

2015

연구보고서-23

I S S U E P A P E R

고용 - 복지서비스 전달체계 개편에 따른 여성취업지원기관 역할 정립과 정책과제

수행과제명 • 고용 - 복지서비스 전달체계 개편에 따른
여성취업지원기관 역할 정립과 정책과제

과제책임자 • 오은진 연구위원



한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

고용-복지서비스 전달체계 개편에 따른 여성취업지원기관 역할 정립과 정책과제*

수행과제명  고용-복지서비스 전달체계 개편에 따른 여성취업지원기관
역할 정립과 정책과제

과제책임자  오은진 연구위원

 Tel: 02-3156-7126

 e-mail: eunjin5@kwdimail.re.kr

요약

본 연구는 고용-복지서비스의 통합적 기능을 수행하는 고용-복지
플러스센터에 경력단절여성 전문취업지원기관인 새일센터가 입주
함으로써 대상 별 취업지원 기능에 대한 역할정립과 필요성 향후
발전적 역할과 기능에 대한 정책 대안을 제시하였음.

* 이 이슈페이퍼는 다음과 같이 인용해 주십시오.

오은진·이택면·길현중(2015). 고용-복지서비스 전달체계 개편에 따른 여성
취업지원기관 역할 정립과 정책과제. 서울: 한국여성정책연구원.

1 배경 및 문제점

- 연구는 고용·복지서비스 통합적 전달체계 내에서 어떤 정체성을 유지할 것인가와 구체적으로 “새일센터”의 기능과 역할을 어떻게 보완할 것인가에 초점을 맞추고자 함.
- 세부적인 연구목적과 질문으로는 첫째, 한국적 고용·복지플러스센터가 갖는 현재 모형에 대한 적절성을 여성취업지원기관의 입장에서 검토하고자 함. 둘째, 고용·복지플러스센터에 입주한 새일센터는 그 안에서 고유한 기능과 역할을 어떻게 수행하고 있는가에 대한 분석을 통해 정체성의 문제와 새로운 역할 모형에 대한 고민을 하고자 함. 셋째, 이질적인 입주 기관들 간의 서비스 중복과 연계의 문제를 어떻게 최적화할 수 있는가를 분석하여 새일센터의 새로운 고객과 서비스의 정체성을 분석하고자함. 넷째, 새일센터 내부 프로세스 작동에 대한 문제점 분석으로, 새일센터가 그 동안 추진해 왔던 내부프로세스는 고용·복지플러스센터라는 PES공간에서 잘 작동되는지 여부와 작동되지 못하는 구체적 이유, 마지막으로 거버넌스 문제에 대한 분석으로 중앙정부, 지자체, 민간기관이 통합적으로 이루어진 고용·복지플러스센터의 거버넌스체계가 어떻게 작동하고 있으며, 이 과정에서 새일센터는 어떤 문제들에 노출되어 있는가를 확인하고 개선점을 마련하고자 함.

2 조사 및 분석결과

1) 연구방법

- 문헌연구

■ 설문지를 활용한 실태조사

- 표집 전체 규모는 양 센터 모두 250명씩 500명으로 설정함. 연간 이용자에 대한 리스트를 확보하기 매우 어려워, 정확한 표집틀에 입각한 확률표집은 거의 불가능한 상태에서 각 유형별 센터에 대해 일정 수의 이용자를 할당하여 표집하는 임의 할당 방식을 선택함. 우선 일반 새일센터 이용자 표집 방법은 전국 17개 시도 127개 새일센터(고용·복지플러스센터 비입주) 각각에 대해 센터당 2명씩을 목표 표본으로 설정해 표집했고, 고용플러스센터 내 새일센터 이용 여성에 대한 표집 방법은 2015년 2월 기준 전국 10개 고용·복지플러스센터를 대상으로 각 센터당 20명의 새일센터 이용자를 표집하는 것을 원칙으로 하고, 서산 및 남양주 센터의 경우 새일센터 규모가 비교적 큰 곳이므로 50명씩을 표집하는 것을 목표로함. 새일센터 이용자 수가 적어 20명을 채우는 것이 어려운 센터는 이용자가 많은 센터에서 별첨하는 형식을 취함.

<표 1> 실태조사 최종 표집 인원

(단위: 명)

구분	목표인원	표집인원
고플센터 내 새일센터 이용자	250	245
일반새일센터 이용자	254	252

■ 심층개별면접 및 초점집단면접 조사

- 고용·복지플러스센터 내에서 여성취업과 관련한 기관들을 중심으로 여성 구직자 내방 시 어떤 경로를 거쳐 개별 서비스 기관으로 안내되며, 여성취업전문기관인 새일센터와는 어떤 네트워크를 통해 구직자 취업에 시너지 효과를 내고 있는지를 확인하기 위해, 고용·복지플러스센터 내 새일센터가 입주해있는 전국 10개소의 고용·복지플러스센터 내 새일센터 담당자, 고용·복지플러스센터 내 고용센터, 지자체 소속인 일자리 센터 담당자들과 개별 심층

면담, 마지막으로 고용·복지플러스센터에서 구직활동을 하고 있는 여성이용자들의 초점집단면접(FGI)을 수행. 이 결과를 토대로, 현재 고용·복지플러스센터에서의 여성취업기관의 정체성과 역할, 기능을 살펴보고, 향후 이 통합적 전달체계에서 여성취업지원 기관이 추구해야 할 여성취업의 방향성을 탐색하고자 함.

■ 전문가 및 정책관련자 자문회의

- 연구가 정책과정에 밀착되어 수행될 수 있도록 정책결정자 또는 정책관련 학자들과 연구기획과 과정, 정책과제 도출 단계에서 여러 번의 전문가 자문회의를 실시. 특히 설문문항 및 인터뷰 내용 구성을 위해 현장에서 실무로 일하고 있는 현장 전문가와도 여러 번의 회의를 통해 내용을 수정하고 반영함.

2) 분석 결과

■ 고용·복지플러스센터 내 여성취업기관의 역할과 기능: 입주형태에 따른 차이

- 여성친화적 접근성이라는 부분이 충분히 반영되기 어려운 환경에서 고용·복지플러스센터 내 새일센터의 정체성을 충분히 발휘할 수 있을 것인가의 문제는 고용·복지플러스센터 내 다른 고용서비스 기관과 경력단절여성을 위한 취업서비스에 대해서 주요 대상 또는 기능에 차별화된 전략을 가져야만 해결할 수 있다고 판단됨.
- 현재 고용·복지플러스센터에 입주한 새일센터는 일부 파견형과 전체가 다 입주한 전원 입주형으로 나뉘볼 수 있는데 파견형도 해당 고용·복지플러스센터 가까이에 있는 일반새일센터에서 일부 파견을 나온 경우와 지자체의 광역센터에서 파견된 취업설계사가 일하는 경우 등 2가지의 다른 성격으로 나뉨.
- 실적결과와 이용자만족도 결과를 종합하면 현재 전원입주 모형이 새일센터 고유의 성과를 내기에 적합한 모형인가에 회의적일

수 밖에 없음. 고용·복지플러스센터가 지역 내 고용서비스의 단일화된 창구(gateway)역할을 하기 위한 완전한 모형을 갖기 위해서는 새일센터의 입주가 절실하지만 이를 어떤 형태로 입주시키는 것이 경력단절여성 취업지원 서비스의 최적화일지는 심도 있는 검토가 요청됨.

■ 고용·복지플러스센터에 대한 인지·초기 상담 기능, 이용자 배분의 문제

- 초기상담을 모두 받도록 그 기능을 강화하기 위해서는 이용자 배분에 대한 서비스 기관 간 합의를 도출해야함. 합의된 기준이 없다면 향후 실적경쟁 등에서 여러 갈등을 유발할 수 있음.
- 둘째, 만일 단일창구에서 초기상담을 반드시 받아야 하는 것이 고용·복지센터의 주요 기능이라면 제대로 할 수 있는 구체적 매뉴얼 또는 사례가 필요.
- 셋째, 초기상담을 꼭 단일한 창구라는 명목하여 입구에서 형식적으로 하기 보다는 각 고용서비스 부스에 있는 상담사 또는 안내원, 취업설계사 등 누가 되었든 간에 서비스를 제공하는 모든 사람들이 할 수 있도록 서로의 업무를 공유하는 전략을 고민할 수 있음.

■ 기관 별 서비스의 중복과 연계에 대한 정의

- 인터뷰 결과에 따르면 고용-고용의 연계는 대체로 고용센터에서 새일센터, 새일센터에서 고용센터 또는 일자리센터로 이루어짐. 이와 같은 연계의 특징은 구직자 대상의 특성이나 욕구에 따른 것인데, 구직자가 직업훈련을 원하거나, 또는 빠른 취업을 원할 경우, 각각의 고용서비스 기관이 가지고 있는 취업처 개발의 노하우 또는 구직자들이 원하는 다양한 직업훈련이 있는가에 의해 연계가 발생한다 할 수 있음.
- 고용서비스 간 연계는 그러나 여러 서비스를 중복으로 받을 수 있는 한계를 노정함. 예컨대 고용센터에서 취업알선을 받아야 하는 여성들 중 새일센터로 알선이 연계된다면 고용센터는 자신들

- 이 파킹(parking)할 대상자를 다른 기관으로 떠넘기게 되는 경우도 발생수 있기 때문에 이 부분에 대한 명확한 정의가 필요함.
- 연계와 관련한 적절한 당위성과 효과를 내기 위해서는 무조건 연계 실적을 강조하기 보다는 어떤 상황에서 연계가 필요하고 그 성과는 어떤 방식으로 평가할 것인가에 대한 명확한 기준을 제시해야 함.

■ 직업훈련의 필요성과 고용·복지플러스센터 내 직업훈련운영 방식

- 88.6%가 직업훈련에 대한 욕구가 있는 것으로 나타난다. 그러나 고용·복지플러스센터 내에서는 직업훈련장이 마련되어 있는 곳이 많지 않고, 있다 하더라도 제한된 공간과 시간을 활용해야 하는 어려움이 있는 것으로 확인됨. 따라서 많은 여성들이 직업훈련을 고용·복지플러스센터가 아닌 다른 공간에서 받아야 하는 애로점을 호소함.
- 직업훈련은 고학력, 장기 경력단절여성의 경우 상대적으로 욕구가 높게 나타남. 이들은 사실상 정상적인 노동시장으로의 이동이 어려운 사회적 조건을 가졌다고 할 수 있는데, 이들은 여러 번의 직업훈련을 통해 노동시장에 대한 두려움을 극복하고 새로운 직업 환경에 적응하는 도구로 활용하는 경향이 있음. 이 경우, 대상에 대한 취약성과 직업훈련의 의미에 대해 다시 조명하면서 어떤 방식으로 직업훈련을 이들에게 배정해야 하는가에 대한 고민이 필요함.
- 연구결과에 따르면 입주한 새일센터가 그 역량을 충분히 발휘하지 못하는 주요 원인으로 직업훈련이라는 매개체를 이용자들 사이에서 활용하지 못하기 때문인 것으로 분석됨. 특히 고용·복지플러스센터 내 장기경력단절여성들의 취업욕구는 직업훈련과 상당한 연관성을 가지고 있음이 확인됨. 새일센터가 그 역할을 충분히 할 것이라 기대하고 방문했으나, 훈련장이 없어서 또는 훈련장이 부족해서 원하는 직업훈련에 대한 정보를 얻지 못하고, 훈련을 받을 수 없는 경우 새일센터의 역할은 축소될 수 밖에 없음. 사실상 이 부분은 초기 입주 시에 새일센터가 강력하게 주장

한 바였으나, 전체적인 거버넌스 구조 속에서 반영되지 못한 부분이 존재함. 이 부분에 대한 문제의식을 이해관계자 모두가 공유할 필요가 있음.

3 정책제언

제안 1) 고용과 복지의 단일 브랜드화를 위해 “지리적 통합”을 구축하는 방안에 대한 재검토

- 지역 내 고용과 복지를 통합하는 종합서비스 브랜드 이미지를 구축하는 모형은 고용과 복지의 사각지대를 해소하는 것으로 매우 중요하지만 이를 개발함에 있어서 반드시 지리적 통합만이 대안인가를 신중히 재검토해야함.

제안 2) 새일센터 입주와 관련한 인센티브 방안 강구

- 현재의 고용·복지플러스센터는 고용노동부, 지자체, 안전행정부, 복지부, 여성가족부 등 중앙부처와 지방자치단체의 병렬적 결합으로 이루어진 형태임. 새일센터와 같은 대체로 민간기관의 성격을 띤 주체인 경우 사실상 내방객의 수요 감소와 일반 새일센터에서 서비스를 제공했던 주요 고객의 수준이 변화하는 것을 감수해야함. 이들에게 이런 변화를 수용하고 더 나은 서비스를 제공하도록 인센티브 시스템이 작동해야함.

제안 3) 새일센터 입주 모형에 대한 다양한 시도를 통해 적합 모형 발굴

- 유사지역에 일반새일센터에서 일부 인원을 고용·복지플러스센터로

파견하는 출장소 형식의 모형의 효과에 대해 좀 더 검증을 해야 할 필요 존재. 기관의 접근성이 동일 지역에서 더 나은 센터가 분명히 존재함에도 지리적 통합을 이유로 고용·복지플러스센터에 물리적으로 입주해야 하는가에 대한 보다 신중한 검토가 필요함.

제안 4) 광역새일센터를 이용한 입주모형의 다각화

- 중소도시 또는 시군구에 위치한 고용·복지플러스센터라면 현재처럼 광역새일센터에서 일부 파견하여 활용하는 모형이 적절하다고 판단됨. 그 이유는 앞서 설명한 바와 같이 기관 간 거버넌스체계는 매우 취약하지만 취업설계사 개인이 가지는 지역 내 또는 지자체 담당자들과의 네트워크를 통해 여러 가지 문제들을 해결하고 있으며, 이들은 지역 사회의 사각지대 일자리를 대체로 잘 파악하고 있기 때문에 일자리 발굴에도 시스템이 들어오는 것보다 유용함. 그러나 이 유형의 가장 큰 문제는 시스템이 갖춰지지 않았기 때문에 거버넌스 문제에 무방비로 취약하다는 것임.

제안 5) 전원입주 모형에 대한 단계적 적용 모형 개발

- 초기 고용노동부가 제안했던 전원입주 모형의 효과에 대해 본 연구를 통해 확인한 바에 따르면 유의미한 성과를 냈다고 보기 어렵다는 것을 결론을 도출함. 따라서 이를 전면 도입하는 방안에 대해서는 더 깊은 고민이 필요하며 단계적 추진을 제안함. 그럼에도 불구하고 지역 내 고용·복지서비스 브랜드 이미지를 체계화하기 위해 전면입주 모형을 추진해야 한다면 다음과 같은 사전 조건이 성립되어야함.

제안 6) 고용복지 플러스 센터 내 평가기준 및 방식에 대한 명확성 필요

- 서로의 업무를 떠넘기는 방식이 아니라 해당 대상자가 받을 수 있는

가장 최적의 서비스 포트폴리오 구성을 목표로 서비스 연계를 하는 방식을 선택해야 함. 예컨대 고용센터는 단기실업자의 취업에 강점이 있다면 그 대상에 대한 상담과 취업연계의 포트폴리오를, 새일센터는 장기경력단절여성과 취업에 강점이 있다면 그 부분에 대한 포트폴리오를 구성하는 차원에서 서로의 연계를 고민해야함. 크리밍과 파킹의 문제를 가장 최소화할 수 있는 것은 고용·복지플러스센터 평가에 취업난이도를 반영하는 것임. 그리고 취업난이도가 높은 대상자를 취업시켰을 경우, 과감한 인센티브를 주는 방식을 고민해야함. 또한 취업난이도가 높은 고객 즉 이용자를 얼마나 연계했는가를 측정함으로써 서로 자신들의 부담감을 떠넘기려 했는가에 대한 평가도 명확하게 해야 함.

제안 7) 초기 상담에서의 배분에 대한 합의 유도

- 크리밍과 파킹의 문제를 잘 조율하는 방안은 초기상담의 기능과 역할을 잘 정립하는 것임. 이를 위해서는 현재와 같이 개인의 전문성에 의존한 방식은 적절하지 않음. 사실 상 이마저도 대부분의 기관에서는 작동하지 않는다. 따라서 배분의 문제에 대한 근본적 갈등을 해소하기 위해서는 이 센터를 둘러싼 이해관계자들이 서로의 업무의 고유성을 검토하여 대상과 서비스 프로세스를 재정비하고 서로의 역할을 명확하게 나누는 작업이 우선 시 되어야 함. 사실 상 초기상담기능이 부재한 이유 중 하나는 현재 고용·복지플러스센터의 공간 디자인이 초기 내방객이 상담을 받을 수 있도록 설계되지 못한 부분에도 기인함. 현재의 공간디자인을 몇 가지 유형으로 나눈다면 방사형으로 한 눈에 모든 서비스를 스캔할 수 있는 구조와 층층이 나뉘져 있어서 방문자가 필요한 사항을 선택해서 찾아갈 수 있는 구조로 나뉘 볼 수 있는데 이 두 구조 모두 내방객이 “초기상담”이라고 붙은 부스를 지나쳐도 별로 이용에 어려울 것이 없는 구조임.

제안 8) 새일센터의 취약한 거버넌스 체계의 개선: 센터 내 책임감있는 카운터 파트를 지정

- 고용·복지플러스센터에 입주한 새일센터 취업설계사들이 겪는 여러 문제 중에 하나는 자신들의 센터 내 위치임.. 입주한 직원으로 일을 하지만 주요한 의사결정과정에는 참여하기 어려운 구조이기 때문임. 주요 결정사항은 센터 밖에 있는 팀장이나 센터장들이 참여해야 하기 때문에 여러 어려움을 직접적으로 해결하지 못하는 부분이 존재함. 이는 새일센터 내 인력관리체계와도 연계되는 문제임. 현재 1인이 파견된 센터의 경우 이 부분에 대한 문제의식이 더 심함. 이를 개선하기 위해서는 향후 2인 이상 상근근무 체계로 입주하는 모형을 개발한다면 이 중 경력자가 책임감 있는 역할을 대리하도록 하는 구조를 제안할 수 있음. 물론 다른 관계자들과 기관 내 직위나 위치의 수준이 다를 수 있고 의사결정을 하기 어려운 문제에 봉착할 수 있지만 센터 밖에 있는 새일센터 내 인력관리구조에 의존하는 것 보다는 현실적임.

제안 9) 새일센터가 경력단절여성 취업에 강점을 가지고 있는 상담→직업훈련→취업알선 패키지 취업모형을 고용복지 플러스 센터에서도 수행할 수 있도록 환경개선 요구

- 본 연구의 분석 결과에 따르면, 새일센터 전원입주형 모형으로 고용·복지플러스센터에 입주한 경우에 사실 상 인근지역의 일반새일센터와 비교해서 객관적 실적면에서 열세이기도 했고, 이용자서비스 만족도에 있어서도 여러 항목에서 유의미하게 낮은 결과를 보여줌. 이는 새일센터의 업무 프로세스가 고용·복지플러스센터 내에 입주하면 잘 작동하지 못한다는 것을 보여주는 결과로 해석 가능함.

제안 10) 새일센터 핵심고객에 대한 분석과 맞춤형 서비스 개발

- 일반새일센터는 “경력단절여성”을 일반화하여 서비스를 제공함. 그러나 앞서 설명한 바와 같이 고용·복지플러스센터는 경력단절기간과 연령, 또는 경력개발의 의지 등으로 분류하여 새로운 서비스 메뉴얼을 개발할 필요가 있음.

제안 11) 고객 발굴의 차별화와 지역 내 일자리 발굴

- 새일센터의 존재 이유 중 하나는 지역의 소프트한 일자리를 많이 발굴할 수 있는 역량있는 조직이라는 점임. 우리나라 노동시장의 특성은 사회보험체계 안으로 들어오지 않는 단시간 일자리들이 지역 내 많이 존재함. 특히 공공영역 부분에 이런 일자리들이 사회서비스일자리란 이름으로 2000년 이후 많이 생성되고 있음. 이외에도 지역 내 보육시설 또는 노인시설 등에도 다양한 단시간 일자리들이 만들어 지고 있음. 이런 일자리들이 가지고 있는 일자리의 우수성을 떠나 지역 내 여성들은 상용의 일자리보다 이런 일자리들을 경력단절이후 재진입 시 초기 일자리로 선호하는 경향을 보임. 특히 장기경력단절여성의 경우에 이 부분에 강한 선호가 작동하는데, 그 이유는 정규 노동시장에 대한 두려움 때문임. 따라서 초기에는 이런 비정기적 일자리에 진입하지만 그 중에 일부는 이를 발판으로 여러 번의 이직을 통해 정규일자리로 진입하는 사례도 상당히 발견됨.

제안 12) 자활센터의 입주를 통한 고용복지서비스에 대한 브랜드 이미지 강화

- 새일센터 입장 뿐만 아니라 향후 이 기능을 지역사회에 정착시키기 위해서는 근본적인 문제의 해결을 가져야 함. 초기 설립의 주장에 근

거해서 판단하면 자활이 빠진 고용·복지서비스에 대한 단일창구와 브랜드란 이미 절반이 포함되지 않았다는 이미지가 강함. 지역 자활 센터가 주요 서비스 기관에서 배제되어 있는 부분은 향후 개선되어야 할 주요 사항임. 고용연계형 복지사업의 핵심이라 할 수 있는 ‘자활사업’이 고용·복지플러스센터에서 배제되어 있다는 것은²⁾ 고용으로 연계 되어야 하는 주요 복지계층이 이용자가 되지 못한다는 점에서 한계를 내포하고 있다고 판단됨.

제안 13) 서비스 제공자들의 협업 유도를 위한 방안 강구

- 인터뷰 결과에 따르면 입주한 새일센터 취업설계사들은 현재 본인들이 근무하는 고용·복지플러스센터의 전반적인 기능이나 역할에 대한 이해가 상당히 부족함. 혹자는 만나질 정도 교육을 받은 적이 있다고도 하고 혹자는 그런 이해가 전혀없이 일을 시작했다고도 함. 특히 옆에 있는 유사서비스 기관 사람들과도 상당히 서먹한 관계를 가지고 있었음. 이와 관련한 주요 이유는 새일센터의 경우 민간기관에서 파견한 경우가 대부분이지만, 일자리 센터의 경우는 공무원인 경우도 상당 수 있었기 때문에 서로의 신분상 어울리기를 꺼려하기도 함.. 이런 관계 속에서 진정한 협업과 연계가 이루어지기는 매우 어려움. 이를 해결하기 위해서는 서로의 업무에 대한 이해를 구하는 정기적인 교육과 워크숍을 정례화하여 실시할 필요가 있음. 일부 기관에서는 이를 초기에 실시했다고 하는데 매우 좋은 반응을 보임.

제안 14) 복지에서 고용서비스로 연계되지 못하는 한계 극복

- 현재의 시스템을 살펴보면, 복지의 기능은 매우 약함. 그리고 현실적으로 복지로 연계되지도 못함. 이 부분을 개선하지 않으면 사실상 고용·복지플러스 센터가 아닌 고용-고용 간 연계만 강조하는 것임. 처음

2) 이는 아마도 부처 간 합의 도출의 실패에 기인한 것으로 추측된다.

의도가 무엇이었던 간에 고용과 복지서비스를 단일창구에서 포트폴리오 형식으로 받을 수 있다는 것은 매우 매력적인 제안임. 이에 대한 구체성이 현재는 결여되어 있지만 앞서 제안한 바와 같이 초기 상담 기능에서의 전문가 배치와 서비스 매뉴얼의 강화를 통해 고용 간 서비스뿐만 아니라 복지서비스와의 연계 서비스도 완성된 시스템을 구축할 것을 제안함.

주관부처 : 여성가족부 경력단절지원과, 여성가족부 여성정책과
관계부처 : 고용노동부 실업급여과, 여성고용정책과
