

일본 지방자치단체에 의한 취업지원정책과 그 의의

: 오사카부 · 도요나카시의 사례

박지환 _ 전북대학교 고고문화인류학과

목 차

- I. 생활근공자자립지원법의 도입 배경
- II. 광역자치단체의 취업지원정책: 오사카부의 사례
- III. 기초자치단체의 취업지원정책: 도요나카시의 사례
- IV. 새로운 사회보장제도에 담긴 자립과 노동의 의미

국문초록

이 논문은 2000년대 이후 일본의 지방자치단체가 실시해온 취업지원정책의 변화를 검토하고 그 속에 담긴 사회적, 정책적 함의를 검토하는 것을 목적으로 한다. 오사카부는 2001년부터 취업에 어려움을 겪는 사람들에 대한 상담, 훈련, 직업소개를 포괄하는 지원제도인 지역취업지원사업을 모든 기초자치단체에 도입하기 시작했다. 도요나카시는 이 제도의 도입을 계기로 취업곤란자의 상황을 총체적으로 파악하고, 이들을 위한 지원정책을 지속적으로 추진했다. 도요나카시의 취업지원정책이 갖는 가장 큰 특징은 취업곤란자에게 단순히 일자리를 알선하는 것이 아니라 복지제도 등에 의존하면서도 일을 할 수 있는 고용환경을 조성하는 것을 취업지원정책으로 본다는 점이다. 이 사례는 2015년에 일본정부가 도입한 생활근공자자립지원제도가 어떤 효과를 낼 수 있을지를 시사하는 것과 동시에, 현재 일본사회가 지향하는 자립과 노동의 사회적 함의를 여실히 보여준다.

주제어

생활근공자자립지원법, 근로연계복지, 지역취업지원사업, 자립, 복지로서의 취업 지원

I . 생활곤궁자자립지원법의 도입 배경

일본정부는 2015년 4월 1일부터 생활곤궁자자립지원제도(生活困窮者自立支援制度)를 전국의 모든 지방자치단체에서 실시했다.¹⁾ 생활곤궁자자립지원법은 생활곤궁자를 “현재 경제적으로 어려운 상태에 있어서, 최저한도의 생활을 유지할 수 없는 위험성이 있는 사람”이라고 정의하고, “자립 지원에 관한 조치를 강구함으로써 이들의 자립을 촉진하는 것”을 목적으로 한다.²⁾ 이를 위해, 각 지방자치단체는 자립상담지원사업과 주택확보급부금제도를 반드시 실시해야 하며, 취업준비지원사업, 취업훈련지원사업, 가계상담지원사업, 생활곤궁세대 아동의 학습지원사업 등을 실시할 수 있다.³⁾

의아스러운 것은 일본에는 이 법과 유사한 목적을 갖고 있는 생활보호제도(生活保護制度)가 이미 1950년부터 시행되어 왔다는 점이다. 생활보호법도 “국가가 생활에 곤궁한 모든 국민을 대상으로, 곤궁함의 정도에 따라 필요한 보호를 취함으로써 최저한도의 생활을 보장하고 동시에 자립을 조장하는 것을 목적”한다고 규정하고 있으므로,⁴⁾ 그 목적 및 대상이

- 1) 일본의 지방자치법에서는 한국의 광역자치단체에 해당하는 도도부현(都道府県)과 기초자치단체에 해당하는 시정촌(市町村)을 아울러 지방공공단체(地方公共団体)라고 부른다. 이 논문에서는 독자의 이해를 돕기 위해, 지방공공단체를 지방자치단체로, 도도부현과 시정촌을 각각 광역자치단체와 기초자치단체라고 부른다. 끝으로 일본정부는 일본의 중앙정부를 뜻한다.
- 2) 「生活困窮者自立支援法」, <http://www.pref.yamaguchi.lg.jp/cmsdata/6/3/c/63c2ee334a9fce7d122a33512bb1e0fb.pdf> (검색일: 2017. 10. 10).
- 3) 이 논문에서는 한국어 표기상 보다 자연스러운 표현을 사용하고자, 일본어에서 취로(就労)로 표현된 한자를 모두 취업(就業)으로 번역해서 사용한다. 예를 들어, 취로준비지원사업(就労準備支援事業)을 취업준비지원사업이라고 적는다.

생활근공자지원법의 그것과 크게 다르지 않다. 따라서 일본정부가 어떤 이유에서 비슷한 대상과 목적을 갖는 제도를 도입했는지 의문을 가져볼 필요가 있다.

무엇보다도 1990년대 중반 이후 생활보호수급자의 수가 급증하고 있다는 점을 들 수 있다. 생활보호수급자의 수는 생활보호제도가 처음 도입된 1950년 204만여 명을 시작으로 1995년 88만여 명까지 꾸준히 줄어들었으나, 이후 지속적으로 증가하며 2011년에는 216만여 명으로 전후(戰後) 최고치를 경신했다.⁵⁾ 뿐만 아니라, 생활근공자지원법이 통과된 2013년과 법이 시행된 2015년 사이에 생활보호수급자의 수는 2,000여 명(2,161,612명→2,163,685명)이 증가하는 데 그쳤지만, 세대수는 38,000여 세대(1,591,846세대→1,629,743세대)가 늘어나, 1인 가구의 빈곤문제가 심각해지고 있음을 짐작할 수 있다.⁶⁾ 이처럼 생활보호를 적용받는 인구와 세대가 늘어나면서 재정적 부담이 가중된 것이 일본정부가 새로운 사회보장제도를 도입하게 된 이유 중 하나다.

생활근공자자립지원제도가 도입된 보다 근본적인 이유는 일본사회가 구조적으로 변화되었기 때문이다. ‘일본형 공업사회’가 유지되었던 1980년대까지는 남성 노동자가 정규직으로 일하면서 가족을 부양하고, 전업 주부인 여성은 비정규직으로 일하면서 가계를 꾸려갈 수 있었다.⁷⁾

4) 「生活保護法」, http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=325AC0000000144&openerCode=1 (검색일: 2017. 10. 10).

5) 厚生労働省社会・援護局地福祉課生活困窮者支援室, 「生活困窮者自立支援制度について」, 2015, <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokoku-Shakai/2707seikatukonnkyuushajiritsusieniseidonituite.pdf> (검색일: 2017. 10. 10), 1쪽.

6) 厚生労働省, 「生活保護の被保護者調査(平成25年度)の結果を公表します」, 2015, <https://goo.gl/5nQv7L> (검색일: 2017. 11. 12); 厚生労働省, 「生活保護の被保護者調査(平成27年度)の結果を公表します」, 2017, <http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/hihogosya/m2016/dl/kakutei.pdf> (검색일: 2017. 11. 12).

7) 오구마 에이지, 전형배 옮김, 『사회를 바꾸려면』, 동아시아, 2014.

대다수의 남성 노동자가 정규직으로 고용되어 가족임금을 받는다는 것을 전제로 설계된 사회보험제도와 공공부조제도만으로도 실업과 경제적인 어려움에 빠진 개인과 그의 가족을 충분히 지원할 수 있다고 간주되었다.

그러나 1990년대 중반 이후 일본이 '탈공업화사회'로 이행하고 파견법의 적용범위가 확대되는 등 고용의 유동화가 진전되면서, 남녀 노동자 할 것 없이 비정규직 비율이 늘어났고, 실질 소득이 줄어드는 현상이 나타났다.⁸⁾ 이로 인해 일을 하더라도 최저한도의 생활을 유지하기 힘든 근로빈곤층(working poor)이 생겨난 것이다.⁹⁾ 단적으로 비정규직 노동자가 2000년에는 26%였으나 2013년에는 36.7%로 늘어났고, 같은 기간 연소득이 200만 엔에 미치지 못하는 급여소득자는 18.4%에서 24.1%까지 증가했다.¹⁰⁾ 즉, 근로소득이 있더라도 고용보험에 가입하지 못하거나 근로소득이 있기 때문에 생활보호를 적용받을 수 없지만 겨우 생계를 유지하고 있는 사람들이 늘어난 것이다.

특히, 2008년 미국에서 시작된 세계경제불황을 계기로 파견노동자가 대거 일자리와 주거를 동시에 잃는 일이 발생한 것을 계기로, 일본사회가 기존의 사회보험제도와 공공부조제도 사이에 간극이 큰 “미끄럼틀 사회”, 즉 고용보험을 받을 수 있는 기간 중에 다시 직장을 구하지 못하거나 아예 고용보험을 적용받지 못하는 노동자는 한 순간에 생활보호를 받지 않을 수 없는 상황으로 전락하는 사회라는 비판이 제기되었다.¹¹⁾ 남성 노동자가 정규직으로 일한다는 것을 전제로 설계된 사회적 안전망을 재검토해, 사회보험제도와 공적부조제도 사이의 간극을 메울 새로운 안전 시스템을 구축할 필요성이 대두되었다.

일본정부가 제2의 사회적 안전망의 하나로 2011년 10월에 도입한 구

8) 주 7)과 같음.

9) NHK스페셜〈워킹푸어〉취재팀, 김규태 옮김, 『워킹푸어』, 열음사, 2007.

10) 厚生労働省社会・援護局地福祉課生活困窮者支援室(2015), 3쪽.

11) 유아사 마코토, 김은진 옮김, 『빈곤에 맞서다』, 검등소, 2009, 46쪽.

직자지원제도(求職者支援制度)는 별 효과를 거두지 못하고 있다. 고용보협수당을 받을 수 없는 이직자(移職者)에게 지정된 직업훈련을 받는 것을 조건으로 한 달에 10만 엔 정도의 수당을 지급하는 이 제도는 훈련수강조건이 매우 까다로워 별로 활용되지 않고 있다.¹²⁾ 이것은 열심히 일하더라도 최저한도의 생활을 유지하기 힘든 근로빈곤층이 늘어가는 상황에서 취업을 통해 복지혜택을 받는 상황에서 벗어날 것을 강조하는 “근로연계복지(workfare)” 방식의 정책은 실효성을 거두기 힘들다는 것을 의미한다.¹³⁾

이에 비해 생활곤궁자자립지원제도는 구직자지원제도와는 다른 식으로 사회적 안전의 문제에 접근하고 있다. 이 법에서 생활곤궁자는 일차적으로 경제적으로 어려움을 겪고 있는 사람이지만, 그 외에 여러 가지 과제를 복합적으로 갖고 있어서 취업에 어려움을 겪는 사람까지 포괄하고 있기 때문이다. 예를 들어, 취업훈련지원사업은 장애, 육아, 고령자 돌봄, 집단 따돌림 등으로 인해 사회적으로 고립되는 경향이 있는 사람들도 일정한 배려를 받으며 일할 수 있는 중간적인 형태의 일자리(中間的就勞)를 알선하려는 시도이다. 즉, 생활곤궁자자립지원제도는 생활보호 수급 상황을 개선하기 위해 무조건 취업을 유도하는 방식이 아니라, 생활곤궁자에 대한 포괄적 지원을 통해 “경제적인 자립만이 아니라 일상생활의 자립과 사회생활의 자립”을 확보하는 것을 목표로 한다.¹⁴⁾ 다만 이 제도는 시행된 지 올해로 3년째이므로 이 제도의 성과를 판단하기에는 다소 이르며, 더구나 각 지방자치단체에서 구체적으로 어떻게 이 제도를 운영하고 있는지 상세하게 파악하기는 쉽지 않다.¹⁵⁾

12) 노대명·김태완·요건평·김병철·고이시 노리미치·임완섭, 『고용·복지 연계 정책의 국제비교연구』, 한국보건사회연구원, 2013, 109쪽.

13) 노대명 외 5인(2013), 14쪽.

14) 厚生労働省社会・援護局福祉課生活困窮者支援室(2015), 7쪽.

15) 후생노동성 홈페이지 ‘생활곤궁자자립지원제도-지자체 담당자에게란(<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/000059401.html>)은 지난 3년간의 운영 결과를 소개하고 있다. 「生活困窮者自立支援制度における支援状況調査 集計結果」를

흥미로운 점은 이런 방향으로의 정책 전환이 중앙정부 차원에서 이루어지기 전에 지방자치단체 차원에서 이미 진행되어 왔다는 사실이다. 오사카부는 취업에 어려움을 겪는 사람들에 대한 상담, 훈련, 직업소개를 포괄하는 지원제도인 지역취업지원사업(地域就労支援事業)을 2001년부터 2004년까지 모든 기초자치단체에 도입했다. 도요나카시(豊中市)는 이 제도의 도입을 계기로 취업곤란자의 상황을 총체적으로 파악하고, 이들을 위한 대책을 지속적으로 추진했으며, 현재는 생활공공자자립지원제도 중 실시의무가 없는 임의사업에도 모두 참여하고 있다. 오사카부와 도요나카시가 추진해 온 취업지원정책은 취업곤란자에게 단순히 일자리를 알선하는 것이 아니라 복지제도 등에 의존하면서도 일을 할 수 있는 고용환경을 조성하는 것을 목적으로 한다는 점에서, 생활공공자자립지원제도가 지향하는 지원방식과 목적을 공유하고 있다.

따라서 이 논문에서는 2000년대 이후 지방자치단체 차원에서 실시된 취업지원정책의 전개과정을 살펴봄으로써, 일본정부가 지향하는 복지정책의 새로운 성격과 그 속에 담긴 정책적, 사회적 의미를 파악하고자 한다. 이를 통해 이 논문은 생활공공자자립지원제도가 정책적 효과를 내기 위해서는 어떤 조건이 전제되어야 하는지를 이해하는 것과 동시에, 이러한 제도를 통해 일본사회가 지향하고 있는 자립과 노동의 사회적 형태를 규명하고자 한다.

이 연구를 위해 연구자는 2014년 1월, 2015년 2월, 2016년 2월 오사카부를 단기간 방문해 인터뷰 조사를 실시했다. 오사카부의 지역취업지원사업을 기획했던 당시 오사카부 노동국의 후나오카 도시카즈(船岡敏和), 도요나카시에서 2006년부터 취업지원정책을 총괄해온 니시오카 마사지

보면 이 제도를 통해 취업한 수는 2015년 21,465명(<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/0000125463.pdf>)에서 2016년 25,588명(<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/0000166224.pdf>)으로 증가했다(검색일: 2017. 11. 15).

(西岡正次), 도요나카시의 청년취업지원 업무를 위탁받아 수행하는 단체인 캐리어브릿지의 대표 시라마사 아키코(白砂明子) 등과 공동연구모임을 갖거나 직접 인터뷰를 했다. 또한 니시오카가 각종 저널에 투고한 글을 참고하는 한편, 일본정부, 오사카부 및 도요나카시가 실시한 각종 취업지원사업의 내용을 파악하기 위해 관련 보고서 및 문헌을 검토했다.¹⁶⁾

II. 광역자치단체의 취업지원정책: 오사카부의 사례

1947년 11월 제정된 직업안정법(職業安定法)에 따라 공공직업안정소(公共職業安定所)－통칭 헬로우워크(ハローワーク)－가 설립된 이후, 전후(戰後) 일본사회에서 직업소개업무는 중앙정부가 담당하는 업무로 인식되었다. 하지만 1930년대 말까지도 직업소개업무는 기초자치단체와 광역자치단체의 업무였다. 1921년 제정된 직업소개법(職業紹介法)은 무료직업소개업무를 기초자치단체의 역할로 규정했으며, 1936년에도 이 업무는 중앙정부가 아닌 광역자치단체로 이관되었다.¹⁷⁾

그러나 일본정부가 총동원체제로 전환되는 과정에서 전국적으로 노동력을 재배치하기 위해 1938년 직업소개소를 국영화한 이후, 전후에도

16) 일본의 취업지원정책의 변화를 가장 포괄적으로 분석한 글은 노대명 외(2013)에 수록된 고이시 노리미치의 논문이다. 한편 지방자치단체의 취업지원정책에 대한 사례분석으로는 다음의 논문과 단행본을 참고할 수 있다. 네모토 마사쓰구, 「고용·복지·교육훈련 연계 일본사례」, 『사회적기업과 정책연구』 제4권 제1호, 2014; 筒井美紀·櫻井純理·本田由紀, 『就労支援を問い直す: 自治体と地域の取り組み』, 勁草書房, 2014. 특히 筒井美紀·櫻井純理·本田由紀(2014)의 제III부는 도요나카시의 사례를 종합적으로 분석하고 있다.

17) 菅山真次·西村幸満, 「職業安定行政の展開と広域紹介」, 刈谷剛彦·菅山真次·石田浩 編, 『学校・職安と労働市場』, 東京大学出版会, 2000, 67쪽.

경제부흥을 위해 노동력 수급을 적절히 조정한다는 이유로 직업소개업무는 원칙적으로 국가의 업무로 규정되었다.¹⁸⁾ 또한, 노동자의 권리를 보호하는 것, 특히 중학교와 고등학교를 졸업하자마자 취업하는 청년들에게 안정된 고용조건을 확보해주어야 한다는 것도 국가기관이 학교와 연계해 무료직업소개업무를 담당하는 데 중요한 명분을 제공했다.¹⁹⁾

그럼에도 불구하고, 전후에도 광역자치단체가 무료직업소개업무에서 하는 역할은 실질적으로 줄어들지 않았다. 오사카부에서 취업지원정책을 담당하던 후나오카에 따르면,²⁰⁾ 헬로우워크가 국가기관이기는 하지만, 각 광역자치단체장이 헬로우워크에 대한 관리 권한을 가지고 있었다. 헬로우워크의 시설과 직원은 중앙정부 소속이지만, 지역의 사회경제적 사정에 맞춰 일자리를 알선하기 위해서는 일정한 정책적 조정이 필요했기 때문이다.

2000년 지방분권추진일괄법이 개정되면서, 중앙정부의 권한이 대거 지방정부로 이전되었으나, 오히려 직업안정행정은 중앙정부가 직접 집행하는 사무로 분류되었다.²¹⁾ 국내적으로 통일된 노동정책을 펼쳐야 한다는 세계노동기구의 권고에 따라, 헬로우워크의 운영까지 중앙정부 산하 지방노동국이 관리하게 된 것이다. 이로 인해, 광역자치단체장이 헬로우워크에 업무 지시를 할 수 없게 되었고, 지방자치단체 직원과 헬로우워크 직원 간의 관계가 단절되었으며, 결과적으로 광역자치단체의 입장에서는 헬로우워크를 통해 지역의 사회경제적 필요에 맞춰 취업지원정책을 펼치는 것이 어려워졌다.

18) 菅山真次·西村幸滿(2000), 74·79쪽.

19) 박지환, 「현대 일본에서의 학교-직장 이행기의 변동: 학교-공익단체 연계형 진로 지원활동의 의미」, 『민주주의와 인권』 제16권 1호, 2017, 133~135쪽.

20) 오사카부 노동국 후나오카 도시카즈(船岡敏和) 씨와의 인터뷰(2014. 1. 14).

21) 오학수, 「일본의 일자리 정책: 중앙정부와 지방정부의 역할」, 『국제노동브리프』 제8권 4호, 2010, 27쪽.

한편, 2003년 직업안정법이 개정되면서, 지방자치단체도 무료직업소 개업무를 담당할 수 있게 되었다.²²⁾ 이로써 지방자치단체가 취업지원에서 담당해야 하는 역할이 새롭게 정의될 수 있는 기반이 마련되었다. 헬로우워크는 기본적으로 실업자, 즉 일할 능력과 의지를 갖고 있어서 개인적으로 노력하면 취직할 수 있는 개인에게 일자리를 알선하는 역할을 담당하는 것에 비해, 광역자치단체는 오랜 기간의 경력단절로 인해 재취업에 어려움을 겪는 주민이나 일하기를 원하지만 육아, 장애, 고령자 돌봄 등의 과제 때문에 쉽게 일자리를 구하지 못하는 주민에게 보다 적극적으로 대응할 필요성이 대두되었다. 즉, 지방자치단체는 헬로우워크와는 다른 방식으로 지역주민의 취업문제에 접근할 수 있는 제도적 토대가 마련된 것이다.

오사카부는 2000년대 초부터 지역취업지원사업을 실시했다. 이전에도 오사카부는 전근대시대부터 차별을 받아온 부락민(部落民)의 거주지역으로 지정된 동화지구(同和地区)에서 취업 문제를 포함해 여러 가지 어려움을 겪고 있는 사람들을 위해 생활상담사업을 실시했다.²³⁾ 2000년까지는 헬로우워크에 대한 광역자치단체장의 지시가 통했기 때문에, 오사카부에서는 헬로우워크 직업상담원이 매월 동화지구를 순회하며 취업에 어려움을 겪고 있는 동화지구주민을 지원하는 활동을 했다. 그러나 헬로우워크 업무가 국가사업으로 이관되면서 동화지구를 대상으로 한 순회직업상담은 폐지되었고, 2002년 동화지구대책법이 더 이상 연장되지 않을 것이 예상되었기 때문에, 오사카부는 동화지구 주민을 포함한 취업곤란층을 위해 별도의 조치를 취할 필요가 있었다.

오사카부는 동화지구주민은 물론 혼자 힘만으로는 일자리를 구하기

22) 오학수(2010), 27~28쪽.

23) 福原宏幸, 「地域就労支援センターに求められる役割は」, 自治体の就労支援をめぐる意見交換会, 2015년2월3일, 4쪽.

힘든 상황에 놓인 사람들을 지원하는 정책으로서 지역취업지원사업을 추진하기로 결정했다.²⁴⁾ 주된 대상은 신체적, 정신적 장애를 갖고 있는 사람이나 형무소 출소자, 동화지구 출신자, 중장년 실업자, 청년, 모자가정의 가장 등으로 다양했다. 우선 2001년에 지역취업지원사업의 모델사업을 실시한 뒤, 2002년부터는 오사카부 내 18개 시에서, 2004년까지는 오사카부 내 43개 모든 기초자치단체로 이 사업을 확대했다. 그 결과 오사카부 내 모든 기초자치단체에 지역취업지원센터가 설치되었고, 이곳을 통해 취업에 어려움을 겪고 있는 사람들이 상담을 받을 수 있는 시스템이 갖추어졌다.

이 사업의 특징은 지역취업지원센터에 배치된 코디네이터가 여러 가지 이유에서 취업에 어려움을 겪고 있는 개개인의 상황에 맞춰 개별적으로 지원한다는 점이다.²⁵⁾ 직업 상담이나 직업흥미검사와 같이 취업과 직접적으로 관련된 일은 물론, 생활 전반에 존재하는 과제를 개별상담을 통해 발견하는 것이 이 사업의 핵심이다. 이를 토대로 기초적인 직업훈련이 필요한 사람에게는 저렴한 비용으로 개인용 컴퓨터 조작방법을 배울 수 있는 수업을 개설한다거나, 이력서를 쓰는 방법부터 회사생활에 필요한 예절 등을 취업지원교실을 통해 가르쳤다. 또한 오랜 시간 은둔형 외톨이(ひきこもり)로 지낸 사람을 위해서는 이력서 상의 공백 기간을 메우는 방법이나 면접에 응하는 방법도 개별적으로 지도했다. 나아가 장애를 갖고 있거나 모자가정의 가장처럼 일을 하기 위해서는 육아에 있어서 일정한 도움을 필요로 하는 경우, 장애인취업·생활지원센터나 모자가정취업·자립센터와 같은 관련 기관과 연계해 취업지원활동을 전개했다.

24) 内田龍史·李嘉永, 「大阪地域就労支援事業相談者の貧困と社会的排除—調査報告から」, 貧困研究会 第2回研究大会, 大阪市立大学, 2009년 10월 17일, http://www.blhri.org/old/kenkyu/project/shuroshien/shuroshien_00007.pdf (검색일: 2017. 10. 25), 1쪽.

25) 주20)과 같음.

〈표 1〉 오사카부의 지역취업지원사업

	연간 상담자수	취직 결정자 수	취업률
2002	2,278	411	18,0
2003	4,624	846	18,3
2004	4,959	987	19,9
2005	4,552	999	21,9
2006	4,112	1,005	24,4
2007	4,553	1,074	23,6
2008	5,649	1,156	20,5
2009	6,882	1,388	20,2
2010	6,487	1,419	21,9
2011	6,614	1,642	24,8
2012	6,990	1,728	24,7
2013	6,452	1,901	29,5

출처: 福原宏幸, 「地域就労支援センターに求められる役割は」, 自治体の就労支援をめぐる意見交換会, 2015년2월3일, 10쪽을 참고해 일부 수정.

이 사업은 “단순히 직업을 알선하는 것만이 아니라 일할 의욕은 있지만 일하지 못하는 사람들을 그냥 일반 노동시장에 맡기기 보다는 의료 서비스나 복지 서비스를 덧붙여서 일할 수 있도록 지원”한 것이다.²⁶⁾ 이 사업이 오사카부 내 모든 기초자치단체에서 실시된 2004년을 전후로 상담 건수가 대폭 증가했고, 이에 따라 취업자 수도 꾸준히 늘어났다. 사업 실시 첫 해에 400여 명이 일자리를 얻는 데 그쳤지만, 2013년에는 1,900여 명이 취업하는 성과를 거두었다(표 1 참고). 취업률이 여전히 30%에 불과하다고 할 수도 있지만, 이 사업에서 대상으로 하는 사람들이 취업곤란층에 속해 있다는 점을 고려하면, 오사카부가 이 사업을 통해 의미 있는 결과를 도출했다고 평가할 수 있다.

그러나 보조금을 이용한 오사카부 단독 사업이었던 만큼 재정적인 부담이 컸다. 2008년 2월 하시모토 토오루(橋本徹)가 오사카부 지사(知事)로 취임하며 대대적인 재정지출삭감 정책을 펴는 가운데, 지역취업지원

26) 주20)과 같음.

사업은 2009년부터 오사카부가 운영하는 보조금 사업에서 각 기초자치단체가 운영의 주체인 교부금 사업의 일부로 전환되었다.²⁷⁾ 그 결과 취업지원사업의 실시 여부, 규모, 내용 등이 각 기초자치단체의 판단에 맡겨졌다.

이 사업이 교부금 사업으로 전환된 첫 해인 2009년에 이미 기초자치단체 별로 상담건수와 취업 성과의 차이가 나타나기 시작했다. 상담건수가 많은 오사카시(2,994건), 도요나카시(1,892건), 야오시(1,598건)의 경우 취업자 수도 각각 228명, 172명, 36명인데 비해, 상담건수가 저조한 후지이테라시(23건), 카도마시(29건), 이케다시(52건)의 경우 취업자가 전무하거나 1명에 불과했다.²⁸⁾ 연구자가 2015년 1월, 오사카시의 한 지역취업지원센터를 방문했을 때도 예산이 축소된 탓에 상담업무 이외에 다른 지원사업은 하지 못하고 있었고, 주말에는 센터를 운영하지 않아 정작 도움을 필요로 하는 사람들이 지원을 받기 어려운 상황이었다.

기초자치단체 사이에도 인구와 재정규모의 차이가 있으므로 지역취업지원사업의 성과를 단순 비교하는 것은 곤란하다. 그럼에도 불구하고 지역취업지원사업을 실시하는 방식에 있어서 기초자치단체 사이에 현격한 차이가 있었음을 짐작할 수 있다. 특히 도요나카시의 경우는 주목할 가치가 있다. 도요나카시의 인구규모(2010년 현재, 389,359명)는 오사카시(2,668,371명)의 1/7 수준에 불과한데도 불구하고,²⁹⁾ 오사카시에 필적할 만한 수의 주민을 취업시켰기 때문이다. 따라서 다음 절에서는 도요나카시의 취업지원정책의 전개과정과 특징을 검토함으로써 도요나카시의 사례에 주목해야 하는 이유를 살펴보고자 한다.

27) 内田龍史·李嘉永(2009), 4쪽.

28) 櫻井純理, 「市町村による地域雇用政策の実態と課題: 大阪府'地域就労支援事業'の交付金化に関する考察」, 『京都女子大学現代社会研究』第12号, 2009, 84쪽.

29) <http://www.pref.osaka.lg.jp/toukei/nenkan/tn10-03xls.html> (검색일: 2017. 11. 7).

Ⅲ. 기초자치단체의 취업지원정책:

도요나카시의 사례

도요나카시(豊中市)는 오사카시 북부와 인접하고 있어서 접근성이 좋은 곳이다. 특히 1960년대 센리 뉴타운이 개발되면서 위성도시로서의 성격이 더욱 강화되었다. 인구도 오사카부에 속하는 43개 기초자치단체 중 4번째로 많다. 그러나 인구규모에 비해 산업규모는 그리 크지 않고 주택도시로서의 성격이 강한 편이다. 2014년 현재 도요나카시의 산업구조를 살펴보면, 30인 이상의 노동자를 고용하고 있는 사업소의 비중은 4.9%이며, 사업소 중 제조업의 비중도 9.5%에 불과하다.³⁰⁾ 오히려, 도소매업(21.5%), 숙박업·요식업·서비스업(12.8%), 부동산업·물품임대업(12%)의 사업소가 큰 비중을 차지하고 있다. 따라서 도요나카시가 다른 기초자치단체에 비해 취업정책을 펼치는 데 크게 유리한 산업구조를 갖고 있다고 보기는 어렵다.

그럼에도 불구하고, 도요나카시가 지역취업지원사업에서 일정한 성과를 올릴 수 있었던 것은 시민협동부 고용노동과가 중심이 되어 다른 부처(部處)와의 연계를 통해 취업곤란자의 자립과 취직활동을 지원했기 때문이다. 도요나카시도 처음부터 취업지원정책에 적극적이었던 것은 아니었다. 고용·노동행정은 중앙정부나 광역자치단체의 업무이며 기초자치단체가 담당해야 할 일이 아니라는 인식이 도요나카시 직원들 사이에서도 강했기 때문에, 지역취업지원사업도 제도가 도입된 지 1년 반이 지난 2003년 8월에야 시작할 수 있었다.³¹⁾ 그러나 이 사업의 일환으로 생활상

30) 豊中市, 「豊中の事業所:平成26年経済センサス基礎調査結果報告」, 2017, 8~11쪽, https://www.city.toyonaka.osaka.jp/joho/toukei_joho/jigyousho/h26e-census_toyonaka_files/hyosi_mokuji_setsume.pdf (검색일: 2017. 12. 12).

31) 西岡正次, 「市町村の就労支援策のこれから」, 自治体の就労支援をめぐる意見交換会(2015年2月3日), 2015b, 4쪽.

의 어려움을 포함하는 폭넓은 의미에서의 취업상담을 실시하면서 기초자치단체가 이 업무를 담당해야 한다는 공감대가 도요나카시청과 시의회의 구성원들 사이에 형성되었다.

지역취업지원센터에서 취업상담은 예약제로 코디네이터 한 사람이 하루에 2-3명의 신규상담을 맡고 그 사람을 지속적으로 담당하는 방식으로 운영되었다.³²⁾ 2008년에는 세계경제위기 탓에 개별상담을 하기 위해 1개월 이상 기다려야 하는 상황이 지속되었다. 2009년부터 코디네이터를 순차적으로 늘려, 2011년 이후 총 13명의 코디네이터가 개별적인 취업상담을 진행했다. 코디네이터는 첫 상담 후 내담자에 대한 지원방침을 작성하고, 이에 따라 생활리듬을 회복하는 프로그램이나 취업에 필요한 기본적인 태도부터 기술을 익히는 프로그램 등을 통해 지원을 해나갔다.

도요나카시의 지역취업지원센터에 취업상담을 받으러 온 사람들은 모자가정의 가장으로 육아와 일을 병행하기 힘든 처지에 있는 여성, 고등학교 때 질병이나 따돌림으로 인해 사회로부터 고립된 채 생활해온 청년, 음악활동을 하다가 그만두고 부모의 병간호를 맡게 되어 취업하지 못한 중년의 남성, 경미한 장애를 갖고 있다는 이유로 아르바이트조차 구하지 못한 20대 남성 등과 같이 헬로우워크를 통해서도 일자리를 얻기 어렵거나 취업을 하더라도 각 개인의 사정을 회사와 직장동료가 이해해주지 않으면 계속해서 일하기 어려운 처지에 있는 사람들이었다.³³⁾ 실제로 2003년 8월부터 2007년 12월까지 약 5년 간 도요나카시 지역취업지원센터에서 상담을 받은 사람들 중, 가장 높은 비중을 차지한 것은 중고년층(36.5%)이었고, 그 다음은 모자가정의 가장(21.8%), 장애인(19%), 청년(13%) 순이었다.³⁴⁾ 2011년에는 중고년층 상담자의 비율(64%)이 크게 늘어

32) 西岡正次, 「基礎自治体における就労支援と貧困-豊中市の場合」, 『貧困研究』 第9巻, 2012, 53쪽.

33) 西岡正次(2015b), 11~15쪽.

34) 豊中市, 『豊中市雇用・就労施策推進プラン(基本方向)』, 2008년 7월, <https://www.city>.

난 반면, 다음은 장애인(16%), 청년층(12%), 모자가정의 가장(8%) 순이었다.³⁵⁾

나아가 도요나카시에서는 취업곤란자를 종합적으로 지원하기 위해 취업상담을 하는데 머무르지 않고 2006년 11월부터 독자적으로 무료직업소개사업을 시작했다. 특히 취업지원정책 담당자가 시의원을 설득하고 행정부서 간의 장벽을 낮추려는 노력을 전개한 결과, 한 창구에서 취업곤란자와 관련된 모든 문제를 다루는 무료직업소개소를 개설했다. 여러 가지 과제를 복합적으로 갖고 있는 경우가 많은 “생활곤궁자나 취업곤란자의 취업을 위한 상담지원은 관계되는 분야도 넓고 연대·협력하는 분야에 따라 정보와 경험의 교류 및 깊이 있는 논의를 할 필요가 있다”고 보았기 때문이다.³⁶⁾

〈표 2〉 무료직업소개소의 성과

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
신규구직자수	58	181	96	832	1,211	1,092
신규구인수	169	843	603	1,335	1,794	2,249
구인건수	92	337	262	536	705	793
구인기업수	53	173	153	281	343	445
소개건수	37	137	94	733	1,383	1,145
취직건수	27	46	29	94	186	180

출처: 西岡正次, 「基礎自治体における就労支援と貧困-豊中市の場合」, 『貧困研究』 第9巻, 2012, 54쪽.

2015년 3월 말 현재, 전국의 지방자치단체 중 무료직업소개사업을 실시하고 있는 곳은 213곳이나 되지만, 이를 통해 취업한 수는 6,108명이므로 지자체 별 취업자 수는 평균 3명에도 미치지 못한다.³⁷⁾ 이에 비해, 도

toyonaka.osaka.jp/joho/keikaku/bunyabetsu_keikaku/files/suisin_plan0807.pdf (검색일: 2017. 11. 7), 36쪽.

35) 西岡正次(2012), 54쪽의 표 1을 참고해서 계산함.

36) 西岡正次, 「生活困窮者自立支援法と自治体の取り組み」, 若者の貧困を考える日韓研究会(2015年1月31日), 2015a, 2쪽.

요나카시는 무료직업소개사업을 통해 1년에 최대 180여 명의 취업곤란자에게 일자리를 알선했다(표 2 참고). 취업률이 높진 않지만, 이 사업이 주목하고 있는 사람들이 여러 가지 어려움을 복합적으로 갖고 있다는 점을 고려할 때 주목할 만한 성과를 냈다고 평가할 수 있다. 특히 2009년부터는 취업자 수가 2배가량 증가했고, 무료직업소개소를 통해 사람을 모집하는 참여기업수도 대폭 늘어났다.

도요나카시의 무료직업소개사업이 성과를 거둘 수 있었던 것은 개별 상담을 통해 취업곤란자의 사정을 상세하게 파악하고 각자의 상황에 맞는 지원책을 마련했을 뿐만 아니라, 기초자치단체가 나서서 취업곤란자도 취업할 수 있는 회사를 개척하고 그런 고용환경을 조성하기 위해 노력했기 때문이었다.

첫째, 무료 직업소개 담당자는 지역취업지원센터의 코디네이터와 마찬가지로 취업 희망자와의 상담을 통해 개개인의 상황을 종합적으로 파악하는 일부터 시작했다. 예를 들어, 오랫동안 질병 치료를 받거나 은둔형 외톨이 생활이 긴 사람처럼 이력서 상의 공백이 있으면 기업면접까지 가지도 못하거나 면접을 보더라도 떨어질 확률이 높다. 설령 취업하더라도 직장생활을 오래 지속할 수 없는 경우도 많다. 따라서 이런 사람들이 이력서를 잘 쓸 수 있도록 도와주고 직장 내 의사소통에 문제가 없도록 지원하는 일부터 기초자치단체가 맡았다. 우선 이들이 생활리듬을 회복하거나 집단 속에서 어울리며 의사소통할 수 있는 능력을 키울 수 있도록 배려했다. 이로써 이 사람들이 사회생활을 할 수 있다는 자신감을 회복했을 때, 적절한 일자리를 소개함으로써 직장생활을 지속할 수 있도록 도움을 주는 것이다. 다음 사례는 도요나카시의 취업지원이 갖고 있는 직업훈

37) 厚生労働省職業安定局, 『公共職業安定所(ハローワーク)の主な取組と実績』, <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11600000-Shokugyoutaiteikyoku/0000067861.pdf> (검색일: 2017. 11. 12), 2017, 30쪽.

련으로서의 측면을 잘 보여준다.

20대 여성이 취업을 희망해 무료직업소개창구를 방문했다. 가족과 동거하고 있으나, 이직의 빈도가 높고, 정신적으로 힘든 상황에 놓여 있었다. 수작업에 능하다는 것을 살려, 제조업 분야를 염두에 두고 취업준비지원사업을 통해 가방봉제공장에서 일하는 것을 제안해, 이 사업에 참가했다. 처음에는 목소리도 내지 못하는 상황이어서, 혼자서 작업할 수 있는 환경을 마련해주는 등 배려를 함으로써 취업준비지원 사업을 계속했다. 사기업-본인 사이에 의견을 교환하며, 취업훈련사업-비고용형, 1일 3시간, 주 3일 출근하는 것부터 시작으로 한 단계 이동했다. 참가시간을 조금씩 늘려가면서 고용형(정식채용)으로 이행할 예정이다.³⁸⁾

이처럼 도요나카시는 취업희망자에게 무작정 일자리를 소개하는 것이 아니라, “무엇을 선택해야 할지 모르는 사람들이나 취업 경험이 빈약하기 때문에 취직 준비를 제대로 하지 못하는 사람들이 일할 수 있기 위한 훈련을 받는 것, 즉 일하면서 훈련을 받는 것”을 중시했다.³⁹⁾

둘째, 도요나카시의 취업지원정책에서는 단지 “직업소개만으로 끝나지 않고, 지원센터와 기업이 하나가 되어 취업이 지속될 수 있도록 팔로우 업하는 것”을 강조했다.⁴⁰⁾ 예를 들어, 신경질환이 있지만 일할 의욕과 능력을 갖고 있는 사람이 있다고 할 때, 고용주와 동료 노동자가 이런 사정에 대해 알고 있다면 이 사람이 가끔씩 쉬어가며 일해야 한다는 것을 이해해줄 수 있다. 그러나 모른다면 갑자기 어떤 행동을 할 때 이상한 사람으로 취급을 할 것이다. 따라서 도요나카시에서는 취업희망자 본인만

38) 西岡正次(2015b), 12쪽.

39) 니시오카 마사지(西岡正次)와의 인터뷰(2015. 1. 31).

40) 西岡正次, 「生活困窮者と就労支援問われる自治体の役割」, 『更生保護』第65巻 4号, 2014, 24쪽.

자기의 한계에 대해서 아는 것이 아니라, 함께 일하는 동료도 이 사람의 문제를 알고 배려해줄 수 있는 노동환경을 조성하는 것이 필요하다는 관점에서 접근했다. 즉 도요나카시는 노동능력과 의지는 있지만 배려를 필요로 하는 사람이 의료·복지·보험 서비스를 받으며 일할 수 있도록 도와줄 뿐만 아니라(支援つき就労), 이 사람이 문제없이 일할 수 있는 기업환경을 조성하는 것까지도 취업지원에 포함시켰다.

셋째, 도요나카시의 취업지원이 성과를 거둘 수 있었던 중요한 요인 중 하나는 기초자치단체가 나서서 취업곤란자도 취업할 수 있는 회사를 발굴하기 위해 노력했기 때문이었다. 니시오카에 따르면, “취직곤란자에게 취직하는데 필요한 기초를 가르치더라도, 이들을 받아 줄 재취직 시장이 없으면 효과가 없”으므로, 도요나카시에서는 “시청의 구인 개척 담당자가 발품을 팔아 지역에 있는 기업을 방문해서, 지역에서 다시 한 번 도전할 수 있는 장(場)을 착실하게 만들어 왔”다.⁴¹⁾ 방문할 기업을 도요나카시에 있는 사업소로 한정하지 않고, 인접 지역에 있는 기업까지도 방문해서 취업곤란자를 고용해줄 것을 요청했다. 이러한 노력의 결과, 2014년 현재 약 800개의 기업이 도요나카시의 담당자와 언제든지 연락을 주고받을 수 있는 관계를 맺고 있다.⁴²⁾

회사입장에서도 고용하기 전에 실습기간 동안 취업희망자를 파악할 수 있다. 또한 기초자치단체가 매개역할을 해주기 때문에, 적합한 인력을 선발하는 부담을 줄일 수 있을 뿐만 아니라, 이렇게 취업한 노동자와의

41) 興山英雄, 「ニートが激減! 全国の自治体が注目する 大阪・豊中市の若者就労支援事業」, 週プレNEWS, 2014년 6월 9일, <http://wpb.shueisha.co.jp/2014/06/09/31303/3/> (검색일: 2017. 11. 7).

42) 니시오카 마사지가 구인처 개척에서 중요한 역할을 할 수 있었던 것은 도요나카시 직원으로 취직한 이후 시청 내 공부모임에서 알게 된 선배 직원들과 관계를 맺고, 이들과 지역산업진흥업무를 함께 담당하면서 지역의 상공회의소 및 기업과 신뢰관계를 형성할 수 있었기 때문이다. 筒井美紀, 「就労支援の‘出口開拓’に資する地域資源の組織化: 西岡正次氏(元・豊中市労働担当理事)のオール・ヒストリーに基づく考察」, 『生涯学習とキャリアデザイン』第14巻 2号, 2017 참고.

사이에 갈등이 생겼을 때도 기초자치단체의 도움을 받을 수 있다는 이점이 있다. 니시오카의 다음 발언에도 취업상담만이 아니라 취업처의 개척 및 관리를 모두 포괄하는 의미에서 취업지원을 실시하고 있는 도요나카시 취업지원정책의 특징이 고스란히 드러난다.

취업지원에서는 현장의 상황을 파악하는 것이 가장 급선무입니다. 훈련 받은 내용을 설명하고 여러 유형의 인재를 이렇게 저렇게 결합해 보는 것이 가능합니다. 기업도 해보면 어떤 것인지 금방 알아요. 이런 작업이 [취업상담보다 더 중요합니다. 일반취업만 노력서는 [생활근공자나 취업곤란자에 대한 지원이 되지 않지요. 구직자에 대한 정보를 사장에게만이 아니라 현장의 매니저에게까지 전달해야 합니다. 가령 중년여성들만 있는 현장에 젊은 사람을 집어넣으면 필연적으로 괴롭힘을 당해요. 현장 매니저는 현장의 일만 잘하지 다른 사람을 훈련시켜본 경험이 없는 사람들이 태반이에요. 구직자의 정보를 제공해주면 현장 매니저가 더 좋아하죠. 어떻게 커뮤니케이션하면 되는지 알게 되니까요.⁴³⁾

도요나카시 취업지원정책의 위와 같은 특징은 2008년 7월 제정한 『도요나카시 고용·취업시책 추진 플랜(豊中市雇用・就労施策推進プラン)』에도 반영되었다. 이 계획은 기초자치단체가 취업지원 분야에서 다음의 4가지 역할을 해야 한다고 규정하고 있다. 첫째, 취직곤란자 등 취업을 위해 지원을 필요로 하는 사람에 대응. 둘째, 지역특성을 살린 취업의 촉진(청년, 여성, 고령자, 장애인 등). 셋째, 고용·취업기회의 확보와 창출. 넷째, 고용·취업의 안전망 구축. 기초자치단체가 해야 할 일은 혼자 힘으로 직장을 구하기 어려운 사람들을 위해 고용기회를 발굴하고 이들이 노동자로서 고용주와 원만한 관계를 맺고 지속적으로 일할 수 있는 고용환

43) 니시오카 마사지와의 인터뷰(2015. 2. 3).

경 및 사회적 안전망을 구축해야 한다는 것이다.

도요나카시는 이후에도 중앙정부의 각종 공모사업에 적극적으로 참여해서 취업에 어려움을 겪고 있는 사람들을 포괄적으로 지원하는 노력을 지속적으로 전개했다. 2011년부터 2012년까지는 내각부가 실시한 퍼스널 서포트 서비스 모델 사업에 참여했다.⁴⁴⁾ 퍼스널 서포트 서비스(パーソナル・サポート・サービス)란 “생활 및 취업에 관한 문제를 안고 있으나, 본인의 힘만으로는 자립하는 것이 어려운 구직자를 위해, 당사자의 필요에 맞춰 제도 횡단적이면서 지속적인 지원을 실시하는 것”이다.⁴⁵⁾

도요나카시는 이 시범사업을 통해 기존에 복지 분야와 연계해서 실시해온 취업지원정책으로는 대응하기 힘든 사람들을 위해, 보다 전문적인 지원을 제공하고자 ‘도요나카 퍼스널 서포트 센터’를 개설했다.⁴⁶⁾ 기존의 상담창구에서 이 센터로 상담 케이스를 의뢰하면, 센터의 전문가들이 이 사람에게 필요한 사회적 자원을 신속하게 연결시키는 시스템을 구축했다. 이 센터는 커리어 컨설턴트, 장애인 취업지원 경험자, 임상심리사, 간호사로 구성된 ‘케이스 응원팀’과 중소기업 진단사, 사회보험 노무사, 노동상담 및 기업개척 경험자로 구성된 ‘사업소 응원팀’으로 이루어졌다. 전자는 단기간에 취업을 저해하는 요인이 무엇인지 파악하는 역할을 했고, 후자는 해당자를 적절한 기업에 연결시키는 역할을 담당했다.

2013년부터 2014년까지는 생활근공자 자립촉진지원 모델사업에 참여해, 퍼스널 서포트 사업을 통해 축적한 전문적인 취업지원 시스템을 더욱 공고히 했다. ‘생활 재건 퍼스널 서포트 센터’를 도요나카시가 직접 운

44) 西岡正次, 「ソーシャル・ワークとしての就労支援への挑戦-パーソナル・サポートセンターをはじめとする豊中市の取り組みから」, 『ヒューマンライツ』 304号, 2013, 14~15쪽.

45) 内閣府, 「パーソナル・サポート・サービスについて」, <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kinkyukoyou/suisinteam/SNdai5/sankou1.pdf> (검색일: 2017. 11. 8), 2011, 7쪽.

46) 西岡正次(2013), 14~15쪽.

영하면서, 동시에 청년층에 대한 지원은 전문가 집단이 모여 있는 ‘일반 사단법인 캐리어 브리지(一般社団法人キャリアブリッジ)’에 위탁했다.⁴⁷⁾ 무료직업소개사업을 할 때와 비교해 퍼스널 서포트 사업을 할 때는 10대에서 30대까지의 젊은 사람들이 전문적인 상담을 요청한 경우 전체 상담 중 3/4가 많았기 때문이다. 캐리어브릿지는 ‘도요나카시 청년지원상담창구’와 ‘생활 재건 퍼스널 서포트 센터 옛 이부키’라는 두 가지 조직을 위탁 운영하며, 전자를 통해서는 은둔형 외톨이나 장기 결석자(不登校)에 대한 상담을 실시하는 한편, 후자를 통해서는 취업활동 이전에 생활상의 어려움과 가족문제 등의 복잡한 과제를 안고 있는 청년들을 대상으로 신속하게 지원방안을 마련하는 일을 했다.

정리하면, 도요나카시는 2000년대 초반부터 생활곤궁자자립지원사업제도가 도입되기 직전인 2014년까지도 이 제도가 목표로 하는 방식의 취업지원활동을 지속적으로 발전시켜왔다고 할 수 있다. 도요나카시의 사례에서 발견할 수 있는 점은 취업지원정책이 일할 능력과 의지가 있는 사람에게 단순히 일자리를 소개해주는 것에 머무르지 않는다는 사실이다. 오히려 기초자치단체가 해야 할 일은 일할 능력이 다소 부족하거나 당장 직장생활을 하기 어려운 처지에 있는 사람도 일할 수 있도록 각자의 상황에 맞춰 지원하고 또 그럴 수 있는 고용환경을 창출하는 것까지 포괄하고 있다. 즉, 도요나카시는 취업곤란자에게 복지 서비스에 의존하지 말고 서둘러 일자리를 구해 경제적으로 자립하라고 요구하는 것이 아니라, 지역사회 안에서 지원을 받으며 일할 수 있도록 돕는 “복지로서의 고용·취업지원(ソーシャル・ワークとしての雇用・就労支援)” 정책을 펼쳐왔다고 하겠다.⁴⁸⁾

47) 캐리어브릿지 시라마사 아키코(白砂明子)와의 인터뷰(2016. 2. 19).

48) 西岡正次(2012), 51쪽.

IV. 새로운 사회보장제도에 담긴 자립과 노동의 의미

2015년 생활곤궁자자립지원제도를 도입한 배경에는 여전히 근로연계복지와 유사한 의도가 내재하고 있음에도 불구하고,⁴⁹⁾ 이 제도의 도입 취지에 대해서 복지 및 취업지원의 현장에서 활동하는 사람들은 대체로 공감하고 있다. 이 제도는 “경제적 자립에 국한하지 않고 일상생활의 자립과 사회생활의 자립 등 본인의 상태에 맞춰 자립할 수 있도록 지원”하기 위해 기존에 빈곤가정 아동, 청년층, 모자가정여성 등 정책분야별로 별개로 진행되던 지원책을 포괄적인 지원방식으로 변경하는 것을 지향하고 있기 때문이다.⁵⁰⁾ 이로써, 고용보험과 같은 사회보험제도와 생활보호와 같은 공적부조제도 사이의 공백을 메울 수 있는 제2의 사회적 안전망을 구축한다는 의의가 있다고 평가할 수 있다.

다만 이 제도가 제2의 사회적 안전망으로서 충분히 기능하기 위해서는 지방자치단체의 역할이 대단히 중요하다. 왜냐하면 제도 설계상 취업지원상담을 포함한 각종 사업을 담당하는 주체가 광역자치단체와 기초자치단체이기 때문이다. 특히 반드시 해야 하는 사업으로 규정된 자립상담

49) 생활보호수급자 중 노동할 수 있는 연령층(稼働年齡層)이라고 생각할 수 있는 ‘기타 세대에 해당하는 수와 비중은 2007년 111,282세대(10.1%)에서 2015년 274,944세대(17%)로 늘어났다. 따라서 생활곤궁자자립지원제도의 도입 목적에는 특히 일할 수 있는 연령층이라고 생각되는 범주의 사람들이 차지하는 비중이 늘어나면서 생활보호수급제도를 재검토해야 한다는 것, 다시 말해 취업을 촉진함으로써 복지제도에 의존하는 인구수를 줄이려는 의도가 내재해 있다. “취업이 곤란하지 않은 사람에 대해서는 취업이 곤란한 사람과는 별도의 지원책을 구축”하여 “생활보호를 받고 있는 세대에 속하는 사람의 취업을 촉진”한다는 사회보장제도개혁추진법의 내용이 생활곤궁자자립지원제도에 관한 후생노동성 자료에도 인용되어 있다. 厚生労働省社会·援護局地福祉課生活困窮者支援室(2015), 2·5쪽.

50) 厚生労働省社会·援護局地福祉課生活困窮者支援室(2015), 7쪽.

지원사업 및 주거확보교부금지원사업을 제외하면, 실질적으로 취업곤란자에게 도움이 될 수 있는 취업준비지원사업의 실시여부는 지방자치단체가 임의로 선택하도록 되어 있다. 실제로 2017년 4월 현재, 취업준비지원사업을 실시하고 있는 지방자치단체는 393곳으로 전체 지방자치단체 중 절반에도 못 미치는 44%에 머무르고 있다.⁵¹⁾

이런 맥락에서 오사카부가 기획한 지역취업지원사업에 도요나카시가 적극적으로 참여해 일정한 성과를 축적해온 것은 큰 의미가 있다. 지역취업지원사업은 오사카부라는 광역자치단체 차원에서 동화지구 주민만을 대상으로 하던 지원활동을 생활과 취업에 어려움을 겪고 있는 모든 주민들에게로 확대하는데 중요한 계기를 마련했다. 지역취업지원사업도 실제로 주민들에게 서비스를 제공할 책임은 기초자치단체에 있었다. 이 사업에 대한 오사카부의 방침이 변경되자, 기초자치단체에 따라 취업지원에 적극적인 곳과 소극적인 곳이 나타났다. 이 연구에서 검토한 사례를 토대로 볼 때, 앞으로 생활곤궁자자립지원제도가 생활과 취업에서 어려움을 겪고 있는 사람들의 자립을 돕는 데 실질적인 효과를 거두기 위해서는 기초자치단체가 취업지원 업무에 대해 어느 정도나 의지를 갖고 있는가가 중요할 것이다.

한편, 오사카부·도요나카시가 2000년대 이후 취업지원 분야에서 시도해 온 것은 크게 볼 때 일본정부가 현재 추진하려는 취업지원정책을 앞서 실시한 것이라고 평가할 수 있다. 무엇보다도 취업지원을 필요로 하는 사람을 생활보호수급자에 한정하지 않고, 다양한 과제를 복합적으로 안고 있는 사람에게 포괄적인 지원 서비스를 제공했다는 점에서 선구적이라고 할 수 있다. 또한 취업지원을 단지 취업희망자에게 일자리를 알선하

51) 厚生労働省社会・援護局 地域福祉課生活困窮者自立支援室, 「平成28年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査集計結果」, <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/0000175536.pdf> (검색일: 2017. 11. 15), 2쪽.

는 것에 국한하지 않고, 개개인의 요구와 상황에 맞춰 사회생활에 필요한 능력을 훈련하는 것에서부터 지방자치단체와 기업으로부터 지원을 받으며 일할 수 있도록 하는 것까지 모두 취업지원이라고 본 것도 새로운 시도였다.

나아가 취업지원정책을 통해 지향하는 자립의 모습도 근로연계복지에서 추구하는 것처럼 사회보장제도에 의존하지 않고 경제적으로 독립적인 존재가 되길 요구하는 것과는 달랐다. 도요나카 방식의 취업지원정책에서 지향한 자립의 형태는 오히려 “여러 가지 제도를 이용하면서 살아 나가는 힘을 몸에 익히는 것(生き延びていく力を身につける)”이라고 볼 수 있다.⁵²⁾ 장애를 갖고 있는 사람이 문제가 아니라 사회가 장애인도 일할 수 있는 환경을 만들지 못하는 것이 문제라는 인식 속에, 장애인이 필요로 하는 지원을 받으며 일하고 지역사회에서 살아가는 것을 자립이라고 보아야 한다는 것이다.

한편 복지를 포함한 여러 가지의 지원을 수반하는 고용과 노동을 정당한 자립의 형태로 인정할 때, 노동은 단지 독립적인 경제적 기반을 마련하는 것 이상의 의미를 갖게 된다. 지역취업지원사업을 기획한 후나오카의 말처럼, 일은 경제적 자립뿐만 아니라 사회적 자립을 위한 수단인 것이다.

제가 보는 자립이란 사회와의 관계 속에서 보는 자립, 사회적 자립이라고 할 수 있을까요? 국가와 지원하는 측 모두 이점을 중요하게 생각해야 합니다. ... 사회와의 관계에 있어서 일을 한다는 것은 단돈을 많이 벌고 생활에서 경제적으로 자립하는 것만을 의미하지 않습니다. 사회적 존재로서 인정받는 것을 뜻한다고 생각합니다. 모든 일은 사회에서 필요로 하는 것이지요. 뭐든 없어서는 안 되는 일입니다.

52) 오사카희망관 사무국장 오키노 미치히코(沖野充彦)와의 인터뷰(2014. 1. 14).

사회에 필요한 역할을 분담하는 것입니다. 따라서 어떤 일을 하든지 사회에서, 지역에서 인정받는 것이 중요합니다. 결국 일이란 개인의 문제가 아니라 사회의 문제인 것이지요. 칭찬을 받는다면, 상대방으로 대우를 받는다면 하는 것은 동료와 같이 일하는 과정에서밖에 경험할 수 없는 것이라고 생각합니다.⁵³⁾

문화인류학자 김현경은 생물학적인 인간이 사회적인 존재인 사람이 될 수 있는 조건, 즉 사회의 전제조건은 타자에게도 “무차별적이고 무조건적으로 사회 안에 빼앗길 수 없는 자리/장소를 마련해주는 일”이라고 주장했다.⁵⁴⁾ 이런 맥락에서 볼 때, 취업지원정책은 일자리를 만들고 알선한다는 일차적인 차원에서부터 궁극적으로는 현대 사회에서 개인이 일을 통해 사회적 존재로서 인정받고 살아가기 위해 필요한 조건을 마련하는 것까지를 포괄한다. 다양한 과제에 직면하고 있는 사람들에게 지원을 받으면서도 일을 할 수 있도록 하는 것은 선택사항이 아니다. 오히려 그(녀)를 사람으로 인정하기 위해 무조건적인 환대의 조건을 만드는 것은 사회의 의무라고 할 수 있다. 이 논문에서 검토한 오사카부와 도요나카시의 사례는 이러한 의무를 다해야 하는 주체는 중앙정부와 시민사회에 한정되지 않고, 오히려 주민의 생활 가까이에서 정책을 펼치는 지방자치단체도 중요한 주체라는 점을 환기시켜준다. (日本空間)

논문 투고일 : 2017년 11월 15일

논문 심사일 : 2017년 12월 12일

게재 확정일 : 2017년 12월 20일

53) 후나오카 도시카즈와의 인터뷰(2015. 1. 29).

54) 김현경, 『사람, 장소, 환대』, 문학과지성사, 2015, 204쪽.

참고문헌

- 김현경, 『사람, 장소, 환대』, 문학과지성사, 2015.
- 노대명·김태완·요건평·김병철·고이시 노리미치·임완섭, 『고용·복지 연계정책의 국제비교연구』, 한국보건사회연구원, 2013.
- 네모토 마사쓰구, 「고용·복지·교육훈련 연계 일본사례」, 『사회적기업과 정책연구』 제4권 제1호, 2014.
- 박지환, 「현대 일본에서의 학교-직장 이행기의 변동: 학교-공익단체 연계형 진로지원활동의 의미」, 『민주주의와 인권』 제16권 1호, 2016.
- NHK스페셜〈워킹푸어〉취재팀, 김규태 옮김, 『워킹푸어』, 열음사, 2007.
- 오구마 에이지, 전형배 옮김, 『사회를 바꾸려면』, 동아시아, 2014.
- 오학수, 「일본의 일자리 정책: 중앙정부와 지방정부의 역할」, 『국제노동브리프』 제8권 4호, 2010.
- 유아사 마코토, 김은진 옮김, 『빈곤에 맞서다』, 검동소, 2009.
- 内田龍史·李嘉永, 「大阪地域就労支援事業相談者の貧困と社会的排除—調査報告から」, 貧困研究会 第2回研究大会, 大阪市立大学, 2009年 10月 17日, http://www.blhri.org/old/kenkyu/project/shuroshien/shuroshien_00007.pdf (검색일: 2017. 10. 25).
- 福原宏幸, 「地域就労支援センターに求められる役割は」, 自治体の就労支援をめぐる意見交換会, 2015年2月3日.
- 厚生労働省, 「生活保護の被保護者調査(平成25年度)の結果を公表します」, 2015, <http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/hihogosya/m2016/dl/kakutei.pdf> (검색일: 2017. 11. 12).
- 厚生労働省, 「生活保護の被保護者調査(平成27年度)の結果を公表します」, 2017, <http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/hihogosya/m2016/dl/kakutei.pdf> (검색일: 2017. 11. 12).
- 厚生労働省社会·援護局地域福祉課生活困窮者支援室, 「生活困窮者自立支援制度について」, 2015, <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/2707seikatukonkyuushajiritsusienneidonituite.pdf> (검색일: 2017. 10. 10).
- 厚生労働省社会·援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室, 「平成28年度生活困窮者自立支援制度の実施状況調査集計結果」, 2017, <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/0000175536.pdf> (검색일: 2017. 11. 15).

- 厚生労働省職業安定局, 『公共職業安定所(ハローワーク)の主な取組と実績』, <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11600000-Shokugyouanteikyoku/0000067861.pdf> (검색일: 2017. 11. 12), 2017.
- 興山英雄, 「ニートが激減! 全国の自治体が注目する 大阪・豊中市の若者就労支援事業」, 週プレNEWS, 2014年 6月 9日, <http://wpb.shueisha.co.jp/2014/06/09/31303/3> (검색일: 2017. 11. 7).
- 内閣府, 「パーソナル・サポート・サービスについて」, 2011, <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kinkyukoyou/suisinteam/SNdai5/sankou1.pdf> (검색일: 2017. 11. 8).
- 西岡正次, 「基礎自治体における就労支援と貧困-豊中市の場合」, 『貧困研究』 第9巻, 2012.
- 西岡正次, 「ソーシャル・ワークとしての就労支援への挑戦-パーソナル・サポートセンターをはじめとする豊中市の取り組みから」, 『ヒューマンライツ』 304号, 2013.
- 西岡正次, 「生活困窮者と就労支援-問われる自治体の役割」, 『更生保護』 第65巻 4号, 2014.
- 西岡正次, 「生活困窮者自立支援法と自治体の取り組み」, 若者の貧困を考える日韓研究会 (2015年1月31日), 2015a.
- 西岡正次, 「市町村の就労支援策のこれから」, 自治体の就労支援をめぐる意見交換会(2015年2月3日), 2015b.
- 櫻井純理, 「市町村による地域雇用政策の実態と課題: 大阪府地域就労支援事業の交付金化に関する考察」, 『京都女子大学現代社会研究』 第12号, 2009.
- 菅山真次・西村幸満, 「職業安定行政の展開と広域紹介」, 刈谷剛彦・菅山真次・石田浩 編, 『学校・職安と労働市場』, 東京大学出版会, 2000.
- 豊中市, 『豊中市雇用・就労施策推進プラン(基本方向)』, 2008, https://www.city.toyonaka.osaka.jp/joho/keikaku/bunyabetsu_keikaku.files/suisin_plan0807.pdf (검색일: 2017. 11. 7).
- 豊中市, 「豊中の事業所: 平成26年経済センサス基礎調査結果報告」, 2017, https://www.city.toyonaka.osaka.jp/joho/toukei_joho/jigyousho/h26e-census_toyonaka.files/hyosi_mokuji_setsume.pdf (검색일: 2017. 12. 12).
- 筒井美紀, 「就労支援の「出口」開拓に資する地域資源の組織化: 西岡正次氏(元・豊中市労働担当理事)のオーラル・ヒストリーに基づく考察」, 『生涯学習とキャリアデザイン』 第14巻 2号, 2017.
- 筒井美紀・櫻井純理・本田由紀, 『就労支援を問い直す: 自治体と地域の取り組み』, 勁草書房, 2014.

Abstract

The Employment Support Policy of Local Governments and Its Significance: A Case study on Osaka Prefecture and Toyonaka City

Jee-Hwan Park

This paper aims to explore employment support policies in Osaka Prefecture and Toyonaka City and to examine their significance. Since 2001 the Prefecture has introduced Local Employment Support Program to all local governments in the province, thereby promoting the consultation, training and job placement for needy people. In so doing, the City came to know on what condition the needy in the local community have been, and began to implement several employment support programs. The City has tried to not only place the unemployed to a job but also to let them work with some assistance from the local government as well as the workplace where they are employed. This case study suggests what effects the new system for the self-support of needy person by Japanese government may have and what significances this form of employment support programs may have in the social significance of self-help and work.

Key words

law for the self-support of needy person, workfare, local employment support program, self-reliance, job placement as social work