

Korea Development Institute for Self-Sufficiency and Welfare

KDISSW 자활정책 Brief

발행 2021년 10월 발행처 한국자활복지개발원 주소 서울시 서대문구 충정로 13 삼창빌딩 5층

저소득층 공공일자리 분석과 새로운 대상을 위한 공공일자리 대안

김유나 유한대학교 보건복지학과 교수

강명주 서울대학교 사회복지연구소 연구원

- 자활정책 이슈 brief는 자활분야의 정책제안이나 정책아이디어를 시의성 있게 제시하여 정책의 방향설정과 실현에 도움을 주고자 작성된 자료입니다.
- 본 자활정책 이슈 brief의 내용은 연구진의 의견이며, 한국자활복지개발원의 공식적인 입장이 아님을 밝혀드립니다.

I. 들어가며

세계경제포럼(2020)은 ‘미래고용보고서(The future of jobs)’에서 4차 산업혁명으로 인한 ‘고용 없는 성장(jobless growth)’을 예측하며, 근로 능력이 있음에도 불구하고 고용이 되지 못하는 새로운 유형의 빈곤층이 확대될 가능성에 대해 경고한다. Future of Jobs Survey에 따르면 최대 2025년까지 현재 고용인력의 평균 15%가 고용중단의 위험에 처해 있으며, 평균 6%의 근로자가 완전히 해고될 것으로 예측되는데, 여기서 우리가 주목할 것은 일자리가 감소할 것으로 전망되는 직군은 대부분 제조생산, 건설광업, 사무행정 등의 비숙련 일자리이고 이를 상쇄시키는 일자리 증가는 주로 데이터의 최전선 역할이나 인공지능(AI)과 관련한 직종으로 4차 산업혁명으로 인한 일자리 대체 영향력 또한 양극화가 예측된다는 점이다. 사실 이러한 변화는 2000년대 중반부터 예견되어 온 것으로(Author, Levy & Murnane, 2003), 국내 연구들에서도 고용 대체의 위험에 직면할 가능성이 높은 단순노무직, 농림어업 숙련종사자, 장치·기계 조작 및 조립종사자 등 인공지능이 그 역할을 대체하게 되면서 고용불안과 정체성의 혼란을 겪을 수 있는 계층 대해서는 고용 대체 위험을 완화할 제도적 보완과 직종 전환을 위한 지원 등의 적극적 대책 마련이 필요하다는 주장을 하고 있다(박가열 외, 2016; 정창무, 2017). 이러한 이유에서 자활정책을 포함한 공공일자리 정책들은 4차 산업혁명으로 인한 비자발적 실업에 대한 대비와 함께 기존의 공공일자리 형태를 탈피한 새로운 형태의 공공일자리 개발을 모색할 필요가 있다.

4차 산업혁명의 영향력과 함께 COVID-19 팬데믹은 새로운 공공일자리 개발의 필요성을 강력하게 제기하고 있다. COVID-19로 인한 경기 침체와 실업률 증가는 자활사업 참여자의 양상에도 변화를 가져왔다. 이상아(2021)의 자활정보시스템 원자료 분석결과에 따르면 COVID-19 이후 자활참여자 유입양상은 20대 신규 자활참여자 유입이 두드러지고, 비교적 신체적·정신적 건강상태가 양호한 집단이 유입되고 있는 현상을 확인할 수 있다. 또한, 신규 자활사업 참여자 중 비수급자 비중이 점차 증가하는 추세를 보이고 있고, 신용불량자의 비율 또한 전년도 동월 대비 증가하는 현상이 뚜렷하게 나타났다. 노동시장 경험과 관련하여서도 취·창업 경험이 있는 50대와 60대의 신규 자활사업 참여가 급증한 양상이 포착된다. 이러한 현상을 종합하면, 자활정책 수립과 관련하여 상대적으로 근로역량이 있으나, COVID-19로 인한 실직, 휴·폐업 등 외부 환경적 요인으로 소득이 급감하면서 갑작스럽게 빈곤 위험에 놓인 집단이 다수 유입됐을 가능성에 대해 고려해야 함을 시사한다.

이제까지 살펴본 외부환경 변화와 이로 인한 자활사업 참여자의 특성과 양상 변화 외에도 2022년까지 생계급여의 부양의무자 기준이 전면 폐지되는 등 정책 변화에 따른 자활사업 참여자의 확대가 분명하게 예측되는 상황에서 근로역량이 낮은 참여자를 위주로 현재와 같은 제한된 형태의 일자리와 탈수급을 목표로 하는 자활정책의 한계는 더욱 심각한 결과를 초래할 수 있다는 우려가 있다.

이 같은 문제의식에서 출발하여 본 고에서는 자활사업을 포함한 취업취약계층에게 제공되는 국내 공공일자리(이하 직접일자리)의 현황과 일자리 종류를 산업분포를 중심으로 분석하고, 국내 직접일자리사업이 갖는 산업 분야의 한계를 확인하고자 한다. 이를 기초로 향후 자활사업에서 신규 발굴되어야 하는 산업군과 그에 따른 일자리 내용을 제안해보고자 한다. 동시에 COVID-19 팬데믹 이후 해외에서는 저소득층과 취약계층의 고용지원 및 자립을 지원하기 위해 어떻게 사업을 변화하여 운영해왔는지, 각 국의 자활사업 변화를 고찰하여 시사하는 바를 정리해 보는 것은 의미가 있다고 판단된다. 이를 위해 한국과 유사하게 저소득층 및 취약계층을 중심으로 하는 자활사업과 일반 구직자 및 실업자를 중심으로 고용을 지원하는 사업으로 구분하여 운영하고 있는 미국, 영국, 캐나다 총 3개 국가를 선정하여 자활사업의 변화와 세부 내용을 살펴보고 자활정책에 갖는 함의를 도출하고자 한다.

II. 국내 공공일자리(직접일자리) 사업 분석

1. 직접일자리 사업 개요

직접일자리 사업은 취업취약계층의 고용안정을 지원하기 위해 한시적 일자리를 제공하고, 이를 위해 정부가 직접 채용하거나 인건비를 지원하는 사업을 의미한다. 보건복지부의 자활사업 역시 정부가 지정한 직접일자리사업의 일환으로 진행되고 있다. 고용노동부는 매년 「직접일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침」을 통해 중앙부처 및 지방자치단체가 실행하는 직접일자리 사업을 공표하고, 사업원칙·기준·절차 등을 제시하고 있다. 각 지자체는 중앙정부의 지침에 따라 해당 사업 안에서 직접일 자리를 발굴·제공하고 있다¹.

1 직접일자리 사업은 정부 중앙부처의 사업의 지침대로 사업 내용을 준수하기 때문에 제공할 수 있는 업종이 한정되어 있음. 그러나 상대적으로 지역공동체 사업, 지역사회서비스청년산업단과 같이 지역사회 중심의 일자리사업은 중앙부처에서 예산만을 받아 지방자치 내의 산업 수요와 특색이 반영됨

직접일자리 사업의 주요대상은 저소득층, 장애인, 한부모가족 등 취업취약계층과 만 15세이상 34세 이하 청년층으로, 각 사업별로 취업취약계층 및 청년층 참여목표 비율이 있어, 해당 비율을 준수하여 인력 채용이 이루어지도록 하고 있다. 2021년 기준, 자활사업(100%)을 제외하고 취업취약계층 비율 배정이 높은 사업은 보건복지부의 장애인일자리지원사업(100%)과 노인일자리 및 사회활동지원 사업(75.5%), 고용노동부의 국민취업지원제도(100%), 문화체육관광부의 사립박물관전문인력지원(75.5%), 행정안전부의 지역공동체 일자리사업(75.0%) 등이 있다.

2. 중앙-지방정부 직접일자리사업 (2019-2021)

1) 중앙-지방정부 직접일자리사업 현황과 변화

2019년부터 2021년까지 중앙-지방정부에서 진행하는 직접일자리 사업 현황과 변화상황을 살펴보면 <표 1>과 같다. 2019년에는 42종, 2020년 34종, 2021년 35종의 직접일자리 사업이 추진되었고, 지방정부 자체사업으로 진행되는 사업은 서울, 부산, 경기 등에서 7~8종으로 추정된다.

2019년, 2020년까지는 자활사업(매년 약 3~5만 명), 노인일자리사업(매년 약 70만 명), 지역공동체 일자리사업(약 2~3만 명)이 대표적인 취약계층 일자리지원 사업이었으나, 2021년에는 새롭게 국민취업지원제도가 도입²되면서 취업취약계층의 취업 기회가 한층 확대되었다.

최근에는 COVID-19로 인해 직접 대면하는 사업(예: 생활체육지도자사업, 자원봉사자코디네이터사업)이나 해외로 인력을 파견하는 사업(예: 해외농업기술개발지원, 농식품분야 해외인턴지원 등)은 중단된 상태인 반면, 방역과 관련한 사업(지역공동체 일자리사업)과 디지털 뉴딜사업과 관련되어 있는 디지털 청년일자리사업(지역주도형 청년일자리사업) 등 새로운 형태의 일자리사업이 신설되어 운영되고 있다.

특히 청년을 주요대상으로 하는 공공데이터 개방 및 이용 활성화 지원사업(빅데이터활용, 청년인턴십운영)은 해외의 민간 플랫폼노동에서 이뤄지는 미세업무(microtask)와 유사한 형태로 국가 통계와 관련해 인공지능 학습용 데이터를 수집·구축·관리하는 사업으로 4차 산업혁명을 준비하는 일자리라고 할 수 있다. 신중년 사회공헌사업의 경우에는 2018년도까지는 하나의 사회공헌사업으로 통합 운영되었으나 2019년도부터 신중년 사회공헌사업, 신중년 경력형일자리사업으로 사업이 세분화되어 운영 중인데, 이 중 신중년 경력형 일자리 사업은 은퇴한 전문직·관리직 종사자가 업무 컨설팅을 중심으로 자신의 경력을 실제로 활용할 수 있는 일자리에 배치되는 것을 원칙으로 한다.

서울, 부산, 경기 지역에서는 시군구 단위에서 상향식(bottom-up)으로 일자리를 발굴하여 시·구 자체예산을 통해 공동 운영하는 자체적인 일자리사업을 추진하고 있다. 이는 지역공동체사업, 지역주도형 청년일자리사업, 지역자율형사회서비스투자사업 등의 사업들과 같이 지역의 산업상황과 특색을 반영하고, 취업취약계층에게

2 2021년 기준, 국민취업지원제도 목표인원은 303,436명임

맞춤형·밀착형으로 일자리를 연계하려는 목적을 갖는다. 또한, 공공-민간 일자리를 순차 연계하여 공공일자리(한시일자리)에서 민간일자리(지속일자리)로 연계하는 것을 추진하고 있다.

〈표 1〉 2019년-2021년 중앙-지방정부 직접일자리사업 진행현황

NO	주무부처	사업내용	2019 (42+8)	2020 (34+7)	2021 (35+7)
1	보건복지부	자활근로	○	○	○
2	보건복지부	장애인일자리지원	○	○	○
3	보건복지부	장애아동가족지원(발달재활서비스)	○		
4	보건복지부	장애인활동지원	○		
5	보건복지부	사회복지시설 종사자 대체인력지원	○	○	○
6	보건복지부	지역자율형 사회서비스 투자사업 및 일자리운영	○		○
7	보건복지부	노인맞춤돌봄서비스	○	○	○
8	보건복지부	사례관리전달체계개선(노인돌봄기본서비스)	○		
9	보건복지부	노인일자리 및 사회활동 지원	공익활동		○
			재능나눔	○	
			사회서비스	○	○
			시장	○	○
			취업알선	○	○
			인력파견	○	
			시니어인턴	○	
			기업연계	○	
10	보건복지부	지역자율형사회서비스투자사업및일자리운영 (지역사회서비스청년사업단)	○	○	○
11	고용노동부	신중년 사회공헌활동지원	신중년사회공헌	○	○
			신중년경력형일자리	○	○
12	고용노동부	업종별재해예방 (사고성재해집중관리(공단) (고위험업종안전보건지킴이)	○	○	○
13	고용노동부	국민취업지원제도, 일경험프로그램			○
14	행정안전부	지역주도형 청년일자리사업	지역정착지원형, 민간취업연계형	○	○
15	행정안전부		지역자율형 디지털 청년일자리 지원		○
16	행정안전부	지역공동체일자리	지역공동체일자리	○	○
			지역방역일자리		○
17	행정안전부	공공데이터개방및이용활성화지원 (빅데이터활용, 청년인턴십운영)	○	○	○
18	행정안전부	국가기록물정리	기록물정리작업	○	○
			전자기록물검수등록체계마련		○
19	행정안전부	자원봉사활성화지원(경상) [자원봉사코디네이터지원사업]	○		
20	여성가족부	아이돌봄서비스	○	◎	◎
21	여성가족부	여성경제활동촉진지원(새일인턴운영)	○	○	○
22	산림청	산림서비스도우미	산림서비스도우미	○	○
			정원사운영		○
23	산림청	산림재해일자리	산불전문예방진화대	○	○
			산불재난특수진화대	○	
			산사태현장예방단	○	○
			산림보호지원단	○	○

NO	주무부처	사업내용	2019 [42+8]	2020 [34+7]	2021 [35+7]
24	산림청	국제산림협력(해외산림인턴지원)	○	○	○
25	산림청	숲가꾸기(공공산림가꾸기)	○	○	○
26	산림청	임도시설(임도관리단)			○
27	문화체육관광부	전통스토리 계승 및 활용	○	○	○
28	문화체육관광부	박물관, 미술관진흥지원(사립및사립대학박물관전문인력지원)	○	○	○
29	문화체육관광부	예술인력육성(문화예술기관연수단원지원)	○	○	○
30	문화체육관광부	문화관광해설사육성(지자체, 사회서비스)	○	○	○
31	문화체육관광부	생활체육프로그램지원(생활체육지도자활동지원)	○	○	
32	문화체육관광부	문화예술교육활성화 (학교예술강사지원, 복지기관예술강사지원)	○		
33	문화체육관광부	초등학교스포츠클럽배치지원	○		
34	농림축산식품부	식품외식산업 인력양성사업			○
35	농림축산식품부	농업농촌교육훈련지원 (농식품분야해외인턴십지원, 농업법인취업지원)	○	○	
36	농림축산식품부	농식품수출시장다변화(농식품청년해외개척단)	○	○	
37	농업진흥청	해외농업기술개발지원(ODA) (해외농업기술개발사업(글로벌농업인재양성))	○	○	
38	과학기술 정보통신부	국가과학기술연구회연구운영비지원(R&D) (출연연맞춤형인력양성사업)	○	○	
39	특허청	국내지식재산권보호활동강화 (부정경쟁행위단속지원, 모니터링단운영)	○	○	○
40	해양수산부	해양폐기물정화사업(바다환경지킴이)			○
41	해양수산부	수산물해외시장개척사업(청년수출개척단)	○	○	
42	환경부	하천하구 쓰레기정화사업	○	○	○
43	환경부	환경지킴이 (자연환경해설사, 국립공원지킴이, 주민감시요원, 5대강지킴이)	○	○	○
44	환경부	상수원관리지역관리 (쓰레기수거사업(한강), 대청호상류유입하천쓰레기수거(금강))	○	○	○
45	환경부	대기개선대책추진(미세먼지불법배출예방, 감시)			○
46	경찰청	아동안전지킴이	○	○	○
47	해양경찰청	연안안전사고예방활동(민간연안안전지킴이)			○
48	서울	서울형 뉴딜일자리* 공공일자리	◎	◎	◎
		사회투자	◎	◎	◎
49	서울	취약계층 공공근로사업(시-구매청)	◎	◎	◎
50	서울	도시재생사업 공공일자리	◎	◎	◎
51	서울	시구 상향적, 협력적 일자리지원	◎	◎	◎
52	서울	노숙인일자리지원	◎		
53	부산	시-구협력 일자리사업(부산OK일자리사업)	◎	◎	◎
54	경기	새로운 경기 징검다리일자리사업	◎	◎	◎

출처: 고용노동부(2019-2021), 직접일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침, 정부지원 일자리 통합공고 내용 각색

2) 중앙-지방정부 직접일자리사업 유형별 분포

2019년부터 2021년까지 중앙-지방정부에서 진행하는 직접일자리 사업 유형별 분포를 살펴보면 <표 2>와 같다. 직접일자리 사업은 크게 소득보조형, 공공업무지원형, 사회봉사복지형, 사회서비스형, 인턴형으로 구분되며(고용노동부, 2019a), 3개년을 통합했을 때 가장 높게 나타난 유형은 인턴형(27.5%), 공공업무지원형(26.7%),

소득보조형(26.0%) 순으로 나타났다. 각 년도 별로 살펴보면, 2019년도와 2020년도에는 인턴형(28.0%, 31.6%)이 가장 높은 분포를 차지했고, 2021년도에는 소득보조형(30.2%)과 공공업무지원형(23.3%)이 상대적으로 높게 나타났는데, 이는 COVID-19으로 인한 근무환경의 영향이 있었던 것으로 보인다.

지역주도형 청년일자리사업, 지역자율형 사회서비스 투자사업, 여성경제활동 촉진지원 사업과 같이 청년과 여성을 주 대상으로 했던 사업들의 상당수는 인턴형으로 운영되었는데, 최근 COVID-19라는 상황으로 인해 인턴형 일자리 사업이 축소됨에 따라 청년, 여성들의 직접일자리 참여 기회가 축소되었을 것으로 판단된다.

〈표 2〉 직접일자리사업 유형(지방정부 자체사업 제외)

(단위: 건, %)

사업유형	전체(2019-2021)		2019		2020		2021	
	N	%	N	%	N	%	N	%
소득보조형	34	26.0	11	22.0	10	26.3	13	30.2
공공업무지원형	35	26.7	13	26.0	9	23.7	13	30.2
인턴형	36	27.5	14	28.0	12	31.6	10	23.3
사회서비스형	10	7.6	6	12.0	2	5.3	2	4.7
사회봉사복지형	16	12.2	6	12.0	5	13.2	5	11.6
총계	131	100.0	50	100.0	38	100.0	43	100.0

1 사회서비스형은 2019년 지침 분류기준에는 있었다가 2020년부터 제외된 유형. 2020년부터 유형이 4유형으로 변경되면서 실제 사회서비스형인데 타 분류로 된 10개 항목에 대해서는 사업공고 및 사업내용을 토대로 저자가 재분류함. 이 중 2020년과 2021년 모두 시행하고 있는 사업인 노인 일자리 및 사회활동지원사업(사회서비스형), 노인맞춤돌봄서비스사업에 대해서는 2019년도 기준을 적용하여 코딩

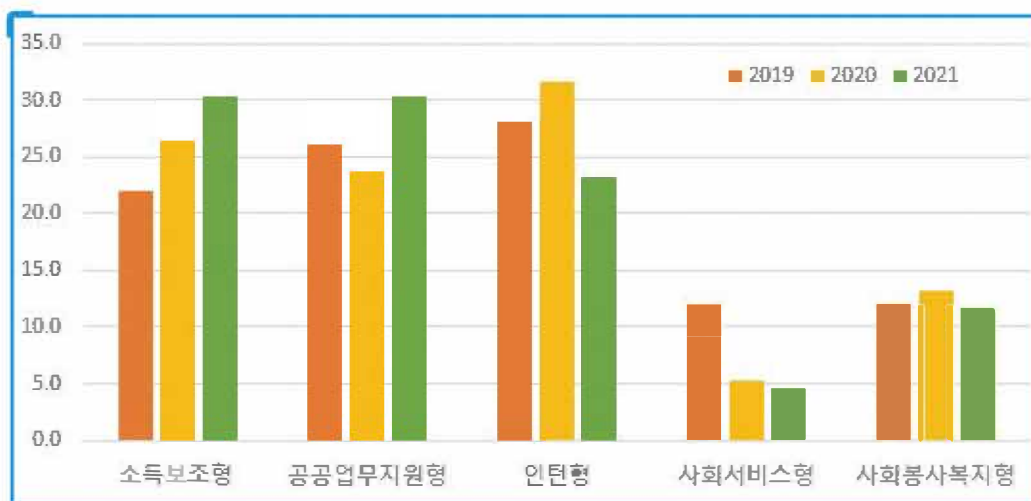
* 참고: 사업 내 중복유형 별도 표기, 실 사업종류와 건수 차이 있음

* 별도 분류가 어려운 지방정부 자체사업은 제외하였음

출처: 고용노동부(2019-2021), 직접일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침, 정부지원 일자리 통합공고 내용 각색

[그림 1] 중앙정부 직접일자리 사업유형

(단위: 건)



출처: 고용노동부(2019-2021), 직접일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침, 정부지원 일자리 통합공고 내용 각색

3) 중앙-지방정부 직접일자리사업 산업별 분포³

2019년부터 2021년까지 중앙-지방정부에서 진행하는 직접일자리사업의 산업별 분포를 살펴보면 <표 3>과 같다. 21개 산업군 가운데 공공행정, 국방 및 사회보장행정 산업군이 3년 연속 압도적으로 높은 분포를 보이는 것으로 집계되었다(2019년 18.8%, 2020년 21.7%, 2021년 18.2%). 이는 공공일자리의 상당수가 공공기관에 직접 채용되는 일자리이며, 주로 공공기관의 행정업무 보조를 진행하는 업무를 수행하고 있기 때문으로 보인다. 다음으로는 보건 및 사회복지서비스업, 농업, 임업 및 어업, 수도·하수 및 폐기물 처리·원료재생업이 그 뒤를 이었다.

직접일자리사업별 산업군 분포를 살펴보면 다음과 같다. 2021년 기준 노인일자리사업은 공익활동형, 사회서비스형, 시장형, 취업알선형으로 구분되는데 특히 공익활동형과 사회서비스형의 대부분은 사회복지 서비스 지원업무와 봉사업무에 편중되어 있고, 시장형 사업은 매장운영(소매업), 지역영농(농업), 운송(운수 및 창고업) 분야를 통해 일자리를 제공하고 있다. 지역자율형사회서비스투자사업, 지역주도형 청년일자리사업, 여성경제활동촉진지원(새일인턴 운영)사업의 경우 산업군에 제한을 두지 않기 때문에 원칙적으로는 전 산업군에 접근할 수 있다. 그러나 여성경제활동촉진지원사업을 예로 살펴보면, 여성경력개발센터에서 알선이 가능한 사무·회계, 건설·기계·화학·운송, 영업·판매, 교육·연구, 이미용·숙박·음식, 전기전자, 보건 의료, 경비·청소·가사도우미, 사회복지, 제조·생산 등 주로 사무·단순 서비스업에 배정되었을 것으로 유추된다.

<표 3> 직접일자리사업 산업유형 (지방정부 자체사업 제외)

(단위: 건, %)

산업군(표준산업분류)	전체(2019-2021)		2019		2020		2021	
	N	%	N	%	N	%	N	%
농업, 임업 및 어업	32	23.1	11	7.4	10	8.3	11	7.4
광업	8	5.7	3	2.0	2	1.7	3	2.0
제조업	22	15.8	7	4.7	6	5.0	9	6.1
전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업	11	7.9	4	2.7	3	2.5	4	2.7
수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료재생업	31	22.3	10	6.7	9	7.5	12	8.1
건설업	11	7.9	4	2.7	3	2.5	4	2.7
도매 및 소매업	14	10.1	5	3.4	4	3.3	5	3.4
운수 및 창고업	9	6.4	3	2.0	2	1.7	4	2.7
숙박 및 음식점업	9	6.4	3	2.0	2	1.7	4	2.7
정보통신업	12	8.6	4	2.7	3	2.5	5	3.4
금융 및 보험업	8	5.7	3	2.0	2	1.7	3	2.0
부동산업	11	7.9	4	2.7	3	2.5	4	2.7
전문, 과학 및 기술서비스업	15	11	5	3.4	5	4.2	5	3.4
사업시설 관리, 사업 지원 및 임대서비스업	20	14.4	6	4.0	6	5.0	8	5.4
공공 행정, 국방 및 사회보장행정	81	58.7	28	18.8	26	21.7	27	18.2
교육 서비스업	23	16.4	9	6.0	6	5.0	8	5.4
보건업 및 사회복지서비스업	33	23.5	14	9.4	8	6.7	11	7.4
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	21	15.1	8	5.4	6	5.0	7	4.7

3 직접일자리사업 내 산업분포를 살펴보기 위해 각 사업별로 산업군 코딩(중복허용)을 진행한 뒤 분석하였음. 코딩기준은 표준산업분류 10차 내 대분류 기준을 활용함

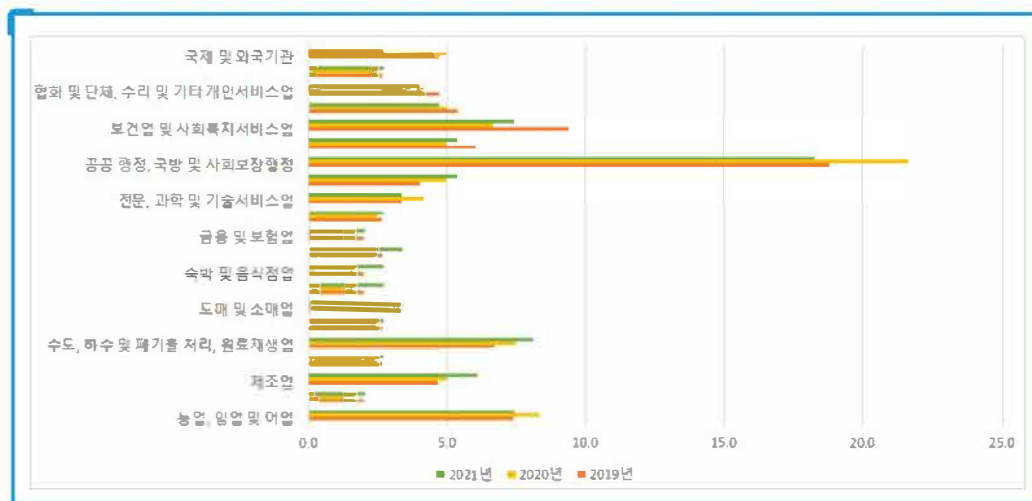
산업군(표준산업분류)	전체(2019-2021)		2019		2020		2021	
	N	%	N	%	N	%	N	%
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업	18	13	7	4.7	5	4.2	6	4.1
가구 내 고용 활동 및 기타 자가 소비 생산업	11	7.9	4	2.7	3	2.5	4	2.7
국제 및 외국기관	17	12.4	7	4.7	6	5.0	4	2.7
총계	417	300	149	100.0	120	100.0	148	100.0

*참고: 사업내 중복유형 별도 표기, 실 사업종류와 건수 차이 있음

출처: 고용노동부(2019-2021), 직접일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침, 정부지원 일자리 통합공고 내용 가공

[그림 2] 중앙정부 직접일자리 산업유형

(단위: 건)



출처: 고용노동부(2019-2021), 직접일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침 자료 가공

4) 시도별 지역공동체 일자리사업 산업유형

취약계층에게 지역 공공 일자리로써 일자리 창출 및 고용이 이뤄지는 대표적인 사업 중 하나는 행정안전부가 운영하는 지역공동체 일자리 사업이다. 2019년 기준 지역공동체 일자리사업의 산업유형별 분포를 살펴보면 <표 4>와 같다.

지역공동체 일자리사업의 경우는 매년 공모를 통해 예산을 지급하고, 우수사례를 발굴하여 지자체간 공유하고 벤치마킹을 하도록 독려하기 때문에 지역의 특색이나 산업환경, 아이디어 등이 적극 반영될 수 있는 사업으로서 의미를 갖는다.

지역공동체 일자리사업은 크게 지역자원활용형, 지역기업연계형, 서민생활지원형, 지역공간개선형으로 운영이 되고 있다. 지역자원활용형은 지역특산물 상품화 및 전통기술습득사업, 시책일자리사업, 자원재생사업,

관광자원활용사업으로 구분되고, 지역기업연계형은 공동작업장운영사업, 중소기업취업지원사업으로 나뉜다. 서민생활지원형은 취약계층집수리지원사업, 다문화가정지원사업이 포함되며, 마지막으로 지역공간개선형은 마을가꾸기 및 지역유희공간 및 시설활용사업으로 나뉜다.

전술한 바와 같이 이 사업에서도 세부사업 유형에 따라 어느 정도 산업군이 정해지는 구조인데, <표 4>를 살펴보면 지역공동체 일자리사업은 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업(20.2%), 건설업(18.3%), 사업시설 관리, 사업 지원 및 임대서비스업(17.8%) 순으로 산업이 분포되어 있는데, 이 가운데 지역자원활용형은 주로 관광·여가산업과 연계되어 있고, 지역공간개선형과 취약계층 집수리지원사업은 건설업이나 사업시설 관리, 사업지원 및 임대서비스업(사업서비스업)과 관련되어 있음을 확인할 수 있다.

세부내용을 살펴보면 마을가꾸기 사업의 상당부분은 조경, 환경개선, 리모델링과 같은 업종이 관련이 되어 있고, 지역유희공간 및 시설활용사업 역시 리모델링을 위한 시설 설비 및 공간 관리 업무를 주로 수행한다. 자원재생사업은 생태사업 및 재활용사업과 관련되어 있으며, 지역특산물 상품화 및 전통기술습득사업, 관광자원활용사업은 지역특산물을 제조하고 가공하거나, 관광자원을 홍보하고 알리는 일이 주 업무이다.

지역사회 내의 지역기업과 직접적으로 일자리가 연계가 될 수 있는 사업은 지역기업연계형 (공동작업장운영 사업 및 중소기업취업 지원) 사업이지만 해당 사업 역시 마을기업, 협동조합, 사회적기업, 공동작업장과 연계될 가능성이 있어 그 특성상 업종에 제한이 있을 수 있다는 한계를 갖는다.

<표 4> 지역공동체 일자리사업 지역 및 산업분석 (2019)

(단위: 건(%)

분류	서울	부산	대구	대전	인천	광주	울산	세종	경기	강원	충남	충북	전북	전남	경북	경남	제주	총계
농업, 임업 및 어업	14 (8.9)	4 (3.6)	2 (5.0)	3 (13.6)	5 (9.3)	4 (4.4)	1 (3.4)	- (0.0)	12 (5.4)	1 (0.8)	1 (1.4)	6 (10.2)	6 (8.8)	5 (4.4)	3 (3.0)	4 (2.8)	1 (8.3)	72 (5.1)
제조업	1 (0.6)	4 (3.6)	3 (7.5)	- (0.0)	2 (3.7)	1 (1.1)	2 (6.9)	1 (16.7)	13 (5.9)	2 (1.6)	2 (2.8)	8 (13.6)	2 (2.9)	2 (1.8)	- (0.0)	2 (1.4)	- (0.0)	45 (3.2)
수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료재생업	29 (18.5)	13 (11.7)	10 (25.0)	4 (18.2)	6 (11.1)	7 (7.7)	1 (3.4)	- (0.0)	34 (15.3)	9 (7.3)	1 (1.4)	6 (10.2)	4 (5.9)	11 (9.6)	3 (3.0)	13 (9.1)	- (0.0)	151 (10.6)
건설업	11 (7.0)	21 (18.9)	6 (15.0)	2 (9.1)	11 (20.4)	26 (28.6)	4 (13.8)	- (0.0)	26 (11.7)	26 (21.0)	12 (16.9)	9 (15.3)	6 (8.8)	25 (21.9)	37 (36.6)	38 (26.6)	- (0.0)	260 (18.3)
도매 및 소매업	6 (3.8)	6 (5.4)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	3 (3.3)	- (0.0)	1 (16.7)	5 (2.3)	4 (3.2)	4 (5.6)	- (0.0)	3 (4.4)	1 (0.9)	- (0.0)	1 (0.7)	- (0.0)	34 (2.4)
전문, 과학 및 기술서비스업	1 (0.6)	2 (1.8)	- (0.0)	- (0.0)	1 (1.9)	3 (3.3)	- (0.0)	- (0.0)	1 (0.5)	1 (0.8)	2 (2.8)	- (0.0)	1 (1.5)	3 (2.6)	- (0.0)	2 (1.4)	3 (25.0)	20 (1.4)
사업시설 관리, 사업 지원 및 임대서비스업	20 (12.7)	19 (17.1)	4 (10.0)	3 (13.6)	11 (20.4)	9 (9.9)	2 (6.9)	1 (16.7)	39 (17.6)	18 (14.5)	13 (18.3)	12 (20.3)	12 (17.6)	21 (18.4)	29 (28.7)	38 (26.6)	2 (16.7)	253 (17.8)

공공 행정, 국방 및 사회보장행정	16	5	1	3	2	11	3	-	12	19	6	1	5	4	5	2	-	95
	(10.2)	(4.5)	(2.5)	(13.6)	(3.7)	(12.1)	(10.3)	(0.0)	(5.4)	(15.3)	(8.5)	(1.7)	(7.4)	(3.5)	(5.0)	(1.4)	(0.0)	(6.7)
교육 서비스업	1	-	-	-	-	3	-	-	4	-	1	-	-	1	-	-	-	10
	(0.6)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(3.3)	(0.0)	(0.0)	(1.8)	(0.0)	(1.4)	(0.0)	(0.0)	(0.9)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.7)
보건업 및 사회복지 서비스업	22	13	8	6	9	6	7	2	25	12	10	8	9	6	4	5	5	157
	(14.0)	(11.7)	(20.0)	(27.3)	(16.7)	(6.6)	(24.1)	(33.3)	(11.3)	(9.7)	(14.1)	(13.6)	(13.2)	(5.3)	(4.0)	(3.5)	(41.7)	(11.0)
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	27	21	6	1	6	17	7	1	42	28	18	8	9	33	16	36	1	287
	(17.2)	(18.9)	(15.0)	(4.5)	(11.1)	(18.7)	(24.1)	(16.7)	(18.9)	(22.6)	(25.4)	(13.6)	(27.9)	(28.9)	(15.8)	(25.2)	(8.3)	(20.2)
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업	5	2	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	1	-	3	-	-	13
	(3.2)	(1.8)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.5)	(0.8)	(0.0)	(0.0)	(1.5)	(0.0)	(3.0)	(0.0)	(0.0)	(0.9)
전 산업 포괄	4	-	-	-	-	-	1	-	1	2	1	1	-	-	1	2	-	13
	(2.5)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(3.4)	(0.0)	(0.5)	(1.6)	(1.4)	(1.7)	(0.0)	(0.0)	(1.0)	(1.4)	(0.0)	(0.9)
구분불가	-	1	-	-	1	1	1	-	7	1	-	-	-	2	-	-	-	14
	(0.0)	(0.9)	(0.0)	(0.0)	(1.9)	(1.1)	(3.4)	(0.0)	(3.2)	(0.8)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(1.8)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(1.0)
총계	157	111	40	22	54	91	29	6	222	124	71	59	68	114	101	143	12	1,424
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

출처: 행정안전부(2019), 지역공동체 일자리사업 세부현황(시도별) 자료 가공

III. 해외 일자리사업 분석

1. 미국: 새로운 직업훈련 및 구직지원을 위한 시도

1) 미국 자활사업 및 일자리 사업의 운영배경⁴

미국은 클린턴 정부가 제정한 개인 책임과 노동기회 조정법(PRWORA: Personal Responsibility and Work Opportunity Act, 보건복지부 소관)에 근거하여 TANF(Temporary Assistance to Needy Families)⁵ 수혜자를 대상으로 하는 자활사업(Welfare-to-work Program) 운영하고 있다. 미국 자활사업은 공공부조 수혜자들에게 근로의무를 조건으로 생애 5년 이하로 급여 및 서비스를 제공하고 있고, 운영의 권한이 주 정부에게 위임되어 주 정부 재량을 통한 탄력적 운영이 가능한 구조이다. 그러나, 미국자활사업이 갖고 있는 한계 즉, 저소득층에 대한 인적 투자나 서비스 지원은 미흡한 채, 수혜자들에게 근로의무를 지나치게 강조하는 데서 오는 부작용과 문제에 대한 논의와 비판이 계속되어 왔고(Boushey et al., 2001; Bane, 2009), 오바마 정부는 이 같은 문제를 해결하기 위해 2014년 인력개발 차원의 직업교육과 훈련을 강화하는 인력혁신 및 기회법(WIOA: Work Innovation and Opportunity Act, 노동부 소관)을 제정하였다. 이를 기반으로 기존의 구직 및 실업자뿐만 아니라, 저소득층의 근로역량을 강화할 수 있는 직업훈련 및 교육의 차원을 한 층 넓혀주는 교육·훈련 기반 체계가 구축되었고, 기존 TANF 수혜자들도 유연하게 WIOA의 프로그램을 통해 구직·근로활동을 수행할 수 있게 되었다.

4 본 절에서 기술된 제도 내용은 미국 보건복지부 및 노동부, 캘리포니아 주정부가 소개하는 제도의 내용을 토대로 개괄함
 보건복지부, <https://www.acf.hhs.gov/ofa/programs/temporary-assistance-needy-families-tanf> 노동부, <https://www.dol.gov/general/topic/training>
 California Work Opportunity and Responsibility to Kids (CalWORKs): <https://www.cdss.ca.gov/calworks> CalJOBS: https://edd.ca.gov/jobs_and_training/Caljobs.htm

5 아이가 있는 저소득가구가 주 대상이며, 푸드뱅크(SNAP: supplemental nutrition assistance program) 수혜자 역시 WTW 프로그램에 참여해야

미국의 공공일자리 사업의 운영방식은 연방정부의 국고보조금(block grants)에 기반해 주 정부가 자활사업 및 일자리 사업을 자체 운영하며, 각 주/카운티 정부는 보조금 집행 및 관리업무를 전담하고, 실제 자활사업 및 일자리 사업의 진행은 지역 내 민간기관(비영리기관, 커뮤니티칼리지, 영리기업 등)이 운영하고 있다. 최근 추진되고 있는 미국의 공공일자리 사업의 사례를 분석하고 시사점을 도출하면 다음과 같다.

2) 자활 및 일자리사업 사례

(1) 각 경제 직업훈련-구직연계를 통한 새로운 일자리 제공방식 시도

샌프란시스코 내 실업자를 대상으로 구직활동을 지원하는 경제인력개발국(Office of Economic and Workforce Development)에서는 사회적 기업 SAMA와 협력하여 2018년 9월부터 Samaschool이라는 직업훈련·구직 시범 프로그램을 운영하고 있다. 운영목표는 지역주민(저소득 구직자)에게 각 경제 내 업무 기회를 제공함으로써 일 경험을 쌓고, 기술을 개발하여, 소득을 창출할 수 있도록 돕는 것이다. 특히 기존의 고용노동시장과는 다른 각 경제 내에서의 세금구조, 재무상황, 거래계약 등에 대한 정보를 충분히 숙지하게 하여 새로운 경제체제에 적응할 수 있도록 돕는다는 것에 그 특징이 있다(Samaschool, 2019).

또한 Samaschool은 지역 내 민간 비영리 직업훈련기관인 The Stride Center와 제휴하여, 해당 센터에서 좋은 성적을 받은 교육생을 대상으로 집중교육을 진행하고, 이후 Field Nation이라는 프리랜서 마켓 플랫폼을 통해 이력서를 작성하고, 구직을 시도해봄으로써 실질적 수익창출과 연계될 수 있도록 하고 있다(McKay, 2018).

〈표 5〉 캘리포니아 주 샌프란시스코의 Samaschool 시범사업 개요

구분	내용
참여대상	저소득층 구직자 (청년, 디지털문맹/영어비능숙자 등)
교육시간	일주일 이내, 총 6-10시간
교육목적	입직을 통한 구직활동 지속 및 경력개발 (해당 분야에 풀타임 경력이 없는 구직희망자에게 경력과 소득을 제공)
교육내용 ²	• 퍼스널 브랜딩: 직무 확인 및 자신의 브랜드 구축 • 재정 및 세금문제: 재정관리 및 세금관리 • 가격 및 계약협상: 수수료책정 및 계약 전반에 대한 이해 • 신뢰형성 및 안전: 계약문제 시 대처방안, 고객불만사항 응대 등 • 고객관리: 신용점수(별점) 획득 방식, 고객소통, 갈등관리 방식 • 경력 개발 및 계획: 향후 경력개발을 위한 계획 수립 • 시간관리: 검색-구직-일 수행 관련 시간관리 • 플랫폼과 구직: 플랫폼에 일감 등록, 구직방법

출처: McGovern(2018). #COOLGIGCOMPANIES – SAMASCHOOL, PREPARING WORKERS FOR THE #GIGECONOMY

<https://marionmcgovern.com/coolgigcompanies-samaschool-innovative-training-program-for-workers-in-the-gig-economy/>

Samaschool(2019), How to Succeed in the Gig Economy. <https://www.sftechcouncil.org/wp-content/uploads/2019/01/Samschool-SF-Tech-Council-Deck.pdf>

한편 배달/배송, 운전 등과 같은 지역기반(local-based) 직 노동을 통해 수입을 얻는 빈곤 청년들의 경우, 빠르게 소득을 올릴 수 있다는 순기능이 있는 반면 고용과 임금 불안에 시달릴 수 있는 역기능이 공존하는 문제가 있다(Almeida and O'Reilly, 2020). 이러한 문제점 해소방안으로 Uber의 자회사이자 음식 배달 전문 플랫폼인 Postmates는 CalWORKs의 수행기관이기도 한 JVS Socal과 2018년도부터 제휴를 맺어 일자리 관련 사회공헌사업을 진행하고 있다. 구체적으로, 샌프란시스코와 로스앤젤레스에 고용된 저소득 플랫폼 노동자를 대상으로 정규직에 진입할 수 있는 IT기술교육을 무료로 진행하는 사업으로, 해당 사업에서는 저소득 플랫폼 노동자들에게 프로그래밍언어, 사이버보안교육 등 7개 과목에 대한 교육과 경력개발컨설팅을 제공하고 있다(FastCompany, 08.13.2019).

(2) 청년고용프로그램(Youth Employment Program)의 디지털화 추진

WIOA법의 일환으로 진행되는 청소년고용프로그램(Youth Employment Program)은 소년범죄자, 문맹자, 청소년한부모, 위탁가정아동, 노숙아동, 조직폭력가담청소년, 소수자(이민자, 성소수자), 경제적 취약자, 장애청소년 등의 위기청소년·청년들이 여러 사회적 위험요인으로 인해 학력 취득 및 경력개발을 이어나가지 못하는 것을 방지하기 위해 통합적인 고용지원서비스를 제공한다.

국제 비영리단체인 Aspen Institute는 2020년 6월 COVID-19 대유행에 따른 사회적 거리두기와 미래사회를 대비하기 위한 혁신적인 청소년고용프로그램인 <1.0 Digital Summer Youth Employment Toolkit>을 제안하였다. 이후 해당 툴킷을 일부 지역 내 협력기관에서 구현해본 뒤 가상작업환경과 교육커리큘럼을 체계화하기 위한 구체적 요인과 실천전략을 정리하여 2020년 12월 <Digital Summer Youth Employment Toolkit 2.0>을 발표하였다. 현장에서의 실천전략을 담은 툴킷 2.0은 툴킷 1.0을 발표한 이후 Opportunity Youth Forum Network에 속한 기관과 그 밖의 파트너 기관에서 해당 툴킷을 적용해보았던 사례를 중심으로 실천전략을 정리한 것으로서, 특히 COVID-19의 영향이 당분간 계속될 것이라는 전망 하에 장기적으로 지속할 수 있는 전략과 내용을 담았다. Aspen Institute는 본 툴킷을 지역 내 청소년 고용기회프로그램에 적용할 때, 공공-민간, 민간-민간, 지원기관-참여자 간의 광범위한 네트워크와 협력체계를 구축하여 진행할 수 있도록 요구하고 있고, 청년과 중소기업을 중심으로 두 이해당사자들의 역할과 능력을 높일 수 있는 디지털 환경 지원방식을 염두하고 툴킷을 설계하였다.

툴킷 2.0은 청소년 고용프로그램을 디지털화하는 과정에서 다음과 같은 12개의 실행요인이 반드시 고려되어야 함을 제안한다. 이해당사자 간의 논의를 통한 프로그램 재편방안 논의, 기업의 구인활동 및 신규 인사 교육과정 개편, 참여자들의 기술격차 파악하고 대응하기, 온라인 프로그래밍(온라인 교육장, 작업장 마련) 내에서 커뮤니티 만들고 연결하기, 온라인 프로그래밍 내에서 청년 욕구 대응하기, 고용주와의 파트너십을 통한 가상 인턴십 및 원격근무환경 마련, 인턴십에 대한 대안과 배치, 현장 인턴십 운영 방안, 지역사회 내 위기 대응 방안 모색, 공공지원 및 자원발굴, 대학교육 이행, 프로그램 측정과 평가로 제시되었다(<표 6> 참고).

〈표 6〉 Digital Summer Youth Employment Program을 위한 실행요인과 현장에서의 실천전략

실행요인	현장에서의 실천전략
이해당사자와의 협력을 통해 프로그램을 새롭게 그려볼 것 (reimagine)	• 리더, (프로그램 민간) 공급자, 청년들간의 협력 및 의사소통을 통해 청년들의 욕구를 파악하고, 적절한 프로그램을 설계 • 청년 직업교육 관련 기관 내에서 작동해야 하는 새로운 커리큘럼, 인력, 기술적 요구사항 등을 지원 • 청년들에게 질 높은 여름(방학) 내 직업교육 경험을 제공하기 위해 지역사회가 함께 협력·개발 • SYEP 프로그램 내 다양한 추가옵션과 고용지원 루트를 개발 • 인턴십 및 직무를 통해 적절한 보상이 이뤄지기 어려운 경우 추가 인센티브가 제공될 수 있도록 보상체계 연결
구인활동 및 신규 인사 교육과정(onboarding) 개편	• 구인/구직등록 프로세스를 온라인(디지털) 환경으로 구현 • 추가적으로 서류지원도 가능하게끔 조치 • 구인프로세스를 소셜미디어, 메신저를 활용하여 확대 • 인턴십/직무 인터뷰나 업무박람회 등을 온라인 상에서 개최
기술격차(Technology Divide) 다루기	• 모든 대상자들의 기술환경을 사정 - zoom사용 가능여부, 인터넷 및 모바일 기기 보유 및 활용여부 등 • 기술장비구입을 위한 추가 기금 마련 • 장비대여기간 연장 및 관리 확인 • 리퍼 컴퓨터(refurbished computer)의 활용 • 청년들이 접근가능하지 않은 플랫폼 형태는 지양 (인터넷 사이트 < 스마트폰 어플) • 와이파이 서비스 생활권에서 무료로 작동되도록 지원 • 기술지원을 받을 수 있는 온라인 헬프데스크 운영
온라인 프로그래밍: 커뮤니티 만들기, 연결하기	• 프로그램 전 참가자 소그룹-직원 간 오리엔테이션 진행 • 엄격한 출석유지. 유사집단 간 프로그램 진행하여 서로에 대해 알게하고 사귄 수 있도록 독려 • 전체 프로그램 내에서체크인빈도를 높여 코치-학생들 간 관계 독려 • 가능한 많은 교육 프로그램이 동시 세션(synchronous sessions)으로 이뤄지도록 추진 • 참가자 간, 또는 참가자-직원 간 사이의 코호트(집단)은 가급적 소규모로 구성 • 청년들의 실제 이익에 초점을 맞춰 행사 운영
온라인 프로그래밍: 청년들의 욕구의 대응하기	• 청년들의 욕구를 염두하여 이용 플랫폼 (ex) google classrooms) 선정 • 온라인 피로감 등을 고려하여 시간제한 두기(소규모/대규모토론, 비디오 활용 등 다양한 방식 활용, 접속시간/강의시간 제한, 온라인에서 만나는 집단의 목적 다양화 등) • 직접 참여하지만, 온라인상에서 많은 시간을 필요로 하지 않은 프로그램 제공할 것 • 온라인 프로그램 기획 시 영어를 배우는 학습자의 욕구 또한 고려할 필요 있음

실행요인	현장에서의 실천전략
고용주 파트너십: 가상환경에서의 인턴십과 원격근무 환경이 제공되도록 고용주를 지원하는 사업	- 워크샵, 온라인모듈 시스템과 같은 통합적 진로탐색 및 준비 프로그램을 통해 고용주-감독 업무를 대리하도록 조치 - 참가자들이 업무배치와 이력을 확인할 수 있도록, 가상 인턴십 및 사례관리 시스템 활용 - 고용주 호스트가 시스템을 사용할 때 편리하도록 설계 - 산업협회와의 파트너십을 통해 가상인턴십이나 업무실습을 하기 어려워 하는 중소기업에 참여시킬 것 - 고용주 호스트에게 인턴 운영 방식에 대한 상세정보(playbook)를 제공. - 고용주에 의해 관리될 수 있는 프로젝트기반(project-based) 프로그램이 제공될 수 있도록 설계
인턴십에 대한 대안과 업무배치	- 청년프로그램 공급재(민간기관)에 의해 관리될 수 있는 프로젝트기반(project-based) 프로그램이 제공될 수 있도록 설계 - 청년들에게 교육과정에 대한 기회를 얻도록 프로그램 제공 - 경력탐색 및 준비에 초점을 맞춰 프로그램 운영 - 생애기술(사회/정서기술 학습, 재무기술, 웹활용 등)에 맞춰 프로그램 설계
팬데믹기간 내 현장인턴십 운영과 업무배치	- 각 일터에서 팬데믹 상황에 대한 보건 및 안전수칙을 포함하고, 수시로 점검 (CDC 또는 주 정부 지침 준수) - 코로나 재난상황에 현장인력을 배치할 때는 신중하게 배치 - 외부에서 진행하는 일 경험 프로그램 또한 어느 정도 유지하고 운영하는 것 필요
지역사회 내 위기들에 대한 대응방안 모색	- 위기상황 속에서도 참여자와 직원들의 욕구에 대응할 수 있도록 대비 (ex) 정신건강 체크를 위한 모니터링) - 지역 내 위기에 공동체적 대응을 하고자 청년 리더십과의 협력 추진 - 팬데믹, 경제위기, 인종문제 등 지역사회의 변화와 욕구에 청년들이 직접 문제해결에 참여할 수 있는 기회를 제공하도록 독려
공공지원과 기금마련을 위한 다양한 사례 만들기	- 위기상황에서의 옹호전략방안을 공동 디자인함 - 청년 파트너와 미디어 캠페인 진행 - SYEP 프로그램의 직접적인 급여혜택 강화
대학(직업)교육으로의 가교역할(Bridging)	12학년 학생들을 위한 상급학교 진학에 대한 계획수립과 구체적 개입방안 수립 - 커뮤니티칼리지의 원격학점취득제도를 이용하여 SYEP의 교육트랙 구축 - 여름 프로그램 이외에도, 연중 프로그램 및 차년도 여름프로그램에 걸쳐 학습이력을 연결
프로그램 측정 및 평가	- 현장연구 파트너십 수립 - 구직준비, 사회/정서적 학습, 기술습득 등과 같은 기술개발에 대한 측정 진행 - 인종, 성별, 지역 등 인구학적 특성에 따른 세부화된 데이터 구축

출처: Miles, Martin and Swigert (2020). Digital Summer Youth Employment Toolkit 2.0

2 캐나다: 위기상황 및 취업다중장벽을 해소하기 위한 일자리 지원

1) 캐나다 자활사업의 운영배경

캐나다에서는 미국과 다소 유사한 방식으로 자활사업이 제공되고 있는데, 90년대 이전까지는 캐나다 공공부조 계획(CAP: Canada Assistance Plan)을 바탕으로 시민권에 근거한 연방정부의 재정지원을 이어갔으나, 1996년 캐나다 보건사회이전(CHST: Canada Health Social Transfer)으로 보조금 지급방식이 변경되었음. 이는 미국과 유사하게 연방정부에서 주정부로 공공부조 및 자활사업의 실질적 권한과 운영이 위임되고, 저소득층의 근로 우선(work first)원칙이 적용되는 현재의 공공부조 방식으로 전환되었음을 의미한다(Finnie and Irvine, 2008)

캐나다 공공부조는 구체적인 소득조사 기준이 있는 것은 아니며, 소득조사 기준과 별도로 취약계층이라는 일정한 판단기준에 근거해 공공부조 및 자활사업 대상자를 선정한다.⁶ 또한, 미국과 달리 캐나다는 생애 수급 연한을 두진 않았으나, 참여기간 제한을 둔 일부 주정부가 있다. 한편, 고용보험(EI: Employment Insurance)은 연방정부가 관리하는 사회보험으로 존재하며, 각 지방정부가 운영하는 직업 및 훈련프로그램은 공공부조 및 고용보험대상자 모두 참여 가능하나 세부적인 기준은 지방정부마다 다르다.

자활사업 참여단계는 다음과 같다. 우선 지방정부(province) 내 센터 담당자가 수급기준 및 근로평가를 진행하며, 공공부조 대상자 중 근로 가능한 대상으로 평가될 경우 반드시 고용계획(employment initiatives)을 수립한 뒤 일정한 구직활동 및 근로활동을 이어가야 한다. 구직지원, 상담 제공, 기타 복지서비스를 연계하는 것은 각 지역 내 사무소의 실무자가 직접 진행하며, 직무훈련 및 교육 서비스는 지역 내 전문기관(공공·민간) 또는 교육기관(지역대학 등)을 연계하여 서비스가 제공된다.

COVID-19 사태가 발발한 2020년에는 코로나로 인한 실직과 근로 중단에 대응하고자 소득을 보장할 수 있는 각종 수당정책을 중심으로 지원을 진행하였다. 그러나 2021년에는 이러한 소득 지원을 상당 수 중단하고, 일자리 창출 및 취업기회를 지원하는 형태로 지원의 방식을 전환할 계획임을 발표하기도 했다(Government of Canada, 2021)

상술하였듯 캐나다는 주 정부 방침과 철학에 따라 자활사업 내용과 성격이 다르게 진행된다. 따라서 본 고에서는 COVID-19 이후 재취업프로그램을 별도로 운영하는 복지 중심의 온타리오 주와 취업다중장벽에 처한 대상자를 위한 고용지원프로그램을 운영하는 고용중심의 브리티시 컬럼비아 주 사례를 중점적으로 살펴보고자 한다.

6 소득기준이 명확하진 않으나, 통상적으로 3가지 지표를 고려하는 것으로 알려져 있다(Laidley & Aldridge, 2020).

(1) MBM(Market Basket Measure): 가처분소득이 기본생활물품구매 비용보다 적은 가구 선별. 가처분소득이 MBM비용보다 75% 아래일 때 극빈곤층으로 간주

(2) LIM(The Low Income Measure): 소득 하위 25% (중위소득의 절반) 가구를 의미하고, 캐나다 통계청이 매년 중위소득을 공시하여 발표함

(3) LICO(The Low Income Cut-Off): 가구소득 대비 의식주비용 지출비용을 기준으로 소득의 불균형을 측정

2) 자활 사업 사례

(1) 온타리오 주의 Ontario Work와 Second Career 프로그램

온타리오주는 「Ontario Work」라는 사업 안에서 공공부조와 자활사업이 동시에 진행된다. 한국의 조건부 수급자 및 자활사업과 유사한 형태로 운영하며 주무 부처는 가족지역사회사회서비스부(Ministry of Children, Community and Social Service)에서 추진한다.

각 지역 내 Ontario Work Office⁷가 있어서 해당 권역 사무소에서 심사 및 프로그램을 진행하는데 각 사무소의 사례관리자(casework)는 공공부조 자격심사와 동시에 사례관리를 진행하며, 일정한 고용계획에 맞춰 고용 및 복지서비스를 동시에 제공한다.

Ontario Work에서는 생계지원을 위한 급여제공, 고용활동 및 활동유지를 위한 지원, 기타 지원을 제공한다(<표 7> 참고). 각종 물적 자원이나 가족 지원 프로그램의 일부⁸는 Ontario Work Office에서 직접 연결하거나 제공하고, 구직검색과 기본적인 직업 소양 교육·훈련 이외의 전문적인 구직훈련과 생활 안정 프로그램 등을 진행해야 할 때는 전문기관에 연계하는 방식으로 서비스를 제공한다.

COVID-19 이후 Ontario Work에서는 코로나로 인해 갑자기 실직하여 생활의 어려움을 겪는 대상을 중점적으로 지원하는 재취업프로그램을 진행하고 있는데 여기에는 고용보험(EI)대상자의 일부가 편입되고, 그 중 코로나로 인해 영향을 받은 업종 종사자를 우선 고려하여 지원한다.

〈표 7〉 Ontario Work 제도개요

구분	Ontario Work	Ontario Work: Second Career ¹ (코로나이후 재취업프로그램)
자격기준	16세 이상, 온타리오 거주자 중 생활비 보조가 필요한 자 (직계 가족 생활비를 충당할 자금이 없는자) * 가구구성원, 자산조사소득, 자산, 주택비용) 등의 내용을 고려하여 지정 * 65세 이상 노인, 중독자/정신장애인, 보호시설 거주자, 기타 지정자 제외	2020년 3월 1일 이후 1. 해고되어 현재 일하지 않는 자 2. 해고되었고 비용 충당을 위해 임시직으로 일하는 자 * 우선대상자: 저학력/저숙련노동자(예: 서빙업무, 음료서브 등), 소매판매업자, 코로나로 인해 타격을 입은 주요 업종 내 해고자(관광, 항공, 운송, 물류, 식품서비스 등)

7 지역 내 Employment & Social Services 라는 명칭으로 Ontario Work Office 운영

8 사무소 내 Family Support Workers가 상주해있어 가족지원을 위한 전반서비스를 제공

구분	Ontario Work	Ontario Work: Second Career ¹ (코로나이후재취업프로그램)
지원내용	생계지원	
	생계비 최대 월 CAD \$ 733선에서 지원 (함께 거주하는 가족구성원을 위한 추가지원 가능하며, 초과수의 발생 시 한도내에서 비율을 차감지원)	다음 항목에 대한 비용을 위해 기초생활수당 (최대 주당CAD \$410)을 포함, 총 CAD \$28,000 한도까지 추가 지원금 신청가능 * 사용목적: 수업료, 서적, 업무실습 및 교육비용, 교통비, 양육비용
	고용활동(Employment Activities) 지원	
	• 교육프로그램: 중등교육 이상 학력취득에 초점을 맞춘 교육 • 직무기술훈련: 희망하는 직무 기술에 대한 훈련 • 리터러시훈련: 읽기/쓰기, 수학, 컴퓨터 등과 같은 기본 리터러시 배양 교육 • LEAP(Learning, Earning and Parenting): 16-25세 청소년 한부모를 위한 종합지원프로그램 • 고용배치: 현장실습, 고용지원 (기업/지역사회 내 기관 등 배치)	
	* 추가적인 전문훈련은 지역 전문기관(공공/민간)과 교육기관(대학, 기타 교육기관)에 교육 위탁	
	고용지원활동비(Employment Assistance Activities Expenses) 지원	
	• 교통비: 취업활동에 참여할 때 발생하는 비용(교통비, 요금 등) 보장 • 양육비: 직업을 구했거나, 고용활동에 참여하고 있는 경우 제공 • 정규직 취업 혜택(Full-Time Employment Benefit): 정규직(Full-time)으로 취업한 경우, 옷이나 유니폼, 안전화 혹은 작업화, 도구 및 특수장비, 교통비, 자격증 및 전문비용(licensing or professional fees)을 지원 • 확대된 고용의료혜택(Extended Employment Health Benefit): 취업으로 인해 Ontario Works의 재정지원을 받을 자격이 없는 경우, 확대된 고용의료혜택을 누릴 수 있음. 고용주와 연계된 의료혜택플랜이 없는 경우 혜택을 받을 수 있음.	
	• 기타지원: 당사자와 가족구성원의 의료혜택(health Benefit), 생필품(basic needs) 및 쉼터제공 등 * 긴급지원, 일시돌봄지원 등의 일시지원 프로그램 있음 * 화재, 홍수, 가족사망, 보건위기, 가정폭력 등의 상황시 일시지원 및 기본지원 동시 고려	

¹한시적 지원이기 때문에 최대 25주 이내로 제공

출처: Ontario Work 홈페이지 내 제도소개내용 정리 (검색: 2021. 8. 15)

(2) 빅토리아 주의 WorkBC와 취업장벽이 있는 대상자를 위한 훈련고용프로그램

빅토리아주는 근로가능한 자에게 제공되는 공공부조(BCEA: British Columbia Employment and Assistance)와 이들의 고용을 지원하는 WorkBC를 운영하며, 주무주체는 사회개발과 빈곤감축부(Ministry of Social Development and Poverty Reduction)이다. 각 지역 내 고용센터(WorkBC Centres)에서 고용훈련프로그램을 지원하며, Ontario주와는 달리 가족지원을 위한 복지서비스는 아동보육자원위탁센터(Child Care Resource and Referral Centres)에서 담당하고 있다. WorkBC Centres는 한국의 고용센터와 성격이 유사하기 때문에 경력개발, 고용서비스, 교육/훈련, 지역사회 내 기업자원 관리 등 고용지원 업무를 집중적으로 수행한다.

WorkBC에 참가할 수 있는 대상자 1순위는 공공부조 대상자와 실업자이고, 2순위는 불안정노동자, 자신의 능력

이하의 일을 하거나(underemployed), 입직과 관련된 기술이 부족하여 훈련이 필요한 구직자이다.

브리티시 컬럼비아 주 자활사업의 특징은 인적자원개발의 접근(HCD: human capital development approach)을 기반으로 사업을 진행한다는 것이다. 특히 고용훈련에 있어 각 대상별로 교육수준과 내용, 자격기준을 설정한 뒤 협력기관(공공/민간)의 주요 프로그램을 통해 제공하는데, 이 때, 각 교육의 대상을 상세하게 구분하고, 교육-취업연계와 관련하여 취업장벽의 수준을 고려한다는 점이 특징이다(〈표 8〉 참고). 특히 각 대상별로 취업장벽이 다를 수 있음을 사전적으로 정의하고, 해당 취업장벽을 완화하는 방식으로 교육훈련서비스가 제공되는데, 두 가지 이상의 취업장벽에 직면한 대상자의 경우는 지원의 수준과 연계기관을 통한 전문서비스 지원을 강화하여 안정적으로 고용이 지속되고 이어질 수 있도록 지원한다는 점은 시사하는 바가 크다.

〈표 8〉 The Skills Training for Employment (STE) 프로그램 개괄

프로그램 명	대상	지원내용
Young adults	17-29세의 청년	면접의류 및 교통비 지원, 아이돌봄 지원, 실무경험 제공
Young adults at risk	7-29세 위기청년 - 실업상태이거나 고용이 불안정한 (직업을 구하거나, 고용된 이후 일자리를 유지하는데 필요한 기술이 없는), 한 가지 이상의 취업장벽을 가지고 있는 청년 - 취업장벽: 불안정한 주거, 교정시설 출소, 고등교육 미이수, 중독, 정신건강문제 등	- 기술훈련 및 취업지원 - 생활지원 - 상담 및 멘토링 - 아이돌봄, 양육기술과 같이 취업 중 양육과 돌봄을 제공할 수 있는 서비스 지원 - 교통, 장애지원, 실무, 임금보조금 및 장비 등 지원 (대상자에 따라 차등지원)
Impacted Workers	- 공장폐쇄 및 교대근무 감소 등 기업-산업 환경에 영향을 받은 실업자 및 불안정노동자 - 고용보험(Employment Insurance) 자격이 없는 자에게 우선순위	
Survivors of violence and/or Abuse	- 가정폭력, 아동학대 피해자 및 생존자 - 한 가지 이상의 취업장벽에 직면한 자 - 취업장벽: 학대 또는 트라우마와 관련된 정신건강문제, 불안정한 주거, 육아지원부족, 건강문제, 차별 및 낙인, 근래 실무경험 부족	
Older Workers 55+	55세 이상 중장년 - 한 가지 이상 취업장벽 있는자 - 취업장벽: 현재 기술이 업계 요구에 맞지 않음, 기술력 및 적절한 훈련 기회 부족, 현재 채용 관행에 대해 익숙하지 않음 (온라인 지원 및 소셜미디어 정보 등)	
Individuals Facing Multiple Barriers	- 두 가지 혹은 그 이상의 취업장벽이 있는 대상자 - 우선적으로 실업상태이거나 고용이 불안정한, 두 가지 혹은 그 이상의 취업장벽에 직면한 자 - 기본취업장벽 이외의 취업장벽: 생활환경, 한정된 기술, 실무경험 부족, 인적/물적 네트워크 부족 등	

출처: WorkBC 홈페이지 내 제도소개내용 정리 (검색: 2021. 8. 15)

3. 영국: Work and Health Programme로의 개편과 장애가 있는 구직자에 대한 개입변화

1) Work Programme에서 Work and Health Programme으로의 변화

2011년 캐머런 총리가 이끌었던 보수 연정 내각에 의해 등장한 일자리 프로그램(Work Programme)의 주된 특징은 민간 공급체인 구조와 민간 거버넌스를 기반으로 일자리 프로그램을 운영했다는 점이다. 정부가 이끄는 지역 내 잡센터 플러스(Jobcentre Plus)가 공급자(provider)로 선정한 민간기관(기업, 비영리단체)이 취업 지원 및 구직 연계활동 전반을 이끌며, 공급자가 특정 전문서비스가 필요하다고 판단할 경우 해당하는 지역 내 전문기관(subcontractor)에게 서비스를 재의뢰하는 구조로 운영된다.

고용지원에 대한 급여제공방식은 구직자수당(JSA: Jobseeker's Allowance)과 고용지원수당(ESA: Employment and Support Allowance)을 중심으로 제공되며, 두 수당 모두 소득기반형(income-based), 기여형(contribution-based)으로 재분류 된다. 이 중 기여형은 보험을 기반으로 지급되고, 소득기반형은 보험납입금이 충족되지 않는 대상자들을 중심으로 소득과 자산을 산정하여 차등 지급하는 공공부조 형태이다. 고용지원수당의 수혜대상은 질병과 장애로 인해 당장 소득활동이 어려운 자로 수급여부를 결정할 때 향후 근로가 가능할지 건강상태를 평가하고 이 중 근로가 가능할 것으로 예상되는 자는 조건부수급으로 일자리 프로그램에 의무적으로 참여하도록 한다.

기존의 일자리 프로그램은 여러 차원에서 상당한 비판이 있었는데, 그 중 사업내용 측면에서 문제가 제기되었던 사항은 대상자에 대한 개입 효과가 낮다는 점이었다. 구체적으로 살펴보면, 일자리 프로그램 대상자가 조건과 직무가 맞지 않는 일자리에 의무노동을 해야 한다는 점(Reuters, 11.08.12), 지속 가능한 일자리로 취업하는 것이 사실상 어려운 점(Newton et al., 2012), 대상자들의 능력파악 미비와 직무육구-업무 간의 불일치(Geiger, 2018), 공급자가 성과를 내기 위해 상대적으로 취업 장벽이 낮고 성공 가능성이 있는 대상자에게 개입을 집중하거나(creaming) 역으로 더 취약한 이들의 개입을 사실상 배제(parking)했을 가능성 등이 지적되어왔다(Koning and Heinrich, 2010; Rees, Whitworth and Carter, 2014).

이러한 비판에 대응하고자 영국 정부는 질병과 장애로 인해 노동시장에 진입하지 못하는 노동자들을 둘러싼 문제를 담은 녹색(Work, Health and Disability Green Paper)과 녹색을 바탕으로 구체적 개선방안을 제시한 백서(Improving Lives The Future of Work, Health and Disability)를 토대로 제도개편을 추진했다(U.K. Department for Work & Pensions and U.K. Department of Health, 2016; 2017).

녹색과 백서 내용을 토대로, 영국정부는 2017년 런던과 맨체스터 지역을 중심으로 시범사업을 시행한 뒤 2018년도부터 현재까지 추진되고 있는 일자리건강프로그램(Work and Health Programme)의 주요 변화사항은 다음과 같다(Powell, 2020). 첫째, 프로그램 참여자를 특정 취약계층그룹으로 구체화하였고, 둘째, 일자리건강프로그램 참여를 의무화하지 않고 자발적으로 선택하여 참여하게끔 변경⁹하였다. 셋째, 고용연금부

잡센터플러스 내 직업코치(Work Coach)의 배치와 개별지원패키지(Personal Support Package)를 통한 맞춤형 지원체계 구축하였고, 마지막으로, 건강과 고용상태를 동시에 사정하고 관리한다는 점이다(〈표 9〉 참고).

프로그램 대상자가 일자리 건강프로그램에 참여하게 될 경우, 다음 [그림 3]과 같은 절차를 거쳐 취업준비 및 구직활동을 하게 되는데, 직업코치 및 지원 매니저의 역량, 공급 체인 네트워크 기관들의 전문적 개입, 채용기업의 신체·정신장애에 대한 이해와 작업환경변화를 위한 노력 등에 따라 성공 여부가 결정된다.

〈표 9〉 일자리프로그램(WP)과 일자리건강프로그램(WHP)의 비교

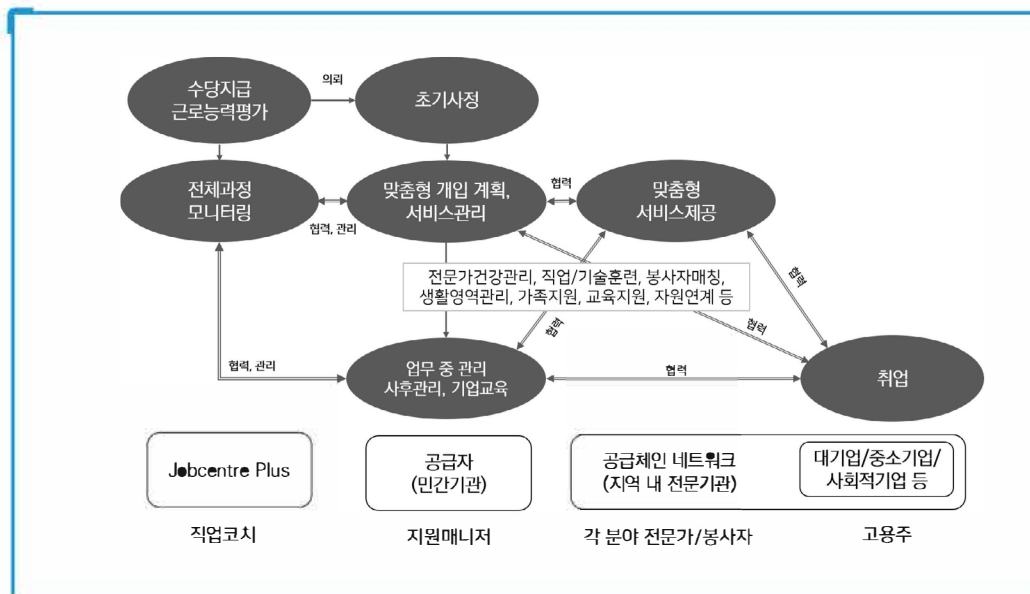
	일자리프로그램(WP) [2011~2017]		일자리건강프로그램(WHP) [2018~현재]
사업대상	구직자수당(JSA) 수급자	고용지원수당(ESA) 수급자	1. 2년 이상 장기실업자 2. 장애인 3. 조기개입집단(돌봄제공자(한부모, 장애부모 등), 노숙인, 퇴역군인, 보호종료아동, 폭력집단 탈주자, 난민, 가정폭력피해자, 알콜중독자, 출소자/범죄자) *기존 수급자 포함 ¹
	18세 이상 실업자 (노동시장에서 불리한 지위에 있는 대상 포함)	실업자 중 질병 및 장애가 있는자	
구직활동 의무	○		○
WP 참여의무	의무(강제)		선택(자발)
전달체계 (공급체인)	Jobcentre Plus (고용연금부-각 권역 내 위치) - 근로능력평가 사정, 수당지불, 공급자위탁 ↓ Provider(민간기관, 비영리단체) - 고용계획 및 고용이전단계 지원, 실 프로그램 위탁 ↓ Subcontractor(민간/사회적기업, 비영리단체) 재활, 심리상담, 현장훈련 등 전문서비스 제공		Jobcentre Plus (고용연금부-각 권역 내 위치) - 근로능력평가 사정, 수당지불, 공급자위탁 ↓ Provider(민간기관, 비영리단체/영국 내 지역이 아닌 주요 권역별로 공급자 축소) - Work Coach 배치 Work Coach를 통한 건강, 직무역량, 욕구사정 고용이전단계 지원을 위한 Personal Support Package 진행 ↓ Subcontractor(민간/사회적기업, 비영리단체) 재활, 심리상담, 현장훈련 등 전문서비스 제공
사업내용	고용상황사정 직무기술훈련/교육 취업알선 및 지원		고용상황사정 직무기술훈련/교육 취업알선 및 지원 + 건강상태 확인 및 관리 + 문제에 기반한 개별 맞춤형 구직계획
특이사항			참여자의 상당수의 대상자가 장애가 있는 대상자인 것으로 보고 ²

¹ 수급자들은 WHP 내에서도 JETS(Job Entry: Targetted Support)라는 추가 프로그램이 제공. 총 6개월간 제공되는 프로그램으로 입직을 위한 이력서작성, 구직검색, 컴퓨터직무기술, 면접기술 등의 구직준비활동이 지원됨.

² 2017년부터 2020년까지 WHP 참여자는 약 12만 명으로 이중 73%가 장애가 있는 집단, 18%가 장기실업자집단, 9%가 조기개입집단(노숙자, 난민, 퇴역군인, 육아휴직자 등)으로 집계됨(U.K. Department for Work & Pension, 2020)

출처: DWP(2012), Powell(2020), DWP가 홈페이지에 게시한 Work and Health Programme 소개 내용을재구성

[그림 3] 일자리 건강프로그램 (Work and Health Programme) 수행체계



출처: Shaw Trust(2017)의 Work and Health Programme 소개내용을 저자 각색

2) 자활 사업 사례

(1) 정신건강문제를 가진 대상자에 대한 개입 – Seetec 사례¹⁰를 중심으로

Southern England 권역 공급자인 Seetec Pluss는 1984년 주요 4개 IT기업의 기금을 받아 설립된 공공서비스 및 교육훈련전문기관인 Seetec의 산하기관이다. Work Programme 내에서도 주요 공급자였던 기관으로 일자리건강프로그램을 주된 프로그램을 제공하고 있다. 그 밖에도 사회적 가치 실현을 위한 제반 사업(사회적 기업인 Pluss 운영)과 장애 고용을 위한 캠페인, 정책제언 및 형성을 위한 로비활동 등을 진행하고 있다.

Tesco, KFC, NHS, Livewell과 같은 기업/공공기관과 제휴하여 대상자들에게 일자리를 공급하고 있으며, 약 100여개의 장애·건강 전문기관과 파트너십을 유지하고 있다. 특히 COVID-19 이후에는 대상자들을 위한 정신건강 응급처치사를 약 200명 가량 훈련 시켜 일자리건강프로그램 및 그룹 내 타 사업의 대상자에게도 서비스가 제공될 수 있도록 조치하였다. 그 밖에도 Seetec Group 내 자회사(아웃소싱업체, 직업훈련업체 등)와 지역사무소 200여개가 있으므로 그룹 내 자체 인프라를 유연하게 활용할 수 있다.

이들이 중점적으로 지원하는 서비스는 ① 구직을 위한 계획수립, 직무 및 기술훈련 ② 구직지원 ③ 업무수행 시 지원 ④ 신체·정신건강 관리 ⑤ 취업 후 신체·정신장애로 인해 어려움 겪을 시 기업-구직자 간 업무조정 ⑥ 향후 진로 계획 및 진로를 위한 이직준비 등이다. 특징적인 것은, 업무수행 중 지원업무와 관련해서 업무에 필요한

10 본 내용은 Seetec pluss의 사례보고서와 홈페이지 내용 등을 참고하여 작성함

장비조달, 급여 및 금전관리, 돌봄문제지원, 통근지원, 건강관리 등 생활관리지원, 현 직무 내에서 구직 조건 변경 협의 등 취업 이후 근로활동이 이어질 수 있도록 지속적 지원을 이어간다는 점이다. 이를 위해 공급자의 매니저가 공급체인 네트워크의 subcontractor기관-기업-대상자 간의 소통창구 및 조정자 역할을 전담하고 있다는 점도 눈여겨볼 필요 있다.

V. 나가며: 새로운 공공일자리 대안 모색

최근 첨단기술에 따른 산업변화와 4차 산업혁명, 코로나19 팬데믹 등과 같이 인간의 경제 활동에 중대한 변화를 일으키는 사건이 연이어 발생하고 있다. 이 같은 환경적 변화는 자활사업 참여자의 규모 확대와 함께 다양한 특성을 가진 참여자들이 자활사업에 유입되는 원인이 되는 동시에 자활정책이 개인별 강점과 자활역량을 고려한 정책으로 혁신적 변화를 지향하도록 하는 배경이 되고 있다. 본 고에서는 이 같은 변화의 방향을 제안하기 위해 취업 취약 계층에게 제공되는 국내 공공일자리의 현황과 일자리 종류를 분석하고, COVID-19 이후 미국, 영국, 캐나다 총 3개 국가를 선정하여 자활사업의 변화와 세부 내용을 살펴보면서 우리나라 자활사업에 시사하는 바를 도출하였다.

우선, 자활사업을 포함한 국내 공공일자리 사업을 분석한 결과 가장 특징적인 것은 특정 산업군에 집중되어 있는 분포를 보인다는 점이다. 직접일자리사업은 공공행정서비스, 사업지원서비스, 보건복지서비스 등 서비스산업의 비중이 가장 높았는데, 이는 직접일자리사업이 공공기관/복지기관을 중심으로 한 단순 행정 보조 업무, 돌봄서비스 등이 많기 때문이다. 이외에도 포착되는 사업이 농업, 원료재생업, 제조업, 예술·스포츠·여가 서비스업, 건설업인데 이는 지방의 경우 공공에서 제공하는 직접일자리 사업들이 마을 활성화 사업과 주로 관련되어 추진되기 때문으로 판단된다. 이 같은 분석결과를 토대로, 자활사업은 다음과 같은 과제를 갖는다.

첫째, 자활사업 대상과 한시적 일자리 성격에 대한 방향성 설정이 우선 이루어져야 할 것으로 판단된다. 즉, 자활사업이 어떤 대상층을 중심으로 신산업을 발굴해야 하는지, 다양한 대상군에 대한 고려를 토대로 한시적 일자리의 성격과 내용을 재정의할 필요가 있다. 자활기업(자활공동체), 공동작업장을 제외한 자활사업단에서 현재 추진하는 사업은 봉사, 도우미 업무(사회복지서비스업)와 환경미화, 방역(사업지원서비스업, 폐기물 처리업)에 초점이 맞춰져 있으나, 이러한 업무는 전문성을 개발하기에는 한계가 많은 산업·직종이다. 최근 유입이 증가하고 있는 청년, 신용불량자, 한부모가족(여성가장) 등과 같이 적극적으로 자신의 경력과 소득 활동을 이어나가야 하는 이들에게는 이후 경력개발로의 연계성을 기대하기 어려운 산업과 직종들이라고 할 수 있다.

이 같은 현실을 고려할 때, 자활사업의 방향은 새롭게 유입될 대상의 특성을 반영하여 이들의 경력개발로 이어질 수 있는 신산업 일자리발굴이 필요할 것으로 보이며, 그 방안의 하나로 이들이 주로 거주하는 밀집지역(예: 수도권)에서 진행되는 신산업과 관련한 자활사업을 집중적으로 추진한다면 효과성을 기대해 볼 수 있을

것이라 판단된다.

최근 한 설문조사에 따르면 COVID-19로 인해 구직자들은 본래 생각한 취업업종을 변경하고, 대기업 취업을 포기하면서까지 취업 자체에 몰입하는 경향을 보인다¹¹. 이러한 특성과 현실을 고려하면서 자활사업 등을 통한 구직자들의 일 경험이 한시적 일자리에서 지속적 일자리로 옮겨갈 수 있는 발판이자 계기일 수 있는 방안을 모색해 나가는 노력이 요구된다.

둘째, 자활사업과 직접일자리사업 및 타 일자리사업과의 연계성을 고려하는 것이 필요하다. 직접일자리 내에서 정보통신업, 금융 및 보험업, 전문, 과학 및 기술서비스업과 같은 전문 직종의 일자리가 전무하다는 것은 직접일자리 사업의 한계를 노정하는 중요한 특징이다. 특히 직업훈련이 병행되고 있는 자활사업 대상자 중, 해당 분야에서의 일 경험과 경력개발을 희망할 경우 이를 직·간접적으로 체험해볼 수 있는 자활기업의 새로운 모델이 필요할 수 있다. 동시에 건설, 제조업과 같은 전통 산업 내에서도 일용직이 아닌, 기능직이나 관리직으로 경력개발이 이어질 수 있도록 타 일자리사업 간의 유기적인 연계가 고려되는 방안이 필요할 것으로 보여진다.

다음으로 미국, 영국, 캐나다의 자활사업 등을 간략히 비교·검토하고, 한국의 자활사업에 갖는 시사점을 도출한 결과는 다음과 같다. 우선 각국의 자활 및 일자리 사업의 동향을 살피고 사례를 중심으로 살펴본 결과 미국과 캐나다는 주/지방정부의 재량과 지역사회의 환경에 따라, 영국은 공급자의 전문성과 네트워크 수준에 따라 사업의 차이가 있었다. 전술한 내용을 사례를 중심으로 내용을 분석하면 다음의 특징으로 정리해 볼 수 있다(〈표 10〉참고).

첫째로 미국은 전통적인 공공부조 대상을 유지하면서 사업의 내용을 산업과 상황에 맞게 조정하는 모습을 보인다. 특히 각 경제, 훈련실습과정의 디지털화 등 첨단기술을 도입한 새로운 사업방식을 시도하였다는 특징이 있다. 둘째로 영국은 신체·정신(경증) 장애로 인해 구직활동 및 노동유지에 어려움을 겪는 대상자를 노동을 통해 사회로 복귀시키는 관점에 주력하고 있다. 이를 위해 자활사업과 건강관리사업을 병행하고 기업 내 작업장 환경과 직무를 조정하려는 시도를 이어가고 있다. 마지막으로 캐나다는 전통적인 공공부조 대상자들이 가지고 있는 여러 가지의 취업 장벽을 고려하여 그 수준에 따라 차등적인 고용·훈련지원을 지원하고 있다. 또한, 경제위기, 산업해체, 전염병 등과 같이 갑작스럽게 해고당하게 되는 특정 산업·직종의 직업복귀에 초점을 맞추고 있다.

10 구인구직업체기업 사람인(2021.2.22.)은 최근 청년구직자 2,052명에게 '2021년 취업목표'변화' 설문조사를 진행하였다. 그 결과, 구직자들은 코로나의 영향(73.5%)으로 인해 취업하고자 하는 업종(48.3%), 연봉수준(34.6%) 등을 조정하여 취업목표를 설정했다고 응답했다. 하지만 업무를 정할 때에 가장 우선적으로 고려한 요인들이 직무적합성(49.7%), 업종미래발전성(22.1%)이었다는 점을 고려하면, 이들에게 시작점이자 경력이 될 수 있는 한시적 일자리의 질이 어느 정도 이들의 욕구에는 부합할 수 있어야 함을 시사한다.

〈표 10〉 각 국 자활사업의 비교

	미국	영국	캐나다
사업대상	전통적인 공공부조 대상 유지	신체정신장애·장기실업자 집중	[다중]취업장벽을 고려한 대상선정
사업내용 특징	지역특색 반영, 새로운 산업과 기술을 접목하려는 시도	자활사업과 건강관리를 병행한 개별 맞춤형 개입	취업장벽의 수준과 내용에 따른 차등 개입
COVID-19 이후 변화	청소년(청년) 프로그램 중심으로 교육실습 디지털화 시도	2018년도 제도자체가 변화	COVID-19 실직대상자 자활사업 편입 (일부 주)
사업지침/예산배정	주/카운티 정부	연방정부 (일부 권역 자체운영)	주/카운티 정부
실사업수행주체	카운티사무소-공공/민간 전문기관	권역공급자(provider) -계약기관(subcontractor)	카운티사무소-공공/민간 전문기관

이 같은 차이점과 함께 각 사업은 성공적으로 추진될 수 있도록 하는 공통적인 성공 요인들이 존재한다. 첫 번째, 자활사업의 대상을 명확히 하고, 그에 따른 목적과 사업 내용을 개발할 필요가 있다. 앞서 영국과 캐나다의 사례는 자활사업 내에서 또는 해당 지역의 자활사업에서의 대상이 누구인지를 명확히 하고, 그에 따른 사업의 목적과 내용이 구체화 될 때 자활사업이 보다 성공적으로 이뤄질 수 있음을 시사한다. 영국과 캐나다(온타리오 주)에서는 조건부 수급자들에게 부가급여(수당) 이외에도, 신체·건강관리, 가족지원과 같은 보건복지적 사회 서비스를 병행하고 있다. 일례로, 캐나다 온타리오주는 경우 사례관리자가 대상자가 구직을 준비할 때뿐만 아니라, 취업을 유지하는 과정에서 겪을 수 있는 어려움(일가정 양립, 재정관리, 생활관리 등)을 사정하고 다양한 서비스를 연계함으로써 보완하고 있다. 둘째, 취업 이후에도 근로활동을 지속할 수 있는 다양한 사회서비스를 연계하고 지속적으로 사례관리를 할 수 있는 복지적 개입을 한다는 공통점을 갖는다. 이 같은 성공요인들은 한국의 자활사업 전략 개발에 반영될 필요가 있다.

본 고에서는 해외 사례 분석에 있어서 최근의 사업변화와 동향을 살피고 그 안에서 새롭게 살펴봐야 하는 내용에 집중하고자 각국 제도가 가지고 있는 근본적 한계(전달체계 문제, 민-관협력과정에서 일선종사자의 전문성 등)에 대한 내용은 다루지 않은 한계가 있으나, 각국의 자활 사업이 갖는 차별성과 공통된 성공요인들은 4차 산업혁명을 대비하고, COVID-19 팬더믹으로 인한 자활 사업 참여자 변화에 대응해야 하는 한국의 자활정책 방향 설정에 시사하는 바가 크다.

- 고용노동부. 2019a. 직접일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침.
- 고용노동부. 2019b. 2019년 상반기 나에게 맞는 일자리 사업.
- 고용노동부. 2019c. 2019년 하반기 나에게 맞는 일자리 사업.
- 고용노동부. 2020a. 직접일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침
- 고용노동부. 2020b. 2020년 상반기 정부지원 일자리 통합공고.
- 고용노동부. 2021a. 직접일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침
- 고용노동부. 2021b. 2021년 상반기 정부지원 일자리 통합공고.
- 고용노동부. 2021c. 신중년 사회공헌 사업 운영지침.
- 고용노동부. 2021d. 신중년 경력형 일자리 사업 운영지침.
- 박가열, 천영민, 홍성민, 손양수. 2016. 「기술변화가 일자리에 미치는 영향」, 한국고용정보원
- 부산광역시. 2020. 2020년 부산시 일자리정책 종합계획.
- 서울특별시 내부자료. 2019. 서울시 시구 상향적 협력적 일자리 지원.
- 이상아. 2021. 자활정보시스템으로 본 코로나 19 이후 참여자 특성과 향후 정책방안. 한국자활복지개발원 2021-vol1 자활정책 brief
- 정창무. 2017. 제4차 산업혁명 시대의 도시구조 변화전망과 정책과제. 국토, 424, 11-16.
- 행정안전부 보도자료. 2020. 공공데이터 지원사업, 청년 경력개발에 실질적 도움 되게 운영, 2020년 6월 11일.
- 행정안전부. 2019. 2019년 시도별 지역공동체일자리사업 목록.
- 행정안전부. 2020. 지역공동체 일자리사업 종합지침.
- 행정안전부. 2021. 지역공동체 일자리사업 종합지침.
- Almeida, C. A., and O'Reilly, F. 2020. The Risks and Benefits of the Gig Economy for Low-Income Young Adults. Boston: JFF.
- Bane. M. J., 2009. "Poverty Politics and Policy". <https://www.irp.wisc.edu/publications/focus/pdfs/foc262m.pdf>
- Boushey, H., Brocht, C., Gundersen, B., and Bernstein, J. 2001. Hardships in America: The real story of working families. Washington, DC: Economic Policy Institute.
- FastCompany. 2019. "Ahead of its IPO, Postmates starts offering no-strings perks for couriers", August 13, 2019.
- Finnie, R., and Irvine, I. 2008. The welfare enigma: Explaining the dramatic decline in Canadians' use of social assistance, 1993-2005. Toronto: C. D. Howe Institute.
- Government of Canada. 2021. Budget 2021: A Recovery Plan for Jobs, Growth, and Resilience. April 19, 2021.
- Koning, P., and Heinrich, C. J., 2010. Cream-Skimming, Parking and Other Intended and Unintended Effects of Performance-Based Contracting in Social Welfare Services. Discussion Paper No. 4801. Bonn: IZA Institute for the Study of Labor.
- Martin, N., and Swigert, M. 2020. 1.0 Digital Summer Youth Employment Toolkit. Washington, DC: The Aspen Institute.
- McGovern, M. 2018. "#Coolgigcompanies – Samaschool, Preparing workers for the #Gigeconomy". <https://marionmcgovern.com/coolgigcompanies-samaschool-innovative-training-program-for-workers-in-the-gig-economy/>
- McKay, C. 2018. "Bridge to Employment: San Francisco & Samaschool Partner on Free Training for Gig Workers." <https://www.aspeninstitute.org/blog-posts/san-francisco-gig-economy-toolkit/>

참고문헌

- Miles, M., Martin, N., and Swigert, M. 2020. Digital Summer Youth Employment Toolkit 2.0. Washington, DC: The Aspen Institute.
- Newton, B., Meager, N., Bertram, C., Corden, A., George, A., Lalani, M., Metcalf, H., Rolfe, H., Sainsbury, R., and Weston, K. 2012. Work Programme evaluation: Findings from the first phase of qualitative research on programme delivery. Department for Work and Pensions Research Report, 821. Sheffield: U. K. Department for Work and Pensions.
- Powell, A. 2020. Work and Health Programme. Briefing Paper 7845. London: House of Commons Library.
- Rees, J., Whitworth, A., and Carter, E. 2014. Support for all in the UK Work Programme? Differential payments, same old problem. *Social policy & administration*, 48(2), 221-239.
- Reuters, 2012. "Flagship work programme a "miserable failure"", August 4, 2015.
- Samaschool. 2019, "How to Succeed in the Gig Economy". <https://www.sftechcouncil.org/wp-content/uploads/2019/01/Samschool-SF-Tech-Council-Deck.pdf>
- Seetec Group. 2020. Seetec Group in Review 2020. Essex: Seetec Group.
- Shaw Trust. 2017. Work and Health Programme Presentation Paper. <https://www.sctp.org.uk/wp-content/uploads/2017/12/WHP-Stakeholder-presentation-Home-Counties-Shaw-Trust.pdf>
- U.K. Department for Work & Pensions and U.K. Department of Health. 2016. Improving Lives The Work, Health and Disability Green Paper.
- U.K. Department for Work & Pensions and U.K. Department of Health. 2017. Improving Lives The Future of Work, Health and Disability.
- U.K. Department for Work & Pensions. 2012. The Work Programme.
- U.K. Department for Work & Pensions. 2020. "Work and Health Programme statistics to August 2020". <https://www.gov.uk/government/statistics/work-and-health-programme-statistics-to-august-2020/work-and-health-programme-statistics-to-august-2020#access>
- World Economic Forum(WEF), The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond, World Economic Forum, 2016.
- 새로운 경기 점검다리일자리 사업 <https://www.gjf.or.kr/gjf/add/userDetail.do?key=3&siteId=gjf&asSeq=135&file=53.jpg>
- 서울특별시 뉴딜일자리 <https://news.seoul.go.kr/economy/newdeal>
- 여성새로고일하기센터 https://saeil.mogef.go.kr/hom/HOM_Main.do
- 미국 노동부, <https://www.dol.gov/general/topic/training>
- 미국 보건복지부, <https://www.acf.hhs.gov/ofa/programs/temporary-assistance-needy-families-tanf>
- 미국 캘리포니아 주 CalJOBS, https://edd.ca.gov/Jobs_and_Training/Caljobs.htm
- 미국 캘리포니아 주 CalWORKs, <https://www.cdss.ca.gov/calworks>
- 미국 WIOA Youth Formula Program, <https://www.dol.gov/agencies/eta/youth/wioa-formula>
- 영국 Seetec Group, <https://seetec.co.uk/>
- 영국 Seetec Pluss, <https://www.seetecpluss.co.uk/>
- 영국 WHP(Work and Health Programme), <https://www.gov.uk/work-health-programme>
- 캐나다 브리티시 컬럼비아 주 WorkBC, <https://www.workbc.ca/>
- 캐나다 온타리오주 Ontario Work, <https://www.mcscs.gov.on.ca/en/mcscs/programs/social/ow/>