

노총연구원 연구서 79

# 고용안정조직과 직업훈련 연계방안Ⅱ

- 민간고용안정조직과 자활사업 -

엄 규 속

한국노총 중앙연구원

이 연구는 프리드리히 에버트재단의 연구비 지원에 의해 이루어진 것임.

● ● ●  
발 간 사

경제위기는 우리에게 실업과 빈곤이 몰고 오는 사회적 혼란을 극명하게 보여주었습니다. 실업이 곧 빈곤을 의미하는 한국 상황에서 지난 2년 간 사회안전망을 확대하려는 노력은 정부나 노동조합, 여타 시민·사회단체들에 모두 공통된 것이었습니다. 한국 노층은 최소한의 생존을 보장하는 공공부조의 정착이 절실한 상황이라고 판단하여 시민·사회단체와 공동으로 기초생활보장법의 제정과 시행을 추진, 그 결실을 보았으며, 실업극복국민운동에 동참하여 민간단체로서 실업의 아픔을 나누고 그 극복방안을 마련하려 노력해 왔습니다.

이제 경제위기 초기의 충격은 어느 정도 가시고, 또 위기가 점차 일상화되는 상황 속에서 차별하게 실업의 예방과 극복, 또 향후 고용정책의 방향 등에 대한 검토가 필요하다고 봅니다. 지난 2년간 고용보험, 노동시장정책 및 공공부조 제도에 많은 개선이 있었지만 아직도 노동자와 실업자에게 미치는 혜택은 미미한 수준이기 때문입니다. 이런 맥락에서 노동능력이 있는 공공부조 수급자에 대한 자활사업의 향후 전망에 대한 연구는 매우 시의적절한 것이라고 판단됩니다.

노동시장정책과 실업대책의 실효성이 낮다는 비판이 지속적으로 있어왔기 때문에 앞으로 노동조합이 일차적인 정책과제를 고용정책의 큰 틀을 전환하는데 두어야 함은 분명합니다. 어떠한 사회안전망도 일하는 권리를 대체할 수는 없기 때문입니다. 아울러 실업이 발생할 가능성이 있을 경우 즉각적으로 이에 대응하여 실업발생을 미연에 방지하고, 또 이를 통해서도 해소되지 못한 문제

를 효과적인 노동시장 프로그램을 통해 해결해 가도록 노동시장 정책의 개별적 분야에 대해서도 개입과 정책제언을 아끼지 않아야 할 것입니다.

경제위기 이후 실업극복을 위해 헌신해 온 민간단체들의 노력이 자활사업의 제도적 틀 안으로 일정 부문 흡수되는 것은 바람직하지만 이것이 정부가 전반적 노동시장정책에 대해 가지고 있는 책임을 줄여줄 수는 없을 것입니다. 노동조합은 지역차원의 시민·사회단체와 유기적 연대를 강화하면서 고용정책의 큰 틀 안에서 자활사업의 집중적 활성화가 이루어지도록 활동을 전개해야 할 것입니다.

이 연구는 프리드리히 에버트 재단의 지원 속에서 이루어졌습니다. 연구에 소요되는 재원의 일부와 독일의 경험을 수합하기 위한 체류 지원을 해준 마이어 소장 및 관계자 분들께 감사를 드립니다. 또한 바쁘신 가운데에도 실태조사에 협조해주신 한국자활기관협회와 전국실업극복단체연대회의 및 응답해주신 양 기관의 소속단체들에도 깊은 감사를 드립니다. 면접원으로 수고한 연세대학교 사회학과 구경하 학생에게도 감사의 뜻을 전하고 싶습니다. 또한 연구를 맡아 수고해주신 중앙연구원의 엄규숙 연구위원의 노고를 치하하면 보고서에 실린 내용이 연구자의 개인적 의견이기 때문에 한국노총의 공식적 견해와 다를 수 있음을 밝혀드립니다.

2000. 11.

한국노동조합총연맹  
위원장 이 남 순

<제 목 차 례>

|  |     |
|--|-----|
| <b>I. 들어가는 말 : 민간 고용안정조직과 자활사업</b> .....           | 1   |
| <b>II. 자활사업과 적극적 노동시장정책, 빈곤정책 사이의<br/>관계</b> ..... | 6   |
| 가. 고용정책과 노동시장정책 .....                              | 10  |
| 나. 빈곤정책 .....                                      | 18  |
| 다. 자활사업 .....                                      | 36  |
| <b>III. 자활사업의 수행체계: 행정주체의 분화 및 지역화</b> .. 43       |     |
| 1. 행정주체의 분화 .....                                  | 48  |
| 가. 보건복지부 자활사업의 내용 .....                            | 44  |
| 나. 노동부 자활사업의 내용 .....                              | 55  |
| 2. 지역화와 민·관 협력 .....                               | 67  |
| <b>IV. 민간 고용안정조직 자활사업의 실태</b> .....                | 75  |
| 1. 실태조사의 목적, 방법과 대상 .....                          | 76  |
| 2. 실태조사 결과 .....                                   | 79  |
| 가. 기관현황 .....                                      | 79  |
| 나. 운영현황 .....                                      | 85  |
| 다. 대상자 현황 .....                                    | 94  |
| 라. 자활사업 현황 .....                                   | 98  |
| 마. 지역 연계 현황 .....                                  | 137 |
| <b>V. 향후 전망 및 노조의 역할</b> .....                     | 147 |

|   |            |
|---|------------|
| <b>【부록】 최근 노동시장정책 변동에 대한 독일노동의<br/>대응과 노조 실업자단체 조정처 .....</b> | <b>151</b> |
| <b>&lt;참고문헌&gt; .....</b>                                     | <b>164</b> |
| <b>〈Abstract〉 .....</b>                                       | <b>168</b> |

## 〈표차례〉

|   |    |
|---|----|
| 〈표 1〉 99년과 2000년 실업대책 예산 비교 .....                                     | 5  |
| 〈표 2〉 OECD국가의 적극적 실업대책 사업의 지출비율과<br>'99, 2000년 한국 실업대책 예산 구성 비교 ..... | 81 |
| 〈표 3〉 생활보호대상자 구분 및 보호내용 .....   | 20 |
| 〈표 4〉 연도별 생활보호대상자 선정기준 .....  | 21 |
| 〈표 5〉 1998년 생활보호 내역 .....   | 2  |
| 〈표 6〉 생활보호 대상자의 노동력 상태별 분포 ('98) .....                                | 23 |
| 〈표 7〉 사회안전망 프로그램별 월 보호자(실업자 기준) .....                                 | 24 |
| 〈표 8〉 각국 실업자 및 저소득층 소득보전 프로그램의 포괄도 ..                                 | 25 |
| 〈표 9〉 생계보호비 차등급여기준(1999) .....  | 30 |
| 〈표 10〉 국민기초생활보장법과 기존의 생활보호법 대비표 .....                                 | 35 |
| 〈표 11〉 2001년 자활사업 참여자 추정규모 .....                                      | 2  |
| 〈표 12〉 근로능력 점수표 .....   | 48 |
| 〈표 13〉 조건부수급자의 유형 및 특성 .....  | 49 |
| 〈표 14〉 조건부수급자유형과 생계급여 조건제시 .....                                      | 50 |
| 〈표 15〉 비취업 대상자를 대상으로 한 자활사업 .....                                     | 54 |
| 〈표 16〉 취업대상 자활경로 .....  | 56 |
| 〈표 17〉 취업능력 평점표 .....   | 57 |
| 〈표 18〉 노동부 주관 자활사업의 내용 .....  | 58 |
| 〈표 19〉 유형별 훈련과정 구분 .....  | 61 |
| 〈표 20〉 창업대상자 선정기준 배점표 .....   | 63 |
| 〈표 21〉 공공근로 대상자 선발기준 .....  | 65 |
| 〈표 22〉 지역별 자활수요, 지역여건평가 및 자활사업 방향 .....                               | 72 |
| 〈표 23〉 설문지 배포 및 응답기관의 분포 .....  | 77 |
| 〈표 24〉 설문조사의 내용 .....   | 78 |

|   |     |
|---|-----|
| <표 25> 자활후견기관현황 .....                             | 81  |
| <표 26> 응답기관 주관단체별 분포 .....                        | 84  |
| <표 27> 응답기관의 지역분포 .....                           | 85  |
| <표 28> 상근 인원수 분포 .....                            | 86  |
| <표 29> 상근인원 평균임금수준 .....                          | 87  |
| <표 30> 자활후견기관과 실업극복단체 상근인원 규모 및 평균<br>임금 비교 ..... | 87  |
| <표 31> 지역별 상근직 보수 비교 .....                        | 88  |
| <표 32> 소속단체 별 평균예산규모 .....                        | 91  |
| <표 33> 자활사업 관련기관 예산의 구성 .....                     | 92  |
| <표 34> 지역별 자활관련기관 예산 규모 (특별사업비 제외) .....          | 93  |
| <표 35> 대상자 평균연령 .....                             | 94  |
| <표 36> 내방경로 (중복응답) .....                          | 95  |
| <표 37> 자활관련기관 이용자가 주로 원하는 서비스 .....               | 96  |
| <표 38> 지역여건 .....                                 | 98  |
| <표 39> 기초생활보장법 및 고용보험법 교육 횟수 .....                | 99  |
| <표 40> 교육주관단체 .....                               | 99  |
| <표 41> 지역별 교육 주관단체 .....                          | 101 |
| <표 42> 기관별 자활사업 영역 분포 .....                       | 103 |
| <표 43> 기관별 자활사업 우선순위 .....                        | 104 |
| <표 44-1> 자활공동체 현황 - 자활후견기관 .....                  | 108 |
| <표 44-2> 자활공동체 현황 - 실업극복단체연대회의 .....              | 109 |
| <표 45> 대표적 자활공동체 사례 및 특성 .....                    | 113 |
| <표 46> 단체별 공공근로 민간위탁 수행여부 .....                   | 117 |
| <표 47> 실업대책 민간위탁 경험 .....                         | 118 |
| <표 48> 기관별 공공근로 또는 취로사업 위탁 연혁 .....               | 119 |
| <표 49> 자활후견기관 특별취로사업 수행 연혁 .....                  | 124 |
| <표 50> 공공근로 민간위탁 사례 및 특성 .....                    | 129 |

|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| <표 51> 취업정보 소통여부 .....               | 131 |
| <표 52> 지방자치단체 실업대책에 대한 인지도 .....     | 134 |
| <표 53> 복지서비스 유형별 분포 .....            | 136 |
| <표 54> 지역내 평균 유관 기관수 및 지역연계 여부 ..... | 137 |
| <표 55> 단체별 지역연계유형 분포 .....           | 138 |
| <표 56> 지역연계 유형별 내용 .....             | 140 |
| <표 57> 노조 연계현황 .....                 | 145 |

<그림차례>

|                          |    |
|--------------------------|----|
| [그림 1] 고용관련법의 구성 .....   | 13 |
| [그림 2] 자활지원사업 전달체계 ..... | 52 |

## I. 들어가는 말 : 민간 고용안정조직과 자활사업

이 연구는 99년 연구(고용안정조직과 직업훈련 연계방안 I - 서울·경기지역 민간 고용안정조직 실태조사 보고서 -)의 후속 사업으로 수행되었다. 경제위기 이후 심각한 대량실업 및 빈곤화의 문제 해결에 공공고용안정조직은 기초인프라 및 프로그램이 확보되지 않아 역량부족과 공급자 중심의 행정체계라는 한계를 안고 있었다. 아울러 95년 도입된 고용보험제도는 그 적용범위를 98년 모든 사업장으로 확대하기는 하였지만 여전히 실업자의 7~8%에 게만 소득보전이 가능한 미약한 사회안전망이었고, 정부는 실업자 및 저소득층의 시급한 생존문제를 해결하기 위한 방편으로 기존의 생활보호를 일시 확대 적용(한시적 생활보호)할 수밖에 없었다. 그럼에도 불구하고 일자리를 잃은 많은 노동자들, 또한 생활형편 악화로 새로이 노동시장에서 일자리를 찾는 신규실업자들에게 정부의 실업대책이 골고루 미치지 못하였던 것이 사실이다.<sup>1)</sup> 이러한 공공 실업대책의 사각지대는 실업극복국민운동의 전개 또는 시민사회 및 노동단체들의 실업 및 빈곤극복 노력을 통해 일

1) 한국보건사회연구원과 한국노동연구원이 공동으로 수행한 연구에서 실업대책사업의 효과가 매우 낮음이 밝혀졌다. 98년 9월 시점을 기준으로 정부의 실업대책은 크게 직업안정서비스, 직업훈련, 실업급여, 공공근로사업, 실직자 대부사업 및 한시적 생활보호사업으로 나누어진다. 위 연구에 따르면 실업자중 위 실업대책 중 어느 한가지에 참여한 실업자는 31%로 나타났으며, 프로그램별로는 직업안정서비스 23.9%, 직업훈련 4.2%, 실업급여 7.5%, 공공근로사업 7.7%, 실직자 대부사업 1.6%, 한시적 생활보호사업 0.8%로 나타났다(중복수혜는 개별적으로 평가한 것임).

부 완충되었는데, 다양한 형태의 비영리 민간 고용안정조직으로 민간 사회안전망이 형성·활성화되기 시작한 것이다.

99년 조사에서 밝혀진 바에 따르면 이들 민간고용안정조직은 공공 고용안정조직에서 접근하기 어려운 실업자와 빈곤층에게 지역 차원에서 대상집단별로 사업을 진행할 수 있다는 장점을 갖고 있다. 또한 공공고용안정조직이 실업급여 지급과 구직등록 및 취업알선 이외에 실업자에 대한 적극적 노동시장정책 연계 기능을 제대로 수행하지 못한 반면, 민간고용안정조직은 비록 그 영향력이 미치는 범위에 한계가 있음을 인정하더라도 저소득층에게 다양한 상담과 훈련, 공공근로의 연계 등 나름대로 통합적인 고용안정서비스를 제공하려 노력했다는 점이 평가되어야 할 것이다. 98년 99년까지 민간고용안정조직과 공공고용안정조직 사이에는 일정한 분업이 이루어졌다고 볼 수 있다. 고용보험가입자를 중심으로 한 노동시장 프로그램은 주로 지방노동관서를 중심으로 이루어졌으며(취업알선과 실업급여 지급), 그 외의 실업자와 저소득층을 위한 공공근로, 한시적 생활보호 사업 등은 지방자치단체에서 수행하되 실업대책을 민간에서 위탁받아 일자리를 마련한다든지, 저소득층에 대한 복지서비스를 제공하는 등의 기능을 민간고용안정조직에서 적극적으로 수행해왔다. 취약계층 실직자 및 저소득층을 대상으로 한 민간고용안정조직의 고용안정서비스는 공공고용안정조직과는 달리 고용서비스와 복지서비스를 통합한 성격을 갖는 경우가 많았는데, 이러한 서비스제공방식은 향후 자활사업이라는 형태로 제도화될 가능성을 안고 있다.

2000년 10월부터 시행되는 국민기초생활보장법에서는 노동능력이 있는 저소득층에게 자활을 위한 지원을 하도록 규정하고 있으며, 자활사업은 민간의 자활후견기관을 통해 수행하도록 하고 있다. 이는 99년 연구에서 지적된 바 있는 공공 고용안정조직의 기

능 및 역량상의 문제점이 여전히 남아 있는 상태에서 민간 고용안정조직이 제도권으로 일부 편입될 가능성을 시사하고 있다. 이 경우 민간 고용안정조직이 지역별, 대상집단별로 특화하여 진행해 온 기관별 사업의 특성이 자활후견기관으로의 정착에서 반영되도록 하면, 새로운 사업이 수혜자 중심으로 성공적으로 정착될 수 있을 것이다. 향후 공공 고용안정조직을 효율적이고 실업 예방적인 노동시장 프로그램 전달체제로 개선해나가는 동시에, 저소득층이나 취약계층에게 노동시장프로그램과 복지서비스를 통합적으로 제공하는 매개고리로서 자활후견기관이나 민간 고용안정조직을 활용하여 민·관의 유기적 연계체계를 활성화한다면 민간 고용안정조직을 제도화하는 것의 당위성은 확보된 것이다.

자활사업을 제도화한다고 해서 정부가 적극적 노동시장정책을 수행할 책임이 줄어드는 것은 아니다. 오히려 전반적 고용정책의 틀 속에서 자활사업이 갖는 특수한 의미 규정에 따라 자활사업을 민·관 협력의 새로운 정책분야로 정착시키는 동시에 정부에 의해서만 수행될 수 있는 기능 수행에 충실해야 한다는 과제가 설정되는 것이다. 이는 고용정책과 노동시장정책의 분화와 전문화 그리고 강화를 전제로 가능할 것이다. 고용정책이 노동시장 전반의 조절과 관련된 과제를 통괄적으로 이끌어 가는 정책분야라면, 자활사업은 이 중 특별한 보호와 지원이 필요한 노동시장 참여자에 대한 고용정책의 분야로서 대상의 특성상 고용과 복지서비스를 동시에 제공한다는 특성을 갖는 것으로 이해하면 될 것이다. 따라서 자활사업이 제도화되는 것은 고용정책의 부담을 줄이는 것, 또는 공공 고용안정조직의 의무 일부를 민간으로 이양하는 것으로 이해되어서는 안되며 오히려 공공고용안정조직의 노동시장 프로그램을 다변화하고, 고용정책을 통해 일자리의 규모를 늘려가는 가운데 특수한 대상을 집중적으로 지원하는 정책분야가 추가

되는 것으로 이해되어야 한다.

경제위기 이후 실업극복 국민운동 또는 90년대 이후 꾸준히 민간 차원에서 축적되어온 자활사업의 주체들은 사각지대의 실업자 및 빈곤층을 대상으로 정부의 고용안정조직이 해내지 못하는 노동시장정책기구로서의 기능을 수행해왔다. 향후 자활사업의 성패는 많은 부분이 이들 민간 주체들이 어떻게 기초생활보장법 상의 자활사업에 흡수되고 또 발전적인 제도적 틀로 포섭되는가에 달려있다. 따라서 이번 후속연구에서는 전국의 자활사업 주체들의 사업 경험과 구상, 조직 성격, 지역 네트워크 등에 대해 실태 파악에 기반하여 향후 이들이 수행하는 사업이 전반적 고용정책 속에서 어떻게 자리매김될 수 있는지 고민해 보았다.

실태조사에서 일부 밝혀진 바에 따르면 노동조합은 경제위기 이후 실업극복 운동에 다른 시민·사회단체들과 연계하여 참여하여 왔으며, 이 과정에서 실업자와 저소득층에게 다가가기 위한 방법으로 자활사업에 관심이 보이게 되었다. 그렇지만 노조의 역할이 단지 공공부조 수급자 및 그 주변 계층의 생존권과 일할 권리 확보에만 한정될 수는 없는 것이다. 오히려 노동조합은 전반적 고용정책의 틀을 바로잡기 위해 노력하면서 그 안에서 자활사업의 특수한 지위를 인정하고 지원하는 전략을 수립해야 할 것이다. 저소득층의 자활사업의 성패가 민간역량에 일부 의존하는 형태로 향후 자활사업이 전개되는 것은 불가피하다고 하더라도 고용정책의 전반적 틀을 개선하기 위한 압박은 여전히 노동조합의 몫으로 남는다고 하겠다. 이러한 맥락에서 연구사업의 대체목인 고용안정조직과 직업훈련 연계방안은 기존의 적극적 노동시장정책의 분리된 사업분야를 노동시장의 급격한 변동에 대응하여 유연한 체제로 바꾸어 나가야 함을 시사하려는 것이다. 수량적 유연화 위주로 진행되어 온 고용조정의 큰 방향을 수정하여 전반적 고용의 파이

를 유지, 확대하면서 노동시장의 수요변동에 적극적으로 대처하고 사전적으로 준비할 수 있는 노동시장정책의 인프라 구축을 강제하는 데에 노동조합의 역할이 있으며, 그 강제력은 자활사업의 정착과 더불어 형성되는 지역사회의 민간 네트워크를 통해 확보될 수 있을 것이다.

글의 구성은 II장에서는 고용정책, 빈민정책, 자활사업 사이의 관계를 살펴보고, III장에서는 향후 자활사업에 어떤 방식으로 제도화될 것인지 소개하였으며, IV장에서는 실태조사 결과를 소개, 분석하였다. V장에서는 실태조사결과를 참조하면서 향후 고용정책, 빈민정책, 자활사업 분야에 대해 노동조합이 어떤 정책적 제언을 해야 할지 고민해 보았다. 부록에는 사례연구로서 독일의 노동조합이 주관하는 실업자지원센터 현황과 독일노총의 노동시장정책에 대한 입장을 소개하였는데, 우리나라와 대비되는 측면과 노동조합 정책제언에 대한 시사점을 중심으로 정리하였다.

## Ⅱ. 자활사업과 적극적 노동시장정책, 빈곤정책 사이의 관계

노동조합이 자활사업에 관심을 갖게 된 것은 경제위기 이후 대량실업의 발생으로 한편으로는 실업자 조직화사업 다른 한편으로는 실업자에 대한 노동조합의 고용안정 서비스 제공의 필요성이 대두되면서부터였다. 전반적인 고용위기 상황에서 노동조합은 우선적으로 구조조정으로 인한 대량실업, 비정규직의 확산을 방지하는 것을 주된 투쟁의 목표로 삼았지만, 고용조정과 전반적 노동시장 상황의 악화로 실업과 빈곤의 위험에 무방비상태로 노출된 노동자 및 실업자들의 급박한 생계, 일할 권리와 적절한 사회보장의 문제에 대한 단기적 대응도 차후로 미룰 수는 없었다. 특히 경제위기 이후 구조조정에 대한 원칙적 합의라는 원죄를 부담으로 안고 있는 노동조합으로서 구조조정의 희생자들을 대상으로 한 적극적 노동시장정책의 확대, 또 빈곤 예방적 정책 수행을 위한 현 제도의 개선 및 실효성 제고를 주장하는 동시에 이미 발생한 실업자와 빈곤층에 대한 사후적 사회안전망 확대에 총력을 기울일 수밖에 없었다. 이러한 과정에서 국민기초생활보장법의 제정 추진 및 정착에 대한 시민·사회단체와의 연대활동이라든지 실업극복국민운동에의 동참 그리고 노동조합이 개별적으로 추구해온 실업자에 대한 고용안정사업 등이 노동조합의 세부적 정책 및 사업 내용으로 구체화되었다.

아울러 경제위기는 우리나라에 지금까지 법제도로만 존재하던 실업대책을 단기간에 집중적으로 시험하는 계기로 작용하게 되었

다. 고용보험은 도입된 후 3년 만에 전면 가동되면서 98년 한 해 동안만 다섯 차례에 걸친 법개정을 경험하였고, 고용정책기본법에 따른 취업알선, 직업훈련, 실업예방 및 실업자 취업촉진, 고용안정 및 고용보험제도 운영이라는 고용정책 전반의 법제도가 현실 여건 안에서 모두 활용되었다. 나아가 기존의 고용정책이나 소득보전 장치를 통해 해결되지 않는 빈곤문제를 해결하기 위해 기존의 전근대적인 공공부조제도를 전면 개편하게 되었다. 이 과정에서 “생산적 복지”이념의 구현이라는 미명 아래 노동능력이 있는 공공부조 수급권자에게는 자활급여를 지급한다는 규정, 즉 자활사업이라는 새로운 정책 영역이 등장하게 되었다.

공공부조 수혜대상자와 그 차상위계층을 중심으로 진행되는 자활사업이 어떤 성격을 띠어야 하는지에 대해서는 많은 논의가 필요한데, 그 이유는 한편으로는 이러한 계층의 기초적인 생활수준을 제도적으로 확보하고, 다른 한편으로는 지속적인 공공부조 의존에서 되도록 많은 이들을 벗어날 수 있도록 하여야 하기 때문이다. 빈곤을 지속적으로 탈피하는 가장 효과적인 방법은 역시 노동시장 참여와 이를 통해 획득된 안정적인 소득의 확보라 하겠다. 사회보장제도를 통해 제공되는 소득이전은 노동시장 참여가 불가능해진 기간, 집단에 대한 차선의 수단이며 결코 노동능력이 있고 의사가 있는 사람들의 일할 권리를 대체할 수는 없는 것이다. 바로 이런 이유 때문에 자활사업은 고용정책의 큰 틀을 벗어나서 생각될 수 없다. 만일 고용정책이 전체적인 고용의 양을 줄이는 방향으로 진행된다면, 민간 소규모 단체에서 틈새시장의 한정된 일자리를 발굴하여 소수의 공공부조 수급자를 위주로 진행하는 자활사업의 행동반경은 상대적으로 축소될 수밖에 없다. 반면 고용정책이 새로운 일자리를 적극적으로 창출해내고 이에 적합한 인적 자원을 배출·지원한다면 실업자와 빈곤층의 양산에 효과적

으로 제동을 걸 수 있을 뿐 아니라, 자활사업을 통해 자립적 노동시장 참여능력을 배양 받은 조건부 수급자들에게 단계적으로 더 나은 노동시장 프로그램을 적용하면서 현재보다 향상된 노동시장 진입 전망을 보장할 수 있을 것이다. 무엇보다도 고용정책의 과제는 가능한 한 많은 경제활동인구가 정규 노동시장 안에서 자신과 가족의 생존을 해결할 수 있는 일자리를 찾도록 하는 데에서 찾아질 수 있다. 그러나 이러한 일자리 제공이 단순히 생존수단을 제공한다는 취지를 갖고 있다면, 이는 필연적으로 빈곤축소에 대해 조건부로 부과되는 노동강제의 성격을 띠는 가능성이 있다. 노동능력이 있는 실업자 또는 저소득층에 대한 자활사업도 결코 이러한 전반적 고용정책의 기초로부터 자유로울 수는 없을 것이다.

현재 민간기관을 지정하여 이루어지는 국민기초생활법에 의한 자활사업은 크게는 고용정책 내지 적극적 노동시장정책과 빈곤정책을 매개하는 연결고리의 역할을 하면서도 적극적 노동시장정책에 귀속시킬 수는 없는 성격을 갖고 있다. 기존의 생활보호법을 전면 개정하여 기초생활보장과 근로연계적 복지를 동시에 추구하는 국민기초생활보장법은 노동능력이 있는 수급자에게 자활에 필요한 사업 참가를 조건으로 생계급여를 지급하도록 하고 있다. 그 이유는 급속도로 유연화되는 노동시장에서 저학력·저기술·중고령 장기실업자들이 일자리를 찾는 것이 점점 더 어려워지기 때문에 이들을 변화하는 노동시장에서 자활할 수 있도록 지원하여야 한다는 것이다. 자활지원은 “기초생활보장을 위한 국가의 책임을 회피하려는 것이 아니라, 기본적인 생활은 국가가 보장하면서도 스스로 일하려는 의지와 노력을 고취시킴으로써 사회 전반의 안정감과 생산성을 유지”하려는 것과 “이미 일할 의지를 잃었다면 그것을 되찾도록 하는 것”을 포함하는 고용서비스와 복지서비스를 통합적으로 제공한다는 특성이 있다(삶의질향상기획단, 1999).

자활대상자들은 정규노동시장에서 일자리를 찾는 것이 어려운 인적 특성을 갖는 경우가 많기 때문에 이들을 위한 고용서비스는 ‘보호된 고용’의 성격을 가져야 하며 이들이 스며들 수 있는 시장도 ‘보호된 시장’이어야 한다는 점에서 기존의 정상적 노동시장정책의 지향과는 다른 점이 있다. 빈곤정책의 주된 제도적 수단인 공공부조의 수급권자를 위주로 진행되는 사업이라는 점에서 일정 부문 빈곤퇴치정책의 성격을 갖는 동시에 이들을 노동시장에 편입시키려 한다는 점에서는 고용정책의 성격을 갖는 것이 자활사업이다. 이 때 현재의 노동시장 프로그램을 그대로 자활대상자에게 적용하는 것은 아무런 효과가 없는 것으로 보인다. 기초생활보장제도 수급권자와 그 차상위계층을 위주로 하는 자활사업 참여자들은 노동능력이 일반 노동시장 참여자에 비해 취약하기 때문에 개별 노동자 지향적인 취업알선이나 직업훈련을 통해 정상적 일자리로 재취업이 어렵다는 특성을 갖고 있기 때문이다. 따라서 이들을 위한 노동시장 프로그램은 보호와 지원을 동시에 구현할 수 있는 것, 예컨대 일정 기간 동안 취약한 노동능력에도 불구하고 노동능력 향상 내지 유지라는 취지에서 일자리를 보호해주는 조치, 또는 이들의 노동능력에 적합한 일자리를 마련해 주는 조치 등이 필요한 것이다. 이러한 자활프로그램은 기존의 노동시장 내부에서만 마련되기 어렵다. 공동체적 일자리 마련이나 창업, 공공부문 또는 제3섹터의 일자리 창출이 논의되는 이유가 바로 여기에 있다.

아래에서는 각 정책분야의 현황을 간략하게 정리하고, 그 연관 관계를 짚어보고자 한다.

## 가. 고용정책과 노동시장정책

고용 및 실업정책의 효과 및 성공 여부는 노동시장의 특성을 포함한 다양한 요인의 영향을 받는다. 흔히 적극적 노동시장정책으로 분류되는 직업상담·알선, 직업훈련, 고용안정 및 창출, 특정대상집단 고용촉진정책은 독자적으로는 효과를 발휘하기 어려우며, 좁게는 소극적 수단으로서 실업자보호방안(실업급여 및 사회안전망), 넓게는 노동 및 생산시장의 구조, 조세정책, 산업정책, 교육 및 훈련 정책과 거시경제정책과의 상호작용 속에서 그 진가를 발휘한다.

한국의 고용정책은 고용정책기본법의 틀에 의해 수행된다. 이 법 1조는 “국가가 고용에 관한 정책을 종합적으로 수립·시행함으로써 국민 개개인이 그 능력을 최대한 개발·발휘할 수 있도록 하고, 노동시장의 효율성의 제고와 인력의 수급균형을 도모하여 고용의 안정, 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상 및 국민경제·사회의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다”고 밝히고 있다. 이 법이 상정하는 고용정책의 분야는 다음과 같다:

- ① 국민 각자의 능력과 적성에 적합한 직업에의 취업과 산업에 필요한 인력의 확보를 지원하기 위한 직업소개, 직업지도 또는 고용정보의 수집·제공
- ② 직업능력의 개발·향상 및 산업에 필요한 숙련된 인력의 양성·확보의 촉진을 위한 직업능력개발훈련 및 기술자격검정
- ③ 경기변동, 산업구조의 변화 등으로 인한 노동자의 실업예방, 사업주의 고용조정에 대한 지원 및 실업자의 취직촉진 등 고용안정
- ④ 인력부족의 예방과 노동시장의 통상적인 조건에서 취직이

특히 곤란한 자의 취직의 촉진을 위한 근로자의 직업의 전환, 지역간의 이동 및 직장에서의 적응 등의 지원

⑤ 노동자의 직업능력의 개발·발휘와 근로자의 능력의 효율적인 활용을 위한 기업의 고용관리개선 등의 지원·촉진

⑥ 주거를 이전하여 취직하는 노동자 등을 위한 숙소 및 기타 근로자의 고용촉진 및 고용안정에 필요한 시설의 설치 또는 그 지원

⑦ 고용보험 기타 고용안정과 직업능력개발 등

이는 고용정책이 포괄하는 범위에 선진국에서 통상적으로 시행되고 있는 직업교육·상담·알선, 직업훈련, 고용안정 및 실업예방, 고용보험의 실업급여를 통한 소극적 실업자보호 등의 분야가 한국에서도 모두 고용정책의 과제로 설정되어 있음을 의미한다. 또한 고용정책이 다른 정책 분야와 긴밀한 연관 속에서 수립되도록 노동부장관은 고용정책에 관련된 중·장기 계획을 세울 때에 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 하며, 그 정책적 범위는:

① 인력의 수요와 공급에 영향을 미치는 경제, 산업, 교육 또는 인구정책 등의 동향에 관한 사항

② 고용동향과 인력의 수급전망에 관한 사항

③ 국민 각자의 능력과 적성에 적합한 직업에의 취업과 산업에 필요한 인력의 확보를 지원하기 위한 직업소개, 직업지도 또는 고용정보의 수집, 제공에 관한 사항

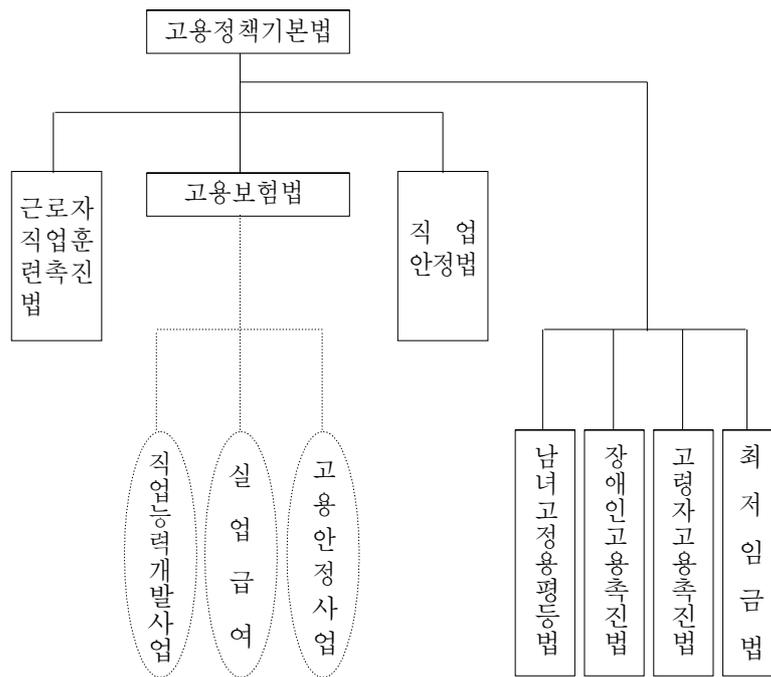
④ 기타 고용에 관련된 주요사업에 관한 사항이다. 노동부장관은 기본계획 수립 내용을 국무회의에 보고하고 공포하여야 하며, 필요하다고 인정될 때에는 관계 행정기관의 장에 대하여 기본계획의 수립에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

이러한 규정은 고용관련 정책이 조세, 사회보장, 재정 정책들과

연관성 속에서 이루어지도록 법적 규정이 존재함을 의미한다.

고용정책의 세부적 정책분야는 취업알선, 직업훈련, 고용안정 및 실업예방 및 실업시 소득보전으로 다시 나누어 볼 수 있다. 적극적 노동시장정책과 소극적 노동시장정책을 포괄하는 이 사업들은 각각 별도의 법령(직업안정법, 근로자직업훈련촉진법, 고용보험법 등)에 의해 기본적 틀이 주어지게 된다. 우선 취업알선은 직업안정법에 의해 직업훈련은 근로자직업훈련촉진법에 의해, 그리고 고용안정 및 실업예방과 실업시 소득보전은 고용보험법에 의해 각각 제도가 구성되어 있으며, 고용보험법은 다시 고용안정, 직업능력개발 및 실업급여 세 가지의 세부적 사업영역을 갖고 있다. 아울러 특수 집단을 위한 고용관계의 보호 내지 지원을 정하는 법체계로서 남녀고용평등법, 장애인고용촉진법, 고령자고용촉진법을 들 수 있으며, 고용관계에서 최소한의 임금을 정하는 최저임금법이 고용관계의 최저수준에 대한 규정이라고 볼 수 있다(〔그림 1〕 참조).

[그림 1] 고용관련법의 구성



고용정책 중에서도 이 연구의 맥락에서 관심이 있는 적극적 및 소극적 노동시장정책은 고용보험제도와 실업대책에 의해 결정된다. <표 1>은 99년과 2000년 실업대책 예산의 규모와 각 사업별 예산의 비중을 비교한 것이다. 우선 전체 사업의 분야를 정부분류에 따라 크게 고용안정지원, 단기일자리 제공, 직업훈련 및 취업알선, 실업자 생활안정으로 나눈다면, 실업자 생활안정은 소극적 노동시장정책으로, 나머지 사업들은 적극적 노동시장정책으로 분류할 수 있겠다. 99년 실업대책예산에서 실업자 생활안정사업이 차지하는 비중은 59.0%였으며, 2000년에는 67.9%로 늘어났다. 이

는 공식적 실업률이 일정정도 하락하는 가운데 99년까지 한시적으로 시행되었던 적극적 수단에 해당되는 실업대책사업들을 축소하고 생활보호제도를 중심으로 실업과 빈곤에 대한 사후적 안전망 확충에 치중하였기 때문이다. 참고로 OECD에서는 실업대책 예산에서 적극적 노동시장정책예산이 차지하는 비중이 50%에 이르는 것이 바람직하다고 보고 있는데, 이는 실업이 발생한 이후에 사후적으로 소득보전을 하는 것보다 실업발생 이전에 예방적 조치를 하는 것이 바람직하다고 보기 때문이다. 단, 이는 어디까지나 적극적 수단들이 실제로 실업예방적 기능을 발휘할 경우에 해당하는 것이라 하겠다. 사업별 예산 비중의 변동을 보면 고용안정 지원사업의 비중은 전체 예산의 5.2%('99)에서 6.2%로 약간 증가한 반면, 직업훈련 및 취업알선을 위한 예산은 거의 동일한 비중을 유지하였다. 반면 공공근로를 중심으로 한 단기적 일자리를 위한 예산의 비중은 27.3%('99)에서 18.6%로 감소하였다. 반면 실업자 생활안정사업에서 한시생활보호를 포함한 공공부조사업의 비중이 99년 42.5%에서 2000년 57.5%로 증가하였다. 실업자 생활안정 사업 안에서 실업급여가 차지하는 비중은 99년 27.6%에서 2000년 25.1%로 약간 감소하였는데 이는 실업률의 감소를 반영한 것으로 보인다. 실업률이 감소했음에도 불구하고 실업과 빈곤에 대한 방어적 예산이 일정규모를 유지하는 이유(생활보호관련 예산은 99년 2,317억원에서 2000년 2,316억원으로 규모 변동이 거의 없음)는 실업감소가 빈곤축소로 이어지지 못했다는 것으로 풀이할 수 있을 것이다. 또한 소극적 빈곤 및 실업대책에서 공공부조가 차지하는 의미와 비중이 증가한 것으로도 볼 수 있다. 만일 이것이 적극적 노동시장정책이 확대되는 속에서 공공부조라는 일차적 사회안전망을 확충하는 것이라면 긍정적으로 평가될 수 있겠지만 적극적 노동시장정책을 위한 예산의 규모는 줄어든 가운데 일어

난 현상이기 때문에 정부가 빈곤정책을 강화하면서 고용정책을 포기한 것으로도 풀이할 수 있겠다.

<표 1> 99년과 2000년 실업대책 예산 비교

| 구분                                | '99                      |      | 2000                 |      | 비고                          |
|-----------------------------------|--------------------------|------|----------------------|------|-----------------------------|
|                                   |                          | %    |                      | %    |                             |
| 총계                                | 92,400                   | 100  | 59,220               | 100  | 35.9% 감소                    |
| 고용안정지원                            | 4,832                    | 5.2  | 3,663                | 6.2  | 고용보험                        |
| 단기일자리 제공                          | 25,218                   | 27.3 | 11,000               | 18.6 |                             |
| 공공근로사업<br>(대졸·고졸 인턴제)<br>보조교사 일자리 | 24,924<br>(2,090)<br>294 | X    | 11,000<br>(650)<br>- | X    | 일 153천명 투입<br>22천명          |
| 직업훈련 및 취업알선                       | 6,868                    | 7.4  | 4,305                | 7.3  |                             |
| 실업자 직업훈련                          | 5,692                    | X    | 3,416                | X    | 209천명                       |
| 여성실직자 훈련                          | 140                      | X    | 93                   | X    | 일하는 여성의<br>집(6천명)           |
| 취업알선 지원                           | 1,036                    | X    | 796                  | X    | 고용안정센터<br>운영비, 상담원<br>인건비 등 |
| 실업자 생활안정                          | 54,482                   | 59.0 | 40,252               | 67.9 |                             |
| 실업급여 지급                           | 15,012                   | X    | 10,109               | X    | 308천명(고용보험)                 |
| 가계안정자금 대부                         | 11,382                   | X    | 5,092                | X    | 26천명                        |
| 귀농·어 창업지원                         | 410                      | X    | 60                   | X    | 100가구                       |
| 기존 생활보호                           | 14,884                   | X    | 17,090               | X    | 116만명                       |
| 한시생활보호, 실직<br>노숙자 보호 등            | 8,263                    | X    | 6,046                | X    | 76 → 54만명                   |
| 특별취로사업                            | 1,500                    | X    | 1,000                | X    | 42천 가구                      |
| 실직어선원 실업수당                        | 215                      | X    | 27                   | X    | 369명                        |
| 실직자 중고생 자녀<br>학비지원                | 2,000                    | X    | -                    | X    | 교육예산에서 별도<br>확보(40만 명)      |
| 결식아동 중식지원                         | 816                      | X    | 828                  | X    | 164천 명                      |
| 실업대책 예비비                          | 1,000                    | 1.1  | -                    | 0    |                             |

출처 : 국무총리실, 노동부, 2000. 2.

<표 2>는 적극적 노동시장정책을 위한 예산을 따로 분리하여 OECD 국가의 예산 비중과 비교한 것이다. OECD 국가에서는 적극적 노동시장정책 예산 중 공공고용안정조직의 운영과 서비스 제공에 21%, 직업훈련에 27%, 민간고용에 대한 임금보조에 11%, 공공부문 고용창출에 14%, 그 외 청소년 및 장애인 실업대책에 27%의 예산을 평균적으로 배분하는 것으로 알려져 있다(OECD, 1998). 이를 기준 삼아 한국의 실업대책 예산 중 적극적 노동시장정책 예산의 배정을 살펴보면 99년의 경우 공공고용안정조직에 2.8%, 직업훈련에 15.8%, 임금보조금에 13.1%, 공공부문 고용창출에 62.5%가 인턴사원 형식으로 수행된 청소년 실업대책에 5.6%가 배정되었으며, 2000년에는 공공 고용안정조직에 4.0%, 직업훈련에 21.8%, 임금보조금 18.5%, 공공부문 고용창출에 52.4%, 청소년 실업대책에 각각 3.3%가 배정되어 OECD 국가들과는 사업구성면에서 엄청난 차이를 보이고 있다.

우선 사업항목에서 공공부문 고용창출로 분류된 공공근로사업은 그 비중이 너무 높다는 것 이외에도 사업의 내용이 한시적 소득보전형 일자리라는 비판을 면하기 어렵다. 선진국에서 공공부문 고용창출은 되도록 지속성이 있는 공공부문의 일자리 형태로 민간시장의 질서를 깨지 않는 범위 안에서 제공되는 반면, 우리의 경우 공공근로사업은 실업자 사회안전망의 사각지대를 축소하기 위한 유일한 동시에 최후의 수단이었다. 직업훈련사업의 비중은 어느 정도 선진국 수준에 접근해가고 있지만 공공고용안정조직의 운영과 관련 서비스 제공은 여전히 낙후되어 있다. 채용장려금, 휴업지원금 등의 형태로 지원되는 임금보조금 형태는 선진국에서 대체효과 등을 우려하여 적용을 자제하고 있는 분야이지만 (Schmid, 2000), 우리의 경우 고용보험의 고용안정사업을 활용하여 적극적 수단에서 차지하는 비중이 상대적으로 높은 편이다. 특

히 표에서 청소년 실업대책으로 분류된 졸업예정자의 인턴사원 지원은 엄격한 의미에서 임금보조금으로 분류되어야 하며, 이렇게 할 경우 임금보조금 형식의 사업 비중이 99년 18.7%, 2000년 21.8%로 높아지게 된다.

전반적으로는 직업훈련과 고용유지지원을 제외하고는 이렇다할 실업 예방적 대책이 형성되지 않았으며, 실업대책의 기초를 공공근로에 의존하고 있다는 것은 적극적 노동시장정책이 거의 실종된 상태라고 평가해도 좋을 것이다. 고용정책을 통해 실직 위험에 처한 노동자를 가능한 한 노동시장에 머물도록 하는 것이 불가능한 상태에서 공공부조를 빈곤 및 실업대책의 주된 수단으로 삼는 것은 실업자 및 저소득층에게 노동시장에서 퇴장하여 공공부조에 의존할 것을 장려하는 것이나 다름없다.

<표 2> OECD국가의 적극적 실업대책 사업의 지출비율과 '99, 2000년 한국 실업대책 예산 구성 비교

| 사업분야         | OECD<br>평균<br>(%) | 해당사업                | 한국          |        |                               |       |
|--------------|-------------------|---------------------|-------------|--------|-------------------------------|-------|
|              |                   |                     | 예산<br>(억 원) |        | 적극적<br>수단에서<br>차지하는<br>비율 (%) |       |
|              |                   |                     | 1999        | 2000   | 1999                          | 2000  |
| 총계           |                   |                     | 37,008      | 19,764 | 100.0                         | 100.0 |
| 고용안정조직       | 21                | 구인·구직<br>연계체계 확충    | 1,036       | 796    | 2.8                           | 4.0   |
| 직업훈련         | 27                | 실업자 직업훈련,<br>여성직업훈련 | 5,832       | 4,305  | 15.8                          | 21.8  |
| 임금보조비<br>지원  | 11                | 고용유지지원              | 4,832       | 3,663  | 13.1                          | 18.5  |
| 공공부문<br>고용창출 | 14                | 공공근로사업              | 23,128      | 10,350 | 62.5                          | 52.4  |
| 청소년<br>실업대책  | 12                | 졸업예정자 대책            | 2,090       | 650    | 5.6                           | 3.3   |
| 장애인<br>실업대책  | 15                | 타 사업에 포함            | -           | -      | -                             | -     |

출처 : OECD, 1998, 국무총리실, 노동부, 2000. 2.

## 나. 빈곤정책

실업자와 노동시장에 대한 재진입 지원이 적극적 노동시장정책에 의해 이루어지고 실업기간 동안의 소득 상실분의 상쇄가 실업급여에 이루어지는 것이 고용정책의 범위 안에서 이루어질 수 있는 빈곤 예방적 조치라고 한다면 공공부조를 위주로 이루어지는 빈곤정책은 이미 빈곤상태에 있는 집단에게 국가가 정하는 빈곤

선 이상의 생활을 가능하도록 지원하는 것을 그 주된 목적으로 한다. 기존의 한국 빈곤정책은 생활보호법에 의거한 것이다. 생활보호제도는 인구학적 기준에 의한 범주적 급여수급범위의 제한과 소득 및 재산기준의 중복적용으로 인한 기초적 생계보장의 비포괄성이라는 문제를 안고 있는 것이었다.

경제위기 이후 98년 대량실업 발생으로 급증한 빈곤층에 대해 정부는 생활보호 대상자의 자격요건 중 재산기준 및 인구학적 기준을 한시적으로 완화하여 소득보전을 시도하였다. 그러나 이러한 한시적 적용조건의 변경은 기존의 생활보호법<sup>2)</sup>이 갖고 있는 헌법이 정하는 바 “모든 국민의 인간다운 생활을 할 권리”를 보장하지 못하는 낙후성을 완전히 제거할 수 있는 수준이라고 볼 수는 없었다.

그 원인은 우선적으로 생활보호법이 정하는 대상자의 범위가 매우 협소했던 데에서 찾을 수 있다. 생활보호법의 보호대상자는 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없기 때문에 생활보호의 필요가 있는 자로 정의되며 여기에 소위 **인구학적 규정**이 적용된다. 즉, 65세 이상의 노쇠자, 18세 미만의 아동 (아동양육을 위해 필요할 경우 그 어머니), 임산부, 폐질 또는 심신장

2) 기존의 생활보호사업은 일제하에서 「조선구호령」을 고쳐서 1961년 생활보호법으로 제정한 것을 그 기원으로 삼는다. 법제정 당시 재원이 확보되지 않아 전면적인 실사가 불가능하여 일부 대상자에 대한 생계보호만이 시행되다가 1968년 자활지도에 대한 임시조치법이 제정되면서 근로능력이 있는 영세민에 대한 취로사업을 시행하게 되었다. 1969년 시행령이 제정되고, 1978년 의료보호법의 제정으로 생활보호대상자에 대한 의료보호가 개시되었으며, 79년부터 생활보호대상자에 대한 교육보호의 일환으로 중학생자녀에 대한 수업료가 지원되고 81년부터는 취업훈련지원사업이 병행되었다. (박승두, 1996, 497)

에로 인해 근로능력이 없는 자, 기타 생활이 어려운 자로 되어있었다.

<표 3> 생활보호대상자 구분 및 보호내용

| 법적근거                         | 요건  | 보호내용   |
|------------------------------|---|--|
| 거택보호대상자<br>(생활보호법 시행령 6조 1항) | 부양의무자가 없거나 부양능력이 없는<br>- 65세 이상 노소자<br>- 18세 미만 아동<br>- 임산부<br>- 폐질 또는 심신장애로 인해 근로능력이 없는 자로 구성된 세대 또는 이들과 50세 이상 부녀자로만 구성된 세대 | 생계보호<br>의료보호<br>자활보호<br>교육보호<br>해산보호<br>장제보호 |
| 시설보호대상자<br>(생활보호법 시행령 6조 2항) | 생활보호대상자에 해당되는 자로서 주거가 없거나 있어도 그곳에서는 보호를 행할 수 없어 보호시설에 수용된 자   | 상동   |
| 자활보호대상자                      | 생활보호대상자 세대로서 거택 및 시설대상자 세대가 아닌 세대의 세대원 (근로능력자가 있는 생활보호대상자 세대)   | 의료보호<br>자활보호<br>교육보호<br>해산보호                 |

생활보호 대상이 되기 위한 소득 및 자산요건은 98년의 경우 1인당 월 소득이 22만원, 가구당 재산 2,800만원 이하인 자는 거택보호 대상자, 1인당 월 소득 23만원 이하, 가구당 재산이 2,900만원 이하인 자는 자활보호 대상자로 구분되었다.

&lt;표 4&gt; 연도별 생활보호대상자 선정기준

(단위 : 만원)

|            |      | 1988 | 1990 | 1992  | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  |
|------------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1인당<br>월소득 | 거택보호 | 4.4  | 4.8  | 8     | 16    | 19    | 20    | 21    | 22    | 23    |
|            | 자활보호 |      |      | 10    | 17    | 20    | 21    | 22    | 23    | 23    |
| 세대별<br>재산액 | 거택보호 | 320  | 340  | 1,000 | 1,700 | 2,500 | 2,500 | 2,600 | 2,800 | 2,900 |
|            | 자활보호 |      |      |       | 2,000 |       | 2,700 | 2,800 | 2,900 | 2,900 |

출처 : '97 보건복지백서, 1999 생활보호사업안내 참조하여 재작성

대량실업이 발생한 98년 정부는 위의 생활보호 대상자 선정기준을 일시적으로 완화하여 한시적 생활보호제도를 시행하게 된다. 경제위기 이후 이러한 한시적 지급요건 완화로 보호를 받은 생활보호대상자는 98년 총 1,486,000명으로 이중 한시적 생활보호 대상자는 31만 명이였다. 한시적 생활보호대상자의 경우 소득기준은 생활보호 대상자와 동일하게 적용되고 재산기준만이 가구당 4,400만원으로 정해졌다.

&lt;표 5&gt; 1998년 생활보호 내역

| 구분    | 거택보호                              | 시설보호                     | 자활보호                                    |
|-------|-----------------------------------|--------------------------|---|
| 대상자수  | 45만 4500명 (한시적 보호 77,500명)        |                          | 1,031,500명<br>(한시적 보호 233,500명)         |
| 법적 기준 | 표 III-2 참조                        | 좌동<br>(단 주거내 보호가 불가능한 자) | 근로능력이 있는 자                              |
| 자산기준  | 소득                                | 1인당 월 소득 22만원            | 1인당 월 소득 23만원                           |
|       | 재산                                | 가구당 2800만원               | 가구당 2900만원                              |
|       | 신                                 | 한시적 보호 가구당 4400만원        |   |
| 보호내용  | 생계보호, 의료보호 (1종), 해산보호, 장제보호, 교육보호 |                          | 교육보호, 직업훈련, 해산보호, 생업자금, 자활보호, 의료보호 (2종) |

출처 : 김미곤, 1998, 19쪽

경제위기 이후 생활보호 신청자의 증가는 한편으로는 전반적 빈곤의 증가, 다른 한편으로는 고용보험 적용이 불가능한 실업자의 증가에서 그 원인을 찾을 수 있다. 그러나 생활보호 수급자격의 한시적 완화를 통해 고용보험 적용에서 제외되는 실업자 소득 빈곤 문제를 모두 해결했다고는 할 수 없다. 생활보호 대상자의 노동력 상태별 분포를 살펴보면 이러한 가정은 그 실체를 확보하게 된다. <표 6>를 보면 98년 한시 생보를 제외한 생활보호대상자 중 취업자가 약 27만 명인 것으로 나타난다. 순수 비경활은 40만 3천여 명이고 약 26만 명은 미취업자로 분류되어 있다. 문제는 생활보호제도가 어느 정도 실업자에게 소득보전의 사회안전망으로 기능했는가이며 이 분야에 대한 자료는 한시적 생활보호 총

수급규모 외에는 밝혀진 바 없다.

<표 6> 생활보호 대상자의 노동력 상태별 분포 ('98)

| 노동력상태      | 전체         | 생활보호 (명)            |             |
|------------|------------|---------------------|-------------|
|            |            | 생활보호                | 한시적<br>생활보호 |
| 인구         | 46,430,000 | 978,608             | 331,000     |
| 15세 미만     | 10,267,000 | 220,366 *           |             |
| 15세 이상     | 36,213,000 | 844,883             |             |
| 비경활인구      | 13,906,000 | 403,249 **          |             |
| 경활인구       | 21,456,000 | 503,619 **          |             |
| 취업자        | 19,994,000 | 270,931 **          |             |
| 실업자<br>*** | 전<br>직     | 전체                  | 1,530,000   |
|            |            | 상용                  | 260,000     |
|            |            | 임시/일용               | 780,000     |
|            |            | 자영업/무<br>급가족종<br>사자 | 220,000     |
|            | 신규 (청년)    | 270,000(90,000)     |             |

\* 18세미만

\*\* '98 생활보호대상자현황분석 (생활보호대상자의 경활인구는 취업자와 미취업자를 합한 규모)

\*\*\* '98년 10월 기준

출처 : 엄규숙, 권현지, 권혜자, 어수봉, 황석만, 1999.

98년 9-10월에 실시된 한 조사연구에 따르면 실업가구 중 13.8%가 생활보호를 신청한 경험이 있으며 한시적 생활보호를 신청한 경우는 4.7%인 것으로 나타났다. (한국노동연구원, 한국보건사회연구원, 1999) 앞의 <표 6>에서 밝혀진 한시적 생활보호 대상자가 모두 실업가구에 속한다고 가정할 경우 실업자 중 10만여 명이 한시적 생활보호에 의해 보호를 받은 것으로 추정할 수 있

다. 그러나 위 조사결과에 따르면 한시적 생활보호 신청가구의 48.3%가 조사시점에서 실제 대상자로 나타났으며 이는 실업가구의 2.3%에 해당하고 이는 실업자 중 약 5만 명 미만이 한시적 생활보호제도에 의해 보호를 받았음을 의미한다.

김미곤은 실업 및 빈곤과 관련된 사회안전망이 보호한 실업자가 98년 약 35%, 99년 약 60%로 추정하고 있다. 이는 형태를 막론하고 사회안전망에 의해 포괄되지 못한 실업자가 98년 약 65%, 99년 약 40%에 이르는 것을 의미한다. 이는 <표 6>에서 보여주는 선진국에서 고용보험과 실업부조 내지 공공부조를 병행하여 제공가능한 소득대체율이 일부국가를 제외하고 매우 높음에 비해 볼 때 우리제도의 포괄성이 매우 낮음을 반증하는 것이다.

<표 7> 사회안전망 프로그램별 월 보호자(실업자 기준)

| 구분  |      | 사업내용        | 인원(천명) |       |
|-----|------|-------------|--------|-------|
|     |      |             | 1998   | 1999  |
|     |      | 사회안전망 보호대상자 | 1,296  | 1,475 |
| 1차  | 고용보험 | 실업급여수급      | 99     | 220   |
| 2차  | 보완장치 | 공공근로        | 100    | 230   |
|     |      | 직업훈련        | 60     | 70    |
|     |      | 실직자대부       | 70     | 100   |
|     |      | 인턴사원        | 25     | 47    |
|     | 공공부조 | 자활보호        | 76     | 199   |
|     |      | 거택보호        | 25     | 47    |
| 합 계 |      |             | 454    | 891   |
| 보호율 |      |             | 35.0%  | 60.4% |

출처 : 김미곤, 2000

&lt;표 8&gt; 각국 실업자 및 저소득층 소득보전 프로그램의 포괄도

| 국가 (해당연도)                             | 소득보전 프로그램의 구성   | 실업자에 대한 포괄도(%) |
|---------------------------------------|-----------------|----------------|
| <b>A. 실업급여와 실업부조(+ 공공부조)가 존재하는 나라</b> |                 |                |
| 오스트리아(1991)                           | UI + UA + (GI)  | 132            |
| 프랑스(1991)                             | UI + UA + GI    | 112            |
| 핀란드(1991)                             | UI + (UA) + GI  | (113)          |
| 아이랜드(1989)                            | UI + (UA) + GI  | (107)          |
| 독일(1990)                              | UI + UA + (GI)  | (89)           |
| 네덜란드(1990)                            | UI + (UA) + GI  | (105)          |
| 스웨덴(1988)                             | UI + KAS + (GI) | (93)           |
| 포르투갈(1991)                            | UI + UA         | 41             |
| 스페인(1992)                             | UI + UA + (GI)  | 59             |
| (이태리)(1997)                           | (UI + UA + GI)  | (?)            |
| <b>B. 실업급여와 공공부조가 존재하는 나라</b>         |                 |                |
| 벨기에(1991)                             | UI + GI         | 148            |
| 캐나다(1990)                             | UI + GI         | 129            |
| 덴마크(1992)                             | UI + GI         | 129            |
| 영국(1990)                              | UI + GI         | 71             |
| <b>C. 실업급여나 공공부조 중 한 가지만 존재하는 나라</b>  |                 |                |
| 호주(1991)                              | GI              | 82             |
| 그리스(1991)                             | UI              | 30             |
| 일본(1990)                              | UI              | 36             |
| 뉴질랜드(1991)                            | GI              | 92             |
| 노르웨이(1991)                            | UI              | 61             |
| 스위스(1991)                             | UI              | 53             |
| 미국(1990)                              | UI              | 34             |

출처 : OECD, 1994, 188쪽과 Euro-Atlas 50-59, 132-137쪽에서 재구성<sup>3)</sup>

\* UI는 실업보험, UA는 실업부조, GI는 공공부조를 의미

3) 포괄도는 OECD에 따른 것. 괄호안은 OECD 자료에 명기되지 않은 실업자 소득보전 프로그램을 의미함. 포괄도에서 괄호안에 들어간 부분은 추가로 파악된 제도로 인하여 포괄 범위가 확대될 가능성을 의미함.

아래에서는 공공부조 분야에서 지금까지 포괄적인 보호기능을 수행하지 못한 이유를 간단히 살펴보고 2000년 10월부터 시행되는 국민기초생활제도는 이러한 문제를 어떻게 보완하였는지 살펴보고자 한다.

### 1) 기존의 생활보호제도의 문제점

#### ① 보호대상자 선정기준의 협소성

기존의 생활보호제도는 98년의 경우 한시적 생활보호를 포함하여 전국민의 약 3.3%를 보호할 수 있었다. 이는 98년 노총연구원에서 노동부 연구프로젝트를 위탁하여 수행한 연구에서 추계한 최저생계비 이하의 소득을 가진 인구 22.3%의 14.8%에 불과하다(엄규숙 외, 1999). 이러한 보호대상과 실제 빈곤인구 사이의 차이는 이미 다른 연구에서도 누차 지적된 바 있다.

최저생계비 추정의 주기관인 보건복지부는 98년 최저생계비 이하 가구를 약 10%로 추정하고 있으며 보건사회연구원에서는 중위소득의 50%를 빈곤선으로 사용할 경우 한국의 빈곤율이 10%로 추정하고 있다. 노총 연구원에서도 98년 최저생계비 이하 도시 전 가구의 빈곤율은 11%로 추정한 바 있다(엄규숙 외, 1999). 생활보호대상자 규모와 최저생계비를 기준으로 한 빈곤율 사이의 차이는 공공부조의 정책적 빈곤선인 생활보호대상자 선정기준(1인당 23만원)이 정치적으로 최저생계비의 80% 수준에서 결정되기 때문이며 이는 한국에서 최저생계비 이하의 절대빈곤층 중 일부만이 기존의 생활보호제도에 의해 보호받고 있음을 의미한다.

또한 기존의 생활보호제도가 빈곤선 이하의 생활을 하더라도

부양의무자 기준을 포함하는 인구학적 규정을 적용하고 노동능력이 있는 자활보호대상자에 대해서는 생계급여를 지급하지 않기 때문에 선정기준 이하의 소득을 가진 자라고 해서 모두 소득보전 프로그램의 적용대상이 되지 않는다는 단점을 안고 있다. 즉 노동능력이 없는 65세 이상의 노인과 18세 미만의 아동, 임산부, 장애인 등에게 부양의무자가 없는 경우에만 거택 및 시설보호에서 생계보호가 실시되고 있으며 노동능력이 있는 경우에는 소득수준이 선정기준 이하인 자에게도 생계보호가 지급되지 않기 때문이다. 자활보호대상자의 선정에서 적용되는 자산기준이 매우 비합리적인 것은 오래 전부터 지적되어 왔다. 생계보호 지급 유무가 결정되는 거택보호대상자와 자활보호대상자의 자산기준에 소득 1만원, 재산 100만원의 차등을 둔 것이 차별화 효과가 적을 뿐 아니라 소득이 선정기준에 미달하더라도 재산, 예컨대 전세금이 2900만원을 초과하는 자는 보호를 받을 수 없는 불합리한 자산기준이었기 때문이다.

## ② 보호대상 선정 및 급여의 형평성

생활보호대상자의 선정은 매년 9월 1일을 기준으로 정부가 생활능력이 없는 자의 가족상황, 생활실태, 부양 및 노동능력, 소득 및 자산 보유 상황 등을 파악하고 선정기준에 부합하는 계층을 그 대상으로 삼는 방식으로 이루어진다. 이 때 시 또는 군 단위로 각 지방자치단체의 장이 관할 지역 안에서 선정기준에 해당하는 자를 직권으로 선정하거나, 보호대상자, 그 친족 또는 기타 관계인의 신청에 의해 보호대상자로 선정될 수 있다. 신청보호의 경우 시장 및 군수의 대상자 조사에서 누락되었거나 생활수준 변동으로 인해 생활보호대상기준에 해당하게 된 자는 읍·면·동을 거

쳐 시장 또는 군수에게 생활보호대상자 선정을 신청하고, 자격여부 심사를 거쳐 보호여부가 결정된다. 이 때 본인의 신청의사와 필요성이 확인될 경우 보호실시기관에서 별도의 요식 행위 없이 대상으로 선정하는 방법을 취하고 있다. (박승두, 1996)

이러한 보호대상자 선정방식은 대상자의 소득 및 자산조사 과정에서부터 구조적인 한계를 안고 있다. 현재 소득에 관한 정확하고 객관적인 자료가 없는 상황에서 생활보호대상자 선정은 읍·면·동사무소의 사회복지전문요원들이 해당된다고 판단되는 가구를 방문하여 구두로 소득상황 등을 파악하는 형식으로 이루어진다. 사회복지전문요원의 개인적 판단에 따라 유사한 소득수준이라도 경우에 따라 생활보호 대상자에 선정되거나 누락될 가능성이 높다.

나아가서 단일한 일인당 소득 선정기준을 통해 대상자를 정하는 제도는 지역별, 가구규모 및 유형별 형평성의 문제를 내포하고 있다. 대도시와 농어촌지역에 동일한 최저생계비가 적용되어 상대적으로 생활비 수준이 낮은 지역과 그렇지 않은 지역 사이의 편차가 급여대상자 선정에서 고려될 수 없을 뿐 아니라 동일한 1인당 소득기준이 적용됨으로 인해 가구규모 및 형태별 생계비 차이가 고려될 수 없기 때문이다.

### ③ 급여의 비적정성

생활보호 대상자로 선정된 이후에도 생계보호를 위한 급여는 선정기준이 1인당 소득을 기준으로 운영되는 반면 급여체계는 가구균등화지수를 사용하여 가구원수와 소득수준을 고려하여 지급되기 때문에 이 것이 최저생활 수준을 유지하기에 부족하다는 지적이 계속 있었다.

예컨대 생계보호 대상이 된 65세의 독거노인이 4만원 이하의 소득이 있을 경우 받을 수 있는 급여는 15만원 선이며 이 것이 한국에서 최저생활을 충족할 수 있는 소득이라고 가정되고 있는 것이다. 이는 노동연구원에서 추정한 도시근로자 소비지출 최빈계층의 98년 1인 가구 생계비 475,662원의 약 32%에 해당한다.

또한 생계보호에서 제외되는 자활보호대상자가 전체 생활보호대상자의 약 80%를 이루기 때문에 소득이 최저생계비에 미달하면서도 소득보전을 받지 못하는 계층이 훨씬 많다는 것도 문제이다. 98년의 경우 자활보호대상자 중 일부가구와 한시적 생활보호대상자에게 동절기에만 6개월간 가구원수에 따라 소득 등급 6등급을 적용하여 생계비를 지급하였지만(문진영, 1999) 이는 일시적인 조치에 불과하고 급여 수준도 매우 낮을뿐더러 동절기로 급여기간이 한정된다는 문제를 안고 있는 것이었다.

&lt;표 9&gt; 생계보호비 차등급여기준 (1999)

(단위 : 원)

| 가 구<br>규모<br>소득등급 |          | 가 구     |          |         |         |         |         |
|-------------------|----------|---------|----------|---------|---------|---------|---------|
|                   |          | 1인*     | 2인       | 3인      | 4인      | 5인      | 6인이상    |
| 6**               | 20만원 초과  | 79,630  | 155,120* | 211,020 | 257,680 | 295,800 | 325,980 |
|                   | -23만원 이하 | 79,630  | 77,560*  | 70,340  | 64,420  | 59,160  | 54,330  |
| 5                 | 16만원 초과  | 89,630  | 174,600  | 237,510 | 261,300 | 299,900 | 330,550 |
|                   | -20만원 이하 | 89,630  | 87,300   | 79,170  | 65,325  | 59,980  | 55,080  |
| 4                 | 12만원 초과  | 92,130  | 179,460  | 244,140 | 268,600 | 308,300 | 339,700 |
|                   | -16만원 이하 | 92,130  | 89,730   | 81,380  | 67,150  | 61,600  | 56,610  |
| 3                 | 8만원 초과   | 109,630 | 192,400  | 261,700 | 319,600 | 366,900 | 404,300 |
|                   | -12만원 이하 | 109,630 | 96,200   | 87,230  | 79,900  | 73,380  | 67,380  |
| 2                 | 4만원 초과   | 129,630 | 227,500  | 309,500 | 377,900 | 433,800 | 478,000 |
|                   | - 8만원 이하 | 129,630 | 113,750  | 103,160 | 94,475  | 86,760  | 79,660  |
| 1                 | 4만원 이하   | 152,130 | 267,000  | 363,200 | 443,500 | 509,100 | 561,000 |
|                   |          | 152,130 | 133,500  | 121,060 | 110,875 | 101,820 | 93,500  |
| 가구균등화지수           |          | 1.000   | 1.755    | 2.388   | 2.915   | 3.347   | 3.688   |

\* 상단은 가구별 월 총급여액이고, 하단은 개인별 월급여액을 나타냄.

\*\* 한시적 생계보호대상자의 생계비 및 자활보호대상자 특별생계비는 소득 6등급을 적용하여 지급함

출처 : '98년 생활보호지침

## ④ 빈곤에 대한 소극적 대응방식

기존의 생활보호사업은 빈곤이 발생한 이후 소속 계층의 일부에게 사후적으로 생계비를 지급하기 때문에 빈곤예방의 기능이 없다. 일차적으로 빈곤발생 이후 소득보전 기능이 가족에 의해 수행되어야 된다고 보는 부양의무자 기준에 더하여 근로능력이 있다고 가정되는 자활보호대상자에게는 생계급여를 지급하지 않음으로 인해 이들의 취업이 불가능한 외적 조건은 빈곤의 재생산에 박차를 가하게 된다. 자활보호대상자의 경우 실제로 근로능력이

매우 미미하거나 근로능력이 사실상 부재한다고 하더라도 생계보호에서 제외되어 (자활보호 대상자 중 자활가능성이 없는 가구 98년 38.4%, 보건복지부, 1998, 100) 최소복지주의의 문제점을 노정해 왔다.

#### ⑤ 자활보호대상자 및 한시적 생활보호대상자의 노동시장 통합 문제

고성장·저실업 시대에는 위와 같은 최소복지주의에 대해 사회적 문제제기가 별로 없었지만 대량실업사태 이후 실제로 노동능력이 있다고 해도 일자리를 찾는 것이 어려워지면서 제도의 불합리성에 대한 지적이 빈번해졌다. 전반적으로 일자리가 축소되는 상황에서 실업자의 노동능력 여부와 상관없이 기본적인 생활 유지가 가능하도록 해야만 하는 정책적 필요성은 정부에 의해 인정되어 한시적 생활보호라는 형태로 시행되었다. 98년 실업대책 운영과정에서 직업훈련과 같은 적극적 노동시장정책의 사업수단들조차 훈련 후 재취업률은 낮아도 소극적 빈곤축소 사업으로 필요했기 때문이다. 그러나 장기적으로는 실업이 장기화되고 공공부조에 의존기간이 길어질수록 노동능력의 감소와 상실이 발생한다는 선진국의 경험에 비추어 실업자 또는 빈곤층이 소득능력을 상실하지 않도록 하는 예방 장치가 공공부조제도의 운영에 필수적인 보완장치이다. 빈곤의 예방과도 관련되는 이러한 기능은 적극적 노동시장정책과 소득보전을 위한 급여 프로그램을 어떻게 연관시켜 운영하느냐에 달려있다. 지금까지 생활보호사업에서 노동능력이 있는 생활보호대상자의 자활을 위해 운영된 프로그램은 크게 취로사업, 자활지원사업, 생업자금융자로 나누어진다. 향후 기초생활보장제도가 최저생계비 이하의 소득을 가진 저소득 실업

자에게도 소득보전 기능을 발휘하려면 노동시장 프로그램의 효율적 적용을 위한 행정전달체계의 연계 강화가 필수적이다.

## 2) 국민기초생활보장법 도입배경과 및 생활보호법과의 차이

기존의 생활보호법이 안고 있는 위와 같은 문제점은 98년 대량 실업 발생으로 그 심각성이 드러났으며 시민노동사회단체들은 낙후된 공공부조제도를 개선하여 빈곤과 실업에 대한 기초적인 생계보전이 가능해져야 한다는 제안을 하게된다. 기초생활보장법 제정 연대회의를 중심으로 한 “국민기초생활보장법” 제정 청원운동은 99년 8월 12일 법안이 임시국회 전체회의를 통과하면서 구체적인 결실을 맺게된다(국민기초생활법 제정추진 연대회의, 1999).

새 법의 목적은 전 국민의 최저생계 보장을 하는 것이며 기존의 생활보호법이 갖고 있던 구빈성, 급여 대상 선별성, 대상선정 재량권 등의 요소를 제거하고 기초생활에 대한 청구권을 보장하는 것이다.

2000년 10월 이후 시행된 기초생활보장제도의 특징은 다음과 같다:

기존의 생활보호제도가 최저생계비 이하 가구를 모두 보호하지 못했던 반면 새 법은 최저생계비 이하 가구에 모두 소득보장을 제공하는 것을 원칙으로 한다. 특히 그 동안 문제로 지적되었던 인구학적 범주를 적용하여 유보되었던 자활보호 대상자에 대한 생계급여 제외 조항이 삭제되고 근로능력이 있는 자에게도 자활 지원을 하면서 생계급여를 지급하도록 한 것이 제도의 가장 큰

변동 중의 하나이다. 이와 같은 인구학적 기준의 폐지는 저성장·고실업 시대의 도래로 노동능력과 취업의사가 있어도 노동시장 여건상 최저생활을 유지할 수 없는 계층이 있을 수 있기 때문에 18세 이상, 65세 미만인 저소득층 및 실업자에게도 생계급여를 지급하는 근거를 마련하는 것이다. 이를 통해 소득이 최저생계비 이하이고 부양의무자가 없는 자는 모두 공공부조의 수급권자가 된 것이다.

특히 이러한 급여는 청구권과 연계되어 정부가 정하는 최저생계비에 미달하는 자는 공공부조를 받을 권리가 있다고 규정한 점도 이제까지의 구빈적 성격을 탈피한 중요한 변화라고 할 수 있다. 권리성의 강화는 법 적용에 관한 용어가 보호, 피보호자 등의 시혜성 문구에서 보장, 수급자 등의 권리성 문구로 변경된 점에서도 확인된다.

또한 그 동안 문제시되었던 선정기준(소득 및 재산기준 적용)을 2003년부터 소득평가액과 재산의 소득환산액을 더한 소득인정액 개념으로 단일화하여 적용하도록 법률에 정하고 있다. 이러한 일원화된 자산기준의 도입은 기존 생활보호제도가 소득이나 재산 기준 중 어느 한 가지를 충족시키지 못할 경우 대상자 선정에서 제외시키던 불합리성을 탈피하려는 의도에서 이루어졌다. 공공부조의 수급자 선정기준이 최저생계비에만 의거한 것으로 단일화되는 것은 위와 같은 문제점을 해결하기 위한 것이다. 이 때 소득과 재산을 파악하는 능력이 제도의 성패를 가름하는 중요한 척도가 될 수 있다. 새 제도에서는 소득인정액 개념을 도입하여 이러한 문제를 해결하려 하고 있다. 소득인정액은 소득과 재산을 통합 계산한 자산조사의 준거틀로서 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 것이다.

기초생활보장법의 또 다른 특이 사항은 긴급급여와 주거급여의

신설이다. 기존에 생계보호, 의료보호, 자활보호, 교육보호, 해산보호, 장애보호의 6종으로 구성된 급여 체계에 긴급급여를 신설하여 대상자 선정이 확정되는 시기까지 생계의 위협이 상쇄되도록 하고 있다. 주거급여는 도시지역 전·월세 가구들에 대한 최저생계 보장을 강화할 수 있는 수단으로 주거와 관련된 비용을 공공부조에서 일부 담당하도록 하는 것이다.

국민기초생활보장제도는 노동능력이 있는 수급권자에 대한 근로유인장치를 두어 공공부조에 대한 의존성이 심화되지 않도록 하는 한편, 수급권자의 자활을 위한 지원을 체계화하도록 구성되어 있다. 기존 생활보호제도에는 자활보호 대상자에게 생계급여를 지급하지 않고 간헐적으로 취로사업 등에 참여시키는 등 근로유인이나 자활지원이라는 정책적 지향이 없었던 반면, 새 제도는 노동능력이 있는 수급권자를 취업대상자와 비취업대상자로 분류하고 이들에게 취업알선, 직업훈련, 공공근로, 창업지원, 자활공동체 사업 및 사회봉사 등에 참여하는 것을 조건으로 생계급여를 지급하고 있다. 또한 자활사업에의 참여를 통해 발생하는 소득에 대해 소득 공제제도를 향후 도입하고 수급권자의 자활이 가구별 자활 지원계획의 틀 안에서 이루어지도록 규정하고 있다. 자활사업의 의미와 그 수행체계에 대해서는 각각 이 장의 다음 절과 III장에서 자세히 살펴보도록 하겠다.

&lt;표 10&gt; 국민기초생활보장법과 기존의 생활보호법 대비표

| 구분      | 기존 생활보호법  | 국민기초생활보장법  |
|---------|---|--|
| 법적 성격   | - 시혜성 보호  | - 국가 의무와 시민의 권리  |
| 법률 용어   | - 시혜성 용어<br>피보호자, 보호기관, 보호대상자   | - 권리성 용어<br>수급자, 수급권자, 보장기관  |
| 선정 기준   | - 범주형 선별주의(4가지 조건)<br>부양의무자 $\cap$ 소득 $\cap$ 재산 $\cap$ 인구학적기준             | - 일반적 보편주의<br>부양의무자 $\cap$ 소득 $\cap$ 인정액 기준  |
| 최저 생계비  | - 보건복지부 장관의 결정<br>- 생활보장위원회의 심의의결<br>- 비계측연도 최저생계비 결정방식에 대한 언급이 없음        | - 보건복지부 장관의 결정<br>- 생활보장위원회의 심의<br>- 비계측연도 최저생계비 결정방식의 구체화 (규칙에 위임)                |
| 대상자 구분  | - 거택, 시설, 자활보호대상자로 구분   | - 삭제   |
| 급여      | - 6종 생계보호, 의료보호, 자활보호, 교육보호, 해산보호, 장애보호 : 자활보호대상자에게는 생계보호와 장애보호를 실시하지 않음. | - 7종<br>기존의 6종에 주거급여 신설<br>모든 수급자에게 생계급여를 기본으로 하고, 필요에 따라 부가급여 실시 예정               |
| 생계보장위원회 | - 중앙생활보호위원회, 시도, 시군구, 읍면동 생활보호위원회   | - 중앙생활보장위원회 존치<br>- 읍면동 생활보호위원회 폐지<br>- 시도, 시·군·구 생활보장위원회는 유사기능 위원회가 대신할 수 있음      |
| 긴급급여    | - 해당조항 없음   | - 급여실시 여부의 결정전이라도 수급권자에게 급여를 하여야 할 긴급한 필요가 있다고 인정될 때에는 급여의 일부를 행할 수 있음             |
| 보장비용    | - 지방자치단체의 재정자립도에 대한 언급이 없음  | - 지방자치단체의 재정자립도를 고려하여 재정분담비율을 차등적용   |
| 자활지원계획  | - 자활지원계획에 대한 언급이 없음   | - 수급자의 근로능력, 가구여건, 자활욕구 등을 감안하여 가구별 자활지원계획을 수립, 이를 기초로 가구별 자활방향과 자활에 필요한 서비스를 결정함. |
| 기타 사항   | - 사회복지전문요원의 지위 : 별정직<br>- 인원 : 약 3,000명                                   | - 일반직(사회복지직렬)으로 전환<br>- 7,200명 수준으로 확대예정   |

출처 : 문진영(1999)

## 다. 자활사업

이제 공공부조 제도와 연결되어 있으면서도 공공부조와 동일시할 수 없는 자활사업의 내용과 그 대상 및 수행체계에 대해 좀더 자세히 살펴보자. 우선 기초보장제도에 따른 자활급여는 노동능력이 있으면서 가구소득이 최저생계비 이하인 수급권자(조건부 수급자)와 차상위계층을 대상으로 한다.

자활사업은 생산적 복지라는 국민의 정부 국정이념을 체현하는 정책 양식으로 노동능력이 있는 저소득층에게 단순한 소득보조를 넘어서는 노동 및 교육훈련의 기회를 제공함으로써 자활과 자립의 기반이 확보되도록 지원하여 장기적인 공공부조의 의존 가능성을 사전적·사후적으로 예방하려는 목적을 갖고있다. 이러한 목적을 달성하기 위한 정책의 기본방향은 ① 조건부 수급자에 적합한 일자리를 창출·제공하고 ② 취약계층의 자활능력 및 자활의지를 배양·촉진하는 것, 그리고 ③ 자활지원 전달체계를 확립하는 것으로 나누어 볼 수 있다.

우선 조건부 수급자에게 적합한 일자리는 기존의 적극적 노동시장정책을 이들 계층에 적합하게 재편하는 것을 통해 마련될 수 있다. 첫째, 취업알선 및 직업훈련의 체계와 내용을 조건부 수급자에게 적합하게 재구성하고 이들을 위한 고용서비스의 질을 높이는 것이다. 둘째, 노동시장 진입능력이 낮은 계층에게는 공동창업을 활성화하고 기존의 공공근로를 전환하여 공익적 성격이 강한 분야에 자활공공근로를 정착시키는 것도 고용서비스의 확충방안에 속할 것이다. 셋째, 자활능력의 강화를 위해 적합한 직업훈련 프로그램을 개발·강화할 필요가 있다. 넷째, 자활의지를 고취하고 적응능력을 향상시키기 위한 전문적 상담·치료·재활체

계를 구축하며, 다섯째, 근로여건을 완화하기 위해 보육 및 간병 서비스 등 사회적 서비스의 제공을 병행하는 것을 들 수 있다. 이는 고용서비스와 사회복지서비스가 연계된 분야로 볼 수 있다. 마지막으로 자활지원을 위한 각종 서비스와 급여의 흐름을 효과적으로 연결시키는 전달체계를 확립하는 분야는 민간과 공공분야의 서비스 및 자원을 연결하는 과제를 의미하는 것으로 자활사업의 독특성을 극명하게 보여주는 분야이다. 자활사업을 전담하는 공공 및 민간기구를 확충·개발하고 전문성을 높이면서 이들 각 자원을 지역차원에서 연계시키는 동시에 자활대상자의 과학적 관리를 위한 정보관리 체계를 구축하여야 한다.

바로 이 마지막 영역이 민간 비영리 고용안정조직이 자활사업과 연결되는 고리라고 할 수 있다. 기존의 공인된 자활관련 민간기구는 보건복지부가 지정하는 자활지원센터의 형태로 존재해 왔다. 자활지원센터는 민간의 풀뿌리 운동에서 파생된 자활이라는 개념이나, 자활을 통한 빈곤극복이라는 개념을 민간단체를 활용한 지역사회 고용·복지 통합 서비스의 매개체로서 제도화한 것이라고 보면 된다.

자활사업의 시초는 70년대 이후 시작된 도시빈민지역에서 시작된 지역사회 중심의 운동이 빈민들이 개인적 또는 자발적 결사체를 통해 시장경제에 적극적으로 참여할 수 있도록 지원한데에서 찾을 수 있다. 1970년대 중반부터 80년대를 거치오면서 산동네 민중교회와 지역사회단체를 중심으로 한 소위 도시빈민운동 진영에서는 도시빈민의 주민조직화만이 사회의 민주화를 달성하고, ‘결과-중심적’ 천민 자본주의를 극복할 수 있다는 견지에서, 민중조직론 및 민중교육론을 이론적 기본 전술무기로 삼아 도시빈민의 개개인의 역량을 강화시켜 빈민밀집지역의 거주민들을 집단으로 조직화하는 활동을 전개했다. 가난한 민중의 조직화 과정에서 그

들의 기본적인 생활욕구나 복지욕구를 매개로 접근해야 할 필요성이 대두되었으며, 맞벌이 도시빈민 가정의 기본욕구를 충족시키는 것이 지역에 기반 한 도시빈민운동의 기본적 운동양식으로 자리잡게 된다. 즉, 탁아방, 공부방 등 복지수요를 충족시키는 서비스를 제공하는 동시에 주민과의 교류의 거점으로 자리잡고, 지역 활동가들이 철거민 조직화를 통해 새로운 운동의 물꼬를 트게 된다. 이와 같은 도시빈민운동은 90년대에 접어들어 철거민의 아파트 이주 후의 조직화 방식의 변경 필요에 부딪히게 되고 철거운동과정에서나 그 이후에도 여전히 도시빈민의 최저생계의 확보방안이 변화된 환경 속에서 공통분모로 남는다는 결론에 이르게 된다. 따라서 주민조직화, 공동체운동, 먹거리 해결이라는 다양한 과제를 풀어 가는 과정이 현재 제3섹터운동의 단초를 이루며, 또한 경제공동체운동으로서의 자활지원사업의 전신이자 출발점을 형성한다. 90년대 초반 이후 빈민밀집 지역에서 진행되어 온 노동자 협동조합운동이나 노동자 생산공동체 운동 등 다양한 경제공동체 운동은 하층 노동자의 직업특성과 구조적 모순에 대한 운동적 고민의 산물이다(이문국, 2000).

이 과정에서 자활지원사업은 탈빈곤을 위한 새로운 정책대안모델로 부상하게 되는데, 단순한 물질서비스 중심의 시혜적 복지가 아닌 생산적이고 예방적인 한국적 자활지원의 복지모형을 제시하려 했기 때문이다. 이러한 공동체 자활운동의 철학적 이념은 빈곤을 결핍보다는 소외의 문제로 보고 복지를 시혜적 차원이 아니라 국가와 사회를 건강하게 발전시키는 일원으로 참여할 기회를 제공하는 것으로 규정하는 것이다. 이를 위해서는 경제적으로나 인간적으로 자립하고 자활할 수 있는 계기를 마련해 주고 장을 열어주는 제도와 시스템을 마련해 주어야 하는데, 바로 여기서 자활사업에 지역에서 오랜 기간 주민과 밀착된 활동을 해 온 민간 자

원들의 결집 필요성이 제기된다(송경용, 2000). 이러한 기능을 수행하는 중심적 단체가 자활지원센터이며 지난 96년 이후 보건복지부의 승인제도를 통해 99년 말까지 20개소가 지정되었다. 자활지원센터의 이념과 사업내용은 앞서 언급한 지역공동체활동의 연장선상에서 체계화되어갔고 가능한 한 정부의 간섭을 최소화하면서 지역주민의 자발적 참여를 강조하는 주민자치의 입장을 견지해왔다(이문국, 2000).

이러한 지역 주민 중심의 주민공동체 운동은 국민기초생활보장법이 도입되어 기존의 자활지원센터들을 자활후견기관으로 제도화하는 근거가 생기면서 민·관 협력의 새로운 복지 모형으로 자리잡을 가능성을 보여주고 있다.

IMF 경제위기는 국가경제의 총체적 위기로 노동시장 및 빈곤위기가 가시화된 사건이었다. 특히 빈곤위기는 선진국형의 사회안전망 정립을 게을리하고 시장우선주의 경제발전 정책을 추구해온 한국 사회의 사회안전망 부재로 인해 야기된 것으로서 실업자의 급속한 빈곤화, 노숙자의 급증, 실업과 빈곤으로 인한 가족해체 등 사회 각 분야로 미친 영향이 지대하였다. 공적 사회안전망 확충 시도와 병행하여 민간 단체들이 노숙자 및 실업자 관련 사업들을 제공하면서, 자활사업과 관련된 민간의 역량이 확대되고 사업의 방향도 실업과 빈곤의 연결고리를 끊는 방향으로 확산되었다. 빈곤층을 위한 경제위기의 해법은 급격하게 협소해지는 정규노동시장보다는 제3섹터의 활용으로 제시되며 이를 중심으로 지속가능한 생존의 터전을 마련하려는 시도들이 98년 이후 현격하게 늘어나게 된다. 이 과정에서 주민자치와 자립을 위한 제도 및 자원의 지원에 정부의 예산이나 시민사회에 의해 축적된 자원(실업극복국민운동)을 활용하는 전향적인 사고가 정착되는 것이다. 빈곤문제 해결을 위해 공공 및 민간의 가용한 자원을 모두 동원

하고 이를 연결지우는 작업들에 새로운 의미가 부여되며 바로 이것이 자활사업이 제도화되는 지점인 것이다.

국민기초생활보장법이 제정되면서 이와 같은 민간의 자활사업 수행주체가 자활후견기관으로 법제도적 근거를 확보하게 된다. 법제 16조에서 “보장기관은 수급자와 이와 생활수준이 유사한 자의 자활의 촉진에 필요한 다음 각호의 사업을 수행하게 하기 위하여 사회복지법인 등 비영리법인과 단체 또는 개인(…)을 법인 등의 신청을 받아 자활후견기관으로 지정”할 수 있으며 이 때 이들의 “지역사회복지사업 및 자활지원사업의 수행능력·경험 등을 고려하여야 한다”고 규정하고 있기 때문이다. 이러한 법적 근거에 의해 정부는 자활지원전달체계가 부재한 지역을 중심으로 사회복지기관, 실업관련 시민사회단체, 노동단체, 종교단체 등을 총망라하여 자활후견기관을 선정하고 이를 정부-지방자치단체-NGO-NPO의 연계의 중심축으로 삼게 되는 것인데 이를 통해 “주민밀착형” 자활서비스를 제공하는 일선기지의 역할을 수행하게 하려는 의도이다. 신규 지정된 자활후견기관을 합하여 2000년 9월 현재 총 70개의 자활후견기관이 마련되었는데 상당수의 신규 기관들은 경제위기 이후 실업극복을 위한 다양한 사업들(공공근로 민간위탁, 자활공동체 운동, 생산자 협동 조합, 실업자 및 저소득층을 위한 복지서비스)을 수행한 경험을 갖고 있다.

자활사업의 분야는 ① 자활의욕 고취를 위한 교육 ② 자활을 위한 정보제공·상담·직업교육 및 취업알선 ③ 생업을 위한 자금융자 알선 ④ 자영업 창업 지원 및 기술·경영지도 ⑤ 자활공동체의 설립·운영지원 ⑥ 기타 자활을 위한 각종 사업(수급자 또는 차상위 계층의 부업소득 향상을 위한 부업장의 설치·운영 자활공동체 또는 부업장의 일감 확보 및 판로개척을 위한 알선, 자활공동체 또는 부업장의 운영을 위한 후원의 알선사업, 수급자 또

는 차상위계층의 자녀교육 및 보육을 위한 자활지원관의 설치·운영, 자활공공근로사업 등 수급자 등의 자활을 촉진하기 위한 사업)으로 열거되고 있다(보건복지부, 2000. 10.).

정부는 자활후견기관에 설립·운영비용 또는 위의 자활사업을 수행하는 사업수행비용의 전부 또는 일부를 지원하고, 국·공유재산의 무상임대, 정부 실시 사업의 우선위탁 등을 통해 지원하게 되며 대신 정기적으로 사업 실적 및 운영실태를 평가하고 수급자의 자활촉진을 제대로 달성하지 못한 자활후견기관에 대해 지정을 취소할 수 있도록 되어 있다. 따라서 자활후견기관의 재원은 국가 및 지자체의 보조금, 소속 법인의 전입금, 해당 기관이 운영하는 사업으로부터의 수익금 또는 자활공동체의 수익금, 기타 수입으로 충당하게 되며, 운영비 보조금과 별도로 사업비 지원(자활공공근로)이 있을 경우 이를 특별 회계로 처리하되, 구체적 사용은 해당 사업위탁시 규정에 따르도록 하고 있다. 운영비 보조금은 기관 운영에 소요되는 인건비, 사업비, 관리비 등에 사용하고, 인건비는 여타 사회복지관련기관의 인건비 지급기준을 감안하여 집행하며 재무 및 회계처리는 사회복지법인 재무·회계규칙을 준용하도록 세부적으로 정하고 있다.

그렇다면 이와 같은 자활사업을 통해 노동시장 진입을 지원 받아야 하는 집단의 규모는 어느 정도 되는 것일까? 2000년 말 현재 조건부 수급자는 총 5만 5천명으로 집계되었으며, 이는 당초 자활사업에 대한 논의가 있으면서 각 부처가 내년도 예산 편성시 자활급여 대상자로 추계한 16만 명(취업대상자 7.5만 명, 비취업대상자 8.5만 명)을 크게 밑도는 수준이다. 또한 2001년 자활사업 참여인원은 추정된 정책대상 규모 180만 명에 훨씬 미달하는 수준이다. 이는 자활사업 인프라 확충 정도를 고려하여 지급가능

한 자활급여의 범위 안에서 수급자 수를 정했기 때문인 것으로 보인다. 총 정책대상 규모가 180만 명이라는 것은 잠재되어 있는 실업자 내지 빈곤층 그리고 여건이 조성되면 신규로 노동시장에 진입할 의사가 있는 계층이 존재함을 의미하는데 이들을 모두 현재 노동시장 프로그램의 일부를 활용하거나 자활사업 인프라를 통해 흡수하는 것이 가능한 지는 의문의 여지가 있다.

<표 11> 2001년 자활사업 참여자 추정규모

| 그룹  | 설명                        | 정책대상<br>규모<br>(추정) | 자활사업참<br>여인원<br>(2001) | 비고                          |
|-----|---------------------------|--------------------|------------------------|-----------------------------|
| I   | 차상위 취약계층                  | 400천명              | 10천명                   | 비조건부                        |
| II  | 취업빈곤층                     | 250천명<br>(현재 기준)   | 40천명                   | 조건부수급<br>자에 포함              |
| III | 조건부수급자                    | 55천명<br>(현재 기준)    | 35천명                   | 조건부                         |
| IV  | 근로능력은 있으나 가구여<br>건상 근로곤란  | 75천명               | 35천명                   | 비조건부                        |
| V   | 근로무능력<br>(건강한 노인, 경장애인 등) | 150천명              | 40천명                   | 비조건부                        |
|     | 근로무능력<br>(질환자, 중증장애인 등)   | 870천명              | -                      | -                           |
| 계   |                           | 1,800천명            | 160천명                  | 조건부<br>75천명<br>비조건부<br>85천명 |

출처 : 김수현, 2000

### Ⅲ. 자활사업의 수행체계: 행정주체의 분화 및 지역화

#### 1. 행정주체의 분화

자활사업이 공공부조 수급자를 위주로 구상된 만큼 법제정 당시 그 시행은 보건복지부와 민간단체의 협력 관계를 통해 담당되는 것으로 가정되고 있었다. 그러나 자활사업이 갖고 있는 고용서비스적 성격은 수행주체로서 노동부의 참여 및 협력을 요청하는 것이었으며 실제로 시행령 및 시행규칙 제정과정에서 조건부수급자를 위한 자활사업 담당과 관련된 부처간 줄다리기가 가시화되었다. 국민기초생활보장추진준비단 제 5차 회의에서는 양 부처의 협의 내용을 반영한 최종 시행령 및 시행규칙이 심의되었는데, 자활사업과 관련된 최종적 방향은 다음과 같이 제시되었다.

① 조건부수급자를 취업대상자와 비취업대상자로 구분한다(제12조의 1). 구분기준은 근로능력, 자활욕구, 가구여건 등으로 하며, 구체적 구분기준은 노동부장관과 협의하여 복지부장관이 정한다.

② 취업대상자는 직업안정기관장에게 일괄의뢰(제16조)하며, 수용능력, 자활사업실시 시기 등에 관한 사전협의는 불필요하다. 직업안정기관장은 의뢰된 취업대상자의 『취업지원계획』을 수립하고 시장·군수·구청장에게 통지하며, 노동부장관은 매년 12월 『종합취업지원계획』을 수립하여 시행한다.

③ 시장·군수·구청장은 『자활기관협의체』의 의견을 들어 매년 1월까지 『시·군·구 지역자활지원계획』을 수립(제46조)한다.

자활기관협의체는 시장군수구청장, 직업안정기관장, 자활관련기관장(자활후견기관장 등 자활사업시행자)로 구성되어 지역단위의 자활사업을 총괄·조정하는 기능을 갖는다. 시장·군수·구청장은 시·군·구 계획을 토대로 『시·도 지역자활지원계획』을 수립·보고(매년 2월말)한다.

④ 보건복지부장관은 매년 12월 중앙생보위의 심의·의결을 거쳐 『종합자활지원계획』을 수립(제46조)하며 그 내용을 노동부장관과 협의한다(국민기초생활보장추진준비단, 제5차 회의자료).

위와 같은 협의 내용에 기반하여 양 부처에서 마련한 자활사업의 주된 내용과 방향은 다음과 같이 정리할 수 있다.

### 가. 보건복지부 자활사업의 내용

국민기초생활보장제도 주관 부서인 보건복지부는 생계급여 및 수급자 관리 그리고 자활사업의 총괄적 책임을 맡고 있다. 자활과 관련하여 이러한 책임은 조건부 수급자의 가구별 자활지원계획 및 지역자활지원계획 수립이라는 형태로 나타나게 된다.

#### 1) 조건부 수급자

수급자 중 자활지원이 필요한 가구를 선정하여 체계적인 지원 계획을 수립하여야 하는데 자활사업에 참여하는 것을 전제로 생계급여가 지급되는 조건부 수급자는 근로능력이 있으면서 소득활

등을 하지 않는 자를 의미한다. 18세 이상 60세 이하의 수급권자 중 중증장애인, 질병·부상 또는 그 후유증으로 2개월 이상의 치료 또는 요양을 필요로 하는 자, 임신부(출산전 3개월), 공익근무요원 등 법률상 의무를 이행중인 자, 기타 근로가 곤란하다고 보건복지부 장관이 인정하는 자(제1호 중증장애인 범위에 해당하지 않는 장애인 복지법상 4급 이내의 장애인, 중증 알콜 중독 등으로 경노무를 수행하기 어려운 자 등)는 근로 무능력자로 간주하여 조건부 수급자에서 제외된다. 또한 근로 능력이 있다고 하더라도 다음과 같은 경우는 자활사업에의 참여를 면제받을 수 있다.

① 개별가구 또는 개인의 여건 등으로 자활사업에 참가하기 곤란한 자(미취학 자녀, 질병·장애 등으로 거동이 곤란한 가구원 또는 치매 등으로 특히 보호가 필요한 가구원을 양육·간병·보호하는 수급자, 대학생, 장애인 직업재활 실시기관 및 한국장애인고용촉진공단이 실시하는 고용촉진 및 직업재활사업에 참가하고 있는 장애인 (5~6급) )

② 근로 또는 사업에 종사하는 대가로 소득을 얻고 있는 자(주당 평균 3일 이상 - 1일 6시간 이상에 한함 - 근로에 종사하거나 주당 평균 4일 이상의 기간 동안 22시간 이상의 근로에 종사하는 자, 부가가치세법에 의하여 사업자 등록을 하고 그에 종사하고 있는 자)

③ 환경변화로 적응기간이 필요하다고 인정되는 자(병역법에 의한 입영예정자 또는 전역자, 교도소 등에서 출소한 자, 보장시설에서 퇴소한 자, 학교졸업자, 질병, 부상으로 2개월 이상의 치료를 받고 회복한 자에 한하여 3개월 간)

④ 기타 자활사업에 참가할 것을 조건으로 생계급여를 지급하는 것이 곤란하다고 보건복지부 장관이 정하는 자(자활사업 참가

가 곤란한 18세 이상의 중·고교 재학생, 알콜 중독 또는 향정신성약물중독 등의 치료과정에 있거나 재활프로그램에 참가 중인 자 및 조건제시 유예대상자).

조건제시 유예대상자는 근로능력 및 여건상 조건부 수급자로 선별되어야 하나 자활사업 시행 공급여건 및 지역복지서비스 제공여건에 비추어 현실적으로 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 지급하는 것이 곤란하다고 판단되는 수급권자이며 이를 보장기관에서 조건부 수급 제외자로 결정하게 된다. 구체적으로는 자활사업이 시행되기 어려운 지역(직업안정기관 및 자활사업실시기관이 전무한 도서벽지로서 보건복지부장관이 조건제시 유예가 필요하다고 인정하는 경우)에 거주하는 수급자, 가구여건상 근로활동에 전념하기 어려운 자(초등학생 자녀 양육자, 70세 이상의 노부모를 부양하고 있는 자), 5~6급 장애인이 이에 해당한다. 조건제시 유예대상자에 대한 유예기간은 1년이며 연장은 매년 자활사업 시행여건에 대한 조사를 통해 결정된다.

## 2) 가구별 자활지원계획 및 조건부 수급자의 유형

가구별 자활지원계획은 조건부 수급자 및 조건제시 유예대상자가 포함된 가구를 대상으로 수립된다. 가구별 자활지원계획의 수립 및 관리는 주민등록법 상 세대주의 거주지를 관할하는 시·군·구청장이 하며 조건부 수급자에 대한 자활사업 실시 및 조건 이행여부의 확인은 실제 거주지역의 시·군·구청장 또는 자활사업실시기관에서 하도록 되어 있다. 이 때 가구별 자활지원계획은 조건부 수급자로 결정된 날로부터 1개월 이내에 해당 기초자치단

체에서 수립하되, 계획 수립시 수급자 가구의 특성 및 욕구를 파악하고 장기적 자활방향을 모색하여야 한다.

핵심적 고려사항은 가구 및 개인의 특성과 사회복지서비스에 대한 수요 및 자활욕구에 대한 평가인데 전자는 가구의 생활이력 내지 빈곤원인을 종합적으로 파악하고, 가구의 자활을 유도하기 위해 집중적 지원이 필요한 가구원에 대한 진단을 하는 것이고, 후자는 사회복지서비스가 필요한 가구원의 존재 및 자활급여와 연계하여 제공할 필요가 있는 복지서비스를 파악하는 동시에 조건부수급자의 자활욕구를 평가하는 것이다. 이러한 고려사항을 기초로 가구별로 장기적인 자활방향을 모색하면서 지원방향을 정립하게 된다.

가구별 자활지원계획은 조건부 수급자의 유형을 구분하면서 세워진다. 조건부 수급자의 유형은 근로능력, 자활욕구 및 가구여건을 고려하여 취업대상자와 비취업대상자로 크게 나누어진다. 근로능력을 고려한 유형은 소위 근로능력 점수에 의해 결정되는데 연령·건강상태·직업이력을 합산한 것이 그 근거가 되며 구체적인 내용은 <표 12>와 같다. 연령은 18세 이상 60세 미만은 3구간으로 나누어 차등화하고 건강상태는 양호한 자와 보통 이하의 건강상태를 가진 자로 구분하며, 직업이력은 최근 3년 이내에 1개월 이상 취업 내지 자영업 경험이 있는 자 또는 자격증을 소지하고 있는 자, 최근 4~5년 이내에 1개월 이상 취업 내지 자영업 경험이 있는 자, 마지막으로 이러한 기준에 해당하는 직업 이력이 없는 자로 분류하여 점수화하고 있다.

&lt;표 12&gt; 근로능력 점수표

| 기준              | 세부기준    | 점수 | 비고  |
|-----------------|---------|----|---|
| 1. 연령<br>(40)   | 18세-35세 | 40 | 실질적으로 취업 가능한 연령   |
|                 | 36세-50세 | 20 | 자활능력유지가 가능한 연령  |
|                 | 51세-60세 | 0  | 취업이 현실적으로 어렵고 자활능력이 약화된 연령  |
| 2. 건강상태<br>(30) | 양호      | 30 |   |
|                 | 보통이하    | 10 | - 경질환자, 건강상태가 불량한 자 등<br>- 5-6급 장애인   |
| 3. 직업이력<br>(30) | 상       | 30 | - 최근 3년 내 1개월 이상 지속적으로 노동시장 취업 또는 자영업 운영경험이 있는 자(거나(공공근로·취로사업제외),<br><b>- 자격증을 소지하고 있는 자</b><br>※ 종사하는 직종과 직접적인 관련이 없는 자격증도 포함<br>(단, 운전면허증은 직업이력과 연관 있는 경우에만 인정) |
|                 | 중       | 15 | - 최근 4~5년내 1개월이상 지속적으로 노동시장 취업 또는 자영업 운영경험이 있는 자(공공근로·취로사업제외)   |
|                 | 하       | 0  | - 위 기준에 해당하지 않는 자   |

출처 : 보건복지부, 2000. 8.

조건부 수급자의 유형은 근로능력 점수가 70점 이상이면 근로능력 上, 30점 이상 70점 미만이면 근로능력 中, 30점 미만이면 근로능력 下로 분류된다. 이 때 근로능력이 上에 해당하면 취업대상자, 中은 비취업대상자 중 단순자활능력자, 下는 자활능력미약자로 다시 구분되는데 비취업대상자가 바로 보건복지부와 민간자활관련기관의 자활사업 대상이 되는 것이다.<sup>4)</sup>

&lt;표 13&gt; 조건부 수급자의 유형 및 특성

| 결과 | 유형                   | 정의  | 세부 특성   |
|----|----------------------|---|---|
| 上  | 취업 대상자               | ○ 자립자활능력에 비추어 즉시 노동시장에서 취업 또는 개인 창업이 가능한 자<br>○ 직업훈련을 통해 노동시장 편입이 가능한 자 | - 건강한 청년층<br>- 건강상태가 양호하며 취업 또는 자영업 운영경력에 비추어 취업지원을 통해 취업·창업하는 것이 가능한 장년층 |
| 中  | 비취업 대상자<br>단순 자활 능력자 | ○ 자립자활능력에 비추어 노동시장에서의 취업은 어려우나, 공동작업장·자활공동체 참여, 공공근로기회제공 등이 필요한 자       | - 건강상태가 취업에 적합하지 않으며, 직업경력이 일천한 청·장년층                                     |
| 下  | 상자<br>자활 능력 미약자      | ○ 신체적·기능적 능력이 부족하여 단순경노무만이 가능한 자  | - 주로 50세이상 질환 등으로 건강상태가 나쁘며 일정한 직업경력을 거의 가지지 못한 수급자                       |

출처 : 보건복지부, 2000. 8.

자활사업의 내용은 기본적으로 조건부수급자 및 조건제시 유예 대상자의 유형에 따라 달라진다. 취업대상자에게는 정규노동시장 진입을 위한 취업지원서비스(취업알선 및 상담, 직업훈련, 공공근로 등)가 제공되며 그 수행주체는 노동부 산하의 고용안정센터이다. 비취업 대상자에게는 근로능력의 정도에 따라 자활공동체사업 공동부업장, 창업지원, 자활공공근로 및 자원봉사 프로그램이 제

- 4) 지수화된 근로능력 점수에 따른 자활지원서비스의 차등화는 수급자의 자활욕구에 의해 조정될 여지를 안고 있다. 예컨대 근로능력점수가 65점 이상 70점 미만인 조건부 수급자가 취업지원서비스를 받고자 원하는 경우 취업대상자로 분류하는가 하면 근로능력이 70점 이상인 자가 자활후견기관에 속하고자 할 경우 비취업대상자로 구분하는 등 일선의 행정 담당자의 자활욕구 판정에 따른 재량권 행사가 가능하다.

시되며 자활의지 미약자는 근로능력 정도와 상관없이 자활의지가 현저히 낮은 경우로서 재활 및 사회적응 프로그램 및 자원봉사를 제공할 수 있는데 재활 및 사회적응 프로그램은 2001년부터 실시될 예정이다.

<표 14> 조건부수급자유형과 생계급여 조건제시

| 자활급여 (읍면동 → 시군구 전산망 입력사항) |                                 |                               |
|---------------------------|---------------------------------|-------------------------------|
| 조건부수급자유형                  | 생계급여조건제시                        | 의뢰대상기관                        |
| 취업대상자                     | 취업지원서비스<br>(취업알선, 직업훈련, 공공근로 등) | 고용안정센터<br>[직업안정기관]            |
| 비취업대상자                    | 자활공동체사업                         | 자활후견기관명 등                     |
|                           | 공동부업장                           | 자활후견기관명 등                     |
|                           | 자원봉사                            | 자원봉사센터, 사회복지기관명               |
|                           | 창업지원                            | 자활후견기관명, 소상공인지원센터명, 직업훈련기관명 등 |
|                           | 자활공공근로                          | 시군구, 민간위탁 운영기관명               |
| 자활의욕미약자                   | 재활프로그램                          | 프로그램실시기관명                     |

출처 : 보건복지부, 2000. 8.

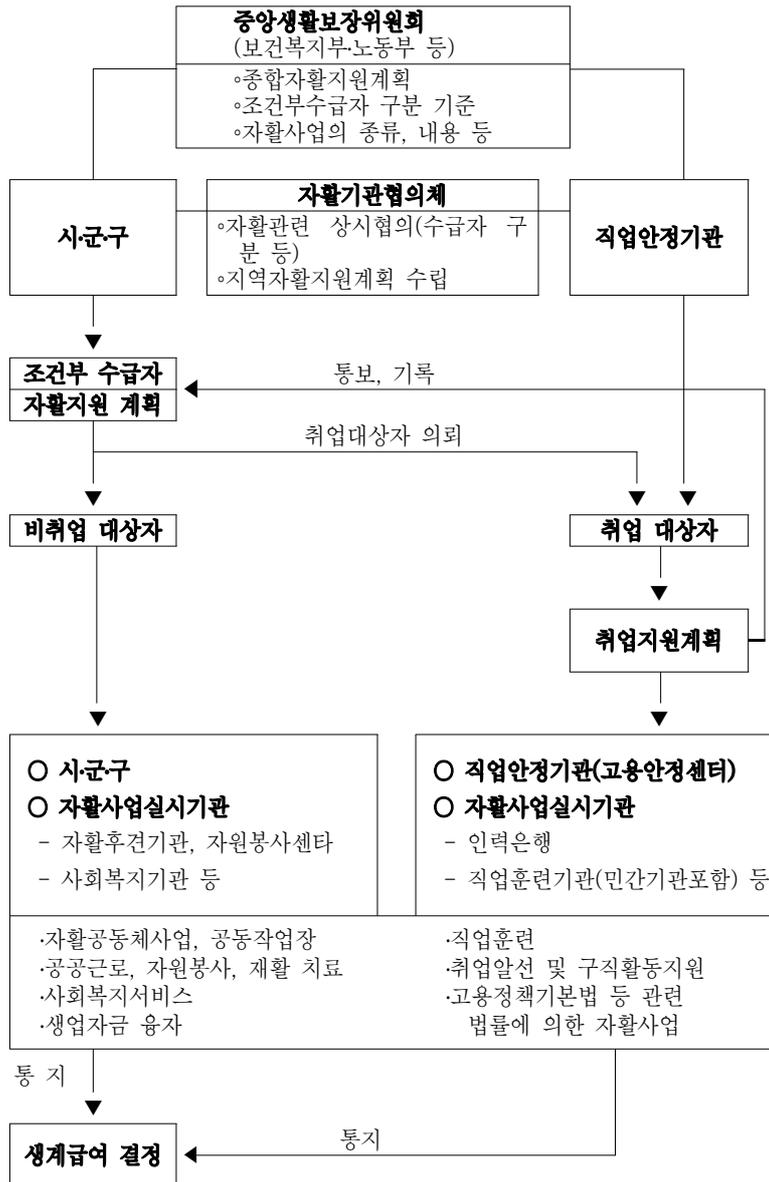
자활지원이 기존의 공공부조와 다른 또 다른 측면은 자활사업에 참여하는 수급권자의 가구여건을 고려하여 필요한 사회복지서비스를 제공한다는 점이다. 조건부수급자의 가구원에게는 가구원의 복지욕구 해소를 위해 사회복지서비스 연계제공기관을 탐색하고 조건부 수급자 면제 가구에는 근로가 가능한 가구여건을 조성하기 위해 복지서비스를 제공한다는 취지이다. 이를 위해서는

시·군·구에서 지역별로 자활지원이 가능한 자원을 파악하고 이를 활용하도록 한다.

### 3) 조건부 수급자의 의뢰 및 조건이행 확인

노동능력이 있는 수급권자에게 조건부로 생계급여 지급을 결정하고 자활사업에 참여 조건을 제시하는 것은 지방자치단체의 업무이다. 이 때 취업대상자로 분류된 수급권자는 직업안정기관으로 비취업대상자는 자활후견기관이나 그 외의 민간 자활관련 단체와 지자체의 직접 수행사업에의 참여를 조건으로 제시받게 된다. 따라서 자활사업의 실시기관은 공공 직업안정기관에서부터 민간의 자활사업 수행기관, 지방자치단체 등으로 다원화되어 있고 그 사업의 내용도 취업알선, 직업훈련에서부터 자활공동체 참여 및 자원봉사, 재활프로그램에 이르기까지 다양하다. 전반적 자활지원사업의 전달체계는 다음 [그림 2] 와 같다.

[그림 2] 자활지원사업 전달체계



보건복지부 소관의 조건부 수급자인 비취업 대상자의 경우 의뢰의 조건 수행 확인의 절차는 읍·면·동 ⇒ 시·군·구 ⇒ 자활사업실시기관 ⇒ 읍·면·동을 거치는 피드백 과정을 거치게 된다. 읍·면·동장은 조건부 수급자와 상담 결과에 기초하여 조건부 수급자의 유형, 자활사업 지정 내용 및 의뢰 대상기관을 시·군·구에 통보하며 시·군·구청장은 지역의 자활사업실시기관의 장과 수용능력 등에 대한 사전협의를 통해 조건부 수급자를 해당 기관에 의뢰하고, 자활사업 실시기관은 조건부 수급자와 상담을 통해 구체적으로 참여 가능한 사업의 내용, 실시기관, 사업 내용 및 기관을 다시 읍·면·동장에게 통지한다. 만일 이 과정에서 조건부 수급자가 상담에 불응할 경우 이는 조건 불이행으로 간주되어 해당가구의 생계급여액에서 조건부 수급자 분에 해당하는 생계급여가 중지되는 요건으로 작용하게 된다. 구체적으로는 가구별 자활지원계획 수립 불응자 및 자활사업실시기관 상담 불응자, 조건으로 제시된 자활사업이 지속성이 있음에도 불구하고 정당한 사유 또는 자활사업실시기관장예의 통보 없이 월 5일 이상 연속 불참하거나, 2일 이상 연속 불참이 3회 이상 반복되는 경우, 조건으로 제시된 자활사업이 비지속적인 사업일 경우는 정당한 사유 또는 자활사업실시기관장예의 통보 없이 월 조건부과회수의 1/3이상 불참한 경우, 기타 불량한 참여태도 등 (상습적 결근·지각·조퇴, 음주, 근무지이탈 등), 2개 이상의 사업 동시 참가할 경우, 1개 사업이 조건불이행의 사유발생한 때가 조건 불이행으로 간주된다.

#### 4) 비취업 대상자를 대상으로 한 자활사업 (2000년)

<표 15> 비취업 대상자를 대상으로 한 자활사업

| 사업명                      | 사업내용  | 사업<br>개수    | 대상<br>인원     | 비고                               |
|--------------------------|---|-------------|--------------|----------------------------------|
| 자활공동체<br>및 자활공동<br>작업 지원 | ○자활공동체에<br>기술·경영 지원<br>및 판로개척 지<br>원 실시<br>○부업장 설치<br>운영 등          | 12          | 5,000명       | 70개 자활후견<br>기관 및 복지관<br>등을 통해 지원 |
| 창업지원                     | ○생업자금 융자<br>○기술·경영 지<br>원 실시  | 300         | 1,000명       | 자활후견기관,<br>소상공인지원센<br>터 등과 연계    |
| 자원봉사                     | ○사회복지서비<br>스 제공이나 지<br>역사회 연대의식<br>을 함양할 수 있<br>는 자원봉사 참<br>가 기회 제공 | -           | 39천명         | 금년은 비예산<br>실시                    |
| 지 자 체<br>공공근로            | 지자체 공공근로<br>사업 참여   | 252<br>(잠정) | 45천명<br>(잠정) | 행자부 협의<br>진행사항<br>(추경예산)         |

출처 : 보건복지부, 2000. 8.

#### 5) 지역별 자활지원계획 수립

위와 같은 가구 및 개인의 특성을 고려한 자활사업은 민·관의 다양한 자원과 역량을 총동원하여야 가능한 것이다. 따라서 가구별 자활지원계획에 못지 않게 중요한 것이 지역차원에서 자활관련 자원을 어떻게 연결짓고 활용하는가 하는 지역별 자활지원계

획에 달려 있다.

그 내용은 시·군·구 및 시·도가 자활사업 시행을 위해 지역 자활사업 관련 수요 및 공급현황을 파악하고, 자활의 수요과 공급 사이의 균형을 이룰 수 있는 기반을 구축하는 한편 각종 기관 육성계획을 수립하여, 지역자활사업의 향후 전망 등을 포함하는 지역자활지원계획을 매년 마련하는 것이다. 시행초기인 2000년에는 지역별로 자활사업 공급 여건만을 감안한 계획이 마련되었지만 2001년부터는 자활사업의 활성화를 위한 면밀한 지역 자활지원계획의 수립이 예정되어 있다. 이 때 2000년 현재 자활 공급 여건의 미비로 조건부 수급자 지정에서 유예된 대상자의 규모 파악과 기존 및 예상 조건부 수급자의 자활수요를 지역별로 파악하는 것이 계획 수립의 기초를 이루게 된다. 이 과정에서 중요한 역할을 하는 것이 지역자활기관협의체인데 고용서비스 및 복지서비스의 제공주체(노동부 및 보건복지부의 산하기관)과 민간의 자활사업실시기관이 지역의 자활 공급 규모를 파악하고 자활, 사회복지서비스 관련 수요에 대비하여 적절한 자활지원사업의 밑그림을 마련해야 하기 때문이다.

## 나. 노동부 자활사업의 내용

자활사업과 관련된 노동부의 업무는 조건부수급자 중 취업대상자를 기초자치단체에서 의뢰받아 이들을 위한 개인별 취업지원계획을 수립·시행하는 것이다. 이 때 지방노동관서를 일선 행정기관으로 하여 제공되는 자활사업은 상대적으로 노동능력이 있는 공공부조 수급자를 대상으로 한 적극적 노동시장정책의 성격은

떠는 것으로 간주할 수 있다. 취업대상자를 대상으로 한 자활사업의 내용은 저숙련·저소득 계층의 특성을 감안한 심층상담을 통해 적합한 일자리를 알선하고 취업에 필요한 기술이나 능력이 부족한 대상자의 직업능력을 강화시키며, 취업경험 부족이나 고연령으로 취업이 특히 어려운 계층에게 일자리를 제공하고 창업 대상자에게 체계적인 창업지원 서비스를 제공하는 것이다.

취업대상자의 자활경로는 취업능력에 대한 차등화된 기준에 따라 결정된다. 저연령, 양호한 건강상태, 자격증 소유, 1년 이상의 직업경력 및 높은 취업욕구는 취업능력이 높은 것으로 판정되며 반대로 상대적으로 높은 연령, 나쁜 건강상태, 짧은 직업경력 및 낮은 취업욕구는 하위의 취업능력의 근거가 된다(<표 17> 참조). 취업능력이 높은 취업대상자는 구직활동을 지원하면서 자활직업훈련이나 자활인턴제도 참여를 제시하고 취업능력이 중간 정도인 수급권자에게는 이에 추가하여 공공근로가 제시될 수 있다. 취업능력이 낮은 취업대상자에게 적극적 구직활동은 적합한 방법이 아니기 때문에 공공근로를 위주로 취업지원이 이루어지게 된다.

<표 16> 취업대상 자활경로

| 판 단 기 준 |            | 자활프로그램             |
|---------|------------|--------------------|
| 취업능력    | 직업훈련<br>욕구 |                    |
| 上       | ○          | 구직활동지원 또는 자활직업훈련   |
|         | ×          | 구직활동지원 또는 자활인턴     |
| 中       | ○          | 자활직업훈련 또는 자활인턴     |
|         | ×          | 구직활동지원, 자활인턴, 공공근로 |
| 下       | ○          | 자활직업훈련, 공공근로, 자활인턴 |
|         | ×          | 공공근로, 자활인턴         |

출처: 노동부 자활사업추진반, 2000. 9.

&lt;표 17&gt; 취업능력 평정표

| 평정기준 |        | 배점 | 비 고                            |
|------|--------|----|--------------------------------|
| 연 령  | 18~29세 | 3  |                                |
|      | 30~35세 | 2  |                                |
|      | 36세이상  | 1  |                                |
| 건강상태 | 양호     | 3  | 경질환자, 건강상태가 불량한 자 및 5~6급 장애인   |
|      | 보통이하   | 1  |                                |
| 자격증  | 유무     | 2  | 취업관련분야 자격증 소지여부                |
|      |        | 1  |                                |
| 직업경력 | 1년 이상  | 2  | 최초상당시 구두진술을 기준으로 판단 (전생애 근무경력) |
|      | 1년 미만  | 1  |                                |
| 취업욕구 | 높음     | 3  | "                              |
|      | 보통     | 2  |                                |
|      | 낮음     | 1  |                                |

- \* 上 : 취업능력 평정점수 10~13점인 자로, 일반노동시장에서 즉시 취업할 수 있는 자
- \* 中 : 취업능력 평정점수 7~9점인 자로, 일반노동시장에서 취업은 가능하나 上 해당자보다 상대적으로 취업이 어려운 계층
- \* 下 : 취업능력 평정점수 6점이하인 자로, 취업가능성이 매우 낮은 자  
출처 : 노동부 자활사업추진반, 2000. 9.

개별 취업지원계획을 총괄하여 연도별 종합 취업지원계획을 세우는 것도 노동부의 몫인데 2000년 현재 전체 국민기초생활보장제도 수급권자 약 154만 명 중 근로능력자는 약 40만 명으로 예상되며 이중 조건부 수급자는 20만 명, 취업 대상자는 7만 명, 비취업 대상자 9만 명, 그리고 조건제시 유예자(모자가정, 경증장애인 및 도서벽지 거주자 등)가 약 4만 명으로 집계되고 있다. 노동부가 추진하고 있는 자활사업의 구체적 내역은 다음과 같다.

&lt;표 18&gt; 노동부 주관 자활사업의 내용

| 사업명              | 사업내용   | 개수          | 인원           | 비고                                   |
|------------------|--|-------------|--------------|--------------------------------------|
| 취업알선 및<br>구직활동지원 | 심층상담을 통해 적<br>합한 일자리 알선 등<br>지원                              |             | 7만명          |                                      |
| 실업자<br>재취직 훈련    | 고용보험 가입사업장<br>에서 이직한 실직자<br>에 대한 직업훈련 실<br>시                 | 12          | 1,600명       | 10월 말까지<br>대상자가 확<br>정되는 경우<br>가능    |
| 창업훈련             | 신규 미취업자 또는<br>고용보험 미적용 사<br>업장에서 퇴직한 실<br>업자의 창업을 위한<br>직업훈련 | 3           | 400명         | 10월 중순까<br>지 대상자가<br>확정되는 경<br>우 가능  |
| 구직세일즈<br>공공근로    | 자활대상자가 구인개<br>척과 구직활동을 병<br>행하게 하여 취업의<br>욕 고취               | 17          | 3,000명       | 1개월(12월)                             |
| 지 자 체<br>공공근로    | 지자체에서 실시하는<br>공공근로사업에 노동<br>부 취업대상자 위탁<br>시행                 | 213<br>(잠정) | 37천명<br>(잠정) | 1개월(12월)<br>행자부 협의<br>진행사항<br>(추경예산) |

출처 : 노동부 자활사업추진반, 2000. 9.

위 표는 노동부가 제공할 수 있는 자활사업의 내용이 기존의 실업대책 사업과 별다른 차이를 보이지 않음을 보여 준다. 취업알선 및 구직활동 지원은 취업 대상자를 위해 개인별 취업지원계획을 짜는데 필수적인 과정이기 때문에 그 성공여부와 상관없이 모두 시행되어야 하는 것이며 자활사업의 주된 아이템으로 자리잡고 있다. 훈련 및 창업과 관련된 자활사업은 예산 확보 및 사업규모 면에서 매우 소극적으로 구상되어 있다. 이제 각 사업분야별로 시행방법이나 내용에 대해 살펴보자.

## 1) 취업알선 및 구직활동 지원

이 사업의 목적은 취업대상자에 대한 자활경로 수립·지원하고 고용서비스의 원활한 제공을 위해 전달체계를 구축하는 동시에 프로그램을 확충하는 것이다. 이를 위해서는 알선 및 상담·지원 서비스를 수행할 수 있는 인프라의 확충이 필요하다. 노동부는 현재 중복 설치되어 있는 지역의 고용안정센터 10개소를 미설치 지역으로 이전하고, 일반 시 소재 인력 은행 13개소를 고용안정센터로 전환하며, 미설치지역에 44개소 고용안정센터를 신규 설치하여 현행 142개소에서 총 186개소로 확충한다는 계획을 세우고 있다. 아울러 10월경에는 각 센터 관할 구역에 따라 인력을 조정하고 신규 상담원을 선발하여 배치한다는 것이다.

또한 현재 7개소에서 운영 중인 성취프로그램은 2000년 중 24개소로 확대하고 2001년부터는 전체 고용안정센터에 확대 보급하는 것이 직업 상담 관련 소프트웨어의 확충으로 계획되고 있다.

그러나 이 정도의 시설 및 인력 확충으로 읍·면·동 차원에 확산되어 있는 조건부 수급자에 대한 효과적인 자활지원이 이루어질 수 있는지는 의문의 여지가 있다. 조건부 수급자를 위한 고용서비스는 수급자의 거주지를 중심으로 복지서비스와 연계되어 제공되어야 하는 만큼, 만일 읍·면·동 거주자에게 원격지의 고용안정센터에서 상담을 받고 또 다른 원격지에서 자활사업 참여를 제시하게 된다면 이는 수혜자 중심이 아닌 공급자 중심의 자활지원 체계로 고착될 가능성이 있다. 이미 다양한 경로를 통해 조건부 수급자에 대한 가구별 자활지원계획 수립시, 각 지방노동관서에서 직업상담원을 읍·면·동으로 파견하여 입체적인 고용 및 복지서비스 상담이 이루어지도록 하여야 한다는 의견이 제시된 바 있다(국민기초생활보장 추진준비단 회의, 노동부 자활사업

기획단 회의 등). 이는 개인별 취업지원계획이 기존의 실업자에 대한 취업상담과 달리 조건부 수급자의 노동능력, 자활욕구, 가구 여건 등을 입체적으로 파악하여 제공 가능한 자활사업과 연계시켜야 하고, 실제로 자활이 이루어지고 있는지에 대한 사후관리가 필요하기 때문이다.

## 2) 자활직업훈련

자활직업훈련의 목적은 취업대상자에게 직업 내지 창업훈련을 실시하여 자활 또는 자립에 이르게 하려는 것이다. 조건부 수급자 중 즉각적 취업은 곤란하지만 근로능력 및 훈련 욕구가 높고 훈련 후 취업이 가능한 자를 선별하여 자활직업훈련을 제공하는 것으로 과거의 직업 이력 및 전공, 기능습득 능력, 직업훈련 욕구 및 희망 취업 직종 등을 종합적으로 고려하여 훈련이 제시된다. 국민기초생활보장법에 따르면 전체 자활급여 중 직업훈련 및 취업대상자에 대한 직업훈련은 노동부에 위탁 내지 의뢰하도록 되어 있으나, 2000년에 한하여 자활직업훈련은 제한된 공급능력을 감안하여 조건부 수급자에게만 한정하여 시행하고 있다.

공급능력의 제한은 커다란 문제로 대두되고 있는데 2000년 조건부 수급자를 위한 직업훈련의 규모는 창업훈련 400명, 실업자 재취직 훈련 1,600명에 불과하다. 그 이유는 예산이 확보되지 않아 취업대상자가 많은 지역 위주로 기존의 훈련예산을 배분하여 사용하기 때문이다. 따라서 사업 명칭은 자활직업훈련이지만 2000년의 실제 훈련은 기존의 실업자 재취직 훈련 및 창업훈련의 요건에 해당하는 자에 한정되게 된다.<sup>5)</sup>

5) 실업자 재취직 훈련은 고용보험적용사업장에서 퇴직한 자로서 15세

자활사업에 참여하는 조건부 수급자들이 기존의 노동시장 참여 경험이 많은 실업자에 비해 적응능력이 매우 낮음을 고려할 때 자활사업의 직업훈련은 특화된 프로그램과 훈련과정을 요하는 것이다. 따라서 향후 자활직업훈련은 기존의 훈련시설 내지 기관을 활용하더라도 별도의 훈련직종을 개발하여 적용하여야 실효성이 있을 것이다. 또한 훈련의 종료가 곧 노동시장 진입 준비를 의미하지 않을 경우도 많기 때문에 훈련 수료 이후에도 공공근로나 자활인턴 등 현장 경험을 쌓을 수 있도록 지원하여야 하며 훈련의 목적에 대한 인식을 제고하도록 성취 프로그램을 병행하여 수급권자 개인에 대한 사후관리와 훈련기관의 적절한 훈련 여부에 대한 평가를 병행해야 할 것이다.

<표 19> 유형별 훈련과정 구분

| 구분    |    | 주요대상   | 특징                               |
|-------|----|--|----------------------------------|
| 초기단계  |    | 기초직무수행능력습득훈련 또는 중장비 운전, 도배보조원 등 단순기능습득훈련(훈련기간은 1~3개월)            | 저학력, 준고령자 등                      |
| 중장기과정 | A형 | 6~10개월의 양성훈련 또는 자격증취득과정  | 직업·훈련경험이 있는 자로서 훈련에 대한 의욕이 강한 자  |
|       | B형 | 총 훈련과정이 6~10개월 과정을 1~2개월로 수준별로 편성하여 『훈련→취업 또는 다른 자활프로그램→훈련』으로 운영 | 직무훈련 및 공공근로 등 타 자활사업과의 연계가 가능한 자 |

출처 : 노동부 자활사업추진반, 2000. 9.

이상 65세 미만인 실업자에게, 창업훈련은 신규 미취업자 또는 고용보험 미적용 사업장에서 퇴직한 자로서 15세 이상 65세 미만인 실업자에게 제공되고 있다.

### 3) 자영업 창업지원

창업지원의 의미는 창업을 희망하는 취업대상자에게 점포 임대 등 창업지원 서비스 제공으로 신속한 자활 기반이 조성되도록 지원하는 것이다. 이 때 창업 희망자에 대한 창업관련 기초상담을 통해 창업 능력, 성공가능성, 지원 적격 여부 등을 판단하여야 하며, 지원에 적합하다고 판단되면 근로복지공단에 위탁하고, 창업 준비는 되어 있지만 해당 분야의 경험과 지식이 부족하다고 판단되면 일단 창업훈련을 실시한 후 창업지원으로 연결하거나 또는 공공근로 ⇒ 창업훈련 ⇒ 창업지원의 경로를 거치도록 하고 있다.

우선적 창업지원의 대상은 창업대상자 선정기준 배점표(<표 20>)의 평가 결과가 60점 이상인 자로서, 지원의 내용은 개인의 창업 지원과 공동체 창업지원으로 분류될 수 있다. 조건부 수급자 개인이 창업을 하고자 할 경우 창업에 필요한 점포를 무보증·무담보로 대여하여 창업희망자의 투자부담 완화 및 사업의 안정적인 운영이 가능토록 지원하는데, 가구 당 5,000만 원 한도의 전세점포를 지원하고, 대상자는 전세금에 대한 연리 7.5%에 해당하는 이자를 매월 납부하도록 한다. 지원기간은 2년으로 하되, 총 6년까지 최장 2회 연장하는 것이 가능하다. 공동체 창업을 희망하는 경우(3인 이상)에는 심사 후 1억 5천만 원 한도의 점포를 지원하며 나머지 절차는 개인 창업과 동일하다.

&lt;표 20&gt; 창업대상자 선정기준 배점표

| 항 목                          |       | 세 부 기 준     | 배 점  |
|------------------------------|-------|-------------|------|
| 1. 창업능력                      |       |             | 50점  |
| 1-1 사업경험 또는 직장취업기간           |       |             | 15점  |
|                              |       | 3년 초과       | 15   |
|                              |       | 3년~1년       | 10   |
|                              |       | 1년 미만       | 5    |
| 1-2 창업희망 업종관련 종사기간           |       |             | 15점  |
|                              |       | 3년 초과       | 15   |
|                              |       | 3년~1년       | 10   |
|                              |       | 1년 미만       | 5    |
| 1-3 창업관련 자격증 소지여부            |       |             | 10점  |
|                              |       | 유           | 10   |
|                              |       | 무           | 0    |
| 1-4 창업관련교육 이수여부              |       |             | 10점  |
| 이수                           | 출 석 륜 | 90% 이상      | 10   |
|                              |       | 90% 미만      | 5    |
| 이수하지 않음                      |       |             | 0    |
| 2. 창업의지 및 성공 가능성             |       |             | 20점  |
| (자활의지, 적성검사 결과, 창업교육 이수성적 등) |       | 상           | 20   |
|                              |       | 중           | 15   |
|                              |       | 하           | 10   |
| 3. 가구환경                      |       |             | 30점  |
| 3-1. 부양가족수                   |       |             | 5점   |
|                              |       | 3인 이상       | 5    |
|                              |       | 1인~2인       | 3    |
|                              |       | 0           | 0    |
| 3-2. 연령                      |       |             | 10점  |
|                              |       | 30세~50세     | 10   |
|                              |       | 기 타         | 5    |
| 3-3. 자기자본(창업자금)조달 능력         |       |             | 15점  |
|                              |       | 1,000 만원이상  | 15   |
|                              |       | 500만원~999만원 | 10   |
|                              |       | 500 만원미만    | 5    |
| 계                            |       |             | 100점 |

출처 : 노동부 자활사업추진반, 2000. 9.

#### 4) 공공근로

자활사업 내의 공공근로의 목적은 여타 자활지원 프로그램 연계가 어렵거나 참여를 위해 대기하는 동안 공공성과 생산성이 높은 공공근로사업에 한시적인 근로기회를 제공하여 근로능력 유지와 근로의욕 고취를 도모하는 것으로 정의되고 있다. 2000년의 경우 조건부 수급자를 위한 공공근로 사업은 구직세일즈 공공근로 3,000명과 지방자치단체의 공공근로 사업 37천명 규모로 정해져 노동부 소관 취업대상자를 위한 자활프로그램에서 가장 비중이 높다.

취업대상자 중 공공근로 대상자는 고령, 건강장애, 무기능 등으로 직업 훈련이나 취업 알선 등 다른 프로그램 참여가 곤란하거나 참여를 위해 대기 중인 자를 선발하되, 취업 및 창업을 위해 현장 경험이 필요한 수급권자를 우선적으로 배정하도록 하고 있다. 공공근로 참여자의 선발 기준은 연령, 건강, 직업이력, 세대주, 부양 가족수, 실업기간, 이전의 공공근로 참여 경험, 자활육구 등의 가중치를 내어 점수가 높은 순으로 결정된다.

공공근로 참여자의 법적 지위는 근로기준법 상의 일용근로자로 취급되며, 노동시간 및 임금에 대한 규정은 지방자치단체 공공근로사업의 지침과 동일하게 하고 계약기간은 3개월을 원칙으로 하되, 일부 민간 위탁 사업 등 지속적 참여를 통해서만 사업의 안정적 시행과 참여자의 기능습득이 가능하다고 판단되는 경우 1년간 지속적인 참여도 가능하도록 하고 있다.

&lt;표 21&gt; 공공근로 대상자 선발기준

| 고려요소                  | 판단기준                              | 가중치(100)       |
|-----------------------|-----------------------------------|----------------|
| <b>계</b>              |                                   | <b>100</b>     |
| 1. 연 령                | 45세 이상, 36~44세, 18~35세            | 20(20,15,10)   |
| 2. 건 강                | 보통 이하, 양호                         | 10(10,0)       |
| 3. 직업이력               | 중 이하, 상                           | 10(10,0)       |
| 4. 세대주                | 여성세대주, 세대주, 세대원                   | 10(10,5,0)     |
| 5. 부양가족수<br>(세대주만 해당) | 3명 이상, 1~2명, 없음                   | 10(10,5,0)     |
| 6. 실업기간               | 1년 이상, 6개월~1년 미만,<br>6월 미만, 해당 없음 | 20(20,15,10,0) |
| 7. 직전단계참여             | 미참여, 참여                           | 10(10,0)       |
| 8. 자활욕구               | 높음, 보통이하                          | 10(10,0)       |

출처 : 노동부 자활사업추진반, 2000. 9.

실업대책 사업 중에서도 높은 비중을 차지한 공공근로사업은 그 수행주체가 지방자치단체이며 참여자도 조건부 수급자와 일반 실업자가 섞여 있다. 자활의 목적을 달성하기 위해 지방노동관에서 조건부 수급자를 공공근로 참여자로 지방자치단체에 위탁할 때 기능습득, 취업 및 창업 연계 가능성이 높은 사업을 자활공공근로로 지정하도록 노동부는 지침을 정하고 있다. 취업과 연계된 사업은 중소기업 인력지원, 숲가꾸기 사업 등이고 창업과 연계된 사업은 지방특산물 가공 공공근로, 민간단체 위탁 사업으로 간병인 사업, 음식물 찌꺼기 재활용사업, 폐컴퓨터 재활용사업, 숲가꾸기 사업, 쓰레기 수거, 밀렵 감시 등 환경보존 사업을 들고 있는데 이러한 사업과 기타 공공근로 사업의 차별성이 왜 존재해야 하는지에 대한 근거는 명확하지 않다.

## 5) 자활인턴

기존의 실업대책과 다른 자활사업의 분야로 제시되는 것이 자활인턴제도이다. 기존의 인턴사원제도는 고졸 및 대졸 실업자를 대상으로 하여 한시적 실업대책 사업 중 임금보조금제도의 형식으로 이루어져 왔다. 새로 시도되는 자활인턴제도는 취업대상자 중 취업 및 사회경험이 없어 구직활동과 취업알선만으로는 취업이 곤란한 대상자를 중심으로 직업훈련과 연계하여 자활을 촉진하려는 의도에서 고안된 것이다. 예컨대 직업훈련과정을 이수하였지만 관련 직종의 경험 부족으로 인해 취업으로 직접 연결시키기 어려운 취업대상자의 경우 자활인턴사업을 통해 현장경험을 습득하여 취업으로 이르게 하는 것이다. 또한 일반 구직자에 비해 상대적으로 노동능력이 낮은 것을 감안하여 구직활동을 지원하는 과정에서 자활인턴제도를 활용하는 것, 즉 공공부조 수급자에 대한 임금보조제도를 사용하는 성격도 동시에 지니고 있다. 실제로 지원의 내용도 인턴대상자와 채용계약을 맺은 사업주에 대하여 1인당 월 50만원씩 3개월 간 지원하고, 연수 후 정규직으로 채용시 추가로 3개월을 지원하는 것으로 되어 있다.

자활인턴사업의 지원대상자는 일반 취업알선대상자보다 근로경력 및 능력이 취약하여 자활지원이 우선적으로 요구되는 자로 하되, 직업훈련을 이수한 경우 우선적으로 자활인턴 대상자로 선발하고, 그 외에 취업지원계획에 의거해 자활인턴사업 제시가 필요하다고 판단되는 경우로 한다. 자활인턴을 고용할 수 있는 사업장은 고용보험에 가입한 사업장으로 하되 국가기관 및 지방자치단체와 그 부속기관, 사회단체는 제외하도록 한다.

자활인턴은 해당사업장 상시근로자수(고용보험 피보험자수 기준)의 20% 이내의 범위 안에서 채용할 수 있으며, 지방노동관서

장은 자활인턴지원 계약을 할 때, 취업대상자의 적성 및 희망 취업조건과 구인업체의 구인조건이 조화되는가를 고려하고, 직업훈련 프로그램 이수자, 여성가장을 우선시하며, 사업장은 인턴 연수 이후 계속고용 전망이 높은 사업장을 위주로 선정하도록 한다. 사업장 중 상시근로자가 없는 사업장, 고용보험료가 체납된 사업장, 3개월 미만의 계절적 또는 일시적 사업을 영위하는 사업장, 임금으로 보기 어려운 개별적·부정기적 성과급만을 지급하는 사업장 및 알선일 이전 3개월 동안 고용조정지원금을 신청하거나 지원을 받은 경험이 있거나 고용조정을 한 경험이 있는 사업장은 자활인턴지원의 대상에서 제외된다.

## 2. 지역화와 민·관 협력

자활사업의 주관부서는 중앙정부의 보건복지부와 노동부이지만 실질적인 수급자 관리 업무를 담당하는 것은 행정자치부 산하의 읍·면·동 사무소의 사회복지전담요원, 지방노동관서 및 자활후견기관이다. 특히 지역별 자활지원계획은 각 담당행정기구 및 민간자원의 유기적 협력 관계를 통해서만 성사될 수 있다는 점에서 자활사업의 지역특화 소지를 보이고 있다. 조건부 수급자들의 개인적 특성이 연령, 학력, 기능, 가구여건이란 측면에서 모두 활발한 노동시장 이동을 요구하기 어려운 계층으로 구성되기 때문에 이들을 해당 지역에서 자립·자활시키는 것이 지역 자활사업의 과제로 대두될 것이기 때문이다. 기초자치단체 수준에서 어느 정도 복지행정과 노동행정의 협력관계를 이끌어 내는가에 자활사업

의 성패가 달려 있는 것이다.

이를 위해 정부가 제시하고 있는 제도적 장치는 지역별 자활기관협의체의 구성이다. 자활기관협의체는 지방노동관서, 지역별 보장기관의 장 및 민간 자활관련 기구의 협의기구로서, 좁게는 지역 사회 자활관련기관간 상시 협의체계를 구축하여 근로능력이 있는 수급자에 대한 자활지원 의뢰, 사후관리 등 자활지원을 효율적으로 추진하고, 넓게는 지역차원에서 자활과 관련된 다양한 사업주체들이 자활의 수요와 공급역량에 대해 논의하여, 각 자원을 체계적으로 연결하고, 지역 자활지원계획 수립과 수행의 기능을 갖는 것으로 이해할 수 있다.

이 때 지역차원의 민간자원을 어떤 방식으로 정부가 주도하는 자활사업의 흐름 안에 결합시키는가 하는 것이 민간의 자발성을 최대한 활용하면서 정부의 취약계층에 대한 고용·복지서비스 제공 책임을 도외시하지 않도록 지역 차원 자활사업을 구성하는데 관건이 될 것이다. 경제위기 이후 총체적 노동시장 및 빈곤위기의 시점에서는 비영리 민간단체들이 취약계층에 대한 자활과 실업극복 사업을 자발적으로 수행하면서 공적인 고용정책 및 빈곤정책의 빈자리를 채워 주는 역할을 하였다면 향후 자활사업의 정착은 공적 고용서비스와 복지서비스의 연계를 강화하는 동시에 민간역량을 결합시켜 관 주도·공급자 위주의 정책 구도를 극복하는 방향으로 진행되어야 할 것이기 때문이다.

지역 자활기관협의체의 참여주체의 역할을 다음과 같이 분류해 볼 수 있다.

우선 보장기관(시·군·구 사회복지과 및 관련과, 읍·면·동 사회복지전담공무원)은 지역 자활지원사업의 추진방향을 설정하고 정책의 우선순위를 제시하며 조례 등 지역자활지원네트워크 구축 및 활성화를 위한 제도적 장치를 마련한다. 또한 지역 차원 자활

사업 수행을 위한 재원을 확보하고 지역자활협의체의 활동에 대한 평가를 수행한다.

고용서비스를 담당하는 고용안정센터 및 인력은행은 지역사회의 일자리 자원을 발굴하고, 근로능력이 있는 수급자에 대한 취업 알선, 직업훈련 등 자활사업 참여기회를 제공한다. 민간 자활관련 기관(자활후견기관, 공공근로사업 수행기관 등)은 자활사업 수행 경험을 바탕으로 지역사회의 자활관련 문제와 수급자의 욕구 등에 대한 조사를 수행하며, 조건부 수급자 이외에도 자활서비스 제공이 필요한 저소득층에 대한 지원사업을 실시한다.

아울러 민간 사회복지관련기관들(사회복지관, 노인복지관, 장애인복지관, 재가복지센터) 및 종교단체, 시민·사회단체 등은 지역사회의 복지욕구를 조사하고, 수급자 가구에 대한 복지서비스를 제공하며, 후원·결연 등을 통한 원조를 제공하고, 후원자나 자원봉사자 등 인적·물적 자원의 발굴 및 동원에 참여한다.

민·관 협력의 제도적 근거는 자활후견기관의 지정과 각종 자활사업의 위탁에서 찾아질 수 있다. 이 때 지역차원에서 활용 가능한 자활관련 민간기관은 복지부가 공인하는 자활후견기관 이외에도 사회복지관, 종교단체, 시민·사회단체 및 해당 지역의 기업, 학교 등일 것이다. 자활사업 위탁과 관련된 자활기관협의체의 기능은 대상자의 다양하고 복합적인 욕구에 체계적·탄력적으로 대응하기 위해 정보교환체계를 구축하고 연초에 협의체 구성기관들이 해당 연도 기관별 자활프로그램의 내용, 실시기간, 예산, 사업 규모 등에 대한 자료를 교환하면서 민간 자활관련기관이 지역 자활사업에 기여할 수 있는 정도를 파악하는 것에서 시작된다. 이 때 해당 기관별로 제공 가능한 자활프로그램과 수용인원 등을 밝히고 이것이 지역의 자활수요(조건부 수급자 및 차상위계층의 규모)와 어떻게 연결될 수 있는지를 협의하는 것이다. 지방노동관서

장이나 시·군·구의 장은 공공부문의 고용 및 복지서비스에 의해 수용될 수 없거나 민간단체에 의해 수행되는 것이 보다 적절하다고 판단되는 조건부 수급자에 대한 자활사업의 일부를 위와 같은 협의에 기초하여 민간단체에 위탁하게 되는데 이것이 민·관 협력의 기본적 구도이다.

지역별로 특화된 자활사업 및 민·관 협력방식은 해당 지역의 사회경제적 특성, 자활사업 대상자의 특성 및 가구여건, 지역의 자활인프라 구축 정도 등에 따라 영향을 받을 수밖에 없다. 상대적으로 불안정 취업층이 많아 조건부 수급자 비중이 높지만 취업과 틈새시장의 일자리가 많은 대도시지역과 수급권자의 대부분이 고연령층인 농어촌지역에서 동일한 형태의 자활사업을 시행할 수는 없는 것이다. 지역별 특성에 따른 자활사업 지원모형을 대도시 지역, 중소도시지역, 농어촌지역, 폐광 등 특수지역으로 나누어 살펴보면 다음 <표 22>와 같다.

우선 대도시지역에서는 조건부 수급자의 비중이 높아 자활사업의 수요가 큰 반면, 이들을 민간 및 공공부문의 일자리로 연결할 가능성도 높다. 자활사업을 수행하기 위한 민간 및 공공 자원이 풍부할 뿐 아니라, 자활사업으로 성패를 가름해볼 수 있는 시장 발굴의 가능성도 높기 때문에 취업경력이 있는 청·장년층의 경우 고용서비스를 통해 자활할 가능성이 높다. 또한 지역차원에서 보육 등 복지서비스 제공자가 많아서 가구여건 상 별도의 복지서비스 지원이 필요한 경우 이를 제공할 수 있으며 다양한 지역복지 및 자활관련 민간자원을 자활사업에 연계시킴으로써 상대적으로 높은 자활수요를 해결할 수 있을 것이다.

중소도시지역은 자활사업 대상자 중 취업대상자의 비율이 낮을 뿐 아니라 비취업대상자 중에서도 단순자활능력자의 비중이 높은 것으로 파악되었다. 대도시만큼은 아니더라도 자활과 관련된 공공

및 민간 자원은 풍부한 편이지만 지역 경제여건상 취업기회나 직종 등이 한정적이라는 점이 지역특성으로 고려되어야 한다. 자활사업을 통해 형성된 생산물이나 서비스에 대해 민간이나 공공부문의 수요를 창출하는 것에 한계가 있다는 뜻이다. 지역별로 자활관련 민간기관의 형성정도에 편차가 심하며 자활사업 수행에 필수적인 복지서비스를 제공하는 기관도 농·어촌지역에 비해서는 부족하지만 존재하고 있다. 이러한 지역에서는 구인처나 일자리 발굴을 위해 자활기관협의체에 소속된 모든 기관이 협력하면서 지역에 부족한 복지서비스 인력 확충을 지향하면서 자활사업을 펼칠 수 있겠다.

농·어촌지역에서는 공공부조 수급권자의 대부분이 고령층이기 때문에 조건부 수급자가 상대적으로 적고, 있을 경우에도 비취업대상자 중 단순자활능력자를 중심으로 형성될 가능성이 높다. 또한 농·어촌지역에 계절적 실업의 발생이 조건부 수급자를 늘리는 결과를 초래할 수 있을 것이다. 이러한 지역에는 자활과 관련된 고용 및 복지서비스 제공의 인프라가 매우 열악하기 때문에 자활사업을 시행하는 데에도 어려움이 따를 것으로 보인다. 지역특성을 살려 주로 1차 산업과 관련된 자활사업을 추진하도록 하고, 지역복지서비스와 연계된 사업을 시행하여 자활사업을 복지서비스 확충의 계기로 삼는 것이 바람직할 것이다.

폐광 등 특수지역은 지역 경제 기반의 침체 또는 와해로 인해 산업구조 변동에 적응하지 못한 빈곤층이 형성된 지역을 의미한다. 대부분의 자활수요는 기능 부족으로 산업구조 변동에 적응하지 못한 단순자활능력자를 중심으로 형성되며, 농·어촌 지역에 비해 상대적으로 취업대상자의 비중이 높다. 자활사업을 제공할 수 있는 공공 및 민간 기관이 부족하고 높은 복지수요에 비해 복지서비스 제공의 수준도 낮은 편이다. 또한 지역경제기반이 와해

하고 있는 과정에서 새로운 일자리를 창출하거나 찾아내는 것에 일정한 한계를 지니고 있는 지역이다. 이러한 지역에서 성공한 대표적인 자활사업이 숲가꾸기 공공근로라는 것은 지역자활사업이 공공성과 복지성을 추구하는 사업을 중심으로 수행되어야 함을 시사하고 있다.

<표 22> 지역별 자활수요, 지역여건평가 및 자활사업 방향

| 지역구분   | 자활수요   | 지역여건  | 자활사업시행방안   |
|--------|--|---|--|
| 대도시 지역 | 수급자 중 실업자 또는 불안정한 취업상태에 있는 자가 많아 타 지역에 비해 조건부수급자의 비중이 높으며 직업경력이 적은 청년층이 많아 고용서비스를 필요로 하는 취업대장자 비율이 상대적으로 높음. 모자가장처럼 복지서비스를 연계하여 근로여건을 조성해야 하는 경우가 많음 | 자활사업과 관련된 공공 및 민간자원의 포가 다양하고 서비스 수준이 높음. 자활사업을 뒷받침할 수 있는 자원 발굴 가능성이 높음. 일용직 단순노무자의 취업기회가 높아 고용서비스를 제공하면 성공 가능성도 높음. 보육 및 재가복지서비스 등 접근성 높음. 민간위탁 공공근로 경험에 있는 기관 다수 존재. 지역내 자원들간의 네트워크 형성도 잘 되어 있는 편임. 단, 자활사업에 대한 수요도 높아 공급을 초과할 가능성이 있음 | 다양하고 풍부한 지역복지 및 민간자원의 참여유도. 자활사업 공급이 부족할 경우 조건부수급자의 가구 내 지위를 고려하여 자활사업을 배정함. (부양가족이 있는 가구주 우선) |

&lt;표 22&gt; 계속

| 지역구분      | 자활수요   | 지역여건   | 자활사업시행방안   |
|-----------|--|--|--|
| 중소도시지역    | 취업대상자 비율이 낮고 비취업대상자 중 단순자활수요자가 많은 해당자가 많음  | 공공 및 민간자원 분포는 다양하지만 지역여건이 취약하여 취업기회 및 직종이 한정적임.<br>자활공동체 사업 운영이 어려운 경우 지역내 자활사업이 활성화되지 않음.<br>공공서비스의 생산물 내지 서비스의 판매가 어려움.<br>복지서비스 제공 인프라이가 존재하지만 수요에 비해 부족함.<br>민간자원의 개입 정도가 지역의 편차가 심함 | 개인별 취업지원계획에 따른 직업능력향상 및 지역내 인력개발사업의 추진 필요. 지역내 인력개발사업의 추진 필요. 지역내 인력개발사업의 추진 필요. 지역내 인력개발사업의 추진 필요.<br>지역의 복지서비스 제공 여건이 상대적으로 열악함을 감안하여 보육, 장애인복지, 노인복지 등 관련 분야 사업을 중점적으로 추진. 입소시설이 설치된 지역에서는 복지시설 환경정리의 자원봉사 실시 |
| 농어촌지역     | 대다수가 고령층으로 구성되어 있어 상대적으로 취업기회 및 자활능력이 낮음. 도시지역에 비해 취업기회는 낮고, 단순자활수요자가 많은 편임. 계절적 실업으로 인해 취업기회가 적어 계절에 따라 차이가 큼 | 자활지원과 관련된 공공 및 민간자원이 부족하고 접근성도 낮음. 취업기회 및 자활공동체의 시장개척 가능성이 낮음. 사회복지서비스 제공 여건도 매우 열악함. 일부 종교기관에서 보육, 노인관련 서비스를 제공함  | 2,3차 산업의 고용잠재력이 낮기 때문에 1차 산업과 관련된 자활사업 추진 필요. 농촌진흥청 등 공공기관의 지원을 적극적으로 유도. 그 외 민간 기관을 적극 활용. 탁아서비스, 노인급식지원 등 지역 복지서비스와 연계된 사업을 시행. 농촌일용직은 동향기에 자활공동체로 사업 실시   |
| 폐광 등 특수지역 | 조건부 수급자의 수가 증가하고, 취업기회 부족으로 취업률이 낮음. 대부분이 단순자활수요자 비중이 높음. 광채로 인한 구조적 특성  | 자활관련 공공 및 민간 자원 부족. 지역경제여건도 취약하여 취업지원에 한계가 있음. 숲가꾸기 공공근로가 지역 자활의 성공사례. 기본적으로 사회복지서비스 제공 수준이 낮음   | 지역의 복지서비스 제공능력을 보완할 수 있도록 자활공동체 사업으로 복지서비스 제공을 높임. 기존 자활후견기관 외에 복지관이나 실업관련 단체를 적극 활용   |

전국적으로 획일화된 고용정책 및 공공부조의 제도들은 공공부조 수급자에 대한 자활사업을 중심으로 지역별 유연성을 확보할 여지를 갖고 있다. 중앙정부 차원에서 마련하는 실업대책의 개별 사업이나 공공부조의 제도적 틀은 모든 정책대상자에게 동일한 기준을 적용할 수밖에 없다. 그러나 지역별 자활정책은 지역의 노동시장 여건, 고용 및 복지서비스 인프라 확충 정도, 민간 자활관련 고용안정조직의 정착 정도에 따라 다양한 색채를 지닐 가능성이 높다. 특히 지역자활지원협의체에서 지역별 자활지원계획을 마련하도록 하는 것은 지역내의 자활 수요와 공급 규모를 민·관이 공동으로 파악하고 대책을 수립한다는 의미가 있다. 이 과정에서 지역의 사회경제적 특성, 기초자치단체 특유의 자활여건, 민간 자활역량의 축적이라는 세 가지 요소가 공적인 자활정책과 조화를 이루면서 상승작용을 하게 된다면 빈곤을 극복하고 사회적 참여라는 취지에서 노동시장 통합으로서의 자활이 이루어지게 되는 것이다.

만일 자활사업이 고용정책의 사각지대에서 민간단체의 희생과 봉사만으로 이루어진다면 이는 정부가 수행해야 하는 취약계층에 대한 집약적 노동시장 프로그램 시행의 책임을 민간으로 전가한 꼴이 될 것이다. 지역 차원에서 민·관 차원의 고용 및 복지서비스를 연계하는 자활정책의 과제는 지역맞춤형 고용·복지 통합서비스 모형을 찾아내는 것이다. 이러한 모형에서 현재 자활관련 서비스를 제공하고 있는 민간 고용안정조직의 역할과 위상을 정립하기 위해서는 개별 기관들의 현행 기관 및 사업 실태를 파악하여 이를 향후 자활사업 수행에 고려할 필요가 있다. 바로 이러한 이유 때문에 다음 장에서는 2000년 수행된 민간 고용안정조직에 대한 실태조사 결과를 중심으로 향후 지역 자활사업에서 민·관 협력 가능성과 전망 및 한계에 대해 검토하려고 한다.

#### IV. 민간 고용안정조직 자활사업의 실태

이 장에서는 자활과 관련된 사업을 하는 민간 고용안정조직에 대한 실태조사의 결과를 중심으로 민간단체 및 기관이 제공하는 자활사업의 내용, 성격, 현황 등에 대하여 살펴보고자 한다. 앞서도 지적했듯이 98년 경제위기 이후 시민·사회단체, 복지시설, 노동단체, 종교단체 및 지역의 실업극복운동본부 등은 실업자와 저소득층을 대상으로 고용 및 복지관련 서비스를 제공해왔다. 이 과정에서 기존의 도시빈민운동이나 지역주민운동 등을 전개해 오던 민간역량의 자활공동체 구성 경험은 실업자 및 저소득층에게 민간주체가 고용·복지 통합 서비스를 제공하는 모형으로 큰 역할을 하였다.

99년 실태조사에서는 민간고용안정조직을 자활지원센터, 일하는 여성의 집, 노동조합의 고용안정센터, 종교단체의 실업자 지원사업, 사용자 단체의 취업알선센터, 시민운동 연합체의 실업대책사업, 지역운동에 기반한 실업극복사업, 사회복지관, 재야운동단체가 주도하는 실업자지원사업, 장애인을 위한 취업알선센터로 구분하였었다(엄규숙, 1999b). 실제로 사업주체의 위와 같은 구분은 지역차원에서는 큰 의미가 없다. 오히려 자활사업이라는 측면에서는 기존의 사회복지관과 사용자단체의 취업알선센터를 제외하고는 유사한 사업을 발굴하여 시행하고 있는 것으로 나타났다. 그 이유는 주 대상층이 고연령, 저학력, 저기능 층이라는 점과 자활사업이 뿌리를 내리는 지역이 대부분 저소득층 밀집지역이라는 지역여건의 제한, 그리고 민간주체의 역량이 재원이나 인적 자원 측면에서 영세하다는 점 등으로 인해 자활사업 자체가 획기적인 시장

성을 확보하는 데에는 일정한 한계가 있다.

특히 기관의 영세성은 민간고용안정조직들이 자활후견기관으로 제도적 근거를 확보하려는 동기를 제공하게 된다. 사업비와 인건비를 실업극복국민운동의 기금을 통해서나 자체적으로 해결(소속 단체의 지원금, 운영수익 등)해야 한다는 압박은 단체 특성에 따른 자원적 자활사업 역량을 충분히 발휘하는 데 제약조건이 될 수밖에 없다. 아래에서는 실태조사의 결과를 소개하면서 향후 지역 자활사업에서 민·관 협력 가능성과 전망 및 한계에 대해 검토해 보고자 한다.

## 1. 실태조사의 목적, 방법과 대상

2000년 실태조사에서는 99년 연구와는 달리 민간고용안정조직을 크게 한국자활후견기관협회에 소속된 자활후견기관과 전국실업극복단체연대회의에 소속된 단체로 나누어 조사하였다. 양 단체의 협조 아래 팩스로 20개 문항의 주관식 설문을 발송하고 응답은 서울·경기지역 일부는 면접을 통해, 나머지는 팩스와 우편으로 받았다. 총 96개 단체에 설문을 발송하여 55개의 설문을 회수하였으며, 응답은 전국실업극복단체연대회의 소속 기관 14개소, 자활후견기관 41개소에서 받았다. 자활후견기관은 다시 종교단체에 기반한 곳이 10개소, 학교 및 학교법인에서 운영하는 자활후견기관 5개소, 사회복지법인 내지 사회복지관 부설 내지 병설 자활후견기관 7개소, 그 외 실업극복국민운동에 참여했던 시민·사회·노동·여성 단체 등에서 운영하는 자활후견기관 19개소로 구

성된다.

<표 23> 설문지 배포 및 응답기관의 분포

| 소속               | 배포 | 회수             |    | 회수율   |
|------------------|----|----------------|----|-------|
|                  |    | 유관기관분류         | 개소 |       |
| 전국실업극복단체<br>연대회의 | 24 |                | 14 | 58.3% |
| 한국자활후견기관<br>협회   | 70 | 종교단체           | 10 | 58.5% |
|                  |    | 학교, 학교법인       | 5  |       |
|                  |    | 사회복지법인, 사회복지관  | 7  |       |
|                  |    | 실업극복국민운동 참여 단체 | 19 |       |
| 전체               | 94 | 55             |    | 58.5% |

조사의 내용은 각 기관의 후원기관, 소속협회 내지 단체, 연혁, 주 사업대상층과 소재지 지역특성, 주 업무 내용, 자원 규모 및 출처, 상근인원의 규모·업무 분야·임금수준, 기초생활보장법 및 고용보험법 교육 여부, 노동조합과 연계상황, 사업대상의 특성(정보 획득 경로, 주된 서비스 수요, 연령, 직업경력), 자활사업의 우선순위, 지방노동관서 및 지자체와 연계 정도, 고용정보 소통정도, 지역실업대책 현황과 평가, 지역 민간단체 연계 현황이다.

&lt;표 24&gt; 설문조사의 내용

|              |                   |                  |
|--------------|-------------------|------------------|
| 단체관련사항       | 명칭, 소재지, 연락처      |                  |
|              | 후원기관              |                  |
|              | 소속협회 내지 단체        |                  |
|              | 연혁                |                  |
| 운영관련사항       | 상근인원              | 규모               |
|              |                   | 업무분야             |
|              |                   | 임금수준             |
|              |                   | 기초법 및 고용보험법 교육여부 |
|              | 재원                | 규모               |
|              |                   | 출처               |
| 자활사업관련<br>사항 | 사업내용              |                  |
|              | 자활사업 우선순위         |                  |
| 대상자<br>관련사항  | 일반적 특성            |                  |
|              | 지역여건              |                  |
|              | 정보 획득 경로          |                  |
|              | 주된 서비스 수요         |                  |
|              | 연령층               |                  |
|              | 직업경력              |                  |
| 지역연계<br>관련사항 | 지방노동관서, 지자체와 연계   |                  |
|              | 고용정보 소통 정도        |                  |
|              | 지역 실업대책 현황·평가     |                  |
|              | 노동조합 연계 현황        |                  |
|              | 지역 민간단체 연계 현황     |                  |
|              | 지역 자활기관 협의체 구성 현황 |                  |

조사의 목적은 98년 경제위기 이후 전국적으로 확산된 민간 고용안정조직의 실태를 파악하는 것으로 민간차원에서 그간 축적된 자활사업의 역량에 대한 판단자료를 확보하는 것이다. 기관 및 운영에 대한 실태 파악이 조사의 주된 목적이며, 각 기관이 평가하는 자활대상자의 특성도 민간 기관들이 주관 단체의 특성에 따른 자활사업을 수행해 나가는 데 일정 정도 영향을 미친다고 보아

조사하였다. 아울러 향후 자활사업이 지역별로 특화될 전망에 대한 기초자료로 지역연계에 관한 사항을 조사하였으며 이 과정에서 노동조합과의 연계 현황에 대한 부분은 특히 노동조합이 실업자 및 빈곤운동에 대해 향후 정책방향을 정하는 데에 참고자료로 삼고자 하였다. 각 기관이 현재 하고 있거나 향후에 계획하고 있는 자활사업의 내용과 규모 등은 고용정책 안에서 자활사업의 위상에 대한 판단 근거를 마련하려는 목적에서 조사하였다.

## 2. 실태조사 결과

이 절에서는 민간고용안정조직 실태조사 결과를 기관현황, 운영 관련사항, 자활사업 현황, 대상자현황 및 지역연계현황으로 나누어 분석하였다. 응답사례수가 적다는 것과 응답기관·단체의 구성이 전체 자활사업 관련 민간단체에 대한 대표성을 가진다는 보장이 없기 때문에 자활기관협회 및 실업극복국민운동, 민간의 자활과 관련된 논의에서 생성된 자료들을 참조하였으며 분석은 주관식 설문응답을 최대한 존중하고 각 기관 자활사업 및 관련실태의 다양한 현실이 가능한 한 반영되도록 하였다.

### 가. 기관현황

2000년 10월 현재 전국의 자활후견기관은 총 70개소로 99년 20개소에서, 올해 50개소가 증설되었다. 그 구성면에서도 99년 당시

대한성공회 운영 자활지원센터가 7개소, 종교 또는 복지사업기관 성격을 지닌 사회복지법인이 운영하는 자활지원센터 7개소, 시민단체, 학교, 주민운동단체에서 운영하는 4개소로 구성되었던 반면, 2000년 자활후견기관의 구성은 보다 다양해졌다. 성공회, 기독교, 불교, 천주교를 망라하는 종교단체가 주관하는 자활후견기관이 23개소, 각종 사회복지법인 또는 사회복지관(종교단체와 중복되는 경우도 있음)에서 운영하는 자활후견기관이 18개소, 학교 및 학교법인에서 운영하는 자활후견기관 5개소 그리고 시민운동, 주민운동, 실업극복국민운동에 연계되어있던 단체에서 운영하는 자활후견기관이 총 20개소이다. 신규 지정된 자활후견기관 중에는 실업극복 국민운동에 동참했던 단체 또는 기관이 17개소 포함되어 있는데 이는 신규지정기관의 34%에 해당된다. 특히 서울 등 대도시에서는 기존의 사회복지법인이나 사회복지관 자활사업을 장기적으로 수행해온 종교단체들과 차별적인 자활사업능력을 제시하기 어려운 지역보다 중소도시를 중심으로 진행된 민간단체 연합의 실업극복단체들이 자활후견기관으로 지정된 점과 건설노동자를 중심으로 고용안정사업을 벌여온 건설노조 계열의 자활후견기관이 생겨난 것이 특이한 점이다.

&lt;표 25&gt; 자활후견기관현황

|        | 지역     | 법인명                                 |
|--------|--------|-------------------------------------|
| 서울     | 관악구 *  | 재단법인 대한성공회                          |
|        | 노원구 *  | 재단법인 대한성공회                          |
|        | 마포구 *  | 학교법인 이화학당                           |
|        | 성북구 *  | 재단법인 대한성공회                          |
|        | 성동구 1  | 성동평화의 집 (성동종합사회복지관)                 |
|        | 강북구 1  | 서울북부실업자사업단 강북지부                     |
|        | 은평구    | 사회복지법인감리회 사회복지관재단                   |
|        | 강서구    | 학교법인 연세대학교 (가양4종합사회복지관)             |
|        | 구로구 1  | 구로시민센터                              |
|        | 영등포구 1 | 사단법인 실업자종합지원서울센터                    |
|        | 송파구    | 재단법인천주교 까리따스수녀회 유지재단<br>(잠실종합사회복지관) |
|        | 부산     | 사상구 **                              |
| 동구 *** |        | 사회복지법인한국복지재단                        |
| 영도구    |        | 사회복지법인한국재활재단(상리종합사회복지관)             |
| 부산진구 1 |        | 부산실업극복지원센터                          |
| 동래구    |        | 사회복지법인양덕사회문화원(동래종합사회복지관)            |
| 해운대구   |        | 재단법인대한성공회유지재단(대한성공회부산교구반송동 나눔의 집)   |
| 금정구    |        | 사회복지법인<br>남광사회복지회(남광종합사회복지관)        |
| 대구     |        | 북구 **                               |
|        | 남구 **  | 사회복지법인불교사회복지회                       |
|        | 서구     | 사회복지법인 대구카톨릭사회복지회<br>(서구종합사회복지관)    |
|        | 달서구    | 사단법인 대구YWCA                         |
| 인천     | 동구 *   | 재단법인 대한성공회                          |
|        | 중구 1   | 서해주민센터 (실업극복인천중동센터)                 |
|        | 남구 1   | 실업극복운동인천본부                          |
|        | 연수구 1  | 실업극복운동본부연수자활센터(희년교회)                |
|        | 부평구 1  | 사단법인인천여성노동자회                        |
|        | 계양구 1  | 재단법인 한국기독교장로회 새봄교회                  |

&lt;표 25&gt; 계속

|           | 지역                | 법인명                                      |
|-----------|-------------------|--|
| <b>광주</b> | 남구 **             | 사회복지법인 인애동산                              |
|           | 북구                | 사회복지법인 동원                                |
|           | 북구                | 광주지역건설산업노동조합                             |
| <b>대전</b> | 동구 *              | 재단법인 대한성공회                               |
|           | 중구                | 대전지역건설노동조합<br>건설실업자무료취업알선센터              |
|           | 대덕구               | 재단법인 대한예수교장로회 대전노회유지재단                   |
| <b>울산</b> | 남구 ***            | YMCA                                     |
|           | 북구 ***            | 참여자치연대                                   |
| <b>경기</b> | 광명시 **            | 사회복지법인한국복지재단                             |
|           | 성남시 ****          | 사단법인 한국 참사랑복지회                           |
|           | 수원시               | 재단법인 대한성공회 수원 나눔의 집                      |
|           | 의정부시 <sup>1</sup> | 재단법인 의정부YMCA (장암종합사회복지관)                 |
|           | 부천시               | 부천시카톨릭학원(준의.한라종합사회복지관)                   |
|           | 부천시               | 사단법인<br>한국여성노동자협의회(부천여성노동자회)             |
|           | 안산시               | 안산지역실업극복운동협의회                            |
|           | 구리시 <sup>1</sup>  | 구리YMCA                                   |
|           | 시흥시               | 사회복지법인 작은자리 (작은자리 사회복지관)                 |
|           | 시흥시 <sup>1</sup>  | 사회복지법인 천주교 수원교구 사회복지회                    |
| <b>강원</b> | 태백시 ****          | 사회복지법인태백사회복지회                            |
|           | 춘천시 <sup>1</sup>  | 재단법인 대한성공회 유지재단<br>서울교구춘천교회 나눔의 집, 새희망쉼터 |
|           | 강릉시 <sup>1</sup>  | 실업극복강릉시민연합                               |
|           | 정선군               | 정선군지역살리기공추위, 정선지역발전연구소,<br>동원소망교회        |
| <b>충북</b> | 청주시               | 재단법인 청주교구 천주교회 유지재단<br>(산남종합사회복지관)       |
|           | 충주시 <sup>1</sup>  | 충주지역 실업극복 시민단체 협의회                       |
|           | 진천군               | 재단법인한국기독교장로회 충북노회유지재단                    |
| <b>충남</b> | 천안시 ***           | 재단법인 대한성공회                               |
|           | 공주시               | 재단법인 대한성공회유지재단                           |
|           | 아산시               | 천안. 아산지역 건설일용노동조합                        |

&lt;표 25&gt; 계속

|           | 지역               | 법인명                            |
|-----------|------------------|--------------------------------|
| <b>전북</b> | 전주시 ***          | 재단법인 대한성공회                     |
|           | 전주시 <sup>1</sup> | 고용실업대책전북도민운동 실업자종합지원센터         |
|           | 남원시              | 사회복지법인<br>한국기독교장로회총회(남원사회복지관)  |
|           | 김제시              | 재단법인 대한성공회 (농민지원센터)            |
| <b>전남</b> | 해남군 ***          | 사회복지법인 두성재단                    |
|           | 여수시              | 대한불교조계종사회복지재단(문수종합사회복지관)       |
|           | 나주시              | 학교법인 해인학원                      |
| <b>경북</b> | 포항시 ****         | 사회복지법인 열린가람                    |
|           | 포항시 <sup>1</sup> | 실업극복포항시민운동본부                   |
|           | 구미시              | 사회복지법인<br>카톨릭사회복지회(구미종합사회복지관)  |
| <b>경남</b> | 창원시 <sup>1</sup> | 실업대책을 위한 범도민운동 경남본부            |
|           | 김해시              | 학교법인 인제학원 (김해시종합사회복지관)         |
|           | 마산시              | 천주교마산교구유지재단 (카톨릭 여성회관)         |
| <b>제주</b> | 제주시 <sup>1</sup> | 제주자활센터(참여자치와<br>환경보전을위한제주범도민회) |

주 1) : \*는 96년 시범 지정, \*\*는 1997년 지정, \*\*\*는 1998년 지정,  
\*\*\*\*는 1999년 지정, 표시가 없는 것은 2000년 지정 기관임.

주 2) : <sup>1</sup>은 실업극복국민운동 참가 기관 또는 단체임.

실태조사에 응답한 기관들과 자활후견기관의 주관단체 별 구성을 살펴보면 다음과 같다. 응답자의 비중은 실업극복단체 또는 시민·사회·노동단체에서 주관하는 자활후견기관이 타 기관에 비해 높은 편이었다. 여기에 실업극복연대 회의 소속의 14개 단체가 설문에 응답하였기 때문에 전체 실태조사의 내용은 자활후견기관만의 자활사업 현황을 대변하는 것으로 보기는 어렵다. 그렇지만 민간자활지원기관들이 제도화되는 과정에서 정형화된 자활사업 수행주체의 모형은 아직 없다고 여겨지기 때문에 다양한 사업방

식이나 운영상의 고민 등을 수렴하여 향후 자활사업에 대한 자료로 삼을 수 있을 것이다.

<표 26> 응답기관 주관단체별 분포

| 자활후견기관 구분          | 개소 (%)    | 응답 |
|--------------------|-----------|----|
| 종교단체               | 23 (32.4) | 10 |
| 학교, 학교법인           | 5 (7.0)   | 5  |
| 사회복지법인, 사회복지관      | 18 (25.4) | 7  |
| 실업극복단체, 시민·사회·노동단체 | 20 (28.2) | 19 |
| 총 계                | 70        | 41 |
| 전국실업극복단체연대회의 소속단체  |           | 14 |

응답기관의 지역별 분포는 여전히 서울과 경기 인천지역에 집중되어 있다. 자활후견기관을 중심으로 보았을 때 서울·경기·인천지역의 자활후견기관 비중이 총 40.6%인데 반해 설문응답단체는 전체 응답 중 49.1%가 서울·경기·인천지역에서 온 것이다. 그렇지만 응답기관에 실업극복단체들이 다수 포함되어 있고 지방의 실업극복단체들이 다수 응답하였다는 점에서 지역 현황에 대한 자료로서의 가치는 있다고 판단된다.

&lt;표 27&gt; 응답기관의 지역분포

| 지역분류  | 응답단체      | 자활후견기관 분포 |
|-------|-----------|-----------|
| 서울    | 13 (23.6) | 11 (15.7) |
| 인천    | 4 (7.3)   | 6 (8.5)   |
| 부산    | 3 (5.5)   | 7 (10.0)  |
| 대구    | 2 (3.6)   | 4 (5.7)   |
| 광주    | 3 (5.5)   | 3 (4.2)   |
| 대전    | 1 (1.8)   | 3 (4.2)   |
| 경기도   | 10 (18.2) | 10 (14.2) |
| 강원도   | 2 (3.6)   | 4 (5.7)   |
| 충청도   | 3 (5.5)   | 6 (8.5)   |
| 전라도   | 6 (10.9)  | 7 (10.0)  |
| 경상도   | 5 (9.1)   | 6 (8.5)   |
| 제주도   | 1 (1.8)   | 1 (1.4)   |
| 기타 분류 | 2 (3.6)   |           |

## 나. 운영현황

### 1) 상근인원

응답한 민간 자활관련 기관은 평균 5.3명의 상근인원을 갖고 있는 것으로 나타났다. 상근인원은 최소 3명부터 최고 16명까지 분포되어 있었는데 7명이상의 상근인원을 갖고 있는 기관은 대개 자활공동체, 공동작업장, 청소년교실 등을 부설로 운영하는 경우에 해당된다.

&lt;표 28&gt; 상근 인원수 분포

| 인원수 (명)             | 단체수       |
|---------------------|-----------|
| 3                   | 10 (18 %) |
| 4                   | 16 (29 %) |
| 5                   | 11 (20 %) |
| 6                   | 12 (22 %) |
| 7                   | 2 (4 %)   |
| 8                   | 2 (4 %)   |
| 9 명 이상 (10, 14, 16) | 3 (5 %)   |
| 평 균                 | 5.3명      |

상근인원의 평균임금은 91만원으로 설문에 응답하지 않은 2개 단체와 복지관 사회복지사 수준이라 응답한 4개 단체를 제외한 응답의 평균이다. 임금 수준이 응답된 단체의 상근인원(총 258명)의 임금분포를 보면 70만원 미만이 총 8.9%, 80만원 미만이 총 32.5%, 90만원 미만이 44.9%, 조사된 상근인원의 73.6%가 100만원 미만의 임금을 받고 있는 것으로 나타났다. 민간 자활관련기관 상근인원의 평균임금 91만원은 2000년 전산업 노동자 명목임금 총액 169만원의 53.8% 수준에 불과하다.

&lt;표 29&gt; 상근인원 평균임금수준

| 임금수준 (만원)        | 단체수 | 해당인원수 (명) | 비중    |
|------------------|-----|-----------|-------|
| 50 이상 ~ 59 이하    | 2   | 13        | 5.0   |
| 60 이상 ~ 69 이하    | 2   | 10        | 3.9   |
| 70 이상 ~ 79 이하    | 11  | 61        | 23.6  |
| 80 이상 ~ 89 이하    | 8   | 32        | 12.4  |
| 90 이상 ~ 99 이하    | 11  | 74        | 28.7  |
| 100 이상 ~ 109 이하  | 10  | 50        | 19.0  |
| 110 이상 ~ 119 이하  | 2   | 9         | 3.5   |
| 120 이상 ~ 129 이하  | 2   | 6         | 2.3   |
| 130 이상 ~ 139 이하  | 1   | 3         | 1.2   |
| 소계               |     | 258       | 100.0 |
| 복지관협회기준<br>사회복지사 | 4   | 18        |       |
| 무응답              | 2   | 8         |       |
| 무급 및<br>공공근로배치인원 | 5   | 7         |       |

&lt;표 30&gt; 자활후견기관과 실업극복단체 상근인원 규모 및 평균 임금 비교

| 비교항목            | 자활후견기관  | 실업극복단체 |
|-----------------|---|--------|
| 평균 상근인원수        | 5.1명  | 5.8명   |
| 유급 상근인원<br>평균임금 | 약 96만원<br>(35개 단체, 2개 단체 무응답,<br>4개 단체 복지관 사회복지사<br>수준) | 74만원   |

자활후견기관과 실업극복단체 연대회의 소속단체 사이의 상근 인원규모 및 평균임금 수준을 비교해 보면 규모와 임금 수준의 불균형한 분포를 보이고 있다. 상근인원은 자활후견기관이 평균 5.1명이고 실업극복단체가 평균 5.8명으로 나타나서 제도권에 편입된 자활사업기관의 인적 자원 가동률이 상대적으로 낮을 수 있음을 시사하였다. 반면 임금수준은 자활후견기관이 약 96만원인 반면 실업극복단체는 평균 74만원으로 나타나 자발적 운동성에 기반한 민간단체의 임금수준이 매우 열악함을 시사하였다. 지역별로 상근직의 보수는 평균 75만원에서 104만원 사이의 분포를 보였는데 지역별로 표본수가 1~2개소에 한정된 지역이 있기 때문에 지역별 편차에 대한 객관적인 자료라고 보기는 어렵다.

<표 31> 지역별 상근직 보수 비교

| 지역분류  | 평균 임금 | 비고                   |
|-------|-------|----------------------|
| 서울    | 90만원  | 11개 단체, 2개 단체 복지관 규정 |
| 인천    | 79만원  | 3개 단체, 1개 단체 복지관 규정  |
| 부산    | 83만원  | 2개 단체, 1개 단체 복지관 규정  |
| 대구    | 82만원  | 2개 단체                |
| 광주    | 96만원  | 3개 단체                |
| 대전    | 90만원  | 1개 단체                |
| 경기도   | 87만원  | 9개 단체, 1개 단체 무응답     |
| 강원도   | 80만원  | 2개 단체                |
| 충청도   | 85만원  | 2개 단체, 1개 단체 무응답     |
| 전라도   | 82만원  | 6개 단체                |
| 경상도   | 104만원 | 5개 단체                |
| 제주도   | 75만원  | 1개 단체                |
| 기타 분류 | 80만원  | 2개 단체                |

낮은 임금수준에 비해 상근인원이 해당기관의 자활과 관련하여 수행해야 하는 업무는 과중한 것으로 보인다. 상근인원의 업무배치에 관한 응답은 낮은 보수를 받으면서 자활관련기관에 종사하는 인적 자원이 과중한 업무에 시달리고 있음을 보여준다. 기본적으로 자활사업을 수행하는 민간기관은 기획총괄, 회계 및 사무, 상담, 고용지원, 연대사업, 자체자활사업을 담당할 최소 1인의 전문인력을 확보해야 할 것으로 보인다.

기획총괄은 기관의 대표업무와 더불어 개별적 사업을 기획하고 조정하는 업무분야를 의미하며, 회계와 사무는 정부나 지방자치단체의 보조금, 그 외의 공적으로 조성된 기금을 통해 운영되는 자활사업 수행단체의 사업 투명성을 보여주기 위해서도 독자적으로 수행되어야 하는 업무분야이다. 다음으로 취업 및 가족과 관련된 상담 업무는 자활사업에 참여하고자 하는 대상자의 인적 특성을 고려할 때 복합적인 업무지식을 요구하는 전문적이고 별도의 업무 분야이며, 자활대상자의 취업을 지원하는 업무는 주로 공공근로 위탁이나 공동작업장 사업 등을 통해 이루어지는 별도의 인적 자원 관리와 사업관리 능력이 필요한 분야이고, 지역내의 연대사업을 수행하는 분야는 지역단체 사이의 연대활동을 활성화하고 다양한 자원의 연결망을 형성하면서 정보와 업무를 교환해야 한다는 업무 특성을 갖고 있다. 또한 많은 자활관련기관에서 시도하고 있는 자활공동체 사업은 별도의 교육사업, 사업관리, 인적자원 관리 및 확보, 시장개발 등의 복합적 관리를 요하는 별도의 업무라 하겠다.

만일 자활후견기관 또는 민간고용안정조직에서 이같은 업무를 최소 규모로 수행하고자 할 경우 각 분야별로 1명씩의 담당자가 필요하다고 한다면 최소한 6인의 상근인원을 필요로 한다. 그러나 응답기관의 상근인원은 평균 5.3명이고 응답기관 중 67%는 5인

이하의 상근인원을 갖고 있었다. 특히 3~4인이 자활과 관련된 업무를 수행한다고 할 때 이는 1인의 상근자가 2개 이상의 업무 분야를 담당해야 함을 의미한다. 만일 해당 기관에서 청소년관련 사업이나 보육서비스, 공부방, 신문발행, 여러 개의 자활공동체 운영 등의 추가 업무가 있다면 이는 필연적으로 추가적 인원소요를 의미할 수밖에 없다. 최소 규모인 3인으로 운영되는 자활관련기관은 업무총괄, 상담, 자활사업지원 및 회계라는 기본적 업무 분야를 가지고 있는데 이는 어느 한 상근자가 2 가지 업무를 중복적으로 수행함을 의미할 수밖에 없다.

이러한 인원부족은 자활대상자에 대한 통합적인 서비스 제공시 질저하로 이어질 가능성이 있다. 자활사업은 대상자의 인적 특성, 가구여건, 노동능력과 지역의 자활여건을 종합적으로 고려하여 수행되어야 하는 통합적 고용·복지서비스의 성격을 띠고 있다. 특히 자활후견기관 등에서 자활공동체 등 별도의 사업체를 구성하여 운영할 경우 이는 자활대상자의 보호된 고용형태의 유지와 보호된 시장의 형성 및 유지·관리라는 복합적인 수발업무를 전제로 하는 것이다. 따라서 현재의 인적자원의 수준으로 다양한 자활사업을 수행하려면 자활사업을 어느 한 분야로 특화시키던지 지역의 다른 복지서비스 기관과의 횡적 협조체계를 활용할 수밖에 없다. 유관단체가 사회복지관련기관, 종교단체 등인 경우는 후원기관의 인적·물적 자원을 활용하는 것이 가능할 것이고, 지역 단위 실업극복단체의 연합체는 지역의 각종 복지자원의 연결망을 활용해야 할 것이다.

## 2) 재원

실태조사에 응한 자활관련민간단체의 연간 평균 예산은 경상비, 인건비, 특별 사업비(특별 취로사업, 공공근로사업 등), 청소년교실 등을 모두 포함하여 1억 8천여 만원규모이다.

<표 32> 소속단체 별 평균예산규모

| 비교 항목     | 자활후견기관                   | 실업극복 국민운동               |
|-----------|--------------------------|-------------------------|
| 평균 연간예산규모 | 151,225,000원<br>(34개 단체) | 255,240,000원<br>(8개 단체) |

연간 총예산 규모 면에서는 앞의 상근 인원 인건비와 상반된 결과가 나타났다. 자활후견기관의 연간 평균 예산 규모는 1억 5천여 만원 수준인 반면 실업극복 단체의 경우 2억 5천여 만원을 넘는 수준으로 나타났다. 이는 제도권에 편입된 자활후견기관이 중앙정부나 지방자치단체의 경비 지원을 기준으로 사업을 진행하기 때문에 재원을 일정 수준 이상으로 조달하는 것이 불가능한 반면 일부 실업극복 단체의 경우 제안사업을 통해 실업극복 국민운동 기금을 사업비 형식으로 조달하여 사용하였기 때문인 것으로 판단된다. 실업극복국민운동의 지원을 받은 단체들의 재원은 대부분 특정 사업에 대한 실업극복국민운동본부의 지원인 관계로 평균예산규모를 기준으로 자활사업의 상시적 규모를 판단하기는 어렵다.

이 때 연간 평균 예산은 자활후견기관의 경우 일반회계의 비중이 높은 반면, 실업극복단체연대회의 소속단체의 경우에는 특별사업비의 비중이 높았다. 자활후견기관 중 재단전입금이나 특별 사

업비를 밝힌 곳이 제한적이기 때문에 전체 예산을 해당 응답기관으로 나눈 연간 평균예산의 규모인 1억 5천여 만원은 사실 큰 의미가 없다. 기본적인 연간예산은 일반회계에 의한 지원으로 이루어지며 이는 1억 2천여 만원 수준에 머물고 있다. 재단전입금은 실업극복운동과 연계가 없는 자활후견기관 6개소에서 약 1억 4천만 원을 초과하는 수준으로 밝혀졌으며, 실업극복운동과 연계가 있는 자활후견기관 1개소의 재단전입금은 18,200천 원으로 밝혀졌다. 특별사업비의 경우는 <표 33>에 나타난 재단전입금이 해당 항목 전체 기관의 평균 특별사업비라는 점에 유의해야 한다. 전반적으로 실업극복단체연대회의 소속단체는 일반회계 지원이 미약한 반면 특별사업비(주로 공공근로 민간위탁)의 비중이 높은 반면 자활후견기관의 경우 특별사업비 비중은 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 자활후견기관 중 특별사업비가 있다고 응답하고 그 규모를 밝힌 단체는 총 7개 단체인데 그 규모는 실업극복운동과 연관이 없는 기관이 4개 단체 평균 201,000천 원, 있는 기관이 3개 단체 평균 95,600천 원이었다. 특별사업비를 제외한 지역별 평균 예산 규모는 부산지역을 제외하고는 대략 1억원 내외 수준으로 파악되었다(<표 34> 참조).

<표 33> 자활사업 관련기관 예산의 구성

| 실업극복 연관 여부          | 자활후견기관      |             |             | 실업극복단체연대회의 소속단체 |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-----------------|
|                     | 없음          | 있음          | 계           |                 |
| 분석 단체 수             | 20/24       | 14/17       | 34/41       | 8/14            |
| 재단 전입금 <sup>1</sup> | 4,402,000   | 1,800,000   | 3,101,000   | .               |
| 일반회계                | 132,730,000 | 116,620,000 | 124,675,000 | 40,620,000      |
| 특별사업비 <sup>2</sup>  | 40,200,000  | 20,190,000  | 30,195,000  | 214,600,000     |
| 총 사업비               | 172,480,000 | 129,970,000 | 151,225,000 | 255,240,000     |

- ※ 1) 실업극복과 연관없는 자활후견기관 중 재단 전입금 있는 단체는 6개 단체이며  
(6개 단체 평균 금액 ; 1억 4673만원), 특별사업비가 있는 단체는 4개임(4개 단체 평균 금액 ; 2억 1백 만원).
- 2) 실업극복에 소속되어 있는 자활후견기관 중 재단 전입금 있는 단체는 1개 단체이며 (금액 ; 1,820 만원), 특별사업비가 있는 단체는 3개 단체임(3개 단체 평균 금액 ; 9,560 만원).

<표 34> 지역별 자활관련기관 예산 규모 (특별사업비 제외)

| 지역 분류 | 평균 예산 규모    | 비고                               |
|-------|-------------|----------------------------------|
| 서울    | 99,610,000  | 12개 단체, 2개 단체 기준 모호              |
| 인천    | 131,140,000 | 4개 단체                            |
| 부산    | 226,666,666 | 3개 단체                            |
| 대구    | 121,420,000 | 2개 단체                            |
| 광주    | 97,000,000  | 2개 단체, 1개 단체 기준 모호               |
| 대전    | 97,380,000  | 1개 단체                            |
| 경기도   | 101,640,000 | 7개 단체, 3개 단체 기준 모호               |
| 강원도   | 96,000,000  | 1개 단체, 1개 단체 기준 모호               |
| 충청도   | 53,000,000  | 2개 단체, 1개 단체 기준 모호               |
| 전라도   | 82,970,000  | 4개 단체, 1개 단체 기준 모호,<br>1개 단체 무응답 |
| 경상도   | 95,250,000  | 5개 단체                            |
| 제주도   | 96,000,000  | 1개 단체                            |
| 기타 분류 | .           | 2개 단체 기준 모호                      |

## 다. 대상자 현황

자활사업에 참여하는 자활대상자의 평균연령은 48세로 자활후견기관 49.5세, 실업극복단체 48.3세로 별다른 차이를 보이지 않았다. 대부분의 자활관련기관들은 자활사업의 대상을 정부에서 규정하는 것보다 넓게 잡고 있는 것으로 보인다. 대상자의 특성에 대한 주관식 설문에서 자활사업의 대상자를 국민기초생활보장법 상의 조건부수급자 및 차상위계층이라고 응답한 경우는 6개소에 불과했다. 생계급여나 자활급여 수급권 여부와 상관없이 자활사업의 주된 대상층은 가구 형태별로는 모자가정, 부자가정, 소년소녀가장 가정, 독거노인 등으로 지적되었으며, 주된 참여자에서 여성이 차지하는 비중이 상대적으로 높다고 응답한 기관이 30% 정도 되었다. 또한 지역별 특성에 따라 노숙자, 장기실업자 및 불안정하게 취업된 일용노동자들도 자활사업의 주된 대상집단으로 파악하고 있다.

<표 35> 대상자 평균연령

| 구 분  | 자활후견기관 <sup>1</sup> | 실업극복단체 <sup>2</sup> |
|------|---------------------|---------------------|
| 평균연령 | 49.6                | 48.3                |

<sup>1</sup>. 34개 단체, 1개 단체 전 연령, 6개 단체 무응답

<sup>2</sup>. 12개 단체, 2개 단체 무응답

대상집단이 자활관련 민간단체를 찾아오는 경로는 공적인 연결망보다는 민간 네트워크에 의존하는 것으로 보인다. 빈도별로는 자체홍보를 통해 대상자가 찾아온 경우가 가장 많았고 그 다음이 주변사람의 소개, 공공기관의 안내 및 의뢰 등의 순으로 나타났다.

&lt;표 36&gt; 내방경로 (중복응답)

| 내방경로                         | 자활후견기관 | 실업극복<br>국민운동 | 총계(%)      |
|------------------------------|--------|--------------|------------|
| 자체홍보                         | 20     | 9            | 29 (26.9%) |
| 주변 사람의 소개                    | 16     | 9            | 25 (23.1%) |
| 공공기관의 안내 및 의뢰                | 15     | 6            | 21 (19.4%) |
| 언론매체 및 인터넷                   | 6      | 4            | 10 (9.3%)  |
| 사회복지기관의 의뢰                   | 7      | 2            | 9 (8.3%)   |
| 자체 교육 및 행사                   | 3      | 1            | 4 (3.7%)   |
| 사업참여자 모집 광고<br>(공공근로사업장 홍보지) | 3      | ·            | 3 (2.8%)   |
| 이미 알고 있음                     | 3      | ·            | 3 (2.8%)   |
| 인터넷                          | 2      | ·            | 2 (1.9%)   |
| 노조 활동                        | 1      | ·            | 1 (0.9%)   |
| 실업연대 상품권 교환                  | 1      | ·            | 1 (0.9%)   |

이용자가 주로 원하는 서비스는 취업알선이 압도적으로 많고 다음이 생계비지원, 생활보호, 상담, 생업자금 융자, 의료지원 등의 순으로 나타났다. 취업알선에 대한 수요가 있으면서 공공고용안정조직이 아닌 민간고용안정조직을 찾아오는 계층은 연령, 기 능, 학력, 건강상태 등의 조건이 지방노동관서의 취업알선으로 일 자리를 찾기 어려운 집단이라는 특성을 갖고 있다. 이들은 급박한 생계문제를 해결하기 위한 일차적 수단으로 일거리를 찾게 되고, 취업알선이 불가능할 경우 생계비지원이나 생활보호, 생업자금 융자 등 경제적 지원을 원하게 되는 것으로 보인다. 자활과 관련된 각종 서비스(상담, 자활정보, 자활교육, 직업훈련, 기초생활보장법 문의, 취로사업 참여 등)도 일자리에 대한 관심과 생계 해결이라

는 두 가지 핵심적 관심사항을 그다지 벗어나지 않는 것으로 볼 수 있다.

<표 37> 자활관련기관 이용자가 주로 원하는 서비스

| 구 분        | 자활후견기관 | 실업극복<br>국민운동 | 총계 (%)     |
|------------|--------|--------------|------------|
| 취업알선       | 29     | 11           | 40 (42.6%) |
| 생계비지원      | 5      | 4            | 9 (9.6%)   |
| 생활보호       | 6      | 3            | 9 (9.6%)   |
| 상담         | 2      | 5            | 7 (7.4%)   |
| 생업자금 용자    | 5      | ·            | 5 (5.3%)   |
| 의료지원       | 5      | ·            | 5 (5.3%)   |
| 자활정보       | 3      | 1            | 4 (4.3%)   |
| 자활교육, 직업훈련 | 3      | 1            | 4 (4.3%)   |
| 기초생활보장법 문의 | 1      | 2            | 3 (3.2%)   |
| 취로사업 참여    | 3      | ·            | 3 (3.2%)   |
| 자활지원사업     | 2      | ·            | 2 (2.1%)   |
| 부업         | 2      | ·            | 2 (2.1%)   |
| 푸드뱅크 지원    | 1      | ·            | 1 (1%)     |

각 기관의 지역여건에 대한 설문에 대해서는 12개소가 저소득층 밀집지역, 4개소는 영구임대아파트지역, 8개소는 공단지점지역, 5개소는 공업 내지 광업이 기간산업이지만 사양화되는 지역, 4개소는 도농복합지역, 10개소는 건설업이나 서비스업, 자영업 등 비정규직 일자리가 불안정하게 존재하고 경제위기 이후 일자리가 부족하여 빈곤과 실업이 심각한 지역, 3개소는 농업지역이라고 응답하였다.

이 중 저소득층 밀집지역, 영구임대아파트지역은 빈곤문화가 형성된 저소득층 지역으로 분류해 볼 수 있으며, 공단지점이지만 실

업위기의 타격을 받았거나 폐광 등으로 산업구조가 바뀌면서 기존의 일자리가 없어진 지역, 또는 항시적으로 일자리가 부족하고 주로 저소득 서비스 업종이 주를 이루는 지역은 노동시장이 구조적으로 문제를 안고 있는 지역으로 볼 수 있겠다. 또한 도농복합 지역이나 농촌지역은 유희인력의 연령구조상 고령자가 많다는 특성과 지역의 고용·복지서비스 여건이 매우 나쁜 경우로 볼 수 있다.

지역자활사업의 방향은 각 지역의 여건에 맞는 자활사업을 발굴하여 지역경제에 자활대상이 적응해가도록 하는데에서 찾을 수 있을 것이다. 대도시의 저소득층 밀집지역에서 성공적으로 시행 가능한 자활사업이 농촌지역에서도 반드시 정착될 것이라고 기대하기 어렵기 때문이다. 인구가 조밀하여 상대적으로 다양한 서비스 및 상품에 대한 수요가 높고, 주변의 시장에서 틈새를 찾아 노동집약적 자활사업의 활로를 찾을 수 있는 지역과, 지역여건상 이러한 선택의 폭이 좁은 경우를 대비하여 본다면 지역여건의 중요성은 충분히 이해할 수 있는 것이다. 예를 들어 서울의 한 후견기관에서 시행하고 있는 세탁용역 자활공동체는 주변에서 대량으로 일거리를 수주할 수 있고, 자활공동체 참여자도 지역의 풍부한 노동력공급을 활용하여 가능하겠지만, 동일한 사업을 농어촌지역에서 시도한다고 할 때 우선 지역차원에서 이러한 사업에 대한 수요처를 찾아내는 것이 어려울 것이다. 이는 민간이 주체가 되는 자활사업이 정형화되거나 대형화될 수 없다는 주된 이유라 하겠다.

&lt;표 38&gt; 지역여건

| 유 형                 | 개 소 |
|---------------------|-----|
| 대도시 외곽 저소득층 밀집지역    | 12  |
| 영구임대아파트지역           | 4   |
| 공단인접지역              | 8   |
| 공업·광업지역(사향산업, 실업위기) | 5   |
| 도농복합지역              | 4   |
| 일자리 부족지역            | 10  |
| 농업지역                | 3   |
| 무응답                 | 8   |

## 라. 자활사업 현황

### 1) 기초생활보장법에 대한 인지도

각 기관이 수행하는 자활사업은 제도권의 범위 안에서는 기초생활보장법과 일부는 고용보험법에 대한 전문적 지식을 기초로 하는 것이다. 개별 기관에 대한 설문에서 위 법에 대한 교육여부를 알아보았다. 우선 한번도 교육을 받은 적이 없는 단체가 7개소, 1회 7개소, 2회 20개소, 3회 8개소, 4회 이상 14개소로 적어도 1회 이상 교육을 받은 비중이 83%였다.

&lt;표 39&gt; 기초생활보장법 및 고용보험법 교육 횟수

| 교육횟수          | 응답 단체수 |
|---------------|--------|
| 없다            | 7      |
| 1회            | 7      |
| 2회            | 20     |
| 3회            | 8      |
| 4회 이상 (여러 차례) | 14     |

교육 주관단체는 자활후견기관협회가 가장 빈도수가 높았으며 다음이 보건복지부, 실업극복국민운동본부, 지역 자활센터 워크샵, 지자체 등의 순으로 나타났다.

&lt;표 40&gt; 교육주관단체

| 주관단체         | 참가 단체수 |
|--------------|--------|
| 한국자활후견기관협회   | 30     |
| 자활센터 권역별 워크샵 | 12     |
| 실업극복국민운동본부   | 13     |
| 보건복지부        | 14     |
| 지자체 (사회복지과)  | 9      |
| 참여연대         | 4      |
| 실업연대         | 2      |
| 기타 지역내 시민단체  | 7      |
| 경영자협회        | 1      |
| 자체교육         | 17     |

지역별로는 전지역에 걸쳐서 자활후견기관협회의 교육이 이루어지고 있으며 보건복지부, 실업극복국민운동본부 및 자활센터 위

크샤이 다음으로 중요한 교육과 정보 전달기능을 수행하고 있음을 알 수 있다. 또한 교육이 서울에서 집중적으로 이루어졌음도 알 수 있는데 전체 평균교육회수가 2.2회인데 반해 서울지역의 응답단체들은 평균 3.3회의 교육을 받았기 때문이다.

&lt;표 41&gt; 지역별 교육 주관단체

| 지역분류  | 응답<br>단체수 | 주관단체   | 교육회<br>수누계 | 평균교<br>육회수 |
|-------|-----------|--|------------|------------|
| 서울    | 13        | 자체교육9, 자활협회6, 자활협회<br>권역별 워크샵2, 보건복지부2, 지<br>자체2, 실업극복국민운동, 전실련,<br>지역민간단체, 참여연대 | 43         | 3.3        |
| 인천    | 4         | 자활협회3, 자활협회 권역별 워<br>크샵3, 보건복지부, 실업극복국민<br>운동, 자체교육                              | 9          | 2.3        |
| 부산    | 3         | 실업극복국민운동, 자활협회, 자<br>활협회 권역별 워크샵, 지자체  | 4          | 1.3        |
| 대구    | 2         | 경영자협회, 보건복지부, 실업극<br>복국민운동, 자체교육, 자활협회   | 5          | 2.5        |
| 광주    | 3         | 자활협회2, 지자체2, 보건복지부,<br>지역내 민간단체, 모범인사회복<br>지관, 자체교육                              | 8          | 2.7        |
| 대전    | 1         | 보건복지부, 자활협회  | 2          | 2.0        |
| 경기도   | 10        | 실업극복국민운동5, 자활협회4,<br>자체교육3, 보건복지부2, 참여연<br>대2, 자활협회 권역별 워크샵, 전<br>실련             | 18         | 1.8        |
| 강원도   | 2         | 자활협회2, 자활협회 권역별 워<br>크샵, 지자체, 자체교육   | 5          | 2.5        |
| 충청도   | 3         | 자체교육2, 보건복지부, 자활협<br>회, 자활협회 권역별 워크샵, 지<br>역내 민간단체                               | 6          | 2.0        |
| 전라도   | 6         | 자활협회4, 실업극복국민운동3,<br>보건복지부2, 참여연대, 전실련,<br>지역내 민간단체                              | 12         | 2.0        |
| 경상도   | 5         | 자활협회3, 자활협회 권역별워크<br>샵3, 실업극복국민운동2, 지자체  | 9          | 1.8        |
| 제주도   | 1         |  | 0          | 0.0        |
| 기타 분류 | 2         | 실업극복국민운동   | 1          | 0.5        |

## 2) 주요 자활사업분야와 의미

각 기관이 수행하고 있는 자활사업은 보통 네 가지 이상이 되었는데 분야별로는 자활공동체, 취업알선, 공공근로 및 취로사업, 실직자 가정 결연 사업, 상담, 직업훈련 및 자활교육, 공동부업장, 생계비 지원 등의 순으로 나타났으며 그 외에 생활협동조합사업, 일자리 창출, 희망의 카드, 청소년자활, 생업자금 융자 및 알선, 실직자 지원사업, 푸드뱅크, 폐광 황폐지 생태복원사업, 자원봉사자 활동 등이 소수의 기관에서 하고 있는 사업으로 파악되었다.

기관별로는 실업극복단체연대회의에 현재 소속되어 있는 단체는 취업알선과 실직가정 결연운동을 하고 있다고 응답한 비중이 자활후견기관보다 약간 높고 그 다음 사업이 자활공동체와 자활공공근로 내지 취로사업으로 나타났다. 자활후견기관에서는 자활공동체가 자활사업에서 가장 높은 비중을 차지하고 그 다음이 취업알선, 공공근로 및 취로사업, 상담업무, 실직가정 결연운동, 직업훈련 및 자활교육, 공동부업장 등의 순으로 나타났다. 자활후견기관 중 실업극복국민운동에 소속되었던 기관의 경우 공공근로 및 취로사업을 하고 있는 경우가 상대적으로 많았는데 이는 이전 사업에서 공공근로 민간위탁 등을 사업의 주된 분야로 삼았었기 때문인 것으로 보인다.

&lt;표 42&gt; 기관별 자활사업 영역 분포

| 주요 업무             | 전체 (%)     | 자활후견기관            |                  |    | 실업극복<br>단체연대<br>회의 |
|-------------------|------------|-------------------|------------------|----|--------------------|
|                   |            | 실업극복<br>미소속<br>단체 | 실업<br>극복소속<br>단체 | 총계 |                    |
| 자활공동체             | 31 (21.2%) | 15                | 11               | 26 | 5                  |
| 취업알선              | 25 (17.1%) | 11                | 6                | 17 | 8                  |
| 자활공동근로 및<br>취로사업  | 20 (13.7%) | 6                 | 9                | 15 | 5                  |
| 실직가정 결연운동         | 15 (10.3%) | 1                 | 8                | 9  | 6                  |
| 상담 업무             | 14 (9.6%)  | 7                 | 3                | 10 | 4                  |
| 직업훈련 및 자활교<br>육   | 9 (6.2%)   | 7                 | 1                | 8  | 1                  |
| 생계비지원             | 5 (3.4%)   | 2                 | 2                | 4  | 1                  |
| 공동부업장             | 8 (5.5%)   | 6                 | 2                | 8  | ·                  |
| 생활협동사업            | 4 (2.7%)   | 3                 | ·                | 3  | 1                  |
| 일자리 창출            | 4 (2.7%)   | ·                 | 2                | 2  | 2                  |
| 희망의 카드            | 3 (2.1%)   | ·                 | ·                | ·  | 3                  |
| 청소년 자활            | 2 (1.4%)   | 2                 | ·                | 2  | ·                  |
| 생업자금융자 및 알선       | 2 (1.4%)   | 2                 | ·                | 2  | ·                  |
| 실직자 지원 사업         | 4 (0.7%)   | 1                 | 1                | 2  | 2                  |
| 푸드뱅크              | 1 (0.7%)   | 1                 | ·                | 1  | ·                  |
| 폐광 황폐지 생태<br>복원사업 | 1 (0.7%)   | 1                 | ·                | 1  | ·                  |
| 자원봉사자활동           | 1 (0.7%)   | 1                 | ·                | 1  | ·                  |

민간 자활관련기관에서 현재 하고 있는 자활사업과 각 기관이 부여하는 개별 자활사업의 중요도는 거의 일치하고 있는 것으로 보인다. <표 43>은 각 기관이 평가하는 우선적 자활사업의 세부

분야들을 기관별로 나누어 정리한 것이다. 각 기관이 자활사업에서 중요하다고 평가하는 사업분야는 자활공공근로, 자활공동체, 직업알선, 직업상담, 직업훈련, 가족상담 등의 순으로 나타났다. 이는 현재 하고 있는 사업의 빈도가 자활공동체, 직업알선, 자활공공근로 및 취로사업으로 나타난 것과 거의 유사한 결과를 보이는 것이다. 단체별로는 실업극복단체연대회의 소속 기관에서는 직업알선을 가장 중요한 사업이라고 보았으며, 자활후견기관에서는 자활공공근로와 자활공동체가 가장 중요한 사업이라고 보았다.

<표 43> 기관별 자활사업 우선순위

| 사업 우선 순위           | 자활후견기관    |     |         | 실업극복 국민운동 |     |         |
|--------------------|-----------|-----|---------|-----------|-----|---------|
|                    | 소계        | 실시함 | 실시하지 않음 | 소계        | 실시함 | 실시하지 않음 |
| 자활공공근로 (24)        | <b>19</b> | 11  | 8       | <b>5</b>  | 3   | 2       |
| 자활공동체 (22)         | <b>19</b> | 14  | 5       | <b>3</b>  | ·   | 3       |
| 직업알선 (19)          | <b>10</b> | 6   | 4       | <b>9</b>  | 7   | 2       |
| 직업상담 (10)          | <b>9</b>  | 1   | 8       | <b>1</b>  | 1   | ·       |
| 직업훈련 (6)           | <b>4</b>  | 1   | 3       | <b>2</b>  | 2   | ·       |
| 가족상담 (6)           | <b>4</b>  | 1   | 3       | <b>2</b>  | ·   | 2       |
| 재활치료 (5)           | <b>4</b>  | 1   | 3       | <b>1</b>  | ·   | 1       |
| 상담 (3)             | <b>2</b>  | 1   | 1       | <b>1</b>  | ·   | 1       |
| 창업지원 (2)           | <b>1</b>  | ·   | 1       | <b>1</b>  | ·   | 1       |
| 안정적인 일자리<br>창출 (1) | ·         | ·   | ·       | <b>1</b>  | ·   | 1       |
| 서비스 지원 (1)         | <b>1</b>  | 1   | ·       | ·         | ·   | ·       |
| 육구과약 (1)           | <b>1</b>  | ·   | 1       | ·         | ·   | ·       |
| 노조 (1)             | ·         | ·   | ·       | <b>1</b>  | ·   | 1       |

전체 사업 중 가장 빈도수가 높은 3개의 사업분야는 크게 ① 새로운 일자리 마련, ② 기존 노동시장 진입 연결 ③ 한시적 일자리 매개 및 확보와 관련이 있다. 그 외의 사업 영역으로 개별 기관 편차가 심한 부분은 다양한 ④ 복지서비스와 관련이 있는 분야로서 가족상담, 재활치료, 청소년 공부방, 보육서비스, 푸드뱅크 등이 여기에 속한다고 볼 수 있겠다.

자활공동체, 부업방, 공동작업장이 공동체 안에서 보호된 창업형의 새로운 일자리 창출을 통해 보호된 고용관계를 형성하는 것이라면 공공근로 민간위탁은 부족한 일자리 마련을 위한 재원은 공공부문에서 마련하고 일자리를 창출하는 아이디어는 민간에서 발굴하여 한시적으로 사회적으로 유용한 일자리를 취약계층에게 매개하고 확보한다는 특징이 있다. 취업을 위한 상담이나 일자리 알선은 기존 노동시장 진입을 위한 연결기능을 수행하는 것으로 볼 수 있지만, 일부 취업 가능한 층을 위한 구인·구직의 연결을 제외하고는 자활사업 상의 가능성을 소진하는 것을 주된 내용으로 할 수밖에 없다.

자활사업에서 수행할 수 있는 고용서비스의 성격이 공공 고용안정조직의 개인능력 지향적 고용서비스와는 질적으로 다를 수밖에 없으며, 특히 직업훈련이나 창업지도를 자활사업으로 수행하는 기관이 매우 적은 이유는 한편으로는 특정한 직종을 장기적으로 훈련할 수 있는 인프라 형성이 영세한 민간단체 역량을 넘어서는 과제라는 점과, 다른 한편으로 공동체적 창업이나 특정 공공근로사업의 민간위탁(예컨대 음식물 찌꺼기 재활용사업)을 수행하는 과정에서 일종의 훈련기능이 병행되기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 자활사업 주체들에게 직업훈련은 기존의 공공기관 위주의 개인별, 기능습득형 직업훈련으로 인식되고 있기 때문에 자활대상

자에게는 기존의 직업훈련 모형이 적용되지 않는다고 판단하고 있기 때문이다.

마지막으로 현재 진행하고 있는 가족상담, 재활치료 등의 사업은 복지서비스로 분류할 수 있다. 재활사업에 참여하는 대상자의 인적, 가구여건 상의 특성은 노동시장으로의 즉각적 진입이 어려운 층이라는 점이다. 이들에게는 건강을 위한 지원, 간병 내지 보육 서비스의 수요 혹은 개인의 노동능력 복구, 재활 수요 등이 존재하며, 이러한 수요가 충족되지 않을 경우 정규 또는 보호된 노동시장에서의 성공적, 지속적 자활이 불가능하다는 것이 일반적인 의견이다. 재활사업의 시너지 효과는 한편으로는 병행되는 각종 복지서비스의 제공, 다른 한편으로는 지역의 다른 단체들과의 자활관련 자원의 공유 및 교환, 상호협력을 통해 나타날 것이다. 따라서 실태조사 결과에서도 자활일자리와 직접적인 연관이 없는 복지서비스제공과 지역 연대 사업 등이 주된 사업 유형으로 언급되는 경우가 있는 것이다. 그 외에 생계비지원은 실업극복단체에서 일부 실업극복국민운동본부의 기금을 위탁받아 행해오던 것이다.

#### ① 자활공동체

민간 자활관련기관의 핵심사업이라고 할 수 있는 자활공동체의 전제조건은 자활관련기관이 사업을 영위하기 위한 지도력을 갖추어야 하고, 참여자가 시장논리에서 소외된 사람이 대부분이기 때문에 경쟁력을 갖추는 것이 생존요건이라는 것이다. 따라서 활동가의 복합적 지원 능력과 헌신적 노력에 덧붙여 지역과 자활공동체 성원의 인적 특성에 적합한 사업을 개발하고 종자돈 형식의 별도 기금을 통해 사업 초기화의 비용을 부담할 수 있어야 한다. 현재

자활지원센터의 생업자금 융자나 근로복지공단의 공동체 창업지원의 형식에 더하여 자활공동체가 체계를 갖추고 지역 시장에 정착할 때까지 세제 지원, 보호된 고용관계의 유지, 자활공동체 생산품의 우선적 구매 등 사회적 지원조치가 병행되어야 하는 것이다. 자활관련 사업 기관은 자활공동체가 뿌리를 내려야 하는 지역에 대한 철저한 사전조사를 하고, 지역 자활자원 네트워크를 활용하여 자활공동체의 형성, 유지, 사업개발, 인적자원에 대한 지원 및 발굴, 판로개척 등에 대한 종합적인 지원센터의 기능을 수행해야 한다.

자활후견기관협의의 자료와 실태조사를 통해 파악된 전국의 자활공동체 현황은 <표 44-1>, <표 44-2>와 같다. 자활공동체의 사업분야는 크게 봉제, 청소용역, 건설, 자원재활용(헌옷, 음식물 등), 간병인 등 도우미, 세탁, 먹거리 사업 등으로 나누어 볼 수 있다. 이들 자활공동체 사업들은 노동집약적, 저자본형, 환경 친화적, 서비스 중심적이라는 특징이 있다. 봉제 및 건설 등의 자활공동체는 기존의 해당 직종에서 종사한 경험이 있는 실업자를 중심으로 자활공동체를 구성하여 시장에서의 공동체적 생존을 모색하는 형태이다. 반면 나머지 사업들은 저소득층 주민과 실업자를 중심으로 일거리를 모색하는 과정에서 적은 자본과 낮은 인적자원 수준, 지역 수요 및 타 업체와의 경쟁 내지 대체 가능성, 환경 보전적 성격 내지 사회적 서비스 기능 등의 다양한 요인을 추구하면서 형성된 것들이다. 자활후견기관과 실업극복단체연대회의 소속단체들 사이에 자활공동체 사업 내용은 별다른 차이를 보이지 않았다.

&lt;표 44-1&gt; 자활공동체 현황 - 자활후견기관

| 사업분야    | 시행센터/ 사업체명   |                 |   |
|---------|--|-----------------|---|
|         | 파악된 단체   | 파악되지 않은 단체      | 실태조사에 응하지 않은 단체                                 |
| 봉제      | 관악 <나눔물산><br>노원 <실과 바늘>, <우리폼새><br>성북 <들무새><br>마포 <뜨라사미>               |                 | 대전 <숨씨공동체><br>부산동구 <MC어패럴>                      |
| 청소용역    | 관악 <푸른환경><br>노원 <늘푸른 사람들><br>성북 <늘푸른 사람들>                              | 부산 사상 <다솔용역>    | 울산 북구 <늘푸른 사람들>                                 |
| 건설      | 관악 <비전>, <CNH><br>노원 <나눔건설><br>마포 <그립같은 집><br>성북 <두레건축><br>대구남구 <일구건축> | 부산사상 <창조하는 사람들> | 천안 <성노건축><br>대구 북구 <녹색마을>, <폴비><br>인천 동구 <다산건설> |
| 현웃재활용   | 성북 <늘푸른마을>   |                 | 울산 북구 <자린고비>                                    |
| 음식물 사업단 | 전주 <되살림사업단>  |                 |   |
| 일반재활용   |  | 관악 <재활용센터>      | 광주 남구 <재활용센터>                                   |
| 간병인     | 마포 <약손엄마회><br>노원 <나눔간병인>   | 광명 <베이비시터>      | 인천 동구 <한마음도우미>                                  |
| 세탁      | 마포 <아름다운 세탁나라>   |                 |   |
| 먹거리     | 마포 <맛을 만드는 사람들>  | 마포 <오희나눔>       | 천안 <늘푸른식품>                                      |

&lt;표 44-2&gt; 자활공동체 현황 - 실업극복단체연대회의

| 사업분야             | 시행센터 /사업제명  |
|------------------|---|
| 봉제               | 구로 일하는 여성의 집<br>연제공동체   |
| 청소용역             | 연제공동체<br>북부실업자사업단 성북지부 <늘푸른 사람들>(성북자활지원센터와 연계)<br>실업극복수원지역대책위원회   |
| 간병인              | 실업자종합지원 광주센터(준비 중)<br>실업극복 군산운동본부(준비 중)   |
| 건설               | 실업극복 군산운동본부<br>연제공동체<br>북부실업자사업단 노원지부 <나눔건설일용 노동자 공동체><br>(노원자활지원센터와 연계)<br>북부실업자사업단 성북지부 <두레건축> (성북자활지원센터와 연계) |
| 일반재활용            | 실업극복 여수시민운동본부 <푸른 미래><br>연제공동체<br>장애우 권익문제 연구소<br>실업극복 시흥시민연대   |
| 음식물재활용           | 실업자종합지원 광주센터<br>실업극복 여수시민운동본부 <푸른 미래><br>열린사회 강서양천시민회<br>북부실업자사업단 성북지부  |
| 컴퓨터재활용           | 실업자종합지원 광주센터(준비 중)<br>실업극복 군산운동본부(준비 중)   |
| 베이비시터            | 실업자종합지원 광주센터 (준비 중)   |
| 패식용류<br>재활용 비누제작 | 실업극복 군산운동본부   |
| 떡거리              | 북부실업자사업단 노원지부 <푸른생선> (시래기 사업)   |
| 기타사업             | 탐조관광객도우미 ; 실업극복 군산운동본부<br>조화만들기 ; 실업극복수원지역대책위원회<br>숯가꾸기 부산물 판매사업 ; 포항 생명의 숲 가꾸기 국민운동                            |

실태조사에서 파악된 자활공동체 사례들은 크게 봉제, 먹거리, 세탁, 청소, 건설 등의 분야로 나누어 볼 수 있는데 아래에서는 그간 성공적으로 정착한 자활공동체의 대표적 사례를 중심으로 그 특징을 좀 더 자세히 살펴보겠다(이하 <표 45> 참조).

봉제공동체는 실직한 여성봉제기술자를 위주로 구성되며, 참여자를 생산자 협동조합의 구성원으로 하여, 원청업체의 하청을 받아 생산하는 형태의 자활공동체이다. 기존의 영세 봉제 하청업체와 동일한 시장조건이지만 생산자 협동조합이라는 형식을 통해 공동체적 경영과 관리, 참여의식에 기반한 사업을 추진한다는 점이 자활공동체의 한 형태로 분류되는 이유이다. 정부가 청소년 봉사사업장으로 지정한다든지, 창업자금을 융자하는 이외의 별다른 세제혜택 등은 존재하지 않기 때문에 일반기업과 동일한 조건에서 시장경쟁에 참여해야 한다는 어려움이 있지만 일반수요가 존재한다는 점에서 안정적인 시장수요 확보가 이러한 자활공동체 생존의 전제조건이라고 평가되고 있다. 이미 형성된 인적자원을 자활지원센터에서 묶어주는 형식으로 자활공동체가 형성되기 때문에 별다른 기술교육 훈련은 필요하지 않다.

재개발 지역주민을 중심으로 시작된 도시락 배달업은 거주지역에서 소규모 작업장을 확보하고 도시락을 배달하는 형태로 시작된 공동체이다. 초기의 시설 무료임대와 생산자 협동조합의 공동출자 및 협동조합 대출금을 기반으로 지역에서 도시락 배달 수요를 개발하여 사업을 하는 자활공동체로서 기존의 도시락 배달업과 경쟁을 하여야 하며 월별 수요변동이 심하고, 유통 및 경영, 생산에 각각 전담인력이 필요하다는 점이 사업 정착의 애로사항이라 하겠다. 이러한 형태의 자활공동체가 정착하기 위해서는 푸드뱅크 사업과 연계하거나 저소득 독거노인, 소년소녀가장 등에 도시락을 제공하는 등 사회복지서비스와 연계하는 것이 필요하다.

영구임대아파트지역의 주민을 중심으로 형성된 세탁업 공동체는 경쟁업체에 비해 저렴한 세탁서비스를 대규모로 수주하여 제공한다는 취지에서 출발한 것이다. 사업장 마련은 자활공동체 형성 이후 구청에서 공유지에 건물을 신축하고 무상임대하여 시설 지원을 받았으며, 세탁 수요는 인근지역의 대학에서 세탁소를 개점하고 그 외 이·미용 및 요식업체에서 일감을 수주하는 형태로 확보하였다. 대형 세탁소와 경쟁하기 위해서는 기계세탁 등 기술 집약적인 부분의 투자와 참여자의 지속적인 기술교육을 위한 투자가 병행되어야 장기적인 정착이 가능한 사업이라 하겠다. 지역사회안에서 대학과의 네트워크를 활용하여 일단 자활공동체 성립에 성공하였으며, 초기 성공의 비결은 노동집약적이면서 부가가치가 높은 사업을 선택한 데에 있다고 평가되고 있다. 그렇지만 장기적으로 시장조건 아래서 동종 업체와 경쟁을 한다면 자본 및 기술의 열세가 문제로 대두될 것이다.

지역의 4~50대 저소득 실업자를 중심으로 구성된 청소용역 자활공동체는 초기에 공공근로를 위탁받아 지역의 공공건물 등의 청소를 해오다가 청소용역업의 형태로 정착된 것이다. 민간 및 공공부문의 대형건물, 아파트 단지 등에 대형 청소 수요가 항시적으로 존재함에 착안하여 위생관리, 청소약품 도·소매, 청소 인력 파견 등의 청소용역을 사업분야로 선택한 것이다. 정부는 초기에는 공공근로 민간위탁 형태로, 사업이 정착하는 과정에서는 청소용역을 발주하거나 생업자금을 융자하는 형태로 지원을 하였으며, 일단 자활공동체로 정착한 이후에는 민간청소용역업체와 동일한 조건에서 경쟁을 하고 있다.

저소득 건설일용노동자를 중심으로 구성된 건설 자활공동체는 조합원 출자로 협동조합 형태로 시작하여 소규모 공사를 수주하다가 건설공사의 원활한 수주를 위해 법인설립을 한 경우이다. 별

다른 정부의 지원 없이 건설업 분야의 취업경험이 있는 노동자들이 모여 주식회사 형태를 이루었기 때문에 전문적인 경영 및 회계관리 등에 어려움을 겪었으며, 현장관리 등에서도 기존의 건설업체와 전문성 면에서 뒤떨어진다는 평가를 하고 있다. 건설업 관련 자활공동체는 대규모 건설업체들조차도 불경기로 고전을 면하지 못하는 상황 속에서 동등한 시장경쟁에 참여해야 한다는 부담을 안고 있었다.

자활공동체의 성공적 정착은 이들이 시장에서 생존할 수 있는 여건이 마련될 때까지 일정 기간 동안 보호와 지원을 받음으로써 가능할 것이다. 그러나 사회적 협동조합형 자활공동체에 대한 제도적 지원장치는 현재 존재하지 않으며, 중앙정부차원에서 자활사업의 민·관 협력을 강조하지만 지방자치단체 차원에서는 지역별로 협력의 가능성에 편차가 심한 것으로 보인다. 시장에서의 생존이 쉽지 않은 노동자 또는 실업자들이 공동체적으로 자활을 모색한다는 것을 숙지하고 이에 대해 일종의 보호된 시장을 형성해 주어야 하겠지만 대부분의 자활공동체는 일반 업체와 동일한 조건 속에서 시장 편입을 시도하고 있다. 이럴 경우 동종업체와 같은 노동력 및 가격경쟁력을 확보하기 어려울 뿐 아니라, 기존업체와 지자체 공무원 사이의 유착관계는 이들이 지역시장에서 뿌리를 내리는 데에 걸림돌로 작용하고 있다. 자활공동체가 취약집단의 공동체적 일자리 창출과 생산의 영역으로 자리잡기 위해서는 시설, 자금에 대한 지원뿐 아니라 생산품에 대한 공적 수요를 형성하는 제도적 보완장치가 있어야 할 것이다.

실제로 국민기초생활보장법 제 18조에는 “자활을 위한 사업자금 융자, 국공유지 우선 임대, 국가 또는 지방자치단체가 실시하는 사업의 우선 위탁, 국가 또는 지방자치단체의 조달구매시 공동체 생산품의 우선구매” 등을 보장기관(지방자치단체) 또는 자활후

견기관을 통해 할 수 있도록 규정하고 있다.

<표 45> 대표적 자활공동체 사례 및 특성

| 사업분야                         | 특 징  |
|------------------------------|--|
| 봉제업 :<br>나눔물산,<br>웃누리공<br>동체 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조직(지원)주체 : 자활지원센터, 여성노동단체, 생산자협동조합</li> <li>- 참여대상 : 저소득 실직자 및 봉제기술자(주로 여성)</li> <li>- 활동영역 : 의류원청업체의 입가공하청</li> <li>- 정부의 지원 : 청소년 사회봉사 사업장으로 지정, 생업자금 융자(자활지원센터)</li> <li>- 수요 : 실질적 수요. 민간시장 수요 존재.</li> <li>- 현재의 시장경쟁 여부 : 일반기업과 동일하게 경쟁.</li> <li>- 시장에서의 자립가능성.비전 : 안정적인 시장 확보가 관건임.</li> <li>- 교육훈련 : 소양교육</li> <li>- 자본소요 : 작업공간 및 설비 소요. 조직 관리 인원 및 운영경비.</li> <li>- 현재 시점에서의 한계 : 협동조합에 대한 법적인 지위 부여 및 세제.금융상의 지원 부재</li> <li>- 기타 : 지속적인 사업이 되기 위해서는 사업이 지속적.안정적으로 운영될 필요.</li> </ul> |
| 도시락배달업 : 한술밥                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조직(지원)주체 : 철거민운동, 종교단체</li> <li>- 참여대상 : 재개발 지역 주민</li> <li>- 활동영역 : 도시락 배달업</li> <li>- 정부의 지원 : 지자체의 직접적 지원은 없음</li> <li>- 수요 : 월별 시장 변동이 심함. 유통과 경영의 문제가 해결되지 않음</li> <li>- 시장에서의 자립가능성 : 가건물 사업장 영업허가로 일반시장 진입이 어려움</li> <li>- 교육훈련 : 별다른 인력관리 필요 없고 일거리의 양에 따라 시간제 노동 사용.. 연 5회 비정기 교육(협동조합, 공동체)</li> <li>- 자본소요 : 사업장은 이주지역 작업장을 초기에 무료임대, 초기자본금은 참여자의 출자형식으로 마련, 협동조합 대출금</li> <li>- 기타 : 사회복지서비스로서 Food Bank 사업과 연계해서 발전방향을 모색하거나 저소득독거노인들에 대한 도시락제공 사업등이 개발될 필요가 있음.</li> </ul>          |

<표 45> 계속

| 사업분야                      | 특 징  |
|---------------------------|--|
| 세탁업 : 아름다운 세탁나라           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조직(지원)주체: 자활지원센터</li> <li>- 참여대상: 영구임대아파트 지역 주민</li> <li>- 활동영역 : 저렴한 세탁서비스 제공</li> <li>- 정부의 지원 : 초기에는 구청의 이해 부족. 차후 공유지에 건물 신축하여 무상임대</li> <li>- 수요 : 대학 구내에 세탁소 개점. 그 외 인근 미장원, 식당, 숙박업소 등의 세탁 용역 수요.</li> <li>- 시장에서의 자립가능성 : 기계세탁을 병행하면 수익성 있음</li> <li>- 교육훈련 : 정례화된 주간 및 월간회의. 기술교육에 애로 사항</li> <li>- 자본소요 : 공간마련 및 일감 수주에 공공기관의 협조 필요</li> <li>- 기타 : 대학과의 네트워크를 활용하여 성공가능했음. 노동 집약적이면서도 부가가치가 높은 업종을 선택.</li> </ul>  |
| 청소용역업 : 늘푸른 사람들, 푸른환경 코리아 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조직(지원)주체 : 자활지원센터, 생산자협동조합(법적으로는 주식회사)</li> <li>- 참여대상 : 40~50대 저소득 실직자</li> <li>- 활동영역 : 위생관리, 청소 약품 도소매, 청소 인력 파견 등의 청소용역</li> <li>- 정부의 지원 : 공공근로 민간위탁. 일거리 제공. 생업자금 융자.</li> <li>- 수요 : 실질적 수요. 민간-공공시장 수요 존재.</li> <li>- 현재의 시장경쟁 여부 : 민간청소용역기업과 동일하게 경쟁.</li> <li>- 시장에서의 자립가능성비전 : 안정적인 시장 확보가 관건임.</li> <li>- 교육훈련 : 소양교육</li> <li>- 자본소요 : 사무실공간 및 설비 소요. 조직 관리 인원 및 운영경비.</li> <li>- 현재 시점에서의 한계 : 협동조합에 대한 법적인 지위 부여 및 세제-금융상의 지원 부재</li> <li>- 기타 : 지속적인 사업이 되기 위해서는 사업이 지속적·안정적으로 운영될 필요.</li> </ul> |
| 건설업 : (주)마포건설             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조직(지원)주체: 일용건설노조, 종교단체, 빈민운동 단체</li> <li>- 참여대상 : 건설일용노동자</li> <li>- 활동영역 : 건축공사</li> <li>- 정부의 지원: 미미함</li> <li>- 시장경쟁력 : 주식회사로서 경영과 회계 등의 역량이 부족하여 시행착오. 대규모 공사에는 기한 엄수 등에 역부족</li> <li>- 교육훈련 : 주주총회 연 1회, 이사회 및 자문위원회 월 1회, 총무 및 관리회의 월 1회, 조합원회의 월 2회, 월례미사 월 1회 등</li> <li>- 자본소요 98년 3명의 조합원 출자로 시작. 95년 이후 조합원 확대. 96년 건설공사의 원활한 수주를 위해 법인설립</li> <li>- 한계 : 참여자의 협동 및 공동체에 대한 의식과 병행하여 현장 관리 측면에서 기술 수준이 뒷받침 안됨.</li> <li>- 기타: 향후 발전을 위해 인적 구성의 내실화, 조합원의 공동 책임의식, 현장관리의 전문화 필요</li> </ul>              |

출처 : 한국도시연구소, 2000.

자활공동체를 통해 일정 규모 이상의 저소득층과 실업자를 위해 일자리를 만들어내고 유지하는 것은 아무리 보호된 시장을 형성한다고 하더라도 사업 초기의 위험부담과 공동체 성원 각자의 책임 및 참여의식을 전제로 하는 것이다. 또한 대부분의 영세한 민간 자활관련기관에서 조합원의 출자형식으로 사업의 초기비용을 마련하는 것은 적지 않은 재정적 제약요인으로 작용하는 것으로 보인다. 실제로 경제위기 이후 형성된 자활공동체 중 일부는 실업대책 상의 공공근로를 위탁하여 수행하면서 환경 또는 복지서비스 분야의 일거리를 발굴, 이를 공공재원에 기반하여 한시적 일자리 형태로 정착시키고, 이러한 경험에서 얻어진 인적 자원과 소규모 재원을 자활공동체 설립의 근거로 삼기도 하였다.

## ② 공공근로 민간위탁과 취로사업 수탁

중앙정부나 지방자치단체가 시행하는 공공근로의 민간위탁 중 자활공동체 내지는 지속적 일자리로 자리잡을 수 있는 분야가 환경 및 서비스 영역이다. 한국의 사회복지서비스 분야는 선진국에 비해 미발달된 상태이기 때문에 이 분야에 대한 관심은 매우 높은 편이다. 만일 실업대책 및 자활사업의 사업영역으로 정착된 공공근로사업을 사회적으로 수요는 있지만 지금까지 국가에 의해 공급되지 않았던 사회복지서비스 분야의 일자리 형태로 전환하고 이를 노동시장에 통합시킬 수 있다면 고용창출이라는 측면에서나 자활사업 내지 고용정책의 긍정적 효과라는 측면에서도 바람직할 것이다. 기존의 민간 자활 관련기관에서 대표적으로 수행되고 있는 사업이 간병인, 보육서비스, 방문보호서비스(지역복지도우미, 무료간병인, 결연사업 도우미, 홈케어, 보육도우미, 가사도우미 등) 등이다. 또한 환경과 관련된 공공근로 사업도 단순히 청소를 하는

수준의 기존 취로사업의 틀을 벗어나 저소득층의 주거환경을 개선한다든지(임대아파트 무료청소, 집수리·도배사업 등), 지역차원의 환경개선을 위한 서비스(지역 자연환경 가꾸기, 숲가꾸기, 수해 복구, 무연고묘지벌초, 폐목재 활용, 음식물재활용, 녹색가게 등)를 제공한다든지, 자원 재활용을 위한 사업을 발굴하는 등 다양한 사업의 소재를 발굴해내고 있다. 이러한 복지 및 환경서비스는 노동 집약적이면서도 사업을 위한 자원요소가 상대적으로 적다는 점이 또한 일자리 창출이라는 전망을 밝게 하고 있다. 상대적으로 인적 자원의 형성되지 않은 대상집단을 중심으로 사회적으로 필요한 특정 분야 서비스 공급능력을 단기간에 공공근로 형식을 통해 향상시키면서 자활관련기관의 사업 능력에 따라 중장기적으로 이를 자활공동체 형식으로 정착시키는 것이 가능하기 때문이다.

실태조사 대상 중 절반 이상이 1회 이상의 공공근로 민간위탁 사업 또는 취로사업을 수행한 경험이 있으며 그 내용은 다음 <표 46> ~ <표 49>과 같다. 우선 <표 46>를 보면, 전체 응답기관 중 실업대책사업을 위탁받아 수행한 경험이 있는 단체는 총 32개소로 58.2%를 차지했다. 단체별로는 자활후견기관협회 소속단체의 경험이 58.5%, 실업극복단체연대회의 소속단체의 경험이 57.1%였다. 자활후견기관 중 민간 실업극복국민운동 참여 경험이 있는 단체는 76.4%가 민간위탁사업 수행경험이 있었으며, 경험이 없는 단체는 45.8%가 민간위탁사업을 수행한 것으로 나타났다. 자활후견기관 중 민간위탁사업 경험이 실업극복국민운동 참여단체에 편중된 것은 이들 기관이 민간위탁 경험을 바탕으로 자활후견기관 지정에 유리한 위치를 차지하였거나, 기존 자활후견기관 중에서 지역 차원의 실업극복국민운동에 참여하면서 민간 위탁을 적극적으로 추진하였기 때문인 것으로 분석할 수 있다.

&lt;표 46&gt; 단체별 공공근로 민간위탁 수행여부

| 실업극복운동과 연계여부 | 자활후견기관 |    |    | 실업극복단체연대<br>회의 |
|--------------|--------|----|----|----------------|
|              | 없음     | 있음 | 계  |                |
| 설문 응답 단체 수   | 24     | 17 | 41 | 14             |
| 민간위탁 수행 단체 수 | 11     | 13 | 24 | 8              |

실태조사에 응한 기관들에서 수행한 민간위탁 공공근로 내지 취로사업의 내용은 음식물 찌꺼기 정리 및 재활용사업이 8개소, 무료간병서비스가 7개소, 집수리사업과 중고의류 수선 및 작업복 세탁사업이 각각 5개소, 지역 실태 조사사업이 4개소, 공공건물 형광등 세척사업, 도배사업, 방과후 교실이 각 3개소, 저소득층 자활 및 창업교육, 열차 객실시트 세탁사업, 여성가장취업훈련, 노숙자 및 실직자 쉼터, 자활농장, 지역화폐사업, 숲가꾸기사업이 각 2개소, 그 외 폐컴퓨터 재활용사업, 청소도우미, 제빵 생산 공동체, 중랑천 준설작업, 수해복수사업, 희망의 카드 사업이 각 1개소씩 파악되었다. 실태조사에서 파악된 공공근로 민간위탁의 빈도는 <표 47>에 기관별 세부 위탁사업 내용은 <표 48>에 정리하였으며, 특별취로사업과 관련된 내용은 자활후견기관을 중심으로 <표 49>에 정리하였다.

&lt;표 47&gt; 실업대책 민간위탁 경험

| 사업내용             | 자활후견기관      |                  | 실업극복<br>단체연대<br>회의 | 총 계 |
|------------------|-------------|------------------|--------------------|-----|
|                  | 실업극복<br>미소속 | 실업극복<br>소속<br>단체 |                    |     |
| 음식물 찌꺼기 정리 및 재활용 | 2           | 3                | 2                  | 8   |
| 무료간병서비스          | 3           | 4                | 2                  | 7   |
| 집수리              | 2           | 3                | ·                  | 5   |
| 중고의류 수선 및 작업복 세탁 | 4           | 1                | ·                  | 5   |
| 지역 실태 조사사업       | 1           | 2                | 1                  | 4   |
| 공공건물 형광등 세척      | ·           | 3                | ·                  | 3   |
| 도배               | 1           | 2                | ·                  | 3   |
| 방과후 교실           | 1           | 2                | ·                  | 3   |
| 저소득 자활 및 창업 교육   | 1           | 1                | ·                  | 2   |
| 열차 객실시트 세탁       | 2           | ·                | ·                  | 2   |
| 여성가장취업훈련         | 2           | ·                | ·                  | 2   |
| 노숙자 및 실직자 쉼터     | ·           | 2                | ·                  | 2   |
| 자활농장             | ·           | 2                | ·                  | 2   |
| 지역화폐사업           | ·           | 2                | ·                  | 2   |
| 숲 가꾸기 사업         | ·           | 1                | 1                  | 2   |
| 컴퓨터 재활용 사업       | 1           | ·                | ·                  | 1   |
| 청소도우미            | 1           | ·                | ·                  | 1   |
| 제빵 생산 공동체        | 1           | ·                | ·                  | 1   |
| 중랑천 준설작업         | ·           | 1                | ·                  | 1   |
| 수해복구             | ·           | 1                | ·                  | 1   |
| 희망의 카드           | ·           | 1                | ·                  | 1   |

&lt;표 48&gt; 기관별 공공근로 또는 취로사업 위탁 연혁

| 기관  | 내용  |
|---|---|
| <b>강원 춘천<br/>자활후견기관</b>                                   | - 노숙자 쉼터 사업 ; 1999년 7월부터 보건복지부 지원   |
| <b>경기 광명<br/>자활후견기관</b>                                   | - 취로사업 ; 협회 특별보조사업, 99년부터 00년 10월까지, 사업단 운영, 총 969명 참가, 재원규모는 1억 ~ 1억 5천만원<br>○ 광명시위탁, 00년 3월부터 6월까지 3개월간, 무료간병서비스, 10명 참가<br>○ 광명시위탁, 00년 3월부터 6월까지, 지역 유의 시설 조사 및 지도작성 4명 참가<br>두 사업의 재원으로 2천 1백만원 지원받음<br>- 청소년 교실 |
| <b>경기 부천 나눔<br/>자활후견기관</b>                                | - 여성가장취업훈련, 공공근로  |
| <b>경기 부천 원미<br/>자활후견기관</b>                                | - 중고의류 수선 및 작업복 세탁사업, 장기실직자를 위한 제빵 생산 공동체 사업  |
| <b>경기 안산<br/>자활후견기관</b>                                   | - 공공근로 ; 사랑의 집수리 운동 (학교 개보수), 2000년 7월부터 현재까지.<br>3단계 공공근로 25명, 4단계 공공근로 18명  |
| <b>경남 창원<br/>자활후견기관<br/>(실업대책을<br/>위한 범국민운동<br/>경남본부)</b> | - 창원시 위탁. 99년 4단계부터 매 단계 40명 정도 참가함. 현재까지(2000년 2단계까지 수행)<br>○ 99년 3단계부터 헌옷수거 및 재활용사업, 22명<br>○ 2000년 1단계부터 공공건물, 학교 및 사회복지 시설 형광등 세척작업, 22명<br>○ 2단계 위탁사업내역  |
| <b>광주 남구<br/>자활후견기관</b>                                   | - 폐건전지 재활용 사업 ; 99. 6 ~ 00. 2, 참가인원 4명, 재원규모 13,000,000원  |
| <b>실업자 종합지원<br/>광주센터</b>                                  | - 2000. 7~9 공공근로 민간위탁 수행 ; 15명 참가, 약 2000만원<br>- 2000년 지역실업대책위 사업 위탁 ; 사업비 880만원  |
| <b>구로 일하는<br/>여성의 집</b>                                   | - 공공근로 민간위탁 (자치구 사업)<br>저소득층 종합 간병서비스, 00년 4월부터 현재까지 3단계(2~4단계)에 걸쳐 진행 중.<br>각 단계별로 41명/38명/ 35명 참가, 재원 규모는 단계별로 6500~7000만원 정도<br>- 공공근로 인원 7명 파견  |

&lt;표 48&gt; 계속

| 기관  | 내용  |
|---|---|
| <b>대구 남구<br/>자활후전기관</b>                           | - 99년 대구광역시 남구청 저소득환경개선사업 ; 도배사업 10명 위탁 관리  |
| <b>대구 달서구<br/>자활후전기관</b>                          | - 대구 YWCA ; 공공근로<br>- 대구 일하는 여성의 집 ; 여성가장 실업자 훈련  |
| <b>부산 사상<br/>자활후전기관</b>                           | - 노숙자 지원사업 ; 부산교통공단 객실시트 세탁,<br>99. 10. 7 ~ 99. 12. 31<br>연 567명, 재원규모 25,880,000원  |
| <b>서울 강북<br/>자활후전기관<br/>(서울북부실업자<br/>사업단강북지부)</b> | ○ 서울시 위탁 - 음식물 찌꺼기 재활용 사업, 연<br>인원 3,600명,<br>대상지역 ; 성동구 (4월12일 ~ 12월 31일), 도<br>봉구 (4월 12일 ~ 7월 31일)<br>○ 동절기 공공근로 중랑천 준설작업, 인원 약 70<br>명, 1~3월<br>○ 숲 가꾸기 공공근로, 5명<br>○ 실업극복국민운동 수해복구사업, 32명, 99년 8<br>월 6일~20일 (15일간)<br>○ 민간단체 위탁 공공근로 - 초·중·고등학교<br>살내 형광등 청소사업, 인원 10명 참여 (8월<br>30일 ~ 11월 중순 ; 작업일 60일간)<br>○ 서울시 민간단체 위탁사업 - 저소득 무의탁 간<br>병인 사업, 연인원 3,000명<br>(99년 10월 ~ 12월, 인원 40명, 성 바오로 병<br>원, 국립재활원, 원자력병원, 국립의료원)<br>○ 2000년 1단계 민간단체 위탁 사업- 저소득 무<br>의탁 간병인 사업, 60명 (2000년 2월 7일 ~ 4<br>월 12일)<br>○ 서울시 2000년 민간단체 공공위탁사 -음식물찌<br>꺼기 재활용 공공근로사업, 2000년 2월 14일<br>~ 4월 12일, 12명<br>○ 강북구 민간단체 공공위탁사업- 사랑의 희망나<br>누기 사업, 2000년 2월 21일 ~ 5월 6일, 11명 |
| <b>서울 강서<br/>자활후전기관</b>                           | - 복지관 차원에서 실업극복 국민운동 본부로부터<br>99년 방과후 교실을 운영하는데 3000만원을 지<br>원받음.<br>- 자활공공근로 ; 자활협의체 위탁. 자활공동체<br>조성 (음식물 찌꺼기 정리사업),<br>00년 11월 16일부터, 20명 참가, 인건비 지원  |
| <b>서울 관악<br/>자활후전기관</b>                           | - 99년 관악구청 집수리사업 위탁 : 관악구청, 35<br>명, 집수리 사업, 3개월  |

&lt;표 48&gt; 계속

| 기관                          | 내용  |
|-----------------------------|---|
| <b>서울 노원<br/>자활후견기관</b>     | 서울시위탁 간병인 사업 : 99년 하반기 ~ 2000년, 3억, 220명, 간병인 사업<br>- 특별취로사업<br>자치구, 98년 하반기 ~ 2000년, 2억, 약 100명, 간병인, 도배, 세탁, 집수리  |
| <b>서울 마포<br/>자활후견기관</b>     | - 저소득 자활 및 창업을 위한 공공근로사업<br>보건복지부/한국사회복지관 협회, 99년 6월 ~ 12월, 200명, 6억<br>협동농업창업관, 재활용창업관, 외식사업창업관, 시설관리창업관   |
| <b>서울북부실업자<br/>사업단 노원지부</b> | 노원구, 동대문구 위탁, 음식물 찌꺼기 재활용사업, 99. 3 ~ 00. 9, 30명, 단계별 5500만원   |
| <b>서울북부실업자<br/>사업단 성북지부</b> | ○ 서울시 위탁, 음식물찌꺼기 재활용, 99. 4. 19 ~ 99. 12. 31 4단계로 나누어 진행. 00년 1, 2단계 진행, 기간에 따라 16 ~ 26명<br>○ 서울시 위탁, 저소득주민 간병인 사업, 성북-노원 자활지원센터와 연계하여 참여, 99. 10. 11 ~ 12. 31 ; 9명, 00년 1단계 3명, 2단계 6명                                     |
| <b>서울 성동<br/>자활후견기관</b>     | 서울시 위탁, 저소득주민 간병인 사업, 00. 2 ~ 9월, 6명, 2400여 만원  |
| <b>서울 성북<br/>자활후견기관</b>     | - 특별취로 사업<br>○ 98년, 음식물 찌꺼기 재활용 사업, 헌옷 재활용 사업, 8천만원, 20명<br>○ 99년, 헌옷 재활용 사업, 집수리 사업, 청소도우미 사업, 컴퓨터 재활용 사업, 1억 5천만원, 70명<br>- 서울시 위탁 공공근로<br>○ 99년 음식물찌꺼기 재활용 사업, 무료 간병인 사업, 지하철 쇼파 청소 사업<br>○ 00년 음식물찌꺼기 재활용 사업, 무료 간병인 사업 |
| <b>서울 영등포<br/>자활후견기관</b>    | 서울시 시행, 학교시설물 정비사업(학교 실내형광등 세척사업), 3회 수행<br>99년 9 ~ 11월, 약 1억 8천만원, 80명 고용<br>00년 2 ~ 4월, 약 1억 8천만원, 80명 고용<br>00년 5 ~ 6월, 약 1억 2천만원, 80명 고용  |
| <b>실업극복<br/>군산운동본부</b>      | - 저소득층 실태조사 사업 ; 3개월, 30명, 98년  |

&lt;표 48&gt; 계속

| 기관   | 내용   |
|--|--|
| <b>연제공동체</b>   | - 공식적인 위탁은 아니지만 준위탁 상태에서 사업을 진행<br>3개월, 14명, 1200만원, 20명(총인원)  |
| <b>인천 남구<br/>자활후견기관</b>                                | - 공공근로사업 ; 실업극복 자활농장 조성사업<br>2000년 8월 29일부터 12월 30일까지, 30명 참가,<br>재원규모 115,334,000원<br>- 지역화폐 구성체망 사업<br>2000년 9월 4일부터 12월 30일까지, 35명 참가,<br>114,059,000원  |
| <b>인천 부평구<br/>자활후견기관</b>                               | - 98년 여성실업자를 위한 쉼터 운영 ; 쌀지원 (인천시)<br>- 99년 여성가장 '마음과 몸의 위기 관리' ; 교육진행비 (인천시)<br>- 99년, 00년 공공근로 민간위탁 ; '초등학교 방과후 보조교사' (인천시)<br>- 98~99년 '저소득 아동지도 보조교사' 민간위탁 (보건복지부)<br>- 99년 '5월 실직가정 한마당' 프로그램 지원 (공보처) |
| <b>인천 연수구<br/>자활후견기관</b>                               | - 저소득층 무료 집수리 및 도배사업 : 99.1 ~ 00.2. 1일 평균 30명, 부분위탁, 공공근로 인건비와 자재비 지원<br>- 건설직 자활학교 : 00.9 ~ 00.12. 1일 평균 35명. 인천시 실업극복 프로그램<br>- 저소득층 무료 집수리 및 실태조사사업 : 00.8 ~ 00.12. 1일 평균 54명, 완전위탁                     |
| <b>인천 중구<br/>자활후견기관</b>                                | 저소득주민 간병지원사업, 자활농장사업, 음식물재활용을 위한 홍보사업, 지역화폐사업,<br>저소득주민 주거환경실태조사사업, 2000. 9 ~ 12   |
| <b>전북 전주<br/>자활후견기관<br/>(대한성공회<br/>전주 작은사랑의<br/>집)</b> | - 특별취로사업 2회<br>99년 3월~12월/2000년 3월~12월, 연 5,763명/연 2,555명(9월30일 현재), 1억5천만원/1억원<br>- 자활지원을 위한 공공근로<br>99년 7월~12월, 실 20명, 4천1백만원<br>- 저소득층 자녀지도를 위한 공공근로<br>지방자체단체 위탁, 2000년 1월~9월, 실 14명, 33,396,000원      |

&lt;표 48&gt; 계속

| 기관  | 내용   |
|---|--|
| <p style="text-align: center;"><b>충북지역<br/>실업극복시민사<br/>회단체협의회</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공근로 인력지원<br/>실업극복종합지원사업 ; 사무국 실무자 6명 인력지원</li> <li>건설일용노동자 무료급식사업 ; 무료급식담당 5명 인력지원</li> <li>실직가정돕기 범국민결연사업 ; 상담보조원 6명 인력지원</li> <li>실직가정 아동청소년 교육지도사업 ; 지도교사 15명 인력지원</li> <li>건설일용노동자자활지원사업 ; 건설일용직 노동자 15명 인력지원</li> </ul> |
| <p style="text-align: center;"><b>포항 남부<br/>자활후견기관</b></p>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 실업자 및 저소득층을 위한 민간생활지원망 사업 &lt;희망의 카드&gt;</li> <li>포항시와 공동으로 추진, 2000년 5월부터 현재까지, 공공근로 4명, 포항시가 채용부담</li> </ul>  |
| <p style="text-align: center;"><b>포항<br/>생명의 숲<br/>가꾸기 국민운동</b></p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1999년 숲 가꾸기 위탁사업<br/>1월 18일 ~ 12월 24일, 200ha, 연인원 8000명 (추가 집행되어 9500), 3억 4천만원 (추가 포함 3억 8천 8백만원)</li> <li>- 2000년 숲 가꾸기 위탁사업<br/>1월 10일 ~ 12월 15일 (예정), 300ha, 연인원 12000명, 4억 6천만원</li> </ul>                               |

&lt;표 49&gt; 자활후견기관 특별취로사업 수행 연혁

| 실태조사 포함 기관  |   |  |
|-------------|---|--|
| 기관명         | 실태조사 파악내용   | 실태조사에서 파악되지 않은 내용  |
| 관악          | 98 ; 복지시설지원사업<br>99 ; 세탁사업, 환경정비사업,<br>지역복지도우미사업<br>00; 무료간병인, 공공시설환<br>경정비, 결연사업도우미              | 98; 무공해비누만들기, 경로당<br>등 청소사업  |
| 노원          | 무료간병인(98,99,00), 무료세<br>탁지원(00), 무료도배사업(00)   | 임대아파트무료청소사업(98),<br>생보자가정환경개선사업(98) /<br>시설 및 주택 개보수 사업(99)  |
| 마포          | 간병인사업(98,99, 00) / 초과<br>제빵사업(00), 도시락제공사<br>업(00)  | 공공시설청소소독(98,99), /<br>무료세탁(99), 무료간식제공<br>(99)   |
| 성북          | 현옷재활용사업(98,99,00), 음<br>식물찌꺼기재활용사업(98,00),<br>집수리사업(99), 컴퓨터재활<br>용사업(99), 청소도우미사업<br>(99), 간병인사업 | 청소년재활용품사업  |
| 광명          | 간병인사업(98), 파지사업(98)<br>/ 홈케어사업(99), 예술병사업<br>(99), 파지사업(99), 세차사업<br>(99) / 콩나물재배사업(00)           | 베이비시터사업(98)/환경개선<br>사업(99)/요식업사업(00), 초과<br>제빵사업(00)   |
| 대구<br>남구    | 집수리사업(99), 간병인파견<br>사업(99) / 간병가사도우미사<br>업(00), 주거환경개선사업(00)                                      | 현옷재활용사업(99), 특수청소<br>용역사업(99,00)   |
| 광주<br>남구    | 재활용비누제작(98) / 간병<br>인사업(99), 도배사업(99), 의<br>류재활용사업(99)  | 무등산가꾸기(98), 독거노인간<br>병사업(98)   |
| 부산<br>사상    |   | 공원변환경정비(98), 해수욕장<br>환경정비(98), 학교도서관환경<br>정비 (98) / 건물개보수(99), 간<br>병인파견사업(99), 도배사업,<br>청소사업(99), 도배사업(99,00)<br>/ 환경정비사업(00), 무료간병<br>인사업(00), 집수리사업(00) |
| 전북전<br>작은자리 | 간병인사업(99,00)  | 무료집수리(99), 현옷현신발재<br>활용(99), 음식물재활용사업<br>(99)/폐목재활용(00), 음식물재<br>활용(00), 녹색가게(00)  |
| 강원<br>태백    | 나무나라자활지원사업(00)  | 소외가정지원사업(00)   |

&lt;표 49&gt; 계속

| 실태조사 포함 기관       |   |                   |
|------------------|---|-------------------|
| 기관명              | 실태조사 파악내용   | 실태조사에서 파악되지 않은 내용 |
| 전남<br>해남         | 도배지원사업(99,00), 재활용사업(99,00), 공용장소청소작업(99,00), 등산로정비사업(99), 무연고묘지별초작업(99), 수해복구 및 방역작업(99) |                   |
| 실태조사에 포함되지 않은 기관 |   |                   |
| 기관명              | 사업명   |                   |
| 대전<br>동구         | 영세기업체 및 협동조합지원사업(99), 공공기관 특수청소(99,00), 고령자생산협동조합(99,00), 장애우 제과제빵 사업(00)                 |                   |
| 부산<br>동구         | 장애인 공동 작업장(99), 사회복지시설 업무지원(99), 전원사업단(농번기 인력파견; 99) / 의류완성센터(00)                         |                   |
| 대구<br>북구         | 잔디생산사업(00)  |                   |
| 울산<br>남구         | 재가봉사사업(99), 물탱크청소(99), 농한기채소재배사업(99) / 특수청소(00)   |                   |
| 울산<br>북구         | 컴퓨터가전제품재활용(99) / 음식물재활용시범농장(00)   |                   |
| 충남<br>천안         | 복지시설지원사업(99), 무공해떡거리사업(99,00) / 고용지원센터(00)  |                   |
| 경북<br>포항         | 김치배달서비스(00)   |                   |

정부나 지방자치단체에서 재원을 제공하고 민간단체에서 수행하여 사회적으로 의미 있는 일자리 창출의 가능성을 보여준 것으로 보여준 사업의 예는 <표 50>에서 볼 수 있듯이 그 영역을 저소득층을 위한 복지서비스, 지역 환경개선 서비스, 환경 친화적 발굴 사업으로 나누어 볼 수 있다.

우선 저소득층을 위한 복지서비스 개발 형태로서 무료 간병인 사업은 가족의 간병이 불가능한 저소득층 입원 환자에게 단기 교

육 이수 후 공공근로로 간병인을 제공하자는 취지에서 시작된 것이다. 보육이나 간병서비스 분야의 인프라가 제대로 구축되지 않아서 이 분야의 인력 수요가 존재한다는 점에 착안하여 시작된 이 사업은 공공근로사업을 주축으로 삼아 저소득층(예컨대 의료보호 환자)에게 간병인을 제공하는 것만을 사업범위로 삼을 수는 없었다. 오히려 무료 간병인 사업 참여의 경험을 일종의 훈련기회로 삼아 대규모 병원 등에서 유료 간병인 수요를 발굴해 내려는 노력이 지속되었고, 일부 기관에서는 이를 간병인 사업단의 형태로 정착시키기도 하였다. 30~50대 여성을 중심으로 시설투자가 필요 없이 단기교육을 통해 쉽게 일자리를 확보할 수 있으며, 교육은 1주의 단기 기술교육과 소양교육을 실시한 이후, 각 병원의 재교육 프로그램 정도가 주된 과정으로 투입비용이나 시간 면에서 매우 경제적인 프로그램이라고 할 수 있다. 단 공공근로를 통해 간병인 경험을 축적한 사람들이 민간의 유료 간병인 서비스와 경쟁을 하기 위해서는 이들에게 공공근로기간을 공식적인 훈련 프로그램으로 인정하여 주거나(간병인 인턴사업) 또는 일정 기간 공공근로에 참여한 후, 후속사업으로 공식 훈련 프로그램에 참여하도록 한 후 지속적인 지방자치단체의 간병인 서비스 인력으로 확보해주는 차원의 제도적 보완이 필요하다고 하겠다. 아울러 간병인의 파견을 병원 위주로 해오던 관행을 탈피하여 독거노인 등 재가 환자에 대한 간병인 파견을 지방자치단체 차원의 복지서비스 사업으로 정착시킨다면 이 분야의 지속적인 서비스 수요를 확보하는 것이 가능할 것이다.

다음으로 지역 환경개선 서비스로는 주로 저소득층 주거지역을 중심으로 주거환경을 개선한다든지, 지역의 공공시설 청소 등을 하는 사업들이 분류될 수 있다. 대표적인 사업이 바로 집수리 사업인데 주로 실직 중인 건설일용노동자에게 공공근로 또는 취로

사업 형태로 저소득층이 주거하는 주택을 수리하거나 도배하는 일거리를 맡기는 것이다. 지방자치단체 차원에서 한시적인 공공근로 사업으로 이러한 주택수리사업을 하는 것은 주거환경을 개선한다는 장점이 있지만, 저소득층의 경우 주택수리에 대한 수요가 항시적으로 존재할 수는 없기 때문에 장기적으로는 지역의 주택수리업자들과 경쟁관계를 형성하게 될 전망이다. 이 경우 경쟁업체들에 버금가는 인적자원 및 장비, 자본 등을 확보해야 한다는 필요성이 대두될 것이다. 공공근로 경험을 바탕으로 참여자들이 시장에서 자립하기 위해서는 단기적으로는 일용노동자공동체, 중·장기적으로는 건설일용노동조합으로 조직형태를 갖추고 조직관리 및 전문인력 확보 등의 과제를 해결해야 한다. 자활공동체 사례로 살펴본 주식회사 마포건설의 예는 이러한 자립이 얼마나 어려운 것인지를 단적으로 보여주는 것이다. 주택수리에 대한 일반시장의 수요는 항시적인 것이긴 하지만 경기의 영향을 받는다는 점도 고려되어야 한다. 이러한 문제점은 이들에게 공공시설의 환경개선과 관련된 일거리를 불경기에 제공함으로써 일부 해결될 수 있을 것이다.

마지막으로 환경 친화적 공공근로 형태로는 생명의 숲가꾸기와 음식물 찌꺼기 재활용 사업을 들 수 있겠다. 생명의 숲가꾸기 사업은 폐광지역의 실직 탄광노동자를 대상으로 산림관리를 민간에 위탁한 공공근로 형태로 실시한 경우이다. 공공재인 산림을 관리해야 한다는 수요는 항시적으로 존재하는 것인데, 현재 이러한 업무는 임산물 협동조합과 중복되는 경향이 있다. 그렇지만 임업 대리경영과 관련된 법적 근거가 존재하고 지자체에서 관리하는 산림에 대한 관리수요를 발굴한다면 기존 업체 내지 해당 업무 수행기관과의 중복을 피하면서 공공적 성격이 강한 서비스 영역으로 정착될 가능성이 높다. 문제는 산림관리가 단순한 업무가 아니

라 임업전문가가 필요하며 산림관리를 위한 장비 구입에 대규모 자본이 필요하다는 것이다. 이러한 문제는 산림관리 전문가를 공공근로 기간 동안에 양성하고 이들이 자활공동체 형태로 사업기반을 마련함으로써 해결되어야 할 것이다. 음식물 찌꺼기 재활용 사업은 요식업체 등에서 대량으로 방출되는 음식물 찌꺼기를 수거하여 비료생성 또는 오리농장 등 운영에 이용하거나 비료나 사료로 농가에 공급하는 등 자원 재활용 성격이 강한 사업이다. 주로 고연령, 저기능의 저소득 실업자를 중심으로 음식물 찌꺼기를 수거하여 환경오염을 막는다는 목적을 달성하고 동시에 이를 다른 용도의 자원으로 재활용한다는 측면에서 사회적 의미가 매우 큰 사업이라고 하겠다. 음식물 쓰레기를 처분할 필요는 일반가구나 요식업소에 모두 존재하는 것이기 때문에 인구가 조밀한 지역이라면 시장개발이 용이하고, 이를 자활농장 등으로 연결시킨다면 공공근로를 통한 자활공동체 기반형성에 기여한다는 장점이 있다. 문제는 최소한 운반차량, 소규모 장비 및 수거처 개발 등 관리상의 능력 확보 등인데 공동체 창업 등에 관한 별도의 지원조치가 있다면 충분히 시장성과 지속성이 있는 일자리로 정착될 가능성을 안고 있는 사업이라 하겠다.

&lt;표 50&gt; 공공근로 민간위탁 사례 및 특성

| 사업분야                                       | 특징   |
|--|--|
| 무료 간병인 사업 : 서울 노원·강북·성북 사례/대전 참사랑 간병인회     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조직(지원)주체 : 자활지원센터, 종교단체, 실업자운동단체, 여성단체</li> <li>- 참여대상 : 30~50대 여성 실업자(여성 가장, 장기실업자)</li> <li>- 활동영역 : 저소득 입원 환자 간병</li> <li>- 정부의 지원 : 공공근로 민간위탁. 지자체의 간병 수요 발굴 지원.</li> <li>- 수요 : 실질적 수요. 저소득층의 수요 초과, 유료간병인 수요도 있음.</li> <li>- 시장에서의 자립가능성·비전 : 공공복지서비스 수요 존재. 민간 수요도 있으므로 협동조합으로의 발전가능성이 있음.</li> <li>- 현재의 시장경쟁 여부 : 민간유료간병인회사 존재</li> <li>- 교육훈련 : 운영주체의 소양교육과 단기 기술 교육(1주). 각 병원의 재교육 프로그램. 현재 공식적인 훈련 프로그램 없음.</li> <li>- 자본소요 : 시설투자 수요 없음. 조직 관리 인원 및 운영 경비.</li> <li>- 현재 시점에서의 한계 : 공공근로사업의 한시성. 지속적인 공공복지서비스로서 유지 필요.</li> <li>- 기타 : 재가 환자에 대한 보호 서비스도 필요.</li> </ul>                        |
| 집수리사업 : 관악 일터나눔 운동본부, 성북자활지원센터, 나눔 건설일용공동체 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조직(지원)주체 : 실업자 운동단체, 자활지원센터, 건설일용공동체</li> <li>- 참여대상 : 건설일용노동자</li> <li>- 활동영역 : 저소득 및 취약가정, 일반가정 및 중소기업 주택 수리</li> <li>- 정부의 지원 : 공공근로 민간위탁, 특별취로사업 민간위탁, 사업대상 가정 정보 제공</li> <li>- 수요 : 실질적 수요. 저소득 가정 주택수리 수요는 크게 형성되지 않은 단계임. 일반시장수요는 있음.</li> <li>- 현재의 시장경쟁 여부 : 일반 시장 수요에 적극적으로 참여할 경우 기존의 집수리업체들과 경쟁관계 형성됨.</li> <li>- 시장에서의 자립가능성·비전 : 단기적으로는 일용노동자 공동체, 중장기적으로는 건설일용노동조합의 발전 지향</li> <li>- 교육훈련 : 운영주체의 소양교육</li> <li>- 자본소요 : 운반차량 및 장비 소요. 전문인력 수요. 조직 관리 인원 및 운영 경비.</li> <li>- 현재 시점에서의 한계 : 전문인력 확보 곤란(공공근로나 취로사업 단가가 낮음). 독립된 공동체로 발전하기 위한 자본 부족.</li> <li>- 기타 : 건설업이 갖는 경기불안정성.</li> </ul> |

&lt;표 50&gt; 계속

| 사업분야  | 특징   |
|---|--|
| 생명의 숲<br>가꾸기 : 태백<br>생명의 숲<br>가꾸기 사업                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조직(지원)주체 : 생명의 숲 가꾸기 국민운동 태백지부</li> <li>- 참여대상 : 30 ~ 50대 남성실업자(실직 탄광노동자)</li> <li>- 활동영역 : 산림 관리</li> <li>- 정부의 지원 : 공공근로 민간위탁</li> <li>- 수요 : 실질적 수요. 산림 관리 수요.</li> <li>- 현재의 시장경쟁 여부 : 임산물협동조합과 업무 영역 중복</li> <li>- 시장에서의 자립가능성·비전 : 산림관리 수요 존재. 임협과의 업무 영역 중복이 제약. 전문기술인력(임업전문가) 필요.</li> <li>- 교육훈련 : 산림청 기술교육(2주), 운영주체의 소양교육</li> <li>- 자본소요 : 산림관리 장비(중장비 및 임업기계) 구입에 대규모 자본 수요. 조직 관리 인원 및 운영경비</li> <li>- 현재 시점에서의 한계 : 공공근로사업의 한시성. 전문인력 부재. 자본 부족. 임협과의 업무영역 중복.</li> <li>- 기타 : 임업 대리경영제도에 대한 법적 근거는 있음. 지자체 관리 산림에 대한 관리도 새로운 시장으로 개척할 수 있는 가능성이 있음.</li> </ul>                            |
| 음식물 찌꺼기<br>재활용<br>사업 : 북부실<br>업자 사업단,<br>실업극복<br>두레농장,<br>되살림<br>오리농장 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조직(지원)주체 : 실업자 운동단체, 독립사업체(실업극복 두레농장), 자활지원센터</li> <li>- 참여대상 : 50대 저소득 실직자(남녀 모두 참여)</li> <li>- 활동영역 : 일반가구, 소규모 음식점소에서 음식물 찌꺼기 수거하여 농가에 공급하거나 사료로 가공하여 농가에 공급</li> <li>- 정부의 지원 : 공공근로 민간위탁</li> <li>- 수요 : 실질적 수요. 쓰레기 수거 수요는 형성되어 있음.</li> <li>- 현재의 시장경쟁 여부 : 지방자치단체의 음식물 쓰레기 수거업체 선정시 민간기업과 경쟁관계 형성. 자체적으로 농장을 경영할 경우 축산물 시장에서 경쟁이 이루어질 것임.</li> <li>- 시장에서의 자립가능성·비전 : 독자적인 자활공동체기업으로 발전.</li> <li>- 교육훈련 : 운영주체의 소양교육</li> <li>- 자본소요 : 운반차량 및 소규모 장비 소요. 조직 관리 인원 및 운영경비.</li> <li>- 현재 시점에서의 한계 : 자립적인 공동체기업으로 발전하기 위한 자본 부족.</li> <li>- 기타 : 지속적인 사업이 되기 위해서는 사업이 지속적·안정적으로 운영될 필요.</li> </ul> |

출처 : 한국도시연구소, 2000.

### ③ 공공고용안정조직과 민간고용안정조직의 유기적 연계

민간자활관련기관이 하고 있는 자활사업의 주된 분야 중의 하나인 취업알선 및 상담은 구인·구직정보의 원활한 소통을 전제로 하는 것이다. 현재 한국의 고용정보망은 워크넷을 중심으로 형성되어 있다. 취업정보의 취합, 전달, 생성이 지방노동관서를 중심으로 이루어지고 있는 것이다. 그러나 이러한 고용정보망은 모든 구인 및 구직정보를 포함하고 있는 것이 아닐 뿐 아니라 워크넷을 통해 구인정보에 접근한다고 하더라도 민간단체에서 직접적인 연결은 불가능한 상태이다. 실태조사에서 취업정보가 원활하게 소통되고 있는가라는 질문에 대해 27개 단체는 “원활하지 않다”, 14개 단체는 “원활하다”, 4개 단체는 “보통이다”라고 응답하였으며, 소통여부를 파악하지 못한 단체는 10개소였다. 실제로 몇 개 지역을 제외하고는 공공고용안정조직 및 지방자치단체와의 유기적 연계는 아직 형성되지 않은 것으로 볼 수 있다(지역연계현황에 대해서는 다음 절을 볼 것). 유기적 연계 이전에 지역차원의 실업대책에 대한 정보공유, 공동적 대책 마련은 취업정보와 관련이 있는 것이기 때문에 지역별로 이러한 정보의 생산과 활용의 기본적인 인프라가 정착되지 않은 것은 큰 문제라 하겠다.

<표 51> 취업정보 소통여부

| 분류       | 개소 |
|----------|----|
| 원활하지 않다  | 27 |
| 원활하다     | 14 |
| 보통이다     | 4  |
| 무응답, 미파악 | 10 |

해당 지역의 실업대책에 대해서는 주로 공공근로 및 취로사업, 실업자 재취업훈련, 고용촉진훈련, 실직자쉼터제공, 지방자치단체의 실업대책반 운영, 구청의 구직창구 내지 일일취업센터 개설 등이 인지되었으며, 해당 지역의 관 주도 실업대책 운영현황에 대해 긍정적인 평가를 하는 경우가 드물었다.

<표 52>는 각 기관에서 인지한 해당 지역의 실업대책에 대한 내용을 정리한 것이다. 가장 지배적인 응답은 지방노동관서 운영과, 공공근로 및 취로사업 실시였으며, 지역에 따라 훈련 프로그램을 인지하고 있는 곳이 간혹 있었다. 지역 차원의 실업대책반에 대한 인지도는 지역별 차이가 존재하였으며, 취업알선의 다양한 형태(예컨대 일일취업센터)는 지역 특성에 따라 인지도에 차이가 나는 것으로 보인다. 98년, 99년 실업대책의 주안점이 공공근로 및 취로사업을 통한 한시적 일자리 제공이었음을 감안할 때, 지역 차원에서 실업대책이 곧 공공근로 사업으로 인지하고 있는 것은 어떻게 보면 당연한 일이다. 그렇지만 많은 기관에서 이러한 공공근로사업 내지 취로사업이 단순노무 형태의 한시적 일자리이기 때문에 저소득층의 자활을 위한 예방적 수단이 될 수 없다고 지적한 점을 수긍해야 할 것이다.

지역차원에서 수행한 실업대책은 자활사업에 일정정도 영향을 미칠 수밖에 없었다. 대표적인 것이 공공근로 민간위탁이라고 할 수 있는데, 사실 민간자활관련기관들이 자활공동체의 기반을 마련하거나 사회적으로 의미 있는 일자리로 공공근로사업의 내용을 일정 정도 규정해 온 것은 긍정적으로 평가되어야 할 것이다. 반면 훈련프로그램은 공공 및 인정 훈련기관을 중심으로 운영되었기 때문에 민간자활관련기관에서 적극적으로 개입하거나 활용할 가능성이 낮은 것으로 보인다. 실태조사에서 파악된 자활사업의 영역에서 훈련프로그램이 매우 적은 것이 이를 단적으로 증명하

는 것이다. 단, 공식적 훈련프로그램이라고 할 수는 없지만 자활 공동체를 구성하거나 공공근로를 위탁받아 자활사업 참여자들을 해당 사업에 적응시키는 과정에서 이들을 노동시장에 적응시킨다는 측면에서 일종의 훈련기능이 수행된 것으로 볼 수 있다. 자활 사업과 관련된 훈련프로그램은 향후 공동체적 창업훈련, 생산자 협동조합 운영에 관한 훈련, 복지서비스 또는 환경개선 서비스관련 프로그램으로 개발되어야 할 필요가 있는 것으로 보인다.

&lt;표 52&gt; 지방자치단체 실업대책에 대한 인지도

| 지역<br>(개소) | 인지항목   |
|------------|--|
| 서울 (9)     | 지방노동관서 운영, 구청의 실업대책반, 건설 일용직 일일 취업알선센터, 공공근로사업(중소기업 인력지원, 사회복지인력 파견), 취로사업   |
| 인천 (4)     | 취업알선, 공공근로, 구청 취업정보센터, 지방노동관서  |
| 부산 (2)     | 공공근로, 노숙자 쉼터, 복지 및 장애인 시설 지원, 시설공사   |
| 대구 (1)     | 공공근로, 고용보험 재취업 훈련, 고용촉진훈련, 실직 여성가장 훈련  |
| 대전 (1)     | 공공근로, 지방노동관서의 취업알선   |
| 광주 (2)     | 취로사업, 공공근로, 인턴사원, 실업자 재취업훈련, 고용촉진 훈련, 실직자 쉼터, 결식아동지원   |
| 경기 (7)     | 공공근로, 취로사업, 취업알선, 취업상담, 복지인력 파견등 지역 공동사업, 일일 취업센터, 고용촉진훈련, 한시적 생활보호 제도, 구청 실업대책팀 구성, 여성창업지원                          |
| 강원 (1)     | 공공근로, 고용촉진훈련   |
| 충청 (2)     | 공공근로(폐자원 활용), 도 실업대책반  |
| 전라 (4)     | 공공근로, 시 민·관 실업대책추진위원회 운영, 특별취로사업, 취업·창업 박람회, 실직여성 취업알선센터, 일용직 일일 취업알선센터, 지방노동관서                                      |
| 경상 (4)     | 시 지역경제과, 고용지원과의 직업훈련, 시 취업정보센터, 공공근로, 고용촉진훈련, 지방노동관서, 취업알선 및 상담, 시 실업대책반, 구청 취업정보센터, 인력은행, 일일취업센터, 구 인구직의 날 행사, 직업훈련 |
| 제주 (1)     | 공공근로, 고용촉진훈련, 실업자 생업자금 융자, 실직가정 어린이집, 보육료 면제   |
| 기타 (2)     | 공공근로, 구인구직 행사, 지역경제과 실업대책반, 장애인 직업훈련기관 지정, 지방노동관서  |

## ④ 자활을 위한 복지서비스

민간자활관련기관에서는 좁은 의미의 자활사업 이외에도 자활에 필요한 각종 복지서비스를 직접 제공하거나 지역의 복지서비스 제공기관과 연계하여 제공하는 사업을 병행하고 있다. 이는 자

활사업에 참여하고자 하는 대상집단의 인적특성이 심리, 가족상담 등을 필요로 하거나 가구여건 상 보육이나 간병, 노인보호 서비스를 필요로 한다는 것 때문이다. 아울러 지역복지 차원에서 지역의 노숙자를 위한 쉼터제공이나 시설 이용 편의제공, 문화 및 교육행사, 결연사업 등이 기관에 따라 제공되고 있는 것으로 파악되었다. 가장 많이 제공되는 서비스는 어린이 또는 청소년 공부방이며, 가족상담, 의료서비스 및 떡거리 나누기사업도 복지서비스에서 상당한 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 민간 자활관련 기관의 인적 자원과 재원 측면의 제약을 고려할 때 지역의 복지서비스 망을 활용하지 않고 개별 기관이 본격적으로 이러한 서비스를 제공하는 것에는 일정한 한계가 있을 것으로 보인다. 자활사업에 참여하는 사람들의 복지수요를 충족하면서 개별 자활관련기관의 업무에 과부하가 실리지 않도록 하기 위해서는 지역차원에서 복지서비스를 기관별로 특화시켜 제공하는 것과, 정부가 기본적인 복지서비스 인프라와 인력을 확보하는 것이 필요하다.

&lt;표 53&gt; 복지서비스 유형별 분포

| 복지서비스 유형    | 내용   | 빈도   |
|-------------|--|--|
| 어린이·청소년 공부방 | 초등학생 방과후 교실, 청소년 교실, 저소득 실직가정, 결손가정, 소년소녀가장을 대상으로 한 무료 방과후 교실, 청소년 상담실, 청소년신문, 청소년 동아리, 야학, 장애아 조기교실, 청소년 자활지원관, 청소년 쉼터, 진로취업상담  | 서울(5), 경기(6), 인천(1), 강원(1), 경상(1), 전라(3), 부산(1), 충청(1) |
| 노숙자쉼터       | 노숙자 쉼터(무료급식, 무료진료, 숙소제공, 구직활동지원, 재활프로그램)   | 강원(1), 전라(1), 충청(1)                                    |
| 푸드뱅크        | 먹거리 나눔, 무료급식소, 결식 실직가정 자녀 중식지원, 사회적 약자 밑반찬나누기, 실직가정 아동 무료급식  | 강원(2), 인천(1), 서울(1), 경상(1), 전라(2), 부산(2), 충청(1)        |
| 의료서비스       | 재가 진폐환자 지원사업, 여성실직자를 위한 의료지원, 실직자를 위한 무료 한방 진료사업, 실직자에게 병·의원을 연계한 의료지원, 치과·한의원·내과 병원비 진료 및 치료비 감면  | 강원(2), 경기(1), 서울(3), 인천(1), 경상(2), 충청(1)               |
| 보육서비스       | 자녀보육지원, 장애어린이집, 무료탁아방  | 경기(1), 경상(1), 전라(1)                                    |
| 문화·교육 행사    | 아기스포츠팀, 스트레스 해소를 위한 노래 강좌, 송년회, 동아리 활동 지원, 풍물·시사강좌, 노동법 상담, 도서관, 위로행사, 야학, 정기 시민강좌   | 경기(3), 서울(2), 제주(1)                                    |
| 시설제공        | 지역주민의 환갑, 결혼, 경로잔치, 그림전 시장으로 복지관건물 제공  | 경기(1)  |
| 가족상담 및 서비스  | 실직가정 지원센터, 힘내기 가족 한마당, 탁노소 이용 지원, 노인주간 보호시설, 가족상담, 실직가정 자녀 인성교육, 실직가정 대화모임   | 경기(1), 서울(2), 인천(1), 부산(1), 경상(1), 전라(1), 제주(1), 충청(1) |
| 결연사업        | 실직가정 결연사업  | 경기(1), 서울(1)   |
| 기타          | 여성노동자를 위한 사회교육, 중장년 여성 근로자를 위한 사회복지서비스, 복지관서비스 연계사업, 재가복지봉사센터 연계, 자원봉사센터, 호스피스 센터, 심리상담, 법률상담, 직업적성검사, 여성교실, 일하는 여성의 집, 직거래장터, 재활용사업, 자조모임, 이·미용 서비스, 고용평등상담실, 복지관 부설 재가복지봉사센터 | 경기(1), 경상(1), 전라(2), 서울(2), 인천(1)                      |

### 마. 지역 연계 현황

민간 자활관련기관이 지역 차원에서 네트워크를 형성하는 것이 자활사업의 성과를 가름할 것임은 앞서도 지적한 바 있다. 그렇다면 이러한 지역 단체들의 연계는 어느 정도 진행되어 있는지 알아볼 필요가 있다. 우선 같은 지역 안에 유사한 민간단체 또는 기관의 수는 평균 2개소로 파악되었다. 자활후견기관과 동일한 지역에 사회복지관이 설립되어 있거나 민간 실업극복단체가 존재하는 것을 예로 들 수 있다. 다른 민간단체와 연계를 형성하고 있는지에 대해 39개 단체는 “있다”, 16개 단체는 “없다”고 응답하였다.

<표 54> 지역내 평균 유관 기관수 및 지역연계 여부

| 평균유관기관 | 지역연계 |    |
|--------|------|----|
|        | 있다   | 없다 |
| 2      | 39   | 16 |

타 단체와의 연계는 정보교환이나 사안별 공동 대응 등 느슨한 형태의 연계로부터 지역협의체의 구성까지 여러 가지 형태로 나타난다. 우선 정보교환이나 사안별 연대가 있다고 응답한 경우가 7개소, 정기적인 모임이나 지역 네트워크, 민간단체 협의체가 구성되어 있다고 응답한 경우가 17개소, 자활기관 협의체가 구성되어 있거나 구성 예정이라고 응답한 경우가 5개소, 다른 단체와 공동으로 사업을 진행하고 있다고 응답한 경우가 6개소였다. 소속단체별로는 자활후견기관협회 소속단체 중 26개소, 실업극복단체연대회의 소속단체 중 9개소가 지역연계가 있다고 응답하였다. 지역연계의 형태별로는 정기모임이나 민간단체 협의체는 자활후견기관협회 소속단체나 실업극복단체연대회의 소속단체에 모두 지배

적인 지역연계 형태인 반면, 자활협의체는 제도권에 흡수된 자활 후건기관을 중심으로 구성되고 있는 것으로 파악된다.

<표 55> 단체별 지역연계유형 분포

| 구 분                                | 자활후건기관        |               |    | 실업극복<br>단체연대<br>회의 | 총계 |
|------------------------------------|---------------|---------------|----|--------------------|----|
|                                    | 실업극복<br>연계 없음 | 실업극복<br>연계 있음 | 계  |                    |    |
| 정보교환 및 사안별 연대                      | 2             | 3             | 5  | 2                  | 7  |
| 정기모임이나 지역 네트<br>워크, 민간단체 협의체<br>구성 | 7             | 4             | 11 | 6                  | 17 |
| 자활협의체                              | 3             | 2             | 5  | ·                  | 5  |
| 공동사업진행                             | 3             | 2             | 5  | 1                  | 6  |

실태조사에 파악된 지역연계의 유형별 내용은 <표 56>과 같다. 정보교환이나 사안별 연대는 지역 내에서 기초생활보장법 추진, 수급권 운동 등의 형태로 형성된 연대활동이나, 복지관들 사이의 교류, 지역의 노동조합 및 유사 조직과의 교류 등, 또는 지역 내 시민·사회단체들 사이의 연계 형태 등으로 다양하게 나타난다. 이러한 사안별, 유사기관간 연대활동은 지역차원의 민간단체 네트워크가 상시화 되는 형태로 발전할 수 있다. 정기적인 모임을 형성하거나 지역복지네트워크 형식으로 정착된 지역연계는 보다 다양한 단체들이 네트워크 안에 포함되고 정례적인 모임을 통해 공동적 사업, 행사 공동주최, 지역 실업대책 논의 등이 이루어지는 형태라 하겠다. 이러한 지역연계가 형성되는 데에는 지역차원의 실업극복국민운동본부 구성이 일정 정도 기여한 것으로 보인다. 또한 지역별로 기존의 민간단체들 사이의 연대활동이 활발하던

경우는 이러한 지역복지네트워크 형성이 경제위기 이후 활성화된 것으로 볼 수 있다. 5개소에서 구성된 자활기관협의체는 아직까지는 본격적으로 가동되지 않은 구성과정의 기구로 볼 수 있다. 지역차원에서 고용·복지서비스를 유기적으로 연결시키는 것이 자활사업의 성과를 결정할 것이기 때문에 국민기초생활보장법 시행령 14조에서는 지역단위의 자활기관협의체 구성을 정하고 있으며, 그 구성원은 자활사업실시기관, 사회복지시설 및 직업안정기관 등의 장으로 이루어진다고 되어 있다. 지역차원에서 고용 및 복지서비스의 제공주체들이 상시적 협의체를 구성하여 지역차원의 자활사업 방향, 수요와 공급능력 등에 대한 파악·평가·정보교환 등이 이루어지도록 하려는 것이 자활기관협의체의 구성목적이라고 하겠다. 현 상태에서는 기존의 지역복지네트워크를 공공화하면서 여기에 참여하는 단체들과 지방노동관서, 보장기관(시·군·구) 사이의 연계를 형성해 나가는 것이 바람직한 것으로 보인다. 지역차원에서 민간단체들이 공동으로 추진하는 사업은 실업극복운동에서 진행한 사업의 공동 추진에서부터 공공근로사업의 공동수행, 지역의 노동조합과의 유기적 연대관계를 이용한 공동사업, 고용안정센터의 공동운영 등 다양한 형태로 나타났다.

&lt;표 56&gt; 지역연계 유형별 내용

| 유형          | 단체명           | 연계 기관                            | 내용  |
|-------------|---------------|----------------------------------|---|
| 정보교환·사안별 대응 | 경남 창원 자활후견기관  | 가톨릭사회교육회관의 늘푸른쉼터                 | 사업의 공유, 공동행동 협의   |
|             | 대구 남구 자활후견기관  | 우리복지시민연합                         | 토론회 개최 (2000. 5), 국민기초생활보장법 수급권자 탈락 상담센터의 설치 등 중요 이슈에 대한 의견교류 및 사회행동을 같이 함. |
|             | 실업자 종합지원 광주센터 | 여성노동자회, 한국노동총연맹본부, 가톨릭 노동문제 상담소  | 사안별로 연대를 진행하고 있음 ; 토론회 등  |
|             | 부산 해운대 자활후견기관 | 5개 복지관 (해운대·영진·반송·운봉·반석 종합사회복지관) | 정보교환, 교육교류, food bank 지원 등  |
|             | 열린사회 강서양천 시민회 | 각 지역의 복지관, 여성의 전화, 여성 민우회        | 정보교류, 때에 따른 연대사업 진행 (교육, 상담 등)  |
|             | 인천 남구 자활후견기관  | 희망의 나눔터                          | 취업정보 교류, 사회복지 정보 교류   |
|             | 서울 노원 자활후견기관  | 북부실업자사업단, 노원시민모임                 | 지역내 공동사안별 연대  |

&lt;표 56&gt; 계속

| 유형             | 단체명             | 연계 기관  | 내용  |
|----------------|-----------------|--|---|
| 정기적모임·지역복지네트워크 | 연제공동체           |  | 주1회 정기적인 회의와 공동사업   |
|                | 경기 광명 자활후견기관    | YMCA, YWCA   | 연석회의, 복지관과 주민 교육을 함께 실시   |
|                | 대구 달서구 자활후견기관   | YWCA, 생명의 진화, 불교복지회, 가톨릭 사회복지회, 구세군                                | 연대사업은 준비중이며 정기모임을 가지며 교류  |
|                | 구로 일하는 여성의 집    | 서울여성노동자회, 구로시민센터, 열린사회 구로시민회, 주민운동연구소, 구로청년회, 건강복지센터, 구로발전연구회      | 월 1회 연석회의 진행. 사업을 공유하거나 정책사업 토론회, 지역행사 공동주최                         |
|                | 전북 전주 덕진 자활후견기관 | (사)고용실업대책전북도민운동실업자지원센터, 전주근로자선교상담소, 전북여연 여성실업자지원센터, 전북대학교 사회복지지원센터 | 전북지역 민간실업운동단체 연석회의를 매월 정례화하여 실시하고 있음. 각 단체에서 실시하는 사업을 연대 지원하고 있음.   |
|                | 경기 부천 나눔 자활후견기관 | 희망의 나눔터, 일하는 여성의 집, 여성 노동자 복지센터                                    | 지역 네트워크 구성  |
|                | 경기 부천 원미 자활후견기관 | 희망의 나눔터, 순복음 교회, 여성노동자회, 부천시민전화                                    | 지역공동사업으로 몇몇 단체들과 동행패 사업구상 중, 추조연대모임, 후원사업 등                         |
|                | 광주 남구 자활후견기관    | 실업자종합지원 광주센터, 카톨릭 노동문제 상담소   | 지역사회 네트워크 구축, 관련 내용들을 주제로 워크샵 및 토론회 개최, 사업내용 교류                     |
|                | 대전 대덕 자활후견기관    | 섬나의 집, 대전실업극복시민운동협의회   | 대전실업극복시민운동협의회에서 주축이 되어 활동하는 대전지역자활네트워크                              |
|                | 서울 관악 자활후견기관    | 관악주민연대, 낙골교회 일터나눔운동, (사)관악사회복지, 봉천동 나눔의 집, 희망교회, 사회복지관 4개소         | 대상자에 대한 의뢰, 정보교류, 지역네트워크 구성, 서비스 의뢰 및 신청, 정책토론, 대민 서비스 및 행사의 공동개최 등 |

&lt;표 56&gt; 계속

| 유형                              | 단체명                     | 연계 기관   | 내용  |
|---------------------------------|-------------------------|---|---|
| 정기적 모임<br>· 지역복지네트워크            | 서울북부실업자사업단<br>성북지부      | 복지관의 노숙자 쉼터,<br>복지연대  | 복지연대를 결성하여 지역 내 연대활동을 함                     |
|                                 | 서울 성동<br>자활후견기관         | 성동 평화의 집, 금호·<br>행당·하왕 지역 실업극<br>복 위원회, 성동 희망나<br>눔(구 성동복지), 여성<br>노숙자 쉼터 일하는 여<br>성의 집                     | 지역 복지 네트워크 구축                               |
|                                 | 서울 영등포<br>자활후견기관        |   | 지역 내 민간단체 협의체<br>준비 중                       |
|                                 | 실업극복<br>군산센터            | YWCA 일하는 여성의<br>집, 군산 여성의 전화,<br>군산 복지관, 나운 복지<br>관, 나눔의 집(장애인 복<br>지), 군산시민연대 사회<br>복지위원회, 군산대학교<br>지역복지센터 | 민간차원에서 자활지원협<br>의회                          |
|                                 | 실업극복<br>안산센터            | 안산지역건설일용노동조<br>합, 실업극복 여성센터   | 정보교환 및 공동사업을<br>추진, 지역네트워크 구성               |
|                                 | 강원 춘천<br>자활후견기관         | YMCA, YWCA, 강원노<br>인복지회, 춘천시민연대   | 실업극복을 위한 춘천시<br>민운동협의회, 지역사회<br>안전망 소위원회    |
|                                 | 포항 생명의<br>숲 가꾸기<br>국민운동 |   | 실업극복포항시민운동본<br>부 참가단체 (운영위원회<br>참가)         |
| 자<br>활<br>기<br>관<br>협<br>의<br>체 | 경기 구리<br>자활후견기관         | 사회복지관, 일일취업센<br>터   | 자활지원협의체                                     |
|                                 | 경기 시흥<br>일꾼<br>자활후견기관   | 시흥실업시민연대  | 자활협의체 등 지역 네트<br>워크                         |
|                                 | 경남 김해<br>자활후견기관         | 김해 YWCA 일하는 여<br>성의 집, YMCA   | 지역자활협의체 준비중                                 |
|                                 | 서울 마포<br>자활후견기관         | 마포 일하는 여성의 집,<br>사회복지관 (사랑의 전<br>화/이대성산)  | 국기법 상의 자활사업기<br>관 (사회복지 공급기관<br>포함) 연석회의 추진 |
|                                 | 서울 송파<br>자활후견기관         | 일하는 여성의 집, 노동<br>부 고용안정센터, 소상공<br>인지원센터   | 자활협의체 예정                                    |

&lt;표 56&gt; 계속

| 유형   | 단체명                     | 연계 기관                | 내용  |
|------|-------------------------|----------------------|---|
| 공동사업 | 경기 시흥<br>작은자리<br>자활후견기관 | 실업극복 시흥 실업연<br>대     | 자활육구 조사, 상품권 전<br>달 분담  |
|      | 서울 강북<br>자활후견기관         | 강북 평화의 집             | 저소득 주민을 위한 복지<br>간병인 공공근로사업   |
|      | 광주 북구<br>동신<br>자활후견기관   | YWCA                 | 자활프로그램 중 YWCA<br>가정폭력상담소에서 운영하<br>는 여성의 쉼터에 있는 여성<br>분들과 조건부 수급권자들<br>중에서 선별하여 함께 행주,<br>앞치마, 까운 등 생산하는 봉<br>제사업단을 운영               |
|      | 실업극복<br>여수시민<br>운동본부    | 여수 YWCA,<br>여수지역건설노조 | 건설노조와는 함께 수행,<br>문수복지관과는 정책 등<br>에 대한 토론 기회를 자<br>주 가짐. YWCA 일자리<br>소개 연결   |
|      | 제주<br>자활후견기관            | 제주여민회                | 제주지역에서 실업극복국<br>민운동제주본부라는 이름<br>으로 연대 사업(실업극복<br>지원센터사업) 실시   |
|      | 서울 성북<br>자활후견기관         | 북부실업자사업단<br>성북지부     | 고용안정센터 공동 운영,<br>공동 사업 제안(실업극복<br>국민운동본부의 사랑의<br>시래기 나누기 및 실직가<br>정 돕기), 사업 이양(음식<br>물 찌꺼기 재활용 사업),<br>구직정보 교류, 정기적인<br>회의 등 긴밀한 연계 |

지역단체들을 묶어내는 데에는 일정 정도 실업극복 국민운동의 지역별 본부가 기여한 것으로 보인다. 민간 단체간 공동사업은 빈민운동 경험이 축적된 지역에서나 실업극복 국민운동 제안사업의 수행과정에서 이루어진 것으로 판단된다.

지역의 노동조합과의 연계는 15개소에서 있다고 응답하였는데 연계의 내용과 형식에서는 지역별 편차가 큰 것으로 나타났다. 한국노총은 3개 지역에서 지역연계망에 참여하고 있는 것으로 민주노총은 8개 지역에서 참여하고 있는 것으로 파악되었으며, 연계방식은 크게 자활사업에의 직접적 개입과 지역차원의 연대형성으로 나누어 볼 수 있다.

노동조합이 가용한 인적자원을 동원하여 자활사업에 직접적으로 개입하는 것은 실업자 조직화, 실업자에 대한 노동조합의 서비스 제공, 비정규직 노동자에 대한 고용안정사업 등 다양한 목표를 지향하고 있다. 건설일용노동조합의 경우 일용직 노동자의 특성상 일일취업알선센터와 동절기 공공근로 위탁 등을 적극적으로 수행하면서 직접 자활사업에 개입하는 경우인 반면 일부 지역에서 노동조합과의 연계는 실업극복국민운동의 공동 대책본부 구성이라는 형식을 취하고 있다.

노동조합이 자활사업의 직접적 수행주체가 되는 것은 특정 직종을 중심으로 진행되지 않는 한 일정한 한계가 있는 것으로 보인다. 반면 실업자 조직화나 실업자에 대한 노동조합의 서비스 제공은 지역의 노조 역량에 따라 의미가 있는 사업으로 볼 수 있다. 노동조합의 활동이 기업별 단위노조에 한정된 것이 아니라는 것을 반증하면서 지역 차원에서 실업자나 사업장 소속이 명확하지 않은 일용직 노동자 등을 규합할 수 있는 유용한 방법이기 때문이다.

노동조합이 자활사업과 관련하여 현재보다 더 역량을 발휘해야 하는 분야는 지역차원의 시민·사회단체와 연대활동을 통해 지역 고용 및 자활정책의 틀을 형성하는 것이라고 하겠다. 이미 각 지역의 실업극복국민운동본부에서 이러한 작업들이 수준의 차이는 있지만 이루어져 왔으며, 앞으로는 지역의 자활기관협의체라는 형

식을 빌어 제도적으로 이를 강구할 수 있는 여지가 생겼기 때문이다.

<표 57> 노조 연계현황

| 유형            | 단체명            | 내용  |
|---------------|----------------|---|
| 자활사업에의 직접적 개입 | 인천 부평 자활후견기관   | - 전국 여성노동조합 인천지부와 연결 ; 비정규직 여성 권리찾기 사업, 간병인 공공근로 파견사업   |
|               | 부산 해운대 자활후견기관  | - 부산·양산·김해지역 건설산림노동조합 ; 자활농장 (산림개발)   |
|               | 실업극복 수원지역대책위원회 | - 수원지역건설노동조합의 상급조직은 전국건설노동조합이며 건설일용노동조합에서 무료취업알선센터를 전국적으로 30여 곳 운영하는데 수원에서도 무료취업알선센터를 운영하고 있음   |
|               | 경남 창원 자활후견기관   | - 민주노총 경남도본부 고용안정센터가 실업극복지원센터 운영의 주관단체임.  |
|               | 실업극복 여수시민운동본부  | - 참가단체 ; 한국노총 여수시협의회, 민주노총 건설산업연맹 여수지역건설노동조합(일자리알선사업연계), 전국석유화학노동조합연합(준) 소속 노조 여천ncc노조 (구 대림산업) - 민주노총화학섬유연맹, 호남석유 (독립노조), 한화종합석유 (독립노조), LG석유노조 (민주노총), 전교조 여수지회 (민주노총)<br>- 연계활동<br>○ 전석노련소속노동조합 한화석유제외 1노조 1식가정돕기 운동전개 ; 3가정 30만원<br>○ LG정유노조 (민주노총) ; 실직가정결연사업 추천해줌 (총 5가정), 사무실 컴퓨터 후원해줌<br>○ 여수지역 건설노조 ; 일자리알선 및 법률상담 연계<br>○ 전교조 여수지회 ; 어린이 캠프(2000년 5월) 행사 때 강사 지원<br>※ 여천산단내 노동자들의 모임 '새시대공단연합'(총회원 200여명, 대표 윤봉균)도 참가단체임 ; 실직가정 여름물놀이마당(2000년 8월) 지원 (음식 50인분 무료제공) |

&lt;표 57&gt; 계속

| 유형                        | 단체명  | 내용   |
|---------------------------|--|--|
| 지역<br>차원<br>의<br>연대<br>형성 | 서울 강북<br>자활후견기관  | - 북부사랑노동자회, 서울의류노조 북부지회 연대<br>- 지역노조 공동토론회 개최                          |
|                           | 서울 노원<br>자활후견기관  | - 지역의 사안에 따라 수시로 연대<br>- 노원시민모임, 북부실업자사업단, 북부지역<br>노동자회, 지역내 복지관 등     |
|                           | 서울북부실업자<br>사업단<br>노원지부   | - 민주노총 북부지구 협의회<br>- 북부사랑 노동자회 ; 북부노동자문화제, 지역<br>일반노조토론회 등 사안에 따라 공동추진 |
|                           | 서울북부실업자<br>사업단<br>성북지부   | - 민주노총이 전실련 소속단체임<br>- 강북지역 일반노조 ; 토론회 공동 개최, 문화<br>제 공동 개최 논의 진행 중    |
|                           | 경기 부천 나눔<br>자활후견기관   | - 여성노동조합   |
|                           | 경기 시흥<br>작은자리<br>자활후견기관  | - 연대사업회의참석   |
|                           | 실업극복<br>안산센터   | - 소속 기관 중 민주노총 금속연맹 안산지역금<br>속노동조합, 민주노총 여성연맹 안산지역 여성<br>노동조합이 있음.     |
|                           | 강원 춘천<br>자활후견기관  | - 민주노총 강원도본부   |
| 실업극복<br>군산운동본부            | - 민주노총 군산시지부와 한국노총 군산지부가<br>단체에 참여하고 있으나 연계한 사업이나 공동<br>사업은 없는 상태  |  |
| 포항 남부<br>자활후견기관           | - 참가단체 14개 중 민주노총 포항시 협의회,<br>한국노총 포항지부가 참여하고 있음. 연계된 사<br>업과 공동사업은 없지만, 앞으로 지역노동운동<br>단체와 연대하여 사업을 추진하고자 함. |  |

## V. 향후 전망 및 노조의 역할

고용정책과 빈곤정책을 매개하는 자활사업은 자활을 통해 빈곤 정책, 즉 공공부조의 과부하를 방지하면서 빈곤으로 인한 사회적 배제현상을 해소한다는 의미를 갖고 있다. 이 때 자활사업이 단순히 노동능력이 있는 공공부조 수급권자에 대한 노동시장진입 강제 성격의 갖게 된다면 이는 취약계층에 대한 복합적 지원을 통해 이들에게 독립적인 생활능력이 형성되도록 지원한다는 자활사업의 궁극적 취지(김수현, 2000)를 훼손하는 결과를 낳을 것이다.

미국의 경우 1996년 공공부조제도를 AFDC에서 TANF로 전환하면서 생계급여를 지급하는 대신 노동시장 참여를 조건으로 하여 만일 이 조건이 충족되지 않으면 2~3년 안에 생계급여를 중지하는 '강제적' 근로유인을 제도화하고 있다. 이를 통해 최근 미국의 공공부조 수급자가 대폭 줄어든 것은 사실이지만 이것이 반드시 빈곤인구의 축소를 의미하지는 않는다는 점이 지적되어야 한다. 오히려 공공부조에서 축출된 취약계층이 대부분 저임금의 불안정한 일자리를 전전하고, 인적자원을 개발할 수 있는 기회를 박탈당했기 때문에 장기적으로는 빈곤 자체가 구조화되는 요인으로 작용할 가능성이 크다. 반면 유럽에서는 공적부조 수급권자의 사회적 통합을 위해 훈련을 통한 근로유인을 기본 원칙으로 삼아 지속 가능한 노동시장 통합을 시도하고 있다(노대명, 2000; 황덕순, 2000).

앞으로 우리나라에서도 자활사업은 위와 같은 두 가지 정책적 선택을 두고 논란의 대상이 될 가능성이 높다. 현존하는 한정된

재원과 일자리를 노동시장 프로그램을 통해 재분배하겠다는 발상은 부처간 행정대상의 분리과정이나 기존 실업대책 사업 중 일부를 자활사업 묶으로 재정의 하는 과정에서 명확해졌다. 실업자의 실업대책 수혜율이 모든 사업을 통틀어서 60%를 밑도는 상황에서 이러한 제목 바꾸기 식의 정책 구상은 향후 적극적 노동시장정책과 자활사업 모두의 전망을 어둡게 하는 것이다. 오히려 적극적 노동시장정책을 현재 보다 강화하여 경제위기 이후 급격하게 변화하는 노동시장에 대한 노동자의 적응력과 통합성을 높여 실업을 사전에 예방하는 데에 최고의 목표를 두되, 이 과정에서 나오 되는 실업자와 저소득층에게 그 인적자원의 수준과 가구여건 등을 고려하여 일부에게는 기존의 노동시장 프로그램을 강화하여 적용하고, 기존 프로그램으로 노동시장 진입이 어려운 계층을 중심으로 자활사업이라는 복합적 고용 및 복지 연계 서비스를 제공하는 것이 장기적으로 적합한 정책적 선택일 것이다.

자활사업에서 민간 고용안정조직이 갖는 의미는 지역차원에서 복합적 고용 및 복지 연계서비스를 제공하는 매개고리로서 역할을 하고, 개인 단위로 노동시장 생존이 어려운 계층에게 자활후견 기관 등의 제도적 틀을 통해 일정 기간 보호된 고용과 노동능력 배양의 기회를 제공한다는 데에서 찾을 수 있다. 특별한 보호와 지원이 필요한 계층의 노동시장 진입 또는 이들을 위한 일자리 마련은 수요자 내지 주민 밀착형 서비스를 통해서만 이루어질 수 있으며, 이는 현재 공공 고용안정조직에서 이루어지기 어려운 부분이기 때문이다.

자활사업 속에서 민간 고용안정조직의 위상은 중앙이나 지방 정부를 대리하여 공공부조 수급권자에 대한 자활사업을 수행한다는 소극적 차원이 아니라, 참여자의 자발적 자활의 장으로서 확립되어야 할 것이다. 자활공동체 또는 공공근로 민간위탁을 통한 사

회적 일자리 창출과 유지는 자활사업 참여자와 민간 고용안정조직의 사회적으로 유용한 일자리에 대한 적극적 의미부여가 없이는 이루어지기 어려운 것이다.

그렇다고 해서 공공고용안정조직이 자활사업 참여자에 대한 노동시장 통합의 책임을 면제받는 것은 아니다. 오히려 자활과 관련된 프로그램을 기존의 노동시장 프로그램에 비해 훨씬 정교하게 마련하고 민간의 자활사업 수행단체와 긴밀한 협조·지원관계를 유지할 수 있도록 공공 고용안정조직을 전반적으로 개선하는 것이 노동시장 프로그램과 자활사업 사이의 흐름을 원활하게 하기 위해 필요하다.

그러나 이러한 정책의 전환은 일정 부문 강제되어야 한다. 우선 지역을 중심으로 민간의 자활관련 단체들은 공식적 실업 및 빈곤 추계에 의해 드러나지 않는 실업자와 빈곤층을 발굴하고 이들에 대한 자활 및 노동시장 프로그램 수요를 수합하는 매개체의 역할을 수행해야 한다. 이는 현재 적극적 노동시장 정책이나 자활사업의 사각지대에 놓인 실업자와 저소득층을 발굴하여 이들의 실업 및 빈곤선언을 유도하고, 이를 통해 공식적 실업 및 빈곤 통계를 개선하여 새로운 정책 입안의 당위성을 이끌어내는, 일종의 수요를 통한 압박 전략이라고 하겠다.

이 과정에서 노동조합은 지역차원의 시민·사회단체와의 유기적 연대를 강화하면서 고용정책의 큰 틀 안에서 자활사업의 집중적 활성화가 이루어지도록 하는 활동을 전개해야 할 것이다. 이러한 작업은 이미 지역차원에서 실업극복 국민운동 경험과 기초보장연대회의 등의 연대활동을 통해 형성된 네트워크를 기반으로 삼아 이루어질 수 있다. 한편으로는 지역차원에서 다른 한편으로는 중앙정부를 대상으로 고용정책의 큰 틀을 전환하려는 노력이 향후 바람직한 자활사업과 노동시장정책의 창출을 위해 필수적인

것이며 노동조합은 이러한 변화를 이끌어 내는 데에 민간 고용안정조직 및 지역 차원의 시민·사회단체와 연대에 기반하여 일종의 나침반 기능을 수행해야 할 것이다.

자활사업과 고용정책 사이의 바람직한 관계가 정립되도록 연대활동과 정책제언을 마련하는 것이 노동조합의 정책활동의 주된 과제라면, 지역차원에서 실업자나 미조직 비정규 노동자를 대상으로 하는 고용안정서비스를 제공하는 것은 실업자사업이라는 특정사업분야의 과제라 하겠다. 경제위기 이후 지역 차원 또는 직종 차원에서 이루어져 온 이러한 사업들은 현재의 기업별 노조의 틀 안에서는 일정한 한계를 안고 있다. 자활사업의 형태로 정착된 사업은 주로 취업조건이 특수한 건설일용직 노동자를 중심으로 발전되며, 이 분야는 앞으로도 여전히 유효한 자활사업으로 평가될 수 있을 것이다. 반면 나머지 사업들은 지역차원의 실업자 지원 서비스, 미조직 노동자를 대상으로 한 고용안정 및 상담 서비스 등으로 특화시켜 노동조합만의 고유한 자활사업의 영역으로 정착시켜야 할 것이다.

## 【부록】 최근 노동시장 정책 변동에 대한 독일노총의 대응과 노조 실업자단체 조정처<sup>6)</sup>

### 최근 노동시장정책 변화에 대한 독일노총의 입장

사회법전 III권이 도입되면서 독일의 노동시장정책에 중요한 두 가지 변화가 일어났다. 한가지는 노동시장정책이 탈중심화 내지 지역화되면서 전국적으로 획일적인 재원배분방식이 지양되었다는 것이고, 다른 한 가지는 이러한 재원배분의 가시적 성과를 통제하기 위해 실업자의 노동시장 진입율을 지표로 삼기 시작했다는 것이다.

독일 노총은 위와 같은 두 가지 변화 중 첫 번째는 지역별로 노동시장의 편차가 심하기 때문에 일방적인 노동시장 프로그램의 적용과 이를 위한 재원의 분배방식을 넘어서 지역별로 효율적인 노동시장 프로그램을 선택하고 주노동청 및 지방노동관서의 재량권에 따라 유연하게 재원을 배분할 수 있다는 점 때문에 긍정적으로 평가하고 있다. 그러나 취업알선성공률(Eingliederungsbilanz)을 개별 지방노동관서 성과의 지표로 삼는 것에 대해서는 문제를 제기하고 있다.

실제로 지방노동관서의 취업알선 성공률은 매우 낮은 편인데 이

6) 이 글은 프리드리히 에버트 재단이 독일체류지원을 받아 2000년 6월 19일부터 9월 9일까지 현지연구를 하면서 형성된 것이다. 고용안정조직과 노동시장프로그램이 잘 연계되어 있는 독일의 경험을 살펴보려는 연구자의 의도에 에버트 재단은 흔쾌히 지원을 허락하여 주었으며, 체류기간 동안 수집하고 면담을 통해 얻은 자료는 향후 연구에도 소중한 자료로 쓰일 것이다. 여기에서는 독일노총의 노동시장정책실의 빌헬름 아다미 박사와 요하네스 야콥씨, 노조 실업자사업 조정처의 앙겔리카 바이어씨와의 면담 내용을 위주로 노조와 노동시장정책의 변화, 실업자사업의 관계를 간략히 정리하였다.

는 반드시 지방노동관에서 효율적인 취업알선이 이루어지지 않고 있기 때문만은 아니며 오히려 80년대 이후 신자유주의적 경제정책이 관철되면서 노동시장에서 일자리가 지속적으로 파괴되어 실업자를 수용하기 어렵기 때문이다. 이러한 상황 속에서 취업알선성공률을 지방노동관의 성과 지표로 삼는다면 주로 별다른 도움이 없이도 취업이 가능한 실업자를 위주로 성과지향적 취업알선이 이루어질 가능성이 높으며 이는 장기적 도움 및 사후관리가 필요한 저숙련 실업자가 알선과정에서 소외될 가능성이 있음을 의미한다. 실제로 실업자 중 약 2/3 정도는 1년 안에 새로운 일자리를 찾게 되는데 지방노동관의 사업 역점은 1년 이상 장기실업 상태에 빠진 나머지 실업자에게 집중되어야 할 것이기 때문이다. 만일 이러한 작업이 이루어지지 않는다면 이는 실업자 중 노동시장 진입이 어려운 집단을 점차 격리시키는 결과를 낳을 것이다.

더욱이 지방노동관의 취업알선성공률을 성과지표로 삼는 것과 동시에 연방고용청이 오랜 기간 누려온 취업알선 독점권이 폐지되고 민간 취업알선기구들이 일부 허용되었는데 영리를 추구하는 민간 취업알선소는 기존의 노동능력에 훨씬 미달하는 일자리들을 단기간에 제공할 가능성과 정상적인 고용계약관계에서 벗어난 일자리를 알선할 가능성이 더 높기 때문에 이는 전반적으로 노동시장에서 실업자들이 적정한 노동시장 프로그램 참여 없이 기존의 조건보다 낮은 수준의 다른 일자리로 연결될 가능성이 있음을 의미한다.

독일노총은 고용안정조직의 일차적 성과는 성공적인 일자리 알선에 있다고 보면서도 이를 단기적 성과위주의 알선에 머물지 않도록 하기 위해 지역에서 연방고용청 조직의 행정위원회에 참여하는 노조측 위원들에게 적극적으로 개입하는 방법에 대한 가이드라인을 정하여 제공하고 있다. 아울러 취업알선성공률이 개별 노동관의 획일화된 성과지표로 자리잡는 것보다 전반적인 노동시장 프로그램

에 대한 평가지표 즉, 훈련의 질, 장기적 노동시장 통합효과, 실업자의 취업경력 변화, 재취업 후 소득수준의 변화, 타겟그룹을 위한 노동시장프로그램 등이 모두 성과지표로 자리잡아야 함을 주장하고 있다. 지역별로 실업률과 노동시장 형편의 격차가 심하기 때문에 관서별 취업알선성공률 비교는 별다른 의미가 없지만 개별 지방노동관서 안에서 연간 성과의 비교는 의미가 있는 것인데, 그 이유는 전년도에 비해 향상된 알선서비스의 지표로 삼을 수 있기 때문이다.

최근 노동시장정책 변화와 관련하여 특히 유의해야 할 사항은 연방고용청을 핵심축으로 진행해온 노동시장정책에 대한 이데올로기적 공세가 노동시장프로그램을 축소하라는 압력으로 작용하며, 이 과정에서 지방노동관서의 성과지표 도입이 정치적으로 남용되어 실제로 실업자를 위한 지원이 더 필요한 관서에 낮은 성과로 인해 다음 해에 적은 재원을 배분될 가능성이 존재한다는 것이다. 아울러 노동시장정책이 탈중심화되면서 지역 특성에 따른 노동시장정책을 수행하기 위한 것이라는 명목이 있음에도 불구하고 일정부분 지방정부의 자율적 영역으로 남겨둔 영역들이 민간으로 이양되는 문제도 발생하고 있다. 이에 대응하기 위해 지역별 자치행정을 강화하는 것은 지역별 노동시장정책의 전개에 도움이 될 것이다. 노동시장정책의 수행에 민간기구를 활용하는 것 자체에 문제가 있는 것이 아니라 이를 어떻게 통제하는가 하는 것이 관건이기 때문이다.

지금 현재의 구도는 주정부들이 노동시장정책업무를 일부 민간기구로 이양하면서 이들 기구에 대한 노동조합의 개입여지가 약해지는 추세이기 때문이다. 특히 민간에서 우후죽순으로 생겨나는 상담 및 고용회사들은 개별기업의 구조조정과정에서 상당한 역할을 담당하고 있지만 감원계획이 원칙적으로 기업과 사업장평의회 사이의 협의를 통해 정해지고 연방고용청의 직접적 개입대상이 아니기

때문에 감원 대상이 된 노동자를 인수하는 고용회사 서비스의 질적 수준을 노동자의 이해를 위해 통제하는 것이 어려워졌다. 독일노총은 전국의 사업장평의회 노조위원들과 지역본부를 중심으로 민간고용회사에 대한 정보를 수집하여, 감원계획 협의시 노동자들이 친노동자적 성격이 강한 고용회사를 선택할 수 있도록 지침을 마련한 상태이다. 또한 감원계획을 진행할 때 조기퇴직과 일정 수준의 퇴직금 협의를 위주로 진행되던 기존의 관행을 탈피하여 재훈련, 새로운 일자리로의 연결 등 새로운 노동시장 프로그램의 활용을 적극 권장하면서 이를 위해 연방고용청의 서비스를 최대한 활용할 것을 권고하고 있다.

노동촉진법(Arbeitsförderungsgesetz)에서 사회법전 III권으로의 이행은 독일 노동시장정책에서 탈중심화, 지역화, 노동시장정책의 효율성 강조 이외에 또 다른 정책 강조점의 변동을 내포하고 있다. 바로 실업자와 노동자의 자기책임(Selbstverantwortung)의 강화이다. 이는 쉽게 말하면 노동시장에서의 지속적 적응과 실업자의 노동시장 재진입 강조 등을 포함하여 실업급여, 실업부조 등의 지급요건이 강화됨을 의미하는데, 구체적으로 실업급여의 수급요건에서 적극적인 구직노력과 지방노동관서의 직업알선 처분권의 강화를 의미한다. 직업알선의 처분배치권(Verfügbarkeit)은 고용관계의 허용가능범위(Zumutbarkeit)를 대폭 하향 조정하면서 강화되었는데, 사회법전의 §121에서 이전 직업에 대한 보호규정(동일한 직종 안에서 취업을 알선)이 폐지되면서 한정된 수준의 소득이 확보되면 어떤 종류의 일자리가 알선되더라도 이에 응하도록 한 것이다. 이에 따라 실업자는 실업후 처음 3개월 간은 이전 소득의 80% 수준에서, 그 후 3개월 간은 이전 소득의 70%수준에서, 그 이후에는 실업급여액의 수준까지 알선된 일자리를 수락하여야 한다.

또한 늘어나는 장기실업자에 대한 대책으로 지방노동관서와 사회관서(Sozialamt)의 협력을 강화하게 되는데 이는 주로 공공부조를 수급하는 실업자의 노동시장 재통합을 촉진하기 위한 조치이다. 이 때 공공부조 수급자 중 취업대상이 되는 실업자는 약 30만 내지 50만 명 정도의 규모로 추정되는데 이들의 취업경력이 매우 낮은 수준일 뿐 아니라 장기적 실업으로 빈곤에 이른 층이 대부분이기 때문에 실제로 이들에게 취업알선을 하는 것은 매우 힘들다. 지금까지 연방고용청은 이들을 자신의 주된 정책대상으로 보지 않았기 때문에 이들을 위한 노동시장 프로그램이 미발달된 상태이고, 공공부조를 담당하는 지방자치단체(Kommunen)에서는 수급자 수를 줄이기 위해 공공부조 수급자 중 실업자를 일정 기간 동안 우리의 공공근로와 유사한 고용창출사업(ABM)에 참여시킨 후 이들을 연방고용청 소관의 실업자로 전환시키게 된다. 6개월 내지 1년의 고용창출사업 참여로 확보할 수 있는 실업급여 수급기간은 매우 짧기 때문에(12개월 가입기간에 대해 6개월 실업급여 지급) 이 기간이 경과하면 이들은 다시 실업부조를 청구할 수밖에 없다. 즉, 장기실업과 지속적인 취업지위의 하락, 인적자원의 마모가 그 결과인 것이다. 따라서 독일노총은 연방고용청의 채용 중 적어도 20~30%를 공적부조 수급자를 위한 노동시장 프로그램 재원으로 활용하고 공공부조 수급자를 위한 고용창출사업(ABM)의 비중을 5% 이하로 낮추어야 한다는 노동촉진법의 규정을 복구해야 한다는 판단이다. 이를 위해서는 연방고용청의 채용에 대한 중앙정부의 부담을 늘려야 하며, 이를 통해 장기실업자를 공공부조 수급자로 전환시켜 지방자치단체의 관할대상이 되도록 하는 현재의 구도를 탈피할 수 있다는 것이다. 공공부조 수급자에 대한 노동시장 프로그램을 강화하기 위해서는 급여의 지급도 연방고용청에서 할 필요가 있으며, 이 때 채용은 다른 공공부조와 동일하게 중앙정부에서 부담해야 할 것

이다. 이와 같은 관리주체의 변동을 통해 사회관서에서 공공부조 수급자에게 지금까지 해온 여타 서비스들을 폐지하는 것은 아니며, 오히려 노동시장 프로그램에 참여할 필요가 있는 수급자에 한해서 별도의 관리를 한다는 의미가 있다.

독일의 노동조합은 20년 이상 지속되는 노동시장 유연화 추세에 대해 노동시간 단축, 일자리 나누기, 고용안정 등을 모토로 내세우면서 저항해왔지만 역전시킬 수는 없었다. 특히 노동시장정책을 통괄하는 연방고용청의 사업수단을 가지고서 유연화를 통제할 수는 없고 사후적으로 대응할 수밖에 없다는 사실에 주목해야 한다. 고용정책과 경제정책의 조화는 연방고용청 보다 높은 정책적 결정의 수준에서 이루어져야 한다는 것이다. 사민당 정부 성립 이후 재개된 「노동의 연대」가 바로 고용정책의 방향전환을 위해 사회적 합의를 이끌어 내는 최고수준의 정책결정 기제로 작용할 가능성이 있다.

다음으로 연방고용청은 노동시장정책 수행의 독점적 기능을 상실하기는 했지만 여전히 전반적 노동시장 프로그램과 실업에 관련된 급여제도를 통괄하는 기구로서 의미가 있다. 연방고용청의 다양한 심급에서 이루어지는 자치행정은 고용정책의 세부적 시행과 지역별 노동시장정책 결정에 매우 중요한 기체로서 지역의 자치행정 기능을 강화하고 노동시장 유연화에 즉각적으로 대처할 수 있도록 지방노동관서별 자율성을 부여하는 것이 매우 중요하다고 노동조합은 보고 있다.

마지막으로 실업자에 대한 지원사업은 독일노총의 노동시장 및 사회정책실 및 산별노조의 실업자사업 담당부서에서는 주로 정책적 개입을 위주로 이루어지고, 직접적 지원사업은 후술하는 노조 실업자단체 조정처에서 담당하고 있다.

### **노조 실업자단체 조정처 (Koordinierungsstelle gewerkschaftlicher Arbeitslosengruppen: 이하 KOS)**

노르드라인 베스트팔렌 주의 빌레펠트에 위치한 KOS는 1984년 독일노총 산하 조합원 출신 실업자 3인이 가시화되는 저성장·고실업 추세에 직면하여 실업자를 지원하는 사업을 펼치는 것이 필요하다고 결의하는 모임에서 시작되었다. 비공식모임으로서 2년여에 걸친 준비작업 끝에 1986년 노조실업자사업지원협회(Förderverein gewerkschaftliche Arbeitslosenarbeit e.V.)를 설립하여 KOS의 주관단체로 삼고, 87년부터 협회회원을 모집하여 활동을 개시하였으며, 초기의 상근인원은 고용창출사업(ABM)의 3인 지원을 받아 확보되었다.

KOS 성립 이전에 존재하던 실업자 단체는 주로 종교단체나 복지연합회(Wohlfahrtsverbände)에서 실업자의 복리후생을 제공하는 형태로 70년대 중반 이후 존재해왔다. 노동조합과 연계를 갖는 KOS의 활동은 실직노동자들의 실업자쉼터사업을 근거로 형성된 인적자원과 경험에 기반하고 있다. 리펜(Lippen)지방에서 한 인쇄소가 파산하면서 180여 명의 실업자가 발생하자 인쇄 및 종이노조(IG Druck und Papier)는 실업자센터(Arbeitslosenzentrum)를 설립하고 위 실업자에 대한 본격적인 지원을 시작하였다. 이 실업자센터의 소장은 KOS 지원협회(Förderverein)를 구성하여 노동조합의 실업자지원사업의 재정적 근거를 마련한 동시에 KOS의 초창기 위원장을 지내게 된다.

KOS의 성격은 비영리 조직으로서 실업자 지원에 뜻이 있는 개인이나 노조간부, 각 단위 또는 산별노조 또는 실업자단체 등을 지원협회의 회원으로 받고 이들이 내는 회비를 재원으로 공익사업을 수행하는 단체이다. 2000년 현재 개인과 단체를 합해 약 500인/개

소의 회원을 확보하고 있으며<sup>7)</sup> 연간 회비 수입은 5만 마르크 수준인데, 이 정도의 재원이 KOS의 연간 기본 사업을 수행하는데 필요한 최소한의 재원규모이다.

조정처 위원장은 초기에는 약 3년간 노조 출신 실업자를 중심으로 선출되고 이들의 인건비를 고용창출사업을 수탁하여 해결해오다가, 대규모 사업을 위해 조정처의 재원을 확보하기 위해서는 노동조합의 적극적 지원이 필수적이라고 판단하고 이를 유도하기 위해 점차 이사회(Vorstand)를 영향력 있는 노동조합 간부들로 구성하게 되었다. 이러한 노동조합 연계성은 조정위원회(Koordinierungsausschuß)를 설치하면서 강화되는데, 이 위원회를 각 산별노조 및 독일노총 지역본부의 실업자사업 담당자들로 대표성 있게 구성하고 이들이 KOS의 실업자 지원 사업의 중요성을 공유하면서 재정지원 하는 것을 촉진하였다. 현재 조정위원회는 총 40명으로 구성되어 있는데 효율적인 의사결정을 위해 향후 25명까지 축소할 계획이다. 조정위원회의 위원은 각 산별노조 또는 지역본부에서 실업자인 노조간부를 추천하여 구성된다. 조직체계상 이사회는 재원에 대한 결정권을 갖는 기구로, 조정위원회는 정치적 행동방향에 관한 결정권이 있는 기구로 이해할 수 있다.

실업자사업 조정처라는 명칭은 이전의 실업자단체 조정처라는 명칭을 전환한 것이며, 이는 단체형식을 취하지 않고 프로젝트 형식으로 수행되는 실업자사업들을 포괄하기 위한 것이다. 회원은 아니지만 KOS의 네트워크에 속하는 프로젝트는 현재 약 1,000여 개에 이른다.

독일노총은 1998년 대의원대회에서 KOS의 노조 연계성과 실업

7) 회원은 개인이 450여 명인데 주로 노조간부, 사업자평의회의 노조측 위원, 노조신임자(Vertrauensleute)로 구성되며 실업관련단체는 54개로서 이중 40개는 노조의 직접적인 실업자사업부서로 구성되어 있다.

자사업의 중요성을 인정하면서 그 지속적 유지를 위해 재원을 부담할 것을 결의하였다. 그러나 실제적인 재정지원은 99년 총선 이후 노동조합 출신인 리스터가 노동사회부 장관으로 임명되면서 독일노총이 정부의 실업자지원 프로젝트 수주를 지원하는 형식으로 이루어지게 된다. KOS는 노동사회부의 재정지원 외에도 노르드라인 베스트팔렌주의 재정보조를 받고 있으며, 앞서 언급한 회비를 예비사업비로 하여 살림을 꾸리고 있다.

노동사회부의 재정지원은 사무실임대료, 인건비 및 경상비 3년치를 지급하는 내용으로 되어 있으며, 사업내용은 노동시장 및 고용정책 서비스 매개체를 형성하는 것이다. 구체적으로는 개별 실업자단체를 위한 정보지를 정기적으로 발간하고, 이들을 인터넷으로 연결시키며, 실업극복을 위한 아이디어를 공모하는 것, 실업자사업 안내책자를 발간하는 것 등을 개별 사업 내용으로 하고 있다.

총 상근인원은 7명인데, 급여수준은 공공운수노조의 급여기준을 따르며, 주말 또는 초과근로수당이 지급되지 않는다.

KOS의 주된 과제는 비영리 협회인 노조실업자사업지원협회 소속기구로서 ① 교육기능을 가지며 ② 실업자단체의 사업을 지원하고 ③ 교육목적을 달성하기 위해 세미나, 회의, 토론회 등을 개최하고 ④ 독일노총 및 소속 노조와의 긴밀한 연계를 가지면서 ⑤ 지역별, 지역간, 전국적 실업자단체의 협력, 정보교환 등을 지원하여야 하며, KOS는 이러한 목적을 달성하는 수행기구로서의 성격을 갖는다고 되어있다.<sup>8)</sup>

구체적으로 교육기능은 주로 실업자단체를 대상으로 이루어지게 되는데 회원단체를 중심으로 자료 등을 무료 배포하고 실업자 사업의 매뉴얼이나 실업급여, 실업부조 또는 사회부조 등의 청구소송이

8) 노조실업자사업지원협회 정관 §2.

있을 경우 모범이의제기안 등을 제시하거나, 순회교육 등 서비스 제공을 주된 내용으로 한다. 또한 전국적인 행사를 기획할 때 소속된 회원단체들을 동원하여 공공사업을 조직하기도 한다.

KOS는 실업자단체에게 고용 및 노동시장 정책 현황에 대한 정보제공, 개별 단체의 대응방안 등을 알리기 위해 A-info라는 신문을 발간하고 있으며, 연 1회 회원단체를 망라하는 집회, 그 외 현안에 대응하기 위한 소규모 집회(주로 실업관련 예산 삭감에 항의) 등의 활동과 정책결정과정에 영향을 미치기 위해 실업자단체의 의견을 수렴하여 정책결정자에게 전달하는 등 로비활동을 벌이기도 한다.

노조와 관련된 사업으로는 한편으로는 독일노총의 실업자사업을 전담하면서 전적인 재정지원을 받는 것을 추구하고, 다른 한편으로는 독일 주고용청의 노·사·정 동수로 구성되는 행정위원회(Verwaltungsausschuß)에 실업자 대표를 포함시킬 것을 강력하게 요구하고 있다. 일부 지방노동관서에서는 조합원인 실업자가 행정위원회에 포함되어 있기는 하지만 지역차원 전국차원의 노동시장정책 결정에서 실업자는 대표성을 확보하고 있지 못하다고 판단하기 때문이다.<sup>9)</sup> 이러한 형태의 정책적 개입 필요성은 특히 사회법전 III권이 도입되면서 제기되는데 실업부조 수급자에게 이전의 취업형태와 상관없는 공공근로투입이 가능해지고 사회부조 수급자에게도 근로유인이 강화되었기 때문이다. 특히 근로유인을 저임금 모델과 연계시키는 주정부의 실험들에 대해 엄중하게 경고하면서 실업자를 저임금노동에 강제하는 것에 적극적으로 대응하고 있다.

노동조합과 KOS 사이의 관계는 양면적이라고 할 수 있다. 한편

9) 연방고용청의 전국 및 지역조직에서 노조참여 방식에 대해서는 엄규숙, 1999a 볼것.

으로는 노동조합이 실업자문제에 관심을 갖고 있다는 증거로 KOS에 대한 지원을 들고 있지만, 다른 한편으로는 이를 통해 실업자단체가 노동조합이 기존 조합원 중심으로만 운영된다고 하는 비판을 수용해야 하기 때문이다. 실제로 KOS가 성립한 이후 실업자의 조합원 자격 부여에 대한 산별노조들의 정관 변경이 잇따랐는데 교원노조, 언론노조, 공공운수노조, 상업금융노조, 식품노조에서는 해당분야의 신규실업자에게 까지 조합원자격을 부여하고 있다. KOS는 개별 노조들의 실업자사업을 총괄하고 조정하는 역할을 하면서 노동조합이 실업자와 실업문제에서 멀어지는 것을 견제하는 기능을 수행하며 독일노총이 노동시장정책 결정에 갖고 있는 영향력이 실업자의 이해를 반영하여 행사되도록 활동을 벌이고 있다.

### 한국에의 시사점

통독 이후 실업율이 지속적으로 10%대에 머무는 경험을 하면서 독일은 실업문제 해결을 위해 총력을 기울여 왔다. 독일의 실업관련 사회안전망은 오랜 기간에 걸쳐 탄탄하게 마련되어 선진국 중에서도 매우 잘 발달된 편이다. 구체적으로 실업급여 - 실업부조 - 공적부조의 3원화된 체계로 실업과 빈곤에 대응하고 있으며, 실업급여와 실업부조는 연방고용청에서, 공적부조는 지방정부에서 담당하고, 이 두 가지 급여의 법적 수행주체는 연방노동사회부로 되어 있다. 고실업의 지속은 실업부조나 공적부조에 의존하는 장기실업자를 늘어나게 하였으며 이는 최근 노동시장정책이 장기실업자의 노동시장 통합을 위한 몇 가지 조치들을 새로이 취하게 된 계기이기도 하다. 공공부조 수급 실업자의 노동시장 통합을 위한 지방노동관서와 사회관서의 협력 증진이 그 단적인 예라고 하겠다.

독일의 노동조합은 20여 년 동안 지속되어온 노동시장 유연화와

고실업에 대응하면서 개입의 주된 틀을 노동의 연대를 통한 고용촉소형 경제정책의 지양, 연방고용청의 자치행정기능을 통한 노동시장 프로그램의 적절한 조정과 지역별로 특화된 노동시장정책의 추구, 그리고 노조 실업자단체 조정처를 통한 직접적인 실업자 및 실업자단체 지원업무의 수행으로 다변화하고 있는 것으로 보인다. 이러한 다층적 개입전략은 우리에게도 몇 가지 시사점을 갖고 있다.

우선 전반적인 고용정책의 기초를 결정하는 데에 노조의 정책활동의 중점이 놓여져야 한다는 것이다. 고용정책이 일자리 파괴적인 방향으로 진행되고 있는 상황에서는 어떠한 노동시장 프로그램도 이미 발생한 실업에 대한 사후적 안전망으로 기능할 수밖에 없기 때문이다.

다음으로 자치행정이라는 독특한 방식을 통해 고용보험의 관리·운영에 참여하고 있는 독일의 노동시장 정책에의 개입방식은 동일한 방식으로 형성된 고용보험의 관리·운영을 정부가 독점하고 있는 우리의 현실에 비추어 일차적인 과제가 노조의 참여 확대임을 확인하게 한다. 우선 고용보험에서 수행하는 노동시장정책 관련 사업들에 대한 결정권을 공유하여야 그 이후 사업의 구성이나 지역별 편차를 고려한 유연한 사업 수행 등에 대한 문제제기가 가능해질 것이기 때문이다. 아울러 독일에 비해 훨씬 낙후된 우리의 노동 및 복지행정의 인프라 수준은 두 개의 행정 체계의 연계 이전에 확충이라는 과제를 던지고 있다.

마지막으로 노조 실업자단체 조정처를 통한 직접적인 실업자 지원 사업에의 개입은 실업자라면 누구라도 공유할 수 있는 정보제공 등의 서비스가 정착되었다는 점과 다양한 실업자 단체 및 프로젝트들의 연계고리로서의 역할을 수행하고 있다는 점에서 유의할만하다. 독일의 경우 기존의 노동시장 프로그램과 다양한 노동시장기구들이 정착되어 노동조합이 직접 자활사업과 같은 분야에 뛰어들 필

요는 느끼지 못하고 있는 것으로 보인다. 반면, 실업자의 제한된 정보 접근성을 고려하여 생활 및 급여수급, 훈련 등과 관련된 유용한 정보를 수집하고 이를 배포하며, 급여청구와 관련하여 문제가 발생할 경우 지원하는 서비스창구로서의 역할을 하고 있다. 더욱 중요한 것은 다양한 주체들이 형성한 실업자단체를 규합하려는 노력을 통해 지역 및 전국차원에서 실업문제에 대한 여론 형성작업, 실업 예산확보와 관련된 활동, 노동조합에 대한 정책건의로 수렴하고 있다는 것이다.

### <참고문헌>

- 국무총리실(실업대책기획평가단), 노동부, 2000년 종합실업대책 세부사업계획, 2000. 2.
- 김미곤, “국민기초생활보장법 쟁점과 과제”, 한국자활후견기관협회, 전국자활후견기관장회의, 2000. 8. 31 ~ 9. 1.
- 김수현, “자활지원사업의 성격과 지역사회의 과제”,  
<http://www.jahwal.org>.
- 김수현, “사회적 일자리 창출의 제도화 방안”, 빈곤과 실업극복을 위한 국제포럼 - 자활사업 활성화와 사회적 일자리 창출 -, 2000. 12. 6. ~ 12. 9.
- 노대명, “자활사업과 지방정부의 역할”, 노동부 자활사업 추진반 회의자료, 2000. 6. 26.
- 노동부, 취업알선 조건이행여부 확인지침, 2000.5. 회의자료
- 노동부, 구조조정에 따른 고용안정 대책 - 동절기 실업대책 포함 -, 2000.11.16 (보도참고자료)
- 노동부 자활사업추진단, 생산적 복지 구현 2000년 자활지원사업 시행계획 및 업무처리지침, 2000. 9.
- 대전·충청 자활후견기관 Workshop 자료집, 2000.9.18-19,  
<http://www.jahwal.org>.
- 보건복지부, '97 보건복지백서, 1997.
- 보건복지부, 1999 생활보호사업안내, 1999.
- 보건복지부 국민기초생활보장추진단, 가구별 자활지원계획 및 지역 자활지원계획 수립 지침, 2000.8.
- 보건복지부, 자활지원 Work-Shop - 자활지원사업의 민·관 협

- 력방안 -, 2000.10.18 ~ 19, 자료집.
- 송경용, “복지정책으로서 자활지원센터의 의의”,  
<http://www.jahwal.org>.
- 엄규숙, “독일의 고용보험 및 노동시장정책에 노동조합의 참여  
 현황”, 권현지, 엄규숙, 이호창, 고용정책·고용보험제도와  
 노조의 참여, 한국노총중앙연구원, 1999a.
- 엄규숙, 고용안정조직과 직업훈련 연계방안 I. - 서울·경기지역  
 민간 고용안정조직 실태조사 보고서 -, 한국노총 중앙연  
 구원, 1999b.
- 엄규숙, 권현지, 권혜자, 어수봉, 황석만, 저소득 실업자를 위한  
 사회안전망 도입방안 - 소득보전 프로그램을 중심으로 -,  
 노동부 고용보험 연구용역 보고서, 한국노총 중앙연구원,  
 1999
- 이인재, “근로능력자에 대한 자활지원방안”,  
<http://www.jahwal.org>.
- 이정운, “국민기초생활보장법과 노동·복지서비스 연계망”,  
<http://www.jahwal.org>.
- 재정경제부·산업자원부·노동부·건설교통부·금융감독위원회  
 ·한국은행, 기업 구조조정 후속지원방안, 2000.11.3.
- 한국도시연구소, 자활생산공동체운동의 길잡이, 서울, 2000.
- 황덕순, 저소득장기실업자 보호방안연구, 한국노동연구원, 1999.
- 황덕순, “사회적 일자리 창출의 의미와 전망”, 빈곤과 실업극복  
 을 위한 국제포럼 - 자활사업 활성화와 사회적 일자리  
 창출 -, 2000. 12. 6. ~ 12. 9.
- Adamy, Wilhelm, "Reformbedarf in der Arbeitsmarktpolitik -  
 Anforderungen an ein problemgerechtes

- Arbeitsförderungsgesetz -", in: Walter Hanesch (ed.), Sozialpolitische Strategien gegen Armut, Opladen, 1995, pp. 263-293.
- Behrendt, Christina, "Do means-tested benefits alleviate poverty? Evidence on Germany, Sweden and the United Kingdom from the Luxembourg Income Study", in: Journal of European Social Policy, 10/1, 2000, pp.23-41.
- Hanesch, Walter, "Optionen der Armutspolitik im Umbau des Sozialstaats", in: Walter Hanesch (ed.), Sozialpolitische Strategien gegen Armut, Opladen, 1995, pp. 141-175.
- Hauser, Richard, "Armutspolitik unter veränderten ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen", in: Walter Hanesch (ed.), Sozialpolitische Strategien gegen Armut, Opladen, 1995, pp. 112-140.
- Keller, Berndt, Hartmut Seifert, "Flexicurity im Arbeitsrecht - eine schwierige Balance", WSI-Mitteilungen, 2000년 5월호, pp. 291-300
- OECD, What works among active labour market policies: Evidence from OECD countries' experiences, Labour Market and Social Policy & Occasional Papers No. 35, 1998
- OECD, Pushing Ahead with Reform in Korea. Labour Market and Social Safety-Net Policies, Paris, 2000
- Pohl, Gerd, Claus Schäfer, Niedriglöhne. Die unbekannte Realität: Armut trotz Arbeit, Hamburg, 1996.
- Schmid, Günther, Jacqueline O'Reilly, Klaus Schömann,

International Handbook of Labour Market Policy and  
Evaluation,

Schulte, Bernd, "Reformperspektiven der Sozialhilfe", in:  
Walter Hanesch (ed.), Sozialpolitische Strategien gegen  
Armut, Opladen, 1995, pp. 176-194.

Um, Kyusook, "Armuts- und Arbeitslosenpolitik nach der  
Wirtschaftskrise. Einmischung der Zivilgesellschaft", in:  
Koreaforum, X, 1/2. 2000, 17-20

**◀Abstract▶**

Models to link the employment service organizations and the vocational training II - Civil employment service organizations and self-support programs

This research was conducted as a following research to the 『Models to link the employment service organizations and the vocational training I - A report on the actual conditions of civil employment service organizations in Seoul and Gyeonggi Province -』 in 1999. Problems of the public employment service organizations and the government's unemployment countermeasures, adjusted after the economic crisis, are the limited scope of application, low effectiveness due to the suppliers-oriented policies and services, and the impossibility to provide programs, benefits or services meeting the characteristics of the unemployed and the low-income people. Efforts to expand the scope of application of public unemployment countermeasures were active in nongovernmental sector. Citizens, social and labor organizations began to meddle showing interests to the "Unemployed Relief Civil Movement" or service provisions for the jobless and the low-income bracket. These efforts were established as a form of civil employment service organizations as defined in the research of 1999. Despite the limitation of small scope, these civil employment service

organizations have greatly contributed in providing job opportunities, consulting, and job referral services for the unemployed and the low-income people who hardly have accesses to the public employment service organizations.

Especially, public employment service organizations in regional labor offices couldn't even properly operate functions such as the distribution of the labor market programs, payment of the unemployment benefits, and job referrals for the employment insurance subscribers. And public works programs and short-term livelihood protection programs conducted at a national level as short-term unemployment countermeasures were operated by local autonomous entities. Civil employment service organizations showed a possibility of specialized unemployment and poverty policies for each target group, performing a function of 'one-stop-service' integrating the employment service and the welfare service for the vulnerable unemployed and low-income people. This form of providing services is expected to be institutionalized as self-support programs, together with the introduction of the *National Basic Livelihood Protection Act* in October 2000.

The act provides that proper supports should be given for the self-support of public assistance recipients with working abilities and the major operation of the self-support programs should be entrusted to non-governmental sector. This means that a groundwork has been established for the self-support programs for the low-income people operated by civil employment service organizations to be institutionalized as programs for the labor

market entrance of some public assistance recipients. This seems to be a help in reorganizing the vulnerable-bracket-oriented employment services to recipients-oriented services. Based on the survey on the actual conditions of civil employment service organizations, which are expected to perform a core role in strengthening the labor market entrance programs of public assistance recipients, this research considered the future prospect on the self-support programs, relations between the self-support programs and the active labor market policies, and trade unions' positions on these two policy areas.

The first section undertakes to outline problems, which could be lodged by trade unions on relations between civil employment service organizations and the self-support programs. The second section reviews the characteristics of the employment policies, self-support programs, poverty policies, and the relations among those three areas. Newly operated self-support programs system for the public assistance recipients are examined in the aspect of the diversification of administrative subjects and the localization in the third section. And in the fourth section, conclusions from the survey on the realities of civil employment service organizations are analyzed. The last section discusses the future prospect of the self-support programs and trade unions' duties to establish desirable relations between the employment policies and the self-support programs. The appendix reviews the recent position of the *Federation of German Trade Unions* facing the changes of the labor market policies and the relations between the trade unions and *Koordinierungsstelle gewerkschaftlicher*

*Arbeitslosengruppen*, and also introduces the ways that trade unions intervene the unemployed support services and any suggestive points to Korea.

The meaning of this research is that the research suggested policy viewpoints which trade unions could take, based on the relations between civil employment service organizations and the self-support programs. After the economic debacle, trade unions have been providing support services for the jobless just like other citizens' or social organizations have. As the poverty and the unemployment skyrocketed in a situation where the public social safety net is very weak, this kind of intervention has been taken for granted as a member of civil society. However, the roles of trade unions cannot be limited only to the recipients of public assistance and the guarantee of rights to live and work of their surrounding brackets. Rather, it seems desirable for trade unions to set up strategies to recognize and support special status of the self-support programs, giving an effort to reform overall framework of the employment policies. It is because the role of pushing for a job creation, not a job destruction, has to be done by trade unions through improving overall framework of the employment policies, even if it may seem inevitable that the success or failure of the self-support programs for public assistance recipients be institutionalized in a form that can be possible only by utilizing capabilities from non-governmental sector.

In this context, the title of this research, a scheme to link the

employment service organizations and vocational training, suggests that we need to change separate programs of active labor market policies in the past to more flexible ones meeting the needs of fast-changing labor market system. The structural adjustment used to be progressed focusing on quantitative flexibility of employment in the past. Now trade unions need to modify the employment policies and concentrate more on maintaining and expanding the overall employment, and establishing the infrastructure where trade unions can be ready for supply and demand changes in the labor market and actively cope with them as their foremost role. And the self-support programs should settle down as a field of expanded, strengthened and specialized labor market programs for a target group. In order to gain initiatives in strategic intervention like these, trade unions should participate in regional welfare network of NGOs by integrating regionally diverse civil resources, and engage them as partners in converting policies.

This research was supported by the *Friedrich Ebert Foundation*. The Ebert Foundation funded part of research expenses as well as supported the stay for the research purpose in Germany. Especially during the stay in Germany, there was a full support from the bureau of labor market policies and international social policies (*Abteilung Arbeitsmarktpolitik und internationale Sozialpolitik*) of the *Federation of German Trade Unions*. Also, *WSI* of Hans Böckler Foundation, *IAT* in Gelsenkirchen, *Bundesanstalt für Arbeit*, *Gesellschaft für innovative*

*Beschäftigungsförderung* in Nordrhein Westfalen, *SPI* in Berlin, professor Günther Schmid in Berlin University, and various organizations and persons in service organisations for the unemployed gave advices and comments. Advices and documents from all of these couldn't be included fully in this report, however these will greatly contribute to future researches as valuable resources of the Research Center of the Federation of Korean Trade Unions.

[주요 약력 및 저서]

연세대 사회학과 학석사

독일 마부룩 필립스 대학교 철학 및 사회과학부 철학박사

(사회복지학 전공)

현, 한국노총 중앙연구원 연구위원

【주요저서 및 논문】

- 국가 복지정책을 통한 모성 및 어머니 취업의 조절 양상 - 독일과 한국의 비교연구 (Aspekte staatlicher Regulierung der Mutterschaft und der Mütterterwerbstätigkeit durch die staatliche Sozialpolitik-Eine Vergleichsstudie zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Südkorea) : 독일 마부룩 대학교 박사학위논문, 1998년 3월
- 「서유럽의 복지제도와 여성정책」, 『연세여성연구』 제4호 1998.
- 「경제위기 이후 정부의 고용안정 및 실업대책에 대한 평가」, 『한국노총, 경제위기와 노동운동 - 현상과 과제 -』 1998.
- 「사회국가의 위기와 독일 연금제도의 재구성」, 『동향과 전망』 1999년 3월호.
- 『고용정책·고용보험제도와 노조의 참여』 공저, 한국노총 중앙연구원, 1999년.
- 『경제사회변동에 따른 사회보험제도의 재구성과 노조의 대응전략』, 한국노총 중앙연구원, 1999년.
- 『노동기준과 무역·투자의 연계가 우리나라에 미치는 영향과 대책』 공저, 노동부 연구용역보고서, 1999년.
- 『국민기초 생활보장법과 노동조합』 공저, 한국노총 중앙연구원, 1999년.
- 『저소득 실업자를 위한 사회안전망 도입방안』 공저, 노동부 고용보험 연구용역 보고서, 한국노총 중앙연구원, 1999년.
- 『고용안정조직과 직업훈련 연계방안 I - 서울·경기지역 민간 고용안정조직 실태조사 보고서 -』, 한국노총 중앙연구원, 1999년.
- 『복지국가와 여성정책』, 공저, 한국여성정책연구회, 2000년.
- 「Arbeits- und Arbeitslosenpolitik nach der Wirtschaftskrise. Einmischung der Zivilgesellschaft」, 『Korea Forum』 X, 1/2, 2000년.
- 『「일하는 여성의 집」 사업체제 및 운영 개선방안 연구』, 공저, 노동부 연구용역 보고서, 2000.
- 『모성보호비용의 사회분담화 방안』, 한국노총 중앙연구원, 2000년.

노총연구원 연구서 79

---

## 고용안정조직과 직업훈련 연계방안Ⅱ

- 민간고용안정조직과 자활사업 -

---

2000년 11월 18일 인쇄

2000년 11월 23일 발행

---

발행인 이 남 순

---

발행처 한국노동조합총연맹  
주소 서울시 영등포구 여의도동 35번지  
(代) 02-782 -3884

---

등록 81. 8. 21 (13-31호)

---

인쇄 성문사  
(代) 02 - 2268 - 0520

---

가격 : 7,000원