

CONTENTS

2012. 상반기 VOL.08

자활읽기

- 〈자활읽기〉에 실린 사진과 외부필자 글은 중앙자활센터의 입장과 다를 수 있습니다. 주요 내용은 중앙자활센터 홈페이지(www.cssf.or.kr)를 통해 볼 수 있습니다.
- 〈자활읽기〉에 게재된 내용에 대한 질문이나 문의 사항은 중앙자활센터 〈자활읽기〉담당자 앞으로 연락주시기 바랍니다.



← (재)중앙자활센터 홈페이지 바로가기

02 발간사

초점기획

- 05 협동조합의 최근 동향 및 한국의 대응
- 11 사회적 경제의 확산과 자활정책의 전망

자활리포트

- 23 자활사업 효과성 분석을 위한 자활사업 참여자 실태 조사 연구
- 30 자활참여자의 생애주기별 재무설계를 위한 실태 조사

자활광장

- 39 희망리본프로젝트의 성과와 향후 사업 추진 방향
- 46 최근 우리나라 빈곤율 추이와 공적 이전소득 및 이자 지출의 영향
- 55 자활사업 성공 및 실패 요인에 관한 탐색

자활동향

- 71 해외 I: 영국의 민간 위탁 고용 서비스
- 84 해외 II: 벨기에 사회적 경제 활성화를 위한 공공 정책 1

부록

- 94 자활 학술연구 동향
- 99 새로운 전환점을 맞는 자활읽기

(재)중앙자활센터

재단법인 중앙자활센터 저널 〈자활읽기〉 통권 제8호 발행일 2012년 9월 발행인 이정근 담당자 한보라
발행처 (재)중앙자활센터 T. 02)3415-6900 주소 서울시 중구 퇴계로 213 일흥빌딩 7층
www.cssf.or.kr
디자인 · 인쇄 · 제작 소야디자인 T. 070.4616.4040~5

발간사

글 ● 이정근(중앙자활센터 원장)

참으로 오랜만에 ‘자활읽기’를 손에 쥐게 되었습니다.

상반기에 발행되어야 했는데 여러 가지 사정으로 인해 이제야 독자 여러분께 전달해드리게 되었습니다. 최근 자활을 둘러싼 다양한 변화의 내용을 나름 충실히 전달하고자 하다 보니 본의 아니게 늦어졌습니다. 너그러운 양해를 부탁드립니다.

지금 한국 사회는 세계적인 경제 위기로 인해 갈수록 심해지는 부익부 빈익빈의 양극화 문제와 사회적 갈등을 어떻게 극복할 것인가에 대한 다양한 모색을 하고 있습니다. 사회적 경제와 관련한 논의와 실천은 이러한 문제의식에서 출발하고 있습니다. 자활기업(자활공동체)과 마을기업, 사회적 기업 그리고 협동조합에 대한 우리 사회의 활발한 토의와 사업 진행이 그러합니다.

이번 중앙자활센터의 저널 ‘자활읽기’의 내용은 최근의 협동조합을 비롯한 사회적 경제와 이를 둘러싼 자활정책에 대한 초점기획부터 해외의 자활동향의 소개까지 참으로 읽어볼 만한 내용이 충실하게 담겨져 있습니다.

자활을 둘러싼 환경의 변화를 많이 얘기합니다. 이를 위한 자활내부의 혁신 또한 강하게 요구되고 있습니다. 기존의 시장경제 영역을 비롯한 최근의 사회적 경제에 대한 많은 논의와 모색들이 우리 사회의 빈곤 문제와 그 속에서 고통 받는 가난한 이들의 삶을 중심으로 진행될 수 있도록 하기 위해서라도 우리 자활인들의 고민과 실천은 그 어느 때보다도 치열해야겠습니다. 지역사회의 다양한 이해관계자들과의 연대와 실천을 통한 지역화 또한 자활사업의 지속가능성을 위해서라도 잊지 말아야 할 것입니다. 빈곤 극복을 위한 가난한 이들의 자활·자립은 어느 한 영역에서만 고민하고 해결할 수는 없는 것입니다.

앞으로도 ‘자활읽기’가 자활사업을 고민하고 실천하는 이들에게 많은 도움이 되기를 기대합니다.

감사합니다.



초점기획

협동조합의 최근 동향 및 한국의 대응

글 • 김기태(한국협동조합연구소 소장)

1. 금융위기와 협동조합의 귀환

2008년 세계적인 금융위기는 거대 자본가들이 소유한 민간은행들이 단기적인 수익을 탐하며 위험한 투자를 확대하다가 발생했다. 이렇게 되기 전까지 협동조합은 누구에게도 관심의 대상이 아니었다.

거품으로 빠르게 경제가 성장할 때에는 협동조합은 언제나 조롱의 대상이었다. ‘이렇게 돈을 벌기 쉬운데, 협동조합은 의사결정이 느리기 때문에 돈을 벌 기회를 잃는다’라든가, ‘협동조합은 세계화에 대응할 수 없는 구식 기업이다’라는 확신에 찬 비판이 있었고, 대부분의 사람들은 금융자본이 전해주는 ‘재테크’의 복음, 당장 오르는 주가와 주택의 가격에 환호했다. 1980년대 이후 급격화한 세계화 속에서 협동조합은 점차 사라질 시대착오의 대상으로 느껴졌다.

하지만 그런 카지노 경제의 와중에서 협동조합은 묵묵히 제 역할을 해왔다. 물론 현란한 자본의 미래에 속아 협동조합을 주식회사로 전환한 사례도 있었고, 엄청난 규모의 자본의 위력에 밀려 소규모 협동조합들이 시장점유율을 잃거나 심하면 망하는 사례도 있었다. 그렇지만 다수의 협동조합은 이런 어려움 속에서도 전 세계 가난한 자들에게 희망으로, 협동조합간의 협동을 통한 경쟁력의 확보로 어려운 시기를 지나왔다.

세계적인 금융위기는 이런 모든 상황을 확 바꾸어 버렸다. 협동조합은 주주이익을 극대화하기 위한 단기적인 수익 창출에 신경 쓰지 않고, 큰돈을 벌기보다 조합원의 실질적인 이익에 더 집중해 왔다. 신용이 막히고, 경기가 퇴조하자 그동안 승승장구했던 민간기업이나 은행은 파산하거나 구제금융을 받아야 했지만, 위험한 일을 하지 않았던 협동조합은 잘 버티며 지역 경제의 위축을 막아주고, 일자리를 유지시키는 역할을 톡톡히 해냈다. 경제가 급격

하게 성장할 때는 영리기업이 나올지 몰라도 어려운 시기에서는 협동조합의 힘과 사회적 책임이 많은 지역 주민들의 버팀목이 된다는 사실이 극적으로 드러났다. 이제 협동조합이 대다수 사람들에게 큰 의미로 자리 잡게 되었다. 사실 지난 160년간 경제 위기가 닥칠 때마다 협동조합은 서민과 지역 주민의 방파제로서 많은 역할을 해 왔다.

협동조합이 주식회사와 다른 점은 협동조합은 협동조합의 사업을 이용하는 이용자들이 출자하여 설립하고, 1인 1표의 민주적 운영으로 조합원의 삶의 질을 높이기 위해 사업을 하는 조직이기 때문이다. 이용자들의 대다수는 지역 주민이므로 당연히 위기가 닥쳐도 함께 문제를 해결하려고 하고, 지역 주민의 이해관계를 넘어서는 불필요하고 위험한 투자를 하지 않기 때문에 경제 위기가 닥쳐도 버틸 수 있는 힘이 크다. 나아가 협동조합은 수익이 나도 조합원인 지역 주민에게 나눠주기 때문에 지역 경제를 활성화시키는데 주식회사보다 더 유리하다.

이런 점을 높이 평가해서 UN은 협동조합이 더 나은 세상을 만들 수 있다며 올해를 세계협동조합의 해로 정하고, 협동조합의 활성화를 위한 각국 제도의 개선, 협동조합에 대한 다양한 홍보, 협동조합 설립의 확대라는 세 가지 과제를 적극 수행할 것을 모든 나라에 권고했다.

많은 나라에서 이런 UN와 국제협동조합연맹의 권고를 실천하기 위해 국가별 ‘협동조합의 해’ 조직위원회를 설립하고, 다양한 행사를 진행함과 동시에 법제도를 고치기 위해 노력했다. 우리나라도 마찬가지로 협동조합기본법을 제정했고, ‘협동조합의 해’ 조직위원회를 만들어 7월 4일부터 8일까지 서울시청 광장 등을 중심으로 다채로운 기념행사를 벌였다.

2. 다양한 협동조합의 모범사례

협동조합은 다양한 형태를 가지고 있다. 소비자들이 주인인 소비자협동조합, 소생산자들이나 사업자들이 주인인 농업협동조합이나 수산업협동조합, 노동자들이 주인인

노동자 협동조합, 조합원들끼리 자금을 서로 예금하고 빌려주는 신용협동조합 등 다양하다.

이런 다양한 협동조합의 대표선수들은 실제 거대한 다국적 기업과 어깨를 견주며 활동을 하고 있다. 국제협동조합연맹은 그동안 우수한 경쟁력으로 규모를 자랑하는 협동조합 상위 300개를 글로벌300으로 정하여 매년 발표해왔다. 그 중 몇 가지 사례만 살펴보자.

라보뱅크는 네덜란드의 신용협동조합이다. 조합원은 180만 명, 직원은 5만9천 명, 자산은 약 959조원으로 네덜란드 3대 금융기관이다. 전세계적으로도 25위권의 금융기관이다. 141개 지역조직을 두고 있으며, 네덜란드 농업금융의 84%, 중소기업 분야 금융의 38%를 공급하고 있다. 오랜 신용협동조합의 전통에 따라 조합원에게는 배당하지 않고 수익이 생기면 모두 내부에 유보시킨다. 이렇게 유보시킨 자본금이 100여 년간 쌓여 현재 30조원에 이른다. 세대를 건너 자금이 필요한 모든 사람에게 가능한 한 작은 금액을 가능한 한 많이 공급하고 있다.

미그로는 스위스의 소비자협동조합이다. 조합원은 200만 명으로 스위스 국민 700만 명과 비교하면 가운데 스위스 전역에 600개의 매장이 있으며, 직원은 8만여 명, 총매출액은 30조원 정도이다. 생활물자를 공급하는 외에 도서출판, 여행사업, 신용사업 등 소비자들의 생활 대부분을 활성화하고 있다. 또 다른 소비자협동조합인 코프스위스도 미그로와 비슷한 규모를 자랑하고 있다.

스위스에 진출한 세계 2위의 대형유통업체 까르푸는 미그로와 코프스위스와 경쟁하는 것이 어렵다고 판단하고 2008년 스위스에서 철수했다.

뉴질랜드의 폰테라는 세계 최대의 유가공품 수출업체인데, 낙농업협동조합이다. 조합원은 1만5천 명의 낙농가들이며, 연간 매출액은 110억 달러(약 13조원)이다. 폰테라는 주식회사까지 포함해서 뉴질랜드 최대의 기업이다. 이는 뉴질랜드 수출 유가공품의 독점권을 폰테라로 집중할 수 있도록 국가가 제도로 만들었기 때문에 가능했다. 수출 독점권을 협동조합에 부여하여 농민 조합원을 살린 경우는 폰테라말고도 키위를 판매하는 협동조합기업 ‘제스

프리'도 있다. 소규모 농민들은 개별적으로는 시장의 유통 상인에게 휘둘릴 수밖에 없지만 협동조합을 통해 시장을 더 효과적으로 만들어 나간다. 이런 협동조합의 성공 사례는 손으로 꼽을 수 없을 정도로 많다.

3. 협동조합복합체와 지역사회 발전

한 협동조합이 성공한 사례도 있지만, 이는 주로 특정한 품목이나 상품, 서비스를 중심으로 발전하는 것이다. 하지만 다양한 상품과 서비스를 여러 협동조합이 서로 협력하여 제공함으로써 생활인의 다양한 요구에 부응하고, 다양한 협동조합들이 자라날 수 있는 토양을 기름지게 만드는 방식도 발전해 왔다. 작은 협동조합들이 모여 복합체를 만드는 것이다. 특히 이 방식은 어떤 산업부문을 발전시키기보다, 지역사회를 발전시키는 데 더욱 효과가 크다.

마찬가지로 협동조합 복합체의 모범사례도 세계적으로 확산되어 있다. 스페인 바스크 지방의 몬드라곤이나, 이탈리아의 볼로냐 지역, 트렌티노 지역이 유럽의 대표적 사례이고, 북미지역에서는 캐나다의 퀘벡이 유명하다. 일본의 가나가와 네트워크도 사업 규모는 크지 않지만 협동조합을 중심으로 다양한 사회경제 조직들이 결합되어 있는 아시아의 사례이며, 한국에서도 원주가 협동조합과 다양한 사회경제 조직들의 연대를 만들어 가고 있다.

스페인의 몬드라곤은 1956년 석유난로를 생산하는 '울고'란 노동자 협동조합을 설립하면서 시작되었다. 노동자 협동조합은 조합원의 수가 많아지면 직접적인 의사결정이 어려워진다는 점을 감안하여 700명 이상의 직원으로 회사가 커지면 협동조합을 분리시켰다. 여러 노동자 협동조합을 지원하기 위해 신용협동조합 노동인민금고를 만들어 새로운 협동조합을 설립할 때 창업 컨설팅과 자금을 지원했으며, 노동자들의 복지를 위해 공제협동조합 라군아로를 만들어 협동조합 복합체로 여러 협동조합을 묶어주는 접착제의 역할을 맡겼다.

이런 다양한 전략과 협동조합 선구자들의 적극적이고 헌신적인 노력으로 현재 몬드라곤은 스페인 전체에서 매출액 9위, 고용 규모 3위의 기업집단으로 성장했다. 120개 협동조합이 있고, 이들과 연결된 자회사가 130여 곳으로 모두 250여 기업이 협력하고 있으며, 직원은 8만5천여 명이다.

노동자 협동조합의 기업은 시장이 변하면 더 이상 유지할 수 없는 경우도 생긴다. 이런 때를 대비하여 공제 협동조합 라군아로를 중심으로 협동조합기금을 마련하여 휴직하는 노동자들을 재교육한 후 다른 기업으로 배치함으로써 기업은 망해도 몬드라곤 복합체에 속한 노동자들은 해고의 위험 없이 안정적인 노동활동을 계속할 수 있다. 이런 몬드라곤의 특징은 2008년 세계적 금융 위기에서도 단 한 명의 해고자도 없이 위기를 극복하게 만들었으며, 전 세계의 주목을 받았다.

스페인의 몬드라곤이 주로 노동자 협동조합을 중심으로 단일한 발전 경로를 가진 협동조합 복합체라면 이탈리아의 볼로냐는 다양한 협동조합 유형들이 협동조합간의 협동을 기치로 모여 연합회를 만든 또 다른 방식의 협동조합복합체이다.

볼로냐가 속한 에밀리아 로마냐 주에서 활동하는 협동조합만 8천여 개에 이른다. 이 지역 경제활동의 30%가 협동조합 경제이다. 볼로냐시로 좁혀 보면 400여 개의 협동조합이 시 경제활동의 45%를 차지하고 있다. 이 지역 주민의 평균 소득은 이탈리아의 평균소득에 비해 2배에 달하고 실업률은 3% 수준이라고 한다.

소비자 협동조합인 콤피탈리아는 국민의 60%가 조합원으로 가입해 있으며, 연간 매출액은 2조8천억 유로 정도이다. 콤피탈리아에서 판매하는 감자와 양파 중 일부는 농민 협동조합 '코메타'에서 가져온다. 콤피탈리아의 조합원들은 주택을 공급하는 '콤포안살로니'의 조합원이기도 하다. 현재 1만1천여 명의 조합원이 있는 콤포안살로니는 그동안 7천여채의 주택을 공급했다. 이런 여러 주택 협동조합들은 볼로냐 시내에서 공급하는 주택의 35%를 담당한다. 물론 우유와 유가공품을 생산하는 협동조합, 여러 협동조

합과 조합원에게 신용을 공급하는 유니폴, 급식을 담당하는 캄스트, 여기에 연극 협동조합, 출판 협동조합 등 다양한 협동조합들이 서로 다양한 방식으로 얹혀 볼로냐시의 경제를 안정적이고 평화롭고, 윤택하게 만들어 가고 있다.

4. 복지국가의 변형과 사회적협동조합

19세기 중엽부터 만들어진 협동조합은 대부분 조합원 공동의 이익을 추구하는 것을 1차적인 목적으로 삼았다. 조합원들이 자본주의 시장 속에서 상대적인 약자였기 때문에 조합원 공동의 이익을 추구하고, 1인 1표의 원리에 따라 민주적으로 사업체를 운영하는 것은 곧 사회적 민주주의와 경제적 민주주의를 촉진하는 것이기도 했다.

하지만 자본주의가 발전한 선진국의 도시에서는 자본의 총량이 많아지면서 사업을 하기 위한 최소한의 자본금 규모도 높아질 수밖에 없었다. 예를 들어 1970년대에는 식당을 한다고 생각해보자. 당시에는 개인이 작은 자본을 들어서 열심히만 하면 성공하는 경우가 많았다. 하지만 2010년대에 식당을 한다는 것은 전혀 다른 여건에 놓이게 된다. 이제는 대규모 자본이 식당 프랜차이즈로 들어오는 등 경쟁이 심해지고, 일반 소비자의 눈높이도 높아지면서 경쟁력 있는 식당을 열려면 수억 원의 자본이 필요하게 되었다. 경제적인 약자들 몇 명이 돈을 모아 협동조합으로 사업을 하기에는 더 어려워진 것이다.

여기에 복지국가의 예산 사용이 예전과 같이 공무원이 직접 집행하기보다 취업이 곤란한 사람들의 고용을 촉진하기 위해 사업체를 만들기를 유도하고, 사회 서비스 제공을 위한 정책을 만들고 민간의 참여를 유도한다. 이렇게 일반적 고용이 어려운 사람이나 사회 서비스를 받을 수밖에 없는 사람들만을 대상으로 조합원으로 가입시켜 협동조합을 운영하기는 어렵다.

결국 사업의 대상인 조합원을 주변에서 도와줄 수 있는 다양한 사람들이 함께 결합하는 협동조합 운동이 필요하

게 되었다. 하지만 이런 협동조합은 조합원들의 공동 이익이 아닌 사회의 공공적 목적을 달성하기 위한 협동조합이라는 점에서 기존의 협동조합과는 다른 목적과 운영원리를 가진다.

이탈리아는 이렇게 사회 서비스나 고용 통합을 목적으로 하는 협동조합을 처음으로 “사회적협동조합”이라 하며 육성의 법적 근거를 만들었다. 이후 이런 사회적협동조합은 세계적으로 확산되고, 협동조합적인 지배구조를 다소 완화시킨 사회적 기업, 커뮤니티 비즈니스 등으로 그 범위도 확장되었다.

캐나다 퀘벡주에서는 300여 개 이상의 이런 연대 협동조합이 운영되고 있고, 이탈리아에서는 7천여 개 이상의 사회적협동조합이 활발하게 활동하고 있다.

우리나라의 사회적 기업육성법도 이탈리아의 사회적협동조합을 많이 참조하였으며, 작년말에 국회를 통과한 협동조합기본법에도 사회적협동조합이 일반 협동조합과 다르게 별도의 장으로 포함되어 있다.

지속가능한 복지와 다양한 사회 서비스 사업의 신설, 지역의 균형발전, 선진국과 개발도상국간의 효과적인 지원 등 최근에 활성화되는 논의들은 앞으로도 사회적협동조합 혹은 사회적 기업의 확산과 발전을 이끌어 갈 것이다.

5. 세계협동조합의 해, 활발한 움직임들

세계협동조합의 해는 협동조합인들에게는 “평생 다시 없을 기회”라는 문구가 마음에 와 닿는다. 따라서 전세계적으로 다양한 행사가 진행되고 있고, 새로운 프로젝트들이 계획되고 있다.

미국에서는 협동조합과 관련된 모든 조직에서 협동조합의 중요성과 협동조합 운동을 위해 각 협동조합이 최선을 다해 활동하겠다는 결의를 총회에서 채택하는 운동을 벌이고 있다. 캐나다에서는 캐나다 협동조합 운동 전반을 소개하는 동영상 제작하여 배포하고 있으며, 호주에서

도 협동조합 기념주화와 우표를 제작하여 전국민들에게 협동조합을 광범위하게 홍보하고 있다.

협동조합의 연구자들은 3월 이탈리아와 4월 독일에서 국제 심포지엄을 진행했고, 오는 10월에는 협동조합의 발상지인 영국 맨체스터에서 협동조합 엑스포와 세계협동조합대회를 개최할 예정이다.

협동조합을 발전시키기 위한 법과 제도를 정비하자는 세계협동조합의 해의 취지에 맞게 우리나라는 협동조합기본법을 제정했다. 또한 영국도 여러 법에 퍼져 있는 협동조합 관련 조문들을 하나의 통일된 법으로 모으겠다고 총리가 선포하였고, 남미의 과테말라, 베네수엘라, 페루 등 여러 나라에서 2010년 이후 "협동조합일반법"이 제정되었다.

협동조합간의 국제적인 협력을 체계적으로 만들어 나가기 위한 활동도 추진되고 있다. 유럽 전역의 농업협동조합과 소비자 협동조합은 '공정하고 경쟁력 있는 식품공급 체인을 준비하는 협동조합'을 만들어 가기위한 국제회의를 지난 4월 개최했다. 협동조합간의 협력을 통해 다국적 기업이 주도하는 농식품산업의 계열화는 생산자와 소비자 모두에게 장기적으로 피해를 끼친다는 관점에서 준비되는 이런 활동은 앞으로 다른 영역의 협동조합간의 활동에서 많은 영감을 준다. 예를 들어 자활공동체 협동조합에서 생산하는 다양한 상품과 서비스를 다른 협동조합의 조합원과 연결하고, 다른 협동조합의 매장에서 판매할 수 있도록 함께 노력해야 한다.

세계협동조합 총회에서는 세계협동조합의 해를 맞아 '협동조합 향후 십년'에 대한 청사진인 2020 비전도 논의될 예정이며, 국제협동조합연맹의 발전전략, 법적 지위, 회원가입방식 또한 논의될 예정이다. Global 300을 대체한 ICA의 첫 세계 협동조합 모니터(World Co-operative Monitor)의 결과도 발표되어 협동조합의 사업적 성과에 대한 종합적인 이해도 높아질 것이다.

6. 협동조합기본법 시대와 우리의 전략

협동조합기본법이 12월부터 시행된다. 협동조합기본법의 시행에 따라 우리나라에서 그동안 설립이 불가능했던 노동자 협동조합과 사회적협동조합을 만들 수 있게 되었으며, 최소 조합원수도 5명, 은행업과 보험업을 제외한 모든 산업에서 협동조합을 만들 수 있게 되었다. 자활운동은 1990년대부터 노동자 협동조합을 지향하면서 전개되었으며, 자활공동체와 사업단 등 전국적으로 고루 분포된 많은 자원을 가지고 있다. 자활공동체는 노동 통합과 사회 서비스를 목적으로 하는 사업들을 많이 하고 있어, 노동자 협동조합이나 사회적협동조합과 가장 잘 어울린다. 따라서 협동조합기본법은 지난 20년간 숙원이었던 자활운동과 협동조합운동의 행복한 만남을 제도적으로 가능하게 만들었다.

이제 우리에게 남겨진 과제는 자율과 자치라는 협동조합 정신에 따라 민간 협동조합 진영이 얼마나 제대로 된 협동조합, 혹은 협동조합의 연합 조직을 만들어 나갈 것인가, 그럴 가능성과 열정이 우리에게 얼마나 있는가일 것이다. 빠르게 협동조합에 대한 이해의 폭을 넓히고, 자체적인 협동조합 지도자와 강사를 육성해야 하며, 자활공동체의 협동조합으로 법인격을 전환하는 데서 발생할 수 있는 문제점과 개선 과제를 구체적으로 연구해야 한다. 이를 바탕으로 협동조합으로 전환한 자활공동체의 성공 사례를 만들어 내고, 전파 확산 시켜야 한다. 협동조합은 경제 사회적으로 상대적인 약자들이 모여 힘을 합쳐 자립할 수 있는 사업을 통해 인간의 자긍심을 높이는 것을 목적으로 하고 있다. 이런 협동조합의 정신과 사업 방식은 자활의 사업 방식과 정신과 맞닿아 있다.

물론 우리나라가 그동안 영리기업, 특히 주식회사를 중심으로 대부분의 경제 제도와 거래 관행이 만들어져 있어, 실제 협동조합을 운영하려면 걸림돌이 있을 것이다. 이런 문제들을 하나하나 해결해 나가는 것이 아래로부터 시작하는 경제민주화의 길이며, 장기적으로 효과적이고 합리적인 사회 서비스의 제도를 정비하는 길이다.

언제나 모든 선구적인 활동은 눈물과 피와 땀을 함께 요구할 수밖에 없다. 하지만 어려운 길을 먼저 가는 선구자가 있어야 더 넓은 길이 펼쳐질 수 있다. 착한 마음으로 얼마든지 경제활동을 할 수 있는 세상을 만드는 것을 희망하는 앞서 깨어있는 협동조합 운동가들에게 지금 필요한 협동조합 발전의 전략은 “먼저 협동조합을 만들고 운영하여, 모범 사례를 만들어 내는 것”이다.

물론 이를 한 명의 개인에게 떠맡기는 것은 효과적이지 않다. 활발하게 협동조합 활동을 전개하고 있으며 이미 적정한 경영 안정화에 도달한 소비자 생활 협동조합은 물론 협동조합 운동에 투철한 농업협동조합, 신용협동조합 등과 협력하고, 새롭게 시작하는 협동조합들이 서로 돕고 함께 가기 위한 협동조합의 연대를 위한 조직적 틀이 만들어져야 한다. 열정적인 연구자들도 현장에서 발생하는 문제를 해결하기 위한 실사구시적 협동조합 연구에 힘을 모아야 할 것이다.

협동조합은 사업을 통해 조합원들의 요구를 충족시키는 인적 결사체이다. 사업을 통해 시장에서 지속되지 못하면 조합원의 요구를 해결할 수 없다. 따라서 현재 진행하려는 사업에 대한 효과성을 높이는 방안을 찾아내는 것도 필수적이다. 여러 협동조합들은 큰 시장을 중심으로 경쟁하지 않는 경우가 많다. 특히 자활공동체들은 시군구단위의 지역 시장을 대상으로 하는 경우가 많으므로, 각자가 가지는 사업상의 노하우나 혁신의 경험을 나눌 수 있다. 필자는 이를 ‘수평적 혁신’이라 하는 데 이를 위해 전국단위의 사업체간의 협력이 필요하다.

7. 협동사회경제를 위해

사회경제적 약자들의 문제를 협동조합만으로 모두 해결할 수 있다고 과도한 희망을 가지는 것은 바람직하지 않다. 어떤 문제는 개인들끼리 모여 해결하는 것이 더 쉽고, 어떤 문제는 국가가 풀어야 한다. 또 어떤 문제는 비영리단체의 몫이다. 하지만 협동조합은 사업을 통해 해결해야 할 문제들에 가장 적합한 것이기도 하다.

따라서 협동조합, 사회적협동조합, 비영리단체, 국가의 제도 등이 어울릴 수 있도록 협동 사회 경제를 함께 고민하는 삶과 조직이 힘을 합쳐서 함께 더불어 더 나은 세상을 만들어 가야 한다.

협동조합은 다른 많은 나라에서 그랬던 것과 같이 협동 사회 경제의 중심에서, 가장 큰 영향력을 발휘할 것이다. 전 세계적인 문제부터 지금 당장 직면한 구체적인 작은 문제를 해결하는 데 협동조합의 정신과 가치, 문제해결력이 도움이 되도록 함께 협동조합을 가꾸어 나가자. 

사회적 경제의 확산과 자활정책의 전망¹⁾

글 • 조성은(서울기독대학교 사회복지학과 교수)

1. 사회적 경제와 일자리 창출

1. 살림살이의 원리와 사회적 경제

사회적 경제는 시장 기업들이 자신의 이윤을 극대화하기 위해 노력함으로써 사회 전체의 후생(welfare)을 극대화한다는 원리에 기반을 두는 것과는 달리 비이윤 추구적인 경제이고 공익을 추구하는 공적인 경제라 정의할 수 있다. 유럽에서 사회적 경제라는 개념이 오늘날의 의미로 구성된 것은 1970년대 초반으로 알려져 있는데, 그 뿌리는 19세기 초반까지 거슬러 올라가 산업자본주의 형성에 맞서는 대안적 유토피아 경제를 주장한 사상가들에게 그 기원을 두기도 한다. 그렇다고 사회적 경제가 갑자기 생겨난 어떠한 것은 아니다. 그 개념의 형성이 최근일 뿐, 사회적 경제의 원리는 아주 오래전부터 존재하고 있던 것이며 그 의미와 가치가 새롭게 재조명되고 있는 것이다.

‘경제’라는 용어의 영어 표현인 ‘economy’는 그리스어의 ‘oikonomiaia’를 어원으로 하는 용어로 이는 집을 뜻하는 ‘oikos’와 다스림 또는 규범을 뜻하는 ‘nomia’를 합한 말이라고 한다. 이 두 단어의 뜻을 합하면 ‘경제’라는 말은 집(생활, 살림살이)을 잘 꾸려나가는 방법이라는 뜻으로 처음에는 ‘집안 살림의 관리’로부터 출발하여 사회나 국가 차원의 살림살이를 뜻하는 용어로 의미가 확장되었다. 즉, 경제란 것은 우리가 흔히 접하고 있는 기업과 시장에서의 생산, 유통, 분배 등에만 한정되지 않고 우리가 무엇인가 생활에 필요한 것을 마련하고 쓰는 다양한 방법들을 모두 포함하는 개념이다. 한자어로서의 경제에도 이러한 의미가 담겨있는데, 경제는 ‘경제제민(經世濟民)’으로부터 나온 말로 사회를 잘 다스려 백성들의 살림살이를 좋게 하고

1) 이 글은 교육용 원고를 수정한 것으로 필자의 새로운 연구를 바탕으로 하지 않고 상당한 부분이 참고문헌을 바탕으로 재구성하였습니다. 본문의 인용이 생략되었으므로 인용이 필요한 경우 참고문헌을 참고하기 바랍니다.

근심을 덜어준다는 뜻이다. 이러한 용어의 어원으로 볼 때 경제라는 것은 우리 모두가 어떻게 살림을 살아갈 것인가에 대한 실현 방법을 의미하는 것이고 최근 관심이 높아지고 있는 사회적 경제는 이러한 살림 방식을 각 개인이 시장을 통해 개별적으로 수행하는 것이 아니라 사회를 통해 집합적으로 달성하고자 고민하는 다양한 시도들을 포괄하는 개념이다.

어떻게 보면 우리가 경제라고 할 때 떠올리는 시장에서의 수요-공급을 중심으로 생산, 유통, 소비가 재화·서비스 시장, 유통시장, 금융시장, 노동시장 등을 통해 복잡하게 얽어맨 방식은 지금 우리에게 익숙할지 몰라도 앞 세대 또는 우리 다음 세대에서는 독특하게 느껴질 수도 있다. 사회 또는 국가, 넓게는 세계의 살림살이를 꾸려가는 방법은 역사의 흐름에 따라 끊임없이 변해왔는데 지금과 같이 자본주의 시장 경제의 영향력이 세계적으로 강성해진 것은 비교적 최근인 18세기 이후에 나타난 현상으로 언제까지 지속될 수 있을지는 아무도 모른다.

지금과 같은 경제적 시장의 출현과 영향력의 증대는 이전에 보다 보편적이었던 살아가는 방식에 근본적인 변화를 일으켰으며, 이에 따라 재화와 서비스를 나누어 갖는(할당) 원리와 동기가 크게 달라졌다. 지역사회와 혈연적 공동체의 역할이 매우 컸던 근대 이전 사회에서의 경제의 방식은 점차 영향력이 줄어들고 개인의 효용 극대화를 긍정하는 새로운 원리가 사회의 기본 원리로 자리하게 된 것이다. 자본주의 사회에서는 개인의 창의성, 능력, 생산성, 이윤 추구 동기 등에 기초를 두고 경제적 시장(economic market)에서 재화와 서비스를 할당하는 것을 당연히 하며 이 과정에서 공동체적 할당의 원리들이 점차 소멸에 가깝게 줄어든다. 하지만 여전히 경제적 시장과는 달리 재화와 서비스를 기본적으로 재정적 결핍, 의존성, 이타적 동기, 사회적 책임, 자선적 동기, 공동체의 안정에 대한 바람 등에 의해 할당하는 사회적 시장(social market) 역시 함께 존재하고 있다. 쉽게는 이웃 간에 여유 있는 물건이나 음식 등을 서로 나누는 것, 또는 단체나 종교 기관 등에서 경제적 손해에도 불구하고 재화를 서로 교환·증여하는 것 등이 이러한 또다른 원리에 기반한 하나의 사회적 시장이라 할 수 있다.

따라서 우리가 살고 있는 지금 이 시점에서도 경제적 시장의 원리만이 철저하게 유지되는 것이 아니라 우리의 삶(살림살이)의 일부에서는 다른 원리들이 공존하고 있는 것이며, 사회적 경제는 소멸되어 가고 있는 다른 방식의 살림살이를 긍정하고 이를 확대하고자 하는 의지이며 집합적 노력의 결과이다. 폴라니(Polanyi)는 전반적인 경제의 원리를 다음의 3가지로 분류한다. 첫째, 시장 원리로 가격 결정을 통해 교환되는 재화 및 서비스의 공급이 일치되도록 하는 것이다. 공급자와 소비자 사이의 관계는 계약적인 형태로 사회시스템에 배태될 필요가 없다고 간주되어, 사회적 관계들과는 별도의 경제 제도로 존재한다. 둘째, 재분배로 생산의 결과가 그것을 관리하는 중앙기관으로 넘겨진다는 것에 기초한 원리가 있다. 배분 규칙과 배분 대상을 정하는 과정과 관련되는 공적인 문제로 20세기 이후 시장이 아닌 복지국가를 중심으로 근대적 형태의 재분배가 성장되어 왔으며, 강제적인 규칙에 의해 유지되고 사회적 권리에 따른 급여를 제공하는 것에 대다수의 사람들이 동의해 왔다. 셋째는 호혜의 원리로 모든 참여자들이 기꺼이 사회적 관계를 만들고자 할 때만 형성될 수 있는 집단과 개인들 사이의 재화와 서비스의 순환과정이다. 호혜에서는 교환되는 상품보다 사회적 유대가 더 중요시되는 경제적 행위의 비계약적 원리가 작동한다. 호혜의 순환은 처음으로 선물을 받은 집단이나 사람들이 자신에게 준 사람에게 갚는 것이 아니라 사회에 답례함으로서 이루어진다. 답례의 동기는 있지만, 답례를 하는 행위는 외부의 힘에 의해 강제되는 것이 아니며, 결정은 스스로의 것이다. 이타주의나 무료 생상품과 같이 일방적인 시혜의 의미가 아니라 헌신과 이기가 혼합된 원리이다. 사회적 유대를 기반으로 하여 이루어지며 누군가가 일방적으로 주고 누군가는 받는 것이 아니라 사회적으로 순환되는 경제적 행위이다. 내가 주는 동시에 나도 받는다. 계산적인 교환이 아니라는 점에서 호혜 순환은 시장 교환과 대립되며, 집중된 권위에 강제되지 않기 때문에 재분배에 기반한 교환과도 구분되는 원리이다. 사회적 경제는 바로 이 호혜의 원리에 아주 중요한 기반을 두고 있다. 사회적 경제는 누군가를 돕는 것도, 사회

를 위해 헌신하는 것도 아니고 내 경제적 욕구를 사회적 유대에 기반해서, 신뢰하는 사회 구성원들과 함께 해결해 간다는 것이다.

2. 복지 공급과 사회적 경제

일반적인 재화와 서비스의 공급 이외에 복지 공급만을 보면 앞서 살펴본 전체 경제 영역에 비해 시장의 영향력은 극대화되지 않고 오히려 20세기 중반 이후 국가의 영향력이 증가해온 것을 알 수 있다. 복지국가가 성장하면서 복지의 공급에서 시장의 역할은 일정 기간 동안 축소되어 왔고 이를 대체하는 비시장 경제 영역인 공공 부문이 성장되어왔다. 그러나 복지국가 역시 기본적인 화폐경제를 기반으로 하고 있는데, 이와는 달리 이전 시대의 지배적 방식인 비화폐경제(가정경제, 집합적 활동, 자발활동, 지역교환 시스템) 영역도 부분적으로 존재하고 있다. 20세기 후반 들어서는 기존의 지배적 영역인 시장과 국가라는 두 축 이외에 새로운 영역 또는 새로운 방식들이 자본주의와 국가복지의 한계를 극복하는 대안으로 새롭게 관심을 끌게 되었는데 사회적 경제는 이 과정에서도 중요한 의미를 갖는다. 즉, 시장뿐만 아니라 국가가 갖는 한계를 극복하고자 하는 측면이 존재한다는 것이다. 이는 다른 한편으로 시장을 규제하고 대체했던 복지국가의 한계에 기인한 것으로 복지 공급에서 사회적 시장과는 다른 경제적 시장의 활성화(영리 단체에 의한 서비스)와 동시에 나타나면서 복지의 혼합경제(mixed economy of welfare)을 양상을 보이고 있다.

길버트와 테렐(Gilbert & Terrell)은 사회적 시장에는 공공 부문과 민간 부문이 모두 포함된다고 분류한다. 공공 부문은 중앙정부와 지방정부를 모두 포함하며, 복지국가에서 제공되는 재화와 서비스의 가장 많은 부문이 공공 부문을 통해 공급되고 있다. 민간 부문을 통해 할당되는 급여에는, 가족과 친구 등의 비공식 부문에 의한 급여와 민간 비영리 기관에 의해 공급되는 각종 급여가 포함되며, 이윤 추구 동기를 가진 영리 기관에 의한 급여까지도 포함되고 있

다. 사회복지 재화와 서비스를 통해 이윤을 추구하는 영리기관의 활동은 경제적 시장과 다소 중첩되며, 이러한 경우에는 사회복지의 사적 부문과 경제적 시장 간의 경계가 불분명하게 나타난다. 따라서 공공 기관과 민간기관, 영리 기관, 그리고 비공식 부문의 역할은 다양하게 혼합될 수 있고 사회복지적 혜택을 할당하는 방식은 매우 다양한 형태로 존재하게 되는데 이를 흔히 복지의 혼합경제라고 부르는 것이다.

보육이나 보건, 장애인 복지 등과 같은 사회 서비스에 소요되는 공공 재정이 기업에 할당됨에 따라 정부가 이들 서비스를 직접 관리·운영할 필요가 없어지게 되고 이런 식으로 사회복지 급여를 기업과 연계함으로써 사회복지에 인적 자원을 향상시켜 사회복지를 시장경제의 성장을 촉진시키는 생산적 동력이 될 수 있다는 정당성과 가치를 부여하고 있다. 그러나 이 경우 사회복지가 가진 인본주의적 특성을 상징하는 공동체적 정신 및 자선적 정신에 배치되는 시장경제와 사회복지 서비스를 무리하게 연결 짓는 측면도 나타나고 있다.

복지 프로그램과 민간 기업을 혼합하자는 주장은 사회적 목적과 경제적 목적이 서로 조화로우 수 있다는 전제에 기초한 것인데, 그 둘 간의 조화가 쉽게 이루어질 수 있는 것은 아니며 실적이나 생산성에 대한 보상과 욕구나 의존성에 기초한 혜택이 서로 조화롭기란 어려운 것이 사실이다. 욕구를 충족시키는 것과 실적에 대해 보상하는 것, 자유를 증진시키는 것과 보장을 제공하는 것, 기회균등을 보장하는 것과 결과의 평등을 보장하는 것 등과 같은 상충되는 목표들에 자본주의 사회가 어떻게 대처할 것인가? 자본주의 사회에서 사회적 시장과 경제적 시장이 어떻게 작동하는가는 개인주의적 성취욕과 집합주의적 책임 사이에 존재하는 복잡한 관계가 어떻게 편성되어 있는가에 달려 있다. 둘 간의 관계는 긴장과 모순을 포함할 수밖에 없으며 상호 교환이라는 성격에 지불하는 화폐를 무엇으로 보느냐에 따라 달라진다.

최근 한국의 사회적 경제 논의에서 크게 주목받지는 않지만 사회 서비스 영역의 빠른 확대, 그리고 그 과정에서 영

리 영역의 확대가 가시화되고 있는 가운데 복지 공급의 혼합경제에서 사회적 경제의 역할 역시 중요한 의미를 가진다. 시장과 국가, 양자가 갖는 한계와 공급 주체 다양화에 영리영역이 포함되면서 약화될 수 있는 공동체적 원리를 사회적 경제 조직들을 통해 지켜내고 확대하는 것 역시 중요한 과제이다.

3. 사회적 일자리와 사회적 경제

한국의 정책적 흐름에서 사회적 경제가 관심을 갖게 된 것은 IMF 외환위기 이후 일자리 문제에 대처하는 과정에서이다. 일시적인 경제 위기뿐 아니라 산업구조 재편에 따른 노동시장의 변화는 불안정 노동의 증가와 생활을 보장 못하는 일자리의 증가를 가져왔고, 노동시장에서 취약한 계층들을 중심으로 실업과 노동 빈곤 계층의 문제가 잔존하고 있다. 실업과 노동 빈곤이 공통적으로 기반하고 있는 상황은 ‘안정적 일자리’가 충분히 존재하고 있지 않다는 사실이다.

기존의 노동시장이 포화되면서 신규로 창출되는 시장에서의 일자리 중 상당 부분은 이른바 비공식 경제 혹은 유통 서비스와 개인 서비스의 팽창 속에 포섭되어 왔다. 가정까지 이어져 내려오는 다양한 비공식적 하청망이나, 거리에서 우리가 손쉽게 만날 수 있는 “이벤트 도우미”들, 젊고 건강한 다양한 종류의 배달원들, 증가하는 노점상들, 다양한 유흥 및 서비스 산업에 고용된 사람들 등 주변에서 손쉽게 찾아 볼 수 있는 이런 부분들은 포화된 노동시장에 진입하지 못한 다수의 산업예비군을 기반으로 증가 추세에 있다. 하지만 이러한 부분들은 금융화와 이미지 생산 산업의 성장 속에서 이른바 “하인노동”으로 비판받는 불안정하고 부적절한 노동조건에 노출되어 있다.

그리고 외환위기를 계기로 가속화된 산업의 구조조정, 노동시장 유연화 등으로 분절된 노동시장에서의 변화는 결과적으로 사회·경제적 양극화를 가져왔다. 시장에서는 점차로 소수의 산업, 소수의 핵심노동에 높은 소득을 보장하는 반면, 산업의 일부를 외부화하여 노동비용을 낮추고 내부

에서도 비핵심 노동에 대해서는 비정규적 고용을 일반화하고 있다. 따라서 주요 산업의 내부에 존재하는 비핵심노동자들의 고용의 질이 저하될 뿐 아니라 주요 산업 이외에 제조업 등에서 전반적인 고용조건의 악화, 주변화된 노동시장에서의 나쁜 일자리 증가 등이 구조적으로 고착화되고 있다. 따라서 경제 회복의 속도와 관계없이 시장에서의 소득 격차가 점차 증가하고 있고 소득구조에서 가장 아래에 위치한 사람들이 항상적 빈곤과 반복적 빈곤에 빠지는 경우가 늘어나고 있다. 빈곤층의 규모에 대해서는 여러 가지 추정치들이 나오고 있는데 적어도 350만 명에서 500만 명 정도의 빈곤층이 존재하고 있다는 데에 상당수 연구자들이 동의하고 있다. 이중 기초생활보장제도의 수급 대상을 제외하면 150만 명에서 350만 명 정도가 국가의 보장 영역 밖에서 빈곤한 상태에 놓여있는 것으로 추정할 수 있다. 전체 국민의 약 5%에서 8% 정도의 국민이 최저생활을 유지하지 못하면서도 여타의 지원을 받지 못하고 있는 것이다. 그에 비해 성장하고 있는 산업 부문인 IT, BT 등의 분야는 기존 제조업 시장에서 흡수하던 만큼의 고용 창출 효과가 없으며, 이러나 새로운 산업 분야로의 이직은 기술과 교육에 막대한 투자가 없이는 사실상 불가능하다. 이에 새로운 부문에서 ‘안정된 일자리’를 사회적으로 창출하는 필요성이 매우 높았고, 특히 저학력, 준고령, 여성 노동자들이 새로운 노동시장에서 안정된 일자리를 얻기 어려운 조건이 형성되어 있어 이러한 계층들을 대상으로 하는 새로운 일자의 필요성이 대두되었다.

결국, 이들을 포함할 수 있는 새로운 일자리를 시장에서 기대할 수는 없고 그렇다고 국가에서 흡수할 수 있는 여건이 되지 않는 상황에서 새롭게 만들 수 있는 경제 영역을 찾게 된다. 이 논의의 흐름에서 관심을 갖게 된 것이 서구의 독특한 보이는 경제 조직들, 즉 제3섹터, 사회적 기업, 협동조합 등 현재 사회적 경제의 흐름을 주도해나가는 영역들이었다.

서구의 사회적 경제 성장 과정에서도 일자리 제공이 주요 목표 중 하나인 것은 사실이지만 한국의 경우 사회적 경제의 성장이 거의 없는 상태에서 일자리 창출을 위해 정책적

으로 ‘발굴’하려고 했다는 점이 큰 차이를 보인다. 1990년대 이전까지 권위주의 통치 구조에서는 협동조합이나 지역 조직화 활동, 생산공동체 등의 사회적 경제 활동들이 반정부적 활동과 연결된다는 혐의로 오히려 억압되고 이데올로기적인 탄압을 받았다는 역사적 경험 역시 한국 사회적 경제의 특이성에 큰 영향을 준다.

한국에서 사회적 경제라는 개념은 최근 몇 년 사이에 통용되기 시작했다. 그 이전까지는 경제체계 자체는 부각되지 않고 사회적 일자리의 개념과 관련되어 인식되었다. 한국에서 사회적 일자리는 ‘제3섹터’로부터 제공되는 일자리 또는 ‘사회적 기업’을 통해 제공되는 일자리의 또다른 표현으로 주로 사용되었는데, 이러한 개념은 1980년대 이후 주로 유럽 쪽에서 발전한 개념으로 ‘사회적으로 유용하지만 수익성 때문에 시장에서 공급되지 못하는 일자리’로 넓게 정의될 수 있다. 이 개념에서 일자리를 운영하는 주체는 주로 자발적 결사체, 협동조합, 비정부 단체, 비영리단체 등 다양한 형태의 제3섹터로서, 여기에는 다양한 형태의 제3섹터형 사회적 기업도 포함되는 것으로 본다. 일자리의 내용은 실업자의 노동시장 재통합, 사회복지 서비스, 환경 등 사회 구성원 많은 사람이 동시에 당면한 문제이자 이의 해결이 사회에 영향을 미치는 사업으로 이루어진 일이다. 넓은 의미의 사회적 일자리는 두가지 유형으로 분류된다. 첫째는 현재 한국에서 하고 있는 것과 가장 비슷한 사회적 일자리로 노동시장에서 취업하기 어렵다고 생각되는 분들에게 일정 기간 일을 할 수 있는 경험을 축적을 하고, 그 경험을 거쳐서 다른 노동시장에 취업을 하거나 창업을 하는 과정에서, 일종의 중간단계로서의 역할을 하거나 취업·창업에 필요한 기본 조건들을 제공하는 과정으로서의 일자리이다. 둘째는 유럽에서의 주로 사용된 사회적 일자리의 개념으로 주로 국가가 직접 제공하던 사회복지서비스(보육, 유아교육, 노인·장애인 수발 등)가 1980년대를 걸치면서 민간으로 넘어가는 과정에서 민간기업이 제공하거나(영국이 대표적), 스웨덴과 같이 우리가 흔히 제3섹터라고 부르는 비영리 조직들이 민영화되는 사회복지서비스를 공급하게 되면서 창출된 일자리가 있다. 정부가 물론 그 재원을

부담을 하고 서비스의 직접 공급은 비영리단체와 같은 제3섹터형 민간조직들이 직접 서비스를 공급하게 형태로 이윤을 목표로 하지 않고 서비스의 질이나 서비스를 공급받는 사람들과의 긴밀한 관계와 같은 사회적인 목표를 동시에 추구하는 비영리조직들에 의해서 만들어지는 일자리이다. 여기에 참여자는 부분적으로는 사회적 취약 계층이 참여하기도 하지만, 실제로 전문적인 서비스를 제공할 수 있는 능력을 요구하고, 그 일자리 자체가 상당히 안정적로서의 사회적 일자리의 의미를 갖는다. 전자의 경우가 초창기 제3섹터에 대한 관심이 높을 때 지향하던 이른바 ‘틈새시장’론이나 현재의 자활근로 유형이라고 볼 수 있고, 후자의 경우 제도화된 간병 영역에서 형성되고 있는 형태의 사회적 일자리를 포함시킬 수 있을 것이다.

사회적 일자리에서 ‘사회적’이라는 것이 이중적인 의미를 지닌다. 하나는 일자리에 참여한 사람들이 취약 계층으로 이들을 일할 수 있도록 돕는 것이 ‘사회적’이라는 의미이고, 다른 하나는 제공되는 일(서비스)의 내용이 사회적으로 유익하기 때문에 ‘사회적’이라는 의미이다. 이러한 논리에 기반해서 2000년대 공공근로 민간위탁을 통해 일부 영역을 사회 서비스로 인정받았고, 노무현 정부의 사회 서비스 일자리 창출 전략에 기반해서 다양한 사회 서비스들이 제도화되었다.

하지만 사회적 일자리로 여겨졌던 사회 서비스들이 모두 사회적 경제라고 간주할 수는 없다. 일부는 국가의 강력한 공급에 기반하기도 하고 일부는 영리적 원리가 관철되고 있기 때문에 사회 서비스 영역은 앞서 복지의 혼합경제를 설명한 바와 같이 복잡하고 중첩된 양상을 보이고 있다.

결국, 생산을 좌우하는 자본-노동 사이의 분배 갈등, 이윤을 촉진하기 위한 부적절한 생산-유통, 소비 과정에서 발생하는 과도한 개인주의 등 경제 영역을 보다 정의롭게 변화시키기 위한 원리에 기반하는가, 보다 참여 지향적인 기업 조직 구조(노동자 경영 기업의 예), 생산의 성과에 대한 공정한 분배가 가능한 형태의 새로운 경제구조를 가지고 있는가가 중요한 요소가 된다. 사회적 일자리의 유용성이 존재하더라도 일자리를 만들어내는 것에 그치는 것이 아니

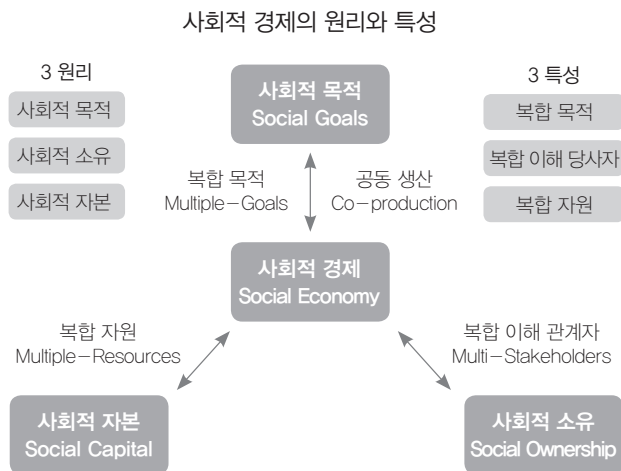
라 이 일자리를 어떻게 ‘안정적 일자리’, ‘좋은 일자리’로 성장시키고 추가적인 고용을 이끌어 낼 것인가에 대한 대안이 필요하다. 사회적 가치가 있는 서비스 분야의 새로운 일자리를 어떻게 안정된 일자리로 만들 것인가의 방법에서 ‘정부가 제도로 보장하는 방식’ 즉, ‘제도화’라는 요소를 통해 안정성을 획득했다고 해도, 이후 이를 어떻게 ‘사회적’으로 운영해 갈 것인가의 문제가 남는 것이다.

서구의 사회적 경제 역시 국가와 시장과 완전 무관하게 존재하지 못한다. 사회적 경제가 국가 및 시장과의 관계 속에서 얼마든지 포섭될 수도 있음을 뜻한다. 따라서 사회적 경제를 강조할 때 대안으로서의 의미를 이야기하는 것도 중요하지만 보다 더 중요한 것은 대안으로서 제대로 자리매김하도록 만드는 것이다. 장원봉(2006)은 이에 대해 사회적 목적, 사회적 소유, 사회적 자본의 3원리를 틀로 해서 다음과 같은 제안을 한다.

첫째, 제도적 차원에서 대안적인 자원 분배를 위한 사회적 정당성의 요구이다. 이는 사회적 경제의 상당 부분이 제도를 기반으로 하고 있는 특성에서 제기된다. 보편적인 복지 제공이 이뤄지지 않는다면 이는 사회적 경제에 접근할 수 있는 기회가 봉쇄되며, 애초 사회적 경제가 가지고 있던 목적이 무의미해질 수 있다. 또한 복지제공의 민영화 확산되는 과정에서 가능할 수 있는 복지재정의 축소나 경직된 재정 운영이 사회적 경제의 존립 근거를 제약하므로 이에 대한 대처가 필요하다는 것이다.

둘째, 조직적 차원에서 ‘사회적 소유권’에 기초한 참여주의 모델이다. 이는 이른바 복합 이해 당사자와 관련된 지점으로 사회적 소유의 실현은 시민사회가 사회 서비스의 공동생산자로서의 권한을 회복시키는데 도움이 될 것이라는 제안이다.

셋째, 가치적 차원에서 호혜주의에 기초한 사회적 자본의 동원이다. 이는 지역사회들의 필요를 기반으로 형성된 사회적 경제가 사회적 자본을 형성하고 형성된 사회적 자본은 이해 당사자들 간의 호혜적인 관계를 유지할 수 있도록 해 사회적 목적으로부터 사회적 경제가 이탈하는 것을 막도록 한다는 것이다.



• 자료: 장원봉(2011:12)에서 인용.

2. 사회적 경제의 확산과 자활정책의 변화

1. 자활기업과 사회적 경제

최근 10여 년 간 사회적 경제가 일반적인 개념으로 자리하고, 경제적 조직으로 사회적 기업, 협동조합 등이 법적 기반을 획득하게 된 데에는 자활사업의 역할이 매우 크다. 애초에 자활사업의 출발이 지역에 기반한 빈민 운동으로부터였고, 특히 1970년대 후반 이후 지역 빈민 운동을 중심으로 자조적 생산공동체·협동조합의 시도가 출발점이었다. 자활로 연결된 1990년대 초 생산 공동체 운동은 수도권 빈민 밀집 지역 주민들의 탈빈곤 사업모델로서, 또한 해외 공장이전 추세로 실업위기에 처해있던 봉제공장 노동자들의 자구적 경제활동으로 기능했던 생산공동체는 대중적인 실업대책 및 탈빈곤 활동이라기보다는 협동조합적 기업 활동을 통한 대안 경제 운동에 가까운 것이었다.

이러한 흐름의 연장선상에서 대규모 근로 빈곤층의 탈빈곤을 목표로 도입된 정책이 자활프로그램이다. 2000년 국민기초생활보장법 시행 이후 근로 능력이 있는 저소득

층이 국가의 공공 부조 수급권을 얻게 되면서 출발한 자활사업은 이후 근로 능력이 있는 저소득층에게 생활에 필요한 소득보장과 함께 근로 능력을 향상하고 근로 기회를 통해 자립·자활할 수 있도록 다양한 지원을 제공하는 정책으로 자리 잡게 되었다. 이러한 자활사업이 목표하는 바는 저소득층을 중심으로 자활기업을 형성하고, 경제적 공동체가 장기적으로 시장에 정착할 수 있도록 여러 지원 체계를 통해 자활기업을 육성하는 것이었다.

이러한 점에서 자활기업은 자활사업의 전개 과정에서 최종적인 산출물의 의미를 갖는 동시에 지속 가능한 일자리 창출로서 핵심적인 의미를 지닌 경제 조직이다. 지속 가능한 일자리, 특히 사회적 취약 계층에게 제공되는 일자의 필요성은 누구나 인정하는 바이다. 여전히 일반 취업과 함께 창업을 통해 자활하는 것은 중요한 정책 목표이며, 자활기업의 육성은 취약 계층에게 제공되는 주요 일자리를 만들어 내는 의의가 크며 시장에서의 취약성을 제고하고 지속적으로 성장할 수 있는 일자리를 만들어내는 중요한 정책 과제의 핵심 수단으로 제시되고 있다.

이점에서 자활기업은 자활정책 성과의 핵심적인 위치를 차지하고 있으며, 이 경제 조직을 어떻게 운영해갈 것인가의 관점에서 사회적 경제의 원리가 강조되어 왔다. 즉, 자활정책 전반이 사회적 경제와 맞닿아있는 것이라기보다는 자활기업이라는 경제적 조직의 운영에서 사회적 경제가 중요한 의미를 지닌다. 자활정책 전반을 실행하는 지역자활센터의 경우 준공공 조직 또는 민간 비영리기관의 특성을 훨씬 더 크게 갖기 때문에 공공 정책의 관리자로서의 위치나 이타주의에 기반한 급여제공자로서의 성격을 더 강하게 갖게 된다. 반면 자활기업은 지역자활센터에서 독립된 조직으로 경제적 활동을 통해 구성원들의 생활을 유지하는 것을 목표로 삼는 조직이다. 자활기업은 공공과 시장을 대상으로 자신의 생산·유통·서비스 제공 활동을 펼치고 그것에 대한 대가를 받아 구성원들에게 물질적 급여를 제공한다. 이 경제 조직이 어떠한 원리에 기반하여 움직일 것인가, 어떠한 원리에 기반한 경제 조직들과 자원을 주고 받을 것인가, 그리고 성과를 나누고

경영할 것인가의 고민에서 사회적 경제의 여러 가지 형태가 논의되고 태동할 수 있었던 것이다.

여기에서 주목해야 할 부분은 자활정책 전반이 사회적 경제의 부분집합이 아니고 자활정책 그 자체와 자활기업은 고유의 목표가 다르다는 점이다.

2. 자활의 목표와 사회적 경제

자활기업이 제도화될 수 있었던 중요한 사회경제적 배경은 ‘일자리 창출’에 있다. 또, 자활정책이 일자리로 ‘연결’하거나 일자리를 ‘창출’함으로써 참여 주민을 탈수급하도록 하는 것을 목표로 삼고 있다. 사회적 경제가 활성화되는 시점의 다른 나라들도 공통적으로 일자리에 관심을 가졌지만, 중요한 차이는 우리의 경우 그 일자리가 ‘국가정책’에 의해 ‘강제적’으로 창출되었다는 것이다. 국민기초생활보장법이 논의되는 시점에서 실험적으로 시도되었던 노동자 생산 공동체의 모형을 국가정책적으로 수용하면서, 이념적 측면의 공동체적 요소는 약화된 반면 전 사회적으로 창출되는 일자리의 ‘숫자’가 강조되었던 것이 현실이다. 초기의 ‘제3섹터형 일자리 창출’이라던가 사회적 경제와 같은 논의들이 충분히 성숙하기도 전에 제도화의 과정을 밟으면서 정책적 지원은 증가했지만 오히려 내실은 갖추지 못한 채 양적 성장에만 치중할 수밖에 없었던 것이 사실이다. 3년이라는 짧은 기간의 한계 속에서 밀어내기 식으로 만들어 내야했던 자활기업들이 사회적 기업과 같은 ‘같은 이념-다른 정책 패키지’에 의해 흔들리면서 ‘협동조합’이라는 또 하나의 이념적으로는 유사하지만 또 다른 정책패키지를 만나게 되었다.

자활기업이 국민기초생활보장제도를 기반으로 한 자활정책으로 묶여있는 한 현실적인 판단의 1차적 기준은 일자리 창출이 될 수밖에 없다. 자활정책의 정부 목표가 일을 통해 정부지원으로부터 벗어나 자립하도록 하는 것에 머물러있는 한에서는 다른 요소들은 부차적으로 여겨진다. 새롭게 자활기업을 만들어내든지 아니면 기존의 자활기

업이 경제적으로 성장해서 추가적인 일자리를 만들어내든지, 자활기업이 자신의 성장과 존재가치를 공적으로 인정받기위해서는 일자리 창출의 성과를 보여주어야 한다는 것이다. 최근 자활정책에 대한 외부적 비판의 핵심 역시 일자리 창출의 지속성 문제나 추가적인 창출의 한계 등에 초점이 맞춰져 있다.

따라서 자활정책으로 한정지어서 사회적 경제를 바라본다면 사회적 경제의 확대가 자활기업을 추가적으로 만들어내거나 기존 자활기업이 성장해서 일자리를 늘리는데 긍정적으로 작동할 것인가, 아니면 긍정적으로 작동하기 위해서 어떻게 준비되고 활용할 것인가라는 기준으로 이야기해야 할 것이다.

현실적으로 볼 때 자활정책 밖에서도 사회적 기업, 협동조합 등 사회적 경제 조직들의 가능성은 열려있고 실제로 이 부분이 확대되고 있다. 사회적 기업이 제도화되면서 초기에는 자활공동체가 주된 대상이었다가 점차로 사회의 다른 영역들이 사회적 기업이라는 법적 형태를 활용하면서 오히려 주도권이 옮겨가고 있다. 협동조합기본법의 제정 역시 자활영역 밖에서 협동조합에 대한 관심을 불러오고 다양한 주체들이 결합할 수 있는 기회로 작동할 것이다. 이런 사실은 사회적 경제의 확대가 자활정책 영역에서는 기회이자 또다른 정책적 경쟁의 대상을 만들어 낸다는 위협으로 작동한다. 자활이 주도적으로 만들어 낸 긍정적 영역이 결과적으로 한정된 사회적 자원과 네트워크를 둘러싸고 일종의 배분 경쟁도 고려해야 할 상황을 만들어 내고 있는 것이다.

이러한 모순적인 상황은 한국 사회가 사회적 경제를 성장시키고 그 바탕에서 사회적 경제 조직들이 늘어나는 것이 아니라, 국가 중심으로 사회적 경제 조직을 늘리고 그것을 통해 사회적 경제가 늘어나도록 하고 있는 것에서 기인한다. 이 전략이 반드시 틀린 것은 아니겠지만 호혜의 원리나 사회적 신뢰와 같은 사회적 경제 원리를 받아들이는 사회구성원이 적은 상태에서 사회적 경제 조직만 확대되는 것은 제한된 사회적 시장을 포화상태로 만들게 된다. 자활기업의 입장에서 보면 취약한 시장에서의 위치를

사회적 경제와 같은 경제 체제를 통해 보완해야 하는데 오히려 사회적 경제 영역이 더 경쟁적이 된다면 오히려 자활기업의 성장기반이 침식되는 결과를 가져올 것이다. 또 협동조합 또는 사회적 기업은 모든 자활기업에게 적합할 수 없다. 취약한 경제적 성취는 조직의 특정한 형식을 고민하기보다는 시장에서의 생존에 더 많은 관심을 가지게 할 수밖에 없는 상황에서 협동조합으로의 전환은 오히려 경제적 효율성을 저해할 수 있다. 예를 들어 신속한 의사결정을 지체시키거나 강한 책임감을 가진 구성원의 헌신에 장애가 될 수도 있다. ‘그럼에도 불구하고’ 협동조합을 추구하고 노력해야 할 당위성을 어디에서 찾을 것인가? 이 점에서 협동조합이 줄 수 있는 장점, 경제 조직으로서의 지속성, 구성원들의 강한 결속력, 사회적 자원 동원의 효율성 등에 대해 보다 구체적으로 발견하고 긍정성을 극대화할 방안을 하나씩 만들어가야 할 것이다.

여기에서 다시 주목해야 할 지점은, 자활정책이 ‘저소득층의 일자리를 통한 자립·자활’을 중심으로 구성되어 왔으며 공공 부조 영역의 전면적인 재편이 없는 한 여기에서 벗어날 수 없다는 사실이다. 즉, 자활정책은 사회적 경제를 촉발시키고 성장시킨 가장 중요한 동력이지만, 그렇다고 사회적 경제를 성장시키는 역할을 공식적인 목표로 삼을 수 없다는 것이다. 자활정책의 공식적 목적에 비추어 본다면 사회적 경제는 자활정책이 작동하는데 활용할 수 있는 수단들 중 하나에 불과하며 사회적 경제의 성장이 자활정책을 성장시키지도 않고 오히려 경쟁적 구도로 갈 가능성도 있다는 점에서 일종의 딜레마를 느끼게 된다.

3. 사회적 경제 영역의 재구성

자활기업에 대한 여러 조사 결과를 보면 대부분의 자활기업에게 경제적 자립과 자활을 넘어서 사회적 목적까지 실현할 것을 기대할 수 있을지, 또는 모든 자활기업의 목표와 전망이 사회적 경제에 놓여 있다고 간주할 수 있는지에 대해 좀 더 냉정한 평가와 논의가 필요한 것으로 보인다.

자활기업의 현 실태를 주로 경제적 성과, 즉 고용의 변화와 매출·수익 등의 지표로 살펴볼 때 기반이 될 수 있는 양적 성장과 질적 안정성이 여전히 풀리지 않고 있다. 사회적 경제가 아직까지는 ‘사회적’이기보다는 ‘국가적’인 정책에 의해 좌지우지되고 있다. 시민사회 진영의 주도성 약화는 사회적 경제의 구체적 상을 실현하지 못하는 자치단체의 정책으로 나타나고 있으며, 추상적 담론으로 사회적 경제를 머물게 하고 있는 현상에 영향을 주고 있다는 점이 사회적 일자리가 활성화되지 못하고 국가의 자원 투입 정도에 따라 크게 영향을 받는 상황을 만들고 있다. 이때 국가는 일정한 정도의 사회적 동의 수준에 따라 한정된 자원을 동원하게 되는데 사회적 경제가 지역사회에 기반하지 못하기 때문에 국가정책의 무게중심이 옮겨질 때 마다 사회적 경제 영역 안에서 자원분배의 재편이 수반되게 된다. 지역차원에서도 지방정부의 관심, 특히 지자체장의 관심 변화에 따라 지속적인 변화가 나타난다. 이러한 상황은 동일한 사회적 경제 조직이 여러 형태의 외피를 선택하게 만들고 사회적 경제의 주체들은 시기에 따라 자활기업, 사회적 기업, 마을기업 등으로 자원 배분이 원활한 형태를 고민하고 있다.

국가정책으로 상대적으로 자율적인 사회적 경제를 얼마나 활성화하고 있는가는 지역 시민사회의 역량에 따라 지역적으로 큰 차이를 보이게 되는데 현재는 국가의 주도성에 그 역량 차이가 묻혀있는 상태이다. 사회적 경제 활성화 정도는 자활기업이 양적 질적으로 성장할 수 있는 가장 핵심적인 배경 요인인 것은 분명하다. 가장 이슈가 되고 있는 협동조합이 통합성을 부여할 수 있는 좋은 수단이 될 수 있을 것인가에 대해서는 사회적 경제 조직형태별로 다른 입장에 있기 때문에 공동의 논의를 좀 더 진행해 보아야 분명해질 것이다.

현실적인 측면에서 한발짝 물러서서 본다면 사회적 기업 또는 협동조합은 자활기업들에게 가장 적합하고 본질적인 이념의 궤를 같이하는 조직형태이다. 다만, 그것이 이론적 차원의 당위성을 넘어서 현실 참여자들이 기꺼이 동의하고 체화될 수 있는 방향과 목표를 설정해야만 참여주

민들의 삶이 변화하고 사회적 진보를 실현할 수 있는 정책적 수단으로 자리할 수 있다.

자활기업을 필수적인 과정으로 간주해온 지난 10년의 자활정책은 재구축되어야 할 상황에 놓여있다. 무엇보다 경제 조직을 새롭게 만들고 취약 계층에 기반하여 성장시킨다는 노선의 한계가 어느 정도 명확해진 것이라고 보여진다. 지금까지가 직접적으로 경제적 조직을 만들고 끌어가는 모델이었다면 앞으로의 과정은 좀 더 자활정책은 다양한 인적 자원 개발에 집중하고 자활 안팎에서 형성되는 자활기업, 사회적 기업, 사회적 협동조합 등의 사회경제 영역, 일반 취업 등의 시장경제 영역을 어떻게 조화시켜 나갈 것인가로 확대되어야 한다.

노동시장으로부터 퇴출되거나 애초부터 노동 경력 자체가 취약한 참여자를 대상으로 시장에서 생존하고 성장하는 자활기업을 만들어간다는 것은 현실적으로 매우 어려운 일이다. 한상진(2005)의 주장에서처럼 자활이나 사회적 일자리 할 것 없이 취약 계층의 노동시장 통합과 환경 및 복지 서비스의 제공이라는 별개의 사회적 목적을 한꺼번에 추구하는 과도한 목표설정이 발견된다는 것도 일면 타당한 지적이다. 또한 1990년대의 생산 공동체 운동의 경험 역시 자활기업과 같은 창업 전략·공동체 전략이 어려운 목표라는 사실을 보여주고 있다. 신명호(2004)의 연구에서 지적하고 있듯이 1990년대 초기부터 민간에서 시도해온 시장형 생산 공동체는 현재의 자활기업에 비해서 좀더 유리한 인적 조건을 가지고 있었다. 보통 협동조합 형태를 띠었던 각 생산그룹은 이미 ‘지역사회공동체(communitiy)’라는 보다 큰 단위의 주민조직이 형성된 위에서, 그러한 공동체적 분위기의 산물이었고, 활동가와 주민들은 서로 이해하고 의지하는 사이로 존재하는 것이다. 이에 비해서 지역자활센터로 의뢰되어 오는 현재의 조건부 수급자들은 건강 상태나 체력 조건이 차상위 이상의 집단에 비해서 허약한 경향, 일에 대한 수동적인 태도, 개인적 문제 등을 안고 있는 사람들이다. 과거 생산 공동체 운동이 좀더 나은 조건에서도 결국 지속하지 못한 결과를 가져온 것을 생각한다면, 자활기업이 ‘자활’할 수

있기 위해서는 더 많은 지원과 협력 네트워크가 필요할 것이다. 협동조합을 통해 여러 주체들의 네트워크와 협력이 자활에서도 필요한 이유이다.

이러한 네트워크 구축 과정에서 자활정책이 포지셔닝해야 할 위치는 취약 계층의 교육·훈련을 통해 사회적 경제 영역에서 일할 수 있는 기회를 마련하는 자리가 정책적 특성상 가장 적절하다. 지금까지 자활공동체(자활기업)의 배출이라는, 사회적 경제 조직 그 자체를 만들어내는 데 상당한 노력을 기울였고 성과가 있어왔지만 여타의 조직들이 사회적 목적의 경제 조직을 만드는데 관심을 갖고 현실화시키고 있는 상황에서 상대적으로 열악한 자원과 인력을 가지고 동일한 경로를 지속하는데 한계가 있다. 따라서 사회적 경제의 성장을 적극적으로 활용하려면 지역 내 사회적 경제 조직들이 필요로 하는 인적 자원의 특성과 그에 수반된 요건들을 자활참여자들이 습득할 수 있도록 하고 이들이 사회적 경제 조직을 통해 일할 수 있도록 연계·협약·압력 등의 적극적 노력을 기울이는 것이 필요하다. 즉 자활정책은 사회적 경제 조직들을 확대시키는데 초점을 두는 것이 아니라 사회적 경제 조직들의 확대를 어떻게 ‘활용’할 것인가에 초점을 두어야 한다.

한국의 경우와 같이 시장 밖의 대안 경제 영역이 협소한 경우 경제활동 자체가 시장에 의존될 수밖에 없다. 따라서 시장에서의 경쟁과 효율성 제고를 위한 수단들을 사회적 경제 네트워크를 통해 어떻게 확보할 수 있는가에 대한 집중적 검토가 필요하다. 지역 내에서 자리 잡을 수 있는 지역 네트워크 강화와 공동체 유지를 위한 내부 결속을 강화하는 수단이 필요할 것이다. 이런 방식의 소규모 공동체가 지속가능할지에 대한 경험적 의문이 남아있는 상황에서 새로운 경로에 대한 탐색과 논의가 더 필요할 것이다. 현재 늘어나고 있는 사회적 경제, 협동조합 지원 기관이나 마이크로 크레디트기관 등 다양한 기관과 정부 정책들이 실질적인 의미를 갖도록 연계·조정하는 변화가 수반되어야 사회적 경제 영역의 확대를 통해 취약 계층의 역량 강화를 중심으로 의미 있는 탈수급·탈자활의 성과가 나타날 수 있을 것이다.

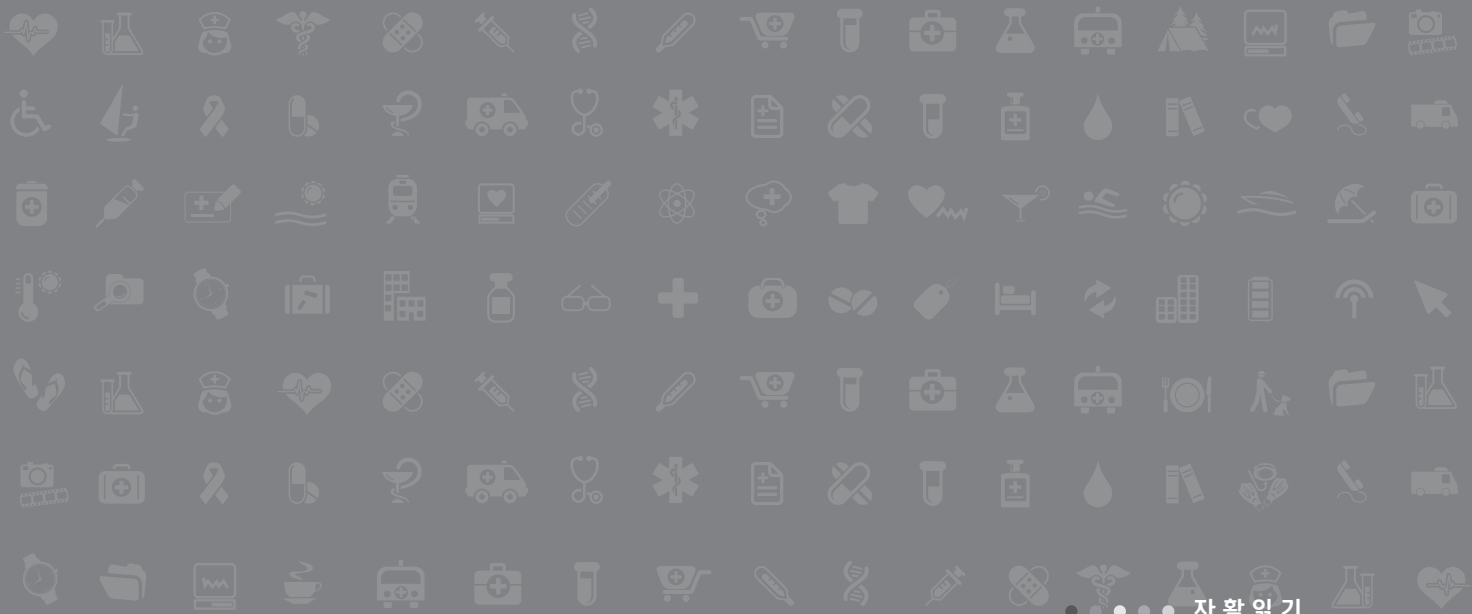
3. 결론

‘일할 수 있는 기회’는 단순히 소득을 보장하는 의미를 넘어서 참여주민들의 ‘사회적 배제(social exclusion)’를 완화시키고 사회통합을 이루기 위한 가장 중요한 수단이다. 자활사업의 목표와 역할은 단지 탈수급이라는 단편적 측면에 맞추어질 것이 아니라 참여주민의 삶의 의지와 지역 사회로의 통합성, 가족 내 구성원에서 경험하는 변화 등 총체적인 측면으로 파악되어야 하며, 주민 조직화 사회참여 등에서의 비가시적 성과에 대한 민간의 공통의 이해를 통해 자활의 가치를 재정립하고자 하는 노력이 같이 이루어져야 한다.

이러한 점에서 사회적 경제의 확대는 자활에 대해 좀더 이해하고 관심을 가질 수 있는 경제적 활동 공간이 넓어진다는 점에서 긍정적이다. 다만, 이 과정에서 자원 배분의 경쟁을 어떻게 조화롭게 할 것인가에 대해 고민하고, 보다 적극적으로 사회적 경제 영역에서 창출되는 일자리를 자활정책이 활용하려는 전략적 관점을 가질 필요가 있다. 

● 참고 문헌 ●

- 길버트·테렐(N. Gilbert, P. Terrell), 남찬섭·유태균 역, 2007, 사회복지정책론: 분석틀과 선택의 차원, 나눔의집.
- 김정원, 2012, 현장에서 읽는 노동복지연계: 자활사업에서 사회적 기업까지, 아르케.
- 김정원·백학영·이문국·전세나·조성은, 2012, 사회적 경제와 자활기업, 아르케.
- 신명호, 2004, “사회적 기업: 한국적 실험의 역사와 교훈”, 도시와빈곤, 2p70호.
- 임현백·김윤태·김철주·박찬웅·고형면, 2007, 사회적 경제와 사회적 기업: 한국형 사회적 일자리와 사회 서비스 모색, 송정문화사.
- 장원봉, 2006, 사회적 경제의 이론과 실제, 나눔의집.
- 장원봉, 2011, “자활사업과 사회적 경제 운동”, 사회적 경제, 그 의미와 자활사업 한 국지역자활센터협회 1차포럼(2011. 5. 20. 서울여성능력개발원) 자료집.
- 조성은·백학영·조광자, 취약 계층 일자리 창출을 위한 사회적 기업 육성체계 구축방안, 경기개발연구원.
- 한상진, 2005, “사회적 일자리 창출에 대한 고찰”, 한국비영리학회 2005년 추계 학술대회 자료집.
- 폴라니(K. Polanyi), 홍기빈 역, 2009, 거대한 전환, 길.

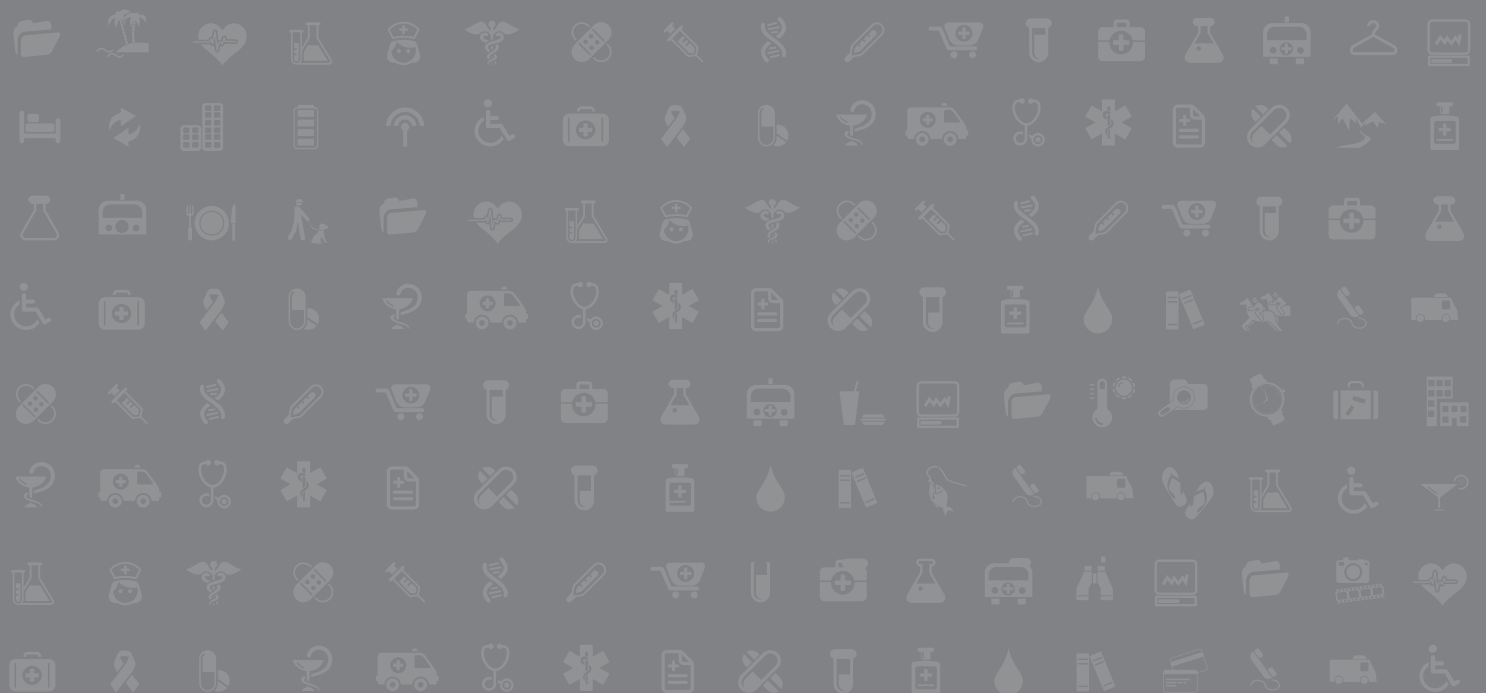


자활 읽기

II

자활리포트

- 01 자활사업 효과성 분석을 위한 자활사업 참여자 실태 조사 연구
- 02 자활참여자의 생애주기별 재무설계를 위한 실태 조사





01

자활
리포트

자활사업 효과성 분석을 위한 자활사업 참여자 실태 조사 연구

김경희

예수대학교 사회복지학과
교수

1. 서론

1. 문제 제기

2000년 자활사업이 처음 시작된 지 어느덧 10년이 지났다. 지난 10년 동안 자활사업은 제도 시행 초기에 비해 자활사업 인프라의 확대와 함께 자활사업 참여자와 확대를 가져왔다. 이와 같은 제도의 확장은 자활사업이 빈곤층 및 저소득층의 경제적 자립 및 자활에 긍정적인 영향을 미쳐왔다.

그러나 이와 같은 자활사업의 양적 성장에도 불구하고 지난 10년 동안 자활사업은 낮은 성공률을 중심으로 정치권 및 여론으로부터 매년 지적을 받아왔다. 지난 10년 동안 낮은 자활 성공률을 높이기 위해서 정부는 지역자활센터 현재 247개의 지역자활센터를 확대 지정했을 뿐만 아니라 인프라의 확대를 위해 광역자활센터와 중앙자활센터를 설치하였다. 이러한 인프라의 확대와 함께 자활인큐베이터사업, 희망리본사업, 자산형성지원사업, 마이크로크레딧 사업 등 다양한 자활사업 프로그램을 확대하였다.

전라북도 역시 지난 10년 동안 전북광역자활센터 설치 및 지역자활센터 운영을 통해 자활사업을 보다 적극적으로 실시해왔다. 이러한 노력의 결실로 전라북도의 자활사업은 많은 발전을 이루어왔다. 그러나 지역자활센터 및 광역자활센터의 다양한 노력에도 불구하고 그동안 전북지역의 정치 및 언론은 곱지 않은 시선을 보내고 있다. 사실, 주지하시다시피, 전북지역의 빈곤 정도는 전국 평균 빈곤율의 2배를 상회하는 6%이다. 이러한 빈곤율 지표는 전북지역의 빈곤 문제가 매우 심각하다는 것을 단적으로 보여주는 지표라고 할 수 있다. 지역의 이러한 문제를 해결하기 위해 지자체 역시 광역자활센터 위탁 운영을 하거나 지자체 예산 중 매우 많은 부분을 복지 예산으로 투입하고 있는 실정이다.

지자체 및 지역자활센터의 다양한 노력에도 불구하고 아직까지 지역의 정치 및 언론은 도대체 자활사업의 효과성이 있는지, 그리고 자활사업 참여자는 탈수급에 의지가 있는지 등에 대해 많은 의문을 갖고 있는 실정이다. 그러나 지난 10년 동안 자활사업은 다양한 활동을 했고, 그러한 활동을 위해 지역의 빈곤문제를 어느 정도 해결하는데 일정 정도의 역할을 담당해왔다.

본 연구는 지난 10년 동안 자활사업이 활동해온 발자취를 정리하는 것뿐만 아니라 현재 자활사업의 주요 성과를 살펴보고자 한다. 특히, 본 연구에서는 현재 각 지역자활센터에서 실시하고 있는 자활근로사업단 및 자활공동체의 경제적 성과를 면밀히 살펴보는 것과 함께 자활사업 참여자의 주요 특성 및 자립의지와 자립가능성을 구체적으로 살펴보고자 한다.

2. 연구 목적

본 연구의 목적은 전북지역 지역자활센터에서 실시하고 있는 자활사업의 주요 성과 및 자활사업 참여자의 자활사업 참여 전후의 심리사회적 변화에 대해 살펴보고자 한다. 특히, 본 연구에서는 자활사업 참여자의 근로 의지 및 자립 가능성에 대해 심도 있게 살펴보고자 한다. 이러한 연구 결과에 기초하여 본 연구에서는 전북지역 자활사업이 현재보다 더 성장하는 데 도움이 되는 다양한 정책적 제언을 하고자 한다.

II. 연구 방법

1. 분석 대상 및 자료 수집 방법

본 연구에서는 연구목적 달성을 위해 2011년 1월 현재 전북지역 16개 기관을 분석 대상으로 선정하였다. 본 연구에서는 자활사업의 주요 성과와 개선방안을 파악하기 위해 지역자활센터에서 실시하는 자활근로사업과 자활공동체를 하나의 분석 대상으로 선정했고, 자활사업에 참여하는 참여자를 또 하나의 분석 대상으로 선정하였다.

본 연구는 분석 대상은 전북지역 지역자활센터에서 실시하는 자활근로사업단 및 자활공동체, 그리고 자활사업 참여자이다. 본 연구에서는 이와 같은 분석 대상에게 설문조사를 위해 전북광역자활센터 실무자가 직접적으로 설

문지를 각 지역자활센터에 전달하는 것뿐만 아니라 기관 방문 시 각 지역자활센터 설문지의 취지와 내용을 충분히 전달하였다. 다만, 자활사업 참여자에 대한 설문 조사는 각 지역자활센터 당 최대 15명을 의뢰하여 설문을 조사하였다. 이는 본 연구가 직접 조사원을 파견하는 것이 현실적으로 어렵다고 판단되어 각 기관에서 스스로 설문지를 자기 기입할 수 있는 대상자만을 추출하게 되었다.

III. 분석 결과

1. 자활사업의 경제적 성과

1) 평균 매출액

자활사업의 경제적 성과 중 평균 매출액을 빈도 분석한 결과, 연도별 월 평균매출은 05년도 월 평균매출 2,778,131원, 06년도 3,623,970원, 07년도 6,392,812원, 08년도 7,525,108원, 09년도 7,904,738원, 10년도 9,863,695원으로 나타났다. 분석 결과, 연 평균, 월 평균 매출은 1,417,112.8원이 증가하였고 05년도 대비 10년도 매출은 약 355.04% 증가한 것으로 나타나 자활사업의 월 평균 매출은 증가한 것으로 나타났다.

이는 자활사업이 큰 금액은 아니지만 전체적으로 지속적인 성장을 나타내고 있다는 것은 매우 의미 있는 결과라 하겠다. 주지하고 있듯이, 자활사업은 매우 인적·물적 자원에서 매우 열악한 상황이다. 따라서 단순히 절대 매출액만을 갖고 기업의 성패를 단정 짓는 것은 무리가 있다고 판단된다. 2005년에 비해 2010년의 경우 월 평균 매출액이 65개 업체 평균 약 986만 원 정도이다. 이 정도의 규모는 자활사업의 영세한 여건을 고려한다면 비교적 나쁘지 않은 경제적 성과라고 보인다. 물론 자활사업이 경제적으로 더 성장하기 위해서는 다양한 문제점을 해결할 수 있는 제도적 장치들이 마련된다면 현재보다 나은 경제적 성과를 나타낼 수 있을 것이다.

〈표 1〉 월 평균 매출액

(단위 : 원)

	N	평균	표준편차
월 평균매출_05	8	2,778,131	2,316,987
월 평균매출_06	13	3,623,973	3,473,250
월 평균매출_07	23	6,392,812	7,895,715
월 평균매출_08	35	7,525,108	10,900,853
월 평균매출_09	53	7,904,738	13,378,885
월 평균매출_10	65	9,863,695	16,610,508

2) 수입 총액

자활사업의 경제 적성과 중 수입 총액을 빈도 분석한 결과, 연도별 수입 총액은 평균적으로 05년도 25,226,602 원, 06년도 34,382,852원, 07년도 59,253,318원, 08년도 76,333,024원 09년도 82,329,265원, 10년도 106,738,174원으로 나타났다. 분석 결과 수입총액은 연 평균 16,302,314.4원이 증가하였으며 05년도 대비 10년도 수입총액은 약 423.1%가 증가한 것으로 나타나 자활사업의 수입총액은 증가한 것으로 나타났다.

〈표 2〉 수입총액

(단위 : 원)

	N	평균	표준편차
수입총액_05	13	25,226,602	24,814,109
수입총액_06	19	34,382,852	38,819,723
수입총액_07	27	59,253,318	90,444,316
수입총액_08	39	76,333,024	128,726,364
수입총액_09	52	82,329,265	147,053,160
수입총액_10	65	106,738,174	191,859,404

3) 총수익금

자활사업 참여자의 자활사업의 경제적 성과 중 총수익을 빈도 분석한 결과, 연도별 총수입금의 평균은 05년 21,201,289원, 06년 21,488,717원 07년 19,699,170원, 08년 27,314,384원, 09년 22,201,988원, 10년 31,924,141원으로 나타났다. 분석 결과 총수익금은 05,06년도 평균에 비해 07년도 1,645,833원 감소했고 07년도 대비 08년도 총수입금은 7,615,214원 증가했으며 08년도 대비 09년도는 5,112,396원 하락하고 09년도 대비 10년도는 9,722,153원 증가하는 것으로 나타났으며 05년도 대비

10년도는 150.57% 증가 한 것으로 나타났다.

이러한 결과는 자활사업이 2005년도에 비해 등락폭이 있지만 지속적으로 총수익금이 지속적으로 증가하고 있다는 것을 의미한다. 총수익금의 절대액만을 생각한다면 이는 큰 의미를 부여하지 못할 수 있지만, 점차적으로 수익금의 규모가 증가하고 있다는 것은 정책적으로 바람직하다고 할 수 있다.

〈표 3〉 총수익금

(단위 : 원)

	N	평균	표준편차
총수익금_05	11	21,201,289	20,582,795
총수익금_06	17	21,488,717	24,631,071
총수익금_07	25	19,699,170	26,290,948
총수익금_08	34	27,314,384	33,132,096
총수익금_09	48	22,201,988	34,620,277
총수익금_10	56	31,924,141	81,137,862

4) 자립준비적립금

자활사업 참여자의 자활사업의 경제적성과 중 자립준비적립금을 빈도 분석한 결과, 연도별 자립준비적립금은 평균은 05년 10,040,569원, 06년 7,684,738원, 07년 13,696,384원, 08년 8,726,535원, 09년 10,672,762원, 10년 13,368,918원 으로 나타났다. 분석 결과, 05년도부터 적립금이 감소하다 07년도 전해 평균 178.2% 증가 하였고, 이후 08년에 전년도 63.8%로 하락, 후에 증가추세를 보이며 05년도 대비 10년도는 133.1% 증가한 것으로 나타났다.

〈표 4〉 자립준비적립금

(단위 : 원)

	N	평균	표준편차
자립준비적립금_05	7	10,040,569	9,045,665
자립준비적립금_06	8	7,684,738	7,593,758
자립준비적립금_07	7	13,696,384	19,174,246
자립준비적립금_08	18	8,726,535	9,015,059
자립준비적립금_09	17	10,672,762	12,841,945
자립준비적립금_10	20	13,368,918	18,241,174

2. 자활사업의 심리사회적 성과

1) 5년 후 미래 모습

자활사업 참여자의 5년 후 미래 모습을 빈도 분석한 결과, 응답자 207(100.0%)명 중 ‘지금보다 조금 나아질 것이다’ 97명(46.9%), ‘현재와 똑같은 것이다’ 54명(26.1%), ‘더욱 어려워질 것이다’ 43명(20.8%) 순으로 나타났다. 분석 결과 응답자의 대다수가 5년 후 지금보다 조금 더 나아진 생활을 가질 수 있을 것이라고 생각한다고 나타났다. 그러나 동시에 자신의 미래에 대해 부정적인 응답을 하고 있는 46.9%에 대해서 간과해서는 안 된다. 그리고 응답자 중 탈빈곤 및 탈수급 하겠다는 응답이 6.3% 밖에 되지 않는 것은 분명 주목해야 할 사실이다.

〈표 5〉 5년 후 미래 모습

(단위 : 명, %)

	빈도	백분율
더욱 어려워 질 것이다	43	20.8
현재와 똑같은 것이다	54	26.1
지금보다 조금 나아질 것이다	97	46.9
탈빈곤 및 탈수급 할 것이다	13	6.3
합계	207	100.0

만약 미래에 자신이 탈수급 및 탈빈곤 하게 될 경우 그 변화 요인이 무엇인지를 빈도 분석한 결과, 응답자 129명(100.0%) 중 본인 취업 58명(45.0%), 자녀 취업 39명(30.2%), 기타 15명(11.6%)순으로 나타났다. 분석 결과 5년 후의 미래 모습에 대한 요인으로서 본인 취업을 통하여 변화할 것이라는 의견이 가장 많은 것으로 나타났다. 응답자 중 자신의 탈수급 및 탈빈곤하게 되는 이유 중 본인 취업 외에도 자녀의 취업으로 탈빈곤 가능성은 높고, 국가의 도움으로 인해 탈빈곤 할 것이라는 응답이 적게 나타난 것은 우리에게 시사하는 바가 크다고 하겠다. 이는 공공부문에서의 지원이 보다 체계적으로 이루어지지 않는다면, 자활사업 참여자들은 결국 가구원의 경제적 자립에 의존하여 탈빈곤 및 탈수급을 기대할 수밖에 없다는 사실을 의미한다.

〈표 6〉 미래 모습 이유

(단위 : 명, %)

	빈도	백분율
자녀 취업	39	30.2
본인 취업	58	45.0
국가의 도움을 받아서	8	6.2
본인의 연금을 받아서	6	4.7
친지 및 지역사회의 도움을 받아서	3	2.3
기타	15	11.6
합계	129	100.0

2) 복지 의존성

자활사업 참여자가 자활사업에 참여하기 전과 참여한 후 근로에 대한 자세가 어떻게 변화했는지를 조사하였다. 분석 결과, 자활사업 참여자들은 자활사업 전에 비해 자활사업에 참여한 후 근로에 대한 긍정적인 자세로 변화했다는 것을 알 수 있다.

〈표 7〉 복지 의존성

(단위 : %)

전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	대체로 그렇다	매우 그렇다	평균
1. 일할 능력이 있는 사람들은 모두 일을 해야만 한다					
1.4	5.0	12.8	48.2	32.6	4.0
2. 아무리 힘들고 어려운 일이라도 직업이 없는 것보다 낫다					
0.5	1.8	16.5	44.0	35.8	4.1
3. 사람은 가능하면 다른 사람에 대한 의존을 피해야 한다					
2.3	7.8	21.6	38.1	28.0	3.8
4. 열심히 일하는 사람은 성공의 기회를 많이 갖는다					
3.7	11.5	19.7	41.3	22.0	3.6
5. 일은 마지못해 하는 것이다					
20.1	47.7	11.0	10.1	3.2	2.1
6. 사람은 다른 사람으로부터 독립해서 스스로의 삶을 살아가야 한다					
3.2	8.3	18.3	43.6	25.7	3.8
7. 일할 능력이 있는데도 일하지 않는 것은 잘못이다					
2.3	3.7	11.5	38.5	42.7	4.1
8. 열심히 일한 사람은 스스로의 힘으로 좋은 인생을 만들 수 있다					
2.8	6.4	16.1	44.5	28.4	3.9
9. 가능하면 일을 해서 공공 부조 수급 대상자에서 탈출해야 한다					
1.4	3.7	7.4	42.2	35.5	4.0
10. 열심히 일하면 자식에게 가난을 물려주지 않을 것이다					
7.3	11.0	15.1	28.4	36.2	3.7
11. 일해서 번 돈이 아니더라도(정부지원금) 아껴 쓰면서 자축해야 한다					
5.0	7.3	17.9	34.9	33.5	3.8
12. 미래 준비를 위한 저축을 하기 위해 일해야 한다					
1.8	4.6	17.0	37.2	36.7	4.0

3) 삶의 목표

자활사업 참여자가 자활사업에 참여하기 전과 참여한 후, 삶의 목표에 대한 자세가 어떻게 변화했는지를 조사하였다. 전체적으로 자활사업 참여자들은 보통 이상의 삶의 목표를 갖고 있으나 그리 높지 않다는 것을 알 수 있다. 이는 현재 자활사업 참여자들이 자신의 삶의 목표에 대해 명확하지 않거나 무엇을 해야 할지에 대해 명확한 목표의식이 없거나 낮다는 것을 의미한다.

〈표 8〉 삶의 목표

(단위 : %)

전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	대체로 그렇다	매우 그렇다	평균
1. 나(내가족)의 삶은 과거에 비해 나은 편이다					
8.3	20.7	38.2	27.2	5.5	3.0
2. 나는 내 삶을 지금보다 낫게 만들기 위해 노력하고 있다					
0.5	2.3	14.7	55.8	26.7	4.0
3. 나는 뚜렷한 목표를 가지고 살고 있다					
1.4	4.6	32.7	43.8	17.5	3.7
4. 나는 삶의 목표를 이루기 위해 노력하고 있다					
0.9	3.2	22.2	52.8	20.8	3.8
5. 나는 노력을 통해 내 삶은 점점 나아지고 있다					
1.4	14.3	35.5	34.6	14.3	3.4

4) 자신의 가치에 대한 변화

자활사업 참여자가 자활사업에 참여하기 전과 참여한 후 자신의 가치에 대해 바라보는 관점이 어떻게 변화했는지를 조사하였다. 전체적으로 모든 항목에서 자활사업 참여자들은 3점 이상의 가치를 보여주고 있다. 이러한 수치는 전체 각 항목의 점수가 5점임을 고려한다면, 현재 자활사업 참여자들은 자신의 가치에 대해 그리 높게 평가하지 못하고 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 9〉 자신의 가치에 대한 변화

(단위 : %)

전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	대체로 그렇다	매우 그렇다	평균
1. 나는 다른 사람들 못지 않게 우리 사회에 필요한 사람이다					
1.4	4.6	35.6	46.3	12.0	3.6
2. 나는 우리 사회에서 다른 사람들만큼 인격적으로 대우 받는다					
2.3	10.2	46.3	33.8	7.4	3.3
3. 나는 다른 사람들 못지 않게 우리 사회에 도움이 되는 사람이다					
1.9	8.8	41.4	35.8	12.1	3.4
4. 나는 우리 사회에서 다른 사람들만큼 존중받고 있다					
2.3	14.0	47.4	27.9	8.4	3.2
5. 나는 다른 사람들 못지 않게 우리 사회에 중요한 사람이다					
1.9	8.9	36.9	39.3	13.1	3.5

5) 자아 존중감

자활사업 참여자가 자활사업에 참여하기 전과 참여한 후 자아 존중감이 어떻게 변화했는지를 조사하였다. 전체 항목 중 자신에 대한 존중 정도는 매우 낮게 나타났다는 것을 알 수 있다. 이는 현재 많은 자활사업 참여자들이 자신의 삶에 대해 스스로 높은 패배감을 갖고 있다는 것을 의미한다.

〈표 10〉 자아 존중감

(단위 : %)

대체로 그렇지 않다	보통이다	대체로 그렇다	항상 그렇다	평균
1. 나는 내가 다른 사람들처럼 가치있는 사람이라고 생각 한다				
5.7	32.7	46.4	15.2	2.7
2. 나는 좋은 성품을 가졌다고 생각한다				
6.2	34.6	46.4	12.8	2.6
3. 나는 대체적으로 실패한 사람이라는 느낌이 든다				
36.8	36.8	22.6	3.8%	1.9
4. 나는 대부분의 다른 사람들과 같이 일을 잘할 수가 있다				
4.3	39.3	38.4	18.1	2.7
5. 나는 자랑할 것이 별로 없다				
12.4	51.2	32.1	4.3	2.2
6. 나는 내 자신에 대하여 긍정적인 태도를 가지고 있다				
5.2	35.2	44.8	14.8	2.6
7. 나는 내 자신에 대하여 대체로 만족한다				
13.2	41.0	36.8	9.0	2.4
8. 나는 내 자신을 좀 더 존경할 수 있으면 좋겠다				
5.7	35.1	46.0	13.3	2.6
9. 나는 가끔 내 자신이 쓸모 없는 사람이라고는 느낌이 든다				
41.8	37.0	18.3	2.9	1.8

6) 생활만족도

자활사업 참여자가 자활사업에 참여하기 전과 참여한 후 생활에 대한 만족도가 어떻게 변화했는지를 조사하였다. 자활사업에 참여한 상당수의 사람들은 현재 자신의 삶 전반에 대해 불만족한 것으로 나타났다. 특히 세부 항목을 보면, 주거 상태 및 주거 환경, 경제적 상태에 대한 만족이 가장 낮은 것으로 나타났다.

〈표 11〉 생활 만족도

(단위 : %)

매우 불만족	불만족	보통	만족	매우 만족	평균
1. 주거 상태 및 주거 환경					
0.5	17.8	48.8	23.9	0.9	2.9
2. 이웃 관계					
1.4	5.2	61.5	25.4	6.6	3.3
3. 경제적 상태					
15.4	36.0	43.0	4.2	1.4	2.4
4. 친구 관계					
1.4	4.2	55.9	30.0	8.5	3.3
5. 가족관계					
1.9	3.3	47.4	34.3	13.1	3.5
6. 부부 생활					
9.4	15.7	42.1	45.2	7.5	3.0
7. 직업					
1.9	11.0	58.6	21.0	7.6	3.2
8. 생활 전반					
7.1	22.3	56.4	11.4	2.8	2.8

IV. 결론 및 정책적 함의

1. 자활사업 성과에 대한 충분한 홍보

지난 10년 동안 자활사업은 양적으로나 질적으로 많은 성장을 이루었다. 자활사업이 성장하는 동안 주변 여건은 그리 호의적이지 못했다. 그 이유는 주지하시다시피 자활사업의 자활 성공률이 낮다는 것으로 인해 많은 언론 및 사람들이 자활사업을 마치 비효율적인 영역으로 평가했기 때문이다.

그러나 제한적이지만 본 연구에서 살펴본 전북지역 지역 자활센터에서 실시하고 있는 자활사업들을 전반적으로 살펴본 결과, 자활사업이 시작된 후 전북지역 자활사업은 양적으로나 질적으로 많은 성장을 이루었다. 특히 자활사업 수행을 통해 발생한 매출 및 수익금은 편차가 존재하지만 지속적으로 증가하고 있는 추이를 나타내고 있다.

그렇다면 무엇이 문제인가? 어려운 여건 속에서도 자활사업이 이와 같은 성적을 나타내고 있음에도 불구하고 많은 사람들은 자활사업이 비효율적인 사업이라고 정의하고 있다. 그것의 근본적인 문제는 자활사업이 내부적으로 많은 성장과 성과를 나타내고 있지만 이것이 충분히 지역 사회에 공유되지 못하고 있다는 것이 문제라고 하겠다. 이러한 문제는 사실 오래전부터 지적되어 왔던 사실이다. 자활사업이 나름 성과를 나타내고 있음에도 불구하고 충분한 홍보력이 부족했기 때문에 많은 사람들이 자활에 대해 부정적인 인식을 갖고 있거나 전혀 자활사업이 무엇인지도 모르는 사람들이 여전히 많다.

따라서 우리는 자활사업이 무엇을 하고 그것이 그동안 많은 재정투입과 함께 성과를 나타내고 있다는 것을 충분히 지역사회에 홍보할 필요가 있다. 이러한 노력은 일개 지역 자활센터 차원에서 이루어지는 것뿐만 아니라 광역자활센터와 지자체가 함께 노력해야 하는 부분이라고 하겠다.

2. 자활사업 참여자의 근로 의지 고취 프로그램 실시

자활사업 참여자의 5년 후 미래 모습을 빈도 분석한 결과, 응답자 중 약 43%가 지금보다 조금 더 나아진 생활을 가질 수 있을 것이라고 생각한다고 나타났다. 그러나 동시에 자신의 미래에 대해 부정적인 응답을 하고 있는 46.9%에 대해서 간과해서는 안 된다. 이들은 현재 자신의 현재보다 미래에 대해 부정적인 생각을 갖고 있다는 것이고, 이는 자활사업에 참여하는 동안 미래에 대한 기대를 갖지 않을 가능성이 높다는 것을 의미한다. 이러한 결과는 자활사업 참여자에게 체계적인 심리사회적 지지를 할 수 있는 지원이 있어야 함을 의미한다고 하겠다. 그리고 응답자 중 탈빈곤 및 탈수급하겠다는 응답이 6.3% 밖에 되지 않는 것은 분명 주목해야 할 사실이다. 자활사업 참여자가 자활사업에 참여하면서 미래 자신이 탈수급 및 탈빈곤 할 것이라는 생각이 전체 10%가 되지 않는다는 것은 정책적으로 매우 심각할 뿐만 아니라 주목해서 봐야 할 사실이라고 하겠다.

이러한 결과들은 현재 자활사업에 참여하는 참여자들이 자신의 미래에 대해 큰 기대를 걸지 못하고 있다는 것을 의미한다. 즉, 자활사업의 근본적인 취지는 자활사업을 통해 자활사업 참여자의 근로 의지를 향상시킴과 동시에 경제적으로 자립을 유도하는 것이다. 그러나 이러한 결과에 기초해 볼 때, 많은 자활사업 참여자는 자신의 미래에 대해 큰 기대를 하지 못하고 있음을 잘 알 수 있다.

우리는 이러한 문제 해결을 위해 자활사업 참여자에게 직 무관련 교육뿐만 아니라 자신의 삶에 대해 기대하고 준비 할 수 있는 근로 의지 고취 프로그램을 제공해야 한다. 자활사업에 참여자가 자신의 삶과 미래에 대해 큰 기대를 하고 있지 않은데, 자활사업에 아무리 참여한다고 하더라도 그 빈곤 문제를 스스로 해결한다는 것은 현실적으로 매우 어렵다고 하겠다.

따라서 이제 그와 같은 문제에 대해 보다 적극적으로 나서서 해결하고자 하는 노력들이 지역자활센터, 광역자활 센터, 그리고 지자체에서 일어나야 할 것이다.

3. 자활사업 참여자의 자립의지를 향상시킬 수 있는 인문학 강좌 실시

본 연구에서는 자활사업 참여자들이 자활사업 참여전과 후의 삶의 목표 수준, 자신의 가치관, 자아 존중감에 대해 조사하였다. 분석한 결과, 삶의 목표 수준에 있어서는 현재 자활사업 참여자들이 자신의 삶의 목표에 대해 명확하지 않거나 무엇을 해야 할지에 대해 명확한 목표의 식이 없거나 낮다는 것을 의미한다. 그리고 자활사업 참여 전과 후의 자신의 가치 변화에 대해 분석한 결과 현재 자활사업 참여자들은 자신의 가치에 대해 그리 높게 평가 하지 못하고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 자활사업에 참여하기 전과 참여한 후 자아 존중감은 현재 많은 자활 사업 참여자들이 자신의 삶에 대해 스스로 높은 패배감을 갖고 있다는 것을 의미한다.

전체적으로 자활사업 참여전과 후를 회고적으로 비교한 결과, 현재 참여자들은 자신의 삶, 가치, 자아존중에 대해 낮은 점수를 나타내고 있다. 이는 정책적으로 매우 중요한 시사점을 갖는 결과라 하겠다. 다시 말해서, 자활사업에 참여함에 있어서 참여자가 자신의 삶에 대해 정확히 이해하지 못하거나 자신에 대해 정확히 이해하지 못하고 있다는 것을 의미한다.

이와 같은 문제는 단순히 소득을 높여주거나 일자리를 제공한다는 것으로 해결되는 것은 아니다. 이와 같은 심리 사회적 문제는 자활사업 참여자에게 스스로 자신의 인생을 돌아보고 자신에 대해 반추해 볼 수 있는 시간들을 제공해야 한다.

본 연구에서는 자활사업 참여자에게 이와 같은 문제들을 부분적으로 해결해주기 위해서는 인문학 강좌와 같은 시간을 제공하여 이들에게 좀 더 새로운 시각에서 자신을 돌아볼 수 있도록 도와야 할 것이다.

이를 위해서는 자활사업 참여자, 지역자활센터, 광역자활 센터, 지자체가 연계하여 자활사업 참여자의 특성에 맞는 인문학 강좌 프로그램 등과 같은 프로그램을 개설하여 각 지역자활센터별로 실시하도록 해야 할 것이다. 

자활참여자의 생애주기별 재무설계를 위한 실태 조사¹⁾

엄태영

경일대학교 사회복지학과
교수
대구광역시자활경영연구소
연구위원

1. 서론

외환위기 이후 우리나라는 급격히 저축률이 감소하고 부채율이 증가함에 따라 안정적인 가계재정 상황이 무너졌다. 구체적으로 살펴보면 1989년 23.6%였던 우리나라의 가계저축률은 1998년 24.9%로 정점을 찍은 뒤 지속적으로 줄어들어 2002년에는 2.2%가 되었고(주은수·엄태영, 2008) 최근의 조사에서도 3.1%로 나타나(문화일보, 2012년 5월 29일자) 그리 긍정적으로 개선되지 않을 것 같다.

하지만 이러한 부정적 가계 재정 상황은 모든 소득 계층에서 골고루 나타나는 특성이라기 보다는 중하위 소득 계층에게만 집중적으로 발생되고 있다는 점을 주목해야 한다. 소득 상위 20%인 경우 외환 위기 이후에도 꾸준히 30% 이상의 높은 가계 저축률을 보이고 있지만, 소득 하위 30% 이하 저소득 계층은 2004년의 경우 월 평균 14만 원의 적자를 보임으로써 외부로부터의 차입이 불가피한 재정적 위기에 처해있는 것으로 나타났다(유경원·조은아, 2006). 결국 낮은 소득은 지속적인 저축률 감소와 함께 부채가 증가하는 부정적 상황으로 이어지고 있는 것이다.

전통적으로 저소득 계층은 추가 지출이 요구되는 경우 적절하게 대처할 수 있는 방안이 부족하여 극빈층으로 전락할 가능성이 높고, 자산 축적이 낮음으로써 교육이나 훈련 등의 인적 자본 투자가 어려워 궁극적으로 빈곤을 대물림할 가능성이 높다. 최근 이러한 어려움을 극복하기 위해 정부 및 지방자치단체는 미국의 IDA(Individual Development Accounts)나 영국의 Saving Gateway, 캐나다의 LearnSave 등과 같은 제도를 반영하여 성인 및 아동을 대상으로 다양한 명칭의 자산 형성 지원 사업을 실시하고 있다. 이와 같은 자산 형성

1) 본 연구는 2011년 대구광역시자활센터 부설 대구광역시자활경영연구소에서 실시한 “자활참여자의 생애주기별 재무설계를 위한 실태조사 연구” 보고서를 축약한 내용임을 밝힙니다.

지원 제도는 사업 참여자가 저축을 할 때마다 일정 금액을 정부나 민간단체가 대응 자금 형태로 동시에 저축하여 일정 기간 이후에는 자산이 축적될 수 있도록 함으로써 향후 교육이나 의료비, 창업 등에 필요한 목돈으로 활용할 수 있도록 한다. 하지만 자산 형성 지원 제도는 저소득 계층 가계의 건전성이 확보될 경우에만 당초 제도의 목적을 달성할 수 있다. 왜냐하면 자산 형성 지원 제도의 전제가 자신의 소득 중 일부분을 강제적으로 저축토록 하는 것이지만, 많은 저소득 계층은 당장 몇 푼의 돈도 저축할 수 없는 상황에 놓여있기 때문이다(주은수 외, 2008).

따라서 본 연구는 현재 저소득 계층의 가계상황이 어떠한지 그 실태를 조사함으로써 이들을 위한 다양한 가계 재정 지원책 마련에 단초를 제공하고자 한다. 그리고 이러한 실태 파악은 향후 저소득 계층의 자립 지원과 관련한 동기부여 방안 및 다양한 지원 제도와 관련하여 발전적 방향을 모색하는 기초 자료로 활용될 수 있다는 점에서 커다란 의의가 있다. 하지만 본 연구는 조사과정상의 어려움으로 대구 지역 9개 지역자활센터 및 광역자활공동체, 마을기업사업 참여자만을 대상으로 하고 있으므로 저소득 계층 전반을 포괄할 수 있는 조사 대상자 선정이 이루어지지 못한 한계점을 지니고 있다.

II. 본론

1. 조사의 목적

본 조사는 저소득 계층의 다양한 경제적 어려움과 관련한 실천적, 정책적 접근을 위해 실제 저소득 계층이 당면한 가계의 실태를 조사하는 것을 목적으로 하고 있다. 또한 본 조사결과를 향후 대구광역시 자활센터 부설 대구광역시 자활경영연구소를 주축으로 하여 이들의 자활자립과 관련한 동기부여 방안 및 실현가능한 재정 지원제도에 대해 고려하고 발전적 방안 모색의 기회로 활용할 것이다.

2. 조사방법

1) 조사 대상

본 조사에 참여한 대상은 대구광역시 내 9개 지역자활센터의 참여자 215명과 광역자활공동체 참여자 26명, 마을기업사업 참여자 11명 등 총 252명을 대상으로 이루어졌으며 최종적인 자료 분석에는 불성실한 설문지 19부를 제외한 233명이 활용되었다.

2) 조사영역 및 자료수집방법

본 연구의 조사영역은 크게 ①일반적 사항 ②경제적 사항 ③가계실태 ④자활사업 참여 등 총 4개 영역으로 구분된다. 그리고 설문지에 대한 신뢰도 및 조사 도구의 타당성을 높이기 위해 2011년 8월 12일 자활사업 참여자 41명을 대상으로 사전조사를 실시하였고, 1차 분석 결과를 바탕으로 수정, 보완하여 2011년 9월 1일부터 9일까지 본 조사를 실시하였다. 자료수집방식은 대구광역시 내 9개 지역자활센터 담당 실무자 및 대구광역시 자활센터의 개별 사업 담당자에게 충분히 설명한 후 집합조사를 실시하였다.

3) 자료분석방법

수집된 자료는 코딩 과정과 오류 작업 검토를 진행한 후 SPSS 15.0을 통해 통계처리 하였으며 기술통계분석방법 및 평균차검증, 카이제곱검증 등을 활용하였다.

3. 분석 결과

1) 조사 대상의 일반적 특성

① 기본적 특성

조사 응답자 중 ‘여자’가 81.1%(189명), ‘남자’는 17.2%(40명)였으며, 학력은 ‘고졸 이하’가 56.2%(131명), ‘중졸 이하’ 21.0%(49명)로 전체 응답자 중 77.2%를 차지하는 것으로 나타났다. 혼인 여부는 ‘기혼자’가 90.1%(210명), ‘미혼자’가 7.3%(17명)였고, 기혼자 중 ‘이혼’한 경우가

29.6%, ‘사별’은 13.3% 인 것으로 조사되었다. 건강 상태에 대해서는 ‘보통이다’ 50.2%(117명), ‘나쁘다’ 21.9%(51명), ‘좋다’ 17.2%(40명)의 순으로 나타났다. 보다 구체적인 분석 결과는 다음의 <표1>과 같다.

〈표 1〉 조사 대상의 기본적 특성

구분		빈도(명)	%
성별	남	40	17.2
	여	189	81.1
	무응답	4	1.7
	계	233	100
학력	초졸이하	16	6.8
	중졸이하	49	21.0
	고졸이하	131	56.2
	대졸이상	19	8.2
	기타	12	5.2
	무응답	6	2.6
	계	233	100
혼인여부	미혼	17	7.3
	기혼	210	90.1
	무응답	6	2.6
	계	233	100
건강상태	매우좋다	14	6.0
	좋다	40	17.2
	보통이다	117	50.2
	나쁘다	51	21.9
	매우나쁘다	9	3.9
	무응답	2	0.8
	계	233	100

② 가족사항

가족 사항 문항 중 가족 구성 형태에 대한 응답은 ‘모자가정’이 49.8%(116명), ‘부부+자녀’가정이 25.3%(59명), ‘독거’가정이 12.0%(28명) 순으로 나타났다. 가족 중 학생이 있다고 응답한 가정은 총 171세대이며, 가정 당 평균 1.4명이 있는 것으로 나타났고, 학년별로는 ‘고등학생’이 26%(65명), ‘초등학생’이 24.4%(61명), ‘대학생’이 23.6%(59명)인 것으로 분석되었다. 가구 내 소득원 수는 ‘1명’이 67.8%(158명), ‘2명’이 21.9%(51명), ‘3명’이 5.6%(13명)으로 조사되었다. 보다 구체적인 내용은 다음의 <표2>와 같다.

〈표 2〉 가족사항

구분		빈도(명)	%
가족 구성 형태	독거	28	12.0
	부부	7	3.0
	부부+자녀	59	25.3
	조부모+부모+자녀	2	0.9
	조부모가정	2	0.9
	모자가정	116	49.8
	부자가정	7	3.0
	기타	8	3.4
	무응답	4	1.7
	계	233	100
가족중 학생수	초등학생	61	24.4
	중학생	42	16.8
	고등학생	65	26.0
	대학생	59	23.6
	미취학자녀	23	9.2
	계	0*	0
가족 구성원수	1명	31	13.3
	2명	55	23.6
	3명	73	31.3
	4명	54	23.2
	5명	11	4.7
	6명	4	1.7
	6명이상	1	0.4
	무응답	4	1.7
	계	233	100
소득원수	1명	158	67.8
	2명	51	21.9
	3명	13	5.6
	4명 이상	5	2.1
	무응답	6	2.6
	계	233	100

* * 중복응답

2) 조사 대상의 경제적 사항

① 자산 및 부채현황

자산 보유 현황과 관련한 질문에서는 ‘주택’이 27.3%(65명), ‘예금, 적금’이 11.3%(27명), ‘자동차’ 7.6%(18명) 등의 순으로 나타났고, 실제 주택과 관련한 자산의 경우에도 세부적으로 살펴보면 자가는 1명밖에 없었고, 대부분

〈표 3〉 자산 및 부채현황

구분	빈도(명)	백분율(%)	조사 대상233명 대비(%)
자 산	자동차	18	7.7
	주택	65	27.9
	토지	1	0.4
	예금·적금	27	11.6
	주식·펀드	3	1.3
	무응답	124	53.2
	계	238*	100
부 채	금융권 대출	53	22.7
	비금융권 대출	8	3.4
	카드연체금	21	9.0
	기타부채**	37	15.9
	무응답	120	51.5
	계	239*	100

* * 중복응답

** 지인에 대한 부채

전세의 형태(64명)였다. 부채현황과 관련한 질문에서는 ‘금융권 대출’이 22.2%(53명), ‘기타 부채(지인에 대한 부채)’ 15.5%(37명), ‘카드 연체금’ 8.8%(21명) 순으로 나타났고, 비금융권 대출을 받은 사람은 소수에 불과했다.

자산 보유자를 중심으로 자산 평균을 살펴보면 ‘자동차’는 3,726,000원, ‘주택’이 18,506,000원, ‘토지’가 3,000,000원,

‘예적금’이 7,154,000원, ‘펀드, 주식’이 2,433,000원 정도를 보유하고 있는 것으로 나타났다. 부채 금액은 ‘금융권 대출’이 16,434,000원, ‘비금융권 대출’이 12,250,000원, ‘카드 연체금’이 17,707,000원, ‘기타 부채(지인에 대한 부채)’가 16,751,000원인 것으로 조사되었으며 평균적으로 자산은 18,194,000원, 부채는 평균 22,275,000원이었다. 조사 대상 인원 233명에 대한 자산 보유 비율을 살펴보면 자동차가 7.7%, 주택 관련 자산은 27.9%, 토지는 0.4%, 예금, 적금은 11.6%, 펀드나 주식은 1.3%인 것으로 나타났다. 조사 대상 인원 233명에 대한 부채 보유 비율은 금융권 대출이 22.7%, 비금융권 대출이 3.4%, 카드 연체금이 9.0%, 기타 부채가 15.9%로 조사되었다. 전체 조사 대상을 고려하여 1가구당 자산보유액을 살펴보면 주택이 5,162,659원으로 가장 많았고, 예금, 적금이 829,076원으로 나타났으며 1가구당 전체 자산총액은 6,323,822원으로 분석되었다. 또한 전체 조사 대상으로 고려하여 1가구당 부채 보유액을 살펴보면 금융권 대출이 3,738,346원으로 가장 많았고, 카드 연체금이 1,595,955원으로 나타났으며 1가구당 전체 부채총액은 8,414,977원으로 분석되었다.

〈표 4〉 자산 및 부채현황

(단위 : 원)

구분	빈도	보유자 비율(%)	보유자 평균	표준편차	전체조사 대상 평균금액
자 산	자동차	18	7.7	3,726,471	4,619,054
	주택	65	27.9	18,506,147	24,864,804
	토지	1	0.4	3,000,000	-
	예금·적금	27	11.6	7,154,615	10,549,572
	펀드·주식	3	1.3	2,433,333	2,315,887
	총액	-*		18,194,628	25,515,263
부 채	금융권 대출	53	22.7	16,434,615	16,241,340
	비금융권 대출	8	3.4	12,250,000	11,288,426
	카드연체금	21	9.0	17,707,500	25,048,996
	기타부채	37	15.9	16,751,282	20,045,302
	총액	-*		22,275,843	21,109,479

② 월수입 및 지출현황

조사 대상 233명의 가계 월 평균 수입총액은 942,209원이었고, 월 평균 지출총액은 874,155원인 것으로 분석되었다. 월 평균 지출과 관련해서 식생필품비가 272,961원으로 가장 높았고, 공과금이 106,918원, 교육비가 103,820원 순으로 나타났다. 또한 지출금액 중 식생필품비와 주거, 수도, 광열 등 의식주에 해당하는 내용을 합산한 금액은 총 493,907²⁾원이었고 이는 조사 대상 가구 전체 지출액 중 56.5%에 해당하는 금액이었다.

〈표 5〉 가계 월수입 및 지출 현황

항목(N=233)	금액(원)	항목(N=233)	금액(원)
월 평균수입	942,209	월 평균 지출	식생필품비 272,961
			공과금 106,918
			교육비 103,820
			기타 390,456
			합계 874,155

3) 재무설계관련

① 재무설계의 필요성

응답자의 가정상황에 맞는 재무설계가 필요한가라는 질문에 대해 ‘필요하다’가 68.7%(160명), ‘필요없다’는 24.5%(57명)로 응답해, 본인의 상황을 고려한 현실에 맞는 재무설계에 대해 상당수의 조사대상자들이 필요성을 인지하고 있는 것으로 나타났다.

〈표6〉 재무 설계의 필요성(N=217)

구분	빈도	%	구분	빈도	%
필요하다	160	73.7	필요없다	57	26.3

② 재무 계획과 관련하여 희망준비 방법

재무 계획을 가지고 있거나, 준비할 계획이 있는 경우 어떤 방법을 활용하겠는지에 대한 질문에서, ‘예금, 적금’이 34.3%(80명)로 가장 많았고, ‘기타’가 12.0(28명), ‘보험’이 10.7%(25명), ‘국민연금’이 8.6%(20명) 의 순으로 조사되었다.

〈표 7〉 재무 계획 내 희망준비방법(N=233)

구분	빈도	백분율	구분	빈도	백분율
예금, 적금	80	34.3	국민연금	20	8.6
보험	25	10.7	기타	28	12.0
민간연금	2	0.9	무응답	78	33.5

③ 가계 자금 준비 우선 순위

조사 대상자들은 가계 자금 준비에 대한 우선 순위 질문에서 노후 자금을 가장 중요하게 생각하고 있었고, 생활자금과 주택 자금, 교육 자금 등의 순으로 미리 준비할 필요가 있다고 인식하고 있었다. 하지만 현재 가장 필요한 재무 계획 영역에서는 준비 우선 순위와는 다소 다른 결과가 나타났다. 즉 실제 준비가 필요하다고 본 노후 자금은 현재 당장 필요한 재무 계획 영역에서는 후순위로 밀리는 상황이었다. 결국 노후 자금은 준비가 필요하다고 생각하고 있는 반면, 실제 생활에서는 그렇지 못하다는 점을 발견할 수 있고 이는 궁극적으로 저소득 계층의 노후생활이 취약해질 수 있는 중요한 요인으로 볼 수 있다.

〈표 8〉 가계 자금준비영역

순위	가계 자금 준비영역	평균 (5점만점)	표준 편차	재무 계획 필요영역	빈도	%
1	노후 자금	4.16	1.01	생활 자금	52	29.7
2	생활 자금	4.12	0.97	교육 자금	49	28.0
3	주택 자금	4.11	1.06	주택 마련 자금	30	17.1
4	교육 자금	4.05	1.07	양육 자금	16	9.1
5	양육 자금	3.97	1.14	노후 자금	14	8.0
6	의료 자금	3.94	1.06	자녀 결혼 자금	9	5.1
7	결혼 자금	3.93	1.15	의료 자금	5	2.9

④ 가계 자금 월적립액

생애주기별로 필요한 가계 자금을 준비하고 있다면 월 적립은 어느 정도인지에 대한 질문에서는 자녀 결혼 자금이 월 평균 212,500원으로 가장 많았고, 그 다음으로 생활자금이 월 평균 185,000원인 것으로 나타났다. 하지만 주택

2) 구체적으로 살펴보면 주택임대료는 87,054원, 관리비가 26,974원, 공과금은 106,918원으로 나타났고 이 모든 금액과 식생필품비 272,961원을 합산하면 493,907원이 된다.

자금은 월 평균 81,000원정도 밖에 적립하지 못하고 있었고, 노후 자금 또한 월 평균 112,777원에 그치고 있었다.

〈표 9〉 가계 자금 월 적립액

구분	빈도	평균	표준편차
양육 자금	25	158,181	141,071
교육 자금	22	125,000	76,948
자녀 결혼 자금	6	212,500	208,309
주택 자금	29	81,000	80,493
의료비	35	137,812	142,777
생활 자금	25	185,000	216,760
노후 자금	12	112,777	62,904

4) 한부모가족 여부와 수입 지출간의 관계

한부모가족 여부에 따라 월 평균 가계 수입액과 지출액의 평균 차이가 발생하였고, 이는 통계적으로 유의하였다. 한부모가 아닌 경우 월 평균 가계 수입액은 1,373천여 원 이었고, 한부모의 경우 985천여 원임에 따라 비한부모가 약 388천 여원 더 많은 것으로 나타났다. 지출의 경우 한 부모가 아닌 경우는 1,260천여 원이었고, 한부모의 경우 1,001천여 원으로 나타나 비한부모가 259천여 원 지출액 이 많은 것으로 나타났다. 그리고 한부모가 아닌 경우 수 입액에서 지출액을 빼면 113,709원이 남았으나, 한부모의 경우 15,807원으로 오히려 적자인 것으로 조사되었다.

〈표10〉 한부모가족 여부와 수입 지출간의 관계

구분		N	평균(원)	표준편차	t
수입액 (N=168)	비한부모	54	1,373,703	841,181	3.256**
	한부모	114	985,579	354,600	
지출액 (N=160)	비한부모	51	1,259,994	644,261	2.607*
	한부모	109	1,001,386	431,022	

* * p < .05, ** p < .01, *** p < .001

III. 제언

본 연구는 자활사업 등에 참여하고 있는 저소득 계층들의 가계 실태 조사를 통해 향후 재무 설계를 포함한 적절한

지원 대책 마련의 기초 자료로 활용코자 실시되었다. 이 러한 연구 목적에 따라 수집된 자료를 분석하고 다음과 같은 실천적, 정책적 제언을 하고자 한다.

첫째, 모자가정과 외벌이 가구에 대한 현실적인 지원 대 책 마련이 필요하다. 구체적으로 살펴보면 본 연구의 조 사 대상 중 49.8%인 116명이 모자가정으로 나타났고, 소 득 활동에 참여하고 있는 인원이 가구당 1명에 불과한 경 우도 전체 조사 대상 중 67.8%인 158명으로 조사되었다. 이러한 가구의 특성들은 실업이나 질병 등의 사회적 위험 에 직면하게 되면 곧바로 극빈층으로 추락하고 가족이 해 체될 가능성이 높기 때문에, 위험에 대한 예방 및 발 빠 른 지원 대책이 마련되어야 한다. 본 연구의 조사결과도 한부모가 아닌 경우 수입에서 지출금액을 감해도 약 113,709원이 남았으나, 한부모의 경우에는 오히려 15,807원이 적자인 것으로 나타났다. 따라서 자활사업 내의 사례 관리 체계 등을 적극적으로 활용하여 모자가정 과 외벌이 가구에 대한 지원관계를 수립하고, 다양한 문 제가 발생할 경우 신속하게 지원할 수 있도록 해야 할 것 이다.

둘째, 주거 자산을 확보할 수 있는 방안이 마련되어야 한 다. 본 연구의 자료 분석 결과 주택 자산은 1인당 5,162 천여원에 그치고 있었고, 이것도 대부분 전월세 보증금의 형태였으므로 이 비용은 매우 열악한 주거 환경을 예상할 수 있다. 특히 수급자 탈락 등 더 이상 영구임대아파트에 서 거주하지 못하고 타 주택으로 이전해야 하는 경우 현 재 보유하고 있는 주택 자산으로는 적절한 주거공간을 확 보할 수 없다. 따라서 주거 이전을 위한 자산을 사전에 형성할 수 있는 다양한 방안들을 자산 형성 지원 사업과 재무 설계 지원 등을 통해 모색해야 할 것이다.

셋째, 유동성 자산 부족에 대한 대책이 마련되어야 한다. 산업은행 경제연구소(2012)에 따르면 국내 가계들의 금 융자산 중 예·적금이 차지하는 비중은 45.5%, 펀드나 주식 등의 금융투자상품의 비율은 29.1%, 보험이나 연금 등의 비중은 24.7%인 것으로 나타났다. 하지만 본 연구 결과 자산보유와 관련하여 주택이 81.6%로 가장 높았고,

예·적금은 13.1%, 펀드나 주식은 0.5%에 그치고 있었으며, 실질적인 금액도 예·적금과 주식을 모두 합해서 86만여 원에 그치고 있었다. 이는 주택에 많은 자산이 포함되어 있고 유동자산은 소액밖에 보유하고 있지 못함으로써 예상치 못한 지출 발생의 경우 고스란히 부채가 형성될 수밖에 없다. 결국 적절한 재무 계획 지원 체계를 통해 비록 적은 자산이지만 균형 잡힌 분배를 통해 가계 내의 경제적 어려움을 예방할 수 있도록 해야 할 것이다.

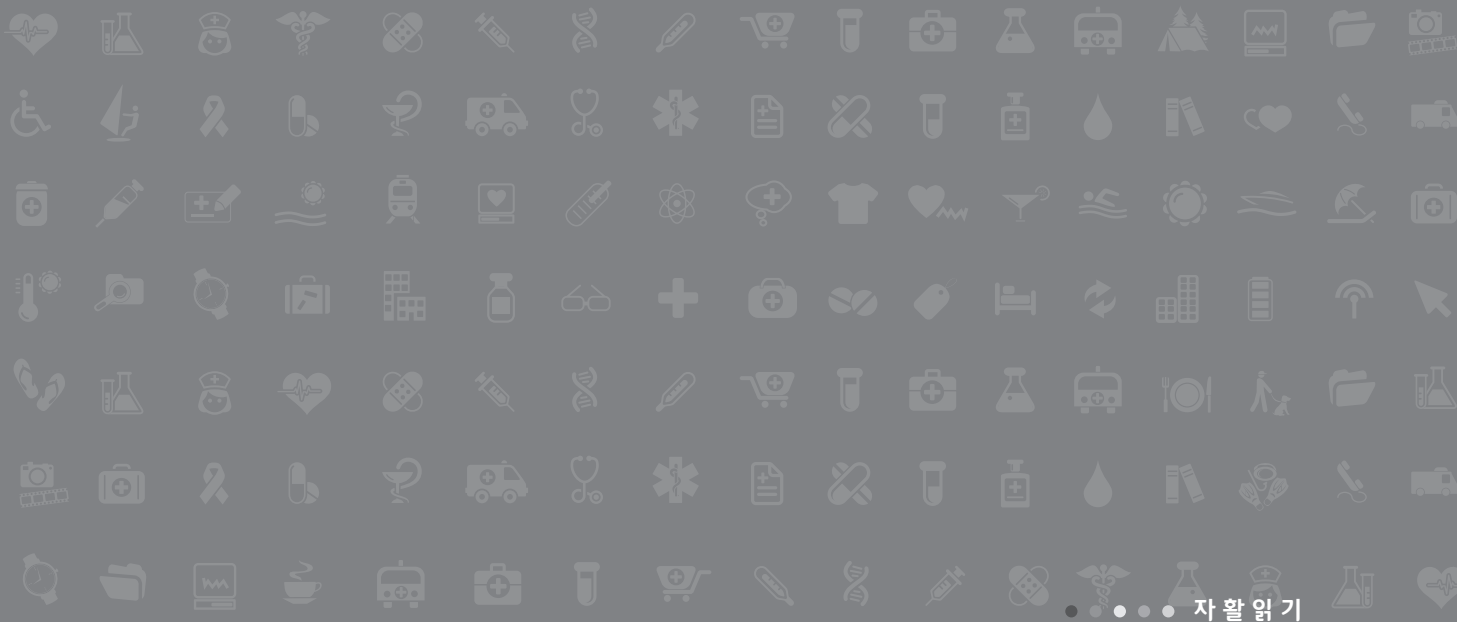
넷째, 자산 총량 증대가 될 수 있는 현실적 지원책이 마련되어야 한다. 통계청의 2011년 가계금융조사결과에 따르면 자산의 경우 가구당 평균 2억 9,765만 원을 보유하고 있었고, 소득 하위 20% 이하에 해당하는 1분위도 평균 1억846만 원의 자산을 형성하고 있었다. 하지만 본 조사결과 1가구당 평균 6,323,822원, 자산을 보유한 가구만 한정할 경우에도 1가구당 18,194,628원의 자산액을 나타내고 있었다. 이는 전국 가구 평균과 비교해 보았을 때, 자산을 보유한 가구만 한정해 살펴보다도 가구당 평균 자산 보유액의 6.11%, 소득 1분위의 경우 16.8%에 해당하는 수치이다. 결국 본 조사 대상은 자산 총량 자체가 낮음으로 해서 빈곤을 탈피할 수 있는 기회를 가지기 어려울 것으로 사료됨에 따라, 위에서도 언급한 다양한 자산 형성 지원 사업을 통한 자산 총량을 증대시켜야 할 것이다.

다섯째, 기본적 욕구 이외의 영역에 대한 지출을 할 수 있는 자원이 필요하다. 우리나라 가구 중 소득 1분위 계층이 식료품 및 의류, 신발, 주거 등의 기본적 욕구에 지출하는 규모는 전체 지출의 45.1%에 해당하고 있다(한겨레신문, 2012). 하지만 본 조사에서는 주택임대료나 관리비, 식생활품비, 공과금을 모두 합한 금액이 전체 지출의 56.5%로 나타남에 따라 문화나 교육, 의료 등의 욕구 충족을 위해 지출할 수 있는 비용은 상대적으로 낮아질 수 있음을 보여주는 상황이다. 결국 본 조사 대상자와 유사한 계층에 대해서는 각종 바우처 또는 사회적 서비스 제공을 확대함으로써 기본적 욕구 이외에 다양한 사회 문화적 욕구를 충족할 수 있는 기회를 제공할 수 있어야 하겠다.

여섯째, 노후 설계에 대한 다양한 지원책 마련이 필요하다. 본 연구 결과 노후 자금과 자녀 결혼 자금에 대한 준비가 다른 영역에 비해 상대적으로 취약한 것으로 나타났다. 이 두 가지 지출은 대부분 조사 대상자들이 실질적인 경제활동을 할 수 없거나 곧 경제활동을 중단할 시기에 필요한 자금이므로, 적절한 자금 축적이 없는 경우 이들의 열악한 노후가 쉽게 예상될 수 있다. 특히 재무 설계의 방법으로 조사 대상자들이 선택한 영역 중 안정적인 노후생활의 전제라 할 수 있는 국민연금에 전체 233명 중 단지 8.6%에 해당하는 20명만이 선택하였고, 민간연금 또한 0.9%인 2명에 불과했다. 이러한 상황은 노후 설계 준비의 측면에서 매우 부정적인 상황으로 볼 수 있으며, 본 조사 대상자들과 같은 자활사업 참여자를 대상으로 국민연금 가입을 보다 제도적으로 유도해야 할 것이다. 궁극적으로 자활사업은 수급자 탈피를 목적으로 하고 있기 때문에, 공공 부조의 상위 단계라 할 수 있는 사회보험 영역으로 대상자들이 포함되지 못한다면 그 목적을 달성하기 어려울 것이다. 

● 참고 문헌 ●

- 문화일보. 2012년 5월 29일자.
- 산업은행연구소(2012). 고령화와 은퇴자산의 적정성.
- 유경원·조은아(2006). 소득 계층별 가계저축률 격차확대의 원인분석. 금융경제연구 266.
- 주은수·엄태영(2008). 도시 저소득 계층의 저축실태 및 결정요인에 관한 탐색적 연구. 서울도시연구 9(2). 1~17.
- 통계청(2011). 가계금융조사.
- 한겨레신문. 2012년 3월 12일자.

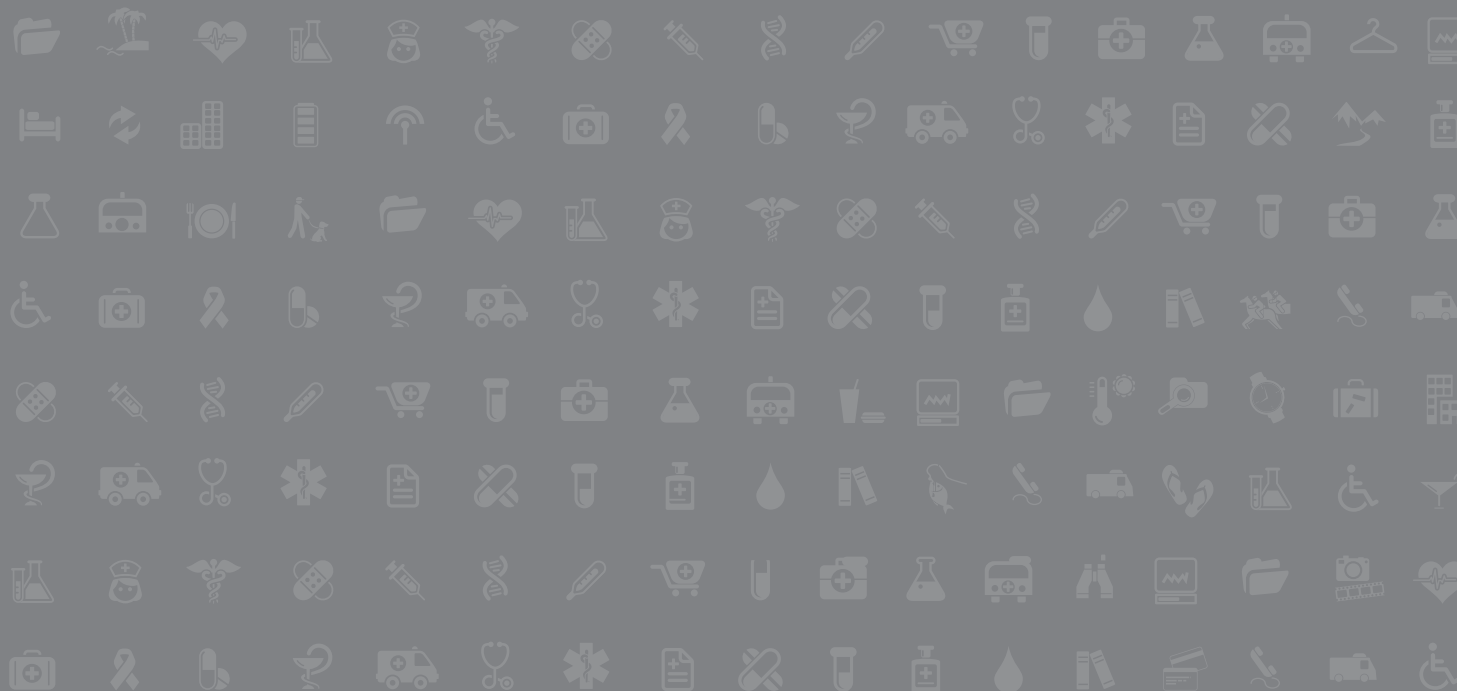


자활읽기

III

자활광장

- 01** 희망리본프로젝트의 성과와 향후 사업 추진 방향
- 02** 최근 우리나라 빈곤율 추이와 공적 이전소득 및 이자 지출의 영향
- 03** 자활사업 성공 및 실패 요인에 관한 탐색





희망리본프로젝트의 성과와 향후 사업 추진 방향

글 ● 박노옥
한국조세연구원 성과관리센터
센터장

1. 들어가는 말

희망리본프로젝트는 기초 수급자를 주 대상으로 창업 활동을 중심으로 이루어지던 기존 자활사업의 새로운 활로를 모색하고자 시도된 성과관리형 자활사업이다. 2009년부터 부산과 경기 지역을 대상으로 시범 사업을 시작하여 2011년에는 7개 지역으로 확대되어 사업이 수행되었다. 성과관리형 시범 자활사업은 사업 수행자에게 성과와 연계된 명시적인 유인을 제공함으로써, 사업의 목표를 분명히 하고 사업 수행자에게 강한 유인을 제공함으로써 취업을 통한 경제적 자립을 달성하고자 한다.

지난 1·2차년도 시범 사업의 연도별 성과는 취업률 기준으로 볼 때, 상당히 양호하게 나타났다. 2009년도 사업 참여자들의 취업률은 31.8%를 달성하여 기존 자활사업의 취업률 수준을 10% 이상 초과 달성하였다. 2010년도 2차년도 사업에서는 1차년도 사업 수행 경험이 있는 지역에서의 주목할 만한 성과 달성에 힘입어, 44.6%에 달하는 주목할 만한 취업률을 달성하였다. 6개월 이상 취업유지율도 상당히 높은 수준을 보였다. 취업자 중에서 6개월 이상 취업을 유지하고 있는 비율은, 2009년 사업 참여자의 경우 51.7%, 2010년 사업 참여자 59.3%였다¹⁾. 시범 사업을 운영하는 과정에서 다양한 쟁점이 도출되었지만, 구체적인 목표와 유인을 연계시킬 경우 상당한 성과가 나타난다는 것은 분명하다고 볼 수 있다.

이 원고는, 2011년에 행한 희망리본프로젝트 모니터링 및 중기적 성과 평가를 목적으로 수행한 정책연구보고서에 기반하고 있다. 본 원고에서는, 1·2차년도 시범 사업의 중기적 성과를 요약하고, 그동안의 시범 사업에서 발생한 쟁점들을 정리하고 향후 사업의 추진 방향에 대해서도 논한다.

1) 2011년 4월 15일 기준 실적이며, 탈락으로 인한 교체자는 포함하지 않았음.

2. 1·2차년도 시범 사업 성과

1, 2차년도 성과관리형 자활사업의 성과는 전반적으로 긍정적으로 평가될 수 있는데 취업률과 취업유지율에 있어서는 상당히 양호한 성과를 거두었으며, 차상위 계층 뿐 아니라 수급자들의 성과도 양호하게 나타나고 있다. 이는 취업 연계를 목표로 사례 관리를 강화하고, 명시적 유인을 도입하는 방식의 성과관리형 자활사업이 성공할 수 있다는 가능성을 보여주었다고 판단된다. 2011년 4월 15일 기준으로 파악된 1·2차년도 최종 실적은 다음과 같다. 계약서상의 최소 성과목표를 모두 상회하는 성과를 보여주고 있다.

〈표 1〉 1·2차년도 사업 성과

(단위 : %, 명)

연도	취업률	취업유지율	탈수급률
1·2차년도	39.7 (2,062/5,200)	57.0 (1,175/2,062)	14.9 (773/5,200)
1차년도	31.8 (636/2,000)	51.7 (329/636)	9.1 (181/2,000)
2차년도	44.6 (1,426/3,200)	59.3 (846/1,426)	18.5 (592/3,200)

· 주: 1) 2011년 4. 15. 기준

2) () 안의 수는 기준 인원 대비 실적 인원을 나타냄. 취업유지율은 취업자 대비 6개월 취업 유지 인원이며, 취업률 및 탈수급률은 총 참여 인원 대비 취업인원과 탈수급 인원임.

3) 탈락으로 인한 교체자는 포함하지 않은 실적임.

〈표 2〉 1·2차년도 사업 성과(탈락으로 인한 교체자 포함 실적)

(단위 : %, 명)

연도	취업률	취업유지율	탈수급률
1·2차년도	39.2 (2,062/5,261)	57.0 (1,175/2,062)	14.7 (773/5,261)
1차년도	31.8 (636/2,000)	51.7 (329/636)	9.1 (181/2,000)
2차년도	43.7 (1,426/3,261)	59.3 (846/1,426)	18.2 (592/3,261)

· 주: 1) 2011년 4. 15. 기준

2) () 안의 수는 기준 인원 대비 실적 인원을 나타냄. 취업유지율은 취업자 대비 6개월 취업유지 인원이며, 취업률 및 탈수급률은 총 참여 인원 대비 취업 인원과 탈수급 인원임.

3) 탈락으로 인한 교체자 포함 실적임.

· 참고: 계약서상 최소 성과 목표

- 취업(창업)률 : 20%(전체 인원 대비 비율)

- 6개월 이상 취업유지율 : 60%(취업자 대비 비율)

- 탈수급률 : 10%(전체 인원 대비 비율)

2차년도 성과 평가 분석에 의하면²⁾, 비교 대상 집단으로 자활사업의 시장 진입형 참여자나 취업성공패키지 사업 참여자를 설정하여 비교 분석한 결과, 성과관리형 자활사업의 성과가 더욱 우수한 것으로 나타났다. 구체적으로는 연령, 건강, 학력을 포함한 다른 요인들을 고려한 경우나 고려하지 않은 경우나, 최저 임금 및 30일 취업 요건을 충족하는 취창업률에 있어서, 시범 사업의 성과가 30% 또는 15% 이상 높은 것으로 나타났다.

1·2차년도 시범 사업의 중기적 성과를 점검하기 위해, 1·2차년도 시범 사업 참여자들에 대한 전화 설문 조사를 통하여 현재 시점에서의 취업 상태 및 임금 수준을 파악하였다. 사업 수행 기관이 수행한 전화 설문 조사라는 한계를 염두에 두고 보수적으로 성과를 추정하였다. 해당 항목에 대해 무응답한 사례는, 취업, 취업유지 또는 탈수급이 되지 않은 경우로 처리하였다.

1·2차년도 시범 사업 참여자들의 2011년 12월 현재의 상태를 파악해 본 결과에 의하면, 취업상태에 있는 비율은 33%, 최저임금 이상의 직장에 취업하고 있는 비율은 28.5%, 현 직장에서 6개월 이상 취업을 유지하고 있는 비율은 24.2%, 탈수급하였다는 비율(인원은 데이터 문제로 제외)은 16.6%에 이른다. 이러한 성과는 1년 단위 계약서의 최소 성과 기준을 초과하는 실적이라는 점에서 상당히 양호한 실적이라고 볼 수 있다. 물론 사업 참여자의

2) 데이터의 한계로 인해, 엄밀한 비교 평가가 이루어졌다고 보기는 어렵지만, 가용한 데이터 내에서 시장진입형 자활사업 참여자와 취업성공패키지 사업 참여자와의 비교 분석이 이루어졌다.

취업 경로를 지속적으로 추적한 결과가 아니라, 특정 시점에서의 단면을 파악한 정보라는 한계는 있다.

1·2차년도 시범 사업 참여자의 지역별 중기적 성과는 다음과 같다.

〈표 3〉 1·2차년도 사업의 지역별 중기적 성과

(단위 : %)

구분	부산09	부산10	경기09	경기10	인천10	전북10
모든 취·창업	28.1	51.2	17.5	29	43.5	39
최저임금 이상	26.5	48.8	9.6	15.3	39.4	39
180일 지속 (현 직장의 근속기간)	19.1	43.7	16.5	24.2	27	30.8

사업이 종료된 후 1년이 지난 시점에서 최저임금 이상의 직장을 가지고 있는 비율은 최저 15.4%에서 최대 48.4%로 분포되어 있으며, 2년이 지난 시점에서 최저임금 이상의 직장을 가지고 있는 비율은 17.5%와 28.1%로 나타나고 있다. 이것은 1·2차년도 사업 종료 직후의 성과보다는 낮아진 취창업률을 보이고 있는 것이다.

그리고 사업 종료 후 시간이 지날수록, 취업유지율이 감소하고 있음을 볼 수 있다. 부산과 경기의 초년도 사업 참여자들 가운데에 2년 경과 후에 최저임금 이상의 직장 에서 취업하고 있는 참여자의 비율은 26.5%와 9.6%이다. 그리고 2차년도 사업 참여자들이 1년 경과 후에 취업하고 있는 비율은 부산이 48.8%, 경기가 15.3%이다. 1차년도 사업과 2차년도 사업 참여자가 상이한 집단이지만, 기본적인 특성이 크게 다르지 않음을 감안할 때, 사업 참여 후 2년이 지난 시점에서의 취업률이 1년이 지난 시점에서의 취업률보다 거의 40% 이상 감소하는 형태를 보이고 있다. 이는 희망리본 사업 참여자들의 취업 유지를 위해서 지속적인 서비스 제공의 필요성을 제기하는 동시에, 1년 정도의 사업 참여를 통해서 중기적으로 안정적 취업을 제공하는 성과가 바로 달성되기는 어렵다는 점을 보여

준다. 다만, 다음 절에서 논의할 재정절감 효과의 측면에서 본다면, 2차년도 성과 평가에서 추정된 것보다는 취업유지율이 높아서, 사업에 소요된 비용보다는 취업유지를 통한 재정절감 효과가 클 가능성이 높음을 보여주고 있다.

이러한 시간의 경과에 따른 취업·창업률의 저하는 자연스러운 현상으로 볼 수 있으며, 그 크기가 문제가 된다고 볼 수 있다. 그렇지만 적절한 비교 집단의 중기적 성과가 없기 때문에 시범 사업의 성과를 적절히 판단하기는 어렵다. 다만 설문 조사에 의존한 데이터의 특성상, 무응답자의 비율이 상당히 높다. 이러한 무응답자를 미취업자로 간주하여 보수적으로 도출한 취업·창업률이므로, 실제 성과의 하한치의 성격을 가지고 있다는 점을 염두에 둘 필요가 있다. 이러한 실적은 사업 종료 후 1년 또는 2년이 경과한 시점에서의 중기적 성과라는 점을 감안하면, 데이터의 한계로 인해 단정적으로 이야기하기는 어려우나, 기존의 자활사업의 성과는 넘어서는 것이라고 판단할 수 있다. 다만, 시범 사업의 기획시 의도하였던, 사업 참여자 집단과 유사한 속성을 지닌 비참여자 집단으로 구분된 패널을 구축하지 못하였다는 한계가, 시범 사업의 성과를 명확하게 판단하지 못하게 하였다는 점이 아쉬운 점으로 남는다. 향후 다른 정부 사업의 경우에도 시범 사업을 추진할 경우, 사업 평가의 목적에 부응할 수 있는 데이터 구축에 적절한 투자가 이루어져야 한다는 교훈으로 남는다.

3. 희망리본프로젝트의 개선 및 발전 방향

희망리본프로젝트를 시범사업으로 추진한 지 3년이 경과하였으므로, 본 사업으로서 어떻게 추진할 것인지에 대한 논의가 필요해지고 있다. 2012년에도 4차년도 사업이 추진되고 있으며, 4차년도 사업이 종료되기 이전에 구체적

인 정책방향의 수립이 필요하다고 판단된다. 그 동안의 시범사업 추진 과정에서 드러난 쟁점과 희망리본프로젝트의 발전 방향은 아래와 같이 요약될 수 있다.

첫 번째, 앞서 논의에서 나타난 시사점을 바탕으로 취업을 통한 탈수급 유인이 강화되도록 기초생활보장제도를 개선할 필요가 있다. 현재의 제도 하에서는 근로소득 중대로 기초생활보장체제를 벗어나는 경우, 각종 현물급여 혜택이 중단되므로, 수급자의 탈수급 유인이 미약하게 나타날 수밖에 없다. 그러므로 수급기간의 제한이나, 수급권을 일정 연령 이하의 계층에게는 제한하는 방식을 검토하여, 소득 창출을 통해 탈수급하고자 하는 유인을 제도 내에 심을 필요가 있다. 성과관리형 자활시범사업은, 기초생활보장제도하에서 사업 참여자의 자립 동기는 부족한 상태에서 서비스의 수준을 개선하여 사업의 성과를 내고하고자 하는 한계를 가지고 있기 때문이다.

두 번째, 사업 목표 및 전략의 명확화를 통한 사업의 정체성 확보가 요구된다. 시범사업은 사업 대상자에 대한 정의를 명확히 하지 않고, 수급자뿐 아니라 차상위 계층까지도 대상자 집단에 포함함으로써, 사업의 정체성이 불명확한 부분이 존재한다. 이를 개선하기 위해서는, 사업의 정체성을 다음과 같이 분명히 할 필요가 있다. “취업 우선” 전략과 사업 수행 기관과의 성과 계약을 통한 서비스의 질 개선을 결합하여, 기존 자활사업 대상자들에게 보다 효과적으로 경제적 자립을 달성할 수 있는 서비스를 제공하는 것으로 사업의 초점을 명확히 하는 것이다.

그리고 “취업 우선” 전략과 사업 수행 기관과의 성과 계약 자체만으로는 고용노동부 사업과의 차별화가 불가능하기 때문에 사업 대상자를 수급자 중심으로 차별화할 필요가 있다. 그리고 사업 참여자들의 특성상 “취업 우선” 전략에는 취업 앞선 중심의 서비스뿐 아니라 추가적인 “근로

능력” 향상 요소와 근로 동기 부여와 근로 장애 요인 제거를 위한 “사회 서비스 제공”이 포함되어야 한다는 점을 분명히 해야 할 것이다. 실제 국무조정실의 주도 하에 보건복지부와 고용노동부가 2012년에 합의한 사항은 사업 대상자를 근로 능력 기준으로 구분하여, 고용노동부의 취업성공패키지 사업과 희망리본프로젝트의 사업 대상자를 나눈다는 것이다. 이렇게 근로 능력을 기준으로 사업 대상자를 구분하는 것은 과거 자활사업 도입 시의 부처별 사업대상자 구분 방식이 다시 준용된 것이라고 볼 수 있다.

이렇게 시범사업의 정체성을 확보한다면 기존 자활사업과의 관계도 명확히 해야 할 필요가 생기게 된다. 조건부와 제외자, 취업성공패키지 탈락자, 노숙인 등을 우선 사업 대상으로 선정하도록 2012년 지침에 기술되어 있다. 이는 기존 자활사업 및 취업성공패키지 사업과의 사업대상자 중복을 피하기 위한 교육지책으로 판단된다. 그러나 조건부 수급자보다 취업 가능성이 더욱 낮은 집단을 대상으로 취업에 초점을 둔 서비스를 제공하겠다는 사업대상자와 사업 수단이 적절히 매치되는지에 대한 의문이 제기된다. 즉 희망리본프로젝트를 어떻게 자리매김할 것인지에 대한 근본적인 의문이 제기될 수 있다는 것이다. 근본적으로 자활사업과 병렬적으로 존재하는 사업 모형으로서 자리매김이 가능한지에 대한 검토가 필요할 것이다.

조건부 수급자가 선택할 수 있는 프로그램의 하나로 희망리본프로젝트를 설정하여야, 기존 자활사업의 자활공동체 중심의 사업 수단에 취업이라는 보다 적극적인 사업 수단을 도입한다는 의미가 있을 것이다. 기존 자활사업보다 더욱 열악한 근로 능력 또는 조건을 가진 집단을 대상으로 취업 중심의 사업을 하는 것은 부적절하다고 판단되며, 조건부 수급자에게 일차적으로 자활사업과 희망리본프로젝트 사업을 선택할 수 있도록 하고, 일반 수급자와 차상위 계층의 경우도 동일하게 희망할 수 있도록 하는 방안 검토가 필요하다.

이상의 논의를 요약하면 다음과 같다. 희망리본프로젝트를 자활사업의 하나의 사업 메뉴로 도입하게 되면, 기초수급자들은 근로 능력에 따라 일차적으로 고용노동부의 취업성공패키지 사업과 보건복지부의 사업(희망리본프로젝트, 자활사업)으로 나누어진다. 그 다음에 보건복지부의 사업대상으로 분리된 기초수급자들은, 본인의 특성과 희망에 따라 희망리본프로젝트와 자활사업에 참여하게 된다.

이러한 새로운 체제를 운영하기 위해서는, 기초수급자들을 적절한 해당 사업으로 분리하는 장치를 어떻게 운영할 것인지가 문제가 될 것이다. 다음과 같은 정책 대안도 가능한 방안도 검토할 수 있을 것이다. 현재 자활사업 운영 방식과 동일하게, 근로 능력 점수를 기준으로, 고용노동부와 보건복지부 사업 대상자를 분리한다(이 안은 이미 보건복지부와 고용노동부에서 합의된 사항임). 보건복지부 사업 대상자들의 참여 사업 결정은 보건복지부와 지자체의 협의 기구 또는 자활인큐베이팅에서 수행될 수 있을 것이다. 본인의 희망과 특성을 반영하여 희망리본프로젝트와 자활사업에 연결시키는 것이다. 그러나 이러한 참여 대상 사업 선정 과정이 완벽하지는 않을 가능성이 크다. 사업 참여 도중, 본인의 의사가 바뀔 수도 있고, 근로 능력 판정 기준 등이 정확하지 않아, 해당 사업에 부적절한 참여자가 발생할 수도 있다. 이러한 상황에 대처하기 위해서, 사업 간 이동을 가능하게 할 수도 있다. 예를 들어, 취업성공패키지 사업에 참여하여 6개월 이상이 경과하여도 취업으로 연계되지 않을 경우, 본인의 희망을 고려하여 희망리본프로젝트로 이관하는 통로를 열어둘 수도 있다. 희망리본프로젝트 참여자의 경우도, 사업 참여 후 6개월 이상 경과하여도 취업으로 연계가 되지 않을 경우, 본인의 희망에 따라 자활사업으로 이동할 수도 있다. 자활사업 참여자의 경우도, 자활사업에 일정기간 이상의 참여가 이루어진 경우, 희망리본프로젝트로 참여가 가능하도록 할 수도 있을 것이다.

〈표 4〉 현행 다른 사업과의 비교

구분	희망리본프로젝트	취업성공패키지	자활사업
사업 대상자	조건부와 제외자, 취업성공패키지 탈락자, 노숙인 등을 우선대상자로 선정. 차상위계층도 포함 가능 (2012년 사업 지침)	차차상위계층까지 포함 (일반 수급자, 자활 역량점수 70점 이하 제외)	조건부 수급자(의무), 자활급여 특례자 및 차상위계층(희망)
사업자	민간 사업자 공모	고용센터 또는 민간기관	자활센터
유인 체계	취창업 성과에 따라 사업자에게 성과급 지급	사업 수혜자에게 참여수당, 생계유지수당, 취업성공수당 제공	기초생활보장법에 따른 급여 제공
사업 목적 및 내용	취업을 통한 경제적 자립, 사회 서비스 연계 및 동기부여 프로그램 등을 통해 취업의 장애 요인 제거 노력	취업을 통한 경제적 자립, 취업 능력 향상과 일자리 알선에 초점	자활공동체를 통한 경제적자립

이상의 안은 기존 부처 간의 역할 분담을 주어진 것으로 전제하고 있다. 그러나 근본적으로는 복지관련 행정과 취업관련 행정 간의 통합 내지는 연계 강화를 검토할 필요가 있다. 이 부분은 정부 조직 자체와 관련된 문제로서 이 원고에서는 자세히 다루지 않는다.

세 번째, 사업 수행 기관의 전략적, 기회주의적 행동을 최소화할 장치 마련이 필요하다. 성과관리형 자활시범 사업의 1차년도에서는 성과 계약의 조건이 사업 수행 기관이 전략적/기회주의적 행동을 할 유인을 포함하고 있음에도 불구하고, 기회주의적 행동의 양상이 심각하지는 않았지만, 2차년도에서는 취업 난이도에 따라 서비스의 제공량이 달라지는 현상이 관찰되었다. 그리고 사업 참여자의 선정에 있어서도 사업 수행 기관의 선택권이 미약함에도 불구하고, 지역별 편차가 존재함으로 인해 사업 참여자의 특성에 따른 유인을 제공해야 할 필요성이 부각되었다. 서비스 제공 내용에 있어서도 취업 난이도가 낮은 집

단에 서비스가 보다 많이 제공되는 현상이 관찰되었다. 이러한 현상은 기존의 유인 체계가 취업 난이도를 충분히 반영하여 구성되어 있지 않기 때문에 당연히 발생할 수 있는 것으로 판단되며, 향후 시범 사업을 본 사업으로 확대하기 이전에, 정책목표와 취업 난이도가 고려된 계약 구조 개발을 검토할 필요가 있다.

세부적으로는 사업이 확대될수록 전략적 행동의 유인이 커질 개연성이 존재하므로 본 사업에서는 취업 난이도에 따른 프로파일링에 대한 분명한 정책적 입장 정리가 필요한데, 시범 사업에서는 프로파일링 요소는 포함되지 않았다. 하지만 시범 사업이 확대되는 경우, 직접적인 모니터링에 의해 기회주의적 행동을 제어하는 방식에는 한계가 있으므로 취업 난이도에 연계된 성과급 구조를 기본적인 수단으로 채택할 필요가 있다. 본 사업에 프로파일링 요소를 도입할 경우, 시범 사업 기간 동안의 실적을 바탕으로 비교적 단순한 형태를 도입하고 점차 프로파일링을 개선해 나가는 것이 바람직할 것이다. 프로파일링 자체의 정확성도 문제지만, 정책 목표에 따라 다른 형태의 프로파일링과 다른 형태의 유인을 제공할 수 있으므로, 정책 목표의 명확화도 필요한데 구체적으로는 취약 계층의 취업을 통한 경제적 자립인지, 취약 계층 중에도 취업 가능성이 높은 집단에 대한 전략적 지원이 목표인지를 명확히 할 필요가 있으며, 이러한 정책적 목표는 경제적, 사회적 상황의 변화에 따라 가변적일 수 있다. 취약 계층의 취업이 정책의 목표라면, 취업난이도가 높은 경우의 취업 성공에 지급되는 성과급의 크기가 커야 하며, 반대로, 취업을 제고 자체가 정책 목표일 경우는, 취업 난이도에 따른 취업 성공 성과급의 차등 폭이 작아도 될 것이다.

프로파일링 외에 검토 가능한 대안으로는, 목표 가속 모형(target accelerator model)이나 사후적인 보너스(사전적으로 조건이 정해지지 않음)제도가 있다. 목표 가속 모형(target accelerator model)은 낮은 수준의 취업률

달성에 지급되는 성과급과 높은 수준의 취업률 달성에 지급되는 성과급의 크기가 다른 형태의 계약인데 프로파일링에 비해, 비교적 단순하게 시행할 수 있다는 장점이 있다. 다만, 취업이 용이한 계층을 먼저 취업시킬 것이라는 전제를 바탕으로 계약 구조가 설정된다는 점이 대외적으로는 부담스러울 수 있다. 사후적인 보너스 제도는 사업 종료 후 사업 여건을 사후적으로 고려하여 일정 수준 이상의 성과를 달성한 경우, 성과급을 지급하는 방식인데 사전적인 전략적 행위를 완화시킬 수 있다는 장점은 있으나, 사전적으로 불확정적인 성과급 구조를 사업자들이 수용하도록 할 수 있는지가 중요한 관건이 된다. 마지막으로 취업 난이도를 반영한 성과 계약뿐 아니라, 서비스 제공의 최소 기준을 명시하거나, 사업 참여자의 만족도 조사 결과를 차년도 계약에 연계시키는 방식을 통하여, 사업 수행 기관의 기회주의적 행동을 억제할 수 있다. 취업 난이도를 반영한 성과 계약 방식만으로는 완벽하게 기회주의적 행동을 방지하지 못하므로, 서비스 제공의 최소 기준을 명시하거나, 사업 참여자의 만족도 조사 결과를 활용하여 재계약과 연계시키거나, 또는 사업 수행 기관의 서비스에 대한 인증 제도를 도입하는 경우가 발견되었다.

네 번째, 정부와 사업 수행 기관과의 적절한 위험분담 문제를 기본급과 성과급의 적정 크기와 연관하여 검토할 필요가 있는데 현행 성과 계약의 기본급과 성과급 크기에 대해서는 시범 사업 초기이므로 판단하기에 빠른 측면이 있으나, 몇 가지 측면은 고려할 필요가 있다. 노동부의 일자리 관련 DB를 공유 등의 협력관계를 구축하여, 취업처 발굴 비용을 절감하게 되면 기본 사업비를 절감할 가능성이 있으며, 연속적으로 동일 지역에서 사업을 수행하는 기관의 경우, 초년도 사업에 비해 기본급의 감소를 고려할 필요가 있다. 중장기적 과제로는 가격 경쟁 요소를 포함하여 사업 수행 기관을 선정하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

다섯 번째, 유효 경쟁 여건 마련을 위해, 시범 사업에서는 의도적으로 다양한 유형의 사업 수행 기관에게 서비스 제공 기회를 제공할 필요가 있다. 1차년도 시범 사업에서, 경기 지역은 기존 자활사업 경험에 근거한 사업 수행 기관이 선택되었으며, 부산 지역은 지자체 직영 성격이 강한 비영리 기관이 선택되었다. 그리고 2차년도 사업 수행지역으로서 인천과 전북 지역이 참여하여 지역의 다양성이 확대되고, 사업 수행 기관도 민간 영리 기관이 참여하여 수행 기관의 성격도 다양화되고 있다. 이에 연속적으로 3차년도 사업 수행 지역도 확대되어 추진된 것은 바람직하다 할 것이다. 향후 시범 사업의 확대 가능성을 판단하기 위해 이러한 사업 추진 방향은 바람직하다고 판단되며, 이를 통해 도시지역과 농촌지역에서의 사업 성공 가능성과 영리기업의 사업 참여에 따른 긍정적인 면과 부정적인 면에 대한 검토가 이루어져야 할 것이다.

사업참여자 규모(현재 최대 규모 1,000명)를 고려할 때, 동일 지역에 다수의 서비스 제공자가 존재하는 것이 용이하지 않을 가능성이 있다. 그러나 전국에 다른 형태의 다수 사업자가 존재한다면, 잠재적인 경쟁이 존재한다고 볼 수는 있다. 특히 유연성이 뛰어난 민간 사업자는 이러한 잠재적 경쟁자로서의 역할을 수행할 것으로 예상된다. 그러므로 정책당국은 의도적으로 다양한 형태의 사업 수행 기관이 존재하도록 지원하는 것이 필요하다.

여섯 번째, 성과관리형 자활사업의 원활한 추진과 운영을 위해 사업 대상자 발굴, 서비스 기준 개발, 사업 참여자의 프로파일링 관련 업무, 사업 수행 기관의 모니터링 등의 기능을 수행할 중앙 기구의 역량 강화가 필요할 것이다. 현재의 중앙자활센터의 인력과 역량으로는 성과관리형 자활사업의 기획, 운영 및 조정 역할 수행에 난점이 있으므로, 추가적인 투자가 필요하며, 특히 시범 사업의 확대를 염두에 둔다면, 사업 대상자의 발굴과 사업 대상

자의 취업 난이도에 따른 프로파일링, 사업 수행 기관의 모니터링의 기능 수행이 필수적이므로, 이를 수행할 수 있는 중앙 기구의 역량 개발과 확충이 필수적이다.

일곱 번째, 희망리본 사업의 모니터링 및 성과 평가를 위해, 사업 평가 방법론에 부합하는 데이터 생산과 관리를 위한 투자가 필요하다. 시범 사업 참여자와 비교될 수 있는 집단의 사업 개시 전 초기 데이터를 수집하고, 사업 종료 시점에서 비교 평가할 수 있도록 하는 데이터 생산과 관리에 투자 필요하지만, 현재 시범 사업에서는 이러한 요건은 충족되지 못하고, 차선의 방법을 통하여 평가하고 있는 실정이다. 시범 사업 기간뿐 아니라, 시범 사업이 본 사업화 된 이후에도, 데이터 생산과 관리는 여전히 중요하다. 특히 6개월 이후의 취업 유지율에 대한 모니터링이 절실하다. 현재는 6개월 취업유지가 되면 안정적 궤도에 들어선 것으로 판단한다는 가정 하에 성과급 체계가 구성되어 있으므로, 이에 대한 실증적 검증을 위해 사업 참여자에 대한 지속적 모니터링이 필요하다. 재정 절감 효과의 추정에서도 나타났지만, 동 사업의 재정 절감 효과 창출의 성공 여부는 사업 효과의 지속성에 달려 있으므로, 사업 참여자에 대한 지속적인 모니터링은 중요하다 할 것이다. 이러한 모니터링 결과를 바탕으로 사업 계약 구조의 적정성을 지속적으로 개선해 나갈 필요가 있다. 



최근 우리나라 빈곤율 추이와 공적 이전소득 및 이자 지출의 영향

글 • 김문길
한국보건사회연구원 부연구위원

1. 서론

바로 얼마 전에 OECD 국가의 삶의 질을 구성하는 요소를 분석하여 국가별 순위를 제시한 흥미로운 연구결과가 발표되었다¹⁾.

지난해 OECD가 발표한 ‘행복지수(Better Life Index)’를 구성하는 12개 지수에 경제적 안정, 정부에 대한 신뢰 등 사회적 자본 관련 지수와 지니계수, 빈곤율 등 부의 불평등을 나타내는 지표 등을 추가하여 34개 OECD 회원국의 순위를 매긴 연구이다. 이 연구에 따르면 우리나라의 빈곤율 순위는 28위로 평균 25위보다 낮은 순위로 나타났다. 공교롭게도 OECD 빈곤통계에 따르면 2000년대 후반 우리나라의 상대적 빈곤율은 15%로 34개국 중 28위에 해당되어 두 개의 순위가 일치한다. 즉, 빈곤의 절대적 수준으로 매긴 순위와 삶의 질을 구성하는 요소로서의 빈곤수준의 순위가 일치한다는 것이다.

빈곤의 절대적인 수준도 문제가 되는 것이지만 삶의 질을 구성하는 조건으로서의 빈곤 수준도 우리가 중요하게 여길 필요가 있다. 어떤 관점에서 보든 우리나라의 빈곤율은 OECD 회원국들 중에서 높은 수준이라는 것은 사실로 드러난 듯 하다. 문제는 이러한 빈곤의 문제가 경제성장을 통해서 해결될 수 있을 것이라 기대하기 어렵다는 데 있다. 지난 4월 OECD도 우리나라에 대해 “경제성장이 소득 불균형과 가난을 줄이는 데 도움을 줄 수 있지만, 한국의 경험은 높은 성장률을 달성하는 것 자체만으로는 불균형과 가난을 해결하는 데 충분하지 않다는 것을 보여 준다”는 진단을 내린 바 있다(OECD, *Economic Surveys Korea*, 2012.4). 이 같은 진단과 더불어 빈곤과 불평등을 해소할 수 있는 광범위한 정책이 필요하다는 권고도 덧붙이고 있다.

1) 이내찬(2012), 「OECD 국가의 삶의 질의 구조에 관한 연구」, 『보건사회연구』 32(2), 005-040.

당연한 이야기이지만 우리나라의 사회정책이 전적으로 경제성장에만 의존하고 있는 것은 아니다. 실제로 최근 우리나라의 사회복지 지출은 빠른 속도로 증가하고 있다. 공공과 민간을 포괄하는 사회복지 지출은 2001년 38.0조원에서 2009년 110.5조원으로 급증하였고, 경상GDP 대비로 보면 2001년 5.8%(공공은 5.3%)에서 2009년 10.4%(공공은 9.6%)로 약 2배 가까이 그 비중이 증가하였다. 물론 주요 OECD 국가에 비해서는 미약한 수준이지만 앞으로도 사회복지 지출의 비중이 더욱 증가할 것으로 예상하고 있다. 이 같은 사회복지 지출의 증가는 빈곤율을 감소시키는 직접적인 효과를 가지게 될 것이다.

그러나 최근 급증하고 있는 가계 부채는 빈곤층에 커다란 위협이 될 것으로 예상되고 있다. 특히 소득 대비 무거운 부채를 지닌 저소득 가구의 경우 소득이 감소하거나 자산가격이 크게 하락할 경우 심각한 문제가 될 수 있다. 2002년 465조원이었던 가계 부채가 2011년에는 913조로 약 2배 가까이 증가하면서 1천조에 육박하게 되었다. 그리고 개인 순처분 가능 소득 대비 가계 부채는 2002년 114%에서 2010년 132%로 18%p 증가하였다. 같은 기간 개인 순처분 가능 소득 증가율이 57.1%인데 비해 가계 부채 증가율은 82.2%로 부채 증가율이 소득 증가율을 크게 앞지르고 있다.

조세-이전체계에 기반한 공적 이전소득은 빈곤율 감소에 효과가 있고, 가계 부채에 따른 이자 지출은 빈곤율을 증가시키는 효과를 가진다. 이 연구에서는 마이크로 데이터를 이용한 간단한 기술 통계 분석을 통해 정부의 이전지출이 소득으로 측정되는 빈곤율에 미치는 영향과 가계의 이자 지출이 지출로 측정되는 빈곤율에 미치는 영향을 살펴보고자 한다. 2006년부터 2011년까지 경상 소득과 가계 지출로 측정된 각각의 절대적 빈곤율의 추이를 연령대별 인구 유형과 지역·가구 유형을 구분해서 살펴볼 것이다. 그리고 공적 이전소득과 이자 지출이 빈곤율에 미치는 영향을 알아보기 위하여 주요 공적 이전소득 및 이자

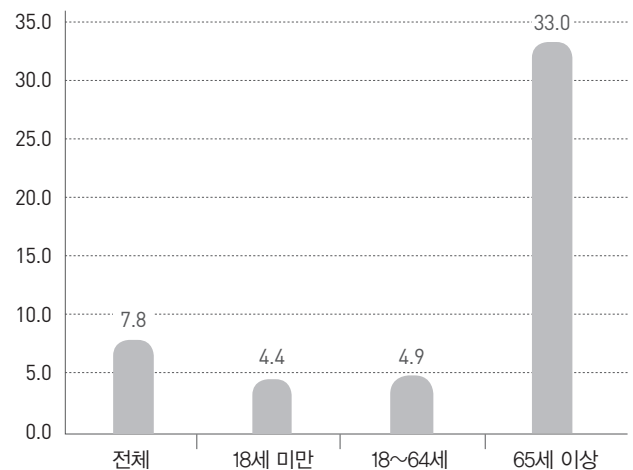
지출이 없을 경우를 가정하여 빈곤율의 변화를 살펴볼 것이다. 그리고 이를 통해 도출할 수 있는 몇 가지 정책적 시사점을 짚어보기로 한다.

2. 빈곤율 추이

1. 인구 유형별 빈곤율

먼저, 2011년 경상 소득이 최저생계비에 미치지 못하는 비율인 절대적 빈곤율은 7.8%로 산출되었다. 연령대별로 인구 유형을 구분해서 살펴보면, 먼저 18세 미만 아동의 빈곤율은 전체 빈곤율보다 낮은 4.4%로 나타났다. 아동이 있는 가구의 가구주의 연령은 40대 초반(2011년 42.4세)으로 근로 활동 연령대에 속하기 때문인 것으로 볼 수 있다. 한편, 근로 연령대(18세 이상 65세 미만)의 빈곤율은 4.9%로 전체보다 낮은 빈곤율을 보인다. 마지막으로 65세 이상 노인 빈곤율은 33.0%로 전체 빈곤율보다 4배 이상 높은 것으로 나타났다.

〈그림 1〉 2011년 인구 유형별 빈곤율(경상 소득 기준)



· 자료: 통계청, 『가계동향조사』, 각연도, 원자료

연도별 변화 추이를 보면 전체 인구 빈곤율은 2006년 7.6%에서 2009년까지 매년 상승하는 추세를 보였다. 글로벌 금융 위기의 여파로 2009년에는 8.4%까지 상승하였다. 이후 빠른 경기회복에 힘입어 이듬해 7.8%로 하락하였고 2011년에도 같은 수준을 유지하고 있다. 아동 빈곤율은 전체 인구 빈곤율과는 다른 추이를 보인다. 2006년 5.7%에서 2008년 5.9%로 상승한 이후 2008년부터 꾸준히 하락하고 있다. 2011년에는 4.4%로까지 떨어졌다. 근로 연령 빈곤율은 2006년 5.5%에서 2009년 5.8%까지 상승했다가 2011년에는 4.9%까지 하락하였다. 경기 회복 국면에서 전체 인구 빈곤율의 하락폭(0.6%p)에 비해 근로 연령 빈곤율이 하락폭(0.9%p)이 더욱 큰 특징을 보인다. 한편, 노인 빈곤율은 2006년 27.2%에서 2009년 30.8%까지 꾸준히 상승하였고, 2010년에는 경기회복에 따라 30.8%로 하락한 이후 2011년에 다시 33.0%로 상승하였다. 2011년 아동과 근로 연령의 빈곤율이 전년 대비 하락한 것과 대조적이다.

〈표 1〉 인구 유형별 빈곤율 변화추이(경상 소득 기준)

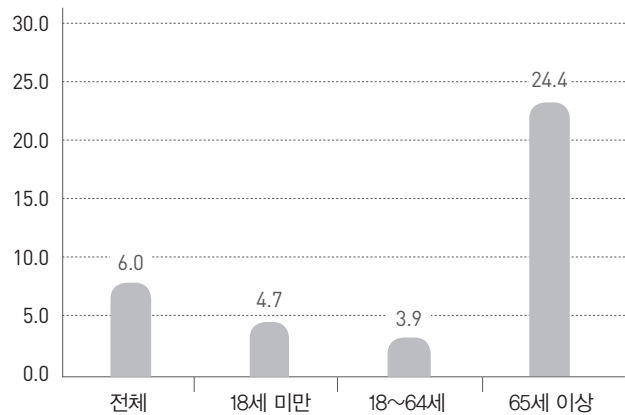
(단위: %)

구분	전체 빈곤율	아동 빈곤율	근로 연령 빈곤율	노인 빈곤율
2006	7.6	5.7	5.5	27.2
2007	7.8	5.9	5.4	27.6
2008	8.0	5.3	5.4	29.0
2009	8.4	4.9	5.8	32.2
2010	7.8	4.7	5.3	30.8
2011	7.8	4.4	4.9	33.0

• 자료: 통계청, 『가계동향조사』, 각연도, 원자료

소비지출과 비소비지출로 구성되는 가계 지출을 기준으로 2011년 전체 인구 절대적 빈곤율은 6.0%로 산출된다. 아동 빈곤율은 4.7%, 근로 연령 빈곤율은 3.9%, 그리고 노인 빈곤율은 24.4%로 나타났다.

〈그림 2〉 2011년 인구 유형별 빈곤율(가계 지출 기준)



• 자료: 통계청, 『가계동향조사』, 각연도, 원자료

연도별 변화 추이를 보면 전체 인구 빈곤율은 2006년 6.0%에서 글로벌 금융위기를 겪은 2009년에 8.5%로 상승했다가 2011년에는 2006년 수준인 6.0%로 다시 하락하였다. 아동 빈곤율은 2006년 4.7%에서 2009년에 5.3%로 상승한 후 2011년에는 3.2% 수준으로 큰 폭으로 하락했다. 근로 연령 빈곤율은 2006년 3.9%에서 2009년 5.9%로 상승한 후 2011년에는 3.5%로 하락하였다. 노인 빈곤율은 2006년 24.4%에서 2009년 31.8%로 상승한 후 2011년에는 26.6%로 다시 하락했다. 전체 빈곤율은 2006년 수준으로 회귀했지만 아동 빈곤율, 근로 연령 빈곤율이 2006년 수준보다 더 하락한 것과 달리 노인 빈곤율은 2006년 수준보다는 높은 수준에서 안정화한 것으로 나타났다.

〈표 2〉 인구 유형별 빈곤율 변화추이(가계 지출 기준)

(단위: %)

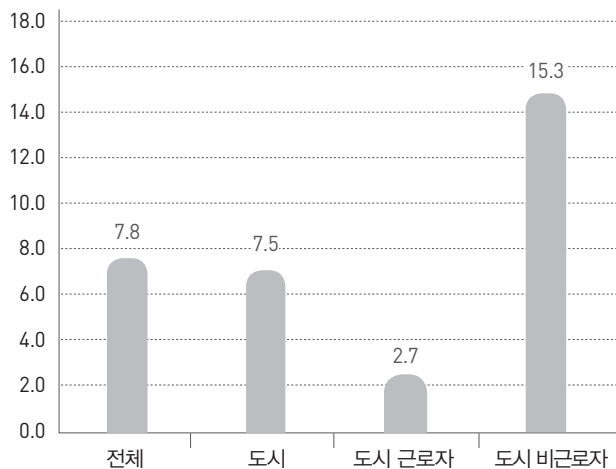
구분	전체 빈곤율	아동 빈곤율	근로 연령 빈곤율	노인 빈곤율
2006	6.0	4.7	3.9	24.4
2007	6.6	5.2	4.1	25.0
2008	6.5	4.6	4.0	25.2
2009	8.5	5.3	5.9	31.8
2010	6.2	3.3	4.1	25.9
2011	6.0	3.2	3.5	26.6

• 자료: 통계청, 『가계동향조사』, 각연도, 원자료

2. 지역·가구 유형별 빈곤율

이번에는 도시 가구, 도시 근로자 가구, 도시 비근로자 가구로 구분해서 빈곤율을 살펴보자. 도시 비근로자 가구에는 자영업자와 무직자가 포함되어 있다. 경상 소득을 기준으로 보면, 먼저 도시 가구의 2011년 절대적 빈곤율은 7.5%로 전체 가구 빈곤율(7.8%)보다 약간 낮은 수준이다. 도시 근로자 가구의 빈곤율은 2.7%로 다른 유형들에 비해 상당히 낮은 수준이다. 도시 비근로자 가구의 경우는 15.3%로 도시 가구의 약 2배, 도시 근로자 가구의 약 5.5배 높은 수준이다.

〈그림 3〉 2011년 지역·가구 유형별 빈곤율(경상 소득 기준)



· 자료: 통계청, 『가계동향조사』, 각연도, 원자료

2006년부터 연도별 변화 추이를 보면, 도시 가구의 경우 2006년 6.4%에서 2009년 7.7%까지 상승했다가 2011년에는 7.5%로 다시 조금 하락했지만 2006년보다는 높은 수준이다. 도시 근로자 가구의 경우는 2006년 3.0%에서 2009년 3.3%로 상승한 후 2011년에는 2006년보다 낮은 2.7% 수준으로 하락하였다. 도시 비근로자 가구의 경우는 다른 가구 유형들과 달리 2006년 11.6%에서 매년 조금씩 상승하는 추세를 보인다. 2009년에 14.6%로 상승한 후 다른 유형들이 경기 회복에 따라 2010년에 빈곤율

이 하락한 것과 달리 2010년에도 14.6%로 유지된 후 2011년에는 15.3%로 더 상승한 것으로 나타났다.

〈표 3〉 지역·가구 유형별 빈곤율 변화추이(경상 소득 기준)

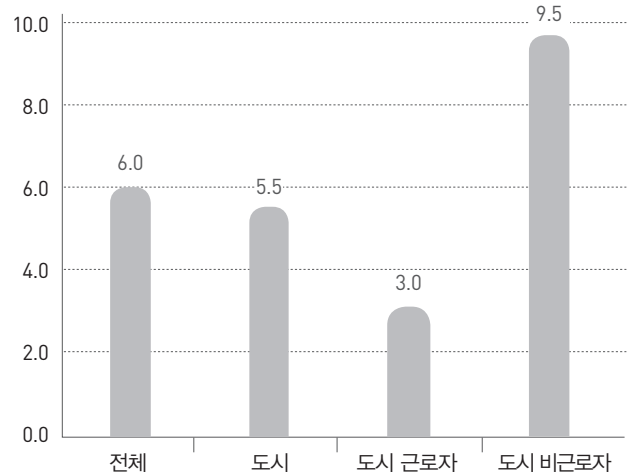
(단위: %)

구분	전국가구	도시 가구	도시 근로자 가구	도시 비근로자 가구
2006	7.6	6.4	3.0	11.6
2007	7.8	6.9	3.0	12.7
2008	8.0	7.0	3.0	13.3
2009	8.4	7.7	3.3	14.6
2010	7.8	7.4	2.8	14.6
2011	7.8	7.5	2.7	15.3

· 자료: 통계청, 『가계동향조사』, 각연도, 원자료

가계 지출을 기준으로 2011년 빈곤율을 살펴보면, 도시 가구의 경우 5.5%로 전체 빈곤율에 비해 조금 낮은 것으로 나타났다. 도시 근로자 가구는 3.0%로 전체 가구의 절반수준으로 나타났다. 한편, 도시 비근로자 가구의 경우는 9.5%로 도시 근로자 가구의 3배에 달하는 것으로 나타났다.

〈그림 4〉 2011년 가구유형별 빈곤율(가계지출 기준)



· 자료: 통계청, 『가계동향조사』, 각연도, 원자료

2006년부터 연도별 추이를 살펴보면, 도시 가구의 빈곤율은 2006년 5.0%에서 2009년 7.5%까지 상승했다가

2011년에 5.5%로 다시 하락하는 추이를 보인다. 도시 근로자 가구는 2006년 2.9%에서 2009년 5.0%로 상승한 후 2011년에는 3.0%로 2006년과 거의 비슷한 수준으로 하락하였다. 도시 비근로자 가구는 2006년 8.1%에서 2009년 11.6%까지 상승했다가 2010년에 9.1%로 하락한 후 2011년에 다시 9.5%로 상승하는 추이를 보인다. 전국 가구를 비롯한 다른 유형들이 2011년에 다소 하락한 것과 달리 2011년에도 빈곤율이 상승한 특징을 보인다.

〈표 4〉 지역·가구 유형별 빈곤율 변화추이(가계 지출 기준)

(단위: %)

구분	전국가구	도시 가구	도시 근로자 가구	도시 비근로자 가구
2006	6.0	5.0	2.9	8.1
2007	6.6	5.4	3.3	8.4
2008	6.5	5.3	3.2	8.6
2009	8.5	7.5	5.0	11.6
2010	6.2	5.6	3.4	9.1
2011	6.0	5.5	3.0	9.5

· 자료: 통계청, 『가계동향조사』, 각연도, 원자료

3. 공적 이전소득과 가계 부채가 빈곤율에 미치는 효과

1. 공적 이전소득의 빈곤 감소 효과

먼저 『가계동향조사』에서 분류되어지는 소득의 개념은 아래 그림과 같다. 총소득은 경상 소득과 비경상 소득으로 구성되고, 이 중 경상 소득은 다시 시장 소득과 공적 이전소득으로 구성된다. 공적 이전소득을 구성하는 항목은 공적연금, 기초노령연금, 사회수혜금, 사회적 현물 이전, 그리고 연말정산환급금이다. 이 연구에서는 공적 이전소득 중 비중이 큰 공적연금, 사회수혜금, 사회적 현물 이전의 빈곤 감소 효과를 살펴볼 것이다.

〈그림 5〉 소득의 구성

총소득	경상 소득	시장 소득	근로소득	
			사업소득	
			재산소득	
			사적 이전소득	가구간 이전
		할인 혜택		
		기타 이전소득		
		공적 이전소득	공적연금	
			기초노령연금	
			사회수혜금	
			사회적 현물 이전	
연말정산환급금				
비경상 소득				

경상 소득에서 공적연금, 사회수혜금, 사회적 현물 이전의 공적 이전소득이 차지하는 비중을 보면 2006년 2.7%에서 2011년에는 4.0%로 확대되었다. 이 중 공적연금은 같은 기간 1.4%에서 1.8%로, 사회수혜금은 같은 기간 1.0%에서 1.2%로, 그리고 사회적 현물 이전은 같은 기간 0.3%에서 0.9%로 각각 확대되었다. 3가지 공적이전 중 사회적 현물 이전의 확대폭이 가장 큰 것으로 확인된다.

〈표 5〉 전국 가구의 경상 소득에서 공적이전이 차지하는 비중 변화

(단위: %)

구분	공적연금	사회적 현물 이전	사회수혜금	공적이전(계)
2006	1.4	0.3	1.0	2.7
2007	1.6	0.4	1.2	3.1
2008	1.6	0.4	1.2	3.2
2009	1.8	0.6	1.3	3.7
2010	1.9	0.8	1.2	3.9
2011	1.8	0.9	1.2	4.0

· 자료: 통계청, 『가계동향조사』, 각연도, 원자료

이처럼 점점 확대되고 있는 공적 이전소득은 빈곤율을 낮추는 역할을 할 것이다. 그리고 각각의 공적 이전소득은 연령대별로 상이한 효과를 발생시킬 것이다. 예를 들어, 공적연금의 경우는 수급연령인 60세 이상의 연령에서 주로 효과를 발생시킬 것이고, 아동가구의 경우에는 그 효과가 미미할 것이다. 2011년도 경상 소득을 기준으로 개별

공적 이전소득을 제외시켰을 때의 절대적 빈곤율의 변화를 살펴보기로 한다.

경상 소득에서 공적연금을 제외하면 빈곤율이 7.83%에서 9.38%로 19.8% 증가하고, 사회적 현물 이전을 제외할 경우에는 8.58%로 9.5% 증가하며, 사회수혜금을 제외할 경우는 9.25%로 18.1% 증가하는 것으로 나타나 전체 인구 빈곤율에 있어서 공적연금과 사회수혜금의 빈곤감소 효과가 큰 것으로 확인된다.

모든 공적 이전소득이 포함될 경우 아동 빈곤율은 4.37%이다. 공적연금이 제외될 경우 4.62%로 5.6% 증가하는 것으로 나타나 역시 아동 빈곤율에 미치는 영향은 미약한 것으로 나타났다. 그러나 사회적 현물 이전을 제외하면 빈곤율이 5.58%로 27.7% 증가하는 것으로, 사회수혜금을 제외하면 빈곤율이 5.66%로 29.4% 증가하는 것으로 각각 나타나 아동 빈곤율에 있어서 사회적 현물 이전과 사회수혜금의 빈곤 감소 효과가 상당하다는 것을 알 수 있다.

근로 연령 빈곤율은 전체 인구 빈곤율과 비슷한 효과를 보이고 있어, 따로 설명은 생략하기로 한다. 32.97%의 노인 빈곤율은 공적연금을 제외할 경우 41.21%로 25.0%로 크게 상승하는 것으로 나타난다. 사회적 현물 이전(2.7%)과 사회수혜금(11.4%)의 효과는 공적연금에 비해 크지 않고, 전체 인구 빈곤율과 비교해서도 크지 않은 수준이다. 예상대로 공적연금이 노인 빈곤율에 미치는 영향이 상당한 것으로 나타났다.

결과를 종합해보면 공적연금의 효과는 아동 < 근로 연령 < 노인의 순으로 나타나 연령대가 높을수록 그 효과가 커지는 것을 알 수 있다. 사회적 현물 이전과 사회수혜금은 노인 < 근로 연령 < 아동의 순으로 나타나 공적연금과 반대로 연령대가 낮을수록 큰 효과를 보이는 것으로 나타났다.

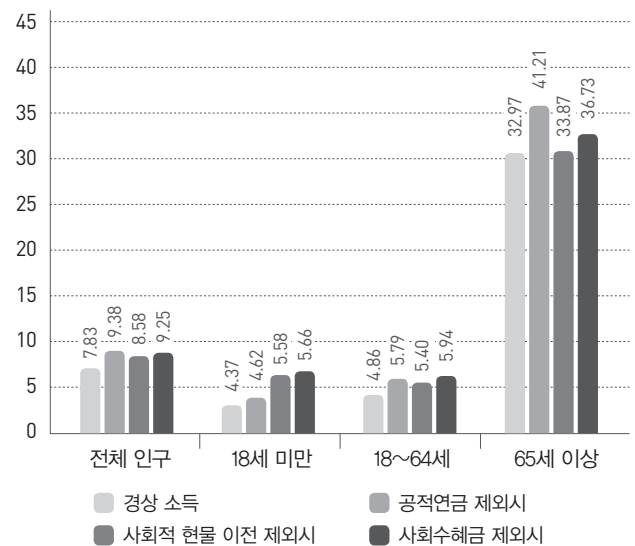
〈표 6〉 공적 이전소득 제외시 빈곤율 상승효과: 연령대별

(단위: %)

구분	경상 소득	공적 연금	(증감률)	사회적 현물 이전	(증감률)	사회 수혜금	(증감률)
전체 빈곤율	7.83	9.38	[19.8]	8.58	[9.5]	9.25	[18.1]
아동 빈곤율	4.37	4.62	[5.6]	5.58	[27.7]	5.66	[29.4]
근로 연령 빈곤율	4.86	5.79	[19.1]	5.4	[11.1]	5.94	[22.3]
노인 빈곤율	32.97	41.21	[25.0]	33.87	[2.7]	36.73	[11.4]

· 자료: 통계청, 『가계동향조사』, 각연도, 원자료

〈그림 6〉 공적 이전소득 제외시 빈곤율 상승효과: 연령대별



· 자료: 통계청, 『가계동향조사』, 각연도, 원자료

이번에는 지역·가구 유형별로 구분해서 살펴보자. 모든 공적 이전소득이 포함된 도시 가구의 빈곤율은 7.48%이다. 공적연금을 제외시키면 빈곤율이 9.04%로 20.8% 상승하고, 사회수혜금을 제외하면 16.9% 상승, 사회적 현물 이전을 제외하면 10.3% 상승하는 것으로 나타났다. 2.72%의 도시 근로자 가구 빈곤율은 공적연금 제외시 24.1%, 사회적 현물 이전 제외시 18.8%, 사회수혜금 제외시 16.7% 각각 상승하는 것으로 나타났다. 한편, 도시 근로자와 가구의 빈곤율 상승률은 공적연금 제외시 15.3%, 사회적 현물 이전 제외시 7.8%, 사회수혜금 제외시 16.9% 각각 나타났다. 도시 근로자 가구의 공적이전 소득

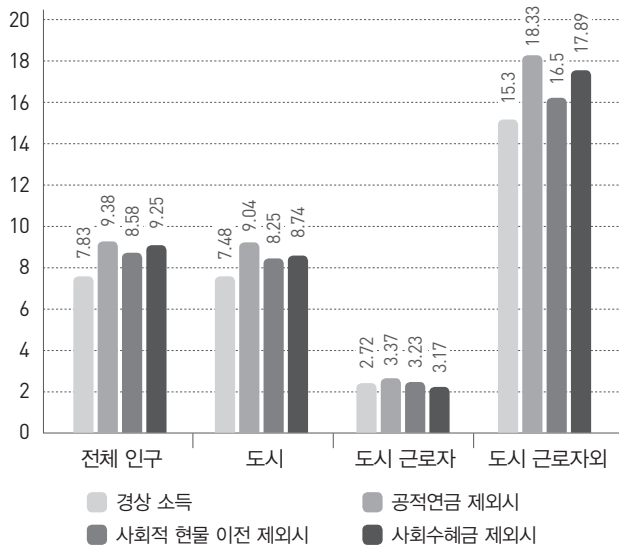
의 효과가 다른 집단에 비해 큰 것으로 나타났다.
 결과를 종합해보면 공적연금, 사회적 현물 이전이 빈곤율에 미치는 영향은 도시 근로자와 가구 < 도시 가구 < 도시 근로자 가구 순으로 나타났고, 사회수혜금이 빈곤율에 미치는 모든 유형에서 비슷한 것으로 나타났다.

〈표 7〉 공적 이전소득 제외시 빈곤율 상승효과: 지역·가구 유형별
 (단위: %)

구분	경상 소득	공적 연금	(증감률)	사회적 현물 이전	(증감률)	사회 수혜금	(증감률)
전체 빈곤율	7.83	9.38	[19.8]	8.58	[9.5]	9.25	[18.1]
도시 가구 빈곤율	7.48	9.04	[20.8]	8.25	[10.3]	8.74	[16.9]
도시 근로자 가구 빈곤율	2.72	3.37	[24.1]	3.23	[18.8]	3.17	[16.7]
도시 근로자외 가구 빈곤율	15.3	18.33	[19.8]	16.5	[7.8]	17.89	[16.9]

· 자료: 통계청, 『가계동향조사』, 각연도, 원자료

〈그림 7〉 공적 이전소득 제외시 빈곤율 상승효과: 지역·가구 유형별



· 자료: 통계청, 『가계동향조사』, 각연도, 원자료

2. 가계 부채의 빈곤 심화 효과

『가계동향조사』의 지출 항목의 구성은 아래 그림과 같다. 가계 지출은 소비지출과 비소비지출의 합으로 구성된다. 비소비지출은 다시 공적 비소비지출과 사적 비소비지출로 구분이 되고, 이중 사적 비소비지출에는 이자 비용, 가구간 이전지출, 비영리 단체로의 이전이 포함된다. 그리고 이자 비용은 주택 대출이자와 기타 이자로 다시 구분된다.

〈그림 8〉 지출항목의 구성

가계 지출	소비지출			
	비소비지출	공적 비소비지출	경상 조세	
			비경상 조세	
			연금 보험료	
			사회 보험료	
		사적 비소비지출	이자 비용	주택 대출이자 기타 이자
			가구간 이전 지출	
			비영리 단체로 이전	

이자로 지출하는 비용이 전체 가계 지출에서 차지하는 비중을 보면 2006년에는 2.1%였는데, 매년 조금씩 그 비중이 증가하여 2011년에는 2.9%로까지 확대되었다. 이자 비용 중 주택 대출이자 비용만을 따로 살펴보면 2006년 1.4%에서 매년 조금씩 증가하여 2011년에는 2.0%로 확대되었다. 기타이자의 비중은 2006년 0.7%에서 2011년 0.9%로 조금 더 확대되었다.

〈표 8〉 전국 가구의 가계 지출에서 이자 비용이 차지하는 비중 변화
 (단위: %)

구분	주택 대출이자	기타이자	이자 비용(계)
2006	1.4	0.7	2.1
2007	1.4	0.7	2.1
2008	1.6	0.8	2.4
2009	1.6	0.9	2.5
2010	1.8	0.9	2.7
2011	2.0	0.9	2.9

· 자료: 통계청, 『가계동향조사』, 각연도, 원자료

가계 지출을 기준으로 계산한 절대적 빈곤율은 5.98%다. 만약 전체 이자 비용이 지출되지 않는다면 빈곤율은 5.73%로 4.3% 감소하게 된다. 주택 대출이자만을 지출에서 제외시키면 빈곤율은 5.79%로 3.3% 감소하는 것으로 나타난다. 유형별 빈곤율 증감효과를 살펴보면, 먼저, 아동 빈곤율은 당초 3.16%에서 이자 비용 제외시 3.01%로 4.7% 감소하고, 주택 대출이자만 제외시 3.10%로 1.7% 감소하는 것으로 나타났다.

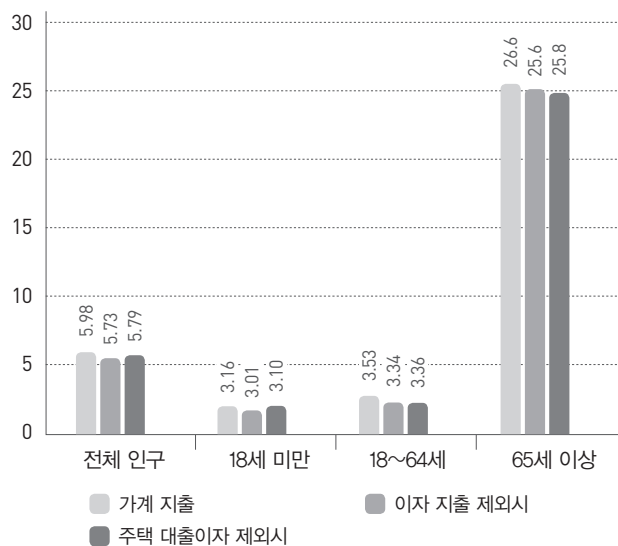
결과를 종합해보면 이자 비용 전체의 빈곤 감소 효과는 근로 연령에서 가장 큰 것으로 나타났으며, 주택 대출이자의 빈곤 감소 효과 역시 근로 연령에서 가장 큰 것으로 확인된다. 아동 < 노인 < 근로 연령 순이다.

〈표 9〉 가계 부채 비용 제외시 빈곤율 하락효과: 연령대별 (단위: %)

구분	가계 지출	이자 비용 (증감률)	주택 대출 이자 (증감률)
전체 빈곤율	5.98	5.73 [-4.3]	5.79 [-3.3]
아동 빈곤율	3.16	3.01 [-4.7]	3.10 [-1.7]
근로 연령 빈곤율	3.53	3.34 [-5.4]	3.36 [-4.8]
노인 빈곤율	26.6	25.6 [-3.4]	25.8 [-2.7]

· 자료: 통계청, 『가계동향조사』, 각연도, 원자료

〈그림 9〉 가계 부채 비용 제외시 빈곤율 하락효과: 연령대별



· 자료: 통계청, 『가계동향조사』, 각연도, 원자료

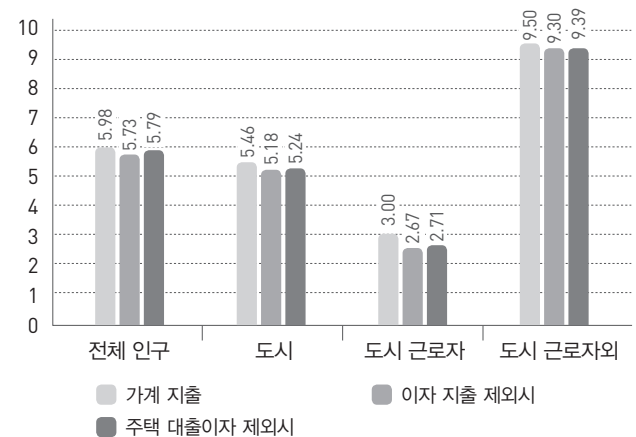
5.46%인 도시 가구 빈곤율은 이자 비용을 제외시 5.18%로 5.2% 감소하고, 주택 대출이자만 제외시 5.25%로 4.1% 감소하는 것으로 나타났다. 3.00%인 도시 근로자 가구 빈곤율은 이자 비용 제외시 2.67%로 11.0% 감소하고, 주택 대출이자 제외시 2.71%로 9.8% 감소하는 것으로 나타났다. 9.50%인 도시 근로자와 가구의 빈곤율은 이자 비용 제외시 9.30%로 2.1% 감소하고, 주택 대출이자만 제외시 9.39%로 1.1% 감소하는 것으로 나타났다. 종합해보면, 주택 대출이자 효과는 도시 근로자와 가구 < 도시 가구 < 도시 근로자 가구 순으로 나타나 도시 근로자 가구의 주택 대출 이자 지출이 빈곤율에 상대적으로 많은 영향을 미치는 것을 알 수 있다.

〈표 10〉 가계 부채 비용 제외시 빈곤율 하락효과: 지역·가구 유형별 (단위: %)

구분	가계 지출	이자 비용 (증감률)	주택 대출 이자 (증감률)
전체 빈곤율	5.98	5.73 [-4.3]	5.79 [-3.3]
도시 가구 빈곤율	5.46	5.18 [-5.2]	5.24 [-4.1]
도시 근로자 가구 빈곤율	3.00	2.67 [-11.0]	2.71 [-9.8]
도시 근로자와 가구 빈곤율	9.50	9.30 [-2.1]	9.39 [-1.1]

· 자료: 통계청, 『가계동향조사』, 각연도, 원자료

〈그림 10〉 가계 부채 비용 제외시 빈곤율 하락효과: 지역·가구 유형별



· 자료: 통계청, 『가계동향조사』, 각연도, 원자료

4. 시사점

지금까지 살펴본 것과 같이 각 공적 이전소득 구성 항목별로 빈곤율에 미치는 영향은 가구의 유형별로 상이하다. 먼저, 노인 빈곤율의 경우 공적연금의 제외될 경우 빈곤율이 25.0% 증가하는 것으로 나타나 여타 공적이전에 비해 공적연금의 소득 보장 효과가 가장 큰 것으로 확인된다. 다음으로 사회수혜금이 제외될 경우 빈곤율이 11.4%로 증가하고, 사회적 현물 이전이 제외될 경우는 2.7% 상승하는데 그쳐 노인에 대한 현물 이전의 소득 보장 효과는 상대적으로 미미한 것으로 나타났다.

2018년에 노인 인구 비중이 14% 이상인 고령사회에 진입하고, 2026년에는 노인 인구 비중이 20% 이상인 초고령사회에 진입할 것으로 예상되는 상황에서 높은 노인 빈곤율은 다음세대의 부담으로 이어질 위험이 크기 때문에 노인 빈곤율을 낮출 수 있는 다양한 정책 방안이 필요하다. 살펴본 바와 같이 공적연금의 빈곤율 하락 효과가 큰 것으로 나타났고, 향후 국민연금이 성숙하면서 수급자 수가 늘어나면 그 효과가 더욱 커질 것으로 예상된다. 그러나 현재의 인구 고령화 속도와 국민연금 재정 안정성을 고려할 때 국민연금의 노후 소득 보장 기능에 전적으로 의지하기는 어려울 것으로 예상된다. 따라서 현행 기초노령연금과 같은 현금 급여를 비롯한 복지 서비스가 균형적으로 뒷받침될 필요가 있다. 퇴직연금제도 활성화를 통한 다층 노후 소득 보장 체계를 보다 강화할 필요가 있다.

한편, 사회수혜금이 없을 경우 아동빈곤율이 29.4% 상승하고, 사회적 현물이전이 없을 경우 아동빈곤율이 27.7% 상승한다는 결과로부터 현금지원과 현물지원이 아동빈곤율에 미

치는 영향이 크다는 것을 알 수 있다. 공적연금이 노인빈곤율에 미치는 영향보다 이들 공적이전이 아동빈곤율에 미치는 영향이 더욱 크다. OECD 평균보다 아동빈곤율이 낮은²⁾ 것은 이와 같은 공적이전지출에 힘입은 바가 크다고 볼 수 있다.

가계 부채에 대한 이자 비용이 빈곤율에 미치는 영향도 무시할 만한 수준은 아니다. 이자 비용이 없을 경우 전체 가구 빈곤율이 4.3% 하락한다는 분석 결과를 확인했다. 노인빈곤율 하락률은 3.4%로 전체빈곤율 하락률에 비해 크지 않지만, 아동빈곤율 하락률(4.7%)과 근로 연령 빈곤율 하락률(5.4%)은 전체 빈곤율 하락률보다 크다는 사실로부터 가계 부채가 아동이 있는 가구와 근로 연령 가구의 빈곤율에 미치는 영향이 상대적으로 크다는 것을 확인할 수 있다. 한편, 주택 대출이자 비용이 빈곤율에 미치는 영향은 근로 연령대(4.8%)에서 가장 큰 것으로 확인됐다. 주택 대출이자는 생활수준 유지를 위한 목적이 아니라 주택 마련 목적에서 유발된 것이라는 점에서 빈곤정책에 있어서 중요하게 고려할 사항은 아니라 하더라도 저소득 가구의 경우는 주택 대출이자 부담으로 인해 필수 생계비 지출을 줄여야 하는 상황이 될 수 있기 때문에 정책적 관심이 필요하다고 하겠다.

특히 저소득층의 가계 부채는 고소득층에 비해 절대규모는 크지 않지만 부실화 위험이 더욱 크다는 점에서 저소득 가구의 가계 수지 상황에 대한 면밀한 조사를 바탕으로 재무구조 개선을 위한 정책이 필요하다 할 수 있다. 채무를 줄일 수 있는 직접적인 수단은 한계가 있기 때문에, 저소득 채무 가구에 대해 가구의 특성을 반영하여 현금 또는 현물 지원을 적절히 고려할 필요가 있을 것이다. 

2) 2008년 아동의 상대적 빈곤율은 10.3%로 OECD 평균 12.6%보다 낮은 수준이다.



자활사업 성공 및 실패요인에 관한 탐색

글 • 이중섭
전북발전연구원 부연구위원

1. 들어가며

1. 문제 제기

지난 2000년 11월 공식적으로 자활사업이 실시된 이래로 10년을 맞이하고 있다. 그동안 자활사업은 근로 능력이 있는 수급자의 탈수급을 목표로 다양한 사업들을 진행해 왔다. 빈곤 계층의 경제적 자활을 도모하기 위한 자활 프로그램은 시군구에 설치된 지역자활센터를 거점 기관으로 체계적으로 제공되고 있다. 자활센터를 통한 자활 프로그램의 제공으로 인해 근로 빈곤층의 자활효과는 일정한 효과를 거두고 있는 것으로 평가된다.

근로 빈곤층이 자활사업에 참여함으로써 근로 활동, 자아 개념, 생활 태도, 가족 및 친지 관계 등의 인식과 태도에서 긍정적인 변화가 나타났으며, 근로 태도와 사회적 관계에서도 긍정적인 변화가 있는 것으로 나타났다(고경환 외, 2010). 자활정책의 주된 정책 목표가 근로 빈곤층의 자활의지 향상과 이를 통한 탈빈곤에 있다는 점을 고려하면, 전술한 자활사업의 긍정적 효과는 나름 의미있는 성과가 아닐 수 없다. 하지만, 자활사업의 이 같은 긍정적 평가에도 불구하고 자활사업은 낮은 자활성공률과 참여율 등으로 인해 상당한 비판에 직면해 있다. 근로 빈곤층의 자활여부를 경부를 결정하는 중요 지표로서 탈빈곤율이 10%에도 미치지 못한 현실은 10년간 진행된 자활정책의 의미있는 성과를 평가절하시키고 있다. 과거 3년간(2004-2006년) 18만 1,906명이 자활사업에 하였고, 이 기간 중 국고로 투입된 예산은 6,632억 원으로 1인당 364만 원씩을 지원했지만 자활사업을 통해 자활에 성공한 빈곤층의 비율은 5.6%에 불과하다(심성지, 2008).

전라북도의 절대 빈곤 가구는 61,564가구로 전체 인구 대비 절대 빈곤율(국민기초

생활 수급자의 비율)이 16개 시도 중 가장 높다. 또한 전북의 기초생활보장 수급율은 6.1%로 광역시도에서 가장 높고, 5년 이상 장기 수급율은 69.5%에 이르는 등 낮은 빈곤 탈출율과 높은 빈곤 고착화는 지방정부 사회복지 재정에서 많은 비중을 차지하고 있는 기초생활보장 예산의 확대에 이어져 사회적 비용을 발생케 하고 있다. 지방자치단체 사회복지 재정에서 기초생활보장 예산이 차지하는 비중은 30%를 초과하고 있지만 저소득 빈곤가구의 빈곤탈출은 미미한 상황이다. 빈곤의 고착화로 인한 사회적 비용을 절감하고 기초생활 수급자의 빈곤탈출 유인하기 위한 자활사업 운영 실태에 대한 평가와 탈수급에 효과적인 자활사업 개발이 시급한 이유도 여기에 있다.

그럼에도 불구하고 지금까지 자활사업에 관한 성과 평가에 대해서는 탈수급이나 탈빈곤과 같은 경제적 성과와 정량적 성과에만 치우쳐 효과적인 자활사업의 동인이 무엇인지에 대한 분석은 미흡한 실정이며 성과 평가에 대한 연구 대부분은 전국 조사로 중앙 차원의 거시적 분석에 그쳐 전북 실태에 대한 현황 파악이 구체적이지 못하고 지역차원의 정책 대안 제시가 부족하였다. 이에 따라 본 연구에서는 기존의 경제적, 정량적 분석 틀이 갖고 있는 한계와 문제점을 보완할 수 있는 평가 틀을 제시하고 이를 적용해 봄으로써 전라북도 18개 각 지역자활센터의 자활사업 성과를 분석하고자 한다. 구체적으로는 각 센터가 추진하고 있는 자활사업 가운데에서 가장 성공적으로 추진하고 있는 사업과 사업 성과가 미진했던 사업들의 사례 분석을 통해 성공과 실패에 대한 공통 요인을 추출해 봄으로써 이러한 결과들이 시사하는 함의를 통해 향후 지역의 특성과 수요에 부합하는 자활사업의 성공적인 추진 방향과 활성화 방안을 제시하고자 한다.

2. 연구방법

1) 사례 조사

사례 조사는 자활사업의 분석적 관점과 함께 분석의 요소로써 자활사업의 구체적 내용에 대한 관점의 구조화를 위해 Gilbert와 Terrell(1988)이 네 가지 차원(dimensions) 즉, 급여의 대상, 급여의 형태, 급여의 전달체계 그리고 급여의 재원 등을 중심으로 분석하였다. 사례 조사의 대상은 18개 지역자활센터를 대상으로 성공적인 자활사업단, 자활공동체, 가장 저조한 자활사업단, 자활공동체로 구분하여 조사하였고, 조사의 방법은 반 구조화된 설문지 작성 및 심층 인터뷰 동시 진행하였다.

〈표 1〉 사례 내용 조사

항목	조사 내용
인력	자활사업 담당 실무자의 근무 경력, 자격증 유무, 참여자의 자격증 유무, 자활사업 참여자의 자활급여 구성 및 성별 구성, 참여자의 평균 수급 기간, 참여자의 근로 의지 정도, 전담 인력 배치 여부
재정	지역자활센터의 사업 지원 평균액 및 참여자 1인당 지원액, 교육비 지원액, 홍보비 지원액, 자활사업단 네트워크 지원액
프로그램	자활사업단 개발 과정에서의 자활사업 참여자의 참여 정도, 지역 노동시장 조사 여부, 사전 교육 프로그램 운영여부 및 프로그램 내용, 참여자와 실무자간의 교류 정도, 참여자 근로 의지 강화 프로그램 운영 여부, 자활사업단 운영 기간
전달 체계 및 자활센터 자체 평가	자활사업단의 공식 및 비공식 네트워크기관 수, 네트워크 기관 성격, 센터 네트워크 정도에 대한 자체 평가, 지역과 광역센터간 교류 정도, 센터와 행정간 정보 교류 정도, 광역 및 센터간 연계 사업 운영 평가

2) 설문 조사

자활사업의 성공 요인에 대한 전문가의 인식을 조사하기 위해 전라북도 18개 지역자활센터에 근무하고 있는 종사자 대상을 대상으로 설문 조사를 진행하였다. 설문 조사는 18개 지역자활센터 종사자 전체를 대상으로 설문지 배포 후 자기 기입식으로 진행하였고, 설문 조사의 문항은 아래와 같다.

〈표 2〉 사례 조사 내용

항목	조사내용
자활 성공 요인 8대분야	8대 분야의 우선 순위 및 8대 분야 선정의 적절성 정도
자활센터 운영의 전문성	자활센터 운영 법인의 전문성, 책임자의 전문성, 직원의 전문성, 담당자(직업 반장의 전문성)에 대한 우선 순위 및 영역 선정의 적절성 정도
자활참여자의 인적 특성	참여자 연령, 성별, 건강 정도, 근로 의지, 전문성(과거경력), 수급 기간, 가족 관계, 인간관계 능력에 대한 우선 순위 및 영역 선정의 적절성 정도
효과적인 자활교육 프로그램 개발 및 실시	자활센터 직원의 경영 및 영업 능력 강화 교육, 직원의 자원 조직 및 관리 교육, 직원의 인간관계 교육, 상담 교육, 근로 의지 함양 교육, 기술 능력 강화, 참여자의 인간관계 교육, 지역주민에 대한 자활사업 이해 교육에 대한 우선 순위 및 영역 선정의 적절성
자활사업 프로그램 기획과 운영	우망한 사업에 대한 기획력, 자활사업 유형 개발, 자활참여자간 관계 증진, 자활사업 개발 과정에서의 자활참여자의 참여, 공동체 창업 후 사후 관리에 대한 우선 순위 및 영역의 적절성
지역자활 네트워크 구축	지역자활센터사업단 및 공동체간 네트워크, 지역자활센터간 네트워크, 센터와 행정간 네트워크, 센터와 사회복지기관간 네트워크, 센터와 지역사회 유관 기관 네트워크에 대한 우선 순위 및 영역 선정의 적절성
재정적 지원	직원 인건비 지원, 참여자 급여 지원, 운영비 지원, 사업비 지원, 창업비 지원, 네트워크 협력비 지원에 대한 우선 순위 및 영역 선정의 적절성
지역사회의 이해와 관심 영역	지역 주민의 자활사업에 대한 이해, 자활참여자에 대한 이해, 자활 생산품의 이용 및 판매, 자활사업에 지역 주민의 참여에 대한 우선 순위 및 영역 선정의 적절성
지역 노동시장 구조 영역	지역내 공공 기관의 수, 사회 복지기관의 수, 일반 사업장 수, 사업장의 임금 구조, 대규모 유통업체 입점 수에 대한 우선 순위 및 영역 선정의 적절성

II. 분석 결과

1. 자활사업 유형별 성공 및 실패 요인 사례 분석 결과

지역자활센터의 자활사업 유형별로 성공과 실패의 사례를 분석한 결과를 정리하면, 다음과 같다. 먼저 자활사업단의 경우 제조업, 청소, 간병, 세차, 집수리 등의 사업 유형이 대부분을 차지하고 있었고, 실패한 자활사업단은 주로 영농 사업이 많았다. 실무자와 참여자의 자격증에 있어서는 성공한 사업단이 1~2개 정도 많았다. 자활 의지에 있어서는 10점 만점을 기준으로 성공한 사업단은 7.4점으로 실패한 사업단(6.1점)보다는 높게 나타났다. 전담 인력 배치에 있어서는 성공한 사업단은 6명의 전담인력이 배치된 반면, 실패한 사업단은 전담인력이 3명에 그쳤다. 재정적인 지원에서는 성공한 사업단과 실패한 사업단에서 큰 차이가 발견되지 않았다. 전달체계에서는 사업개발과정에 자활참여자가 참여하는 정도와 노동시장에 대한 사전조사, 사전교육 프로그램, 자활 의지 강화 프로그램의 횟수가 실패한 사업단보다는 다소 높게 나타났다. 성공한 사업단의 지속 기간과 네트워크도 각각 평균 5.0년과 7.1개소로 실패한 사업단의 평균 지속기간과 네트워크 기관수인 4.1년과 5.1개소에 비해서 높았다.

결국, 전북 지역 자활센터의 성공한 사업단은 자활사업 유형에서 청소나 간병, 집수리 등 이른바 5대 표준화사업이 많았고, 영농사업은 성공보다는 실패의 사례가 더 많았다. 또한 성공한 자활사업단은 전담 인력의 배치, 사업 개발 과정에서의 수급자의 참여, 교육 프로그램의 강화, 그리고 다양한 지역 자원과의 네트워크를 특징으로 하고 있었다. 자활공동체의 경우에는 자활사업단보다는 참여자의 인적 특성이 성공의 중요한 요인으로 작용하였다. 자활공동체의 경우 근무자의 경력과 실무자의 자격증, 참여자의 자격증의 개수 그리고 자활의지에서 실패한 공동체와의 차이가 크게 나타났다. 프로그램에 있어서는 대부분의 성공한 자활공동체가 사전 교육 프로그램을 실시하고 있었고, 참여자와 실무자와의 교류 정도도 실패한 공동체와는 큰 차이를 보였다. 또한 연계협력 네트워크 기관의 수도 성공한 자활공동체는 평균 10.2개소인데 반하여 실패한 공동체는 3.2개소에 불과했다. 결국, 자활공동체의 성패여부는 자활공동체 참여자의 전문성과 실무자의 적절한 교육 그리고 지역사회 자원과의 네트워크의 정도가 중요한 영향을 미치고 있는 것으로 분석되었다. 사업 유형에서는 제조, 집수리, 재활용 분야의 성공가능성이 높은 반면, 서비스 분야와 영농 분야의 실패 가능성이 높게 나타났다.

〈표 3〉 가장 성공한 사업단의 주요 특성

	인적 자원								재정적 자원			전달체계						연계 협력
	업종	근무 경력 (년)	실무 자 자격 중	참여 자 자격 중	참여자구성원(참여인원)	수급 기간 (년)	근로 의지 (10점)	전담 인력 배치	교육비 지원액 (만원)	홍보비 지원액 (만원)	네트 워크 지원 (만원)	사업 개발 과정 참여 (5점)	노동시 장 조사 (5점)	사전 교육 프로 그램	참여자 실무자 교류 (5점)	자활 의지 강화 프로그램	사업단 지속 기간 (년)	네트 워크 기관
a	청소	7	●	×	차(3),남(1),여(2)	3	6	×	2	2	×	1	0	×	3	●	7년	0개소
b	한식	2	×	×	조(5),차(6),일(1),남(1),여(11)	6	7	×	50	50	×	2	3	×	4	●	4년	13개소
c	제조	2	×	×	조(3),차(11),남(12),여(2)	2	8	●	12	15	×	1	4	●	5	●	7.8년	0개소
d	제조	1	×	×	조(10),차(2),남(4),여(8)	2	8	●	×	×	×	4	4	●	0	●	1년	7개소
e	영농	0.4	●	×	조(15),차(9),남(9),여(15)	4.5	8	●	5	×	×	3	0	×	4	●	8년	0개소
f	청소	4	●	●	조(4),차(13),남(5),여(12)	3	7	×	30	3.5	50	4	0	●	4	●	3.3년	3개소
g	영농	3	×	×	조(3),차(4),남(7)	1	8	×	5	×	×	5	3	●	0	●	2.8년	0개소
h	영농	4	●	●	조(3),차(5)	4	8	×	300	100	200	4	5	●	5	●	4년	2개소
i	간병	6	●	●	조(2),차(10),여(12)	6	7	●	10	30	×	3	4	●	3	×	2년	2개소
j	세차	5	●	×	조(3),차(9),남(5),여(7)	6	●	●	10	5	24	0	3	●	4	●	3년	10개소
k	청소	1	●	●	조(6),차(4),남(4),여(6)	5	7	●	5.5	×	×	3	5	×	5	×	3년	2개소
l	집수리	2	×	×	조(6),차(8),남(5),여(9)	1	8	×	30	×	×	5	5	×	5	×	10년	0개소
m	제빵	4	●	●	조(9),차(3),남(1),여(11)	2	8	×	300	700	130	5	4	●	5	●	4년	50개소
n	재활용	3	×	×	조(16),차(3),남(5),여(12)	4	6	×	20	40	20	2	3	×	4	×	10년	10개소
전체		3.2년	8개	5개		3.5년	7.4점	6개	13개	9개	5개	3.0점	3.1점	8개	3.6	10개	5.0년	7.1개소

〈표 4〉 가장 성공한 공동체의 주요 특성

	인적 자원								재정적 자원			전달체계						연계 협력
	업종	근무 경력 (년)	실무 자 자격 중	참여 자 자격 중	참여자구성원(참여인원)	수급 기간 (년)	근로 의지 (10점)	전담 인력 배치	교육비 지원액 (만원)	홍보비 지원액 (만원)	네트 워크 지원 (만원)	사업 개발 과정 참여 (5점)	노동시 장 조사 (5점)	사전 교육 프로 그램	참여자 실무자 교류 (5점)	자활 의지 강화 프로그램	공동체 지속 기간	네트 워크 기관
a	청소	7년	●	×	조(2)/여(2)	6	6	×	×	×	×	2	0	●	3	×	1	0개소
b	생협	5년	×	×	조(1), 일(1), 여(2)	8	7	×		35		3	4	●	3	×	5	5개소
c	제조	0	×	×	차(2),일반(13),남(5)여(10)	—	7	×	×	×	×	2	0	×	0	×	4	1개소
d	간병	3년	●	●	조(5),차(22),일(19), 여(46)	3	9	●	30	20	×	5	5	●	5	●	4	0개소
e	제조	7	●	●	조(8),차(20),일(3), 남(6),여성(25)	5	9	●	×	×	×	4	5	●	5	●	5	11개소
f	건축	5	×	×	조(1),차(3),일(1),남(4),여(1)	2	9	×	10	×	×	5	4	●	0	×	4	0개소
g	집수리	5	●	●	조(3),차(1),일(1),남(4),여(1)	4	8	●	×	×	×	4	5	●	5	●	3	5개소
h	집수리	5	×	●	조(2),차(3),일(1),남(5),여(1)	3	7	×	×	20	×	2	3	●	3	×	2	0개소
i	반찬	7	●	×	조(1),차(1),여(2)	1	8	×	×	×	×	3	3	●	3	×	5	0개소
j	재활용	6	●	●	조(2),남(1),여(1)	9	10	×	×	×	×	5	5	●	3	×		0개소
k	주거	7	●	●	일(4),남(3),여(1)	1	9	×	30	×	×	2	4	●	3	●	5	0개소
l	재활용	12	●	●	조(9),차상위(21),일(35), 남(31),여(34)	5	9	●	×	×	×	3	5	●	5	●	5	100개소
m	집수리	6	●	●	조(1),c일(1)남(2)	10	8	×	×	×	×	1	3	×	4	×	3	10개소
n	평균	5.8년	9개	8개		4.4년	8.2점	4개	3개	3개	0개	3.2점	3.5점	11개	3.2점	5개	3.8년	10.15

· 주: 참여자 구성원 중 '조'는 조건부 수급자, '차'는 차상위, '일'은 일반 참여자, '남'은 남자, '여'는 여자를 의미함.

〈표 5〉 가장 저조한 사업단의 주요 특성

	인적 자원								재정적 자원			전달체계						연계 협력
	업종	근무 경력 (년)	실무 자 자격 증	참여 자 자격 증	참여자가구성원(참여인원)	수급 기간 (년)	근로 의지 (10점)	전담 인력 배치	교육비 지원액 (만원)	홍보비 지원액 (만원)	네트 워크 지원 (만원)	사업 개발 과정 참여 (5점)	노동시 장 조사 (5점)	사전 교육 프로그램	참여자 실무자 교류 (5점)	자활 의지 강화 프로그램	공동체 지속 기간	네트 워크 기관
a	영농	3	×	×	조(3), 여(3)	1.5	8	×	1.7	3.3	10	3	2	●	3	●	2.5년	4개소
b	영농	10	×	×	조(7),차(2),남(4),여(5)	4	6	×	50	200	×	4	2	×	4	×	1.6년	5개소
c	가공	0.3	×	×	조(3),차(4),남(4),여(4)	—	7	×	×	×	×	3	2	●	4	×	4년	0개소
d	사회 서비스	4	×	×	차(5),남(1),여(4)	3	4	×	10	10	×	0	0	●	4	●	7.8년	19개소
e	돌봄	6	●	×	조(8),차(14),여(21)	4.5	9	×	5	×	×	4	0	×	4	●	2년	0개소
f	영농	6	●	×	조(10),차(4),남(3),여(11)	5	6	×	10	10	50	4	4	×	4	×	1년	3개소
g	수공업	3	×	×	조(2),차(1),여(3)	1	6	×	5	×	×	0	3	×	0	×	1년	0개소
h	육묘	2	●	●	조(7),차(4), 일(1),남(4),여(8)	7	5	×	200	100	100	3	4	●	4	●	6년	2개소
i	영농	3	×	×	조(3),차(9),남(1),여(11)	5	3	●	10	20	10	2	2	●	2	×	3년	1개소
j	서비스	1	●	●	조(3),차(2),여(5)	2	6	×	5	×	×	1	0	×	4	●	2년	0개소
k	간병	3	●	×	조(1),차(2)	1	6	×	×	×	×	1	3	×	4	×	9년	1개소
l	공부방	10	●	●	조(4),차(2),여(7)	3	9	●	20	10	150	4	4	×	5	●	8년	7개소
m	공예	1	●	×	조(4),차(4),여(8)	5	6	●	25	3	20	5	2	●	4	●	—	20개소
n	영농	2	×	×	조(9),차(4),남(3),여(10)	3	5	×	10	3	20	2	0	×	4	×	10년	10개소
전체		3.88	7개	3개		3.2년	6.1점	3개	12개	9개	6개	2.6점	2.0점	6개	3.6점	7개	4.1년	5.1개소

〈표 6〉 가장 저조한 공동체의 주요 특성

	인적 자원								재정적 자원			전달체계						연계 협력
	업종	근무 경력 (년)	실무 자 자격 증	참여 자 자격 증	참여자가구성원(참여인원)	수급 기간 (년)	근로 의지 (10점)	전담 인력 배치	교육비 지원액 (만원)	홍보비 지원액 (만원)	네트 워크 지원 (만원)	사업 개발 과정 참여 (5점)	노동시 장 조사 (5점)	사전 교육 프로그램	참여자 실무자 교류 (5점)	자활 의지 강화 프로그램	공동체 지속 기간	네트 워크 기관
a	반찬	4	×	×	조(2),차(1),여(3)	7	5	×	×	×	×	3	4	●	5	×	1.3년	2개소
b	서비스	6	×	×	조(1),일(1),여(2)	—	7	×	×	×	×	2	3	×	0	×	6년	0개소
c	서비스	6	●	●	조(5),차(15),일(5),남(1),여(24)	3	9	●	×	×	×	4	5	●	5	●	4년	4개소
d	돌봄	3	×	×	조(2),차(4),여(6)	1	6	×	×	×	×	4	4	×	0	×	1년	0개소
e	영농	4	●	×	조(1),차(1),남(1),여(1)	—	6	●	×	50	×	4	4	●	4	●	3.8년	3개소
f	음식	5	●	●	조(1),차(1),여(2)	3	6	●	×	×	×	2	0	×	3	×	4년	0개소
g	영농	9	●	●	조(1),남(1)	8	3	×	×	×	×	4	0	●	0	×	3년	0개소
h	서비스	2	●	●	조(2),여(2)	4	7	●	×	×	×	1	4	●	4	×	4년	1개소
i	교육	1	×	●	조(4),일(1),여(5)	2	8	●	×	×	×	5	5	●	0	×	3년	20개소
j	영농	1	●	●	조(1),일(1),남(1),여(1)	10	8	×	×	×	×	4	4	×	4	×	4년	5개소
k	의류	10	×	×	차(1),일(1), 여(2)	—	6	×	×	×	×	2	2	×	0	×	3년	0개소
전체		4.6	6개	6개		3.4년	6.5점	5개	0개	1개	0개	3.2점	3.2점	6개	2.3점	2개	3.4년	3.2개소

· 주: 참여자 구성원 중 '조'는 조건부 수급자, '차'는 차상위, '일'은 일반 참여자, '남'은 남자, '여'는 여자를 의미함.

2. 자활사업 유형별 성공 및 저해 요인 전문가 조사 결과

1) 조사 방법 및 내용

전라북도 자활사업 실무자를 대상으로 자활사업 활성화 요인에 대한 우선 순위를 조사하였다. 우선 순위에 대한 범주와 영역은 기초 조사로 진행된 지역자활센터 4곳의 자활 실무자와의 심층 면접을 통해 분석된 공통의 범주를 구조화한 다음, 해당 범주의 대표 지표들을 자활센터 실무자와 재논의하여 구조화하였다.

〈표 7〉 자활사업 성공 요인 전문가 조사의 범주와 영역

대범주	영역	
자활센터 운영의 전문성	1. 자활센터 운영법인의 전문성	2. 자활센터장(책임자)의 전문성
	3. 자활센터 직원의 전문성	4. 자활사업단 담당자 전문성
자활사업 참여자의 인적 특성 (근로 의지 등)	1. 자활사업 참여자의 연령	2. 자활사업 참여자의 성별
	3. 자활사업 참여자의 건강 정도	4. 자활사업 참여자의 근로 의지
	5. 자활사업 참여자의 전문성(과거 경력)	6. 자활사업 참여자의 수급 기간
	7. 자활사업 참여자의 가족 관계	8. 자활사업 참여자의 인관관계 능력
자활교육/훈련 프로그램의 운영	1. 자활센터 직원의 경영/영업 능력 강화 교육	2. 자활센터 직원의 자원 조직,관리 교육
	3. 자활센터 직원의 인간관계 교육	4. 자활센터 직원의 상담 교육
	5. 자활참여자 근로 의지 함양교육	6. 자활참여자 기술 능력 강화 교육
	7. 자활참여자 인간관계 교육	8. 지역주민에 대한 자활사업 이해 교육
자활사업 프로그램의 다양성	1. 유망한 사업에 대한 기획력	2. 다양한 자활사업 유형 개발
	3. 자활참여자간 관계 증진	4. 자활참여자-실무자간 관계 증진
	5. 자활사업 개발 과정에서 자활참여자의 참여	6. 자활사업단(공동체) 창업후 사후관리
자활센터의 네트워크 구축	1. 지역자활센터내 사업단-공동체간 네트워크	2. 지역자활센터간 네트워크
	3. 지역자활센터와 행정 기관간 네트워크	4. 지역자활센터-광역자활센터간 네트워크
	5. 지역자활센터-사회복지기관간 네트워크	
자활사업에 대한 재정적 지원 확대	1. 자활센터 직원의 인건비 지원 확대	2. 자활센터 참여자의 급여 지원 확대
	3. 자활센터 운영비 지원 확대	4. 자활사업단 사업비 지원 확대
	5. 자활공동체 창업비 지원 확대	6. 자활센터 네트워크 협력비 지원 확대
지역사회의 이해와 관심	1. 지역주민의 자활사업에 대한 이해	2. 지역주민의 자활참여자에 대한 이해
	3. 지역주민의 자활 생산품의 이용 및 판매	4. 자활사업에 지역주민의 참여
지역사회 노동시장의 구조	1. 지역내 공공 기관의 수	2. 지역내 사회복지기관의 수
	3. 지역내 일반 사업장 수	4. 지역내 사업장의 임금 구조
	5. 지역내 대규모 유통업체 입점수	

자활사업 활성화 요인의 대범주는 자활센터 운영의 전문성, 자활사업 참여자의 인적 특성, 자활교육 및 훈련 프로그램의 운영, 자활사업 프로그램의 다양성, 자활센터의 네트워크 구축, 자활사업의 재정적 지원 확대, 지역사회 이해와 관심 그리고 지역 노동시장의 구조로 총 8개 대분야로 범주화하였다.

8개로 구성된 대범주는 각각 관련 영역을 대표하는 영역을 세분화하였고, 각 영역별로 자활사업 활성화 요인을 우선 순위별로 부여하였다. 각 대분야와 세부 영역의 우선 순위 분석을 통하여 우선 순위에 따라 높은 점수를 배정하여 점수를 부여하였고, 각 분야의 점수는 우선 순위에 해당하는 빈도수에 배점을 곱하여 합산한 값으로 산출하였다. 여기에 각 영역별 가중치는 각 분야 및 영역의 총합계 점수에서 각 분야 및 영역이 차지하는 점수의 비율로 산출하였다. 조사는 지역자활센터의 계약직을 포함한 전직원을 대상으로 우편조사와 면접 조사를 병행하여 진행되었다. 분석은 회수된 설문지 중 무응답과 결측값이 존재하는 2부를 제외한 114개의 사례이다.

2) 분석 결과

자활사업 활성화 요인 중 대분야의 우선 순위를 보면, 1순위는 자활사업 참여자의 인적 특성이 32.5%로 가장 높았고, 다음으로 자활센터 운영의 전문성 26.3%, 자활사업에 대한 재정적 지원의 확대 89.6% 순으로 높게 나타났다. 2순위에는 자활센터 운영의 전문성이 29.8%로 가장 높았고, 다음으로 자활교육 및 훈련 프로그램의 운영 19.3%, 자활참여자의 인적 특성 14.0%, 그리고 자활 프로그램의 다양성 13.2% 등의 순이었다. 대분야의 가중치에서는 자활센터 운영의 전문성이 .167로 가장 높았고 다음으로 자활참여자의 인적특성(.160), 자활교육 및 훈련 프로그램의 운영(.138)의 순으로 높게 나타났다.

〈표 8〉 자활사업 활성화 대분야의 우선 순위

항목	1순위	2순위	3순위	4순위	5순위	6순위	7순위	8순위	점수	가중치
자활센터 운영의 전문성	26.3	29.8	11.4	6.1	11.4	7.9	7.0	9.0	687	.167
자활참여자의 인적 특성	32.5	14.0	16.7	11.4	4.4	7.0	7.9	7.0	657	.160
자활교육/훈련 프로그램의 운영	7.9	19.3	19.3	14.0	13.2	12.3	8.8	4.4	565	.138
자활사업 프로그램의 다양성	7.0	13.2	16.7	15.8	14.0	11.4	14.0	7.9	517	.126
자활센터의 네트워크 구축	7.9	6.1	8.8	13.2	12.3	20.2	13.2	17.5	431	.105
자활사업에 대한 재정적 지원 확대	9.6	12.3	14.0	14.9	14.9	14.0	10.5	8.8	517	.126
지역사회의 이해와 관심	4.4	1.8	9.6	14.0	20.2	17.5	17.5	14.9	409	.100
지역사회 노동시장의 구조	4.4	3.5	3.5	10.5	9.6	9.6	21.1	38.6	321	.078
전체	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	-	-

다음으로 자활센터 운영의 전문성으로 구성된 4개의 세부영역에서는 1순위에서 자활센터장의 책임성이 40.4%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 자활센터 직원의 전문성 23.7%, 자활사업단 담당자의 전문성 18.4% 등의 순이었다. 자활센터 운영 전문성 분야의 가중치에서는 자활센터장의 전문성이 .314로 가장 높았고, 다음으로 자활센터의 직원의 전문성(.270), 자활센터 운영법인의 전문성(.218), 자활사업단 담당자의 전문성(.198) 등의 순으로 높게 나타났다.

〈표 9〉 자활센터 운영 전문성의 우선 순위

항목	1순위	2순위	3순위	4순위	점수	가중치
자활센터 운영법인의 전문성	17.5	21.9	21.1	39.5	248	.218
자활센터장(책임자)의 전문성	40.4	36.8	18.4	5.3	358	.314
자활센터 직원의 전문성	23.7	30.7	37.7	7.9	308	.270
자활사업단 담당자(작업반장)의 전문성	18.4	10.5	22.8	47.4	226	.198
전체	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	-	-

자활사업 참여자의 인적 특성 영역의 1순위에서는 자활사업 참여자의 근로 의지가 72.8%로 가장 높았다. 다음으로 자활사업 참여자의 과거 경력과 자활사업 참여자의 가족 관계가 각각 6.1%로 그 뒤를 이었다. 2순위에서는 자활사업 참여자의 근로 의지가 28.1%로 가장 높았고, 다음으로 자활사업 참여자의 전문성 26.3%, 자활사업 참여자의 인관관계 능력 25.4% 등의 순이었다. 자활센터 참여자의 인적 특성 분야 가중치에서는 자활사업 참여자의 근로 의지가 .195로 가장 높았고, 다음으로 자활사업 참여자의 건강 정도(.195), 자활사업 참여자의 연령(.129), 자활사업 참여자의 인간관계 능력(.130) 등의 순으로 높게 나타났다.

〈표 10〉 자활사업 참여자의 인적 특성

항목	1순위	2순위	3순위	4순위	5순위	6순위	7순위	8순위	점수	가중치
자활사업 참여자의 연령	3.5	7.9	18.4	27.2	15.8	13.2	14.9	9.0	528	.129
자활사업 참여자의 성별	.9		8.8	9.6	10.5	15.8	17.5	34.2	304	.074
자활사업 참여자의 건강 정도	6.1	28.1	23.7	14.9	14.9	3.5	2.6	7.0	621	.151
자활사업 참여자의 근로 의지	72.8	6.1	6.1	1.8	5.3	0.0	3.5	4.4	802	.195
자활사업 참여자의 전문성(과거경력)	6.1	26.3	19.3	17.5	7.9	8.8	5.3	8.8	586	.143
자활사업 참여자의 수급 기간	4.4	4.4	6.1	9.6	18.4	17.5	21.9	15.8	384	.094
자활사업 참여자의 가족 관계	6.1	1.8	2.6	3.5	16.7	24.6	22.8	21.9	345	.084
자활사업 참여자의 인관관계 능력	0.0	25.4	14.9	15.8	10.5	16.7	11.4	7.0	534	.130
전체	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	-	-

자활교육 및 훈련 프로그램의 1순위에서는 근로 의지 함양 교육이 26.3%로 가장 높았고, 다음으로 직원의 경영 및 영업 능력 강화 교육 18.4%, 지역주민의 자활사업 이해 교육 14.9% 등의 순으로 높게 나타났다. 2순위에서는 기술 능력 강화 교육 19.3%, 근로 의지 함양 교육 14.0% 등의 순으로 나타났다. 자활 교육 및 훈련 프로그램의 운영 분야의 가중치에서는 자활사업 참여자의 근로 의지 함양 교육이 .156으로 가장 높았고, 다음으로 직원의 경영 및 영업 능력 강화 교육(.134), 직원의 자원 조직 및 관리 교육(.133) 등의 순으로 높게 나타났다.

〈표 11〉 자활교육 및 훈련 프로그램의 운영

항목	1순위	2순위	3순위	4순위	5순위	6순위	7순위	8순위	점수	가중치
직원의 경영/영업 능력 강화 교육	18.4	12.3	13.2	7.9	14.9	14.0	9.6	10.5	551	.134
직원의 자원 조직 및 관리 교육	9.6	16.7	14.9	12.3	14.9	12.3	15.8	4.4	544	.133
직원의 인간관계 교육	7.9	6.1	14.0	9.6	8.8	19.3	19.3	14.0	438	.107
직원의 상담 교육	7.0	11.4	11.4	17.5	16.7	7.0	13.2	14.0	479	.117
근로 의지 함양 교육	26.3	18.4	10.5	11.4	14.0	10.5	6.1	2.6	641	.156
기술능력강화 교육	12.3	19.3	14.0	8.8	8.8	14.9	8.8	14.9	540	.132
인간관계 교육	3.5	10.5	15.8	18.4	10.5	12.3	15.8	13.2	470	.115
지역주민 자활사업 이해 교육	14.9	5.3	6.1	14.0	11.4	9.6	11.4	26.3	441	.107
전체	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	-	-

자활사업 프로그램의 기획과 운영 영역의 1순위에서는 다양한 자활사업 유형 개발이 34.2%로 가장 높았고, 다음으로 유망한 사업에 대한 기획력 19.3%, 자활참여자간 관계 증진 17.5%, 자활사업 개발 과정에서 자활사업 참여자의 참여 13.2% 등의 순으로 높게 나타났다. 2순위에서도 유망한 사업에 대한 기획, 다양한 자활사업 프로그램의 개발, 자활사업단과 공동체에 대한 사후 관리 등의 순으로 높게 나타났다. 자활사업 프로그램의 기획과 운영 영역의 가중치는 다양한 자활사업 프로그램의 개발이 .203으로 가장 높았고, 다음으로 유망한 사업에 대한 기획력(.182), 그리고 자활참여자간 관계 증진 (.171) 등의 순이었다.

〈표 12〉 자활사업 프로그램의 기획과 운영 우선 순위

항목	1순위	2순위	3순위	4순위	5순위	6순위	점수	가중치
유망한 사업에 대한 기획력	19.3	27.2	14.9	9.6	12.3	17.5	436	.182
다양한 자활사업 유형 개발	34.2	21.1	8.8	14.9	14.0	7.0	485	.203
자활참여자간 관계 증진	17.5	12.3	21.9	23.7	9.6	14.0	409	.171
자활참여자-실무자간 관계 증진	7.9	15.8	23.7	21.9	19.3	11.4	384	.160
자활사업 개발 과정에서 자활참여자의 참여	13.2	7.0	19.3	14.9	28.9	15.8	353	.147
자활사업단(공동체) 창업후 사후관리	7.9	16.7	11.4	14.9	15.8	34.2	327	.137
전체	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	-	-

자활센터의 네트워크 구축 영역에서는 지역자활센터내 사업단과 공동체간 네트워크 구축이 28.9%로 가장 높았고, 지역자활센터와 행정 기관간 네트워크, 그리고 지역자활센터간 네트워크가 각각 20.2%로 그 뒤를 이었다. 2순위에서도 지역자활센터간 네트워크, 지역자활센터내 사업단과 공동체간 네트워크, 그리고 지역자활센터와 행정 기관간 네트워크 순으로 높게 나타났다. 지역자활센터 네트워크 구축 영역의 가중치는 지역자활센터와 행정 기관간 네트워크 구축이 .198로 가장 높았고, 지역자활센터 내 사업단과 공동체간 네트워크 구축(.198), 지역자활센터간 네트워크(.187) 등의 순으로 높게 나타났다.

〈표 13〉 자활센터의 네트워크 구축 우선 순위

항목	1순위	2순위	3순위	4순위	5순위	6순위	점수	가중치
지역자활센터내 사업단-공동체간 네트워크	28.9	21.9	13.2	16.7	7.0	12.3	470	.196
지역자활센터간 네트워크	20.2	26.3	18.4	8.8	14.9	10.5	448	.187
지역자활센터와 행정 기관간 네트워크	20.2	21.1	28.9	17.5	7.0	7.0	474	.198
지역자활센터-광역자활센터간 네트워크	7.0	7.0	18.4	24.6	19.3	24.6	328	.137
지역자활센터-사회 복지 기관간 네트워크	5.3	11.4	11.4	19.3	21.9	30.7	304	.127
지역자활센터-지역 유관 기관간 네트워크	18.4	12.3	9.6	13.2	29.8	14.9	370	.155
전체	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	-	-

지역자활센터의 재정적 지원 확대 영역 1순위에서는 자활센터 직원의 인건비 지원 확대가 41.2%로 가장 높았고, 다음으로 자활센터 참여자의 급여 지원 확대 32.5%, 자활사업단 사업비 지원 확대 12.3% 등의 순으로 나타났다. 2순위에도 자활센터 운영비 지원확대, 자활센터 참여자의 급여 지원 확대, 자활센터 직원의 인건비 지원 확대 등의 순으로 높게 나타났다. 지역자활센터 재정적 지원 확대 영역의 가중치는 자활센터 직원의 인건비 지원 확대가 .218로 가장 높았고, 다음으로 자활센터 참여자의 급여 지원 확대(.216), 자활센터 운영비 지원확대(.194) 등의 순이었다.

〈표 14〉 재정적 지원의 적정성

항목	1순위	2순위	3순위	4순위	5순위	6순위	점수	가중치
자활센터 직원의 인건비 지원 확대	41.2	19.3	14.9	12.3	4.4	7.9	521	.218
자활센터 참여자의 급여 지원 확대	32.5	26.3	19.3	8.8	10.5	2.6	517	.216
자활센터 운영비 지원 확대	8.8	28.9	35.1	17.5	7.0	2.6	464	.194
자활사업단 사업비 지원 확대	12.3	11.4	14.9	39.5	17.5	4.4	397	.166
자활공동체 창업비 지원 확대	3.5	10.5	8.8	17.5	45.6	14.0	304	.127
자활센터 네트워크 협력비 지원 확대	1.8	3.5	7.0	4.4	14.9	68.4	191	.080
전체	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	-	-

지역사회의 이해와 관심에서는 1순위에서 지역주민의 자활사업에 대한 이해가 45.6%로 가장 높았고, 다음으로 지역주민의 자활참여자에 대한 이해 21.1%, 지역주민의 자활 생산품의 이용 및 판매 20.2% 등의 순이었다. 2순위에서는 지역주민의 자활참여자에 대한 이해가 39.5%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 지역주민 자활사업에 대한 이해가 28.1%였다. 지역사회의 이해와 관심영역의 가중치는 지역주민의 자활사업에 대한 이해가 .309로 가장 높게 나타났고, 다음으로 지역주민의 자활사업 참여자에 대한 이해(.268), 지역주민의 자활 생산품의 이용과 판매(.219) 등의 순으로 높게 나타났다.

〈표 15〉 지역사회의 이해와 관심

항목	1순위	2순위	3순위	4순위	점수	가중치
지역주민의 자활사업에 대한 이해	45.6	28.1	14.0	14.0	352	.309
지역주민의 자활참여자에 대한 이해	21.1	39.5	27.2	11.4	306	.268
지역주민의 자활 생산품의 이용 및 판매	20.2	16.7	25.4	37.7	250	.219
자활사업에 지역주민의 참여	13.2	15.8	33.3	36.8	232	.204
전체	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	-	-

지역 노동시장의 구조 영역에서는 1순위로 지역내 사업장의 임금 구조가 32.5%로 가장 높았고, 다음으로 지역내 공공 기관의 수 19.3%, 지역내 일반 사업장 수 18.4% 등의 순이었다. 2순위에서도 지역내 일반 사업장 수, 지역내 사업장의 임금 구조, 지역내 사회 복지 기관 수 등의 순으로 높게 나타났다. 지역 노동시장 구조영역의 가중치는 지역내 사업장의 임금 구조가 .239로 가장 높았고, 다음으로 지역내 일반 사업장 수(.222), 지역내 공공 기관 수 (.193) 등의 순으로 높게 나타났다.

〈표 16〉 지역 노동시장의 구조 영역

항목	1순위	2순위	3순위	4순위	5순위	점수	가중치
지역내 공공 기관의 수	19.3	13.2	19.3	34.2	14.0	330	.193
지역내 사회 복지 기관의 수	15.8	20.2	18.4	24.6	22.8	327	.191
지역내 일반 사업장 수	18.4	28.1	28.9	16.7	7.9	379	.222
지역내 사업장의 임금 구조	32.5	27.2	16.7	14.9	7.9	409	.239
지역내 대규모 유통업체 입점 수	14.0	11.4	16.7	9.6	47.4	265	.155
전체	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	114 (100.0)	-	-

Ⅲ. 자활사업 활성화 방안

자활사업의 활성화를 위한 정책의 주된 방향은 탈수급이나 탈빈곤으로 초점화된 현재의 자활정책에 대한 한계의 인식에서 출발해야 한다. 전북 18개 자활센터가 안고 있는 공통의 문제는 성과중심의 현 자활사업에 대한 피로감과 회의 그리고 자활사업의 전망에 대한 우려이다. 자활사업의 성공이 탈수급이나 탈빈곤이라고 하는 단편적인 결과만을 추구할 경우 일반 노동시장에서 상대적으로 열악한 기술력을 보유한 자활성공자들의 빈곤 계층으로의 회귀는 불가피한 현실이 되고 있다. 탈빈곤과 탈수급이라고 하는 자활사업의 최종 종착점이 합리적인 정책 목표인지에 대한 검토가 무엇보다도 중요하다는 지적이 여기에서 출발한다.

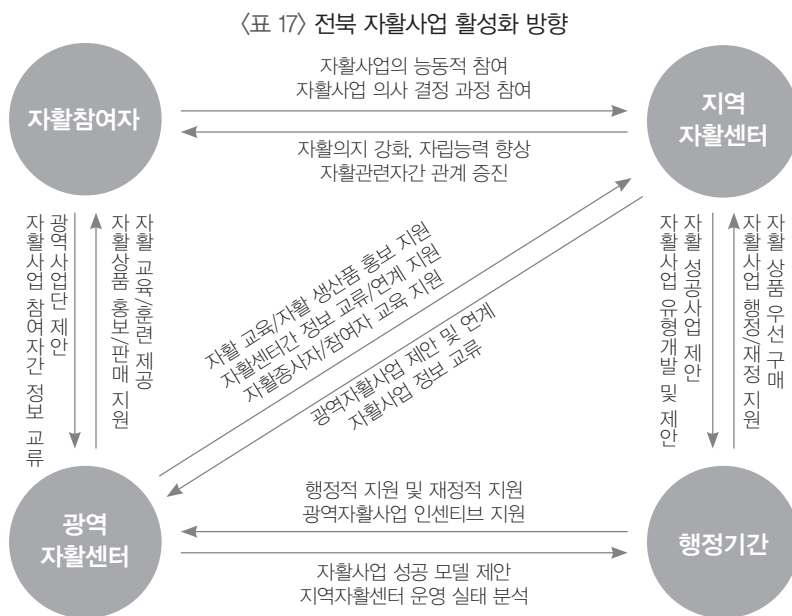
전북의 18개 지역자활센터도 자활사업의 전망과 최종 목표에 상당한 이견을 가지고 있다. 50대 이상의 고연령, 고졸 이하의 저학력이 주류를 이루고 있는 자활참여자들의 취약한 인적 자본은 차지고 서라도, 지역자활센터에 대한 충분한 행정적·재정적 지원이 이루어지고 있지 않은 현실에서 행정 기

관은 관리만 하고, 자활사업의 모든 책임을 지역자활센터에 떠넘기고 있는 것 아니냐는 불만도 제기된다. 이 같은 여러 한계에서 지역자활센터는 지역사회와의 공생을 강조하며 지방자치단체의 적극적 역할을 주문하고 있다. 자활사업에 대한 이해와 함께 해당 실과 주무 책임자의 능동적인 자활정책의 계획과 집행, 지방자치단체의 자활상품 우선구매제도의 충실한 이행은 불합리한 목표와 열악한 재정을 일정부분 상쇄시킬 수 있는 보완제이다.

자활사업의 최종 목표에 대한 정리되지 못한 사회적 합의와는 별도로 탈수급과 탈빈곤은 자활사업의 제도적 목표임에 분명하다. 자활참여자의 단절된 사회적 관계망을 회복하고 지역사회로부터 유리된 사회적 배제의 끈을 해체하는 것도 자활사업의 중요한 목표일 수 있지만, 이것만으로 자활사업의 최종 목표를 정리하기에는 무리가 있다. 따라서 자활사업의 중요한 목표 중 하나인 자활참여자의 경제적 자립을 위한 노력에도 지역사회의 고민은 동시에 이루어져야 한다.

전라북도 자활사업의 활성화를 위한 정책방향은 크게 자활사업 참여자와 18개 지역자활센터 그리고 전라북도를 포함한 14개 시군의 공동의 노력과 협조를 통해서 구체화될 수 있다. 먼저, 전북의 자활사업

을 활성화하기 위해서는 분석과정에서 제시된 바와 같이 자활사업 참여자의 근로의지를 향상시키고 취약한 인적 자본을 개선하는 데에서부터 출발해야 한다. 자활사업 참여자의 저학력·고연령 추세는 자활참여자의 낮은 근로의지와 취약한 사회적 자본의 주된 요인이다. 특히, 이 같은 자활사업 참여자의 취약한 인적 자원은 도시보다는 농촌 지역으로 갈수록 심화되고 있다. 훌륭한 교육 프로그램을 개발되고, 시장 조건에 적합한 사업 유형이 창안된다고 하더라도 실제 근로 활동의 주체인 자활사업 참여자의 근로의지가 약하다면 해당 자활사업의 성공은 장담할 수 없다.



다음으로 지역자활센터의 경우, 재정적 지원의 부족과 이로 인한 인적 자원의 부족으로 인해 자활사업 참여자의 취·창업이나 자활공동체로의 창업을 적극적으로 이끌어내지 못하고 있다. 현재 지역자활센터의 인력으로는 자활사업 참여자의 인테이크에서부터 직업 훈련, 취업 지원, 자활사업단 및 공동체의 관리를 모두 담당해야 하는 실정이다.

특히, 지역자활센터의 평가제 도입이후 경영이나 마케팅 기술이라고 하는 새로운 경영 지식이 요구되고 있지만 현재의 자활 인력은 이 같은 교육을 체계적으로 수혈받지 못하고 있다. 업무량에 비해 열악한 인

건비도 자활실무자의 전문성을 약화시키고 이직을 강요하는 한 요인이 되고 있다. 자활사업의 경우 다른 사회 복지 사업과는 달리 영업이나 마케팅 등 전문 경영 능력이 중시된다. 때문에 자활참여자의 잦은 이직은 자활사업 실무의 추진과정에서 전문성을 담보하지 못하는 중요한 결점이 된다. 자활전문가들이 참여자들과 지속적인 관계속에서 안정적으로 자활사업을 개발하고 추진할 수 있도록 인건비에 대한 지원을 현실화해야 한다는 점이다. 결국, 지역자활센터에 대한 지원은 재정적 지원을 통한 안정적인 자활사업 기반을 유지하는 것이 무엇보다도 중요하고, 이 같은 안정적인 기반은 자활실무자를 비롯한 자활인력에 대한 충분한 인적 자본 투자를 통해서 구축될 수 있다.

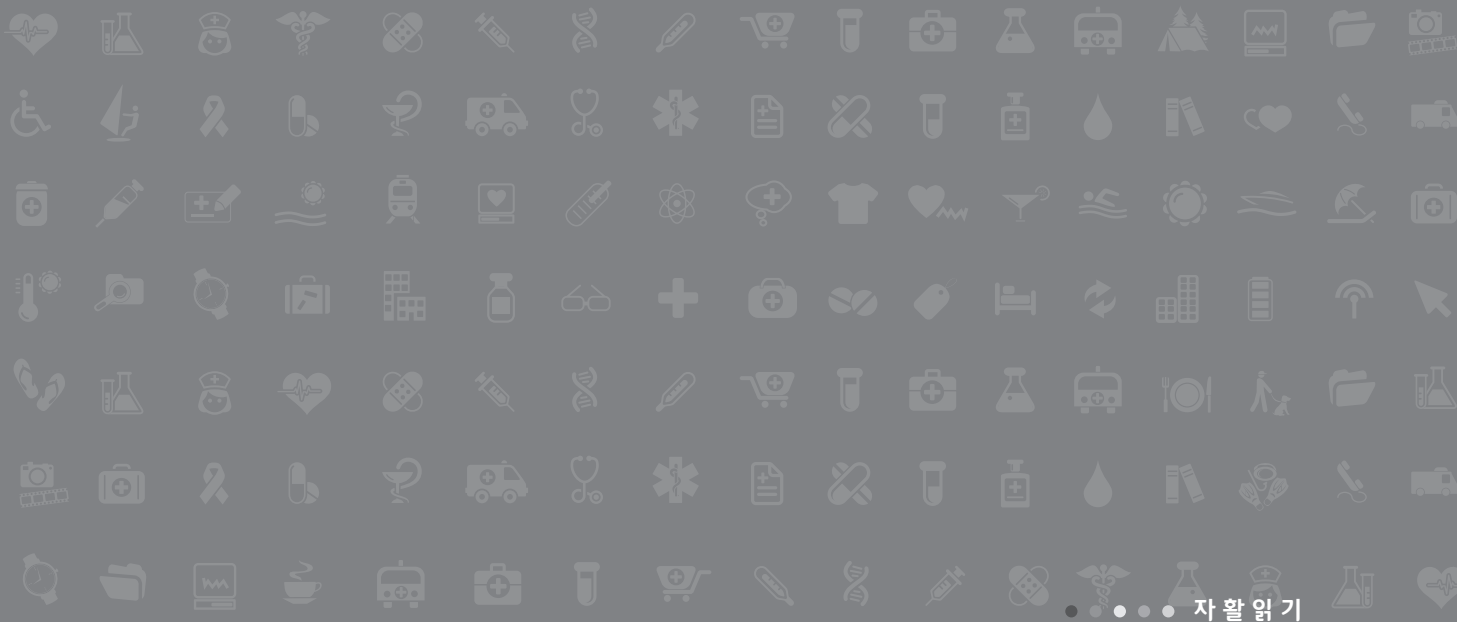
행정 기관도 조건부수급자를 지역자활센터에 배치하고 난 이후 정부의 재정적 지원을 전달하는 기능 이외의 추가적인 노력이 필요하다. 지역자활센터의 성공한 사업단이나 자활공동체의 공통의 특징은 지방자치단체의 자활 생산품에 대한 우선 구매가 매우 활발하게 이루어졌다는 점이다. 따라서 지역의 자활사업단이 지역의 노동시장과 공생할 수 있도록 제도적인 지원이 이루어질 수 있도록 해야 한다.

특히, 행정 기관의 자활상품에 대한 우선 구매나 위탁 등은 사회 복지 주무 부처의 노력만으로는 어렵다는 점을 상기할 필요가 있다. 가령, 공원청소 위탁계약의 주체는 사회복지부처가 아닌 공원녹지과이고, 이 경우 공원녹지과는 위탁 계약 체결시 국가계약법에 따라 수탁자 심사를 객관적인 지표를 토대로 심사를 하고 있어 자활공동체나 자활사업단이 법에서 정한 가점을 받지 못하고 있다. 따라서 자활사업이나 자활공동체에 대한 행정 기관의 이해와 정보의 교류가 무엇보다도 중요하다.

결국 자활사업의 활성화는 주무 부처인 사회복지과만의 노력으로는 어렵다는 점을 인식하고 자활사업과 관련된 관련부처의 종합적인 이해와 공동의 협력이 제도화 해야 한다. 이를 위해서는 민간사업에 대한 위탁권을 가지고 있는 관련 부처들간에 자활 정책 조정 위원회나 취약 계층 정책 조정 위원회를 구성하여 자활사업을 비롯한 장애인, 노인 등의 취약 계층의 국가사업에 대한 제도적 접근을 확대해야 한다. 물론 이 과정에서는 사업의 유형과 내용 그리고 전문성 수용정도에 따라 자활사업과 장애인 그리고 노인 등의 이해관계가 충분히 반영될 수 있도록 협의와 중재의 노력이 필요하다.

또한 행정 기관은 자활 공동체에 대한 행정적 지원에 더하여 재정적 지원도 지속되어야 한다. 자활공동체는 창업당시부터 재원의 한계로 인해 초기 설비투자가 안정적으로 투입되지 못한다. 자활공동체 창업자의 근로 의지는 자활사업단보다 상대적으로 높지만 기술력을 비롯한 노동생산성은 일반 노동시장에서 충분한 경쟁력을 갖추지 못하고 있지 못하다. 따라서 자활공동체가 일반 시장에서 충분한 경쟁력을 갖추고 시장 경쟁의 틈새에서 안착하기 위해서는 일정 기간 동안 행정 기관의 재정적 지원이 불가피하다.

재정 지원의 형태는 건실한 자활공동체를 자활 기업으로 육성하는 방안이 검토될 필요가 있다. 자활사업의 정책적 종착점이 현재의 제도상으로는 자활공동체이지만 현재 창업중인 자활공동체는 이후 대안으로 사회적 기업을 희망하고 있고, 일부 지역의 자활공동체는 사회적 기업으로 전환하여 일정기간 재정적 지원 아래 시장 진입을 위한 발판을 마련하고 있다. 따라서 지방자치단체도 자활공동체 이후의 자활사업의 발전 방향으로 지자체가 인증한 자활기업을 육성함으로써 성공 가능성이 높은 자활공동체를 자활기업으로 흡수하는 방안도 고민해야 한다. 

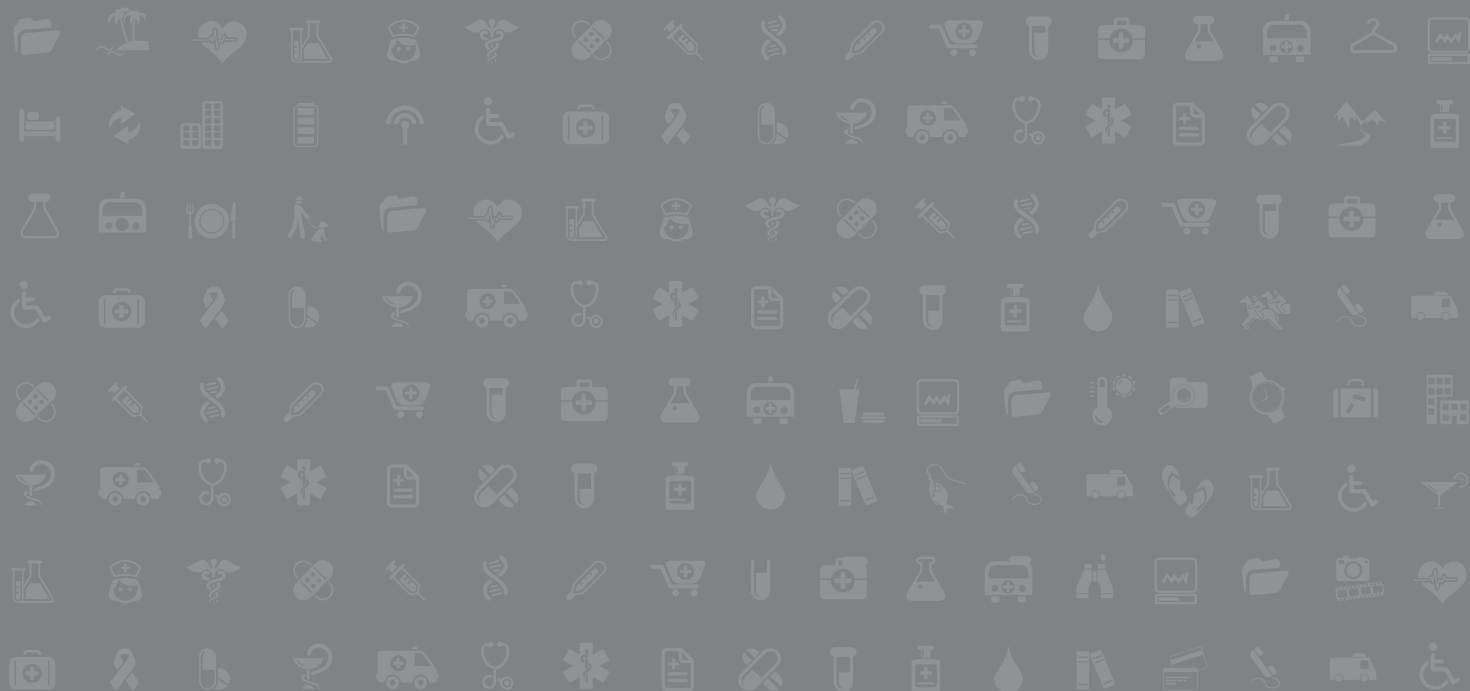


자활읽기

IV

자활동향

- 01 해외Ⅰ: 영국의 민간 위탁 고용 서비스
- 02 해외Ⅱ: 벨기에 사회적 경제 활성화를 위한 공공 정책 1



영국의 민간 위탁 고용 서비스

지난 2010년 제5호 칼럼에서 영국 Cameron 정부가 추진하는 ‘거대한 사회(Big Society)’에 대해 소개한 적이 있다. 이는 공공 정책의 집행과 사회 서비스의 전달에 있어 시민사회 및 민간단체의 역할을 확대하는 것을 골자로 하는 정책기조였다. 이제 거대한 사회가 영국 사회정책의 모토로 채택된 지 2년이 지난 만큼, 이 담론이 실제 정책 현장에서 어떤 양상으로 나타나는지 조금 더 구체적으로 살펴볼 필요가 있겠다. 이에 본 칼럼에서는 한국의 자활사업과 비슷한 근로연계복지인 영국의 Work Programme을 중심으로 거대한 사회에 대해 비평해보고자 한다.

Work Programme은 Cameron이 이끄는 보수-자민 연정이 2011년 6월부터 새롭게 시행한 프로그램으로, 과거 노동당 정부의 뉴딜정책(New Deal)을 대체하는 전국 단위의 고용 서비스다. Work Programme은 실업 부조를 받는 장기 실업자들이 일자리를 찾아서, 정부의 복지 혜택으로부터 독립하도록 돕는 프로그램으로 기존의 뉴딜과 목표 면에서 큰 차이가 없다. 그러나 노동당의 뉴딜과 보수당의 Work Programme은 서비스 전달의 주체에서 차이를 보인다. 뉴딜의 서비스제공자로는 주로 Job Centre Plus로 불리는 정부의 일선 행정 기관이 부각되었다면, Work Programme에서는 비영리단체와 영리기업이 정부와 계약(contracts)을 맺고 고용 서비스를 제공하는 민간 협업이 강조되고 있다. 영국의 고용연금부(Department of Work and Pension)는 민간 위탁으로 이루어지는 Work Programme을 거대한 사회의 실질적인 정책 이행으로 보고, 이 정책의 성공적 실행에 총력을 기울이고 있다. 현재까지 영국 정부는 민간단체와의 계약 체결에 30~50억 파운드의 예산을 투입했고, 총 300여 개의 비영리단체가 Work Programme의 계약 기관(contractors)로 참여하고 있다. 이에 Grayling(2011)을 비롯한 정치인들과 학자들은 민간 파트너십에 의한 고용 서비스를 “혁명적인 발전(revolutionary development)”라고 평가하기도 했다.

글 • 김수영
서울대학교 사회복지연구소
선임연구원
/런던정치경제대학(LSE)
사회정책학 박사

하지만 사실 과거 영국 정부의 고용 서비스를 추적해보면 현재의 Work Programme은 완전히 새로운 정책이라기보다 <표 1>과 같이 과거 시범 사업이나 특별대책으로 시행되었던 민간 위탁 고용 서비스들의 통합 버전이라고 할 수 있다. 현재 한국의 민간 위탁 자활사업을 이해하기 위해서는 1995년까지의 정부 주도의 공공근로, 1996년 자활지원 센터 시범 사업, 그리고 IMF 이후 대대적으로 진행된 민간 위탁 공공 근로에 대한 이해가 필요한 것처럼, Work Programme의 특성을 이해하기 위해서도 과거 영국의 민간 위탁 고용 서비스의 역사를 살펴볼 필요가 있다. 이에 본 칼럼에서는 영국의 민간 위탁 고용 서비스를 3단계로 나누어 살펴보고, 영국 고용 서비스에서 민관 협력의 실태와 쟁점을 논의해보고자 한다. 이는 역사와 구조는 다르지만 유사하게 민간 위탁으로 집행되고 있는 한국의 자활사업에도 의미 있는 시사점을 안겨줄 것이다.

<표 1> 영국 민간 위탁 고용 서비스의 역사

	일반 실업자	저소득층 밀집 지역	장애인	이주민과 소수민족	약물 및 알코올중독자
1998					
1999	뉴딜(New Deal) *청년을 위한 뉴딜(New Deal for Young People) *25세 이상을 위한 뉴딜(New Deal for 25+) 등	고용-존 시범 사업 (Prototype Employment Zones)	혁신 전략 (Innovative Schemes)		
2000					
2001					
2002		고용-존 사업 (Employment Zones)			
2003				소수민족 고용 서비스 시범 사업 (Ethnic Minority Outreach)	고용을 위한 단계별 지원사업 (Progress to Work)
2004			고용 경로 대책 (Pathways to Work)		
2005					
2006		민간 위탁이 한층 강화된 고용-존 사업 (Multiple and Single Provide Employment Zones)			
2007			민간 위탁이 한층 강화된 고용 경로 대책 (Provider-led Pathways to Work)	소수민족 배우자 고용 서비스 시범 사업 (Partners Outreach for Ethnic Minorities)	
2008					
2009					
2010	유연한 뉴딜 (Flexible New Deal)				
2011					
2012	Work Programme				

· 각 프로그램의 제도적 도입시기는 1년 앞서며, 위 표는 제도의 실제 시행시기를 기준으로 함.

제 1기(1998년-2000년): 민관 협력 고용 서비스의 실험

영국에서 민간 위탁 고용 서비스의 역사는 1997년 노동당 정부까지 거슬러 올라간다. 당시 ‘제 3의 길’을 표방하던 노동당 정부는 사회 서비스를 시장이나 시민사회에 이양하는 시스템을 발전시켜 왔다. 정부는 요양 및 보육과 같은 사회적 케어(social care)에 바우처 등 유사시장(quasi-market)을 도입하는 것을 시작으로, 다양한 사회 서비스에서 정부의 역할을 줄이고 민간단체의 참여를 독려하는 데 열의를 올렸다. 1998년, 현 고용연금부의 전신인 사회보장부(Department of Social Security)가 고용 서비스를 영리기업(제2섹터)과 비영리단체(제3섹터)에 위탁하기 시작했던 것도 이 시기다. 그러나 초기의 위탁 사업은 주로 영리기업에게 고용 서비스의 일부(직업 훈련과 취업보조금 지원)를 이양하는 한정된 수준에서 이루어졌다. 특히 서비스 대상에 있어서도 그 범위는 제한되어 있었다. 노동당의 뉴딜정책은 <표 2>과 같이 대상별로 차별화된 서비스를 제공해왔는데, 그 중에서도 시장 취업의 가능성이 가장 높은 18세-24세의 청소년과 25세-49세의 청장년 실업자들이 사업장에서 기술 훈련을 받도록 기업과 연계하는 민관 협력이 주를 이룬 것이다. 이러한 위탁 사업은 단기 계약을 통해서 이루어졌고, 정부의 Job Centre Plus에서 제공하는 서비스에 대한 부차적 서비스로 제공되었다. 이는 고용 서비스를 영리기업에 위탁하는 것이 가능한지를 가늠하는 실험 단계의 사업이었다.

<표 2> 영국 뉴딜 프로그램의 내용과 대상

하위 뉴딜 프로그램	대상층	위탁
New Deal for Young People	18세-24세	영리기업
New Deal 25 plus	25세 이상	영리기업
New Deal 50 plus	50세 이상	
New Deal for Disabled People	장애인	비영리단체
New Deal for Lone Parents	배우자가 없는 사람	
New Deal for Partners	배우자	
New Deal for Self-employment	자영업자	
New Deal for Musicians	음악가	
New Deal for Communities	저소득층 밀집지역	비영리단체

영리기업에게는 시장 진입 가능성이 비교적 높은 대상에 대한 기술 훈련을 맡았다면, 취업이 어렵고 특수한 욕구를 지닌 취약 계층에 대한 서비스는 사회적 가치와 연대를 중요시하는 비영리단체에게 위탁되었다. '장애인을 위한 뉴딜(New Deal for Disabled People)'의 일환으로 1998년에 도입된 혁신 전략(Innovative Schemes)이 그것이다. 정부의 고용 서비스는 그 특성상 일반 실업자를 위한 표준화된 서비스를 제공하는 데 유리하다. 그러나 특수 계층에게 맞춤형 서비스를 제공하는 데는 취약한 경향이 있다. 영국은 이러한 정부의 단점을 보완하기 위해, 장애인 관련 비영리단체들이 장애인의 특수성에 맞는 고용 전략을 각 기관의 노하우를 살려서 기획하고 제안하면, 정부가 이 기획을 심사한 후 해당 기관에 재정을 지원하는 프로그램을 도입한 것이다. 또한 혁신 전략이 성공을 거두면, 그에 따라 기관에 추가지원을 하는 인센티브를 부여하기도 했다. 혁신 전략은 사회보장부와의 직속 계약으로 이루어졌는데, 영리기업과도 계약이 이루어질 수 있었지만 대상자의 특성상 주로 비영리단체들이 주요 서비스 제공자로 활약했다(Hills et al, 2001). 덧붙여 '지역사회를 위한 뉴딜(New Deal for Communities)'의 일환으로 1998년부터 시행된 고용 존 사업(Employment Zones)도 지역 비영리단체와의 협업으로 이루어진 고용 서비스다. 이는 저소득층 밀집 지역의 특성에 맞는 지역 기반 고용 서비스를 제공하기 위해 풀뿌리 비영리단체가 정책 방향을 결정하고 실행하는 사업이었다.

이처럼 제1기에는 뉴딜정책의 하부 프로그램들을 영리기업과 비영리단체의 특성에 따라 각각 위탁하고 그 성과를 실험하는 단계였다. 일반 청장년층 실업자처럼 시장 고용이 비교적 용이한 대상은 영리기업에 위탁해 기술 훈련을 받도록 하고, 장애인과 저소득 밀집지역처럼 한계 계층에 대한 서비스를 위해서는 비영리단체와 협력했다. 그러나 공통된 특징은 제1기 때부터 위탁서비스가 계약(contracts)과 경쟁(competition)을 바탕으로 한 성과중심의 재원 제공을 통해 이루어졌다는 점이다. 단기 계약과 경쟁은 민간 위탁 사업의 실험기에 옥석을 가리고 효율적인 사업 모델을 발견하기 위한 작업이었다. 하지만 실험기를 벗어난 이후에도 계약과 경쟁은 영국 고용 서비스 전반을 관통하는 특성으로 자리잡게 되었다.

제 2기(2000년-2009년): 민관 협력 고용 서비스의 다각화와 통합

UN이 '새 천년 선언(New Millennium)'을 발표한 2000년부터 영국 노동당 정부가 보수당 정부에게 정권을 내놓은 2010년 이전까지 영국 민관 협력 고용 서비스의 특징은 다양화와 통합이라는 두 방향으로 정리할 수 있다. 첫 번째는 서비스의 다각화이다. 민관 협력이 실험 단계에 있을 당시에 주요 대상이 된 취약 계층은 장애인이었다. 하지만 제2기부터는 그 대상이 다른 한계 계층에게까지 확대되었다. 예를 들어, 노동당 정부는 21세기 세계화의 흐름 아래, 급증하는 이주민을 위해 2002년부터 정부의 Job Plus Centre의 도움을 받을 수 없는 방글라데시, 파키스탄, 동유럽 이민자들을 대상으로 하는 '소수민족 고용 서비스 시범 사업(Minority Ethnic Outreach Pilot)'을 시행하기 시작했다. 2007년에는 그 대상을 이민자의 배우자까지 넓혀 '소수민족 배우자 지원사업(Partners Outreach of Ethnic Minorities)'을 추가로 실험하기도 했다. 또한 2002년에는 약물중독과 알코올중독이 있는 실업자를 위해 '고용을 위한 단계별 지원사업(Progress to Work)'을 신설했다. 이러한 서비스는 대부분 취약 계층과 친밀한 관계를 형성하고 있는 지역의 비영리 기관에게 위탁되었다.

서비스의 다각화보다 더욱 주목할만한 변화는 서비스의 통합이다. 노동당 정부는 지난 몇 년간 여러 행위 주체가 산발적으로 진행해왔던 시범 사업들을 일원화하여 통합적인 고용 서비스 전달 체계를 구축하고자 했다. '고용 경로 대책(Pathways to Work)'이 그러한 통합시스템에 속한다. 2002년 노동당의 노동연금부는 녹서 『Pathways to Work』를 발표하고, 지금까지 개별적으로 존재했던 정부, 영리, 비영리단체의 장애인 고용 서비스의 연계를 시도했다. 고용 경로 대책은 이전까지 노동의무에서 비교적 자유로웠던 장애인들도 Job Centre Plus에서 제공하는 취업 중심 면담(work focused interviews)에 참석하는 것을 조건으로 실업부조를 받을 수 있도록 했고, 그 이후에는 수급자의 상황에 따라 개별화된 구직 활동 및 재활 프로그램들에 참여하도록 의무화했다. 선택 패키지(Choices Package)로 불리는 이러한 개별 프로그램들은 구직, 인턴십, 직업 훈련, 일대일 취업준비, 재활 프로그램

등으로 매우 다양한데, 이러한 하부 프로그램들은 그 성격에 따라 영리단체와 비영리단체에 위탁해 진행하도록 한 것이다. 고용 경로 대책이라는 큰 틀로 묶이는 이 개별 프로그램들에 계약 기관으로 참여하고 있는 영리 및 비영리단체는 총 900개로, 현재 장애인 고용 서비스의 60%가 이들에 의해 제공되고 있다.

일반 실업자를 대상으로 하는 고용 서비스도 비슷한 통합의 길을 걸었다. 2009년 기준에 존재했던 ‘청소년을 위한 뉴딜’, ‘25세 청장년층을 위한 뉴딜’, 그리고 ‘지역사회를 위한 뉴딜’이 ‘유연한 뉴딜(Flexible New Deal)’이라는 하나의 시스템으로 통합된 것이다. 뉴딜은 1998년 약 40만 명을 넘어서는 청년 실업을 줄이기 위해 노동당 정부에 의해 도입되었다. 이는 실업자에게 일자리와 직업 훈련을 제공하는 기업에 보조금을 지원하여 청년실업을 해소하는 것을 목표로 했고, 실제로도 18~24세 청년을 기준으로 총 75만 개의 일자리를 창출하는 등 상당한 성과를 거두었다. 하지만 해가 거듭할수록 취업 성공률이 떨어지고, 여성과 비숙련 노동자를 위한 일자리가 창출되지 않는 문제점이 제기되어 왔다. 이에 10년 동안 제도가 시행되면서 굳어진 관행을 유연화하고, 취업이 어려운 한계 계층을 따로 관리하여 보다 표적화된 서비스를 제공하기 위해 유연한 뉴딜이 도입된 것이다. 유연한 뉴딜도 장애인 고용 경로 대책과 마찬가지로, 실업부조의 제공이나 기초 상담과 같이 기본적인 서비스는 Job Centre Plus가 담당하고, 그 이후에는 대상자의 욕구, 능력, 특성에 따라 민간단체에 위탁하는 방식으로 이루어지고 있다.

유연한 뉴딜에서 주목할만한 점은 바로 ‘공급 체인(supply chains)’으로 불리는 거대하고 위계화된 민간단체의 서비스 공급망이다. 유연한 뉴딜과 연계된 수천 개의 민간단체가 모두 정부와 직접 계약을 맺는 것은 아니다. 민간단체는 그 규모, 표적 집단, 위치가 천차만별이기 때문에 이를 중앙정부가 모두 관리한다면 행정적 소진과 비효율이 발생할 수밖에 없다. 따라서 정부는 비교적 규모가 크고, 보편적인 서비스를 제공하며, 넓은 지역을 관할할 수 있는 대표적인 비영리/영리단체를 1차 계약 기관(prime contractors)로 선정해 직접 계약을 맺는다. 이후 1차 계약 기관들이 자신이 제공할 수 없는 특수한 서비스를 제공해줄 수 있는 지역의 민간단체들을 2차 계약 기관(subcontractors)으로 섭외해 독립적으로 계약을 맺는 것이다. 바로 ‘고용연금부 → (수십 개의) 1차 계약 기관 → (수백 개의) 2차 계약 기관’으로 이어지는 공급 체인이 영국 고용 서비스 전달 체계의 주요특징이다.

이러한 거대한 공급 체인은 정부, 시장(영리기업), 시민사회(비영리단체)가 중앙에

서 지방까지 촘촘히 파트너십을 형성하는 데 일조했고, 서비스 내용에 있어서도 일반화된 서비스에서 특수 계층을 위한 맞춤형 서비스까지 아우르는 시스템을 구축하는 데 큰 공헌을 했다. 하지만 이러한 1차, 2차라는 이중의 계약 체계는 몇 가지 부작용을 낳았다. 먼저 민관 협력 고용 서비스에서의 비영리단체의 입지가 약화되고 말단(2차)으로 소외되는 경향이 두드러졌다. 앞서 말했듯 정부와 1차 계약을 맺는 기관은 규모, 재정 구조, 대상 포괄성에서 어느 정도의 대중성을 담보한 민간단체를 중심으로 한다. 따라서 지역에 기반을 두고, 특수 계층을 대상으로 하며, 기부와 자원봉사에 의존하는 소규모 비영리단체는 대규모 영리기업에 밀려 소외될 수밖에 없었다. 실제 유연한 뉴딜이 발표되었을 때, 대부분의 비영리단체는 자격 미달로 신청서조차 낼 수 없었고, 비교적 규모가 큰 비영리단체들이 고용연금부와 직접 계약을 맺기 위해 신청서를 제출했지만 절반 이상이 탈락의 고배를 마셨다. 그 결과 유연한 뉴딜의 1차 계약 기관 중 13%만 비영리단체이며, 영리 기관이 나머지 87%를 차지하게 되었다. 이에 비해 1차 계약 기관과 추가 계약을 맺는 하청기관의 경우는, 50% 이상이 지역의 풀뿌리 비영리단체로 이루어졌다. 간단히 정리하면, 고용 서비스의 ‘고용연금부→1차 계약 기관→2차 계약 기관’이라는 공급 체인은 사실상 ‘정부→영리기업→비영리단체’로 이어지는 하청 구조가 된 것이다.

이러한 하청 구조에서 비영리단체의 장점이 드러나기는 쉽지 않다. 이중 계약으로 이루어지는 공급 체인에서 이제 더욱 중요한 관계는 정부와 민간의 관계보다는 1차 계약 기관과 2차 계약 기관, 즉 민간과 민간의 관계가 되었다. 2차 계약 기관과 계약을 맺고, 재정을 보조해주며, 대상자를 위탁하는 업체는 정부가 아닌 1차 계약 기관이기 때문이다. 그러나 1차 계약 기관이 지역의 2차 계약 기관들과 항상 좋은 관계를 유지하는 것은 아니다. 보통 1차 계약 기관들(특히 영리기업)은 지역의 민간단체들(특히 비영리단체)에 대한 정보를 충분히 갖고 있지 못하다. 따라서 자신이 가지고 있는 비공식적 네트워크를 이용해 2차 계약 기관을 선정하거나, 이미 잘 알려진 민간단체들과 계약을 체결하는 경우가 많았다. 이는 잘 알려지지 않은 소규모 비영리단체들의 소외를 더욱 심화시켰다. 더욱이 1차 계약 기관도 정부로부터 성과에 따라 재정 지원을 받는 기관이기 때문에, 재정 부족과 성과에 대한 압박에 시달리는 경우가 많았다. 이러한 재정 부족과 압박은 고스란히 2차 계약 기관의 몫이 되곤 했다. 예를 들어, 1차 계약 기관들은 중증장애인, 중증중독자처럼 다루기 힘든 사람들을 골라 2차 계약 기관의 소관으로 떠넘기는 경우가 많았고, 재정이 부족하면 2차 계약

기관에게 재정 지원을 미루거나 보류하는 일이 빈번하게 발생했던 것이다(Hudson et al, 2010).

본래 2차 계약 기관의 역할은 1차 계약 기관이 갖지 못한 전문 기술과 노하우를 활용해 취약 계층의 취업과 재활을 촉진하는 데 있다. 그러나 특수 계층에 대한 서비스는 상당한 재정과 지속적인 서비스 제공이 필수적임에도 불구하고, 현재의 하청 구조에서는 최소한의 금액으로 빨리 성과를 내놓지 않으면 1차 계약 기관과의 계약이 파기될 수 있는 위험을 감수해야 한다. 따라서 2차 계약 기관이 된 비영리단체들도 성과기반 재정 지원 속에서 비교적 단기간에 적은 비용으로 성과를 보일 수 있는 일부 건강하고 젊고 능력 있는 실업자에게 서비스를 집중하는 경향(creaming effect)을 보였다. 이는 초기 유연한 뉴딜의 취지와는 반대로 중증장애인이거나 비숙련 실업자가 서비스 전달망에서 소외되고, 비영리단체도 사회 서비스 전달자로서 가질 수 있는 장점을 살리지 못하는 부작용을 낳았다.

영국 고용 서비스 공급 체인이 갖는 또 다른 문제점은 전달 체계 전반에 대한 규제와 조정이 미흡하다는 점이다. 민간 위탁의 장점은 여러 서비스 제공자를 통해 다양한 서비스를 실업자들에게 제공할 수 있다는 점이다. 그러나 정책 집행을 민간에 위탁을 한다고 해도 수많은 위탁 업체가 제공하는 서비스의 질과 전달 방식을 규율하고 관리하는 정부의 역할은 필수적이다. 하지만 영국 정부는 1차 계약 기관에게 서비스의 전달만이 아니라 전달 체계의 관리까지 이양하여 재정을 절감하는 데 더 많은 관심을 가져왔다. 앞서 말했듯, 하나의 1차 계약 기관은 수십 개에 이르는 지역의 민간 비영리/영리단체와 손을 잡고 서비스를 제공하는데, 이러한 2차 계약 기관의 선정과 재정 지원의 전권이 1차 계약 기관의 자율에 맡겨졌다. 정부의 규제와 조정은 성과에 따른 재정 지원을 통해 서비스의 결과적 효율을 강조하는 방식으로만 이루어졌다. 1차 계약 기관이 자신의 관할지역에서 사용할 수 있는 자원에 대한 정보가 미흡한데도 이들에게 체계화된 정보를 제공해주거나, 전체 공급 체인에서 약자의 위치에 놓일 수밖에 없는 2차 계약 기관의 불만과 갈등을 조율할 수 있는 시스템은 부재했다. 영국 정부는 민간의 자율성을 침해하지 않는다는 명분 하에 공급 체인에서 일어나는 계약 기관들 사이의 갈등, 경쟁 과열, 재정 압박, 지원금 체불과 같은 문제들에 직접 개입하기를 원치 않았다. 취업 성공률이나 탈빈곤율과 같이 눈에 보이는 성과가 좋다면, 전달 과정이 어떻든 관심을 갖지 않겠다는 입장이었던 것이다.

그러나 공급 체인 내의 갈등과 부작용이 속출하자, 고용연금부는 1차 계약 기관의

권력 남용을 감시하고, 2차 계약 기관의 권리 및 참여를 독려하기 위해 ‘메를린 스탠다드(Merlin Standard)’라고 불리는 공급 체계 관리 서비스를 신설했다. 1차 계약 기관들은 현재 자기 기관에 부족하거나 부차적으로 필요한 서비스의 내용을 메를린 채널을 통해 알리고, 지역의 소규모 민간단체들은 메를린을 통해 자신과 계약을 체결할만한 1차 계약 기관을 만나게 된다. 메를린 스탠다드는 2차 계약 기관들이 1차 계약 기관과 계약할 때 좀 더 매력적인 기획안을 만들 수 있도록 돕거나, 계약을 할 때 1차 계약 기관이 2차 계약 기관에게 주어야 할 지원금을 합리적으로 책정하도록 조율하는 서비스도 제공하고 있다. 또한 1차 계약 기관은 메를린 윤리규정(code of conducts)에 따라 2차 계약 기관과 투명한 계약 관계를 맺도록 하고, 갈등이 일어나거나 책임 소재가 불분명할 때 메를린 서비스를 통해 조율을 하도록 하고 있다. 메를린 스탠다드와 관련해서 매우 흥미로운 사실은, 정부가 이러한 공급 체계 관리 서비스를 직접 제공하는 것이 아니라, 서비스 관리 및 규제의 권한을 EMQC라는 전문적인 컨설팅 업체에 위탁했다는 점이다. 결국 영국 고용 서비스에서 정부, 시장, 시민사회의 협업은 정부의 역할(서비스전달, 재정 지원, 규제관리)의 상당부분이 시장에 이양되고 시민사회단체는 시장에 복속되는 시스템으로 자리잡았다고 볼 수 있는 것이다.



• 출처: <http://www.merlinstandard.co.uk/index.php>

제 3기(2010년-현재): Work Programme의 도입과 실험

2010년 출범한 보수-자민 연정의 Work Programme은 지금까지 실시되었던 뉴딜의 하부 프로그램들을 연계·통합하여 단일한 고용 서비스 공급 체인을 구축하는 것을 목표로 하고 있다. 비록 Work Programme에서의 민관협업이 혁신적인 변화인 것처럼 강조되고 있지만, 사실 유연한 뉴딜에서 실험되었던 1차 계약 기관과 정부의 계약 체결, 2차 계약 기관의 추가 위탁, 메를린 스탠다드를 통한 서비스 전달자의 관리 등을 그대로 계승하고 있다. 차이가 있다면, 산발적으로 이루어졌던 고용 서비스들이 Work Programme이라는 이름으로 묶이면서, 공급 체인의 규모가 더 커졌다는 점일 것이다.

Work Programme이 시행된 지 아직 1년이 되지 않았기 때문에, 그 성과와 효과를 평가하기는 아직 이르다. 그러나 고용 서비스의 시장화가 더욱 강도 높게 진행되고 있는 경향은 확실해 보인다. 예를 들어, Cameron 정부의 고용연금부는 1차 계약 기관을 선정할 때 낮은 서비스 운영비를 제시하는 민간단체를 우선적으로 선호했다. 그 결과, 질 좋은 서비스 제공을 위해 많은 재정 지원을 요구했던 Shaw Trust, The Wise Group, BTCV와 같은 비영리단체들은 대부분 입찰 공고에서 탈락했고, 최소화된 비용을 제시한 Ingeus나 Maximus와 같은 워크페어 관련 국제 기업들이 대거 1차 계약 기관으로 선정되었다. <표 3>과 같이 영국 전체 18개 지역에서 1차 계약 기관으로 선정된 18개의 민간단체 중에 비영리단체인 Careers Development Group [CDG], Rehab JobFit과 공공 기관인 Newcastle College를 제외한 15개 기관이 모두 영리기업이었다. 특히 한국에도 잘 알려진 영리기업인 Ingeus의 경우는 7개 지역에서 계약 체결에 성공해 영국에서도 가장 영향력이 있는 고용 서비스 업체로 부상했다.

〈표 3〉 Work Programme에서 1차 계약 기관 입찰결과

	South East (CPA 9)	South East (Cpa 10)	South East (Cpa 11)	South East (Cpa 12)	London (CPA 3)	London (CPA 4)	East of England (CPA 1)	East Midlands (CPA 2)	West Midlands (CPA 14)	West Midlands (CPA 15)	North West (CPA 6)	North West (CPA 7)	Yorkshire & Humber (CPA 16)	Yorkshire & Humber (CPA 17)	Yorkshire & Humber (CPA 18)	North East (CPA 5)	Scotland (CPA 8)	Wales (CPA 13)
A4e (5)	●	□			□	●	□	●			●	□	□	●	□	□		
Atos Origin	□	□			□	□	□		□	□	□	□	□	□	□		□	
Avanta (3)	□	●					□	□	△	△	□	●	△	△	△	●		
BBWR	□	□	□	□	□	□			□	□	□	□				□	□	
BEST (1)													●	□	□			
BTCV			□	□							□	△	△	□	△			□
CDG(1)					△	●												
Campbell Page			□	□														
Eaga	△	△			□	△		△					□	□	△		△	△
Exemplas	△	△			△	△												
Fourstar (1)									●	□	□	□	□	□	□			
G4S (3)	□	●			△	□		□			□	●	□	□	●	□	□	
Groundwork			□	□														□
Ingeus Deloitte (7)					●	□	●	●			●	□	●	△	□	●	●	
JHP Group (1)	□	□	□	●			□		□	□	□	□	□	□	□		□	
Maximus (2)	●	□	□	□	●	△	□		□	□	□	□	□	□	□			
Newcastle College (2)	□	□					□	□	●	□	□	□	□	□	●	□		
Paragon / ESG (1)			□	□					□	●								
Peopleserve			□	□														
Pertemps (1)									●	□	□	□				□		
Prospects (1)			●	□	△	□												
PWC			△	△														
Reed (1)					●	□	□		□	△	□	△	□	□	△		□	□
Rehab Group (2)			□	●														●
Remploy							□	□					□	□	□			□
Sarina Russo	△	△			△	△			△	△								
Seetec (3)	△	□	□	□	□	●	●	□	□	△	□	●						
Serco (2)	□	△			△	□		△	□	●	□	□	□	●	□			□
Shaw Trust																		□
Skills Training UK	△	□			□	△												
Switch Ltd			□	□														
The Wise Group																△	□	
Twin Training	□	□	□	□					□	□	□	□	□	△	△			
Working Links (3)			●	□	△	□		□					□	□	□	□	●	●
No. of bids received by DWP	10	10	10	12	8	11	9	9	12	6	12	13	13	12	8	8	7	7

* : 입찰 성공 : 입찰 탈락 : 입찰 철회

출처: Rocket Science 비공식 문건

반면 대부분의 비영리단체들은 유연한 뉴딜과 마찬가지로 제2차 계약 기관으로 밀려났다. Cameron 정부는 500여 개의 비영리단체가 Work Programme에 참여한다는 사실을 강조하면서 이를 거대한 사회의 실재라고 평가하고 있지만, 사실상 289개의 비영리단체가 2차 계약 기관으로서 실제 고용 서비스에서 이들의 입지와 영향력은 매우 적다. 또한 1차 계약자인 영리기업들은 입찰 경쟁에서 승리하기 위해 정부에게 될 수 있으면 낮은 서비스 비용을 제시했고, 자신이 제시한 금액에 준하여 정부의 재정 지원을 받았기 때문에, 1차 계약 기관들은 자신의 하청 기관들에게도 비용 절감을 끊임 없이 강조하고 있다. 이는 내실 있는 서비스를 위해 높은 비용을 제시하는 비영리단체들을 2차 계약에서 소외되게 만드는 결과를 낳았다. 500여 개의 비영리단체의 참여가 겉보기에는 대규모일 수 있지만, 이는 Work Programme의 도입으로 민간 위탁 고용 서비스의 규모 자체가 커졌기 때문에 나타난 부수적인 효과이다. 실제 1, 2차 계약 기관을 합해 총 1117개의 민간 단체가 Work Programme의 공급 체인에 속한 것으로 집계되고 있는데, 그 중에 72%의 서비스가 영리기업에 의해 제공되고 오직 19.4%만이 비영리단체에 의해 제공되고 있다. 다시 말해, 유연한 뉴딜에서 2차 계약 기관의 50% 가까이가 비영리단체였다는 사실을 생각했을 때, 2차 계약 기관에서도 비영리단체의 입지가 점차 좁아지고 있는 것이다. 다만 CDG와 같은 비영리 1차 계약 기관의 경우에는 2차 계약 기관으로 비영리단체를 선호하는 경향을 보였는데, 이 경우도 CDG와 계약을 맺은 15개의 기관 중에 6개는 영리기업이었다.

고용 서비스를 통해 본 거대한 사회의 쟁점

1, 2차 계약을 통해 형성된 고용 서비스의 공급 체인은 영국 고용 서비스의 특징이자, 앞으로 거대한 사회라는 정책기조 아래 시행될 많은 사회 복지 서비스의 모델이 될 것으로 보인다. 사실 반드시 정부가 모든 서비스를 담당해야 한다면, 제3섹터가 1차 계약 기관이 되어야 한다는 법은 없다. 오히려 정부-시장-제3섹터의 촘촘한 연계가 이루어졌다는 점에서 영국의 공급 체인은 본보기가 될만한 장점을 가지고 있다. 영국의 공급 체인은 정부, 시장, 제3섹터의 장점을 살리고, 단점을 보완하

는 데 있어서 효과적인 골격 구조를 가지고 있기 때문이다. 공급 체인의 흐름을 보면, 기본적인 서비스 보장은 보편성을 지닌 정부가 담당하고, 특수한 계층에 대한 서비스는 마지막에 제3섹터에게 맡겨진다. 그리고 본질상 교환과 유통에 능한 시장 기업이 중간 매개자의 역할을 담당하게 된다. 하지만 공급 체인에서 우려할만한 점이 있다. 문제는 골격구조가 아니라, 혈관이다. 다시 말해, 공급 체인의 골격은 튼튼해졌는데, 수혈되어야 할 재정이 정부의 재정 감축과 성과별 지원 제도로 인해 충분히 공급되지 않거나, 1차 계약 기관의 2차 기관에 대한 지원금 체불 때문에 중간에 재정의 흐름이 막히는 일이 발생하고 있는 것이다. 이럴 경우, 거대한 사회의 말단에 위치한 2차 기관은 재정난에 시달릴 수밖에 없다. 또한 1, 2차 기관 사이에 발생하는 갈등이나 분쟁을 조율할 수 있는 조정채널의 부족으로 인해 공급 체인의 말단은 마치 노폐물이 축적되듯 불만과 제도적 피로감이 쌓일 조짐을 보이고 있다. 결국 지난 5호 칼럼에서도 지적했듯이 거대한 사회가 풀어야 할 주요 이슈는 큰 정부냐 큰 사회냐 같은 몸집 크기가 아니다. 바로 정부, 시장, 제3섹터 사이의 원활한 소통을 어떻게 이루어나갈지에 대한 것이어야 한다. 만약 현재의 공급 체인의 장점을 살리고 싶다면, 영국 정부는 재정 지원과 민주적 의사소통 채널과 같은 소프트웨어를 개선하는 데 좀 더 많은 관심을 가질 필요가 있어 보인다. 

● 참고 문헌 ●

- Grayling, C. (2011) 'How to tackle unemployment - a speech to the Oxford and Cambridge Club' (Online). London: Department of Work and Pensions. Available: <http://www.dwp.gov.uk/newsroom/ministers-speeches/2011/17-05-11.shtml>
- Hills, D., Child, C., Blackburn, V. and Youll, P. (2001) 'Evaluation of the New Deal for Disabled People Innovative Schemes pilots'. Research Report No. 143. London: Department for Work and Pensions.
- Hudson, M., Phillips, J., Ray, K., Vegeris, S. and Davidson, R. (2010) 'The influence of outcome-based contracting on Provider-led Pathways to Work'. Research Report No. 638. London: Department for Work and Pensions.

벨기에 사회적 경제 활성화를 위한 공공 정책 1

SOWECSOM과 2008년

사회적 경제 관련 법

1. 사회적 경제 관련 공공 정책의 권한

벨기에는 1980년 이후 왈론, 플랑드르, 브뤼셀 지방정부를 중심으로 주요한 권한을 분권화하는 연방 체제로 전환하고 있으며, 이에 따라 연방 정부 차원의 독자적인 권한은 지속적으로 축소되고 있다. 그러나 사회적 경제에 관한 권한은 아직까지 연방 정부와 지방정부가 함께 가지고 있다. 연방 정부는 비영리 부문 및 근린서비스 부문에서 사회보험료 감면, 사회적 경제 조직들의 특성을 반영한 세금제도, 바우처 제도를 통한 시장 형성 등의 간접적인 정책 지원과 협동조합, 민간단체 및 제도화된 사회적 기업 지위인 사회적목적기업(Société à Finalité Sociale)에 관한 사항을 담당하고 있다. 그러나 2008년 ‘사회적이고 지속가능한 경제기금(Fonds de l'Economie Sociale et Durable)’을 해체하고, 사회적 경제를 담당하는 부서를 축소시킴으로서 2012년 현재는 연방 정부 수준의 집행 구조를 갖지 못하고 있는 상황이다. 또한 연방 정부와 파트너십을 갖는 사회적 경제 연합 조직도 존재하지 않음으로써 연방 정부 수준에서 사회적 경제는 충분히 다루어지지 못하고 있다.

반면 각 지방정부에서는 보다 구체적이고 적극적인 사회적 경제 관련 제도와 정책을 도입하고 있는데, 이중 왈론 지방정부는 1995년 사회적 경제 조직들에 대한 지원을 직접 수행하는 기구인 SOWECSOM을 설립하여 주요한 지원 정책을 수행하고 있으며, 2008년에는 사회적 경제 부문 일반을 다루는 법률의 제정과 이를 기초로 한 민관 협력 기구를 설치하면서 보다 체계적인 공공 정책을 마련하였다. 아래에서는 이들 공공 정책의 세부내용을 살펴보도록 한다.

글 ● 엄형식
벨기에 리에주 대학
사회적 경제센터 박사과정 연구원

2. SOWECSOM

SOWECSOM(Société Wallonne d'Economie Sociale Marchande)은 1995년 왈론 지방정부와 노동조합운동의 협력을 바탕으로 왈룬투자공사(Société Régionale d'Investissement de Wallonie)가 관리 주체가 되어 왈룬투자공사 산하의 기금으로서 설립되었다. SOWECSOM은 왈론 지역에서 활동하고 있는 사회적 경제 조직들에 대한 재정적인 지원을 통해 이를 활성화시키는 것으로 목적으로 하며, 주요 활동으로서 1)시장에서 경제활동을 수행하는 사회적 경제 조직들에 대한 투자 및 보증을 수행하는 동시에, 2)지방정부를 대행해서 직업 훈련 및 노동 통합 관련 사회적 경제 조직들¹⁾에 대한 대출을 수행하고 있다. 이외에 소규모 프로젝트 방식의 활동도 수행한다.

1996년 첫 지원 이후, 2011년 말까지 35,600,000유로가 201개 사회적 경제 조직들에게 지원되었으며, 이중 97개 조직에 아직 지원금이 남아 있다²⁾.

주요 활동별로 보면, 시장에서 경제활동을 하는 사회적 경제 조직들과 관련한 활동에는 20,500,000유로, 직업 훈련 및 노동 통합 관련 사회적 경제 조직들에 대한 대출에는 15,100,000유로가 집행되었다. 각각의 지원을 통해, 전자의 경우는 1,400개의 일자리가 만들어지거나 안정되었고, 후자의 경우는 3,700명의 훈련생들이 수혜를 받았다.

1) 시장에서 경제활동을 하는 사회적 경제 조직 지원

SOWECSOM의 첫 번째 사명인 ‘시장에서 경제활동을 하는 사회적 경제 조직 지원’은 SOWECSOM의 자본금과 활용할 수 있는 대출금을 통해 수행된다. SOWECSOM의 자본금은 2,500,000유로로 기금의 51%는 왈룬투자공사가, 49%는 왈론 지방정부가 소유하고 있으며, 추가적으로 왈룬투자공사로부터 6,150,000유로, 왈론 지방정부로부터 2,500,000유로, 합계 8,650,000유로의 대출을 받아 사

1) 직업 훈련 및 노동 통합 관련 사회적 경제 조직은 보호작업장(ETA), 현장기반훈련기업(EFT), 직업 훈련기관(OISP), 직업 훈련센터(CEP)를 지칭한다.

2) 대출 기한은 다양하게 설정할 수 있으며, 최대 15년 안에 상환해야 한다.

업을 위해 사용할 수 있다. 즉, SOWECSOM이 첫 번째 사명을 위해 운용할 수 있는 전체 재정은 11,150,000유로이다. 이 금액은 사회적 경제 조직들에 대한 재정 지원으로만 사용될 수 있으며, SOWECSOM 운영 경비로는 사용할 수 없다.

① 지원기준

지원을 받기 위해서는 시장에서 활동을 하는 사회적 경제 조직으로서 왈룬 지방정부에 본사를 두고 다음의 기준을 충족해야 한다.

– 규모기준

- 전일제 기준 50명 고용 이하 (심의위원회 결정에 의해 75명까지 인정가능)
- 연매출 6,200,000유로 이하 (심의위원회 결정에 의해 9,300,000유로까지 인정가능)
- 총손실(total du bilan) 2,500,000유로 이하 (심의위원회 결정에 의해 3,720,000유로까지 인정 가능)

– 윤리적 기준³⁾

- 구성원과 지역사회를 위한다는 목적
- 경영의 자율성 – 기업은 최소 5명의 주주로 구성되어야 하며, 이들 중 누구도 자본의 다수를 보유하고 있지 않아야 함.
- 민주적 의사결정 과정 – 어떠한 구성원도 총회에서 20% 이상의 의결권을 가져서는 안 됨.
- 수입분배에 있어서 자본이 아닌 사람과 노동의 우위성 – 배당의 제한

– 경제적 기준

지원을 받는 사회적 경제 조직의 활동은 주요하게 시장에서의 활동이어야 한다. 구체적으로 조직들은 재화나 서비스를 생산하고, 조직에 의해 생산되어 판매되는 부

3) 1990년 채택된 왈룬사회적 경제평의회에서 채택된 사회적 경제에 대한 정의로서 SOWECSOM 정관에 규정되어 있다. 이 정의는 아래에서 살펴볼 2008년 사회적 경제 관련법에서 다시 채택되었다.

가가치가 (보조금이 있다면) 보조금 금액보다 많아야 한다. 또한 만들어진 일자리의 질에 대해서도 특별히 고려된다.

② 지원 내용

자본 투자와 보증 방식의 지원이 가능하다. 지원은 투자된 지분에 대해 해당 사회적 경제 조직이 매입하는 것으로 종료되어야 한다. 지원의 규모는 기업당 250,000유로로 제한되지만, 타당하다고 인정을 되면 375,000유로까지 가능하다. 지원 기한은 다양하며 최장 15년까지 가능하다. 자본 투자의 경우, SOWECSOM은 지원받는 사회적 경제 조직의 자율성과 책임성을 보장하기 위해 자본의 최대 30~35%만을 투자할 수 있다. 자금 회수는 기본적으로 투자 6년차에서 10년차 사이에 매년 투자 지분의 20%씩을 지원받은 조직이 매입하는 방식으로 이루어진다.

2) 직업 훈련 사회적 경제 조직 관련 지원

2005년 6월 이후 왈론 지방정부의 위탁을 통해 직업 훈련 및 노동 통합 분야 사회적 경제 조직에 대한 재정 충당을 목적으로 연방 정부 차원의 '사회적이고 지속 가능한 경제 기금' 15,000,000유로를 집행하게 되었다. '사회적이고 지속가능한 경제 기금'의 활동이 종료한 2008년 12월까지 이 금액 중 11,031,037유로를 사용했으며, 2009년 이후에는 왈론 정부의 재정을 통해 추가적으로 4,500,000유로를 활용하고 있다.

① 지원 기준

정책 수혜자는 왈론 지방정부에 의해 ETA, EFT, OISP, CEP로 인증받은 민간단체나 기업들과 독일어권 언어 정부에 의해 인증받은 노동 통합 사회적 경제 이니셔티브들 (Initiatives d'Economie Sociale d'Insertion)이며 규모 기준은 적용되지 않는다.

② 지원 내용

지원 방식은 왈론 지방정부 법령에 의해 정해진다. SOWECSOM은 10,000유로에서 500,000유로를 지원 대상 조직들에게 대출해줄 수 있으며, 대출된 금액은 수혜

조직에서 다음과 같은 내용을 위해 사용될 수 있다.

- 생산 및 교육을 위한 기자재에 대한 투자
 - 건물에 관련된 비용, 특히 안전기준을 충족시키기 위해 발생하는 건물 개보수
 - 생산을 위한 건물의 매입이나 건축
- 대출 기한은 최장 15년이며, 활동 내용에 따라 다양한 이자율을 적용받는다.

3) 기타 위탁 업무

직업 훈련 사회적 경제 조직에 대한 지원 이외에 다음과 같은 왈론 정부의 위탁 업무도 수행한다.

① S.I.T.E

1999년 왈론 지방정부는 SOWECSOM에 환경 관련 활동을 통한 노동 통합 기업들 (Sociétés d'intégration par le Travail en Environnement, S.I.T.E)에게 지원을 해주는 업무를 위탁하고 있다. S.I.T.E는 주요하게 재활용 분야에서의 활동을 통해 노동 통합 프로젝트를 실현하기 위하여 지자체 연합, 사회 복지 사무소, 민간단체나 사회적목적기업 그리고 SOWECSOM 간의 파트너십으로 구성되는 조직들을 가리킨다⁴⁾. 2011년 말까지 813,091유로가 이와 관련하여 지원되었다.

② PERICLES (Partenariat Economique pour le Redéploiement Industriel et les CLusters par l'Economie Sociale, 사회적 경제에 의한 산업재편과 클러스터를 위한 경제적 파트너십)

2005년 11월 왈론 지방정부법에 의해 SOWECSOM은 PERICLES 프로젝트의 실행을 담당하게 되었다. 이 프로젝트는 노동 통합 기업과의 파트너십을 통해 왈론 지역 기업들의 경쟁력을 강화시키고자 하는 것을 목적으로 하였으며, 구체적으로는 주요 기업들에 기업 서비스를 제공하는 노동 통합 사회적 경제 조직을 연계시키고 지원하는 내용이었다. 프로젝트는 초기 2년 기한이었으나, 2007년 12월 법령을 통해 연장되었다. 현재는 왈론 지방정부의 다른 부처가 업무를 담당하고 있고, SOWECSOM

4) 구체적인 사례로 '자활읽기 (2010, 겨울)'에 소개된 Recma와 SITEL 참조.

은 보조금에 대한 지급 및 정산 기능만을 담당하고 있다.

③ VESTA

2006년 11월 법령에 의해 SOWECSOM은 VESTA 프로젝트를 수행하게 되었다. 로마신화에 나오는 가정의 신의 이름을 딴 VESTA 프로젝트는 사회적 경제 부문의 협동조합들로 하여금 건물의 매입, 복원, 임대를 하게 함으로써 부동산 영역에서 사회적 경제 조직의 활동을 촉진하는 것을 목적으로 한다⁵⁾.

3. 사회적 경제 관련법과 왈론사회적 경제평의회

1) 역사적 배경

왈론 지방정부는 프랑스(1981년)에 이어 두 번째로 사회적 경제 개념을 제도적으로 인정한 바 있다. 1980년대 이후 발달한 새로운 사회적 경제의 흐름은 정부 정책에 사회적 경제라는 개념이 반영될 수 있도록 다양한 노력을 해왔으며, 그 결과 1988년 새로운 사회적 경제를 대표하는 네트워크 조직인 SAW-B와 왈론 지방정부 사이에 ‘왈론사회적 경제평의회(Conseil Wallon de l'Economie Sociale)’의 구성에 관련된 합의가 이루어졌다. 이 왈론사회적 경제평의회가 수행한 가장 중요한 활동은 1990년 리에주 대학 드푸르니 교수가 사회적 경제 관련 주체들과의 토론을 바탕으로 집필한 [사회적 경제 부문에 관한 보고서(Rapport à l'Executif régional wallon sur le secteur de l'économie sociale)]의 발간인데, 이 보고서를 통해 사회적 경제에 대한 왈론 지역의 공식적인 개념 정의⁶⁾를 채택되었다.

5) 관련한 상세한 사례는 엄형식(2012) 참조.

6) “사회적 경제는 주요하게 협동조합, 상호공제조합, 민간단체에 의해 수행되는 경제활동들을 가리키며, 이 조직들의 윤리는 다음과 같은 원칙들로 구성된다. 1) 이윤이 아닌 구성원이나 사회 일반을 위한 목적 2) 경영의 자율성 3) 민주적인 의사결정 과정 4) 수입의 분배에 있어서 자본이 아닌 사람과 노동을 우선” 왈론사회적 경제평의회는 이 후 왈론지역 및 벨기에의 공식적인 사회적 경제 개념으로 반복적으로 채택되었으며, 스페인, 캐나다 등의 사회적 경제 개념 정의에도 활용되었다.

왈룬사회적 경제평의회가 내부적 문제와 정치적 문제로 인해 1995년에 해산된 이후, 사회적 경제 주체들은 다시 정부 및 공공 기관에 대한 사회적 경제의 공식적인 창구를 요구했고, 그 결과 1999년 노사정기구인 ‘왈룬사회경제평의회(Conseil Economique et Sociale de Région Wallon)’ 산하에 ‘왈룬시장형사회적 경제평의회(Conseil Wallon de l'Economie Sociale Marchande)’가 설치되었다. 왈룬시장형사회적 경제평의회는 명칭에서 나타나듯이 시장에서 경제활동을 하는 사회적 경제 조직들만을 관심의 대상으로 함으로써, 벨기에 사회적 경제의 상당 부분을 차지하고 있는 민간단체와 민간단체의 성격이 강한 장애인노동 통합기업(ETA) 등이 정책적으로 관심을 받지 못하는 결과를 가져왔다. 사회적 경제 주체들은 대부분의 사회적 경제 조직들이 시장의 자원과 공공 부문의 자원을 혼합하는 상황에서 ‘시장형’이라는 표현이 의미가 없음을 주장하였으나, 시장에서의 자원을 기반으로 한 자립적인 조직을 지칭하는 개념으로서 정치인들과 관료들은 ‘시장형’이라는 표현을 선호하였다. 또한 사회적 경제를 일자리 창출의 도구로만 바라보면서, 주요하게 노동 통합활동을 강조하는 경향도 정치인들과 관료들을 중심으로 존재했다⁷⁾.

2008년 사회적 경제 관련 법(Décret relative à l'économie sociale)과 이에 기초한 왈룬사회적 경제평의회⁸⁾의 구성은 사회적 경제 주체들의 꾸준한 노력을 통해 ‘시장’과 ‘노동 통합’으로 협소해졌던 사회적 경제 개념을 다시 한번 광의의 개념으로 재설정하고, 이를 제도적으로 인정하게 된 계기가 되었다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 또한 사회적 경제 관련 법은 사회적 경제라는 부문을 전반적으로 인정하고 다루는 법률로서 최초라는 의미를 가지며, 유럽에는 현재 왈룬 지방정부의 법 이외에 2011년에 제정된 스페인의 사회적 경제 관련 법이 유일하다.

2) 사회적 경제 관련법의 내용

사회적 경제 관련법은 4개의 장과 28개 조항으로 구성된 비교적 짧은 내용을 담고

7) 이러한 경향은 1995년에 설립된 기관인 SOWECSOM의 명칭 역시 ‘시장형 사회적 경제’를 의미하고 있고, 실제 SOWECSOM의 기본사업 지원대상 이 시장에서의 수입이 보조금을 상회한다는 의미에서 시장형 사회적 경제 조직이라는 점에서 상징적으로 나타난다.

8) 2008년 사회적 경제 관련법에 기초한 왈룬사회적 경제평의회는 그 명칭은 1989년 설립되었던 왈룬사회적 경제평의회와 같지만, 사회적 경제에 대한 법률에서 규정되고 있고, 노사정기구인 왈룬경제사회평의회 산하에 공식적으로 위치해 있다는 점에서 차이를 가지고 있다.

있다. 먼저 1장에서는 사회적 경제의 정의와 법이 다루는 주요 정책들을 명시하고 있다. 1조에서 다루고 있는 사회적 경제의 정의는 1990년 채택된 사회적 경제의 정의를 다시 확인하고 있다. 2조에서는 사회적 경제 활성화를 위한 정책으로서 노동 통합 기업(entreprise d'insertion), 사회적 경제 컨설팅 기관(agences-conseils en économie sociale), 사회적 목적을 가진 근린 서비스 영역에서의 일자리 창출 프로그램 (I.D.E.S.S), SOWECSOM, 보호작업장(entreprise de travail adapté)에 관련한 제도들을 명시하고 있으며, 일련의 조건을 충족시키는 전제 아래 물론 지방 정부가 추가적인 제도를 도입할 수 있음을 명시하고 있다.

2장에서는 사회적 경제 부문을 대표하는 민간 네트워크에 대한 조항과 민간 협의 기구인 왈론사회적 경제평의회에 관한 내용을 담고 있다. 3조는 사회적 경제 부문을 대표하는 민간 네트워크의 역할과 공공 정책의 파트너로서 민간 네트워크에 대한 왈론 지방정부의 인정 및 지원에 대한 내용을 담고 있다. 4조와 5조에서는 왈론 사회적 경제평의회 역할과 구성에 대한 내용을 다루고 있다.

3장에서는 주요하게 노동 통합 기업, 사회적 목적을 가진 근린 서비스 영역에서의 일자리 창출 프로그램, 사회적 경제 컨설팅 기관에 대한 인증 심사를 수행하는 역할을 하는 '사회적 경제 기업 인증 및 자문위원회(Commission consultative et d'agrément des entreprises d'économie sociale)'의 역할(6조)과 구성(7조)에 대해 규정하고 있다.

마지막으로 4장에서는 8조부터 28조까지의 내용을 통해 사회적 경제 관련법의 도입으로 인해 기존 법들에서 개정되어야 하는 사항들을 명시하고 있다.

3) 왈론사회적 경제평의회

사회적 경제 관련법에 의해 규정되는 왈론사회적 경제평의회는 사회적 경제 정책에 관련하여 정부 정책에 주요한 입장을 제시하는 민간 협의 기구의 위상을 가지고 있으며, 노사정위원회의 위상을 갖는 왈론사회경제평의회 산하에 설치되어 있다.

① 역할

사회적 경제 관련 법 4조는 왈론사회적 경제평의회는 주요한 역할로서 1)사회적 경

제에 관련된 제반 사항에 대해 월론 지방정부에 의견을 제시하고, 2)필요한 경우, 특정한 정책의 수행에 관한 의견을 월론 지방정부에 제시하며, 3)매년 사회적 경제 관련법과 사회적 경제 관련 정책들의 실행에 대한 전반적인 평가를 제시하도록 규정하고 있다.

② 구성

사회적 경제 관련 법 5조는 월론사회적 경제평의회의 구성에 대하여 고용주 조직 대표 4명, 노동조합 조직 대표 4명, 사회적 경제 조직 대표 8명, 정부 기관 대표 2명, 전문가 2명 등 총 20명으로 구성됨을 정하고 있다. 이중, 정부 기관 대표와 전문가들은 의결권을 갖지 않는다.

고용주 조직 대표와 노동 조합 조직 대표는 월론사회경제평의회에서 두 배수로 작성한 명단을 바탕으로 정부가 임명하며, 사회적 경제 조직 대표는 법에 의하여 인정 받은 민간네트워크가 두 배수로 작성한 명단을 바탕으로 정부가 임명한다. 정부 기관 대표는 정부가 직접 임명하며, 다만 전문가 2명은 의결권을 갖는 고용주 조직 대표, 노동조합 조직 대표 및 사회적 경제 조직 대표들이 지명한다. 실무관련 지원은 월론사회경제평의회가 제공한다.

③ 활동

외부에 발표되어 있는 2009년 활동 보고서에 따르면, 월론사회적 경제평의회가 구성된 첫 해인 2009년에는 총 7회의 회의가 개최되었으며, 3개의 사안에 대한 정책 의견을 월론 지방정부에 제시하였다. 또한 구성원들의 사회적 경제 관련 주요한 제도들에 대한 이해를 도우면서, 전반적인 검토를 하기 위해 2009년과 2010년에 걸쳐 각각의 회의에서 관련 제도들에 대해 토론을 진행하였다.

4. 시사점

지금까지의 연재에서 살펴보았듯이, 벨기에에서는 노동 통합 및 특정 분야에서 활동하는 사회적 경제 조직들을 위한 제도 정비와 지원 정책이 오랫동안 꾸준히 발전해왔다. 그러나 보다 근본적인 지원 정책은 사회적 경제를 정부 정책 수행을 위한 도구로서 간주하는 것을 넘어서서 사회적 경제의 실체와 특성을 인정하고, 사회적 경제 부문의 목소리가 공공 정책에 직접적이고 체계적으로 반영될 수 있는 구조를 마련한 왈론 지방정부의 2008년 사회적 경제 관련법과 이에 따른 왈론사회적 경제 평의회라고 볼 수 있다. 이는 공공 정책과의 관련성이 특히 높은 사회적 기업(벨기에에서는 흔히 새로운 사회적 경제라고 불리는)의 발전에 있어서, 이들을 단순한 정책 대상이 아닌 함께 거버넌스를 구축하는 파트너로서 권한을 부여하는 혁신적인 제도로 평가될 수 있을 것이다.

물론, 이러한 제도적 변화가 단순히 정부의 선의에 의해 이루어진 것이 아니라, 사회적 경제 주체들과 이들의 동맹으로서 노동조합운동의 주도적인 역할을 통해 이루어졌음을 간과해서는 안 될 것이다. 사회적 경제 조직들에 대한 비교적 관대한 재정 지원을 수행하는 기금으로서 SOWECSOM 역시 사회적 경제 주체들과 노동조합운동의 노력을 바탕으로 설립되었다는 사실도 한국의 사회적 기업과 사회적 경제 발전의 경로에 대해 의미있는 시사점을 던져주고 있다. 

● 참고 문헌 ●

CWES, Rapport d'activité 2009, CWES, 2010

Parlement Wallon, COMPTE RENDU INTEGRAL – Séance publique de Commission, Commission de l'économie, du commerce extérieur et des technologies nouvelles Mardi 17 mai 2011, 2011

SAW-B, 25ans, SAW-B, 2006

SOWECSOM, Rapport d'activité 2009, SOWECSOM, 2010

_____, Rapport d'activité 2010, SOWECSOM, 2011

_____, Rapport d'activité 2011, SOWECSOM, 2012

엄형식, 2012, “벨기에 주거분야 비영리민간부문의 조직과 활동”, 도시와 빈곤 97호 (2012, 3/4), pp. 112-133, 한국도시연구소

www.sowecsom.be SOWECSOM

<http://www.cesw.be/index.php?page=detail-2&alias=Conseil-wallon-de-lEconomie-sociale-CWES> 왈론사회적 경제평의회

자활 학술연구 동향

~2012년도 8월

- 프랑스 자활지도의 최근 동향과 정책적 함의 – 박찬용(한국사회정책, Vol.19 No.1, [2012])
- 한국형 공공 부조 부정수급 방지모형: 영국의 부정수급조사국(BF) 경험을 중심으로 – 김상철, 이미애(한국행정사학지, Vol.30 No.-, [2012])
- 자활사업 참여자의 자활경로와 자활과정에서의 전략적 선택에 대한 질적연구 – 백학영, 조성은(춘추계학술대회, Vol.2012 No.-, [2012])
- 지역자활센터 성과 평가에 대한 실무자의 인식 차이에 관한 연구 – 문영주(사회복지연구, Vol.43 No.2, [2012])
- 자활참여자의 자립마인드향상 프로그램 개발 연구 – 권복순, 이정희, 남희은(인적 자원관리연구, Vol.19 No.2, [2012])
- 공공 부조 수급자의 자활사업 참여 이후 삶에 관한 탐색적 고찰 – 유태균, 윤성원(사회복지정책, Vol.39 No.1, [2012])
- 자활사업 참여자의 수급 지위와 노동시장 지위 변동 – 백학영, 조성은(사회복지연구, Vol.43 No.1, [2012])
- 자활실무자 직무만족 및 이직의도 연구 – 이인재, 김성우(한국사회복지행정학, Vol.14 No.2, [2012])

2011년도

- 자활사업 참여자의 자아 존중감이 자활효과에 미치는 영향 : 음주의 매개효과 – 이서원, 장용언, 한지숙(한국알코올과학회지, Vol.12 No.2, [2011])
- 자활근로사업 참여자의 참여효과성 영향요인에 관한 연구 – 정재욱(지역발전연구, Vol.11 No.1, [2011])
- 자활사업 참여자들의 임파워먼트를 위한 긍정심리프로그램 개발 및 효과 연구 – 오정영, 최웅용(상담학연구, Vol.12 No.6, [2011])
- 한국의 시대별 자활복지행정에 관한 연구 : 자활사업 제도화 이전을 중심으로 – 조경식(한국행정사학지, Vol.28 No.-, [2011])
- 지역자활센터 자활사업 참여자의 빈곤집단과 비빈곤집단의 특성 비교 : 성별 차이를 중심으로 – 이미영(한국사회복지학, Vol.63 No.4, [2011])
- 국민기초생활보장제도 수급탈출 결정요인: 근로 능력자 집단별 분석 – 안서연, 구인회, 이원진(사회복지정책, Vol.38 No.1, [2011])
- 개인특성, 프로그램 참여특성, 돌봄부담이 자활효과에 미치는 영향 – 유라미, 최은영(생활과학연구논총, Vol.15 No.2, [2011])
- 자활사업 참여자의 사회적 자본이 삶의 질에 미치는 영향에 관한 연구 : 직무만족의 매개효과를 중심으로 – 이미라(사회복지연구, Vol.42 No.4, [2011])
- 지역사회 자활사업의 증진방안에 관한 소고 : 복지 거버넌스를 중심으로 – 박보영(글로벌사회복지연구, Vol.1 No.1, [2011])
- 지역안에서 자활사업의 사회적 가치 – 임탁군 (열린전북, Vol.2011 No.5, [2011])
- 자활근로사업 참여자의 참여효과성 영향요인에 관한 연구 – 정재욱 (지역발전연구, Vol.11 No.1, [2011])

- 국민기초생활보장법 11년, 자활공동체를 돌아보며 – 김정원(열린전북, Vol.144 No.-, [2011])
- 위기청소년 자활 프로그램 연구 – 고명덕(지역사회, Vol.- No.64, [2011])
- 공공임대주택 거주 일자리 사업 참여자의 경제상황 및 자활태도에 대한 조사분석 – 박신영, 남원석(부동산학연구, Vol.17 No.3, [2011])
- 자활근로사업의 근로유인효과에 관한 실증분석 – 박창균, 이철인(경제학연구, Vol.59 No.3, [2011])
- 국민기초생활보장제도가 노동 공급과 성과에 미치는 영향 – 박상현, 김태일(한국정책학회보, Vol.20 No.4, [2011])
- 자활사업 참여특성에 따른 참여 만족도의 차이에 관한 연구 : 김해시 지역을 중심으로 – 박종주, 이동진(가야대학교 논문집, Vol.19 No.-, [2011])
- 빈곤층의 자립 지원을 위한 제도개선의 방향 – 구인회(보건복지포럼, Vol.177 No.-, [2011])
- 자활사업 참여자의 자활의욕 고취를 위한 집단프로그램의 효과성 연구 : 인생태도를 중심으로 – 아영아, 김민호(교류분석과 심리사회치료 연구, Vol.8 No.1, [2011])
- 사회적 경제 조직 운영 현황 및 시사점: 충북지역 자활공동체, 예비사회적 기업, 사회적 기업 중심으로 – 장우진(춘계학술대회, Vol.2011 No.-, [2011])
- 자활공동체의 마케팅 믹스가 경제적 성과에 미치는 영향 – 황보람, 부아름(사회복지정책, Vol.38 No.2, [2011])
- 지역자활센터 실무자의 서비스 질이 자활성과에 미치는 영향 – 권용신, 이준상(한국지역사회복지학, Vol.36 No.-, [2011])[KCI 등재]
- 자활사업 참여자의 창업의지의 발생경로에 관한 연구 : 사회적일자리형과 시장 진입형 집단에 따른 차이를 중심으로 – 임진섭, 최장원, 장용언(사회복지정책, Vol.38 No.3, [2011])
- 자활 주거복지사업단 및 공동체의 현황과 발전 방안 – 서종균 김준희(월간 복지동향, Vol.152 No.-, [2011])

2010년도

- 자활사업 참여자의 참여특성이 참여만족도에 미치는 영향 – 나동석(한국지역사회복지학, Vol.35 No.-, [2010])
- 인천지역 사회적 기업 참여여성들의 경험분석을 통한 여성대상 근로연계복지정책 재검토 – 최수영(한국정책연구, Vol.10 No.2, [2010])
- 제3부문의 가치 발견과 활성화 전략: 생활협동조합을 중심으로 – 이도형, 함요상(정부학연구, Vol.16 No.1, [2010])
- 지역자활센터 실무자의 자기효능감이 조직유효성에 미치는 영향 : 직업정체성을 매개효과를 중심으로 – 김지훈, 김경호(한국지역사회복지학, Vol.32 No.-, [2010])
- 자활사업 10년의 평가 및 전망 – 노대명(보건복지포럼, Vol.167 No.-, [2010])
- 근로연계복지로서 한국 자활지원사업의 한계와 가능성 – 우준희(대한정치학회보, Vol.17 No.3, [2010])
- 지역자활센터 실무자들의 자활사업 참여자들에 대한 인식 유형 – 신원식, 김민주(한국사회복지행정학, Vol.12 No.2, [2010])
- 적극적 자립지원을 중심으로 한 미국의 복지개혁 – 박미혜, 박경순(한국시민윤리학회보, Vol.23 No.1, [2010])
- “안 쓰는 폐컴퓨터 저희에게 주세요” – 전주지역자활센터 자원재활용사업단 – 황재근(열린전북, Vol.2010 No.7, [2010])
- 지역자활센터의 집행특성이 자활성과에 미치는 영향 – 권용신, 김태진(한국지역사회복지학, Vol.34 No.-, [2010])
- 전환기에 선 자활 10년 : 현황과 쟁점 – 구인회(월간 복지동향, Vol.146 No.-, [2010])

- 자활지원체계 개편방향에 대한 제안 – 노대명(월간 복지동향, Vol.146 No.-, [2010])
- 자활사업 사례관리 도입배경과 운영실태 – 이문국(월간 복지동향, Vol.146 No.-, [2010])
- 자활사업 참여자의 경제적 자활장벽 요인에 대한 정서적 자활의 영향에 관한 연구 – 엄태영(사회과학연구, Vol.26 No.2, [2010])
- 자활사업 참여자의 특성과 자활성과 – 박정호(사회복지연구, Vol.41 No.3, [2010])
- 한국 자활사업의 비용-편익분석 연구 – 이상은, 권혁창, 전세나(사회복지연구, Vol.41 No.3, [2010])
- 근로연계복지정책의 효과와 시간 : 미국 복지개혁의 고용효과는 지속되는가? – 권혁창(보건사회연구, Vol.30 No.2, [2010])
[KCI등재후보]
- 자활서비스의 질과 직무만족이 자활효과에 미치는 영향에 관한 연구: 자활사업 유형에 따른 차이를 중심으로 – 임진섭, 장용연, 공정석(사회복지연구, Vol.41 No.3, [2010])
- 자활 프로그램 질과 자립의지에 대한 직무만족의 조절효과 : 여성자활사업 참여자를 중심으로 – 권용신, 김태진(사회복지개발연구, Vol.16 No.1, [2010])
- 자활 프로그램 개편의 의의와 주요 내용 – 이인재(월간 복지동향, Vol.146 No.-, [2010])
- 제3부문의 가치 발견과 활성화 전략 : 생활협동조합을 중심으로 – 이도형, 함요상(한국행정학회 학술대회 발표논문집, Vol.2010 No.4, [2010])
- 빈곤여성의 창업지원 예산에 대한 성인지적 분석 : 부산시 여성 마이크로크레딧 사업을 중심으로 – 이명휘(여성학논집, Vol.27 No.1, [2010])
- 2010년 기초보장제도 변화와 전망 – 김미곤(보건복지포럼, Vol.159 No.-, [2010])
- 논리틀(Logical Framework)을 이용한 자활사업 성과 평가 – 광주지역 자활센터 활동을 중심으로 – 박희정, 오윤섭, 이오(한국정책학회보, Vol.19 No.1, [2010])

2009년도

- 자활전달체계 개편과 향후과제 – 김태완, 전지현(보건복지포럼, Vol.148 No.-, [2009])
- 자활공동체의 사회적 기업 전환 가능성에 대한 연구 – 백학영, 조성은(사회복지정책, Vol.36 No.3, [2009])
- ‘2009년도 종합자활지원계획(안)’의 문제점과 대안 – 이문국(월간 복지동향, Vol.124 No.-, [2009])
- 사회적 약자들의 ‘아름다운 재기’를 위하여 – 완주지역자활센터 – 성재민(인물과 사상, Vol.139 No.-, [2009])
- 일반기고 : 한국 마이크로크레딧 제도의 방향과 자활공동체의 과제 – 신명호(도시와 빈곤, Vol.89 No.-, [2009])
- 자활사업 탈피 영향요인으로서의 개인 및 근로연계복지모델 특성에 관한 연구 : 서울, 인천, 경기지역 통합교육보조원 자활 근로사업을 중심으로 – 엄태영(인문사회과학연구, Vol.25 No.-, [2009])
- 조정성과지표모형을 통한 복지기관 성과 평가 : 지역자활센터 성과 평가를 중심으로 – 김준현(한국정책학회보, Vol.18 No.2, [2009])
- 자활사업 집행기관이 자활사업 참여자의 자활효과에 미치는 영향 : 위계선형모형(HLM)의 적용을 중심으로 – 이영철, 김소정(사회복지연구, Vol.40 No.2, [2009])
- 지역자활센터 종사자의 이직의사에 미치는 영향요인에 관한 연구 – 나종문, 황진수(한국정책과학학회보, Vol.13 No.3, [2009])

- 지역자활센터의 집행특성이 기관성과에 미치는 영향에 관한 연구 : 조정성과지표모형에 의한 자원, 프로그램 및 네트워크 효과분석 - 김준현(SAPA News & Platform, Vol.- No.12, [2009])
- 지역자활센터 협력 네트워크 구조에 대한 탐색적 분석 : 서울, 부산, 경상북도 지역을 중심으로 - 김준현(행정논총, Vol.47 No.1, [2009])
- 조정성과지표모형을 통한 복지기관 성과 평가 : 지역자활센터 성과 평가를 중심으로 - 김준현(서울행정학회 학술대회 발표논문집, Vol.- No.-, [2009])
- 청소년 자활서비스 모형 구축에 관한 연구 - 정규석, 유순화, 장수한, 김서정(사회과학연구, Vol.25 No.2, [2009])
- 일반논문 : 네트워크 효과에 관한 연구 : 지역자활센터를 중심으로 - 김준현(한국행정학보, Vol.43 No.4, [2009])
- 네트워크 효과에 관한 연구 : 지역자활센터를 중심으로 - 김준현(하계학술대회, Vol.2009 No.-, [2009])
- 우리나라 사회복지서비스 전달체계의 효율화 방안 : 자활사업 전달체계를 중심으로 - 이영범(하계학술대회, Vol.2009 No.-, [2009])
- 간병 자활공동체의 사회적 기업으로의 조직화 동기와 전략 : 간병 자활공동체의 사회적 기업으로의 조직화 동기와 전략 : '부산 돌봄 사회 서비스센터'를 중심으로 - 황미영(사회과학연구, Vol.25 No.4, [2009])
- 2008년 기초생활보장 관련 이슈 - 류정순(기념논문집, Vol.2009 No.1, [2009])
- 지역자활센터 실무자들의 자활사업에 대한 인식 유형 - 신원식, 김현주(사회보장연구, Vol.25 No.2, [2009])
- 누가 차상위계층인가? - 류정순(기념논문집, Vol.2009 No.1, [2009])

2008년도

- 자활사업의 운영구조의 전략적 전환 - 류만희(사회보장연구, Vol.24 No.4, [2008])
- 2007년 지방자치단체 복지종합평가 : 자활분야 - 김안나(보건복지포럼, Vol.137 No.-, [2008])
- 자활공동체의 사회적 기업으로의 발전가능성 연구 : 구성원의 인식을 중심으로 - 정아윤(사회적 기업연구, Vol.1 No.2, [2008])
- 근로 빈곤층의 일과 자활 - 최옥금(한국사회복지학회 학술대회 자료집, Vol.- No.-, [2008])
- 연구논문 : 지역사회에서의 자활사업 참여자의 만족도 연구 - 임구원(지역사회개발연구, Vol.33 No.2, [2008])
- 자활지원사업의 사회적 가치 분석 -개인주의 vs. 집합주의 이데올로기를 중심으로 - 양영순(사회복지실천, Vol.7 No.-, [2008])
- 근로 능력 수급자의 탈수급 방안 - 김미곤(보건복지포럼, Vol.141 No.-, [2008])
- 자활지원 정책의 쟁점과 과제 - 노대명(보건복지포럼, Vol.144 No.-, [2008])
- 우리나라 자활사업의 개선방안에 관한 연구 - 송옥희(한국사회과학연구, Vol.30 No.1, [2008])
- 지역사회와 함께하는 자활과 주거복지 실현을 위한 도전은 계속된다 - 김영찬(열린전북, Vol.2008 No.6, [2008])
- 자활사업효과성 제고를 위한 통합적 전달체계의 모색 - 독일 MoZArT-Project의 경험을 바탕으로 - 심성지(한독사회과학논총, Vol.18 No.3, [2008])
- 충북지역 자활센터의 사업성과 및 발전방안 - 한규량, 이상배, 김연희(논문집, Vol.43 No.-, [2008])
- 취약 계층 일자리 창출을 위한 사회적 기업 육성체계 구축방안 - 조성은, 백학영, 조광자, 김희연(위탁연구, Vol.2008 No.1, [2008])

- 현장방문 : 부천나눔 지역자활센터 방문기 – 임덕영(도시와 빈곤, Vol.87 No.-, [2008])
- 자활직업 훈련 사업의 임금 효과 분석 – Propensity Score Matching 방법으로 – 안서연(사회복지연구, Vol.37 No.-, [2008])
- 미국 자활서비스 공급주체의 현황과 특성 : 중개기관을 중심으로 – 김은정(사회과학논총, Vol.27 No.1, [2008])
- 기초생활보장 개별급여체제로의 전환은 사회권 침해이다 – 류정순(기념논문집, Vol.2008 No.1, [2008])
- 자활사업의 사회적 기업 전환에 관한 연구 : 안정적 이익 창출을 위한 사회적 자원의 활용 전략을 중심으로 – 진재문(사회과학연구, Vol.24 No.4, [2008])
- 조건부 수급자의 근로 능력판정기준 개발 및 가중치 분석 – 고재성, 김한준, 노경란, 박가열(직업교육연구, Vol.27 No.1, [2008])
- 빈곤층 자원 분석을 통한 자활사업의 비판적 검토 – 주미연(논문집, Vol.6 No.-, [2008])
- 근로 빈곤층의 삶의 경험에 관한 질적 연구 : 근거이론 분석 – 이은주(사회복지정책, Vol.34 No.-, [2008])
- 정부의 공공 부조제도의 개정의도에 대한 비판적 고찰 – 류정순(기념논문집, Vol.2008 No.1, [2008])
- “자활” 개념의 재구성에 대한 탐색 : 성매매여성 자활 현장을 중심으로 – 김인숙(한국가족복지학, Vol.- No.22, [2008])
- 자활사업 참여자의 중도이탈 가능성에 영향을 미치는 요인에 관한 연구 – 유태균, 김경휘(사회보장연구, Vol.24 No.1, [2008])
- 충청북도 자활근로사업의 발전 방안 – 최승호(CRI Now, Vol.82 No.-, [2008])

한국교육학술정보원(RISS)에 서비스된 국내학술지 자료를 정리하였습니다.

*** KCI등재후보 제외, 검색어 : 자활**

내용 중 누락된 부분이 있거나 추가하고 싶은 자료가 있으면 중앙자활센터로 연락(bora@cssf.or.kr)주시면 업데이트 해 드리겠습니다.

새로운 전환점을 맞는, 자활읽기!

글 • 한보라(중앙자활센터 성과관리팀 홍보담당)

중앙자활센터는 자활 현장에 도움이 되는 전문 정보를 제공하기 위하여 ‘자활읽기’라는 제호를 달고, 2008년부터 연2회 저널을 발행해오고 있다.

새로운 학기가 시작될 때 신입생이 자기소개를 하듯이, 이번 제8호 자활읽기를 보고 뭔가 새로움을 느낀 여러분을 위하여 간략한 변천사와 더불어 앞으로의 각오를 잠깐 소개하고자 한다.

‘자활읽기’는 중앙자활센터 대표 홍보물 중 하나이다. 연간 약 3천 부를 발행하여 전국 지역 및 광역자활센터, 자활담당 공무원, 기업, 국회의원, 유관기관 등에게 우편을 통해 발송하고 있다.



〈자활읽기 발행 이미지〉

시간이 흐르면 세월이 변하듯이, 제7호까지 발행된 자활읽기 역시 몇 가지 과정들을 겪어왔다. 그 중 몇 가지를 알아보자.

01 기획코너별 구성

자활읽기는 코너별로 다른 내용을 담고 있다. 창간호의 기획좌담, 자활동향, 특집, 네트워크 4개의 기획 코너는 제2호부터 네트워크가 ‘자활리포트’로 변경되어 최근이슈에 대한 실태 및 조사 내용을 소개하게 됐다.

또한 제5호부터는 ‘초점기획’ 코너가 새롭게 꾸러지게 되면서 각 발행호 성격에 따라 주요 기획 자료들을 담았다. 제5호에서는 국민기초생활보장제도 10년에 맞추어 정책백서에 나타난 자활 10년의 변화, 기초생활보장제도의 역사와 전망, 자활사업 1호를 만나는 코너를 기획하였으며, 제6호는 2011년 중요한 쟁점이 된 자활사례관리에 대한 부분을 소개했다. 그리고 제7호에서는 2012년 새롭게 바뀌는 정책에 대해 보건복지부, 중앙자활센터, 한국지역자활센터협회가 참여하는 기획좌담회를 기획해 자세하게 소개했다.

중앙자활센터는 자활저널 각 발행호 별로 컨셉을 설정하고, 현장에 도움이 되는 국내·외 최신 정보들을 담아내고 있다. 특히 이번 제8호부터는 부록으로 ‘자활 학술연구 동향’을 소개함으로써, 자활사업 관련 연구가 어떻게 진행되고 있는지를 한 눈에 살펴볼 수 있게 했다. 자활사업 분야에 관심을 갖고 있는 연구자라면 눈여겨볼 만하다. 또한 앞으로 다양한 코너를 기획할 예정이니 관심 바란다.

02 트렌드를 반영한 표지

창간호에는 통 이미지를 활용하여 제작되었으나, 제2호부터 제5호는 원고 내부에 사용된 주요 이미지 컷을 표지 디자인으로 활용했다. 이렇게 하니 표지 디자인에 생동감이 추가 되었으나 전문적인 저널의 느낌을 살리기에는 부족함이 있었다.

그래서 제6호, 제7호에는 이미지를 배제하고 각 발행호에서 이야기하고자 하는 핵심 컨셉을 나타낼 수 있는 일러스트 이미지를 사용했다. 또한 단조로워 보일 수

있는 표지의 세련미를 높이기 위하여 중요한 부분은 엠보싱 처리를 했다.

앞으로 자활저널 표지는 제8호를 시작으로 전문적이고, 학술적인 느낌을 살려 동일한 컨셉으로, 일부 색상만 변화를 주어 발행할 예정이다. 각 발행호 색상별로 자료를 모아보는 재미를 느껴보면 어떨까? 책꽂이가 알록달록 예쁘게 물들지 않을까 싶다.

03 페이지 증가

자활읽기는 창간호 40페이지를 시작으로 제2호에는 65페이지로 페이지 분량을 늘려 제7호까지 약 65페이지 내·외로 발행됐다. 그만큼 다양한 내용과 콘텐츠를 담아내려고 노력했다.

하지만 자활현장에 도움이 되는 자료들은 무엇일까 곰곰히 고민하다 보니, 최근에 연구된 전문적인 ‘연구자료’들이라는 사실을 알게 됐다. 바쁘게 돌아가는 현장에서 신경 쓸 일들이 많다보면 최신 현황 자료들은 놓칠 수도 있는 법. 그래서 이번 제8호부터는 페이지를 약 90여 페이지로 늘리고, 최신 학술 및 연구자료의 핵심 내용들을 주로 담았다.

또한 자활저널 인쇄 품질을 칼라에서 흑백으로 조정하고, 용지의 단가를 낮추어 절감한 예산을 활용해 앞으로 페이지를 점차 늘려나갈 예정이다.

그동안 ‘자활읽기’가 중앙자활센터가 발행하는 홍보물 중 하나에 그쳤다면, 앞으로의 자활읽기는 ‘자활사업 종합 저널’이라는 성격에 맞게 방향을 정립하고, 여러 독자들과의 눈높이를 맞추어 나가고자 한다.

따라서 필요로 하는 연구 내용, 자료들이 있을 경우 주저하지 말고 언제든지 연락 바란다. 자활저널은 우리 모두의 홍보물, 함께 만들어가는 것임을 잊지말기 바란다. 

• 관련문의 : 02-3415-6924, bora@cssf.or.kr