

사회서비스 전달체계 변화에 따른 사회적 일자리 창출 효과 비교

김 선 화*
(서울여자대학교)

방 진 희
(서울여자대학교)

이 근 희
(서울여자대학교)

신사회적 위험 등의 사회문제 해결을 위해 사회서비스 전달체계가 변화과정에서 증가된 사회서비스는 다양한 형태의 사회적 일자리를 창출하였다. 이러한 사회적 일자리가 일자리창출과 질적으로 향상된 사회서비스 공급체로서 기능하고 있는가 즉 “괜찮은 일자리”로서 기능하고 있는지는 연구되지 못하였다.

따라서 본 연구에서는 사회적 일자리를 선행연구를 통해서 검토된 바우처형 일자리, 사회적 기업형 일자리, 소액대출 사업형 일자리, 자활사업형 일자리로 구분하여 분석하였다. 양적 분석으로 유형별 창출된 사회적 일자리의 수, 근로를 한 인력의 수 등의 양적 자료들을 분석하였으며, 질적 분석은 평균임금현황과 일자리의 사회보장성 수준(사회보험 가입여부), 고용의 안정성(평균근속기간 및 소액대출사업의 경우 사업유지기간 등)과 사회적 평가를 분석하였다. 양적 분석결과, 자활근로형 일자리가 가장 많은 일자리를 창출하였으나 이는 자활자립을 위한 근로훈련 형태의 일자리이므로 고용창출과 경제성장에 큰 영향력은 없는 일자리이며, 사실상 일자리 창출의 효과를 가장 많이 보여주는 것은 사회서비스 바우처형 일자리였다. 또한 질적분석 결과는 급여수준 부분에서 소액대출 사업형 일자리가 가장 안정성을 확보하고 있었다. 사회보험가입의 안정성이 확보된 사회적 기업형 일자리의 경우 급여수준의 향상을 이끌어낼 경우 안정적 일자리로 변화할 수 있을 것이다. 사회적 일자리의 양적 팽창뿐 아니라 괜찮은 일자리로서의 급여안정성, 고용안정성, 사회보장성 수준은 지속적으로 향상시켜야 할 과제이다.

주요용어: 사회서비스 전달체계, 사회적 일자리, 일자리 창출 효과

* 교신저자: 김선화, 서울여자대학교(sunlife72@hanmail.net)

■ 투고일: 2010. 7. 14 ■ 수정일: 2010. 7. 30 ■ 게재확정일: 2010. 8. 3

I. 사회서비스 전달체계 변화의 배경

국민의 정부와 참여 정부를 거쳐, 이명박 정부로 이어지는 과정에서 사회복지 정책에는 많은 변화의 흐름들이 있었다. 정책의 변화는 여러 정권을 거치면서도 사회투자 정책이라는 기본 틀을 가지고서 다른 듯 하나 기본적으로 유사한 맥락을 이어오고 있다고 할 수 있다. 참여정부의 경우, 국가정책의 기초를 경제정책 중심에서 사회정책 중심으로 이동시키면서 사회투자 국가의 담론을 통해 사회정책의 새로운 기초를 확산시켜왔으며 2000년대 이후 사회복지와 관련된 수요, 공급여건의 양 부문에서 많은 변화를 이끌어 냈다(강혜규, 2008: 69). 이러한 흐름은 국민의 정부에서부터 시작되었으며 이후 이명박 정부로 이어지고 있는데, 이는 한국사회가 처한 사회정책의 환경들과 밀접한 관련성이 있기 때문이다.

이러한 사회정책의 환경적 맥락을 살펴보면 고용창출 없는 성장, 노동배제 계층의 증가, 빈부격차의 심화, 인구 가족구조의 변화, 사회서비스에 대한 수요증가, 취약한 사회보장체계, 사회복지 지출 확대에 대한 재정적 환경변화와 밀접한 관련이 있다(노대명, 2005:47).

한국사회의 고용의 양상은 이미 고용 없는 성장을 이어나온 지 오래되었으며, 이는 고용불안으로 이어져 근로빈곤층이 증가하였고, 근로능력 미약자나 여성들과 같은 취약계층의 사회적 배제가 증가되었으며 궁극적으로 소득의 양극화로 빈부의 격차를 증대시키는 결과를 초래하였다. 부족한 일자리는 일하고자 하는 의지가 있는 사람들에게 일할 수 있는 기회 제공의 가능성을 차단 시켰으며 일자리의 기회가 제공되었다고 할지라도 상당부분 낮은 질의 일자리들이다. 낮은 수준의 일자리들은 임금 수준, 사회보장성 확보 수준, 고용안정성 등에서의 근로조건이 불안정성을 갖고 있어 비정규직 노동자나 영세 자영업자들을 증가시켰고 이는 근로빈곤층을 양산하여 더 이상 계층의 상승이 불가능한 현실로 귀결되어지며, 근로 불안정과 더불어 삶의 안정성을 상실하고 사회적 위협에 노출된 취약 집단을 증가시키는 현실을 양산하였다. 이로 인한 경제 양극화는 소득분배 구조를 악화시키고 상·하위 소득 계층 간의 소득격차를 심화시키고 있으며 이러한 문제 해결을 위하여 빈곤층에 대한 소득보장 방안의 강화가 절실하게 요구되고 있다.

또한, 인구 가족구조의 변화와 그에 따른 가족의 돌봄 기능의 필요성은 증가하였으나, 상대적으로 가족의 돌봄 기능 수행의 가능성은 축소된 상황으로 사회적 돌봄 기능

의 강화가 요구되는 상황이다. 인구가족 구조의 변화는 1인 가구의 증가와 저 출산 등으로 인한 가족 구조의 변화와 인구의 고령화, 여성의 경제활동의 증가 등의 세계적인 경향으로 나타는 신사회적 위험은 사회적 보호로 이어지는 사회 서비스에 대한 욕구를 급속히 증대 시켰으며 이러한 문제는 빈곤층만이 아닌 중산층 가구에게도 나타나는 것으로서 사회전반에 사회 서비스에 대한 그 수요가 증가하고 있다(강혜규, 2007; 강혜규, 2008: 69; 노대명, 2005: 55; 정경희 외, 2006:27).

세계적 경향으로 나타나는 신사회적 위험으로 인한 새로운 사회서비스 수요의 확대, 지방화·분권화, 민간·지역사회 참여 활성화에 따른 공급여건의 변화는 현금급여 중심의 사회보장체계를 새로운 복지 패러다임의 전환과 전통적 가족역할을 대체할 수 있는 사회서비스의 제도화 및 활성화를 요구하고 있다(강혜규, 2008:69). 이러한 사회정책 환경의 변화와 서비스 욕구를 가진 집단의 다양화와 서비스 필요의 수준의 다각화는 전통적인 취약 계층을 대상으로 특정 일부 영역을 중심으로 지원하는 과거의 사회보장 제도의 한계를 보게 하였으며 변화와 개선을 요구하게 되었다. 전통적인 사회복지 전달체계는 전통적인 사회적 위험을 대상으로 하며 전형적인 사회적 약자(빈곤층 중심)를 중심으로 이루어졌으나, 현재 나타나는 서비스의 욕구는 중산층까지 확대된 폭넓은 계층이며, 이러한 다양한 계층의 사회적 욕구의 발생과 사회적 불안증가 요소 등은 기존의 전통적인 사회복지 서비스 전달체계로는 적절한 대응이 어려워지면서 새로운 전달체계의 필요가 극대화 되면서 사회서비스의 전달체계가 태동 되었다.

따라서 신사회적 위험에 따른 사회서비스의 확대는 사회서비스 부문의 고용창출을 가능케 하였으며 우리 사회가 직면하고 있는 많은 문제를 해결·완화시킬 수 있는 대안으로 인식되면서 사회서비스 전달체계 변화와 사회적 일자리 창출 정책이 맞물려 이뤄지고 있다(노대명, 2005:47). 사회적 일자리는 최근에 증가하고 있는 사회서비스 제공을 위한 맥락과 깊은 관련이 있으나 사회적 일자리 개념은 1997년도 말에 IMF 외환금융위기에 따른 경제위기 상황에서 추진된 실업대책 등과 관련하여 처음 등장하였다(황덕순 외, 2004:17). 당시의 취약계층을 대상으로 한 공공근로에서 출발하여 2001년도 국민기초생활보장법에 따른 근로 능력이 있는 취약계층의 자활을 위한 자활근로 사업에 의해 시작되었다고 볼 수 있다.

그러나, 사회서비스 전달체계의 변화에 따라서 다양한 형태의 사회적 일자리가 창출 되어서 사회서비스가 필요한 국민들에게 폭넓은 사회서비스가 공급되고 많은 수의 일

자리가 사회적 일자리로 창출되었는데, 이러한 사회적 일자리가 전달체계의 변화를 이끌어낸 근본적인 문제에 대한 대안으로서 기능하고 있는지와 사회적 일자리로서의 안정적인 조건들을 갖춰진 것인가에 대한 검증은 제대로 실시되지 못하였다. 다시 말해서 이러한 사회서비스 전달체계의 변화는 신사회적 위험을 적절하게 대처할 수 있는 방향으로 전개되고 있는지와 그러한 문제해결을 위해서는 사회서비스를 공급하는 인력들, 사회적 일자리 창출에 참여하고 있는 근로자들의 노동의 질과 안정성이 요구되며 그것이 곧 서비스의 질로 연결되기 때문에 이러한 사회적 일자리의 실질적인 의미에서의 일자리 창출 효과 및 사회적 일자리의 양과 질에 있어서의 안정성에 대한 검토가 요구되고 있다. 양극화 극복을 목표로 시행되는 사회적 일자리 창출 정책은 ‘괜찮은 일자리’를 창출하여 스스로의 복지를 책임지게 만들고 더 나아가 그 일자리를 통해 지역사회의 삶의 질도 제고시키는 방향으로 이루어지는 것이 시대적 흐름이다(한상진, 2008:13).

따라서 본 고에서는 사회서비스 전달체계의 변화 속에서 창출된 사회적 일자리를 4개의 유형으로 유형화하고, 그에 따른 사회적 일자리의 창출효과로서 사회적 일자리의 양적분석과 더불어 사회적 일자리가 양극화 극복을 위한 그리고 질 좋은 사회서비스 공급을 위한 안정적인고 괜찮은 일자리로서 기능하고 있는지에 대한 질적 분석을 실시하고자 한다. 이를 바탕으로 하여 정부의 사회서비스 정책과 사회적 일자리 창출사업에 대한 효과성 검증과 개선을 위한 실천적 함의를 제공하고자 한다.

II. 사회적 일자리의 개념과 유형

사회적 일자리는 사회서비스 전달체계의 변화과정에서 창출된 일자리로서 포괄적인 개념이라고 할 수 있다. 기존의 사회복지 서비스 보다 더 확대되고 세분화된 사회 서비스를 제공하기 위해서는 관련된 다양한 서비스가 생성되고 동시에 그러한 서비스를 전달하기 위한 전달체계가 여러 명칭과 형태를 가지고 생성되었다. 사회적 일자리의 시초라고 할 수 있는 자활 사업형 일자리를 시작으로 하여, 사회서비스 전달과정에서 확대된 사회서비스 바우처형 일자리와 자활사업과 사회서비스가 확대되는 과정에서 상당수 생성된 사회적 기업형 일자리, 소액대출사업을 통해서 생성된 사회적 기업등과 같은 형태의 일자리들로 다양한 배경 속에서 다양한 방법과 형태를 통해서 사회적 일

자리가 생겨났다.

본 연구에서는 이러한 사회적 일자리의 태동배경을 살펴보고, 사회적 일자리의 개념을 재정의 하면서 사회적 일자리의 유형을 4개로 구분하여 살펴보고자 한다.

1. 사회적 일자리 태동배경

한국에서 사회적 일자리 개념은 1997년도 말에 IMF 외환금융위기에 따른 경제위기 상황에서 추진된 실업대책 등과 관련하여 처음 등장하였다(황덕순 외, 2004:17; 조영복 · 류정란, 2008:232). 정부는 이러한 금융위기를 극복하기 위하여 공공근로의 형태로 일자리를 창출하였고 이것은 주로 정부가 지방자치단체에 위임하여 지방자치단체가 직접 수행하였으며 일부의 경우 시민사회단체가 위탁 · 운영하였다. 민간위탁이 이루어진 분야는 저소득층 간병 및 무료 집수리, 음식물 재활용, 숲 가꾸기 사업 등의 사회적 서비스 분야에 집중되었으며 공공근로사업의 기본적인 성격은 저소득층의 '생계보호'를 위한 '임시적인' 일자리라고 할 수 있다. 당시 공공근로 사업을 3개월씩 4개 단계로 구분하여 연속 3회차 참여를 제한하여 다양한 참여를 유도하였지만, 근본적인 일자리로서의 안정성이 확보되지 못하였고, 정부와 민간단체들은 이러한 일자리의 안정성과 지속성에 대한 고민을 시작하였다.

이러한 고민 속에서 2001년도부터 시행된 국민기초생활보장제도와 자활지원 사업이 새로운 가능성을 제시해 주었으며, 국민의 정부에서 제시한 생산적 복지 정책 지침에서 "대부분의 실직자 및 실직노숙자 자신이 생계보조나 공공근로사업보다 안정된 일자리를 원하고 있다...(중략)기초적인 복지체계의 마련과 함께, 이들의 자활 · 자립을 돕기 위해 일자리를 제공하는 적극적인 정책이 필요하다"고 제시하고 있다(대통령비서실 삶의 질 향상기획단, 2000). 이러한 지침에 의거하여 국민기초생활보장제도에서 자활지원 사업이 중요한 축을 형성하게 되었으며, 자활지원 사업은 공공근로 사업이 한 단계 발전된 형태로 전환될 수 있는 계기가 되었으며, 또 공공근로 사업 제도화 방안의 다른 한편으로 제3섹터, 사회적 경제, 사회적 기업 등에 대한 관심이 고조되었고(황덕순 외, 2004:19), 이러한 과정을 통해서 사회적 일자리에 대한 관심은 더욱 증가하였다. 또한, 참여정부는 국정과제의 하나로 사회적 일자리 창출을 설정하였고 2003년도 하반기부터 노동부를 통해서 보건 · 복지 · 교육 · 의료 등 사회서비스 공급 확대를 통한 사

회적 일자리 창출사업이 시범사업으로 시행되었으며 보건고용노동부도 자활사업의 영역을 확장하여 차상위 계층을 중심으로 사회적 일자리 사업을 시행하였다. 그러나 이러한 일들은 임시적이고 저임금의 일자리를 창출하고 국가의존적인 형태의 일자리들이 라고 할 수 있다.

한편, 사회적 일자리는 사회적 기업의 도입과도 긴밀한 관련이 있는데, 사회적 기업은 1997년 외환위기 이후 정부와 시민사회단체들은 소외계층의 일자리 창출을 위해서 유럽과 미국을 중심으로 활성화되고 있는 사회적 기업의 도입에 대한 논의를 시작하였으며(조영복 · 류정란, 2008:233), 본격적인 움직임은 2006년도 사회적기업 육성법이 제정되면서 일어났고, 정부에서는 각종 육성정책을 통하여 사회적 기업의 활성화를 이끌고 있으며 2008년도 기준으로 인증 받은 사회적 기업의 수가 218개에 이르며 엄형식(2008)에 따르면 한국에 사회적 기업으로 분류될 수 있는 조직은 969개이고 이 조직들에 고용되어 있는 인원은 17,367명이라고 추정하기도 하였다(김성기, 2009:146재인용). 이명박 정부에서는 사회적 기업을 2012년까지 1,000여개로 확대할 것을 목표로 삼고 있어 사회적 일자리는 다양한 재원의 출처와 운영주체에 따라서 더욱 확대 · 창출될 것으로 예상된다.

2. 사회적 일자리의 개념

사회적 일자리의 개념은 외국 사례에 대한 연구로부터 시작되어 한국에 소개되었다. 따라서 사회적 일자리라는 개념은 처음부터 명확한 지시대상과 범위를 가진 개념이 아니라 외국의 유사한 사례들을 총칭하는 개념으로 설정되기 시작하였으며 이에 대해 신명호(2004)는 ‘사회적 일자리’라는 용어는 1990년대부터 유럽에서 등장한 ‘사회적 경제’, 혹은 ‘사회적 기업’의 개념을 우리나라에 적용해 가는 과정에서 만들어진 용어라고 설명하고 있다(황덕순 외, 2004:18 재인용).

고용노동부는 사회적 일자리 사업을 시범 시행하면서 ‘사회적으로 유용하지만 정부의 서비스가 충분히 제공되지 못하고, 민간기업도 수익성 문제로 참여하기 어려운 복지 · 환경 · 문화 · 지역개발 등의 사회적 서비스 분야를 중심으로 비영리단체에 의해 창출되는 일자리’로 정의하고 있다²⁾. 보완적으로 ‘유럽에서는 사회적 기업, 사회적 경제(social economy)라는 개념’을 사용한다고 제시하고 있다³⁾. 또한, 노대명(2000)은 사회적 일

자리는 “공익적 성격이 강하며, 개인의 창의성 이상으로 집단의 연대성이 중요한 기능이 원칙이며, 누구든지 자유롭게 접근할 수 있는 일자리”로 정의하였다. 김신양(2000)은 “사회적 일자리는 인간의 삶을 둘러싼 환경(사회)에서 취약한 부분을 충족시키면서 생계를 유지함과 동시에 개인의 성장을 이루며 사회통합의 기능을 가지는 일자리”로 정의하였다(김정원, 2008:81 재인용). 황덕순(2004)은 사회적 기업과의 관련성을 더 명시적으로 드러내서 “사회적 기업은 장기실업자나 빈곤계층의 노동시장 통합을 위해 이들을 고용하는 기업이나, 각 지역 공동체 차원에서 사회적 서비스를 공급하는 기업을 의미하며 조직형태 차원에서 사회적 기업들은 나라별로 상황에 따라 민간 기업이나 협동조합, 비영리조직, 기타 일반적인 민간단체 등 다양한 형태를 취할 수 있으며 사회적 일자리는 바로 이러한 조직들을 통해 창출된 일자리”를 의미한다고 정의하였다.

노대명(2005:38)은 사회적 일자리 판단기준을 첫째, 사회목적에 있어서 사회적 유용성 또는 공익성을 가진 일자리로서 시장과 국가가 제공하지 못하는 공익적 영역에 대한 국민적 수요를 충족시켜주는 사회서비스의 제공을 목적으로 하는 일자리를 의미하며, 둘째로는 추진주체는 공공기관이나 영리기업이 아닌 자율성과 독립성이 인정되는 비영리민간단체이어야 하며(실제로는 정부나 기업의 지원을 받아 운영되기도 함), 셋째는 사회적 일자리를 통해서 창출된 수익을 참여자들과 공평하게 배분하는 것을 실천하는 일자리가 사회적 일자리라고 제시하고 있다. 이상과 같이 살펴본 바에 의하면, 사회적 일자리라는 개념은 공공근로로 태동하여 자활사업으로 이어져 취약계층을 대상으로 하는 공공부문의 재원이 부담하는 일자리의 개념으로 인식되었으며, 이후 사회적 기업과 사회서비스 확대의 과정 속에서 구체화된 개념이다. 사회적 일자리는 사회적 연대의 기반위에서 국가 및 공공부문의 재원을 바탕으로 사회적 취약계층이 유급노동 시장에 참여할 수 있는 기회를 제공하여 빈곤과 실업을 극복하도록 돕고 이를 통하여 대안 경제를 만들어내며 한 개인이 근로활동에 참여함을 통하여 자기 성장과 사회 속으로 진입하게 하여 사회 통합적 기능을 제공하는 일자리이며 광범위하게 제3섹터 영역의 다양한 일자리를 모두 포괄하는 개념이라고 할 수 있다.

1) 고용노동부 사회적 일자리 홈페이지 http://www.socialenterprise.go.kr/work/work_what.jsp(검색일. 2010. 6.2)

2) 고용노동부, 사회적 일자리 창출사업 확충방안, 일자리 만들기 위원회('04.3.26) 회의자료(황덕순 외 2004 재인용)

3. 사회적 일자리의 4가지 유형

사회적 일자리의 유형은 매우 포괄적이고 각 유형마다의 개념도 아직 다양한 현실이다. 그러나 본 연구에서는 사회적 일자리 사업의 사업수행 주체 및 재원조달 형태에 따라서 구분하였다.

국민기초생활보장법에 의해서 보건복지부를 통한 정부재원을 중심으로 진행되고 있는 자활 사업형 일자리와 보건복지부와 고용노동부의 사회서비스 확대를 통한 고용창출 과정에서 생성된 사회 서비스형 일자리, 자활사업과 사회서비스 공급주체들이 변화 과정을 거쳐서 생성하거나 초기부터 사회적 공익을 목적으로 사회적 가치를 추구하면서 만들어진 사회적 기업이 창출한 일자리, 그리고 마지막으로 제도권 금융에 접근하지 못하는 저소득층에게 신용을 담보로 한 소액 금융서비스를 제공하여 창업 등의 새로운 일자리를 창출하는 형태의 소액대출 사업형 일자리로 구분하여 고찰해볼 것이다. 이러한 4개 유형의 사업들은 상호 연관되어 있으며 유사한 형태의 일자리들이면서도 재원의 출처 및 사업운영 주체가 다르기 때문에 구분하여 살펴볼 필요가 있다. 정재훈 외(2009) 연구에서 사회적 일자리의 유형을 '사회적 기업형 일자리'와 '사회서비스 바우처형 일자리'로 정의한 바 있고, 또한 기존의 문헌들을 분석하는 과정을 통해서 '자활 사업'과 '소액대출 사업'을 통해서 사회적 일자리가 창출되고 있음을 볼 수 있었으며 이에 본 연구에서는 4개의 사회적 일자리 유형으로 구분하여 살펴보고자 한다.

가. 자활 사업형 일자리

1) 태동배경 및 개념

국민기초생활수급자 수는 2003년 138만 명 이후 꾸준히 증가하여 2007년 155만 명으로 최고조 달하였으며 2008년에는 144만 명으로 감소하였다³⁾. 이들 중 자활사업에 참여하는 수급자는 2003년 6.3만 명에서 2008년 5.5만 명이고, 차상위 계층에서 자활사업 참여자수는 2003년 3만 명으로 최고치를 이루다 2008년 1.6만 명이 자활사업에 참여하고

3) 이 중 근로능력자는 2008년에는 28만 명으로 이전보다 감소하였으며, 조건부 수급자의 경우 4만 명이었다가 2008년 3만 명으로 2008년에는 전반적인 감소를 보이고 있다.

있다(고경환 외, 2009:59). 자활사업은 2000년 10월부터 시행된 『국민기초생활보장법』 제정으로 기존의 생활보호제도와 달리 근로능력이 있는 빈곤층도 최저생계보장의 대상이 되지만 최저생계비 수급 대신 근로활동에 참여하는 조건이 부과된 것으로 근로능력이 있는 저소득층에게 능력과 욕구에 맞게 근로의욕을 고취하고 기술 습득 및 근로 기회 제공 등의 지원을 통해 이들의 자립자활을 지원하는 사업이다(고경환 외, 2009:43~44).

보건복지부 자활사업의 주요 대상인 조건부수급자에게는 자활사업 참여를 조건으로 국민기초생활보장법의 생계급여 및 기타 급여를 지급하여 국가의 보호에 대한 과도한 안주를 방지하는 것을 목적으로 하고 있다. 이와 대조적으로 고용노동부의 자활사업은 비 취업 대상자를 주관하는 보건복지부와 달리 취업대상자들에 대한 직업훈련에 초점을 맞추고 있으므로 취업을 통한 경제적 자립이 고용노동부 자활사업의 가장 우선적인 목적으로 볼 수 있다(이석원 · 정희정, 2007. 재인용).

자활사업형 일자리는 주최부서인 보건복지부와 고용노동부로 나뉘며 보건복지부의 경우 자활근로, 사회적응 프로그램(디딤돌), 자활공동체로 나뉘고, 고용노동부 사업에서의 자활사업으로 분리되고 있다. 자활근로사업은 국민기초생활보장법에 의한 저소득층에게 자활을 위한 근로의 기회를 제공하여 자활기반을 조성하는 사업으로 기존의 공공근로사업처럼 한시적인 일자리 제공이 아닌 저소득층의 자활촉진을 위한 공동체 창업 등을 위한 기초능력배양에 중점을 두고 있다.

2) 일자리의 내용과 세부 유형

자활사업에는 지원 부처에 따라 보건복지부와 고용노동부로 나뉘어 복지부의 경우 자활근로와 사회적응 프로그램(디딤돌), 자활공동체로 나누어져 있으며 자활근로에는 근로 유지형과 시장 진입형, 사회적일 자리형, 인턴형, 근로 유지형, 지자체형 등 5개 유형⁴⁾으로 구분된다. 이중 업그레이드형인 시장 진입형, 사회적 일자리형, 인턴형이 자활근로사업의 65% 이상이 되고 2008년도 예산규모는 근로 유지형이 22.7%이고 업그레이드형이 77.3%로 편성되어 있으며(보건복지부, 2008: 79), 이러한 자활사업은 지역자활센

4) 시장 진입형, 사회적 일자리형, 인턴형 자활근로를 업그레이드형 자활근로라고 부른다.

터⁵⁾를 통해 추진되고 있다.

시장 진입형 자활근로는 투입예산의 20% 이상 수익금이 발생하는 사업으로, 일정기간 내 자활공동체 창업을 통한 시장 진입을 지향하는 사업이며, 지역자활센터는 자활근로사업의 25% 이상을 반드시 시장진입형을 실시하도록 되어있다. 시장 진입형 자활근로 대상사업은 시장진입 가능성이 높고 자활공동체 창업이 용이한 사업으로 간병·집수리·청소·폐자원재활용·음식물재활용사업의 5대 전국표준화사업을 중점사업으로 추진하되, 영농·도시락·세차·환경정비 등 지역실정에 맞는 특화된 사업을 적극 개발하고 있다.

사회적 일자리형은 자활능력 개발과 의지를 고취하여 향후 시장진입을 준비하는 사업으로 사업단형과 도우미형이 있다. 일반적으로 자활사업도우미, 복지도우미, 보육지원도우미, 급식도우미, 복지시설도우미 등의 도우미 형태가 주를 이룬다.

인턴형 자활 근로사업은 일반기업체에서 자활사업대상자가 자활인턴사원으로 일하면서 기술과 경력을 쌓은 후 취업을 통해 자활을 도모하는 취업 유도형 자활근로사업으로 참여자가 기술과 경력을 습득할 수 있도록 하는 업종 및 업체를 선정하여 민간에 위탁하는 것으로 이미용, 요리, 전기, 용접, 운전, 제과제빵 등이 다수를 차지하고 있다.

근로 유지형 자활근로사업은 현재의 근로능력과 자활의지를 유지하면서 향후 상위 자활사업에 참여를 준비하는 형태의 사업으로 지방자치단체가 직접 시행하고 있다. 노인, 장애인 등에 대한 가사도우미, 지역환경 정비, 공공시설물 관리 보조 등 노동 강도가 약하나 지역사회 필수적인 공공서비스 제공사업 중심으로 추진하고 있다.

나. 소액 대출 사업(마이크로 크레딧)형 일자리

‘마이크로 크레딧’이라 불리는 소액대출사업은 방글라데시의 유누스가 시작한 ‘그람민 은행(Grameen Bank)’에서 시작되었다. 한국에서 소액대출사업이 도입되어 정착되게 된 배경은 1990년대 후반 외환위기 이후 실업율과 빈곤율이 상승하는 상황에서 사각지대를 해소하기 위한 민간의 참여가 필요했고 빈곤계층의 대출수요가 증대하였음

5) 1996년 시범사업으로 5개 센터가 지정되었으며 국민기초생활보장제도가 실시되면서 70개, 2003년에 209개, 2004년 242개소로 급속도로 증가하여 현재는 약 300여 개소에 이른다(고경환 외, 2009: 65-66).

에도 불구하고 빈공계층에 대한 금융소외문제 사금융이 급증하는 문제를 초래함으로써 금융소외문제를 해결하기 위해 민간의 참여가 필요한 상황에서 시작된 사업이다(김규한, 2008:6).

마이크로 크레딧은 매우 가난한 사람들에게 자기 자신과 가족들을 돌볼 수 있도록 수익을 창출하는 자기고용 프로젝트에 소액을 대출하는 프로그램으로 정의할 수 있다. UNDP는 마이크로 크레딧이 은행 및 타기관에 의해 저소득 소외계층에게 대출되는 소액을 말하며, 종종 담보없이 개인 또는 공동체 대출로 제공될 수 있다고 정의하고 있으며, 세계은행에서는 전통적인 은행대출의 한계에서 벗어나 빈곤한 사람들이 창업할 수 있도록 소규모의 대출을 해주는 것으로 정의하고 있고, 우리나라의 사회연대은행에서는 자활하고자 하는 의지와 능력이 있는 빈곤층이 경제적, 사회적, 심리적 빈곤에서 벗어나 건강한 사회의 구성원으로서 자활할 수 있도록 자금, 경영 및 기술지원, 사회적, 심리적 자활을 위한 교육훈련 등을 통합적으로 제공하여 창업과 사회적 기업을 통해 일자리를 창출하는 것으로 정의하고 있다.

소액대출사업은 저소득 국가 중심과 미국형 유형으로 구분할 수 있는데, 소액대출사업이 가장 발달한 아시아, 남미, 아프리카 등 저소득 국가들로서 전형적인 특징으로는 소액의 거래규모, 무담보신용대출, 영세기업에 대한 대출, 대부분 여성 빈공계층의 고객, 대출회수율을 높이기 위한 집단대출 등의 독특한 대출방식, 시장금리의 적용 등을 들 수 있다(김규한, 2008:2). 또한 이성수(2006:136-137)는 소액대출사업을 수익형과 재활형, 기타 목적형으로 소액대출사업의 효과를 중심으로 구분하기도 하였다.

현재 우리나라에서 활동 중인 기관으로는 신나는 조합, 사회연대은행, 아름다운 재단, 창원사회복지은행 등이며 2007년 3월 말 기준으로 총 504건, 102억 원의 대출을 제공하였다. 그동안 이뤄진 소액대출 사업을 통해 저소득층의 일자리 창출과 소득증대에 기여함으로써 소득양극화를 해소시키고 금융소외계층에 금융서비스를 공급함으로써 금융소외문제를 해소시킬 수 있는 대안으로 부각되고 있다. 소액대출사업은 노동으로부터의 소외, 금융서비스로부터의 소외를 경험하는 계층에게 일자리와 금융서비스를 제공하는 것을 목적으로 한다(노대명, 2006:54).

다. 사회적 기업형 일자리

1) 개념 및 태동배경

정부에서 사회적 기업을 육성하기로 한 계기는 1997년 외환위기와 더불어 1990년대 말부터 나타난 경제성장의 둔화와 산업구조의 변화에 따른 민간부문 고용창출 능력의 저하로 장기실업과 빈곤문제가 나타나기 시작했고 고령화와 출산율 저하, 여성의 경제 활동 참여 증가로 인한 가족구조 변화에 따른 사회서비스 수요 증대에 기인하고 있다. 2000년 기초생활보장제도가 도입되면서, 자활사업의 전망과 관련하여 주로 유럽의 협동조합 중심의 사회적 경제 맥락에서 시작되었다(한상진 2008: 10). 이후 자활사업은 2003년 공공근로 민간위탁사업을 사회적 일자리 창출사업으로 전환하였다(장원봉, 2009:52). '사회적 일자리' 창출사업은 노동, 보건복지, 환경, 문화 등의 다양한 영역에서 추진되었으나 이를 통해 창출된 일자리는 단기 저임금 일자리 등으로 고용의 질이 낮고 정부의 재정지원에만 의존하여 지속성이 보장되기 어렵다는 한시성이 제기되었다. 이에 2005년 3월 노동부, 관계부처, 민간전문가로부터 구성된 사회적일자리 기획팀의 운영을 통해서 사회적기업 제정 육성법의 방향이 논의되었다(장원봉, 2009:52). 본격적 움직임은 2006년도 '사회적기업 육성법' 제정을 계기로 정부는 적극적인 육성정책을 펴오고 있으며 취약계층 대상 사회서비스의 대량공급 필요성과 실업문제 등과 맞물려 일자리 창출전략으로 시행되면서 새로운 흐름을 만들고 있다(한상진, 2008:11). 사회적기업의 성장배경을 이은애(2008)는 크게 6가지로 구분하고 있다. 첫째, 고용대책 측면에서 공식 실업률이 3.5%이나 체감 실업률이 8.1%, 저임금노동자 비중이 32.3%로서 사실상 실업자 305만 명의 시대에 고용없는 성장심화 속에 대안적인 고용창구가 필요했다. 둘째, 사회통합 측면에서 불평등확대가 심화되었는데 지니계수가 92년 0.276에서 06년 0.332로 20%이상 증가 했다. 그로인해 장애인, 빈곤층 한부모 가정, 탈북자, 성매매피해 여성, 이주여성 등의 노동을 통한 사회통합이 필요했다. 셋째, 저출산 고령화 시대에 국가 경쟁력 재고가 요구되었다. 여성 고용율 증대에 따른 미래 생산인력감소, 농산어촌 노령화로 인한 가족 돌봄의 문제 등이 대두되었다. 넷째, 사회서비스 수요 증가로서 가족 내 돌봄 기능이 사회서비스 수요로 분출하나 공급부족으로 대응이 필요하고 다섯째, NPO를 둘러싼 섹터 간 가치혼합과 자선시장의 변화와 여섯째, 제도적 측면으로 2006년 말 사회적기업육성법이 제정된 것이 그 요인이라 할 수 있다.

한국에서의 사회적 기업의 정의를 살펴보면, 사회적 기업은 '취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하여 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산 판매 등 영업 활동을 수행하는 기업'으로 정의하고 있으며(사회적기업 육성법), 한국의 사회적기업을 운영하는 기관 종사자를 대상으로 '사회적 기업'에 대한 정의를 질문한 결과에 따르면, '일자리 제공 및 취약계층 자활복지 돕는 기관 관련이다(68.9%)', '사회적 가치를 추구하는 기업(46.8%)', '자본주의를 극복하는 기업(새로운 혁신기업 관련)이다(24.4%)', '사회서비스 제공 및 공공영역을 담당하는 기업이다(13.5%)', '지역복지 및 지역공동체를 만들어가는 기업이다(7.4%)'로 나타났다(한겨레경제연구소, 2009:28).

'사회적기업이란 합법적인 기업 형태와 경영모델을 갖추고 사회적 유용성을 가진 서비스를 제공하며 수익배분의 공정성을 유지하는 조직이라 할 수 있다(SEL, 2000; Carl Borzaga, 1988; Thierry Jeantet, 1999; 노대명, 2005:42 재인용). 합법적인 기업 형태를 갖춘 조직을 말하며 그 유형은 다양해서 노동자협동조합의 형태, 일반 영리법인의 형태를 띠기도 한다(노대명, 2005:42). '취약계층에 일자리 제공', '사회적 목적 추구'라는 측면을 강조하고 있고 이것은 전통적 기업관인 이윤 극대화와 사회적 가치의 창출을 목표로 하는 사회적 공익적 목적관을 동시에 지닌 제 3의 경제주체라(조영복, 2009:232)할 수 있다. 이러한 특성을 가진 사회적 기업은 '공익을 위한 민간기업(OECD, 1999:10)', '영리 목적의 사회사업(Dees and Anderson, 2003)', '사회적 목적을 가진 기업(Wallace, 1999)' 등으로 다양한 명칭으로 불려지고 있다(조영복 외, 2009:235).

한국에서와 달리 미국과 유럽에서는 30~40년의 사회적기업의 역사를 가지고 있으며 유럽에서는 사회적 기업의 도입배경이 복지혼합이나 노동연계의 수단으로 활용되어왔고 취약계층에 대한 복지 및 고용문제의 해결, 사회경제적 변화에 따른 아동 케어, 고령화 가족구조에 따른 노인 서비스, 도시 재생 정책, 장기 실업자 고용 등 사회적 필요에 의한 대응으로 사회적 기업이 태동되었으며 우리나라에서는 2007년 7월 사회적기업육성법이 시행된 이후 사회적 기업이 꾸준히 증가하여 2008년 말 노동부 인증을 받은 사회적기업 수가 218개에 이르고 있으며 지금까지 사회적 목적의 일자리 창출이 가장 중요했다고 볼 수 있다(김성기, 2009:146).

2) 일자리의 내용과 세부 유형

2007년부터 시행된 사회적기업육성법에 의하면 전체 근로자 중 30% 이상을 취약계층으로 고용하거나 전체 서비스 수혜자 중 30% 이상인 경우, 두 사례가 혼합된 경우 등 취약계층을 일정 수 이상 고용하거나 취약계층에 서비스를 제공하면 정부 인증을 받을 수 있다. 사회적 기업으로 인증을 받은 이후 3~4년간 인건비와 법인세 감면, 경영지원 등을 해준다. 노인, 장애인 등 취약계층을 고용하면 1인당 93만2000원(40시간 기준)을 3년간 지원 한다(머니투데이 신수영, 2010.05.17). 정부는 이러한 정책을 통해 취약계층의 사회적일자리 창출 전략을 펴고 있다. 한국의 사회적 기업은 2008년에 말 218개가 노동부에 등록되었으며, 이들 사회적 기업의 목적별 현황은 일자리 제공형(41%), 사회서비스 제공형(14%), 혼합형(29%), 기타형(16%)으로 일자리 제공형의 비중이 가장 높고, 이것은 사회적 기업이 가지는 의미를 설명해 준다고 볼 수 있다(홍정의 외, 2009:9). 사회적기업 조직형태를 보면 <표 1>에서 보는 바와 같이 2009년 기준 252개 중 상법회사가 103개소(전체의 40.9%) 민법상법인 62개소(24.6%), 민법상 조합 11개소(4.4%) 비영리민간단체 47개소(15.7%) 사회복지법인 29개소(11.5%)로 구성되어 있다(곽선화, 2009:50).

표 1. 2007~2009년 개소한 사회적기업의 조직 형태별 현황 (단위: 개소, %)

계	조직형태	민법상 법인	민법상 조합	비영리 민간단체	사회복지법인	상법상 회사
252개소		62개소	11개소	47개소	29개소	103개소
100%		24.5%	4.4%	18.8%	11.5%	40.9%

* 출처 : 곽선화(2009:50), 『2008 사회적기업 성과분석』의 내용을 재구성

사회적 기업의 유형을 분류하면, 노동부는 사회적 기업이 제공하는 서비스 범주를 교육, 보건, 사회복지, 환경, 문화예술 관광 운동, 보육, 산림보전 관리, 간병 가사지원, 기타로 구분하고 있는데 251개의 사회적 기업 중 사회복지 52개, 환경 41개, 간병 가사 지원 33개 순이다(노동부·사회적기업연구원, 2009). 이것은 사회적 기업에 사회복지 조직들이 많이 참여하고 사회서비스 확대와 관련되어 있어 서 서비스 범주가 사회복지 분야에 높은 비중을 차지하고 있으며, 이는 향후 다양한 영역에서 사회적 기업 육성을 시사하는 내용이라고 할 수 있다.

표 2. 사회적 기업의 서비스 범주(업종별)에 따른 사회적 기업의 수 (단위: 개)

범주 계	교육	보건	사회복지	환경	문화예술 관광운동	보육 가사지원	산림 보전	간병	기타
248	9	8	52	41	12	20	0	33	73

*출처: 노동부·사회적기업 연구원(2009), 『사회적 기업 개요』.

라. 사회서비스 바우처형 일자리

1) 개념 및 태동배경

우리나라에서는 2007년부터 보건가족부에서 ‘사회서비스 바우처(voucher)’를 시행하고 있다. 이는 서비스 이용자에게 현금이 아닌 이용권을 발급하여 서비스를 선택하도록 하고 사회서비스 공급기관에게 서비스 경쟁을 유도하여 고품질 서비스를 유도하는 것을 목적으로 하고 있다. 바우처 방식은 시장에서의 공급자 경쟁원리를 적극적으로 활용한다는 면에서 국가 개입의 최소화를 선호하는 자유주의적인 가치를 표방하는 것으로 알려져 있다.

지난 2년간 사회서비스는 이용자의 선택과 공급자 경쟁을 표방하는 바우처 방식으로 이루어져왔으며 앞으로도 지속적인 확대가 예상된다. 사회서비스 바우처의 도입배경을 보건복지가족부(2009)는 경쟁원리를 도입하여 복지서비스 제공을 효율화, 기존에는 소수의 공급기관이 독점상태에서 서비스를 제공, 수요자에 대한 직접 지원을 통해 우수한 서비스를 제공하는 기관이 수요자의 선택을 받도록 하여 공급기관간 경쟁 유도라고 밝히고 있다. 또 다른 한 요인으로 투입에서 성과중심으로 서비스 전달체계 개편, 선국고보조금 수령, 후 서비스 제공 방식에서 선 서비스 제공, 후 바우처 획득성과에 따라 국고보조금을 수령이라 밝히고 있다. 바우처의 도입배경으로 고령화로 인한 인구학적 변화와 여성의 경제활동 참여 증가, 저 출산과 독거노인의 증가 등 가족구성과 기능의 변화와 더불어 소득증가 등으로 인한 사회서비스 수요의 증가는 더욱 사회서비스 영역에 대한 사회적 대응의 노력을 요구하고 있으나 비공식적 돌봄과 현금급여 위주의 복지제도의 한계를 들 수 있다(김원중, 2007:19). 바우처 방식의 도입은 복지제도의 한계와 신사회적 위험에 대처하기 위해 사회복지서비스 확대 요구에 대한 대응, 서비스전달체계에 있어서 민간 역할의 강화, 지방자치단체의 사회복지서비스 개발과 공급의 역량강

화, 사회투자국가로의 전환 논의의 수용이라는 의미를 가지고 있다.

또 다른 측면에서는 한국의 실업문제에 대응하기 위한 유효노동력 창출의 산업구조 재편이라는 사회적 일자리 측면에서도 이러한 필요가 강화되고 있다. 남찬섭(2008:19)은 바우처의 도입배경을 민영화나 시장화라기보다 사회복지서비스 공급량 확대의 일환이며 사회적 일자리 창출의 성격이 더 강하다고 보고 있다.

바우처의 유형 분류를 김진(2007:29~31)은 명시적, 묵시적, 환급형 바우처로 분류하였다. 명시적 바우처는 쿠폰을 수혜자에게 지급하는 방식이고 묵시적 바우처는 공급자에게 수요량에 따라 보조금을 지급하는 방식이고 환급형 바우처는 수혜자가 재화나 서비스를 거래한 후 관련 서류를 제출하면 환급받는 방식이다. 유한욱(2006:57)은 바우처 제도의 도입의 목적과 배경에 따라 시장전환형, 복지증진형, 특수목적형, 혼합형으로 분류하였다. 결론적으로 사회서비스 바우처형 일자리의 도입은 시기적으로 전반적인 경제성장의 둔화와 고용없는 성장의 위기가 나타나면서 고용 잠재력이 큰 사회서비스 영역에 주목하게 된 고용 정책적 접근이 도입된 것이라 볼 수 있다. 이는 이용자지원이라는 새로운 방식의 사회서비스 재정 확보를 보다 수월하게 한 배경이며 일자리 창출이라는 또 다른 목적을 추구하기 위해 도입된 것이라 할 수 있다.

2) 일자리의 내용과 세부 유형

사회서비스 바우처형 일자리는 보건복지부에서 시행하고 있는 사회서비스 바우처 사업 유형에 따라 나눌 수 있다. 사회서비스 바우처는 이들 사업이 기존의 사회복지서비스와 차별적으로 설정하고 있는 목표로서 바우처를 통한 새로운 서비스 제공방식의 성과는 수요자 만족도 제고, 사회서비스 공급기관간 경쟁촉발, 고용 취약 계층에 대한 적합 일자리 창출, 제도운영의 효율성과 투명성 제고 등이 제시되고 있다(이재원, 2009; 김원중, 2008).

2007년 3월 사회서비스 관리센터가 설립되었고, 2009년 2월 현재는 6대 사업을 통해 추진되고 있으며 그에 따른 일자리가 창출되고 있다. 6대 사업에는 노인 돌보미 서비스, 중증장애인 활동보조서비스, 산모신생아도우미서비스, 가사간병방문서비스, 장애 아동 재활치료 서비스, 지역사회서비스투자사업 등으로 구성되어 있다(김용득 2009:13). 사회복지서비스의 성격에 따라 사회서비스 바우처를 김용득(2009:37)은 <표 3>과 같이

분류하고 있다. 사회복지서비스가 전통적 영역인 1분면에서 2분면으로 확장영역으로 확대되었으며 공급자 경쟁방식을 도입한 사회서비스 바우처 방식으로 3분면 4분면의 서비스 대상이 확대되었다. 사회서비스 바우처형 일자리는 주로 돌봄 영역으로 장애인, 노인, 가사간병, 신생아도우미, 장애아동 재활 등에서 창출된 인력이다.

표 3. 사회복지서비스의 성격 분류와 사회서비스 바우처

구분	전통적 영역		확장영역 (서비스 대상의 확대)	
	기관보조방식	1분면	장애인시설 아동시설 사회복지관 장애인복지관 등	2분면
공급자 경쟁방식	3분면	노인 요양보험 제도	4분면	장애인활동보조서비스 노인돌봄미서비스 가사간병서비스 신생아도우미서비스 장애아동재활치료서비스 지역선택형 지역사회서비스투자사업 지역개발형 지역사회서비스 투자사업

* 출처: 김용득 (2009:37)

Ⅲ. 사회적 일자리 창출 현황 분석

1. 사회적 일자리 창출 분석 틀

본 연구의 분석 대상은 선행연구를 통해서 검토된 바우처형 일자리, 사회적 기업형 일자리, 소액대출사업형 일자리, 자활사업형 일자리에 대해서 각각 양적 분석과 질적 분석을 실시하였다.

양적분석은 4개의 유형별 사회적 일자리 창출 관련된 국가 통계자료 및 관련 기관들의 통계자료를 바탕으로 창출된 일자리의 유형에 따른 일자리의 수, 그리고 그러한 사

회적 일자리에서 근로를 한 인력의 수 등의 양적 자료들을 분석하였다. 본 연구의 자료를 분석하는 과정에서 자활근로형 일자리의 경우는 사회적기업형, 사회서비스 바우처형 일자리를 포함하기도 하기 때문에 개념과 수에서 중복이 있을 수 있다. 이는 자활근로형 일자리와 사회적 기업형, 사회서비스 바우처형 일자리 3개간 개념 중복은 정책 실천과정에서 발생하는 불가피한 현상이다. 따라서 본 연구에서는 기존 분류에 따른 통계자료를 그대로 사용하였으며, 이러한 사용의 근거는 사회유형에 따라 예산 또는 정부 지출 경로가 다르다고 보기 때문이며, 예산지출 경로를 통해서 나온 수량적인 결과를 통해서 일자리의 양적 규모를 분석하였다. 또한, 이러한 4개 유형의 사회적 일자리들의 질적 분석을 위하여 평균임금현황과 일자리의 사회보장성 수준으로 사회보험 가입여부를 분석하며, 고용의 안정성으로는 평균근속기간 및 소액대출사업의 경우 사업 유지 기간 등을 분석의 틀로 사용하였다. 동시에 각 일자리 유형에 따른 사업에 대한 사회적 평가를 함께 살펴보았다.

2. 자활 근로형 일자리 분석

가. 자활사업형 일자리의 양적 분석

자활사업 참여자수는 <표 4>에서 보는 바와 같이 2008년 말 기준 70,489명으로 보건복지가족부 사업에는 68,246명(96.8%), 노동부 사업에는 2,243명(3.2%)이 참여하여 자활사업 참여자의 96.8%가 보건복지가족부 사업에 참여하고 있다. 보건복지가족부 사업중 자활근로 사업에는 58,177명(82%)이 참여하고 있고 사회적응프로그램인 디딤돌 프로그램에 1,625명(2.3%), 생업자금융자사업인 공동체 및 개인 창업에는 8,444명(12%)이 참여하고 있다. 자활사업에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는 자활근로는 사회적 일자리형(23,900명)이며, 두 번째로 높은 비중은 가장 낮은 수준의 근로 형태인 근로유지형 자활근로(34.1%)이다. 또한 시장진입형의 일자리도 비교적 높은 수준(10,647명)으로 창출되었음을 알 수 있다. 자활사업형 일자리로 창출된 일자리를 분석한 결과 노동시장 진입과 연결될 수 있는 일자리인 시장진입형일자리, 사회적 일자리형이 비교적 높은 수준으로 창출된 것으로 볼 수 있으며 동시에 자활사업이 가진 고유한 특성대로 근로능력 및 자활의지가 미약한 근로유지형 일자리도 높은 수준으로 창출된 것으로 볼 수 있다.

표 4. 자활사업 프로그램별 참여자 현황(2008년)

(단위: 천명, %)

연도	계(a+b)	보건복지가족부(a)								노동부 (취업알선 훈련등) (b)
		소계 (a)	자활근로					사회적응 프로그램 /디딤돌	자활 공동체/ 개인창업	
			시장 진입형	사회적 일자리형	인턴형	근로 유지형	지자 체형			
2001	119	110	14(업그레이드형)		-	85(취로형)		9	2	9
2002	96	93	20(업그레이드형)		-	63(취로형)		8	2	3
2004	113	107	12	25	521명	56	7	7	5	
2005	91	83	9	22	426명	39	5	7	8	
2006	87	83	10	24	431명	36	5	7	4	
2007	87,282명	83,431명	10,857명	24,961명	279명	31,810명	143명	5,313명	10,068명	3,851명
2008	70,489명	68,246명	10,647명	23,900명	145명	23,292명	193명	1,625명	8,444명	2,243명

* 2001~2006년 자료는 보건복지가족부 · 한신대학교, 2008, p.15.

* 2007년 자료는 중앙자활센터 홈페이지 <http://www.cssf.or.kr/>(2007.12. 기준: 2010.5.30. 다운 받음).

* 2008년 자료는 고경환 · 이선우 · 강지원 · 임완섭(2009:62)의 내용을 재구성함.

나. 자활사업형 일자리의 질적 분석

1) 평균 임금과 사회보장성, 고용안정성 수준

자활 사업형 일자리의 평균임금은 자활근로사업 중 첫째, 시장진입형 자활근로의 경우 수급자, 차상위(80% 이하)이며, 월 급여 58만원(1일 8시간 29,000원, 주 5일 근무), 12개월을 원칙으로 하고 있다. 둘째, 사회적 일자리형 자활근로사업은 자활사업도우미, 복지도우미, 보육지원도우미, 급식도우미, 복지시설도우미 등의 도우미 형태가 주를 이루며 이 사업의 참여자는 수급자, 차상위(60% 이하)로 월 급여 52만원(1일 8시간 26,000원, 주5일 근무), 10개월을 원칙으로 하고 있다. 셋째, 인턴형 자활근로사업은 이·미용, 요리, 전기, 용접, 정비, 운전, 제과제빵 등의 영역에서 근로활동을 하면서 수급자와 차상위(제한 없음)를 대상으로 월 급여 56만원(1일 8시간 28,000원, 주5일 근무) 6개월 단위 계약을 하고 있다. 마지막으로 근로유지형 자활근로사업은 노동 강도가 약하나 지역사회 필수적인 공공서비스 제공사업 중심이며 수급자를 대상으로 하고 있어 월 30만4천원(1일 5시간 19,000원, 주 4일 근무), 10개월 범위 내 사업기간을 두고 있다. 자활공동체 사업은 '수급자 및 차상위가 상호 협력해 조합 또는 부가가치세법 상의 2인 이상의 사

업자로 설립한 조직'을 의미하며, 자활지원사업의 최종 귀착지 이자 탈출구로 인식되고 있다.

고경환 외(2009) 연구에서 자활사업 참여자 4,299명을 대상으로 설문한 결과 참여자들의 가구 수는 1,776가구로 사회적일자리, 시장 진입형, 자활공동체, 창업지원, 바우처사업, 지자체사업으로 나뉘었다. 이들의 연간 기초수급액은 150만원 이하가 70.3%이고 300만원 이하 10.6%, 나머지는 450만원에서 600만원초과까지 분포되어있다. 이들의 근로소득은 700만원 이하가 40.9%로 가장 많이 분포되어있고, 1,200만원 초과도 9.6%에 이르고 있다. 창업지원의 경우 1,200만원 초과가 15.4%로 가장 많고 시장 진입형이 13.2%로 그 다음 해당된다. 연간자활소득은 800만원 이하(70.5%)이고 시장 진입형과 자활공동체유형에서는 연간자활소득 수준이 높은 등급에서 상대적으로 비중이 높은 것으로 나타났다.

자활 사업형 일자리의 사회보장성은 고경환 외(2009)연구 결과에 의하면 조건부수급자가 60.2%로 가장 많고 비수급가구가 27.1%로 나타났다. 이들에게 의료보장 수급 형태는 의려급여 2종이 가장 많은 62.6%이고 나머지는 해당 없음이 27.3%, 의료급여1종 8.0%, 가구원일부 수급 등이다. 이런 결과는 자활사업에 참여하고 있는 대상이 수급자 혹은 조건부 수급자가 대다수이므로 사실상 일반적인 5대 보험과는 해당사항이 없다고 할 수 있다.

자활 사업형 일자리의 고용안정성은 주4~5일 근무로 10~12개월 동안 고용되어 일하는 것이다. 자활사업은 수급자, 조건부수급자, 차상위 계층을 위한 일자리 창출이 대부분으로 이들의 고용안정성은 급여 외 수입이 있는 경우 최저생계비 수치를 넘어 자활사업에 참여할 수 없게 되어 있다.

이상의 내용은 자활 사업형 일자리는 그 근본 취지가 고용안정과 근로소득 발생을 위한 일자리가 아니기 때문에 평균임금과 사회보장성, 고용안정성 부분 모두에서 일반적인 근로기준과 상이한 자활사업 그 자체의 기준과 범주를 넘어서지 못하고 있다고 할 수 있다.

2) 사회적 일자리 창출에 대한 사회적 평가

자활사업은 전달체계로서의 성격이 상대적으로 긴 역사를 갖고 있으면서 근로능력이 있는 저소득층에게 일자리를 주는 사업이다. 2008년 12월말 기준 70,489명이 참여하

고 있는 것으로 보아 그 목표를 달성하기에 적절하도록 제도가 설계되었다고 평가를 할 수도 있겠다. 하지만 평가 지표⁶⁾인 적절성, 효과성, 효율성, 지속가능성으로 평가를 해보면 그렇게 긍정적인 평가는 아니라 할 수 있다.

첫째, 적절성이다. 일자리 창출이라는 사업 목표는 달성되었을지는 몰라도 지역자활센터의 평가가 예산에 반영되면서 변질되고 있어 그 적절성에 문제제기를 하고 있다. 둘째, 효과성이다. 자활사업에 참여하고 있는 대다수가 기초생활보장제도 수급자로 자활사업에 참여하든, 근로능력이 있는 간에 소득증대 효과는 별 차이가 없다는 것이다. 셋째, 효율성이다. 자활사업 중 수익금, 인건비 대비 자활공동체가 가장 높고, 시장진입형, 사회적 일자리 유형이고 자활공동체의 인건비 대비 수익금이 90.6%로 대부분의 인건비를 충당할 수 있는 것이기에 자활공동체의 효율성은 높으나 그 일자리 수는 8,444명으로 가장 적은 수인 것으로 보아 전체적으로 일자리와 소득보장을 하고 있다고 평가하기는 어렵다. 넷째, 지속가능성이다. 자활사업을 운영하고 있는 대표적인 자활센터가 사회서비스 전자바우처 사업이나, 노인장기요양 보험사업에 참여하고 그 규모 또한 매우 크다. 그리고 소액대출 사업을 통한 창업, 그 창업이 사회적기업을 통해 이루어지고 있다. 이제 지역자활센터는 정부의 복지정책에서 자활지원 사업 전달체계로서의 성격과 사회서비스 전달체계로서의 성격을 같이 갖고 있어 자활사업을 통해 지속가능한 일자리를 얻었다고는 할 수 있을지 모르나 자활사업의 고유성은 많이 희석되어 그 고유성만으로는 지속하기는 어려울 것으로 평가된다.

3. 소액대출사업형 일자리 분석

가. 소액대출사업형 일자리 분석

우리나라 소액대출 사업은 민간주도사업과 정부주도 사업이 혼재되어 있다. 초기에는 민간 비영리단체 주도로 시작되었던 것이 2005년 이후부터는 지방자치단체, 중앙정부 주도 사업이 시작되어 비중이 점차 증대되고 있다.

6) 고경환 외(2009)에서 “자활사업의 평가연구-정책설계와 정책효과 그리고 쟁점들-”에서 자활사업의 평가 지표를 총 4가지 즉, 적절성, 효과성, 효율성, 지속가능성을 보고하였다.

대표적 민간주도 수행기관은 신나는 조합, 사회연대은행, 사회복지은행 등이 있다. 이 3개 기관 외 민간 비영리 기관으로 소액대출사업을 겸해서 하는 기관으로 아름다운 세상기금을 운영하는 아름다운 재단, 정부의 재원을 갖고 북한이탈주민의 창업을 지원 하는 열매나눔재단, 해피월드복지재단 기금으로 운영되었고 현재 미소금융재단기금으로 재원이 확대된 천사희망은행 외에도 장애인, 출소자들을 위한 창업지원 등 매우 다양하게 소액대출사업이 확산되고 있다.

정부주도 소액대출사업은 민간 수행기관(광역자활센터 포함)에게 위탁하여 운영하는 보건복지부의 희망키움뱅크, 서울특별시의 희망드림뱅크사업, 강남구청의 희망실현창구 창업지원사업 등이며 정부가 사업계획을 주도하고 지침에 의해 진행되는 미소금융이 있다. 특히 희망키움뱅크는 2009년 보건복지부가 사업예산을 대폭 증액한 것으로 신규 민간 수행기관과 부산, 전북, 강원, 경북 등 광역자활센터로 하여금 신규로 사업을 취급하게 함으로써 수행기관의 크기가 증가하였다. 이와 아울러 2009년 12월부터 소액서민금융재단을 확대 개편하여 미소금융재단이 휴면예금, 재계와 금융기관의 기부금 등 향후 10년간 2조원을 재원으로 하여 각 지역 재단과 소액대출사업 수행기관에 위탁하고 있다.

김규환(2008)의 연구⁷⁾와 금융위원회 소액서민금융재단(2009)자료를 기초로 하여 <표 5>로 재구성하여 본 결과 2009년 12월 말 현재 우리나라에서 소액대출사업을 하고 있는 기관 수는 총24개로 2000년부터 2009년까지 빈곤취약계층과 금융소외계층의 창업을 위한 자금과 사회적 기업의 설립을 위한 자금 등으로 약 636억원의 소액대출과 3,639명이 수혜를 받아 일자리를 창출 한 것으로 볼 수 있다.

재정의 출처에 따라 2005년 복지부에서는 사회연대은행과 신나는 조합 등 2개 기관에 연 20억원, 2009년에는 19개 단체에 330억 원을 지원하였고, 2009년에는 서울시가 복지부 사업을 벤치마킹하여 소액대출사업기관에 자금대출 60억 원을 지원하였다. 보건복지부 창업대출사업은 2009년 6월 기준 사회연대은행, 신나는 조합, 경기 및 인천 광역

7) 김규환의 두 자료를 보면 2008년 자료(p.7)에서 2000년 신나는 조합을 시작으로 사회연대은행(2003년), 아름다운 세상기금(2003), 창원지역 사회복지은행(2003) 4개 기관을 기준으로 2007년 3월말 현재 대출금액은 101억8천만 원, 총504건이었고, 미소금융과 서민금융 대토론회(2010)때 발표한 김규환에 의하면 2000년~2009년까지 1,177억원의 소액신용대출이 공급되었다고 하나 명확한 자료는 제시되어 있지 않고 그 추이가 불명확하였다.

표 5. 소액대출 성장 추이

(단위: 개, 억, 명)

분류		2000~2007년	2008년	2009년	합계	
수행기관 수(개)		4	7	24	-	
대출금액(억)		102	95	439	636	
구성 금액 (억)	민간	미확인	45	32	-	
	정부	보건복지부	60	20	330	410
		지방자치단체	0	10	73	83
		미소금융	0	51	440	491
구성 금액 소계(억)		미확인	126	875	984	
수혜자수(명)		977	394	2,268	3,639	

* 출처 : 김규환(2008,2010)연구와 소액서민금융재단(2009)자료를 토대로 작성

자활센터에서 수행하고 있으며, 여기서는 대상자를 발굴하고 선정, 대출 및 상환관리, 각종 자활공동체 지원 사업 등을 수행하고 있다(한국보건사회연구원, 저소득층 금융지원 실태 및 정책방안, 2009:116).

2008년 금융회사 휴면예금 출연금을 재원으로 하는 미소금융재단 설립 후 대폭 확대하여 2009년 440억 원을 지원하였다.⁸⁾ 미소금융의 발표(2010.2.24)에 따르면, 2010년 2월 22일 현재 4,819명 중 300명에 대해 20.2억 원을 대출하였고 무등록사업자 자금 7.1억 원(35%), 운영자금 5.4억(27%), 창업자금 4.4억(22%), 시설개선자금 3.2억 원(16%)으로 무등록사업자 자금은 1인당 평균 대출액은 466만원, 창업, 운영, 시설개선 등 1인당 평균 대출액은 886만원이다. 무등록 사업자는 152명, 영업 중인 자영업자는 120명(40%), 신규창업자 28명(9%)이다.⁹⁾

신용회복위원회 소액대출지원은 2006년 17명을 시작으로 2010년 2월18일 현재까지 2만313명, 대출금액 608억3400만원을 포함하면¹⁰⁾ 매우 큰 지원을 하고 있다. 사회연대는 행에서 지난 2009년 총 지원 금액은 90억 원으로 429개 기관에 지원을 하였으나, 참여자

8) 금융위원회 소액서민금융재단. 2009 “서민의 자활지원을 위한 미소금융 확대방안” p3. 기존의 소액대출사업 수행기관 외, 지방자치체(정통시장지원), 신용회복위원회(금융 채무 불이행자 지원), 보험회사(소액서민보험)모두 합쳐 2009년 440억원 지원

9) <http://datagle.net/entry/서민대출인-미소금융-2개월간-대출-및-용자-현황-발표2010>. 6.8 자료 다운 받음

의 수는 확인할 수 없었다. 그람민은행의 한국지부로 2000년부터 마이크로크레딧 사업을 시작한 신나는 조합은 대출받을 수 없는 경제적 빈곤층을 조합원으로 무담보·무보증 방식으로 생업자금 융자하고 있다. 2000년부터 2008년까지 157공동체를 지원하여 499명의 공동체원수를 갖고 있으며 30억 6천8백358천원을 대출¹⁰⁾하였다.

소액대출사업을 통해서 창출된 일자리는 일자리 그 자체에 대한 수가 정확히 소개된 부분도 있지만, 그렇지 못한 지원기관도 있어 총괄적 차원의 일자리 창출의 수를 파악하기를 어려웠으나, 지원액 규모를 중심으로 살펴볼 때 상당히 큰 금액을 지원하고 있으며 연간 창출하는 일자리의 규모는 4,000여개로 추정할 수 있다.

나. 소액대출 사업형 일자리의 질적 분석

1) 평균 임금과 사회보장성, 고용안정성 수준

평균임금에 대해서는 보고된 바 없고 소액대출사업은 창업을 지원하는 사업이기에 그 수익금을 봐야하나 아직까지 창업을 통해 어느 정도 수익금인지는 알려진 바 없으나 연구 자료를 통해서 살펴보면 다음과 같다. 월매출액에서 총비용을 뺀 월 순수익을 비교해보면 조판래·이광노(2002)는 소상공 센터에서 지원한 1년 경과 소상공인 업체 조사결과 평균 251만원, 황정임 외(2006)의 빈곤여성 창업지원에서 평균 187만6천원이었다. 가장 최근의 연구에서 정영순(2008)은 사회연대은행에서 5년간 지원한 창업이 지속된 178개 업체 대상 269만6천원이었다. 이 연구에서는 또한 노동력 1단위당 매출액을 분석한 결과 6,129만 2천원으로 중소기업 하위 25%보다 훨씬 낮은 수준으로 소액 창업체의 노동력 1인당 생산성은 매우 낮다고 평가하였다. 월매출액과 월 순수익의 관계를 보면 <표 6>과 같이 200만원 이하의 월매출액을 가진 소액창업자는 창업으로 생계를 유지하기가 어려울 수 있음을 알 수 있다.

소액대출사업을 통한 일자리의 사회보장성 부분도 보고된 자료가 없으며, 추정하기로는 자영업을 하는 것이기 때문에 정부가 1인 이상 사업장에 대해서 각종 사회보험 가입이 가능하도록 하였으나, 실제로는 보편적이지는 못한 것으로 알려져 있듯이 소액

10) http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/406620.html/ 2010.6.8. 자료 다운받음

11) 신나는 조합 홈페이지 대출기금지원. 2010. 5.24. 자료 다운 받음 http://www.joyfulunion.or.kr/home/doc=html/new/business_biz_01_01.htm&id=s2&pn=2&sn=1

표 6. 소액대출사업을 통한 창업업체의 수익현황

월 매출액	월 순수익
200만원 이상	150만원 이상
100~200만원	80만원
100만원 미만	20만원

* 출처: 정영순(2008)

대출 사업형 일자리에서도 사회보장성은 취약할 것으로 판단된다. 또한 소액대출형 일자리의 고용안정성은 2009년 사회연대은행 연차보고서(2009)에 따르면 무지개가게가 1000호점을 달성하고 있으며, 신나는 조합은 2000년부터 2008년까지 총 157공동체, 499명의 공동체원수를 달성하여 생존율이 93%로 매우 높은 비율을 차지하고 있어 창업지원과 그 지속성에 어느 정도 유지함을 알 수 있다. 그러나, 이러한 결과를 일반화시키는데는 다소 무리가 있으며 소액대출 사업형 일자리의 고용안정성에 대해서는 일반화시킬 자료가 취약한 상황이다.

2) 사회적 일자리 창출에 대한 사회적 평가

제도권 금융에 대한 접근성이 떨어지는 취약계층에게 신용을 담보로 금융에 대한 접근은 또 다른 형태의 빈곤퇴치와 고용창출을 위한 방법이며 따라서 소액대출창업의 정책목표는 기본적으로 빈곤퇴치와 사회복지 구현을 통한 삶의 질 향상과 사회의 평등실현을 추구하는 것이다. 2000년 소액대출사업이 시작된 지 10년이 되는 이때 소액대출사업이 사회적 일자리 창출에 기여하고 있는 부분을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 거시 경제학적 관점에서 신용창조를 통한 경기를 부양하고 있다는 점이다(임원희, 2006:312~313). 둘째로는 소액대출사업으로 다양한 형태의 사회적 배제에서 벗어나도록 돕는 것으로 금융과 사회에 소외되고 배제된 자들에 대한 경제적 자립의 기회와 자활능력을 도우며 임파워먼트에 기여한다는 점이다. 셋째, 소액대출사업은 사회적 기업의 생성이라는 측면에서도 성공적인 자활프로그램으로 인정받고 할 수 있으며, 또한 자활공동체의 창업지원을 함으로써 사회적 기업 활성화에 이바지 하여 저소득층의 자립뿐만 아니라 경제 활성화를 돕는 새로운 영역에의 투자로 기능을 하고 있다(임원희, 2006:324~325). 넷째, 빈곤층의 창업을 지원하는 소액대출사업은 정책 사각지대를 해

소하는 역할을 하고 있다. 정부가 빈곤층의 소득보장을 위해 도입한 기초생활보장제도는 빈곤층을 위한 최후의 안전망으로 매우 중요한 역할을 담당해왔다. 그러나 기초생활보장제도에 의해서 빈곤층, 차상위계층 등 충분히 보호받지 못하고 있다. 이들을 위해 소액대출사업을 통해 그 역할을 수행하고 있다(노대명, 2006:61~62). 다섯째, 우리나라 소액대출사업은 시민사회단체의 자발적 노력에 의한 것이라는 점이다. 2000년 신나는 조합, 2003년 사회연대는행은 설립초기 많은 희생을 감수하며 사업을 수행해왔다. 정부의 보조금에 의존하기 보다는 시민사회의 다양한 자원을 연계하는 사회적 연대성이 강조된 것이며 이는 시민사회에서 새로운 모형의 실험으로 다양한 지원조직과 인력이 결합하여 시너지효과를 발휘하는 모형을 구축하였다는 점에서도 그 기여부분이 크다(노대명, 2006:62~63).

한편 소액대출사업이 가진 한계점은 첫째, 월매출액에 따른 월 순수익이 매우 낮아 생계유지가 어려워 자영업으로 길게 유지하기 어렵다는 점이다. 둘째, 창업의 경우 사회보장성의 어려움이 있다. 흔히 일자리에 대해 평균임금과 5대 보험, 고용의 안정성을 갖고 평가하는데 창업하여 순수익구조로 전환하기까지 상당시간이 소요되며 그에 따라 사회보장제도 가입에 제한이 따른다. 셋째, 미소금융의 출현으로 인해 많은 자금 대비 전문 인력 충원의 어려움이 있다. 10년간 2조원이라는 거대 자금을 소액대출 수행기관에 주거나 직접운영을 하고 있는데 소액대출사업이 시민단체로 시작하면서 사회연대성을 강조하며 공동체 형성, 창업 컨설턴트 등의 교육과 훈련을 강조하였다. 이런 제반활동을 위한 활동비 및 운영비 지원의 부족한 소액대출사업의 활성화에 저해 요인으로 작용하고 있다.

4. 사회적 기업형 일자리 분석

가. 사회적 기업형 일자리의 양적 분석

2009년 8월 현재 2007년 인증기관 중 취소된 4개를 제외하고 251개의 사회적 기업이 활동 중이다. 사회적기업 육성위원회의 인증을 거쳐 2007년 10월 36개, 12월 19개, 2008년 4월 30개, 7월 24개, 10월 48개, 12월 64개, 2009년 5월 26개 기관, 7월 8개 기관이 사회적 기업으로 인증을 받았다. 이는 515개 기관이 인증을 신청해 251개가 선정된 것으로

표 7. 연도별 사회적 기업 인증 현황¹²⁾

인증연도	2007년 10월	2007년 12월	2008년 4월	2008년 7월	2008년 10월	2008년 12월	2009년 5월	2009 7월
인증기관	36개 ¹³⁾	19개	30개	24개	48개	64개	26개	8개
기관누계	36	55	85	109	157	221	247	255
인증당시 유급근로자수	1820	529	831	764	1568	1053	511	152
유급근로자 누계	1,820	2,349	3,180	3,944	5,512	6,565	7,076	7,228
평균유급 근로자수	55.2	27.8	27.7	31.8	32.7	16.5	19.7	19.0

*출처 : 노동부 · 사회적 기업연구원(2009). 『사회적기업 개요집』내용 재구성

서 인증률 49%이며, 이중 251개 기관 중 서울 경기 인천에 114개가 소재하고 있어 전체의 45.5%가 수도권에 있음을 볼 수 있다(노동부 · 사회적기업연구원, 2009: 9).

<표 7>에서 보는 바와 같이 인증신청 시점에서 신청서에 기재된 각 기관의 유급근로자는 2007년부터 2009년 누계가 총7,228명으로 기관 당 평균 28.7명을 고용하고 있다. 2008년 말 기준으로 인증기관의 취약계층 고용규모는 평균 22.5명으로 전체 유급근로자 평균 규모의 58%를 차지하며 장애인(35.1%), 저소득층(31.1%), 고령자(27.0%) 등으로 구성된다. 이는 우리나라 사회적기업이 매우 노동 통합적이며 이에 사회적기업의 자립적 수익활동에 한계가 많고 인적자원 개발에 많은 투자가 필요하다는 사실을 보여주고 있다(이은애, 2008).

나. 사회적 기업형 일자리의 질적 분석

1) 평균 임금과 사회보장성, 고용안정성 수준

2010년 노동부에서 발간한 사회적 기업 육성을 위한(예비) 사회적 기업 일자리 창출

12) http://www.socialenterprise.go.kr/community/commu_doc_view.jsp?seq=641&boardcode=DOC

13) 2007년 인증 심사당시 인증 기관은 36곳이나 이후 4개 기관이 취소되어 총 32개 기관이 사회적기업으로 운영중이다.

14) 우리나라 최저임금은 2010년 현재 시급 4,110원이며, 주 40시간 근무는 월 최저임금액은 858,990원이다.

사업 시행지침에 따르면 사회적 기업의 임금을 3년간 지원해 주는데, 그중 첫해에 100%를 지급해준다. 2010년 지원금은 1일 8시간, 1주 40시간 근무기준으로 월 지급액 932천원을 지급해주며 지원금은 참여근로자 인건비(최저임금이상) 및 사업자 부담 사회 보험료로만 사용해야 한다⁴⁾. 참여단체 사업주는 근로자에게 인건비를 최저임금 이상으로 지급해야 하며 4대 보험에는 모두 가입해야 한다고 규정하고 있음을 볼 때 현재 한국의 사회적 기업들은 정부지원금을 받는 동안은 최저임금 이상과 4대 보험에 가입되어 있어 일자리 질의 최저수준은 확보하고 있다고 볼 수 있다(노동부 사회적 기업 일자리 창출사업 시행지침, 2010).

근로자 수와 급여수준을 살펴볼 때 2009년 7월 기준으로 인증을 받은 251개의 사회적 기업을 보면 평균 근로자 수는 20~30명으로 소규모지만 아름다운가게에서는 340명, 다솜이 재단에서는 250명, 함께 일 하는 세상에서는 216명 등 200명을 넘는 곳도 있다. 근로자 중 평균 60%를 장기 실직자, 여성 가장, 장애인, 고령자 등으로 사회적 취약계층을 주로 고용하고 있으며 1인당 평균 임금은 106만 8000원으로 저임금이라 할 수 있다(머니투데이 신수영 : 2010.05.17 10:11).

한편, 곽선화(2009)에 따르면 54개의 사회적 기업 대상 연구에서 평균임금이 2008년 기준으로 89.8~1,115만원으로 최저임금 보다 약간 상회하는 수준의 임금을 보여주어 사회적 기업을 통한 일자리에서의 평균 임금의 수준은 상당히 낮은 것을 볼 수 있다.

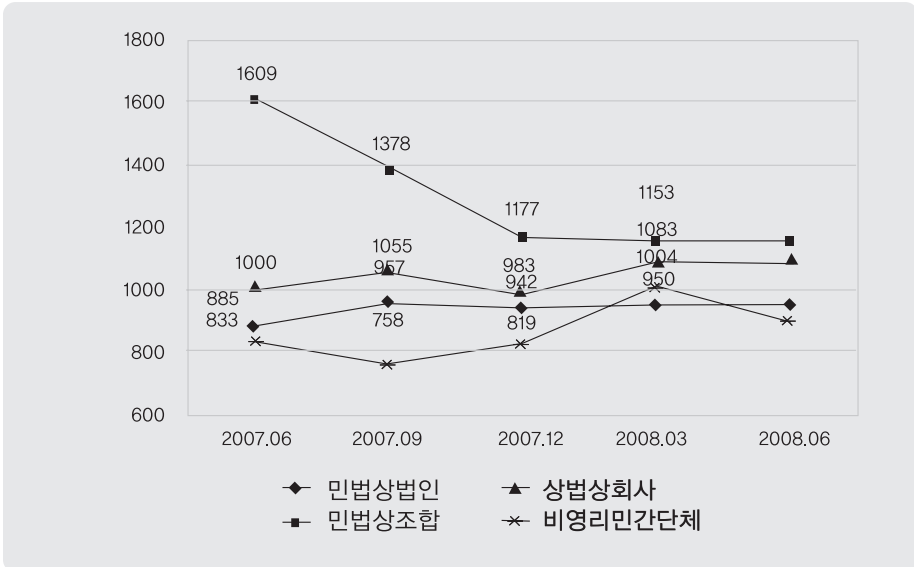
고용의 안정성에 대한 평가로서 평균근속기간 등은 문헌들을 통해서 파악하기 어려웠으며, 질적 분석의 내용으로서 사회적 기업형 사회적 일자리에 참여하는 근로자들의 일자리 만족도 부분을 살펴보면(곽선화, 2009:297), 동료작업자와의 공동체 의식공유(3.30점), 직무의 사회적 목적 실현(3.25점)에서는 매우 동의하나 다양한 복리후생(2.55점), 근로계약기간(2.88점), 의사결정과정에의 참여(2.89점), 직무수행 및 직무향상 교육훈련제공(2.98점)에서는 다른 항목에 비해 만족도가 낮은 것으로 나타났다.

2) 사회적 일자리 창출에 대한 사회적 평가

우리나라에서는 사회적 기업이 사회적 일자리 창출의 수단으로 역할을 해오면서 다음과 같은 기여를 하였다고 평가할 수 있다.

첫째, 사회적 돌봄 문제의 해법 역할을 하고 있다. 비영리조직에 의한 사회서비스 확대에 기여하면서 사회적 요보호자인 노인 돌봄 등에 사회적 기업이 활동하며 우리 사

그림 1. 조직형태별 평균 임금(54개소 기준)



* 출처 : 광선화(2009)

회의 문제를 해결하는 하나의 해법 역할을 하고 있다. 둘째, 취약계층에게 일자리 창출이라는 것으로 의미 있게 기여했다. 한국에서는 사회적 기업이 일자리 창출의 주요 수단으로서 노동취약 계층에 일자리를 제공했다고 평가할 수 있다. 광선화(2009:226)에 따르면, 사회적 기업 근로자 중 저소득층은 22%, 준고령자는 36.2%, 장애인은 28.7%로 전체 유급근로자 중 82.9%가 취약계층들이라고 할 수 있으며, 이를 통하여 사회적 기업이 빈곤과 실업문제에 있어 인프라확산에 기여했고 취약계층들의 일자리 창출에 의미 있는 기여를 한 것으로 볼 수 있다.

한편 사회적 일자리 창출 사업이 가진 한계점에 대한 평가는 첫째, 지나친 정부 주도로 사업이 이뤄졌다는 점이다. 일자리 창출을 하나의 목적으로 추진되고 있는 사회적 기업이 지나친 정부 주도, 경제침체와 낮은 복지수준 속에서 취약계층을 위한 일자리 창출과 사회서비스의 확장을 사회적 기업을 통해서 동시에 피하고 있다는 점이다. 이는 사회적 기업에 과도한 부담을 줄 수 있다는 문제제기가 있다(장원봉, 2009:47). 둘째, 사업규모의 영세성과 저임금을 포함한 열악한 근로 환경이라고 할 수 있다. 대부분의

사회적 기업이 20~30명으로 규모가 영세한 수준이고 임금이 100여 만 원 정도로 저임금인 부분은 일자리 창출에서 양적인 성장은 이뤘으나 질적인 성장이 더 필요함을 볼 수 있다. 물론 실직자, 여성가장, 장애인, 고령자 등 노동시장에서의 취약계층을 고용한 것은 사회적 기업의 공익적 목적을 실천한 면에서 긍정적이라 평가할 수 있으나 이러한 취약계층과 함께 하면서 기업이윤 추구를 하는데 많은 어려움이 예상되므로 이에 대해 정책적 지원이 필요할 것이다.

5. 사회적 서비스 바우처형 일자리 분석

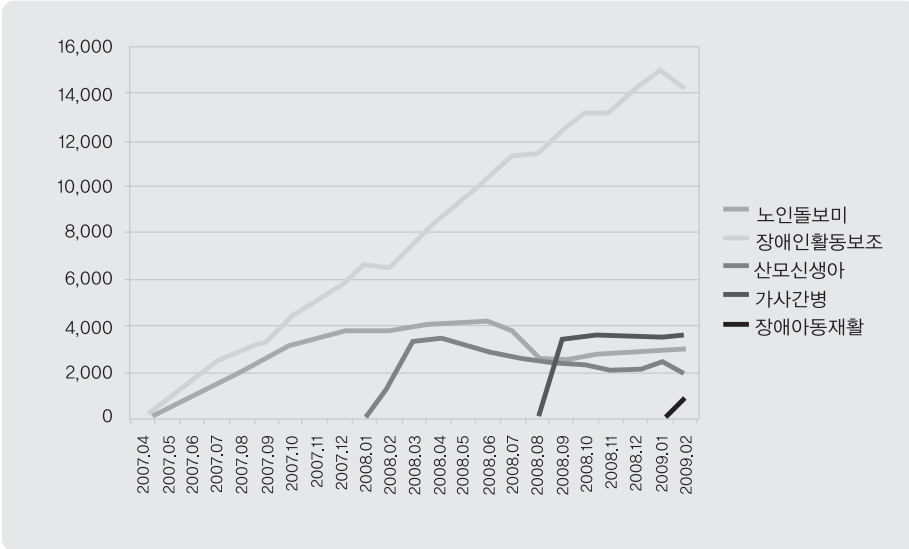
가. 사회적 서비스 바우처형 일자리의 양적 분석

사회서비스 바우처는 일자리 창출과 깊은 관련이 있다. 실업문제가 심각해지는 상황에서 사회적 취약계층에게 일할 수 있는 기회제공을 통해 사회적 일자리 제공이라는 목표가 우선시 돼왔고 일자리 수의 증가라는 측면에서 상당한 성과가 있다고 평가하고 있다(김용득, 2009:32). 사회적 서비스 바우처형 일자리는 국민기초생활수급자나 차상위 계층에 제한되었던 정부의 재정지출이 새로운 인구층으로 확대(전국가구소득 50%이하, 또는 100%이하)된 것이며 이들 중 일부는 일자리에 참여하게 되면서 새로운 고용시장을 만들어 냈다는데 의의가 있다.

2008년 12월 현재 기준으로 제공된 일자리 수를 보면, 노인 돌보미 서비스 4,331개, 장애인활동보조서비스 16,041개, 산모·신생아도우미 3,275개, 가사간병방문서비스 4,021개, 지역사회서비스투자사업 11,256개 등으로 총 38,294개의 일자리를 제공하고 있는 것으로 나타났다(사회서비스관리센터 홈페이지 통계자료실). 또한, 사회적 서비스 바우처 사업 전반의 제공인력의 증가추세는 [그림 2]와 같이 지속적인 증가 추이를 보이며, 장애인 활동보조는 지속적으로 증가하고 있으나, 노인돌보미 및 산모신생아, 가사간병 등의 일자리는 일시적으로 2008년도를 7~8월 감소하였다가 다시 회복하여 그 이전과 유사한 수의 일자리를 창출한 것으로 볼 수 있다(김용득 2009:32).

연도별 인력 변화 추이는 꾸준히 증가함을 볼 수 있는데, <표 8>에서 보는 바와 같이 2007년 15,683명에서 2008년 39,783명, 2009년 68,555명으로 매년 2배수로 증가하여 사회적 일자리가 제공되었음을 볼 수 있다. 이는 사회 서비스에 공급량의 증가에 따라서 바

그림 2. 사업별 제공기관 인력 수 변화추이



* 출처: 사회서비스관리센터. 2009. 사회서비스영역에서 전자바우처의 역할(김용득, 2009:33, 재인용)

표 8. 사회서비스 바우처 제공인력 현황(2009. 7월 말)

(단위: 명)

사업명	2007			2008			2009		
	소계	남	여	소계	남	여	소계	남	여
계	15,683	1,921	13,762	39,783	3,418	36,365	68,444	6,742	61,702
노인돌봄서비스	4,226	50	4,176	4,341	69	4,272	3,773	33	3,740
장애인활동보조	8,668	1,332	7,336	16,423	2,289	14,134	17,097	2,220	14,877
지역사회서비스 투자사업	2,789	539	2,250	11,486	1,040	10,446	36,977	4,256	32,721
산모신생아 도우미	-	-	-	3,687	-	3,687	3,409	2	3,407
가사간병방문	-	-	-	3,846	20	3,826	4,542	18	4,524
장애아동재활치료	-	-	-	-	-	-	2,646	213	2,433

* 출처: 사회서비스 전자바우처 자료실 (<http://www.socialservice.or.kr/pd.htmlEditor.doj>)

우치를 통한 사회적 일자리 창출이 계속 증가함을 보여주는 결과이며, 당초 정부가 사회서비스 확대의 중요한 목표로 설정하였던 일자리창출사업의 효과성을 보여주는 결과라고 할 수 있다.

나. 사회적 서비스 바우처형 일자리의 질적 분석

1) 평균임금과 사회보장성 수준

사회적 서비스 바우처형 일자리의 평균임금 현황으로 사회적 서비스를 통해서 가장 많은 일자리를 창출한 요양보호사의 임금 현황을 제시하고자 한다. 요양보호사의 평균 급여는 월 70만원에서 150만원이고, 시간당 6,000원으로 최저 임금 이상이며 고용안정성에 있어 근로자로 인정하여 노동관계법에 의거 4대보험이 적용되고 있지만(김혜원, 김형용 2009: 77), 사회보험의 본인 부담금을 납부해야 하므로 요양보호사 급여는 현실적으로 더 낮은 수준이다.

또한, 사회적 서비스 바우처형 일자리의 사회보장을 위한 5대 보험 가입여부를 살펴보면, 2007년도 보다는 2008년도에 가입율이 더 증가하였으나 노인 돌보미와 산모신생아 도우미와 장애인 활동보조지원 형태의 일자리의 평균 사회보험 가입율은 약 70%로 나타났다. 지역사회서비스나 가사간병 방문서비스 등은 미확인되어 알 수 없었다(김용득, 2009:34). 이상의 결과에 의하면 사회적 서비스 바우처형 일자리는 다른 일자리 창출에 비하여 가장 높은 수준이지만, 사회보장성 확보를 통한 일자리의 안정성 확보의 수준은 여느 일자리와 유사하게 향후 더욱 개선되어야 할 여지를 가지고 있다. 또한, 사회적 서비스 바우처형 일자리의 고용안정성 부분도 확인할 수 있는 자료가 없었다. 그러나, 현재의 급여수준과 사회보장제도 가입율을 바탕으로 추정할 때, 고용의 안정성도 일반적인 경우와 마찬가지로 다소 낮을 것으로 예상된다.

2) 사회적 일자리 창출에 대한 사회적 평가

사회적 서비스 바우처형 일자리의 긍정적 평가는 취약계층에게 고용기회를 제공하는데 기여한 점이다. 사회적 서비스 관리센터(2009)에서 실시한 사회적 서비스 성과연구에 따르면 돌봄 서비스 여성 비중이 92%, 중고령자 42%이며 사회적 서비스업 중 전체여성 고용 비중이 63.9%로 높게 나타났다. 이를 볼 때 고용취약계층에게 적절한 고용기회를 제공

표 9. 사회서비스 바우처 사업의 사회보장성 확보(4대 보험) 현황

(단위: %)

사 업 명	보수(1시간)	4대 보험 가입율	
		2007년	2008년(10월)
노인돌보미	노동부구인광고에 의하면 평균 7,000원 수준	70.3	80.0
산모신생아 도우미	5,670원('08.7. 임금실태조사) 8,830원('08. 서비스 단가)	2.6	65.8
장애인 활동보조지원	6,010원('08.7. 임금실태조사) 8,000원('08. 서비스 단가)	38.2	65.6
지역사회 서비스	장애아동재활치료 (시간당 15,000~20,000원)	미확인	미확인
가사간병 방문서비스	9,200원('08. 서비스 단가)	미확인	미확인

* 출처: 김용득(2009: 34)의 자료를 바탕으로 재구성함.

하고 있는 것으로 볼 수 있고 여성의 노동시장 참가가 사회서비스 고용과 밀접한 관련을 맺고 있음을 확인할 수 있다.

그러나, 사회적 일자리로서 사회적 서비스 바우처형 일자리의 한계점은 위에서 살펴본 바와 같이 저임금의 단기계약직 일자리라는 문제점을 갖고 있다는 점이다. 또한, 노인 돌보미 사업과 관련해서 서비스 제공 기관에서 인력에 대해 훈련 프로그램 개설 및 운영의 한계가 있으며 장애인 활동보조인의 경우 안전의 문제, 호흡기질환자 등의 돌봄에 있어 감염의 문제, 일부 이용자의 가사도우미 수준으로 활용하는 문제점 등 근무여건에 열악함을 제기하고 있다(강혜규, 2009:64). 사회서비스 바우처형 일자리의 질적 향상을 위해 종합적인 수급 및 교육체계 확립이 필요, 제공인력의 임금체계 정비, 제공기관들이 종사자에 대해 복리후생(퇴직금, 휴가) 등의 마련, 제공인력의 직무상의 안정성이 마련될 수 있는 제도, 제공인력의 전망을 열어줄 수 있는 자격제도 마련 등이 필요하다(김용득, 2009:35~36).

IV. 결론과 함의

1. 분석 결과

한국사회의 고용의 불안정성과 세계적인 흐름으로 제시되고 있는 신사회적 위험에 따른 사회구조의 불안정성은 취약계층은 물론, 일반 중산층에게까지 이전과는 다른 형태의 사회복지정책의 필요성을 제시하고 있다. 이러한 맥락에서 과거의 전통적인 복지수혜자에게 제공하는 서비스 제공방식의 변화가 시작되어 사회서비스가 생성되고 이러한 사회서비스 제공과 전달을 위한 전달체계의 방식들은 다양한 형태의 사회적 일자리를 창출하였다. 그러나 이러한 사회적 일자리들이 일자리 창출로서의 효과와 일자리 창출을 통하여 사회적 연대의 증진을 이룩하고 취약계층의 빈곤탈출 및 사회적 경제의 성장을 이룩하였는가에 대한 총론적인 차원의 검토가 필요하다. 다양한 맥락에서 창출된 사회적 일자리가 본 사업의 주관부처 및 주체와 예산 지원의 출처에 따라서 다양하게도 진행되지만 한편 유사한 형태로 사업들이 진행되기도 하고 각 사업에 따라서는 그 시행역사가 10년 이상인 것도 있지만, 시행 초기 수준에 머물러 있는 일자리들도 있다. 본 연구에서는 이러한 상황에서 4개의 일자리 유형인 자활근로형 일자리, 소액대출 사업형 일자리, 사회적 기업형 일자리, 사회서비스 바우처형 일자리를 양적 분석의 틀로서 각각 창출한 일자리의 수를 살펴보았으며 질적인 분석틀로서 평균임금 현황과 사회보장성 수준(사회보험가입현황), 고용안정성을 살펴보았으며 분석의 결과는 다음과 같다.

4개 유형의 사회적 일자리의 양적 분석결과는 <표 10>과 [그림 3]에서 보는 바와 같이 자활근로형 일자리가 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 그러나, 사실상 자활근로형 일자리는 자활자립을 위한 근로훈련 형태의 일자리이므로 고용창출과 경제성장에 큰 영향력은 없는 일자리로 사실상 일자리 창출의 효과를 가장 많이 보여주는 일자리의 유형은 사회서비스 바우처형 일자리라고 할 수 있다. 사회서비스 바우처형 일자리는 2008년도 36,365명에서 2009년도 68,444명으로 약2배가 늘어났으며 사회서비스 확대에 따라 지속적으로 일자리 창출은 증가할 것으로 예상할 수 있다.

또한, 4개 유형의 사회적 일자리의 질적 분석결과는 <표 11>과 같다. 평균 임금현황은 소액대출사업과 사회적 기업형 일자리의 급여형태는 월 소득액 또는 월 급여 기준이지만, 자활근로형 일자리나 사회서비스 바우처형 일자리는 그 근로의 형태도 유사한

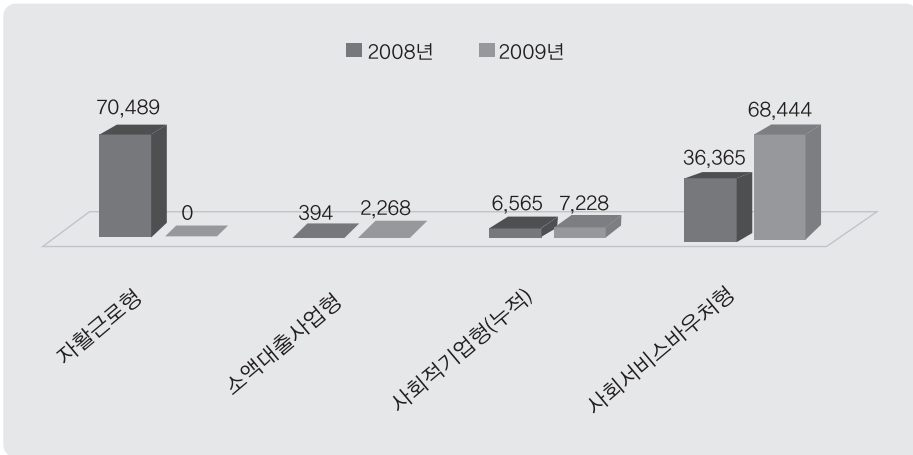
표 10. 사회적 일자리 유형별 일자리 창출 현황

(단위: 명)

구분	자활근로형 일자리	소액대출 사업형 일자리	사회적 기업형 일자리	사회서비스 바우처형 일자리
2008년	70,489	394	6,565 (누적인원)	36,365
2009년	미확인	2,268	7,228 (누적인원)	68,444

그림 3. 사회적 일자리 유형별 일자리 창출 현황

(단위: 명)



부분도 있으며 급여의 기준이 시간당 급여로 책정되어 있다. 급여수준은 소액대출 사업형 일자리가 일정기간 지나 안정적인 운영을 유지한다면 소득창출에 있어서는 가장 효과적인 것으로 볼 수 있고, 사회적 기업형 일자리와 사회서비스 바우처형 일자리는 아직 그 수준이 미약하며 지속적인 개선이 이루어져야 할 일자리라고 보여진다. 특히, 사회적 기업형 일자리의 경우, 사회보험 가입이 의무화되어 있어 사회보장성을 확보하고 있기 때문에 소득창출의 효과를 느낄 수 있을 수준의 급여수준을 확보한다면 고용의 안정성도 확보 될 수 있을 것으로 생각된다. 또한 사회서비스 바우처형 일자리의 경우에도 사회보장성이 약 70%까지 확보 되어 있으나, 그 급여 수준이 낮기 때문에 사회보험을 가입하는 것이 근로자 입장에서는 더 부담스러운 상황을 초래하고 있어 일자리의 안정성에도 저해되는 요인으로 해석할 수 있다. 마지막으로 자활근로형 일자리는 수급자와 조건부 수급자들이 참여하는 일자리이기 때문에 평균 급여가 최저 생계비를 넘지

않으며, 사회보험 적용되어 해당사항이 없다. 자활근로형 일자리는 소득창출과 일자리 창출의 개념보다는 장기적인 측면에서의 근로 가능자를 확보하기 위한 근로 활동 훈련을 위한 기능을 수행하는 일자리라고 할 수 있겠다.

2. 함의와 결론

위에 살펴본 바와 같이 본 연구의 결과는 지속적인 노력 속에서 성장과 변화과정을 겪고 있는 한국형 사회적 일자리의 4개 유형은 지속적인 변화와 발전이 필요함을 보여주고 있다. 각 일자리 유형별로 함의와 정책제안을 제시하면 다음과 같다.

자활사업형 일자리는 상기 논의한 바와 같이 일자리 창출과 관련된 주된 기능이 아니지만, 자활근로 사업을 통한 자활공동체로 성장할 수 있는 가능성이 높기 때문에 자활공동체 육성을 위한 지원방안들이 활성화되어야 할 필요가 있으며, 자활공동체 육성을 위한 지원은 소액대출사업에서 창업을 지원하는 시스템과 전문 인력들의 역할들을 벤치마킹할 필요가 있다.

소액대출형 사업 일자리는 4개 유형의 사회적 일자리 중에서 가장 소득창출효과가 높았던 일자리의 유형으로, 향후 확대의 필요성이 제시하고자 한다. 사회적 일자리 사

표 11. 사회적 일자리 유형별 임금현황 및 사회보장성, 고용안정성 현황 (단위: 명)

일자리 유형	자활근로형 일자리	소액대출 사업형 일자리	사회적 기업형 일자리	사회서비스 바우처형 일자리
평균임금 현황	- 시장진입형일자리 : 월58만원 - 사회적일자리형 : 월52만원 - 인턴형 일자리 : 월 56만원 - 근로유지형일자리 : 월30만4천원	월 순수익 20~150만원으로 다양함. 5년간의 창업 지원한 178개 업체의 월 순수익 2,695,000원 (정영순, 2008)	2008년도 사회적 기업 54개 기관 분석 899,000 ~1,115,000원 (곽선화, 2008) 1,068,000원 (머니투데이, 신영수: 2010)	시간당 급여: 5,670~9,200원까지 다양. (요양보호사: 6,000원) 시간당 급여가 책정되어 있어 일자리 유형과 근로시간에 따라 유동적임
사회보험	해당없음	확인불가 가입여부	인증사회적 기업은 필수 가입	70%(김용득, 2009) 증가추세
고용 안정성	지속유지	불안정	확인불가	불안정

업의 대상 집단은 사회적 소외 계층, 노동에 대한 사회적 배제 집단들이다. 자신의 역량과 특성에 따라 자기개발을 통해서 자신의 삶을 주도적으로 살아가는데 있어서 그 가능성은 내포하고 있지만, 실제로 금융권에 대한 접근성이 취약하기 때문에 불가능하였던 점을 감안하여 사회투자 국가의 이념에 따라 인적자원에 대한 집중 투자를 통하여 창업 전 과정에 대한 지원은 여러 사회적 일자리보다 안정적인 일자리를 창출 할 수 있을 것으로 기대되며, 이는 고용의 안정성 뿐 아니라 소득보장을 통하여 궁극적으로 소득 양극화의 해소에도 기여할 것으로 판단된다.

사회적 기업은 관련 법령 제정 이후, 꾸준한 성장을 보이고 있으며 현재 사회적 기업이 되기 위해 노동부 도움을 받아 영업 및 자립기반을 갖춰가는 예비사회적기업만 1000여 개로 정부는 사회적 기업의 자립을 지원하기 위해 200억 원 규모의 모태펀드를 조성할 계획이다(머니투데이 신수영 : 2010.05.17 10:11). 이를 볼 때 사회적 기업이 취약계층의 일자리 창출 정책으로 더욱 확대 추진될 전망이다. 2007년부터 수행되어 온 사회적 기업이 앞으로 정부의 지원이 종결되는 3~4년 후 기업으로 생존하려면 새로운 분야에서의 사업모델 수립, 사회 각 계층이 참가한 민관산학 연계, 사회적 기업이 양성 등이 중요하며(머니투데이 신수영 : 2010.05.17 10:11), 기업으로서 이윤추구와 사회적 목적 추구를 동시에 이뤄내 자립적인 조직으로서 사회적 공익 기업이 되도록 해야 할 것이다. 이를 위하여 소액대출사업에서 소액대출이후에 창업을 위한 다양한 지원제도가 수반되는 것처럼 사회적 기업의 생성과 성장을 위한 지속적인 모니터링과 경영지원 등의 제반 지원 시스템의 확충이 시급히 필요하다.

사회서비스 바우처 영역은 최대의 잠재적 일자리와 그 가능성 내포하고 있는 영역이다(강혜규, 2009:50). 고령화, 여성 사회참여 증가, 가족기능 약화 등으로 인한 사회서비스 수요 급증에도 불구하고 이에 대응하는 사회서비스 공급체계가 크게 미흡한 현재의 한국의 상황은 사회서비스 바우처형 일자리의 높은 고용창출 잠재력을 보유하고 있다 할 수 있다. 사회복지·보건 분야 예산이 전체 예산에서 차지하는 비중은 2001~2003년 기간에는 평균 15.3%로 2000년 기준 OECD 평균치가 35.6%인 것을 감안하면 상당히 낮은 수준이며(김혜원, 2006:27), 전체 취업자 대비 보건 및 복지서비스 부문 취업자 비중은 4.3%에 불과하여, 일본 12.9%, 미국 15.3%, 스웨덴 21.8%에 크게 못 미치는 상황이며 앞으로 이 분야의 취업자 비중을 더욱 높아질 가능성이 있다. 또한 우리나라 보다 전체 사회서비스 고용수준이 높은 미국의 경우¹⁹⁾도 높은 성장이 기대되고 있으므로, 향

후 한국에서도 사회서비스 바우처의 성장 가능성을 예측할 수 있으며 일자리는 더욱 증가할 수 있을 것이다. 그리고 노인요양이 본격화됨에 따라 2010년 케어매니저는 11만 여명, 노인전문간호사는 1만 6,000여명, 간병전문 인력은 16만여명이 필요할 것으로 예측된다(장병원, 2004:27). 따라서 제대로 된 ‘괜찮은 일자리’로서 사회서비스 바우처형 일자리가 될 수 있도록 급여의 안정성확보와 종사자들의 질 관리를 위한 교육훈련체계의 개선이 필요하다.

3. 정책 제언

사회적 일자리는 1990년대 공공근로를 필두로 시작하여, 2001년도 국민기초생활보장법의 시작과 더불어 자활근로의 형태로 구체화되기 시작하였다. 또한 사회서비스의 확대의 필요성의 대두에 따라서 급격히 증가된 사회서비스 공급을 위한 사회적 일자리의 확충은 이후 사회적 기업의 형태로 양적인 증가 뿐 아니라 근로의 형태에서도 변화를 가져왔다. 향후 우리 사회는 사회서비스에 대한 욕구와 그에 따른 서비스의 공급량을 더욱 극대화될 것이며, 이를 위하여서 양질의 서비스 제공인력의 공급이 중요하며 이는 곧 양질의 사회적 일자리의 창출과도 관련된 중요한 흐름이라고 할 수 있다. 따라서 한국사회가 안고 있는 위에서 논의된 바와 같은 고용창출과 경제성장, 그리고 고령화와 저 출산으로 인한 노동력 감소의 문제를 일정부분 해소할 수 있는 대안으로서 기 능할 수 있을 것이라고 생각한다.

특히, 한국형 고용 전략의 기본 방향 중 본 연구자가 4개의 영역으로 제시한 부분이 추진되고 보완된다면 사회서비스 제공을 통한 사회적 일자리를 당면한 문제를 해결하는데 기여할 것으로 판단된다. 이러한 부분을 구체적으로 논의하면 다음과 같다.

첫째, ‘전체 취업자 중 임금근로자의 비중 확대’는 사회서비스 확대와 관련성을 갖고 있다. 최근 사회서비스 공급을 위하여 다양한 사회서비스 공급기관 및 (예비)사회적 기업들이 설립되었으며 이를 통하여 임금근로자가 다수 양산되었기 때문이다. 그러나, 한편으로는 소액대출사업 등을 통해서 그리고 사회적 기업을 통해서 사회적 서비스 공급

15) 미국의 경우 '06~'16년의 10년간 고용 증가율이 돌봄 서비스 인력 50.6%(전체 800개 직업 중 2번째), 지역 및 사회서비스 관련 직종은 22.7%(향후 10년간 541천개 창출)로 전망되고 있다(강혜규, 2009:50).

을 위한 일자리가 창출되어 자영업 수준의 일자리 창출에도 일정 부분 기여하고 있다고 분석할 수 있다.

둘째, ‘선진국에 비해 평생학습 참여율의 낮아 지식기반 경제, 고령화 사회에서의 고용불안의 원인의 문제 해결’의 방향성 또한 사회서비스와 관련성을 가지고 있다. 현재 제공되고 있는 사회서비스의 영역은 고도의 숙련된 기술과 지식을 요구하는 것이 아니며, 다양한 연령층에서 활동이 가능하다고 할 수 있다. 따라서 노동시장에서 배제된 계층의 노동시장으로의 진입이 가능하며 현재 구축되고 있는 사회적 배제 계층 및 일반 시민 사회 안에 평생학습 기반을 구축한다면 사회적 일자리에 참여할 수 있는 인력들을 양성할 수 있다. 그리고 그들이 잠재적인 노동력으로서 사회적 인력망이 확충될 수 있으며, 사회서비스 확충에 따라 노동인력의 수급의 문제를 해결할 수 있다. 이는 고용 창출과 더불어 사회적 성장을 이끌어 낼 수 있기 때문이다. 정부에서 주도하는 사회적 일자리 창출 사업은 ‘사회서비스국가’의 창출에 있다. 실업문제의 해소를 위한 방편으로서 사회서비스의 의미는 매우 크다. 동시에 사회서비스 자체가 미래 생산력에 기여하는 인적자원 투자로서 기능하는 측면도 간과되어서는 안 될 것이다(김혜원 2006:124).

셋째, ‘현행 근로시간의 장시간을 근로시간의 단축화 방향’ 또한 사회서비스 제공과 관련되어서 추진되어야 할 방향성이라고 생각한다. 이는 사회서비스 공급에 참여하고 있는 근로자층이 여성과 중장년층이 많기 때문에 현행 한국 근로시간의 장시간화는 다른 여타 업종의 근로시간의 장시간화와도 관련되기 때문이다. 사회서비스를 통해 창출된 일자리에 종사하는 계층이 언급한 바와 같이 여성과 중장년층이 많기 때문에 가사 일과 노동력의 한계 등으로 인하여 근로시간이 단축될 경우 보다 많은 일자리를 창출할 수 있을 뿐 아니라, 현재 근로에 참여하고 있는 사람들의 근로 지속률을 높게 할 수 있을 것이다.

넷째, ‘노동시장에서의 대기업 정규직의 노동시장 유연화 유도 및 비정규직 및 영세 기업 근로자에 대한 보호 강화’ 또한 중요한 요소라고 할 수 있다. 노동시장의 유연화가 비정규직 및 영세 근로자를 양산하는 방향이 아니라, 대기업을 포함한 사회 전반적인 일자리가 유연성을 갖게 된다면 삶과 일의 양립의 문제로 훨씬 더 융통성 있게 유지될 것이며, 국민들의 가족 관련된 필요를 충족시킬 수 있을 뿐 아니라, 가족의 돌봄 기능도 보완될 수 있을 것이라고 생각된다.

김선화는 서울여자대학교에서 사회복지학 박사과정을 수료하였으며, 현재 공릉종합사회복지관에서 부장으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 북한이탈주민 정착지원, 사회서비스 전달체계, 사회복지실습 등이다(E-mail: sunlife72@hanmail.net).

방진희는 서울여자대학교에서 사회복지학 박사과정에 재학 중이며, 동 대학교 부설 교육복지연구센터의 책임연구원을 맡고 있다. 주요 관심분야는 학교사회복지, 빈곤 아동·청소년, 탈북청소년 등이다(E-mail: zeenee21c@hanmail.net).

이근희는 서울여자대학교에서 사회복지학 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 사회적 기업, 정신장애인 재활 등이다(E-mail: khsw0707@hanmail.net).

참고 문헌

- 강혜규(2007). 사회서비스 재정 관련 동향과 과제. 보건복지포럼, 131, pp.72-82.
- 강혜규(2007a). 복지체감도 향상을 위한 사회서비스 제도 혁신. 보건복지포럼, 135, pp.14-23.
- 강혜규(2007b). 한국사회서비스 정책의 현황과 서비스 확충의 과제. 보건복지포럼, 125, pp.6-22.
- 강혜규(2008). 사회서비스 성과지표 개발 및 시범 성과평가 연구. 사회서비스 관리센터.
- 고경환, 이선우, 강지원, 임완섭(2009). 자활사업의 평가연구-정책설계와 정책효과 그리고 쟁점들. 한국보건사회연구원 사회재정평가센터.
- 고용노동부 사회적 일자리 홈페이지. <http://www.socialenterprise.go.kr> 검색일: 2010. 6.2
- 고용노동부 홈페이지. <http://www.moel.go.kr/>
- 곽선화(2009). 2008사회적기업 성과분석. 노동부. 서울: 만수출판사.
- 국가법령정보센터. <http://law.go.kr/LSW/lsInfoP.do> · lsiSeq=92414#0000
- 김진(2007). 바우처 제도의 이해와 현황 복지와 선택을 중심으로. 제정포럼, 131, pp.29-32.
- 김규환(2008). 한국의 마이크로크레디 발전방향. 사회과학연구(상명대학교 사회과학연구구소), pp.1-17.
- 김성기(2009). 사회적 기업 특성에 관한 쟁점과 합의. 사회복지정책, 36(2) 2009.6. pp.136-166.
- 김안나(2007). 한국의 사회적 배제 실태에 관한 실증적 연구. 사회이론, 2007가을/겨울, pp.227-330.
- 김용득(2009). 사회서비스 바우처 사업의 내실화 및 확대방안. 사회서비스바우처 시행2주년 기념 심포지움 자료집. 사회서비스관리센터, pp.25-37.
- 김원종(2007). 사회서비스 이용권 제도의 의의와 추진방향. 복지동향, 2007.3, pp.19-27
- 김정원(2008). 사회적일자리와 사회적 기업은 민의 대안이 될 수 있는가? 도시와 빈곤, 89, pp.75-93.
- 김정원, 이문국, 이귀진(2009). 지역자활센터 사업운영실태 및 개선방안연구. 서울: 한국 지역자활센터 협회 부설 자활정책연구소.

- 김태완, 이태진, 김문길, 전지현(2009). 저소득층 금융지원 실태 및 정책방안. 서울: 한국 보건사회연구원.
- 김혜원, 김형용(2009). 사회서비스 일자리 재정지원 실태분석. 한국노동연구원, p77.
- 남재성(2008). 출소자들의 경제적 어려움 해소와 자립지원을 위한 Micro-Credit의 활성화 방안. 교정연구, 40, pp.55-81.
- 남찬섭(2008). 한국사회복지서비스에서 바우처의 의미와 평가 바우처 사업의 사회적 맥락을 중심으로. 상황과 복지, 26, pp.7-44
- 노대명(2000). 단계적 재원마련을 통한 사회적 일자리 창출 방안. 빈곤과 실업극복을 위한 국제포럼자료집, 2000.12.
- 노대명(2001). 서구 사회적 일자리 창출정책의 검토와 전망. 보건사회연구, 21(1), pp.3-66.
- 노대명(2005). 사회서비스 부문 고용창출 방안에 대한 연구. 보건사회연구, 25(2), pp.37-81
- 노대명(2005a). 사회적 일자리(기업)의 가치평가 및 국민경제적 파급효과 분석. 보건사회연구, 25(1), pp.73-99
- 노대명(2006). 한국마이크로 크레딧의 발전방향과 해결과제. 서울: 사회연대은행 2006년 송년(대안금융) 포럼자료집, pp.54-79
- 노대명, 최승아, 원일(2007). 2006년도 저소득층 자활사업 실태조사. 서울: 한국보건사회연구원, 보건복지부.
- 노동부 홈페이지 .<http://www.molab.go.kr> 검색일: 2010. 4. 4
- 노동부(2004). 사회적 일자리 창출사업 확충방안. 일자리 만들기 위원회('04.3.26)회의 자료.
- 노동부(2009). 사회서비스 일자리 재정지원 사업실태분석. 서울: 한국노동연구원.
- 노동부, 사회적기업 연구원(2009). 사회적 기업 개요.
- 미소금융 중앙재단 . <http://www.mif.or.kr/> <http://www.smilemicrobank.or.kr/>
- 박순우(2006). 영국 사회투자국가의 성과와 과제. 상황과 복지, 24, pp.101-136.
- 박종현(2005). 소액창업금융(Microfinance). 입법정보, 164, pp.1-32.
- 보건복지가족부 .<http://www.mohw.go.kr>
- 보건복지가족부(2007). 보건복지가족부 백서. 서울: 보건복지가족부.
- 보건복지가족부(2008). 2008년도 자활사업안내. 서울: 보건복지가족부.

- 보건복지가족부(2009). 2009년도 자활사업안내. 서울: 보건복지가족부.
- 보건복지가족부(2009). 제 20차 회의 안건 한국마이크로크레딧 추진성과 및 향후 계획, 고용 및 사회안전망 대책 T/F.
- 보건복지부(2010). 2010년도 자활사업안내. 서울: 보건복지부.
- 사람입국일자리위원회(2006). 일자리 창출을 위한 국가 고용 전략과 비전.
- 사회복지은행. <http://www.bsw.or.kr/>
- 사회서비스 전자바우처 자료실. <http://www.socialservice.or.kr/ptl.HtmlEditor.doj>
- 사회서비스 전자바우처. <http://www.socialservice.or.kr/ptl.HtmlEditor.doj>
- 사회서비스관리센터(2009). 사회서비스 성과분석.
- 사회연대은행. <http://www.bss.or.kr>
- 사회연대은행(2009). 2009년 연차보고서.
- 삶의질향상기획단(1999), 새천년을 향한 생산적 복지의 길. 대통령비서실 삶의질 향상기획단
- 성정현, 김지혜(2009). 빈곤여성가장 대상 무담보소액대출사업의 효과: 생활자금을 지원한 한국여성재단 긴급지원 캐쉬 SOS사업의 사례. 한국사회복지조사연구, 21, pp.173-201.
- 소상공진흥원. <http://www.sbdc.or.kr/>
- 신나는 조합. <http://www.joyfulunion.or.kr>
- 신명호(2008). 한국마이크로크레딧 제도의 방향과 자활공동체의 과제. 도시와 빈곤, 46, pp.110-170.
- 신수영(2010). 사회적기업, 제자리 걸음 고용에 돌파구 될까 (머니투데이: 2010.05.17 10:11)
- 열매나눔재단. www.merryyear.org
- 윤인진, 송영호(2009). 여성 결혼이민자의 자활모델로서의 창업: '시민자원' 을 중심으로. 한국가족복지학, 14(1), pp.25-44.
- 이석원, 정희정(2007). 자활사업의 유형별 고용촉진 효과분석-노동부 자활사업을 중심으로. 정책분석평가학회보, 17(4), pp.149-176.
- 이성수(2006). 마이크로크레딧 '신나는 조합' 발전방안에 관한 소고, 도시와 빈곤, 80, pp.116-144.

- 이성수(2006). 마이크로크레딧 '신나는 조합' 발전방안에 관한 소고. 도시와 빈곤, 80, pp116-144.
- 이은애(2008). 한국형 사회적 기업의 운영 현황, 복지동향 10월호, 통권 120호. [심층분석 2]사회적기업의 운영 현황과 과제 월간 복지동향/2008: 2008/10/02 14:46 <http://blog.peoplepower21.org/Welfare/trackback/40722>
- 이인재, 노대명, 이문국(2008). 사회서비스 인프라 확충을 위한 중장기 발전방안. 서울: 보건복지가족부, 한신대학교.
- 이재원(2008). 사회서비스 활성화를 위한 품질 및 성과관리체계 구축방안. 서울: 사회서비스 관리센터.
- 임원희(2006). 마이크로크레딧 제도에 대한 개관과 한국의 도입현황 및 정책제언. 사회복지정책, 25, pp.309-331.
- 장병원(2004). 고령화 사회의 노인요양보장정책 방향. 서울: 2004 헬스케어심포지엄자료집, p.27.
- 장원봉(2008). 한국 사회적기업의 실태와 전망. 도시와 빈곤, 89.
- 정경희, 이현주, 박세경 외(2006). 한국의 사회서비스 쟁점 및 발전전략. 서울: 한국보건사회연구원.
- 정영순(2008). 소액창업업체의 경제적 성과에 영향을 미치는 요인 연구. 사회복지정책, 33, pp.531-557.
- 정재훈, 조홍식, 권문일(2009). 사회서비스 지원체계 발전 방안 연구. 서울: 보건복지가족부.
- 정찬우(2008). 휴면예금관리재단의 운영방안. 한국금융연구원 주간금융브리프, 17권 2호 금주의 논단 2008.1.5-1.11, pp3-9.
- 조영복, 류정란(2009). 부산지역 사회적기업가를 위한 사회적기업 육성에 관한 연구. 인적자원관리 연구, 16(2), pp.231-244.
- 조판래, 이관노(2002). 창업경영개선자금 이용자 실태에 관한 연구:인천지역소상공인을 중심으로. 창업정보학회지, 5(2).
- 중앙자활센터 홈페이지. <http://www.cssf.or.kr>
- 최홍관(2009). 한국마이크로크레딧의 현황과 과제. 시민사회와 NGO 한양대학교 제3섹터 연구소, 7(1), pp.127-174.

- 한겨레경제연구소(2008). 새로운 미래 사회적 기업, 서울: 한겨레경제연구소.
- 한국개발연구원(2009). KDI-컬럼비아 경영대학 공동대회. 사회적기업 국제 컨퍼런스 2009자료집, pp.5-28
- 한국마이크로크레디트협의회(2010). 미소금융과 서민금융 대토론회 자료집. 국회의원 강명순, 한국마이크로크레디트협의회.
- 한국지역자활센터협회 <http://www.jahwal.or.kr/>
- 한상진(2008). 사회적 기업과 일자리창출전략 사회적 일자리 정책을 넘어서. 노동사회, 2008 4월호, pp.10-19.
- 해피뱅크 홈페이지. <http://www.happybank.asia/>
- 해피월드복지재단. <http://happyworld.asia/>
- 홍정의 외 (2009). 사회적기업: 사회적기업과 사회적 자본의 사례에 대한 연구. 서울: 한국경영학회 통합학술대회 자료집, pp.1-16.
- 황덕순(2000). 빈곤 및 실업극복의 대안으로서 사회적 일자리 창출의 의미와 전망. 서울: 빈곤과 실업극복을 위한 국제포럼(2000.12) 자료집.
- 황덕순, 박찬임, 황준욱(2004). 사회적 일자리 창출 사업 중장기 발전방안. 서울: 한국노동연구원.
- 황정임, 류만희, 류연규(2006). 빈곤여성의 자영창업을 통한 자활지원방안 연구. 서울: 한국여성개발원.
- 희망드림뱅크관련자료. <http://seoulwelfare.tistory.com/>
- 희망제작소. <http://www.makehope.org>
- 희망키움뱅크. <http://www.hopebank.or.kr/>

Comparison of the Creation Effect of Social Jobs in Response to the Change to the Delivery System of Social Services

Kim, Sunhwa

(Seoul Women's University)

Pang, Jinhee

(Seoul Women's University)

Lee, Geunhee

(Seoul Women's University)

Social services in which the delivery system of social services has been increased in the course of change to resolve social problems such as new social risk created a variety form of social jobs. Whether these social jobs are functioning as the creation of jobs as well as the provider of quality-enhanced social services, that is to say whether they are functioning as “good jobs” has not been explored. Therefore, in this study, we categorized and analysed social jobs into social service voucher, social enterprise, micro credit and self-support which have been examined through precedent research. We analysed quantitative data such as the number of social jobs and the number of workforce, and we did qualitative analysis such as the status of average wage, the level of social security(whether people subscribed social insurance), the stability of employment (the duration of average long service, and the duration of business maintenance in the case of micro credit), and social assessment. As a result of quantitative analysis, self-support jobs created the most jobs, but wield much influence on the employment creation and economic growth since they are the kind of labor training jobs for the purpose of self-support. In fact, it was social service voucher that has shown the most effective job creation. As a result of qualitative analysis, micro credit secured the stability in terms of the level of wage. For social enterprises in which the stability of the subscription of social insurance is secured, we can induce change into stable jobs if we can improve the level of wage. Not only the quantitative expansion of social jobs but the levels of payment stability, employment stability and social security as decent jobs are the tasks for us to improve consistently.

Keywords: the Delivery System of Social Services, Social Jobs, the Effect of Job Creation