

공공임대주택 거주 일자리 사업 참여자의 경제상황 및 자활태도에 대한 조사분석*

An Analysis of the Financial Conditions and Attitude for Self-support
Among Public Housing Tenants Who Participated in the Job-creation Project

박 신 영 (Park, Shinyoung)**

남 원 석 (Nam, Wonseok)***

< Abstract >

Public housing is blamed for discouraging a tenant from engaging in productive activities and increasing one's income, although it reinforces one's housing stability. By examining the financial conditions, job satisfaction, determination for self-support among public housing tenants who participated in the job-creation project, this paper analyzes whether public housing exerts an influence on their will to gain self-support. The research compares and contrasts 100 public housing tenants and 109 non-public housing tenants in terms of their financial conditions, job satisfactions, and determinations for self-support, and suggests whether their different housing situations cause these differences.

The result shows that public housing tenants participated in the job-creation project for a longer period than non-public housing tenants. As they stayed longer in the project, public housing tenants acquired skills needed for self-support, and improved interpersonal skills, raised saving, and formed a tendency to save more. The increased saving is partially due to the cheaper housing rent for public housing tenants; they are advantaged to accumulate more wealth while engaging in the same job-creation project with non-public housing tenants. Even though public housing reduces one's necessity to engage in productive activities, it does not mean that those who have abilities to work remain at public housing.

주 제 어 : 공공임대주택, 거주자, 자활, 빈곤의 덫, 일자리 사업

Keywords : Public Housing, Residents, Self Support, Poverty Trap, the Project for Creating Job

* 본 논문은 2010년 4월 완료된 토지주택연구원의 「영구임대주택 입주자 자활지원 방안 연구」 자료를 활용하여 작성되었다.

** 토지주택연구원 선임연구위원, sypark@lh.or.kr (주저자 및 교신저자)

*** 삼성물산 주택사업부 과장, wipeout21@empal.com

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

일반적으로 소득이 낮은 가구일수록 임차가구가 많다.¹⁾ 또한 소득이 낮은 가구일수록 주거비 부담이 과도한 것으로 알려져 있다²⁾. 이러한 점을 들어, 저렴한 임대료로 제공되는 공공임대주택의 공급 필요성이 제기되며, 공공임대주택의 공급이 저소득 임차가구의 주거안정에 기여하고 있다는 연구결과도 다수 있다(고철, 2000; 김혜승 외, 2004; 배순석 외, 2008) 특히, 영구임대주택의 경우 임대료가 시장임대료에 비교할 때 30% 이내³⁾인 점에서 소득보조효과가 가장 높은 것으로 언급된다.

하지만 공공임대주택의 공급을 통해 임차인의 주거안정과 거주하는 주택의 질적 수준에서 개선이 있었다고 해도, 공공임대주택 거주자의 상당수가 빈곤상태에서 벗어나지 못하고, 공적인 지원에 안주하게 만든다면 공공임대주택의 공급효과는 반감될 수밖에 없다. 특히, 단지형으로 공급된 공공임대주택에 거주하는 아이들이 롤 모델을 볼 수 없어 빈곤이 세습화되는 문제는 공공임대주택 공급정책의 치명적인 문제가 될 수 있다(박

신영외, 2010: 5).

그렇다면 왜 공공임대주택에 거주하는 가구의 상당수가 빈곤의 덫(poverty trap)에서 벗어나지 못하는 것일까? 공공임대주택 거주가구의 경우 성장과정에서 고단한 삶을 산 사람들이 많으며, 성인이 되어서도 이혼, 부도나 사업실패 등의 경험을 하게 되면서 주변이나 가족으로부터 소외되고 이후 사회로부터 단절된 삶을 사는 경우가 많다. 좌절과 상처는 근로능력이 있는 사람들조차 다시 일자리를 찾거나 인간관계를 맺는 것을 두려워하게 만든다(박신영외, 2010: 66-67) 게다가 우리나라처럼 주기적으로 전세나 월세가 상승하는 상황에서는 공공임대주택 거주는 포기할 수 없는 인센티브이다.

이러한 점 때문에 공공임대주택 공급은 저렴한 주거비로 안정적인 주거생활을 제공함으로써 거주자의 자활을 지원하는 긍정적 역할보다는 오히려 일을 해서 소득을 높일 수 있는 계기를 중요하게 생각하지 않도록 하거나 기피하게 만드는 부정적인 역할을 한다는 지적을 받고 있다. 과연 이러한 지적은 적절한 것인가.

본 논문은 공공부문 일자리 사업에 참여하는 공공임대주택 거주자와 일반 차가 등 거주자의 경제상황, 일자리에 대한 평가, 자활에 대한 태도

- 1) 2008년 주거실태조사에 의하면 소득 4분위 이하 저소득층의 자가거주율은 42.4%로 일반가구의 자가거주율을 56.4%보다 낮았다. 소득과 자산 모두 4분위 이하인 저소득층의 자가거주율은 29.3%로 떨어진다. 2010년 수급자의 자가거주율은 12.4%이다(보건복지부, 2011: 23)
- 2) 이수욱 외(2010)에서는 2008년 주거실태조사자료에 근거했을 때, 소득과 자산 모두 4분위 이하인 수도권 저소득층 가구의 소득 대비 월임대료의 비율은 29.4%인 반면, 수도권 차상위층의 RIR이 57.6%로 차상위층의 RIR이 높게 나타났다. 비수도권 저소득층의 RIR은 22.2%였으며, 차상위층의 RIR은 39.2%였다. 차상위층은 기초생활수급자 가구원수별 소득의 120%에 해당되는 계층인 점에서 소득분위별로는 1분위나 2분위에 속할 것으로 추정된다.
- 3) 2010년 현재 서울의 영구임대주택의 보증금은 53,016원/m², 임대료 1,037원/m²으로 45.29m² 임대주택의 보증금은 246만 3천원이며 임대료는 49,100원으로 주변시세에 비해서는 매우 저렴하다.

를 비교분석함으로써 공공임대주택 거주가 입주자에 미치는 영향을 살펴보는 한편, 공공임대주택의 공급효과를 제고하기 위한 정책적 시사점을 도출하는 것에 그 목적이 있다

2. 연구범위 및 방법

현재 우리나라의 공공임대주택은 영구임대주택⁴⁾이나 매입임대주택⁵⁾, 전세임대주택⁶⁾, 50년 공공임대주택⁷⁾처럼 정부지원이 많아 상대적으로 임대료가 저렴한 대신 수급자나 차상위층이 주로 입주하는 공공임대주택 외에도 국민임대주택⁸⁾과 5년 및 10년간 임대로 공급하되 분양되는 공공임대주택⁹⁾이 있다. 본 논문에서는 수급자나 차상위층이 주로 입주하는 영구임대, 전세임대, 매입임

대, 50년 공공임대주택의 거주자를 대상으로 이들의 자활을 연구하고자 하였다.

본 논문에서 사용하는 “자활”이라는 개념은 복지부 관련자나 국민기초생활보장법 상의 자활사업을 평가할 때 사용하는 “수급자로부터 탈피하여 자신의 능력으로 살아가는 것”만으로 정의하지 않는다. 이는 한번 빈곤상태에 빠진 사람이 스스로의 힘으로 살아가는 자활의 최종 단계에 이르는 것이 매우 어려우므로 자활을 최종단계에 이른 것으로만 정의하는 경우 입주자의 “자활”이 더 어려워진다고 보아서이다. 따라서 본 연구에서의 “자활”은 “제 힘으로 살아간다는 목표를 향해 가는 과정”으로 정의하고자 한다¹⁰⁾.

연구방법으로는 공공임대와 민간차가¹¹⁾에 거주하는 일자리 사업(자활근로사업, 희망근로사업,

- 4) 1989년 공급되다가 1993년 19만 77호 공급으로 중단되었으나 보금자리주택에 포함되면서 새롭게 공급되고 있는 공공임대주택으로 1순위 입주대상이 수급자인 주택이다. 2010년 재고는 190,519호이다.
- 5) 매입임대주택은 2004년 공급되기 시작하였으며, 지자체나 LH 공사가 매입하여 임대하는 공공임대주택이다. 입주대상은 기초생활수급자, 한부모가족으로 임대보증금은 350만원에 월임대료는 8~10만원 수준이다. 2010년 다가구 매입임대주택 재고는 35,710호이다.
- 6) 전세임대주택사업은 2004년도부터 도입된 매입임대사업이 매물 부족, 매입비 상승, 주택관리의 문제 등 일부 부작용이 우려됨에 따라 대안적 공급방안으로 도입된 것이다. 입주대상은 기초생활수급자, 한부모가족, 소득 50%이하 가구로 입주대상자로 자격을 인정받은 가구가 국민주택규모(85㎡)이하 주택을 정하면 LH가 해당주택을 임차한 후, 수도권 7천만원, 광역시 5천만원, 기타도시 4천만원 기준으로 지원하되 지역별 전세금 한도액을 초과할 경우에는 그 초과분은 입주자가 부담하는 형식으로 제공된다. 2010년 재고는 52,406호이다.
- 7) 1992년부터 공급된 주택으로 재개발 지역의 세입자가 주로 입주하는 주택이다. 2010년 재고는 98,164호이다.
- 8) 도시근로자가구의 월평균소득 70% 이하가 입주하는 주택으로 본 논문의 대상이 되는 공공임대주택에 비해서는 평균적인 입주자의 소득수준이 높다.
- 9) 5년 및 10년 임대주택의 경우는 입주자격에 소득제한이 없으며, 일정기간 경과후 분양받는 것을 전제로 입주하는 점에서 본 논문의 대상이 되는 취약계층이 입주할 수 없는 주택이다.
- 10) 자활을 자기 힘으로 사는 목표를 향해 해 사다리를 한 걸음 한 걸음 올라가는 전 과정으로 보는 시각이다. 이렇게 보면, 오랫동안 알코올에 의존하던 사람이 이를 끊기 위해 노력하는 것부터 두문불출하던 사람이 인간관계를 맺기 시작하는 것, 일을 찾아 나서는 것, 그러한 일련의 과정을 통해 수급상태에서 벗어나는 것까지가 자활의 영역에 포함된다.

사회적 일자리 사업 등) 참여자를 대상으로 한 설문조사 결과를 활용하였다.

II. 선행연구 분석

우리나라에서는 오랫동안 공공임대주택 재고가 부족했기 때문에 공공임대주택의 공급확대나 공급의 효과성을 분석하는 연구가 많이 수행되었다. 임대주택의 유형별 공급효과를 분석(고철, 2000; 김근용, 2002; 정의철, 2006; 배순석 외, 2008; 권대철·고진수, 2010)하는 연구나 공공임대주택의 공급필요성을 제시(박신영 외, 2002; 김근용외, 2003; 진정수외, 2005)하는 연구가 이 범주에 포함된다. 공공임대주택의 물량이 늘어나면서 관리 및 유지관리의 중요성을 제시하는 연구(강현규·서종녀, 2003), 공공임대주택의 집단화에 따른 사회적 배제를 살펴본 연구(하성규·서종녀, 2006), 입주자의 관리참여를 주장하는 연구(서종균, 2004; 홍인옥, 2003) 등도 있으나 입주자 개별가구의 자립지원을 언급하는 연구는 찾아보기 어렵다.

자활과 관련해서는 많은 연구가 있다. 이는 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들

의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 하는 국민기초생활보장법이 제정된 이후 자활은 복지의 중요한 명제가 되었다. 따라서 자활지원제도를 평가하고 문제점을 검토하는 연구(심성지, 2001; 노대명, 2003; 노대명, 2007; 노대명, 2008, 김미곤, 2008; 류만희, 2008)부터 자활사업의 새로운 목표설정과 효과측정방안을 제시하는 연구(신명호, 2006), 자활을 다양한 시각에서 규정하는 하는 연구(박경숙·박능후, 2001; 진재문, 2001; 강남식 외, 2002; 이형하·조원탁, 2004; 한상진·김용식, 2007)등 다양한 연구가 수행된 바 있다.

많은 공공임대주택을 가진 영국에서는 임대주택이 노동시장에 미치는 영향이나 임대주택 관련 사회프로그램의 근린주구에 미치는 영향을 분석하는 연구(Gibb and Whitehead, 2007)나 임대주택에서의 실업문제를 개선하기 위한 다양한 방안을 제시하는 연구(Hill, 2007)등이 수행된 바 있다. 또한 공공임대주택의 슬럼화 문제를 일찍이 경험¹²⁾했던 미국에서는 임차가구의 자활지원 프로그램의 성과를 측정하는 연구가 수행되고 있다. Rohe and Kleit(1999)는 1984년과 1989년 실시된 두 차례 Family Self-sufficiency Program¹³⁾ 시범사업의 성과를 분석하여 참여한 가구의 취업

11) 민간이 전세나 보증부 월세, 월세 등으로 임차하는 주택을 의미한다.

12) 유명한 건축가인 미노루 야마자키의 설계를 통해 메조네트 스타일을 포함하여 아름답게 건설된 세인트 루이스의 Pluitt Igoe 단지에서는 입주자인 흑인들의 파괴 및 범죄 행위로 인해 1974년 공가율이 75%였다. 결국 1976년에는 폭파 철거되었다.

13) 미국 주택도시개발부(HUD)가 관장하는 연방정부정책으로서, 공공임대주택 거주가구 및 주택바우처 수급가구라면 신청이 가능하며, 주택청(Public Housing Authority: PHA)이 신청자 목록을 관리하면서 참여자를 선발한다. 참여자로 선발된 가구는 PHA에서 파견하는 사례관리자와 함께 자활의 목표 및 향후 5년간의 행동계획을 수립한다. 사례관리자는 자활목표 달성에 필요한 자원과 다양한 지원서비스를 연계시키고 가구에 대한 정서적 지지를 제공한다. FSS 프로그램 참여가구의 소득이 증가하면 그에 따라 지불하는 임대료도 늘어나는데, 임대료 증가분에 상응하는 금액을 에스스로우 계좌에 적립시켜줌으로써 자산형성을 지원한다. 적립된 돈은 5년 동안 PHA 사례관리자와 합의한 행동계획을 성공적으로 완수했

률이 증가하는 것을 제시한 바 있다. 또한 Lubell (2004a, 2004b)과 Sard(2001)는 FSS 프로그램의 핵심이 되는 사례관리 및 자산형성 프로그램의 운영체계와 성과를 분석하였다.

하지만 우리나라에서는 공공임대주택이 노동 시장에 미치는 영향이나, 공공임대 거주자에 초점을 맞추어 이들의 일자리 사업에 대한 참여나 자활의 가능성을 타진하는 연구는 찾아보기 어렵다. 본 연구는 이제 우리나라도 공공임대주택의 공급이나 관리만이 아니라 공공임대주택 입주자의 자활에 관심을 기울이는 것이 선진국에서 경험한 공공임대주택정책의 문제를 예방할 수 있는 것으로 보고 시도되었다.

III. 자활개념에 대한 이론 및 정부의 자활지원 사업현황

1. 자활개념에 대한 이론

자활개념을 어떻게 규정하는가에 따라 자활사업에 대한 평가도 달라질 수 있다. 따라서 자활을 어떻게 인식하는가에 대한 여러 관점을 살펴볼 필요가 있다.

사전적인 의미에서 자활은 개인이 외부의 원조 없이 자신을 욕구를 충족하는 능력을 갖추고, 자기 힘으로 살아가는 것으로 정의된다. 정부 역시 이러한 관점에서 있다. 복지부의 자활사업을

수행하는 지역자활센터의 평가기준이 몇 명이 탈수급을 했는지, 혹은 안정적인 일자리에 취업했는지에 있다. 자활을 취업으로 보는 시각은 우리나라만이 아니라 미국도 마찬가지이다.

미국의 FSS프로그램에서 성공으로 평가하는 경우는 첫째, 가구주는 협약종료시점에 취업상태에 있어야 하며, 둘째, 모든 가족구성원은 협약종료전 12개월 동안 국가의 공공부조(TANF¹⁴), Food Stamps, Medical Assistance, Child Care Assistance 등)를 받지 않는 탈수급 상태에 있어야 한다.

하지만 우리나라 현장에서 활동하는 운동가나 사회복지전문가들은 자활을 탈수급이라는 한 마디로 정의하지 않고 있다. 복지전문가중 박경숙, 박능후(2001), 이형하·조원탁(2004), 강남식 외(2002)는 자활을 경제적 자활, 정서적 자활, 사회적 자활로 구분하여 설명한다. 경제적 자활은 “스스로의 취업노력에 의한 생활수준의 향상으로 국가의 보호로부터 벗어나는 상태(박경숙·박능후, 2001:2)” 또는 “자신이 가지고 있는 지식, 기술, 능력 한도 내에서 근로를 제공하고 최소한의 경제적 욕구를 충족하는 상태(이형하·조원탁, 2004: 220)”로 정의된다. 정서적 자활은 “외부의 의존으로부터 벗어나 스스로 설 수 있다는 생각과 그렇게 하고자 하는 의지를 가지는 것으로서의 자립의지(박경숙·박능후, 2001:2) 또는 빈곤으로부터 탈피하여 스스로 독립하고자 하는 동기, 열망을 포함하는 것으로서 자활을 원조하는 자활후견

을 때 가구에게 지급된다. 가구주는 5년 종료 시점에 취업상태에 있어야 하며, 모든 가족구성원은 5년 종료전 12개월 동안 탈수급상태에 있어야 한다.

14) Temporary Assistance for Needy Families는 부양자녀가 있는 저소득 가족이 최대 5년 이내에 취업을 통해 지원에서 벗어나는 조건으로 보조금이 지급된다. 1996년 빌 클린턴 대통령 시절에 도입된 고용연계형 복지제도로 저소득층이 실업율을 낮춘 것으로 평가된다.

기관의 활동 및 프로그램에 만족을 느끼고 취업에 대한 기대를 가지며 미래에 대한 긍정적인 사고를 하는 것(강남식 외, 2002:30)으로 정의하기도 한다. 사회적 자활이란 수급자가 자활사업을 통해 사회적 관계망을 향상하는 것(이형하·조원탁, 2004: 222)을 의미한다. 즉, 인간관계의 단절에서부터 대인관계를 회복하고 사회적응을 하게 되는 것을 말한다.

또한 진재문(2001: 193-226)은 자활이라는 용어와 더불어 재활과 자립이라는 용어를 같이 사용한다. 여기서 재활이란 육체적, 정신적, 심리적으로 노동능력과 의지를 상실한 사람들이 다시 일할 수 있도록 지원하는 것이며, 자활은 실직 상태에 있거나 극히 불안정한 생계수단을 가진 사람들에게 취업내지 창업기회를 제공함으로써 노동을 통한 자립으로 이어지도록 하는 과정으로 정의된다. 자립은 불안정한 고용상태에서 생계를 유지하는 사람들에게 안정적인 고용 및 생업환경을 조성함으로써 독립적인 생활이 가능하도록 하는 것으로 정의된다.

한상진·김용식(2007)은 자활개념의 다차원성을 정책적·제도적 차원, 경제적 차원, 사회문화적 차원으로 구분하면서 이 삼자는 별개의 독립적인 것이 아니라 상호적인 것임을 강조하였다. 그들은 “탈수급”이라는 정책적·제도적 차원의 자활을 “자족(self-sufficiency)”, 자활공동체와 같은 노동통합적 적극적 노동시장 정책으로의 편입과 같은 경제적 자활을 “자조(self-help)”, 사람들이 스스로의 삶에 대해 통제력을 행사함으로써 다른 사람과의 상호작용을 통해 변화를 가져오는 과정인 사회문화적 자활을 “자주(self-empowerment)”로 명명한다. 그들은 “자족”과 “자조”는 “자주”를 고

양시키지만 자활이 사회적 상호작용의 주체로 발전하기 위해 “자주”에 초점을 두지 않는 한 “자족·자조” 수준의 자활은 자활의 당사자가 사회적 배제라는 구조적 압력에 맞서는데 역부족이라는 점을 지적함으로써 기존의 자활개념이 갖는 편과성을 보여주었다.

이처럼 전문가들은 자활을 단순히 탈수급으로 정의하기에는 어려움이 많음을 주장한다. 이는 오늘날과 같은 자본주의 사회에서 일단 정부지원을 받는 상태로 떨어진 가구가 정부의 지원을 벗어나서 자립적으로 생활하는 단계에 이르는 것이 결코 쉽지 않기 때문이다. 특히, 우리나라 국민기초생활보장법은 통합급여체계가기 때문에 수급자에게 생계급여, 교육급여, 의료급여, 주거급여, 장애급여, 해산급여, 자활급여에 이르기까지 각종급여가 제공되나. 수급자에서 탈락되면 급여를 받을 수 없게 된다. 이 때문에 일단 수급자로 인정을 받은 사람들은 수급자 지위를 유지하고 싶어 한다. 또한 실제로 수급자들은 이미 여러 가지 악조건에 의해 수급상태에 처한 사람이기 때문에 근로의욕과 기술을 향상시키는 것으로 노동시장에서 스스로 취업이나 창업을 하기가 어려운 사람들도 하다(신명호, 2006: 31). 자활사업 참여자의 자활성공률(탈수급률)은 2001년 9.5%, 2002년 6.9%, 2003년 6.8%, 2004년 5.4%, 2005년 5.5%, 2006년 6.0%, 2007년 6.3% 수준¹⁵⁾에 불과한 것도 이러한 사실을 뒷받침한다.

학계의 전문가와 별도로 지역자활센터나 영구임대 단지에서 활동하는 비영리단체, 관리소장 등의 의견도 역시 수급자나 차상위층으로 떨어진 취약계층이 자활을 꿈꾸기에는 현실의 벽이 너무 높다는 의견이었다. 만일 자활을 결과로 본다면

15) 류만희(2008:128)의 표 3 인용.

현재의 일자리 사업은 근본부터 변화되어야 한다는 것이었다.

이러한 전문가들의 의견을 참고하여 일자리 사업 참여자를 대상으로 하는 조사에서도 자활을 국가의 도움을 받지 않는 상태, 현 생활을 유지할 수 있을 정도의 경제적 안정, 자신의 삶을 개선 또는 변화시키려는 의욕과 자신감이 생기는 것, 활발한 대인관계 또는 사회활동을 통해 사회에 적응하는 것, 보다 질 좋고 안정된 주택으로 이주하는 것 등을 망라하는 개념으로 규정하였다.

2. 정부의 자활지원 사업현황

우리나라 정부는 저소득층의 자활을 지원하는 방안은 일자리 제공으로 인식하고 있다. 일자리 제공은 매우 중요한 것이지만, 자활의 의미를 경제적인 것에서만 찾는 것으로 해석될 수 있다.

정부가 추진하는 일자리 관련 사업을 추진된 순서대로 소개하면 공공근로, 자활사업, 사회적일자리사업, 노일일자리사업, 사회적 기업육성, 저소득층 취업패기지 지원 사업을 들 수 있다.

1998년 시작된 공공근로사업은 2005년부터는 지자체 단위로 수행된다. 소득상한선이 없이 현재 실직상태에 있는 18세 이상인 자를 대상으로 추진되는 점에서 대상자의 폭이 넓다. 다만 근로사업이 3개월 단위로 이루어지며 교육이나 훈련과는 무관한 사업인 점에서 취업안정성은 크게 떨어진다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 도입된 희망근로사업은 공공근로사업처럼 실직상태에 있는 사람을 대상으로 하며 3개월 단위로 추진되는

점에서 유사하나 다만 참여자의 소득과 재산상한선이 정해진 점에서 차이가 있다.

국민기초생활보장법상에 근거하여 수행되는 자활사업은 그 대상이 조건부 수급자와 차상위층을 대상으로 하되, 근로능력점수가 낮은 사람¹⁶⁾이 대상이다. 자활사업은 크게 자활근로사업, 자활공동체사업으로 구분된다. 자활근로사업은 읍면동에서 자격여부를 심사하되, 시·군·구가 최종 대상자를 선정하며, 지역별 자활지원센터에게 대상자 명단을 주고 적절한 자활사업에 참여할 수 있도록 하고 있다. 차상위층 경우 자활사업 참여 희망자가 많으면 소득이 낮은 가구에 기회를 주고 있다. 자활공동체사업은 자활근로를 통해 어느 정도의 근로능력을 갖춘 2인 이상의 수급자나 저소득층이 조합 또는 공동사업자의 형태로 자활사업을 운영하는 경우를 의미한다. 본 연구의 조사대상이 된 영구임대주택, 전세임대, 매입임대에 입주할 수 있는 1순위가 수급자인 점에서 자활사업 참여자가 가장 높은 비율을 차지한다.

사회적 일자리 사업은 사회적으로 유용하지만 수익성 때문에 충분하게 공급되지 못하는 사회적 서비스 분야에서 일자리를 창출하기 위해 2003년부터 시행된 사업이다. 대상자에 대한 별도의 규정은 없으나 일자리를 제공하는 기관이 도시근로자가구 소득의 50% 이하인 가구를 50% 이상 고용해야만 정부의 지원을 받을 수 있다.

2004년 시범사업으로 시행된 노인일자리 사업은 보건복지부 노인인력운영센터와 지자체가 수행하는 사업으로, 수급자인 고령자는 국가기초생활보장법상의 지원을 받고 있는 점에서 수급자의 참여를 오히려 배제하고 추진된다.

16) 연령 30, 건강상태 25, 직업이력 및 학력 25, 재량점수 20으로 구성된 근로능력점수표에 의해 산정된 점수표에 의해 70 이하인 자가 대상이 된다.

2007년 제정된 사회적기업육성법에 근거하는 시행된 사회적 기업¹⁷⁾의 경우 취업자에 대한 별도의 규정을 두고 있지는 않다. 다만 일자리제공형이나 혼합형의 경우 전체근로자의 일정비율을 가구 월평균 소득이 전국가구 월평균 소득의 60% 이하이거나 장애인, 고령자 등 취약계층을 대상으로 하도록 규정하고 있어 간접적으로 저소득층의 참여를 유도하고 있다. 근로장려제도는 대상이 차상위층인 점에서 차상위층의 근로를 장려하는 제도로 운영되고 있다.

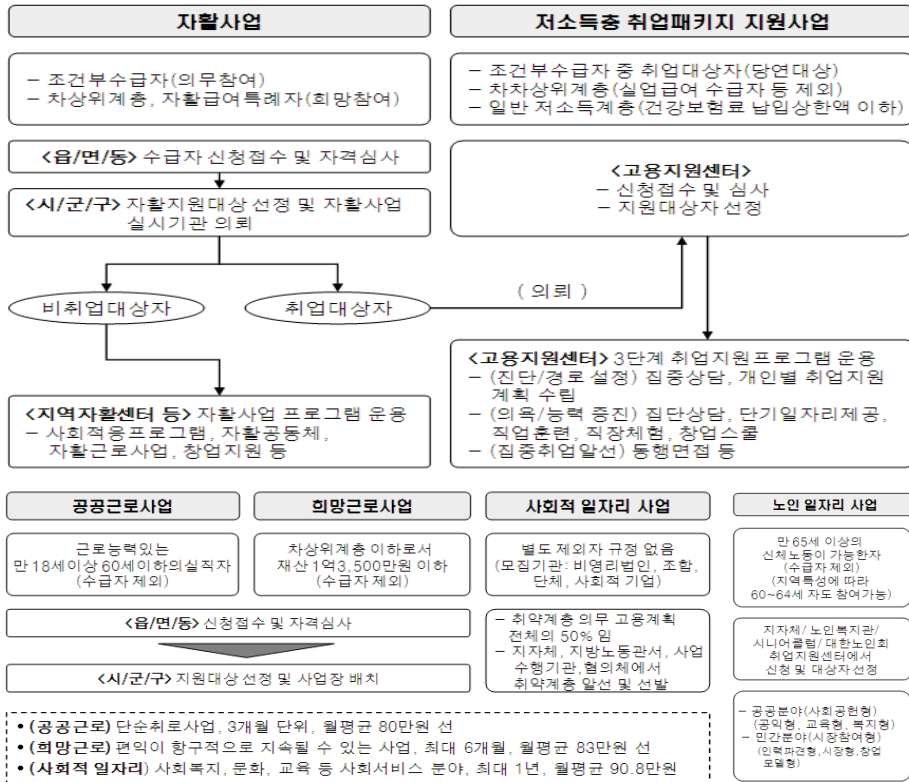
2009년부터 노동부가 시행하고 있는 저소득층취업패키지 사업은 조건부 수급자중 근로능력점수가 높은 사람은 반드시 참여해야 하며, 기타 저소득층

가운데는 희망자를 대상으로 실시하는 사업으로 대상자에게 적절한 교육과 훈련을 제공함으로써 대상자의 근로능력을 함양하는 것에 목적이 있다. 이상 소개한 일자리 사업 중 저소득층취업패키지 사업은 일자리 알선까지를 목적으로 하는 점에서 다른 사업과는 약간 차이가 있다.

IV. 조사결과 분석 및 시사점

본 논문을 위한 분석에 활용된 조사자료는 2009년 12월 16일부터 2010년 2월 10일까지 서울

(그림 1) 저소득층 일자리 사업 개요



17) 2011년 7월 현재 555개의 기업이 사회적 기업으로 인증을 받았다. <http://www.socialenterprise.go.kr>

강남·강동·강북·강서방화·관악·관악봉천·관악일터나눔·구로·구로샬터·노원·도봉·마포·성북·양천·영등포·춘천지역자활센터 등 16개 지역자활센터¹⁸⁾와 서울 중계 9단지, 수서 5단지, 번동 5단지 영구임대주택단지의 베이비시터 교육, 가드너 교육, 녹색가게의 부업활동에 참여한 사람들 중 영구임대, 매입임대, 전세임대, 50년 공공임대주택 거주자와 일반차가 거주자 196명을 대상으로 한 설문조사결과이다.

조사가 다단계층화 추출로 이루어지지 못한 것은 응답자에 대한 정보가 부족하고 응답자가 조사를 기피하는 경향이 있어 이를 해결하기 위해서는 지역센터나 관리사무소 등의 지원이 절대적으로 필요하였기 때문이다.

조사는 구조화된 설문지⁹⁾로 1대1 면접을 통해 수행되었으며 영구임대이나 전세임대, 매입임대, 50년 공공임대주택에 거주하는 응답자는 100명이었으며, 민간차가에 거주하는 가구는 96명이었다.

다음에서는 먼저 응답자의 인구 및 가구특성과 주거특성을 살펴본 후, 최근 5년간의 경제상황, 근로경험 및 근로상태, 현 일자리에 대한 평가 및 자활목표, 자활사업 참여후의 저축액 및 부채액의 변화를 살펴보았다.

1. 인구 및 가구특성, 주거특성

응답자 인구 및 가구구성특성을 공공임대 거

주자와 민간차가 거주자로 구분하여 살펴보면 공공임대 거주자의 평균연령이 49.64세로 민간차가 거주자의 평균연령이 48.20세였다.

응답자의 성별은 공공임대주택 응답자의 경우 남성과 여성의 비율이 4:6이었으며, 민간차가의 경우는 5:5였다. 가구원수와 관련해서는 공공임대 거주자의 가구원수는 3.25인인 반면 민간차가의 가구원수는 2.97인으로 차이가 있었다.

공공임대 거주자의 혼인상태를 보면 기혼이 47.9%로 가장 높은 반면, 민간차가 거주자는 이혼이 기혼보다 높은 42.7%로 나타났다. 혼인관계면에서는 공공임대 거주자와 민간차가 거주자 간에 통계적으로 차이가 있었다.

가구구성과 관련해서는 공공임대 거주자의 경우 부부와 자녀로 구성된 가정이 42.3%로 가장 많았다. 민간차가의 경우 한부모 가정이 가장 많았다. 민간차가 거주자의 가구원수가 공공임대 거주자의 가구원수보다 적은 것은 부부와 자녀로 구성된 가정보다 한부모 가정이 많기 때문으로 짐작된다.

응답자의 주거특성을 살펴보면, 공공임대 거주자 100명의 주택유형별 거주는 영구임대 51명, 매입임대 10명, 전세임대 33명, 50년 공공임대 6명으로 나타난다. 민간차가 거주자의 거주형태를 살펴보면 응답자 전세 27명, 보증부 월세 33명, 무보증 월세 9명, 기타(무상 또는 가족, 친지 등과 거주포함)의 경우가 19명이었다. 이렇게 기타로 응답한 비율이 높게 나타난 것이 민간차가 거

18) 1996년 자활 시범사업을 통해 자활지원센터로 처음 도입되었다가 국민기초생활보장법의 도입과 더불어 명칭을 자활후견기관으로 개칭되었다. '06.12 기초생활보장법 개정으로 지역자활센터로 명칭이 다시 변경되었다. 지역자활센터는 시군구별로 1개소 설치를 기본으로 하며, 전국적으로 242개소의 지역자활센터가 있다. 2009년 현재 복지부는 더 이상 지역자활센터를 늘리지 않는 것으로 정해졌다.

19) 조사내용은 생애 전과정의 교육, 결혼, 이혼, 질병발생, 근로경험, 자활사업에 참여하게 된 배경, 현근로 상태, 현직업에 대한 평가, 건강상태, 가정경제, 가구일반사항으로 이루어졌다.

주자의 주거가 안정적이지 않음을 보여주는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

〈표 1〉 응답자별 인구 및 가구특성
(단위:명)

구분		공공임대	민간차가
응답자 연령(세)	평균	49.64	48.20
	응답자합계	99	90
응답자 성별	남성	40	48
	여성	60	48
가구원수*1 (인)	평균	3.25	2.97
	응답자합계	96	87
혼인상태*2	미혼	5(5.3)	11(12.4)
	기혼	45(47.9)	31(34.8)
	별거	6(6.4)	0(0.0)
	이혼	24(25.5)	38(42.7)
	사별	14(14.9)	9(10.1)
	응답자합계	94(100.0)	89(100.0)
가구구성 (비율)	부부+자녀	41(42.3)	27(30.3)
	부부	3(3.1)	2(2.2)
	한부모	37(38.5)	35(39.3)
	단독	4(4.2)	15(16.9)
	조손	1(1.0)	1(1.1)
	친인척+ 동료와거주	4(4.2)	5(5.6)
	기타	5(5.2)	4(4.5)
	응답자합계	95(100.0)	86(100.0)

*1 $\chi^2 = 14.819, p < 0.05$, *2 $\chi^2 = 14.630, p < 0.01$

공공임대 거주자와 민간차가 거주자의 임대료 지불현황을 살펴보고자 하였으나, 국민주택기금에서 전액이 지원되는 전세임대의 보증금이 7000만원이기 때문에 잘못된 해석을 할 수 있어 소개하지 않는다. 민간차가 거주자의 평균 전세보증금은 3,992만 2천원, 보증부 월세의 평균 보증금은 814만 7천원, 평균 월세는 26만 4,230원이었다. 무보증 월세의 평균은 22만 5,560원이었다.

2. 가정경제 및 최근 5년간의 경제상황

공공임대 거주자가 속한 가구와 민간차가 거주자가 속한 가구의 월평균소득을 보면, 108만 4천원과 102만 8천원으로 공공임대 거주자가 5만 6천원 많은 것으로 나타났다. 내용을 보면 공공임대 거주자는 민간차가 거주자에 비해 근로소득은 적으나 정부지원액이 상대적으로 많은 것을 알 수 있다.

〈표 2〉 항목별 월평균 가구소득
(단위 : 만원)

구분		근로 소득	정부 지원 액*	민간 후원 금	비동 거가 족 지원	기타	계
공공 임대	평균	84.6	20.4	0.5	1.6	1.4	108.4
	중위값	80	1.3	0	0	0	110
	최소값	0	0	0	0	0	0
	최대값	200	120	30	80	70	250
민간 차가	평균	87.7	13.2	0.4	0.8	0.7	102.8
	중위값	70	0	0	0	0	100
	최소값	50	0	0	0	0	65
	최대값	383	70	15	50	30	383

* $\chi^2 = 43.553, p < 0.05$

가구소득수준에 대해서는 공공임대 거주자나 민간차가 거주자 모두 부족하다(부족한 편+매우 부족)는 의견이 전자는 89.6%, 후자는 95.6%로 매우 높았다. 하지만 공공임대 거주자들은 민간차가 거주자에 비해 ‘매우 부족’하다는 응답비율이 40.6%로 민간차가 거주자의 49.5%에 비해 적었으며, ‘적정한 편’이라는 응답비율이 10.4%로 민간차가 거주자의 4.4%보다 높았다. 통계적으로 유의한 수준까지는 아니었으나 약간의 차이는 확

인할 수 있었다. 이는 공공임대주택의 특성상 임대료가 저렴하기 때문으로 유추할 수 있다.

가구의 저축액에 대해 무응답으로 응답한 경우가 공공임대 29명, 민간차가 35명이나 되며, 부채액에 대한 질문에 대해서도 무응답으로 응답한 경우가 공공임대 27명, 민간차가 37명이 되며 응답한 금액도 편차가 크지만 양자의 비교를 위해 결과를 살펴보았다. 평균 저축액은 공공임대가 372만원인 반면, 민간차가는 88만원으로 매우 적게 나타났다. 부채액은 공공임대가 2,820만원, 민간차가가 3,226만원으로 나타났다. 공공임대 거주가구가 민간차가 거주가구에 비해 저축액이 많고 부채액이 적은 것으로 나타나 상대적으로 가계가 양호한 것으로 보인다.

〈표 3〉 응답자별 저축·부채 현황 및 최근 가정경제 변화정도

구분		공공임대	민간차가
저축액 (만원)	평균	372	88
	최소값	0	0
	최대값	12,000	1,500
부채액 (만원)	평균	2,820.1	3,226.3
	최소값	0	0
	최대값	50,000	50,000
최근 5년간	크게 악화	11 (11.1)	19 (20.7)
	악화	31 (31.3)	24 (26.1)
가정경제 상황 (가구, %)*	그대로	31 (31.3)	36 (39.1)
	개선	18 (18.2)	12 (13.0)
	크게 개선	8 (8.1)	1 (1.1)
	계	99 (100.0)	92(100.0)

* $\chi^2 = 9,798, p(0.05)$

최근 5년간의 가정경제 상황에 대해서는 악화되었다는 의견(악화+크게 악화)이 공공임대 거주자나 민간차가 거주자 모두에서 높았다. 하지만

공공임대 등의 거주자와 민간차가 거주자를 비교해보았을 때, 공공임대 거주자는 ‘크게 악화’ 또는 ‘악화’되었다는 응답비율이 적고 ‘개선’ 내지는 ‘크게 개선’되었다는 응답비율이 높게 나타나, 민간차가 거주자에 비해 가정경제가 비교적 안정적이었음을 알 수 있다. 이러한 차이는 통계적으로도 의미 있는 것으로 분석되었다.

3. 일자리에 대한 평가 및 자활에 대한 태도

공공임대 거주자나 민간차가 거주자 모두 자활근로 및 자활공동체에 참여하는 비율이 높았다. 다만 참여비율면에서는 공공임대 거주자가 민간차가 거주자에 비해 자활근로 참여비율이 20% 이상 낮은 반면 자활공동체의 참여비율은 10% 이상 높은 것으로 나타났다. 또한 민간차가 거주자의 경우 사회적 일자리 사업 참여자의 비율이 10.5%인 반면, 공공임대주택 거주자의 사회적 일자리 사업참여 비율은 2.1%에 불과하였다. 공공임대주택 거주자의 경우 기타의 비율이 17.5%로 매우 높게 나타났는데, 이는 조사대상이 된 공공임대주택 거주자 중에 단지내에서 가드너 교육, 베이비시터 교육을 받은 후 일자리를 찾고 있는 사람들이 포함되었기 때문이다.

일자리사업에서 참여하고 있는 응답자들의 근무기간은 공공임대 거주자의 경우 평균 30.8개월이었으나, 민간차가 거주자는 13.5개월에 불과하였다. 조사대상자 선정이 다단계증화로 이루어지지 않은 점에서 일반화하기에는 약간의 무리가 있으나, 공공임대 거주자와 민간차가 거주자의 일자리사업 참여기간에 차이가 있음에 주목할 필요가 있다.

이는 일자리사업의 급여가 매우 낮은 것과는 관련이 있기 때문이다. 일자리사업의 급여는 공공임대 거주자의 경우는 78.5만원, 민간차가 거주자는 88.1만원이었다. 자활센터 운영자들에 의하면, 임대료가 저렴한 공공임대 거주자들은 낮은 급여에 대해 민간차가 거주자들에 비해 불만이 적다고 한다. 민간차가 거주자들은 일자리 사업에만 의존해서는 매년 인상되는 임대료를 부담할 수 없어 근무시간에는 만족하면서도 다른 일 자리를 알아보게 된다고 한다.

〈표 4〉 현 일자리사업의 종류·근무기간·월급여 수준

구분		공공임대	민간차가
일자리 사업 종류 (가구, %)	자활근로	41 (42.3)	61 (64.2)
	자활공동체	30 (30.9)	19 (20.0)
	희망근로 사업	3 (3.1)	1 (1.1)
	사회적 일자리 사업	2 (2.1)	10 (10.5)
	사회적 기업	4 (4.1)	3 (3.2)
	기타	17 (17.5)	1 (1.1)
계		97(100)	95(100)
일자리 사업 근무 기간 (개월)	평균	30.8	13.5
	중위값	19	9
	최소값	0.1	0.1
	최대값	120	80
월급여 (만원)	평균	78.5	88.1
	중위값	80	76
	최소값	0	30
	최대값	150	150

주) 자활사업 종류에서 기타는 주로 영구임대단지 내에서 민간단체나 관리소 주도로 이루어지고 있는 자활사업이 해당

현재 종사하고 있는 일자리사업과 관련한 만

족도를 살펴보면, 임금수준만 보통 이하의 만족도를 보였고 대체로 ‘보통’을 넘는 만족도를 나타냈다. 가장 높은 평균치를 보였던 것은 근로시간이었으며, 동료·직원과의 관계, 일의 내용 순으로 높게 나타났다. 공공임대 거주자나 민간차가 거주자 모두 유사한 만족도를 보이고 있으나, 상담 및 교육지원에서는 민간차가 거주자의 만족도가 비교적 높게 나타났다.

〈표 5〉 일자리사업에 대한 만족도 및 지속의향

구분		공공임대	민간차가
만족 도 (점)	일의 내용	3.54	3.60
	임금수준	2.58	2.43
	근로시간	3.60	3.77
	근로환경	3.20	3.20
	동료·직원과의 관계	3.59	3.68
	상담 및 교육지원	3.18	3.45
지속 의향 (가구 , %)	계속 그대로 일하기를 원함	48(50.0)	47(49.5)
	현재의 일자리에서 더 많이 일하기를 원함	17(17.7)	22(23.2)
	현재의 일자리에 추가하여 다른 일자리를 가지고 싶음	16(16.7)	18(18.9)
	일을 그만두고 다른 자리로 바꾸고 싶음	14(14.6)	7(7.4)
	기타	1(1.0)	1(1.1)
	계	96(100)	95(100)

주) 만족도는 아주 불만족=1, 불만족=2, 보통=3, 만족=4, 매우 만족=5점으로 하여 평균치를 계산

현재 참여하고 있는 일자리사업을 앞으로도 계속 하고 싶은지 물었을 때, 공공임대 거주자나

민간차가 거주자 모두 50% 정도가 ‘계속 그대로 일하기를 원한다’고 응답했다. 또한 ‘현재의 일자리에서 더 많이 일하기를 원한다’고 응답한 비율도 각각 17.7%와 23.2%로 나타났다. ‘일을 그만두고 싶다’는 의견은 각각 14.6%, 7.4%에 그쳤다.

이러한 경향은 공공임대 거주자와 민간차가 거주자의 구분 없이 유사하게 나타났는데, 자활 사업에 대한 만족도가 높음을 시사해 준다. 다만 ‘현재 일을 그만두고 다른 일자리로 바꾸고 싶다’는 의견의 경우, 공공임대 거주자가 민간차가 거주자에 비해 상대적으로 높은 비율을 보였다.

〈표 6〉 개인적으로 생각하는 자활의 목표*

(단위 : 가구, %)

구분	공공임대	민간차가
국가의 도움을 더 이상 받지 않는 상태	29 (30.5)	25 (24.5)
현 생활을 유지할 수 있을 정도의 경제적 안정	35 (36.8)	22 (23.4)
자신의 삶을 개선 또는 변화시키려는 의욕과 자신감이 생기는 것	21 (22.1)	32 (34.0)
활발한 대인관계 또는 사회활동을 통해 사회에 적응하는 것	5 (5.3)	4 (4.3)
보다 질 좋고 안정된 주택으로 이주하는 것	4 (4.2)	13 (13.8)
기타	1 (1.1)	-
계	95 (100.0)	94 (100.0)

주) 기타에는 좋은 부모가 되는 것, 봉사를 통해 보람을 갖는 것 등의 의견이 있었음

* $\chi^2=11.811, p<0.05$

응답자가 생각하는 자활의 목표를 보면 공공임대 거주자의 경우 ‘현 생활을 유지할 수 있을

정도의 경제적 안정’이 36.8%로 높았지만, 다음이 정부가 사용하는 자활 개념이라 할 수 있는 ‘국가의 도움을 더 이상 받지 않는 것’이 30.5%로 높게 나타났다. 반면, 민간차가주택 거주자의 경우는 ‘자신의 삶을 개선 또는 변화시키려는 의욕과 자신감이 생기는 것’에 대한 응답비율이 34.0%로 높았으며, 다음이 ‘국가의 도움을 더 이상 받지 않는 것’으로 24.5%였다. 보다 질 좋은 주택으로 이주하는 것을 자활의 목표로 선택한 비율은 민간차가 거주자들에서 높게 나타났다. 자활의 목표에 대해서는 공공임대 거주자와 민간차가 거주자의 차이가 통계적으로 유의미했다.

현 일자리사업을 통한 자활가능성을 묻는 질문에 대해 공공임대 거주자가 민간차가 거주자에 비해 부정적으로 보는 인식이 높았다. ‘자활가능성이 거의 없다’와 ‘가능성이 적은 편이다’고 응답한 비율이 공공임대 거주자의 경우 42.9%인 반면, 민간차가 거주자의 경우는 26.1%였기 때문이다. 공공임대 거주자의 자활가능성이 낮은 것은 민간차가 거주자에 비해 월급여가 10만원 정도 낮았기 때문으로 짐작된다.

그렇다고 민간차가 거주자들이 자활의 가능성을 높이 보는 것은 아니었다. 민간차가 거주자들의 25.0%가 ‘그저 그렇다’를 선택했기 때문이다.

일자리사업 참여를 통해 자활이 가능하다고 보고 있는 가구에게 필요한 임금수준을 물어본 결과 공공임대 거주자는 156만 3천원(중위값 150만원), 민간차가 거주자는 154만원(중위값 150만원)을 제시하였다. 현재의 일자리 사업을 통해 받는 급여보다 70-80만원의 소득 증가가 있어야 함을 의미한다.

〈표 7〉 현 자활사업을 통한 자활가능성

구분		공공임대	민간차가
자활 가능성 (가구, %)	가능성이 거의 없다	15 (15.3)	3 (3.3)
	가능성이 적은 편이다	27 (27.6)	21 (22.8)
	그저 그렇다	11 (11.2)	23 (25.0)
	가능성이 높은 편이다	40 (40.8)	39 (42.4)
	가능성이 매우 높다	5 (5.1)	6 (6.5)
	계	98 (100)	92 (100.0)

〈표 8〉 일자리사업 참여 후 저축액 및 부채액 변화

구분		공공임대	민간차가
저축 액	크게 감소	1 (1.1)	4 (4.9)
	감소	16 (18.4)	17 (20.7)
	그대로	43 (49.4)	46 (56.1)
	증가	25 (28.7)	11 (13.4)
	크게 증가	2 (2.3)	4 (4.9)
	계	87 (100)	82 (100)
	평균	3.13	2.93
부채 액	크게 감소	6 (7.8)	7 (8.9)
	감소	21 (27.3)	12 (15.2)
	그대로	37 (48.1)	47 (59.5)
	증가	13 (16.9)	12 (15.2)
	크게 증가	-	1 (1.3)
	계	77 (100)	79 (100)
	평균	3.23	2.85

주) 평균은 크게 감소=1, 감소=2, 그대로=3, 증가=4, 크게 증가=5점을 매겨서 계산

일자리사업 참여 후 나타난 변화를 저축액과 부채액의 변화를 통해 살펴본 결과, 공공임대 거주자의 경우 저축액이 증가(크게 증가, 증가)한 응답자가 31.0%, 부채액이 감소(크게 감소, 감소)

한 응답자가 35.1%인 반면, 민간차가 거주자의 경우는 각각 24.1%, 18.3%로 나타났다. 결과적으로 공공임대 거주자의 경우가 저축액이 증가하고 부채가 감소하는 조금 더 긍정적인 변화가 있는 것을 알 수 있다.

저축액과 부채액의 변화여부를 자활사업 참여 기간에 따라 분석해보면, 참여기간이 길수록 저축액의 증가가 나타나는 경향이 있으나, 참여기간과 부채액의 변화는 상관관계가 없는 것으로 드러났다. 공공임대 등의 거주자와 민간차가 거주자로 구분하여 살펴보면, 전자에 해당하는 경우, 참여기간과 저축액 증가의 약한 상관관계가 나타났다. 이를 통해 자활사업 참여만으로 부채액을 감소시키는 데는 한계가 있으나, 공공임대 주택은 주거비가 저렴하다는 장점이 있으므로 이 때문에 저축이 어느 정도 가능하다는 예상을 해 볼 수 있다.

〈표 9〉 자활사업 참여기간과 저축액 및 부채액의 상관관계

구분		저축액	부채액
자활 사업 참여 기간	- 공공임대 거주자	0.225*	-0.090
	- 민간차가 거주자	0.174	-0.072

* p<0.05

자활사업 참여를 통해 나타난 변화를 몇 가지 척도를 중심으로 ‘자활 관련 변화’, ‘생활 관련 변화’를 구분하여 살펴보았다. 평균적으로 ‘보통이다’에서 ‘그렇다’ 사이의 응답을 보이고 있다. 우선 자활 관련 변화에서는 ‘자활의욕 및 자활에 대한 자신감이 높아졌다’는 응답이 가장 높은 점수를 기록했으며, ‘자활에 필요한 자금을 마련할

수 있었다'는 응답이 가장 낮은 점수를 보였다.

〈표 10〉 자활사업 참여 후 나타난 변화

구분		공공 임대	민간 차가
자 활 관 련 변 화	자활의욕 및 자활에 대한 자신감이 높아졌다	3.51	3.61
	자활에 필요한 기술과 능력을 습득했다	3.37	3.40
	구체적인 자활계획을 수립할 수 있었다	3.20	3.30
	좋은 일자리로의 취업 또는 창업에 대한 전망을 높여줬다	3.23	3.41
	자활에 필요한 자금을 마련할 수 있었다	2.44	2.48
	자활에 필요한 정보를 습득할 수 있었다	3.44	3.44
	자활에 필요한 대인관계를 형성할 수 있었다	3.48	3.46
생 활 관 련 변 화	일에 대한 보람과 즐거움을 느끼게 되었다	3.88	3.76
	현재의 일을 하지 않았다면 무력하게 생활했을 것이다	3.69	3.69
	자활을 꿈꾸는 사람에게 현재의 일을 권유하고 싶다	3.60	3.67
	나에 대한 존중감이 높아졌다	3.68	3.69
	저축하는 태도가 형성되었다	3.15	2.86
	음주량이 줄어들었다	3.47	3.54
	가족과 친지들의 태도가 우호적으로 변했다	3.37	3.42
	친구나 주변 이웃관계가 좋아졌다	3.52	3.49

주) 아주 그렇지 않다=1, 그렇지 않다=2, 보통이다=3, 그렇다=4, 매우 그렇다=5점을 매겨 평균을 계산함

따라서 현재의 자활사업은 자활에 대한 의욕, 자신감, 대인관계 등 정서적인 측면이나 정보습득 등에 상대적으로 효과가 있다고 볼 수 있다. 생활 관련 변화는 자활 관련 변화에 비해 전반적으로 점수 수준이 더 높는데, '일에 대한 보람과 즐거움을 느끼게 되었다'는 응답이 가장 높은 점수를 나타냈으며, '저축하는 태도가 형성되었다'는 응답의 점수가 가장 낮았다.

자활사업 참여 후 자활 및 생활 관련 변화여부를 자활사업 참여기간에 따라 분석해보면, '자활에 필요한 기술과 능력을 습득했다', '자활에 필요한 대인관계를 형성할 수 있었다', '저축하는 태도가 형성되었다' 등 세 가지 척도에서 상관성이 나타났다. 이들 척도는 위의 표에서 그리 높은 점수를 받지 못했던 항목이지만, 공공임대 등의 거주자와 민간차가 거주자로 구분하여 살펴보면, 전자의 경우 세 척도 모두에서 상관관계가 발견됨을 알 수 있었다. 민간차가 거주자의 경우도 일자리 사업에 참여하는 기간이 길수록 자활의욕 및 자활에 대한 자신감이 높아졌다는 점에서는 공공임대 거주자에 비해 더 높은 상관관계를 나타냈다.

〈표 11〉 자활사업 참여기간과 자활·생활 관련 변화의 상관관계

구분		자활에 필요한 기술과 능력 습득	자활에 필요한 대인관 계를 형성	저축하 는 태도가 형성
자 활 사 업 참 여 기 간	- 공공임대 주택 거주가구	0.216*	0.249*	0.231*
	- 민간차가 거주자	0.307**	0.005	0.107

* p<0.05, ** p<0.01

이러한 결과는 제한적이거나 일자리 사업에 참여하는 기간이 길어질수록 참여자는 자활에 필요한 기술, 능력 습득, 대인관계 형성에 유리해짐을 의미하는 것으로 일자리 사업의 필요성을 시사한다고 할 수 있는데, 그 효과는 공공임대주택 거주자에서 더 긍정적으로 인식되고 있음을 알 수 있다.

4. 시사점

1) 경제상황

공공임대에 거주하는 일자리 사업 참여자와 민간차가 거주하는 일자리 사업 참여자간의 경제상황에는 큰 차이는 없었다. 이는 전자나 후자 모두 가구소득이 적고, 저축을 하지 못하는 사람이 많으며 부채가 있는 사람이 많기 때문이다.

그럼에도 약간의 차이가 발견되는데, 첫 번째 차이는 공공임대 거주자들이 민간차가 거주자에 비해 가구소득에 대해 ‘매우 부족’하다는 응답비율이 적은 대신 ‘적정한 편’이라는 응답비율이 약간 높았다는 것이다. 이 점은 공공임대주택의 특성상 임대료가 저렴하기 때문에 나타나는 결과로 생각된다.

두 번째 차이는 가구의 저축액과 부채액과 관련된 것으로 공공임대 거주자가 민간차가 거주가에 비해 저축액이 많고 부채액이 적었던 것이다. 이 역시 공공임대의 임대료가 저렴하기 때문에 같은 소득을 올려도 지출을 줄일 수 있기 때문으로 생각된다. 최근 5년간의 경제상황에 대한 응답에서도 공공임대 거주자는 상대적으로 ‘크게 악화’되었다는 응답비율이 적고 ‘개선’ 내지는 ‘크게 개선’되었다는 응답비율이 높게 나타난 것과는 비슷하다. 이러한 차이 역시 공공임대

거주가 안정적인 주거생활을 보장하기 때문으로 판단된다.

2) 일자리에 대한 평가

공공임대 거주자와 민간차가 거주자 모두 일자리 사업에 대해서는 긍정적으로 평가하고 있었다. 이는 일자리 사업이 장기간 실업상태에 처해 있거나 임시(계약)직, 일용직 등 불안정한 근로상태에 있는 가구, 학력·기술·기능이 부족하거나 가구주가 고령인 가구 등의 생활안정을 지원하는 수단으로서 역할을 하고 있기 때문이다. 현재 참여하는 일자리 사업을 그만두려 한다는 응답자는 공공임대 14.6%, 민간차가 7.4%에 지나지 않았다. 70%는 고용의 안전성, 근로조건, 장래유망성 등을 이유로 지속적인 참여의사를 보였다.

하지만 현재의 일자리사업을 통한 자활가능성을 묻는 질문에 대해서는 공공임대 거주자나 민간차가 거주자나 모두 부정적으로 보는 인식이 높았다. 이러한 결과는 자활을 위해 필요한 임금 수준이 월평균 150만원을 상회함에 비추어 일자리 사업을 통해 80만원정도 밖에 벌지 못하는 현실때문인 것으로 이해된다.

3) 자활태도

자활태도와 관련해서는 공공임대 거주자와 민간차가 거주자간에 몇 가지 차이가 발견된다. 첫 번째 차이는 공공임대 거주자들이 민간차가 거주자들에 비해 일자리 사업에 참여하는 기간이 17.3개월이나 긴 것으로 나타났다는 것이다. 비록 일자리 사업이 전문성을 기를 만큼의 일자리는 아니라고 해도, 장기적으로 특정한 일을 했다는 것은 장점으로 볼 수 있다. 이러한 차이는 민간차가 거주자의 경우 임대료가 지속적으로 인상

되기 때문에 일자리 사업에만 의존할 수 없는 탓으로 생각된다.

두 번째 차이는 공공임대 거주자의 경우가 저축액 증가, 부채액 감소면에서 조금 더 긍정적인 변화가 있었던 것이다. 이러한 변화 중 저축액의 증가는 일자리 사업에 참여하는 기간과 약한 상관관계를 나타낸 점에서 일자리 사업에 지속적으로 참여할 수 있도록 하는 것이 필요함을 시사한다.

세 번째 차이는 자활사업 참여 후 나타난 변화를 자활사업에 참여한 기간에 따라 분석해보면, 공공임대 거주자의 경우 ‘자활에 필요한 기술과 능력을 습득했다’, ‘자활에 필요한 대인관계를 형성했다’, ‘저축하는 태도가 형성되었다’는 질문에 서 그렇다와 매우 그렇다를 선택한 응답자가 많은 것을 알 수 있었다는 것이다. 결과적으로 저렴한 주거비로 안정적인 주거생활이 가능한 상태에서 일자리 사업에 참여하는 공공임대 거주자가 자활사업을 통해 더 긍정적인 효과를 얻고 있음을 나타내는 것이다.

네 번째 차이는 셋째, 자활의 목표와 관련해서도 공공임대 등에 거주하는 가구들은 ‘주거상향을 가장 순위가 낮은 자활목표로 꼽았지만, 민간차가 거주가구들은 ‘활발한 대인관계 및 사회적응’보다 더 높은 순위를 부여한 것이다. 이는 공공임대 거주자에게는 보다 질 좋고 안정적인 주거를 자활의 목표로 삼을 이유가 적지만 민간차가 거주자에게는 안정적인 주거생활을 확보하는 것도 자활의 목표가 되기 때문이다. 자활과 주거의 관계에 대한 보다 심도 있는 검토가 필요한 대목이라고 생각된다.

V. 결론

이상의 분석을 통해서 알 수 있는 것은 공공임대주택의 제공이 근로능력이 있는 거주자에게는 일을 해서 소득을 높일 수 있는 계기를 중요하게 생각하지 않도록 하거나 기피하게 만드는 것은 아니라는 것이었다. 물론 민간차가 거주자에 비해 더 많은 일을 할 필요성을 덜 느끼도록 하는 문제가 없는 것은 아니지만 그렇다고 근로능력이 있는 공공임대 거주자가 이에 안주하고 있는 것이 아님을 확인할 수 있었다.

특히, 공공임대 거주자 중 일자리 사업 참여기간이 길수록 자활에 필요한 기술 및 능력습득, 대인관계 형성에 긍정적인 평가를 내리고 있었으며 저축액이 늘어났고 저축하는 태도가 형성되는 경향이 통계적으로 유의미한 수준에서 드러났음에 주목할 필요가 있다. 저축과 관련된 변화는 공공임대주택의 임대료가 저렴하기 때문에 나타난 것으로 보이는데, 이는 동일한 일자리 사업에 참여하더라도 공공임대 중에 거주하는 가구일수록 자산형성에 유리함을 시사한다.

그렇다고 현행 일자리 사업에 문제가 없는 것은 아니다. 원래의 정부취지라면 일자리 사업을 통해 자활이 이루어져야 하는데, 임금이나 근로시간이 오히려 수급체제에 안주하도록 계획된 것은 문제이기 때문이다. 그러한 점에서 일자리 사업을 개선하는 것이 필요하다. 열심히 일하도록 하고, 현실적인 급여를 줄 수 있는 구조를 만들어야 할 것이다. 이 때 일자리 사업을 통한 급여 때문에 수급자에서 탈락되지 않도록, 수급탈피는 일정한 기간 유예하는 등의 전반적인 개선이 필요하다. 특히, 공공임대 거주조건이 수급탈락과 연계되어 있는 문제는 반드시 개선될 필요가 있

다. 공공임대 거주자의 경우 수급탈락은 임대료 인상 나아가서는 퇴출을 의미하기 때문이다. 매입임대, 전세임대는 수급탈락이 되면 퇴출이며, 영구임대주택에 한해서는 수급탈락이후 계속 거주할 수 있으나, 3차 계약부터는 임대료 수준은 인근 국민임대주택의 임대료 수준까지 인상된다²⁰⁾.

이러한 점에서 5년간의 인상된 임대료를 에스 크로 계좌에 넣었다가 나중에 지급하는 미국의 Family Self-sufficiency Program을 참고할 필요가 있다. 우리나라에서도 우리나라 실정에 맞는 공공임대 거주자 자활지원 프로그램을 상세하게 설계할 필요가 있다. 이를 통해 성공사례가 축적되면 이것이 공공임대 단지의 롤 모델이 될 것으로 믿는다.

논문접수일 : 2011년 8월 18일
 논문심사일 : 2011년 9월 8일
 게재확정일 : 2011년 9월 23일

참고문헌

1. 강남식·신은주·성정현, “여성 조건부 수급자들의 실태와 자활의욕에 관한 연구”, 「사회복지연구」, 제19권 제30호, 한국사회복지연구원, 2002, pp. 23-50
2. 강현규·서종녀, “공공임대주택 수선유지비에 영향을 미치는 요인에 관한 연구”, 「대한건축학회논문집」, 제19권 제1호, 대한건축학회, 2003, pp. 145-152
3. 고 철, “공공임대주택의 공급효과 및 공급확대 방안”, 「주택·도시·공공성」, 박영사, 2000, pp. 31-42
4. 권대철·고진수, “입주자 주거만족도 분석을 통한 건설임대주택과 매입임대주택 정책 비교 연구”, 「국토계획」, 제45집 제4호, 대한국토도시계획학회, 2010, pp. 45-55
5. 김근용, 「주택사업유형별 지원정책 평가에 관한 연구」, 국토연구원, 2002
6. 김근용·윤주현·김혜승·박천규·천현숙·이용만·박환용·노영훈·윤영선·권오현, 「국민주거안정을 위한 주택정책 개편방안 연구」, 국토연구원, 2003
7. 김미곤, “근로능력 수급자의 탈수급방안”, 「보건복지포럼」, 통권 제144호, 한국보건사회연구원, 2008, pp. 73-81
8. 김혜승·송하승 「임대료보조제도 확대도입방안 연구」, 건설교통부, 2004
9. 노대명, “자활지원정책의 쟁점과 과제”, 「보건복지포럼」, 통권 제144호, 한국보건사회연구원,

20) 영구임대주택 입주자가 자격을 벗어났다고 퇴거를 당하게 되면 그 가구가 인근에서 영구임대주택 수준의 주택을 임차하는 것은 사실상 불가능하다. 이러한 현실적인 문제를 고려하여, 탈락자의 경우 임대료 인상을 통해 퇴거를 유도하고 있다.

- 2008, pp.7-20
10. _____, “자활지원제도의 개편의 쟁점과 과제”, 「노동리뷰」, 제5권, 노동연구원, 2007, pp. 22-38
 11. _____, “근로빈곤계층과 자활지원정책의 과제”, 「보건복지포럼」, 통권 제77호, 보건사회연구원, 2003, pp. 9-25
 12. 류만희, “자활사업의 운영구조의 전략적 전환”, 「사회보장연구」 제24권 제4호, 한국사회보장학회, 2008, pp. 117-138
 13. 박경숙·박능후, 「저소득층 여성가장 생활실태조사 및 자활프로그램 개발」, 경기도, 2001
 14. 박신영·남원석·김규리, 「영구임대단지내 입주민의 자활지원방안 연구」, 토지주택연구원, 2010
 15. 박신영·최은희, 「공공임대주택 장기공급전략」, 주택도시연구원, 2002
 16. 배순석·진정수·김승중·이용만·이상한, 「서민 주거복지 확대정책의 평가와 향후 정책방향」, 국토연구원, 2008
 17. 보건복지부, 「2010년 국민기초생활보장 수급자 현황」, 2011
 18. 서종균, “공공임대주택 임차인 운동에 관한 연구”, 중앙대학교 박사학위논문, 2004
 19. 신명호, “자활사업의 효과, 제대로 평가하자”, 「도시와 빈곤」, 제80권, 한국도시연구소, 2006, pp. 19-45
 20. 심성지, “자활사업 성과를 위한 통합적 전달체계의 모색” 「보건복지포럼」, 통권 제53호, 한국보건사회연구원, 2001, pp.191-226
 21. 이수옥·전수연·김태환·이현지·최수, 「저소득층 주거안정과 내 집 마련을 위한 정책방안 연구」, 국토연구원, 2010
 22. 이형하, 조원탁, “한국 자활사업의 자활효과 영향요인에 관한 연구 : 경제적, 사회적, 정서적 자활효과를 중심으로” 「사회복지정책」, 제20집, 한국사회복지정책학회, 2004, pp. 217-244
 23. 정의철, “국민임대주택 입주자 편익추정 및 임대료 조정의 편익배분효과”, 「주택연구」, 제14권 제3호, 한국주택학회, 2006, pp. 5-27
 24. 진정수·김근용·박천규, 「국민임대주택 100만호 건설실행방안 연구」, 대한주택공사/국토연구원, 2005
 25. 진재문, “자활사업의 이론적 쟁점에 대한 비판적 분석”, 「상황과 복지」, 통권 9호, 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 2001, pp. 193-226
 26. 하성규·서종녀, “공공임대주택의 사회적 배제에 관한 연구”, 「주택연구」, 제14권 제3호, 한국주택학회, 2006, pp. 159-181
 27. 한상진·김용식, “사회적 배제과정과 자활의 측면들: 울산동구 빈곤층의 생애과정을 중심으로”, 「노동정책연구」, 제7권 제1호, 한국노동연구원, 2007, pp. 139-171
 28. 홍인옥, “영국의 공공임대주택 단지 개선 지원 프로그램”, 「도시와 빈곤」, 제65호, 한국도시연구소, 2003 pp. 124-136
 29. Gibb, Kenneth, and C. Whitehead, “Towards the More Effective Use of Housing Finance and Subsidy”, *Housing Studies*, Vol. 22, 2007, pp. 183-200
 30. Hill, John, *Ends and Means: the future roles of Social Housing in England*, London, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science, 2007

31. Lubell, J., *A Diamond in the Rough: the Remarkable Success of HUD's FSS Program*, FSS Partnerships, 2004a
32. _____, *HUD's FSS Program: A Promising Alternative Vehicle for Helping Low-income Families Build Assets*, FSS Partnerships, 2004b
33. Rohe, W. M. and R. G. Kleit, "Housing, Welfare Reform, and Self-Sufficiency: An Assessment of the Family Self-Sufficiency Program", *Housing Policy Debate*, Vol. 10 No. 2, 1999, pp. 333-369
34. Sard, B., *The Family Self-Sufficiency Program: HUD's Best Kept Secret for Promoting Employment and Asset Growth*, Center on Budget and Policy Priorities, 2001
35. <http://www.socialenterprise.go.kr>