

사회적 일자리 창출 정책의 활성화 방안 연구

이태수
석재은
김광수
김정운
이영범

목 차

〈요약〉	i
제1장 서론	1
1. 연구 목적	1
2. 연구 내용	2
제2장 사회적 일자리의 전개과정과 개념정립	5
1. 사회적 일자리의 전개과정	5
2. 사회적 일자리 개념의 정립	8
3. 사회적 일자리의 유형	14
제3장 사회적 일자리의 필요성과 해외사례	17
1. 사회적 일자리의 필요성	17
2. 외국의 사회적 일자리	21
제4장 사회적 일자리 정책의 기본방향과 정책과제	28
1. 사회적 일자리 창출 정책의 기본방향	28
2. 주요 정책 과제	36
제5장 사회적 일자리의 정책 사례 개발	47
1. 심리지원 서비스 확대와 일자리 창출	47
2. 노인요양보장제도 도입과 일자리 창출	63
3. 현장 행정강화와 일자리 창출	83

제6장 요약 및 정책 제언	108
1. 요약	108
2. 정책제언	111
참고문헌	119

표 목 차

<표 2- 1> 사회적 일자리의 유형	16
<표 3- 1> 주요국의 보건·복지서비스 종사자의 취업자 비중(2002)	18
<표 3- 2> 소득계층별 소비성향	19
<표 3- 3> 정부지출 1조원 증가의 효과	20
<표 3- 4> 부문별 소득증가 추이	21
<표 3- 5> 분배구조 악화가 소비에 미치는 영향	21
<표 4- 1> 각국 고용구조 적용시 우리나라의 사회적 서비스 분야 ‘추가’ 취업자수	29
<표 5- 1> 상담 심리사와 타 정신건강 전문가 집단의 상담 영역 및 상담 대상	52
<표 5- 2> 학교심리지원 서비스의 내용	58
<표 5- 3> 노인요양 평가판정등급에 노인요양 등급별 분포	64
<표 5- 4> 우리나라 노인의료복지시설 보호가능 현황	68
<표 5- 5> 우리나라 재가노인복지시설의 현황	68
<표 5- 6> 우리나라 노인요양보호 종사인력	69
<표 5- 7> OECD 국가의 시설보호 및 재가보호 노인비율	69
<표 5- 8> 지역별 노인요양보호대상자 분포	72
<표 5- 9> 노인요양 시설종류별 필요시설수	73
<표 5-10> 지역별 노인요양 시설종류별 필요시설수	74
<표 5-11> 시설서비스 인력기준	75
<표 5-12> 재가서비스 인력기준	75
<표 5-13> 서비스종류별 노인요양 필요인력	76
<표 5-14> 지역별 노인요양 필요인력	76

<표 5-15> 직종별 노인요양 필요인력	77
<표 5-16> 단계별 제도도입에 따른 필요시설: 2007년	79
<표 5-17> 단계별 제도도입에 따른 필요인력: 2007년	79
<표 5-18> 직종별 필요인력: 2007년	80
<표 5-19> 우리나라 공무원의 증가 추이	88
<표 5-20> 유과별 패러다임의 비교	92
<표 5-21> 민간위탁 가능한 지도·단속 업무	97
<표 5-22> 연도별 신고사건 접수 및 처리건수	100
<표 5-23> 연도별 신고사건 접수·처리 현황	104
<표 5-24> 파견업체 및 사용업체 지도검점 실적	104

그림 목 차

[그림 2-1] 제3섹터, 사회적 경제, 비영리조직의 관계	11
[그림 2-2] 사회적 일자리 창출 관련 정책의 유형	14
[그림 3-1] 사회적 일자리의 ‘경제와 복지의 선순환’ 연결고리	17
[그림 4-1] 주요국의 보건 및 사회복지서비스 산업 취업자 비중	28
[그림 5-1] 상담심리사 1급 자격취득 과정도	51
[그림 5-2] 상담심리사 2급 자격취득 과정	51
[그림 5-3] 심리지원집행 시스템	54
[그림 5-4] 노인요양 필요노인 추이	65
[그림 5-5] 노인인구비율 및 노인의료비 비율 추이	66

요 약

참여정부가 들어서기 이전까지 사회적 일자리라는 용어는 자활지원사업과 동일시되었다. 그러나 참여정부가 국정과제로 사회적 일자리 창출 목표를 제시하면서 국민기초생활보장수급권자에 국한된 사업의 범주를 넘어서게 되었다.

사회적 일자리라는 용어는 만들어진 지 7~8년이 채 되지 않는 기간 동안 끊임없이 정책과 상호작용하면서 발전해 오고 있다. 현재, 민간단체와 공공부문의 협력에 의해 만들어지는 일자리를 넘어서 공공부문이 직접 사회적 서비스를 제공하면서 만들어지는 일자리까지 포괄하는 것으로 발전해 왔지만 앞으로 사회적 기업을 통한 사회적 일자리의 발전이라는 정책 방향이 구체화되어 가면서 또 다른 차원으로 발전해갈 것으로 예상된다.

사회적 일자리 정책의 필요성은 다음과 같이 정리된다.

첫째, 사회적 일자리는 경제와 복지의 선순환을 이루는 가장 중요한 매개고리이다.

둘째, 국민의 삶의 수준을 향상시키는 데에 절대적으로 필요한 사회서비스의 종사자 자체가 절대적으로 적은 현실에서, 이 부문의 일자리 창출은 국민들에게 긴요한 서비스를 비시장적 접근을 통해 제공해 주는 효과를 창출한다.

셋째, 사회적 일자리 정책은 소비성향을 증대시키고 소득창출효과를 제고함으로써 경제회복 효과를 지니고 있다.

넷째, 사회적 일자리를 통한 개인소득의 증대는 분배개선효과 측면에서 매우 중요하다.

사회적 일자리 활성화 정책의 기본방향으로서 다음과 같은 몇 가지를 제언한다.

첫째, 사회적 서비스를 통한 사회적 일자리 확장 정책을 지속화해야 한다. 사회적 일자리 창출이 공공근로나 자활사업과 같이 취약계층을 대상

ii 사회적 일자리 창출 정책의 활성화 방안 연구

으로 하는 일자리뿐만 아니라 사회적 서비스 분야에서의 일자리 창출과 연계되어야 하며 이는 각국의 산업별 취업구조에 대한 비교를 통해서 분명하게 드러난다.

둘째, 여성일자리 창출 정책으로서 사회적 일자리 창출 정책이 다루어져야 한다. 사회적 일자리를 사회적 서비스의 확충과 연계하는 전략이 확산될 경우 이를 통해 만들어지는 일자리의 대부분은 여성의 일자리가 될 것이다. 사회복지서비스를 통한 여성일자리 창출은 그 자체가 여성 일자리일 뿐만 아니라 여성의 경제활동참여를 확대시키는 수단이기도하다는 점에서 이중의 효과를 갖는다.

셋째, 지역의 고용정책과 사회적 일자리 창출의 연계가 강화되어야 한다. 최근 지방을 둘러싼 정책 환경이 변화하고 있다. 무엇보다도 노무현 정부에서는 국가균형발전을 강조하고 있으며 수도권과 지방의 균형발전을 촉진하기 위한 다양한 정책 수단을 도입하고 있다. 혁신을 통한 성장전략의 핵심으로 지역혁신체계(RIS, regional innovation system) 및 지역별 산업클러스터 구축이 추진되고 있으며 이로서 지속적으로 고용과 복지정책이 서로 접근하고 있다는 점에서도 지방의 역할이 중요해질 수밖에 없다.

한편, 사회적 일자리 창출을 활성화하기 위한 정책과제는 다음과 같다.

첫째, 사회적 일자리 창출을 위한 종합적인 조정체계 구축이 필요하다. 사회적 일자리 창출이 사회적 서비스 제공 영역으로 확장되면서 노동부와 보건복지부가 중심이 되던 사회적 일자리 관련 부처는 교육부, 환경부, 여성부, 산림청, 문화관광부 등으로 다원화되고 있다. 이에 따라서 각 부처에서 추진하는 정책을 종합적으로 조율하고 조정할 필요가 증가하고 있다. 특히 사회적 일자리 시범사업을 통해 발굴된 사회적 서비스를 부처가 새롭게 시작하는 과정에서 기존의 사회적 일자리 시범사업과 새로운 각 부처사업과의 관계를 설정하고, 이를 원활히 연계하는 기능의 필요성이 높아지고 있다.

둘째, 사회적 기업에 대한 법적 지위가 부여되어야 한다. 사회적 기업에 대한 법적 지위의 부여, 혹은 법적 승인은 단순히 어떠한 지위를 부여할 것인가 여부가 아니라 서로 구분되는 차원들이 결합되어 있는 주제이다.

셋째, 사회적 기업에 대한 제도적 지원이 절실하다. 이러한 지원책으로는 사회적 기업이 다른 기업과 비교해서 불이익을 받지 않도록 하는 ‘땅 고르기’ 정책과 ‘우선권을 부여’하는 정책이다. 사회적 기업에 우선권을 부여하는 정책에 대한 사회적 지지를 확산하는 수단의 하나로 사회적 회계(social accounting)를 도입하는 것도 고려해 볼 만하다.

넷째, 창업지원과 사회적 기업 지원조직을 활성화하여야 한다. 저소득층과 사회적 기업의 창업을 지원하기 위한 전문적인 기관을 도입하는 것을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 창업지원기관은 일정한 요건을 갖춘 비영리기관들로 설립하되 이를 육성하기 위해서 초기에는 정부가 일정한 기금을 조성해서 창업지원기관들이 용자재원으로 활용할 수 있도록 해주는 것이 필요할 것이다.

다섯째, 노동시장 통합형 사회적 일자리 정책이 추진되어야 한다. 노동부 사업의 기본방향은 한국형의 ‘노동시장 통합형 일자리’ 사업으로 발전시켜 나가는 것이다. 노동부의 사업이 새로운 사회적 수요를 발굴하고, 이를 통해 국민들에게 필요한 사회적 서비스를 제도화하는 인큐베이터로서의 기능을 계속 수행해야 한다. 특히 이를 위한 훈련제도와의 유기적 연계를 강화해야 한다.

사회적 일자리정책의 발굴 사례로서 본 연구는 다음의 세 가지를 제시하고 있다.

(1) 심리지원단 사업을 통한 사회적 일자리 창출

심리지원 서비스는 매우 시급하게 요구되고, 효과성이 인정된 사회적 서비스이다. 심리지원 서비스의 확대를 위해서는 서비스제공과 인력양성을 위한 효율적인 시스템이 구비되어야 한다. 이를 위해 심리상담가와 정신치료사, 정신보건사회복지사, 정신보건간호사, 사회복지사가 심리지원단을 구성하여 위기사태의 발생이나 전문적 치료서비스가 필요한 학교, 지역사회 등에서 기능하도록 한다.

심리지원 서비스는 대표적으로 사람의 활동에 의존하는 서비스로서 일자리창출효과가 직접적이다. 심리상담서비스의 확대는 고학력 유휴인력의 풀타임 혹은 파트타임의 고용을 증대시킨다. 심리상담서비스의 확대는 소외계층이나 아동청소년의 삶의 질을 향상시키며 인적자원의 질을 높임으로써 국가의 성장잠재력에 기여한다.

(2) 노인요양보험 전문인력을 통한 사회적 일자리 창출

노인요양 분야는 향후 새로운 일자리 창출에 있어 중요한 비중을 차지하게 될 것이다. 대부분 가정내에서 해결되어왔던 노인요양 욕구가 사회적으로 해결되어야 한다는 인식이 최근에서야 비로소 확산되기 시작하였고, 새롭게 출현한 노인요양 욕구에 대한 사회적 대응체계를 만드는 것은 곧 노인요양 분야에 새로운 인력의 유입이 필요함을 의미하는 것이기 때문이다.

현재 정부는 2008년도 후반부터 노인요양보험제도를 도입하는 것으로 계획하고 있으며 이 제도가 예정대로 정상적인 과정을 밟아 시행하게 된다면 제도 시행초기 당장 요양관리사 1,371명, 사회복지사 6,822명, 간호인력 3,588명, 간병수발인력 27,335명, 물리치료사 1,974명, 의사 546명, 사무원 3,098명, 기타 취사부, 세탁부, 관리인, 기사 등 5,100명 등 모두 5만명이 넘는 인력이 필요하며 제도의 성숙기인 2020년에는 30만명이 넘는 인력이 창출됨으로써 사회적 일자리 창출에 큰 기여를 할 것이다.

(3) 현장규제강화를 통한 사회적 일자리 창출

그간 신공공관리론적 정부개혁이 강력하게 추진되어왔다. 그러나 신공공관리론은 이념적으로 민주행정 및 책임행정의 가치와 갈등을 빚고 있으며, 실질적으로는 현장행정을 약화시키는 결과를 가져 오고 있다. 결국 이

문제는 현장행정의 강화를 통한 사회적 일자리 창출이라는 방안으로 해결할 수 있는데, 이를 위해서는 우선 기존 패러다임의 변화와 더불어, 공공 서비스 제공의 다원화가 가능한 영역들을 꾸준히 개발하여야 할 것이다.

이러한 경우에 해당하는 사업목록이 많지만 당장은 근로감독업무의 민간위탁사업이나 비정규직 보호를 위한 근로감독 강화사업을 통해 사회적 일자리 창출이 가능하다.

또한 현장행정을 강화하면서 사회적 일자리를 창출할 수 있는 다른 한 분야로는 옴부즈맨 제도의 활성화 방안이 있다. 이러한 옴부즈만 제도와 같이 고충 민원에 대한 조사 활동, 행정기관의 위법·부당한 처분 등을 시정하고 법령 및 기타 제도나 정책 등에 대해 개선을 권고하는 활동, 법적·행정적 소송절차 이전의 중재 및 조정 활동 등을 전문적으로 담당하는 민간 인력의 활성화로 현장행정의 강화와 사회적 일자리 창출이 가능할 것으로 판단된다.

제1장 서론

1. 연구목적

참여정부에서는 국정과제의 하나로 사회적 일자리 창출을 설정하고, 이를 위해 구체적으로 매년 5~10만개의 일자리 창출하는 정책을 제시하였다. 이로써 노동부에서는 2003년~2004년도에 시범사업을 수행하였으며 2005년부터는 본 사업을 시행하고 있다. 보건복지부에서도 차상위 계층을 대상으로 한 자활근로사업의 일부를 ‘사회적 일자리 사업’이라는 명칭으로 2004년도부터 실시하였으며, 2004년 초부터는 사회적 일자리 10대 사업을 발굴하여 교육부, 보건복지부, 노동부, 산림청, 여성부 등 각 부처가 참여하는 다양한 사업을 시행하고 있다. 빈부격차·차별 시정위원회와 각 부처는 2004년 11월 ‘일을 통한 빈곤탈출’이라는 주제의 국정과제회의 보고를 통해서 2008년까지 5만개의 사회적 일자리를 추가로 창출할 것이라고 발표한 바 있다.

본 연구는 사회적 일자리에 대한 사회의 관심과 요구가 증가하고 있는 상황에서 사회적 일자리를 과거의 단기 일자리 창출사업과는 달리 안정적인 일자리로 발전시킬 수 있는 방안을 모색함으로써, 사회적 일자리가 일자리를 통한 성장과 분배의 선순환을 달성하는 데 기여하고자 한다.

본 연구를 통해 사회적 일자리의 개념을 정리하고 관련 부처의 정책 방향을 둘러싼 혼선을 최소화할 수 있는 방안을 마련함으로써 사회적 일자리를 안정적으로 정착시키는데 기여하는 것도 중요한 목적의 하나이다.

또한 사회적 일자리 창출정책을 발전시키기 위해서는 사회적인 필요와 정부의 재정여력, 바람직한 전달체계 등을 고려한 다양한 사업들을

2 사회적 일자리 창출 정책의 활성화 방안 연구

발굴하여 성공사례를 축적해 나갈 필요가 있으므로 본 연구에서는 앞으로 발전가능성이 높은 새로운 사업들을 발굴하고 구체적인 시행방안을 제시하고자 한다.

2. 연구 내용

본 연구의 내용은 다음과 같다.

첫째, 사회적 일자리의 개념을 정립한다. 한국에서의 사회적 일자리 개념의 등장 및 확산과정에 대한 분석을 행한다. 실업대책으로 수행된 공공근로사업 및 이의 제도화로서의 자활사업이라는 시민사회의 인식과 사회적 일자리 개념의 결합하였고, 자활사업 중심의 사회적 일자리 개념에 사회적 서비스 부문 일자리로서의 사회적 일자리 개념이 추가되었다. 아울러 사회적인 필요가 있지만 지금까지 공급되지 않고 있던 서비스를 공공부문이 직접 제공하는 경우까지 포함하는 개념으로 사회적 일자리 개념의 확장이 있었다. 현재 비영리 조직 뿐 만 아니라 기업의 사회적 공헌 활동과 연계한 사회적 일자리 창출 전략이 모색되는 단계이다.

둘째, 사회적 일자리 창출의 필요성을 정리한다. 경제위기 이후 지표상으로는 실업문제가 개선되고 있지만, 공식실업률과 체감실업률 사이에는 커다란 괴리가 있고, 기존 노동시장정책으로 자립하기 어려운 장기실업자의 문제가 사회적으로 제기되고 있다. 공식지표상으로는 실업률이 낮음에도 불구하고, 실제로 취업과 실업, 비경제활동 사이의 노동이동을 살펴보면, 실업을 거치지 않는 노동이동 규모가 매우 커서 실질적인 구직자의 규모는 공식실업자 규모를 훨씬 상회하는 것으로 추정되고 있다.

실업문제와 더불어서 고려해야 할 중요한 노동시장 지표인 경제활동 참가율은 선진국에 비해 현저히 낮아서 성장여력을 극대화하기 위해서는 여성, 고령자 등의 잠재인력을 활용해야 할 필요가 증가하고 있는데,

사회인구학적인 변화로 인하여 교육, 보건의료, 복지 등 공공서비스의 수요가 급격히 증가할 것으로 예상되는 반면, 이 분야의 공급은 선진국에 비해 매우 낮은 상태에 머물고 있다. 따라서 이러한 사회 환경의 변화를 중심으로 사회적 일자리의 필요성을 정립할 것이다.

셋째, 외국사례에 대한 비교연구를 행한다. 현재 사회적 기업(social enterprise)과 사회적 경제(social economy), 제3섹터(the third sector) 등의 개념이 폭넓게 사용되고 있지만, 각 개념의 함의나 관련된 정책은 각국의 고유한 맥락에 따라서 발전되어 왔다. 각국의 사례에 대한 일차적인 검토는 기존 연구들을 통해 이루어진 바 있으므로 일정한 개념적 틀을 이용한 체계적 비교연구와 한국의 상황에 대한 평가를 통해서 우리의 상황에 적합한 사회적 일자리의 개념 및 범위를 설정할 수 있을 것으로 기대된다.

사회적 기업의 내부운영방식 및 공공부문(중앙정부와 지방정부)과 사회적 기업의 상호관계에 있어서도 국가별로 차이가 있다. 일반적으로 사회적 기업에는 협동조합뿐만 아니라, 다양한 형태의 조직이 포함되기 때문에 내부 운영방식에서도 차이가 있다. 구체적으로 지원제도를 설계할 경우에는 조직의 유형, 수익성 추구의 인정여부, 내부 운영방식 등을 고려해야 한다는 점에서, 사회적 기업의 운영방식과 지원제도의 관계에 대한 심층적인 사례연구가 필요하다.

넷째, 국내정책에 대한 평가를 행한다. 한국에서 사회적 일자리는 공공근로 민간위탁에서 시작되어, 복지부의 자활근로 및 자활공동체사업, 노동부의 사회적 일자리사업, 2004년 이후 각 부처에서 시행하고 있는 다양한 사업 등으로 발전되어 왔다. 공공근로의 민간위탁 및 자활근로, 자활공동체 사업에 대한 평가는 전병유외(2003), 황덕순 외(2004) 등과 한국보건사회연구원의 자활사업에 대한 연구를 통해서 어느 정도 이루어진 바 있다. 현 단계에서는 2004년도부터 시행되고 있는 각 부처의 사회적 일자리 사업과 노동부, 복지부의 사업들에 대한 체계적인 평가를 통해서 참여정부의 사회적 일자리 창출 사업을 종합적으로 기획, 조정, 평가하는 방안을 마련하는 것이 중요하다.

4 사회적 일자리 창출 정책의 활성화 방안 연구

다섯째, 사회적 기업에 대한 법·제도적 지원방안을 모색한다. 외국의 법·제도적 지원방안 및 한국의 정책에 대한 평가를 기초로 사회적 기업에 대한 법·제도적 지원방안을 연구한다. 독자적인 법령의 도입 여부의 장단점 및 지원 관련 법령의 기본방향, 세제를 통한 지원방안 (공급자에 대한 부가세 감면 및 서비스 수요자에 대한 소득 공제 등), ‘국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률’ 개정 등 중앙정부, 지방자치단체, 공공부문의 우선위탁을 통한 지원 방안, 사회적 기업 창업에 대한 지원 방안, 사회적 일자리 사업과 훈련지원제도의 연계방안 및 기업의 사회공헌활동과 민간비영리단체의 활동을 연계한 사회적 기업 지원 방안 등을 고려할 수 있을 것이다.

여섯째, 사회적 일자리 창출을 위한 정부재정운영의 개선방안을 모색한다. 지금까지 정부 재정정책의 기초가 주로 사회간접자본의 확충 등 경제개발에 치우쳐 운영되어 왔으나 정부 재정의 운영기조가 바뀌어야 할 것이다.

일곱째, 사회적 일자리로서 신규사업을 발굴한다. 정부가 정책적으로 채택가능한 사회적 일자리 유형의 발굴 및 구체적인 시행방안, 정책 효과를 가급적 구체적으로 개발하여 제시한다. 제시할 구체적인 신규사업으로는,

- ① 재난 등 위기사태에서의 심리지원단 구축을 통한 사회적 일자리 창출
- ② 노인요양보험에 따른 사회적 일자리 창출
- ③ 규제폐지 또는 규제강화를 통한 사회적 일자리 창출 등이 있다.

제2장 사회적 일자리의 전개과정과 개념정립

1. 사회적 일자리의 전개과정

사회적 일자리라는 용어는 1997년 말의 외환금융위기에 따른 경제위기 상황에서 추진된 실업대책과 관련해서 처음 등장하였다. 정부는 제도화된 사회안전망이 불충분한 상황에서 대량실업에 대응해서 대규모 공공근로사업을 시행하였다.

공공근로사업에 대해서는 다양한 평가가 있으나, 기본적인 성격은 저소득층의 ‘생계보호’를 위한 ‘임시적인’ 일자리이다. 운영방식에서 공공근로사업은 1년을 3개월씩 4개 단계로 나누어서, 3개 단계 이상 연속적인 참여를 제한하였다. 따라서 공공근로 민간위탁사업에 참여한 시민사회단체들은 실업문제가 심각한 상황에서 일자리의 연속성이 보장되지 않고, 공공근로가 안정적인 일자리로 전환되기 어렵다는 문제를 제기하였다.

민간단체들은 공공근로사업의 한계에 대응해서 ‘어떻게 하면, 공공근로사업을 안정적인 일자리로 정착시킬 것인가’를 고민하게 되었고, 이와 관련해서 1990년대 이후 유럽에서 새롭게 활성화된 사회적 경제 및 사회적 기업에 관한 논의에 주목하였다. 이러한 외국의 사례에 대한 연구로부터 이들을 아우를 수 있는 개념으로 ‘사회적 일자리’라는 용어가 제시되었다.

따라서 사회적 일자리라는 표현은 처음부터 명확한 지시대상과 범위를 가진 것이 아니라, 외국의 사회적 기업이나 사회적 경제와 관련된 사례들을 총칭하는 것으로 우리나라에서 만들어진 용어이다. 이 용어가 실업자 지원 활동을 수행하던 시민사회 영역을 넘어서, 본격적으로 공공의 영역에서 논의되기 시작한 것은 빈곤과 실업극복을 위한 국제포

6 사회적 일자리 창출 정책의 활성화 방안 연구

림(부제: 자활사업 활성화와 사회적 일자리 창출)이다.

국제포럼의 자료집에서는 국제포럼의 배경과 관련해서 “빈곤과 실업 극복을 목표로 하는 사회적 기업의 내용을 정리하고, 이를 우리 사회에 적용하기 위한 제도적 조건을 검토하고자 한다. 또한, 사회적 기업의 정착을 위한 민과 관의 역할과 협력방안을 모색한다”고 제시하고, 목적과 관련해서 “장기실업 대책과 빈곤 문제 해결을 위한 고용 및 복지 대책으로서 사회적 일자리 개발의 필요성과 의의를 한국사회에 널리 알린다”로 선언하였다. 이는 처음부터 사회적 일자리가 사회적 기업과 밀접한 관계하에서 제시되었다는 점을 잘 보여준다.

이러한 과정을 거쳐서 사용되기 시작한 사회적 일자리라는 개념은 2000년도 이후부터는 출발점이 된 ‘제3섹터의 일자리’나 ‘사회적 기업’이라는 개념을 대신해서, 지역사회에서 일자리 창출을 모색하던 시민사회 영역으로 광범위하게 확산되기 시작했다. 이 때 공공근로의 제도화 방향으로 실업자 지원활동을 수행하던 시민사회단체에서 주목한 것이 1999년도에 법제화된 국민기초생활보장제도이다. 국민기초생활제도 도입과 함께 근로능력이 있는 빈곤계층에게도 생계급여가 지급되기 시작했고, 근로능력이 있으면서도 일자리가 없는 수급자에게는 자활지원사업이 시행되었기 때문이다.

자활지원사업의 대부분은 자활근로사업으로 구성되었으며, 이는 내용적으로 공공근로사업의 제도화로 이해될 수 있는 것이었다. 또한, 자활근로 사업단을 자활공동체로 발전시킴으로써, 빈곤으로부터 탈출시키는 것이 보건복지부 자활지원사업의 기본방향으로 설정된 것은 시민사회단체에서 이전부터 지향해 오던 생산자 협동조합 모델이 공적인 제도 영역에서 받아들여졌다는 것을 의미한다.

참여정부가 들어서기 이전까지 사회적 일자리라는 용어는 자활지원사업과 동일시되었다. 그런데, 참여정부가 국정과제로 제시한 사회적 일자리 창출 목표는 국민기초생활보장제도의 수급자를 대상으로 하는 자활지원사업만으로는 달성하기 어려운 것이었다. 참여정부에서 사회적 일자리 창출 정책의 방향으로 새롭게 주목한 것은 사회적 서비스 분야

의 일자리 창출이다.

이는 2004년도부터는 사회적 서비스의 확충과 사회적 일자리 창출을 연계하려는 새로운 접근이 활성화되는 것에서 드러난다. 국무총리가 주관하는 「일자리만들기위원회」에 보고된 노동부의 「사회적일자리 창출 사업 확충방안」(04.3.26)에서는 사회적 일자리로 발전시킬 주요 영역으로 장애아 교육보조를 비롯한 사회적 서비스 분야의 10개 과제들이 제시되었고, 기획예산처에서는 2005년도에 사회적 일자리 사업으로 각 부처에 2,254억원을 반영하였다고 발표하였다. 여기에는 노동부에서 보고한 10개 과제 이외에 문화 분야에서 ‘연극·영화·국악분야 전문 인력을 활용한 학교방문교육’, ‘국민생활체육의 활성화를 위한 생활체육지도자’ 등의 과제들이 추가되었다.

또한 2004년 11월 10일에는 일을 통한 빈곤탈출 지원정책이 발표되면서 사회적 일자리의 중장기 확충목표와 앞으로의 정책방향이 제시되었다. 이에 따르면 사회적 일자리는 '08년까지 7만 6천명으로 확대된다. 이 수치에는 공공근로와 자활사업이 포함되어 있지 않다는 점에서 넓은 의미의 사회적 일자리의 규모는 10만명 이상으로 늘어날 것이다. 또한 향후 정책방향과 관련해서 공공사회복지서비스 확충 및 수익형 사회적 일자리의 확충에 중점을 두고, 사회적 기업을 육성해 나갈 것이라고 발표하였다.

이러한 변화는 우리나라의 정책이 사회적 서비스의 수요를 창출하는 정책으로 발전해 가는 과정에 있음을 보여준다. 아직은 많은 사업들이 정부가 직접 제공하는 방식으로 계획되어 있지만 이러한 상황은 잠정적인 것이며, 이러한 일자리는 일정한 과도기간을 거쳐서 공공서비스 일자리로 정착되거나 다시 위탁됨으로써 민간부문 일자리, 혹은 사회적 기업에 의해 제공 되는 사회적 일자리로 분화되어 나가게 될 것으로 예상된다.

지금까지 살펴본 것처럼 사회적 일자리라는 용어는 만들어진 지 7~8년이 채 되지 않는 기간 동안 끊임없이 정책과 상호작용하면서 발전해 오고 있다. 현재, 민간단체와 공공부문의 협력에 의해 만들어지는

일자리를 넘어서 공공부문이 직접 사회적 서비스를 제공하면서 만들어지는 일자리까지 포괄하는 것으로 발전해 왔지만 앞으로 사회적 기업을 통한 사회적 일자리의 발전이라는 정책 방향이 구체화되어 가면서 또 다른 차원으로 발전해갈 것으로 예상된다.

2. 사회적 일자리 개념의 정립

지금까지 우리나라에서 사회적 일자리의 개념이 발전해 온 과정을 살펴보았지만, 이를 더 잘 이해하기 위해서는, 이 용어의 모태가 사회적 기업(social enterprise)의 개념에 대해서 살펴볼 필요가 있다. 또 사회적 기업의 개념을 검토하기 위해서는 이보다 선행하는 개념인 ‘제3섹터’, ‘사회적 경제’, ‘비영리조직(non-profit organization)’의 개념을 먼저 살펴볼 필요가 있다. 외국에서 사회적 기업은 이들을 기반으로 해서 등장한 것이기 때문이다.

‘제3섹터’, ‘사회적 경제’, ‘비영리조직’ 가운데 가장 먼저 살펴보아야 할 것은 ‘제3섹터’이다. 제3섹터라는 개념이 자본주의 사회를 구성하는 정부 부문(제1섹터)과 민간영리기업부문(제2섹터)을 제외한 나머지 다양한 조직으로 구성되는 광범위한 민간부문을 통칭하는 비교적 ‘가치중립적’인 개념이기 때문이다. 제3섹터에 관한 EU의 연구보고서에서 Campbell(1999)은 일반적으로 제3섹터를 구성하는 조직의 특징을 다음과 같이 제시하고 있다.¹⁾ 이에 따르면 제3섹터는 ① 공공이나 민간부분에서 공급되지 않는 욕구를 충족하기 위한 활동을 하는 조직, ② 자주적으로 조직되고 관리되는 조직, ③ 지역공동체에 기반하거나 이를 지향하는 활동을 하는 조직, ④ 이윤을 분배하지 않는 비영리조직, ⑤ 자원봉사를 포함한 자선에 기반한 활동을 하는 조직으로 정의된다. 물론 각각의 조직은 위의 다섯 가지 특징을 모두 갖지 않을 수도 있다. 제3섹터가 유럽에서 차지하

1) Campbell(1999)에서 제시된 제3섹터의 특징은 EU차원의 제3섹터 규모를 추정하기 위한 연구에 사용된 것이다.

는 사회적 역할은 매우 크다. 제3섹터는 크게 협동조합(cooperatives), 상호부조조직(mutuals), 이외의 자발적 조직(associations) 들로 구성된다.

한편 유럽에서는 1990년대부터 사회적 경제라는 개념이 제3섹터라는 개념과 병행해서 사용되고 있는 것으로 보인다. 고용지침(employment guideline)을 포함한 EU의 여러 문헌들에서도 제3섹터라는 표현보다는 사회적 경제라는 표현을 사용하고 있다. 제도적 측면에서 사회적 경제의 구성요소들로 제시되는 것은 제3섹터와 마찬가지로 협동조합(cooperatives), 상호부조조직(mutuals), 이외의 자발적 조직(associations)들이다.²⁾ 따라서 포괄 범위라는 차원에서 대부분의 논자들이 제3섹터와 사회적 경제를 구분하지 않고 사용하는 것으로 보인다. 그러나 사회적 경제라는 용어에는 법·제도적인 측면 이외에도 규범적인 함의가 포함되어 있다. Defourny(1999)에 따르면 사회적 경제를 구성하는 조직들은 다음과 같은 특징을 갖는다.³⁾

“사회적 경제는 다음과 같은 원리로 대표되는 윤리적 입장을 갖는 협동조합 및 관련된 기업, 상호부조조직, 자발적 조직들에 의해 수행되는 경제적 행위를 포괄한다.

- 목표로서 이윤보다는 구성원이나 지역사회공동체의 이익을 위해 활동
- 독립적인 운영(공공부문으로부터의 - 역자)
- 민주적인 의사결정과정
- 소득의 배분에 있어서 자본보다는 인간과 노동을 먼저 고려”

2) 흔히 사회적 경제의 구성부분과 관련해서 CMAF라고 해서 C(cooperatives), M(mutuals), A(associations)에 더해서 F(foundations)를 추가하기도 한다.

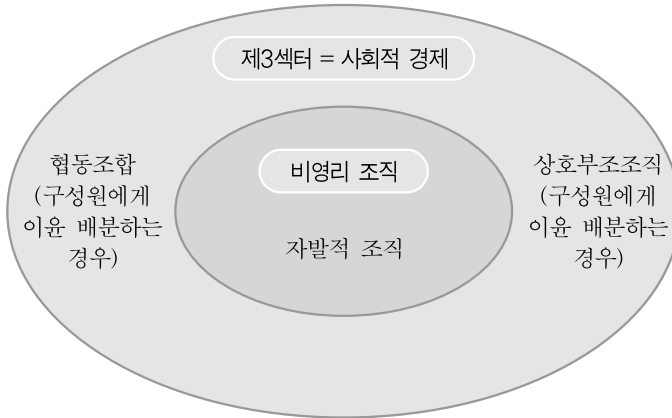
3) 이하에서 살펴보는 사회적 경제와 비영리조직의 관계, 사회적 기업에 대한 정의는 Defourny(1999)에 기반한 것이다. 사회적 기업에 대한 그의 정의는 개인적인 것이라기보다는 사회적 기업과 관련된 연구를 수행하고 있는 유럽 차원의 다양한 연구기관들이 연합한 EMES(www.emes.net)가 공동으로 도출한 것이라고 보아야 할 것이다. 이 명칭은 이 그룹들이 처음 수행한 공동연구인 ‘The Emergence of Social Enterprise’에 기초한 것이다.

유럽에서 주로 사용되는 사회적 경제 개념이 갖는 규범적인 함의는 미국에서 주로 사용되는 비영리조직이라는 개념과 구분되는 주요한 특징 가운데 하나이다. 비영리조직을 특징짓는 가장 중요한 요소는 법적 인 측면에서 면세혜택을 부여받는 조직이라는 점이다. 미국에서는 조세법을 통해서 법적으로 규정하는데, 연방조세법에 의하면 연방 소득세로부터 면세혜택을 받을 자격이 있는 26가지의 조직유형이 기술되어 있다. 이들 조직은 소득을 조직의 구성원이나 대표의 이익을 위해 전혀 사용하지 않으며(분배의 제한 원칙), 이를 정관에 명시하였다는 공통점을 갖는다. 이러한 비영리조직은 주로 학교, 전문대학, 대학교, 병원, 미술관, 도서관, 보육시설, 사회서비스 기관 등 다양한 조직들로 구성된다.

사회적 경제와 비영리조직 사이의 가장 큰 차이는 앞에서 제시한 ‘분배의 제한’ 원칙이다. 사회적 경제 -혹은 유럽적 정의에 따른 제3섹터-를 구성하는 중요한 조직인 협동조합과 상호부조조직이 이 기준에 따른 비영리조직으로부터 배제되기 때문이다. 또한, 규범적인 측면에서 사회적 경제와 달리 비영리조직은 명시적인 사회적 목적, 즉 ‘이윤이 아니라 구성원이나 지역사회공동체의 이익을 위해 활동’한다는 목적을 갖지 않는다.

제3섹터, 사회적 경제, 비영리조직에 대한 위의 비교로부터 대체로 다음과 같은 관계를 도출할 수 있다. 우선 셋 가운데 가장 포괄적인 개념은 제3섹터이며, 유럽에서 많은 경우 사회적 경제와 제3섹터는 동일시된다. 두 번째로 비영리조직에는 구성원에게 이익을 배분하는 협동조합이나 상호부조조직을 배제하기 때문에 제3섹터보다는 범위가 좁아서 부분집합을 구성한다고 볼 수 있다. 세 번째로 만일 규범적인 요소를 강조해서 비영리조직 가운데 일부가 사회적 경제에 포함되지 않는다고 규정할 경우 제3섹터를 더 넓게 정의해서 사회적 경제와 비영리조직의 합으로 구성된다고 볼 수 있다. 여기에서는 첫 번째와 두 번째 까지를 고려해서 제3섹터와 사회적 경제는 동일한 것으로, 비영리조직은 그 부분집합으로 정의하고자 한다. 이를 그림으로 그리면 다음 [그림 2-1]과 같다.

(그림 2-1) 제3섹터, 사회적 경제, 비영리조직의 관계



이제 제3섹터, 혹은 사회적 경제를 배경으로 유럽사회에서 성장한 사회적 기업에 대해서 살펴보자. 1990년대 들어 사회적 경제의 범위에는 포함되지만, 전통적으로 이 부문을 구성하던 조직과는 특성이 다른 조직들이 크게 성장해 왔다(Campbell, 1999; Lloyd et al., 1999). 새롭게 성장하는 조직들의 주된 활동은 각 지역 공동체 차원에서 장기실업자나 빈곤계층의 사회적 배제 문제에 대응하거나 사회적 서비스를 공급하는 것이다. 사회적 기업은 바로 이러한 조직들을 포괄적으로 지칭하는 개념으로 형성되었다. 조직형태 차원에서 사회적 기업들은 나라별로 법·제도적인 배경이나 형성과정에 따라서 협동조합, 비영리조직, 기타 일반적인 민간단체 제3섹터를 주요 기반으로 하지만, 민간기업의 형태를 띠 수 있다.⁴⁾ 또한, 이탈리아, 프랑스, 벨기에, 포르투갈 등 여러 국가들에서는 사회적 목적을 갖고 경제활동을 하는 다양한 형태의 사회적 기업에게 별도의 법적인 지위를 부여하기도 한다(Spear and Bidet, 2003).

4) 한국의 경우에도 생산자 협동조합 운동이나 자활공동체로 성장한 조직들이 법적으로는 주식회사나 개인회사의 형태를 띠고 있는 경우가 많다.

12 사회적 일자리 창출 정책의 활성화 방안 연구

사회적 기업은 1990년대 이후의 유럽의 사회경제적 변화의 소산이기 때문에 아직 오랜 기간을 거쳐 역사적으로 형성된 고정된 지시대상을 갖는 개념은 아니며, 각국의 다양한 경험에 기반해서 추출해 낸 공통의 특성에 의해서 정의되고 있다. 이러한 공통의 특성은 다음과 같다 (Defourny, 1999).

- 재화를 생산하거나 서비스를 판매하는 지속적인 활동
- 높은 수준의 자율성
- 상당한 수준의 경제적 위험을 안고 활동
- 일정 수준의 이상의 유급 노동 포함
- 지역사회 이익을 명시적으로 추구
- 시민들에 의해 자발적으로 등장
- 의사결정권이 자본소유에 기반하지 않을 것
- 조직의 활동에 의해 영향을 받는 사람들도 의사결정에 참여
- 제한적인 이윤 배분

위의 여러 가지 요소 가운데 가장 중요한 특징은 바로 첫 번째로서 명시적으로 경제적 생산 활동에 참여한다는 점이다. 또한 사회적 기업을 ‘사회적’이라고 불릴 수 있게 하는 것은 지역사회 이익을 명시적으로 추구할 뿐만 아니라, 의사결정에 다양한 이해당사들이 참여하는 민주적인 구조를 갖는다는 점이다.

또 한 가지 중요한 것은 사회적 기업이 ‘기업’으로 불린다고 해도 반드시 ‘전통적인 의미의’ 법적인 기업형태를 갖는 것이 아니라, ‘생산적이라는’ 활동의 특성을 의미하는 것으로서 매우 다양한 형태의 조직들을 포괄한다는 점이다. 구체적으로는 사회적 경제를 구성하는 협동조합, 상호부조조직, 자발적인 결사체일수도 있으며, 법적으로는 ‘민간영리기업’의 형태를 띠고 있을 수도 있고, 더 나아가서 이들 조직의 일부가 일정기간 지속적으로 수행하는 일시적인 ‘활동 단위’까지를 포함한다는 점이다.

사회적 기업의 개념을 이렇게 이해할 경우,⁵⁾ 처음 한국에 사회적 일

자리의 개념이 도입될 때 일부에서 이미 제시했던 것처럼, 사회적 일자리와 사회적 기업은 서로 분리되는 개념이 아니라, 동일한 현상의 서로 다른 측면, 즉 ‘조직주체’와 ‘활동의 성격’을 지칭하는 개념이라는 점이다. 다시 말해서 ‘사회적 일자리는 사회적 기업이 창출하는 일자리’이다. 그 동안 사회적 일자리에 대해서 제시된 여러 가지 개념들은 조직주체 측면보다는 활동의 성격이 갖는 여러 가지 측면들을 주로 중심으로 제시한 것으로 볼 수 있다.

그런데 요즘 우리나라에서 사회적 기업이라는 용어는 정부의 지원을 받아서 일자리 창출에 참여하는 민간단체나 혹은 사업단으로부터 더 발전하여 상법상의 ‘회사’형태를 갖는 조직을 의미하는 것으로 사용되는 것처럼 보인다. 사회적 일자리라는 용어가 처음 만들어질 때와 다르게 발전해 온 것처럼, 사회적 기업이라는 용어도 한국적 맥락에서 사회적 일자리의 발전 전망이라는 차원에서 외국에서 일반적으로 사용되는 것과는 다른 방식으로 사용되는 것이다. 물론 사회적 기업이라는 용어가 나라나 논자마다 다른 의미로 사용되고 있는 것도 사실이다. 그러나 일반적으로 사용되는 의미와 지나치게 다른 의미로 사용될 경우 혼선을 초래할 수도 있다.

따라서 정책 영역에서 사회적 기업이라는 용어가 상법상의 ‘회사’형태를 취하는 조직을 의미할 경우에는 좁은 의미의 사회적 기업의 개념을 적용하는 것으로 이해하고, 일반적으로 이 용어를 사용할 경우에는 다른 나라들에서 일반적으로 사용하는 것처럼 다양한 조직을 모두 포괄하는 의미로 사용하는 것이 바람직할 것이다.

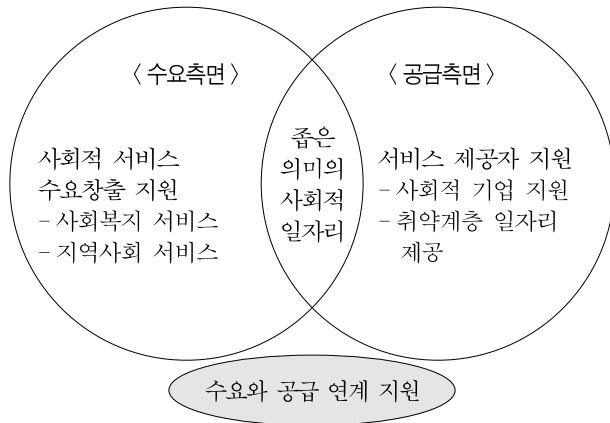
5) 이러한 정의는 유럽 각국의 다양한 경험을 종합해서 도출된 것이다. EMES는 유럽 차원에서 이러한 정의를 기반으로 이후에도 The ELEXIES Project(2002~2003), The PERSE Project(2001~2004)와 같은 비교연구를 통해서 사회적 기업의 개념과 이 분야의 발전을 촉진해 오고 있다.

3. 사회적 일자리의 유형

가. 수요/공급에 의한 유형 분류

사회적 일자리의 정의에는 사회적 기업이라는 공급 측면의 개념이 가장 중요하지만, 한국에서는 사회적 서비스라는 서비스의 내용과 관련된 개념이 결합되어 있기 때문에 사회적 일자리 창출과 관련된 정책은 크게 사회적 서비스의 수요 및 공급측면으로 나누어서 살펴볼 필요가 있다. 또한, 수요와 공급의 효과적인 연계를 지원할 수 있는 제도적 인프라를 구축하는 하는 정책도 포함될 수 있다. [그림 2-2]는 이를 큰 범주에서 도식화한 것이다.

[그림 2-2] 사회적 일자리 창출 관련 정책의 유형



우선 수요측면을 먼저 살펴보면 사회적 일자리와 관련된 사회적 서비스는 사회복지서비스와 지역사회서비스로 크게 나누어 볼 수 있고, 시장에서 이들 서비스 수요가 늘어날 수 있도록 지원하는 정책이 우선적인 고려대상이 된다. 서비스 수요를 확대하는 정책도 다양한 방식으

로 이루어질 수 있다.

첫 번째는 수요자가 이들 서비스를 구매할 수 있는 비용을 제공해 주거나, 서비스의 구매비용을 낮추어 줌으로써 유효수요를 확대하는 방식이다. 두 번째는 서비스의 총량이 늘어나는 것은 아니지만 정부가 공공적으로 제공하던 서비스의 전달방식을 바꿈으로써 민간시장에서 새로운 수요가 형성되는 경우이다. 예를 들어 서비스의 수요자에게 바우처를 제공함으로써, 공급자를 선택할 수 있도록 하는 제도를 들 수 있다.

수요측면의 정책은 사회적 서비스의 시장을 확대한다는 점에서 사회적 일자리의 확대에 기여할 수 있으나, 이들 사회적 서비스의 공급에는 사회적 기업뿐만 아니라, 민간의 영리기업들도 참여한다는 점에서 이 정책을 통해 새로 만들어지는 일자리들이 모두 사회적 일자리로 분류될 수 있는 것은 아니다.

한국에서 지금까지 시행된 정책 가운데 수요측면의 정책에 해당되는 것은 매우 드물다. 국민기초생활보장제도 수급자 및 최상위 저소득층에 대한 보육료 지원정책이 여기에 해당되는 것으로 볼 수 있다. 또한, 정부가 공식적으로 도입하겠다고 밝힌 「공적장기요양보장제도」의 경우 현재 잠재되어 있는 노인 및 장애인의 사회복지서비스 수요의 현실화에 크게 기여할 것으로 예상된다.

다음으로 공급측면의 정책을 살펴보면, 우선 사회적 기업을 지원하는 다양한 법·제도적 지원방안들이 우선 해당된다. 여기에는 사회적 기업의 법률적 지위를 승인하고, 보호된 시장의 형성이나 세제 지원, 연대금고 등 창업지원기관을 통한 재정적 지원 방안 등이 포함될 수 있다. 두 번째로 취약계층의 노동시장 통합을 지원하기 위한 단기적인 일자리 창출 정책이 여기에 해당된다. 자활사업이나 노동부의 사회적 일자리 사업이 여기에 해당된다. 참여정부 들어서 정부가 추진하고 있는 사회적 서비스 공급 확대 정책도 일자리 창출에 초점을 맞추고 있다는 점에서 이러한 범주에 아직 머물러 있다고 볼 수 있다.

공급측면의 정책 가운데 지원대상이 되는 서비스가 사회적 서비스일 경우에는 「좁은 의미에서의 사회적 일자리 창출」 지원정책이라고 볼

수 있을 것이다. 사회적 서비스가 아니라 다른 재화 및 서비스의 공급에 참여하는 주체들을 지원하는 경우에는 「넓은 의미에서의 사회적 일자리 창출」 지원정책으로 범주화할 수 있을 것이다.

마지막으로 직접적인 지원정책은 아니지만, 지역사회 단위에서 형성되는 사회적 서비스 시장에서의 수요와 공급을 효과적으로 연계할 수 있는 정보시스템 및 전달체계의 구축 등 사회적 인프라를 형성하는 정책도 거래비용을 낮춤으로써, 사회적 일자리의 확대에 기여할 수 있다.

나. 직/간접 창출에 따른 유형 분류

광의의 의미로 사회적 일자리를 해석할 때, 직접적인 일자리 자체를 창출하는 경우와 간접적으로 일자리 창출을 유도하는 경우로 대별될 수 있다. 직접적인 창출의 경우는 수요를 견인하여 사회적 일자리가 정착되도록 하는 경우와 서비스의 공급 확대를 위해 직접 지원하는 경우로 구분된다. 또한 서비스의 공급 확대를 하는 경우는 민간에 의한 부분과 공공에 의한 부분으로 나뉘며 특히 민간에 의한 경우는 수익 창출형과 비수익형으로 구분되며, 이들 모두를 정리하면 아래 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 사회적 일자리의 유형

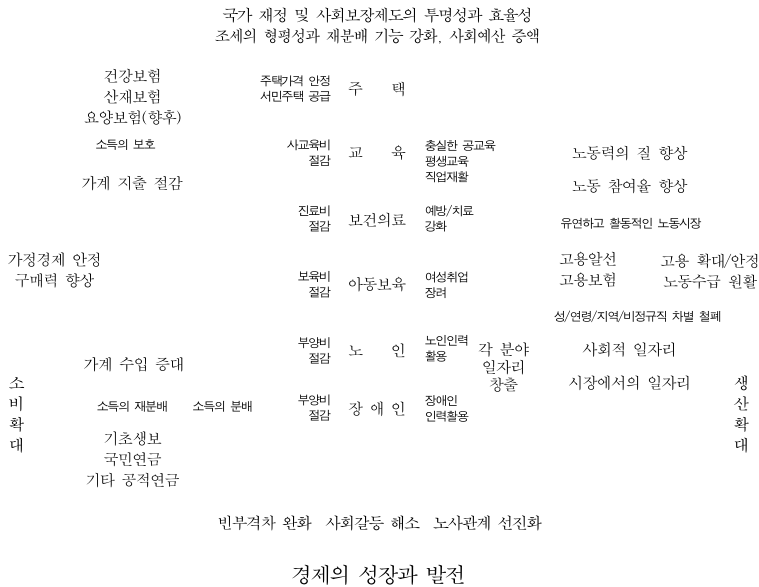
구 분			사회적 일자리 예
직 접 창출형	수요견인형		보육교사/ 장애인활동보조인/ 개호복지사
	공 급 확대형	민 간 수 익 형	간병인/ 숲해설가/ 자활공동체사업참여자
		비수익형	home-helper(아동·가정)/ 학교 사회복지사 제도/ 공중보건의사/ 지역아동센터 종사자
	공공형		전담공무원 추가 배치
간접창출형			직업알선센터 활성화/장애인생산품목 개발/ 서비스 수급 DB 개발

제3장 사회적 일자리의 필요성과 해외사례

1. 사회적 일자리의 필요성

가. 경제와 복지의 선순환 매개 고리로서의 사회적 일자리

[그림 3-1] 사회적 일자리의 '경제와 복지의 선순환' 연결고리



자료 : 김용익 외(2004).

사회적 일자리는 경제와 복지의 선순환을 이루는 가장 중요한 매개고리이다. [그림 3-1]을 통해 볼 수 있는 바와 같이 먼저 주택, 교육, 보건

의료, 아동보육, 노인부양, 장애인부양 등의 부문에서 사회적 일자리가 창출되면 이는 노동생산성의 향상 및 노동공급의 확대가 초래됨으로써 궁극적으로 국민경제 내에 총공급(aggregate supply)이 확대된다.

한편 위의 부문들에서 사회적 일자리를 통하여 사회적 서비스가 증대됨은 개개 가구의 가구지출에 대한 부담이 완화되어 구매력 증대를 통한 실질소득 증가 효과를 가져옴으로써 국민경제 내에 총수요(aggregate demand)가 증대된다. 이로써 사회적 일자리 창출이라는 공공의 노력은 국민경제 내에 경제 활성화 효과를 유발하게 되는 것이다.

나. 사회서비스 증진책으로서의 사회적 일자리

국민의 삶의 수준을 향상시키는 데에 절대적으로 필요한 사회서비스의 종사자 자체가 절대적으로 적은 현실에서, 이 부문의 일자리 창출은 국민들에게 긴요한 서비스를 비시장적 접근을 통해 제공해 주는 효과를 창출한다. 특히 현재 우리나라의 보건 및 복지 분야 종사자 비중은 전체 취업자 중 2.0% 정도에 머물고 있어 선진국가와 대비되는 현실에서 이러한 사회적 일자리 창출 정책이 갖는 의미는 각별하다.

〈표 3-1〉 주요국의 보건·복지서비스 종사자의 취업자 비중(2002)

항목 \ 국가	미국	영국	스웨덴	덴마크	독일	한국
전체취업자중 비중(%)	8.7(1997)	11.1	18.4	17.4	10.3	2.0
여성취업자 중 비중	-	19.7	33.3	32.0	17.6	3.3

자료 : ILO, Yearbook of Labor Statistics, 2002.

따라서 이 부문의 절대적 확대가 필요하며 이는 민간의 이윤추구의 대상에 맡기기 보다는 정부의 주도 하에 공공적 성격을 유지하면서 확대되는 것이 바람직하다.

다. 경기회복과 사회적 일자리

일반적으로 서비스 부문의 일자리 창출효과는 매우 높다. 1995년 기준 산업별 취업계수를 보면 제조업 10.31, 건설업 16.63, 서비스업 26.03로 나타나고 있는 것이 좋은 증거이다. 따라서 사회적 일자리의 창출이 주로 서비스분야에 집중되어있다는 점에서 고용 없는 성장 사회에서의 일자리 창출 전략으로서 유효하다.

또한 사회적 일자리 정책은 경기회복 효과를 지니고 있다.

먼저 사회적 일자리 창출을 통해 소비성향의 증대를 유도할 수 있다. 우리나라의 소비성향은 90년대를 통하여 일정수준이 유지되었다가 외환위기 직후 크게 하락한 뒤 2003년 경 다소 반등하였으나 그 이후 다시 하락세를 보이고 있다.⁶⁾ 사회적 일자리 창출은 아래 표에서 보는 바와 같이 소비성향이 상대적으로 큰 실업자 및 중산층 이하의 계층에서 구직효과가 나타난다는 점에서 이러한 소비성향 감소 추이를 반전시킬 수 있다.

〈표 3-2〉 소득계층별 소비성향

소득 계층	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
구 분										
소비성향 (%)	126.7	105.4	94.4	88.1	83.1	76.3	75.3	70.4	64.2	53.7

둘째, 사회적 일자리 창출을 통해 소득창출 효과를 제고할 수 있다. 2000년 산업연관표로부터 분석한 결과, 서비스 업종이 제조업에 비하여 소득창출효과가 높으므로 서비스부문에서의 일자리 창출을 경기회복에 긍정적 효과를 낼 수 있다.⁷⁾

6) 소비성향 : 1990-96년 평균 0.564 → '04년 0.491.

7) 산업별 소득창출효과 계수를 보면, 농림수산물 1.632, 광산물 1.643, 화학제품 1.134, 전기전자기기 0.989, 음식숙박업 1.532, 운수및보관 1.151, 교육및보건 1.639, 사회및기타서비스 1.486 등.

아울러 KIET의 연구에 따르면 정부지출 1조원을 다양한 시나리오에 의거하여 지출한다고 할 때 교육 및 보건 부문에만 투입할 때 소득창출효과가 가장 높은 것으로 나타난다. 이 연구결과에서는 건설부문에만 투입할 시 경제성장률 제고효과가 최대 0.212%p 이나 교육 및 보건부문에만 투입시에는 최대 0.227%p로 높게 나타난다.

〈표 3-3〉 정부지출 1조원 증가의 효과

시나리오	항 목	국내소득 창출액(억원)		성장률 제고효과(%p)	
		최소	최대	최소	최대
동일한 배분구조		8,654	15,862	0.120	0.220
공공행정 및 국방제외시		8,500	15,569	0.118	0.216
건설부문에만 투입시		8,343	15,286	0.116	0.212
교육 및 보건부문에만 투입시		8,942	16,393	0.124	0.227

자료 : KIET(2005).

라. 분배개선과 사회적 일자리

현재 우리나라는 분배격차가 확대되고 있으며 그 중 가장 중요한 원인은 노동소득의 비율이 줄어드는 것이다. 임금소득과 개인영업소득까지 포함한 광의의 노동소득 비율을 보면 아래 표와 같이 외환위기 이후 매우 뚜렷한 하락세를 보인다. 또한 2000~2004년 사이의 평균 소득 증가율을 보면 개인소득의 경우 1.7%인데 비하여 기업소득은 48.5%에 달하고 있다. 따라서 사회적 일자리를 통한 개인소득의 증대는 분배개선효과 측면에서 매우 중요하다.

〈표 3-4〉 부문별 소득증가 추이

부문별 소득	2000~2004 평균증가율(%)
기업소득	48.5
개인(비법인)소득 (영업소득)	1.7
(재산소득)	-4.6
	-3.1
GDP 성장률	-5.4

자료 : KIET(2005).

한편, 분배개선효과는 소비증대효과를 동시에 수반하게 된다. 아래 표와 같이 소득분배가 악화되면 광의의 노동소득 전체시 소비성향은 7.8%, 소비침체효과는 15.8%로 계산되기 때문이다.

〈표 3-5〉 분배구조 악화가 소비에 미치는 영향

구분 \ 효과	소비성향 하락 효과	소비 침체 효과
노동분배율 기준	4.1	8.5
광의의 노동분배율 기준	7.8	15.8

주 : 광의의 노동분배란, 노동소득 = 임금소득 + 개인영업소득을 전체하여 계산됨.

자료 : KIET(2005).

2. 외국의 사회적 일자리

가. 사회적 기업에 대한 법적 인정

유럽 여러 국가에서는 사회적 기업이 사회적 서비스 제공과 취약계

층의 노동시장 통합을 통한 고용창출이 갖는 의의를 인정하고, 이들에게 적합한 별도의 법을 제정하거나 기존의 법을 수정하여 독자적인 법적인 지위를 부여하고 있다.

예를 들어 이탈리아의 ‘사회적 협동조합’(social cooperative)의 도입(1991), 벨기에의 ‘사회적 목적 기업’(social purpose company)의 도입(1995)을 비롯해서 그 뒤 몇 년간 이루어진 프랑스의 ‘집단적 이익 협동조합’(collective interest cooperative society), 포르투갈의 ‘사회연대 협동조합’(social solidarity cooperative), 스페인의 ‘사회적 목적 협동조합’(social initiative cooperative) 등을 들 수 있다. 또한 현재 영국에서 ‘공동체이익 회사’(community interest company)의 도입이 논의 중이며 핀란드에서도 역시 논의가 진행 중에 있다(Davister et al., 2004). 한편 법적인 지위를 부여할 경우에도 완전히 독자적인 법령을 도입할 수도 있고, 기존의 법령에 새로운 회사 형태를 도입하는 방식으로 이루어질 수 있다. Spear and Bidet(2003)은 WISE를 중심으로 각국에서 법령이 어떠한 방식으로 도입 활용되는가를 정리하고 있다.

이에 따르면 우선 완전히 독자적으로 노동시장 통합 활동에 종사하는 사회적 기업에 해당되는 법률을 따로 제정한 국가가 있다. 1991년에 사회적 협동조합에 관한 법을 제정한 이탈리아가 여기에 해당된다(동법의 B유형 사회적 협동조합).

두 번째로 노동시장 통합 활동에 참여하는 사회적 기업에 대해 별도의 법적인 지위를 부여한 것은 아니지만 법에 의해 인정되는 다른 형태를 취하는 경우이다. 여기에는 아일랜드의 ‘사회적 통합 기업’(social integration enterprises), 포르투갈의 ‘통합기업’(integration enterprises), 프랑스와 벨기에의 ‘노동통합기업’(work integration enterprises), 핀란드의 ‘노동자 협동조합’(labor cooperative) 등이 여기에 해당된다. 이들 자체는 법적인 회사 형태는 아니지만 공적으로 통용된다. 예를 들어 프랑스의 노동시장 통합 활동에 종사하는 사회적 기업들은 법적인 회사 형태는 아니지만 노동법에서 특정한 사회적 기업형태와 그에 대한 지원 조건 등이 규정된다.

한편 영국의 경우 상당수의 노동자 협동조합(worker cooperative)들이 노동시장 통합을 위한 활동을 하는 사회적 기업으로 분류될 수 있으나, 노동자 협동조합은 법적으로 인정된 회사 형태가 아니며 법적인 지위로는 대부분 보증책임유한회사(company limited by guarantee)나 I&P조합(industrial and provident society)에 해당된다.

사회적 기업의 지위를 법적으로 승인하는 것도 중요하지만 그 이상으로 중요한 것은 법적인 지위의 승인이 정책적으로 어떠한 내용을 동반하는가이다. 이와 관련해서 Lipietz(1999)는 형식적인 법적인 지위의 인정보다 중요한 것은 내용을 이루는 지원의 조건과 수준이라고 지적한다. 핵심적인 것은 첫 번째로 어떠한 조건을 충족할 때 지원대상이 되는가, 두 번째로 지원의 수준을 어떻게 설정할 것인가이다.

예를 들어 특정한 법적 형태와는 무관하게 일정 비율 이상의 공식적으로 정의된 취약계층을 고용할 경우에 지원대상이 된다고 규정하는 것이 지원의 내용을 이루는 것이다. 이탈리아의 경우 취약계층을 30% 이상 고용한 경우에 정부의 조달에서 우선권을 부여받는다고 규정하고 있다. 이러한 조건을 충족시킬 수 있는 것은 대부분 사회적 협동조합이기 때문에 직접 사회적 협동조합에 우선권을 주는 것은 아니지만 실질적으로는 우선권을 부여하게 된다.

프랑스의 경우에도 노동시장통합을 수행하는 여러 유형의 사회적 기업들의 요건은 노동법에 의해 규정되며, 이들에 대해서는 사회보장기여금을 면제하거나, 여기에 참여하는 노동자들에게 직업훈련의 기회를 제공하기도 한다.

나. 사회적 기업 지원 정책

사회적 기업에 대해서 공적 지원이 필요하다는 점에 대해서는 누구나 부정하지 않으며 대부분의 유럽 국가들이 사회적 기업에 대한 국가와 지방정부를 포함한 공공부문의 지원이 이루어지고 있다. 그러나 공적 지원의 ‘내용’과 ‘수준’에 대해서는 심층적인 검토가 필요하다.

무엇보다 우선적으로 사회적 기업 지원 정책의 기본방향에 대해서 살펴볼 필요가 있다. 이와 관련해서 중요한 것이 사회적 기업을 우대(giving priority)하는 것이 필요한가, 아니면 사회적 기업이 다른 기업에 비해 불리하지 않도록 하는 것(levelling the playground)이 중요한가이다.

예를 들어 EU의 제3섹터에 관한 연구를 종합한 보고서는 사회적 기업을 우대하는 조치의 필요성을 제기하고 있다. 이에 의하면 “서비스 수혜자 참여, 프로젝트의 질, 사회적 회계의 사용, 평판, 혁신, 취약계층에 대한 훈련, 낮은 구매력을 갖춘 취약집단에 대한 서비스 제공 등을 고려해서 공공조달 규칙 및 기타 규제, 법적 조항 및 공공계약에서 우선권이 부여되어야 한다”고 지적하고 있다(European Commission, 2002).

한편 영국의 경우 사회적 기업에 대한 지원정책의 기본방향은 사회적 기업이 다른 기업에 불리하지 않도록 공정한 환경을 조성하는 데 놓인다. 채용의 조달에서의 불리함을 극복할 수 있도록 하는 금융 지원, 공공조달에서 사회적 기업이 불이익을 받지 않도록 하는 것, 일반적인 기업 지원정책을 사회적 기업들도 활용할 수 있도록 접근성을 높이는 것 등이 핵심적인 정책내용이다.

이러한 접근방식의 차이는 사회적 기업에 대한 공공의 지원과 관련해서 지원의 범위와 수준을 동시에 고려하는 것이 필요하다는 점을 보여준다. 이는 사회적 기업에 대한 지원에서 공적으로 인정하고 지원할 가치가 있는 ‘사회적’ 목표의 범위를 어디까지 설정하는가와 관련된다.

영국 정책의 기본방향과 같이 사회적 기업이 다른 기업들에 비해 불리하지 않도록 하는 것이 지원정책의 출발점이 될 수 있다. 더 나아가서 모든 국가에서 사회적 기업이 수행하는 활동 가운데 취약계층에 대한 노동시장 통합과 외부성(externality)을 갖는 사회적 서비스의 공급에는 일정한 지원을 수행하고 있다.

중요한 것은 엄밀히 말해서 이 때의 지원은 ‘사회적 기업’이기 때문에 지원되는 것이 아니라 ‘활동’이 갖는 사회적 성격 때문에 지원되는 것이고 이러한 지원은 사회적 기업이 아니라 ‘민간기업’이라도 이루어

질 수 있는 것이다. 물론 국가에 따라서 이러한 활동이 사회적 기업에 의해 주로 수행될 수 있고, 그에 따라 지원이 사회적 기업에 집중될 수 있으나 이는 사회적 기업에 대한 지원이라기보다 활동에 대한 지원으로 이해하는 것이 정당하다.

예를 들어 사회적 기업이 등장하고, 성장하는 과정에서 공적인 지원이 이루어질 수 있고, 사회적 기업의 성장에서 필수불가결한 경우가 많다. 사회적 기업이 제공하는 사회적 서비스가 기존에 공공부문에서 제공되는 것이거나, 새롭게 발굴되어야 하는 사회적 수요에 부응하는 것으로서 공공재적인 성격을 갖기 때문에 공공부문의 지원이 없이는 초기에 경제적으로 자립하기 곤란하기 때문이다. 공적인 지원의 수준은 서비스의 특성에 따라 달라질 수 있다(Campbell, 1999; Lloyd et al., 1999).⁸⁾

첫 번째로 법적으로 인정된 권리에 부응하는 서비스로서 과거에는 국가에 의해 사회복지서비스로서 공급되다가 민간으로 이양되는 경우, 이와 관련된 재정지원을 당연히 받을 수 있다. 보건, 교육, 장애인서비스 등이 이에 해당된다.

두 번째로 개인에 의해 소비되면서 사회적 편익이 발생하는 서비스(merit services)이지만 법적으로 인정된 권리가 아닐 경우에는 부분적으로라도 재정지원을 하는 것이 바람직하다. 고령층이나 장애인에 대한 방문보호 서비스나 실업자의 구직활동 지원 등이 이에 해당된다.

세 번째는 외부성은 크지 않고, 비용도 서비스의 소비자에 의해 지불되지만 서비스의 공급 및 소비과정에서 사람 사이의 관계가 중요한 요소를 이루는 경우이다. 지불능력이 있는 사람들을 대상으로 한 방문보호서비스나 직업상담 등을 예로 들 수 있다(Campbell, 1999).

사회적 서비스의 특성과는 다른 차원에서 취약계층의 낮은 생산성을 보상하기 위해 일정한 임금보조나 사회보장기여의 면제방식으로 이루어지는 노동시장 통합 활동에 대한 지원도 WISE의 성장에 중요한 역

8) 이외에도 취약계층의 노동시장 통합을 위한 고용을 창출하는 기업에 대해서는 대부분 이들의 고용에 대한 보조금이 지원된다.

할을 수행한다.

그러나 이러한 지원은 사회적 기업 자체에 대한 지원과는 구분되는 것으로 이해해야 한다. 이러한 지원 제도가 사회적 기업에 대한 지원이 아니라 ‘취약계층에 대한 노동시장 통합’이나, 사회적 서비스 제공에서 발생하는 ‘외부성’에 따른 사적 편익과 사회적 편익의 차이를 보상하는 것이기 때문이다.

사회적 기업에게 우선권을 부여하는가의 여부는 이와는 다른 차원에서 판단되어야 한다. 사회적 기업을 공공시장(public market)에서 우대하는 제도를 도입하는가가 핵심적인 요소가 된다. 이는 보호된 시장(cared market)의 논의와도 연결된다. 사회적 기업에게 우선권을 부여하는 경우는 여러 상황에 따라 다르게 적용될 수 있다.

사회적 기업이 기존에 정부나 민간에서 제공하지 않는 새로운 서비스를 발굴하고 이를 통해 새로운 일자리를 창출하는 초기단계에서는 정부가 이러한 활동 자체에 대해 보조금을 지급하거나, 이를 위해 취약계층의 고용에 대해 보조금을 지급할 수 있다. 이렇게 발굴된 새로운 사회적 서비스가 보조금을 매개로 지속적으로 사회적 기업에게 맡겨질 경우 이는 일종의 보호된 시장으로 지속될 수 있다.

변화는 이러한 서비스의 제공의 책임을 정부가 받아들이고 이를 새로운 공공서비스 시장 영역으로 전환하거나, 바우처 등을 통해서 시장적인 기제를 활용할 경우에 발생한다. 이 때부터 보조금을 매개로 이루어지던 정부와 민간과의 관계는 공공 ‘시장’을 매개로 이루어지거나 시장메커니즘을 활용하는 방식으로 바뀌게 된다. 최근 서구 사회적 기업에서 화두로 등장하고 있는 ‘보조금에서 자립으로’라는 논점은 기본적으로 이러한 상황에서 비롯된다.

‘시장을 통한 자립’이란 표현을 이해할 때 유념해야 할 것은 이것이 정부의 완전한 후퇴를 의미하는 것이라기보다는 정부와 시민사회의 관계의 변화로 이해해야 한다는 점이다. 이러한 전환은 일반 시장에서의 재화와 서비스의 판매를 통해서 이루어지는 것이라기보다는 공공시장을 매개로 정부와 사회적 기업 사이에 새로운 관계를 맺는 방식으로

이루어지거나, 정부가 사회적 서비스 수요자에게 바우처 등을 통해 구매력을 제공하는 방식으로 이루어지는 것이다. 이 때 공공시장에서 사회적 기업을 우대할 것인가가 사회적 기업에게 우선권을 주는가를 판정하는 중요한 지표가 된다.

더 일반적인 상황은 정부와 공공부문이 직접 제공하던 공공사회서비스의 전달을 민영화하는 경우이다. 정부는 여전히 서비스 제공의 비용을 부담하지만 새롭게 서비스 전달자는 공공시장에서의 '경쟁'을 통해 선택된다. 이 때에도 사회적 기업에게 공공시장에서 우대할 것인가가 사회적 기업에게 우선권을 부여하는가를 판정하는 지표가 된다.

만일 서비스를 정부가 일괄해서 구매하지 않고 서비스 수요자에게 바우처를 주는 방식으로 전환할 경우 바우처로 지불할 수 있는 서비스 공급자를 제한하지 않는 한 사회적 기업에게 우선권을 부여하는 것은 불가능해진다.

경쟁을 원칙으로 하는 공공시장에서 명확히 우선권을 부여하는 경우는 이탈리아의 B유형 사회적 협동조합에 대한 지원이다. 이를 제외하고는 공공시장에서 명확히 우선권을 부여하는 경우는 찾기 어렵다. 주목할 만한 정책이 2003년도에 벨기에에서 도입되었다. 이는 공공시장에서 사회적 기업이나 노동통합기업에 우선권을 부여할 수 있도록 명문화한 것이다.

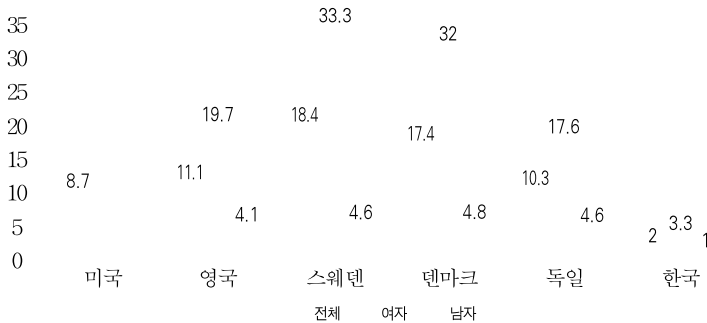
제4장 사회적 일자리 정책의 기본방향과 정책과제

1. 사회적 일자리 창출 정책의 기본방향

가. 사회적 서비스를 통한 사회적 일자리 확장 정책의 지속

[그림 4-1] 주요국의 보건 및 사회복지서비스 산업 취업자 비중

(단위 : %)



자료 : ILO, Yearbook of Labor Statistics, 2002.

앞 장에서 살펴본 것처럼 2004년도 이후 사회적 일자리 창출정책에 새로운 변화가 나타나고 있다. 사회적 서비스 공급과 사회적 일자리 창출을 연계하는 것은 근본적인 정책의 전환이라는 성격을 갖는다. 이는 사회적 일자리가 이전의 자활사업에서 상정했던 것처럼 단순히 취약계층의 노동시장 통합을 위한 일자리로서의 의미를 넘어서 사회적 서비스의 제공영역으로 확장되기 시작했다는 것을 의미하기 때문이다. 사회적 일자리 창출이 공공근로나 자활사업과 같이 취약계층을 대상으로 하는 일자리뿐만 아니라 사회적 서비스 분야에서의 일자리 창출과 연

계되어야 한다는 점은 이미 황덕순(2000)에서 각국의 산업별 취업구조에 대한 비교를 통해서 제시된 바 있다. [그림 4-1]은 주요 선진국의 보건 및 사회복지서비스 산업 취업자 비중을 보여준다. 이에 따르면 우리나라는 주요 선진국에 비해 사회적 서비스 분야 취업자의 비중이 매우 낮다는 점을 알 수 있다.

전병유(2004)는 한걸음 더 나아가 현재의 한국의 국민소득수준(구매력 기준)에 해당되는 시점에서 외국의 고용구조를 살펴보고, 이러한 고용구조를 적용할 경우에 한국에서 사회적 서비스 분야의 취업자수가 얼마나 늘어날 수 있는가를 보여주었다. 그 결과는 <표 4-1>에 제시되어 있다. 이에 따르면 사회적 서비스 분야에서 약 200~400여만명의 취업자가 추가로 늘어날 수 있다.

<표 4-1> 각국 고용구조 적용시 우리나라의 사회적 서비스 분야 '추가' 취업자수

단위: 천명

	한국 (2003)	스웨덴 (1987)	영국 (1988)	캐나다 (1987)	네델란드 (1995)	미국 (1978)
사회서비스 계	2,780	4,265	2,098	2,315	3,501	3,470
공공행정	757	409	566	574	879	3,095
교육	1,487	289	236	169	174	375
보건복지	539	3,567	1,296	1572	2,447	-

자료: 전병유(2004), 노동연구원 내부자료.

그런데 서구와 한국에서는 사회적 서비스와 사회적 일자리(사회적 기업) 확산 사이의 관계가 서로 다르다. 서구에서는 국가가 제공하던 서비스를 민영화하면서 사회적 경제 부문이 이를 대신 전달하는 과정에서 사회적 기업이 증가해 왔다면, 한국에서는 사회적 일자리 사업을 통해 새롭게 발굴된 서비스가 갖는 사회적 의의를 국가가 받아들이면서 이에 대한 국가의 책임을 확대하는 방식으로 사회적 일자리가 확장되고 있기 때문이다.

이러한 상황은 역설적인 것으로 보이지만 서구 역사에서 사회적 서비스가 초기에 확장되는 과정에서 이미 경험했던 것이다. 많은 국가에서 사회적 서비스의 확대는 그에 앞서서 비영리조직과 같은 자발적 부문의 조직이 새로운 서비스를 제공하기 시작함으로써 시작되었다. 그리고 이에 대한 국가의 책임을 요구하는 과정을 거쳐서 국가가 이를 받아들이면서 사회적 서비스가 확대되어 온 것이다(Perotin, 2001).

한국에서 사회적 일자리와 국가정책 사이의 상호작용은 이런 측면에서 본다면 국제적인 보편성을 갖는 지점이 있을 뿐만 아니라 후발 복지국가에서 사회적 서비스가 확대되는 과정과 관련해서 매우 흥미로운 시사점을 제공해 줄 수 있을 것으로 기대된다.

고실업에 대응한 정부의 실업대책과 그 과정에서 민간이 새로운 일자리 창출 기회 및 사회적 서비스를 발굴하여 ‘사회적 일자리’로서 제도화를 요구하고, 정부가 이를 받아들이면서 노동시장 통합형 사회적 일자리로 발전해 나가고, 다시 이 과정에서 발굴된 사회적 서비스를 국가가 확대하는 과정을 거치면서 사회적 일자리가 발전해 나가는 방식으로 매우 역동적인 모습을 보여주기 때문이다.

또한 이 과정은 사회적 일자리의 질과 관련해서도 중요한 변화를 내포한다. 기존의 사회적 일자리 시범사업이나 자활사업의 경우에 노동시장 통합형 사업으로서 추진되었기 때문에 최저임금에 가까운 낮은 근로조건하에서 수행되어 왔다. 그러나 사회적 서비스 공급으로 정책이 확장되면서 근로조건은 서비스에 특성에 부합하는 방식으로 바뀌고 있다. 이 과정에서 상당부분 급여가 상향조정되었기 때문이다.

구체적인 사업수행방식에 따라 달라지겠지만 이러한 전환과정은 정부에 새로운 과제를 제기하고 있다. 만일 새로운 서비스를 기존의 사회적 일자리 관련 사업들과 마찬가지로 민간에 위탁하는 방식으로 진행하지 않고 직접 사업을 수행하는 방식으로 전환할 경우 공공부문의 비정규직 확대로 이어질 가능성이 높다. 다른 한편 민간에 위탁하는 방식을 유지할 경우에는 해당 서비스에 대한 정부의 적정 부담 문제가 제기될 가능성이 높다.

어떤 서비스 전달방식을 채택한다고 하더라도, 이는 정부의 사회적 일자리 관련 정책이 아직 한 단계 더 업그레이드되어야 한다는 점을 보여준다. 공공부문에서 비정규직이 아니라 정규일자리로의 전환하거나, 점진적으로 민간에 위탁하는 서비스에 대한 정부의 부담수준을 현실화하여 서비스의 질이 담보될 수 있도록 해 나가는 것이 다음 단계의 과제가 될 것이다.

사회적 서비스의 확충과 사회적 일자리 창출을 연계하는 전략을 지속적으로 추진하는 과정에서 또 한 가지 염두에 두어야 할 것은 사회적 서비스 수요 및 각각의 서비스에 적합한 서비스 전달방식에 정확한 분석에 근거해서 정책이 추진될 필요가 있다는 점이다. 2004년도 이후에 각 부처의 사업으로 사회적 서비스를 확충할 때 기본방향은 자활사업이나 사회적 일자리 시범사업을 통해서 검증된 분야를 독립시키는 것이었다. 특히 수백개의 민간단체가 참여하는 노동부의 사회적 일자리 사업이 앞으로도 여전히 서비스 수요를 발굴하는 데 중요한 기여를 할 것으로 예상된다.

그러나, 서비스 공급자에 주로 의존하는 이러한 방식만으로는 국민들이 필요로 하는 사회적 서비스를 충분히 파악하기 어려울 수 있기 때문에 서비스 수요자에 대한 심층적인 조사와 분석을 통해서 수요를 발굴하려는 노력이 병행되어야 할 것이다. 또한, 현재 공공부문이 직접 고용하는 방식으로 추진되는 사업들이 앞으로 적절한 방식으로 분화되어 나가야 하는 문제를 안고 있다는 점을 고려해서 새로운 사업을 추진할 때에는 각 사업에 적합한 전달체계에 대한 충분한 검토가 이루어지는 것이 바람직할 것이다.

나. 여성 일자리 창출 정책으로서의 사회적 일자리 창출

사회적 일자리를 사회적 서비스의 확충과 연계하는 전략이 확산될 경우 이를 통해 만들어지는 일자리의 대부분은 여성의 일자리가 될 것이다. 앞의 [그림 4-1]에서 잘 드러난다. 스웨덴, 덴마크와 같이 전통적

으로 국가가 사회복지서비스를 제공하던 국가의 경우 여성 취업자 가운데, 보건 및 사회복지서비스 취업자 비중이 30%를 상회하고 있으며 다른 나라의 경우에도 15~20% 수준이다.

여성일자리의 확충은 고령화에 대한 대응이라는 차원과도 긴밀히 관련되어 있다. 급속한 고령화에 따른 사회적 부담을 완화하기 위해서는 여성의 경제활동참여율이 크게 증가해야 하기 때문이다. 그러나 여성의 경제활동참가율은 1990년대 이후 50% 이하에서 제자리걸음을 하고 있다. 1990년에 47%이던 여성의 경제활동참가율이 2002년에도 49.7%에 불과하다.

또한 15~64세의 여성 경제활동참가율은 2003년 현재 52.8%로서 EU의 19개국 평균인 60.9%, OECD 평균인 59.6%에 비해 크게 낮다. 더욱 주목되는 것은 핵심연령계층인 25세~54세의 경우 가장 격차가 크고, 55세 이후에는 오히려 EU나 OECD 국가들보다 경제활동참가율이 더 높다는 점이다(OECD, Employment Outlook 2004). 고령층의 경제활동참가율이 높다는 점은 노후소득보장체제가 미흡하다는 점을 반영하는 것이고, 핵심연령층의 경제활동참가율이 낮은 것은 M자형 커브로 상징되는 출산 및 육아기의 경력단절현상 때문이다.

사회적 일자리 창출은 단순히 실업문제에 대한 대안을 넘어서 고령화 및 가족구조의 변화에 대한 대응으로서도 중요한 의미를 갖는다. 여성 및 고령자의 경제활동참여를 촉진하고 이를 위해서 사회적 서비스가 크게 확충되어야 하기 때문이다. 사회복지서비스를 통한 여성일자리의 창출은 그 자체가 여성일자리일 뿐만 아니라 여성의 경제활동참여를 확대시키는 수단이기도 하다는 점에서 이중의 효과를 갖는다.

다. 지역의 고용정책과 사회적 일자리 창출의 연계 강화

한국에서 지금까지 지방은 중앙에서 결정된 정책의 일부에 대해 집행 기능만을 담당해 왔다는 점에서 고용 및 실업정책에서 그다지 중요한 역할을 수행하지 못했다고 볼 수 있다.

지금까지도 실업대책으로 시작된 공공근로 사업의 집행이 실업대책에서 가장 중요한 지방자치단체의 역할이었다. 지방자치단체에 취업알선센터가 있으나 취업알선·직업훈련 등 중요한 고용서비스는 노동부 산하의 공공직업안정기관인 고용안정센터를 통해서 집행되어 왔다.

더 나아가 지역에 적합한 고용 및 실업대책을 기획하는 것은 거의 이루어지지 못했다. 이는 전통적으로 한국사회에서 정책결정기능이 중앙에 집중되어 왔을 뿐만 아니라 예산배분권이 중앙에 집중되어 있고, 지방정부의 재정 취약한 데 기인한다. 특히 고용정책의 경우 한국에서는 중요한 고용정책 수단인 직업훈련과 고용안정사업이 고용보험사업의 일부로 수행된다는 점에서 이러한 성격이 더욱 강하다.

이는 복지분야에서의 지방정부의 역할과 대비된다. 복지정책, 특히 복지서비스에서는 지방정부의 역할이 중요하다. 중요한 정책 결정은 중앙정부가 담당하지만 정책의 집행은 지방정부를 통해서 이루어져 왔다. 정책결정에서의 지방의 자율성도 고용정책에 비해서 큰 것으로 보인다.

최근 외국에서는 고용정책 차원에서 지방의 역할이 강화되고 있다. 미국의 경우 복지개혁 및 노동정책의 변화에 따라 주 이하의 군(county)의 중요성도 증가하고 있다. 대표적인 정책의 변화가 복지정책에서는 1996년에 편모가구보호(AFDC, Aid to Families with Dependent Children)를 대신해서 도입된 요보호가구한시보호(TANF, Temporary Assitance for Needy Families)이며, 고용정책차원에서는 1998년에 이루어진 노동력투자법(workforce investment act)의 법제화이다.

유럽의 경우에도 EU 전체 차원에서 지방의 중요성을 강조하는 방향으로 정책이 변화하고 있다. EU에서는 1990년대 후반부터 EU차원의 통일적인 고용전략(european employment strategy)을 추진하고 있는데, 여기에서 지역의 중요성이 매우 강조되고 있다.

2000년 리스본 유럽위원회의 결의에 따르면 “완전히 분권화된 접근의 중요성을 강조 … 이 접근은 유럽연합과 가맹국, 지방 및 지역, 사회적 파트너와 시민사회가 다양한 파트너십을 통해 능동적으로 참여하는 보완성의 원리에 따른다” 보완성의 원리는 중앙이 지방과 지역이

수행하지 못하는 역할을 보완적으로 담당하는 것을 의미한다.

또한 EU의 2003년도 고용지침(employment guideline) 제10조에 의하면 “회원국은 지역간 고용 및 실업에서의 격차를 축소하기 위해 다각적인 정책을 수행해야 한다. 사회적 경제를 포함해서 지역 차원에서의 일자리 창출 잠재력을 지원해야 하며 관련된 주체들 사이의 파트너십을 촉진해야 한다.”

지역을 고려한 접근을 추진하는 중요한 근거는 다음과 같다. 우선 지역 차원의 다양한 서비스 산업을 통한 일자리 창출 잠재력이다. 일반 재화와 달리 서비스의 경우 생산과 소비가 동시에 이루어지는 특징을 갖기 때문에 지역내에서 생산과 소비가 이루어질 수밖에 없다. 두 번째로 인력에 대한 교육 및 훈련이 이루어지는 곳이 지역이라는 점이다. 세 번째는 가장 취약한 집단에게 서비스가 제공되는 곳이 지역이라는 점이다.

이러한 특징은 사회적 일자리 창출과 지역 차원의 고용정책이 매우 긴밀히 관련된다는 점을 보여준다. 사회적 일자리 창출의 핵심영역은 보건, 복지, 교육, 환경 등 지역사회에서 생산되고 소비되는 사회적 서비스이기 때문이다. 앞에서 살펴본 EU의 고용지침에서도 지역고용정책에서 ‘사회적 경제’의 중요성을 강조하고 있다.

한국에서도 지방을 둘러싼 정책 환경이 변화하고 있다. 무엇보다도 노무현 정부에서는 국가균형발전을 강조하고 있으며 수도권과 지방의 균형발전을 촉진하기 위한 다양한 정책 수단을 도입하고 있다. 이는 국가균형발전특별법, 지방분권특별법, 신행정수도건설을위한특별조치법 등 「국가균형발전 3대 특별법」 제정에서 드러난다.⁹⁾ 정책의 내용적이 측면에서도 경제 및 산업정책에서 지방의 중요성이 증가하고 있다. 혁신을 통한 성장전략의 핵심으로 지역혁신체계(RIS, regional innovation system) 및 지역별 산업클러스터 구축이 추진되고 있기 때문이다.

일자리 창출 정책에서도 사회적 서비스 분야의 일자리 창출을 강조

9) 신행정수도건설을위한특별조치법이 헌법재판서의 위헌판결로 효력을 잃었지만, 국가균형발전전략의 주요 내용이 달라질 것으로는 예상되지 않는다.

하고 있다. 앞에서 살펴본 것처럼 사회적 서비스는 지역사회서비스이기도 한다는 점에서 일자리 창출에서 지방자치단체의 역할이 매우 중요하다. 보건, 복지, 교육, 환경, 문화 등 모든 분야에서 지방자치단체의 중요성이 높기 때문이다.

지속적으로 고용과 복지정책이 서로 접근하고 있다는 점에서도 지방의 역할이 중요해질 수 밖에 없다. 외국의 사례를 보면 서비스 전달체계 차원에서 복지와 고용의 연계가 1990년대 후반 이후 계속 강화되고 있다. 미국에서는 인력투자법에 따라 새로운 공공직업안정기관으로 원스톱센터(one-stop career center)가 설립되었고, 여기에 복지전달체계도 통합되는 경향이 강화되고 있다. 또한, 영국의 경우 고용연금부(department of work and pension)를 신설하여, 고용청(jobcenter plus)과 (사회보장)급여청(benefit agency)이 한 부처로 통합되었다. 일본도 노동성과 후생성(한국의 보건복지부)을 후생노동성으로 통합하였고, 지역차원의 고용·복지 전달체계 통합이 진행되고 있다.

한국의 경우에도 고용과 복지정책의 접점이 증가하고 있다. 복지정책과 고용정책이 만나는 대표적인 사업인 자활사업의 효율적인 수행을 위해서는 지방자치단체와 고용 안정센터의 긴밀한 연계와 협조 필요한 것이 현실이다. 노인 일자리 창출, 여성 일자리 창출 등 대상별 고용정책의 필요성이 증가하면서 이러한 현상은 더욱 강화될 것이다. 이는 지역 차원에서 두 전달체계 사이의 긴밀한 연계를 필요로 하고, 지역 차원의 정책의 중요성을 더욱 높이게 될 것이다.

사회적 일자리 창출에서도 지방자치단체의 역할은 매우 중요하다. 지금까지 한국에서 수행된 사회적 일자리 관련 정책들은 이미 앞에서 살펴본 것처럼 자활근로와 자활공동체, 공공근로, 사회적 일자리 시범사업, 노인·장애인 일자리 사업을 들 수 있는데, 사회적 일자리 시범사업을 제외하고는 모두 지방자치단체와 관련되어 있다. 앞으로 사회적 일자리 창출 정책은 '사회적 서비스의 제공을 통한 일자리 창출 정책'의 성격이 더욱 강화될 것이다. 그에 따라 중앙차원에서 각 부처의 연계가 강화되어야 하는 것처럼 지역 차원에서 관련 기관 사이의 유기적

인 연계체계를 구축하는 것이 사회적 일자리 창출 정책의 성공을 위해 중요한 역할을 수행하게 될 것이다.

2. 주요 정책 과제

가. 사회적 일자리 창출을 위한 종합적인 조정체계 구축

사회적 일자리 창출이 사회적 서비스 제공 영역으로 확장되면서 노동부와 보건복지부가 중심이 되던 사회적 일자리 관련 부처는 교육부, 환경부, 여성부, 산림청, 문화관광부 등으로 다원화되고 있다. 이에 따라서 각 부처에서 추진하는 정책을 종합적으로 조율하고 조정할 필요가 증가하고 있다.

이와 관련해서 프랑스는 매우 시사점이 있는 모델을 제시해 주고 있다. 정부의 정책을 종합적으로 주관하는 부처는 고용사회연대부(한국의 노동부에 해당)이며 그 산하에는 CNIAE(노동통합중앙협의회)라는 자문 기구를 설치하고 있다. CNIAE에는 관련 정부부처, 노동시장통합 활동을 하는 각 유형의 사회적 기업의 전국조직, 의회의원, 노동조합, 사용자조직의 대표들이 모두 참여하고 있다. 이를 통해서 노동시장 통합과 관련된 정책에 관한 의견을 수렴하고 이를 정책수립의 기초로 삼고 있다.

한편 영국의 경우에는 사회적 기업에 관한 정책을 주관하는 부서인 사회적 기업국(social enterprise unit)이 통상 산업부(한국의 산업자원부에 해당)에 설치되어 있으며 여기에서 지역개발청, 부수상실의 지역 재생국, 뉴딜을 관할하는 고용연금부(한국의 노동부와 보건복지부의 복지부문의 통합부서)의 고용서비스 관할부문과의 정책협조를 통해서 사회적 일자리 관련 정책을 추진해 나가고 있다. 영국에서 사회적 기업국이 통상산업부에 설치되어 있는 이유는 사회적 기업의 여러 성격 가운데 ‘기업’으로서의 성격을 강조하고, 이를 위한 금융지원 및 새로운 법적 지위의 도입 등을 통해서 어떻게 기업으로 자립시킬 것인가에 초점을

두고 있다는 점을 반영한 것이다.

한국의 경우에는 노동시장 통합에 초점을 맞춘 사회적 일자리가 먼저 발전하기 시작해서 사회적 서비스의 제공으로 확장되어 가고 있다는 점에서 아직 ‘기업’으로서의 성격에 초점을 맞추고 있다고 보기 어렵다. 이러한 정책에 대해서는 다음 절에서 다시 살펴보겠지만, 아직 이러한 정책을 담당하는 부서가 사회적 일자리 창출 정책을 주관하기는 어렵다. 또한 사회적 서비스로 영역을 확장해 나가면서도 정책의 강조점은 서비스의 확충 보다는 일자리의 창출에 놓여 있다.

현재 사회적 일자리와 관련된 각 부처의 정책을 협의하고 조정하는 기능은 노동부의 「중앙사회적일자리추진위원회」에 맡겨져 있다. 사회적 서비스로 사회적 일자리 정책이 확장되어 가고 있다고 하더라도, 일자리 창출로서의 성격을 고려할 때 현재의 추진체계를 강화하는 것이 적절한 것으로 보인다. 그러나 현재의 「중앙사회적일자리추진위원회」가 현재의 변화된 정책상황에 맞게 운영되기 위해서는 실질적인 부처간 협이가 가능하고, 사회적 일자리 창출에 참여하는 다양한 조직들의 의견을 수렴할 수 있도록 범위를 확대할 필요가 있다. 특히 사회적 일자리 시범사업을 통해 발굴된 사회적 서비스를 부처가 새롭게 시작하는 과정에서 기존의 사회적 일자리 시범사업과 새로운 각 부처사업과의 관계를 설정하고, 이를 원활히 연계하는 기능의 필요성이 높아지고 있다.

나. 사회적 기업에 대한 법적 지위의 부여

사회적 기업에 대한 법적 지위의 부여, 혹은 법적 승인은 단순히 어떠한 지위를 부여할 것인가 여부가 아니라 서로 구분되는 차원들이 결합되어 있는 주제이다. 첫 번째는 회사형태로서의 법적 지위 부여와 사회적 기업으로의 법적 승인은 서로 구분된다는 점이다. 두 번째는 사회적 기업에 대한 공공의 지원을 제도화하는 것과 법적 지위의 부여 및 승인방식과는 구분하는 것이 필요하다는 점이다. 우선 첫 번째 주제부터 살펴보자.

현재 법적으로 승인된 사회적 기업으로는 ‘자활공동체’가 있다. 국민 기초생활보장법에 의해 구성되는 자활공동체는 일정한 요건을 갖추도록 되어 있으며, 일정한 요건을 갖추어 지방자치단체에 등록된 자활공동체에는 지원을 할 수 있도록 「보건복지부의 지침」이 마련되어 있다. 그러나 자활공동체는 회사형태에 관한 규정이 아니라 일정한 요건을 갖춘 기업조직에 대한 법적인 ‘인정’의 형태를 취하고 있다.

따라서 대부분의 자활공동체는 주식회사, 혹은 개인사업자의 형태를 띠고 있으며, 이는 사회적 기업으로서 자활공동체를 발전시키고자 하는 민간의 요구를 수렴하기에 적합한 틀이 되지 못하고 있다. 앞에서 여러 차례 지적한 것처럼 사회적 경제와 사회적 기업의 가장 중요한 특징 가운데 하나는 의사결정과정의 민주성이며, 조직 내부와 외부의 이해당사자의 참여를 기본으로 하고 있다. 그러나 주식회사나 개인회사는 이러한 내용을 담기에 적절한 형태가 아니다. 한국의 경우 오랫동안 생산자 협동조합을 추진해 온 조직들이 있으나 역시 이러한 제도적 제약의 한계를 극복하지 못하고 있으며, 생산자 협동조합의 활성화를 가로 막는 중요한 제도적 장벽으로 지적되고 있다. 따라서 사회적 기업들이 법적 지위를 가질 수 있는 적절한 회사형태를 도입하는 것이 무엇보다도 우선 필요하다. 이러한 회사형태의 명칭을 무엇으로 할 것인지, 그리고 이를 기존의 관련 법령에 담을 것인지, 아니면 별도의 법령을 제정할 것인지는 그렇게 중요한 문제가 아닐 수 있다.

두 번째로 회사형태와는 다른 차원에서 사회적 기업을 법적으로 승인하는 문제에 대해서 살펴보자. 이와 관련해서 프랑스의 경우 한국에 유의미한 시사점을 제공해 주고 있는 것으로 보인다. 노동시장통합 활동을 하는 다양한 유형의 사회적 기업(WISE)들이 노동법에 의해 규정되어 있으며, 이들은 이 규정에 근거해서 사회보장기여금의 감면과 같은 지원을 받고 있다. 벨기에의 경우에도 마찬가지이다. 다양한 사회적 기업들이 법적인 회사형태로는 비영리‘단체’의 형태를 띠고 있으나, 각종 법령에 의해서 지원 대상이 되는 사회적 기업으로 규정되어 있다. 한국의 경우에도 이와 유사한 방식, 정부의 지원을 받을 수 있는 일정

한 요건을 설정하고, 이에 해당되는 조직들을 사회적 기업으로 인증해서 각종 지원을 제공하는 것이 적합할 것으로 보인다.

다. 사회적 기업에 대한 제도적 지원

앞에서 살펴본 것처럼 제도적 지원에는 두 가지 서로 다른 차원이 있을 수 있다. 사회적 기업이 다른 기업과 비교해서 불이익을 받지 않도록 하는 ‘땅고르기’ 정책과 ‘우선권을 부여’하는 정책이다. 땅고르기 정책을 넘어서 우선권을 부여하는 정책이 되는가의 여부는 공공시장에서 우선권을 부여하는가를 기준으로 판단할 수 있다.

현재 사회적 일자리 시범사업을 수행하거나 자활공동체, 자활근로사업단이 경우 ‘우선권’을 부여하는 정책에 이르기도 전에 기존의 공공부문의 관행이라는 장벽 때문에 사업을 활성화하는 데 많은 어려움을 겪는 것으로 보인다. 따라서 무엇보다 우선적으로 이루어져야 할 것은 사회적 기업(사회적 일자리)에 대한 공공부문의 인식을 개선하는 것이 필요하다. 한국에서 공공부문은 민간부문과 공동으로 사업을 수행해 온 경험이 없기 때문에 민간과 특정사업의 방향에 대해서 공동으로 협의하고 파트너쉽을 형성해서 수행하는 데 익숙하지 않다. 일부에서는 민간에 대한 관의 ‘우위’라는 전통적인 사고를 극복하지 못한 경우가 나타나기도 한다. 따라서 중앙정부 뿐만 지방정부가 ‘열린’ 자세로 사회적 일자리를 추진하는 민간의 주체들의 의견을 수렴하고 사업 관행을 개선해 나가는 것이 필요하다.

또한 ‘사회적 목표’와 ‘경제적 목표’를 동시에 추구하는 사회적 기업에 대해서도 익숙하지 않기 때문에 지방자치단체의 사업에 자활공동체가 참여하는 데 무형의 장벽이 존재하고 있다. 영국의 ‘땅고르기’ 정책의 중요한 내용 가운데 하나는 이러한 무형의 장벽을 제거하는 데 놓여 있다.

많은 사회적 기업들은 정부가 이미 수행하고 있는 기업에 대한 다양한 지원정책들에 대한 정보를 갖고 있지 않으며, 어떤 경로를 통해 정

보를 습득하고, 어떻게 지원을 받을 수 있는지 모르는 경우가 많다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 사회적 기업을 지원할 수 있는 전문적인 지원조직도 필요하다.

사회적 기업에 특별한 우선권을 부여하지 않더라도 위와 같은 문제들이 개선될 경우 사회적 기업을 활성화하는 데 크게 기여할 것으로 기대된다. 다음으로 우선권 부여와 관련된 문제를 살펴보자. 외국 사례 가운데에서 이러한 예는 경우는 이탈리아의 사회적 협동조합에 대한 지원에서 찾을 수 있다. 사회적 기업을 공공조달에서 우대하는 경우는 벨기에에서도 발견된다.

한국의 경우에 공공조달은 일차적으로 ‘국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률’에 의해 규율된다. 그러나 다른 법에서도 공공조달에서 우선권을 부여하고 있는 경우가 있는데 장애인복지법의 경우 장애인 생산품에 대한 우선구매제도를 운영하고 있다. 사회적 기업에 대해 공공계약에서 우선권을 부여하는 정책도 이와 유사한 방식을 따를 수 있을 것이다.¹⁰⁾

그러나 모든 사회적 기업에 대해서 우선권을 부여하는 것은 가능하지 않은 것으로 판단된다. 일차적으로 우선권을 부여할 수 있는 대상은 ‘장애인이나 공공부조 수급자, 공공직업안정기관의 알선을 받은 장기실업자 등’ 지원대상이 되는 특정 취약계층을 정의하고 일정한 비율 이상 이러한 취약계층을 고용한 경우로 설정하는 것이 적절할 것으로 보인다. 이러한 지원규정은 사회적 기업의 승인과 관련된 법령에 도입할 수도 있고, 취약계층의 지원과 관련한 법령에서 규정할 수도 있을 것이다.

사회적 기업에 우선권을 부여하는 정책에 대한 사회적 지지를 확산하는 수단으로 사회적 회계(social accounting)를 도입하는 것도 고려해 볼 만하다. 사회적 기업의 역할에 대한 사회적 동의를 확대해 나가기 위해서는 ‘경제적’인 비용과 편익만을 고려하는 기존의 평가방식을 넘어서 사회적 역할과 기여를 고려하는 새로운 평가방식이 도입

10) 여기에서 세부적인 법안의 내용에 대해서 논의하는 것은 아직 적절하지 않다고 판단된다. 다만 기본적인 방향에 대해서만 논의하고자 한다.

될 필요가 있기 때문이다. 이를 위해서는 사회적 비용과 편익을 고려하는 사회적 회계를 통한 접근방법이 적합하다. 사회적 기업과 관련해서 정부가 공식적으로 사회적 회계를 도입하는 것은 어려울 수 있지만 사회적 기업과 사회적 경제부문에서는 이러한 수단을 통해서 스스로의 활동의 의미를 알리고, 지속적으로 발전방향을 모색하는 계기로 삼을 수 있을 것이다.

라. 창업 지원과 사회적 기업 지원조직의 활성화

저소득층과 사회적 기업의 창업을 지원하기 위한 전문적인 기관을 도입하는 것을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 창업지원기관은 일정한 요건을 갖춘 비영리기관들로 설립하되 이를 육성하기 위해서 초기에는 정부가 일정한 기금을 조성해서 창업지원기관들이 용자재원으로 활용할 수 있도록 해주는 것이 필요할 것이다. 혹은 창업지원기관에 일정한 특정한 기금을 위탁해서 관리하도록 하는 것도 가능할 것이다. 예를 들어 생업자금융자나, 기초생활보장기금을 위탁받을 수 있을 것이다. 또한, 근로복지공단의 경우에도 전세점포융자라는 현행 방식만을 유지하는 것이 아니라 일정한 기금을 창업지원기관들에 위탁하는 것도 고려해 볼 수 있다.

이를 통해서 현재의 사회연대은행과 같은 조직들이 전국의 여러 곳에 생겨날 수도 있고, 실업극복국민재단과 같은 조직도 부속기관으로 창업지원기관을 설립할 수도 있을 것이다. 또한 창업지원기관들이 공공뿐만 아니라 기업과 일반 투자자들로부터 자금을 조달할 수 있도록 제도를 정비하는 것이 필요하다.

영국의 경우에는 벤처캐피탈로부터 조달한 지역공동체개발벤처기금(CDVF)에 매칭펀드를 제공하였고, 지역공동체투자세액공제제도(CITC)를 도입하여 CBF에 대한 투자에 대해서는 5년간 매년 5%씩 소득세액을 공제해 주는 제도를 도입하였다. 이를 위해서는 소규모투자자들로부터 자금을 조달하는 것이 가능하도록 관련 제도가 개선되어야 할

것이다.

창업지원기관의 역할은 단순한 금융지원에 그치는 것이 아니라 창업을 위한 교육과 컨설팅, 대출 이후의 사후관리를 통해서 저소득창업과 사회적 기업 창업이 성공할 수 있도록 지원하는 기능까지도 수행할 수 있을 것이다.

또한, 노동시장에서 취업에 어려움을 겪고 있는 취약계층들의 고용기회 확대를 위해서나, 사회적 서비스의 효율적인 전달을 위해서 사회적 기업을 육성하고자 할 경우 이를 지원할 수 있는 기관을 설립하는 것이 도움이 될 수 있다. 기본적으로 사회적 기업이 민간의 자발적인 역량으로부터 출발하여 성장하는 것이 바람직하지만, 한국사회의 경우 사회적 경제부문의 역사적 경험이 짧고 독자적으로 사회적 기업으로 발전해 나갈 수 있는 민간의 역량이 취약하기 때문이다.

예를 들어 노동부의 사회적 일자리 시범사업으로 수행된 바 있는 광역사업이 이러한 발전가능성을 보여주는 가장 근접한 사례라고 볼 수 있으나, 아직 이들의 역량은 매우 취약한 것으로 판단된다. 사회적 일자리 사업에 대한 정부의 지원이 인건비와 일부 부대경비에 그치고 있기 때문에 이들은 부족한 사업비를 실업극복국민재단의 지원을 통해서 조달한 바 있다.

노동부의 사회적 일자리 시범사업에서 상당수의 참여기관들이 2003년도에는 사회보험료를 실업극복국민재단을 통해서 지원받았고, 2004년도에는 광역사업참여기관들이 사업비를 지원받았다. 또한 실업극복국민재단은 광역사업의 신청과 심사를 지원함으로써 실질적으로 사회적 일자리 시범사업의 정착에 깊이 참여해 왔다. 그러나 실업극복국민재단이 민간재단으로서 다른 재단들에 비해 상대적으로 대규모 기금을 보유하고 있기는 하지만, 이러한 기능을 지속적으로 수행하기에 충분한 기금이 조성되어 있다고 보기 어렵다.

중앙에서 활동하는 실업극복국민재단 이외에 지역사회에서 사회적 일자리 창출을 지원하는 민간단체로는 실업극복지원센터들이 있다. 이들은 실업문제가 심각했던 경제위기 시기에 실업극복을 위해 활동하던

각 지역의 민간단체들이 모태가 되어 조직되었으며, 현재 30여개의 지역센터들이 활동하고 있다. 고실업시기에 활동하던 실업극복지원센터들 가운데 일부는 자활후견기관으로 전환하였으며, 일부는 현재까지 실업극복국민재단의 지원을 통해 활동하고 있다.

다른 민간단체들과는 달리 이들은 직접 실업극복을 위한 활동을 목표로 하고 있으며, 사회적 일자리 시범사업에도 적극적으로 참여하였다. 예를 들어 상당수의 센터들은 지역단위에서 독자적인 사업을 수행하거나, 사회적 일자리 시범사업에 참여하고 있으며(광역사업의 경우 「장애이통합교육」과 「방과후교실」), 지방자치단체로부터 자활근로사업을 위탁받아 수행하고 있다. 실업극복지원센터의 초기 활동은 대부분 취업알선에 집중되어 있었으나, 환경이 변화하면서 최근에는 앞에서 살펴본 사업들을 통한 사업단활동으로 무게중심이 이동한 것으로 판단된다.

사회적 기업 지원기관을 도입할 경우 실업극복국민재단과 이들과 연계된 각 지역의 실업극복센터들이 중요한 자원이 될 수 있을 것으로 보인다. 사회적 기업의 창출과 관련해서 유사한 외국의 사례로는 영국의 CDA(Cooperative Development Agency)를 들 수 있다. 1978년에 정부의 지원으로 전국협동조합개발기구(NCDA)가 설립된 바 있으며 여러 지역에 CDA들이 설립되었다.¹¹⁾

정부가 사회적 기업 지원기관을 도입할 경우 지원방식과 정부-지원조직 사이의 관계는 신중히 설정할 필요가 있다. 비교할 수 있는 지원기관으로 자활후견기관을 들 수 있으나, 자활후견기관은 공공부조수급자인 자활대상자에 대한 지원이라는 국가의 의무와 관련되어 있는 조직으로서 민간단체라기보다 준공공기관에 가깝다. 사회적 기업 지원기관에 대한 지원은 다양한 자원을 동원하는 사회적 경제의 일부라는 본래의 취지를 감안해서 사회적 기업 지원사업을 수행할 수 있는 기본토대가 되는 경상비를 부분적으로 지원하는 수준에 그치는 것이 바람직할 것이다. 물론 주기적인 모니터링과 성과에 대한 평가를 통해서 지원

11) 1988년도에는 CDA를 비롯한 노동자 협동조합 지원조직이 90여개까지 확대되었으나 이후 정부의 지원이 사라지면서 1990년대 후반에는 25개까지 줄어들었다.

의 타당성에 대한 심사가 수행되는 것이 필요하다. 실업극복국민재단과 파트너십을 형성하는 방식으로 수행할 경우에는 중앙지원기관으로 실업극복국민재단을 두고, 지역기관으로 지역센터를 두는 것도 가능할 것이다. 이 경우 지역기관에 대한 모니터링과 평가는 중앙지원기관에 위탁되고, 정부는 중앙지원기관에 대한 모니터링과 평가를 수행할 수도 있을 것이다.

마. 노동시장 통합형 사회적 일자리 정책 개선과제

지금까지 사회적 서비스와 관련된 정책과제들에 대해서 살펴보았으나, 사회적 일자리의 또 다른 축을 이루는 노동시장 통합형 정책의 개선방향에 대해서 살펴보려고 한다. 이에 해당되는 것이 노동부의 사회적 일자리 사업이다. 이 사업은 2003년도부터 시범사업으로 수행되어 왔고, 2005년부터는 본 사업으로 전환되었다.

노동부 사업의 기본방향은 한국형의 ‘노동시장 통합형 일자리’ 사업으로 발전시켜 나가는 것이다. 이 범주에 해당되는 사업으로는 공공근로가 있었고, 범위를 더 확대할 경우 자활근로도 여기에 해당되지만 공공근로는 임시적인 소득보조사업으로서의 성격이 강했고 자활근로도 공공부조 수급자라는 제한된 집단을 대상으로 하고 있다. 또한 시행부처도 행정자치부와 지방자치단체, 보건복지부로서 ‘고용정책’으로서의 일자리 창출 정책이라는 성격은 매우 약하다.

그러나 노동시장에서의 취약계층을 대상으로 한 일자리 창출 정책은 고용정책의 중요한 수단 가운데 하나이고 많은 국가들이 이를 적극적 노동시장 정책수단으로 사용하고 있다. 한국의 경우 OECD 국가 가운데 GDP대비 노동시장정책 지출의 비중은 멕시코를 제외하고는 가장 낮고, 적극적 노동시장 정책 지출의 비중도 멕시코와 체코 다음으로 낮다. 그러나 직접 일자리 창출의 비중은 유럽의 일부 국가를 제외하고는 대체로 중간수준이다(OECD, 2004).¹²⁾

12) 이 수치는 2002년도 기준으로 이후의 공공근로의 지속적인 축소를 고려할 경

현재의 사회적 일자리 창출사업은 운영상에서는 민간과의 파트너십을 통한 ‘사회적’ 일자리 창출이지만 고용정책 측면에서는 공공의 지원에 의한 ‘직접’ 일자리 창출 정책에 해당되는 유일한 ‘고용’ 정책수단이다. 따라서 사회적 일자리 창출 사업은 정부의 고유한 적극적 노동시장 정책 수단으로 일정한 경기 및 실업상황에 따라서 규모는 변화할 수 있지만 일정 수준 이상은 꾸준히 유지해나가야 할 것이다.¹³⁾

또 한 가지 중요한 의의는 노동부의 사업이 새로운 사회적 수요를 발굴하고, 이를 통해 국민들에게 필요한 사회적 서비스를 제도화하는 인큐베이터로서의 기능을 계속 수행해야 한다는 점이다. 이미 몇몇 사업은 각 부처로 독립되어 나갔지만, 한국사회에서 사회적 서비스는 매우 낙후되어 있고, 이에 대한 수요는 꾸준히 증가할 것이기 때문이다. 한편 각 부처로 독립되는 사업의 경우에 노동부의 사업으로도 지속할 것인가에 대해서 검토할 필요가 있다. 여러 가지 요소를 충분히 고려해야 하지만, 각 부처에서 새로운 사업을 시작한다고 하더라도, 단계적으로 확대될 수밖에 없고, 여러 가지 사업모델을 통해서 어떤 방식이 가장 적절한 수행방식이 될 것인가를 평가하는 것이 필요하다는 점에서 일정 기간 병행하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

노동부의 사회적 일자리 창출 사업은 사회안전망 측면에서도 의미를 찾을 수 있다. 한국의 경우 실업자에 대한 사회안전망으로서 실업부조가 없기 때문에 실업급여와 공공부조 사이에 광범위한 사각지대가 존재하고 있다. 실업자수 대비 실업급여 수급자수의 비중은 20%에도 이르지 못하고 있으며 국민기초생활보장제도도 광범위한 사각지대의 문제를 안고 있다. 정부의 직접 일자리 창출 정책은 이러한 사각지대를 보완하는 기능을 수행할 수 있다. 서구에서의 근로연계 복지정책이 실업부조 수급자를 기본적인 대상으로 하고 있다면,¹⁴⁾ 한국에서는 실업부

우 현재시점에서는 크게 낮아졌다고 볼 수 있다.

13) 정확한 수치를 말하기는 어렵지만 현재의 사회적 일자리 시범사업에 대한 수요와 각 고용안정센터별 최소 사업규모를 고려할 때 일만 명 이상의 수준을 유지하는 것이 필요한 것으로 보인다.

14) 미국의 경우 실업부조가 없고 요보호가구일시부조인 TANF(temporary assistance

조가 없는 상황에서 일종의 근로연계 복지와 유사한 소득보조정책으로서 직접 일자리 창출 정책이 의미를 가질 수 있는 것이다. 물론 사업 규모가 작기 때문에 이러한 의미는 제한적이지만, 자활사업의 차상위 계층으로의 확대가 지속적으로 추진되고 있다는 점에서 직접 일자리 창출정책이 사회안전망의 사각지대를 부분적으로 보완하는 상황은 실업부조가 도입되기 이전까지 계속될 것이다.¹⁵⁾

마지막으로 훈련제도와외의 유기적 연계를 강화해야 한다. 현재 사회적 일자리 사업에서는 6개월에 한 달 동안 훈련을 받을 수 있도록 허용되어 있으나 훈련비에 대해서는 지원이 이루어지지 않고 있다. 이와 관련하여 영국의 청년 뉴딜 프로그램 및 이를 활용한 중간노동시장조직(IMLO)의 사례는 중요한 시사점을 제공해 준다. 뉴딜 프로그램의 경우 모든 옵션에 6개월 당 1개월에 해당하는 훈련을 의무화하고 있다. 한국의 현재의 직업훈련 제도 하에서는 이러한 훈련이 불가능하다. 따라서 고용보험의 직업능력개발사업이나 일반회계사업으로 정부의 노동시장 프로그램, 특히 직접 일자리 창출 프로그램 참여자에 대해서는 일정 기간의 훈련을 받을 수 있는 제도를 신설할 필요가 있다. 물론 노동시장 통합형뿐만 아니라 사회적 서비스를 제공하기 위한 사회적 일자리사업에도 필요한 경우 훈련이 결합되어야 할 것이다. 추가 예산이 소요되지만 이미 '임금'을 지불하고 있다는 점에서 훈련을 통해 성과를 거둘 수 있다면 추가적인 부담은 성과에 의해서 상쇄될 수 있을 것이다.

for needy families)에 근로연계 복지제도가 결합되어 있다.

15) 한국에서 실업부조의 도입논의는 경제위기에 따른 고실업시기에 잠시 이루어진 바 있으나 국민기초생활보장제도의 도입 이후에는 다시 제기되지 않고 있다. 국민기초생활보장제도의 중장기적인 제도개선과 맞물려서 다시 관련된 논의가 재개될 가능성은 잠복해 있는 상태라고 볼 수 있다.

제5장 사회적 일자리의 정책사례 개발

1. 심리지원 서비스 확대와 일자리 창출

가. 심리지원 서비스의 필요성

(1) 심리지원 서비스

심리지원(psychological support)이란 실직, 빈곤, 학대와 방임, 재난, 사고 등으로 어려움에 처한 사람이 건전한 시민으로 기능할 수 있도록 그의 기능을 회복, 향상시키기 위한 활동을 의미한다.

누구나 살아가면서 위기에 처할 수 있다. 위기에 처한다는 것은 심리적으로 심각한 손상을 입어서 기존의 대처방식으로는 해결할 수 없다는 것을 의미하며, 이 때 물리적 도움 외에도 심리적 정서적인 외부도움이 필요하게 된다. 심리지원의 내용은 심리적 정서적 고통을 극복하도록 돕는 것, 단기적으로 당면 문제에 대해 해결능력을 향상시키도록 돕는 것, 장기적으로 당면 문제로 인한 심리적 후유증을 최소화하도록 돕는 것을 포함한다. 이러한 심리지원의 목적은 해야 할 것과 해서는 안 될 것에 대한 단순한 상담이나 조언이 아니며, 위기에 처한 개인과 가족이 그들의 문제와 상황을 스스로 통제하고 스스로 결정할 수 있도록 그들의 역량을 강화하는 것을 목적으로 한다.

(2) 심리지원 서비스의 수요증대

첫째, 사회경제적 변화로 인해 만성적 스트레스가 급증하고, 이혼이나 가정폭력, 빈곤, 사고 등 심리지원 서비스가 필요한 대상이 증가하

고 있다. 그럼에도 정신병에 대한 편견으로 인해 심리지원에 대한 사회적 거부감이 존재한다. 또한 둘째, 단절과 자괴심 결여가 소외계층이나 서민들의 자활의지나 삶의 질의 관건이 되고 있다. 따라서 자활정책의 효과를 높이고 소외층의 삶의 질을 회복하기 위해 심리지원 서비스는 반드시 필요한 서비스라 할 수 있다.

셋째, 출산율의 감소로 아동 하나하나의 사회적 가치가 높아졌다. 즉, 모든 아동들이 신체적 정신적으로 강한 성인이 되지 않으면 사회적 부담부담이 높은 고령화 사회를 감당해 낼 수 없다.

(3) 심리지원 서비스의 현황

정신과 상담은 비용이 높고, 비영리 상담사업은 성폭력이나 자살예방 등 일정주제에 한정되어, 일반적으로 위기에 처한 서민층을 대상으로 한 공공영역에서의 사회서비스 제공이 매우 취약하다.

최근 공공의 심리지원 서비스가 증가하고 있으나, 수요증가에 비해 증가 폭이 매우 제한되고, 전문가와의 연계 등 총체적이고 체계적인 접근이 부족하여 효과가 제한되어 있다.

(4) 심리지원 서비스의 수요자

심리지원 서비스의 수요자는 인구대상에 따라 아동, 청소년, 노인, 여성, 장애인, 실직자 등으로 분류할 수 있고, 위험수준에 따라서 1차예방(일반적인 서비스)이 필요한 수준, 2차 예방이 필요한 수준(개별적인 접근이 필요한 위험집단), 3차 예방이 필요한 수준(개별적이고 본격적인 치료가 필요한 개인)으로 분류할 수 있으며, 소득수준에 따라 공적인 개입이 필수적인 저소득층과 개인적인 서비스 구매가 가능한 고소득층으로 분류할 수 있다.

나. 심리지원 서비스의 체계

(1) 심리지원 서비스 관련 인력현황

(가) 정신과 전문의

현재까지 전국적으로 2,239명의 정신과전문의가 활동하고 있으며, 연간 130명의 새 전문의가 배출되고 있음.

상담을 원하는 모든 상담자를 다 맡을 수 있으나, 현재 보건복지부가 제시한 급여 한도에서 진료를 해야 하므로 많은 시간을 투자하는 상담 치료를 병원에서 하기는 어려움이 있다.

정신과 의사들의 주요 상담자들은 다소 심각한 적응 문제를 가진 경우가 적합하며, 또한 정신질환을 가진 환자 가족들의 상담치료, 이동학대 사례, 성폭력 사례, 대구지하철 참사와 같은 심한 정신적 충격을 받은 경우 등이 더 효과적일 것이다. 또한 상담을 하기 전 상담자를 평가하고 향후 개입에 대한 계획을 세울 단계에는 꼭 정신과 전문의가 포함되어야 오진 등의 부작용을 줄일 수 있다.

해당분야의 상담서비스 참여시 ① 정신적 어려움으로 인해 적응의 문제가 생긴 사람들을 평가하고 향후 중재에 대한 계획 수립, ② 전문적 진료: 약물치료 및 상담치료, ③ 상담치료사들에 대한 교육 및 supervision, ④ Consultation : 다른 전문가들로 보터 문제 발생시 자문 역할을 담당할 수 있다.

(나) 정신보건 간호사

정신보건간호사의 자격 기준은 다음과 같다.

▶ 1급

- 의료법에 의한 간호사 면허를 취득하고, 간호학 전공 석사학위 이상 소지자로서 보건복지부장관이 지정한 전문요원 수련기관에서 3년

이상 수련자.

- 2급 취득후 정신보건시설, 보건소 또는 국가나 지방자치단체로부터 지역사회정신보건사업을 위탁받은 기관이나 단체에서 5년 이상 정신보건분야의 임상실무경험자
- 2급 소지자로서 간호대학에서 5년 이상 정신간호분야의 전임강사 이상의 직에 있거나 있었던 자

▶ 2급

- 정신간호 임상경험 3년 이상인자
보건복지부 장관이 지정하는 정신보건간호사 수련기관에서 이론 200시간, 실습 1,000시간 이상의 1년 과정을 수료한 후 자격시험에 통과한 자

2005년까지 총 2,350명이 배출, 현재 전국 27개 기관에서 416명이 수련 중이며, 배출된 정신보건간호사는 간호대학, 종합병원 정신과, 정신보건센터, 보건소, 학교 보건실에서 근무하거나 사회복지시설, 노인요양시설 운영 및 종사자로 있다.

정신보건법상 정신보건간호사의 역할은, 사회복지 시설의 운영, 정신질환자의 사회복지 촉진을 위한 생활훈련 및 작업훈련, 정신질환자와 그 가족에 대한 교육 및 지도, 상담, 정신질환자의 사회재활에 대한 진단 및 보호 신청, 정신질환 예방활동 및 정신보건에 대한 조사 연구, 정신질환자에 대한 자료수집, 판단, 분류 및 그에 따른 환자 관리활동, 정신질환자에 가정방문 간호 등이다.

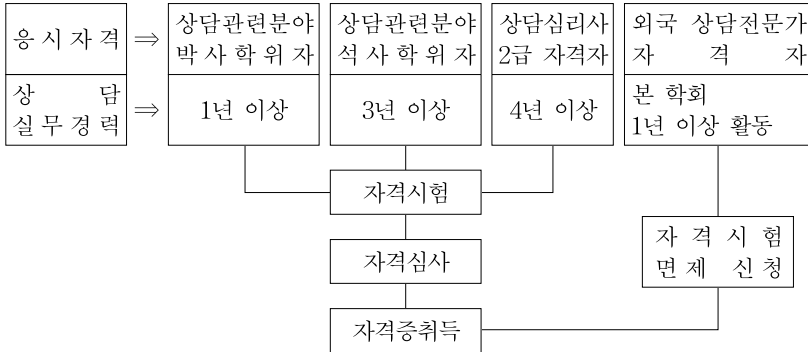
(다) 상담심리사

1973년부터 연 1회 자격제도를 시행하여 상담심리사 1급, 2급을 배출하고 있으며, 2005년 3월까지 총 1,367명 배출하였다(상담심리사 1급

350명, 2급 1,017명).

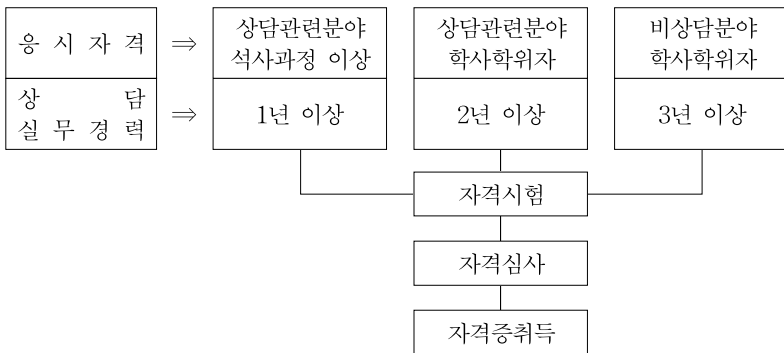
상담심리사 1급 자격취득 과정은 다음과 같다.

[그림 5-1] 상담심리사 1급 자격취득 과정



또한 상담심리사 2급 자격취득 과정은 다음과 같다.

[그림 5-2] 상담심리사 2급 자격취득 과정



한편, 상담심리사와 타 정신건강전문가 집단의 상담영역 및 상담대상을 비교하면 다음과 같다.

〈표 5-1〉 상담 심리사와 타 정신건강 전문가 집단의 상담 영역 및 상담 대상

전문가 집단		상담 영역 및 상담 대상
상담심리사 (counseling Psychologist)	일반	우울, 불안, 강박적 행동 등의 심리적응문제, 대인 관계 적응문제, 학교 직업 적응, 진로상담, 아동, 청소년 문제, 부부 및 가족 등 일상생활에서의 문제를 경험하는, 비교적 정상적인 범주의 내담자들에 대한 상담 활동
	부부 및 가족 상담전문가 (영역별)	부부 및 가족 갈등이나 문제, 이혼, 재혼 등 부부와 가족을 대상으로 한 상담지원 활동
임상심리사 (clinical psychologists)		정신 병리적 증상이나 다른 심각한 정신적 혼란상태에 있는 사람들에 대한 진단, 처치, 임상적 관리
정신과 의사 (clinical psychiatrists)		임상적으로 의미 있는 심리적 문제를 가진 환자에 대한 의학적 대처; 약물사용, 입원, 그리고 재활치료
사회복지사 (social workers)		학교, 기관, 건강 시설과 같은 사회조직과 연계하는 사회사업

(라) 정신보건 사회복지사

1997년부터 2003년까지 배출된 정신보건 사회복지사의 총인원은 721명(1급 103명, 2급 618명)이다.

정신보건 사회복지사는 사회복지사 1급 자격을 소지한 자 중 정신건강론 등 선택과목을 이수한 후 정신보건전문요원 수련기관에서 일정기간(1급의 경우 3년, 2급의 경우 1년)의 수련과정을 거쳐서 자격을 얻게 된다.

정신보건 사회복지사는 정신의료기관, 사회복지시설, 지역사회정신보건센터, 정신요양시설 등에서 근무하고 있다.

심리적 개입의 스펙트럼을 예방, 치료, 재활로 구분한다면 정신보건 사회복지분야는 예방, 재활에 더 큰 비중을 두어 서비스를 제공하게 될 것이다. 정신보건사회복지사는 지역사회주민에게 정신건강문제의 원인과 이의 예방방법을 교육시키는 일, 초기(intake)과정에서 개입과 그를

둘러싼 가족, 학교, 지역사회의 정보를 수집하여 문제의 원인을 명확히 조사해서 정하고, 이에 따른 심리치료를 제공한다.

심리·정서적 문제는 개인의 인성적 특성에 의해 발생하기도 하지만, 경제적 혹은 사회환경적 영향이 중요한 역할을 한다. 따라서 빈곤 가정이나 결손가정의 구성원들을 위해서는 심리치료 외에 경제적 원조를 제공하는 사회복지서비스도 병행하여야 하는데, 정신보건 사회복지사가 사회복지서비스와의 연계역할을 수행할 수 있다.

(마) 기타 심리상담 관련인력

- ① 임상심리사
- ② 청소년지도사
- ③ 상담전문교사
- ④ 가정폭력상담원: 2004년 현재 398개소의 가정폭력상담소에 소장 포함 2명이 배치되어 있어서, 총인원은 398명이며, 상담실적은 9만건에 이른다.
- ⑤ 성폭력상담원: 2004년 현재 124개소의 성폭력상담소에 소장 포함 3명의 상담원이 배치되어 있어서 총인원은 382명이며, 상담실적은 37,000건이다.
- ⑥ 생활교사: 2005년 현재 764개소의 지역아동센터가 있고, 법정 상담원수는 아동 30명당 생활교사 1명이다.
- ⑦ 기타 다양한 심리상담 교육과정을 수료한 상담원들이 있다.

(2) 심리지원 서비스의 집행시스템 확립

공공 서비스 프로그램은 정부가 직접 집행하기 어렵고, 그렇다고 예산만 내려보내는 것을 비효율적이다. 따라서 프로그램을 직접 집행, 관리하는 중간관리자(집행책임자, 프로그램 조정운영자)가 필요하다.

중간관리자는 고급전문가인력 네트워크를 구축하여 전문적 치료 의뢰, 교육, 자문, 상담원 훈련 등의 역할을 부여해야 한다. 또한 프로그

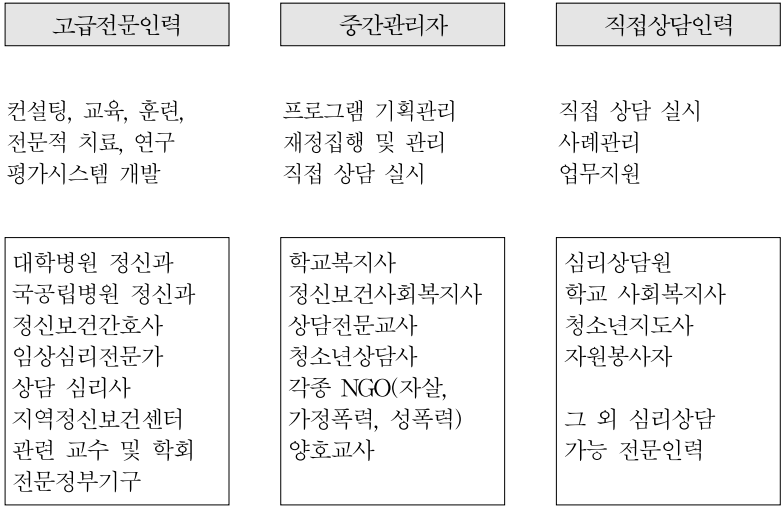
램을 직접 시행하고 사례를 관리하는 인력과 프로그램을 총괄 운영하여야 한다.

현장의 상담인력과 외부 전문가인력은 자원봉사체계보다는 상근 근무자 혹은 유료 헬퍼로 운영되는 것이 서비스의 질과 안정성 또한 사회적 일자리창출을 위해 바람직하다.

정부는 프로그램 관리자를 통하여 비용을 지급하거나(교육복지우선투 자지역 시범사업 학교에 지급), 혹은 전문가인력이 근무하는 전문기관에 해당 프로그램에 상응하는 비용을 직접 지급할 수 있다(정신보건센터나 국립병원 정신과에 학교시범사업 관련하여 무료상담을 할 수 있는 충액을 할당하는 방식으로 지급).

위 집행시스템을 도표로 구성하면 다음과 같다.

[그림 5-3] 심리지원집행 시스템



다. 외국의 사례 : 독일의 사회정신병리서비스

(1) '사회정신병리서비스(Sozialpsychiatrische Dienst)'의 개념

1974년, 5월 독일 지방정부의 건강장관 컨퍼런스 결과 기존의 정신병리학과 관련한 병원의 입원치료와 통원치료의 범위에 포함되지 않는 심리지원을 위한 외래진료 등의 국가적 사회정신병리서비스 전문기관의 설립의 필요성이 대두되었다.

그 결과 '사회정신병리서비스'의 기본 형태에 관한 모델이 제시되었는데, 그 내용은 인구 25만명당 의사/심리학자 최대 10명, 최소 3명, 간호사/관리자 최대 4명, 최소 2명, 사회복지사 최대 7명, 최소 3명이다.

현재 사회정신병리서비스는 독일의 각 주정부의 상황에 따라 차이가 있으나 일반적으로 기타 심리상담기관 등과 기능적으로 협력하여 해당 지역사회의 심리지원기관으로 자리 잡았다.

한편, 베를린의 사례는 다음과 같다.

- ① 1980년 건강서비스에 관한 주법령이 통과되어 본격적인 사회정신병리서비스 시작
- ② 업무의 내용은 위기상담, 심리치료 및 소개, 심리치료 지시 등
- ③ 서비스팀은 의사, 심리학자, 사회복지사, 사무직원으로 구성(당시 의사 30명, 심리학자 10.5명, 사회복지사 108명, 사무직원 30명)

(2) 사회정신병리서비스의 법적 근거 및 재정지원

연방정부 차원의 법률보다는 해당 주의 '심리적 질병에 관한 법률(Psychisch-Kranken-Gesetzen)'에 근거해 사회정신병리서비스가 제공되었다.

따라서 사회정신병리서비스에 관한 법률이 분명하게 지정된 주가 있는 반면, 일반적인 보건 및 건강에 관한 법률에 의거해 서비스를 시행하는 주도 있었다. 주의회에서 결정된 법률에 의해 사회정신병리서비스

가 제공되는 경우, 서비스제공과 관련한 재정문제는 없었다.

의료보험에 의해 사회정신병리서비스가 제공될 경우, 일반적인 의료 보험 지급에 관한 규정에 의해 서비스이 내용이 제한된다. 그러나 최근 심리치료에 관한 의료보험규정이 폭넓게 변화함에 따라 서비스이 내용도 다양해지는 경향을 보이고 있다.

(3) 사회정신병리서비스의 내용

- ① 정신질환과 관련한 각종 예방활동
- ② 의사에 의한 진단
- ③ 심리학자에 의한 상담
- ④ 내담자의 사회적 환경에 따라 지속 상담
- ⑤ 가족 및 주변인들 및 보호자와의 협력을 통한 심리지원
- ⑥ 내담자의 주치의와의 협력 및 관련 신경정신과, 상담센터, 입원치료기관 소개
- ⑦ 보호치료기관과의 협력을 통한 지원
- ⑧ 직장과 관련한 지원 : 경영진, 노조 및 직장동료 및 직업소개소 등과의 협력을 통한 지원
- ⑨ 여가 및 휴가를 통한 심리치료
- ⑩ 일상의 구조 변경을 통한 심리지원체계 구축
- ⑪ 비슷한 심리적 문제 및 경험을 가진 사람들과의 교류를 통한 심리치료효과 극대화
- ⑫ 사회심리서비스, 위기상담 관련 서비스
- ⑬ 재가 정신치료 지원
- ⑭ 보호가정의 주선 및 지원
- ⑮ 각종 중독 상담 및 치료, 등등

(4) 사회정신병리서비스의 방식

- ① 개별사례 지원서비스: 상담소 방문 상담/자택 방문 상담/위기 상담
- ② 집단 서비스 : 청소년 집단 상담서비스/위험집단 상담 서비스
- ③ 지역 서비스 : 지역설명회/학술대회/강연회

라. 학교내 심리지원 서비스 확대 및 보완

(1) 학교 내 심리지원 서비스의 현황

전국의 10,424개의 학교(초등학교 5,464개, 중학교 2,865개, 실업계 고등학교 734개, 인문계 고등학교 1,361개) 중 현재 220개 학교, 2005년 계획상 308개 학교에서 심리지원 서비스가 시범시행중이다.

(2) 서비스 확대 필요성

학교폭력, 자살, 왕따, 가출 등 교육병리적 현상이 증가하여 학교교육이 붕괴되고 있고, 심리적 정서적 장애로 인한 학교부적응학생이 증가하고 있음에도 교사들의 전문성이나 의지는 부족한 현실이다.

따라서 외부 전문가의 지원체계 마련이 절실한 상황이며, 현재 교육복지투자우선지역 지원사업 등 지역사회학교내 심리지원서비스 시범사업의 성과가 학교현장에서 인정됨으로 인해 서비스를 확대할 조건이 충분하다.

시범사업으로 학교 내 지역사회교육전문가 혹은 학교사회복지사 1인이 지정되어 있으나, 한 사람이 1차, 2차, 3차 예방사업 및 관련행정을 모두 실시하기에는 시간과 능력에서 역부족이다.

(3) 학교 심리지원 서비스의 확대 방안

첫째, 현재의 308개 학교에서 단기간 안에 약 1,000개(전체의 10% 정도)의 학교까지 확대할 필요성이 있다.

둘째, 한 사람만의 서비스담당자만으로는 관련행정업무로 인해 실제로 상담서비스를 제공할 시간이 턱없이 부족하므로, 현장에서 직접 상담을 실시할 학교상담원의 추가배치가 필요하다.

학교의 규모, 고위험군 학생비율 등에 따라 2자리(2명이 아닌 일자리 두 사람분을 여러 명의 파트타임 근무자로 구성 가능) 이내의 상담 전담인력을 배치한다.

셋째, 기존의 학교심리지원 서비스에서는 1, 2차 예방활동에 초점을 두되, 전문성을 확보하도록 측면지원하고, 3차 예방을 위해서는 지역사회 자원을 원활히 연계하도록 지원한다.

지역사회교육전문가 혹은 학교사회복지사는 중간관리자 및 직접상담역할을 병행하면서, 전문적인 치료, 자문과 평가, 컨설팅, 교육훈련을 위한 외부지원 인력을 연계하며, 정부는 이에 필요한 비용을 지원한다.

학교심리지원 서비스의 내용을 도표로 구성하면 다음과 같다.

〈표 5-2〉 학교심리지원 서비스의 내용

	대 상	목 적	내 용
1차예방	전체 학생, 학부모, 교사	인식 향상	예방교육 연수 및 홍보
2차예방	고 위험군 학생	적응력향상, 치료	집단프로그램 및 개별상담
3차예방	치료 대상자	심리, 정신과적 치료	심리정신과 치료 및 상담

정부 차원에서는 상담서비스에 정통하고 현장수련을 실시할 수 있는 인력양성기관을 운영할 필요성이 있다.

또한 교육학, 심리학, 상담학, 사회복지학, 아동학, 소아정신보건전문

가 등으로 전문가평가단을 구성하여 관리와 자문과 평가 작업을 시행하도록 하고, 이 작업을 통해 표준화된 사업지침을 마련하도록 한다.

(4) 학교심리지원 서비스 확대에 의한 일자리 창출

현재 308개 학교에 1명의 심리지원서비스 일자리가 있는 것을, 1,000개의 학교에 사업책임 및 상담인력 1인, 상담전문인력 1.5인(학교규모에 따라 1인 내지 2인)으로 확대하면 약 2,200명의 일자리가 창출된다.

또한 외부의 프로그램 지원, 컨설팅, 상담원 훈련, 전문적인 치료 실시 등의 유료헬퍼 강화로 인한 일자리 창출 효과가 추가로 가능하다.

마. 지역사회 정신보건센터 사업확대 및 보완

(1) 정신보건센터의 현황

현재 전국에 115개의 정신보건센터가 있고, 여기에 25,181명이 등록되어 있다.

주요기능은 정신질환 예방, 정신질환자 발견 상담 진료 사회복지훈련 및 사례관리, 정신보건시설간 연계체계 구축 등 지역사회 정신보건사업 기획 조정 및 수행이다.

센터에는 정신보건전문요원, 간호사, 사회복지사, 임상심리사 등 상담에 관련된 다방면의 전문가들이 함께 근무하고 있다.

(2) 센터기능의 보완 및 확대 필요성

정신보건센터에는 지역사회정신보건사업 강화라는 예방기능이 주요기능 중의 하나로 되어 있음에도 불구하고, 지금까지는 만성 정신질환자의 치료·재활요양여건 개선과 인권보호 인식개선에 머물러 있었던 것이 현실이다.

그러나 정신질환의 예방은 정신질환자의 사후재활에 못지않게 중요하며 사업의 효율성도 더 크다고 할 수 있다.

2005년부터 아동 청소년 정신보건사업, 노숙자 정신보건사업, 재활사업 프로그램 등 1, 2차 예방프로그램을 시작하였으나, 위 예방프로그램의 실질화와 활성화가 필요하다.

또한 학교 및 지역사회의 1, 2차 예방사업에 대한 지원기능을 활성화할 필요가 있다.

(3) 광주광역시 청소년 정신보건센터의 사례(사업내용)

(가) 지역사회 진단 및 정신건강평가

- ① 청소년 인구현황 및 청소년 관련기관 현황 파악
- ② 정신건강 실태조사 및 평가연구
- ③ 청소년의 학교적응 유연성 영향요인 조사
- ④ 광주지역 청소년 잠재적 약물남용 실태조사 : 중·고등학생 대상
- ⑤ 광주지역 청소년의 잠재적 약물남용, 정서·행동문제 및 인터넷중독 실태조사

(나) 지역사회자원 개발 및 정신보건서비스체계 구축

- ① 자문위원회 구성, 운영위원회 구성, 실무운영위원회 구성
- ② 협력체계 구축(학교, 행정, 의료, 기타 지역사회 청소년 관련 기관·단체)
- ③ 협력기관 체계구성, 센터 및 기관 방문, 간담회, 의뢰 및 연계

(다) 정신보건전문인력과 상담전문인력 개발 및 교육

- ① 직원 교육, 상담 슈퍼비전, 자원봉사자 네트워크 구성 및 교육, 학부 및 대학원생 실습교육, 정신보건전문요원 수련생 실습교육

(라) 정신건강 교육

- ① 학부모: 부모역할훈련, 의사소통기술훈련 등
- ② 교 사: 정신건강교육, 교사직무연수과정
- ③ 지역사회: 상담기술훈련, 의사소통기술 훈련, 청소년 정신건강 교육

(마) 정신건강 홍보

- ① 홍보자료 발간: 소책자, 리플렛 등
- ② 대중 매체: TV, 라디오 등
- ③ 인쇄 매체: 신문, 소식지 등,
- ④ 사이버 매체: 홈페이지 구축 등
- ⑤ 기타: 프랭카드, 포스터 등

(바) 정신보건 서비스

- ① 심리평가: 성격, 지능, 진로, 적성, 학습, 투사검사 등
- ② 상담: 1차 예방(일반청소년과 시범학교, 청소년, 학부모, 교사 및 지역사회주민 대상)
 - 개인방문 상담: 방문, 내소, 전화, 사이버 상담
 - 집단상담: 학교방문 인성교육 프로그램(물질남용 예방 프로그램, 인터넷중독예방 프로그램, 학습 능력증진 프로그램, 마음열기 프로그램, 효사랑 실천 프로그램)
 - 기타 학교 방문 인성교육 프로그램(흡연예방 프로그램, 스트레스대처능력 및 자아존중감 증진 프로그램, 음주예방 교육, 이성교제 프로그램)
- ③ 치료: 2차 예방(고위험청소년 및 정신건강 문제를 가진 청소년 대상)
 - 개인상담: 방문, 내소, 전화, 사이버상담
 - 집단상담 프로그램(학교, 병원, 보호관찰소, 기타 지역사회

기관(의뢰): 인터넷사용조절 프로그램, 분노조절 프로그램, 자기발견여행 프로그램, 인성교육 및 마그미 캠프, 희망가꾸기 프로그램, 알코올중독자 가정 자녀대상 프로그램

- 특별사업: 인터넷중독상담 협력기관 사업, 청소년 약물남용 예방 및 치료재활 사업, 학교부적응 청소년대상 대안교실 프로그램 개발 및 적용사업, 청소년 정신과 전문의 자문 및 의뢰

④ 재활: 3차 예방

- 사례관리 서비스 제공

(4) 정신보건센터의 기능 확대 및 일자리 창출

기존의 정신보건센터의 예방기능을 확대하기 위하여 예방관련 프로그램과 관련사업을 확대한다. 기왕의 정신보건센터의 건물과 조직 등 하드웨어를 그대로 활용할 수 있으므로 추가로 배정된 사업비의 예산 효율성은 극대화될 수 있고, 예방기능 확대를 위해서 배정된 사업예산은 대부분 일자리로 연결되므로 일자리창출 효과도 크다.

현재 모델형 정신보건센터의 상근인력 중 사업수행인력은 4인 이상, 기본형 정신보건센터의 사업수행인력은 2인 이상인데, 현재 115개의 정신보건센터에서 사업수행인력을 2인씩 늘리면 230개의 일자리가 창출된다.

광주청소년정신보건센터와 같은 아동 청소년을 대상으로 하여 예방적 기능을 위주로 하는 청소년정신보건센터를 전국적으로 확대한다.

바. 소결

심리지원 서비스는 매우 시급하게 요구되고, 효과성이 인정된 사회적 서비스이다. 심리지원 서비스의 확대를 위해서는 서비스제공과 인력양

성을 위한 효율적인 시스템이 구비되어야 한다.

심리지원 서비스는 대표적으로 사람의 활동에 의존하는 서비스로서 일자리창출효과가 직접적이다. 심리상담서비스의 확대는 고학력 유희인력의 풀타임 혹은 파트타임의 고용을 증대시킨다. 심리상담서비스의 확대는 소외계층이나 아동청소년의 삶의 질을 향상시키며 인적자원의 질을 높임으로써 국가의 성장잠재력에 기여한다.

2. 노인요양보장제도 도입과 일자리 창출

가. 제도 도입의 배경

노인요양보호(long-term care)는 “신체적, 지적, 정신적 질병 등으로 인해 의존상태에 있는 노인 또는 생활상의 장애를 지닌 노인에게 장기간(6개월 이상)에 걸쳐 일상생활 수행능력을 도와주기 위해 제공되는 보건복지서비스”를 의미한다. 이 때 제공되는 보건복지서비스에는 간병·수발 등의 일상생활지원, 요양관리, 간호, 기능훈련, 기타 복지지원 서비스 등이 포함된다.

노인요양 욕구가 사회적 욕구로 나타나기 시작한 것은 비교적 최근의 일이다. 그동안 노인요양 욕구는 가정내에서 가족수발자에 의해 대부분 해결되어 왔으며, 부분적으로 병원 의료서비스를 통해 처리되어 왔다. 그러나 고령화 진전에 따른 노인요양욕구를 가진 인구의 급격한 증가, 가족보호 잠재력의 급속한 약화 등의 사회환경적 변화와 함께, 고비용의 급성질환 치료 중심의 사회적 대응체계가 비효율적이라는 인식 확산 등이 노인요양 욕구에 대한 사회적 대응체계가 필요하다는 사회적 공감대를 만들어 내고 있다.

보다 구체적으로 그 배경을 살펴보면, 첫째, 노인요양욕구를 가진 인구규모가 급격히 증가하고 있다는 점을 들 수 있다. 고령화 및 평균수명 연장으로 75세 이상 혹은 80세 이상의 후기고령인구가 증가하고 있

는데, 후기고령인구는 노화로 인하여 해당인구의 25~50% 이상이 거동 장애로 인한 노인요양욕구를 가지고 있다고 보고되고 있다. 따라서 노인인구의 증가, 특히 평균수명 연장에 따른 후기고령인구의 증가는 치매, 중풍 등 노인요양욕구를 가진 노인의 절대수를 증가시키고 있다.

2004년 한국보건사회연구원에서 개발한 노인요양 평가판정도구에 의거하여 2004년 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사 자료를 분석한 결과에 따르면, 65세 이상 노인 중 12.1%가 노인요양 대상자인 것으로 파악된다(한국보건사회연구원, 2005).

〈표 5-3〉 노인요양 평가판정등급에 노인요양 등급별 분포

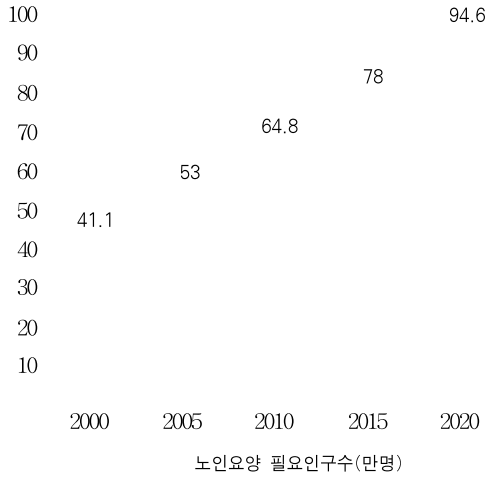
등 급	시 설	재 가	전 체
1등급	12.0	0.6	0.7
2등급	1.8	0.5	0.6
3등급	18.5	1.3	1.4
4등급	17.3	2.0	2.1
5등급	20.3	7.2	7.3
65세 이상 노인대비 인구비율	0.5	11.6	12.1

주: 1등급이 최중증 등급이고 5등급이 경증 등급임.

자료: 한국보건사회연구원, 공적노인요양보장제도 평가판정체계 및 급여수가개발, 2005.

따라서 2005년 현재 전체 노인인구의 12.1%인 53만명이 노인요양 필요노인으로 추정되며, 향후에도 동비율이 지속된다고 가정하는 경우에도 노인인구의 급격한 증가로 2010년 64.8만명, 2020년 94.6만명으로 노인요양 필요노인이 급증할 것으로 전망된다. 후기고령인구의 비중이 증가하면서 노인요양 필요노인수가 더욱 증가할 수 있다는 점을 감안하면, 본 예상치보다 노인요양 필요노인수가 더욱 많을 수도 있다. 그러나 다른 한편 의료기술의 발전으로 후기고령인구의 건강수명을 연장할 수 있다면 현 예상치보다 노인요양 필요노인수가 감소할 가능성도 없지 않다.

(그림 5-4) 노인요양 필요노인 추이



둘째, 그동안 노인요양의 직접적 수발자 역할을 담당해온 가족보호의 잠재력이 현격히 약화되고 있다는 점이다. 핵가족화, 가치관의 변화, 여성의 사회참여 증가, 보호기간의 장기화(평균 2년 이상), 가족보호제공자의 노령화 등의 요인들은 가족에 의한 요양보호가 제공될 수 있는 기반이 현저히 약화될 수밖에 없음을 보여준다. 실제로 마스크를 통해 널리 사회문제화 된 치매, 중풍노인 수발 관련 가정불화 및 파탄, 치매 노인 살해사건 혹은 동반자살, 노인유기 및 학대 등의 일련의 노인요양 관련한 가정의 과도한 부담으로 인한 사회문제들은 노인요양에 대한 사회적 대응이 긴요함을 극명히 보여준다.

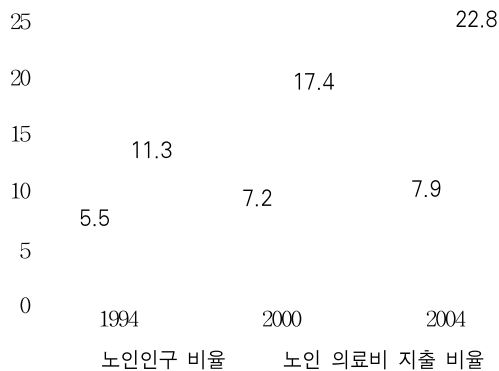
또한 현재로서는 중산·서민층 노인이 이용할 수 있는 요양시설이 절대적으로 부족하고, 유료시설 이용시 비용부담(월 100~250만원)도 매우 과중하여, 웬만한 경제력이 뒷받침되지 않고서는 이용하기 어렵다. 때문에 가정내 방치, 시설입소 후 연락두절, 치매 시모 살해사건 등의 발생이 줄을 잇고 있는 실정이다.

셋째, 노인성 질환 및 기능장애 특성에 적합한 사회서비스 시스템이 부재한 가운데, 고비용 급성치료 중심의 보건의료시스템이 노인요양육

구 대응에 활용됨으로써 사회적으로 비용부담이 큰 비효율적성이 발생하고 있다는 점이다.

노인인구의 증가폭보다 훨씬 빠른 속도로 전체 의료비 대비 노인 의료비 점유율이 급증하고 있다. 노인의료비 비중은 1994년 11.3%에서 2004년 22.9%로 급증하여 5조 1,097억원에 달하고 있다. 2004년 노인인구 비율이 7.9%인데, 의료비 비중은 22.9%인 것을 감안하면, 노인의료비가 매우 높은 것을 알 수 있다. 따라서 노인의 만성질환 및 기능장애 특성에 적합한 효율적인 사회적 대응체계를 갖추는 것이 필요하다.

(그림 5-5) 노인인구비율 및 노인의료비 비율 추이



이와 같이 급속하게 진행되는 고령화와 증가하는 노인요양 욕구에 대응하여 공적노인요양보장체계를 확립하여 국민의 노후불안 해소 및 노인가정의 부담경감을 도모하는 것이 필요하다.

나. 현행 노인요양보장 체계

현행 노인요양보장 체계는 절대빈곤층인 국민기초보장제도수급자 및 저소득층 독거노인 등 극빈 소득계층 중에 노인요양욕구를 가진 극히 선별적이고 제한적인 범위만을 포괄하는 사회서비스 체계이다. 중산층

을 대상으로 하는 실비시설이나 유료시설의 수도 매우 제한적이어서 이용할 수가 없을 뿐 아니라, 과중한 비용부담이 수요가 현실화되지 못하고 억제되는 커다란 장벽으로 작용하고 있기도 하다.

현행 노인요양서비스 제공가능 수준을 살펴보면, 요양 및 전문요양시설의 경우 2005년 현재 65세 이상 노인의 0.5% 수준인 22,882명을 보호할 수 있는 실정이며, 가정봉사원 파견, 주간보호시설, 단기보호시설 등 재가요양서비스의 경우 2005년 현재 65세 이상 노인의 0.7% 수준인 30,862명에게 서비스를 제공할 수 있는 수준이다.

2005년 현재 요양시설에서 보호할 수 있는 노인수는 65세 이상 노인의 0.5%에 불과한 22,882명에 불과하다. 특히 무료시설이 전체 시설의 78.3%에 달하는 17,922명을 보호할 수 있는 반면, 30~60만원의 실비를 부담해야 하는 실비시설의 보호가능 정원은 전체시설의 10.5%인 2,410명에 불과하고, 전액 본인부담인 유료시설의 보호가능 정원 역시 전체 시설의 11.1%인 2,549명에 불과하다.

재가보호 역시 재가보호서비스를 제공받을 수 있는 65세 이상 노인이 0.7%인 30,862명에 불과하다. 가정봉사원파견서비스를 받는 노인이 24,836명으로 가장 많고, 주간보호 4,849명, 단기보호 1,170명에 불과하다.

공적노인요양 판정기준에 따르면 재가노인의 11.6%가 노인요양욕구가 있다고 나타났고, 현재 이미 시설에서 요양서비스를 받고 있는 노인이 전체 노인의 0.5%임을 감안하면, 전체 12.1% 노인이 요양서비스 욕구를 가지고 있다고 보여지는데 반하여, 현재 준비된 서비스는 시설서비스 및 재가서비스가 각각 65세 이상 노인의 0.5% 및 0.7%만을 포괄할 수 있는 수준에 그쳐, 전체 12.1%(53만명) 노인 중 재가 및 시설을 합하여 1.2%(53,744명) 노인만이 보호를 받을 수 있고, 나머지 10.9%인 47.7만 명의 노인은 서비스를 받을 수 있는 시설 및 인력 인프라의 미흡으로 서비스를 받지 못하는 상황에 있는 것으로 나타나고 있다.

특히, 현재 노인요양서비스 제공대상은 시설 및 재가 모두 기초보장 수급자 및 일부 차상위계층에 제한되어 있어 소득계층에 관계없이 받

생하는 노인요양욕구에 대응할 수 있는 서비스 대응체계가 매우 부족한 실정이다. 예컨대, 시설의 경우, 무료시설(78.3%) 및 실비시설(10.5%)이 88.8%로 대부분이어서 중산층의 경우 서비스 이용이 어렵다. 또한 시설 이용시 실비시설의 경우에도 본인부담금이 요양시설 32.4천원, 전문요양시설 61.9천원이며, 유료시설의 경우에는 최소 100만원에서 300만원 수준으로 중상층이라 하더라도 결코 지속적으로 부담하기에 과대한 수준이어서, 서비스 이용확대에 제한이 되고 있다. 또한 재가서비스는 수요의 불확실성으로 유료서비스 시장이 형성되지 못하여 중산층이 이용할 수 있는 재가서비스는 거의 개발되지 않은 상태이다.

〈표 5-4〉 우리나라 노인의료복지시설 보호가능 현황

시설종류	시설수(개소)	보호정원(명)
무료노인요양시설	121	9,384
무료전문노인요양시설	108	8,539
실비노인요양시설	42	2,310
실비전문노인요양시설	1	100
유료노인요양시설	41	985
유료전문노인요양시설	34	1,564
총계	357	22,882

〈표 5-5〉 우리나라 재가노인복지시설의 현황

시설종류	시설수(개소)	보호정원(명)
가정봉사원파견시설	300	24,836
주간보호시설	237	4,245
실비주간보호시설	41	604
단기보호시설	82	1,170
총계	660	30,862

노인요양보호 관련 종사인력은 시설보호 8,554명, 재가보호 4,248명이다. 재가보호의 경우 무급가정봉사원을 제외한 수치이다. 종사인력 1인당 보호노인수는 시설보호의 경우 2.7명, 재가보호의 경우 7.3명 수준이다

〈표 5-6〉 우리나라 노인요양보호 종사인력

구 분	시설보호	재가보호
종사인력수	8,554명	4,248명 (무급가정봉사원 제외)
종사인력 1인당 보호노인수	2.7명	7.3명

한편, OECD 국가의 평균 노인요양보호 비율은 시설보호의 경우 65세 이상 노인의 4.8%이고, 재가보호의 경우 65세 이상 노인의 9.3%이다. 한국의 시설보호 0.6%, 재가보호 0.7%에 비하여 현격히 높은 수준이다. OECD 국가의 평균 고령화율이 15% 수준으로 우리나라의 9%와는 6% 포인트 차이가 있으나, 이를 감안한다 하더라도 사회적 대응체계의 차이는 매우 현격하다고 할 수 있다.

〈표 5-7〉 OECD 국가의 시설보호 및 재가보호 노인비율

국 가	연도	시설보호 노인비율	재가보호 노인비율	공식보호 노인비율
오스트레일리아	2000	5.5	14.7	20.2
오스트리아	2000	3.6	14.8	18.4
캐 나 다	1998	3.7	n.a	3.7+a
독 일	2003	3.9	7.1	11.0
형 가 리	2000	n.a.	4.5	4.5+a
아일랜드	2000	4.6	5.0	9.6
일 본	2000	3.2	5.5	8.7
한 국	2004	0.6	0.7	1.3
룩셈부르크	2003	4.0	4.8	8.8
네덜란드	2000	2.4	12.3	14.7
뉴질랜드	2000	5.9	5.2	11.1
노르웨이	2000	6.0	18.0	24.0
스 웨 덴	2000	7.9	9.1	17.0
스 위 스	2000	7.0	5.4	12.4
영 국	2000	5.1	20.3	25.4
미 국	1999	4.3	2.8	7.1
평균 (한국 포함)	-	4.5	8.7	13.6
평균 (한국 제외)	-	4.8	9.3	14.5

다. 공적노인요양보장제도 도입계획

정부도 고령화시대에 대응한 사회적 시스템을 구축하는 과정에서 노인요양제도의 도입을 적극 검토하고, 준비하고 있다. 노인요양제도 도입과 관련하여 정부 및 민간전문가로 구성된 공적노인요양기획단 및 실행위원회 등을 구성하여 구체적 제도도입안을 마련해 왔으며, 최근에는 노인요양보장법(노인수발보장법) 제정 관련하여 당정협의를 하였다.

그 주요 내용을 살펴보면, 가입자는 국민건강보험 가입자로 하고, 수급권자는 65세 이상 노인 중 요양대상자로 한다. 재원조달은 보험료(50%), 정부지원(30%), 이용자부담(20%)으로 하도록 계획되어 있다. 단계별 확대계획은 2007년 7월에 제도를 도입하여 1단계(2007. 7~2010. 6)에는 1~2등급 최중증을 대상으로 제도를 도입하고, 2단계(2010. 7~2013. 6)에는 1~3등급 중중이상으로 제도를 운영하며, 3단계(2013. 7~)에는 4~5등급까지 확대한다는 구상이다.

제도 운영방식은 별도의 노인요양보장법을 제정하여, 저소득층에 한 정치 않고 일반국민을 포괄하는 보편적인 서비스 제공을 위해서는 정부재정만으로는 한계가 있으므로 건강보험 등 기존 사회보장제도와의 연계성 등을 고려, 사회보험방식 채택하는 것으로 계획하고 있다. 관리운영주체(보험자)는 국민건강보험공단으로, 평가관정, 케어플랜, 급여심사, 서비스 질 평가 등 요양서비스 관리는 별도의 기관을 설치(가칭 : 요양관리원)하되, 공단의 자회사형태로 운영하며, 지자체(시·군·구)는 요양보호 노인의 발굴·의뢰, 평가관정위원회 참여, 요양시설 확충 및 관리 등 행정적 지원의 역할을 부여하고 있다.

가입자(보험료 부담)는 국민건강보험 가입자로 하며, 공공부조자는 2010년부터 포함하여 시행하고, 2010년까지는 평가관정, 케어플랜 등 제도 시행 준비를 하는 것으로 하였다. 수급권자는 65세 이상 노인으로, 64세 이하 노인·노화성 질환자의 포함여부는 추후 검토기로 하였다. 요양서비스 등급은 심신상태, 서비스 량 등을 고려, 4~5등급 구분하되, 평가관정기준에 의거 의사 등 전문가로 구성된 '평가관정위원회'(시·

군·구단위로 설치)가 요양서비스 대상 여부 및 등급을 판정토록 하였다. 평가판정기준은 ADL(일상생활 동작) 12항목, 인지기능 8항목, 문제행동 10항목, 간호처치 및 재활 21항목 등 총 51항목이다.

요양서비스 형태는 현물급여 제공을 원칙으로 하되, 가족에 의한 서비스는 가족휴식(respite), 수발물품 등으로 보상토록 하였다. 현금급여(현물급여의 50% 수준)는 현물급여가 곤란한 경우 등 아주 제한적으로 지급토록 하였다. 요양서비스 종류는 시설서비스 2종, 재가서비스 10종으로, 시설서비스는 요양시설, 전문요양시설이며, 재가서비스는 방문간병·수발, 방문목욕, 방문간호, 방문재활, 주간보호, 단기보호, 요양관리지도, 복지용구 대여 및 구입지원, 그룹홈, 요양서비스 계획(케어플랜) 작성 지원 등이다. 요양급여비 한도액은 등급별 월 한도액 범위 내에서 서비스 이용하며, 월 한도액을 초과하는 비용은 본인이 부담토록 한다. 이용자 본인부담은 급여비용의 20% 수준으로 하고, 시설입소자의 식비 및 요양실(4인실 기준) 차액은 본인부담토록 한다. 차상위계층에 대해서는 본인부담 경감(20%→10%)을 검토한다. 요양서비스 기관은 서비스 기관이 신청하면 보험자가 지정하며, 현행 사회복지사업법 등에 의한 사업주체를 기본으로, 민간사업자와 비영리법인·단체 등 다양한 주체의 참여를 촉진토록 한다. 보험료는 건강보험료 부과체계에 따라 산출, 건강보험료와 일괄 징수하며, 정부지원은 현행 건강보험수준으로 지원한다. 공공부조자(의료급여대상자)는 현행대로 국고 및 지방비로 부담한다.

요양서비스 전문인력의 경우, 요양관리요원(케어 매니저)은 별도 국가자격제를 두지 않고 간호사, 사회복지사 등을 직원으로 선발, 교육 후 활용하며, 요양보호사(홈 헬퍼)는 간호조무사 수준의 자격제도를 도입한다. 기존 민간경력자는 보수교육을 거쳐 자격인정하는 방안을 마련한다.

라. 노인요양 서비스종류별 수요추계

2004년말 주민등록기준 노인인구 4,125천명을 기준으로, 노인요양대상자 12.1%는 50만명으로 추정하였다. 시설 및 재가보호의 비율은 20 : 80으로 설정하였으며, 요양시설 및 전문요양시설 보호 비율은 50 : 50으로 설정하였다. 이에 따라 요양시설 수요는 5만명, 전문요양시설 수요는 5만명, 재가보호 수요는 40만명으로 설정하였다. 지역별 노인요양보호대상자 분포는 <표 5-8>과 같다.

<표 5-8> 지역별 노인요양보호대상자 분포

	전체	재가	요양	전문요양
서울	83,488	66,788	8,347	8,353
부산	34,590	27,678	3,455	3,457
대구	22,540	18,031	2,254	2,255
인천	20,512	16,412	2,054	2,055
광주	11,449	9,160	1,145	1,144
대전	11,509	9,206	1,151	1,152
울산	6,582	5,265	659	658
경기도	85,910	68,725	8,596	8,589
강원도	21,202	16,956	2,121	2,125
충북	19,694	15,757	1,969	1,968
충남	30,857	24,688	3,086	3,083
전북	28,755	23,005	2,874	2,876
전남	35,761	28,607	3,573	3,581
경북	42,198	33,762	4,219	4,217
경남	37,626	30,101	3,764	3,761
제주	6,451	5,158	645	648
전국	499,133	399,299	49,912	49,922

(1) 노인요양 필요시설 추계

시설종류별 필요시설 추계의 전제는 다음과 같다. 요양시설 및 전문요양시설은 70명 기준으로 추계하여, 필요시설수는 시설보호 대상/70명

으로 구하였다. 방문간병수발지원센터는 80명 기준으로 추계하여, 필요시설수는 재가보호 대상/80명으로 구하였다. 주간보호시설은 30명 기준(실 이용 51명)으로 추계하되, 상시이용 30명 기준 실서비스이용인원 51명을 도출하여, 필요시설수는 재가보호 대상/51명으로 구하였다. 단기보호시설은 20명 기준(연 30일 이용기준), 필요시설수는 (재가보호 대상/20명)*30/365로 구하였다. 방문간호시설은 1일 20명(실 이용 277명) 기준으로, 1일 20건 서비스 기준 실서비스이용인원 277명을 도출하여, 필요시설수는 재가보호 대상/277명으로 구하였다.

- 요양시설 및 전문요양시설 필요시설수: 시설보호 대상/70명
- 방문간병수발지원센터 필요시설수: 재가보호 대상/80명
- 주간보호시설: 30명 기준(실 이용 51명) 필요시설수: 재가보호 대상/51명
- 단기보호시설: 20명 기준(연 30일 이용기준) 필요시설수:
(재가보호 대상/20명) × 30/365
- 방문간호시설: 1일 20명(실 이용 277명) 필요시설수: 재가보호 대상/277명

노인요양 필요시설수는 요양시설 713개소, 전문요양시설 713개소, 방문간병지원센터 4,993개소, 주간보호시설 7,804개소, 단기보호시설 1,664개소, 방문간호센터 1,441개소 등이다.

〈표 5-9〉 노인요양 시설종류별 필요시설수

시설종류	필요시설
요양시설	713
전문요양시설	713
방문간병지원센터	4,993
주간보호시설	7,804
단기보호시설	1,664
방문간호센터	1,441

지역별 필요시설수는 <표 5-10>과 같다.

<표 5-10> 지역별 노인요양 시설종류별 필요시설수

	요양시설	전문요양 시설	방문간병 수발	주간보호	단기보호	방문간호
서울	119	119	835	1,959	279	241
부산	49	49	346	812	114	100
대구	32	32	226	529	76	65
인천	29	29	206	480	69	59
광주	16	16	114	268	39	33
대전	16	16	115	270	38	33
울산	9	9	66	155	23	19
경기도	123	123	858	2,018	285	248
강원도	30	30	212	498	70	61
충북	28	28	197	462	65	57
충남	44	44	308	724	104	89
전북	41	41	288	675	95	83
전남	51	51	358	837	119	103
경북	60	60	422	659	142	122
경남	54	54	377	590	125	109
제주	9	9	65	100	21	19
전국	713	713	4,993	7,804	1,664	1,441

(2) 노인요양 필요인력 추계

노인요양시설 필요인력을 추계하기 위한 시설서비스 인력기준은 표 9와 같다. 직접서비스 인력 중 생활복지사, 물리치료사는 각 1명씩이고, 생활지도원은 요양시설은 5인당 1명, 전문요양시설은 2.5인당 1명이며, 간호사는 요양시설은 25인당 1명이고, 전문요양시설은 20인당 1명씩이다. 70명 정원의 요양시설 및 전문요양시설에 필요인력이 각각 27명과 43명이다.

〈표 5-11〉 시설서비스 인력기준

인력종류		요양시설(70인)	전문요양시설(70인)
직접인력	생활복지사	1명	1명
	생활지도원	14명(5인당 1명)	28명(2.5인당 1명)
	간 호 사	1명(25인당 1명)	4명(20인당 1명)
	물리치료사	1명	1명
	의 사	1명	1명
간접인력	시 설 장	1명	1명
	사무국장	1명	1명
	영 양 사	1명	1명
	취 사 부	2명	2명
	세 탁 부	1명	1명
	사 무 원	1명	1명
	관 리 원	-	1명
전 체		27명	43명

노인요양 재거서비스 필요인력을 추계하기 위한 재가서비스 인력기준은 표 5-12와 같다. 방문간병센터는 총 13명, 주간보호시설은 총 9명, 단기보호시설은 총 9명, 방문간호는 총 6명이다.

〈표 5-12〉 재가서비스 인력기준

	방문간병(80명)	주간보호(30명)	단기보호(20명)	방문간호(20명)
시설장	1명	1명	1명	1명
사회복지사 생활복지사	1명	1명	1명	-
생활지도원 요양보호사	10명	3명	5명	-
간호사 물리치료사	-	1명	1명	4명
사무원	1명	1명	-	1명
취사부	-	1명	1명	-
기타(기사)	-	1명	-	-
전체	13명	9명	9명	6명

서비스 종류별 노인요양 필요인력은 총 215,013명으로 요양 및 전문요양시설 5만여명, 재가복지시설 15만여명, 방문간호시설 8.6천명, 요양관리사 6.2천명 등이다. 시설종류별로는 요양시설 19천명, 전문요양시설 30천명, 방문간병수발 65천명, 주간보호 70천명, 단기보호 15천명, 방문간호 8.6천명이다. 한편, 지역별 노인요양 필요인력은 <표 5-13>과 같다.

<표 5-13> 서비스종류별 노인요양 필요인력

시설종류	필요인력
요양 및 전문요양시설	50,007명
재가복지시설	150,121명
방문간호시설	8,646명
요양관리사	6,239명
총계	215,013명

<표 5-14> 지역별 노인요양 필요인력

	요양시설	전문요양 시설	방문간병 수발	주간보호	단기보호	방문간호
서울	3,240	5,160	10,855	11,736	2,511	1,446
부산	1,377	2,193	4,498	4,860	1,026	600
대구	864	1,376	2,938	3,168	684	390
인천	783	1,247	2,678	2,889	621	354
광주	432	688	1,482	1,611	351	198
대전	459	731	1,495	1,620	342	198
울산	243	387	858	927	207	114
경기도	3,294	5,246	11,154	12,114	2,565	1,488
강원도	864	1,376	2,756	3,006	630	366
충북	783	1,247	2,561	2,772	585	342
충남	1,188	1,892	4,004	4,329	936	534
전북	1,080	1,720	3,744	4,032	855	498
전남	1,377	2,193	4,654	5,031	1,071	618
경북	1,649	2,580	5,486	5,931	1,278	732
경남	1,431	2,279	4,901	5,310	1,125	654
제주	243	387	845	900	180	114
전국	19,305	30,702	64,909	70,236	14,976	8,646

(3) 직종별 노인요양 필요인력

직종별 필요인력은 요양관리사 6.2천명, 사회복지사 33천명, 간병수발인력 111.6천명, 물리치료사 9.2천명, 의사 1.4천명, 영양사 1.4천명, 사무원 14천명, 기타 취사부, 세탁부 관리인, 기사 등 23.7천명 등으로 추계되었다. 자세한 내용은 <표 5-15>와 같다.

〈표 5-15〉 직종별 노인요양 필요인력

- 요양관리사(care manager): 6,239명
 - 사회복지사, 간호사 등 요양전문인력 중 요양관리사 전문교육 이수자
 - 요양보호대상/80명= 6,239명
- 사회복지사: 총 33,209명
 - 요양 및 전문요양시설 시설장: 1,429명
 - 요양 및 전문요양시설 사무국장: 1,429명
 - 요양 및 전문요양시설 생활복지사: 1,429명
 - 재가시설 시설장: 14,461명
 - 재가시설 생활복지사: 14,461명
 - 방문간호 전문간호사: 7,205명
 - 시설 간호사: 1,667명
 - 시설 간호조무사: 3,334명
 - 재가시설 간호사: 1,664명
- 간병수발인력: 111,664명
 - 요양 및 전문요양시설 생활지도원: 30,002명
 - 방문간병수발지원센터 요양보호사: 49,930명
 - 재가시설 생활지도원: 31,732명
- 물리치료사: 9,233명
 - 요양 및 전문요양시설: 1,429명
 - 재가시설: 7,804명

- 의사: 1,429명
 - 요양 및 전문요양시설: 1,429명
- 영양사: 1,429명
 - 요양 및 전문요양시설: 1,429명
- 사무원: 14,226명
 - 요양 및 전문요양시설: 1,429명
 - 재가시설: 12,797명
- 기타 취사부, 세탁부, 관리인, 기사: 23,714명
 - 요양 및 전문요양시설: 5,001명
 - 재가시설: 18,713명

마. 단계별 제도도입에 따른 요양수요와 필요시설 및 인력

정부계획안에 따르면 2007년에 제도도입을 하되, 건강보험가입자의 경우에는 최중증 1, 2등급을 대상으로 하고, 공공부조 대상의 경우에는 전등급을 하는 것으로 되어 있다. 이에 따라 요양대상자를 재설정하면 다음과 같다.

2007년의 건강보험 1, 2등급 + 공공부조 전등급으로 총대상자는 109,659명이다. 이 중 중증도를 고려하여 대상자를 분포시켜 보면, 요양시설 12,908명, 전문요양시설 25,311명, 재가시설 71,440명으로 분포된다. 2010년에는 건강보험 1, 2, 3 등급 + 공공부조 전등급으로 총 대상자는 176,033명이며, 요양시설 21,203명, 전문요양시설 39,659명, 재가시설 115,171명으로 각각 분포된다.

2007년을 기준으로 필요시설을 추계하면 <표 5-16>과 같다. 요양시설 184개소, 전문요양시설 362개소, 방문간병지원센터 893개소, 주간보호시설 1,401개소, 단기보호시설 298개소, 방문간호센터 258개소 등이다. 또한 2007년 기준으로 필요인력을 추계하면 <표 5-17>과 같다. 요양관

리사 1,371명, 요양시설 4,968명, 전문요양시설 15,566명, 방문간병지원센터 11,609명, 주간보호시설 12,609명, 단기보호시설 2,682명, 방문간호센터 1,538명으로 총 50,353명이다.

〈표 5-16〉 단계별 제도도입에 따른 필요시설: 2007년

시설종류	필요시설수(개소)
요양시설	184
전문요양시설	362
방문간병지원센터	893
주간보호시설	1,401
단기보호시설	298
방문간호센터	258

〈표 5-17〉 단계별 제도도입에 따른 필요인력: 2007년

서비스종류	필요인력(명)
요양관리사	1,371
요양시설	4,968
전문요양시설	15,566
방문간병지원센터	11,609
주간보호시설	12,609
단기보호시설	2,682
방문간호센터	1,548
총계	50,353

직종별 필요인력을 살펴보면, 요양관리사 1,371명, 사회복지사 6,822명, 간호인력 3,588명, 간병수발인력 27,335명, 물리치료사 1,974명, 의사 546명, 사무원 3,098명, 기타 취사부, 세탁부, 관리인, 기사 등 5,100명 등이다. 구체적 내역은 <표 5-18>과 같다.

〈표 5-18〉 직종별 필요인력: 2007년

- 요양관리사(care manager): 1,371명
 - 사회복지사, 간호사 등 요양전문인력 중 요양관리사 전문교육 이수자
 - 요양보호대상/80명= 1,371명
- 사회복지사: 총 6,822명
 - 요양 및 전문요양시설 시설장: 546명
 - 요양 및 전문요양시설 사무국장: 546명
 - 요양 및 전문요양시설 생활복지사: 546명
 - 재가시설 시설장: 2,592명
 - 재가시설 생활복지사: 2,592명
- 간호 인력: 총 3,588명
 - 방문간호 전문간호사: 1,290명
 - 시설 간호사: 667명
 - 시설 간호조무사: 1,333명
 - 재가시설 간호사: 298명
- 간병수발인력: 27,335명
 - 요양 및 전문요양시설 생활지도원: 12,712명
 - 방문간병수발지원센터 요양보호사: 8,930명
 - 재가시설 생활지도원: 5,693명
- 물리치료사: 1,947명
 - 요양 및 전문요양시설: 546명
 - 재가시설: 1,401명
- 의사: 546명
 - 요양 및 전문요양시설: 546명
 - 영양사: 546명
 - 요양 및 전문요양시설: 546명
- 사무원: 3,098명
 - 요양 및 전문요양시설: 546명

- 재가시설: 2,552명
- 기타 취사부, 세탁부, 관리인, 기사: 5,100명
- 요양 및 전문요양시설: 2,000명
- 재가시설: 3,100명

바. 소요재정

노인요양은 전형적인 인적자본 집약적인 서비스이므로, 인건비가 서비스 비용의 80% 정도를 차지하는 것으로 보고되고 있다. 그렇게 볼 때, 단계적으로 도입하는 경우 2007년 기준으로 5만명의 상근인력에 대한 인건비가 9,000억원(평균 월 150만원)이고, 인건비를 80%, 사업비를 20%라고 한다면 사업비는 2,250억원으로 노인요양서비스를 위한 총재정은 1조 1,250억원 정도로 예상된다.

한편 현재 노인요양욕구를 가진 전체 노인들의 욕구 충족을 위하여 필요한 20만명의 서비스 인력이 투입된다면, 3조 6천억원의 인건비, 9천억원의 사업비로 노인요양서비스를 위한 총재정은 4조 5천억원 정도로 전망된다.

사. 외국의 노인요양과 일자리 창출

(1) 일본의 개호보험과 일자리 창출

일본의 개호보험 관련 실제 종사자수 135만명으로, 이를 상근근로로 환산한 종사자수는 881,714명이다(2002년 기준). 시설보호 인력이 440,105명, 재가보호 인력이 441,609명이다.

방문개호 118,178명, 방문입욕개호 10,836명, 방문간호스테이션 23,027명, 통소개호 101,350명, 통소개활개호노인보건의시설 23,089명, 통소개활

의료시설 22,589명, 단기입소생활개호 60,484명, 치매대응형공동생활개호 18,616명, 복지욕구대여 14,559명, 거택개호지원사업 48,872명, 개호노인복지시설 188,423명, 개호노인보건시설 140,912명, 개호요양형의료시설 110,770명 등이다.

노인보건시설 인력기준은 상근근로자 환산시, 간호 및 개호직원 2.3인당 1인이다. 간호와 개호직원을 분리하면, 간호직원은 보호대상 8.3명당 1인이며, 개호직원은 보호대상 3.1명당 1인이다.

(2) 독일의 노인수발보험과 일자리 창출

독일은 1994년 사회장기수발보험 법안이 통과되었다. 1995년 1월부터 보험료를 징수하고 1995년 4월부터 재가서비스부터 먼저 실시하였으며, 1996년 7월부터 시설서비스에 대해서도 실시하게 되었다.

서비스 제공인력은 2001년 현재 약 53만명으로 이중 90% 이상이 여성이다. 수발보험제도 도입후 약 20만개의 새로운 일자리 창출 효과가 있는 것으로 나타나고 있다.

아. 소결

본 절에서는 노인요양분야에서 사회적 일자리 창출이 어느 정도나 이루어질 수 있는지 그 총규모와 직종별 필요인력별 규모를 추계해 봄으로써 노인요양분야의 일자리 창출 잠재력을 가늠해 보고자 하였다. 이를 위하여 노인요양 욕구를 추계하고 그 욕구에 대응할 수 있는 현행 노인요양시스템을 평가하며, 증가하는 노인요양욕구에 대응할 수 있는 사회적시스템 구축에 필수적인 노인요양 관련 필요인력을 추계하는 작업을 수행하였다.

노인요양 분야는 향후 새로운 일자리 창출에 있어 중요한 비중을 차지하게 될 것이다. 대부분 가정내에서 해결되어왔던 노인요양 욕구가 사회적으로 해결되어야 한다는 인식이 최근에서야 비로소 확산되기 시

작하였고, 새롭게 출현한 노인요양 욕구에 대한 사회적 대응체계를 만드는 것은 곧 노인요양 분야에 새로운 인력의 유입이 필요함을 의미하는 것이기 때문이다.

더욱이 후기 산업사회의 특징이 자동화기술의 발전에 기반하여 ‘고용 없는 성장’이 주를 이루고 소프트하고 인적자본 집약적인 서비스 산업이 일자리 창출의 주요한 역할을 담당할 것이라는 전망이 지배적이다. 이러한 맥락에서 노인요양 분야는 인구고령화의 급진전과 맞물린 노인요양 욕구의 급팽창에 기반하여 새로운 일자리 창출의 주요한 분야로 자리매김될 것이 확실시 된다. 고령사회 진전과 함께 노인요양 욕구의 증가는 필연적이며, 이에 따른 사회적 대응과정에서 일자리 창출이 급증할 수 있는 분야임에 틀림없기 때문이다. 특히 요양분야는 대인서비스의 특성상 노동집약적 분야로 향후 서비스 경제의 중요한 부분을 차지할 것이다. 특히, 여성 및 노인일자리 창출에 크게 기여할 것으로 전망된다.

무엇보다 노인요양 분야가 사회적일자리 창출에서 중요한 의미는 일자리를 위한 일자리를 만드는 의미가 아니라, 사회적으로 긴요하고 우선순위가 높은 정책분야에 안정적이고 지속적인 인력 수급에 대한 사회적 요구가 있다는 것이다. 게다가 그 인력수요의 규모도 상당하고, 그 인력수요를 충족시킬 수 있는 인구집단이 사회경제적 취약계층이라 할 수 있는 노인과 여성이라는 점에서 그 사회적 의의와 효과가 크다고 할 수 있다.

3. 현장행정 강화와 일자리 창출

가. ‘작은 정부론’의 신화와 성역

현재 우리나라는 ‘작은 정부론’이라는 이데올로기적 정향에 의해 형성된 신화와 성역 속에서 정부를 바라보고 있다. 경쟁과 효율, 고객을

지향하는 정부, 즉, 기업 같은 정부가 최선의 정부라는 신화와 따라서 정부의 역할은 방향잡기에 있으며, 그 밖의 어느 활동도 바람직하지 않다는 성역이 우리 사회에 강력하게 존재하고 있다.

이러한 정부를 보는 눈은 어제 오늘 일이 아니며, 1970년대 후반부터 미국, 영국을 중심으로 일기 시작한 전 세계적인 행정개혁의 물결이 우리나라에도 영향을 미치고 있는 결과이다. 이 물결은 신보수주의 또는 신자유주의 사상의 흐름과 그 맥을 같이 하며, 정부 기능 축소, 민영화, 규제완화 등의 “작은 정부”를 향한 정책 방향을 갖고 있다. 행정학자들은 이러한 이론적 배경을 ‘신공공관리론(new public management)’이라고 지칭하고 있다.

신공공관리론이 대두하게 된 배경으로는 크게 두 가지를 들 수 있다. 하나는 1980년대 이후 복지병이라고 불리는 복지국가 모델의 한계와 1970년대의 에너지 위기 이후의 스태그플레이션 현상에 대한 소위 ‘정부의 실패’이다. 1960년대 후반부터 나타나기 시작한 케인지안적 복지주의가 초래한 위기는 경기침체로 인한 이윤율의 저하와 자본 축적의 한계, 정부재정의 적자 누적, 인플레이션 압력의 증대, 복지국가에 대한 지지 저하와 정치 위기로 이어지게 되었다. 그럼에도 이를 관리해야 할 정부는 지나친 비대화와 관료주의로 인해 오히려 변화에 대한 탄력성을 가로막는 장애 요인이 되어 왔다. 이에 과중한 복지비용 부담과 공공부문의 비효율성으로 인한 재정적자에 대해 유권자들이 개혁을 요구하기 시작하면서부터 신공공관리론이 대두되었다.

신공공관리론이 대두된 또 하나의 배경에는, 세계화의 흐름에 따라 국가경쟁력 확보가 각 국가들의 공통적인 관심사로 등장하게 되었다는 것을 들 수 있다. 정부의 경쟁력이 한 나라의 총체적 국가경쟁력에 미치는 영향은 지대하다. 이는 어느 국가든지 정부 부문이 사회간접자본의 제공이나 산업활동을 지원하기 위한 법과 제도의 조정, 그리고 유효수요관리 등 국가 시스템에서 매우 중요한 역할을 담당하고 있으며, GDP에서 차지하는 비중도 매우 크기 때문이다. 그러나 서비스 제공의 독점이나 부적절한 인센티브 구조 또는 가격 없는 서비스 제공 등을

특징으로 하는 정부서비스가 공공부문뿐만 아니라 사회전체적인 비효율을 야기시키는 것으로 지적되어 왔고, 이에 따라 발생하는 문제들을 치유하기 위해 신공공관리론이 등장하게 되었던 것이다.

‘정부실패’의 상태에 처한 정부를 치유하기 위해 등장한 신공공관리론은 미국을 중심으로 한 기업가적 정부모형(entrepreneurial government model)과 영연방을 중심으로 한 신관리주의(neo-managerialism)로 대별되고 있지만, 내용면에서는 다소의 차이에도 불구하고 행정환경의 변화에 대응하여 정부의 성과 향상과 관리의 효율성을 제고하고자 한 지향점은 유사하다. 즉, 독점성, 권력성, 경직성 그리고 획일성으로 요약되는 기계적 효율성에 집착하면서 규칙과 절차를 중시하는 통제 중심의 관료적 패러다임(bureaucratic paradigm)으로는 이러한 변화에 대응할 수 없다는 것이 신공공관리론의 시각이다. 그 결과 신공공관리론이 추구하는 궁극적 지향점은 경쟁지향적·성과지향적·고객지향적인 시장모형을 행정에 도입하자는 것으로 요약할 수 있다.

신공공관리론의 대표적 저작이라 할 수 있는 Osborne과 Gabler(1992)의 Reinventing Government에서는 신공공관리론의 특징과 신공공관리론적 정부개혁의 방향을 가장 잘 나타내는 다음과 같은 ‘기업가적 정부운영의 10대 원리’가 제시되어 있다.

- ① 촉진적 정부(노젓기보다 방향 잡아 주기): 기업가적 정부는 서비스 공급자보다는 촉매작용자, 중개자, 그리고 촉진자 역할을 수행하는 것이 바람직하다.
- ② 경쟁적 정부(서비스 제공에 경쟁 도입): 경쟁 원리의 도입을 통해 행정서비스 공급의 경쟁력을 제고해야 한다.
- ③ 성과지향적 정부(투입이 아닌 성과와 연계한 예산 배분): 이것은 업무성과를 제고하기 위해서는 투입이 아니라 산출이나 결과를 기준으로 자원을 배분해야 한다.
- ④ 고객 지향적 정부(관료제가 아닌 고객 요구의 충족): 서비스 제공 대상자를 고객으로 인식하고, 이들에게 선택권을 부여하며 정부의 필요가 아니라 고객인 국민의 필요에 따라 서비스를 제공해야

한다.

- ⑤ 기업가적 정부(지출보다는 수익 창출): 예산지출 위주의 정부 운영 방식에서 탈피하여 수입 확보의 개념을 활성화시키는 것이 필요하다.
- ⑥ 시장지향적 정부(시장기구를 통한 변화 촉진): 관료주의보다는 시장기능 메커니즘을 좀더 폭넓게 활용함으로써 정부가 성과를 높여야 한다.

정부의 심각한 재정적자와 행정의 비효율성을 치유하기 위한 대안으로 경쟁 지향적·성과 지향적·고객 지향적인 시장모형을 근간으로 출발했던 신공공관리론은 새로운 정부혁신의 기풍을 급속히 확산시키는데 크게 기여했다. 또한 세계적인 신자유주의 이데올로기의 확산 속에 현재 우리나라 행정 학계와 실무계에 군림하는 지배적인 패러다임으로 자리 잡았다. 그럼에도 불구하고, 신공공관리론은 다음과 같은 문제들을 노출하고 있으며, 문제의 해결을 위한 적절한 해답을 제공하고 있지 못하다. 신공공관리론의 문제점은 그 이론적 관점에 관한 문제점과 행정 현장에서의 문제점으로 구분하여 다음과 같이 살펴볼 수 있다.

이론적 관점에서 볼 때, 첫째, 신공공관리론이 주장하는 시장모형은 민주적 가치와의 양립 가능성 여부에 관해 심각한 의문을 제기할 수 있다(김태룡, 2000a, 2000b; Bellon, 1992; Ingraham and Romzek, 1994; Moe, 1994; Rosenbloom, 1994; Williamson, 1990). 무엇보다도 민주적 가치를 실현해야 할 행정 체제에 기업에서 활용되고 있는 방식을 도입할 경우, 행정이 추구하는 가치와의 양립 가능성이 적어진다는 비판이 그것이다. 즉, 행정이 기업적 관리 방식을 지나치게 선호할 경우 행정이 지나치게 정치로부터 분리될 수 있다는 위험성과, 환경이 전혀 다른 행정 체제에 무비판적으로 기업가적 경영 방식을 강요하게 되면 전통적으로 행정이 소중히 고려해 온 형평성이나 공익 등과 같은 공직 가치관에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 신공공관리론은 시장과 민간부문을 지나치게 이상화하는 반면 정부와 관료제를 지나치게

편하함으로써 민주행정 및 책임행정의 지향성과 갈등을 야기할 가능성이 많은 것으로 평가되고 있다(안병영, 2000). 신공공관리론이 추구하는 정향성이나 접근 양식에 대한 적실성과 관련해서도, 고객이나 성과 또는 경쟁 지향성의 개념이라든지 시장 지향적인 인센티브제도 등과 같은 것들에 대한 논쟁이 끊이지 않고 있는 실정이다(김병섭, 1996; 김태룡, 1998; Balfour, 1997; Cohn, 1997; Frederickson, 1997).

둘째, 신공공관리론의 기저에 있는 신자유주의의 철학적 기초에 관하여, 국가경쟁력 강화를 위해 특정 계층의 권리가 유보되고 권위주의적 통치 행태가 합리화될 수 있다는 문제점이 있다. 신공공관리론에서는 정부를 다양한 이익을 지닌 시민 등에 의해 만들어져 집단적 선택을 요구하는 실체로 인정하는 대신, 최근 기업의 재구조화나 재창조 등으로부터 차용한 기법과 개념을 통해 향상시킬 수 있는 서비스의 제공자로 인식하고 있다. 그 결과 이 모형이 추구하고 있는 정부관으로 인해 공익을 수행해야 하는 관료들의 충성심과 책임성은 약화되고 있으며, 이로 인한 행정의 탈정치화의 가속은 정치적 통합마저 위태롭게 할 개연성이 높다.

다른 한편 행정 현장에서의 문제점은 신공공관리론의 영향 속에서 기대와 모순되게도, 행정이 시민과 지역공동체가 요구하는 공공서비스를 제대로 제공하지 못한다는 점이다. 이의 근본적인 이유는 신공공관리론이 추구하는 작은 정부에 대한 지향에 있다. 신공공관리론은 앞서 언급했듯이 경쟁과 효율을 중시하며, 감축지향적·통제적 정부를 추구한다. 이는 행정활동이 시민과 지역공동체의 행정수요와는 독립적인 메커니즘으로 작동할 개연성을 크게 하고, 그 결과 행정수요와 행정활동을 단절시키는 역효과를 가져오는 것이다. 예를 들어, <표 5-19>에서 보듯, 신공공관리론이 지배하던 지난 10여 년간 우리나라 공무원 수는 평균적으로 매년 약 0.3%씩, 전체적으로 약 3% 증가하는 데 그쳤다. 같은 기간 동안 우리나라 행정환경의 변화와 행정수요의 양적·질적 증대를 고려한다면, 이는 그간 시민사회의 성숙과 행정을 둘러싼 우리 사회의 세계화, 분권화, 정보화, 지식화 및 복잡성의 증대 등 환경변화

를 충분히 반영하지 못한 결과라고 할 수 있다.

〈표 5-19〉 우리나라 공무원의 증가 추이

연도	'95년	'96년	'97년	'98년	'99년	'00년	'01년	'02년	'03년	'04.9
인원	904	913	924	888	866	849	868	890	916	931
증감	1.6%	0.1%	1.2%	-4.9%	-2.5%	-2.0%	2.2%	2.5%	2.9%	1.6%

단위: 천명.

자료 출처: 중앙인사위원회 홈페이지.

특히 일선 행정기관에 근무하는 공무원의 수는 제공되는 공공 서비스의 성격, 품질 및 양과 밀접한 관계가 있는데, 이는 첫째, 그들이 일반시민과 일 대 일로 얼굴을 마주대고 접하며, 일반시민들의 일상생활에 중대한 영향을 미치기 때문이고, 둘째, 그 인원수나 인건비가 공공예산에서 점유 비중 측면에서 상대적으로 높으며, 셋째, 공공서비스에 대한 의존도가 높은 서민층일수록, 또 행정이 발전할수록 그들의 역할이 증대되기 때문이다. 그러나 일선행정관료가 그 지위의 중요성만큼 역할을 제대로 수행하고 있지 못한데, 그 이유는 그들이 처해 있는 작업환경에서 대부분 기인한다.

일선행정관료들이 수행해야 하는 업무량에 비해 그들에게 제공되는 자원들은 항상 부족하고, 수행해야 하는 직무성격에 비해 과중한 업무량을 해결해야만 한다. 업무량이 많기 때문에 자연스럽게 업무수행에 꼭 필요한 자료를 수집하거나 의사결정 준비를 위한 시간이 절대적으로 부족하다. 공공서비스에 대한 수요는 공급능력에 비해 항상 앞서있고, 초과수요 현상은 일선행정관료들로 하여금 인위적으로 수요를 제한하거나 고객들에게 보이지 않는 대가를 지불하게 만들어야 할 필요를 느끼게 한다. 보이지 않는 대가란 질 낮은 서비스라든지 서비스 수용의 어려움으로 나타나고, 결국 이러한 과정을 거치면서 고객의 수요에 둔감한 공공서비스 형태를 갖는 것이다.

일선행정관료들은 자신들이 처한 상황 하에서 훌륭하게 직무수행을

하려하지만, 주어진 직무를 이상적으로 수행하기란 거의 불가능하다. 앞서 언급한 그들이 처한 업무환경, 즉 부족한 인적·물적 자원 등이 이상적인 업무수행을 거의 불가능하게 한다. 그 결과, 일선 행정관료들은 과다한 업무량과 직무의 복잡성에 대처하기 위해 업무의 단순화, 정형화, 관례화를 꾀한다. 이러한 단순화와 정형화 조치는 그 자체로는 별 의미가 없으나, 그 구조가 업무처리상황을 규정지을 수 있기 때문에 주목할 필요가 있다. 일선 행정관료들의 이러한 개별적이고 작은 결정 방식의 단순화, 관례화 방식이 모여져서 공공재화와 서비스를 어떻게 배분하느냐 하는 공공정책이 된다는 관점에서 더욱 큰 의미를 갖는다.

단순화·관례화와 함께 일선 행정관료들이 가장 애호하는 행동양식으로 서비스에 대한 수요를 제한하기 위한 할당배급방식을 들 수 있다. 이론적으로 공공재화의 수요를 제한한다는 것은 불가능하다. 그래서 일선행정관서나 관료들은 제한된 양의 공공재화 서비스를 할당 배급하는 방법들을 개발하였는데, 이에겐 고객들로 하여금 간접적으로 금전적인 부담을 갖도록 하여 서비스에 대한 수요를 제한하거나, 서비스를 받기 위해 오랫동안 기다리게 함으로써 고객들로 하여금 시간적인 대가를 지불하게 해서 수요를 제한하는 방식, 어떤 제한된 고객집단에게만 유용한 정보를 제공함으로써 다른 집단들은 효율적으로 특정 서비스에 접근할 수 없도록 하여 수요를 제한하는 방식 등이 있다. 요컨대, 신공공관리론에서 강조되는 경쟁과 효율의 논리는 행정을 사회적인 수요에 둔감하게 만들고, 특히 일선행정에서 공공서비스의 양과 질을 저하시키는 직·간접적인 원인으로 작용하고 있다.

위에서 검토했듯이, 신공공관리론은 그 이념적 측면에서 정부의 소유주인 시민을 중시하는 민주적 가치를 소홀히 한다는 문제점이 있으며, 실질적으로는 행정활동과 행정수요의 단절로 이끈다는 문제점이 있다. 결국 이러한 문제들의 해결을 위해서는 사고의 전환과 기존의 패러다임을 대체할 새로운 패러다임이 필요하다. 다음에서는 신공공관리론에 대한 대안으로, 기업과 같은 정부가 아닌, 시민에게 봉사하는 정부의 개념을 강조하는 ‘신공공서비스론’에 대해 소개한다.

나. 이념적 대안의 모색: 신공공서비스론

기업가적 정부를 지향하는 신공공관리론은 그 적실성에 있어 많은 비판에 직면하였다. 우선 이념적으로 신공공관리론이 추구하는 가치들이 행정의 중요한 가치인 형평성, 공익, 민주성 등과 양립할 수 없다는 문제가 끊임없이 제기되어 왔다. 이를 집약적으로 표현하면, 정부의 효율성과 대응성을 제고하는 데 있어 정부의 소유주가 시민임에도 불구하고 주체인 시민은 배제된 채, 정부라는 배를 두고 관료들이 방향 잡기와 노젓기 중 어디에 치중해야 하는가와 같은 문제에만 관심을 두어 왔다는 것이다.

신공공서비스론(new public service)은 신공공관리론이 주력해 왔던 관료 중심의 권력 배분적 시각이 아닌 정부의 소유주인 시민의 관점에서 다시 출발해야 함을 강조하고 있다. 즉, 이제는 행정의 초점이 관료들로 하여금 자신들에게 집중되었던 권한을 소유주인 시민들에게 위임하게 하고, 대신 소유주인 시민들을 위해 봉사하게 하고, 시민 중심의 공직 제도를 구축하도록 하는 데 놓여져야 한다고 주장하고 있다 (Denhardt and Denhardt, 2000; Leftwich, 1993; Minogue, Polidano, and Hulme ed., 1998; Rhodes, 2000).

신공공서비스론의 이론적 토대는 신공공관리론이 배제해 왔던 맥락들에 대한 소생으로, 최근의 정치사회이론에서 중요한 영역들을 차지해 나가고 있는 민주적 시민이론, 지역공동체와 시민사회모델 등에 기저하고 있다(Denhardt, 2000). 첫째, 신공공서비스론이 기저하고 있는 민주적 시민이론은 대의민주정치가 지니고 있는 문제점에서 출발한다. 이제 는 단순히 개인 이익의 극대화라는 근시안적인 시각을 버리고 사익보다는 공익적인 관점에서 전체의 거버넌스를 위해 시민들이 참여해야 한다는 것이다. 이를 위해 현재는 공공문제에 대한 장기적인 시각의 소유와 함께 지역사회에 대해 소속감을 갖는 민주적 시민성이 요구되는 시점이라는 것이다.

둘째, 신공공서비스론은 새로운 지역공동체의 개념과 이에 따른 시민

사회모델에 기저하고 있다. 지나친 다원화에 따른 원자적 사회에 대한 대안으로 이를 통합하고 종합하는 새로운 모형으로 요구되는 지역공동체에 대한 모델이 그것이다. 새로운 모델로서 공동체주의는 단순히 분쟁을 해결하기 위한 절차로서의 민주주의가 아닌, 완전한 인간이 되기 위해 삶에 영향을 미치는 중요한 의사결정으로서의 민주주의가 구축되어야 하는데 이런 과정에 시민들이 참여해야 한다는 것이다. 이런 점에서 정부의 역할 중 특히 지방정부가 지역공동체를 유지하고 창출하는데 중요한 역할을 담당해야 한다.

정부의 소유주인 시민의 권리를 회복시키고 지역 공동체 의식을 복원하고자 하는 데 초점을 둔 신공공서비스론의 대두는, 결국 지역 공동체에 기초한 시민 정신과 시민 민주주의에 토대를 둔 담론들이 강조해 온 민주성이나 형평성 이념 대신 정부로 하여금 기업가를 닮으라며 지나친 능률성 이념을 강조해 온 신공공관리적 사조에 대한 반작용의 흐름이며, 또한 시민사회가 중심이 된 민주적 공동체를 구축하고자 하는 시대적 사조로 볼 수 있다.

새로운 패러다임으로서 신공공서비스론에서는, 첫째, 행정의 역할이 신공공관리론이 주장하고 있는 것처럼 방향 잡기에 두지 말고 서비스를 제공하는 데 초점을 두어야 하며, 둘째, 공익을 행정의 부산물이 아닌 목적으로 보아 정부가 적극적으로 추구하여야 한다는 것을 강조하고 있다. 또한 신공공관리론이 강조해 왔던 구매자-공급자 모델 대신 다원주의적인 서비스 공급 모델에 입각해 개인과 지역공동체에 기초한 책임성을 진화시켜 나가야 한다고 주장한다. 변화에 적합한 대응 능력을 제고하기 위해서는 중앙정부, 지방정부, 그리고 시민단체가 역동적인 관계를 구축해야 함을 강조하고 있다. 결국 신공공관리론이 사회와 문화와 가치 체계를 배제시키는 데 치중했다면, 신공공서비스론은 이 요소들을 포함하여 체제의 능력 제고와 변화에의 대응성을 강조하고 있다. 이러한 신공공서비스론의 특징을 신공공관리론과 대비하여 나타내면, 다음 <표 5-20>과 같다.

〈표 5-20〉 유파별 패러다임의 비교

구분	전통 행정이론	신공공관리론	신공공서비스론
이론과 인식의 토대	초기의 사회과학	경제이론. 실증적 사회과학.	민주주의 이론. 실증주의· 해석학· 비판 이론· 후기 근대주의를 포괄하는 다양한 접근
합리성 모형과 행태모형	개괄적 합리성. 행정인.	기술적·경제적 합리성. 경제인 또는 자기이익에 기초하는 의사결정자	전략적 합리성. 정치적· 경제적·조직적 합리성 에 대한 다원적 검증
공익	법률로 표현된 정치적 결정	개인들의 총이익	공유 가치에 대한 담론 의 결과
관료의 반응대상	고객과 유권자	고객	시민
정부의 역할	노릇기(정치적으로 결정 된 단일목표에 초점을 맞 춘 정책의 입안과 집행)	방향잡기(시장의 힘을 활 용한 촉매자)	봉사(시민과 지역공동체 내의 이익을 협상하고 중재, 공유 가치의 창출)
정책목표 달성기제	기존의 정부기구를 통한 프로그램	개인 및 비영리기구를 활 용해 정책목표를 달성할 기제와 유인체계를 창출	동의를 욕구를 충족시키기 위한 공공기관, 비영리기 관, 개인들의 연합체 구축
책임에 대한 접근양식	계층제적-행정인은 민주 적으로 선출된 정치지도 자에 반응	시장 지향적-개인이익의 총화는 시민 또는 고객 집단에게 바람직한 결과 창출	다면적-공무원은 법, 지 역공동체 가치, 정치 규 범, 전문적 기준 및 시민 들의 이익에 참여
행정재량	관료에게 제한된 재량만 을 허용	기업적 목적을 달성하기 위해 넓은 재량 허용	재량이 필요하지만 제약 과 책임이 수반
기대하는 조직구조	조직 내에 상명하복으로 움직이는 관료적 조직과 고객에 대한 규제와 통제	기본적 통제를 수행하는 분권화된 공조직	조직 내외적으로 공유된 리더십을 갖는 협동적 구조
관료의 동기유발	임금과 편익. 공무원 보 호	기업가 정신. 정부 규모 를 축소하려는 이데올로 기적 요구	공공서비스 사회에 기여 하려는 욕구

출처: Denhardt and Denhardt(2000).

〈표 5-20〉에 나타난, 신공공서비스론의 주요 특징들을 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다. 신공공서비스론에서 강조하고 있는 행정의 역할에 대한 시각으로 전략적 사고와 민주적 행동이다. 합의된 비전을 실현하기 위해서는 그에 따른 역할과 책임을 설정하고 공유된 목적을 향해 움직일 구체적인 행동 단계들을 개발해야 한다. 비전의 실현 과정에서 중요한 것은 단순히 비전을 만든 연후에 그 집행에 대한 책임을 관료

들에게만 맡기지 말고, 사업계획이 진행되는 과정에 관련 당사자들을 모두 참여하게 해야 한다.

시민과 정부에 대한 시각으로는, 첫째, 신공공서비스론은 신공공관리론의 입장과 달리 시민을 고객으로 대하지 말고 봉사하는 입장에서 출발해야 한다는 것이다. 공익이란 공공선택론자들이 주장하는 것처럼 개인들의 이익을 단순히 합산해 놓은 것이 아니라 공유하고 있는 가치에 대한 대화와 담론을 통해 얻어진 결과물이라는 점에서, 관료들은 단지 고객이라는 손님의 요구에 반응해야 하는 것이 아니라 시민들에게 신뢰와 협동의 관계를 구축하는 데 초점을 두어야 한다. 둘째, 신공공서비스론은 시민과 정부의 책임과 관련해 정부의 책임으로 신공공관리론이 강조했던 이윤 추구 이상의 범주를 요구한다. 이에 따라 정부가 수행해야 할 책임의 범주는 단순히 시장 지향적인 이윤 추구를 달성하는 데 있는 것이 아니라 헌법, 법률, 공동체 가치, 정치 규범, 전문직업적 기준. 시민들의 이해 등에 이르기까지 광범위하다.

한편, 인간과 가치에 대한 시각으로서, 신공공서비스론을 구성하고 있는 내용에서 시민과 함께 강조되고 있는 것이 인간에 대한 새로운 시각이다. 신공공서비스론은 인간보다 생산성을 지나치게 중시하는 신공공관리론의 시각을 비판하면서, 생산성보다는 인간에게 가장 높은 가치와 초점을 부여하기를 권고한다.

끝으로 시민의 역할에 대한 가치적 측면으로, 신공공서비스론은 기업가적 정신보다 시민 정신과 공공 서비스가 지니는 가치가 상위 개념임을 강조한다.

다. 현장행정 강화를 통한 사회적 일자리 창출

신공공관리론에 대한 새로운 이념적인 대안으로서 신공공서비스론(new public service)은 행정의 공익성과 시민에 대한 서비스 제공을 강조하고 있으며, 이를 달성하기 위한 방안으로 공공 서비스 제공의 다원화, 정부의 제3부문에 대한 지원 활동 강화 등을 제시하고 있다. 즉,

세계적인 신자유주의 물결은 작은 정부이기를 강요하였으며, 작은 정부는 사회적으로 필요하지만 시장에 의해서는 제공될 수 없는 “공공재적” 재화와 서비스의 공급부족을 가져 왔다고 진단한다. 이러한 공급부족 문제는 정부의 공공성 회복에 의해 해결될 수 있으며, 그 방식은 기존 공공서비스 공급의 주체인 관료제의 확대가 아니라 시민사회와 기업을 포함하는 공급주체의 다원화에 초점을 두고 있다.

관료제는 다양한 공공서비스 공급주체에 대한 지원 및 사후관리 활동에 역을 들 것을 강조하고 있다. 즉, 공공서비스 제공에 관한 계획 및 정책형성은 관료제의 주된 역할과 기능으로써 인정하되, 직접적인 서비스의 제공은 시민사회 및 기업을 “준공공조직화”하여 그 기능을 위임 내지 위탁하자는 주장이다. 정부는 막대한 인력이 소요되는 공공서비스의 직접적 제공 업무를 민간에 맡김으로써 본연의 정책업무를 보다 합리적으로 책무성 있게 수행할 수 있을 것이며, 정부규모의 팽창 또한 예방할 수 있을 것이다. 반면 민간부분은 시장에서 부족한 공공서비스를 직접 생산 내지 전달함으로써 일자리 창출의 효과를 가져 올 수 있다.

연구의 이 부분에서는 현재 우리나라 정부가 수행하고 있는 지도·단속·점검 등의 규제업무 분야를 중심으로, 기존 기능의 민간 위임이나 위탁을 통한 정부기능의 재설계와 그로 인한 사회적 일자리 창출의 가능성을 검토하고 있다. 정부 각 부처는 2005년 9월 현재 7,900여개의 각종 규제를 등록하고 있다. 이러한 수많은 규제에도 불구하고 규제에 대한 순응도는 상당히 떨어진다고 할 수 있다. 이는 크게 두 가지 이유에서 그 원인을 살펴볼 수 있다.

첫 번째 원인은 정부규제가 국민의 경제생활과 사회생활을 보호하고 원활하게 하도록 설계되어 있지 못하기 때문이다. 규제를 입안하는 대부분의 관료들은 정책현장에서 어떠한 문제점이 있고, 이를 해결하기 위해서는 어떠한 정책적 수단을 사용해야 하는가에 대한 현장감 있는 아이디어가 부족하다. 이는 그들의 업무가 정책현장이 아닌 “책상”을 중심으로 진행되기 때문이다. 일반적으로 정책을 입안하는 관료들은 강력한 집권적·기계적 조직구조 속에서 위에서의 지침을 일사불란하게

집행하는 단순사무에 익숙해 있다. 그들에게 주어진 단순·반복적인 사무들은 정책현장에서 문제를 발견하고, 해결책을 구하는 시간을 허락하지 않는다. 따라서 탁상공론식의 정부규제가 입안될 수밖에 없고, 이는 규제에 대한 순응도를 떨어뜨리는 원인이 된다.

둘째, 규제에 대한 순응도는 국민의 준수에 대한 점검이 사실상 불가능하기 때문에 그 정도가 상당히 낮게 나타난다. 앞서 살펴보았듯이, 일선 행정관료들은 절대적으로 시간이 부족하다. 적은 인력으로 많은 업무를 처리하다보니, 시간이 많이 걸리는 현장에서의 지도·단속·점검 등의 업무에 자연스럽게 소홀히 할 수밖에 없다.

이러한 현상들은 규제를 통하여 기초 질서를 보호하고 국민들의 경제적 및 사회적 생활안정을 보장하고자 하는 정부의 기능을 제대로 수행할 수 없게 만든다. 이 글에서는 앞서 제시한 공공서비스 제공의 다원화를 통해 이 문제들에 대한 해결책을 구할 수 있다고 주장한다. 즉, 규제가 생동감 있게 설계되고 실효성 있게 집행되기 위해서는, 정책입안을 담당하는 관료들은 기획과 계획 업무에 집중할 수 있게끔 해야 하며, 상대적으로 그 복잡성이 낮은 집행업무는 과감히 민간에의 위임이나 위탁, 또는 준공공부문화로 그 기능이 수행되도록 해야 할 것이다. 이는 현장행정을 강화함으로써 규제를 통하여 달성하고자 하는 공익을 더욱 효과적으로 달성할 수 있게 하며, 동시에 사회적 일자리를 창출할 수 있는 방안이 될 것이다.

현장행정은 현장이 행정과 관련된 문제가 발생하며 동시에 그 해결책이 존재하는 곳이라는 측면에서 그 중요성이 크다고 할 수 있다. 또한 공익의 달성을 위해 시민과 지역공동체가 행정과정에 보다 직접적으로 참여할 수 있는 공간이라는 측면에서 그 중요성이 크다. 이러한 중요성에도 불구하고, 그간 현장 중심의 문제해결 능력은 우리나라 정부부문에서 치명적으로 결여되어 있는 부분 중의 하나였다. 이렇게 된 배경 중 하나는 과거 행정 체제가 단순 집행 위주로 계속되어 왔기 때문이다. 즉, 행정이란 통치권에서 만들어 놓은 지침을 일사불란하게 집행하는 것이 전부였다. 따라서 일선행정기관에서는 스스로 문제를 해결

할 필요가 없었던 것이다.

상부기관에서 항상 문제해결을 위한 지침을 내렸고, 이 때 필요한 것은 관료가 공문을 알아볼 수 있는 정도의 최소한의 지식이었다. 이러한 강력한 집권적·기계적 집행 위주의 체제는 사실상 지금까지도 계속되고 있다. 그럼에도 불구하고, 한국의 발전이 가능했던 것은 과거 국가가 당면했던 문제가 비교적 단순하고 분명했기 때문이다. 이러한 상황 하에서는 전략계층에 속한 소수의 몇 사람이 국가 발전을 위한 프로그램을 구상하고, 이러한 지침대로 일사불란하게 집행해 나가는 것이 능률적일 수 있었다. 물론 그것이 민주적이고 바람직하냐 하는 것은 다른 문제였다.

그러나 오늘날과 같이 국가가 당면한 문제가 매우 복잡하고 뒤엉켜 있는 상황에서는 이념적인 이유뿐만 아니라 현실적인 이유에서도 과거의 집행 위주의 행정은 더 이상 효과적일 수 없게 되었다. 이제 필요한 것은 일사불란한 기계적 집행 체제가 아니라 위아래를 막론하고 모두가 머리를 맞대어 국가가 당면한 문제를 해결하는 문제해결 위주의 행정, 연구하는 행정, 머리를 쓰는 행정이다. 앞서 살펴본 일선행정기관의 업무환경을 고려하여, 정부의 문제해결 능력을 제고하기 위해서는 무엇보다도 과감한 직무재설계 작업이 필요하다. 즉 공직자들이 수행하는 업무의 성격을 바꿔야 한다는 말이다. 우리나라 공직자들의 직무는 대체로 단순 사무이다. 보고나 회의자료 준비, 허가, 단속, 규제 업무, 감시, 감독, 지도업무 등은 그 대표적인 예이다. 기타 일반 행정사무의 경우도 크게 전문성을 요구하지 않는다. 공무원의 절대 다수는 이와 같은 단순 사무에 묶여 있다. 문제는 이러한 단순사무는 관료들의 사고력을 저하시키고 전반적인 문제해결 능력을 성장시키지 못한다. 따라서 기존의 단순사무 지배적 구조를 개편하여 고도화된 구조로 전환시켜야 한다. 직무재설계의 포인트는 직무 중에서 기계적인 성격의 사무를 제거하고, 사람들의 두뇌력을 활용할 수 있는 내용을 추가하는 것이다.

반면 현재 정부가 인력과 자원의 부족으로 제대로 수행하고 있지 못하는 현장행정 업무는 과감한 이양이 필요하다. 예를 들어, 국민생활과 관

련된 법률 위반 행위에 대한 지도·감독·감시·적발 업무 등 공익 실현을 위해 사회적 서비스의 욕구가 높지만, 행정력의 부재 또는 미흡으로 제대로 공급되지 못하고 있는 업무가 그 대상이 될 수 있다. 이를 통하여, 공공부문의 팽창 없이도 국민들에게 공공 서비스의 양과 질을 향상시킬 수 있으며, 또한 사회적 일자리를 창출하는 효과를 거둘 수 있다.

이러한 부분은 현재 정부 내에서 광범위하게 존재하는 것으로 판단된다. <표 5-21>은 현재 정부가 가지고 있는 규제업무 중 지도·단속 업무를 중심으로 민간위탁 방식으로의 업무 전환과 그에 따른 사회적 일자리 창출 효과를 거둘 수 있는 규제 사무를 정리한 것이다.

<표 5-21> 민간위탁 가능한 지도·단속 업무

부문별	유형	규제 사무명	처리기관
건설	지도	골재채취업자의 지도·감독	시·도/시·군·구
		안전진단전문기관에 대한 지도·감독	중앙행정기관(본부)
경찰, 교통	단속	풍속영업소 출입검사	소속행정기관
		총포등 제조·판매·화약류 저장소 정기안전검사·출입검사	소속행정기관
	지도	청원주 지도감독	기타
		도로교통안전관리공단 등의 지도 감독	소속행정기관
	경비업자 지도, 감독	소속행정기관	
	사격장의 시설·장부·서류·기타 물건검사	소속행정기관	
공업소유권	단속	부정경쟁행위자에 대한 단속(조사) 및 과태료 부과	
	지도	한국발명진흥회에 대한 지도·감독	중앙행정기관(본부)
교육, 학술 군사, 병무	단속	학원관련 각종보고, 검사, 장부 및 서류비치 의무	시·도/시·군·구
	단속	군복 및 군용장구의 제조·판매업소 조사	소속행정기관
금융, 통화	지도	화보협회의 운영에 대한 감독	중앙행정기관(본부)
		신용협동조합중앙회의 조합지도감독	중앙행정기관(본부)
		주무부장관의 지도·감독	중앙행정기관(본부)
노동	단속	남녀고용평등법관련 보고 및 검사	중앙행정기관본부/소속
	지도	특별감독대상 및 법령위반시 조치기준	소속행정기관
농지, 농정	기타	원산지 표시	중앙/지방자치단체
		부정행위금지	중앙/지방자치단체
	단속	농산물의 원산지표시	중앙행정기관(본부)
		관리기관 등에 대한 감독	중앙행정기관(본부)
		유통농약의 검사	소속행정기관
		부정불량농약의처리	중앙행정기관(본부)
지도	비료업무감독	중앙/지방자치단체	
	중앙회의 금융사업에 대한 감독	중앙행정기관(본부)	
무역	단속	불공정무역행위 조사·검사	중앙행정기관(본부)

98 사회적 일자리 창출 정책의 활성화 방안 연구

부문별	유형	규제 사무명	처리기관
	지도	무역자동화지정사업자에 관한 지도·감독	중앙행정기관(본부)
문화, 공보	단속	간행물의 유해성 심의	단체, 협회위탁등
		방송프로그램의 공공성, 공정성 심의	중앙/지방자치단체/협회·단체등
	지도	지작권위탁관리업자의 감독	중앙행정기관(본부)
		지방문화원 활동 지도·감독	시·도
		청소년수련시설에 대한 지도·감독	시·도
보건, 위생	단속	식품관련 영업장의 출입·검사·수거등	중앙/지방자치단체
	지도	식품위생관리인의 위생관리 의무	
사회복지	기타2	시설의 안전점검 등	중앙/지방자치단체
		아동의 건강 및 안전에 관한 기준	중앙/지방자치단체
		가정폭력관련 과태료 부과	시·군·구
	단속	사회복지시설 안전관리	시·도/시·군·구
	지도	사회복지관에 대한 지도·감독 등	중앙/지방자치단체
		시설의 지도·감독 및 장부비치 의무	시·군·구
공·교의료보험관리공단 지도 감독		중앙행정기관(본부)	
		국민연금관리공단에 대한 감독	중앙행정기관(본부)
산림	단속	부정임산물 몰수등	중앙/지방자치단체
		산림용 종묘검사	시·도
수산	기타1	내수면 낚시 등 유어행위에 대한 제한	중앙/지방자치단체
	지도	품질인증기관에 대한 지도·감독	소속행정기관
		수산질병관리사 및 수산질병관리원에 대한 지도·감독	시·도
운송, 물류 수자원	지도	자동차등록번호교부대행자에 대한 지도·감독	시·도/시·군·구
	단속	공유수면관리를 위한 단속·조사·검사	중앙/지방자치단체
상, 공업	단속	위반행위의 조사	중앙/지방자치단체
		위법행위등에 대한 정보공개	중앙행정기관(본부)
의료, 약사	지도	수련병원(기관)의 장에 대한 지시 감독	중앙행정기관(본부)
		안마시술소 지도·점검	시·도/시·군·구
		의료기사의 업무수행에 대한 지도	중앙행정기관(본부)
		법인사무의 검사·감독	중앙/지방자치단체
		정신보건시설에 대한 보고·검사 등	중앙/지방자치단체
재정경제	단속	위반행위의 조사	중앙행정기관(본부)
	지도	공정거래법 위반행위자에 대한 시정권고	중앙행정기관(본부)
			공인회계사회의 감독
정보통신	기타2	부정복제물 등의 수거 조치 등	중앙행정기관(본부)
	지도	금지행위에 대한 사실조사	중앙행정기관(본부)
조세, 전매	지도	관세사회장의 관세사실무수습 감독	중앙행정기관(본부)
		관세사 사무원의 교육	중앙행정기관(본부)
주택, 건축	명령	공동주택관리에 관한 감독	중앙/지방자치단체
	지도	협회등의 지도·감독 등	중앙행정기관(본부)
지방행정	지도	주민등록전산정보자료의 이용자에 대한 지도·감독	중앙행정기관(본부)
축산	지도	수의사, 동물병원 또는 수의사회 업무감독	중앙/지방자치단체
		도매시장 법인들에 대한 감독	중앙행정기관(본부)

부문별	유형	규제 사무명	처리기관
		축산물작업장 위생관리	시·도
		작업장의 위생검사	시·도
항공	기타1	공공철도건설사업시행자에 대한 감독	중앙행정기관(본부)
부문별	유형	규제 사무명	처리기관
해운, 항만	지도	선원근로감독	소속행정기관
		사업장에 대한 지도감독	소속행정기관
		항만공사의 지도감독	중앙행정기관(본부)
행정일반	단속	불법음반, 비디오물, 게임물 판매·대여, 제공 금지조치 등	중앙/지방자치단체
환경	기타2	불법포획한 야생동물의 먹는다 처벌	중앙/지방자치단체
	단속	운행차의 소음수시점검	시·군·구
		운행차의 배출가스 수시점검	시·도/시·군·구
		제작자 배출허용기준 검사	중앙행정기관(본부)
		먹는물관련영업장 등의 출입·검사·수거 등	시·도
		먹는샘물 수처리제 또는 그 용기수입신고내용 확인검사	소속행정기관
		공공하수도 배수설비 등의 검사	시·군·구
		수질환경보전법에 따른 허가·등록·신고 사업장에 대한 보고 및 검사	중앙/지방자치단체
		수렵면허장 등의 검사	중앙/지방자치단체
	유독물사업장 출입·검사	중앙/지방자치단체	
	지도	악취관리지역밖의 사업장 악취관리	시·군·구
		공공하수도 관련 감독	시·군·구
		박제업자 감독	시·군·구
		환경영향평가 협의내용 관리·감독	중앙/지방자치단체

위의 <표 5-21>에서 나타난 규제사무 뿐만 아니라, 중앙 각 부처가 지방자치단체에 위임한 사무 중에는 현장행정의 강화를 통한 사회적 일자리 창출에 기여할 수 있는 사무가 상당수 존재하고 있다. 예를 들어, 노동행정 분야에서 현장행정 기능의 강화를 통한 사회적 일자리 창출의 가능성을 사무를 민간 위탁하는 방안에 대한 배경과 내용, 기대효과를 살펴보면 다음과 같다.

(1) 근로감독업무의 민간위탁

(가) 제안 배경

근로감독관은 사업장의 점검 및 감독을 통해 노동관계법령 준수를 지도하고, 법 위반시 조사 및 수사 등을 통해 근로자의 권리를 구제하

며, 노사분규를 예방지도하거나 교섭지도하는 등 근로관계에서 발생하는 갈등을 수습·조정하는 업무를 수행하고 있다. 최근에 사회의 양극화 및 인구 노령화가 진전되고 고용형태가 다양화됨에 따라 전통적인 개별근로관계법 및 집단적 노사관계법 이외에도, 비정규직 관련 법령의 집행이나 퇴직연금 관리·지도 등과 같이 근로감독관의 업무영역이 확대되는 경향이 있다.

그럼에도 불구하고 2005년 5월 현재 지방노동관서 소속 근로감독관은 총 842명으로, 이들은 2004년 140만 사업체의 1,123만 근로자를 대상으로 214,564건의 신고사건(고소·고발·진정)을 접수하여 처리함으로써, 1인당 평균 255건의 사건을 담당하였다(<표 5-22> 참조). 근로감독업무의 대상과 업무량에 비해 근로감독관이 절대 부족한 상황으로, 이는 사건처리의 지연으로 신속한 권리구제가 원활히 이루어지지 않았으며 노사분규 대응에 소홀로 분규 장기화 현상을 빚기도 하였다. 내부적으로 근로감독업무는 신고사건이 과다하여 타부서로의 진출을 희망하는 대표적인 업무가 되고 있다.

<표 5-22> 연도별 신고사건 접수 및 처리건수

구분	접수 건수 (증가율)	처리결과		
		계	행정	사법
1997	61,951	61,951	40,514	21,437
1998	110,752 (78.8%)	110,752	63,846	46,906
1999	101,188 (-8.4%)	101,188	60,084	41,104
2000	107,841 (6.6%)	107,841	68,471	39,370
2001	130,218 (20.7%)	130,218	83,653	46,565
2002	138,118 (6.1%)	138,118	92,522	45,596
2003	189,013 (36.8%)	173,818	102,050	71,768
2004	214,564 (13.5%)	211,541	119,346	92,178

따라서 현재 노동부 및 지방노동관서가 보유하고 있는 기구나 인력으로 증가하는 신고사건 업무량을 소화해 내기는 근본적인 한계가 있

다고 할 수 있다. 더욱이 근로감독관은 아래에서 보는 바와 같이 사업장을 중심으로 하는 다양한 점검 및 인·허가 업무 등 다양한 현장업무를 병행하고 있어, 그 업무의 품질을 담보할 수 없는 상태에 처해 있다고 할 수 있다.

(나) 제안 내용

현재 근로감독관은 크게 ① 근로조건 개선을 위한 노동관계법령 위반 여부 사전 점검 및 감독 실시 등의 사업장 감독, ② 근로기준법 및 기타 노동관계법령의 위반행위로 권익을 침해당한 자들의 신고에 대한 문제해결 등의 신고사건처리, ③ 법령질의 처리, ④ 15세 미만인자의 취직 인허가, 근로시간연장 인가 또는 승인 등의 인허가 및 승인사무, ⑤ 취업규칙 등의 심사, ⑥ 노동동향 파악 및 노사분규 예방, ⑦ 퇴직연금 규약 신고수리 등의 사무, ⑧ 기타 상부기관 및 유관기관 하달 및 협조 업무, 퇴직연금실시 사업장 현황 파악 및 관리 업무 등을 그 직무로 하고 있다.

이러한 근로감독관의 직무 중 사업장을 중심으로 한 현장업무라 할 수 있는 사업장 감독업무, 인허가 적정여부 사실 확인 업무, 사업장의 취업규칙 준수 여부 파악 등의 업무는 민간위탁으로 그 기능을 재조정하고 노동관서는 사후관리기능을 갖는 방향으로 기능재설계가 가능하다. 그 결과 근로감독관은 그간 민원인의 가장 큰 불만족의 원인이 되었던 신고사건처리 업무에 보다 집중할 수 있을 것이다.

(다) 일자리 창출효과

신고사건 처리 기능을 제외한 현장업무를 담당하기 위하여, 6개 지방노동청 소속 40개 지방사무소에 5명의 인력으로 구성된 조직(팀 등)을 별도로 설치한다면, 총 200명의 일자리 창출효과가 예상된다. 이러한 근로감독과 관련한 현장행정의 강화는 근로자의 노동관계법령상의 권

리를 보다 확실히 확보해 주고, 위반 시 권리구제를 위한 신속한 처리를 가능하게 할 것이다.

새로운 근로감독기능의 일자리 창출은 비용을 수반한다. 가장 큰 비용은 인건비로, 그 규모가 약 40억 원(200인×일인당 연봉 2,000만원) 정도로 추정된다. 기타 행정비 등 제반비용을 모두 고려하면 연간 약 100억 정도의 비용이 소요될 것으로 예상된다. 이 비용은 다음과 같이 당위적 측면과 실증적 측면에서 설명될 수 있다. 첫째, 당위적 설명으로 그동안 절대적 수가 부족하여 근로자의 권리구제에 미흡했던 근로감독 인력의 충원은 사회적으로 반드시 이루어져야 한다는 것이다. 날로 증대하는 근로감독의 수요에 능동적으로 대처하기 위해서는 근로감독 인력의 충원이 공공부문에서든 민간부문에서든 반드시 필요하다. 만약 그 고용이 공공부문에서 이루어진다면, 관료제의 팽창이라는 비판을 받을 것이며, 그 제도 목표를 효과적으로 달성할 수 있을지에 대한 의심을 불러일으킬 소지가 있다.

둘째, 실증적 측면에서 제도 도입으로 인한 사회적 비용과 편익을 비교해 보면, 연간 약 100억으로 추정되는 사회적 비용보다 근로자 권리보호로 인한 갈등예방 등 유·무형의 편익이 훨씬 크기 때문에, 그 비용이 합리화된다는 것이다. 편익은 직접적으로 근로감독의 강화로 인한 권리침해의 방지, 잠재적 노사분규의 예방 등과 그에 따른 시간비용 등이 포함될 것이며, 간접적으로 만족스러운 근무환경에 따른 생산성 증가, 사회적 통합 분위기의 진전 등이 포함될 것이다.

(2) 비정규직 보호를 위한 감독기능의 확대

(가) 제안 배경

우리 사회는 현재 IMF 외환위기 이후 비정규직이 급증하는 가운데 임금 등 근로조건·복지 등에 있어서 정규직과의 차별 문제가 급속히 대두되고 있다. 예로, 전체 근로자 중 비정규직 근로자의 비중은 2001

년 8월 27.3%에서 2004년 8월 37%(539만명)로 급증한 실태이다. 또한 2004년 8월 기준으로 비정규직이 월평균임금은 115만원으로 정규직 177만원의 65.3%인 것으로 나타났다. 앞으로 기간제·단시간·파견근로자 등 비정규직 근로자에 대한 차별시정 및 남용규제 업무, 파견업무대상 확대 등에 따른 파견·사용사업체 지도·감독 등의 업무가 점차 증가할 것으로 전망되지만, 이러한 기능을 원활히 수행하기 위한 노동관서의 능력은 미흡한 것으로 판단된다.

즉, 2005년 4월 현재 지방노동관서에 비정규직감독과가 10개 설치되어 있으나, 관할 구역이 광범위하여 효과적인 업무의 수행이 불가능한 실정이다. 이는 정규직의 근로상태를 감독하는 지방노동관서의 근로감독과의 정원과 비정규직감독과의 정원을 비교해 보면 그 차이를 더욱 극명하게 알 수 있는데, 2005년 4월 현재 지방노동관서의 근로감독과 정원은 686명임에 반해, 비정규직감독과의 정원은 그 17%인 116명에 지나지 않는다.

노동부는 비정규직 근로자에 대한 합리적인 보호와 차별시정 등을 위해 2004년 2월 근로기준국에 비정규직대책과를 신설하고, 2005년 3월에는 지방노동관서에 비정규직감독과를 신설하여 운영 중이다. 그러나 매년 80만명씩 급증하는 비정규직 문제를 해결하기 위해서는 지방관서에서 비정규직 업무를 수행할 수 있는 인력이 절대적으로 필요하다.

(나) 제안 내용

비정규직 근로자의 보호를 위해서 지방노동관서의 비정규직감독과는 크게 ① 기간제·단시간근로자 차별시정 업무와 기간제 근로자 남용규제 지도·감독 업무 등의 신고사건 처리(행정·사법처리 등) 업무와 ② 비정규직 다수고용 사업장과 공공부문 사업장, 취약 사업장 등에 대한 예방·수시·특별 사업장 감독 업무, ③ 기간제 및 단시간 근로자 및 기타 비정규직 근로자의 보호계획을 수립하고 조정하는 업무 등을 수행한다. 다음 <표 5-23>은 지방노동관서 비정규직감독과에서 수행하는

신고사건 처리 업무의 현황을 보여 준다. <표 5-23>에서 알 수 있듯이, 신고사건 처리 업무는 비정규직 근로자의 증가와 더불어 해마다 급증하고 있는 추세이다.

<표 5-23> 연도별 신고사건 접수·처리 현황

연도	접수건수 (증가율)	위반업체			
		계	행정처리	사법처리	법적용제외
2002	138,118 (-)	120,154	74,282	38,410	7,462
2003	189,013 (36.8%)	173,818	91,527	71,768	10,523
2004	214,564 (13.5%)	211,541	107,755	92,178	11,608

한편, 업체에 대한 지도검점 업무도 중요한 비정규직 보호 관련 업무라 할 수 있는데, 신고사건 처리 업무의 급증으로 인해 2004년에는 그 점검실적이 급격히 떨어졌음을 알 수 있다.

<표 5-24> 파견업체 및 사용업체 지도검점 실적

구분	점검업체	적발업체 (적발률)	조치내용				
			형사고발	경고	허가취소	영업정지	시정조치등
2002	3,671	887 (24.1%)	20	436	9	55	367
2003	4,098	1,161 (28.3%)	20	549	25	103	464
2004	2,607	668 (25.6%)	10	391	28	43	196
계	10,376	2,716 (26.2%)	50	1,376	62	201	1,027

따라서 기존 지방노동관서의 비정규직감독과 인력은 신고사건 처리와 비정규직 보호계획 수립 및 조정업무에 집중하고, 사업장에 대한 점

검업무는 민간위탁의 방식으로 전환하는 기능의 재설계가 고려될 수 있다. 이러한 업무에는 현장을 중심으로 기간제 근로자 사용기간 3년 제한 규정 준수지도, 사용기간 3년 예외 조항 해석 및 운용지도, 단시간 근로자의 초과근로 제한규정 지도·감독업무, 파견근로자에 대한 균등처우 이행 지도 등의 기능이 포함된다.

(3) 일자리 창출효과

현재 40개 지방노동사무소 중 비정규직감독과를 설치하여 운영하고 있는 곳은 총 10개소이며, 한 과는 보통 15명 내외의 감독관으로 구성되어 있다. 비정규직 근로자의 증가와 함께 증가하는 업무량을 고려할 때, 한 지방노동사무소에서의 비정규직 보호 관련 인력은 약 20명 정도가 적절할 것으로 판단된다. 이 경우, 기존 10개소에는 5명의 추가인력, 총 50명의 인력이 필요하며, 기존에 미설치되었던 30개의 지방노동사무소에는 각각 20명의 인력, 총 600명의 인력 소요가 예상된다. 따라서 비정규직 근로자 보호 관련 기능의 강화에 관하여는 총 650명의 일자리가 창출될 수 있을 것으로 전망된다.

새로운 비정규직 보호와 관련된 일자리는 총 650개로, 그 비용은 인건비로 약 130억 원(650인×일인당 연봉 2,000만원) 정도, 기타 비용을 함께 추계하면 연간 약 300억 정도로 추정된다. 이 비용은 위의 근로감독 기능과 같이 당위적 측면과 실증적 측면에서 설명될 수 있다. 첫째, 당위적 설명으로 날로 증대되어 가는 비정규직 근로자에 대한 감독기능의 강화로, 사회적 취약계층에 대한 보호를 강화할 수 있고, 그 결과 사회적 통합의 정도를 높일 수 있다는 것이다.

둘째, 실증적 측면에서도 제도 도입으로 인한 비용편익분석을 실시하면, 그 사회적 비용보다 사회적 편익이 훨씬 크다는 것이다. 이 제도 도입과 관련된 사회적 비용은 연간 약 300억으로 추정되는 반면, 비정규직 보호와 차별 폐지 등으로 초래되는 생산성 증가, 사회적 통합의 증진 등 직·간접적인 편익은 비용의 규모를 초과할 것이다.

라. 소결

Rifkin(1997)은 첨단기술이 가져온 정보화 사회는 경영혁신을 통해 필연적으로 대량 해고를 초래해 노동의 종말이 올 것이라고 예측하고, 21세기는 기술 천국의 유토피아가 아니라 음울한 디스토피아로 다가올 가능성이 더 크다는 어두운 전망을 제시하고 있다. 그는 이러한 노동의 종말에 시대에 대비하기 위한 방안으로 제3부문의 강화를 제시하고 있다. 즉, 제3부문을 강화하고 이것을 국가가 지원함으로써, 생산성 향상만을 최고 가치로 내세우는 시장지향적 패러다임을 벗어 던지고 사회적 경제 패러다임을 모색할 것을 촉구하고 있다.

신공공관리론적 정부개혁이 Rifkin의 주장에서의 기술 혁신에 해당되어, 결국 공공부문의 해체를 가져올지는 확실하지 않다. 그러나 신공공관리론은 이념적으로 민주행정 및 책임행정의 가치와 갈등을 빚고 있으며, 실질적으로는 현장행정을 약화시키는 결과를 가져오고 있다. 결국 이 문제는 현장행정의 강화를 통한 사회적 일자리 창출이라는 방안으로 해결할 수 있는데, 이를 위해서는 우선 기존 패러다임의 변화와 더불어, 공공서비스 제공의 다원화가 가능한 영역들을 꾸준히 개발하여야 할 것이다.

기존 정부의 운영방식인 하드웨어 측면의 강조보다는, 국민들이 필요로 하는 보다 우수한 질의 공공서비스를 보다 많이 공급할 수 있도록 인력 및 프로그램 측면을 강조하는 인식의 전환이 필요하다. 노인요양, 심리지원서비스, 법률 위반 행위에 대한 행정 감시·적발 업무 등 사회적 서비스의 욕구가 높은 분야에서부터 공공 서비스가 원활히 이루어지도록 해야 하며, 이는 과감한 공무원의 직무재설계를 통하여 달성될 수 있을 것이다. 기존 업무에 대한 민간위탁은 필연적으로 비용을 수반하고, 예산 당국은 신규 예산을 꺼려하는 경향이 존재한다. 그러나 추가되는 재원은 기존 정부 예산의 효율성을 높임으로써 상당 부분 충당될 수 있을 것으로 기대된다. 보다 근본적으로 노동의 사회적·심리적 가치를 고려했을 때, 공공서비스의 확충과 그로 인한 사회적 일자리의

창출은 그 사회적 편익이 비용보다 훨씬 클 것으로 예상된다.

이 연구에서는 규제사무를 중심으로 사회적 일자리 창출 가능성이 있는 사무의 목록을 제시하였고, 특히 노동분야의 두 사례를 중심으로 사회적 일자리 창출 효과를 계량적으로 산출하여 제시하였다.

또한 현장행정을 강화하면서 사회적 일자리를 창출할 수 있는 다른 한 분야로는 옴부즈맨 제도의 활성화 방안이 있다. 옴부즈맨(Ombudsman)이란 스웨덴어로 원문(顧問) 또는 고충상담과 같은 일을 하는 사람으로 행정감찰위원, 민원조사관을 가리키며, 잘못된 제도, 억울함이나 침해된 권리를 구제해 주는 일과 수요자 만족을 위한 각종 서비스 민원행정을 민원인의 입장에서 도와주는 사람(help-desk)을 뜻한다. 우리나라에서는 산업자원부의 옴부즈맨 제도나 국세처의 납세자보호담당관제도 등과 같이 공무원의 위법·부당한 행위로 말미암아 권리의 침해를 받은 시민이 제기하는 민원·고충을 조사하여 관계기관에 시정을 권고함으로써 국민의 권리를 구제하는 기관의 개념으로 많이 쓰이고 있으나, 서울시의 시민감사 옴부즈맨 제도나 청렴계약 옴부즈맨 제도에서처럼 공공기관이 법령상의 책무를 적정하게 수행하고 있는지의 여부를 국민을 대신하여 감시하기 위하여 의회에 의하여 그 대리인으로 선출된 자의 개념으로도 쓰이고 있다.

이러한 옴부즈만 제도와 같이 고충 민원에 대한 조사 활동, 행정기관의 위법·부당한 처분 등을 시정하고 법령 및 기타 제도나 정책 등에 대해 개선을 권고하는 활동, 법적·행정적 소송절차 이전의 중재 및 조정 활동 등을 전문적으로 담당하는 민간 인력의 활성화로 현장행정의 강화와 사회적 일자리 창출이 가능할 것으로 판단된다.

제6장 요약 및 정책 제언

1. 요약

가. 사회적 일자리 개념과 정책의 전개과정

참여정부가 들어서기 이전까지 사회적 일자리라는 용어는 자활지원 사업과 동일시되었다. 그런데, 참여정부가 국정과제로 제시한 사회적 일자리 창출 목표는 국민기초생활보장제도의 수급자를 대상으로 하는 자활지원사업만으로는 달성하기 어려운 것이었다. 참여정부에서 사회적 일자리 창출 정책의 방향으로 새롭게 주목한 것은 사회적 서비스 분야의 일자리 창출이다.

최근인 2004년 11월 10일에는 일을 통한 빈곤탈출 지원정책이 발표되면서 사회적 일자의 중장기 확충목표와 앞으로의 정책방향이 제시되었다. 이에 따르면 사회적 일자는 '08년까지 7만 6천명으로 확대된다. 이 수치에는 공공근로와 자활사업이 포함되어 있지 않다는 점에서 넓은 의미의 사회적 일자의 규모는 10만명 이상으로 늘어날 것이다. 또한 향후 정책방향과 관련해서 공공사회복지서비스 확충 및 수익형 사회적 일자의 확충에 중점을 두고, 사회적 기업을 육성해 나갈 것이라고 발표하여 현 정부에서의 사회적 일자리 정책이 지속될 것임을 밝히고 있다.

사회적 일자리라는 용어는 만들어진 지 7~8년이 채 되지 않는 기간 동안 끊임없이 정책과 상호작용하면서 발전해 오고 있다. 현재, 민간단체와 공공부문의 협력에 의해 만들어지는 일자리를 넘어서 공공부문이 직접 사회적 서비스를 제공하면서 만들어지는 일자리까지 포괄하는 것으로 발전해 왔지만 앞으로 사회적 기업을 통한 사회적 일자의 발전

이라는 정책 방향이 구체화되어 가면서 또 다른 차원으로 발전해갈 것으로 예상된다.

나. 사회적 일자리의 필요성

첫째, 사회적 일자리는 경제와 복지의 선순환을 이루는 가장 중요한 매개고리이다. 먼저 주택, 교육, 보건의료, 아동보육, 노인부양, 장애인 부양 등의 부문에서 사회적 일자리가 창출되면 이는 노동생산성의 향상 및 노동공급의 확대가 초래됨으로써 궁극적으로 국민경제 내에 총공급(aggregate supply)이 확대된다. 이러한 부문들에서 사회적 일자리를 통하여 사회적 서비스가 증대됨은 개개 가구의 가구지출에 대한 부담이 완화되어 구매력 증대를 통한 실질소득 증가 효과를 가져옴으로써 국민경제 내에 총수요(aggregate demand)가 증대된다. 이로써 사회적 일자리 창출이라는 공공의 노력은 국민경제 내에 경제 활성화 효과를 유발하게 되는 것이다.

둘째, 국민의 삶의 수준을 향상시키는 데에 절대적으로 필요한 사회서비스의 종사자 자체가 절대적으로 적은 현실에서, 이 부문의 일자리 창출은 국민들에게 긴요한 서비스를 비시장적 접근을 통해 제공해 주는 효과를 창출한다. 특히 현재 우리나라의 보건 및 복지 분야 종사자 비중은 전체 취업자 중 2.0% 정도에 머물고 있어 선진국가와 대비되는 현실에서 이러한 사회적 일자리 창출 정책이 갖는 의미는 각별하다.

셋째, 사회적 일자리 정책은 경기회복 효과를 지니고 있다. 우선 사회적 일자리 창출을 통해 소비성향의 증대를 유도할 수 있다. 이 정책은 소비성향이 상대적으로 큰 실업자 및 중산층 이하의 계층에서 구직 효과가 나타난다는 점에서 이러한 소비성향 감소 추이를 반전시킬 수 있다. 또한 이 정책을 통해 소득창출 효과를 제고할 수 있다. 2000년 산업연관표로부터 분석한 결과, 서비스 업종이 제조업에 비하여 소득창출효과가 높으므로 서비스부문에서의 일자리 창출을 경기회복에 긍정적인 효과를 낼 수 있다.

넷째, 사회적 일자리를 통한 개인소득의 증대는 분배개선효과 측면에서 매우 중요하다. 현재 우리나라는 분배격차가 확대되고 있으며 그 중 가장 중요한 원인은 노동소득의 비율이 줄어드는 것이다. 임금소득과 개인영업소득까지 포함한 광의의 노동소득 비율을 보면 아래 표와 같이 외환위기 이후 매우 뚜렷한 하락세를 보인다. 또한 2000~2004년 사이의 평균 소득증가율을 보면 개인소득의 경우 1.7%인데 비하여 기업소득은 48.5%에 달하고 있다.

다. 해외 사례

유럽의 경우 사회적 일자리의 지원책으로서 먼저, 사회적 기업이 사회적 서비스 제공과 취약계층의 노동시장 통합을 통한 고용창출이 갖는 의의를 인정하고, 이들에게 적합한 별도의 법을 제정하거나 기존의 법을 수정하여 독자적인 법적인 지위를 부여하고 있다.

예를 들어 이탈리아의 ‘사회적 협동조합’(social cooperative)의 도입(1991), 벨기에의 ‘사회적 목적 기업’(social purpose company)의 도입(1995)을 비롯해서 그 뒤 몇 년간 이루어진 프랑스의 ‘집단적 이익 협동조합’(collective interest cooperative society), 포르투갈의 ‘사회연대 협동조합’(social solidarity cooperative), 스페인의 ‘사회적 목적 협동조합’(social initiative cooperative) 등을 들 수 있다. 또한 현재 영국에서 ‘공동체이익 회사’(community interest company)의 도입이 논의 중이며 핀란드에서도 역시 논의가 진행 중에 있다(Davister et al., 2004). 한편 법적인 지위를 부여할 경우에도 완전히 독자적인 법령을 도입할 수도 있고, 기존의 법령에 새로운 회사 형태를 도입하는 방식으로 이루어질 수 있다. Spear and Bidet(2003)은 WISE를 중심으로 각국에서 법령이 어떠한 방식으로 도입 활용되는가를 정리하고 있다.

또 다른 형태로서 노동시장 통합 활동에 참여하는 사회적 기업에 대해 별도의 법적인 지위를 부여한 것은 아니지만 법에 의해 인정되는 다른 형태를 취하는 경우이다. 여기에는 아일랜드의 ‘사회적 통합 기

업'(social integration enterprises), 포르투갈의 '통합기업'(integration enterprises), 프랑스와 벨기에의 '노동통합기업'(work integration enterprises), 핀란드의 '노동자 협동조합'(labor cooperative) 등이 여기에 해당된다. 이들 자체는 법적인 회사 형태는 아니지만 공적으로 통용된다. 예를 들어 프랑스의 노동시장 통합 활동에 종사하는 사회적 기업들은 법적인 회사형태는 아니지만 노동법에서 특정한 사회적 기업형태와 그에 대한 지원 조건 등이 규정된다.

2. 정책 제언

가. 사회적 일자리 활성화 정책의 기본 방향

사회적 일자리 활성화 정책의 기본방향으로서 다음과 같은 몇 가지를 제언한다.

첫째, 사회적 서비스를 통한 사회적 일자리 확장 정책을 지속화해야 한다.

사회적 일자리 창출이 공공근로나 자활사업과 같이 취약계층을 대상으로 하는 일자리뿐만 아니라 사회적 서비스 분야에서의 일자리 창출과 연계되어야 한다는 점은 이미 황덕순(2000)에서 각국의 산업별 취업 구조에 대한 비교를 통해서 제시된 바 있다. 많은 국가에서 사회적 서비스의 확대는 그에 앞서서 비영리조직과 같은 자발적 부문의 조직이 새로운 서비스를 제공하기 시작함으로써 시작되었다. 그리고 이에 대한 국가의 책임을 요구하는 과정을 거쳐서 국가가 이를 받아들이면서 사회적 서비스가 확대되어 온 것이다. 한국에서 사회적 일자리와 국가정책 사이의 상호작용은 이런 측면에서 본다면 국제적인 보편성을 갖는 지점이 있을 뿐만 아니라 후발 복지국가에서 사회적 서비스가 확대되는 과정과 관련해서 매우 흥미로운 시사점을 제공해 줄 수 있을 것으

로 기대된다.

둘째, 여성일자리 창출 정책으로서 사회적 일자리 창출 정책이 다루어져야 한다.

사회적 일자리를 사회적 서비스의 확충과 연계하는 전략이 확산될 경우 이를 통해 만들어지는 일자리의 대부분은 여성의 일자리가 될 것이다. 스웨덴, 덴마크와 같이 전통적으로 국가가 사회복지서비스를 제공하던 국가의 경우 여성 취업자 가운데, 보건 및 사회복지서비스 취업자 비중이 30%를 상회하고 있으며 다른 나라의 경우에도 15~20% 수준이다. 여성일자리 확충은 고령화에 대한 대응이라는 차원과는 긴밀히 관련되어 있다. 급속한 고령화에 따른 사회적 부담을 완화하기 위해서는 여성의 경제활동참여율이 크게 증가해야 하기 때문이다. 사회적 일자리 창출은 단순히 실업문제에 대한 대안을 넘어서 고령화 및 가족구조의 변화에 대한 대응으로서도 중요한 의미를 갖는다. 여성 및 고령자의 경제활동참여를 촉진하고 이를 위해서 사회적 서비스가 크게 확충되어야 하기 때문이다. 사회복지서비스를 통한 여성일자리 창출은 그 자체가 여성일자리일 뿐만 아니라 여성의 경제활동참여를 확대시키는 수단이기도 하다는 점에서 이중의 효과를 갖는다.

셋째, 지역의 고용정책과 사회적 일자리 창출의 연계가 강화되어야 한다.

최근 지방을 둘러싼 정책 환경이 변화하고 있다. 무엇보다도 노무현 정부에서는 국가균형발전을 강조하고 있으며 수도권과 지방의 균형발전을 촉진하기 위한 다양한 정책 수단을 도입하고 있다. 이는 국가균형발전특별법, 지방분권특별법, 신행정수도건설을위한특별조치법 등 「국가균형발전 3대 특별법」 제정에서 드러난다.¹⁶⁾ 정책의 내용적이 측면에서도 경제 및 산업정책에서 지방의 중요성이 증가하고 있다. 혁신을 통한 성장전략의 핵심으로 지역혁신체계(RIS, regional innovation system) 및 지역별 산업클러스터 구축이 추진되고 있기 때문이다. 지속적으로 고용

16) 신행정수도건설을위한특별조치법이 헌법재판서의 위헌판결로 효력을 잃었지만, 국가균형발전전략의 주요 내용이 달라질 것으로는 예상되지 않는다.

과 복지정책이 서로 접근하고 있다는 점에서도 지방의 역할이 중요해질 수 밖에 없다. 또한 고용과 복지정책의 접점이 증가하고 있다. 복지정책과 고용정책이 만나는 대표적인 사업인 자활사업의 효율적인 수행을 위해서는 지방자치단체와 고용 안정센터의 긴밀한 연계와 협조 필요할 것이 현실이다. 노인 일자리 창출, 여성 일자리 창출 등 대상별 고용정책의 필요성이 증가하면서 이러한 현상은 더욱 강화될 것이다. 이는 지역 차원에서 두 전달체계 사이의 긴밀한 연계를 필요로 하고, 지역 차원의 정책의 중요성을 더욱 높이게 될 것이다.

나. 사회적 일자리 활성화 정책의 주요 과제

한편, 사회적 일자리 창출을 활성화하기 위한 정책과제는 다음과 같다.

첫째, 사회적 일자리 창출을 위한 종합적인 조정체계 구축이 필요하다.

사회적 일자리 창출이 사회적 서비스 제공 영역으로 확장되면서 노동부와 보건복지부가 중심이 되던 사회적 일자리 관련 부처는 교육부, 환경부, 여성부, 산림청, 문화관광부 등으로 다원화되고 있다. 이에 따라서 각 부처에서 추진하는 정책을 종합적으로 조율하고 조정할 필요가 증가하고 있다.

현재 사회적 일자리와 관련된 각 부처의 정책을 협의하고 조정하는 기능은 노동부의 「중앙사회적일자리추진위원회」와 대통령자문 「사람입국일자리위원회」에 맡겨져 있다. 현재의 변화된 정책상황에 맞게 운영되기 위해서는 실질적인 부처간 협의가 가능하고, 사회적 일자리 창출에 참여하는 다양한 조직들의 의견을 수렴할 수 있도록 이러한 기구들이 기능하여야 한다. 특히 사회적 일자리 시범사업을 통해 발굴된 사회적 서비스를 부처가 새롭게 시작하는 과정에서 기존의 사회적 일자리 시범사업과 새로운 각 부처사업과의 관계를 설정하고, 이를 원활히 연계하는 기능의 필요성이 높아지고 있다.

둘째, 사회적 기업에 대한 법적 지위가 부여되어야 한다.

사회적 기업에 대한 법적 지위의 부여, 혹은 법적 승인은 단순히 어

떠한 지위를 부여할 것인가 여부가 아니라 서로 구분되는 차원들이 결합되어 있는 주제이다. 첫 번째는 회사형태로서의 법적 지위 부여와 사회적 기업으로의 법적 승인은 서로 구분된다는 점이다. 두 번째는 사회적 기업에 대한 공공의 지원을 제도화하는 것과 법적 지위의 부여 및 승인방식과는 구분하는 것이 필요하다는 점이다.

셋째, 사회적 기업에 대한 제도적 지원이 절실하다.

이러한 지원책으로는 사회적 기업이 다른 기업과 비교해서 불이익을 받지 않도록 하는 ‘땅고르기’ 정책과 ‘우선권을 부여’하는 정책이다. 땅고르기 정책을 넘어서 우선권을 부여하는 정책이 되는가의 여부는 공공시장에서 우선권을 부여하는가를 기준으로 판단할 수 있다. 사회적 기업에 우선권을 부여하는 정책에 대한 사회적 지지를 확산하는 수단의 하나로 사회적 회계(social accounting)를 도입하는 것도 고려해 볼 만하다. 사회적 기업의 역할에 대한 사회적 동의를 확대해 나가기 위해서는 ‘경제적’인 비용과 편익만을 고려하는 기존의 평가방식을 넘어서 사회적 역할과 기여를 고려하는 새로운 평가방식이 도입될 필요가 있기 때문이다. 이를 위해서는 사회적 비용과 편익을 고려하는 사회적 회계를 통한 접근방법이 적합하다. 사회적 기업과 관련해서 정부가 공식적으로 사회적 회계를 도입하는 것은 어려울 수 있지만 사회적 기업과 사회적 경제부문에서는 이러한 수단을 통해서 스스로의 활동의 의미를 알리고, 지속적으로 발전방향을 모색하는 계기로 삼을 수 있을 것이다.

넷째, 창업지원과 사회적 기업 지원조직을 활성화하여야 한다.

저소득층과 사회적 기업의 창업을 지원하기 위한 전문적인 기관을 도입하는 것을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 창업지원기관은 일정한 요건을 갖춘 비영리기관들로 설립하되 이를 육성하기 위해서 초기에는 정부가 일정한 기금을 조성해서 창업지원기관들이 융자재원으로 활용할 수 있도록 해주는 것이 필요할 것이다. 혹은 창업지원기관에 일정한 특정한 기금을 위탁해서 관리하도록 하는 것도 가능할 것이다. 또한, 노동시장에서 취업에 어려움을 겪고 있는 취약계층들의 고용기회 확대를 위해서나, 사회적 서비스의 효율적인 전달을 위해서 사회적 기업을

육성하고자 할 경우 이를 지원할 수 있는 기관을 설립하는 것이 도움이 될 수 있다.

다섯째, 노동시장 통합형 사회적 일자리 정책이 추진되어야 한다.

노동부 사업의 기본방향은 한국형의 ‘노동시장 통합형 일자리’ 사업으로 발전시켜 나가는 것이다. 이 범주에 해당되는 사업으로는 공공근로가 있었고, 범위를 더 확대할 경우 자활근로도 여기에 해당되지만 공공근로는 임시적인 소득보조사업으로서의 성격이 강했고 자활근로도 공공부조 수급자라는 제한된 집단을 대상으로 하고 있다. 또한 시행부처도 행정자치부와 지방자치단체, 보건복지부로서 ‘고용정책’으로서의 일자리 창출 정책이라는 성격은 매우 약하다. 그러나 노동시장에서의 취약계층을 대상으로 한 일자리 창출 정책은 고용정책의 중요한 수단 가운데 하나이고 많은 국가들이 이를 적극적 노동시장 정책수단으로 사용하고 있다. 따라서 노동부의 사업이 새로운 사회적 수요를 발굴하고, 이를 통해 국민들에게 필요한 사회적 서비스를 제도화하는 인큐베이터로서의 기능을 계속 수행해야 한다. 특히 이를 위한 훈련제도와와의 유기적 연계를 강화해야 한다.

다. 사회적 일자리 정책의 사례 발굴

(1) 심리지원단 사업을 통한 사회적 일자리 창출

심리지원 서비스는 매우 시급하게 요구되고, 효과성이 인정된 사회적 서비스이다. 심리지원 서비스의 확대를 위해서는 서비스제공과 인력양성을 위한 효율적인 시스템이 구비되어야 한다. 이를 위해 심리상담가와 정신치료사, 정신보건사회복지사, 정신보건간호사, 사회복지사가 심리지원단을 구성하여 위기사태의 발생이나 전문적 치료서비스가 필요한 학교, 지역사회 등에서 기능하도록 한다.

심리지원 서비스는 대표적으로 사람의 활동에 의존하는 서비스로서 일자리창출효과가 직접적이다. 심리상담서비스의 확대는 고학력 유휴인

력의 풀타임 혹은 파트타임의 고용을 증대시킨다. 심리상담서비스의 확대는 소외계층이나 아동청소년의 삶의 질을 향상시키며 인적자원의 질을 높임으로써 국가의 성장잠재력에 기여한다.

(2) 노인요양보험 전문인력을 통한 사회적 일자리 창출

노인요양 분야는 향후 새로운 일자리 창출에 있어 중요한 비중을 차지하게 될 것이다. 대부분 가정내에서 해결되어왔던 노인요양 욕구가 사회적으로 해결되어야 한다는 인식이 최근에서야 비로소 확산되기 시작하였고, 새롭게 출현한 노인요양 욕구에 대한 사회적 대응체계를 만드는 것은 곧 노인요양 분야에 새로운 인력의 유입이 필요함을 의미하는 것이기 때문이다.

무엇보다 노인요양 분야가 사회적일자리 창출에서 중요한 의미는 일자리를 위한 일자리를 만드는 의미가 아니라, 사회적으로 긴요하고 우선순위가 높은 정책분야에 안정적이고 지속적인 인력 수급에 대한 사회적 요구가 있다는 것이다. 게다가 그 인력수요의 규모도 상당하고, 그 인력수요를 충족시킬 수 있는 인구집단이 사회경제적 취약계층이라 할 수 있는 노인과 여성이라는 점에서 그 사회적 의의와 효과가 크다고 할 수 있다.

현재 정부는 2008년도 후반부터 노인요양보험제도를 도입하는 것으로 계획하고 있으며 이 제도가 예정대로 정상적인 과정을 밟아 시행하게 된다면 제도 시행초기 당장 요양관리사 1,371명, 사회복지사 6,822명, 간호인력 3,588명, 간병수발인력 27,335명, 물리치료사 1,974명, 의사 546명, 사무원 3,098명, 기타 취사부, 세탁부, 관리인, 기사 등 5,100명 등 모두 5만명이 넘는 인력이 필요하며 제도의 성숙기인 2020년에는 30만명이 넘는 인력이 창출됨으로써 사회적 일자리 창출에 큰 기여를 할 것이다.

(3) 현장규제강화를 통한 사회적 일자리 창출

그간 신공공관리론적 정부개혁이 강력하게 추진되어왔다. 그러나 신공공관리론은 이념적으로 민주행정 및 책임행정의 가치와 갈등을 빚고 있으며, 실질적으로는 현장행정을 약화시키는 결과를 가져오고 있다. 결국 이 문제는 현장행정의 강화를 통한 사회적 일자리 창출이라는 방안으로 해결할 수 있는데, 이를 위해서는 우선 기존 패러다임의 변화와 더불어, 공공서비스 제공의 다원화가 가능한 영역들을 꾸준히 개발하여야 할 것이다.

기존 정부의 운영방식인 하드웨어 측면의 강조보다는, 국민들이 필요로 하는 보다 우수한 질의 공공서비스를 보다 많이 공급할 수 있도록 인력 및 프로그램 측면을 강조하는 인식의 전환이 필요하다. 노인요양, 심리지원서비스, 법률 위반 행위에 대한 행정 감시·적발 업무 등 사회적 서비스의 욕구가 높은 분야에서부터 공공 서비스가 원활히 이루어지도록 해야 하며, 이는 과감한 공무원의 직무재설계를 통하여 달성될 수 있을 것이다. 기존 업무에 대한 민간위탁은 필연적으로 비용을 수반하고, 예산 당국은 신규 예산을 꺼려하는 경향이 존재한다. 그러나 추가되는 재원은 기존 정부 예산의 효율성을 높임으로써 상당 부분 충당될 수 있을 것으로 기대된다. 보다 근본적으로 노동의 사회적·심리적 가치를 고려했을 때, 공공서비스의 확충과 그로 인한 사회적 일자리의 창출은 그 사회적 편익이 비용보다 훨씬 클 것으로 예상된다.

이러한 경우에 해당하는 사업목록이 많지만 당장은 근로감독업무의 민간위탁사업이나 비정규직 보호를 위한 근로감독 강화사업을 통해 사회적 일자리 창출이 가능하다.

또한 현장행정을 강화하면서 사회적 일자리를 창출할 수 있는 다른 분야로는 옴부즈맨 제도의 활성화 방안이 있다. 이러한 옴부즈만 제도와 같이 고충 민원에 대한 조사 활동, 행정기관의 위법·부당한 처분 등을 시정하고 법령 및 기타 제도나 정책 등에 대해 개선을 권고하는 활동, 법적·행정적 소송절차 이전의 중재 및 조정 활동 등을 전문적으

로 담당하는 민간 인력의 활성화로 현장행정의 강화와 사회적 일자리 창출이 가능할 것으로 판단된다.

참 고 문 헌

- 김병섭. 1996. 기업가적 정부혁신의 길. 한국정책학회보. 5(2).
- 김수현. 2000. 사회적 일자리 창출을 위한 제도화 모색, 빈곤과 실업극복을 위한 국제포럼. 2000.12. 자료집.
- 김용익. 2004. 복지와 경제의 선순환 : 사회적 일자리 창출 정책, 미발표 자료.
- 김태룡. 1998. 한국 지방정부의 경영수익사업. 한국행정학보. 32(3).
- 김태룡. 2000a. 행정학의 신패러다임으로서 신공공관리모형의 적실성에 관한 연구. 한국행정학보. 34(1).
- 김태룡. 2000b. 한국 행정학에서 기업가적 정부모형의 도입 실태와 문제. 한국사회와 행정연구. 11(1).
- 노대명. 2000. 단계적 재원마련을 통한 사회적 일자리 창출 방안. 빈곤과 실업극복을 위한 국제포럼. 2000.12. 자료집.
- 삶의질향상기획단. 1999. 새천년을 향한 생산적 복지의 길. 대통령비서실 삶의질향상기획단.
- _____. 2000. 공동체와 함께 하는 자활지원, 대통령비서실 삶의질향상기획단.
- 서울자활정보센터. 2001. 사회적 연대의 실현과 대안 경제를 찾아서.
- 송제형. 2004. 서울북부실업자사업단 노원지부 사회적 일자리 현황과 과제. 전국실업극복단체연대. 2004: 사회적 일자리 발전방향 모색을 위한 토론회.
- 신명호. 2004. 노동부 사회적일자리 제도 문제점과 개선방안. 사회적 일자리 발전방향 모색을 위한 토론회. 2004. 6. 자료집.
- 이선우. 1998. 사회복지의 민영화와 비영리기관의 역할 확대. 한국사회과학연구소 사회복지연구실. 한국사회복지의 현황과 쟁점. 인간

과 복지.

- 전병유 · 박찬임 · 장지연 · 정인수 · 황덕순 · 황수경. 2003. 사회적 일자리 창출방안 연구. 노동부.
- 카텔, 찰리. 2000. 영국 사회적 기업의 발전과정과 맥락. 빈곤과 실업극복을 위한 국제포럼. 2000.12. 자료집.
- 한국도시연구소. 2000. 자활생산공동체운동의 길잡이. 한국도시연구소.
- 황덕순. 2000a. 불안정취업층의 노동이동과 노동시장. 동향과 전망 . 통권 제44호. 2000. 봄.
- 황덕순. 2000b. 빈곤 및 실업극복의 대안으로서 사회적 일자리 창출의 의미와 전망. 빈곤과 실업극복을 위한 국제포럼. 2000.12. 자료집.
- 황덕순 · 이바르 뢰드멜 · 히더 트릭키. 2002. 근로연계복지정책의 국제 비교. 한국노동연구원.
- Affleck, A. 2004. Social Finance: CDFIs. paper presented in Social Enterprise Research Conference(Research on Social Enterprise in the UK: Trends and Models, Practices and Challenges) July. 2004.
- Berghman, J. 1997. The Resurgence of Poverty and the Struggle against exclusion : A New Challenge for Social Security in Europe? International Social Security Review. vol. 50. 1997.
- Borzaga, C. 1998. Unemployment and Welfare Systems in Europe : An Interpretation in Borzaga, C. and Santuari, A. eds. Social Enterprise and New Employment in Europe. Autonomous Region of Trentino-South Tyrol.
- Borzaga, C. and Maiello, M. 1998. The Development of Social Enterprise in Borzaga, C. and Santuari, A. eds. Social Enterprise and New Employment in Europe. Autonomous Region of Trentino-South Tyrol.
- Borzaga, C., Olabe, A., and Greffe, X. 1999. The Third System Employment and Local Development. Volume 2-Key Sectors.

- www.europa.eu.int/comm/employment_social/emp&esf/3syst/vol1_en.pdf
- Campbell, M. 1999. The Third System Employment and Local Development, Volume 1-Synthesis Report. www.europa.eu.int/comm/employment_social/emp&esf/3syst/vol1_en.pdf
- CDFA. 2004. Inside Out - the State of the Sector 2003. UK Community Development Finance Association.
- Davister, C., Defourny, J., and Gregoire, O. 2004. Work Intergration Social Enterprises in the European Union: An Overview of Existing Models. EMES working papers. no. 04/04.
- Defourny, J. 2001. Introduction: from third sector to social enterprise. Borzaga, C. and Defourny, J. eds. The Emergence of Social Enterprise. Routeledge
- Defourny et al. 1998. Insertion et nouvelle conomie sociale. Desclde de Brouwer
- Denhardt, Robert B. & Janet Vinzanet Denhardt. 2000. The New Public Service: Serving Rather Than Steering. Public Administration Review. 60(6).
- Department of Trade and Industry 2002. Social Enterprise: A Strategy for Success. UK Department of Trade and Industry.
- Department of Trade and Industry. 2003. A Progress Report on Social Enterprise: a Strategy for Success. UK Department of Trade and Industry.
- European Commission. 2000. Building an Inclusive Europe. Communication from the Commission.
- European Commission. 2002. The New Actors of Employment. Synthesis of the Pilot Action 'Third System and Employment.

- Frederickson, H. George. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey Bass.
- Frederickson, H. George & Jocelyn, M. Johnston(ed.). 1999. *Public Management Reform and Innovation: Research, Theory, and Application*. Tuscaloosa and London: The University of Alabama Press.
- Joyner, C.C. and Fagnoni, C.M. 1999. *Welfare Reform States' Experiences in Providing Employment Assistance to TANF Clients*. Report to Congressional Requester. Source : FDICD Government Account Reports.
- Nicaise, I., Bollens, J., Dawes, L., Laghaei, S., Thaulow, I., Verdier, M., and Wagner, A. 1995. *Labor Market Programmes for the Poor in Europe : Pitfalls, Dilemmas and How to Avoid Them*. Avebury
- Leftwich, A. 1993. *Governance, Democracy and Development in the Third World*. *Third World Quarterly*. 14.
- Lipsky, Michael 1980. *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lloyd, P., Granger, B., and Shearman, C. 1999. *The Third System Employment and Local Development*. Volume 3 - Tools to Support the Development of the Third System. www.europa.eu.int/comm/employment_social/emp&esf/3syst/vol3_en.pdf.
- OECD. 2003. *Employment Outlook 2003*. OECD.
- OECD. 2004. *Employment Outlook 2004*. OECD.
- Osborne, David & Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government*. MA.: Addison-Wesley.
- Paton, R. 2004. *Social Enterprise in Context*, paper presented in Social Enterprise Research Conference. Research on Social

- Enterprise in the UK: Trends and Models, Practices and Challenges. July. 2004.
- Perotin, V. 2001. The Voluntary Sector, Job Creation and Social Policy: Illusions and Opportunities. *International Labour Review*. vol. 240. no. 3.
- Rhodes, R. A. W. 2000. Governance and Public Administration. in Jon Pierre (ed.). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Smith, G. 2004. Social enterprise/economy – trends in contemporary political thought. paper presented in Social Enterprise Research Conference. *Research on Social Enterprise in the UK: Trends and Models, Practices and Challenges*. July. 2004.
- Social Exclusion Unit. 2001. *A New Commitment to Neighborhood Renewal*. UK Cabinet Office.
- Spear. 2001a. United Kingdom: a wide range of social enterprises, Borzaga, C. and Defourny, J. eds. *The Emergence of Social Enterprise*. Routeledge.
- _____ 2001b. United Kingdom: Labour Market Integration and Employment Creation, Spear, R. Defourny, J., Favreau, L. and Laville, J.L., 2001. *Tackling Social Exclusion in Europe: The Contribution of the Social Economy*. Ashgate.
- _____ 2003. *Work Intergration Social Enterprises in the United Kingdom*. EMES ELEXIES Project Report.
- Spear, R. and Bidet, E. 2003. *The Role of Social Enterprise in European Labour Market*. ENES working papers. no. 03/10.
- Strategy Unit. 2003. *Private Action, Public Benefit*. UK Cabinet Office.

◆ 집필진

이태수(한국보건복지인력개발원)

석재은(한국보건사회연구원)

김광수(김광수 경제연구소)

김정운(명지대학교 기록과학대학 여가정보학과)

이영범(건국대학교 행정학과)

사회적 일자리 창출 정책의 활성화 방안 연구

- | | |
|------------|---|
| · 발 행 일 | 2005년 9월 14 |
| · 발 행 인 | 김 훈 |
| · 발 행 처 | 한국노동연구원 뉴패러다임센터
서울시 중구 서소문동 135번지 명지빌딩 16층
전화: 02-776-9123 팩스: 02-757-5841 |
| · 홈 페 이 지 | http://www.newparadigmcenter.or.kr |
| · 조 판 · 인쇄 | 삼영 (02) 2279 - 6292 |