

CONTENTS

2013. 상반기 VOL.10

자활읽기

〈자활읽기〉를 E-Book으로도 만나보세요!

〈자활읽기〉는 중앙자활센터 홈페이지 (www.cssf.or.kr) ⇨ 소통마당 ⇨ 홍보자료실에서 e-book(전자책)과 PDF파일로도 볼 수 있습니다.

- 〈자활읽기〉에 실린 사진과 외부필자 글은 중앙자활센터의 입장과 다를 수 있습니다.
- 〈자활읽기〉에 게재된 내용에 대한 질문이나 문의 사항은 중앙자활센터 〈자활읽기〉 담당자 앞으로 연락주시기 바랍니다.



… (재)중앙자활센터 홈페이지 바로가기

초점기획

- 05 2013년 종합자활지원계획 주요내용
- 12 2013년 사회보장기본법 주요내용
- 17 자활사업 환경변화와 정책과제
- 25 근로빈곤층 고용-복지 통합서비스 제공의 쟁점과 개선 방향
- 34 복지-고용 연계 자활사업 희망리본사업 발전을 위한 쟁점 논의

자활광장

- 49 저소득층 자립·자활 향상을 위한 사회적 금융의 역할

자활동향

- 57 영국 워크프로그램에 대한 평가
- 70 벨기에 사회적경제 활성화를 위한 공공정책 2
- 84 아시아 빈민 커뮤니티 주도 지역개발 운동

- 98 2012년 지역자활센터 성과평가 결과를 통한 실태분석
- 104 자활 학술연구 동향
- 105 자활 학위논문 동향

부록

(재)중앙자활센터

재단법인 중앙자활센터 저널 〈자활읽기〉 통권 제10호 발행일 2013년 8월 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

ISSN 2288-0445

2013 내일행복 자활박람회 연설문

존경하는 국민 여러분,

자리를 함께하신 자활사업 관계자 여러분,

오늘 이렇게 '내 일 행복 자활박람회'가 개최된 것을
뜻 깊게 생각하며 행사를 준비해주신 모든 분들께 감사드립니다.

조금 전 우리는 어려운 환경에도 굴하지 않고
더 나은 내일을 위해 땀 흘리고 있는 주인공들의
아름다운 이야기를 함께 보았습니다.

'내 일(My job)을 통한 내일(Tomorrow)의 행복'이라는
주제와 이야기가 정말 감동적이었고,
'일자리가 곧 최선의 복지'라는 것을
다시 한 번 실감할 수 있었습니다.

여러분,

새 정부는 국정운영의 목표를 국민행복에 두고
새로운 경제정책을 추진하고 있습니다.

그 핵심은 '고용'과 '복지'가 선순환하고
'성장'과 '분배'가 함께 가는 사회를 만드는 것입니다.

지금까지 우리 복지제도는 고용과 연계되지 못하면서
수급자 분들이 자립을 통해 빈곤에서 탈출하는데
한계가 있었습니다.

새 정부는 당장의 생계만 유지시키는 복지에서 벗어나
일할 의지와 능력이 있는 분들이
일을 통해 스스로 일어설 수 있도록 지원해주는
맞춤형 고용복지를 중시하고 있습니다.

맞춤형 개별급여를 통해서
경제적으로 어려운 분들이 일자리를 구하고,
소득이 늘더라도 빈곤에서 완전히 벗어날 때까지
필요한 지원을 계속할 것입니다.

이와 함께 지속적인 교육기회와 정보를 제공해서
각자의 능력과 여건에 맞는 일자리를 찾고,
안정적으로 유지할 수 있도록 지원할 것입니다.

자활기업의 성장도 적극 지원할 것입니다.

자활기업이 활성화되면

사업에 참여하시는 분들에게는 괜찮은 일자리가 더 많이 제공되고
수급자들에게는 새로운 삶의 희망이 열리게 될 것입니다.

여러분,

병아리가 알을 깨고 세상에 처음 나올 때,
알 속의 병아리와 바깥의 어미 닭이
함께 껍질을 쪼아서 깬다고 합니다.

여러분의 자활 노력 위에
정부의 맞춤형 고용복지 정책이 힘을 더하면,
일을 통해 스스로 일어서고 더 나은 내일을 꿈꿀 수 있는
행복한 사회를 만들어 갈 수 있을 것이라 저는 믿습니다.

이 자리에 계신 자활사업 참여자 여러분이야말로
희망의 새 시대의 주인공들입니다.

여러분의 노력이 더 큰 꿈으로 이어지고
큰 결실을 맺을 수 있도록 저와 정부도 최선을 다하겠습니다.

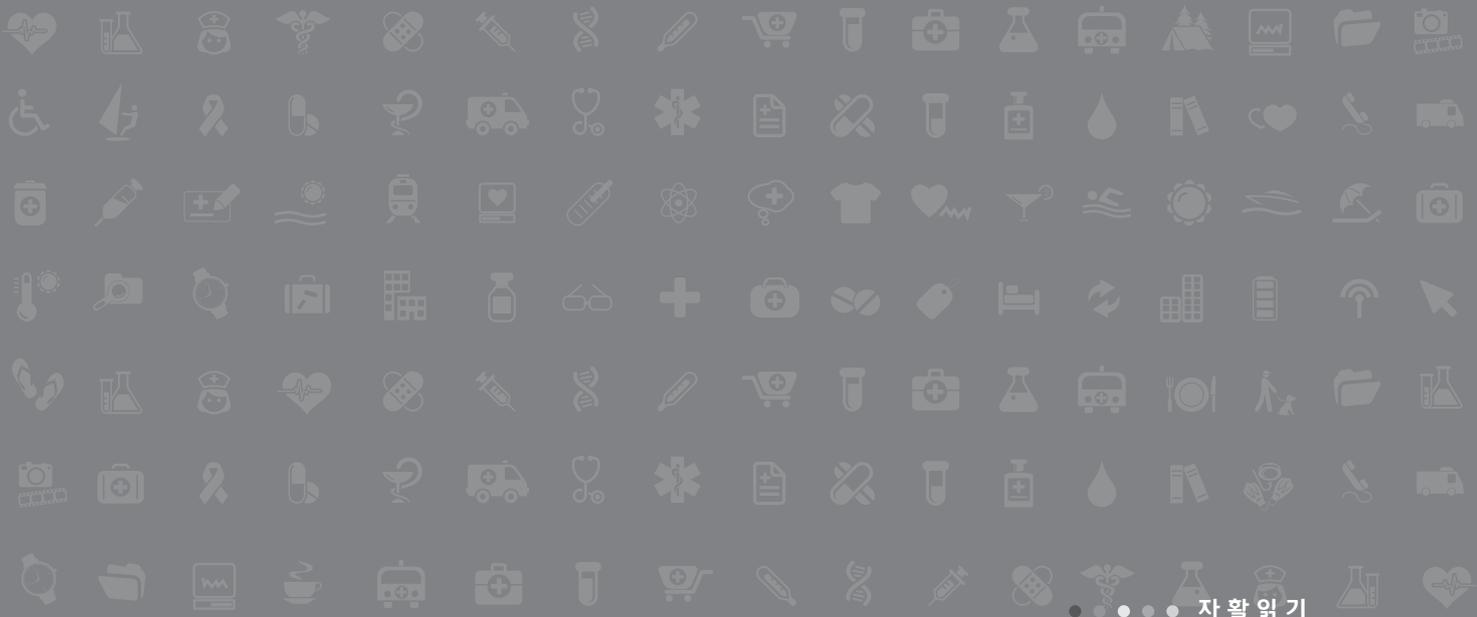
다시 한 번 '내일행복 자활박람회'개최를 축하드리며,
여러분 모두의 행복과 발전을 기원합니다.

감사합니다.

2013년 7월 9일
대통령 박근혜



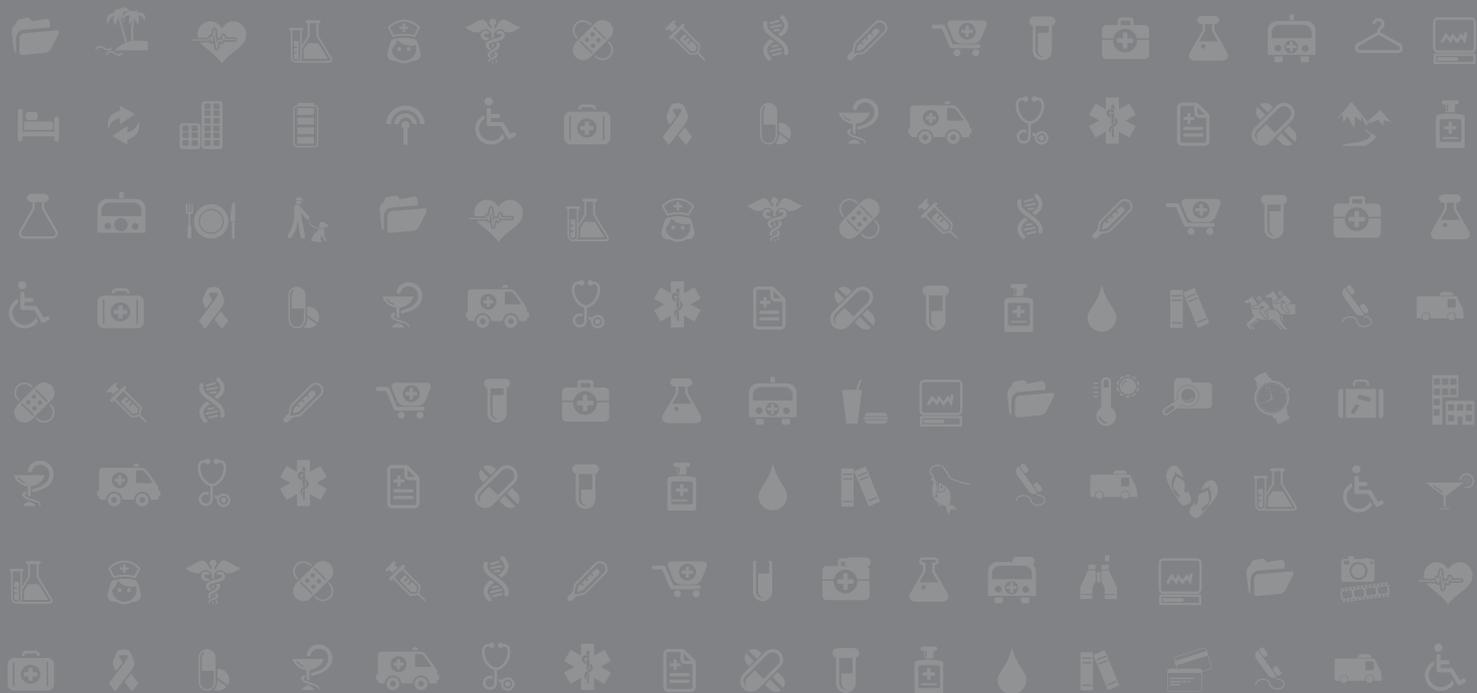
2013년 7월 9일 코엑스에서 '내 일(My job)을 통한 내일(Tomorrow)의 행복'
주제로 '2013 내일행복 자활박람회'를 개최하였습니다.
행사 당일 대통령 연설문 전문을 소개합니다.
*출처: 청와대 홈페이지(<http://brf.kr/JH>)



I

초점기획

- 01 2013년 종합자활지원계획 주요내용
- 02 2013년 사회보장기본법 주요내용
- 03 자활사업 환경변화와 정책과제
- 04 근로빈곤층 고용-복지 통합서비스 제공의 쟁점과 개선 방향
- 05 복지-고용 연계 자활사업 희망리본사업 발전을 위한 쟁점 논의



2013년 종합자활지원계획 주요내용

1. 추진과제

과제1. 자립·자활지원 대상 확대(공약·국정과제)

- 근로빈곤층이 실질적으로 빈곤에서 벗어날 수 있도록 자활사업을 통한 보호범위를 확대하고, 자활사업 참여 대상 선정체계 전문성·객관성 강화

1 (지원대상 확대) 조건부수급자 뿐 아니라 빈곤정책의 사각지대에 있는 기초수급자와 중위소득 50% 이하 빈곤위험계층에 대한 지원 강화

- (기초수급자) 취업수급자 등을 조건이행 중인 자로 재정의하고, 자활계획수립 지원, 교육훈련(전직훈련 등), 자산형성지원 등 맞춤형 고용-복지서비스 제공
- (차상위층) 근로빈곤층이 실질적으로 빈곤에서 벗어날 수 있도록 차상위 기준을 최저생계비 120%에서 중위소득 50% 이하로 확대 개편
 - 구직활동, 직업훈련 등을 지원하는 희망리본, 취업성공패키지 및 사회적경제일자리 제공 등 한시적 자활서비스 제공

*맞춤형 개별급여체계 개편과 연계하여 차상위 기준 확대('14.하반기 예정)

- (저신용대상 자립지원) 국민행복기금을 통해 신용회복을 지원받는 채무불이행자에 대하여 빈곤위험계층에 준하여 자활·자립지원

- 채무 불이행자이나 일자리가 없는 기초수급자, 차상위층에 대해 시장참여형 자활사업을 통해 맞춤형 고용-복지서비스 제공

*자활사업 대상에 해당하지 않는 채무 불이행 미취업자는 고용부 취업성공패키지 연계를 통해 고용서비스 우선 지원

2 (대상자 선정 체계화) 근로능력판정, 자활역량평가 정확성·객관성 확보를 위하여 전문기관 활용 및 적절한 평가기준 마련

- (근로능력판정) 국민연금공단에 근로능력평가 의뢰를 통하여 자활사업 참여 대상 선정·관리의 전문성·일관성 강화 추진('12.12월)

- 국민연금공단 담당 인력(209명)의 추가 정규직 전환(현 90명 정규직) 및 위탁 시행 근거 마련을 위해 국민기초생활보장법 개정 추진
- (자활역량평가) 자활역량평가표 항목·배점을 개선하여 자활사업 참여자 맞춤형 자활경로 지원
 - 연령구간 세분화(3→4단계), 건강상태·직업이력 배점 조정(25→20점), 구직욕구 및 가구여건 항목 신설 등 자활역량평가표 개선
 - 관계부처, 전문가 의견수렴 결과 및 연구용역 제시안 등을 반영하여 자활역량평가 적용여부·기준 등에 대한 면밀한 검토 추진

과제2. 근로유인형 급여체계 구축(공약·국정과제)

- 기초생활보장제도를 맞춤형 개별급여체제로 개편하고, EITC-사회보험료 지원-자산형성지원 확대·연계
- 미취업 수급자보다 취업자가, 보호된 시장보다 보호되지 않은 시장에서 일할수록 더 유리한 급여체제로 개편

1 (맞춤형 개별급여체계) 국민기초생활보장제도 급여체계를 생계·주거 등 맞춤형 개별급여체제로 개편(기초생활보장과)

- 생계·주거·교육·의료 급여별로 선정기준 및 지원내용을 차별화하고, 분야별 저소득층 지원제도와 연계·통합

2 (근로연계급여) EITC 및 사회보험료 지원 등 인센티브 확대 및 급여체계 개선으로 일하는 것이 더욱 유리하도록 연계

- 급여체계 개편과 연계, 기초수급자까지 근로장려세제(EITC) 적용(기획재정부)
 - EITC 적용 대상, 소득기준(중위소득 50% 수준), 점증구간·점증률 확대 등을 통해 최대급여액 인상
 - *EITC 확대·개편과 연계하여 자활장려금 등 조정
- 두루누리 사회보험 지원의 단계적 확대 검토, EITC 수혜자의 사회보험 가입 유도(국민연금정책과, 고용부)
- 취·창업 수급자가 일을 통해 탈수급한 경우 2년간 한시적 이행급여(의료·교육급여) 지원
- 근로능력 있는 기초수급자는 일을 통해 소득을 보장하고, 일을 할수록 가처분소득이 증가하는 급여 체계로 개편

3 (자산형성지원 확대) 희망키움통장 등 자산형성 지원대상을 일반시장 취·창업 수급자에서 자활사업 참여자 및 차상위층까지 확대

- (희망키움통장 확대) 취업수급자의 목돈 마련지원을 위해 가입 대상 확대 및 차상위층 자산형성지원 프로그램(희망키움통장II) 도입
- (내일키움통장 도입) 자활근로사업 참여자의 일반시장, 사회적 경제 취·창업을 조건으로 자활사업단 매출금 및 수익금 매칭지원

* 자활근로 성실 참여자 2만명 대상 신규 도입('13.2월)

* (차상위층) 이행급여, 사회보험료 지원 확대, (기초수급자) 자활장려금 개편

- (중앙자산키움펀드 조성) 기부금, 자활근로사업단 수익금 등을 '중앙자산키움펀드'로 조성하여 자산형성 지원 재원 확보(중앙자활센터)

과제3. 맞춤형 고용-복지서비스 연계 강화(공약·국정과제)

- 수요자 맞춤형 고용-복지 통합서비스 제공을 위하여 지자체 중심 One-Stop & Multi-Service 도입
- * (사례) 호주 Centrelink, 일본 Hello Work Center와 복지사무소 간 업무연계

1 (Gateway 설치·운영) 저소득 취약계층의 복지 및 일자리 지원 통합 수행을 위해 지자체(시군구)에 가칭 '내일행복지원단' 설치·운영

* 내일행복지원단 운영모델(안) 마련을 통한 시범운영 실시('13.10월)

- 직업상담사 확대 배치로 취업연계를 강화하고, 각 부처 및 지자체 일자리지원기관과 연계(고용센터, 일자리지원센터 등), 전문인력 배치
 - * 고용부 자립지원직업상담사 배치 : 177명('13) → 확대 배치 추진('14)
 - * * 주민센터 개편 시 내일행복지원단의 일자리특화 대면창구 기능은 주민센터에서 수행
- 초기상담, 급여신청, 사회서비스 및 일자리지원기관 연계 등을 통해 중산층 진입을 위한 일자리 중심 고용-복지 사례관리 강화

2 (맞춤형 프로그램 제공) 고용센터(취업성공패키지), 자활센터(희망리본, 자활근로), 사회적경제 기업 등을 연계하여 고용서비스 지원

* 시·군·구 희망복지지원단과 연계하여 의료·교육·문화·주거 등 사회서비스 지원

- 고용센터와 지자체의 유기적 협조를 통해 근로능력 있는 저소득층은 고용센터(취업성공패키지)에 우선 의뢰
- 개인·가구여건 등으로 취업이 어려운 경우에는 특화프로그램(희망리본, 자활센터 등)을 통해 재도전 기회 제공
- * 사회복지통합관리망(복지부) - 일모아시스템(고용부) 연계 추진

과제4. 자활프로그램·인프라 개방화(국정과제)

- 자활근로를 통한 창업 위주의 자활프로그램에서 탈피하여 다양한 사회적경제 기업, 민간기업 등이 함께하는 시장참여형 자활사업 활성화
- 자활센터의 경쟁력 강화를 위해 개방형·성과중심형 자활인프라로 기능을 전환하고, 자활통계·회계·교육체계 구축 등을 통한 자활사업 기반 강화

1 (시장참여형 자활사업 활성화) 자활사업(자활근로 등)을 사회적 협동조합 등 사회적 경제에 우선 개방하고, 점진적으로 민간시장 확대

- (자활근로) 자활센터 Gateway 프로그램 도입, 광역형·지역특화형 자활사업, 고용주·참여자 지원 등을 통해 시장참여형 자활사업 확대
 - (Gateway) 자활근로, 취업지원 프로그램(희망리본, 취업성공패키지 등), 사회적경제·민간기업 등 자활사업 참여자 맞춤형 자립경로 지원

- (특화사업 활성화) 자활사업단 규모화·현지화 등을 위해 광역형·지역특화형 자활사업 확대, 사업비와 인건비 탄력적 운영 지원
- (고용주 지원) 취약계층 채용기업에 대해 한시적 인건비 지원 등을 통해 사회적경제·일반시장 고용 지원 강화
 - *고용부 고용촉진지원금과 연계·조정방안 마련
- (참여자 지원) 자활사업 참여자의 급여 현실화로 일을 통한 소득보장
- (자활기업) 사회적기업, 사회적협동조합 등 사회적경제 기업 지향 강화
 - (전국자활기업 육성) 유사·동종업종의 수직적·수평적 기능개편을 통해 규모의 경제(Economy of Scale) 도모 및 7대 '전국자활기업' 육성
 - *정부양곡배출, 주거에너지 관리, 식자재 공급, 자활생산물 유통, 청소·세차, 폐자원·음식물쓰레기 재활용, 자전거 대여·수리 등

2 (자활사업 기반강화) 자활인프라 내실화 및 확장을 통하여 자활사업 개편에 따른 추진 동력 확보

- (인프라 내실화) 자활통계관리 선진화 및 재무회계 투명성 제고, 통합 성과관리체계 구축 등을 통한 내실 있는 자활사업 추진
 - (통계·회계관리 강화) 자활참여자, 종사자, 인프라 이력·정보관리 등을 위한 자활통계시스템 구축 및 자활인프라 재무회계 투명성 제고
 - (성과관리 강화) 복지부와 고용부 자활사업에 대한 통합 성과관리 시스템을 구축하고, 지역 단위 기관별 차별적 보상체계 도입
 - *취업률 등 성과에 따라 '인' 보상이 아닌 '기관' 보상으로 개편
- (인프라 확장) 지자체 자활기금 활성화, 자활연수원 건립 등을 통한 자활사업 물적 기반 확대
 - (자활기금 활성화) 자활기업, 사회적기업 등 사회적경제 창출 지원 등을 위하여 자활기금 활용 활성화 추진
 - (자활연수원 설립) 사회적경제 지도자 양성 등을 위한 자활사업 전문교육기관으로서 자활연수원의 차질없는 준공·개원 추진

3 (자활센터 기능개선) 지역자활센터가 단계적으로 밀착사례관리기관, 사회적협동조합 등 사회적경제 기업으로 전환할 수 있도록 지원

과제5. 취업지원 활성화 (고용노동부)

- 취업성공패키지를 통하여 취업취약계층의 취업 및 더 나은 일자리 이동을 지원하여 탈빈곤 및 중산층 도약 촉진
 - 자립지원 직업상담사를 확대 배치하여, 자치단체 등 유관기관 협력체계를 강화하여 어려운 취업취약계층이 더 많이 참여하도록 유도
 - 업무처리절차 효율화, 취업지원서비스 강화 등을 통한 취업 성과 제고

1 취업성공패키지 활성화

- '13년 취업성공패키지 I (저소득층) 추진규모를 10만명으로 확대('12년 7만명)하고, 이 중 취업이 가장 어려운 기초수급자에 3만명 배정

2 자립지원 직업상담사 확대 배치

- 자립지원 직업상담사 지자체 확대 배치*를 통한 취약계층 자립 지원 강화

* 48개소 48명('11년) → 93개소 100명('12년) → 169개소 177명('13년) → 확대 배치 추진('14년)

- 자립지원 직업상담사의 고용안정을 통한 서비스 질 제고를 위해 기간제 → 무기계약직으로 전환 추진

* '13.3월말 기준 무기계약 전환 대상자('11년 채용자) 44명 중 25명이 무기계약직 전환(56.8%)

3 취약계층에 대한 특화 훈련과정 지원

- 내일배움카드제에서 기초수급자 등 취약계층에 대한 훈련을 강화하기 위하여 일반인 대상 과정 중 취약계층 특화 훈련과정 지정·운영

* '13년 취약계층(기초수급자, 여성가장, 북한이탈주민, 결혼이민자, 영세지역업자, 중소기업취업희망자) 특화 훈련과정으로 7,229개 지정

- 취업성공패키지 사업에 참여하는 기초수급자를 대상으로 운전면허 교육과정 수강료 지원

* 대형면허, 특수면허, 1종 면허의 장내기능 및 도로주행 교육과정 지원

4 고용촉진지원금 지원

- 취업취약계층을 채용하는 사업주에게 지원금을 지급하여 저소득 취약계층의 취업을 촉진

* 취업성공패키지 1단계(IAP 수립)를 거쳐 2·3단계 진행 중인 자 또는 종료자를 채용하는 사업주에게 3개월 경과 후부터 연 최대 860만원의 지원금 지급

2. 추진계획·일정

- 국정과제 52 '일을 통한 빈곤탈출 지원' 추진계획·세부 실행방안 마련을 위해 '(가칭) 맞춤형 복지급여 기획단' 연계·운영 및 연구용역 병행 실시

- 취업성공패키지-희망리본 대상자 선정방안 및 취업지원 프로그램 차별화 방안마련('13.5월)
- '내일행복지원단' 운영모델·시범운영(안) 및 맞춤형 고용-복지 서비스 연계 방안 마련('13.7월)
- 자산형성지원 사업 확대·개선 계획(안) 마련('13.9월)
- '내일행복지원단' 시범사업 실시('13.10월)
- 지역자활센터 기능개편 방안 등 자활사업 사회적경제 개방 및 민간시장 연계(안) 마련('13.10월)
* 지역자활센터 기능개편을 위한 시범사업 추진
- 고용-복지 연계를 위한 정보시스템 구축·활용방안 마련('14.상)
* 사회복지통합관리망, 사회복지시설정보시스템, 일모아시스템 등
- '빈곤의 예방과 탈빈곤을 위한 자립지원법(안)' 마련('14.상)



고형우 보건복지부 자립지원과 과장

Q1. 2013년 종합자활지원계획의 핵심은 무엇인가요?

A1. 핵심은 크게 두 가지입니다. 첫째는 부처 중심의 지원 계획이 아니라, 국민 중심의 맞춤형 고용-복지 통합서비스 지원계획으로 변경되고 또 강화되었다는 점입니다. 둘째는 고용과 복지의 전달체계상의 연계성을 높이고, 지역자활센터의 역할과 기능을 수요자 중심으로 개편하겠다는 것입니다. 이는 기초생활보장제도 개편에 대응한 선행적인 변화를 추진한 것이라고 할 수 있겠는데요, 수요자 자립 경로에 맞는 다양한 자활지원 프로그램의 제공, 시장참여형 자활사업의 확대 추진, 그리고 지역 중심의 자활 지원이 강화될 수 있도록 자활인프라의 개방화 등의 내용을 담고 있습니다.

Q2. 종합자활지원계획에 따라 앞으로 2013년 자활사업은 어떤 것이 바뀔 계획인가요?

A2. 지금까지 탈수급, 탈빈곤을 목표로 자활근로에서 근로유인을 강화하여 자활기업으로 나가는 경로형 PUSH-UP 지원체계를 확대해왔다면, 2013년에는 정부의 자립지원 서비스를 확대하고, 빈곤으로 재진입하지 않도록 근로장려세제(EITC), 사회보험료, 자산형성지원 등 근로유인형 급여체계를 구축하여, 빈곤에서 JUMP-UP할 수 있도록 할 계획입니다.

Q3. 새 정부가 출범하면서 국정과제로 고용-복지 연계 및 통합을 추진하고 있는데, 올해 이것을 추진하면서 가장 큰 애로사항은 무엇인가요?

A3. 저소득층의 탈빈곤을 위해서는 복합적 장애요인을 극복해야 하는데, 이에 대해 공공이나 민간 모두 협조 체계가 미흡하다고 생각합니다. 저소득층이 일반 취업시장에 진입하기 위해서는 단순히 직업훈련이나 일자리 알선이 아닌, 다양한 복지서비스 연계, 일자리와 직업훈련의 맞춤형 지원이라는 고용-복지 연계가 필수적입니다. 이를 위해서는 중앙부처와 지방자치단체, 민간이 함께 협업을 강화하고, 업무 프로세스를 시스템화할 필요가 있을 것입니다.

Q4. 그럼, 향후 애로사항을 극복하기 위한 구체적인 방안은 어떤 것들이 있는지요?

A4. 먼저, 보건복지부와 고용노동부의 다양한 지원체계정비, 그리고 상호 시너지있는 업무 연계를 높이기 위해 여러 전문가들이 함께 참여하는 연구를 진행하고 있으며, 이를 토대로 사업의 전면적 개편이 이루어질 것입니다. 이를 위해 사전 단계에서 시범사업을 진행하여, 장단점을 미리 파악하여 일을 통한 빈곤탈출 지원이 효과적으로 이루어질 수 있도록 할 것입니다.

Q5. 자활사업 지속가능성을 위해 자활현장에서는 어떤 것들을 준비하는 게 좋을까요?

A5. 자활센터는 기존의 센터 중심의 폐쇄된 자활사업 진행이 아니라, 개방형 사업을 준비해야 합니다. 사회적기업, 협동조합, 마을기업 등 지역사회 내에서도 함께 연대해야 할 다양한 동반자가 증가하고 있습니다. 저소득층이 실질적으로 자립할 수 있도록 지원하고, 공적재원이 투입된 사업의 공공성, 효과성을 강화하기 위해 최근 이슈가 되고 있는 사회적협동조합 등 사회적경제 영역으로 나가야 할 방향을 준비하는 것이 필요합니다.

Q6. 끝으로 자활저널을 받아보고 있는 독자들에게 하고 싶은 말 한마디는?

A6. 최근에 대통령께서 말씀하셨듯이, 자활사업은 ‘고용과 복지가 선순환하는 사회’를 만들어가는 새 정부 새로운 경제정책의 핵심입니다. 자활사업은 다양한 근로장애요인을 제거하고, 일자리를 찾고 한 단계 도약함으로써 탈수급, 탈빈곤을 이루는 사업으로, 복지와 고용이 함께하는 사업입니다. 자활사업 참여자들이 탈수급, 탈빈곤하고, 중장기적으로는 자활사업이 지속가능한 구조를 만들어갈 수 있도록 지속적인 관심과 지지가 무엇보다도 필요하다고 생각합니다.



2013년 사회보장기본법 주요내용

1 사회보장 정책방향으로 맞춤형 평생사회안전망 구축 제시

- 최저생활보장에서 나아가 자립지원·사회참여·자아실현 보장(法 제2조)
- 사회보장제도의 보편성과 지속가능성을 위해 소득보장과 사회서비스 보장이 균형을 이루는 평생사회안전망 구축(法 제22~24조)
- 공공·민간 사회보장전달체계 연계 및 나눔 활성화 등 민간 참여 활성화에 기초한 민·관 협력적 사회보장 체계(法 제7조, 제27조)

2 사회보장정책의 총괄·조정기능 강화

- 위원회 사무국·전문위원회 설치, 중앙·지자체의 위원회 심의·조정사항 반영의무화 등 사회보장위원회의 조정 기능 강화(法 제20~21조)

개정 시행령 주요내용

- ▶ 기획조정, 사회서비스, 사회보험, 공공부조 등 분야별 전문위원회를 설치하고, 위원장 1인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성(승 제12조)
 - ▶ 위원회 및 사무국의 원활한 운영을 위해 행정기관·연구기관 또는 단체 등의 장과 협의하여 그 소속 공무원 또는 직원의 파견 또는 겸임 요청(승 제13조)
- 사회보장제도 신설·변경시 기존제도와와의 관계, 전달체계 및 재정에 미치는 영향 등에 복지부장관과의 사전 협의 의무화 및 협의 미완료시 사회보장위원회에서 최종 조정(法 제26조)

개정 시행령 주요내용

- ▶ 협의 대상을 신설 또는 중요사항(대상자 선정기준, 재정부담 등) 변경 등으로 구체화(승 제15조)
- ▶ 협의 운용방안 통보(전년도말), 협의요청서 제출(4월말), 협의결과 통보(관계기관의 장 및 기재부장관) 등 사전협의 절차를 구체화(승 제13조)

- 관련 법령에 따라 사회보장에 관한 계획(지역계획 포함) 수립시 동법에 따른 “사회보장 기본계획”과 연계 하도록 함(法 제17조, 제19조)

개정 시행령 주요내용

- ▶ 효율적인 기본계획 수립을 위해 작성지침을 관계기관에 통보하고, 그에 따라 제출받은 소관별 기본계획 안을 종합, 위원회 심의를 거쳐 확정(승 제3조)
- ▶ 他 사회보장 관련 계획 수립·변경시 복지부장관에게 통보 의무화(승 제13조)
- ▶ 소관 사회보장 지역계획 수립시 지자체의 장에게 계획 제출(지자체→소관 중앙행정기관→복지부) 의무화 (승 제7조)

3 효율적이고 체감도 높은 사회보장제도 운영기반 마련

- 사회보장제도의 안정적 운영을 위하여 중장기 사회보장 재정추계를 격년으로 실시·공표 의무화(法 제5조)

개정 시행령 주요내용

- ▶ 복지부장관은 ‘재정추계 세부지침*’ 마련(3월말), 재정추계 실시(9월말)하고 관계기관은 그 결과를 바탕으로 정책개선안 마련·제출(12월말)(승 제2조)
- *세부범위, 추계방법, 추진체계, 공표방법 등

- 체계적인 사회보장통계 관리를 위해 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장은 소관 사회보장통계의 제출 의무화(法 제32조)

개정 시행령 주요내용

- ▶ 통계 운용지침 통보(매년 말), 중앙부처·지자체의 장은 통계목록(1.31 限) 및 관련통계(2.28 限) 제출 의무화 (승 제18조)

- 사회보장업무의 투명성·효율성을 제고하고 맞춤형 사회보장급여 제공을 위한 사회보장정보시스템 운영의 법적 근거 마련(法 제37조)

개정 시행령 주요내용

- ▶ 사회보장급여 현황관리, 관련통계의 생성·관리, 자격변동 관리, 부정·중복 수급 모니터링 등 업무범위 구체화 (승 제19조)
- ▶ 수급자 현황 자료, 신청인 등의 근로능력·소득·재산상태 등에 관한 자료, 기존 업무처리내역, 관련 단체 등의 보조금 수급이력 등 수집·관리 정보범위 구체화(승 제19조)



Q1. 2013년 사회보장위원회는 어떤 일을 하는 곳인가요?

A1. 사회보장위원회는 단순 정부위원회가 하나 발족하기보다는 기존의 정부의 사회보장지원에 대한 패러다임 전환(Paradigm-shift)이 이루어지는 매우 의미 있는 계기가 마련되었다고 볼 수 있습니다. 사회보장 기본법이라는 법적 기반을 중심으로 정부는 그동안 사회보장위원회를 준비하기 위하여 해외의 복지선진국의 방식에 대한 검토와 의제 발굴들을 위해 노력하여 올 5월 국무총리 소속 위원회로 발족하는 성과를 이루었습니다. 사회보장위원회는 국무총리를 위원장으로, 기획재정부, 보건복지부, 고용노동부 등 관계부처 장관과 사회복지, 보건, 고용, 교육 등 관련분야 민간전문가들이 참여하는 30명 이내의 위원으로 구성 되어 있습니다. 향후 사회보장에 관한 국민의 복지증진을 위한 제1차 사회보장기본계획(14~18) 수립, 중장기 재정추계, 사회보장분야의 통계 구축 및 정비, 복지사업 연계·조정 등을 추진할 계획입니다.

Q2. 사회보장위원회 운영 시 어떤 점을 중점적으로 고려하나요?

A2. 현재 300여개의 사회보장관련 제도가 각 부처별로 각개각진식으로 도입·운영되어 제도가 중복되거나 연계가 미흡하여 체감도가 낮은 부분들이 있습니다. 사회보장위원회를 통해 중복된 부분을 조정·연계하고 사각지대를 발굴해서, 생애주기별 빠짐없이 제도가 잘 운영되고 지속가능성이 담보될 수 있는 중·장기 방안을 마련하는 것을 중점적으로 고려하고 있습니다.

Q3. 지난 1차 회의에서 ‘기초생활보장제도 및 복지전달체계 개편’ 과제를 논의했는데, 현재 어떻게 추진되고 있고, 앞으로는 어떻게 진행될 계획인가요?

A3. 기초생활보장제도는 가장 기본적인 사회안전망으로, 이에 대한 검토는 매우 신중하고 중요하기 때문에 사회보장위원회의 가장 우선적 안건으로 검토되었다고 보시면 될 것 같습니다. 현재 이에 대한 준비를 위하여 전문연구기관에 연구를 의뢰하였고, 지난 6월 말에 다양한 관계자들이 참여하는 공청회를 진행하여 현재 공청회에서 제시된 의견들에 대한 수렴과 검토를 통해 향후 입법화 과정을 진행하는 것으로 알고 있습니다. 물론 입법화 과정에서 또 한번의 국민과 전문가들의 다양한 의견들이 제시

될 것이며, 이러한 의견을 반영하여 제도설계가 이루어질 것입니다. 이러한 2차의 정책검증 (POLICY-SCREEN)의 과정에서 정부는 신중하고 유연하게 대응하여 정교하고 실효적인 제도변화로 나갈 것으로 알고 있습니다.

Q4. 사회보장위원회 추진과정 중, 어떠한 애로사항이 있으신가요?

A4. 법이 공포되고 작년에 부처 간 협의가 되었는데도 사무국이나 행정지원체계 정비가 늦어짐에 따라 아직 완전한 구성이 이루어졌다고 보기에는 어려울 것 같습니다. 게다가 올해 계획수립부터 시작하여 법상 의무가 많은데 현재의 적은 인원으로 이를 추진하기에는 다소 무리가 있는 상황입니다. 하반기에는 보다 속도감있는 추진이 이루어질 것으로 예측되고 있어 이러한 문제는 해결되리라 봅니다. 오히려 사회보장 위원회에서 논의되고 검토되어야 하는 의제에 대하여 각 부처의 개별위원회들과 중복되지 않도록 하며 방향성이 우선적으로 이루어지도 하는 이해도와 공감대 형성이 시급하게 이루어져야 할 것으로 보입니다.

Q5. 앞으로 사회보장위원회의 계획과 바램은 무엇인가요?

A5. 지금은 출범 초기라 미비한 부분이 있지만, 앞으로 장기적인 관점을 가지고 현재를 진단해 보고, 대안을 통해 방안들을 모색해 볼 계획입니다. 사회보장위원회 안건에 범부처적 안건 또는 부처간 연계 안건들을 많이 추가하여 다양한 사회보장관련 논의가 진행된다면 좋겠다는 바램이 있고, 보다 실효적으로 부처간의 유기적인 연계를 통한 논의주제의 선도적 활성화를 통한 운영의 묘를 살리기 위한 노력과 동시에 사회보장강화를 위한 중장기적 국가적 주제에 대한 심도 있는 논의도 이루어졌으면 합니다.

Q6. 끝으로 자활저널을 받아보고 있는 독자들에게 하고 싶은 말 한마디는?

A6. 사회보장위원회는 국민들이 원하는, 정책 수요자가 원하는 안건을 발굴해서 부처간 협업을 통해 보완해 나가는 곳입니다. 앞으로 다양한 안건이 발굴될 수 있도록 국민들의 관심과 제안이 필수적이며, 이러한 논의와 진행에 대한 관심 또한 필수적이므로 지속적인 위원회 활동을 독려하고 지원해 주셨으면 합니다.



사회보장기본법 신설 또는 변경된 주요 내용

| 구분 | 조문 | 주요 내용 |
|-------------|-----|--|
| 중장기 재정추계 | 5조 | <ul style="list-style-type: none"> • 중장기 사회보장 재정추계 · 공표 • 재정추계 결과를 반영한 제도개선안 마련 |
| 사회보장 기본계획 | 16조 | <ul style="list-style-type: none"> • 사회보장의 기본목표 및 중장기 추진방향 • 주요 추진과제, 자원조달, 기금 운용, 전달체계 등 • 기본계획 작성지침 마련 |
| 연도별 시행계획 | 18조 | <ul style="list-style-type: none"> • 시행계획 수립 · 평가 세부지침 작성 • 관계부처 추진계획(안) 및 전년도 추진실적 위원회 제출 • 전년도 시행계획 추진실적 평가 |
| 지역계획 | 19조 | <ul style="list-style-type: none"> • 기본계획과 연계, 지역계획 수립 · 시행 • 타 사회보장계획 조정 |
| 위원회 구성 및 운영 | 20조 | <ul style="list-style-type: none"> • 사회보장위원회 구성 · 운영 • 사회보장 관련 제도(사업) 평가 및 개선 |
| | 21조 | <ul style="list-style-type: none"> • 실무위원회 구성 · 운영 • 분야별 전문위원회 구성 · 운영 |
| 협의 · 조정 | 26조 | <ul style="list-style-type: none"> • 복지사업간 중복확인 및 선제적 방지 기반 마련 • 사회보장급여 관련 업무 공통기준 제정 • 분야별 사회보장제도 신설 · 변경시 사전협의 및 조정 |
| 민 · 관 협력 | 27조 | <ul style="list-style-type: none"> • 민간부문과의 상호협력체계 구축 지원 • 시행 및 운영비용 등의 합리적 분담방안 모색 |
| 성과관리 | 30조 | <ul style="list-style-type: none"> • 수급권자 권리구제, 사각지대 발굴 등 • 사회서비스 품질기준 마련, 평가 및 개선 등 |
| 통계 | 32조 | <ul style="list-style-type: none"> • 사회보장통계 작성 · 관리 |
| 시스템 구축 | 37조 | <ul style="list-style-type: none"> • 사회보장정보시스템 구축 · 운영 |

자활사업 환경변화와 정책과제*

글 ● 이인재(한신대학교 재활학과 교수)

1. 자활사업의 변화된 정책 환경

1. 교육-고용-복지 연계 본격화와 취약계층 일자리정책 확산

실업의 문제가 심각한 유럽의 경우 고용정책과 사회복지정책은 물론이고 교육정책과의 연계와 조정 문제는 국가 간 개별 정책의 통합과 함께 중요한 정책의제가 되고 있다. 노동시장의 유연성이 반영되기 위해서는 평생교육 체계 구축과 사회복지서비스 제공이 뒷받침되어야 하는 것이다. 저출산고령화 시대 국가발전의 기본 동력인 인적자원개발의 목표는 국민들의 인적자원 고양에 있다. 이를 실현하기 위해서는 교육수준 제고, 교육과 고용의 연계 강화 그리고 교육과 고용의 확대를 통한 복지수준 제고 등 개별 사회정책 제도들의 연계와 조정 그리고 통합을 주요한 전제로 하고 있다. 사회정책 과제는 경제부문간 사회계층간 분절화 경향을 치유함으로써 사회정책이 경제성장의 동력으로 작용할 수 있도록 해야 한다. 고용 및 복지 문제의 핵심은 생산-고용-복지 간 연계성의 미약이다. 즉, 성장과 고용 그리고 복지간의 관계가 과거와 같이 단순한 관계로 나타나지 않는다는 것이다. 사회정책 간 연계성 부족을 해결하기 위해서는 고용을 매개로 하여 교육·훈련 및 복지가 유기적으로 결합된 통합적 사회정책이 모색되어야 한다. 이러한 유기적, 통합적 사회정책은 자본주의 경제시스템이 초래한 사회적 탈락자들을 사회 내로, 더 나아가 노동시장 내로 통합하는 역할뿐만 아니라, 시장의 실패와 불완전성을 보완함으로써 자본주의 경제의 장기적 안정성을 보장하는 기능을 담당한다. 경제정책이 사회적 연대를 지향하는 사회정책과 결합되지 않고서는 능동적인 개방과 다양성을 극대화하는 혁신이라는 국가전략의 성공도 보장되지 않을 것이다. 이를 위해서는 국가가 경제주체들에게 혁신과 개방으로 인해 사회적으로 배제되지 않고 같이 참여할 수 있다는 것을 제도적으로 보장해주는 틀을 마련해야 하고 그 틀은 통합적 사회정책이 되어야 한다. 이러한 통합적 사회정책에서 가장 중요한 것은 고용-교육-복지의 연계성을 강화하는 것이다(이인재·전병유, 2006).

* 이 원고는 2013년 4월 한국사회복지학회에서 발표한 '자활사업의 역사적 고찰과 개편방안'을 토대로 작성되었음.

근로연계복지의 강화는 근로 취약계층은 물론이고 노인, 장애인 등 사회적 취약계층의 일자리정책의 확대를 가져왔다. 우리나라의 사회적 취약계층 일자리정책은 2000년 자활사업으로 제도화된 이래, 2004년 노인일자리사업으로 확대되었다. 노인일자리사업은 노인의 노동능력 제고와 동시에 노후소득보장의 한 방안으로 추진되고 있다. 2006년 사회적 일자리정책은 새로운 전환을 한다. 새로운 성장동력으로 사회서비스 분야의 확충을 통한 일자리 창출을 주요 국가의 전략으로 선언한 것이다. 사회서비스 일자리정책을 통해 사회서비스 수준 제고와 적절한 수준의 일자리창출이라는 두 가지 목표 달성을 지향한 것이다. 이에 2009년부터는 사회적일자리정책은 사회서비스 일자리정책으로 용어를 일원화하였다.

2. 사회적 경제활동 확산과 사회적경제체계 구축

2000년 자활사업 본격화 이후 고용노동부의 사회적기업, 지식경제부의 커뮤니티비즈니스사업, 환경부의 에너지 관련사업, 보건복지부의 자활사업, 농림부의 농촌공동체형기업사업, 여성가족부의 이주여성자활사업, 문광부 문화예술분야 사회적기업 등 다양한 사업이 상호 조정 없이 진행되고 있다. 이에 다양한 사회적 경제활동 육성을 위한 거버넌스 체계의 재편은 중요한 과제가 되고 있다. 중앙단위부터 광역, 기초단위까지 일관된 지원체계 구축이 필요한 시점이다. 자활사업 개편은 이러한 사회적 경제체계 구축의 관점에서 고려되어야 한다.

사회적경제 생태계 관점에서 보면 중앙지원센터, 광역지원센터 그리고 지역지원센터의 역할이 필요하다. 먼저, 지원기관의 역량을 강화하기 위해 지자체와의 협력 관계를 개선할 필요가 있다. 동시에 사회적기업 지원기관, 마을기업 지원기관, 커뮤니티 비즈니스 지원기관, 사회적기업 지원기관 등 다양한 소셜 비즈니스 사업의 중간지원조직 간의 네트워킹을 통한 협력방안을 모색해야 한다. 사회적경제 생태계 관점에서 중앙지원센터를 필두로 광역지원센터의 역할이 구상되어야 한다. 중앙지원센터는 사회적경제조직 지원은 물론이고 인적자본, 금융자본, 지식자본, 사회정치자본 육성 역할, 사회적경제 정책과 홍보 및 정보시스템 구축과 사회적 경제조직간의 협력관계 구축이라는 중요한 역할을 수행해야 한다. 광역지원센터는 큰 틀에서 보면 광역단위에서 중앙지원센터가 담당하는 역할을 수행해야 한다.

지역지원센터는 사회적 취약계층의 자립의욕 고취 및 자립능력 배양을 그 목적으로 한다. 기초지자체 수준에서 각급 사회적경제조직과 네트워크 구축의 허브로서의 역할을 해야 하며, 기초지자체 수준에서 자활사업 관련한 지식자본을 축적하고 이를 지역 내에 전달해야 한다. 이와 관련해서 2012년 5월 서울시는 ‘사회적 경제 지역생태계 개발 프로젝트’사업을 추진하여 기초단위에서 사회적 경제지원센터를 설립하여 사회적 경제 모델개발 및 지역사회 역량개발을 도모하고 있다. 서울시 프로젝트는 그동안의 개별 사회적기업 지원이 아니라 지역사회의 민관 거버넌스에 기반한 사회적경제 생태계 육성을 지향하고 있어 사회적경제 성과를 통한 지역경제의 발전이라는 선순환적 결과를 기대할 수 있을 것 같다(이인재 외, 2012).

3. 자활사업과 관련 제도

1) 자활사업과 사회적기업

국민기초생활보장법 제정 이후 변모된 자활사업의 큰 특징은 공공부조 프로그램의 하나라는 것이다. 조건부

과 이행의 수단으로 자활사업이 전환되면서 민간단체와 참여주민들은 더 이상 사업의 주체가 아니게 되었다. 생산공동체 시기에서는 존재하지 않았던, 참여자(조건부수급자)들의 자활의욕을 고취하고 수급자에 안주하는 것을 막는 것이 가장 큰 과제가 되었다. 제도적 측면에서는 국민기초생활보장법의 통합급여체계를 해결하는 것이 가장 큰 숙제가 되었다. 자활사업이 공공부조 프로그램으로 전환된 이후 사회적기업육성법(2007년), 협동조합기본법(2012년) 제정을 거쳐 사회적 경제 영역이 본격적으로 확대되고 있다. 자활사업을 통한 사회적 경제활동의 실험은 사회적기업 활동에 상당한 영향을 미쳤다. 자활기업은 사회적기업의 풍부한 물질 토대가 되었고 실험장이 되었다. 자활기업과 자활근로사업단이 사회적기업의 상당한 비중을 차지하고 있다는 사실에서도 확인할 수 있다. 동시에 사회적기업의 활성화는 자활기업 발전에도 상당한 영향요인으로 작용하고 있다. 먼저, 사회적기업은 자활기업의 소유경영형태와 기업지배구조에 영향을 미쳤다. 협동조합 방식의 공동체 창업을 전제로 실제로는 지역자활센터 실무자가 운영하는 현실에서 다양한 사회적기업의 소유형태와 기업지배구조는 자활기업의 선택지를 넓혀주었다. 둘째, 정부가 사회적기업의 고용창출 효과를 극대화하기 위해 노력하면서 사회적기업에 대한 사회적 관심과 지원에 대한 여론이 확산되기 시작했다. 많은 자활기업들이 사회적기업 인증을 받기 시작했고 사회적기업에 대한 긍정적 여론을 마케팅에 활용하였다(이문국 외, 2012).

2) 자활사업과 사회적 협동조합

2011년 말 협동조합기본법이 통과되었다. 노동자협동조합 방식의 생산공동체 모델을 포기했던 자활사업은 자활기업의 기업지배구조를 사회적협동조합으로 하는 방안을 모색하고 있다. 사회적협동조합은 전통적 노동자협동조합과 달리 소비자나 협력단체 등 노동자가 아닌 이해당사자도 조합원으로 참여할 수 있고 사회적 취약계층의 고용창출이나 사회서비스 제공과 같은 사회적 목적을 일차적으로 추구하는 협동조합 형태이다. 우리나라에서는 사회적협동조합을 비영리사단법인과 유사한 성격을 갖는 조직으로 간주한다. 이에 따라 영리기업으로서의 성격이 강한 자활기업이 사회적협동조합 구조로 전환하는 것이 가능하고 또 바람직한가에 대한 검토가 필요할 것으로 보인다(이문국 외, 2012). 사회적경제는 처음부터 자활사업에 핵심적인 철학과 수단들을 제공하였다. 그리고 비록 자활사업이 공공부조 프로그램으로 영역이 제한되었음에도 불구하고 그 정수를 유지하고자 노력하였다. 수많은 자활근로와 자활기업 설립과 운영, 다양한 영역에서의 사회서비스 개발, 지속가능한 재정구조의 추구 등은 사회적기업과 협동조합의 법제화에 밑거름이 되었고 우리나라의 사회적경제가 발전하는 데 결정적인 역할을 수행했다고 볼 수 있다.

3) 자활사업과 사회서비스 활성화

사회서비스정책은 자활사업 발전에 중요한 계기를 제공하고 있다(이인재, 2010). 상당수의 자활근로사업단과 자활기업은 '사회서비스사업단'의 역할을 수행하고 있다. 지역주민들의 참여와 지역의 공동체에 기반한 사회서비스사업단은 비영리기관의 '공공성'과 영리기관의 '혁신성'을 기반으로 복합조직(하이브리드)으로서 특성을 갖는 점에서 사회적기업 특성과 유사하다. 자활 사회서비스사업단의 이러한 특성은 상당정도 사회서비스의 특성과도 부합한다. 사회적기업 등 사회적 경제영역의 일자리 창출의 대표적인 분야가 사회서비스 영역이다. 유럽에서는 사회서비스를 담당하는 사회적 일자리 분야에서 고용이 빠르게 증가하였으

며, 이에 대한 대응으로써 사회서비스정책에 대한 관심이 확대되고 있다. 사회서비스 정책의 ‘사회적 경제’ 지향은 지역공동체 중심의 자활실천 현장과 연대할 수 있는 가능성을 보여주고 있다. 사회서비스일자리 정책의 확대에 따라 자활사업 수행체계의 개편은 불가피해졌다. 기존의 지역자활센터는 조건부수급자를 중심으로 자활사업 참여자들의 자활자립을 후견(인큐베이팅)하는 역할을 담당하였다. 새롭게 요구되는 자활센터의 역할은 기존의 조건부수급자 사업수행기관의 역할을 최소화하고, 돌봄 노동, 미래 인적자원개발 등 새롭게 요구되는 사회서비스분야 일자리사업 참여자들의 선발, 교육훈련, 현장 사례관리 등의 총괄 지원 역할을 담당할 수 있을 것이다. 이 경우 자활 사회서비스사업단은 명확히 사회서비스의 공동생산자(co-producer)로 역할을 수행해야 한다. 사회서비스사업단은 시민들로 하여금 사회서비스라는 용역을 제공하는 시장에서의 소비자나 혹은 정치를 위한 유권자의 소극적인 위치로부터 벗어나 사회서비스 제공에 있어서 적극적인 개입의 주체로 등장시키는 매개체 역할을 할 수 있어야 한다. 사회서비스사업단의 역할은 노동자 혹은 소비자 조합원들만의 의사결정구조와 이윤분배의 원칙에서 벗어나 자신들의 활동과 관련된 지역사회의 다양한 이해당사자들의 참여를 조직하는 사회적기업의 복합이해당사자 모델을 적극적으로 벤치마킹하여야 한다. 이 때, 지역사회의 사회서비스와 관련한 이해당사자들은 서비스제공 노동자, 관리자, 이용자, 관련시민단체, 지방정부 그리고 재정지원자 등이 포함된다.

II. 자활정책 개편과 과제

1. 자활정책 개편 방안 개요

현 제도의 골격을 최대한 유지하면서 선택할 수 있는 자활사업 개편방안은 다음과 같다(이문국 외, 2012; 이소정, 2012). 자활사업의 제한된 성과의 상당 부분이 기초법의 구조적 한계와 연동되어 있기에, 이에 대한 개편을 전제로 개편 과제에 대해 살펴보았다.

첫째, 자활사업 목표의 다각화는 자활사업 초창기부터 제안된 내용으로 탈수급(탈빈곤)과 취업, 사회통합 등으로 목표를 다각화 한다면, 각 경로별 자활경로를 마련하는 것이 필요하다. 둘째, 욕구별 급여체계의 변화를 고려한다면 조건부 수급자의 비중은 감소하게 될 것이다. 이를 감안한다면 자활사업 참여대상자의 확대는 불가피하다. 자활사업 참여 대상자를 현재의 조건부수급자 중심에서 취업에 따른 조건부과제외자(12.1만 명), 근로능력이 있는 차상위 대상자로 확대하는 과제에서는 이들에게 자립에 필요한 서비스와 제 공방안을 어떻게 마련할 것인가 하는 점이 마련되어야 한다. 셋째, 지역자활센터의 주된 역할은 자활인큐 베이팅 프로그램과 시장진입형 자활근로를 중점으로 담당해 자활사업 참여자를 각 기관에 공급하고 자활 기업 창업을 지원하게 된다. 이는 자활사업 지원조직으로의 역할 부여라 할 수 있다. 지역자활센터가 지원 조직으로서 강화된 역할을 담당하기 위해서는 지방자치단체와 고용센터와의 관계 정립을 위한 법적, 제도 적 근거 마련과 지역자활센터 내부 역량을 갖추는 것이 선행되어야 한다. 특히 지자체의 내일행복지원단(설치 예정)을 통한 공적 사례관리 기능이 강화될 것으로 예상된다. 그럴 경우 지역자활센터 등 민간사업 수행기관의 사례관리 기능과의 역할 분담 문제가 제기될 수 있으며, 이에 대한 조정이 필요하다. 넷째, 자

활사업 대상자가 확대될 경우, 자활공급기관 다양화와 성과계약방식은 반드시 필요한 조치라 생각된다. 자활근로와 희망리본프로젝트를 수행하는 기관을 공모방식 등을 통해 좀 더 개방적으로 운영해야 한다. 중앙자활센터의 성과평가 기능 강화, 광역자활센터의 자활 마케팅 기능의 강화도 필요할 것으로 판단된다.

2. 적극적 노동시장정책 연계 강화와 취업 우선전략 확대

적극적 노동시장정책은 실업자들의 취업활동을 돕고 일자리 창출을 유발하기 위해 정부가 실시하는 각종 프로그램을 의미한다. 적극적 노동시장정책은 1960년대는 실업자 직업소개서비스, 상담위주로 진행되다가, 1970년대부터는 직업훈련, 직업재활 프로그램으로 확대되었으며, 현재는 직접적 일자리창출을 포함하여 다양한 유형을 포괄하고 있다. OECD의 적극적 노동시장정책의 범주에는 취업알선, 교육훈련, 고용보조금, 창업지원, 공공부문 일자리창출 정책이 포함된다. 2007년 유럽에서 이루어진 130개의 적극적 노동시장정책 연구를 분석한 결과를 살펴보면 전체적으로 구직자의 구직 지원, 정규직 임금보조정책, 카운슬링, 직업훈련, 고용창출의 순서로 긍정적 효과를 보이고 있다. 변화된 사회경제적 환경을 고려한다면 자활사업은 현 수준보다 적극적 노동시장 정책과의 연계를 훨씬 더 강화해야 할 것이다. 특히 취업 전략을 대폭 확대해야 할 것이다. 그런 의미에서 공공부문과 민간부문의 파트너십에 근거한 고용서비스 제공 등 영국의 근로연계복지제도의 최근 동향에 주목할 필요가 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 보건복지부 희망리본사업과 노동부 취업성공패키지사업 등 중앙부처간의 유사 프로그램 통합을 전제로 '취업우선'전략을 중심으로 복지 서비스 제공, 전달체계에 시장 기제를 도입해야 한다. 고용서비스 제공에 민간부문 참여, 성과중심의 경쟁이 확대되는 추세에 있다. 기초 지방자치단체까지 복지-고용-훈련의 통합적 제공을 위해서는 중앙정부와 광역정부 차원의 전략수립과 재정지원을 바탕으로 하고 있다. 새롭게 개편되는 자활사업은 대상을 대폭 확대하여, 조건부 수급자는 물론이고 자활사업 조건부과제외자(근로빈곤층)와 차상위 계층을 포괄할 수 있는 자활프로그램 개편이 필요하다. 뿐만 아니라 새롭게 구상되는 자활프로그램은 기존의 자활기업 창업 중심에서 개인 상황에 맞춘 취업지원 중심의 자활지원 프로그램으로 변화되어야 한다.

자활대상자에 대한 취업지원서비스를 적정한 수준에서 제공하기 위해서는 지자체, 고용센터, 지역자활센터 등의 민간서비스 제공기관과의 파트너십이 이루어져야 한다. 그러나 우리나라의 민간고용서비스는 대부분 일용직 일자리에 대한 단순 구인구직 연결서비스가 전체의 90% 이상을 차지하고 규모가 영세하여 취약계층에 대한 전문적 서비스를 제공할 능력을 가지고 있지 못한 것으로 평가되고 있다. 문제는 지역자활센터를 비롯한 민간고용기관들의 조직적 역량을 키우는 것이다. 물론 민간의 역량 문제와 마찬가지로 공공고용서비스의 경우도 양적 확대와 동시에 조직적 혁신이 필요하다. 공공기관이 서비스 대상자 초기 접수 및 판정 그리고 지속적 관리의 역할을 충실히 이행한다는 전제하에 공공의 역량 부족을 보완하며 협력하는 차원에서 민간기관을 파트너로 활용하는 방안이 제시되고 있다(전병유, 2013).

3. 지방자치단체 중심 자활지원체계 구축

자활사업은 그동안 공모방식 도입, 성과관리형 보조금 지원방식, 사례관리형 취업지원 프로그램 체계로의

개편 등 자활프로그램 개편을 위한 지속적인 시도가 있었고, 사례관리를 통한 취업지원 시범사업이 진행되고 있다. 무엇보다 지역주민들의 근로의욕과 근로능력 등에 맞추어 자립지원서비스 공급기관들이 상호 연계된 대상자별 맞춤형 지원체계 구축이 필요하다. 자활프로그램의 개편은 지역자활센터의 사업단 중심의 창업프로그램에 한정된 자활지원 체계를 지자체 중심의 대상자별 맞춤형 지원체계로 재편하는 것이다. 지자체를 중심으로 고용센터 등의 공공기관과 지역자활센터 등의 민간기관을 포괄하는 지역자활체계를 구축한다. 이를 위해 고용과 복지의 연계를 통한 원스톱 서비스 제공을 위해 지자체별로 내일행복지원단을 설치하며, 주민자치센터를 고용복지서비스 제공 최일선기관으로 활용하는 방안이 유력하게 검토되고 있다(강혜규, 2013).

자활프로그램은 취업지원을 중심으로 적극적 노동시장정책 프로그램을 포괄하며, 사례관리체계의 도입하여 참여자에게 맞춤형 자활 프로그램을 제공하려는 것이다. 지역자활체계를 구축하여 다양한 프로그램을 제공하는 자활지원서비스 공급기관들이 상호 연계된 대상자별 맞춤형 지원을 위해서는 두 가지 하위 체계가 필요하다. 첫째, 지방자치단체와 고용센터의 상시 협력체계를 통한 지역의 공공 자립지원체계 구축이 개편안의 한 축이며, 이를 통해 고용센터의 취업지원사업(취업패키지사업)을 중심으로 여타 공공부문 취업지원사업(복지부 성과관리형 취업지원사업 등)의 협력적 파트너십을 형성해야 한다. 둘째, 고용센터의 취업패키지사업과 복지부 성과관리형 취업지원사업을 현장에서 수행하는 민간 취업지원기관에 대한 지방자치단체의 지원과 통제체계를 만드는 것이다. 자활 프로그램은 취업지원프로그램을 중심으로 창업지원, 경과적 일자리사업과 보호된 일자리사업 등을 포괄하여 구성한다.

4. 대상자 특성별 자활경로 구축

새롭게 개편될 자활사업에서는 사회적 취약계층 자활사업 대상자 특성별 자활지원 경로가 요구된다. 먼저, 조건부 수급자(3.6만)와 자활특례자(0.6만)는 지역자활협의체를 거쳐 지역자활센터 등 민간지원기관에서 자활인큐베이팅 단계를 시작하며, 자활근로 등 경과형 취업/창업 경로를 활용한다. 일부 대상자의 경우 일정기간 보호 고용 일자리가 필요하다. 둘째, 취업수급자(12.7만)와 차상위 희망참여자(2.2만)는 취업특성에 따라 고용센터의 ‘취업성공 패키지 사업’, 보건복지부의 ‘성과관리형 취업사업’에 참여하도록 한다. 바로 취업지원을 통한 취업이 가능한 청년층, 장년층, 가족 구성원에 대한 사회서비스연계가 될 경우 취업이 용이한 대상자들은 고용센터에 우선 배정한다. 경과적 일자리를 거친 취업 대상자나 기타 취약계층 취업 대상자들은 지자체를 통해 지역자활센터 등 민간 지원기관에 배정한다. 셋째, 청장년층은 사례조정회의를 거쳐 고용센터 취업지원(취업패키지사업) 사업에 배치한다. 반면, 차상위 근로취약계층은 지자체의 사례조정회의를 거쳐 지역자활센터 등 민간 취업지원 조직 사업에 위탁한다. 한편, 취창업이 어려운 농어촌지역은 별도 프로그램 구상이 필요하다. 한국의 농촌은 인구 유출, 고령화, 농업 중심의 단선적 산업 구조, 자치단체 재정능력 취약 등의 문제를 갖고 있어 자활 프로그램에서 취·창업을 전망으로 설정할 경우 정책 목표 달성에 애로를 겪을 가능성이 매우 크다. 또한 도시 지역민보다 농촌 지역민이 느끼는 자활근로 임금의 체감도가 더 크기 때문에 농촌에서 자활근로는 상대적으로 좋은 일자리일 가능성이 크다. 따라서 시장진입형 자활근로 보다는 사회서비스일자리형 자활근로를 통해 사회서비스를 지속적으로 공급하면 농촌 지역의 삶의 질을

전반적으로 향상시키거나 커뮤니티 활성화에 기여할 수 있을 것이다. 이 경우 상위 프로그램으로의 이전을 목표로 하지 않기 때문에 자활 프로그램 참여자의 참여 기간에 제한을 두지 않는 것이 바람직하다. 다만, 지역 여건에 따라 취·창업을 목표로 하는 프로그램을 운영할 수 있을 것이다(이인재, 2011).

취업준비도가 낮은 취업취약층이나 고용센터에서 일정 기간 내에 취업지원에 실패한 사례 등 복합적인 취업장애요인을 가진 대상자에 대한 서비스 제공은 이들에 대한 이해와 접근능력에서 지역자활센터와 같은 전문성이 높은 지역 민간기관에서 담당하게 한다.

5. 지역자활센터 역할 제고

지역자활센터는 2012년 현재 전국에 247개가 운영되고 있다. 주요사업은 시장진입형과 사회서비스일자리형의 자활근로사업단을 운영하고 자활기업을 창업시키는 것이다. 2010년 현재 전국적으로 2,700여개의 자활근로사업단과 24,000여명의 참여자, 1,200여개의 자활기업과 5,000여명의 참여자가 지역자활센터의 사업에서 함께 하고 있다. 지역자활센터는 현재 몇 가지 문제를 안고 있기도 하다. 첫째, 지역자활센터의 사업 운영은 그간 자활사업단의 운영을 중심으로 시스템이 작동했고 이것이 지역자활센터의 사업 문화로 자리 잡았다. 둘째, 정부의 정책보조금을 받고 정부의 정책 사업을 수행해오면서 또 하나의 경직된 복지기관의 하나로 자리매김 될 우려가 보인다. 셋째, 지역의 특성에 따른 차별적인 사업 조직화가 미흡하다. 넷째, 지역자활센터의 업무 환경이 열악한 탓에 이직률이 높다(이문국 외, 2012).

새로운 자활사업체계에서 지역자활센터의 역할은 상당한 변화가 예상된다. 먼저 현재와 같은 조건부수급자 자활공동체 인구베이팅 등 관리기능 위주로 가야 하는가? 아니면 조건부과 제외자 등 차상위계층 대상 취업지원 전문기관으로 전환되어야 하는가? 아니면 사회서비스정책 지원 기관으로 전환되어야 하는가? 어떤 역할이 주된 역할이 되던 사회적 취약계층 고용복지 사례관리는 기본적인 역할로 설정할 수 있다. 아래에 제시되는 3가지 역할은 지역 특성별로 선택할 수 있으며, 복합 역할 수행도 가능할 것이다.

1) 노동연계복지제도와 지역자활센터 역할

자활사업 시스템의 변화를 전제로 노동연계복지 제공기관으로서 지역자활센터의 역할은 크게 두 가지 주요 기능과 부가 기능으로 나눌 수 있다. 지역자활센터는 자활대상자 교육과 지도를 포함한 사례관리자 역할을 수행해야 한다. 주요 기능으로는 첫째, 지역자활센터는 지역 내 취약계층의 자활의욕 고취 및 자립능력 배양을 그 목적으로 한다. 이를 위해 진입단계에서 자활단계까지의 과정에 개입한다. 그러나 핵심 역할은 자활인큐베이팅 프로그램과 경과적일자리 단계이다. 둘째, 자활의욕 고취 및 자립능력 배양을 위한 구체적인 사업인 자활인큐베이팅 프로그램과 경과적일자리 단계는 사례관리, 교육, 자활사업단 운영을 축으로 작동한다. 따라서 이 부분 역시 지역자활센터의 핵심 사업이다. 부가 기능으로 설정할 수 있는 것으로 먼저, 기초지자체 수준에서 각급 사회적경제조직과 네트워크 구축의 허브로서의 역할을 해야 한다. 셋째, 기초지자체 수준에서 자활사업 관련한 지식자본을 축적하고 이를 지역 내에 전달해야 한다. 최근 사회적경제에 대한 관심이 높아가고 있지만 현실적으로 대부분의 지역에서 이와 관련한 경험과 노하우가 가장 풍부한 조직은 지역자활센터이다(이문국 외, 2012).

2) 사회서비스 정책 확대와 사회서비스지원센터

사회서비스일자리 정책의 확대에 따라 자활사업 수행체계의 개편은 불가피해졌다. 지역자활센터는 조건부 수급자를 중심으로 자활사업 참여자들의 자활자립을 후견(인큐베이팅)하는 역할을 담당하였다. 새롭게 요구되는 지역자활센터의 역할은 기존의 조건부수급자 사업수행기관의 역할을 최소화하고, 돌봄 노동, 미래 인적자원개발 등 새롭게 요구되는 사회서비스분야 일자리사업 참여자들의 선발, 교육훈련, 현장 사례관리 등의 총괄 지원 역할을 담당한다. 사회서비스 욕구가 많으며, 현재도 상당한 역할을 수행하고 있는 농어촌 지역과 중소도시의 경우 유력한 대안이 될 수 있다.

3) 사회적 경제정책과 사회적 경제개발센터

자활사업 외에 사회적기업, 협동조합 등 사회적 경제정책이 본격적으로 시행되는 것을 고려하여, 지역자활센터의 역할을 사회적 경제개발센터로 설정할 수 있다(이문국 외, 2012). 지역자활센터를 사회적경제개발센터로 재편하고 사례관리, 사회적경제개발, 교육훈련 등의 기능을 현재보다 강화하여, 이를 바탕으로 기초지자체 수준에서 사회적경제 조직화의 허브(hub)로서의 역할을 수행한다. 상정할 수 있는 구체적 역할은 참여자 개개인(혹은 가구)별 노동-복지-문화-교육 통합서비스 지원, 사회적경제기업 지원, 예비사회적기업가 양성 및 참여자 개개인의 직업훈련과 경영기술 지원 등이다.

6. 정부 지원정책 변화

지역자활센터의 역할변화와 함께 정부의 지원정책도 변화가 되어야 한다. 사회서비스지원센터로의 변화를 예시로 지역자활센터에 대한 정부의 지원체계 개편방안을 제시한다(이인재 외, 2010).

첫째, 지역자활센터가 담당하는 사업량 변화에 따라 지원 금액이 신축적으로 변화할 수 있는 체계로 바뀌어야 한다. 지역자활센터에 대한 표준운영경비와 사업비(자활근로, 자활공동체 등)를 구분하고, 사업비에 실무자의 인건비를 반영하는 방식을 도입해야 한다. 표준운영경비는 기본운영비와 조건부수급자 사업수행에 필요한 경비로 구성된다. 기본운영비는 자활센터가 하나의 기관이 갖추어야 할 사무행정 및 회계, 교육훈련 및 인력양성, 현장 사례관리 비용을 의미한다. 조건부수급자 사업수행 경비는 국민기초생활보장법 자활급여 지급에 필요한 의무적 자활사업에 소요되는 경비를 말하며, 국가의 지원수준은 현재 지역자활센터가 담당하는 사업으로부터 유추할 수 있을 것이다.

둘째, 사업비에 실무자의 인건비를 지원하는 경우 개별 사업유형별로 실무자 1인이 담당해야 하는 사업단 규모(참여자 수)에 대한 가이드라인을 설정해야 한다. 개별 지역자활센터가 담당하는 자활기업, 사회서비스 일자리사업으로부터 사업비와 동시에 인건비를 지원받게 된다. 사업수행에 필요한 전문인력은 기관의 필요에 따라 채용할 수 있을 것이다.

셋째, 지역자활센터는 지방자치단체의 다양한 부서로부터 서비스공급을 의뢰받을 수 있는 체계로 개편해야 한다. 사회서비스일자리정책은 보건복지부를 비롯하여 노동부, 여성가족부, 교육부 등 11개 중앙정부의 사업을 포함하고 있다. 자활지원센터는 지역사회가 필요로 하는 다양한 사회서비스 공급을 지원하는 기관의 역할을 수행해야 한다. 그럴 경우 지방자치단체와 사업수행기관 계약을 체결하는 방식으로의 전환도 고려해야 한다. 

근로빈곤층 고용-복지 통합서비스 제공의 쟁점과 개선 방향¹⁾

글 ● 전병유(한신대학교 교양대학 교수)

1. 문제제기

박근혜 정부가 제시한 핵심적 정책 공약 중의 하나가 복지과 고용이 연계된 맞춤형 서비스를 통한 빈곤 완화와 고용률 제고라고 할 수 있다. 이미 기초생활수급제도에서 기존 통합형 급여체계에서 욕구별 맞춤형 개별급여체제로 개편하면서, 빈곤위험계층에 대한 선제적인 대응을 위하여 현재의 협소한 차상위계층의 범주를 확대 최저생계비 120%에서 중위소득 50%로 기준을 변경하여 자립지원 대상을 확대하기로 하였으며, 복지-고용서비스의 통합적 연계를 통해 지역 중심의 자활 지원 시스템을 구축하기로 하였다. 중위소득 50% 이하의 빈곤층은 720만 명에 달하고 이 중에서 재산 보유 수준을 고려한 빈곤정책 대상은 약 414만 명으로 추정하고 있다. 이 중에서 수급자 155만 명을 제외하더라도 차상위층이 259만 명이나 된다. 이들에 대해서 복지와 고용의 통합서비스를 제공하겠다고 하는 것이니 매우 야심찬 계획이라고 할 수 있을 것이다. 자활과 관련해서도 정부는 ‘고용-복지 연계 및 자활 일자리 창출로 빈곤 탈출 지원’이라는 비전하에 2017년까지 자립프로그램 44만 명을 지원하고 자활성공율을 40%로 높일겠다는²⁾ “내일(My Job) 드림 프로젝트”안을 제시하기도 하였다.

그러나 이러한 야심찬 계획을 추진하기에는 아직 고용-복지 통합서비스를 전달체계의 문제, 인력과 인프라 부족의 문제, 프로그램 개발과 개선의 문제 등 해결해야 할 문제들이 산적해 있다.

이 글에서는 근로빈곤층을 위한 고용-복지의 통합적인 서비스 제공과 관련된 쟁점들을 살펴보고자 한다. 근로능력을 가진 빈곤층과 저소득층에 대해 상호의무(mutual obligation)의 원리에 따라 소득보장과 고용서비스를 통합적으로 제공하는 것이 시대적 흐름이고 당위라고 한다면, 우리나라의 조건에서 이를 어떤 방식으로 설계하고 전달하는 것이 바람직한지도 생각해보고자 한다.

1) 이 원고는 한국노동연구원의 2012년 「고용복지포럼: 고용·복지 연계서비스 거버넌스 연구」의 워킹페이퍼로 제출된 “취약계층 고용서비스 전달체계 개선방안”을 수정·보완한 것임

2) 2012년 말 현재 9.8만 명에 28.3%이고 2013년 목표가 14.8만 명에 30% 수준이다.

2. 고용과 복지의 연계 · 통합을 위한 전달체계 구축 방향

우리나라의 근로빈곤정책은 제도상으로는 소득보장정책과 활성화 정책이 결합되어 있다. 기초생활보장제도와 고용보험제도에서 고용서비스와 자활정책이 소득지원정책과 결합되어 있다. 그럼에도 고용보험에서 실업급여와 고용서비스는 제대로 결합되지 못하고 있고, 자활정책에서도 일을 통한 탈수급이 제대로 이루어지지 않고 있다는 평가가 꾸준히 제기되었다.

고용보험의 경우, 형식적, 제도적으로는 급여와 서비스를 연계해놓고 있지만, 실업인증의 형식성과 고용서비스의 부실한 결합의 문제를 가지고 있다. 기초생활보장제도의 경우, 통합급여체계, 적극적인 활성화 정책의 부재 등으로 수급자가 탈수급하지 못하는 문제를 가지고 있다. 사각지대의 근로빈곤층에 대해서는 다양한 생계보조나 일자리 사업들이 이루어지고 있으나 이러한 사업들이 고용서비스와 결합되어 있지는 않다. 주요 복지선진국들과는 달리 우리의 경우 급여와 서비스가 형식적-제도적으로는 통합되어 있기 때문에 현장에서 이를 어떻게 구현해낼 것인가라는 구체적인 문제가 더 중요하다고 볼 수 있다. 즉 우리나라에서 고용과 복지의 통합의 문제는 제도적-형식적 통합의 문제라기보다는 실질적으로 수요자에게 서비스를 제공할 수 있는냐는 문제인 것이다.

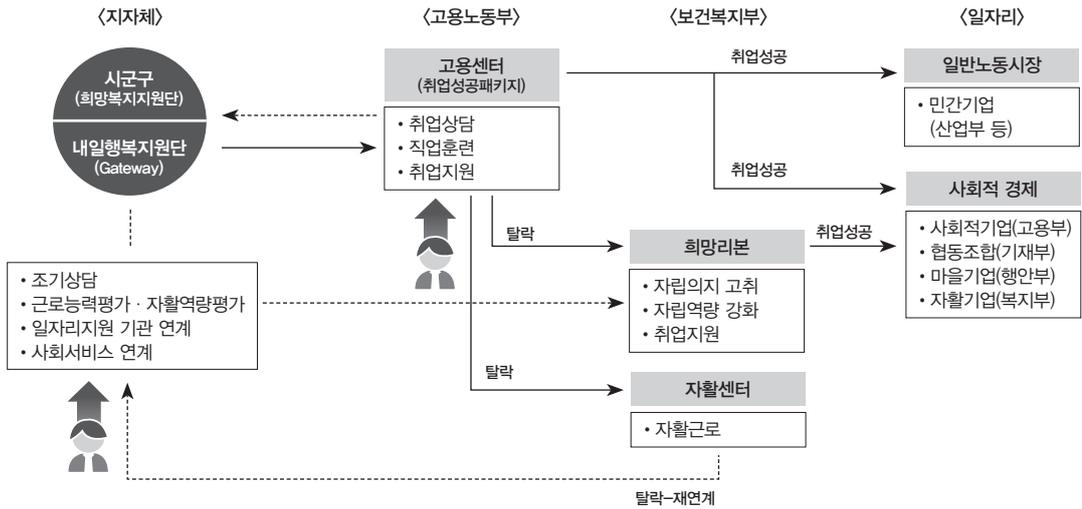
최근 두 제도의 사각지대에 놓여있는 차상위층 등 근로빈곤층에 대한 소득보장과 고용-복지 서비스의 통합적 제공이라는 정책 실험이 취업성공패키지나 희망리본프로젝트 등의 형태로 이루어지고 있다. 그리고 고용-복지 통합적 서비스의 제공과 관련해서 부처 간 중복의 문제와 취업 성과 등과 관련하여 논쟁이 벌어지고 있는 것도 사실이다. 그러나 이러한 논쟁의 핵심은 프로그램의 단순한 중복성의 문제가 아니라 고용-복지 통합 서비스를 어떠한 전달체계를 가지고 조건부 수급자를 포함한 근로빈곤층에게 전달할 것인가의 문제에 있다고 할 것이다. 고용서비스 전달체계에 복지서비스를 결합할 것인지 아니면 복지서비스의 전달체계에 고용서비스를 결합할 것인지, 중앙정부 중심의 전달체계로 갈 것인지 지자체 중심으로 갈 것인지가 핵심이라고 할 것이다.

일단 복지부는 수요자 맞춤형 일자리-복지 통합서비스 제공을 위하여 시군구에 (가칭)내일행복지원단을 설치하는 지역 중심의 전달체계를 제시하고 있다. 시군구에 (가칭)내일행복지원단을 단계적으로 확대 설치하며, 근로능력 있는 저소득층은 고용센터(취업성공패키지)에서 우선 지원하되, 취업이 곤란한 경우 특화 프로그램(희망리본, 자활센터) 연계 지원하며, 시·군·구 희망복지지원단과 연계하여 의료·교육·문화·주거 등 사회서비스를 지원한다는 것이다.

(가칭)내일행복지원단이 초기상담, 급여신청, 사회서비스 및 일자리지원연계 등 고용복지통합서비스의 게이트웨이의 역할을 하게 되는 것이다. 그러나 (가칭)내일행복지원단은 일단 시군구의 자활팀(사회복지과)과 일자리지원팀(경제산업과)의 조직통합으로 구성될 것으로 보이지만, 어떠한 방식으로 조직되고 인력이 확충되며, 어느 정도의 기능과 역할을 부여받을지 아직 분명해보이지 않는다.

그러나 최근 주요 선진국의 사례와 추세를 보면, 활성화 정책에 대한 강조는 고용서비스 중심의 연계(단기)와 통합(장기)으로 나타나고 있다는 점은 고려할 필요가 있다. 고용서비스를 중심으로 복지를 연계한다

〈고용-복지서비스 연계 모형〉



· 자립지원상담사(고용부), 고용센터 전문인력 파견

는 것이다. 이 경우 핵심은 연계-통합의 목적이 대상자의 욕구에 기초한 통합적 서비스의 제공에 있고, 따라서 전체 근로능력판정과 사례관리에 대한 책임을 중앙정부 PES(Public Employment Service)인 고용센터가 가진다는 것을 의미한다. 중앙정부의 PES는 고용서비스에 관한 전문성이 다른 기관에 비해서 높고, 단순히 고용서비스만이 아닌 고용정책의 주된 전달경로이며, 노동시장정보를 가장 많이 확보하고 있는 기관이기 때문이기도 하다.

우리나라의 경우 고용 중심의 복지서비스 연계가 필요한 것은 고용-복지 통합서비스의 대상층인 근로빈곤층의 성격에 있다고 할 수 있다. 끊임없이 노동시장으로의 진입을 시도하기는 하지만, 노동시장에서 양질의 안정적인 일자리를 확보하지 못하고 수시로 수급자로 전락하거나 비경제활동 인구로 빠지는 것이다. 노동시장에 통합되기 어려운 가구 특성이나 개인 특성의 문제도 가지고 있겠지만, 근로빈곤층의 다수는 노동시장으로의 안정적 통합이 어려운 문제가 핵심이다. 이 부분에 대한 해결은 복지서비스보다는 양질의 통합적인 고용서비스를 통해 노동시장에서 안정적으로 정착하도록 하는 것이다. 이 역할을 맡기에는 많은 한계와 보완해야 할 점을 가지고 있지만 중앙정부의 PES가 적합할 수 있다는 것이다.

물론 복지서비스가 더 급하고 중요한 계층의 경우 기존의 지자체 중심의 전달체계에서 담당해야 할 것이다. 다만, 이 경우에도 중앙정부 PES의 근로능력 판정 기능이 결합될 필요는 있다. 현재 정부의 안에 따르면 고용-복지 연계서비스의 대상이 되는 비수급 빈곤층의 규모가 크게 확대될 것이다. 이들 차상위계층은 고용서비스를 통해 노동시장에서의 일자리 지위를 높여주는 것이 매우 중요한 계층이다. 또한 이들에 대해서는 어떠한 방식으로 급여나 수당이 제공될지가 불확실하며, 급여가 제공되지 않은 상태에서 지자체 중심의 (가칭)내일행복지원단이 초기상담, 취업역량평가, 직업훈련 등 취업지원서비스 제공 및 연계 등을 어떤 방식으로 수행할지가 불분명하다.

물론, 중앙정부 PES 중심의 고용-복지 서비스에 대한 비판적 견해도 있다³⁾. 우선, 고용센터의 경우 접근성의 문제가 크고, 기초수급자의 경우 취업 욕구뿐만 아니라 복지욕구도 가지고 있기 때문에 고용센터가 이를 파악하고 흡수하는 능력의 한계가 있어 고용센터로의 통합은 문제가 있다는 것이다. 급여가 아닌 서비스 전달에서는 중앙정부보다는 지방정부가 더 효율적이고 효과적이라는 것이다. 또한 고용센터가 고용보험 대상자가 아닌 일반저소득층까지를 대상으로 하여 서비스를 제공할 수 있는 역량이 있는지 실질적으로 수요자를 중심에 놓고 생각해보아야 한다는 비판이다⁴⁾. 최근 들어 고용센터에서 취약계층을 서비스의 대상으로 포함시키려는 노력이 증가하고 있음에도 적어도 2007년 이전에는 고용센터가 담당하는 전체 구직자 중에서 취약계층이 차지하는 비중은 계속 감소했던 것이 사실이다⁵⁾.

따라서 중앙정부 PES 중심의 고용-복지 연계서비스의 제공이 실제로 가능하려면 현실적으로 충족되어야 할 전제와 해결해야 할 과제들이 적지 않다. 가장 중요한 것은 고용센터의 서비스 대상을 취약계층으로 명확하게 확장하는 것, 사례관리의 책임과 역량을 갖추는 것, 지역 사정에 맞는 고용서비스 체계를 갖추는 것 등이 중요한 전제이자 과제라고 할 수 있다.

한편 고용과 복지를 연계-통합한다고 하더라도 고용·복지서비스가 특정한 한 기관에서 모두 직접 관리되거나 제공되도록 해야 한다는 것은 아니다⁶⁾. 취업성공패키지나 희망리본프로젝트 등 프로그램 상의 중복이 있더라도 굳이 통합하지 않을 수도 있다. 고용 중심으로 복지를 연계-통합한다고 하더라도 연계-통합의 방법은 조직 통합, 게이트웨이 통합, 장소 통합(co-location), 기능적 연계 등 다양할 수 있다. 특히 우리나라에서 고용과 복지의 통합은 조직 통합보다는 기능 연계로 해석되어야 할 것이다. 조직통합이 아닌 기능적 연계에 대해서도 비판적 견해는 있다. 현실적으로 조직통합이 어려워 프로그램 연계로 정책을 추진하였지만, 현장에서 작동하지 않는 경우가 많으며, 우리나라 공무원 조직이 직위제보다는 계급제 형태이기 때문에 기능적 연계보다는 조직적 통합이 적합하다는 것이다⁷⁾.

사실 고용복지통합서비스 제공에서의 핵심은 사례관리라고 할 수 있다. 고용과 복지 중 어디를 중심으로 해서 사례관리를 할 것인가의 문제라고 할 수 있다. 고용서비스 중심의 사례관리를 해나갈 것인지, 아니면 복지서비스 중심의 사례관리를 할 것인지를 문제이다. 우리나라의 노동시장 상황과 서비스 대상층을 고려할 때 취업서비스 중심의 사례관리를 잘할 수 있는 방식으로 전달체계를 구축할 필요가 있다. 다만 복지서비스가 중심이 되는 사례관리를 배제하여 완전히 통합하자는 것이 아니라 병행해서 같이 가져갈 수도 있다고 생각한다.

3) 박경숙, 2012. 공공복지전달체계 현황과 개편방안. 노사정위원회 고용 및 사회안전망 연구회 발표문.

4) 최균, 2011. 근로빈곤층 지원정책의 효율적 전달체계 개발: 복지-고용서비스 연계체계를 중심으로. 한국사회보장학회 추계정기학술대회 발표문.

5) 박찬임·박성재·김화순·김종일, 2007. 취약계층 고용서비스 이용실태 및 서비스 강화 방안. 한국노동연구원.

6) 모든 프로그램을 일괄하여 연계해주는 호주의 취업네트워크에 대해서 호주생산성위원회나 OECD의 평가도 유보적이거나 부정적인 입장이다. 취업네트워크 기관들이 제공하는 프로그램의 취업순효과는 매우 작거나 유의한 수준은 아니라는 것이다(김동현 외, 2009. 적극적 노동시장정책 활성화를 위한 중앙-지방-민간 고용서비스 협력체계 구축 방안. 노동부 학술연구역보보고서).

7) 이창원, 2012. 고용 및 복지 전달체계 개선 방안. 노사정위원회 고용 및 사회안전망 연구회 발표문.

3. 공공과 민간의 역할 분담

현재 우리나라의 공공부문이 막대한 규모의 근로빈곤층에 대해서 고용-복지 통합서비스를 제공하기에는 역량이 매우 부족한 것이 사실이다. 따라서 민간의 힘을 빌리지 않고서는 이를 감당하기가 어려운 것이 현실이다. 취업성공패키지와 희망리본사업을 3-4년간 추진해오는 과정에서 비영리민간을 중심으로 민간의 역량이 확대된 것도 사실이다.

그러나 고용복지통합서비스의 장기적 발전 방향을 설정하는 데 있어서 공공과 민간의 역할 분담의 원칙을 마련할 필요가 있다. 활성화를 위한 고용-복지 통합서비스의 제공에서, 공공은 급여와 서비스 사례관리를 담당하고 민간은 수요자의 변화하는 욕구에 빠르게 대응하는 다양한 직접 서비스 제공하는 것이 공공과 민간의 역할분담의 교과서적 해답일 것이다.

그러나 우리나라의 공공고용서비스의 역량 부족으로 서비스를 통째로 민간에 위탁하는 방식들이 벌써 광범위하게 진행되고 있다. 우리나라의 민간위탁은 고용효과의 극대화를 위한 대상과 프로그램의 전략적인 선택의 결과로 이루어지기보다는, 공공부문이 부족한 인원과 조직을 보충하기 위한 신규 사업을 중심으로 의주한 결과로 볼 수 있다. 그 과정에서 위탁사업의 낮은 단가, 민간기관의 전문성 부족 등과 같은 공급자의 문제부터 체계적인 모니터링 및 평가 설계의 부족과 같은 구매자의 문제까지 다양한 문제들이 나타나고 있다. 현재와 같은 민간위탁 방식은 협력과 경쟁, 보완 등 민관파트너십의 어떠한 원리가 작동하는지도 불분명하다.

사실 원론적인 공공과 민간의 역할 분담론 이전에 좀 더 시급한 문제는 공공과 민간의 취약한 역량을 어떻게 확충할 것인가의 문제이다. 공공의 역량 부족을 민간위탁으로 해결하는 기존의 경로의존성을 따라갈 것이냐, 아니면 공공부문의 역할을 강화할 것이냐의 문제이다. 현 시점에서는 공공 고용서비스 인프라를 확대하는 방향을 취할 필요가 있다는 것으로 보인다.

고용복지연계 서비스의 주된 대상은 취약계층 이른바 근로능력을 가진 빈곤층이다. 고용-복지 연계서비스에서 공공과 민간의 역할 분담도 근로능력빈곤층에 대한 서비스를 어떻게 가져갈 것이냐의 맥락에서 검토되어야 할 것이다. 그런데, 우리나라의 경우 공공과 민간 모두 근로빈곤층에 대한 통합적인 고용복지서비스를 제공할 능력과 역량이 아직 갖추어져 있지 않다. 따라서 역할분담 자체가 무의미할 수도 있지만, 공공과 민간이 역량을 확충해나가는 방향과 과정을 설정하는 자체가 역할분담이라고 할 수 있을 것이다.

주요 복지선진국에서도 공공의 역할은 단순한 게이트웨이가 아니라 코치라는 점이 점차 분명해지고 있다. 물론 우리나라의 경우 아직 게이트웨이의 기능도 제대로 갖추어져 있지 않기 때문에 코치의 역할까지 부여받기에는 한계가 있는 것이 사실이다. 그러나 공공의 역량 강화는 분명히 게이트웨이에 국한되기보다는 코치의 역할까지를 포괄하는 방향에서 이루어질 필요는 있다. “공공고용서비스를 민간(비영리기관이든 영리기관이든)에 위탁하는 경우에도 공공기관이 반드시 수행해야 할 업무는 개별 대상자를 창구에서 접수(intake)하고, 그에게 필요한 서비스가 무엇인가를 판정(assessment)하고, 그리고 민간기관에 의한 서비스제공 이후에도 그 대상자를 지속적으로 관리(case management)하는 것이다⁴⁾.”

공공과 민간의 역할 분담에 관한 교과서적인 명제는 “표준적이고 대량의 고객에 대한 서비스는 공공이 담당하고, 심층적이고 개인적인 서비스는 민간이 담당하는 역할 분담 체제가 필요하다”는 것이다. 그러나 우리나라 민간 고용서비스시장이 아직 발달하지 않았다는 현실을 감안할 때, 고용서비스의 민간위탁이나 아웃소싱에 대해서는 신중한 접근이 필요하다. 우리나라의 경우 심층적이고 전문적인 서비스를 민간이 제공할 능력이 부재하다. 민간고용서비스의 대형화, 전문화를 명분으로 하는 민간고용서비스 선진화 전략이 잘 작동하지 않는 이유도 우리나라의 노동시장이 장기실업자 중심이 아니라 반복실업-반복빈곤의 근로빈곤의 성격이 강하기 때문이다. 장기실업자를 중심으로 하는 민간고용서비스의 전문화와 비즈니스 모델화가 쉽지 않은 이유가 여기에 있다. 선진국에 비해 장기실업자 비중이 현저히 낮고, 특히 실업부조제도가 없는 상황에서 공공고용서비스를 민간기관에 위탁하더라도 수익이 발생할 여지가 거의 없기 때문이다.

물론 급여지급이 강화된 고용서비스사업이 확대·강화될 경우 전문화된 민간고용서비스의 비즈니스 모델이 가능할 수도 있을 것이나, 현재는 공공의 역량 부족을 ‘보완’하는 차원에서 비영리민간기관을 파트너로 활용하는 방법이 가장 현실적일 것이다. 한국의 민간고용기관들은 PES보다 더 많은 문제를 안고 있는데, 이와 같은 상황에서는 성급한 시장 요소 도입이나 민간파트너십에 대한 강조보다는 양자 모두 양적 확대와 내실 강화라는 선결과제를 해결하는 데 전력해야 한다⁹⁾.

물론 우리나라의 공공고용서비스의 경우에도 고용센터의 관료적 행정 중심의 조직과 문화가 서비스 제공 조직으로서 적합하지 않다는 한계를 극복해야 하는 과제를 분명히 안고 있다. 그러나 이를 민간고용서비스와의 ‘경쟁’을 통해서 해결하는 ‘시장화’방향은 우리나라의 조건 하에서 무의미하다고 할 수 있다. 고용센터의 서비스 기관으로의 혁신은 ‘시장’과의 경쟁의 방법이나 일방적인 지방이양의 방식으로 이루어질 수 없다. 결국 자원과 역량을 확충하면서 내부 혁신의 방법을 다양하게 실험하고 도입하는 수밖에 없다.

공공과 민간이 자체적인 역량을 확충하는 과정에서 물론 공공과 민간의 파트너십을 유지하고 개발하는 것은 중요하다. 공공고용서비스와 민간고용서비스의 파트너십은 ‘경쟁’이라기보다는 ‘협력’과 ‘보완’의 차원에서 이루어질 것이다. 고용서비스를 위한 정보의 교환이나 전문성을 제고를 위한 지원과 협조, 서비스 네트워크 구축을 위한 협력은 지속적으로 강화될 필요가 있고, 공공고용서비스가 감당하기 어려운 고용서비스의 일부는 민간에 위탁, 도급하지 않을 수 없을 것이다. 예를 들어, 대상자의 특성 때문에 어느 정도 대상자에 특화된 서비스를 제공할 수밖에 없어 공공서비스가 담당하기 어려운 영역(건설일용직, 노숙자, 탈북자 등)에 대해서는 민간위탁이 타당할 것이다¹⁰⁾.

물론 앞에서 지적했듯이, 민간고용서비스를 ‘보완’하는 파트너로 가더라도, 민간위탁의 활성화 과정 전반에 대한 공공부문의 모니터링과 관리는 유지, 강화되어야 할 것이다. 단순한 성공보수 방식으로 통제하는 것이 아니라 실질적인 모니터링을 강화하면서 활성화 방식에 개입하는 것이 필요하고, 전체 프로세스를 통으로 민간에게 위탁하는 방법 대신에 기능별로 개별적으로 구매하는 방식을 취해야 할 것이다.

8) 김동현 외, 2009, 적극적 노동시장정책 활성화를 위한 중앙-지방-민간 고용서비스 협력체계 구축 방안, 노동부 학술연구용역보고서.

9) 박찬임·박성재·김희순·김종일, 2007, 취약계층 고용서비스 이용실태 및 서비스 강화 방안, 한국노동연구원.

고용복지연계의 맞춤형 서비스에서 핵심은 욕구가 있는 개인에게 제대로 된 서비스를 제공하느냐의 문제이다. 이는 근로능력판정과 사례관리가 처음부터 끝까지 제대로 이루어지느냐의 문제이다. 여기서 중요한 것이 사례관리를 통한 욕구파악과 서비스설계가 이루어지느냐의 문제이다. 욕구평가체계가 제도화되어 있지 않아 서비스에 대한 '조정'이 없이 '생산'만 이루어진다는 비판이 있다¹¹⁾. 취약계층에 대한 고용서비스를 확대한다고 해도, 조정체계를 갖추지 않은 상태에서 민간위탁을 통한 서비스 제공('생산')에만 매몰될 가능성이 크다. 여기서 사례관리를 위한 조직적 역량과 책임성을 어떻게 구축할 것이냐의 문제가 존재한다.

따라서 공공부문은(고용센터뿐만 아니라 지자체의 일자리지원센터도) 프로그램 집행보다는 초기사정 및 프로파일링의 비중을 높여야 한다. 물론 초기사정과 유형구분을 위해 고용센터 지자체 일자리센터, 자활담당자 등의 사례조정은 단순한 임의의 사례조정회의가 아닌 제도화된 사례조정체계가 되어야 한다. 이를 위해서는 사례조정회의에 최종적인 판단의 책임과 권한을 법적으로 명확하게 하는 것이 필요하다. 그러나 공공 부문은 초기사정 및 프로파일링에 한정하지 않고 과정 전체를 실질적으로 모니터링하고 평가, 감독하는 역할을 확대해야 할 것이다. 다양한 서비스들을 종합적으로 관리할 수 있는 통합관리체계를 구축하고 운영하는 능력을 갖추는 것이 공공부문 고용서비스 기관의 역할이 되어야 할 것이다.

즉 공공의 역할을 단순히 민간위탁을 감독하는 데 한정해서는 안 된다. 공공이 사업을 민간에 위탁하더라도 직접 참여해보는 것이 필요하다. 예를 들어 공공과 민간이 아예 하나의 새로운 조직(associations)을 만들어 같이 고용-복지 통합서비스를 제공해보는 혁신적인 시도도 적극적으로 개발할 필요가 있다. 공공의 인력이 민간위탁 사업에 직접 참여해서 같이 일을 해보도록 하는 것이다. 이 경우 사업 내부에서 스스로 모니터링이 될 수 있으며, 공공의 관료적 비효율성도 극복할 수도 있을 것이다.

4. 프로그램 개선과 확충

고용과 복지 연계의 맞춤형 서비스라는 개념은 집중적인 서비스를 제공해서 복지에 의존하는 장기실업자를 노동시장으로 통합하겠다는 복지선진국들의 현실에서 나온 것이다. 따라서 이 개념에 따라 제공되는 프로그램은 매우 많은 비용을 들여 정교하고 체계적으로 만들어져야 하는 것이다. 그만큼 비용을 들일 가치가 있기 때문이다.

그러나 우리나라의 경우 근로빈곤층의 규모가 매우 크고 이들에게 보편적이면서도 맞춤형의 서비스를 제공하기에는 한계가 있는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 고용-복지 연계서비스가 제대로 제공되기 위해서는 충실하고 대상의 특성에 따라 차별화되고 다양화된 프로그램들이 개발되어야 한다. 그러나 우리나라의 현실은 아직 이러한 기준에 크게 못 미치고 있다. 예를 들어 고용-복지 연계의 맞춤형 서비스의 하나인 직업훈련 프로그램을 보면, 양적으로는 크게 확대되었음에도 효과성에서는 많은 문제가 제기되고 있다.

10) 황덕순, 2009. 한국에서의 활성화 정책의 가능성과 조건. 이병희 외, 고용안정망과 활성화 전략 연구, 한국노동연구원.

11) 남찬섭, 2011. 한국 사회서비스 제도화의 현황과 전망. 한림대 정치경영대학원, 제3회 대안담론포럼: 진보적 자유주의와 분배친화적 경제성장

우리나라에서 고용복지 연계 맞춤형 서비스의 핵심적인 목표는 근로빈곤층의 노동시장에서의 일자리 지위의 상향 이동에 있어야 하기 때문에 직업훈련은 매우 중요한 프로그램이라고 할 수 있다. 그러나 근로빈곤층이나 취약계층의 직업훈련프로그램의 성과나 취업성공패키지의 직업훈련프로그램의 성과를 분석한 많은 연구들을 보면, 직업훈련의 성과는 부정적으로 나오고 있다. 그 원인으로는 바우처제도(내일배움카드제)의 도입으로 인해 무분별한 훈련 참여에 기인하는 것인지, 훈련프로그램의 내용이 매우 부실하기 때문인지, 훈련의 효과가 단기적으로 나타나지 않기 때문인지 등은 더 분석되어야 하겠지만, 현재의 직업훈련 프로그램으로는 근로빈곤층의 일자리 지위 상향 이동에 기여하지는 못하고 있는 것이다.

근로빈곤층에 특화된 맞춤형의 직업훈련 프로그램을 개발하는 데에는 많은 비용이 들어간다. 따라서 직업훈련은 대상자 전체에 무차별적으로 제공하거나 대상자가 마음대로 선택할 수 있도록 하는 것은 바람직하지 않다. 직업훈련은 개인의 욕구와 능력을 반영하는 철저한 사례관리와 IAP, ISP 등과 밀접하게 연계되어 제공되어야 하며, 서비스 수급자의 특성과 욕구 등에 맞추어 더 특화하고 다양화할 필요가 있다.

더불어 취약계층-근로빈곤층에 제공되었던 기존의 정부 유사사업들을 통합적으로 관리하고 사업설계를 개선하는 것, 고용서비스 인프라의 확충을 위해 인력을 확충하는 방법 등은 통합적 맞춤형 서비스 제공을 위해 우선적으로 해결되어야 중요한 과제들이다. 아무리 전달체계를 잘 만들어놓는다고 하더라도 제공되는 프로그램들이 부실하거나 형식적일 경우 서비스의 효과는 제대로 나올 수 없기 때문이다.

5. 맺음말

우리나라에서 근로빈곤층에 대한 고용-복지 통합서비스 제공이라는 문제의식은 복지의존에서 노동시장통합으로의 전환이라는 복지선진국의 문제의식과는 다르다고 생각된다. 우리나라의 경우 복지의 사각지대의 해소와 저임금노동시장의 개선이라는 과제를 달성하기 위해 고용서비스를 복지와 노동시장정책에 어떻게 결합해야 할 것인가가 주된 문제의식이라고 생각된다. 따라서 고용서비스는 단순히 복지수혜에 머무르는 계층을 노동시장으로 통합시키는 것을 목적으로 설계집행되기보다는 급여 확장의 지속가능성을 보장하면서 좀 더 안정적인 일자리로의 전환을 촉진하는 방향에서 설계되어야 할 것이다.

우리나라의 경우에도, 고용서비스와 복지전달체계와 거버넌스에 많은 문제들이 존재하고, 절대적인 역량 부족의 문제도 있는 것이 사실이지만, 통합적 서비스 제공을 위해 새로운 정책 실험들이 진행 중이고 이에 대한 평가와 재구성 과정을 통해 전달체계와 거버넌스 구조도 단계적으로 개선될 것으로 전망된다.

다만 시급한 것은 정책의 사각지대에 놓여 있는 광범한 취약계층-근로빈곤층에 대한 급여와 서비스의 통합적 제공을 위한 전달체계를 어떻게 효과적으로 구축할 수 있느냐의 문제일 것이다. 이 글에서는 사각지대-취약계층-근로빈곤층의 안정적인(양질의 일자리로의) 노동시장 통합이 우선적인 과제라고 판단하고 이를 위해서는 중앙정부 PES가 여전히 많은 한계와 부족의 문제가 있음에도, 중심적인 역할을 해야 할 것으로 판단된다. 그러나 고용센터 중심의 고용-복지전달체계의 구축이 고용과 복지의 강도 높은 조직통합

이나 프로그램 통합을 의미하는 것은 아니며, 중앙정부 주도성의 강화를 의미하는 것도 아니라는 점도 분명히 할 필요가 있다. 근로능력층의 다양한 특성을 고려하여 서비스의 제공 방식은 다양할 수 있다고 판단된다. 고용센터도 지역 현장의 수요자에 대해 서비스할 수 있는 조직으로의 변화가 필요하다. 다만, 노동 시장으로의 안정적인 통합이라는 관점에서 고용센터가 서비스의 전체적인 사례관리에서 더 중심적인 역할을 수행하고 복지서비스의 연계 능력을 높여나가는 것이 중요하다.

이러한 고용-복지 통합서비스로의 발전 과정에서 가장 문제가 되는 것은 고용 서비스의 역량 부족 문제와 프로그램의 형식화와 부실화 문제이다. 이 문제를 민간위탁이나 시장화를 통해서 해결하기 어렵다고 판단된다. 이는 우리나라의 민간 고용서비스 시장의 영세성 때문만 아니라 통합적 서비스의 원리나 해외 사례의 추세를 보더라도, 민간에게 서비스나 프로그램 전체를 위탁하거나 사례관리를 위탁하는 것은 바람직하지 않다고 판단된다. 물론 비영리기관이나 사회적기업들의 적극적인 참여와 협력은 매우 중요하다. 그러나 공공부문이 여전히 프로그램 전반을 관리하는 능력을 키우는 것 그리고 이를 위한 인적 역량을 확보하는 것 또한 매우 중요하다고 할 수 있다. 

복지-고용 연계 자활사업 희망리본사업 발전을 위한 쟁점 논의

백학영 (강원대학교 사회복지학과 교수)

1. 서론

근로빈곤층의 증가는 외환위기 이후의 빈곤율 증가의 2/3를 차지할 정도로 빈곤율 증가의 주요 요인이 되었다(이병희 외, 2010). 근로활동에도 불구하고 빈곤에 빠지는 이유는 낮은 임금과 빈번한 실직에 있다. 고용보험과 기초생활보장제도가 확대되어 왔지만, 근로빈곤층의 상당수가 여전히 양 제도의 사각지대를 형성하고 있다. 고용보험제도가 수급대상과 수급자격을 엄격히 하여 실효성 있는 대책으로 한계를 보이고 있고, 자활사업은 취업촉진기능이 미흡하고, 노동시장 유인시스템으로서 한계를 보인다.

그러나 이러한 야심찬 계획을 추진하기에는 아직 고용-복지 통합서비스를 전달체계의 문제, 인력과 인프라 부족의 문제, 프로그램 개발과 개선의 문제 등 해결해야할 문제들이 산적해 있다.

이 글에서는 근로빈곤층을 위한 고용-복지의 통합적인 서비스 제공과 관련된 쟁점들을 살펴보고자 한다. 근로능력을 가진 빈곤층과 저소득층에 대해 상호의무(mutual obligation)의 원리에 따라 소득보장과 고용 서비스를 통합적으로 제공하는 것이 시대적 흐름이고 당위라고 한다면, 우리나라의 조건에서 이를 어떤 방식으로 설계하고 전달하는 것이 바람직한지도 생각해보고자 한다.

자활사업의 미흡한 성과는 제도적 요인과 수급자의 개인적 요인 등으로 대별될 수 있다. 제도적 요인은 기초생활보장제도와 정합성의 문제와 자활사업 내부요인으로 구분할 수 있다(박노옥 외, 2012). 기초생활보장제도 정합성의 문제는 자활사업 참여자의 기본 속성에 기인한다고 볼 수 있으며, 자활사업 참여자의 경우도 마찬가지로 취업·창업과 탈수급보다는 제도 내에서 부과받은 조건을 이행하는 것이 개인의 생존권을 안정적으로 보장받을 수 있다는 선택이 작용한다고 볼 수 있다. 내부요인은 관리운영 방식의 문제로서 공급자로 하여금 취·창업 및 탈수급률을 제고시켜야 하는 유인 기제가 부재하다는 점을 지적할 수 있다. 또한 개인별 자활지원계획 수립과정에서 수급자의 자활역량 평가체계 문제도 무시할 수 없다.

희망리본사업은 자활사업의 경직적 운영구조에서 비롯되는 문제를 해결하고, 자활사업 참여자의 탈수급을 효과적·효율적으로 지원하기 위해 성과관리체계 운영방식을 도입하고 있다. 그리고 취업률과 탈수급률과 같은 성과지표를 수행기관과의 계약구조에 반영하므로 공급자의 취·창업률 및 탈수급률 제고 유인효과를 높이고자 한다. 2009년부터 저소득 근로빈곤층을 대상으로 취업성공패키지 사업을 운영하고 있다. 취업성공패키지사업은 근로빈곤층을 대상으로 통합적 취업지원의 강화를 통해 근로빈곤층의 노동시장 진입을 촉진(Activation)시키는 정책으로 도입하였다. 희망리본사업과 취업성공패키지는 사업의 목적과, 대상, 그리고 내용 면에서 유사성이 높아 중복사업이라는 비판과 함께 두 사업의 통합·조정에 대한 필요성이 제기되기도 하지만¹⁾, 2013년부터 희망리본사업과 취업성공패키지는 시범사업 단계를 종결하고 본 사업으로 확정되어 진행되고 있는 상황이다.

이러한 가운데 지난 박근혜 정부는 고용-복지 연계 '내일(My Job) 드림 프로젝트'를 본격 가동하겠다는 취지의 계획을 발표하였다(2013년 4월 24일). 내일 드림 프로젝트는 근로빈곤층에 대한 '일을 통한 빈곤탈출 지원' 정책을 강화를 위한 계획으로서, 정책 보호대상 확대, 수요자 중심 자활프로그램 운영, 고용-복지 칸막이 제거 등을 해결하기 위한 방안을 담고 있다. 또한 시군구에 '내일행복지원단'을 설치, 운영함으로써 저소득 취약계층의 복지 및 일자리 지원 통합 체계를 구축하고자 한다.

이에 본 자료는 저소득 취약계층의 취업 중심의 일자리 지원 사업 중 대표적인 사업이라 할 수 있는 희망리본사업과 취업성공패키지의 사업 운영 구조 및 사업 특성, 성과 등을 검토하고자 한다. 이를 통해 본 자료에서는 희망리본사업과 취업성공패키지(패키지 I)의 효과적인 운영 방안에 대한 주요 쟁점을 도출하고 그에 대한 논의해보고자 한다.

2. 희망리본과 취업성공패키지의 주요 특성 비교

1) 참여자 기본 분포

국민기초생활보장 수급지위에 따른 자활사업 참여자 분포를 보면, 90.5%가 복지부 자활사업에 있으며, 노동부 참여자는 9.5%에 해당한다. 복지부 자활사업 참여자 중에는 72.1%가 자활근로사업단에, 12.1%는 자활기업에, 5.1%는 희망리본사업에 참여하고 있다. 사업유형별로 보면, 모든 사업 유형에서 조건부수급자의 비중이 가장 높다. 희망리본사업은 조건부수급자 43.1%, 일반수급자 29.1%, 차상위계층 18.6%, 자활특례자 9.2%이며, 취업성공패키지는 조건부수급자 86.8%, 일반수급자 10.5%, 자활특례자와 차상위계층이 1.4%씩을 차지한다.

1) 2011. 7. 8. 서민생활대책점검회의에서 '공공전달체계의 구조 및 기능개선' 추진과제로 선정되어, 성과분석을 기초로 통합 또는 조정방안 마련을 요청(국무총리실, 2012)

〈표 1〉 수급지위에 따른 자활사업 참여자 분포

| 구분 | 총계 | 복지부 | | | | | | 노동부 |
|-----------|--------|--------|----------|----------|----------|----------|----------|-------|
| | | 소개 | 자활 근로 | 사회 적응 | 자활 기업 | 창업 지원 | 희망 리본 | |
| 참여 인원 (명) | 83,710 | 75,795 | 60,385 | 974 | 10,116 | 66 | 4,254 | 7,915 |
| | 100.0 | 90.5 | 72.1 | 1.2 | 12.1 | 0.1 | 5.1 | 9.5 |
| | - | 100.0 | 79.7 | 1.3 | 13.3 | 0.1 | 5.6 | - |
| 사업유형별 | 계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| | 조건부수급자 | 58.4 | 55.4 | 60.9 | 78.1 | 25.8 | 42.4 | 43.1 |
| | 일반수급자 | 6.3 | 5.9 | 4.7 | 16.4 | 2.1 | 18.2 | 29.1 |
| | 자활특례자 | 6.7 | 7.3 | 7.5 | 1.0 | 6.1 | 1.5 | 9.2 |
| | 차상위계층 | 28.6 | 31.4 | 26.9 | 4.4 | 66.0 | 37.9 | 18.6 |

자료: 박노옥 외(2012) 재정리, 보건복지부 자립지원과(2012) 주요 업무 참고자료

〈표 2〉는 희망리본사업 시범사업 단계인 1~3차년도(2009~2011년) 참여자 전체의 특성 및 연도별 참여자의 특성을 보여준다. 2011년 희망리본사업은 2010년 사업이 수행된 경기, 부산, 인천, 전북 및 새로 추가된 강원, 광주, 대구 이렇게 총 7개 지역에서 이루어졌다. 참여자는 총 4,375명으로 전년 대비 약 34%, 2009년 대비 약 118% 증가하였다. 1~3차년도 총 참여자 중 여성이 68.9%를 차지하여 평균 연령은 44세이다. 참여자의 6.3%가 장애가 있었으며, 가구원 수는 평균 2.83명이었다. 전체 참여자들의 교육수준의 경우, 최종학력이 고등학교 재학 또는 졸업인 참여자의 비중이 57.7%로 가장 높았고 무학인 참여자가 1.2%로 가장 낮았다. 그 다음으로 중학교 졸업 이하가 23.8%, 대학 재학 이상인 참여자가 17.3%를 차지하였다. 연도별로 살펴보면 희망리본사업 3년 동안 무학인 저학력자의 비중은 줄고, 대학재학 이상의 고학력 참여자의 비중은 증가하는 경향을 보인다.

〈표 2〉 희망리본사업 참여자 기초 통계 (1~3차년도)

| 구분 | 1차년도 참여자 (2009년) | 2차년도 참여자 (2010년) | 3차년도 참여자 (2011년) | 총 참여자 | |
|----------|---------------------|---------------------|---------------------|---------|------|
| 여성(%) | 68.4 | 68.8 | 69.3 | 68.9 | |
| 연령(세) | 46.54 | 43.15 | 42.71 | 43.66 | |
| | [10.17] | [11.23] | [11.27] | [11.14] | |
| 장애(%) | 6.7 | 6.2 | 6.3 | 6.3 | |
| 가구원수(명) | 2.68 | 2.87 | 2.86 | 2.83 | |
| | [1.23] | [1.3] | [1.28] | [1.28] | |
| 교육 수준 | 무학 | 1.6 | 1.2 | 1.1 | 1.2 |
| | 중졸 이하 | 28.7 | 24.0 | 21.3 | 23.8 |
| | 고등학교 재학 졸업 | 56.8 | 56.3 | 59.2 | 57.7 |
| | 대학재학 이상 | 13.0 | 18.5 | 18.5 | 17.3 |
| 표본 수 | 2000 | 3261 | 4375 | 9636 | |

자료 : 박노옥 외(2012) 재정리, 보건복지부 자립지원과(2012) 주요 업무 참고자료

희망리본사업과 취업성공패키지 참여자는 자활역량평가 점수를 기준으로 배정하고 있다. 자활역량평가 점수 70점 이상인 자는 집중취업지원 대상자로 고용센터에 의뢰하여 취업성공패키지 사업에 배정. 자활역량평가 점수 70점 미만인 자는 자활근로 및 희망리본사업에 배치한다. 그렇지만 2010년 행복e음 통합전산망에서 확인된 희망리본사업 참여자와 취업성공패키지 참여자의 자활역량평가 점수를 분석한 박노옥 외(2012)에 따르면 근로능력에 따른 사업 배치가 엄격히 지켜지지 않고 있었다. 모두가 예상하는 바이지만 자활역량점수가 높으면 당연히 취업가능성이 높아 사업의 성과는 높을 것이다. 희망리본사업 취업자 중

자활역량평가 점수가 70점 이상인 참여자는 1차 성과급 지급 대상자의 44%, 2차 47%, 3차 50%를 차지한다. 이에 비해 희망리본사업 미취업자 중 70점 이상인 참여자는 1차 성과급 지급대상자에서 70.6%로 상당히 높지만, 2차는 42.5%, 3차는 41.4%로 감소한다. 취업성공패키지의 경우는 자활역량점수가 70점 이상인 참여자가 68.9%로 가장 많고 50~69점 29.0%, 50점 미만은 2.2%이다.

〈표 3〉 자활역량평가 점수 분포

(단위 : %)

| | | 50점 미만 | 50~69점 | 70점 이상 |
|------------------|------|--------|--------|--------|
| 희망리본사업 (취업자) | 1차성과 | 3 | 53 | 44 |
| | 2차성과 | 3 | 50 | 47 |
| | 3차성과 | 2 | 48 | 50 |
| 희망리본사업 (미취업자) | 1차성과 | 2.9 | 26.5 | 70.6 |
| | 2차성과 | 4.5 | 53.0 | 42.5 |
| | 3차성과 | 4.4 | 54.2 | 41.4 |
| 취업성공패키지 | | 2.2 | 29.0 | 68.9 |

자료 : 박노옥 외(2012) 재정리. 희망리본사업 참여자는 취업자와 미취업자가 포함된 자료이며, 취업성공패키지는 취업 여부가 확인되지 않음.
1차 성과급은 30일 이상 취업을 유지한 자, 2차 성과급은 180일 이상 취업유지자, 3차성과급은 탈수급자

취업적성 점수와 취업성과 사이의 상관관계를 분석한 박노옥 외(2012)의 연구에 따르면 희망리본사업의 1차 성과는 취업적성 점수와 부적(-) 관계를 보여 일반적인 예측을 벗어난다. 그렇지만 2, 3차 성과는 취업적성 점수와 정적(+) 관계를 보이며, 3차 성과는 통계적으로 유의한 수준이다. 이는 희망리본사업의 1차 성과는 취업적성 점수에 따라서 달라지지 않을 가능성이 높음을 시사한다. 그렇지만 취업의 지속과 탈수급은 취업적성 점수가 영향을 미치는 것, 즉 취업적성 점수가 높을수록 취업을 지속하고 탈수급할 가능성이 증가한다는 것을 보여준다.

〈표 4〉 취업적성점수와 취업성과 (n=622)

| 구분 | 연령 | 건강 | 직업이력 | 재량 | 자활역량 평가 총점 |
|--------|-------|-------|-------|-------|---------------|
| 1차 성과급 | .008 | -.007 | -.100 | -.073 | -.086* |
| 2차 성과급 | .017 | .049 | .071 | -.024 | .049 |
| 3차 성과급 | .113* | .010 | .089* | -.021 | .085* |

*p<.05 자료 : 박노옥 외(2012)

2) 사업의 주요 성과

(1) 취업률 및 탈수급률

희망리본사업의 1단계 취업률은 2009년 31.8%, 2010년 44.6%, 2011년 52.7%로 점차적으로 증가하였지만, 2012년 취업률은 37.0%로 감소하였다. 2012년 취업률을 크게 감소한 것은 취업성공패키지와와의 관계에서 희망리본사업 참여자의 자활역량점수가 급격하게 낮아지는 사업 배경에 기인한 것으로 보인다. 이러한 경향은 6개월 이상 취업유지율에서도 나타난다. 2009~2011년 사이 6개월 이상 취업유지율은 51.7%, 59.1%, 60.1%로 점차적으로 증가하였지만 2012년에는 20.3%로 크게 감소하였다. 희망리본사업의 3단계 성과인 탈수급률은 2009년 9.1%, 2010년 18.5%, 2011년 19.6%로 점차적으로 증가하였다. 그렇지만 2012년은 자료를 확보하지 못해 확인하지 못하였다.

〈표 5〉 희망리본사업 취업률

| 사업연도 | 대상인원 | 모든 취·창업 | 취업률 (1단계) | 6개월 취업유지율 (2단계) | 탈수급률 (3단계) |
|------------------------|-------|---------|--------------|-----------------------|---------------|
| 2009 | 2,000 | 44.9 | 31.8 | 51.7 | 9.1 |
| 2010 | 3,261 | 57.7 | 44.6 | 59.1 | 18.5 |
| 2011 | 4,376 | 62.3 | 52.7 | 60.1 | 19.6 |
| 2012 (2013. 1월말 기준) | - | - | 37.0 | 20.3 | - |

자료 : 보건복지부(2013a) 2013 희망리본사업안내, 보건복지부(2013b) 업무계획(2013. 4. 18), 박노옥 외(2012) 자료 재정리

저소득층을 대상으로 한 취업성공패키지 I의 전체 취업률은 2010년 60.2%, 2011년 50.6%, 2012년 30.8%로 점차적으로 감소한 것으로 나타났다. 이러한 경향은 기초생활보장수급자와 차차상위이하 참여자에게서도 발견된다. 기초생활보장수급자의 취업률은 2010년 34.6%, 2011년 34.4%, 2012년 19.1%로 감소하였으며, 차차상위이하 참여자의 취업률은 2010년 62.1%, 2011년 57.1%, 2012년 33.0%로 감소하였다. 취업성공패키지 I의 6개월 이상 취업유지율은 2010년과 2011년 사이에는 증가한 반면 2011년과 2012년 사이에는 크게 감소하였다. 2012년 희망리본사업과 취업성공패키지 I의 취업률 성과 모두 감소하는데, 그 이유에 대해서는 보다 심도 있는 분석이 필요할 것이다. 그 원인으로는 각 사업 참여자의 특성 변화, 제도 내용의 변화, 노동시장 여건의 변화 등을 종합적으로 분석해볼 필요가 있다. 현재의 상태로는 2012년 참여자 중인 자, 사업 참여가 종료되지 않은 자가 미취업자로 분류되었기 때문에 이러한 결과를 보일 가능성이 높다.

〈표 6〉 취업성공패키지 I 참여대상 유형별 취업률

| 연도 | 참여유형 | 참여자 (a) | 일반취업 (b) | | 고용보험가입 (c) | | 고용유지율 | | | |
|------|---------|------------|-------------|--------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | | | 빈도 | 취업률 (b/a) | 빈도 | 가입률 (c/b) | 3개월이상 (d) | | 6개월이상 (e) | |
| | | | | | | | 빈도 | 유지율 (d/c) | 빈도 | 유지율 (e/c) |
| 2010 | 전체 | 25,228 | 15,196 | 60.2 | 11,178 | 73.6 | 8,550 | 76.5 | 6,643 | 59.4 |
| | 기초생활수급자 | 2,505 | 867 | 34.6 | 556 | 64.1 | 420 | 75.5 | 323 | 58.1 |
| | 차차상위이하자 | 18,532 | 11,517 | 62.1 | 8,325 | 72.3 | 6,314 | 75.8 | 4,891 | 58.8 |
| 2011 | 전체 | 63,967 | 32,375 | 50.6 | 23,670 | 73.1 | 17,489 | 73.9 | 12,805 | 73.2 |
| | 기초생활수급자 | 7,865 | 2,703 | 34.4 | 1,946 | 72.0 | 1,344 | 69.1 | 933 | 69.4 |
| | 차차상위이하자 | 22,119 | 12,633 | 57.1 | 9,872 | 78.1 | 7,463 | 75.6 | 5,636 | 75.5 |
| 2012 | 전체 | 76,216 | 23,511 | 30.8 | 17,341 | 73.8 | 10,229 | 59.0 | 4,545 | 26.2 |
| | 기초생활수급자 | 11,619 | 2,219 | 19.1 | 1,625 | 73.2 | 867 | 53.4 | 367 | 22.6 |
| | 차차상위이하자 | 44,424 | 14,657 | 33.0 | 11,058 | 75.4 | 6,534 | 59.1 | 2,851 | 25.8 |

자료 : 고용노동부 내부자료(2013년 5월). 취업자는 서비스 종료 후 3월 이내 취업자만 산정, 고용보험미가입자의 고용유지율은 산출 불가.

*12년 하반기부터 사업에 참여하여 취업한 자는 취업 후 경과기간이 길지 않아, 시간이 지남에 따라 고용유지율이 상승할 것으로 예상

〈표 7〉의 자활사업 성과에 대한 결과는 〈표 5〉, 〈표 6〉과 다른데 이는 활용 자료의 추출 시점의 차이에 기인할 가능성이 높다. 그렇지만 본 자료에서는 확인이 불가능하여 참고로 제시한다. 〈표 7〉에 따르면, 희망리본사업과 취업성공패키지의 취업률은 2009년 45.4%, 30.0%, 2010년 46.2%로 희망리본사업의 취업률이 더 높다. 그리고 희망리본사업과 취업성공패키지의 탈수급률에서도 희망리본이 취업성공패키지보다 2009년에는 5.6%p, 2010년에는 9.2%p가 더 높은 것으로 보고되고 있다.

〈표 7〉 자활사업의 취업 성과 및 탈수급 성과

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

자료: 박노옥 외(2012), 보건복지부 자립지원과 내부자료(2012년), 류만희(2012)를 재구성

〈표 8〉은 취업성공패키지의 성별, 연령대별 취업률을 보여준다. 2010~2011년 성별 취업률은 보면 여성에 비해 남성이 다소 높았지만 큰 차이는 아니라 할 수 있다. 연령대별 취업률은 보면 10대가 가장 낮고, 10대를 제외할 경우 연령이 적을수록 취업률이 높게 나타났다.

〈표 8〉 취업성공패키지 전체 참여자 대비 취업률

| 연도 | 참여유형 | | 소계 (b) | 종료자 | | | | 취업률 | | |
|-------|--------|--------|-----------|-------------|-----------------|-------|----------|--------|-------|------|
| | | | | 일반취업 (c) | 재정일자 리 취업 | 중단 | 기간 만료 | (c/a) | (c/b) | |
| 2010 | 계 (a) | | 25,228 | 25,202 | 15,196 | 1,121 | 4,355 | 4,530 | 60.2 | 60.3 |
| | 성별 | 남 | 7,175 | 7,172 | 4,393 | 367 | 1,185 | 1,227 | 61.2 | 61.3 |
| | | 여 | 18,053 | 18,030 | 10,803 | 754 | 3,170 | 3,303 | 59.8 | 59.9 |
| | 연령 | 10대 | 591 | 590 | 175 | 5 | 290 | 120 | 29.6 | 29.7 |
| | | 20대 | 4,320 | 4,316 | 2,635 | 101 | 874 | 706 | 61.0 | 61.1 |
| | | 30대 | 7,898 | 7,888 | 4,787 | 285 | 1,348 | 1,468 | 60.6 | 60.7 |
| | | 40대 | 7,474 | 7,464 | 4,678 | 342 | 1,151 | 1,293 | 62.6 | 62.7 |
| 50대 | | 3,895 | 3,894 | 2,288 | 295 | 552 | 759 | 58.7 | 58.8 | |
| 60대이상 | 1,050 | 1,050 | 633 | 93 | 140 | 184 | 60.3 | 60.3 | | |
| 2011 | 계 | | 63,967 | 62,948 | 32,375 | 1,842 | 10,842 | 17,889 | 50.6 | 51.4 |
| | 성별 | 남 | 22,248 | 21,960 | 11,473 | 587 | 4,108 | 5,792 | 51.6 | 52.2 |
| | | 여 | 41,719 | 40,988 | 20,902 | 1,255 | 6,734 | 12,097 | 50.1 | 51.0 |
| | 연령 | 10대 | 6,522 | 6,404 | 2,436 | 37 | 1,974 | 1,957 | 37.4 | 38.0 |
| | | 20대 | 23,559 | 23,165 | 12,956 | 435 | 4,234 | 5,540 | 55.0 | 55.9 |
| | | 30대 | 13,170 | 12,939 | 6,718 | 360 | 2,044 | 3,817 | 51.0 | 51.9 |
| | | 40대 | 11,002 | 10,835 | 5,660 | 466 | 1,491 | 3,218 | 51.4 | 52.2 |
| 50대 | | 7,751 | 7,663 | 3,735 | 379 | 903 | 2,646 | 48.2 | 48.7 | |
| 60대이상 | 1,963 | 1,942 | 870 | 165 | 196 | 711 | 44.3 | 44.8 | | |
| 2012 | 계 | | 143,312 | 71,512 | 44,308 | 1,689 | 13,374 | 12,141 | 30.9 | 62.0 |
| | 성별 | 남 | 49,618 | 28,738 | 18,043 | 672 | 5,131 | 4,892 | 36.4 | 62.8 |
| | | 여 | 93,694 | 42,774 | 26,265 | 1,017 | 8,243 | 7,249 | 28.0 | 61.4 |
| | 연령 | 10대 | 9,566 | 5,310 | 2,012 | 49 | 2,177 | 1,072 | 21.0 | 37.9 |
| | | 20대 | 52,870 | 28,548 | 18,550 | 303 | 5,209 | 4,486 | 35.1 | 65.0 |
| | | 30대 | 32,767 | 13,988 | 9,065 | 305 | 2,584 | 2,034 | 27.7 | 64.8 |
| | | 40대 | 27,051 | 12,715 | 8,066 | 406 | 1,932 | 2,311 | 29.8 | 63.4 |
| 50대 | | 16,456 | 8,317 | 5,126 | 402 | 1,185 | 1,604 | 31.1 | 61.6 | |
| 60대이상 | 4,602 | 2,634 | 1,489 | 224 | 287 | 634 | 32.4 | 56.5 | | |
| 유형 | 패키지 I | 76,216 | 38,597 | 23,511 | 1,305 | 7,431 | 6,350 | 30.8 | 60.9 | |
| | 패키지 II | 67,096 | 32,915 | 20,797 | 384 | 5,943 | 5,791 | 31.0 | 63.2 | |

자료 : 고용노동부 내부자료(2013년 5월) 재정리

(2) 취업 일자리 특성

희망리본사업 참여를 통해 얻은 일자리들의 고용형태를 살펴보면(2009~2011년), 정규직은 28.8%에 불과한 반면, 비정규직은 상용직이 69.4%였다. 비정규직 상용직은 55.6%, 임시직 8.3%, 일용직 5.6%로 나타났다

〈표 9〉 희망리본사업 고용형태별 취·창업률(전체 취창업자 대상)

| 구분 | 연도 | 정규직 | 비정규직 | | | N/A | 합계 |
|----|------|------|------|------|------|------|-----|
| | | | 상용직 | 일용직 | 임시직 | | |
| 강원 | 2011 | 18.6 | 64.5 | 4.9 | 10.9 | 1.1 | 100 |
| 경기 | 2009 | 26.5 | 40.4 | 10.6 | 21.7 | 0.8 | 100 |
| | 2010 | 26.8 | 50.7 | 12.4 | 8.9 | 1.2 | 100 |
| | 2011 | 27 | 56.1 | 8.4 | 8 | 0.4 | 100 |
| | 전체 | 26.8 | 49.9 | 10.3 | 12.2 | 0.8 | 100 |
| | 광주 | 2011 | 46.1 | 51.9 | 1.3 | 0 | 0.6 |
| 대구 | 2011 | 37.3 | 44.6 | 10.4 | 5.2 | 2.6 | 100 |
| 부산 | 2009 | 27.8 | 49.2 | 2.5 | 15.4 | 5.1 | 100 |
| | 2010 | 24.9 | 66.4 | 1.2 | 5.1 | 2.4 | 100 |
| | 2011 | 35.6 | 60.9 | 0.5 | 0.5 | 2.5 | 100 |
| | 전체 | 30 | 60.4 | 1.2 | 5.4 | 3 | 100 |
| | 인천 | 2010 | 23.9 | 55.8 | 8.8 | 10.3 | 1.1 |
| 인천 | 2011 | 33.3 | 51.7 | 5 | 7.7 | 2.4 | 100 |
| | 전체 | 29 | 53.6 | 6.8 | 8.8 | 1.8 | 100 |
| | 전북 | 2010 | 21.4 | 62.3 | 4.3 | 10.7 | 1.4 |
| 전북 | 2011 | 30.8 | 61.9 | 2.4 | 3.9 | 0.9 | 100 |
| | 전체 | 26.5 | 62.1 | 3.3 | 7 | 1.1 | 100 |
| | 전체 | 28.8 | 55.5 | 5.6 | 8.3 | 1.8 | 100 |

자료 : 박노옥 외(2012)

취업성공패키지 I 전체 참여자의 임금수준을 살펴보면, 100~150만원 사이가 52.1%로 가장 많았으며, 다음으로 100만원 미만 23.4%, 150~200만원 미만 17.7%, 200만원 이상은 5.9%였다. 이러한 임금수준 분포는 국민기초생활보장수급자나 차차상위계층이하에서 비슷하였으나 기초보장수급자의 경우 차차상위계층이하에 비해 다소 낮은 임금 일자리에 취업하고 있음을 알 수 있다.

〈표 10〉 취업성공패키지 I 참여대상자 유형별 임금수준(2012년)

| 참여유형 | 계 | 100만원 미만 | 100만원 이상 ~150만원 미만 | 150만원 이상 ~200만원 미만 | 200만원 이상 ~250만원 미만 | 250만원 이상 ~300만원 미만 | 300만원 이상 |
|---------|-------------------|-----------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------|
| 계 | 17,334 (100.0) | 4,060 (23.4) | 9,036 (52.1) | 3,074 (17.7) | 790 (4.6) | 234 (1.3) | 140 (0.8) |
| 기초생활수급자 | 1,625 (100.0) | 419 (25.8) | 877 (54.0) | 263 (16.2) | 51 (3.1) | 10 (0.6) | 5 (0.3) |
| 차차상위이하자 | 11,052 (100.0) | 2,333 (21.1) | 5,873 (53.1) | 2,040 (18.5) | 533 (4.8) | 172 (1.6) | 101 (0.9) |

자료 : 고용노동부 내부자료(2013년 5월), 고용보험 가입자 중 보수총액신고서상 기재된 월평균보수액을 기준으로 분석

3. 복지-고용서비스 체계 개선 방안 논의

1) 희망리본사업과 취업성공패키지 주요 특성 비교 요약

앞장에서 정리한 희망리본사업과 취업성공패키지 I의 특성을 비교 요약하면 <표 11>과 같다(일부 내용은 앞 절에서 다루지 않은 내용을 추가함).

<표 11> 희망리본사업과 취업성공패키지 I 주요 특성 비교

| | 희망리본사업 | 취업성공패키지 I |
|------------|--|---|
| 대상자 | 자활역량점수 70점 미만 조건부수급자, 일반수급자, 차상위이하 자활근로 66,000명, 희망리본사업 10,000명 | 자활역량점수 70점 이상 조건부수급자, 일반수급자, 차차상위이하, 특수취약계층 |
| 수행기관 | 16개 민간기관(지역별 중복 19개) | 고용센터 82개소, 민간위탁기관 270여개소 |
| 영리기관 | 26.3%(지역별 중복 계산) | 공공 23.3%, 비영리기관 43.5%, 영리기관 33.2%, 민간위탁 중 영리기관 43.3% 차지 |
| 사업예산 | 22,282백만원 | 169,642백만원(취업성공패키지 전체) |
| 수행단계 | 3단계(기초상담, 맞춤취업준비, 취업지원) + 사후관리 | 3단계(진단.의욕증진.경로설정, 직업능력.직장적응력증진, 집중취업알선) + 사후관리 |
| 수행기관 인센티브 | 기본급 120만원(2,3차년도 100만원) 성과급(1개월 10~70만원, 6개월 30~120만원, 탈수급 70만원) 단계별 성과급 1인당 120~380만원 | 기본급 70만원 성과급(1개월 20만원, 3개월 30만원, 6개월 50만원) 참여자 1인당 150~190만원(등급별 차등 A-C) |
| | 취업난이도 고려(우선 취업된 자 취업난이도 낮고, 나중 취업된 자 난이도 높다고 가정) | 더 나은 일자리 인센티브 30만원(고용보험 신고 월평균보수 150만원 이상) |
| 참여자 인센티브 | 참여기간 동안 실비지급(100만원 한도) | 훈련비 200~300만원(내일배움카드) 참여자 단계별로 훈련수당 월 20~40만원 지급 2단계 프로그램별 수당(일경험, 인턴 등) |
| 취업률(2011년) | 1단계 52.7%, 2단계 60.1% | 기초생활수급자 취업률 34.6%, 6개월 69.4% 차차상위이하 취업률 57.1%, 6개월 75.5% |
| 탈수급률 | 19.6%(2011년) | 보건복지부 내부자료 등 13.6%(2010) 고용노동부매뉴얼 21.1%(2010년), 17.1%(2011년) |
| 연령별 취업률 | 연령이 적을수록 취업률 높음 | 연령이 적을수록 취업률 높음(10대 제외) |
| 취업자 산업분포 | 제조업, 서비스 일자리 중심 | 제조업, 서비스 일자리 중심 |
| 취업자 고용의 질 | 정규직 28.8%, 비정규직 69.4%(상용직 55.5%, 일용직 5.6%, 임시직 8.3%) [2009~2011년] | 기초생활보장수급자 100만원 미만 25.8%, 100~150만원 54.0% [2012년] 차차상위이하 100만원 미만 22.1%, 100~150만원 53.1% [2012년] |
| 중도탈락률 | 7.7% [2009~2011년] | 기초생활수급자 16.7%, 차차상위이하 8.9% [2012년] |
| 중도탈락 사유 | 중복사업 참여, 거주지 이전, 사업 참여 거부, 연락두절, 탈수급 순 | 의무불이행, 현실적으로 참여 곤란, 세부 취업지원프로그램 불참, 타지원프로그램 참여 순 |

2) 주요 쟁점 및 논의

(1) 두 개의 제도 : 통합 vs. 조정

국민기초생활보장 수급자의 자활사업 참여는 자활역량평가 점수를 기준을 기준으로 하고 있다. 자활역량평가 점수 70점 이상은 고용노동부 취업성공패키지 I에 우선 배치되며, 70점 미만은 보건복지부 자활사업에 배치되는 구조이다²⁾. 희망리본사업(성과관리형 자활사업 시범사업) 진행 이후 보건복지부의 자활사업은 근로사업단 운영과 공동체 창업에 덧붙여 취업지원 영역까지 점차적으로 확대되고 있다. 특히 희망리본사업은 그동안의 창업지원 중심의 자활지원에서 취업지원의 확대를 보여준다.

희망리본과 취업성공패키지사업의 연계·조정 필요성은 두 사업이 유사한 목적과 대상, 내용을 포함하고 있지만 이원화된 운영으로 서비스 중복과 비효율에 대한 우려에서 비롯되었다(박노옥 외, 2012). 2011년 7월 ‘서민생활안정대책점검회의’에서 공공전달체계의 구조 및 기능개선이 추진과제로 선정되고 사업의 유사성이 높아 개선이 필요한 사업은 2012년 상반기 내 사업성과 분석을 거쳐 통합 또는 조정방안을 마련하기로 결정되었다(국무총리실, 2012). 각 부처별로 유사한 사업을 개별적으로 추진하고 있어 일반 국민은 이러한 사업을 인식하기 어렵고 사업 추진기관은 대상자 모집이 어려우며, 담당인력 및 전문성 부족 등으로 인해 구직자가 있는 복합적인 취업애로요인의 해결을 위한 실질적인 고용, 직업훈련, 복지 연계 맞춤형 서비스를 제공하는데 한계가 있다고 지적된다(유길상, 2012). 여기에서 고민은 두 사업을 하나의 사업으로 통합할 것인가, 아니면 현재의 이원화된 체계를 그대로 유지하여 역할을 조정할 것인가의 문제이다.

먼저 두 사업을 하나로 통합을 고려할 경우, 현재의 이원화된 중앙정부 부처와의 관계, 어디로 통합할 것인가 등이 고려되어야 할 것이다. 가능성을 따지자면 취업성공패키지에 희망리본사업을 통합시키는 방안일 것이며, 지난 4월 정부가 밝힌 계획은 이러한 맥락을 담고 있는 것으로 판단된다. 그렇지만 이 때 보건복지부의 이해당사자들(자립지원과, 중앙자활, 광역자활, 지역자활, 희망리본사업 수행주체)은 아주 낮은 수준이며, 특히 직접적인 자활사업을 수행하는 희망리본사업 수행주체와 이와 밀접하게 관련된 지역자활센터의 변화 수용은 기대하기 어렵다. 이는 단순히 수용의 문제가 아니라 기관의 존립 문제와 연결되기 때문이다.

다음으로 두 개의 사업을 현재처럼 유지한다고 할 때에는 먼저 사업 대상자 선정 및 역할을 어떻게 조정할 것인가가 중요한 문제가 된다. 특히 희망리본사업의 경우 자활역량평가 점수가 70점 미만 조건부수급자를

2) 2000년 자활사업이 시행된 이후 2007년까지 자활사업 참여자는 ‘취업대상자’와 ‘비취업대상자’로 구분되어 왔으며, 근로능력 수준이 높은 조건부수급자는 취업대상자로 분류되어 고용노동부 자활사업을 통해 취업지원 중심으로 진행되었다. 그리고 근로능력이 수준이 상대적으로 낮은 조건부수급자(근로능력 미약자 포함)는 비취업자로 분류되어 자활근로사업단을 통한 근로기회 제공과 근로능력향상을 통한 공동체 창업을 주된 내용으로 진행되었다.

3) 일경험지원 프로그램(구 디딤돌일자리 사업)은 취업성공패키지 2단계 사업 중 하나로 일자리 경험을 통한 구직의욕을 증진시키고, 업무능력을 향상시키기 위한 취업지원서비스이다. 즉, 취약계층이 일자리 경험을 통해 취업의욕을 높이고 직장생활에 필요한 기초능력을 습득할 수 있도록 하는 경과적 일자리 사업(transitional jobs)이라 할 수 있다. ‘디딤돌일자리’는 취약 구직자가 비영리단체, 사회적 기업 등에서 5개월 정도 직장생활 경험을 쌓도록 지원함으로써 일반적인 노동시장의 일자리로 이동할 수 있도록 매개하는 역할을 수행한다. 주요 대상은 조건부 수급자이다. 오영민 외(2012)는 취업성공패키지 2단계 프로그램인 일경험지원 프로그램의 참여율이 저조한 원인 가운데 하나는 일경험지원 프로그램의 참가자격을 취약계층으로 한정된 것에 있다고 지적한다.

대상으로 하고 있어 사업의 성과에 근본적인 한계를 가지고 있다. 그리고 희망리본사업과 취업성공패키지 I 이 동시에 진행되는 경우 참여자 확보 경쟁, 특히 일반수급자, 차상위계층의 경우 참여자 확보 경쟁의 주요 대상이 될 것이다. 참여자 확보의 어려움은 희망리본사업만이 겪는 문제는 아니다. 취업성공패키지 또한 대상자 확보를 위해서 시군구에 직업상담사를 배치(2011년 3월 48명 배치를 시작으로 2012년 9개 기초 지자체 100명, 2013년 170여개소 178명)하고 취업성공패키지 일부 프로그램(일경험 등)은 참여율 저조의 문제가 지적되기도 한다(오영민 외, 2012)³⁾.

(2) 희망리본사업 참여자 확보 방안

희망리본사업 참여자 확보 방안에 대한 내용은 박노옥 외(2012)의 내용을 그대로 제시한다. 그러나 여기에서 대상자 선정에서 고려해야 할 점은 국민기초생활보장제도 개별급여체계가 본격적으로 시행될 때 조건부과 체계가 어떻게 설계되느냐이다. 현재의 제도에서 조건불이행의 경우 해당 가구원의 생계급여를 삭감하는 제도 내용으로 볼 때 생계급여에만 조건부과가 될 것으로 예상된다. 그렇다면 다른 급여 대상자, 중위소득 50% 이하(차상위계층) 의료급여, 주거급여, 교육급여 대상자와 자활지원의 관계를 어떻게 설정할 것인가이다. 또한 아래 박노옥 외(2012)의 제안한 4개 안에 덧붙여 희망리본사업의 대상 범위를 더 확대하는 방법을 고려할 수 있다. 즉, 현재의 차차상위자까지 포괄하는 방안이다. 이는 취업지원 프로그램에 대한 인위적인 배치가 아닌 참여자의 선택과 연결될 경우 가능한 대안이 될 수 있을 것이다⁴⁾.

(3) 취업지원 인프라 확충 방안

지역자활센터의 지역사회를 기반으로 기초지자체와 긴밀한 관계에서 이루어진다. 취업성공패키지 사업의 경우 고용지원센터(82개소)가 있는 지역을 중심으로 이루어지면, 고용지원센터가 없는 지역의 경우는 기초지자체에 배치된 자립지원직업상담사, 민간위탁을 통해 사업이 진행된다. 이와 비교하여 16개 시도에서 진행되는 희망리본사업은 대도시, 중소도시를 중심으로 이루어진다. 즉, 희망리본사업은 228개 시군구(시 73, 군 86, 구 69) 중 일부 지역만을 포괄하고 있는 한계가 있다. 희망리본사업과 취업성공패키지 사업의 시행여부로 볼 때 전국은 4개 유형(희망리본+취성패지역, 희망리본지역, 취성패지역, 둘 다 없는 지역)으로 구분될 수 있는데 이 중 희망리본사업만 진행되는 지역은 없다. 그래서 복지-고용연계서비스 여부에 따라 지역을 구분하면, 3개 유형(희망리본+취성패, 취성패, 둘 다 없는 지역)으로 구분된다. 그렇다면 을 구분될 수 있다. 여기에서 고민점은 세 가지이다. 첫째, 희망리본사업의 지역 포괄성을 어떻게 넓힐 것인가 둘째, 복지-고용서비스 제공기관이 두 개 혹은 하나 수행되는 지역에서 역할을 어떻게 연계·조정할 것인가 셋째, 복지-고용서비스 제공기관이 없는 지역, 즉 복지-고용서비스 사각지대를 어떻게 해소할 것인가이다.

4) 취업성공패키지 참여자가 취성성공패키지 신청을 한 동기로는 '직업능력 향상을 통해 더 나은 일자리를 찾을 수 있을 것이다' 4.10점, '취업성공수당이 매력적이라 생각 한다' 3.89점, '이력서, 자기소개서 작성법 등 구직 방법과 같은 정보를 탐색할 수 있다' 3.61점, '현재 시급한 생계문제를 해결을 할 수 있을 것이다' 3.56점으로 보고된다(오영민 외, 2012). 취업성공패키지 참여자들의 불만의 내용은 프로그램을 이수하여도 취업에 실질적으로 도움이 되지 않는다는 응답이 가장 많았으며, 다음으로 다양하지 못한 훈련과정을 지적하였다(한국경제경영연구원, 2012).

(4) 취업성공패키지 중도 탈락자를 희망리본사업에 재배치 관련 문제

현재의 복지-고용서비스 체계에서 취업성공패키지 중도 탈락자, 종료에 따라 재참여(2년간)가 불가능한 대상은 희망리본사업으로 안내하도록 되어 있다. 희망리본사업 참여자 중 취업성공패키지 중도탈락자가 어느 정도인지 확인이 안되지만(확인 필요) 이 경우 두 가지 문제가 제기 될 수 있다. 첫째, 참여자의 부적절한 배치로 인한 서비스 제공의 비효율성, 즉 취업성공패키지에 부적절한 대상자가 취업성공패키지에 배치되어 서비스 중도탈락으로 이어지고, 이들을 다시 희망리본사업에 재배치하는 과정에서 발생하는 비효율성의 문제이다. 둘째, 자활사업 참여자 배치를 결정하는 시군구 단위에서의 프로그램 쇼핑 조장의 문제이다. 즉, 시군구 자활사업담당자가 참여자에게 적절한 프로그램을 찾지 못할 경우 자활사업의 여러 프로그램(자활근로사업단 포함)에 반복적으로 배치할 가능성을 배제할 수 없다. 물론 프로그램 쇼핑은 참여자 측면 원인에 의할 수 있다. 셋째, 취업성공패키지 중도 탈락자의 취업지원서비스 난이도의 문제이다. 현재 희망리본사업에서 취업지원 난이도를 반영하고자 하지만 그 내용은 체계적이지 않다. 취업성공패키지 중도탈락한 자는 그럴만한 이유가 있을 것이나 취업이 불가능하거나 취업 가능성이 극히 낮은 집단일 가능성이 높다. 이러한 참여자를 희망리본사업에 배치할 경우 취업지원의 성과측정에 어떻게 반영할 것인지 고민이 필요하다(난이도 높은 참여자로 구분하여 특별 지침 마련, 또는 인센티브 제공 등).

(5) 성과계약에서 취업 난이도 반영

희망리본사업 수행주체와의 성과계약과 인센티브 제공에서 취업 난이도를 어떻게 반영할 것인가이다. 취업 난이도 판단에서 자활역량평가 점수, 취업성공패키지 중도탈락자, 참여 전 미취업 기간, 계속 참여자 등을 고려할 필요가 있을 것이다. 이는 희망리본사업 수행기관의 성과 평가의 객관성을 담보할 뿐만 아니라 참여자 선정에서의 왜곡행위를 방지하는 긍정적 효과가 있을 것이다. 취업성공패키지의 경우 취업역량 평가를 통해 4개 등급으로 나누고 등급에 따라 기본금 및 인센티브 제공에 차이를 두고 있는데, 이를 희망리본사업에도 반영할 필요가 있다(프로파일링 도입). 이 때 고민해야 할 것은 참여자 난이도 평가(프로파일링)를 누가 수행할 것인가이다. 취업성공패키지의 경우 지자체에서 참여자가 배치되면 공공기관인 고용지원센터에서 수행하는데, 희망리본사업의 경우 고용지원센터와 같은 공공기관이 없기 때문이다. 

● 참고 문헌 ●

고용노동부(2013). 2013 취업성공패키지 업무 매뉴얼.

국무총리실(2012). 공공전달체계의 구조 및 기능 개선, 서민생활대책점검회의, 2011. 7. 8.

박노욱·노대명·류만희·서광국·임소영·한경진(2012). 희망리본 시범사업 성과평가 및 본 사업 추진방안. 한국조세연구원.

보건복지부(2013a). 2013 희망리본사업 안내.

보건복지부(2013b). 2013 종합자활지원계획: 내일드림 프로젝트, 2013. 4. 18.

오민홍·김강호·박가열·이영민(2012). 취업성공패키지 취업역량평가의 적합성 분석 및 개선방안. 고용노동부.

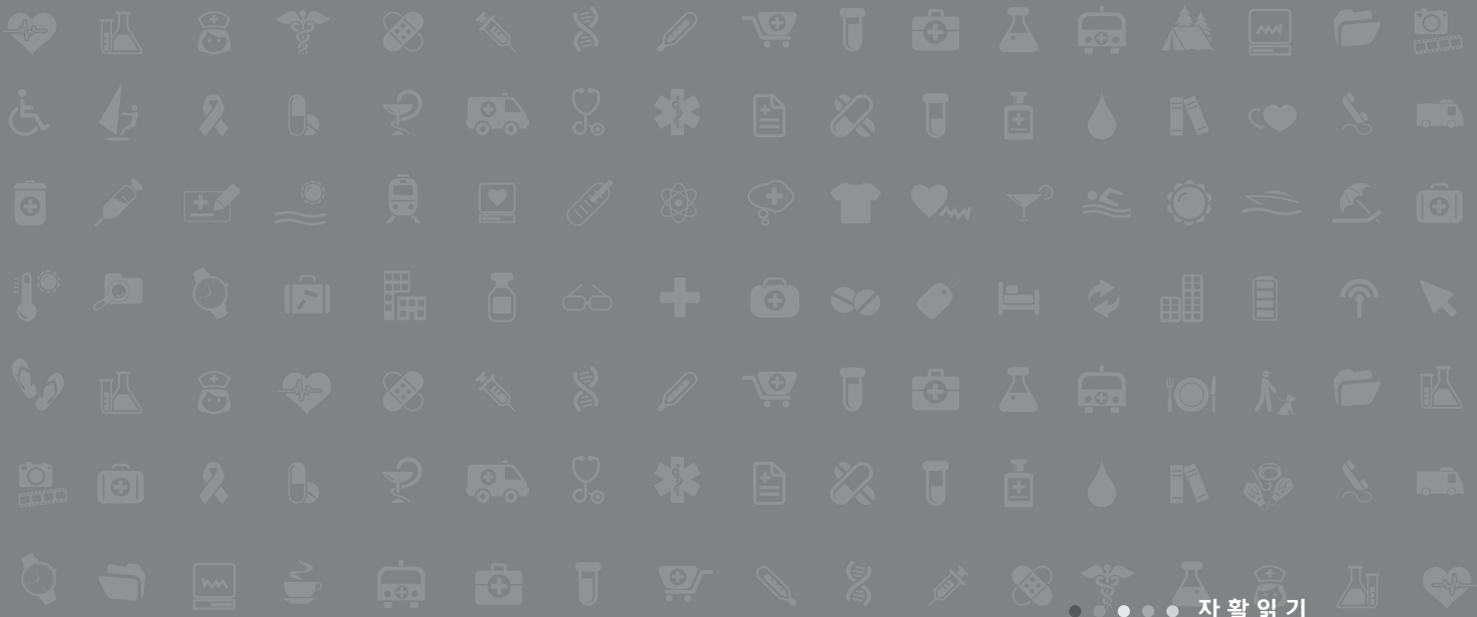
오영민·문만석·장근탁·김윤호·김태영(2012). 일경험지원 프로그램의 효율화 방안. (주)미래정책자문그룹.

유길상(2012a). 이행노동시장관점에서 본 고용, 복지 연계방안 및 사회안전망 강화방안 고용유인형 사회안전망 위원회 5차 전체 회의 자료. <http://www.lmg.go.kr/bbs/viewbody.asp?code=method&id=97&number=97> (2012. 4. 20).

유길상(2012b). 공공고용서비스 강화를 위한 고용센터 발전방안. 고용노동부.

전병유·김혜원·김용주·이병희·최형재·황덕순(2012). 취업성공패키지 성과분석 및 개선방안.

한국경제연구원(2012). 2012년도 취업성공패키지 사업 참여자 만족도 조사를 통한 개선방안 도출. 고용노동부.

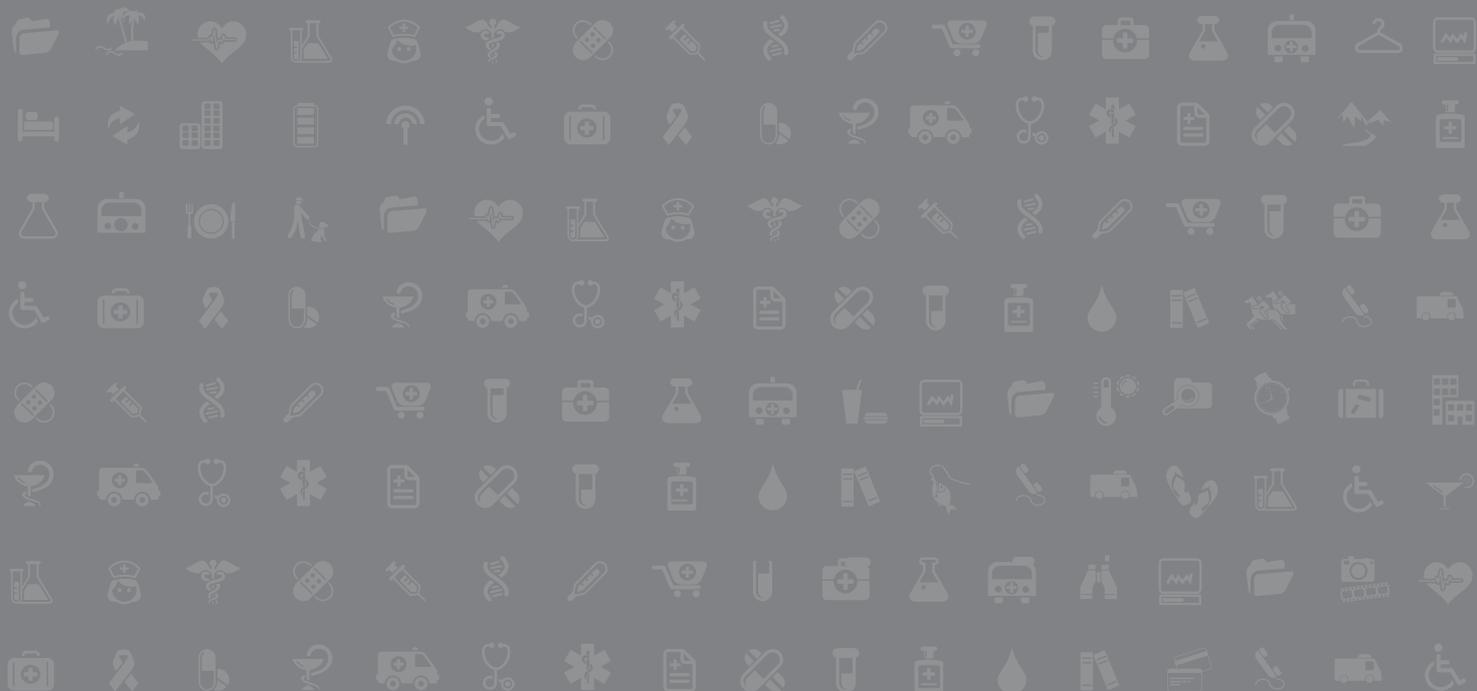


자활읽기

II

자활광장

01 저소득층 자립·자활 향상을 위한 사회적 금융의 역할





저소득층 자립·자활 향상을 위한 사회적 금융의 역할

글 • 문진수
한국사회적금융연구원 원장

1. 서론

사회적 금융(Social Finance)은 1%의 소수에게 더 많은 이익을 안겨주기 위해 작동되는 금융이 아니라 99%의 다수 사회구성원들의 삶을 지금보다 더 윤택하게 만들기 위해 봉사하는 금융을 말한다. 아직까지 발굴된 사례가 많지 않고 이론적 기반이 덜 발달된 탓에 이 표현이 단순한 구호나 상징처럼 느껴질지 모르지만, 사회적 금융은 인류가 자본주의에 발을 들여놓기 시작할 무렵 혹은 그 이전부터 존재해 왔고 지금도 그러하다.

가난한 이들에게 무담보로 소액의 자금을 대출해주는 마이크로크레딧 방식이 도입된 것이 18세기 초(아일랜드)이고, 협동을 통한 자활을 기치로 고리대금업자들의 횡포에 맞서 최초의 신용협동조합이 설립된 것이 1864년(독일)이다. 낙후된 지역의 경제 발전을 위해 자체기금을 조성하고 중개기관(은행)을 세운 공동체금융의 역사도 100년이 훨씬 넘는다.

엄밀한 선을 그을 만큼 분류기준이 명확한 것은 아니지만, 현대적 의미의 사회적 금융이라고 부를 수 있는 것은 4가지가 존재한다. 1)소액대출과 지원서비스를 결합하는 방식으로 빈곤층의 자립·자활을 돕는 마이크로금융 2)기부나 자선을 넘어 주로 사회·환경영역에서 지속가능한 투자기반을 만들어가는 사회목적투자 3)낙후된 곳에 돈을 흐르게 함으로써 지역경제를 활성화시키는 공동체금융 4)자조·자립형 사회경제 클러스터 조성에 핵심적 역할을 하는 협동금융이 그 대표적인 사례 혹은 유형들이다.

이 중 마이크로금융과 사회목적투자는 시장 친화적인 방식일, 공동체금융과 협동금융은 호혜적 질서를 추구한다는 점에서 구별된다. 호혜란 다른 방식의 보상 혹은 미래의 더 큰 기대이익을 위해 현재의 손해를 감수하거나 이익을 유보하는 것을 말한다.¹⁾

1) 호혜의 다른 표현은 상호주의이다. 상호주의(the principle of reciprocity)란 구성원간의 신뢰를 바탕으로 한다는 점에서, 자기 것만 생각하는 이기(利己), 조건 없이 주는 이타(利他) 혹은 서로 가진 것을 주고받는 거래나 교환방식과 구별된다.

특히 공동체금융과 협동금융은 공공이나 시장 등 외부영역에 의존하지 않고 자주적이고 독립적인 시스템 구축을 꿈꾼다는 점에서 사회경제(Social Economy) 발전에 중요한 의미를 지닌다. 협의의 사회적 금융을 사회적경제를 위한 금융구조라고 표현하는 것은 그 때문이다.²⁾

스페인의 몬드라곤 공동체, 이탈리아의 에밀리아 로마냐, 캐나다의 퀘벡 등 전 세계적으로 사회경제 영역이 발달한 지역에서 공통적으로 발견할 수 있는 현상 중 하나가 사회적 금융 생태계가 잘 조성되어 있다는 사실이다. 세 곳 모두 공동 유대와 관계금융이 바탕을 이루지만 몬드라곤은 은행(노동인민금고)을 중심으로, 에밀리아 로마냐는 연합체(레가코프)를 중심으로, 퀘벡은 신탁(테자르텔)과 연대 기금을 중심으로 작동되는 등 역사적 배경 및 사회경제적 맥락에 따라 각각 고유한 색깔을 지니고 있다.

우리나라의 경우, 사회적 금융은 이제 막 움트기를 시작한 단계라고 할 수 있다. 대표적 사회경제 조직인 자활공동체를 포함하여 사회적기업, 마을공동체기업, 협동조합, 비영리기구 등 현장 사회적경제를 이끌고 있는 주역들을 성장·발전시키려면 이들을 위한 제대로 된 금융 지원체계를 만들고 키워나가야 한다. 제대로 된 지원체계란 주류금융의 방식과 수단을 즉자적으로 대입하는 것이 아니라 개별 사회경제 조직들의 특성에 맞게 조율된 ‘맞춤형’ 지원전략을 펼쳐나가는 것을 말한다.

II. 본론 : 두 가지 실행전략

현재 자활공동체 및 자활기업에 대한 금융 지원수단은 주로 마이크로크레딧 기법을 활용한 융자(Loan) 중심으로 이루어지고 있다. 국민기초생활보장법에 근거를 둔 자활기금³⁾을 통한 창업자금 대여가 그 대표적 사례다.

2) 최근 일부 영역에서 사회적 금융을 사회목적투자(Impact Investing)와 동일하게 해석하는 등 개념적 혼란을 보이고 있는데 이는 사회적 금융을 시장(market)이라는 좁은 틀에서 바라보고 해석한다는 점에서 명백한 오류다.

3) 국민기초생활보장법 시행령 제 26조 4항 : 자활기금의 용도 참조.

2000년 250억 원의 정부 출연금을 바탕으로 조성된 자활기금은 2012년 현재 총 3,698억 원의 규모를 유지하고 있으나 손실 우려에 대한 부담감으로 전세자금 지원 사업 등 주로 기금 보전에 유리한 대여방식만을 선호하는, 매우 보수적인 형태로 운영되고 있다.

실제로 지역별 기금활용 현황을 보면, 지역자활센터 전세자금 지원(서울시), 자활공동체기업 지원(경기도), 희망키움통장 사업 지원(경남&충북), 저소득층 자립지원 자금 이차보전(광주광역시), 텃밭 운영사업 지원(강원도) 등 자활 경로에 따라 지원 프로그램들이 조금씩 다양화되고 있긴 하나 여전히 단순한 자금지원 이상을 벗어나지 못하고 있다. 이러한 기초의 바탕에는 자활사업에 참여하는 저소득층들의 취약한 근로능력 및 열악한 경영환경 등 지속가능성 유지에 대한 회의적 시각이 작용하고 있는 것으로 관찰된다. 하지만 이런 접근방법으로는 의미 있는 성과를 만들기 어렵다. 당연한 말이지만, 근로능력이 있는 저소득층과 자활의지를 지닌 사업 참여자들에 대한 서비스 지원체계를 어떻게 구축하느냐에 따라 자활기금의 활용도는 달라질 수 있다. 기금의 효용을 높이려면 자활 가능성이 높은 대상에게는 투자 등 파격적인 지원방식을 통해 성장을 촉진하고, 근로능력이 떨어지는 대상자들은 취업 지원 연계를 위한 프로그램에 참여시키는 등 기금 활용을 위한 선택의 폭을 넓히고 다양화해야 한다.

근로능력 및 자활의지를 포함하여 공동체 구성원 간 협동심 및 집단능력에 대한 평가를 통해 자립·자활을 촉진할 수 있는 금융 지원방안 중 하나가 협동(공동)대출이다. 협동대출이란, 개인을 상대로 대출을 해주는 중남미 모형 혹은 대출자 집단을 기본단위로 설정하여 융자를 해주는 그라민뱅크 류의 집단대출 방식이 아니라, 동일 이해당사자들의 집합체인 협동조합 조직 등 공동체 법인을 대상으로 설정하여 대출 및 자립 지원서비스를 결합한 공동대출 방식을 말한다.⁴⁾

4) 공동(collaboration)대출 혹은 협동(cooperation)대출이라고 부를 수 있다.

한국 마이크로크레딧 시장의 주류를 형성하고 있는 개인 대출 방식은 사업 실패 시에 모든 책임을 혼자 짊어질 수 밖에 없는 구조로, 자영업 시장의 만성적 포화상태 속에서, 창업 후 지속 가능할 확률이 극히 낮은 우리 현실에 비추어볼 때 적합한 방식이라고 말하기 어렵다. 따라서 개인대출 방식 외 ‘더불어 함께’ 책임을 공유할 수 있는 새로운 대출 운영방식을 적용해나갈 필요가 있다.

| | 개인대출 | 공동(협동)대출 |
|-----|---|---|
| 공통점 | 창업 및 경영자금 용자를 통한 자립·자활 지원 | |
| 차이점 | <ul style="list-style-type: none"> - 개인 대상 용자 - 상환책임(개인) - 취약계층 대상 - 규격화된 상품 판매 - 비교적 단기 용자 - 공동체 정신과 무관 또는 훼손 - 창업 성공 가능성 낮음 - 자금공급 유리 | <ul style="list-style-type: none"> - 법인 대상 용자 - 상환책임(복수의 개인) - 공동체 조직 대상 - 비 규격, 맞춤형 상품 판매 - 비교적 장기 용자 - 협동, 단결의식 강화 - 창업 성공 가능성 높음 - 자금공급 불리 |

· 출처: 마이크로크레딧 (개인, 공동)대출방식 비교.

기존의 집단대출 방식(그라민 모형)이 각자 다른 사업에 종사하면서 채무상환에 대한 책임만 공유하는 비협력적 구조인 반면, 협동대출 방식은 같은 사업장에 근무하는 사람(조합원)들이 함께 상환의무를 가져진다는 점에서 차이가 있다. 협동대출 방식의 기본전제는 구성원 간 신뢰(Trust)이며, 이 사회적 자본을 보유하고 있는가가 용자지원의 주요 변수로 작용한다. 그런 측면에서, 소유지분과 상관없이 1인 1표의 권리를 가지는 협동조합 조직의 특성에 부합하는 방식이라고 할 수 있다.

용자 대상은 자활공동체·일반 협동조합·사회적 협동조합 등 공동체 원리에 입각해 설립한 조직체들이다. 자금용도는 사업자금⁵⁾ 중심으로 운영하고 용자 심사 시에 구성원(책임 조합원)간 협력도, 사업전망, 경영능력 등을 종합적으로 평가해 타당성이 인정되는 곳에게 대출을 실행해주면 된다. 개인 대상 용자가 아니기 때문에 차주의 재산을 담보로 한 추가대출 여부는 원칙적으로 불허하되, 법인 공유재산을 담보로 제공할 경우 동일한 이자율을 적용하여 대출금액을 상향 조정할 수 있다.

대출 재원은 자활공동체의 경우 자활기금을 통해, 협동조합의 경우 미소금융 재단의 운영자금이나 농협 등 협동조합 금융기관이 출연한 발전기금을 통해 조달하는 방법이 있으며 기타 중앙정부 광역자치단체 간 매칭 방식으로 투자 재원을 조성하는 것도 고려해볼 수 있다. 이와 별도로 에밀리아 로마나나 퀘백처럼 용자자금 혜택을 받는 조직들로부터 수익금의 일정 부분을 적립하도록 함으로써 신규 공동체기업들을 지원하는 협력기금을 구성하는 작업도 병행해나아가야 한다.

자활 영역의 경우, 사업단보다는 공동체가 이 대출방식에 근접한 조직이라고 할 수 있다. 현재 다수의 자활공동체(기업)는 주식회사나 개인사업자의 형태를 띠고 있으나 공동체적 가치를 지닌 기업체가 많이 존재하며, 단순 근로참가자들 외에 중심적 역할을 하고 있는 구성원들은 협동의 가치를 인지하고 있는 집단이라는 점에서 구성원 간의 신뢰지수가 높은 공동체의 경우, 협동대출 방식 용자를 잘 활용할 수 있을 것으로 생각된다.

비슷한 규모와 성격을 가진 자활공동체라 하더라도 상대적으로 덜 공동체적인 곳이 있고 이미 협동조합의 조직문화를 내재한 곳도 있으므로 전체 공동체를 대상으로 일률적으로 시행하기보다는 공동체적 관계의 성숙도에 따라 순차적으로 확대해나가는 것이 좋을 것으로 보인다. 특히 이 용자 시스템의 특징을 이해하지 못할 경우, 자칫 그라민식 집단대출의 폐해가 나타날 수 있다는 것도 유의해야 한다.⁶⁾

5인 이상의 성원으로 구성된 자활공동체 가운데 협동조합으로의 전환을 검토하거나 준비 중인 곳의 경우, 기존 공동체 참여자의 출자비율 변동을 포함해 자산, 부채이전 문제 등 내부적으로 해결해야 할 과제들이 많으므로 경제적 준비 프로그램 패키지(Package)의 하나로 이 용

5) 사업자금이란 창업자금, 경영개선자금 등 해당 조직의 사업 활동에 투입되는 자금 일체를 뜻한다.

6) 상대방의 채무를 대신 부담해야 한다는 조건이 구성원 간의 신뢰를 훼손할 수 있음을 의미함. 실제로 인도 등 집단대출 방식의 마이크로크레딧 사업을 도입한 제3 세계에서 이러한 현상이 광범위하게 관찰되고 있음.

자방식을 결합한다면 활용가치가 클 것이다.

마이크로크레딧의 경쟁력이 단순한 자금 지원이 아니라 탈빈곤을 위한 경영 및 기술지원 서비스에 있는 것과 마찬가지로, 자활기금의 전달체계인 지역자활센터의 역할을 강화시켜 나가면서 자활사업 참여자들의 수준에 따라 자활경로를 다각화할 수 있는 맞춤형 자립지원체계를 구축하고 협동대출 등 새로운 금융 지원수단을 적극적으로 활용한다면, 자활사업 참가자들의 자립 가능성을 높일 수 있을 것으로 판단한다.

용자지원 외 저소득층의 창업 및 취업률 제고방안의 하나로 검토해 볼 수 있는 방법이 사회혁신채권(Social Impact Bond)을 응용한 자활 프로젝트다. 사회혁신채권이란, 다루기 힘든 사회문제를 정부, 투자자, 시민사회 등 다수의 이해관계자들이 서로 힘을 합쳐 해결해나가는 성과 기반의 사회혁신 프로그램으로, 원래 모델은 목표 달성 여부에 따라 투자손익이 달라지는 구조이나 사업 수행기관의 업적에 따라 지원보상체계를 달리하는 방식으로도 설계할 수 있다.

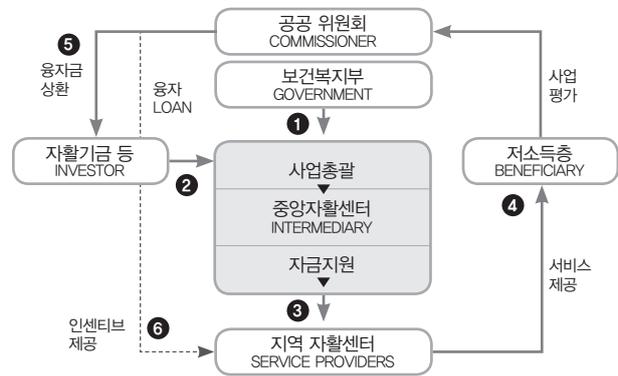
사업의 목적은 자활사업단 및 공동체를 포함, 자립·자활을 희망하는 저소득층을 대상으로 창·취업 프로젝트를 실행해 높은 성과를 만든 지원기관에 대한 보상체계를 강화함으로써 실질적인 자립율을 높이는 것이다. 즉, 프로젝트에 참여한 대상자 중 창·취업 성공률에 따라 수행기관에 대한 차등화된 인센티브를 제공하는 방식의 성과(Outcome) 중심 보상체계를 구조화하는 것이라고 보면 된다.

현재 자활사업에 참여하고 있는 운영주체들을 중심으로 프로젝트 수행에 따른 이해관계자 집단을 구성해보면 다음과 같다.

- 정부 주무부처 : 저소득층 자립·자활에 대한 최종

적 책임을 지는 주체

- 투자자 : 저소득층 자립·자활을 목적으로 만든 기금 혹은 재단
- 중간지원조직 : 사업 운영을 총괄하는 기구 (중앙자활센터)
- 수행기관 : 사업목적 실현을 위한 서비스 제공자 (광역, 지역자활센터)
- 수혜자 : 저소득층 중 프로젝트 참가를 희망하는 자



• 출처: 사회혁신채권 방식을 활용한 자립자활 프로젝트 개요

프로젝트 실행구조는 1)정부는 사업의 목표와 대상을 분명히 정하고 총괄기관과 협약을 맺음 2)총괄기관은 사업수행에 필요한 자금을 조달하고 3)수행기관에게 운영자금을 지급함 4)수행기관은 저소득층들을 대상으로 서비스를 제공함 5)정부는 빌린 사업자금을 상환하고 6)사업성과에 따라 인센티브 및 패널티를 부과하는 방식으로 이루어진다.⁸⁾

1)정부 입장에서는 예산 효율을 높일 수 있고 2)사업 총괄기관은 경험과 전문성을 쌓을 수 있으며 3)자활기금 등 자금 제공자는 안전한 투자를 하면서도 기금의 목적과 용도에 맞게 돈을 쓸 수 있고 4)자활센터는 조직의 본래 사명을 달성할 수 있으며 5)수혜자인 저소득층은 자립·자활의 가능성을 높일 수 있다는 점에서 프로젝트 참여자 모두에게 도움이 되는 사업이라고 할 수 있다.

7) 이러한 보상체계를 일컬어 Outcome based payment 혹은 Pay for success방식이라고 부른다.

8) 기획자의 의도에 따라 양(+)의 효과를 극대화할 것인가, 음(-)의 효과까지 동시에 가져갈 것인가를 선택할 수 있다.

저소득층 대상의 자립·자활 프로젝트가 본래의 사회혁신채권 구조와 다른 점은 1)투자 인센티브 제공 방식이 아니라 용자 방식으로 자금을 조달한다는 점 2)사업성과에 따른 상벌을 투자자가 아닌 수행기관(자활센터)에게 제공한다는 점 3)사업수행을 위한 조직체계를 새로 구성하지 않고 기존 전달체계를 활용한다는 점 등을 들 수 있다.

사회혁신채권의 주 대상인 가출 청소년, 범죄자, 알코올 및 약물중독자, 노숙인 등 이른바 하드코어(Hardcore)군을 사회로 복귀시키기 위한 프로젝트에 비해 난이도가 높지 않기 때문에 성공 가능성은 클 것으로 보인다. 창·취업률 자체보다 자립경로에 대한 구체적인 검증 작업을 통해 이후 저소득층 자립·자활의 표준을 정립하는 것을 목표로 삼고, 실험적 성격의 파일럿(Pilot) 사업⁹⁾을 먼저 실행해보는 것이 순서다.

III. 결론

현재 중앙정부(금융위원회) 및 (광역)자치단체에서 저소득층의 자립·자활을 촉진하기 위한 목적으로 추진하고 있는 금융지원 프로그램들은 각 주체 간 역할분담 및 상호 연계방안에 대한 시스템적인 성찰 없이 거의 동일한 정책목표를 가진 복수의 (용자)지원 사업들이 각각 서로 다른 전달체계를 통해 시행되고 있는 등 효율성 측면에서 문제점을 가지고 있다.

저소득층의 자립·자활을 위한 용자지원 사업 등 사회적 금융의 효과를 제고하기 위한 정책 방향은 유럽연합이 마이크로금융이라는 수단을 범 유럽사회 동반성장 및 통합을 위한 수단으로 활용하고 있는 것처럼, 개별 금융 지원사업의 효과를 측정하는 수준을 넘어 소득격차 해소, 실업률 완화, 낙후지역 개발 등 우리 사회가 직면하고 있

는 문제 극복 대안으로서의 사회경제 활성화 및 사회통합 제고라는 거시적 차원에서 논의·정립되어야 한다.

최근 복지부의 자립지원 사업 방향이 창업에서 취업으로 바뀌고 있는 것을 통해서도 확인할 수 있듯이, 자영업 시장의 과포화로 창업을 통한 자립 성공률이 현저히 낮은 현실에서 저소득층이 가진 특수성에 기초한 생존기반 마련전략 등 산업정책과의 구체적인 연계 없이 단순 자금 지원 차원에서 이루어지는 마이크로금융은 좋은 성과를 만들어내기 힘들 것이다.

용자지원 사업은 저소득층 자립·자활을 위한 정부의 정책 프로그램으로 활용될 수 있으나 이와 동시에 지역공동체 발전 및 사회경제 활성화를 위한 금융지원 정책 수단의 하나로 재해석될 필요가 있다. 사회경제 조직들이 실제 활동하고 있는 지역(Community)의 사회금융 생태계를 풍성하게 하는 방향으로 설계·운영되어야 한다는 뜻이다.

공급자 측면에서는 1)명확한 정책목표의 수립 2)전달체계 재정비 3)중복사업 간 교통정리 4)연체 및 사후관리 시스템 수립 등이 필요하며 수요자 측면에서는 1)소액대출 사업을 정부 복지지원 정책의 연장선으로 해석하는 의식의 극복 2)지역 공동체 안에서 자립·자활의 기반을 마련하기 위한 자구노력 전개 등 수혜자가 아닌 협력자로서의 위상 및 역할이 요구된다.

명확한 정책목표의 수립이란, 탈빈곤을 위한 자금 및 경영기술 지원이라는 마이크로크레딧 본래의 사업 목적에 충실하게 운영 시스템을 재구성하는 것을 말한다. 미소 금융 사업의 경우, 용자지원 외 저소득층 자립·자활을 위한 사후관리 시스템이 제대로 작동되지 못하고 있다는 점에서 부채 경감을 목적으로 한 서민금융 지원사업과의 변별력을 찾기 힘들다.

전달체계 정비란, 유사한 성격을 가진 사업들이 서로 다른 전달체계를 통해 진행됨으로 인해 생기는 자원의 중복 및 낭비요인을 없애고 상호 유기적인 역할분담 체계를 수립해 사업 효과성을 높이는 것을 말한다. 앞서 지적하였듯이 현재 목적과 대상이 동일한 사업들이 중앙정부

9) 현재 사회혁신채권 프로젝트가 가장 활발하게 진행되고 있는 나라는 미국으로 뉴욕주, 메사추세츠주, 오하이오주, 캘리포니아주 등 많은 주 정부들이 다양한 사회문제 해결을 목표로 한 파일럿 프로젝트들을 추진하고 있다.

(미소금융), 지방정부(자활기금 등), 민간기구(후원금 등) 차원에서 각기 다른 전달체제로 운영되는 현상은 시급히 개선되어야 한다.

연체 및 사후관리 시스템 수립이란, 대출 사후관리 및 경영·기술지원 측면에서 보다 전문성 있는 관리시스템을 정착시키는 것을 말한다. 현재와 같이 일방적인 정보 전달식의 교육 프로그램을 운영하는 방법으로는 성과를 내기 힘들다. 체계적인 대출관리의 노하우를 가진 은행, 융자 후 경영지원 프로그램을 운영해본 경험을 가진 민간기관들이 그간 축적한 지적 자산을 공유하는 통섭 과정을 통해 효과적인 지원시스템을 구축할 수 있는 제도적 장치와 환경을 만들어야 한다.

자금 수요자의 인식변화를 위해서는 정책목표를 분명히 하고 융자지원 사업이 복지 지원사업과 구별되는 금융지원 프로그램이라는 것을 확실히 인식시키기 위한 교육홍보 등 대응책이 마련되어야 한다. 근본적으로는 현 복지사업자 중심의 전달체계에서 풀뿌리 지역금융기관 등 '금융' 전문기구를 통해 사업이 진행될 수 있도록 개선하는 것이 바람직하다.

신용불량자의 부채청산 및 신용회복을 목적으로 운영하고 있는 국민행복기금 등 서민금융이 활성화되고 있는 것은 좋은 일이나 정부 무상지원 프로그램의 후유증이 시장에 넓게 잠복되어 있음을 감안할 때, 종래 접근방법과 차별화된 상품 및 서비스를 개발·적용해야 할 필요성이 높다. 신상품은 자금상환율에만 초점을 맞추는 것이 아니라 실질적 자립을 촉진할 수 있는 것이어야 한다.

마이크로금융의 지원을 받은 저소득층이 자립·자활하려면 소규모의 자본을 토대로 시장에서 무차별적인 경쟁을 벌이는 것이 아니라 지역공동체 안에서 뿌리를 내리고 성장할 수 있는 기반을 조성하는 것이 중요하다. 그런 측면에서 최근 유럽 등 많은 마이크로 금융기관들이 지역경제 공동체를 강화하기 위한 목적의 협동조합 금융기관으로 변신하는 현상이 두드러지고 있는 것은 시사해주는 바가 크다. 지역공동체 금융이 활성화되려면 지역으로 돈이 흘러들어갈 수 있도록 관련 법률을 제정하고 지역의 풀뿌리금

융 기관들이 성장할 수 있는 환경 및 인프라를 조성하는 작업이 먼저 선행되어야 한다. 미국은 이미 30년 전부터 지역재투자 법¹⁰⁾ 제정, 지역개발기금¹¹⁾ 조성 등 다양한 지원정책을 통해 지역 기반 금융생태계를 만드는 작업을 추진해오고 있다.

지역에 돈이 흐르고 공동체금융이 활성화될 경우, 사회적기업·마을기업·자활공동체·협동조합 등 사회경제 조직들은 시장경제에 노출되어 나 홀로 치열한 생존게임을 벌이는 것이 아니라 '개인의 이익이 전체의 이익으로 연결되는' 협력과 호혜의 지역공동체네트워크의 안전망Safety Zone 안에서 더불어 함께 성장할 수 있는 기회를 얻게 될 것이다.

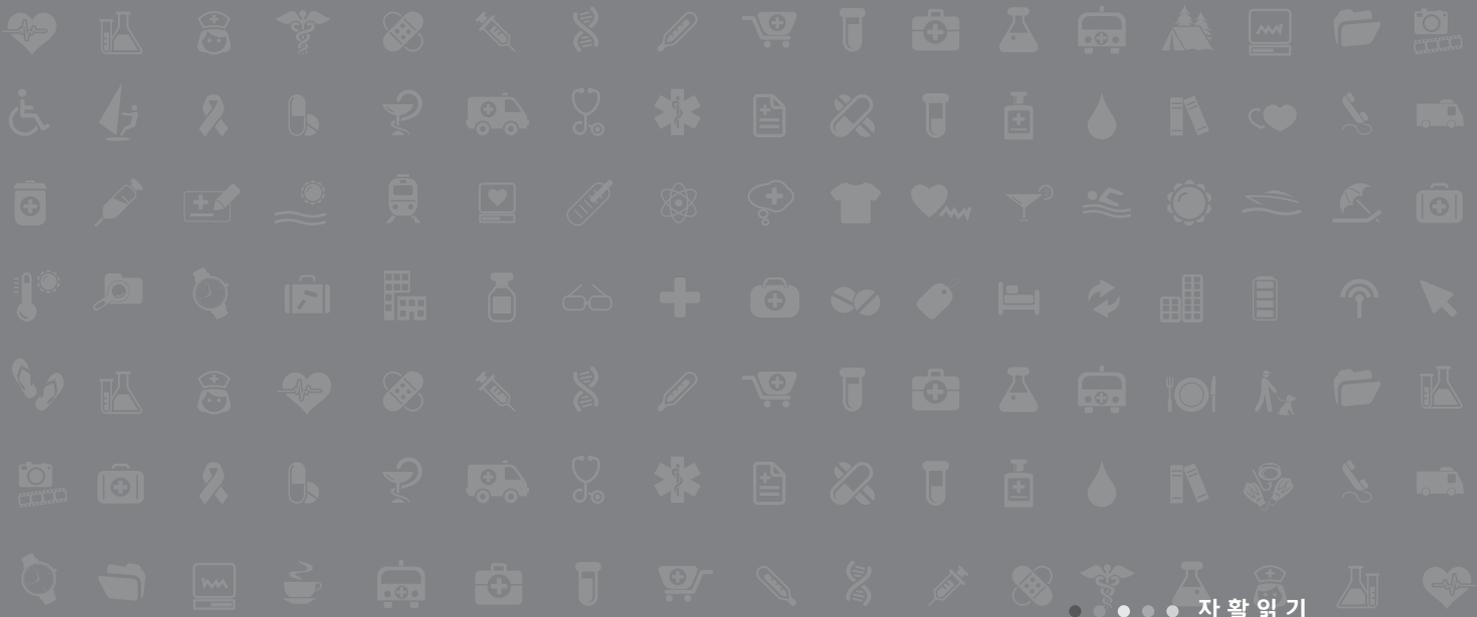
자본이 공동체의 친구가 되는 사회적 금융이 우리 사회를 좀 더 밝고 건강하게 만드는 진정한 대안질서로 자리 잡으려면 아직도 많은 시간이 필요할지 모른다. 하지만 '시장이나 국가냐' 라는 이분법을 넘어 살아 있는 공동체 Living Community를 건설하기 위한 금융혁신 실험은 현재진행형이며 새롭게 진화해가고 있다. 

● 참고 문헌 ●

〈The Microfinance Illusion〉 Milford Bateman & Ha-Joon Chang (2009)
〈Demystifying MicroCredit : Grammen Bank, NGOs and Neoliberalism in Bangladesh〉 Lamia Karim (2008)
〈Progress for Microfinance in Europe〉 Birthe Bruhn-Leon 외 (2012-2013)
〈The One* Service, One Year On〉 Social Finance UK (2011)
〈Microfinance, Impact Investing, Pension Fund Policy Survey〉 Social Finance UK (2012)
〈Growing the market for Social Investment in England〉 BCG & YF (2011)
〈Native Community Development Financial Institutions〉 CDFI Coalition (2006)
〈Inside Community Finance, Annual Survey of CDFIs in the UK〉 CDFI (2012)
〈Just Finance, A New Vision for Community Finance〉 CDFI (2011)
〈Enterprising Communities, Wealth beyond Welfare〉 SITF (2010)
〈Making Mondragon〉 (White, William Foote & Kathleen King (1991)
Enterprise&Society 〈Cooperative Networks in the Italian Economy〉 Tito Menzani, Vera Zamagni, Oxford University Press (2010)
〈European Co-operative Banks in the Financial and Economic Turmoil〉 CACB (2010)

10) 1968년에 미 연방의회에서 제정된 법률로, 일명 CRA법이라고 불림. Community Reinvestment Act의 약자로, 상업은행의 여신 중 일부를 지역경제 발전을 위해 사용하도록 강제했다는 면에서 혁신적인 법률로 평가받고 있다.

11) 개발금융기관 발굴 및 지원을 목적으로 만들어진 미 재무국 산하에 조성된 지역발전기금(CDFI Fund)을 말한다.

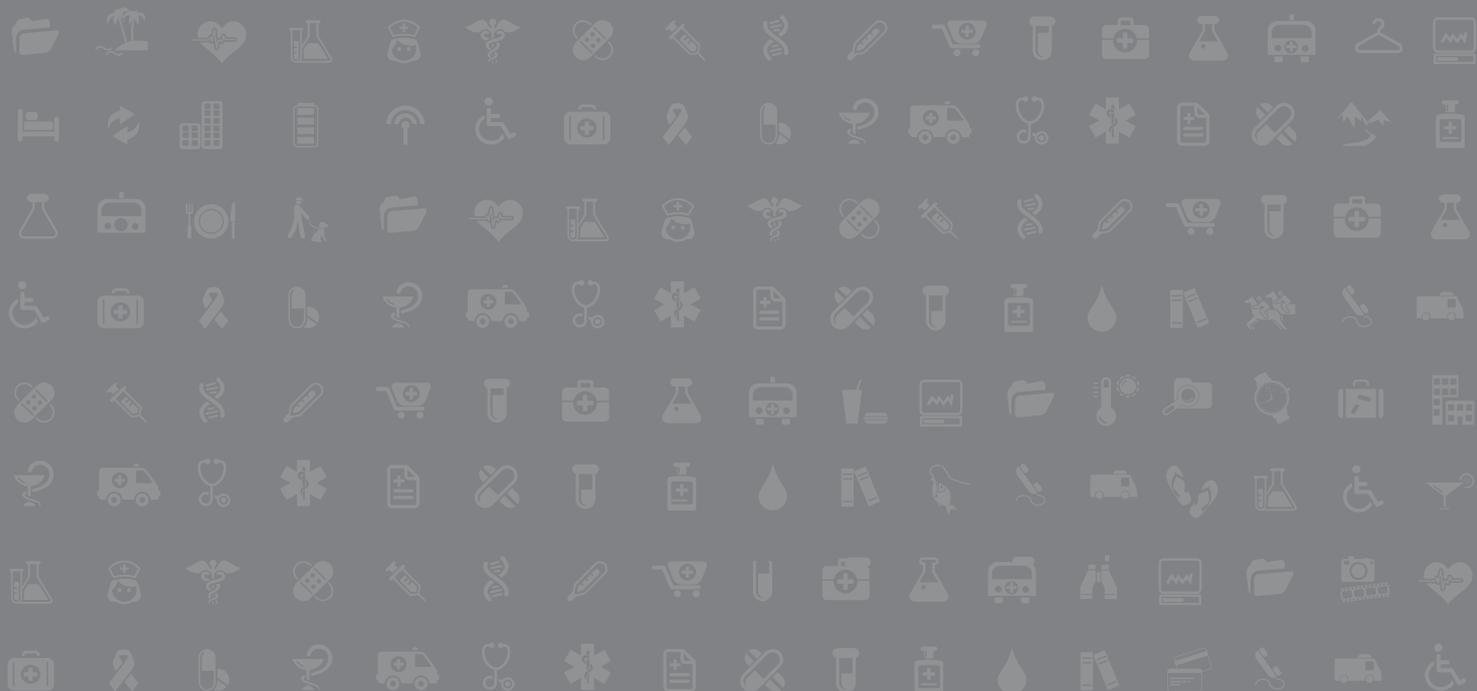


자활읽기

III

자활동향

- 01 영국 워크프로그램에 대한 평가
- 02 벨기에 사회적경제 활성화를 위한 공공정책 2
- 03 아시아 빈민 커뮤니티 주도 지역개발 운동



영국 워크프로그램에 대한 평가 : 효율, 경쟁, 자율의 빛과 그림자

‘효율’, ‘경쟁’, ‘자율’. 이는 오늘날 사회서비스 분야에서 가장 뜨거운 화두가 되고 있는 단어들이다. 굳이 나누자면, 효율과 경쟁은 경제적 자유주의를 우선시하는 보수진영에서 사회서비스에 시장원리를 도입함으로써 성취하고자 하는 가치라면, 자율은 주로 정치적 민주주의를 지향하는 진보진영에서 사회서비스 전달에 있어 민간단체의 재량권을 높이고 참여를 촉진시킴으로써 달성하고자 하는 가치라고 할 수 있다. 그러나 그 뿌리와 관계없이 효율, 경쟁, 자율은 관료화되고 권위주의적이며 비대해진 국가중심 복지서비스의 대안적 가치로 함께 추구되고 있으며, 이러한 가치를 실현하기 위한 다양한 전략이 곳곳에서 시도되고 있다. 서비스 전달체계의 효율을 높이기 위한 민관 파트너십, 서비스 전달기관의 경쟁을 촉진하기 위한 성과급제도, 서비스 전달과정의 자율성을 높이기 위한 지역행정기관의 재량권 강화가 그 실천사례들이다.

특히 경제적 자유주의와 정치적 민주주의의 역사가 깊은 영국에서 효율, 경쟁, 자율은 사회서비스가 지향해야 할 최고 이상으로 꼽히고 있으며, 이를 실현하기 위한 민간위탁체계, 성과급제도, 서비스 전달조직의 재량권보장방식도 고도화되어 있는 상황이다. 2012년 8호 자활읽기에 소개한 워크프로그램(work programme)도 영국의 고도화된 민간위탁체계, 성과급제도, 재량권보장방식을 한눈에 볼 수 있는 고용서비스다. 지난 호에서는 주로 2011년에 도입된 워크프로그램의 시행배경과 전망을 살펴보았다면, 본 칼럼에서는 조금 더 구체적으로 워크프로그램의 민간위탁체계, 성과급제도, 재량권보장방식을 짚어보고자 한다. 덧붙여 워크프로그램의 이러한 제도적 장치들이 실제로 효율, 경쟁, 자율성 증진에 어떤 효과를 미쳤는지 검토해보고자 한다.

글 • 김수영
서울대 사회복지연구소 선임연구원
/연던정치경제대학(LSE)
사회정책학 박사

1. 워크프로그램의 3대 제도적 특징

2011년 6월, 보수-자민 연정의 캐머런 내각은 노동당의 다양한 고용서비스들—즉, 일반실업자를 위한 뉴딜정책(New Deal)과 이주노동자, 전과자, 장애인, 약물 및 알코올중독자 등 특수실업자를 위한 고용프로그램들—을 통합해 새로운 고용서비스인 워크프로그램을 도입했다. 이는 일정 기간 구직자수당(Job Seekers' Allowance: 일반실업자 실업부조)이나 고용지원급여(Employment and Support Allowance: 질병 등으로 인한 특수실업자 실업부조)와 같은 공공부조를 받아온 장기실업자가 국가 복지로부터 독립하도록 취업을 돕는 근로연계복지다. 실업자를 위한 근로연계복지라는 점에서 노동당의 고용서비스들과 그 목표 면에서 큰 차이는 없다. 그러나 워크프로그램은 서비스 전달체계에서 기존 고용서비스들과 많은 차이를 보인다. 바로 민간 위탁방식, 성과급제도, 재량권보장시스템을 한층 강화해 효율, 경쟁, 자율성의 질적 제고를 꾀하고 있다는 점이다. 워크프로그램의 세 가지 제도적 특징을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

1. 민간위탁 이중계약 공급체인(Supply Chains)

워크프로그램의 첫 번째 특징은 기존 사회서비스에서 볼 수 없는 촘촘한 민간위탁구조를 구축함으로써 효율적인 서비스 전달을 추구하고 있다는 점이다. 기존 노동당의 뉴딜에서는 전국에 1,500여개가 산재해 있는 정부의 일선행정기관인 잡센터플러스(Jobcentre Plus)가 핵심적인 서비스 제공자로 역할을 했었다. 반면 보수당의 워크프로그램은 영리기업과 비영리단체가 정부와 계약을 맺고 서비스를 제공하는 민관협력 방식이 더욱 강조되고 있다. 정부는 2011년부터 2016년까지 5년간 워크프로그램의 민간위탁에 30~50억 파운드의 예산을 투입할 예정이며, 2012년까지 약 4억 3500만 파운드를 사용했다. 그 결과, 2012년 현재 총 500여개 비영리단체와 400여개 영리기업, 170여개의 공공기관이 지역자활센터와 비슷한 계약기관(contractors)의 자격으로 워크프로그램의 서비스 공급체인(supply chains)에 참여하고 있다.

그러나 한국의 지역자활센터가 중앙정부와 민간단체가 직접 위탁계약을 맺는 구조로 이루어져 있다면, 워크프로그램 공급체계는 '정부→주요계약기관(prime contractors)→하청계약기관(subcontractors)'으로 이어지는 이중계약구조로 이루어져 있다. 전국적으로 1,000여개나 되는 지역의 위탁기관들을 중앙정부가 모두 관리한다면 행정적 소진과 비효율이 발생할 수밖에 없다. 따라서 영국의 고용연금부는 비교적 규모가 크고,

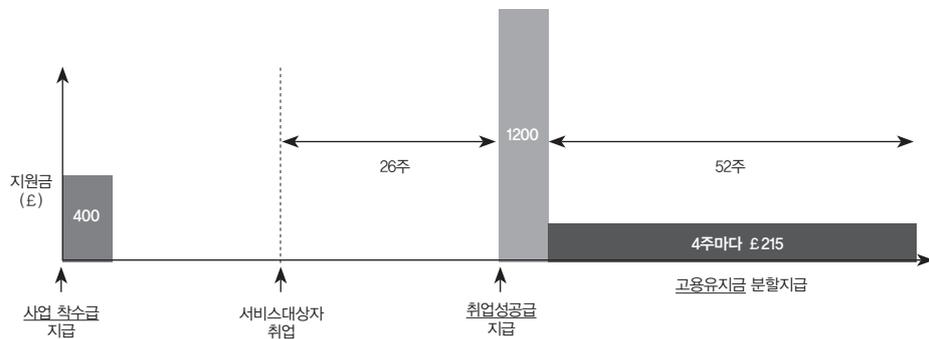
넓은 지역을 관할할 수 있는 대표적 영리·비영리단체를 주요계약기관으로 선정해 그들과만 직접계약을 맺고 있는 것이다. 이후 주요계약기관들은 실질적 고용서비스 전반이나 혹은 자기 기관이 제공할 수 없는 재활, 상담 등 특정 서비스를 대신 제공할 지역의 소규모 전문민간단체들을 하청계약기관으로 섭외해 개별적으로 계약을 맺는다. 캐머런 내각은 정부중심의 일괄적인 행정체계보다 고용연금부→주요계약기관→하청민간단체로 이루어진 다변화된 서비스 전달체계가 고용서비스를 더 유연하고 효율적으로 경영할 것으로 보았다. 이를 위해 정부는 영국 전역을 18개 권역(CAP: Compact Package Area)으로 나누고 각 권역마다 정부 대신 워크프로그램을 관리할 2~3개의 주요계약기관을 모집했다. 주요계약기관 신청자격은 ① 해당 권역의 워크프로그램을 관할할 수 있을 만큼 일정 수준의 재정규모(연 최소 2천만 파운드의 자금회전율)를 가진 영리·비영리단체, ② 다양한 지역사회 단체들과 광범위한 네트워크를 맺고 있는 기관에게 주어진다.

이중계약 공급체인은 다음과 같은 방식으로 고용서비스를 전달한다. 먼저 워크프로그램에서 정부의 잡센터플러스는 실업자에게 기초면담만 하고, 실업자들을 해당 권역에 있는 주요계약기관에 넘긴다. 그러면 워크프로그램의 주요계약기관은 일반실업자, 한부모가정, 이민자, 장애인, 알코올 중독자 등 실업자 개인의 욕구와 특성을 파악하고 분류한 후에 이에 맞는 재활, 심리치료, 자원봉사, 직업훈련, 직업알선 서비스를 연계해주도록 하고 있다. 이는 잡센터플러스에서 발생할 수 있는 행정적 비효율(red tape)을 줄이고, 각 실업자에게 적합한 일대일 맞춤형 서비스를 능률적으로 제공하고자 하는 전략이다. 이때 주요계약기관은 실업자에게 서비스를 직접 제공하기도 하지만 대부분의 경우 실업자를 관리하는 역할을 맡고, 실제 서비스 제공은 하청계약기관들이 담당한다. 하청계약기관은 실업자에게 상담, 직업훈련, 취업, 사후관리까지 고용서비스 전반을 제공하는 1차 하청계약기관(first-tier subcontractors)과 심리치료나 재활치료와 같이 특정 서비스를 부분적으로 제공하는 2차 하청계약기관(second tier contractors)으로 구분된다. 하청계약기관은 지역사회에서 사회사업, 재활치료, 심리상담, 현장훈련, 직업소개 등을 담당해왔던 소규모 비영리단체, 영리기업, 공공기관들로서, 2011~2012년 사업에는 총 1,099개 단체가 18개 주요계약기관과 계약을 맺고 하청계약기관으로 참여하고 있다. 캐머런 정부는 하청계약을 통해 대규모 국책사업에서 소외되기 쉬운 풀뿌리 민간단체들이 고용서비스 공급체인에 참여하여 중앙정부에서 지역사회까지 촘촘한 민관협력 네트워크가 구축될 수 있을 것으로 전망하기도 했다.

2. 성과기반 지불체계(Payment by Results)

워크프로그램의 두 번째 특징은 민간단체에게 사업을 위탁할 때 사전에 위탁금을 정액(block grant)으로 지원하지 않고, 민간단체의 성과에 따라 지원금을 지급(payment by results)함으로써 민간단체가 사업의 효율성을 높이기 위한 경쟁을 하도록 유도하고 있다는 점이다.

[그림 1] 워크프로그램의 성과기반 지불체계



자료: DWP(2011. 5.)

성과급 지불체계를 통해, 워크프로그램 주요계약기관이 25세~49세 일반실업자 1인에게 고용서비스를 제공하고 최대로 받을 수 있는 지원금은 4,395파운드다. 그러나 [그림 1]에서처럼 이 정부지원금은 사업시작 이전에 기관이 한 번에 받을 수 있는 것이 아니고 취업여부와 고용유지기간에 따라 분할지급 된다. 먼저 25세~49세 일반실업자의 경우, 정부는 주요계약기관에 착수금(start fee)으로 400파운드를 제공하고, 취업에 성공을 하면 1200파운드의 취업성공금(job outcome payment)을 후불로 지급한다. 또한 취업성공금의 경우, 취업 후 바로 받는 것은 아니라 참여자가 26주 동안 고용을 유지해야만 받을 수 있다. 워크프로그램 지불체계의 특징은 고용유지금(sustained payment)에서 제일 잘 드러난다. 워크프로그램은 일시적 취업보다는 실업자가 사회 부조로 회귀하지 않고 노동시장에서 일정 기간(3~6개월) 꾸준히 고용을 유지하는 것을 더욱 중요시한다. 따라서 정부는 [그림 1]에서처럼 실업자가 취업에 성공한 후 고용 상태를 유지하는 기간에 따라 주요계약기관에게 고용유지금을 4주마다 215파운드 씩 총 52주(13구간) 동안 추가로 지원한다. 이때 고용유지란, 한 직장에서 계속 일하는 상태만 뜻하는 것은 아니다. 고용유지금은 4주마다 지급되기 때문에 참여자가 4주 이상 지속되는 여러 일자리를 꾸준히 갖게 되는 경우에도 지원금을 받을 수 있다. 따라서

주요계약기관은 참여자가 시장노동을 계속 하도록 사후관리 서비스(in-work support)를 제공해야 더 많은 지원금을 받을 수 있게 되는 것이다. 성과기반 지불체계는 주요계약기관이 단순히 실업자에게 초기 구직서비스를 제공하는 데 머무르지 않고, 고용유지에 지속적으로 집중하도록 만드는 유인체계다. 특히 보수-자민 연정은 지원금 분할지급을 통해 사업성과에 대한 보장 없이 민간위탁기관에게 지원금을 선불로 지원했다가 얼마 후 실업자가 다시 실업부조 대상자로 돌아와 국가재정이 낭비되는 위험을 막고자 했다. 즉, 성과기반 지불체계는 재정을 차등적으로 지급해 취업률과 고용유지율을 최대한 끌어올리고 정책과 재정의 효율성을 높이기 위한 장치인 것이다.

워크프로그램 성과기반 지불체계가 갖는 또 다른 특징은 성과금이 취업과 고용유지기간만이 아니라 대상에 따라서도 달라진다는 점이다. 다시 말해, 워크프로그램 참여대상자는 25세 이상의 일반실업자에서부터 장애나 질병이 있는 특별보호대상 실업자까지 다양하다. 만약 각 실업자의 취업에 대해 동일한 성과금을 주면 주요계약기관은 취업이 쉬운 청년실업자에게 서비스를 집중적으로 제공해서 더 많은 성과금을 받으려고 할 수 있다. 이러한 부작용을 막기 위해 정부는 각 실업자 집단마다 차등적인 지원금을 제공하고, 취업이 어려운 실업자를 지원하는 민간단체에게 더 많은 지원금을 주는 지급체계를 마련했다. <표1>은 성과금의 액수가 가장 작은 일반실업자와 성과금 총액이 가장 많은 특수 실업자 집단의 사례이다. 이를 보면 장애인과 같이 취업이 쉽지 않은 취약계층에게 고용서비스를 제공할 경우 민간단체는 1인 최대 13,720파운드까지 지원받을 수 있도록 하고 있다(DWP, 2011a: 7).

<표 1> 워크프로그램 실업자 집단별 성과금 지급체계

| 성과금 \ 대상 | 25세~49세 일반실업자 (구직자수당 수급자) | 병력 및 장애가 있는 실업자 (고용지원급여 수급자) |
|-----------|------------------------------|---------------------------------|
| 사업착 수금 | 400 파운드 | 600 파운드 |
| 취업성공금 | 1200 파운드(취업 후 26주 후 지급) | 3500 파운드(취업 후 13주 후 지급) |
| 고용유지금 | 215 파운드(4주마다 최대 13회) | 370 파운드(매 4주마다 최대 26회) |
| 최대 성과금 총액 | 4,395 파운드 | 13,720 파운드 |

3. 재량권보장방식(Black Box Approach)

워크프로그램에서 주목할 만한 세 번째 특징은 중앙정부가 민간부문의 재량권을 최대한 보장하기 위한 원칙을 마련했다는 점이다. 기존 뉴딜에서 민간위탁사업은 고용연금부가 제시하는 지침 아래에서 전국적으로 일괄적인 모형으로 시행되었다. 그러나 워크프로그램은 주요계약기관에 대한 정부개입을 최소화하고 민간단체의 경험, 지식,

신념에 따라 독자적으로 서비스 제공 및 전달전략을 수립하도록 했다. 물론 정부는 민간단체에 재정을 지원하고 일정한 정책성과를 요구하지만, 서비스 전달과정과 구체적인 내용에 대해서는 자율성에 맡기겠다는 것이다. 이 원칙은 입력(재정투입)과 출력(정책성과)은 있지만 산출과정은 알 수 없는 블랙박스에 빗대어 ‘블랙박스원칙(black box approach)’으로 불린다. 캐머런 정부는 블랙박스원칙을 준수함으로써 정부의 지나친 개입이 민간부문의 독립성을 보호할 것이라고 선언했다.

이처럼 워크프로그램은 이중 공급체계, 성과급 분할지급제도, 블랙박스원칙을 통해 효율, 경쟁, 자율의 가치를 추구하고자 했다. 그렇다면 2013년 현재 워크프로그램의 제도적 특징이 이러한 가치를 실제로 실현하고 있는지 살펴볼 필요가 있을 것이다. 아직 2년밖에 실행하지 않는 제도라 선불리 그 결과를 평가할 수 없지만, 현재까지의 평가는 다소 어두운 것이 사실이다.

II. 워크프로그램의 3대 특징에 대한 평가

1. 경쟁으로 인한 공급체인의 시장화

첫째, 워크프로그램은 사회서비스에서 경쟁을 강화하는 것이 항상 좋은 결과를 가져오는 것은 아니라는 사실을 보여준다. 먼저 민간단체들이 정부와 워크프로그램 계약을 맺고자 입찰경쟁을 벌이게 되면서 시장경쟁에 강한 영리단체들이 주요계약기관을 과도하게 점유하는 결과를 낳았다. 사실 캐머런 내각은 워크프로그램에 영리기업만이 아니라 비영리단체의 참여를 활성화하고자 했다. 영리기업이 효율성에서 뛰어날 수 있지만, 사회적 가치를 중시하는 비영리단체가 공공서비스의 제공자로 중요한 역할을 담당할 것이기 때문이다. 실제로 캐머런의 보수당이 제출한 『공공서비스 사회적 가치법(Public Services Social Value Act)』은 공공서비스에서 비영리단체의 참여를 독려하고 과대시장화(supermarketisation)를 제한하는 것을 정부의 민간위탁의 원칙으로 제시했다. 고용연금부도 비영리단체가 주요계약기관의 30% 이상을 점유하는 것을 목표로 한다고 명시했으며, 보수당 프란시스 모드(Francis Maude) 내무부 장관도 위탁계약의 35~40%를 비영리단체가 점유할 것으로 전망했다.

그러나 <표 2>처럼 워크프로그램 주요계약기관 입찰경쟁은 영리기업의 압도적 승리로 끝났다. 주요계약기관 입찰신청자격이 기관의 재정규모가 연 2천만 파운드를 넘는 민간단체에게만 주어졌기 때문에, 기부와 자원봉사에 의존하는 영세한 비영리단체들

은 신청서조차 제출할 수 없었던 것이다. 그나마 비교적 규모가 큰 비영리단체들이 신청서를 제출했지만, 이들도 고용컨설팅 영리회사들과의 경쟁에서 밀려 탈락의 고배를 마셔야 했다. 정부는 주요계약기관을 선정할 때 낮은 입찰가격을 제시하는 기관을 선호했다. 이 때문에 입찰을 따내기 위해 운영비용을 최대한 낮게 제시했던 Ingeus, A4e, Maximus와 같은 다국적 영리 근로연계복지 거대기업(welfare-to-work giants)들이 주요계약기관으로 대거 선정될 수 있었다. 반면 서비스 질의 보장과 한계 계층을 위한 특수서비스 제공을 위해 상대적으로 많은 재정지원을 요구했던 The Wise Group, Shaw Trust, BTCV와 같은 비영리단체들은 가격경쟁에서 밀렸다. 그 결과 <표 2>와 같이 2012년 주요계약기관으로 선정된 18개 민간단체 중 비영리단체 2개와 학교법인 1개를 제외한 나머지 15개가 영리기업이었다.

<표 2> 워크프로그램 주요계약기관 현황

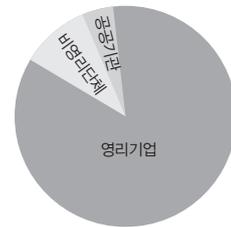
| 섹터 | 기관명 | East of England (CPA 1) | East Midlands (CPA 2) | London (CPA 3) | London (CPA 4) | North East (CPA 5) | North West (CPA 6) | North West (CPA 7) | Scotland (CPA 8) | South East (CPA 9) | South East (Cpa 10) | South East (Cpa 11) | South East (Cpa 12) | Wales (CPA 13) | West Midlands (CPA 14) | West Midlands (CPA 15) | Yorkshire & Humber (CPA 16) | Yorkshire & Humber (CPA 17) | Yorkshire & Humber (CPA 18) | 계약건수 | 계약건수 (%) |
|-----------|----------------------------|-------------------------|-----------------------|----------------|----------------|--------------------|--------------------|--------------------|------------------|--------------------|---------------------|---------------------|---------------------|----------------|------------------------|------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|------|-------------|
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 비영리 단체 | Rehab Group | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 2 | 5 |
| | CDG | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 1 | 2.5 |
| 영리 기업 | Ingeus Deloitte | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 7 | 17.5 |
| | A4e | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 5 | 12.5 |
| | Working inks | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 3 | 7.5 |
| | Seetec | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 3 | 7.5 |
| | Avanta | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 3 | 7.5 |
| | G4S | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 3 | 7.5 |
| | Maximus | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 2 | 5 |
| | Serco | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 2 | 5 |
| | ESG | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 1 | 2.5 |
| | BEST | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 1 | 2.5 |
| | JHP Group | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 1 | 2.5 |
| | Reed in Partnership | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 1 | 2.5 |
| | Pertemps | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 1 | 2.5 |
| | Prospects | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 1 | 2.5 |
| | Fourstar | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 1 | 2.5 |
| 공공 기관 | Newcastle College Group | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 2 | 5 |
| 합계 | 계약건수 | 2 | 2 | 3 | 3 | 2 | 2 | 3 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 3 | 2 | 2 | 2 | 2 | 40 | 100 |

자료: Rocket Science(2011)과 CESI(2011) 재구성

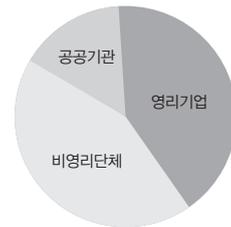
반면 대부분의 비영리단체들은 전달체계에서 주변부로 밀려났다. 캐머런 정부는 500여개가 넘는 비영리단체가 워크프로그램에 참여한다는 사실을 강조하면서 이를 성과로 자평했다. 그러나 사실상 워크프로그램 공급체인에 참여한 510개 비영리단체 중 508개 단체는 하청계약기관 자격으로 참여하고 있고 단지 2개만이 주요계약기관의 위치에 있다. <표 3>에서처럼 전체 1,099개 하청계약기관 수의 46.2%를 비영리단체가 차지하고 있는 것이다. 따라서 거칠게 말해 ‘고용연금부→주요계약기관→하청계약기관’로 이어지는 이중계약 공급체인은 사실상 ‘정부→시장기업→비영리단체’의 위계 구조로 이루어져 있다고도 볼 수 있다.

<표 3> 워크프로그램 이중계약 전달체계에서 영리·비영리단체 숫자

| | 주요계약기관(Prime Contractors) | 비율(%) |
|-------|---------------------------|-------|
| 비영리단체 | 2 | 11.1 |
| 영리기업 | 15 | 83.3 |
| 공공기관 | 1 | 5.6 |
| 합계 | 18 | 100 |



| | 1차 하청계약기관 (First-Tier Subcontractors) | 2차 하청계약기관 (Second-Tier Subcontractors) | 합계 | 비율 (%) |
|-------|---------------------------------------|--|-------|--------|
| 비영리단체 | 196 | 312 | 508 | 46.2 |
| 영리기업 | 189 | 227 | 416 | 37.9 |
| 공공기관 | 80 | 95 | 175 | 15.9 |
| 합계 | 18 | 634 | 1,099 | 100 |



자료: CESI(2011) 워크프로그램 계약현황 데이터 재구성

물론 비영리기관이 주요계약기관으로 선정되어야만 바람직한 파트너십 구조가 되는 것은 아니다. 어떤 면에서 정부→시장→비영리단체의 배치는 정부가 서비스의 보편성을 보장하는 가운데 공공행정의 경직성을 시장경영의 효율성으로 보완하고, 다시 시장이 포용하기 어려운 한계계층을 제 3섹터 풀뿌리조직들이 담당함으로써, 각 섹터의 강점을 극대화할 수 있는 이상적 거버넌스로 발전할 가능성이 있다. 그러나 문제는 협력의 이익을 얻기에는 비영리기관이 전달체계에서 차지하는 실질적인 입지가 매우 좁다는 점이다. 기관수로 보면 비영리단체는 하청계약기관의 46.2%나 차지하고 있지만, 실업자 위탁 건수로 보면 전체 참여자의 18.3%만이 최종적으로 비영리단체에게 서비스를 받고 있다. 워크프로그램 내에서 연간 총 616,783건의 서비스 위탁계약이 체결되는데, 이중 112,979건만이 비영리 하청계약기관에게 이양되었다. 비영리 하청계약기관의 수에 비해 이들이 제공하는 서비스의 양이 턱없이 적은 이유

는 많은 주요계약기관들이 비영리단체를 ‘입찰캔디(bid candy)’로만 이용하고 있기 때문이다. 앞서 설명했듯, 정부는 주요계약기관을 선정할 때 지역사회단체와의 광범위한 네트워크 구축여부를 핵심요건으로 검토한다. 따라서 영리기업들은 입찰경쟁에서 이기기 위해 실질적 연계가 전혀 없는 지역의 비영리기관들을 하청계약기관 목록에 포함시키는 경우가 많다. 이 때문에 비영리단체의 참여가 과다 집계되는 현상이 일어나고 있다. 2011년 9월 영국 비영리단체장협회(Association of Chief Executives of Voluntary Organisations)가 155개 비영리 하청계약기관을 대상으로 설문조사를 한 결과, 주요계약기관의 하청계약기관 보고가 잘못되었다고 응답한 기관이 53개에 달했다. 주요계약기관과 공식적 하청계약을 체결한 적이 없거나, 심지어 하청계약기관에 포함된 지도 모르고 있었던 단체도 21개에 이르렀다.

둘째, 하청계약기관에 대한 부족한 재정지원도 비영리단체가 주변화된 원인이다. 앞서 말했듯, 영리기업들은 주요계약기관으로 선정되기 위해 입찰가격을 낮추는 경향이 있다. 전국비영리단체위원회(National Council for Voluntary Organisations)의 조사에 따르면, 영리회사 중에는 입찰에서 가격경쟁에 우위를 점하기 위해 고용연급부가 정한 최대 지원액(예: 25세 이상 실업자 최대 4,395파운드)의 50% 이하로 입찰가격을 제시한 기업도 있었다. 이러한 가격경쟁을 통해 주요계약기관이 된 영리기업들은 하청계약기관들에게도 비용절감을 강요할 수밖에 없다. 특히 주요계약기관은 하청기관 선정, 하청기관 지원금 책정, 대상자 위탁에 대한 재량권을 가지고 있기 때문에, 낮은 하청비용을 제시한 단체에 임의적으로 더 많은 서비스 대상자를 위탁하곤 했다.

2. 성과기반 지불체제로 인한 취약계층의 주변화

둘째, 이중 공급체계와 성과급 지불체계는 취약계층을 워크프로그램에서 소외시키는 결과를 낳았다. 보통 비영리단체는 가장 취약한 집단에 대한 서비스 전달을 우선시한다. 따라서 취약계층을 위한 공공서비스는 비영리단체가 맡는 편이 효과적일 수 있다. 실제로 워크프로그램 이전에는 장애인, 이주민, 알코올중독자와 같은 한계계층과 일반 실업자를 위한 고용서비스가 분리되어 있었고, 한계계층을 위한 서비스는 주로 정부와 직접 계약을 맺은 비영리단체들이 제공했다. 그러나 집단별 서비스 전달체계가 단일화되면서, 잡센터플러스 대신 주요계약기관이 실질적으로 서비스 대상자를 분류하는 1차 관문이 되었다. 비영리단체들에게 운영비를 지원하고 서비스 대상자를 위탁하는 기관이 정부가 아니라 주요계약기관이 된 것이다. 그러나 문제는 주요계약기관들이 실업자들을 분류하는 과정에서 성과를 빨리 낼 수 있는 건강하고 젊은 일반실업자에게 서

비스를 집중하는 크리밍(creaming) 현상과 취업 확률이 낮은 취약한 실업자에게 서비스 제공을 유보하는 파킹(parking) 현상이 두드러지게 나타나고 있다는 점이다. 이는 주요계약기관이 성과기반 지불체계에 따라 지원금을 받기 때문에 더욱 심화되는 현상이다. 물론 <표 1>에서 보았듯이, 중증장애인이나 알코올중독자에게 서비스를 제공할 경우 원칙적으로 일반지원금(4,395 파운드)보다 약 3배 많은 지원금(13,720 파운드)을 받을 수 있다. 그러나 앞서 말했듯 입찰을 따내기 위해 민간단체들은 13,720파운드보다 낮은 가격을 제안하는 경우가 많다. 따라서 실제로 장애인을 취업시켰을 때 민간단체가 받는 금액은 공식적 지원금인 13,720파운드보다 훨씬 낮다. 더욱이 현실 속에서 취약계층이 취업하고 고용을 유지하는 일은 그리 쉽지 않기 때문에 최종적으로 위 지원금을 모두 지급받을 수 있다는 보장도 없다. 또한 취약계층을 위한 특수 서비스는 상당한 초기 투자비용을 유발한다. 그러나 취약계층 지원 시 주요계약기관이 받는 초기 착수금(600 파운드)은 일반실업자 착수금(400 파운드)보다 단지 200 파운드가 많을 뿐이다. 무엇보다 정부가 주요계약기관의 성과를 평가하는 기준은 전체 취업률과 고용유지율이 아니라, 어떤 대상에게 서비스를 제공했는지가 아니다. 따라서 주요계약기관이 골치 아픈 중증장애인, 노숙인, 알코올중독자들을 처음부터 서비스 지원 대상에서 누락시키는 현상이 발생하는 것이다. 영국의 한 영리 주요계약기관 대표는 이를 아래와 같이 설명했다.

100명의 소비자가 정부에서 위탁되었다면, 100명 모두에게 서비스를 제공할 필요는 없습니다. 우리는 그중 가능성 있는 50명만 취업하도록 도우면 됩니다. 나머지 50명은 부차적으로 다루는 것이지요. 만약 우리가 어떻게든 상위 50%를 취업시키는 데 성공한다면, 정부는 나머지 50%는 상관 안할 것입니다. 이것이 바로 서비스계약(service contract)이 아닌 성과계약(outcome contract)의 특징입니다(The Guardian, 28/02/2012).

주요계약기관이 성과금을 더 빨리 더 많이 받기 위해 취약계층을 서비스 대상에서 누락시키면서, 이들과 하청계약을 맺은 비영리기관들은 자기 의지와 관계없이 취약계층에게 서비스를 제공할 수 없게 되었다. 이는 주로 특수집단의 재활과 치료를 목표로 하는 2차 하청계약기관이 서비스 대상자를 확보하는 길을 차단시켰다. 런던비영리서비스위원회(London Voluntary Sservice Council)의 조사에 따르면, 런던 지역 25개 2차 하청계약기관 중 23개가 워크프로그램 도입 이후 6개월 동안 1명도 서비스 대상자를 위탁받지 못했다. 전국 비영리단체장협회의 설문조사에서도 응답기관 중 약 49.5%의 비영리 (1·2차) 하청계약기관이 워크프로그램이 시행된 지 4개월이 지난

시점에서도 서비스 대상자를 위탁받지 못했다고 답했다. 한계계층과 비영리단체가 시장에 의해 매개되는 하청구조에서 비영리단체가 공공서비스의 일선행위자로 가질 수 있는 장점이 드러나기가 쉽지 않은 것이다.

정부는 성과기반 지불체계를 통해 실업자의 취업률과 고용유지율을 높일 것으로 예상했지만, 결과는 기대에 미치지 못했다. 처음 워크프로그램을 도입했을 때, 캐머런 정부는 이 프로그램을 통해 최소 6개월 이상 취업상태를 유지할 참여자가 최소 5.5%에 이를 것으로 예상했다. 그러나 2011년 6월부터 2012년 8월까지의 결과를 보면 오직 참여자의 3.6%만이 고용을 유지했을 뿐이다. 특히 노인복지와 옹호를 위한 비영리단체 AGE에 따르면, 프로그램 참여자 중 55세 이상의 고령 실업자의 경우는 단지 0.7%만이 6개월 이상 근로를 유지했을 뿐이다. 장애인, 노숙인, 알코올중독자, 한부모가정의 가장의 경우도 워크프로그램에서 누락되거나, 서비스를 받더라도 취약계층에게 친화적이지 못한 영리기업의 고용서비스를 받으면서 취업과 고용유지에 실패하는 경우가 비일비재하다. 이 때문에 노동당은 차라리 보수당 정부가 워크프로그램을 실시하지 않고 아무것도 하지 않았을 때가 더 취업률이 높았을지도 모른다고 비난하기도 했다. 이러한 현실은 단지 성과급 제도를 통해서 취업률을 높이려는 정부의 계획이 항상 실현되는 것은 아니라는 점을 시사한다. 성과급 제도가 가격경쟁 때문에 제대로 된 성과급 책정이 불가능해 진다면, 그리고 공급자들 사이의 지나친 입찰경쟁으로 비영리단체들이 누락되게 된다면, 오히려 실업자(특히 취약계층)의 취업과 고용유지가 더 어려워질 수 있는 것이다.

3. 블랙박스원칙으로 인한 정보공유의 불가능성

마지막으로 워크프로그램은 정부개입의 최소화와 민간부문의 재량권 확대를 원칙으로 하고 있다. 일각에서는 이러한 블랙박스원칙이 정부가 위탁기관에게 상세한 지침을 주던 뉴딜보다 민간단체의 다양한 서비스 내용과 전달방식을 허용한다는 점에서 긍정적으로 평가한다. 그러나 블랙박스원칙은 정부가 워크프로그램의 집행과정을 감찰하지 못하도록 만들었다. 재정과 대상자 관리가 주요계약기관에 이양되면서, 전달체계 내에서 재정의 흐름과 대상자의 위탁이 어떻게 이루어지는지 온전히 파악하지 못하게 된 것이다. 비영리단체장협회의 설문조사에 참여한 비영리 하청계약기관 중 약 37%가 정식 가격협정 없이 주요계약기관이 일방적으로 책정한 지원금을 받고 있고, 주요계약기관이 정부지원금을 하청계약기관과 제대로 분배하지 않아 상당수의 하청계약기관이 지원금 연체에 시달리고 있지만 정부는 이런 사건이 어떤 권역에서 얼마나 발생하는지 정확한 정보를 수집하지 못하고 있다.

대상자 위탁에 관한 정보도 마찬가지다. 주요계약기관들이 취약계층을 서비스에서 누락시키고 있지만, 그 규모를 파악하기 쉽지 않다. 잉글랜드 자원봉사협회(Volunteering England)에 따르면, 주요계약기관들이 자신이 관리하기 싫은 중증장애인이나 알코올중독자들을 인근 자원봉사센터(volunteers centre)에 암암리에 떠넘기는 일이 발생하고 있다. 더욱이 자원봉사센터와 정식으로 하청계약을 맺은 주요계약기관은 Ingeus 정도뿐이고, A4E, Maximus, Avanta, G4S를 포함한 대다수의 기관은 정식 계약 없이 사람들을 자원봉사센터로 보내고 있는 것으로 알려졌다. 비공식적인 경로로 실업자들을 떠맡은 자원봉사센터는 실업자들이 새로운 기술을 배울 수 있도록 다양한 자원봉사활동에 참여시키고 있다. 그러나 주요계약기관은 자원봉사센터에 어떠한 지원금도 지급하지 않고 있다. 이에 잉글랜드 자원봉사협회는 정부에 주요계약기관의 계약체결 상황과 대상자 위탁 과정 및 규모에 대한 정보를 투명하게 공개할 것을 요구했다. 그러나 부실한 정보메커니즘으로 인해 이에 대한 정보공개가 이루어지지 않고 있다.

블랙박스원칙은 계약기관 사이에서 모범사례(Best Practice)를 공유하는 것도 불가능하게 만든다. 정부는 입찰경쟁, 가격경쟁, 성과경쟁을 통해 보다 질 좋은 고용서비스를 제공하는 민간단체를 격려하고 그 노하우를 보급하고자 했다. 그러나 비영리단체와 영리기업들은 서로 다른 가치와 배경에 기반을 두고 있어 워크프로그램이라는 한 시스템 내에서 서로 공생하기보다 적대적인 갈등상태에 놓이게 되는 경우가 많다. 무엇보다도 비영리단체든 영리기업이든 각 기관은 서로 입찰을 따내고 성과급을 얻기 위한 경쟁관계에 놓여있다. 따라서 자신이 취업률과 고용유지율을 높이기 위해 사용한 자기 기관의 고유한 노하우나 정보를 다른 기관과 공유하려 들지 않는다. 만약 워크프로그램이 과거 뉴딜처럼 정부가 운영하는 잡센터플러스를 중심으로 이루어졌다면, 각 센터들의 모범사례 공유가 훨씬 원활했을 것이다. 그러나 고용서비스가 무한경쟁을 지향하는 시장으로 변모하면서 오히려 고용서비스의 질을 최대로 끌어올리고 개선하는 데 어려움을 겪게 된 것이다. 어떤 계약기관이 아무리 좋은 사업운영 모범사례를 가지고 있더라도 이것이 확산되지 못하고 민간단체들이 파편화된 상태로 시장에서 각개전투하고 있는 실정인 것이다.

2012년 워크프로그램이 도입되었을 당시, 크리스 그레이링(Chris Grayling) 고용연금부 장관은 워크프로그램이 지역사회 비영리단체의 네트워크를 통해 어려운 한계계층에게 서비스를 제공하고, 영리기업의 참여로 공공서비스의 효율이 확보될 수 있을 것이라 기대했다. 특히 성과급 제도의 도입으로 각 위탁기관들이 경쟁을 하면서 서비스의 질은 보다 높아질 것이며, 이중계약 시스템은 전달체계의 효율성을 제고할 것이

며, 블랙박스원칙은 시민사회의 자율을 보호할 것으로 예상했다. 따라서 워크프로그램의 이러한 제도적 특징은 유럽을 비롯해 전 세계적인 정책학습대상이 되어왔으며, 한국의 자활사업 및 고용서비스를 개선하는 데 있어서도 빈번하게 언급되는 정책모범 사례가 되어왔다. 하지만 사업 시행 2년이 지난 지금 그 실황을 보면 기대했던 긍정적인 효과만 나타나고 있는 것은 아니다. 지역단체의 재량권을 확보하고자 했던 블랙박스원칙은 서비스 전달체계의 원활하고 자유로운 소통을 저해하고 있으며, 성과급 제도는 성과를 내기 어려운 취약계층을 소외시키는 메커니즘으로 작용하고 있다. 이중 계약구조에 존재하는 지나친 입찰경쟁과 가격경쟁은 사회서비스의 시장화를 심화시키고 있는 상황이다. 공공행정학자 Brodtkin(2003)은 실제 정책의 성과를 평가할 때는 정책보고서에 나타난 '정책소설(policy fiction)'만이 아니라 정책이 발휘되는 정책현장의 '정책사실(policy fact)'을 검토할 필요가 있다고 말했다. 워크프로그램의 효율, 경쟁, 자율이라는 정책적 이상이 사업현장에서 그대로 발휘되는 것은 아니며, 효율, 경쟁, 자율을 추구하기 위한 제도적 장치들이 오히려 사업의 질적 제고를 저해하고 있다는 사실은 우리가 정책소설과 정책사실 중에 어떤 부분을 더 주목해야하는지를 깨닫게 한다. 앞으로 한국사회에서 자활사업의 전달체계를 개편하는 데 있어서도 추상적인 효율, 경쟁, 자율의 정책소설만 추구하기보다 질적으로 좋고 양적으로 풍성한 고용서비스를 제공하기 위해 정책현장에서 이루어지는 실질적인 모습들에 주목할 필요가 있을 것이다. 

● 참고 문헌 ●

- 김수영. 2012. "영국 보수-자민 연정의 민관협력 고용서비스에 대한 비판: 워크프로그램(Work Programme)을 중심으로", 한국사회복지행정학 14권 제4호, pp.81-114.
- Brodtkin, E. Z. 2003. "Street-level Research: Policy at the Front Lines". pp. 165-192. in Policy into Action: Implementation Research and Welfare Reform, edited by T. Corbett and M.C. Lennon. Washington D.C.: Urban Institute Press.
- CESI (Centre for Economic & Social Inclusion). 2011. Work Programme: Contractor Statistics. London: CESI.
- DWP(Department of Work and Pension). 2011(a). The Work Programme. London: DWP.
- LVSC (London Voluntary Service Council). 2011. "Fair chance to work: Initial voluntary and community sector experiences". London: LVSC.
- LVSC (London Voluntary Service Council). 2012. The Big Squeeze: Surviving not Thriving. London: LVSC.
- NCVO (National Council for Voluntary Organisations). 2011. "The Work Programme: Initial Concerns from Civil Society Organisations". London: NCVO.
- Rocket Science. 2011. "Work Programme Prime Contractors". Edinburgh: Rocket Science.
- Volunteering England. 2011. "Work Programme providers should pay voluntary organisations for their services". London: Volunteering England.
- ACEVO (Association of Chief Executives of Voluntary Organisations). 2011. Third Sector Work Programme Survey. London: ACEVO.
- "Why the work programme is a bad business". 28/02/2012. The Guardian.

벨기에 사회적경제 활성화를 위한 공공정책 2 근린서비스 바우처 제도

벨기에 근린서비스 바우처 제도(titres-services, 이하 바우처 제도)는 사회적경제 활성화를 직접적인 목적으로 삼지는 않지만, 정책입안 과정에서부터 사회적경제 활성화를 적극적으로 고려하였고, 실제로 벨기에 사회적경제 조직들의 성장과 발전에 기여하고 있는 중요한 요인으로 인정되고 있다. 이 글에서는 벨기에 근린서비스 바우처 제도의 역사와 현황, 그리고 쟁점들을 검토함으로써 바우처 제도와 사회적경제의 관계 및 한국사회 사회적경제 조직들에 대한 시사점을 살펴보고자 한다.

1. 근린서비스의 개념

‘근린서비스(service de proximité)’ 개념은 서유럽 복지국가 발달과정에서 형성된 특정한 수요에 대해 이루어지는 서비스 활동을 총칭한다. 기본적으로 전통적 사회서비스의 영역으로 간주되는 대인서비스(돌봄서비스)와는 엄격히 구별되며, 이전에는 가구 구성원들이나 이웃들에 의해 수행되었지만 고령화와 가족구조의 변화에 따라 더 이상 기존 방식으로 충족되지 못하는 필요를 충족시키기 위한 서비스들을 가리킨다. 한국에서 사용되는 가사서비스 개념에 덧붙여 정원관리, 컴퓨터 관리, 소규모 집수리, 숙제지도, 장보기 등 다양한 활동들이 근린서비스에 포함될 수 있다.

사회서비스 개념과 근린서비스 개념의 관계는 개념의 역사적 발전과정을 살펴봄으로서 이해할 수 있다. 대표적인 논거로는 프랑스 연구자인 라빌의 설명을 들 수 있는데, 그는 서유럽에서의 인구구조 및 가족구성 변화, 가사노동의 사회화에 따른 새로운 욕구의

글 ● 엄형식
벨기에 리에주 대학
사회적 경제센터 박사과정 연구원

등장과 이에 대한 대응을 중심으로 사회서비스에서 근린서비스로의 발전을 크게 3단계로 구분하여 설명한다(Laville, 2008). 첫 번째 단계는 2차 대전 이후 복지국가 형성기로서 국가나 국가가 지원하는 민간단체에 의해 개인과 가족에 대한 사회서비스들이 조직되는 시기이다. 두 번째 단계는 1980년대로, 기존 복지국가 체제가 충족시키지 못하는 새로운 수요와 공공실업대책을 연계시키는 정책들이 수행되었던 시기이다. 기존 사회서비스 공급시스템에서 채워지지 않는 이들 새로운 수요에 대한 응답으로서 새로운 사회적경제 조직들과 시민들의 자조적인 활동이 실험적으로 조직되기 시작했으며, 이 활동들이 '근린서비스'로 불리기 시작한다. 그러나 별도의 공공재원이 조성되지 않은 채, 실업대책에 기반한 프로그램들을 통해 서비스가 제공되면서, 결과적으로 새롭게 등장한 근린서비스 시장은 저임금과 불안정성으로 특징지어지는 2차 노동시장의 형태로 형성되게 된다. 세 번째 단계는 1990년대 이후로, 근린서비스가 새로운 고용의 원천으로 점차 인정받기 시작하면서, 이를 활성화시키기 위한 공공정책이 도입되기 시작한 시기이다. 대인서비스를 중심으로 한 전통적 사회서비스 공급에서 여전히 공공부문과 공공부문의 규제를 받는 민간단체들의 비중이 큰 반면, 근린서비스 활성화를 위한 공공정책은 영리기업들을 포함하여 다양한 공급주체들이 일정한 조건을 충족시키면서 진입할 수 있는 준공공시장(quasi-market)의 형태로 설계되었다(Laville and Nyssens 2005 ; Laville 2008). 이들 근린서비스 활성화를 목표로 하는 공공정책의 대표적인 사례가 벨기에의 근린서비스 바우처 제도이다¹⁾.

2. 바우처 제도의 도입배경과 정책목표

벨기에에서 근린서비스를 활성화시키는 공공정책을 통해 사회적경제 부문에서 새로운 일자리를 창출해야 한다는 논의는 1990년대 초반부터 사회적경제 연구자들을 중심으로 제기되기 시작하였다. 또한 유럽연합 차원에서도 1990년대 초반부터 근린서비스를 새로운 고용의 원천으로 주목하기 시작하였으며, 이러한 의견을 담은 유럽연합 백서 [Croissance, compétitivité et emploi (1993)]은 이후 벨기에 정부가 제도를 추진하게

1) 프랑스도 2005년 사회통합계획의 일환으로 근린서비스 활성화를 목표로 하는 일종의 바우처 제도인 CESU(Chèque Emploi Service Universel)가 도입되었다. CESU는 벨기에 바우처 제도와 달리 공공재정의 직접개입이 거의 없고, 근린서비스뿐만 아니라 돌봄 및 보육 등 사회서비스에도 적용된다는 특징을 가지고 있다 (다만, 사회서비스 공급주체는 기존 사회서비스 관련 제도에 의해 관리되는 주체들로 제한된다).

된 논거의 하나로 언급된다(Stokkink, 2013). 이러한 문제의식의 연장선에서 1999년 바우처 제도의 도입이 벨기에 연방정부 차원에서 논의되기 시작하였으며, 그 결과 2001년 7월 [근린영역 서비스 및 고용 개발 촉진을 위한 법(Loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité)]이 제정되었다. 이 법에 기초하여 필요한 준비기간을 거친 후, 바우처 제도는 2004년 1월 1일부터 부터 실행되었다.

바우처 제도 도입에 관련한 주요한 정책목표로 1) 근린서비스 수요에 대한 응답, 2) 취약계층에 적합한 양질의 일자리 창출, 3) 가사서비스 분야 비공식 노동의 양성화가 제시되었으며 (Idea Consult, 2012), 특히 이중 양질의 일자리 창출에 많은 초점이 맞추어졌다²⁾. 개인들이 직접 서비스 제공 노동자를 고용할 수 있는 프랑스와 달리, 인가받은 기업에 정식 고용계약을 맺은 노동자들로만 서비스 공급을 가능하게 한 제도설계는 양질의 일자리 창출이라는 정책목표를 구체적으로 실현하는 방식으로 강조된다(Stokkink, 2013).

3. 바우처 제도의 내용

1) 서비스의 내용

관련 법 2조 3항에서는 제도에 의해 규정되는 근린서비스를 '일상생활에서의 개별적, 개인적 또는 가족적 필요를 충족시키는 것을 목적으로 하며, 가정에서 이루어지는 가사활동을 돕는 서비스'으로 규정하고 있다. 시행령에서 규정하는 상세한 내용에서는 ① 이용자의 거주지에서 이루어지는 활동으로서 유리창을 포함한 집안청소, 설거지와 다림질, 소규모 봉제수선, 식사 준비 등과 ② 거주지 이외에서 제공 가능한 활동으로서 장보기, 이동보조, 다림질, 봉제수선 등을 규정하고 있다. 반면 요양원 등의 집합거주시설에 거주하는 이용자들은 바우처를 이용할 수 없다. 이런 의미에서 현행 바우처 제도는 광의의 근린서비스 보다는 협의의 가사서비스에 관련된 정책으로 볼 수 있다.

2) 제도형성 과정에서 제시된 정책목표를 지속적으로 측정 및 평가하기 위해, 법에서는 시스템에 대한 연간평가보고서를 작성하도록 명시하고 있으며 (10조), 이에 따라 매년 평가보고서가 Idea Consult라는 민간컨설팅기업에 위탁되어 작성되고 있다.

2) 이용자

벨기에에 거주하고 있는 모든 개인들은 이용자가 될 수 있다. 이용자들은 바우처를 구입하고, 이를 인증받은 공급업체에 지불함으로써 가사서비스를 제공받을 수 있다. 한편, 2006년부터는 여성 자영업자가 출산을 한 경우, 자영업자 사회보험 금고로부터 무상으로 105개의 바우처를 지원받을 수 있다.

3) 공급주체

가사서비스는 인가받은 기업들에 고용된 노동자들을 통해서만 제공된다. 인가는 연방노동부(office national de l'emploi) 가사서비스 바우처 인가위원회의 권한이다. 인가의 조건으로 특정한 기술적 측면이 요구되지 않으며, 기업의 정상적 운영에 문제가 없는가를 확인하는 일반적인 수준만을 검토하게 된다. 다만, 부도 및 파산의 경우에 세금 및 사회보장 부담금 징수를 위한 보증금으로서 25,000유로를 납입하는 조항, 기존 사업을 가지고 있는 조직의 경우에 바우처 사업을 전담하는 독립된 조직 및 회계계정을 만들도록 한 조항, 연방노동부가 정기적으로 개최하는 제도설명회에 참여한 증명서를 인가신청을 할 때 첨부하도록 하는 조항 등이 특징적이다. 이상의 인가조건이 충족된다면, 공급주체의 법적지위는 큰 문제가 되지 않으며 이에 따라 현재 제도에서는 인력파견업체를 비롯한 법인기업, 개인사업자, 비영리민간단체, 의료보험조합, 지역고용기관³⁾, 지자체, 사회복지사무소, 노동통합 기업을 포함한 사회적목적기업 등 다양한 법적지위의 조직들이 공급주체로 활동하고 있다.

4) 노동자

이용자들에게 희망하는 서비스를 제공하기 위해, 인가받은 기업은 노동자들을 고용해야 한다. 2012년 8월부터 개별기업들은 신규고용의 60% 이상을 실업수당 수급자와 기초생활보장 수급자로 충원해야 한다. 한편 노동자들은 서비스를 제공하는 이용자 또는 이용자의 가족과 혈연관계 또는 사돈관계여서는 안 되며, 같은 주거지에 거주하

3) 지역고용기관(agence local pour l'emploi, ALE)은 법적지위로는 민간단체의 지위를 갖지만, 실질적으로는 지자체가 운영하는 공공부문 조직으로서 실업수당이나 기초생활보장을 받는 수급자들에게 고용능력 유지를 위한 최소한의 노동활동에 참여할 수 있도록 하는 프로그램을 운영한다. 한국의 지자체 직할 자활근로사업과 유사한 위상을 갖는다. Idea Consult 보고서에서는 비영리민간부문으로 구분하지만, 대부분 사회적경제 조직 관련 연구에서는 지역고용기관을 공공부문으로 간주하며 (Defourny et al. 2009), 이 글에서도 이러한 관점을 따라 지역고용기관을 공공부문 조직으로 분류하고자 한다.

는 경우도 서비스를 제공할 수 없다.

서비스를 제공하는 노동자들은 일반노동계약과 동일한 조건의 노동계약을 맺고 일하게 된다⁴⁾. 노동계약은 무기계약, 유계약 모두 가능하며, 전일제와 파트타임 방식이 모두 가능하다. 노동자들의 임금수준 및 근로조건은 바우처 서비스 관련 전국단위 단체협상을 통해 결정되며, 개별 기업들은 추가적인 수당이나 복리후생에 관련한 지출을 할 수 있다⁵⁾. 기업은 노동자의 작업현장에서의 안전에 대해 각별히 주의해야 하며, 필요한 장비를 갖추어야 한다. 가사서비스의 경우, 앞치마와 장갑이 해당 장비로 간주된다.

5) 요금

바우처 1개는 1시간의 서비스에 해당하며, 이용자 개인은 연간 최대 500개의 바우처를 구매하여 이용할 수 있다. 이 중 400개까지의 바우처 단가는 8.5유로이고, 이후 구입하는 100개의 단가는 9.5유로이다. 가정단위로는 연간 최대 1,000개의 바우처를 구매하여 이용할 수 있으며, 이 중 800개까지는 8.5유로, 이후 구입하는 200개의 단가는 9.5유로이다⁶⁾. 이러한 이용량 제한과 일정 수량 이상을 소비할 경우 바우처 단가를 올리는 것은, 소비량에 비례하여 정부의 재정투입이 증가하는 제도의 특성을 고려하여 정부재정투입을 관리하기 위한 조치이다. 반면, 가정에 장애인이나 장애아동이 있는 경우 그리고 자녀가 있는 한부모 가정 등은 연간 2,000개의 바우처 구입이 가능하며, 단가도 8.5유로로 고정된다. 한 번 구입한 바우처의 유효기간은 발행월을 기준으로 8개월이다.

6) 이용절차

이용자가 서비스를 이용하기 위해서는 먼저 바우처 제도의 관리운영을 위탁받은 기업

4) 바우처 서비스 노동계약에 특징적으로 적용되는 내용으로는 다음과 같은 고용방식에 대한 조항이 있다. 즉, 서비스 제공 노동자는 3개월 이하의 기간 동안에는 동일한 고용주와 여러 차례에 걸쳐 단기 유계약을 체결할 수 있으나, 동일한 고용주와의 노동계약이 4개월에 돌입하게 되면 무기계약으로 전환하게 된다. 또한 첫 3개월 동안 파트타임 계약인 경우에는 최소 전일제의 1/3에 해당하는 시간을 근무해야 하며, 3개월 이후에는 실업수당이나 기초생활보장 수급을 받는 노동자들은 주간 최소 13시간, 그 외의 노동자들은 최소 10시간 이상의 노동을 수행하는 계약을 체결해야 한다.

5) 벨기에에는 모든 업종에 걸쳐 전국단위 단체협상을 통해 임금 및 근로조건을 체결하며, 개별 기업은 이 단체협상의 내용을 최소한의 기준으로 하여, 추가적인 수당 및 보너스 등을 지급할 수 있다.

6) 이용자들이 바우처 제도에 지출한 비용의 30%는 차기년도 세액공제 대상이 된다. 따라서 실제로 이용자들이 지출하는 바우처 1개의 비용은 5.95유로이다.

(이하, 관리운영기업)⁷⁾에 개인 계정을 개설해야 한다. 계정 개설은 전화나 웹사이트를 통해 가능하며, 지자체의 지역고용기관에서도 서식을 제공받을 수 있다. 계정 개설에는 별도의 비용이 지불되지 않는다. 이용자는 관리운영기업에 바우처를 최소 10장부터 주문할 수 있으며, 종이형태 바우처 외에도 이용자들은 온라인 바우처를 이용할 수 있다. 바우처를 구입한 이용자가 서비스를 이용하기 위해 인가받은 기업을 선택하면, 기업은 주문받은 서비스를 실행하기 위해 노동자를 이용자의 가정으로 파견하게 된다. 이용자는 서비스를 제공받은 후, 날짜를 기입하고 서명한 바우처를 공급된 노동시간에 따라 노동자에게 지불하고, 노동자가 지불받은 바우처를 기업에 전달하면, 기업은 이를 관리운영기업에 제출하게 된다. 이때 기업은 바우처 발행월 9개월 이내에 바우처를 관리운영기업에 제출해야 한다. 관리운영기업은 바우처에 기입된 금액(8.5유로 또는 9.5유로)과 연방정부 보조금(13.54유로 또는 12.54유로)을 덧붙여 바우처 당 합계 22.04유로를 기업에 지불하게 된다.

[그림 1] 바우처 견본



• 출처: www.cpgroup.be

4. 바우처 제도의 현황

1) 전체 사업규모

2011년 기준으로 작성된 IDEA Consult의 평가보고서에 따르면, 2011년 중 최소 1개

7) 현재 관리운영기업은 다국적 민간서비스기업인 Sodexo이다.

이상의 바우처를 구매한 소비자의 수는 834,959명이며, 구매된 바우처의 수는 109,101,714개이다. 2011년 말 현재 활동 중인 인가 기업의 수는 2,708개이며, 이들 기업들과 고용계약을 맺고 2011년 중 서비스 공급에 참여한 노동자들의 수는 149,827명이다.

이러한 규모는 최근 들어 증가속도가 완화되기는 하였지만, 2004년 이후 제도의 규모가 지속적으로 성장해온 결과이다. 아래의 <표 1>에서는 바우처 제도 규모의 증가추이를 살펴볼 수 있다.

<표 1> 바우처 제도 규모의 증가추이 2004-2011

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|----------------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 활동 중인 인가 공급주체수 | 504 | 840 | 1,163 | 1,504 | 1,892 | 2,292 | 2,576 | 2,708 |
| 연간 노동자 수 | | | 61,759 | 87,152 | 103,437 | 120,324 | 136,915 | 149,827 |
| 연간 이용자 수 | 90,814 | 190,734 | 316,101 | 449,626 | 557,482 | 668,884 | 760,702 | 834,959 |
| 구매된 바우처 수 (백만) | 8.11 | 20.3 | 35.9 | 53.1 | 73.6 | 78.2 | 97.1 | 109.1 |

출처 : IDEA Consult, 2012

2) 이용자들의 특징

이용자들의 특징은 다양한 측면에서 살펴볼 수 있지만, 대표적으로 이용자들의 연령별 분포는 바우처 제도가 주요하게 어떠한 수요에 기반을 두는지 보여준다. 아래의 <표 2>는 2008년부터 2011년까지 이용자들의 연령별 분포가 큰 차이 없이 유지되고 있음을 보여준다. 이중 65세 이상의 이용자가 지속적으로 평균 25% 수준을 점하고 있는데, 바우처 제도가 가사노동의 사회화에 따른 수요뿐만 아니라 고령화로 인한 수요에 상당한 수준으로 응답하고 있음을 보여준다.

<표 2> 바우처 이용자 연령별 분포 추이 2008-2011

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--------|-------|-------|-------|-------|
| 35세 이하 | 13.6% | 15.7% | 15.0% | 14.4% |
| 35-65세 | 61.3% | 59.4% | 59.4% | 59.1% |
| 65세 이상 | 25.1% | 24.8% | 25.6% | 26.5% |

출처 : IDEA Consult, 2012

3) 공급주체들의 특징

유형에 따른 공급주체들의 특징을 종합적으로 이해하기 위해서는 몇 가지 지표를 함께 살펴보아야 한다. 즉, 유형별 공급주체들의 수도 중요한 지표이지만, 사업량과 고용인원을 살펴보기 위해서는 각각 지불받은 바우처의 수와 고용하고 있는 노동자의

수를 유형별로 살펴볼 필요가 있다.

먼저, 유형에 따른 공급주체 수의 변동 추이를 보여주는 아래의 <표 3>을 보면, 제도 도입 초기에는 공공부문의 비중이 55%로 상당히 높았으나, 점차 그 비중이 줄어들면서 2011년 현재 19%만을 차지하고 있음을 보여준다. 반면, 영리기업들은 빠른 속도로 증가하면서 2011년 현재에는 63%를 점하고 있다. 한편 사회적경제 조직들인 노동통합기업(Entreprise d'Insertion)과 비영리민간단체는 제도 도입 첫 해 24%에서 2011년 현재 17%로 전체 비중에서는 다소 줄어들었으나 절대 총량에 있어서는 낮은 수준의 증가추이가 이어지고 있는 것으로 볼 수 있다.

<표 3> 유형별 공급주체의 수 변동 추이 2004-2011

| | | 2004 (N=736) | 2005 (N=308) | 2006 (N=1,082) | 2007 (N=1,414) | 2008 (N=1,724) | 2009 (N=2,100) | 2010 (N=2,291) | 2011 (N=2,416) |
|-----------|------------------|-----------------|-----------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 영리 | 법인기업 | 16% | 23% | 30% | 34% | 38% | 42% | 45% | 46% |
| | 인력중개업체 | 2% | 3% | 3% | 2% | 2% | 1% | 1% | 1% |
| | 개인사업자 | 4% | 6% | 9% | 13% | 14% | 14% | 16% | 16% |
| 사회적 경제 | 노동통합기업 | 3% | 5% | 6% | 6% | 6% | 5% | 4% | 4% |
| | 민간단체 | 21% | 17% | 16% | 16% | 14% | 15% | 13% | 13% |
| 공공 | 사회복지사무소 및 지자체 | 24% | 22% | 18% | 15% | 13% | 12% | 11% | 10% |
| | 지역고용기관 | 31% | 23% | 18% | 15% | 13% | 11% | 10% | 9% |

출처 : IDEA Consult, 2012

한편, 유형별 공급주체들의 사업량과 고용인원을 살펴보면 공급주체들의 수에서 파악되는 것과는 또 다른 정보를 얻을 수 있다. 2011년 현재 전체 사업량과 고용인원에서 공급주체 유형별 비중을 보여주는 <표 4>에서는 영리기업들이 사업량과 고용인원에서 차지하는 비중이 각각 66.4%와 66.6%로 기업 수에서 차지하는 비중(63%)보다 더 많은 비중을 차지함을 보여준다. 특히 개별 인력중개업체의 사업량과 고용인원은 다른 유형의 공급주체들에 비해 매우 큰 규모를 보여주고 있다. 사회적경제 조직들도 기업 수에 비해 사업량과 고용인원이 다소 높게 나타나며, 이는 주요하게 노동통합기업의 사업규모와 고용인원이 상대적으로 큰 것에서 기인하고 있다. 반면 개별 공공부문 조직들은 전반적으로 사업규모와 고용인원이 작은 것으로 나타난다. 이는 이들 공급주체들의 유형 각각이 바우처 제도에 진입하는 동기의 차이에서 비롯되는 것으로 해석될 수 있다. 즉, 대부분의 공공부문 공급주체들은 서비스 공급 자체를 목적으로 하기 보다는 취약계층들의 근로능력 유지와 향상을 목표로 하기 때문에 사업

규모를 늘리기 보다는 상대적으로 적은 노동자들에 대한 안정적인 사례관리를 추구하는 것으로 볼 수 있다. 반면, 취약계층 실업자 노동통합을 양적으로나 질적으로 핵심 목적으로 삼는 노동통합기업의 경우, 상대적으로 많은 노동자들을 고용하고 있다. 이후에 살펴보겠지만, 이러한 노동통합기업의 특징은 노동통합 관련 보조금의 문제와도 연동된다.

〈표 4〉 공급주체에 지불된 바우처 수와 고용된 노동자수 공급주체 유형별 분포 (2011년)

| | | 공급주체에 지불된 바우처 수 | | 고용된 노동자 수 (N=149,827) | |
|-----------|------------------|-----------------|---------|--------------------------|--------|
| | | % | 기업당 평균 | % | 기업당 평균 |
| 영리 | 법인기업 | 50.2 | 46,256 | 49.0 | 66 |
| | 인력중개업체 | 12.8 | 528,112 | 14.2 | 885 |
| | 개인사업자 | 3.4 | 8,795 | 3.4 | 13 |
| 사회적 경제 | 노동통합기업 | 7.1 | 75,054 | 7.5 | 115 |
| | 민간단체 | 13.2 | 45,150 | 13.1 | 66 |
| 공공 | 사회복지사무소 및 지자체 | 5.2 | 21,837 | 5.0 | 31 |
| | 지역고용기관 | 8.1 | 36,759 | 7.8 | 52 |

출처 : IDEA Consult, 2012

5. 바우처 제도 관련 쟁점

1) 제도 개선 관련

바우처 제도에 관련된 핵심적 쟁점 중 하나는 공공재정 투입규모에 대한 문제이다. 1개의 바우처를 이용할 때, 이용자는 실질적으로 5.95유로를 지불하는 반면, 공공재정은 16.09유로, 즉 비용의 2/3를 지출하는 구조이기 때문에 제도의 성장은 곧 상당한 수준의 공공지출 증가로 직결된다. 고용창출 효과가 분명하고, 직간접적인 공공재정 확충 효과도 있기 때문에⁸⁾ 제도 전반에 대한 근본적인 문제제기는 찾기 어렵지만, 다양한 방식으로 공공재정 투입의 부담을 최소화하면서 제도를 발전시키기 위한 의견들

8) IDEA Consult 평가보고서에 따르면, 공공재정의 관점에 볼 때, 바우처 제도에 관련한 전체 공공지출은 2011년의 경우, 1,655,312,535유로이지만, 조세효과와 다른 공공지출 감소 등 직접적인 수익효과를 655,978,364유로로 추산하여, 실제 순지출은 999,334,170유로로 추정하고 있다. (IDEA Consult, 2012)

이 제시되고 있다. 개인당, 가구당 구매 상한은 이러한 맥락에서 이해될 수 있으며, 이외에도 이용자들의 소득차이를 고려한 지불방식의 변화, 바우처 구매비용에 대한 세제감면 재검토 등이 지속적으로 제기되고 있다.

한편 최근 핵심적인 쟁점으로 부각되는 것은 바우처 제도에 관련된 권한의 연방정부로부터 지방정부로의 이전이다. 2011년 구성된 현 연립정부의 연방제개혁 합의에서 바우처 제도는 분권화의 대상으로 포함되었으며, 향후 어떻게 지방정부가 지역상황에 맞는 방식으로 바우처 제도를 설계할 것인지를 두고 이미 여러 논의가 시작되고 있다. 또한 이번 개혁에서는 제도의 운영만이 분권화되고, 재정은 연방정부 차원에 남아있을 것으로 예정되어 있지만, 많은 사람들은 운영의 분권화는 재정의 분권화로 이어질 것으로 예상하고 있으며 이 또한 장기적으로 중요한 쟁점으로 부각될 것으로 보인다.

2) 개별 기업들의 운영관련

바우처 제도 자체는 상당한 수준의 공공재정 투입에도 불구하고 정책효과가 분명하기 때문에 정치권이나 노동 및 자본측 어디에서도 본격적인 문제제기를 하지 않고 있다. 반면, 제도 실행 과정에서 발생하는 문제들이 종종 사회적인 쟁점이 되고 있다.

제도 실행 과정이라 하더라도 노동자들의 노동조건이나 이용자 보호라는 측면에서는 엄격한 제도적 규제가 작동하고 있기 때문에 큰 문제가 발생하지는 않고 있으며, 현재 주요하게 문제가 되는 것은 개별 기업들의 윤리성 차원이다. 별다른 조건 없이 인가를 받은 후 서비스를 제공하기만 하면 매출의 2/3를 공공재정에서 충당한다는 점에서 일부 기업들은 기회주의적 동기를 가지고 바우처 제도에 참여하는 것으로 보인다. 이는 본격적인 부정부패로 드러나기도 하지만, 일정기간 사업을 운영한 후 경영의 어려움을 이유로 파산이나 폐업을 하는 방식으로 나타나기도 한다. 후자의 경우, 개별 기업의 의도가 설사 기회주의적인 것이 아니었다 하더라도, 경영능력이 부족한 기업들이 아무런 규제를 받지 않고 바우처 제도에 진입하여 공공재정의 혜택을 손쉽게 받고, 결국 파산이나 폐업을 통해 고용하였던 노동자들을 고용불안정의 상황에 처하게 한다는 점에서 사회적 문제가 되고 있다. 2013년 4월에 있었던 바우처 관련 노동조합들의 시위는 이러한 '무능한 사업주'에 대한 비판에 초점을 맞추었다.

3) 사회적경제 관련 쟁점

사회적경제 주체들의 관점에서 볼 때, 바우처 제도는 사회적경제 조직들을 주요한 대

상으로 설계된 제도였으나 결과적으로 민간기업들이 상당 부분의 시장을 차지해버린 것으로 평가된다. 이는 현재 사회적경제 조직들은 바우처 제도에서 조직의 수로는 약 17%, 사업량과 고용인원으로는 약 20%를 점하고 있으며, 이는 양적으로 볼 때 상대적으로 적은 비중을 차지하고 있는 현실에서 확인된다.

그러나 사회적경제 주체들은 공급주체 유형별로 비교할 때, 사회적경제 조직들이 노동자들에게 보다 많은 교육훈련, 사례관리, 자체모임, 복리후생 등을 제공하고 있으며, 정확하게 평가할 수 있는 자료는 없지만 고객에게 더 나은 서비스를 제공하고 있는 것으로 설명하고 있다 (Defourny et al., 2009). 이러한 논리를 바탕으로, 바우처 제도의 주요한 목적 중 하나가 취약계층 실업자들에게 양질의 고용을 제공하는 것이라는 점에서 사회적경제 조직들이 제도의 취지에 보다 적합한 조직형태라는 입장을 제시한다.

이러한 논리들은 영리기업들이 사회적경제 조직들에 대해 제기하는 부당경쟁 논리에 대한 방어적 논리로 사용되기도 한다. 노동통합기업의 경우, 설립 초기 창업자에 대한 지원과 취약계층 노동자 고용에 대하여 4년간 차감되는 인건비 보조가 이루어지며, 민간단체들의 경우 중 상당수는 기존 돌봄서비스 등 사회복지 서비스에 연계된 다른 활동들을 수행하면서 보조적으로 바우처 관련 서비스 공급을 하기 때문에 조직 기본운영비 부담이 상대적으로 적다. 영리기업의 관점에서 보면, 이는 크게 다르지 않은 취약계층 노동자들을 고용함에도 불구하고, 사회적경제 조직들만 정부보조금을 받고 있고 부당경쟁이 이루어지는 것으로서 이해되며, 이에 대한 문제제기가 꾸준히 이루어지고 있다. 이에 사회적경제 주체들은 사회적경제 조직들이 전체 노동시간 중 영리기업에 비해 더 많은 시간을 교육훈련, 사례관리, 자체모임 등 노동통합을 목적으로 하는 프로그램을 위해 활용하게 되며, 이로 인해 수익활동 자체를 위한 시간이 줄어들어서 경제적 성과에 어려움을 초래한다고 반론을 제기한다. 특히 일부 자료에 의하면, 노동통합 활동을 중심에 놓는 사회적경제 조직들의 현행 운영모델은 구조적으로 운영적자를 초래할 수밖에 없으며, 경제적 균형을 맞추기 위해서는 영리기업과 마찬가지로 교육훈련, 사례관리 등에 투입되는 시간을 없애거나 대폭 줄이고, 별도의 복리후생을 제공하지 않아야 한다는 결론이 도출된다고 주장한다(Jamoye, 2013). 사회적경제 조직들은 이러한 자신들의 특수성에서 오는 경제적 손실에 대한 보상으로서 정부보조금이 가능하다고 설명하고 있으며, 더 나아가 바우처 제도의 기본적인 목표를 고려할 때, 공급주체들이 노동자들에게

제공하는 고용의 질을 감안하여 바우처에 대한 공공재정 부담분을 차등화할 것을 주장하고 있다⁹⁾ (Pereau, 2013).

6. 시사점



• 출처 : www.es-ts.be

이미 장기요양보험제도와 다양한 분야의 바우처 서비스가 사회서비스 활성화 정책의 차원에서 발전해온 한국의 상황에서, 벨기에의 근린서비스 바우처 제도와 같은 포괄적인 제도를 새롭게 도입하는 것은 쉽지 않을 것이며, 정책의 중복이라는 차원에서 긍정적이지 않아 보인다. 또한 바우처 제도와 같이 상당한 수준의 공공지출이 동반되는 제도를 양질의 일자리 창출을 우선적인 정책목적으로 하여 설계하는 것도 한국의 정책현실에서 쉽지 않은 일로 보인다. 이러한 점에서 볼 때, 벨기에 근린서비스 바우처 제도는 제도 그 자체에 대한 시사점 보다 유사한 상황이 발생하였을 때 사회적경제 조직들이 어떠한 상황에 처할 수 있으며, 어떠한 대응을 할 수 있는지에 좀 더 관심을 가지는 것이 적절해 보인다.

무엇보다, 벨기에 바우처 제도와 같이 사회적경제 조직들에 대한 우선적 고려를 한 제도의 경우에도 결국 영리기업들에 의해 쉽게 시장이 점유되었음을 주목할 필요가 있다. 이는 사회적경제 주체들의 당면한 이해를 중심으로 공공지출이 동반되는 우호적 정책을 설계한다고 할지라도, 실제로 상당한 경우는 영리기업들이나 기회주의적 의도를 가진 부실한 주체들에 의해 정책이 쉽게 훼손될 수 있음을 보여준다. 따라서 사회적경제 조직 스스로의 이해관계를 단기적으로 해소할 수 있다 하더라도, 성급한 정책적 개입은 결국 의도하지 않은 결과로 이어질 수 있음을 인식하고 신중하고 보수적인 접근을 취하는 것이 바람직하다고 생각된다.

한편, 벨기에 바우처 제도와 관련하여 벨기에 사회적경제 주체들의 대응은 영리기업이나 공공부문 조직들에 비해 사회적경제 조직들이 가지고 있는 장점을 당위로서 주장하는 것을 넘어서서, 구체적인 방식으로 논리를 조직하고 이를 뒷받침할 수 있는 자료를 정교하게 구축하고자 한다는 점에서 주목할 필요가 있다. 벨기에 바우처 제도는 제도설계 단계에서부터 정책의 목표를 지속적으로 평가하기 위한 지표들을 평

9) 실제로 이러한 제도개혁이 2007년 연방노동부 장관에 의해 공식적으로 언급되었으며, 사회적경제 주체들과 노동조합 측은 이를 근거로 관련 제도개혁을 지속적으로 요구하고 있다 (Defourny et al. 2009).

가 작업에 반영하도록 함으로서, 이를 바탕으로 생산된 연간평가보고서는 사회적경제 조직들의 특징을 도출하는 기본적인 자료로서 중요한 역할을 하고 있다. 더 나아가 사회적경제 주체들은 정책목표를 보다 구체적으로 반영하는 평가지표와 방법을 자체적으로 연구하여 이를 제안함으로써 공식보고서와 정책 전반에 영향을 미치고 있으며, 이는 결국 사회적경제 조직들의 장점을 보여주는 효과로 이어지고 있다 (Defourny et al. 2009).

더 나아가 벨기에 사회적경제 주체들이 사회적경제 조직들에 대한 공공정책의 지원이 갖는 사회적 효과에 대해 적극적으로 입증하기 위해 노력하는 것도 주목할 만하다. 이는 비단 외부로부터 오는 비판에 대한 방어외의 의미를 넘어서서, 사회적경제 조직 내부에 스스로 강제하는 규범적 기준으로서 작동하게 된다. 이와 같이 공공재정 투입에 대한 대내외적인 정당성의 확보를 위해서는, 보편성을 갖는 논리와 구체적인 증거를 갖추기 위해 사회적경제 주체들이 보다 적극적으로 노력하는 것이 필요하다고 할 것이다. 마지막으로 양질의 일자리 창출이라는 목표를 위해서는 사회적경제 조직들과 노동운동 진영의 합의와 연대가 중요함을 인식할 필요가 있다. 벨기에 바우처 제도의 도입과 발전에 있어서 노동운동 진영은 꾸준히 중요한 역할을 수행하고 있으며, 특히 양질의 일자리 창출이라는 목표를 위해 사회적경제 조직들과 적극적인 연대관계를 구축하고 있다. 사회적경제 조직들 역시 노동운동 진영을 우선적인 연대 파트너로 간주하며, 영리기업의 부적절한 관행들에 대한 비판에 있어서 공동의 전선을 형성하고 있다. 이러한 연대관계가 바우처 제도의 당초 취지인 양질의 일자리 창출이라는 정책목표를 일관되게 관철시킬 수 있는 시민사회의 힘으로서 작용하고 있으며, 이는 결국 사회적경제 조직들에 대한 우호적인 정책 환경을 유지시키는 논리적 뒷받침이 되고 있다. 이는 한국사회에서 유사한 제도들의 형성과 발전에 있어서 사회적경제 조직들과 노동운동 진영이 함께 고려해야 할 시사점이라 할 것이다. 

● 참고 문헌 ●

- Defourny, J., A. Henri, S. Nassaut, and M. Nyssens. 2009. "Les Titres-services: Quelle Qualité D'emploi et D'organisation de Service?" Regards Economique 69.
- Idea Consult, 2012, Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2011, Bruxelles : Idea Consult
- Jamoye, M.-C., 2013, La viabilité économique des entreprises d'économie sociale dans le secteur des titres-services, presentation in Conférence "L'avenir du titre-service... Et la qualité de l'emploi, on s'en balance?", 2013, 4, 25, Namur.

Laville, J.-L. and Nyssens, M., 2005, "Service de proximité, in Laville, J.-L. (ed.) Dictionnaire de l'autre économie, Paris: Desclée de Brouwer

Laville, J.-L., 2008, "Histoire et actualité des services de proximité. Une perspective internationale," in Huens, V. (ed.), Service proximité à finalité sociale, Monceau-sur-Sambre: SAW-B

Pereau, S., 2013, Enjeux de la régionalisation : Contexte et propositions, presentation in Conférence "L'avenir du titre-service... Et la qualité de l'emploi, on s'en balance?", 2013, 4, 25, Namur.

Stokkink, D., 2013, Aux origines de la loi "visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité", presentation in Conférence "L'avenir du titre-service... Et la qualité de l'emploi, on s'en balance?", 2013, 4, 25, Namur.

● 참조 사이트 ●

www.es-ts.be : 2013년 4월 25일 컨퍼런스 "L'avenir du titre-service... Et la qualité de l'emploi, on s'en balance?" 관련 사이트

www.titres-services-onem.be : 바우처 서비스 공식 웹사이트

<http://www.emploi.belgique.be/defaulttab.aspx?id=651> : 연방정부 바우처 서비스 제도 안내 사이트

http://www.onem.be/Frames/frameset.aspx?Path=D_opdracht_cheque/&Items=1&Language=FR : 연방노동부 바우처 서비스 관련 사이트

아시아 빈민 커뮤니티 주도 지역개발 운동 :

아시아 주거권 연합(Asian Coalition of Housing Rights: ACHR)의 활동을 중심으로¹⁾

아시아의 많은 국가들은 1960년대 이후 농업중심의 사회에서 벗어나 다양한 산업 성장이 이루어졌고, 이는 다시 대도시의 탄생과 확장을 가져왔다. 많은 공장이나 기타 상업지역이 밀집한 대도시에서는 보다 싼 노동력이 필요하게 되었고, 농업의 상대적 쇠락과 함께 이러한 변화는 농촌지역의 많은 사람들이 일자리를 찾아 대도시로 대거 이주하게 하였다. 하지만 이들이 찾은 대도시의 대부분 일자리 보수는 턱없이 낮았고, 그들이 새롭게 정착한 대도시내에서 안정적 주거공간을 확보하는 것은 너무나도 어려운 일이었다. 방한칸 임대하기 어려웠던 이들은 자연스럽게 도심주변부의 버려지거나 놓고있는 땅에 무허가 불법 임시주거공간을 만들면서 정착하게 되었고, 곧 이러한 지역은 도심의 슬럼지역으로 전락하게 되었다.

흔히 아시아 대도시의 슬럼지역의 주거공간 대부분 상하수도 시설이나 전기, 화장실과 같은 기본적인 시설이 갖추어져 있지 않았고, 주변에서 쉽게 구할 수 있는 종이상자나 버려진 각종 자재를 구해다가 열기설기 만들어진 공간이었다. 이러한 공간에 하나둘씩 도시 빈민이 모여들어 하나의 슬럼을 형성하게 되자, 버려두었던 땅의 주인이 나타나 소유권을 앞세우며 아무런 대책도 없이 이들의 주거공간을 일시에 철거해버리고, 이러한 과정에서 폭력적인 충돌이 반복되기도 하였다. 이러한 도시슬럼의 문제는 거대도시 서울을 비롯한 아시아의 대부분 대도시에서 흔히 목격할 수 있는 공통의 문

글 • 김정원
희망제작소 사회혁신센터
객원연구원

1) 본고에서 기술한 내용은 희망제작소 사회혁신센터가 미국 로커펠러 재단의 후원을 받아 수행한 "Building a base of social innovation ecosystem in Asia" 연구 프로젝트의 결과중 일부를 발췌한 내용입니다.

제이기도 하다.

아시아 대도시의 빈곤층들은 주거권리를 보장받기 위하여 70년대, 80년대에 꾸준히 다양한 캠페인과 운동을 벌여왔고, 그중에서도 인도네시아, 태국, 필리핀 등을 중심으로 슬럼에 주거하고 있는 빈곤층들이 주도적으로 다양한 자활프로그램을 진행하면서 동시에 주거환경까지 개선시키는 빈민 커뮤니티 주도 지역개발 활동들이 주목을 받기 시작한다.

빈민 커뮤니티 주도 지역개발 시작과 아시아 주거권 연합 (ACHR)²⁾

1970년대 도시빈민의 주거문제는 아시아 대부분의 대도시에서 슬럼을 만들어내기 시작하였고, 이를 해소하기 위해 대부분의 정부는 보다 많은 이들의 주택소유가 가능하도록 정부가 직접 운영하는 주택공사가 값싼 공공주택을 지어 대량 공급하는 전형적인 정책을 펼치기 시작한다. 하지만, 이러한 방식은 홍콩이나 싱가포르와 같은 소수의 대도시에서만 성과를 보였을 뿐이었다. 이러한 접근방법과 달리 인도네시아를 비롯한 몇몇 국가에서는 대학의 건축전공 학생들의 도움을 받아 빈민의 주거공간인 슬럼을 빈민들이 스스로 개선하는 운동이 활발해지기 시작한다. 이러한 운동은 빈민 스스로 주거공간을 개선하고자하는 노력과 의지가 건축전공 대학생들의 전문지식과 결합되면서 성과를 내기 시작한다.

이후 월드뱅크도 빈민 커뮤니티가 직접 주도하는 빈민 커뮤니티 개선 프로그램을 지원하기도 하고, 필리핀, 일본, 파키스탄 등지에서는 “커뮤니티 건축가”라는 이름으로 전문 건축가들과 건축전공 대학생들이 빈민의 주거공간인 슬럼 개선을 위한 설계노하우를 제공하고, 이들의 도움을 받은 빈민 커뮤니티들이 직접 자신들의 슬럼을 개선하는 프로젝트들이 성공리에 수행하게 된다.

아시아 전역에 독자적으로 행해지던 이러한 노력들은 일본의 빈민 커뮤니티 주도 지역개운동에 헌신하던 호르헤 안소레나 신부가 아시아 전역에서 진행되고 있던 빈민 커뮤니티 주도의 다양한 슬럼개선 프로그램 등을 탐방하고, 프로그램의 자세한 내용

2) ACHR (Asian Coalition for Housing Rights) (2010), "Community Architects in Asia: what they do, who they are, design by/with/for people", the ACHR newsletter, <http://www.achr.net>

을 뉴스레터로 만들어 정기적으로 아시아의 빈민 운동가들에게 보내게 되면서 아시아 전역에 알려지기 시작한다. 결국 이러한 뉴스레터를 받아보며 유사한 빈민 커뮤니티 주도의 지역개발운동을 하던 활동가들은 모임을 갖게 되고, 수차례 모임의 결과 1987년에 아시아 주거권 연합(ACHR)을 결성하게 된다.

ACHR은 아시아 전역에 있는 슬럼과 같은 임시 혹은 불법 거주지에 살고 있는 빈민 커뮤니티의 삶과 주거공간 개선을 위한 활동을 지원한다. ACHR의 지원을 받는 빈민 커뮤니티들은 자신들의 삶과 주거공간을 개선할 수 있는 다양한 프로젝트들에 주도적으로 참여하며, 그 과정에서 경험한 것들을 아시아 내 다른 빈민 커뮤니티들과 공유하며, 그들이 빈민에서 벗어날 수 있는 다양한 노하우들을 서로 전수하는 활동을 한다.

빈민 커뮤니티 주도 지역개발의 주요 구성요소

ACHR에서 지원하고 있는 빈민 커뮤니티 주도의 지역개발은 그럼 어떤 활동과 과정으로 구성되어 있을까? ACHR의 회원국인 태국의 빈민 커뮤니티 주도 지역개발 사례를 중심으로 이를 알아본다³⁾.

정부지원 - 전담 중간지원조직⁴⁾

도시 슬럼 문제를 심각하게 인식한 태국정부는 1970년대부터 보다 많은 이들의 주택소유 가능하도록 값싼 공공주택을 많이 지어 공급하는 전형적인 정책을 펼치기 시작했다. 하지만, 이러한 방식의 한계를 인식한 정부는 인도네시아와 태국의 시민사회에서 의미있는 성과를 내고있던 빈민 커뮤니티 주도의 도시슬럼 개선 프로그램을 정부에서

3) ACHR에서 지원하고 있는 아시아 내 빈민 커뮤니티 주도 지역개발 운동은 본고에서 소개하고 있는 세 개의 구성요소 이외에도 다수의 중요 기능과 프로세스 등이 포함되어 있다. 본고에서는 지면의 한계상 필자가 생각하는 가장 중요한 세 가지 구성요소만을 소개하고 있다. 본고에서 소개되지 못한 좀 더 자세한 내용은 ACHR의 누리집 (www.achr.net)에서 찾아볼 수 있다.

4) Boonyabancha, S., (2003) "Decade of Change: from the Urban Community Development Office to the Community Organization Development Institute in Thailand", Human Settlement Working Paper Series Poverty Reduction in Urban Area No.12, International Institute for Environment and Development, London.

CODI, "About CODI" retrieved on January 2013, <http://www.codi.or.th/housing/aboutCODI.html>

CODI, "CODI: Live Update" retrieved on February 2013, <http://www.codi.or.th/housing/frontpage.html>

지원할 것을 결정하고, 이를 전담할 기구인 UCDO(Urban Community Development Organization)를 1992년에 설립한다. 태국정부는 약 미화 2800만 달러를 도시 빈민 개발 기금(Urban Poor Development Fund)으로 조성하고 UCDO로 하여금 기금을 운영하도록 하였다. 도시빈민개발기금은 도시슬럼지역의 개발활동지원 사업과 도시 슬럼지역 커뮤니티가 중심이 되어 진행되는 주거민의 소득생성, 토지구입, 주거환경 개선 프로젝트 등에 필요한 자금을 저리 융자해주는데 쓰였다. UCDO의 이러한 활동은 슬럼지역의 도시빈민을 슬럼지역 개발과 개선을 주도자로 자리매김한 것과 커뮤니티 대상 저리융자를 도시슬럼 개발과 개선의 중요한 도구로 이용한 것으로 특징지어진다⁵⁾. 1992년과 2000년 사이에 UCDO는 약 950여개의 커뮤니티 적립 그룹(savings group) 설립을 지원하였고, 태국 전역 53여개의 권역에 커뮤니티 적립 그룹의 권역별 혹은 직종별 연합회인 커뮤니티 적립 그룹 네트워크 100여개의 설립을 지원하였다.

UCDO가 빈곤 커뮤니티마다 적립 그룹 설립을 지원하고, 개인이 아닌 커뮤니티 적립 그룹만을 대상으로 커뮤니티 프로젝트에 사용될 수 있는 융자금을 지원하게 되자, 태국 전역의 커뮤니티 적립 그룹의 숫자는 빠른 속도로 증가하게 되었다. 자연스럽게 커뮤니티가 위치한 권역별 혹은 직종별로 적립 그룹은 네트워크를 만들고, 그들이 공통으로 경험하고 있는 문제들을 함께 풀어나가는데 힘을 모으기 시작하였다. 빈곤 커뮤니티들의 그룹화와 더 나아가 네트워크화는 태국의 빈민 주도 커뮤니티 개선 사업에 태국정부뿐만 아니라 UN이나 월드뱅크와 같은 국제개발기관들의 기금도 지원받을 수 있는 기회를 창출하기도 하였다.

점차 커뮤니티 네트워크의 수도 늘어나고 네트워크별로 가입한 커뮤니티 적립 그룹의 숫자도 늘어나게 되자, 2000년에 태국정부는 좀 더 분산적인 방식으로 지역에 적합한 지원과 권역과 권역간의 교류와 협업을 증대하기위하여 Community Organization Development Institute(CODI)를 새로 설립한다. CODI는 UCDO와 지방 개발 기금(Rural Development Fund)가 합병하여 만들어진 기관으로 기존에 UCDO가 빈민의 주택공급을 위해 설립되어 태국 주택공사의 산하에 있었던 반면, CODI는 독립기관으로서 태국 중앙정부로부터 커뮤니티 지원 기금

5) UN-HABITAT(United Nations Human Settlements Programme) (2009a), "Slum Upgrading Facility: Exchange visit to the Community Organisations Development Institute in Thailand, 21st October to 25th October 2008", The UN-HABITAT Slum Upgrading Facility (SUF) Working Paper 11, Naibori UN-HABITAT.

을 직접적으로 받아 운영하는 권한을 지니게 된다. 이는 CODI가 운영할 수 있는 기금의 규모가 확대된 것과 함께 운영의 폭도 더 자유로워진 것을 의미한다. 즉 빈민의 주택뿐만 아닌 빈민 커뮤니티가 주도적으로 기획하고 운영하는 다양한 자활 프로그램을 지원이 시작되었다.

CODI는 현재 태국 전역에 5개의 지역 기관을 두고 있으며, 각 지역기관마다 그 권역의 커뮤니티 네트워크를 포함하는 위원회를 두고 있다. 즉 지역CODI의 운영에 CODI가 지원하는 커뮤니티 그룹의 연합회인 커뮤니티 네트워크의 대표가 함께 참여하고 있는 것이다. 최근 들어 CODI는 지역빈민의 자활을 단순히 한 커뮤니티의 자활이 아닌 전체 지역과 권역의 자활활동으로까지 확대시키기 위하여 도시 커뮤니티 개발 위원회를 설립하여 지역개발의 서로 다른 이해관계자들을 참여시키고 있다. 지역과 권역의 지방정부, 비영리단체 및 시민 풀뿌리 단체, 전문가 그룹, 학자들을 포함한 도시 커뮤니티 개발 위원회를 만들어, 슬럼지역의 개선을 함께 논의하고 이들의 주거환경 개선뿐 아니라 자활 활동도 함께 논의하여 지원하고 있다. 1992년에 UCDO의 설립 후 지난 20년간 UCDO/CODI가 지원한 커뮤니티 프로젝트는 858개이며 이는 태국 전체의 277개 도시를 포함하고 1,546개의 커뮤니티 그룹을 지원한 숫자이다.

커뮤니티 개발 기금 (Community Development Fund)⁶⁾

태국정부가 지원한 도시슬럼 빈민자활 프로그램의 가장 중요한 도구중 하나는 바로 빈민지역의 개발과 자활과정에 주거빈민이 참여하여 주도적으로 활동을 하는 것을 가능하게 한 마이크로크레딧 형태의 커뮤니티 개발 기금이다. 이 기금은 주택개선을 위한 커뮤니티 공동 프로젝트, 커뮤니티 공동 택지 구입, 커뮤니티 기업을 위한 용자와 같은 도시빈민 커뮤니티의 다양한 커뮤니티 개선 활동에 용자의 형태로 쓰였다. 용자

6) Boonyabancha, S., (2002) "Urban Community Development Fund, Thailand: The Experience of the Urban Community Development Office (UCDO)"

http://www.ucl.ac.uk/dpuprojects/drivers_urb_change/urb_economy/pdf_innov_financ_mech/SDI_Boonyabancha_UCDF.pdf
UN-HABITAT(United Nations Human Settlements Programme) (2009b), "Community Development Fund in Thailand: A Tool for Poverty Reduction and Affordable Housing", The Human Settlements Financing Tools and Best Practices Series, Nairobi UN-HABITAT, <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2782>

는 대개 3.5%~4% 이자율의 10~15년 상환 장기용자와 6%이자율의 3년 상환 단기용자로 구성된다. 기금의 특징은 용자 대상을 커뮤니티 연합회에 소속된 빈민지역의 커뮤니티 그룹으로만 한정하여, 용자금이 빈민 커뮤니티가 함께 모여 자활프로그램을 개발하고 운영하는데만 쓰이도록 제한한 것이다.

각 커뮤니티별로 만들어진 커뮤니티 적립 그룹⁷⁾은 자신들의 권역의 커뮤니티 네트워크에 용자신청을 하게 된다. 커뮤니티 그룹은 주로 커뮤니티 자활이나 복지관련 프로그램의 시작과 운영을 위한 자금마련을 위하여 용자를 신청한다. 용자를 신청하는 커뮤니티 그룹은 그룹 멤버들이 출자하여 마련한 자신들만의 기본 적립금과 그것을 사용/관리해온 과거이력과 함께 용자금이 사용될 커뮤니티 프로젝트의 계획안을 제출한다. 권역별로 존재하는 커뮤니티 네트워크는 이러한 용자지원서들을 취합하여 UCDO/CODI에 전달하면, UCDO/CODI의 용자심의 위원회나 UCDO/CODI의 이사회에서 용자여부를 결정한다. UCDO/CODI는 용자신청을 한 커뮤니티 그룹과 용자금의 사용처와 용도에 대하여 논의한 후 서로 동의한 상세계획을 마련한다. 또한 용자 신청을 한 커뮤니티 그룹이 소속된 권역의 커뮤니티 네트워크의 이사회는 결정된 용자금에 대한 보증인이 되어야한다. 용자프로젝트가 주택관련 프로젝트일 경우에는 프로젝트에 관련된 주택이나 토지 등이 담보로 요구되기도 한다. 용자신청인인 커뮤니티 그룹은 UCDO/CODI와 동의한 최대 용자금 상환기간 이전에 어떤 방식⁸⁾으로 얼마씩 용자금을 상환할지를 자유롭게 정할 수 있다. 적합한 이유나 사전 통보 없는 상환연기와 체불에 대하여 벌금을 부과한다.

2013년 현재 태국전역에 커뮤니티 기금을 운영에 관여된 50,000여개의 커뮤니티 단체와 기관이 CODI 의 용자를 받고 있으며, 도시와 농촌지역 모두를 포함하여 약 1,800여개의 커뮤니티 네트워크가 역시 CODI와 커뮤니티 적립 그룹 간을 연결하는 역할을 하고 있다.

전문가와의 협업 : 커뮤니티 건축가 (Community Architect)⁹⁾

7) 이하 커뮤니티 그룹으로 명시.

8) 일별/주별/월별로 상환하는 방식 중 선택할 수 있다.

슬럼지역을 개선하기 위해서 당장 필요한 것은 그 과정에 참여할 빈민들뿐만 아니라, 실질적으로 저렴한 비용과 제한된 자원으로 주거공간 개선 가능하도록 전문지식을 조언해주는 건축가들이다. 빈민들의 주거공간인 슬럼이 갖고 있는 문제들은 유희지 불법 이용, 개선에 드는 시간, 자원 및 비용의 절대적 부족, 합법적으로 이용할 수 있는 공간의 부족 등이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 전문 건축가의 전문지식과 더불어 해당지역의 지방정부나 슬럼지역의 땅 소유주 등의 협력이 요구된다. 특히 태국의 경우 CODI의 적극적인 지원으로 이들 서로 다른 이해관계자들이 도시수준에서 전체적인 슬럼을 개선하기 위해 위원회를 만들어 문제해결에 적극적으로 동참하고 있다.

하지만 이러한 빈민 커뮤니티 주도의 슬럼개선 프로젝트의 숫자와 규모가 커지기 시작하자, 참여가 요구되는 건축가의 숫자가 현실적으로 많이 부족한 것이 현실이다. 이러한 문제를 해소하기 위해 ACHR은 태국을 비롯한 아시아 전역에 “커뮤니티 건축가”라는 이름으로 모임을 만들어 그들을 지원하고 있다. ACHR이 함께 지원하는 아시아의 커뮤니티 건축가들은 워크숍, 강의, 세미나들을 진행하고, 젊은 건축가들이나 건축대학 소속의 학자들을 초대하여 슬럼개선 프로젝트에서 경험을 공유한다. 또한 그들의 노하우를 담은 다양한 빈민커뮤니티가 참여하는 슬럼개선 방법에 관한 매뉴얼, 핸드북, 동영상등을 출판하는 작업도 함께 진행하고 있다.

사례: 태국 반 만콩(Bann Mankong) 커뮤니티 개선 프로그램

2003년에 태국정부는 태국전역에 있는 수백만의 빈곤층의 주거문제를 해소하고, 그들의 자활의 바탕을 마련하여주는 반 만콩 커뮤니티 개선 프로그램을 시작한다. 이 프로그램을 통하여 태국정부는 빈민 커뮤니티가 주도하는 주거개선을 위한 프로젝트를

9) ACHR (Asian Coalition for Housing Rights) (2012), "Citywide Upgrading is POSSIBLE", the ACHR newsletter, <http://www.achr.net>

Tovivih, S., (2010) Architecture for the Urban Poor, the 'New Professionalism' of 'Community Architects' and the Implication for Architectural Education: Reflection on Practice from Thailand, PhD Thesis, the Development Planning Unit, University College London, <http://discovery.ucl.ac.uk/1306880/1/1306880.pdf>

권역별 도시별로 동시에 진행하도록 지원하는 것이 주요내용이다. 특히 한 지역의 슬럼과 주거빈민의 삶을 개선하기 위하여, 지역의 서로 다른 이해관계자들이 함께 모여 권역 혹은 도시차원에서의 프로젝트를 진행하도록 한 점과, 서로 다른 지역의 유사 프로젝트 진행상황 등을 서로 공유하는 것을 강조하고 있다. 기존의 슬럼개선 프로그램과 차별되는 이러한 태국정부의 의도는 다음과 같이 정부가 요구하는 절차에 의해 프로젝트가 진행되어야 하는 것에서 쉽게 찾아볼 수 있다¹⁰⁾.

- 1) 개선하고자하는 슬럼지역에 관계하는 모든 이해관계자들을 파악하고, 그들에게 계획하고 있는 슬럼지역 개선 계획을 설명하고 공유한다.
- 2) 슬럼 개선 프로그램에 참여할 모든 빈민 커뮤니티들을 모아 커뮤니티 네트워크를 만들고, 이 지역 슬럼개선을 담당하고 있는 지방정부의 공무원들 함께 보다 상세한 슬럼지역 개선계획을 논의한다.
- 3) 슬럼지역 개선계획의 진행사항을 지속적으로 점검할 위원회를 구성한다. 이때 위원회는 빈민커뮤니티 및 지방정부 공무원을 포함한 이해관계자들의 각 그룹을 대표하는 사람들이 포함되도록 한다.
- 4) 위원회 구성이후 도시 내 모든 슬럼에 존재하는 빈민커뮤니티가 모두 참석하는 도시회의를 주재한다. 즉 개선 프로그램에 포함된 슬럼뿐 아니라 전체 도시에 존재하는 모든 슬럼의 빈민 커뮤니티를 회의에 참석하게 하여, 현재 슬럼지역 개선 프로그램의 계획과 준비상황을 함께 공유하도록 한다.
- 5) 슬럼개선 프로그램에 참여하는 모든 빈민 커뮤니티를 대상으로 자원 및 실태 조사를 실시한다. 각 슬럼별 몇 가구가 살고 있는지, 주거실태는 어떠한지, 상수도시설 /화장실 /전기와 같은 기본 제반시설은 어떠한지, 슬럼이 형성된 지역의 땅 소유주는 누구인지, 슬럼지역에 커뮤니티 적립 그룹이나 여타 커뮤니티 단위의 어떤 활동이 이루어지고 있는지, 슬럼지역의 커뮤니티의 생계를 돕는 커뮤니티 비즈니스와 복지 등의 자활 프로그램이 운영되고 있는지 등을 조사한다.
- 6) 이러한 실태조사를 바탕으로 위원회는 도시차원에서 실행이 요구되는 다양

10) Boonyabanha, S., (2005) "Baan Mankong: going to scale with "slum" and squatter upgrading in Thailand", Environment and Urbanization Vol.17, No.1, p.21~46, www.sclinet.org/media/upload/documents/EU2005171Boonyabanha.pdf

한 빈민 개선 프로젝트를 계획한다.

- 7) 이상의 1)~6)의 과정을 진행하는 도중 커뮤니티 적립 그룹이 존재하지 않는 커뮤니티 상대로 커뮤니티 적립 그룹의 설립과 기초운영을 지원한다.
- 8) 6)에서 만들어진 빈민 개선 프로젝트 중 가장 빠르고 쉽게 성취할 수 있는 시범 프로젝트를 선정한다.
- 9) 시범 프로젝트가 완료되면 다시 이들의 성과를 위원회가 소집하는 도시 전체 슬럼지역의 모든 빈민 커뮤니티를 모아 결과를 공유한다.
- 10) 추가 프로젝트를 실행할 빈민 커뮤니티를 모으고, 빈민들에게 택지를 무상이나 저렴한 가격으로 장기임대해줄 수 있는 공공 혹은 민간의 토지소유주를 찾아 도시전역의 슬럼개선 프로젝트를 실행할 조직을 설립한다.
- 11) 도시전역으로 확대된 프로젝트는 지역별로 빈민 커뮤니티 네트워크를 만들어 공동소유택지 확보, 빈민 커뮤니티 비즈니스와 협동조합 설립 및 운영, 빈민 커뮤니티 지원 복지 프로그램 등의 추가 계획 등을 진행시킨다.
- 12) 개선된 슬럼지역에 빈민들의 경제활동을 위한 공간을 마련한다. 즉, 그들의 비즈니스에서 생산되는 물품을 팔수있는 상점이나 시장 등이 설수 있는 공간을 확보한다.
- 13) 슬럼지역의 개선이 끝나 성과를 볼 수 있는 곳에 도시 내 여타 슬럼지역의 빈민 커뮤니티와 관계 공무원이 방문하고 서로 프로젝트의 진행과 성과를 배울수 있는 프로그램을 운영한다.

반 만콩 프로그램은 이처럼 도시 내 빈민 커뮤니티의 주거공간 개선뿐 아니라 그들의 경제활동도 개선할 수 있는 커뮤니티 비즈니스나 협동조합까지 설립 운영하도록 지원하는 전방위 프로그램이다. 반 만콩 프로그램은 2003년에 10개의 시범 프로젝트로 시작하여 2012년 7월까지 71개의 지방권역의 286개 도시에서 총 874개의 슬럼개선 프로젝트를 지원하였다¹¹⁾. 이러한 프로젝트의 결과로 2003년과 2011년 사이에 빈민들이 직접 참여하여 개선된 34,582주거공간이 만들어졌고, 1,557개의 빈민 커뮤니티와

11) CODI (2012). "Baan Mankong: Thailand's City-wide, Community-Driven Slum Upgrading and Community Housing Development at National Scale", retrieved on December 2012
<http://www.codi.or.th/index.php/2009-09-23-02-43-3613/newbook/download/837/2422/21>

91,968 빈민 가구가 혜택을 받았다. CODI에서 권역별로 분산적으로 지원하던 태국 빈민주도의 주거개선 프로젝트들은 반 만공 프로그램을 통해 더욱 활발히 태국전역으로 확산되면서, 서로의 노하우가 공유되고 있다¹²⁾.

이러한 프로젝트의 숫자가 늘어나자 이에 참여하는 빈민 커뮤니티들은 자발적으로 전국규모의 저소득 커뮤니티 전국 연합회(National Union of Low Income Community Organizations - NULICO)를 조직하였다. NULICO의 결성은 빈민 커뮤니티의 자발적인 자활의지가 드러난 것으로 이해될 수 있다. NULICO는 전국에 흩어져있던 빈민 커뮤니티의 목소리를 하나로 모아, 정부지원기관인 CODI에게 그들이 꼭 필요로 하는 지원을 요청하기도 하고, 빈민 커뮤니티간의 슬럼 개선 노하우와 그들이 직접 만들어낼 수 있는 사업모델 등을 공유한다. 또한 2009년에는 정부의 보조금에만 의지하지 않기 위하여 빈민 커뮤니티들이 직접 출자한 도시 개발 기금을 출범하기도 하였다¹³⁾.

커뮤니티 행동을 위한 아시아 연합 (Asian Coalition for Community Action: ACCA) 프로그램¹⁴⁾

ACHR은 지난 20년 넘게 아시아의 빈민 커뮤니티 주도 지역개발을 지원하는 다양한 활동을 해왔다. 그 중 2009년부터 ACHR이 시작한 “커뮤니티 행동을 위한 아시아 연합 (Asian Coalition for Community Action - ACCA)”라는 프로그램은 특히 19개 아시아 국가 165개도시의 950여개의 커뮤니티가 주도하는 도시빈민지역개선 프로젝트를 지원하는 프로그램이다. ACCA의 프로그램에서 ACHR이 특히 역점을 둔 것은 “빈민 주도”의 주거개선이라는 새로운 관점과 철학, 과정, 도구 등을 아시아 전역에

12) Usavogitwong, N., (2012), "Successful Approaches to National Slum Upgrading and Prevention, Thailand", Working Paper Series No. 7, Housing Study Unit, Center for Integrated Socio-Spatial Research, Thailand
http://www.spu.ac.th/architecture/files/2012/10/Working-paper-series-No_71.pdf

13) Archer, D., (2010), "Empowering the Urban Poor through Community-based Slum Upgrading: the Case of Bangkok, Thailand", Empowering the Urban Poor, the 46th ISOCARP Congress, 2010.
http://www.isocarp.net/Data/case_studies/1648.pdf

14) ACHR (Asian Coalition for Housing Rights) (2012), "Citywide Upgrading is POSSIBLE", ACHR newsletter, www.achr.net
Boonyabancha, S., and Millin, D., (2012) "Urban Poverty Reduction: Learning by Doing in Asia", Environment and Urbanization, Vol. 24, No. 2, p.403~421. <http://eau.sagepub.com/content/24/2/403.full.pdf+html>

널리 확산시키는 것이었다. 확산을 위하여 ACCA는 전체 프로그램 예산의 60%를 아주 작은 규모(프로젝트당 미화 3,000 달러)의 프로젝트에 지원하였다. 이러한 전략은 되도록이면 많은 수의 빈민 커뮤니티가 자신들이 주도적으로 참여하는 프로젝트를 진행해보는 기회를 갖게하기 위하여 고안된 것이었다. 또한 프로젝트의 성과가 눈에 띄이도록 하여 지역의 지방정부를 비롯한 다양한 이해관계자들이 참여를 이끌어낼 수 있도록 하는 의도도 담겨있었다. 빈민 커뮤니티가 작은 규모의 프로젝트를 성공리에 끝내면, 각 도시마다 미화 40,000달러가 지원되는 규모가 큰 주거공간 개선 프로젝트를 지원하였다. 이러한 큰 규모의 프로젝트는 아시아 국가당 약 7-8개의 도시에서 진행될 수 있도록 지원하였다.

2009년부터 2012년 8월까지 ACCA의 프로그램을 통하여 프로젝트당 미화 40,000달러내외를 지원받은 프로젝트가 110개로 총 미화 398만 달러가 지원되었고, 또한 프로젝트당 미화 3,000달러정도를 지원받은 프로젝트는 949개로 총 미화 220만 달러가 지원되었다. 이 결과로 아시아 전역의 총 19,389가구가 자신들의 주거공간을 보장받는 삶을 살게 되었다. ACCA 프로그램을 통하여 아시아 빈민 커뮤니티가 진행한 프로젝트 운영비는 12%는 빈민 커뮤니티 적립 그룹들이 직접 모은 기금, 80%는 각국의 중앙/지방정부의 보조금과 기타 국제 협력 개발 기관 및 여타 지역단체들의 기부금으로 충당되었다.

시사점

빈민 커뮤니티 주도적 참여

빈민 커뮤니티 주도적 참여가 주는 장점은 우선 그들의 삶과 주거공간 개선을 위하여 무엇이 가장 필요한지를 잘 아는 것도 빈민 자신들이며, 따라서 빈민들이 주도적으로 참여하는 개선 프로그램은 자신들에게 직접적으로 필요한 것에 초점을 맞추어 운영될 수 있다는 점이다. 하지만 이러한 긍정적인 취지와는 달리 실제현장에서 빈민들의 삶의 개선을 위한 프로젝트에 빈민들이 주도적으로 참여하는 경우를 찾아보기는 힘들다. 물론 그러한 기회조차 주어지지 못한 경우가 대부분이지만, 빈민들 자신의 자활의지가 부족하여 참여에 소극적인 경우도 허다하다. 후자의 결과

는 바로 자신들이 해낼 수 있다는 자신감이 결여된 때문이다. ACHR이 지원해온 아시아 지역의 빈민 커뮤니티 주도의 지역개발 운동은 대체적으로 자신감이 부족한 빈민 커뮤니티의 주도적 참여를 끌어내기 위해 다양한 혁신적 방법들을 활용하고 있다.

앞에서 이미 언급한 커뮤니티 적립 그룹과 커뮤니티 펀드를 적절히 활용한 점은 그러한 혁신적 방법의 첫 번째 예이다. 빈민 커뮤니티 삶의 개선을 위해선 일차적으로 주거공간의 개선이 필요했고 이를 위해선 돈이 필요하였다. 슬럼지역 주거공간 개선에 필요한 돈을 정부에서 용자의 형태로 지원하여주되 꼭 용자금을 주거공간이나 삶의 개선에 쓰이는 용도로만 제한하고, 빈민들 자신의 적립금이 있는 경우에 한해서, 또한 적립금의 관리 이력이 분명했던 그룹에 한해서만 용자가 가능하게 하였다. 이러한 조건이 갖추어진 경우, 정부가 지원하는 용자금은 빠르고 유연하게 지원되었다. CODI에서 용자받은 지원금은 빈민 커뮤니티가 자신들의 주거공간이나 삶을 개선할 수 있는 계획에 한해서라면 자유롭게 사용할 수 있었고, 용자금의 상환기간도 큰 틀에 벗어나지 않는 한도 내에서 자유롭게 정할 수 있었다.

무엇보다도 중요했던 것은 커뮤니티 적립금을 갖추어야 한다는 용자선결 조건과 정부 용자금이 빈민 개인이 아닌 빈민 커뮤니티 대상으로 제공됨에 따라, 빈민들이 함께 그룹을 만들어 커뮤니티로 행동하게 한 점이다. 커뮤니티 그룹은 함께 그들의 주거공간과 삶을 개선하는데 선결되어야 할 문제들을 밝혀내고, 그러한 문제를 풀어나가는 방식으로 정부의 용자금 규모 내에서 진행이 가능한 프로젝트들을 제안하고 실행하게 된다. 이러한 과정에 참여한 빈민들간 서로에 대한 신뢰가 쌓이게 되고, 동시에 프로젝트의 완성 시 그동안 쉽게 가질 수 없었던 자신감들을 함께 찾을 수 있게 된다.

두 번째로 주목해야할 특징은 작고, 실행이 가능하고, 구체적이고 명확한 성과가 있는 활동에 집중한 점이다. 태국의 CODI나 ACHR 이 진행하는 ACCA 프로그램 모두 빈민 커뮤니티에 용자금을 지원할 때 큰 규모의 프로젝트보다는 작은 규모의 프로젝트를 선택하였다. 이는 아직 자신감이 충분하지 못한 빈민 커뮤니티들이 작고 실행이 가능한 프로젝트를 우선적으로 진행해나가는 과정에서 프로젝트에 참여한 빈민 모두가 프로젝트의 진행과정과 목적을 이해할 수 있도록 하기 위함이었다. 뿐만 아니라 주거

공간 개선 프로젝트를 반드시 포함시켜, 빈민 거주 지역에서 프로젝트에 참여하지 않았던 빈민과 지역의 많은 이들이 프로젝트의 성과를 눈으로 쉽게 보고 느낄 수 있게 하는데 주력하였다. 따라서 가용한 지원예산을 가지고 되도록이면 보다 많은 커뮤니티에 눈에 띄는 프로젝트에 대한 지원을 우선하였다. 이러한 초기 전략은 보다 많은 빈민과 지역의 다른 이해관계자들도 새로운 프로젝트에 참여하게 되는 효과를 낳았다. 주거공간이나 주변 인프라 시설의 개선이 성공적으로 이루어지고 나면, 비로소 슬럼의 빈민들내에 일을 함께할 수 있는 커뮤니티 그룹이 만들어진 것을 의미한다. 자신감과 노하우를 얻은 그룹은 이후에 커뮤니티 비즈니스와 같은 소득생성 커뮤니티 프로젝트를 진행하게 된다.

세 번째로 강조된 점은 빈민 커뮤니티간의 수평학습활동이다. 초창기 국가별 빈민 커뮤니티간의 학습활동은 점차로 프로젝트가 확대되면서 권역별 빈민 커뮤니티 네트워크가 조성되고, 활발한 사례와 노하우의 공유가 이루어진다. 특히 태국의 CODI는 태국전역에서 가장 훌륭한 성과를 내고 있는 12개의 도시를 선정하여 학습센터로 지정하여, 다른 도시의 빈민 커뮤니티가 그들의 프로젝트를 시작할 때 이 도시들을 방문하도록 그들의 노하우를 전수받도록 하였다. 또한 어떤 도시이든 대규모의 프로젝트를 진행할 때면 프로젝트 진행과정중 주요 마일스톤마다 주변도시의 모든 빈민 커뮤니티들을 초대하여 프로젝트 진행상황을 공유하는 시간을 정기적으로 갖기도 하였다¹⁵⁾. ACCA의 경우도 마찬가지로 아시아의 여러 국가에서 진행되고 있는 많은 프로젝트의 진행상황과 결과를 서로 방문하여 지식과 경험을 교환하는 프로그램을 운영하였다. 이러한 빈민 커뮤니티간의 교류와 수평학습활동은 무엇보다도 자신들과 유사한 조건, 즉 다소 자신감이 부족하고 제반 조건이 열악한 상황을 갖는 빈민 커뮤니티들의 성공의 경험을 공유하면서 자신들도 할 수 있다는 자신감을 다시 한번 공고히 해주는 역할을 하게 된다.

이처럼 이 글에서 살펴본 ACHR이 지원하는 빈민 커뮤니티 주도 지역개선 운동의 핵심은 빈민 커뮤니티가 주도적으로 자신의 삶을 개선하는 활동에 참여하도록 하기 위

15) Boonyabanha, S., (2005) "Baan Mankong: going to scale with "slum" and squatter upgrading in Thailand", Environment and Urbanization Vol.17, No.1, p.21~46.
<http://www.sclinet.org/media/upload/documents/EU2005171Boonyabanha.pdf>

하여, 자신들이 직접 만들어낸 성과를 가장 쉽고 명확하게 느낄 수 있는 주거공간의 개선을 우선적으로 진행하도록 한 점이다. 빈민의 삶을 자활이라는 이름으로 변화시키기 위해선 무엇보다도 빈민들이 주도적으로 참여해야 하며, 주도적 참여가 이루어지기 위해 가장 필요한 것은 빈민들의 자신감이기 때문이다. 또한 이러한 자신감의 회복은 빈민 개인의 노력으로 보다는, 빈민들이 함께 모여 팀을 만들고 무엇인가를 성취해낼 때 더 공고한 자신감으로 굳어지게 된다.

이러한 핵심적 전략이외에도 정부와 전문가들을 포함한 다양한 이해관계자들이 도시의 슬럼개선을 위해 전방위적으로 프로젝트에 참여하면서 동시에 프로젝트 진행의 주도권을 과감히 빈민 커뮤니티에게 이양한 점도 주목해야할 포인트이다. 흔히 정부가 지원하는 빈민 자활 프로그램에는 그 주도권을 정부가 잡고서 프로그램의 내용과 방향을 결정하고, 자활 프로그램의 중심이 되어야할 빈민들은 정부가 결정한 전략과 방향에 따라 지원금을 받은 비영리지원기관들이 만들어놓는 자활 프로그램에 수동적인 참여만을 하게 되는 것은 흔한 일이다. 자활은 말 그대로 스스로 활동하는 것이 핵심이다. 현재 한국의 자활 프로그램의 기획과 운영에 빈민 스스로가 주도적인 것은 얼마나 될까? 아시아의 빈민 커뮤니티 주도 지역개발 운동의 사례에서 배울 수 있는 가장 중요한 교훈은 바로 빈민들에게 그들의 삶을 개선할 수 있는 주도권을 돌려주라는 것이다. 

2012년 지역자활센터 성과평가 결과를 통한 실태분석

- 참여자 수급유형을 중심으로

박은경

중앙자활센터
성과관리팀 대리

1. 들어가며

1997년 IMF외환위기 이후 빈곤의 문제는 이제 더 이상 일부 취약계층의 문제만이 아닌 실직, 폐업, 근로능력의 상실 또는 저하 등을 통해 누구든 겪을 수 있는 문제가 되었다. 빈곤이 더 이상 개인의 문제가 아닌 사회의 문제로 인식되기 시작하면서 최후의 사회안전망을 더욱 단단하고 튼튼하게 해야 한다는 움직임이 시작되었고 이는 2000년 국민기초생활보장제도의 도입을 도모하게 하는 발단이 되었다. 국민기초생활보장제도 도입이후 자활사업 또한 새로운 국면을 맞이하게 되었다고 해도 과언이 아닐 것이다. 그동안 자발적 성격의 자활사업은 조건적 성격의 자활사업으로 변화하였고, 조건부과 이행 기관으로서의 지역자활센터도 지자체를 대상으로 지정되는 형태로 변하게 되었다. 그러나 지역자활센터의 일률적인 운영비 지원은 센터운영의 효율성 및 형평성을 저해한다는 지적으로 이어졌으며 그 결과 2005년부터는 지역자활센터의 성과평가를 통한 규모별¹⁾ 예산지원 도입을 피하게 되었다. 규모별 예산지원은 센터의 규모와 사업성과를 함께 고려하여 운영비를 지원하지만 정작 참여자 인원을 고려하지 못하는 한계를 발생시키게 되었고 따라서 2011년도부터는 사업의 성과는 운영비 지원과 분리하여 성과결과에 대하여 인센티브와 디센티브를 주는 방식으로 개선이 되었다. 예산지원과 분리되어 진행되는 현재의 성과평가방식은 이전에 비해서 지역자활센터에게 있어서 성과평가에 대한 부담을 덜어주었다고 판단될 수 있으나, 사업성과를 반영한 다변화된 평가지표와 삼진아웃제²⁾는 여전히 센터 입장에서 성과평가가 부담스럽고 반갑지 않은 입장일 것이라고 해도 과언이 아닐 것이다. 또한 성과평가로 인한 업무과중 및 기대에 미치지 못하는 평가결과를 통한 회의감은 성과평가가 업무의 효율성을 저해하고 효과적인 평가가 아니라는 비판의 목소리로까지 이어지게 하고 있다. 평가를 수행하는 기관도 평가를 받는 피(被)평가기관의 입장도 서로 부담이 되는 평가를 왜 굳이 해야 하느냐라고 불만을 제기 할 수도 있겠지만 이러한 평가를 통해서 얻어진 데이터들은 자활사업 참여

1) 2013년 현재 확대형은 64개, 표준형은 123개, 기본형은 60개임.

2) 성과평가 결과 5년 동안 3회에 걸쳐 센터유형 변동과 관계없이 하위 10%이내인 기관을 대상으로 하며, 1차 개선요구 및 컨설팅 지원, 2차 기관경고 조치, 3차 지정취소

자 및 현장에 대한 실태 이해의 기반이 되고 이것들은 앞으로 자활사업 방향성의 모색에 큰 도움이 될 것이라고 사료된다.

자활사업안내에 따르면 지역자활센터 운영목적은 크게 두 가지로 정리된다. 첫째는 자활의욕 고취로 인한 탈수급 지원과 둘째는 자립지원향상을 통한 탈빈곤의 달성일 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위해서 지역자활센터는 참여자에게 다양한 프로그램 및 사업에 참여하길 독려하고 운영한다. 그러나 어떠한 목적을 달성하기 위해 동일한 노력을 행한다고 해도 변경되지 않는 몇 가지 자활사업 참여자 특성(연령, 성별, 거주지역 등)은 결과는 가져오는데 영향을 미칠 것이다. 이 글은 이러한 노력의 결과에 영향을 미칠 수 있는 기본적인 몇 가지 특성들에 집중하여 결과를 도출해보고자 한다.

II. 자료 및 분석 방법

이 글은 2012년 지역자활센터 성과평가 결과를 통해 얻어진 데이터를 활용하여 지역자활센터에 참여자들의 실태를 분석해보고자 한다. 특히 참여자의 수급유형³⁾에 초점을 맞추어서 수급유형에 따른 일반적인 참여실태와 더불어 성별, 연령별, 지역별 특성이 탈수급 이행에 미치는 영향을 분석해 보았다.

자료의 분석방법으로는 일반적인 참여 실태를 위해 기초통계분석을 실시하고, 탈수급의 미치는 영향을 분석하기 위해 로짓모형을 이용하였다. 일반적인 회귀분석모형은 종속변수가 양적인 변수일 경우 사용되며, 최소제곱법을 이용한 선형 추정 방법이 추정에 이용된다. 그러나 수급과 탈수급과 같이 질적인 변수(qualitative variable)로 이산적 형태인 결과를 가지는 경우에는 선형 모형으로 추정할 경우 구조적인 문제점이 발생할 수 있으므로 MLE를 이용한 비선형 추정 모형인 로짓모형이 이용된다.

III. 분석결과

먼저 자활사업 참여자는 전체 247개 지역자활센터에 참여하고 있는 자활사업 참여자 중에서 사업 참여 종료시점을 기준으로 중복참여 사례를 제외한 32,825명을 분석에 활용하였다. 수급은(시설수급, 일반수급, 자활특례, 조건부수급계층) 탈수급은(차상위, 일반인계층)로 2012년 성과평가에서의 탈수급 기준⁴⁾보다 보수적으로 정리하였다.

3) 수급자, 조건부수급자, 자활특례자, 차상위계층, 일반인

4) 2012년 성과평가에서 탈수급의 기준은 자활특례, 차상위, 일반계층으로 정의됨.

1. 자활사업 참여자의 일반실태 분석

〈표1〉 수급유형별 지역별 참여 실태

(단위: %)

| | 시설수급 | 일반수급 | 자활특례 | 조건부수급 | 차상위 | 일반 | 계 |
|----|-----------------|------------------|-----------------|------------------|------------------|-----------------|----------------|
| 강원 | 1.97 (0.22) | 4.99 (10.72) | 5.86 (7.33) | 4.88 (40.64) | 6.49 (38.92) | 5.6 (2.17) | 5.49 (100) |
| 경기 | 13.79 (0.69) | 14.01 (13.29) | 9.98 (5.52) | 12.2 (44.9) | 11.99 (31.73) | 22.7 (3.87) | 12.42 (100) |
| 경남 | 7.39 (0.63) | 5.87 (9.56) | 8.07 (7.66) | 6 (36.72) | 9.37 (42.61) | 9.63 (2.82) | 7.24 (100) |
| 경북 | 6.9 (0.59) | 7.24 (11.84) | 7.19 (6.85) | 6.3 (39.96) | 8.57 (39.11) | 5.6 (1.65) | 7.2 (100) |
| 광주 | 0 (0) | 8.2 (15.92) | 4.88 (5.52) | 7 (51.73) | 4.83 (26.17) | 1.87 (0.65) | 6.07 (100) |
| 대구 | 2.46 (0.37) | 2.53 (7.34) | 4.57 (7.72) | 5 (59.25) | 3.09 (25.02) | 0.57 (0.3) | 4.07 (100) |
| 대전 | 3.94 (0.9) | 3.72 (16.2) | 1.38 (3.49) | 3 (45.89) | 2.61 (31.72) | 2.3 (1.8) | 2.71 (100) |
| 부산 | 20.2 (1.37) | 6.44 (8.32) | 12.64 (9.53) | 11 (54.66) | 6.9 (24.91) | 5.17 (1.2) | 9.11 (100) |
| 서울 | 17.73 (0.83) | 11.94 (10.7) | 10.2 (5.33) | 16.67 (57.97) | 9.38 (23.47) | 10.49 (1.69) | 13.15 (100) |
| 세종 | 0 (0) | 0.18 (6.73) | 0.18 (3.85) | 0.24 (34.62) | 0.45 (47.12) | 1.15 (7.69) | 0.32 (100) |
| 울산 | 0 (0) | 1.42 (7.61) | 1.91 (5.95) | 2.13 (44.26) | 2.16 (32.23) | 10.34 (9.96) | 2.2 (100) |
| 인천 | 4.43 (0.42) | 5.14 (9.26) | 9.23 (9.68) | 8.65 (60.45) | 3.88 (19.5) | 2.16 (0.7) | 6.55 (100) |
| 전남 | 7.39 (0.71) | 7.57 (13.9) | 4.35 (4.65) | 3.94 (28.04) | 9.95 (50.95) | 5.32 (1.76) | 6.42 (100) |
| 전북 | 4.93 (0.4) | 8.82 (13.78) | 9.72 (8.85) | 5.49 (33.31) | 9.64 (42.08) | 5.6 (1.58) | 7.54 (100) |
| 제주 | 6.4 (2.65) | 1.81 (14.29) | 0.93 (4.29) | 1.83 (56.12) | 0.98 (21.63) | 0.72 (1.02) | 1.49 (100) |
| 충남 | 1.48 (0.22) | 4.73 (13.31) | 4.92 (8.07) | 3.83 (41.82) | 4.48 (35.2) | 2.73 (1.38) | 4.19 (100) |
| 충북 | 0.99 (0.16) | 5.38 (16.49) | 3.99 (7.14) | 2.29 (27.2) | 5.21 (44.57) | 8.05 (4.44) | 3.84 (100) |
| 계 | 203 | 3,868 | 2,254 | 15,009 | 10,795 | 696 | 32,825 |
| | 100 (0.62) | 100 (11.78) | 100 (6.87) | 100 (45.72) | 100 (32.89) | 100 (2.12) | 100 (100) |

· 자료: 중앙자활센터, 『2012년 지역자활센터 평가』 내부자료

자활사업 참여자의 수급유형은 시설수급 0.62%, 일반수급 11.78%, 자활특례 6.87%, 조건부수급 45.72%, 일반 2.12%, 차상위 32.89%로 나타났다. 전체자활사업 참여자의 64.99%가 수급계층, 35.01%가 수급을 받지 않는 탈수급 계층으로 나타났다.

전국 17개시도 자활사업 참여자중 수급유형별 참여형태를 살펴보면 대부분의 지역에서 조건부수급자의 참여가 두드러지나 경상남도, 세종시, 전라남도, 전라북도의 경우 각각 42.61%, 47.12%, 50.95%, 42.08%로 조건부수급자에 비하여 차상위 계층의 참여가 두드러짐을 보였다.

〈표2〉 수급유형별 성별 참여 실태

(단위: %)

| | 시설수급 | 일반수급 | 자활특례 | 조건부수급 | 차상위 | 일반 | 계 |
|----|-----------------|------------------|-----------------|-----------------|------------------|-----------------|----------------|
| 남 | 2.96 (0.06) | 35.47 (14.13) | 37.13 (8.62) | 29.9 (46.23) | 26.23 (29.17) | 24.71 (1.77) | 29.57 (100) |
| 여 | 97.04 (0.85) | 64.53 (10.8) | 62.87 (6.13) | 70.1 (45.51) | 73.77 (34.45) | 75.29 (2.27) | 70.43 (100) |
| 전체 | 203 | 3,868 | 2,254 | 15,009 | 10,795 | 696 | 32,825 |
| | 100 (0.62) | 100 (11.78) | 100 (6.87) | 100 (45.72) | 100 (32.89) | 100 (2.12) | 100 (100) |

· 자료: 중앙자활센터, 『2012년 지역자활센터 평가』 내부자료

전체 자활사업 참여자 32,825명 중 수급유형별 성별 참여자를 살펴본 결과 여성의 참여자는 23,118명으로 전체의 70.43%의 비율을 보였다. 남성참여자는 9,707명으로 29.57%를 나타냈다. 한국사회에서 아직까지 가구의 생계를 책임지는 역할을 하는 것은 남성가구주인데 자활사업 참여자중 남성의 비율이 여성의 비율보다 현저히 낮다는 것은 주목해서 살펴볼 결과일 것으로 판단되어진다.

〈표3〉 수급유형별 연령별 참여 실태

(단위: %)

| | 시설수급 | 일반수급 | 자활특례 | 조건부수급 | 차상위 | 일반 | 전체 |
|-----|-----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------|----------------|
| 10대 | 0 (0) | 1.06 (44.57) | 0.09 (2.17) | 0.29 (47.83) | 0.05 (5.43) | 0 (0) | 0.28 (100) |
| 20대 | 9.36 (1.3) | 7.14 (18.94) | 3.5 (5.42) | 4.78 (49.28) | 3.13 (23.2) | 3.88 (1.85) | 4.44 (100) |
| 30대 | 35.96 (2.39) | 12.98 (16.41) | 4.48 (3.3) | 9.58 (47.01) | 8.11 (28.6) | 10.06 (2.29) | 9.32 (100) |
| 40대 | 46.31 (0.83) | 37.49 (12.87) | 22.36 (4.47) | 43.21 (57.56) | 23.73 (22.74) | 24.57 (1.52) | 34.32 (100) |
| 50대 | 46.31 (0.14) | 37.49 (10.7) | 22.36 (8.38) | 43.21 (42.2) | 23.73 (36.18) | 24.57 (2.39) | 34.32 (100) |
| 60대 | 0 (0) | 8.71 (6.49) | 25.91 (11.25) | 9.13 (26.4) | 25.61 (53.24) | 19.54 (2.62) | 15.82 (100) |
| 70대 | 0 (0) | 0.16 (28.57) | 0 (0) | 0 (0) | 0.04 (19.05) | 1.58 (52.38) | 0.06 (100) |
| 계 | 203 | 3,868 | 2,254 | 15,009 | 10,795 | 696 | 32,825 |
| | 100 (0.62) | 100 (11.78) | 100 (6.87) | 100 (45.72) | 100 (32.89) | 100 (2.12) | 100 (100) |

· 자료: 중앙자활센터, 『2012년 지역자활센터 평가』 내부자료

자활사업 참여자의 평균 연령은 49.25세로 나타났다. 수급유형별 연령 참여자를 살펴본 결과 대부분의 연령에서 조건부수급유형의 참여자가 높은 비중을 차지하나 50대 이상 참여자의 경우 일반참여자의 비중도 높은 것으로 나타났다. 특히 60대의 경우 53.24%가 차상위 참여자이며, 70대의 경우는 52.38%가 일반참여자인 것으로 밝혀졌다. 이는 자거나 유동적이지 않은 재산은 보유하고는 있으나 일정한 소득이 없는 60대 이상의 연령층에 대한 일자리 지원 사업 등이 더욱 활성화 되어야 함을 보여주는 바일 것이다.

〈표4〉 수급유형별 사업유형별 참여 형태

(단위: %)

| 유형 | 시설수급 | 일반수급 | 자활특례 | 조건부수급 | 차상위 | 일반 | 계 |
|---------|-----------------|------------------|-----------------|------------------|------------------|------------------|----------------|
| 사회적일자리형 | 43.35 (0.62) | 39.06 (10.63) | 45.65 (7.24) | 45.91 (48.49) | 43.23 (32.85) | 3.3 (0.16) | 43.28 (100) |
| 시장진입형 | 22.66 (0.58) | 19.8 (9.68) | 31.63 (9.01) | 22.34 (42.35) | 27.98 (38.15) | 2.73 (0.24) | 24.12 (100) |
| 자활기업 | 1.48 (0.12) | 3.18 (4.91) | 10.51 (9.46) | 5.97 (35.77) | 5.68 (24.47) | 90.95 (25.27) | 7.63 (100) |
| 자활인큐베이팅 | 32.51 (0.81) | 37.95 (17.91) | 12.2 (3.36) | 25.78 (47.22) | 23.11 (30.45) | 3.02 (0.26) | 24.97 (100) |
| 계 | 203 | 3,868 | 2,254 | 15,009 | 10,795 | 696 | 32,825 |
| | 100 (0.62) | 100 (11.78) | 100 (6.87) | 100 (45.72) | 100 (32.89) | 100 (2.12) | 100 (100) |

· 자료: 중앙자활센터, 『2012년 지역자활센터 평가』 내부자료

전체 32,825명의 참여자중 사회적일자리형에 참여하는 비율이 43.28%로 가장 높게 나타났으며, 자활인큐베이팅참여자가 24.97%, 시장진입형참여자가 24.12%, 자활기업참여자가 7.63%로 나타났다. 또한 다른 참여자에 비하여 비교적 근로능력이 좋은 일반참여자의 90.95%는 자활기업에 참여하고 있는 것으로 나타났다.

2. 탈수급에 미치는 영향분석

Logistic 분석에서는 독립변수가 종속변수에 미치는 영향력은 계수값이나 Odds Ratio와 1과의 비교를 통해서 해석한다. 만일 계수값이 (+)값을 취한다면 그 계수값이 취하는 독립변수의 값이 증가할 때, 종속변수가 일어날 확률이 커진다는 의미이다. Odds Ratio는 Odd의 비율로 Odds Ratio값이 1보다 크면 독립변수 1단위의 변화에 따라 종속변수가 일어날 확률이 높아지는 것이며, 1보다 작으면 종속변수가 일어날 확률이 작아지는 것이다. 본고에서는 계수값과 Odds Ratio의 값을 통하여 독립변수가 종속변수에 미치는 영향력에 대하여 설명해보고자 한다.

〈표5〉 탈수급에 미치는 영향분석

| | B | SE | Odds Ratio |
|----------------|--------------|-----------|------------|
| 거주지역(수도권=1) | -0.090211 | 0.0768883 | 0.9137381 |
| 성별(여성=1) | 0.1448164* | 0.0800966 | 1.155827 |
| 연령 | -0.009338*** | 0.0034534 | 0.9907051 |
| 사례수 | 32,825 | | |
| Log likelihood | -3850.8196 | | |
| chi2 | 12.64** | | |

· 자료: 중앙자활센터, 『2012년 지역자활센터 평가』 내부자료

· ***p < 0.01, **p < 0.05, *p < 0.1

먼저 chi2를 통해서 모형의 적합도를 살펴보면 $p < 0.05$ 수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 분석의 결과 성별과 연령이 통계적으로 유의미한 결과를 나타냈다. 반면에 거주 지역(수도권⁵⁾=1)은 탈수급에 통계적으로 유의하지 않게 나왔다. 성별의 b값은 0.1448164로, 참여자의 성별이 여성일수록 탈수급 확률이 커짐을 볼 수 있었다. 연령의 b값은 -0.009338로 연령이 감소할수록 탈수급 확률이 커지는 것을 확인할 수 있었다. Odds Ratio는 성별의 경우 1.155827, 연령의 경우 0.9907051로 나타났다. 이를 통해 여성일수록 탈수급확률이 15.58% 증가하며, 연령이 1단위 증가할수록 탈수급할 확률이 0.93%만큼 감소함을 알 수 있다.

IV. 결론 및 제언

지금까지 2012년 지역자활센터 성과평가를 통해 얻은 자료를 통하여 지역자활센터 참여자의 일반적인 실태를 수급유형을 중심으로 몇 가지를 분석해 보았다. 그 결과 참여자 중 45%가량이 조건부수급자이며, 70%이상이 여성참여자, 평균연령은 49.5세, 43.28%가 사회적 일자리형 사업단에 참여하는 것으로 나타났다. 또한 자활사업 참여자가 여성일수록 연령이 낮을수록 탈수급의 확률이 높아지는 것을 확인할 수 있었다.

성과평가를 통해 얻은 참여자의 개인자료는 풍부한 통계를 산출하기에는 제한적이어서 다양한 결과를 내지 못한 것이 이 글의 한계이다. 특히 참여자 가구원에 대한 정보가 없어서 자활사업을 통한 급여가 가구의 탈수급 나아가 탈빈곤에 미치는 영향을 분석하지 못한 것이 매우 아쉽다. 앞으로 기회가 된다면 다른 데이터들을 연동하여 좀 더 다양한 분석을 시도해보도록 하겠다. 더불어 횡단적 분석뿐만 아니라 종단분석을 통하여 탈수급 이행에 미치는 영향을 동태적분석을 통해 시도해보는 것도 자활사업의 정책적 방향성을 제시하는 유용한 근거자료로 활용될 것으로 기대된다. 

5) 수도권은 서울, 경기, 인천으로 정의함.

자활 학술연구 동향

2013년 1~6월

* 2008년~2012년 내용은 자활읽기 제8호 p.94~98, 제9호 106p를 참고 바랍니다.

- 지역자활센터 종사자의 내부마케팅, 사회적 교환관계, 개인특성이 사업성과에 미치는 영향에 대한 연구
– 김운기, 정민숙(한국콘텐츠학회논문지, Vol.13 No.2, [2013])
- 지역자활센터의 조직역량과 자활사업 성과에 대한 상황이론적 고찰
– 남승연(한국사회와 행정연구, Vol.23 No.4, [2013])
- 지역자활센터 자활사업 참여자의 계속참여의향에 미치는 영향요인 분석 -성별 차이를 중심으로-
– 이미영(한국사회보장학회 정기학술대회, Vol.2013 No.1, [2013])
- 여성 자활사업 참여자의 일-가정 갈등이 삶의 질에 미치는 영향
– 이미라 (한국지역사회복지학, Vol.- No.44, [2013])
- 준,고령층과 청,장년층 자활사업 참여자의 자활의지 영향요인 비교분석
– 송인한, 박장호, 김리자(한국노년학, Vol.33 No.1, [2013])
- 사회운동조직의 사회복지제도화와 미시저항 : 지역자활센터의 사례를 중심으로
– 김수영(한국사회복지학, Vol.65 No.2, [2013])

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.

자활 학위논문 동향

2013년 1~6월

- 전북지역 자활사업 문제점과 개선방안에 관한 연구
- 장진옥, 한일장신대학교 기독교사회복지대학원,[2013] [국내석사]
- 자활참여자의 인문교육 체험에 대한 현상학적 이해
- 상종열, 성공회대학교 일반대학원,[2013] [국내박사]
- 빈곤의 세대간 이전 과정에 관한 생애사 연구 : 30~40대 자활사업 참여자를 중심으로
- 김이배, 부산대학교 대학원,[2013] [국내박사]
- 근로빈곤층의 사회안전망에 관한 연구 : 영국의 제도를 중심으로
- 함성규, 한영신학대학교 대학원,[2013] [국내박사]
- 자활사업 참여자의 자활사업 만족도에 관한 연구
- 박은영, 한일장신대학교 기독교사회복지대학원,[2013] [국내석사]
- 자활사업 참여자 구직효능감 결정의 영향요인 : 전북지역 자활사업 참여자를 대상으로
- 도유희, 전북대학교 일반대학원,[2013] [국내석사]
- 자활공동체의 생존 전략에 관한 사례연구 : 자원기반이론을 중심으로
- 소한나, 송실대학교 대학원,[2013] [국내석사]
- 지역자활센터 종사자의 조직몰입이 이직의사에 미치는 영향에 관한 연구 : 직무만족의 매개효과 검증을 중심으로
- 위수미, 호남대학교 대학원,[2013] [국내박사]
- 저소득여성의 자활의지에 영향을 미치는 요인에 관한 연구
- 김부강, 제주대학교 교육대학원,[2013] [국내석사]
- 전북지역 자활사업 만족도에 영향을 미치는 요인 연구
- 박숙희, 원광대학교 행정대학원,[2013] [국내석사]
- 지역 노동시장특성과 국민기초생활보장제도의 탈수급
- 유혜정, 송실대학교 대학원,[2013] [국내석사]

- 강원도 차상위계층 자활근로참여자의 실태분석 : 수급권계층과의 비교를 중심으로
- 이건필, 관동대학교,[2012] [국내석사]
- 자활사업 참여수급자의 자립의지에 영향을 미치는 요인에 관한 연구
- 이정만, 충남대학교 행정대학원,[2012] [국내석사]
- 근로빈곤층 지원정책 개선 방안에 관한 연구 : 비수급 근로빈곤층 중심으로
- 주명아, 가천대학교 사회정책대학원,[2012] [국내석사]
- 자활사업참여자의 학습경험과정 탐색
- 박선애, 송실대학교 교육대학원,[2012] [국내석사]
- 사회복지기관 자활참여자의 새로운 자립화 전략 : 사회적기업 창업과 지속적 경쟁우위
- 박기순, 경남과학기술대학교,[2012] [국내석사]
- 사회적기업 발전을 위한 지원정책 연구 : 사회적기업육성법을 중심으로
- 강양희, 관동대학교 일반대학원,[2012] [국내박사]
- 빈곤 여성가구주의 사회적 배제가 자활성과에 미치는 영향연구 : 임파워먼트 매개효과를 중심으로
- 권신영, 경북대학교 대학원,[2012] [국내박사]
- 사회복지조직의 마케팅커뮤니케이션 활용실태에 관한 연구 : 부산지역 자활센터를 중심으로
- 이진열, 동서대학교 대학원,[2012] [국내석사]
- 사회적기업의 운영 현황분석에 따른 역할제고 방안모색
- 최상규, 울산대학교 정책대학원,[2012] [국내석사]
- 사회적기업의 실태와 활성화 방안에 관한 연구 : 고용창출기능을 중심으로
- 이용선, 고려대학교 노동대학원,[2012] [국내석사]
- 한국 사회적기업의 주요 성공요인에 대한 차이 분석 및 발전방안
- 이정, 고려대학교 인문정보대학원,[2012] [국내석사]
- 저소득층 고용지원제도 개선에 관한 연구 : 근로연계 복지정책적 관점에서
- 김재석, 고려대학교 노동대학원,[2012] [국내석사]
- 취업대상 조건부수급자의 탈수급에 미치는 영향 : 근로의욕을 중심으로
- 김태미, 숙명여자대학교 정책·산업대학원,[2012] [국내석사]
- 자활참여대상자의 자기효능감이 자립의지에 미치는 영향
-김근실, 제주대학교 교육대학원,[2012] [국내석사]
- 저소득층 자립지원을 위한 국내외 마이크로크레딧 제도 비교연구
-백경순, 서울대학교 대학원,[2012] [국내석사]
- 지역자활센터 종사자의 직무상태에 따른 이직의사 차이에 관한 연구 : 대구·경북 지역자활센터를 중심으로
-박효진, 대구대학교,[2012] [국내석사]
- 지역자활센터 조직역량과 자활사업 성과의 관계에 관한 고찰 : 조직네트워크와 상황적합적 리더십을 중심으로
-남승연, 건국대학교 대학원,[2012] [국내박사]

- 지역자활센터 종사자의 직무만족 결정요인이 이직의도에 미치는 영향에 관한 연구
- 구병화, 가천대학교 대학원,[2012] [국내박사]
- 자활사업 역량강화 교육의 효과와 저해요인 연구 : 인천지역자활센터 인큐베이팅사업단 교육을 중심으로
- 유정임, 덕성여자대학교 교육대학원,[2012] [국내석사]
- 지역자활센터 참여자 특성이 자활사업 만족도에 미치는 영향 연구 : 충남지역 자활센터를 중심으로
- 민경옥, 성결대학교 사회복지대학원,[2012] [국내석사]
- 저소득 자활 참여 여성의 우울감과 자활의지 : 가족지지의 조절효과 분석
- 김선경, 연세대학교 사회복지대학원,[2012] [국내석사]
- 인문학교육이 자활사업 참여자 정서적요인, 사회적요인, 임파워먼트에 미치는 영향
- 김말란, 대구한의대학교 대학원,[2012] [국내박사]
- 자활사업 참여자의 자활의욕에 영향을 미치는 요인에 관한 연구
- 변미숙, 건국대학교 행정대학원,[2012] [국내석사]
- 자활사업 참여주민의 개방성향, 자기검색, 사회적 지지가 직장생활 만족도에 미치는 영향
- 김새롬, 한국국제대학교 대학원,[2012] [국내석사]
- 자활사업의 참여만족도와 활성화방안 연구 : 김해시지역을 중심으로
- 박종주, 가야대학교 행정대학원,[2012] [국내석사]
- 자활사업 및 사회적기업 참여자의 직무만족이 조직몰입에 미치는 영향에 관한 연구
- 김량임, 울산대학교 정책대학원,[2012] [국내석사]
- 자활사업 참여자의 주관적 건강이 자활의지에 미치는 영향 : 전문가의 정서적 지지 조절효과
- 박장호, 연세대학교 사회복지대학원,[2012] [국내석사]

2011년도

- 자활사업 참여자의 탈빈곤을 저해하는 요인 분석
- 김상희, 영남대학교 대학원,[2011] [국내석사]
- 인천지역자활센터의 특성 비교분석
- 피영애, 인천대학교 경영대학원,[2011] [국내석사]
- 한국 사회적기업의 협력적 거버넌스에 대한 사례 연구
- 양세진, 성균관대학교 국정관리대학원,[2011] [국내박사]
- 자활사업 프로그램 유형이 참여자의 자활의지에 미치는 영향에 관한 연구 : 성남지역 비취업대상 자활근로, 공동체 참여자를 중심으로
- 나구원, 성균관대학교 사회복지대학원,[2011] [국내석사]
- 국민기초생활보장제도 수급자의 복지만족도 제고방안
- 주해연, 건국대학교 행정대학원,[2011] [국내석사]
- 자활공동체의 마케팅 믹스가 경제적 성과에 미치는 영향
- 부아름, 부산대학교,[2011] [국내석사]

- **자활사업 참여자의 자활·자립 영향요인 분석 : 군포시 사례를 중심으로**
- 이미라, 중앙대학교 행정대학원,[2011] [국내석사]
- **자활사업 참여자의 임파워먼트 결정요인 : 자활사업단의 조직적무특성과 환경변인을 중심으로**
- 정준, 호남대학교 복지행정대학원,[2011] [국내석사]
- **자활사업참여자의 임파워먼트를 위한 긍정심리프로그램 구성 및 효과**
- 오정영, 대구대학교 대학원,[2011] [국내박사]
- **사회적기업에 대한 지원방안에 관한 연구**
- 홍승미, 경원대학교 경영대학원,[2011] [국내석사]
- **사회적기업의 성과에 미치는 영향 요인에 관한 사례 연구**
- 김기현, 순천대학교 대학원,[2011] [국내박사]
- **자활사업 참여자의 자활의지에 영향을 미치는 요인 : 충북지역 시장진입형 사업을 중심으로**
- 김미정, 동양대학교 대학원,[2011] [국내석사]
- **개인특성, 프로그램 참여특성, 돌봄관련 가구특성이 자활효과에 미치는 영향**
- 유라미, 충북대학교,[2011] [국내석사]
- **지역자활센터 종사자의 조직헌신도에 관한 영향 요인**
- 김정명, 경성대학교 사회복지대학원,[2011] [국내석사]
- **한국 마이크로크레딧 기관의 성과분석 및 지속가능을 위한 발전방향**
- 이영미, 포항공과대학교 일반대학원,[2011] [국내석사]
- **근거이론을 통한 빈곤 여성 가장의 자활의지에 관한 연구**
- 송승숙, 계명대학교 대학원,[2011] [국내석사]
- **자활공동체에서 전환한 사회적기업에 대한 사례연구 : 창원 'A기업'을 대상으로**
- 김선주, 경성대학교 대학원,[2011] [국내석사]
- **자활사업 효과성과 만족도가 자활욕구에 미치는 영향 연구 : 충남지역 자활사업 참여자를 중심으로**
- 강명희, 중앙대학교 행정대학원,[2011] [국내석사]
- **사회적기업의 정부주도와 민간주도 조직발전과정 비교분석**
- 이영동, 성균관대학교 국정관리대학원,[2011] [국내석사]
- **사회적기업의 지속발전 모형 탐색 : 근거이론을 적용하여**
- 박성우, 건국대학교 행정대학원,[2011] [국내석사]
- **자활사업 참여자의 사회적 자본이 삶의 질에 미치는 영향에 관한 연구 : 직무만족의 매개효과를 중심으로**
- 이미라, 부산대학교,[2011] [국내박사]
- **국민기초생활보장법상 수급권 보호**
- 손윤석, 경북대학교 대학원,[2011] [국내박사]

한국교육학술정보원(RISS)에 등재된 학위논문 자료를 정리하였습니다.

* **검색어 : 자활**

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