

CONTENTS

2012. 하반기 VOL.09

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 빈곤과 불평등 현황 및 정책과제
- 17 취약계층 고용지원 서비스 현황 및 정책과제

I

자활리포트

- 25 정부의 사회서비스정책과 자활근로 공익형사업의 의미
- 35 자활사업의 성과평가와 포괄적 성과관리체계의 수립

II

자활광장

- 47 경제사회구조 변화와 고용-복지 연계
- 55 고용-복지 연계를 위한 직업훈련체제 구축
- 66 고용정책 개선을 위한 지역노동시장 분석

III

자활동향

- 75 지역자활센터 자활사업 新성과지표 및 측정모델 개발
- 89 근로연계복지 동아시아 사례

IV

부록

- 106 자활 학술연구 동향

중앙 (재)중앙자활센터

재단법인 중앙자활센터 저널 <자활읽기> 통권 제9호 발행일 2012년 12월 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 소아디자인 T. 070.4616.4040~5

발간사

글 • 이정근(중앙자활센터 원장)

2012년 한 해가 저물어 가는 시점을 ‘자활읽기 제9호’와 같이 하게 되었습니다.

지난 호에 이어 이번에도 자활을 둘러 쓴 내용으로 채웠습니다. 우리 사회의 빈곤과 그것을 극복하기 위한 자활사업의 관계는 참으로 많은 부분이 함축되어 있습니다. 따라서 빈곤의 원인과 사회적 불평등에 대한 것에서부터 그것을 극복하기 위한 개개인의 노력과 지역사회, 국가의 정책의 변화까지 참으로 의미 있는 내용을 담아 보고자 하였습니다.

지난 2012년은 자활사업의 변화와 이를 위한 혁신을 많이 이야기 하였습니다. 그리고 자활사업을 수행하고 있는 자활센터들의 움직임 또한 그 어떤 해보다도 활발하였습니다. 자활사업현장의 목소리를 모아 전국에서 모인 만여명의 참여자들이 ‘전국자활대회’를 진행하고, 자활공제협동조합과 자활기업연합회의 활발한 구성은 참여주민들의 자발적이고 능동적인 대응이었습니다. 더불어 각종 토론회와 심포지엄을 국회를 비롯한 곳곳에서 개최하는 등 자활사업을 진단하고 방향을 모색하기 위한 적극적인 노력들이 이루어졌습니다.

지난 상반기 저널은 협동조합을 비롯한 사회적 경제를 다뤄 자활사업의 방향을 찾고자 하였다면, 이번 하반기 저널은 근로연계복지 사업의 자활사업이 복지와 고용의 연계를 더욱 강력하게 요구 받고 있는 경제사회구조의 변화과정에서 어떻게 자리매김 할 것인가를 중점적으로 다뤘습니다.

빈곤과 자활, 사회서비스와 자활, 복지와 고용의 연계 과정에서의 자활을 비롯하여 신성과지표의 측정모형 개발과 근로연계복지가 보편화된 사회라는 북한의 이야기는 진로를 모색하는 자활진영에 많은 시사점과 흥미를 주고 있습니다.

요즘 자활사업을 수행하기가 너무 힘들다는 얘기를 많이 듣습니다. 성과가 강조되면서 기존의 자활사업에 대한 회의적인 시각도 많아지고 사람의 변화, 성장을 중심에 놓기 보다는 사업을 위한 사업으로 진행되고 있는 현실에 지쳐간다고 합니다. 경제와 복지, 고용과 복지, 사람과 성과 등등은 지난 해 자활사업에서 많이 이야기 되며 고민되어졌던 내용입니다. 앞으로 대립과 갈등의 관점보다는 포용과 융합의 관점에서 살펴본다면 보다 좋은 자활사업으로 발전시킬 수 있을 것입니다.

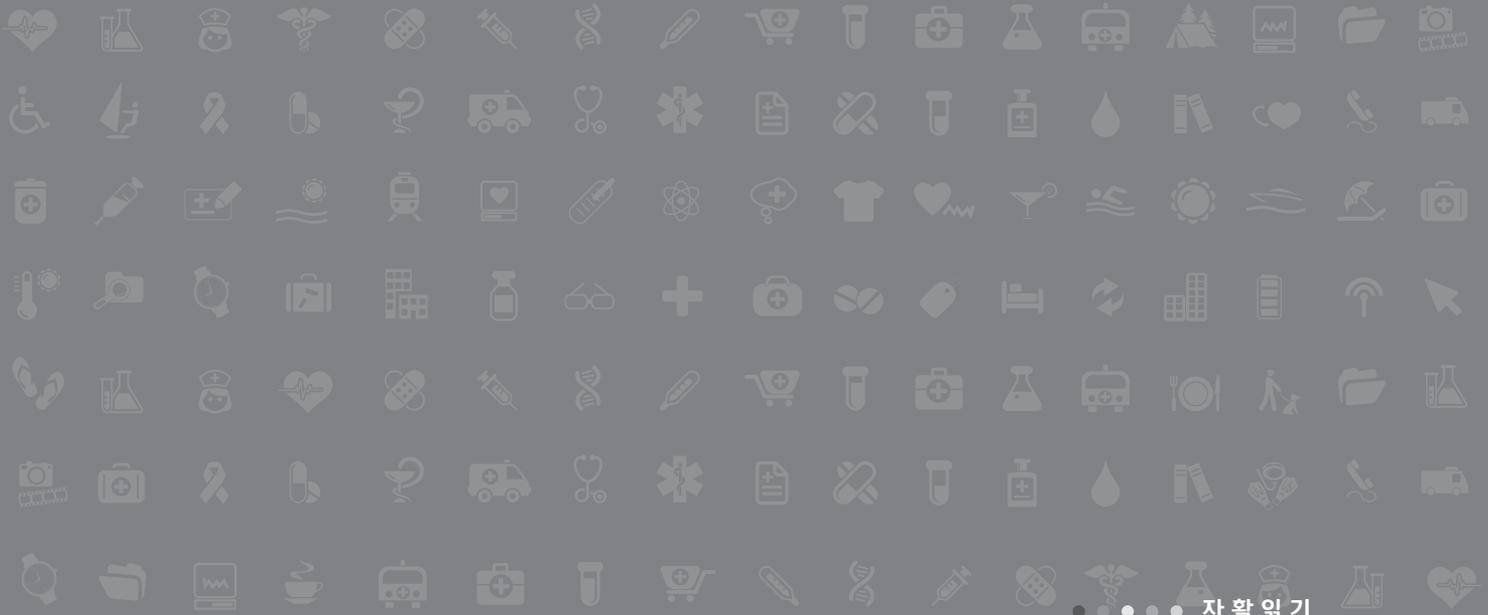
지금까지 그래왔듯이 사람에게서 희망을 찾고 바로 그 자리에서 세상의 변화를 꿈꾸는 자활인들이 있는 한, 자활사업은 가난한 이들의 든든한 버팀목이자 디딤돌이 될 것입니다.

‘골이 깊으면 산도 높다’ 하였습니다.

자활을 둘러 쓴 환경이 어렵고 힘들다 할지라도 끊임없이 혁신하고 변화를 게을리 하지 않는다면 우리 사회의 가난한 이들에게 자활사업은 그 존재만으로도 희망이 될 것입니다.

2013년은 그러한 해가 될 것입니다. 그 곳에 ‘자활읽기’가 작은 도움이 되기를 기대합니다.

감사합니다.

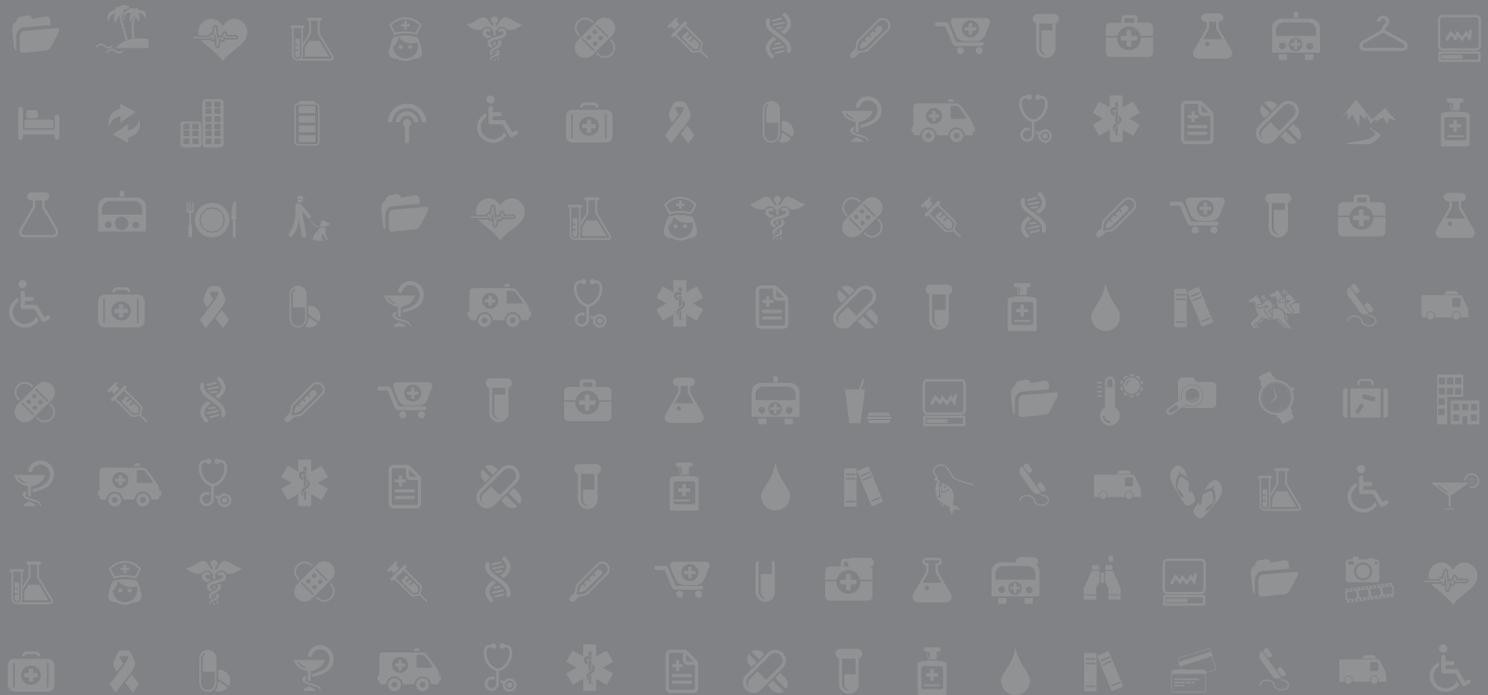


자활임기

I

초점기획

- 01 빈곤과 불평등 현황 및 정책과제
- 02 취약계층 고용지원 서비스 현황 및 정책과제



빈곤과 불평등 현황 및 정책과제

- 빈곤 대책을 중심으로 -

글 • 김미곤(한국보건사회연구원 연구기획조정실 실장)

1. 빈곤과 불평등 개념 및 지표

1. 빈곤과 불평등의 개념

□ 빈곤(poverty)의 개념

- 절대적 빈곤: 개별가구의 소득이 객관적으로 산정된 최저생계비*보다 적은 상태

* 최저생계비: 최소한의 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위한 비용

〈표 1〉 2012년 최저생계비 수준

(단위: 원/월)

구분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
2012년 ¹⁾	553,354	942,197	1,218,873	1,495,550	1,772,227	2,048,904

주1) 물가상승률을 적용하여 전년대비 3.9% 인상된 수준

· 자료: 국민기초생활보장사업 안내, 2012

- 상대적 빈곤: 한 사회의 다른 가구들보다 상대적으로 적게 가지고 있는 상태(일반적으로 개별 가구의 소득이 중위소득*의 50%** 미만인 경우)

* 중위소득: 한 사회의 소득을 소득 순으로 나열할 때 가운데 가구의 소득(예, 5명으로 구성된 사회의 경우 3번째 가구의 소득)

** 50%: OECD에서는 중위소득의 40%, 50%, 60%를 상대빈곤선으로 규정하고 있음. 국제비교에서는 주로 50%를 사용하고 있음.

□ 불평등의 개념

- 불평등(inequality): 자원(소득, 재산, 소비 등)의 분배가 고르게 분포되어 있지 않은 상태

- 불평등 개념의 철학적 기반

- 대부분의 불평등 측정치 혹은 불평등 지표는 전체 자원의 양(소득, 지출, 부 등)을 정확하게 n(인구수)등분한 상태를 준거로 불평등의 정도를 파악한다는 점에서 평등주의 및 공리주의 철학에 기반하고 있음.

2. 빈곤과 불평등 측정 지수

가. 빈곤지수

□ 빈곤율(Headcount Ratio: H)

- 산식

- 빈곤율은 소득(혹은 지출)이 빈곤선 미만인 사람수(혹은 가구수)를 전체 인구수(혹은 가구수)로 나눈 값

$$HR(y, z) = \frac{q}{n}$$

(여기서 HR: 빈곤율, q: 소득(혹은 지출)이 빈곤선 미만인 가구수(혹은 인구수), n: 전체 가구수(혹은 인구수), y: 가구(또는 개인)의 소득(혹은 지출), z: 빈곤선)

□ 센지수(Sen index)

- 산식

- 1976년 센이 제안한 지수로서, 빈곤율, 소득갭비율, 지니계수 등을 조합하여 기존 공리와 새로운 공리에 부합하도록 개발한 지수

$$P = H [I + (1 - I) \times Gp]$$

(여기서 H: 빈곤율(Headcount Ratio), I: 소득갭비율(Income Gap Ratio 혹은 빈곤갭비율), GP: 저소득층의 분배상태를 나타내는 저소득층의 지니계수)

- 지수 해석

- 센지수는 0과 1사이의 값을 가지며, 그 값이 1에 가까워질수록 빈곤의 정도가 심하다는 것을 의미함.

나. 불평등지수

□ 분배율(5분위 배율 또는 10분위 배율)

- 10분위 배율

- 한 사회의 소득(또는 지출)을 순서대로 나열한 후 상위 10%에 속하는 가구들의 소득 합을 하위 10%에 속하는 가구들의 소득 합으로 나눈 값. <10분위 소득배율 = 상위 10% 점유율 / 하위 10% 점유율>. 그러므로 10분위 배율이 높다는 것은 불평등하다는 것을 의미함.

- 5분위 배율

- 한 사회의 소득(또는 지출)을 순서대로 나열한 후 상위 20%에 속하는 가구들의 소득 합을 하위 20%에 속하는 가구들의 소득 합으로 나눈 값. <5분위 소득배율 = 상위 20% 점유율 / 하위 20% 점유율>. 그러므로 5분위 배율이 높다는 것은 불평등하다는 것을 의미함.

□ 지니계수(Gini Coefficient)

- 산식

$$G = (1/2n^2\mu) \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n | y_i - y_j | = 1 - (1/n^2\mu) \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n \text{Min}(y_i, y_j)$$

$$= 1 + (1/n) - (2/n^2\mu) [y_1 + 2y_2 + \dots + ny_n] \text{ for } y_1 \geq y_2 \geq \dots \geq y_n.$$

- 계수 해석

- 지니계수는 0과 1사이의 값을 가지며, 그 값이 1에 가까워질수록 불평등도 심하다는 것을 의미함.

II. 빈곤과 불평등 추이

1. 빈곤율 동향

□ 1990년 이전의 빈곤율 추이

- 우리나라의 경우 1960년대 이후 고도 경제성장의 결과로 1965년 40.9%에 이르던 빈곤율이 1976년에는 14.8%로 감소하고, 1980년에는 다시 9.8%로 감소함(서상목 외, 1981).
- 1980년대에는 경제 사회적인 혼란이 있었지만 1990년의 빈곤율은 8.3%로 추정되고 있으며(정복란, 김미곤 외, 1990), 1990년대 중반의 빈곤관련 지표들은 자료상의 한계는 있지만 적어도 외형적인 수치로는 선진국과 비슷하거나 낮은 수준을 유지하고 있었음.

〈표 2〉 1990년 이전의 절대빈곤 추이

구분	빈곤인구(천명)			빈곤율 (빈곤인구/전체인구, %)		
	전국	도시	농촌	전국	도시	농촌
1965	11,769	4,244	7,505	40.9	54.9	35.8
1976	5,198	3,072	2,216	14.8	18.1	11.7
1980	3,644	2,250	1,394	9.8	10.4	9.0
1990	3,656	1,110 ¹⁾ , 761 ²⁾	1,785	8.3	5.5 ¹⁾ , 6.7 ²⁾	14.3

주 1) 대도시, 주 2) 중소도시

• 자료: 1996~1980년: 서상목 외, 『빈곤의 실태와 영세민 대책』, 한국개발연구원, 1981.

1990년: 정복란, 김미곤 외, 『생활보호제도 개선방안에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 1990.

□ 1990년 이후의 빈곤율 추이

- 1997년 말에 시작된 IMF 경제위기는 빈곤인구를 양산하고 각종 사회병리현상과 사회양극화를 초래하는 계기가 되었음.
- 경제위기 이후 빈곤율, 빈곤갭, 센지수 등 빈곤관련 지표들은 1999년에 가장 나쁜 수준에 도달한 후 이후 약간씩 개선되다가 2003년부터 다시 악화되고 있음.
 - 2010년 기준 절대 빈곤율은 7.8%, 상대 빈곤율은 13.8%로 밝혀지고 있으나(김문길 외, 2011), 농어가가 제외된 통계라는 점을 감안하면 실재는 이보다 높을 것으로 판단됨.

〈표 3〉 IMF 경제위기 이후의 빈곤율 추이

(단위: %)

구분	전국 ¹⁾	
	절대빈곤 ²⁾	상대빈곤 ³⁾
1996	3.0	9.0
2000	8.2	13.3
2006	7.6	12.8
2007	7.8	13.1
2008	8.0	12.9
2009	8.4	12.8
2010	7.8	12.1
2011	7.8	14.3

주 1) 1996년과 2000년 자료는 가구소비실태조사(통계청), 2003년 자료는 국민생활실태조사(한국보건사회연구원), 2006년 이후 자료는 가계조사(통계청)임. 편의상 전국이라고 표현하였으나 농어가 포함되지 않은 결과임.

2) 경상소득이 최저생계비 미만인 인구 비율

3) 중위 가처분소득의 50%미만 인구비율

· 자료: 1996~2000년 통계: 여유진, 김미곤 외, 『빈곤과 불평등의 동향 및 요인분해』, 한국보건사회연구원, 2005. 2006~2011년 통계: 김문길 외, 『2012년 빈곤통계연보』, 한국보건사회연구원, 미발간.

2. 분배지표 동향

□ 소득점유율

- 시장소득, 경상소득, 가처분 소득 기준 소득점유율이 전반적으로 악화되고 있으며, 2009년 들어 더욱 악화되고 있음.

〈표 4〉 소득점유율(전가구기준, 연간)

(단위: 배)

구분	시장소득		가처분소득		경상소득	
	5분위 배율	10분위 배율	5분위 배율	10분위 배율	5분위 배율	10분위 배율
1인가구 제외						
2003	4.91	8.54	4.43	7.19	4.50	7.25
2004	5.16	8.91	4.61	7.45	4.69	7.49
2005	5.38	9.68	4.75	7.84	4.82	7.91
2006	5.57	10.21	4.82	8.03	4.91	8.08
2007	5.84	10.97	4.95	8.31	5.07	8.40
2008	5.96	11.46	4.98	8.39	5.09	8.47
2009	5.89	11.71	4.94	8.31	4.97	8.21
2010	5.77	11.63	4.80	8.17	4.81	8.00
1인가구 포함						
2006	6.08	11.75	5.17	8.95	5.26	8.96
2007	6.44	12.77	5.35	9.35	5.48	9.42
2008	6.69	13.84	5.46	9.60	5.59	9.60
2009	6.88	15.67	5.50	9.85	5.55	9.78
2010	6.87	15.98	5.44	9.96	5.44	9.83

주 1) 농어가 가구 제외

· 자료: 김문길 외, 『2011년 빈곤통계연보』, 한국보건사회연구원, 2011.

□ 지니계수

- 시장소득, 경상소득, 가처분소득 기준 지니계수는 부분적으로 2009년에 약간 개선의 기미를 보이고 있지만 전반적 추이는 악화되고 있음.

〈표 5〉 지니계수(전가구기준, 연간)

구분	소득 ¹⁾			지출 ¹⁾	
	시장소득	경상소득	가처분소득	소비지출	가계지출
1인가구 제외					
2003	0.292	0.281	0.275	0.226	0.241
2004	0.301	0.289	0.282	0.231	0.250
2005	0.306	0.292	0.285	0.241	0.257
2006	0.312	0.296	0.288	0.251	0.269
2007	0.321	0.302	0.293	0.255	0.276
2008	0.323	0.303	0.294	0.244	0.267
2009	0.320	0.297	0.290	0.255	0.272
2010	0.314	0.291	0.283	0.245	0.262
1인가구 포함					
2006	0.323	0.305	0.297	0.258	0.276
2007	0.333	0.312	0.303	0.263	0.285
2008	0.337	0.315	0.306	0.253	0.277
2009	0.336	0.311	0.304	0.266	0.284
2010	0.332	0.306	0.298	0.256	0.274

주 1) 농어가 가구 제외

· 자료: 김문길 외, 『2011년 빈곤통계연보』, 한국보건사회연구원, 2011.

Ⅲ. 빈곤과 불평등 악화관련 사회·경제문제

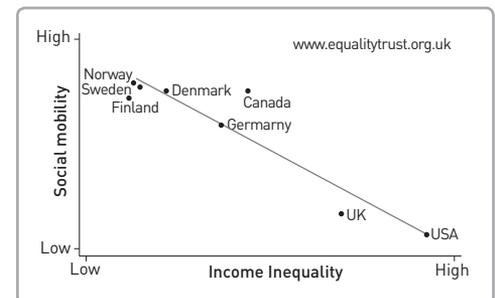
1. 사회이동성(social mobility)*의 저하

* 사회이동성: 사회적 지위 변화정도를 의미함. 사회이동성이 낮을 경우 계층적 위화감이 증가할 수 있으며 사회통합을 저해함.

□ 불평등과 사회이동 간의 관계

- Wilkinson and Pickett(2009)의 연구에 의하면 불평등이 높은 사회일수록 사회이동성이 낮음.
- 불평등이 높은 미국의 경우 사회이동성이 매우 낮고, 불평등 수준이 낮은 북 유럽국가의 경우 사회이동성이 높음.

〈그림 1〉 소득불평등과 사회이동



· 자료: Wilkinson and Pickett(2009: 20).

2. 건강 사회문제 증가

□ 불평등과 건강 사회문제*의 관계

- Wilkinson and Pickett(2009)의 연구에 의하면 불평등이 높은 사회일수록 건강 사회문제가 많고, 불평등이 낮은 사회일수록 문제가 적음.
- 불평등이 높은 미국의 경우 건강 사회 문제가 많고, 불평등 수준이 낮은 일본 및 북 유럽국가의 경우 문제가 적음.

* 보건·사회문제 지수는 사회의 신뢰도, 정신건강, 기대수명과 영아사망률, 비만, 아동 교육성취도, 심대 임신, 살인, 수감률, 사회이동성 등의 지표로 구성(Wilkinson and Pickett, 2009: 19).

〈그림 2〉 소득불평등과 건강사회문제



• 자료: Wilkinson and Pickett(2009: 20).

3. 기초보장 사각지대 증가

□ 빈곤율 증가 그러나 정채된 수급자 수

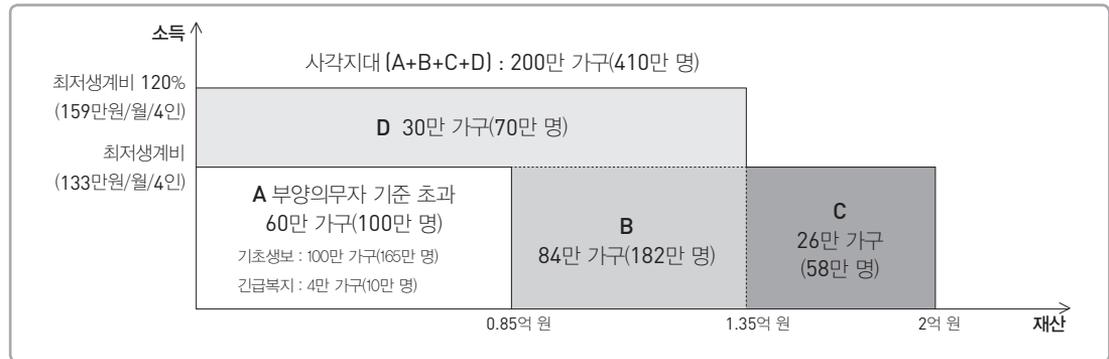
- 앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 (절대) 빈곤율은 매우 가파르게 증가하고 있음(〈표 2〉참조)
- 그러나 국민기초보장제도의 수급률은 제도가 시행된 2000년 이후 거의 3.0% 전후에서 정채하고 있음.
- 이 결과 기초보장의 사각지대*가 광범위하게 존재하고 있음.

* 기초보장의 사각지대: 사각지대란 대상 포괄성과 급여 적절성을 달성하지 못한 상태를 의미함. 그러나 본 자료에서는 협의의 사각지대인 대상 포괄성을 담보하지 못한 경우로 한정함.

□ 기초보장 사각지대 규모

- 2009년 3월에 정부 관계부처 합동으로 발표된 민생안정 긴급지원 대책에서 제시된 사각지대 규모는 약 200만가구(410만명)임. 이를 계층별로 살펴보면 다음과 같음.

〈그림 3〉 기초보장 사각지대 규모 건강사회문제



IV. 빈곤과 불평등 대응 정책과제¹⁾

1. OECD 국가들의 빈곤대책 및 시사점

□ 주요국의 정책방향

- 주요 국가들의 빈곤대책은 그 나라의 특성에 따라 다양하게 전개되고 있으나 핵심은,
 - 근로무능력자에게 보장성을 강화하는 방향으로(protection 강화)
 - 근로능력자에게 근로유인(work incentive)을 강화하는 방향으로 전개되고 있음(activation 강화).
- 근로유인 정책을 유형화해보면, 제재형(sanction type), 관리형(management type), 인센티브형(incentive type)으로 범주화됨.
 - 제재형(sanction type)은 근로능력자가 일을 하지 않을 경우 각종 급여자격을 제한하여 근로를 유인하는 체계로서 일종의 근로강제형 정책이라고 할 수 있음.
 - 관리형(management type)은 근로능력 판별을 통해서 수급자 중에서 근로능력자를 선별하고, 이들에게는 자활지원계획에 따른 자활사업에 참여하도록 관리하는 행정 지도형 체계를 의미함. 이러한 형태의 예로 현행 국민기초생활보장제도의 조건부 수급제도(자활사업)를 들 수 있음.
 - 인센티브형(incentive type)은 근로소득에 대하여 재정적인 인센티브를 제공하는 형태임. 미국 공공부조 프로그램에서의 근로소득공제제, 근로장려세제(EITC), 취업장려금제, 국민기초생활보장제도의 근로장려금제 등이 이에 해당됨.

□ 정책방향에 대한 평가 및 한계

- 외국의 2원화된 정책목표(protection 및 activation 강화)는 어느 정도 타당성을 인정받고 있으나,

1) 빈곤 및 불평등 개선을 위해서는 복지정책 뿐만 아니라 노동, 조세정책 등이 아울러 개선되어야 함. 그러나 여기서는 가장 핵심적인 빈곤대책인 국민기초생활보장제도를 중심으로 언급함.

- 공공부조제도에 대한 본질적인 한계에 대한 인식 부족으로 소기의 목적을 달성하지 못하고 있음. 이에 대하여 살펴보면,
- 이상적인 저소득층 소득보장 프로그램은 경제적 효율성(economic efficiency)과 사회적 적절성(social adequacy)을 담보하고 있어야 하고, 근로의욕(work incentive)을 크게 저하시키지 않아야 함.
- 그러나 세 가지 목표들(경제적 효율성, 사회적 적절성, 근로유인)을 모두 이루는 것은 불가능하며, 어느 하나의 목표를 이루기 위하여 다른 목표가 희생되어야 함(Ozawa, 1978).
- 이 결과 정책결정자들은 이른바 ‘복지개혁의 철의 삼각(the iron triangle of welfare reform)’으로 불리는 상충적인 3대 정책목표들 간의 딜레마(dilemma)에 처하게 됨(Blank, et al., 1999).
- 근로유인 및 강제정책을 예로 들어 목표 상충성을 살펴보면,
- 수급자격 제한이라는 극단적인 근로강제 정책은 최저생활을 보장하지 못하는 결과를 초래함. 그러므로 사회적 적절성을 훼손하게 됨.
- 그리고 근로장려금 지원은 이론적인 측면에서 예산대비 그 효과가 미미함. 결국 낮은 근로유인과 높은 경제적 효율성 훼손이라는 결과를 초래함.
- 따라서 3가지 목표 상충성을 동시에 고려한 급여방식 개발이 필요(정책과제 I 참조)

2. 공공부조제도 개편

가. 기본방향

- 탈빈곤 촉진
 - 근로능력이 있는 빈곤층에게는 소득보장과 함께 탈빈곤 유도(activation 강화)
- 최저생활보장 강화
 - 근로능력이 없는 빈곤층에게는 최저생활보장 강화(protection 강화)
- 경제적 효율성 담보
 - 적정수준의 예산으로 최저생활을 보장하고, 근로유인을 도모

나. 개편방향

- 근로능력 유무별로 각기 다른 급여방식 적용
 - 근로능력자에 대한 급여방식 변경(보충급여→노동 장려형 급여방식)
 - 현행 보충급여방식(현금급여기준선에서 개별 가구의 소득인정액*을 감(-)하여 지급하는 방식)은 근로소득이 증가하면 급여가 감소하므로 노동 참가 유인이 감소하고, 소득의 하향신고 경향을 증가시킴.

* 소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액

소득평가액 = 실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제

재산의 소득환산액 = (재산 - 기초공제액 - 부채) × 소득환산율

- 따라서 열심히 일하는 자가 더 많은 급여를 받는 노동장려형 공공부조급여제도 도입→〔정책과제 I 참조〕
- 근로무능력자에게는 현행 보충급여 방식 유지

□ 비수급 빈곤층*에 대한 재산수준별 욕구별 지원

* 비수급 빈곤층: 소득이 최저생계비 이하인 빈곤층이나 기초보장제도로 보호받지 못하는 계층

- 비수급 빈곤층을 다음과 같이 3 그룹으로 구분
 - 재산이 적은 그룹(이하 A 그룹)
 - 재산이 기초보장 수급기준 이상이나 자신의 재산만으로는 살아가기가 어려운 그룹(이하 B 그룹)
 - 자신의 재산을 활용하여 살아갈 수 있는 그룹(이하 C 그룹)
- 재산수준별 욕구별 정책
 - A 그룹 : 부양의무자기준 완화(정책과제 II 참조)하고 재산의 소득환산율을 인하(정책과제 III)하여 기초보장 수급자로 편입
 - B 그룹 : 의료, 교육, 주거 등 필요한 욕구만 지급하는 비수급 빈곤층에 대한 욕구별 급여제 도입→〔정책과제 IV 참조〕
 - C 그룹 : 자신의 재산을 활용하여 최저생활을 유지할 수 있도록 빈곤층 ‘역 모기지제(자산담보부 대출)’ 도입→〔정책과제 V 참조〕

다. 정책과제

□ 정책과제 I (노동 장려형 공공부조제도²⁾ 도입)

- 필요성
 - 현행 보충급여방식의 경우 근로소득이 증가하면 급여가 감소하므로 노동 참가 유인이 감소하고, 소득의 하향신고 경향을 증가시킴.
 - 이를 개선하고자 근로소득에 대하여 기초보장제도와 근로장려세제(EITC)에서 각각 근로장려금을 지급하고 있음.
 - 그러나 근로장려금으로는 근로유인이라는 소기의 목표를 달성할 수 없음. 이는 100% 미만의 근로장려금은 소득효과(income effect)와 대체효과(substitution effect) 모두 부(-)로 나타나기 때문임.
 - 또한 기초보장 수급자가 수급을 벗어나면 가처분 소득이 오히려 줄어들기 때문에 수급자는 벗어나려고 하지 않고, 차상위 계층은 수급로 진입하려고 함. 현행 제도는 이러한 빈곤함정(poverty trap)이 발생하고 있음.
- 개선방안: 노동장려형 급여도입 및 근로장려세제(EITC)와 연계

2) 여기서는 수급자에 대한 노동장려형 급여도입과 차상위 계층에게 지급되는 근로장려세제(EITC)를 연계한 모형을 이와 같이 개념 정의함.

수급자에 대한 노동장려형 급여도입

- 공공부조 수급자 중 근로능력이 있는 가구에게는 새로운 급여모형

$$(CB(P-EI) + \frac{E^2}{PL} - C) \text{ 적용}$$

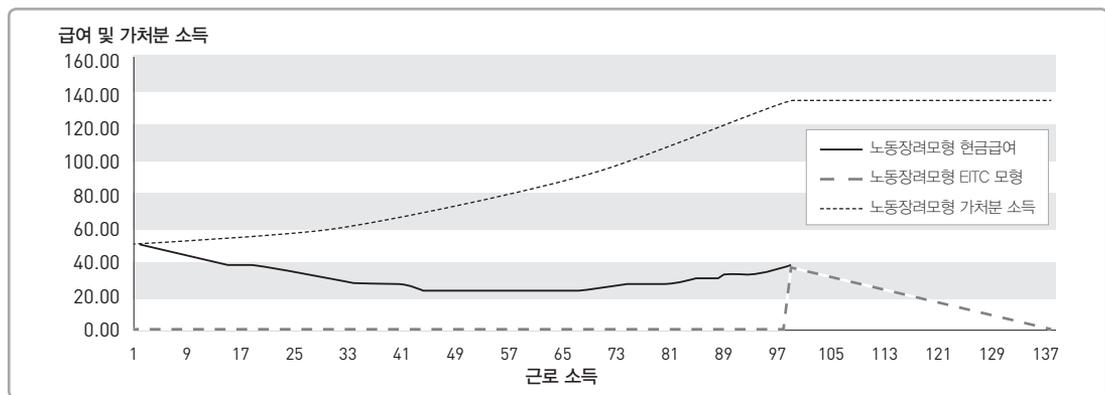
(여기서, CB: 현금급여액, P: 현금급여기준선, EI: 소득인정액, E: 근로소득, PL: 최저생계비, C: 조정금액)

- 동 급여모형은 사회적 적절성을 위한 보충급여액($P-EI$), 근로유인을 위한 노동장려금($\frac{E^2}{PL}$)³⁾, 그리고 경제적 효율성을 담보하기 위한 조정금액(C)으로 구성되어 있음. 따라서 공공부조제도의 목표상충 문제를 상당부분 해결할 수 있음.
- 동 급여모형에서는 근로소득이 최저생계비의 1/2이상으로 신고하는 경우 급여가 증가하므로(임금을 상승→ 양의 대체효과) 근로유인을 기대할 수 있음.
- 한편, 근로소득이 최저생계비의 1/2 이하인 경우 자활사업에 참여토록하며, 이 경우 참여하는 경우 근로소득이 최저생계비의 1/2이상이 되므로 급여가 증가하는 구간에 위치하게 됨. 이 결과 1/2 이상 구간의 효과와 동일해짐.

차상위 계층에 대한 근로장려세제 개선 및 노동장려형 급여와 연계

- 차상위 계층에게는 점감구간의 근로장려세제 급여를 제공(참고, 현행 근로장려세제는 점증구간, 평탄구간, 점감구간으로 이루어져 있음).
- 이때 기초보장 수급자의 현금급여와 근로장려세제의 급여를 연계하여 가처분 소득이 감소하지 않도록 근로장려세제를 설계

<그림 4> 노동장려형 현금급여와 근로장려세제 연계 모형(2005년 기준)



• 자료: 김미곤(2010)

— 소요예산

- 노동장려형 공공부조제도 도입에 대한 정확한 추가 소요예산(공공부조예산+EITC 예산) 추계는

2) 양의 대체효과(substitution effect)가 음의 소득효과(income effect)보다 크게 나타날 수 있도록 2차 함수로 구성. 현행의 근로장려금 및 EITC는 1차 함수이므로 보충급여하의 수급자의 경우 시간당 임금이 감소하여 음의 대체효과와 음의 소득효과가 나타나고 있음.

현재로서는 불가능. 그러나 4인가구를 대상으로 분석한 연구(김미곤, 2010)에 의하면, 추가소득 예산의 대부분이 EITC 확대 예산으로 밝혀지고 있음.

- 동 연구에 의하면, 기초보장제도에서 근로장려금을 약 8%지급하고, EITC를 미국의 제도와 마찬가지로 점증률 42%, 점감률 21%를 지급할 경우의 예산과 동일(참고 우리나라의 경우 2011년 현재 점증률 15%, 점감률 24%).
- 미국의 경우 공공부조에서 근로장려금 지급비율이 30%이상인 점을 감안하면 미국제도를 한국에 적용하는 경우보다 예산이 적게 들어감.

- 기대효과

- 근로유인(work incentive)을 위하여 기존제도를 개선(근로장려금 지원 확대)하는 경우와 노동장려형 공공부조제도를 적용할 경우를 비교한 연구(김미곤, 2010)를 살펴보면,
- 동일 예산을 투입하는 경우, 기존제도는 근로시간이 감소할 가능성이 높으나, 노동장려형 공공부조제도는 근로시간이 증가하는 것으로 나타남.
- 또한 노동장려형 공공부조제도가 기존제도의 개선보다 각종 빈곤지표(빈곤율, 센지수 등) 개선도가 높음.
- 소득신고의 정확성이 높아질 것으로 기대됨. 노동장려형 공공부조제도의 경우 근로소득을 높게 신고하면 급여가 증가하기 때문임.
- 일선 전담공무원과 수급자가의 갈등관계가 협조관계로 전환될 것으로 판단됨. 현재는 전담공무원의 경우 소득을 밝혀야하고, 수급자는 숨기는 것이 이득인 구조(보충급여)이므로 매우 심한 갈등 관계에 놓여 있음.
- 탈빈곤 가능성이 높아질 것으로 판단됨. 기존 제도의 경우 수급자의 가처분 소득이 비수급자보다 높으므로 빈곤함정(poverty trap)이 발생하나, 노동장려형 공공부조제도의 비수급자의 가처분 소득이 수급자보다 높음. 따라서 빈곤함정 발생가능성이 상대적으로 낮아, 탈수급에 도움을 줄 것으로 판단됨.

□ 정책과제 II(부양의무자 기준 개선)

- 필요성

- 현행 기초보장제도는 부양의무자기준을 두고 있으므로 소득인정액이 최저생계비 이하일지라도 부양의무자 기준을 만족하지 못하면 수급자가 될 수 없음.
- 부양의무자기준은 부양의무자의 범위(직계 1촌 및 그 배우자)와 부양능력으로 구분됨. 그러므로 범위 이내의 친족이 부양능력이 있다고 판정되어야 수급자가 될 수 없음. 여기에는 다음과 같은 두 가지의 문제점이 있음.
- 첫째, 부양의무자 범위가 너무 넓음. 시부모와 며느리(남편 사별), 장인 장모와 사위(부인 사별)도 직계 1촌에 포함됨. 이러한 관계가 부양으로 이어지기에는 현실적으로 어려움.
- 둘째, 부양능력 판정기준이 낮음. 현행 판정기준은 너무 비 현실적임. 예컨대, 부양의무자 가구가 2인이고, 수급 신청가구가 1인인 경우 부양의무자 가구의 소득이 194만원 이상이면 부양능력 있는 것으로 판정하여 신청에서 탈락하게 됨.
- 이 결과 비수급 빈곤층의 약 50%가 부양의무자 기준 때문에 수급을 받지 못하는 기초보장의 사각

지대를 야기함.

– 개선방안

- 부양의무자 범위에서 비 혈연 1촌은 제외
- 부양의무자 판정기준 합리화: 부양의무자가 우리 사회의 중위생활을 향유한다는 전제를 바탕으로 부양능력 판정기준을 개선
- 즉, 부양의무자의 소득수준이 (중위소득 + 신청가구의 최저생계비를 합한 금액) 이상인 경우 부양능력 있음으로 판정

□ 정책과제 III(재산의 소득환산율 인하)

– 필요성

- 재산의 소득환산율(일반재산 4.17%/월, 금융재산 6.26%/월, 승용차 100%/월)이 너무 높아 실제로 빈곤함에도 불구하고 수급자로 선정되지 못하는 가구 다수 존재

– 개선방안

- 재산의 소득환산율을 다음과 같이 각각 인하
- 일반재산 4.17%/월→1%/월, 금융재산 6.26%/월→1.5%/월, 승용차 100%/월→20%/월

□ 정책과제 IV(비수급 빈곤층에 대한 욕구별 급여 도입)

– 필요성

- 비수급 빈곤층은 의료, 교육, 주거에 대한 욕구가 높으나 현행 기초보장제도의 경우 이러한 욕구에 대응한 급여가 없음.
- 이들은 부양의무자로부터의 도움이나, 자기 재산을 활용하여 욕구에 대응하여 함. 그러나 재산이 그다지 많지 않은 가구는 재산을 활용한 최저생활이 불가능
- 이 결과 이들은 노동시간 축소, 소득 은폐 등으로 수급자로 편입하려는 경향이 높음. 따라서 이들의 욕구에 대응한 one point 급여가 필요

– 개선방안

- 비수급 빈곤층 중 재산이 일정정도 이하인 가구가 의료, 교육, 주거의 욕구가 있을 경우 이들 욕구만 급여하는 욕구별 급여제 도입. 예컨대, 비수급 빈곤층이 월세에 거주하면 주거급여 제공

□ 정책과제 V(빈곤층 대상 역 모기지제 도입)

– 필요성

- 재산이 많으나 소득이 적은 비수급 빈곤층이 있을 수 있음(일명 땅거지, house poor 등)
- 이러한 문제를 해결하기 위하여 재산을 담보로 대출해 주는 시장형 역모기제가 현재 시행되고 있음.
- 그러나 비수급 빈곤층이 가지고 있는 재산은 일반인이 소유하고 있는 재산보다 적어 시장형 역 모기지 적용대상이 될 수 없는 현실임. 따라서 비수급 빈곤층 대상 역 모기지제 도입이 필요.

– 도입방안

- 대상: 비수급 노인 빈곤층 중 재산이 일정정도 이상인 경우
- 급여: 재산을 담보로 대출해주고 사후 정산 

취약계층 고용지원 서비스 현황 및 정책과제

글 • 류기락 (한국직업능력개발원 부연구위원)

이 글에서는 공공부조 수급자와 저소득 취약계층에게 효과적으로 고용지원서비스를 제공하기 위한 방안을 논의하고자 한다. 고용지원서비스는 노동시장 인프라 강화와 밀접하게 연관되어 있다. 고용지원서비스의 효과성을 증대하려면 고용과 복지 관련 정보 및 자원의 연계를 강화하고 고용서비스 인력의 양적 확충과 전문성을 제고해야 한다. 더불어 취약계층의 복지 욕구와 필요에 부응하여 취업알선과 직업상담, 맞춤형 사회서비스를 효과적으로 전달할 수 있도록 고용서비스 전달체계를 개선할 필요가 있다. 아래에서는 우리나라 고용지원 서비스의 현황과 문제점에 대해 논의하고 고용지원서비스와 맞춤형 사회서비스의 효과적 연계를 위한 전달체계 개선방안을 제시한다.

1. 고용지원 서비스 현황

우리나라는 1997년 외환위기 이후 고용서비스에 대한 투자를 확대하여 실업난에 적극적으로 대처해 왔다. 2005년 ‘고용서비스 선진화 방안’을 도입함으로써 공공고용서비스를 발전시키기 위한 본격적인 발전방안이 모색되었으며, 이에 따라 고용지원서비스에 대한 인프라 확충이 지속적으로 이뤄져왔다. 그러나 현재 공공고용서비스의 서비스 품질과 성과는 여전히 만족할 만한 수준에 이르지 못하고 있다.

〈표 1〉 주요국의 공공고용서비스기관 종사자수 비교

(단위: 천명, 명)

	국가고용 서비스기관 직원 수 (천명)	경제활동 인구 (천명)	실업자 수 (천명)	직원1인당 경제활동 인구 (명)	직원 1인당 실업자 수 (명)
미국 (2008)	70	154,287	8,924	3,312	127
영국 (2008)	80	31,125	1,783	384	22
일본 (2008)	25	65,900	2,650	2,636	106
캐나다 (2011.8)	16	18,525	1,484	1,158	93
독일 (2011.8)	113	41,684	3,140	368	28
한국 (2012.5)	5	25,939	807	5,188	162

주: 캐나다와 독일의 경제활동인구와 실업자수는 2008년 통계

· 자료: 미국과 영국의 국가고용서비스기관 직원수 자료는 신종각(2011), "고용 서비스 개선을 위한정책 제언," 『고용이슈』(2011.05), 한국고용정보원, 4-16. 캐나다, 독일, 일본의 국가고용서비스기관 직원수 자료는 현지 출장을 통해 파악한 자료. 경제활동인구와 실업자수 자료는 한국노동연구원(2010), 『2010 KLI 해외노동통계』.

한국은 고용노동부 내부자료, 유길상 (2012)에서 재인용

〈표 1〉에서 공공고용서비스 기관 종사자 수를 살펴보면, 우리나라는 고용센터 직원 1인이 담당하는 경제활동인구가 5,188명, 실업자 수는 162명으로 미국이나 일본에 비해서도 1.5-2배 정도 많으며, 영국이나 독일 등 유럽 국가에 비해 고용서비스 전담 인력 수는 현저하게 부족한 실정이다. 관련 연구(유길상, 2012)에 따르면 공공고용서비스 기관에서 한 사람의 직업상담사가 효과적으로 사례관리 할 수 있는 고객의 수는 30명 정도로 알려져 있다. 사례관리자가 이보다 많은 고객을 담당하게 되면 상담시간이 너무 짧아져서 효과적인 고용서비스를 제공하기 힘들어지기 때문이다. 실제 고용노동부의 취업성공패키지의 경우 2011년 기준으로 상담자 1명이 담당하는 사례수가 100건을 넘어 구직자의 적성과 역량에 맞는 직업훈련 안내, 구직 정보 제공, 취업알선 등의 서비스가 제대로 제공되지 못하였다. 특히 근로장애요인이

있는 취약계층이나 수급자에게 필요한 사회서비스는 제대로 파악조차 하기 힘든 실정이다. 더욱이 2012년 청장년층 대상 특화 프로그램이 추가되는 등 취업성공패키지 사업규모의 대폭 확대로 인하여 현재 인력과 인프라로는 효과적인 취업지원서비스 전달이 거의 불가능한 것으로 짐작된다.

2. 고용지원 서비스와 소득보장의 연계 강화

우리나라의 경우 고용보험 실업급여의 수급요건이 상대적으로 엄격할 뿐만 아니라 소득대체율이 낮아 구직기간 중 소득보전 기능이 취약한 것으로 연구되고 있다(류기락, 2012). 실업 지속 기간별 실업급여 대체율 수준(2009년 기준)을 살펴보면, 한국은 실업기간이 1년인 경우 30.4%로 OECD 국가 평균 58.6%에 비해 상대적으로 낮은 편이다. 실업기간이 장기화될수록 이러한 차이는 더욱 확대되는 추세를 보여 5년 평균 소득대체율은 6.6%로 OECD 국가 평균 29.9%에 크게 미치지 못하고 있다(이덕재, 2012).

요컨대 우리나라 고용보험의 실업급여는 구직자가 낮은 급여 관대성으로 인한 소득 불안정을 경험함과 동시에 적극적 구직활동을 촉진하거나 조기재취업을 유인하는 인센티브 구조의 취약성으로 인하여 노동시장 진입을 유인하지 못하는 이중적 모순을 안고 있다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 한편으로는 고용보험 구직급여의 재취업 유인 기능을 강화하기 위한 제도 설계가 필요하며 다른 한편으로는 고용보험 실업급여 사각지대를 축소하기 위한 제도 개편이 요청되고 있다.

〈표 2〉 주요국의 공공고용서비스(PES) 투자 세부현황(2010년)

(단위: %)

구분	한국	일본	영국 ¹⁾	미국	독일	프랑스	스웨덴	OECD평균
노동시장정책 전체	0.76	0.63	0.71	0.90	2.28	2.59	1.87	1.72
적극적 노동시장정책	0.42	0.28	0.38	0.14	0.94	1.14	1.14	0.66
직업안정기관	0.01	0.05	0.34	0.04	0.38	0.30	0.34	0.16
직업훈련	0.07	0.07	0.02	0.04	0.31	0.38	0.09	0.17
채용·고용 유지지원	0.02	0.10	0.01	0.01	0.10	0.11	0.45	0.12
예산지원 일자리	0.03		0.01	0.03	0.03	0.07	0.24	0.09
직접고용창출	0.28	0.05		0.01	0.05	0.22		0.09
창업지원					0.08	0.05	0.02	0.02
소극적 노동시장정책	0.34	0.35	0.32	0.76	1.34	1.46	0.73	1.03
실업급여 등	0.34	0.35	0.32	0.76	1.28	1.45	0.73	0.95
조기퇴직지원					0.05	0.01		0.09

1) 2009년 자료 기준

· 출처: OECD Employment and Labour Market Statistics, 2010 예산 기준 (http://stats.oecd.org/BrandedView.aspx?oecd_bv_id=ifs-data-en&doi=data-00312-en)

노동시장 정책에 대한 투자 규모도 세부적으로 조율할 필요가 있다. 위의 〈표 2〉에서 우리나라는 2010년 기준으로 전체 노동시장정책 지출 규모가 GDP 대비 0.76%에 불과하여 OECD 평균 1.72%에 비해 낮은 수준에 머물고 있다. 노동시장 정책 중 적극적 조치에 대한 투자 비용이 55.3%이며 실업급여 지급 등 소극적 조치에 대한 비중에 비하여 상대적으로 높은 편이다. 반면 적극적 노동시장 정책에 대한 지출 비중도 GDP 대비 0.42%에 불과하여 OECD 평균 0.66%의 2/3 수준에 머물고 있다. 따라서 취업알선, 직업훈련 등 구직자 역량 강화를 위한 적극적 노동시장 정책에 대한 투자를 확대해야 한다.

동시에 저소득 근로빈곤층을 대상으로는 기초생활 보장과 함께 근로유인을 강화하는 방향으로의 조세제도의 재편이 필요하다. 구체적으로는 근로장려금(Earned Income Tax Credit: EITC)의 적용 대상이 확대되어야 하며, 소득 상한을 높이고 기초급여를 통합급여 방식에서 개별급여 방식으로 재편되어야 한다. 현재 임금근로자로 제한되어 있는 근로장려금 적용 대상을 확대하고 최저임금 및 물가상승률을 고려하여 근로장려금 상한 소득기준을 1,200만원에서 단계적으로 상향조정하는 방안을 고려해 볼 만하다. 또한 2014년부터 근로장려금 지

급대상을 자영업자로 확대하기로 예정되어 있는데, 임금근로자와의 형평성을 고려한 제도 설계가 필요하다.

3. 취업지원서비스와 맞춤형 사회서비스의 효과적 제공을 위한 전달체계 개편

1) 통합적 고용지원서비스를 제공할 수 있는 원스톱 센터 설립

고용지원서비스와 맞춤형 사회서비스의 효과적 결합을 위한 구체적 방안으로는 고용 및 복지 전달체계의 개편을 들 수 있다. 또한 실제 고용과 복지의 연계 성과를 사업수행 기관의 성과평가나 개별 사업의 성과 지표에 반영하는 방안을 적극적으로 검토해야 한다.

이는 최근 통합적 취업지원계획인 고용노동부의 취업성공패키지와 보건복지부의 희망리본프로젝트 통합, 조정을 위한 개편방안에서도 집중적으로 논의되었던 사안이다. 고용노동부와 지방자치단체, 지역사회활센터 등으로 분절되어 있는 고용-복지 서비스 연계를 위해서는 새

로운 원스톱 센터 설립이 필요하다. 부처 통합 방안도 고려할 수 있으나 이는 실현가능성이 상대적으로 낮고, 굳이 부처의 조직통합이 아니라도 부처간 업무 연계 부족 문제를 해소할 수 있는 방안이 있기 때문이다(어수봉, 2012).

부처간 연계 부족 문제를 해소하고 지역사회 고용지원 서비스 및 사회복지 서비스 전달체계의 유기적 연계를 위해서는 각 사업별 평가지표에 구직자 맞춤형 연계 성과를 인정해주는 방법을 도입해야 한다. 예컨대 취업지원서비스에 중점을 두고 있는 사업수행 기관에서 구직자의 근로장애요인을 제거하기 위해 맞춤형 사회서비스를 집중적으로 제공할 필요가 있다고 인정되어 해당 지역 복지자원을 활용할 수 있도록 연계하는 경우 이를 취업지원서비스 사업 수행기관의 성과로 인정해 주는 방안이 있다. 사례별로 각 구직자의 근로장애요인은 의지 부족, 근로역량 미약, 돌봄 및 양육 필요 등 다양하기 때문에 각 사례별로 가중치를 부여하는 방법 등 세부 기술적인 문제는 추가적인 논의가 필요한 사안이다.

2) 고용-복지 연계 강화 및 지역고용 거버넌스 구축

조건부 수급자 등 취약계층을 위한 취업지원서비스와 맞춤형 사회서비스 연계 강화 방안을 마련해야 한다. 현실적으로 취약계층의 경우 지자체의 사회복지담당 공무원이 창구 역할을 하고 있는데, 고용노동부의 고용센터나 지역사회 복지자원과의 보다 긴밀한 연계가 필요하다. 부처의 관할에 구속되지 않고 지역사회복지서비스 자원을 활용할 수 있도록 지역자활센터나 복지기관들이 고용노동부의 취업성공패키지와 같은 통합적 취업지원 서비스에 적극 참여할 수 있도록 장려해야 한다. 실제 2012년부터 자활사업에서 이러한 모델을 시행하고 있으며, 향후 성과에 대한 지속적인 모니터링을 통해 고용-복지 연계 모델로서 지속가능성을 검토할 필요가 있다.

지역고용 거버넌스 구축은 결과적으로 사회복지서비스와 취업지원서비스의 효과적 조화를 위한 전달체계 개선에 기여할 것으로 기대된다. 2000년대 중반 이후 논의되었던 자활인큐베이팅 사업과 지자체-고용센터-지역사회복지자원 연결 강화가 필요하며, 자활사례조정회의(case conference)를 내실화하고 지역고용협의회 중심의 지역밀착형 고용-복지 거버넌스 구축이 필요하다. 또한 지자체에서 자활사업의 민간위탁 대상자인 지역자활센터, 지역공동체, 사회적 기업 등에게도 고용노동부의 취업성공패키지 사업의 민간위탁 대상으로 선정할 수 있도록 적극적으로 확대하는 방안을 고려해야 한다.

3) 통합적 노동시장 정보체계 구축

현재 우리나라의 노동시장 정보망은 노동시장 정보에 대한 접근 기회와 활용에 있어서 분절화를 강화하고 있다. 실제 직업훈련정보망(HRD-Net)이나 구직정보망(Work-Net)에 대한 이용자의 만족도가 높지 않으며, 구직자나 훈련수요자가 자신이 필요한 정보를 얻기 위해 여러 웹사이트를 일일이 방문하거나 검색해야 하는 번거로움을 주고 있다. 또한 이들 데이터베이스 간에 상호 연계가 거의 되고 있지 않으며, 자료 제공의 적시성 및 신뢰성 등에 있어 상당한 문제를 안고 있다. 따라서 구직자나 구인 기업뿐만 아니라 정책 설계자 및 연구자에 친화적인 인터페이스를 제공할 수 있도록 대폭적인 쇄신과 개편이 필요하다. 즉, 공공고용서비스(PES) 일선 담당자와 구직자가 지역 노동수요 상황, 직업훈련 과정 및 기관 정보, 구직신청 및 실업인정 등 일련의 정보를 한자리에서 획득할 수 있도록 구직정보망이나 직업훈련정보망의 자료를 통합적으로 제공할 수 있는 플랫폼을 정비할 필요가 있다.

4. 고용보험 사각지대 해소를 위한 ‘한국형 실업부조’ 도입

〈표 3〉 고용보험 적용 사각지대 현황 (2011년 12월 기준)

(단위: 천명, 명, %)

15세 이상인구 41,052천명				
비경제활동인구 15,953천명	경제활동인구 25,099명			
	실업자 855천명	취업자 24,244천명(100.0%)		
고용보험적용제외대상 16,808천명	비임금근로자 6,847천명(28.24%)		임금근로자 17,397천명(71.75%)	
	자영자 5,594천명 (23.07%)	무급가족 종사자 1,254천명 (5.17%)	임시일용직 6,736천명 (27.78%)	상용직 10,661천명 (43.97%)
	고용보험적용사각지대 13,569천명(55.97%)			고용보험피보험자 10,675천명(44.03%)

· 자료: 1. 통계청, 2011년 12월 연간고용동향, 2011.12.
2. 한국고용정보원, 2011년 12월 고용보험통계표, 2011.12

2008년 이후 각 부처별로 저소득층과 근로빈곤층 등 고용안전망의 사각지대에 위치한 이들에게 취업지원서비스를 제공하는 사업들이 실시되고 있으나 이를 제도화하여 한국형 실업부조를 도입할 필요가 있다. 〈표 3〉에 나타나듯이 고용안전망에서 비경제활동인구와 비임금근로자는 고용보험 적용대상에서 제외되며, 임금근로자는 일부 예외를 제외하고 모두 적용대상자이지만 실제 비정규직이나 영세사업장 종사자의 다수가 고용보험에 가입되어 있지 않아 고용보험적용 사각지대에 있다. 2011년 12월 자료에 이러한 기준을 적용해 보면, 전체 취업자의 28.24%인 비임금근로자가 고용보험적용 사각지대에 있으며 임시일용직 근로자 등 취약계층을 포함하면 고용보험 적용사각지대에 있는 취업자는 전체 취업자 2,424만 명 중 55.97%에 해당하는 1,357만명으로 추산된다.

한국형 실업부조는 고용보험 사각지대 해소를 위한 ‘제2의 고용안전망’을 구축하기 위해 필요하며, 고용보험 제도의 개편과 더불어 노동시장 안전성 제고에 기여할 것으로 판단된다. 더불어 현행 고용보험의 구직급여를 실업부조성격의 구직촉진수당으로 변경, 도입하고 동시에

급여 수급에 대한 반대급부로 적극적 구직 활동 및 직업 훈련 참여 등 고용가능성 제고 의무를 부과하는 방안을 적극 고려해야 한다(유길상, 2012).

실업부조 도입으로 고용안전망에 새롭게 포괄되는 미취업자 규모와 소요예산을 추정해 보면, 고용보험 사각지대에 있는 청년실업자, 장기실업자, 영세자영업 실업자 중 50만명에게 12개월간 매달 50만원의 수당(2012년 최저임금 일자리 월 급여 976,320원의 약 50%)을 지급한다면 추정소요예산은 대략 연간 3조원에 이른다. 만약 급여수준을 최저임금의 80%까지 인상한다면 연간 4.8조원의 예산이 소요될 것으로 추정된다. 실업부조 도입이 정착되어 실업부조의 급여 관대성을 확대하면서 동시에 구직 노력 및 취업알선 의무를 부과한다면 미취업자에게 소득보전과 동시에 구직의욕 및 능력을 제고할 수 있는 효과를 가져다 줄 수 있다. 또한 고용보험 수급 자격이 없는 자영업자, 청년 실업자, 장기실업자, 단시간노동자, 영세자영업자 출신 실업자에 대한 소득보장이 가능해진다.

실업부조의 급여수준은 최저임금과 연동하여 설정하고 재원은 일반조세를 통해 조달해야 한다. 또한 급여 수급

기간은 최소 6개월로 하고, 급여 수급 기간 중에는 정부가 제공하는 구직 및 취업알선 프로그램 참여를 의무화할 필요가 있다. 또한 급여가 소진되었으나 취업에 성공하지 못한 경우 고용센터의 심사에 의해 추가 연장이 가능하도록 제도를 설계해야 한다. 물론 재원조달 방안이나 급여 수급기간, 급여자격, 급여수준 및 지급제한 등에 관한 세부 사항을 조율, 결정할 필요가 있다.

실업부조 설계에 있어서는 급여 수급자의 취업역량과 의지 등에 대한 엄밀한 프로파일링을 통해 심층상담, 취업알선, 직업훈련 등의 긴밀한 연계 추진이 필요하다. 이를 위해서는 “심층상담 → 프로파일링 → 집중적인 취업알선 → 맞춤형 서비스”로 연계된 맞춤형 서비스가 제공되어야 한다.

5. 맺음말

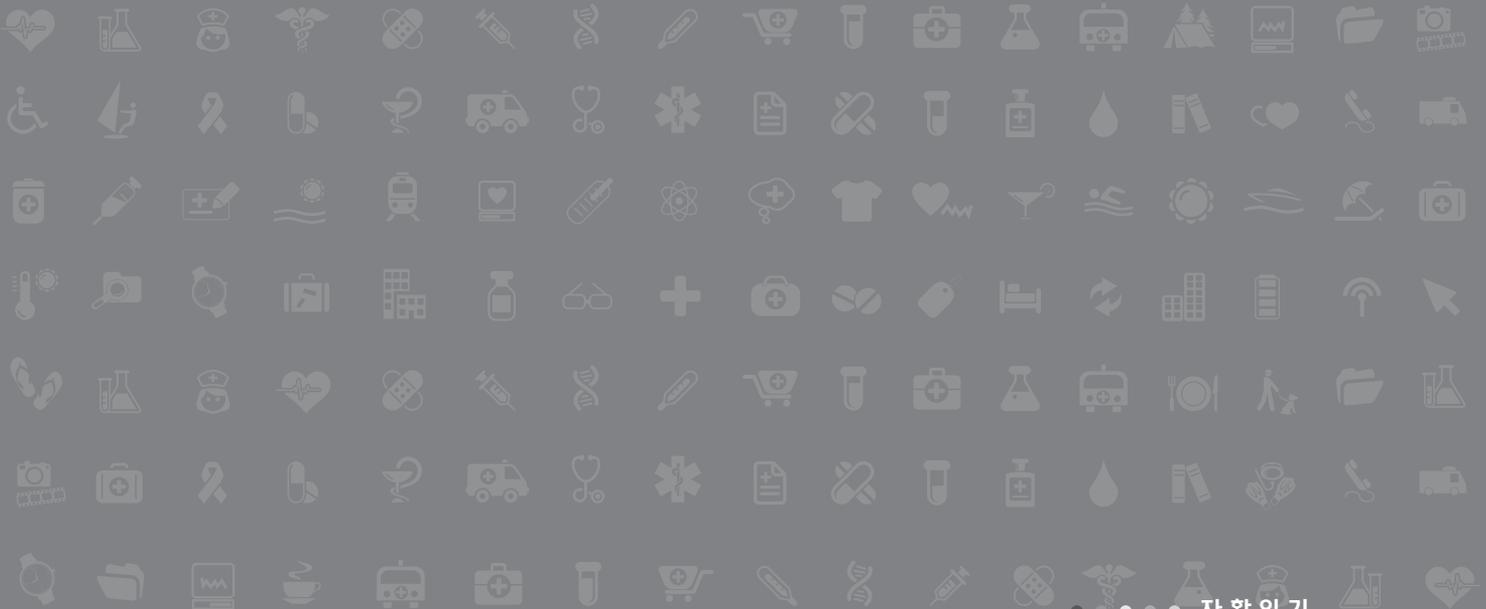
지금까지 우리나라 고용지원 서비스 현황을 살펴보고 이를 개선하기 위한 방안으로 고용지원 서비스와 소득보장의 연계 강화, 취업지원서비스와 맞춤형 사회서비스의 효과적 제공을 위한 전달체계 개편, 고용보험 사각지대 해소를 위한 ‘한국형 실업부조’ 도입의 필요성에 대해 논의하였다. 고용보험의 실업급여를 구직자의 재취업을 촉진하기 위한 성격에 보다 분명히 하고, 재취업 유인을 강조하는 방향으로 개편할 필요가 있다. 더불어 통합적 고용지원서비스를 제공할 수 있는 원스톱 센터를 설립하고 고용지원서비스와 맞춤형 사회서비스의 효과적 결합을 위한 구체적 방안 및 정책 성과 지표에 반영할 필요가 있다.

이러한 쟁점들은 최근 우리나라의 대표적 노동시장 활성화 정책인 고용노동부의 취업성공패키지와 보건복지부의 성과관리형 자활사업인 희망리본프로젝트의 연계 및 조정을 위한 개편방안에서도 집중적으로 논의되었던 사안이다. 일자리와 복지 업무를 총괄 담당하고 있는 부

처간 연계 부족 문제를 해소하고 지역사회 고용지원서비스 및 사회복지 서비스 전달체계의 유기적 연계를 위해서는 각 사업별 평가지표에 구직자 맞춤형 연계 성과를 인정해주는 방법을 도입해야 한다. 예컨대 취업지원서비스에 중점을 두고 있는 사업수행 기관에서 구직자의 근로장애요인을 제거하기 위해 맞춤형 사회서비스를 집중적으로 제공할 필요가 있다고 인정되어 해당 지역 복지자원을 활용할 수 있도록 연계하는 경우, 이를 취업지원서비스 사업 수행기관의 성과로 인정해 주는 방안도 검토할 만하다. 더불어 구직자 및 재취업자의 근로유인을 강조하기 위해서는 일시적인 취업성공금(취업성공패키지 사업 참여자에 대한 성과금)을 지급하는 방법보다는 장기적인 자산형성을 지원할 수 있는 방안(희망키움통장 적용)으로 지원하는 방법이 더욱 적적할 것으로 판단된다. 

● 참고 문헌 ●

- 고용노동부(2012), 『2012년판 고용노동백서』, 고용노동부
- 류기락(2012), ‘한국의 노동시장 활성화 정책 특성과 취업 성과: 취업지원서비스와 맞춤형 사회서비스 중심 정책의 비교’, 『한국사회정책』제 19집 제 3호 149-183.
- 어수봉(2012), ‘고용-복지 연계와 전달체계 혁신’, 『고용과 복지체계의 연계강화를 위한 정책과제』 토론회 자료집, 2012.11.8., 한국고용정보원
- 유길상(2012), ‘고용-복지 연계를 위한 고용보험체제 :실업급여운동을 중심으로’, 『고용과 복지체계의 연계강화를 위한 정책과제』 토론회 자료집, 2012.11.8., 한국고용정보원
- 이덕재(2012), ‘경제사회구조변화와 고용-복지 연계’, 『고용과 복지체계의 연계강화를 위한 정책과제』 토론회 자료집, 2012.11.8., 한국고용정보원

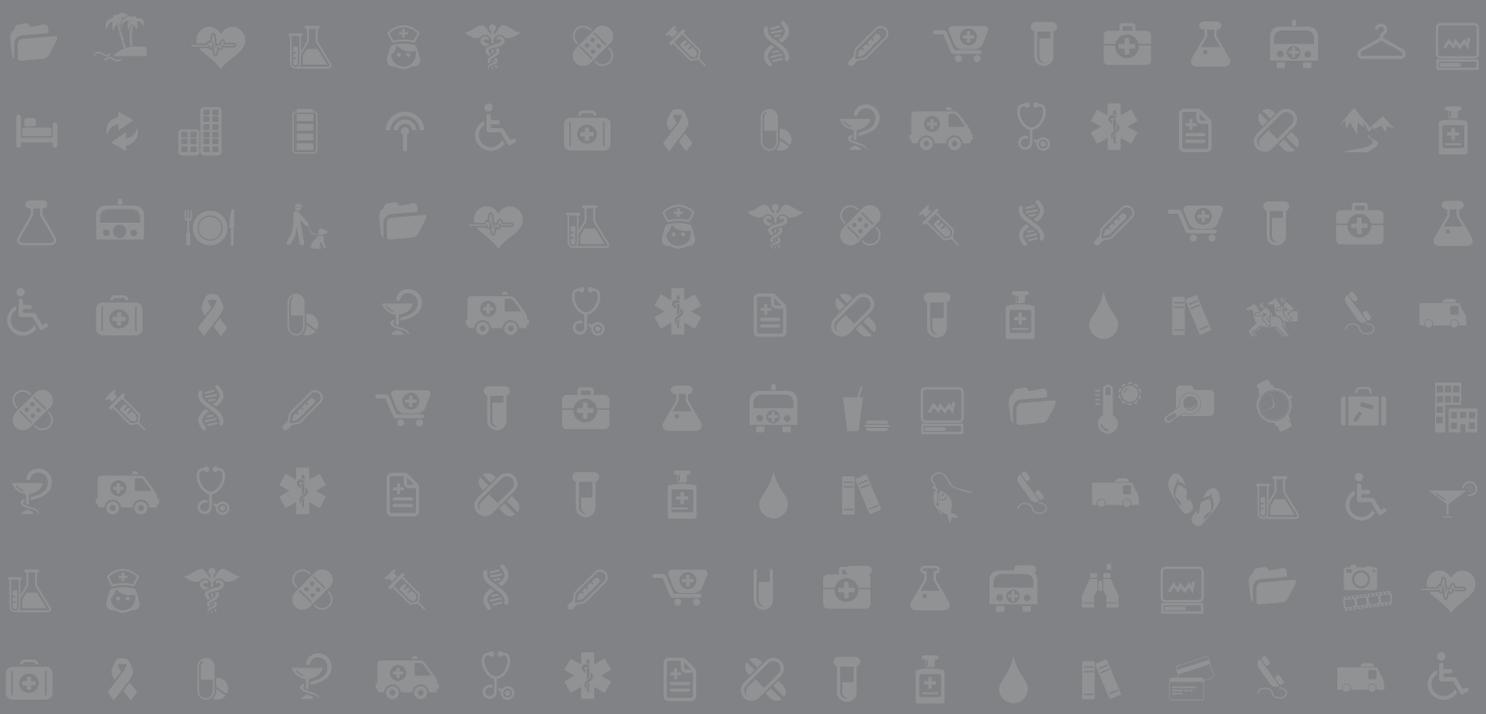


자활 읽기

II

자활리포트

- 01 정부의 사회서비스정책과 자활근로 공익형사업의 의미
- 02 자활사업의 성과평가와 포괄적 성과관리체계의 수립





정부의 사회서비스정책과 자활근로 공익형사업의 의미

최영미

전국실업단체연대
정책위원장

**이 글은 2012년 11월 22일
전라북도광역자활센터가 주
최한 자활포럼에서 발표한
글을 일부 수정한 것임을
밝힙니다.

1. 사회서비스의 개념과 등장배경

1) 사회서비스의 개념

- 사회서비스의 개념은 역사적으로 형성된 것으로서, 나라마다 개념과 영역이 다르기 때문에 통일된 정의가 존재하지 않는다¹⁾. 다만 기존의 ‘사회복지서비스’가 확장된 개념으로서 정부는 ‘개인 또는 사회 전체의 복지 증진 및 삶의 질 제고를 위해 사회적으로 제공하는 서비스’라고 정의하고 있다. 사회서비스의 구체적인 범위로서는 ‘국민의 삶의 질 향상과 관련된 서비스’로서 사회복지분야(아동·장애인·노인보호 등), 보건의료분야(간병·간호 등), 교육분야(방과후활동·특수교육 등), 문화분야(도서관·박물관·미술관 등 문화시설 운영 등)와 ‘공공재적 서비스’로서 일반행정, 환경, 안전분야를 들고 있다²⁾.
- 한편 학자에 따라서는 다음과 같이 내용과 기능, 대상에 따른 분류, 광의의 사회서비스와 협의의 사회서비스로 분류하기도 한다.

분류기준	범주
내용에 따른 분류	사회복지서비스, 보건의료서비스, 교육서비스, 문화예술서비스 등
기능에 따른 분류	생활보장서비스, 정신보건서비스, 인적자본서비스, 사회자본서비스, 일자리서비스, 일반행정서비스 등
수혜대상에 따른 분류	성인서비스, 아동·청소년서비스, 여성·가족서비스, 특수취약계층서비스 등

분류기준	범주
광의의 사회서비스	국방, 공공행정, 사회복지서비스, 교육서비스, 의료서비스 등
협의의 사회서비스	사회복지, 기초 의식주 보장, 보건의료, 교육, 고용, 문화 관련 서비스 등

1) 따라서 올해 8월 5일 시행된 ‘사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률’에서도 사회서비스를 ‘사회복지사업법 제2조 제4호에 따른 사회복지서비스, 보건의료법 제3조 제2호에 따른 보건의료서비스, 그밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 서비스(제2조)’라고 하여 예시로 개념을 설명한다.

2) 기획예산처 사회서비스향상기획단, 사회서비스분야 좋은 일자리 창출 추진보고회 자료집, 2006

- 우리나라에서는 아직 사회서비스가 산업군을 형성하고 있지 못하지만 미국에서는 표준산업분류(SIC)에서 서비스업(대분류) 아래 중분류로 '사회서비스(social service)'를 독립적인 산업군으로 구분하고 있다. 그밖에 EU의 산업분류체계를 따르고 있는 영국과 스웨덴은 산업분류 가운데 '보건·사회사업활동' - '수용보호활동'과 '비수용사회사업활동'이 사회서비스에 해당되는 것으로 보인다. 가까운 일본의 경우에는 표준산업분류(JSIC)에서 '보건위생업' '사회보험·사회복지·개호사업' 등이 사회서비스에 포함된다. 이를 우리나라에 견주어보면 표준산업분류 가운데 공공행정·국방·사회보장행정, 교육서비스업, 보건·사회복지사업을 사회서비스산업으로 간주하는 것이 보통이다.

2) 사회서비스 등장 배경

- 이러한 사회서비스라는 용어가 우리 사회에 공식적으로 등장한 것은 2006년 기획예산처에 '사회서비스향상기획단'이 설치되면서 부터라고 할 수 있다. 그 배경은 다음과 같다. 첫째, 기존의 사회복지서비스는 장애인, 노인, 아동, 여성을 중심으로 대인서비스가 필요한 소수의 취약계층을 대상으로 했지만 핵가족화, 고령화, 여성의 경제활동 참가율 증가는 일반 국민의 서비스 수요를 대폭 확대시켰다. 둘째, 지속적인 고실업은 일자리 창출을 전국가적 핵심 과제로 등장시켰고 2004년부터는 정부가 재정을 투입해 사회적으로 부족한 재화와 서비스를 제공하는 사회적일자리사업이 본격화되었다. '사회적일자리'라는 용어는 '사회·복지분야 일자리 창출'이라는 용어와 뒤섞여 쓰이다가 2007~2010년 동안 사회서비스 분야에서 일자리 80만개를 창출한다는 '사회서비스 확충전략'이 발표되면서 '사회서비스'라는 용어로 통일되기에 이른다.
- 요약하면 '사회서비스'의 대상과 범주는 사회의 변화에 따라 달라지지만 '사회적으로 제공'된다는 성격, 곧 비용 부담능력과 상관없이 국민들이 보편적 서비스를 받을 수 있도록 '정부의 개입'이 이루어진다는 점은 공통적이다.

2. 정부의 사회서비스 정책과 주요 사업

우리나라는 OECD 국가들에 비해 사회지출이 적다는 점, 급속한 고령화와 핵가족화 속에서 보건복지서비스가 추축을 차지하는 사회서비스에 대한 수요가 급증하고 있다는 점, 한편으로 지속적인 고실업과 취업유발계수의 저하 속에서 일자리 창출이 초미의 과제가 되고 있다는 점이 정부의 사회서비스정책의 배경을 이루고 있다. 다시 말해 정부는 '사회서비스의 확대를 통한 국민의 삶의 질 향상'과 '사회서비스의 산업화를 통한 일자리 창출'이라는 두 마리 토끼를 쫓고 있으며 이 속에서 공공성과 시장화의 갈등이 정책의 근저에 상존하고 있다.

사회서비스 확충에 관한 정부의 현재 정책수단은 크게 3가지로 나눌 수 있는데 주된 것은 복지부의 바우처사업이며, 그밖에 사회적기업, 자활근로이다. 아래에서는 각각의 정책도구에 따른 현황을 살펴보기로 하자.

1) 바우처사업을 통한 사회서비스 제공(2011년 현재)

바우처사업은 노인, 장애인, 산모, 아동을 주대상으로 하고 있으며 노인돌보미바우처, 장애인활동보조바우처, 가사간병바우처, 지역사회서비스바우처가 대표적이다. 각각의 성격과 현황은 다음과 같다.

(1) 바우처의 종류와 특징

1-1) 노인돌보미바우처

- 목적 : 혼자 힘으로 일상생활을 영위하기 어려운 노인과 독거노인에게 욕구에 따라 안전확인, 생활교육, 서비스 연계, 가사·활동지원, 주간보호서비스 등 맞춤형 복지서비스 제공
- 대상 : 만 65세 이상 전국 가구평균소득 150% 이하(건강보험료 본인부담 기준)
- 서비스내용 : 신변활동지원(식사도움, 세면도움, 체위변경, 옷갈아입히기, 구강관리, 신체기능의 유지, 화장실 이용 도움, 외출동행, 목욕보조 등). 월27시간 혹은 36시간 제공

1-2) 장애인활동보조바우처

- 목적 : 활동이 어려운 중증장애인에게 일상생활 및 사회활동보조 서비스를 제공
- 대상 : 만6세-65세 미만의 등록 1급 장애인으로서 조사점수 220점 이상
- 서비스 내용 : 신변처리 및 가사, 일상생활 지원, 커뮤니케이션, 이동, 업무지원. 최대 40-100시간(특례의 경우 180시간까지 인정)

1-3) 산모·신생아도우미바우처

- 목적 : 저소득 가정 산모와 신생아에게 건강관리 및 가사지원 서비스를 제공하여 건강관리
- 대상 : 전국가구 평균소득 50% 이하의 산모. 원칙적으로 2주 제공

1-4) 가사간병바우처

- 목적 : 신체적, 정신적 이유로 일상생활과 사회활동이 어려운 저소득층 취약계층에게 재가간병, 가사지원을 제공하여 생활안정 및 자립기반 지원
- 대상 : 수급자, 차상위계층 중 가사간병이 필요한 자, 장애인(1~3급), 소년소녀가장, 조손가정, 한부모가정, 중증질환자 등
- 서비스 내용 : 가사 및 간병지원. 월 18시간, 24시간 2종류가 있음

1-5) 장애아동재활치료바우처

- 목적 : 성장기의 정신적·감각적 장애아동의 기능 향상과 행동 발달을 위한 적절한 재활치료 서비스 지원 및 정보 제공
- 대상 : 만 18세 미만 장애아동으로서 전국가구 평균소득의 100% 이하인 가구의 아동. 대상아동이 초·중·고등학교 또는 이에 준하는 특수학교 및 각종학교에 재학 중인 경우에는 만 20세 이하까지 포함
- 서비스 내용 : 언어·청능치료, 미술·음악치료, 행동·놀이·심리운동 치료 등 재활치료서비스, 장애 조기 발견 및 발달진단서비스, 중재를 위한 부모 상담 서비스

1-6) 언어발달지원사업

- 목적 : 시·청각장애 부모의 자녀에게 필요한 언어발달지원서비스를 제공하여 아동의 건강한 성장

지원 및 장애가족의 자체 역량 강화

- 대상 : 전국가구 월평균소득의 100% 이하 가구의 만18세 미만 비장애아동 (양쪽 부모가 시각 혹은 청각 등록장애인)
- 서비스 내용 : 언어발달진단, 심리상담, 언어치료, 청능치료, 독서지도, 놀이지도, 수화지도 등

1-7) 지역사회서비스투자사업

〈지역선택형〉

- 영유아 독서도우미 파견사업 : 전국가구평균소득 100%이하 가구의 만2~6세 아동

〈지역개발형〉

- 목적 : 지역사회의 창의적인 아이디어로 사회서비스를 개발하여 괜찮은 일자리를 창출하고 이를 기반으로 사회서비스 산업화를 도모
- 대상 : 전국가구 평균소득 100%이하 가구를 원칙으로 하며 사업별로 상이 노인·장애인 대상 사업은 전국가구 평균소득 120% 이하
- 내용 : 10대 유망사회서비스 및 기타 지자체에서 발굴한 서비스

(2) 바우처 이용자와 종사자 현황

위에서 보듯이 바우처 이용자는 일정 소득 이하의 저소득층이며, 종사자는 일부 분야를 제외하고는 특별한 소득 제한이 없다. 다만 정부의 재정지원사업이기 때문에 사회적 수요가 아니라 예산 범위로 규모가 한정되어 있어 연도에 따라 그다지 변화를 보이지 않고 있다. 반면 공급기관은 가사간병바우처를 제외하고 노인돌봄, 장애인지원, 산모신생아바우처를 통틀어 2008년 대비 2010년 말 현재 25% 늘어남으로써³⁾ 과당경쟁과 일자리의 불안정성이 기본적으로 내재되어 있다⁴⁾.

한편 바우처 종사자의 90% 이상은 여성으로서 사회서비스가 주로 여성의 고용창출에 역할하고 있음을 보여준다.

〈표 1〉 사회서비스 바우처사업 이용자 추이

사업명	신청자			대상자(2012년 1월)	서비스개시년월
	2009년	2010년	2011년		
노인돌봄종합	8,623	25,252	13,446	41,362	2007. 5
장애인활동보조	11,318	5,835	6,885	-	2007. 5(2011. 10 사업종료)
장애인활동지원	-	-	6,291	46,675	2011.11
지역사회서비스투자	367,681	308,038	386,507	231,963	2007. 8
산모신생아도우미	58,747	72,118	63,291	24,028	2008. 2
가사간병방문	18,864	3,481	1,781	11,702	2008. 9
장애아동재활치료	20,117	16,798	11,839	42,589	2009. 2
언어발달지원사업	-	319	1,066	1,356	2010. 8
임신출산진료비	452,994	499,283	479,121	306,941	2008.12
계	938,344	931,124	970,227	706,616	-

주1. 장애인활동보조('11년10월 사업종료) -> 장애인활동지원으로 사업 전환('11년 11월~) * 사업 이관 대상자는 신청자에서 제외

주2. 가사간병방문사업 : '09년(1월 ~ 12월), '10년(1월 ~ 2011. 1월), '11년(2월~12.1월)

주2. 이외 사업 : 당해연도 2월 ~ 익년도 1월까지 기간으로 산정

주3. 신청자 : 사업기간 중 신규 서비스가 가능한 경우만 산정(정상수신된 적합판정자)

주4. 대상자 : '12. 1월말 현재 바우처 서비스 자격유지자

* 출처 : 보건복지부 전자바우처 홈페이지

〈표 2〉 사회서비스 바우처사업 종사자 추이

구분	2008년			2009년			2010년			2011년
	소계	남	여	소계	남	여	소계	남	여	계
노인돌봄종합	4,341	69	4,272	4,499	31	4,468	12,381	112	12,269	13,052
장애인활동보조	16,423	2,289	14,134	18,611	2,323	16,288	27,499	3,735	23,764	53,319
지역사회투자	11,486	1,040	10,446	34,872	4,056	30,816	61,607	8,412	53,195	59,260
산모신생아도우미	3,687	-	3,687	3,977	-	3,977	9,554	-	9,554	8,735
가시간병방문	3,846	20	3,826	5,391	14	5,377	6,305	28	6,277	4,062
장애아동재활치료	-	-	-	2,688	236	2,452	4,802	394	4,408	5,662
언어발달지원	-	-	-	-	-	-	42	2	40	118
합계	39,783	3,418	36,365	70,038	6,660	63,378	122,190	12,683	109,507	144,208
남녀비중	100.0	1.6	98.4	100.0	0.7	99.3	100.0	0.9	99.1	-

* 출처 : 이재원, 사회서비스 전자바우처 프로그램 전개과정과 활성화 과제, 서울연구원, 2011

2) 사회적기업을 통한 사회서비스 제공

○ 연혁

- 1990년대 초반 빈민운동을 중심으로 한 생산자 협동조합운동
- 1996년 복지부 자활사업
- 1997년 외환위기 및 공공근로
- 2003년 사회적일자리 시범사업 시작
- 2004년 사회적일자리 사업 전국화
- 2007년 사회적기업육성법 시행
- 2010년 지역형 예비사회적기업 지정제도 시행

○ 개념

- 정의(사회적기업육성법 제1조) : “사회적기업”이라 함은 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하여 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 수행하는 기업으로서 제7조의 규정에 따라 인증받은 자를 말한다.
- 기준(법 제8조 사회적기업의 인증요건 및 인증절차)
 - 「민법」상 법인·조합, 「상법」상 회사 또는 비영리민간단체 등 대통령령이 정하는 조직형태를 갖출 것

3) 박세경 외, 유망사회서비스실태조사, 한국보건사회연구원, 2011

4) 예를 들어 복지부는 산모신생아바우처의 2013년도 계획과 관련하여 바우처가격 3% 인상, 자부담은 20% 이내에서 업체들이 자율 인상하는 등의 방안을 검토 중이라고 한다. 이렇게 되면 정부의 예산 확충은 최저임금 선에 맞춰 최소화되는 대신 업체들의 가격 결정권이 높아져 업체간 과당경쟁, 소득에 따른 사각지대는 더욱 확대될 것이다.

- 유급근로자를 고용하여 재화와 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 수행할 것
- 당해 조직의 주된 목적이 취약계층에게 일자리나 사회서비스를 제공하여 지역주민의 삶의 질을 높이는 등 사회적 목적을 실현하는 것일 것. 이 경우 그 구체적인 판단기준은 대통령령으로 정한다.
- 서비스 수혜자, 근로자 등 이해관계자가 참여하는 의사결정구조를 갖출 것
- 영업활동을 통하여 얻는 수입이 대통령령이 정하는 기준 이상일 것
- 제9조의 규정에 따른 정관이나 규약 등을 갖출 것
- 회계연도별로 배분 가능한 이윤이 발생한 경우에는 이윤의 3분의 2 이상을 사회적 목적을 위하여 사용할 것(「상법」상 회사인 경우에 한한다)

- 지원 : 법 제13조 조세감면 및 사회보험료 지원, 법 제14조 재정지원

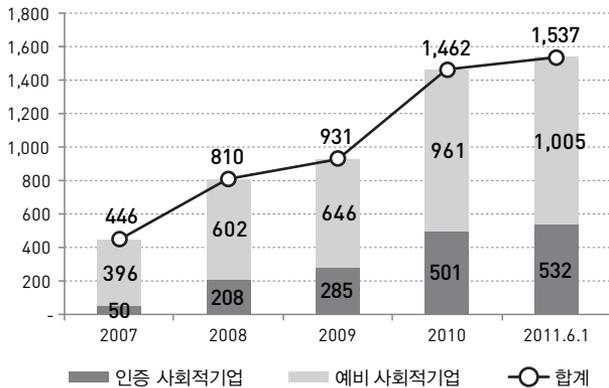
- 종류 : 시행령 제9조

- 사회서비스 제공형 : 수혜자 중 취약계층 비율이 100분의 50(2013년 12월 31일까지는 100분의 30으로 한다) 이상일 것
- 일자리 제공형 : 전체 근로자 중 취약계층의 고용비율이 100분의 50(2013년 12월 31일까지는 100분의 30으로 한다) 이상일 것
- 지역사회 공헌형 : 고용노동부장관이 정책심의회 심의를 거쳐 사회적기업에 의한 지역사회 공헌이 필요하다고 인정하는 지역에 한함. 직원 중 지역취약계층의 고용비율이나 수혜자 중 지역취약계층의 비율이 100분의 20 이상일 것
- 혼합형 : 직원 중 취약계층의 고용비율과 수혜자 중 취약계층의 비율이 각각 100분의 30(2013년 12월 31일까지는 100분의 20으로 한다) 이상일 것

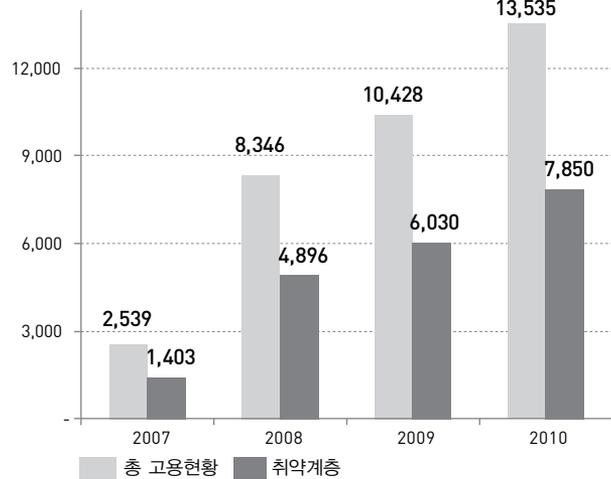
○ 현황

- 2011년 6월 현재 사회적기업 수는 532개(예비사회적기업은 1,005개)

〈사회적기업의 규모〉



〈사회적기업 종사자 규모〉



〈인증 사회적기업의 지역별, 업종별 분포〉

지역별	서울 125, 인천 34, 대전 16, 대구 28, 광주 22, 울산 18, 부산 29, 경기 98, 강원 33, 충남 17, 충북 25, 전남 27, 전북 25, 경남 20, 경북 27, 제주 11개소
업종별	환경 89, 문화예술관광운동 75, 간병가사지원 55, 보육 22, 사회복지 9, 기타 185

(2011년 8월 현재 총 555개소)

○ 정부의 정책방향

현재 사회적기업 육성의 책임은 점점 지방정부로 넘어가고 있으며, 정부의 본예산은 대거 축소되었다. 일정 기간 뒤 반드시 자립을 조건으로 재정지원을 축소하고 있으며 대신 기업 등 민간자원을 연계할 것을 강력히 요구하고 있다. 이 속에서 시장에서 경쟁력을 갖기 어려운 장애인, 고령자, 북한이탈주민 등 노동취약계층의 일자리아자, 지불능력이 약한 저소득 취약계층에 대한 정부 책임하의 서비스 제공이라는 성격은 점차 약화되고 사각지대는 확대되고 있는 것으로 보인다.

3. 자활근로를 통한 사회서비스 제공

○ 한편 우리나라 사회서비스 정책에서 또 하나 중요한 정책수단은 자활근로이다. 정부는 자활근로의 목적이 기존의 공공근로사업처럼 한시적인 일자리 제공이 아니라 저소득층의 자활 촉진을 위한 기초능력 배양이라고 밝히고 있다. 자활근로 참여 가능한 자격기준은 수급자나 차상위계층이며 사업 업종과 직종에 제한이 없고 유료, 무료사업이 모두 포함된다.

○ 따라서 유형에 상관없이 간병, 보육 및 교육, 재활용 등 사회서비스 직종에 많이 분포하고 있지만 그 가운데 사회서비스의 성격을 가장 많이 가지고 있는 것은 ‘사회서비스 일자리형(예전의 사회적일자리형)’이라고 할 수 있다. 2012년 현재 전라북도 지역자활센터가 운영하고 있는 사업단은 모두 156개인데 그 가운데 94개(60.3%), 종사자 규모로는 3,019명 가운데 1,211명(40.1%)이 사회서비스일자리에 소속되어 있다.

참고로, 최근 자료는 확인할 수 없지만 2008년 현재 통계로는 자활근로 총 참여자 68,246명 가운데 23,900명(34.7%)이 사회적일자리형에 종사하고 있었다⁵⁾. 좀더 구체적으로 2012년 하반기 전라북도 자활사업단 현황을 보면 156개 사업단이 있는데 그 가운데 94개(60.3%), 종사자 규모로는 3,019명 가운데 1,211명(40.1%)이 간병, 교육(공부방 아동, 장애아동 학습지원 등), 사회복지도우미 등 사회서비스 분야에 종사하고 있는 것으로 추정된다.

5) 필자가 과문한 탓인지 몰라도 자활근로자 현황에 관한 최근 통계자료를 구할 수 없어 2008년도 것을 인용하였다. 최근 국회 예산정책처는 ‘자활사업 평가’라는 보고서를 통해 ‘자활사업 관련 통계에 대한 통합적 관리체계가 부재하고 통계시스템별 관리대상 항목이 일치하지 않아’라고, 역시 통계관리의 문제점을 지적하고 있다.

〈표 3〉 자활근로의 유형

구분	사업비 지출한도	사업규모 (전체 자활근로 참여인원 대비)	시행방법
근로유지형	5% 이하	20% 미만	시군구, 민간위탁
사회서비스일자리형	20% 이하	80% 이상	민간위탁, 직접 시행
인턴형	-		직접 시행, 민간위탁
시장진입형	30% 이하		민간위탁(직접 시행 가능)

· 출처 : 2012년 자활사업 안내, 보건복지부

〈표 4〉 자활사업 프로그램별 참여자 현황(2008)

연도	보건복지부									
	계 (a+b)	자활근로						사회적응 - 디딤돌	자활공동체/ 개인창업	노동부 (b)
		소계(a)	시장진입형	사회적일자리형	인턴형	근로유지형	지자체형			
2001	119	110	14(업그레이드형)		-	85(취로형)		9	2	9
2002	96	93	20(업그레이드형)		-	63(취로형)		8	2	3
2004	113	107	12	25	521명	56	7	7	5	
2005	91	83	9	22	426명	39	5	7	8	
2006	87	83	10	24	431명	36	5	7	4	
2007	87,282	83,431	10,857	24,961	279	31,810	143	5,313	10,068	3,851
2008	70,489	68,246	10,647	23,900	145	23,292	193	1,625	8,444	2,243

· 단위 : 인턴형, 2007·2008년은 명, 그 외는 천명

· 출처 : 김선화 회, 사회서비스 전달체계 변화에 따른 사회적일자리 창출효과 비교, 2010, 보건사회연구

3. 정부의 사회서비스 정책의 문제점과 개선방안

1) 정부의 사회서비스 정책의 문제점

정부가 밝히고 있는 사회서비스의 정책목표는 ‘국민의 삶의 질 향상’과 ‘일자리 창출’이라는 두 마리 토끼를 잡는 것이지만 실행과정에서 과도한 시장화로 인한 공공성 훼손, 일자리의 낮은 질로 인한 고용불안의 문제점이 계속 지적되고 있다.

사실 이러한 문제점은 정책 시행 초기부터 우려되던 바였다. 지금까지 정부의 사회서비스정책의 기본 성격을 규정하고 있는 2006년도 ‘사회서비스 확충전략’을 보면, 우리 사회에 부족한 약 90만 개의 사회서비스 일자리를 창출하는 방법으로서 ‘시장 활성화를 통한 민간시장 공급에 중점’을 두고 있다. 곧 사회보험(노인장기요양보험) 확충, 취약계층 대상 바우처 도입을 통해 더 상층의 민간시장을 확대하겠다는 것이 기본 전략이며 이를 위한 시장 진입장벽의 완화, 경쟁 도입을 정책수단으로 제시하고 있다.

MB정부에서는 거기에서 한 걸음 더 나아가 사회서비스 대신 외국 의료기관, 교육기관 수입과 같은 ‘서비스산업 확대’를 강조하고 있으며, 사회서비스 정책에서는 ‘사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률’⁶⁾

6) 이 법이 시행됨으로써 서비스 제공자의 기준이 기존의 지정제에서 등록제로 바뀌게 되었다. 곧 일정한 인력과 시설, 또는 장비를 갖추고 시장, 군수, 구청장에게 등록을 하면 누구나 바우처로 대표되는 사회서비스 시장에 뛰어들 수 있다.

에서 보듯이 시장화, 경쟁 촉진의 기조가 더욱 강화되고 있다.

이러한 기조 속에서 익히 아다시피 현장에서는 다음과 같은 문제가 발생하고 있다.

첫째, 과도하게 서비스의 주체를 민간화함으로써 서비스 공급의 질적 수준을 선도해야 할 공공부문이 약화되고 있다는 점이다. 예를 들어 보육서비스에서 민간시설은 포화상태인 반면 국공립시설은 대기자가 밀려있다. 2009년 아동 수 기준으로 국공립시설의 비율은 전체의 10%밖에 되지 않기 때문에 민간시설의 서비스 질이나 종사자의 근로조건을 선도하는 역할을 하지 못하고 있다⁷⁾. 노인장기요양보험제도가 도입되면서 요양시설이 급속히 확대되었으나 역시 민간의 무한경쟁으로 인해 유명 고객과 같은 부정수급, 근로조건 악화가 일상적 문제가 되고 있다.

둘째, 정부의 재정투자가 국민의 사회서비스 수요 확대를 뒷받침 못하고 있다. 기획재정부의 2012년 일자리예산안을 보면 정부가 재정을 지원하는 사회서비스 일자리는 16만 7천명에서 17만 5천명으로 순증가분이 8천명에 불과하고, 사회적기업의 일자리를 포함해봤자 1만 명이 되지 않는다⁸⁾.

셋째, 이러한 미약한 정부의 투자는 사회서비스에서 창출되는 일자리를 저임금의 불안정한 일자리로 만들고 있다. 대표적인 정부 재정지원 사회서비스 일자리라고 할 수 있는 바우처 일자리를 보면 월평균소득 60~70만원(시급 6,000원 내외)이며 특히 산모바우처의 경우 최저임금을 간신히 맞추고 있다.

넷째, 중장기 발전계획 속에서 공공복지 확충에 발맞춘 사회서비스 영역 확대 및 전달체계를 설계하지 못함으로써 주요 정책수단인 사회적기업, 바우처, 자활근로가 과도하게 시장화됨으로써 국민의 삶의 질 향상보다는 자신의 생존에 급급해하고 있는 실정이다. 특히 자활근로에서 공익형 사업은 종사자의 근로능력 확충 및 경력 개발, 사회적으로 부족한 취약계층 대상 복지서비스 제공이라는 중요한 역할을 하고 있는데도 최근 지침을 둘러싼 논란에서 보듯이 이러한 역할이 방기될 위기에 놓여있다.

2) 개선방향과 자활센터의 역할

이러한 문제점을 해결할 수 있는 근본 방안은 무엇보다 정부의 사회서비스 정책 패러다임이 완전히 바뀌는 것이다. 사회서비스의 전제가 '소득에 상관없이 국민의 삶의 질 향상을 위해 사회적으로 제공되는, 사회적으로 반드시 필요한 서비스'이기 때문에 정부의 재정투여와 제도정비는 기본 전제조건이기 때문이다. 이러한 패러다임의 변화는 다음과 같은 방향에서 이루어져야 한다.

첫째, 사회서비스의 주목적이 일차적으로는 우리 사회에 부족한 사회복지서비스를 확충함으로써 취약계층의 삶의 질을 향상시키는 데 있다는 점, 이러한 사회서비스 공급의 주된 주체는 국가를 비롯해 지역자활센터, 사회적기업, 협동조합 등 공익부분임을 분명히 해야 한다.

7) 예를 들어 2007년 기준으로 국공립시설 보육교사의 월급여는 150만원이지만 민간시설 보육교사는 110만원이다.(김태일, 한국 사회서비스의 특징과 전망, 아세아연구 제 54권 제2호, 고려대 아세아문제연구소) 실제로 민간 보육교사 일자리는 장시간 근로에 저임금으로 유명하다.

8) 예를 들어 요양보호의 경우 2012년 4월 말 기준으로 요양등급을 받은 노인들이 노인인구의 5.7%에 불과해 일본의 16.8%, 독일의 11%에 비해 매우 적으며, 일자리는 약 24만 개에 이른다. 이는 주로 1, 2급에 국한하며 치매를 제외하는 등 엄격한 제도 운용에서 비롯된 문제로서 사각지대 해소 차원에서 제도를 확대한다면 일자리 역시 급속도로 확대될 것이다. 참고로, 복지부는 올 7월부터 제도를 완화해 대상자를 약 2.4만 명 확대할 예정이라고 한다.

둘째, 이러한 기초 위에서 요양보호서비스, 장애인활동지원서비스 대상자의 대폭 확대, 가사간병 재가 보육으로 대표되는 돌봄서비스에 대한 국가 지원의 강화, 아동 방과후활동을 비롯한 교육 분야에 대한 투자 확대 등이 그것이다. 다음으로 공공, 비영리 서비스제공기관을 확대하고 정부가 재정을 투입할 경우 임금을 비롯한 적정 근로조건을 설계함으로써 공공부문이 민간부문을 선도하여 종사자들이 안정된 환경에서 일할 수 있도록 해야 한다.

여기에서 지역자활센터에서 이루어지는 자활사업의 중요성이 더욱 부각된다. 지역자활센터들은 무엇보다 먼저 ‘자활근로’가 ‘취약계층의 자활능력 배양’뿐 아니라 ‘사회서비스 공급의 한 주체’임을 명확히 해야 한다. 위에서 이야기했듯이 자활근로, 특히 공익형 사업들은 주로 돌봄과 보육, 교육 분야 등에서 사회서비스를 제공하고 있음에도 불구하고 사회적으로는 사회서비스 범주에서 제외되는 경향이 있다. 이는 자활센터들 스스로가 이러한 사업이 국민들의 생활에 끼치는 중요한 영향을 홍보하지 못하고 있다는 데에도 한 원인이 있다. 때문에 자활센터들은 해마다 ‘탈수급율이 낮아 효율적이지 못하다’는 비판에 직면하곤 한다⁹⁾.

앞에서 잠시 인용한 ‘유망 사회서비스 실태조사’에 따르면, 현재와 같은 예산운용 및 사업 집행기준이 유지될 경우 2013년 말 노인돌봄종합서비스는 약 44.7천 명, 산모신생아도우미서비스는 약 447.6천 명, 가사간병방문서비스는 약 41.3천 명에게 제공될 것으로 보이지만, 실제 수요는 각각 71.1천 명, 233.2천 명, 60.9천 명으로 공급이 수요를 좇아가지 못할 것으로 내다본다. 이는 바우처를 통한 사회서비스 공급과 수요의 간극을 어디선가 메꿔야 한다는 것이고 자활근로는 그 사각지대를 메꿀 수 있는 중요한 기제라는 뜻이다. 다른 말로 하면 ‘자활근로’는 근로능력을 키우기 위해 임시로 거치는 일자리가 아니라 정부의 사회서비스 확충전략의 일환으로서 계획적으로 육성해야 할 분야라는 뜻이기도 하다.

다른 한편 자활근로자의 입장에서 보면 종사자들은 일정 기간 이후에는 공공시장이건 민간시장이건 시장으로 진입할 수밖에 없다. 그 때 취약계층들에게 가장 유망한 시장은 정부의 정책의지와 재정지원으로 튼튼히 뒷받침되는 사회서비스 공공시장일 수밖에 없다. 따라서 지역자활센터들은 일차적으로는 종사자들의 직업역량을 강화시키는 위에 근본적으로는 정부의 사회서비스 정책의 패러다임의 변화를 요구하고, 자활근로가 사회서비스 확충 과정에서 나타나는 사각지대를 최소화할 수 있을뿐더러 사회서비스의 중요한 공급주체임을 강력히 주장해나가야 할 것이다. 

9) 2012년 국회 예산정책처에서 펴낸 ‘자활사업 평가’에서도 2011년 기준으로 근로능력 있는 수급자 중 14.3%가 자활사업에 참여하였고, 참여자 중 10.0%만이 탈수급함으로써 효율이 매우 낮다고 평가하고 있다.



02

자활
리포트

자활사업의 성과평가와 포괄적 성과관리체계의 수립

: 희망리본에서 포괄적 성과지표 적용을 중심으로¹⁾

신동면

경희대학교
행정학과 교수

2009년부터 시작된 성과관리형 자활시범사업(희망리본프로젝트: 이하 희망리본(Re-born))은 기존 자활사업과 비교할 때 사업 참여자들을 취·창업으로 이끄는 데 있어 훨씬 더 효과적이다. 희망리본의 취업률은 2009년 31.8%, 2010년 48.6%를 기록하였다. 기존 자활사업의 취업률이 20%를 넘지 못하였다는 것을 고려할 때 희망리본의 취업 성공 비율이 매우 인상적이다. 더욱이, 희망리본 프로젝트 참여자가 대부분 취업에 어려움을 겪는 기초생활수급자(79.3%)이고, 여성(68.8%)과 고졸 이하(81.5%)가 대다수이며, 장애(6.2%)와 질병 보유자(23.9%)도 상당수임을 감안한다면, 취업 성과는 고무적인 결과라고 할 수 있다(중앙자활센터, 2011). 그러나 이러한 긍정적 평가에도 불구하고 희망리본은 기존 자활사업과 비교하여 예산 소요액이 크며, 사업자로 비영리기관뿐 아니라 영리기관도 참여한다는 점에서 성과관리체계의 신중한 설계가 필요하다. 또한, 희망리본이 고용과 복지를 연계하여 One-stop 서비스를 사례관리 방식을 통해 제공한다는 점에서 볼 때, 성과평가를 위한 지표가 서비스 과정의 특징을 잘 반영할 수 있어야 한다. 고용-복지 서비스를 One-stop 방식으로 제공하는 희망리본에 대한 성과 평가는 취업과 탈수급이라는 결과중심의 성과 평가에 그쳐서는 안 된다. 결과중심의 성과 평가와 함께 개인별 맞춤형 서비스를 제공하는 사례관리 과정의 성과 평가를 포함하는 포괄적 평가체계가 구축되어야 한다. 이러한 문제의식을 지니고, 이 글에는 사회서비스 분야에서 처음으로 성과관리체계를 도입하였던 희망리본을 대상으로 포괄적 성과지표를 개발하고, 더 나아가 사회서비스분야에서 성과관리체계를 구축할 때 고려해야 할 사항들에 대하여 논의한다.

1) 이 글은 신동면·김도한(2012) "성과관리형 자활사업에서 포괄적 성과지표 도입에 관한 연구", 『한국사회복지행정학』 14(4), pp.201-229 에 발표된 내용을 요약 정리하였음.

1. 사회서비스 성과관리체계에 관한 이론적 논의

사회서비스 분야에서 결과중심 성과관리체계를 도입했다고 해서 비효율의 문제를 해결하고 조직의 효율성이나 효과성을 높일 수 있는 것은 아니다. 왜냐하면, 사회서비스 영역에서 성과관리 체제 도입 후 나타나게 되는 예상치 못했던 결과나 부정적 영향이 존재하기 때문이다. 이에 대한 이유는 여러 가지 원인이 있을 수 있으나, 대표적으로 조직 목표와 성과지표가 일치하지 않는 문제를 꼽을 수 있다²⁾. 조직 목표와 성과지표가 불일치는 경우, 조직 구성원들은 측정되는 성과의 달성에 집중하게 되고, 그 결과 측정 집착의 문제가 나타날 수 있다. 사회서비스 기관에서 조직 목표와 성과지표의 불일치가 나타나는 대표적 경우는 아래와 같은 세 가지 경우로 설명할 수 있다.

첫째, 조직이 여러 가지의 목표를 추구하고 이에 따라서 다양한 업무를 수행하는데 성과지표가 여러 목표들 가운데 중요한 한두 개만을 측정하고 이를 보상하는 경우가 있을 수 있다. 그런데 이러한 경우에 멀티태스킹(multitasking) 이론에 따르면, 조직의 관리자나 직원 입장에서는 성과 측정 대상 업무에 집중하기 위해서 측정되지 않는 업무에 대한 관심이나 시간을 희생할 유인이 발생하게 된다. 예컨대, 직업훈련사업은 클라이언트의 취업 뿐 아니라 능력개발이나 심리상담 등의 역할도 수행해야 하는데, 직업훈련소의 성과를 취업률로만 평가한다면 직업훈련

소 입장에서는 인적개발을 위한 교육이나 상담보다는 클라이언트의 단기적 취업 성공에만 관심을 갖게 된다(Holstrom & Milgrom, 1991; Marschke, 2001; Heinrich & Marschke, 2010). 또한 성과 측정에 따른 보상의 정도가 각 업무별로 어떻게 구성되어 있는지도 직원의 업무 수행에 영향을 준다. 예컨대, 직업훈련소의 성과를 클라이언트의 취업률, 인적자원 개발, 상담 업무를 통해 평가한다고 해도 보상의 크기가 취업률에 과중하게 편중되어 있다면 위와 마찬가지로 취업률을 위하여 나머지 업무를 희생하는 유인으로 작용할 수 있다(Marschke, 2001; Heinrich & Marschke, 2010).

둘째, 조직 목표와 성과지표의 불일치가 발생하는 또 다른 형태는 성과지표가 수량화가 용이한 양적 지표에만 집중하는 경우이다. 성과지표가 수량화가 가능한 업무에 집중하게 된다면 조직의 관리자는 수량화가 용이한 업무에만 노력을 쏟아 붓고 수량화가 곤란한 업무는 등한시 하는 유인이 존재한다. 직업훈련의 예를 생각해 보면, 취업은 수량화가 용이하지만 취업을 위한 상담이나 교육훈련의 질(quality) 등은 수량화가 어려운데 이러한 이유로 전자에 대해서만 성과 지표를 개발하고 성과평가와 연계하여 보상을 한다면 직업훈련소의 입장에서는 상담이나 교육훈련을 최소화하면서 단기간에 취업을 시키려 노력을 하게 된다.

셋째, 조직의 목표는 단기·중기·장기로 이루어져 있으나 성과지표는 그 특성상 단기적 결과에 집중되어 있는 경우가 많다. 조직 구성원의 노력의 결과가 장기간에 걸쳐 나타나는 경우에 성과지표가 매년의 결과를 평가한다면, 현 조직 구성원의 노력뿐만 아니라 그 이전의 조직 구성원의 노력의 결과도 함께 측정하게 된다. 이 경우에 현 조직 관리자나 직원의 입장에서는 자신의 노력이 100% 반영되지 않는 장기적인 조직 목표를 위해서 노력하기 보다는 자신의 영향을 미칠 수 있는 단기적인 효과를 볼 수 있는 부분에 노력을 기울이게 된다. 이와 같은 근시안적 시각은 성과지표가 구성원의 노력을 얼마나 반영하는가의 문제로 해석될 수 있는데 노력과 성

2) Smith(1995)는 사회서비스 영역에 있어서 불완전한 성과지표의 도입으로 나타날 수 있는 예상치 못한 결과나 부정적 영향을 다음의 8가지 유형으로 정리하고 있다. 첫째, 수량화가 용이한 지표의 추구를 위하여 수량화가 어려운 업무를 등한시 하게 되는 동굴비전(tunnel vision), 둘째, 조직전체의 목표보다는 개인적·부분적 목표를 추구하는 준최적화(suboptimization), 셋째, 장기적인 성과보다는 단기적인 성과를 추구하게 되는 근시안적 시각(myopia), 넷째, 조직의 목표 달성보다는 성과지표의 달성에만 관심을 가지게 되는 측정 집착(measure fixation), 다섯째, 성과를 높이기 위한 자료에 대한 허위 보고(misrepresentation), 여섯째, 복잡한 성과지표 중 유리한 것만을 보고하거나 의도적인 오역(misinterpretation), 일곱째, 성과기준이 상승하는 것을 우려하여 최선을 다하지 않는 게임적 대응(gaming), 팔째, 성과지표에 맞추기 위하여 유연성이나 조직의 개혁적 경향을 잃게 되는 화석화(ossification)가 그 유형이다.

과지표 간에 연관성이 높을수록 성과지표의 효과성은 크다고 할 수 있다(Couty & Marschke, 2004).

요약하면, 성과지표의 도입만으로는 조직의 효과성을 담보할 수 없으며, 어떤 성과지표를 도입하고 이에 따른 보상시스템을 어떻게 설계하는지가 성과지표의 도입 못지않게 중요하다. 특히 사회서비스 기관과 같이 성과 측정이 어려운 다양한 업무를 포함하고 있는 경우에는 성과지표가 조직 업무의 일부만이 아닌 다양한 업무를 반영할 수 있어야 한다. 또한 조직 구성원의 노력이 직접적으로 반영될 수 있도록 단기적 또는 과정에서 조직 구성원의 노력을 반영할 수 있는 성과지표의 도입이 필요하다. 따라서 이 글에서는 사회서비스 기관의 다양한 사업 측면을 포괄할 수 있는 “포괄적 성과지표”의 도입을 제안한다. 포괄적 성과지표는 조직이 추구하는 목표와 성과지표의 일치를 추구하며, 결과중심 성과지표뿐만 아니라 과정 성과를 평가하는 성과지표를 포함한다.

2. 희망리본 성과관리 체계의 한계와 대안

희망리본에서는 최종 결과중심의 성과지표를 이용한 성과관리 방식이 적용된다. 이는 투입이나 산출 지표를 사용하는 것보다 자활사업이 추구하는 최종적인 목표를 반영한 최종 결과를 측정할 수 있다는 점에서 진일보한 성과지표라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 희망리본의 현행 성과관리 체계는 사업의 효율성과 효과성을 높이는 데 결정적 역할을 수행하지 못한다. 희망리본의 성과관리 체계의 가장 큰 한계는 희망리본 사업의 특성을 반영하여 성과지표가 설정되지 못하였다는 것이다. 희망리본이 사업 참여자들의 취·창업을 돕기 위해 사례관리에 기초하여 개인별 1:1 맞춤형 사회서비스(기초상담, 자립여건 조성, 자립능력 강화, 일자리 지원, 사후관리)를 제공하는 사업이라는 점을 고려하면, 사례관리 과정의 성과를 평가하는 중간 성과지표가 성과 측정에 포함되어야 한다. 자활사업 참여자들의 취업여부만으로

자활센터의 성과를 평가하는 것에 대한 한계점은 기존의 지역자활센터의 성과지표 평가에서도 지속적으로 지적이 되어 왔다(고경환 외, 2009; 구인회 외, 2009; 보건복지부, 2010). 특히, 보건복지부의 희망리본이 고용안전부의 취업성공패키지 사업과 달리 서비스 참여자의 특수한 사정을 참작하여 개인별 1:1 맞춤형 고용-복지 연계 서비스를 제공한다는 특성을 지닌다는 점을 고려하면 사례관리 과정에 대한 성과 평가가 성과지표에 반영되어야 한다.

멀티태스킹의 관점에서 보면, 취·창업 중심의 최종 결과 중심 지표를 강조하는 경우에 취업이라는 결과에 도달하기 위한 사례관리 과정의 중요성이 간과될 수 있다. 예를 들면, 결과중심의 성과지표는 자활센터가 양육, 간병, 사회적응 등의 서비스 제공을 통해 장기적으로 참여자들의 근로능력을 고취시키기 위한 노력보다는 단기적으로 취업과 연계되는 일자리 연계 서비스에만 자원을 집중하도록 유인할 수 있다. 다시 말하면, 희망리본의 목표와 성과지표 사이의 불일치가 존재하게 됨으로써 조직 구성원들이 근시안적 행동을 취할 수 있다.

이러한 문제점에 대응하기 위해서는 희망리본의 사업 목적을 반영할 수 있는 포괄적 성과지표의 개발이 필요하다. <표 1>에서 보는 바와 같이, 희망리본의 궁극적인 목표가 사업 참여자들의 자활성공과 탈수급에 있으므로 최종 결과차원의 지표들, 즉 취·창업율, 취·창업 유지율, 탈수급율 등이 주요 성과지표가 되어야 한다. 그리고 최종 결과차원의 성과지표와 함께 사례관리 과정에 대한 성과지표를 개발하여 성과평가에 포함시켜야 한다. 사례관리 과정의 성과지표는 양적 차원과 질적 차원에서 서비스 산출을 평가한다. 양적 차원에서는 서비스 제공 횟수와 서비스 제공 시간을 성과지표로 하며, 질적 차원에서는 참여자의 서비스 만족도를 성과지표로 한다. 사례관리 및 서비스의 제공은 서비스 제공자와 참여자의 쌍방향적인 관계에 기초하고 있는데 서비스의 제공 횟수와 시간은 공급자 중심의 성과지표라는 점에서 한계가 있을 수 있다. 이러한 한계들을 보완하기 위하여 사례관리에

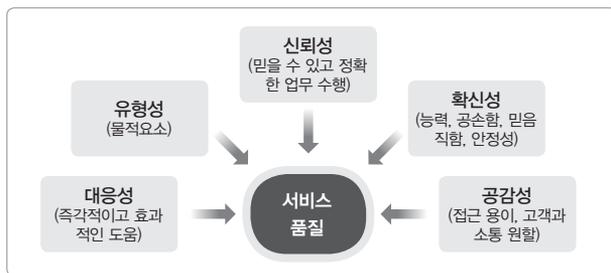
서 수혜자의 서비스 만족도를 성과지표로 포함시켜야 한다. 사례관리 서비스 만족도 지표는 서비스 수혜자가 서비스 품질에 대하여 느끼는 만족도를 다룬다.

〈표 1〉 희망리본의 포괄적 성과지표의 구성

성과의 차원		지 표
최종 성과		<ul style="list-style-type: none"> • 취·창업율 • 취·창업 유지율 • 탈수급율
사례관리 과정 (중간 성과)	양적 차원	• 서비스 제공 횟수, 서비스 제공 시간
	질적 차원	• 서비스 만족도

일반적으로 서비스 품질이란 제공된 서비스 수준이 고객의 기대와 얼마나 잘 일치하는가를 측정하여 파악한다. 그러므로 서비스 품질은 고객의 지각된 서비스와 기대한 서비스의 비교평가의 결과라고 할 수 있다. Parasuraman, Zeithaml and Berry(1985)에 의하면, 고객이 느끼는 서비스 품질은 서비스 기관이 제공해야만 한다고 생각하는 고객의 기대와 제공된 서비스 경험에 대한 고객의 지각의 차이이다. 이들은 서비스 품질을 측정하는 도구로서 SERVQUAL이라고 불리는 다항목 척도를 개발하였다. 초기에는 서비스 품질의 구성 요인을 10개 차원으로 설명하였으나, 이후에는 신뢰성(reliability), 확신성(assurance), 유형성(tangibles), 공감성(empathy), 대응성(responsiveness)의 5개 차원에서 서비스 품질을 측정한다(Parasuraman, Zeithaml and Berry, 1988; 1994).

〈그림 1〉 희망리본 서비스 품질 평가 항목



이 글에서는 〈그림 1〉과 같이 SERVQUAL에 제시된 서비스 품질의 5가지 차원을 희망리본 사례관리 서비스 만족도 평가 지표를 개발하는 데 활용하고자 한다.

3. 희망리본의 사례관리 서비스 만족도 지표 개발

1) 사례관리자들의 인식조사

사례관리에 대한 서비스 만족도 평가 항목과 지표 개발을 위하여 이 연구에서는 1단계로 전문가 자문회의를 그리고 2단계로 희망리본 사업기관에서 근무하는 사례관리자를 대상으로 설문조사를 진행하였다. 자문회의에서는 희망리본 성과평가체계의 문제점을 확인하고, 포괄적 성과평가가 필요한지, 그리고 서비스 만족도 조사를 진행하는 경우에 SERVQUAL 모델에 따라 조사 항목을 서비스 유형성, 신뢰성, 대응성, 확신성, 공감성으로 나누고, 각 항목별 평가를 위한 지표 및 설문 문항들이 적합한지 등을 논의하였다. 그리고 자문회의 결과를 반영하여 서비스 만족도 평가 항목별 지표를 재구성하고 수정하였다³⁾. 2단계로 진행된 설문조사에서는 지역 희망리본센터에서 사례관리자를 대상으로 서비스 만족도 평가 항목별 성과지표가 적합한지를 조사하였다⁴⁾.

설문조사 결과 총 78명의 사례관리자들이 응답하였다. 설문조사에 응답한 사례관리자들은 여성 비율이 75.6%로 압도적으로 높았다. 연령은 30대가 37.2%로 가장 많았고, 20대가 다음으로 29.5%를 차지하였고, 40대는 21.8% 였다. 교육수준은 대졸 이상이 92.3%이며, 대학원 졸업자도 9%에 이른다. 사례관리자의 전문성을 국가 자격증을 통해 살펴보면, 사회복지사 자격증을 소지한 사례관리자가 전체의 74.4%에 달한다. 직업상담사는 10.3%이며, 사회복지사와 직업상담사 자격증을 모두 소지한 사례관리자는 7.7%였다. 희망리본센터의

3) 전문가 자문회의에서는 희망리본의 모니터링과 성과평가체계의 운영을 맡고 있는 중앙자활센터의 성과평가 담당자 2명과 희망리본을 위탁받아 사업을 진행하는 지역 희망리본센터 사례관리자 5명이 참여하여 심층인터뷰 형식의 자문회의를 2011년 6월에 진행하였다.

4) 설문조사는 지역 7개 희망리본센터에 설문지를 발송하였고, 부산희망리본센터가 조사에 참여하지 않아 경기, 인천, 광주, 전북, 대구, 강원 등 6개 센터에 근무하는 사례관리자들을 대상으로 2011년 7월에 2주에 걸쳐 조사되었다.

근무기간을 살펴보면, 2년 미만인 경우가 81.2%였고, 2년 이상 근무한 사례관리자는 12.8%였다. 근무기간이 짧은 것은 희망리본이 2009년에 처음으로 경기도와 부산 지역을 대상으로 실시되어 그 역사가 3년을 넘지 않았기 때문이다.

설문조사에서는 희망리본의 현행 성과평가체제에 대하여 사례관리자들의 인식을 조사하였다. 먼저, 성과지표인 취·창업, 취·창업 유지, 탈수급율이 성과평가 지표로 적합한지를 조사하였다. <표 2>의 (가)를 보면, 전체 응답자의 79.5%가 취·창업, 취·창업유지, 탈수급의 성과지표가 사례관리자들의 노력을 잘 반영한다고 보고 있다. 그리고 현행 성과급 지급방식에 대해서도 매우 높은 수용적 태도를 보인다. (나)를 보면, 성과급 지급방식에 대하여 반대하는 응답자 비율은 9%에 불과하며, 찬성하는 응답자가 53.9%에 달한다. 희망리본이 시작부터 성과급 지급방식을 계약에 포함하였기 때문에 사례관리자들이 성과급 지급 방식에 대하여 높은 수용성을 보였다고 판단된다.

그러나 사례관리자들은 현행 성과관리 체제에서 최종 결과중심의 성과지표가 희망리본의 목표와 성과를 포괄적으로 반영하지 못한다고 응답하였다. (다)에서 응답자의 78.2%가 희망리본 성과지표가 사업 목적에 비취볼 때, 적합하지 못하다고 본다. 현행 성과관리 체제가 결과중심의 성과에 치우쳐 참여자들에게 맞춤형 사례관리

서비스를 제공하는 사례관리 과정의 노력을 평가하지 못한다는 것이다. 또한 현행 결과중심 성과지표에 대하여 사례관리 서비스 성과지표를 개발하고, 이를 적용하여 포괄적 성과평가를 진행하며, 평가 결과와 성과급 지급을 연계시키는 방식에 대해 긍정적 태도를 보였다. (라)에서 전체 응답자 중에서 11.6%만이 사례관리 성과지표 개발 및 적용에 대하여 반대하였고, 58.9%는 찬성하였다. 이는 최종 결과만을 가지고 성과평가를 진행하는 것이 아니라 사례관리 과정에 대한 성과지표를 개발하여 적용할 필요가 있다는 것을 보여준다.

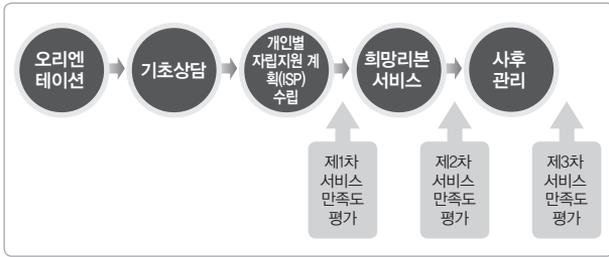
다음으로 사례관리 서비스 과정에 대한 평가 시점을 언제로 할지 질문하였다. 희망리본에서 사례관리 과정은 <그림 2>와 같이 오리엔테이션, 기초상담, 개인별 자립지원 계획 수립, 희망리본 서비스, 사후관리 단계를 차례로 거치게 된다. 사례관리자들은 참여자들을 취·창업 성공으로 이끌기 위하여 가장 중요한 단계가 기초상담이라고 응답하였다. 응답자의 42.3%가 기초상담을 가장 중요하다고 꼽았고, 희망리본 서비스(복지서비스연계, 교육훈련, 맞춤 취업지원)가 가장 중요하다는 응답자 비율이 26.9%를 차지하였고, 자립지원계획수립이 가장 중요하다고 응답한 비율은 17.9%를 차지하였다. 사례관리에서 제공되는 서비스 단계를 고려할 때 서비스 만족도 평가는 <그림 2>와 같이 세 차례에 걸쳐 시행하는 것이 적절하다.

<표 2> 현행 희망리본 성과관리 체제에 관한 인식

질문	매우 아니다	아니다	보통	그렇다	매우 그렇다	합계
(가) 현행 성과계약과 성과지표가 사례관리자의 노력을 반영한다고 생각하는가?	0	6	10	40	22	78
(%)	0	7.7	12.8	51.3	28.2	100
(나) 현행 희망리본의 성과급 지급방식이 적절하다고 생각하는가?	0	7	29	35	7	78
(%)	0	9.0	37.2	44.9	9.0	100
(다) 현행 희망리본의 성과지표가 사업 목적에 비취볼 때 적절하다고 생각하는가?	23	38	11	6	0	78
(%)	29.5	48.7	14.1	7.7	0	100
(라) 사례관리 서비스 과정에 대한 성과지표를 개발하여 성과관리에 적용하는 것을 어떻게 생각하는가?	1	8	23	31	15	78
(%)	1.3	10.3	29.5	39.7	19.2	100

참조: 질문 (나)와 (라)에서는 질문의 성격상 "매우 아니다, 아니다, 보통, 그렇다, 매우 그렇다" 대신 "적극 반대, 반대, 보통, 찬성, 적극 찬성"의 문항을 사용하였음.

〈그림 2〉 희망리본 사례관리 과정에서 서비스 만족도 평가 시점



2) 서비스 만족도 성과 지표

(1) 제 1차 서비스 만족도 성과지표 (기초상담 서비스 평가)
서비스 유형성에 대한 평가에서는 시설물, 장비, 통신수단, 사례관리자의 복장과 외모 등에 대한 클라이언트의 만족도를 평가한다. 〈표 3〉에서 유형성 성과지표의 평균 점수가 높은 순서대로 나열하면, 사례관리자의 복장과

〈표 3〉 사례관리 제 1단계 서비스 만족도 성과지표의 적합성

구분	서비스 만족도 성과 지표	평균	표준 편차
유형성	a. 희망리본사업본부의 건물 위치를 찾기가 쉽다	3.70	1.159
	b. 건물 내부의 구조와 안내간판이 명확하고 찾기 쉽다.	3.63	.981
	c. 희망리본사업에 대한 자료들이 찾기 쉽게 비치되어 있다.	3.76	.924
	d. 상담실 위치를 찾기가 쉽다.	3.86	.952
	e. 상담실의 내부 환경이 상담을 하기에 편안하다.	3.69	.986
	f. 사례관리자의 복장과 외모가 단정하다.	4.01	1.050
	g. 희망리본 인터넷 홈페이지에서 관련 정보를 찾기 쉽다.	3.30	.953
신뢰성	a. 오리엔테이션이 약속된 시간과 장소에서 이루어졌다.	4.19	.753
	b. 사례관리자와 상담이 약속 시간과 장소에서 이루어졌다.	4.10	.860
	c. 자립지원계획을 위한 상담이 약속 시간과 장소에서 이루어졌다.	3.99	.795
	d. 사례관리자와의 대화내용이 비밀이 보장된다.	4.32	.696
	e. 사례관리자는 과장 없이 사실만을 이야기 한다.	3.94	.826
대응성	a. 오리엔테이션에서 질문을 하면 성심껏 답변한다.	4.09	.893
	b. 기초 및 심화상담 중 질문을 하면 성심껏 답변한다.	4.16	.840
	c. 자립지원계획수립을 위한 상담 중 질문을 하면 성심껏 답변한다.	4.16	.874
	d. 필요시 사례관리자와의 연락이 원활하다.	4.09	.768
	e. 사례관리자들은 도움을 청하면 서비스를 신속하게 제공한다.	4.04	.762
확신성	a. 오리엔테이션 내용은 명확하고 도움이 된다.	3.99	.560
	b. 기초 및 심화 상담내용은 명확하고 도움이 된다.	4.06	.515
	c. 자립지원계획수립을 위한 상담 내용은 명확하고 도움이 된다.	3.93	.698
	d. 사례관리자는 참여자 능력평가와 욕구사정에 전문성을 지닌다.	3.75	.887
	e. 사례관리자는 참여자 자활의욕 고취를 위한 전문성을 지닌다.	3.76	.831
	f. 사례관리자는 참여자의 문제해결을 위한 전문성을 지닌다.	3.78	.808
	g. 사례관리자는 참여자의 문제해결을 위한 정보를 지니고 있다.	3.96	.727
	h. 사례관리자는 상담 내용에 자신감을 지닌다.	4.20	.680
공감성	a. 오리엔테이션 내용은 참여자의 입장을 고려하고 있다.	3.88	.783
	b. 오리엔테이션 시간과 장소 배정에 참여자의 조건을 고려한다.	3.74	.803
	c. 상담 약속 시간과 장소는 참여자의 개인사정을 고려하여 정한다.	4.07	.903
	d. 기초 및 심화상담은 참여자의 개인사정을 고려해서 진행 된다.	4.19	.797
	e. 능력평가와 욕구사정은 참여자의 개별적 상황을 반영한다.	4.18	.772
	f. 자립지원계획수립의 과정에서 참여자의 개별적 상황을 반영한다.	4.12	.681
	g. 사례관리자는 참여자의 입장에서 생각하려고 노력한다.	4.22	.735

1=매우 부적합, 2=부적합, 3=보통, 4=적합, 5=매우 적합

외모가 단정하다(4.01), 상담실의 위치가 찾기 쉽다(3.86), 희망리본에 관한 자료들이 찾기 쉽게 배치되어 있다(3.76), 희망리본센터 건물의 위치가 찾기 쉽다(3.70), 상담실 내부 환경이 상담하기에 편안하다(3.69), 건물내부의 구조와 안내 간판이 명확하고 찾기 쉽다(3.63), 인터넷 홈페이지에서 관련 정보를 찾기 쉽다(3.30)의 순서로 지표 구성이 적합한 것으로 나타났다.

신뢰성 항목은 사례관리자들이 서비스를 정확하고 믿음이 가게 클라이언트들에게 제공할 능력이 있는지 평가한다. 평균 점수가 높은 순서로 나열하면, 사례관리자와 대화내용의 비밀이 보장된다(4.32), 오리엔테이션이 약속된 시간과 장소에서 이루어졌다(4.19), 기초상담이 약속된 시간과 장소에서 이루어졌다(4.10), 개인별 자립지원계획 수립을 위한 상담이 약속된 시간과 장소에서 이루어졌다(3.99), 사례관리자가 과장 없이 사실만을 이야기한다(3.94)의 순서로 지표 적합성이 높았다.

대응성 항목은 사례관리자들이 클라이언트들을 돕고 서비스를 즉시 제공하려는 의지가 있는지를 평가한다. 대응성 항목에 포함된 성과지표의 적합성에 대한 사례관리자들의 인식을 보면, 평균 점수가 모두 4.0을 넘고 있다. 기초 및 심화상담 중에 질문을 하면 성심껏 답변한다(4.16), 자립지원계획 수립을 위한 상담 중 질문을 하면 성심껏 답변한다(4.16), 오리엔테이션에서 질문을 하면 성심껏 답변한다(4.09), 사례관리자와의 연락이 원활하다(4.09), 사례관리자들이 서비스를 신속하게 제공한다(4.04) 순으로 성과지표의 적합성이 높았다.

확신성 항목의 성과지표는 사례관리자가 서비스에 대한 충분한 지식과 자신감을 지니고, 신뢰감을 주는지를 평가한다. 확신성 항목에서는 사례관리자가 상담내용에 자신감을 지닌다(4.2), 기초 및 심화 상담내용이 명확하고 도움이 된다(4.06), 오리엔테이션은 명확하고 도움이 된다(3.99), 사례관리자가 참여자의 문제해결을 위한 정보를 지닌다(3.96), 개인별 자립지원계획 수립을 위한 상담내용이 명확하고 도움이 된다(3.93), 사례관리자가 문제 해결에 전문성을 지닌다(3.78), 참여자의 자활의욕

고취를 위한 전문성을 지닌다(3.76), 참여자의 능력평가와 욕구사정을 위한 전문성을 지닌다(3.75) 순으로 지표 적합성이 높았다.

공감성은 사례관리자가 참여자에 대해서 인간적인 관심을 갖고 배려 정도가 높은지를 평가한다. 공감성 항목에서 성과지표의 적합성을 순서대로 나열하면, 참여자의 입장에서 생각하려고 노력한다(4.22), 기초 및 심화상담은 참여자의 개인사정을 고려하여 진행된다(4.19), 능력평가와 욕구사정이 참여자의 개인적 상황을 반영한다(4.18), 자립지원계획 수립 과정에서 참여자의 개별적 상황을 반영한다(4.12), 기초 및 심화상담을 위한 시간과 장소는 참여자의 개인사정을 고려하여 정한다(4.07), 오리엔테이션 내용은 참여자의 입장을 고려한다(3.88), 오리엔테이션 시간과 장소는 참여자의 상황을 고려하여 정한다(3.74)의 순이다.

(2) 제 2차 서비스 만족도 성과지표 (희망리본 서비스 평가)

제 2차 서비스 만족도 평가에서는 교육훈련, 사회서비스 연계, 취업지원 등 희망리본서비스의 서비스 품질을 평가한다. 먼저, 희망리본서비스 만족도 평가에서 유형성은 서비스가 제공되는 건물의 접근성, 건물내부 구조와 안내간판, 관련 자료 비치상태, 서비스 제공자들의 복장과 외모, 웹페이지에 정보 수록 등을 성과지표로 삼고 있다. <표 4>에서 유형성을 구성하는 성과 지표가 적합한지에 대한 사례관리자들의 응답을 보면, 모든 지표에 대한 평균값이 4.0점 미만을 기록하고 있다. 유형성 평가지표들 중에서 서비스를 제공하는 직원들의 복장과 외모(3.82)는 다른 평가 지표들에 비하여 적합성이 비교적 높았다.

신뢰성 항목의 성과지표는 서비스가 약속된 시간과 장소에서 제공되었는지, 서비스가 공지된 내용과 일치하였는지, 그리고 서비스 제공자와 대화 내용에 대한 비밀이 보장되었는지 등을 지표에 포함시켰다. 서비스 신뢰성은 서비스 제공자가 참여자의 사적 정보에 대해 비밀을 보

〈표 4〉 사례관리 제 2단계 서비스 만족도 성과지표의 적합성

구분	서비스 만족도 성과 지표	평균	표준 편차
유형성	a. 사회서비스가 이루어지는 건물의 위치는 찾기가 쉽다.	3.49	.959
	b. 사회서비스 제공 건물 내부의 구조와 안내간판은 찾기 쉽다.	3.57	.941
	c. 사회서비스와 관련된 자료들이 필요한 장소에 잘 구비되어 있다.	3.67	.894
	d. 사회서비스 제공자의 복장과 외모가 단정하다.	3.82	.851
	e. 웹페이지에서 사회서비스 관련 정보를 구하기가 쉽다.	3.63	.735
	f. 교육 및 직업훈련이 실시되는 건물의 위치는 찾기가 쉽다.	3.63	.885
	g. 교육 훈련 제공 건물의 내부 구조와 안내 간판은 찾기 쉽다.	3.57	.857
	h. 교육 및 직업훈련 관련 자료들이 필요한 장소에 구비되어 있다.	3.66	.789
	i. 교육 훈련 제공자의 복장과 외모가 단정하다.	3.79	.808
	j. 웹페이지에서 교육 및 직업훈련 정보를 구하기가 쉽다.	3.60	.780
	k. 직업정보 및 취업알선이 시행되는 건물의 위치는 찾기가 쉽다.	3.69	.857
	l. 취업알선이 시행되는 건물 내부의 구조와 안내간판은 찾기 쉽다.	3.57	.839
	m. 직업정보 및 취업알선 관련자료가 필요 장소에 구비되어 있다.	3.67	.766
	n. 직업정보제공 및 취업알선 제공자의 복장과 외모가 단정하다.	3.85	.803
	o. 웹페이지에서 직업정보 및 취업알선 관련 정보를 구하기가 쉽다.	3.61	.758
신뢰성	a. 사회서비스가 약속 시간과 장소에서 이루어졌다.	3.91	.768
	b. 사회서비스가 미리 공지된 내용과 동일하다.	3.81	.758
	c. 사회서비스 제공자와의 대화내용이 비밀이 보장된다.	4.21	.686
	d. 교육 및 직업훈련이 약속된 시간과 장소에서 이루어졌다.	4.09	.748
	e. 교육 및 직업훈련의 내용이 미리 공지된 내용과 동일하다.	3.99	.635
	f. 직업정보제공 및 취업알선이 약속 시간과 장소에서 이루어졌다.	3.91	.910
	g. 직업정보제공 및 취업알선이 미리 공지된 내용과 동일하다.	3.87	.862
대응성	a. 참여자의 요구에 부합하는 사회서비스가 제공된다.	3.99	.611
	b. 참여자의 요구에 부합하는 교육 및 직업훈련이 제공된다.	3.94	.710
	c. 직업정보 및 취업알선 제공시 질문에 대해 성실히 답변한다.	4.29	.648
	d. 필요시 사례관리자와의 연락이 원활하다.	4.22	.666
	e. 사례관리자들은 도움을 청하면 서비스를 신속하게 제공한다.	4.03	.778
확신성	a. 사회서비스는 참여자의 근로여건조성에 도움이 된다.	4.09	.621
	b. 교육 및 직업훈련은 참여자의 근로능력강화에 도움이 된다.	4.09	.596
	c. 사례관리자는 직업정보 및 취업알선에 대한 전문성을 지닌다.	3.99	.728
	d. 직업정보 및 취업알선에 대한 충분한 정보를 지닌다.	3.96	.747
	e. 직업정보 및 취업알선과 관련하여 자신감을 지닌다.	4.13	.649
공감성	a. 사회서비스는 참여자의 개인적 욕구를 반영한다.	4.19	.680
	b. 서비스의 시간과 장소는 참여자의 상황을 고려해서 결정한다.	4.06	.766
	c. 교육 및 직업훈련은 참여자의 개인적 욕구를 반영한다.	4.12	.663
	d. 교육 훈련의 시간과 장소는 참여자의 상황을 고려하여 결정한다.	4.03	.738
	e. 직업정보제공 및 취업알선은 참여자의 개인적 욕구를 반영한다.	4.09	.733
	f. 취업을 위한 동행 면접시 참여자를 배려한다.	4.33	.660
	g. 사례관리자는 참여자의 입장에서 생각하려고 노력한다.	4.34	.641

1=매우 부적합, 2=부적합, 3=보통, 4=적합, 5=매우 적합

장한다(4.21)는 것이 적합성이 가장 높았고, 서비스가 약속된 시간과 장소에서 제공되는지(4.09)와 공지된 내용과 일치하는지(3.99)도 적합성이 높게 나타났다. 대응성 항목에서는 사례관리자가 제공하는 사회서비스와 교육훈련 서비스가 참여자의 요구에 부합하는지(3.99), 취업알선 질문에 성심껏 답하는지(4.29), 사례관리자와 연락이 원활한지(4.22), 서비스가 신속하게 제공되는지(4.03)를 성과지표에 포함시켰다. 사례관리자들은 각 지표가 서비스의 대응성을 평가하기에 적합하다고 보았다. 확신성 항목에서는 사회서비스연계와 교육훈련이 각 사업 목적을 달성하기에 적합한지, 그리고 취업지원 서비스를 제공하는 사례관리자가 전문지식과 정보를 지니고 있는지, 자신감을 지니고 있는지에 대한 성과지표를 포함하였다. 응답 결과에 따르면, 사례관리자가 직업정보 제공 및 취업알선에 자신감을 지닌다(4.13), 서비스가 참여자의 근로여건조성에 도움이 된다(4.09), 교육훈련이 참여자의 근로능력강화에 도움이 된다(4.09), 직업정보 제공 및 취업알선에 전문지식을 가졌다(3.99), 직업정보 제공 및 취업알선에 충분한 정보를 가졌다(3.96)가 모두 성과지표 적합성이 높게 나타났다.

(3) 제 3차 서비스 만족도 성과지표 (사후관리 서비스 평가)

사례관리에 대한 제 3차 서비스 만족도 평가는 취·창업에 성공한 참여자들의 일자리 유지를 위해 제공되는 사후관리 서비스의 만족도를 평가한다. 사후관리 평가는 1, 2차 서비스 만족도 평가와 마찬가지로 서비스의 유형성, 신뢰성, 대응성, 확신성, 공감성 항목에서 성과지표의 적합성을 확인하였다.

〈표 5〉에서 응답자들은 서비스 유형성의 성과지표는 사례관리자의 복장과 외모가 단정하다(3.69)가 적합하다고 보았다. 사후관리 서비스의 신뢰성 항목의 성과지표는 상담내용의 비밀이 보장된다(4.33), 사례관리자가 과장 없이 사실만을 이야기한다(4.19), 상담이 약속된 시간과 장소에서 이루어진다(4.15) 순으로 적합성이 높게 나타났다. 대응성은 사례관리자에게 직업관련 상담을 요구하는 경우에 신속하고 친절하게 답변한다(4.26), 도움을 청하면 서비스를 신속하게 제공한다(4.16), 필요시 사례관리자와 연락이 원활하다(4.10)를 성과지표로 활용하는 것이 적합하다고 응답하였다. 확신성은 사후관리 서비스가 취업유지에 도움이 된다(4.22), 사례관리자가 전문성을 지닌다(4.01), 사례관리자가 서비스에 자신감을 지닌다(4.01)를 성과지표로 적합하다고 응답하였

〈표 5〉 사례관리 제 3단계 서비스 만족도 성과지표의 적합성

구분	서비스 만족도 성과 지표	평균	표준 편차
유형성	a. 서비스를 제공하는 사례관리자의 복장과 외모가 단정하다.	3.96	1.093
신뢰성	a. 사후관리를 위한 상담이 약속 시간과 장소에서 이루어졌다.	4.15	.764
	b. 사후관리를 위한 상담의 대화내용이 비밀이 보장된다.	4.33	.705
	c. 사례관리자는 과장 없이 사실만을 얘기한다.	4.19	.743
대응성	a. 취업 후 상담이 필요하여 연락하면 신속하고 친절하게 답변한다.	4.26	.614
	b. 필요시 사례관리자와의 연락이 원활하다.	4.10	.715
	c. 사례관리자들은 도움을 청하면 서비스를 신속하게 제공한다.	4.16	.614
확신성	a. 취업 후 사후관리 서비스는 취업유지에 도움이 되었다.	4.22	.595
	b. 사례관리자는 사후관리 서비스에 대한 전문성을 지니고 있다.	4.01	.837
	c. 사례관리자는 사후관리 서비스에 대한 자신감을 지니고 있다.	4.01	.872
공감성	a. 사후관리 서비스는 참여자의 개인적 사정을 고려한다.	4.34	.644
	b. 서비스의 시간과 장소는 참여자의 상황을 고려해서 결정된다.	4.28	.688
	c. 사후관리 사례관리자는 참여자의 입장에서 생각하려고 노력한다.	4.34	.637

1=매우 부적합, 2=부적합, 3=보통, 4=적합, 5=매우 적합

다. 끝으로 공감성은 사후관리에서 참여자의 개인적 사정을 고려한다(4.34), 참여자의 입장에서 생각하려고 노력한다(4.34), 상담시간과 장소는 참여자의 개인적 상황을 고려해서 결정한다(4.28)를 성과지표로 활용하는 것이 적합하다고 응답하였다.

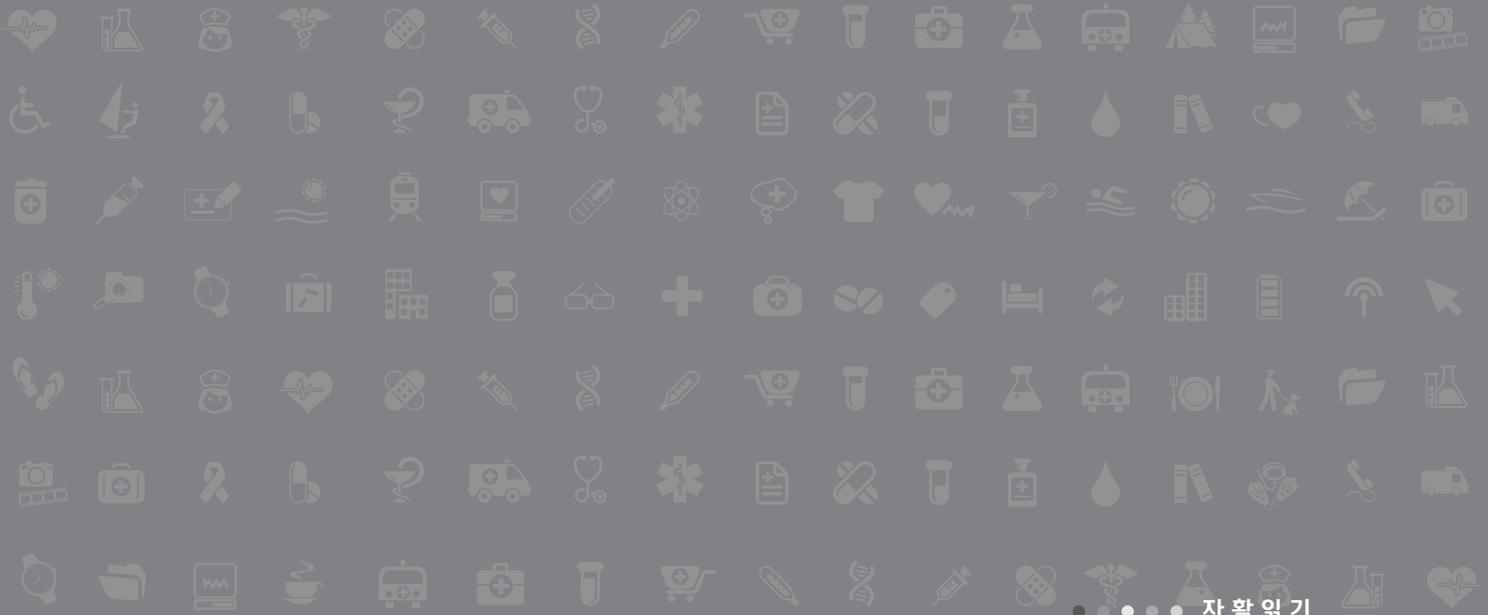
4. 사회서비스에서 성과관리체계 구축 방향

이 연구에서는 사회서비스에서 성과관리체계의 도입이 사업의 효과성을 높이는 데 기여하기 위해서는 사례관리 과정의 노력과 최종 결과를 평가할 수 있는 포괄적 성과지표를 도입해야 한다는 것을 보여준다. 결과중심의 성과지표에 의거하여 경제적 유인을 제공하는 경우에 민간 기관에서 근무하는 서비스 제공자들은 자신의 경제적 이익 극대화하기 위하여 전략적으로 행동하는 현상이 발생할 수 있다. 이로 인해 성과관리체계의 도입이 예기치 않은 결과나 부정적 영향을 유발할 수 있다. 예를 들면, 서비스 제공자들이 서비스의 질을 향상시키고 서비스의 공평한 제공을 위하여 노력하는 대신에 결과중심의 성과를 올릴 수 있는 사람을 선별하여 서비스를 제공하는 크리밍(creaming) 문제가 발생할 수 있다. 또한, 서비스를 제공하는 민간 기관이 측정되는 성과에 모든 자원과 노력을 투자하고, 측정하지 않는 성과에 대해서는 자원과 노력의 투자를 꺼릴 수 있다. 그러므로 사회서비스에서 성과관리체계를 도입하는 경우에 최종 결과뿐만 아니라 조직 구성원의 직접적인 통제가 가능하며 최종 결과를 가져오는 데 결정적으로 도움이 되는 중간 성과 목표를 설정하는 것이 필요하다. 다시 말해서, 사회서비스 사례관리 과정에서 서비스 제공자들의 노력을 평가하는 성과지표를 개발하여 성과관리체계에 적용하여야 한다. 이 연구의 희망리본 사례에서 제시한 것처럼 서비스 산출을 나타내는 서비스 제공 횟수 및 시간 등의 양적 지표와 수혜자들이 느끼는 서비스 만족도

의 질적 지표를 성과지표에 포함시킬 수 있을 것이다. 이와 같이 결과중심의 성과지표와 사례관리 과정의 중간 성과지표를 통합하는 포괄적 성과지표를 적용한 성과관리체계를 확립함으로써 정부의 위탁을 받아 사회서비스를 제공하는 민간 기관으로 하여금 단기적인 결과중심의 성과에 매몰되어 행동하는 것이 아니라 사회서비스의 제공을 통해 시간이 걸리더라도 클라이언트의 능력을 향상시키는 적극적 사례관리에 대한 유인을 제공하게 될 것이다. 아울러, 클라이언트의 서비스 만족도 조사 결과를 성과평가에 반영함으로써 서비스 수혜자가 성과평가의 주제로 포함될 수 있다는 점에서 의의를 가질 것이다. 

● 참고 문헌 ●

- 고경환, 이선우, 강지원, 임완섭(2009). 『자활사업의 평가연구-정책설계와 정책효과 그리고 쟁점들』, 서울: 한국보건사회연구원.
- 구인회, 백학영, 조성은, 김경휘, 안서연(2009). 『자활사업 인프라의 역할 모델 및 성과관리체계 개발』, 서울: 중앙자활센터, 서울대학교 사회복지연구소.
- 보건복지부(2010). 『2011년 희망리본프로젝트 지침 최종안』, 서울: 보건복지부.
- 보건복지부(2011). 『자활성공자 현황』, 서울: 보건복지부.
- 이정희·신동면(2011). 『근로빈곤층을 위한 성과관리형 자활시범사업평가 연구』, 서울: 한국행정연구원.
- Courty, P., and Marschke, G.(2004). "Benchmarking performance," *Public Finance and Management*, 87(12), pp.383-388.
- Heinrich, C. J., and Marschke, G.(2010). "Incentives and their dynamics in public sector performance management systems". *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(1), pp. 183-208.
- Holstrom, B., and Milgrom P.(1991). "Multitask principal-agent analysis: Incentive contracts, asset ownership, and job design". *Journal of Law, Economics, and Organization*, 7, pp.24-52.
- Marschke, G.(2001). "The economics of performance incentives in government with evidence from a federal job training program". In *Quicker, Better, Cheaper*, pp.61-97.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. A. and Berry, L. L.(1985). "A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research". *Journal of Marketing*, 49, pp.41-50.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. A. and Berry, L. L.(1988). "SERVQUAL: A multiple-item scale for measuring customer perceptions of service quality". *Journal of Retailing*, 64, pp.12-40.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. A.(1994). "Alternative scales for measuring service quality: A comparative assesment based on psychometric". *Journal of Retailing*, 70, pp.201-230.
- Smith, P.(1995). "On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 18(2&3), pp.277-310.

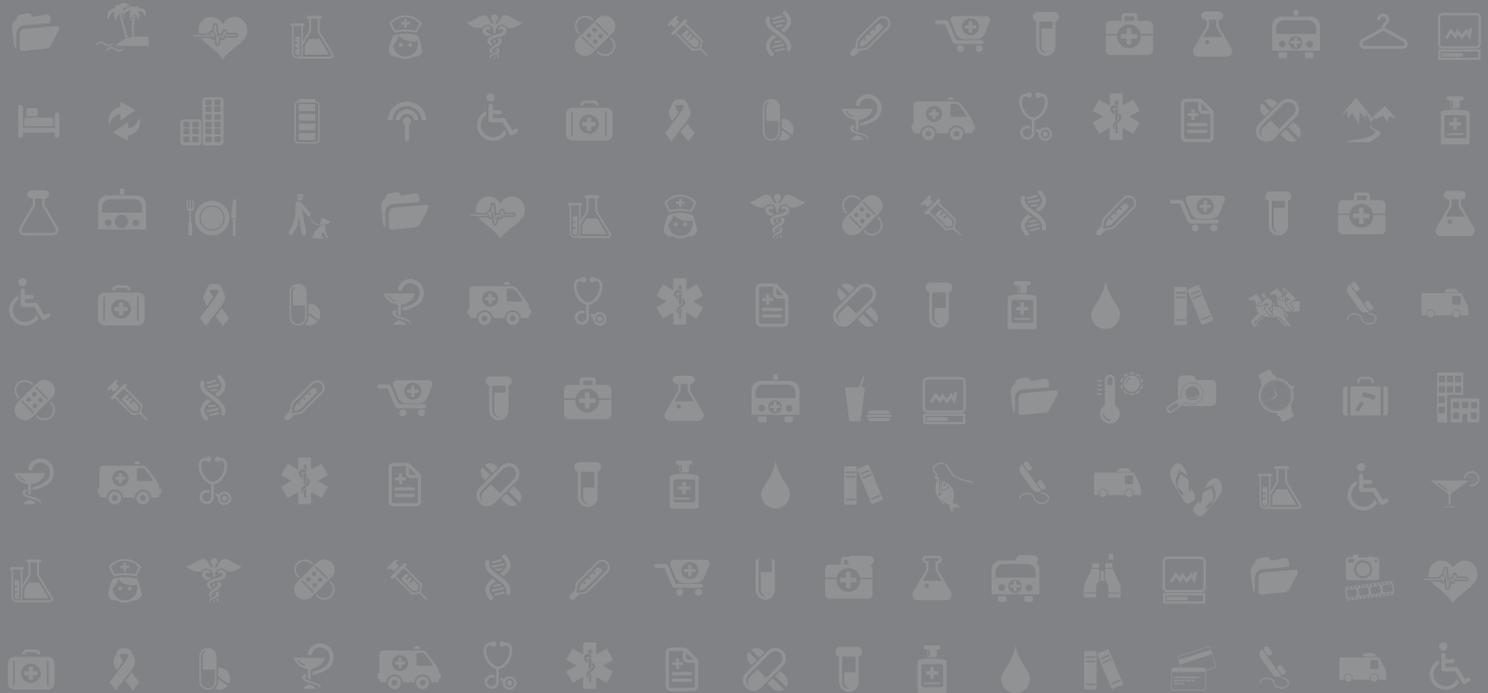


자활 읽기

III

자활광장

- 01 경제사회구조 변화와 고용-복지 연계
- 02 고용-복지 연계를 위한 직업훈련체제 구축
- 03 고용정책 개선을 위한 지역노동시장 분석





경제사회구조 변화와 고용-복지 연계¹⁾

글 • 이덕재
한국고용정보원 부연구위원

1. 들어가는 말

지난 몇 년간, 특히 두 번의 큰 선거가 치러진 올해의 경우처럼 ‘복지’에 대한 담론이 사회적 화두가 되었던 적이 없었다. 한국경제가 지난 30~40년 동안 눈부신 경제성장을 해왔다는 점에 비추어볼 때 복지에 대한 이와 같은 높은 사회적 관심은 어찌면 역설적인 현상일지도 모른다. 예컨대 1960~70년대의 한국만 보고 40~50년 만에 다시 한국을 찾은 어떤 외계인이 있다면 거대한 빌딩들과 아파트단지들, 넘쳐나는 자동차들, 휘황찬란한 불빛들, 잘 정비된 도시의 인프라들 등 이루 열거할 수 없는 어마어마한 물질적 변화에 눈이 휘둥그레해질 것이다. 따라서 그에게 있어 현재 한국사회의 복지에 대한 엄청난 열망은 아마 쉽게 이해되지 못할 것이다.

그런데 지난 반세기 동안의 눈부신 경제성장도 역사적 사실이지만 복지에 대한 사회적 열망도 또한 현실적 사실이다. 일자리가 최고의 복지라는 세간의 흔한 담론은 역설적으로 일자리의 부족과 복지체계의 허약함을 내포하고 있다. 거시경제적 측면에서 분배와 성장에 대한 순환적 연결에 대한 경제학적 차원의 깊은 논의들이 있지만 이는 좀더 거칠게 말하면 고용과 복지 간의 순환적 관계에 대한 논의들과 무관하지 않다. 통상적으로 고용과 복지의 연계가 비유적으로 말하면 버스와 지하철과의 연계와 같은 것으로 상상해볼 수 있기도 하겠지만 고용과 복지의 연계는 단순히 물리적 공간적 연결과 같은 효율성만의 문제가 아니라 그를 넘어서는 사회적 관계의 문제라는 점에서 이런 식의 비유는 그 복잡성을 담아내지 못한다.

결국 고용과 복지의 연계라는 주제는 하나의 당위처럼 받아들여지고 있지만 그것이 갖는 구체적 함의와 정당성은 당대의 현실적 조건에 따라 상대화될 수 있음을 고려

1) 이 글은 한국고용정보원이 주최한 <고용과 복지체계의 연계강화를 위한 정책과제>라는 종합토론회(2012.11.8.) 발표내용을 중심으로 대폭 수정보완한 것이다. 지면상의 제약 및 대폭 수정보완에 따라 누락된 참고문헌과 인용은 종합토론회의 발표자료를 참조할 것.

해야 한다. 우리는 이러한 문제의식 아래 사회경제적 조건변화 속에서 이 문제가 어떻게 변용되어 왔는지 어떤 의미를 담고 있는지 시야를 넓혀 역사적 및 거시적 관점에서 살펴보고자 한다. 특히 현재의 한국의 모습이 과거 고도성장기 성장 혹은 고용이 곧 복지를 의미했던 시기와 결정적으로 달라졌다는 측면에서 이러한 검토는 일정한 시사점을 줄 것으로 판단한다.

2. 고용과 복지의 연계에 대한 이론과 역사

자본주의사회는 상품생산에 대한 결정이 사적(private) 경제주체에 의해 이루어진다는 점에서 여타 사회질서와 결정적으로 구분된다. 생산을 위한 투자 여부는 미래의 전망, 즉 생산한 상품의 판매여부에 대한 예상에 따라 결정되고 이 예상은 결국 시장에서 소비자들의 '화폐'지출에 의해서 최종적으로 승인되어야 한다. 고용이 투자에 의해 결정된다는 점에서 결국 고용문제는 최종소비자에 대한 사람들의 구매력과 그에 따른 구매의사의 정도와 연결되어 있다.

그러나 사람들의 구매력은 어디에서 나오는가. 그것은 사람들의 최종소비자에 대한 수요, 즉 화폐지출에서 이루어진다. 상품소비를 위한 소비자의 화폐지출은 다시 생산에 관여한 생산요소, 즉 노동자와 기업가의 소득으로 전환되면서 다시 새로운 소비의 원천을 이룬다. 이처럼 자본주의적 시장경제체제는 생산과 소비가 상호 순환적 관계를 형성하면서 안정적인 재생산 메커니즘을 유지할 것을 요구한다.

그러나 이 순환메커니즘은 어떻게 보장되는가. 자본주의적 상품생산사회의 핵심조건은 생산자와 소비자가 분리된다는 점에 있다. 따라서 생산자와 소비자의 자발적 계약원리에 의해 이루어지는 이 순환체계에 대한 보장메커니즘은 '사전적으로(ex ante)' 존재하지 않는다. 이 때문에 자본주의적 시장경제체제에 대한 경제학적 견해들은

하나의 확증되지 않은 가설을 넘어 친시장주의 대 반시장주의로 손쉽게 하나의 이데올로기로 전환된다. 실제 지난 한 세기 동안 현대경제의 역사는 이들 믿음들의 싸움들로 점철되어 있다. 고용과 복지문제는 특히 이들 싸움에서 최전선을 형성해왔다. 이를 간단히 살펴보자.

19세기말에서 20세기 초반을 지배했던 '자유방임주의(laissez-faire)'는 안정적인 시장균형메커니즘의 존재에 대한 신뢰를 표방하였다. 이에 따라 노동시장에도 일반상품시장논리에 따라 경제적 균형화의 원리가 적용되었다. 즉 임금이라는 가격정보에 따라 노동량의 수요공급의 균형이 달성되며 따라서 노동시장에서의 실업은 마찰적 실업과 같은 '자발적' 실업만이 존재할 뿐이었다. 국가는 노동시장에 대한 최소한의 개입만 가능한데 이는 노동능력을 상실한 계층, 즉 노약자, 장애인 등에 대해서만 보호의무를 지닐 뿐이었다. 결국 최소주의적 복지국가원리 하에 노동시장정책과 사회정책은 철저하게 분리되어야 했다.

그러나 1930년대 대공황의 경험은 이러한 견해를 무참하게 짓밟았다. 대공황기의 장기지속적 고실업상태는 노동시장 내의 일시적 불균형현상이라기보다는 자본주의 생산체제에 내장된 구조적인 모순의 폭발이라는 측면을 강하게 부각시켰다. 1930년대에서 1950년대 시기 동안 케인스적 사회복지프로그램들이 선진제국들 간에 광범위하게 채택되기 시작한 것도 이러한 배경에서였다. 이들 프로그램들이 자유주의적 복지국가적 견해와 결정적으로 달랐던 것은 노동능력이 있는 자들에 대해서도 국가가 책임을 져야 한다는 것으로 확인되었다.

물론 이러한 복지정책적 프로그램이 단순히 사회보호라는 원칙하에 시장에 대립하여 이루어진 것은 아니었다. 그렇기 보다는 오히려 시장의 힘을 활용하여 장기지속적 경제성장의 원천을 확보하기 위한 보완적 측면이 더 강하였다고 할 수 있다. 왜냐하면 전후 복지국가의 경제적 지향점은 완전고용의 달성이었기 때문이다. 복지체제를 통한 고용지원과 그 지원에 의한 완전고용의 달성은 다시 복지재정의 안정적 유지를 가능케하는 순환적

인 구조를 이루고 있었다. 이처럼 복지국가의 이상과 완전고용의 동시적 달성이라는 공동의 목표 속에 이루어진 전후 케인스적 복지국가체제는 적어도 1960년대 말까지 유효하게 작동되었다. 이른바 전후 20여 년간의 ‘자본주의 황금기(The Golden Age)’를 이 원리 하에 구가할 수 있었다. ‘시장에 내맡겨라’라는 교의에 따른 노동시장과 사회정책의 분리원리는 명백하게 폐기되었다. 실제 이 시기의 거시경제적 성과를 아래의 표에서 확인해보자.

〈표 1〉 선진제국들의 시기별 주요 성장지표(1820~1979) (단위: %)

시기	연평균 증가율						
	GDP	1인당 GDP	자본 스톡	수출량	실업률	물가 상승률	
I	1820~1870	2.2	1.0	-	4.0	-	0.2
	1870~1913	2.5	1.4	2.9	3.9	4.5	0.4
II	1913~1950	1.9	1.2	1.7	1.0	7.3	-0.7
III	1950~1973	4.9	3.8	5.5	8.6	3.0	4.1
IV	1973~1979	2.5	2.0	4.4	4.8	4.1	9.5

· 자료: Maddison(1982).

위의 〈표 1〉은 자본주의 황금기에 해당하는 1950~73년 동안이 150여 년간의 장기자본주의 역사에서 얼마나 뛰어난 성취를 달성했는지 잘 보여준다. 경제성장은 집계치로 보던 1인당으로 보던 그 어느 시기보다 2~3배 이상 높은 활력을 보여주고 있다. 이러한 고도성장이 왕성한 자본축적, 사상 최고수준의 수출량 증가, 안정적인 물가관리 등 양호한 거시경제적 기반 위에 힘입고 있음을 쉽게 알 수 있다. 그에 따라 실업률은 3.0%로 거의 완전고용에 가까웠다. 각종 문헌들은 이 시기의 불평등 지수가 사상 최저였던 점을 보여주고 있는데 따라서 완전고용과 복지는 선순환적 구조를 형성하고 있음이 명백했다.

그러나 이러한 순환구조는 유지되지 못했다. 1970년대 내내 지속했던 스태그플레이션은 이 순환구조를 깨뜨렸다. 위의 표에서도 엿볼 수 있듯이 오일쇼크를 기점으로 1970년대 내내 경제성장은 정체되었고 물가는 폭등하는 전대미문의 경제적 상황을 겪게 된다. 실업률은 4.1%로

온건하게 관리된 듯 보였지만 1980년대 들어 폭발적으로 증가한 이후 오랫동안 내려오지 못하고 있다.

1980년대 레이건과 대처로 상징되는 신자유주의와 함께 시장주의의 흐름이 100여년 전의 구자유주의 시기와 같이 다시한번 강력한 힘을 얻게 된다. 이른바 국가 대 시장의 대립적 관점이 확립되고 전후 복지국가 시기에 수립되었던 각종 제도들의 변형이 이루어졌다. 물론 복지국가의 성립이 나라마다 달랐던 것처럼 이러한 시장주의의 흐름 역시 동일하지 않았다. 예컨대 스칸디나비아 국가들의 경우 복지체제의 해체가 뚜렷했던 것은 아니다. 그럼에도 1970년대 이래 지난 40여 년간의 사회경제적 구조변화는 단순히 복지국가체제의 해체를 넘어서는 본질적인 문제를 던졌다. 여기에는 크게 세 가지 차원의 구조변동이 관련되어 있었다.

첫째, 인구학적 변화로서 무엇보다 여성들의 경제활동 참가가 크게 증대하였다. 여성들의 활발한 경제활동참가는 전통적인 가족관계에 심대한 변형을 초래하였다. 무엇보다 남성으로 한정되었던 전후 복지국가의 이상, 즉 완전고용달성전략을 전면적으로 수정해야 했다는 점이다. 완전고용달성이 여성을 포함한 전체 국민으로 확대될 경우 여성들의 고용문제에 대한 국가적 개입은 출산, 양육 및 교육과 같은 핵심가사와 어떻게 조화되어야 하는가 하는 고도의 복잡성을 낳는다는 점에서 과거 남성 중심으로 설계된 복지국가체제는 더 이상 유효할 수 없게 되었다. 인구학적 변화와 관련, 전세계적으로 경험하고 있는 고령화현상의 지속으로 노후보장체제의 부담이 매우 커진 점도 빼놓을 수 없다.

둘째, 전지구적 경제통합에 의한 경쟁단위의 전면적인 국제화는 완전고용달성을 위한 자율적인 대내적 경제정책의 집행을 불가능하게 만들었다. 경쟁이 치열한 국제적 시장에서 살아남기 위해서 각국들은 완전고용을 위한 대내적 정책기제를 유지할 수 없었다. 나아가 닉슨독트린에 의한 브레튼우즈체제의 붕괴는 외환시장의 변동이라는 대외적 독립변수를 추가함으로써 이러한 조건을 더욱 악화시켰다. 결과는 성장의 둔화에 따른 고실업,

그에 따른 과도한 복지지출의 경직성과 함께 복지재정의 안정적 유지의 악화였다. 최근의 유럽 및 미국과 같은 선진국 중심의 경제위기도 구조적으로는 이 문제와 연관되어 있다.

셋째, 정보통신혁명을 중심으로 한 가속적인 기술혁신이 진행되었다. 가속적인 기술혁신은 자본집약도를 증가시켰고 이는 '고용 없는 성장' 및 경제의 서비스화 현상을 크게 진전시켰다. 경제의 서비스화는 남성 중심의 전통 제조업이 주도해왔던 고용형태에 중대한 변형을 가져왔다. 이 변형이 사회학적으로는 여성들의 사회적 권리의 신장과 같은 긍정적인 면도 있었지만, 기술적 위계에 따른 '짜짓기(grouping)'현상과 같은 다양한 사회적 차별이라는 부작용을 낳기도 했다. 그러나 무엇보다 정보통신 및 전문직시장의 일부 서비스산업을 제외한 대다수 서비스산업 생산성의 정체와 그에 따른 고비용 문제, 이른바 Baumol의 '비용병(cost disease)문제'라는 심각한 과제를 제기했다.

비록 지난 30~40년 간의 사회경제적 구조변화가 각국들에 동일하게 영향을 미쳤던 것은 아니었다 할지라도 남겨진 과제는 엄중하다. 과연 전후 황금기 때와 같이 장기지속적인 완전고용과 안정적인 복지체제의 균형달성은 가능한 것인가.

3. 외환위기 전후 사회경제적 구조변화와 우리나라의 복지체제

1997년의 IMF 외환금융위기(이하 "외환위기")는 한국의 사회경제적 구조를 크게 변형시켰다. 외환위기 전후로 경제구조는 기업들의 고부채-고차입에 의한 고투자, 높은 고용 및 고성장으로 이어지는 순환경로에서 저차입-저투자-저성장-고용부진이라는 회로로 변화했다. 옆의 <표 2>는 이러한 변화를 뚜렷하게 보여준다.

<표 2> 기간별 주요 지출항목의 경제성장 기여도 추이

(단위: %)

기간	연평균 추세성장률 (%)	주요지출항목의 평균 기여도(%p)					
		민간 소비	설비 투자	건설 투자	수출	수입	기타
1971~1990	9.2(9.3) ¹⁾	5.0	1.0	2.1	1.6	-2.0	1.5
1991~1997	7.2(7.5)	4.0	0.8	1.7	2.3	-2.6	1.1
1998~2008	4.7(4.4)	2.1	0.4	0.3	3.7	-2.7	1.0
2008~2011	3.8(3.3)	1.5	0.4	0.0	4.5	-3.0	0.3

· 자료: 1) ()안의 값은 실제 경제성장률임

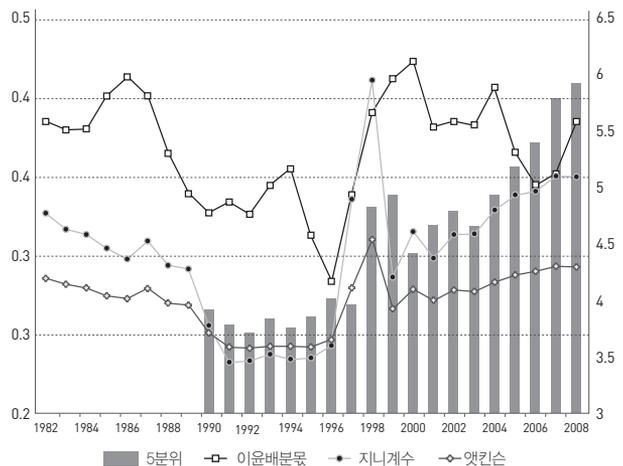
2) 수출과 수입은 재화와 서비스의 수출과 수입을 의미

3) 기타는 정부소비, 무형고정투자, 재고증감 및 통계상 불일치 등을 포함

· 출처: 삼성경제연구소(2012, p. 6).

우선 위의 <표 2>에서 볼 수 있듯이 외환위기 이전 30여 년 가까이 지속된 연평균 8%대의 고도성장은 외환위기 이후 절반으로 반토막이 났다. 경제의 활력이 급속도로 위축되었다고 할 수 있는데 이의 원인은 무엇인가. 무엇보다 눈에 띄는 것은 민간소비의 위축이다. 외환위기 이전 4~5%p의 높은 기여도를 보였던 민간소비가 외환위기 이후 2%p안팎으로 크게 떨어졌다. 반면 수출은 정반대의 모습을 보이고 있다. 이 때문에 사상 최고수준의 수출성고가 내수로 확산되지 않는다는 평가가 나온다. 우리는 결국 수출과 내수가 일정한 대체관계(trade off)에 있음을 생각할 수 있는데 중요한 것은 외환위기 이후 왜 이렇게 내수가 위축되었는가 하는 점이다.

<그림 1> 외환위기 전후 주요 분배지표의 변화 추이



· 출처: 성명재·박기백(2009);통계청 DB;한국은행 DB.

외환위기 이후 강도높게 진행된 구조조정은 특히 고용 부문에 가혹하게 영향을 미쳤다. 특히 일본식 종신고용, 연공급과 같은 고용 및 임금형태의 심대한 변형은 비정규직의 급증 등 간접고용의 확대와 함께 고용형태 간 임금격차를 크게 증대시켰다. <그림 1>은 외환위기를 전후하여 제조업의 부가가치로 포착한 이윤분배율의 추이와 통계청 도시가계연보 DB에서 포착한 5분위배율, 그리고 성명재·박기백(2009)의 지니계수 및 앳킨슨 지수로 본 분배지표의 변화를 보여준다. 특히 5분위지수에서 상위 및 하위계층간의 소득격차의 확대가 뚜렷하여 외환위기 이후 주요담론으로 논의되어 온 '사회양극화'가 사실로 확인되고 있다.

한편, 혹독한 고용조정은 자본의 효율화를 통한 생산성의 증대와 임금분배율의 억제로 나타났다. 실제 한국은행의 『기업경영분석』 자료를 보면 외환위기의 충격과 구조조정효과가 극대화되었던 1998년을 최저점으로 이후 모든 이윤율 지표가 큰 폭으로 상승개선되고 있다. 이는 가계소득의 약화와 기업소득의 급증이라는 효과로 나타났는데 아래의 표는 이를 뚜렷하게 보여준다.

<표 3> 가계소득 및 기업소득 증가율의 추이

	1970~1997	2000~2010
GDP	8.9	4.1
내수	8.5	3.0
가계소득	8.1	2.3
기업소득	8.2	16.5

* 자료 : 한국은행 ECOS.

위의 <표 3>을 보면 외환위기 이전 약 30년 간의 GDP 성장률과 내수의 증가율, 그리고 내수를 떠받치는 가계 및 기업소득의 증가율이 거의 비슷하게 움직임을 알 수 있다. 반면 외환위기 이후에는 이 구조가 깨어져 경제성장률은 4.1%로 반토막 나있는데 이는 내수가 8.5%에서 3.0%로 크게 떨어진 점과 무관하지 않음을 엿볼 수 있다. 그런데 이러한 내수의 약화는 가계소득의 약화와 관련이 있는데 즉 가계소득이 2.3% 증가율에 그친 반면 기업소득은 16.5%로 증가하여 무려 7배 이상의 격차를 보이고 있다. 결국 외환위기 이후 수익성 중심의 기업운

영행태는 사회전체 차원의 분배지표 약화라는 대가를 치르게 했고 이는 다시 대중구매력의 약화로 이어져 급격한 내수위축과 저성장이라는 악순환을 낳았다고 할 수 있다.

4. 우리나라 고용복지체제의 성격

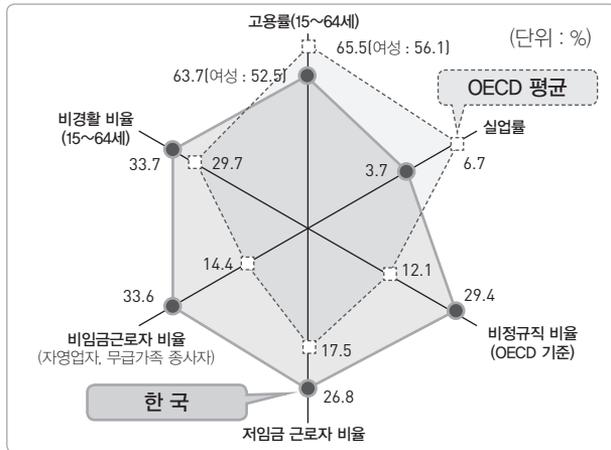
우리나라는 1997년의 외환위기 이전까지는 왕성한 자본축적에 의한 고도성장이 지속되면서 허약한 복지문제를 비껴갔다. 정확히 말하자면 고도성장으로 곧 고용문제를 해결하면서 동시에 복지문제의 해결로 이어지는 구조를 지니고 있었다고 할 수 있다. 그러나 외환위기 이후 상황은 급변하여 자본축적은 급격히 약화되었고 그에 따라 경제성장의 활력도 크게 떨어졌다.

또한 앞에서 본대로 서구에서 관측되었던 구조변화, 즉 극심한 인구학적 변동 속에 여성들의 높은 경제활동참가와 급속한 고령화를 경험하였다. 특히 급속한 탈산업화와 경제의 서비스화 현상에 따른 고용문제는 심각한데 이들 현상이 서구선진국들에서 나타나는 공통적인 경향성이긴 해도 우리나라의 경우 전체 GDP 대비 제조업의 매출액 비중은 떨어지지 않으면서 고용비중은 급격히 하락하고 있다는 점이 특이성이 있다. 이것이 전기전자, 석유화학, 철강 등 일부 고도의 자본집약적 중화학산업체제의 특성과 관련된 것으로 추론되지만 어떻든 고용없는 성장이라는 현실적인 문제를 낳은 것은 명백하다.

이런 과정 중에 노동시장의 분절화가 강화되면서 양질의 정규직 일자리 대 비정규직 일자리 간의 차별화가 극단적으로 표출되었다. 예컨대 노조가 있는 대기업 정규직근로자와 노조가 없는 중소기업 비정규직 간 임금은 2009년 8월 현재 후자가 114.4만원으로 전자의 325.2만원에 비해 불과 35% 수준에 지나지 않는다. 근속기간 역시 전자가 10~12년 안팎인 반면 후자의 경우 1.4~1.7년에 불과하여 심각한 고용불안정성을 보여주고 있

고 또한 전자가 국민연금 및 건강보험 등 주요 사회보험 가입률이 100%에 이른 반면 후자는 30~40%대에 지나지 않는다. 그러나 전자의 근로자수가 1,164천 명인 반면, 후자는 이보다 4배 이상 많은 4,564천 명에 달한다.

〈그림 2〉 한국과 OECD국가의 노동시장지표 비교



출처: 허재준 외(2007)(허재준 외, 2011, p. 278에서 재인용).

이처럼 극심한 노동시장의 불균형은 국제적 비교에서 보면 좀더 뚜렷하다. 위의 〈그림 2〉에서 OECD국가 대비 우리나라는 실업률을 제외하곤 대부분의 고용지표가 좋지 않음을 엿볼 수 있다. OECD기준으로 적용한 비정규직 비율이 29.4%로 OECD평균 12.1%에 비해 세 배 가까이 높고 저임금근로자비율이나 자영업자 등 비임금근로자비율 역시 OECD평균에 비해 대단히 높다. 이러한 상황에서 유일하게 양호한 지표를 보이고 있는 낮은 실업률은 역설적으로 우리나라 고용과 복지와 관련한 구조적 문제를 은폐하고 있는지 모른다. 예컨대 명목실업률과 체감실업률의 괴리가 극심하다거나 고령자근로 비중이 높다거나 장시간노동시간과 같은 열악한 근로조건은 고용과 복지체계의 허약성과 관련되어 있을 가능성이 있다.

실제 복지체계의 관대성의 지표로 자주 인용되는 실업기간동안 제공되는 실업급여의 경우 2009년 기준 5년 평균 실업급여의 순대체율에서 우리나라는 불과 6.6%로 31개 국가 중 꼴찌를 보이고 있다. 수급기간을 첫째

로 한정해도 이 비율은 30.4%로 체코의 29.7%에 근소하게 높은 30위를 보이고 있고 OECD 평균 58.6%에는 절반수준에 불과하다. 수급기간 역시 우리나라는 사실상 첫째에 끝나 대부분의 국가들이 1년 이상의 장기지급을 하는 것과 비교된다. 실업급여 수혜율 역시 40%대 초반에 머물러 선진국들의 수준에 크게 뒤쳐져 있다. 예컨대 프랑스와 독일의 경우 90%대에 이른다.

이처럼 허약한 고용시장보호수준은 결국 취약한 복지국가체계수준을 반영한다. 각국들의 GDP 대비 공적 사회지출 비중에서 우리나라는 OECD국가들 중 멕시코의 7.2%에 근소하게 높은 7.6%로 OECD 34개국 중 33위를 차지하고 있고 OECD평균 19.2%의 1/3수준에 불과하다. 특히 신흥발전국가들인 브라질 및 러시아에 비해서도 절반 이상 뒤쳐져 있다. 결국 허약한 고용보호는 허약한 복지체제와 맞물려 있는 것이다.

흔히 IMF경제위기 이전 한국의 사회정책은 고성장이향적 ‘발전국가(developmental state)’를 유지하기 위한 ‘잔여적 복지(residual welfare)’체제로 설명되어 왔다. 구체적으로 이 시기 사회정책 패러다임의 특징은 첫째, 국가의 재원은 주로 경제영역에 집중되었으며 사회정책에 대한 재원투입은 소비성 비용으로 인식되었고 둘째, 고성장이 지속적인 일자리를 창출하여 복지대체효과를 발휘했지만 ‘복지 없는 노동(work without welfare)’이 지속되었으며 셋째, 제도적 복지는 가족의 상호원조(부조)기능 강화로 보완되었다는 점이 지적되어 왔다. 사회보장과 사회보험의 확산과정도 선별주의에 기초하여 ‘하향식 확산과정’을 거쳐왔다. 결국 국가복지부문은 낙후된 반면 시장부문은 빠르게 성장했으며, 복지는 가족을 비롯한 연결망으로 엮어진 공동체가 담당하는 ‘낙후된 국가, 성장한 시장, 선택된 공동체’라는 비판적 평가를 벗어나지 못했다. 옆의 〈표 4〉는 이러한 특성을 잘 보여준다. 즉 OECD평균에 비해 우리나라 재정은 방위, 특히 경제업무에 비중이 압도적으로 높은 반면 사회보호는 1/3수준에 지나지 않는다. 산업화를 중심으로 추진되어 온 우리나라 복지체계의 역사적 흔적을 엿볼 수 있다.

〈표 4〉 재정의 기능별 비율

(단위:총지출 대비, %)

부문	OECD		한국
	평균	표준편차	
일반공공서비스	14.41	3.18	11.9
방위	3.5	2.38	9.15
공공질서 및 안전	3.69	1.04	4.95
경제업무	10.92	3.99	24.98
환경보호	1.65	0.86	2.94
주택 및 지역사회개발	1.95	0.93	4.27
보건	14.27	3.06	11.87
오락, 문화, 종교	2.58	1.41	2.65
교육	13.05	3.10	17.03
사회보호	33.97	8.77	10.27
합계	99.99		99.99

· 출처:김원표 · 박희봉(2009, p. 319)

5. 고용-복지체제의 연계가 주는 시사점과 과제

농경사회와 달리 농기구와 같은 생계도구가 결여된 현대인에게 고용문제는 고용 중일 때는 물론이고 고용전과 고용후의 삶에도 결정적인 영향을 미친다. 예컨대 우리나라 저소득가구의 빈곤진입과 빈곤탈출의 결정요인에 대한 한 연구는 빈곤진입자의 68.3%가 실직이나 취업 중 근로소득감소로, 반면 빈곤탈출자의 74.3%가 취업이나 취업 중 근로소득의 증가에 의해 각각 결정된다는 점을 보여준다. 따라서 고용에 대한 각자의 전망에 따라 진학, 결혼, 출산, 나아가 노후문제와 같은 중차대한 일생주기의 패턴이 결정된다. 이 때문에 실제 오늘날 현대의 대부분의 국가들은 고용문제에 다양한 형태로 개입하고 있다. 이는 고용문제가 각 국민들의 복리후생문제에 결정적이라는 생각, 결국 어떤 정당도 이 문제로부터 자유로울 수 없는 현실정치적 상황이 반영되어 있다.

그런데 선진국들이 고용과 복지 문제에 대해 오랫동안 나름의 방식으로 진화하면서 안정적인 제도화를 이룬 데 반해, 우리나라의 경우 아직까지 출발점에서 크게 나

아가지 못한 상황에 놓여 있다. 예컨대 OECD국가군에서 총사회복지지출, 근로소득지원, 공적의료지출, 사회서비스지출 등 각종 사회복지지표에서 한국은 거의 매년 꼴찌수준을 맴돌고 있다. 경제대국 10위권 국가에 어울리지 않는 복지수준인데, 혹자는 이에 대해 그동안 먹고살기 바빠서 어쩔 수 없었던 사정을 이해해야 한다고 주장할 수도 있다. 그러나 국민소득 1만불 시대의 각국 사회복지지출을 보면 한국은 주요선진국들의 평균 18.7%에도 크게 못 미치는 5.3%(1995년)에 불과했다. 이는 우리처럼 복지수준이 상대적으로 취약한 일본의 10.4%(1981년), 자유주의복지체제로 분류되는 미국의 13.7%(1978년)의 절반에도 미치지 못하는 수준이다.

미치 복지체제의 제도화를 수립하기도 전에 갑작스럽게 밀어닥친 외환위기의 충격 효과가 반영되어 있다고 보여진다. 어쨌든 지난 몇 년 간의 경험은 오늘날 고용과 복지를 둘러싼 제도화의 문제를 더 이상 미룰 수 없는 상황에 도달해 있음을 보여주고 있다. 통계청 자료에 따르면 2010년 우리나라의 자살자수는 15,566명으로 2000년 6,444명보다 2.4배나 증가하였고 자살률(인구 10만 명당 자살자수)은 31.2명으로 OECD국가 중 8년 연속 1위라는 불명예를 기록하고 있다. 특히 지난 해 65세 이상의 노인 자살률은 81.9명으로 일본의 17.9명, 미국의 14.5명으로 비교하기 힘들 정도의 허약한 노후보장체제의 단면을 보여 주고 있다. 또한 허약한 양육지원 체계는 급격한 출산률의 저하로 이어져 1970년 및 1980년 각각 4.5명과 2.8명에서 2010년 현재 불과 1.2명 수준으로 떨어져 있다.

결국 과거와 같은 고도성장에 의한 복지문제의 해결이 저절로 이루어지지 않고, 나아가 허약한 복지체제가 고용체제의 악화로 이어지는 이 구조는 이제 더 이상 유지될 수 없는 상황에 이르렀다고 볼 수 있다. 거시적인 경제순환구조의 형성을 위해서는 국가의 적극적인 소득재분배정책이 우선적으로 절실하다. 그러나 한국은 재정의 소득재분배 기능에서 OECD 국가들 중 가장 낮다. 예컨대 불평등지수인 지니계수가 우리나라의 경우 소득

재분배 기능에 의해 개선되는 정도가 불과 0.01-0.02에 지나지 않는데 이는 독일과 프랑스의 0.21과 0.20에 비해 턱없이 밀돌며 심지어 일본의 0.12와 미국의 0.11에 비해서도 매우 낮은 수준이다(OECD, 2011).

고용과 복지의 연계는 외견상 당연해 보이는 주장인 것 같지만 실제로는 복잡한 주제이다. 어떤 사회복지학자는 오히려 한국의 경우 고용과 복지의 분리를 주장하는 경우도 있다. 사실상 근로능력이 없는 사람에게도 고용과 복지의 연계원칙 때문에 복지혜택으로부터 배제시켜 버리는 상황을 만들고 있기 때문이라는 것이다. 물론 이러한 주장은 다소 과도하다. 전체적으로 고용과 복지의 연계는 오늘날 사회경제구조적 환경변화를 고려할 때 더 이상 피하기 어렵다. 다만, 고용과 복지의 연계가 구체적으로 어떤 의미를 갖는지 좀더 구체적으로 천착되어야 할 것이다. 우리는 지금까지의 논의를 토대로 거시적 차원과 미시적 차원으로 분리해서 그 의미를 간단히 언급하고자 한다.

우선, 거시적 차원에서는 전후 서구의 황금기 동안의 거시경제적 순순환구조에 주목할 필요가 있다. 여러 거시경제적 환경이 동일하지 않기 때문에 무조건 과거로 회귀하자는 맹목적 주장은 허용되지 않지만 분명한 것은 가계소득의 구매력 약화를 가져오는 극심한 소득불평등은 어떤 형식으로도 개선되어야 한다. 이를 위해서 우선 임금을 비용으로만, 또한 복지를 지출로만 보는 관점에서 각각 사회적 구매력과 사회적 투자라는 관점으로의 변화를 요구한다.

다음으로 미시적 관점에서 보면 오늘날 고용-복지 정책의 연계는 이제 한 개인의 일생의 주기를 기준으로 재편되어야 한다는 점이다. 과거 전통적 복지국가가 남성을 위주로 한 제조업 중심의 특성 때문에 노동시장 안과 밖이 뚜렷이 구별된 반면, 오늘날 상황은 매우 달라져있다. 경제의 서비스화와 가족형태의 급격한 변화로 여성들의 경제활동참여가 매우 높아졌고 제조업 중심에서 지식경제가 중요시되는 시대로 산업구조가 빠르게 변화하고 있기 때문이다. 이러한 구조적 변화를 배제하고 전

략을 고용증대로만 한정할수록 노동기간 동안 삶의 질은 더 열악해질 수 있는데 이 경우 직접적인 피해는 가정과 아동에게서 매우 클 것이다. 왜냐하면 이는 다시 이들로 하여금 자신의 학습능력을 상실하여 근로빈곤의 악순환에서 벗어나게 어렵게 할 수도 있기 때문이다. 따라서 오늘날 지식중심의 사회에서 생애주기 전체의 관점에서 개인의 인적자본을 향상시키는 장치가 매우 필요하며 특히 불확실한 미래와 관련 예방적 측면이 강조되어야 할 것이다

흔히 이상적인 고용-복지 체계의 연계와 관련하여 노동시장의 유연성, 관대한 실업급여, 적극적 노동시장정책을 세 축으로 하는 덴마크의 '황금삼각형모형(Golden Triangle)'이 언급되어 왔다. 그러나 이 모형은 오랜 기간의 사회적 타협 및 제도화의 전통 속에서 진화되어간 점을 간과해선 안 된다. 이 제도화는 단순히 경제적 효율성논리 혹은 시혜적 차원을 넘어 민주주의의 사회경제적 권리로의 확장과 거시경제적 순순환구조의 형성이라는 적극적 차원에서 이루어졌다. 이런 관점에서 고도성장을 중심으로 한 급속한 산업화의 성공보다 고용과 복지의 제도화는 적지 않은 시간과 노력, 무엇보다 고도의 사회적 합의를 요구한다. 

● 참고 문헌 ●

김원표·박희봉(2009), "정부지출에 따른 재정레짐 유형분류에 관한 연구:OECD 국가를 중심으로", 『한국행정학보』, 제43권 제2호(2009 여름).

삼성경제연구소(2012), "한국경제의 장기성장추세 하락요인 분석:지출측면을 중심으로", SERI 경제포커스 제371호.

성명재·박기백(2009), "인구구조변화가 소득분배에 미치는 영향", 『경제학연구』 57(4).

허재준 외(2007), 『근로빈곤층 고용지원방안』, 한국노동연구원

허재준 외(2011), 『고용친화적 복지전략 연구』, 한국노동연구원

Maddison, A.(1982), Phases of Capitalist Development, Oxford Univ. Press.

OECD(2011), "The OECD's Social Policy Brochure for Korea".



고용-복지 연계를 위한 직업훈련체제 구축

글 • 강순희
경기대학교 직업학과 교수

1. 고용-복지 연계로서의 직업훈련의 중요성

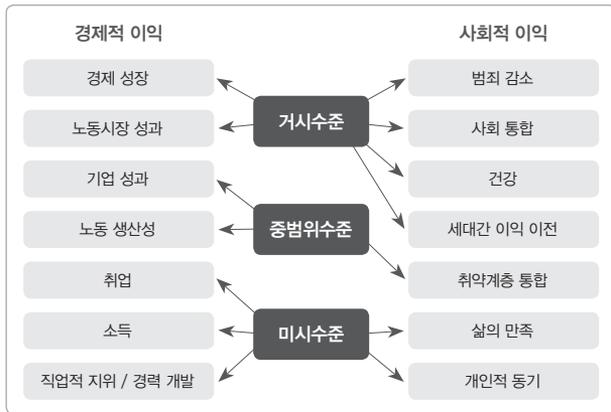
21세기에 들어 지식경제로 급진전하면서 정보와 지식자본의 중요성이 급증하고 있다. 이에 따라 이러한 기회를 선점하는 전략이 그 어느 때보다 중요해지고 있으며, 이와 동시에 이러한 기회경쟁에서의 낙오로부터 발생하는 디지털 양극화와 지식격차의 확대는 사회적 불평등의 심화라는 새로운 위기의 가능성도 커지고 있다. 이른바 기회와 위기라는 지식경제의 두개의 창(two windows of knowledge-based economy)이 동시에 열리고 있는 것이다. 또한 세계화로 인한 무한경쟁의 심화와 산업구조의 고도화로 인한 숙련편향적인 기술진보(skill-biased technical change)는 고숙련에 대한 사회적 수요를 증대시키면서 동시에 숙련 수준 간 양극화를 심화시키고 있기도 하다. 뿐만 아니라 다른 나라와 비교할 수 없이 빠른 속도로 진행되고 있는 저출산·고령화 추세는 지속가능한 경제사회의 발전 동력을 확보하면서 동시에 급증하는 복지수요에 대응하여야 하는 새로운 과제를 제기하고 있기도 하다.

지속적 성장·발전의 동력을 확보함과 동시에 확산되는 사회적 불평등을 해소해야 하는 과제, 즉 성장과 복지의 선순환을 매개하는 유력한 수단은 일자리이다. 즉, 일 자리를 매개로 한 성장과 복지 문제의 동시적 해결이 현재 우리가 당면하고 있는 핵심 과제인 것이다. 성장과 복지의 선순환체제 구축을 위한 일자리 정책의 중심에 직업훈련이 있다. 직업훈련은 경제적 측면에서 뿐만 아니라 사회적 측면에서도 중요한 기능을 하기에 대부분의 선진국에서도 우선적으로 강조하고 있는 정책이다.

일반적으로 직업훈련은 급변하는 노동시장 환경 하에서 개인에게는 현재의 고용을 유지하거나 일자리를 찾는 경우 새로운 고용을 촉진하며, 기업에게는 생산성 향상을 통하여 기업의 경쟁력을 제고하는 기능을 한다. 또한 거시적 차원에서는 노동시장의 숙련미스매치, 숙련부족 등으로 인한 수급불균형을 해소하여 산업구조 및 노동시장 구조의 변화에 유연하게 대응하도록 하면서 동시에 인적자본의 축적과 증대

를 통하여 지속적 발전의 동력을 확보할 수 있도록 한다. 아울러 취약계층 및 유휴노동력의 취업능력배양을 통하여 노동시장 참여를 확대하고 소득 향상에 기여함으로써 사회의 건강성을 유지하고 사회통합을 제고하고 사회적 부담을 최소화하는 적극적 정책으로서의 의미도 크다. 이러한 직업훈련의 의의에 대하여 Cedefop(2011)은 직업훈련의 경제적 이익과 사회적 이익으로 나눈 후, 각각을 다시 저시, 중위, 미시적 수준으로 나누어 <그림 1>과 같이 정리하고 있다.

<그림 1> 직업훈련의 이익



· 자료: CEDEFOP(2009)

이러한 직업훈련의 의의는 이미 성장-고용-복지의 선순환체계 구축을 위한 적극적 정책으로서의 의미를 포함하고 있는데, 이러한 의미에서 직업훈련에 대한 강조는 근로연계복지 정책의 핵심수단으로서, 또는 종합적인 사회경제정책의 주요 수단으로서 강조되고 있다.

먼저 복지정책의 개혁, 즉 전통적 복지정책에서 근로연계복지(workfare)를 강조하는 방향으로 전환하면서¹⁾ 그 핵심수단으로 직업훈련을 중시하는 측면을 살펴보자.

근로연계복지란 일을 통하여 복지를 실현(welfare-to-work)한다는 것으로서 이는 무엇보다도 복지수혜자가 노동에 대한 의지와 역량을 갖추어야 가능한 것이기에 당연히 직업훈련이 강조될 수밖에 없다. 특히, 지식경제의 진전 속에서 확산되는 지식격차(knowledge gap)가 경제사회활동에의 참여를 제한하고 새로운 불평등을 야기하는 사회적 배제(social exclusion)의 원천이기에 이들 취약계층의 사회 통합적 관점에서 노동시장으로의 통합이 중요한 데, 이를 위하여 능력개발이 더욱 중요시되는 것이다. 여기에는 능력개발에서 소외된 취약계층은 '저숙련-저임금과 불안정 고용-낮은 능력개발-저숙련'이라고 하는 저숙련 균형(low-skill equilibrium) 사이클에서 벗어나기 어렵다는 판단이 깔려 있다.

또 다른 하나는 고령화, 기술과 숙련수요의 변화 등 대내외 환경변화 속에서 평생능력개발의 중요성이 커지면서 사회경제정책의 종합적 수단으로서 직업훈련을 강조하는 경향이다. 이는 취약계층을 포함한 모든 국민이 생애에 걸쳐 각 단계마다 필요한 직업능력을 개발할 수 있도록 하여야 한다는 이른바 직업훈련을 '보편적 권리'로서 강조한다²⁾. 이는 기초생활을 보장하기 위한 복지의 수단으로서 직업훈련을 보는 입장보다는 더 넓고 일반적인 관점으로서 삶의 전 영역에서 필요한 능력을 개발할 수 있어야 한다는 취지를 담고 있다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 두 가지 경향은 정책지향점에 따라 세부 정책에서 우선순위나 강조점이 다르게 나타날 수도 있지만 실제 정책에서는 구분하기 어려운 경우가 많다.

1) 근로연계복지의 공공부조를 통하여 국민의 기초보장을 지향하여 온 전통적 복지체제가 1980년대에 들어서면서 완전고용체제가 붕괴되고 고실업, 고물가, 저성장, 그리고 정부의 재정고갈로 대변되는 복지국가의 위기가 나타나면서 대두된 이른바 '복지개혁'의 연장선상에서 만들어진 개념이다.

2) 2007년 수립된 평생직업능력개발기본계획에서는 '보편적 권리로서의 직업능력개발'을 언급하고 있으며, 주요 정책적 대상으로 비정규직, 영세자영업자, 경력단절여성, 근로소외 장애인 등이 설정되고 있다.

2. 직업훈련제도의 발전과 현황

가. 경제개발정책 → 적극적 노동시장정책 → 고용-복지 연계정책으로의 발전

한국의 경제성장은 제2차 대전 이후 개발도상국 경제·사회발전 사례 가운데 가장 두드러진 성공사례로 꼽히고 있다. 이런 성공의 요인은 인적자원개발을 통한 우수인력 양성에 있으며 이는 개발도상국의 성공모델로 인식되고 있다. 전후 경제개발을 추진한 모든 국가들이 경제개발계획과 병행하여 인력개발을 동시에 다루어왔듯이 한국도 경제개발계획에 맞추어 직업훈련제도를 설계하였다. 1970~80년대에는 제조업 중심 기술인력 양성을 통해 산업화를 견인하였으며, 인력 수요·공급을 추정하고 이를 토대로 노동시장 여건에 기초를 둔 직업훈련제도를 발전시켜 나갔을 뿐만 아니라 초기의 사업내 직업훈련 의무제도에서부터 고용보험제도로의 개편에 이르기까지 경제성장 단계에 부합하도록 적절히 변화시켜 왔다. 즉, 당초 우리나라에서 직업훈련제도는 국가경제개발계획 및 산업화에 필요한 인력수급계획에 따라 시작되었으며 직업훈련이 가진 여타의 목적은 그 다지 고려되지 않았다.

직업훈련이 사회적 요구에 부응하여 경제사회적 다목적에 맞추어 변화하게 되는 결정적 계기는 1995년 고용보험제도의 도입인데, 이로써 직업훈련제도는 고용보험의 3대 사업의 하나로서 자리잡게 된다. 1997년 IMF 금융위기 이후 직업훈련의 관심은 실업자에게 집중되면서 사회안전망으로서 직업훈련이 역할을 하기 시작하였으며 서구와 같은 적극적 노동시장정책(ALMPs)으로서 직업훈련제도로 변모하기 시작한다. 이러한 적극적 노동시장정책으로서 직업훈련이 부각되는 가운데, 김대중 정부에서 이른바 ‘생산적 복지’의 개념이 등장하면서³⁾ 여기에서 직업훈련의 중요성이 강조되는데, 이것이 본격적으로 ‘고용-복지의 연계’ 관점에서 직업훈련

을 바라보기 시작 한 첫 사례로 볼 수 있다.

2000년대 들어 IT분야를 중심으로 새로운 산업이 급속히 성장하고 노동시장의 유연화가 진전되면서 평생직장의 개념은 평생직업의 시대로 바뀌어 나가게 된다. 또한 재직자와 실업자, 정규직과 비정규직, 대기업과 중소기업, 업종부문 간 노동시장의 양극화가 심화되고, 저출산 고령화에 따른 유휴인력의 활용문제 등이 중요해지면서 직업훈련은 사회경제적 다목적의 요구받게 된다. 이에 따라 직업훈련은 평생능력개발의 핵심수단으로서, 재직자, 실업자를 대상으로 한 훈련뿐만 아니라 비정규직, 중소기업 및 자영업 근로자, 이주민 및 탈북자, 여성가장 등 노동시장 취약계층의 직무역량개발, 국가전략분야 전문인력 양성, 여성과 중고령자 등 유휴노동력의 활용을 위한 직업능력개발 정책으로서 강조되기에 이른다. 나아가 노동시장 양극화-사회 양극화에 대처하기 위한 사회경제적 정책으로서도 그 중요성이 더욱 강조되고 있다. 이러한 측면에서 보면, 지금 직업훈련은 적극적 노동시장정책, 평생능력개발정책, 사회통합을 위한 주요한 정책으로서 자리매김되고 있다고 볼 수 있는 데, 이른바 ‘고용-복지 연계정책’의 중심에 있다고 봐도 과언이 아닐 것이다.

그러나 이 과정에서 공공 직업훈련의 효율화와 효과성 제고가 강조되면서 직업훈련의 전달체계를 위주로 한 정책집행에서 시장주의적 접근이 강화되면서 ‘고용-복지 연계정책’으로서 직업훈련의 의미가 상쇄되는 문제도 나타나고 있다. 또한 ‘일을 통한 복지’의 핵심적 수단으로서 직업훈련의 의의는 강조되면서 정책에서 그 방향성을 강조하고 있으나 ‘보편적 권리’ 측면에서 직업훈련의 의의와 정책에 대해서는 별로 주목되고 있지 못하다. 개인선택권의 강조에서 나온 직업훈련 계좌제의 확산 과정이나 직업훈련에 대한 재정이 주로 고용보험에 의

3) 생산적 복지는 모든 국민의 기본적 생활을 보장하는 복지기반위에서 일할 권리를 부여하는 것으로 일과 인간개발을 통한 복지를 의미하는 것으로 정의된다 (김유배, 2000, 4).

존하고 있어 훈련에 대한 공공자금의 지원대상이 이른바 ‘피보험자’ 중심으로 제한되면서 취약계층은 직업훈련 참여기회에서 상대적으로 소외되고 있다⁴⁾. 또한 취약계층을 포함한 직업훈련 수요자의 훈련참여를 제한하는 주요 요소인 훈련기간 중 생계비를 포함한 비용과 시간 제약을 해소하기 위한 정책적 지원이 미흡하다는 점 등이 이와 관련한 대표적인 문제점이다.

〈표 1〉 직업훈련제도의 발전

단계	발전단계		공공	민간
1960년대	경제개발전략에 따른 인력양성으로서의 직업훈련제도	비진학 청소년을 주 대상으로 한 직업훈련제도의 도입 및 정착기(태동기)	보조금을 통하여 사업내 인력양성촉진, 직업훈련제도 수립	자사 신규인력에 대한 소규모 훈련시작, 정부보조금과 정부의 훈련교재에 의존
1970년대			직업훈련 의무제도 도입, 공공훈련체제 수립	자사 신규 인력에 대한 대규모 사내 인력양성, 훈련분담금 납부 시작
1980년대		제조업을 중심으로 한 다기능기술자양성과 재직근로자의 향상훈련이 강조(성장기)	훈련의무와 분담금부담의 선택권을 통하여 민간의 자율적 훈련촉진을 도모, 공공훈련강화	자사 신규인력 및 재직자 훈련 강화, 훈련기피하고 분담금 납부 선호
1990년대	적극적노동시장정책으로서의 직업훈련제도(고용보험제도의 도입)	전 산업에 걸친 재직근로자 향상훈련+대량실업사태에 대응하여 실업자훈련(사회안전망) 강조(전환기)	고용보험훈련비 환급제도를 통하여 민간기업의 자율적 훈련 촉진 도모, ALMP 추진자로서 정부의 역할 강조	고용보험제도로의 개편 및 IMF 경제위기 이후 대기업을 중심으로 자율적 훈련실시 확산
2000년대	고용-복지연계정책으로서의 직업훈련제도	재직자, 실업자를 대상으로 한 훈련+전략분야 전문인력 양성과 유휴노동력의 활용, 노동시장 양극화에 대처하기 위한 사회경제적 정책으로서 직업훈련 강조(혁신기)	<ul style="list-style-type: none"> - 전국민 평생직업능력개발 체제 강조, - 공공훈련의 수요자중심 체제 강조(계좌제 도입 등), 중소기업 및 취약계층의 인력개발투자 강조, 신산업, 기간산업 전문인력 양성 강조 - 노동부 이외의 정부부처에서 다양한 직업능력개발사업 발굴·시행 	<ul style="list-style-type: none"> - 대기업의 자율적 훈련 투자는 선진국수준(이러닝 등 IT훈련방식의 확산) - 중소기업과의 훈련 격차 문제, 취약계층의 훈련기회에서 상대적 소외 문제 발생

나. 직업훈련의 현황

현재 정부의 직업훈련제도, 즉 공공훈련은 훈련대상에 따라 재직자훈련과 실업자훈련으로 나눌 수 있다. 이를 세분화하면 재직자 대상훈련은 순수 재직근로자를 대상으로 한 재직자훈련과 고용노동부 이외의 각 부처에서 시행하는 전략분야 전문인력 양성사업이 있으며, 또한 모든 훈련에 걸쳐있는 훈련인프라 지원사업도 별도로 나눌 수 있다.

4) 훈련에 대한 개인의 선택권을 강조하면서 정보에 대한 접근이 상대적으로 불리한 취약계층은 오히려 직업훈련의 기회에서 소외되는 결과가 나타나고 있다. 예를 들면, HRD-Net 통계에 의하면 2010년 계좌제 훈련참여자 중 20대 이하가 35%, 대졸 이상자가 45% 이상으로 나타나고 있다.

〈그림 2〉 생애단계별 직업훈련의 역할

정규교육 단계	노동시장 진입단계 (정규교육단계 포함)	노동시장 활동단계	
		재직시기	무업시기 (정규교육단계 포함)
비진학청소년	청년실업자	재직자	실업자 비경제활동자
		중소기업 비정규직, 영세자영업자 등	경력단절여성, 중고령자, 장애인, 탈북자, 재소자 등
(실업자훈련)		(재직자훈련)	(실업자훈련)
(전략분야 전문인력 훈련)		(전략분야 전문인력 훈련)	
(훈련인프라)			

15세

64세

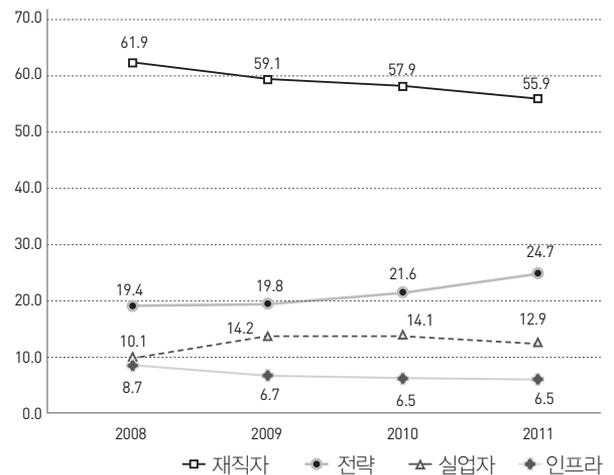
- 주: 회색분야는 훈련취약계층
- 자료: 강순희 외(2011)

직업훈련사업을 실업자훈련, 재직자훈련, 전략분야 전문인력 훈련, 훈련인프라구축 등 4개 분야로 구분하여 살펴보면, 2010년 기준으로 16개 부처 107개 사업이 있으며 대부분 고용보험기금을 통해 지원되고 있고 나머지 일부만이 일반회계, 여타 기금 등을 통해서 지원되고 있다⁵⁾. 그간 직업훈련의 재원으로는 정부의 일반회계, 사업내 직업훈련의무제도 시행에서 축적된 훈련분담금, 고용보험 직업능력개발사업 기금 등이 있으며, 초기 공공직업훈련시설 설립 시에는 외국자본도 크게 기여하였다. 또한 민간의 직업훈련투자촉진을 위한 세제혜택도 두고 있다.

2011년 기준으로 전 부처의 직업훈련 예산은 1조 7천억원 수준인데, 그간 재정투입은 2005년 9천억원, 2008년 1조 3천억원 등으로 지속적인 증가 추세를 보이고 있다. 세부사업별로 예산을 보면, 재직자훈련 예산이 50% 이상으로 비중이 가장 크며, 다음으로는 전략분야훈련이 20% 전후, 실업자훈련은 13%, 인프라구축지원이 7% 전후를 차지하고 있어 전체 직업훈련예산의 70% 이상이 재직근로자를 대상으로 하고 있음을 알 수 있다.

〈그림 3〉 재정지원 직업훈련예산의 사업군별 추이

(단위:%)

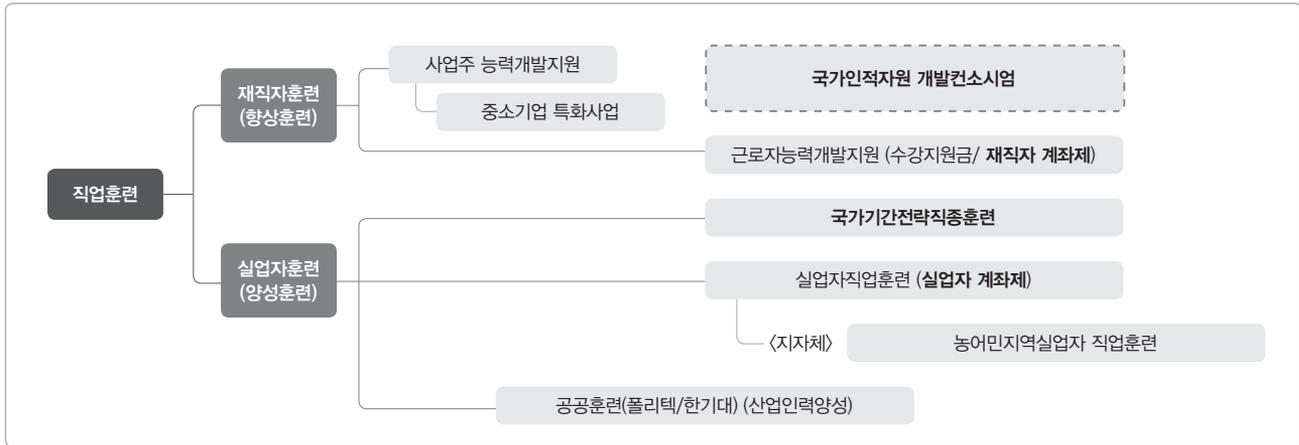


- 주 : 평가시점(2011.6)의 자료이자 분류기준의 차이로 인하여 정부의 공식 통계와는 차이가 있을 수 있음.
- 자료: 강순희 외(2011)

한편, 재정지원 직업훈련의 주축을 이루는 고용노동부의 직업훈련사업을 중심으로 직업훈련사업의 현행 체계를 정리한 것이 〈그림 4〉이다.

5) 2011년 직업훈련사업 효율화의 일환으로 사업통폐합을 거쳐 사업수가 14개 부처, 63개 사업으로 조정되었으나, 2012년 5월에 재차 파악한 결과 거의 전 부처, 층에 걸쳐 104개의 직업훈련사업이 파악되고 있다.

〈그림 4〉 현행 고용노동부 직업능력개발사업 체계



· 주: 고용노동부 이외 부처의 유사사업은 성격에 따라 진한 글씨의 사업으로 통합되어 고용보험기금에서 지원

다. 취약계층 직업능력개발

지속적인 성장 동력을 확보하기 위한 차원에서의 직업 능력개발훈련 이외로 취약계층의 사회통합적 관점에서 일자리 창출과 노동시장으로의 통합을 위한 능력개발이 최근 들어 강조되고 있다. 특히 노동시장 양극화 완화를 위해 취약계층에 대한 직업훈련 지원이 강화되고 있다. 위에서 보았듯이 현재 재직근로자 대상 훈련 중에서 주로 중소기업근로자를 타깃으로 한 수강지원금 프로그램과 비정규직을 대상으로 한 근로자직업능력개발 카드제 프로그램이 있다. 재직 근로자를 제외한 실업자 등 취약 계층에 대한 정부지원 직업훈련은 연간 30만 명 정도에 게 실시되어 왔는데, 지역실업자훈련(자치단체), 자활직업훈련, 새터민훈련, 영세자영업자훈련, 고령자단기적응훈련프로그램, 여성가장실업자 취업훈련 등이 있었다. 최근 들어 사업정비 차원에서 일부 사업들이 기존 실업자훈련 등으로 통합되기는 하였지만 이러한 취약 계층에 대한 직업훈련지원은 여전히 유지되고 있다. 취약계층 대상의 직업훈련으로는 고용노동부의 취업성공 패키지 사업의 일환으로 이루어지는 직업훈련과 계좌제 훈련 내의 취약계층 특화훈련이 대표적 이다. 이 외로

보건복지부의 기초생활보장제도의 기초수급자를 대상으로 하는 ‘희망프로젝트’, 통일부의 ‘북한이탈주민 자립자활지원사업’의 일환으로 이루어지는 직업훈련 등이 있다.

3. 성과와 한계

가. 성과

그간 우리나라는 산업화에 필요한 기능 인력을 공급하기 위해 1967년 직업훈련법 제정을 통해 직업훈련제도를 도입한 이래로 경제발전단계에 부응하면서 제도의 변화를 도모하면서 노동시장에서 필요로 하는 인력수요를 충족시키고 노동력의 질적 수준을 지속적으로 개선하여 왔다고 할 수 있다. 1970~80년대 제조업 중심 기능인력 양성을 통해 산업화를 견인하던 직업능력개발시스템은 1995년에는 고용보험의 틀 내에서 적극적 노동시장정책으로 탈바꿈하였으며 2004년에는 평생능력개발을 뒷받침하기 위해 「근로자직업능력개발법」으로 확

대·발전시켰다. 최근에 들어서는 전략분야 등 새로운 산업수요 인력양성과 더불어 양극화, 저출산 고령화 등에 대응하는 주요 정책으로서 직업훈련이 새로이 자리매김되고 있기도 하다.

이와 같이 사회 및 경제발전 단계에 부응하는 능력개발 제도의 발전은 개발 초기의 빈곤퇴치에서부터 최근 지식경제시대에 부합하는 경쟁력 있는 근로자 양성까지 한국의 경제발전을 꾸준히 뒷받침하고 동시에 사회통합에도 중요한 역할을 하고 있다고 할 수 있다.

나. 고용-복지 연계의 관점에서의 한계

그러나 이러한 성과에도 불구하고 한국의 직업능력개발 전략은 직업훈련분담금제도에 기인하는 기업규제, 정부 중심, 공급자중심의 훈련전달체계가 고착되어 산업구조 및 기술수준의 고도화에 따른 대응에는 충분치 못했다고 평가받아 왔다. 또한 경제위기시 대규모의 실업자훈련은 사회안전망으로서의 역할을 담당하였으나 노동시장성숙도가 낮고, 프로그램의 질적 측면에 대한 고려가 미흡했다는 점도 지적이 되었다. 더구나 최근에 와서는 사회경제적 양극화가 심화되면서 직업훈련이 적극적 노동시장정책에서 나아가 사회통합적 기능으로서 중요한 역할을 하여야 하는데 그 역할이 충분한가에 대해서도 의문이 든다.

21세기로 진입하면서 세계화가 급진전되고, 지식경제로의 이행, 노동유연화가 빨라지면서 근로자 간의 소득격차가 심화되고 저숙련 근로자들은 실직 및 저임금 위협에 직면하게 되었다. 세계화는 국가 간 교역을 증대시키면서 지식정보의 확산을 가속화하여 한편으로는 경제성장의 기회를 부여하는 동시에 경쟁격화 속에서 지식격차 심화, 사회적 양극화 등의 부작용을 가져오기도 하였다. 이와 같은 도전과제에 대응하여 한국의 직업능력개발 정책은 최근까지 지속적으로 변화를 추구하고 있다. 인력 및 훈련수요조사를 통해 숙련불일치를 해소하려는 노력을 강구하고 직업능력개발계좌제를 도입하여 전달

체계를 수요자 중심으로 개선하고 있다. 한편 취약계층 사회통합이라는 관점에서 일자리창출과 노동시장으로의 통합을 지원하기 위한 능력개발을 강조하고 있다. 그럼에도 불구하고 고용-복지 연계의 관점에서 보면, 최근 직업훈련체제의 문제점은 여전히 많은데 이를 정리하여 보면 다음과 같다.

1) 광범위한 직업훈련의 사각지대와 취약계층의 상대적 배제

외형상으로는 선진국 수준의 제도적 틀을 갖추고 있으나, 실제로는 고용보험제도 등 직업훈련제도의 지원을 받지 못하는 사각지대가 광범위하게 존재한다는 점이다. 적용대상임에도 가입되지 못한 실제 사각지대에 놓여있거나 아직도 미적용 대상인 사각지대는 영세사업장 근로자, 비정규직, 영세 자영업자 등에 상당수 존재하고 있다. 이는 실제로 직업훈련이 더욱 필요할 수 있는 잠재적 노동시장 참여자인 비경제활동인구 중 취업의사를 가진자들을 포함할 경우 더욱 많아지게 된다. 특히, 최근의 개인훈련계좌제 확대 등 공공훈련 효율화 일환으로 개인의 훈련선택권이 강조되는 과정에서 취약계층의 직업훈련으로부터의 배제는 오히려 심화되고 있기도 하다.

또한 프로그램 자체에서도 잠재적 노동시장 참여자를 포함하여, 영세사업장 근로자, 영세 자영업자, 비정규직 등에 대한 생애 직업능력개발을 통한 더 나은 고용으로의 이행을 지원하기 위한 제도적 노력은 여전히 미흡한 상태이다. 즉, 현행 직업능력개발사업 프로그램으로는 더 나은 일자리로의 이동을 위한 취약계층에 대한 생애별 체계적 훈련으로서 부족한 부분이 많다고 본다.

2) 취업 근로자에 대한 수혜 및 지원의 편중화, 사업효과의 저조

취업자를 대상으로 한 직업훈련의 경우, 고용보험에 기여하는 사업주 및 근로자에 대한 지원이라는 논리가 지배하면서 이들 대상의 사업 추진에서는 남용과 방만함, 실질 효과 중심의 내실화가 미흡하다는 지적이 있다.

반면에 여기에서도 근로빈곤층의 상향 이동 지원 미흡, 자영업자 등 사각지대 방치, 대기업 정규직이 주로 수혜하고 중소기업 취약근로자가 소외된다는 문제점 등이 지속적으로 지적이 되고 있다. 재직근로자의 능력개발 지원 사업에 대하여 기존의 이론 및 정책연구들은 기업 규모와 고용형태에 따른 직업능력개발의 양극화 현상을 공통적으로 지적하고 있다. 최근의 개선 노력에도 불구하고 중소기업의 낮은 직업훈련투자와 중소기업 근로자의 낮은 참여 문제가 여전히 존재하고 있다. 비정규직 등 고용보험 미적용자, 취약근로자의 직업훈련참여율이 여전히 낮고 효과도 미흡하다는 지적과 전직지원 서비스에서 직업훈련프로그램과의 연계가 낮은 문제도 한계로 지적이 된다.

3) 실업자 등 개인대상 직업훈련의 낮은 사업효과

최근의 취업성공패키지 사업 등으로 일정 부분 개선되고 있기는 하지만, 그간 실업자를 대상으로 한 직업훈련의 경우, 고용서비스, 실업급여 등과 연계함으로써 취약 실업자의 취업 촉진과 탈빈곤을 지원하는 효과가 미흡하다는 평가를 받아왔다. 그 외에도 질 낮은 훈련의 과잉 공급과 양질의 훈련은 부족하다는 점, 훈련을 위한 훈련에 치중하여 산업수요와의 연계 및 훈련의 성과가 미흡하다는 점 등이 문제점으로 나타나고 있다. 산업현장의 기술 및 인력수요를 제대로 반영하지 못하고, 직업훈련 분야와 직종이 편중되어 서비스분야, 사무관리, 정보통신 등은 과잉 공급되고, 전략분야 훈련은 부족하다는 지적이 대표적인 사례이다.

또 다른 하나는 실업자훈련 계좌제(내일배움카드제) 제도 전면 실시에 따른 문제점이다. 아직 사업의 초기 단계이기는 하지만, 그간 문제점으로 훈련생의 편향된 훈련수요에 따른 훈련 수급의 괴리현상이 크며, 훈련기간 단기화, 훈련 교강사의 고용불안, 진입장벽 완화로 인해 영세한 훈련기관 다수 진입으로 인하여 질 낮은 훈련공급 가능성이 증가하고 있다는 점, 훈련참여자의 책무성 미약으로 인한 훈련납용의 가능성이 높아진다는 점 등

이 지적되고 있다. 이는 결국 훈련의 낮은 성과로 나타날 수밖에 없을 것이다.

국가기간전략직종훈련 등 전략분야 훈련사업의 경우에는 지역 여건과 특성을 충분히 반영하지 못하는 훈련기관, 규모 결정방식(공간 미스매치)과 직종과 훈련기관 선정 시 산업현장에서 요구하는 숙련수요를 제대로 고려하지 못한다는 점(숙련 미스매치)이 지적되고 있다.

4) 직업훈련 추진체계의 비효율성

각 부처별, 중앙-지방간 인력양성 및 훈련사업이 비체계적으로 추진되면서 비효율과 사업의 효과가 낮다는 점도 문제이다. 2010년 기준으로 중앙부처의 재정지원 직업훈련은 16개 부처에 110개 사업에 이르렀으며, 2011년에 효율화 작업을 통하여 통폐합 등으로 정리하였음에도 2012년 현재 여전히 100여개에 이르고 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 지자체의 직업훈련사업에 대해서는 현황조차도 제대로 파악 되고 있지 않다. 이들 사업들은 전달체계가 복잡하고 지원방식·내용 등이 상이하여 훈련기관 등 전달기관과 사업수혜 대상자들의 혼선을 야기하고 비효율을 초래하고 있다. 이러한 복잡한 사업구조와 전달체계로는 예산을 추가하여도 낭비와 비효율을 키울 우려가 있다('10년 수요자중심의 일자리사업 효율화방안)는 지적에 따라 2011년에는 중앙부처의 직업훈련사업을 중심으로 연계·효율화 작업을 시도하였으며, 2012년에도 다시 동일한 작업이 이루어지고 있다.

정부 직업훈련사업의 대부분을 차지하는 고용노동부 사업의 경우에도 추진체계상에서 문제점이 지적되고 있다. 예를 들면, 현재 사업주 훈련에 대한 계획과 지도점검은 고용노동부의 본부와 지방관서, 모니터링과 훈련승인, 비용지원은 한국산업인력공단, 기관평가는 한국 직업능력개발원이 담당하고 있으며, 이 가운데 이러닝 훈련과 우편훈련에 대한 과정심사는 한국기술교육대학교가 담당하고 있다. 반면에 재직 근로자에 대한 지원과 실업자훈련의 경우에는 훈련승인, 비용지원업무 등은 지방노동관서가 담당하고 있으며, 국가기간전략 직종훈

련의 과정심사는 산업인력공단이 담당하는 점이 사업주 훈련지원과 구별된다. 또한 훈련정보의 등록, 관리는 HRD-Net상에서 이루어지는데 이는 한국고용정보원이 관리하고 있다. 이러한 기관별 역할의 구분은 당초 사업의 효율성과 전문성 제고를 위해서 실시되었으나, 실제 사업 현장에서는 훈련의 공급자와 수요자인 훈련기관, 구직자, 사업체 등에서 혼선과 어려움을 표시하고 있다. 특히, 사업의 추진체계에 포함된 당사자들조차도 아직 복잡한 추진체계를 제대로 이해하지 못하고 있는 상태이다.

5) 훈련과 고용지원서비스 등과의 연계 미흡에 따른 효과성 저하

고용지원 각 프로그램 사이의 유기적 연계가 사업의 효과를 제고(OECD(2004, 2009), 유경준 외(2004), 전병유(2011) 등)하나 아직도 우리나라의 경우 직업훈련과 취업서비스, 실업수당, 고용보조금 등간의 유기적 연계가 부족하다. 유럽의 많은 나라들은 각종 프로그램을 단계적으로 결합 배치하며, 고용센터에서 훈련이 필요하다고 훈련참여를 권고하였음에도 훈련에 참여하지 않았을 때에는 실업급여 수급을 제한하거나, 취업서비스를 제공하였음에도 불구하고 일정기간 실업상태이면 훈련을 실시하는 등 프로그램 간 연계가 잘 이루어지고 있으며 그 만큼 프로그램의 성과가 높다.

또한 훈련기관이 적극적인 상담을 통한 취업지원이나 중소기업과의 MOU체결 등으로 취업률을 높일 경우 인센티브가 미미하여 훈련생 취업을 위한 노력이 미흡하다는 점도 종종 지적이 된다. 이는 계약제 전면 확대 후 더욱 두드러지고 있는데, 훈련생의 훈련기회 분할사용으로 취업책임 훈련기관이 불명확해지고, 훈련과정배정의 불확실성으로 인한 취업률 제고유인 감소 등이 그 배경으로 작용하고 있기 때문이다.

그리고 사전 훈련 상담 및 개인훈련계획 작성 의무화 조치가 형식적으로 이루어지고, 훈련신청자의 책임을 강조하는 데도 한계가 있는 점도 문제이다(mutual

obligation).

4. 성장-고용-복지의 선순환 체계 구축을 위한 직업훈련의 과제

가. 기본 방향

지식정보화, 세계화 등 급변하는 사회경제 환경은 교역의 증대, 지식확산 등으로 더 많은 경제적 부를 창출할 수 있는 기회를 가져오면서도 한편으로는 지식격차를 확대하여 양극화를 심화시킬 우려가 많다. 이런 상황에서 국가가 주도하는 직업훈련정책은 인력수요가 활성화된 산업부문에서 숙련기술인력의 부족을 해소할 수 있으며 취약계층의 잠재력 개발과 소득보전을 통해 사회통합을 촉진할 수 있다.

이와 같이 지속적인 경제성장과 사회발전, 그리고 사회통합을 견인하고 뒷받침할 수 있는 직업훈련 전략의 기본방향은 취약계층의 노동시장 참여를 촉진하는 적극적 노동시장정책에서 나아가 필요한 국민이면 누구나 직업훈련에의 참여를 보장하는 보편적 권리로서, 사회통합 정책으로서 직업훈련을 자리매김하는 것이다. 이는 개인의 훈련에 대한 권리를 강화하면서도 직업능력개발에 있어 형평성을 제고하여야 한다는 것을 의미한다. 이를 위해서는 그간 공공직업훈련의 효율성과 효과 제고를 위하여 강조되어 온 시장주의적 재편이 불가피하고 필요한 방향이기는 하나 이는 어디까지나 직업훈련이 가진 공공성을 훼손하지 않고 보완하는 역할로서 기능하도록 하여야 할 것이다.

나. 세부 과제⁶⁾

1) 실업자, 취약계층 등 개인에 대한 지원

실업자 취업훈련(“내일배움 카드”)의 효과성을 제고하기

6) 이 부분은 강순희 외(2011), 고혜원(2012) 등을 참고하여 정리하였다.

위해서 먼저 훈련상담이 실질적으로 취업의사가 있는 구직자를 선별하고 구직자의 합리적 선택을 지원할 수 있어야 한다. 이와 동시에 전문상담원의 확충과 이들의 전문성을 강화하기 위한 조치가 마련되어야 한다. 또한 훈련과 취업의 연계를 강화하기 위해 훈련수급 조절 메카니즘이 작동하도록 지역수준에서 카드발급 수량 조정 등의 조치(지역별 목표관리제 등) 등도 필요하다. 영세한 기관이 다수를 차지하고 있는 민간훈련 시장에서 전문성과 다각화, 대형화를 촉진하는 등 우수 민간훈련기관 육성 방안을 마련할 필요가 있다. 평가 및 모니터링의 효율화를 통하여 성과관리체계를 더욱 내실화하여야 한다. 훈련기관의 훈련이수자 취업률과 취업지원 노력을 기관평가, 과정 선정시 우대 반영하는 비율을 상향조정하고, 취업지원관련 비용을 훈련비용 산정항목에 포함 및 인센티브를 강화하여야 한다.

국가기간·전략산업 직종 훈련은 국가기간 사업과 함께, 신성장동력산업, 녹색산업 등 국가전략 산업의 육성을 지원할 수 있는 훈련으로 바뀌어야 할 것이다. 또한 훈련과 일자리의 질적 연계강화를 위하여 산업현장에서 요구되는 숙련수준을 파악, 숙련 수준별로 유형화한 다음 훈련기관 및 훈련 규모를 결정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

또한 사업 간 유사중복성과 사업 간 통합의 효과성을 제고하여야 한다. 신규 실업자 등 직업훈련과 ‘취업성공패키지 지원 사업’ 등 통합사업의 효과성을 제고하여야 한다. 그리고 장기실업자, 무기능 실업자 등 실업자 내에서도 더 열위에 놓여있는 상대적 취약계층에 대해서는 훈련의 효과가 더디게 나타날 수 있는 만큼 정책이나 지원을 특화하여 더 집중할 필요가 있으며, 이들의 훈련참여의 애로 요인을 해소하기 위하여 훈련기간 중 생계비 지원 등도 확충할 필요가 있다.

2) 재직자 직업훈련 지원

재직자 직업훈련에 있어서는 우선 대기업과 중소기업 간 훈련참여에 있어 격차를 해소하는 방안이 모색되어야 할 것이다. 대기업에 대한 지원 수준 하향 조정방식과 전달체계 및 사후관리의 강화를 통한 효율성 제고방안 등이 주요 쟁점인데, 대기업의 재직근로자에 대한 직업훈련은 시장기능에 맡기되, 대기업이 협력 중소기업 근로자와 취약계층의 직업능력개발훈련을 실시할 경우 지원하는 방안을 마련할 필요가 있다. 중소기업 특화 훈련에 대한 지원 확대와 중소기업의 자체적인 HRD역량 제고를 위한 지원을 강화하여야 할 것이다. 행정절차의 간소화 및 대체인력 부족으로 인한 훈련의 어려움 등 기업의 인력사정과 훈련수요에 부응한 시스템 구축도 필요하다. 지역 내 사업체의 훈련수요가 훈련기관에 전달되도록 하는 시스템을 구축하는 등 훈련수요와 공급간의 미스 매칭을 해소하고, 이러한 시스템 구축과 운영에 사업주(단체), 노동조합 등의 참여를 확충하여야 할 것이다.

그간의 중소기업컨소시엄 훈련사업은 전반적으로 사업의 효과성이 높은 것으로 평가되어 왔다. 그러나, 컨소시엄 훈련의 지원과 훈련 내용이 기업의 요구와 부합하는가에 대한 만족도 조사에서는 학습조직화나 핵심직무능력향상 지원 등에 비해 낮게 나타났기에 이에 대한 개선이 필요하다. 중소기업훈련 컨소시엄에 참여하는 대기업에 대해 비협력사를 포함하도록 의무화하거나 컨소시엄 지정심사나 평가 시 추가점수를 부여하고, 기술개발과 관련된 컨설팅 등 더 많은 지원방안도 모색하여야 할 것이다. 지원 확대 및 훈련프로그램 운영의 정교화를 위해서는 산업별 인적자원개발 협의체의 역할을 더 활성화하여 지역의 대학과 함께 컨소시엄의 운영주체가 되도록 하는 방법이 필요하며, 훈련 미실시 중소기업의 참여를 유도하기 위한 대체인력 지원제도 설계도 강구하여야 할 것이다. 중소기업 학습조직화 지원사업

의 경우, 중소기업을 업종별, 하청여부별로 유형화하면, 생산기능직의 경우 제조업 및 서비스업 모두 비하청의 기업에서 생산기능직의 참여가 높았다. 따라서 학습조 운영이나 최근 시도되고 있는 체계적 현장훈련(Structured OJT)의 경우 예산을 확대하여 그 성과범위를 확대할 필요가 있다. 또한 ‘학습조직화 사업’이 생산 현장에서 대중성을 갖도록 홍보를 확대할 필요가 있으며, 중소기업 핵심 직무능력향상 사업은 사무직 근로자의 고급과정 훈련을 지원한다는 원래의 취지에 잘 부합하는 것으로 평가되고 있기에 훈련비의 지원수준은 상향 조정하고, 인건비 지원수준은 하향 조정하는 방향으로 개선하여 사중손실(dead-weight loss)을 최소화하는 것이 필요하다.

비정규직 근로자 개인에 대한 지원인 근로자 직무능력 향상지원금 지원(기존 근로자수강지원금)과 최근에 도입된 비정규직 대상의 ‘개인훈련카드제’(재직자 내일배움카드제)의 활용과 효과제고를 위해서는 훈련시간 제약, 훈련기간 중 생계비 문제 해소를 위한 방안을 강구하여야 할 것이다.

3) 직업훈련에 대한 재정지원의 효율화·효과성 제고와 공공성과의 조화

재정지원 직업훈련에 있어 개인의 훈련권리, 선택권 등 수요자 중심의 원리는 강화할 필요가 있지만 이 과정에서 발생할 수 있는 남용 가능성, 도덕적 해이 등의 문제를 최소화하기 위하여 수요자의 책임성 제고 장치도 동시에 마련(mutual obligation)하여야 한다. 수평적, 수직적으로 다기화된 전달체계의 효율화 방안도 지속적으로 모색하고, 재정지원의 효율화와 효과성 제고를 위한 평가체계를 내실화하여야 할 것이다.

그러나 이러한 과정이 직업훈련정책이 지향하는 취업역량의 개발을 통한 고용창출, 소득증대, 경제성장과 취약계층의 사회통합이라는 ‘성장-고용-복지’의 선순환 체계 구축, 직업훈련의 공공성을 훼손하지 않도록 하여야 할 것이다. 특히 취약계층에 대한 기회 형평성 보장과 직업훈련의 효율화와 효과성 제고 사이의 조화가 필요하다. 또한 직업훈련이 이러한 목적을 온전하게 달성하기 위하여 직업훈련과 기타 고용정책, 교육정책, 산업정책 등과 연계한 종합적인 관점에서의 접근이 중요하다. 

● 참고 문헌 ●

강순희·장흥근·이승렬·윤윤규·방하남 외(2011), 『재정지원 직업훈련사업 심층평가』, 기획재정부·KDI 고혜원(2012. 5), 『직업능력개발사업 비전과 과제』, 제3회 직능포럼발표자료
 김창환, 김형석(2007), 『직업훈련의 임금불평등 효과 분석』, 『한국사회학』, 제41권 제3호, 32-64쪽.
 김철희 외(2012), 『비정규직 교육훈련 성과분석 -중간보고서-』, 한국직업능력개발원.
 나영선·강순희(2011), 『기술인력 양성을 위한 직업훈련제도』, 기획재정부·KDI국제정책대학원
 나영선·채창균·고혜원·정재호·심경우(2008), 『빈곤감소와 지속성장을 위한 직업능력개발전략 : 한국 사례연구』, 한국직업능력개발원
 이상준 외(2011), 『비정규직 재직자 직업능력개발훈련 효과 연구』, 한국직업능력개발원.
 이병희·김미란 (2000), 『직업능력개발사업의 평가와 정책과제』, 한국노동연구원.
 Cedetop(2011), The benefits of vocational education and training, Publications Office of the European Union.



고용정책 개선을 위한 지역노동시장 분석

글 • 신동호
충남발전연구원
지역경제연구부 연구위원

** 이 글은 2011년 충남발전연구원
원에서 전략과제로 수행하였던
『고용정책개선을 위한 지역노동
시장분석연구』를 토대로 재작성
되었음을 밝힙니다.

1. 서론

지역노동시장에 대한 관심이 증대하기 시작한 것은 EU를 비롯한 OECD국가들에서 중앙정부 주도의 노동시장정책이 한계를 노정하면서 부터이다. 이에 따라 그 지역의 실정에 부합하는 탈중앙화된 지역단위 노동시장정책 수립과 집행에 대한 관심이 증대되어왔다. 관련하여 OECD LEED(Local Economic and Employment Development)는 최선의 지역발전 전략으로 지역단위에서 노동수요를 확대시킬 수 있는 고용정책의 수립을 권고하고 있다. 구체적으로 지역고용정책의 핵심은 노동수요측면에서는 기업가 정신을 고취시키고, 신규 기업의 역내 유인 및 육성이 요구되며, 노동공급측면에서는 노동시장으로의 진입과 재진입을 진작하는 지역단위(area-based)의 고용정책 구축을 권고하고 있다.

이러한 추세에 발맞추어 국내에서도 최근 지방정부, 지역의 시민단체 등에서 적극적으로 지역단위의 일자리 사업과 고용정책 수립을 시도하는 한편, 이에 대한 중앙정부의 관심과 지원도 증가하고 있는 실정이다. 이처럼 최근의 고용정책은 중앙에서의 국가 지배적 인력공급 정책에서 현장 중심인 지역중심 고용정책으로 변화하고 있는 추세이다. 우리나라의 경우 지역 제조업의 고용흡수력이 지속적으로 감소하는 등 지역의 산업 및 고용구조가 변화함에 따라 지역 주민의 고용안정도모를 통한 지역경쟁력 제고에 역점을 두고 있다. 이처럼 지역에 기반한 고용정책의 중요성이 증대됨에 따라 정부는 지역의 산업 및 노동시장 변화에 따른 체계적인 일자리 창출계획을 수립하여 종합적이고도 전략적인 사업추진을 통해 지역의 발전을 유도하고 있다. 구체적으로 2008년 고용노동부는 지역고용활성화 기본계획을 수립하는 한편, 지역맞춤형 일자리 사업을 추진하고 있으며, 2010년 들

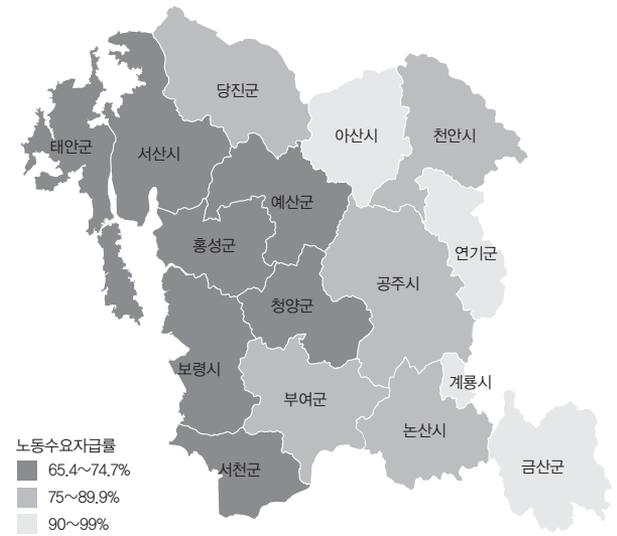
어서는 지역 일자리대책의 일환으로 민선 5기 지방자치단체장의 임기에 맞춰 『지역 일자리공시제』를 도입하기에 이르렀다.

그러나 지금까지 지역노동시장에 대한 연구는 주로 중앙정부의 입장에서 수행되어온 탓에 지방정부의 정책수립에 필요한 콘텐츠를 제공하고 있지 못한 측면이 있다. 따라서 본 고에서는 체계적인 지역노동시장 정책 수립을 위해 필요한 지역노동시장에 대한 분석을 충남지역을 대상으로 시도하고 이를 토대로 몇 가지 정책제언을 하고자 한다.

II. 충남 지역 노동시장권 분석

충남지역의 노동시장이 어떤 특성을 가지고 있는지 살펴보기 위해 충남지역 16개 시군 지역 취업자의 통근자료를 이용하여 지역노동시장권(local labor market areas:LLMAs)을 도출한 결과, 충남의 노동시장 구조는 다음과 같은 특징을 갖고 있는 것으로 나타났다. 첫째, 충남의 노동시장권을 분석한 결과 16개 시군지역은 10개의 ‘독립 지역노동시장’ + 2개의 ‘통합 노동시장’ + 2개의 ‘타광역권 연계형시장’으로 구분되어진다. 시군단위가 독립적인 노동시장 요건을 충족하지 못하여 인접시군과 통합한 지역인 ‘통합 노동시장’은 천안·아산과 논산·계룡시가 있다. 자체적으로는 독립적인 노동시장 요건을 충족시키지 못하나 타지역과의 통근강도가 가장 높은 지역이 충남 이외의 지역이기 때문에 노동시장권 통합과정을 거치지 못한 ‘타광역권 연계형노동시장’은 금산군과 연기군으로 나타났다. 나머지 10개 시군은 ‘독립 지역노동시장’으로 보령시·서산시·서천군·청양군·홍성군·예산군·태안군(이상 노동수급자급률 90% 이상)과 공주시·당진군·부여군(이상 노동수급자급률 80% 이상) 등으로 나타났다.

충남지역 노동시장권 분석결과 : 전체 취업자



시군명	취업자 전체		
	노동수요자급률	노동공급자급률	일자리/주거비
천안시	82.8	85.2	2.9
공주시	84.9	90.8	7.0
보령시	94.7	97.6	3.1
아산시	74.7	85.4	14.3
서산시	95.1	96.4	1.4
논산시	86.9	92.9	6.9
계룡시	65.4	52.9	-19.0
금산군	72.1	95.5	32.4
연기군	74.4	85.8	15.4
부여군	89.9	94.9	5.5
서천군	91.1	96.0	5.4
청양군	90.9	94.7	4.2
홍성군	94.5	94.2	-0.4
예산군	92.0	90.2	-1.9
태안군	95.1	95.8	0.8
당진군	89.2	98.6	10.5

한편, 충남지역의 노동시장권은 인구학적 특성 및 일자리 특성에 따라서도 다양한 범위를 갖고 있었으며, 노동시장 공간적 의존도는 남성·청년층·고학력층·임금근로자·제조업 종사자·고숙련층 등에서 더 높은 것으로 나타났다. 또한 충남 노동시장권은 생활권·광역개발계획권·고용센터관할권역 등과 비교했을 때에도 독자적

인 특성을 보였다. 이러한 분석결과를 토대로 얻을 수 있는 정책적 함의는 다음과 같다.

우선 충남지역 내 다수의 지역들은 시군 행정단위가 그 자체로 독립적인 노동시장을 형성하고 있으며, 통합된 형태의 노동시장도 그 범위가 크지는 않다는 것이다. 따라서 충남지역의 경우 노동시장 정책을 수립하고 집행함에 있어서 이러한 경제주체들의 노동시장 행태를 반영하는 것이 바람직하다. 그리고 노동시장의 범위는 인구학적 특성 및 고용형태에 따라 그 크기가 다르므로 고용지원 정책을 수립할 때 성별·연령·숙련 수준·고용형태 등을 고려할 필요가 있다. 최근 일자리 공시제의 시행, 지역맞춤형 일자리 사업 등 일자리 사업이 증가하고 있으므로 광역지자체와 기초지자체는 이러한 점을 고려하여 각각의 영역을 구분할 필요가 있다.

Ⅲ. 충남 지역노동 공급분석

충남 지역의 경제활동 참가율은 62.4%, 고용률은 60.6%, 실업률은 2.8%로 전국 평균대비 고용률이 높고 실업률이 낮은 비교적 건전한 노동시장을 형성하고 있다. 다만, 고용률이 최근 2~3년간 다소 감소하는 추세를 보이고 있으나 이는 충남 지역에 국한된 것이 아닌 전국적인 현상이다. 지역별로는 농업 종사자 비중이 높은 태안군, 청양군 등의 고용률이 높고, 계룡시의 고용률이 가장 낮은 것으로 분석되었다.

한편, 전년대비 취업자 수 증감과 고용률 변화를 살펴보면 금산군이 취업자 수 및 고용률이 크게 증가해 충남 지역 내에서 노동시장 상황이 가장 좋아진 곳으로 분석되었다. 반면, 부여군의 고용상태가 가장 악화된 것으로 나타났다. 그리고 아산시, 계룡시, 당진군 등은 취업자 수는 크게 증가한 반면 고용률은 소폭 증가하는 수준에

〈표 1〉 충남 시군별 주요 고용지표(2010년)

(단위: 명, %)

구분	15세이상 인구	경제활동 참가자수	취업자수	실업자수	경제활동 참가율	고용률	실업률
충남 전체	1,617,967	1,009,374	981,028	28,346	62.4	60.3	2.8
천안·아산	618,874	376,613	362,527	14,086	60.9	58.6	3.7
천안시	419,660	253,620	243,740	9,880	60.4	58.1	3.9
아산시	199,215	122,993	118,787	4,206	61.7	59.6	3.4
공주시	102,724	61,535	60,184	1,351	59.9	58.6	2.2
보령시	84,118	51,561	50,779	782	61.3	60.4	1.5
서산시	123,995	81,762	79,515	2,247	65.9	64.1	2.8
논산·계룡	132,931	78,185	76,736	1,449	58.8	57.7	1.9
논산시	103,891	62,940	62,043	897	60.6	59.7	1.4
계룡시	29,040	15,245	14,692	553	52.5	50.6	3.6
금산군	45,778	31,082	30,575	506	67.9	66.8	1.6
연기군	64,941	38,790	37,513	1,277	59.7	57.8	3.3
부여군	61,169	38,694	37,489	1,206	63.3	61.3	3.1
서천군	49,001	30,936	30,453	483	63.1	62.2	1.6
청양군	26,688	18,587	18,401	186	69.7	69.0	1.0
홍성군	70,174	43,516	42,331	1,185	62.0	60.3	2.7
예산군	70,235	44,736	43,590	1,146	63.7	62.1	2.6
태안군	53,593	38,899	38,042	857	72.6	71.0	2.2
당진군	113,746	74,480	72,894	1,586	65.5	64.1	2.1

그치고 있다. 이 같은 변화는 천안시와 논산시로 출퇴근하는 취업자가 인근의 통합노동시장권인 아산시와 계룡시로 유입됨에 따른 현상으로 추정된다. 한편, 전년대비 취업자 수 및 고용률이 모두 감소한 지역은 공주시, 부여군, 예산군 등의 지역이다. 천안시와 아산시의 경우에는 인구 수가 많고 고용률은 낮으며 실업률이 높은 지역으로 이 지역에 대한 정책적 관심이 필요한 시점이다.

한편, 계룡시는 충남 지역내에서 고용률이 가장 낮고 실업률은 높은 지역으로 노동시장 상황이 좋지 않은 것으로 나타났다. 다만 계룡시의 최근 3년간 고용률은 계속 개선되고 있으며 이러한 추세는 통합노동시장권을 형성하고 있는 논산시와의 연계를 통해 보다 가속화될 수 있을 것으로 기대된다. 반면, 충남 내에서 비교적 안정되어 있는 노동시장은 태안군과 금산군으로 이들 지역은 고용률이 높고 실업률이 낮을 뿐 아니라 전년대비 고용률도 증가세를 보이고 있다. 다만, 이 지역들은 농업인구의 비중이 매우 높아, 높은 고용률에도 불구하고 노동시장이 정체되어 있을 가능성이 높다.

충남 지역 청년층의 경제활동 참가율은 37.9%, 고용률은 34.5%, 실업률은 8.8%로 전국 평균 대비 다소 저조한 실적을 기록하고 있다. 지역별로는 천안시나 아산시 등 제조업 종사자 비중이 높은 지역의 청년 고용률이 높은 것으로 나타났다. 전체 고용률이 높은 지역인 태안군, 청양군은 청년 고용률도 비교적 양호한 것으로 나타났으나 이들 지역은 인구 대비 청년층의 비중 자체가 낮은 지역으로 농업인구가 다수인 지역이다. 충남지역 청년 노동시장은 제조업 종사자 비중이 높고, 관리직 혹은 사무직의 비중이 낮은 저숙련 노동시장을 형성하고 있는 것으로 판단된다. 충남 지역 청년의 54.5%, 청년 취업자의 38.2%가 고졸이하 학력자로 전국 평균대비 낮은 수준을 보이고 있다. 한편, 제조업 종사자 비중은 31.9%, 기계조작조립·단순노무직 종사자의 비중도 29.2%로 타 지역에 비해 저숙련/저임금 일자리의 비중이 매우 높은 것으로 분석되었다. 이는 충남 지역 고학력 청년들이 타 지역으로 대거 유출되고 있을 가능성을 반증하는 것이다. 충

남 지역 내 대학 재학생들은 졸업 후 본인이 희망하는 일 자리를 충남 지역 내에서 찾지 못하고 타 지역으로 취업하여 이동하고 있을 가능성이 높다. 실제로 충남 지역 대졸 취업자의 직장 소재지는 서울이 가장 많았으며 다음으로 경기지역 등의 순이다. 충남과 인접한 대전은 동일 지역 내 취업자의 비중이 가장 높은 것으로 나타났다. 반면, 서울지역 취업자 중 출신 대학의 소재지별로도 서울과 경기지역 대졸자를 제외하면 충남지역 졸업생의 비중이 7.2%로 가장 높았다. 이에 충남지역의 경우 고학력 청년의 유출을 막기 위해 단순한 일자리 창출을 통한 양적 팽창보다는 고학력 노동자를 유인할 수 있는 양질의 일자리 창출에 주력해야할 것으로 사료된다.

충남지역 여성의 경제활동 참가율은 50.1%, 고용률은 48.8%, 실업률은 2.2%로 전국 대비 비교적 양호한 상태를 나타내고 있다. 그러나 이는 충남 지역내 거주 여성의 상당수가 고령자이며 농업 종사자인 것에 기인하는 것이다. 충남은 60세 이상 여성의 비중이 28.1%로 가장 많았고 평균연령은 전국 평균보다 2.9세 많은 47.3세인 것으로 나타났다. 취업한 여성의 인적 특성을 비교해보면 전국 기준 40대 여성의 취업 확률이 가장 높았으나 충남의 경우에는 60세 여성 취업자가 더 많은 것으로 나타났다. 학력별로는 고졸이하 여성의 비중이 압도적으로 높게 나타나는 가운데 충남 지역은 그 차이가 더욱 큰 것으로 분석되었다. 충남지역의 경우 30.9%의 여성 취업자가 농림어업 종사자로 전국 대비 약 3배 정도 많았으며 직종별로는 농림직·기능직의 비중이 30.9%로 매우 높은 비중을 차지하고 있다.

충남 지역은 다른 지역에 비해서 젊은 여성의 노동시장 참여가 매우 저조한데 그 이유는 결혼과 출산이 이르기 때문인 것으로 추정된다. 한편, 고령 여성의 고용률이 높고 농업종사자 비중이 높은 특징을 지니고 있다. 충남 지역 여성의 고용률은 타 지역과 비교해 낮지는 않으나 농업 종사자 및 제조업/단순노무 종사자의 비중이 높은 저숙련 노동시장이라는 문제를 안고 있다. 고령 여성의 비중이 높고 육아와 가사를 위해 노동시장에서 조기에 이탈

한 젊은 기혼 여성의 경력단절이 주요 원인인 것으로 보인다. 특히 젊은 기혼여성의 경우 낮은 학력과 노동시장 조기 이탈로 인해 노동시장 재진입시 무급가족 종사자나 제조업체의 단순조립조작 등 저숙련 일자리로 복귀 혹은 노동시장 복귀를 포기한 채 지속적인 비경제활동 상태에 머무르게 되는 것이다. 따라서 젊은 기혼 여성들의 노동시장 참여를 독려하고 재진입시 양질의 일자리로 진입할 수 있도록 직업훈련 등의 정책적 지원이 필요하다.

한편 충남 지역내 농업 종사자 비중이 높은 지역(태안군, 청양군 등)의 경우에는 청년 및 고학력자를 유인하기 위한 정책 개발이 시급한 상황이다. 이들 지역은 농업에 종사하는 고령인구의 비중이 매우 높아 고용률 자체는 낮지 않지만 점차 인구가 감소하고 지역노동시장이 위축될 가능성이 높다. 따라서 청년층의 이주를 촉진하고 지역노동시장을 활성화할 수 있는 지속적인 투자와 정책적 지원이 필요하다.

IV. 충남 지역노동 수요분석

노동수요 측면에서 충남지역은 천안·아산·서산·당진을 중심으로 하는 북부권 벨트와 나머지 시군간에 뚜렷한 격차가 나타나고 있는 것으로 나타났다. 특히, 천안·아산은 GRDP, 전체종사자 수, 제조업종사자 수 등 대부분의 지표에서 충남 전체의 절반 정도의 비중을 차지하고 있을 뿐만 아니라 2000년대 초반과 비교했을 때 이 지역으로의 경제력 및 노동수요의 집중도가 증가했던 것을 확인할 수 있었다.

충남의 제조업은 금속·기계·자동차·전자·통신 등의 핵심 산업 등에서 종사자 수가 증가하고 있어서 이들 산업에서의 노동수요가 증가될 것으로 예상된다. 종사자 수가 1만명 이상인 입지계수가 1이상인 특화산업은 고무·플라스틱 제조업, 비금속광물제품 제조업(유리, 도자기, 시멘트 등), 식료품 제조업, 자동차 및 트레일러

제조업, 전기장비제조업, 전자부품·컴퓨터·통신기기 제조업 등 6개 산업이다. 그러나 금속가공제품제조업, 화학제품제조업, 1차금속제조업 등도 종사자 수가 증가하고 있는 주요 제조업으로 나타났다. 이들 주력 제조업의 대부분은 천안·아산·서산·당진 등 북부권 지역에 집중되어 있는 것으로 파악되었다.

직업별 고용조사를 이용하여 일자리의 질을 분석한 결과, 충남지역은 전국에서 임금근로자 비중이 전남을 제외할 때 최하위 수준인 것으로 나타났다. 충남지역 일자리의 과반수 가까이를 차지하는 천안·아산의 경우, 임금근로자 비중이 광역대도시 수준이라는 점을 고려하면 상대적으로 나머지 시군의 비임금 근로자(주로 농림어업종사자) 비중이 더욱 높다는 것을 의미한다. 이러한 노동력 구성상의 지역간 격차는 임금 등의 근로조건에 그대로 반영되어 전체적인 충남지역의 시군간 소득격차로까지 이어지는 것으로 판단된다.

따라서 이와 같은 분석결과로부터 크게 두 가지의 정책적 과제를 도출할 수 있다. 첫째, 인력수요가 증가하는 부문의 인력수급을 어떻게 원활하게 할 것인가, 둘째, 천안·아산을 중심으로 서산·당진으로 연결되는 북부 산업벨트와 나머지 지역들간의 불균형 발전 문제를 어떻게 해소할 것인가이다.

그리고 연기·공주·논산·계룡·금산 등 동부 접경지역들은 세종시 건설과 대전광역시와의 연계발전을 통해서 향후 노동수요의 증가가 요인들이 기대되고 있다. 그러나 이들 접경지역들 역시도 향후 세종시와 대전광역시, 그리고 수도권 남부지역의 성장에 따라 오히려 충남지역의 고급인력들은 타지역으로 유출되고 오히려 주변화될 수 있는 가능성을 배제할 수 없다. 또한 나머지 대부분의 군지역들은 농림어업 종사자의 비중이 높고 인구구조의 고령화가 급속하게 진행되고 있어서 지역 자체의 경제적 쇠퇴로 인한 빈곤·건강 등의 사회적 문제까지 연결될 수 있다.

이러한 정책적 과제에 대한 해법 역시도 두 가지 방향에서 접근해야 할 것이다. 첫째는 향후 노동수요가 증가될

것으로 예상되는 산업 부문의 인력 수급을 원활하게 하기 위한 충남도 차원의 교육 및 훈련 정책이다. 앞서 노동공급 측 분석에서도 살펴본 바 있듯이 충남지역 4년제 및 전문대졸자의 유출은 다른 시도보다 높은 편인 것으로 나타났다. 즉, 충남지역의 인력수요가 타 지역보다 높다는 점을 감안할 때 지역내 인재들을 자체적으로 보유하기 위한 지역맞춤형 교육훈련 정책들이 필요함을 시사한다. 예컨대 향후 인력수요가 증가될 것으로 예상되는 산업과 직종의 인력수요를 면밀히 분석하여 지역의 대학들, 특히 폴리텍이나 전문대학 등 기능인력의 양성에 중심적인 역할을 하는 교육기관에 관련 과정을 개설하는 등의 의식적 노력이 필요할 것이다.

한편, 충남의 4대 전략산업 중 낙후지역을 대상으로 이루어지는 바이오산업 육성 등이 고용 측면에서 어느 정도의 파급효과들을 발휘할 수 있을지 의문이다. 내륙지역으로 확장되는 교통 등의 인프라도 오히려 노동력 유출을 가속화시키는 유인이 될 수도 있다. 즉, 산업정책이나 인프라 확장만으로는 시군간 불균형 발전을 완화시킨다는 보장이 없으므로 고용과 복지 측면에서의 정책적 개입이 별도로 필요하다.

따라서 두 번째 과제는 충남도 차원의 지역불균형 문제를 해소하기 위한 정책대안 제시와 쇠퇴지역의 기초지자체 차원의 맞춤형 고용·복지 전략의 구성이다. 본고는 양적 자료의 기초적 분석에 의존하여 개략적인 지역별 노동시장만을 개괄하고 있으므로 지역의 대학·연구소 등이 연계되어 개별 기초지자체의 노동시장 상황에 대한 심화된 연구가 필요하며 이에 기초한 정책대안이 도출되어야 할 것이다.

V. 충남 지역노동시장 수요-공급간 미스매치 분석

충남의 노동력 수급구조와 미스매치 구조를 분석한 결

과 미스매치의 정도는 직종간, 임금간, 학력간 순으로 나타났다. 임금간 불일치가 큰 지역의 대부분은 100만원 미만 일자리에 대한 수요에 비해 공급이 부족하게 나타나고 있지만 구직자의 대부분은 100~150만원 미만의 일자리를 원하는 비율이 가장 높게 나타나고 구인업체는 100만원 미만 또는 150~200만원의 비율이 높게 나타나는데 기인하여 불일치 폭이 커지는 결과가 나타났다. 학력별 미스매치는 구인업체의 대부분이 학력무관의 학력을 원하나 구직자들의 학력이 대부분 전문대졸 이상인데서 기인하는 부분이 나타나고 있는 반면, 조사상으로 박사이상의 학력에 대하여는 오히려 구인의 비율이 구직의 비율보다 높게 나타났다. 직종별로는 숙련의 정도가 낮은 경비 및 청소관련직에서 불일치의 정도가 지역별로 구인/구직간 크기의 차이가 반대 방향을 보이는 부분이 존재하고 관리직이나 사무직에 대한 구직비율이 다소 구인에 비해 크게 나타나고 있는 것이 관찰되었다.

〈표 2〉 지역별 미스매치 추정치(2010)

구분	미스매치의 정도					
	직종별		임금별		학력별 (학력구간조정)	
	M1	M2	M1	M2	M1	M2
천안/아산시	0.400	0.099	0.208	0.045	0.255	0.063
공주시	0.767	0.408	0.623	0.224	0.267	0.100
보령시	0.368	0.091	0.176	0.028	0.184	0.041
서산시	0.406	0.108	0.219	0.040	0.204	0.047
논산/계룡시	0.509	0.186	0.269	0.069	0.254	0.065
금산군	0.472	0.152	0.281	0.046	0.243	0.067
연기군	0.458	0.143	0.475	0.126	0.227	0.065
부여군	0.562	0.250	0.169	0.040	0.106	0.024
서천군	0.486	0.176	0.140	0.031	0.203	0.059
청양군	0.502	0.208	0.264	0.068	0.122	0.021
홍성군	0.395	0.130	0.123	0.023	0.176	0.035
예산군	0.443	0.157	0.332	0.093	0.206	0.046
태안군	0.317	0.066	0.182	0.050	0.111	0.036
당진군	0.427	0.126	0.266	0.085	0.256	0.068

직종별 미스매치가 큰 지역은 공주, 연기, 청양, 논산/계룡이었으며 임금의 경우는 공주, 연기, 논산/계룡, 예

산에서 크게 나타났다. 학력조정 후 학력간 미스매치의 정도가 큰 지역은 공주, 천안/아산, 논산/계룡, 당진군으로 나타났다. 금산군, 당진군, 천안/아산, 서산시, 논산/계룡, 서천군, 청양군, 당진군은 마찰적 실업 비율이 높아 구인/구직의 매칭이 효율적으로 이루어지고 있는지를 살펴볼 필요가 있고 노동 수요 부족 비율이 높은 보령시, 부여군, 홍성군, 태안군의 경우 일자리 창출 및 구인 개척이 선행될 필요가 있다.

충남 사업체 조사를 통하여 나타난 것으로 살펴보면 공공기관에 대한 구인 활동이 여전히 활발하지 않은 것으로 나타났다. 또한 구인자들은 특히 공공알선을 이용하는 비율이 극히 미미하고 사업체의 미충원 사유 또한 사업체에서 요구하는 직무능력의 지원자가 없거나 해당 직종에 취업하길 원하는 지원자가 없기 때문이란 응답 비율이 높아 공공 고용지원서비스가 현재 충남 노동시장에서 효율적으로 작동되고 있는지를 점검할 필요성이 있고 구인·구직간 연계강화를 위한 정책 마련이 이루어져야 한다.

VI. 정책제언

이와 같은 분석결과로부터 다음과 같은 정책적 함의의 도출할 수 있다.

첫째, 충남지역은 행정구역과는 별도의 지역노동시장권이 존재하지만, 다수의 지역들은 시군 행정단위가 그 자체로 독립적인 노동시장을 형성하고 있으며 통합된 형태의 노동시장도 그 범위가 크지는 않다. 그러나 노동시장의 범위는 인구학적 특성 및 고용형태에 따라 그 크기가 다르고 성별·연령·교육수준·숙련·산업특성·고용형태에 따라 노동의 공급 및 수요, 노동력의 매칭이 이루어지는 구조가 다양하게 나타나고 있어서 각 정책 집단별로 차별화된 지역고용정책의 수립이 필요하다.

둘째, 충남은 아산·천안을 중심으로 당진·서산으로 연결되는 북부산업 벨트와 연기·공주·논산·계룡·금산으로 이어지는 접경지역에 산업 및 노동수요가 집중될 것으로 예상되는 한편, 나머지 지역들은 농림어업·고령자·저숙련 노동자들의 비중이 높아 지역내 불균형을 방지할 수 있는 별도의 대책이 필요하다.

셋째, 향후 노동수요가 증가될 것으로 예상되는 산업 부문의 인력 수급을 원활하게 하기 위한 충남도 차원의 체계적인 교육 및 훈련 정책이 필요하다. 구체적으로 충남 지역의 인력수요가 타 지역보다 높다는 점을 감안할 때 지역내 인재들을 적극적으로 보유하기 위한 지역맞춤형 교육훈련 정책들이 요구된다. **주요**

● 참고 문헌 ●

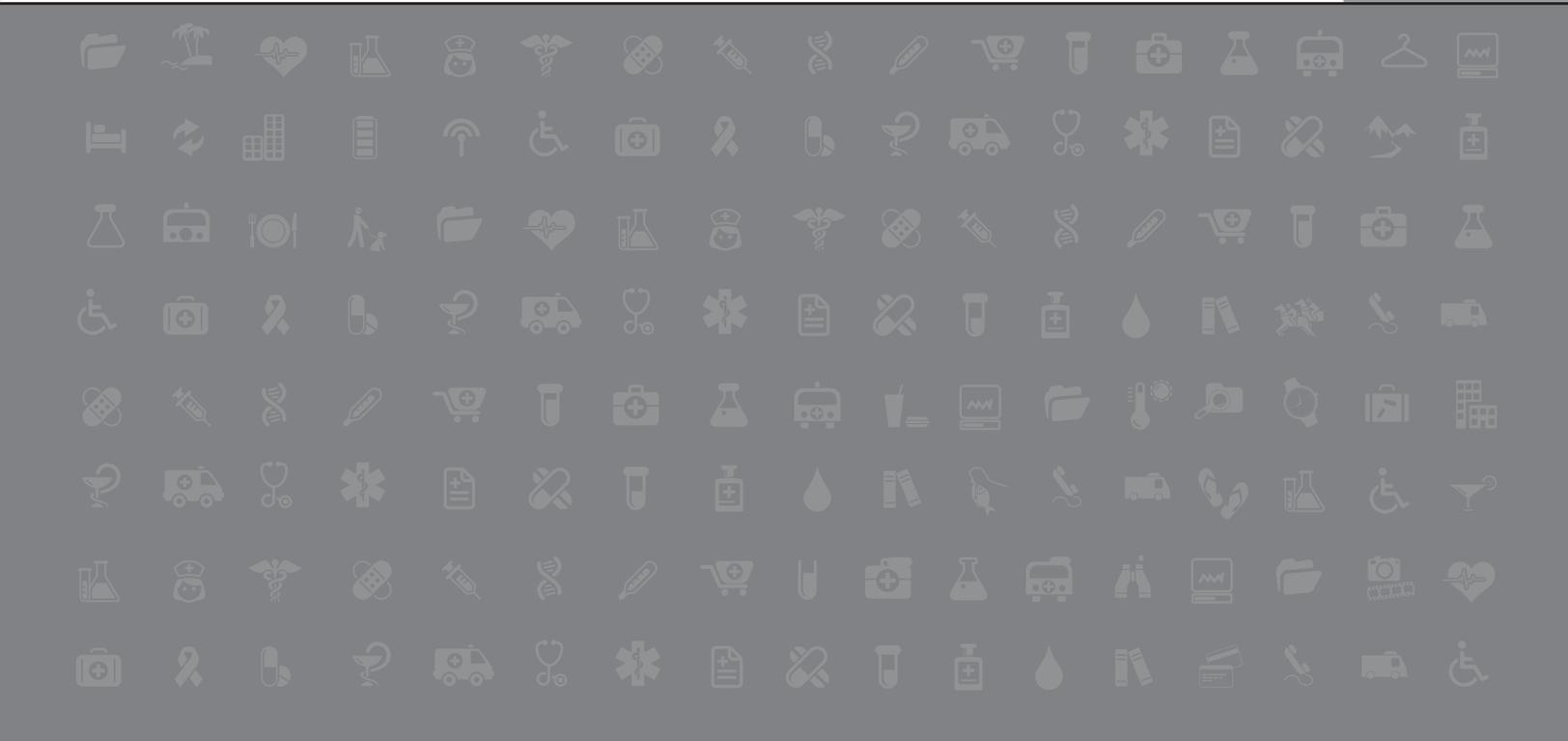
- 김을식(2009), 『지역노동시장의 구조와 특징』, 경기개발연구원.
- 남기곤(1998), 『대전·충청지역의 노동시장 구조에 관한 연구』, 지역노동시장 연구.
- 박시내(2009), 『지역별고용조사에 의한 권역설정 연구』, 통계개발원 『2009년 하반기 연구보고서 Ⅲ 권』.
- 박진희(2005), 『지역노동시장은 존재하는가』, 한국노동연구원 『노동리뷰』 10월호.
- 이병희 외(2008), 『노동시장 구조변화와 고용변동』, 한국노동연구원.
- 이상호(2008), 『지역노동시장의 측정과 적용 가능성에 관한 연구』, 한국노동연구원 『노동정책연구』 제8권 제4호.
- 임정덕(1998), 『지역노동시장 연구(부산·경남지역)』, 지역노동시장연구.
- 정인수 외(2003), 『지역노동시장연구』, 한국노동연구원.
- 한국노동연구원(2007), 『지역 고용정책 실태조사』.
- 홍성우·이건철(1998), 『지역노동시장 연구(광주·전남지역)』, 지역노동시장 연구.
- Ball, 『the use and definition of travel to work areas in great britain: Some Problems.』, Regional Studies 14 (1980): 125-139.
- Mike Campbell(1996), Local Labour market Management: Definition, concepts and Instrument 28(Oct)
- OECD(1997), Local Management For More Effective Employment Policies, OECD:Paris
- OECD(1998a), Decentralising Employment Policies:New Trend and Challenges, The Venice Conference
- R. Jackman and S. Roper, "Structural Unemployment", Oxford Bulletin of Economics and Statictics, 49, 1(1987).
- Romer D(2006), Advanced Macroeconomics, 3rd ED, International Edition.



IV

자활동향

- 01 지역자활센터 자활사업 新성과지표 및 측정모델 개발
- 02 근로연계복지 동아시아 사례 : 북한



지역자활센터 자활사업 新성과지표 및 측정모델 개발¹⁾

1. 서론

2000년 10월 기초생활보장제도의 수급권자 중에서 노동능력이 있는 경우 조건부수급자로 규정하여 자활사업에 참여하도록 하였다. 이를 통해 일과 노동의 결합(workfare)이 ‘생산적 복지’라는 이름으로 한국의 복지제도에 뚜렷하게 자리매김하게 되었다. 자활사업의 제도적 존재에 대한 다양한 비판 속에서도 2012년 현재 전국의 247개의 지역자활센터와 7개의 광역자활센터가 운영되고 있으며, 자활사업에 투입되는 예산은 연간 5,333억원에 이르고 있다. 이처럼 자활사업은 이미 한국 빈곤정책에서 가장 특징적인 제도로 자리 잡았으며, 지난 10년간 자활사업은 청소년자활, 여성자활, 노인자활 등 다양한 노동연계복지 프로그램의 모델이 되어왔다. 이러한 과정에서 ‘자활’은 ‘일자리 창출’이라는 용어와 함께 노동능력이 있는 빈곤층에 대한 소득보장정책의 핵심개념으로 등장했다.

하지만 이러한 외형적인 성장에도 불구하고 지난 10년 동안 자활사업을 바라보는 시선은 상당히 비판적이었다. 비판의 핵심은 자활사업의 성과, 특히 자활성공률이 낮다는 점이다. 보건복지부가 현장에 적용하는 자활성공은 기초생활보장제도의 수급자에서 탈피하는 것, 즉 취업이나 창업을 의미한다. 이러한 기준에서 보건복지부가 측정한 자활성공률은 2001년 9.5%, 2003년 6.8%, 2006년 6.0% 정도였다(류만희 외, 2006). 2009년에는 1위를 한 제주가 13.3%였다. 지난 10년간 공식적인 자활성공률은 부침은 있었으나 대략 10% 정도를 오르내리고 있다. 이러한 수치는 자활사업이 투입된 예산에 비하여 자활성공률이 저조한 실패 사업, 생산성이 낮은 사업이라는 인식의 근거로 작동하고 있다.

글 ● 진재문
경성대학교 사회복지학과 교수

1) 이 글은 2012 (재)부산복지개발원에서 실시한 “부산광역시 자활사업 성과측정에 관한 연구 - 지역자활센터 자활사업 성과지표 및 측정모델 개발 중심으로 -” 보고서를 축약한 내용을 밝힙니다.

근로연계복지로서의 자활사업은 ‘자활’이란 용어가 굴레처럼 작동되기 시작하였다. 정부, 특히 예산 부처는 자활사업에 대하여 예산의 효율성과 생산성을 중심으로 바라보았고, 보건복지부는 이러한 관점을 평가에 반영하여 자활성공률을 지표로 적용하였다. 즉 자활사업의 성과를 높여야 예산 및 자활사업의 제도적 안정성을 보장할 수 있다는 관점인 것이다. 이러한 맥락에서는 수급자들을 가능한 빨리 기초생활보장제도 밖으로 밀어내는 것을 최우선적으로 추진할 수밖에 없다.

그렇다면 자활사업은 정말 실패하고 있는가? 보건복지부에서 사용하는 개념의 자활성공률만으로 본다면 분명 성공적인 결과라고 할 수 없다. 그러나 지역자활센터의 현장 종사자들과 자활사업에 관련을 맺고 있는 전문가들은 자활사업에 대한 평가 특히 정부와 지방정부의 평가에 대하여 상당한 불만을 표출하고 있다. 이러한 불만의 주요 핵심은 보건복지부의 평가지표가 현실성이 없다는 것과 현장의 노력과 성과들을 제대로 포착하지 못하고 있다는 것이다. 또한 보건복지부의 평가지표들이 지역자활센터가 처한 지역사회의 특성을 반영하지 못하고 있고, 지나치게 효율성을 중심으로 한 경제적 측면만 중시할 뿐, 사회적 측면은 경시한다는 것이다.

냉정하게 회고하면 자활사업은 제도의 출발시기부터 높은 성공률을 기대하기 힘든 상황이었다. 우선, 자활사업에 참여하는 수급자들은 대부분 노동시장에서 경쟁력을 상실한 사람들로써 건강상의 문제를 안고 있는 중년 이상의 여성이 많았다. 이들을 단기간에 노동시장에 재진입시키는 것 자체가 매우 어려운 과제일 수밖에 없다. 다음으로는 지역자활센터(당시 자활후견기관)의 조직이나 종사자들 모두 자활사업의 전문인력으로 역할을 하기 힘든 상황이었다. 대부분의 종사자 역시 자활사업이라는 특성을 잘 모르는 상황이었다. 이러한 미숙함은 지방정부 역시 마찬가지였다. 어떤 측면에서는 지난 10년의 자활사업은 자활관련 전문가를 양성하는 시기였고, 자활사업에 대한 기초자치단체와 광역자치단체의 이해를 넓히고 지원체계를 준비하는 시기라고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 보건복지부 자활사업 평가의 공식적인 자활성공률을 지속적으로 적용하는 것은 자활사업 성과측정에 있어 현장의 인식과는 거리가 있을 수밖에 없다. 이러한 괴리가 지속되는 것은 자활사업, 크게는 기초생활보장제도의 건강한 발전을 위해 바람직하지 않다. 자활사업 현장의 사기가 저하되고, 자활사업에 대한 사회적·공공적 인식을 왜곡시킨다. 장기적으로 자활사업의 현장이 지역사회의 특성을 흡수하면서 뿌리를 내리기보다는 정부에 의해 통제되는 하부기관으로 전략해 갈 가능성도 있다.

따라서 자활사업을 좀 더 객관적으로 바라보면서 지역사회와 지역자활센터의 유기적 관계 및 공공 부분과의 연계 속에서 자활사업의 성과를 분석하고 측정할 필요가 있다.

자활현장의 노력과 이로 인한 자활사업 참여자의 변화, 그리고 사회적 영향(impacts) 등이 보건복지부의 평가지표에 반영되지 않고 있다. 이를 위해 몇 가지 접근 방법의 변화가 요구된다고 생각한다. 첫째, 성과측정의 범위로서 부산광역시처럼 지방정부와 해당지역사회를 대상으로 해야 한다. 지금까지 전국적 차원의 평가 혹은 성과 측정은 필연적으로 적용되는 지표의 범위를 협소하게 한정시킬 수밖에 없다. 지표수가 적다는 것은 그만큼 개별 지역사회의 특징이 드러나기보다는 전국적인 보편성 위주로 성과지표가 구성될 위험이 있다. 둘째, 경제적 영역은 물론 사회적 영향을 성과지표로 측정할 필요가 있다. 자활사업의 직접적인 목표는 당연히 수급자 개인의 '자활능력의 향상' 및 '탈수급'이라고 할 수 있다. 하지만 많은 경우 자활사업의 내용이 지역사회단위의 사회서비스와 연계되어 있고 지역사회 차원의 네트워크에 의존하고 있다. 따라서 자활사업의 성과 내용의 범위를 사회적 영향으로 확대해야 자활 사업의 지역사회에 대한 영향을 측정할 수 있다. 셋째, 지역자활센터에서 이루어지는 자활사업의 최종 결과는 물론 과정에서의 노력과 합리성 제고 등을 성과에 반영할 필요가 있다. 즉 성과 측정의 범위를 결과는 물론 과정까지 포함하는 개념으로 확대해야 할 것이다.

본 연구는 이상의 연구배경 하에 부산광역시의 자활사업이 만들어내는 성과의 내용과 그것을 측정할 수 있는 방법을 제시하는데 목적을 두고 있다. 이를 통해 부산지역의 지역자활사업의 전체성과를 측정하고 자활사업에 대한 적절한 정책적 판단을 할 수 있는 성과지표를 마련하고자 하였다. 또한 본 연구에서 설정한 성과측정지표를 실제 적용해 봄으로써 향후 자활사업의 성과측정 방향과 평가의 적절한 개선 방향을 제시하고자 했다.

2. 자활사업 성과측정의 경향

초기 성과평가의 경향은 큰 틀에서 변화 없이 지속되다가 2006년에서 2009년 사이에 단순정량지표로 전환된다. 주요 지표를 보면 참여인원(기초수급자, 차상위, 일반수급자), 사업단수, 공동체수, 자활성공률, 참여자만족도를 포함시키고 있다. 이를 통해 자활센터 규모별 예산적용 기준을 달리하고 있다. 2010년은 단순정량지표를 성과중심의 지표로 개선하여 평가에 적용하였다. 평가지표를 보면 참여인원, 자활공동체수, 참여자당 월평균급여액, 자활공동체 생존률, 자활성공률, 시장진입형사업의 1인당 월평균수익금, 사회적일자리의 1인당 월평균 수익금, 서비스 이용만족도, 취업유지율, 참여자 직무교육이수율, 종사자 직무교육이수시간, 외부자원 동원을 포함하고 있다.

지표의 내용에서 알 수 있듯이 본격적인 성과지표들이 좀 더 구체화·세분화되고 있고 자활의 성과를 자활성공률에서 보다 확대하여 포착하려는 시도를 하고 있다는 점에서 긍정적이다. 하지만 초기자활사업 평가지표에 비하여 사회적 영향력과 지역사회와의 관계를 평가하는 하는 등의 성과영역이 없다. 이러한 점에서 수치화가 가능한 경제적 측면에서의 성과가 여전히 중심이 되고 있고 효율성과 생산성 평가의 중요성이 여전히 성과 측정에서 중심을 차지하고 있다고 할 수 있다. 2011년의 지표는 2010년 지표를 기본적으로 유지하되 평가영역 간의 배점과 비중을 조정하였다.

그런데 성과평가의 결과를 활용하는 측면에서는 중요한 흐름이 읽힌다. 자활사업출범 초기에 평가결과는 시설평가의 목적에서 드러나듯이 최소한의 조직체계를 정비하고 실무자가 직무에 대한 이해를 제고할 수 있도록 업무분장을 유도하며 대상자와의 관계를 재정립할 수 있도록 안내하는 정책 자료의 산출에 초점을 두고자 하였다. 나아가 평가 결과를 자활사업 현장 종사자들이 직면하게 함으로써 조직과 종사자의 태도와 역량을 변화시키고자하는 의도가 강했다고 할 수 있다.

하지만 자활사업 10년을 전후할 무렵, 즉 전국의 지역자활센터의 조직구조와 사업구조가 상당부분 표준화되고 안정화되는 시기부터 성과평가 결과의 활용에 있어 페널티와 인센티브의 차등 같이 상벌의 명확화를 통해 현장을 통제하는 관리경향이 강화되고 있다. 2010년부터 실적이 낮은 센터의 경우 페널티로서 지정취소까지 규정하고 있으며 2011년의 경우 지도감독을 강화하여 지역자활센터의 운영을 좀 더 효율화하고 성과를 제고시키려는 의도를 높이고 있다고 판단된다(백학영 외, 2011).

이처럼 자활사업 성과측정의 흐름을 보면 성과관리 측면에서 접근하고 있음을 알 수 있다. 프로그램이나 정책의 의도된 목적 달성을 성과로 규정하고 관련 자원의 효과성과 효율성 등 의도한 성과가치를 성과최적화라고 할 수 있다. 결국 성과관리는 의도된 성과와 성과의 최적화로 내재화시킨 가치를 높이기 위한 전개과정으로 이해할 수 있다. 중요한 점은 성과를 무엇으로 설정할 것인가, 즉 달성하고자 하는 목적이 무엇인가와 성과최적화를 위해 어떤 가치를 내재화시킬 것인가이다. 이러한 측면에서 보자면 지금까지의 자활사업에 대한 성과평가, 특히 최근 자활사업에 적용한 성과 혹은 평가 지표는 자활성공률, 수익금 등을 기초로 자활사업의 생산성과 효율성을 강조하고 있는 것으로 보인다. 이에 대한 현장의 불만은 지역자활센터의 노력과 사회적 측면에서의 효과를 성과평가가 제대로 반영하지 못한다는 점이다. 즉, 자활사업의 현장 종사자들은 산출(outputs)이나 결과(outcomes)를 넘어 과정상의 노력과 지역사회에 미치는 효과 등을 제대로 반영할 수 있는 성과의 개념을 요구하고 있고 이에 상응하는 지

표들을 기대하고 하고 있다.

최근 사회적 기업과 마을 기업 등 사회적 경제 분야에서 적용되는 ‘사회적 회계’나 ‘사회적 투자수익률(SROI)’의 평가 기법들은 생산성과 효율성 중심의 성과평가에 대한 불만을 해소하고 평가의 영역을 지역사회에 대한 영향과 사회적 가치나 사회적 자본의 창출 영역까지 확대하려는 노력으로 볼 수 있다. 요컨대 최근의 자활사업에 대한 평가 경향은 결과와 함께 과정을 포함하고, 자활사업의 사회적 영향과 지역사회와의 관계를 새롭게 성과로 규정하고 이를 측정하고자 노력하는 흐름에 있다고 판단된다. 그럼에도 불구하고 그러한 노력이 아직은 세련되고 적합한 평가도구를 제시하는 단계까지는 나아가지 못한 것으로 보인다.

3. 자활사업 성과지표 및 모델 개발의 원칙

1) 자활사업의 목적의 반영

자활사업의 성과평가에서 가장 중요한 핵심은 무엇인가? 특히 자활사업의 성공은 무엇을 의미하는 것인가? 이 물음에 대한 답은 일차적으로 자활사업이 명시적으로 내세우는 목적을 확인하는 것이다. 2000년 10월 자활사업이 실시된 이래 보건복지부가 자활사업 실무자를 위해 만든 매뉴얼이 매년 제공되는 ‘자활사업안내’이다.

이에 따르면 보건복지부가 공식적으로 제시한 자활사업의 목적은 크게 세 가지로 제시되고 있다. 첫째, 저소득층의 (자활)능력을 배양하고, 기능습득을 지원하며, 근로기회를 제공하는 것, 둘째, 조건부 생계급여제도를 통해 생계비 지급, 셋째, 국가의 보호에 안주하려는 도덕적 해이의 방지이다. 이후 최근까지 자활사업의 목적은 취업과 창업을 통한 수급자 탈피를 명시적으로 추구하지만 여전히 자활능력의 배양은 중요한 목적으로 제시되고 있다²⁾.

그럼에도 불구하고 보건복지부의 평가와 사회적 인식은 여전히 취업과 창업 중심의 자활성공을 강조하고 있고 이러한 관점에서 자활사업에 대한 비판적 여론이 형성되어 왔다. 반면 조건부수급자로서 자활사업에 참여하는 사람들의 자활능력의 행상이 있었는지, 자활사업에 의해 근로의지와 태도의 측면에서 긍정적인 변화가 있었는지에 대한 평가는 심도 있게 이루어지지 않고 있고 이에 대한 정책적 고려는 더욱 적은 상황이다.

2) 보건복지부의 자활사업안내 각년도.

2) 결과와 과정 모두 반영

앞서 최근의 자활사업 성과평가의 경향에서 논의한 것처럼 자활사업의 결과에 대한 평가는 물론 자활사업의 과정에 대한 평가도 중요하게 다루어지고 있다. 과정에 대한 평가는 자활사업 현장 종사자들의 노력을 반영한다는 측면에서 종사자들이 기대하고 원하는 평가내용일 수도 있다 하지만 더욱 중요한 점은 과정평가가 자활사업의 결과를 좀 더 향상시키기 위해 사업의 과정을 좀 더 합리적으로 개선할 수 있는 근거를 제공한다는 것이다. 최근 사회복지현장에서 유행하고 있는 ‘논리모델’ 역시 결과는 물론 투입과 활동을 모델의 주요 영역으로 설정한다는 점에서 최근 자활사업 평가 경향과 동일한 맥락에 있다고 할 수 있다.

3) 개인과 지역사회의 변화 포착

자활사업의 성과 평가에서 또 하나 중요하게 고려할 점은 변화의 대상이다. 자활사업의 성공은 단순히 표현하면 자활사업이 의도하는 대로 원하는 대상을 변화시키는 것이다. 그렇다면 변화의 대상은 무엇인가? 자활사업 초기부터 명시적으로 강조한 것은 개인의 변화이다. 조건부수급자의 자활능력 배양이나 취업 및 창업으로 인한 탈수급을 의미하였다.

하지만 초기부터 지역사회와의 네트워크를 강조하고 지역사회의 자원 동원을 언급한 것으로 토대로 보면 지역사회의 변화 또한 자활사업이 추구하는 중요한 목적이라고 할 수 있다. 특히 지역사회는 자활사업 참여자가 탈수급에 성공하였을 때, 혹은 비록 자활사업에서 탈피하지는 못했을 지라도 자활사업에 참여하면서 근로를 하는 터전으로서 의미가 있다. 따라서 자활사업의 성과평가는 개인의 변화와 지역사회의 변화를 모두 드러낼 수 있도록 설계되는 것이 타당하다.

4) 자활사업과 지역자활센터의 구분

자활사업의 성과 평가에서 중요하게 고려할 또 하나의 쟁점은 부산광역시와 같이 특정 지역의 자활사업 전체를 평가할 것인가, 아니면 개별 지역자활센터를 평가할 것인가의 문제이다. 전자의 경우 부산광역시 전체의 자활사업의 특성을 파악하고 타 광역시·도

와의 비교를 위한 자료를 생산하게 된다. 반면 후자는 개별 지역자활센터를 평가하여 그 특성과 개선방향을 모색하거나 18개 지역자활센터들의 비교를 위한 자료를 생산하게 된다. 물론 이 두 가지를 모두 평가지표에 포함하여 성과평가를 수행할 수도 있을 것이다. 하지만 어느 쪽에 평가의 주안점을 두느냐에 따라 지표의 형식과 내용이 달라지기 때문에 성과평가 설계 단계에서 양자의 구분을 명확하게 정리할 필요가 있다.

4. 자활사업 성과측정지표 및 모델 개발³⁾

1) 개발 과정

성과측정 지표 및 모델 개발을 위해서는 반드시 합의 과정이 필요하다. 즉, 성과를 어떻게 구성하고, 이를 어떤 방법으로 측정할지가 특히 중요하게 논의되어지는데, 본 연구 또한 부산시 자활사업 성과측정 지표 및 모델 개발 내용의 합의를 목적으로 성과를 정의하고, 성과에 대한 지표를 찾고, 자료 출처와 자료수집 방법 등을 결정하는 순으로 진행하였다. 성과지표의 개발 과정에서는 지역자활센터 종사자의 대표들 및 실장단과 수차례 간담회를 가지고 의견을 반영하고자 노력하였으며, 지자체 자활사업 담당 공무원들과 간담회, 시범측정 실시 등을 통해 성과지표의 내용과 방향을 보완할 수 있었다. 이러한 일련의 개발 과정과 추진 일정은 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 본 연구 추진 일정

1~3월	<ul style="list-style-type: none"> 세부계획 수립, 공동 연구진 구성 전문가 자문회의, 관계자 FGI 실시
4~6월	<ul style="list-style-type: none"> 지표검토위원회 구성 및 운영 자료수집을 위한 기관 방문 현장 의견 수렴(실무자 회의, 간담회 개최 등)
7~9월	<ul style="list-style-type: none"> 지표개발 설명회 개최 시범측정 실시, 결과 발표 및 토론회 개최 연구보고서 전문가 자문 후 발간/배부

3) 본 내용은 사회복지 성과 측정 기법(김영중 외, 2007) 중 '자활 및 사회적일자리 사업 분야의 성과측정의 단계' 부분을 일부 발췌하여 본 연구에 적용 및 재구성함.

2) 개발 내용

자활 사업의 성과 정의는 실천 프로그램 구성과 성과의 관계를 파악하는 것으로부터 시작된다. 그리고 성과의 영역을 논리모델에 기초하여 사업을 구성하는 투입과 활동 그리고 산출에 대한 이해를 전제로 하며, 본 연구에서는 자활사업의 새로운 성과영역으로 사회적 가치를 추가하였다. 따라서 부산시 지역자활센터 자활사업 성과지표는 '투입지표 9개, 활동지표 9개, 산출지표 12개, 결과지표 21개, 사회적 가치 및 영향 지표 15개'를 개발하여 5개 영역에서 총 66개의 지표를 <표 1> 과 같이 개발하였다. 이에 대한 구체적인 설명은 다음과 같다.

첫째, 사업에 투입된 자원의 의미로 인력(직원, 자원봉사자)이나 지역사회 참여자 등의 인적자원과 돈이나 물자, 장비 및 시설 등의 물적 자원을 일반적으로 칭한다. 또는 사업의 대상이 되는 클라이언트나 사회복지사가 지닌 기술이나 계획 등이 포함된다. 부산시 자활사업에서는 기존 시설평가 영역에서도 논란이 많은 환경부분은 제외하고, 지역사회 참여자 및 자원봉사자의 참여 또한 극히 미비하여 제외하였다. 따라서 순수 투입 자원으로 재정과 인적자원 중 직원에 국한하여 제시하였다.

<표 1> 부산시 자활사업 성과측정 영역별 지표

구분	영역 (총지표수)	항목	지표수	성과지표
과정 영역 (총18)	A. 투입 (9)	재정자원	5	<ul style="list-style-type: none"> · 정부보조금의 비율 · 외부지원금의 비율 · 법인전입금의 비율 · 후원금의 비율 · 수익금의 비율
		인적자원	4	<ul style="list-style-type: none"> · 직원의 충분성 · 직원의 외부교육 참여 비율 · 평균급여 수준 · 직원의 이(퇴)직률
	B. 활동 (9)	사업운영	2	<ul style="list-style-type: none"> · 운영의 기본원칙 · 직원의 자격 및 전문성
		사업기능	7	<ul style="list-style-type: none"> · 기초 상담 · 자활참여자 교육 · 창업 지원 · 자활공동체 및 사업단의 설립 / 운영 지원 · 사례관리 사업 · 기타 자활 사업 · 정보제공 및 홍보 실적
결과 영역 (총33)	C. 산출 (12)	자활참여자의 규모	2	<ul style="list-style-type: none"> · 직원 1인당 자활참여자 수 · 차상위 참여자 수의 비율

구분	영역 (총지표수)	항목	지표수	성과지표	
결과 영역 (총33)	C. 산출 (12)	자활근로 사업단	6	<ul style="list-style-type: none"> 연평균 자활근로사업단 수 자활근로사업단의 평균 유지기간 직원 1인당 담당 자활근로사업단 수 자활근로사업단별 평균 매출액 자활참여자 1인당 자활근로사업단별 평균 매출액 직원 1인당 자활근로사업단별 평균 매출액 	
		자활공동체	2	<ul style="list-style-type: none"> 자활공동체의 3년 생존율 자활공동체 참여자당 월평균 급여액 	
		자활사업 서비스수혜자	2	<ul style="list-style-type: none"> 직원 1인당 자활사업 수혜자 연인원 자활참여자 1인당 자활사업 수혜자 연인원 	
	D. 결과 (21)	자활사업 성공 : 취업 및 창업	6	<ul style="list-style-type: none"> 수급자 기준 자활사업 성공률 차상위 포함 자활사업 성공률 자활참여자의 취업 유지율 자활참여자의 창업 유지율 자활참여자의 사업 참여기간별 자활성공률 자활참여자의 근로능력별 자활성공률 	
		자활사업 성공 : 참여자의 기술능력	3	<ul style="list-style-type: none"> 상위프로그램으로 전환한 참여자 비율 자활참여자의 자격증 취득률 자활참여자의 기술능력 향상 	
		자활사업 성공 : 수익금	7	<ul style="list-style-type: none"> 자활참여자 1인당 수익금 직원 1인당 수익금 수익금 성장률 직원 1인당 수익금 성장률 자활참여자 1인당 수익금 성장률 수익금의 공익적 사용액 수익금의 공익적 사용 건수 	
		자활사업 성공 : 태도와 인식변화	5	<ul style="list-style-type: none"> 생활태도의 변화 가족관계의 변화 자립에 대한 의욕과 준비 근로에 대한 긍정적 인식 자신에 대한 긍정적 인식(자아존중감) 	
	사회적 가치 및 영향 영역 (총15)	E-1. 사회적 회계 (3)		3	<ul style="list-style-type: none"> 자활사업의 임무 자활사업의 가치 자활사업의 목적과 활동
		E-2. 사회적 자본 (11)	사회참여 및 시민의식	4	<ul style="list-style-type: none"> 직원 및 자활참여자의 지역사회 봉사활동 참여 직원 및 자활참여자의 시민적인 사회참여 직원 및 자활참여자의 투표참여율 직원 및 자활참여자의 문제해결 인식 정도
			신뢰	4	<ul style="list-style-type: none"> 직원 및 자활참여자의 신뢰 직원 및 자활참여자의 지역사회에 대한 신뢰 직원 및 자활참여자의 국가에 대한 신뢰 직원 및 자활참여자의 국가정책에 대한 신뢰
관계망			3	<ul style="list-style-type: none"> 직원 및 자활참여자의 공식적·비공식적 모임 직원 및 자활참여자의 지역사회 활동에 관한 정보교환 지역사회 내 산학협력체결 정도 	
E-3. 사회적투자수익(1)		1	<ul style="list-style-type: none"> 사회적투자수익률 값 		
총 계			66		

둘째, 활동은 목표달성을 위한 일로서 사업운영과 사업별 기능 등이 해당된다. 부산시 자활사업 활동지표는 '2012년 자활사업안내'를 근거로 하여 지역자활센터의 기본운영, 기본 상담, 자활참여자 교육, 창업지원, 자활공동체 및 사업단, 사례관리, 기타 자활사업 등을 제시하였다. 이러한 활동지표의 성과는 자활사업 주체가 일정수준의 운영 능력 확보 노력으로 설명된다.

셋째, 산출이란 사업 활동의 산물로서 부산시 자활사업 산출지표는 자활참여자의 규모, 수혜자의 수, 자활근로사업단과 자활공동체 등에 대한 직원 및 자활참여자 참여인원 수, 제공된 서비스의 양, 매출액 등이 포함된다. 이는 자활사업의 Output을 측정하고 사업의 효율성과 생산성을 측정한다.

넷째, 성과란 사업 개입 활동에 참여하는 동안이나 참여한 이후에 클라이언트나 지역사회에 나타나는 효과나 변화를 말한다. 부산시 자활사업의 성과측정에서는 자활참여자와 지역사회를 나누어 지표 개발하였으며, 자활참여자 부분에 대한 성과는 결과영역, 지역사회 부분에 대한 성과는 사회적 가치 및 영향영역으로 제시하였다. 즉, 성과 측정의 범위가 다르기 때문에 이에 대한 지표개발 내용과 측정방법이 달라져야 하는 것이다. 이러한 성과의 내용을 세부적으로 살펴보면 단기성과, 중기성과, 장기성과로 구분가능하고, 본 연구에서도 이를 적용하여 성과지표를 개발하였다.

5. 자활사업 성과측정 발전을 위한 제언

본 연구가 제시하는 자활사업의 성과지표가 그 자체로 완벽하거나 완결성을 가지고 있는 것이 아니다. 모든 정책 영역의 성과 지표가 그렇듯이 정책의 목적과 의도 그리고 정책이 처한 환경에 따라 성과의 개념과 지표의 내용과 형식은 달라질 수밖에 없다. 또한 어느 정도 완결된 성과지표로서 인정된다 하더라도 정책 환경의 변화는 성과지표의 변화와 진화를 요구한다. 따라서 본 연구의 성과지표는 그대로 적용되는 것이 아니라 거버넌스를 구성하여 다시 선별하고 조정되는 과정을 거쳐 적용되어야 한다. 그럼에도 불구하고 어려운 과정을 통해 자활사업 현장과 공공부문 그리고 학계가 의견을 나누면서 전국 최초로 광역자치단체 차원에서 독자적이고 자발적인 자활사업 성과지표를 개발하게 되었다는데 큰 의미가 있다. 이러한 의미가 퇴색되지 않고 본 연구의 성과지표가 더욱 발전하기 위해서는 더 큰 도전과 변화의 과제를 이어내야 한다.

이에 본 연구는 결론을 대신하여 향후 부산시 자활사업을 좀 더 완전하게 평가하고 발전적으로 활용하기 위한 몇 가지 과제를 제안하고자 한다.

1) 지역성의 보강

본 연구의 경우 자활사업의 성과를 사회적 가치와 영향을 중심으로 확대하는 데 초점을 두었고 산출과 결과 영역에서 좀 더 다양한 성과지표를 구성하고자 노력하였다. 반면 부산광역시라는 지역 범위로 한정했음에도 불구하고 부산의 빈곤실태, 인구 구조, 고용 구조, 제도적 변수 등 다양한 지역성을 도출하고 반영하는데 있어 의도와는 달리 충분하게 고려하지 못하였다. 결과적으로 본 연구의 성과지표는 전국적으로 적용 가능한 보편성의 측면에서는 상대적으로 강점을 가질 수 있으나 부산만의 특수성을 성과지표로 포착하여 이를 정책에 반영할 수 있는 기제로 작동하기에는 한계가 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 중장기적은 관점에서 부산의 고용, 빈곤 관련 전문가들을 참여시켜 지표에 부산지역 자활사업의 특징을 반영하거나 향후 지역성을 강화하는 방향으로 지역자활센터의 활동을 유도할 수 있는 성과지표를 개발해야 할 것으로 보인다. 물론 성과지표가 전국의 지자체와 비교할 수 있어야 하기 때문에 보편성과 지역특수성의 균형을 고려하는 것도 병행하여야 한다.

2) 자료의 표준화와 매뉴얼 개발

이미 앞서 부분적으로 밝혔듯이 새로운 평가지표의 개발과 적용을 어렵게 하는 것이 현장에서의 자료생산과 관리의 문제이다. 가장 중요한 점은 성과지표가 단순성과 간결성을 유지하면서도 다양한 측면을 반영할 수 있도록 설계하고 개발하는 것이다. 하지만 어떤 경우에도 새로운 성과 개념이 도입되고 지표로 만들어지면 이를 활용할 수 있는 자료와 정보가 현장에서 생산되고 관리되어야 한다. 나아가 그렇게 생산되고 관리되는 자료가 18개 부산지역 지역자활센터 간에 동일성을 유지해야 하고 시간적으로 일관성을 갖추어야 한다.

이러한 문제를 해결하게 위해서는 성과 지표가 완료 된 이후 당분간은 시행착오와 수정과정을 거치면서 현장에서 자료를 생산하고 관리할 수 있는 표준화된 지침을 만들어야 한다. 업무일지의 포맷 변경, 새로운 장부의 생성, 기존 장부의 수정과 통합 등

쉽지 않은 과제들이 존재할 것이다. 그러나 이러한 작업을 하지 않을 경우 성과지표의 활용과 발전은 매우 힘들 것이다.

좀 더 바람직하기는 자료의 생성 및 관리는 물론 성과지표의 의미, 측정절차, 방법, 활용과정 등 다양한 정보를 표준화한 매뉴얼을 개발하여 현장과 공무원 등 자활사업 관련 종사자들이 공유하는 것이다. 다만, 여기서도 중요하게 고려할 원칙은 직원들의 추가적인 업무 부담을 최소화 하면서 성과지표의 측정 가능성을 높여야 한다는 점이다. 성과지표의 생산과 관리가 너무 번거롭고 어려운 경우 그 성과지표가 현장에서 적합성을 오래도록 유지하기 힘들다.

3) 성과지표의 사회성 강화

본 연구의 성과지표는 자활사업의 사회적 성격을 성과로 포착하기 위해 사회적 자본(social capital), 사회적 회계(social account) 등 사회적 가치를 측정하려는 시도를 하였고 좀 더 구체적으로는 사회적 투자가치(SROI) 및 사회경제적 투자가치(BROI)를 적용하였다. 이 자체로 자활사업의 성과 지표나 성과 관리 측면에서 새로운 시도임에 틀림없다. 그럼에도 불구하고 현재 자활사업의 현장, 특히 지역자활센터에서 적용 가능한 선에서 사회적 자본과 사회적 회계를 선별적으로 조정하여 적용하였다. 이로 인해 사회적 가치와 영향력을 이론적으로 의도한 만큼 적용하고 지표로 만드는데 한계를 노정하였다.

하지만 이러한 사회적 가치의 측정 기법들이 비록 현장에 적용하는 과정에서 초래되는 절차적이고 기술적인 문제만 있는 것은 아니다. 경영학과 비영리 섹터 조직에서 활발하게 적용되는 기법들인 사회적 회계와 사회적 투자가치의 측정이 자활사업에 적용되기에는 아직 이론적으로 발전하고 적용 측면에서 자활사업에 특화된 모델이 개발되어야 한다. 이는 자활사업 현장의 도움을 받아야 하겠지만 기본적으로 학계에서 많은 관심을 가지고 참여해야 할 것으로 생각한다. 사회적 자본의 경우 그 개념과 적용의 사례가 주로 국가 간 비교와 같이 조직보다는 일정 규모 이상의 공동체를 대상으로 발전해 왔다. 이를 지역자활센터, 좁게는 지역사회에서의 자활사업이라는 미시적 차원에 적용하기 위해서는 이론적으로 보완해야 할 것이 많다. 신뢰, 호혜, 네트워크 등의 개념이 좀 더 미시적이고 자활사업에 맞게 변용될 수 있는 방향에서 추가적인 연구가 지속되어야 할 것으로 보인다.

4) 민주적 거버넌스(governance)의 구성 및 기능

본 연구의 성과지표를 적용하여 자활사업 평가하고자 할 경우 전체의 평가 과정에 실질적인 영향을 미칠 수 있는 거버넌스의 구성이 필요하다. 부산시 자활담당 공무원, 광역 및 지역자활센터의 실무자 대표, 자활 연구자 등을 필수적으로 포함시켜야 할 것이다. 이 거버넌스에서는 어느 한 조직의 대표가 독점적 영향력을 행사해서는 안 된다.

거버넌스에 참여하는 각 집단의 대표들은 자신들이 대변하는 조직 성원들과의 활발한 소통을 통해 그들의 의사를 정확하게 반영해야 하며 협상을 위한 권한을 확실하게 위임받고 행사해야 한다. 많은 경우 민주적 거버넌스라고는 하지만 공공부문 참여자들은 제도적 권한을 기초로 거버넌스를 주도하고자 하고 결론과 방향을 미리 정해놓고 다른 참여자들을 설득하거나 실질적으로는 정부(government) 형태로 운영함으로써 거버넌스는 정책과정의 정당성을 확보하는 도구로 전락시키는 경우가 종종 있다.

반면 민간부문에서 참여하는 사람들은 지속적으로 자신들이 확실한 민주적 대표성을 갖는지에 대한 성찰을 해야 한다. 자활사업 현장을 대표하는 참여자들의 경우 일선 종사자들 및 자활사업자들과의 지속적인 소통을 통해 민주적인 참여 형태를 유지해야 한다. 이러한 민주적 거버넌스의 구성은 평가 혹은 성과관리의 성격을 변화시킬 수 있다. 즉, 어느 일방이 다른 한 쪽을 평가하고 상과 제재를 가하는 관계에서 같이 평가하고 성과를 관리하여 자활사업의 발전 방안을 협의하는 관계로 변할 가능성을 열어 준다는 의미가 있다. 말 그대로 ‘우리’의 자활사업이 되고 ‘우리 자활사업’을 위한 평가 과정이 되는 것이다. 이에 중요하다고 생각되는 몇 가지 기능을 제안하면 다음과 같다.

- 평가의 목적과 의도를 논의하고 결정한다.
- 평가 결과의 활용 방안을 논의하고 확정한다.
- 적절한 평가 수행 기관을 선정하거나 평가기구를 구성한다.
- 평가에 사용된 평가지표의 타당성을 최종적으로 확인하고 승인한다.
- 성과지표의 분석과 선별을 위한 전문기구를 설치한다.
- 기타 평가에 관한 중요사항 논의한다.

이러한 기능을 통해 자활사업의 평가 거버넌스는 상호 합의된 평가를 수행할 수 있는 기틀을 마련하게 된다. 앞서 논의한 민주적 거버넌스의 성격과 함께 상기한 기능을 수행함으로써 평가에 대한 자활사업의 현장의 수용성을 제고할 수 있으며, 부산시 등 평가 주체의 입장에서는 평가 결과에 기초한 향후 자활사업 정책의 수행과정에서 정당성을 확보할 수 있다.

중요한 점은 이러한 기능을 수행하고 합의를 도출하는 과정에서 어느 집단도 모든 사안에서 자신들의 의견을 완벽하게 반영하기 힘들고, 그러한 태도를 견지해서도 안 된다는 점이다. 거버넌스 자체가 협치 혹은 협의 기구 성격을 가지기 때문에 상호 최선을 선택한다는 것보다는 차선을 선택함으로써 결과에 대하여 공히 수긍하고 함께 책임진다는 점이 매우 중요하다. 

● 참고 문헌 ●

김영중 · 민소영 · 김영미 · 김찬우 · 임정기 · 홍현미라(2007), 『사회복지성과측정기법』, 한국사회복지행정학회
류만희 외(2006), 『자활후견기관 지원체계 개선 방안 연구』, 서울:자활정보센터.
백학영 · 구인회 · 김경휘 · 조성은 · 안서연(2011), 『자활사업 성과관리에 대한 비판적 접근: 논리모델을 적용한 자활사업
성과평가 체계 분석을 중심으로』, 보건사회연구, 31(2).
보건복지부(2012), 『2012년 자활사업 안내』

근로연계복지 동아시아 사례 : 북한

“조선민주주의인민공화국은 인민들의 물질문화생활을 끊임없이 높이는 것을 자기 활동의 최고원칙으로 삼는다. 세금이 없어진 우리나라에서 늘어나는 사회의 물질적 부는 전적으로 근로자들의 복리증진에 돌려준다. 국가는 모든 근로자들에게 먹고 입고 쓰고 살 수 있는 온갖 조건을 마련해준다”

- 개정 조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법 제 25조 -

지난 자활읽기 제7호에서 필자는 북한을 원조하는 국내외 민간단체와 북한이탈주민 정착지원센터(하나센터)의 활동을 살펴보고, 북한이탈주민의 자립·자활을 위해 지역자활센터가 이바지할 수 있는 가능성들을 전망해 보았다. 이번 호에서는 북한 관련 민간단체의 활동을 넘어 국가 차원에서 북한사회의 노동복지에 대해 살펴보고자 한다. 특히 필자는 북한을 근로연계복지가 보편화되고 조직화된 국가로 보고, 거대한 근로연계복지국가가 갖는 특성과 한계, 그리고 남북통일과정에서 근로연계복지의 재설정 방향에 대해 논하고자 한다.

근로연계복지는 보통 무조건적이고 보편적 복지지원에 대한 신자유주의적 개혁(긴축)의 산물로 해석되고 있다. 자본주의 복지국가의 황금기로 불리는 1950년대부터 1970년대까지 여러 복지국가에서 공공부조 수급자들은 노동의무조건 없이 국가로부터 생계비를 지원받는 것이 당연한 권리(사회권)로 여겨졌다. 그러나 1980년대 신자유주의 물결이 거세지면서, 무조건적 복지지원이 점차 자리를 잃고 노동을 의무화한 근로연계복지가 중요한 복지패러다임으로 자리하게 되었다. 실제 근로연계복지의 가장 일반적인 정의는, “국가가 수급자에게 노동활동을 조건으로 생계비를 제공하고, 직업훈련을 통해 수급자가 노동시장으로 진출하도록 독려하는 공공부조”이다. 이처럼

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

럼 자본주의 복지국가에서 근로연계복지의 팽창은 신자유주의의 팽창과 궤를 같이 한다. 따라서 사회주의 국가를 근로연계복지국가로 정의하는 것이 생소하게 느껴질 수 있다. 그러나 자본주의의 역사에서 한걸음 물러나 노동과 복지의 유기적 통합, 노동을 매개로 한 생계비 지원이라는 근로연계복지의 순수한 의미를 생각했을 때, 북한을 비롯한 사회주의 국가는 분명 근로연계복지가 보편화된 재분배시스템을 가지고 있다. '사회의 물질적 부를 노동계급의 복리증진에 돌려주는 것'을 표방하는 북한사회에서 국가는 노동을 매개로 노동자 인민에게 생계비와 여타 복지서비스를 배급하고 있기 때문이다. 이런 의미에서 본 칼럼에서는 북한사회에서 노동과 복지의 의미, 북한 근로연계복지체제의 특성과 작동방식을 살펴보고, 남북한의 고용서비스의 개선을 위해 고려할 점들을 간단히 짚어보고자 한다.

북한사회에서 노동과 복지의 의미

근로연계복지에서 노동은 '권리'이자 '의무'라는 이중적 특성을 지닌다. 남한의 대표적인 근로연계복지인 자활사업도 첫째, 자활사업 참여자의 노동권 보장을 위해 “근로능력이 있는 저소득층에게 안정된 일자리를 제공하고 자활능력을 배양”하도록 하는 것과 둘째, “국가의 보호에 안주하는 도덕적 해이를 방지하는 제도적 장치”를 두어 국가의 생계비 지원에 대해 노동의무를 강조하고자 하는 이중적 목적이 깔려있다(보건복지부, 2012). 북한사회에서도 노동은 권리이자 의무로서의 양가성을 지닌다. 사실 사회주의 국가에서 노동은 자본주의 국가에서 주로 회자되는 '노동권'이라는 인간의 권리 정도를 넘어 신성시되어 왔다. 이념적으로 사회주의 사회에서 노동은 더 이상 자본가의 이윤창출을 위해 착취되는 도구가 아니라 사회 전체를 조직하는 핵심활동이며, 노동자 인민은 사회주의 국가의 발전을 견인하는 핵심계급으로 간주된다. 북한정부도 노동을 “근로자들의 자주적이며 창조적인 활동으로 가장 신성하고 영예로운 것”(통일평화연구소, 2008: 5)으로 정의하고, 산업생산을 통해 얻은 모든 물질적 부를 노동자의 복지증진을 위해 돌려주는 것을 정부의 목표로 표방해왔다. 1978년 북한 최고인민회의가 채택한 「사회주의 노동법」은 북한 노동체제의 기본원칙으로 모두 8장 79조로 구성되어 있는데, 여기에도 노동은 “착취와 압박에서 해방된 근로자들의 자주적이며 창조적인(제 1조) 활동이자, “물질적 및 문화적 재부의 원천이며, 자연과 인간을 개조하는 힘이 있는 수단(제 2조)”으로 규정되어 있다. 1961년 1월, 북한 전 국가주석 김일성의 다음 교시 또한

북한이 얼마나 노동중심적인 사회인지를 가늠하게 해준다. “사회주의 사회에서는 로동의 열매가 자기 자신과 전체 인민대중의 것으로 됩니다. 그러므로 우리사회에서는 로동이 신성한 창조적 사업으로 되며 전체 인민과 나라의 번영을 위한 영예로운 사업으로 됩니다(조선로동당출판사, 1981: 81).

그러나 위의 사상, 법, 교시에서 한걸음 나와 현실 사회주의 국가에서 노동은 강력한 강제성을 지닌 의무적 활동이기도 하다. 「사회주의 노동법」과 김일성 교시의 용어를 인용해 말하면, 시장의 “착취와 압박에서 해방된 근로자들”은 시장 대신 국가라는 거대한 체계에 복속되어 관리를 받는다. 자본주의와 같은 노동시장이 존재하지는 않지만, 시장의 기능을 국가가 대체하면서 국가는 노동과 생산수단의 매개자로서 “사회적 물질적 부”를 인민에게 분배하는 역할을 담당한다. 이때 인민은 국가가 할당하는 작업장에서 노동활동을 해야만 그 조건으로 “로동의 열매”인 생계비를 분배받을 수 있다. 국가의 관리를 받는 작업장은 단순히 생계비를 지급받는 채널을 넘어 노동자 후생의 핵심장소이다. 병원, 탁아소, 학교, 주택, 휴양소, 식량 및 식료품 공급에서 작업장이 핵심적 허브역할을 담당하고 있기 때문이다. 이렇듯 북한주민은 기본적으로 작업장을 다니며 노동조직에 속해있어야 식량배급과 생활용품을 지급받을 수 있기 때문에 생계를 위해 반드시 국가가 배치하는 일자리에 참여해야 한다. 북한의 주체사상은 ‘인민대중은 자기 노동의 주인으로… 사회를 위한 집단노동에 자주적으로 참여하여 온 사회가 사회주의 노동계급의 모양대로 개조’되어야 한다고 노동의 주체적 자기 동기화를 강조하고 있다(통일여명 편집국, 1982). 그러나 노동조직이 생계유지의 채널이 되면서 사회주의 국가에서도 노동은 강제적 성격을 내포할 수밖에 없다.

북한의 사회보장체계

사회주의 국가의 사회보장체계는 사회보험과 공공부조가 역전된 체계로 이를 이해하기 위해서는 관점의 변화가 필요하다. 보통 자본주의 복지국가의 사회보장체계는 사회보험, 공공부조, 사회서비스로 이루어져 있다. 이 중 가입자, 기업, 정부가 보험료를 분담하는 사회보험은 상당수의 국민(노동자)에게 의무적으로 적용되는 사회적 안전망으로 그 수혜범위가 보편적이다. 반면 국가가 재정을 전적으로 담당하는 공공부조는 국정 빈곤선 이하의 저소득층을 대상으로 제공하는 잔여적 제도에 속한다. 그러나 모든 인민의 생계를 국가책임으로 하는 사회주의 국가에서는 오히려 공공부조(공

공배급) 형태의 사회적 안전망이 보편적이며, 사회보험은 부차적이고 보충적인 제도로 자리하고 있다. 사회주의 국가는 정부가 재정을 전적으로 부담하여 인민에게 의식주를 배급하는 것을 원칙으로 하고 있기 때문이다.

북한의 사회보장제도의 역사를 짚어보면, 1945년 해방 후 구소련의 신탁통치기간부터 전후 1950년대까지를 사회주의적 사회보장제도 수립을 위한 준비기로 볼 수 있다. 이때 남한이 독일의 사회보험과 영국에 영향을 받은 일본의 공공부조를 모방하여 사회보장체계를 확립했다면, 북한은 소련의 영향을 크게 받았다. 1946년 북한은 임시인민위원회를 결성하고, 현 「사회주의 노동법」의 전신이 되는 「노동자 및 사무원에 대한 노동법령」을 제정했다. 그리고 같은 해에 노동법령을 근거로 노동자와 사무원에 대한 초보적이고 기본적인 생계보장체계(공공배급)를 마련했다. 1951년에는 전사자와 유가족을 시작으로 인민의 무상교육, 무상의료서비스가 도입되기도 했다. 전후시기인 1960~70년대 중반은 북한에서 사회주의 기초가 공고화된 시기로, 사회보장제도의 기본골격도 이때 완성되었다. 1978년에는 전 사회의 노동조직을 합리적, 계획적으로 조직하는 것을 목표로 기존의 노동법령과 김일성의 지시와 교시를 체계화한 「사회주의 노동법」이 제정되었다. 노동법 제정과 함께 북한정부는 인민 모두가 노동할 수 있도록 국가가 노동조직과 작업장을 관리함으로써 북한사회에 ‘실업’은 영원히 없어졌다고 규정하고, 기존에 임시적으로 시행해왔던 실업보조금제도를 폐지했다. 또한 북한정부는 국가의 계획경제 하에 완전고용이 달성되었다고 보았기 때문에, 「사회주의 노동법」에 해고나 기업단위의 퇴직금에 대한 규정을 만들지 않았다.

이처럼 노동, 고용, 실업에 대한 개념이 자본주의 국가와 다른 사회주의 국가에서 사회보험의 개념도 다를 수밖에 없다. 실제로 노동자와 사무원을 비롯한 전체 인민대중을 대상으로 하는 기초생계보장은 1940~50년대에 이미 그 초석이 다져졌던 것에 비해, 사회보험에 관한 법은 1995년에야 제정되었다. 북한의 사회보험을 남한의 4대 보험(연금, 고용보험, 산업재해보상보험, 건강보험)의 틀로 분류해보면, <그림 1>에서와 같이 연금제도, 고용제도, 산업재해보상제도로 나누어볼 수 있다(참고로 의료서비스가 무료이므로 건강보험의 개념은 존재하지 않는다). 그러나 사회보험이라는 표현을 사용하지만, 실질적으로 북한의 사회보험은 국가가 전적으로 부담하는 공적부조와 크게 다르지 않다. 노동자, 기업, 정부가 공동부담하는 자본주의 국가의 사회보험 재정구조와 달리, 북한 사회보험 가입자(노동자와 사무원)는 월 임금의 1%만을 부담하며, 나머지 99%는 국가가 부담하고 있기 때문이다. 또한 사회보험에서 가장 핵심적인 양로연금을 보면, 노동활동시기의 기여금에 따라 보험금이 차등적으로 지급되는 소득비

레연금이 아니라 북한의 기본생활비의 60~70%를 모든 노인에게 정액급여(flat payment)하는 형태를 띠고 있어 제도적 특징이 일반 사회보험보다 공적부조나 수당에 가깝다는 사실을 알 수 있다. 실업보조금이나 임신해산보조금과 같은 고용제도도 남한의 고용보험보다 오히려 실업부조나 가족수당에 가깝다. 그나마 실업보조금은 앞에서 말했듯 폐지된 상태이다. 사회보험의 관리운영체계의 경우도 자본주의 복지국가의 경우와 차이가 있다. 보통 자본주의 국가의 사회보험은 각 분야별로 분화된 행정부처와 공사에서 관리하지만, 사회주의 국가의 사회보험은 노동계급을 중심으로 한 일원체제로 연금, 고용, 산업재해보상에 대한 업무를 노동성과 사회보험처가 총괄·집행하도록 되어 있다.

〈그림 1〉 북한의 사회보장체계

1. 공적부조(공공배급)		
일반 인민(노동자 및 사무원과 가족구성원) 전체의 의식주 생계보장 원칙		
2. 사회보험		
연금제도	고용제도	산업재해보상제도
① 양로연금 : 남성 만 60세, 여성 만 55세 이상 월 기본 생활비의 60~70% 정액급여 ② 유가족연금 : 직무관련 사망 시 유가족에 30~90% 평균 임금 연액 지급 ③ 공로자연금 : 국가공로자중 노동능력상실자 혹은 유가족에게 최근 봉급의 100% 지급 ④ 영예군인연금	① 실업보조금 : 사회주의 국가의 완전고용 달성을 이유로 폐지 ② 임신해산보조금	① 폐질연금 : 직무관련 사고로 인한 상해 및 장애에 대한 보상
3. 사회서비스		
보육, 교육, 의료서비스 무상공급 원칙		

북한의 사회보험이 남한의 사회보험과 비교했을 때 그 위상과 작동원리가 다르듯이, 북한의 공적부조도 남한의 그것과 다르다. 특히 북한의 사회보장체계를 이해하기 위해서는 1995년에 체계화된 사회보험보다 1950년대부터 체계화된 전체 인민대중 대상 기초 생계보장 시스템의 특징을 살펴볼 필요가 있다.

앞서 말했듯, 인민을 위한 북한의 기초 생계보장 시스템은 자본주의 복지국가의 근로연계복지 특성과 상당부분 일치한다. 첫째, 자본주의 복지국가의 근로연계복지는 보통

사회부조나 실업부조와 같은 공공부조의 한 형태로 국가는 근로연계복지 대상자의 생계비를 책임지는 것이 원칙이다. 북한의 기본 생계보장 시스템의 경우도 그 대상자의 범위가 노동자와 사무원 전체로 더 포괄적일 뿐, 대상자의 생계비에 대한 국가책임 원칙은 동일하다. 둘째, 자본주의 복지국가는 근로연계복지 대상자에게 생계비를 무조건 지급하는 것이 아니라 노동활동을 대가로 지급한다. 북한의 경우도 인민대중은 노동을 통해 생계비와 복지서비스 지원을 받을 수 있다. 셋째, 근로연계복지가 요구하는 노동 활동 선택지는 자원봉사, 공공부문 및 민간단체 인턴, 직업훈련, 구직활동, 취업, 협동조합 및 사회적 기업 창업 등 국가마다 다양한데, 이러한 노동활동 선택지는 정부 및 근로연계복지 일선행정기관에 의해 배치·관리된다. 남한의 자활사업의 경우, 대상자의 작업장(자활사업단) 배치는 정부(구청 및 주민자치단체)와 근로연계복지 일선행정기관(지역자활센터)에 의해 이루어진다. 특히 자활사업 대상자에게 자활사업단은 현장 직업훈련(on-the-job training)의 일환으로, 사업단에서 일정 기간 훈련을 받은 후 취업 및 창업을 하는 것이 원칙이다. 북한의 기초 생계보장 시스템에서도 북한 주민의 일자리는 국가에 의해 할당된다. 특히 북한의 작업장은 노동과 교육이 통합된 장소로서, 현장직업훈련이 노동자를 위한 고용복지의 핵심을 이룬다고 볼 수 있다. 마지막으로 넷째, 적지 않은 복지국가에서 의무노동활동의 선택지 중 하나로 개인 구직 및 취업만이 아니라 협동조합과 사회적 기업과 같은 집단적 노동활동을 실험하고 있다. 이는 시장의 개인노동에 대한 대항으로 협동조합이나 공동작업장과 같이 집단노동을 지향해 온 북한의 노동문화와 일맥상통하는 부분이 있다. 본 칼럼에서는 이중 북한의 직업교육훈련기관과 집단노동에 초점을 맞추어 북한의 노동체계를 살펴보겠다.

공장대학 : 북한의 현장직업훈련(on-the-job training)

일명 ‘공장대학’으로 불리는 공업대학은 북한의 직업훈련체계의 핵심을 이루고 있는 기관이다. 공장대학은 대학이라는 이름을 가지고 있지만, 대규모 공단지역에서 일하는 노동자를 위해 설치된 고등기술훈련기관으로 정규대학의 범주에는 포함되지 않는다. 2010년 현재 남한에서는 전국 4년제 일반대학이 179개, 2년제 전문대학이 145개로 방송통신대, 교육대를 포함하면 대학교육기관이 350여개에 달하고 있다. 반면 북한에서는 정규대학의 숫자가 남한의 1/3 미만에 불과하며, 대학진학률도 10% 정도이다. 이는 남한 대학진학률 80%와 비교하면 매우 낮은 수치다. 그렇지만 북한 노동자



문평공업대학(공장대학)



한 공장대학의 수업모습

들이 남한의 초·중·고등학교 졸업자처럼 저학력·저숙련의 문제를 가지고 있다고 볼 수 없다. 조선민주주의인민공화국 교육법 제 8조 ‘온 사회의 인텔리화 원칙’에서 명시한 바처럼, 북한은 평등주의에 입각하여 노동자 인민이 정규대학을 진학하지 않더라도 고학력·고숙련 노동자로 성장할 수 있도록 노동현장(공장)에서 사회교육 및 직업훈련을 체계적으로 실시하는 것을 원칙으로 하고 있기 때문이다.

북한은 오래 전부터 노동과 교육의 유기적 결합을 강조해왔다. 1947년에는 인민대중의 문맹퇴치를 경제발전의 출발점으로 보고 한글순화운동을 통해 한자교육을 폐지하고 성인을 대상으로 4개월 과정의 국어학교를 개설해 대대적인 한글교육을 실시하기도 했다. 현장직업훈련이 노동·복지·교육정책의 기본방향으로 설정된 것은 1950년대 부터다. 특히 한국전쟁 이후, 남한과 북한의 체제경쟁과 산업경쟁이 심화되면서 “일하면서 배우고 배우면서 일하자”라는 구호 아래 산학연계가 강조되기 시작했다. 예를 들어, 1950년대에 산학연계의 일환으로 남한의

전문대와 비슷한 3년제 노동학원을 설치되었고, 15세 이상 근로청소년/녀가 교육받을 수 있는 기술전문학교가 설립되기도 했다. 1958년에는 성인 노동자가 다닐 수 있는 근로자중학교 및 통신중학교도 신설되었다. 그러나 당시 도입된 직업훈련기관 중에 가장 활발한 역할을 수행하는 기관이 공장대학이다.

공장대학의 직업훈련은 인민학교(초등학교)와 고등중학교(중학교)까지 11년제 의무교육을 마치고 공장(기업소)에 배치된 노동자를 대상으로 한다. 최초의 공장대학은 1951년 김일성의 지시로 평안남도 군자공업단지에 설립된 군자공업대학이다. 이후 제 1차 7개년 인민경제계획(1961년~1967년)의 일환으로 대규모 공업단지에 공장대학이 설립되기 시작해, 제 2차 인민경제계획(1978년~1984년)에는 소규모 공단들이 연합하여 공장대학을 설치하기도 했다. 현재 북한의 평안남북도와 함경남북도의 공단을 중심으로 100여개의 공장대학이 운영되고 있는 것으로 알려져 있다(신효숙, 2006). 왼쪽 표는 북한의 대표적인 공

〈표 1〉 북한의 대표적 공장대학

번호	학교명	번호	학교명
1	강계공업대학	21	순천규산염공업대학
2	강선공업대학	22	신원공업대학
3	개성공업대학	23	신의주공업대학
4	검덕공업대학	24	중구건설대학
5	구성공업대학	25	양강공업대학
6	군자공업대학	26	용성식료공업대학
7	기양공업대학	27	용양공업대학
8	남포공업대학	28	인쇄공업대학
9	남포선박공업대학	29	조군실원산공업대학
10	덕천공업대학	30	청진공업대학
11	대안공업대학	31	평성공업대학
12	룡성기계대학	32	평양석탄공업대학
13	리수복순천화학공업대학	33	평양공업대학
14	명당공업대학	34	평양인쇄공업대학
15	북중공업대학	35	평천공업대학
16	북창공업대학	36	포항공업대학
17	서성공업대학	37	함흥화학공업대학
18	성천공업대학	38	해주공업대학
19	송림공업대학	39	희천공업대학
20	순천공업대학	40	흥남공업대학

출처 : 북한과학기술네트워크(www.nktech.net)

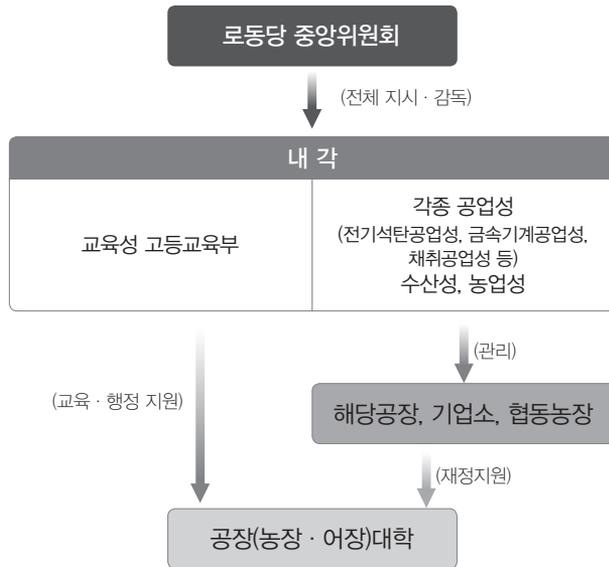
장대학의 예이다.

공장대학의 목표는 노동자가 생산현장을 떠나지 않고도 고등교육을 받으면서 필요한 지식과 기술을 직접 습득하고 새로운 지식과 기술을 개발하도록 지원하는 것(on-the-job training)이다. 어떤 면에서 공장대학은 남한의 산업체부설학교와 비슷한 측면이 있다. 그러나 고등학교에 수준의 지식을 교육하고 사실상 교육보다 노동이 중심이 된 남한의 산업체부설학교와 비교했을 때, 공장대학은 교육수준이 훨씬 높고 교육중심적인 기관이다. 공장대학의 기술수업은 주로 업무시간 이후 야간에 하루 2교시~4교시(1교시는 90분)로 진행된다. 특히 공장대학의 수업연한은 5년 내지 6년으로 정규대학과 비교했을 때 결코 짧다고 볼 수 없다. 일부 공장대학은 주간과정을 가지고 있는데, 이 경우는 약 1년 7~8개월은 통신교육을 실시하고 나머지 기간 공장에서 집중교육을 이수하도록 되어있다(조명철, 1998). 공장대학의 학장은 공장지배인이 겸직을 하고, 교수진은 해당 공장의 우수기술자와 전문가가 담당하고 있어 실무위주의 기술교육에 내실을 기하도록 하고 있다. 또 필요한 경우 정규대학 교수들을 현지로 파견해 신지식과 기술을 전수하는 현지학습반을 운영한다. 공장대학의 재정은 내각의 해당 공업성과 공장, 기업소와 협동농장에서 지원하며, 교육내용은 교육성에서 담당하고 있다. 위와 같이 국가가 제공하는 체계적인 기술교육을 이수한 공장대학 노동자들은 졸업 시 정규대학졸업자와 동일한 기사자격증을 부여받을 수 있다.

공장대학에 비해 그 입지가 약하지만, 농어촌 노동자를 위한 농장대학과 어장대학도 존재한다. 농장대학은 11년 의무교육을 마친 농민을 대상으로 하는 영농기술교육기관으로 1980년대 초부터 건립되기 시작했다. 농장대학의 교과목은 농산학, 축산학, 농기계학, 과수학, 채소학 등으로 선진농업기술을 효율적으로 전수하는 데 목적을 두고 있다. 농장대학은 주로 농한기인 12월~2월 사이에 운영되며, 재정은 내각 농업성과 협동농장에서 담당하고 교육과정 및 행정지도는 교육성에서 담당한다. 어장대학의 경우는 어업에 종사하는 노동자를 대상으로 1971년 최초로 설치되었다. 주요과목은 어로학, 조선학, 수산물가공학으로 수업은 보통 야간이나 항해를 하지 않는 기간에 집중되어 있다. 어장대학의 재정은 내각 수산성과 수산사업소에서 지원받고, 교육과 행정은 교육성이 주관하고 있다(이재근, 2002: 52).

〈그림 2〉에서 볼 수 있듯, 공장(농장·어장)대학과 같은 현장직업훈련기관들은 북한 당중앙위원회의 지시와 감독을 받는다. 특히 교육과 행정지도에 있어서는 내각의 교육성 고등교육부의 지도를 받고, 경제적 운영에 있어서는 해당 내각(각종 공업성, 수산성, 농업성)의 관리를 받는 공장, 기업과 사업소, 협동농장이 소요경비를 지원하고

〈그림 2〉 북한의 현장직업훈련 조직구조



있다. 위와 같은 북한의 정부주도형 직업훈련기관은 실질적으로 저학력 노동자의 숙련화에 크게 이바지했다는 평가를 받고 있다. 일례로 1991년 현재 공장대학 졸업자 중 인민과학자, 공훈과학자, 1·2급 기사가 1,000여명이 배출되었고, 3,400명이 기술혁신봉화상, 국가발명권, 새기술 도입증을 받았다. 그러나 1990년대 중반, 연속적인 자연재해와 경제악화로 정부주도형 직업훈련의 운영이 예전과 같이 않아졌다. 재정난으로 직업훈련을 위한 설비를 구입하거나 첨단기술지식을 갖춘 강의인력을 공급하기 어려워졌고, 수강생인 노동자들도 계속되는 노력동원으로 직업훈련을 받을 시간이 부족해 내실 있는 직업훈련이 점차 어려워지고 있는 실정이다.

북한의 집단주의적 노동활동

사회주의에서 노동은 공동의 목적과 이익을 위한 집단적 활동이다. “하나는 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여!”라는 구호에서 볼 수 있듯이, 북한의 노동문화도 집단적 군중노동을 특징으로 한다. 북한의 정치사전도 “사람들의 머릿속에 개인주의, 리기주의를 뿌리 뽑고 사회와 집단을 위하여 일하는 혁명정신”을 키워기 위해, “집단주의 사상으로 군중을 무장”하고 “공산주의적 대중운동을 힘 있게 벌리는” 활동으로 집단노동을 강조하고 있다(양문수 외, 2006).

북한의 집단노동의 특징은 1950년대 후반부터 추진되었던 ‘천리마운동’에 잘 나타나 있다. 1959년 2월 17일 김일성의 강선제강소 현지지도를 계기로 시작된 천리마운동은 천리마를 타고 비약하듯이 낡은 사상의 잔재와 투쟁한다는 의미로, 이른바 미국제국주의와 남한의 자본주의 산업체계와 경쟁하기 위해 집단적 노력동원을 통해 북한의 산업경제를 끌어올리겠다는 취지에서 시작된 운동이다. 북한정부는 산업 생산성 제고를 위해 성과가 좋은 작업장에 천리마 칭호와 상금을 수여하고, 능력 있는 노동자를 모범영웅으로 추대하거나 상층부로 이동할 수 있는 기회를 부여하는 보상방식으로 노

력경쟁을 독려하고 확산시켰다. 천리마운동이라는 이름의 집단노동에 1959년 2월부터 1961년 8월까지 2년 5개월 동안 무려 200만 명 이상의 노동자가 동원되었고, 4,958개의 작업반이 천리마 칭호를 수여받았다. 이를 통해 평균 공업성장률이 36.6%에 이를 정도로 집단노동의 성과는 성공적이었다. 이러한 노력은 생산영역에만 국한되지 않고 정치, 사회, 문화 전 분야에 걸쳐 애국주의, 협동정신, 주체사상을 강화하려는 혁신운동으로 확산되었다. 천리마 농장, 천리마 인민반, 천리마(里) 운동이 그 사례이다. 천리마운동과 같은 집단 노력동원은 1976년부터 현재까지 붉은기쟁취운동이라는 이름으로 이어지고 있다.

북한의 집단노동은 소비에트 테일러리즘을 기반으로 하고 있다. 소비에트 테일러리즘이란, “노동의 모든 요소들이 사전에 치밀하게 계획되고, 노동자는 생산과정과 노동방법, 노동시간에 관한 자세한 지시에 의거해 노동을 수행하도록 하는 것”을 말한다(양문수 외, 2006: 21). ‘480분 합리화운동’은 그 대표적인 사례라고 할 수 있다. 북한은 보통 하루 8시간 근무를 원칙으로 한다. 그러나 북한정부는 8시간을 시간단위가 아니라 분단위로 쪼개어 노동자의 활동을 치밀하게 관리하고자 했다. 이를 위해 8시간을 작업시간과 작업중단시간으로 나누고, 작업시간은 생산적 작업시간과 비생산적 작업시간으로, 그리고 다시 생산적 작업시간을 준비 및 종결시간, 기본작업시간, 보조작업시간으로 분류해 480분 합리화운동수첩일지에 기록하고 이를 분단위로 분석해 불량 발생이나 노동자 개인과실로 인한 비생산적 작업시간을 최소화하도록 독려하기도 했다. 이처럼 천리마운동, 480분 합리화운동, 붉은기쟁취운동과 같은 대중운동을 통해 북한 사회에는 집단노동이 대표적인 노동형태로 자리 잡게 되었다.

그러나 1990년대 중반 대홍수와 가뭄과 같은 자연재해로 경제난 가중되면서 집단주의 노동의식도 조금씩 흔들리기 시작했다. 공장과 기업소가 생산을 원활히 진행하지 못해 인민의 생계유지가 어려워지게 되고, 이에 대한 사회안전망의 미비로 노동자들은 다른 부업이나 개인장사에 몰두하는 일이 많아졌기 때문이다. 이는 암시장과 장마당의 활성화로 이어졌고 노동자의 집단노동에 대한 충성도를 크게 떨어뜨리는 요인이 되었다. 비록 1990년대 초반 임금 인상을 단행하고 공식 작업장에 독립채산제를 도입해 성과에 따른 인센티브 체계가 조금 보완되긴 했지만, 국가의 소비재 공급체계의 전반적인 마비와 암시장의 물가상승으로 인센티브 효과가 사실상 거의 드러나지 못했다. 특히 2002년에 도입된 7.1 경제관리개선조치(일명 7.1조치)로 인해 작업장의 협동주의 문화가 조금 더 와해되었다. 7.1 조치는 평균주



천리마운동 포스터들

의적 임금제에 성과평가를 통한 보상원칙을 강화하고, 암시장의 일부를 공식화하여 개인노동으로 인한 이윤획득을 정당한 소득으로 인정한 등 북한의 경제체계에 시장의 요소를 일정부분 적용한 개혁이었다. 특히 생필품에 대한 배급제를 단계적으로 폐지하고 주민이 자신의 개인 소득으로 직접 물자교류시장 및 국영상점, 식량판매소에서



북한의 한 암시장



북한 안주시 장마당(사설시장)

소비품을 구입하도록 한 것은 지금까지 북한체제를 유지해오던 국가 생계보장체계에 매우 획기적인 변화를 가져왔다. 북한은 현재 의료서비스와 교육서비스를 제외한 정부의 무상배급을 축소 혹은 폐지할 계획을 세우고 있다. 이와 같은 경제개혁 속에서 북한주민의 집단노동에 대한 의식도 예전만큼 투철하지 않은 것이 사실이다. 주민들은 공동으로 이익을 배분받는 협동농장이나 공동작업장보다 개인이 모든 성과를 가질 수 있는 개인배정 텃밭이나 시장에서 더 적극적으로 일하는 경향이 강해지고 있다. 또한 당정요원, 기술자, 교육자와 같이 과거에 인기가 높았던 직업보다는 최근에는 재화를 쉽게 습득할 수 있는 대외사업요원, 농부, 상업일꾼이 직업으로 더 인기를 끌고 있는 상황이다.

근로연계복지 사회의 한계

근대 사회복지체제는 자본주의 시장의 실패에 대한 대응으로 출발했다. 자본주의의 시장체제는 “사적이윤의 극대화를 위해 가능한 모든 수단을 동원하는 도구주의”를 특징으로 한다(Down, 1957: 5). 따라서 자본주의 시장에서는 인간도 수익경쟁을 위한 생산도구로 취급되면서 인간소외가 심화될 수밖에 없다. Attali(2001)가 노동력착취와 무한경쟁, 개인주의가 미덕인 시장의 원리를 ‘경제적 무도덕주의(economic amoralism)’라고 비판했던 이유가 여기에 있다. 이때 사회복지는 무도덕주의적인 시장의 폐단을 제어하는 대항운동이었다. 사회복지의 노동시장에 의존하지 않고도 인간다운 삶을 유지할 수 있도록 하는 제도들이다. Esping-Anderson(1990)이 시장의 노동력 ‘상품화’에 대한 복지의 반작용을 노동의 ‘탈상품화’라 칭하고, 복지체계가 인간의 노동시장 의존성을 낮추는 정도(탈상품화 지수)에 따라 복지국가의 성숙도를 가늠하기도 했던 것은 이러한 맥락이다(김수영, 2012).

그러나 국가가 주도하는 재분배정책도 관료주의, 시민의 자율성 침해, 효율성 악화, 복지의존의 증가 등 많은 한계를 가지고 있었다. 이에 근로연계복지의 국가주도 복지

지원에 대한 대응책으로 주목받기 시작한 제도로 노동시장과의 유기적 연계를 맺도록 복지체계를 재조정한 것이다. 따라서 근로연계복지 정책은 사회복지제도 중에서도 가장 시장 친화적 제도라고 할 수 있다. 하지만 근로연계복지 정책도 기본적으로 정부의 최종관리를 받는 공공부조의 일환으로, 국가주도 복지정책이 갖는 한계들을 공통적으로 가지고 있다. 자활사업을 예로 들면, 자활사업은 노동활동을 권리로 명시하고 있지만 실제 대부분의 수급자는 노동활동 옵션을 자율적으로 선택할 권리를 갖지 못하며 정부와 지역자활센터에서 배정해주는 사업단에 수동적으로 배치된다. 이는 국가의 행정체계에 의한 수급자의 자율성 침해로 비판을 받아왔다. 또한 수급자가 국가지원에 안주하고자 하는 복지의존 현상이나 수급자의 낮은 노동생산성도 빈번하게 지적되는 한계에 속한다. 물론 이와 같은 자활사업의 부작용을 최소화하기 위해서 다양한 제도적 보완책이 시도되었다. 수급자의 노동자율성을 보장하기 위해 인큐베이터 사업과 희망리본사업을 통해 맞춤형 자활사업을 제공하고 있으며, 수급기간 제한과 인센티브 부여를 통해 자활성공률과 생산성을 높이기 위해 노력하고 있다. 그러나 기본적으로 순수시장이 아닌 국가가 노동활동을 관리하고 생계비를 지급하는 이상 어느 정도의 자율성 침해와 복지의존 현상은 불가피하다.

위와 같은 부작용은 거대한 근로연계복지국가인 북한사회에서 심각하게 드러나는 국가주도 노동정책의 실패지점이기도 하다. 먼저 북한의 노동자는 자신의 노동활동에 대한 선택권이 거의 없다. 북한 사회주의 노동법 제 5조는 “사회주의 하에서 모든 근로자들은 노동에 대한 권리”를 갖으며, “모든 근로자들은 희망과 재능에 따라 직업을 선택하여 국가로부터 안정된 일자리와 노동조건을 보장”받아야 한다고 명시하고 있다. 그러나 실제 상황에서는 본인의 의견이나 재능보다 국가의 지시에 따라 작업장에 배치되는 경우가 대부분이다. 북한에서는 대학진학자가 아닌 일반인민들은 11년 의무교육을 받은 후 직장에 바로 배치된다. 작업장 배치는 해당 시, 군 인민위원회 노동부가 학교장 추천, 로동당 추천, 지방행정 및 경제지도위원회의 경제계획, 본인의 희망을 종합적으로 검토해 결정하도록 하고 있다. 그러나 북한에서 작업장을 배치 받을 때 출신성분과 로동당에 대한 충성도가 개인의 능력이나 희망보다 더 중요하게 작용한다. 또한 성분과 당성이 좋더라도 국가 전체의 인력수급계획에 따라 작업장 배치가 달라질 수 있다. 예를 들어, 북한에는 탄광이나 건설공사장 등 3D 업종에 인원을 집단적으로 배치하는 무리배치라는 것이 존재한다. 무리배치는 로동당 총비서의 비준을 받아 진행되기 때문에 간부의 자녀라고 해도 배치를 받으면 빠질 수 없도록 강력하게 집행되고 있다(임순희 외, 2006: 180-183). 개인의 희망이 아니라 국가 관리에 의한 작

업장 배치는 개인의 자유를 과도하게 억압한다. 특히 한번 작업장 배치를 받으면 쉽게 다른 작업장으로 이직하기 어려워 평생 같은 일을 하게 되는 경우가 많아 좌절을 경험하게 되는 노동자도 많다. 한국정신문화연구원(1988)의 표현을 빌려 말하면, 사회주의 국가 북한은 국가의 비전은 있으나 개인의 “꿈이 없는 나라”인 것이다. 빈곤 연구학자 Alcock(2003)은 “미래에 대한 꿈을 가지고 있느냐?”를 사회적 배제를 측정하는 주요척도로 꼽았다. 이 기준에 의하면 북한주민들은 태반이 사회적으로 배제되어 심리사회적 박탈감을 느끼고 있을 가망성이 크다.

둘째, 노동활동에 대한 낮은 물질적 보상과 인센티브 제도의 결여로 노동자의 직무몰입도와 생산성이 매우 낮다는 점도 북한의 국가주도 노동복지체계의 단점이다. 북한 사례를 말하기 앞서, 남한의 자활사업도 비슷한 문제를 안고 있다. 개인의 능력과 무관하게 평준화된 자활급여로 인해 자활사업 참여자들의 직무몰입도가 떨어지고, 낮은 생계급여로 인해 적지 않은 참여자가 자활사업단 외에도 대리운전, 가판, 식당서빙과 같은 미신고 노동활동을 추가로 하고 있는 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 비록 사회적으로 유용한 노동, 제 3섹터 노동, 대안경제, 사회적 기업과 같은 개념으로 자활사업단에서 하는 노동의 가치를 서술하고, 자활사업 참여자의 자긍심을 복돋기 위한 역량강화 사업들이 실시되고 있지만, 이러한 심리적 보상만으로는 실제 자활사업 참여자가 자신의 일에 자부심을 갖기가 어려운 현실이다.

북한의 경우는 이러한 현상이 더 광범위하고 심각하게 나타나고 있다. 북한의 작업장은 공동생산과 공동분배의 원칙을 통해 개인의 사욕을 지양하고 집단 전체의 평등을 실현하고자 했다. 그러나 평등주의적 임금지급은 개인의 사욕만이 아니라 의욕까지 사라지게 만들었다. 더 열심히 일해도 평준화된 동일임금을 받게 되는 상황에서, 북한 노동자들은 점차 노동 의욕을 잃고 일정 정도의 수준에 도달하면 더 이상 일하지 않으려는 수동적인 작업태도를 보이는 것으로 알려졌다. 실제 북한 노동자에게 만연한 수동적 작업태도 때문에 남북합작 경수로사업현장에서 북한 노동자 5명당 최소한 남한 관리자 1명이 붙어서 지도와 감독을 해야만 작업이 지속될 수 있었다고 한다(조동호, 2004: 11).

사실 북한 노동자의 수동적 작업태도는 노동임금 자체가 매우 낮다는 사실에서도 기인한다. 북한은 외부의 경제제재와 내부의 경제악화로 전반적으로 생산성이 매우 낮은 ‘부족의 경제(shortage economy)’ 상태에 놓여있다. 이런 상황에서 사실상 물질적 재분배체계는 제대로 작동할 수 없다. 보통 노동에 대한 보상체계는 크게 물질적 보상과 정신적 보상으로 나뉜다. 이중 북한은 한동안 물질적 보상을 대체하기 위해 노동을 통해 주체사상이 구현되고 수령님에게 충성된 산업영웅으로 인정받을 수 있다는 정신적

보상을 제공해왔다. 그러나 점차 북한 주민 사이에 정신적 가치만 강요당하고, 실제 물질적 보상이 적어 데에 대한 불만이 압묵적으로 팽배해 있는 상황이다. 특히 작업장에서의 과도한 정신교육과 정치학습은 이제 정신적 보상이 아니라 오히려 업무 스트레스로 작용하고 있다. 북한 노동자의 불만은 현재 개인의 사보타주나 소극적 업무태만으로 나타나고 있다(이태섭, 2001). 예를 들어, 작업장에 출근했어도 대충 일을 한다거나, 질병을 핑계로 휴식을 취하는 일이 급증하고 있다. 특히 많은 노동자들이 국가가 지급하는 생계비로 생활을 유지할 수 없기 때문에 각자의 생존을 위해 암시장과 같은 비공식 영역에서 장사나 자영업, 부업을 하면서 생활비를 마련하고 있는 상황이다. 노동자들은 개인의 장사시간을 확보하기 위해 공장 지배인에게 뇌물을 주어 휴가를 내거나 허위 진단서를 만들어 병가를 내는 경우가 태반이다. 작업장에 접수된 진단서의 60%가 이런 허위진단서일 것으로 추정되고 있다(박형중, 2002: 39-40). 정치학자 James Scott(1990)은 매우 억압적 권력관계 속에서 하급자들은 상급자에 대한 불만을 혁명이나 사회운동과 같은 공식행동으로 표현하지 못할 수 있지만, 태업, 부정행위, 험담과 같은 숨겨진 각본(hidden transcripts)를 통해 저항의 정신을 유지하고 표현하고 있다고 말한다. 현재 북한의 노동조직이 보이는 소극적 작업태도, 잦은 병가, 낮은 생산성과 부정행위는 바로 북한의 실패한 사회정책에 대한 인민의 저항의 모습인 것이다.

통일 과정에서 남북한 고용복지 재설정 방향

자본주의, 사회주의 체제의 한계를 성찰하고 새로운 고용복지체제를 고민하는 것은 남북통일을 준비하는 현 시점에서 매우 중요한 일이다. 절대왕정 국가에 대한 대항세력에서 시작된 자본주의는 인간소외와 경기불안의 한계를 드러내 왔으며, 자본주의 시장의 대안으로 제시되었던 사회주의 국가는 경직된 정치경제체제와 자유권 침해로 헤게모니를 잃었다. 자본주의 사회가 1950년대 복지국가로의 변화를 통해 자본주의의 본질적 한계를 극복하려고 노력했듯이, 사회주의 국가들은 1970-80년대 이후 뒤늦게 개혁개방의 길을 모색하기 시작했다. 다시 사회주의 국가의 개혁개방은 필연적으로 자본주의 시장의 확대를 낳았다. 국가와 시장 사이에서 역사가 진자운동을 하고 있는 것이다.

동유럽 국가나 중국의 개혁개방 사례를 보면, 사회주의 국가들은 급격한 시장의 확대 과정에서 국가주도 노동정책의 후유증을 앓아야 했다. 그 중 가장 심각한 충격은 바로

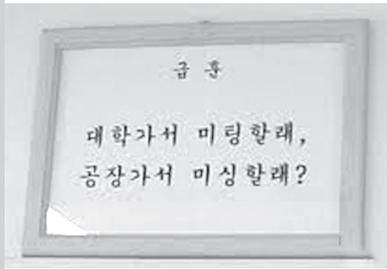
종신고용제에서 계약고용제로 변환되고 ‘실업’이나 ‘해고’와 같이 사회주의 경제에는 존재하지 않던 개념이 사회에 유입되면서 겪게 된 문화지체와 사회병리현상이다. 계획경제 사회에서 모든 취업대기자들은 정부의 노동 관련 부서에 신고를 한 후 국가가 일자리를 배정해주기를 기다리면 됐다. 중국을 예로 들면, 실업은 사회주의 경제체제에서는 허용되지 않는 상태로 간주되었기 때문에, 실업이라는 용어 대신 ‘대업(待業·직업을 기다린다)’이라는 용어가 대신 사용되기도 했다. 그러나 중국이 시장경제로 전환되는 과정에서 정부의 일자리 배정기능이 효력을 잃었고, 이에 따라 1990년대 중반부터 실업률이 급등하기 시작했다. 2008년 중국 정부에 공식적으로 등록된 일명 ‘등기실업률’은 약 4.2% 정도로 비교적 양호하다. 그러나 등록되지 않은 실업자까지 합산하면 실질실업률은 10%를 훨씬 상회할 것으로 추정되고 있다. 특히 체제전환으로 급증한 실업과 빈곤의 가장 큰 피해자는 여성, 저학력자, 미숙련공과 같이 시장고용이 불리한 사회적 약자였다.

북한의 경우, 아직 개혁개방의 물결이 본격화되었다고 볼 수는 없다. 그러나 2002년 7·1조치와 2011년 김정은 체제의 시작은 북한경제가 조금씩 변화할 조짐을 보여주고 있다. 다른 사회주의 개혁과 마찬가지로 북한의 경제개방은 대규모 실업을 초래할 것이다. 효율성이라는 시장의 원칙에 근거해 국유기업의 과잉고용 문제가 대두되면서 대량해고가 발생할 것이고, 국가의 사회통제가 완화되면서 농민이 도시로 이동하려는 욕구가 증가해 도시 실업자가 폭증할 가능성이 높다. 실제 구동독은 갑작스런 통일과 시장화로 인해 오랫동안 실업, 양극화, 빈곤과 같은 극심한 혼란상황을 겪어야 했다. 특히 정부의 행정체제가 통제력을 잃은 상황에서 사설직업훈련기관의 난립하면서 사회적 약자인 장기실업자들이 혼란을 겪고 사기와 같은 피해를 입기도 했다. 북한은 구동독을 타산지석으로 삼아 경제개방이 야기할 대규모 실업사태에 대비하여 적절한 실업정책을 준비하고, 공공직업훈련체제를 정비할 필요가 있을 것이다. 예를 들어, 과잉 고용된 국유기업 노동자들을 위한 재취업훈련을 실시해 이들이 새로운 작업장에 빠르게 적응할 수 있도록 돕고, 노동력을 신속하게 재배치할 수 있도록 행정체제를 유연화해야 할 것이다. 또한 필연적으로 발생할 수밖에 없는 실업자들을 위해 실업보조금을 부활시키고, 작업장 외 직업훈련기관을 신설할 필요가 있다. 국가보장체제에서 시장을 경험하지 못하고 반복적인 사회주의 사상교육을 받아왔던 북한주민들이 개혁개방 시대에 적응할 수 있도록 자본주의 노동시장의 작동원리와 자율적인 노동가치관을 고민할 수 있는 교육·토론프로그램도 필요하다.

아직 남북통일이 어떤 방식으로 이루어질지 속단할 수 없다. 그러나 대부분 갑작스런

흡수통일보다 남북이 점진적으로 연합·통합하는 과정을 밟을 것으로 예상하고 있다. 이러한 단계적 통일과정에서 북한이 새로운 실업정책과 직업훈련체계를 정비할 수 있도록 남한이 어느 정도 정책지원을 할 수도 있을 것이다. 일례로 북한 노동자의 재취업훈련이나 교육·토론프로그램을 운영하기 위해서는 첨단기술과 자본주의 시장 지식에 능숙한 교육인력이 필요하다. 1차적으로 남북경협 및 개성공단사업에 참여한 북한 노동자들이 북한 자체적 교육인력이 될 수 있다. 또 필요하다면 북한이탈주민이나 북한문화에 비교적 익숙한 북한이탈주민 정착지원센터가 직업교육인력의 일부가 될 수 있다. 협동조합이나 사회적 기업과 같은 보호된 시장을 조직하고, 국가가 관할하는 실업정책을 오랫동안 위탁운영해온 지역자활센터도 국가와 시장의 중간단계에 놓이게 될 북한의 경제체계를 이해하고 북한 주민을 지원할 수 있는 중요한 인적인프라가 될 수 있다.

물론 통일을 준비하는 과정에서 북한의 노동복지체계만 변화를 모색해야하는 것은 아니다. 북한의 노동복지체계에서 남한이 배워야할 점도 많다. 특히 공장대학의 사례는 청년실업문제에 대한 대안을 마련할 때 참고할 만한 직업훈련기관이다. 앞서 말했듯, 2010년 현재 남한에는 대학 수가 350여개에 이르고 대학진학률도 80%를 웃돌 만큼 고등교육을 받은 인력이 넘쳐나고 있다. 그러나 2011년 청년실업률(15~29세)은 7.6%에 달하고, 취업준비생과 구직단념자까지 포함한 실질 청년실업률의 경우는 16.7%로 청년실업문제가 매우 심각한 상황이다. 청년실업은 신자유주의적 경제체제와 3차 산업 증가와 같은 산업구조의 변화에도 원인이 있지만, 미래에 대한 뚜렷한 비전 없이 무조건 일반대학 진학을 강요당하는 남한의 왜곡된 교육관과 노동관도 문제의 원인이다. 실제 프랑스, 영국, 이탈리아와 같은 유럽국가는 일반 대학진학률이 50~60%에 그칠 정도로 낮지만, 대학을 진학하지 않은 학생들이 모두 저숙련 상태에 머물러 있는 것은 아니다. 오히려 요리, 미용, 예술학교와 같이 특정 분야에 기술자와 장인을 육성하는 직업학교가 활성화되어 있고, 이러한 직업학교에서 발급하는 자격증은 노동시장에서 상당한 권위를 가지고 있다. 따라서 굳이 일반대학 진학에 목숨을 걸지 않는 것이다. 그러나 우리나라의 경우, 기술학교가 체계화되어 있지 않아 대부분의 학생이 고등교육의 타이틀을 얻기 위해 대학에 진학해야 하는 상황이다. 특히 아래 학교 급층에서 드러나는 것처럼 중·고등학교 교육체계가 일반대학 진학을 절대화하고 있고, 정신노동과 육체노동을 나누어 기술노동을 경시하는 풍조가 사회 전반에 만연해 있어 학생들이 일반대학이 아닌 다른 길을 선택하는 일을 어렵게 만들고 있다. 물론 전문대학교가 해외의 직업학교와 유사한 기술교육을 하고 있지만, 사실 일부 전문



기술노동 경시현상을 보여주는 학교 급훈



불법다단계에 빠진 대학생들

대학을 제외한 대부분의 전문대학교가 특정 재능을 가진 학생이 가는 학교보다 성적이 낮은 학생이 가는 이류대학으로 격하되어 있다. 지방의 사립대학들도 어정쩡한 위치인 것은 마찬가지다. 많은 대학들이 ‘글로벌 리더’ 육성을 학교 표어로 표방하고 있지만, 사실 많은 지방 사립대 학생들이 심각한 취업난에 허덕이고 있다. 이에 학교에서는 취업률을 높이기 교수진에게 학생들의 취업을 지원하도록 독려하고 있지만, 순수 학문을 연구해온 교수들은 현장에 투입되는 것을 꺼리거나 취업지원을 하고 싶어도 기술과 노하우가 부족해 고전을 면치 못하고 있는 상황이다. 우리는 학벌에서 서울소재 대학생들에게 밀리고 마땅히 특기할만한 기술도 없는 지방대 학생들이 불법다단계에 빠지거나, 하염없이 공무원시험을 준비하거나, 아니면 실망실업상태에 놓여 일명 니트족(NEET: Not in Employment, Education and Training)으로 전락하고 있는 상황을 뉴스기사를 통해 심심치 않게 보고 있다. 그러나 이에 대한 뾰족한 대책 없이 청년실업자들이 방황하고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 기술노동을 중요시하고 공장대학의 활성화를 통해 현장과 접목된 고등교육을 지향해온 북한의 사례는 남한의 고용과 교육정책을 개선하는 데 있어 좋은 본보기가 될 수 있을 것이다. 

● 참고 문헌 ●

김수영(2012). 「사회복지와 노동시장의 연계가 초래한 근로연계복지의 딜레마: 자활사업의 사례를 중심으로」, 『한국사회복지학』 제64권, 제3호, pp. 203-229.

박형중(2002). 『북한의 경제관리체계: 기구와 운영』. 서울: 해남출판사.

보건복지부(2012). 『자활사업안내』. 서울: 보건복지부.

신호숙(2006). 『김정일시대 북한의 교육의 변화』. 서울: 통일부 통일교육원.

양문수 외(2006). 『북한의 노동』. 서울: 한울.

이재근(2002). 『통일을 대비한 북한 인적자원 개발 방안』. 서울: 한국산업인력공단.

임순희 외(2006). 『북한인권백서 2006』. 서울: 통일연구원.

조동호(2004). 「개성공단 내의 효율적인 노동력 활용방안」, 『통일과 국토』 2004년 가을 · 겨울호.

조명철(1998). 『북한교육의 특성분석을 위한 워크샵』. 서울: 한국교육개발원.

조선로동당출판사(1981). 『김일성 저작집 15』. 평양: 조선로동당출판사.

통일여명 편집국(1982). 『주체사상에 대하여(2): 김정일 장군님』 - 전국주체사상토론회에 보낸 논문. 평양: 통일여명 편집국.

통일평화연구소(2008). 『통일과정에서의 북한노동자 직업훈련정책에 관한 연구』. 서울: 서울대 통일평화연구소.

한국정신문화연구원(1988). 『북한의 생활: 꿈이 없는 나라』. 서울: 한국정신문화연구원.

Alcock, P(2003). Understanding Poverty. Basingstoke, England; Macmillan.

Downs, A. (1957). An Economic Theory of Democracy. New York: Harper Collins Publishers.

Esping-Andersen, G. (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.

Scott, J. (1990). Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts. New Haven, London: Yale University Press.

이세욱 역(2001). 『합리적인 미치광이』. Jacques Attali. 1999. Fraternités, une nouvelle utopie. 서울: 중앙M&B.

자활 학술연구 동향

2012년 9~12월

* 2008년 ~ 2012년 8월 내용은 자활읽기 제8호 p.94~98을 참고 바랍니다.

- 우리나라 자활사업 개선방안에 관한 연구
– 박풍규(우암논총, Vol.34 No.-, [2012])
- 자활사업의 사회적 배제 감소효과
– 이상은, 전세나(사회복지연구, Vol.43 No.3, [2012])
- 장애통합교육보조원 자활사업의 성과 영향요인 및 정서적자활의 매개효과에 관한 연구
– 엄태영(인문사회과학연구, Vol.36 No.-, [2012])
- 자활정책의 새로운 패러다임 필요
– 박용수(월간 복지동향, Vol.166 No.-, [2012])
- 지역노동시장과 근로연계복지 정책의 효과 : 미국 위스콘신 주의 사례를 중심으로
– 권혁창, 이윤진(사회과학연구, Vol.28 No.3, [2012])
- 노동수급 측면에서 본 우리나라 저소득층 활성화 정책 연구
– 백승호(보건사회연구, Vol.32 No.3, [2012])
- 사회복지와 노동시장의 연계가 초래한 근로연계복지의 딜레마 : 자활사업의 사례를 중심으로
– 김수영(한국사회복지학, Vol.64 No.3, [2012])
- 자활사업 참여자의 자활의욕 고취를 위한 집단프로그램의 효과성 연구
– 아영아, 김민호(교류분석상담연구, Vol.2 No.1, [2012])
- 자활공동체의 협동조합으로의 전환 가능성에 대한 연구 : 경기지역을 중심으로
– 김정원 (지역사회연구, Vol.20 No.2, [2012])
- 자활의지에 영향을 미치는 요인의 성별 차이 : 남성과 여성 자활사업 참여자 분석
– 송인한, 박장호, 김리자(한국심리학회지 여성, Vol.17 No.3, [2012])
- 자활사업참여자의 임파워먼트와 관련된 긍정심리 분석
– 오정영, 정경용(정서·행동장애연구, Vol.28 No.2, [2012])

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.