



김 원 중
보건복지가족부 사회서비스정책관

일자리 창출정책의 현황과 쟁점

일자리 문제가 심각하다. 지난 9월 취업자수가 지난해에 비해 11만명 늘어나는 데 그쳐 3년 7개월 만에 최저치를 기록했다.

최근 국제 금융시장의 불안으로 주가 하락, 환율 상승 등 금융 위기가 실물부문에 빠르게 확산되는 가운데 고용사정이 급속하게 악화되고 있다.

무엇보다 경제성장률이 높아져도 일자리는 늘지 않는 '고용없는 성장'이 심화되면서 고용부진이 만성화, 고착화되고 있는 것이 더 근본적인 문제이다.

실제로 경제가 1% 성장할 때 마다 얼마나 고용이 창출되는지를 보여주는 고용탄성치(취업자수 증가율/경제성장율)은 70년대만 해도 0.5 수준을 기록하다 80~90년대에는 0.3~0.4로 낮아졌으며 최근 몇 년 동안에는 0.2~0.3을 오르내리고 있다.

단순히 경제성장이 아니라 '고용있는 경제성

장' 즉, 어떤 분야(Where)에서 어떻게(How) 하면 경제성장이 일자리로 연결될지에 대한 전략과 기술이 필요하다.

사회서비스 분야는 '고용없는 성장위기' 속에서 높은 고용창출력을 가진 새로운 블루오션(blue ocean)으로 국민의 복지 욕구를 충족시켜 생활 속의 어려움을 해결하고 우리사회의 생산성을 향상시켜 새로운 국가성장 동력으로 작용할 수 있다.

사회서비스업은 주로 교육·보건·사회복지·보육·문화·환경분야 서비스를 생산하고 공급하는 산업으로 고용유발 효과가 높고(취업계수/10억: 사회복지 27.6명, 제조업 12.1명, 전산업 16.9명) 사업체 생존율도 도소매·숙박 및 음식업 등 다른 서비스업에 비해 상대적으로 높아(사업체 4년 생존율: 보건·사회복지 66.2%, 교육 44.2%, 숙박 및 음식업 28.7%, 서비스업 전체 38.3%) 고용의 안정성도 높은 분야이다.

우리 사회는 인구·가족 구조의 변화와 국민소득의 증가 등으로 사회서비스에 대한 수요가 빠르게 증가하고 있으나, 아직 사회서비스 분야 고용비중('03년 12.6%)이 선진국('03년 OECD 평균 21.7%)에 비해 상대적으로 낮아 고용 잠재력과 발전 가능성이 매우 크다.

특히 최근 서민 일자리가 사라지는 상황에서 사회서비스 분야는 여성, 중고령자, 장애인, 영세자영업자 등 저소득 취약계층에게 일자리를 제공함으로써 서민생활 안정과 경제활동 참여 기회를 확대하는데 큰 기여를 할 수 있다.

정부는 사회서비스 확충을 통해 여성 및 중고령층의 자녀 양육과 가족 부양, 노인 수발 등의 가사부담을 경감시키고, 동시에 이들에게 적합한 양질의 사회서비스 일자리를 창출하여 왔다.

우선 정부 재정 투자를 통해 여성, 중고령자 등 저소득층을 위한 사회서비스 일자리를 대폭 확충('07년 20만 명, '08년 23만 명)하였으며, 사회적기업 육성법 제정, 노인장기요양보험 시행, 4대 바우처 도입 등 제도 개선을 추진하였다.

가사·간병, 아동 양육, 노인·장애인 돌봄 등과 같이 사회적으로 꼭 필요하지만 수익성이 낮아 시장에서 자생적으로 활성화되기 어려운 사회서비스 분야 일자리에 대한 재정투자('07년 1조 3천억, '08년 1조 6천억)를 통해 국민들의 잠재적 수요를 발현시키고 다양한 공급자의 진입을 늘림으로써 사회서비스 시장 형성을 촉진하는 계기를 마련하였다.

공급기관의 회소성, 지역별 불균형 문제의 해소 등을 위해 사회적 기업('12년까지 1천개 육성), 사회서비스 선도사업 등 사회서비스 공급기관을 육성하고 금융·세제상 제조업과의 차

별 해소 및 지원을 통해 공정한 시장 경쟁 여건 조성 등 기반을 구축하였다.

근로 빈곤층·노인('08, 12만 → '12, 30만)·장애인('08, 3만 → '09, 5만) 등 취약계층에게 단순한 소득이전보다 일자리를 우선 제공하는 '일을 통한 복지'를 추진하고 근로빈곤층 대상 자활사업 운영비 지원방식을 성과중심으로 개편하고 있다.

향후, 사회서비스 확충을 통한 취약계층 일자리 창출을 활성화하기 위해서는 사회서비스 개발, 제공 등에 있어 몇 가지 쟁점과 과제가 있다.

첫째, 사회서비스의 개발을 '중앙'이 주도하느냐 아니면 '지역사회'가 주도하느냐이다.

그간 정부는 취약계층 대상 기초 서비스의 안정적 제공을 위해 중앙주도의 집중식·하향식 사업개발과 개별 보조방식을 취해 왔다.

그러나 국민의 삶의 질이 높아지고 동시에 서비스의 다양성과 품질에 대한 눈높이도 높아지는 상황에서 다품종 소량 생산을 위해서는 지역사회가 스스로 원하는 서비스를 직접 개발하고 중앙은 이를 지원하는 방식으로 전환해 나가야 한다.

최근 선진국에서도 지역사회가 주도하는 포괄보조방식(일본, 미국), 사례관리(유럽)가 더욱 강화되고, 심지어 개인의 선택에 기초한 예산제도(Personal Budget)가 도입되고 있는 추세다.

정부도 '07년부터 지역사회 서비스 투자 사업을 통해 지역사회의 다양한 수요에 맞는 서비스를 개발(약 300여개)하고 시장형성을 촉진(아동인지능력향상서비스 등)함으로써 지역사회의 일자리 창출에 기여하였다.

향후 지방자치단체의 기획능력의 보강과 함

게 사회서비스에 대한 개발 및 확충 원칙을 정립해 인권, 안전 등 취약계층 보호서비스는 기존 방식으로 추진하되 국민의 삶의 질 향상, 소비자 선택권 보호 필요성이 높은 분야를 중점 발굴·육성하는 차별화 전략을 모색할 계획이다.

둘째, 수요자 지원방식과 공급자 지원방식의 선택이다.

사회서비스 분야 일자리 창출의 성공 여부는 사회서비스 시장형성 여부(“수요 창출”)가 주요 관건이며 핵심 과제이다.

종래 공급자 중심의 관리·운영방식은 서비스 제공 주체의 진입을 엄격히 규제하고 다양한 지역사회 자원을 결합시키지 못하는 한계가 있었다.

특히 경쟁에 의한 서비스 질 향상이 미흡하고 고객 맞춤형 서비스 개발(내용, 가격 등)이 부족하여 시장 형성 및 수요 창출 관점에서 큰 한계를 가짐으로써 재정에 의존하는 일회적·일시적 일자리 창출에 그쳤다.

정부는 서비스 공급자에게 인건비 등 관리운영비를 지원하던 방식에서 벗어나 '07년부터 보건복지분야 4개 사업에서 서비스 구매력을 지원하는 바우처 방식으로 전환하였다.

노인·장애인·산모신생아·지역혁신사업에서 약 35만 명에게 바우처를 지원함으로써 수요자의 선택권 보장과 공급자간 경쟁을 통한 질 높은 사회서비스 시장형성을 촉진하였으며, 앞으로 보육·임산부 산전진찰·장애아동재활·아이돌보미사업 등을 소비자 지원방식으로 적용할 계획이다.

향후 소비자의 선택 및 시장거래가 가능한 서비스를 우선적으로 전환하여 시장형성을 촉진

하되, 그 성과를 면밀히 검토·분석하여 우리 실정에 맞는 효과적인 재정지원 전략과 우선순위를 모색해야 할 것이다.

셋째, Input 사업 방식과 OutcomeFunding 방식이다.

수요자에 대한 직접지원방식이 곤란한 사업의 경우에도 사업실적에 따른 운영비 지원(Outcome Funding)을 통해 재정성과의 극대화 전략을 병행할 필요가 있다.

종래 공급기관 단위의 일률적인 운영비 지원(Input)은 공급자간 경쟁 부재, 사업 실적과의 낮은 연계성 등으로 제도운영의 경직성을 초래하여 서비스 질 저하, 재정운영의 비효율성이 초래되었다.

정부는 자활사업 운영비 지원방식을 실적에 따른 예산 지원, 아웃소싱 확대 및 다양한 기관의 참여를 통한 경쟁유도 등 성과중심으로 개편하여 재정 성과를 지속적으로 제고할 계획이다.

보건복지가족부 소관 사업 외에도 노동부 사회적 일자리 등 정부의 사회서비스 사업에 소비자 지원 방식 내지 재정 성과방식을 보다 과감히 적용하는 것이 바람직하다도 생각한다.

넷째, 정부와 민간의 적절한역할분담이다.

시장형성을 통한 좋은 일자리 창출 전략의 효과적 추진을 위해 정부와 민간의 역할 재설정이 절실하다.

정부는 사업의 장기지속 가능성을 담보하고 민간기업의 참여를 유도하기 위해 시장 형성 촉진을 위한 안정적 자원 확보와 선제적인 투자를 하고 공급자 진입을 막는 불합리한 규제를 개선해야 한다.

사전 규제자·감독자(Pushing Leadership)로

서의 정부는 예산의 효율적 관리나 안정적 서비스 제공에는 장점이지만 시장형성이나 산업 육성이라는 적극적 역할에는 한계가 있다.

사후 품질·시장관리자(Pulling Leadership)로서 국가 품질 기준 설정, 모니터링 및 평가·공개, 시장 경쟁 및 공정거래 확립, 성과 평가 등 역할 변화가 필요하다

민간도 정부의 개별사업의 위탁·보조사업자에서 경쟁구조의 서비스 제공 사업자로서 서비스 표준화, 품질 경쟁(TQM, CRM), 인사관리 등 적극적 기업가·경영자로서의 역할 변화가 절실하다.

사회서비스는 타산업에 비해 잠재수요는 높으나 공급이 부족한 분야로서 미래 발전 가능성이 크다.

부족한 공급에 대해 단지 주는 복지가 아니라 서비스 제공의 패러다임 변화(중앙형, 폐쇄형 → 분권형, 개방형)로 시장을 형성하려는 고민과 전략이 필요하며, 이 점에서 ‘지역사회서

비스 투자사업’은 현 정부가 추구하는 능동적 복지의 가치를 가장 잘 구현하고 있으며 그 성과 여부는 향후 사회서비스 발전 방향을 알려주는 시금석이 될 것이다.

시장에서의 거래가 곤란한 서비스의 경우에도 성과에 기반한 재정 투자가 절실하며 ‘성과 중심의 자활사업 개편’이 그 준거 모델을 제시할 수 있을 것이다.

일을 통한 복지와 일자리 창출은 현 정부의 핵심과제이다. 특히 고용 양극화로 일자리 상실 위기가 크고 노동시장에서의 자발적 고용이 어려운 저소득, 저숙련, 여성, 고령자 등 고용취약 계층에게 일자리는 빈곤을 사전에 예방하고 사회활동에 참여하는 주요한 수단이다.

이러한 의미에서 사회적 취약계층에 대한 그간의 일자리 창출정책과 과제에 대해 논의하는 것은 시의 적절하고 중요한 주제라 여겨지며 진지한 고민과 활발한 의사소통의 장이 되길 기대한다. 