

사회서비스 일자리 사업 평가

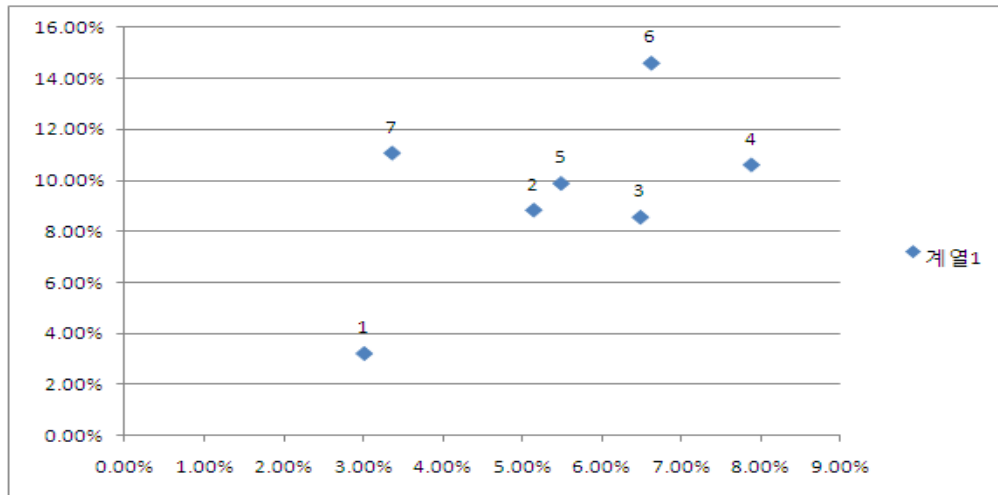
김혜원*

I. 추진배경 및 평가방법

1. 추진배경

- 사회서비스업은 고용률 제고를 위해 전략적으로 투자할 산업이면서 여타 노동시장을 교란시키지 않음

[그림 1] 사회서비스업으로의 유입 경로: 전체



주: 세로축은 비취업상태로부터의 유입자 비율이며 가로축은 산업간 유입자의 비율임. 1은 농림업, 2는 광공업, 3은 건설업, 4는 생산자서비스업, 5는 유통서비스업, 6은 개인서비스업, 7은 사회서비스업.
자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」 원자료.

* 한국노동연구원 연구위원(hwkim@kli.re.kr).

- 사회서비스업은 다른 산업에 비해 비경제활동인구로부터의 유입이 많고 타산업으로부터의 유입이 적은 산업임
- 사회서비스 일자리사업은 (1) 취약계층을 위한 일자리를 창출하고 동시에 (2) 사회적으로 유용하나 수익성 때문에 시장에서 공급되지 못하는 사회서비스를 공급하는 두 가지 목적을 달성하기 위해 추진되고 확대됨
 - 2003년 추경으로 최초로 사업 도입 후 예산 및 일자리 수 대폭 증가
 - 처음에는 사회적일자리사업으로 불렸으나 사회서비스업에 대한 선제적 투자가 필요함을 강조하기 위해 2007년부터 사회서비스 일자리사업으로 명칭 변경
 - 2009년 예산 1조 2,360억원을 투입하여 12만 5천여개의 일자리를 창출할 예정이었으나 글로벌 경제위기를 극복하기 위해 추경예산을 편성, 1조 5,757억원, 16만 5천여개로 확대함

〈표 1〉 사회서비스 일자리사업의 추진과정

	2003	2006	2009
사업분류명 ¹⁾	사회적 일자리	사회적 일자리	사회서비스일자리
참여부처(사업수)	노동부	8개 부처(21개)	8개 부처(46개)
예산(억원)	73	3,039	15,757
인원(명)	2,000	133,509	164,589

주 : 1) 2009년 7월 국무총리실 정책분석평가실에서는 개념과 용어 혼란을 이유로 사회적 일자리 사업이라는 용어를 폐기하고 사회서비스 일자리사업으로 일원화할 것을 제안함.

2. 점검 · 평가 방법

- 사회서비스 일자리사업이 일자리사업으로서의 성격과 사회서비스 사업으로서의 성격이 혼재되어 있으므로 이를 균형감 있게 평가하고 이에 기초하여 개선과제를 도출할 필요성이 제기됨
 - 사회서비스 일자리사업의 급속한 확대에 따라 사회서비스 일자리사업의 정의 및 범위에 대한 논란 지속됨
 - 부처간 사업의 중복 논란 및 전달체계 효율화, 일자리사업으로서의 효과성 및 정체성 문제가 논의됨
 - ※ 감사원 사회서비스 일자리 창출사업 추진실태 지적사항 및 국회예산정책처 2009 예산안 분석자료에서 일부 중복 사례 지적됨

- 평가 방법
 - 분야별 사업 담당자 및 전문가 심층면접('09. 5월, 7월, 11월)
 - 부처별 사업시행계획, 자체 분석자료 및 문헌 연구
 - 실태조사 자료 및 일모아 DB, 고용보험 DB 분석
- 주요 평가 항목
 - (사회서비스 일자리사업의 개념) 정의와 분류
 - (고용 측면의 평가) 대상자 선정 및 참여자 특성, 지원 단가 점검, 일모아 DB를 통한 유출입 분석
 - (사회서비스 일자리사업의 유형 구분 및 유형별 개선방향) 전달체계 및 사업의 지속성 점검

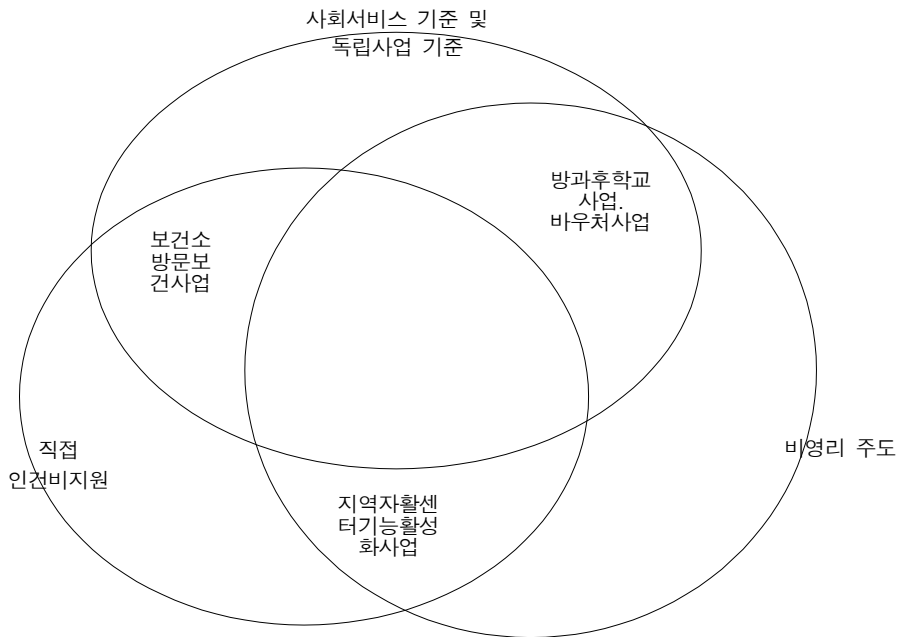
II. 사회서비스 일자리사업의 개념

- 사회서비스 일자리사업은, 사업의 필요성이 널리 공인되어 안정적으로 예산을 확보하거나 재정지원이 제도화된 사업보다는, 새롭게 만들어지고 점차 그 중요성을 인정받고 있는 사업에 한정되며 대체로 다음 세 가지 요건을 충족하는 사업임
 - ※ 제도화된 정규사업인 사회복지관 사업, 정규학교교육, 의료보험, 노인장기요양보험 등은 사회서비스 일자리사업에서 제외됨
 - 첫째, 사업 내용이 사회서비스를 생산하고 전달하는 것으로 이루어져야 함
 - 둘째, 사업 예산 책정 및 지급이 1인당 인건비 지원 방식
 - ※ 인건비의 일부만을 보조하는 고용보조금 사업과 구분될 필요가 있음. 또한 바우처 사업과 같이 서비스 비용을 소비자에게 보조하는 사업은 직접 일자리창출사업이 아님
 - 셋째, 민간이 주도적으로 일자리를 창출함. 비영리민간단체가 사업주체가 되고 민간부문의 인력이 참여
 - ※ 비용은 정부가 부담하되 제3자(주로 시민)에게 서비스를 제공하도록 공급기관과 위탁계약을 맺는 사업이 주를 이루며, 공급기관은 주로 비영리 민간단체이지만 최근 영리조직도 포함되고 있음
- 엄격한 의미에서 사회서비스 일자리사업은 위 세 가지 기준을 모두 충족하는 사업이지만 현재 포괄된 사업 중에는 바우처 사업, 보건소 방문보건사업, 지역자활센터기능

활성화 사업, 방과후 학교사업 등 한두 가지 기준을 충족하지 않는 사업도 있음(그림 2 참조)

- 보건소 방문보건사업은 공공기관으로서의 보건소 고유 사업으로서 비영리 민간 단체의 역할이 미미하며 향후에도 보건소 이외의 조직에서 그 역할을 대신하기 어려움
- 지역자활센터 기능 활성화 사업은 지역자활센터의 운영을 돕는 사업으로서 직접적으로 사회서비스를 생산하지 않으며, 독립사업이라기보다는 보완적 사업임
- 애초에 공급자 지원방식으로 1인당 인건비 사업에서 출발한 가사간병도우미사업, 노인돌봄사업 등이 2007년부터 바우처 사업으로 전환됨에 따라 더 이상 직접적 일자리창출 사업이라고 보기 어려워짐. 하지만 사회서비스를 공급하는 대표적 사업이면서 민간기관 특히 비영리조직이 주도하고 있음

[그림 2] 사회서비스 일자리사업의 분류



Ⅲ. 고용 측면에서의 현황과 평가

1. 대상자 선정기준 및 참여자 특성

- 대부분의 사회서비스 일자리사업은 대상자 선정에 있어서 취약계층만 참여하는 제한을 두지 않고 있음
 - 일부 사업에서만 사업 참여자의 자격을 제한하고 있음. 가사간병방문서비스(최저생계비 180% 이하 가구의 가구원), 장애인주민자치센터도우미 사업(장애인), 장애인복지일자리지원사업(장애인) 등에 한정됨
- 실제 참여자의 가구소득을 살펴보면 저소득층이 많지만 중산층의 참여도 적지 않음
 - 대부분의 사업이 최저임금을 기준으로 설계되어 있으므로 고소득 가구의 가구원 참여가 억제되고 중산층 이하 가구에서 주로 참여함
 - ※ 바우처 사업의 참여자 중 여유시간을 활용한 소득보조 목적의 참여가 32.1%를 차지함. 다만 참여자를 저소득층에 한정된 가사간병도우미 사업의 경우 생계유지의 비중이 크게 주를 이룸
- 사회서비스 일자리사업 중에서 숲가꾸기 사업처럼 근력을 요구하는 사업의 경우 장년 남성의 참여가 높고 교육 관련 사업의 경우 30대 전후의 고학력 여성 참여가 높으며 그 외 대부분의 사업에서는 40대 이상, 저학력의 기혼 여성의 참여가 높음

〈표 2〉 2009년 보건복지가족부 바우처 사업 참여자의 참여 동기

(단위: %)

	노인 돌봄 서비스	장애인 활동 보조인	산모 신생아 도우미	가사 간병 도우미	아이 돌보미 서비스	장애 아동 재활치료	전 체
생계유지	18.7	21.3	24.8	58.2	8.3	9.9	25.1
교육비, 병원비, 부채상환등 특별 용처	20.4	21.3	10.4	21.3	7.9	4.6	16.0
가구소득에 보탬	23.4	26.0	32.5	16.0	28.4	34.0	26.3
여유시간활용 소득보조	39.2	35.7	20.5	8.0	45.9	49.2	32.1
기 타	0.7	0.0	0.8	0.0	0.0	1.5	0.5

자료: 2009년 사회서비스 인력 실태조사.

- 노동부 사회적일자리 창출사업의 참여자 중 여성 비중은 2008년 현재 75.7%임. 40대 이상의 비중은 65.9%를 차지하며 고졸 이하자는 65.8%를 차지함(윤정향 외 (2009), 「사회적일자리 창출사업의 실태와 정책적 효과」, 한국고용정보원 참조)

○ 재정에 의한 일자리 지원사업은 취약계층에 대해 한정할 때 정당성을 확보할 수 있지만 사회서비스 일자리사업은 사회서비스 확충이라는 또 하나의 목적이 포함된 사업이므로 엄격하게 취약계층에 한정하기 어려움

- 취약계층을 위한 일자리창출 측면을 강화할 필요가 있지만 사회서비스 확충을 고려하면 숙련이 떨어지는 취약계층을 포함시킬수록 서비스 품질이 떨어지는 비용을 감수해야 함

2. 임금수준과 서비스 단가

○ 사회서비스 일자리사업의 일자리가 모두 저임금이라는 비판은 시간당 임금의 다양성 및 일자리에서 요구되는 숙련의 차이를 감안하지 못한 부적절한 비판임

- 시간당 임금으로 비교할 때 문화부의 예술강사 등은 시간당 4만원 등 최저임금 시급과 비교할 때 매우 높는데 비해 돌봄서비스의 경우 시간당 임금은 최저임금 시급과 크게 다르지 않음

○ 많은 영역에서 유사 노동시장의 임금 수준에 비해 사회서비스 일자리사업의 임금이 낮지 않은 수준으로 평가됨

- 돌봄서비스의 대표적 사업인 바우처 사업의 경우 시간당 임금은 최저임금 시급보다 높은 수준임. <표 3>에서 노인돌보미의 시급은 5,668원으로서 이와 유사한 산업의 시급과 비교할 때 낮지 않음

※ 2007년 경제활동인구조사 8월 부가조사에 따르면 사회복지서비스업의 평균 시간당 임금은 3,978원, 가사서비스업의 시간당 임금은 3,004원임

- 노동부 사회적일자리 사업은 최저임금 시급을 지급하지만 수익 활동을 통한 추가 임금 지급이 부분적으로 이루어지고 있음

※ 2007년 기준 노동부 사회적일자리 창출사업 참여자 실태조사 결과에 따르면 7만원 정도의 추가 임금이 지급되었음. 시급 3,800원 수준임.

- 월소득 수준은 가구주로서 생계를 책임질 정도가 되지 못함. 특히 바우처 사업의 경우 월 평균 근로시간이 짧고 근로시간의 변동성이 커서 바우처 사업 월 소득만으로 최저생계비 충당이 어려움

<표 3> 사회서비스 제공인력 평균 급여(2007년)

(단위: 시간, 원)

	평균 근로시간 (또는 근로일수)	평균 소득	평균임금단가 (시간 또는 일)
노인돌보미	103시간/월	583,584	5,668원/시간
장애인활동보조	92시간/월	554,680	6,015원/시간
산모신생아	17일/월	724,108	41,583원/일
가시간병방문서비스	114시간/월	686,220	6,000/시간
지역사회서비스혁신사업	97시간/월	1,128,000	-

자료: 사회서비스 관리센터 내부자료.

○ 부처간 유사 서비스의 서비스 단가 및 임금 수준의 차이가 존재하며 이에 대한 조정이 필요함

- 부처내 사업별 서비스 단가는 비교적 일관된 기준으로 책정되지만 부처간에는 일관된 기준이 적용되지 못함. 이러한 차이는 특히 비교가 용이한 해설가형 사업과 모니터링형 사업에서 쉽게 드러남

※ 산림청 산림서비스 증진사업 중 숲해설가의 일당은 4만 1,000원인데 유사 업무를 수행하는 환경부의 자연환경안내원은 5만 3,500원이며 문화부 문화관광해설사 활동비는 일당 2만 6천원임. 산림보호감시원의 일당은 3만 5,000원인데 비해 환경부 5대강 지킴이의 일당은 4만 8,600원임

3. 재정투입에 의한 일자리 창출 효과

○ 사회서비스 일자리사업의 고용 측면에서의 사중손실은 크지 않음

- 기존의 실증연구에 따르면 사회서비스의 경우 기존 일자리를 대체하는 효과가 매우 낮다는 점에서 효과적인 단기 일자리 창출 효과가 있음. 이에 비해 건설업은 대체효과가 큼

○ 사회서비스 일자리사업으로 유입되는 이들은 장기실직자 또는 비경제활동인구가 많아 노동시장 교란 효과가 크지 않음

- 2007년 노동부 사회적일자리 창출사업 참여자 실태조사 분석에 따르면 일자리의 경험이 없는 사람이 26.8%이며 일자리 경험이 있더라도 1년 이상의 장기실직자가 70%를 차지하여 기존 재직자나 구직활동자가 유입되지 않았음

- 산업간 이동을 살펴보면 단기실직자의 경우 사회서비스업에서 이동한 경우가 45%인데 비해, 장기실직자의 경우 사회서비스업에서 이동한 경우는 29%에 불과

<표 4> 직전 일자리 유무 및 실직기간

	빈도	백분율
있음	743	73.20
단기실직*	217	(29.44)
장기실직*	520	(70.56)
없음	272	26.80

주 : * 실직기간 정보가 없는 경우가 있으므로 단기실직자와 장기실직자를 합한 값이 직전 일자리가 있는 사람의 수와 일치하지 않음.

자료 : 2007년 노동부 사회적일자리 창출사업 참여자 실태조사.

함. 사회서비스 일자리사업으로 다른 산업의 인력 부족을 야기했을 가능성은 크지 않음

4. 반복 참여와 재취업 연계 효과

○ 사회서비스 일자리사업에 참여한 사람들이 계속해서 일자리사업에 재참여하는 비중이 높음

- 2009년 6월 말 기준 일모아DB의 분석 결과 2회 이상 사업에 참여한 적이 있는 사람 중에서 사업체를 바꾸면서 일하거나 다른 사업에 참여한 적이 있는 사람은 15%임
- 2007년에 일자리사업에 참여한 후 3년간 지속적으로 참여한 경우 전체 29.1%임. 세부적으로 살펴보면 노동부 사회적일자리 창출사업은 22.7%, 숭가꾸기 사업은 48.8%, 학교 문화예술교육사업은 70.4%임
- 사회서비스 일자리사업에 참여한 후 1년 후에 민간 노동시장에서 일자리를 얻는 경우는 낮은 수준이며 일자리사업에 재참여하거나 경제활동에 참여하지 않는 경우가 대부분임

<표 5> 유형별 참여자 수: 2회 이상 사업 참여자 한정(학교문화사업 제외)

유형	빈도	백분율
동일 일자리 사업내 한 사업체에서만 일했음	16518	85.38
다른 사업에서 일한 적은 없으나 사업체를 바꾼 적은 있음	2469	12.76
다른 사업에서 일한 적도 있고 사업체를 바꾼 적도 있음	290	1.50
다른 일자리 사업에서 일한 적도 있으나 사업체를 바꾼 적은 없음	70	0.36

자료 : 2009년 일모아DB와 고용보험 이력DB의 결합자료 원자료.

<표 6> 2007년 진입자의 일자리사업에의 반복 참여

	지속			총 합
	1회	2회	3회	
노동부 사회적일자리 창출사업	2775 51.12	1423 26.22	1230 22.66	5428 81.61
숯가꾸기 사업	247 30.42	169 20.81	396 48.77	812 12.21
학교 문화예술교육 사업	60 17.24	43 12.36	245 70.40	348 5.23
총 합	3082 46.34	1635 24.58	1934 29.08	6651 100.00

자료 : 2009년 일모아DB 원자료.

<표 7> 2007년 상반기 참여자의 2008년 하반기 상태

	빈 도	백분율	누적빈도	누적백분율
일자리사업 참여	5956	56.86	5956	56.86
영리부문	490	4.68	6446	61.54
비영리부문	312	2.98	6758	64.52
비취업	3717	35.48	10475	100.00

자료 : 일모아DB와 고용보험 이력DB의 결합자료 원자료.

- 사회서비스 일자리사업에 한 번 참여한 사람들이 노동시장에서 이탈하지 않으며 동시에 일반 노동시장에서 일자리를 얻을 수 있도록 연계하는 정책적 노력이 필요함
 - 일자리사업에 반복참여하면서 재정지원 일자리사업에 의존하거나 일회적 참여로 끝나고 비취업상태에 머무는 결과를 줄이기 위해 일자리사업과 고용지원서비스를 체계적으로 연계하는 정책적 보완이 필요함
 - 사회서비스 일자리사업 중에는 오히려 지속적인 참여가 권장되고 필요한 사업이 있음. 서비스의 품질이 중요한 사업의 경우 경력이 쌓인 사람이 지속적으로 참여해야 애초 사업의 취지와 목적을 달성할 수 있음
 - ※ 바우처 사업은 취약계층을 위한 직접 일자리창출에서 사회서비스 산업 육성으로 사업의 강조점이 변화했음. 이에 따라 경력자들이 지속적으로 참여할 수 있는 환경을 조성하는 것이 필요함.
 - 사회서비스 일자리사업 내에 이질적인 사업들이 포함되어 있으므로 단순화된 일반화의 오류를 피하기 위해서 유형화가 필요함. 새로운 유형화는 사업의 지속적 발전을 위해서도 필요함

IV. 일자리사업의 새로운 유형화

- 재정지원에 의한 일자리 유형은 공공서비스형, 경과형, 보호형, 시장형으로 구분할 수 있음(국무총리실 정책분석평가실(2009) 참조)
 - 공공서비스형 일자리는 민간에 위탁되기 어려운 공공서비스 사업에서 창출되는 일자리임
 - 경과형 일자리는 주요 목적이 실직자의 사업 참여 후 일반 노동시장으로의 통합임
 - 보호형 일자리는 근로능력이 극히 취약하여 일반 노동시장에서 일할 수 없는 이들을 위한 일자리며 비교적 장기간 제공됨
 - 시장형 일자리는 현재는 정부의 재정 지원에 상당히 의존하나 향후 시장의 이윤 기회를 활용하여 자립하여 성장할 수 있는 일자리임
- 품질이 우선이냐, 일자리 자체가 우선이냐의 기준과 고용 창출을 국가가 주도하느냐, 민간이 주도하느냐는 기준을 이용하여 사회서비스 일자리사업을 유형별로 맵핑할 수 있음

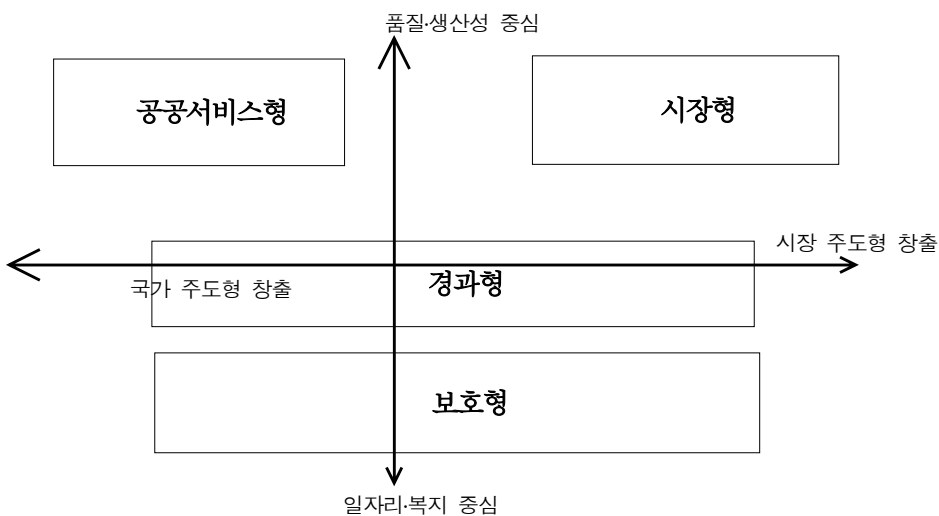
<표 8> 재정지원 일자리사업의 유형 구분

일자리 유형	대표적 사업	목적	특징	관리중점
공공 서비스형	의료급여 관리, 정신보건센터 운영, 소방서비스*, 경찰서비스*	민간시장에서는 공급이 어려운 공공 서비스 제공	급여수준이 상대적으로 높고, 비교적 안정적 일자리	서비스 품질기준 및 성과관리체계 강화를 통한 서비스 품질 제고
경과형	숲가꾸기 사업, 디딤돌 일자리 사업*, 희망근로 사업*, 수익형 자활사업*	취약계층의 과도기적 경제난 해소, 근로동기 및 취업능력 제고	단기적인 커리어 패스의 성격, 일부 단시간 근로	취업알선·직업훈련 등 취업능력 제고 및 고용 정보 서비스 제공
보호형	장애인 주민자치센터 도우미, 장애인 보호 작업장*, 근로유지형 자활사업*, 노인일자리사업*	취업취약계층의 노동 참여 기회를 통한 능동적 복지 확대	경쟁시장에서 취업이 어려운 취약계층으로 참여자 격 제한	참여자 기초생활 보장
시장형	바우처 사업, 노동부 사회적일자리 창출사업, 사회적기업*, 자활공동체*	사회서비스 영역의 공급 및 고용 확대	이용권을 활용한 수요자 지원 형태 및 사회적기업에 의한 고용 확대	적극적 수요창출, 규제 완화 등을 통해 민간시장 활성화

주: * 해당 사업은 사회서비스 일자리사업으로 분류되어 있지 않음.

- 경과형은 부분적으로 품질을 고려하나 일자리의 중요성이 더 강하며, 수익형 자활 사업 등과 같이 민간에 의해 창출되는 유형과 희망근로 사업과 같이 국가에 의해 창출되는 유형으로 구분할 수 있음
- 보호형은 일자리 자체를 우선시하며, 국가주도적인 일자리 유형으로서 장애인 주민자치센터 도우미 사업이 있고 민간 주도의 일자리 유형은 노인일자리사업 등이 있음
- 공공서비스형과 시장형은 모두 일자리보다 품질이 우선시됨. 품질 기준을 통과하지 못할 경우에는 실패한 사업으로 평가되기 때문임. 공공서비스형은 국가가 품질에 책임을 지고 고용을 책임지는 모델이며 시장형은 민간 영역에서 고용을 창출함

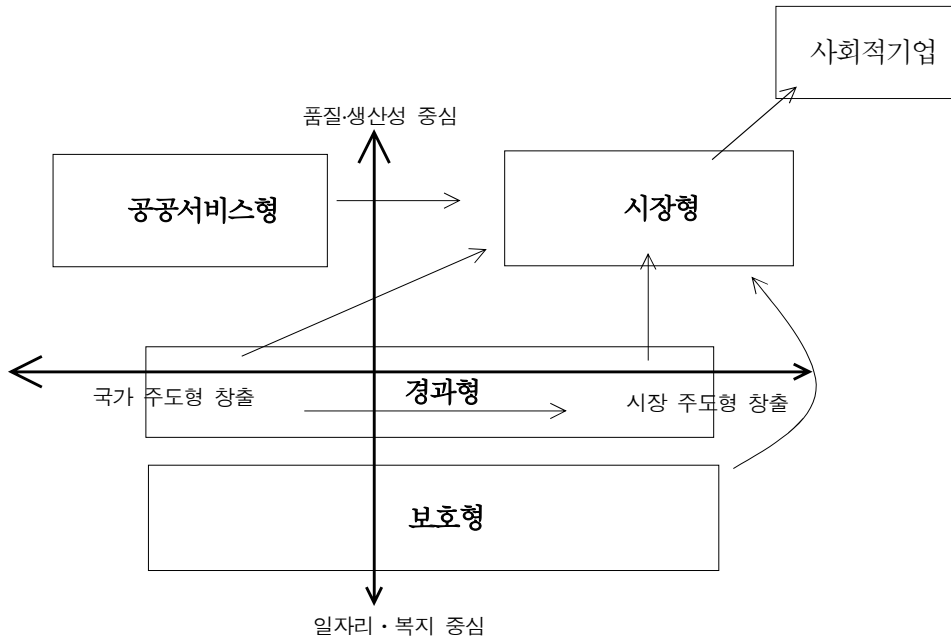
[그림 3] 사회서비스 일자리사업의 유형



- 사업의 성격이 고정된 것이 아니라 사업 주체의 변화나 사업 추진 방식의 변화에 의해 사업의 성격이 다른 유형으로 바뀔 수 있음
 - 경과형 일자리에서 출발하여 시장형 일자리로 전환될 수 있음
 - ※ IMF 위기시 공공근로 숲가꾸기 사업단이 발전하여 주식회사로 전환하거나 산림조합으로 발전함. 많은 돌봄 서비스들이 바우처 사업으로 사업 방식이 전환되면서 시장형 일자리로 전환됨. 노동부 사회적 일자리사업단이 수익활동을 강화하면서 사회적기업으로 전환
 - 보호형 일자리가 성장하여 생산성이 높아지고 품질이 제고되면 시장형 일자리로 전환될 수 있음

- ※ 장애인 보호작업장이 장애인 표준사업장 또는 장애인 고용 사회적기업으로 발전
- 시장형 일자리로의 전환을 촉진하고 시장형 일자리 자체는 사회적기업으로 발전할 수 있는 정책 방안을 강구할 필요가 있음

[그림 4] 사회서비스 일자리사업의 발전 방향



V. 사회서비스 일자리사업의 개선방안

1. 민간자원 활용 제고

□ 현황 및 문제점

- 기존 사회서비스 일자리사업의 추진 방식 중 기존 부처 전달체계를 확장하는 방식은 독점성과 경직성의 문제를 야기함
 - 기존 전달체계는 독점성을 가지며 이는 경쟁을 통해 얻을 수 있는 가능성과 기회

를 포기하도록 만듦. 기존 전달체계가 공공에 한정될 경우 민간자원의 강점을 실험해 볼 수 없다는 점에서 또한 문제점이 존재함

※ 유사한 근무내용 및 여건임에도 사업주관 부처에 따라 임금수준의 격차가 존재하고(국무총리실 정책분석평가실, 2009) 이것은 지역사회 공급주체 및 참여자 사이에서 형평성에 대한 불만으로 표출됨. 이러한 임금수준 격차는 각자가 자신의 전달체계에 한정하여 사업을 하려는 속성 및 부처 사업을 확대하려는 욕구와 연관되어 있음

- 경과형 일자리사업이나 보호형 일자리사업 방식에 한정하여 운영함에 따라 장기적 전망이 없는 1년 계약직 일자리나 파견형 일자리를 양산하고 있음
 - 정부 재정이 투입되는 일자리사업이 항상 단기 일자리나 불안정 일자리만을 양산하는 것이 아님. 예를 들어 정책 숲가꾸기 사업은 산림조합의 정규 일자리를 창출함

□ 개선 방안

- 공급자 보조금 방식 사업을 수요자 보조금 사업 방식으로 전환하여 시장형 일자리를 확산하는 방안 검토
 - ※ 산림청 사업 중 숲해설사업 일부 예산을 숲해설 이용권 사업으로 전환, 문화부 사업에서 문화 이용권 확대, 다문화 사업의 경우 향후 저변 확대시에 이용권 도입 검토
- 기존 부처별 전달체계를 활용하는 방식에서 벗어나서 다양한 민간자원을 활용하는 방안을 검토
 - 사업 초기에는 정부가 선제적으로 투자하여 (지역별) 공급조직을 만드는 것이 필요하지만 사업이 성숙하게 되면 민간기관이 진입하여 경쟁할 수 있도록 개방형 모델로 발전시킬 필요가 있음
 - ※ 아이돌보미사업은 건강가정지원센터에서 주관하고 있으나 향후 다양한 민간기관의 참여를 고려할 필요 있음. 문화부의 문화예술교육사업이 현재 문화재단과 한국문화예술진흥교육원에 의해 주관되고 있으나 다양한 민간기관의 참여 방안을 연구할 필요 있음
 - 공공기관이 임시직으로 고용하는 방식이 아니라 별도의 사업조직을 만들어서 별도 사업조직의 정규직으로 채용되도록 하는 방식을 검토
 - ※ 문화부 전문인력사업의 경우 박물관 등의 프로그램 개발과 진행 사업을 전담하는 별도의 외부 조직을 만들고 외부조직에서 프로그램을 개발해 주고 프로

그럼 운영을 위해 인력을 파견해 주는 방식으로 전환하는 방안 검토

- ※ 산림청 숲해설 사업 중 민간 수목원, 휴양림에 인력을 지원하는 사업을 지역 기반의 비즈니스 활성화를 통해 커뮤니티 비즈니스 소속 근로자의 파견형 사업으로 전환 검토

- 현재처럼 일자리사업 방식으로 추진하는 것보다 정규 예산사업 방식으로 전환하는 것이 적절한 사업이 있음
 - 경과형 일자리사업 방식을 공공서비스형 일자리사업으로 전환하거나 시장형 일자리사업으로 전환하는 것임
 - ※ 산림청 숲가꾸기 사업의 경우 이미 산림조합 중심의 숙련공 서비스가 발달해 있음: 실업자를 위해서는 공공 숲가꾸기 사업을 지속하는 것보다 실업자를 숙련공으로 양성하는 훈련 프로그램을 제공하거나 채용보조금을 지원하는 것으로 전환하는 것이 적절
- 각 부처의 고유 사업 방식을 탈피하는 것은 쉽지 않은 과제라는 점에서 다음과 같은 보완조치 필요
 - 새로운 사업방식으로서의 완전 전환보다 일부 사업의 병행적 실험 방식으로 추진
 - 각 부처가 민간자원을 폭넓게 활용하는 사업방식을 개발할 수 있도록 사업을 재설계하는 것을 도울 수 있는 중앙지원기관 지정 및 운영

2. 일반 노동시장으로의 재취업 촉진

□ 현황 및 문제점

- 사회서비스 일자리사업은 총량으로서의 일자리 창출에는 성공적이었지만, 취업취약 계층의 노동시장 통합을 돕기 위한 경과형 일자리는 충분히 활용되지 못함
 - 기존 취약계층 고용형 일자리사업은 취약계층을 고용한다는 점에 초점이 있었지, 고용된 취약계층의 사업 참여 이후의 미래와 이들의 미래를 위해 투자되는 사업 조직의 비용과 책임에 대해서는 큰 관심이 없었음
- 한 번 일자리사업에 채용된 취약계층이 다음해에 어떤 일자리를 얻을지의 가능성은 열려 있으나 현재 사업에서는 가능성을 제한하고 있음
 - 일자리사업 참여 후 ① 사업조직에서의 정식 채용 ② 독자 생존가능한 사업조직으로 분리 독립 ③ 일반 노동시장으로의 통합 ④ 일자리사업을 통한 고용유지 등으로 진로가 구분됨

- 냉정하게 평가하자면 현재 ④만이 작동함

□ 개선 방안

- 고용지원서비스와 사회서비스 일자리사업을 경과적 일자리라는 관점에서 체계적으로 연계함으로써 노동시장 통합 효과를 극대화할 필요가 있음
 - (방안 1) 통합적 고용지원서비스의 일부로 활용되고 있는 노동부 디딤돌 일자리사업과 타부처 사회서비스 일자리사업을 연계하는 것임
 - ※ 현재 노동부의 디딤돌 일자리사업은 취업을 희망하는 구직자 중 근로경험이 필요한 이들에게 5개월 이내의 일자리를 한시적으로 제공하고 있음. 구직자는 타부처의 다양한 사회서비스 일자리사업 중 자신에게 필요한 사업에 참여하여 근로경험을 쌓고 이후 취업알선 등을 통해 일반 노동시장 일자리를 구하게 됨
 - (방안 2) 사회서비스 일자리사업에 참여한 뒤 실직할 위험에 있는 적극적 구직의사를 가진 이들에게 고용지원서비스를 제공하는 것임. 앞서 본 것처럼 사업 참여 후 비취업상태에 머무르는 경우가 상당히 발견됨
- 취약계층을 고용하고 이들을 노동시장에 적극적으로 통합시키는 노동통합형 사회적기업(Work-integration Social Enterprise : WISE) 등의 육성이 체계적이고 적극적으로 추진될 필요가 있음
 - 앞서 지적한 ①, ②, ③의 성과를 일자리사업에서 산출했을 때 이러한 취업 성과를 낳게 한 노력에 대해 적절한 보상이 필요함
 - 취약계층의 재취업성공에 대해 적절한 보상이 이루어질 경우 노동통합 시장(Reintegration market)이 형성 및 발전되고 이 시장에서 활동하는 기관이나 기업은 체계적으로 취업취약계층을 관리할 수 있음
 - ※ 예를 들어 취약계층을 채용한 사업조직이 2년 내에 참여자 1인을 일반 노동시장에서의 고용보험 사업장에서 6개월 이상 근무하도록 하는데 성공했다면 이에 대해 성공보수를 지급하는 제도를 설계

3. 일자리사업 관리체계 정비 및 인력 선진화

□ 현황 및 문제점

- 냉정하게 평가하자면 사회서비스 일자리사업은 각 부처 고유 사업의 예산을 확보하기 위한 수단으로도 활용되어 왔음
 - 사회서비스 일자리사업에 매우 이질적인 다양한 사업들이 포함되어 있는 이유

중 하나는 재정 당국이 사회서비스 일자리사업에 포괄되는 사업이라면 쉽게 예산을 배정했기 때문에 여러 부처에서 서비스 민간위탁과 관련된 사업들을 이 범주로 포함시키는 경향이 있었음

- 서비스 품질은 인력의 선진화와 함께 발전한다는 점에서 현행 사업 체계에서 서비스 품질 향상을 기대하기 어려움
 - 현재와 같은 비체계적 인력관리 정책 및 교육훈련정책으로는 인력 선진화를 기대할 수 없고 품질 제고도 기대하기 어려움.

□ 개선 방안

- 현재 사회서비스 일자리사업으로 분류되는 사업 중 공공서비스형 사업은 관리 대상에서 제외
 - 보건복지가족부의 보건소방문보건사업, 정신보건센터사업이나 문화부의 공공도서관 개관시간 연장지원 사업 등은 국가가 품질을 책임져야 할 공공서비스 사업임. 이것을 일자리사업으로 분류함으로써 얻게 되는 이득이 크지 않음
- 사회서비스 일자리사업을 부분집합으로 포괄하는 보다 넓은 범위에서 서비스 민간위탁 사업 전체에 대한 일자리 관리체계 수립
 - 정책 총괄 당국은 정부의 재정이 투입되어 창출되는 일자리에 대한 관리를 체계적이면서 지속적으로 시행해야 하되 그 범위를 확대하여 관리할 필요가 있음
 - ※ ① 사회서비스이면서 ② 예산 중 실질적 인건비 비중이 높으며 ③ 민간 주체가 주도하는 사업 전체에 대해 일자리의 양과 질을 관리할 필요가 있음. 이 경우 정규예산사업이라고 제외할 이유가 없음
 - 고용대책으로서 의의를 갖는 일부 사업에 대해서는 현재와 같이 사업단위로 관리할 필요가 있음. 단, 사업 관리 방식에 있어서 별도의 DB를 구축하고 관리하는 것보다 기존 고용보험DB를 적극 활용. 특별히 정책적 관심이 요구되는 사업에 한정하여 현행 일모아DB를 개선하여 별도의 DB를 구축
 - ※ 개인을 입력하는 현행 일모아DB의 자료 수집방식보다 저비용의 DB 구축 방식 필요. 예를 들어 재정 관련 일자리사업에 추가적인 사업장 코드를 부여하여 관리하는 방식 검토
- 품질이 중심이 되는 시장형 일자리사업, 그리고 일부 경과형 일자리사업은 창출 고용량보다는 사회서비스 인력정책이라는 질 중심의 고민으로 전환해야 함
 - 사회서비스업이 양적으로 성장하고 재정 투입도 점차 안정화됨에 따라 산업 자

체의 발전과 이를 뒷받침하는 인력 선진화가 중요한 정책과제임. 이에 대한 체계적이고 종합적인 대책이 수립되고 관리되어야 함

- 종합 사회서비스 기관의 육성, 사회서비스 시장의 칸막이 제거 및 규제 완화, 자격훈련의 표준화 및 호환성 증대, 사회서비스 기관의 인사노무관리 역량 강화 등에 대한 종합 플랜 마련 및 추진

※ 규모의 경제와 범위의 경제를 발휘할 수 있는 종합 사회서비스 기관의 육성이 필요함. 이를 위해 사회서비스 세부 영역을 기관이 자유롭게 활동할 수 있도록 공급기관 지정제 방식에서 일정 품질 요건 충족시 자동 승인되는 등록제 방식을 확대할 필요 있음. 또한 기관에 소속되어 일하는 근로자 역시 다양한 사회서비스를 제공할 수 있는 다능공으로 성장할 수 있도록 자격훈련을 표준화, 체계화할 필요 있음. 다능공의 숙련 인력을 100% 활용할 수 있도록 기관의 인사노무관리 역량을 제고시켜야 진정한 사회서비스 인력 선진화 및 품질 선진화가 가능함 **KL**