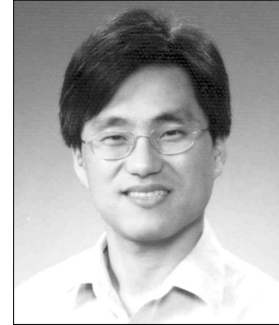


근로빈곤층 고용서비스의 쟁점과 개선 방향¹⁾

*Issues and Policies for Improving Employment
Service for Working Poor*



전병유 한신대학교 교양학부 교수

우리나라에서 근로빈곤층에 대한 고용서비스 제공의 목적은 빈곤층의 생활을 보장하면서도 좀 더 안정적인 일자리로의 전환을 촉진하기 위한 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위해서는 중앙정부 고용센터가 중심적인 역할을 할 필요가 있다. 고용센터 중심이 고용과 복지의 강도 높은 조직통합-프로그램 통합이나 중앙정부 주도성의 강화를 의미하는 것은 아니다. 근로능력층의 다양한 특성을 고려하여 서비스의 제공 방식은 다양할 수 있고, 고용센터도 지역 현장의 수요자에 대해 서비스할 수 있는 조직으로의 변화가 필요하다. 다만, 노동시장으로의 안정적인 통합이라는 관점에서 고용센터가 서비스의 전체적인 사례관리에서 더 중심적인 역할을 수행하고 복지서비스의 연계 능력을 높여나가는 것이 필요하다. 이 문제를 민간위탁이나 시장화를 통해서 해결하기는 어렵다. 비영리기관이나 사회적기업들의 적극적인 참여와 협력은 매우 중요하지만, 공공부문이 여전히 프로그램 전반을 관리하는 능력을 키우는 것 그리고 이를 위한 인적 역량을 확보하는 것이 매우 중요하다.

1. 문제제기

우리나라의 근로빈곤정책은 제도상으로는 소득보장정책과 활성화 정책이 결합되어 있다. 기초생활보장제도와 고용보험제도에서 고용서비스와 자활정책이 소득지원정책과 결합되어 있다. 그럼에도 고용보험에서 실업급여와 고용서비스는 제대로 결합되지 못하고 있고, 자활정책에서도 일을 통한 탈수급이 제대로 이루어지지 않고 있다는 평가가 꾸준히 제기되었다. 특

히 최근에는 두 제도의 사각지대에 놓여있는 차상위층 등 근로빈곤층에 대한 소득 지원의 필요성이 제기되면서, 근로빈곤정책이 ‘고용-복지통합형’으로 설계해야 한다는 당위에 따라, 사각지대에 놓여 있는 근로빈곤층에 대한 소득보장과 고용서비스의 통합적 제공이라는 정책 실험이 취업성공패키지나 희망리본프로젝트 등의 형태로 이루어지고 있다.

이 글에서는 근로빈곤층을 위한 고용 서비스 제공의 현황과 쟁점, 그리고 개선 방안을 제시

1) 이 원고는 한국노동연구원의 2012년 『고용복지포럼: 고용·복지 연계서비스 거버넌스 연구』의 워킹페이퍼로 제출된 “취약계층 고용서비스 전달체계 개선방안”을 요약·재정리한 것임.

해보고자 한다. 근로능력을 가진 빈곤층과 저소득층에 대해 상호의무(mutual obligation)의 원리에 따라 소득보장과 고용서비스를 통합적으로 제공하는 것이 시대적 흐름이고 당위라고 한다면, 우리나라의 조건에서 이를 어떤 방식으로 설계하고 전달하는 것이 바람직한지를 검토하고자 한다.

2. 근로빈곤층 16.9의 현황과 문제

1) 현황

활성화 정책의 핵심은 고용서비스라고 할 수 있다. 현재 우리나라에서 고용서비스를 전달하는 기관은 고용서비스센터와 지자체 일자리센터 등 공공고용서비스 기관과 공공서비스를 위탁받아 대행하거나 독자적으로 영리활동을 하

는 민간고용서비스 기관들이라고 할 수 있다.

우리나라의 공공고용서비스는 고용노동부 산하의 고용지원센터가 대부분의 역할을 담당한다. 2012년 6월 현재 전국에 81개 고용센터(종합센터 71개, 출장센터 10개)가 약 5천여 명의 인력으로 운영되고 있다(표 1 참조).

외환위기 이후 고용서비스는 지속적으로 확대되었지만, 아직도 우리나라의 고용지원서비스는 양적으로도 미흡한 편이다. 직원 1인당 담당하는 경제활동인구수는 7,887명으로 주요 선진국에 비해 크게 낮다(표 2 참조). 이러한 양적인 문제와 더불어 과도한 행정업무에의 집중으로 인한 서비스 기능의 취약, 급여와 서비스의 연계 미흡, 공공과 민간의 역할분담의 미정립 등의 비판 외에도 근로빈곤층에 고용서비스의 제공이라는 측면에서도 크게 취약하다는 평가가 많다. 고용센터의 고용서비스가 실업급여 수급자에 대한 서비스에 집중되어 있고 취약계층에 대한 서비스는 미미하며 그나마 주로 민간기

표 1. 고용센터 인력현황(2012년 6월 현재)

(단위: 명)

구분	합계	상용직									임시직		
		소계	공무원				상담원			사무원	소계	휴직 대체	기간제
			계	일반직	상담직	통계직	계	통상	단시간				
정원	4,769	3,769	3,157	1,684	1,398	75	400	105	295	212	1,000		1,000
현원	4,854	3,589	3,058	1,818	1,184	56	332	77	255	199	1,265	283	982
별도정원	472	472	427	191	228	8	34	5	29	11	0		
기간제 현황		합계	명예상담원		인턴		훈련상담원		구인상담원		내일희망찾기		중증장애인
정원		1,000	100		200		193		100		400		7
현원		982	99		197		188		99		393		6

자료: 고용노동부.

표 2. 우리나라 및 OECD 주요국의 고용센터 현황 및 직원 1인당 경제활동 인구수(2009년)

(단위: 개, 명, 천명)

국가	공공 고용서비스기관수	직원수	경제활동인구	직원 1인당 경제활동인구
독일	187	96,489	43,620	452
영국	850	70,407	31,200	443
일본	591	12,158	66,400	5,461
프랑스	1,068	28,362	28,500	1,005
캐나다	494	13,240	16,300	1,231
덴마크	96	6,400	2,900	453
한국	81	3,093	24,394	7,887

자료: WAPES(world association of public employment services), www.wapes.org

관에 위탁되고 있다. 고용센터의 고용서비스 대상은 일반 실업급여 수급자 중심이며 취약계층의 경우도 여성, 청년, 고령자 등으로 되어 있다. 근로빈곤층에 특화한 서비스는 취업성공패키지의 도입으로 최근에야 이루어지고 있다.

공공고용서비스의 또 한 축을 담당하고 있는 기관이 지자체의 취업알선센터이다. 2011년 3월말 현재 약 230여개소의 일자리 센터(광역 16개소, 기초 217개소)가 운영되고 있다. 지자체일자리센터는 공공근로를 제외할 경우, 고용지원센터 대비 취업건수의 비중은 15% 정도이다. 서울시와 경기도 등 일부를 제외하고, 센터 당 5명 내외의 직원이 근무하는 영세한 규모로 운영되고 있다²⁾. 지자체취업알선센터는 취약한 고용서비스(고용서비스의 낮은 질)와 공공근로 중심의 고객층 형성(단순노무 중심의 고객층 형성)이 구조적인 악순환의 고리를 형성하고 있다는 평가이다³⁾. 그러나 지자체의 취업알선센터

는 취약계층의 식별 및 수요 파악이 용이하고 주민들의 접근성이 높고 지역 내 연계행정조직과 용이하게 연계된다는 잠재적인 장점을 가지고 있다. 특히 지자체 수준에서 이루어지는 중요한 고용서비스의 하나는 자활대상자에 대한 취업지원서비스이다. 기초생활보장제도의 전달체계에서 지자체는 급여지급과 더불어 자격판정·수급자 유형 구분 그리고 취업지원서비스까지 담당하며, 지자체, 고용센터, 자활센터, 민간서비스기관의 파트너십이 이루어질 수 있는 것으로 평가되기도 한다. 그러나 취업지원과 관련한 파트너십과 개인별 사례관리는 여전히 미흡한 수준이다. 자활고용팀이 설치된 시군구는 72개로 전체 시군구의 30% 수준이고, 그 밖의 지자체는 자활업무담당 1~2인이 처리하는 수준이다. 읍면동 복지담당공무원이 수행하는 전체 업무 중에서 자활업무 수행시간도 10%가 되지 않는 것으로 것으로 파악되고 있다.

2) 서울시의 일자리플러스센터와 경기도의 일자리센터도 직원이 20명 이상이 되는 상대적으로 큰 규모로 운영되고 있으나, 직접적인 고용서비스 제공이나 노동시장정책프로그램 개발은 제한적임.

3) 박찬임·박성재·김화순·김종일(2007), 취약계층 고용서비스 이용실태 및 서비스 강화 방안, 한국노동연구원.

우리나라는 공공서비스를 정부가 직접 제공하기보다는 민간에 위탁해온 짧은 역사를 가지고 있다. 다만 고용서비스의 경우 외환위기의 대량실업 발생으로 서비스를 단기간 내에 확대해야 할 필요성이 있었고 급여 관리라는 민간에 맡기기 어려운 업무를 동시에 담당해야 했기 때문에 공공 부문이 주도적인 역할을 하고 있다. 그러나 1990년대 말 경제위기 이후 일자리 제공 정책의 비중이 커지고, 최근 들어 취약계층에까지 고용서비스 확대의 필요성이 증가하면서, 공공고용서비스의 인프라가 취약한 상태에서 민간 위탁이 크게 증가하고 있다. 그러나 우리나라의 민간고용서비스는 대부분 일용직 일자리에 대한 단순 구인구직 연결 서비스가 전체의 90% 이상을 차지하고, 대부분 규모가 영세하며 수도권을 제외하고는 마땅한 민간고용서비스기관도 찾기 어려워, 취약계층에 대한 전문적인 서비스를 제공할 능력이 형성되어 있다고 보기 어렵다는 평가가 대부분이다.

2) 문제와 쟁점

고용-복지 통합서비스의 전달체계-거버넌스 구축이 과제로 제시되고 있는 현 상황에서 우리나라의 고용서비스가 해결해야 할 과제에 관련된 몇 가지 쟁점을 제기해볼 수 있을 것이다.

첫째, 통합적 서비스를 제공할 수 있느냐, 즉 고용과 복지, 급여와 서비스가 통합적으로 이루어지는 서비스를 제공할 수 있느냐의 문제이다.

제도적-형식적 통합이 아니라 실질적으로 수요자에게 서비스를 제공할 수 있느냐는 문제이다. 고용보험의 경우, 형식적, 제도적으로는 급여와 서비스를 연계해놓고 있지만, 실업인증의 형식성과 고용서비스의 부실한 결합의 문제를 가지고 있다. 기초생활보장제도의 경우, 통합급여체계, 적극적인 활성화 정책의 부재 등으로 수급자가 탈수급하지 못하는 문제를 가지고 있다. 사각지대의 근로빈곤층에 대해서는 다양한 생계보조나 일자리 사업들이 이루어지고 있으나 이러한 사업들이 고용서비스와 결합되어 있지는 않다. 주요 복지선진국들과는 달리 우리의 경우 급여와 서비스가 형식적-제도적으로는 통합되어 있기 때문에 현장에서 이를 어떻게 구현해낼 것인가라는 구체적인 문제가 더 중요하다고 볼 수 있다.

둘째, 욕구가 있는 개인에게 제대로 된 서비스를 제공하느냐의 문제이다. 이는 근로능력판정과 사례관리가 처음부터 끝까지 제대로 이루어지느냐의 문제이다. 여기서 중요한 것이 사례관리를 통한 욕구파악과 서비스설계가 이루어지느냐의 문제이다. 욕구평가체계가 제도화되어 있지 않아 서비스에 대한 '조정'이 없이 '생산'만 이루어진다는 비판이 있다⁴⁾. 취약계층에 대한 고용서비스를 확대한다고 해도, 조정체계를 갖추지 않은 상태에서 민간위탁을 통한 서비스 제공('생산')에만 매몰될 가능성이 크다. 여기서 사례관리를 위한 조직적 역량과 책임성을 어떻게 구축할 것이냐의 문제가 존재한다.

4) 남찬섭(2011). 한국 사회서비스 제도화의 현황과 전망, 한림대 정치경영대학원, 제3회 대안담론포럼: 진보적 자유주의와 분배친화적 경제성장.

셋째, 서비스 대상의 구분이 필요한가의 문제이다. 급여와 서비스의 사각지대에 놓여 있는 취약계층-근로빈곤층이 활성화의 주 대상이 될 것인데, 이들을 복지가 우선인 계층과 고용이 먼저 필요한 계층으로 구분할 수 있는가의 문제이다. 실업보험수급자에 대한 활성화 정책, 근로능력을 가진 수급자들의 탈수급을 촉진하기 위해 활성화 정책, 실업보험과 기초보장 사이의 사각지대에 놓여 있는 계층에 대한 활성화 정책 등은 구분이 가능할 것이다. 현재 쟁점은 사각지대에 놓여 있는 취약계층-근로빈곤층에 대한 급여는 어떤 방식으로 제공하고 여기에서 서비스를 어떻게 결합할 것이냐의 문제와 근로능력을 가진 수급자들을 누가 어떤 방식으로 고용서비스를 제공할 것이냐의 문제라고 할 수 있다. 특히 근로능력을 가진 수급자들을 ‘고용서비스의 관점’에서 중심에 놓고 접근할 것이냐, ‘복지와 급여의 관점’을 중심에 놓고 접근할 것이냐의 차이도 존재한다. 이는 선형적으로 판단하기보다는 다양한 서비스의 실험을 통해 접근을 찾아볼 필요가 있는 부분이라고 생각된다.

넷째, 공공과 민간의 역할 분담과 서비스 역량 부족의 문제가 있다. 활성화를 위한 고용-복지 통합서비스의 제공에서, 공공은 급여와 서비스 사례관리를 담당하고 민간은 수요자의 변화하는 욕구에 빠르게 대응하는 다양한 직접 서비스 제공하는 것이 공공과 민간의 역할분담의 해답일 것이다. 그러나 우리나라의 공공고용서비스의 역량 부족으로 서비스를 통째로 민간에 위탁하는 방식들이 벌써 광범위하게 진행되고 있다. 우리나라의 민간위탁은 고용효과의 극대화를 위한 대상과 프로그램의 전략적인 선

택의 결과로 이루어지기보다는, 공공부문이 부족한 인원과 조직을 보충하기 위한 신규 사업을 중심으로 외주한 결과로 볼 수 있다. 그 과정에서 위탁사업의 낮은 단가, 민간기관의 전문성 부족 등과 같은 공급자의 문제부터 체계적인 모니터링 및 평가 설계의 부족과 같은 구매자의 문제까지 다양한 문제들이 나타나고 있다. 현재와 같은 민간위탁 방식은 협력과 경쟁, 보완 등 민간파트너십의 어떠한 원리가 작동하는지도 불분명하다.

사실 원론적인 공공과 민간의 역할 분담론 이전에 좀 더 시급한 문제는 공공과 민간의 취약한 역량을 어떻게 확충할 것인가의 문제이다. 공공의 역량 부족을 민간위탁으로 해결하는 기존의 경로의존성을 따라갈 것이냐, 아니면 공공부문의 역할을 강화할 것이냐의 문제이다. 현 시점에서는 공공 고용서비스 인프라를 확대하는 방향을 취할 필요가 있다는 것으로 보인다.

이 외에도 취약계층-근로빈곤층에 제공되었던 기존의 정부 유사사업들을 어떻게 통합적으로 관리하고 사업설계를 개선할 것이냐 고용서비스 인프라의 확충을 위해 인력을 어떠한 방식으로 확충할 것이냐, 2000년대 중반 이후 통합적 고용-복지 서비스 제공의 실험과 시도가 부처간 분절적으로 시행되는 문제를 어떻게 해결할 것이냐 등 근로빈곤층에 대해 제대로 된 통합적 서비스 제공을 위해 해결되어야 쟁점들이 적지 않은 것이 사실이다. 이 글에서는 다양한 쟁점을 다 다루기는 어렵고 고용서비스 제공의 중심과 책임을 어떻게 구축할 것이냐, 그리고 공공과 민간의 서비스 역할 분담의 문제를 집중적으로 다루어보기로 한다.

3. 고용 중심의 서비스 연계 방안

최근 주요 선진국의 사례와 추세를 보면, 활성화에 대한 강조는 고용서비스 중심의 연계(단기)와 통합(장기)을 의미한다. 고용서비스를 중심으로 복지를 연계한다는 것이다. 우리나라 상황에서는 지자체 중심의 복지(급여) 전달체계에 고용서비스를 연계하기보다는 중앙정부 고용서비스(Public Employment Service; 이하 PES) 중심으로 하여 복지서비스를 연계하는 것이 될 것이다. 이 경우 핵심은 연계-통합의 목적이 대상자의 욕구에 기초한 통합적 서비스의 제공에 있고, 따라서 전체 근로능력판정과 사례관리에 대한 책임을 중앙정부 PES가 가진다는 것을 의미한다. 중앙정부의 PES는 고용서비스에 관한 전문성이 다른 기관에 비해서 높고, 단순히 고용서비스만이 아닌 고용정책의 주된 전달경로이며, 노동시장정보를 가장 많이 확보하고 있는 기관이기 때문이기도 하다.

무엇보다도 고용 중심의 복지서비스 연계가 필요한 것은 고용-복지 통합서비스의 대상층인 근로빈곤층의 성격에 있다고 할 수 있다. 끊임없이 노동시장으로의 진입을 시도하기는 하지만, 노동시장에서 양질의 안정적인 일자리를 확보하지 못하고 수시로 수급자로 전락하거나 비경제활동인구로 빠지는 것이다. 노동시장에 통합되기 어려운 가구 특성이나 개인 특성의 문제도 가지고 있겠지만, 근로빈곤층의 다수는 노동시장으로의 안정적 통합이 어려운 문제가 핵

심이다. 이 부분에 대한 해결은 복지서비스보다는 양질의 통합적인 고용서비스를 통해 노동시장에서 안정적으로 정착하도록 하는 것이다. 이 역할을 맡기에는 많은 한계와 보완해야 할 점을 가지고 있지만 중앙정부의 PES가 적합할 수 있다는 것이다.

그러나 복지서비스가 더 급하고 중요한 계층의 경우 기존의 지자체 중심의 전달체계에서 담당해야 할 것이다. 다만, 이 경우에도 중앙정부 PES의 근로능력 판정 기능이 결합될 필요는 있다. 또한 고용 중심으로 복지를 연계-통합한다고 하더라도 고용·복지서비스가 특정한 한 기관에서 모두 직접 관리되거나 제공되도록 해야 한다는 것은 아니다⁵⁾. 취업성공패키지나 희망리본프로젝트 등 프로그램 상의 중복이 있더라도 굳이 통합하지 않을 수도 있다.

중앙정부 PES 중심의 통합-연계가 반드시 조직통합이나 다양한 프로그램의 통합을 의미하는 것은 아니다. 고용 중심으로 복지를 연계-통합한다고 하더라도 연계-통합의 방법은 조직 통합, 게이트웨이 통합, 장소 통합(co-location), 기능적 연계 등 다양할 수 있다. 특히 우리나라에서 고용과 복지의 통합은 조직 통합보다는 기능 연계를 해석되어야 할 것이다.

조직통합이 아닌 기능적 연계에 대해서도 비판적 견해는 있다. 현실적으로 조직통합이 어려워 프로그램 연계로 정책을 추진하였지만, 현장에서 작동하지 않는 경우가 많으며, 우리나라 공무원 조직이 직위제보다는 계급제 형태이기

5) 모든 프로그램을 일괄하여 연계해주는 호주의 취업네트워크에 대해서 호주생산성위원회나 OECD의 평가도 유보적이거나 부정적인 입장임. 취업네트워크 기관들이 제공하는 프로그램의 취업순효과는 매우 작거나 유의한 수준은 아니라는 것임(김동현 외(2009). 적극적 노동시장정책 활성화를 위한 중앙-지방-민간 고용서비스 협력체계 구축 방안, 노동부 학술연구용역보고서).

때문에 기능적 연계보다는 조직적 통합이 적합하다는 것이다⁶⁾.

그러나 고용-복지 통합 서비스는 '통합' 자체에 방점이 있기보다는 '서비스'에 방점이 있다. 조직 통합은 원래 의도했던 효과(서비스 통합)를 가져오지 못할 가능성이 많다. 목적이 서비스에 있기 때문에 서비스 간 기능적 연계가 우선적으로 고려되어야 할 것이다.

물론, 중앙정부 PES 중심의 고용-복지 서비스에 대한 비판적 견해도 있다⁷⁾. 우선, 고용센터의 경우 접근성의 문제가 크고, 기초수급자의 경우 취업 욕구뿐만 아니라 복지욕구도 가지고 있기 때문에 고용센터가 이를 파악하고 흡수하는 능력의 한계가 있어 고용센터로의 통합은 문제가 있다는 것이다. 급여가 아닌 서비스 전달에서는 중앙정부보다는 지방정부가 더 효율적이고 효과적이라는 것이다. 또한 고용센터가 고용보험 대상자가 아닌 일반저소득층까지를 대상으로 하여 서비스를 제공할 수 있는 역량이 있는지 실질적으로 수요자를 중심에 놓고 생각해보아야 한다는 비판이다⁸⁾. 최근 들어 고용센터에서 취약계층을 서비스의 대상으로 포함시키려는 노력이 증가하고 있음에도 적어도 2007년 이전에는 고용센터가 담당하는 전체 구직자 중에서 취약계층이 차지하는 비중은 계속 감소했던 것이 사실이다⁹⁾.

따라서 중앙정부 PES 중심의 고용-복지 연

계서비스의 제공이 실제로 가능하려면 현실적으로 충족되어야 할 전제와 해결해야 할 과제들이 적지 않다. 가장 중요한 것은 고용센터의 서비스 대상을 취약계층으로 명확하게 확장하는 것, 사례관리의 책임과 역량을 갖추는 것, 지역 사정에 맞는 고용서비스 체계를 갖추는 것 등이 중요한 전제이자 과제라고 할 수 있다.

4. 공공과 민간의 역할 분담과 민관파트너십

고용복지연계 서비스의 주된 대상은 취약계층 이혼바 근로능력을 가진 빈곤층이다. 고용-복지 연계서비스에서 공공과 민간의 역할 분담도 근로능력빈곤층에 대한 서비스를 어떻게 가져갈 것이냐의 맥락에서 검토되어야 할 것이다. 그런데, 우리나라의 경우 공공과 민간 모두 근로빈곤층에 대한 통합적인 고용복지서비스를 제공할 능력과 역량이 아직 갖추어져있지 않다. 따라서 역할분담 자체가 무의미할 수도 있지만, 공공과 민간이 역량을 확충해나가는 방향과 과정을 설정하는 자체가 역할분담이라고 할 수 있을 것이다.

주요 복지선진국에서도 공공의 역할은 단순한 게이트웨이가 아니라 코치라는 점이 점차 분명해지고 있다. 물론 우리나라의 경우 아직 계

6) 이창원(2012). 고용 및 복지 전달체계 개선 방안, 노사정위원회 고용 및 사회안전망 연구회 발표문.

7) 박경숙(2012). 공공복지전달체계 현황과 개편방안, 노사정위원회 고용 및 사회안전망 연구회 발표문.

8) 최균(2011). 근로빈곤층 지원정책의 효율적 전달체계 개발: 복지-고용서비스 연계체계를 중심으로, 한국사회보장학회 추계정기학술대회 발표문.

9) 박찬임·박성재·김화순·김종일(2007). 취약계층 고용서비스 이용실태 및 서비스 강화 방안, 한국노동연구원.

이트웨이의 기능도 제대로 갖추어져 있지 않기 때문에 코치의 역할까지 부여받기에는 한계가 있는 것이 사실이다. 그러나 공공의 역량 강화는 분명히 게이트웨이에 국한되기보다는 코치의 역할까지를 포괄하는 방향에서 이루어질 필요는 있다. “공공고용서비스를 민간(비영리기관이든 영리기관이든)에 위탁하는 경우에도 공공기관이 반드시 수행해야 할 업무는 개별 대상자를 창구에서 접수(intake)하고, 그에게 필요한 서비스가 무엇인가를 판정(assessment)하고, 그리고 민간기관에 의한 서비스제공 이후에도 그 대상자를 지속적으로 관리(case management)하는 것이다¹⁰⁾.”

공공과 민간의 역할 분담에 관한 교과서적인 명제는 “표준적이고 대량의 고객에 대한 서비스는 공공이 담당하고, 심층적이고 개인적인 서비스는 민간이 담당하는 역할 분담 체계가 필요하다”는 것이다. 그러나 우리나라 민간 고용서비스시장이 아직 발달하지 않았다는 현실을 감안할 때, 고용서비스의 민간위탁이나 아웃소싱에 대해서는 신중한 접근이 필요하다. 우리나라의 경우 심층적이고 전문적인 서비스를 민간이 제공할 능력이 부재하다. 민간고용서비스의 대형화, 전문화를 명분으로 하는 민간고용서비스 선진화 전략이 잘 작동하지 않는 이유도 우리나라의 노동시장이 장기실업자 중심이 아니라 반복실업-반복빈곤의 근로빈곤의 성격이 강하기 때문이다. 장기실업자를 중심으로 하는 민간고용서비스의 전문화와 비즈니스모델화가 쉽지

않은 이유가 여기에 있다. 선진국에 비해 장기 실업자 비중이 현저히 낮고, 특히 실업부조제도가 없는 상황에서 공공고용서비스를 민간기관에 위탁하더라도 수익이 발생할 여지가 거의 없기 때문이다.

물론 급여지급이 강화된 고용서비스사업이 확대·강화될 경우 전문화된 민간고용서비스의 비즈니스 모델이 가능할 수도 있을 것이나, 현재는 공공의 역량 부족을 ‘보완’하는 차원에서 비영리민간기관을 파트너로 활용하는 방법이 가장 현실적일 것이다. 한국의 민간고용기관들은 PES보다 더 많은 문제를 안고 있는데, 이와 같은 상황에서는 성급한 시장 요소 도입이나 민간파트너십에 대한 강조보다는 양자 모두 양적 확대와 내실 강화라는 선결과제를 해결하는데 전력해야 한다¹¹⁾.

물론 우리나라의 공공고용서비스의 경우에도 고용센터의 관료적 행정 중심의 조직과 문화가 서비스 제공 조직으로서 적합하지 않다는 한계를 극복해야 하는 과제를 분명히 안고 있다. 그러나 이를 민간고용서비스와의 ‘경쟁’을 통해서 해결하는 ‘시장화’ 방향은 우리나라의 조건 하에서 무의미하다고 할 수 있다. 고용센터의 서비스 기관으로의 혁신은 ‘시장’과의 경쟁의 방법이나 일방적인 지방이양의 방식으로 이루어질 수 없다. 결국 자원과 역량을 확충하면서 내부 혁신의 방법을 다양하게 실험하고 도입하는 수밖에 없다.

공공과 민간이 자체적인 역량을 확충하는 과

10) 김동현 외(2009). 적극적 노동시장정책 활성화를 위한 중앙-지방-민간 고용서비스 협력체계 구축 방안, 노동부 학술연구용역보고서.

11) 박찬임·박성재·김화순·김종일(2007). 취약계층 고용서비스 이용실태 및 서비스 강화 방안, 한국노동연구원.

정에서 물론 공공과 민간의 파트너십을 유지하고 개발하는 것은 중요하다. 공공고용서비스와 민간고용서비스의 파트너십은 ‘경쟁’이라기보다는 ‘협력’과 ‘보완’의 차원에서 이루어질 것이다. 고용서비스를 위한 정보의 교환이나 전문성을 제고를 위한 지원과 협조, 서비스 네트워크 구축을 위한 협력은 지속적으로 강화될 필요가 있고, 공공고용서비스가 감당하기 어려운 고용서비스의 일부는 민간에 위탁, 도급하지 않을 수 없을 것이다. 예를 들어, 대상자의 특성 때문에 어느 정도 대상자에 특화된 서비스를 제공할 수밖에 없어 공공서비스가 담당하기 어려운 영역(건설일용직, 노숙자, 탈북자 등)에 대해서는 민간위탁이 타당할 것이다¹²⁾.

물론 앞에서 지적했듯이, 민간고용서비스를 ‘보완’하는 파트너로 가더라도, 민간위탁의 활성화 과정 전반에 대한 공공부문의 모니터링과 관리는 유지강화되어야 할 것이다. 단순한 성공보수 방식으로 통제하는 것이 아니라 실질적인 모니터링을 강화하면서 활성화 방식에 개입하는 것이 필요하고, 전체 프로세스를 통으로 민간에게 위탁하는 방법 대신에 기능별로 개별적으로 구매하는 방식을 취해야 할 것이다.

공공부문은(고용센터뿐만 아니라 지자체의 일자리지원센터도) 프로그램 집행보다는 초기사정 및 프로파일링의 비중을 높여야 할 것이다. 물론 초기사정과 유형구분을 위해 고용센터 지자체 일자리센터, 자활담당자 등의 사례조정은 단순한 임의의 사례조정회의가 아닌 제도화된 사례조정체계가 되어야 한다. 이를 위해서는

사례조정회의에 최종적인 판단의 책임과 권한을 법적으로 명확하게 하는 것이 필요하다.

그러나 공공 부문은 초기사정 및 프로파일링에 한정하지 않고 과정 전체를 실질적으로 모니터링하고 평가감독하는 역할을 확대해야 할 것이다. 다양한 서비스들을 종합적으로 관리할 수 있는 통합관리체계를 구축하고 운영하는 능력을 갖추는 것이 공공부문 고용서비스 기관의 역할이 되어야 할 것이다.

5. 결론

우리나라에서 근로빈곤층에 대한 고용-복지 통합서비스 제공이라는 문제의식은 복지의존에서 노동시장통합으로의 전환이라는 복지선진국의 문제의식과는 다르다고 생각된다. 우리나라의 경우 복지의 사각지대의 해소와 저임금 노동시장의 개선이라는 과제를 달성하기 위해 고용서비스를 복지와 노동시장정책에 어떻게 결합해야 할 것인가가 주된 문제의식이라고 생각된다. 따라서 고용서비스는 단순히 복지수혜에 머무르는 계층을 노동시장으로 통합시키는 것을 목적으로 설계집행되기보다는 급여 확장의 지속가능성을 보장하면서 좀 더 안정적인 일자리로의 전환을 촉진하는 방향에서 설계되어야 할 것이다. 이와 관련한 많은 쟁점들이 있겠지만, 이 글에서는 급여와 서비스를 통합적으로 제공하기 위한 책임과 권한의 문제와 민간과 공공의 역할 분담의 문제를 중심으로 살펴보았다.

12) 황덕순(2009). 한국에서의 활성화 정책의 가능성과 조건: 이병희 외, 고용안전망과 활성화 전략 연구, 한국노동연구원.

우리나라의 경우에도, 고용서비스와 복지전달체계와 거버넌스에 많은 문제들이 존재하고, 절대적인 역량 부족의 문제도 있는 것이 사실이지만, 통합적 서비스 제공을 위해 새로운 정책 실험들이 진행 중이고 이에 대한 평가와 재구성 과정을 통해 전달체계와 거버넌스 구조도 단계적으로 개선될 것으로 전망된다.

다만 시급한 것은 정책의 사각지대에 놓여 있는 광범한 취약계층-근로빈곤층에 대한 급여와 서비스의 통합적 제공 체계를 어떻게 효과적으로 구축할 수 있느냐의 문제일 것이다. 이 글에서는 사각지대-취약계층-근로빈곤층의 안정적인(양질의 일자리로의) 노동시장 통합이 우선적인 과제라고 판단하고 이를 위해서는 중앙정부 PES인 고용센터가 여전히 많은 한계와 부족의 문제가 있음에도, 중심적인 역할을 해야 한다는 점을 강조하였다. 그러나 고용센터 중심의 고용-복지전달체계의 구축이 고용과 복지의 강도 높은 조직통합이나 프로그램 통합을 의미하는 것은 아니며, 중앙정부 주도성의 강화를 의미하는 것도 아니라는 점도 분명히 할 필요가 있다. 근로능력층의 다양한 특성을 고려하여 서

비스의 제공 방식은 다양할 수 있다고 판단된다. 고용센터도 지역 현장의 수요자에 대해 서비스할 수 있는 조직으로의 변화가 필요하다. 다만, 노동시장으로의 안정적인 통합이라는 관점에서 고용센터가 서비스의 전체적인 사례관리에서 더 중심적인 역할을 수행하고 복지서비스의 연계 능력을 높여나가는 것이 중요하다는 점을 강조하였다.

이러한 고용-복지 통합서비스로의 발전 과정에서 가장 문제가 되는 것은 고용센터의 서비스 역량 부족의 문제이다. 이 문제를 민간위탁이나 시장화를 통해서 해결하기 어렵다고 판단된다. 이는 우리나라의 민간 고용서비스 시장의 영세성 때문만 아니라 통합적 서비스의 원리나 해외 사례의 추세를 보더라도, 민간에게 서비스나 프로그램 전체를 위탁하거나 사례관리를 위탁하는 것은 바람직하지 않다고 판단된다. 물론 비영리기관이나 사회적기업들의 적극적인 참여와 협력은 매우 중요하다. 그러나 공공부문이 여전히 프로그램 전반을 관리하는 능력을 키우는 것 그리고 이를 위한 인적 역량을 확보하는 것이 매우 중요하다고 할 수 있다. 