

저소득실직자 자활대책연구

目 次

I. 머리말	1
II. 非公式 部門의 再發見	3
1. 실업과 빈곤화	3
2. 비공식 부문(informal sector) 논의들의 검토	5
3. 한국의 자활지원 실태	8
III. 都市 低所得層의 經濟活動 實態調査	11
1. 조사 개요	11
2. 인구학적 특성	12
3. 가구주 및 가구원의 경제활동	13
4. 가구생활 실태	26
5. 자활 실태 및 정책선호 방향	35
6. 요약 및 소결	48
IV. 非公式 部門의 自活共同體	49
1. 서 론	49
2. 국내 생산협동조합의 현황과 문제점	55
3. 자활공동체 지원방안	63
V. 要約 및 結論：失業對策으로서 自活支援	70
1. 최근의 도시 저소득층 생활실태와 실업대책	70
2. 자활공동체의 의의	72

3. 우리 나라 자활공동체 성격과 한계	74
4. 실업대책으로서의 자활지원 방안	75
5. 남은 연구과제들	80
사례보고 1 : 용역협동조합 (주)늘푸른사람들 사례	81
사례보고 2 : 성남 노동자생산협동조합 기획 사례	92
參考文獻	105

表 目 次

〈표 III- 1〉 조사대상가구의 일반적 특성	12
〈표 III- 2〉 가구주 연령대별 취업경험 여부(1999년 3월 한달간)	14
〈표 III- 3〉 직업별 취업자 분류	15
〈표 III- 4〉 취업한 가구주의 직업별 평균 소득	16
〈표 III- 5〉 연령대별 가구주의 근로소득	16
〈표 III- 6〉 취업자들의 구직경로	17
〈표 III- 7〉 취업한 가구주의 성별 구직 경로	18
〈표 III- 8〉 실직가구주의 전직업별 실직기간	19
〈표 III- 9〉 연령대별 실직기간	21
〈표 III-10〉 실직 사유	21
〈표 III-11〉 IMF사태 이후 경제활동 상의 곤란 경험	22
〈표 III-12〉 배우자의 성별 취업 상태	23
〈표 III-13〉 취업한 가구주와 배우자의 직종 비율 비교	24
〈표 III-14〉 취업경험(3월)이 있는 배우자의 근로소득	24
〈표 III-15〉 가구주와 배우자의 평균 근로일, 근로시간, 근로소득 비교	25
〈표 III-16〉 배우자의 구직경로	25
〈표 III-17〉 저소득층 가구 월평균 소득 변화	28
〈표 III-18〉 실업가구, 비실업가구의 월평균 소득액 변화	29
〈표 III-19〉 연령에 따른 월평균 소득액 변화	29
〈표 III-20〉 여성가구주 가구의 월평균 소득 변화	30
〈표 III-21〉 저소득층 가구 월평균 지출 변화	31
〈표 III-22〉 연령에 따른 가계수지 변화추이	32

〈표 III-23〉 가구주 연령에 따른 부채액 평균	32
〈표 III-24〉 가구주의 실직기간에 따른 부채액 평균	33
〈표 III-25〉 실직기간에 따른 빈곤의 경험	34
〈표 III-26〉 실업대책에 대한 인지도	36
〈표 III-27〉 실업대책에 대한 이용도	37
〈표 III-28〉 실업대책 이용자의 소득 분포	38
〈표 III-29〉 가구주의 성별 실업대책 인지도와 이용도 비교	39
〈표 III-30〉 실업대책에 대한 희망선호도	40
〈표 III-31〉 가구주의 취업상태에 따른 실업대책 선호 경향	41
〈표 III-32〉 소득액에 따른 실업대책 희망 선호도	41
〈표 III-33〉 실업대책 이용시 어려운 점	42
〈표 III-34〉 연령에 따른 민간단체 이용도	43
〈표 III-35〉 가구소득/ 교육수준에 따른 민간단체 이용도	44
〈표 III-36〉 민간단체 지원의 종류	45
〈표 III-37〉 가구주의 학력에 따른 가족 지원 경험	46
〈표 III-38〉 가구주 연령에 따른 가족으로부터의 지원 경험	46
〈표 III-39〉 가족으로부터 받은 도움의 종류	47
〈표 IV-1〉 심층 면접 사례	51
〈표 IV-2〉 국내 노동자생산협동조합 현황	55
〈표 IV-3〉 자활지원센터와 연계된 자활공동체 현황	67

I. 머리말

‘IMF’라는 단어가 만성화 단계를 넘어서더니, 어느새 극복과정에 있다는 소리가 곳곳에서 들린다. 1999년 5월 방한한 미셸 캉드쉬 IMF 총재는 한국 경제가 호전되어 이제 IMF 체제가 무의미해지고 있음을 공언한 바 있다. 그러나 비슷한 때, ‘절대빈곤층이 2배로 증가’했다거나, 20 대 80의 사회로 가고 있다는 우려의 목소리도 높다.

본 연구는 이처럼 한국 경제에 대한 희망과 우려가 교차하는 시점에서, 장기실업군으로 퇴적되어가는 사람들에 대한 걱정에서 출발하고 있다. 전반적인 실업률이 낮아지는 징후에도 불구하고, 도시 저소득층들의 실업난은 완화될 기미가 보이지 않는다. 종전부터 불안정한 직업과 낮은 소득으로 한계적인 상황에서 생활해 온 사람들이라, 부분적인 경제 호전은 거의 도움이 되지 않고 있다. 특히 도시 저소득층들이 주로 종사하던 건설일용직은 건설업의 장기불황으로 사실상 1년 이상의 실업상태에 놓여 있다. 따라서 줄잡아 수백만에 이를 도시 저소득층의 실업대책의 새로운 가능성을 이들의 ‘자구적 노력’에서 찾아보고자 한 것이 본 연구다.

본 연구의 일환으로 실시된 설문조사에 따르면, 도시 저소득층의 취업률은 70% 정도에 불과하다. 그나마 공공근로사업이 취업률을 30% 정도 올려주고 있어서, 실질적으로 일거리를 갖고 있는 사람들은 50% 미만이다. 현재 실직상태에 있는 사람들의 반 이상은 1년 이상 일거리가 없다. 장기실직이 빈곤화 과정을 더욱 촉진할 것이라는 우려는 여러 측면에서 확인되고 있기도 하다.

그러나 이들에 대한 정부의 실업대책은 공공근로사업을 제외하고는 사실상 도움이 되지 않고 있다. 더 나아가 경제가 호전된다 하더라도 안정된 직장을 가질 가능성은 희박하다. 설령 사회보험제도가 확충된다 하더라도, 이

들이 주로 종사하는 비공식적 일거리의 특성상 수혜는 쉽지 않을 것이다. 특히 경제가 이중구조화되면서, 이들이 주로 종사하는 부문은 사양산업으로 폐기되거나 임시·일용노동 형식을 통해 근로자들에게 부담이 전가될 가능성이 높다.

이런 가운데 도시 저소득층들이 자신에게 맞는 일(proper job)을 중심으로 스스로 자활하도록 지원하는 것은 실업대책과 복지대책을 결합할(workfare) 수 있는 가능성을 던져 준다. 산업구조 변화과정에서 끊임없이 주변화되는 노동력들이 스스로 자활할 수 있는 기회를 제공하는 것이다. 이것이 실업대책의 본류가 될 수는 없지만, 현재와 같이 '정부가 일자리를 만들어 임금까지 지불하는' 공공근로사업보다는 긍정적인 측면이 강하다. 즉, 스스로 일자리를 만들도록 지원하는 사업을 병행할 필요가 있는 것이다.

이를 위해 본 연구에서는 기존의 자활공동체 사업을 평가하는 가운데, 도시 저소득층들이 노동자생산협동조합을 통해 공동으로 창업하고, 취업기회를 창출하는 방안을 제안하고 있다. 그 중에서도 정부가 자활사업을 지원해야 될 당위성과 그 정책방향에 중점을 두고 있다. 아울러 부록에서는 이와 같은 도시 저소득층의 자구적 노력 사례로, 노원의 「늘푸른 사람들」과 성남의 「공공근로 연계 생산협동조합 프로젝트」를 소개하고 있다.

그러나 본 연구는 아직까지 다분히 개념적인 제안에 그치고 있다. 아직 한국 사회에서 자활공동체 사례가 많지 않았거니와 도시 저소득층의 실태와 전망에 대한 공론화가 선행되지 않았기 때문이다. 다만 본 연구를 통해 우리 실업대책의 '상상력'과 '현실성'을 한 단계 높일 수 있었으면 한다. 또 다양한 후속 연구와 시범사업을 통해 본 연구의 제안이 현실에서 검증되는 가운데 보다 발전하길 기대한다.

II. 非公式 部門의 再發見

1. 실업과 빈곤화

실업률이 1999년 2월의 8.7%를 고비로 점차 하락추세를 보이고 있지만 아직도 안정세로 돌아섰다고 보기 어려운 현실에서, 향후 실업문제의 핵심 중 하나는 장기실업자 문제가 될 것으로 보인다. 즉 5~6%의 고실업률이 만성화될 수 있다고 전제했을 때 우리는 누가 그 5%의 실업자군에 속할지 그리고 한번 5%의 풀(pool) 안에 떨어졌을 때 얼마나 빨리 탈출할 수 있을지 질문을 던져야 한다.

전체 실업자 중 1년 이상이 된 장기실업자의 비율은 1998년 4월의 8.5%에서 1년 후인 1999년 4월에는 15.4%로 약 2배로 늘어났다. 향후 실업률이 5~6%선으로 하락한다고 해도 실업으로부터 탈출할 수 있는 사람들은 상대적으로 고학력, 고기능, 청장년층, 창업자금 여유가 있는 층이 될 것이고, 실업풀에 남아서 이른바 장기실업자 비율을 높이게 될 가능성이 큰 집단들은 상대적으로 저학력, 저기능, 중고령층, 저소득층일 것이다. 이는 실업이 곧 노동시장에서의 실패를 넘어서서 저소득 빈곤계층에 대한 장기적 또는 항구적인 빈곤의 재생산 기제로 작용할 수 있다는 것을 의미한다.

저소득계층의 장기실업 문제는 흔히 빈곤의 문제로 귀결된다. 실업이 원인이 되어 진행되는 빈곤화 경향에 대한 처방책으로 취업이 가장 근본적인 것이 사실이지만 노동시장에서의 취약계층인 저소득 장기실업자들은 취업이 가장 난망한 대책이 될 수도 있다. 따라서 가장 손쉽게 정책적으로 선택할 수 있는 대책은 곧 구호대책이고 빈곤을 사회안전망적 관점에서 다루는 것이 최선의 정책수단으로 보인다. 그러나 이것은 어디까지나 '가난을 면하는' 수준이 아니고 '끼니를 해결하는' 수준의 대책이라고 볼 수 있다.

저소득 장기실업자 문제를 해결하기 위한 최선의 대책은 곧 취업이라고 하는 다소 난망하지만 자명한 사실 앞에서 많은 사람들은 목표와 현실 사이의 괴리를 느낄 수밖에 없다. 흔히 이들을 취업으로 유도하기 위한 취업알선의 강화는 이들을 위한 노동시장 내 일자리가 지극히 불안정하다는 데서 한계를 갖는다. 또한 인적자원의 속성을 적극적으로 변화시켜 노동시장 내의 보다 안정된 일자리에 연결(matching)시키고자 하는 직업훈련도 산업구조가 빠르게 고기능, 고학력자 중심의 인력구조를 필요로 하는 쪽으로 이동하고 있다는 데서 역시 한계를 갖는다. 아울러 이들이 할 수 있는 남은 일자리마저도 늘어나는 경쟁자 집단에 의해 참여 가능성이 희박해진다.

최근 고용구조의 특징을 살펴보면 상용직은 지속적으로 감소하고 임시·일용직이 증가하는 추세가 뚜렷하다. 이는 곧 안정적인 일자리는 줄어드는 반면에 불안정한 일자리가 늘어난다는 것을 의미한다. 이미 정규직 노동자들보다도 비정규직 노동자수가 더 많아진 현실에서 특히 저소득 장기실업자층을 취업으로 연계하는 일이 정책적으로 효과를 거두기가 힘든 것이 사실이다. 따라서 이들의 생계를 해결해 주고 생활을 보호해 주는 사회안전망적 대책이 일면 가장 효과적인 대책으로 보일 수 있다.

그러나 한국의 저소득층 실업자 집단을 빈곤의 관점에서 바라보는 것은 일정한 한계를 가지고 있다. 이들은 일용직 및 영세자영업 등 항상 불안정하고 간헐적인 취업경력을 가지고 있는 것이 사실이지만 꾸준히 일을 중심으로 살아온 빈곤노동자(working poor)층이라는 것이 중요하다. 아울러 이들이 지속적으로 일을 찾고 일을 해온 동기가 정부의 구호대책 미비가 아니라 스스로 일을 통한 자립적 생활을 중시하는 가치를 가졌기 때문이다. 따라서 이들을 빈곤층이라는 계층적 관점에서 파악하고 정책을 펴기보다는 비공식 부문의 경제활동자로 파악하여 고용안정대책을 세우는 것이 중요하다. 다만 일반적 노동시장에서 경쟁력이 떨어지는 취약노동계층이란 점이 중요하기에 구직알선, 직업훈련보다도 자활지원 프로그램을 중심으로 일정한 보호를 통한 시장복귀 및 노동시장 내 통합을 추진하는 것이 타당하다.

2. 비공식 부문(informal sector) 논의들의 검토

우리는 노동시장을 바라볼 때 하나의 동질적(homogeneous)이고 완전경쟁적인 시장 메커니즘이 지배하는 제도로 인식하기 쉽다. 그러나 여타의 시장과 다르게 노동시장은 바로 사람이 교환의 대상이 된다는 점에서 이질적(heterogeneous)이고 분절된(segmented) 노동시장에서 독립적인 경쟁방식에 의해 작동하는 경우가 많다. 이른바 이중경제(dual economy)가 심화된 나라일수록 노동시장의 분절화가 뚜렷하게 나타날 수 있는데 한국은 오랫동안 수출지향 산업화와 대기업 중심 경제발전을 해왔던 데서 이중경제구조가 자리잡았고 이런 불균형 발전을 통해 공식 부문(formal sector)에 대비되는 비공식 부문(informal sector)이 자리잡게 되었다는 것이 일반적인 견해이다.

비공식 부문의 정의에 관한 많은 이견들이 존재하지만, 거칠게 정의하자면 공식적 자원들에 대한 접근이 제한된 경제활동 부문이라고 볼 수 있다. 비공식 부문이라는 개념이 갖는 많은 문제점과 한계(Bromley, 1979)는 무엇보다 이것이 분석적 개념이라기보다는 기술적 개념이라는 데 있다. 그럼에도 불구하고 '비공식 부문'은 유사한 성격의 문제로 인해 고통받는 특정한 사회적 집단들을 포괄하고 있기 때문에 정책적 관점에서 유용한 개념이다.¹⁾

비공식 부문은 불안정한 경제 부문과 노동시장이 결합되어 비공식성을 강하게 띠는 제도적 특징을 보여주는데 ILO의 조사에 따르면 비공식 부문을 공식 부문에 대비하여 입적이 쉽고, 토착자원 의존적이고, 가족소유기업 중심이고, 소규모 운영방식이고, 노동집약적이며, 규제가 적은 경쟁적 시장이라고 정의내리고 있다(Thomas, 1992). Weeks는 비공식 부문의 특징을 기업과

1) 비공식 부문이 불완전하고 기술적인 개념이라는 것은 각 국가의 특수한 역사적 맥락에 따라 구체적으로 재정의되어야 한다는 점을 의미한다. 특히 한국의 비공식 부문은 제3세계나 선진국의 그것과 상이한 측면이 많기 때문에 한국의 비공식 부문이 갖는 역사적 특징을 찾아내는 작업이 무엇보다 요구된다 하겠다. 이론적으로 보면 ILO의 비공식 부문론이나 그 극단에 서 있는 종속이론이나 모두 제3세계를 대상으로 한 것이므로 우리의 비공식 부문 현실을 들여다 보는 렌즈로는 부적합할 수 있다. 우리의 현실에서 출발하는 귀납적 논의들을 통해 한국 비공식 부문의 특질을 밝혀 내는 작업들을 기대한다.

국가의 관계에 초점을 맞춰 정의내리고 있는데 공식 부문은 국가에 의해 공식적으로 인정·육성·규제되는 경제활동인 반면, 비공식 부문은 그런 혜택의 부재로 특징지어지며 따라서 공식적 신용기관과 외부기술 및 자원에 접근하기 힘들다는 것이다(Thomas, 1992에서 재인용).

흔히 비공식 부문은 불법성으로 인식되기도 하나 비공식 부문의 경제주체들이 공식 부문의 경제주체들과 유사한 경제활동을 추구한다는 데서 그 행위의 본질이 불법적이기보다는 공식 부문에 대한 접근이 제한된 결과로서 불법성이 발생하는 경우가 많다. Thomas는 이를 다음과 같이 정리하고 있다. 소규모 생산자 및 피고용인, 자영상품생산자, 소규모 상업, 운송, 서비스 종사자들로 구성되는 비공식 부문은 그 산물이 중간재나 서비스, 최종재의 형태로 거래된다는 점에서 가사 부문(household sector)과 다르며 생산과정이 불법적이지 않다는 점에서 범죄 부문과 다르다(Thomas, 1992).

Sethuraman은 비공식 부문의 특징을 고용에 초점을 맞춰 정의하고 있는데 “비공식 부문의 두드러진 특징은 그것이 신고전주의 경제학적 의미에서 투자기회에 대한 반응으로 등장했다기보다는 자기 자신에 대한 고용의 필요성으로부터 등장했다는 점이다. 그들 대부분이 고용기회를 찾아 도시지역에 유입되었으며 실질적인 자본, 교육, 기술을 결여하고 있으면서 등장한 기업들이라는 점이다”(Thomas, 1992에서 재인용). 이렇게 본다면 이들은 자영사업자라기보다는 그 형태의 다양성에도 불구하고 자영노동자라고 이름 붙이는 게 타당하며, 이들은 기존 경제제도하에서 자신들의 취약한 인적·경제적 자본을 최대한 활용해서 자립하고자 하는 합리적 기업가 정신을 가지고 있다고 보여진다. 아울러 저개발국가에서 이들 비공식 부문 자영노동자들은 곧 공식 부문으로 편입될 대기자라기보다는 공식 부문 노동자와 구분되는 이해와 기대를 가지고 경제활동을 한다. 그러나 그들이 영원히 공식 부문으로 편입될 가능성을 박탈당하고 있지는 않고 여전히 일정한 자립 후에는 공식 부문으로 편입될 가능성을 가지고 있다. 그러면서도 이들의 인적자본의 속성, 특히 저학력의 문제는 쉽게 해결될 수가 없어 주로 경제적 자본축적을 통한 자영사업자로서의 탈출방법 외에는 공식 부문으로의 편입이 극히 제한된다

는 것도 중요한 특징이다.

이와 같은 특징과 전제하에서 저소득 실업자들에 대한 고용대책은 다음과 같은 딜레마와 함께 세심한 정책 선택을 요구한다. 우선 비공식 부문의 취업은 항상 취약성(vulnerability)을 내포하고 있기에 이들을 공식 부문으로 유입하는 것은 중요한 정책목표임에 분명하다. 그러나 선부른 편입 정책은 비공식 부문의 노동력 흡수능력에 손상을 가져오고 편입을 위한 노력에 들어가는 비용에 대비한 실효성이 떨어지는 결과를 초래할 수 있다. 결국 비공식 부문의 고용기회를 보장하고 근로조건을 향상시키는 노력과 함께 비공식 부문을 공식 부문에 점진적으로 통합시켜야 한다는 딜레마적 정책목표를 가지게 되는 것이다.

그러나 이와 같은 정책 딜레마는 세심한 정책설계에 의해 해결될 수 있는 것이다. 우선 1단계에서는 비공식 부문 활동에 대한 법과 제도적 규제를 통해 공식 경제에 편입시키려는 무리한 시도를 자제해야 한다. 공식 부문이 충분히 흡수할 수 없는 도시 잉여인력과 아울러 공식 부문에서 활동할 수 있는 인적·경제적 자본이 부족한 계층이 활동하는 것이 비공식 부문의 특징이기 때문에 이들의 경우는 우선 비공식 부문의 경제활동에 대한 일정한 보호와 제도적 규제를 통해 '안주하지는 않으면서 자활할 수 있는' 취업 환경이 필요하다.

다음으로 이들의 생활보호는 결코 이들이 가진 합리적 경제활동 의지를 꺾지 않고 발전적으로 인적 자본과 경제적 자본의 축적으로 이루어지도록 유도해야 한다. 따라서 비공식 부문이기 때문에 발생되기도 하는 불법적 독점지대(rent)의 추구를 제한하면서 자활기회에 골고루 접근 가능하도록 지원해 주는 것이 필요하다. 이른바 자립으로 연계되는 복지지원책(welfare to work)이 세밀하게 설계되어야 하며 이들이 원하는 한 생계보조적 복지(welfare)가 근로연계형 복지(workfare)에 앞서 제공되는 공급자 편의적 정책은 자제해야 한다. 결론적으로 이들의 생활터전은 보호하지만 보호의 목표가 끼니 해결을 통한 빈곤상태의 연장과 재생산이 아니라 일자리를 통한 빈곤으로부터의 탈출이 되어야 한다.

마지막으로 저소득 실업자층에 대한 자활촉진정책은 이른바 피용자(employee)로서 남에게 선택을 당하는 것보다는 자영(self-employed)의 형태로 스스로의 일자리를 만들어내는 것이 더 중요하다. 소규모 자영업의 창출을 통한 만성적 실업으로부터의 탈출전략은 이미 선진국에서도 중시되고 있다. 자영층은 개인의 자발성(initiative)을 통해 고용창출, 투자, 경제성장이라는 복합적 목표를 동시에 달성할 수 있는 방안이며, 대량생산체제의 제조업 중심으로부터 다양한 서비스업 중심으로 신규 고용창출의 중심축이 이동되는 최근의 산업구조 변화와도 일맥상통하는 전략이다.

다만, 여기서 중요한 것은 자영층이라 하더라도 저소득계층의 경우는 여전히 취약한 기술, 자본, 정보에 놓여 있고 일정한 정책지원이 뒤따라야 한다는 점이다. 대표적인 정책설계 방안으로 제시된 하나의 사례를 들면, 우선 대상 선택에서 선별이 분명해야 된다는 점이다. 교육수준이 떨어지고 자본이 떨어질수록 자활지원대책의 대상이 되어야 한다. 다음으로 일정하게 경제활동을 네트워킹(networking)해 주어야 하는데 외부적으로는 협동조합 등의 결성을 통해 연계해 주고 내부적으로는 가족 및 친지 등을 조직해서 경제활동을 이루도록 해주는 것이다. 이밖에 시장상황에 대한 자문과 하청·구매·판매 등에서의 공공적 지원, 일정한 훈련이 필요하고 아울러 이 모든 과정에서 적극적으로 돌봐주고 관리해 줄 지역 내 후견자(mentor)가 있어야 한다. 민간 내 자원에 기반을 둔 조직적 지원이 흔히 중요한 역할을 수행한다 (Balkin, 1989).

3. 한국의 자활지원실태

저소득층 밀집지역에서 비공식 부문의 자활촉진대책으로 나타나는 것은 크게 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째는 기존에 보건복지부가 자활지원센터를 중심으로 소규모로 지원하고 있는 자활공동체 운동이고, 둘째는 지역 내 당사자들의 자발성에 기초를 두고 생산자공동체 또는 생산협동조합 방식으로 집단적 자활방안을 모색하는 것이다. 마지막으로 최근 공공근로사업 등을

위탁관리하면서 이를 적극적인 workfare 및 자활사업으로 연계하려는 대책으로 여기에는 일정한 정부지원 및 민간단체의 자발적 지원이 함께 이루어진다는 점에서 제3섹터 방식의 자활촉진방안이라고 할 수 있다. 물론 여기서 제시된 자활지원대책은 다분히 대안적 대책이나 할 수 있고 이것 외에도 기존에 존재하던 비공식 부문 경제활동에 대한 지원책이 있을 수 있다. 대표적인 것이 일용직 고용대책과 노점상대책이라고 볼 수 있다. 일용직 고용대책의 대표적인 경우로는 일일취업센터를 통해 정부가 현장 일자리에 취업을 촉진시켜 주는 대책이 있다. 비공식적 고용관계의 일종임에도 불구하고 정부가 보호대책의 일환으로 구직알선 서비스를 담당하는 것이다. 그러나 이는 여전히 임시적이고 제한된 서비스 기능에 머물고 있고 향후 공식적 취업알선기능을 띠게 될지는 매우 불투명하다. 아울러 노점상대책이 있는데 여기서 기존 대책의 핵심은 노점상 부문을 공식화하지는 않지만 제한적인 영업권은 묵인해 주는 방식이다. 그러나 점증하는 노점상 수와 공공환경 및 질서를 지켜야 되는 공공기관의 규제적 업무 사이에서 최근 잠정적인 노점상대책은 근본적인 비판과 도전에 처해 있다.

여기서는 대안적 자활지원실태를 중심으로 살펴보고 앞서 서론에서 제시되었듯이 일용직과 노점상대책은 별도의 연구로 정리하는 것으로 하겠다. 먼저 대안적 자활지원방안 중 보건복지부가 자활지원센터를 중심으로 실시하고 있는 자활공동체사업을 살펴보겠다. 자활지원센터는 1999년 4월 현재 전국에 17개소를 운영중이고 1999년 말에 신규로 3개소를 설치할 예정이다 1개 센터당 연간 8천만원의 예산이 지원되며 저소득층의 자활의욕 고취를 위한 교육·문화사업을 하면서 주민공동사업(공동작업, 용역사업, 가내부업)을 운영지원하고 자활공동체를 설립·운영 지원한다.

자활공동체는 주민의 자발적 참여하에 근로, 생산, 유통, 소비공동체 등을 결성·운영하여 자립기반을 다지는 조합형태의 프로그램으로 공동투자, 공동근로, 공동배분 방식으로 자활공동체는 자활을 위한 사업자금융자, 국공유지 우선임대, 보호기관이 실시하는 사업의 우선위탁, 자활촉진을 위한 각종사업의 지원을 받을 수 있다. 그러나 현실적으로 국공유지 우선임대 혹은 유희

공공시설의 임대 등에 어려움이 많아 기능이 활성화되지 못하고 있다.

자활공동체와 유사한 형태로 운영되는 것이 노동자협동조합이다. 협동조합은 주로 봉제, 청소용역, 간병, 도시락, 비누, 건설, 음식물 쓰레기 재활용 등의 업종에서 조합원 공동 출자 및 공동 근로의 형태로 운영된다. 노동자협동조합도 자활공동체와 유사한 어려움을 겪고 있는데 우선 공공적 공간활용의 제약으로 작업공간 부족을 겪고 있고, 초기 투자자금 및 운전자금 문제와 경영 및 판로개척에 한계를 느끼고 있다. 특히 공공 발주나 하청, 공공 구매 등이 여의치 않아 규모있는 사업을 유지하는 데 한계를 갖고 있다.

정부의 체계적인 예산지원을 받아 민간이 협력적으로 자활사업을 운영하는 방식은 곧 궁극적으로는 제3섹터 개발을 통한 일자리 창출 방식을 의미한다. 제3섹터 방식의 고용창출은 유럽에서는 평균 5% 내외의 취업자가 제3섹터에 종사하는 등 이미 보편화되었으나 한국에서는 최근 공공근로사업 중 일부를 민간시민단체와 연계하여 공공적인 일자리 창출로 연계시키려는 노력으로 나타나고 있다. 특히 공공근로사업 중 일용직 등이 중심이 된 공공시설 개·보수와 청소 및 각종 복지관련 서비스사업 등은 제3섹터 방식으로 개발 가능한 일자리로 간주되고 있다.

요약하면 아직 한국에서 자활지원대책은 그 맹아적 단계에 머물러 있고 체계화되어 있지 못하다. 그러나 저소득 실업자들이 노동시장으로 복귀하기 위해서는 이러한 자활지원 부문이 일반적 고용정책이나 생활보호대책과 구분되는 정책적 관심을 얻어야 된다.

Ⅲ. 都市 低所得層의 經濟活動 實態調査

1. 조사 개요

본 조사는 저소득층의 경제활동 및 생활실태, 복지욕구를 조사함으로써 저소득층 자활지원대책을 마련하기 위한 기초 자료를 수집하는 것을 목적으로 한다. 조사 내용은 다음과 같다.

- 저소득층의 경제활동실태 파악
 - 취업실태
 - 고용구조의 특징
- 저소득층의 생활실태 파악
 - 경제위기 사태 전후의 가구소득 및 지출, 부채의 규모변화
- 저소득층의 복지욕구 파악
 - 정부의 실업대책에 대한 인지도, 이용도, 희망선호도
 - 민간단체와의 밀착도 및 이용상의 특징
 - 사적 이전(private transfer)의 특징

본 조사는 서울 및 수도권의 저소득층 가구 밀집지역인 노원(상계 3동, 상계 4동, 중계동, 하계동), 관악(신림 7동), 성남(성남동, 중동, 상대원동, 태평동, 금광동, 분당 일부)을 대상으로 각 지역 당 200 사례씩 총 600 사례를 조사했다. 조사지역 중 노원·관악 지역은 1998년 6월에 서울시정개발연구원이 생활실태를 조사한 바 있으며, 필요한 경우 약 1년간의 변화상태를 비교하고 있다.

조사방식은 객관식 설문문의 경우 조사자가 응답자와 1대1 면접을 통해 기재했으며, 주관식 항목의 경우 조사자가 설명을 듣고 정리해서 기록했다.

조사는 1999년 4월 16일부터 4월 25일까지 약 10일간에 걸쳐 이루어졌으며, 수집된 자료는 Microsoft Excel, SPSS for Windows 8.0을 활용하여 통계처리하였다.

2. 인구학적 특성

이 조사는 가구를 대상으로 이루어졌으며, 설문은 주로 가구주를 향한 것이지만 배우자 및 가구원에 관한 정보를 묻는 문항도 있다. 이 조사에 답한 가구주(가장)의 인구학적 특성은 다음과 같다. 여기서 가구주(가장)란 남녀를 불문하고 그 가구의 경제적 생계를 책임지고 있는 사람을 의미한다.

〈표 III-1〉 조사대상가구의 일반적 특성

(단위 : 가구, %)

특 성	가 구 분 포					전 체
	남성 가구주		여성 가구주			
가구주 성	525(87.3)		75(12.5)			600(100)
가구주 연령	20대	30대	40대	50대	60대 이상	599(100)
	22(3.7)	204(34.1)	167(27.9)	144(24.0)	62(10.4)	
가구주 학력	무 학	초등학교	중학교	고등학교	전문대 이상	589(100)
	29(4.9)	102(17.3)	131(22.2)	241(40.9)	86(14.6)	
가구주 혼인상태	기 혼	사 별	이 혼	별 거	미 혼	599(100)
	469(78.3)	45(7.5)	29(4.8)	12(2.0)	44(7.3)	
가구규모	1인	2인	3인	4인	5인 이상	597(100)
	47(7.9)	66(11.1)	138(23.1)	244(40.9)	102(17.9)	
주거형태	자 가	전 세	월 세		기 타	600(100)
	150(25.0)	269(44.8)	161(26.8)		20(3.3)	

먼저 가구주가 남성인 경우는 전체의 87.3%(525가구), 여성인 경우는 12.5%(75가구)였다. 가구주의 연령은 20대가 3.7%, 30대 34.1%, 40대 27.9%, 50대 24.0%, 60대 이상이 10.4%로 30대가 가장 많았다. 가구주의 혼인상태는 기혼이 469명으로 78.3%, 사별이 45명으로 7.5%, 이혼이 29명으로 4.8%,

별거가 12명으로 2.0%, 미혼이 44명으로 7.3%였다. 가구주의 학력은 무학이 29명(4.9%), 초등학교 졸업이 102명(17.3%), 중학교 졸업이 131명(22.2%), 고등학교 졸업이 241명으로 가장 많은 40.9%였으며 전문대 이상은 86명(14.6%)이었다.

가구 규모는 4인 가구가 가장 많아 244가구로 전체의 40.9% 정도였으며, 3인 가구가 138가구로 23.1%, 2인 가구가 66명으로 11.1%, 1인 가구가 47명으로 7.9%였고 5인 이상 가구는 102가구로 17.9% 정도였다. 한편, 표에는 나타나지 않지만 동거자녀가 없는 경우는 90가구(15%), 1명인 경우가 151가구(25.2%), 2명인 경우가 275가구(46.5%), 3명인 경우가 61가구(10.2%), 4명 이상인 경우가 14명(2.4%)였다.

주거형태는 전세가 가장 많은 269가구(44.8%)였으며 월세가 161가구(26.8%), 자가 150가구(25.0%)였다.

3. 가구주 및 가구원의 경제활동

- 조사결과 가구주의 약 30% 정도가 한 달 이상 일을 하지 못한 것으로 나타나 저소득층 가구주의 실업상태가 심각한 것으로 드러났으며, 특히 50대 이상 노령층의 실업상태가 더욱 심각한 것으로 나타났다.
- 공공근로 및 취로사업 참여자가 전체 취업자의 28%로 조사되어 공공근로사업이 목표집단에 비교적 원활하게 분배되고 있으며, 실직한 저소득층 가구의 소득보전에 중요한 역할을 하고 있다고 보여진다.
- 취업한 가구주의 직업은 건설, 서비스일용직 등이 두드러져 비공식적 직업군에 종사하는 비율이 높았으며, 이는 저소득층 가구의 생계가 주로 비공식 부문에서 이루어지고 있음을 보여준다고 할 수 있다. 한편 미취업 가구주의 전 직업 또한 건설일용직이 가장 많아, 일용직 종사자들이 경기위축과 대량실업의 타격을 가장 많이 받고 있음이 드러났다.
- 조사시점에서 배우자의 취업비율은 43.8%로 높았으며 취업직종은 서비스 일용직과 비숙련 생산직, 노점상 등이 주를 이루고 있었다. 이들은 근

로일과 근로시간에서는 가구주와 비슷한 수준으로 일하나 평균소득은 가구주의 70%에 불과해 경제활동 양태가 극도로 열악한 것으로 나타났다.

가. 가구주의 경제활동

1) 취업실태

조사결과 가구주의 취업상태가 매우 열악한 것으로 나타났다. 조사시점 바로 전달인 3월에 가구주가 수입을 목표로 일한 적이 있다고 응답한 가구가 71.8%였다. 이는 IMF 이후 저소득 근로자의 취업이 극도로 위축되었음을 보여주는 것으로서 조사대상의 약 30%는 한 달 이상 실직상태에 있었다는 것이다. IMF 이후 가장 높은 도산과 경기위축을 보이고 있는 건설업과 영세 사업장에 저소득 근로자들이 집중되어 있어, 이들이 실제로 체험하는 실업률은 정부가 공식적으로 발표하는 평균 실업률을 훨씬 상회하고 있음을 보여주는 것이다.

가구주의 연령대별로 살펴보면 20대 가구주 중에서는 13.6%가 일한 적이 없다고 대답한 반면, 50대는 30.6%가 일한 적이 없다고 응답하여 연령별 취업률의 차이가 상당한 것으로 보인다. 조사대상 가구주 중 20~30대의 청년층은 평균 취업률이 75.7%인 것에 반해, 40대 이상 중장년층의 경우 평균 취업률이 69.4%에 불과해 중장년층 가구의 실업이 더욱 심각한 것으로 드러났다.

〈표 III-2〉 가구주 연령대별 취업경험 여부(1999년 3월 한 달간)

(단위 : 명, %)

	3월 중 취업경험		
	있 다	없 다	전 체
20대	19(86.4)	3(13.6)	22(100)
30대	152(74.5)	52(25.5)	204(100)
40대	121(72.5)	46(27.5)	167(100)
50대	100(69.4)	44(30.6)	144(100)
60대 이상	38(61.3)	24(38.7)	62(100)
전 체	430(71.8)	169(28.2)	599(100)

2) 취업시 경제활동 양태

3월 중 취업을 한 적이 있다고 응답한 사람들의 직종별 구성은 <표 Ⅲ-3>과 같다. 이 응답지의 선택항들은 일반적인 분류, 예컨대 직종 중분류나 세분류를 따른 것이 아니라 저소득층에 대한 기존의 조사들에서 가장 많이 나타나는 직종을 조사대상자들이 가장 일반적으로 쓰는 언어로 바꾸어 만든 것이다.

<표 Ⅲ-3> 직업별 취업자 분류

(단위 : 명, %)

직업	단순 노무자	비숙련 생산 근로자	서비스 관련 단순 종업원	노점상	가내 부업	숙련 기능공	소매상	도매상	영세 공장 운영	기타 (회사원, 공무원)	공공 근로, 취로 사업	전체
비율	26 (6.0)	23 (5.3)	61 (14.1)	22 (5.1)	5 (1.2)	58 (13.4)	49 (11.3)	2 (0.5)	12 (2.8)	53 (12.3)	121 (28.0)	432 (100)

공공근로사업과 취로사업을 제외한 취업자의 60% 이상이 건설일용직을 포함한 단순 노동자이거나 노점상 등으로 나타나, 도시 빈곤가구의 전형적인 취업형태를 보여준다. 이들은 IMF 이전부터 상시적으로 취업과 실업을 오가는 불안정한 상태에 있었으며 IMF 이후로는 극도로 취업이 위축되면서 대량실직과 빈곤화로 이어지고 있는 것이다.

공공근로사업과 취로사업은 전체 취업자의 28%를 차지하는 것으로 나타나, 일부에서 단기적 대증요법이라는 점과 비생산적이라는 점에서 비판을 받고 있음에도 불구하고, 실직을 당한 도시 저소득층가구의 소득보전에 매우 중요한 역할을 하고 있음을 보여준다.

취업한 가구주의 평균 근로소득은 약 80만원인데 이는 4인 가족을 기준으로 한 최저생계비에 겨우 미치는 수준이다. 즉 실직한 경우는 말할 것도 없고 취업을 한 가구주도 일거리 감소와 임금 하락으로 빈곤화를 면치 못하고 있는 것이다. 한 달간 근로소득이 50만원에도 못 미치는 근로자가 전체 취업자의 35%에 달하며 100만원 이하인 근로자는 80%를 넘어, 가구주의 근로소

득만으로는 정상적인 가구의 소비생활이 어려운 실정이다.

취업한 경우에 가구의 직업에 따라서도 큰 편차를 보이고 있는데 대형 자영업자라고 응답한 두 케이스(평균소득 215만원)을 제외한다면, 소형 자영업자들의 평균 소득이 약 110만원으로 가장 높았고 가내부업을 하는 경우가 약 55만원으로 가장 낮았다. 저소득층의 대표적인 직업인 건설일용직의 경우 평균 소득이 61만원으로 낮게 나타나, 이들의 생계문제가 심각한 것으로 보인다.

〈표 III-4〉 취업한 가구의 직업별 평균 소득

(단위 : 만원)

	단순 노무자	비숙련 생산 근로자	서비스 관련 단순 종업원	노점상	가내 부업	숙련 기능공	소매상	영세 공장 운영	기타 (회사원, 공무원)	공공 근로, 취로 사업	전체
평균 소득	61.9	80.0	82.8	61.5	55.6	96.7	110.9	85.8	110.9	50.8	80.2

이들은 다음에 다루어질 취업실태에 대한 전반적인 조사결과 실직 가구의 전 직업 중 가장 많은 비율을 차지하고 있으며 취업한 경우에도 근로일수가 월평균 16일에 불과하여 실업과 비실업의 경계가 불분명하며 항상적인 반실업상태에 놓여 있는 불안정한 취업실태의 전형을 보여주고 있다.

한편, 취업한 가구의 근로소득을 연령대별로 살펴보면 〈표 III-5〉와 같다.

〈표 III-5〉 연령대별 가구의 근로소득

(단위 : 명, %)

	50만원 이하	50~100만원	100~150만원	150~200만원	200만원 이상	평균(만원)
20대	7(36.8)	8(42.1)	4(21.1)	-	-	78.05
30대	30(20.0)	76(50.7)	34(22.7)	8(5.3)	2(1.3)	93.12
40대	48(40.0)	48(40.0)	17(14.2)	5(4.2)	2(1.7)	78.82
50대	39(39.4)	48(48.5)	9(9.1)	-	3(3.0)	73.38
60대 이상	24(64.9)	13(35.1)	-	-	-	49.35
전 체	148(34.8)	193(45.4)	64(15.1)	13(3.1)	7(1.6)	80.04

40대와 50대 중장년 근로자의 경우 앞서 살펴본 실직 여부에서도 가장 취약한 연령대로 드러났고, 취업한 경우의 근로소득에서도 평균 수준에도 못 미치는 것으로 나타났다. 특히 생애주기상 지출 항목도 많아지고 지출 규모도 커지는 중장년 근로자의 저소득 문제가 매우 심각함을 보여준다. 한편, 60대 이상의 노령층 가구주는 실업률이 38.7%로 가장 높고 취업한 경우 근로소득도 평균 49만원에 불과해 취업상태가 가장 열악한 것으로 드러났다. 물론 이들 중 상당수는 자녀로부터의 이전소득을 통해 생계문제를 해결할 수 있을 것으로 추정되지만, 만약 그렇지 않을 경우 근로능력을 점점 상실해 가면서 노동시장 내 상승이동의 가능성이 거의 없는 연령층이므로 최빈곤층의 늪에서 쉽게 빠져나올 수 없다는 데 문제의 심각성이 있다. 따라서 가구주가 60대 이상인 노령가구 중 부양가족이 없는 가구에 대해서는 특별히 최저생계 지원과 소득보전이 시급하다 하겠다.

한편, 가구주의 성에 따른 근로소득을 살펴보면 남성 가구주의 경우 84만원인 데 비하여 여성 가구주의 근로소득은 53만원으로서 평균보다 크게 낮을 뿐 아니라 최저생계비에도 못 미쳐 ‘빈곤의 여성화’ 문제가 심각함을 보여준다.

한편 취업자들이 일자리를 얻는 경로는 <표 Ⅲ-6>과 같다.

<표 Ⅲ-6> 취업자들의 구직경로

(단위 : 명, %)

가족·친지·친구의 소개	직장 상사 혹은 오야지의 소개	시민단체나 종교단체의 소개	매스컴의 구인광고	정부 취업 센터의 소개	기 타
140(33.3)	34(8.1)	65(15.4)	21(5.0)	57(13.5)	104(24.7)

취업자 세 명 중 한 명꼴로 가족·친지·친구를 통해 일자리를 얻었다고 답해 가장 높은 비율을 나타내었다. 도시 저소득근로자들의 고용의 불안정성이 구직과정의 비공식적인 특성에서부터 시작됨을 보여주는 것이라 할 수 있다. 이에 비해 정부의 취업(창업)센터를 통하여 일자리를 얻었다고 응답한

경우는 13.3%에 그쳐 IMF 사태 이후 정부의 노력에도 불구하고 여전히 공공취업알선 기능이 저소득층에게는 취약함을 시사해준다고 하겠다.

반면, 시민단체나 종교단체의 소개로 일자리를 구한 사람은 정부 취업센터를 통한 경우보다 높은 15.4%의 비율을 차지하였다. 정부 및 취업센터의 소개로 일자리를 구한 사람이 공공근로사업 참여자의 절반에도 이르지 못하는 데 공공근로 참여자들 역시 민간단체를 통해 참여했기 때문인 것으로 보여진다. 이는 이후에도 시민단체나 종교단체가 저소득층 가구의 실업대책 마련에 중요한 역할을 할 수 있음을 보여주는 것이다. 특히 이들 단체 중에는 오랜 기간 동안 저소득 밀집 지역에 뿌리를 내리면서 지역과 지역주민의 현황을 잘 파악하고 있는 경우가 많으므로 정부의 취약한 취업알선 기능을 보완할 수 있도록 하면 효과적일 것이다.

한편 일반적인 예상과는 달리 가구주가 여성일 경우 공식적인 구직경로를 통해 일자리를 구하는 경우가 좀더 많은 것으로 나타났다. 일반적으로 여성의 경우 공적 자원들에 대한 접근성이 떨어지고 사적 네트워크가 발달해 있어 구직경로 또한 비공식적 성격이 강하게 나타날 것이라고 생각되어 왔다. 그러나 이 조사에서는 여성 가구주들이 시민단체나 정부 취업센터를 통해 직업을 구한 비율이 남성보다 더 많은 것으로 드러났다. 또한 제Ⅲ장에서 다루어질 시민단체, 종교단체와의 접촉률 또한 여성 가구주들이 더 높아 여성들의 경제활동 네트워크에 대한 새로운 설명이 필요할 것이라고 생각된다. 이와 관련해서는 배우자의 경제활동을 다루면서 좀더 설명할 것이다.

〈표 Ⅲ-7〉 취업한 가구주의 성별 구직경로

(단위 : 명, %)

	가족·친구의 소개로	오야지나 직장상사의 소개로	시민(종교) 단체의 소개로	정부 취업센터의 소개로	TV, PC통신, 신문의 광고로	기 타	전 체
남 성	128(34.9)	33(9.0)	55(15.0)	40(10.9)	18(4.9)	93(25.3)	367(100.0)
여 성	12(22.2)	1(1.9)	10(18.5)	17(31.5)	3(5.6)	11(20.4)	54(100.0)
전 체	140(33.3)	34(8.1)	65(15.4)	57(13.5)	21(5.0)	104(24.7)	421(100.0)

3) 실직자 현황

3월 한 달간 취업한 경험이 없는 실직 가구주들 중 가장 최근에 한 일을 묻는 질문에 단순노무자, 숙련기능공이라고 응답한 비율이 각각 24.3%와 23.7%로 취업자에 비해 매우 높게 나타났다. 숙련기능공들이 보유한 기능이 대부분 건설기능이었던 사실을 고려하면, 건설일용직 근로자들의 취업이 극도로 위축되어 있음을 반영하고 있다.

뿐만 아니라 전체 실직자 중 실직 기간이 1년 이상에 달하는 장기실직자의 비율이 50%를 넘는 것으로 나타난다. 여기에다 실직한 기간이 6개월에서 1년 사이라고 응답한 15.4%를 합하면 전체 실업자의 3분의 2가 6개월 이상의 장기실업자로 나타나, 실직기간이 매우 길어지고 있음을 보여준다. 이는 작년 8월에 도시 저소득층을 상대로 했던 한 조사(서울시정개발연구원, 1998)에서 나타났던 실직기간 6~12개월 미만이 17.7%, 1년 이상이 45.4%와 비교할 때 악화된 상황이다.

실직기간을 직업별로 살펴보면, 실직 가구주의 전 직업 중 가장 많은 비율을 차지하고 있는 단순노무직, 즉 건설일용직의 경우 1년 이상의 심각한 장기실업자가 61%나 되어 건설일용직 근로자들이 대량실업의 파급을 장기간 극복하지 못하고 있는 것으로 보인다. <표 Ⅲ-8>은 이전 직업별 실직기간

<표 Ⅲ-8> 실직가구주의 전직업별 실직기간

(단위 : 명, %)

	1개월 미만	1~6개월 미만	6~12개월 미만	1년 이상	전 체
막노동, 단순노무자	1(2.4)	11(26.8)	4(9.8)	25(61.0)	41(100)
숙련기능공	5(12.5)	4(10.0)	11(27.5)	20(50.0)	40(100)
비숙련 생산근로자	-	1(25.0)	-	3(75.0)	4(100)
서비스관련 단순종업원	1(7.7)	5(38.5)	4(30.8)	3(23.1)	13(100)
소매상 등 소형자영업자	1(5.0)	4(10.0)	3(15.0)	12(60.0)	20(100)
도매상 등 대형자영업자	-	1(100.0)	-	-	1(100)
영세공장 운영자	-	1(50.0)	-	1(50.0)	2(100)
행상, 노점상	-	1(12.5)	-	7(87.5)	8(100)
기타(회사원, 교사)	2(13.3)	4(26.7)	3(20.0)	6(40.0)	15(100)
공공근로, 취로사업	3(17.6)	9(52.9)	-	5(29.4)	17(100)
전 체	13(7.7)	41(24.3)	25(15.4)	82(52.7)	161(100)

을 나타내는 것으로서 모든 직업에 걸쳐 장기실업의 실태가 심각함을 보여주고 있다.

이처럼 실직기간이 길어지는 것은 우선 실직가구의 빈곤화가 급속도로 진행되고 있음을 시사한다. 실제로 실직 직후에는 근로소득을 유지해 줄 다른 기제들이 작용할 여지가 상대적으로 많다. 예컨대, 실업급여를 포함한 공적인 이전이 근로소득을 일정부분 대체할 수도 있고 가족·친지로부터의 도움을 통해 가구소득을 보충할 수도 있으며 취업기간 동안의 저축이나 보험을 해약함으로써 가구의 지출을 유지할 여력이 있는 것이다. 그러나, 실직기간이 장기화되면 더 이상의 이전소득도 기대하기 어렵고 저축과 보험도 모두 소진함에 따라 가구 부채가 증가하거나 의식주의 기본 소비마저도 위축되는 등 가구의 빈곤화가 진행되는 것이다.

뿐만 아니라 실직기간이 길어지면 재취업의 가능성이 더욱 낮아지는 악순환을 유발한다. 구직자의 입장에서는 실직기간이 길어지면 보유하고 있는 기술도 퇴색하게 되고 구직 의지도 점점 약해지게 되며 특히 저소득층의 주요한 구직경로인 비공식적인 구직 연결망에서 점점 멀어지게 된다.

따라서, 실직기간이 6개월을 초과하는 장기실업자들에게 공공근로사업 등 실업대책에 우선권을 부여하여 당장의 소득을 보전할 수 있게 하면서 근로의지와 능력을 유지할 수 있도록 배려하는 것이 필요하다.

〈표 III-9〉는 실직했다고 응답한 169명의 연령대별 실직기간을 보여주는 것이다. 표에서 나타나는 바와 같이 연령대별로 실직기간이 차이가 나는데 여기서 주목할 만한 것은 연령이 높아질수록 1년 이상 장기실직자 비율이 높아지고 있다는 것이다. 40대 이상 중장년층 가구주들의 경우 실업상태에서 빨리 탈출하지 못하고 한번 실업으로 늪에 빠진 듯 장기실업화한다는 특징을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

특히 근로능력이 충분히 있는 40~50대 실직 가정들의 절반 이상이 1년 이상 장기실업 상태에 빠져 있는 것은 장기실업이 근로의욕을 감퇴시키고 일자리 복귀시 적응력을 떨어뜨려 또다시 실업으로 이어지는 장기실업화의 악순환을 만들어 낼 수 있을 뿐 아니라 생애주기상 자녀양육에 필요한 수준

의 소득을 벌지 못하여 가계수지를 악화시키거나 자녀교육에 차질을 빚어 빈곤을 대물림할 수 있다는 점에서 심각한 문제라 할 수 있다.

〈표 Ⅲ-9〉 연령대별 실직기간

(단위 : 명, %)

	1개월 미만	1~6개월	6~12개월	1년 이상
20대		1(33.3)	2(66.7)	
30대	7(14.0)	20(40.0)	7(14.0)	16(32.0)
40대	3(6.7)	8(17.8)	8(17.8)	26(57.8)
50대	3(6.5)	9(19.6)	8(17.4)	26(56.5)
60대 이상		3(12.0)	1(4.0)	21(84.0)
전 체	13(7.7)	41(24.3)	26(15.4)	89(52.7)

실직을 하게 된 사유를 살펴보면 일감이 줄어서라는 대답이 절반에 가까울 정도로 많았다. 이는 도시 저소득근로자들의 고용 불안정성을 다시 한 번 확인해 주는 것으로 볼 수 있다. 즉 이들이 주로 일용직, 단순노무직에 집중되어 있어 안정된 '일자리'보다는 '일거리'의 많고 적음에 따라 고용이 결정된다는 것이다.

공공사업의 조기 발주, 공공근로사업의 확대 등을 통하여 일거리를 제공하는 것이 우선은 단기적인 효과를 거둘 것으로 예상되며, 장기적으로는 일용직 노동자들에 대한 공공취업망을 활성화하여 일거리가 보다 많은 사람들에게 안정적으로 분배될 수 있는 구조를 만들어야 할 것이다.

〈표 Ⅲ-10〉 실직 사유

(단위 : 명, %)

사업실패	실 직 사 유							전 체
	직장 도산, 휴업	명예퇴직 조기퇴직	일감이 줄어서	질병 또는 부상	결혼, 출산 등	고령으로 은퇴	기 타	
20 (11.8)	15 (8.9)	5 (23.7)	79 (46.7)	28 (16.6)	2 (1.2)	7 (4.1)	13 (7.7)	169 (100)

그러나 도시 저소득계층의 일용직화는 그것이 우선적인 직업선택이라기보다는 적정생계임금을 벌기 위한 마지막 선택에 가깝다는 점에서 모든 일용직 근로자들에게 안정적인 일용직 일자리를 제공한다는 것은 사실상 불가능하다는 한계를 가지고 있다. 따라서 도시에 잔여적으로 과잉 축적되어 있는 일용직 근로자들의 탈일용직화 방안도 동시에 고려되어야 한다. 저기능·저학력의 노동력 특성을 감안해서 일용직 외에도 소규모 창업이나 협동조합방식의 공동체적 자활방안이 동시에 모색될 필요가 있다.

한편, IMF 이후 취업자들이 경험한 경제적 곤란과 부당행위를 살펴보면 <표 III-11>과 같다.

<표 III-11> IMF 사태 이후 경제활동상의 곤란 경험

(단위 : 명, %)

	그런 적 있다	그런 적 없다	전 체
일거리 감소	499(83.3)	100(16.7)	599(100.0)
장기 휴업	232(38.7)	367(61.3)	599(100.0)
임금체불, 삭감	296(49.4)	303(50.6)	599(100.0)
자의적 해고	48(8.0)	551(92.0)	599(100.0)
퇴직금 미수	51(8.5)	547(91.5)	598(100.0)

일거리는 적고 일거리를 바라는 노동자는 상대적으로 많은 상황에서는 어렵사리 일거리를 얻었다고 하더라도 근로조건이 예전 같을 수가 없다. 고용관계가 공식적이고 노동조합을 통해 자신들의 요구를 주장할 수 있는 대규모 사업장 근로자들과는 조건이 매우 다른 것이다.

일거리 감소를 경험한 적이 있느냐는 질문에 83.3%가 그렇다고 대답했고, 일하고 있는 곳이 한 달 이상 휴업한 적이 있느냐는 질문에는 38.7%가 그렇다고 대답해, 저소득 근로자들이 속한 업종에서의 일거리 부족 현상과 경기 위축 현상을 보여준다. 이는 곧바로 근로조건이 악화되어 절반에 가까운 근로자들이 임금체불이나 삭감을 겪고 있는 것으로 나타났다.

뿐만 아니라 부당행위를 당하고 있는 경우도 빈번한 것으로 나타났다. 사전 통보 없이 해고를 당한 경험이 있다고 응답한 근로자가 8%였으며, 퇴직 시 받기로 했던 퇴직금을 받지 못한 경험이 있다고 응답한 근로자 역시 8.5%였다.

나. 배우자의 경제활동

1) 취업실태

가구주의 취업이 위축되고 임금이 큰 폭으로 감소하여 줄어드는 가구소득을 일차적으로 보충해 주는 것은 배우자를 비롯한 가구구성원의 경제활동이다.

이번 조사에서도 배우자가 3월 중에 수입을 목적으로 일한 적이 있는냐는 질문에 43.8%가 그렇다고 응답하였다. 일할 의사가 있음에도 불구하고 일거리를 구하지 못한 배우자까지 고려한다면, 배우자들의 경제활동에 대한 요구는 매우 높은 편이라고 할 수 있다. 이번 조사에서 배우자들은 대부분 여성인데, 배우자가 여성인 경우 노동 경험은 더욱 많아 여성 배우자 491명 중 231명인 47%가 취업한 상태인 것으로 나타났다. 한편 남성 배우자의 취업률이 매우 낮은 것은 여성 가구주 남성 배우자의 경우 취업능력에 큰 문제가 있는 경우가 많기 때문인 것으로 보인다.

〈표 Ⅲ-12〉 배우자의 성별 취업실태

(단위 : 명, %)

	취업	미취업	전체
여성 배우자	231(47.0)	260(53.0)	491(100.0)
남성 배우자	7(13.2)	46(86.8)	53(100.0)
전체	238(43.8)	306(56.3)	433(100.0)

특히 배우자의 경제활동은 가구주의 근로소득이 50만~100만원 사이인 저소득 가구에서 가장 높게 나타났으며, 가구규모가 클수록, 가구의 부채 규모가 클수록 배우자의 경제활동이 높은 것으로 드러났다. 이는 배우자의 경제

활동이 본인의 개인적인 요인에 의해 결정된다기보다는 가구가 처한 현실에 따라 특히 가구의 경제적인 필요에 따라 결정됨을 보여주는 것이다.

2) 취업시 경제활동 양태

배우자의 경제활동이 저소득 가구의 소득을 보충하는 중요한 역할을 하고 있지만 이들이 처한 노동시장의 불안정성이나 저소득의 문제는 가구주에 비해 더욱 심하다.

〈표 III-13〉 취업한 가구주와 배우자의 직종비율 비교

(단위 : %)

직업	단순 노무자	비숙련 생산 근로자	서비스 관련 단순 종업원	노점상	가내 부업	숙련 기능공	소매상	도매상	영세 공장 운영	기타 (회사원, 공무원)	공공 근로, 취로 사업
가구주	6.0	5.3	14.1	5.1	1.2	13.4	11.3	0.5	2.8	12.3	28.0
배우자	0.9	13.5	21.4	11.8	9.6	0.9	13.5	0.4	0.9	7.9	18.8

배우자들이 일한 직종을 살펴보면 이러한 특징이 가장 잘 드러난다. 〈표 III-13〉에서 나타나는 것과 같이 가구주와 배우자의 직종을 비교해 보면, 배우자 중 비숙련 생산근로자, 서비스관련 단순종업원, 노점상, 가내부업 등의 비율이 매우 높은 것을 볼 수 있다.

〈표 III-14〉 취업경험(3월)이 있는 배우자의 근로소득

(단위 : 명, %)

월평균 소득	비율
50만원 이하	133(58.6)
50만~100만원	85(37.4)
100만~150만원	6(2.6)
150만~200만원	2(0.9)
200만원 이상	1(0.4)
전체	373(100)

취업한 배우자의 58.6%가 근로소득이 50만원에도 못 미친다고 응답하였으며, 100만원을 넘는 비교적 안정적인 소득을 얻는 배우자는 극소수에 불과하였다. 반면, 취업한 배우자의 평균 근로일수와 근로시간은 가구주와 비교해서 큰 차이가 나지 않는 것을 감안하면 시간당 임금률은 매우 낮은 수준이다.

가구주와 배우자의 평균 근로일, 근로시간, 근로소득을 비교해 보면 배우자들의 열악한 근로조건을 더욱 분명하게 알 수 있다.

〈표 Ⅲ-15〉 가구주와 배우자의 평균 근로일, 근로시간, 근로소득 비교

	가 구 주	배우자
평균근로일(일)	21.38	22.18
평균근로시간(시간)	10.12	9.57
평균소득(만원)	80.02	55.40

즉 배우자들은 일한 근로일과 근로시간에서는 가구주와 비교해서 적지 않음에도 불구하고 그들이 받는 임금수준은 훨씬 낮은 수준에 머무르고 있는 것이다.

배우자들의 구직경로 역시 이들이 속해 있는 노동시장의 비공식성을 확인시켜 준다.

〈표 Ⅲ-16〉 배우자의 구직경로

가족·친지·친구의 소개	직장 상사 혹은 오야지의 소개	시민단체나 종교 단체의 소개	매스컴의 구인광고	정부 취업 센터의 소개	기 타
110(49.1)	4(1.8)	24(10.7)	21(9.4)	24(10.7)	41(18.3)

가구주의 구직경로와 비교하면(표 Ⅲ-7 참조), 배우자들이 가족·친지·친구의 소개로 일자리를 얻는 비율은 더욱 높아 전체의 절반에 해당한다. 반면, 정부 취업센터의 소개나 시민단체 등의 소개로 인한 구직비율은 가구주에 비해 낮은 것으로 나타나, 사적인 구직경로에 더욱 의존하는 경향을 보여

준다.

이는 앞서 살펴본 여성 가구주들의 구직경로와는 사뭇 상이하다. 여성 가구주들이 정부의 취업센터나 시민단체 등 공식적 경로를 통해 일자리를 구한 경우가 상대적으로 많은 데 비해 여성 배우자들은 대부분 비공식적 경로로 취업해 있는 것이다.

이러한 현상에 대한 한 가지 가능한 설명은 같은 여성이라 하더라도 가구 내 지위에 따라 접촉하는 네트워크가 달라질 수 있다는 것인데, 여성이 가구주일 경우에는 모자 가구에 대한 공적 지원이나 민간의 지원이 많아 좀더 공식적인 네트워크와의 접촉률이 높은 반면, 여성이 배우자일 경우에는 여성의 경제활동이 부업으로 취급되면서 공식적 관심을 받지 못해 접촉률이 떨어진다. 가장 취약한 계층으로 인정되어 최우선적 보호의 대상이 되는 모자 가구의 여성들은 자신의 경제적 문제가 공식적으로 드러남으로써 일정한 혜택을 받는 반면, 생계에서 보조적 위치를 차지하고 있다고 생각되는 배우자로서의 여성들은 자신의 문제가 드러나지 않음으로써 공식적 관심으로부터 배제되어 오히려 혜택을 받지 못하는 상황에 처할 수 있다.

앞서 본 바와 같이 저소득층 내 가구주의 실업상태가 심각하고 취업한 경우에도 가구주의 근로소득만으로는 정상적인 생계를 꾸려가기 어려운 상황에서는 여성 배우자들의 경제활동이 가구소득을 높이는 데 중요한 역할을 할 수 있다. 이러한 저소득층 가구의 특수성을 감안하여 저소득층 여성 배우자들에 대한 공적 취업알선제도를 활성화시키는 대책이 필요한 것으로 보인다.

4. 가구생활 실태

저소득층 생활실태에 대한 조사 결과 발견된 주요 사항은 다음과 같다.

첫째, 조사대상 저소득층의 평균소득은 IMF 사태를 거치며 급감하였으며 경기가 회복되어가고 있다는 1999년 상반기 동안에 오히려 낙차가 더 커졌다.

둘째, 소득액을 기준으로 볼 때 IMF 사태 이후 저소득층 내부에서도 최저생계를 유지하지 못하는 절대빈곤층이 증가하는 하강분해 현상이 나타나고 있음을 목격할 수 있으며 하강분해되는 층은 주로 실업가구인 것으로 나타났다.

셋째, 빈곤의 노령화와 여성화가 IMF 사태 이후 심화되고 있는 것으로 나타났다.

조사대상 가구의 평균소득은 IMF 사태를 거치면서 급격하게 감소하였으며 1999년 1~3월 기간에도 지속적으로 악화되어 왔음이 드러났다. 1999년 3월 현재 조사대상 가구의 평균소득은 도시근로자 평균소득의 42%에 불과해 소득격차가 심화되고 저소득층이 심각한 빈곤선에 처해 있다고 보여진다.

특히 저소득층 내부에서도 실업가구의 소득은 1999년 1~3월 기간 동안 비실업가구 월평균 소득의 50%에 불과하여 실업이 저소득층 내의 소득분배를 더욱 악화시키고 극빈층을 양산하는 것으로 보인다.

연령별로는 50대 이상 장노년층의 빈곤이 심각하여 IMF 사태를 거치면서 빈곤의 노령화가 심화되고 있다고 보여진다. 또한 여성이 가구주인 경우 1999년 현재 전체의 70% 이상이 한 달 평균 50만원 이하의 소득에 머물러 빈곤의 여성화 경향도 두드러지게 나타나고 있음을 알 수 있다.

한편 조사대상 가구의 지출액은 IMF 이후 지속적으로 하락하는 경향을 보이며 최저생계비선에 가까워지고 있는 것으로 나타났다. 지출액의 하락률은 소비지출의 하방경직적 성격상 소득액 하락률보다는 낮게 나타나고 있으며 특히 40~50대 가구주의 소비지출 변화가 가장 경직되어 있었다. 이는 라이프사이클상 중장년층의 소비가 자녀양육비 등의 부담으로 높을 수밖에 없음을 의미하며, 그 결과 40~50대 가구주의 가계수지가 가장 악화되어 있는 것으로 나타났다.

가. 소 득

도시 저소득층의 소득은 IMF 경제위기 사태 이후 심각하게 악화되어 왔

으며 1999년도 1/4분기에서도 지속적으로 더욱 악화되고 있는 것으로 보인다. 월평균 가구소득의 변화 추이를 조사한 결과 조사대상 가구의 평균소득액은 IMF 사태 이전인 1998년 이전에는 144만원 수준이다가 1998년 한 해 동안에는 86만원 수준으로, 1999년 1~3월 동안에는 81만원 수준으로 계속 하락하고 있다.

이 수치를 도시근로자 가구당 월평균 소득액과 비교해 보면 저소득층 가구소득이 전체 평균에 심각할 정도로 못 미치고 있는 것을 알 수 있다. 도시근로자 월평균 가구소득은 1997년 약 229만원, 1998년 약 198만원 수준이었다. 이에 따르면 저소득층 가구의 평균소득은 1997년 도시근로자 가구당 평균소득의 62.9%이었다가 1998년에는 43.3%로 하락하였다.

〈표 III-17〉 저소득층 가구 월평균 소득 변화²⁾

(단위 : 원)

	1998. 이전	1998. 1~12.	1999. 1~3.
조사대상 월평균 가구소득	1,439,800	856,600	812,000
도시근로자 월평균 가구소득*	2,287,350	1,979,100	-

자료 : 통계청, 『통계월보』, 1999년 4월.

이렇듯 IMF 사태를 전후로 일반 가구와 저소득층 가구의 소득격차가 벌어지고 특히 1998년 한 해 동안 저소득층 가구 소득이 일반 가구 소득의 절반에도 못 미치는 수준으로 떨어진 것은 경제위기가 저소득층에게 더 큰 악영향을 미쳤으며 이들의 빈곤을 심화시켰음을 보여준다고 할 수 있다. 특히 전체 조사대상 가구 중 소득이 50만원 이하인 경우가 1997년, 1998년, 1999년 1~3월을 지나며 각각 10%, 37.4%, 41.4%로 급증하여 저소득층 내부에서도 극빈층의 비율이 증가하고 있음을 알 수 있다.

한편 조사결과 실업가구(지난달에 가구주가 소득을 목적으로 일을 하지 않은 경우)와 비실업가구의 소득격차가 IMF 이후 심화되고 있음이 나타났

2) 이 수치는 조사대상 가구 중 최근 3개월간 월평균 소득액이 300만원 이상이라고 답한 상위 약 3%를 제외하고 구한 평균값이다. 이 보고서에서 소득액 300만원 이상의 사례는 극단치가 많은 영향을 미칠 수 있는 평균값을 구할 때만 제외하였다.

다. 실업가구는 1997년에는 비실업가구의 월평균 소득액에 상당하는 소득을 벌다가 1998년에는 77%, 1999년 1~3월 동안에는 50%에 불과한 소득만을 벌어들였다. 이는 IMF 사태 이후 저소득층 내부에서도 하강분해가 일어나고 있으며 실업가구가 극빈층으로 몰락하고 있음을 의미한다. 이를 통해 실업시 사회적 완충장치가 부족한 한국에서 실업은 단시간 내 극빈으로 몰락하는 계기가 되고 있음을 알 수 있다.

〈표 Ⅲ-18〉 실업가구, 비실업가구의 월평균 소득액 변화

(단위 : 원)

	1997	1998	1999. 1~3.
비실업가구	1,275,300	802,600	763,300
실업가구	1,166,100	615,600	381,700

또한 조사결과 가구주의 나이가 많을수록 소득액이 떨어지는 현상을 보여 연령과 소득액의 상관관계를 확인할 수 있었는데 특히 IMF 사태 후 장노년층으로 갈수록 월평균 소득액 50만원 이하의 극빈층이 절반에 육박하고 있어 빈곤의 노령화가 심각한 수준이라고 보여진다.

〈표 Ⅲ-19〉 연령에 따른 월평균 소득액 변화

(단위 : 명, %)

	50만원 이하		51~100만원		101~150만원		151~200만원		201만원 이상		전 체	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998
20대	2 (9.1)	4 (18.2)	11 (50.0)	11 (50.0)	5 (22.7)	3 (13.6)	2 (9.1)	4 (18.2)	2 (9.1)	-	22 (100)	22 (100)
30대	13 (6.4)	60 (29.7)	56 (27.5)	73 (36.1)	75 (36.8)	40 (19.8)	34 (16.7)	17 (8.4)	26 (12.7)	12 (5.9)	204 (100)	202 (100)
40대	10 (6.1)	58 (35.6)	37 (22.6)	57 (35.0)	60 (36.6)	29 (17.8)	35 (21.3)	12 (7.4)	22 (13.4)	7 (4.3)	164 (100)	163 (100)
50대	20 (14.4)	65 (45.5)	38 (27.3)	46 (32.2)	32 (23.0)	16 (11.2)	18 (12.9)	9 (6.3)	31 (22.3)	7 (4.9)	139 (100)	143 (100)
60대 이상	14 (23.3)	34 (55.7)	27 (45.0)	16 (26.2)	5 (8.3)	5 (8.2)	5 (8.3)	3 (4.9)	9 (15.0)	3 (4.9)	60 (100)	61 (100)
전체	59 (20.0)	221 (37.4)	169 (28.7)	203 (34.3)	177 (30.1)	93 (15.7)	94 (16.0)	45 (7.6)	90 (15.3)	29 (4.9)	589 (100)	591 (100)

이는 저소득계층의 장노년층 가장 가구의 생활보호 및 적절한 취업기회 제공이 특별히 고려되어야 함을 시사해 준다.

또한 조사결과 저소득층 중에서도 가구주가 여성인 경우 가구소득 변화가 극심하게 악화되었음을 알 수 있다. 조사대상 가구 중 가구주가 여성인 경우 월평균 소득액이 50만원 이하인 경우가 1998년 이전에는 전체의 33.8%이다가 1998년 한 해 동안 58.7%로 급증하였고, 1999년 1~3월 중에는 무려 72%로 증가하였다. 이는 1998년 최저생계비 추산치³⁾와 조사대상 가구 중 모자 가구의 평균가구원수 2.67인을 근거로 볼 때 3인 가구 최저생계비 65만 5천원에 크게 못 미치는 것으로서 저소득층 모자 가구의 대부분이 최저생계가 곤란한 극빈상태에 처해 있음을 알 수 있다.

결론적으로 소득액을 근거로 볼 때 실업가구의 극빈화 경향이 두드러지며 빈곤의 노령화·여성화가 동시에 나타나고 있어, 가구주가 실업상태, 장노년층, 여성층인 가구에 대한 사회적 부조가 일차적으로 지원되어야 한다고 보여진다

〈표 III-20〉 여성 가구주 가구의 월평균 소득 변화

(단위 : 명, %)

	50만원 이하	51~100만원	101~150만원	151~200만원	201만원 이상	총 계
1997	25(33.8)	33(44.6)	10(13.5)	5(6.8)	1(1.4)	74(100)
1998	44(58.7)	25(33.3)	5(6.7)	1(1.3)	-	75(100)
1999. 1~3.	54(72.0)	17(22.7)	2(2.7)	2(2.7)	-	75(100)

3) 한국보건사회연구원과 한국노동연구원의 『실업실태 및 복지욕구조사(1998)』는 한국보사연(1994)의 최저생계비 계측에 수준균형 방식을 적용, 1998년 최저생계비를 다음과 같이 환산했다.

〈대도시 가구규모별 최저생계비 추정액〉

(단위 : 만원)

	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	7인 가구
대도시	31.4	54.2	65.5	76.5	83.3	94.7	101.1
전 국	29.4	50.8	61.4	71.7	78.1	88.7	94.7

나. 지 출

조사대상 가구의 평균 소비지출 또한 IMF 사태 이후 급속하게 위축되어 왔다. 1998년 월평균 소비지출액이 약 102만원이었던 것이 1998년 한 해 동안 15% 이상 줄어 약 86만원으로 하락했고 1999년 1~3월 기간 동안은 다시 약 84만원으로 줄었다.

도시근로자 가구당 월평균 가계지출이 1997년에는 약 168만원, 1998년에는 약 154만원이었던 것과 비교해 보면 저소득층 가구의 지출액은 1997년 일반 가구 지출의 61%, 1998년에는 56%로 하락했음을 알 수 있다.

〈표 Ⅲ-21〉 저소득층 가구 월평균 지출 변화

(단위 : 원)

	1997	1998	1999. 1~3.
조사대상 월평균 가계지출	1,022,000	864,100	843,700
도시근로자 월평균 가계지출*	1,679,875	1,536,250	-

자료 : 통계청, 『통계월보』, 1999년 4월.

저소득층의 소득 하락 비율에 비해 지출의 하락 비율이 낮은 것은 최소생계와 관련된 기본적 소비지출의 하방경직성을 나타내는 것이지만 그럼에도 불구하고 조사대상 가구 대부분의 지출 수준이 일반 가구의 절반 수준에 지나지 않는다는 점은 이들이 최저생계 수준의 열악한 소비생활을 하고 있음을 보여준다고 할 수 있다.

또한 1998년과 1999년 1~3월의 경우 조사대상 가구의 평균 지출액이 평균 소득액을 각각 7,500원, 31,700원씩 초과해 가계적자 상태가 1년 이상 만성화되고 있음을 알 수 있다. 이를 통해 조사대상 가구들의 부채액이 상당할 것임을 짐작할 수 있다.

소비수준은 라이프사이클과 연관되어 연령별로 차이가 나는데 자녀 양육 비중이 큰 40~50대가 가장 소비수준이 높다는 것이 일반적이다. 이번 조사

에서도 40~50대 소비의 하방경직성이 두드러지게 나타났으며 이들의 가계수지가 가장 악화되어 있는 것으로 나타났다. 이들은 IMF 사태 이후 소득에 가장 많은 타격을 받은 층임과 동시에 가계수지 또한 가장 악화된 층이라 이들의 생계에 대한 지원이 시급하다고 보여진다. 이들은 또한 가계수지의 적자분을 충당하기 위해 부채를 짐으로써 부채액도 다른 연령층보다 많을 것임을 짐작할 수 있다.

〈표 Ⅲ-22〉 연령에 따른 가계수지 변화추이

(단위 : 원)

가구주 연령	1997		1998		1999. 1~3.	
	가구 소득	가구 지출	가구 소득	가구 지출	가구 소득	가구 지출
20대	1,111,400	686,400	897,700	652,300	903,200	604,500
	* + 425,000		+ 245,400		+ 842,750	
30대	1,305,500	986,600	907,100	857,300	837,100	824,900
	+ 318,900		+ 49,800		+ 12,200	
40대	1,369,300	1,041,900	**797,500	871,200	775,100	865,000
	+ 327,400		- 73,700		- 89,900	
50대	1,278,700	984,200	711,000	805,200	702,800	785,600
	+ 294,500		- 94,200		- 82,800	
60대 이상	944,900	682,900	628,700	659,200	557,800	607,400
	+ 262,000		- 30,500		- 49,600	
전 체	1,273,100	960,900	800,600	820,800	762,000	796,600
	+ 312,200		- 20,200		- 34,600	

*는 가계수지.

** 음영부분은 가계수지가 적자인 경우를 표시한 것.

다. 부 채

조사대상 가구의 71%가 부채가 있다고 응답했으며, 부채가 있는 경우 평균 부채액은 약 1,411만원인 것으로 나타났다. 연령별로는 40대의 평균 부채액이 가장 높아 약 1,509만원에 이르는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-23〉 가구주 연령에 따른 부채액 평균

(단위 : 만원)

	20대	30대	40대	50대	60대 이상	전 체
부채액 평균	914.29	1,291.14	1,509.95	1,450.01	1,622.86	1,414.10

한편 실업가구의 경우 부채액 평균은 약 1,384만원으로 전체 평균을 약간 밑도는 수준이지만 실업기간에 따라 부채액수가 커지고 있어 실업이 장기화 될수록 부채에 의존하는 경향을 보이고 있다. 특히 6개월 이상의 장기실업자 중 실업기간이 6~12개월인 층의 부채액이 약 1,958만원으로 가장 높은 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-24〉 가구주의 실직기간에 따른 부채액 평균

(단위 : 만원)

	1개월 미만	1~6개월 미만	6~12개월 미만	1년 이상	전 체
부채액 평균	960.00	1,176.88	1,958.33	1,387.72	1,384.13

IMF 사태 이후 추가로 진 빚이 있는 경우는 전체의 41.8%로, 절반에 가까운 가구가 추가 부채를 지고 있는 것으로 나타나, IMF 사태가 저소득층의 가계수지를 악화시키고 있는 것으로 보인다. 추가 부채액은 평균 1,066만원이며 이 중 가구주가 50대인 경우가 1,404만원으로 가장 많은 빚을 지고 있는 것으로 나타났다. 자녀양육 등으로 소비가 타연령층보다 많은 50대가 부채액 또한 높게 나타나, 이들의 소비가 부채에 상당부분 의존하고 있음을 짐작할 수 있다.

라. IMF 사태 이후 생계곤란 경험

IMF 사태 이후 저소득층의 생활실태를 구체적으로 파악하기 위해 빈곤의 보조지표를 이용하여 조사하였다. 보조지표는 ① 세금을 연체납, 미납한 경험, ② 임대료 및 월세를 연체납, 미납한 경험, ③ 생계를 위해 은행대출을 신청한 경험 등이다.

우선 IMF 사태(1997년 11월) 이후 세금 납부를 연체했거나 납부하지 못한 적이 있는 가구는 전체 조사대상 가구의 약 45%로 나타나, 절반에 가까운 가구가 세금을 제때 납부하는 데 어려움을 겪었던 것으로 드러났다. 세금

연체 경험이 있는 가구의 연체 횟수는 평균 5.88회로 1997년 11월부터 1999년 3월까지 17개월 동안 대략 석 달에 한 번 꼴로 세금을 연체하거나 내지 못한 것으로 나타났다.

또 IMF 사태 이후 월세나 임대료를 연체하거나 미납한 경험이 있는 가구는 전체 조사대상 가구의 24.4%였으며, 월세 등을 연체, 미납한 경우 평균 횟수는 4.96회였다.

생계를 위해 은행대출을 신청한 경험이 있는 가구도 조사대상 가구의 20.6%로 나타나, 다섯 집 중 한 집은 가구주·가구원 소득이나 이전소득만으로 생계를 꾸려가기 힘들었음을 보여주었다.

빈곤의 보조지표를 이용한 조사를 통해 가구의 부채액이 많을수록 정상적 생계를 유지하는 데 어려움을 겪고 있음을 알 수 있는데, 여기서 앞서 살펴본 실직기간과 부채액의 상관관계를 근거로 볼 때 실직→소득 급락→부채→빈곤의 고리를 다시 한번 확인할 수 있다.

〈표 III-25〉 실직기간에 따른 빈곤의 경험

(단위 : 만원, 명, %)

가구 부채	세금 미납 경험			임대료 미납 경험			생계보조 대출신청 경험		
	있 다	없 다	전 체	있 다	없 다	전 체	있 다	없 다	전 체
없 음	31 (26.4)	103 (73.6)	140 (100)	19 (13.6)	121 (86.4)	140 (100)	9 (6.4)	131 (93.6)	140 (100)
100만~ 500만원	67 (56.3)	52 (43.7)	119 (100)	32 (25.6)	93 (74.4)	125 (100)	26 (21.3)	96 (78.2)	122 (100)
501만~ 1,000만원	58 (61.1)	37 (38.9)	95 (100)	33 (36.3)	58 (63.7)	91 (100)	29 (31.9)	62 (68.1)	91 (100)
1,001만~ 1,500만원	9 (34.6)	17 (65.4)	26 (100)	5 (18.5)	22 (81.5)	27 (100)	12 (46.2)	14 (53.8)	26 (100)
1,501만~ 2,000만원	22 (64.7)	12 (35.3)	34 (100)	16 (44.4)	20 (55.6)	36 (100)	11 (30.6)	25 (69.4)	36 (100)
2,001만원	39 (65.0)	21 (35.0)	60 (100)	26 (41.9)	36 (58.1)	62 (100)	18 (30.5)	41 (69.5)	59 (100)
총 계	232 (48.9)	242 (51.1)	474 (100)	131 (27.2)	350 (72.8)	481 (100)	105 (22.2)	369 (77.8)	474 (100)

5. 자활실태 및 정책선호 방향

자활실태 및 정책선호 방향에 대한 조사결과 발견된 사항은 다음과 같다.

첫째, 정부 실업대책에 대한 인지도 및 이용도는 일반 실업가구를 대상으로 조사한 1998년 연구(한국보건사회연구원/한국노동연구원, 1998)보다 괄목할 만하게 높게 나타나고 있어, 저소득층의 실업대책 인지도 및 이용도가 상대적으로 높다고 보여진다.

둘째, 실업대책에 대한 인지도 및 이용도가 가장 높은 대책은 공공근로사업이었으며 전체 조사대상의 95%가 알고 있다고 응답하고, 35%가 이용해 본 적 있다고 응답해, 공공근로사업이 저소득층의 실업 완충의 실질적 역할을 하고 있는 것으로 보인다.

셋째, 조사대상 저소득층 내부에서도 월평균 소득 50만원 미만의 극빈층이 실업대책에 대한 이용도가 전반적으로 가장 높아, 정부의 실업대책이 수혜 대상에게 비교적 원활하게 수급되고 있다고 평가된다.

넷째, 조사대상 저소득층의 경우 민간단체의 실업극복 서비스에 대한 이용경험이 36%로 높게 나타나, 민간단체와 저소득층의 밀착도가 높은 것으로 나타났으며, 일자리 알선제도를 이용한 경우가 가장 많아 민간단체들이 저소득층의 구직 과정에 상당한 역할을 하고 있다고 보여진다.

다섯째, 가족이나 친구로부터의 도움을 받은 경험은 35%로 나타나고 있으며 대부분이 현금 지원과 물품 지원 등 직접적 부조의 형태로 지원받고 있는 것으로 드러났다. 그러나 학력이 낮을수록 가족으로부터의 도움을 받은 경우가 낮아 이들의 사회적 자본이 취약함을 드러내고 있으며, 특히 사적인 부조를 가장 필요로 하는 50대 이상 노령층의 경우 가장 도움을 못받고 있어 저학력, 노령층에 대한 공적 부조가 필요함을 보여주고 있다.

가. 정부 실업대책에 대한 인지도, 이용도, 희망선호도

1) 정부 실업대책에 대한 인지도

이 질문은 정부의 실업대책에 대한 인지도, 이용도, 희망선호도를 조사하기 위해 만들어졌다. 정부의 실업대책은 크게 실업급여, 공공근로사업, 취업알선 등 직업안정서비스제도, 직업훈련, 한시적 생활보호제도, 생업자금융자제도 등으로 나누어 조사했다.

먼저 실업대책들에 대한 인지도는 비교적 높은 것으로 나타났다. 대책별로 보면 공공근로사업에 대한 인지도는 무려 94.7%나 되어 대부분의 응답자가 알고 있다고 답했다. 공공근로사업 다음으로 인지도가 높은 정책은 취업알선 제도들이었다. 응답자의 81%가 알고 있다고 답했다. 이하 인지도가 높은 정책순으로 살펴보면 실업급여(79%), 직업훈련(77%), 생업자금융자(64%), 한시적 생활보호제도(62%) 순으로 나타났다.

〈표 III-26〉 실업대책에 대한 인지도

(단위 : 명, %)

	실업대책에 대한 인지도		전 체	
	알고 있다	모른다		
공공근로사업	568(94.7)	(79.1)	32(5.3)	600(100)
취업알선	486(81.0)	(64.4)	114(19.0)	600(100)
실업급여	474(79.0)	(65.1)	126(21.0)	600(100)
직업훈련	463(77.2)	(65.0)	137(22.8)	600(100)
생업자금융자	386(64.4)	(60.3)	213(35.6)	599(100)
한시적 생활보호	373(62.4)	(35.2)	225(37.6)	598(100)

주 : 음영 부분은 서울시정개발연구원(1998)에서 실시한 동일항목 조사 결과임.

실업대책에 대한 인지도가 이렇게 높은 것은 실시한 조사(서울시정개발연구원, 1998)와 비교했을 때 크게 향상된 것이며 매우 고무적인 일이다. 이는 정부의 실업대책 홍보가 효과를 거두고 있다는 의미일 수 있으며, 대량실업 사태가 장기화되면서 정부대책에 대한 관심이 증가했다는 의미일 수 있다.

생계지원이 긴급한 상황에 대한 공적 부조이며 2차적 사회안전망의 기본 제도인 한시적 생활보호에 대한 인지도가 상대적으로 가장 낮게 나온 것은 이 제도에 대한 홍보 부족의 결과라고 보일 수 있으나 최근 3개월 월평균 소득 50만원 이하의 극빈층의 인지도는 평균보다 높은 66.3%로 나타나, 대상집단에 대한 홍보는 비교적 잘 이루어져 있다고 볼 수 있다. 특히 이 극빈층은 대부분 저학력, 고령층으로 정보소통 능력이 떨어지는 집단이라 이 조사에서도 한시적 생활보호제도와 공공근로를 제외하고는 모든 정책들에 대해 평균 인지도를 밑도는 수치를 보였다는 점을 감안할 때 66%의 인지도는 상대적으로 높다고 평가될 수 있다.

2) 정부 실업대책에 대한 이용도

실업대책에 대한 이용도를 조사한 결과 공공근로사업에 참여한 적이 있는 사람이 전체의 35%나 되어 저소득층들이 공공근로를 활발하게 이용하고 있는 것으로 나타났다. 이용도가 높은 순으로 보면 취업알선 등 직업안정서비스에 대한 이용자가 전체의 9.7%, 한시적 생활보호제도 이용자가 9.4%, 생업자금융자 이용자가 4.8%, 실업급여 이용자가 3.5%, 직업훈련 이용자가 2.8%로 나타났다.

〈표 Ⅲ-27〉 실업대책에 대한 이용도

(단위 : 명, %)

	실업대책에 대한 이용도		전 체	
	이용해본 적 있다	이용해본 적 없다		
공공근로사업	210(35.0)	(18.4)	390(65.0)	600(100)
취업알선	58(9.7)	(5.6)	542(90.3)	600(100)
한시적 생활보호	56(9.4)	(3.7)	542(90.6)	598(100)
생업자금융자	29(4.8)	(2.9)	570(95.2)	599(100)
실업급여	21(3.5)	(1.1)	579(96.5)	600(100)
직업훈련	17(2.8)	(3.5)	583(97.2)	600(100)

주 : 음영 부분은 서울시정개발연구원(1998)에서 실시한 동일항목 조사 결과.

이를 작년의 실업가구를 상대로 실업대책 이용도를 조사한 한 연구(서울시정개발연구원, 1998)와 비교해 보면 매우 높은 수치임을 알 수 있다. 1998년 연구와 비교할 때, 모든 실업대책에 대한 이용도가 상당히 증가하였다.

한편 한국보건사회연구원과 한국노동연구원에서 전체 실업자를 대상으로 한 작년의 조사에서는 직업안정서비스에 대한 이용도가 가장 높아 조사대상 실업자의 23.9%가 이용한 적이 있다고 했을 뿐 공공근로(7.7%)를 포함한 나머지 실업대책에 대한 이용도는 미미했다. 이는 조사대상의 차이에서 기인한 것으로 소득액과 무관하게 실업가구 전체를 대상으로 조사한 1998년 연구보다 저소득층을 상대로 조사한 이번 연구에서 이용도가 높게 나온 것은 저소득층의 실업대책 이용도가 상대적으로 높다는 점을 보여준다고 할 수 있다.

이 조사에서도 소득액별로 이용도의 차이가 나타난다는 점은 이러한 해석을 설득력있게 한다. 조사결과 공공근로 참여 경험이 있는 사람 중 60.3%는 최근 3개월 월평균 소득이 50만원 이하인 사람들이었으며, 취업알선제도 이용자의 63.8%, 한시적 생활보호제도 이용자의 53.6%, 직업훈련 이용자의 52.9%, 실업급여 이용자의 47.6%, 생업자금융자 이용자의 31%로 나타났다. 이 중 생업자금 융자 경험을 제외하고는 모든 실업대책에서 극빈층의 이용도가 가장 높은 것으로 드러났다.

〈표 III-28〉 실업대책 이용자의 소득분포

(단위 : 만원, %)

소득분포	취업알선	공공근로	한시적생보	직업훈련	실업급여	생업자금
0~ 50	63.8	60.3	53.6	52.9	47.6	31.0
51~100	22.4	31.1	39.3	23.5	23.8	51.7
101~150	10.3	5.7	7.1	17.6	19.0	13.8
151~200	1.7	1.4	-	5.9	9.5	3.4
201~	1.7	1.4	-	-	-	-
전 체	100	100	100	100	100	100

이는 가장 우선적인 지원을 필요로 하는 취약집단에게 우선적으로 수혜가 이루어져야 한다는 실업대책의 기본적 취지가 현실적 효과를 거두고 있다는 점을 보여주는 자료라고 할 수 있다.

실업대책별로 살펴보면 월평균 소득 50만원 이하의 극빈층은 취업알선제도, 공공근로, 한시적 생활보호제도를 주로 이용하였으며, 소득액이 50만원 이상인 경우 직업훈련, 실업급여, 생업자금융자제도를 주로 이용하였다. 이는 직업훈련, 실업급여, 생업자금융자제도가 다른 실업대책에 비해 제한조건이 많기 때문인 것으로 보인다. 1999년 4월부터 고용보험의 적용범위가 1인 이상 전규모 사업장 근로자로 확대되었다고는 하지만, 지난 1년 이내에 6개월 이상 근무한 근로자를 대상으로 급여가 지급되므로 영세사업장 근로자의 경우 당장 혜택을 받기 어렵다. 뿐만 아니라 일용직 근로자의 경우 적용대상에서 여전히 제외되어 있다.

또한 여성 가구주들이 남성 가구주들에 비해 실업대책 이용도가 전반적으로 높다는 점이 주목할 만하다. 실업대책에 대한 인지도에서는 남성 가구주가 높은 것으로 나타난 반면, 이용도는 오히려 여성 가구주가 높게 나타난 것은 실업대책이 남성 가구주의 기대 수준이 상대적으로 높아 실업대책에서 제시하는 급여가 이를 충족시켜 주지 못하는 것으로 추측할 수 있다.

〈표 Ⅲ-29〉 가구주의 성별 실업대책 인지도와 이용도 비교

(단위 : 만원, %)

		공공근로	취업알선	직업훈련	한시적 생보	생업자금	실업급여
인지도	남 성	94.8	82.6	78.2	62.9	65.6	81.1
	여 성	93.4	69.7	69.7	58.7	56.0	64.5
이용도	남 성	34.4	8.6	1.9	8.8	4.8	3.2
	여 성	35.0	17.1	9.2	13.3	5.3	5.3

주 : 퍼센트는 각각의 실업대책에 대한 남녀 응답자 전체를 각각 100으로 보고 구한 값임. 예컨대, 공공근로에 대해 남성 가구주의 94.8%가 알고 있다고 응답했고, 여성 가구주의 93.4%가 알고 있다고 응답했으며, 남성 가구주의 34.4%가 이용해본 적 있다고 응답했고, 여성 가구주의 35.5%가 이용해본 적 있다고 응답했음.

3) 정부 실업대책에 대한 희망선호도

실업대책에 대한 선호도를 조사하기 위해 현재 정부 실업대책 중 가장 이용하고 싶은 것을 두 가지만 무순위로 고르라고 질문했다. 여기서도 공공근로사업이 36.5%로 가장 높게 나타났다. 이와 거의 비슷한 수준으로 생업자금융자를 이용하고 싶다는 응답이 많았다. 선호도를 순서대로 나열하면 취업알선제도(29.7%), 한시적 생활보호(20.4%), 실업급여(17.7%), 직업훈련(17.3%) 순으로 나타났다. 이 중 실업급여제도와 직업훈련제도는 이용도와 희망선호도 모두 가장 낮은 수준으로 나타나, 이들 제도에 대한 개선이 필요할 것으로 보인다.

〈표 III-30〉 실업대책에 대한 희망선호도

(단위 : 명, %)

	실업대책에 대한 희망선호도		전 체
	희망한다	희망하지 않는다	
공공근로사업	219(36.5)	381(63.5)	600(100)
생업자금융자	213(35.6)	386(64.4)	599(100)
취업알선	178(29.7)	422(70.3)	600(100)
한시적 생활보호	122(20.4)	476(79.6)	598(100)
실업급여	106(17.7)	494(82.3)	600(100)
직업훈련	104(17.3)	496(82.7)	600(100)

특히 실업급여는 보험적용 자격 유무에 따라 결정되기 때문에 고용보험 적용이 안 되는 많은 저소득층 가구에서 수혜욕구가 떨어질 수밖에 없다. 직업훈련은 제도개선 여하에 따라 적용 가능성이 높은 대책이지만 이들에게 필요한 것은 좋은 일자리(good job)에 취업하기 위한 훈련보다는 그들에게 맞는 일자리(proper job)에 취업하기 위한 공공근로, 생업자금융자 등이 더 실효성이 있을 것이라는 시사점을 던져준다.

한편 실업대책 희망선호도는 공공근로, 생업자금융자, 취업알선이 가장 높게 나타났다. 흥미로운 점 중 하나는 이러한 희망선호도가 가구의 취업상

태와는 상관없이 나타나고 있다는 점이다. 일반적으로 취업가구주와 미취업 가구주 간에 실업정책의 선호가 다르다고 생각되어지는데 이 조사에서는 두 경우 모두 희망선호도에 별 차이가 없었다. 이는 취업과 실업의 경계가 불분 명하고 항상 반실업상태에 처해 있는 비공식 부문 일자리의 특징을 반영하 는 것으로 보여진다. 즉 가구주가 취업한 경우라도 항상적인 실업의 위험을 느끼고 있기 때문에 실업가구주와 다름없는 선호를 보이게 된다는 것이다. 다만, 취업한 가구주는 생업자금에 대한 선호가 가장 높은 반면, 미취업한 가구주는 공공근로에 대한 선호도가 가장 높아 실직한 가구주가 당장의 일 자리에 대한 선호를 강하게 나타내고 있다는 특징을 보였다.

〈표 Ⅲ-31〉 가구주의 취업상태에 따른 실업대책 선호 경향

(단위 : 명, %)

	취업알선	공공근로	한시적생보	직업훈련	실업급여	생업자금	전 체
취 업	109(17.2)	128(20.3)	80(12.7)	83(13.1)	78(12.3)	154(24.4)	632(100)
미취업	69(22.3)	91(29.4)	42(13.5)	21(6.8)	28(9.0)	59(19.0)	310(100)
전 체	178(18.9)	219(23.2)	122(13.0)	104(11.0)	106(11.3)	213(22.6)	942(100)

주 : 음영 부분은 가장 선호하는 상위 세 가지를 표시한 것임.

한편 실업대책에 대한 선호를 조사대상의 소득액별로 보면 최근 3개월 월 평균 소득 50만원 미만의 최빈층은 공공근로와 생업자금을, 50만원 이상의 경우는 생업자금과 취업알선을 요구하는 것으로 나타났다. 이 결과에 따르면

〈표 Ⅲ-32〉 소득액에 따른 실업대책 희망 선호도

(단위 : 만원, %)

	취업알선	공공근로	한시적생보	직업훈련	실업급여	생업자금	전 체
0~ 50	74(17.4)	124(29.2)	72(16.9)	33(7.8)	43(10.1)	79(18.6)	425(100)
51~100	58(19.3)	54(17.9)	40(13.3)	40(13.3)	35(11.6)	74(24.6)	301(100)
101~150	26(21.1)	26(21.1)	8(6.5)	17(13.8)	16(13.0)	30(24.4)	123(100)
151~200	13(20.0)	11(16.9)	1(1.5)	12(18.5)	9(13.8)	19(29.2)	65(100)
201~	6(27.3)	1(4.5)	1(4.5)	2(9.0)	3(13.6)	9(40.9)	22(100)

주 : 음영 부분은 각 소득액별로 가장 선호도가 높은 두 가지를 표시한 것임.

최빈층을 포함한 저소득층의 대부분이 생계보조 등의 공적부조 정책보다는 자활지원정책에 더 큰 선호도를 나타내고 있는 것으로 보인다. 특히 최빈층의 경우에도 공적부조의 성격이 가장 강한 한시적 생활보호제도보다는 오히려 공공근로나 생업자금융자제도에 대한 희망이 더 높게 나타나고 있다는 점이 주목할 만하다.

결론적으로 한국의 빈곤층은 생계의 어려움을 겪고 있지만 그럼에도 불구하고 근로욕구나 자활욕구는 훼손되지 않은 것으로 보인다. 이는 매우 중요한 정책시사점을 던져주는데, 기본적인 생계문제를 해결해 주는 사회안전망의 구축이 필요한 것은 사실이지만 저소득 실업자계층 스스로가 1차적으로 자신의 노동으로 자립할 수 있는 사회적 지원을 필요로 한다는 것이며, 결코 보호받는 것을 우선적으로 선호하지 않는다는 점이다.

4) 정부 실업대책 이용시 어려운 점

정부 실업대책을 이용하고자 할 때 가장 어려운 점이 무엇이라고 생각하느냐고 묻고 응답지로 각각 ① 실업자 증명을 받기가 어렵다, ② 다니던 직장이 소규모라서 해당자가 못 된다, ③ 어디에서 어떻게 신청해야 하는지 잘 모른다, ④ 절차가 복잡하고 까다롭다, ⑤ 보증인이나 담보를 구하기가 힘들다, ⑥ 기타 등으로 제시하고 무순위로 두 가지를 선택하게 했다.

〈표 III-33〉 실업대책 이용시 어려운 점

(단위 : 명, %)

실업대책 이용시 어려운 점	비율
① 실업자 증명을 받기 어렵다	106(10.0)
② 다니던 직장이 소규모라서 해당자가 못 된다	109(10.3)
③ 어디에서 어떻게 신청해야 하는지 잘 모른다	143(13.5)
④ 절차가 복잡하고 까다롭다	314(29.6)
⑤ 보증인이나 담보를 구하기가 힘들다	358(33.7)
⑥ 기 타	31(2.9)
전 체	1,061(100.0)

주 : 무순위 복수응답임.

조사결과 전체 응답자의 33.7%가 보증인이나 담보를 구하기가 힘들다는 점을 꼽았으며, 절차가 복잡하고 까다롭다는 응답도 29.6%나 되었다. 복수응답된 각 세부항목의 빈도는 <표 Ⅲ-33>과 같다.

나. 민간단체에 대한 이용

민간단체에 대한 이용도를 조사한 결과 조사대상 가구의 36%가 사회단체나 종교단체로부터 도움을 받은 적이 있다고 답해, 저소득층의 민간단체 이용도는 상당히 높은 것으로 나타났다. 이는 공공근로를 제외한다면 정부의 실업대책 이용도를 훨씬 상회하는 것이다.

연령별로 보면 젊은층일수록 민간단체로부터 도움을 받은 경험이 많은 것으로 드러났다.

<표 Ⅲ-34> 연령에 따른 민간단체 이용도

(단위 : 명, %)

가구주 연령	민간단체로부터 도움받은 경험		전 체
	도움받은 적 있다	도움받은 적 없다	
20대	9(40.9)	13(59.1)	22(100)
30대	85(41.7)	119(58.3)	204(100)
40대	65(38.9)	102(61.1)	167(100)
50대	41(28.7)	102(71.3)	143(100)
60대 이상	15(24.2)	47(75.8)	62(100)
전 체	215(36.0)	383(64.0)	598(100)

또한 소득이 낮을수록, 학력이 낮을수록 민간단체 이용빈도가 높아 민간단체의 지원이 취약집단에게 적절히 배분되고 있는 것으로 보인다. 특히 최근 3개월 월평균 가구소득액이 50만원 이하인 경우는 절반에 가까운 42.9%가 민간단체로부터 도움을 받은 적이 있다고 답해, 이들의 열악한 생계에 민간단체들이 상당한 도움을 주고 있는 것으로 보인다.

〈표 III-35〉 가구소득/ 교육수준에 따른 민간단체 이용도

(단위 : 명, %)

		민간단체로부터 도움받은 경험		전 체
		도움받은 적 있다	도움받은 적 없다	
최근 3개월 월평균 소득규모	50만원 이하	105(42.9)	140(57.1)	245(100)
	51만~100만원	77(39.5)	118(60.5)	195(100)
	101만~150만원	21(25.3)	62(74.7)	83(100)
	151만~200만원	9(19.6)	37(80.4)	46(100)
	201만원 이상	3(12.0)	22(88.0)	25(100)
	전 체	21(36.2)	379(63.8)	594(100)
교육수준	무 학	11(39.3)	17(60.7)	28(100)
	초등학교	40(39.2)	62(60.8)	102(100)
	중학교	46(35.1)	85(64.9)	131(100)
	고등학교	88(36.5)	153(63.5)	241(100)
	전문대 이상	27(31.4)	59(68.6)	86(100)
	전 체	212(36.1)	376(63.9)	588(100)

조사대상 지역인 노원, 관악, 성남 등 저소득층 밀집지역의 경우 민간단체들이 소규모로 산재해 있으며 오랫동안 지역 내 저소득계층 주민들과 접촉해 왔으며 복지의 사각지대에 있는 최빈곤층 주민들을 발굴하고 지원해 왔다. 최빈곤계층일수록 공적인 정보에 민감하지 못하고 공적 서비스를 이용하는 데 어려움을 겪게 되는데, 민간단체들은 지역에 밀착하여 그들을 적극적으로 찾아다니며 발굴하므로 사회적 보호 및 지원의 목표집단에 좀더 근접하게 되는 것이다.

앞서 정부의 실업대책 이용과정에서의 어려움을 조사한 결과 보증인이나 담보를 구하기가 힘들다는 응답과 함께 절차가 복잡하고 까다롭다는 응답이 매우 높은 수치를 기록한 것을 보면, 저소득·저학력층이 이용하기에는 아직 문턱이 높은 공적 서비스보다 그들을 직접 찾아다니는 민간 서비스가 실질적인 목표집단에 근접하는 효과를 내고 있다고 보여진다.

또한 민간단체들로부터 받은 지원의 종류로는 일자리 알선이 가장 많아 민간단체들이 생활보호적 지원활동보다는 적극적인 자활 지원활동을 활발하게 벌이고 있음을 알 수 있다.

조사결과 민간단체로부터 지원을 받은 경험이 있다고 응답한 사람 중 24.6%인 87명이 일자리 알선을 지원받았다고 응답했는데, 앞서 정부의 취업 알선센터를 이용한 적이 있다고 응답한 비율이 58명에 그쳤던 점과 비교해 본다면 저소득층의 구직 과정에서 공공 취업알선보다는 민간단체의 취업알선이 더 큰 효과를 거두고 있는 것으로 보인다. 민간단체의 일자리 알선에는 정부의 공공근로사업 참여자를 모집하는 것도 포함된다는 점을 감안한다 하더라도 저소득층에 대한 민간단체의 이러한 영향력은 향후 정책을 수립하는데 고려해야 할 중요한 점이라고 본다.

〈표 Ⅲ-36〉 민간단체 지원의 종류

(단위 : 명, %)

	도움을 받은 적 있다
일자리 알선	87(24.6)
물품 지원	83(23.5)
자녀들의 놀이방·공부방 시설 이용	52(14.7)
무료 급식	51(14.5)
현금 지원	40(11.3)
상담 또는 정서적 지원	27(7.6)
직업훈련, 기술교육	8(2.3)
실업자를 위한 쉼터	3(0.8)
기 타	2(0.6)
전 체	353(99.9)

다. 가족·친구 등 사적 지원에 대한 이용

가족과 친척, 이웃들로부터 도움을 받은 적이 있는 가구는 전체의 35.6%로 민간단체 이용도와 비슷한 수준으로 나타났으나, 가족으로부터 지원을 받은 가구의 특성은 민간단체로부터 지원을 받은 가구와 차이점을 갖고 있는 것으로 드러났다.

가족으로부터 지원을 받은 경우에 가장 크게 영향을 미치는 변수는 학력이었다. 민간단체를 이용하는 경우 가구주의 학력이 낮을수록 이용하는 사례

가 많았으나 가족으로부터 지원을 받는 경우는 가구주의 학력이 높을수록 지원을 경험한 사례가 많았다.

〈표 III-37〉 가구주의 학력에 따른 가족 지원 경험

(단위 : 명, %)

	가족, 이웃으로부터 도움받은 경험		전 체
	있 다	없 다	
무 학	6(20.7)	23(79.3)	29(100)
초등학교	21(21.0)	79(79.0)	100(100)
중학교	42(32.8)	86(67.2)	128(100)
고등학교	95(29.6)	145(60.4)	240(100)
전문대 이상	40(47.1)	45(52.9)	85(100)
전 체	204(35.1)	378(64.9)	582(100)

가족이나 친우가 개인의 '사회적 자본(social capital)'을 구성하며 사회적 자본에 가장 큰 영향을 미치는 것은 학력이라는 것이 일반적 견해이다. 이번 조사에서 학력이 낮을수록 가족, 이웃으로부터의 도움을 받은 비율이 낮은 것은 사회적 자본이 취약한 이들이 유사시에도 동원할 수 있는 자원이 낮은 것을 의미한다고 보여진다.

한편, 연령대별로는 가구주의 나이가 50대 이상인 경우 가족으로부터 지원을 받은 경우가 비교적 드문 것으로 나타나, 노동능력이 저하되어 가족으로부터의 지원이 필요한 연령층이 오히려 지원을 받지 못하고 있는 것으로 드러났다.

〈표 III-38〉 가구주 연령에 따른 가족으로부터의 지원 경험

(단위 : 명, %)

	가족으로부터의 지원 경험		전 체
	있 다	없 다	
20대	8(36.4)	14(63.6)	22(100)
30대	101(50.0)	101(50.0)	202(100)
40대	63(38.0)	103(62.0)	166(100)
50대	25(17.7)	116(82.3)	141(100)
60대 이상	14(23.0)	47(77.0)	61(100)
전 체	211(35.6)	381(64.4)	592(100)

앞서 본 생활실태에서도 월평균 소득액이 가장 낮고 가계수지가 가장 악화되어 있는 이들 집단이 사적인 부조를 제대로 받지 못하고 있다는 것은 이들에게 공적부조와 지원이 이루어져야 한다는 점을 시사한다고 보여진다. 한편 가족으로부터 받은 지원의 종류를 조사한 결과 현금 지원이 가장 많아 도움받은 경우의 54.2%나 되었으며, 물품 지원도 22.1%나 되었다. 즉 가족으로부터 도움을 받은 경우에는 80% 이상이 직접적인 부조 성격의 지원을 받았다는 것이다.

〈표 Ⅲ-39〉 가족으로부터 받은 도움의 종류

(단위 : 명, %)

도움의 종류	도움받은 적 있다
현금 지원	169(54.2)
물품 지원	69(22.1)
정서적 지원 및 상담	46(14.6)
일자리 알선	22(7.1)
기 타	6(2.0)
전 체	312(100)

한편 민간단체로부터 지원을 받은 경우 일자리 알선이 가장 많았던 반면, 가족으로부터의 일자리 알선은 극히 미미해 7.1%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 이는 앞서 가구주의 구직경로를 묻는 질문에 취업가구주의 33.3%가 가족이나 친구의 소개로 일자리를 얻었다고 답한 것과는 대조적이다. 이는 과거에는 저소득층의 구직선이 가족 등의 비공식적 경로였으나 경제위기 사태 이후 비공식적 구직경로가 타격을 입은 채 작동하지 못하고 있는 것을 반영한다고 보여진다.

비공식적 구직경로란 일자리가 풍부하게 남을 때는 원활하게 작동할 수 있으며, 특히 가족 등을 통한 구직이 개인의 구직관련 거래비용을 낮춰 효과적인 측면도 있을 수 있으나 일자리가 급격하게 줄어든 대량실업 사태 속에서는 직접적 대면관계만으로 형성된 협소한 구직 네트워크가 제대로 작동될

수 없는 것이다. 따라서 과거 가족을 중심으로 만들어진 저소득층의 비공식적 구직경로가 분해되고 저소득층 스스로 새로운 구직경로로 민간단체를 이용하고 있다고 보여진다.

6. 요약 및 소결

조사결과를 요약하면 저소득층 가구는 IMF 사태 이전부터 일용직 등 비공식 부문의 취업활동이 두드러졌으며, 이는 고용구조 측면에서 실업의 충격이 쉽게, 그리고 폭넓게 나타날 수밖에 없는 원인이 되었다. 이들에게 실업은 곧 빈곤화로 이어졌으며 조사 시점까지 취업이나 생활 측면에서 회복세를 보이지 못하고 지속적인 악화 과정을 보여왔다.

그러나 정부의 실업대책은 비교적 광범위하게 저소득계층에게 효과가 있었음이 나타났으며, 이들은 빈곤으로부터의 탈출구로 적극적 자활을 추구하고 있다. 이번 조사 결과 최빈층을 포함한 저소득층의 대부분이 아직도 보호받기보다는 다시 일자리로 복귀할 수 있도록 지원을 바라고 있다는 것이 중요한 특징으로 나타났다. 아울러 저소득층의 자활과 생활보호 측면에서 민간단체의 역할이 폭넓게 자리잡고 있었고 이는 향후 저소득층 실업대책을 수립하는 데 있어서 중요한 시사점을 던져주고 있다.

한편 이들이 원하는 실업대책 중 한시적 생활보호나 직업훈련보다는 생업자금 지원이 두드러지고 있다는 점은 향후 비공식 부문, 저소득층 고용안정대책이 단순한 보호나 또는 버거운 직업훈련보다는 소규모 창업을 통해 스스로에게 알맞은 일자리를 만들어 내는 것에 중요한 착안점을 두어야 한다는 점을 시사하고 있다.

IV. 非公式 部門의 自活共同體

1. 서 론

가. 문제제기

이번 조사에서 드러난 도시 저소득층의 가장 특징적인 경제활동 양태는 조사대상의 대부분이 불안정한 일용직 노동시장에서 항상적인 반실업상태에 처해 있다는 점이었다. 이들은 대부분 건설일용, 서비스일용, 노점, 행사, 무등록 공장 등 비공식 부문의 일자리들을 통해 경제활동을 하고 있는바, 경기의존적이며 불황에 대한 안전망이 부재한 비공식적 일자리의 특성상 IMF 사태의 타격에 급속도로 최빈층으로 추락하고 있을 뿐만 아니라 1년 반이 지난 지금까지 실업과 빈곤의 늪에서 벗어나지 못하고 있다. 1997년 말부터의 대량실업 사태 속에서 가장 취약했던 인구가 한국의 저소득층을 구성하고 있는 비숙련 단순기술의 임시직들이었음은 최근 연구에서도 드러난 바 있다(한국노동연구원/한국보건사회연구원, 1998).

실제로 이러한 저소득층 비숙련 근로자들은 고용기회를 이중적으로 제약 받게 된다. 전문적인 기술이 없기 때문에 피고용의 기회가 제약되는데다가 자본금이 없기 때문에 자영(self-employment)의 기회마저 제약될 수밖에 없는 것이다. 일자리를 찾기가 쉽지 않은 실직상태의 저소득 근로자들이 자활할 수 있는 유력한 방안은 스스로 일자리를 만드는 것임에도 불구하고 적절한 자본과 기술이 없기 때문에 일자리 창출도 할 수 없다는 점은 이들의 실직과 저소득 문제를 더욱 악화시키고 있다.

그러나 이러한 제약조건에도 불구하고 저소득층의 자영·자활을 시도하고 있는 집단들, 이른바 자활공동체들이 간헐적으로 나타나고 있다. 여기서 자

활공동체란 근로능력이 있는 저소득층의 미취업자들이 자발적으로 사업체를 구성하여 서로의 경제적 자립과 소득 증진을 도모하는 집단을 의미한다. 따라서 광의의 자활공동체에는 저소득층 근로자들의 단순 동업체나 음성꽃동네와 같이 종교단체에서 만든 지역공동체 등이 포함될 수 있다.

그러나 자활공동체의 여러 형태 중 현재 가장 체계화·조직화·대중화된 조직이며 저소득층 자활의 대안적 형태로 주목할 만한 집단은 '노동자생산협동조합(worker's cooperatives)'이다. 노동자생산협동조합이란 근로자들이 조합원으로서 자본금을 출자하여 소유와 경영을 공동으로 하고 이익금을 공동으로 배당받는 협동조합형 사업체를 말한다.

국제협동조합연합(International Cooperative Alliance : ICA)에 따르면 전 세계적으로 5천여 만명⁴⁾의 근로자들이 노동자생산협동조합에서 일하고 있으며, 특히 협동조합의 전통이 강한 유럽의 경우 1992년 현재 5만여 기업체와 100만여 조합원을 포괄하고 있다고 보고되고 있다(한국협동조합연구소, 1998). 가장 성공적인 생산협동조합의 사례로 잘 알려진 스페인의 몬드라곤 협동조합 복합체의 경우 내부에 산업, 농업, 소매, 은행, 교육기관, 연구기관, 서비스 등의 영역에서 100여 개의 다양한 협동조합과 2만 8천여 명의 조합원을 포괄하고 있다(W.F.화이트, 김성오 역, 1991).

외국의 노동자생산협동조합들이 오랜 전통을 갖고 있는 데 비해 한국의 생산협동조합은 1988년 근로자들이 기업을 인수한 광동택시가 그 효시이며 1990년대 초반부터 조금씩 성장해서 현재 전국적으로 20개의 생산협동조합에 700여 명의 조합원들이 일하고 있다. 아직은 초기단계에 불과하지만 생산협동조합의 조직체계와 운영원리는 저소득층에 대한 상당한 고용 잠재력을 갖고 있다고 보여진다.

한국 노동자생산협동조합의 실태와 제도적 지원책을 살펴볼 이 글의 구성은 다음과 같다. 먼저 서론의 나머지 부분에서는 이 글의 연구방법을 소개한

4) 이 수치는 근로자 소유기업까지 포괄한 수치이다. 지역별로 살펴보면, ICA 산하의 노동자협동조합연합(CICOPA)에 의할 때, 1996년 현재 국가 규모의 기구는 유럽 15개, 미주 13개, 아시아-태평양 9개, 아프리카 15개가 등록되어 있다.

후 노동자생산협동조합의 고용 잠재력에 대한 이론적 논의를 통해 고용이라는 관점에서 새롭게 노동자생산협동조합의 긍정성을 부각시킬 것이다. 제2절에서는 한국 노동자생산협동조합의 실태를 기술적(descriptive) 수준에서 짚어보고 의식성과 독립성이라는 두 가지 지표를 통해 그 특징을 분석한 후 한국 노동자생산협동조합의 문제점을 구체적으로 살펴볼 것이다. 제3절에서는 노동자생산협동조합을 지원하기 위한 제도적 대책을 제시할 것이며, 특히 현재 노동자생산협동조합에 대한 유일한 지원 제도인 자활지원센터의 현황과 문제점을 살펴보면서 구체적인 개선안을 모색해 볼 것이다.

나. 연구방법

이 연구는 실태조사와 제도연구를 병행하고 있다. 제도연구는 문헌을 통해 수행했으며 주로 외국의 노동자생산협동조합 사례 및 지원대책, 자활증진 프로그램에 대해 조사했다.

〈표 IV-1〉 심층 면접 사례

식별번호	소속 업체
사례 1	나눔물산
사례 2	논골 의류생산협동조합
사례 3	실과 바늘
사례 4	노원 자활지원센터
사례 5	관악 자활지원센터
사례 6	한국협동조합연구소
사례 7	봉제업체 사업주 1
사례 8	봉제업체 사업주 2
사례 9	인쇄업체 사업주
사례10	서울의류노동조합

실태조사는 개별 사례에 대한 심층적 분석을 필요로 하는 이 연구의 특성상 질적 접근을 채택하여 노동자생산협동조합의 책임자들에 대한 심층면접

을 실시하였다. 또한 노동자생산협동조합이 위치한 시장의 전반적인 현황을 파악하기 위해 노동자생산협동조합 외에도 각 업종별 사업체의 사업주, 특히 노동자생산협동조합이 주로 입지해 있는 봉제업의 영세사업체 사업주에 대한 심층면접도 함께 실시했다. 면접 사례는 위 표와 같으며 피면접자는 밝히지 않고 소속 업체만 밝혔다.

다. 생산협동조합의 조직원리 및 고용잠재력

생산협동조합에 주목했던 기존 관점들은 주로 경제민주주의와 산업민주주의의 측면에 초점을 맞춰 왔다. 일하는 사람들이 소유와 관리를 공동으로 함으로써 부의 집중과 경영지배를 막고 미시적 노동 과정에까지 민주적 원리를 적용함으로써 경제적 민주주의를 기할 수 있다는 것이다(김성오 외 편, 1993).

한국에서의 생산협동조합 또한 규범적 동기에서 출발하였다. 1990년대 초반부터 도시 재개발지역이나 저소득층 밀집지역에서 지역공동체를 건설하기 위한 노력으로 시작하였던 것이다. 따라서 대부분의 생산협동조합은 빈민운동이나 공부방 사업을 오랫동안 해왔던 시민단체나 빈민운동단체들이 주축이 되어 조합원을 모집하고 작업장을 만드는 방식으로 진행되어 왔다.

이렇듯 생산협동조합의 규범적 가능성에 주목하는 입장들은 조합원들의 협동조합 정신을 강조하며, 내부 교육 또한 공동체 의식교육 등에 치중해 있다. 특히 빈민운동의 전통에서 있는 한국의 생산협동조합들은 생산성이나 효율성보다는 내부의 의식적 통합에 치중함으로써 시장경쟁에서 많은 실패를 경험해 왔다. 문제는 이러한 과정에서 오히려 생산협동조합의 다른 긍정적 측면들이 간과되어 왔다는 점이다.

여기서는 노동자생산협동조합의 중요한 긍정성을 고용 잠재력의 측면에서 찾고자 한다. 노동자생산협동조합이 고용창출, 고용유지에 강점을 갖는 이유는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째는 조직원리 그 자체이다. 생산협동조합을 조직하는 가장 큰 원리는

공동 출자와 공동 경영이다. 조합원들이 일정한 금액의 자본금을 공동으로 출자하고, 경영의 중요한 사안들을 조합원 총회의 1인 1표 원칙에 따라 결정한다는 것이다. 이 때문에 조합원 내부의 합의만 있다면 일반 기업보다 훨씬 더 유연하게 운영될 수 있다. 경제위기 상황 속에서도 조합원들이 임금이나 배당금 삭감에 동의하고 스스로 노동시간을 늘려 가며 일한다면 기업이 도산하는 파국을 맞지 않고 위기를 넘길 수 있게 될 것이다. 이러한 근로자들의 헌신성은 공동 출자자이며 공동 경영자라는 위치에서 비롯되는 것이다.

〈사례 6〉

노동자생산협동조합은 웬만하면 잘 안 깨져요. 다들 자기 돈이 들어가 있기 때문에. 내부에서 지지고 부고 별일이 다 생기더라도 깨지는 일은 없죠. 깨져서 생기는 손해가 훨씬 더 크니까 어떻게든 버티는 거죠. 그러니까 어떻게든 고용은 유지되는 셈이죠. 일반 기업이야 쪼리기도 쉽고 맘에 안 맞으면 나가기도 쉬운데 노동자생산협동조합은 일단 한번 만들면 죽이 되든 밥이 되든 끌고 나가게 돼요.

실제로 현재 전국적으로 20개 정도 있는 노동자생산협동조합 중 IMF 경제위기 사태 이후로 도산이나 폐업을 신고한 곳은 한 군데도 없다. 노동자생산협동조합들의 대부분이 경제위기에 취약한 영세업체라는 점을 고려할 때 이러한 생존율은 놀라운 것이다.

둘째로 노동자생산협동조합의 고용 잠재력은 노동자생산협동조합이 사회 환원적 운영원리에 기초함으로써 고용 확대형 사업을 통해 더 많은 일자리를 창출할 수 있다는 점에 기인한다.

노동자생산협동조합이 고용을 확대시키느냐, 축소시키느냐에 관해서는 1970년대 신고전파 경제학자들과 유연생산론자들 간에 많은 논란이 있어 왔다(한국협동조합연구소, 1998).⁵⁾ 그러나 실제 노동자생산협동조합은 이론적

5) 노동자생산협동조합이 고용을 증진시킨다는 입장들은 노동자생산협동조합의 근로자들이 ① 조합원으로서 헌신적으로 일함으로써 생산성을 높이고 ② 인간적 유연화(직무순환 등)를 통해 인적자본의 질을 높이고 ③ 자발적 통제와 원활한 의사소통을 통해 거래비용을 줄일 수 있기 때문에 회사의 생산성이 높아지고 그 결과 고용도 늘어나게 된다는 주장이다.

한편 노동자생산협동조합이 고용을 감소시킨다는 입장들은 ① 노동자생산협동조합이 소득 극

논란과는 무관하게 고용을 확대시켜 왔으며, 특히 1970년대 서구의 경제불황 속에서 괄목할 만하게 성장해 왔다.

이러한 생산성 향상→기업 성장→일자리 창출 방식 외에도 노동자생산협동조합의 중요한 운영원리인 사회 환원의 원칙이 워크 셰어링(work sharing) 방식으로 고용을 확대하게 하는 경우가 많다.

〈사례 1〉

무엇보다도 요즘과 같이 대량실업을 겪고 있을 때, 노동자생산협동조합이 고용창출 효과를 가질 수 있을 것으로 본다. 노동자생산협동조합은 가능하면 고용을 창출하고 유지하는 방향으로 회사를 운영하기 때문이다. 요사이엔 부도가 난 중소기업의 사장이 은닉한 개인재산을 가지고 도망을 갔다는 얘기를 흔히 듣는다. 기업은 망해도 사장은 땡땡거리고 살며 노동자만 죽어나는 것이다. 그러나 노동자생산협동조합에서는 그런 일이 절대 없다. 모두가 주인이고 모두가 공동 책임을 지기 때문에 어떻게 해서든지 회사를 살리기 위해서 희생을 감수한다. 또 개인회사에서는 조금만 사정이 나쁘면 정리해고를 통해 인건비를 줄이려하는데 노동자생산협동조합은 일감을 나누는 것을 우선적으로 고려한다.

실제로 〈사례 1〉의 노동자생산협동조합은 세 가지 운영원칙으로, 첫째 보다 많은 사람을 고용할 수 있도록 할 것, 둘째 장애인 단체와 연계할 것, 셋째 지역활동을 적극적으로 지원할 것 등을 세우고 있다. 이러한 방향은 이윤 극대화 원칙에 기초하는 일반 기업체에서는 불가능한 것이지만 사회 환원적 원칙에 기초하고 있는 노동자생산협동조합에서는 보편적으로 나타나고 있는 것이다.

이렇듯 노동자생산협동조합은 공동 출자·공동 경영이라는 조직구성 원리와 사회 환원적 원칙이라는 운영 원리 때문에 자영의 개미군단으로서의 가능성을 갖게 된다. 한국에서 노동자생산협동조합은 아직 걸음마 단계에 불과하지만 최근 경제위기 국면에서 이러한 고용 잠재력을 보여주고 있다.

대화를 추구하기 때문에 위험 부담이 있는 투자를 꺼려 궁극적으로는 퇴화하게 되고, ② 경영 능력이 낮아 경영상의 실패가 잦으며, ③ 의사결정에 대한 비용이 커서 비효율적이기 때문에 결론적으로 생산성이 떨어지고 고용도 축소된다는 주장이다.

2. 국내 생산협동조합의 현황과 문제점

가. 국내 노동자생산협동조합의 실태와 특징

국내 노동자생산협동조합은 대부분 1990년대 초반 이후에 설립되었으며 주요 업종은 제조업, 특히 봉제업이다. 현재 전국 20개 노동자생산협동조합 사업체에 700여 명이 조합원으로 일하고 있으나 이들 중 광동택시를 제외하고는 조합원 규모가 평균 10여 명인 영세기업체들이다.

〈표 IV-2〉 국내 노동자생산협동조합 현황

업 체 명	업 종	지 역	설립 시기	고용(명)
(주) 마포건설	건설업	서 울	1994. 8.	10
다산건설	건설업	인 천	1995. 11.	13
공동체 한백	봉제업	서 울	1995. 3.	16
옷누리	봉제업	인 천	1994. 4.	17
논골의류생산협동조합	봉제업	서 울	1995. 11.	21
실과바늘	봉제업	서 울	1993. 4.	12
우리폼새	봉제업	서 울	1997. 5.	6
나눔물산	봉제업	서 울	1996. 10.	13
들무새	봉제업	서 울	1997. 11.	6
푸른환경	위생관리 용역업	서 울	1996. 12.	4
늘푸른 환경	위생관리 용역업	서 울	1997. 6.	5
광동택시	운수업	마 산	1988.	210
협성	비누, 기계 제조	고 양	1988.	7
백상타올	타올 생산	청 주	1996.	
인텔리서치	시장 조사	서 울	1993.	6
A&B 테크	소프트웨어 제작	서 울	1993.	5
허니문랜드	웨딩용품 제작	서 울	1997.	5
동심기획	출판·인쇄	서 울	1995.	7
키텔	컴퓨터 통신	서울, 강릉	1992.	27
일신엔지니어링	주문기계 제작	광 주	1997.	5

기술적 수준에서 국내 노동자생산협동조합의 특징을 살펴보면 크게 세 가지로 정리될 수 있다.

첫째는 노동자생산협동조합이 빈민운동과의 연계 속에서 성장해 왔다는 점이다. 특히 전체 노동자생산협동조합에서 많은 비율을 차지하고 있는 봉제업과 용역업의 노동자생산협동조합들은 저소득층 밀집지역에서 오랫동안 빈민운동, 재개발 반대운동을 주도했던 단체 및 운동가들이 주축이 되어 시작한 것이다. 이들은 빈곤지역의 경제공동체를 구성함으로써 빈민들의 자활을 돕고 공동체의식을 높이고자 하는 의도에서 출발하였다.

이러한 노동자생산협동조합의 대표적 사례인 논골의류생산협동조합의 경우 금호·행당·하왕 지역에서 주민운동을 10여년 이상 해온 활동가들이 모여 「주민협동공동체 실현을 위한 금호·행당·하왕 기획단」을 만들면서 건설된 것이다. 이들은 1987년부터 공부방, 탁아소, 어머니학교, 주거권운동 등을 전개하면서 지역주민들과의 의식적 교류를 지속해 오다가 1995년 철거투쟁의 결과 임시 거주시설을 얻어내면서 협동조합을 본격적으로 시작하게 되었다. 이 중 102세대가 거주하고 있는 송학마을(하왕 2-1지구)의 경우 현재 논골의류생산협동조합을 비롯하여 소비자협동조합, 신용협동조합 등 협동조합 복합체가 건설되어 있다.

이렇듯 공동체 운동의 관점에서 노동자생산협동조합을 시작함으로써 노동자생산협동조합의 조직가들이나 노동자생산협동조합을 지원하는 자활지원센터들은 조합원들에게 높은 수준의 협동조합 의식을 요구하며 교육활동 등에 많은 노력을 기울이고 있다.

〈사례 4〉

이분들이 정말 자립적으로 협동조합에 동참할 수 있는 조합원으로 만드는 과정, 이게 어렵죠. 정말 지난한 과정을 통해서 일하고 교육하고 경험하면서 체득하는 거니까. 정말 주민 스스로 자립한다는 건 내가 일자리를 얻어서 거기서 취업을 한다는 의미를 조금 더 넘어서는 주인의식이 들어가 있는 거기 때문에 여느 공장하고는 틀리거든요. 그 사람들의 책임의식이냐 그런 게. 이를테면 오늘까지 뭐 야근을 해야 된다 그러면 수동적으로 오늘 야근이니까 한다 그런 게 아니라 우릴 위한 거니까 어떻게 해야 된다는

계획을 다같이 공유하고 능동적으로 할 수 있는 그런 분위기가 만들어져야 되는 거거든요.

이러한 특징은 두 가지 긍정적인 효과를 낳고 있다. 하나는 노동시장에서 경쟁력이 취약한 저학력·비숙련자들을 상대로 일자리 창출의 가능성을 넓혀 왔다는 점이며, 다른 하나는 조합원들의 높은 의식성을 통해 열악한 조건 속에서도 노동자생산협동조합의 생존율을 높여왔다는 점이다.

〈사례 2〉

가장 큰 자산은 협동조합 정신입니다. 이게 다 사람사업이거든요. 95년 11월에 처음 시작했을 때는 기계도 별로 없었고 기술도 없었고, 그러다 보니 동대문에서 하청을 받아서 일을 하는데 패션 일은 쥐도 할 수가 없었어요. 그냥 장수폐기에 바쁜 면티 같은 거나 했는데 그때는 정말 일은 밤새 하는데 가져갈 돈이 없었어요. 다들 몇 달씩 임금을 아예 못 받아가지도 하고 50프로만 받아가지도 하고, 정말 어려웠거든요. 그래도 못 하겠다고 나간 사람이 한 명도 없었어요. 다들 이게 우리 일이고 좋은 일인데 어려워도 버티자고 하니깐 끌고 나올 수 있었던 거죠. 그러다 보니까 차츰 숨씨도 늘고 기계도 생기고 해서 지금은 준패션 일도 할 수 있고 많이 안정됐지요.

그러나 경제적 손실을 의식적으로 인내함으로써 생존한다는 것은 노동자생산협동조합의 초창기에 단기적으로는 불가피할지 모르나 장기적으로 지속될 수 없을 뿐 아니라 바람직하지도 않다.

국내 노동자생산협동조합의 두 번째 특징은 대부분의 노동자생산협동조합이 하청을 받아 일하고 있는 10인 내외의 영세업체들이라는 점이다. 하청업은 무등록 공장을 포함한 한국의 영세제조업체들의 일반적 특징이기도 하다(황만익, 1996). 자본력과 기술력이 영세한 제조업체들이 시장에 진입하는 가장 쉬운 방법이 기존의 하청사다리를 이용하는 것이기 때문이다. 현재 20개 노동자생산협동조합 중 절반이 넘는 업체가 하청업체이며 제조업의 경우는 모든 사업체가 하청을 받아 일하고 있다. 그 결과 하청업의 고질적 병폐들을 그대로 감수하고 있는바, 가장 큰 문제점은 일거리가 불안정하다는 점과 대금 회수가 지연되거나 불안정하다는 점이다. 실제로 하청물량의 안정성

여부는 노동자생산협동조합의 성패를 가르는 요인이 되기도 한다.

〈사례 4〉

실과 바늘하고 우리폼새는 거의 비슷한 시기에 출발한 봉제 생산협동조합인데 실과 바늘이 안정적으로 유지되어 온 반면에 우리폼새는 아직까지 어려움을 많이 겪고 있어요. 이게 하청일이나마 안정적으로 잡은 곳과 불안정하게 여기저기 일을 있는 대로 하는 곳의 차이네요, 우리폼새 같은 경우에 일은 쭉 했는데 수금을 못 한다던지 이런 일이 많았어요. 게다가, 실과 바늘은 사업체 등록이 돼있고 자료로 거래할 수 있는 조건이다 돼 있거든요. 근데 우리폼새는 미등록이고 무자료 거래를 할 수밖에 없었고, 이런 상태에서 법적인 대응을 할 수 있는 아무 자료를 마련할 수 없잖아요. 미수금 같은 경우에 이런 게 치명적이었죠.

나아가 하청업은 노동자생산협동조합 내부의 자본·기술 축적을 가로막아 자체 성장을 저해하는 요소이기도 하다. 수주물량이 불안정하여 장기적 계획이 불가능하고 하청업체간의 경쟁으로 공임 단가가 지속적으로 떨어지기 때문에 자본 축적이 불가능하며, 기술 투자가 불가능해지는 것이다. 결국 이런 상황에서는 ‘일감이 많을 때 모은 돈을 비수기에 까먹는 본전장사’ 밖에는 할 수 없게 된다.

한국 노동자생산협동조합의 세 번째 특징은 노동자생산협동조합이 대부분 노동집약적이고 부가가치가 낮은 제조업에 입지해 있다는 것이다. 업종별로 보면 현재 20개 노동자생산협동조합 중 11개 노동자생산협동조합이 제조업체이며 제조업체 노동자생산협동조합 중 대부분은 봉제업에 입지해 있다. 나머지 노동자생산협동조합들은 각각 건설업이 2개, 운수업이 1개, 청소용역업이 2개, 인쇄업이 1개씩이며, 컴퓨터업 등 고부가가치 산업은 3개 업체에 불과하다.

물론 저학력 단순기능의 저소득층 근로자들을 대상으로 하는 노동자생산협동조합이 벤처기업처럼 첨단산업에 입지할 가능성은 극히 낮으며 이들에게 걸맞는 업종도 아니다. 모든 근로자들이 벤처기업에서 일할 수는 없으며 산업구조에 맞게 기능과 교육수준에 따라 적절하게 안배되는 것이 바람직할 것이다.

그러나 문제는 제조업의 경우 초기 투자비용이 커서 누구나 쉽게 창업하기 힘들고 창업 후 손익분기점까지의 시간이 길다는 것이다. 이러한 이유로 최근 노동자생산협동조합들은 제조업보다는 서비스업을 선호하는 경향을 보이고 있다. 초기 시설투자와 기술력이 많이 필요한 제조업의 경우 기존 업체들과의 시장경쟁력에서 밀리기 때문에 하청업이 불가피하지만 서비스업의 경우 작업장이나 기계를 마련하는 데 드는 비용이 적고 지역사회의 틈새시장을 노릴 경우 기존 업체들과의 용역 경쟁력에서 크게 뒤지지 않기 때문에 독립적인 운영을 할 수 있기 때문이다.

이는 매우 긍정적인 현상이라고 보여지는데, 왜냐하면 노동자생산협동조합과 같은 소기업들에게는 틈새시장을 개척하는 유연적 생산이 생명인데 이 경우 서비스업을 중심으로 초기 출발을 하는 것이 유리하기 때문이다. 이는 고실업기 선진국의 추가적인 일자리 창출이 서비스업 중심으로 나타났다는 경험에서도 유사한 근거를 찾아볼 수 있다(한국노동연구원, 1999).

이상에서 살펴본 내용을 노동자생산협동조합의 생존율⁶⁾과 밀접한 관계를 맺고 있는 두 가지 지표, 의식성과 생산성으로 재구성하여 한국 노동자생산협동조합의 지형학을 그려 볼 수 있다. 의식성은 협동조합 정신에 대한 조합원들의 자각이며, 생산성은 노동자생산협동조합 사업체의 경영력, 기술력, 자본력을 바탕으로 한 효율적 운영이다. 노동자생산협동조합이 생존하고 발전하기 위해서는 의식성과 생산성이 동시에 필요한 것이다.

한국 노동자생산협동조합의 경우 생산성에 영향을 미치는 가장 큰 요소가 하청에서 비롯되기 때문에 여기서 생산성은 독립성으로 치환될 수 있다. 독립성이란 사업체가 자율적으로 생산 혹은 유통을 결정하고 조절하여 시장상황에 적절히 대처할 수 있는 능력을 의미한다. 이러한 독립성이 결여된 경우 하청업체들처럼 종속적으로 운영될 수밖에 없으며 원청으로부터의 위험 전

6) 노동자생산협동조합의 생존에 영향을 미치는 요소로는 다음 세 가지를 들 수 있다. 첫째는 노동자생산협동조합 기업의 효율성이다. 생산성과 효율성이 높을수록 노동자생산협동조합 생존율도 높아진다. 둘째는 조합원들의 참여 정도이다. 조합원들의 재정적 참여 정도가 높으면 헌신성도 상승하고 생산성도 높아진다. 셋째는 다른 협동조합이나 지원 조직의 존재 유무이다. 협동조합간의 네트워크가 잘 발달돼 있을수록 생존율이 높아진다(한국협동조합연구소, 1988).

가와 낮은 시장 적응력이라는 이중적 핸디캡 때문에 생산성이 떨어질 수밖에 없는 것이다.

이상에서 설명한 의식성과 독립성을 기준으로 한국의 노동자생산협동조합을 분류한다면, 의식성이 높고 독립성이 낮은 그룹 I 과 상대적으로 의식성이 낮고 독립성이 높은 그룹 II로 나뉘 볼 수 있으며 저소득층을 대상으로 한 노동자생산협동조합에서는 그룹 I 이 전형적인 형태로 나타나고 있다.

이 연구에서 주목하고자 하는 집단은 그룹 I인데, 그룹 I의 높은 의식성은 노동자생산협동조합의 생존율을 높이는 중요한 강점이다. 조합원들의 협동조합 정신 혹은 공동체의식이 강하면 헌신성이 높아지고 그 결과 생존 가능성이 높아지기 때문이다. 특히 노동자생산협동조합 초기에 불안정한 국면에서 이러한 의식성은 <사례 2>에서 보여주었던 것처럼 노동자생산협동조합 내 통합을 높여 초기의 난관을 잘 헤쳐나갈 수 있게 한다.

그러나 이들의 경우 하청사다리의 말단에서 종속적으로 사업을 운영하는 것이 노동자생산협동조합의 생존을 위협하는 치명적인 약점이 되고 있다. 이러한 종속적 상황이 지속될 경우 노동자생산협동조합의 시장적 응력이 약화되고 도산의 위험이 상시화될 수 있는 것이다.

나. 국내 노동자생산협동조합의 문제점

위에서 지적된 요소 외에 한국 노동자생산협동조합이 안고 있는 내·외적 문제점들을 그룹 I을 중심으로 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 노동자생산협동조합 내부의 경영능력이 취약하다. 그룹 I의 경우 조합원들 대부분이 저학력자들일 뿐만 아니라 노동자생산협동조합의 리더들 또한 저학력이거나 경영 경험이 없는 이들이 대부분이기 때문에 노동자생산협동조합이 계획적이고 효율적으로 경영되기보다는 주먹구구식인 경우가 많다. 최근 안정 궤도에 접어든 노동자생산협동조합들의 경우 이러한 경영능력 부족 문제를 스스로 자각하고 있으며 해결을 모색하고자 하나 마땅한 지원 기관이 없어 고심하고 있다.

물론 여기서 효율성이란 일반 기업의 그것과 동일한 의미는 아니다. 노동자생산협동조합이라는 조직의 특성상 이윤추구와 조합 내부의 공동체적 가치가 동등한 비중을 갖기 때문에 생산성과 공동체성 간의 갈등적 공존은 불가피하기 때문이다. 예컨대 <사례 3>의 경우 총회를 통해 조합원들이 서로 마주보고 일을 하는 방식으로 기존의 생산라인을 개조하였는데 그 결과 생산성은 좀 떨어졌지만 업무 만족도와 작업장 분위기는 향상되었다고 한다. 이 경우는 공동체적 가치를 위해 조합원들이 자발적으로 생산성을 양보하는 상황이며, 노동자생산협동조합의 특성상 가능한 상황이다. 그러나 이것과는 별도로 기업 내 거래비용을 낮추거나 계획적 운영을 통해 더 많은 이익을 도모하는 효율적 경영은 노동자생산협동조합을 발전시키기 위해 필수적인 것이다.

둘째, 노동자생산협동조합간의 연대가 부재하다. 노동자생산협동조합간의 네트워크는 정보를 교환하고 재정 등 실질적인 상호 지원을 함으로써 개별 노동자생산협동조합의 생존율을 높이는 중요한 요소이다. 외국의 성공적인 노동자생산협동조합들의 경우 노동자생산협동조합간의 네트워크뿐만 아니라 생산협동조합, 신용협동조합, 연구 및 학술조합 간의 복합적인 네트워크를 형성하여 도움을 주고받으면서 성장하고 있다.

국내에서는 금호·행당·하왕 지역에서 논골의류생산협동조합, 신용협동조합, 소비자협동조합이 함께 연계되어 협동조합 복합체를 구성하고 있는 사례를 제외하고는 협동조합간의 연대가 전무한 실정이다.

셋째, 노동자생산협동조합의 교육이 협동조합 정신에 대한 의식교육에만 치중되어 있어 다양한 교육프로그램의 개발이 요구된다. 노동자생산협동조합의 집중적 의식교육은 앞서 살펴본 바대로 긍정적 결과를 낳기도 했지만 업무와 관련된 실질적인 교육이 부족하다는 난점을 안고 있기도 하다. 특히 기술교육은 노동자생산협동조합의 부가가치를 높이기 위해 필수적인데 현재는 일을 하면서 배워 가는 수준에 머물러 있다.

그러나 이러한 기술교육은 개별 노동자생산협동조합이 감당하기 힘든 부분으로 노동자생산협동조합간의 네트워크나 외부 지원기관을 통해서 공급되

어야 하나 현재는 그럴 만한 기관이 없다는 것이 문제이다.

이상은 노동자생산협동조합 내부의 문제점인데 노동자생산협동조합 외부에서의 제도적 지원이 부재하다는 것도 노동자생산협동조합 운영을 힘들게 하는 요인이다. 노동자생산협동조합의 책임자들이 제도적 지원을 바라는 부분은 크게 세 가지이다.

첫째는 초기 투자자금에 대한 지원이다. 저소득층을 대상으로 하는 노동자생산협동조합의 경우 조합원들의 출자금만으로 사업을 시작하기란 불가능하여 외부로부터 용자를 받아야 하는데 현재 자활지원센터에서 연계시켜 주는 생업자금만으로는 부족하다는 것이다. 이들은 다양한 형태의 저리 용자를 별도의 담보 없이 받아 쉽게 노동자생산협동조합을 시작하고 운영할 수 있게 되기를 바라고 있다.

둘째는 작업공간에 대한 지원이다. 현재 대부분의 제조업 노동자생산협동조합은 공장 배치법상 적합한 규모의 공간을 마련하지 못해 무등록 상태로 주택가나 가(假)이주단지 등에서 작업장을 차려놓고 있다. 이들이 무등록 공장으로서의 여러 가지 불이익을 받게 됨은 물론이고 새로 노동자생산협동조합을 시작하려는 사람들에게는 공간 마련의 부담이 너무 커 쉽게 시작할 수 없게 하는 요인이 되고 있다. 노동자생산협동조합의 책임자들은 각 지자체에서 공공 공간을 활용할 수 있도록 지원해 주기를 바라고 있다.

셋째는 판로 개척에 대한 지원이다. 불안정한 하청물량만으로는 노동자생산협동조합을 안정적으로 운영하기가 힘든데 공공기관이나 지자체에서 발주하는 물량은 턱없이 부족하거나 혹은 입찰 자체에 참여할 수가 없어 일거리 문제가 노동자생산협동조합의 생존에 관건이 되고 있다. 노동자생산협동조합의 책임자들은 고용 확대형 사업을 통해 지역 내 일자리 창출을 시도하는 노동자생산협동조합을 지자체에서 지원해 주기를 바라지만 아직까지 각 지자체의 반응이 부정적이라 어려움을 겪고 있다고 말한다.

〈사례 5〉

입찰을 하는데 입찰에서 밀려요. 왜냐면 입찰할 때 지금까지 실적이 있어야 되고, 자

본금이 얼마 이상이어야 되고 안 그러면 아예 참여 자체조차 못하거든요. 이런 소규모 업체들은 참여도 못하게 되어 있어요…… 기본적인 견제는 필요한데 견제를 넘어서 아예 인정을 안해 버리니까. 구청 담당자 만나보면 알아요. 사고방식이 달라요. 공무원들은 위아래 눈치보고 움직이는 사람들이니까 시끄러운 걸 싫어하잖아요. 그래서 새로운 걸 싫어해요. 생산적 복지, 자활이 중요하다 막 애길 해도 왜 우리가 딱히 너희한테 지원해 줘야 하느냐, 전례가 없다 이거죠. 얘기가 안돼요.

다음 장에서는 여기서 구체적으로 살펴본 문제점들을 해소하고 저소득층의 노동자생산협동조합을 육성할 수 있는 제도적 지원책을 모색해 보겠다.

3. 자활공동체 지원방안

자활 정책의 근본적인 목표는 저소득층의 상승 이동을 가로막는 방해물을 치워주고 그들의 잠재력을 현실화시키는 것이다. 이는 자생력을 갖춘 자활 집단들을 활성화시킴으로써 달성될 수 있을 것이다.

이상에서 살펴본 자활 집단의 한 형태인 노동자생산협동조합은 우리에게 아직까지 낯선 형식이지만 유럽과 일본에서는 이미 고실업 시대의 대안적인 하나의 고용 양식으로 자리잡고 있다. 이 중 유럽의 노동자생산협동조합이 19세기부터의 장인조합, 생디칼리즘, 종교 공동체 등의 독특한 전통에 기반한 것이라면, 일본의 경우는 우리와 유사한 상황에서 출발하였다. 생산협동조합의 역사적 전통이 없는 일본의 노동자생산협동조합이 불과 10여 년 사이에 70여 개의 사업단 조직에 8,000여 명의 조합원이 일하는 규모로 성장할 수 있었던 데에는 지자체의 적극적인 지원과 중앙사업단의 경영, 교육 지원의 힘이 컸다(김성오 외, 1993)는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다 하겠다. 즉, 저소득층 근로자들의 자발성과 공적 지원이 결합될 때 단기간에 자기고용의 개미군단이 형성될 수 있다는 것이다. 따라서 앞서 살펴본 지역 조사에서 나타난 것처럼 도시 저소득층의 높은 자활의지를 전제로 할 때, 한국의 노동자생산협동조합을 활성화시키기 위해서는 다음과 같은 제도적 대책들이 요구된다.

첫째는 노동자생산협동조합에 대한 재정적 지원이 필요한데, 이때 지원 액수보다 더 중요한 것이 지원 형식이다. 무엇보다 현재 개별적 용자 형식을 취하고 있는 생업자금융자 형식을 집단용자 형식으로 바꾸어 실질적인 창업자금으로 쓰일 수 있게 하는 것이 필요하다. 또한 현재의 용자 조건으로 붙는 담보 대신 다른 대치물을 찾아내는 것도 필요하다. 여기서 해외의 연대그룹(solidarity group) 제도가 참고할 만하다.

연대그룹은 1970년대 제3세계 자영업프로그램(self-employment program)에서 보편적으로 나타났던 형태로서 연대보증에 기반한 소액 저리용자로 집단 창업을 활성화시켰던 것을 말한다. 이 프로그램의 핵심은 저소득층의 소득향상을 가로막는 최대의 장애물이 은행의 담보 제도라고 보고 대출 제도를 개혁한 것이다. 집단대부제와 연대보증제를 혼합하여 대부시 집단을 구성하게 하고 집단 내 연대보증으로 담보를 대치한 것이다.

연대그룹은 높은 성과를 거두었으며 가장 성공적인 사례로 꼽히는 방글라데시의 그라민은행의 경우 대출액에 대한 회수율이 평균 90% 이상을 유지하는 가운데 극빈층의 소득을 높이는 데 기여했다고 평가받고 있다.

둘째, 노동자생산협동조합에 대한 공적 지원 중 중요한 것은 일거리를 만들어주는 것이다. 특히 노동자생산협동조합의 초기 단계에서 공공단체 발주의 안정적인 일거리를 제공해 줌으로써 기술·자본의 축적을 가능하게 하는 것은 노동자생산협동조합의 생존에 관건이 될 수 있다. 안정화에 성공했다고 평가되는 한 노동자생산협동조합의 다음 사례는 이러한 초기 지원의 필요성을 생생하게 보여주고 있다.

〈사례 5〉

초반에 지원을 몰아줘야 되는 거죠. 처음에 설 때까지, 경쟁력을 갖출 때까지는 지원이 필요하다는 거예요. 예를 들어, 입찰에 참여해서 1억짜리 계약을 땀어요. 그러면 거기서 고용효과가 엄청나게 크거든요. 그 사업을 통해서 기술력도 키우고 그러면서 커나간다는 거죠. 실제로 △△△같은 경우 그때 남산터널을 땀어요. 입찰에서 아주 운 좋게, 그게 한 1억 5천짜리인데, 그때까지만 해도 소규모 조그만 청소업체였는데 그때 그거 맡으면서 장비도 구입하고 고용도 많이 창출하고 그게 연인원 2천 몇 명이 고용된 사업

이거든요, 그리고 기술력도 많이 쌓고, 그때 도면 보는 법, 뭐하는 법 그때 막 교육도 시키고 그런 거예요. 그래서 그 이후로 터를 잡았어요. 지금은 매출액이 억단위예요. 처음에는 자본금 뭐 천만원도 안 되는 돈으로 시작해서 지금 이렇게 큰 거예요. 한 일이 년도 안 되는 사이에.

〈연대그룹 제도의 구체적 사례(S. Balkin, 1989)〉

도미니크 공화국의 PRODEME 프로젝트

연대그룹은 5명이 한 팀으로 짜여진다. 연대그룹의 각 성원은 서로 연대보증인이 되어 주며 이것이 담보를 대신하는데, 신규 그룹은 4시간의 교육을 수강하며 교육 과정에서 모든 성원들이 서로의 대부 상환에 상호 연대책임을 진다는 점을 강조한다. 각 그룹은 회장을 한 명씩 선출하며 대부를 갚아나갈 때까지 두 달에 한 번씩 회의를 한다. 상환율을 높이기 위해 첫 번째 대부를 빨리 갚으면 두 번째 대부를 빨리 해주는 인센티브를 준다.

방글라데시의 그라민은행(Grameen Bank)

그라민은행의 한 지점은 15~20개의 촌락을 포괄하며 반 에이커 이하의 땅을 가진 사람은 누구라도 대부를 받을 수 있지만 단 유사한 조건의 5명을 조직해야 한다. 일단 5인 그룹이 만들어지면 한 달 동안의 준비 기간을 가지면서 대부조건 심사를 한다. 각 그룹은 회장과 서기를 선출하여 매주 한 번씩 회의를 해야 하며 각 회장들은 소규모 센터로 모여 매주 회의를 해야 한다. 이러한 준비기간이 끝나면 그룹 중 두 명이 각각 소규모의 용자를 받을 수 있게 되며 첫 번째 용자가 상환되면 두 번째 좀더 많은 용자를 받을 수 있게 된다. 첫 번째 대출자들의 태도가 한두 달 가량 관찰되고 그들이 규칙에 합당하게 행하고 있으면 다른 멤버들도 대부를 받을 수 있게 된다. 그룹의 한 사람이라도 채무를 불이행하면 나머지 멤버들이 모두 연대책임을 지고 채무를 상환해야 한다.

모든 멤버들은 일주일에 3센트 이상 저금을 해야 하며, 여기서 나온 자금과 모든 용자액의 5%를 따로 적립한 자금으로 생계형 기금의 재원을 삼는다. 이 비상기금은 누구나 받을 수 있기 때문에 프로그램에 남아 있게 하는 인센티브가 된다.

이러한 지원은 중앙부처보다는 지자체를 통해 이루어지는 것이 바람직하다. 노동자생산협동조합은 기본적으로 지역을 중심으로 조직되며 지역 주민, 특히 저소득 주민에 대한 고용 효과를 갖게 되기 때문이다. 각 지자체는 지역 내 일자리 창출에 대한 지원책의 일환으로 노동자생산협동조합에 대해 지자체 발주 공사 및 용역 참여시 가산점을 주거나 소액 공사 및 용역의 경우 수의계약을 통해 노동자생산협동조합에게 제공할 수 있다. 이때 각 노동자생산협동조합은 단지 기존 조합원들의 이익배당을 높이는 방식이 아니라 사업 참여자를 최대화하는 고용 확대형으로 사업을 진행시켜야 한다.

셋째, 노동자생산협동조합이 성장하기 위해서는 노동자생산협동조합뿐만 아니라 2차 협동조합, 즉 노동자생산협동조합 지원체제가 실효성있게 조직되어야 한다. 노동자생산협동조합 지원체제는 앞서 노동자생산협동조합의 내부 역량상 취약한 부분이라고 지적되었던 경영력·기술력 등에 대한 자문, 교육 역할을 담당함으로써 노동자생산협동조합을 측면에서 지원해야 한다.

현재 노동자생산협동조합을 지원하는 제도로는 보건복지부에서 지정한 자활지원센터들이 유일하다. 자활지원센터는 경제활동능력이 있는 한계빈곤층의 자활을 돕기 위해 시작되었다. 1996년 서울 노원, 대전 동구, 서울 관악, 인천 동구, 서울 마포 지역에서 시범 자활지원센터가 개소됐고, 1997년에 5개 지역이 추가, 1998년 이후 7개 지역이 추가되어 현재 전국에 17개의 센터가 활동중에 있다.

〈표 IV-3〉에서 보이는 것처럼 지역 자활지원센터들은 저소득층 주민들의 자영창업이나 노동자생산협동조합, 사업단 구성을 지원함으로써 저소득층 자활공동체에 대한 유일한 지원단체로 의미있는 활동을 해왔으나 노동자생산협동조합을 적극적으로 활성화시키기에는 역부족이다. 자활지원센터의 활동 지역을 점차 확장시켜 가야 할 뿐만 아니라 자활지원센터 내 역량을 강화할 필요가 있다. 현재 각 센터당 4명으로 한정된 인력을 늘리고 경영·기술 등 실무적 전문인력을 보강해야 할 것이다. 아울러 전국 광역별로 자활지원 종합센터를 개설하여 초기 창업자금 대부, 구매, 판매 등에서의 공적 지원대책 제공, 경영컨설팅 제공 등 체계적인 지원 제도를 모색할 필요가 있다.

〈표 IV-3〉 자활지원센터와 연계된 자활공동체 현황

(단위 : 천원, 명)

자활지원센터	사업체명	업종	형태	연간매출액	고용	월평균소득
서울 노원	실과바늘	봉제업	협*	240,000	15	800~1,500
	우리폼새	봉제업	협	96,000	8	750~1,000
	늘푸른사람들	청소용역	협	122,000	37	500~800
서울 관악	나눔물산	봉제업	협	293,700	8	-
	비전	건설업		181,500	-	-
	푸른환경	청소용역	협	124,272	-	-
대전 동구	청소하기좋은날	청소용역	사*	5,000	3	-
	성원건축	건설업	사	-	5	-
서울 마포	마포 푸른환경	청소용역	사		2	650~1,500
	그림같은집	건설업	사		12	80/일
	맛을만드는사람들	출장요리	사		10	40~70/일
	약손엄마회	간병	사		30	30~45/일
서울 성북	두레건축	건설업	협			
	늘푸른사람들	청소용역	협			
부산 사상	다솔용역	청소용역	협		301	
대구 남구	일구주택인테리어	건설업	사	55,000	9	
광주 남구	우리드리	건설업				
충남 천안	성노건축	건설업	협			
경기 광명	참사랑간병인회	간병	사		15	900
	세상꾸미기	도배용역	사	5,169	2	630
	베이비시터	아동보육	사		5	200
대구 북구	녹색마을	건설업	사	180,000	40	800
	풀비	도배용역	사		9	700

주 : '협'은 노동자협동조합, '사'는 사업단 형태를 의미함.

노동자생산협동조합의 지원체제는 위와 같은 구조 속에서 내용적으로는 다음과 같은 역할을 담당해야 한다.

- ① 노동자생산협동조합간 네트워크를 만들어 상호 지원 및 정보교환 등이 원활하게 이루어질 수 있게 해야 한다. 무엇보다 기획력, 정보, 자본 등이 결여된 신규 창업자들을 기존의 노동자생산협동조합과 연계 (“mentor matching”, S. Balkin, 1989)시켜 줌으로써 신참들이 새로운

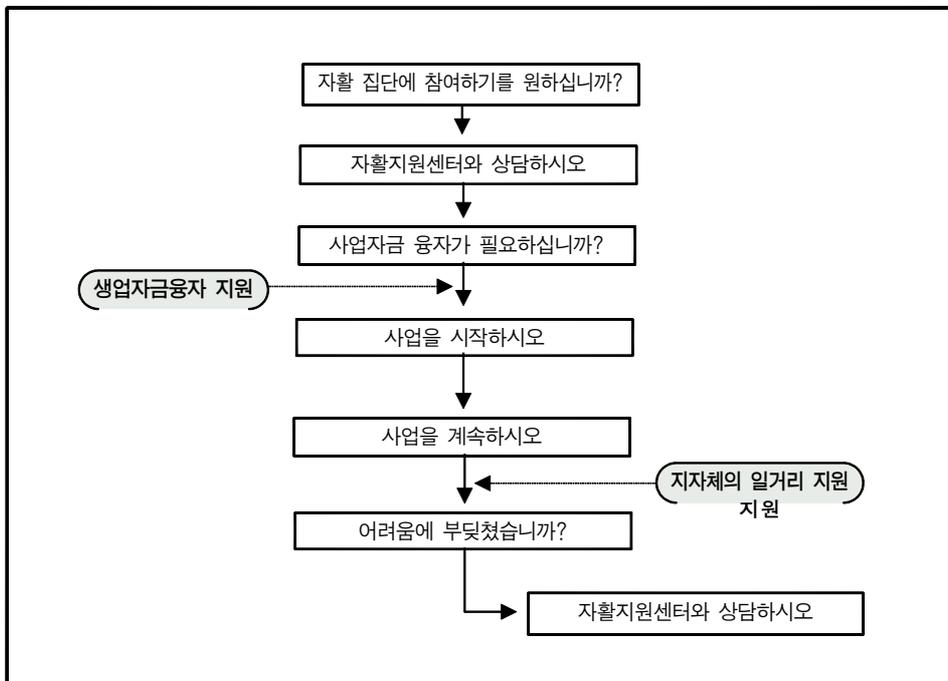
시장에 보다 빨리 적응할 수 있도록 도와야 한다.

- ② 과당경쟁과 시장 포화를 막기 위해서는 시장조사가 필요한데 노동자생산협동조합 지원체계는 대상자들에게 이러한 정보를 제공해 주고 자문을 해줘야 한다. 여기에는 기업의 하청 정보를 제공하는 등 소극적인 자문뿐만 아니라 지자체 발주사업에 대한 협상에 참여하는 등 적극적인 자문도 필요하다.
- ③ 지속적인 교육과 훈련을 제공해야 하며 일반적 의식교육보다는 해당 업종에 관한 기술교육과 경영교육이 집중적으로 이루어져야 한다.

이상의 지원책들은 노동자생산협동조합의 성장에 다음과 같은 과정으로 도움을 주게 된다.

마지막으로 최근 제기되고 있는 공공근로사업과 생산협동조합의 연계 시도는 자활 집단에 대한 지원책으로 주목할 만하다. 한 시민단체가 발의하여

[그림 IV-1] 생산자협동조합에 대한 자활지원센터의 지원 개념도



성남 지역에서 시도하고자 하는 기획의 핵심은 공공근로사업의 일부를 민·관 협력기획단에서 받아 구체적인 사업을 선정하고 그 과정에서 참여했던 인력들을 중심으로 생산자협동조합을 건설한다는 것이다(이와 관련해서는 부록의 사례보고 참조).

이는 앞서 소개한 바와 같이 일본에서 생산자협동조합이 발전되었던 바와 유사하다. 일본은 1970년대 정부의 실업대책사업에서 활동한 근로자들을 중심으로 시작하여 실업대책사업이 중단된 후에도 각 자치단체에서 발주한 일을 근로자 사업단에서 도맡아 하면서 성장, 노동자생산협동조합으로 확장되었다. 일본의 경우 우리의 공공근로와 유사한 실업사업에 참여했던 인원들을 중심으로 하되 주로 지역 내 노령층의 일자리 창출사업으로서 지자체의 지원을 받아 자리를 잡게 된 것이다. 이러한 기획은 공공근로사업의 실효성과 생산성을 높일 수 있을 뿐만 아니라 공공근로가 일회적인 공적부조로 머무르지 않고 향후 지속적인 일자리를 만들어갈 수 있는 기반이 될 수 있게 한다는 점에서 큰 의미가 있다 하겠다.

V. 要約 및 結論 : 失業對策으로서 自活支援

1. 최근의 도시 저소득층 생활실태와 실업대책

- 주지하는 바와 같이 도시 저소득층들은 IMF 사태 이후 심각한 생활고를 겪고 있다. 조사대상 가구주의 약 30% 정도가 조사 당시 실직상태에 있었으며, 그 중 52.7%는 1년 이상의 실직상태이다.
- 연령별로 보면 특히 50대 이상의 실업률이 높고 실업기간이 길어서, 추후 경기가 회복된다 하더라도 경제활동 참여가 가능할 것인지 우려하지 않을 수 없다.
- 실직가구주들의 전 직업은 대부분 건설업 일용노동 등의 임시적이고 불안정한 직종으로, 종전부터 취약했던 고용상태가 더욱 악화된 상태라고 할 수 있다. 더구나 취업한 것으로 분류된 가구주의 28%는 공공근로사업에 종사하고 있어서 순수한 의미의 취업은 50%에도 이르지 못한다.
- 도시 저소득층 가구주의 평균소득은 월 80만원으로, 도시근로자 평균소득과 비교하면 42%에 불과하다. 또 이와 같은 소득격차는 더욱 커지고 있는 추세이다.
- 이처럼 심각한 실업난 속에서 도시 저소득층 가구가 생활을 꾸려가기 위해서는 배우자의 경제활동 참여가 불가피하며, 실제 조사시점에서 배우자 취업률은 43.8%에 이르렀다. 그러나 배우자들의 취업직종은 서비스 일용직이나 비숙련 생산직, 노점상 등 불안정한 임시노동이 거의 대부분이었고, 근로시간에 비해 소득은 매우 적은 편이다.
- 가장과 가구원의 자구적인 노력이 주로 비공식적인 부문에서 이뤄지고 있다면, 정부의 지원은 임시적인 형태를 띠고 있다. 공공근로사업이 그 대표적인 것으로, 3개월 취업 후 3개월은 우선순위가 밀리기 때문에 장기실직

상태에 있는 가정에서는 불만이 아닐 수 없다. 그러나 어떠한 정부의 다양한 실업대책 프로그램 중 실제로 도시 저소득층에게 전달되고 있는 부분은 공공근로사업에 불과하기 때문에, 여러 문제제기에도 불구하고 공공근로사업의 생계지원 효과를 인정해야 할 것이다.

- 그런데 조사대상 가구 중에서 민간단체의 실업대책 서비스를 이용한 비율이 36%로 나타나, 민간단체와 저소득층의 밀착도가 높은 것으로 나타났다. 특히 일자리 알선은 공공취업센터를 이용한 비율보다 높아서, 도시 저소득층 지역에 있어 민간 조직의 역할을 재조명할 필요가 있다.
- 아울러 이들이 원하는 실업대책 프로그램은 (한시적) 생활보호대상자와 같은 생계비 지원 프로그램이나 공공근로사업보다 취업알선이나 생업자금 융자 등이 더 선호도가 높다. 이는 도시 저소득층 스스로 '일을 통한 복지(workfare)'를 지향하고 있음을 의미하는 것으로서, 실업정책 측면에서는 긍정적인 토대가 아닐 수 없다.
- 하지만 현재와 같이 공공근로사업 외에는 도시 저소득층에 대한 실업대책 프로그램이 실효를 발휘하지 못하는 상태가 지속될 경우, 이들의 자활의지는 약화되고 가족 해체와 같은 사회적 부적응의 문제를 초래하게 될 것이기 때문에 신속한 대처가 필요하다.
- 도시 저소득층 생활실태 조사결과를 통해 실업대책이 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다.
 - ① 도시 저소득층들이 주로 취업하는 건설일용직 등의 임시·일용직은 그 자체로서 불안정한 고용구조이기 때문에, 항상적인 반실업상태에 있다고 할 수 있다. 따라서 이들 직종의 고용을 안정시킬 수 있는 방안을 수립하고, 각종 사회보험의 적용범위를 넓히는 것이 근본적인 실업대책이다.
 - ② 이와 함께 현재 실업대책의 전달체계를 개선하여, 꼭 필요한 사람에게 적절한 지원이 이뤄질 수 있도록 조치할 필요가 있다. 정부의 실업대책을 이용하기 어려운 가장 큰 이유가 '절차가 복잡하다'는 응답도 주의 깊게 살펴볼 대목이다.

- ③ 도시 저소득층에 대한 실업대책 프로그램이나 복지서비스 전달은 민간 단체와 조직을 이용하는 것이 효율적이다. 빈민지역에서 오랫동안 활동해 온 이들 민간조직은 주민들과의 신뢰감을 바탕으로 정부의 프로그램을 효과적으로 전달할 수 있을 것이다.
- ④ 도시 저소득층에 대한 실업대책은 '좋은 일자리'(good job)보다 실제로 '할 수 있는 일자리'(proper job)를 발굴하고 지원하는 것이 효과적이다. 이들의 자활의지를 북돋고 유지하기 위해서는, 익숙한 분야에서 찾을 수 있는 일을 인정하고 불안정한 요소를 제거해 주자는 것이다.
- ⑤ 그런 점에서 공동체의 활력에 바탕을 두면서, 지역사회의 자원과 네트워크를 활용할 수 있는 '자활사업'을 실업대책의 영역에 포괄할 필요가 있다. 특히 국제경쟁력을 가진 산업구조 조정을 명목으로, 소위 사양산업을 포기한다면 도시 저소득층들의 대다수는 복지의존적 대책의 대상으로 전락할 뿐이다. 이들이 나름의 영역을 유지할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 벤처기업(venture)뿐만 아니라 노점상(vendor)에게도 정책적 관심과 배려가 필요한 것이다.

2. 자활공동체의 의미

- 저소득 비숙련 근로자들은 고용기회를 이중적으로 제약받고 있다. 전문적인 기술이 없기 때문에 고용기회가 제약되는 데다 자본금이 없기 때문에 자영의 기회마저 제약될 수밖에 없는 것이다.
- 이런 제약조건에도 불구하고 협동조합 형태로 저소득층의 자활을 시도하려는 노력이 나타나고 있다. 근로자들이 조합원으로서 자본금을 출자하여 소유와 경영을 공동으로 하고, 이익금을 공동으로 배당받는 협동조합형 사업체들인 것이다.
- 전통적으로 노동자생산협동조합은 경제민주주의와 산업민주주의라는 측면에서 강조되어 왔다. 일하는 사람들이 소유와 관리를 공동으로 함으로써 부의 집중과 경영지배를 막고, 미시적 노동 과정에까지 민주적 원리를 적

용함으로써 경제적 민주주의를 기할 수 있다는 것이다. 그러나 최근에는 개발도상국가에서뿐만 아니라 서구에서도 고실업사회에 대한 대안으로서의 가치를 주목받고 있다.

- 새롭게 인정되고 있는 자활공동체의 의의는 먼저, 심각한 불황과 구조조정기에도 고용을 유지할 잠재력이 높다는 것이다. 경제위기 상황 속에서도 조합원들이 임금이나 배당금 삭감을 수용하고, 스스로 노동시간을 늘려 가며 일한다면 기업이 도산하는 파국을 막고 위기를 넘길 수 있는 것이다. 이러한 근로자들의 헌신성은 공동 출자자이며 공동 경영자라는 위치에서 비롯된 것이다. 실제 최근, 봉제업 등을 중심으로 한 노동자생산협동조합들은 경제난에도 불구하고 문을 닫지 않고 고용을 유지하고 있다.
- 두 번째는 저학력·저기술 인력들의 취업기회를 창출할 수 있다. 대개 도시 저소득층들은 하청의 말단에 위치한 분야에 취업하는 예가 많다. 따라서 경기가 침체될 경우, 즉각적으로 원청기업의 위험이 전가되면서 피해를 받게 된다. 그 결과 경기침체기에는 도시 저소득층 개개인의 차원에서 실업난을 헤쳐나가기 더욱 어려워진다. 그런 점에서 적절한 사회적 지원을 통해 이들 스스로 독립된 기업을 형성할 수 있다면, '위험 전가'를 극복하면서 고용기회를 창출할 가능성이 있다.
- 세 번째는 새로운 분야의 창업기회를 촉진할 수 있다. 쓰레기 재활용처럼 기존 이윤추구 구도에서는 배제되는 분야가, 주민들의 공동체적 자발성에 근거하면서 새롭게 창업 및 취업기회를 마련할 수 있는 것이다. 최근 서울의 북부실업자사업단에서 실시하고 있는 음식물 쓰레기 재활용사업은 매일 100여 명에게 취업기회를 제공하고 있다. 또 프랑스의 앙비(Envie)도 유사한 사례로, 가전제품 재활용을 위해 500여 명을 고용하고 있다. 다만, 이들 분야의 공익·공공성을 인정하는 가운데 적절한 정부지원이 선행될 필요가 있다. 영국에서는 장기간 경기침체를 겪고 있는 지역을 중심으로, 지역사회협동조합을 통한 실업자들의 공동 창업을 권장하고 있다. 주로 공공서비스를 제공하는 업종을 중심으로, 지방자치단체의 우선적인 일감 제공을 통해 취업기회를 확대하고 있는데, 때로는 채산성이 낮아 문

을 단는 우편취급소나 소규모 점포의 운영권을 알선하기도 한다. 이는 일본의 지방자치단체들이 전후 노동자생산협동조합에 공공서비스 등에 참여할 기회를 우선적으로 제공하면서, 지역 실업난을 완화시킨 사례와도 유사하다.

- 네 번째는 노동자생산협동조합을 통해 공동체 정신을 함양하고 사회적 토대를 강화할 수 있다. 실업자 개인으로서 취업기회를 도저히 찾을 수 없을 때, 이들은 전적으로 정부의 실업프로그램에 의존하거나 개인적 불만 세력으로 퇴적되기 쉽다. 그러나 공동체 창업을 통해 근로의식을 유지하고 기능을 유지·훈련할 수 있다면, 사회안정에 도움이 될 것이다.

3. 우리 나라의 자활공동체 성격과 한계

- 노동자생산협동조합의 의의에도 불구하고, 우리 나라에서는 아직 초보단계에 있다. 이는 1960년대 이후 급속히 경제가 성장하는 가운데 완전고용에 가까운 상태가 유지되어 왔기 때문에, 도시 저소득층들도 별도의 자활공동체를 만들기보다 기존 하청체계에 편입되어 있었기 때문이다.
- 그러나 IMF 사태 이후 도시 저소득층에 대한 보다 직접적인 지원과 정책적 관심이 요청되고 있다. 노동시장에서 배제될 우려가 높아진 도시 저소득층의 자활 필요성이 인식되고 있는 것이다. 이를 위해 우선 그동안 진행되어 온 노동자생산협동조합의 경험을 살펴본다.
- 우리 나라 노동자생산협동조합의 가장 큰 특징은 그것이 빈민운동과의 연계 속에서 성장해 왔다는 것이다. 사실 그동안 도시 저소득층의 문제에 주목하고, 대안을 모색해 온 집단은 종교 및 민간단체뿐이었다. 이들은 철저 과정에서 나타난 빈민들의 조직력을 활용하여, 생계문제를 해결하기 위한 차원에서 다양한 자활공동체를 구축해 왔다. 그러나 이러한 성격 때문에 우리 나라의 노동자생산협동조합이 '의식성'은 강한 반면, 기술수준이나 경쟁력은 약한 문제점도 드러내고 있다.
- 위의 문제와 연결되어 있지만 우리나라 노동자생산협동조합은 도시 저소

특층 자신이 주체가 되기보다는 활동가가 중심이 되어 왔다. 이에 따라 주민들의 다양한 욕구나 잠재력을 본격적으로 살리지 못하고, 건설, 봉제 등 익숙한 분야에서만 사업을 발굴해 왔다. 그러나 이들 분야는 경기변화에 취약할 뿐 아니라 사양산업인 경우가 많아, 특별한 사회적 지원이 없는 상태에서는 경쟁력을 발휘하기 어려웠다.

- 빈민지역을 중심으로 한 노동자생산협동조합은 그 규모가 영세한 상태에서 출발함으로써 항상적인 경영 불안정을 겪어 왔다. 초기 창업에 성공한 경우라도 경영능력이 취약하고, 기능수준을 발전시키기 어려워 지속적인 경영난을 겪고 있는 것이다. 비록 참여 조합원들의 내핍과 인내를 통해 IMF 사태 이후에도 폐업까지는 이르지 않았지만, 경영상태는 매우 힘든 것으로 보인다. 특히 건설업협동조합은 영세한 규모인데다 최근의 건설경기 악화로 더욱 심각한 상태에 있다.
- 덧붙여서 협동조합간의 상호연대나 정보교류도 취약하여, 서로의 경험을 상승적으로 활용하지 못했다는 점도 지적할 수 있다.

4. 실업대책으로서의 자활지원방안

- 앞서서도 강조한 바와 같이 우리 나라 실업대책 프로그램의 대다수는 도시 저소득층에게는 별다른 도움이 되지 못하고 있다. 공공근로사업과 같이 공공이 취업기회 자체를 창출하여 제공하는 프로그램 외에는 효과가 거의 없는 것이다.
- 결국 도시 저소득층이 생계를 유지하는 수단 자체를 개선하거나 지원하지 않는 한, 고용 및 생계 불안정은 불가피하다. 그런 점에서 사회보험의 확대적용과 중층적 하청구조의 개선은 도시 저소득층의 생계안정을 위한 근본대책으로서 중요하다. 아울러 노동을 통한 생계안정이 어려운 계층에 대해서는 생계보호의 범위와 수준을 확대해야 할 것이다.
- 그러나 본 연구는 자활공동체를 통한 자활의지 고취와 생계유지 지원방안을 강조하고 있다.

- 농업분야에서는 이미 ‘작목반’ 형식으로 각종 지원책을 펼친 바 있다. 이는 우리의 농업기반이 취약하고, 농촌 공동화(空洞化)의 우려가 있기 때문에 저리의 정책자금을 통해 농민들을 지원하고자 했기 때문이다.
- 반면 도시지역의 취약계층에 대해서는 그와 같은 사회적 지원을 ‘특혜’로 오인함으로써 그동안 적절한 지원이 없었다. 이들이 자구적인 노력을 통해 공동으로 설립하는 기업을 사기업과 동일한 개념으로 취급함으로써 자금지원이 불가능한 것으로 생각해 왔다.
- 그러나 도시 저소득층의 생계토대가 붕괴하고 있는 현 시점에서는 이들의 자구적 노력을 지원하는 일이 무엇보다 중요해지고 있다. 이는 공공근로 사업이 고용기회와 임금을 모두 제공하는 데 비한다면, 경제적으로 더 효율적일 뿐 아니라 자활의지라는 측면에서도 긍정적이다.
- 따라서 도시 저소득층의 자활사업을 위해 다음과 같은 지원책이 요청되고 있다.
 - ① 자금지원 : 현재도 영세민 생업자금 등이 비교적 저리로 용자되고 있지만, 담보를 요구하는 등의 문제로 인해 실효성을 얻지 못하고 있다. 협동조합 혹은 공동체를 설립해서 용자를 신청하는 경우, 사업계획 및 운용조직의 적실성 여부를 판단하여 무담보로 신용대출하는 것이 필요하다.
 - ② 기술 및 경영지원 : 자금지원을 통해 창업을 유도하고, 기술 및 경영기법을 전문적으로 지원하는 것이 필요하다. 특히 정기적인 경영자문을 통해 영세업체들이 존립할 수 있도록 지원해야 한다. 디자인이나 포장 기술 등을 무상 또는 저렴한 비용으로 지원하는 방안도 고려할 수 있다. 임시적인 방법이기도 하지만, 전문직 공공근로자를 통해 경영·기술지원을 실시하는 것도 가능하다.
 - ③ 작업공간지원 : 지방자치단체 차원에서 자활공동체에 대해 공간을 제공하는 것이 절실하다. 이들 사업체가 영세제조업일 경우 공장등록요건을 갖추기 어려워 무허가로 운영되고 있으므로, 일종의 ‘자활작업장’ 개념을 도입하여 영구임대아파트 지하공간이나 공공시설의 일부를 제공하

는 방안이 필요하다. 벤처기업에 대해서는 공간을 제공하는 등의 지원을 펼치면서도, 직접적인 고용창출 효과가 더 높은 도시 저소득층 자활 사업장에 대해서는 공간을 제공하지 않는 것은 모순이다.

- ④ 판로개척지원 : 판로나 일감을 공공이 제공하거나 알선하는 것이 필요하다. 이미 강조한 바와 같이 여기서 다루는 분야는 기존의 하청체계에 의존하던 일들이 대부분이다. 따라서 공동체적인 노동자생산협동조합은 하청 과정에서 누수되는 이윤을 배제할 수 있으므로, 공공이 직접 소규모 공사나 일거리를 발주하는 것도 방안이 될 것이다. 재활용 쓰레기 분류, 가로청소, 공원관리, 보도블록정비, 노인정 수리 등 그동안 민간 기업에 위탁하던 사업을 대상으로 생각해 볼 수 있다.
- ⑤ 지원센터 설치 : 그러나 무엇보다 중요하면서 시급한 일은 이상의 제안을 일관되게 수행할 수 있는 ‘지원센터’의 설치이다. 아직 노동자생산협동조합은 본격적인 실험단계에도 들어서지 못한 상태이다. 따라서 가능한 사업을 발굴하고, 협동조합 결성의사가 있는 집단에 대해 정보를 제공하고 교육하며, 창업에서부터 경영지원까지 일관되게 지원할 수 있는 지원센터 설립이 필요하다. 물론 보건복지부가 중심이 되어 전국적으로 17개의 자활지원센터가 설립된 바 있으나, 소규모 지역사회에서는 그 기능이 활성화된 반면 종합적인 접근은 취약한 면이 있다. 따라서 지역의 특성을 감안하여 지원사업을 효과적으로 펼칠 수 있도록 지방자치단체별로 ‘자활사업지원센터’를 설립하여 원스톱 서비스를 제공할 필요가 있다. 현재 일부 지역에서 민간차원으로 구성되어 있는 실직자종합지원센터에 이 같은 역할을 부여하는 것도 한 가지 방안이 될 것이다. 이와 함께 기존의 보건복지부 자활지원센터도 기능을 강화하고 보다 많이 확충하여, 소규모 지역사회 단위에서 저소득층을 보호하고 구체적인 자활사업을 벌이는 활동을 활성화해야 된다.
- ⑥ 제3섹터형 사업의 개발과 육성 : 1년여에 걸친 공공근로사업 경험을 통해 일부 사업의 경우 단순히 실업대책 차원을 넘어 공공서비스 제공이라는 측면에서 중요함이 밝혀졌다. 예를 들면 영세민 집수리, 사회복지

시설 도우미, 재활용품 선별, 음식물 쓰레기 재활용, 학교시설물 정비, 체육시설물 정비 및 관리, 장애인 편의시설 설치 사업 등은 공공근로사업이 아니더라도 지속적으로 실시되는 것이 바람직하다는 평가를 받고 있다. 따라서 이들 사업을 시행할 수 있는 자활기업체를 설립하고, 공공의 자금지원을 통해 고용창출과 공공서비스 제공을 동시에 기할 수 있다. 이와 같은 유형의 사업은 나아가 민간단체(시민단체 혹은 NGOs)의 다양한 활동에 대한 공공의 지원을 보편화·일반화하는 단계로 발전해야 한다. 서구의 시민단체들은 복지서비스를 제공하거나, 시민의식을 변화시키는 사업 등을 정부로부터 위탁받아 시행하면서 경비의 상당부분을 지원받고 있다. 그 외에도 실업률이 높은 지역에서는 지방정부가 고용창출과 서비스 전달을 목적으로 지역사회협동조합을 활용하기도 한다. 민간과 정부의 중간적 영역으로 제3섹터의 중요성이 높아지고 있는 것이다. 일본에서 최근 비영리단체지원법(소위 NPO법)을 제정한 것도 그러한 추세의 반영이다. 현재 우리 나라에서는 시민단체에 대한 인턴사원 지원 및 공공근로사업 인력제공을 통해 제한적으로 제3섹터 영역을 지원하고 있다. 그러나 향후 그 범위와 지원수준을 더욱 확대할 필요가 있다.

○ 위와 같은 제안이 실행되기 위한 단계를 생각해 보면 다음과 같다.

- ① 시범사업 단계(1999년 12월까지) : 이상과 같은 제안의 효과적인 실현을 위해 시범사업을 실시한다. 시범사업 단계에서는 전국적으로 2~3개의 광역자치단체에 '자활사업지원센터'를 설립한다. 민·관이 공동으로 참여하는 운영위원회는 시범사업 과정에서 자활공동체 사업을 평가하고 표준화할 수 있는 방안을 마련한다. 1999년에는 20억 원 정도의 재원을 확보하여 자활사업을 공모·발굴하여 적절한 사업으로 판정되면 지원하되 경영 및 기술지원을 계속한다. 이 자활사업의 범위에는 제3섹터형 사업도 포함된다. 아울러 자활사업에 대한 각국의 경험을 분석하고, 우리 나라의 시범사업을 전문적으로 검토, 평가할 수 있는 연구

사업을 병행한다. 동시에 그동안 시행된 보건복지부 자활지원센터의 활동도 평가하고, 그 기능을 강화할 수 있는 방안을 수립하여 시행에 들어간다.

- ② 시범사업 평가와 제도화(2000년) : 시범사업에 대한 평가를 바탕으로 자활사업을 강화할 수 있는 방안을 모색하고, 제도적 지원이 가능하도록 법규를 정비한다. 이를 통해 상시적으로 자활지원이 가능하도록 예산을 확충하고, 전국의 모든 광역자치단체에 지원센터를 설립한다.
- ③ 자활사업 활성화(2001년) : 자활지원사업을 보다 활성화할 수 있도록 제반 제도를 정비하고, 실업 및 사회정책으로서 그 의의를 강화한다.

○ 이상의 제안을 수행하기 위해 정부 차원에서 수행할 과제를 열거하면 다음과 같다.

- ① 중앙정부 : 자활지원사업의 의의와 효과를 인정하는 가운데, 이를 실업대책 영역에 포함시켜서 지원한다. 보건복지부가 기존에 실시해 오던 자활지원센터 기능에 덧붙여 노동부도 실업대책 차원에서 창업을 유도하고 지원한다. 즉, 복지정책 및 실업대책이 결합된 형태로서의 종합적인 접근이 가능하도록 유념한다. 이를 위해 정부 종합실업대책실 차원에서 자활지원사업을 정책적으로 조정·지원한다.
- ② 광역지방정부 : 광역지방자치단체는 '자활사업지원센터'를 설치하고, 일괄 서비스를 제공한다. 특히 시범사업 단계에서는 일거리를 알선·제공하며, 공공근로사업 참여자를 중심으로 한 인력도 지원한다. 또 자금 지원의 전달주체로서, 국비를 포함해서 지원예산을 확보한다. 아울러 공공서비스 중에서 민간의 자활기업을 통해 전달할 수 있는 종목을 발굴하여 제공한다.
- ③ 기초지방정부 : 기초지방자치단체는 자활공동체에 대해 공간을 제공하고, 일거리를 알선한다. 또 관내 주민들 중 자활사업의 주체가 될만한 그룹을 찾아서 자활사업지원센터와 연결시킨다.

5. 남은 연구과제들

- 이미 강조한 바와 같이, 자활공동체는 그 의의에도 불구하고 경험이 일천하고 세부적인 지원방안이 불분명하다. 따라서 가장 시급한 과제는 연구 및 시범사업을 병행해서 착수하는 것이다. 우선 서울특별시를 중심으로 시범사업을 실시하면서, 민간단체와 국책연구기관이 공동으로 연구팀을 구성할 필요가 있다. 이와 함께 다음의 주제들에 대한 심층적인 분석·검토가 이루어져야 할 것이다.
 - ① 외국의 자활사업에 대한 조사연구 : 개발도상국가 사례보다도 선진국의 과소(過疎)지역이나 실업률이 높은 지역에서 실시한 지역사회협동조합 사례를 수집할 필요가 있다. 특히 실업대책 프로그램 차원을 넘어, 공공부문의 일자리 창출로 이어진 사례에 주목할 필요가 있다.
 - ② 도시 저소득층 고용구조와 취업형태에 대한 조사연구 : 건설일용직에 대해서는 이미 상당한 연구성과가 축적되어 있지만, 여타 일용서비스직이나 소규모 영세공장 등에 대한 실태조사는 거의 없는 실정이다. 자활공동체 사업분야를 발굴하고 육성하기 위해서는 도시 저소득층들의 경제활동 전반에 대한 이해가 선행될 필요가 있다.
 - ③ 자활공동체의 사회적·경제적 의의에 대한 연구 : 당위론적으로 도시 저소득층의 자활사업이 필요하다는 점을 인정하더라도, 실제 지원범위와 수준을 결정하기 위해서는 구체적인 효과와 의의에 대한 세부적인 검토가 이루어져야 한다.
 - ④ 정책협의 활성화 : 자활지원 사업은 저소득계층에 대한 사회복지 자원의 효율적인 전달과 함께 자활을 통한 실업난의 자구적 보완이라는 이중의 의의를 지닌다. 따라서 보건복지부와 노동부, 지방자치단체 등이 공동으로 참여하는 정책협의회를 정례화하고 활성화할 필요가 있다.

사례보고 1 : 용역협동조합 (주)늘푸른사람들 사례7)

서비스업으로 생산협동조합의 경쟁력 제고

1. 노·협의 현재적 의의

외환위기 이후 우리 사회는 대량실업의 위기에 직면하였고, 향후 경기가 회복되더라도 고실업을 면키는 어려운 것이 현실이다. 이 점에서 현재 최대의 이슈는 실업과 고용에 관련한 대안 마련에 집중되어 있고 그 방안의 일환으로 노동자협동조합, 제3섹터의 구축 등의 부문으로 필요성이 제안되고 있다.

실업자 중에서도 다수를 차지하고 있고, 실업의 폐해를 생존의 위협으로 심각하게 당면하고 있는 층은 저소득 실업자로서 비정규직 임시·일용직 노동자이며 대다수 저학력 비숙련 실업자이다. 현재 이들에 대한 대책은 공공근로 외에는 미흡한 실정이고 일시적이고 소비적인 대책에 머무르고 있다. 더욱이 경기가 회복되더라도 그 이전 수준으로 노동시장이 새로운 일자리를 창출할 가능성이 희박한 상태에서 이들 저소득 실업자는 더욱더 불안정한 고용상태나 나아가 생활의 불안 등의 상태를 지속할 것이라 보여진다.

바로 이러한 현실에서 저소득 실업자의 대책은 보다 장기적이고 생산적인 일자리를 만들고 유지하기 위한 전환적인 방향으로 노력과 시각이 요구되고 있다. 이는 정부 주도의 고용-실업대책만으로 이루어지기에는 많은 부분 한계가 존재한다. 정부와 지방자치단체 그리고 시민단체들의 연대 속에서 실업 당사자들의 참여를 유도하여 지역공동체의 경제활동 활성화로부터 실업의 문제를 풀어나가는 방안이 지속적으로 모색되어야 할 과제 중 하나이다. 그 중 고용-실업문제의 기본과제를 '비영리·협동'으로부터 대안을 찾고자 하는 움직임의 하나가 노동자협동조합이라고 보여진다.

7) 이 원고는 노원 자활지원센터의 우순영 간사가 이 보고서를 위해 쓴 것이다.

고용문제의 적극적인 타개책이 고용확대 및 창출에 있는 것은 말할 필요도 없다. 이 점에서는 노동자협동조합 운동이 고용의 기회를 구하는 사람들이, 협동의 힘으로 고용창출의 주체가 되어 실천하는 것이 노동자협동조합의 주요한 목적이라는 점에서 의의를 갖는다. 또한 노동자협동조합이 중요한 이념이기도 한 고용창출과 새로운 지역 만들기를 근간으로 하여 지역과 참으로 지역주민이 구하고 있는 고용을 찾아내고 확대하는 부분으로의 역할도 중요한 부분이다. 이를 위해서는 노동자협동조합을 비롯하여 지역협동활동단체 뿐만 아니라, 지역의 지방자치체나 민간기업(특히 중소기업), 여러 민간단체 및 주민활동단체, 개개의 주민이 서로 연대하여 협동 네트워크를 만드는 것이 요구된다.

우리 나라에서의 노동자협동조합은 이제 막 첫걸음을 시작하는 단계이다. 20여 곳에 불과하던 노동자협동조합이 대량실업과 부도 등으로 인한 도산기업의 노동자 인수를 통한 협동기업으로의 전환, 저소득 주민의 협동적 창업 등을 통해서 점차 확산되고 실험되고 있는 시점이다.

최근 초기 제조업 중심의 생산공동체로서의 노동자협동조합에서 점차 다양한 분야의 노동자협동조합으로 구성되는 양상을 보이는데 이는 소규모 생산단위로의 이행, 제조업으로부터 서비스 부문으로의 이행, 지역공동체적이고 친환경적인 부문으로의 노동자협동조합 구성 등의 방향으로 진행되는 양상을 보인다.

지금부터 살펴볼 용역협동조합 (주)늘푸른사람들의 경우에도 노동집약적인 제조업, 건설업 중심의 노동자협동조합에서 저소득 주민의 보편적인 고용형태로 자리잡아 가는 청소, 경비, 파출, 간병 등 용역시장의 도시 하층노동자들을 대상으로 하는 용역협동조합의 가능성을 중요하게 보고 시작한 청소용역협동조합이다. 광범위한 저소득층의 임시·일용직 노동자를 조합원으로 구성하여 지역 내에서 높은 고용효과를 낼 수 있는 사업아이템이기 때문이다. 일반용역업체의 시장구조를 뚫고 지역사회 안에 고용창출의 효과를 남기까지는 참여 조합원의 부단한 노력이 필요하다. 노동자협동조합과 용역업체와의 차별성은 바로 일하는 사람의 자발적인 참여를 기초로 하고 있기 때문

에 보여지는 열성과 단결에 있기 때문이다.

2. 현재의 (주)늘푸른사람들이 있기까지

늘푸른사람들의 현재는 1986년부터 지속되어 온 상계동 나눔의 집의 활동으로부터 지속되어 온 활동의 결과이다. 나눔의 집은 1986년 9월 대대적으로 철거가 진행되고 있던 빈민지역 공동체 운동을 지향하면서 세워졌던 성공회 사회선교 기관이다. 당시 탁아, 진료, 마을신문, 야학 등의 활동을 하던 중 야학 출신의 젊은 저소득 노동자들의 불안정한 고용상태의 해결을 방안으로 생산자협동조합을 구상하게 된 것이다. 빈곤의 원인을 여러 가지 측면에서 찾을 수 있겠지만 하청계열화와 불안정 고용의 확대 속에 저소득 하층노동자들을 중심으로 나타나고 있다고 분석하고, 고용과 생산을 매개로 한 새로운 대안으로서의 생산자협동조합 실과 바늘을 만들게 된 것이다.

이러한 활동들의 결과로 1996년 보건복지부 시범사업기관으로 나눔의 집이 위탁 지정되어 자활지원센터를 운영하게 되었다. 저소득 주민의 생산적 자활방안을 세우고 지원하는 노원 자활지원센터는 설립 초기부터 용역협동조합의 방향을 세우고 있었다.

당시 우리 나라의 노동자협동조합은 일본의 노동자협동조합의 사례와 경험을 통해서 많은 시사점을 얻고 있었다. 일본 노동자협동조합의 구체적인 사업내용은 주로 용역사업들이다. 특별한 기술이 없이도 할 수 있고, 연령이 높아도 할 수 있는 일들이 주종을 이루고 있었다. 예를 들어

- 빌딩의 종합관리, 개수·개축, 병원관련 업무
- 생활협동조합 물류센터
- 노인 급식 등의 사회적 서비스업무
- 공원관리, 도시녹화, 산림보존업무
- 쓰레기처리, 자원재생업무
- 농업노동, 농산물 생산, 물류업무
- 토목 건축업무 등이다.

이러한 배경하에서 1996년도부터 자활지원센터 용역사업부가 만들어지고 활동을 시작하였다. 그러나 근 1년간 용역사업은 방향을 찾지 못하고 이렇다 할 성과가 없었다. 청소, 경비, 파출, 간병 등의 사업은 우선 기존 용역업체와의 경쟁력을 갖추지 못한 것이 가장 큰 문제였다. 사업 현장을 통한 실적과 경험을 쌓는 것이 무엇보다도 필요하였다.

당시 자활지원센터를 통한 저소득 주민의 자활공동체 사업은 무엇보다도 지자체 및 민간기업과의 연대 지원을 통해서 가능할 수 있다는 제안을 하였으나 실제적인 지원은 이루어지지 못하는 상황이었다. 용역사업을 하기 위해서는 계약체결을 위한 일정의 자격요건을 필요로 하였다. 일정규모 이상의 관리실적 및 법적인 등록절차였다. 다양한 영업을 통해서 저소득 주민의 자활사업으로서의 당위성 및 의의를 설득하고자 했지만 한계가 있었고 그래서 새로운 현장 중에서 수의계약이 가능한 곳을 중점적으로 영업 및 홍보를 하였다. 바로 이 지점이 지자체 및 지역적인 지원 네트워크 형성의 필요성으로 제기되었다.

1997년 6월 자활지원센터간의 연대사업으로 청소용역사업을 용역사업의 중점사업으로 정하고 '늘푸른환경'이라는 이름으로 위생관리용역업을 본격화 하였다. 청소용역으로 집중한 결과 노원지역 내의 위탁관리 현장 2곳을 만들 수 있었다. 노원 청소년수련관과 상계주공 9단지과 관리 계약을 체결하고 운영하였다. 이때 상시고용인원이 34명으로 여느 협동조합보다 큰 고용효과를 가져올 수 있었다. 그러나 IMF 이후 두 곳 모두 예산을 절감한다며 재계약을 하지 않았다.

늘푸른환경의 새로운 전환점이 모색되어야 했다. 당시 청소용역업을 하면서 몇가지 한계를 극복하기 위해서 기존 업체와의 경쟁력을 확보하기 위한 법인 등록과 인허가 조건을 구비하여야 한다는 점과 연(年)단위 계약체결을 통한 현장 위탁관리 외에 다양한 청소분야로의 접근을 통해서 틈새시장을 공략하여야 한다는 점이다. 이를 위해서는 사업을 추진할 사람과 새로이 자본을 필요로 하였다.

우선 아직 우리 나라에서 미발달 산업인 청소분야의 다양한 형태를 알아

보던 중 당시 프랜차이즈 형태로 지사를 모집하던 특수청소 대행업체와의 연결을 통해서 특수 약품 및 기계를 통한 청소 대행업을 시작할 수 있었다.

이를 위해서 인력과 자본을 필요로 했는데 당시 실직상태에서 새로운 일자리로 협동 창업을 모색하던 5명의 인원을 확보할 수 있었고, 자본은 자활지원센터의 추천으로 생업자금 용자를 받아서 5명의 주체들이 공동 출자하는 형식으로 확보하였다. 법인등록과 인허가 조건의 구비도 추진되었다. (주)늘푸른사람들로 1998년 10월 등록하고 위생관리용역업과 소독업 등의 인허가도 구비하였다. 현재 (주)늘푸른사람들은 상근 8명의 인원으로 운영되고 있다.

3. (주)늘푸른사람들의 현황

가. 인적구성

- 상근직원 : 8명(조합원 3명, 고용직 5명)

구 성 : 대표 1인 : 대외적인 영업 및 총괄, 입찰관련업무

총무·기획 1인 / 회계 1인 / 영업팀 2인 / 현장관리 및 기술
관리 3인

- 임시직 : 1일 3~4명(회원 6명 고정작업 진행), 주로 상근직원을 최소화 하고 일단 현장 발생시 작업인원으로 실직자를 중심으로 인력풀을 형성 하여 회원제로 운영.

나. 조직 및 운영형태

(주)늘푸른사람들은 아직 노동자협동조합으로의 본격적인 출발은 하지 않은 상태이다. 초기 결합한 사람들이 협동조합의 취지에 동의하고, 공동 출자, 공동 노동, 공동 경영, 공동 분배의 원칙을 세우기는 했지만 아직 협동조합적인 운영체계를 갖추고 있지는 못한 실정이다. 초기 결합 인원 중 2인이 개인사정으로 정리한 가운데 고용직원이 더 많아진 상태이기 때문이다.

늘푸른사람들의 운영체계는 업무상의 조직체계 구분으로 이루어져 있다. 일단 대표가 있고 전체회의와 각팀별회의 및 경영회의(조합원회의)가 있다.

- 대표 : 조직총괄업무 관리 및 입찰관련업무 담당
- 전체회의 : 월 2회 / 상근직원 8명 참가
 - 전반적인 방향, 정보 및 일정공유, 각팀별 작업조정 교육
- 각팀별 주간회의 및 일 1회 조기미팅
 - 영업팀(팀장 외 1인) / 현장팀(팀장 외 2인 임시직 6인) / 총무·회계
- 조합원회의 : 경영회의 성격, 주 1회 진행
 - 출자 조합원 3인과 자활지원센터 직원 결합

다. 초기 자본금 및 매출액

- 초기 자본금 : 생업자금을 통해 조성한 7,200만원(용자 5인)
전세보증금 5,500만원 / 기계 및 차량구입비 500만원 / 프랜차이즈 지사 계약체결 500만원 / 사무집기 및 약품구입비 초기운전자금 1,200만원
- 매출액
 - 1997년 6월 ~ 1998년 5월 노원 청소년수련관 및 아파트 위탁관리
총매출액 1억 500만원
순수익금 700만원, 시설 재투자 비용으로 활용
 - 1997년 6월 ~ 특수청소 대행업
총작업건수 220건
총매출액 7,500만원

마. 고용 및 소득효과

- 건물 위탁관리시 상시 고용인원 34명(1998년 5월까지)
1인 평균 소득효과 50만~60만원

- 청소 대행업 상시고 8명, 임시고 6명
- 상시고용인원 월평균 소득 80만원
- 임시고용인원 1일 평균임금 3만원
- 월평균 근로일수 15~20일
- 임시고 월평균 소득 40만~50만원

바. 주사업영역 및 방향

현재 늘푸른사람들의 사업방향은 크게 세 가지 형태로 이루어진다.

첫 번째로 사무실 및 영업점의 실내특수청소 대행업이다. 사무실의 카펫, 에어컨 청소, 형광등, 간판, 건물 내·외벽 청소, 하우스 클리닝까지 모든 청소를 대행하고 있다. 이후 특수청소대행업의 분야를 더욱 확대하여 전기시설물 및 냉온 공조기, 닥트청소 등의 분야로의 확대를 계획하고 있다.

두 번째로 공공근로사업의 위탁시행을 통한 고용확대 효과 및 기술인력 확보 및 영업 지원망 확보 등의 효과를 꾀하고 있다. 1999년부터 자활지원센터가 노원구로부터 위탁받은 공공근로사업을 늘푸른사람들이 대행하면서 공공시설 및 학교 등의 건물특수청소 작업을 진행하고 있다. 이후 공공근로사업 위탁시행의 범위를 서울특별시로 확대하는 것을 추진중에 있다. 공공근로사업의 위탁시행은 현재 늘푸른사람들의 기술 및 영업의 홍보 효과와 함께 공공근로인원 중 현장기술 습득이 가능한 인력풀 형성의 효과를 나타내고 있다.

세 번째로 연(年)단위 계약현장 체결의 방향이다. 이는 실제 기존 용역회사와의 경쟁을 요하는 구조 아래 있기 때문에 현장확보의 어려움이 있기는 하나 고용효과 측면에서 꾸준한 노력이 필요한 부분이다. 현재 지속적인 입찰참가와 함께 신축 건물의 위탁관리를 위한 영업의 방향으로 진행하고 있다.

사. 현재 취득한 인허가 사항

위생관리용역업, 소독업, 닥트청소업

4. 협동조합적 운영원칙과 조직 구성의 과제

늘푸른사람들의 협동조합적 운영 및 조직 구성은 아직은 미흡한 단계이다. 실지로 임시직 회원의 출자와 조합원으로서의 확보까지는 오랜 시간을 두고 노력하는 과정중에 이루어질 것이다. 현재 상시고용인원 중 과반수 이상이 고용직인 것을 감안할 때 정식적인 의미에서의 협동조합이라고 볼 수 없는 것이 사실이다.

하지만 늘푸른사람들의 운영에 나타나 있는 협동조합적인 형태가 전무한 것은 아니다. 용역사업의 주된 방향이 고용과 협동적 운영을 통한 자활이라 할 때 이의 실현을 위한 준비의 과정중에 있다고 보여진다. 그 구체적인 부분을 살펴보면 민주적인 의사결정 과정의 노력을 볼 수 있다. 주1회의 조합원회의가 있기는 하지만 월2회 진행되는 전체회의 구조를 통해서 운영의 투명한 공개와 의사수렴을 통한 경영을 노력하고 있다. 또한 정기적인 교육의 노력으로 이를 통한 조합원 확보를 가능하게 하고 있다.

수익금 처리시 자본적립금의 일정비율의 확보와 10%의 사회환원금의 적립 등을 목표로 하고 있다.

임시직 회원의 경우에도 이후 조합원으로서의 일당의 일정부분을 적립토록 유도하고 경영에 참여토록 하는 방안을 모색중이다.

5. 경제위기 이후의 상황 및 대처상황

경제위기 상황이 늘푸른사람들에게 준 커다란 타격은 위탁관리하던 현장에서 용역사업의 비용절감을 이유로 직영체제로 전환하면서 재계약을 하지 않으면서이다. 34인의 인원을 조합원으로 하는 용역협동조합의 구상 자체가 전면 수정되어야 할 위기상황이었다. 우선은 기존 현장의 고용인력 중 대부분을 직영체제에서 흡수하도록 하는 방안으로 저소득 주민의 일자리는 유지되었지만 협동조합 조합원으로 남기기에는 결합력이나 늘푸른사람들의 현장

확보능력이 떨어졌다고 보여진다. 이에 대한 대안을 모색한 것이 특수청소 대행업이고 법인등록을 통한 자격요건의 구비였다. 새롭게 이에 동의한 조합원을 확보할 수 있어서 현재까지 지속적인 운영을 하고 있다. 하지만 여전히 초기 운전자금 부족으로 운영 적자의 어려움을 겪고 있고 임금구조 또한 현실화시키고 있지 못하다. 초기 조합원들의 합의하에 경영구조의 안정화를 이루기까지 임금수준을 최소로 유지하는 것으로 자본의 부족을 메우기는 하였으나 이로 인해 개인적인 어려움에 봉착하여 2인의 조합원이 이직하는 어려움도 겪었다. 현재는 그 공백을 고용직원을 확보하여 운영하고 있으나 이들을 협동조합에 동의하고 공동의 출자를 하는 조합원화하기까지의 과제를 안고 있다.

IMF 이후에도 아파트단지나 공공시설의 청소용역을 따내기 위해 온 힘을 다했지만 기울인 노력에 비해 실적은 미미한 상태이다. 주로 수의계약으로 이루어지는 아파트 용역의 경우 기존 업체가 쳐놓은 벽이 워낙 두터워 뚫고 들어가기 쉽지가 않은데다가 공공기관의 공개입찰 역시 한번에 보통 200~300여개 업체가 참여하기 때문에 낙찰되기란 하늘에 별따기이다. 지금까지 40여 차례의 공개입찰에서 아직 한 건도 성공하지 못한 상황이다. 하지만 점차적으로 영업을 통한 대행업 사업장이 늘어나고 있는 상황이라 전망이 어둡지만은 않다. 그 중에는 태안화력발전소의 특수청소업무를 비롯해 수도권 지역 대형 사무실 5곳의 특수청소업무를 정기계약을 맺기도 하였다.

6. 현재 안고 있는 문제점

늘푸른사람들의 현재의 문제점은 경영 및 기획능력의 부재를 들 수 있다. 실직자를 중심으로 의지의 결합으로 출발하였지만 조직의 발전 및 확대 속에서 역부족을 느끼고 있다. 새로이 자활지원센터에서 전담인력을 배치해서 지원하고자 하나 장기적인 방향 속에 이를 담보해야 하는 주체를 영입하는 부분을 적극 모색하고 있다. 또한 지원 기관의 연계 속에 전문경영인의 컨설팅 지원도 모색중이다.

또 하나는 자본의 열악함이다. 초기 운전자금이 확보되어 있지 못한 상태에서 모든 자본을 생업자금 용자를 통한 터이라 더 많은 용자를 받는 부분에 커다란 부담이 있었던 것이 사실이다. 그래서 안정궤도에 오르기까지 임금동결 등의 방안을 세우고는 있으나 현재의 운영상태에서 최소의 인건비 확보도 쉽지 않은 상태이다. 이의 극복은 영업 지원망의 형성을 통한 사업현장의 확대를 통해서만이 가능해질 것이다.

세 번째로 청소업 분야의 틈새시장을 특수청소로 공략한 것은 주요했으나 이 작업은 특수약품을 소재로 일정한 기술력 확보를 요하는 작업이기 때문에 고용 효과성으로 볼 때 용역사업의 전망으로 중점화하기에는 부족한 부분이다. 이의 극복을 위해서 공공근로사업을 기술인력을 배출 양성하여 고용하는 방안과 함께 노동집약적인 청소업의 시장확보 노력도 병행되어야 하고 이를 위한 지원망의 형성도 과제로 남는다.

7. 성과와 전망

우선 경제위기의 어려움 속에서도 청소라는 열악한 조건의 영역을 틈새시장의 공략으로 새로운 청소영역으로의 접근을 통해서 극복하였다는 점이다. 약품을 통한 특수 청소업은 현재 전기시설의 세척 부분까지 확대되어 작업하고 있다. 이는 국내 시장에서는 미진입 부분으로 그 사업 가능성을 크게 내다보고 있다. 이러한 특수약품을 통한 접근으로 종근당, 부산지하철 현장 등의 현장확보의 계기가 되었으며 현재 코오롱백화점의 특수청소 인력을 1일 고용인력 16명을 1년간 파견하는 내용으로의 계약을 협의중이다. 실업 및 고용대책으로 이러한 신서비스산업을 겨냥하여 고용효과를 가져올 수 있다는 가능성을 보여준 것이 성과라고 할 수 있을 것이다. 또한 현재는 전량 수입에 의존한 약품의 국내 개발 노력도 진행중에 있다. 이는 특수청소의 자생성 확보와 시장성을 넓힐 수 있는 계기가 될 것이다.

늘푸른사람들의 용역사업으로의 전망을 살펴보면 앞으로 청소용역 외에도 시설관리, 인력파견으로 사업영역을 확대해 나갈 계획을 가지고 있다. 그들

위한 인력파견업이 허가를 득하는 것도 과제로 남아 있다.

고용효과 측면에서 지속적인 방향으로 제시되는 것이 노동집약적인 연(年)단위 계약 현장의 확보이다. 현재 이를 위한 주력 방향으로 신규입주 아파트나 공공건물 등을 꾸준히 접근하고 있으나 앞에서 지적한 부분이 한계에 봉착한다. 용역사업이 사업체의 이익보다 협동조합적인 운영을 통한 고용 유지와 고용창출에 그 목적을 두고 있으므로 이를 지속적으로 지원할 방안도 함께 모색되어야 할 것이다. 예를 들어, 공공기관이 용역업체를 공개 입찰할 때 지역에 기반을 둔 업체에 우선순위를 두어 조금이라도 경쟁률을 낮추어 주는 방안 등의 대안이라도 마련되어야 할 것이다.

사례보고 2 : 성남 노동자생산협동조합 기획 사례⁸⁾

공공근로를 통해 생산협동조합을 만드는 생산적 사회복지 계획

「생산자협동조합 결성을 통한 실업극복 및 지역사회 활성화사업」은 실업극복국민운동위원회 3차 민간 제안사업으로 선정되어 전개중인 사업으로서 실업자를 중심으로 하는 생산자협동조합을 결성하여 공공근로사업을 포함한 지역내 공공사업을 수행하는 데 기본 목표를 두고 있다.

이는 실업자들이 단순히 구호나 부조의 대상이 아니라 스스로가 고용의 주체가 되는 방식으로서의 ‘생산자협동조합운동’을 의미한다.

추진방식에 있어서도 실업자-지방정부-지역 시민사회단체 등 지역내 실업문제 해결에 있어 3주체가 협동 네트워크를 구성하여 실행하는 새로운 방식을 제안하고 있다. 즉 실업자가 중심이 되는 ‘노동자생산협동조합’을 조직하여 지역내 적절한 공공사업을 수행함으로써 실업자는 책임성과 주인의식을 가진 지역 구성원으로 참여하고, 지방자치단체는 지역 현안사업을 경제적이고 효율적으로 해결하며, 시민사회단체는 지역문제 해결의 매개역할(교육, 사후평가 등)을 수행하여 실업극복과 지역공동체 활성화를 동시에 기하는 시도이다.

이러한 방식은 실업대책과 관련한 주요한 논의가 국가 수준 혹은 중앙정부 차원에서만 제기됨으로써 나타나는 현실적 공백을 구체적인 지역 단위의 실업극복 활동으로 보완한다는 적극적 의미를 내포하고 있다.

또한 결과적으로 최소의 비용으로 실업극복을 위한 최대의 효과를 낳는 효율성을 가지며, 이 조합이 사적 영리기관과 달리 사회적 도덕성과 공공성을 가진 조직으로 발전하면서 중간비용으로 누수되는 사회적 손실비용까지 감소시키는 효과까지 기대할 수 있다.

8) 이 원고는 크리스찬아카데미 사회교육원의 손정미 간사가 이 보고서를 위해 쓴 것이다.

이같은 '3자협동 네트워크' 사업방식은 우리 사회에서는 전례가 없는 일로서 이 사업의 성공 여부는 솔직히 미지수다. 그러나 하나의 성공사례를 남긴다면 이는 실업극복과 한국사회 발전의 대안적 모델로서 중대한 의미를 남길 수 있을 것이다.

1. 공공근로사업 위탁 추진배경 및 사업 개요

사업시행 모델지역은 성남 지역으로 선정되었다. 본 기관이 이미 지난해부터 성남 지역에 '지역현장 중심의 통합프로그램'을 실행하는 모델지역센터 <내일을 여는 집>을 운영해 오고 있다는 점과 함께, 특히 건설일용직 등 저소득 영세계층의 장기실업 문제가 심각한 지역이라는 점을 감안한 결정이었다.

모델 지역으로 성남을 선정하면서 감안된 몇가지 사항은 다음과 같다.

첫째는 성남시가 계획하고 있는 지역발전 사업과 실업극복을 위한 사업을 가능한 한 연관시키면서 이중적인 예산 집행을 피함과 아울러 효율적인 실업대책을 세워 나간다는 점이다. 실제로 그동안 시행되었던 공공근로사업의 대부분은 중앙정부에서 상정한 예산을 소모하는 데 중점을 두고 있다는 인상을 지울 수 없을 정도로 낭비적이고 무계획적으로 집행되었던 것이 사실이다.

둘째, 이러한 실업극복 사업이 직접적인 실업자를 대상으로 하는 사업으로 조직·집행되어야 하며, 또한 사업의 결과가 그대로 실업극복과 지역사회의 활성화로 이전시킨다.

셋째, 많은 예산이 지출되고 있는 실업대책이 사후약방문식의 미봉책으로 끝나는 것이 아니라, 지속적이고 안정적으로 고용을 창출하는 과정으로 조직되어야 한다. 그래서 실업대책으로 사회부조식 정부지출에 의존하는 방식을 지양하고, 생산적인 실업대책의 새로운 전형을 마련해야 한다.

가. 노동자생산협동조합의 결성을 통한 공공근로사업의 위탁 추진

그동안 시행되었던 공공근로사업은 실업자의 소득보전이라는 부분적 효과

에 비해 실업대책으로서의 효과는 낱지 못했다. 구체적인 비판으로는 ① 지속적인 고용창출이 어려운 경우가 많았다는 점 ② 단순기능만을 요구하는 일회성 사업이 주종을 이루었다는 점 ③ 참여한 인력들에 대한 방만한 운영과 실질실업자(경제위기 이후 실직한 자)들의 낮은 참여도(이는 여성, 청소년 등 비경제활동인구들의 취업 진출이라는 적극적 의미로 해석될 수 있음을 미리 전제한다) ④ 하루 임금만 받으면 된다는 식으로 결합한 참여자들의 인식 부족 등 비효율성·비생산성에 집중되고 있다.

이처럼 실직자 일일근로에 대한 임금지불에 역점을 둔 공공근로사업 대신 생산자협동조합이 제안하는 방식은 시가 계획한 공공근로사업 내용을 완수하는 데 목표를 두고 있다.

이를 위해 위에서 언급한 몇가지 전제를 바탕으로 고려한 것은 「성남시 주요 100개 시책사업」, 「성남시 33대 실업대책」에 대한 조사였다. 이미 계획된 사업을 공공근로사업화해 실업자들의 고용창출로 발전시키고자 함이었다. 그리고 단순히 이러한 사업들을 추진하는 것이 시혜적인 고용창출에서 머무르는 것이 아니라, 안정적인 고용창출과 함께 건설 부문에서의 특정한 문제(고질적 담합, 공사비 유용, 부실공사로 인한 사회적 손실 등)를 극복하는 과정으로 조직하는 것이다.

지금의 실업군에서 많은 수가 건설일용직인데(특히 성남시는 다른 지역에 비해 두 배 이상 건설일용직의 분포를 보이고 있다.), 이들은 주로 조직되어 있지 못하고 개별적으로 공공근로사업에 결합하면서 항상 실망실업의 가능성을 잠재적으로 가지고 있는 층이다.

구조적으로 산업화 초기에서부터 생성된 이들에 대한 사회적 관심이 최근에 홈리스 문제나 실업자 문제에서 비롯되어 많이 이루어지고 있으나 구체적인 대안은 사회적으로 마련되고 있지 못한 실정이다. 이에 우선은 실업의 고통을 최일선에서 받고 있는 건설일용직 노동자들을 대상으로 하는 공공근로사업의 위탁을 수행함으로써 노동자생산협동조합의 결성을 추진하고자 하는 계획을 갖게 되었다.

요약하면, 이 사업은 지금의 공공근로사업의 많은 부분을 성남시가 계획하

고 있던 지역발전 사업과 연관해서 추진하고, 이 사업의 추진과정에서 많은 수의 실업자군을 형성하고 있는 건설일용직 노동자들을 중심으로 생산자협동조합을 조직해 안정적인 고용구조를 마련하는 것이다.

실업률의 증가와 장기화하는 실업상태를 지역공동체 주체들이 협동적인 방법으로 해결 혹은 최소화하며, 특히 민간과 자치단체가 협력함으로써 갈등을 예방하고 공공사업을 함께 기획·추진함으로써 실업극복과 지역사회 전반의 유기적인 발전을 도모하고자 한다.

나. 사업 추진 및 초기 형태

지난 2월 말부터 「생산자협동조합 결성을 통한 실업극복과 지역발전사업」을 계획하면서 시작한 첫 작업은 두 달 동안의 지역현장 조사였다. 사업에 대한 타당성 조사작업인 지역조사를 통해, ① 정부 실업대책, ② 성남시 100개 시책사업, 성남시 지역경제 활성화 30대 시책, 성남시 33대 실업대책 등에 대한 검토, ③ 성남시 실업자수 및 실업자별 현황 및 특성 등에 대한 기초조사, ④ 공공근로사업 등 성남시 실업대책 및 시민사회단체 실업극복 활동, ⑤ 일꾼 두레, 마포건설 등 건설일용직 노동자들의 협동조합 사례연구 등을 검토했다.

성남 지역 전반에 대한 기초조사 이후 진행된 작업은 교수, 협동조합 전문가, 지역 시민단체 대표, 사업 제안자 등이 참여하는 ‘성남시 지역발전 기획팀’을 구성해 기초자료에 대한 분석과 사업계획을 수립하는 과정을 조직하는 작업이었다.

한편으로 성남시와의 협력체계를 이루는 데 집중했다. 실제로 본 사업의 초기 관건은 은연중 상호불신의 경험을 드러내는 자치단체와 시민사회단체 간의 관계를 어떻게 정상화시키는가 하는 문제였다. 이는 결국 기존 공공근로사업의 한계, 3자협동 네트워크사업의 효율성, 지역내 실업문제의 심각성 등을 내용으로 한 끈질긴 설득작업을 필요로 하였다.

그리고 이 사업을 성남 지역 실업극복을 위한 범시민사회단체 연합체인

성남시민 실업극복운동본부의 사업으로 공식 제안, 지역의 민간 영역에서 공동 사업으로 추진하는 방안을 제안하였다.

이와 같이 협동조합 기획팀을 통한 사업계획의 수립과 조율을 통해 사업 추진 주체는 '성남시', 실업자가 조합원으로 참여하는 '생산자협동조합', 그리고 성남 지역 시민단체의 대표성을 가진 '성남시민 실업극복운동본부' 등 3자 협동 네트워크의 공동사업화를 현실화시킬 수 있었다.

이상을 구체적으로 정리한 초기 추진계획은 다음과 같다.

1) 제1단계(3~4월)

- 성남시에서 자치단체와 시민단체 간의 실험적인 협력프로젝트이자 실업극복과 지역경제 활성화를 동시에 도모하는 정책사업으로서의 '생산자협동조합'의 의의를 공유한다. 이를 기반으로 네트워크를 구성, 지역내 인적자원의 참여를 이끌어낸다.
- 자치단체가 1차적인 실업대책 주체로서 성남 지역 시민단체를 대표하는 성남시민 실업극복운동본부와 사업계획을 수립, 추진한다.
- 성남시 공공근로사업에 민간영역이 참여할 수 있도록 제안사업을 발굴하는 한편 이를 뒷받침할 수 있는 제도적 조치를 강구한다.

2) 제2단계(4월~)

- 초기단계로 「생산자협동조합추진위원회」를 조직해 조합원들이 참여하는 민간영역 공공근로사업팀을 구성한다.
- 생산자협동조합의 이해, 기능 위주의 직업훈련, 조합원의 책임과 역할, 책임감을 높이기 위한 인성교육, 지역사회 참여교육, 민주적 생활태도를 위한 사회교육을 월 2회 이상 정기적으로 실시한다.
- 2단계 공공근로사업이 4월 12일부터 시작되는 관계로 우선 추가 제안이 가능한 영역을 확보한다. 아울러 7월 12일 시작되는 3단계 공공근로사업을 대비한 사업영역을 발굴, 제안한다.
- 공공근로사업 외 독립적인 '생산자협동조합'으로의 발전을 목표로 한 공

공건설 영역 등 전문영역을 발굴한다.

3) 제3단계(5~10월)

- 민·관 합의를 통해 확정된 공공근로사업을 시행한다.
- 조합원에 대한 교육을 실시한다.
- 일자리 창출과 지역사회 발전을 동시에 포괄할 수 있는 공공근로사업 영역을 발굴한다.
- 사업시행 과정에 대해 지속적인 모니터링을 실시한다.

4) 제4단계(10~11월)

- 1차 시험운영 기간을 마무리해 활동 결과를 분석, 정책을 제안한다.
- 확산을 위해 생산자협동조합 지원과 보장에 관한 법제화를 추진한다.

다. 추진 주체

사업추진 주체는 위에서 언급한 바와 같이 성남시, 실업자가 조합원으로 참여하는 생산자협동조합, 성남 지역 시민단체의 대표성을 지닌 성남시 지역 발전 기획팀이다. 이 3자는 다음과 같은 역할로 구성되었다.

1) 성남시

실업대책 담당자(사회경제국, 실업대책반 관계자)가 대표로 참여하는 ‘성남시’의 역할은 공공근로사업 민간위탁 방안을 모색(3단계 공공근로사업부터는 10% 이상 민간위탁 사업으로 한다는 지침이 발표되었으나 초기 논의 당시는 관련 지침이 전혀 없는 상황이었다)하여 이를 지원하는 한편, 본 사업 추진 과정에 지속적으로 결합해 평가 및 정책제안 주체로 참여하는 것이다.

2) 노동자생산협동조합 ‘성남일꾼모임’

30명 전후의 지역 실업자로 구성되는 ‘노동자생산협동조합’은 초기 추진

위원회에서 출발해 5월 15일 「성남지역 발전을 위한 일꾼모임(이하 성남일꾼모임)」을 발족, 본격적인 활동에 들어갔다. 성남일꾼모임의 역할은 초기 공공근로사업을 위탁, 협동조합적 운영을 통해 생산적인 결과를 도출하는 한편, 장기적으로 지역발전 사업을 수행하는 자활 조직으로 발전하는 것을 목표로 한다.

3) 성남시 지역발전 기획팀

본 크리스찬아카데미 사회교육원을 포함해 성남시 실업극복을 위한 범시민사회단체 성남시민실업극복운동본부의 대표로 구성된 '성남시 지역발전 기획팀'은 지방자치단체와의 일원화된 교섭 통로로 기능한다.

사업시행 과정에서 기획팀은 본 사업의 이론적·현실적 방향을 정립하는 한편 공공근로사업 및 공공영역 사업을 발굴, 제안하며 각 사업추진 주체간의 의견을 수렴해 조정하고 조합원에 대한 교육내용을 마련해 실행하는 역할을 갖는다. 또한 정기적인 사업 평가와 결과 분석을 통해 건설적인 정책을 제안하는 역할을 맡고 있다.

5월 10일 현재 이상의 사업 주체들이 진행한 사업 결과는 다음과 같다.

가) 성남시

- 시 차원에서 최대 30명 규모의 공공근로사업을 지원기로 하다.
애초 50명으로 제안하였으나 규모는 줄이되 근로기간을 장기화하기로 하다.
- 공공근로자 30명 외 현장감독 1인을 배정해 주기로 하다.
- 사업진행 결과 조합원들이 기술을 익혀 자활할 경우 성남시의 타사업과 연계하는 방안도 긍정적으로 검토하기로 하다.

나) 성남지역 발전을 위한 일꾼모임

- 관악주민 연대 등 타지방자치단체의 민간위탁사업 및 제안가능한 공공근로사업 등에 대한 조사를 통해 사업 운영의 계획을 구체화하기로

하다.

- 20여명 규모의 조합원 대상자를 확보하다.
- 우선, 10여명의 조합원이 1백만원씩 출자하여 사무실을 임대, 개소하다.
- 공공근로사업에 결합할 수 있는 예비조합원을 대상으로 공공근로사업 신청서를 일괄적으로 거주지 동사무소에 제출하다.
- 조합원 참여 기준 및 운영원칙을 마련하다. 운영 원칙은 가입·탈퇴의 자유, 민주적 관리, 구성원의 민주적 참여, 자율과 독립, 조합원의 교육·훈련·정보 제공, 협동조합간 협조, 지역공동체에 대한 관심 등이다. 조합원은 회원과 조합원으로 나눈다. 참여를 원할 경우 가입원서, 협약서, 주민등록등본, 사진 등 구비서류를 작성, 조합에 제출하며 월회비 1만원을 내야 한다. 회원은 용역사업에 참여할 수 있으며, 3개월 이상 성실한 자세로 근무하고 조합에 대한 교양을 받은 후 조합원 3인의 추천과 담당임원의 동의로 조합원으로 임명될 수 있다. 이때 조합원은 10구좌 이상(10만원) 출자 의무가 있다. 단, 초기 3개월 이내에도 담당임원의 추천과 운영위원회의 동의로 조합장이 임명할 수도 있다. 임금지급 및 배당의 경우 회원은 시장 평균임금에 준하며, 조합원은 근로에 따른 임금 및 근로일수에 따른 배당과 출자 배당을 원칙으로 한다.

다) 성남시 경제활성화 기획팀

- 본 사업을 성남시민실업극복운동본부의 공식사업으로 추진기로 하다.
- 집행위원장, 정책위원장, 집행위원이 기획팀에 참여하기로 하다.
- 성실본과 협동조합추진위가 공동의 선전계획을 수립하다.
- 성남자활센터의 협동조합 추진계획과 사업 연계를 모색하다.
- 생산자협동조합 예비조합원들에 대한 교육 계획을 수립하다.

라) 교 육

협동조합은 각종 협동사업을 하는 경제적 조직이다. 따라서 조합원 모두의 협동에 의한 사업이라는 점이 전과정에서 가장 중요한 원칙이 된다. 그러나

경쟁과 효율을 원리로 하는 사회 내에서의 협동의식은 자연발생적으로 이루어지지 않는다. 이 때문에 의식적인 상호 교육과 학습이 반드시 수반되어야 한다.

5월 10일 현재 ‘성남일꾼모임’에 참여하는 조합원에게도 협동조합 운영원리는 생소한 방식이다. 이에 협동과 상호배려를 기본으로 한 협동조합에 대한 이해, 현장 방문 및 사례연구, 갈등극복 훈련, 민주적 토론 훈련, 책임감을 높이기 위한 인성교육, 지역사회 참여교육 등을 내용으로 지속적인 교육을 실시할 계획이다.

단, 구체적인 교육 주제는 조합원 워크샵, 현장방문, 시청각교육, 성남일꾼모임의 비전 등 총 4회(약 1달)에 걸친 사전교육을 통해 조합원의 의견을 수렴해 정하기로 하였다. 따라서 본 교육은 6월말부터 본격적으로 실시된다.

마) 기존 생산자협동조합과의 차이

본 사업이 제안하는 ‘생산자협동조합’은 기존에 시도되었던 생산자협동조합, 즉 협동조합이라는 조직이 직접적으로 상품을 생산하는 형태와는 일정한 차별성이 있다. 구체적 차이는 다음과 같이 정리할 수 있으며, 이는 발전의 단계로 설명할 수도 있다. 첫째, 현재 정부가 추진하고 있는 실업대책을 보완, 발전시킨다는 점이다. 초기 단계로 공공근로사업 위탁방식을 채택한 이 유도 여기에 있다. 둘째, 실업극복과 지역발전을 연관해 사업을 추진한다는 점이다. 셋째, 사업추진 과정에서 협동과 상호배려의 생활태도, 숙련기술 등을 습득함으로써 전문적인 직종을 창업하는 데 최종 목표를 두고 있다는 점이다. 이러한 지향은 시행 초기부터 의식적으로 강조되는 부분이다.

2. 기대 효과

가. 고용창출 효과

이 사업이 갖는 초기 고용창출 효과는 수적인 측면에서 그 기대를 갖는

것은 무리가 있다. 우선 협동조합의 결성이 대규모적으로 이루어지지 못한다는 근원적인 원인과 더불어 초기 사업추진 과정에서는 공공근로사업에서 이루어지는 고용창출의 범위를 벗어나고 있지 못하기 때문이다. 현재 '성남일꾼모임'에 결합해 공공근로사업에 참가할 인원은 대략 20~30여명이다.

이 인원은 사실 공공근로사업을 통해 창출된 고용효과에서 더 확대된 고용이라고 볼 수 없다. 때문에 수적인 고용창출 효과는 초기 사업추진 과정에서는 기대할 수 없으며, 다만 고용창출 방식에서 지속성과 생산성을 기대할 수 있을 뿐이다. 하지만 노동자생산협동조합인 '성남일꾼모임'의 생존력과 상관관계를 갖는 여러 요인들에 대한 검토를 통하여 그것의 퇴행을 막을 수 있다면 협동조합을 통한 장기적인 고용창출 효과는 기대해 볼 수 있다.

또한 기존 제조업 중심의 협동조합 결성과 더불어 지역주민의 삶의 질과 직접적인 관계를 갖는 제3섹터를 대상으로 하는 협동조합의 결성은 고용창출의 효과를 더욱 확대시킬 수 있을 것이다.

나. 실업자들의 자활에 대한 심리적 대안 마련

그동안 정부의 실업대책은 생계소득 보전이라는 사회복지와 공공근로사업의 시행을 통한 공식 실업률 감소에 집중되어 왔다. 그러나 지원의 범위가 협소하고 실효성이 낮다는 평가에서 드러나듯 체계적이고 통합적인 자립지원 체계의 정립이 필요하고, 이를 위해 한국적 상황과 지역사회의 특수성을 감안하여 실업자들의 자발성에 기초한 자활모형이 개발되어야 한다는 주장이 확대되고 있다. 이에 기반하여 실업자들이 스스로의 사회적 역할을 조직하고 미래를 준비하는 노력은 그들의 자활에 대한 심리적 대안이 될 수 있다.

다. 지역공동체 구성원들간의 유기적 협조체제 마련

이 사업의 추진 과정에서 지방자치단체의 예산과 정책적인 지원을 받는 것이 초기단계에서 가장 결정적인 변수로 작용하였다. 그간 민간영역과 지방

자치단체와의 공동 사업에서 보여져 왔던 상호불신과 대결적 관계 속에서 이 사업을 양자간 원만한 협조체제를 유지하는 데에는 현실적으로 장애물이 너무 많다.

하지만 현재 추진상황에서 나타난 바로는 지방자치단체와 시민단체, 그리고 실업자를 중심으로 하는 3각 구도에서 상호역할 체계를 가지고 사업이 운영되고 있다고 할 수 있다. 물론 현재의 이 관계가 안정적인 제도화로 정착된 것이 아니어서 불안정하다고 할 수 있으나, 상호간의 유기적 협조체제를 발전시킬 수 있는 중요한 계기가 될 것이다.

3. 전망과 과제

가. 신뢰에 기반한 파트너십의 확립

그간 우리 나라에서 고려되고 있었던 협동조합에 대한 인식은 크게 두 가지였다. 정치권력의 장악을 통한 노동자 공동소유주식회사나 생산자협동조합의 일반화라는 정치적 접근과 인간적이고 협동적인 조합의 창출이라는 가치적인 측면에서의 접근이다. 이것이 일반화의 오류를 일정 내포하고 있음을 인정하더라도 사업시행 과정에서는 협동조합이 지역사회에서 안정적인 기틀을 잡기까지는 상당한 시일이 필요하다.

사실 생산자협동조합에 대한 연구의 대부분이 자본주의 질서 속에서 협동조합이 경쟁력을 갖고 생존력을 유지할 수 있는가에 대한 것이다. 이 때문에 항상 생산자협동조합과 일반적인 자본주의적 기업을 동일한 변수를 가지고 비교하는 연구가 진행된다. 물론 경쟁력을 단순비교하기 위해서는 위와 같은 연구방법은 적절할 수도 있다. 하지만 양자가 지향하는 운영 메커니즘을 자세히 살펴보면 협동조합의 생존력 유지에 있어서 중요한 단서를 얻는다.

그것은 다른 일반기업과는 다른 협동조합만이 갖는 자기운영방식이 있으며, 다른 사회적 역할이 있다는 사실이다. 이러한 자기운영방식의 특성을 지역공동체화와 연관시켜 지역화 전략을 추진하는 것은 일자리 창출에 있어

하나의 전형이 될 수 있다. 물론 지금까지는 이러한 노력들이 미약하게 이루어져 성공 여부를 검증할 수 없을 정도로 실험적 수준에 있지만, 현재 여러 지역에서 시도되는 사업들은 그 가능성에 대한 의미있는 시도가 될 것이다.

실제로 생산자협동조합과 지역운동, 그리고 지방자치단체와의 지역네트워크 전략은 현실적으로 많은 어려움이 있다. 우선 기존에 보여 왔던, 운영상의 취약성에서 비롯된 시민단체들의 조직이기주의를 들 수 있다. 예산에 대한 대외의존도가 높기 때문에 하나의 사업을 추진하는 과정에서 사업의 주도권을 확보하고, 사업의 성과를 자기 조직의 성과로 남기려는 공동활동에 대한 의식의 부재가 시민단체간의 공동 활동에 장애물이 되고 있다. 또한 앞서에서도 언급되었지만, 민간과 정부의 대립적인 관계도 현실적으로 사업이 추진되는 상황에서 중요한 걸림돌이 되고 있다.

현재 성남시민실업극복운동본부는 성남지역 33개 단체들의 공동 조직이라는 현실적 이점을 가지고 있다. 그래서 지역의 실업극복 활동을 확대시키고 조율하면서 협력의 기반을 마련하는 것으로 자기 사업의 방향을 맞추어 나가고 있다. 또한 지방자치단체와의 관계에서도, 일단 시에서 사업진행 결과 조합원들이 기술을 익혀 자활할 경우 성남시의 타사업과 연계하는 방안도 긍정적으로 검토해 보겠다는 입장을 나타낸 바 있다.

지역 구성원들간에 신뢰를 기반으로 한 파트너십의 확보를 위해서 가장 전제되어야 할 것은 다른 조직의 운영메커니즘에 대한 상호간의 인정과 신뢰관계 구축이다. 그리고 상호가 만족할 수 있는 사업의 목표를 잡아나가고 운영계획을 세워나가는 것이다. 그래서 공동사업에서의 원칙을 명확히 하고 그 원칙을 철저히 지켜나가는 노력이 필요하리라고 생각한다.

나. 생산자협동조합 결성의 확대

현재 성남 지역에서 결성이 논의되고 있는 노동자생산협동조합은 '성남일꾼모임'과 자활지원센터의 창업지원사업 일환으로 추진되고 있는 참기름생산협동조합과 도시락생산협동조합이 있다. 일단 이러한 계획은 협동조합 기획

팀에서 조율되고 협력의 계획을 세워나가야 한다. 그 외에도 산림가꾸기 공공근로사업에 참여하고 있는 노동자들을 중심으로 산림업으로의 직업 전환을 모색하고 있다.

지역주민의 삶의 질과 연관을 갖는 지역활성화 사업을 공공근로사업화 해 고용창출을 하고 생산자협동조합을 조직함으로써 고용구조의 지속성을 확보한다는 것이 초기 사업의 계획이었다. 사업의 추진 과정에서 우선 건설일용직 노동자들을 중심으로 협동조합을 결성하기로 하였으며, 차후 여러 지역발전사업을 공공근로사업화해 공공 영역에 대한 발굴을 시도해 나가야 한다. 따라서 각 영역에 대한 지속적인 자기 조직화의 계획을 마련하는 가운데 생산자협동조합의 분화와 확대를 통한 연대를 모색해 나갈 수 있을 것이다.

앞에서 잠깐 언급하였듯이 성남 지역에서 결성된 노동자생산협동조합의 운영메커니즘은 지역공동체 형성을 지향하고 있다. 현재 재정경제부는 같은 직장 직원이나 마을 주민들이 모여 공동구매 사업 등을 벌이는 법인형태인 소비자생활협동조합 시행령안을 마련, 오는 8월 6일부터 시행한다고 발표하였다. 이에 소비자협동조합은 각종 농산물 공동 구매·관람권 공동 구입 등 생산자·생산자단체·문화단체 등과의 공동 사업과 생활개선 사업, 정부 또는 지방자치단체가 위탁한 사업 등을 할 수 있게 되었다. 이에 노동자생산협동조합은 한편으로 성남 지역에서 활발하게 운영되고 있는 주민 생활과의 연계협력방안을 추진한다는 계획도 마련해 놓고 있다.

參 考 文 獻

- 강수들, 『작은 풍요 : 삶의 자율성 회복을 통한 기업과 사회의 재구성』, 도서출판 이후, 1999.
- 김성오 외 편, 『일하는 사람들의 기업』, 나라사랑, 1993.
- 서울시정개발연구원, 『서울시실업대책연구』, 1998.
- 이가옥·고철기, “지역공동체 활성화와 고령자 고용·소득의 대안 모색”, 제4회 세계 노인의 날 기념 세미나 자료집, 1998.
- 이장원 외, 『실업과 빈곤화』, 한국노동연구원, 1998.
- 이효재·허석렬, 『제3세계의 도시화와 빈곤』, 한길사, 1990.
- 한국노동연구원, 『선진국의 일자리창출 연구』, 1999.
- 한국노동연구원·한국보건사회연구원, 『실업실태 및 복지욕구조사』, 1998.
- 한국도시연구소, 『도시서민의 삶과 주민운동』, 도서출판 발언, 1996.
- 한국협동조합연구소, 『노동자 협동조합 연구』, 협동조합연구소, 1998.
- Balkin, S., *Self-employment for Low-income People*, New York:, Praeger, 1989.
- Bromley, R., *The Urban Informal Sector : Critical Perspectives on Employment and Housing Policies*, Pergamon Press, 1979.
- Clayre, A., *The Political Economy of Co-operation and Participation : A Third Sector*, Oxford University Press, 1980.
- Doyal, L., "Human Need and the Moral Right to Optimal Community Care", *Community Care : A Course Reader*, Basingstoke : Macmillan, 1992.
- Giddens, A., *The Third Way : The Renewal of Social Democracy*, Polity

- Press, 1998, 한상진 · 박찬욱 옮김, 『제3의 길』, 생각의 나무, 1998.
- Greenberg, E., *Workplace Democracy : The Political Effects of Participation*, Cornell University Press, 1986.
- Jackall, R. and H.M. Levin, *The Prospects for Worker Cooperatives in the United States, Worker Cooperatives in America*, University of California Press, 1984.
- Kerans, P., Drover, G. and D. Williams, *Welfare and Worker Participation : Eight Case-studies*, Macmillan Press, 1991.
- Mason, R., *Participatory and Workplace Democracy*, Carbondale : Southern Illinois Press, 1982.
- Mellor, M., Hannah, J., and J. Stirling, *Worker Cooperatives in Theory and Practice*, Open University Press, 1988.
- Rifkin, J., *The End of Work*, New York : G. P. Putnam's Sons, 1995, 1994. 이영호 옮김, 『노동의 종말』, 민음사, 1996.
- Rothschild, J. and J.A. Whitt, *The Cooperative Workplace*, Cambridge University Press, 1986.
- Thomas, J., *Informal Economic Activity*, Harvester Wheatsheaf, 1992.
- Whyte, W. and K. Whyte, *Making Mondragon : the Growth and Dynamics of the Worker Cooperative Complex*, Cornell University Press, 1991. 김성오 옮김, “몬드라곤에서 배우자 : 자본주의의 부정의와 사회주의의 비효율을 넘어서는 정의와 효율의 통일”, 나라사랑, 1993.

〈執筆陣〉

- 이 장 원
 - 미국 시카고대학 사회학박사
 - 현 한국노동연구원 연구위원

- 김 영 미
 - 연세대 사회학과 석사
 - 현 미국 코넬대학 사회학과 박사과정

- 김 수 현
 - 서울대 환경대학원 행정학 박사
 - 현 서울시정개발연구원 부연구위원

- 이 원 익
 - 서울대 사회복지학과 석사
 - 현 삶의 질 향상 기획단 연구원

저소득 실직자 자활대책에 관한 연구

1999년 10월 25일 인쇄
1999년 10월 30일 발행

발행인 박 烜 求

발행처

주 소 1510-0110 서울特別市 永登浦區
汝矣島洞 16-2 中小企業會館 9層
(代) (02) 782-0141

인 쇄 成紋印刷社
(代) (02) 2272-7553

등록일자 1988년 9월 14일
등록번호 제13-155호

© 한국노동연구원

값 5,000원