비스의 전달에서 효과성을 높이는 데 매우 의미 있는 자료가 될 것이오니 모든 질문에 빠짐없이 솔직하고 성의 있게 응답·제안해 주시기 바랍니다.

응답하신 내용은 전산처리 후 통계자료로만 이용될 것이므로 응답 내용에 관한 비밀은 철저히 보장됨을 약속드립니다. 아울러 작성하신 조사표를 동봉한 반송봉투에 넣어 **10월 24일까지** 당 연구원에 도착할 수 있도록 협조하여 주시기 바랍니다.

감사합니다.

2014. 10.

한국보건사회연구원장 최 병 호

1. 소속기관의 일반사항

※ □ 안에 V표시 하거나 번호를 골라 기입하여 주시기 바랍니다

1 귀하께서 종사하시는 기관 또는 담당업무는 어떻게 됩니까?

☐

- ① 시·군·구 자활담당 ② 시·군·구 자립지원상담사 ③ 지역경제과 등 일자리 사업관련
 ④ 여성새일센터 ⑤ 장애인직업재활센터 ⑥ 자활센터
 ⑦ 기타()

2 귀하께서 종사하시는 기관의 관할지역은 어떻게 됩니까?

☐

- ① 시·도 지역 전체 ② 몇 개 시·군·구 ③ 1개 시·군·구
 ④ 시·군·구의 일부 지역 ⑤ 읍·면·동

3 귀하가 근무하시는 지역의 직업상담사는 어디에 배치되어 있습니까?

☐

- ① 시·군·구청 ② 시·군·구청과 일부 읍·면·동
 ③ 시·군·구청과 읍·면·동 일부순환근무 ④ 시·군·구청과 읍·면·동

4 지역에 고용분야 실무자가 함께 참여하는 사례회의 또는 협의체가 있습니까?

☐

- ① 공식적인 협의체(사례회의)가 있으며, 활동중임 **4-1번 문항 이동**
 ② 협의체(사례회의)는 있으나 거의 활동이 없음
 ③ 협의체(사례회의)에 대한 논의는 있으나 구체적인 준비가 없음
 ④ 협의체(사례회의)에 대한 논의도 준비도 없음 **5번 문항 이동**

4-1 위의 사례회의 또는 협의체의 역할은 무엇입니까?

☐

- ① 정책이나 사업 등 정보공유
 ② 사례에 대한 논의 및 정보교환
 ③ 전문적 의견(자문 등)을 상호 개진하기 위해서
 ④ 기타()

4-2 협의체(사례회의)는 누가 주관하고 있습니까?

☐

- ① 시·군·구 ② 고용센터 ③ 자활센터 ④ 기타

4-3 협의체(사례회의) 참석을 하십니까?

☐

① 참석한다 → **5번으로 이동** ② 참석하지 않는다 → **4-4번으로 이동**

4-4

협의체(사례회의) 참석을 못하는 가장 중요한 이유 **2가지만 기입**해 주십시오)

첫째

둘째

- ① 시간이 부족하여
 ② 회의체(사례회의)의 활동 내용이 도움이 되지 않아서
 ③ 공식적인 권위가 부족하기 때문에
 ④ 기타(_____)

2. 기관 간 협력실태

5

귀하의 기관에서 이루어지고 있는 협력 실태를 파악하고자 합니다. '참고'를 보시고, 2)번은 **직접 내용을 기입**하시고, 1) 3) 4)의 경우는 **번호를 골라** 적어주시기 바랍니다.

◆ 참 고 ◆

- 1) 협 력 기 관: 보기를 참조하여 선택하여 **번호**를 적어주시기 바랍니다.
 2) 협력의 건수: 2014년 5월부터 9월 기간 동안 **월 평균** 협력 수
 (기관과 접촉했던 건수를 숫자로 적어 주시기 바랍니다.)
 3) 협력의 내용: **다음 중 가장 협력이 많이 이루어졌던 3가지를 골라 순서대로 번호를 적어** 주시기 바랍니다.

- | | |
|-----------------------------------|---------------------------------|
| ① 클라이언트 의뢰 | ② 서비스대상자 개인 정보 또는 서비스 수급관련 정보교환 |
| ③ 프로그램이나 사업관련 정보 교환 | ④ 공동행사 진행(예 : 취업박람회 등) |
| ⑤ 공동사업 추진 | ⑥ 인력의 교환 |
| ⑦ 기타(____) * 기타의 경우 내용을 기입하여 주십시오 | |

- 4) 협력의 방식: **다음 중 주요한 방식 한가지를 골라 번호를 적어** 주시기 바랍니다.

(여러방식 혼용 시 주된 방식 선택)

- ①전화 ②팩스 ③공문 ④면담 ⑤이메일 ⑥전산망 등 내부망

◆ 보기 ◆ (협력하는 기관의 종류)

- ① 시·군·구 자활담당
 - ② 시·군·구 자립지원 상담사
 - ③ 읍·면·동
 - ④ 시·군·구 통합사례관리팀
 - ⑤ 시·군·구 통합조사팀
 - ⑥ 시·군·구 통합관리팀
 - ⑦ 자활센터
 - ⑧ 고용센터
 - ⑨ 지역경제과 등 일자리 사업관련
 - ⑩ 여성세일센터
 - ⑪ 장애인직업재활센터
 - ⑫ 학교(자퇴생복학 등) 검정고시기관
 - ⑬ 복지관
 - ⑭ 노인복지관(60세이상 일자리지원)
 - ⑮ 시설(생활시설 퇴소 후 취업)
 - ⑯ 보건소(우울증 등 대응)
 - ⑰ 병원 등 진료 및 치료기관
 - ⑱ 정신보건센터(긴급한사례 바로의뢰)
 - ⑲ 심리상담조직
 - ⑳ 정신질환치료조직
 - ㉑ 직업훈련조직
 - ㉒ 기타(_____)

[illegible]

214 복지와 고용의 연계실태 분석 및 정책적 함의

6 귀하는 업무를 수행하는 데 있어 고용분야 조직과 협력이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 매우 필요하다 _____
 ② 다소 필요하다 _____ 6-1번 문항 이동
 ③ 그저그렇다 _____
 ④ 별로 필요하지 않다 _____
 ⑤ 전혀 필요하지 않다 _____ 7번 문항 이동

6-1 고용분야와 협력이 필요한 경우, 그 이유는 무엇입니까?

- ① 담당하는 사례에 대한 정보 수집
 ② 필요한 서비스 및 전문적 정보를 수집
 ③ 필요한 서비스 연계 등에서 지원
 ④ 급여 및 서비스 제공
 ⑤ 기타(_____)

7 협력을 함에 있어서 가장 큰 장애요인은 무엇입니까?

- ① 업무 과다, 협력에 너무 많은 노력이 필요
 ② 타 분야에 대한 인식 부족과 갈등
 ③ 타 기관 및 서비스에 대한 정보 부족
 ④ 지역 내 관련기관 부족 또는 관련 기관의 협력 여력 부족
 ⑤ 유관기관 담당자 간 불신과 비협조
 ⑥ 기타(_____)

8

현재 귀하가 타 기관과 협력함에 있어서 필요하다고 생각되지만 지역에 없는 기관을
'보기'를 참조하여 번호를 적어주십시오

◆ 보기 ◆

- | | | |
|------------------|----------------------|----------------------|
| ① 시·군·구 자활담당 | ⑧ 고용센터 | ⑮ 보건소(우울증 등 대응) |
| ② 시·군·구 자립지원 상담사 | ⑨ 지역경제과 등 일자리 사업관련 | ⑯ 병원 등 진료 및 치료기관 |
| ③ 읍·면·동 | ⑩ 여성새일센터 | ⑰ 정신보건센터(긴급한사례 바로의뢰) |
| ④ 시·군·구 통합사례관리팀 | ⑪ 장애인직업재활센터 | ⑱ 심리상담조직 |
| ⑤ 시·군·구 통합조사팀 | ⑫ 학교(자퇴생복학 등) 검정고시기관 | ⑲ 정실질환치료조직 |
| ⑥ 시·군·구 통합관리팀 | ⑬ 복지관 | ⑳ 직업훈련조직 |
| ⑦ 자활센터 | ⑭ 노인복지관(60세이상 일자리지원) | ㉑ 기타(_____) |
| | ⑮ 시설(생활시설 퇴소 후 취업) | |

※'보기'를 참조하여 번호를 적어주시고, "㉑ 기타"의 경우, 기관의 종류나 명칭을 적어주시기 바랍니다.

9

협력이 필요하거나 또는 협력이 이루어질 경우 대상의 복지향상에 긍정적인 영향을 줄 것으로 예상
되지만, 현재 협력이 이루어지고 있지 않은 기관을 '보기'를 참조하여 번호를 적어주십시오

◆ 보기 ◆

- | | | |
|------------------|----------------------|----------------------|
| ① 시·군·구 자활담당 | ⑧ 고용센터 | ⑮ 보건소(우울증 등 대응) |
| ② 시·군·구 자립지원 상담사 | ⑨ 지역경제과 등 일자리 사업관련 | ⑯ 병원 등 진료 및 치료기관 |
| ③ 읍·면·동 | ⑩ 여성새일센터 | ⑰ 정신보건센터(긴급한사례 바로의뢰) |
| ④ 시·군·구 통합사례관리팀 | ⑪ 장애인직업재활센터 | ⑱ 심리상담조직 |
| ⑤ 시·군·구 통합조사팀 | ⑫ 학교(자퇴생복학 등) 검정고시기관 | ⑲ 정실질환치료조직 |
| ⑥ 시·군·구 통합관리팀 | ⑬ 복지관 | ⑳ 직업훈련조직 |
| ⑦ 자활센터 | ⑭ 노인복지관(60세이상 일자리지원) | ㉑ 기타(_____) |
| | ⑮ 시설(생활시설 퇴소 후 취업) | |

※'보기'를 참조하여 번호를 적어주시고, "㉑ 기타"의 경우, 기관의 종류나 명칭을 적어주시기 바랍니다.

10 귀하는 업무를 수행하는 데 있어 타 기관과의 정보공유가 어느 정도 필요합니까?

- ① 매우 필요하다 ② 다소 필요하다 ③ 그저 그렇다
④ 별로 필요하지 않다 ⑤ 전혀 필요하지 않다

10-1 의뢰된 사례에 대해 정보가 충분하게 전달되었습니까?

- ① 그렇다 ② 아니다

10-2 사례가 의뢰될 때, 가장 공유가 필요한 정보는 무엇입니까?

- ① 취업능력 수준 ② 사례의 취업여부나 프로그램 참여 여부
③ 고용지원 이력 ④ 필요한 복지지원

3. 업무관련

11 귀하께서 계시는 부서의 상당인력은 몇 명입니까?

※ 예) 지역 일자리 관련, 자활 혹은 직업상담 관련 부서 등

--	--	--

 명

12 귀하께서 담당하는 사례 수는 한 달에 몇 명 정도입니까?

※ 최근 8, 9, 10월을 회상했을 때, 평균적인 한 달의 사례 수

--	--	--

 명

12-1 담당사례는 어떻게 구성되어 있습니까?(각 대상 별 비율, 2014년 9월 기준)

국민기초생활보장제도 조건부 수급자				%
차상위계층				%
일반계층				%

13

고용분야와 협력이 필요한 대상 중 가장 많은 부분을 차지하는 대상은?
(순서대로 3순위까지)

1순위

2순위

3순위

- ① 정서적, 정신적 문제를 가진 대상
- ② 돌봄이 필요한 아동을 키우는 편부모
- ③ 의료적 지원이 필요한 질환자
- ④ 장애인
- ⑤ 청소년
- ⑥ 50대 이상 장년
- ⑦ 기타

14

관할 고용센터로의 접근시간은 대략 어느 정도입니까?

- ① 대중교통 기준 접근 시간
- ② 자가용 기준 접근 시간

	시간		분
	시간		분

4. 인식

15

귀하께서는 고용과 복지의 연계를 위해 유관 기관들간 협동이 어려운 구조적인 애로 요인들에 어느 정도 동의하십니까? (각 문항별 해당되는 사항에 표시(√)해 주십시오.)

일련 번호	문 항	① 전혀 동의하지 않는다	② 동의 않는다	③ 그저 그렇다	④ 동의한다	⑤ 전적으로 동의한다
15-1	연계가능한 고용 및 복지 지원(일자리, 사회서비스 등)의 절대량이 충분하지 않다.					
15-2	고용-복지 연계를 위한 관련 정보시스템이 제대로 구축되어 있지 않다.					
15-3	담당인력의 잦은 인사이동에 따른 유관기관들간 네트워크 형성에 애로사항이 많다					
15-4	유관기관들간 조직문화와 업무관행에서 차이가 많다					
15-5	고용-복지 연계에 따른 사업성과를 책임지는 지휘계통이 명확하지 않다					
15-6	고용-복지 연계 노력과 성과에 대한 보상과 벌칙의 내용이 명확하지 않다					

218 복지와 고용의 연계실태 분석 및 정책적 함의

16 귀하께서는 고용과 복지의 연계를 위해 유관 기관들간 협동이 어려운 **상황적인 애로 요인**들에 어느 정도 동의하십니까? (각 문항별 해당되는 사항에 **표시(√)**해 주십시오.)

일련 번호	문 항	① 전혀 동의하지 않는다	② 동의 않는다	③ 그저 그렇다	④ 동의한다	⑤ 전적으로 동의한다
16-1	유관기관(조직,인력)들간 업무연계를 위한 협력 의지와 노력이 충분하지 않다					
16-2	업무연계를 위해 필요한 상대방의 업무내용(고용 혹은 복지)을 제대로 이해하지 못한다					
16-3	기관별 소속 직원들의 담당업무역량 차이가 크다					
16-4	담당 직원들간에 신분이 달라 관료적인 위계에 따른 의사소통 애로사항이 많다					
16-5	유관기관들의 직원 개인당 담당하는 업무량에서 상대적인 차이가 많다					
16-6	관련 기관들(조직,인력)이 서로 상대방을 신뢰하지 못한다					

17 귀하께서는 **취약계층을 대상으로** 하는 고용-복지 연계에서 성과책임 비중은 관련 주체들 간에 어느 정도로 배분되는 것이 적절하다고 생각하십니까? (100점 만점 비중으로 배분해 주십시오.)

	보건복지부	고용노동부	광역 자치단체	기초 자치단체	참여자 개인	합계
비중 배분	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(100 %)

18 취약계층을 대상으로 하는 고용-복지 통합을 위한 공공기관(조직)은 어떠한 형태로 설치되는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

☐

- ① 보건복지부의 지방 조직으로 통합 설치
- ② 고용노동부의 지방 조직으로 통합 설치
- ③ 지방자치단체 조직으로 통합 설치 (조직, 인력, 예산 포함)
- ④ 중앙정부 산하 공공기관(공사 혹은 공단)으로 전환
- ⑤ 지방자치단체 산하 공공기관으로 전환
- ⑥ 현재와 같이 분산된 형태로 운영하면서 관련 업무 연계

19	귀하께서는 고용-복지의 연계 활성화를 위한 정책과제들은 어느 정도로 필요하다고 생각하십니까? (각 문항별 해당되는 사항에 표시(✓)해 주십시오.)
----	--

일련 번호	문 항	① 전혀 필요없다	② 필요없다	③ 그저 그렇다	④ 필요하다	⑤ 매우 필요하다
19-1	유관 부처 혹은 기관들 간 인력교류 (상호 보직 및 인사이동)					
19-2	상대 기관의 업무에 대한 교육훈련					
19-3	유관기관 직원들간 통합교육 확대 (업무연찬, 공동교육프로그램 운영 등)					
19-4	유관기관 정보시스템 이용권한 공유 (행복e음, 워크넷 등)					
19-5	유관기관들의 성과관리체계 통합 운영 (연계 실적을 주요 성과지표로 설정)					
19-6	연계성과에 대한 담당인력의 개인적인 성과보상 강화(성과급, 승진 등)					
19-7	유관기관을 통합하여 단일 기관 신설					
19-8	유관기관을 단일 건물 공간에 배치					

5. 응답자의 일반사항

20 귀하의 성별은 어떻게 되십니까?

① 남성

② 여성

☐

21 귀하의 나이는 어떻게 되십니까?

만 세

22 귀하께서는 어떤 자격증을 가지고 계십니까?

① 사회복지사

② 직업상담사 1급

③ 직업상담사 2급

④ 직업능력개발훈련교사

⑤ 간호사

⑥ 기타()

⑦ 없다

☐

23 현재의 분야(보건·복지)에 종사하신 지는 얼마나 되셨습니까?

현 분야 종사기간

 개월

23-1 그리고 현재의 기관에 부임하신 지는 얼마나 되셨습니까?

현 근무지 근무기간

 개월

23-2 그리고 현재의 업무를 담당하신 지는 얼마나 되셨습니까?

현 업무 담당기간

 개월

24 귀하께서 2013년 7월부터 2014년 6월까지 보수교육에 참여하는 날은 며칠입니까?

 일

응답해 주셔서 대단히 감사합니다

♣ 귀중한 자료로 활용하겠습니다 ♣

[부록 2] 고용센터용 고용·복지서비스 제공기관 간 협력실태에 관한
조사 (설문지)

고용센터용
(고용복지플러스센터 포함)

--	--	--

고용·복지서비스 제공기관 간
협력실태에 관한 조사

2014. 10

보 건 복 지 부
한국보건사회연구원

안녕하십니까?

본원에서는 「복지와 고용의 연계실태 분석 및 정책적 함의 연구」를 수행하고 있습니다. 이 조사는 고용·복지 서비스 전달과 관련된 기관 간 협력 실태를 파악함으로써, 고용·복지 서비스 연계 통합체계 또는 연계체계 개발을 위한 정책 제언의 기초자료로 활용하고자 하는 것입니다.

이 조사표는 귀하께서 근무하시고 있는 기관의 서비스와 관련기관과의 협력 정도, 내용, 방식들을 심층적으로 파악하기 위한 질문을 포함하고 있습니다.

응답에 다소 시간이 소요되므로 바쁘신 업무에 부담을 더해 드릴 것으로 생각합니다. 그러나 귀하의 성실하고 정확한 답변은 향후 고용·복지 서비스의 전달에서 효과성을 높이는 데 매우 의미 있는 자료가 될 것이오니 모든 질문에 빠짐없이 솔직하고 성의 있게 응답·제안해 주시기 바랍니다.

응답하신 내용은 전산처리 후 통계자료로만 이용될 것이므로 응답내용에 관한 비밀은 철저히 보장됨을 약속드립니다. 아울러 작성하신 조사표를 동봉한 반송봉투에 넣어 **10월 24일까지** 당 연구원에 도착할 수 있도록 협조하여 주시기를 부탁드립니다.

감사합니다.

2014. 10.

한국보건사회연구원장 최 병 호

1. 소속기관의 일반사항

※ □ 안에 V표시 하거나 번호를 골라 기입하여 주시기 바랍니다

1 귀하께서 종사하시는 기관(고용센터)의 관할지역은 어떻게 됩니까?

- ① 시·도 지역 전체 ② 몇 개 시·군·구 ③ 1개 시·군·구
 ④ 시·군·구의 일부 지역 ⑤ 읍·면·동

2 지역에 복지 분야 실무자가 함께 참여하는 사례회의 또는 협의체가 있습니까?

- ① 공식적인 협의체(사례회의)가 있으며, 활동중임 **2-1번 문항 이동**
 ② 협의체(사례회의)는 있으나 거의 활동이 없음
 ③ 협의체(사례회의)에 대한 논의는 있으나 구체적인 준비가 없음
 ④ 협의체(사례회의)에 대한 논의도 준비도 없음 **3번 문항 이동**

2-1 위의 사례회의 또는 협의체의 역할은 무엇입니까?

- ① 정책이나 사업 등 정보공유
 ② 사례에 대한 논의 및 정보교환
 ③ 전문적 의견(자문 등)을 상호 개진하기 위해서
 ④ 기타()

2-2 협의체(사례회의)는 누가 주관하고 있습니까?

- ① 시·군·구 ② 고용센터 ③ 자활센터 ④ 기타

2-3 협의체(사례회의) 참석을 하십니까?

- ① 참석한다 → **3번으로 이동** ② 참석하지 않는다 → **2-4번으로 이동**

2-4 협의체(사례회의) 참석을 못하는 가장 중요한 이유 **2가지만 기입**해 주
 십시오)

- ① 시간이 부족하여
 ② 회의체(사례회의)의 활동 내용이 도움이 되지 않아서
 ③ 공식적인 권위가 부족하기 때문에
 ④ 기타()

첫째
둘째

귀하의 기관에서 이루어지고 있는 협력 실태를 파악하고자 합니다. ‘참고’를 보시고, 2)번은 **직접 내용**을 기입하시고, 1) 3) 4)의 경우는 **번호를 골라** 적어주시기 바랍니다.

①전화 ②팩스 ③공문 ④면담 ⑤이메일 ⑥전산망 등 내부망

- ① 시·군·구 자활담당
- ② 시·군·구 자립지원 상담사
- ③ 읍·면·동
- ④ 시·군·구 통합사례관리팀
- ⑤ 시·군·구 통합조사팀
- ⑥ 시·군·구 통합관리팀
- ⑦ 자활센터
- ⑧ 고용센터
- ⑨ 지역경제과 등 일자리 사업관련
- ⑩ 여성새일센터
- ⑪ 장애인직업재활센터
- ⑫ 학교(자퇴생복학 등) 검정고시기관
- ⑬ 복지관
- ⑭ 노인복지관(60세이상 일자리지원)
- ⑮ 시설(생활시설 퇴소 후 취업)
- ⑯ 보건소(우울증 등 대응)
- ⑰ 병원 등 진료 및 치료기관
- ⑱ 정신보건센터(긴급한사례 바로의뢰)
- ⑲ 심리상담조직
- ⑳ 정신질환치료조직
- ㉑ 직업훈련조직
- ㉒ 기타(_____)

[illegible]

		첫째____, 둘째____, 셋째____	
		첫째____, 둘째____, 셋째____	
		첫째____, 둘째____, 셋째____	
		첫째____, 둘째____, 셋째____	

4 귀하는 업무를 수행하는 데 있어 복지분야 조직과 협력이 필요하다고 생각하십니까?

☐

- ① 매우 필요하다 _____
- ② 다소 필요하다 _____ **4-1번 문항 이동**
- ③ 그저그렇다 _____
- ④ 별로 필요하지 않다 _____
- ⑤ 전혀 필요하지 않다 _____ **4-2번 문항 이동**

4-1 복지분야와 협력이 필요한 경우, 그 이유는 무엇입니까?

☐

- ① 담당하는 사례에 대한 정보 수집
- ② 필요한 서비스 및 전문적 정보를 수집
- ③ 필요한 서비스 연계 등에서 지원
- ④ 급여 및 서비스 제공
- ⑤ 기타(_____)

4-2 조직 외부의 복지를 담당하는 조직과 협력이 그리 필요하지 않은 경우, 그 이유는 무엇입니까?

☐

- ① 전문화된 고용지원 서비스만 제공하면 되기 때문
- ② 상담 등 필요한 서비스들이 조직 내부에 있기 때문
- ③ 복지 분야 외 여러 조직과 협력하여 복지 분야 조직과 협력 필요성 저하
- ④ 협력이 사업 지침에 규정되어 있지 않아서
- ⑤ 기타(_____)

5 협력을 함에 있어서 가장 큰 장애요인은 무엇입니까?

☐

- ① 업무 과다, 협력에 너무 많은 노력이 필요
- ② 타 분야에 대한 인식 부족과 갈등
- ③ 타 기관 및 서비스에 대한 정보 부족
- ④ 지역 내 관련기관 부족 또는 관련 기관의 협력 여력 부족
- ⑤ 유관기관 담당자 간 불신과 비협조
- ⑥ 기타(_____)

6

현재 귀하가 타 기관과 협력함에 있어서 필요하다고 생각되지만 지역에 없는 기관을 '보기'를 참조하여 번호를 적어주십시오

◆ 보기 ◆

- | | | |
|------------------|----------------------|----------------------|
| ① 시·군·구 자활담당 | ⑧ 고용센터 | ⑮ 보건소(우울증 등 대응) |
| ② 시·군·구 자립지원 상담사 | ⑨ 지역경제과 등 일자리 사업관련 | ⑰ 병원 등 진료 및 치료기관 |
| ③ 읍·면·동 | ⑩ 여성새일센터 | ⑱ 정신보건센터(긴급한사례 바로의뢰) |
| ④ 시·군·구 통합사례관리팀 | ⑪ 장애인직업재활센터 | ⑲ 심리상담조직 |
| ⑤ 시·군·구 통합조사팀 | ⑫ 학교(자퇴생복학 등) 검정고시기관 | ⑳ 정실질환치료조직 |
| ⑥ 시·군·구 통합관리팀 | ⑬ 복지관 | ㉑ 직업훈련조직 |
| ⑦ 자활센터 | ⑭ 노인복지관(60세이상 일자리지원) | ㉒ 기타(_____) |
| | ⑮ 시설(생활시설 퇴소 후 취업) | |

※'보기'를 참조하여 번호를 적어주시고, "㉒ 기타"의 경우, 기관의 종류나 명칭을 적어주시기 바랍니다.

7

협력이 필요하거나 또는 협력이 이루어질 경우 대상의 복지향상에 긍정적인 영향을 줄 것으로 예상되지만, 현재 협력이 이루어지고 있지 않은 기관을 '보기'를 참조하여 번호를 적어주십시오

◆ 보기 ◆

- | | | |
|------------------|----------------------|----------------------|
| ① 시·군·구 자활담당 | ⑧ 고용센터 | ⑮ 보건소(우울증 등 대응) |
| ② 시·군·구 자립지원 상담사 | ⑨ 지역경제과 등 일자리 사업관련 | ⑰ 병원 등 진료 및 치료기관 |
| ③ 읍·면·동 | ⑩ 여성새일센터 | ⑱ 정신보건센터(긴급한사례 바로의뢰) |
| ④ 시·군·구 통합사례관리팀 | ⑪ 장애인직업재활센터 | ⑲ 심리상담조직 |
| ⑤ 시·군·구 통합조사팀 | ⑫ 학교(자퇴생복학 등) 검정고시기관 | ⑳ 정실질환치료조직 |
| ⑥ 시·군·구 통합관리팀 | ⑬ 복지관 | ㉑ 직업훈련조직 |
| ⑦ 자활센터 | ⑭ 노인복지관(60세이상 일자리지원) | ㉒ 기타(_____) |
| | ⑮ 시설(생활시설 퇴소 후 취업) | |

※'보기'를 참조하여 번호를 적어주시고, "㉒ 기타"의 경우, 기관의 종류나 명칭을 적어주시기 바랍니다.

8 귀하는 업무를 수행하는 데 있어 타 기관과의 정보공유가 어느 정도 필요합니까?

☐

- ① 매우 필요하다 ② 다소 필요하다 ③ 그저 그렇다
④ 별로 필요하지 않다 ⑤ 전혀 필요하지 않다

8-1 의뢰된 사례에 대해 정보가 충분하게 전달되었습니까?

☐

- ① 그렇다 ② 아니다

8-2 사례가 의뢰될 때, 가장 공유가 필요한 정보는 무엇입니까?

☐

- ① 가족구성 ② 경제상황
③ 개인의 건강 ④ 복지급여 및 서비스 수혜 여부

3. 업무관련

9 귀 센터의 경우, 취업성공패키지 담당 상담인력은 몇 명입니까?

			명
--	--	--	---

10 귀하께서 담당하는 사례 수는 한 달에 몇 명 정도입니까?
※ 최근 8, 9, 10월을 회상했을 때, 평균적인 한 달의 사례 수

총

			명
--	--	--	---

10-1 담당사례는 어떻게 구성되어 있습니까?(각 대상 별 비율, 2014년 9월 기준)

국민기초생활보장제도 조건부 수급자				%
차상위계층				%
일반계층				%

11

복지분야와 협력이 필요한 대상 중 가장 많은 부분을 차지하는 대상은?
(순서대로 3순위까지)

1순위	
2순위	
3순위	

- ① 정서적, 정신적 문제를 가진 대상
- ② 돌봄이 필요한 아동을 키우는 편부모
- ③ 의료적 지원이 필요한 질환자
- ④ 장애인
- ⑤ 청소년
- ⑥ 50대 이상 장년
- ⑦ 기타

4. 인식

12

귀하께서는 고용과 복지의 연계를 위해 유관 기관들간 협동이 어려운 **구조적인 애로 요인**들에 어느 정도 동의하십니까? (각 문항별 해당되는 사항에 **표시(✓)**해 주십시오.)

일련 번호	문 항	① 전혀 동의하지 않는다	② 동의 않는다	③ 그저 그렇다	④ 동의한다	⑤ 전적으로 동의한다
12-1	연계가가능한 고용 및 복지 지원(일자리, 사회서비스 등)의 절대량이 충분하지 않다.					
12-2	고용-복지 연계를 위한 관련 정보시스템이 제대로 구축되어 있지 않다.					
12-3	담당인력의 잦은 인사이동에 따른 유관기관들간 네트워크 형성에 애로사항이 많다					
12-4	유관기관들간 조직문화와 업무관행에서 차이가 많다					
12-5	고용-복지 연계에 따른 사업성과를 책임지는 지휘계통이 명확하지 않다					
12-6	고용-복지 연계 노력과 성과에 대한 보상과 벌칙의 내용이 명확하지 않다					

13

귀하께서는 고용과 복지의 연계를 위해 유관 기관들간 협동이 어려운 **상황적인 애로 요인**들에 어느 정도 동의하십니까? (각 문항별 해당되는 사항에 **표시(✓)**해 주십시오.)

일련 번호	문 항	① 전혀 동의하지 않는다	② 동의 않는다	③ 그저 그렇다	④ 동의한다	⑤ 전적으로 동의한다
13-1	유관기관(조직,인력)들간 업무연계를 위한 협력 의지와 노력이 충분하지 않다					
13-2	업무연계를 위해 필요한 상대방의 업무내용(고용 혹은 복지)을 제대로 이해하지 못한다					
13-3	기관별 소속 직원들의 담당업무역량 차이가 크다					
13-4	담당 직원들간에 신분이 달라 관료적인 위계에 따른 의사소통 애로사항이 많다					
13-5	유관기관들의 직원 개인당 담당하는 업무량에서 상대적인 차이가 많다					
13-6	관련 기관들(조직,인력)이 서로 상대방을 신뢰하지 못한다					

230 복지와 고용의 연계실태 분석 및 정책적 함의

14	귀하께서는 취약계층을 대상으로 하는 고용-복지 연계에서 성과책임 비중은 관련 주체들 간에 어느 정도로 배분되는 것이 적절하다고 생각하십니까? (100점 만점 비중으로 배분해 주십시오.)					
	보건복지부	고용노동부	광역 자치단체	기초 자치단체	참여자 개인	합계
비중 배분	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(100 %)

15	취약계층을 대상으로 하는 고용-복지 통합을 위한 공공기관(조직)은 어떠한 형태로 설치되는 것이 바람직하다고 생각하십니까?	<input type="checkbox"/>
	① 보건복지부의 지방 조직으로 통합 설치 ② 고용노동부의 지방 조직으로 통합 설치 ③ 지방자치단체 조직으로 통합 설치 (조직, 인력, 예산 포함) ④ 중앙정부 산하 공공기관(공사 혹은 공단)으로 전환 ⑤ 지방자치단체 산하 공공기관으로 전환 ⑥ 현재와 같이 분산된 형태로 운영하면서 관련 업무 연계	

16	귀하께서는 고용-복지의 연계 활성화를 위한 정책과제들은 어느 정도로 필요하다고 생각하십니까? (각 문항별 해당되는 사항에 표시(✓) 해 주십시오.)
----	--

일련 번호	문 항	① 전혀 필요없다	② 필요없다	③ 그저 그렇다	④ 필요하다	⑤ 매우 필요하다
16-1	유관 부처 혹은 기관들 간 인력교류 (상호 보직 및 인사이동)					
16-2	상대 기관의 업무에 대한 교육훈련					
16-3	유관기관 직원들간 통합교육 확대 (업무연찬, 공동교육프로그램 운영 등)					
16-4	유관기관 정보시스템 이용권한 공유 (행복e음, 워크넷 등)					
16-5	유관기관들의 성과관리체계 통합 운영 (연계 실적을 주요 성과지표로 설정)					
16-6	연계성과에 대한 담당인력의 개인적인 성과 보상 강화(성과금, 승진 등)					
16-7	유관기관을 통합하여 단일 기관 신설					
16-8	유관기관을 단일 건물 공간에 배치					

5. 응답자의 일반사항

17 귀하의 성별은 어떻게 되십니까?

① 남성

② 여성

18 귀하의 나이는 어떻게 되십니까?

만 세

19 귀하께서는 어떤 자격증을 가지고 계십니까?

① 직업상담사 1급

② 직업상담사 2급

③ 직업능력개발훈련교사

④ 사회복지사

⑤ 간호사

⑥ 기타()

⑦ 없다

20 현재의 분야(고용)에 종사하신 지는 얼마나 되셨습니까?

현 분야 종사기간

 개월

20-1 그리고 현재의 기관에 부임하신 지는 얼마나 되셨습니까?

현 근무지 근무기간

 개월

20-2 그리고 현재의 업무를 담당하신 지는 얼마나 되셨습니까?

현 업무 담당기간

 개월

22 귀하께서 2013년 7월부터 2014년 6월까지 보수교육에 참여하신 날은 며칠입니까?

 일

응답해 주셔서 대단히 감사합니다

♣ 귀중한 자료로 활용하겠습니다 ♣