
西歐 社會的 일자리 創出政策의 檢討와 展望

魯大明

1990년대 중반 이후 서구 각국은 시민사회의 비영리민간단체들과 협력하여 실업·빈곤문제를 해결하고, 지역사회의 삶의 질을 향상시키는 적극적 탈빈곤 정책의 일환으로 사회적 일자리를 창출하여 왔다. 나라마다 사회적 일자리의 형태와 운영방법은 다르지만, 실업·빈곤문제를 노동시장 편입정책을 통해서만이 아니라, 사회적 유용성을 가진 새로운 분야에서 일자리를 창출함으로써 풀어가려는 공통된 경향이 나타나고 있는 것이다. 그리고 이 경향은 최근 유럽연합차원에서 추진되고 있는 탈빈곤·반소외를 위한 국가실천계획(National Action Plan)을 통해 더욱 구체화되고 있다. 실제로 이 사회적 일자리들은 복지사업, 환경사업, 문화사업 분야에서 창출되고 있으며, 수익성보다는 사회적 유용성 혹은 공공성을 지향하고 있다. 그리고 이 일자리를 통해 실직빈곤계층의 탈빈곤에 실질적인 기여를 하기 위해 몇 가지 추가적인 지원체계를 갖추고 있다. 그것은 첫째, 사회적 기업 및 자활지원기업의 위상을 정하는 법적 근거를 확립하였던 것이고, 둘째는 사회적 기업의 창업에 필요한 사회연대금고를 구축하였다는 것이다. 물론 한국사회가 이 실험에서 바로 교훈을 도출하기란 어려울 것이다. 그러나 이 실험의 몇몇 결과는 한국 탈빈곤 정책의 일환으로 자활사업을 추진하는 과정에서 사회적 일자리에 어떻게 접근해야 하는지에 대해 큰 시사점을 주고 있다. 따라서 이 글은 서구의 실험이 한국사회의 탈빈곤 정책에 어떠한 시사점을 주며, 그것이 갖는 잠재력과 역효과는 무엇인지에 대해 심층적으로 살펴볼 것이다.

주요용어: 빈곤, 장기실업, 자활지원사업, 사회적 기업, 사회연대금고

筆者: 本院 招聘研究委員

▶ 원고를 검독하여 주신 朴濼厚 副研究委員과 卞在寬 責任研究員께 감사드립니다.

I. 序 論

지난 20년간 서유럽 각국에서는 실업자와 빈곤계층이 견잡을 수 없이 빠른 속도로 증가하고, 이들 중 상당수가 장기실업자로 전락하는 상황이 발생하였다. 나라마다 조금씩 다른 양상과 규모를 띠고 있었지만, 이들 대부분은 비정규직 노동자로 노동시장 주변부에 위치하고 있거나, 실업자가 되어 노동시장에서 소외된 사람들로 구성되어 있었다. 그리고 이 문제는 유럽 전역에 걸쳐 보편적으로 확산되어 나타나고 있었다. 즉, 이 실업·빈곤문제는 스페인, 포르투갈, 이태리와 같은 국가에 국한된 것이 아니라, 영국, 독일, 프랑스와 같은 국가에서도 심각한 사회문제였으며, 강력한 사회안전망을 갖춘 북유럽국가 또한 이 문제로부터 자유롭지 못한 실정이었다. 따라서 서유럽 각국은 이 전환기적 상황에 적극적으로 대처하며, 다양한 실험을 통해 탈빈곤을 위한 정책대안을 모색하지 않을 수 없었다(Serge Paugam, 1999:13).

물론 한국사회는 서구와 같은 의미에서 복지국가의 전환기적 상황에 처해 있다고 말하기는 어렵다. 적어도 우리사회는 사회보장제도가 경제에 과도한 부담을 주거나, 사회구성원들이 사회보장제도로 인해 ‘도덕적으로 해이해지는’ 그런 상황에 처해 있지 않기 때문이다. 하지만 서구 복지국가가 당면한 전환기적 위기의 본질을 파악함으로써, 자신이 추진하는 복지국가 공고화 전략을 복지국가의 해체 혹은 재구성이라는 세계사적 흐름에 맞추어 추진하는 노력은 매우 중요한 의미를 갖는다. 따라서 우리사회는 보편적이고 기초적인 사회보장제도 구축에 있어 ‘국가의 책임’을 강조하면서도, 복지국가 재편기의 세계적 추세를 반영하여 ‘시장의 질서를 교란하지 않는 효율적이고 생산적인 측면’을 부각시키고, 아울러 시민사회의 적극적인 참여를 보장하는 ‘社會連帶的 性格’을 강화해

야 하는 삼중의 과제에 직면해 있는 것이다.

결과적으로 이러한 외부여건은 한국사회정책으로 하여금 국가주의, 시장중심주의, 사회연대주의 중 어느 하나를 선택하기보다 이것들을 조합한 새로운 복지모형을 발견하도록 요구하고 있으며, 이 과정에서 일련의 시행착오가 불가피한 실정이다. 그리고 그러한 시행착오는 사회보험 통합, 국민기초생활보장제도 및 실업대책 추진과정에서 나타났던 것으로 여겨진다. 실제 국민기초생활보장제도는 ① 한편으로는 국가가 최저생계비 이하 빈곤계층의 생계를 보장하는 소득보장정책이란 점에서 國家主義(l'Etatisme)¹⁾의 성격을 띠고 있으며, ② 다른 한편으로는 근로능력이 있는 빈곤계층의 근로활동을 촉진함으로써 시장의 기능을 간접 지원한다는 점에서 經濟主義(l'Economisme) 혹은 市場中心主義²⁾를 표방하고 있으며, ③ 끝으로 실직빈곤계층의 탈빈곤을 위해 비영리 민간단체가 중심이 되어 수익논리보다 사회적 유용성의 논리에 따라 일자리를 창출한다는 점에서 社會連帶主義(le Solidarisme)³⁾를 배제하지 않

-
- 1) 국가주의란 국가가 다른 요인에 의해 형태가 결정되는 그런 피동적 존재가 아니라, 자신의 고유한 논리나 구조를 갖고 다양한 이해관계를 조정하는 보편적 중재자로 군림하는 것을 지향하는 정치이념을 뜻한다. 즉, 국가가 스스로 권력과 진리의 담지자가 되는 것이다. 역사적으로 이러한 사례를 발견하기란 그리 어려운 일은 아니다. 극단적인 사례 중 하나는 프랑스대혁명 기간 중 산악당파의 로베스뵈에르(Robespierre)가 선언했던 '이성의 종교'와 '공화주의'에서 잘 나타나고 있다. 그에 따르면, 국가는 전체의 이익을 대변하며 '불평등을 해소해야' 하고, 이것이야말로 공화주의의 기본이념인 것이다(Œuvres de M. Robespierre, 1950:181~182).
 - 2) 실직빈곤계층의 근로활동을 촉진하는 것은 실직자 본인의 탈빈곤을 목적으로 할 수도 있으나, 반대로 노동시장에서의 저임금 노동력을 충분히 공급하기 위한 정책일 수 있다. 예를 들면, EITC와 같은 근로소득공제제도는 취업근로계층의 소득증대를 위한 정책이지만, 그 전제는 기업가들로 하여금 저임금 고용을 허용하고, 그로 인해 발생하는 빈곤문제를 일반시민이 내는 세금을 통해 해결하는 방식이라고 말할 수 있다. 따라서 이 정책은 시장기능 활성화에 초점을 둔, 혹은 시장중심적인 탈빈곤정책이라고 말할 수 있다.
 - 3) 사회연대주의의 사상적 기초는 매우 다양하여, 한편으로는 공상적 사회주의

고 있는 것이다.

우리는 이 세 가지 요소 중 어느 하나도 희생하기 어려운 상황에서⁴⁾ 한국사회가 선택한 정책이 무엇이며 결과는 어떠했는지, 그리고 그 한계를 넘어서기 위해 향후 어떠한 대안이 거론될 수 있는지 살펴보아야 할 것이다. 그러나 이를 위해서는 먼저 세계 각국이 추진하고 있는 탈빈곤 정책의 성과와 한계를 살펴보는 것이 필요하다. 이는 각각의 정책이 갖고 있는 장단점에 대한 분석을 통해 한국 사회정책의 발전방안을 모색하는 데 실질적인 기여를 할 수 있을 것으로 여겨진다. 따라서 이 글은 탈빈곤정책의 일환으로 서유럽대륙에서 활발하게 논의되고 있는 사회적 일자리 창출정책을 점검하는 데 그 목적이 있다.

II. 各國 脫貧困政策의 最近 動向

1. 脫貧困政策의 패러다임

1990년대 중반이후 세계 각국은 새로운 패러다임에 따라 기존의 경제·노동·복지정책을 재구조화하는 노력을 기울이고 있으며, 이러한 경향은 실업·빈곤정책 분야에서 두드러지게 나타나고 있다. 여기서 가장 특징적인 점은 대부분의 국가가 근로가 불가능한 빈곤계층에 대한 소득지원을

의 생산자협동조합(*la Coopérative de production*)이론, 그 현대적 형태인 사회경제(*l'Economie sociale*)이론, 반소외이론(*la lutte contre exclusion*), 자원봉사이론 등을 들 수 있다. 이와 관련한 문건으로는 Jean-Louis Laville, *l'Economie solidaire*, 1994; Desclée de Brouwer, Eric Bidet, *L'Economie sociale*, 1997; Le Monde Editions, Alain Lipietz, *Pour le Tiers Secteur*, La Découverte, 2001. 참조

4) 최소한의 민주적 절차가 존중되는 국가라면 정치권력을 둘러싼 이해관계 집단, 경제적 이익집단, 그리고 시민들의 이해관계가 충돌하는 상황에서 어느 하나를 배제하기란 여간 어려운 일이 아니다.

국가의 당연한 의무로 규정하여 실시하고 있다는 점이다. 하지만, 내용적으로는 상당한 변화가 발생하고 있다. 즉, 실직빈곤계층에 대해 국가가 수동적으로 소득을 보장하기보다 적극적으로 안정된 일자리를 창출·제공하는 데 역점을 두고 있는 것이다. 이는 많은 국가들이 빈곤완화에서 탈빈곤으로 정책의 목표를 재조정하고 있음을 의미한다. 단적인 예로, 미국의 근로연계형 복지(Workfare)나 영국의 근로유인형 복지(Welfare to Work)뿐 아니라, 프랑스의 반소의법(Lutte contre Exclusion)과 벨기에의 노동을 통한 사회통합정책(Insertion sociale par l'Activité économique)도 이러한 세계적 흐름을 반영하고 있다.

그러나 그 배경과 추진방법은 '경제정책의 기조에 따라 상이한 혹은 상반된 형태로 나타나고 있음'에 주의해야 한다. 각국의 실업·빈곤정책은 형식의 유사성에도 불구하고 내용적으로 매우 다른 경향을 나타내고 있는데, 그것은 다음 두 가지로 구분된다. ① 첫째, 노동·복지비용의 절감을 추구하는 경향을 언급할 수 있다. 즉, 국가차원에서는 복지비용의 절감을, 경영자의 입장에서는 노동비용의 절감을 정책의 기본방향으로 삼아, 실업자와 복지수혜자의 노동시장진입을 유도하며, 복지수혜자에 대해서는 소득보장기간 및 수급조건을 강화하여 전체적인 노동공급을 늘리는 것이다. 그리고 이를 위해 보편적 소득보장에서 선별적 소득보장으로 이행하고, 탈빈곤의 정책목표를 노동시장진입으로 설정하고, 복지개혁을 복지예산절감으로 환원시키는 것이다. ② 둘째, 빈곤정책의 외연을 확장시켜 반소의정책으로 정책대상 영역을 확대하는 경향을 언급할 수 있다. 이것은 국가차원에서는 복지예산의 효율적 집행을, 경영자의 입장에서는 가진 자의 도덕적 책임을 강조하는 정책을 기조로 하며, 저임금의 취업을 장려하는 한편, 노동시장의 여건개선에 노력을 기울이고, 복지수혜자의 취업여부에 대해서는 자발적 참여를 중시하는 것이다. 아울러 이 경향은 보편적 소득보장체계를 유지 혹은 확대하고, 탈빈곤을 안정된 일자리 확보와 사회적 소외의 극복으로 확대 해석하고, 복지개혁을 복지제도의 근대화(동일비용을 통한 효과 극대화)로 풀이하는 것이다.

우리는 이러한 두 경향이 현실의 경제정책, 노동정책, 사회정책과 맞물려 만들어내는 최근의 복지모형을 이념적 측면에서 다음과 같이 세 가지 형태로 구분할 수 있다. 즉, 각국의 실업·빈곤정책을 신자유주의, 자유주의적 사회민주주의(절충주의), 급진적 사회민주주의로 구분할 것이며, 이것을 다시 국가의 역할이라는 측면에서 개입형·방임형·절충형으로 대별할 것이다.

① **신자유주의적 관점**은 세계화에 대한 일국적 추수가 불가피함을 대전제로, 노동자는 노동시장의 변화된 여건(유연화)에 적응해야 하며, 근로 가능한 빈곤계층은 노동시장 진입을 통해 자립기반을 마련해야 한다고 주장한다. 아울러 첨단정보·금융·서비스산업 중심의 고용창출정책, 근로빈곤계층(Working Poors)에 대한 소득공제정책, 복지수혜자의 노동시장진입 촉진정책을 주요 정책으로 삼는다.

② **절충적 관점**(신자유주의적 관점과 사회적 관점의 절충)은 세계화의 폐해를 비판하면서도 일국적 追隨가 불가피하다는 대전제 하에서, 노동자가 변화된 노동시장에 적응해야 하며, 장기실업자와 근로 가능한 빈곤계층에 대해서는 부분적으로 개인의 취업역량 제고와 사회적 일자리 창출정책을 병행할 필요가 있다고 주장한다. 아울러 첨단정보·금융·서비스산업 중심의 고용창출정책, 청년실업자 및 장기실업자 대상 직업훈련 및 취업지원 정책, 장기실업자와 복지수혜자 대상 사회적 일자리 창출정책을 주요 정책으로 한다.

③ **급진적 사민주의적 관점**은 세계화의 무분별한 확산과 세계적 차원의 불평등한 분업구조 해소를 기조로, 노동자에게는 일자리 배분과 고용안정에 기반한 능력개발을, 장기실업자와 근로 가능한 빈곤계층에게는 사회적 일자리 제공정책을 추진한다. 아울러 첨단산업육성에 주력하지만 마찰적 실업문제에 주목하며, 노동시장 유연화에 맞서 노동시간단축을 주장하기도 하며, 사회적 일자리 창출을 주요 정책으로 추진한다.

2. 社會安全網의 構造와 ‘脫貧困’의 패러다임

세계 각국은 실업·빈곤문제를 해결하기 위하여 다양한 형태의 사회안전망을 설치·운영하고 있으며, 안전망의 구성 및 운영방식은 국가마다 제각기 다른 형태를 띠고 있다. 하지만 사회안전망은 고용보험·의료보험·산재보험·국민연금과 같은 사회보험을 한 축으로 하고, 실업부조 및 사회부조와 같은 비기여형 부조제도를 또 다른 축으로 하는 것이 보통이다. 여기서 국가에 따라 고용보험(실업급여)·실업부조·사회부조를 모두 갖춘 경우(캐나다, 프랑스, 영국, 핀란드, 스페인 등)와 고용보험·사회부조만 갖춘 경우(미국, 일본, 한국 등)로 대별할 수 있다(表 1 참조).

〈表 1〉 各國의 失業給與, 失業扶助, 社會扶助, 所得保障 體系¹⁾

국 가	실업급여(UI)	실업부조(UA)	사회부조(SA)	소득보장(GI)
캐 나 다(1997)	○	○	○	○
프 랑 스(1997)	○	○	○	○
독 일(1997)	○	○	○	-
포르투갈(1997)	○	○	-	-
영 국(1997)	○	○	○	○
핀 란 드(1997)	○	○	○	○
스 웨 덴(1997)	○	○	○	-
스 페 인(1997)	○	○	○	○
호 주(1997)	-	○	○	-
벨 기 예(1997)	○	-	○	○
그 리 스(1997)	○	○	△	-
미 국(1997)	○	-	○	-
일 본(1997)	○	-	○	-
한 국(2000)	○	-	○	○

註: 1) UI(Unemployment Insurance), UA(Unemployment Assistance), SA (Social Assistance), GI(Guaranteed Income)

資料: OECD, *Benefit Systems and Work Incentives*, 1999. [<http://www.oecd.org/els/social/docs.htm>] 중 각국 사회보장체계를 참조하여 재구성

하지만 흥미로운 것은 1980년대 이후 정치·경제적 환경이 변화함에 따라 사회정책의 패러다임이 변화하고, 이것이 사회안전망의 구조와 기

능을 급격히 변화시키고 있다는 점이다. 일반적으로 사회안전망은 ① 制度的 安定性, ② 受惠의 普遍性, ③ 集團間的 衡平性, ④ 支援의 效果性, ⑤ 政策의 經濟性 등 몇 가지 원칙에 따라 평가될 수 있다. 물론 서구 국가들은 2차 세계대전 이후 본격적으로 사회보장제도를 강화해 온 덕분에 제도적 안정성을 유지하고 있었고, 이 기간(약 30년간)동안 성장이 지속되어 적용범위를 보편적으로 확대할 수 있었으며, 이해관계 집단간의 갈등과 조정을 거쳐 제도의 형평성을 유지할 수 있었다. 따라서 1980년대 초반까지도 이 국가들은 사회보장제도의 '效率性과 經濟性의 문제'에 대해 크게 고민하지 않았다. 그러나 이제 각국 사회안전망의 최대 현안은 제도의 효과성을 높이고, 비용을 절감하는 일이 되었다. 그 이유는 간단하다. 산업구조개편과 경기침체로 인해 고실업이 장기화되며 국가가 생계를 보장해야 할 장기실업자 - 고용보험 미가입이나 수급기간 만료 등으로 인해 더 이상 보호를 받을 수 없는 - 가 크게 증가하였고, 이것이 복지부문의 지출증가로 이어져 재정을 압박하고 있기 때문에, 사회정책을 보다 경제적·효과적으로 운영할 필요성이 있었기 때문이다.

이 효과성과 경제성에 대한 고민은 각국이 사회안전망을 운영하는 방식이 어떠하더라도 피해갈 수 없는 일이었다. 실제로 각국은 이 문제에 대처하기 위해 실업부조제도(Unemployment Assistance)나 적극적 노동시장 정책(Active Labour Market Policies), 한시적 공공근로(Public Work, Travaux d'Utilité Public) 등 다양한 정책을 실험하였다. 하지만 그로 인한 재정압박은 쉽사리 사라지지 않았다. 좀더 자세히 설명하면 아래와 같다.

첫째, 생계비를 지원하는 실업부조제도는 1980년대부터 약 10여 년간 10%대의 장기실업문제로 고민했던 대다수 서유럽 국가들이 채택한 지원방식이었다. 그리고 이것은 사회보장제도의 안정성과 보편성에 초점을 둔 기존 복지국가의 전통적 혹은 관성적 지원방식이었다. 그러나 이것은 장기실업자의 수가 지속적으로 증가할 경우, 복지국가의 재정에 큰 부담을 주면서도 탈실업·탈빈곤의 효과가 미약하다는 지적을 받을 수 있는

사업이었다.

둘째, 적극적 노동시장 정책은 장기실업자와 청년실업자의 인적자본을 배양함으로써(직업훈련을 통해) 취업을 용이하게 하거나, 인건비 보조 취업알선으로 실업에서 탈출시키는 방식이었다. 그리고 실업부조제도를 운영하거나 이것이 없는 나라 중 일부가 이 정책, 즉 근로연계형 복지제도를 전면으로 내세우기에 이르렀다. 그 저변에는 보편성과 안정성보다는 효과성과 경제성에 대한 고민이 더욱 강하게 자리잡고 있었다. 하지만 이것 또한 막대한 비용투입이 불가피한 사업이었다.

끝으로 공공근로사업은 사회안전망이 지향하는 안정성과는 거리가 멀고, 실업자와 빈곤계층의 긴급한 욕구를 충족시키기 위해 추진된 한시적 사업이었다. 따라서 이 사업은 참여자의 탈빈곤을 지향하기보다 신속한 빈곤완화효과를 기대한 것이었다. 물론 이것은 실업자 증감에 따라 공급을 유연하게 조절할 수 있다는 장점을 갖는다. 하지만 이것은 장기실업자가 일정기간 높은 수준을 유지하면 재정을 압박할 뿐 아니라, 경제성과 효율성의 측면에서도 즉각 비판의 대상이 되기 쉬운 사업이다.⁵⁾

위와 같은 사항을 종합적으로 고려해 보면, 1980년대 이후 서구 복지국가는 사회보장체계의 '經濟性과 效果性'이라는 측면에서 '社會保障體系를 近代化해야 할 과제'에 직면해 있었음을 알 수 있다. 물론 사회보장체계의 근대화는 각기 다르게 해석되는 경향이 있었다. 한편에서는 근대화라는 표현을 복지국가의 조직·인력·사업의 감축이나 중복예산삭감을 통한 효율적 예산편성으로 이해하고 있었고, 다른 한편에서는 복지국가의 조직·인력·사업간의 연계성을 강화하여 투입비용 대비 효과성을 극대화시키는 것으로 이해하고 있었다. 하지만 이 두 방법 모두 문제해결의 '妙案'이 좀더 근본적인 곳에 있음을 깨닫게 된다. 그것은 사회안전망

5) 한국의 공공근로사업은 1998년말 시작되어 실업자들의 긴급한 생계문제를 해결하는 데 큰 기여를 하였다. 그러나 공공근로사업이 장기화되면서 생산성과 효율성 부족이라는 외부의 비판에 직면하고 있으며, 새로운 대안을 요구받고 있는 실정이다(강병구, 2000).

의 구조 속에서 탈빈곤정책을 제도화시키는 것이었다.

이러한 시도는 다양한 방향으로 분화되어 나갔고, 그 중 몇몇은 세계적으로 큰 반향을 불러일으키기도 하였다. 이른바 ‘勤勞連繫型 福祉’(Workfare, Welfare to Work, Insertion par le Travail)가 바로 그것이었다. 그렇다면 탈빈곤정책은 서구 각국의 기존 사회안전망 속에서 어디에 위치하며, 무엇을 대체 혹은 보완한 것인가. 그것은 ‘失業扶助 혹은 그에 해당하는 부분’이었다. 기존 실업부조제도는 ‘근로능력이 있음에도 실업과 빈곤상태에 처한’ 대상자들의 탈실업·탈빈곤을 지향하기보다 생계비 지원에 만족하고 있었으며, 그로 인해 ‘수동적·소비적 제도’라는 비판을 받아 왔다. 따라서 실직빈곤계층을 무한정 지원하여 복지재정을 압박하는 악순환을 되풀이하기 보다, 壓縮的 支援(지원체계와 근로유인체계의 강화)을 통해 그들이 복지제도에서 탈출하는 시기를 앞당김으로써 장기적으로 복지재정을 절감하고, 각 개인의 인간다운 삶을 보장하는 ‘自活·自立 指向的 脫貧困政策’을 모색하게 되었던 것이다.

참고로 이들 선진국의 사회안전망과 비교했을 때, 한국의 탈빈곤정책이 사회안전망에서 차지하는 제도적 위상은 명확하지 않다고 말할 수 있다. 물론 한국사회는 4대 사회보험을 정비함으로써 기존의 실업·빈곤정책의 사각지대를 점진적으로 해소해 가고 있으며, 공공부조 또한 기존의 생활보호법에서 한 단계 발전하여 가구별 최저생계비에 미치지 못하는 소득으로 생활하는 가구에 부족한 만큼의 소득을 보충해 주는 보충급여방식의 국민기초생활보장제도를 실시하고 있다. 이는 사회정책분야에서 수혜범위를 확대하고 제도간의 기능적 효율성을 높이려는 전향적 시도라고 이해할 수 있다. 하지만 이것은 두 가지 문제점을 안고 있다. 첫째는 사회보험의 혜택을 받지 못하는 상당수의 저임금·비정규 노동자들이 실업이 장기화됨에 따라 별다른 안전장치가 없이 실직빈곤계층으로 전락하고 마침내 기초생활보장수급자로 전락하는 빈곤화과정이 발생하고 있음에도 이를 저지할 대책이 없다는 것이다. 둘째, 탈빈곤정책을 추진하기 위해서는 일괄적인 생계급여보다는 근로활동에 따른 인센

티브가 강화되어야 하나, 기초생활보장제도의 최저생계비와 보충급여원칙이 적용됨에 따라 탈빈곤이 불가능하게 되는 상황이 발생하고 있다는 점이다. 아래 그림은 각국 사회안전망에서 탈빈곤정책이 사회보험과 사회부조사이를 연계함으로써 실업자가 장기실업자로 전락하고 결국 실직빈곤계층으로 몰락하는 빈곤화 과정을 예방하는 역할을 하고 있으며, 한국의 경우 탈빈곤정책이 이러한 역할을 하지 못하고 있음을 보여주고 있다.

[그림 1] 各國 社會安全網내 脫貧困政策의 制度的 位相



註: 각국의 사회부조제도 혹은 그에 해당하는 제도는 ① 근로소득 공제제도를 통해 실직빈곤계층의 시장진입을 촉진하는 간접적 자활지원정책에 중점을 둔 경우와 ② 국가가 개입하여 노동시장과 공공부문 혹은 사회적 시장에서 일자리를 창출·제공하는 직접적 자활지원정책에 중점을 둔 경우로 대별할 수 있음. 하지만 현실에서는 직접적 자활지원정책을 추진하기 위해 근로소득 공제제도 같은 간접적 지원정책을 보완하는 방식이 지배적이며, 이는 프랑스와 영국 등에서 광범위하게 나타나고 있음.

III. 脫貧困政策의 基本構造

1. 脫貧困政策의 類型과 事例

앞서 언급한 탈빈곤정책의 세 가지 이념과 각국 실업·빈곤정책의 내용을 연결시켜 보면, 그 의미가 좀더 구체적으로 드러나게 될 것이다. 참고로 사례는 경제적 관점에 중점을 둔 국가로 미국, 사회적 관점에 중점을 둔 국가로 프랑스, 이 두 관점을 절충하려는 국가로 영국을 선정하였으나, 이러한 분류기준에서 벗어나는 국가들 또한 존재하고 있음을 밝혀 둔다. 이는 아래 언급한 유형이 탈빈곤정책의 특징적 경향 중 일부임을 의미하는 것이다.

가. 美國型 脫貧困政策 또는 新自由主義의 脫貧困政策

- **특 징:** 미국의 탈빈곤정책은 수급자의 노동시장 진입을 촉진하는 정책이 주류를 이룬다. 물론 취약계층을 위한 사회적 일자리 창출 노력이 없는 것은 아니다. 그러나 이것은 일부 지방정부 및 민간 단체 차원에서 제한적으로 추진되고 있는 실정이다.
- **내 용:** 미국의 경우 수급자(Welfare Recipients)들의 노동시장 진입 촉진정책은 1996년 『개인의 책임과 노동기회의 조화에 관한 법령 (PRWORA)』을 계기로 본격화되었으며, 빈곤계층에 대한 소득보장형 사회부조제도(AFDC: Aid to Families with Dependent Children)는 선별적·제한적 사회부조제도(TANF: Temporary Assistance for Needy Families)로 전환하였다. 하지만 사회부조제도의 수혜범위가 엄격하게 적용됨에 따라, 이를 보완할 수 있는 것으로 소득공제제도(EITC: Earned Income Tax Credit)를 확대 적용하고 있다. 이는 미국의 탈빈곤정책이 수급조건 강화와 근로인센티브 확대라는

채찍과 당근정책을 골자로 하고 있음을 말해준다.

- 시사점: 미국의 탈빈곤정책은 조건부 수급제도의 모형으로서 복지 수혜자의 상당수를 노동시장으로 진입시키는 데 성공하였다. 그러나 그 최종결과와 실효성에 대해서는 평가가 크게 엇갈리고 있는 실정이며, 소득공제제도(EITC)의 유용성에 대해서도 이견이 존재하고 있다.

나. 英國型 脫貧困政策 혹은 折衷的 脫貧困政策

- 특 징: 영국의 탈빈곤정책은 거시적으로는 신자유주의 경제정책의 기조를 수용하여 실직빈곤계층의 노동시장진입을 목표로 하지만, 부분적으로는 민간단체에 의한 사회적 일자리 창출을 지원함으로써 노동시장 일변도의 정책이 가져올 한계를 보완하는 시도를 병행하고 있다.
- 내 용: 영국의 탈빈곤정책은 내용적으로 노동시장진입형과 사회경제촉진형을 병행 추진하고 있는데, 수급자들의 노동시장진입 촉진정책은 1997년 블레어의 ‘복지에서 노동으로’(Welfare to Work)라는 구호를 출발점으로 삼고 있으며, 소득보장제도(Income Support) 내의 구직급여(JSA: Job-Seekers Allowance)와 근로소득 공제제도(WFTC: Working Family Tax Credit)가 두 축을 이루고 있다. 이 중 구직급여는 고용보험의 성격을 갖는 ‘기여형(JSA-Contribution Base)’과 실업부조의 성격을 갖는 ‘소득기준형(JSA-Income Base)’으로 대별된다. 또 다른 중요한 정책으로는 민간비영리단체가 주체가 되는 사회경제(Social Economy) 활성화정책을 들 수 있다.
- 시사점: 영국의 사회경제 활성화 프로그램은 한국 자활지원사업 중 비영리민간단체가 주도적으로 참여하는 자활공동체사업과 유사한 형태이며, 실직빈곤계층의 자활을 돕고, 지역경제와 삶의 질을 향상시킨다는 공통의 지향점을 갖고 있다.

다. 프랑스型 脫貧困政策 혹은 新國家主義的 脫貧困政策

- **특 징:** 프랑스의 탈빈곤정책⁶⁾은 노동정책의 개혁(노동시간 단축 및 비정규직 노동자 보호, 최저임금 인상 등)을 전제로 하며, 한편으로는 수급자들의 노동시장진입을 유도하고, 다른 한편으로는 사회적 일자리 창출을 추진하고 있다. 여기서 매우 특징적인 것은 탈빈곤 정책의 기획·수행에 민간단체들이 적극적으로 참여하고 있다는 점이다.
- **내 용:** 프랑스는 사회보험제도와 사회부조제도⁷⁾ 사이를 잇는 강력한 탈빈곤정책(실업부조제도를 포괄하는)을 추진하고 있으며, 이것이 잘 알려진 ‘반소외법’이다. 이 제도는 수급자를 민간기업 및 비영리단체에 연결시켜 안정된 일자리를 제공하는 것을 골자로 하는 다양한 형태의 ‘고용계약’(Contrats d’Insertion)을 권장하고 있다. 예를 들면, 민간기업을 주 대상으로 하는 보조금지원 ‘취업촉진계약’(CIE: Contrats Initiatives Emplois), 1901년 시민단체법에 규정된 비영리민간단체가 일자리를 제공하는 ‘연대고용계약’(CES: Contrats Emploi Solidarité), 연대고용계약 프로그램을 이수했음에도 취업하지 못한 노동능력과 가구여건이 극히 취약한 대상자를 위한 ‘취로고용계약’(CEC: Contrats Emploi Consolidé)이 있다. 참고로 CES 및 CEC 프로그램 참가자를 고용하는 주체는 자치단체가 21.4%와 29%, 공공기관이 36.6%와 14.5%, 비영리민간단체가 35.6%와 48.6%를 차지하고 있으며, 민간단체의 참여가 증가하고 있다.⁸⁾

6) 프랑스의 탈빈곤정책 중 자활사업의 세부지침에 대해서는 프랑스 고용연대부에서 출간한 *L’Insertion par l’Activité Economique*(La Documentation Française; 2000) 참조

7) 한국의 국민기초생활보장제도에 해당하는 프랑스제도는 최소적응수당제도(RMI: Revenu Minimum d’Insertion)이다.

8) CES 및 CEC 프로그램은 프랑스의 고용연대부(노동부와 보건복지부가 통

- 시사점: 위의 프로그램 중 CES 프로그램은 한국의 자활지원사업에 많은 시사점을 안겨준다. 이 프로그램은 1984년부터 실시되던 프랑스版 공공근로(TUC: Travaux d'Utilité Collective)를 대체하여, 1989년 12월부터 실시되었는데, 그 형태와 운영방식이 현재 한국 자활지원사업 프로그램 중 자활근로와 매우 유사하다.

2. 脫貧困政策의 構造

탈빈곤정책의 구조와 성격은 각국의 정치구조와 사회세력간의 힘 관계, 문화의식 등 다양한 요인에 의해 결정된다. 메타철학의 三元素⁹⁾를

합된 중앙부서) 홈페이지(http://www.social.gouv.fr/hm/actu/dp_loiexclu/contrats_emploi.htm.) 참조

- 9) Henri Lefebvre, *La Metaphilosophie*, Ed. de Minuit, 1965. 메타철학은 인간의 행동을 결정한 궁극적 요소(욕망)로서 실천(Praxis)-생산(Poiesis)-모방(Mimesis)을 예로 들고 있으며, 그것은 사회영역에 있어 독특한 활동영역을 형성한다. 이 세 개념은 아리스토텔레스가 '시학'에서 사용했던 것으로, 다소 비유적으로 설명하면 다음과 같다. 인간은 생존하기 위해 무엇인가를 '생산해야'(Poiesis=Faire, Fabriquer) 한다. 이것은 좀더 풍요로워지려는 욕망을 상징하고, 이 과정에서 부의 독점과 빈부격차의 문제가 나타나, 공동체의 질서를 위협한다. 그리고 공동체의 안녕을 위해 갈등하는 이해관계를 통합해야 할 필요성이 제기된다. 그리고 그것은 정치의 탄생을 알리게 된다. 실제 고대 그리스의 아고라(Agora)는 다양한 이해관계를 '타협하는'(Praxis=Pratique, Action) 기술의 존재와 가치를 잘 말해준다. 그러나 인간은 부의 축적이나 타인의 중재나 지배하는 행위를 통해서 자신의 존재를 확인할 수 없다. '생산을 위한 노동'과 '분배를 위한 정치' 외에 자신을 위한 놀이를 한다. 그것은 사회의 많은 부분을 장식하는 휴식과 유희의 공간을 상징한다. 엄밀한 의미에서 자연을 '모사하는'(Mimésis=Imiter, Répéter) 단계에서 출발한 예술 또한 삶의 의미를 확인해 주는 것이다. 그리고 이 셋은 사회구성의 삼원소인 정치-경제-일상(문화)이다. 그리고 이 활동영역이 하나의 구조로 결정될 경우 국가-시장-(시민)사회라 불리어진다. 메타철학은 이 세 계기와 관련해서 매우 중요한 의미를 갖는다. 사람들은 시장을 자본주의라 착각하고, 국가를 계획경제의 실체라고 착각하여 시장과 국가의 폐지를 외쳤으나, 그것은 애당초 성공할 수 없었다. 국가-시장-(시민)사회란 사회가 존재하는데 필수적인 메타구

적용하면, 탈빈곤정책의 구조와 성격을 결정짓는 것은 국가의 성격과 정치구조, 경제발전단계 및 분배구조, 시민사회의 연대성과 문화의식의 성격과 이 三元素 간의 상호작용이라고 말할 수 있을 것이다. 그리고 탈빈곤정책에 영향을 미치는 정치·경제·시민사회 각각의 현안을 열거하면 아래와 같다.¹⁰⁾

① 정치는 국가의 성격과 정치구조의 성격을 통해 탈빈곤정책에 영향을 미친다: i) 강력한 공화주의를 표방하는가, 다원주의를 표방하는가, ii) 중앙집권주의인가, 지방분권주의인가, iii) 정치구조가 일당중심인가, 다당제인가, iv) 집권정당은 어떤 계층을 대변하는가

② 경제는 세계적 분업구조 속의 위치와 소득분배구조를 통해 탈빈곤정책에 영향을 미친다: i) 세계적 분업구조의 상층부에 위치하는가, 하층부에 위치하는가, ii) 지역간 불균등발전하고 있는가, iii) 계층간 소득불평등은 심각한가, iv) 경제정책은 자본과 노동 중 어느 집단을 대변하는가

③ 시민사회는 일상생활의 조직과 그 문화의식으로 탈빈곤정책에 영

조였기 때문이다. 이것은 시장과 정치가 항상 하나의 쌍을 이루어 왔음을 말해준다. 이 메타구조와 관련해서 지금까지 우리가 보아왔던 것은 국가우위의 구조(냉전과 복지국가)나 시장우위의 구조(냉전종식과 신자유주의)였다. 그러나 이것들 간의 불균형은 새로운 요소에 의해 역할이 제한되기에 이른다. 그것은 역사적으로 정치와 경제의 충돌을 중재해 왔던 (시민)사회의 부각을 의미한다. 1990년대 중반 이후 세계 각국의 탈빈곤정책은 시민사회 부상기의 복지·노동정책이라는 의미를 갖는다. 즉, 시장경쟁의 논리와 그 이해관계를 대변하는 집단이 주도하던 국가정책은 실업·빈곤의 확산을 비판하는 제3의 세력, 즉, 시민사회세력에 의해 중대한 견제를 받게 되었던 것이다. 그리고 새로운 형태의 복지·노동정책이 요구되게 되었다. 하지만 그것은 복지재정의 확대라는 과거의 방식에서 벗어난 좀더 효율적이며 실질적인 방법을 필요로 하였다. 그러한 노력의 일환으로 생겨난 것이, ‘현금급여 중심의 복지정책에서 근로활동을 통한 탈빈곤의 복지정책으로의 패러다임 전환’이었다.

10) 사회정책의 결정과정에서 작용하는 정치적·사회적 힘겨루기에 대한 분석은 노대명, 『제3의 길과 프랑스 좌파의 정치적 선택: 정당구조와 사회운동의 동학을 중심으로』, 한국정치연구회 정치학대회, 1999년 11월을 참조

향을 미친다: i) 시민사회는 양적·질적으로 충분히 성장하였는가, ii) 시민사회는 정치권에게 영향력을 행사할 정도로 잘 조직화되어 있는가, iii) 시민사회 내에서 개인주의와 공동체 정신 중 어느 것이 강하게 자리 잡고 있는가, iv) 자원봉사와 기부(Don)의 문화는 어느 수준에 이르러 있는가

이 三元素가 상호작용하여 형성된 탈빈곤정책의 구조와 성격은 <表 2>와 같이 정리할 수 있다. 한국, 미국, 영국, 프랑스 4개국의 탈빈곤정책은 그 기본방향에 있어 공화주의적 전통과 다원적 전통의 여부, 시장지향성과 사회연대성을 비교해 보면, 국가마다 다른 형태의 조합이 이루어짐을 알 수 있다. 공화적 전통과 시장지향성이 강한 한국과 공화적 전통과 사회연대성이 강한 프랑스가 하나의 쌍을 이루며, 다원적 전통과 시장지향성이 강하지만 사회연대성이 약한 미국과 다원적 전통과 시장지향성에도 불구하고 사회연대성이 존재하는 영국이 다른 쌍을 이룬다. 탈빈곤정책이 독자적인 법체계를 갖추고 있는 경우는 영국과 프랑스의 경우로 나타나며, 적용대상이 실업자 모두를 포괄하는 것이 일반적이며 사업간 연계망이나 전달체계상 연계망이 잘 구성된 경우도 영국과 프랑스로 나타나며, 이 분야에서 한국은 매우 취약한 것으로 나타난다.

좀더 구체적으로 설명하면, 먼저 각국의 탈빈곤정책은 지원대상자 선정방식에서 미묘한 차이를 보이는데, 일반적인 경향은 수급자에게는 조건을 부과하더라도 저소득실직자에 대해서는 자유로운 참여를 허용하는 개방형의 성격을 띠고 있다는 점이다. 특히, 한국과 같이 소득을 기준으로 차상위계층을 정하고 사업참여를 제한하는 경우는 발견되지 않는다. 이 점에서 한국 자활지원사업의 대상자 선정방식은 탈빈곤정책의 포괄성과 개방성의 원칙에 걸맞지 않는다. 참고로 프랑스의 경우 수급자에게도 조건이 아니라 인센티브를 부과하여 자발적인 취업을 유도하고 있는데, 그 이유는 실업부조 혹은 자활대상자 단계까지 전략한 실업자의 경우 자발적인 실업이 드물어 노동시장진입을 강제할 필요가 없다고 판단하기 때문이다. 실제로 조건부과방식을 취하지 않는 프랑스에서 근로능

력이 있는 수급자의 대다수가 구직활동을 하고 있는 것으로 나타나고 있다.

〈表 2〉 4個國 脫貧困政策의 構造 比較¹⁾

구 분		한국	미국	영국	프랑스
정책 방향	공화적전통	○	×	×	○
	시장지향성	○	○	○	△
	사회연대성	△	×	△	○
관리	독립된 법체계 (기초보장법/자활)	△	○ (PRWORA) ²⁾	○ (New Deal) ³⁾	○ (LCE) ⁴⁾
	중앙정부중심	○	×	△	○
	지방정부중심	△	△	○	△
적용 대상	포괄성 여부	×	○	○	○
	수급자중심	○	△	△	△
	저소득층참여	△	○	○	○
	빈곤선 적용	○	×	×	×
	수급자 조건부과	○	○	○	×
사업 내용	사업간 연계성	×	△	○	○
	취업알선	○	○	○	○
	직업훈련	○	○	○	○
	창업촉진	△	△	△	△
	공동체창업	○	×	△	○
	사회봉사	△	○	△	△
전달 체계	고용·복지연계	×	△	○	○
	일선공공기구	○	○	○	○
	민·관 협력	○	×	△	○
	민간비영리기관	○	×	△	△
지원 제도	근로소득공제	×	○	○	○
	기타 적립제도	△	×	×	×

註: 1) ○·△·×는 3점 척도로 그렇다, 보통이다, 아니다를 의미함.
 2) PRWORA는 1996년 제정된 법으로 Workfare의 출발점이 됨.
 3) New Deal은 1997년 블레어의 집권에 따라 시작된 英國版 Workfare 정책임.
 4) LCE(반소외법)는 1998년 제정된 프랑스의 대표적 탈빈곤정책임.

조건부과방식을 취하고 있는 미국의 탈빈곤정책에 대해서는 좀더 면밀한 평가가 필요할 것으로 여겨진다. 미국의 탈빈곤정책은 첫째, 교육과 훈련을 통해 수급자의 고용가능성(Employability) 제고, 둘째, 근로소득 공제제도의 확대적용을 통한 근로유인과 소득보진, 셋째, 수급기간제한을 통해 사회부조제도내로의 재진입을 제도적으로 봉쇄하는 것을 기본 골격으로 한다. 이처럼 진입과 재진입을 봉쇄하는 치밀한 조건부과방식은 수급자의 상당수가 공공부조제도에서 벗어나게 하는 데 크게 기여한 것으로 여겨진다. 하지만 몇 가지 근본적인 문제가 조건부과 방식을 압박하고 있는 것으로 나타나고 있다. 즉, 그 문제란 ① 저학력 장기실업자에 대한 직업훈련의 실효성과 질적 수준 문제, ② 저임금과 부적응으로 인한 고용유지율의 저하, ③ 노동시장에 진입한 前수급자의 귀환, ④ 노동시장진입에 실패한 수급자가 수급기간제한(Lifetime)을 초과할 때의 처리문제이다.

사업내용 및 전달체계간 연계성 강화 또한 매우 중요한 주제이다. 먼저 사업내용간 연계성의 문제는 수평적 연계와 수직적 연계로 구분하여 살펴 볼 수 있다. ① 수평적 연계성은 한 사람의 수급자가 직업훈련-창업지원-취업알선 등의 서비스를 동시에 제공받음으로써 취업가능성을 높이는 데 실질적인 도움을 줄 수 있도록 연계성이 보장되어 있는가 하는 것을 의미하고, ② 수직적 연계성은 수급자에 대한 사례관리(Case Management)라는 측면에서 탈빈곤·탈실업을 위해 단계적인 서비스 제공계획이 수립되어 있는가 하는 점이다. 한국 자활지원사업에서 사용되는 용어를 빌면, 수평적 연계성은 지역자활지원계획에 해당하며 수직적 연계성은 가구별 자활지원계획에 해당하는 것이다.

행정전달체계간 연계성은 1990년대 중반이후 탄생한 각국 탈빈곤정책의 특징을 이루고 있다. 이 정책은 기존의 정책과는 달리 고용·복지·의료·주거 서비스를 하나로 묶은 통합적인 법체계를 구성하고 있으며, 그 실행력과 업무연계성을 높이기 위해 행정부처를 뛰어넘은 상설협의조직을 구성·운영하고 있다. 가장 대표적인 사례가 영국과 프랑스의 경우이

다. 영국의 뉴딜정책은 복지부·노동부·교육부 등이 포괄적으로 연계망을 구축하여 사업을 추진하고 있으며, 프랑스의 반소외법은 복지부·노동부를 통합하고 사회경제부를 덧붙인 거대 행정부서인 고용연대부가 관장하며, 고용·복지·보건 서비스를 원활히 연계하기 위해 각 부처간의 상설 협의기구를 운영하고 있다.

1990년대 각국 탈빈곤정책의 서비스 전달체계 중에서 가장 흥미로운 부분은 민·관 협력 부분이다. 1995년 유럽연합 집행위원회 위원장 자끄 들로(Jacques Delors)가 민간단체의 적극적인 참여를 통한 제3섹터 개발을 주장한 것이 출발점이 되어, 유럽연합 차원에서는 민간단체가 탈빈곤정책의 일선에서 일자리를 만드는 역할을 수행하게 되었다. 이후 민간단체가 주축이 되어 실직빈곤계층 또는 복지수혜자에게 일자리와 소득을 보장하는 자활후견기관, 생산공동체, 협동조합, 사회적 기업 등을 운영하는 사례가 유럽 각국으로 확산되기에 이르렀다. 하지만 특징적인 것은 이들이 전달체계의 한 축을 담당하면서, 노동시장진입을 주목적으로 했던 탈빈곤정책이 사회적 유용성을 가진 일자리 창출을 수용하는 방향으로 전환하기 시작했다는 점이다.

3. 脫貧困政策의 費用과 效果

1990년대 각국 탈빈곤정책의 목적은 복지국가 재편기의 재정적 위기와 실업·빈곤으로 인한 사회적 위기를 극복하는 것이었다. 그리고 이 사업을 위해 많은 예산이 투입되었다. 따라서 탈빈곤정책에 대한 성과를 평가하고, 문제점을 수정하는 것은 당연한 일이다. 물론 탈빈곤정책의 성과란 양적으로만 평가할 수 없는 성질의 것이다. 탈빈곤정책의 사회적·개인적 효과는 종종 눈에 보이지 않는 그리고 계량화할 수 없는 것이기 때문이다. 하지만 탈빈곤정책에 대한 평가에 있어 실직빈곤계층의 탈실업·탈빈곤·탈소외 이상으로, 정책수행을 위해 투입되는 예산의 비용효과 또한 매우 중요한 의미를 갖는다.

따라서 영국과 프랑스의 탈빈곤정책은 어떠한 계층에게 얼마의 예산을 투입하고 있으며, 실업부조의 생계비 예산과 비교할 때, 탈빈곤정책에 투입된 예산은 어떠한 비용효과성이 있는가 살펴 보기로 하자.

가. 英國 脫貧困政策의 費用

영국의 탈빈곤정책은 구직급여(JSA-IB)와 뉴딜 프로그램으로 구성되어 있다. 이 중 구직급여인 JSA-IB는 실업부조성격의 생계급여에 해당하고, 뉴딜 프로그램은 적극적 노동시장 정책의 일환으로 취업지원서비스에 해당한다¹¹⁾. 여기서 1990년대 새롭게 강화된 요소는 뉴딜 프로그램이며, 이것이 1990년대 서구 복지국가 재편기를 특징짓는 탈빈곤정책이다. 이 프로그램은 1998년 이후 18~24세 청년실업자와 25세 이상의 장기 실업자, 장애인과 편부모에게 취업지원 서비스 제공을 골자로 하고 있다. 이 프로그램의 첫 단계는 진입 프로그램(Gateway)이며 4개월간 상담원과의 상담 및 구직활동을 하게 된다. 여기서 취업하지 못할 경우에는 ① 임금보조 취업알선(Subsidized Work with an Employer), ② 환경지원단 활동(Work with Environment Task Force), ③ 자원봉사단 활동(Work in the Voluntary Sector), ④ 교육훈련 프로그램(Full-time Education and Training) 등에 참여하도록 유도하고, 일정기간이 경과한 후에도 취업을 못할 경우 이 프로그램이 다시 적용된다.

<表 3>에서 뉴딜 정책과 구직급여(JSA-IB)에 투입되는 예산은 분명 큰 차이를 보이고 있다. 뉴딜정책이 1인당 투입하는 월 비용은 18만 6천원인 데 비해, 동년 실업부조의 생계비예산은 1인당 월 37만 4천원이 투입되었다. 생계급여형 실업부조에 투입되는 예산이 탈빈곤정책에 투입되는 예산의 두 배에 이르는 것이다. 여기서 뉴딜정책에 투입되는 비용 중에는 직업훈련, 고용상담 등에 필요한 인프라 관련 예산도 포함되어 있음을 고려

11) 사회보장부(Department of Social Security: DSS) 산하 급여관리국에서는 현금급여를 지급하며, 교육고용부(Department for Education and Skills: DFES)에서는 고용서비스를 지급하는 형태로 관리된다.

하면, 탈빈곤정책의 예산은 그 자체만으로도 결코 소비적이지 아니다.

〈表 3〉 1999/2000年度 뉴딜(New Deal Program) 豫算 및 事業 參加者

1999/2000	영국 파운드 (£)	한국(원) ¹⁾
뉴딜 사업 연간 총지출	3억 4600만	6440억
월평균 뉴딜사업 참가자수	28만 8500명	-
1인당 월평균 투입 예산	99.96	18만 6천

註: 1) 환율 → 1£ = 1,862원
 資料: <http://www.dfee.gov.uk.insidedfee/report/sectionb.shtml>

〈表 4〉 1996/97~2001/02의 JSA-IB 投入豫算

	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02
총지출 (백만 파운드)	1,833	3,418	3,083	2,810 (estimated)	2,830 (plans)	2,907 (plans)
참여자수 ^{a)} (천명)	1,349	1,190	1,038	1,166 (forecast)	1,299 (forecast)	1,338 (forecast)
1인당 年 투입예산 ^{b)}	파운드 (만)원 ¹⁾ 1,359 253	2,872 535	2,970 553	2,410 449	2,179 406	2,173 405
1인당 月 투입예산 ^{b)}	파운드 (만)원 ¹⁾ 113.3 21.1	239.3 44.6	247.5 46.1	200.8 37.4	181.6 33.8	181.1 33.7

註: 1) 환율 → 1£ = 1,862원
 資料: a) London, *Social Security Departmental Report 1999/2000*, 2000.
 b) London, *Security Departmental Report: The Government's Expenditure Plans 2000/01-2001/02*, 2001.

나. 프랑스 脫貧困政策의 費用(自活支援事業을 中心으로)

프랑스의 탈빈곤정책은 1998년 제정된 반소외법(LCE)에 잘 나타나 있다. 이 제도는 기존의 사회보험(고용보험, 의료보험 등)으로부터 배제된 취약계층을 지원하기 위해 각종 서비스를 통합한 종합적인 탈빈곤정책이며, 그 중 근로능력이 있는 장기실업자를 집중적인 지원대상으로 삼고 있다. 그러나 이 제도는 영국의 뉴딜 프로그램과 다른 형태를 띠고 있다. 반소외법은 최소적응수당(RMI)과 별도로 생계비 예산을 운영하고 있

으며, 의료·주거·교육·문화·여가 관련 서비스를 제공하는 데 필요한 비용이 별도로 책정되어 있다. 물론 그 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 고용서비스 관련 예산이며, 지속적으로 증가추세에 있다. 실제로 고용서비스에 투입된 비용은 1998년 반소외법 전체예산의 50%를 차지하였으나, 2000년에는 전체예산의 66%를 차지하는 수준으로 증가하였다.

〈表 5〉 1998~2000年 프랑스 反疎外法 投入豫算

(단위: 십억)

구 분		합계	1998	1999	2000
반소외법	프랑 원 ¹⁾	51	6	16	29
		8,670	1,020	2,720	4,930
반소외법 중 고용서비스	프랑 원 ¹⁾	33	3	11	19
		5,700	448	1,950	3,301

註: 1) 환율 → 1 프랑 = 170원

資料: Assemblée Nationale, *Rapport: Le Projet de Loi d'orientation relatif a la lutte contre les exclusions (n°780)*, Tome I (Présentation Ggénérale), par M. Jean Le Garrec, 1998.

이제 좀더 구체적으로 프랑스의 탈빈곤정책 중 자활지원정책(Insertion Sociale par l'Activité économique)에 투입된 예산과 참여인원, 그리고 1인당 월 투입비용을 산출해 볼 필요가 있다. 먼저 1998년 7월~2000년 6월까지 2년간 프랑스 자활지원사업에 참여하였던 인원은 총 166만명이며, 그 중에서 취업알선과 같은 단순 서비스 제공을 제외한 실질적인 자활지원사업 참여인원은 약 16만명에 이르고 있다.

〈表 6〉 1998~2000年 프랑스 自活事業 參與人員¹⁾

(단위: 명)

프로그램	합 계	ND 새출발 프로그램 (취업알선)	TRACE 청년취업지원 프로그램	CES 자활근로 프로그램	CQ 직업 훈련	EI 자활 후견기관
수혜자	1,661,927	1,500,000	65,000	72,000	6,000	18,927

註: 1) 취업알선을 제외한 실질적 자활지원 서비스 수혜자는 161,927명임.

資料: Ministère de l'Emploi et de la Solidarite, *Construire ensemble une place pour tous - Deux ans d'action de lutte contre les exclusions*, 2000.을 재구성

1998년 이후 2년간 자활지원 서비스를 제공받은 복지수혜자에게 투입된 예산을 산출하는 방식은 다음 두 가지가 있다. 제1안은 취업알선 서비스 수혜자를 포함하는 방법이고, 제2안은 취업알선 서비스 수혜자를 제외하는 방법이다. 이렇게 취업알선 서비스 수혜자를 제외하는 이유는 이것이 엄밀한 의미에서의 자활지원 서비스가 아니고, 모든 실업자에게 제공되는 서비스이기 때문이며, 이들을 포함해서 1인당 투입비용을 산출할 경우, 실질적인 자활지원사업 예산에 비해 매우 낮은 수준에 머물기 때문이다. 1안과 2안에 따른 투입비용은 아래 表와 같다.

〈表 7〉 프랑스 自活事業의 1人當 投入豫算¹⁾

구 분		비 용
제 1 안	1인당 年평균 투입예산	약 244만원
	1인당 月평균 투입예산	약 20만원
제 2 안	1인당 年평균 투입예산	약 2530만원
	1인당 月평균 투입예산	약 211만원

註: 1) 제1안은 취업알선 서비스 수혜자를 포함한 비용이고, 제2안은 그들을 제외한 비용임.

資料: Assemblée Nationale, *Rapport: Le Projet de Loi d'orientation relatif a la lutte contre les exclusions (n°780)*, Tome I (Présentation Ggénérale), par M. Jean Le Garrec, 1998; Ministère de l'Emploi et de la Solidarite, *Construire ensemble une place pour tous - Deux ans d'action de lutte contre les exclusions*, 2000.을 재구성

좀더 구체적으로 자활후견기관과 자활근로에 참여하는 복지수혜자 1인당 투입비용을 살펴 볼 필요가 있다. 특히, 한국사회에서 추진하고 있는 핵심적인 자활지원사업 프로그램인 자활근로와 자활후견기관 사업에 투입되는 비용의 적절성을 파악하기 위한 기초자료로서 프랑스 자활근로사업(CES)과 자활후견기관사업(EI)에 투입되는 비용과 참가인원을 살펴 볼 필요가 있다. 1998~2000년까지의 기간 동안, 자활근로사업에 참여한 1인에게 투입된 연평균 비용은 190만원이며, 월평균 비용 약 116만원 수준이다. 이에 비해 같은 기간 동안, 자활후견기관 사업에 참여한 1인에게

투입된 연평균 비용은 841만원이며, 월평균 비용은 약 70만원 수준이다.

〈表 8〉 1998~2000年 프랑스 自活事業 投入豫算과 參與人員¹⁾

(단위: 백만 프랑, 명)

구 분		합계	1998	1999	2000
자 활 근 로 (CES)	예 산	8.504	372	2.899	5.233
	참가인원	72,000	-	-	-
	1인당 연평균 투입비용 = 1390만원, 월평균 투입비용 = 116만원				
자활후견기관 (EI)	예 산	1.401	-	472	929
	참가인원	18,927	-	-	-
	1인당 연평균 투입비용 = 841만원, 월평균 투입비용 = 70만원				

註: 1) 참가인원이 2000년 6월까지이므로 2000년 예산은 1/2만 포함함.

資料: Assemblée Nationale, *Rapport: Le Projet de Loi d'orientation relatif a la lutte contre les exclusions (n°780)*, Tome I (Présentation Ggénérale), par M. Jean Le Garrec, 1998; Ministère de l'Emploi et de la Solidarite, *Construire ensemble une place pour tous - Deux ans d'action de lutte contre les exclusions*, 2000.을 재구성

IV. 脫貧困政策과 社會的 일자리

1. 왜 社會的 일자리인가

사회적 일자리(Emploi Social)¹²⁾란 무엇인가. 사회적 일자리란 ‘사회적 유용성을 가진 일자리’이다. 좀더 구체적으로 이야기하면, 지역사회 주민

12) 물론 사회적 일자리라는 개념은 아직 명확하게 정의되지 않았다. 일자리의 목적, 내용, 운영방식에 있어 ‘사회적 유용성’을 판정할 기준이 명확하지 않아 모든 것이 사회적 일자리로 포장될 위험성이 있기 때문이다. 하지만 사회적 유용성은 본시 학문적으로 재단할 수 있는 사항이기보다 일상생활을 통해 체험되는 것에 가까우며, 한 사회의 상식은 이러한 유용성을 재단하는 역할을 한다.

들의 삶의 질을 향상시키거나, 자연환경을 보호하거나, 저소득층 질환노인에게 무료간병서비스를 제공하거나, 사라져 가는 전통문화를 복원하는 것 등이 사회적 일자리에 해당된다. 따라서 이러한 일자리는 수익성보다는 사회적 유용성과 주민들의 만족도를 중시한다. 그리고 이러한 일자리가 창출되는 영역을 사회경제(Economie Sociale), 연대경제(Economie Solidaire), 제3섹터(le Tiers Secteur), 심지어는 제3체계(The Third System)라고 표현한다. 요약하면, 이 표현들은 ‘시민사회의 경제참여영역’을 지칭하는 것이다.

하지만 사회적 일자리를 보는 시각은 매우 다양하며 이질적이다.¹³⁾ 첫째, 사회적 일자리는 정부지원이나 독점 등의 형태를 띠게 될 경우, 시장질서를 교란할 위험성이 있다고 보는 시각이 있다. 이 시각에 따르면, 사회적 일자리는 기존의 도시 서비스부문의 잡일거리를 대체하거나 틈새시장을 개발하는 것으로 범위를 좁혀야 한다는 것이다. 둘째, 사회적 일자리는 국가가 아직 책임지지 못하는 영역 혹은 더 이상 책임질 수 없는 영역을 민간단체가 중심이 되어 半民半官의 민·관 협력 형태로 대체·보완하는 일자리이다. 이 시각에 따르면, 이 일자리는 국가가 무한정 책임질 수 없는 이상, 잠정적으로 시장영역에 의해 관리·운영되어야 한다는 것이다. 셋째, 사회적 일자리는 비영리단체가 사회적 유용성이라는 목적과 민주적 기업운영이라는 원칙에 따라 국가의 비효율성과 경제의 비민주성을 넘어선 자신의 경제활동영역을 개척하는 일자리이다. 이 시각에 따르면, 사회적 일자리는 지역시민사회의 지원을 끌어내고, 이것에 기초하여 새로운 시장을 발굴·조성하는 역할을 해야 한다. 따라서 이

13) 위에 언급한 제3섹터에 대한 세 가지 관점에 대해서는 Borzaga(2000)를 참조. 마찬가지로 맥락에서 제3섹터에 대한 이념적 논쟁에 대해서는 Jean-Louis Laville(1994)과 Alain Lipietz(2001)을 참조. 아울러 국내에서의 제3섹터에 대한 논쟁 혹은 논의에 대해서는 2000년 4~5월 자활정책연구회에서 발표되었던 다음 3편의 논문(미간행)을 참조. 「제3섹터와 사회적 연대의 구상」(노대명), 「제3섹터형 자활공동체의 특성과 쟁점」(이현송), 「유럽 사회적 기업의 쟁점과 한국 고용정책에의 함의」(김신양).

세 시각에 따르면, 사회적 일자리는 복지국가 재편기에 필요한 것으로 간주될 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있는 것이다.

그렇다면 왜 많은 연구자들은 탈빈곤정책과 관련해서 사회적 일자리를 창출해야 한다고 말하는가. 그 이유는 명확하다. 1990년대 초반까지도 각국은 관성적으로 전통적 빈곤정책을 통해 실직빈곤계층의 노동시장 진입(취업이나 창업)을 유도하는 것으로 일관하였다. 하지만 특정집단은 노동시장진입에 심각한 어려움을 겪고 있었다.¹⁴⁾ 이들은 장기실업자가 대부분으로 학력이 낮거나, 나이가 많거나, 건강상태가 열악하거나, 기술이 없거나, 가구여건이 열악하거나, 여성이거나, 장애가 있는 사람들로 구성되어 있었다. 이들은 과거 고도성장기에서 취업에 많은 어려움이 있었던 계층이었다. 그런데 경기침체와 고실업이 장기화되는 상황에서 이들이 취업에 더 큰 어려움을 겪었으리라는 것은 충분히 짐작할 수 있는 일이다. 이것은 소위 '실직빈곤계층의 3D 현상'이라고 말할 수 있는 이유 때문이다. 여기서 3D란 직업훈련의 어려움, 취업의 어려움, 고용유지의 어려움을 지칭한다. 이러한 어려움은 모자가정에 대한 수년간에 걸친 추적조사를 통해 확인되어 왔던 것이기도 하다.¹⁵⁾

좀더 구체적으로 설명하면 아래와 같다. 이 사회적 취약계층들은

— **직업훈련을 받기 어렵다:** 실직빈곤계층의 낮은 학력은 직업훈련에

14) Micheal Keane & Robert Moffitt, *A Structural Model of Multiple Welfare Program Participation and Labor Supply*, Institute for Research on Poverty, January 1996; Harry J. Holzer, *Employer Demand, AFDC Recipients, and Labor Market Policy*, Institute for Research on Poverty, November 1996.을 참조

15) 실직·빈곤여성의 노동시장 진·출입에 대한 장기추적조사결과 분석으로는 Ariel Kalil et. al., *Getting Jobs, Keeping Jobs, and Earning a Living Wage: Can Welfare Reform Work?*, Institute for Research on Poverty, August 1998.을 참조. 그밖에 실직·빈곤상태의 여성가장의 노동시장 진입에 대한 연구로는 Marieka Klawitter et. al., *Determinants of Welfare Entry and Exit by Young Women*, Institute for Research on Poverty, July 1996. 참조

참여할 수 있는 직종을 제한하며, 직업훈련에 참여하는 기간을 장기화시킬 수 있다. 또한 보육·간병이라는 가구여건으로 인해 직업훈련에 접근할 수 있는 가능성이 낮으며, 장기간이 필요한 직업훈련에 참여하기에는 생계문제가 걸림돌이 된다.

- **취업하기 힘들다:** 전 세계적으로 불고 있는 노동시장 유연화와 비정규직 근로자의 증가, 제조업 부문에서의 일자리 감소와 이를 보충할 신규 일자리 창출의 부진은 현재의 실업이 구조적 실업임을 말해준다. 여기에 청년실업자를 비롯한 광범위한 실업예비군이 존재하고 있어, 고용주들이 실직빈곤계층을 고용하지 않는 경향이 두드러진다.
- **고용유지가 어렵다:** 실직빈곤계층의 특성 중 하나는 다른 집단에 비해 평균 근무기간이 짧으며, 이직률이 높다는 점이다. 이것은 이들이 한 일자리에 오래 머물지 않는다는 것을 말해주는데, 그 이유는 사회부적응과 건강상태가 가장 큰 요인으로 작용한다. 그것은 이들 실직빈곤계층의 질환자 비율이 일반 노동자들에 비해 높게 나타나는 것에서 알 수 있다.

이 점에서 실직빈곤계층에게 어떻게 안정된 일자리와 소득을 보장할 것인가 하는 점은 매우 중요한 현안이었다. 그리고 이들에게 ‘사회적 유용성을 가진 일자리’를 창출·제공하는 것이 바로 그 대안 중 하나로 제시되었다. 더욱이 서구 각국에는 사회적 유용성을 가진 일자리를 창출할 수 있는 역량을 가진 시민사회가 존재하고 있었다.¹⁶⁾ 따라서 세계화가 각국에서 실업과 빈곤문제를 심화시키며 중산층과 저소득계층의 삶의 질을 떨어뜨리는 상황에서, 사회적 서비스·환경·문화를 세 축으로 하는 사회적 일자리를 창출하는 것은 성공가능성이 매우 높을 것으로 여겨졌

16) 제3섹터의 주요영역, 고용창출규모, 창출소득규모에 대해서는 Lester M. Salamon, “The Third Sector and Volunteering in Global Perspective” Presentation at The 17 th Annual International Association of Volunteer Effort Conference, Amsterdam, The Netherlands, January 15, 2001. 참조

다. 이것이 바로 서구 복지국가 재편기의 탈빈곤정책이 사회적 일자리 창출 정책과 조우하게 된 배경인 것이다.

이처럼 사회적 유용성을 가진 일자리를 창출하고, 그 일자리를 실직빈곤계층에게 제공한다는 것은 분명 야심찬 발상이었다. 그리고 이 발상은 몇몇 지역에서 조심스러운 실험으로 이어졌으며, 많은 어려움을 겪은 끝에 조금씩 확산되기 시작하였다. 1997년을 전후해 유럽연합의 정책적 지원¹⁷⁾이 뒤따르자, 사회적 일자리는 더욱 빠른 속도로 창출되기 시작하였다. 그렇다면 이 일자리의 규모는 어떠한가. <表 9>는 1999년 현재 유럽 각국의 제3섹터에서 창출된 일자리의 규모를 보여준다.

<表 9> 유럽 各國 第3섹터의 規模(1999年)

국 가	고용인원(명)	총고용 대비 %	총피고용자 대비 %
합 계	7,214,818	6.56	7.69
독 일	2,241,530	6.29	7.04
벨 기 에	271,010	7.15	8.72
스 페 인	871,256	7.06	9.44
핀 란 드	150,000	7.35	8.82
프 랑 스	1,710,627	7.71	8.88
포르투갈	105,895	2.39	3.34
영 국	1,681,500	6.59	7.62
스 웨 덴	183,000	4.59	7.21

資料: Mike Campbell, *The Third System, Employment and Local Development*, EU Commision, 1999, p.11의 表를 수정

2. 社會的 일자리의 創出主體

사회적 일자리는 누가 창출하는가. 원론적으로 사회적 일자리 창출의

17) 유럽사회기금(European Social Fund)은 1997년말부터 69개의 시범사업 프로젝트(Action Research Project)와 14개의 연구 프로젝트(Research and Communication Project)를 유럽 각국에서 실험하였는데, 시범사업의 경우 사회서비스분야 14개, 문화분야 15개, 환경분야 14개, 다분야(Multisectors) 24개로 구성되었다.

공극적 주체는 비영리민간단체(NPO 혹은 ASBL: Associations Sans But Lucratif)임에 분명하다. 그것은 사회적 일자리가 의미하는 것이 시장에서의 일자리나 공공부문에서의 일자리와 변별력을 가진 ‘시민사회의 일자리’이기 때문이다. 하지만 현실에서 비영리민간단체는 매우 다양한 성격을 지닌 민간단체로 분리될 수 있다. 시민단체(Associations), 생산자 협동조합(Workers’s Coopérative), 사회적 기업(Social Enterprises)이 그것이다. 그리고 매우 부분적이지만, 국가로부터 법적으로 사회적 일자리 창출의 역할을 위임받은 단체 중 일반기업이나 공공기관도 존재한다. 그러나 <表 11>의 벨기에의 사례에서 볼 수 있는 것과 같이 국가로부터 사회적 일자리 창출의 역할을 위임받은 기관의 대다수가 비영리민간단체임을 알 수 있다.

<表 10> 社會的 일자리 創出의 主體

구 분		유 형	법적위임기관
공공기관		공공기관	
민간기관	영 리	영리기업	
	비영리	시민단체 협동조합 사회적 기업 노동조합 기타 단체	자활후견기업 (Entreprises d’Insertion)

비영리민간단체가 사회적 일자리를 창출하는 역할을 담당하는 이유는 분명하다. 국가는 비능률적이며 인력과다라고 비판받고 있으며, 끊임없이 인력을 감축하고 있는 상황에서 사회적 일자리를 창출하기 위해 전담인력을 배치할 여력이 없다. 상황은 일반기업도 마찬가지다. 기업은 시장에서의 경쟁에서 살아남기 위해 인원을 줄이고 비정규직 노동자의 비율을 확대하는 추세에 있다. 이런 상황에서 고용주들이 다른 경쟁자들에 비해 경쟁력이 떨어지는 실직빈곤계층에게 안정된 일자리를 제공할 리 만무하다. 그렇다면 사회적 일자리는 과연 누가 만들 수 있는가. 사회적 일자리

를 창출하고 유지하는 것은 결국 경직되어 있지 않고 수익창출에 맹목적으로 매달리지도 않는 비영리민간단체일 수밖에 없는 것이다.

그러나 민간단체 스스로의 힘만으로 사회적 일자리를 창출하는 것은 매우 힘들며, 지역시민사회가 성숙하지 않은 경우, 거의 불가능하다고 말할 수 있다. 이 점에서 선진국의 경우도 ‘정도의 차이는 있지만’¹⁸⁾ 사회적 일자리 창출은 민·관 협력에 기반하여 이루어지고 있다. 대개의 경우, 공공부문은 사회적 일자리 창출에 소요되는 재원의 대부분을 지원하며, 법규와 제도를 정비함으로써 그것이 안정된 일자리로 발전할 수 있게 한다. 그러나 이 경우에도 공공부문은 후원자이지, 사회적 일자리를 창출하는 주체라고 말할 수는 없다.

우리에게도 잘 알려져 있는 공공근로(Public Work) 사례를 통해, 왜 공공부문의 지원이 중요함에도 국가나 지방자치단체가 주체가 될 수 없는지 설명하기로 하자. 공공근로는 국가나 지방정부가 일정액의 임금을 지원하고, 그 대가로 국가나 지방정부가 필요한 업무를 담당케 하는 한시적 일자리이다. 하지만 이 사업은 한시적이며 생산성이 낮고 운영주체가 명확하지 않아 수익성의 관점에서 항상 비난의 대상이 되고 있다. 이 사업에 참여하는 모든 실직빈곤계층을 공무원으로 고용할 수도 없으며, 사업관리를 위해 공무원을 항구적으로 파견하는 것도 바람직하지 않다. 현재와 같이 공공부문의 경제성과 효율성 제고가 현안이 되고 있는 시기에 공공근로를 안정된 일자리로 만들기 위해 공공부문을 확대한다는 것은 현실적으로 불가능하기 때문이다. 따라서 사업의 책임주체를 명확히 하고, 역동성을 불어넣고, 지역사회의 다양한 자원을 통합하기 위해서는 사업을 민간에게 위탁하지 않을 수 없었다. 그러나 이 경우에도 시장에서 경쟁하는 기업이나 개인에게 이러한 사업을 위탁한다는 것은 일

18) 미국을 비롯한 일부 국가의 경우 사회적 일자리가 창출되는 방식은 州에 따라 다르다. 즉, 주정부가 사회적 일자리 창출을 집중적으로 지원하는 경우가 존재하며, 전혀 지원하지 않아 민간재단 차원에서 사회적 기업 창업을 지원하는 경우가 존재한다.

종의 불공정거래이며, 특혜논란이 있을 수 있다. 따라서 이러한 사업을 위탁받을 수 있는 주체는 비영리민간단체로 좁혀질 수밖에 없었던 것이다. 동일한 이유에서 프랑스의 공공근로사업(TUC) 또한 비영리민간단체가 운영하는 사회적 유용성을 가진 자활근로(CES)로 전환하게 되었던 것이다. 그리고 비영리 민간단체들은 이 사업을 통해 복지·보건·환경·교육·문화 등 다양한 분야에서 사회적 유용성을 가진 일자리를 발굴하는 개척자적 역할을 하게 되었다.

하지만 민간단체들이 그러한 역할을 하기 위해서는 경제활동과 수익을 발생시키는 사업에 참여할 수 있도록 허용하는 법규가 필요하다. 이와 관련해서 가장 일반적인 형태는 다음 두 가지로 구분할 수 있다. ① 첫째, 비영리민간단체가 사회적 일자리를 창출하는 것을 포괄적으로 허용하는 법규를 갖춘 경우이다. 이와 관련해 각국은 경제활동에 참여할 수 있는 비영리단체의 자격과 활동범위를 명시한 법규를 갖추어 놓고 있다. 일본의 ‘비영리단체특별법’이나, 벨기에의 사회적 기업(Social Enterprises)에 관한 ‘상법상의 예외규정’¹⁹⁾이나, 프랑스의 ‘1978년 생산자협동조합법’(loi de Société coopérative ouvrière de Production)이 그것이다. ② 둘째, 사회보장체계내에서 비영리민간단체가 장기실업자나 실직빈곤계층을 위해 사회적 일자리를 창출하는 사업을 수행할 수 있도록 법적으로 자격을 부여하는 경우이다. 이것은 한국사회에서 사용하는 표현에 따르면

19) 벨기에의 경우도 비영리민간단체는 원칙적으로 상업적 혹은 산업적 활동을 할 수 없다. 그러나 비영리민간단체들이 실업과 빈곤문제해결을 위해 경제활동에 참여하면서 사회적 기업(Société commerciale à finalité sociale)이 만들어지고, 이들의 위상이 문제가 된다. 비영리단체와 상업기업의 사이에 존재하는 이 기업이 겪는 어려움은 자신들의 활동을 촉진할 수 있는 법률적 지원이 없거나 미미하다는 점이다. 따라서 벨기에에서는 이 문제를 해결하기 위해 상법 164조 別項에서 ‘사회적 유용성을 가진 회사(사회적 기업)’를 별도로 규정하여 각종 세제상의 혜택을 제공하는 방식을 취한다. 그리고 이것은 사회적 기업이 사회적 사명감을 가진 기업이며, 동업자들의 축재를 목적으로 하는 것이 아니라 사회적 유용성의 실현을 목적으로 한다는 점에서 정당화된다.

‘자활후견기관’이고, 서구에서 사용하는 용어에 따르면 ‘자활지원기업’(Entreprises d’Insertion)이다. 특히, 벨기에는 연방정부차원에서 이러한 역할을 전담하는 사회경제부(Ministrie de l’Economie Sociale)가 다양한 형태의 자활지원기업을 지정하여 사회적 일자리 창출정책을 지원하는 역할을 위임하고 있으며, 프랑스 또한 고용연대부(Ministrie de l’Emploi et de la Solidarité)가 반소외법을 총괄하며, 산하에 사회경제부를 설치하여 사회적 일자리 창출정책을 전담토록 하고 있다.

〈表 11〉 벨기에 自活事業 實施機關의 類型

법률적 유형			기능적 유형		
유형	수	%	유형	수	%
비영리민간단체(ASBL)	277	75.3	자활적용기업(Agréé ETA)	78	33.3
주식회사(SA)	5	1.4	고용연계훈련기업(Agréé EFT)	54	23.1
협동조합기업(SC)	56	15.2	자활지원기업(Agréé EI)	43	18.4
사회적 기업(SC-SFS)	19	5.2	직업자활지원기구(Agréé OISP)	21	9.0
공공기관(Public)	2	0.5	기타 단체(Autres)	21	9.0
기타 단체	9	2.4	공공기관(Agence Conseil)	8	3.4
SCRL	(7)	(1.9)	협동조합중앙회(CNC)	5	2.1
SPRL	(2)	(0.5)	고용연계작업장(Agréé AFT)	3	1.3
			외국노동자기업(Agréé FIPI)	1	0.4
합계	368	100.0	합계	234	100.0

資料: 벨기에의 사회경제부와 사회경제연구소, 사회연대금고 Credal 등이 공동으로 운영하는 사이트임(http://www.econosoc.org/scripts_operateurs/recherche_avance.asp).

벨기에의 사례를 보면, 사회적 일자리 창출을 전담하는 기관 중 비영리민간단체가 차지하는 비율이 75%에 이르고 있으며, 각 기관마다 사업 참여 대상자의 능력과 여건에 따라 다른 역할이 부여되어 있음을 알 수 있다. 대표적인 유형 몇 가지만 들면, 첫째, 장애인이나 고령자와 같은 근로능력 미약자가 참여하는 공동작업장 형태의 ‘자활적용기업’(Agréé Entreprise de Travail Adapté), 둘째, 일반 실직빈곤계층을 위해 자활공동체 형태로 운영되는 ‘자활지원기업’(Agréé Entreprise d’Insertion), 셋째, 근로능력이 있고 젊은 실직빈곤계층에게 고용제공을 전제로 직업훈련 서

비스를 제공하는 ‘고용연계훈련기업’(Agrée Entreprise de Formation par le Travail)을 들 수 있다. <表 11>은 이러한 역할을 받은 기업들의 구성과 비중을 보여주고 있다.

벨기에 자활사업 실시기관의 사례를 한국의 자활후견기관과 비교해 보면, 한 가지 시사점을 발견할 수 있다. 그것은 현재 한국의 자활후견기관이 사업경험과 사업추진기반이 취약함에도 불구하고, 너무 많은 역할을 담당하도록 설계되어 있어 기대하는 만큼의 성과를 도출하기 어려울 것이라는 점이다. 따라서 한국 자활지원사업을 활성화시키기 위해서는 자활후견기관의 전문화 및 다양화를 위한 제도적·기능적 지원체계를 확립해야 할 것이다.

3. 社會的 企業의 特性和 限界

사회적 일자리는 다양한 비영리민간단체에 의해 만들어지지만, 실직빈곤계층의 탈빈곤을 목적으로 이러한 역할을 전담하고 있는 단체는 역시 사회적 기업(Social Enterprise)이라고 말할 수 있다. 그렇다면 사회적 기업이란 무엇인가. 보르자가의 정의에 따르면, 社會的 企業이란 ‘민간부문의 합법적인 기업형태 및 경영모델과 공공의 재화 및 서비스 제공이라는 목적을 결합시킨 것이지만, 그 위상과 조직형태에 있어서는 사회적 목적(Social Purpose)을 강조하는’ 기업이다.²⁰⁾ 즉, 사회적 기업은 이념적으로는 ① 인간 중심적 철학과 사회연대성의 철학을 기반으로 삼고,

20) 1995년 이후 벨기에를 출발점으로 본격적으로 나타나기 시작한 사회적 기업은 주요 사업목적에 따라 다음 두 가지 형태를 갖고 있다. 첫 번째 형태는 ‘취약계층의 노동을 통한 사회통합’(Work Integration of the Disadvantaged)을 목적으로 하고, 사회적 재화와 서비스(즉, 시장에서의 판매를 위한) 또한 생산하며, 이를 효과적으로 추진하기 위해 일반 노동자와 취약계층이 함께 생산에 참여하는 기업이다. 두 번째 형태는 1980년대 이후 전반적으로 나타나고 있는 빈곤 및 삶의 질 악화문제를 해결하는 것을 목적으로, ‘사회적 서비스’(Social Service)나 재화를 생산 및 공급하며, 취약계층이 기업의 중심적 구성원을 이루는 기업이다(C. Borzaga, 1998:75~76).

② 현실적인 존재이유는 노동통합을 통한 실업극복과 사회적 서비스 제공에서 발견하고, ③ 기능적으로는 그 사회적 이익을 지향하는 자활·자립 조직이며, ④ 조직측면에서는 구성원이 중요한 결정과정에 쉽게 참여할 수 있는 민주적 경제조직이라는 점에 그 특징이 있다.

시민·종교단체 대부분이 자신의 고유사업 - 환경사업, 시민운동, 문화사업, 포교사업 등 - 을 주업으로 하고, 사회적 일자리 창출사업을 부업으로 하고 있는 것에 비해, 사회적 기업들은 사회적 일자리 창출을 주요 기능으로 하고 있다는 점에서 그 전문성을 인정하지 않을 수 없다. 마찬가지로의 이유에서, 사회적 기업이 사회적 일자리 창출의 주체라고 말해도 무방할 것이다. 물론 사회적 기업이라는 표현으로 다양한 경향, 즉 협동조합적 경향이나 시민단체적 경향을 포괄하는 것에 대해 이견이 존재할 수 있을 것이다. 하지만 이 점은 뒤에 논의하기로 하고, 여기서는 먼저 사회적 기업과 일반기업의 차이점을 살펴보기로 하자.

<表 12> 一般企業과 社會的 企業의 特性

	일반기업	사회적 기업
목 적	이윤추구	공익추구
참가자격	제한적	개방적
지 위	소유주 대 피고용자	동업자이며 피고용자
대 표 권	피고용자 없음	민주적 절차로 선출
결정구조	권위적 위계제	쌍방향 의사결정
성과분배	불균형 배분	균형배분
책 임	피고용자는 낮음	모두 높음
참 여 도	낮음	높음

資料: Thierry Jeantet, European Social Economy, 1999, p.236 表를 재구성

사회적 기업(생산자 협동조합)과 일반기업의 차이점은 ‘사회적 기업은 개별 기업의 수익보다 사회 전체의 이익을 중시하고, 특정개인의 처부보다는 공정한 배분을 중시하며, 사업분야선택에 있어서도 수익보다는 사회적 유용성을 중시한다’는 점이다. <表 12>는 이러한 특징을 좀더 명

확히 구분하기 위해 일반기업과 사회적 기업의 목적, 참가자격, 지위, 결정구조, 성과분배, 참여도 등을 비교해 본 것이다. 그 내용을 간단히 정리하면, 사회적 기업은 일반기업에 비해 역동성이 떨어질 수는 있지만, 그 나름대로 민주적이며, 공익적이며, 개방적이고, 이것이 사회 내에서 담당하기에 적합한 역할을 발견하기는 어렵지 않다는 것이다.

그렇다면 이제 사회적 일자리를 창출하는 비영리민간단체 중 가장 큰 비중을 차지하는 세 단체(시민단체, 협동조합, 사회적 기업)와 이 단체들이 제도 내로 진입함에 따라 형성된 '자활후견기관'이 어떤 공통점과 차이점을 갖고 있는지 살펴보기로 하자(表 13 참조).

<表 12>에서 구체적으로 다루어지지 않은 네 단체간의 공통점을 정리하면 아래와 같다. ① 첫째, 사회적 기업은 인간의 잠재적 능력을 중시하며, 교육과 훈련을 통해 능력을 향상시키는 것에 주력한다. ② 둘째, 사회적 기업은 기업 구성원간의 연대성에 기초할 뿐 아니라, 지역사회의 다른 사회적 기업이나 소비자단체와의 연대성에 기초하여 운영된다. ③ 셋째, 사회적 기업은 실직빈곤계층이 중심구성원을 이루고 있음에도 사회적 이익을 지향하며, 사업을 통해 발생한 수익을 다시 사회로 환원한다. ④ 넷째, 사회적 기업은 참여구성원들간의 개방된 의사소통을 중시하며, 1인 1표제의 원칙에 따라 기업의 중요한 결정과정에 참여하도록 허용한다. 그리고 이 단체들간의 차이점 혹은 특성을 정리하면 아래와 같다. 이 네 단체는 ① 자조·자구적 성격의 단체, ② 고유목적사업에 치중하여 사회적 일자리 창출을 부차적 사업으로 간주하는 단체, ③ 시장에서의 수익에 민감한 단체, ④ 고용창출을 통한 취업에 주목적이 주어지는 단체로 구분할 수 있다. 그리고 <表 13>은 이 네 단체들간의 공통점과 차이점을 잘 보여주고 있다.

하지만 최근 들어 이 단체들에게 영향을 미치고 있는 한 가지 문제의식이 발견된다. 그것은 사업의 수익성과 관련한 고민이다. 피상적으로 보면, 수익과 연대는 조화가 가능하다거나, 조직적 연대성이 우선한다고 말할 수 있을 것이다. 그러나 좀더 자세히 들여다보면, 상황이 매우 심

각하다는 것을 알 수 있다.

〈表 13〉 社會的 일자리 創出에 參與하는 非營利民間團體의 類型別 特性

	시민단체	사회적 기업		자활후견기관
		생산자협동조합	사회적 기업	
주요 목적	• 단체고유목적	• 회원들의 권익증진	• 사회적 유용성 • 수익창출	• 취약계층 고용창출
부차적 목적	• 취약계층지원	• 취약계층지원	• 취약계층 고용창출	• 사회서비스 제공
운영방식	• 회원의 집단결정	• 조합원 집단결정	• 민간경영기법 도입	• 半公共的 운영방식
자원조달방식	• 내·외부 결합방식 (會費·外部支援)	• 내부조달 (會員出資)	• 내·외부 결합방식 (會員出資+外部財源)	• 내·외부 결합방식 (公的 財源 中心)
주요활동영역	• 시장<제3섹터	• 시장>제3섹터	• 시장>제3섹터	• 시장<제3섹터

資料: 노대명·김홍일·김신양, 『도시영세민 자활지원방안』, 노동부·한국협동조합연구소, 1999, p.14 表를 수정·보완

생산공동체가 직면하고 있는 어려움은 한국사회 생산공동체운동의 지난 경험을 통해서 쉽게 확인할 수 있다. 봉제공동체인 ‘실과 바늘’의 경험에 따르면, 실패원인은 첫째, 경영능력의 취약성에 기인한다. 조합원 가운데 공장장이 있기는 하였지만 일반 사업장의 사장역할을 할만한 능력도 시간적 여유도 없었다. 이러한 경영능력의 취약성은 공장의 지속적인 작업유지와 일감 중단시 대체능력을 발휘하지 못하였던 결정적인 이유였다. 둘째, 기술의 문제이다. 생산협동조합은 그 속성상 미숙련 노동자에게는 경제적으로 일반 기업에 비하여 더 좋은 조건을 제공하는 데 비하여 숙련 노동자에게는 불리한 조건을 제공하는 것이 일반적이며, 그로 인해 생산성이 떨어지는 것이다. 셋째, 자본의 취약성이다. 어떠한 기업도 주문·생산·판매 과정을 통합할 때, 그것이 비록 저부가가치의 상품이라도 발생하는 수익을 전유할 수 있다. 그러나 자본의 부족으로 공장 부지 및 창고시설 확보, 원활한 원단운반이 어려워 수익을 발생시킬 수 있는 여건을 조성할 수 없었다. 넷째, 조합원 교육의 문제이다. 생산협동조합의 가장 중요한 동력은 조합원들의 자발성과 창의성을 토대로 하는

생산성의 향상과 기술개발에 있다. 그러나 숙련노동자와 비숙련노동자의 참여도 차이로 인해 원활한 교육과 지도력 발휘가 이루어지지 않았다. 끝으로 지원체계의 문제이다. 자체 브랜드를 개발하거나 주문·생산·판매를 위한 통합적 시스템을 만들기 위해서는 인적·물적 지원체계와 안정적인 시장이 필요하나, 이를 위한 사회적·제도적 지원체계가 갖추어져 있지 않은 상황이다(김홍일, 1997). 이를 정리하면 생산자 협동조합은 재투자를 통한 이익실현에 둔감하며, 신속하고 정확한 정책결정이 곤란하다는 어려움을 갖고 있다.

〈表 14〉 參與對象에 따른 社會的 企業의 目的

유 형	참여대상	사업목적	사업추진전략
공동작업장	장애인	사회참여 ≥ 소득증대	연대성 > 수익성
고용연계작업장	고령자	사회참여 ≥ 소득증대	연대성 > 수익성
자활후견기관	실직빈곤계층	사회참여 ≤ 자 활	연대성 ≥ 수익성
고용연계훈련기업	청년실업자, 여성	사회참여 ≤ 자 립	연대성 ≤ 수익성
사회적 기업	실직빈곤계층	사회참여 ≤ 자 립	연대성 ≤ 수익성

이러한 연유로 최근에는 생산공동체(생산자 협동조합)의 한계를 넘어 수익창출모델을 개발하려는 다양한 실험이 진행되고 있다. 물론 효율성과 수익성이 모든 것을 판정하는 잣대로 사용될 수는 없으며, 그래도 안 된다. 사회적 일자리 중 몇몇은 수익성이나 효율성보다는 소외계층의 사회참여와 그들과의 연대를 통한 사회적 합의도출이라는 가치에 중점을 두어야 한다(表 14 참조) 하지만 수익창출모델에 대한 고민 또한 배제해서는 안 되는 것이다. 특히, 사회적 목적을 갖고 ‘시장에서 활동하는 기업’은 사회적 유용성이라는 이념을 ‘생산성과 효율성’을 피해 가는 구실로 남용해서는 안될 것이다. 사회적 일자리 또한 수익성이 담보되지 않으면 사업규모는 점차 줄어들고, 수익성이 감소하면 참여인력의 숙련도 또한 낮아져 시장에서의 경쟁력을 상실하게 된다. 그리고 그 결과 기

업은 더욱 더 주변부적인 저임금의 일자리로 밀려나게 된다. 따라서 실직빈곤계층의 자활을 목적으로 하는 사회적 기업이나 자활후견기관에게 있어 수익성을 담보하는 것은 매우 중요하다.

그러나 수익성에 대한 고민 때문에 연대성에 대한 고민을 포기해서는 안될 것이다. 1990년대 한국 생산자협동조합에 대한 실천적 경험에 근거한 다음 설명은 그 이유를 잘 설명해 주고 있다. 생산공동체는 ‘첫째, 공동체적 생산관계와 참여경영을 통하여 노동자들이 자기직업과 작업과정에 대한 자긍심과 만족도를 높일 수 있으며, (...) 둘째, 고용유지와 확대가 용이하며-실례로 외환위기 이후 많은 제조업들이 도산과 폐업의 상황을 맞이하였지만 협동공동체들은 한 곳도 폐업을 한곳이 없었다, (...) 셋째, 배당을 통하여 조합원들의 경제적 이익에 기여하는 한편 수익금의 일정비율을 지역사회를 위하여 환원함으로써 기업의 공익성을 유지하며, (...) 넷째, 생산성 향상과 품질개선에서 일반 기업보다 경쟁력을 가질 수 있으며, (...) 다섯째, 지속적 교육을 통한 협동의식 고취가 가능하며, (...) 마지막으로 연대원칙에 의거한 공동체들 사이의 협력이 가능하다’는 것이 그 강점이다(김홍일, 2000).

V. 社會的 일자리와 社會連帶金庫

사회연대금고(Crédit Solidaire)란 무엇이며, 그것은 1990년대 각국이 추진했던 탈빈곤정책과 관련해서 어떠한 의미를 갖는가. 사회연대금고는 각국의 탈빈곤정책이 노동시장에 진입시키지 못한 실직빈곤계층의 자활을 촉진하기 위해 사회적 일자리를 창출하는 것을 지원하는 비영리 금융조직으로, 그 규모는 매우 작은 것부터 일반 금융기관의 규모와 맞먹는 큰 규모까지 매우 다양하다. 마찬가지로 사회적 일자리를 창출하지만 그것이 고용창출을 목적으로 하는 경우와 고유사업을 목적으로 하는 경

우로 구분된다. 이 금고가 필요한 이유는 간단하다. 소요자금의 규모를 고려할 때, 각국 정부는 창업 혹은 공동창업을 원하는 모든 개인과 단체에게 창업자금을 융자하기 어렵다. 또한 이 창업자금이 실패의 위험을 수반하는 벤처사업이라는 점을 감안하면, 국가가 아무런 보장책도 없이 자금을 융자해 주는 것은 더욱 곤란할 것이다. 따라서 민간단체가 주축이 되어, 개인, 기업, 지방정부 등 다양한 기관으로부터 창업에 필요한 자금을 기부·투자 받아 기금을 조성하고, 이 기금을 실직빈곤계층이 참여하는 사업에 투자하는 것이다. 이 때, 사업의 성공가능성을 높이기 위해 다양한 경영기법과 기술지도를 하는 것이다. 아울러 사업이 성공하고 수익이 발생하면 그 일부를 사회연대금고에 재투자하여, 또 다른 사회적 기업이 창업할 수 있는 재원을 조성하고 있다.

1. 社會連帶金庫란 무엇인가

첫째, 매우 작은 기업(Micro-Enterprises)을 창업하도록 돕는 금융조직이다. 둘째, 그것은 지역사회에서 사회·환경·지역발전에 도움이 되는 분야에서 일자리를 창출할 것을 목적으로 하는 금융조직이다. 셋째, 담보와 높은 이자를 요구하는 기성 금융조직(은행 등)과는 달리 접근이 용이한 금융조직(Soft-Banking)이다. 넷째, 기존의 은행 및 금융기관이 수익부족으로 포기했던 지역개발사업을 지원하는 금융조직이다(INAISE, 1997:114).

사회연대금고는 매우 다양한 목적과 다양한 형태로 존재할 수 있다. 실제로 실직빈곤계층의 창업을 목적으로 할 수도 있으며, 특정 분야를 육성하려는 목적을 가질 수도 있다. 외형적으로는 영세창업을 돕기 위해 Micro-Credit 프로그램을 운영하는 그래맨 뱅크도 여기에 포함될 수 있으며, 환경이나 문화발전을 위해 비영리민간단체가 운영하는 기금도 사회연대금고로서의 성격을 가질 수 있다. 국가가 저소득층의 창업촉진을 위해 융자해 줄 때 사용하는 기금 또한 부분적으로 사회연대금고로서의 성격을 갖는다.

요약하면, 사회연대금고는 그 추진주체, 사업분야, 사업목적에 따라 상이한 형태를 띠는 것이 불가피하다. 아래는 유럽의 INAISE가 1997년 조사했던 유럽에 존재하는 사회연대금고 혹은 그와 유사한 형태의 금융기관의 예를 간단히 정리한 것이다(INAISE, 1997:119).

- ① **지역화폐(Local Exchange Trading System)**: 캐나다로부터 수입되어, 불과 수년사이 유럽에서 선풍적인 인기를 끌고 있으며, 1991~97년까지 유럽 전역에서 450개의 조직이 탄생하였다.
- ② **사회·윤리·환경 은행**: Merkur, GLS Gemeinschaftsbank, EkoBanken, Triodos Bank, 그리고 la NEF.
 ※ 개별적으로 이러한 유형의 조직은 추구하는 목적에 따라 10개의 이태리 금융협동조합 네트워크 Mag 2 Finance가 설립한 윤리은행의 형태를 띠는 것도 있고, 독일어권에서 활발하게 운영되는 AFW(Alternativ-Fernwärme GmbH)와 같이 환경 친화적인 사업에 주로 투자하는 금융조직도 있다.
- ③ **투자자 클럽(Investors Club)**: 이 조직은 주로 프랑스에서 운영되는 Cigales, Chemin Vert에 의해 대표되는데, 초기 200개로 출발하여 현재 60개 가량이 남아있다(그 이유는 법에 의해 시한이 정해져 있기 때문).
- ④ **공공창업지원자금**: 프랑스, 포르투갈, 영국은 사회연대금고가 정부 및 공공기관의 지원으로 유지되고 있으며, 중요단체로는 프랑스의 경우 ADIE, FFA, FGIF이고, 포르투갈의 경우는 SIR, RIM 등이 있다.
 ※ 정부의 지원금을 받는 경우 두 가지 문제가 발생, 첫째는 일상적 금융거래와 같이 일방적으로 생계급여를 지원하는 방법이고, 다른 하나는 타 금고처럼 심사를 통해 대출하고 이자를 회수하는 방법이 있음.
- ⑤ **윤리은행(Banca Etica)**: 금융협동조합들이 결합하여 만든 금융조직으로 필요한 수익창출이 어렵다. 이를 해결하기 위해서는 첫째, 기금의 반을 일상적 투자에 투입하여 전체적인 수익성을 담보하는

『기금 분리운영』방법(Tridos)이 있고, 둘째는 하나의 포트폴리오 안에 수익성이 적은 프로젝트와 높은 프로젝트(NEF)를 함께 배치 하는 방법이 있다.

- ⑥ **생산자협동조합 금융지원 네트워크(Worker's Cooperative)**: 현재 프랑스에서 운영중인 Scop's이 채택하고 있는 방식으로 상호공제 조합의 성격을 띤다.
- ⑦ **공동체은행(Community Bank)**: 이 은행은 미국에서 유래된 것이며, 유럽에 최초로 유입된 조직은 ART(Aston Reinvestment Trust)와 LIF(Local Investment Fund)이며, 이 조직은 은행들이 개발을 포기한 지역 개발에 주력한다.
- ⑧ **고령자지원 프로그램(Senior Citizens Assistance)**: 이 프로그램은 미국에서 발견되었으며, 유럽에서는 독일에서 매우 큰 성공을 거두었다. Dietzenbach(SHD)가 바로 이 조직으로, 고령자를 위한 서비스 교환 시스템이다.
- ⑨ **여성사회연대금고**: 여성들이 주도적으로 조성하고 투자하는 연대금고조직으로 Goldrausch, Ekopankki, FGIF(Fonds de Garantie pour les Initiatives de Femmes de IIDES)가 활발한 활동을 벌이고 있다.

하지만 이 다양한 형태의 사회연대금고도 몇 가지 공통점을 갖는다. 그것은 첫째, 운영목적에 있어 '수익성을 배제하지는 않지만 사회적 유용성을 일차적 목적으로' 하고 있다는 점이다. 둘째, 운영주체의 측면에서 거의 예외 없이 비영리민간단체가 관리하고 있다는 점이다. 즉, 전적으로 수익사업을 담당하는 기업이나 국가 혹은 공공기관이 사회연대금고의 운영주체를 담당하는 경우란 발견하기 힘들다.

2. 社會連帶金庫의 財源

나라마다 사회적 일자리 창출과 관련해서 운영주체 및 재원부담주체는 조금씩 차이를 보이고 있다. 운영주체의 측면에서는 민간단체가 중심

적인 역할을 맡는 경우가 더 많으며, 재원부담의 측면에서는 민·관이 함께 부담하는 경우가 많다. 물론 이 경우에도 중앙정부 및 지방정부가 재원의 상당부분을 책임지는 경우가 대부분으로 나타나고 있다. 사업영역의 측면에서 사회적 일자리는 거의 모든 영역에 존재할 수 있다. 그 이유는 사회적 일자리의 목적과 운영원칙이 부분적으로나마 위의 세 영역-틈새시장, 신규시장, 공공영역-모두에서 관철될 수 있기 때문이다.

특히, 재원조성과 관련된 민·관 협조의 예는 유럽연합차원에서 추진하고 있는 ‘제3섹터 개발을 통한 일자리 창출 전략’에서도 확인할 수 있다. 실직빈곤계층과 더불어 사업을 운영하는 실질적 주체의 대부분은 민간 비영리단체들이지만, 이 사업을 추진하는 데 소요되는 비용은 한편으로는 유럽사회기금(ESF)과 각국의 중앙정부 및 지방정부 같은 공공기관이 부담하고, 다른 한편으로는 다양한 민간단체들이 부담하고 있다(Draft, 1996:11). 사회적 일자리 창출에 투입되는 재원의 구성은 아래와 같다.

- ① 내부 구성원들이 지출하는 재원(Equity)
 - 사업참가자들의 지분
 - 구성원들의 자발적인 투자
 - 사업소득 및 이자소득의 재투자
- ② 일상적인 은행대출(Bank Loans)
- ③ 사회적 기업을 지원하는 전문금고의 지원(Social Investment Funds)
- ④ 민·관이 제공하는 각종 보조금(Grants)
- ⑤ 소득공제와 같은 각종 세금감면(Tax Credits)

이 중 우리가 관심을 갖고 있는 것은 세 번째, 즉 사회연대금고이다. 사회연대금고에 가장 큰 기여를 하는 투자자는 누구인가. 이 문제는 비록 대부분의 사회연대금고가 민간에 의해 자율적으로 운영되고 있다고는 하지만, 금고의 사업방향을 결정하는 데 매우 큰 영향을 미치는 것처럼 보인다. 가령 사회연대금고의 최대주주가 국가나 지방정부라면 자신들의 실업·빈곤정책을 추진하는 하나의 방편으로 금고를 이용하고자 할 것이다. 은행

이나 기업의 측면에서는 기업의 이미지를 제고시키는 데 사회연대금고를 이용하고자 할 것이고, 비영리민간단체가 대주주인 경우에는 특정한 사업을 활성화시키는 데 사회연대금고를 이용하고자 할 것이기 때문이다.

INAISE의 보고서를 보면, 사회연대금고를 향한 20세기 후반의 역정이 어떠한지 잘 파악할 수 있다. 가장 먼저 눈에 띄는 것은 금고를 70년대, 80년대, 90년대로 대별할 수 있다는 것이다. 70년대 이전의 사회연대금고 대부분이 일반인의 투자를 통해 운영되었고, 기존 금융기관과는 경쟁관계를 형성하고 있었다. 이에 비해 80년대에 들어서면, 기금은 민간 재단, 지방정부, 기업이나 은행 등이 거의 모든 기관으로부터 재원을 조달하는 형식을 취하게 된다. 그 이유는 사회연대금고가 70년대의 제한된 재원조달방식에서 개방형 재원조달방식으로 전환하고 있었기 때문이다. 따라서 80년대의 실험기가 지나고 90년대 들어서며, 사회연대금고의 재원조달방식은 대략 세 개의 단체 혹은 기관을 중심으로 안정화되기에 이른다. 그것은 중앙·지방정부, 재단·구호단체, 은행 등이다.

물론 투자규모의 측면에서 가장 큰 투자자는 역시 정부이다. 이를 좀 더 자세히 살펴보면, 금고와 출신국가별로 지방정부가 지원하는 경우와 중앙정부가 지원하는 경우로 나뉘어 진다는 것을 알 수 있다. 그리고 드물기는 하지만 지방정부와 중앙정부가 함께 지원하는 경우도 발견된다. 그 밖에 중요한 투자자를 꼽는다면, 은행을 비롯한 금융기관을 들 수 있다. 그러나 여기서 흥미로운 점은 대부분의 사회연대금고가 기존 금융기관과의 관계에서 70년대의 경쟁일변도에서 협력 및 의존관계로 접근방식을 바꾸게 되었다는 것이다. 이러한 추세는 80년대의 과도기를 거쳐, 90년대에는 지배적 관계로 자리잡아가고 있다.

3. 社會連帶金庫의 效果

우리는 외국의 사회연대금고 실험으로부터 많은 교훈을 끄집어 낼 수 있다. 특히, 사회연대금고의 실패사례가 크나큰 반면, 교사의 역할을 할 수도 있을 것이다. 따라서 외국 사회연대금고가 수행했던 역할에 대해

지나치게 성과중심으로 바라보거나, 반대로 지나치게 이상적으로 바라보아서는 안될 것이다. 하지만 현실적으로 사회연대금고의 성과는 그것이 창출한 일자리의 양적 규모를 통해서 파악할 수밖에 없는 어려움이 있다. 따라서 뒤에 논의할 내용은 매우 상대적인 의미를 가지는 것에 불과하다는 점을 밝혀둔다.

유럽 각국의 사회연대금고는 사회적 일자리를 창출하기 위한 다양한 프로젝트를 추진하여 왔고, 그 잠정적인 성과는 INAISE(1997) 보고서에서 확인할 수 있다. 물론 다른 한시적 공공부문 일자리와 달라서 창출되는 일자리는 크지 않다. 그렇지만 좀더 안정적이고, 소득이 적정하게 보장되는 일자리가 창출되고 있는 것은 분명해 보인다. 이 문제와 관련해서는 벨기에의 사회연대금고인 크레달(Credal)의 1998년 사업보고서를 참조하는 것도 매우 유익할 것이다. 이 보고서에 따르면, 크레달은 1997 ~ 1998년까지 모두 40개의 일자리를 창출했고, 98개의 일자리를 유지하였다. 이 중 새롭게 창출된 40개의 일자리는 모두 16개의 기업체에서 창출되었다. 이는 기업 혹은 프로젝트당 2.5개의 일자리가 창출되었음을 의미한다. 그러나 일자리가 유지된 것을 포함하면 프로젝트당 8.6개의 일자리를 창출 혹은 유지한 것이다. 그렇다면 일자리 1개당 투입된 공적자금은 모두 얼마나 될까. 벨기에의 사회연대금고 크레달은 1개의 일자리를 창출하는데 약 1930만원을 투입하였던 것으로 확인된다(Credal, 1998:4).

그러면 다른 사회연대금고들 또한 이 정도의 비용을 투입하는 것인가. INAISE보고서에 따르면, 사회연대금고의 능력은 천차만별로 나타난다. 당장 지원 가능한 프로젝트의 수를 살펴보면, 1개를 겨우 지원할 수 있는 금고부터 무려 4000개를 지원할 수 있는 금고까지 있다. 또한 프로젝트당 투자비 또한 최소투자비와 최대투자비사이의 폭이 250배에 달한다. 즉, 한 금고가 250개의 프로젝트를 수행해도, 다른 금고가 1개 프로젝트를 수행한 비용에 불과하다는 이야기가 된다. 또한 각 프로젝트가 창출하는 일자리의 수 또한 다양하다. 이는 애당초 사회연대금고의 목적을 고용창출로 삼은 기관과 그렇지 않고 삶의 질 향상 혹은 특정 분야의

〈表 15〉 유럽 社會連帶金庫別 雇用創出(豫想)規模 및 費用¹⁾

구분	일년에 지원가능한 프로젝트수(개)	프로젝트당 평균투자비 (en Écus)	프로젝트당 창출된 일자리 평균(개)	창출된 일자리당 투자비용 (en Écus)
Socoden (2) reprise	16	24,000	18,8	1,200
Cigale	1	2,000	2,5	1,300
Socoden (1) création	23	6,000	4,3	1,400
PYBT	4,000	3,000	1,9	1,500
First Step	135	3,750	2,5	1,500
SCEIF	5	19,850	11,8	1,700
Goldrausch	35	3,000	1,5	2,000
Hefboom (2) entre-soc	-	40,000	17,5	2,300
Herrikoa	12	36,000	14,3	2,500
Ecos	3	112,000	4,5	2,500
FFA	175	3,000	1,1	2,700
ADIE	700	3,500	1,2	3,000
ICOF	- ²⁾	22,500	6 à 7	3,750
IDES (FGIF)	65	13,800	1,8	3,800
MAG 2 Finance	20	15,000	3,9	3,850
Tallow CU (1)	(2)	145,000	35,0	4,150
Genèse	50	4,300	0,9	4,500
Crédal (1) auto-cr	8	5,000	1,0	5,000
Ekopankki (2) peergroup	- ²⁾	6,100	1,0	6,100
Stichting Werkgelegenheid	5	14,300	2,0	7,150
Clones CU	(2)	62,500	8,0	7,800
Hefboom (1)	5	33,000	4,1	8,000
Blessington CU	(1)	125,000	10,0	12,500
CFI	10	475,000	38,0	12,500
Bank für KMU	700	100,000	1,0	18,500
RIM	200	38,000	3,3	18,700
Coop 57	3	28,000	5,0	18,700
Crédal (2)	20	61,250	2,9	21,000
COSIS	30	163,500	7,8	21,000
NEF	120	30,000	1,3	23,700
SIR	500	104,500	4,7	53,800

註: 1) 1 Ecu = 1,129원 87

2) (-)는 자료가 없거나, 해당사항이 없는 경우임.

資料: INAISE, *Financial Instruments of Social Economy*, 1997, p.127의 表 중 해당 항목이 기재된 사례만을 인용

육성을 목적으로 삼은 기관이 있기 때문이다. 여기서 프로젝트 당 일자리를 가장 많이 창출하는 기관과 가장 적게 창출하는 기관간의 차이가 38배에 이른다. 그리고 어느 기관은 평균 투자비 11만 에쿠(Ecu)로 45개의 일자리를 창출하였지만, 다른 기관은 비슷한 11만 에쿠로 10개의 일자리를 창출하였다. 사회연대금고 중 일자리 하나 당 가장 적은 비용을 들인 곳은 1,200 에쿠(1,355,844원)이고, 가장 큰 비용을 들인 곳은 53,800 에쿠(60,787,006원)를 투입하였다. 하지만 사회연대금고의 사업성과는 확실히 평가될 수 없다. 어느 일자리가 더 오랜 기간 안정적으로 유지되는가 하는 점도 고려되어야 할 것이다.

이제 각 국가별로 사회연대금고가 얼마의 비용을 투입해서 얼마나 많은 수의 일자리를 창출했는가 하는 점을 살펴 볼 필요가 있다. 이것은 국가별로 사회연대금고의 지배적 형태가 무엇이며, 이를 지원하는 제도적 환경이 어떠한가와 밀접한 관계가 있다. <表 16>을 보면, 가장 적은 비용을 투입해서 가장 많은 일자리를 창출하는 나라는 프랑스인 것으로 나타나고 있다. 프랑스는 719개의 일자리를 창출하는 데 일자리 개당 572만원의 비용을 투입한 반면, 벨기에는 96개의 일자리를 창출하는 데 일자리 개당 3055만원을 투입한 것으로 나타났다.

<表 16> 各國 創業支援基金의 投資費用

	자본금 (백만 Ecu)	투입금 비율 (%)	창출된 일자리수(개)	일자리당 투입비용	
				Ecus	천원 ¹⁾
전체평균	6.0	64	280	14,666	16,571
독 일	15.0	74	473	23,467	26,515
벨 기 에	4.4	59	96	27,041	30,553
스 페 인	5.3	84	292	15,246	17,226
프 랑 스	5.6	65	719	5,062	5,719
아 일 랜 드	2.0	39	42	18,571	20,983
이 태 리	2.6	67	125	13,936	15,746
네 델 란 드	4.4	49	136	15,852	17,911
영 국	8.7	73	355	17,890	20,213

註: 1) 1 Ecu = 1,129원 87

資料: INAISE, *Financial Instruments of Social Economy*, 1997, p.143.

조금 다른 각도에서 프로젝트 투자규모에 따라 그것이 창출하는 일자리의 평균 규모와 비용을 살펴 볼 필요가 있다. 이는 향후 한국사회에서 사회연대금고의 사업규모를 정하는데 매우 시사적일 것이다. 아래 표에 따르면, 투자규모가 200~600만원 사이의 극히 작은 프로젝트는 창출할 수 있는 평균적인 일자리 수가 1.8개에 불과한 반면, 1700만원~1억원 사이의 소규모 프로젝트는 창출할 수 있는 평균적인 일자리 수가 7.1개로 매우 높다. 특히 사회적 기업만을 대상으로 하면, 14개에 이르고 있다. 그러나 사업 규모가 크다고 효율적인 것은 아니다. 투자규모가 3천만원~1억 8천만원 사이의 중간규모 프로젝트는 창출할 수 있는 평균적인 일자리 수가 3.7개로 떨어지는 것으로 나타나고 있기 때문이다.

〈表 17〉 社會連帶金庫의 投資規模別 일자리 創出費用

	프로젝트別 투자비 (천원, 평균)	프로젝트別 일자리수 (개, 평균)	일자리당 투자비 (천원, 평균)
영세투자 Micro-credit	± 4,519 (범위: 2,259~6,892)	± 1.8 (범위: 1~4.3)	± 3,276 (범위: 1,469~6,892)
소규모투자 Small credit	± 38,415 (범위: 16,948~112,987)	± 7.1(일반) ± 14(사회적 기업내) (범위: 2~17)	± 4,632 (범위: 1,356~9,039)
중간규모투자 Moyen credit	± 84,740 (범위: 33,896~180,779)	± 3.7 (범위: 1~7.8)	± 28,247 (범위: 21,467~28,247)

註: 1 Ecu = 1,129원 87

資料: INAISE, *Financial Instruments of Social Economy*, 1997, p.120에서 재인용

그리고 일자리 하나를 창출하는 데 드는 비용은 영세투자가 평균투자 비용이 가장 적은 328만원으로 나타났고, 소규모 투자가 조금 높은 463만원으로 나타났으며, 중간규모의 투자는 일자리 1개당 2825만원의 비용을 투입한 것으로 나타났다. 따라서 고용창출을 목적으로 한다면, 유럽의 경우 1700만원~1억원 사이의 투자가 가장 효율성이 높다고 말할 수 있다. 그러나 앞서도 지적하였던 것처럼, 이러한 제안은 대단히 상대적인 의미를 갖고 있으며, 한국사회보다는 유럽사회에서 적실성을 갖는 것

이다. 좀더 구체적으로 한국사회의 사회연대금고에 대해서는 뒤에 좀더 상세히 논의할 것이다.

4. 社會連帶金庫의 問題點

사회연대금고는 그 목적에 있어서는 다르지만, 그것이 가진 불확실성과 어려움에 있어서는 벤처기업 혹은 여기에 투자하는 벤처자본(Angel Capital)과 유사한 성격을 갖고 있다. 그 이유는 둘 모두 매우 위험도가 높은 투자이기 때문이다. 따라서 사회연대금고는 그것 초기부터 쓰러린 실패를 체험하지 않을 수 없었다. 그렇다면 왜 사회연대금고가 실패하였는지 살펴보는 것 또한 매우 중요한 의미를 갖게 된다.

다행히 INAISE(1997)의 한 보고서는 사회연대금고가 어떻게 해서 실패하는지에 대한 자세한 설명을 싣고 있다. 이 보고서에 따르면, 수많은 이유가 제시될 수 있다. 그러나 아래에 열거된 다양한 실패요인 중에서도 가장 중요한 요인은 자기자본금 부족과 금융분야에서의 전문경험 부족을 들 수 있을 것이다. 보고서에 열거된 이유를 옮기면 아래와 같다.

□ 사회연대금고 운영실패의 내적 원인

- (1) 자기자본금 부족
- (2) 자금유동성 부족
- (3) 운영자의 부족한 경영능력
- (4) 전문경험 부족
- (5) 불충분한 교류(운영자의 고립)
- (6) 너무 오랜 실업기간
- (7) 위험요인에 대한 과소평가
- (8) 운영자의 자신감 부족
- (9) 회계 및 조직관리 미숙
- (10) 미숙한 마케팅
- (11) 운영자의 문제분석, 전략수립 능력 부족

- (12) 적합하지 않은 조직구조
- (13) 특정 개인의 지나친 독주
- (14) 떠돌이 경영자 및 운영자
- (15) 운영자의 개인적인 문제

□ 사회연대금고 운영실패의 외적 원인

- (1) 외부 계약자와의 무질서한 관계
- (2) 전문 고객상담원의 부재
- (3) 공급자의 부재
- (4) 어려운 경제환경
- (5) 위험성이 높은 사업분야 선택
- (6) 공적 지원금의 불안정한 공급(그로 인한 공백기 부채발생)
- (7) 천재지변

VI. 結 論

1. 西歐 脫貧困政策의 示唆點

앞서 살펴보았던 것처럼, 1990년대 중반이후 서유럽의 탈빈곤정책(자활정책)은 실직빈곤계층에게 일자리를 제공하는 데 각별한 노력을 기울여 왔다. 그러나 세계적 차원에서 굴뚝산업분야를 둘러싸고 벌어진 가속화된 경쟁은 선진국의 해당분야에서 구조적 실업을 양산하기 시작하였으며, 이것은 실업자의 노동시장 재진입을 유도하는 전통적 탈빈곤정책을 무력하게 만들었다. 그로 인해 새로운 일자리는 급속히 성장하고 있는 서비스 부문에서 창출되지 않을 수 없었다. 하지만 서비스 부문의 급성장이 이들 실직빈곤계층 모두에게 실질적인 도움을 주었던 것은 아니다. 서비스업종 전문화로 인해 기존의 저학력·고연령의 실직빈곤계층은

쉽사리 일자리를 발견할 수 없었으며, 발견하더라도 비정규·저임금이 대부분이어서 빈곤상태에서 벗어나기는 극히 어려웠기 때문이다. 따라서 그 대안으로 제시되었던 것이 ‘사회적 일자리’ 혹은 ‘제3섹터부문의 일자리’를 창출하여 실직빈곤계층에게 제공하자는 주장이었다. 물론 탈빈곤 정책(혹은 자활사업)과 사회적 일자리가 직접적인 관련성이 있는 것은 아니다. 전자가 빈곤계층이 이해관계 당사자라면, 후자(사회적 일자리 혹은 제3섹터)는 우리사회의 모든 계층이 이해관계 당사자이기 때문이다. 그렇지만 서유럽 각국은 이 둘을 결합시켜 사회정책의 시너지 효과를 극대화하는 상상력을 발휘하고 있다.²¹⁾ 그리고 이 논문은 그 상상력과 그로부터 시작된 실험에서 몇 가지 시사점을 도출하는 데 목적이 있었다. 이를 정리하면 아래와 같다.

첫째, 사회적 일자리 창출정책은 저임금과 비정규직의 확산을 막는 적극적 노동시장 정책을 전제해야 한다. 사회적 일자리 창출정책은 1990년대 후반에 들어서며 전 세계적으로 확산되기에 이르렀다. 물론 세계화의 압력 속에서 노동시장 유연화를 노동정책의 기본방향으로 채택한 국가는 사회적 일자리 창출을 탈빈곤정책과 결합시키기에 어려움이 클 수밖에 없다. 그 이유는 첫째, 사회적 일자리 창출이란 일반 노동시장에서의 일자리 창출과는 달리 국가와 시민사회의 역할을 중시한다는 점에서, ‘부당한 국가의 간섭’처럼 비취질 수 있기 때문이고, 둘째, 노동시장 내에 저임금·비정규 일자리가 확산되어 있어, 사회적 일자리가 시장임금 이상의 소득을 보장하면 시장질서를 교란하게 되고, 반대로 그 이하의 소득을 보장하면 탈빈곤(자활)이 불가능해지는 딜레마에 처해 있기 때문이다. 따라서 사회적 일자리 창출 정책은 사회적으로 확산되어 있는 저

21) 메타철학에서처럼, 시장(혹은 시장경제)의 폐해에 대한 국가 혹은 시민사회의 간섭이나 조절(Regulation)을 근대 세계체제의 내재적 성격이라고 간주한다면, 사회적 일자리 창출은 기존의 시장경제 패러다임과 같등하는 것이 아니라, 그 폐해를 보완하는 것으로 이해할 수 있다. 이 점에서 사회적 일자리 창출정책은 삶의 질을 높이기 위해 어느 국가라도 추진할 수 있는 정책이다.

임금·비정규문제를 해결하려는 적극적 노동시장정책과 케를 같이 하지 않는 한, 저임금으로 빈곤을 조장하는 ‘三流 勞動市場 政策’으로 전략할 위험성을 안고 있는 것이다.

둘째, 사회적 일자리 창출정책은 탈빈곤정책과 결합함으로써 강력한 시너지 효과를 거둘 수 있다. ‘사회적 일자리’란 주민들의 삶의 질을 높이는 데는 매우 중요하지만 국가와 시장 모두가 외면해 왔던 분야의 일자리를 의미한다. 즉, 국가의 입장에서는 예산절감이라는 시대적 분위기로 인해 확장할 수 없고, 일반 기업의 입장에서는 이익이 발생하지 않기 때문에 제공할 수 없는 서비스분야의 일자리인 것이다. 좀더 구체적으로 빈곤·질환노인을 위한 간병 서비스를 예로 들어 설명할 수 있다. 물론 빈곤·질환노인의 인간다운 삶을 위해 무료간병서비스가 필요하다는 것에 이의를 제기하는 이는 거의 없다. 그러나 정작 국가는 복지재정 팽창에 대한 비판이 우려되고, 민간은 수익부재가 우려되어 이 서비스를 제공하지 않는다. 따라서 국가는 기존에 탈빈곤정책에 투입되던 예산의 일부를 이 분야에 투입하여 창출한 일자리를 실직빈곤계층에게 제공함으로써 실업·빈곤문제를 해결하고, 시민사회는 사회적 일자리의 창출주체가 되어 해당 서비스를 제공함으로써 지역주민들의 삶의 질을 높이는 시너지 효과를 거둘 수 있는 것이다.

셋째, 사회적 일자리 창출정책은 비영리민간단체에게 중심적인 역할을 맡기고, 그에 합당한 법적 지위를 부여한다. 앞서 지적하였던 것처럼, 저임금·비정규문제를 해결하려는 적극적 노동시장정책이 전제가 될 때, 진정한 의미의 사회적 일자리가 창출될 수 있다. 그러나 이 적극적 노동시장정책이 추진되지 않는 국가라고 해서 사회적 일자리가 존재하지 않는 것은 아니다. 비록 정책적 차원의 지원은 없을지라도, 거의 대부분의 국가에는 사회적 일자리가 존재하고 있다. 그것은 비영리민간단체가 주체가 되어 약조건 속에서도 사회적 일자리를 창출하고 있기 때문이다. 따라서 국가가 전폭적으로 지원하는가, 민간의 능력과 의지에 맡겨지는가, 민·관 협력을 통해 창출되는가에 차이가 있었을 뿐, 거의 대부분의 국가

에서 부단히 사회적 일자리가 창출되고 있는 것이다. 실제 미국에서도 사회적 일자리는 존재하고 있다. 사회적 일자리를 창출하는 주체 - 다른 국가와 마찬가지로 비영리민간단체가 중심적인 역할을 하고 있다 - 가 국가(연방정부)의 정책적인 지원을 받고 있지 못할 뿐, 미국의 비영리민간단체 또한 지역에 따라 독자적으로 혹은 주정부의 부분적인 지원을 받고 사회적 일자리를 창출하고 있는 것이다. 그리고 사회적 일자리 창출을 비영리민간단체에게 위탁하는 경우에 있어서도 ① 자활후견기관을 지정하여 사회적 일자리 창출을 맡기는 경우(벨기에 등), ② 기존의 협동조합 등에게 그 역할을 맡기는 경우(프랑스 등), ③ 비영리민간단체 혹은 시민단체에게 사회적 일자리 창출을 의뢰하는 경우(영국 등) 등으로 분류할 수 있다. 물론 사회적 일자리를 창출하는 비영리민간단체에 대해 각국은 '사회적 기업' 혹은 '자활지원기업'과 같은 법적 지위를 부여하고 세제 혜택 등의 우호적인 조치를 취하고 있다.

넷째, 사회적 일자리 창출의 상징적인 역할은 사회연대금고가 담당하고 있다. 서유럽 각국이 사회적 일자리를 창출하는 방법 중 매우 특징적인 것은 사회연대금고를 통한 일자리 창출재원을 조달하는 방법이다. 앞서 지적하였듯이, 사회적 일자리를 창출하는 데 필요한 재원을 조달하는 방법은 매우 다양하다. 단적인 예로 ① 민간기업의 기부나 투자를 통해 사회적 일자리를 창출하는 방법, ② 국가가 공공근로방식과 유사한 방식으로 실직빈곤계층의 인건비를 보조하는 방법, ③ 중앙정부 및 자치단체가 자신의 고유사업 중 일부를 비영리민간단체에게 위탁하는 방법, ④ 비영리민간단체가 자신의 기금이나 모금을 통해서 사회적 일자리를 창출하는 방법, ⑤ 각 주체가 비용을 출연하여 사회적 일자리 창출에 필요한 사회연대금고를 조성하는 방법, ⑥ 각 개인의 재원과 의지에 맡겨 사회적 일자리를 창출하는 방법 등을 들 수 있다. 여기서 사회연대금고를 통한 일자리 창출방식이 여러 방법 중 하나에 불과하며, 그것이 창출하는 일자리 규모 또한 작을 지라도, 그것이 갖는 상징성은 매우 크다고 말할 수 있다. 그것은 시민사회의 강력한 역량과 이것에 근거한 민·관

협력의 典型을 보여주는 것이기 때문이다.

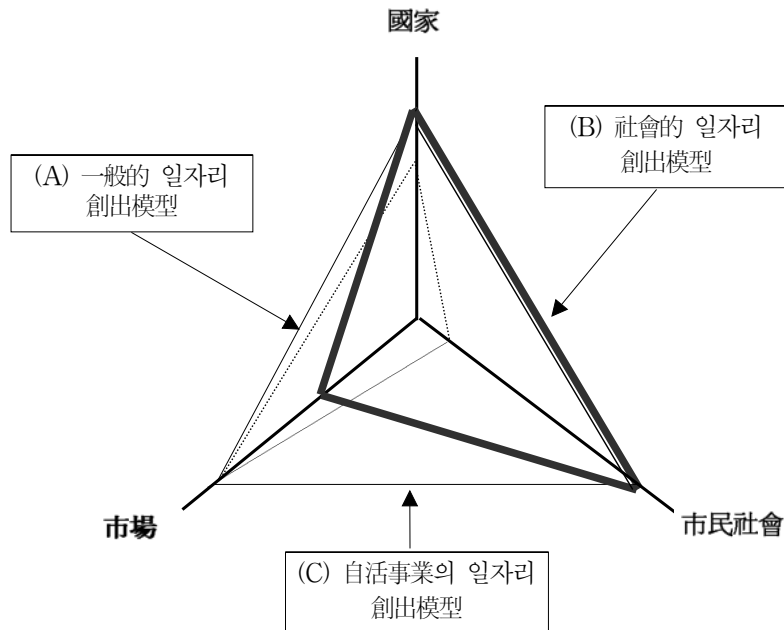
2. 韓國의 社會的 일자리 創出과 自活事業

한국에서의 사회적 일자리 창출은 탈빈곤정책에 대한 짧은 경험과 시민사회의 취약한 기반을 고려할 때, 결코 쉬운 일이 아니다. 더욱이 서구에 뿌리를 둔 사회적 일자리 창출정책을 수용하는 경우에도, 그것이가져다 줄 역효과에 대해 충분히 검토해 보아야 할 것이다. 가령 사회적 일자리는 국가가 자신이 담당해야 할 사회정책을 별다른 지원도 없이 민간단체에게 떠넘기는 데 악용될 소지는 없는가. 즉, 서구 수준의 사회보장체계를 구축하고, 사회적 일자리 창출을 담당할 역량을 갖춘 비영리 민간단체들을 육성하며, 일정 수준 이상의 복지예산을 확보하는 대신, 구호적인 사회적 일자리 창출에 탈빈곤정책의 모든 책임을 전가할 소지는 없는가. 반대로 사회적 일자리 창출은 민간단체가 저임금의 공공근로를 영구화하는 ‘편안한’ 길을 선택하도록 조장할 위험성은 없는가. 즉, 시장에서 경쟁력 있는 업종과 일자리를 발굴하고, 수익성을 맞추기 위해 끊임없이 노력해야 하는 ‘힘겨운’ 자활사업보다, 사회적 유용성이라는 포장 하에 저임금의 한시적 일자리를 양산하는 자활근로사업에 안주하게 만들 위험성은 없는가. 이 점에서 한국의 사회적 일자리 창출정책은 사회보장체계를 강화하고, 사회적 일자리를 창출할 비영리민간단체를 육성하고, 적정한 복지예산을 확보하는 정책과 궤를 같이 해야 한다. 아울러 사회적 일자리 창출정책이 가진 양적 한계를 고려하여 노동시장 내의 일자리를 개발하는 정책을 추진해야 한다.

[그림 2]는 한국의 일반적 일자리 창출 모형과 사회적 일자리 창출 모형의 차이점을 명확하게 보여주고 있다. 특히, [그림 2]는 한국사회가 현재 사회적 일자리를 창출함에 있어 매우 열악한 여건에 처해 있으며, 향후 ‘국가와 시민사회의 연대를 통해’ 사회적 일자리 창출기반을 조성하는 데 주력해야 한다는 점(B)을 말해주고 있다. 그리고 이를 위해 국

가는 제도적 기반을 구축하고 불합리한 전달체계를 개선해야 하고, 시민 사회는 민간단체들에 대한 지역차원의 지원을 확대하고, 강력한 사회적 합의도출로 사회적 일자리 창출사업을 지원해야 한다는 것이다. 아울러 가능하다면, 민간영리부문마저도 사회적 일자리 창출을 지원할 수 있는 사회·문화적 여건을 조성하는 것이다. 이처럼 사회적 일자리 창출이 국가와 시민사회에 강조점을 두고 있다면, 자활사업은 실직빈곤계층의 탈빈곤을 위해 공공부문의 일자리, 노동시장내의 일자리, 비영리부문의 일자리 등 어느 것도 가리지 않는다(C).

[그림 2] 韓國의 社會的 일자리 創出 模型



이 점에서 사회적 일자리 창출정책은 자활사업 활성화 정책을 전제로 하게 된다. 즉, 사회적 일자리 창출은 자활사업이 추진하는 다양한 일자리 창출사업 중 하나이고, 그 인프라 또한 주로 자활사업에 의존하는 이

상, 사회적 일자리는 자활사업과의 협력을 전제로 하지 않을 수 없다. 물론 원칙적으로 사회적 일자리 창출과 탈빈곤정책은 서로의 정책목표와 추진방법이 다르다. 그러나 서구 사례에서 확인할 수 있듯이, 이 둘이 상호연계를 통해 시너지 효과를 거둘 수 있다는 점에 주목해야 한다.²²⁾ 특히 한국과 같이 자활사업이 정부주도로 이루어지고, 사회적 일자리 창출이 자활사업을 물질적 기반으로 삼는 경우, 사회적 일자리 창출은 자활사업과 불가분의 관계에 있게 된다. 이는 자활사업 활성화가 사회적 일자리 창출에 별다른 도움이 되지 않을 수는 있을지라도, 시민사회의 역량이 취약한 우리 실정에 자활사업이 활성화되지 않고서 사회적 일자리 창출정책이 활성화되기란 상상하기 어렵기 때문이다.

따라서 서구의 탈빈곤정책에 대한 경험이 사회정책으로서의 한국 자활사업에 어떠한 시사점을 던져주는지 간략히 살펴보기로 하자.

첫째, 탈빈곤정책으로서 자활사업의 제도적 위상을 명확하게 정립해야 한다는 시사점을 얻을 수 있다. 한국의 자활사업은 사회적 일자리 창출을 논하기에 앞서, 그것을 원활히 운영하는 데 필요한 최소한의 제도적 토대를 갖추어야 한다. 충분한 소득과 안정된 직장 그리고 사회적·심리적 지지망 확보를 통한 탈빈곤이라는 목적을 실현할 수 있는 제도적 여건을 갖추어야 하는 것이다. 그리고 그 제도는 보편성과 형평성의 원칙보다는 창발성과 근로유인의 원칙을 구현할 수 있는 제도가 되어야 한다. 참고로 각국의 자활사업은 형평성과 빈곤완화를 지향하는 공공부조가 아니라, 창발성과 탈빈곤을 지향하는 실업부조와 결합되어 있다.

둘째, 자활사업이 현재의 조건부 수급자를 넘어서 실직상태의 차상위 계층을 지원대상으로 포괄해야 한다는 점을 이해할 수 있다. 자활사업은 국민기초생활보장제도 하에서 근로능력이 있는 수급자에게 생계급여를

22) 물론 기대와는 달리 시너지 효과가 아니라 역효과가 발생할 수 있다는 점을 언급하지 않을 수 없다. 한국현대사가 보여주었던 것처럼 공공부문과 시장이 결탁하여 시민사회의 자율성을 침해할 가능성 또한 배제할 수 없기 때문이다.

주는 대신에 근로활동참여를 조건으로 부과하는 규제 중심의 제도로 시작하였다. 그것은 일할 수 있는 사람에게 생계급여를 주는 것과 관련해서 사회적 합의를 도출하는 것이 어려웠기 때문에 취해진 조치였다. 하지만 조건부 수급자의 대부분은 노동시장에 진입하거나 사회적 일자리에 참여하기에는 근로능력이 상대적으로 열악한 집단이며, 자활사업을 활성화시키기 위해 차상위계층으로 대상범위를 확대하는 노력이 필요하다. 그리고 외국의 경우도 탈빈곤정책은 공공부조 수급자보다 빈곤화과정에 있는 장기실업자를 대상집단으로 하고 있다.

셋째, 자활사업을 활성화하려면 근로 인센티브를 강화해야 한다는 점을 알 수 있다. 2001년 10월 현재 한국의 자활사업은 기초생활보장제도의 보충급여원칙의 적용을 받게 됨에 따라, 수급자가 일을 해서 근로소득을 올리든, 일을 하지 않든 총소득은 동일해지는 문제가 발생하고 있다. 그리고 탈법행위를 저지르지 않고서는 빈곤에서 벗어날 수 있는 안정된 소득을 확보할 수 없도록 제도가 설계되어 있어, 조건부 수급자 대부분이 자활사업에 참여하는 것을 기피하는 양상을 보이고 있다. 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 자활사업 참여자에게 적정 수준의 근로 인센티브를 보장해야 한다. 참고로 여기서 거론할 수 있는 인센티브 제도는 수급자에게 적용되는 근로소득 공제제도와 자립준비적립금제도가 있다. 참고로 근로소득 공제제도의 경우, 기간대별로 다른 공제율을 적용하는 프랑스 방식과 근로소득 규모별로 다른 공제방식과 공제율을 적용하는 미국 방식을 예로 들 수 있는데, 이들의 경우 45~100%가량의 소득공제율을 적용하는 것이 보통이다.

넷째, 자활사업을 수행할 수 있는 역량을 갖춘 전달체계를 구축해야 한다는 점을 지적할 수 있다. 여기서 말하는 역량이란 비단 양적 규모뿐 아니라 질적 연계성 또한 고려하고 있다. 먼저 양적인 측면에서 자활사업은 중앙부처에서 일선 동사무소에 이르기까지 조직과 인력난에 시달리고 있다. 특히, 가구별 자활지원계획을 비롯한 사례관리를 담당할 공공사회복지사가 수적으로 부족하다는 문제를 지적할 수 있다. 그리고 질적으로는

기존의 조직과 인력의 업무수행능력을 극대화하는 데 필요한 연계체계 구축이 미흡하다고 말할 수 있다. 참고로 프랑스나 벨기에 그리고 캐나다 등은 보건복지부와 노동부의 통합을 통해 기존의 분산된 고용·복지서비스 업무를 통합하고, 사회경제부(Ministry of Social Economy)를 신설하여 사회적 일자리 창출을 전담케 하고 있다. 이 점에 비추어, 한국사회 또한 장기적으로 주민들의 편의를 위한 고용·복지 서비스의 통합을 추진하고, 그 일정에 따라 단기적으로 사회복지 전달체계의 질적·양적인 확충을 도모해야 한다.

끝으로 기초생활보장제도와 직접적인 관련성은 없지만, 자활사업 활성화와 사회적 일자리 창출을 위해 필요한 정책과제 혹은 민·관이 함께 이루어야 할 과제로는 다음 세 가지를 언급할 수 있다.

첫째, 한국의 사회적 일자리 창출정책은 현재 설립되고 있는 자활공동체에 대해 ‘사회적 기업’ 혹은 ‘자활지원기업’이라는 제도적 위상과 법적 근거를 부여해야 한다. 이것은 실직빈곤계층의 탈빈곤을 위해 수익사업을 하는 비영리민간단체에게 세제상의 혜택을 부여하기 위한 방법일 뿐 아니라, 그들의 활동이 사회적 유용성을 가진 것으로 인정한다는 의미 또한 갖고 있다.

둘째, 침체되어 있는 공공근로사업을 다양한 사회적 일자리 창출실험²³⁾에 따라 몇 가지 주력사업으로 발전시키고, 이것들을 자활사업과 연계시켜 사업에 안정성을 부여해야 한다. 이것은 지역특성에 따라 성공 잠재력이 큰 사업(간병사업과 재활용사업 등)을 중심으로 성공모형을 개발·전파하는 것을 의미한다.

셋째, 사회적 기업의 창업을 지원할 수 있는 사회연대금고를 지역시민사회를 기반으로 조성해야 한다. 사회연대금고는 국가와 시민사회가 사회적 일자리 창출에 소요되는 재원을 함께 마련한다는 점에서 매우 상

23) 한국의 사회적 일자리 창출 실험은 외환위기 이후 실시된 공공근로사업에서 그 단초를 발견할 수 있다. 즉, 공공근로를 통한 숲가꾸기, 무료간병사업, 방과후 학습지도사업, 보육사업 등이 그것이었다.

징적인 의미를 갖고 있다. 물론 그것을 조성한다는 것은 여간 어려운 일이 아니다. 하지만 지역시민사회에서 재원을 조달하지 못하고 점점 더 국가에 의존하는 경향을 보이고 있는 일부 시민사회단체로서는 반드시 풀어야 할 숙제가 될 것이다.²⁴⁾

參 考 文 獻

- 강병구, 「공공근로사업의 효과분석 및 정책과제」, 노동시장정책 평가에 관한 세미나 발표논문, 한국노동연구원, 2000.
- 김신양, 「유럽 사회적 기업의 쟁점과 한국고용정책에의 함의」, 자활정책연구회 발표논문, 2000.
- 김수현, 「지역사회 중심의 자활지원: 그 이상과 현실」, 자활정책연구회 발표논문, 2000.
- _____, 『기초생활보장의 쟁점과 과제』, 2001.(미발간)
- 김홍일, 『자활사업과 관련한 기초법 개정 및 활용방향에 대한 운동적 과제』, 2001.(미발간)
- _____, 「한국사회의 장기실업과 자활정책: 제3섹터를 중심으로」, 전실연 발표논문, 2000.
- _____, 『한국사회에서 도시빈민 생산자 협동조합 운동의 전망: 생산자 협동조합 '실과 바늘' 경험을 중심으로』, 한국도시연구소, 1997.
- 노대명·김홍일·김신양, 『도시영세민 자활지원방안』, 노동부/한국협동조합연구소, 1999.
- 노대명, 「제3섹터와 사회적 연대의 구상」, 자활정책연구회 발표논문, 2000.

24) 현재 우리사회가 사회연대금고 조성과 관련해서 큰 진전을 보지 못하는 이유 중 하나는 사회연대금고를 조성하는데 필요한 재원이 없는 것이 아니라, 이미 존재하고 있는 다양한 재원을 유치할 수 있는 투명한 그리고 신뢰할 수 있는 민간단체를 구성하지 못하고 있기 때문이라고 말할 수 있다.

- _____, 「2001년도 자활지원사업의 전망과 자활후견기관의 역할」, 자활 후견기관장 워크숍 발표논문, 2001a.
- _____, 「기초생활보장제도 수급자 중 근로능력자의 특성 및 욕구분석」, 한국보건사회연구원 내부자료, 2001b.
- 빈곤과 실업극복을 위한 국제포럼, 『자활사업 활성화와 사회적 일자리 창출』, 2000.
- 이현송, 「제3섹터형 자활공동체의 특성과 쟁점」, 자활정책연구회 발표논문, 2000.
- 한상진, 「사회적 경제활동의 국가, 시장과의 관계 - 제3부문의 체계적 발전을 위한 시론」, 자활정책연구회 발표논문, 2000.
- 한국도시연구소, 「실업과 제3섹터」, 『도시와 빈곤』 특집호, 1999.
- Assemblée Nationale, *Rapport: Le Projet de Loi d'orientation relatif a la lutte contre les exclusions* (n°780), Tome I (Présentation Générale), par M. Jean Le Garrec, 1998.
- Eric Bidet, *L'Economie sociale*, Le Monde Editions, 1997.
- Carl Borzaga, *Social Enterprise and New Employment in Europe*, 2000.
- Carl Borzaga et al., *The Emergence of Social Enterprise*, 2001. (forthcoming)
- Mike Campbell, *The Third System*, Employment and Local Development, EU Commission, 1999.
- Gilbert Cette et al., *Emplois de Proximité*, La Documentation Française, 1998.
- Ciriec, *Les Entreprises et Organisations du Troisième Systeme*, Ciriec, 2000.
- Credal, *Rapport d'Activité 1998*, 1998.
- DSS, *Social Security Departmental Report 1999/2000*, 2000.
- _____, *Social Security Departmental Report: The Government's Expenditure Plans 2000/01 ~ 2001/02*, 2001.

- Sandra Danziger et al., *Barriers to the Employment of Welfare Recipients*, Institute for Research on Poverty, June 1999.
- Draft, *Understanding Social Economy*, EU Commission, 1996.
- Harry J. Holzer, *Employer Demand, AFDC Recipients, and Labor Market Policy*, Institute for Research on Poverty, November 1996.
- INAISE, *Financial Instruments of Social Economy*, 1997.
- Thierry Jeantet, *European Social Economy*, 1999.
- Micheal Keane & Robert Moffitt, *A Structural Model of Multiple Welfare Program Participation and Labor Supply*, Institute for Research on Poverty, January 1996.
- Marieka Klawitter, Robert Plotnick, Mark Edwards, *Determinants of Welfare Entry and Exit by Young Women*, Institute for Research on Poverty, July 1996.
- Jean-Louis Laville (sous la direction de), *L'Insertion et Nouvelle Economie Sociale*, Desclée de Brouwer, 1998.
- Jean-Louis Laville, *l'Economie solidaire*, Desclée de Brouwer, 1994.
- Alain Lipietz, *Pour le Tiers Secteur*, La Découverte, 2001.
- Ministere de l'Emploi et de la Solidarite, *Construire ensemble une place pour tous - Deux ans d'action de lutte contre les exclusions*, 2000.
- OECD, *Benefit Systems and Work Incentives*, 1999.
(<http://www.oecd.org/els/social/docs.htm>)
- Serge Paugam (sous la direction de), *Europe Face à la Pauvreté: les expériences nationales de revenu minimum*, La Documentation Française, 1999.
- Œuvres de M. Robespierre*, Edition Gallimard, 1950.
- Pierre Rosanvallon, *La Crise de l'Etat-Providence*, Editions du Seuil, 1981.

Lester M. Salamon, “The Third Sector and Volunteering in Global Perspective” Presentation at The 17 th Annual International Association of Volunteer Effort Conference, Amsterdam, The Netherlands, January 15, 2001.

Summary

Social Employment Creation Policies in the West and their Implications

Dae-myung No

Since the mid-1990's, developed countries in the West, in cooperation with non-profit NGOs, have been creating social jobs in the third sector as part of their strenuous efforts to resolve the problems of unemployment and poverty and to increase the quality of life in communities across the region. Varied though types and functions of their social jobs may be, these countries share the common trend of tackling the problems of poverty and unemployment not only by drawing upon the workings of labor markets, but also by making progressive efforts to create employment in new sectors with high potential social utility. This trend is further embodied in the National Action Plan against Poverty and Social Exclusion launched recently in European Union. Social jobs in the Western countries are being created in many areas including environmental protection, cultural service, and welfare service, all pursuing social utility and public interest rather than profitability. These endeavors are underpinned by several support systems conducive to creating a climate for creating social employment (Emplois Sociaux), thereby helping the unemployed poor escape from poverty. Two among these stand out. First, these countries have solidified the legal groundwork to establish and bolster the status of social enterprises. Second, they have established the wherewithal—Ethic Bank, for instance—necessary to create social enterprises. It may of course be difficult for us to immediately identify and draw lessons for Korea from this Western experiment. Some of

the results do, however, have significant implications for us as Korea continuously pushes ahead with its self-support projects geared toward creating social employment. Thus, this study aims to extract implications for Korea's national anti-poverty policy from the Western experiment and examine potentials and adverse effects thereof.