

# 사회적 일자리 창출의 쟁점과 과제

— 서구 각국의 최근 동향 —

노 대 명

(한국보건사회연구원 자활지원팀 팀장)

경제위기를 거치면서 우리 사회의 빈부격차는 더욱 심화되었고, 빈곤층을 위한 일자리 창출과 일자리 나누기에 대한 관심이 커지고 있다. 실직자들에게 일자리를 제공하는 동시에 저소득층의 복지욕구를 충족시키기 위한 사회적 유용성을 가진 일자리 창출의 외국 사례를 고찰한다.

## ■ 들어가며

지난 2~3년 전부터 한국사회에는 사회적 일자리에 대한 관심이 증가하고 있다. 이 개념이 가진 모호함이 명확하게 해결되지 않았음에도 불구하고, 혹은 이 모호함 덕택에 많은 사람들이 사회적 일자리의 잠재력에 이끌리고 있다. 구체적으로는 다음과 같은 두 가지 이유 혹은 매력이 사람들의 관심을 끌고 있는 것처럼 보인다. 첫째, 사회적 일자리라는 개념은 실직빈곤층에게 일자리를 제공하고, 이를 통해 지역사회의 삶의 질을 개선하는 이중의 효과를 지니며, 이것을 국가나 시장이 아닌 시민사회가 주도한다는 점에서 참신할 뿐 아니라 매우 이상적인 실험이라는 매력이 있기 때문이다. 둘째, 실직빈곤계층을 위한 자활사업이 시작되면서 근로능력 미약집단을 대상으로 근로활동을 촉진하기 위해 정책적으로 필요한 개념이기 때문이다. 이 점에 대해 좀더 구체적으로 언급하면, 자활사업은 실직상태에 놓인 빈곤층 근로능력이 복지제도에 안주하지 않고, 경제활동에 참여하도록 유인하는 것을 목적으로 한다. 하지만 지난 2~3년간 그들을 노동시장으로 유인하는 각종 정책을 실시하는 과정에서,

참여자들의 열악한 건강상태, 낮은 학력과 기술수준 등의 문제에 봉착하며, 새로운 근로활동 참여방식을 고민하지 않을 수 없었다. 그리고 그 다양한 대안 중 하나로 수익창출과 노동시장 진입을 목표로 하기보다 사회적 기여를 목적으로 하는 사회적 일자리가 주목을 받게 되었던 것이다.

하지만 이처럼 상이한 관점에 따라 사회적 일자리에 대한 관심이 고조되는 과정에서, 그에 대한 명확한 개념정의와 폭넓은 사회적 합의도출 노력보다는 이것을 현실에 응용하며 각자의 존재의의를 확인하는 일이 일차적인 관심사가 되는 현상이 나타나기도 하였다. 물론 그 이론적 뿌리를 찾으려는 노력이 없었던 것은 아니다. 일단의 연구자들은 서구의 제3섹터(Third Sector) 이론이나 유럽의 사회경제(Social Economy) 이론에서 그 뿌리를 찾기도 하였다. 그리고 이로부터 한 걸음 더 나아가 사회적 일자리를 자활사업과 연계시키려는 실험의 필요성을 강조하기도 하였다. 하지만 사회적 일자리의 저변을 형성하는 보다 근본적인 이념이라고 할 수 있는 사회연대 정신에 대한 관심은 매우 저조하였던 것처럼 보인다.

이는 서구 각국의 사회적 일자리 창출 실험 과정에서 잘 나타나 있다. 사실 사회적 일자리라는 개념은 서구에서도 여전히 명확하게 규정되지 않은 개념 중 하나이다.<sup>1)</sup> 좀더 명확하게 정리하면, 사회적 일자리는 그 경계가 명확하게 설

정되어 있지 않은 개방적 혹은 유동적 형태를 갖고 있는 것이다. 하지만 유럽 사회에서 사회연대 정신에 기초한 새로운 일자리 창출 방식에 대한 실험은 장구한 역사를 가진다. 유럽은 이미 오래전부터 국가와 시장경제로부터 배제된 소외계층이 대안적 경제에 대한 모색을 통해 자본주의사회의 구조화된 빈곤에서 벗어나려는 부단한 노력을 하였다. 그리고 이 과정을 통해 사회적 유용성을 갖는 일자리창출과 관련한 사회적 합의를 도출할 수 있었으며, 1990년대 중반에 이르러서는 유럽연합 차원에서 사회적 일자리 창출과 관련된 실험을 전면적으로 확대하기에 이르렀던 것이다.

이러한 취지에서 이 글은 사회적 일자리 창출과 관련된 유럽 각국의 다양한 실험을 소개하고, 그것이 탄생하게 된 배경과 추진과정 그리고 성과와 한계를 간단히 살펴보는 데 초점을 맞추기로 하겠다.

## ■ 사회적 일자리란 무엇인가

이제 판도라 상자 같은 사회적 일자리

---

1) 엄밀하게 말해서, '사회적 일자리'라는 개념은 이미 존재하고 있던 것이 아니라, 유럽 일부 국가에서 사용되고 있는 '사회적 유용성을 갖는 일자리'라는 개념을 한국사회의 실정에 맞게 작명한 것이라고 말할 수 있다. 구태여 동일한 개념을 찾는다면, 불어권에서 사용되는 *Emplois Sociaux*가 그에 해당된다고 말할 수 있다.

개념에 대해 좀더 명확하게 정의를 내리기로 하자. 한 마디로 정의하면, 사회적 일자리(Emploi Social)란 ‘사회적 유용성을 가진 일자리’를 줄인 말이다. 물론 이 표현은 매우 모호하게 받아들여질 것이다. 사회적으로 유용하지 않은 일자리가 어디 있냐는 반론이 제기될 수도 있을 것이다. 하지만 ‘사회적(Le Social)’이라는 표현에 주목하지 않고서는 이 문제를 쉽사리 해결할 수 없을 것이다. 서구사회에서 ‘사회적’이라는 개념은 정치와 경제 사이를 매개하는 광범위한 시민사회 영역 또는 일상사회학자들의 표현을 빌면 ‘일상’(Le Quotidien)을 의미한다. 그리고 사회적 유용성이란 그 자체로서 국가와 시장영역이 아닌 시민사회 영역 또는 일상영역에서 삶의 질을 향상시킨다는 사회적 가치를 함유하고 있는 표현인 것이다.

그렇다면 그것은 어떠한 특성을 갖고 있는지 살펴보기로 하자. 사회적 일자리란 다음 세 가지 특성을 갖는 일자리라고 규정할 수 있을 것이다. 첫째, 일자리 창출의 목적은 실업자 및 사회적 배제집단의 취업촉진이라 할 수 있으며, 둘째, 일자리 창출의 방식은 국가와 시장(민간기업)이 아닌 비영리민간단체의 참여를 중시하며, 셋째, 창출된 일자리는 지역시민의 삶의 질을 향상시키거나 소외계층의 사회통합을 위한 각종 서비스를 제공하는 일자리를 의미한다.

그렇다면 이러한 정의에 걸 맞는 사회적 일자리란 어떤 것이 있는가. 지난

2~3년간 급속하게 확산되기 시작한 복지간병사업이나 재활용 사업을 예로 들 수 있을 것이다. 복지간병사업은 일반시장에서의 간병인과 달리, 저소득층 실직자를 대상으로 국가가 인건비의 일부를 지원하고, 비영리민간단체들이 그들을 교육하고 지원하여, 가난한 노인이나 장애인을 대상으로 간병 서비스를 제공하게 한다는 점에서 사회적 일자리의 세 가지 특성을 가장 잘 반영하고 있다고 말할 수 있을 것이다. 마찬가지로 이유에서 재활용사업 또한 사회적 일자리의 특성을 잘 반영하고 있다. 이 사업은 저소득층 실직자가 참여하고 실업극복단체나 민간비영리단체가 지원하여, 환경보호를 통한 삶의 질 향상을 목표로 한다는 점에서 또 하나의 대표적인 사회적 일자리라고 말할 수 있을 것이다.

그러나 복지간병사업과 재활용사업 모두는 일반 시장과 중첩되기보다 시장 또는 국가복지의 영역으로 형성되지 못한 과도적 영역에 천착하고 있다는 점에 주목해야 한다. 이는 사회적 일자리가 그 경계가 분명한 하나의 영역이 아니라, 사회적 합의에 근거하여 생성되는 개방적인 다양한 영역이라는 점을 의미한다. 이 문제와 관련해서, 프랑스 재활용분야의 사회적 기업인 양비의 책임자는 의미심장한 말을 하였다. ‘사회적 일자리는 영원하지 않다. 해당 분야가 수익을 발생시키고 하나의 시장을 형성하는 순간, 사회적 일자리는 시장의 영역으로 넘어간다’는 것이다. 따라서 사회

적 일자리란 다른 경제영역과 마찬가지로 새롭게 형성되는 영역이며, 그 경계가 끊임없이 변화하는 영역이라는 것이다. 물론 모든 사회적 일자리가 시장화되는 것만은 아니다. 한국사회처럼 복지영역이 급속히 확대되는 경우, 일부 사회적 일자리는 市場化되는 것이 아니라 公共領域化될 수도 있기 때문이다.

결론적으로 사회적 유용성을 가진 일자리를 창출하고, 그 일자리를 실직빈곤 계층에게 제공한다는 것은 분명 야심찬 발상이며, 누구라도 한 마디로 일축하기 힘든 것임에 분명하다. 하지만 사회적 일자리에 대한 비판 또한 무시할 수 없을 것이다.<sup>2)</sup> 이는 크게 세 가지로 압축할 수 있다. 첫째, 사회적 일자리는 정부지원이나 독점 등의 형태를 띠게 될 경우, 시장질서를 교란할 위험성이 있다고 보는 시각이 있다. 둘째, 사회적 일자리는 국가가 아직 책임지지 못하는

영역 혹은 더 이상 책임질 수 없는 영역을 민간단체가 중심이 되어 半民半官의 민·관 협력 형태로 대체·보완하는 일자리이다. 셋째, 사회적 일자리는 비영리단체가 사회적 유용성이라는 목적과 민주적 기업운영이라는 원칙에 따라 국가의 비효율성과 경제의 비민주성을 넘어선 자신의 경제활동영역을 개척하는 일자리이다. 이 시각에 따르면, 사회적 일자리는 지역시민사회의 지원을 끌어내고, 이것에 기초하여 새로운 시장을 발굴·조성하는 역할을 해야 하는 것이다.

## ■ 서구의 사회적 일자리 창출 배경

만일 사회적 일자리라는 개념이 이처럼 모호하면, 왜 각국이 사회적 일자리 창출과 관련된 실험을 계속하여 왔는가. 이 점을 설명하기 위해서는 서구 복지 국가의 재편과정에 대해 언급하지 않을 수 없다.(Serge Paugam, 1999 : 13)<sup>3)</sup>

유럽국가들은 매우 강력한 사회안전망을 구비하였음에도, 혹은 바로 그때문에 10%를 넘어서는 실업률과 확대일로에 있는 빈부격차문제를 해결하지 못하고 있었다. 따라서 서구 각국은 기존의 경제·노동·복지정책을 재구조화하는 실험에 착수하게 되었으며, 이러한 양상은

2) 위에 언급한 제3섹터에 대한 세 가지 관점에 대해서는 Borzaga, Carl et al., Social Enterprise and New Employment in Europe, 2000.를 참조. 마찬가지로 맥락에서 제3섹터에 대한 이념적 논쟁에 대해서는 Jean-Louis Laville (sous la direction de), L'Economie Solidaire: Une perspective internationale, Paris, Desclée de Brouwer, 1994.과 Alain Lipietz, Pour le Tiers Secteur, La Découverte, 2001.을 참조. 아울러 국내에서의 제3섹터에 대한 논쟁 혹은 논의에 대해서는 2000년 4월~5월 자활정책연구회에서 발표되었던 아래 3편의 논문(미간행)을 참조: '제3섹터와 사회적 연대의 구상'(노대명), '제3섹터형 자활공동체의 특성과 쟁점'(이현송), '유럽 사회적 기업의 쟁점과 한국 고용정책에의 함의'(김신양).

3) Serge Paugam (sous la direction de), Europe Face à la Pauvreté: les expériences nationales de revenu minimum, La Documentation Française, 1999.

실업·빈곤정책 분야에서 두드러지게 나타나기에 이르렀다. 그리고 그러한 흐름 중 하나는 이른바 ‘근로연계형 복지’로 나타나기도 하였다. 즉 실직빈곤계층에 대해 국가가 수동적으로 소득을 보장하기보다 적극적으로 안정된 일자리를 창출/제공하는데 역점을 둔 정책이 강화되기 시작하였던 것이다. 이는 많은 국가들이 빈곤완화를 위한 소득보장에서 탈빈곤을 위한 자활지원으로 정책목표를 수정하고 있음을 의미한다. 단적인 예로, 미국의 근로연계형 복지(Workfare)나 영국의 근로유인형 복지(Welfare to Work) 뿐 아니라, 프랑스의 반소외법(Lutte contre Exclusion)과 벨기에의 노동을 통한 사회통합정책(Insertion sociale par l'Activité économique) 모두 이러한 시대적 흐름을 잘 반영하고 있는 것이다.

그러나 그 배경과 추진방법은 각국의 ‘경제정책기조에 따라 상이한 혹은 상반된 형태로’ 나타나고 있다. 각국의 실업·빈곤정책은 형식의 유사성에도 불구하고 내용적으로 매우 다른 경향을 나타내고 있는 것이다. 그리고 이 경향은 크게 다음 두 가지로 구분할 수 있다. ① 첫째 노동·복지비용의 절감을 추구하는 경향을 언급할 수 있다. 즉 국가차원에서는 복지비용의 절감을, 경영자의 입장에서는 노동비용의 절감을 정책의 기본 방향으로 삼아, 실업자와 복지수혜자의 노동시장진입을 유도하며, 복지수혜자에 대해서는 소득보장기간 및 수급조건을 강화하여 전체적인 노동공급을 늘리는

것이다. 그리고 이를 위해 보편적 소득보장에서 선별적 소득보장으로 이행하고, 탈빈곤의 정책목표를 노동시장진입으로 설정하고, 복지개혁을 복지예산절감으로 환원시키는 것이다. ② 둘째 빈곤정책의 외연을 확장시켜 반소외정책으로 정책대상영역을 확대하는 경향을 언급할 수 있다. 이것은 국가차원에서는 복지예산의 효율적 집행, 경영자의 입장에서는 가진 자의 도덕적 책임을 강조하는 정책을 기조로 하며, 저임금의 취업을 장려하는 한편 노동시장의 여건 개선에 노력을 기울이며, 복지수혜자의 취업여부에 대해서는 자발적 참여를 중시하는 것이다. 아울러 이 경향은 보편적 소득보장체계를 유지 혹은 확대하고, 탈빈곤을 안정된 일자리 확보와 사회적 소외의 극복으로 확대해석하고, 복지개혁을 복지제도의 근대화(동일비용을 통한 효과 극대화)로 풀이하는 것이다.

그리고 사회적 일자리는 위의 두 경향 중 반소외 정책과 밀접한 관련성을 갖고 탄생하였다. 물론 국가와 시장 그리고 시민사회가 함께 일자리를 창출하려는 노력은 미국과 같은 사회에서도 부분적으로 추진되어 왔던 것이 사실이다. 하지만 창출되는 일자리의 성격 측면에서는 그것을 사회적 일자리라고 규정하기 어려운 측면이 있다. 결국 사회적 일자리의 탄생은 일자리 창출주체, 일자리 창출방식, 그리고 그 결과로서 탄생한 일자리의 성격을 고려하지 않을 수 없는 것이다.

1990년대 초반까지 각국은 관성적으로 전통적 빈곤정책을 통해 실직빈곤계층의 노동시장 진입(취업이나 창업)을 유도하는 것으로 일관하였다. 하지만 특정집단은 노동시장진입에 심각한 어려움을 겪게 되었다.<sup>4)</sup> 그들은 장기실업자가 대부분으로 학력이 낮거나, 나이가 많거나, 건강상태가 열악하거나, 기술이 없거나, 가구여건이 열악하거나, 여성이거나, 장애가 있는 사람들로 구성되어 있었다. 이들은 과거 고도성장기에도 취업에 많은 어려움이 있던 계층이었다. 그런데 경기침체와 고실업이 장기화되는 상황에서 이들이 취업에 더 큰 어려움을 겪었으리라는 것은 충분히 짐작할 수 있는 일이다. 이것은 소위 '실직빈곤계층의 3D 현상'이라고 표현할 수 있다. 여기서 3D란 직업훈련의 어려움, 취업의 어려움, 고용유지의 어려움을 지칭한다.<sup>5)</sup>

4) 아래 문헌을 참조. Micheal Keane & Robert Moffitt (1996), 'A Structural Model of Multiple Welfare Program Participation and Labor Supply', Institute for Research on Poverty, January 1996 ; Harry J. Holzer (1996), 'Employer Demand, AFDC Recipients, and Labor Market Policy', Institute for Research on Poverty, November 1996.

5) 실직·빈곤여성의 노동시장 진·출입에 대한 장기추적조사결과 분석으로는 Ariel Kalil et. al.(1998), 'Getting Jobs, Keeping Jobs, and Earning a Living Wage: Can Welfare Reform Work?', Institute for Research on Poverty, August 1998을 참조. 그 밖에 실직·빈곤상태의 여성가장의 노동시장 진입에 대한 연구로는 Marieka Klawitter et. al.(1996), 'Determinants of Welfare Entry and Exit by Young Women', Institute for Research on

그리고 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 사회적 일자리 창출이 매우 중요한 의미를 갖고 부각되기에 이르렀다. 실제로 1997년을 전후해 유럽연합의 정책적 지원이 뒤따르자, 사회적 일자리는 더욱 빠른 속도로 창출되기 시작하였다. 그렇다면 이 일자리의 규모는 어떠한가. Campbell의 1999년 보고서에 따르면, 유럽 각국에서 사회적 일자리는 전체 피고용자 대비 3.34%~9.44%까지 그 스펙트럼이 넓으나, 대부분의 국가가 이 실험에 참여하고 있다.

## ■ 서구 각국의 사회적 일자리 창출체계

서구 각국에서 사회적 일자리를 창출하는 체계와 방식은 매우 흥미로운 주제라 말할 수 있다. 그리고 그것이 공공부조제도 및 적극적 노동시장정책과 결합해 있는 양상 또한 매우 다양할 것이다.

그렇지만 사회적 일자리 창출사업은 지역사회에 뿌리 내리고 있는 비영리민간단체를 거치지 않고서는 체계적으로 사업을 추진할 수 없다. 이 점에서 각국 사회적 일자리 창출의 주체로 비영리민간단체(NPO 혹은 ASBL : Associations Sans But Lucratif)를 중시하는 경향을 보여왔던 것이다. 더욱이 그것은 시장에서 일자리나 공공부문에서의 일자리

Poverty, July 1996 참조.

와 변별력을 가진 ‘시민사회의 일자리’이기 때문이다. 그리고 비영리민간단체는 매우 다양한 성격을 지닌 민간단체로 분리될 수 있다: 시민단체(Associations), 생산자 협동조합(Workers's Coopérative), 사회적 기업(Social Enterprises) 등이 그것이다. 그리고 매우 부분적이지만, 국가로부터 법적으로 사회적 일자리 창출의 역할을 위임받은 단체 중 일반기업이나 공공기관도 존재한다. 그러나 벨기에 사례에서 볼 수 있는 것과 같이 국가로부터 사회적 일자리 창출의 역할을 위임받은 기관의 대다수가 비영리민간단체임을 알 수 있다.

그러나 민간단체 스스로의 힘만으로 사회적 일자리를 창출하는 것은 매우 힘들며, 지역시민사회가 성숙하지 않은 경우, 거의 불가능하다고 말할 수 있다. 이 점에서 선진국의 경우도 ‘정도의 차이는 있지만’ 사회적 일자리 창출은 민·관 협력에 기초하여 추진되고 있다. 대개의 경우, 공공부문은 사회적 일자리 창출에 소요되는 채용의 대부분을 지원하며, 법규와 제도를 정비함으로써 그것이 안정된 일자리로 발전할 수 있게 한다. 그러나 이 경우에도 공공부문은 후원자이지, 사회적 일자리를 창출하는 주체라고 말할 수는 없다.

하지만 민간단체들이 그러한 역할을 하기 위해서는 경제활동과 수익을 발생시키는 사업에 참여할 수 있도록 허용하는 법규가 필요하다. 이와 관련해서 가장 일반적인 형태는 다음 두 가지로

구분할 수 있다. ① 첫째 비영리민간단체가 사회적 일자리를 창출하는 것을 포괄적으로 허용하는 법규를 갖춘 경우이다. 이와 관련해 각국은 경제활동에 참여할 수 있는 비영리단체의 자격과 활동범위를 명시한 법규를 갖추어 놓고 있다. 일본의 ‘비영리단체특별법’이나, 벨기에의 사회적 기업(Social Enterprises)에 관한 ‘상법상의 예외규정’이나, 프랑스의 ‘1978년 생산자협동조합법’(loi de Société coopérative ouvrière de Production)이 그것이다. ② 둘째 사회보장체계 내에서 비영리민간단체가 장기실업자나 실직빈곤계층을 위해 사회적 일자리를 창출하는 사업을 수행할 수 있도록 법적으로 자격을 부여하는 경우이다. 이것은 한국사회에서 사용하는 표현에 따르면 ‘자활후견기관’이고, 서구에서 사용하는 용어에 따르면 ‘자활지원기업’(Entreprises d'Insertion)이다. 특히 벨기에는 연방정부차원에서 이러한 역할을 전담하는 사회경제부(Ministrie de l'Economie Sociale)가 다양한 형태의 자활지원기업을 지정하여 사회적 일자리 창출정책을 지원하는 역할을 위임하고 있으며, 프랑스 또한 고용연대부(Ministrie de l'Emploi et de la Solidarité)가 반소외법을 총괄하며, 산하에 사회경제부를 설치하여 사회적 일자리 창출정책을 전담토록 하고 있다.

## ■ 사회적 일자리 창출 실험의 성과와 교훈

한국사회는 서구와 달리 복지국가의 전환기적 상황에 처해 있다고 말하기 어렵다. 적어도 우리사회는 사회보장제도가 경제에 과도한 부담을 주거나, 사회구성원들이 사회보장제도로 인해 ‘도덕적으로 해이해 지는’ 그런 상황에 처해 있지 않다. 하지만 서구 복지국가가 당면한 전환기적 위기의 본질을 파악함으로써, 자신이 추진하는 복지국가 공고화 전략을 복지국가의 해체 혹은 재구성이라는 세계사적 흐름에 맞추어 추진하는 노력은 매우 중요한 의미를 갖는다. 따라서 우리사회는 보편적이고 기초적인 사회보장제도 구축에 있어 ‘국가의 책임’을 강조하면서도, 복지국가 재편기의 세계적 추세를 반영하여 ‘시장의 질서를 교란하지 않는 효율적이고 생산적인 측면’을 부각시키고, 아울러 시민사회의 적극적인 참여를 보장하는 ‘社會連帶的 性格’을 강화해야 하는 삼중의 과제에 직면해 있는 것이다. 그리고 이 과정에서 비영리민간단체가 참여하는 사회적 일자리의 의의는 매우 크다고 말할 수 있는 것이다.