
사회서비스부문 고용창출 방안에 대한 연구

- 사회적 일자리 사업 개편을 중심으로 -

노대명*

사회적 일자리 창출사업은 실직빈곤층을 위한 일자리 제공, 사회서비스 공급확대를 통한 빈곤층의 지출절감, 사회서비스 시장형성을 통한 양질의 일자리 확충과 같은 다양한 가능성을 갖는다. 이에 본 연구에서는 현재 자활사업 내에서 실시되고 있는 사회적 일자리 사업에 대한 평가와 발전방향, 사회적 일자리의 사회적 기업으로의 발전방안 및 제도화 방안을 탐색하였다.

본 연구의 주요 결과는 다음과 같다. 첫째, 사회적 일자리 창출을 통해 지원해야 할 잠재집단의 규모는 약 65만 8천명, 이중 양질의 서비스를 공급할 수 있는 잠재집단의 규모는 약 47만명에 이르는 것으로 추정되었다. 둘째, 사회적 일자리 사업체에 대한 실태조사 결과 현재 사회적 일자리를 단계적으로 통합·재구성할 필요가 있으며, 시장과 경쟁관계에 있는 사업에 대해서는 지원여부를 신중히 검토할 필요가 있는 것으로 나타났다. 셋째, 향후 사회적 일자리 창출정책은 자체적인 수익창출을 통해 적정한 임금을 보장하는 것이 관건임을 시사하였다. 넷째, 사회적 기업에 관한 법제화는 사회적 일자리 창출정책의 여건을 감안해서 결정해야하며, 특히 프로그램형 사업단을 사회적 기업으로 육성하는 정책과의 균형을 감안하여야 할 것으로 나타났다.

본 연구의 결과는 종합적인 관점에서 사회적 일자리 창출정책의 기본방향을 제공해 주며, 사회적 기업 제도화 방안에 관한 시사점을 안겨 줄 것으로 기대된다.

주요용어: 사회적 일자리(기업), 사회적 일자리 창출정책, 사회적 기업 제도화 방안

* 한국보건사회연구원 부연구위원

I. 문제제기

현재 우리사회는 <사회적 일자리 창출사업>을 매개로 <사회서비스부문의 고용창출>을 확대하는 문제에 주목하고 있다. 이는 현재 공공부문에 대한 의존성이 높고, 성장전망이 불투명한 사회적 일자리를 개편·강화하여 고용창출과 사회서비스 강화라는 보다 거시적인 목표를 달성하는데 관심이 있는 것이다. 물론 사회적 일자리 대부분이 사회서비스부문에 창출된다는 점에서 둘 간에는 많은 공통점이 존재한다. 하지만 사회서비스부문 일자리는 참여대상이나 창출주체 그리고 이념적 가치와 무관하게 사회서비스부문에서 창출되는 모든 일자리를 지칭한다. 이와 비교할 때, 사회적 일자리는 사회서비스부문 일자리 창출방식의 한 형태라고 말할 수 있다. 즉, 참여대상을 실직빈곤층이나 장기실업자로 제한하고, 비영리민간단체와의 협력을 토대로 진행되며, 사회경제영역의 구축·강화 등을 전제하는 특수한 형태의 일자리인 것이다.

현재 우리 정부는 사회적 일자리 창출을 국정과제로 선정하여 지원책을 마련하고 있으며, 이는 사회적 일자리의 양적 팽창에 결정적인 기여를 하고 있다. 그 저변에는 이를 통해 다양한 성과를 거두려는 기대가 전제되어 있는 것처럼 보인다. 즉, 사회적 일자리를 통해 실직빈곤층을 위한 일자리 창출과 사회서비스 공급확대라는 두 마리 토끼를 모두 잡으려는 기대가 존재하는 것이다. 물론 최근 들어 관심의 영역이 사회적 일자리를 넘어 고용창출 잠재력을 가진 산업을 개발하고, 저숙련·비숙련 노동인구를 반숙련 노동인구로 육성하며, 전 국민을 대상으로 사회서비스 공급을 확대하는 보다 근본적인 문제에 맞추어지는 경향을 확인할 수 있다. 하지만 이 두 정책을 유기적으로 연계함으로써 사회양극화 과정에서 나타나고 있는 산업·노동·복지의 문제를 어떻게 해결할 것인가 하는 점에 대해서는 구체

적인 관심이 부족한 것처럼 보인다.

실제 현재 사회서비스부문의 고용창출정책이나 사회적 일자리 창출정책은 그 결과를 예단하기 힘든 상황, 즉 최선의 시나리오와 최악의 시나리오가 모두 가능한 그런 상황에 처해 있는 것처럼 보인다.

먼저 최선의 시나리오는 다음과 같다. 정부는 경제양극화 국면에서 일자리를 창출하여 저소득층·빈곤층 실직자에게 생계수단을 제공하고 복지서비스에 대한 수요를 충족시키며, 사회서비스부문의 시장을 형성하는 복합적 성과를 거두는 것이다. 그리고 민간은 사회적 일자리를 통해 지역의 사회서비스 인프라를 구축하고, 비영리민간단체의 지역사회 개입영역을 확대하며, 중장기적으로 취약한 사회경제영역을 강화하는 성과를 얻는 것이다. 더불어 기업 등 영리민간부문은 사회적 일자리 사업에 대한 참여를 통해 외환위기 이후 기업의 사회적 책임에 대한 논란을 불식 또는 완화시키는 효과를 얻는 것이다.

하지만 최악의 시나리오가 전개될 개연성 또한 배제할 수 없다. 최악의 시나리오란 위에 언급했던 각종 기대효과가 나타나지 않고 머피의 법칙이 작용하는 경우를 의미한다. 구체적으로 설명하면, 사회적 일자리가 실직빈곤층의 빈곤탈출에 별다른 성과를 거두지 못하고, 사회서비스 또한 품질이 낮아 수요자가 이용을 기피하는 현상이 심화되며, 사회서비스부문 시장이 소득계층별로 양극화되는 양상이 나타나는 것이다. 그리고 비영리민간부문에서도 지역사회 개입영역이 확대되지 않고 민간보조금에 의존하는 종속적 관계가 심화되는 양상이 나타나는 것이다. 끝으로 일반 기업 또한 사업영역을 적극적인 투자에서 소극적인 기부로 후퇴하는 현상이 나타나는 것이다.

이처럼 상반된 시나리오를 가정하는 이유는 <사회적 일자리가 매개가 되어 사회서비스부문 일자리 창출을 추동할 수 있는 추진전략의 부재>, <이해관계 당사자 간의 합의를 도출할 수 있는 협력체계의 취약> 등에서 찾을 수 있다.

먼저 사회적 일자리는 그 자체로 사회서비스부문의 고용창출을 통해 노

동배제계층, 즉 실직빈곤층에게 취업의 기회를 제공하는 것을 목표로 하는 독특한 정책이다. 그것은 실직빈곤층을 위한 일자리 창출정책인 자활정책과 사회서비스 공급확대에 관련된 복지·노동·산업정책의 접점에 위치하고 있으며, 사회서비스부문 고용창출을 선도·개척하는 역할을 부여받고 있다. 하지만 그것은 사회서비스부문 고용창출을 위한 기본전략을 명확히 자리매김하지 못하고 있는 것처럼 보인다. 이 점에서 사회적 일자리는 발전전망을 잃고 취약계층에 의한, 취약계층을 위한 사업으로 정체될 위험성이 있다고 말할 수 있다.

이어 이해관계 당사자 간의 충돌 또한 최악의 시나리오를 연출할 개연성이 매우 높은 문제라고 말할 수 있다. 현재 사회서비스부문 일자리 창출을 선도하고 있는 사회적 일자리는 민·관 협력과 관련해서 비영리민간부문 및 영리민간부문과의 협력방식에 대한 명확한 입장정리를 전제하고 있지 않다. 따라서 사업이 본격화됨에 따라 각 이해당사자간의 이해관계가 상충될 경우, 이를 해결하지 못하고 사업 전체가 마비될 위험성 또한 존재하고 있다. 실제로 비영리민간부문이 원하는 자율성과 공공부문이 강조하는 통제체계 간의 갈등이나, 공공부문이 강조하는 공익성과 영리민간부문이 주목하는 수익성 간의 갈등이 발생할 수 있는 것이다.

따라서 이 글에서는 현재 정부가 추진하고 있는 사회적 일자리 창출사업에 대한 분석을 통해 사회서비스부문 고용창출을 위한 정책방향과 추진전략에 대해 살펴보고자 한다. 이 글에서 다루고 있는 주요 내용은 사회서비스부문 고용창출의 필요성, 사회적 일자리 창출전략의 함의, 사회적 일자리 창출사업의 실태와 문제점, 그리고 사회적 기업 제도화를 중심으로 하는 사회서비스부문 시장형성의 전략 등이다.

II. 개념정의와 선행연구 검토

1. 개념정의의 문제

이 글에서 사용하는 개념은 독자들에게 혼란을 가져다 줄 개연성이 높다. 따라서 본론에 들어가기에 앞서, 이 글에서 사용하는 몇 개의 개념을 간략하게 정리하고자 한다 : 사회경제(social economy), 사회적 일자리(social employment), 사회적 기업(social enterprise), 사회적 일자리 사업단(social employment program) 등이 그것이다.

먼저 사회경제란 수익 또는 형평성을 목적으로 하는 시장경제나 공공경제와 달리, 사회연대성의 강화를 목적으로 하는 또 하나의 경제영역을 지칭한다(Jean-Louis Laville, 1998). 하지만 사회경제란 비영리민간단체의 영역을 지칭하는 Non-Profit Sector와는 다른 의미를 갖는다. 즉 사회경제는 비영리성을 띠는 경우도 있지만 수익성 또한 배제하지 않기 때문이다.¹⁾

둘째, 사회적 일자리는〈비영리민간단체가 고용의 주체가 되어 사회적 유용성을 갖는 서비스를 공급하며, 수익의 공평배분 원칙을 고수하는〉일 자리를 총칭한다고 말할 수 있다(Carlo Borzaga et al., 2001). 이는 사회적 기업이나 사회적 일자리 사업단을 통해 창출되는 일자리를 포괄하는 것이다. 그리고 이를 판단하는 기준은 다음 세 가지로 정리할 수 있다. 먼저 사회적 일자리는 사업목적에 있어서 '사회적 유용성' 또는 '공익성'을 가진 일자리를 지칭한다. 즉, 수요가 있으나 시장과 국가가 제공하지 못하는 공

1) Lester M. Salamon & Wojciech Sokolowski(2001)의 저작은 비영리민간부문에 초점을 맞추고 있다는 점에서 사회경제 또는 제3섹터와 구분되어야 할 것이다.

익적 사회서비스의 제공을 목적으로 하는 일자리를 의미하는 것이다. 이어 사회적 일자리의 추진주체는 공공기관이나 영리기업이 아닌 비영리민간단체이다. 물론 현실에서 사회적 일자리는 정부나 기업의 지원을 받아 운영되기도 한다. 하지만 추진주체의 독립성 또는 자율성이 매우 중요한 판단기준이 된다. 따라서 사회적 일자리의 추진주체는 '인건비의 출처와 관계없이' 실질적인 고용주가 비영리민간단체가 된다. 끝으로 사회적 일자리는 수익창출을 배제하지 않지만, 수익의 승자독식이 아닌 수익의 공평배분을 실천하는 자리이다. 물론 이것이 수익의 균등배분을 원칙으로 한다는 것을 의미하지는 않는다. 이는 사회적 기업 내에서도 성과에 따른 배분을 인정하는 경우가 존재하기 때문이다.

셋째, 사회적 기업이란<합법적인 기업형태와 경영모델을 갖추고 사회적 유용성을 가진 서비스를 제공하며 수익배분의 공평성을 유지하는 조직>이라고 정의할 수 있다(SEL, 2000; Carl Borzaga, 1998 ; Thierry Jeantet, 1999). 여기서 사회적 기업은 사회적 일자리와 달리 합법적인 기업형태를 갖춘 조직을 지칭한다는 것에 강조점이 있다. 물론 현실에서 사회적 기업의 형태는 매우 다양하게 나타나고 있다. 한편으로는 노동자협동조합의 형태를 띠기도 하며, 다른 한편으로는 영리기업과 마찬가지로 일반 영리법인의 형태를 띠기도 한다. 이는 주로 각국의 관련 법제에 따라 다른 것이다.

넷째, 사회적 일자리 사업단은 기업형태를 갖추지 못한 사회적 일자리를 총칭하는 표현으로 이해할 수 있다. 즉, 노동부의 사회적 일자리 사업단이나 복지부의 자활근로사업단 등이 이 범주에 해당되는 것이다. 마찬가지로 민간에서 인건비를 보조하는 사회적 일자리 사업단 또한 이 범주에 해당된다고 말할 수 있다. 그리고 구태여 지원주체에 따라 사회적 일자리 사업단을 구분해야 한다면, <민·관 협력형 사회적 일자리 사업단>과 <민·민 협력형 사회적 일자리 사업단> 등으로 구분할 수 있을 것이다. 전자는 정부가 사업비와 인건비의 대부분을 보조하는 경우이며, 후자는 비영리민간단체와 영리민간기업간의 협력을 통한 사업을 지칭한다.

2. 선행연구에 대한 검토

우리사회에서 사회서비스부문 일자리나 사회적 일자리에 대한 연구문건은 몇 편에 불과한 상황이다. 이 점에서 다양한 주제에 대한 충분한 연구가 이루어졌다고 말하기 힘들 것이다. 이러한 한계를 감안하여 국내의 선행연구결과를 검토하면 아래와 같다.

자활지원제도의 도입단계에서 자활사업과 사회적 일자리 사업의 연계가능성을 '부분적으로' 검토하고 있는 연구결과로는 노대명 외(2000) 『도시영세민 자활지원방안 연구』를 들 수 있다. 하지만 이 문건은 사회경제 및 사회적 기업에 대한 구체적인 전망을 제시하기보다 외국의 사회적 기업과 사회연대은행을 소개하는 단계에 머물러 있었다. 이는 사회적 일자리 사업이 시행되기 이전 단계에 발표된 연구결과이다.

이어 한국사회에서 사회적 일자리에 대한 담론을 확산시키는데 가장 큰 기여를 한 문건으로 2000년 12월 성공회대에서 개최된 사회적 일자리 국제심포지엄 자료집을 들 수 있다. 이 문건은 사회적 일자리에 대한 연구와 관련해서 매우 다양한 연구가 시작되는 전환기를 장식하는 흥미로운 문건이다. 당시 발표된 논문은 한국 사회적 일자리의 발전방안, 재정과 민관협력체계 등 다양한 분야에 대한 전망을 제시하고 있다.

그리고 2004년 전병유 등이 발간한 『사회적 일자리 창출방안 연구』를 들 수 있다. 이 연구는 노동부의 사회적 일자리 시범사업이 시작되면서, 향후 정책의 기본방향을 수립하기 위한 기초연구로 활용되었다. 이 연구는 사회적 일자리 창출을 둘러싼 각국의 경제·산업·노동환경에 대한 전반적인 검토와 비영리부문의 구성에 대한 비교분석을 하고, 한국의 사회적 일자리 창출정책의 발전방향과 관련해서 간단하게 정리하고 있다.

그 밖에 2005년 출간된 세 개의 연구결과를 언급할 수 있다. 먼저 김신양 편역(2005) 『다른 경제』는 사회경제를 둘러싼 서구의 다양한 이론적 논쟁을 소개하는 문건으로 기존 사회경제에 대한 제한된 문건을 넘어 인식의 지평을 넓힌다는 점에서 주목할 수 있다. 또한 한상진(2005) 『시장과

국가를 넘어서: 사회적 기업을 통한 자활의 전망』은 자활사업, 특히 자활 공동체에 대한 필자의 관심에서 출발하여 사회적 기업을 통한 활성화방안을 제안하고 있다. 끝으로 장원봉(2005) 『사회경제의 대안적 개념구성에 관한 연구』는 저자의 박사학위논문으로 유럽 사회경제부문에 대한 이론적 검토를 토대로 한국 사회경제부문 활성화를 위한 전략을 제시하는데 초점을 두고 있다.

그렇다면 본 연구는 이들 선행연구와 어떠한 차별성을 갖는가. 이 글은 먼저 사회서비스부문의 고용창출과 사회적 일자리 창출사업의 유기적 연계에 초점을 두고 있다는 점에서 선행연구가 거의 다루지 않은 주제에 초점을 맞추고 있다. 이어 사회서비스부문 고용창출의 핵심기관으로 사회적 기업의 제도화 문제를 다루고 있다는 점에서 또 다른 차별성을 이야기 할 수 있을 것이다.

3. 외국의 경험과 시사점

21세기 각국이 경험하고 있는 중요한 문제 중 하나는 '사회영역의 위기'(Crisis of the Social)라고 말할 수 있다. 여기서 사회영역의 위기란 복지국가의 위기와 밀접한 관련이 있다. 지난 수 십 년간 시장의 실패를 보완해 왔던 서구 복지국가에서 경제영역의 세계화가 진행되는 과정에서 소득재분배와 고용창출 등 전통적인 사회보장체계의 기능이 약화되고, 사회영역 전반에 걸쳐 상품화 및 재상품화의 경향이 심화되고 있는 것이다.

이처럼 사회영역의 위기가 발생하는 이유는 크게 시장에서의 불평등 심화와 국가의 조절능력 약화, 시민사회내부의 균열에서 찾을 수 있다. 먼저 시장부문에서 노동배제와 소비문화를 통해 잉여가 확대 재생산되고, 부의 집중과 불평등이 심화되며, 그 내부에서 고립된 개인 또는 집단간의 대립이 심화되는 양상을 지적할 수 있다. 이어 이러한 상황에서 국가는 특정 계급이나 계층에 귀속되지 않는 형평성(Equity)의 원칙을 고수하는데 어려움을 겪고 있다는 점을 지적해야 할 것이다. 이는 경제에 대한 개별 국

가의 조절기능이 취약한 상황에서 분배와 관련된 역할 중 상당 부분이 국가의 책임으로 맡겨져 있다는 점에서 비롯된 것이다. 그리고 이를 매개하는 시민사회는 인구·가족구조의 변화, 노동의 이원화, 빈부격차의 심화, 문화적 차이 등 환경변화 속에서 새로운 합의구조를 창출하는데 한계를 나타내고 있다(A. Lipietz, 2001).

이 과정에서 사회영역에 가장 직접적으로 영향을 미치는 것은 고용과 복지의 문제라고 말할 수 있다. 20세기 후반 전 세계적으로 불어 닥친 노동유연화는 다기능노동자를 육성한다는 목표와 달리 수많은 노동배제계층을 양산하는 결과를 초래하고 있다. 이들이 바로 저임금·고용불안의 근로빈곤층인 것이다. 그리고 장기실업자와 근로빈곤층의 증가는 재정적으로 복지부문에 많은 부담을 안겨주고 있다. 아울러 저출산·고령화의 진행은 복지지출 증가와 가구당 조세부담의 증가라는 문제를 야기하고 있다. 이러한 변화는 서구 각국으로 하여금 어떠한 방식으로라도 복지지출 증가에 대처하지 않을 수 없도록 만들었다. 그것은 넓은 의미에서 근로빈곤층에 대한 공세와 복지서비스의 후퇴라는 경향을 동반하였던 것처럼 보인다. 물론 그 경향성은 국가에 따라 다소 상이하게 나타났다고 말할 수 있다. 한편으로는 보수주의적 경향성을 띤 근로연계복지(Workfare)로 구체화되기도 하였으며, 다른 한편으로는 공공부문의 기능을 부분적으로 민영화하는 방식의 혼합복지(Welfare Mix)로 표출되기도 하였다.

그러나 분명한 것은 실직자 또는 저임금근로자가 증가하는데 따른 재정적 압박, 그리고 소득분배구조의 악화와 인구·가족구조의 변화에 따른 사회복지수요의 증가 문제를 해결할 수 있는 효과적인 해결방안이 필요하다는 것이었다. 그리고 이러한 방안의 하나로 사회적 기업 또는 사회적 일자리를 통한 사회서비스 공급방안이 강구되기에 이르렀다. 이는 1990년대 중반 유럽연합차원에서 제3섹터 개발을 통한 고용창출정책과 맥을 같이 하는 것이며, 1990년대 후반에 이르러 대부분의 국가에서 구체적인 정책으로 나타나게 되었다.

실제로 영국은 신노동당의 뉴딜(New Deal)정책이 근로연계복지정책을

강화하는 단계에서 한 걸음 더 나아가 사회적 기업의 설립을 촉진하는 다양한 정책을 추진하고 있다. 특히 영국은 2005년 노동복지부외에도 산업자원부 등이 함께 참여하여 사회서비스부문의 시장을 형성하고 사회적 기업 설립을 촉진하는 공동체기업(Community Interest Companies)에 관한 법률 시행을 준비하고 있다. 그 밖에도 프랑스와 벨기에, 이태리 등 많은 국가가 비영리민간단체와 힘을 합쳐 사회서비스 공급확대와 실직빈곤층을 위한 고용창출을 위해 협력하는 정책을 실시하고 있음을 알 수 있다.²⁾

그렇다면 외국 사회서비스부문 고용창출정책과 관련해서 얻을 수 있는 시사점은 무엇인가. 그것은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 공공부문이 주도하여 공급해 왔던 사회서비스의 품질과 비용대비 효과·효율성에 대한 의문이 확산되면서 대안적 서비스 공급방식으로 민관협력을 통한 일자리 창출방안이 구체화되었다는 점이다. 이는 우리사회에서 사회서비스 공급의 발전전략과 관련해서 다양한 함의를 던져주는 것이라 판단된다. 둘째, 하지만 서구는 기존의 사회경제부문을 토대로 민관협력사업이 진행될 수 있었다는 점이다. 이는 한국 사회경제부문의 취약성과 크게 대비되는 중요한 요소이다. 이 점에서 우리사회는 전적으로 사회경제부문에 의존하여 서비스 공급을 확대하는데 한계가 있을 것이다. 셋째, 대부분의 국가가 사회적 기업을 육성하기 위한 제도를 도입하고 있다는 점이다. 그것은 국가가 처한 상황에 따라 다양한 형태로 나타나고 있는데, 가장 대표적인 예가 프랑스의 사회적 기업에 관한 법률이나, 이태리의 사회적 협동조합에 관한 법률, 그리고 영국의 지역공동체기업에 관한 법률 등이다. 이러한 제도는 취약계층이 참여하여 사회서비스를 공급한 기업에 대해 사회보장제와 조세 등에 있어 우호적인 지원을 하는 내용을 골자로 하고 있다. 하지만 우리는 사회경제부문이나 사회적 기업에 대한 제도적 경험이 거의 전무하다는 점에서 우리 실정에 맞는 제도구축방안을 마련하는데 주력해야 할 것이다.

2) 외국의 사회적 일자리 창출사업과 사회적 기업 제도화 문제에 대해서는 한국보건사회연구원(2005), 『사회적 일자리 활성화 및 사회적 기업 발전방안 연구』를 참조

Ⅲ. 사회서비스부문 고용창출의 필요성

앞서 사회서비스부문의 고용창출이 우리사회가 직면하고 있는 많은 문제를 해결 또는 완화시킬 수 있는 중요한 대안으로 인식되고 있다는 점을 언급하였다. 그렇다면 사회서비스부문 고용창출은 어떠한 이유에서 그 필요성이 제기되고 있는가. 그것은 고용창출 없는 성장, 노동배제계층의 증가, 빈부격차의 심화, 인구·가족구조의 변화, 사회서비스에 대한 수요증가, 취약한 사회보장체계, 사회복지지출확대에 대한 재정적 부담 등의 환경변화와 밀접한 관련이 있다. 그리고 이를 종합하면, 다음과 같이 정리할 수 있다. 우리사회는 복지수요의 급격한 증가로 인해 사회보장체계를 강화해야 하나 사각지대를 해소하기 위해 매우 큰 수준의 지출확대가 필요하기 때문에, 사회복지지출을 확대하더라도 다양한 시너지 효과를 거둘 수 있는 정책에 대한 수요가 크기 때문이다. 그렇다면 이제 이러한 사회경제적 환경변화에 대해 간략하게 살펴볼 필요가 있다.

1. 고용창출 없는 성장

최근 우리사회의 화두 중 하나는 '고용창출 없는 성장'이라고 말할 수 있다. 경제영역의 세계화가 빠르게 진행됨에 따라 산업부문 전반에 걸쳐 산업연관관계가 교란되고 노동집약적 산업을 중심으로 고용이 빠르게 감소하는 현상이 나타나고 있는 것이다. 더불어 이러한 고용감소를 대체할 수 있는 새로운 고용창출산업의 성장은 매우 더디게 이루어지고 있다.

〈표 1〉에 따르면, 제조업의 산출액 감소 폭에 비해 취업계수가 더 큰 폭으로 감소하고 있어, 그것이 전체 산업에서 차지하는 비중에 비해 취업자 규모가 감소하는 것으로 해석할 수 있다. 그리고 이러한 추세에 비추어 볼

때, 향후 제조업 부문에서 취업자 수의 증가를 기대하기란 힘들다는 것을 의미하는 것으로 해석할 수 있을 것이다. 이에 비해 서비스업부문에서의 취업계수는 1990년 32.7명에서 1995년 25.7명, 2000년 18.2명으로 지속적으로 감소하는 것으로 나타나고 있다. 이는 서비스업의 생산성은 상대적으로 빠르게 증가하고 있다는 점을 시사한다. 하지만 서비스업 부문의 취업계수는 기타 산업에 비해 여전히 높다는 점에서 양질의 일자리가 창출되고 있는 것으로 해석하는데 어려움이 있다.

〈표 1〉 산업별 취업자, 산출액, 취업계수의 추이

	1990			1995			2000		
	취업자	산출액	취업계수	취업자	산출액	취업계수	취업자	산출액	취업계수
농림어업	18.2	5.2	81.9	14.4	3.9	61.3	13.4	2.8	58.2
광업	0.5	0.5	22.5	0.3	0.4	12.1	0.1	0.2	7.2
제조업	27.5	50.7	15.2	23.7	48.9	8.6	19.2	47.5	4.9
전력/가스/수도	0.4	1.8	5.4	0.4	1.8	3.4	0.4	2.3	2.3
건설	7.5	10.7	13.3	8.0	10.1	11.5	7.5	7.3	12.6
서비스업	46.0	31.0	32.7	53.3	35.0	25.7	59.4	39.9	18.2
합계	100.0	100.0	24.4	100.0	100.0	16.9	100.0	100.0	12.2

주: 1) 취업계수는 <명/10억원>으로 해당산업의 노동집약정도 등을 파악하는 계수임.

2) 서비스업은 음식숙박, 도소매, 개인서비스, 보건복지서비스 등을 포괄함.

자료: 한국은행(2004), 『산업연관 분석 해설』을 가공

앞서 언급했던 고용창출 잠재력이 있는 업종의 하나로 사회서비스업에 주목할 필요가 있다. 전체 취업자에서 사회서비스업중 취업자가 차지하는 비중과 그 증가속도를 살펴보면, 1998~1999년 주요 서구 국가의 사회서비스업중 취업자 수의 비중은 평균 20.89%로 나타나고 있다. 이에 비해 같은 기간 한국의 사회서비스업중 취업자 수의 비중은 11.52%로 그 절반 수준에 불과한 것으로 나타나고 있다. 물론 1989~1999년까지 사회서비스업중 취업자 수 비중의 증가폭을 보면, 비교대상 국가들의 평균 증가폭을 유지하고 있다. 이는 사회서비스부문에서 고용창출 잠재력은 매우 높으나

비교대상 국가의 평균 수준에 도달하려면, 증가속도가 상대적으로 더딘 것으로 해석할 수 있다.

〈표 2〉 각국 사회서비스부문의 고용비중 변화

	1989/1990				1998*/1999			
	전체 (A)	서비스 (B)	사회서비스 (C)	비중(%) (C/A)	전체 (A)	서비스 (B)	사회서비스 (C)	비중(%) (C/A)
호주	7889.3	5445.6	1493.8	18.93	8699.3	6425.5	1855.3	21.33
오스트리아	3635.3	1917.1	535.7	14.74	3619.1	2141.4	581.6	16.07
덴마크	2626.1	1817.6	671.3	25.56	2665.2	1946.4	748.8	28.1
핀란드	2489.9	1506.0	533.7	21.43	2229.3	1462.2	550.9	24.71
프랑스	21973.5	14231.9	4081.4	18.57	21927.0*	15472.4*	4307.3*	19.64
독일	38454.0	22782.0	6228.0	16.2	37942.0	25599.0	7507.0	19.79
이태리	23201.7	13940.3	3547.5	15.29	23135.1	15004.3	3837.4	16.59
일본	63216.0	35686.0	12979.0	20.53	67255.0	40714.0	16714.0	24.85
한국	17931.0**	9068.0**	1796.0**	10.02	19259.0	11813.0	2218.0	11.52
네델란드	5203.0	3543.0	896.0	17.22	6351.9	4632.5	1242.0	19.55
노르웨이*	1797.2	1216.5	413.1	22.99	1898.5**	1352.5**	509.1**	26.82
미국	113907.0	83294.0	21860.0	19.19	132689.0	101218.0	28789.0	21.7
평균				18.39				20.89

주: 1) 사회서비스업은 교육, 보건복지, 지역공동체 서비스업(중분류에서 M~O)에서 국가별 사회서비스업 종사자 규모를 추출

2) 년도는 시작년도의 경우 *은 1990년, **는 1992년, 마지막 년도의 경우 *은 1998년, **는 1997년 자료임.

자료: OECD(2001), Services Statistics on Value Added and Employment.

2. 노동의 위기

앞서 노동집약적인 특정산업을 중심으로 고용감소가 나타나고 있으며, 이를 보충할 수 있는 새로운 고용창출이 매우 더디게 이루어지고 있음을 강조하였다. 그렇다면 이러한 전반적인 고용감소가 어떻게 노동의 위기로 이어지고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 그것은 노동수요의 감소에 따른 비

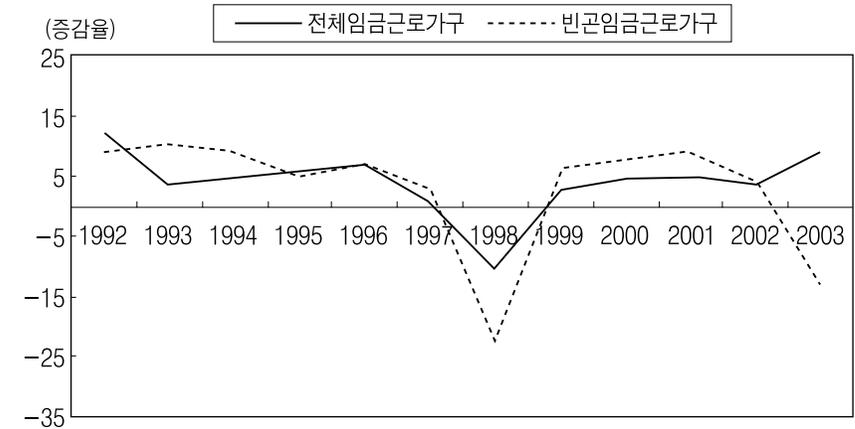
숙련 노동인구의 부적응이나 노동유연화의 확산과 밀접한 관련이 있다.

먼저 노동집약적 산업에서 배제된 노동인구의 부적응은 다양한 사회문제를 야기하며, 궁극적으로는 근로빈곤층의 증가로 귀결된다. 예를 들면, 중고령층 비숙련 또는 저숙련 노동인구는 노동시장에서 배제되는 경우, 비정규노동자나 영세자영업자, 그리고 실업자나 비경제활동인구로 전락하게 된다. 이 과정에서 자영업뿐 아니라 비정규직 일자리 또한 지속적인 일자리가 아니라 비경제활동인구로 진입하는 가교적 일자리 이상의 의미를 갖기 힘들 것이다. 이어 노동시장 전반에 걸쳐 노동유연화가 큰 영향을 미치고 있다는 점을 지적할 수 있다. 비록 최근의 노동시장이 정규직과 비정규직으로 이원화되는 경향을 나타내고 있지만, 신규고용의 증가에서 비정규직이 차지하는 비율이 높다는 것은 전반적으로 유연화의 흐름이 지배적이라는 것을 의미하는 것으로 해석할 수 있다.

결국 비정규직노동자나 영세자영업자의 증가는 노동의 양극화를 상징하며, 이들은 저임금노동자 또는 저소득노동자라는 공통점을 갖는다. 아래 [그림 1]은 1992년부터 2003년까지 임금근로자를 대상으로 소득계층별 실질임금의 변화를 살펴본 것이다. 이 그림에 따르면, 빈곤가구 가구의 실질임금이 외환위기와 2003년에 급격하게 감소하는 경향을 나타내고 있다. 여기서 주목해야 할 점은 전체 임금근로가구의 실질임금이 2003년 소폭 상승하고 있다는 점이다. 이는 외환위기 직후의 전반적인 감소세와는 상이한 현상으로 저임금근로자의 빈곤화 또는 빈곤가구의 저임금근로자화를 시사하는 것으로 해석할 수 있다. 바로 이들이 최근 중요한 정책현안이 되고 있는 근로빈곤층인 것이다.

아울러 노동의 위기는 저임금근로자의 증가의 관점 뿐 아니라 노동배계층의 증가라는 관점에서 접근할 필요가 있다. 물론 비정규직의 취업 dynamics를 고려할 때, 임금·비임금 간 이동, 종사상지위 간 이동, 취업·미취업 간 이동이 년 중 수차례에 걸쳐 발생할 수 있다. 이 점에서 년 중 12개월간 일자리에서 배제된 집단의 규모를 추정하기에는 어려움이 있다. 하지만 우리사회의 여성, 고령자, 장애인 등 많은 집단이 실직상태에 있으

[그림 1] 전체 및 빈곤층 임금근로가구 가구의 실질임금 상승률 추이



주: 경상소득에 중위소득의 50%를 빈곤선으로 적용
 자료: 통계청, 『도시가계조사』(년간), 각년도 원자료.

며, 감춰진 노동인구(hidden labour force)라 불리는 여성 비경제활동인구의 규모가 크다는 점을 감안할 때, 노동배제의 문제는 우리사회가 여전히 주목해야 하는 중요한 정책현안인 것이다. 특히 근로빈곤층의 노동배제는 탈빈곤정책이 해결해야 할 중요한 정책과제이기도 하다.

3. 소득의 양극화

앞서 언급한 고용창출 없는 성장과 노동의 위기는 지난 수 십 년간 우리사회를 지배해 왔던 성장패러다임과 성장을 통한 낙수효과(trickle down effect)가 제대로 작동하지 않고 있음을 의미한다. 그리고 이는 우리사회의 소득분배구조 전반에 매우 큰 영향을 미치고 있다. 이는 성장의 결실이 노동소득을 통해 또는 조세나 공적이전소득 등을 통해 전체 가구에 고르게 배분되지 않고 있음을 의미하는 것이다.

이러한 변화는 지니계수의 변화를 통해 확인할 수 있다. 시장소득과 가처분소득을 기준으로 지니계수를 추정하는 경우, 조세제도나 복지제도를

통한 지니계수 감소효과는 극히 미미한 것으로 나타나고 있다. 1980년대 중반 OECD국가들의 지니계수의 감소효과는 평균 41.6%에 달하는 것으로 나타나고 있으며, 1990년대 후반 OECD 10개국의 평균 감소효과는 37.9%에 달하는 것으로 나타나고 있다. 이에 비해 한국의 지니계수 감소효과는 1996년 13%, 2000년 45%로 매우 낮은 수준임을 알 수 있다.

〈표 3〉 각국의 조세 및 사회보장제도의 지니계수 개선효과 비교

국가	스웨덴 (1987)	영국 (1986)	미국 (1986)	독일 (1984)	OECD ¹⁾ 평균	한국 (1996)	한국 (2000)
시장소득기준(A)	0.439	0.428	0.411	0.395	0.380	0.302	0.374
가처분소득기준(B)	0.218	0.303	0.335	0.249	0.272	0.298	0.358
개선율(%) ²⁾	101.4	41.3	22.7	58.6	41.6	1.3	4.5

주: 1) OECD 평균은 주요 15개국 평균, 지니계수가 작을수록 소득분배 평등

2) 개선율은 $\{(A-B)/B\} \times 100$ 으로 조세·사회보장의 소득분배 개선효과 의미

자료: 한국보건사회연구원(2002).

그리고 지니계수의 변화와 함께 빈부격차의 심화 문제 또한 지적할 수 있다. 도시가계조사자료 중 소득자료가 있는 임금근로가구만을 대상으로 한 것이라는 점에서 한계는 있지만, 상·하위 10분위 소득계층간 소득배율을 살펴보면 1991년 7.43 → 1996년 7.46 → 1998년 8.85 → 2000년 8.19 → 2002년 8.02 → 2003년 9.42 → 2004년 9.74로 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 이는 우리사회의 소득분배구조가 전반적으로 악화되고 있으며, 구체적으로는 상·하위 소득계층간 소득격차가 확대되는 양상이 심화되고 있음을 의미한다. 그리고 주목해야 할 점은 이러한 추세가 2004년에도 지속되고 있는 것이다.

그 밖에 빈곤율과 빈곤갭(poverty gap) 등을 살펴보면, 2003년을 기점으로 빈곤율이 증가하며, 빈곤갭 또한 확대되는 것을 알 수 있다(노대명, 2004). 결국 최근의 경제양극화는 소득분배구조를 악화시키며, 상하위소득 계층간 소득격차를 심화시키고, 빈곤층의 규모와 평균소득을 감소시키는 방향으로 작용하고 있는 것으로 판단할 수 있다. 이와 같은 결과는 현재

〈표 4〉 상하위 소득계층간 소득배율의 추이

	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04
10분위	7.43	7.33	7.13	7.19	7.21	7.46	7.26	8.85	9.01	8.19	8.27	8.02	9.42	9.74
20분위	12.03	12.03	11.39	11.36	11.36	11.46	11.52	15.54	15.66	13.41	13.32	12.54	17.03	25.63

주: 경상소득 기준 ; 도시가계만을 대상으로

자료: 통계청, 도시가계조사자료(년간).

빈곤층에 대한 소득보장 및 사회서비스 공급정책의 강화가 절실하다는 것을 의미한다.

4. 복지수요의 급격한 증가

앞서 노동의 위기와 소득의 양극화는 사회보장체계를 강화해야 할 필요성을 말해주고 있다. 하지만 사회보장체계의 강화는 현금급여의 확대만을 의미하지는 않는다. 더욱이 빈곤층 및 취약계층의 복지욕구가 현금급여를 통해 모두 해결될 수 있다고 말하기도 힘들다. 실제로 기회비용의 측면에서 현금급여가 많은 장점을 갖는다면, 대상가구에 대한 표적화된 지원이라는 측면에서는 현물급여나 서비스의 제공이 보다 효과적일 수 있다. 이 점에서 빈곤층의 다양한 복지욕구 충족이라는 관점에서 사회서비스의 확충은 시급한 것이다.

물론 사회서비스에 대한 수요는 빈곤층에서만 존재하는 것이 아니다. 저소득층과 중산층에게서도 사회서비스에 대한 수요는 존재하고 있다. 가까운 예로 치매노인에 대한 수발을 위해 간병인을 고용하는 문제는 중산층 가구에게도 매우 큰 경제적 부담을 안겨준다. 그리고 비용을 감당하지 못해 경제활동에 차질을 빚는 경우, 가구뿐 아니라 국민경제 전반에도 매우 큰 손실을 안겨주게 된다. 이 점에서 사회서비스에 대한 수요는 특정 소득 계층에 국한된 것이 아니다(표 5 참조).

〈표 5〉 사회서비스에 대한 빈곤·비빈곤가구의 수요

(단위: 가구의 %, 천명)

	전체	빈곤가구		차상위층		비빈곤층	
		비율	추정가구	비율	추정가구	비율	추정가구
영아(1세 미만)	3.3	2.0	34	4.4	25	3.7	491
유아(만2~5세)	13.0	8.5	145	14.0	78	14.9	1,979
장애아동	0.7	0.5	9	0.0	-	1.0	133
질환노인	1.5	4.0	68	0.7	4	1.0	133
장애인	6.2	9.5	163	15.4	86	3.4	452
와상환자	0.8	2.0	34	0.0	-	0.6	80
요보호 가구원	1.8	3.5	59	2.9	16	1.1	146

주: 1) 사례 수 = 970가구

2) 빈곤층은 최저생계비 이하, 차상위층은 최저생계비의 100~120%, 비빈곤층은 최저생계비의 120% 이상임.

자료: 한국보건사회연구원(2005), 『사회적 일자리 전회조사』, 원자료.

그리고 사회서비스는 현재의 수요 외에 미래의 수요라는 측면에서 살펴볼 필요가 있다. 최근 인구·가족구조의 변화에 따라 전통적으로 가족이 담당해 왔던 많은 기능을 사회가 담당해야 하는 변화가 발생하고 있다. 즉, 1인 가구의 증가, 저출산·고령화 등은 사회서비스에 대한 수요를 증가시키는 요인으로 작용하고 있는 것이다. 우리나라는 2019년 고령사회(노인 인구 14% 이상), 2026년 초고령사회(20% 이상)로 진입할 것으로 추정되며, 이에 따라 노인인구에 대한 소득보장, 주거지원, 보건서비스 지원 등 사회서비스 수요 또한 급속하게 증가할 것으로 예상된다.

5. 복지지출의 연관효과에 대한 요구

현재 증가하는 복지수요를 충족시키기 위해서는 사회복지지출의 확대가 불가피하다. 2001년 현재 한국의 사회복지지출(Social Expenditure)이 GDP 대비 8.70%로 서구 국가들의 1인당 GDP가 1만 달러에 도달했던 시점의 지출수준(약 20%)과 비교해도 크게 부족한 수준이다.³⁾ 이는 세수

증가율을 소폭 상회하는 지출확대를 통해서도 빠르게 증가하는 복지수요를 충족시키기 힘들다는 것을 의미한다. 하지만 그 이상의 복지지출확대를 위해서는 사회적 합의도출이 매우 중요하다. 즉, 지출에 따른 효과성과 효율성을 강화함으로써 국민적 지지기반을 조성해야 하는 것이다.

이 점에서 우리사회는 사회보장체계를 강화해야 하지만, 그에 따른 지출을 효과적으로 활용하는 방안에 대한 검토가 필요하다. 달리 표현하면, 지출확대에 따른 연관효과가 큰 사업을 중심으로 예산을 투입해야 할 필요성이 있음을 의미한다. 그것은 하나의 사업으로 한편으로는 일자리를 필요로 하는 빈곤층에게 일자리를 제공하며, 다른 한편으로는 서비스 구매에 따른 지출부담이 큰 가구에게 서비스를 제공하는 정책에 대한 수요가 높다는 것을 의미한다. 이것이 바로 사회서비스부문의 고용창출이 자활사업이나 사회적 일자리사업을 매개로 시작된 이유인 것이다. 그리고 보다 거시적으로 사회서비스부문의 고용창출 잠재력이 매우 높다는 점 또한 중요한 고려사항이라고 말할 수 있다.

참고로 사회서비스부문의 일자리를 필요로 하는 실직빈곤층의 규모를 간략하게 살펴볼 필요가 있다. 2002년 현재 근로연령대의 빈곤계층은 66만명으로 추정되며, 이들의 인적자본을 학력을 중심으로 살펴보면, 중졸 이하가 18만명, 고졸이 37만명, 전문대학졸업 이상이 11만명으로 추정된다. 여기서 중졸 이하 집단은 저숙련 및 반(半)숙련의 기술을 필요로 하는 일자리를, 고졸 이상은 인적자본개발을 동반한 일자리를 제공해야 할 것이다. 그리고 사회적 일자리 사업 핵심 참여계층은 고졸 이상의 학력을 가진 건강한 실직빈곤층 및 비경활빈곤층으로 약 47만 5천명으로 추정된다.⁴⁾

3) OECD(2004), 『Social Expenditure Database』.

4) 한국보건사회연구원(2005), 『사회적 일자리 활성화 및 사회적 기업 발전방안 연구』 참조. 이 자료에는 근로빈곤층을 working and workable poor로 규정함으로써 비경제활동인구로 분류된 여성빈곤층을 포함하여 추정하였다.

IV. 사회서비스부문 고용창출정책의 현황과 문제점

1. 정책의 기본구조

2005년 현재 우리사회에서 사회서비스부문의 고용창출정책은 민·관 협력방식을 통해 추진되고 있다. 구체적으로 말하면, 사회적 일자리 사업이 선도적인 역할을 하고 있는 것이다. 그리고 사회적 일자리 사업은 크게 노동부에서 실시하는 사업과 보건복지부 자활사업으로 구분할 수 있다. 여기서 노동부가 추진하는 사회적 일자리 사업은 대부분이 사회서비스분야에서 실시되고 있다는 점에서 보다 전문화된 사업이라고 말할 수 있다. 이에 비해, 자활사업에서의 사회적 일자리 창출사업은 다양한 프로그램 중 하나의 프로그램이라고 말할 수 있다. 자활사업에서 사회적 일자리 사업은 사회적 일자리형 자활근로사업과 일부 자활공동체 사업을 통해 추진되고 있는 것이다. 그럼에도 자활사업을 포함시킨 이유는 그것이 지속적으로 사회적 일자리를 표방하여 왔으며, 자활근로사업과 자활공동체 사업 중 상당수가 사회서비스부문에 안정적인 일자리를 창출하는 선도적인 역할을 수행하고 있기 때문이다.

실제 사회적 일자리 사업과 사회적 일자리형 자활근로사업은 사업내용이나 추진방식에 있어 큰 차이를 갖는다고 보기 힘들다. 사업의 지향점이나 운영주체 등이 동일한 경우가 많기 때문이다. 예를 들면, 지역의 자활후견기관이나 사회복지관이 두 사업 모두를 위탁받아 수행하는 경우가 상당부분을 차지하고 있다. 그리고 이들 사업은 모두 보건, 복지, 문화, 교육 등 주요한 사회서비스를 비영리민간단체를 매개로 제공한다는 공통점을 갖는다. 그리고 많은 사업이 수익성을 강조하고 있지만, 제공하는 서비스의 수혜자 대부분이 사회취약계층이나 빈곤층이라는 점에서 수익창출을 기대하

기 힘든 상황에 처해 있다.

그리고 서비스 공급을 위한 재원은 거의 전적으로 공공부문에 의존하고 있다. 이는 본질적으로 국가가 서비스를 보장해야 하는 취약계층을 대상으로 서비스가 제공되고, 서비스를 공급하는 인력 또한 소득보장을 해야 하는 빈곤층을 중심으로 이루어져 있기 때문이다. 즉, 국가의 사회서비스 공급기능을 비영리민간부문에 위탁·운영하는 방식을 취하고 있는 것이다. 그리고 서비스공급이 실적빈곤층 및 저소득층 실업자를 중심으로 이루어지는 과정에서 과거 공공근로방식이 그대로 적용되고 있다. 최저임금으로 서비스 공급인력의 노동력을 일괄 구매하는 방식을 취하는 것이다. 아래 <표 6>에 나타나 있는 바와 같이, 거의 모든 사업이 서비스의 품질이나 공급량과 관계없이 참여일 수에 따라 일괄적으로 임금을 지급하고 있는 것이다.

<표 6> 사회적 일자리에 대한 정부의 보조금(2004년 기준)

구 분	사회적 일자리	자활근로		공공근로 (부대경비포함)
		사회적 일자리형	시장형	
실내사무보조 등	월 60만원	23,000원	27,000원	22,000원
옥외근로	월 60만원	23,000원	27,000원	22,000원
자격보유/높은 노동강도	월 60만원	25,000원	30,000원	24,000원
전문기술직	월 68만원	25,000원	30,000원	29,000원
월급여수준	60~68만원	60~68만원	70~81만원	57~78만원

물론 이 두 사업 간에는 두 가지 중요한 차이가 존재한다. 노동부 사회적 일자리 사업은 적극적 노동시장정책의 일환으로 저소득층 실직자 모두에게 지원되지만, 사회적 일자리형 자활근로사업은 기초생활보장제도 수급자를 대상으로 지원되고 있다. 이는 두 사업의 참여대상이 빈곤층과 저소득층이라는 소득계층별로 차별화되어 있음을 의미하는 것이다. 참여대상의 차별화는 임금지급의 메커니즘에서 차이를 나타내게 된다. 노동부 사회적 일자리 사업 참여자는 순수하게 임금의 형태로 지원을 받게 된다. 반면 자

활근로사업 참여자는 생계급여에 갈음하는 형태로 임금을 지원받게 된다. 그리고 후자의 경우는 근로소득에 대해 일정 비율로 근로장려금을 추가 지급하는 방식을 취하고 있다.

2. 사회적 일자리 창출사업의 현황

사회적 일자리 창출사업의 현황을 노동부의 사회적 일자리 사업과 복지부의 자활사업을 중심으로 살펴보면 아래와 같다.

먼저 노동부의 사회적 일자리 사업은 지원대상에 있어 여성·중장년층 장기실업자를 중심으로 지원되고 있다. 2004년 현재 전체 참여자 2,369명 중 여성이 1,929명으로 절대다수를 차지하고, 장기실업자가 1,407명에 이르고 있다. 더불어 기초생활보장제도 수급자는 49명에 불과하여 사회취약 계층과 일반 구직자를 대상으로 하고 있음을 알 수 있다. 이는 현재 공공부조제도의 일환으로 실시되는 자활사업의 사각지대를 해소하는 효과가 있는 것으로 판단할 수 있다. 그리고 사업영역과 관련해서는 사회서비스 공급과 이익대변 등 시민단체 활동지원 등 다양한 분야에서 사업이 추진되는 것으로 나타나고 있다. 그 중에서도 사회복지와 보건 분야에서 사회서비스를 공급하는 사업에 1,421명이 참여하고 있어 대다수를 차지하고 있음을 알 수 있다.

〈표 7〉 노동부 사회적 일자리 사업의 유형별 참여실적

(단위: 명)

참여자수	성 별		장기실업자		장애인	
	남	여	장기실업자	비장기실업자	장애인	비장애인
2,369	440	1,929	1,407	962	139	2,230

자료: 노동부(2004), 『사회적 일자리 창출방안』, 국무회의 보고자료.

〈표 8〉 노동부 사회적 일자리 사업의 분야별 참여실적

(단위: 명, %)

구분	배정 인원	계 (집행률)	노동	안전	사회 복지	보건	문화/관광/교육	환경	기타
계	2,000	2,369 (118)	355	16	1,300	121	296	236	45

자료: 노동부(2004), 『사회적 일자리 창출방안』, 국무회의 보고자료.

이어 보건복지부 자활사업에서 사회서비스 공급과 관련이 있는 사업은 사회적 일자리형 자활근로사업과 자활공동체 중 일부라고 말할 수 있다. 전자는 노동부 사회적 일자리 사업과 유사한 형태로 국가가 사업비와 인건비의 전액을 보조하는 방식으로 운영되고 있으며, 후자는 부분적인 보조를 받지만 자체적인 수익창출구조를 갖춘 사업체 형식을 취하고 있다. 여기서 주목해야 할 부분은 자활공동체 중 일부는 사회적 기업을 표방하며, 의지적으로 사회서비스부문에서 양질의 일자리를 창출하려는 실험적인 노력을 하고 있으며, 이것이 사회서비스부문 고용창출의 미래와 밀접한 관련이 있다는 점이다.⁵⁾

구체적인 사업현황을 살펴보면, 사회적 일자리형 자활근로 사업은 2004년 12월 현재 약 14천명이 참여하고 있으며, 사업분야는 간병, 청소, 집수리, 재활용사업을 중심으로 구성되어 있다. 자활공동체는 242개 후견기관을 중심으로 323개가 설립되어 있으며, 그 중에서 지자체 인정 공동체는 273개로 대부분을 차지하고 있다. 그리고 1인당 평균 수익금 지급액은 1,782천원(분기별) 수준이다. 자활공동체는 대부분 별도의 정관에 따라 협동조합방식으로 운영되고 있으며, 약 2천명이 사업에 참여하고 있다. 물론 이들 공동체 모두가 사회적 기업을 지향하는 것은 아니다.

5) 자활공동체 중 재활용사업과 청소사업분야에서 사회적 기업을 표방하며 성장하고 있는 몇몇 사업체는 향후 사회적 일자리 창출정책이 주목해야 할 부분이라고 말할 수 있다. 즉, 사회적 기업으로의 성장을 결정짓는 요인이 무엇인가를 말해주는 중요한 지표인 것이다.

〈표 9〉 복지부 자활사업의 추진현황

(단위: 명)

구분	정부 자활사업									
	계 (a + b)	소계 (a)	복지부(a)							노동부 (b)
			자활근로					창업 지원 등	지역봉사 사회적응	
시장 진입형	사회적 일자리	인턴형	근로 유지형	지자 체형						
분기실적	57,990	54,895	5,480	13,854	287	23,277	5,334	3,433	3,230	3,095
연간실적	112,769	107,391	11,714	25,403	521	47,824	8,405	6,846	6,678	5,378

자료: 보건복지부(2005), 「자활사업 추진현황」, 2004년 12월 현재.

〈표 10〉 5대 표준화 사업 추진현황

구분	계	집수리	간병	청소	폐자원 재활용	음식물 재활용
사업단수(개)	845	219	299	169	139	19
참여자(명)	11,728	2,649	5,269	1,999	1,608	203

자료: 보건복지부(2005), 「자활사업 추진현황」, 2004년 12월 현재.

3. 사회적 일자리 창출사업 실태분석 결과

사회적 일자리 창출사업의 실태를 파악하기 위해서 2005년 4월 18일 ~4월 29일까지 12일간 19개 사업단 및 공동체에 참여하는 193명을 대상으로 조사를 실시하였다. 표본은 재활용 사업단, 급식사업단, 학교청소사업단, 간병사업단, 복권기금 간병사업단, 노동부 사회적 일자리에 대해 지역별로 전문가들의 추천을 받아 추출하였다.

분석결과에 따르면, 성별은 남성이 31명(16.1%), 여성이 162명(83.9%)으로 여성이 대부분을 차지하고, 연령은 40대가 35.4%로 가장 많았으며, 30대(28.1%), 50대(19.8%) 순으로 분포하고 있으며, 학력은 절반에 가까운 42.5%가 고졸이었고, 초졸(19.7%), 중졸(17.1%), 대졸(13.5%) 순으로 나타났다. 하지만 이러한 특성은 사업유형에 따라 큰 편차를 보이는 것으로 확인되었다. 즉, 간병사업 등은 여성이 절대다수를 점하고 있으며, 연령

별로는 노동부 사회적 일자리사업이 32.4세로 자활사업의 평균연령 45~48세보다 크게 낮은 것으로 나타나고 있다. 그리고 학력에 있어서도 노동부 사회적 일자리 사업의 경우 대졸자가 65.5%를 차지하여 자활사업의 3.1~6.2%와 큰 차이를 보이는 것으로 나타났다.

〈표 11〉 사업형태별 인구학적 특성

(단위: %, 명)

구분		자활근로	자활공동체	복권기금	노동부 사회적 일자리
성별	남성	19.4	21.9	0.0	17.2
	여성	80.6	78.1	100.0	82.8
	합계	100.0(98)	100.0(32)	100.0(34)	100.0(29)
연령	21~30세 이하	4.1	3.1	2.9	44.8
	31~40세 이하	24.5	34.4	23.5	41.4
	41~50세 이하	41.8	40.6	29.5	13.8
	51~60세 이하	24.5	15.6	26.5	0.0
	61세 이상	5.1	6.3	17.6	0.0
	합계	100.0(98)	100.0(32)	100.0(34)	100.0(29)
	평균	45.8	45.4	48.4	32.4
학력	무학	8.2	9.4	8.8	0.0
	초등학교 졸업	25.5	18.8	20.6	0.0
	중학교 졸업	19.4	18.8	23.5	0.0
	고등학교 졸업	43.8	46.8	41.2	34.5
	대학교 졸업	3.1	6.2	5.9	65.5
	합계	100.0(98)	100.0(32)	100.0(34)	100.0(29)

자료: 한국보건사회연구원(2004), 사회적 일자리 사업 참여자 실태조사.

사회적 일자리 사업 참여자의 참여전 취업실태를 살펴보면, 취업경험이 있는 경우가 자활공동체(65.5%)에서 가장 높은 비율을 보였으며, 자활근로(57.2%), 복권기금(55.9%), 노동부 사회적 일자리(44.9%) 순으로 나타나고 있다. 그리고 종사상 지위는 노동부 사업 참여자에서만 상용직의 비율이 높게 나타나고, 전반적으로 일용직(50.4%), 임시직(23.9%), 상용직

(15.6%) 순으로 나타나고 있다. 하지만 전체적으로 구직활동 없이 쉬고 있었다고 응답한 집단의 규모 또는 매우 크다는 점에 주목해야 한다. 복권 기금사업 참여자의 26.5%와 노동부 사회적 일자리 사업 참여자의 37.9%는 실망실업자나 비경제활동인구로 나타나고 있는 것이다. 이는 현재 사회적 일자리 사업이 노동시장에서 배제된 계층에게 취업기회를 제공하는 역할을 담당하고 있으며, 특히 감춰진 노동인구(hidden labour forces)를 발굴하는 기능을 하고 있음을 의미한다.

〈표 12〉 사업형태별 사회적 일자리 참여 전 취업 실태

(단위: %, 명)

구 분		자활근로	자활공동체	복권기금	노동부 사회적 일자리	합계
참여 전 취업활동 상태	취업하고 있었음	57.2	65.6	55.9	44.9	56.5
	구직활동을 하고 있었음	7.1	3.1	17.6	17.2	9.8
	구직활동 없이 쉬고 있었음	35.7	31.3	26.5	37.9	33.7
	합 계	100.0(98)	100.0(32)	100.0(34)	100.0(29)	100.0(193)
	상용직	3.6	38.1	10.5	38.5	15.6
참여 전 종사상 지위	임시직	23.2	14.3	26.3	38.5	23.9
	일용직	57.1	47.6	57.9	15.4	50.4
	고용주	1.8	0.0	0.0	7.6	1.8
	자영업자	14.3	0.0	5.3	0.0	8.3
	합 계	100.0(56)	100.0(21)	100.0(19)	100.0(13)	100.0(109)

자료: 한국보건사회연구원(2004), 사회적 일자리 사업 참여자 실태조사.

사업참여 전 참여자 가구의 월평균소득을 살펴보면, 전체 참여자 가구의 평균소득은 100.5만원으로 나타나고, 노동부 사회적 일자리가 가장 높은 199.3만원, 자활공동체 153.5만원, 자활근로 73.7만원, 복권기금 48.2만원 순으로 나타나고 있다. 그리고 사업참여 후의 가구소득을 살펴보면, 노동부 사회적 일자리에서 275.6만원으로 가장 높았으며, 자활공동체 162.1만

원, 복권기금 90.2만원, 자활근로 83.3만원 순으로 나타나고 있다. 전반적으로 사업참여에 따른 가구소득증가가 있었음을 알 수 있는데, 특히 노동부 사업 참여자 가구의 소득증가가 두드러지게 나타나고 있다. 이는 노동부 사업 참여자의 경우, 가구소득이 급격히 감소함에 따라 사업에 참여하였다 기보다, 추가적인 수입을 위해 사업에 참여하고 있음을 시사한다. 이는 거의 모든 사업의 월평균 임금소득이 64.6만원~88.8만원의 분포를 보이고 있다는 점을 감안할 때, 자활사업 참여자는 대부분 가구의 주소득원이며, 노동부 사회적 일자리 사업 참여자는 대부분이 가구의 부차적 소득원임을 알 수 있다.

〈표 13〉 사업형태별 소득비교

(단위: 만원)

구 분	자활 근로	자활 공동체	복권 기금	노동부 사회적 일자리	F
참여자 본인 임금소득	66.1	88.8	64.6	73.7	57.226**
기타 가구원 임금소득	17.0	63.7	20.6	173.6	31.680**
가구 내 임금소득 및 사업소득	83.3	162.1	87.8	275.6	43.321**
월평균 가구 총소득	87.8	162.7	90.2	276.9	40.789**
사업 참여 전 월평균 가구소득	73.7	153.5	48.2	199.3	26.088**

주: * p<0.05, ** p<0.01

자료: 한국보건사회연구원(2004), 사회적 일자리 사업 참여자 실태조사

그리고 사업참여에 대한 만족도를 5점 척도(1: 매우 불만족~5: 매우 만족)로 살펴본 결과, 의사소통과 인간관계에 있어서 평균 3.58로 비교적 높은 점수를 보였고, 맡은 역할에서 3.50, 근로시간에서 3.23 순으로 나타났다. 반면 소득(2.53), 복리후생(2.87)에 있어서는 다소 낮은 점수를 보이는 것으로 나타났다. 또한 도움정도를 묻는 질문에 대해서는 소외계층지원(4.12), 일을 하고픈 욕구(4.03)에 많은 도움이 된 것으로 나타나고, 지역사회(3.97)나, 심리적 안정(3.85) 및 자존감(3.82) 향상도 도움이 된 것으로 나타나고 있다. 그러나 사업의 실질적 목표인 직업개발(3.52)에 대해서는

상대적으로 낮은 점수를 보여 인적자본개발을 위한 투자가 절실한 것으로 나타났다. 끝으로 사회적 일자리 사업과 관련해서 향후 개선사항을 묻는 질문에 대해서는, 일감확보를 위한 정부지원(4.50)과 세제보험료 감면(4.49)이 가장 높은 점수를 보였으며, 일감확보를 위한 기업지원(4.45), 정부인건비보조(4.52), 참여자 기술교육(4.03) 순으로 점수분포를 보였다. 이는 주관적 응답이라는 점을 감안해도, 사업지원의 강화가 필요하다는 점을 시사하는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 14〉 참여사업에 대한 만족도, 도움정도 및 필요한 점

구 분		평균	표준편차
만족도	소득만족도	2.53	0.95
	고용안정성 만족도	3.06	1.02
	역할만족도	3.50	0.76
	근로환경 만족도	3.17	0.89
	근로시간 만족도	3.23	0.95
	개인발전 가능성 만족도	3.22	1.00
	의사소통과 인간관계 만족도	3.58	0.91
	복리후생 만족도	2.87	0.92
도움정도	직업개발에 도움	3.52	0.97
	심리적안정에 도움	3.85	0.85
	자존감에 도움	3.82	0.86
	가족관계안정에 도움	3.69	0.94
	지역사회기여에 도움	3.97	0.82
	소외계층에 도움	4.12	0.93
	일을 하고픈 욕구에 도움	4.03	0.97
	필요한 점	일감확보를 위한 정부지원 필요	4.50
일감확보를 위한 기업지원 필요		4.45	0.69
참여자 기술교육 필요		4.03	0.88
참여자 타취업기회제공 필요		3.91	0.89
정부인건보조 필요		4.52	0.72
세제보험료 감면 필요		4.49	0.78

자료: 한국보건사회연구원(2004), 사회적 일자리 사업 참여자 실태조사.

4. 사회적 일자리 창출사업의 성과

이제 지난 수년간의 사회적 일자리 창출사업이 거둔 성과에 대해 간략하게 살펴보기로 하자. 물론 자활사업 시행 5년과 사회적 일자리 창출사업 시행 2년에 대한 성과평가는 다소 이른 감이 있다. 그럼에도 불구하고 사업이 가진 잠재력을 확인한다는 점에서 몇 가지 중요한 성과에 대해 언급하고자 한다.

일차적으로는 사회적 일자리 창출사업을 통해 참여한 빈곤가구 중 상당수가 비빈곤가구로 이동하는 탈빈곤 현상을 확인할 수 있었다. 가장 큰 빈곤탈출률을 보인 사업은 급식사업단으로 사업참여 전 빈곤가구 비율 69.2%가 참여 후에는 30.8%로 약 38%의 감소한 것으로 나타나고 있다. 그리고 복권기금사업단, 간병사업단, 청소사업단 참여자의 빈곤율 또한 참여 전 각각 88.4%, 73.1%, 67.5%에서 참여 후에는 65.1%, 61.5%, 40.0%로 큰 폭의 감소세를 보였다. 이에 비해 재활용 사업단 참여자는 참여 전 34.5%에서 참여 후 17.2%로 감소(-17.3%)하였다. 이들 자활사업 참여자에 비해 노동부 사회적 일자리 사업 참여자의 빈곤율은 참여 전 10.3%에서 참여 후에는 3.4%로 크게 감소한 것으로 나타나고 있다. 이는 사회적 일자리 창출사업이 우리사회의 빈곤층 취약계층에 대한 강력한 소득보장 효과를 갖는다는 점을 말해준다.

이어 사회적 일자리 사업이 단순히 참여자에 대한 소득보장의 기능만을 수행하는 것은 아니다. 그것은 서비스수요 가구의 지출절감, 즉 소득보조의 기능을 수행하기도 한다. 물론 사회서비스 공급에 따른 기대효과가 취약계층의 가계지출 절감에 국한된 것만은 아니다. 그것은 취약계층으로 하여금 가구차원에서는 노동을 통한 사회통합, 자존감 향상, 가족해체의 예방, 빈곤탈출의 잠재력 강화 등의 효과를 거두고 있으며, 지역사회차원에서는 지역사회개발 및 연대성 강화 등의 효과를 거두고 있는 것으로 평가할 수 있다. 아울러 사회적 일자리 사업은 복지지출이 급격하게 증가하는 상황에서 취업을 통한 빈곤탈출을 촉진함으로써 복지제도 전반의 건강성

〈표 15〉 사업단별 소득계층 분포

(단위: %, 명)

		빈곤층 ¹⁾	차상위층 ²⁾	일반층 ³⁾	합 계
참여 전	재활용사업단	34.5	10.3	55.2	100.0(29)
	급식사업단	69.2	7.7	23.1	100.0(26)
	학교청소사업단	67.5	5.0	27.5	100.0(40)
	간병사업단	73.1	7.7	19.2	100.0(26)
	간병사업단(복권기금)	88.4	0.0	11.6	100.0(43)
	노동부 사회적 일자리	10.3	20.7	69.0	100.0(29)
참여 후	재활용사업단	17.2	3.4	79.3	100.0(29)
	급식사업단	30.8	19.2	50.0	100.0(26)
	학교청소사업단	40.0	7.5	52.5	100.0(40)
	간병사업단	61.5	7.0	27.9	100.0(26)
	간병사업단(복권기금)	65.1	7.0	27.9	100.0(43)
	노동부 사회적 일자리	3.4	6.9	89.7	100.0(29)

주: 1) 빈곤층: 월평균 가구소득이 2005년도 최저생계비 미만인 경우
 2) 차상위층: 월평균 가구소득이 2005년도 최저생계비 이상 2005년도 최저생계비의 120% 미만인 경우
 3) 일반층: 월평균 가구소득이 2005년도 최저생계비의 120% 이상인 경우
 자료: 한국보건사회연구원(2004), 사회적 일자리 사업 참여자 실태조사.

을 강화하는데 중요한 기여를 하고 있다고 말할 수 있다.

끝으로 사회적 일자리 사업은 장기실직자 및 실직빈곤층의 취업잠재력(employability)을 향상시켜 빈곤에서 탈출할 수 있는 가능성을 높여준다는 중요한 성과를 나타내고 있다. 이와 관련해서는 『2004년 저소득층 자활사업 실태조사 결과』에서 단서를 발견할 수 있다. 2004년 자활후견기관사업 참여자의 직업기술 보유율을 같은 시기 근로빈곤층 일반의 직업기술 보유율과 비교한 결과에 따르면, 자활사업 참여자의 직업기술 보유율이 상대적으로 높게 나타나는 것을 알 수 있다. 이는 자활사업에 참여하는 과정에서 업무수행에 필요한 직업기술을 터득하고 이것이 자격취득으로 이어지고 있음을 말해준다. 이러한 성과는 사회적 일자리 사업에도 동일하게 적용할 수 있을 것으로 판단된다. 즉, 비숙련 또는 저숙련의 노동인력에게

취업과 교육훈련의 기회를 함께 제공함으로써 취업잠재력을 높이는 성과를 거두는 것이다. 이를 위해서는 앞서 참여자들의 만족도 조사를 통해 확인했던 것처럼 교육훈련체계의 강화가 필요하다고 말할 수 있다.

5. 사회적 일자리 창출사업의 문제점

물론 사회적 일자리 사업은 몇 가지 문제에 직면하고 있다. 이를 간략하게 정리하면 아래와 같다.

첫째, 향후 공공부문이 사업비와 인건비의 전부를 보조하는 일자리에서 자체적인 수익창출구조를 갖춘 일자리로 전환할 수 있는 전망이 부채하다는 점이다. 물론 현 단계에서는 국가가 보장해야 하는 사회보장 기능을 민간이 위탁운영하고 있다는 점에서 수익성이 큰 문제가 되지 않을 수 있다. 하지만 사회서비스부문 시장형성을 통한 고용창출이라는 중장기 관점에서 보면, 단기 일자리가 양질의 일자리로의 발전전망을 갖지 못하는 것은 매우 심각한 문제라고 말할 수 있다.

둘째, 사회적 일자리가 사업추진 과정에서 기존의 시장과 충돌하는 문제에 대한 대책이 전무하다는 점이다. 현재 시장에서 일하고 있는 저임금근로자나 영세자영업자와의 경쟁이 발생하는 경우, 사회적 일자리 사업이 보다 우세한 지위를 점유하게 될 개연성이 있다. 그리고 이는 시장교란이라는 비판에 직면할 수 있다. 실제로 이러한 문제는 현재 일부 사업을 중심으로 발생하고 있는 것으로 판단된다. 따라서 사회서비스부문의 전략업종 선택이나 시장과의 충돌시 대처방안 등이 시급히 마련될 필요가 있다.

셋째, 사회적 일자리 사업 대부분이 공익성을 담보하고 있음에도 불구하고 일반 사업자나 영리법인으로 등록하여 운영함에 따라 다양한 문제가 발생하고 있다는 점을 지적할 수 있다. 그것은 사회적 기업에 관한 별도의 법률이 없는 상황에서 사회서비스부문의 일자리가 극단적인 형태로 양분화될 수 밖에 없다는 점을 시사한다. 즉, 한편으로는 공공부문의 지원금에 안주하게 되는 경향이 나타나거나, 다른 한편으로는 생존을 위해 공익성보

다 수익성에 치중하게 되는 경향이 나타나는 것이다.

넷째, 현재 사회적 일자리 사업단이 사회적 기업으로 창업하는 과정에서 나타나고 있는 문제점 또한 지적할 수 있다. 그것은 초기 사업자금의 부족과 창업에 필요한 전문적인 지식과 정보의 부족이라고 말할 수 있다. 비영리민간단체가 주축이 되어 사업을 추진하는 과정에서 많은 경험이 축적되고 있지만, 이 자금과 전문성이라는 두 가지 문제는 쉽게 해결하지 못하고 있는 실정이다. 그리고 이는 사회적 일자리 창출사업을 담당하는 비영리민간단체 외에 별도의 지원기관이 설치되어 있지 않은 현실을 그대로 반영하는 것이다.

다섯째, 사회적 일자리 사업의 임금체계의 문제를 지적할 수 있다. 그것은 확일적으로 정해진 임금체계가 참여자의 자기개발노력에 장애물로 작용하고 있기 때문이다. 현재 사회적 일자리는 비숙련 또는 저숙련 실직자를 대상으로 현장 직업훈련을 실시하고 있다는 점에서 저임금의 문제가 심각하지 않을 수 있다. 하지만 사회적 일자리 사업 참여자가 인적자본을 개발하고 양질의 서비스를 제공하기 위해서는 능력과 성과에 따른 임금체계를 도입할 필요가 있다.

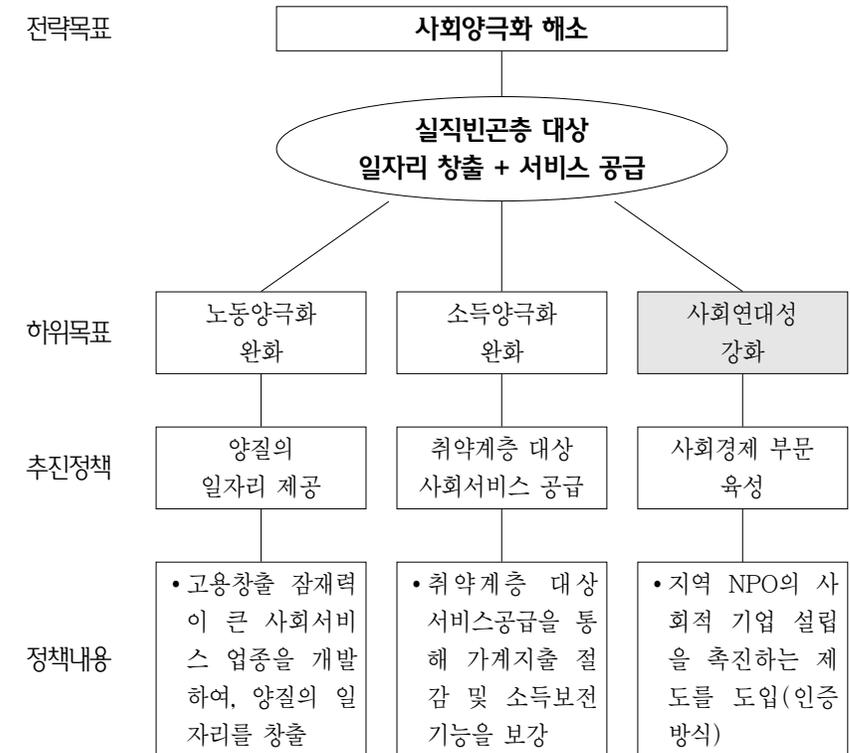
V. 사회서비스부문 고용창출을 위한 추진전략

1. 정책의 기본방향

사회서비스부문 고용창출정책의 궁극적인 목표는 1990년대 이후 심화되고 있는 <사회양극화를 해소>하는데 기여하는 것이다. 그리고 하위목표는 현 사회적 일자리 창출사업을 효율화함으로써 사회서비스부문 시장형성과 사회양극화 해소의 토대를 마련하는 것이다. 즉, 하위목표는 다음 세 가지로 정리할 수 있다. 노동양극화 과정에서 노동시장에서 배제된 실업자

및 실직빈곤층에게 양질의 일자리를 제공함으로써 노동통합(Work Integration)을 실현하고, 소득양극화로 빈곤에 시달리는 계층에게 사회적 일자리 참여를 통해 부족한 소득을 보충하고 사회서비스 공급을 통해 지출을 절감하게 하며, 시장을 통해 구입하기 힘들고, 국가도 제공하지 못하는 다양한 사회서비스를 공급할 수 있는 지역차원의 사회(연대)경제영역을 구축하는 것이다(그림 2 참조).

(그림 2) 사회적 일자리 창출정책의 목표와 주요 정책



하지만 사회서비스부문 고용창출정책은 공급주체 또는 이해관계 당사자의 협력이 관건이라는 점을 감안할 때, 민·관 협력의 원칙과 목표를 명확하게 할 필요가 있다. 이는 일방적인 지원과 수혜의 문제가 아니라, 서로

합의할 수 있는 목표와 전략을 명확히 설정해야 한다는 것을 의미한다. 이러한 의미에서 사회서비스부문 고용창출을 위한 위에 언급한 공통의 정책 목표와 개별적 정책목표를 명확하게 구분할 필요가 있다.

먼저 공통의 목표는 사회서비스부문의 고용창출을 통해 실직빈곤층에게 소득을 얻을 수 있는 일자리를 제공하고, 취약계층에게 사회서비스를 공급하는 것이다. 이는 현재 공공과 민간부문이 합의하는 공통의 목표라고 말할 수 있을 것이다.

이어 개별적인 목표는 아래와 같이 설명할 수 있다. 정부차원에서는 사회적 일자리 창출을 양질의 일자리 창출을 촉진하는 정책수단으로 이해할 수 있다. 사회적 일자리 창출정책의 또 다른 목표가 사회서비스 부문의 시장형성을 촉진하는 것임을 시사하는 것이다. 더불어 사회적 일자리를 통해 취약한 사회보장체계를 보강하려는 목표가 존재할 수 있다. 이는 현금급여 외에도 사회서비스를 확대함으로써 사회보장체계의 건강성을 강화하는 것이다. 반면에 비영리민간차원에서는 사회적 일자리를 통해 <탈상품화된 일자리 창출방식과 서비스 공급방식>을 강화함으로써 사회경제부문을 육성하려는 목표가 존재할 수 있다. 이는 사회서비스부문의 시장이 형성되더라도 사회서비스 공급에 있어 연대적 방식을 고수하려는 의지를 나타내는 것으로 이해할 수 있다.

2. 정책과제와 추진전략

그렇다면 앞서 언급했던 정책목표를 달성하기 위해서는 어떠한 정책과제를 설정하고, 그 추진전략은 어떠한 방향으로 설계할 것인가. 이는 다음 세 가지 질문에 대한 답변 형식으로 설명할 수 있을 것이다.

첫째, 어떻게 사회적 일자리를 매개로 자체적인 수익창출구조를 갖춘 양질의 일자리를 창출할 것인가: 이를 위해서는 사회서비스에 대한 욕구를 구매행위로 연결시키고, 이를 토대로 양질의 일자리를 창출할 수 있는 토대를 마련해야 한다. 국가가 인건비를 보조하는 사업을 통해 대규모의 일

자리를 창출하기란 용이하지 않으며, 이를 위해서는 중산층 이상 가구의 서비스 구매에 기초를 둔 시장형성이 필요하다.

둘째, 어떻게 사회서비스부문 일자리로 실직빈곤층을 빈곤에서 벗어나게 지원할 것인가: 이 질문에 대한 답변은 인적자본의 개발, 고용(일감)의 지속성과 임금의 적정성에서 찾을 수 있다. 즉, 저숙련 노동인력을 숙련된 노동인력으로 육성하는 교육훈련체계 및 서비스품질관리체계를 마련하고, 지역사회에 기반을 둔 취업연계체계를 강화하며, 개인의 능력과 성과에 따른 급여체계를 도입해야 할 것이다. 아울러 이 과정에서 발생하는 근로빈곤의 문제를 해결하기 위한 소득보장제도의 개편 또한 필요할 것이다.⁶⁾

셋째, 어떻게 사회서비스부문 고용창출에 따른 시너지 효과를 극대화할 것인가: 경제양극화 문제를 해결하기 위해 보다 많은 자원을 투입해야 한다는 점에 큰 이견이 없을 것이다. 하지만 문제는 어떠한 사업을 통해 최소한의 비용으로 최대한의 효과를 거둘 수 있는가 하는 점이다. 이 점에서 사회서비스부문 고용창출정책은 사회안전망 강화와 탈빈곤정책에 긍정적인 영향을 미칠 수 있도록 일자리 참여대상과 서비스 수혜대상의 범주를 명확하게 설정해야 할 것이다.

그리고 사회적 일자리를 토대로 사회서비스부문의 고용창출을 활성화하기 위해서는 어떠한 구체적인 전략이 필요한가. 이는 다음 여섯 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 사회적 일자리와 사회서비스부문의 일반적인 일자리의 성격을 명확하게 구분함으로써 모든 일자리가 사회적 일자리로 간주될 개연성을 최소화해야 한다. 이는 정부가 사회적 일자리를 지원해야 하는 근거를 확보한다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 좀더 구체적으로 언급하면, 사회적 일자리 또는 사회적 기업의 목적과 구성요건 그리고 사업추진방식 등에 대한 규정을 담은 인증제도를 마련해야 할 것이다. 이와 관련해서는

6) 현실적으로 가구원 중 한 사람이 사회적 일자리 사업에 참여하더라도 낮은 임금과 가구 지출요인 등에 의해 빈곤상태에 빠지는 가구가 존재할 수 있다. 이 문제에 대해서는 공공부조제도 등을 활용한 소득보장 대책이 마련되어야 할 것이다.

서구 각국의 사회적 기업 관련 제도를 참고할 수 있다.

둘째, 사회서비스의 수요를 보다 정치하게 추정해야 한다. 사회적 일자리 창출사업은 잠재적인 서비스 수요를 파악함으로써 공급을 위한 대비책을 마련할 수 있다. 이는 외국 산업구조에서 사회서비스부문이 차지하는 비중에 대한 단순 추론이 아니라, 산업구조와 노동인구 이동 등에 대한 종합적인 실태분석을 토대로 이루어져야 할 것이다. 물론 사회서비스에 대한 수요는 정부의 각종 지원정책을 통해 진작되기도 한다는 점도 지적되어야 할 것이다.

셋째, 사회서비스 공급확대에 따른 인력개발대책을 마련해야 한다. 사회서비스 공급을 확대하기 위해서는 장기실업자 및 실직빈곤층의 취약한 인적자본을 개발하는 훈련체계가 마련되어야 한다. 이는 노동공급 측면에서 참여자의 취업을 촉진하는 기능을 수행할 뿐 아니라, 기술수준에 따른 임금차별화를 위한 기준으로 활용될 수 있을 것이다. 특히 공식직업훈련 프로그램이 설치되지 않은 사업에 대해서는 교육과 평가프로그램을 개발하여 기술자격을 부여하는 방안을 적극적으로 검토해야 할 것이다.

넷째, 사회서비스부문의 시장형성을 통한 추가적인 고용창출을 위해서는 가구단위의 서비스 구매가 매우 중요한 기능을 수행한다. 하지만 현실적으로 개별 가구가 사회서비스를 구입하기에는 재정적 부담이 큰 걸림돌로 작용하게 될 것이다. 이 점에서 사회서비스에 대한 구매를 촉진할 수 있는 각종 제도의 도입이 필요하다. 예를 들면, 노인수발보장제도나 급식관련제도 등을 개편함으로써 보험방식 또는 공공기관이 서비스를 구매하는 방식으로 구매를 촉진해야 할 것이다.

다섯째, 업종별 사회적 기업 설립·운영모형의 구축이 필요하다. 향후 사회서비스부문의 전략업종을 설정할 경우, 업종에 따라 상이한 방식으로 성장하게 될 개연성이 높다. 가까운 예로 인력파견업과 유사한 간병사업이나 가사도우미사업이 재활용사업과 동일한 방식으로 시장을 개척하고, 수익을 창출하지 않을 것이다. 이 점에서 시장의 특성과 공급자의 역량 등을 종합적으로 고려한 업종별 모형개발이 필요한 것이다.

여섯째, 사회적 일자리를 매개로 사회서비스부문의 고용창출을 촉진하기 위해서는 현재 사업에 참여하는 민간단체와의 협력·지원체계를 개편할 필요가 있다. 그것은 크게 두 가지 방향에서 검토가 필요하다고 판단된다. 먼저 적절한 지원이 필요하다는 점이다. 현재의 지원체계로 사회적 일자리가 사회적 기업으로 발전하게 될 개연성은 매우 낮다. 이 점에서 사업운영기관 및 지원기관에 대한 적절한 지원이 선행되어야 한다. 이어 권한과 책임의 영역을 명확하게 설정해야 한다. 이는 불필요한 간섭을 최소화함으로써 비영리민간단체들이 자율적으로 사업성과를 동원할 수 있는 역동성을 강화해야 한다는 것을 의미한다.

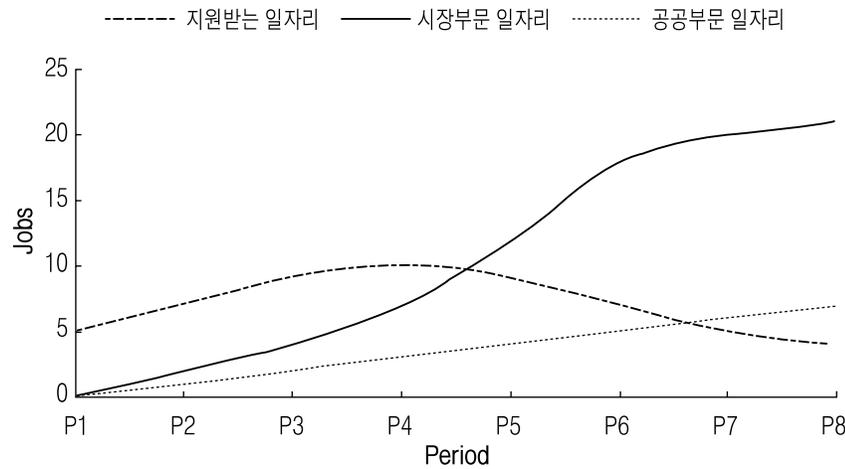
3. 정부의 자원투입전략

사회서비스부문의 고용창출은 국가가 모든 재원을 감당해야 하는 것은 아니다. 외국의 경우에도 가장 주된 재원은 역시 중앙정부와 자치단체를 통해 확보하고 있지만, 국가 외에도 공공기관, 민간비영리재단, 영리기업 등 다양한 경로를 통해 재원을 조달하고 있다. 물론 우리나라는 사회경제부문이 저발전상태에 있어 국가가 재원의 대부분을 감당하는 것이 불가피하다고 판단된다. 하지만 사회적 일자리 사업단을 대상으로 무한정 예산을 확대하기는 곤란하다고 판단된다.

따라서 향후 정책은 단계적으로 양질의 일자리를 창출하는데 초점을 두고 지원해야 할 것이다. 그리고 그것은 크게 시장형성을 통한 고용창출, 공공부문을 통한 고용창출, 사회경제부문을 통한 고용창출로 분화 발전되어야 할 것이다. 이러한 관점에서 사회서비스부문 고용창출을 위한 자원투입전략은 아래 (그림 3)과 같이 시장부문에서 일자리 창출이 이루어지는 시점(P4~P5)을 고려해서 결정되어야 할 것으로 판단된다. 이를 사업추진단계별로 언급하면 다음과 같다. 먼저 국가로부터 전액을 지원받는 일자리, 즉, 현재의 사회적 일자리 사업단, 자활근로사업단, 공공근로 등에 대한 지원은 사업초기단계에는 지속적으로 확대할 필요가 있다. 단, 교육훈련체계

의 강화를 통해 인적자본을 개발하고 서비스의 품질을 개선하는데 주력해야 할 것이다. 이어 시장부문을 통해 대규모의 일자리를 창출하는 정책을 추진해야 할 것이다. 이는 사회적 기업의 설립을 촉진하고, 민간영리기업의 진입을 허용하는 방향에서 제도가 보완되어야 한다는 것을 의미한다. 그리고 시장부문의 일자리가 창출되는 시점부터 국가가 모든 비용을 부담하는 일자리에 대한 지출을 단계적으로 감축해야 할 것이다. 끝으로 이러한 흐름과 병행하여 사회서비스 중 국가가 직접 공급해야 할 부분에 대해서는 직접 인력을 채용해야 할 것이다.

[그림 3] 사회서비스 부문 일자리 창출의 기대효과



4. 사회적 기업의 제도화

사회적 일자리 사업단을 사회적 기업으로 발전시키는 것은 <양질의 일자리 창출>과 <양질의 서비스 제공>이라는 목표를 달성하기 위한 대안 중 하나이며, 다음과 같은 점에서 그 필요성이 제기되고 있다.

먼저 사회적 기업은 <합법적인 기업의 형태>를 갖춘 조직으로, 경영과 고용에 대한 책임성이 명확한 조직인데 반해, 사업단은 경험과 고용에 대

한 책임성이 명확하지 않은 불안정한 조직이라고 말할 수 있다. 실제 사업단 방식의 사회적 일자리는 이를 지원하는 비영리민간단체가 실질적인 고용주나 경영조직으로 기능하고 있으나, 엄밀한 의미에서 이들을 고용주로 간주하기에는 많은 문제가 발생하고 있다. 이 점에서 사회서비스 시장에서 양질의 일자리를 창출하기 위해서는 합법적 기업형태를 갖춘 사회적 기업의 설립이 필요한 것이다.

이어 사회적 기업은 종사자에 대한 사회보험 가입을 통해 소득과 고용의 안정성을 강화하는 조직인데 반해, 사업단은 사회보험 가입을 강제하기도 제외하기도 곤란한 특성을 갖고 있는 조직이라고 말할 수 있다. 이는 특히 공공부조제도 수급자가 참여하는 사회적 일자리형 자활근로사업이 경험하고 있는 문제이다. 이 점에서 사회적 기업은 4대 사회보험 가입의 의무화함으로써 장기실직자 및 실직빈곤층을 사회보장체계의 사각지대로부터 벗어날 수 있게 하는 효과적인 지원체계가 될 것이다.

끝으로 사회적 기업은 수익배분과 관련된 제한규정을 두고 있지만, 적절한 임금을 보전하는 것을 전제로 하고 있다. 이에 비해 사업단은 수익의 적절한 배분을 실현하는데 많은 제약이 있는 상황이다. 이는 사업 참여자로 하여금 수익발생을 위한 추가적인 근로노력을 억제하는 결과를 초래하고 있다. 이 문제와 관련해서 사회적 기업은 수익금의 일정부분을 배분할 수 있도록 규정을 정함으로써 참여자의 근로의욕과 자기개발노력을 고취시키는 결과를 초래할 수 있을 것이다.

그렇다면 한국사회는 어떠한 형태로 사회적 기업을 제도화할 수 있는가. 이와 관련해서는 크게 협동조합법을 제정하자는 주장과 사회적 기업법을 제정하자는 주장으로 구분할 수 있다. 하지만 이는 사회적 일자리 창출 및 사회적 기업 육성법을 제정하는 경우, 사회적 기업법으로 규정할 수밖에 없다는 점에서 후자의 주장이 보다 현실적이라고 판단된다. 그 이유는 협동조합법을 제정할지라도 사회적 기업법을 별도로 제정해야 하는 추가작업이 필요하기 때문이다. 좀더 구체적으로 설명하면, 사회적 기업은 협동조합이 전환하는 형태가 있을 뿐 아니라 다양한 시민단체가 전환하는 경

우도 있다는 점을 고려할 때, 협동조합법을 제정하더라도 시민단체의 참여를 촉진하기 위해서는 사회적 기업법을 별도로 제정해야 하기 때문이다. 더욱이 사회경제부문이 취약한 상황에서 시민단체의 참여가 중요하다는 점을 감안하면, 사회적 기업에 관한 법을 제정하는 것이 보다 합리적인 선택일 것으로 판단된다.

이제 사회적 기업 설립을 촉진하기 위한 제도로 어떠한 제도를 설계해야 할 것인가 살펴볼 필요가 있다. 이 문제와 관련해서 일부 국가의 법제처럼, 사회적 기업에 상법상의 지위를 부여하는 것은 매우 바람직하지만 우리나라 현실에 비추어 볼 때, 큰 실익이 없다고 판단된다. 즉, 사회적 기업의 양적·질적인 성장 없이 상법상의 새로운 법인격으로 법제화 하는 것은 실익이 없는 도약일 수 있다. 더욱이 사회적 기업으로 전환할 수 있는 조직의 규모가 미미하다는 점을 감안하면, 실효성도 없을 것으로 판단된다. 이 점에서 우리나라는 사회적 기업에 대한 인증제도를 적용하는 것이 보다 효과적인 지원방식이 될 것으로 여겨진다.

사회적 기업 인증제이란 일정한 자격요건을 충족하는 시민단체나 협동조합 등을 사회적 기업으로 인증함으로써 그에 따른 지원을 받을 수 있게 하는 선별장치를 의미한다. 이러한 제도가 필요한 이유는 다음 두 가지로 정리할 수 있다. 먼저 다양한 시민단체의 사회적 기업설립을 촉진하고, 다양한 형태의 사업을 육성하기 위해서는 인증방식을 취하는 것이 바람직하기 때문이다. 또한 우리나라는 이미 자활공동체에 대한 인증제도를 운영한 경험이 있어 인증제도 도입의 실현가능성이 매우 높다고 말할 수 있다. 물론 사회적 기업 인증과 관련해서는 보다 전문적인 인증기준과 그에 따른 지원제도를 구비해야 할 것이다.

VI. 결론과 전망

우리사회에서 사회적 일자리 창출정책은 사회경제환경의 제약 속에서 나타났다는 점을 언급하지 않을 수 없다. 그것은 성장과 분배의 선순환 담론 등을 통해 확산되고 있는 복지지출의 중추적 효과를 전제로 설계된 것이다. 그리고 일부에서는 사회적 일자리 창출사업을 저임금의 빈곤층을 양산하는 정책이라는 비판적인 입장을 견지하고 있다.

물론 그것은 틀린 주장이 아니다. 다만 한국사회가 처한 독특한 지형에 대한 이해를 전제로 한다면, 현재 그것이 가진 잠재력을 개발하는 노력이 필요할 뿐이다. 서구 사회가 복지서비스의 민영화라는 정책 틀에서 사회적 일자리 창출정책을 추진했다면, 우리나라는 미취업빈곤층이 증가하고 사회 전체적으로 양질의 일자리가 감소하는 상황에 처해 있다. 아울러 복지수요는 급격히 증가하나 사회서비스 공급은 미약한 상황이다. 그렇다면 사회서비스부문의 시장형성을 통해 양질의 일자리를 창출하는 전략과 사회적 일자리 창출전략을 적극적으로 매개하는 정책은 서둘러 비판해야 할 대상이 아닐 것이다. 오히려 우리나라의 당면과제는 서구의 사회적 일자리 창출정책과는 다른 고유한 모형을 개발하는 것이다.

이러한 맥락에서 보면, 현재 진지하게 검토해야 할 사항은 우리나라가 사회적 일자리를 통해 복합적 효과를 추구하는 시너지 전략을 고수할 것인지, 사회적 일자리를 실직빈곤층을 위한 고용창출에 국한하는 최소주의 전략을 선택할 것인지 하는 것이다. 물론 이 문제는 거시경제적인 환경과 이에 따른 정책적 대응에 따라 다양한 경로로 나타날 수 있다. 경제영역의 세계화를 거스를 수 없는 흐름으로 인정하고 유연화된 노동시장에 (재)진입할 수 있도록 인적자본에 대한 투자를 강화하거나, 공공부문에서 실직자를 흡수하고 사회보장체계를 강화하는 선택을 할 수도 있을 것이다. 하지

만 외국의 정책적 선택을 모방하는 것은 전혀 바람직하지 않다. 국제적 분업구조상의 위치, 노동시장 유연화 정도, 사회보장체계의 발전정도 등 몇 가지 여건을 감안하더라도, 우리사회가 이들 국가와 매우 다른 환경에 처해 있기 때문이다. 그것은 현재 사회보장체계의 전반적인 개편방향이 일자리 창출로 경도되거나 소득보장에만 치우쳐서는 곤란하다는 것을 의미한다. 그것은 보장(Protection)과 취업촉진(Activation)의 균형을 유지해야 할 것이다.

끝으로 본문에서 언급하였던 것처럼, 사회서비스부문의 고용창출을 위해서는 정부가 재원투입의 중단기 전략을 명확하게 설정할 필요가 있다. 분명 현 시점에서 정부는 사회적 일자리 창출사업에 대한 재원투입을 확대해야 한다. 단, 재원투입에 앞서 이를 통해 거둘 수 있는 기대효과와 추진전략에 대한 충분한 검토가 이루어져야 할 것이다. 그리고 사회서비스부문의 시장형성을 촉진하기 위한 제도 도입과 사회적 기업 제도화가 추진 전략의 핵심에 놓여져야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 김신양, 『다른 경제』, 실업극복국민재단, 2005.
- 노대명 외, 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』, 한국보건사회연구원, 2003.
- 노대명 외, 『한국 근로빈곤층 소득·고용실태 연구』, 한국보건사회연구원, 2004.
- 노동부, 『사회적 일자리 창출방안』, 국무회의 보고자료, 2004.
- 노동부, 『사회적 일자리 창출을 위한 국제심포지움 자료집』, 2000년 12월.
- 장원봉, 『사회경제의 대안적 개념구성에 관한 연구』, 박사학위논문, 한국학중앙연구원, 2005.
- 전병유 외, 『사회적 일자리 창출방안 연구』, 한국노동연구원, 2003.
- 한국노동연구원, 「일자리 양극화 경향과 빈곤 정책의 방향」, 2003.
- 한국은행, 『산업연관표』, 2003.
- 한상진, 『시장과 국가를 넘어서: 사회적 기업을 통한 자활의 전망』, 울산대학교 출판부, 2005.
- F. Aubry et J. Charest(1995), "Developper l' Economie Solidaire: Elements d' Orientation", Confederation des Syndicats Nationaux.
- Douglas Alexander(2002), Social Enterprise magazine, 2002. vol. 2.
- Carlo Borzaga et al.(1998), Social Enterprise and New Employment in Europe.
- Carlo Borzaga et al.(2001), The emergence of social enterprise.
- Department of Industry and Trade(2002), Social Enterprise, a strategy for success.
- Thierry Jeantet(1999), European Social Economy.
- Jean-Louis Laville dir.(1998), L'Insertion et Nouvelle Economie

Sociale, Desclee de Brouwer.
Alain Lipietz(2001), "Pour le Tiers Secteur: L' economie sociale
et solidaire", La Decouverte/La Documentation francaise.
Lester M. Salamon ed.(2002), The State of Nonprofit America,
Brookings Institution Press.

Summary

**A study for creating social employment
and improving social enterprise**

Dae-myung No

Social employment projects can contribute to reducing poverty among the unemployed poor, curbing the costs of the poor via expanding social services, and increasing decent employment by creating a social services market. The aim of this study looks into ways to reinforce and better evaluate social employment projects and to improve social enterprises. Some of the results of this study are as follows.

First, the number of those in need of support from social employment projects is estimated to be 658 thousand, among which 470 thousand are thought to be able to create high-quality services. Second, as a result of a survey conducted on social enterprises, it is found that the current social employment projects should be integrated or reorganized over time in a stepwise fashion. Also, support for those in competition with the market should be based on prudent evaluation. Third, this study makes it clear that what matters most in social employment is whether they can create benefits and therefore provide the workers with appropriate income. Fourth, legislation regarding social enterprises should be based on the scale of social employment creation policies, taking into account the need to balance such policies with program-based project units.

The results of this study will be useful for charting the basic direction of social employment creation policies, providing implications for future thoughts on ways to institutionalize social enterprises.